

はじめに：今、なぜ「民族、開発、紛争予防」か

現在、世界における武力紛争の大半は、民族紛争という形をとっている。ユーゴスラビア連邦の解体に伴う一連の紛争をはじめとして、ごく最近ではコソボ紛争の勃発などその例には枚挙にいとまがない。こうした背景をもとに、民族紛争に対応を迫られてきた国連をはじめとする国際社会は、1992年にブトロス・ガリ国連事務総長が発表した『平和への課題』に対応する形で、紛争を未然に予防する「予防外交」や、紛争後の復興の過程において紛争の再発要因を除去することを試みる「平和構築」という分野にその活動の重点を置こうとしている。

特に、紛争後の社会復興においては、難民・国内避難民への人道的支援といった緊急援助のみでなく、貧困撲滅や、ガバナンスの支援など、より長期的な支援が、紛争の再発を防ぐために有効な手段の一つであるとの認識が広まっている。近年では、東ティモール（東ティモール暫定統治機構 [United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET]）やコソボ（コソボ暫定統治機構ミッション [United Nations Mission in Kosovo: UNMIK]）における国連平和維持活動（Peace-Keeping Operation: PKO）に、従来の停戦監視を超え、和解や行政機構の設置などが含まれるようになり、紛争予防の手段としての開発援助の果たす役割の重要性が増している。それは、開発援助に紛争の予防という視点を取り入れることの必要性を意味し、さらにいえば、今日の紛争の多くが民族紛争という形態をとっていることを考えると、「民族」という視点を持つことがますます重要不可欠になっていることを示唆している。

民族紛争の根源的要因は民族集団が周縁化される社会構造と差別であり、開発援助が不平等と差別の是正に取り組むことこそが、道義的にも求められていると同時に、それは紛争予防に対する有効な方策となる。しかしながら、『平和への課題』や、国連の平和維持活動の現状を包括的に見直すことを目的とした『ブラヒミ・レポート』など、紛争予防に関する報告書の多くが紛争の要因は深く、紛争予防の手段として、貧困削減や人権配慮の必要性などを指摘しているものの、民族紛争の要因そのものへは十分な対策が行われているとは言い難い。本研究が、開発と民族について取り上げるのは、現在の開発援助においては、こうした点が十分認識されていないばかりか、民族そのものへの視点が欠けているという認識に基づく。

こうした現状認識の下、本研究は、不平等と差別の是正に向けて開発援助が取るべき基本的な考え方やその方策を提示することを試みるものである。確かに、民族紛争の要因は単一ではなく、そのパターンもさまざまであり、その解決には万全な即効薬があるわけではない。また、民族・マイノリティ集団は、必ずしも単純に被支配・従属関係に置かれた「イノセント」な集団であるわけでもない。また、ある紛争を「民族紛争」とカテゴライズすることは、民族の差異を絶対視することを助長する危険性があるとする見解もある。しかし、民族を「無視」、または「省略する」ことは、実際に民族間の不平等が存在するという事実において困難であるばかりか、そうした不平等の存在についての意識を人々から「消滅」させる危険性を持つ。それは同時にまた、被支配的地位に置かれた民族・マイノリティ集団の境遇と存在そのものを否定することにより、不平等や差別をさらに深く内在化させることになるであろう。今、必要とされているのは、民族を否定したり、避けることではなく、民族集団の存在に正面から向き合い、民族紛争の本質を探り、

より適切な開発援助のあり方を探ることではないだろうか。

以下、第1章では、前半では民族の定義や関連概念との関係を含め、本研究で言及する民族の理論的枠組みを整理し、後半においては、民族と国家との関係、特に国家の民族統合政策を整理・概観する。第2章では、国連人権機関と開発援助による民族・マイノリティ集団に対する取り組みを検討する。第3章では、前半で民族紛争の要因を整理・概観し、後半においては、紛争予防分野における開発援助の新たな支援領域の中から民族集団との関係から配慮・留意が必要な点を整理する。第4章では、行政・立法・司法機構の整備すべてを行うという非常に包括的であった東ティモールにおけるUNTAETの支援を事例として取り上げる。多元的政治制度と非暴力、和解、平和推進への取り組みを検証することで、多様な集団利益や差異を仲裁・調整できる仕組みと民族対立の克服のための手がかりを探る。また、第5章では、民族・マイノリティ集団に対する支援における基本的な考え方とともに、民族・マイノリティ集団の政治参加の促進、選挙支援、和解などに関して留意点と方策を提示する。

本研究は、開発援助における「民族」の視点の不在の現状に対し、開発援助に「民族」の視点を取り込むことへの萌芽的研究との位置づけのもと、その検証・分析の範囲を広くしたため、開発援助の各専門分野と民族問題との関係については、基本的視座を提示するにとどまっている。開発援助の各専門分野と民族問題との関係に関しては、今後更なる議論、研究が進められることを期待したい。

1. 民族をめぐる理論的枠組み

本章においては、前半で民族の定義をはじめ、関連概念との関係など、本研究で言及する民族の理論的枠組みを整理する。また、後半においては、民族紛争の要因と紛争勃発の前提条件を整理・概観する。

1-1 民族の原理

民族 (ethnicity) とは、そもそもどのような集団であろうか。ゼボルド・イサジフ (Wsevolod Isajiw) の研究によれば、主に、社会学と人類学で使われたエスニシティの定義を検討したところ、65の事例のうち、わずか13の事例だけが厳密に定義されていたという。イサジフは、その理由を、「民族 (エスニシティ) の定義が狭すぎて、研究中のエスニック集団に応用できず、あるいは逆にあまりに一般的すぎて、実質的な意味を欠く危険性が常にあるからである」と指摘している¹。さらに、民族をめぐる問題については、人類学、社会学、歴史学、政治学など多様な分野において論じられ、それぞれの分野においてもその定義や扱いは異なってきた。これらのことが示すように民族の定義は決して容易ではない。しかしながら、民族の原理に関しては、主に2つの視点からとらえることができる。一つは、民族とは、自らの意識や自己利益によって主観的に規定されるとする見方 (主観的アプローチ) であり、もう一方は、言語、宗教や慣習などの特性によって客観的に規定されるとする見方 (客観的アプローチ) である。

1-1-1 主観的アプローチ

主観的アプローチは、民族は自らの意識や自己利益によって主観的に規定されるとする考え方である。例えば、1960年代に現在のアフガニスタンとパキスタンで調査を行った人類学者のフレドリック・バルト (Frederik Barth) は、南部と北部に位置するパターン人 (パシュトン人)²との関係から、民族は主観的に規定されるとした。バルトによれば、同質的で血統に基づいた組織をもつ南部の山岳地帯のパターン人にとって、北方スワト地方のパターン人の組織上の形態は、パンジャブ人のそれに近いように見え、彼らの組織形態や価値観とは著しく異なっている。しかし、バルトは、そのように互いに異なる慣習を有するのにもかかわらず、彼らが他者 (非パターン人) との関係においては、パターン人であることを強調することに注目し、民族の特徴とされる言語や宗教や慣習は、それぞれの状況において強調されたり、無視されるなど、主観的に規定されるとした³。

こうしたバルトの理論は、それまで、民族集団の差異は絶対的に存在すると思われていただけに、民族研究に大きな転換をもたらし、これを基に、新たな理論も展開された。その主要な理論の一つに、主観的アプローチの流れを引きつつ、民族は自己利益を求め政治的集団であるとす

¹ Isajiw (1974) pp. 1-2

² パターン人はパシュトンという名称でも知られるイスラム教徒であり、伝統的に農耕と牧畜を生業とする。主に、パキスタンのペシャワールからクエッタにかけて、またアフガニスタンのカブールからカンダハルにかけて居住している。

³ Barth (1969)

る道具論 (instrumentalist approach) がある。例えば、アブナー・コーヘン (Abner Cohen) は、西ナイジェリアのある集団が、ハウサ人のネットワークを用いて短期間で牛の販売に成功したことに注目し、その集団がハウサ人である (になる) のには利益があったからである、つまり、民族とはインフォーマルな政治的利害集団であると主張した⁴。

主観的アプローチは、民族の差異を絶対的としなないことから、民族の差異を絶対的で乗り越えることができないととらえ、それを紛争の要因であるとする言説に疑問を呈するという点では意義がある。しかし、こうした道具論は、主観的な意識や政治的利害のみで民族が成立しうるのかという点に関して疑問を残している。また、同化を強いられてきた民族が、独自の存在として承認されたいと希望することは多々あり、こうした心理面における承認の欲求を政治的利益だけだと判断するのは妥当とはいえないだろう。

1-1-2 客観的アプローチ

客観的アプローチは、主観的アプローチに対して、言語、宗教や慣習などの特性によって民族は客観的に規定されるとする考え方である。客観的アプローチの中でも、原初的特性重視論 (primordialism approach) は、人間が、血縁、言語、宗教、先祖や固有の文化や慣習に原初的な愛着を感じ、それらの保持を願うのは、人間の生物学的な欲求に基づく絶対的なものと見る。ハロルド・アイザックス (Harold Isaacs) は、どの人間集団にも「基本的集団アイデンティティ」 (basic group identity) があると考え、基本的集団アイデンティティとは、人間が生まれながらにして持っているか、生まれた時に身につける「原初的な親近と愛着」から構成されているとし⁵、「基本的集団とは、彼が放棄したいと思う可能性のあるアイデンティティだが、それは誰も彼／彼女からもぎ離すことのできないアイデンティティである」という⁶。

原初的特性重視論は、人々の生活は血縁、言語、宗教、先祖や固有の文化や慣習に根付いていると指摘する。実際、アマゾン地域の小規模の共同体において、1960年代以降、大規模な開発事業が進められ、それぞれの共同体の生活様式が脅かされると同時にそれまでの価値体系を失い、近代社会に適応できずに自殺に追いやられるインディヘナが多い事実は、原初的特性重視論から説明することができる。特に、近代社会との接触が最近まで少なかった小規模の民族共同体であるほど、それらを保持したい、または保持しなければ生きられないという傾向は極めて強くなるといえる。

これに対して、原初的特性重視論が指摘する原初的な愛着としての歴史や神話は、特に国民国家の神話や歴史と同様に、フィクションであるだけでなく、多くは近年において創造されたものであることが証明されており⁷、それらへの愛着を無条件に根源的なものとはいえない。また、こうした特性は計量化されうる性格のものではなく、どのような慣習をある集団が有するかをもって、客観的に民族が存在しうるのかの判断は必ずしも客観的とはいえないだろう。さら

⁴ Cohen (1969)

⁵ Isaacs (1975) p. 42

⁶ Ibid. p. 48

⁷ ホブズボームとレインジャーは、英国やスコットランド、ウェールズの「伝統」といわれるものが、近年において作り上げられたものであることを指摘している (Hobsbawm and Ranger (1983))。

に、民族のアイデンティティを「生物学的ニーズ」に基づくものであると無条件に受け入れるのは、別の言い方をすれば、民族の差異を絶対視することにもなり、それが民族紛争の正当化につながる危険性もある。

ただし、こうした原初的特性重視論が登場した背景が、アジア・アフリカ諸国の新興国民国家の誕生に対する警告でもあった点は留意されなければならないだろう。例えば、人類学者のクリフォード・ギアツ（Clifford Geertz）は、ほとんどの国民国家は多元的・多民族社会であるにもかかわらず、多様な文化や集団の存在とそれらへの原初的愛着を無視して、同質的な国民国家を形成しようとするならば、必然的にその集団を圧迫することになり、本源的な不満を発生させてしまうだろうとの警告をした⁸。こうした論点の背景には、異質性に非寛容的な近代化や同化政策に対する批判があり、この点から原初的特性重視論は、傾聴するに値する点も多い。

1-2 民族の定義

以上における議論を整理すると、民族の成立条件として、自らの意識や自己利益に基づいて主観的に規定されんとする主観的アプローチと、言語、宗教、文化や慣習などの特徴によって客観的に規定されんとする客観的アプローチがある。しかし、前述したように、それ単独では、民族の特性を十分に説明できない。従って、実際には、民族とは主観的、客観的アプローチの両方の側面を有する集団であると整理することができる。

1-2-1 民族の定義

より具体的には、一般的に民族（ethnicity）を特徴づけるものとして次の要素を挙げることができる。

- ①独自の社会的、文化的、経済的、政治的慣習・制度を一定程度保持していること。
- ②同化されるのを望まず、独自の社会的、文化的、経済的、政治的慣習・制度を保持していきたいと希望し、その意思を示していること。
- ③集団の構成員が同じ集団に所属しているという「われわれ意識」を持つこと。
- ④ある一定の領域内において、数世代にわたって、まとまって集団を形成していること、または、その地域に愛着を有していること。

①の、社会的、文化的、経済的、政治的慣習には、共通の神話や歴史、言語、宗教、音楽、住居、服装などが含まれるだろう。実際、神話が民族集団の起源や発展過程、さらに将来の運命を説く社会規範のような役割を果たしているところは多い。また、神話が民族の名称を提示することも多い。さらに、バーター取引などの経済システムやインフォーマルな政治システムも含まれるだろう。

②に関し、同化政策などさまざまな抑圧や、急激なグローバル化の進展の中で、独自の慣習を

⁸ Geertz (1973) pp. 144-145

奪われてしまった民族は多いが、国家や外部の人が「消滅した」ととらえる民族集団においても、独自の文化や制度を保持していきたいと希望することは多い。また、アーバン・インディアンの運動のように、都市部に移民してきた子孫が活発に民族の文化や歴史の復興運動を行うなどの今日的な動きもある。

③の「われわれ意識」を持ち、自らを独自の集団であると自己規定していること、という点に関しては、共通の名称を有するかどうかの一つの判断基準となろう。自らの集団の名称を有していることは、自らの集団と他者を明確に区別していることの一つの表れであるからである。さらに、集団間に肌の色などの身体的特徴や言語の違いなどから、他者からあの集団の一員であると一方的に規定されたり、マジョリティ側に受け入れを拒否されることで、「われわれ意識」が強まる場合もある。

④に関し、民族の神話や価値体系は、自らが居住する土地などの自然環境に密接に結びついていることが多いという点が確認される。この点においては、人々が土地に密着した生業経済を営む生活スタイルが前提にされてはいるが、難民となってしまった民族集団や都市部に出稼ぎに出ている民族集団なども多く、人口の移動がより頻繁に行われる現在においては、民族集団の形成は居住地の境界にとらわれないものになりつつある。

1-2-2 国際機関による民族の定義

では、国連システム、地域機関や国際法において、民族集団はどのように定義されているのだろうか。国連ではマイノリティや先住民族に関する定義やその権利体系に関する調査研究とその実施に関する検討が、1960年代以来行われ、現在、国連システムと国際法においては、先住民族 (indigenous peoples) とマイノリティ (minorities) が国際法の主体として認知されている。そうした定義と権利体系が確立された背景については第2章で触れることとするが、ここでは、そうした権利体系ができる基礎となった主な定義を紹介する。

(1) マイノリティの定義

マイノリティに関する基礎研究として最も知られたものとしては、当時の国連差別防止・少数者保護小委員会 (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) (以下、人権小委員会) の委員で、1967年にマイノリティの権利に関する研究を行う特別報告官 (Special Rapporteur) として任命されたフランシスコ・カポトルティ (Francesco Capotorti) による研究がある。カポトルティは、1977年に提出した最終報告書『民族的、宗教的、言語的マイノリティに属する者の権利に関する研究』 (*Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*) の中でマイノリティを以下のように定義している。

「一国においてその他の住民より数的に劣勢な集団で、非支配的 (non-dominant) な立場にあり、その構成員は一当該国の国民であるが一国民の残りの人たちと異なった民族的 (ethnic)、宗教的または言語的特徴を有し、かつ、自己の文化、伝統、宗教または言語を保持することに対して、連帯意識 (a sense of solidarity) を、黙示的 (implicitly) であるにせよ、示しているも

の⁹」

また、上記のカポトルティ報告を受け、1985年に人権小委員会に提出された報告書の中で、デシェーヌ (J. Dechenes) は、マイノリティを以下のように定義している。

「一国において、数的な少数派を構成し、非支配的 (non-dominant) な立場にある市民の集団であり、多数派とは異なる民族的 (ethnic)、宗教的及び言語的特徴を有し、互いに連帯意識 (a sense of solidarity) を持ち、黙示的 (implicitly) であるにせよ、多数派 (majority) との関係において事実上 (in fact)、法的 (in law) な平等の達成を集団の意思として示していること¹⁰」

また、長年マイノリティの問題についての活動を行ってきたロンドンに本部を置くNGOであるマイノリティ・ライツ・グループ (Minority Rights Group International) は、マイノリティを以下のように定義している。

「マイノリティとは、(多くの場合、国家内において数的な少数派を構成するが) 必ずしも数的に少数派を構成するとは限らないが、非支配的 (non-dominant) な地位にあり、多くの場合差別を受け、周縁化 (marginalized) され、その結果、教育やその他のさまざまな機会へのアクセスが制限されている民族的 (ethnic)、宗教的及び言語的共同体 (communities) である。その基準においては自己規定 (self-identification) が重要となる¹¹。」

ここでは、数的な少数派や非支配的な地位にあることだけでなく、差別と周縁化によって機会が制限される点を確認されている。重要な点は、数的に少数派とされるのみでなく、権力関係において被支配的な地位とされる点である。

また、ヨーロッパの安全保障機関である、欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) をはじめ、欧州の地域機関は上記の国連システムが指すマイノリティとして、national minorityを使用している。早くから、一つの国民 (nation) が国家 (state) を形成するという「国民国家」体制が確立されつつあったヨーロッパでは、この原則から漏れる、つまり国家の主体とならない民族集団は、第1次大戦後のパリ講和会議において、racial or national minorityと呼ばれ、国際法の主体として認められることになった¹²。戦後の国連体制においては、nationalが独立を想起させるという発想から、national minorityという呼び名は敬遠されたが、こうした歴史的背景からOSCEをはじめとするヨーロッパの機関では、現在でもnational minorityが使用されている。その意味は、独立の志向性を含むわけではなく、国連で使用されているマイノリティとほぼ同義である。

⁹ Capotorti (1977)

¹⁰ Deshênes (1985)

¹¹ Janet (2002) p. 9. 括弧内は筆者による補足。

¹² 岡本 (2002)

マイノリティの定義においては、以下の要素が共通点として確認される。

- ①被支配的な地位にあること。
- ②独自の民族的、言語的及び宗教的な特徴を有する集団であること。
- ③その基準では、自己規定が重要となること。

(2) 先住民族の定義

先住民族に関する定義を含む基礎研究と、その権利体系を示したものとしては、国連人権小委員会の特別報告官であったホセ・マルチネス・コーボ（Jose R. Martinez Cobo）による『先住民に関する差別問題の研究』（*Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*）と、「独立国における先住・部族民族に関するILO169号条約（the ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, No.169）」（以下、ILO169号条約）が最もよく知られている。のちに、国連の先住民族に対する政策の基礎となった同研究において、マルチネス・コーボは、先住民族を以下のように定義している。

「先住共同体（communities）、人民（peoples）及び民族（nations）は、侵略され、植民地社会となる以前に自己の生活領域において発達した歴史的連続性（historical continuity）を有し、自己の領域あるいはその一部で、現在優勢（prevailing）である社会において他の部分と自己を異なるとみなす者である。彼らは現在、社会の中で非支配的地位に位置づけられ、先祖伝来の領域（territories）またはその一部とエスニック・アイデンティティを、自身の文化様式、社会制度及び法制度に従って維持し、発展させ、将来の世代に伝えることを決意している、連続した存在としての人民・民族（peoples）である¹³。」

また、先住民族の権利保障を規定したILO169号条約（1989年）は、その第1条で、適用範囲を以下のように規定している¹⁴。

BOX 1-1 ILO169号条約 第1条

第1条 この条約は、次のものに適用する。

第1項 (a)独立国における部族民（tribal peoples）であって、その社会的、文化的及び経済的な条件が、その国民社会の部門と異なり、かつその地位が全部又は一部それ自身の慣習もしくは伝統、又は特別の法律もしくは規則によって規律されている者。(b)独立国における民族（peoples）であって、征服もしくは植民地化（colonization）または現在の国境が画定されたときに、その国又は国の属する地域に居住していた住民の子孫であるために先住民族とみなされ、かつ、法律上の地位のいかんを問わず、自己の社会的、経済的、文化的及び政治的制度の一部又は全部を保持している者。

第2項 先住民族又は部族民としての自己意識（self-identification）が、この条約の規定が適用される集団を決定するための根本的な基準とみなされるべきである。

第3項 本条約でのpeoplesという用語の使用は、国際法においてこの用語に付される権利に関し何らかの意味合いを持つものと解釈されてはならない。

¹³ Martinez Cobo (1987)

¹⁴ 訳は、トメイ・スウェプトン（2002）苑原・青西・狐崎訳を参考にした。

コーボアの定義が、侵略され、植民地社会となる以前に歴史的連続性を有した集団であると、先住民族を定義したのに対し、ILO169号条約では、植民地化や侵略のみでなく、「現在の国境が画定されたときに、その国又は国の属する地域に居住していた住民の子孫であるために先住民族とみなされ」とし、より広く先住民族を定義している。また、これらの定義で確認される要素以外では、先住民族と土地とのつながりが強調されることも多い。マイノリティとの違いについては、植民地化または近代国家の領土画定によって被支配的な地位に位置付けられる点がある。

先住民族の定義においては、以下の要素が共通点として確認される。

- ①植民地化、侵略または近代国家の領土画定によって被支配的な地位に位置づけられること。
- ②自己の社会的、経済的、文化的及び政治的制度の一部または全部を保持していること。
- ③その基準では、自己規定が重要となること。

国際法上、マイノリティと先住民族は、別々の主体として認知されており、前者に関する法体系を示す主要な文書としては、1992年に採択された「民族的、宗教的、言語的少数者に属する者の権利宣言 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities)」(以下、マイノリティ権利宣言)があり、後者に関するものとしては、1994年に人権小委員会で承認された「先住民族の権利に関する国連宣言草案 (the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)」(以下、先住民族の権利宣言草案)がある。マイノリティの権利と先住民族の権利に関する主な違いは、先住民族が植民地化又は現在の国境の画定によって被支配的な地位に位置づけられた点において、先住民族は自己決定権 (the right to self-determination) を有するとされることである¹⁵。

従って、その権利体系は異なるが、人権小委員会の委員で、長年先住民作業部会 (Working Group on Indigenous Populations) の議長を務めたエリカ・イレヌ・ダイス (Erica-Irene Daes) も指摘するように、先住民族とマイノリティは、論理的にも法的にも多くの共通点を有し、先住民族はもし望めばマイノリティの権利を享受できるとされている¹⁶。

1-2-3 定義に関する考え方

以上において、マイノリティと先住民族に関する定義を述べたが、マイノリティ権利宣言にも、先住民族の権利宣言草案にも、それぞれマイノリティと先住民族に関する定義条項はない。それには、大きく2つの理由がある。第1は、マイノリティや先住民族とされる集団の多様性である。多様である故に、定義が厳密であればあるほど、そこから排除される集団を生じさせてしまう危険性への配慮である。元 (1999) が指摘するように、マイノリティ権利宣言において、マイノリティに、民族的、宗教的、言語的 (national or ethnic, religious and linguistic) という4つの形容詞が冠せられたのも、やはり適用範囲を広く設定する意図があったと推測できる。

第2は、定義の規定自体における権力関係への配慮である。例えば、先述のマルチネス・コー

¹⁵ マイノリティと先住民族の定義やその法体系の違いに関する国連文書としては、E/CN.4/Sub.2/2000/10がある。

¹⁶ Janet (2002) p. 11

ポー報告官も、国際的な行動がおこされるためには、一定程度の定義が必要であるとその必要性を認めながらも、定義を決定する力自体が権力関係に左右される可能性を指摘し、「定義の問題は、先住民族共同体それ自身に委ねなければならない問題である」と結論づけている¹⁷。さらにいえば、先住民族の間には、定義条項が国家によって恣意的に使用されるのではないかという懸念が根強い¹⁸。また、こうした見解はマイノリティの定義に関しても同様である。例えば、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR）」（以下、自由権規約）に関する監視機関である規約人権委員会（Committee on Human Rights）は、マイノリティの権利を規定した第27条の適用に関する見解を示した「一般的見解23（General Comment 23）」で、「民族的、宗教的、言語的マイノリティが存在するか否かの判断は、国家に委ねられるものではない¹⁹」との見解を示している。

こうしたことから、マイノリティ権利宣言の作業部会は、定義条項がなくとも宣言の保護対象は明らかで、宣言は完璧に機能できるとの立場をとっている²⁰。また、国連事務官であるザヤス（Zayas）は、この点について、「正確な定義は必要ない。答えは90%以上分かっているものであり、残る問題については、司法機関の先例を含めた政府および政府間の実行によって、最終的な回答が与えられることになろう」と述べている²¹。

また、OSCEでもマイノリティの定義はたびたび議題に挙がったが、OSCEの初代マイノリティ高等弁務官（High Commissioner on National Minorities: HCNM）を務めたマックス・ファン・デル・ストール（Max van der Stoel）は、定義に関して、「マイノリティの存在は事実であって、定義の問題ではない。（略）実際、私は、マイノリティが存在することを知っている。（略）また、1990年に採択された『コペンハーゲン文書』（Copenhagen Document）で確認されたように、マイノリティに属するか否かは個人の選択の問題である」との見解を述べている²²。また、ヨーロッパにおいてマイノリティの権利を直接的に規定する「マイノリティ保護のための枠組み条約（the Framework Convention for the Protection of National Minorities）」（1995年）もマイノリティの定義を設けていないが、その理由として、「現段階では欧州審議会全加盟国の一般的支持を得られるような定義に達することは不可能という認識に基づいて、現実的なアプローチをとることが決定された」と説明されている²³。このように、国連やOSCE、欧州審議会ではマイノリティや先住民族に関する厳密な定義はなくとも、マイノリティや先住民族の権利は保障し得るという見方が有効である。

1-2-4 定義と関連概念の整理

以上の議論を踏まえ、本研究における民族に関する定義を整理したい。人類学、社会学、政治学等では、ethnicityをエスニック集団と訳するのが一般的であるが、本研究は、開発援助が民族

¹⁷ Martinez Cobo (1987)

¹⁸ また、定義の問題が、マイノリティの権利基準設定に消極的な政府によって作業を遅延させるための戦術上の手段として利用された側面も指摘されている（元（1999）p.60）。

¹⁹ General Comment 23, UN Human Rights Committee

²⁰ 元（1999）p. 60

²¹ 窪（2000）p. 190

²² OSCE, www.osce.org/hcnm/mandate/

²³ 窪（2000）p. 190

やエスニック集団と呼ばれる集団に対して、より適切で、実質的な支援を行うための研究との位置付けから、分析的概念であるエスニック集団ではなく、より日常的に使用されている民族、または、民族集団と訳すこととする（ただし、引用する文章において、エスニック集団が使用されている場合には、そのまま引用する）。また、開発援助が民族集団にかかわる際には、特に差別や周縁化に対する支援が重要となると考えることから、本研究では、特に周縁化された民族集団を中心に扱うこととする。また、国連システムや他の援助機関における支援との整合性を高めるために、前述の民族に関する定義を念頭に置いた上で、特に断らない限り、先住民族とマイノリティを別々の主体として扱うこととする。議論の促進のために、マイノリティに関しては、周縁化という開発援助を考える上で重要な点を示しているマイノリティ・ライツ・グループの定義に、先住民族に関しては、ILO169号条約の定義に従うこととする。しかし、マイノリティも先住民族も差別や周縁化という点において多くの共通点を有し、また、厳密に区別できない場合もあり得ることから、その対象となり得る集団を排除する危険性を避けるため、かかる定義を絶対とはしないこととする。

次に、nation、peoples、race、tribeといった関連概念をその訳語とともに、特に本研究で扱う国連システムとヨーロッパの地域機関での使用法との関係において整理したい。nationは、「国民」「国家」「民族」の意味を持つ多義的な概念であるが、それが使用される文脈に従って訳すこととする。ヨーロッパのマイノリティを指す際に使用されるnational minorityについては、前述したように国連で想定されているminorityとほぼ同義であるので、マイノリティと訳す。peoplesは「人民」や「民族」の意味を持つが、これもそれが使用される文脈に従って訳すこととする。

また、race（人種）も民族と並んで頻繁に使われる用語である。人種は、生物的な特性を示す用語として用いられてきたが、実際には、不連続で明確な生物的な違いはほぼ存在せず、また、人種的優越思想とそれに基づく差別を生むことになった。こうしたことから、国連においても人種的特性とされるものに対する疑問が挙がり、のちに国連で使用される人種概念は生物的な意味にとどまらず、民族なども含む広い概念として使われることになっていった。例えば、「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約（International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD）」（以下、人種差別撤廃条約）における人種概念は、「人種、皮膚の色、世系（descent）又は民族もしくは部族的特性」とされており²⁴、本研究でもこれに従うことにする。また、tribe（部族）も、民族と並んで使われることのある用語であるが、一般的には民族の下位集団を指す概念として、または、アジアやアフリカなどにおける民族（ethnicity）を指すときに使われることがある。国連では、生物的特徴のみでなく、文化的、歴史的特徴をも含む概念とされ、当初は、従来の狭義の人種概念への懸念から、1950年以降に導入された概念である²⁵。ILO169号条約において、indigenous peoplesと並び、tribal peoplesが使用されているのも、こうした考え方があったものといえる。しかし、文明や発展の遅れた集団という否定的なニュアンスが伴うため、最近ではあまり使用されない。また、種族と訳されることも

²⁴ 第1条第1項

²⁵ 窪（2000）p. 187

あるが、本研究では部族と訳すことにする。

1-3 民族と国民国家

前述したバルトなどの民族をめぐる理論は、1960年代以降に発展してきたものであるが、冷戦崩壊後のユーゴスラビアなどにおける民族紛争の勃発は、1990年代以降の民族問題をとらえ直す必要性を改めて提起した。1960年と現在との民族をめぐる状況の主要な違いの一つに、国民国家体制の浸透がある。1960年以降、ほとんどのアジア・アフリカ諸国は独立を果たし、現在世界にはおよそ200の国家が成立している。そうした事実を民族の視点からとらえ直してみると、世界中に4000から5000存在するといわれる民族集団は、現在いずれかの国家に取り込まれており、民族・マイノリティ集団に多大な影響を与えている。従って、本節においては、国民国家の成立が民族・マイノリティ集団にどのように影響を与えたのかについて概観したい。

1-3-1 国民国家 (nation-state) としての近代国家

近代国家は、身分制に基づく絶対君主制支配から脱却し人民主権に基づく平等を求めるリベラルな思想のもとで確立され、その起源は、1648年のウェストファリア条約によって、国際的に認知された国家主権にあるとされる。人民主権を求めた米国の独立革命やフランス革命による新国家誕生においては、主権の行使主体である「人民」は、国家の領域に属する者で、新しい市民社会と人民主権・自由・平等という政治理念に賛同し、支持する者とされ、「人民」は有産階級とされた「市民」とほぼ同義的であり、文化や言語の共通性といった特質は、当初あまり強調されなかった²⁶。

しかし、工業化・資本主義の効率的発展と行政管理の効率化のために、共通言語が求められ、軍事防衛の観点と、工業化により伝統的な地域共同体を失った住民に対して、精神的な拠り所としての役割を果たす国民の文化や祖国愛の強化が求められ、国民は、同質の文化と言語を有する集団であるべきだとする観念が発達していく。また、フランス革命の理念は普遍的であり、周辺諸国民を旧体制から解放することもフランス人の使命としていたことから、ナポレオンのヨーロッパ征服は正当化されたが、ドイツやイタリアにとって、それはフランスによる支配と抑圧でしかなく、フランスに対抗するためにそれまでの領邦国家を国家として統合するための、共通の言語、歴史、文化といった国家のシンボルが求められていった。アンソニー・スミス (Anthony Smith) は、こうした国家の性格を「国民を構成することは、ナショナリズムと同様に、ある特別な種類の文化的人造物である。」と述べ²⁷、ナショナリズムの研究で知られるベネディクト・アンダーソン (Benedict Anderson) は、近代国民国家を「想像の共同体」(imagined community) と表現している²⁸。

²⁶ 関根 (2000) pp. 91-97

²⁷ スタヴェンハーゲン (1995) p. 91

²⁸ Anderson (1991)

1-3-2 国家の民族統合政策

では、国家の民族統合政策はどのようなものであったらだろうか。それは、大きく分けて物理的抹殺 (genocide)・排除 (exclusion)、強制隔離 (segregation)、同化 (assimilation) の3つに分けることができる。

物理的抹殺の20世紀における典型例の一つは、グアテマラである。グアテマラでは、「国民文化」から排除される先住民族の存在自体が国家の発展の「障害」であるという言説をも生み出し、つい最近の1980年代までその「障害」と見なされた先住民族を消滅させるために、マヤ民族の共同体を根こそぎ破壊することを目的としたジェノサイドが行われていた²⁹。

強制隔離は、特に1970年代まで、北米やオーストラリアで典型的に見られた。当初は、基本的には先住民族に対する虐殺が放置されたが、後に、先住民族の子供達を教育・訓練するための施設に強制的に隔離する隔離政策がとられていく。それは、子どもを親元から隔離することで、「野蛮な」文化から断絶させ、「文明開化」されることこそが最適な「保護」だとする白人社会への強制同化を前提とするものであった。しかも、先住民族の多くは、白人社会に同化したとしても、決して平等には扱われず、差別から逃れることはできなかった。

最近では、以上のような極端な例は少なくなっているが、いまだにほとんどの国は同化政策を前提としている。同化政策は、政治権力ばかりでなく、教育制度や言語政策、そして宗教もコントロールし、マイノリティ集団を同質の「国民」に強制的に同化させようとする政策である。ここでは、マイノリティ集団の母国語の使用を禁止したり、独自の文化や慣習などを否定することによって独自の民族集団としての存在自体は否定される。例えば、イラク、トルコ、シリアにまたがって居住するクルド人は、それぞれの国でその存在を否定され、特にトルコでは「山岳トルコ人」(mountainous Turks) と呼ばれてきた。スーダンでは、同様の理由でヌバ (Nuba) 人³⁰ と呼ばれる南部の非イスラム系民族にも、イスラム法が強要されてきた。旧ユーゴスラビアのアルバニア人は、長年セルビア人によってやはりアルバニア語の使用を禁止された。また、スラブ系が多数派を占めるブルガリアでは、共産主義支配下の1989年まで、トルコ系マイノリティは名前をスラブ系のものに変えることを強制され、公共の場でトルコ語を話すと罰金を科せられた³¹。さらに、トルコ系の地名までもがスラブ系の地名に変えられてきた。

多数派国民は、言語や文化、歴史を否定されている人がいることさえ気づかないことが多いが、「国民文化」は、異なる文化的アイデンティティを持つ人々にとっては、日常的に無言の圧力として働く。それは時に、アイデンティティを崩壊させ、劣等感や無気力を生み出し、アルコール依存症や自殺を生む原因となってきた³²。

²⁹ 1960年以降、36年間にわたって続けられた紛争は、20万人を超える死者・行方不明者を出したが、その大半はマヤ民族であった。特に、1981~1982年には「焦土作戦」のもと、軍部によってマヤ民族に対する無差別な殺戮が遂行されたが、1982年の8ヵ月という短期間でその死者は7万5千人にも及んだ(歴史的記憶の回復プロジェクト編 (2000))。

³⁰ スーダン中南部ヌバ山地一帯に居住する先住民族。推定人口は50万人。生業は、家畜飼育を伴う畑作農耕民で、北部政府軍と南部スーダン人民解放軍・解放運動に挟まれる形で内戦の影響を受け、また、イスラム化の圧力に伝統文化が危機にさらされている。

³¹ Gurr (1993) pp. 46-47

³² Daes (2001)

このように、近代国家は平等を求めるリベラルな思想から成立し、当初その構成員である国民は、政治的理念を等しくする者と見なされていたにもかかわらず、民族的・文化的に同質な「国民形成」(nation-building)を行い、法的領域である国家と国民を一体視する「国民国家」(nation-state)体制が確立されていった。ウォーカー・コナー(Walker Connor)は、他集団の存在を否定するような体制を、「国民形成」(nation-building)ではなく、「民族崩壊」(nation-destroying)であると表現しているが³³、実際、国民国家の確立は被支配民族・マイノリティ集団の存在自体を否定するものであった。

現在、ほぼすべての世界中の民族・マイノリティ集団は国民国家体制に取り込まれている。ジョン・ブルーリー(John Breuilly)は、「不幸にも、国家から排除された人間は、理論的にも実際上でも『人』ではなくなる」と述べ³⁴、民族集団の一員も国民国家体制から自由ではないことを皮肉まじりに表現している。これは、前述した主観的アプローチが想定するような、自己の意識や自己利益に基づく選択は国家に取り込まれることにより、制約を受けることを意味している。同化政策下では、公的領域における民族的アイデンティティは明確に否定され、また、国境をまたがって居住する民族・マイノリティ集団が、複数の国に分かれて取り込まれた場合、それぞれの国における法や政策によってその生活環境は大きな影響を受ける。従って、民族・マイノリティ集団を検証する上では、国家がそうした集団に対して与える影響を踏まえることが不可欠である。

1-3-3 多文化主義・自治

近年では、「同化政策」に基づくこれまでの国民統合政策ではなく、民族・マイノリティ集団の多様性を認めながら、社会統合を目指す多文化主義(multi-culturalism)や自治(autonomy, self-government)が模索されている。関根(2000)は、多文化主義をシンボリック多文化主義、リベラル多文化主義、コーポレート多文化主義、連邦制多文化主義、分断的多文化主義、分離・独立主義多文化主義の6つに類型化しているが³⁵、多文化主義に関しては、関根の整理を基に一般に多文化主義と呼ばれている、①リベラル多文化主義、②コーポレート多文化主義、③連邦制多文化主義／地域分権多文化主義の3つと自治について概観したい。

(1) リベラル多文化主義

リベラル多文化主義は、私的領域における文化的多様性は認めるが、公的領域では認めず、マイノリティは、市民生活や公的生活では主流国民社会の言語を使用し、主流国民社会の社会慣習に従うべきだとする。このアプローチでは、公的生活空間における人種差別は禁止され、隔離的な同化は強制されないが、社会参加への「機会の平等」さえ確保すれば、差別や不平等構造はなくなると考える。よって、マイノリティや差別された民族集団への公的援助は見られず、基本的にはマイノリティの自助努力が期待される。しかし、多様性の承認はあくまでも、私的空間に限

³³ Connor (1994) p. 42

³⁴ Breuilly (1993) p. 369

³⁵ 関根 (2000) pp. 50-59

られ、「平等」もマジョリティの価値観と制度によるものであり、基本的には同化主義を前提とするものといえる。

(2) コーポレート多文化主義

コーポレート多文化主義は、リベラル多文化主義があくまでもマイノリティの自助努力を前提としているのに対し、マイノリティや差別された集団が、社会参加を目指す上で、不利な立場にあるとの認識に立ち、財政的・法的支援を認める「結果の平等」を目指す考え方である。コーポレート多文化主義では、公的領域でも多言語放送や多言語による公的文章の作成、多言語・多文化教育が保障される。さらに、マイノリティの就職や教育機会を積極的に支援するアフターマティブ・アクションも実施される。

(3) 連邦制多文化主義／地域分権多文化主義

連邦制多文化主義／地域分権多文化主義は、民族集団の住み分けがある地域で採用されやすい。連邦制多文化主義では、各地域・共和国が政治的、法的に平等に扱われ、連邦議会における議員の数も人口に比例して算出されながら、各地域・共和国内で言語、文化、社会制度などの独自性を維持できるとされる。しかし、共和国内の議会での議決が多数決方式では常にマイノリティが不利になるという欠点を持つ³⁶。また、連邦制の構成単位と民族の居住地域がほぼ一致し、民族間関係が緊張状態にある場合には、その州や共和国の権力強化に関心が向かう傾向があり、連邦全体の政治秩序の追求が軽視されることが指摘されている。例えば、旧ユーゴスラビアでは、各共和国内における多数派民族は、少数派民族の同化や排除を通じて領内の民族問題を「解消」しようとしたことが指摘されている³⁷。従って、連邦制はそれのみでは民族紛争を予防する制度とはならず、連邦制が十分に機能する条件として安定した民族間関係が必要とする意見もある³⁸。こうした欠点を補うために、北アイルランドでは、議長、第一首相の選出、予算案の作成など重要事項が採択される際には、ユニオニストとナショナリスト双方の多数の合意を必要とする「パラレル・コンセント」方式や、閣僚ポストを多数派が独占できない「セーフガード」を採用することによって、自治とマイノリティの権利擁護を両立させることが試みられている³⁹。

また、連邦制を採用せずに、地域分権を強化する場合は、地域分権多文化主義と呼ばれる。

(4) 自治・自律

先住民族には、自らの発展を自由に追求する手段として高度な自治が与えられるとされる。こ

³⁶ この点における欠点を早くから指摘したものにレイプハルトがいる。レイプハルトは、多極共存型民主主義モデル (consociational democracy model) を提示し、大連合 (連立政権)、相互拒否権、比例制原理、区画の自立性と連邦制といったメカニズムを活用することで、言語、宗教、民族などが異なる集団の政治的発言を認めつつ、かつ民主的な政治の枠組みが維持できるとした (レイプハルト (1979))。

³⁷ 1991年2月の時点ですでに、6共和国のうち、連邦制維持を主張するのは、セルビアとモンテネグロのみであり、他のスロベニア、クロアチア、ボスニアとマケドニアは独立を求めている (月村 (2000) pp.103-104)。

³⁸ 月村 (2000) p. 103

³⁹ 分田 (2000) p. 31

れは、時にautonomy、self-government、self-ruleと呼ばれ、その形態は多様であるが、その根底にある考え方は、先住民族が経済的、政治的、社会的、文化的領域における自らの社会の運命に関して選択し、実行するという考え方である。例えば、ボリビアでは、民族問題局（SAE）が、先住民族に関するいかなる行動、計画であれ、各民族集団の代表から構成される先住民族諮問委員会に協議することを約束している⁴⁰。コロンビアでは、1991年憲法で「先住民族の領域に関する権利」および「自治（self-government）および天然資源を管理する権利」が規定され、先住民族の領域が県や郡などと同等なものとして認定され、先住民族の領域の自治を暫定的に行う評議会は、領域における土地利用を適切に行い、天然資源の保全および公共投資を促進する任務を負っている⁴¹。また、ノルウェーでは、スカンジナビア諸国の先住民族であるサーミ（Sami）人⁴²による議会（The Sami Parliament）が設置され、ノルウェー国家の補助諮問機関として、その決定が尊重されている。

以上においては、民族の定義と国際機関による定義、関連概念、国家の民族統合政策を概観してきた。民族集団は国民国家の確立と、特に同化政策によって大きな影響を受けてきた。従って、民族集団を考える上においては、国家の政策による影響を踏まえることが重要である。依然多くの国がこの同化主義を前提にしているが、民族・マイノリティ集団の多様性を認めながら、社会統合を目指す多文化主義や自治政策も紹介した。民族・マイノリティ集団の権利の保障は、第一義的には当該国の国家の政策によって保障されるべきものであり、開発援助もそうした多文化主義、自治政策を促進するものである必要があるだろう。

⁴⁰ トメイ・スウェプストン（2002）p. 54

⁴¹ Ibid. p. 57

⁴² 北欧3国およびロシア・カレリア共和国に生活する先住民族。人口は推定で7万人。伝統的な生業は、狩猟・漁労・トナカイ飼育。1950年代から「北欧サーミ評議会」（Nordic Sami Council）を組織するなど、国際的な民族運動を展開してきた。北欧諸国においては大きな政策転換が行われている。

2. 開発援助と民族問題

近年、特に1990年代以降、ユーゴスラビアなどにおける民族紛争の勃発を受け、民族問題はあらためて重要な国際問題として注目され、国連をはじめとする国際社会は、ようやく民族問題やこれまで民族紛争の予防について、本格的に取り組もうとしている。しかしながら、民族問題は国際社会が取り組むべき重要な課題として、認識されなかったばかりか、つい1960年代まで一般的に少数民族は自然に消滅すると考えられていた。従って、本章では、前半において国連が民族問題をどのように扱ってきたのかを概観し、後半においては、開発援助機関の民族問題への取り組みを整理・概観することとしたい。

2-1 民族問題の歴史的背景

2-1-1 国民国家体制の確立

民族問題は古い問題でもある。ここで古いというのは、ヨーロッパにおいて近代国家体制が確立され始めたころから、国家内においてマイノリティに転じてしまう集団の取り扱いについて、すでに議論がされていたという意味においてである。ドイツ国内の新教・旧教の宗教戦争に外国勢が加担した30年戦争の終結条約であったウェストファリア条約（1648年）は、一般的に、主権国家を唯一のアクターとし、国家主権と内政不干渉原則を絶対的な規範とする現在の近代国家体制の基盤を創設したとされている。マイノリティ保護という視点で注目されるのは、このウェストファリア条約において、例外的事項ではあるが、この時点においてすでに宗教の自由を規定すると同時に「宗教的マイノリティ」の権利保護が明記されたことである。ナポレオン戦争後のウィーン講和最終議定書においては、ポーランドがロシア、オーストリア、プロシアの統治下に置かれたことから、議定書にはそれぞれの国におけるポーランド人に関する権利が含まれ、各国が適切だと思ふ範囲においてという限定つきではあったが、議会と政府機関にポーランド人の代表を送ることを保障するという条項があった⁴³。

それまでオスマン帝国の一部であったバルカン半島とその周辺国が帝国の衰退によって独立を求める段階になると、1878年のベルリン会議において、フランス、イギリス、ロシア、ドイツ、オーストリアといったヨーロッパの大国は、ルーマニア、セルビア、モンテネグロ、ギリシャ、ブルガリア（ただし1908年までは属国）に対し、独立を承認する条件として、宗教的および民族的マイノリティ（religious and national minority）の権利保護を義務づけた⁴⁴。ヨーロッパの大国がこうした条件を課したのは、倫理上寛大な立場をとることに積極的であったというよりは、バルカン半島での民族紛争の勃発が、ヨーロッパ全体の安全保障を脅かす可能性を認識していたからであった。

しかし、その不安は、1914年の夏に現実のものとなり、マイノリティを国際的に保護することは、第1次大戦後の秩序形成の重要な課題の一つとして再浮上した。

⁴³ クラズナー（2001）p. 56

⁴⁴ Ibid. p. 58

2-1-2 国際連盟とマイノリティ

これを受け、当時の米国大統領ウッドロー・ウィルソン（Woodrow Wilson）は、1918年1月に、第1次大戦後の平和を再構築することを目的に、14カ条の平和原則を発表した。平和原則は、国際平和機構の設立、軍備縮小とともに、植民地問題の公平な解決としてヨーロッパ諸国民の民族自決（self-determination）を謳った。それは、第1次世界大戦の終結後、敗戦国であるオーストリア・ハンガリー帝国、オスマン・トルコ帝国の解体と新国家の誕生によって生じるマイノリティ集団の保護は国際平和の安定にとって不可欠であるとの認識からであった。

翌1919年の1月に開催されたパリ講和会議では、フランスやイギリスによる抵抗によって、ウィルソンの平和原則の精神はかなり歪められたが、講和会議では、マイノリティ（racial or national minority）が、国際法の新しい主体として正式に認められるようになるなど⁴⁵、後の国際連盟体制におけるマイノリティ保護へ向けて大きな基盤を築いた。

1919年に設立された国際連盟下においては、マイノリティ保護は、「国際的関心義務」（obligation of international concern）とされ、第1次世界大戦の敗戦国と中欧の新興国家においてマイノリティの保護を義務づける条約が整備された。さらに、国際連盟の事務局においては、マイノリティの権利を処理する部署が設けられ、マイノリティに対する迫害が行われた場合は、常設国際司法裁判所（Permanent Court of International Justice: PCIJ）に提訴できる制度も整備された。例えば、常設国際司法裁判所は、アルバニアのマイノリティに対する学校教育において、「マイノリティは、他国民と完全な平等な地位に置かれ、民族的特徴を保持するに適切な手段がとられ、実効的かつ真正な平等を与えられる」との勧告的意見（1935年）や、ドイツ系マイノリティの土地を国有化し、マイノリティ住民を追放したポーランドの措置は、国際義務違反であるとの勧告的意見（1923年）を述べている⁴⁶。そのほかには、マイノリティ学校への入学の権利、マイノリティの国籍などに関する争訟を扱った⁴⁷。しかし、ナチス・ドイツによる、チェコスロバキアのズデーテン（Sudeten）地方の併合など、周辺国におけるドイツ人マイノリティの救済が軍事侵略や拡張の口実として利用されたことから、国際社会は、マイノリティを扱うことを躊躇するようになった。

2-2 国際連合以降：差別問題としての民族問題

2-2-1 人権機構の発展

1945年6月に設立された国際連合下において、マイノリティの権利保護は、一見その重要性を落としたかに見えた。国連憲章は、第1条において、国連の目的を、「国際の平和及び安全を維持すること」とし、「そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること並びに平和を破壊するに至る虞のある国際的紛争又は自体の調整」とする一方で、マイノリティの保護については一言も触れていない。国際社

⁴⁵ 岡本（2002）p. 2

⁴⁶ 田畑・高林編（1997）pp. 747-748

⁴⁷ Ibid. pp. 744-748

会は、ナチス・ドイツがマイノリティ保護を名目に第2次世界大戦への道を進んだことから、マイノリティ保護を扱うことを躊躇したのであった。国際連盟において、マイノリティ保護は極めて平和と安全にかかわる国際的関心事として認識されていたにもかかわらず、国家主権（state sovereignty）と領土保全（territorial integrity）の原則によって国家の分裂は防止できるとされ、さらに、内政不干渉原則によって、マイノリティ問題は内政問題に転じた。

しかし、国連総会は、国連憲章採択と同時に、「マイノリティの将来に無関心でいるわけにはいかない」とする決議217C（Ⅲ）を採択し⁴⁸、1946年に、国連憲章第68条に基づき、経済社会理事会（Economic and Social Council）の下に人権委員会（Commission on Human Rights）を設置し、人権委員会の任務に「国際人権章典」（International Bill of Human Rights）の起草や、市民的自由に関する規約の起草などとともに、マイノリティの保護と人種、性、言語あるいは宗教による差別の禁止を含めた⁴⁹。人権委員会は、続けて1947年には、個人資格の人権専門家から構成される差別防止・少数者保護小委員会（Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities）をその下部組織として設立するなど⁵⁰、マイノリティ保護のための道を残したが、その背景には、第2次世界大戦が終結し、ドイツ領内および占領地におけるユダヤ人に対する虐殺が明らかになるにつれて、マイノリティ保護の重要性が再び確認されたことがあった。

2-2-2 基準設定

国連における民族・マイノリティ分野に対する取り組みは、こうして人権分野において行われることになり、当初の取り組みは其中でも人権機構の特徴的な活動の一つである基準設定（standard-setting）に見て取ることができる。基準設定とは、各国が遵守すべき人権規準を国際的に設定し、宣言として採択し、さらにそれを条約化する活動であるが、宣言として最も知られたものに、世界人権宣言があり、これを条約化したものに、1966年に採択された表現の自由や結社の自由等を規定した「市民的及び政治的権利に関する国際規約（International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR）」（以下、自由権規約）と労働者の権利や社会保障の権利等を規定した「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR）」（以下、社会権規約）の2つがある。国連の民族・マイノリティへの取り組みは、これらの宣言と規約の採択にさかのぼることができる。以下においては、これらの宣言、規約が採択される過程において、民族問題がどのように扱われ、また、宣言が採択されるにいたったのかを概観してみたい。

⁴⁸ 岡本（2002）p. 3

⁴⁹ 人権委員会の任務として、ほかには女性の地位、情報の自由と類似の問題に関する国際宣言または規約の起草、人権に関するその他のあらゆる事項への対処が規定された。

⁵⁰ 差別防止・少数者保護小委員会（Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities）は、1999年に「人権の保護と伸長のための小委員会」（Sub-Commission on Protection and Promotion of Human Rights）に改称された。

(1) 世界人権宣言

人権委員会は、当初、人権に関する国際宣言、宣言に法的効力を持たせた規約、人権の保障の実施措置を加えた「国際人権章典」(International Bill of Human Rights)の起草作業を一度に行う予定でいたが、人権の概念や範囲をめぐって加盟国の意見が分かれたため、1947年の後半には、作業を円滑に進めるために、宣言、規約、実施措置を段階的に進めていくことを決定した。その第1段階である「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights: UDHR)の起草過程では、自由権を主張する米国に対して、ソ連や東欧諸国からマイノリティの保護規定を含めることが主張されたが、そうした意見は少数派にとどまり、結局、「世界人権宣言」は、翌年の1948年の第3回国連総会において、マイノリティに関する条項を含めない形で採択された⁵¹。当時のマイノリティに対する考え方は、すべての者に対する権利を定めている「世界人権宣言」は、マイノリティに属する者の権利も保障することが可能で、特に、信仰の自由(第18条)、表現の自由(第19条)、結社の自由(第20条)やいかなる差別もなしに法の平等な保護を受ける権利(第7条)など個人的権利の保障によって結果的にマイノリティは保護され得るという楽観的なものであった。

(2) 自由権規約

世界人権宣言は採択されたものの、個人としての権利を前提にした「世界人権宣言」のみでは集団としての性格を持つマイノリティの権利を保障し得ないという認識が高まるようになった。そうした意見を踏まえ、人権委員会を中心に国際人権規約にマイノリティに関する条項を含めることが検討され、規約に関する解釈を示した「国連人権規約草案注解」(Commentary on Draft UN Covenant on Human Rights)には、マイノリティに関する条項を含める提言が入る形で、1955年に国連事務総長から総会に送られた。後に、ソ連政府や東欧諸国の社会主義圏の政府から、起草中であった国連人権規約が、自由(資本)主義圏の考え方に偏っているとの意見が再び上がり、国際人権規約は、表現の自由や市民の権利を明記した自由権規約と、労働者の権利や社会保障の権利などを規定した社会権規約の2つに分けられて1966年に採択され、自由権規約にはマイノリティに関する条項が含まれることになった。

自由権規約は、その27条において、「民族的(ethnic)、宗教的及び言語的マイノリティが存在する国家において、当該マイノリティに属するものは、その集団の他の構成員とともに、自己の文化を享受し、自己の宗教を信仰し、かつ実践し、又は自己の言語を使用する権利を否定されない」と謳い、国際人権法において初めてマイノリティの権利が明文化されることになった。「存在する国家において」の文言が、同条の適用対象を国家が決定できるとする解釈を排除しえなかったこと、また、権利が「否定されない」という消極的表現ではなく、より積極的な権利保護を国家に義務づける条項がない限り、マイノリティ集団は多数派・支配集団の中では常に不利になるだろうというマイノリティの懸念は残ったものの⁵²、自由権規約第27条は、民族・マイノリテ

⁵¹ 人権の保障に関する国際宣言である「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights)は、当初、「国際人権宣言」(International Declaration of Human Rights)という名称で起草作業が進められていたが、人権の普遍性(universality)を打ち出すために、最終的には「世界(universal)人権宣言」として採択された。

⁵² スタヴェンハーゲン(1995) p. 100

イの権利が明文化される大きな一歩となった。

(3) ILO条約

同時期先住民族の保護に積極的に取り組んだ国連専門機関にILO（国際労働機関）があった。ILOは、国際連盟時代から植民地の労働力の一環であった先住民族の労働者の保護に関心を持ち、植民地における強制労働を調査していたが⁵³、1950年代以降先住民族に関する活動を活発化させた。条約および勧告（recommendation）の採択、その遵守の監視を行ってきたILOは、1950年代に第2次世界大戦で一時中断されていた先住民族労働者の現状に関する研究・調査を再開した。ILOは、先住民族の労働者が先祖伝来の土地を追われ、季節労働者、出稼ぎ労働者として労働搾取を受けているとの認識から、1957年には、「先住民及び部族民（Indigenous and Tribal Populations）条約」（ILO第107号条約）を採択し、先住民族の労働条件、健康と教育の権利、土地の権利を規定した⁵⁴。しかし、この条約は、国家の責任を、「国内社会の他の住民が到達した段階より進んでいない」先住民の「保護と国家生活への統合について責任を有する」と規定しており、あくまでも同化と統合をその前提としていたため、同条約は先住民族組織の批判を浴びることになった。このため、ILOは1986年に専門家委員会を招集したが、委員会は、「本条約の同化主義のアプローチは時代遅れであり、これを適用することは有害である」と結論し⁵⁵、1989年に同条約を改定した形で「独立国における先住民族及び部族民に関する条約（ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries）」（ILO第169号条約）を新たに採択した。この条約における根本的な変更は、先住民族の生活様式は存続されるべきであること、先住民族にかかわる開発計画には先住民族が緊密にかかわるべきであることが明記されたことである。そのほかには、雇用条件、保健、教育、土地の権利等が規定されている。

(4) マイノリティ権利宣言

自由権規約が採択された翌年1967年には、同規約の発効を前提にマイノリティに関する権利保障をさらに進めるために、人権小委員会の承認のもと、マイノリティの権利に関する研究を行う特別報告官（Special Rapportuer）が任命された。任命を受けたフランシスコ・カポトルティ（Francesco Capotorti）は、自由権規約発効の翌年1977年に人権小委員会に提出した報告書の中で、自由権規約第27条の消極的な表現が国家義務の明示的規定を欠くことを主な理由として、同条を補強する文章が必要であると説き、マイノリティ権利宣言の起草作業を進めることを提言した⁵⁶。カポトルティ勧告を受け、翌1978年に起草作業部会が設置され、その年の第34会期国連人権委員会では、ユーゴスラビア政府からマイノリティ権利宣言起草案が提出されるなどの動きは

⁵³ 強制労働の禁止に関するILO第29号条約（1930年）の採択前に、植民地の先住民族の労働条件に関する調査を行ったのが、ILOが先住民族に関心を寄せた一番はじめてのきっかけであった（トメイ・スウェプトン（2002）p. 11）。

⁵⁴ ボリビア、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、ガーナ、インド、ベルギー、ポルトガルなど27カ国が批准（Ibid. p. 11）。

⁵⁵ Ibid. p. 12

⁵⁶ Capotorti（1977）paras 588, 617

あったものの、元（1999）が指摘するように、国民国家論の影響を背景に、加盟国の間にマイノリティの権利保護は分離主義的傾向を助長するのではないかという危惧が強く⁵⁷、また、マイノリティの定義をめぐる起草作業が一時中断されるなど、その作業はなかなか進展しなかった。

しかし、旧ユーゴスラビアでの紛争をはじめ、民族紛争の勃発を受けるとマイノリティ権利宣言の起草作業は1990年代に入って急速な進展を見せ、マイノリティの権利に関する宣言草案は、1992年2月人権委員会で承認され、その後経済社会理事会と第三委員会（the Third Committee）での審議を経て、1992年12月に「民族的、宗教的、言語的マイノリティに属する人の権利宣言（Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities）」（以下、マイノリティ宣言）として、国連総会で採択された⁵⁸。その起草が提言されて以来、約20年間停滞していた宣言の起草作業が、1990年代に入って、急速に遂行されていった背景には、「平和と安全」とマイノリティの権利保護の関係が再確認されたことがあった。

同宣言は、その第8条で「この宣言のいずれの規定も、国家主権の平等、領土の保全、政治的独立を含む、国際連合の目的・原則に反する行動を許すものと解釈することはできない」と規定することで、宣言が分離主義的傾向を助長するのではないかという国家の懸念を和らげながら、前文では、マイノリティの権利の持続的な伸長・実現は、「社会全体の不可欠な一部」であり、それは、「法の支配に基づく民主主義の枠内で人民（peoples）間、国家間の友好と協力の強化に寄与する」こと、さらに、それは「国家の政治的及び社会的安定に寄与する」と謳い、マイノリティの権利保障が積極的にとらえている。その意義は2つの側面にとらえられているが、1つ目は、マイノリティの存在を、近代化を妨害する「遅れ」や「野蛮」な存在と見るのではなく、むしろ社会全体を豊かにする要素としてとらえる多文化主義的な考え方である。2つ目は、従来の国民国家論の懸念とは逆に、マイノリティの権利を積極的に保障することによって社会の安定が図られるという観点である。

こうした理念は、多くの国家が同化政策を採用してきた歴史を考えると大きな進展であると言える。また、自由権規約第27条におけるマイノリティの権利が、「マイノリティはその権利を否定されない」と消極的に規定されていたのに対して、マイノリティ宣言では、その第1条において、マイノリティの存在と民族的アイデンティティを促進し、必要な措置をとる国家義務が規定された。また、宣言全体は、権利主体がマイノリティに属する個人とされているが、第1条においてのみ、マイノリティの集団としての権利も含むことになった。

宣言でマイノリティが有すると規定される権利には、自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰・実践し、自己の言語を使用する権利、公的生活（public life）に効果的に参加する権利、自己の結社を設立・維持する権利、集団の他の構成員や他の集団と接触する権利などがある（以上、第2条）。国家が保障しなければならない措置としては、①マイノリティの文化、言語、宗教、伝統、慣習を発展させ得る措置、②母語の学習、母語で教育を受けられる機会を保障する措置、③マイノリティの歴史、伝統、言語、文化の知識の普及を助ける措置、④経済的・社会的発展に

⁵⁷ 元（1999）p. 61

⁵⁸ マイノリティ権利宣言は、1992年2月に人権委員会で完成・承認され、その後人権委員会の上部機関である、経済社会理事会、総会第三委員会を経て、1992年12月18日に、国連総会（決議47/135）によって採択された。

十分参加できるようにするための措置などが挙げられている（以上、第4条）。開発援助との関係においては、国家の政策と国家間の協力・援助の計画は、マイノリティの正当な利益に妥当な考慮を払って、立案され実施されなければならないとの規定（第5条）があるが、民族・マイノリティ集団が、時に国家の同化政策と一体化した開発援助において、不利益を被ってきたことを考えると、重要な規定であろう。また、権利の行使・不行使によって不利益を受けないこと（第3条）とともに、前文と第4条において差別を受けることなく、人権と基本的自由を、平等に保障される権利が規定されているように、個人の平等とともに、「差異の平等」が認められる大きな一歩となった。

（5）先住民族の権利宣言草案

国連人権機関では、マイノリティの権利宣言案が起草されると同時に、先住民族の権利宣言も起草されている。それは、上記のカポトルティ特別報告官が、1977年に人権小委員会に提出した報告書に端を発するが、それは、マイノリティ（minorities）と周縁化の背景が歴史的に異なる先住民族（indigenous people）の権利体系は分けて検討されるべきとのカポトルティによる提言であった⁵⁹。

こうしたカポトルティ報告を受け、さらに、1971年には人権小委員会によって、先住民族に対する差別問題の研究に取りかかる特別報告官が新たに任命された。任命を受けたホセ・マルチネス・コーボ（Jose Martinez Cobo）報告官は、各国政府に質問票を配布するなど本格的な調査に乗り出し、1972年の予備報告書を経て1981年には、『先住民に対する差別問題の研究』の第1次進捗状況報告書を提出し、国連内で先住民族の問題を専門に扱う機関の設置を提言するなど、現在の国連の先住民族に対する政策の基礎を築いた。

提言を受け、人権と基本的自由という視点から先住民族の置かれた現状を分析しその結果を人権小委員会へ報告すること、また、先住民族の権利保障のための基準設定（standard-setting）を行うことを目的とする先住民作業部会（Working Group on Indigenous Populations: WGIP）が1982年に人権小委員会下に設置された。

先住民作業部会は、人権小委員会の5人を委員として構成されるが、国連経済社会理事会への諮問資格（consultative status）を持たない先住民族団体やNGOにも、「オブザーバー」としての参加や発言権が認められ、世界各地の先住民族の意見を集約しながら、先住民族の権利に関する宣言の起草作業を行ってきた。具体的な第1回の起草作業は1985年に始まり、1988年には、ギリシャの人権専門家である1984年以来同作業部会の議長を務めてきたエリカ・イレヌ・ダイス（Erica-Irene Daes）議長から宣言の原案が提出され、それを基に、以後作業部会での起草作業が続けられ、1993年の作業部会でその草案が確定された。確定された草案は、1994年に「先住民族の権利に関する国連宣言草案」（Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）として、1994年の第46会期人権小委員会に提出され、人権小委員会はこれを無修正で支持する決議を採択した。その決議を受け、人権委員会は、1995年の第52会期において、権利宣言案をより詳

⁵⁹ Capotorti (1977)

しく検討するための新たな作業部会（Working Group on the Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: WGDD）を人権委員会下に設置することを決定し、現在も起草作業が続けられている。

同宣言草案は、前文と9部にわたる45条の規定で構成されている⁶⁰。前文では「すべての民族は、人類の共通遺産を成す文明と文化の多様性と豊かさに貢献する」と謳われ、マイノリティ権利宣言と同様に、多文化主義的な理念を宣言に確認することができる。一方、同じく前文において、人種差別が非難され、先住民族の発展が妨げられてきた歴史的背景が触れられ、それに終止符を打つために、先住民族の文化、伝統、歴史、土地、資源の権利を緊急に伸展させる「緊急の必要性」が謳われるなど、文化の多様性のみでなく、より道義的・人道的な観点が強調されている。そうした考え方は、規定にも色濃く反映され、例えば、ジェノサイドとエスノサイド（民族根絶）から保護される権利（第6、7条）が明記されている。

また、注目されるのは、先住民族は、自決権⁶¹（ただし、人民が有するとされる分離独立権ではなく、自治の権利）に基づき、「自らの政治的地位を自由に決定し、並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する」権利を有する（第3条）と、自治の権利が明記されていることである。それ以外では、母語で教育を受ける権利（第15条）や雇用、職業訓練、住宅、衛生、健康、社会保障を改善するための特別措置を受ける権利（第22条）が挙げられている。また、マイノリティの権利宣言と比較すると、民族的・文化的アイデンティティに関する権利が詳細に規定され、その範囲には考古学のおよび歴史的な場所、儀式、伝統技術、視覚芸術、芸術、文学、精神のおよび宗教的伝統、慣習、歴史、言語、口承伝統、哲学、文字体系および文学を維持し、保護し、発展させる権利が含まれている（第12、13、14条）。このように、独自の集団としてのアイデンティティを保持、発展する権利が規定される一方、第2条では、差別を受けることなく、人権と基本的自由を、平等に保障される権利が規定されており、マイノリティ権利宣言と同様に、個人の平等とともに、「差異の平等」が認められている。さらに、開発援助との関係においては、「先住民族の知識、文化および伝統的慣行の尊重は、持続可能で公正な発展と環境の適切な管理に寄与する」（前文）と、先住民族の知識や文化の持続的発展にとっての役割が確認された点も注目に値するだろう。

2-2-3 対話・意見交換

先住民作業部会は、上述のとおり、権利宣言草案の起草作業を行う場としても大きな役割を果たしてきたが、先住民族団体と政府、国連機関、援助機関との対話、意見交換の場としての機能も果たしてきた。

同作業部会は、国連への諮問資格を持たない先住民族団体やNGOにも発言権が認められたことから、先住民族自身によって各先住民族の状況に関する報告ばかりでなく、国連機関や援助機関に対する提言もなされた。また、国際機関も作業部会会期中に、パラレル・イベント

⁶⁰ 宣言草案は、国連文書UN. doc., E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1から検索できる。

⁶¹ 自決権（the rights to self-determination）は、もともと植民地人民が有するとされる独立の権利であったが、現在先住民族が主張する自決権は、自らの運命を決定する自己決定権としてとらえられている。

(parallel event) として各機関の取り組みを報告し、先住民族自身から質疑や提言を受けてきた。このように、先住民作業部会でなされる先住民族からの各民族の状況についての報告は、国連援助機関を中心に開発援助機関の政策に反映されるようになってきている。ダム建設によって強制立ち退きを余儀なくされた先住民族の訴えは、例えば、先住民族の地域に融資を行う際に先住民族の生活体系を考慮することなどを規定した世界銀行の「先住民族に関するオペレーショナル・ダイレクティブ4.20」(Operational Directive 4.20: Indigenous People)の採択(1991年)や、今までのダム建設の基準を見直すことを目的とする「世界ダム委員会」(World Commission on Dams)の創設にもつながった。

また、過去の作業部会において、議題となったテーマとして、教育、保健、環境、土地の権利、文化遺産、持続的開発、鉱山開発、グローバリゼーションなどがあるが、作業部会におけるこれらのテーマに関する討議は、先住民族にかかわる問題についての研究の基礎にもなっている。例えば、こうした研究として、人権小委員会の委員による先住民族の遺産に関する研究、先住民族と土地との関係に関する研究などがあり、遺産に関する研究は、個人を所有者と前提する知的所有権レジームが、多くの場合特定の所有者を持たない先住民族の伝統的なデザインや薬草の所有権の保護にならないばかりか、その所有権を奪うものであることなどに警告を發し、世界知的所有権機関(WIPO)に先住民族の所有権の保護を求める基盤となった。また、研究は、「先住民族の遺産の保護のための原則とガイドライン」の策定につながり、同ガイドラインは現在人権機関で検討されている。また、土地の権利に関する研究は、大規模開発事業などに対して、先住民族の土地の権利を擁護する大きな土台となっている。このように、同作業部会がインタラクティブな、対話や意見交換の場としての機能も果たしてきたことの意義は大きく、開発援助の指針や方策に関して参考になる点は多いだろう。

さらに、2002年5月には、「先住民族に関する常設フォーラム(Permanent Forum on Indigenous Issues: PFII)」(以下、常設フォーラム)が開催され、国連における先住民族問題に関する情報交換や対話の範囲はさらに広くなり、その影響力も強くなりつつなる。常設フォーラムは、作業部会よりも権限の強い機関の設置を求める先住民族の要望を受け、1993年のウィーン世界人権会議で採択された「ウィーン行動計画」(Vienna Programme of Action)でその設置が謳われたもので、先住民族団体による協議を経て⁶²、2000年に人権委員会と経済社会理事会によって設置が決議された⁶³。常設フォーラムの任務には、①先住民族に関する経済・社会開発、文化、環境、教育、健康、人権に関して、経済社会理事会に対する諮問機関(advisory body)を務める、②先住民族に関する国連機関のプログラムへの助言を行う、③国連諸機関の横断的な調整を推進する、④先住民族問題に関する情報発信を行う、の4つが規定され⁶⁴、2001年の機関間支援グループ(Inter-agency Support Group)の発足を経て、2002年5月に第1会期が開催された⁶⁵。第1会期では、国連システムが先住民族の権利保護にどう取り組んできたか、また取り組

⁶² 1999年、2000年には先住民族団体との協議によって委員の選出も含めたより具体的な準備作業が進められた。

⁶³ ECOSOC Resolution 2000/22

⁶⁴ Ibid. para 2

むべきかを議題に国連機関の先住民族に対する取り組みの包括的な見直しが行われ、これまで各国連機関で個別に実施されてきた取り組みが、人権や社会・経済開発分野など超えて、横断的に調整される動きが始まっている。

マイノリティに関する作業部会も活発的な役割を行っている。マイノリティ作業部会(Working Group on Minorities: WGM)は、1992年12月にマイノリティ権利宣言が採択された後、同宣言をさらに促進するために、1994年8月に人権小委員会、翌1995年に人権委員会と経済社会理事会での承認を受け当初3年間という期限つきで人権小委員会下に設置された⁶⁵。人権委員会の決議(1995/24)では、同作業部会の任務は3つ規定されているが、第1に、マイノリティ権利宣言の履行の促進と実現を考察すること、第2に、マイノリティに関する諸問題について、マイノリティと政府間の相互理解を深め、可能な解決策を検討すること、第3に、マイノリティの権利を促進・保護するための更なる措置を勧告することである。1997年には、「マイノリティのための多文化教育・相互文化教育」を中心に討議が行われ、1997年にはマイノリティ作業部会の議長によってマイノリティ権利宣言の各条項の解釈を詳しく記した解説書「コメンタリー」(注解)が提出され、それを中心に議論が行われた⁶⁷。マイノリティ作業部会は、1998年から人権小委員会下の常設機関となり、その事務局にあたる人権高等弁務官事務所(Office of High Commissioner for Human Rights: OHCHR)が「国連マイノリティ・ガイド」を発行するなど⁶⁸、近年活動を活発化させている。

2-2-4 条約監視機関と報告制度

条約機関(treaty-based bodies)が持つ報告制度も、国連の人権機関の民族・マイノリティ問題に対する取り組みの重要な一つである。報告制度とは、人権条約の実効性を高めるために、条約機関が、締約国から国際人権条約の履行状況に関して定期報告書を受領し、履行促進に関する対話を行うことを通じて条約の履行状況を監視する実施措置の一つであり、以下のような機能を持つ。

- ①締約国から人権条約の国内履行の状況に関する定期報告書を受領し、締約国と履行促進に関する建設的な対話を行う。
- ②NGO／市民組織から「NGOレポート」「カウンター・レポート」を受領する。
- ③当事国における履行状況を評価する「最終見解」を示す。
- ④条約各条文、個別テーマに関する解釈を明示する「一般的意見」あるいは「一般的勧告」を

⁶⁵ 第1会期には、国連事務総長、事務次官、人権高等弁務官、人権高等弁務次官、UNDP総裁、ECOSOC議長、先住民族問題に関する特別報告官、UNDP、UNESCO、UNEP、WIPO、WHO、ILO、UNICEF、UNITAR、政府代表、先住民族団体、NGO、学術機関などの約700人が参加した。

⁶⁶ マイノリティの作業部会は、差別防止・少数者保護小委員会による1994/4 of 19 August 1994決議によって推薦され、人権委員会がその設置を1995/24 of March 1995決議によって許可し、経済社会理事会による1995/31 of 25 July 1995決議によって承認された。

⁶⁷ 宣言の解釈についてはCommentary on the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1)を参照のこと。

⁶⁸ OHCHRのホームページ<http://www.unhchr.ch/html/racism/01-minoritiesguide>から入手可能。

示す。

また、民族やマイノリティに関係する直接的な規定を持つ国際人権条約に自由権規約、1965年に採択された人種差別撤廃条約（International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD）、1989年に採択された子どもの権利条約（The Convention on the Rights of the Child: CRC）がある⁶⁹。各条約の民族・マイノリティに関する規定と、監視機関（monitoring body）の概要は以下のとおりである。

（１）規約人権委員会（自由権規約委員会）

自由権規約では、第27条「民族的（ethnic）、宗教的及び言語的マイノリティが存在する国家において、当該マイノリティに属するものは、その集団の他の構成員とともに、自己の文化を享受し、自己の宗教を信仰し、かつ実践し、又は自己の言語を使用する権利を否定されない」とされ、マイノリティに関する権利が明記されている。1976年に設置された規約人権委員会（Human Rights Committee）は、同規約の履行状況を監視する。締約国は、効力を生ずる時から1年以内に、以降第1回の報告の期限から数えて5年ごとに報告書を規約人権委員会へ提出する。委員会は、締約国の推薦によって選出される個人資格の18人の委員から構成される。通常、1年に3回会合を持ち、委員会の報告書は、経済社会理事会を通して、総会に提出される。批准国149カ国⁷⁰。

（２）人種差別撤廃委員会

人種差別撤廃条約は、その前文で、「人種、皮膚の色、または部族的出身を理由とする人間の差別が諸国間の友好的かつ平和的関係に対する障害となること」を確認し、第1条で、「人種差別（racial discrimination）」を「人種、皮膚の色、世系（descent）又は民族的もしくは部族的出身に基づくあらゆる差別、排除、制限又は優先すること」と定義し⁷¹、マイノリティや先住民族も同条約の適用範囲に含まれるとしている⁷²。具体的な規定としては、「人種的優越又は憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の煽動の処罰義務」（第4条）、「労働、社会保障、教育、文化等の差別ない保障」（第5条）、「人種差別撤廃のための立法、司法、行政措置を含む義務」（第2条）、「その他の措置人種差別の行為に対する保護、救済」（第6条）などが規定されている。

1969年に設置された人種差別撤廃委員会（Committee on the Elimination of Racial Discrimination: CERD）は、同条約の履行状況を監視し、締約国は、発効後1年以内に第1回報告書、その後2年ごとに報告書を提出する。委員会は、締約国の推薦によって選出される個人資格の18人の委員から構成される。会合は、年に2回開催される。批准国166カ国。

⁶⁹ 上記に挙げた条約以外で報告制度を有する条約に社会権規約、女性差別撤廃条約、拷問禁止条約があり、2003年7月に発効する移住労働者の権利保護条約がこれに加わることになる。

⁷⁰ 2003年5月2日現在。国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）のホームページ参照。<http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>その他の条約の批准国についても同様。

⁷¹ 第1条第1項。

⁷² 同条約、一般的勧告21、一般的勧告23、一般的勧告24でも同条約の適用対象にマイノリティ、先住民族が含まれることが確認されている。

(3) 子ども権利委員会

子どもの権利条約では、その第17条で、「マイノリティ、または先住民族の子どもの言語上の必要性についてマス・メディアが特に考慮するように奨励する」とされ、第30条で「部族的、宗教的、もしくは言語的マイノリティ又は先住民族が存在する国において、当該マイノリティに属したまたは先住民族である子どもは、その集団の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践しまたは自己の言語を使用する権利を否定されない」とマイノリティと先住民族に関する権利が明記されている。

1991年に設置された子ども権利委員会（Committee on the Rights of the Child）は、同条約の履行状況を監視し、締約国は、発効後2年以内に第1回報告、その後は5年ごとに報告を提出する。委員会は、締約国の推薦によって選出される個人資格の18人の委員から構成される。委員会の活動報告書は、隔年で国連総会に提出される。会合は年に3回開催される。批准国191ヵ国。

これらの条約の報告制度は、実質的な人権の保護、促進を担保する法的効力を持つ制度であり、援助対象国において、民族・マイノリティに対する支援を検討する際の有益な参考材料となるだろう。

2-2-5 啓発活動

国連人権機関による民族・マイノリティに対する取り組みには啓発活動もあり、例えば、先住民族を対象に国連人権高等弁務官事務所で、国連の人権メカニズムに関して研修を積めるフェローシップ・プログラムが行われ、作業部会への先住民族の参加を促進するために旅費を支給する「先住民族のための自主基金」（Voluntary Fund for Indigenous Peoples）が設置されている。また、その最も代表的なものは、国際年の設定であり、1993年が「国際先住民年」に、1995～2004年が「世界の先住民の国際10年」に設定されている。国際先住民年の行動計画として、広報および教育プロジェクトを通じて一般の人々の認識を高めること、教育、保健、雇用、住居、環境などの分野における先住民族のイニシアティブを推進することなどが加盟国に求められた。

2-2-6 世界会議と民族・マイノリティ

1990年代以降、国連主催の世界会議においても、会議で採択される宣言と行動計画にマイノリティや先住民族に関する権利が明記されるようになった。1992年に開催された「国連環境開発会議」で採択されたリオデジャネイロ宣言と行動計画であるアジェンダ21の第26章では、先住民族及びその社会の役割の認識・強化が謳われ、国連の世界会議の宣言と行動計画に、初めて先住民族が明記されることになった。また、1993年のウィーン人権会議（UN World Conference on Human Rights）で採択された「ウィーン宣言および行動計画」（Vienna Declaration and Programme of Action）では、1995～2004年を「世界の先住民の国際10年」（International Decade for World Indigenous People）に設定することが謳われ、同10年の実施目標の一つとして、先住民作業部会よりも権限の強い「常設フォーラム」（Permanent Forum）の設置が含まれることになった。さらに、先住民族に対する人権分野での技術協力も、この行動計画によって開

始された。また、2001年に開催された反人種主義世界会議（World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance）で採択された、ダーバン行動計画では、ロマ人に対して教育の機会の保障を含め、その経済的・社会的・文化的向上の促進が規定されるなど、マイノリティに関する規定も含まれた⁷³。

2-3 開発援助と民族・マイノリティ

以上において、人権分野における1990年代前半までを中心とする進展を概観してきた。次に、開発援助がどのように民族・マイノリティ問題に取り組んできたのかを概観してみたい。

2-3-1 近代化論

1960年代における開発援助政策を特徴づけた社会理論として近代化論があるが、民族問題においても、近代化論の影響は大きい。近代化論は、人間社会は市場の発展を中心に進歩し、民主化し、それが段階的な発展の道をたどっていくとする理論である。その特徴は、第1に、人間を利潤動機によって動くホモ・エコノミクスであるとする古典派経済学者の人間観を前提としながら、経済学的な指標で発展をとらえた点にある。また、第2に、ロストウの『経済成長の諸段階』に典型的に見られたように、すべての国が経済発展を成し遂げるまでの段階とは、一元的（unitary）であるとする点であった。こうした発展段階論によって、経済的発展を遂げた欧米諸国は、近代化の「先進国」として位置づけられ、一方、それ以外の諸国は発展段階を達成途中の「発展途上国」、または「後発国」とされた。

こうした近代化論では、民族集団もホモ・エコノミクスの等質な諸個人として想定したことから、前近代社会においては、民族・エスニシティや身分、家柄などの属性的要素が重視されるが、その想定から近代化が進むに従って、合理主義と業績主義が社会の原理になると考えられていた。別の言い方をすれば、工業化や近代化は、人々の価値や規範を一定の方向に収斂させて、宗教や民族などの属性主義を薄め、あるいは消滅させると見なされた。また、逆に近代化の試みにもかかわらず、民族的なアイデンティティが残存するのは、個々人の心理状態や態度、生活習慣の合理化が不十分であるからだとされた。さらに、近代化は、単一の発展段階を経て成し遂げられるとする発展段階説的歴史観は、民族集団を「違い」としてとらえるのではなく、「後進性」として位置づけることになり、民族的な要素は、進歩と発展にとって前近代的で「有害」なものとなす言説を生み出すことになった。

近代化論は、民族問題をあまりに楽観的に、かつ一面的にしかとらえてこなかった。しかしながら、近代化論は、1960年代以降に独立を果たし、植民地支配から解放され自らの「発展」を希求していたアジア・アフリカの新興諸国にとっては好都合の理論であり、民族、宗教、言語、地域、共同体などの相違を棚上げにし、近代化の達成のために結集させることを優先させた。

⁷³ Durban Programme of Action, para: 39-44

2-3-2 事例1：カプタイ・ダム建設

近代化論に強い影響を受けた開発援助事業にバングラデシュのチッタゴン丘陵地域（Chittagong Hills region）におけるカプタイ・ダム（Kaptai Hydroelectric Dam）建設がある。以下においては、カプタイ・ダム建設が民族集団に及ぼした影響とその背景にある民族集団に対する考え方を中心に考察したい。

チッタゴン丘陵地域は、バングラデシュの南東部に位置し、森林と溪谷に囲まれた地域で、北はインドのトリプラ州とミゾラム州、南はミャンマーに接している。これらの地域には、バングラデシュの多数派を占めるベンガル人とは異なる、仏教徒でチベット系のチャクマ人をはじめとする多くの先住民族が住んでいる。そのうちのチャクマ人、マルマ人とトリプラ人は、この地域がムガル帝国に併合される17世紀半ばまで独立を保ち、この地域にイギリス統治が及ぶようになってからも、彼らの自治は公認されていた。しかし、1947年に東パキスタンが建国されたのに伴い、チッタゴン丘陵地域の特別な地位が廃止され、1971年のバングラデシュの分離、独立を経て、1979年にはバングラデシュ政府によって10万人のベンガル人の入植計画が策定された。しかし、丘陵地における農業に関する知識のないベンガル人農民たちは、先住民族たちが所有していた水稲地に入植し、彼らの土地を奪うことによって、先住民族とベンガル人の間で対立が生じることになった。

こうした事態を悪化させたのが、同時に進行していたカプタイ・ダムの建設であった。カプタイ・ダムは、1960年代初期に東パキスタンの工業化に必要とされた電力の供給源として計画されが、一帯の耕作可能な土地の約40%を水没させ、先住民族人口の6分の1にあたる10万人の住民を、入植者によってすでに人口過密となっている別の丘陵地へ追いやることになった。

1972年、チッタゴン丘陵地帯の先住民族はシャーンティ・バヒニと呼ばれる抵抗軍を組織し、バングラデシュ内での自治権と独自の立法機関の設立、および1970年代以降、ベンガル人入植者によって取り上げられたすべての土地の返還、これ以上の移民の流入の禁止、先住民族の文化とアイデンティティの保護を規定するよう憲法の改正を求めた。しかしながら、バングラデシュの歴代政府は、この地域の軍隊を増強させることでこれに対抗しようとし、1980年には推定で3万人の軍隊が駐屯し、警察署の数は1976年から1980年までの4年間で2倍になった。1975年以来、政府の警官や兵士に支援されたベンガル人入植者がチッタゴン丘陵地帯の先住民族を殺害する事件も多発した⁷⁴。

こうした状況の中、オーストラリア開発援助局（AUSAID）は、同時期に道路建設を計画していたが、計画は、こうした政治的緊張を考慮したものとはいえ、商業用として必要とされる以上に広い道路幅がバングラデシュ軍の展開・配備を可能にするとの批判を受け、1981年には計画からの撤退を余儀なくされた。また、スウェーデン国際開発局（SIDA）は、植林を計画していたが、それが伝統的な農業を行ってきた住民から土地の半分以上を取り上げることになるとの批判にさらされ、同じく1981年には計画を断念した。

カプタイ・ダムに関しては、1979年にチッタゴン丘陵地帯の住民を対象に行った調査によると、

⁷⁴ バーガー（1992）p. 260

93%がカプタイ・ダム建設の前の方が、経済状態が良かったと感じているとの報告結果もでた⁷⁵。生活の向上を目的とするはずの、開発支援が、その目的に反する結果として、マイノリティ集団に不利益をもたらしてしまったのである。

1960～1980年代においては、本事例のみでなく、一般的に近代化・工業化の達成が優先されたばかりに、それに伴うマイノリティや先住民族の強制移住などのマイナスの影響は軽視され、開発計画の作成の段階においても地域住民側に十分な事前協議が行われず、多くの場合、そうした被害に対しても適切な補償は行われなかった。

このカプタイ・ダムの事例は、開発支援と民族の関係において何点かの重要なパターンを示している。第1に、開発援助の計画立案・実施者が、先住民族の存在を認識していない、または、認識していたとしても、彼らの生活実態を十分に考慮したとはいえないことが挙げられる。計画立案・実施者にとっては、先住民族やマイノリティ集団が居住する地域は、政治や経済活動の中心から離れた場所に位置することが多く、また国家の開発政策から取り残されてきたことも多いことから、「未開」の土地と映る。この視点から、こうした土地においては、ダム建設などの大規模開発事業が一方向的に正当化される。一方、先住民族はそうした地域において、時に自給自足に近い、独自の慣習に基づいた自立性の高い生活を営んできた。そうした地域においては、ダム建設は、彼らの生活体系を一変させ、特に、強制移住は、先住民族にとって単に物理的な移動を意味するのみでなく、価値体系の崩壊をももたらすものである。

第2に、カプタイ・ダムは電力供給の確保を目的にしているが、先住民族の社会は大きな電力供給を必要とせず、またこうした電力を購入する経済力もないことから、結果、カプタイ・ダムの電力供給の恩恵は都市部の住民が中心である。この事例に典型的に見られるように、プロジェクトの恩恵においても更なる不平等と格差の増大が生み出されることになる。

第3に、民族紛争の予防において重要なことは、こうした事業によって先住民族は、彼らの伝統的な資源が奪われ、彼らの存在自体が脅かされていると感じ、国家のポストを占める主要民族に対する敵意や不信感が、時に彼らをシャーンティ・バヒニに見られたように武力の行使にまで追い込んでしまうことがある。

2-3-3 事例2：マハウエリ河総合開発計画

現在では、前述したようなチッタゴンの事例のように、強制移住を伴う大規模なダム建設など明らかに直接的にマイノリティに不利益をもたらすような開発支援は少なくなっている。しかし、ある複数の民族集団が存在する地域において開発援助が行われる時、開発援助がある特定の民族集団に加担するように作用してしまい、間接的に民族紛争の要因となってしまうことが指摘されている。

その典型例の一つとしてスリランカの例を挙げることができる。スリランカは、人口の約8割弱が仏教徒のシンハラ人、約2割のタミル人、そのほかに先住民族のベッダ人などで成り立つ多民族国家である。1948年に独立を果たしたスリランカは、1960年代半ばに国家基盤の整備のため

⁷⁵ Ibid. p. 259

の大規模な開発計画として、「マハウエリ河総合開発計画」を策定した。同計画は人口に対して追いつかない農業生産を増加させることを目的に、マハウエリ河の流れを変え、水路で水を引くことで土地の灌漑を可能にして農地をつくりだそうというものであった。しかし、計画は遅々として進まず、農民の不満は日増しに強くなっていった。

そうした対策として、スリランカ政府は、土地の払い下げをタミル人以外に行うという形で、批判の矛先を普段からよそ者扱いされ、時には嫉妬の対象となっていたタミル人に向けることでかわそうとした。さらに、プロジェクト対象の地域が限定され、結局、プロジェクトはタミル人の多く住む地域を除外するという形で進められることになった。こうして、シンハラ人は内陸の灌漑地に進出する一方で、農地を得られなかったタミル人は都市にでていくか、またはまだ開発の及んでいない東北部に移動を余儀なくされた。こうして、シンハラ人とタミル人の間には、次第に経済格差が広がり、このような「経済格差」が、「シンハラ人とタミル人の差」として認識されるようになっていったことが、民族対立が形成されていく背景にあったと指摘されている⁷⁶。

2-4 民族と開発の分野別動向

以上においては、民族・マイノリティ集団に対する開発援助のマイナスの影響を考察したが、むしろマイナス面のみでなく、開発援助が積極的にかかわりを期待されている分野は少なくない。以下においては、保健、教育、文化の各分野と民族・マイノリティ問題との関係や、各分野における民族・マイノリティ集団に対する開発援助の動向を概観したい。

2-4-1 保健

民族・マイノリティ集団の周縁化は、栄養不良や感染症への感染、高い自殺率を生むなど健康にも大きな影響を及ぼしている。貧困—不健康な労働条件、粗末な住居、失業、差別—から、飲料水や下水道といった基本的な衛生サービスを受けられないことも多く、グアテマラ、ボリビア、ペルーのインディオの寿命は、ラディノ (Ladino) よりも11年も短く、パラグアイのあるインディオの共同体の乳児死亡率は、50%にも達している⁷⁷。栄養不良から、マラリア、デング熱、コレラなどの感染症にかかる率も高い。例えば、アマゾン川支流のシンダー川一帯の地域で1952年に行われた調査によると、天然痘、はしか、しょうこう熱などの流行によって、約4000人いたインディオはわずか652人に減っていた⁷⁸。

それはまた、単に周縁化から医療や社会福祉へのアクセスが制限されているからだけでなく、近代医療と彼らの伝統医療との間の齟齬や近代医療への不信感から生じている場合も多い。例えば、先住民の中には、氏族 (clan) から離されることを嫌って病院へ行かない場合もある。また、スペイン語などの公用語が話せないために医療機関での診察をためらう場合も多い。さらに、ペルーでは、根絶を目的に、医療機関で無断で不妊手術を施された経験から、医療機関に対する

⁷⁶ 岡本 (1996) pp. 137-171

⁷⁷ バーガー (1992) p. 46

⁷⁸ 石 (1994) p. 104

先住民族の不信感が強いこともある。

さらに重要な点は、伝統的な生活体系の喪失が健康状態の悪化を生じさせている点である。マジョリティ社会からの圧力によって精神的に不安的になり、差別からの劣等感と貧困からの絶望感にさいまなれ、自殺に追いやられる例は多く、ブラジルのインディオの自殺率は全国平均よりも6倍も高いとされる⁷⁹。また、伝統的に狩猟を生業としてきたカナダのイヌイットは、生肉や生の魚から高い栄養価を保ってきたが、加工食品の導入によってそうした食習慣が大きな影響を受けた⁸⁰。

こうした問題に対して国連児童基金（United Nations Children’s Fund: UNICEF）は、ペルーで先住民族をアクターにした健康の啓発ビデオを作製し、パナマでは先住民族のヨード失調率22%から11%に改善した⁸¹。パラグアイでは、先住民族を委員とした委員会を設立し、委員会と医療機関と連携して先住民族のニーズに対応する試みが始まっている⁸²。

2-4-2 教育

民族・マイノリティの周縁化は教育分野にも及んでいる。例えば、インドの識字率の全国平均が52%であるのに対して、農村における指定部族の識字率が18%であり、また、指定部族の中でもラジャフスタン州の指定部族の女性の識字率はわずか4%である⁸³。民族・マイノリティとの関係における教育の重要な問題のひとつは、公的教育がマジョリティ集団の言語を媒介しているために、民族・マイノリティ集団が公教育から排除されてしまうことが多く、基礎教育の習得が妨げられている点である。例えば、パラグアイではグアラニ語を話すインディオが理解することができないスペイン語の文章を丸暗記させられ、十分な基礎教育が提供されていなかった⁸⁴。また、公的教育を受けることができて、それがマジョリティ社会の価値観をもとにしていることから、民族・マイノリティ集団の文化や歴史が教えられることはなく、むしろそれらは消滅または克服されなければならないとされることから、民族・マイノリティの子どもたちに深刻な心理的な影響を与える。

特に、基礎教育の欠如は深刻な問題であり、最低でも初等教育は民族・マイノリティ集団がもしそう望めば、自らの言語で受けられる制度の構築が進められている。例えばノルウェーでは、先住民族のサーミ人の学生に対して奨学金を提供するとともに、サーミの大学（Sami College）が設立されている⁸⁵。ボリビアでは、グアラニ民族会議と教育文化省、UNICEFとNGOと共同で、グアラニ民族の言語とスペイン語の2つの言語で書かれた教材とグアラニ民族の歴史と文化的特性を考慮した初等教育カリキュラムが策定された⁸⁶。また、UNICEFは、ブラジルのインディオに対して彼らの母語による教育カリキュラムが開発され、二言語・多文化教育が進められてい

⁷⁹ Ibid. p.223

⁸⁰ バーガー（1992）p. 48

⁸¹ UNICEF（2002）para. 10

⁸² Ibid.

⁸³ 国際開発計画（2000）p. 143

⁸⁴ バーガー（1992）pp. 51-51

⁸⁵ トメイ・スウェプストン（2002）p. 62

⁸⁶ Ibid. p. 61

る⁸⁷。また、グアテマラでも、教育機関を通してマヤ民族の口承の歴史や伝統を普及させるプロジェクトが行われ、マヤ民族の言語や文化、歴史を含めた公的教育カリキュラムの策定が試みられている⁸⁸。ナミビアでは、サン (San) 共同体に対して教育分野のトレーニングを提供することにより、中退率を減らし、共同体全体のキャパシティ・ビルディングを図っている⁸⁹。

2-4-3 文化

周縁化されたマイノリティや先住民族のアイデンティティを保護するためには、文化面における支援も重要である。この分野における開発援助機関の取り組みは1980年代以降、少しずつ認知されるようになり、世界銀行は、経済成長のみを発展の基準とする従来のアプローチや構造調整プログラム (Structural Adjustment Programme: SAP) が各社会の文化の固有性を無視したもので、伝統知識や生活形態を破壊するものであるという多くの批判を受け、1990年代からは人類学者や社会学者を雇用し、現地の文化の固有性を考慮する政策を取るようになった。国連教育科学文化機関 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) は、1988年から1997年を「文化と開発の世界10年」(World Decade for Culture and Development) とし、人類学者などをメンバーとする「文化と開発に関する世界委員会」(World Commission on Culture and Development: WCCD) を設立した⁹⁰。1995年には、文化の多様性の尊重を開発の目的とすべきであると謳った報告書「私達の多様性」(*Our Common Diversity*) が発表され、また、1998年には、UNESCOの主催で「開発のための文化政策に関する政府間会議」(Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development) が開催され、文化の多様性を推進することが謳われた。

こうした動きは、近代化論が文化をほとんど考慮することがなかったことを考えれば、開発に「文化」という視点を取り込む大きな一歩であったと評価できる。しかし、保護や支援の対象となる「文化」は、国家のシンボルである「国民文化」である場合も多く、民族・マイノリティ集団への支援にはつながってはいなかった。例えば、ラオスでは、近年政府によって古い仏教寺院の修復・改築、街並みの保存事業が活発に行われ、国を守護するとされるパバーン仏が祀られているラオ民族の旧王都、ルアンパバーンの保存・修復がUNESCOによって支援されている。こうした文化への取り組みは、観光開発によって経済発展を進めることが第1の目的とされたが、同時に、ラオスの多数派民族集団であるラオ族が、隣国タイによる「文化侵略」を危惧したことから、ラオ族の文化をラオス国家の「国民文化」として強化するねらいがあったと指摘されている⁹¹。同様に、ミャンマーにおいても、ビルマ族の王朝であったパガン王朝やマンダレー王朝の遺跡、仏塔、寺院の修復・保存が活発に進められているが、ここでも背景にはやはり「国民文化」

⁸⁷ UNICEF (2002) para 8

⁸⁸ ただし、マヤ民族の口承の歴史や伝統の普及は公的教育カリキュラムとされていないことから、そのインパクトが弱いことが指摘されている (水野 (2001) pp. 51-52)。

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ WCCDは、ノーベル平和賞受賞者のアウン・サン・スー・チー、のちのノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・セン、法律家、歴史家、レヴィ・ストロース (Levi Strauss) や中根千枝などの人類学者で構成された。

⁹¹ 田村 (1998) pp. 99-100

の強化を図る意図があり⁹²、他の民族集団は無視された。

また、UNESCOは、保護の対象となる遺産を「文化」と「自然」と区別しているが、先住民にとって土地や自然景観とは単なる物理的な空間ではなく、先祖から受け継がれた知識や精神的なつながりなど社会規範の集大成でもある場合も多いため、先住民の「文化」を扱うスキームとしては必ずしも適当ではなかった。また、王朝文化の宮殿や遺跡などが、「世界遺産」(World Heritage)とされ、国際的にその保護が保障される一方、民族・マイノリティの慣習や信仰、伝説は、フォークロア (folklore) と呼ばれるなど、王朝文化の宮殿や遺跡をより「高度な文化」として見なす進化論的な考えもあった。しかし、近年では、そうした批判を受け、UNESCOは、先住民の慣習や信仰、伝説の調査や保護を始めている。

⁹² Ibid. p. 101

3. 紛争予防と開発援助

3-1 民族紛争の要因

第1章では、国民国家体制が広まった現在、多くの民族・マイノリティは国民国家との関係において、従属的關係に置かれることを述べた。しかしながら、それだけでは、必ずしも民族紛争が起こるわけではない。また、民族の存在自体が即対立を生むわけではない。次に、民族紛争の要因を検証してみたい。

3-1-1 貧困

近年、紛争の要因の一つとして貧困が挙げられ、紛争予防の対策としての貧困削減の重要性がしばしば指摘されている。確かに、民族紛争の多くは、貧困層の多い国において勃発している。しかしながら、民族紛争は国家間紛争（inter-state conflict）ではなく、あくまでも国内紛争（intra-state conflict）であり、貧困が自動的に紛争の要因となると見るのは適切ではない。例えば、旧ユーゴスラビアは、紛争前には全体として経済的には中級の所得国であった。貧困が紛争の要因となる場合、民族・マイノリティ集団が経済的格差の是正を要求するなど、それはむしろ集団間の相対的格差に求められ、民族間の不平等に起因していることに特徴がある。

また、経済的に相対的に優位な立場にある場合においても、経済的要因が、民族間対立の要因の一つになることもある。例えば、バスク人やクロアチア人、スロベニア人はそれぞれ対立しているスペイン人やセルビア人よりも多い所得を得ているにもかかわらず、あるいは得ているからこそ、スペイン人やセルビア人による支配を拒否している例もある⁹³。さらに、ベルギーとチェコスロバキアでは、フランダース人とスロバキア人の場合は、1950年代と1960年代に巨額な国家投資を受け、多数派との経済的な格差が縮小されたことで統合されるよりも、かえってそれぞれの地域において自治に対する要求が強まったことも指摘されている。

このように、経済的要因が民族紛争の要因の一つとなることはあるが、それは、差別や経済的要因以外の不平等の存在などと絡み合っていることがほとんどであり、経済的な要因だけでは民族紛争の要因を説明することはできない。しかしながら、これらの事例は民族紛争の要因追求にとっては、相対的格差が鍵であるという重要な点を示唆している⁹⁴。

3-1-2 不平等

紛争予防や平和構築を扱う報告書がしばしば指摘するように、紛争の要因として挙げられるものに、不平等の存在がある。しかし、それが取り上げられた場合でさえ、不平等の内実が明確にされることはあまりなかった。民族・マイノリティ集団をめぐる不平等とは、経済的側面のみでなく、政治・社会・文化面と多岐にわたる。そして、重要な点は、国民国家体制がそうした不平等を生じさせる構造を内在化していることである。そうした観点を明らかにするためにも、ここ

⁹³ Connor (1994) p. 148

⁹⁴ Ibid. p. 151

でもう一度、「平等」という視点からあらためて国家と民族の関係を検証してみたい。

近代国家の基本的な特質は、前述したように身分制に基づいた特権的な地位や権力を廃止し、平等な個人を軸とした社会を構成したことにあり、近代の社会理論は、こうした平等な個人を想定するモデルの上に構築されてきた。政治学の伝統的理論は、個人と国家の関係を基本的に検証するものであり、そこでは民族的属性は想定されてこなかった。そのような傾向は、経済学においても同様で、そこでの分析単位は通常は個人、企業、または国家であり、民族的・文化的価値は分析から除外されてきた⁹⁵。

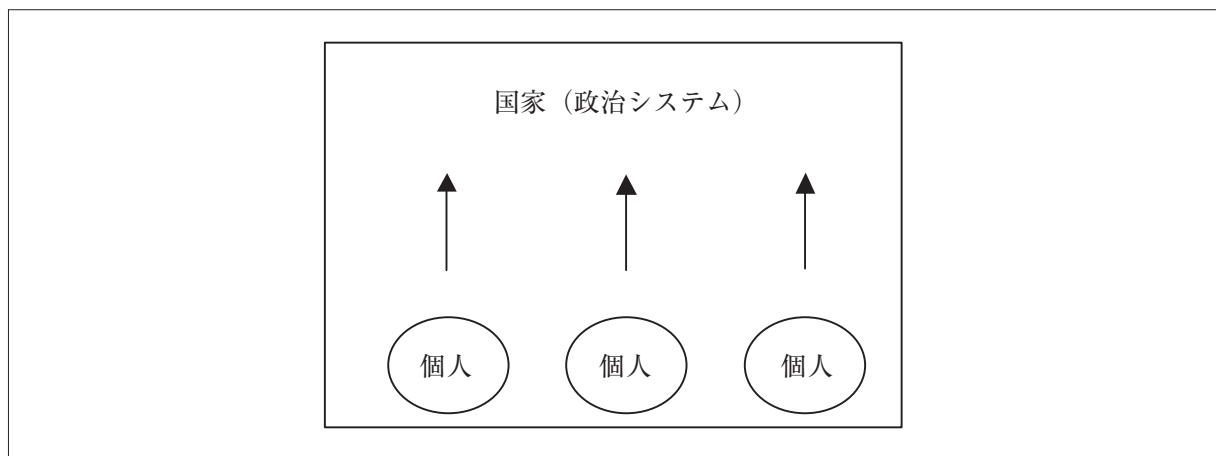
しかし、前述したように、近代国家は、法的政治的組織であるステート (state) としての側面と、民族的・文化的共同体であるネーション (nation) としての側面を持っている。こうした点を踏まえ、加藤は、「個人 - 国家」という次元に、民族・マイノリティ集団を加え、「個人 - 民族・マイノリティ集団 - 国家」という枠組みであらためて「平等」を検討している⁹⁶。

図3-1は、個人を主体とする従来の政治学の理論の枠組みを示しているが、そこでは、同化主義を正当化したように、集団の存在を想定していない。しかし、実際は、図3-2が示すように、国家内には複数の民族・マイノリティ集団が存在する。

図3-2のモデルが示すような集団間の関係をより正確に見れば、ある特定の集団が国家権力と結びつくことによって、国家の資源（財政、軍隊、言語、教育や文化政策）を最大限に利用し、他の民族を支配していることが確認される。こうした場合、加藤が指摘するように「国家統治の普遍主義や普遍理念が、必ずしも普遍的な利害や理念を意味せず、特定の集団の支配を正統化するために導入されていることが多い」⁹⁷。

この点において、多数派・支配集団と少数派・被支配集団の間に不平等が生じることが示唆されるが、それは、経済、政治、社会、文化面などさまざまな側面に及ぶ。例えば、国民国家は、

図3-1 国民国家における個人と国家の関係



⁹⁵ マイノリティの権利擁護の代表的論者であるウィル・キムリッカ (Will Kymlicka) は、戦後の社会理論がマイノリティの問題を正面から扱うことを妨げていた要因の一つとして、アメリカの公民権運動を挙げる。そこでは、差別からの脱却と「平等」が第1に目指されたことから、黒人としての異質性はむしろ克服すべき対象とされた結果、民族・マイノリティの差異に対する無関心を生んだと指摘している。

⁹⁶ 加藤 (2000) pp. 162-178。加藤は、また、民族・マイノリティ集団をめぐる緊張を、民族・マイノリティ集団相互の「ヨコの緊張」と、国家の普遍・同質主義と民族・マイノリティ集団の独自性という「タテの緊張」に整理し、両方の緊張関係のバランスを保障するシステムの必要性を提起している。

⁹⁷ *Ibid.* p. 167

義務教育などの公権力の行使を通じて、国家の歴史や文化を強化することができる一方、同質の国民とされないとする民族の歴史や文化は義務教育の中で無視、または否定される。多数派・支配集団の言語を公用語に採用すれば、教育や社会サービスを受ける上でも大きな不平等が生じる。実際、南米の先住民族のコミュニティでは、スペイン語が話せないために公的機関で医療を受けることをためらい、また診察を受けても診察内容を理解することができない先住民族が多いという。政治面においても、たとえ政治参加の権利が名目的に与えられたとしても、教育を受ける機会の欠如等から、実質的に投票する権利や候補者となる権利を効果的に行使することが制限されることも考えられる。また、経済面においては、やはり教育の差などから、貧困層となることが多い。

さらに、たとえ恣意的にある特定集団に対する資源や権力の配分が行われなくとも、あるいは、平等に資源の配分が試みられても、権力の行使がある特定集団の価値観による場合、結果として不平等を生むこともあり得る。このように、ある特定の支配・多数派集団が、国家権力と経済力を支配している場合、スタヴェンハーゲンの言葉を引用すれば、「国家は、単に政治的利益や紛争が演じられる中立的な舞台ではなく、地域、階級、利益集団のなかで選択的に資源を配分する差異化を生み出す力」となり、民族・マイノリティ集団の不満を生じさせるのである。

こうした特定集団と国家の一体化は、その統治の正統性が疑問視され得ることから、正統性をめぐってしばしば支配・多数派集団と被支配者・少数派集団との対立を生みやすい。このモデルにおいては、その権力の行使がある特定集団の価値観によることから、たとえ、恣意的な不平等を伴わない国家の行為であっても、民族・マイノリティにとっては、偏った、または不当な行為として映ることが多い。そうしたことから、民族・マイノリティ集団は、国家に対して不利益や不平等の是正を正当な権利として主張する。一方、国家は法的に合法な行為を行っているだけであると認識しているため、民族・マイノリティの主張は不当な特権を求めるものであると反論するのである。支配者・多数派集団と被支配者・少数派集団の関係が回復不能に陥る際には、しばしばこうしたパターンが見られる。

図 3-2 国家と特定の民族集団の一体化



3-1-3 他者認識

不平等論は、民族間関係のあり方が、民族紛争の要因を探る上で重要な点になることを示唆している。しかしながら、いくらある複数の民族間に経済的・政治的・社会的・文化的側面において不平等が存在していることが客観的に証明され、外部からその点が指摘されようとも、それだけでは民族間関係が明らかにされることにはならない。民族紛争時に限らず、民族を考える上で重要となるのは、彼ら自身がある民族との関係をどのように認識しているかという彼ら自身の認知である。従って、次に、紛争へ至る過程における民族間関係には、どのような他者認識のパターンが見られるのか、社会・心理面に焦点を当てて探ることにしたい。

人間は、自己の目の前にある、あらゆる事象を認識するにあたって、まず、自己と他者を分けるものであるとされ、こうした方法は、人間に備わった基本的な分類方法であるとされる。実際、人間は、家族、共同体、学校、会社などさまざまな集団に属しているが、社会生活を営む中で、集団に所属しているものとそうでない者を区別することは通常よく行われることである。民族間関係においても、自己の集団に属する「われわれ」と別の集団に属する「彼／彼女ら」との区別がされることはよく見られるが、民族間関係が緊張状態にある時の他者認識の典型として、蔑視や、敵意 (hostility)、恐れ (fear) の3つを挙げる事ができよう。

では、どのようにこうした敵意や脅威の対象ととらえられる他者認識が生まれるのだろうか。社会・心理学の理論は、人は、もともと自己を肯定的にとらえたいという動機を持つことから、自己と似てないものを他者と見なして、偏見と差別を動員する傾向があると指摘する⁹⁸。民族紛争が起こる過程においても、やはり、そのように他者認識が歪められていくパターンを見て取ることができる。以下においては、社会学者の関根 (1994) とユーゴスラビアなどの民族紛争の研究実績を持つシュワート・カウフマン (Stuart Kaufman) (2001) の議論を基に、民族紛争にいたる過程における民族間の他者認識のパターンを整理することにする。

(1) 蔑視、偏見、差別

まず、人は肯定的自我や自己概念を維持したいとする価値体系に基づいて他者を認知、分類する (認知、分類)。その過程においては、自己の価値・規範を重視する価値保持のメカニズムが発動され、自己を肯定的に、他者を否定的にとらえようとする (自己肯定)。例えば、自らの所属する集団が、やってはいけない行為を行ってしまう、または行ってしまった場合、つまり、自己の肯定的評価に不都合が生じた場合には、異常な環境的条件から生じたなどと外在的要因の結果とする。それに対して、他集団が問題的な行為を働いた場合には、問題は外在的要因ではなく、彼らの属性などの内在的要因に起因するものと自己解釈する。次に、他集団の構成員を「皆そうしたもの」、つまり構成員全員が同質であると認知し (差異的認知)、他集団に対する否定的なステレオ・タイプを生み出す (過剰範疇化)。さらに、そうしたステレオタイプに従って、他集団の序列 (hierarchy) をつくり上げ (序列化)、低い序列とされた民族集団の認知は否定的なものになる。こうして、人は自己、および自らの集団を価値の中心とするステレオタイプに従って、

⁹⁸ 関根 (1994) pp. 111-112

他集団の序列をつくり上げ、その序列によって蔑視、偏見、差別が生まれることになる⁹⁹。これが、第1の、蔑視や偏見、差別が生じるパターンである。

- ①自己の価値・規範により他者を認知・分類する。(認知、分類)
- ②自己を肯定的に、他者を否定的にとらえようとする。(自己肯定)
- ③集団の構成員全員を同質であると認知する。(差異的認知)
- ④集団に対するステレオタイプを生み出す。(過剰範疇化)
- ⑤自らの集団の価値を中心し、他集団を序列化する。(序列化)
- ⑥序列によって蔑視、偏見、差別が正当化される。(蔑視、偏見、差別)

例えば、紛争下のスリランカでは、「相手側の兵士が乳児を空中に放り投げ、銃剣で刺し殺した」という言説が、シンハラ人によってタミル・ゲリラの行為として語られ、また、タミル人によってシンハラ政府軍の行為として語られたという¹⁰⁰。こうした言説は、互いの相手を「野蛮」な非人間的な対象にステレオタイプ化あるいは序列化し、相互の極端な蔑視を生んだ。そのような相手を人間として見ない他者認識は、互いの集団から一切の人間的な感情を消えさせ、殺戮という「野蛮」で、本来ならば自己の肯定的評価を傷つける行為をも、正当化することになった。

(2) 敵意 (hostility)

第2に、否定的な他者認識のパターンとして、敵意 (hostility) が挙げられる。敵意は、自己肯定が極端な自己優位意識として現れ、自らの支配拡大のためには他者への攻撃さえもいとわなるとされたり、また、復讐などのなんらかの対抗措置がされなければならないと認識される場合に生じる。例えば、旧ユーゴスラビアにおける紛争の要因の一つには、1980年代と1990年代において、ムスリム人に対するセルビア人の敵意が煽られたことが指摘されている¹⁰¹。

(3) 恐れ (fear)

第3に、歪められた他者認識の典型の一つとして、恐れ (fear) が挙げられる。差別と抑圧が高まり、差別・抑圧する者・集団によって自らの存在が脅かされ、自らの生存の危機であるとまでに認識されると、自衛のために他集団への暴力の行使が正当化されるにいたる。例えば、旧ソ連アゼルバイジャンのカラバフ (Karabagh) 地方のアルメニア人は、多数派であるムスリム系アゼルバイジャン人によって虐殺を受けるという畏れを強く持ち、一部のアルメニア人がアゼルバイジャン人を「裏切り者」「スパイ」として、殺害するなどの事件が起きている。アルメニア人は、カラバフ地方では多数派を形成するが、アゼルバイジャン全体では、マイノリティである。カラバフ地方では、比較的自治を保っていたが、同じくアゼルバイジャンのナキバン (Nakhjivan) 地方のアルメニア人が、母語の使用などを禁止され、完全に「アゼルバイジャン人」

⁹⁹ Ibid. pp. 112-114

¹⁰⁰ 足羽 (1999) p. 85

¹⁰¹ Kaufman (2001) pp. 30-31

に同化されたことを受け、自分たちも同じ境遇にさらされることを畏れている。

さらに、畏れを強化しているのが、1915年に起きたオスマン・トルコによるアルメニア人の虐殺の記憶である。この記憶は、アルメニア人の心理に依然強く作用し、ナキバン地方の同化も形を変えた「虐殺」(genocide)であり、アルメニア人を全滅させようとする「汎トルコ運動」(Pan-Turkic movement)の一環であるにとらえられている。こうした認識は、過剰なまでに、アルメニア人のアゼルバイジャン人に対する畏れを強固なものにし、例えば、カラバフ地方にあるアルメニア人の記念碑の撤去は、「文化的虐殺」(cultural genocide)、カラバフ地方におけるアルメニア人の人口の減少は、(血を染めることのない)「白い虐殺」(white genocide)、さらに公害の発生も「生態的虐殺」(ecological genocide)にとらえられている¹⁰²。1968年、1977年、1980年の初期にもアルメニア人とアゼルバイジャン人との緊張が高まったが、やはり根底にはこうした虐殺に対する畏れがあった¹⁰³。

客観的に見れば、1915年に起こった事件が直接現在のアゼルバイジャン人によるアルメニア人の虐殺を理由づけることにはならないように、こうした畏れは多くの場合、外部の者には「非現実的」と映ることが特徴的である。しかし、外部の者には「非現実的」であっても、当事者がこうした認識を有していることは現実なのであり、より重要なことは、こうした認識が差別や抑圧の反動であるならば、そうした背景要因を探ることである。

3-1-4 シンボルの動員

以上においては、社会・心理学の理論を手がかりに、民族間の関係が緊張状態にある時の他者認識の典型を検証した。では、どのようにして、蔑視や敵意、畏れといった他者認識が暴力や紛争にまでいたらしめるのだろうか。

家族、共同体、学校、会社など他の人間集団に対し、民族集団を特徴づけるのは、各集団の伝統や文化、歴史、神話をはじめとするシンボルの存在である。民族間の他者認識は、こうしたシンボルが、強調されたり、否定されるなど、操作(manipulate)されることで大きく影響される。

神話をはじめ民族の歴史や伝統は、民族の社会規範や価値体系の基礎とされるが、その中には、その集団が「母なる大地」(our mother earth)に生まれたことを説くなど、心地よく心に響くものであることが多い。また、神話はその集団が神に選ばれた民族であるなど、時に民族の優越意識を説くことも多々ある。こうした神話や伝統は、祭りなどの行事や日々の慣習によって無意識に植え付けられるが故に、その土地に生まれ、またその民族の血統を引くものは、そうした意味を無条件に、「自然に理解する」とされる。他方、その地に生まれていない、またその民族の血統を引かない「よそ者」は、いくら学習したところで、また、いくら理解しようとしたところで、そうした意味を「理解することができない」とされ、「よそ者」は民族・エスニック集団に近寄ることさえ、拒否されることがある。こうして、民族の存在根拠を血統や出生地に求め、民族のシンボルばかりが強調されるならば、民族のシンボルは時として人間としての共通性や他者との関係の構築さえも拒むことになる。さらに、蔑視や敵意、畏れといった他者認識と民族のシ

¹⁰² Ibid. p. 55

¹⁰³ Ibid. p. 54

ンボルが結びつけられると、シンボルの操作が他者認識に及ぼす効果は大きく、民族間の差異は、決して乗り越えることができないものだと認識されていくのである。

例えば、1990年代のユーゴスラビアにおいて、セルビア人によるムスリム人やアルバニア人に対する敵意や畏れが煽られていったが、こうした過程において、大きな役割を果たしたのは、セルビア人がオスマン・トルコに敗れたという1389年の「コソボの戦い」(Battle of Kosovo) という歴史のシンボルの操作であった。「コソボ」は、セルビア人にとって「聖地」とされるが、「コソボの戦い」において、オスマン・トルコに対してセルビア人が敗れた事実に対して、コソボは奪還してでも守るべき土地であるという言説が広まり、ムスリム人やアルバニア人に対するセルビア人の敵意や畏れを正当化し、かつ強化していったのである。また、チェチェン紛争における紛争激化の一因は、チェチェン人が勇敢な戦士であると説くチェチェン人の神話の操作であるとの指摘もある¹⁰⁴。また、1980年代のケベックにおいて、エスノ・ナショナリズムが高揚した背景には、過去の掘り起こしが行われ、ケベック独自の「文化」といわれるものが再現され、可視化されたことがあったことも指摘されている¹⁰⁵。

他方、民族のシンボルの存在自体がいつでも歪んだ他者認識を生むわけではない。1960年代の米国における公民権運動で謳われた「ブラック イズ ビューティフル」(Black is beautiful) は、スティグマの象徴とされた「黒」を逆に自ら賞賛することで、否定的なシンボルを肯定的なシンボルに転換させた好例である¹⁰⁶。また、民族のシンボルへのこだわりや閉鎖的傾向は、抑圧や差別、対立の反動から起こることが多い点にも留意する必要があるだろう。同化政策を前提とする国民国家内で「国民文化」から取り残された民族集団は、嫌でも自己の民族的・文化的異質性に気づかされることから、時に独自の民族としてのアイデンティティや民族のシンボルを極端なまでに強調することで自衛し、差別の対象としての「二級市民」から脱しようとする。従って、重要となるのは、そうした民族のシンボルを単純に「不可解」ととらえることではなく、シンボルが強調される背景にある抑圧や差別、あるいは民族間の対立の要因を探ることである¹⁰⁷。

3-2 民族紛争の誘発要因

以上において、民族紛争の要因として、民族間の不平等、蔑視や敵意、畏れという他者認識の形成、また、そうした他者認識を強化するシンボルの操作があることを述べた。次に、民族間の緊張が紛争にまで誘発 (trigger) される要因を見ていく。

(1) 突発的事件・事故

なんらかの偶発的・事故・事件が起きた時に、それが民族集団の敵意や畏れ、憎悪を伴う異質性に起因し、かつ、その事件がそうした特性に基づく故意の行為であると解釈されると紛争を

¹⁰⁴ Ibid. (2001) p. 30

¹⁰⁵ Handler (1984)

¹⁰⁶ Cohen (1985) pp. 58-62

¹⁰⁷ ターナー (Turner) は、多文化主義の政策における「文化」が、時に本質主義的であるという論調に対し、「文化」の本質主義性のみを批判するのではなく、そうした政策が規定される状況的背景を見ることの重要性を訴えている (Turner (1993))。

誘発する場合がある。例えば、偶発的な交通事故や殺人事件でも、加害者と被害者が敵対関係にある民族集団の一員である場合、それが敵意や憎悪に起因するものだと解釈される可能性がある。

(2) シンボルの破壊

前述したように、民族集団にとって「シンボル」は大きな意味を持つ。従って、寺や神像などの宗教的シンボルが破壊されるなどの事件は、人々に与える衝撃が大きく、たとえそれが一部の暴徒による行為であっても、その宗教の信徒全員が敵視されることにつながりやすい。例えば、1992年、インドのボンベイでは、ヒンドゥーの暴徒がヒンドゥー教の神であるラーマの寺を建てるためムスリム寺院を破壊し、多数のムスリムを殺傷した事件が起きた。それまでは、日常的、表面的にはヒンドゥー教徒とムスリムの対立はなかったものの、この事件は、直接的に事件に関わっていないその地域の大多数のヒンドゥー教徒とムスリムの関係に対立的なものに決定づけ、その後も暴動が繰り返されている¹⁰⁸。

(3) 情報の拡散

ある民族が他の集団によってその生存を脅かされているといった認識がすでに広まっている場合、そうした認識を補強、証明すると映る情報が突然マス・メディアなどを通じて広められることが挙げられよう。ルワンダにおいては、ラジオを通じた情報の拡散によってツチとフツという2つの民族の互いの敵意と畏れが誘発されたことはよく知られている。前述したインドの事件後には、同様の暴動が多発したが、そこでは、暴動を起こそうという側によって、地元紙・張り紙・口コミ・噂、デマなどを媒介に、暴動が起こりそうだという情報が流され、緊張が高められたことが指摘されている¹⁰⁹。

(4) 国勢調査

国勢調査は、民族別の人口構成を含むことが多いが、人口の減少が伝えられた民族集団が、そうした人口構成における変化を自身の生存の危機であるととらえ、不安を煽ることもあり得よう。例えば、多民族国家であり、多くの移民を抱える米国やカナダ、オーストラリアなどにおける排外主義の台頭には、非ヨーロッパ系移民集団の人口の増加に対するヨーロッパ系コミュニティの危機感も関係していると指摘されている。

(5) デモ

一部の組織による抗議やデモが大衆の感情を煽ることになり、その後の紛争の勃発につながった例もある。例えば、1987年10月アルメニアでは、地震の可能性が指摘されている地域に建つ原子力発電所の運転停止など環境問題の改善を求めるデモ行進が行われていたが、隣国アゼルバイジャン共和国カラバフ地方のアルメニア人がアゼルバイジャン人と衝突したとの報道がアルメニアに伝えられるやいなや、デモはカラバフ問題の解決を訴える運動として広がっていった¹¹⁰。デ

¹⁰⁸ 竹中 (2001) pp. 49-78

¹⁰⁹ Ibid. p. 61

¹¹⁰ Kaufman (2001) pp. 60-61

モへの参加者は日に日に増え、デモはアルメニアの全土に広がり、その参加者は100万人にもなっていた。デモは、アルメニア人のアゼルバイジャン人に対する敵意や畏れを煽ることにつながっていたが、アルメニアから逃れたアゼルバイジャン人もそれに対応する形で、アルメニア人に対し敵意と畏れを煽っていた。後に、アルメニア、アゼルバイジャン両国において、両民族間で殺人事件が頻発することになった。

3-3 紛争への動員 (mobilization)

以上においては、紛争の誘発要因を概観した。では、紛争が誘発され、紛争にまで発展していくプロセスとはどのようなものであろうか。その背景には、多くの場合組織的かつ持続的な人員の動員があり、そのプロセスは大きく大衆主導型とエリート主導型に分けることができる。

3-3-1 大衆主導型 (mass-led process)

蔑視や敵意、畏れという他者認識がすでに形成され、そうした他者認識が日常的にシンボル操作によって正当化されているところでは、民族紛争は大衆主導型で誘発されやすい。先に見たような偶発的事件・事故、シンボルの破壊、国勢調査、情報の拡散、デモといった誘発要因はすべて突発的な要因であるため、それらで誘発される紛争は大衆が主導する型で始まる。

例えば、前述したアルメニアの事例では、カラバフ問題の解決を訴えるデモが後に全国のアルメニア人の支持を受ける形で広がった典型的な大衆主導型の一例である。しかし、当初大衆が主導する形で始められたデモは、後にデモの主催者が「トルコの迫害からカラバフの偉大な過去を取り戻せ」といった大衆の感情に訴えるスローガンをを用いることで、デモを広げていったことが指摘されている。また、アルメニア人の愛国主義団体として知られる「カラバフ委員会」(Karabagh Committee)を中心とするデモの主催者が、委員会の持つ工場とのネットワークを生かして、企業や学校、工場などにデモの場所や時間を知らせ、募金を集め、地方に住む人がデモに参加できるように交通手段を確保するなどの役割を果たした¹¹¹。

一方、アゼルバイジャン人側の応酬も、当初はアルメニアから逃れてきたアゼルバイジャン人によって主導されたが、政治組織のリーダーが、アルメニア人の女性や子どもに「罰」と称して暴力をふるったことが、両民族間の緊張をさらに高めたことも指摘されている¹¹²。このように、当初は大衆主導型で誘発される紛争でも、それが紛争にまで発展する背景には、組織的な人員の動員がある場合がほとんどである。

政治組織が動員の主体となる以外には、氏族 (clan)、宗教団体、経済団体、政党などが主体となることがあるだろう。むろん、良心的な宗教家やエリートが暴力を諫めようとした例は多々あるが、一部の有力者がシンボルに訴え始め、それが組織と結びつくと、その効果は非常に大きくなる。

¹¹¹ Ibid. pp. 61-62

¹¹² Ibid. p. 62

3-3-2 エリート主導型 (elite-led process)

大衆主導型に対して、エリートが自らの利益追求のために他民族に対して敵意や畏れを煽ることで、民族紛争が誘発される場合もある。例えば、1990年11月にボスニア共和国で行われた共和国議会選挙では、政党のリーダーが議席獲得のために民族のシンボルに訴え、他民族に対して敵意や畏れを煽ることが典型的に見られた。

こうした傾向は選挙時には特に強まりやすい。なぜならば、民族的に強硬な姿勢をとる政党が人気を得る場合、たとえ、もともと民族的には穏健な政党の候補者や民族間の調和を模索する候補者であっても、リーダー間で主張内容の「繰り上げ」(outbidding)が始まり、彼らの立場は強硬化していくからである¹¹³。実際、1990年のボスニアの選挙では、ボスニア全体の調和を謳う政党は議席を獲得できず、総じて民族色の強い政党が議席を伸ばし、ムスリム人、セルビア人、クロアチア人それぞれの政党が、240議席中202議席を占めた¹¹⁴。さらに、ミロシェビッチに典型的に見られたように、セルビア人の中での主張内容の繰り上げは、他民族との妥協を図る機会を奪い、紛争は泥沼化していった¹¹⁵。

3-4 民族紛争の拡大要因

以上において、民族紛争の要因として、民族間の不平等、蔑視や敵意、畏れという他者認識、シンボル操作を指摘し、誘発パターンとして大衆主導型、エリート主導型があることを指摘した。最後に、それ以外の紛争の拡大要因と間接要因を何点か補足しておきたい。

まず、拡大要因としては、「代理戦争」の影響が挙げられる。冷戦下においては、アンゴラをはじめとして、東西両陣営が、自らの支配拡大のために、政府や反政府勢力をそれぞれ支援してきた。特に、アフガニスタンなど支配勢力に対する対抗勢力として、東西両陣営が被支配民族を支援してきた場合などでは、冷戦が終結し東西両陣営が手を引くに至った今日でも、一度根付いた民族間の敵対心が政情を不安定なものにしている。次に、第三者(国)の介入が挙げられる。第1次大戦時のヨーロッパにおいては、第三者(国)における自国民・自民族の救済を目的とする介入が頻繁に行われたが、最近でもモルドバにおける紛争において、ロシアによる資金や武器の提供が、紛争を拡大し、長期化させていることが指摘されている¹¹⁶。第三者(国)から、近代的な武器の供給が潤沢に行われる場合、紛争の規模やその性格は、大きく変わるだろう。また、政治体制が再編される時には、既存の政治権力の正統性が低下することから、民族間の緊張がある場合においては、そうした緊張状態が表面化しやすい。ユーゴスラビアにおける紛争の要因の一つとしても、共産党支配の正統性が否定されることになったことが挙げられよう。従って、間接要因として政治体制の再編が挙げられる。

¹¹³ 月村(2000) p. 105

¹¹⁴ ムスリム人の民主行動党が86議席(全議席の36%)、(ボスニア)セルビア民主党72議席(全議席の30%)、ボスニア・クロアチア民主同盟44議席(全議席18%)を獲得した(月村(2001) pp. 164 - 165)。

¹¹⁵ Kaufman(2001) pp. 37-38

¹¹⁶ Ibid. p. 33

以上の議論を踏まえ、民族紛争の要因は以下のように整理することができる。

[構造的要因]

- ①民族間に経済的、政治的、社会的、文化的的不平等が存在し、その改善要求が満たされていない、または改善される兆しがない。

[背景要因]

- ②選挙の実施などによって、国家統治の正統性が低下する。
- ③経済危機などによって、その地域の経済状況が急激に悪化する。

[心理的要因]

- ④ある民族集団に対する差別が存在する。また、差別的な言説が流布されている。
- ⑤自民族中心主義（ethnocentrism）やある集団に対する敵意が煽られている。
- ⑥ある集団が、他民族との関係において自分達の生存の恐れ、危機を感じている。
- ⑦敵意や恐れが民族のシンボルによって強化される。

[誘発要因]

- ⑧突発的な事件やシンボルの破壊が、ある民族集団の敵意や恐れ、憎悪を伴う異質性に起因し、かつ、その事件がそうした特性に基づく故意の行為であると解釈される。
- ⑨民族間の敵意、恐れ、憎悪を扇動するような情報が広められる。または、国勢調査などの情報が敵意、恐れ、憎悪を正当化するように解釈される。
- ⑩デモやあるイベントが、大衆の敵意、恐れ、憎悪の感情を煽る。

[紛争への動員]

- ⑪ある集団の指導者が、暴力を不可欠かつ最適な戦略だと考え、採用する。
- ⑫ある集団の指導者が暴力の行使のために集団動員に成功する。

[拡大要因]

- ⑬暴力を行使するために必要な経済的資源や武器の購買、または取得が可能になる。
- ⑭第三者（国）が資金や武器、軍事戦略などを提供するなど暴力化の支援を行う。

3-5 紛争予防と開発援助

以上においては、民族紛争の要因とされるものを検討してきた。では、紛争予防に関する実務はどのようなものであろうか。以下、特に1990年代以降に絞ってこの点を概観する。

3-5-1 『平和への課題』と平和構築

国際社会において紛争予防・平和構築に対する関心が高まるようになったきっかけは、1992年にブトロス・ガリ国連事務総長によって発表された報告書、『平和への課題』（*An Agenda for Peace*）に端を発する。1992年1月に開催された安全保障理事会サミットは、国連事務総長に国連の予防外交、平和創造および平和維持を国連憲章の枠組みの中で強化し、より効果的にする方法に関し分析と勧告を行うことを求め、この要請に基づき発表されたのが、『平和への課題』で

あった。報告書の中で事務総長は、「冷戦の終結により1990年5月以降は拒否権の行使がなくなり、今までその役割を十分に果たすことのできなかった国連に、紛争の予防と解決、そして平和を維持する役割を果たすことを求める声が強まっている」と述べ¹¹⁷、これまでの停戦監視などを任務とする伝統的な平和維持に限らず、より積極的に紛争の予防に取り組むことが必要として、紛争に対処する活動の各段階として4つの新たな概念を発表した。それは、①可能な限り早期に紛争を生み出すような状況をつきとめ、外交を通じて紛争が起こる前に危険の原因を除去する「予防外交」(preventive diplomacy)、②紛争が起きた場合においては、その解決を試みる「平和創造」(peace-making)、③和平合意が約束されたところにおいては、その履行を支援する「平和維持」(peace-keeping)、④内戦で破壊された国においては、組織やインフラを再建し、対立・紛争関係にあった関係者に平和で相互に有益な関係を再構築する「紛争後の平和構築」(post-conflict peace-building)であった¹¹⁸。

この『平和への課題』は、それ以外にも平和執行部隊(peace-enforce unit)や予防展開(preventive deployment)の提案を含み、数々の議論を呼んだ。開発援助との関係で特に重要なのは、「紛争後の平和構築」という概念であり、従来の平和維持活動が、停戦合意の監視、つまり主に軍事力によって再発予防を行っていたのに対し、紛争の要因そのものを除去、または軽減させるための開発援助の役割が重要視されることになったのである。また、紛争と要因は複雑な性格を持つものであり、その根底に取り組むには、持続的な経済、社会開発とともに、人権や基本的自由の尊重が重要であるとされ¹¹⁹、これらを含む多元的(multi-dimensional)・包括的(comprehensive)・多機能的(multi-functional)な活動が提起された¹²⁰。

特に、マイノリティ・民族問題との関係で注目されるのは、冷戦後に民族紛争が噴出するようになったことに触れた上で、「そうした問題に対する解決に向けて必要となることの一つは、民族的・宗教的・社会的・言語的マイノリティに対して特別の配慮を持った人権分野へのコミットメントである。(略)国連総会はまもなくマイノリティ権利宣言を採択し、(略)国連の人権メカニズムはマイノリティの状況と国家の安定を向上させるはずである」と¹²¹、紛争予防におけるマイノリティの権利保障の重要性を述べ、マイノリティ・民族の問題が「平和と安全」と密接に関係していることが改めて確認された点である。それまで、国連内では、民族・マイノリティ問題は、人権機関下の差別問題として限定されており、「平和と安全」の保障を任務とする安全保障理事会が、マイノリティ・民族問題を正面から扱うことはなかったことを考えると、これは大きな転換点といえた。こうして、民族・マイノリティ集団の処遇は、「平和と安全」の問題として、再び注目を集めることになった。

3-5-2 平和構築の概要

1990年代に入り、国連はカンボジア、モザンビーク、ボスニアなどにおいて、実際、『平和へ

¹¹⁷ UNSC (1995) para: 15

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid. para: 5

¹²⁰ 停戦監視などの伝統的なPKOを第一世代のPKO、予防外交や平和構築を含むPKOを「第二世代型」PKOと呼ぶ方もある。

¹²¹ UNSC (1992) para: 11-19

の課題』で提唱されたような、多元的 (multi-dimensional) ・包括的 (comprehensive) ・多機能的 (multi-functional) な性格を持つ平和維持活動を展開した。しかし、途中撤退を余儀なくされたソマリア (UNOSOM-II) や国連平和維持軍が、文民を保護できずに多くの死者を出したボスニアにおける (UNPROFOR) の失敗を受け、1995年にガリ事務総長は、『平和への課題追補』 (*Supplement to an Agenda for Peace*) を発表し、PKOの成功にとっては、PKO原則¹²²の遵守が不可欠であり、平和執行型の平和維持活動は現在の国連の能力外であるとの認識を示したが、平和構築活動に関しては、追補においても引き続きその重要性が確認された。さらに、1994年に国連事務総長によって発表された『開発の課題 (An Agenda for Development)』においても平和構築は議論され、そこでも開発は平和確立の一つの手段と位置づけられた。近年では、実際に東ティモール暫定統治機構 (United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET)、コソボ暫定統治機構ミッション (United Nations Mission in Kosovo: UNMIK) が、政府の制度整備や人権の保障など、平和構築をも含む包括的・多元的な機能を持つPKOとして展開した。

具体的には、平和構築の要素として挙げられるのは、以下のようなものである¹²³。①紛争直後の緊急期における人道緊急分野では、難民・国内避難民 (internally displaced people) への支援や、紛争当事国・周辺国への緊急援助が含まれる。②紛争終結後の復興・開発のための復興・開発支援では、難民の帰還促進、食料の保障、基礎インフラ整備、教育、保健医療の向上、対人地雷撤去・被災者支援、経済社会サービス、産業復興などが想定されている。また、③紛争を予防・回避するための援助として、安全保障分野改革 (軍、警察、司法制度の整備等)、武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR)、小型武器規制、平和教育、法整備、行政制度の整備、選挙支援、民主化支援、和解の支援、人権の保障・伸長、人権侵害の調査、メディア支援、貧困削減等である。

以上に見るように、その包括性から、平和構築が含む要素は、支援対象国の事情や開発援助の実施者によって異なるが、従来から開発援助機関が支援を実施してきた基礎医療の向上や基礎インフラの整備、貧困撲滅などに限らず、平和教育や人権擁護など平和を定着させるための啓発活動にも重点が置かれているところに一つの特徴がある。それは、すでに指摘したように、民族紛争の要因が構造・制度面のみでなく、社会・心理面にも起因していることを考えると当然のことともいえる。

3-6 平和構築と民族

以上において、平和構築の基本的な考え方やその要素を概観してきた。次に、こうした新たな支援領域の中でも民族集団との関係から特に重要と思われる選挙支援、和解、民族融和について、民族・マイノリティ集団に支援が行われる際の留意点を整理していく。

¹²² 当事者の受け入れ同意の存在、公平性、自衛の場合以外の武力不行使の原則。

¹²³ 国際協力事業団編・国際協力総合研修所 (2000a) p. 3を基に筆者による補足。

3-6-1 選挙支援

平和構築では、新政府の正統性の確立のため、選挙を実施することが多い。国連は、ナミビア（UNTAG 1989～1990年）において選挙監視を支援して以来、1992年に国連事務局の政務局（DPA）内に、選挙支援部（Electoral Assistance Division: EAD）を設置し、その後、アンゴラ（UNAVEM II 1991～1995年）、カンボジア（UNTAC 1992～1993年）、モザンビーク（ONUMOZ 1992～1994年）、エルサルバドル（ONUSAL 1991～1995年）、リベリア（UNOMIL 1993～1997年）、コソボ（UNMIK 1999年～現在）、東ティモール（UNTAET 1999～2002年）、シエラレオネ（UNAMSIL 1999年～現在）などにおいて、選挙の監視や実施における支援を行ってきた¹²⁴。その支援範囲は通常、政党の選挙活動から有権者登録、投票の実施、開票作業までの一連のプロセスである。また、行政機関が機能していない地域においては、選挙法の起草、選挙活動に関する行動規範の起草まで含むことが多い。特に、紛争後の選挙支援においては、非暴力手段による問題解決に信頼を取り戻し、選挙のみが唯一受け入れ可能な問題解決の手段（the only game）であると認識させる広い意味での民主化の定着が重要となる。

選挙の実施は、民主化定着の重要な一歩とされるが、選挙の実施自体が自動的に社会の安定や民主化をもたらすとは限らず、逆に民族間の緊張を誘発する可能性もある。第1に、旧ユーゴスラビアでもそうであったように、選挙実施による政治権力の正統性の低下が紛争の間接的な要因となることがある¹²⁵。第2に、選挙は、民族間関係が緊張状態にある時、自民族中心主義的な言説を助長することがある。例えば、1990年11月のボスニア共和国議会選挙では、ボスニア共和国としての調和を目指す政党よりも、民族的性格を持つ政党が議席を伸ばした。しかし、月村（2000）も指摘するように、こうした政党が出現したとしても、表現の自由や複数政党制を民主主義の要件とするならば、むやみにそうした政党を排除することはできない¹²⁶。第3に、選挙という公的な政治イベントは、民族間の境界をよりはっきりと意識させる結果をもたらすことがある。第4に、少数派に転じることを恐れる民族・マイノリティ集団が選挙自体をボイコットし、選挙自体の正統性を低下させることがある。例えば、やはり1990年11月のボスニア共和国議会選挙では、各民族集団の割合にほぼ比例する形でムスリム人の民主行動党が全議席の36%、セルビア民主党が30%、ボスニア・クロアチア民主同盟が18%を獲得したが、少数派に転じてしまうことを恐れたセルビア民主党は、1992年2～3月に実施された、ボスニアの将来の地位を問う国民投票をボイコットし、その後、セルビア人は一方的にボスニア・セルビア共和国憲法を発布するなどボスニア全土を戦闘に巻き込んでいった¹²⁷。

従って、民族集団の構成が複雑で、かつ民族間関係が緊張状態にある地域における選挙支援では、民族間の平等を担保すること、選挙に対する正統性と民族間の協調を勝ち得ること、そして自民族中心主義や排他主義を抑制することが重要となる。OSCEは、このような観点から選挙支援のためのチェックリストを策定している（Box 3-1）。

¹²⁴ 国政選挙ではないが、国連は、1993年にエリトリア、1999年に東ティモールにて、独立の是非を問う住民投票を支援した。

¹²⁵ 月村（2000） pp. 94-110

¹²⁶ Ibid. p. 107

¹²⁷ Ibid. p. 107

BOX 3-1 選挙支援におけるチェックリスト

- ①社会を分裂させている要素は民族か、宗教か、言語か、または別の要素か。
- ②既存の政治機構は、民族間の憎悪など紛争・対立を管理しているか。
- ③民族集団は、ある地域に集中して居住しているか、または拡散しているか。
- ④選挙制度によって改善される紛争の要因はなにか。
- ⑤策定される選挙制度はすべての民族集団の平等な参加を促進するか。
- ⑥制度によって不平等を被る集団への対策は何か。
- ⑦選挙制度は複数政党制の発展に寄与するようにデザインされているか。
- ⑧議会にマイノリティの代表がいる場合、彼らの声が効果的に反映されるか。
- ⑨マイノリティの行政ポストへの任用を促進する規定はあるか。
- ⑩行政機関において特定の民族集団の増加や減少の傾向が見られるか。
- ⑪選挙制度は、投票者と被選挙人との関係を反映したもののか。
- ⑫選挙制度は、民族政党間の同盟・連立関係の構築を促進するか。
- ⑬制度は政党による多様なバックグラウンドを持つ候補者の擁立を促進するか。
- ⑭制度は民族間の敵意や憎悪を和らげるようにデザインされているか。
- ⑮制度は、数的に少数派の政党へ立候補の余地を残しているか。
- ⑯マイノリティ集団に特定の割り当てを設けているか。
- ⑰候補者リストには複数の民族出身者を推薦することを義務づけているか。
- ⑱多数派民族の政治参加が促進されているか。

出所：OSCE (2001) p.30

3-6-2 和解

和解には、主に、厳格な懲罰を求める正義 (justice) をより重要視する考え方と、恩赦を施し、両者の和解 (reconciliation) をより重要視する考え方がある。前者の例では、旧ユーゴスラビアとルワンダでの戦争犯罪裁判所の設置があり、それぞれ旧ユーゴスラビア国際刑事法廷 (International Criminal Tribunal in Yugoslavia: ICTY) やルワンダ国際刑事法廷 (International Criminal Tribunal in Rwanda: ICTR) で正義が追求されている。紛争後の平和構築において最も採用されているのは、裁判所での審判による厳密な正義は求めないものの、真実究明委員会を設置することによって犠牲者に過去の残虐な体験について訴え、傷を癒す手段を保障する方法であり、1980年代以降、アルゼンチン、チリ、グアテマラ、エルサルバドル、チャド、ハイチ、南アフリカ、東ティモールなど20を超える国で類似の委員会が設置されている¹²⁸。

真実究明委員会がそれぞれの社会にもたらした効果やその受け入れられ方はさまざまであるが¹²⁹、こうした試みが真に社会に受け入れられ、根付くためには和解や民族融和への支援は、各民族集団の持つ文化的背景を考慮する必要がある。例えば、グアテマラでは、証言の解釈に当たり、マヤ民族のもつ円環的な時間概念や口頭伝承文化につきものの証言スタイル、格差をつくり

¹²⁸ 国連開発計画 (2000) pp. 78-79

¹²⁹ グアテマラのように人権侵害の数があまりにも多く、立証が難しいことから起訴ができなかったり、また、軍隊を保護するあまり、形だけ委員会を開催したものの、人権侵害に関する公の議論が回避されたケースもある。

¹³⁰ 歴史的記憶の回復プロジェクト編 (2000) pp. 14-15

ださないようにことに価値を置く共同体文化から発する「妬み」の観念に配慮して、膨大な2次資料が併用された¹³⁰。また、各民族集団の懲罰や和解に対する考え方や紛争への対処方なども踏まえたものでなければならないだろう。例えば、インドネシアのトラジャ（Toradja）人¹³¹の紛争への対処方は、紛争が顕在化するのを回避することであり、紛争の対象となる人とのあらゆる接触を避け、紛争に関する対話や交渉が必要な場合は、当事者と関係者とともに食事をする時のみ主張を述べ、食事が終わった後にはそれを話題にしないとされる¹³²。また、マレーシアのセマイ（Semai）人¹³³は、紛争の当事者が直接対話するのではなく、村長と関係者に向かってそれぞれの主張を述べ、最後に村長の審判を受ける制度によって和解を達成するという¹³⁴。このような制度や慣習以外にも、慣習法が機能している地域においては、近代法よりも慣習法での裁きの方が受け入れられやすい場合もあるだろう。このような各地域の懲罰や和解に対する考え方や対処法における文化的背景を探るためには、以下のような点を検討するのが可能である。

BOX 3-2 和解・民族融和における文化的背景の検討

- ①いつ紛争に介入（intervention）が必要だととらえられているのか。
- ②どのような紛争管理のモデルが重要だとされているか。
- ③どのような介入が最も適しているとされているか。
- ④紛争は、どのように管理、解決されるべきだとされているか。
- ⑤仲介者は、中立であるべきとされているか。
- ⑥（和解・民族融和の）成功はどのように定義されているか。
- ⑦「正当」な解決とされる基準は何か。
- ⑧仲介者の能力の基準は何であるとされているか。
- ⑨仲介者にはどのようなスキルが望まれているか。

出所：Pedersen and Jandt（1996）p. 6

3-6-3 民族融和

国家レベルで和解や正義が組織的に追求される必要があるのと同時に、個人レベルにおける民族間の偏見や敵意や畏れが取り除かれなければ平和は根づかない。しかし、そうした感情に縛られた集団の構成員に、いくら人間としての共通性を説いたところで、簡単にそうした認識が変わるわけでもなく、一度暴力を経験した人は、トラウマを含め敵意や畏れといった感情を持ちやすいともされる。民族間に緊張や対立がある場合、両者の間には、不安や懐疑が強く、互いのコミュニケーションはなく、それぞれが自らのルートで情報を得ることから、情報の交換もなされず、両者の違いばかりが強調される（表3-1）。

¹³¹ インドネシア、スラウェシ島の先住民族。もともとは、同島の山地民の総称。中心地であるタナ・トラジャ県の人口は36万人（1991年）。

¹³² Hollan（1997）pp. 59-68

¹³³ マレーシアのセノイ系オラン・アスリ（先住民族）の一集団。マレー半島の中東部に居住する。アウストロアジア語に属するモン・クメール語系統の言語を話す。

¹³⁴ Robarchek（1997）pp. 51-68

表 3-1 紛争後の民族間関係

	緊張・対立の関係	建設的な関係
集団間の関係	敵対	協力
コミュニケーション	欠如	交流
差異の認識	違いの強調	共通性の認知
他者の受容	拒否	受容
情報の扱われ方	占有	交換
接触の目的	自己保全	問題の解決
集団間の心理状態	不安、懐疑	相互の信頼と自信

民族間関係が表 3-1 の「建設的な関係」の状態に近づくことが望ましいが、黒人地区に居住し、黒人と接することが多い人の方が黒人に対する偏見が強いという研究結果もあり¹³⁵、単純に互いに接する機会が設けられればよいというわけではない。このような点から、ブラウン (Brown) は、民族間関係が緊張状態にある地域で両民族間の接触 (contact) や交流が肯定的な効果を生むための条件として、①交流や接触が平等な立場で行われること、②参加者が報復などの恐れから解放される環境で行われること、③互いが接する場で、協力や共同作業が必要とされる工夫がされていること、④偏見が訂正され、肯定的な理解につなげるような工夫や配慮があること、を挙げている¹³⁶。民族融和に対する啓発活動や平和教育が支援される場合には、以上のような条件が考慮される必要があるだろう。

3-7 長期的な紛争予防に向けて

3-7-1 平和構築と人権の統合

第 2 章で考察したように、国連の人権機関は、マイノリティや先住民族の周縁化や差別に対する活動を行っており、そうした活動は、長期的な視点での紛争の抑止であるといえる。こうしたことから、近年では平和維持と人権には本質的な相関関係が存在することが確認されはじめ、政策面においても人権と平和構築の分野における調整と統合が図られつつある¹³⁷。例えば、1989年以降設置された主要な平和維持活動においては、人権の保障がPKOの任務として明記されることが定着し、国際人権基準の尊重、人権侵害の調査、人権教育、強制移住者および難民の保護、国際特別法廷の運営・監督などが行われている。また、安全保障理事会の決議において人権の保障が明記されるようになったことも同じ流れにあると言える。1994年から1999年の間に採択された安全保障理事会の決議で人権について言及していたのが、5つのうち1つだったのに対し、2000年においては、決議のうちで人権について言及していたものは、3つのうち1つに増えた¹³⁸。さ

¹³⁵ Allport (1954)

¹³⁶ Brown (1995) を参考。

¹³⁷ 平和維持活動や平和構築における人権分野の重要性は確認されているものの、紛争後の社会における人権の保障の困難さも指摘されている。特に、治安の維持との兼ね合いにおいて、紛争後のコソボではマイノリティの権利がたびたび制限されたことが指摘されている (Chesterman (2001b) p. 8)。

¹³⁸ Chesterman (2001b) p. 8

らに、2000年3月には、コフィ・アナン事務総長によって「国連の平和活動」の現状を包括的に見直すことを目的に2000年8月に発表された『ブラヒミ・レポート』(Report of the Panel on UN Peace Operations)¹³⁹でも、平和維持活動の権限(mandate)の明確化の重要性や国連事務局内の体制強化などとともに、平和維持活動における人権活動の強化が提言された¹⁴⁰。例えば、レポートでは、平和構築との関係において特に和解や軍事要員、文民要員、警察官に対する人権と国際人道法に関するトレーニングの実施等の人権教育が提言されている¹⁴¹。また、平和維持活動の立案や実施における人権高等弁務官事務所の関与を強化し、平和維持活動の人権については、人権高等弁務官事務所が全面的に調整と実施を行うことも提言されている¹⁴²。

以下においては、紛争予防の手段として特に有効と思われる人権機関の取り組みとして、①早期警報・情報収集、②基準設定を通じた対話・信頼醸成の促進、③報告制度を通じた社会構造の改善の3点を簡単に検討していく。

3-7-2 早期警報・情報収集

長期的な紛争予防のためには、紛争の兆候をいち早く察知することが重要となる。そのための一つの方策は、国連の人権機関から発出される情報や分析を紛争予防のために効果的に利用することである。第2章で概観したように、人権機関は、民族紛争の要因と密接する差別問題に関する蓄積を有しているにもかかわらず、平和と安全に関する分野とは、その政策面や情報交換において効果的な調整が図られてきたとはいえなかった。例えば、1994年に起きたルワンダ虐殺の1年前から人権委員会の特別報告官はその兆候をつかんでおり、その旨をPKO局(Department of Peace-Keeping Operations: DPKO)に警告していたが¹⁴³、その情報の重要性が十分に認識されなかったために、適切な措置がとられなかったことがある¹⁴⁴。1999年11月に公表されたルワンダ虐殺における国連の関与を分析した国連事務総長報告では、そうした反省を踏まえ、安全保障理事会と人権機関との連携を強めることが提言された¹⁴⁵。人権委員会の特別報告官と安全保障理事会との間での情報共有を進めることを目的とするアリア・フォーミュラ(Arria Formula)が開催されるようになったのは、こうした見解が背景にあったといえる¹⁴⁶。また、アナン事務総長は、2001年7月に発表した『紛争予防に関する事務総長報告』(Report of the Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict)の中で、安全保障理事会と国連総会は、国連の人権機関から発出される情報や分析を紛争予防のために効果的に利用すべきだとの提言を行っている¹⁴⁷。

¹³⁹ 正式名称は、Report of the Panel on UN Peace Operationsであるが、長年アフガニスタンにおいて事務総長特使を務め、現在でも国連アフガニスタン・アシスタント・ミッション(United Nations Assistant Mission in Afghanistan: UNAMA)の国連事務総長特別代表(SRSG)を務めるブラヒミ座長の名前をとって『ブラヒミ・レポート』と呼ばれている。

¹⁴⁰ UNSC (2000) para: 244-245

¹⁴¹ Ibid. para: 41

¹⁴² Ibid. para: 244-245

¹⁴³ UNSC (1994)

¹⁴⁴ UNSC (1994)

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Minority Rights Group (2002) p. 3

¹⁴⁷ UNSC (2001b) para: 96

国連の人権機関から発出される情報の中でも民族紛争との関係においては、特に人種差別撤廃委員会の、「早期警報措置」(early warning measures)と「緊急行動手続き」(urgent action procedure)が有益な情報となるだろう。人種差別撤廃委員会は、ユーゴスラビアをはじめとする民族紛争の増加に憂慮を示し、1993年に民族紛争の兆候が委員会で確認された場合には、早期の段階で委員会が紛争予防の措置を行う「早期警報措置」と「緊急行動手続き」を行うことを決定した。「早期警報措置」としては、委員会が締約国に出す最終見解(concluding observation)の勧告の履行状況を監視するメカニズムの設置、国連事務総長への関連情報の伝達、紛争予防や解決に対するアドバイスの提供などが挙げられている¹⁴⁸。「緊急行動手続き」としては、委員会が状況の監視を行い、必要な対応を協議するための特別報告官を派遣することなどが挙げられている¹⁴⁹。国連の人権機構を通じた情報収集は、国連内のマクロなレベルでの情報収集のみならず、紛争予防を目的とする開発援助機関にとっても、紛争の兆候をつかむために有益となるだろう。

3-7-3 対話・信頼醸成としての基準設定

また、政府と民族集団がともに一定度の権利や義務を国際的な基準として設定しようとする基準設定は、共通の解決法の模索を通じた紛争予防の手段でもある。対話の場と一定の権利を示した共通の枠組みの存在は、民族集団に暴力の行使を思いとどまらせることができ、また建設的な対話に向けた基礎となる。つまり、別の言い方をすれば、政府と民族集団との信頼醸成の手段ともいえる。マイノリティ権利宣言は、それを実質化していくために、作業部会で規定の細かい解釈が討議され、先住民族の権利宣言草案に関しても作業部会において、先住民族と政府双方に受け入れ可能な規定を目指して討議を重ねてきた¹⁵⁰。先住民作業部会の議長を長年務めたエリカ・イレーヌ・ダイスが、1991年の作業部会において、「宣言案は、対立の図式ではなく、協力と相互理解の上に築かれるものである」と述べているように、政府と民族集団との信頼醸成に向けた手段ともいえる。また、そうした対話の結果から、マイノリティ作業部会によって紛争予防などを任務とする「マイノリティ問題に関する事務総長特別代表」(Special Representative of the Secretary-General on Minorities)の設置¹⁵¹が提言されるなど建設的なイニシアティブがとられていることは高く評価されるべきだろう¹⁵²。しかしながら、マイノリティ作業部会の議長を務めるアスビョルン・アイデ(Asbjørn Eide)も指摘するように、こうした基準設定が真に対話や信頼醸成の機能を果たすには、宣言や条約がレトリックではなく、実質的な合意としてとらえられる必要がある¹⁵³。

¹⁴⁸ CERD (1994) ANNEX para: 10

¹⁴⁹ *Ibid.* para: 10

¹⁵⁰ 宣言の解釈については、Eide (1998)

¹⁵¹ マイノリティ作業部会の報告書はOHCHRのホームページ、<http://www.unhcr.ch/minorities/group.htm>で検索可能。マイノリティ問題に関する特別代表の設置に関しては、多くの類似の提言がなされてきたが、チェスターマンは、マイノリティ問題に関する特別代表の設置の他に、紛争予防に関する事務総長特別代表の設置、または、マイノリティ問題と紛争予防に関する特別報告官の設置などを提言している (Chesterman (2001b) pp. 14-18)。

¹⁵² 2001年に開催された第7会期のマイノリティ作業部会において提言され、2001年53会期の人権小委員会によって承認された (決議2001/9)。

¹⁵³ Eide (1996) pp. 269-270

3-7-4 報告制度を通じた社会構造の改善

政府の政策に関して条約の監視委員会と政府が対話と検討を行う国際人権条約機関の報告制度（2-2-4参照）も、構造的な要因に対する取り組みであるという点で、紛争の根源的要素の芽を摘み取るという長期的な紛争予防の手段であるといえる。例えば、1969年に発足した、報告制度を持つ機関の一つである人種差別撤廃委員会は、「ボスニアのケースなど、今日深刻になっている多くのケースは小さなレベルでの民族的・人種的な差別から始まり、それが政治的な問題と絡まって深刻化したもの」であるとの見解から、報告制度を活用することによる紛争予防を訴え¹⁵⁴、1990年代以降、その審議を特に民族紛争の予防という視点からもその審議を重視している。報告制度は、必要に応じて最終所見や勧告を提示するが、これを「圧力」をかける手段として見るよりは、政府と民族集団など多様な集団との建設的な対話と信頼醸成に向けた手段として促進するべきであろう。

3-7-5 根源的な要素の除去に向けて

紛争予防にとっての究極的な課題は、紛争の根源的要素の芽を摘み取ることである。この点を再確認するためにも、もう一度ここで『平和への課題』の一説を引用する。

「今日、ナショナリズムと主権を求める動きが噴出し、国家の統合は、エスニック、宗教的、社会的、文化的および言語的闘争によって脅かされている。(略) 国家主権と統合の尊重は、公共の国際的な進歩にとって不可欠であるが、その理論は現実とは相容れないものであり、絶対的で排他的 (absolute and exclusive) な主権の時代は終わった。国家のリーダーにはこうした問題を認識し、国家の統治とますます相互依存を深める世界からの要求とのバランスを見つける必要がある。(略) 民族、宗教的、言語的集団が国家の地位を要求すれば、分裂に歯止めがかからなくなってしまい、平和、安全、経済的成長の達成は困難となるだろう。また、既存の国際的枠組みにおける国家の主権と領土保全 (territorial integrity)、独立と、人民の自決権原則 (the principle of self-determination) は共に重要であり、これからの時代においては、どちらも互いを排除するものであってはならない。すべてのレベルにおいて民主的原則は尊重されなければならない。(略) われわれは、統合を維持しながら、全ての人にとってバランスのとれた方法を絶えず模索する義務がある¹⁵⁵」

このように、『平和への課題』は、控えめな表現ではあるものの、マイノリティなどの民族集団を排除してしまう排他的・絶対的な主権のあり方を警告し、国家主権とマイノリティ・民族集団とのバランスを提起している。この指摘にあるように、紛争の根源的な要素は、マイノリティや先住民族が周縁化される社会構造そのものである。しかしながら、「平和への課題」や紛争予防・平和構築に関する報告書の多くが、紛争の要素への根本的な取り組みを謳い、その手段の一

¹⁵⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary Record of the 1103rd meeting, CERD/C/SR.1103 para: 7, 23.

¹⁵⁵ UNSC (1992) para: 11-19

つとして貧困削減などを挙げているものの、実際には国連や援助機関の多くは短期的な復興に重点を置く傾向があり、そうした根源的な要因そのものに対しては十分な対策が行われているとはいえない面も多い。紛争予防にとっての究極的な課題は、紛争の起きた地域における復興支援や紛争の再発予防だけでなく、紛争を未然に防ぐという長期的な視点であり、不平等を生み出す社会構造の改善によって紛争の根源的な要因の芽を摘み取ることが重要である。

3-8 二国間・多国間援助機関の動向

以上、第2章、第3章において、主に開発援助と平和構築・紛争予防の分野における開発援助の取り組みと、主要な援助領域における民族問題の視点からの主な留意点を概観してきた。以下においては、二国間援助機関の中でも特に、マイノリティや先住民族に対する援助実績を持つ、英国、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、また多国間援助機関ではUNDP、また地域機関ではあるがマイノリティに対する取り組みの実績を持つOSCEの先住民族やマイノリティに対する政策や考え方、または、それに関連する分野に絞って、その動向を概観することにした。

(1) 英国

英国政府の国際開発庁（Department for International Development: DfID）は、「経済、社会、文化権にも自由権や市民権と同様の重きをおく」¹⁵⁶とし、人権を自由権のみでなく社会権などを含む幅広い概念としてとらえている。2000年発行の報告書「国際開発目標の達成のための戦略（Strategies for Achieving the International Development Targets: Human Rights for Poor People）」では貧困と権利の保障が相関関係にあるとの認識が示され、人権と貧困削減を統合した権利アプローチ（rights-based approach）を採用することが明文化されている¹⁵⁷。例えば、教育分野においては、「万人のための教育機会：教育に関する政策枠組み（Learning Opportunities for All: Policy Framework for Education）」において、教育分野におけるマイノリティの文化的権利の促進が明記され¹⁵⁸、そのために実施措置としてマイノリティ集団の構成員が自らの言語で教育を受けられるための支援が挙げられている¹⁵⁹。

(2) スウェーデン

スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA）は、国際人権法を開発援助の基本としてとらえている。それは、貧困とは資源や機会（opportunities）の欠如から生じるものであり、それはしばしば人権の保障がされていないことから生じるものであると、開発援助における人権の考え方を述べている。先住民族やマイノリティとの関係においては、例えば、グアテマラにおいて、和平合意、女性差別撤廃条約（CEDAW）、先住民族の権利を規定したILO第169号条約に基づいて先住民族の権利の保障を進めることを明

¹⁵⁶ DfID (1999) p. 11,15

¹⁵⁷ DfID (2000)

¹⁵⁸ DfID (1999b) p. 22

¹⁵⁹ Ibid.

記している¹⁶⁰。また、貧困削減においても、その優先的なターゲットグループとして、母親と子ども、身体的、精神的障害を持つ人などに並んで、周縁化されている民族集団 (ethnic groups) を挙げている¹⁶¹。近年では、紛争予防のプロジェクトにおいて、特に子どもやマイノリティを受益グループに設定している¹⁶²。

(3) デンマーク

デンマークは、早い時点から先住民族やマイノリティに対する積極的な援助を打ち出してきた。デンマーク外務省と国際開発庁 (Danish International Development Aid: DANIDA) は1994年に、「デンマークの先住民族に対する援助戦略」(*Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*) を策定し、先住民族に対するデンマークの開発援助の目的を、先住民族の文化やアイデンティティに基づいた開発に寄与することであり、開発援助においては先住民族が他の集団と平等に扱われなければならない、としている¹⁶³。

さらに、DANIDAは、2000年発効の「デンマークの開発政策」(Denmark's Development Policy) の中で、貧困削減のための方策の一つとして、「民族的マイノリティ、先住民族の参加」¹⁶⁴と「民族的、文化的そして宗教的多様性の尊重と、マイノリティや先住民族の権利の尊重に寄与する自治や制度の確立」¹⁶⁵を挙げ、先住民族やマイノリティへの支援を明文化するのみでなく、具体的な方策を挙げている。

そのほかにも、デンマーク政府は、先住民作業部会、先住民族に関する権利宣言草案の起草作業、先住民族に関する常設フォーラム (PFII) への提言・支援や、先住民族にかかわる他の援助機関や国連システムへの働きかけを通じた先住民族の権利の強化を行っている¹⁶⁶。

(4) ノルウェー

ノルウェー開発協力局 (Norwegian Agency for Development Cooperation: NORAD) は、1984年という早い段階で人権を開発政策に取り込んだが、当初人権は援助実施のコンディショナリティとしてとらえられていた。近年では、人権の保障の推進において、先住民族とマイノリティの権利の推進を認め、マイノリティに関しては特にロマ (Roma) 人の権利を保護することを謳っている¹⁶⁷。NORADは、2001年に「人権の評価に関するハンドブック」(*Handbook in Human Rights Assessment*) をまとめ、援助事業の人権に対する評価を、①援助事業が当該国の人権状況に与える影響、②事業の受益者の権利意識を高めたかどうか、③事業の受益者が権利の主張をするようにエンパワーしたかどうか、の3点において、援助事業の人権に対する評価の枠組みを設定している。その中で、開発援助の結果において先住民族、マイノリティや障害者に

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ SIDA (1996) p. 9

¹⁶² 国際協力事業団編・国際協力総合研修所 (2000b) p. 24

¹⁶³ DANIDA (1994) p. 10

¹⁶⁴ DANIDA (2000) p. 26

¹⁶⁵ Ibid. p. 32

¹⁶⁶ DANIDA (2001)

¹⁶⁷ Tomasevski (2000) p. 10

対する差別が典型的に生じてきたことに触れ、平等と非差別を評価項目に挙げている¹⁶⁸。また、1995年からは、マイノリティの保護は、「平和への努力、紛争解決、民主化のための措置」(peace efforts, conflict resolution, democratization measures)の一環として、紛争予防の手段としても位置づけられている。

(5) UNDP

UNDPは、1998年に「人権と持続可能な開発の統合 (Integrating Human Rights with Sustainable Development)」と題する基礎研究をまとめ、先住民族にかかわる際の法体系を見直し、開発援助における先住民族の役割の重要性を確認した。同年3月には、OHCHRと「先住民族の国際10年」の目標の達成と「第3次人種主義と闘う国際10年」の進展のために協力することを約束した覚書 (Memorandum of Understanding: MOU) を結び、開発と差別問題の統合を図った。また、「ミレニアム宣言・行動計画」において先住民族の問題が再確認されたことを受け、UNDPは同行動計画の実施を促進することを目的に、先住民族の代表との協議を経て、2001年に「UNDPと先住民族：実施方針」(UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement) を策定した。

UNDPが先住民族に対する援助の中で優先分野として挙げているのは、教育や保健サービスの提供、安全な水の確保、知的・文化的所有権の保護、公的な意思決定過程への参加促進を通じた貧困削減、先住民族の土地、領土、資源に関する権利の保障・伸長、立法機関への先住民族の参加促進、先住民族の権利に関する法の整備を通じた人権の保障・伸長、グローバル化、紛争の予防と平和構築、環境である¹⁶⁹。

(6) OSCE¹⁷⁰

OSCEは、ユーゴ紛争の勃発を契機として、活発に紛争予防への取り組みを行っている。OSCEのマイノリティへの取り組みとして特徴的なものに「マイノリティ高等弁務官」(High Commissioner on National Minorities: HCNM) がある。HCNMは、1992年のヘルシンキ首脳会議においてその設置が決定されたもので、その役割は、「可能な限り早期に紛争を防止するための手段」(an instrument of conflict prevention at the earliest possible stage) とされ、民族間関係が緊張状態にあると判断された場合には、現地に赴き当事者間の話し合いの場を設定したり、直接交渉にあたる。また、表面下で交渉を進める方が、余計な対立や誤解を避け建設的な対話を促進できると判断した時には、HCNMは「静かな外交」(quiet diplomacy) のアプローチをと

¹⁶⁸ NORAD (2001) p. 26

¹⁶⁹ UNDPの援助実績の一つとして、Global Environment Facility (GEF) /Small Grants Programme (SGP) があり、先住民族が関係する300以上のプロジェクトにおいて、伝統医療で使用される植物の保護や、持続可能な農業の実践、環境に関する調査における先住民族の知識の活用がなされた (UNDP (2001))。

¹⁷⁰ 冷戦時代の1975年に東西欧州の信頼醸成と軍備管理の機関として発足した欧州安全保障協力会議 (Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE) を前身とするもので、1990年のパリ首脳会議において協調的安全保障の機関という新たな役割が規定された。1995年1月にCSCEからOSCEに改称された。欧州のほぼすべての国に旧ソ連諸国と米国及びカナダを加えた計55カ国から構成される。

る¹⁷¹。

さらに、より長期的な紛争予防の手段として、HCNMは、マイノリティの権利保障が平和と安全に寄与するとの考えから¹⁷²、OSCE加盟国のマイノリティへの政策立案に対し、マイノリティの権利保障に関する国際基準や権利に関する提言を出している。特に、教育、言語、公的な生活への参加については、詳細な勧告が策定され、それぞれ「マイノリティの教育権に関するハーグ勧告 (the Hague Recommendations regarding the Education Rights of National Minorities)」(1996年)、「マイノリティの言語の権利に関するオスロ勧告 (the Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities)」(1998年)、「マイノリティの公的な生活への効果的な参加に関するルンド勧告 (the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life)」(1999年)が、マイノリティの権利保障に関する主要な勧告となっている。

また、紛争後の復興では、選挙のための技術支援、人権の尊重、法の支配の強化、市民社会の育成に重点を置いているが、ボスニアやコソボなど民族構成の複雑な地域における選挙支援の実績を基に、2001年にはハーグ勧告をより具体化することを目的とする「マイノリティの選挙への参加支援のためのガイドライン」(Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process)をまとめた。また、コソボでは、UNHCRと共同でロマを中心とするマイノリティの状況の監視も行っている¹⁷³。

以上をまとめると、援助機関の先住民族やマイノリティに対する援助の支援領域は、①貧困削減、社会開発(教育、保健、文化支援など)、②人権の保障・伸長、③紛争の予防・再発防止／平和構築の3つに大別することができる。近年では、本節で見たように多くの援助機関によって貧困削減と人権の統合が図られている。民族集団に対する支援では、長期的な社会の構造の改善が重要となることから、こうしたアプローチは、貧困削減のみでなく、紛争予防にとっても有効なアプローチであろう。

¹⁷¹ 例えば、2001年にハンガリー議会が隣国スロバキアやルーマニアのハンガリー系マイノリティに特権を与えるという法案を検討していたことに対し、HCNMは、法案が隣国との緊張を生むとの判断から、同年10月から表面化でハンガリー、スロバキア、ルーマニア間での意見交換を仲介し、隣国の懸念を取り除くことに成功した(OSCE (2003a) pp. 9-10)。

¹⁷² OSCE (2002) p. 3

¹⁷³ コソボにおけるマイノリティの状況に関するOSCEの報告書としては、OSCE (2003b) を参照のこと。

4. 開発、紛争予防、民族：東ティモールの事例研究

本章では、東ティモールにおいて1999年8月の住民投票後から独立まで約2年半国家の制度整備も含む非常に包括的な任務を担った国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）の支援例を取り上げる。一見同質に見える東ティモールではあるが、実際には、独立派と反独立派間や政党間の対立、イスラム教徒などの外国人への暴力、また日常的には12もの言語が話されるなど多元性・多様性の強い地域である。それにもかかわらず、UNTAETの政策がおおむね成功だと評価されている背景には、多元的政治制度の発展、非暴力・和解の促進と市民・平和教育の支援があったといえる。

本章の第1の目的は、こうしたUNTAETの取り組みを検証することにより、多様な集団の差異を仲裁・調整できる制度例と敵意や畏れの克服に向けた支援例を提示することである。平和が「構築」され「定着」するには、制度面のみでなく社会心理面による支援も重要とされるが、これらの支援はその両面を含むものであり、そうした包括的な視点からの検討も可能である。第2の目的は、東ティモールというその領域内の多元性や多様性が問われることのなかった地域における制度整備を検討することで、その領域内の多元性・多様性の現状や紛争の可能性に改めて注意を喚起することである。

4-1 紛争および住民投票までの背景

4-1-1 インドネシア併合

東インド諸島中、小スンダ列島の東端に位置するティモール島は、16世紀以降、東半分をポルトガル領として分割され、1974年までポルトガルの植民地統治下に置かれていた¹⁷⁴。1974年にポルトガルで独裁政権が倒れ、民主化が始まると、東ティモールでは、独立を求める動きが活発化した。そうした中、即時独立を目指す東ティモール独立革命戦線（Frente Revolucionaria do Timor Leste Independente/Revolutionary Front of Independent East Timor: FRETILIN）（以下、フレテリン）とポルトガルとの連帯を強めながら段階的に独立を目指す東ティモール民主同盟（Uniao Democratica Timorese/Timor Democratic Union: UDT）（以下、UDT）、インドネシア併合を求める東ティモール人民民主協会（Associação Popular Democrática de Timor Pro Referendo/Pro Referendum Popular Democratic Association of Timor: APODETI）（以下、APODETI）の、主に3つの政党が誕生した。1975年にフレテリンとUDTとの間で騒乱が起り、インドネシアの介入を恐れたフレテリンは、同年11月に東ティモール民主共和国（República Democrática de Timor Leste/Democratic Republic of East Timor: RDTL）として、東ティモールの独立宣言を行った。

しかし、騒乱からの市民の「救済」を口実に、かねてから東ティモール併合を計画していたインドネシアは同年12月に東ティモールに侵攻し、その主要拠点を瞬く間に占領した。こうした事

¹⁷⁴ ポルトガル政府は、国際法上、植民地東ティモールの施政権を正式には放棄していなかったが、インドネシア併合を黙認していた。

態に対して、国連安全保障理事会は、同年12月、東ティモールの自決権を確認し、インドネシア軍に撤退を求める決議を採択したが、インドネシア政府は米国の支持を取りつくと、安保理決議を完全に無視し、併合政策を推し進めた。1976年7月には、インドネシア国会の決議によって、東ティモールはインドネシア共和国の27番目の州として併合された。その後、外国人の入域は制限され、インドネシア国軍や警察によって厳しい報道管制が敷かれた。フレテリンは、インドネシアに対抗するゲリラ戦を展開するが、インドネシア統治に反対する者やフレテリン、独立を支持しているとの疑いを持たれた者は、容赦なくインドネシア関係者によって逮捕、誘拐、レイプ、拷問、殺害された。いくつかの調査によれば、インドネシア統治期のそうした死者は20万人にも及ぶと推計されている。

4-1-2 民族問題としての東ティモール問題

インドネシア政府は、東ティモールを併合して以来、東ティモールを物理的、精神的にもインドネシアに統合する必要があった。それは、東ティモールの人々を国民としての「インドネシア人」にするための再教育を行うことであった。1976年の時点で47しかなかった小学校は、1986年には498校に、2つしかなかった中学校は71校に、そして、1つしかなかった高校は19校に増えた¹⁷⁵。併合当初、インドネシア政府はジャワとスラウェシから410人もの教師を東ティモールに送り込み、学校では、最も一般的な地元の言語であるトン語とポルトガル語の使用は禁止され、徹底的にインドネシア語を教え込んだ¹⁷⁶。また、唯一神への信仰やインドネシアの統一を建国原則とするパンチャシラ (Pancasila) の浸透も徹底された¹⁷⁷。さらに、生徒は「インドネシアの歴史」をたたきこまれ、インドネシアの独立宣言を暗記させられ、毎週月曜日に学校で行われる国旗掲揚式では、インドネシアの国歌斉唱を強いられ、パンチャシラを唱えさせられた。その教育内容は、徹底的なインドネシア語とパンチャシラ教育を通じて、インドネシア人への同化を強要するものであった。

それだけでなくインドネシア政府は、東ティモールを物理的にも「インドネシア化」しようとした。1980年からは、「家族計画」と称して、各地の公立病院で女性がそれと知らされずに避妊薬を投与されたり、本人が知らぬ間に不妊手術を施されたりすることがあった。そうした「家族計画」には、軍関係者が女性に不妊のための注射を受けることやピルを飲むことを強制するという組織的な関与の存在が明らかになっている¹⁷⁸。

これと並行して、インドネシア政府は、東ティモール住民に近代農業を教えることを名目に、多くはジャワ出身の移民を東ティモールに移住させる政策を積極的に進めた。1980年に50人の移民が到着したのをはじめ、この計画によれば、インドネシア政府は21世紀初めまでには東ティモール外からの移民を100万人規模で送り込む予定であった¹⁷⁹。80万～90万人という東ティモール

¹⁷⁵ Republic of Indonesia (1986)

¹⁷⁶ Lutz (1991) p. 3

¹⁷⁷ Taylor (1999) p. 128

¹⁷⁸ Ibid. pp.158-160

また、インドネシア政府の事業ではないが、世界銀行は、この人権侵害下、東ティモールの住民も、イリアンジャヤや西カリマンタン、スマトラなどの地域に移住することを支援していた (Taylor (1999) p. 124)。

¹⁷⁹ Ibid. pp. 124-125

の人口に対し、移民や教師、軍関係者、行政官などの多くは、ジャワ出身のインドネシア人のプレゼンスをそれ以上に上げることが計画されていたのである。さらに、一方で、インドネシア政府は、1970年代後半から、政府奨励の輸出作物を作るための「モデル村」を設置し、多くの東ティモール人を強制的に移住させたが、それは、東ティモール人の生活の基盤であった血族や親族とのつながりをも破壊することになった。

民族問題の特徴として、シンボルの操作があることはすでに指摘したとおりであるが、こうした教育政策は、社会・心理面において、東ティモールの人々のシンボルを否定する役割を果たしたといえる。また、「モデル村」は、土地や居住地と密接に関連する血族や親族とのつながりを弱めることが目的であったという意味で、やはりここでもシンボルの操作が行われた。しかし、こうした力を背景にした政策は、成功をよそおいながら、東ティモールの人々の大きな反発を生むことになった。

4-1-3 住民投票と紛争の勃発

こうした長い暗黒時代に一筋の光が見え始めたのは、特に、1992年のサンタ・クルス虐殺¹⁸⁰と、1996年のベロ司教とラモス・ホルタのノーベル平和賞受賞を機に盛り上がりを見せた国際社会からの圧力であった。さらに、1998年のスハルト独裁政権の崩壊は時代の転換を示し始めた。スハルト退陣後、大統領となったハビビは、当初東ティモールに自治権を与えることを検討し始めるが、1999年1月には独立を認めることもあり得ることを初めて示唆し、1999年8月30日に、国連東ティモール支援団（United Nations Assistant Mission in East Timor: UNAMET）監視のもとで「残留（自治案受け入れ）」か「独立（自治案拒否）」かを選択する住民投票が行われた¹⁸¹。インドネシア軍が治安を担当し、インドネシア当局による巧妙な情報操作やインドネシア国軍から支援を受けた民兵による脅迫行為が蔓延する環境にもかかわらず、投票率は96.8%に達し、78.5%が独立への支持を表明した。しかし、この住民投票の結果に不満を持ったインドネシア国軍は、東ティモール人民兵の後ろ盾となる形で、ほぼ全土にわたって一般市民の家屋、学校、病院、発電施設に放火するなどの組織的な破壊作戦を行い、多くの住民は山岳地帯への避難を余儀なくされた。同時に、インドネシア領西ティモールへ強制連行され、西ティモールで難民として生活している人々は、元民兵も含め、20万人以上にもなるなど、東ティモールは大混乱状態に陥った。こうした事態を受け、国連安全保障理事会は、9月にオーストラリア軍を中心に構成される多国籍軍（International Force in East Timor: INTERFET）を派遣し、治安の回復に努めた。1999年10月25日には、治安悪化を理由に9月に撤退したUNAMETに代わり、より強い権限と幅広い任務を有するUNTAETの発足を承認し、UNTAETが、東ティモールにおける暫定統治を担うことになった。

¹⁸⁰ 1992年11月にディリ近郊で行われたインドネシア警察による虐殺の状況が、その場に居合わせたジャーナリストによって録画され、西側社会で放映されたことで、東ティモールに対する関心を高めることになった。

¹⁸¹ 1999年の住民投票を詳しく扱ったものに、UNAMETの国連事務総長特別代表者（SRSG）であったIan MartinによるMartin（2001）とKingsbury（ed.）（2000）がある。

4-2 UNTAETの活動概要

4-2-1 UNTAETの任務

国連安全保障理事会決議1272（S/RES/1272）では、UNTAETは東ティモールの行政に対する全般的な責任を負い、あらゆる立法、行政、司法に対する権限を付与されるとし、UNTAETのマンデート（mandate）を次のように定めている。

- ①東ティモール全域において治安と法の遵守を確保する。
- ②効率的な行政機構を確立する。
- ③行政および社会サービスの発展を支援する。
- ④人道支援、社会復興と開発支援の調整を行う。
- ⑤独立政府確立のための能力開発（capacity-building）を支援する。
- ⑥持続的発展の基盤の確立を支援する。

UNTAETの活動は、こうしたマンデートに示されているように、停戦合意の遵守をはじめとする伝統的な平和維持活動の範囲を超え、行政機関の設立や公共サービスの発展をも含む紛争の再発予防なども視野に入れた包括的、多元的なものであった。また、紛争後の地域を、民主的なプロセスを経て、主権国家としての独立の達成まで導くという任務を負ったUNTAETの支援では、司法、立法、行政すべてにわたる政府の制度整備にも重点が置かれた点にも特徴があった。

2年半に及んだUNTAETの支援は、暫定統治の間に国連から東ティモール人に権限の移譲が行われたプロセスに従って、大きく3つの段階に分けることができる。

第1期：人道支援、難民支援、復興支援援助

第2期：第1次暫定政権発足から憲法起草委員会選挙まで

第3期：憲法起草から大統領選挙、独立承認まで

第1期は、紛争後の混乱期における人道援助であり、戦火を逃れるために山岳地帯に避難していた国内避難民（IDP）、西ティモールに強制連行された難民を対象に、WFP（世界食糧計画）によって緊急食料レーションの配布が行われた。また、9割の家屋が破壊されたことから、家屋の復旧も重要な課題であったが、これに対しては、UNHCRが、シェルター資材とセメントの配布を行った。破壊されたインフラの再建では、ICRC（赤十字国際委員会）が首都のディリにディリ中央病院を開設し、水道整備の再建も行われた。難民帰還については、元民兵が難民キャンプを支配し、帰還しようとする者へ恐喝を行うなど、帰還が妨げられていたが¹⁸²、現大統領で独立運動の指導者であったシャナナ・グスマンが西ティモールを訪問したり、UNHCRが難民の東

¹⁸² 2000年9月には、西ティモールの州都、アタンブア駐在の3人のUNHCR職員が元民兵と疑われる者に殺害されたことを受け、UNTAETは、西ティモールの危険度を、撤退を必要とする最高度の5に引き上げ、UNHCRはインドネシア領西ティモールから撤退した。

ティモールへの短期滞在を奨励し、デマから生じる恐怖心を和らげることに努力が払われた。

第2期には、第1次暫定政権が発足し、9人中5人の東ティモール人が、外務、内務、インフラ、経済、社会分野における大臣職に就任した。2000年3月にはディリ地方裁判所が住民投票後、初めて訴訟手続きを開始し、外国資本の企業活動への課税などの税制度も徐々に確立された。2000年7年には、東ティモール警察（Timor Lorosae Police Service: TLPS）が発足し¹⁸³、2001年2月には東ティモール国防軍（Defence Force Timor Lorosae: FDTL）が正式に創設された。さらに、2001年2～3月から開始された東ティモール人の国家公務員の採用は、2001年7月の時点でほぼ予定の8割を終え、13の行政区のトップに、国連スタッフに代わり東ティモール人が配置されるなど、将来の行政機関の根幹が整った。また、2001年8月30日には、91.3%もの高投票率をもって憲法起草委員会選挙が実施された。独立運動の立役者であったフレテリンが圧倒的な支持を得て、翌9月20日には、88人の委員から構成される憲法起草委員会（Constitutional Assembly）が発足した。

第3期には、憲法起草委員会が、憲法起草を進めると同時に事実上の立法機関としての機能を果たし、さらに、行政業務のより大きな部分が、東ティモール人スタッフに任せられるなど、東ティモール人へ権限の移譲が進められた。憲法起草委員会は、約6ヵ月間にわたって憲法起草作業を行い、2002年3月22日には、初めて憲法が発布された。さらに、憲法起草委員会選挙の決定に従い、2002年4月14日には、大統領選挙が実施され、独立運動のカリスマ的存在であるシャナナ・グスマンが82.7%もの圧倒的な得票率を得て、大統領に当選した。2002年5月20日には、国連からすべての権限が移譲され、正式な独立宣言をもって、憲法起草委員会はその決定に従い、新国家の立法機関に移行した。

4-3 国民国家の形成

4-3-1 「国民文化」の創造

UNTAETによる暫定統治の期間には、司法・行政・立法機構などステートの機能が整備されると同時に、「国民文化」の創造も進められた。その一つは、過去の「掘り起こし」という作業に見られた。2001年3月にはUNTAETの主催で、「東ティモールの過去と現在」（East Timor: Past and Present）と題する東ティモール初の古文書の展示会が開催され、ポルトガル時代の総督公邸から発見された古文書が展示された。古文書には、19世紀のものも何点か含まれたが、多くは1960年代と1970年代のものであり、地図、開発計画書、通貨に関する報告書、新聞記事、住民登録証などが公開された。また、3月31日には、ポルトガル人の歴史家や前ポルトガル国立公文書館理事などによる国の古文書と口承の歴史に関するセミナーが開催された¹⁸⁴。

さらに、2000年7月に、世界銀行はUNESCOやUNTAETと共同で、ノーベル平和賞を受賞したベロ司教を座長とし、芸術家や学生、女性グループ、UNTAETの代表者を委員とする文化事

¹⁸³ 2001年11月の時点ではおよそ1200人の東ティモール人の警察官が任務についており、2003年までには3000人規模までに人員が増員されることが予定されている。

¹⁸⁴ UNTAET daily briefing, March 22, 2001

業に関する諮問機関を創設した。当初の事業としてディリにある18世紀の建物（Uma Fukun）を修復し、東ティモール国民文化センター（East Timor National Cultural Centre）と国立博物館としてオープンさせることが進められた。この建物は、ポルトガル時代に要塞として使われていたもので、その修復のためにUNESCOは、ポルトガルから植民地時代の軍事建築物を専門とする技術者と、ポルトガルの歴史家を雇い入れた¹⁸⁵。また、UNTAETと東ティモール暫定行政機構（ETTA）の代表は、ディリの博物館から持ち出され現在インドネシア領である西ティモール・クパンの博物館に保管されている展示品の存在を確認することをインドネシア側に求めたが、それは展示物の返還をも念頭に入れたものと推測できる¹⁸⁶。

こうした歴史の掘り起こしと遺産の創造という事例の背後に見られるのは、国民文化をつくりだそうとする動きである。そしてこうした国民文化は、過去の建物が修復されたり、博物館で歴史や民話、慣習などに関する物品が展示されることによって、可視化され、具現化されようとしている。

4-3-2 公用語とアイデンティティ

公用語も「国民文化」に大きな影響を与える要素の一つであるが、ここでもやはりポルトガルへの傾斜が見られ、それは東ティモールのアイデンティティを求める動きと密接に結びついている。

暫定統治下の東ティモールで使用された言語は、現地の主要な言語であるテトン語、ポルトガル語、インドネシア語、英語の4つであり、UNTAETのラジオ放送やUNTAET発行の新聞でもこれらの4言語が使用されるなど、東ティモールの日常生活における言語状況は複雑である。

ポルトガル植民地時代において、その教育の目的は主に植民地行政の仲介者を育成することであつたため、ポルトガル語を習得したものは当然ながら知識層に限られた。現在、ポルトガル語を話す層は人口比率では5%から10%以下で、年齢では30歳以上と限定されている¹⁸⁷。現地の主要な言語であるテトン語は、以前フレテリンが識字教育を行った際に使用されたことや、インドネシア支配下で精神的な拠り所をカトリック信仰に求める人々が増えていたことを受け、1981年から教会でのミサがポルトガル語に代わってテトン語で行われるようになったことで、徐々に東ティモールのリング・フランカとして機能を果たすようになっていった¹⁸⁸。現在ではUNTAETによって東ティモールを代表する言語として使用されていることで、急速に東ティモール全土に浸透しつつある。しかし、前述のように、インドネシア政府が積極的な国民教育を行った結果、識字層の多くは、インドネシア時代に学校教育を受けていることもあり、彼らにとって、読み書きは話し言葉のテトン語よりもインドネシア語の方が容易であるという事実もある。さらに、日常生活では各地域の言語が話され、その数にはいろいろな説があるが、東ティモール全域には互いに通じない12から18の言語と30以上の「方言」があるといわれている¹⁸⁹。

¹⁸⁵ UNTAET daily briefing, February 15, 2001

¹⁸⁶ UNTAET daily briefing, February 2, 2001

¹⁸⁷ Chesterman (2001a) p. 17

¹⁸⁸ Budiardjo and Liong (1984) p. 121

¹⁸⁹ ラウテン州を中心に東北部の言語がパプア系の非アウストロネシア語系に属し、それ以外がマレー系アウストロネシア語系に属するといわれている（Dunn (1996) p. 3, Jolliffe (1978) p. 19）。

このように、東ティモールの言語をめぐる状況は複雑であるにもかかわらず、独立推進の中心勢力であったCNRT (Conselho Nacional da Resistencia Timorese) は2000年8月に開催された全国総会で、ポルトガル語を暫定的な公用語 (official language) に、テトン語を徐々に国語 (national language) とする方針を決定し、それを引き継ぐ形で、憲法起草委員会は、ポルトガル語とテトン語を新生東ティモールの公用語とすることを決定した。最終的には、テトン語も公用語に「格上げ」することでポルトガル語重視への批判に配慮することになったが、実際の使用はポルトガル語に圧倒的な重点が置かれている。

こうしたポルトガル語やポルトガルとのつながりが重視される背景には、それらを新生東ティモールのアイデンティティとして確立しようとする動きがある。例えば、それは、ポルトガル語の公用語採用を支持してきたラモス・ホルタの、「東ティモールからポルトガル語と宗教 (カトリック) をとってしまったら、東ティモールは存在し得ない」¹⁹⁰という発言にも見て取ることができる。つまり、ポルトガルとのつながりを、オランダの植民地下にあったインドネシアと対比させ、その「差異」を最も明確にする東ティモールのアイデンティティのよりどころと見なしているのである¹⁹¹。それは、ラモス・ホルタが、ポルトガル時代の遺産の修復などを進める文化センターの事業を「東ティモールの歴史においてユニークなイニシアティブである」¹⁹²と語っていることから理解される。

現在の東ティモールで政治的影響力を持つ指導者の多くはポルトガル時代に教育を受け、ポルトガルに対し強い愛着を持っているといわれ、また、ポルトガル語を重視する理由には、EU加盟国であるポルトガルやブラジルを含むポルトガル語圏との関係を深め、東南アジアやオセアニアなど周辺地域のみへの依存を避ける外交上の理由もあるとされている。

しかしながら、ポルトガルに対する愛着の度合いに、世代差と階層差が存在することは前述したとおりであり、公用語の選択は、その導入方法が丁寧に計画されなければ、教育などの公的領域から市民を排除することになってしまうという指摘が多くなされてきた。ある東ティモール人はそうした状況を、「発展のための公用語か、公用語の発展か」と皮肉をこめて表現し、国民の利便よりもまず公用語の発展が前提になってしまう事実を問いただしている¹⁹³。

4-4 UNTAETの支援例

4-4-1 東ティモールにおける多元性・多様性

このように、東ティモールでは、司法・行政・立法機構などステートとしての機能が整備されつつあると同時に、国民文化の創造や国民形成も同時に行われつつあるが、それは、東ティモールも同質性や画一性を内在した「国民国家」に変容していく可能性を有したことを表している。

¹⁹⁰ Chesterman (2001a) p. 17

¹⁹¹ 西ティモールと東ティモールとの「差異」も絶対的ではない。それは、インドネシア軍の指揮官が、「西ティモールも含め、ティモールとして独立を宣言することがあれば、インドネシアは徹底的にその動きを一掃する」と発言したことにも表れている (BBC Monitoring Service, July 17, 2001)。

¹⁹² www.worldbank.org/eap, November 19, 2001

¹⁹³ ソアレス (2000)

これまで、インドネシア侵攻以後に書かれた東ティモールについての文献の多くは、インドネシアによる虐殺などの暴力が横行していた事情から、併合後の虐殺などの人権侵害を訴えるものや国際関係を扱ったものが多く、その領域内の多様性や多元性はほとんど問われることがなかった。国民国家としての東ティモールは依然発展途上であり、ポルトガル語の浸透などによって、今後どのような多元性や多様性があり得るのかは依然慎重に判断される必要がある。しかし、現在分かっているだけでも、東ティモールには、東ティモール人と結婚したインドネシア人をはじめとする1200人の外国人や中国系東ティモール人¹⁹⁴、ポルトガル植民地時代に連れてこられたアフリカ出身者の子孫、第2次大戦以前に貿易商としてインドネシアから東ティモールへ移住してきたアラブ系住民、元ポルトガル領ゴア出身の住民がいる¹⁹⁵。また、ポルトガル時代に東ティモールで調査を行った人類学者らによって書かれた民族誌は、分かっているだけでも11の民族的集団を紹介しており、これらは、少なくともこの時代まで、かなり独自性の高い慣習や伝統を有する集団として存在していたことを示唆している¹⁹⁶。

さらに、住民投票後には、ディリのモスクに避難したイスラム系住民が、イスラム教徒であるというだけでインドネシアとの関係を疑われ、265人もの人が長期間モスクでの避難生活を余儀なくされていることや、やはりプロテスタント教徒であるだけで、牧師たちが民兵組織に関係していたことを疑われ¹⁹⁷、3つのプロテスタント教会が放火されたことが報告されている¹⁹⁸。2001年3月には、バウカウ州のモスクが放火されたことを受け、ポルトガルからカトリック司教が現地を訪れ、カトリック教徒とイスラム系住民の協調を訴えた事件も起きた¹⁹⁹。この事件の直接的な原因は、現地に駐在するヨルダンのPKF部隊に対する不満の結果であったが、現地のイスラム系住民にはイスラムに対する脅威としてもとらえられ、東ティモールの不安定な将来が懸念された。

こうした事例は、一見同質であるかのように見える東ティモールも他の国と同様にやはり多民族国家であることを示唆するものであり、道義的な観点から多元性・多様性の尊重の重要性が確認されるばかりでなく、民族紛争の火種をも抱えていることも示唆している。

4-4-2 多元的政治制度

多様な集団の存在を尊重し、かつ、民族対立・紛争を予防するためには、多様な政治組織の利益を尊重し、相互の差異を仲裁・調整できる仕組みが必要となる。この点において、憲法起草委員会が発足する前の暫定議会として2000年7月に設置した国民評議会（National Council）の構成は注目に値する。UNTAETは、国民評議会の33人の委員に、CNRTを中心とする独立派だけ

¹⁹⁴ 中国人が東ティモールに来たのは15世紀で、そのほとんどは、ディリなどの都市部に居住し、米、後にはコーヒーの輸出を担った。人口は、1970年の時点で6120人だが、ティモール人と結婚した者も合わせるとその倍であるといわれている（Dunn (1996) pp. 8-10）。

¹⁹⁵ Dunn (1996) p. 10

¹⁹⁶ Rowland (1992)

¹⁹⁷ 難民の帰還が進む中、元民兵やインドネシアとの関係を疑われたものの保護を含め、UNTAETの人権部（Human Rights Unit）が、難民の帰還後の社会統合のモニタリングを担当した。

¹⁹⁸ Human Rights Watch (2001) p. 193

¹⁹⁹ Lusa, Lisbon, 12 April, 2001

でなく、反独立派、カトリック関係者のみでなく、プロテスタント関係者やイスラム教関係者、また、女性グループ、学生組織、NGO、労働組織、農業組織、商業組織の代表者を加えるなど、多元性と多様性へ配慮した政策をとった。また、憲法起草委員会には女性の枠を設けるアフーマティブ・アクションを提案するなど、女性の権利への配慮も見せた。

また、そうした公的な政治制度以外においても、憲法起草に関する公聴会などインフォーマルな政治参加も奨励された。例えば、筆者も何回か、憲法に関する公聴会に参加したが、そこでは、例えば、1975年にフレテリンが採択した東ティモール民主共和国のものを国旗と主張するフレテリンに対し、過去を想起させない新しい国旗を求める声が挙げられた。また、フレテリンこそが独立運動の立役者とばかりにフレテリンの記念日を新生東ティモールの独立記念日に制定したいフレテリンに対し、住民投票の日を独立記念日にすべきとの意見が挙がるなど、圧倒的支持を得ていると思われたフレテリン主導の決定に対する反対意見も多く聞かれた。そうした意味において、意見表明自体が即政策の変更にはつながらなくとも、こうした公聴会の実施は人々が意見を自由に表明でき、政府は多様な意見を聞くという姿勢を示せる重要な場であったといえるだろう。

4-4-3 非暴力・和解の推進

以下においては、憲法起草委員会選挙の実施に向けた非暴力や和解の推進の取り組みを検証することにより、民族紛争の要因となる敵意や畏れといった民族（集団）対立の克服に向けた手がかりを探ってみたい。

2001年の8月に憲法起草委員会選挙が行われるにあたって、不安定要因は主に2つあった。第1は、元独立派と元反独立派勢力との対立であった。特に、元反独立派民兵らが、住民投票後に西ティモールへ強制連行された難民のキャンプを支配し、恐喝や情報操作によって難民の帰還を妨げていたことから、元独立派と元反独立派の対立の克服は、将来の安定に不可欠であった。第2に、政党間の対立であった。というのは、対インドネシア闘争という求心力が弱まっている中、2001年8月30日に予定されていた憲法起草委員会選挙が近づくとつれて、当然ながら勝敗が分かる選挙において、敗北が予想される政党、元インドネシア支持派、反UNTAET勢力などによる騒乱が懸念されていた。UNTAETによって選挙の準備が着々と進められる一方で、人々の間では東ティモール人同士が争った1975年のフレテリンとUDTの間の騒乱と、住民投票後の破壊活動など、政治的意思表示に伴う暴力の発生と生活の破壊に対する記憶がよみがえり、新たな不安を呼び起こしたのである。

東ティモールにおける非暴力や和解の推進には、第1に、独立派と元反独立派との仲裁にあたったエリート層の役割が挙げられる。UNTAETは、早い段階から、東ティモールにおけるリーダー的役割を果たしているシャナナ・グスマンやベロ司教を支援する形で非暴力や和解を訴えた。ベロ司教やシャナナ・グスマンは、西ティモールで元民兵と話し合いを持ち、キャンプ内での恐喝をやめるように訴えると同時に、独立派に対しては元民兵を排除することなくコミュニティに受け入れることを求めた。シャナナは、2001年2月に行われたシンポジウムでも、住民投票の際には、第三者（インドネシア）に操られたという事情があるにしても東ティモール人が暴力に訴えたことは反省すべきであると述べ、非暴力、和解、寛容を強調した²⁰⁰。また、政党間の関

²⁰⁰ Xanana Gusmao, National Council, Dili, 12 February, 2001.

係にしても、シャナナ・グスマンは、1975年には、独立運動の機運が高まったにもかかわらず、フレタリンとUDTの東ティモール人同士の闘争がインドネシアに侵略の口実を与えたことに対して各政党に反省を促し、協調を求めた²⁰¹。

第2に、社会規範の策定がある。2001年7月8日には、2000年8月に開催されたCNRTの全国会合や、ポルトガルで1998年に開催された第1回東ティモール国民会議（the First National Convention of East Timor）において採択された原則を基に、団結や協力を求める国民団結協約（Pact of National Unity）が14の政党の党首によって署名された（Box 4-1）。

協約では、住民投票の結果を受け入れること（第1項）、選挙法を遵守し、憲法起草委員会選挙の結果を尊重すること（第2項）、対話、寛容と相互尊敬の文化を育むことにより非暴力原則を遵守すること（第3項）、和解のプロセスを通して平和と安定を擁護すること（第6項）などが合意され、非暴力や寛容といった価値観が前端的に打ち出されることになった。また、居住地、経済・社会的地位、政治的信条、宗教、ジェンダーによって差別をすることなく、平等な権利を促進すること（第9項）、社会連帯（social solidarity）の原則を促進し、特に、寡婦や孤児、障害者、戦争で負傷した者、抵抗運動に関係してきた者等の、社会的弱者に配慮すること（第10項）と多様性・多元性に対する配慮も行われた。

BOX 4-1 国民団結協約（Pact of National Unity）

- ①1999年8月30日の住民投票の結果を、独立を望む東ティモール人の明確な意思の表明として、無条件に受け入れる。
- ②選挙法を遵守し、2001年8月30日に行われる憲法起草委員会選挙の結果を尊重する。
- ③対話、寛容と相互尊敬の文化を育み、（略）非暴力原則を遵守する。
- ④政党間での非暴力の実践を広げ、政党员やその支持者、そして人々に、物理的・言語上の暴力を行使しないように訴え、平和的で秩序ある選挙活動の達成を促進する。
- ⑤合法的に設立された政党の権利を尊重し、複数政党制による民主主義を擁護する。
- ⑥正義と人間の尊厳の尊重に基づく国民和解（national reconciliation）の過程を通して、平和と安定を擁護する。
- ⑦すべての分野にわたって、領土保全（integrity of the national territory）を擁護する。
- ⑧東ティモールの人々の物質的・精神的ニーズを満たす社会・経済発展に向けた具体的な解決を探るために国民団結を促す。
- ⑨幅広い合意と理解の基盤を創出するために、特に、居住地、経済・社会的地位、政治的信条、宗教、ジェンダーによって差別をすることなく、平等な権利を促進する。
- ⑩社会連帯（social solidarity）の原則を促進し、特に、寡婦や孤児、障害者、戦争で負傷した者、抵抗運動に関係してきた者等の、社会的弱者に配慮する。
- ⑪東ティモールの独立に反対する国々、組織、団体、個人からの資金提供を拒否する。
- ⑫UNTAETが設置した東ティモール国防軍（FDTL）を、将来の国軍として認知する。
- ⑬2001年8月30日の選挙で選ばれる憲法起草委員会が採択する憲法を擁護する。
- ⑭本国民団結協約をできるだけ多くの人に知らせる。

²⁰¹ Ibid.

4-4-4 平和教育

この協約に関連して、UNTAETやCNRT、NGOによる非暴力、和解、寛容といった価値観を推進する啓発活動も大きな役割を果たしたといえるだろう。コミュニティ・レベルでは、UNTAETは市民教育プログラム（Civic Education）を中心に、女性グループを対象とした教育プログラムや、平和を訴える歌の募集や、啓発プログラムをコミュニティレベルで実施する人材の育成（Training for Trainers）と彼／彼女らによるプログラムの実施が行われた。また、病院、学校、コミュニティ・センター、警察署などには、協調を訴えるポスターやバナーが張られた。また、国レベルでは、UNTAET発行の新聞（Tais Timor）、ラジオ（Radio UNTAET）、テレビ（TV Timor Lorosae: TVTL）を通じた啓発プログラムが企画された。また、その際には、東ティモールの創世の神話にかかわるとされるワニが説明に取り入れられたり、イラストが多く使用され、また、ポルトガル語、テトン語、インドネシア語のすべての言語が使用されるなど、現地の文脈や非識字層、多様性・多元性への配慮が見られた。

4-5 東ティモールの事例からの教訓

東ティモールでは、政府の制度整備と同時に、国民文化を形成することで国民としての誇りを求める従来の国民国家の枠組みを追う動きもある一方、多元的政治制度の確立や多様性・多元性の尊重を謳った規範の策定による多元性・多様性の尊重も見られた。それらの取り組みは、道義的な見地のみでなく、長期的な観点に立った紛争予防の手段としても、その意義は決して軽視されるべきではなく、多様な集団の利益や差異を仲裁・調整できる制度の一つのモデルとして見ることができよう。また、東ティモールにおける和解や非暴力推進におけるエリート層の役割や、社会規範の策定と平和教育の実施は、民族対立の克服のためのヒントとなるであろう。

5. 結論と提言

以上、第1章では、民族の定義や関連概念と国家の民族政策を、第2章では、人権分野と開発援助における民族・マイノリティ集団に対する取り組みを検討し、第3章では、前半において、民族紛争の要因を、後半では、民族集団にとって特に重要と思われる新たな支援領域とその際の留意点を述べた。第4章では、東ティモールにおけるUNTAETの支援を事例として取り上げることにより、民族対立の解決に不可欠である、多様な集団の利益や差異を仲裁・調整できる制度と、民族対立の克服に向けた手がかりを探った。本章の目的は、これらの議論を踏まえ、民族集団にとっての「発展」「開発」に寄与し、かつ民族紛争の予防に向けた開発援助の基本的考え方と具体的な方策を提示することである。

5-1 基本的考え方・アプローチ

(1) 「民族」の視点からの再考

まず、「民族」の存在を意識し、そこから発生する不平等などの問題を意識することが重要である。第4章で示したように、一見同質に見える東ティモールにおいても、民族対立・紛争の可能性があることが確認された。世界中には、約200の国家があるが、実際の民族集団の数はそれをはるかに上回ることが指摘されており、東ティモールを含めてすべての国家に民族・対立・紛争の可能性のあることは、当然のことである。民族対立・紛争は、表面化して初めてその深刻さが認識されるが、そうでない時には問題の存在さえ忘れられやすい性格を持っている。従って、日常的に一見民族対立・紛争が起きていない地域においても、そうした可能性があるとの意識を持つことが重要となる。特に、国家が意識的・無意識的に民族集団の存在を認知していない場合にも、問題の可能性を積極的に探る必要があろう。

しかし、それは、単純に民族・マイノリティ集団のみを支援することを意味するものではない。民族・マイノリティ集団に対する視点を持つことの意義は、社会的弱者への支援という点にある。民族・マイノリティ集団の中にも当然ながら他の社会と同様にジェンダーや職種間で格差が存在し、民族集団以外にも支援を必要としている社会的弱者は多々存在する。しかし、社会的弱者への配慮を持つことができれば、おのずと民族が無視されることもなくなるはずである。

(2) アクター・オリエンティド・アプローチ

従来の開発援助が支援国をとらえる視点はほとんどの場合多数派の視点であり、その他の民族・マイノリティ集団はその存在が無視されていた。従って、開発援助が民族・マイノリティ集団に対してより適切な支援を行い、不平等に加担してしまう可能性を避けるためには、被支配・少数民族民族の視点から、開発援助事業をとらえ直すことが不可欠であろう。そのための一つの方法は、当事者自身の認識を探るアクター・オリエンティド・アプローチ (actor-oriented approach) である。先住民族や民族・マイノリティ集団にとっての「開発」や「発展」の固有の意味を探ることができれば、開発援助におけるマイナスの影響は大きく軽減されるだろう。

民族関係が緊張状態にある時、また、紛争後の状況では、紛争に関する当事者の認知を探ることが有効であろう。旧ユーゴスラビアとカラバフの事例を紹介したように、民族紛争では大昔の歴史を根拠に恐れや敵意が煽られるなど、外部の者からは、「不合理」に映る事例も多い。しかし、そうした彼らの行動の「非合理性」を客観的に分析するのではなく、「自らが属する民族や他民族をどのように認識しているのか」「当事者は対立や紛争をどのように認識しているのか」、といった問いかけによって、紛争勃発の可能性や深刻度を探ることができるだろう。また、その方法としては、直接インタビューすることや参与観察のみでなく、民族の神話や口承、伝説といったものからも読み取ることができるだろう。

(3) 多様性・多元性の尊重

本研究では、国家の民族統合政策を概観し、特に同化政策が民族・マイノリティ集団に与える影響を確認した。同化政策の限界は明白であるばかりか、道義的にも許されるべきものではない。開発援助は、民族、マイノリティ、先住民族の存在を、近代化を妨害する「遅れ」や「野蛮」な存在と見るのではなく、むしろ社会全体を豊かにする要素としてとらえるべきであり、またそうした集団の権利を積極的に保障することによって、長期的な紛争の予防も同時に図るべきである。

(4) 差別と不平等の是正

紛争予防にとっての究極的な課題は、紛争の起きた地域における復興支援や紛争の再発予防だけでなく、紛争を未然に防ぐという長期的な視点であり、紛争の根源的な要因の芽を摘み取ることである。紛争の根源的な要因は、マイノリティや先住民族が周縁化される社会構造そのものであり、開発援助には積極的に民族間の不平等や差別を是正することが求められる。また、スリランカやラオスでの文化支援の事例に見たように、開発援助が間接的に紛争の要因や不平等に加担してしまうことがあることから、開発援助の実施者は、常にこうした可能性に留意することが求められ、支援国に対しても不平等な政策の存在を指摘するなど積極的にその是正を働きかけることが重要となろう。

5-2 実施上の留意点と具体的方策

5-2-1 政治参加の促進

民族間に不平等に働いてしまう制度や政策の是正のためには、民族・マイノリティ集団の政治参加の促進が重要である。そのためには、第1に権力の分権化が鍵となり、議会に「マイノリティ枠」を設けることは、民族・マイノリティの意思決定機関への参加を促進・保障するための一例である。また、民族構成が複雑な地域においては、単に議会への民族・マイノリティの参加を促進するのみでなく、民族集団の利益を仲裁・調整できる政治制度の確立が重要となり、「パラレル・コンセント」方式が有効な場合もあるだろう。

開発途上国においては、意思決定過程において、民族集団の長や、村落共同体が大きな影響力を持つことから、公的な政治制度の実効性の担保と同時に、公聴会の実施などを含めたインフォ

ーマルなレベルにおける政治参加も推進される必要があるだろう。さらに、適切な政府官庁に、民族、マイノリティ、先住民族を担当する部署を設け、政府、民族、マイノリティ、先住民族、およびNGOの代表からなる委員会を設置し、彼らのかかわる開発援助事業の協議を行うことも一案であろう。また、権力の分権化のための法整備も重要であり、マイノリティ保護に関して多くの規定を持つ国際人権条約の批准やそれに準じた国内法の改定・規定の遵守はとりわけ重要となろう²⁰²。

5-2-2 選挙支援

選挙の実施は、民主化定着のための重要な一歩とされるが、民族間の緊張が高い地域においては、民族紛争の間接的な要因となり得る可能性に留意する必要がある。従って、民族集団の構成が複雑で、かつ民族間関係が緊張状態にある地域における選挙支援では、民族間の平等を担保すること、選挙に対する正統性と民族間の協調を勝ち得ること、そして自民族中心主義や排他主義を抑制することが重要となる。民族間の平等を担保するための方策としては、マイノリティ集団に特定の割り当てを設けることや、マイノリティ集団の政治参加が促進されやすい選挙制度の策定が挙げられよう。また、選挙区の画定でも民族間の平等が図られなければならないだろう。正統性や協調を勝ち得る方策としては、独立監視機関や異義申し立て機関、選挙区画定のための特別委員会の設置、それらの機関への各民族の代表の任命などが挙げられよう。同時に、選挙制度や選挙法の確定などの決定過程の透明化を図ることも重要となろう。さらに、自民族中心主義、排他主義の抑制のためには、民族間の連立が促進されやすい選挙制度の採用、各政党へのリエゾンの設置とそれを通じた継続的な協議の開催、選挙教育の実施、選挙期間中のメディアの監視などが有効であろう。

5-2-3 教育・保健

民族・マイノリティ集団の周縁化に対する対策として、貧困削減や教育や保健などの社会サービスの保障も重要であり、それは、長期的な紛争予防にもつながるだろう。教育面においては、特に二言語・多文化教育の保障、保健面では、先住民族の言語による医療サービスの提供、伝統医療従事者へのトレーニング、抑圧から生じる劣等感や絶望感に対処するためにメンタルヘルス面の支援が重要となるだろう。

5-2-4 文化支援

文化支援事業は、経済発展中心の従来の開発援助が各社会の文化の固有性を無視したものであるという反省から、批判されることは一般的に少ない。しかし、本研究で取り上げたラオスとミャンマーにおける文化支援の事例は、強制移住などを伴うダム建設などと違い、一見無害に見え

²⁰² 例えば、カンボジアにおいてUNTACは、同国の最高司法評議会（SNC）に国際人権規約の批准を促し、1992年SNCは、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」および「市民的および政治的権利に関する国際規約」を批准した。また、UNTAETも、東ティモールが正式に独立した際に、国際人権条約批准のための支援を行った。

る文化支援でさえ、時に国家・集団間の主権争いに加担してしまう可能性を示唆している。こうした事例は一見小さな点に見えるかもしれないが、前述したように、民族紛争においては、民族の文化や歴史とされるシンボルの操作が、敵意や畏れにつながることから、文化支援が民族集団間の関係に与える影響は決して軽視されてはならない。

5-2-5 和解・民族融和

和解が、真に社会に受け入れられ、根づくためには和解や民族融和への支援は、各民族集団の懲罰や和解に対する考え方や紛争後の対処法などを踏まえることが重要である。また、正義・和解、民族融和が国家レベルで組織的に追求される必要があるのと同時に、民族間の偏見や敵意や畏れに対する草の根、コミュニティ・レベルでの取り組みが必要である。偏見に対する取り組みとして、国家レベルでは、公的機関が、差別されている民族集団の文化や歴史についての公正、正確で有益な情報を普及させることが重要で、教科書にこうした記載を設けることは有効な手段の一つである。コミュニティ・レベルでの取り組みとして、個人がその民族集団に一体視されることを避けるため、個人レベルでの交流を通じて相手を個人として認識させ、互いの偏見に気づかせると同時に、より大きな共同体、社会、国家内における民族関係を検証することを促すことである。具体的な方策としては、小規模のワークショップの実施、両民族の交流を促進するようなイベントの開催、共同作業を必要とするスポーツイベントの実施などである。

5-3 実施体制

5-3-1 「民族」の視点の導入

JBICの新環境・社会評価ガイドラインには、環境面だけでなく、住民移転、女性への配慮とともに、先住民への配慮が明記されたが、これは、民族・マイノリティ集団への開発援助の取り組みの第一歩として評価できる。しかしながら、民族・マイノリティ集団に対する視点は、多くの場合欠如したままであり、計画の立案・実施・評価のすべてのプロセスにおいて、民族集団が考慮される必要がある。

第1に、情報収集として、国別基本情報や国別援助研究、事業実績情報やテーマ別研究に、当該国における民族集団、当該分野に関係する民族集団の情報を含めるべきである。第2に、評価においても同様で、国別事業評価や特定テーマ評価にも民族・マイノリティ集団に関する評価を加えるべきである。第3に、近年では、援助協調の一環として、PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)、UNDAF (United Nations Development Assistance Framework)、CCA (Common Country Assessment) といった共通のフレームワークの使用が一般化しつつあるが、ここでも同様である。第4に、ヨーロッパ地域の事業であれば、マイノリティ保護に対する枠組みを構築し、紛争予防における実績を積んでいるOSCEとの合同評価の実施も有益であろう。

5-3-2 新たな評価体系の構築

民族集団に対する企画・立案、評価の際には、生活体系、周辺の民族集団との関係、不平等の

関係が検証されることが特に重要である。評価項目としては例えば、以下のような項目が挙げられよう。

- ①基本的背景：価値体系、社会組織（血族、共同体、民族組織）、慣習法、儀礼、行事、言語、文化遺産、ジェンダー、政治組織
- ②集団間関係・不平等の視点：
 - ・誰が最も剥奪（deprived）されているか。
 - ・ジェンダー、地域、農村・都市、民族か。その格差はどれ位か。
 - ・格差はどの分野に及んでいるか。
 - ・最も剥奪（deprived）された集団の状況はどの程度改善されたか。
 - ・格差は縮小されたか、増大したか。
- ③紛争の影響：
 - ・紛争が社会関係や価値観に与える影響は何か。
 - ・紛争は民族間関係にどのように影響したか。
 - ・対立する民族間の支配的な感情は何か。
 - ・敵意や畏れを正当化しているシンボルは何か。
 - ・エリート層は紛争をどのように認識しているか。
 - ・当事者は開発支援をどのように認識しているのか。

5-3-3 権利アプローチの導入

民族・マイノリティ集団の権利を保障することは、長期的な視点での紛争の抑止であるといえる。開発援助と権利アプローチを統合する一つ的手段としては、第1に、国連の人権機関によるマイノリティや先住民族の周縁化や差別に対する取り組みにおける分析、報告書、教訓、支援例を貧困削減、保健、教育、文化支援、また、紛争予防のために効果的に利用することである。第2に、援助対象国が締約している国際人権条約や条約監視機関による「一般的意見」や「勧告」、世界会議で採択された宣言や行動計画を基に企画・立案、評価を行うことである。また、開発援助に携わる職員や専門家に対して、国際人権条約や赴任国の人権条約の履行状況などについてトレーニングを実施すること、さらに、情報やノウハウの交換のためにも、人権分野のNGOと定期協議などを開催することも一案である。

5-3-4 OSCEとの連携

本研究で見たように、ユーゴスラビアやコソボ紛争への対応を迫られたヨーロッパでは、特にOSCEを中心に、マイノリティ保護に対する枠組みを着実に構築し、予防外交分野における実績や経験を培いつつある。こうした分野におけるOSCEのノウハウを学ぶことは日本の国際協力にとっても非常に有益であると考えられることから、OSCEのオブザーバーとしてのステータスを有する日本は、OSCEとの関係をより強化し、情報交換を強化することをはじめ、OSCEへのこうした問題の専門家の派遣を検討すべきである。

5-3-5 民族・集団別統計の集計

民族紛争の要因としてさまざまな格差があることはすでに述べたが、統計資料は国別の平均値を中心に扱うのみであり、そうした格差の内実が数値的に明らかにされることは少ない。紛争の予防・再発予防のためには、一国内における民族別、性別、都市部・農村別など細分化された統計が重要となる。統計は、第1に、格差の内実を数値的に明らかにし、最も支援を必要としている集団を特定できる。第2に、最も剥奪された集団の置かれた状況を踏まえた上で、直接的を絞った計画を策定することが可能になる。UNDPは、こうした点に考慮し、「人間開発報告2000」において、一国内における民族別、性別、都市部・農村別など細分化された統計の集計を試み始めている。JICAも、援助対象国の統計機関や国連機関と連携を強め、こうした統計資料を整備する必要がある。

参考文献

- 青柳まちこ編（1996）『エスニックとは何か』新泉社
- 足羽與志子（1997）「民族問題と文化：スリランカの経験と言説をめぐって」内堀基光他編『岩波講座文化人類学第5巻 民族の生成と論理』岩波書店
- （1999）「民族の違いは対立をもたらすのか」内藤正典編『地球人の地理講座6 うちとそと』大月書店
- 石弘之（1994）『インディオ居留地』朝日選書
- 岩崎正洋（2000）「民主化支援と国際関係」日本国際政治学会編『国際政治』第125号「『民主化』と国際政治・経済」
- （2001）「民主主義の定着と民族共存の条件」日本比較政治学会編『民族共存の条件』日本比較政治学会報第3号、早稲田大学出版部
- 上村英明（2001）「グローバル化時代と国際人権法の歴史的役割」勝俣誠編『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社
- 大仲千華（2002）「東ティモールの独立と『国民文化』の創造」明治学院大学国際平和研究所編『PRIME』第15号
- 岡本真佐子（1996）『開発と文化』（20世紀問題ボックス 16）岩波書店
- 岡本雅享（2002）「国連マイノリティ権利宣言採択から10年：到達点と東アジアの課題」国連マイノリティ権利宣言採択から10年シンポジウムにおける配布資料、大阪経済法科大学東京事務所、2002年12月15日
- 梶原景昭（1998）「民主主義と文化の課題」内堀基光他編『岩波講座文化人類学第13巻 文化という課題』岩波書店
- 加藤晋章（2000）「統合モデルとしての多文化主義」吉川元・加藤晋章編『マイノリティの国際政治学』有信堂高文社
- 木山啓子（2001）「平和構築にむけての旧ユーゴスラビアでのJENの取り組み」『IDCJ FORUM』No. 21
- キムリッカ、ウィル（1998）『多文化時代の市民権』角田猛之・石山文彦・山崎康仕監訳、晃洋書房
- 窪誠（2000）「国際規範とマイノリティ」吉川元・加藤晋章編『マイノリティの国際政治学』有信堂高文社
- クラズナー、スティーブン・D.（2001）「グローバリゼーション論批判：主権概念の再検討」渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス』東京大学出版会
- 栗本英世（1996）『民族紛争を生きる人びと—現代アフリカの国家とマイノリティ』世界思想社
- （1997）「未開の戦争、現在の戦争」『紛争と運動』（岩波講座文化人類学第6巻）岩波書店
- 国際協力事業団編・国際協力総合研修所
- （2000a）『平和構築—人間の安全保障の確保に向けて—報告書』

- (2000b) 『平和構築—人間の安全保障の確保に向けて—報告書Appendix』
- (2002) 『民主的な国づくりへの支援に向けて』
- 国連開発計画 (2000) 『人間開発報告書2000 人権と人間開発』 国際協力出版会
- (2002) 『人間開発報告書2002 ガバナンスと人間開発』 国際協力出版会
- 国連広報局 (1995) 『国際連合ブルーブック・シリーズ第Ⅶ巻 国際連合と人権 1945～1995』
 (財)地域改善啓発センター
- 佐藤安信 (1995) 「平和と人権のための国際協力—カンボディア・UNTACの現場から—」 『国際協力研究』 22号
- (2001) 『紛争と開発』 国際協力事業団編・国際協力総合研究所
- 柴宜弘 (1994) 「民族自決から地域自決へ」 蓮實重彦・山内昌之編 『いま、なぜ民族か』 東京大学出版会
- シュミッター、P.C.&G.A.オドンネル (1986) 『民主化の比較政治学—権威主義支配以後の政治世界』 真柄秀子・井戸正伸訳、未来社
- スタヴェンハーゲン、R. (1995) 『エスニック問題と国際社会』 加藤一夫監訳、御茶の水書房
- 関根政美 (1994) 『エスニシティの政治社会学—民族紛争の制度化のために』 名古屋大学出版会
- (2000) 『多文化主義社会の到来』 朝日選書
- ソアレス、アデリト・デ・ジュスス (2000) 「発展のための公用語か『公用語の発展』か」 『季刊・東ティモール』 1号、東ティモールに自由を！ 全国協議会
- 竹中千春 (2001) 「暴動の政治過程」 日本比較政治学会編 『民族共存の条件』 日本比較政治学会報第3号、早稲田大学出版部
- 田畑茂二郎・高林秀雄編 (1997) 『ベーシック条約集』 東信堂
- 田村克己 (1998) 「政治のなかの文化」 内堀基光他編 『岩波講座文化人類学第13巻 文化という課題』 岩波書店
- 千田善 (1999) 『ユーゴ紛争はなぜ長期化したか』 勁草書房
- 月村太郎 (2000) 「ユーゴスラビアの民主化とアイデンティティの民族化」 吉川元・加藤晋章編 『マイノリティの国際政治学』 有信堂高文社
- (2001) 「ボスニアの内戦前と内戦後」 日本比較政治学会編 『民族共存の条件』 日本比較政治学会報第3号、早稲田大学出版部
- 恒川恵一 (2000) 「序論『民主化』と国際政治・経済」 日本国際政治学会編 『国際政治』 第125号 『『民主化』と国際政治・経済』
- トマチェフスキー、カタリナ (1992) 『開発援助と人権』 宮崎繁樹・久保田洋監訳、国際書院
- トメイ、マヌエラ・スウェプトン、リー (2002) 『先住民族の権利』 苑原俊明・青西靖夫・狐崎知己訳、論創社
- 西川潤 (2000) 『人間のための経済学』 岩波書店
- 野口秀明 (2000) 「旧ソ連地域におけるOSCEの活動」 『旧ソ連圏における紛争地域と体制変容』
- バーガー、ジュリアン (1992) 『世界の先住民族』 真実一美・辻野功訳、明石書店
- ハンチントン、サミュエル (1995) 『第三の波—二十世紀後半の民主化』 坪郷實・中道寿一・藪

野祐三訳、三嶺書房

- 藤原帰一（2001）「国民の崩壊・民族の覚醒」日本比較政治学会編『民族共存の条件』日本比較政治学会報第3号、早稲田大学出版部
- 分田順子（2000）「対立と和解のエスニック・ポリティクス」吉川元・加藤 晋章編『マイノリティの国際政治学』有信堂高文社
- 水野敬子（2001）『平和構築のための教育協力に関する基礎研究』国際協力事業団・国際協力総合研修所
- 元百合子（1999）「マイノリティ権利宣言の意義に関する一考察」国際人権法学会編『国際人権法学会1999年報 国際人権』信山社出版
- 森本敏・横田洋三編（1996）『予防外交』国際書院
- レイプハルト、アーレンド（1979）『多元社会のデモクラシー』内山秀夫訳、三一書房
- 歴史的記憶の回復プロジェクト編（2000）『グアテマラ 虐殺の記憶』飯島・狐崎・新川訳、岩波書店
- Agger, I. (2001) “Psychosocial Assistance during Ethnopolitical Warfare in the Former Yugoslavia” in D. Chirot and M. E. P. Seligman (eds.) *Ethnopolitical Warfare: Causes, Consequences, and Possible Solutions*, American Psychological Association: Washington D.C.
- Allport, G.W. (1954) *The Nature of Prejudice*, Addison-Wesley: MA.
- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (revised edition), Verso: London and New York.
- Barth, F. (1969) *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Cultural Difference*, George Allen & Unwin: London.
- Breuilly, J. (1993) *Nationalism and the State*, Manchester University Press: Manchester.
- Brown, R. (1995) *Prejudice: Its Social Psychology*, Blackwell: Oxford.
- Budiardjo, C. and Liem S. L. (1984) *The War against East Timor*, Zed Books: New York.
- Capotorti, F. (1977) *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN4/Sub 2/384/Rev.1.
- CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)
- (1994) *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, A/48/18 (Supplement No.18).
- Chesterman, S. (2001a) *East Timor in Transition: From Conflict to State-Building*, International Peace Academy: New York.
- (2001b) “Minority Protection, Conflict Prevention and the UN System”, revised version of a paper presented at a meeting convened by the Rockefeller Foundation and the Neelan Tiruchelvam Trust, 18 October 2001.
- (2001c) “Kosovo in Limbo: State-Building and ‘Substantial Autonomy’”, International Peace Academy: New York.

- Cohen, A. (1969) *Custom and Politics in Urban Africa*, Routledge: London.
- Cohen, A. (1985) *The Symbolic Construction of Community*, Routledge: London.
- Connor, W. (1994) *Ethnonationalism*, Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- Daes, E.-I. (2001) "Indigenous Peoples and Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance", statement, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, 4 September, 2001.
- DANIDA (Danish International Development Aid)
- (1994) *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*, Copenhagen.
- (2000) *Denmark's Development Policy*, Copenhagen.
- (2001) *Review Report: Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*, Copenhagen.
- Deschênes, J. (1985) "Proposals concerning a Definition of the Term Minority", E/CN.4/Sub.2/1985/31.
- DfID (Foreign and Commonwealth Office and Department for International Development)
- (1999a) *Human Rights: Annual Report for 1999*, London.
- (1999b) *Learning Opportunities for All: A Policy Framework for Education*, London.
- (2000) *Strategies for Achieving the International Development Targets: Human Rights for Poor People*, Consultation Document, London.
- Downie, S. (2000) "The United Nations in East Timor: Comparisons with Cambodia", in Kingsbury D. (eds.) *Guns and Ballot Boxes: East Timor's Vote for Independence*, Monash Asia Institute: Victoria.
- Dunn, J. (1996) , *A People Betrayed*, ABC Books: Sydney.
- Eide, A. (1996) "Ethnic Conflicts and Minority Protection: Roles for the International Community" in K. Rupesinghe and V. Tishkov (eds.) *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, United Nations University Press: Tokyo.
- (1998) "Commentary on the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities", E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.
- Eriksen, T. (1993) *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*, Pluto Press: London.
- Feiring, B. (2003) "Indigenous Peoples and Poverty: The Cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua", Minority Rights Group International (MRG) : London.
- Geertz, C. (1973) *The Interpretation of Cultures* (1st edition) , Fontana Press: London.
- Gurr, T. R. (1993) *Minorities at Risk: Global View of Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press: Washington D.C.
- Handler, R. (1984) "On Sociological Discontinuity: Nationalism and Cultural Objectification in Quebec", *Current Anthropology* Vol.25, No.1.

- Heinsworth, P. (2000) *The East Timor Question*, I.B.Tauris Publishers: New York.
- Hobsbawm, E. and Ranger, T (1983) *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Hollan, Douglas (1997) "Conflict Avoidance and Resolution Among the Toraja of South Sulawesi, Indonesia", in D. Fry and K. Bjorkqvist (eds.), *Cultural Variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence*, Lawrence Erlbaum Associates: NJ.
- Horowitz, Donald L. (1985) *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press: Berkeley.
- (1994) "Democracy in Divided Societies", in L. Diamond and M.F. Platter (eds.), *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, the Johns Hopkins University Press.
- Horta, Jose-Ramos (1987) *Funu: The Unfinished Saga of East Timor*, The Red Sea Press: New Jersey.
- Human Rights Watch (2001) *Human Rights Watch World Report 2001*: New York.
- Indonesia, Republic of (1986) *East Timor: A Decade of Development*, the Provincial Government of East Timor: Jakarta.
- Isajiw, W. (1974) "Definitions of Ethnicity", *Ethnicity*, vol.1.no.2.
- Issacs, H. (1975) *Idols of the Tribe: Group Identity and Political Change*, Harper & Row: New York.
- Janet, C. S. (2002) *Development, Minorities and Indigenous Peoples: A Case Study and Evaluation of Good Practice*, Minority Rights Group International: London.
- Jolliffe, J. (1978) *East Timor: Nationalism and Colonialism*, University of Queensland Press.
- Jreisat J. E. (2002) "Governance and Developing Societies: Introduction" in J. E. Jreisat (ed.) *Governance and Developing Countries*, Brill: Leiden.
- Kaufman, S. J. (2001) *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*, Cornell University Press: Ithaca and London.
- Kingsbury, D. (ed.) (2000) *Guns and Ballots: East Timor's Vote for Independence*, Victoria: Monash Asia Institute.
- Kuroda, K. (2001) "World Bank's New Perspective on Development and Conflict", *IDCJ FORUM No.21*.
- Lutz, N. M. (1991) "Colonization and Integration: Language Policies in East Timor", Indonesia, Annual meetings of the American Anthropological Association, Chicago, November 20, 1991.
- Martin, I. (2001) *Self-Determination in East Timor: the United Nations, the Ballot and International Intervention* (International Peace Academy occasional paper series), Lynne Rienner Publishers: Colorado.
- Martinez Cobo, J. R. (1987) *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, vol.5: Conclusions, Proposals and Recommendations*, New York.
- Minority Rights Group (2002) "Minorities and Conflict Prevention: The Case for a Special

- Representative”, London.
- NORAD (2001) *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness and Empowerment*, Oslo.
- OECE/DAC (1998) “Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century: DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation”, Paris.
- OHCHR (Office of High Commissioner for Human Rights)
- (2001a) *UN Guide for Indigenous Peoples*, Geneva.
- (2001b) *UN Guide for Minorities*, Geneva
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe)
- (2001) *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw.
- (2002) “High Commissioner on National Minorities”, Hague.
- (2003a) “Preventive Diplomacy”, Hague.
- (2003b) “Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo”, Kosovo.
- Pedersen and Jandt (1996) “Culturally Contextual Models for Creative Conflict Management”, in P. Pedersen and F.E. Jandt. (eds.), *Constructive Conflict Management: Asia-Pacific Cases*, Sage: London.
- Riddell, R. (1998) “Minorities, Minority Rights and Development”, Minority Rights Group International: London.
- Robarchek, C. (1997) “A Community of Interests: Semai Conflict Resolution”, in D. Fry and K. Bjorkqvist (eds.), *Cultural Variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence*, Lawrence Erlbaum Associates: NJ.
- Rothschild, J. (1981) *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*, Columbia University Press: New York.
- Rowland, I. (1992) *Timor* (World Bibliographical Series Volume 142), Clio Press: Oxford.
- Rupesinghe, K. (1996) “Governance and Conflict Resolution in Multi-ethnic Societies”, in K. Rupesinghe and V. Tishkov (eds.) *Ethnicity and Power in the Contemporary World*. United Nations University Press: Tokyo.
- SIDA (1996) *Sida’s Poverty Programme*, Oslo.
- Stavenhagen, R. (1996) *Ethnic Conflicts and the Nation-state*, Macmillan Press Ltd.: London.
- Taylor, J. (1999) *East Timor: The Price of Freedom* (2nd edition), Zed Books: New York.
- Tomasevski, K. (2000) “Minority Rights and Development Aid Policies”, Minority Rights Group International: London.
- Turner, T. (1993) “Anthropology and Multiculturalism: What is Anthropology that Multiculturalism Should be Remindful of It?” *Cultural Anthropology* 8: 411-429.
- UNDP (1997a) “Reconceptualising Governance”, Discussion paper 2.
- (1997b) “Governance for Sustainable Human Development” *UNDP Policy Document*.

- (2000) “Sharing New Grounds in Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Support of reintegration Programmes”.
- (2001) “UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement”.
- UNICEF (2002) “Review of Activities of the United Nations System Relating to Indigenous Peoples”.
- UNSC (United Nations Security Council) (1992) An Agenda for Peace, A/47/277-S/24111, June 1992.
- (1994) *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary and Arbitrary Execution*, E/CN.4/1994/7/Add.1.
- (1999) Independent Inquiry into the Actions of the UN during the 1994 Genocide in Rwanda, 15 December 1999.
- (2000) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.
- (2001a) *Report of the Secretary-General on ‘No Exit without Strategy: Security Council Decision-making and the Closure or Transition of United Nations peacekeeping operation’*, S/2001/394, 20 April, 2001.
- (2001b) *Report of the Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict*, A/55/985-S/2001/574.
- (2002b) *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor*, S/2002/432, 17 April, 2002.
- Walsh, P. (2001) “East Timor’s Political Parties and Groupings”, *ACFOA Development Issues* 9, Australian Council for Overseas Aid: Canberra.
- Whittaker, D. J. (1999) *Conflict and Reconciliation in the Contemporary World*, Routledge: London.
- Verdery, K. (1994) “Ethnicity, Nationalism, Culturalism and Public Incorporation”, *Ethnic and Racial Studies* 19 (1) : 46-69.

略 歴

大仲 千華（おおなか ちか）

最終学歴：英国オックスフォード大学大学院社会人類学専攻修了（社会人類学修士）

現 在：UNESCOカザフスタン事務所アシスタントプログラムオフィサー（2003.6より）

経 歴：1976年生まれ。英国オックスフォード大学大学院社会人類学専攻修了後（2000.9）、東京大学社会科学研究所プロジェクト・アシスタント（2000.11－2001.1）、UNTAET国連ボランティア（2001.1－2001.9, 2002.1－2002.4）、大阪経済法科大学東京事務所アジア研究所客員研究員（2001.1－2003.5）を経て、現職に至る。