

ラトヴィアにおける市民権問題の現状と課題

河原 祐馬

はじめに

一九九一年八月の連邦政府保守派によるクーデター未遂事件はラトヴィア共和国をはじめとするバルト三国の政治的指導者たちに連邦からの完全な独立を最終的に決意させる決定的な契機となった。このいわゆる「八月政変」によってもたらされたソ連における政治状況の劇変の中で、欧米主要国は相次いでバルト三国の独立を認めていった。わが国も、同年九月六日に、当時ソ連の最高決定機関であった国家評議会がこれら諸国の独立承認に踏み切ったのと日を同じくしてその独立を正式に承認した。さらに、バルト三国は同年九月一七日に開かれた第四六回国連総会において全会一致で国連への加盟を認められ、こうしてこれら諸国は五一年ぶりに国際社会への復帰を果たすことになる。

このように、バルト諸国は念願のソ連邦からの独立と国際社会への復帰を足早に達成した。しかし、それはバルト諸国の人々にとつて新たな政治的試練の始まりを意味していた。というのも、このソ連邦からの独立はそれまでこれら諸国に内在していた様々な社会的矛盾を一気に顕現化させる結果となつたからである。そして、そうした社会的矛盾の最たるものが、先住民族と主として第二次大戦後にこれら諸国に入植してきたロシア語系住民との間の対立を基軸とする民族問題であつた。本稿ではその独立から今日へと至るロシア語系住民に対する市民権政策の基本的な展開過程を踏まえた上で、バルト三国の中で最も深刻な状況にあるラトヴィアの民族問題の現状とその課題について、エストニアの事例を視野に入れつつ、検討して行くことにしたい。

I 独立国家の「回復」

一九九一年の独立当時、ラトヴィアでは先住民族が全人口に占める割合は過半数をわずかに越える程度でしかなく、こうした状況は第二次大戦中の人的変動（集団追放、戦争による被害、海外逃亡など）およびロシア語系移民の大量入植をはじめとする戦後の「ソヴィエト化」政策の推進によって形成されていった。ロシア帝国主義の諸問題を取り扱つたP・ラマンズの論文によれば、第二次大戦前夜から一九六五年までのラトヴィアにおける人的損失の規模（その損失のほとんどは第二次大戦期に集中している）は約四七万五〇〇〇人と見積もられており、一九四〇年から四九年にかけての三次にわたる大規模な集団追放によって、一〇万人以上のラトヴィア人がシベリアをはじめとするロシア内陸部に「移送」された⁽¹⁾とされる。また、ソ連時代を通じての九〇万人に及ぶ「ロシア語系」移民の流入の結果、大戦間期の一九三五年に同国政府によってなされた国勢調査では全人口（二九五万五〇〇人）

に占める先住民族（二四七万二六〇〇人）の割合が七五・五パーセントであったのに対して、一九八九年になされたソ連時代最後の公的国勢調査ではその割合はわずかに五二パーセントにまで落ち込んでいた（総人口二六六万六〇〇〇人、先住民族一三八万七八〇〇人）。この時、首都リガをはじめとする七つの最大主要都市においても先住民族は少数者となっていた。⁽²⁾

ソ連時代におけるこうした人口構成上の著しい変動は、先住民族に近い将来において自らがその「故国」において少数者になってしまうという深刻な危機意識を与えることになった。こうした民族的な危機意識が人民戦線をはじめとする同国の政治的指導者たちをソ連邦からの分離独立運動へと導いていく主たる原動力となったと考えられる。そして、その際、こうした彼らの分離独立運動の理論的支柱となったのが以下のような独特な独立理論であった。即ち、一九四〇年のソ連によるラトヴィアの「編入」は違法なものであり、この「編入」以後も、ラトヴィアの国家的独立は「法的には」存続しているものであり、それ故に、半世紀にわたって継続しているソ連による「事実として」の占領状態に終止符を打って、名実ともに一九四〇年以前に存在していたラトヴィア国家の独立を再び「回復」しなければならない、という考え方がそれである。一九九〇年五月四日に当時のラトヴィア議会によって出された独立「回復」宣言も基本的にはこの考え方に基づいていた。現在のソ連からの分離独立を大戦間期の独立時代との「法的連続性」の文脈において説明しようとするこの立場は、その「理論的な帰結」として「⁽³⁾明らかな矛盾点をさへ修正すれば、大戦間期の独立時代の憲法、法律および制度も、今日のラトヴィアにおいて有効である」とする解釈へと導き、こうした「法的連続性」という考え方が独立達成後のラトヴィアにおける法的秩序の形成に当たってきわめて重要な意味合いをもつことになる。そして、独立後にその制定が難航する国籍法も基本的にはこうした「法的連続性」の原則に基づいて作成されることになるのである。

II 国籍法の制定

ラトヴィアはエストニアとともに旧ソ連構成共和国の中で唯一ソ連邦の崩壊によってロシア連邦外に取り残されたいわゆる「在外」ロシア系住民たちに対して自動的市民権の付与を行わなかった国として、他のソ連構成共和国とはその市民権問題への対応を大きく異にすることになった。

独立後のラトヴィアでは国籍取得の基準として血統主義のそれが採用されたが、国籍法の作成に当って何よりも考慮された重要な基準は、上述の特殊な独立理論に立脚した原理主義的原状回復による市民権の定義であった。この基準に従うならば、自動的市民権付与の対象はソ連占領以前の一九四〇年六月一七日の段階でラトヴィア共和国の市民であったもの及びその子孫のみに限定され、戦後この地に入植してきた大量のロシア語系住民及びその子どもたちは法的には「外国人」として取り扱われることになる。ラトヴィアが国際社会に復帰した直後になされた一九九一年一月一五日の議会決議は、この定義に即して大戦間期の独立時代に同国市民であったもの及びその子孫たちにラトヴィア市民権の自動的回復を認めた（その約四分の一は民族的にはロシア人をはじめとする非ラトヴィア人であった）が、「外国人」と規定された多くのロシア語系住民たちに対してはラトヴィア語の知識や一六年間の定住期間といった帰化のための厳しい諸条件を設定した。しかし、この決議が示した帰化条件はあまりに厳し過ぎるとの内外からの激しい非難の中、難航する国籍法の制定問題についての審議の場は、ソ連「編入」以前の市民及びその子孫のみが参加した選挙によって一九九三年六月に成立した「第五議会」へと移された。議会内での激しいやり取りと国際社会の厳しい監視の下に、翌一九九四年夏、同国国籍法は独立達成から三年近くの年月を経てよう

やく成立した。議会は当初ラトヴィア国外で生まれた非市民の毎年の帰化人数を事実上厳しく制限する国籍法案を通過させたが、当時EU加盟の前提となる欧州審議会への早期加盟を希求していたウルマニス前大統領は帰化条件の緩和を求めて同法案を議会へと差し戻し、議会におけるさらなる審議を経て、同国籍法は八月一日、大統領の署名をもって正式に成立した。

帰化のための総則を規定した同法第一二条では、帰化申請時における五年以上の定住期間に加えて、ラトヴィア語の修得や憲法及び歴史についての基礎的な知識、さらには合法的な収入源等の帰化条件が定められ、帰化手続きについて規定した同第一四条では、ラトヴィア生まれの一六歳以上の非市民（約一八万人）が異なる年齢グループに一九九六年一月から二〇〇〇年末まで優先的に帰化申請を行うことができるようになっており、国外で生まれた非市民（約五六万人）については二〇〇一年一月以降の帰化申請が予定されていた。この方式は帰化申請できる年齢が見れば一目瞭然であるという意味を込めて「ウインドウ・システム」と呼ばれた。当初政府は帰化申請資格者をその年齢によって細分化するこの方式を採用した理由として、多くの非市民が帰化申請に殺到した際にその混乱を回避させるためであると説明したが、こうした帰化申請資格者の年齢制限や第一二条で規定された言語的な障壁をはじめとする帰化条件に、兵役忌避や国家に対する不信任感、手続きに関わる情報不足など諸々の理由が加わって、非市民の帰化による国籍取得のプロセスは実際にはきわめて緩慢にしか進まなかった。帰化局の発表によると一九九八年一二月末までの一九九六年以降の国籍取得者数は一一、四三二人であった。⁽⁴⁾

III 国籍法の改正

一九九四年の国籍法は、七〇万人以上に及ぶ非市民が帰化による国籍取得を通じて漸進的にラトヴィア社会に統合されることをその「建て前」上の目的として制定されたが、上述のようにその帰化プロセスは遅々として進まなかった。そうした状況の中、ロシア・ラトヴィア両国間の外交関係も、同国の市民権問題をめぐって著しく悪化していった。特に、リガ市庁舎前でのロシア系年金生活者たちのデモとそれを規制しようとした警察隊との「小競り合い」に端を発する一九九八年三月から翌四月にかけて生じたソ連軍人記念碑爆破事件や政府要人が参加してのナチ時代のSS部隊出身者たちによる大規模なパレードなどといったラトヴィア国内における一連の「反ロシア」的事件によって、両国間の外交関係は一九九一年の同国独立以後最大の危機的な状況に陥った。

OSCEや東方拡大を視野におくEUも市民権問題をめぐる同国のこうした状況に対して否定的な見解を示し、その人権上の公的な立場に即した同国の市民権政策の一部変更を迫った。これらの機関がまず第一に求めたことは同国生まれの非市民の児童たちに「簡易帰化」を認める形での国籍法の改正であった。『非市民の児童に国籍を付与する際の国際義務と欧州諸国の慣例について』と題されたOSCEの報告書（一九九七年）では、唯一エストニアとラトヴィアを除く、EU諸国、EU候補諸国及びCBSS諸国のほとんどにおいて、非市民の児童は原則として以下の三通りの方法で国籍取得が可能であるとの指摘がなされている。即ち、（1）当該国での誕生の後ただちに、両親の要求に応じて、（2）当該国における居住権取得もしくは遅くとも五年の居住を経ての申告書の提出によって、（3）当該国での誕生もしくは遅くとも五年の居住の後、標準的な要求を満たすことなく、簡易化された帰化によっ

て、などの場合がそれらである。⁽⁵⁾ また、欧州審議会によって一九九七年一月に採択された『市民権についての欧州協定』では、「締約国が自国の国内法において、その領土に生まれ、かつ誕生の時点から他国の国籍をもたない児童たちが当該国の国籍を取得することを予見することが義務づけられており」、かつ「国籍は誕生後まもなくか、遅くとも合法的な五年の居住を経て付与される」ことが規定されており、同協定は任意の国内に居住する無国籍の児童に簡易化された帰化手続きによる国籍取得の権利を認めている。

こうした人権に関する欧州諸機関の勧告に従って、ラトヴィアでは「一九九四年」法の改正問題が公的レベルでの大きな議論の対象となった。その際、非市民の社会的統合を進めることを目的として実際に同国籍法を改正する上での主たる焦点となったのが、この児童への「簡易帰化」と先に述べた「ウインドウ・システム」の廃止の問題であった。一九九八年四月、政府は「ウインドウ・システム」の完全な廃止と一九九一年八月の独立以後に同国で生まれた非市民の児童に緩和された条件での国籍付与を認めることで合意し、同年六月、ウルマニス大統領はEU加盟交渉の重要な前提条件の一つとして、議会がOSCEの勧告に従って、同国籍法の改正を受け入れるべきであると公言した。大統領のこうした声明を受けて、議会は最終読会のための臨時会期において、OSCEの勧告に依る形での同国籍法の改正を採択した(賛成四九、反対二六、棄権七)。しかし、右派の民族主義政党「祖国と自由」のメンバーを中心とする三五人の議員たちは、憲法上の規定を盾に、非市民の児童に対してラトヴィア語の試験を行わずに自動的に国籍を付与することを認めるこの改正法に強く反対した。ラトヴィア憲法第七二条の規定によれば、国の運命に関わる重要な法案が議会において可決された場合、その採択に異議のある議員たちはその権利として大統領による採択法の宣言を二カ月にわたって停止できるとされており、もし、この期間に反対者たちが前回に実施された議会選挙の有権者の一〇%以上の署名を集めることができれば、採択法の是非を全国民のレファレンダ

ムに付することができる」とされている。

この憲法上の規定に則つて、大統領は議会で可決された改正法の公表停止を宣言した。中央選管は八月二七日の段階で署名総数が二二万六千余り（第六議会の有権者は約一三三万四千余り）であったことを公表し、改正法の是非を問うレファレンダムの実施を一〇月三日に行うことを決定した。このレファレンダムには三分の二以上の有権者が参加し、最終的には五三%が同改正法を支持し、四五%がこれに反対した。OSCEの人権担当の最高責任者であるM・ヴァン・デア・シュツールは、同国がこれによつて「国内の民族問題を解決し、統合プロセスを支持する上での重大なステップを踏み越えた」として、同レファレンダムの結果に賛辞を与えた。この結果を受けて、ウルマニス大統領は一〇月二六日、同改正法の正式な成立を宣言した（同年一月発効）。

IV 言語法改正問題

「一九九四年」法の抜本的な改正によつて、帰化手続きのための年齢制限は完全に撤廃され、また、一九九一年八月二二日の独立以後にラトヴィアで生まれた約一万八千人余りに及ぶ非市民の児童に対する語学試験なしの自動的な簡易帰化が認められた。こうした方向での国籍法の改正はこれまで同国の基本理念として重視されてきた、一九四〇年六月のソ連による併合以前の大戦間期のラトヴィア共和国と一九九一年以後の現共和国との「法的連続性」の考え方に大きく反するものであり、特に、右派系の民族主義政党の議員たちにとつて、この改正は国際社会の「圧力」の下に同共和国が強いられた政治的妥協であったと意識された。市民権政策におけるこうした政治的な妥協とある意味で「バランスをとる」ために彼ら右派系の議員たちを中心に議會内で積極的に取り組まれたのが「言語法」

の改正問題であった。独立以前に制定された一九八九年の言語法（一九九二年三月にその一部が改正）は国家機関や公的行事などの主として「公的領域」におけるラトヴィア語の使用を義務づけているが、一九九五年以降、同言語法を「国家言語」としてのラトヴィア語の地位のさらなる強化を目的として改正するための議論が今日まで延々と続けられてきた。

一九九九年七月八日に圧倒的多数の支持の下に議会を通過した言語法改正法案は、「公的領域」だけではなく、「私的領域」におけるラトヴィア語の義務的使用を要求しており、その適用如何によっては国家による言語規制が日常の市民生活や民間の経済活動の細部にまで及びかねない内容のものになっていた。企業の活動を含む「私的領域」に関して言えば、公共の安全、衛生、モラル、健康維持、消費者・労働者の権利の擁護、職場での安全、情報その他の伝達手段の付与といった社会の法的利害や公共の機能遂行に直接関わる場合においてのみ、言語規制が行われる。企業に対する申請の受け入れやその取り扱いもラトヴィア語で対応しなければならず（外国語での申請には署名された翻訳が添付されなければならない）、計理上の書類や国もしくは自治体に提出する書類等もラトヴィア語で作成されなければならない。

それまで「公的領域」と「私的領域」との境界を明確に区分した上で、国の言語規制を原則として「公的領域」にのみ限定すべきであると再三にわたって勧告し続けてきたM・シュツールは、国家言語の地位強化の必要性については一定の理解を表明し、また同国の主権を尊重する旨を伝えはしたが、同改正法の個々の条項が国際慣行に反しており、拡大解釈へとつながりかねない不正確な内容になっていることを指摘した。特に、あらゆる社会的な行事における国家言語の使用を義務づけた同第一条の規定や任意の標識、看板、プラカード、ポスター等の公共の場における情報提供のための説明が国家言語で行われなければならないとする第二条のそれは、プライバシーの

侵害や極端な状況に陥っているなどその不備が強調された。⁽⁹⁾ また、EUも自らの意志によって法律を採択する主権国家としてのラトヴィアの権利を尊重する上ではOSCEのそれと同じ反応を示しはしたが、同改正法がEUの規範に則したものであるかどうかということに疑問を提示した。EU対外関係委員のG・ヴァイスは例えば「プライベート・ビジネスにおけるラトヴィア語の使用に関する諸規定の幾つかがEU企業の同国への投資を減少させるであろう」と言明し、EU主催国のフィンランドは同法の再審議を公的に示唆した。⁽¹⁰⁾

同改正法は国内外からの大きな批判に晒され、就任したばかりの新大統領ビケ・フレイベルガはEU加盟交渉の早期開始を重視し、同年七月一四日、第一一条および二一条を含む八つの条項を再審議するよう、同改正法を議会へと差し戻した。その際、彼女は私企業における言語規制が公共の利益が問題とされる場合にのみ正当化されるとし、同改正法の性格が社会の統合に向けられているというよりは、むしろ制限的な性格を帯びていることを指摘した。⁽¹¹⁾ 議会での国家言語法案の再審議はその後、同国のEU加盟交渉開始にとつて重要な意味をもつ一二月に予定されていたヘルシンキ首脳会談を直接的な視野に入れつつ、国際的な諸機関の専門家たちの意見を参考にしながら、その責任委員会である「教育・科学・文化」委員会を中心に進められ、同年一二月九日、国家による言語規制をより緩やかなものにする方向での「妥協的」な修正を伴う改正法が議会によって最終的に採択された。⁽¹²⁾

V エストニアの統合政策

エストニアにおける市民権問題もこれまで基本的にはラトヴィアにおけるそれと似通った経緯を辿ってきたが、同国の市民権政策はラトヴィアのそれと比べて比較的寛容な形で進められてきており、そうした相違は両国におけ

るロシア語系住民の帰化による国籍取得者数にも端的に表れている。⁽¹³⁾ エストニア政府は、一九九八年二月に非市民の「エストニア社会への参加を妨げている障壁の除去」をその主たる目的とする、国家による統合政策の基本的な立場を採択した。同政府は非市民への国籍付与と共に統合過程における教育と文化の役割の重要性について強調し、そのための統合基金の設立に尽力することを約した。これはロシア語系住民をエストニア社会に統合していくための最初の公的なプログラムであり、この基本原則は同年六月、議会によっても正式に承認され、これによって同国の市民権政策は非市民のさらなる統合に向けての新たな段階に入ったと考えられる。

「一つの国家、二つの社会」といった民族問題の矛盾を解決するために、非エストニア人の社会統合政策を進める上で、こうした統合の基礎としての「信頼感覚」が以下のように強調された。「実際の障壁の除去と寛容さの形成は、すべての参加者が自らが安全であると感じる状況においてのみ起り得る。非エストニア人にとって、このことはエストニア国家の政策が彼らの抑圧もしくは同化ではないということの確信を意味している。互いに疎遠な二つの社会のモデルは客観的には非エストニア人はもちろんのこと、エストニア人の不信をも強化する。相互信頼の感覚の実現のために、統合は二者択一ではない⁽¹⁴⁾。また、こうした統合の目的として、(1)「問題としての非エストニア人」から「エストニア創設の参加者としての非エストニア人」という観点へのシステムの転換、(2)「統合の中心的な要素としてエストニア語を捉える教育システムへの転換、(3)単なる国家言語としてではなく、社会における唯一のコミュニケーション言語としてのエストニア語という観点への転換、(4)労働市場や社会生活における非エストニア人の競争能力を妨げる障壁の除去による非エストニア人の社会的向上、(5)エストニアにおける生活への未統合の非エストニア人の文化的・経済的・政治的統合、その法的表現としてのエストニア国籍の拡大等が挙げられ、民族的な出自とは関係なく、政治的多元主義こそがエストニアの民主主義的発展の条件であり、これからの一〇年間、

この統合の国家プログラムが同国の統合政策の核心とならなければならぬとされている。⁽¹⁵⁾

政府はこうした非市民の社会的統合に責任をもつ無任所大臣を任命し(同大臣は上述した統合政策の目的を履行する「統合委員会」を主催する)、また、言語教育プログラムの実施や例えばエストニア人の家庭でロシア語系住民の子弟を一定期間生活させる計画など、非市民の統合に向けられた個人のイニシヤティブに対して積極的な資金援助を行っている。さらに、「UNDP(国連開発計画)・ノルディック・プロジェクト」との連携の下、教育・青年問題・文化交流および地域開発等の分野での活動が推進されており、同国政府は今日、その公的な意味での政治的な基本方針として非市民の多元的な統合政策を明確に打ち出していると考えられる。

おわりに

ラトヴィア政府は今日、「ラトヴィアにおける社会統合」と題された国家統合プログラムの構想案について審議したり、かつ、国連や北欧諸国の支援を受けたラトヴィア語の言語教育プログラムの実施に取り組んだりしてはいるが、同国における非市民の統合政策の基本的な方向性は、エストニアのそれと比べて、未だ現実的な具体性を帯びたものになっているとは言い難い。国連やOSCEも、それらが国際基準に見合ったものである限り、ロシア語系住民の帰化による国籍取得のプロセスや先住民族の言語優先政策に対して真つ向から異論を唱えているわけでは決してなく、同国の市民権政策が現在何よりも問われているものは、非市民の社会的統合をできるだけスムーズに進めていくことのできる、多元的で「バランスのとれた」統合プログラムの作成とその具体的な実施であると言える。EUやOSCEの勧告はラトヴィアがそうした「バランスのとれた」市民権政策を進めていく上で「有益

な外庄」としての意味をもつものであり、また、同国がこうした統合政策を今後「成功裡」に進めていく上で、この方面での政策において先行するエストニアの事例は同国にとって大いに参考となることであろう。

〈註〉

- (1) Paul Ramans, *The Many Faces of Russian Imperialism in Latvia*, *The Baltic Review*, No. 30, New York, 1965, p. 28 and 34.
- (2) Juris Bojars, *The Citizenship regulation of the Republic of Latvia*, *Humanities and Social Sciences*, No. 6, 1995, p. 11. 及び、拙稿「ラトヴィアにおける『ロシア人』問題」、『愛媛法学会雑誌』第二巻第一号、一九九三年五月、七一頁以下参照。
- (3) *Human Rights And Democratization in Latvia*, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, DC, Sept., 1993, p. 7.
- (4) *Diena*, 1998.12.24, стр.4.
- (5) *Кристине Трамие, Diena*, 1998.9.1, стр.3.
- (6) *Toke*.
- (7) *The Baltic Times*, 1998. 10. 08-14, p. 1.
- (8) 同法案は「祖国と自由」や「ラトヴィアの道」をはじめとする四党派に支持されて、約四分の三の圧倒的多数で議会を通過した。その内訳は、賛成七三、反対二六、棄権八であった。
- (9) *Diena*, 1998.12.24, стр.4, and *The Baltic Times*, 1999.7.22-28, p.1.
- (10) *The Baltic Times*, 1999. 7. 8-14, p. 1.
- (11) 新大統領は、同法の再審議を行う上での主要な基準として、国家言語としてのラトヴィア語の地位の強化、同法の法的正確性及

びラトヴィアの国際義務への同法の一致の三点を提示した。

(12) 本文において先に言及した「公的行事」を規制する第11条は、改正法では、「公的行事」の範囲を政府によって主催されたもの、もしくは、政府が所有する会社によって行われる行事に限定し、又、標識等の言語規制をとり扱った第21条では、ライヴィア語以外の第二言語の使用が条件付きで認められる方向での改正が行われた。

なお、同改正法は、一九九九年二月二日、大統領による署名がなされ、その発効の日が二〇〇〇年九月一日と定められた。(13) 一九九八年七月一日現在、エストニア共和国の総人口は一四五万三八四四人であり、エストニア共和国市民、無国籍者及びロシア系は八七万九〇〇人であり、ロシア語系は約一六万人(ロシア系は一五万五三〇人)である。この時点から過去五年間の帰化による国籍取得者数は一〇万九七九人と¹⁴⁾な¹⁵⁾る(См., Стюния, 1998.11.26, стр.1.)。

(14) (15) Стюния, 1998.7.7, стр.7.