

人権と安全保障の相克

吉川 元

Kikkawa Gen

[要旨]

人権の国際保障の歴史は、第1次世界大戦後の少数民族国際保護制度に遡る。民族問題が戦争原因となったことから大戦後、少数民族国際保護制度が確立された。しかし、第2次世界大戦後は、少数民族保護が侵略戦争の口実になったことから、また少数民族保護が同化政策の妨げになるとの理由から、国際連合は民族問題から手を引いた。

第2次世界大戦後は、世界の多くの国が人権の規範伸長にもかかわらず、人権の侵害を行っている。それは人権問題が国家体制安全保障と深くかかわる重要な問題であるからだ。統治を脅かすような基本的自由を、また国民統合の妨げとなるような少数民族の権利を、今も多くの国が認めたくない。その点で、冷戦期の多国間安全保障協力（CSCEプロセス）は、東西対立の文脈で、人権の尊重の制度保障を実現したよい例である。多国間の規範形成と履行監視制度が人権規範の受容と履行に不可欠な条件であることを意味するからだ。

はじめに

2021年度ノーベル平和賞をロシアとフィリピンの2人のジャーナリストが受賞した。「表現の自由を守るために勇敢に戦った」というのが受賞理由である。近年、ベラルーシやロシアでの反政府指導者やジャーナリストの弾圧にみられるように、旧社会主義諸国の一部の国で自由化・民主化の揺り戻しが顕著である。ミャンマーのロヒンギャ問題、および同国の軍事政権による民衆弾圧、香港の民主主義の終焉、中国の新疆ウイグル問題など、アジアでは相変わらず著しい人権侵害が発生している。なぜ世界各地で人権侵害や少数民族の弾圧が後を絶たないのか。そもそも人権問題とは何か。

1 人権問題の本質

人権の国際保障の始まりは、第1次世界大戦後、宗教活動の自由や民族言語の使用の自由、民族言語による初等教育の自由など少数民族の権利とその保護に遡る。民族問題が国際紛争の主たる原因となり、少数民族の保護が戦争予防の課題に浮上したこ

とから、国際社会は少数民族国際保護制度を確立し、民族紛争の予防に努めた。しかし第2次世界大戦後、国際社会は民族問題から手を引き、国連を中心に人権尊重の国際平和を構想する。ところが人権尊重の国際平和秩序の建設段階へ入ると、人権尊重の平和への取り組みは多難であることが判明した。基本的人権が尊重される世界の平和実現を戦争目的に掲げて連合軍を勝利に導いた英米両国は、植民地支配の実態や国内の人種差別制度の悪評が自国に跳ね返り、威信に傷がつくのを恐れ、国連での人権規範の伸長に尻込みをする。サウジアラビアなどのアラブ諸国は言うまでもなく、ソ連・東欧諸国のように一党独裁体制の国も基本的人権の尊重には消極的であったからだ。

一方、少数民族の保護には国連は当初より関与しなかった。ドイツ系住民の保護がナチドイツの領土併合の口実に使われたミュンヘン会談の教訓が生々しく、大戦直後の混乱期に欧州諸国は戦勝国と敗戦国とを問わず、紛争予防策として住民交換協定に基づき互いに国内少数民族の排除に努めた。加えて、戦前、国際社会で最も恐れられていたドイツ人問題はドイツ系住民のドイツへの強制「帰還」によって解決され、また最も同情を集めていたユダヤ人問題はイスラエルの建国によって解決されたと考えられるようになったことも、国連が民族問題から手を引く背景にあった。その結果、冷戦期には人権規範は伸長される一方、少数民族の権利はいっこうに進展をみせなかったのである。

それでは第2次世界大戦後の人権問題の本質とは何か。今日の国際政治の主演である国家は、主権国家、領土国家、および国民国家の3つの特徴を備えていると一般に理解されている。こうした国家の見立ては現代国家の理念型に過ぎない。国家の、理念、人口や領土などの物理的基盤、および統治制度の3つの次元から国家をみると、「丈夫な国」、「脆弱な国」の動態とその国のガバナンスの丈夫さの程度が明らかになる。国家理念が国民から支持され国家の統治制度が安定し、領土（領域）が確定され、国民的一体感が形成されているのが丈夫な国である。一方、国家理念への国民の支持が弱く、統治権をめぐる争いが絶えず、国家の統治制度が未発達で国民的一体感が形成されていない国は、脆弱な国である。

一党独裁国家、あるいは国家建設の途上にある脱植民地国家のように統治基盤が安定していない国では、言論の自由、出版の自由、結社の自由など自由権的人権の保障は、現政権の統治に挑戦する権利を反体制勢力に保障するようなものである。反体制勢力やジャーナリストの弾圧、民主派活動家の取り締まりといった人権侵害は、統治基盤の弱い国にとって国家体制安全保障にかかわる重要な問題であるだけに、国際批判に対して簡単には譲歩できない。

一方、国家の物理的基盤の弱い国では少数民族の権利保障は同化政策の妨げとなり、時に分離独立の権利であるとみなされる傾向にあることから分離主義勢力を勢いづかせることになる。アメリカや南アメリカの移民国家をはじめ国連加盟国の多くが移住者の同化を遅らせ、国民統合の妨げとなるとの理由から、また分離独立運動や民族統

一運動を助長奨励することになるとの理由から、少数民族の権利規定に一貫して反対してきた。それ故に、冷戦期のイデオロギー対立下では、民族的ネットワークも政治的ネットワークも、間接侵略の勢力とみなされ、遮断されたのである。しかも社会主義諸国や途上国で著しい人権侵害や少数民族への弾圧が発生しても、当該国政府が東西いずれかの陣営の仲間である限り、こうした非人道的行為は看過され、友好国作りの戦略援助に助けられさえした。民族問題の本質が領土主権、または国民統合の成否にかかわる問題であるだけに、これまた容易には譲歩が引き出せない問題である。

2 規範と制度

人権問題は、脆弱な国のガバナンスシステムの構造に由来し、国際規範との不一致(齟齬)に起因する国際関係の構造的な問題であり、二国間の外交交渉ではその解決は容易ではない。その一例が、世に知られるアメリカのカーター人権外交である。国際人権規約(自由権)を批准せずに一方的にソ連の人権侵害を批判したアメリカの人権外交は、イデオロギー対立をあおり、政府間対立を核戦争の危機にまで追いやってしまった。

東西対立の文脈の中で、東欧民主革命を導いたことで知られる欧州安全保障協力会議(CSCE)の多国間安全保障協力(CSCEプロセス)は特筆ものである。CSCEプロセスの起点となったヘルシンキ宣言(1975年)で合意された国際関係10原則のひとつに人権尊重原則を入れたことから、人権尊重と内政不干渉の規範対立が始まった。その後、安全保障政策が破綻をきたしたソ連で、指導部が自ら自由化・民主化に取り組み、欧州回帰を目指す、その受け皿がCSCEプロセスであった。CSCEは欧州共通の安全保障領域を軍事的次元、経済的次元、および人権を柱とする「人間的次元」の3次元に定め、しかも人間的次元の履行監視制度を確立したことで人間的次元がソ連・東側諸国の民主化の道標となった。そして多国間の履行監視制度の下で東側の民主革命が平和的に行われ、社会主義体制が崩壊したのである。多国間対話プロセスで構築された規範と制度のなせる業であった。

東側陣営の崩壊を機に改めて人権問題と独裁体制の関係性が問われることになり、人権問題が新たな局面に入った。しかもソ連とユーゴスラビアの崩壊と分裂に伴う民族紛争の勃発によって、再び少数民族の保護が欧州国際政治の組上に載ることになる。国連は早速、1992年、総会で少数者の権利宣言(国連総会決議47/135)を採択し、それまで封印してきた少数民族問題への取り組みを宣言する。続いて93年にはウィーンで第2回国連人権会議を開催し、94年には国連開発計画(UNDP)は人間の安全保障への取り組みを打ち出す。

再び人権の国際化と少数民族保護の時代が到来する中、欧州大西洋地域で少数民族の権利の著しい伸長がみられた。CSCEは1990年春から91年秋にかけて3度の人権専門家会議を開催し、第2回コペンハーゲン人権専門家会議では少数者の文化的権利に

加え、「同化」政策の禁止が明文規定となり、しかも新たに民族本国と国外ディアスポラとの接触の自由、少数民族の地方自治、または地方行政への参加の政治的権利まで合意に達した。欧州審議会では少数民族が多数を占める地域での地方行政への参加または地方自治を認める少数民族の権利を規定している（議員会議、勧告1201）。さらにCSCEが中心となって欧州域内で少数民族保護制度が復活させられる。

3 それでも譲れぬ訳

ところで少数民族の権利、中でも地方自治の権利の伸長は、上述の欧州審議会の勧告1201をもって、以後、低調になる。1995年、欧州諸国は少数民族保護を目的とする欧州少数民族保護枠組条約を採択し、その中で文化的権利、民族アイデンティティーを共有する民族のトランスナショナル接触の自由を規定し、「同化の禁止」を取り決めたが、地方自治の権利までは合意に達しなかった。というのも、少数民族の自治が認められれば、さらなる分離独立を刺激するとの「エスカレーション恐怖」から、またどこかで少数者の民族自治が認められればそれが他地域に波及するとの「波及恐怖」から、旧ユーゴスラビアから分離した国がこぞって少数民族の自治の権利伸長に反対したからだ。もちろん、フランス、スペイン、ギリシャ、トルコなど国内に少数民族を有する国々も、少数民族の権利の伸長に反対した。

人権尊重と少数民族保護のグローバル化の波に対して中国を含めアジアの多くの国は、「アジア的方法」、「アジア的人権」をもってその普及に抵抗した。その後、中国、中央アジア諸国、ロシアを中心に、「過激主義（反体制勢力）」「分離主義」「テロリズム」から国家体制を守ろうとする脆弱な国々が上海協力機構（SCO）に結集しているのも、人権と民主主義のグローバル化への抵抗のあらわれである。

人権問題や少数民族問題は、国の体制安全保障の根源にかかわる問題である。それだけに、人権規範を無視する国が後を絶たない。その点で多国間主義の協力枠組みを通してガバナンス規範と履行監視枠組みを確立していったCSCEの経験は、参照すべきよき事例である。

ところが、近年、ロシアを中心に一部の旧ソ連諸国のCSCE離れが顕著になり、「安全保障の人的次元」をめぐってウィーンの「東」と「西」で対立が始まっている。ロシアやベラルーシは、CSCEの後身である欧州安全保障協力機構（OSCE）の人的次元への偏重を責め立て、人民の自決権を強調し、国際社会が人権問題から手を引くよう対決姿勢を強めている。ロシア、中国などいまだに国民統合の途上にある国が権威主義、独裁体制の強化に向かっている。人権と国家安全保障の相克はこれからも止むことはないであろう。

きっかわ・げん 広島市立大学特任教授
<https://www.peace.hiroshima-cu.ac.jp>