

# ラトヴィア共和国における市民権政策の展開

——一九九一～二〇〇一年——

河 原 祐 馬

はじめに

一九九一年八月二一日、連邦政府保守派によるクーデター未遂事件の最中、ラトヴィア共和国によるソ連邦からの完全独立宣言が出されてから、はや一〇年余りの月日が流れた。この間今日に至るまで、ソ連邦の崩壊によって生じた大量のロシア語系住民をめぐる諸問題は同国政府にとってその解決に向けての「舵取り」が何よりも困難な政治的課題であり続けてきた。特に、独立達成後一〇年以上の歳月を経た今日においてさえ、住民全体の四人に一人が未だ非市民であるという事態は、同国におけるこうしたロシア語系住民問題の深刻な状況を端的に示すものであると言える。国内に多数の非市民を抱えているという現実には、EUへの早期加盟を独立以後の最大の政治課題としてきた同国にとって、その実現を損なう大きな支障となっている。故に、これら非市民のラトヴィア社会への政治的かつ経済的統合への歩みは、同国がEU加盟を通じて「ヨーロッパへの統合」を着実に果たしていく上での不可欠の政治的作業であると考えられる。本稿では、独立達成後のラトヴィア共和国においてこれまでなされてき

たロシア語系住民に対する市民権政策の概要について、主として、帰化プロセスによる非市民の国籍取得をめぐる問題を中心に整理し、同国におけるこれらロシア語系住民を中心とした非市民の社会的統合問題の現状について考えていくことにしたい。

## I 市民権政策の「理論」的前提

ラトヴィア共和国はエストニアと並んで旧ソ連邦構成共和国の中でソ連の崩壊によって国外にとり残されたロシア語系住民たちに対して「ゼロ・オプション」方式（＝自動的市民権の付与）を採用しなかった数少ない国として、その市民権問題の対応においてウクライナなど他のソ連邦構成共和国とは大きく異なる政策を導入することになった。市民権問題をめぐるラトヴィア政府とロシア語系住民との立場の相違は以下のような両者による言葉の言い回しに端的に表れていると言えよう。即ち、ロシア語系住民の政治的代表者たちが「市民権が奪われている」という表現の下にこの問題を人権問題として提起し、その違法性を強調するのに対して、ラトヴィア政府はこうしたロシア語系住民の多くが最初から同国市民権に対する正当な権利を有してはおらず、それ故に、「市民権が奪われるはずがない」と反論する。同国政府は一九四〇年六月のソ連による「占領」以前の状態への「原状」復帰という原則に立脚し、ソ連占領以前の大戦間期の独立時代と一九九〇年五月四日の独立移行宣言もしくは一九九一年八月のソ連からの完全独立宣言以降の時代とのラトヴィア国家の「法的連続性」をその市民権政策の前提として重視した。ラトヴィア社会民主労働党のリーダーであり、後にも言及する一九九四年に制定されたラトヴィア国籍法の草案作成者の一人でもあったユリス・ボヤルスの以下の言説は、こうした「原状」復帰主義的解釈を導き出す上での国内の

ロシア語系住民の存在に関する典型的な歴史見解の一例であると言えよう。彼は言う。即ち、「世界史は、占領の終結の後に以前と同じく支配的な地位を保ち続ける占領民族の例を見ない。この問題は人権と何ら関わりをもたない。それは純粹に政治的な事柄である。第二次大戦中も、その後も、武装解除されたドイツ士官たちはそのかつての占領地に残らなかつた。こうした議論はロシアが第二次大戦における戦争に敗れなかつたし、また、現在も敗れてはおらず、それ故に、ロシアが失った土地を離れる必要はないと述べることによって、今やその反論がなされている。しかし、この問題の実際の事実は、世界支配を遂行しようとするロシアの長いキャンペーンがようやく失敗裡に終わったということである。武装解除されたロシアの兵士もしくは士官たちが東ドイツを含む以前のCOMECON諸国に滞在することは認められなかつた。国際法の原則に従えば、バルト諸国の地位はけつしてこれらの国々と何ら変りはなかつた。しかしながら、西欧諸国はロシア人たちに対して、できるだけ公正であり、移民を統合し、同地において武装解除されたロシア士官たちの永住を認めることさえしているバルト諸国に圧力をかけている。ラトヴィア人にロシア語系住民全ての悲しみに対する責任があるはずがない。外国の領土の併合を目的とするソ連およびロシアの帝国主義的政策によつて、ラトヴィア国民に対する軍事占領が行われた。時代のプロセスは侵略の犠牲となつた領土における侵略者のさらなる存在をけつして合法的なものとはしないのである」と。<sup>(1)</sup>

このようなソ連時代に対する歴史認識とそれに基づく「原状」復帰主義的な考え方を背景として、一九四〇年の六月以降に同国に入植してきたロシア語系住民およびその家族たちの同国市民権が否定され、彼らが国家によつて提示された一定の要件を満たすことによつて国籍を取得するという帰化プロセスの正当化が行われることになつていった。独立直後のラトヴィア共和国はこうした同国家の法的連続性という考え方に基つきながら、「一九二二年」憲法を復活させ、大戦間期のラトヴィア共和国市民の「総体」が未だ存在し続けていると主張した。このラトヴィ

ア共和国市民の「総体」は同国議会が一九一八年一月一八日にその国家としての独立を宣言した時に形成され、それを法的に確認する最初の法律が一九一九年八月二三日に採択された国籍法であった。この「一九一九年」法は、その民族や宗教の如何を問わず、ラトヴィア領内に居住している、もしくは、一九一四年八月一日以前に同国領内に居住し、かつ、その国籍を変更していない、かつてのロシア帝国臣民のすべてが同国市民であると述べていた。さらに、一九二七年六月二日になされた同国籍法第一条の補足においては、一九一四年八月一日以前に少なくとも過去半年の間ラトヴィア領内に居住していた、もしくは、一八八一年まで同領内に定住していた、もしくは、一九二五年一月一日以後同領内に居住している、かつてのロシア帝国のすべての臣民がもし彼らが少なくとも五年間同国領内に居住するならば同国市民権が付与されるとされておられ、これらが一九四〇年六月一七日のソ連軍による「占領」までのラトヴィア共和国市民の「総体」を決定づけた基本的な諸規定であった。<sup>(2)</sup>

ソ連崩壊以前の一九九〇年五月四日に出された独立移行宣言では、「国際法によれば、ソ連へのラトヴィアの編入は無効である。したがって、ラトヴィア共和国は法的に国際法の主体として存続しつづけており、そのことは世界の五〇以上の国家によって認められている」と述べられており、その結果として、大戦間期の独立時代の憲法や諸々の法律および制度も、明らかに矛盾する点を修正しさえすれば、今日のラトヴィアにおいても有効である、とされた。しかし、ロシア連邦政府はラトヴィア側のこうした見解を以下のように批判した。即ち、「ソ連時代のラトヴィア・ソヴィエト社会主義共和国はそれ自身の実体をともなう無視され得ない国家であり、そこには、同国に生活するすべての人々がラトヴィアおよびソ連の市民であったという事実と人口統計学上の変化が含まれている。これらの人々はバルト諸国に移り住むことによって、国内法もしくは国際法のレベルにおいていかなる法律にも抵触してはいないと確信しており、彼らはこれらの国々で市民権のすべての恩恵を享受してきた。それ故、ラトヴィア側の

国家主権の回復についての主張はナシヨナリズムによって動機づけられた非現実的な政策であり、とうてい認められ得るものではない」と。<sup>(4)</sup>こうして、ソ連崩壊以前には共に「連邦権力」に抗して協力的な関係を保っていたラトヴィアとロシアの外交関係は、このロシア語系住民の市民権問題をめぐって大きく悪化していくことになるのである。

## II 国籍法の制定をめぐる議論

半世紀に及ぶソ連時代に約九〇万人のロシア語系住民がラトヴィアに入植した。こうした大量のロシア語系移民の流入はラトヴィア共和国の人口構成を大きく変容させ、先住民族たるラトヴィア系住民は首都リガをはじめとする多くの都市部においてマイノリティとなつてしまつた。<sup>(5)</sup>こうした自らのホームランドにおける人口構成上の著しい変化がラトヴィア系住民の民族的な危機意識を高揚させることになり、それがソ連邦を崩壊へと導く一因となる。ラトヴィア独立運動の主たる原動力となつていった。独立運動期のラトヴィアでは、ロシア語系住民の市民権問題に対する「ゼロ・オプション」的アプローチの可能性もけつして排除されてはいなかつた。その独立運動において指導的な役割を果たしたラトヴィア人民戦線も、基本的にはラトヴィアに居住し、それを希望する全ての人々にラトヴィア市民権を与えるよう主張し、一九九〇年五月四日に採択された独立移行宣言においても、「一般的に認められた人権に関する国際水準に即して、政治的自由と同様に、社会的・文化的権利をラトヴィアの地に定住するラトヴィア共和国の市民およびその他諸国の市民に保障する。こうした権利と自由はその市民権を制限することなしに、ラトヴィアに居住するソ連市民にあまねく拡大される」と言及されていた。<sup>(6)</sup>ソ連邦の崩壊へと至る流動的な政治状

況の中でラトヴィアでは一九九一年の秋頃まで市民権問題についての明確な立場は避けられていたが、同年一〇月一五日、ラトヴィア最高会議はその決議として『ラトヴィア共和国市民の権利の回復および帰化のための基本原則について』を採択した。同決議は、以下のように指摘する。即ち、ラトヴィア共和国は一九四〇年六月一七日に占領され、その主権を実質的には失ったけれども、同共和国市民の「総体」は、一九一九年八月二三日の国籍法に即して存在し続けており、それ故に、同決議の採択の瞬間から、ラトヴィア共和国市民に関して、一九四〇年九月七日のソ連最高会議幹部会の決議『リトアニア、ラトヴィアおよびエストニアの各ソヴィエト社会主義共和国市民に対するソ連国籍の付与規則について』は無効とされる、と。こうして、同決議では大戦前期の独立時代にラトヴィア共和国市民であった者およびその子孫のみに市民権の自動的回復が認められ、それ以外の「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う帰化要件が設定された。しかし、この決定はその帰化条件があまりに厳し過ぎるとの内外からの強い非難に晒され、結果としては実行に移されず、市民権問題についての実質的な討議は、一九九三年六月五・六両日の議会選挙を経て形成された「第五議会」の成立を待たねばならなかった。

ラトヴィア共和国最高会議（一九九〇～一九九三年）と「第五議会」（一九九三～一九九五年）の両議会時代において重要な争点の一つとなったのが、先に述べた「一九一九年」法を復活させるべきか、それとも、新しい国籍法を起草すべきかどうかという問題であった。一九九三年の九月から翌一〇月にかけて各議会会派により異なる国籍法の草案が議会に提出され、これらの草案の審議は議会の法務委員会に委ねられた。「祖国と自由」と「ラトヴィア民族独立運動」の両政党は共に「ラジカル・ナシヨナリスト」ブロックを形成し、「第五議会」においては百議席中二七議席を獲得していた。彼らは、ラトヴィア国家をラトヴィア民族の利益と発展に即して建設することを何より

も目指していた。「祖国と自由」によって作成された草案は「一九一九年」法の復活を想定しており、ラトヴィア共和国市民の「総体」が一九四〇年六月一七日現在に同国市民権を有していた人々およびその子孫たちから成るべきであると指摘していた。さらに、同党によって提出された草案では、独ソ占領体制の恐怖や政治的抑圧のために、一九四〇年六月一七日のソ連による占領から一九九一年八月二一日のソ連からの完全独立宣言までの間、ラトヴィアの地を離れることを余儀なくされ、かつ、他国の市民権を認められている市民およびその子孫たちが同国市民権に対する権利を留保することになっていた。また、「ラトヴィア民族独立運動」の草案も「一九一九年」法を前提とするものであったが、それは一部を残して「一九一九年」法に大幅な加筆と修正を加えるもの（「一九一九年」法は全一カ条から成っていたが、同草案は全三七カ条から成っていた）であり、帰化に対するその姿勢においてのみ、先の「祖国と自由」の草案と大きく内容を異にしていた。この草案では帰化による国籍の付与が想定されていたが、例えば、前年のラトヴィア共和国市民全体の自然増加の一〇%以内といった厳しい帰化の「割当」規定を設けていた。こうした「割当」規定の設定は、低水準の出生率に悩まされ続けてきた近年のラトヴィア共和国の現実を考へるならば、帰化プロセスの可能性を事実上否定するものであった。こうした草案に対して、非市民の利害を直接的に代表し、政府の政策にもっとも批判的な政党であった「平等と権利」（市民権をもつロシア語系住民たちの支持により、五議席を獲得）の草案は、いわゆる「ゼロ・オプション」方式による市民権問題の解決を図ろうとするものであった。それは、もし一九九〇年五月四日以降に他国の国籍を取得していなければ、独立宣言時に同国に居住するすべての定住者に市民権を与えようとするものであった。また、「ラトヴィアの道」および「ラトヴィア農民同盟」は共同で国籍法のための草案を提出した。「ラトヴィアの道」はソ連崩壊以前に独立支持のラトヴィア人民戦線を形成していた人々に近く、その中には旧共産党の幹部やかつての官僚などいわゆる「ノーメンクラトゥーラ」の多くが

含まれていた（三六議席を獲得）。また、「農民同盟」はラトヴィア系農民たちの支持するプラグマティックな政党であり、「ラトヴィアの道」と共に政権連合のもう一つの一翼を担っていた。両政党は「第五議會」で併せて四八議席を掌握するもつとも影響力の大きな政治ブロックを形成し、閣僚會議のポストをほぼ独占していた。この政府与党連合によつて提出された草案は、ラトヴィア市民の「総体」が一九四〇年六月一七日にラトヴィア共和国市民であつた人々およびその子孫たちから成るべきであるとし、ラトヴィアの人口学的・經濟的状况に基づいて閣僚會議および議會によつて決定された毎年の割当数を考慮しながら帰化プロセスを推し進め、そうしたプロセスを通じて単一民族国家としてのラトヴィア共和国の發展を確保する必要性を主張するものであつた。<sup>(8)</sup>

### III 帰化による国籍の取得——「一九九四年」法について

上述した各議會会派によつて提出された国籍法草案は議會の法務委員會によつて比較検討され、同委員會は政府与党により提出された草案を第一読会において採択することを議會に対して提案した。この提案は基本的に受け入れられ（一九九三年一月二五日、直接投票にかけられ、第一読会を通過<sup>(9)</sup>）、政府与党案を「たたき台」とした第二および第三読会におけるさらなる審議を経て、一九九四年六月、ロシア語系住民の毎年の帰化人数を厳しく制限する国籍法案が議會を通過した。同国籍法の「帰化申請に関する条項では、まずラトヴィアで生まれた一六歳以上の非市民が異なる年齢グループごとに一九九六年四月から一九九九年末まで優先的に帰化申請できることになり、それ以外の国外で生まれた非市民たちの申請は二〇〇〇年一月以降が予定されていた。その際、同法の最大の問題点は二〇〇〇年以降の毎年の帰化による国籍取得者数が前年のラトヴィア共和国市民の〇・一%を越えてはならないとす



る割当規定であった。この規定に従えば、毎年の割当数は千人程度ということになってしまい、こうした規定の存在はラトヴィア国外で生れた非市民による帰化の可能性を著しく困難なものにする<sup>(10)</sup>ものであった。議会における法案成立以前の段階から、帰化の割当規定の存在を厳しく批判していた欧州審議会はこうした帰化条項の修正を強く求め、帰化のスケジュールがより細かく計画され、帰化手続きについての正確な情報の提供などロシア語系住民の利害がより考慮された措置がとられるように勧告した。欧州審議会への加盟を控え、EU加盟問題との関係からも同国の対外的な孤立を何よりも懸念していたウルマニス大統領（当時）は同法に対する署名を行わず、さらなる審議を求めて同法案を議会へと差し戻した。一九九四年七月、帰化条件を緩和する方向での修正がなされた国籍法案が再度採択され、翌八月一日、同国籍法は大統領の署名をもって正式に成立した。

同国籍法は先ず、その第二条においてラトヴィア市民を以下のように規定している。

- (1) 一九四〇年六月一七日に市民であった者および同法によって定められた手続きに従って登録を行ったその子孫たち。ただし、一九九〇年五月四日以後、他国の市民となった者についてはその限りではない。
  - (2) 帰化もしくは同法によって定められた手続きに従ったその他の方法を通して国籍を取得した人々。
  - (3) 両親が不明であるラトヴィア領内で発見された児童たち。
  - (4) ラトヴィアの孤児院もしくは寄宿制学校で生活する両親をもたない児童たち。<sup>(11)</sup>
  - (5) 両親の両方が、出生地にかかわらず、その出生の日にラトヴィア市民であった児童たち。
- 上記の条項に基づき、ラトヴィアに居住するロシア語系住民の大半は、もし彼らがそれを望むのであれば、同法が定めた帰化手続きに従ってラトヴィア国籍を取得しなければならなかった。同法第一二条は帰化のための総則として、帰化申請時に一九九〇年五月四日から数えて五年以上の定住期間があること（一九九二年七月一日以降に同

国にやってきた者については、五年という期間はその永住許可の発行日から数えられるものとされる)、ラトヴィア語の修得やラトヴィアの憲法および国歌や歴史についての基礎的な知識、合法的な収入源、さらには、国家に対する忠誠の宣誓等の条件を定めており、また、帰化手続きのプロセスについて規定した同第一四条においては、ラトヴィア生まれの約一八万人におよぶ一六歳以上の非市民が異なる年齢グループごと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、国外で生まれた約五六万人の非市民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。<sup>(12)</sup>「ウィンドウ・システム」と呼ばれるこの方式は、そのプロセスが順調に進めば、二〇〇四年までに同国のすべての非市民が国籍取得の可能性をもつことができることを想定したものであった。帰化申請の受理もしくは却下の手続きは閣僚会議規則によって規定され、国籍を付与するかどうかの決定も閣僚会議によって下されることが、同国籍法によって定められた。

また、同第一三条は、以上のような帰化要件に対する例外として以下の人々を特別帰化の対象として想定している。

- ・ その両親の一方がラトヴィア人もしくはリーヴ人であり、ラトヴィアに定住もしくは帰還する者、および、その婚姻が少なくとも一〇年に達していれば、その配偶者たち「同(1)の1」。
- ・ ラトヴィアの永住者である旧ソ連の市民もしくはその子孫であり、かつ、(一九一九年八月二三日の国籍法第一条に従って)ラトヴィア国籍を与えられたが、しかし、この権利を行使しなかった者、および、婚姻期間が少なくとも一〇年に達していれば、その配偶者たち「同(1)の2」。

・ 合法的にラトヴィアに入り、一九四〇年六月一七日に同地に永住していた者、および、ラトヴィアの永住者であるその子孫たち(この規定は、一九三九年一〇月五日にラトヴィアとソ連との間に結ばれた相互援助条約に

従つて、ラトヴィアに入つてきた者には適用されない」〔同(1)の3〕。

・一九四一年から一九四五年までのドイツの占領体制の間に強制的にラトヴィアに移送され、この占領体制の終結の後に同地に滞在した者、および、同法が発効する日にラトヴィアに永住しているその子孫たち〔同(1)の4〕。

・ラトヴィア語の授業を伴う学校で一般教育を受け、帰化申請時に少なくとも五年間ラトヴィアに定住している者〔同(1)の5〕

・一九四〇年六月一七日までリトアニアおよびエストニアの市民であつた者、および、その子孫であり、帰化申請時に少なくとも五年間ラトヴィアに定住している者〔同(1)の6〕。

・ラトヴィア市民と少なくとも一〇年間婚姻関係にあり、帰化申請時に少なくとも五年間ラトヴィアに定住している者〔同(1)の7〕。

・閣僚会議によつて認められた諸規則に即してラトヴィア語を完全に修得している者〔同(1)の8〕<sup>(13)</sup>。

なお、同国籍法は、一九四〇年六月一七日以降の段階でソ連（ロシア）軍もしくはソ連（ロシア）内務省軍からの除隊の直後にその定住地としてラトヴィア共和国を選んだ者で、もし、徴兵もしくは兵役の際にラトヴィアが自らの居住地でなければ、帰化による国籍取得が認められないとしている〔同第一条(1)の5〕<sup>(14)</sup>。このように、「一九四四年」法は基本的には、いわゆる血統主義の立場に立ちつつ、先に言及したソ連時代の存在を法的には考慮しないとする（大戦間期の独立時代とソ連からの独立以降の時代との）原状復帰主義的な「法的連続性」の原則に基づいて組み立てられていると言えよう。当初、ラトヴィア政府は「一九九四年」法が定めたやり方で帰化プロセスが順調に進むものと考えていたが、しかし、非市民の帰化手続きによる国籍取得のプロセスは実際には遅々として進まなかつた。その主たる理由としては帰化申請資格者の年齢制限や言語的な要件をはじめとする帰化条件、兵役忌

避や国家に対する不信任、手続き等に関する情報不足などが挙げられるが、こうした帰化による国籍取得の緩慢なプロセスを説明する上で何よりも指摘されなければならないことは、非市民の社会的統合問題に対する取り組みにおけるラトヴィア政府側の消極姿勢ではないかと思われる。「一九九四年」法の採択後、OSCEやEUは折に触れて同法の問題点を指摘し、人権上の立場からその市民権政策の根本的な修正を求め続けた。こうした欧州諸機関からの「圧力」と国内での様々な政治的議論の末に、結果的にはラトヴィア国民がそれを選択する形で、一九九八年一〇月、「一九九四年」法の抜本的な改正が決定された。この改正によって、帰化手続きのための年齢制限（ウィンドウ・システム）は完全に廃止され、また、一九九一年八月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の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。<sup>(15)</sup> こうした方向での国籍法の改正はそれまでラトヴィア国家の基本理念として重視されてきた「法的連続性」の原則に大きく関わる問題であり、当時、OSCEの人権担当高等弁務官であったM・ヴァン・デン・シュツールがこれによってラトヴィアが「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」<sup>(16)</sup>と語ったように、ここに同国の市民権政策は非市民の社会的統合に向けての新たな段階に入ったと考えられる。

#### IV 非市民の帰化プロセス

国籍法が成立した直後の一九九四年一〇月当時、ラトヴィアの総人口は二四七万八、二六〇人であったが、その内、一七五万四、〇二六人（七〇・七八％）が国籍保有者であり、七二万四、二三四人（二九・二二％）がラトヴィア国籍をもたないソ連の旧市民であった。民族構成別のラトヴィア市民の内訳については、以下の通りである…

ラトヴィア人(七八・六%)―一三七万九、三七四人、ロシア人(二六・三%)―二八万五、三二四人、ポーランド人(二・二%)―三万九、〇五三人、ベラルーシ人(一・二%)―二万七七〇人、リトアニア人(〇・四%)―一七、一七〇人、ウクライナ人(〇・二三%)―四、〇七四人<sup>(17)</sup>。また、非市民の民族構成については、以下の通りであった。ロシア人(六四・四%)―四六万六、五六三人、ベラルーシ人(二一・九%)―八万六、三七七人、ウクライナ人(九・七%)―六万三、三三三人、リトアニア人(三・九%)―二万七、八八五人、ポーランド人(三・四%)―二万四、九七五人、ラトヴィア人(三・二%)―二万三、四七〇人<sup>(18)</sup>。国籍の有無が参政権や財産権等の市民的な権利と密接に結びついている状況の中で非市民は国籍保有者と比べて社会的に劣性な立場に立たされておおり、ロシア連邦をはじめとする国外への移住はこうしたロシア語系住民を中心とした彼らにとってまず考えられる最初の選択肢であったが、あくまでもラトヴィア共和国内での居住を望む非市民には、帰化申請によって同国の国籍を取得するか、無国籍の外国人として永住許可を受けるにとどめるか、それとも、ラトヴィア国内に居住したままロシア国籍等を取得するかといった主として三つの選択肢が残されていた。ここでは、以下、ラトヴィア共和国帰化局作成の公的なデータに基づきながら、ラトヴィア共和国において非市民の帰化プロセスが開始された一九九五年二月一日から二〇〇一年七月三十一日現在までのラトヴィア国籍の申請およびその取得状況について統計的に見ていくことにしたい。

まず、一九九五年二月から二〇〇一年七月末までのラトヴィア国籍の申請数は四万六、二二六件に達しており、その内、三万九、七〇二件の申請が閣僚会議の規則によって審査の対象となり、総計四万五、九四五人(内、六、二四三人が未成年の児童)がラトヴィア国籍を認められている。全申請者数の内、男性は一万三、〇八三人(三一・四%)であり、女性は二万八、六〇〇人(六八・六%)であった<sup>(19)</sup>。年齢別申請件数の内訳については、一八歳か

ら五〇歳までの年齢層の申請数が二万八、三九四件に上っており、全体の六八・一%を占めている。帰化局長のエイジェニヤ・アルダルマーニエは、こうした傾向について、次のように説明している。「帰化の『ウィンドウ・システム』は三〇〜五〇歳代の社会的に最も活発な年代の人々の国籍取得を許さなかった。それ故に、この制度の廃止は限定的にそうした申請の大きな流れを呼び起こした」と。<sup>(20)</sup>また、民族別申請件数の内訳については、以下の通りである。ロシア人(六六・二%)―二万七、五九二件、ベラルーシ人(二〇・〇%)―四、一八六件、ウクライナ人(八・一%)―三、三六七件、エストニアおよびリトアニア人(六・一%)―二、五六八件、ポーランド人(五・一%)―二、一一二件、ラトヴィア人およびリヴォニア人(〇・二%)―六四件、その他(四・三%)―一、七九四件。<sup>(21)</sup>ロシア、ベラルーシおよびウクライナの東スラヴ系住民の申請が全体の八四・三%を占めており、こうした数値からもラトヴィアの市民権問題がロシア語系住民問題とほぼ同義的な意味合いをもつものであるということが伺えよう。さらに、帰化局の地方支部は、一九九八年の国籍法の改正に従って、一九九九年二月五日以来、一九九一年八月二日以後にラトヴィアで生まれ、その両親が非市民もしくは無国籍者である児童の簡易帰化の申請を受け入れている。二〇〇一年七月末の時点で、六八二件の申請が受理されており、その内、六六〇人の児童がラトヴィア市民となることを認められている。<sup>(22)</sup>

二〇〇一年一月一日現在、ラトヴィアの無国籍の非市民の数は五五万一、〇六四人であり、ラトヴィア人口全体の二三・三%を占めている。先に述べた一九九八年一〇月の国籍法の改正にもかかわらず、二〇〇〇年における非市民の国籍申請件数はけっして高いものではなかった。帰化を通して国籍を取得した人々の数は一九九九年の一万二、四二七人から二〇〇〇年の一万四、九〇〇人まで増加したけれども、申請件数について言えば、一九九九年の一万五、一八三件から二〇〇〇年の一万六九二件へと減少している。<sup>(23)</sup> 専門家たちの多くは、一九九九年の高い申請

件数の理由を一九九八年末の「ウィンドウ・システム」の廃止によってそれまでその資格がなかった潜在的な希望者が一気に申請したのではないかと説明している。二〇〇一年の上半期、国籍取得のための申請件数はわずか三、八六二件であり、これは前年のペースと比べてもさらに低い数値となっている（一九九九年上半期の申請数は、五、八九八件<sup>(24)</sup>）。こうした状況のなかで、二〇〇一年六月、ラトヴィア政府は帰化プロセスを容易なものにするための措置として、帰化のための申請料金の減額と試験手続きの合理化を行うことを決定した。帰化局によって実施された調査結果によれば、非市民の多くが通常三〇ラト（約五〇ドル）の申請料金を支払う余裕をもってはおらず、それが帰化プロセス促進の大きな妨げとなっていると分析されている。これは、月額最低賃金が六〇ラトであり、平均月額賃金が一五〇ラトという同国の経済的現実の中で判断されなければならない問題であると言えよう。新しい規則では、通常の申請料金は二〇ラトに減額され、例えば、年金生活者や学生といったカテゴリーに入る人々に対しては、その額は一〇ラトとされた。また、いま一つの試験手続きの合理化という問題については、次のような変更が行われることになった。それは、過去二年以内にラトヴィア語の卒業試験に合格した学生については帰化のための言語試験が免除されるという内容のものであり、そうした形での手続きの合理化は学生たちが多くの試験を受けの必要性をとり除き、ひいては、それが帰化申請の増大に結びついていくものと考えられた。さらに、帰化局は、申請を計画していない非市民の約二〇%が帰化手続きについての正確な情報をもつてはいないという調査結果を踏まえて、OSCEのラトヴィア現地事務所と協力して、非市民を対象とした宣伝キャンペーンを二〇〇一年下半期から実施している。

## おわりに

昨年四月、ラトヴィアのOSCE使節団長P・セムニェビューは、ラトヴィア国内における五〇万人以上の非市民の存在が異常な状態であることを強調し、帰化プロセスが同国のEU加盟にとつてもっとも重要な問題の一つであると力説した。その際、彼は非市民を国籍取得のために「覚醒」させることの社会的意義について指摘し、帰化に対する非市民の自発的な選択のための環境づくりこそが同国におけるOSCEの戦略的な課題の一つであると語った。<sup>(25)</sup>一九九八年秋の改正国籍法の成立以来、ラトヴィア共和国の帰化プロセスに対する政府の取り組みは確かにそれまでの単なる形ばかりのものから、より積極的なそれへと変わりつつあることが見てとれる。しかし、国家言語法の制定をめぐる議論において時として極端な形で表れた民族主義的な論調は、政府が同国における非市民の社会的統合に向けての市民権政策を積極的に進めていく上で未だ乗り越えねばならない解決困難な問題が山積みされていることを端的に示すものであった。

非市民の国籍取得を容易なものにする形で国籍法が大幅に改正されたことにより、同国の市民権問題は形の上ではやがて遅かれ早かれ解決していくことになるであろうが、しかし、たとえ、ロシア語系住民のほとんどすべてがラトヴィア国籍を与えられたとしても、国内における二つの異なる住民グループの社会的疎遠と分離の状態が続いていく限り、恒久的な意味におけるラトヴィア社会の安定はけっして望むべくもないであろう。<sup>(26)</sup>今日のラトヴィア共和国において何よりも重要なことは、ラトヴィア系住民の側における「新市民」に対する肯定的な姿勢であり、また、ロシア語系住民の側における「新市民」となるべき積極的な自覚であろう。その意味において、非市民の帰



化プロセスがけっして「自動的」な性格をもたないで、個々の非市民の選択の問題であるということが重要である。非市民が帰化手続きを経てラトヴィア国籍を取得するというプロセスは、彼らがラトヴィア市民としてのアイデンティティを育成する上できわめて大きな役割を果たすことになるであろう。それ故に、今後のラトヴィア共和国における市民権政策は、こうした「非市民の市民への自覚的統合」という問題を常に念頭におきながら、バランスのとれたやり方で進められる必要があるであろう。<sup>(27)</sup>

註

- (1) Juris Bojars, "The Citizenship regulation of the Republic of Latvia", *Humanities and Social Sciences*, No. 6, 1995, pp. 13-14.
- (2) Aivars Endziņš, "The Special Case of the Baltic States: State Succession, State Continuity and Issues of Citizenship, Citizenship and state succession", *Science and technique of democracy*, No. 21, European Commission for Democracy through Law, 1998, pp. 161-162.
- (3) Human Rights and Democratization in Latvia, Commission on Security and Cooperation in Europe, 1993, p. 7.
- (4) Ibid.
- (5) ソ連時代のラトヴィアにおける民族構成上の変動をはじめとするロシア語系住民の移民問題については以下の論文に詳しい。拙稿「ラトヴィアにおける『ロシア』人問題」、『愛媛法学会雑誌』第二〇巻第一号、一九九三年。
- (6) Alexander Yusupovsky, "Latvia: Discrimination, International Organizations and Stabilization", *Managing Conflict in the Former Soviet Union: Russian and American Perspectives*, 1997, p. 228.
- (7) 同選挙は「ソ連」占領」以前のラトヴィア共和国市民およびその子孫のみの参加によって行われた。

説

論

- (8) Aivars Endziņš, *op. cit.*, pp. 164–166.
- (9) Gunārs Kusiņš, “How the Question of Citizenship has developed in Latvia (1919–1999)”, *The Naturalisation Board of the Republic of Latvia, The Naturalisation Board*, 2000, p. 7.
- (10) 拙稿「独立回復後のバルト三国」『国家と民族を問いなおす』、ミネルヴァ書房、一九九九年、一二五―一二六頁。
- (11) Pilsotības Likums, *Latvijas Vēstneša*, 1994, p. 17.
- (12) 帰化の申請は、以下の順番に従って審査される。
- |               |                        |
|---------------|------------------------|
| 一九九六年一月一日から開始 | (ラトヴィア生まれの二六～二〇歳まで)    |
| 一九九七年         | ” (ラトヴィア生まれの二五歳まで)     |
| 一九九八年         | ” (ラトヴィア生まれの三〇歳まで)     |
| 二〇〇〇年         | ” (ラトヴィア生まれの四〇歳まで)     |
| 二〇〇一年         | ” (外国生まれで、未成年時に同国に入国)  |
| 二〇〇二年         | ” (外国生まれで、三〇歳までに同国に入国) |
| 二〇〇三年         | ” (その他の全ての申請者)         |
- (13) Pilsotības Likums, *op. cit.*, p. 18.
- (14) *Ibid.*
- (15) 国籍法改正問題については、以下の論文を参照した。拙稿「ラトヴィアにおける市民権問題の現状と課題」、『愛媛法学会雑誌』第二六巻第三・四合併号、二〇〇〇年。
- (16) *The Baltic Times*, 1998, 10. 08-14, p. 1.
- (17) Gunārs Kusiņš, *op. cit.*, p. 171.
- (18) *Ibid.*

- (21) The Process of Acquisition and Loss of the Citizenship of Latvia—The Main Indices (as at July 31, 2001), *Naturalizācijas Pārvalde*, 2001, p. 1.
- (22) Hoas Dieb, 1999, 10, 14, p.3.
- (23) The Process of Acquisition and Loss of the Citizenship of Latvia, op. cit., p. 3.
- (24) *Ibid.*, p. 1.
- (25) Nils Muiznieks, Angelita Kamenska, Ieva Leimane and Sandra Garsvane, *Human Rights in Latvia in 2000*, Latvian Center for Human Rights and Ethnic Studies, 2001, p. 42.
- (26) *Human Rights in Latvia—1 January 2001-30 June 2001*, Latvian Center for Human Rights and Ethnic Studies, 2001, p. 5.
- (27) *Uac*, 2001, 4, 17, ctp.2.
- (28) 例えば、「ネオトカリガ(独立)」紙の論説者サンドリス・トーチスは、非市民の社会的統合をめぐる問題を NATO および EU 加盟のための単なる政治的方便として捉え、ラトヴィア系市民と新たに国籍を取得したロシア語系市民との「平等な立場」を様々なレベルで否定しようとするラトヴィア系住民側の民族主義的な傾向を、「もしラトヴィア社会の大多数が多くの政治家たちと同じように考えているとしたら、EU にも NATO にもラトヴィアの席はない。EU と NATO、これは民主主義国家の同盟であり、そこでは、権利と民主主義は基本的な目的であり、外から強制された要求ではない」と批判して、民主主義的な市民社会創設に向けてのラトヴィア系住民の意識改革を強調している (*Uac*, 2002, 2, 1, ctp.2.)。
- (29) 現在、ラトヴィア共和国においてはロシア語系住民を対象とした「国家統合プログラム」が実行に移されつつあるが、この問題については稿を改めて新たに論じることにした。