

国際連盟と少数民族問題 なぜ、誰が、誰を、誰から、 どのようにして、保護するのか

篠原初枝[†]

The League of Nations and the Minorities Issue Who Should Protect Who from Whom, Why, and How it Should be Done

Hatsue Shinohara

How international society should deal with minorities issue *institutionally* surfaced after WWI with the establishment of the League of Nations. This paper aims to examine discussions over how the League should cope with minorities problem. Further, it investigates how the 'minority regime' under the League gradually developed. Historical examinations based upon the analysis of the League's Council and Assembly's discussions as well as the practices by the Minorities Committees, that carried out the main task of protecting them, will illuminate its implications for an enduring topic on why and how international organizations and/or outside states venture to protect minorities in challenging the norm of sovereignty.

はじめに

1930年に出版された国際連盟編纂の『国際連盟十年史』によると、1921年からこの本の出版までに、連盟に持ち込まれた「少数者 (minorities)」問題¹にかんする請願 (petition) は350件に上り、その内半数は非受理とされたが、残りの半数は、少数者委員会 (委員が3名であったことから3人委員会とも呼ばれた)、あるいは連盟理事会によって解決されたという。その多くは少数者委員会によって処理され、理事会にまであがったものは15件と記録されている²。1920年代になされた請願件数が350件という数字が物語るように、当時この少数者問題はきわめて重要な問題であり、連盟もこの問題解決に多くの時間と努力を注いだ。

戦間期における少数者問題と連盟については、すでに多くの先行研究が存在する。後世への意味合いを重視し、戦後の人権概念の確立につながったという議論は、国際法史の分野で指摘されており³、

[†] 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授

¹ なぜ「少数民族」ではなく「少数者」を用いるのかは後述する。

² Secretariat of the League of Nations, *Ten Years of World Co-operation* (London: Hazel, Watson and Viney, 1930), 374. 1921年から38年の間には、総計473件の請願 (そのうちポーランドが203件、ルーマニア73件とされている)。Stephen D. Krasner and Daniel T. Froats, "Minority Rights and the Westphalian Model" in David A. Lake and Donald Rothchild, eds., *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion and Escalation* (Princeton: Princeton University Press, 1998), 242.

³ Janne E. Nijman, "Minorities and Majorities," in Bardo Fassbender and Anne Peters, eds., *The Oxford Handbook of the History of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 102.

また国際連盟における少数民族問題と集団の権利概念について言及しているものもある⁴。国際組織や国際社会の発展的性向に重きを置くクロード（Inis Claude）も少数民族保護が連盟時代から発展してきたという連続的な視点で論じている⁵。マクロな視点から連盟による少数者保護が、ウェストファリア・主権国家体制にいかなる意味をもつか、といった理論的考察も存在する⁶。また、歴史研究の分野でも、一連のフィンク（Carole Fink）の研究は、国際連盟、大国の動き、また知識人や民間団体の関連を描き、少数者問題から戦間期国際関係史を描いている⁷。

本稿は、このような先行研究に依拠し、当時連盟の総会・理事会の場でどのような議論がなされていたかを考察するものである。一次資料をひもとき理事会や総会での議論をたどるなかで、筆者が重要だと感じた論点をとりあげ、戦間期における少数者問題の議論が国際関係に有する含意を検討する。第1節では、連盟が少数者問題に関与するようになった沿革を概略し、第2節では連盟による少数者保護レジームの制度的形成とその内容を略述する。第3節および第4節では、連盟理事会および総会で少数者問題が議論となった事例、特に「普遍化」と「少数者と nation」にかかわる議論を検討する。

本論に入る前に、なぜ「少数民族」ではなく「少数者」を本文中において用いるかについての説明が必要であろう。後述するように、連盟が Minorities Treaty（本文では少数者条約と表記する）で公式に用いた言葉は、「人種・言語・宗教上の少数者」であり、「少数民族（national minorities）」という言葉ではなかった。「少数民族」という概念を持ち出すことの危険性自体が議論されていたからである。他方で、一般刊行物では両方の言葉が用いられており、当時どこまでこれらの概念自体が区別されて論じられていたかは疑わしい。たとえば、1928年に出版された著作の題名は *The Protection of Minorities, the Working and Scope of Minorities Treaties under the League of Nations* であったが⁸、1937年から1938年にかけて刊行された論文のタイトルは“National Minorities in Europe-VII. The Germans in Poland”であった⁹。すなわち、連盟の場でも minorities の定義が曖昧であるといった議論もなされていた。本稿では minorities と使われている場合は「少数者」とし、national minorities と明示されている場合は「少数民族」と、便宜上使い分けることとする。

⁴ Anna Meijknecht, “Minority Protection System between World War I and World War II,” in Rudiger Wolfrum, ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VII, (Oxford: Oxford University Press, 2012), 275–276.

⁵ Inis Claude, *National Minorities: An International Problem* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1955). Nathaniel Berman, “‘But the Alternative is Despair’: European Nationalism and the Modernist Renewal of International Law,” *Harvard Law Review* 106 (1992–1993), 1792–1903.

⁶ Stephen D. Krasner and Daniel T. Ffroats, 参照。

⁷ Carol Fink, *Defending the Rights of Others: The Great Powers, the Jews and International minority Protection, 1878–1938* (Cambridge, UK: CUP, 2004); “The Minorities Question at the Paris Peace Conference: The Polish Minority Treaty, June 28, 1919,” in Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, and Elisabeth Glaser, eds., *The Treaty of Versailles: A Reassessment after 75 Years* (Cambridge UK: Cambridge University Press, 1998); “Stresemann’s Minority Policies, 1924–1929,” *Journal of Contemporary History* 14 (1979), 403–422.

⁸ L. P. Mair, *The Protection of Minorities: The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations* (London: Christophers, 1928). この本の書評をライト（Quincy Wright）が書いている Review of the *The Protection of Minorities: The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations*, by Quincy Wright, *Journal of Sociology*, Vol. 35, No.1 (1929), 141–142.

⁹ J. C. Hesse, “National Minorities in Europe: VII. The Germans in Poland,” *Slavonic and East European Review* 16 (1937/1938).

1. パリ講和会議における少数者問題

パリ講和会議に至るまで、ヨーロッパが直面した少数者問題とは、当初は宗教的迫害からの保護をめぐる問題が大きかった。ウィーン条約（1815年）、パリ条約（1856年）、ベルリン条約（1884年）では、少数者の保護条項が盛り込まれ、新たに独立した国は自国の少数者を保護することが期待されたのである。少数者保護は、新たな「文明国標準」とみなされた一方で、しかしその実効性は確保されていなかった¹⁰。したがって、ルーマニアがベルリン条約第44条に違反して、ユダヤ人に市民権（citizenship）を与えなかった事例が生じたときも、締約国は何ら実効的な措置をとらなかった¹¹。

第一次世界大戦が起こり戦後の国際秩序再構築の議論が開始されると、戦後の少数者問題も議論の対象となった。戦後構想を考えていたウィルソン大統領の腹心ハウス大佐（Edward House）が任命した準備機関「調査（Inquiry）」グループでも、この問題の重要性は意識されていた。この「調査」グループに参加したウォルター・リップマン（Walter Lippmann）は、ヨーロッパの民族問題を調べどのように新たに国境線を引くかという作業にあっていた。このような動きの背景には、当時ユダヤ人団体が彼らの権利保護を求めて運動を繰り返していたこともある。彼らはパンフレットや覚書を作成し代表団に届けていた。特定民族のユダヤ人保護としての問題ではなく、「個人の政治的、宗教的自由の尊重」といった普遍的目標をかかげ、またこのような条項を含む条約案も作成していた¹²。

ウィルソン自身、戦後の国際組織すなわち国際連盟についての構想を提示したとき、彼の一四カ条原則が「self-determination」が唱えていたように、少数者問題の重要性は認識していた。たとえば、ウィルソンの初期の連盟規約案（第2案、1919年1月10日付け）には、下記の案文が示すように「少数民族」という言葉も使われている

The League of Nations shall require all new States to bind themselves as a condition precedent to their recognition as independent or autonomous States to accord to all racial and national minorities within their several jurisdictions exactly the same treatment and security, both in law and in fact, that is accorded the racial or national majority of their peoples. (下線部、筆者)¹³

しかしながら、以下のウィルソン案（第3案、1919年1月20日）からは、national minorities という用語はなくなっており宗教の自由が強調され、それが戦争の原因となるからという理由が述べられている。

Recognizing religious persecution and intolerance as fertile sources of war, the Powers signatory hereto again, and the League of Nations shall extract all new States and all States seeking admission to it, the promise that they will make law no prohibiting or interfering with the free exer-

¹⁰ Ibid.,110-111.

¹¹ Fink, (1998), 250.

¹² Stanislaw Sierpowski, "Minorities in the System of the League of Nations," in Paul Smith, ed., *Ethnic Groups in International Relations*, (New York: York University Press, 1991), 14.

¹³ David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1928), Vol. II, 91; P. de Azcárate, *League of Nations and National Minorities: An Experiment* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1945), 168.

cise of religion and that they will in no way discrimination, either in law or in fact, against those who practice any particular creed, religion or belief where practices are not inconsistent with public order or public morals. (下線部, 筆者)¹⁴

他方、イギリスのロイド・ジョージ (David Lloyd George) も少数者保護に原則上は賛成していたが、少数民族という言葉を持ち出しその平等性を保証することは「国家のなかに国家を作る」危険性があると指摘した。また、日本が人種平等案を提起したこともあり、連盟規約のなかに人種的・宗教的・言語的少数者の保護条項盛り込むという一般方式には反対していた。こうして個別に、戦勝国 (The Principle Allied and the Associated Powers, 具体的には英米仏伊日) と特定の国家との間に条約を締結し、その特定国に少数者保護を求め、国際連盟がその保証をするという制度が構築されたのである。このような制度に反対したのは、対象となる新たに成立した諸国、チェコスロヴァキア、ポーランド、ルーマニア、セルビアであり、これら新興諸国は国内の情勢安定から少数者保護制度は望ましくないと考えた。

その一方で当時、民間レベルでは、異なる意見を有している人々も存在していた。1919年1月3日、ドイツ国際法学会 (Gesellschaft für Völkerrecht) では、すべての少数者に議会での代表と、その言語を、学校・教会・行政において使用することを許すべきだと提議している。あるいは、ハーヴァード大学の歴史家で、ウィルソンの要請により中欧および東欧の民族問題委視察にでかけたクーリッジ (Archibald C. Coolidge) は、将来的なヨーロッパの安全保障は民族自決を可能な限り認め少数者をなるべく作らないことだと考えていた。他方で、他民族の支配下に置かれた人々には「生存、自由、幸福を追求する」という「人権 (human rights)」が保障されるべきだと彼は主張していた¹⁵。

特定の国家と少数者保護条約を締結するという仕組みを作っていく上で、ポーランドが最初の締結国となった理由は、1918年11月に起きたLwow地方におけるユダヤ人の迫害が一因であった。また、ドイツにヴェルサイユ講和条約を受諾させるために、ドイツの領土縮小によって生じる少数者としてのドイツ系住民保護を保証するために、ポーランドからその約束をとりつける必要があったからである。

この条約の必要性を、フランスのクレマンソー (Georges Clemenceau) がポーランド代表に1919年6月24日に説明している。これまでもヨーロッパでは領土の割譲がなされ新国家が作られてきたとき、たとえば1884年ベルリン会議での事例が示すように、大国が新しい国の主権を認める引き換えに、新政府に少数民族保護原則の承認を求めてきた。しかし、今回は大国ではなく国際連盟がその役目を引き受けるのである。今回新たにポーランドや他国の独立を認めるにあたり、これまでと違った人種や異なる言葉話す人々が新しい政府の支配対象となるので、これら少数の保護に国際連盟があたるという「認識自体が人々の和解を進める」ことを望むというものであった¹⁶。

この条約では、以下の条約本文 (第12条) が示すように、少数者の権利の規定とその保護が規定された。少数者とは「人種、宗教、言語において少数者に属するポーランド国民」と規定され、「少

¹⁴ Miller, 105.

¹⁵ Fink (1998), 261-262.

¹⁶ League of Nations, *Ten Years of Cooperation*, (Geneva:1930), 355-357.

数民族」という言葉は使われていなかった。

Poland agrees that the stipulations in the foregoing Articles, so far as they affect persons belonging to racial, linguistic or religious minorities, constitute obligations of international concern and shall be placed under the guarantee of the League of Nations. (下線部, 筆者)

ポーランドは、このような少数者条約がポーランド国内での「ユダヤ人問題」を惹起し国内情勢を不安定化させる懸念があり、また、ドイツ内における少数民族について何ら規定されていない不平等性を指摘し、この条約に反対した。しかし、結局のところ受諾せざるを得ず、歴史家フィンクは、この少数者条約はポーランドに「押し付けられた (dictated)」と解釈している¹⁷。

条約締結時にあった議論としては、少数者の権利が侵害された場合、少数者本人が連盟に訴えかけることが可能なのか、それとも国なのかという論点、また、連盟の他加盟国もこの問題を理事会や総会に持ち込むことができるかどうか議論されたが、大国は少数者に法人格を与えることに賛成しなかった¹⁸。

このようにして、少数者保護条約により、「人種的、宗教的、言語的少数に属する人々」が多数者と同等の権利を持つことの「保証」に、大国ではなく国際連盟があたることが定められたが、この制度自体も後述するように多くの矛盾や曖昧性をはらむものであった。また国際連盟が締約国による少数者保護を「保証」するといっても、その実行の内実や手続きは白紙であった。クレマンソーが述べたように、パリ講和会議時点では、条約による宣言的効果を期待していたに過ぎなかったように思われる。

2. 連盟での実行—少数者保護をめぐるレジームの形成

国際連盟成立後、連盟の実質的的制度構築の中心を担った事務総長ドラモンド (Eric Drummond) は、連盟が少数者保護問題にかかわることに当初は消極的であった。この問題はきわめて複雑であり連盟にはそのような人的・財政的資源も十分でもないので、戦勝国がその責務を遂行すべきだと考えていた¹⁹。

この間、下記の一覧が示すように、1924年までに連盟と少数者問題のかかわりを規定する一連の条約や宣言が蓄積されていった。この条約および宣言を総合すると、少数者保護の義務を負うとされたのは14か国であり、これは当時の連盟加盟国のほぼ三分の一を占め、対象となる人民はほぼ160万人に及んだとされている²⁰。主として利益を受けるのは、オーストリア・ハンガリー帝国の解体、ドイツ帝国の縮小によって生じたドイツ系 (オーストリア)、ブルガリア系、ハンガリア系の人々であった。逆にいうならば、保護の対象とはならない少数者も存在したのであった。たとえばイタリア

¹⁷ Fink (1998), 273.

¹⁸ Eric D. Wwitz, "From the Vienna to the Paris System: International Politics and Entangled Histories of Human Rights, Forced Deportations, and Civilizing Missions," *American Historical Review* 113 (December 2008), 1331.

¹⁹ Stanislaw Sierpowski, "Minorities and the League of Nations," in Paul Smith ed., *Ethnic Groups in International Relations* (New York: New York University Press, 1991), 17.

²⁰ *Ibid.*, 31.

の国境変更によって生じたドイツ系、スラヴ系住民は、イタリアが戦勝国であったがゆえに保護の対象とはならなかった。また、ドイツ本土における少数者はこの保護枠組みの範囲外であった。上部シレジアを除くドイツにはこの法的義務は課せられておらず、ドイツ本土の少数者は保護の対象とはなっていなかった。その意味では、この制度は特定の諸国に一定の義務を課するという特殊な制度であった。以下が一連の条約及び宣言である。網掛け部分はその当事国を示す。

“Minorities” Treaties

- (1) Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and **Poland**, signed at Versailles on June 28, 1919.
- (2) Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and **the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes**, signed at St. Germain on September 10, 1919.
- (3) Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and **Czechoslovakia**, signed at St. Germain on September 10, 1919.
- (4) Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and **Roumania**, signed Paris on December 9, 1919.
- (5) Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and **Greece**, signed at Serves on August 10, 1920. (ギリシャは交戦国ではなかったが、当時ギリシャでの少数者迫害が問題となっていたので、この条約が締結されることとなった)

②講和条約に盛り込まれた条項

- (1) Treaty of Peace with **Austria**, signed at St. Germanin-en-Laye on September 10, 1919 (Part III, Section V, Articles 62-69).
- (2) Treaty of Peace with **Bulgaria**, signed at Neuilly-sur-Seine on November 27, 1919 (Part III, Section, IV, Articles 49-57).
- (3) Treaty of Peace with **Hungary**, signed at Trianon on June 4, 1920 (Part III, Section VI, Articles 54-60).
- (4) Treaty of Peace with **Turkey**, signed at Lausanne on July, 24, 1923 (Part I, Section III, Articles 37-45).

③他の特別条約

- (1) **German-Polish Convention on Upper Silesia**, dated May 15, 1922 (Part III).
- (2) Convention concerning the Memel Territory, dated May 8, 1924 (Article 11, and Articles 26 and 27 of the Statute annexed to the Convention).

④連盟理事会でなされた宣言

- (1) Declaration by **Albania**, dated October 2, 1921.
- (2) Declaration by **Estonia**, dated September 17, 1923.
- (3) Declaration by **Finland** (in respect of the Aaland Islands), dated June 27, 1921.
- (4) Declaration by **Latvia**, dated July 7, 1923.
- (5) Declaration by **Lithuania**, dated May 12, 1922.

(上記の宣言は、これら諸国が連盟加盟をする際になされたものである)

こうして条約や宣言が蓄積される中で、実質的手続きについて議論が重ねられ、その結果、少数者が連盟に請願を持ち込むという実行が確立していった。1923年には、連盟は少数者が連盟（事務局少数者セクション）に請願を提出することを認め、下記のようなルールを決めた。

- 1) 少数者条約の精神に合致するものであること
- 2) 当該少数者とその政府の関係悪化をめざすものでないこと
- 3) 匿名でないこと
- 4) 用いられている言葉が暴力的でないこと
- 5) 他の通常の方法でおこなわれた請願と同じ情報を有していないこと

請願がなされた以降の手続きは以下のようなものである。

- 1) 請願の受理（連盟事務局の少数者セクション）
- 2) 当該関係国への連絡とその回答
- 3) 理事国への連絡
- 4) 三人委員会での検討（事務局の少数民族部による情報収集および報告書の準備）
同委員会による当該関係国との公式・非公式の折衝
必要な場合は、理事会で審議
- 5) 請願者への回答

この連盟少数者委員会（三人委員会）は常設ではなく、その問題に応じてその都度構成された。その構成メンバーについては、少数者と当該国の両方に公平に業務が司れるようにということで、連盟理事会で決議が採択され、そのときの報告者であったブラジル代表は下記のように述べている。1925年6月10日付の報告書によれば、三人委員会のメンバーは、「少数者問題が起きている国の隣国であってはならず、またその少数者が多数者となっている国の政府であってはならない」というものであった²¹。

実際の請願を受け付ける機関でありまたその問題を調査する役目を負ったのが連盟事務局の「少数者セクション（Minorities Section）」であった。当初は小規模であったこの部局は1920年代末には予算規模も増えていった。また、ドラモンド事務総長が多様な国籍からの人材を求めたということで、少数者セクションの構成メンバーも多岐にわたっている。このセクションの長を務めた Erik Colban（ノルウェー）はこのシステムの構築に多大な役割を果たしたといわれており、また Pablo Azcárate（スペイン）、R. N. Kershaw（オーストラリア）、M. A. Cespedes（コロンビア）、W. O'Sullivan Molony（アイルランド）、E. R. de Haller（スイス）、A. H. Hekimi（イラン）などの多様な顔ぶれとなった。アズカラテの回想によれば、少数者セクションの職員は、ときとして一年の半分を現地調査で過ごすこともあったという²²。こうして、1920年代半ばには、少数者保護をめぐる「レジーム（regime）」が形成されているという認識が持たれるようになっていた。

3. 普遍化をめぐる議論

ポーランドの少数者条約締結に際しても、このシステムを特定の諸国に限定するのかという議論が

²¹ Azcárate, 183.

²² Ibid., 21.

すでに存在していたが、この論点は以後も議論されていった。

1) 【1922年9月21日総会決議】

南アフリカ代表であり、オックスフォード大学の学者マレー（Gilbert Murray）の提議によって、決議案が総会に提出され、1922年9月21日に採択された。そこには二つの重要な点が盛り込まれており、議論的となった。5条からなる決議案のうち第3条と第4条がきわめて興味深い。

3. While the Assembly recognizes the primary rights of the minorities to be protected by the League from oppression, it also emphasizes the duty incumbent upon persons belonging to racial, religious or linguistic minorities to co-operate as loyal fellow-citizens with the nations to which they now belong. (下線部、筆者)

4. The Assembly expresses the hope that the States which are not bound by any legal obligations to the League with respect to minorities will nevertheless observe in the treatment of their own racial, religious or linguistic minorities at least as high a standard of justice and toleration as is required by any of the Treaties and by the regular action of the Council.²³

第3条では、連盟は少数者を保護するが、それはその少数者が属する国への「忠誠心」を妨げるものであってはならないと規定された。すなわち、少数者を保護するが、それは民族自決に至るような独立や分離に至るものではないということである。加えてこの決議案第4条では、少数民族条約の枠外にある諸国にも自国の少数者を尊重することを望むとされている。この決議案は総会で採択され、なんら法的拘束力を有するものではなかったが、当時の総会が少数者条約の締約国外にもこの少数者保護を求めることを明確に宣言している点は興味深い。実際、1930年代になるとこの決議案に再言及する動きもみられた。

2) 【1925年総会における議論】

リトアニア代表から下記の決議案が提出された。

The Lithuanian delegation proposes that the Six Assembly of the League should set up a special committee to prepare a draft general convention to include all the States Members of the League of Nations, and setting forth their common rights and duties in regard to minorities.²⁴

リトアニア代表はこの決議案を提出した理由は2点だとする。それは現在のシステムが法的に不平等だからである。ある国家は特定の義務を負っているのに、他の国家は同様の義務から自由である。これは国家の種類を二つに分けるものであり、政治的・道義的な問題である。第二には、世論が、すべての連盟加盟国が同様の義務を負うべきであり一般原則の確立を要求している。また、現在の枠組

²³ "Report presented to the Assembly at its Third Ordinary Session by the Sixth Committee," A.83, 1922.I., in "Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by the League of Nations," C.24.M. 18. 1929.1., p.76.

²⁴ "Report presented to the Assembly at its Third Ordinary Session by the Sixth Committee," A.83, 1922.I., in "Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by the League of Nations," C.24.M. 18. 1929.1., p.41.

みでは、少数者の定義が曖昧であり、ときとして領土問題と一緒にされていると主張する。

この決議案にポーランドは賛成を表明した。フランス代表は、リトアニア代表の趣旨に賛成はするが、フランスにはいかなる少数者も存在しないので、そのような条約上の義務を負わなかったのであると自国の立場を弁護した。また、もし一般規則が樹立されると、逆にその規則を盾に思惑のある地方政治家が地方の問題を連盟に持ち出す可能性もあり、連盟の混乱は大きくなるであろうと論じた。このフランス代表は、イギリスの例をあげ、ウェールズ人がウェールズの特異性を連盟にうったえたらどうなるのであろうか、連盟はそのような国内の混乱を助長させるために存在するのではないと反駁した。それゆえフランスは一般条約に署名することはできないとしつつも、リトアニア代表が提示した問題点には理解を示すと発言した²⁵。

イギリス代表セシル (Viscount Cecil) はこれに対し、イギリスにそのようなウェールズ人はいないからフランス代表が発言したような懸念は的外れであると発言した。また、少数者保護の原則を連盟全体に広げることは、連盟が負えないほどの責任を抱えてしまうことになるかと主張した。

ギリシャ代表は、リトアニア代表は二つの重要な問題提起、すなわち少数者条約を連盟全体に拡大するかという点と、「少数者の定義」について述べていると注意を喚起した。2番目の問題提起に関して、少数者条約の起草者は「ある一定の市民が有する特別な権利と特権を集団で保持する」ということまでは意図していなかったのではないかと論じた²⁶。

他方で、ルーマニア代表は、リトアニア代表が提起した問題は何も新しい問題ではないとした。常に大国はルーマニアのような小国に原則を迫ってきた。1919年のパリ講和会議で、ルーマニアが反対したのは、少数者条約それ自体ではなく、諸国の間に二重の基準を設けることであったと反駁した。すなわち、「自分の領土内に少数者が存在しているにもかかわらず何の義務も負わない一等国 (the country of the first class)」と「きわめて厳しい (extremely onerous) 義務を負う二等国」を作り出している。すでに、ルーマニアはポーランドとともに、世界のすべての国に同じ原則が適用されるべきだと主張しており、リトアニア代表の提議を支持し、連盟はその民主的原則にのっとり大国と小国にかかわらず平等な義務を負うべきだと発言した²⁷。

ルーマニアの議論にベルギー代表 (Paul Hymans) が反論した。まず彼は「少数者レジーム (minorities regime)」の歴史を振り返りそれがどのように発展してきたかに触れた。リトアニア代表が、ある特定の国家が「劣等的立場 (a position of inferiority)」に置かれていると主張しているが、それは事実ではないと反論した。少数者条約のシステムは、この特定問題にかかわる特殊な条約制度であると述べた。さらに、少数者問題とその保護を普遍的規則とすることの「危険性」を彼は指摘し、普遍的規則とすることで、むしろ恒常的な国内紛争の原因となり、それが国際的な紛争を招く場合もあると述べた。

このようなヨーロッパ代表の議論が続く中で、中国代表 (Tcheou-Wei) は、リトアニア代表の提議は、民族問題のみならず人種平等にかかわるものである。したがって、人種平等につながる限りにおいて、中国はその提議を支持すると発言した。

²⁵ Ibid., 43.

²⁶ Ibid., 43.

²⁷ Ibid., 45.

チェコスロヴァキア代表ベネシュ (Eduard Beneš) は、リトアニア代表とベルギー代表が提示した視点は相対立するものであるが、妥協点を探すことは不可能だろうか提案した。しかし、リトアニア代表はゆずらず、少数者の権利保護は世界全体の少数者に適用されるべきだと主張した。議論をまとめる上で、ベネシュは世界に以下のような三種類の国家が存在するとしている。

- 少数者条約の締約国であり、少数者保護の義務を負う国
- 少数者が国に存在するが条約の義務のない国
- 少数者がいない国

結局この場の議論では、決議案を取り下げさせることとなり、このような議論があったことを連盟理事会に伝えるという決議案を可決するというで終わった。この1925年総会でなされた論議は、少数者条約締約国となった国の強い不満を表明するものであり、またこの条約体制に孕む本質的課題が当時から意識されていたことを物語っている。

3) 【1933年10月、総会における議論】

1930年代に入りナチスが政権を掌握すると新たに生じたのが、ドイツにおけるユダヤ人の迫害問題であり、これについて総会でもとりあげられていた。現存の少数者保護レジームではドイツは自国の少数者保護に対して条約上の義務を負ってはおらず、フィンランド代表が1922年の総会決議案に触れ、少数者条約に拘束されていない国家であっても、連盟はこの問題を議論することができると論じた。この総会では4つの提議がなされていた²⁸。

第1番目はイギリス、デンマーク、ノルウェー、オランダ4か国によるもので、少数問題の手続き事項の修正を求めるものであった。少数者委員会は、なぜある請願を否決したかを理事会に説明すべきであり、なぜある案件を理事会にもっていくかの理由を説明すべきであるといったものである。

第2番目は、フランス提議によるものであり、少数者保護は、少数者条約締約国のみならず他の国も遵守すべきであるという1922年9月21日の総会決議を再確認すべきというものであった。

第3番目は、ポーランドによるものであり、総会は、理事会に対し少数者保護の一般的適用、および少数者保護の一般協約案を検討するべきだとするものであった。

第4番目は、ハイチによるものであり、一般市民の権利保護についての世界会議を開催するという希望を総会は表明すべきというものであった。

このような提議がなされる中で、ドイツ代表が、1922年9月21日決議案の再確認は、ドイツにおけるユダヤ人問題に影響を与えるものであるから、賛成できないと反対したが、総会に再確認決議案は提出された²⁹。この総会の閉会から3日後、ドイツは連盟からの脱退を宣言したのであった³⁰。

4. 国家間紛争と少数者—少数者と Nation

前述のように、連盟規約の起草過程および総会の議論でも、「少数者」なのか「少数民族」なのか

²⁸ "Protection of Minorities: Report by the Six Committee to the Assembly," A.52. 1933. I. [B], pp.1-2.

²⁹ Ibid., 3.

³⁰ Fink (2004), 334.

という概念定義は、それ自体が頭をかかえる大きな課題であった。本節では、このような問題点をより明確に惹起させた少数者問題と国家との係争が絡んだ事例をとりあげる。

1) 【ギリシャ・アルバニアの係争】

1923年12月、アルバニア政府が連盟規約11条にもとづいてこの問題を理事会にうったえた。ギリシャのEpirus地方に在住のムスリム系住民が、ギリシャ政府により退去を命じられ、しかもその財産が没収されているということであった。ギリシャ政府がそのような行動をとった理由は、この地域へのギリシャ系住民の入植を促すからということであった。

この問題は、少数者条約に依拠し少数者からの請願という手続きをとらず、隣国アルバニアが規約11条を援用するという手続きをとった。少数者にとって、連盟に請願を持ち込む行為は労力と知識を必要とするものであり、迫害を受けている住民が必ずしも容易に行えるとは限らなかった。

この事例では、「アルバニア系住民」あるいは「アルバニア系ムスリム」といった表現が、連盟の公式文書に見られる。少数者条約に規定された「人種・宗教・言語上の少数者」という表現ではなく、この事例の場合「アルバニア」という国家と少数者が結びついた表現となっている³¹。

この問題の具体的な対処策は、混合委員会(Mixed Commission)を任命し事実調査に当たるというものであった。そして、問題のギリシャ地域の住民はアルバニア系ではないという結果が出たが、それにアルバニア政府が8月11日に「アルバニア語が唯一話されている言語である」と反論し、ギリシャによる迫害の恐れがあると主張した。この時点で、連盟は、これは規約11条の問題ではなく、ギリシャが締約国となっている少数者条約の問題であるとし、理事会と当該国との交渉事項であるとした³²。

同時に、規約第11条を援用できるかという手続き問題としても議論が継続されていた。この問題についての三人委員会の構成は、ポーランドのザレスキー(August Zaleski)、安達峰一郎、チェンバレン(Austen Chamberlain)であった。同委員会は、少数者条約が「少数者」・「少数者が属する国」・「連盟」という関係者に限定した理由は、「ある国が他国の内政問題干渉をしないようにするため」という精神に基づいていると説明した。しかし、他方で緊急事態がある場合には、非連盟理事国も理事会に持ち出すことは不可能ではないとした。これに対して、アルバニア政府は連盟が指示したようなギリシャ政府とアルバニア系住民との交渉という枠組みでは、結局弱者である住民が保護されないと反論した。最終的には、少数者保護問題については、11条の援用は一般原則とはならないというチェンバレンの発言によってこのときの議論は終わられている³³。

2) 【ドイツ・ポーランドの係争】

連盟時代に、少数者問題が最も大きな国家間紛争となったのは、ドイツ・ポーランド間の問題であった。ポーランドは、少数者条約において自国内の少数者保護に責任を負った上に、1922年にドイツ・ポーランド協約(以下、一九二二年独ポ協約と略記)が締結され、非常に詳細な規定が設けられ少数者保護規定により多大な義務を負っていた。この独ポ協約147条では、少数民族が提起する請

³¹ League of Nations, "Protections of the Moslem Minority of Albanian Origin in Greece," (February 11, 1926), C.64 M. 35. 1926. I. in B. Destani, ed., *Ethnic Minorities in the Balkan States, 1860-1971*, Vol. 4 (n.p.: Archive Editions Limited, 2003).

³² L.P. Mair, *The Protection of Minorities: The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations* (London: Christophers, 1928), 190-197.

³³ League of Nations, "Protection of Minorities", 67-71.

願を連盟理事会は「とりあげる (pronounce)」とされていたので、ポーランド国内上部シレジア地方のドイツ系団体はこの条項に依拠して請願を連盟に提出した。他方で、このような請願はプロパガンダとなり政治的にも使われるようになっていったのである。

ドイツの立場は多分に政治的なものであった。ポーランド内で民族問題が発生した場合に、二国間関係交渉によって解決する選択肢がなかったわけではないが、当時のドイツ・ポーランド関係は良好とはいえ、この点からもドイツはこの問題を連盟で議論することを好んだのである。また、この上部シレジアにおける少数民族問題は、ドイツ外交にとって重要な利益の絡む問題であった。プロシア時代から、ドイツはこの地域でのポーランドの影響力を低下させようとしており、失地回復につながる契機を含む問題であった。失地回復政策の実行にあたり武力による解決ではなく、ドイツ系住民による主張をもちいることで平和的な領土回復をもたらそうとしたのである³⁴。

とりわけ1920年代のドイツ外交を担ったシュトレゼマン (Gustav Stresemann) は、この問題を重視していた。シュトレゼマンはロカルノ条約締結時にも、東欧に存在するドイツ系住民八百万の権利を擁護すると公言しており、またドイツ国内で人気なかったドイツの国際連盟加盟を推進するに当たり、少数民族保護をその理由に掲げた。国際連盟加盟国となればドイツ系少数民族保護により力を発揮できると主張したのである。またシュトレゼマンはドイツの文化的独自性をドイツ系民族は維持すべきだと考えており、文化的独自性を保つためにも教育が重要視されたのであり、上部シレジアでの少数民族学校の問題が焦点となった³⁵。

この間、連盟ではドイツ系団体による直接請願が増加し、それがプロパガンダ的な性格を持つようになったこともあり、直接請願手続きについて変更を求めるような動きが生じていた。1928年9月8日付で連盟理事会に提出された報告書では、独ポ協約第147条にもとづく直接請願手続きの修正を求める動きがみられていた。この報告書では、当該政府が妥当な措置をとらなかった場合、また緊急の事態を除いては直接理事会に請願をするべきではないと述べられていた³⁶。同年12月15日に開催された理事会では、特にこの問題の審議は重要であった。理事会では九件の請願が議論された。案件の内容は、上部シレジアにおける少数民族学校の問題や、財産移転などのきわめて細かいものであった。

これらの事象の説明に続く議論の場では、カナダ代表ダンデュランド (Raoul Dandurand) が少数民族問題の制度改革を要求する包括的な提案を次回理事会に提出するつもりだと発言した。ダンデュランドは、カナダが多民族国家であることからこの問題に関心を持ち、国際連盟と少数民族保護に関する制度全体の見直しが必要だと感じていた。ダンデュランドの発言に続いて当事国ポーランド代表ザレスキーとシュトレゼマンが舌戦を繰り広げた。

ポーランド代表は、ドイツ系団体が往々にして現地での解決策を模索せずに連盟に訴え出ていると非難し、またこの団体は「違法的」手段で外部との連携を保ち、上部シレジア情勢を混乱させようとしていると主張した。約20万人のドイツ系住民が同地域に居住しているが、そのうち、2万5百人

³⁴ Christoph M. Kimmich, *Germany and the League of Nations*, (Chicago: University of Chicago Press, Chicago, 1976), 137-138.

³⁵ Fink (1979), 403.

³⁶ Christian Raitz von Frenzt, *A Lesson Forgotten: Minority Protection under the League of Nations, the Case of German Minority in Poland, 1920-1934*, (New York: St. Martin's Press, 1999), 122.

ほどの児童がドイツ語を学習しており、ドイツ系団体が主張しているほど、彼らの教育状態が悪いわけではない。また第一次大戦後、上部シレジアは経済的混乱にあったにもかかわらず、現時点では経済成長を遂げており、たとえば、錫の生産量は1922年に比すると1928年にはおよそ二倍になっていると主張した。最後に、連盟理事会はドイツ系団体からの「それほど重要でない」請願によって忙殺されていると述べた³⁷。

これに対し、シュトレゼマンが机をたたいて反撃し、「ザレスキー氏はドイツと言葉による戦争を始めたいのか。彼の主張は古い傷をもう一度えぐりだしたのか」と発言した。ドイツ系団体代表が、ポーランド政府に対して反抗しているというが、それは彼の心情的アイデンティティが彼の故国ドイツにあるに過ぎないからである。シュトレゼマンは、カナダ代表の提案に賛意を示し、ドイツ系団体の直接請願の権利が再確認されるべきだと論じた³⁸。

1929年3月理事会では、前年9月の理事会で予告したように、カナダ代表ダンデュランドが3月6日に開催された理事会で、少数民族問題をめぐる手続き改正を求める包括的決議案を提出した。その改正内容の要点は、国際連盟下の少数民族委員会の権能を強化し、これを今までのような暫定的なものではなく常設委員会に格上げするという提案であった。そして少数民族問題委員会は請願がなされた場合には、その報告書を理事会で公開し討議するというものであった³⁹。カナダ代表の立場は、ルーマニアやアルバニアのように普遍化を要求するものではなく、実質的に連盟の制度を透明化しその機能を強化させるものであったといえる。一方でドイツは、個々の請願にもとづく国際連盟の一時対応は不十分であるとし、常設の少数民族委員会の設立を要求していた。ドイツの主張は、自国への忠誠心を保ち国境線の変更をもたらさないようにという連盟原則への抜本的な不満であった。

この手続き事項改正案に賛成したシュトレゼマンは、連盟がもうすぐ設立10年を迎えることは喜ばしいが、10年前と情勢が異なるのであり、この点で少数民族保護への対応は再考されてよい、ドイツは自国の問題というよりも「原則」の問題としてこれを考えるべきだと主張する。これまでも理事会では、非常に限られた人数の人々にしか関わらない少数者問題に、連盟が「分を超えて」対応しており時間を無為に費やしているという非難はなされてきた。しかしながら、少数者保護制度は連盟という新たな制度と不可分であることを忘れてはならない。理論と実際が合致しておらず、少数者は不満をかかえており、現在の請願にもとづく対応では不十分なので、より包括的な常設少数者委員会が設置されるべきである。少数者はやがては同化へ向かうという議論が連盟でなされたこともあるが、これには反対である。少数者の権利保護はその国内情勢を不安定化させ、領土回復の要求につながるという声もあるが、人々が自分の母国語を話したいという要求は自然のものである。シュトレゼマンは最後に「数奇な運命のいたずらに対して盾となるのが、人間であり、国家であり、民族である」というゲーテの言葉を引用して自らの発言を閉じた⁴⁰。

ポーランド代表ザレスキーは、現在の手続きは、少数者条約で詳細に決められたものではなく、連盟が実際に応じて発展させてきたものであると反論した。シュトレゼマンは、この問題は原則論で

³⁷ League of Nations, *Official Journal* 1929 (hereafter LNOJ), 68-70.

³⁸ Ibid., 70.

³⁹ Richard Veatch, 1983, "Minorities and the League of Nations," in *The League of Nations in Retrospect: Proceedings of the Symposium*, Walter de Gruyter, New York, 377-378; LNOJ, 1929, 515-516.

⁴⁰ LNOJ, 1929, 518-522.

あり、当事国であるといいかかわらず、さらに少数者保護システムを発展させるべきだと論じるが、もともと少数者条約締結国が議論の主体となるべきである。また、これまでドイツ側は否定側面ばかり主張してきたが、このシステムで進歩がみられてきたことも忘れてはならないと述べた⁴¹。

さらにイギリス代表チェンバレンが発言した。チェンバレンは、連盟で活躍した大国政治家のなかで最も少数者問題に関心が高く⁴²、現システムの擁護に立ち上がった。少数者問題を扱う三人委員会には非常に多くの仕事が課せられるのであり、これは時間がかかり誰にも感謝されない地道な仕事である。三人委員会が独占しているのではなく、事務局の少数民族セクションも奮闘しており、「主として業務はよくなされている」。少数民族問題が「しばしば戦争の理由」となってきた理由としては、これまで当事国だけの関心事であったことが挙げられるが、それを防ぐために連盟設立によってこの問題を国際的関心事としたのである。また、シュトレゼマンの主張は、主権国家の領土変更により少数者が利用される危険性をはらむものであるので注意を要する⁴³。

次に、ブリアンは、シュトレゼマンとチェンバレンの論争に触れつつ、より本質的な論拠を展開した。国際連盟が主権国家の集まりであることは確認しなくてはならないが、少数者問題も避けては通れない問題である。国内の少数者がアイデンティティを失うことなく、その国家のなかで調和的に暮らしていけるように配慮しなくてはならない。「少数者が彼らの言語・文化・宗教・伝統を弱めることなく、大家族のなかに小家族を構成しているように、そしてその大家族を弱めるのではなく、国家としての全体にその異なる要因を調和させることが真の問題」なのであり、この問題を解決するために、少数者の間に従属感情や服従の感情が抱かれないようにしなくてはならないと発言した。ブリアンの発言には、後の時代に提起された多文化主義に連なるような論点が提示されていたのである⁴⁴。

おわりに

本稿が提示したように、連盟が少数者保護のために構築した制度設計や、総会および理事会の議論から、何が読み取れるのであろうか。パリ講和会議から戦間期にかけて行われたこの問題をめぐる取り組みや議論は、結局のところ「なぜ、誰が、誰を、誰から、どのようにして保護するのか」という論点を包含するものであったと考える。

「なぜ」連盟が少数問題に取り組んだかという問いかけに対しては、まず一義的に政治的な安定が重要であったといえる。国際連盟で少数者問題にかかわったアズカラテは1945年の著作で回想している。連盟が取り組もうとした民族問題とは政治的な問題であり人道的な問題ではなかった。もし人道的な問題であったとしたら、それは少数者の迫害などの問題が解決されたかという基準で判断されなくてはならない。しかし、連盟が試みたことは「純粋に政治的」であったと彼は論じている。少数者の迫害や危害が原因となって生じる「国家間 (inter-state) の係争」を防止することにあったというのである。少数民族と多数民族は、同じ国家内に住んでおり、少数民族と同じ民族が隣国にすることが多いのでその隣国からの干渉を招くことが多い。この結果、政治的安定が損なわれる⁴⁵。くわえ

⁴¹ LNOJ, 1929, 522-523.

⁴² Veatch, 378-379.

⁴³ LNOJ, 1929, 523-526.

⁴⁴ LNOJ, 1929, 528-530.

⁴⁵ Azcárate, 13-14.

て、国家間の係争を防止するという目的がめざしたのは、少数者のみならずパリ講和会議で決定された国境線の維持でもあった。ウィルソンの一四カ条に謳われたような民族自決を推進するための取り組みではなかった。

「誰が」という問いかけについては、二つのレベルで考察することが必要かもしれない。第一には、連盟による少数者保護レジームの当事国となった条約の締約国や宣言をした国家である。これらの諸国は、その条約や宣言によって保護する義務を負ったのである。第二には、当事国の保護に問題が生じた場合に、国際連盟が主体として保護を「保証」というものであった。具体的には事務局の少数者セクション、三人委員会、また理事会や総会であった。三人委員会や少数者セクションの人的構成をみてるならば、必ずしも大国主導でもなく、連盟がなるべく利害関係国を排除しようとした努力や姿勢が見て取れる。だからこそ、日本もこの問題にかかわらざるを得なかったのである⁴⁶。この点においては、クロードが主張したように集団的 (collective) な保護であったといえるであろう⁴⁷。他方で、連盟は、この問題に過剰にかかわることには警戒していたし、限界があると考えていた。

「誰を」と「誰から」という問いかけは、この二つを合わせて考えることに意義があると思われる。なぜならば、少数者条約の締約国や少数者保護を宣言した加盟国は限定されており、すなわち「誰から」という問いに関しては、これらの国からの保護を想定していた。「誰を」は必然的にこの「誰から」と切り離して考えることはできず、これらの「誰から」という対象国に居住した少数者であった。しかしながら、本論の議論で触れたように、このシステムは平等性を欠くものであり、少数者保護をより普遍化させるべきであるという議論がなされていたのである。連盟が作り上げたシステムはまさしくこの「誰から」と「誰を」が限定されるものであった。

くわえて「誰を」をより本質的な点から考える議論も行われていた。すなわち、それは居住国に忠誠心を有するべき「宗教的・人種的・言語的少数者」であるのか、それとも nation および nationhood につながる「宗教的・人種的・言語的少数者」集団であるのかという点である。シュトレゼマンがポーランドに対して提示した少数者とはこの後者にあたるドイツ系少数民族であり、居住国ではなくドイツという国家への帰属性を有するものであった。他方で、連盟の当初からの原則は「国家のなかに国家をつくらない」というものであり、自決につながるような少数民族概念を前面に押し出すことはなかった。

最後に「どのようにして」という問いかけについても、いくつかのレベルでの考察が必要と思われる。第1には、国際組織および条約という明示的・具体的制度によって少数者の保護をめざすというものであった。第2には、具体的な関係アクターを連盟・少数者・条約締約国の3つの関係者に想定していた。第3の実行レベルでは、少数者が国際連盟に直接に請願することを認めたのである。連盟は請願に基づき、調査し、必要とあれば理事会で議論するという解決方法であった。

歴史家フィンクは、連盟史を記したウォルターズの少数者保護制度への評価を引用している。ウォルターズは、連盟の多くの制度や実行が戦後の国際連合に受け継がれた一方で、少数者保護制度は継承されることはなかったとその消極的評価を論じたのである⁴⁸。制度的継承の点からは、筆者もその

⁴⁶ 篠原初枝「国際連盟外交—ヨーロッパ国際政治と日本」、井上寿一編『日本の外交』第5巻 (岩波書店、2013年)。

⁴⁷ Claude, 21.

⁴⁸ Fink (2004), 358; F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, (Oxford: Oxford University Press, 1952), 175.

評価には同意するが、その理由は保護に失敗したことだけにあるのではなく、この制度は当事国が論じたようにダブルスタンダードにもとづく不平等なものであったことにもあると考える。他方で、理念の継承という点では、連盟の実行と議論は、少数者問題が少数「民族」問題と切り離せないこと、また、この問題が限られた国の問題ではなく普遍的側面を有することを議論の俎上に載せ、その議論に非ヨーロッパ世界も参加したことに、意義が認められると考える。

[本稿は2014年11月14日、日本国際政治学会年次大会の部会「国際関係の中の民族問題—歴史的考察」にて報告したペーパーを加筆修正したものである]