

欧州安全保障協力機構（OSCE）と紛争予防

矢野 加奈美

はじめに

紛争予防、あるいは予防外交という言葉が近年、注目を浴びている。学問やジャーナリズムの世界のみならず、さまざまな国際機構、地域機構が自らの主要な目的の一つに紛争予防、予防外交を挙げている。欧州安全保障協力機構（OSCE）、アフリカ統一機構、米州機構などの地域機構は、実際に特使や監視団派遣などのメカニズムを設置し、実行している。そのほか、アセアン地域フォーラム（ARF）では予防外交は重要な議題の一つであり、北大西洋条約機構（以下NATO）では東方拡大と併せて、その目的が地域紛争の抑止にあるということを謳っている。また、個々の国家もその外交政策の目標として紛争予防、予防外交を掲げているところもある。例えばサミットの場で、政府首脳からの紛争予防、予防外交を重要視する発言は少なくないし、日本政府が今年初めに紛争予防に関する国際会議を開催したのもその表れであろう。一方で、予防外交を扱う非政府組織（以下NGO）が設立されたり、人道援助や人権を扱うNGOなどが予防外交に熱いエールを送っているのも事実である⁽¹⁾。

しかしながら、それぞれの国際機構、地域機構や国家が考える紛争予防、予防外交の中身は、同じものを意味しているのであろうか。紛争予防、予防外交という概念が注目され、その重要性が指摘されるようになったのはなぜであろうか。また、その実践はどこまで進んでいるのであろうか。

本稿では、紛争予防や予防外交という言葉が注目を浴びている背景とその問題点、そして地域的国際機構として紛争予防活動を実践している欧州安全保障協力機構（OSCE）の紛争予防の概念と実際の活動を概観しながら、紛争予防、予防外交の可能性とその方法、そして問題点について明らかにしていきたい。

1. 紛争予防, 予防外交が注目される背景

1.1 紛争の性質の変化

近年, 紛争予防, 予防外交という概念が注目されるようになったのはなぜであろうか。そこには, 冷戦終結後に起こっている紛争の性質の変化があると考えられる。

冷戦終結後, 各地で紛争が勃発したが, これらの紛争は民族や宗教, 経済格差などさまざまな原因が複合的に絡み合い, その多くが国内紛争の形態で顕れている⁽²⁾。これまで, 国家間紛争に関してはさまざまな紛争解決のための制度作りが進められてきたが, 国内紛争の場合, 内政不干渉原則などの国際社会の原則もあり, その解決の方法は確立されてはこなかった。それゆえ, 冷戦終結後に, これらの紛争にどのように対処するかが国際的な安全保障を考える上で重要な問題の一つとなったのである。

この問題に関してはさまざまな議論が行われてきた。国内紛争というものに国際社会が対応しようとすれば, まず, それは介入の議論となる⁽³⁾。とりわけ, 冷戦終結後においては, 80年代からの難民や飢餓の問題から発展してきた人道的介入についての議論が盛んになった⁽⁴⁾。これに併せて, 冷戦期に機能しなかった国連の集団安全保障機能が冷戦終結後には復活すると国連に対するユーフォリアも見られた。国連に大きな期待が寄せられたのである⁽⁵⁾。

このような状況の中で, ガリ前国連事務総長が1992年6月に発表した『平和への課題』は, 国連が世界各地で起こっている地域紛争にどのように対処していくか, という目的で書かれたものであった。この『平和への課題』では, 国連の紛争への機能を「予防外交」, 「平和創造」, 「平和維持」, 「平和構築」の4段階に分けている⁽⁶⁾。しかしながら, その後1995年に発表されたこの『平和への課題』の追補版では, 現在の国際社会の状況では予防外交は非常に困難であることを指摘し, 92年版の『平和への課題』で提示された, 武力で平和を強制する平和強制について, その実践としてのソマリア, ボスニア・ヘルツェゴビナでの活動の失敗を受け, 平和強制の挫折を認めている⁽⁷⁾。

一方で, これらの冷戦後の紛争に関して, 国際的な関与や国際機構の対処方法が功を奏さない中, これらの紛争の原因が複合的で, 一旦紛争に至ってしまうとその解決が困難であるため, 紛争は予防したほうが介入や平和維持よりも

はるかにコストが安くつき、紛争予防、予防外交こそが重要である、という考え方が広まっていったのである⁽⁸⁾。

1.2 予防外交の起源

紛争予防、予防外交という言葉は、基本的には紛争を未然に防ぐ、という同じ意味を持つ言葉であるが、特に、国連において予防外交という言葉は使用されている⁽⁹⁾。というのは、予防外交という言葉そのものは、冷戦期に当時のハマースョルド国連事務総長が提唱したもので、対立する東西陣営の外にある地域に生じた紛争や危険な情勢に対して、国連がいち早く介入し、それによって大国間の力の真空を埋め、いずれの側からも手出しのできないようにし、国際緊張を緩和する国連の積極政策であった。つまり、いずれの勢力陣営に対しても中立的な立場に立つ国連機関を現地に介在させることにより、国連のプレゼンスを通じて紛争を局地化し、それが大国間の抗争に発展することを防止するという意味であった。この防止外交の一環として現地に介在した国連軍や軍事監視団の諸活動が、現在の「平和維持活動」と呼ばれるようになったのであり、紛争の未然防止を意味する現在の予防外交とは異なるものである⁽¹⁰⁾。

1.3 紛争予防、予防外交の定義

このように、予防外交という言葉はその起源では異なる意味において用いられたが、現在では紛争を未然に防止するという意味で紛争予防、予防外交は同じ意味合いである。しかしながら、これらの言葉は言葉そのものが非常に曖昧で、多義的である。

例えば、ガリ事務総長の『平和への課題』の中での予防外交は、「当事者間の争いの発生や、現に存在する争いの紛争への発展を防ぐとともに、紛争が発生した場合の拡大を阻止するための行動であり、その目的は紛争を暴力行為が発生する以前に解決することである」としている。そして、その手段としては信頼醸成措置、事実調査、早期警報、予防展開、非武装地帯の設置などを挙げている⁽¹¹⁾。

また、日本において予防外交の研究を行っている総合開発研究機構(NIRA)の定義では、予防外交とは、「あらゆる当事者間の紛争が暴力化、拡大するのを防止し、国際の平和及び安全を脅かす恐れのある武力紛争となるのを防止するための、あらゆる主体による、非強制的な行動」であるとしている⁽¹²⁾。

基本的に、紛争予防、予防外交が紛争を未然に防ぐための手段であるという

ことは疑う余地がない。しかしながら、問題なのは、紛争を予防するための活動と、従来国家の外交政策や国際機構の政策として行われてきた活動との違い、そしてそれをなぜ今、わざわざ紛争予防、予防外交とみなすのか、という事である。また、あらゆる主体の活動を予防外交とみなすのは、分析の対象が広くなりすぎるため、全てを含めることは混乱を招くことにもなりかねない。

以上の問題点から、重要なのは、どのような紛争を予防していくのか、という対象となる紛争の問題である。紛争予防、予防外交の定義においては、あらゆる紛争が視野に入れられている。しかしながら、現在の紛争予防、予防外交という言葉が注目を浴びるようになった背景を考えると、その紛争とは、解決が困難といわれる民族問題などに起因する国内紛争が対象となっているのである。国家間の紛争は、そもそも従来国家の外交政策において予防が試みられているものであり、十分でないにせよ、その解決の手段も枠組みもこれまでの国際法の枠組や国際機構の活動において示されてきた。もちろん、国家間の紛争、戦争を予防することは言葉上紛争予防、予防外交であり、地域によっては国家間紛争が依然として国際安全保障上の重大な脅威であり続けているため、地域ごとあるいは紛争の性質ごとの分析が必要になってくる。その意味で、対象を冷戦後の紛争の形態である民族問題などに起因する国内紛争とすれば、外部の関与は、従来国家の内政問題であるとして内政不干渉原則に阻まれる可能性がある。実際、現在の状況は、冷戦終結後の民族紛争、国内紛争に国際社会がいかに対処していくのか、ということが問われているが、国際機構を含む国際的な対応の必要性や、それに対する期待の高まりと、実際の能力との格差が露呈しているという状況なのである⁽¹³⁾。

このような状況の中で、域内での冷戦後の少数民族問題に起因する紛争を予防するために共通の認識を広め、制度化を行い、実践を行っている欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe; OSCE, 以下 OSCE) は、紛争の予防がいかにして可能なのか、またその実際の活動はどのようなものなのか、問題点は何か、を知る上で有用であると思われる。以下の章では、OSCE がどのようにして紛争予防活動⁽¹⁴⁾ を可能にしたのか、また実際の活動はどのようなものなのか、問題点は何かを見ていきたい。

2. OSCE の紛争予防概念

2.1 背景

冷戦の終結に伴い、欧州では中・東欧、旧ソ連地域で民族、宗教などをめぐる紛争や対立が表面化し、この地域の新たな脅威となっている。この事態に、欧州ではOSCEが中心となって少数民族問題に起因するこれらの紛争を予防し、管理するための制度作りが進められてきた。

OSCEはそもそも、冷戦期の1975年、欧州安全保障協力会議（CSCE）の名で、東西間協議のための政治的フォーラムとして発足した⁽¹⁵⁾。さまざまな会議を積み重ねて継続してきたCSCEが機構化を進めたのは、冷戦の終結を受け、新しい欧州の枠組みを構築していくためであった。この機構化と同時に、CSCEは冷戦後の新たな課題である旧ソ連、中・東欧の民族紛争や民族問題に取り組みなければならなくなったのである。

2.2 人的側面と包括的安全保障

OSCEの紛争予防概念の特徴は、人的側面と包括的安全保障概念である。

（1）人的側面の発展

人的側面は、1986年11月から1989年1月にわたってウィーンで開催された3回目のフォロー・アップ会議において創設された。その内容は、1975年に採択された「ヘルシンキ最終文書」の第1バスケット「参加国間関係を律する10原則」中の第7原則、「人権と基本的自由の尊重」と、同文書の第3バスケット「人道及びその他の分野の協力」を合わせた形で、CSCEのすべての人権に関する規定をまとめたものである⁽¹⁶⁾。このCSCE独特の人権・人道分野の合体は、その後、OSCEの紛争予防の基礎となっていくのである。

この人的側面の創設の翌年、1990年には、ウィーン・フォロー・アップ会議の決定に基づき、人的側面に関する専門家会議が開催された。6月のコペンハーゲンでの会議においては、内政問題とみなされていた少数民族問題が、参加国間の平和、正義、安定及び民主主義の主要な要因の一つであることが確認された⁽¹⁷⁾。この認識は、CSCEの包括的安全保障の進展における重要な認識であり、その後のCSCEの紛争予防、とりわけ少数民族高等弁務官の設置の基礎ともいえるものであった。

翌1991年、モスクワで開催された3回目の人的側面に関する会議では、人権、

基本的自由、民主主義及び法の支配に関する問題は国際的関心事項であること、また、CSCEの人的側面分野における問題は（国家の）内政問題ではないことが参加国間で確認された⁽¹⁸⁾。

（2）包括的安全保障概念

人的側面の発展をうけ、CSCEは紛争予防の基礎となる包括的安全保障概念を確立していく。

包括的安全保障の考え方は、1992年1月のプラハでの第2回目の理事会において初めて登場する。プラハ理事会は、旧ソ連の共和国を新たな参加国として迎え入れ、欧州におけるCSCEの新たな役割を協議する場となった。理事会が採択した結論要旨では、「CSCEの安全保障と安定性は、人権、政治、軍事、経済、環境などの構成要素を含んだ包括的な概念であること」を認識し、「紛争の予防と平和の強化は、少数民族の権利も含めた人権の尊重に従い、緊張の根本原因を取り除くことによって達成される」としている。そして、「国内や参加国間の紛争や緊張を引き起こす少数民族問題の平和的解決に貢献するCSCEの能力（早期警報など）を強化する必要がある、紛争予防、危機管理、紛争の平和的解決のためのCSCEの能力をさらに発展させる必要がある」としている⁽¹⁹⁾。このことは、少数民族問題が国内や国家間の紛争や緊張を引き起こす原因であり、そのため、少数民族の権利も含めた人権の尊重が、紛争予防の概念と結びついていくことを示している。CSCEは、国家間の紛争だけでなく国内の紛争や緊張もその関与する対象に入れざるをえなくなったのである⁽²⁰⁾。

1992年7月のヘルシンキ首脳会議では、希望に満ちたパリ首脳会議から2年、旧ユーゴスラヴィア紛争の激化や、旧ソ連邦内の民族紛争の勃発などの状況に対し、この変革の時代をいかに管理していくかがCSCEの課題であった。

人的側面に関しては、「人的側面の問題は内政問題でなく、すべての参加国の正当な関心事項であり、包括的安全保障の基礎となっている」として、人的側面と包括的安全保障概念の重要性が強調されている。また、「特に新規の民主主義国（冷戦後の新規参加国）にとっては、社会の平和的発展の最大の脅威となるのは、少数民族の権利を含めた人権と基本的自由の尊重の侵害である」と述べられている⁽²¹⁾。

（3）人的側面と紛争予防の統合

1992年12月にストックホルムで開催された3回目の理事会では、「CSCEの安全保障の包括的概念は、平和、安全、人権及び民主的平和の遵守に関わるものである」として、CSCEをこれらの価値の共同体として位置付けている。また、「CSCEの人的側面の重要な役割は、長期的紛争予防において果たされるべきである」ことを強調し、そのために、民主制度・人権事務所の主催するセミナーの開催などが挙げられている⁽²²⁾。

続く第4回目の理事会は1993年にローマで開催され、「早期警報と予防外交におけるCSCEの能力の幅広い活用と人的側面をさらに統合することの必要性」が強調されている⁽²³⁾。

1994年ブダペストにおいて開催された首脳会議では、「人的側面がCSCEの包括的安全保障概念の中で、紛争予防に決定的に重要な貢献をしている」ことを再確認した上で、人的側面分野に責任を持つ民主制度・人権事務所の強化が決定されている⁽²⁴⁾。

3. OSCEの紛争予防メカニズム

OSCEは人的側面、包括的安全保障概念を基礎として、紛争予防のメカニズムを制度化していった。以下で、実際の制度を見ていく。

3.1 短期的紛争予防と長期的紛争予防

OSCEの紛争予防活動と実際の制度については、OSCEの中で、おおまかに短期的紛争予防と長期的紛争予防とに区別されている⁽²⁵⁾。短期的紛争予防とは、紛争がエスカレートするのを直ちに予防し、封じ込めることが目的である。その手段としては、早期警報、予防外交が挙げられる。また、実際に衝突が起こった場合、そのエスカレートを防ぐための活動もここに含まれる。

暴力行為が終結したとしても、しばしば、紛争を引き起こした要因は取り除かれていない。そのため、紛争後の紛争予防あるいは潜在的な紛争要因を取り除く活動が必要となってくる。これが、長期的紛争予防である。この活動はOSCEにおいては紛争後の復興支援、あるいは日常的な民主主義とその制度の構築、政府と市民の間の信頼構築、及び人権の保護を促進するための活動などのことである。また、経済秩序を作り出すための、柔軟な市場経済システムへの平和裡の移行を進めることもその目的の一つである。この分野においてOSCEのなかで主要な役割を果たすのは民主制度・人権事務所である。

3.2 OSCE の紛争に対する 4 段階

OSCE は、紛争にかかわる機能を 4 つの段階に分けている。①早期警報、②紛争予防、③危機管理、④紛争後の復興支援、である。ここでの紛争予防とは、狭義の意味での紛争予防であり、前節の定義によれば、①②③が短期的紛争予防、④が長期的紛争予防となる。

(1) 早期警報

OSCE の早期警報とは、意志決定と政治協議の常設機関である常任理事会でのアジェンダ・セッティングである。常任理事会に情報を供給するすることができるのは、規定では、紛争当事国、紛争に関わっていない11の国家グループ、少数民族高等弁務官、安全保障協力フォーラム、異常な軍事活動メカニズム、人的側面メカニズム、紛争の平和的解決メカニズム、となっているが⁽²⁶⁾、中には使用されていないメカニズムもあり、またこの規定は常任理事会が設置される以前のもので、常任理事会が毎週協議を行っている現在では、常任理事会の協議の場での情報交換が早期警報そのものとなっている。また、少数民族高等弁務官や民主制度・人権事務所、NGO なども重要な早期警報の担い手である。

(2) 紛争予防

紛争予防とは、争いや脅威を抑制し、武力衝突へのエスカレートを防ぐことであるが、OSCE においては、まず、早期警報を受けて、その状況にあった予備調査・事実調査が行われる。ラポルトゥール使節団、専門家使節団、事実調査団、議長国議長個人代表、トロイカ、少数民族高等弁務官などが現地へ赴き、状況を調査する。その結果が常任理事会に報告され、長期継続使節団を派遣するなどの手続きが採られるのである。紛争予防活動の場合、使節団の派遣にまで至らない場合は、少数民族高等弁務官が継続的に関与している。

(3) 危機管理

武力衝突が起こった場合に、危機を政治的に管理し、紛争の更なるエスカレートを防ぐのが危機管理活動である。手続きとしては紛争予防の場合と同じく、予備調査・事実調査が行われ、長期継続使節団などが派遣される。

(4) 紛争後の復興支援

ここまでの手続きは基本的に1992年のヘルシンキ首脳会議の際に採択されたヘルシンキ決定に規定があり、それに基づいているが、この紛争後の復興支援

活動は、ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争の停戦以降、OSCEが課せられた新たな役割であり、特に規定は存在しない。

しかしながら、紛争後の紛争予防ともいえる民主制度の構築、人権の尊重のためのシステム作りなどは、OSCEの人的側面における長期的紛争予防の活動の一環として経験が積み重ねられてきたものであり、紛争予防と人的側面が統合されてきたOSCEの紛争予防活動において、重要な位置を占めるものである。

3.2 OSCEの紛争予防の機関

ここでは、OSCEの紛争予防活動において重要な役割を果たしている機関を詳述する。

(1) 常任理事会

OSCEの政治協議と意思決定の常設機関であり、毎週開催されている。早期警報の場であり、使節団の派遣などの紛争予防、危機管理のためのOSCEの全ての手続きが決定される。議長国議長、事務総長、少数民族高等弁務官、民主制度・人権事務所、OSCE使節団の活動の報告もここで行われる。

(2) 議長国議長

参加国の代表としてOSCEの全ての活動に責任を持つ。紛争予防、危機管理に関して、個人代表の任命と派遣、他の国際機構との調整を行う。議長国の外相がこの任にあたる。

(3) 少数民族高等弁務官

少数民族高等弁務官は、OSCEの紛争予防活動の中でもユニークな存在である。少数民族高等弁務官が設置されたのは、1992年7月のヘルシンキ首脳会議である。

この時採択された「ヘルシンキ文書92」のなかで、少数民族高等弁務官は、紛争に発展する可能性のある少数民族問題に起因する緊張に対し、早期警報、当事国訪問及び当事者との対話などの早期行動を行う、予防外交の重要な担い手として位置付けられた。その具体的な活動方法は、まず、少数民族問題に関する情報を、マスコミ、NGO及び当事者などのあらゆる情報源から収集する。そして、その情報から、当事者の役割、緊張の性質、最近の情勢を分析し、その上で、その問題が平和と安定にどのような結果を与えるかをできるだけ早い段階で判断する。そして、少数民族問題に関する直接の情報を得るために参加

国を訪問するのである。その間、少数民族高等弁務官はすべての当事者から直接情報を得ることができると同時に、当事者間の対話、信頼、協力を促進するための当事者との協議を行うこともできる。

その上で、もし、少数民族高等弁務官が潜在的な紛争へのあきらかな危機があると判断した場合には、早期警報を発することができる。参加国への訪問は、事前に参加国との協議が必要だが、入国後は、自由に行動することが許され、あらゆる情報源と接触できるのである。訪問の後、少数民族高等弁務官は報告書を議長国議長に提出する。また、規定にはないが、高等弁務官は訪問後、必要であると判断した場合には当事国政府に勧告を行う。これは通常当事国外相への書簡の形式をとる。

また、少数民族高等弁務官は、調査・研究・助言などの必要な特別の問題に関して、関連する専門技術を持った3人までの専門家の支援を要請することができる。この専門家は、民主制度・人権事務所の有する専門家名簿から選ばれる。この制度は、ハンガリーとスロバキア両国の少数民族問題に関して活用されている⁽²⁷⁾。

(4) 民主制度・人権事務所

人権と民主主義と法の支配を強化することに責任を持ち、人的側面履行会議、人的側面に関するセミナーの開催、選挙監視、OSCE使節団への人的側面の問題に関するサポート、参加国の人的側面に関する法律制定などの支援を行う。長期的紛争予防の担い手である。

4. 実践

この章では、OSCEの紛争予防のメカニズムがどのように実践されているのかを見ていく⁽²⁸⁾。

4.1 紛争予防

OSCEが紛争予防活動を行っている地域は、マケドニア、エストニア、ラトビア、ウクライナ、アルバニア、ハンガリーとスロバキア、ルーマニア、カザフスタンとウズベキスタン、ベラルーシである。それぞれ、国内の少数民族問題に取り組んでいるが、マケドニアは紛争の波及防止のためである。このうち、マケドニアとバルト三国には長期継続使節団が派遣されている。エストニアでは在留外国人法の制定、ラトビアでは市民権に関する法律の制定などに使節団

と少数民族高等弁務官が協力して活動している。

4.2 危機管理

OSCE が危機管理活動を行っているのは、アゼルバイジャンとアルメニア（ナゴルノカラバフ自治州）、グルジア、モルドバ、タジキスタン、チェチン共和国である。これらの地域は、すでに武力衝突に至った後での活動である。まず、議長国議長の派遣する個人代表などが現地の実情調査を行い、その報告を受けて、その地域にあった使節団が組織され、派遣されている。

派遣当初、これらの使節団の活動は、紛争当事者間の対話の促進、交渉の場の用意、軍事的な分野も含めた情報収集が主であったが、事態が沈静化してくるとともに、あるいは任務が長期化するとともに、活動の目的を紛争の根本原因への対応に移してきている。

つまり、少数民族の権利保護や民主制度の確立などの目的が使節団の任務に新たに加わっているのである。それに伴い、紛争の早期の段階にかかわる少数民族高等弁務官や、紛争後の復興支援あるいは長期的紛争予防にかかわる民主制度・人権事務所の関与が始まっていることが、この活動の焦点の変化を示しているといえるだろう。この現象は、言い替えば、危機管理活動の人的側面へのシフトとも言う事ができる。

4.3 紛争後の復興支援

紛争後の復興支援は、最近の OSCE の活動の中でも重要な、そして主要な位置を占めるものである。ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、アルバニアなどでこの活動が行われている。

ボスニア・ヘルツェゴビナでは、OSCE 始まって以来の大規模な使節団を編成し、①選挙の実施②人権の尊重③軍備管理と信頼・安全醸成措置、という3つの任務が掲げられた。クロアチアでも、紛争後の人権状況の監視や、難民の帰還がその任務である。アルバニアでは使節団という言葉は使用せず、その拡大した任務を反映して、OSCE の活動は“OSCE プレゼンス”と名づけられた。また、これまで紛争予防と危機管理活動において事実調査、予備調査の役割を果たしてきた議長国議長の個人代表が、活動が始まってからも OSCE プレゼンスの最高責任者となり、他の国際機構や NGO などの活動のコーディネーターの役割をも果たすようになったのである。

このような最近の変化は、OSCE の紛争後の復興支援における活動量の増加

とともに、これまで早期警報、紛争予防、危機管理において活用されてきたOSCEの各制度（少数民族高等弁務官、議長国議長個人代表、長期継続使節団、民主制度・人権事務所）が、紛争後の復興支援において、その形態は変えずとも、新たな役割を追加することによって効果的に機能することを示したものであるといえよう。

5. 結論

近年、紛争予防、予防外交という言葉が注目を集めるようになったが、その背景には、従来の国家間関係の枠組みでは対応できない民族問題などに起因する国内紛争の勃発があった。これらの紛争への効果的な処方箋として、紛争予防、予防外交が提唱されたが、実際には、内政不干涉原則に阻まれ、その活動自体が困難な状況にある。

しかしながら、欧州においてOSCEは、少数民族問題に起因する紛争を予防、管理する活動を実際に行っている。その背景には、人的側面と包括的な安全保障概念を紛争予防に結び付けてきたOSCEの歴史がある。

東西協調を目指したCSCEは、欧州の国際関係の構造を反映し、柔軟に変化してきた。1975年に採択されたヘルシンキ最終文書において、人権と人道的分野をその安全保障概念の中に採り入れ、その後1989年に「人的側面」を創設し、安全保障の概念を幅広く捉える土台を築いていった。

冷戦の終結に伴い、各地で少数民族問題に起因する国内紛争や緊張が表面化したことを受けて、この安全保障概念はさらに強化され、人権、民主主義、法の支配、少数民族の権利の尊重などが欧州の平和と安定に欠かせないものであるとする包括的安全保障の概念が確立された。

この包括的安全保障の概念に基づき、CSCEは1992年に早期警報、紛争予防、危機管理のメカニズムを制度化し、旧ソ連、中・東欧での少数民族問題に起因する紛争や緊張に対し、潜在的な紛争の予防、危機をエスカレートさせないための危機管理などさまざまな活動を行ってきた。

OSCEの規定の中にも内政不干涉原則は存在する⁽²⁹⁾。しかしながら、包括的安全保障概念を確立し、従来は内政問題とされてきた少数民族問題を内政問題ではなく、参加国共通の正当な関心事項であるとして、これらの問題や紛争に対しその活動を実践してきたのである。

実際の活動を見ても、紛争予防に関しては、少数民族高等弁務官の当事国の憲法問題も含めた国家の統治形態に関わる問題に対する具体的で細かな勧告と、それに応える当事国の例などは、「内政」という言葉のもつ意味の変化を具体的に顕している。また、少数民族高等弁務官の存在自体が許されていることが、OSCEを通じて共通の価値が欧州に広がっていることの顕れであるということもできよう。

危機管理についても、OSCEは強制力を持たないとの批判があるが⁽³⁰⁾、OSCEの危機管理活動が現在、当事者間の対話の促進などからより紛争の根本原因に関わる分野へとその目的を変化させていることから見て、OSCEは長期的紛争予防においてよりその能力を発揮するといえよう。このことは、他の国際機構、例えばNATOとの分業体制にも繋がる。また、現在OSCEがその活動の主要な分野となっている紛争後の復興支援活動を見ても、人的側面での実績と包括的安全保障に基づいた紛争予防活動がこの分野において具現化されているとみなすこともできよう。

もちろん、OSCEが紛争予防を行える理由には、欧州独特の要因、旧ソ連、中・東欧諸国の中に西側の仲間入りをしたい、つまりEUやNATOへの加盟を望むため、西欧的な価値を標榜しているOSCEの義務を履行することがその手立てとなると参加国が考えているという面は否定できない⁽³¹⁾。

現在、欧州においては新ユーゴスラヴィアのコンボ自治州の独立をめぐる紛争が起きている。この紛争を予防できなかったのは、国連やOSCEが新ユーゴスラヴィアの参加資格を停止し、孤立化を進め、実際に衝突が起こったときに内政不干渉原則を楯にする機会を与えてしまったこと、また、自決権をこれ以上認められない欧州の事情が絡み合った結果とも言える。内政不干渉原則の内政の持つ意味を変化させ、紛争予防に取り組んできたOSCEが、自らの優位性を放棄してしまう形となったのである。この紛争によって欧州、そしてOSCEは試されているといっても過言ではないだろう。

しかしながら、OSCEの紛争予防活動の更なる進展は、共通の、そして包括的な安全保障概念と人的側面の更なる統合にあることは間違いないであろう。

〈注〉

(1) Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts; A Strategy for*

- Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, 1996, pp.176-180. *Peace, Security and Conflict Prevention; SIPRI-UNESCO Handbook*, Oxford University Press, 1998, pp.39-56.
- (2) *Ibid.*, p.15.
 - (3) Laura W. Reed and Carl Kaysen eds., *Emerging Norms of Justified Intervention; A Collection of Essays from a Project of the American Academy of Arts and Sciences*, Committee on International Security Studies, 1993. Gene M. Lyons and Michal Mastanduno eds., *Beyond Westphala?; State Sovereignty and International Intervention*, The Johns Hopkins University Press, 1995.
 - (4) Adam Roberts, "Humanitarian War: military intervention and human rights", *International Affairs*, Vol.69, No.3, July 1993, pp. 429-449. Kelly Kate Pease and David P. Forsythe, "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics," *Human Rights Quarterly*, Vol.15, No.2, May 1993, pp.290-314.
 - (5) この点についての議論の流れについて, 神余隆博「冷戦後の国連と予防外交」森本敏・横田洋三編著『予防外交』国際書院, 1996年, 45-62項。
 - (6) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, United Nations, New York, 1992.
 - (7) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace 1995 Second Edition: With the new supplement and related UN documents*, United Nations, New York, 1995.
 - (8) 森本・横田, 前掲書。
 - (9) Lund, *op. cit.*, p.40.
 - (10) 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣, 1991年, 66-67項。
 - (11) Boutros-Ghali, *op. cit.* (1992), p.9.
 - (12) 森本・横田, 前掲書, 16項。
 - (13) Milton J. Esman and Shibley Telhami, eds., *International Organization and Ethnic Conflict*, Cornell University Press, 1995, p.1.
 - (14) OSCEにおいては, 紛争予防という用語が使われるので以下紛争予防で統一する。
 - (15) CSCEがOSCEに名称変更したのは1995年からである。したがって, 1995年以前の表記はCSCEとする。
 - (16) *Concluding Document of the Vienna Follow-up Meeting*, Vienna, 1989.
 - (17) Arie Bloed ed., *The Conference on Security and Cooperation in Europe; Analysis and Basic Documents 1972-1993*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p.1318.

- (18) *Document of the Moscow Meeting of the Conference on Human Dimension of the CSCE*, Moscow, 1991.
- (19) *Summary of Conclusions*, Second Meeting of the Council, 30-31 January 1992, pp.1-9.
- (20) CSCE には、国家間の紛争に関しては、紛争の平和的解決メカニズムが用意されている。しかしながら、冷戦終結後に確立されたこのメカニズムは、紛争の形態が国内紛争へと変化していた欧州にとって、その時すでにその存在意義を失っていた。したがって、このメカニズムは一度も使用されたことがない。
- (21) *Helsinki Summit Declaration*, Helsinki, 1992.
- (22) *Decisions of the Stockholm Meeting*, Stockholm, 1992, pp.13-14.
- (23) *CSCE and the New Europe-Our Security is Indivisible*, pp.1-2.
- (24) *Budapest Decisions*, 第八章。
- (25) *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention; An Introduction*, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, June 1997.
- (26) *CSCE Helsinki Document 1992, Helsinki Decisions*, p.16.
- (27) *Ibid.*, pp.7-14.
- (28) それぞれの地域での活動内容に関しては、*OSCE Newsletter* を参考にしている。
- (29) *Conference on Security and Cooperation in Europe: Final Act*, Helsinki, 1975. の中の第1 バスケット「参加国関係を律する10原則」中第6原則。
- (30) OSCE には平和維持の規定があり、ナゴルノ・カラバフ紛争への派遣が決定されたが、当事者間の合意が得られず、派遣に至っていない。
- (31) Daina Chigas, "Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation," Abram Chayes and Antonia Handler Chayes eds., *Preventing Conflict in the Post-Communist World: Mobilizing International and Regional Organization*, The Brookings Institution, 1996, pp.25-97.