

論  
説

エストニア共和国の市民権政策とロシア語系住民問題

河原祐馬

はじめに

二〇〇四年五月、欧州では「マーストリヒト体制」下で東方拡大プロセスを推進してきたEUが中・東欧諸国を中心とした加盟国を新たに加え、これにより、EUは域内に二五カ国から成る人口約四億五千万人を擁する拡大欧州を成立させた。

冷戦終結後の欧州全体の安全保障問題を考える上で、旧ソ連・東欧諸国の体制移行に伴う不安定要因を如何に管理するかという問題に迅速に対応することが欧州先進諸国の最大の政治課題の一つだったのであり、旧ソ連・東欧諸国からの「危険の輸入」ではなく、同地域への「安全の輸出」という基本的な理念の下に、そうした理念を成功裡に実現する上で最大の役割を果たしたと考えられるのが、今回の東方拡大プロセスであった。

EUの東方拡大政策は冷戦後の国際安全保障問題を考える上でも多くの示唆に富むユニークな試みであった。即

ち、EUは、いわゆる「コペンハーゲン基準」やアムステルダム条約(第F条)等を通じて、中・東欧諸国の加盟申請に当たって明確な加盟条件を提示し、その開発支援策として、経済活動から外交、司法・地方自治、少数民族問題等に至るまで加盟候補国に自助努力を促す「総合開発プログラム」を実施することによって、欧州全体の安定を確保しようとした。加盟申請国の政治、社会および経済制度に根本的な変化を迫ったEUの試みは、OSCEやCEといった欧州の他の国際諸機関との「重層的」な協力関係の中で大きく効を奏したと考えられている。

エストニア共和国も、この東方拡大プロセスを通じて、昨年五月、EUへの加盟を正式に果たした。しかし、同国のEU加盟への道のりは、決して平坦なものではなかった。というのも、独立後のエストニア共和国は、民主化と市場化という政治的・経済的なレベルでの二重の体制移行のプロセスの中で、いわゆるロシア語系住民問題に代表される国内の少数民族問題に迅速かつ有効に対処せねばならなかったからである。同国には半世紀にわたるソ連時代に主にスラヴ系諸民族からなる大量の移民が流入し、ソ連最後の国勢調査が実施された一九八九年の段階では、全人口に占めるその割合はほぼ四割近くに達していた。ロシア人を中心としたこうした非先住民族は旧ソ連地域のほとんどでそうであったように異民族間の交流のための言語としてロシア語を使用しており、それ故に、彼らはロシア語系住民と総称されていた。ソ連邦からの独立後も、これらロシア語系住民のほとんどがエストニア共和国に留まり、同国は彼らの取扱いをめぐって、同様の事情を抱えた隣国ラトヴィア共和国と同じく、国際社会の批判に晒されることになった。特に、前世紀九〇年代に展開された同国の市民権政策はロシア語系住民の人権問題と密接に関わっており、これらロシア語系住民の市民権問題をめぐる動向は、同国の社会的安定およびそのEU加盟プロセスの行方を考える上でもきわめて重要な意味を持っていた。

本稿では、独立後のエストニア共和国における市民権政策に目を向け、そのプロセスの考察を通して、同国における主要先住民族であるエストニア系住民と主としてソ連時代に移入してきた非先住民族であるロシア語系住民と

の間の民族間関係とその「変容」について見ていきたい。またその際、エストニア共和国の市民権政策のプロセスにきわめて重要な影響を与えたEUをはじめとする国際諸機関が果たした役割および同国が現在とり組んでいるロシア語系住民の社会統合問題の現状についての考察も行なうことができればと考えている。エストニア共和国は複雑な民族問題を国内に抱えながらも、独立後の体制移行を比較的スムーズな形で達成することができた旧ソ連諸国の中でも数少ない国の一つであり、特に、その市民権政策の展開は、冷戦後の国際社会にとって大きな関心の対象となっている。「民族共存の条件」というものを検討する上で考慮すべき多くの示唆をわれわれに与えてくれるように思われる。本稿では、そうした民族の共存という冷戦後の今日の国際社会にとってより「普遍的」な問題をも視野に入れつつ、同国の市民権政策とロシア語系住民問題について論じていくことにしたい。

## 第一章 独立国家の「回復」

### 第一節 ソ連邦からの独立

一九八九年にソ連中央統計局によって実施された第四回全ソ国勢調査によれば、この年のエストニア・ソヴィエト社会主義共和国の人口は一五六万六、〇〇〇人であり、この内、主要先住民族であるエストニア人が自らの母国において占める人口比率は六一・五%であった。先住民族以外では、ロシア人の三〇・三%をはじめとして、ウクライナ人（三・一%）やベラルーシ人（一・八%）といった東スラヴ系諸民族が同共和国における少数民族の最大コミュニティを構成していた<sup>1)</sup>。

この国勢調査の結果は、いわゆるロシア語系住民が当時、同国の全人口の四割近くという高い割合を占めていたことを示している。同国のこうした状況は基本的には、一九四〇年のソ連邦への「編入」以後の約半世紀にわたる

連邦中央による「ソヴィエト化」政策の推進によって形成されたものであった。このソヴィエト化のプロセスは、先住民の集団追放から東スラヴ系移民の入植を経て、唯一の合法政党としての共産党、連邦中央の社会主義的経済政策およびロシア語優先の言語・教育政策といった市民生活のレベルへと至るソヴィエト化という形をとって段階的に進められていった。さらに、エストニア系住民の海外流出および低出生率という状況がこうした先住民人口の相対的低下の傾向に追い打ちをかけた。こうして、大戦間期の一九三四年の国勢調査ではエストニア系住民が全人口の九割近くを占めていたエストニアの人口構成は著しく変化していくことになるのである。

第二次大戦後のソ連時代を通じて、五〇万人以上の移民たちが中央アジア、ウクライナおよびベラルーシからエストニアに移入し、一九四九年から五九年にかけての期間だけで、少なくともその数は約二八万人に及んだと言われる。こうしたスラヴ系移民の流入は特に都市部の民族構成に決定的な変化をもたらした。ターリンでは一九七〇年代の末にエストニア系住民が少数者に転じ、ロシア北東部のエストニア第三の都市ナルヴァでは住民の九割までがロシア語系住民で占められるという状況になった。こうしたスラヴ系移民たちの多くは労働集約型の産業労働者であり、連邦中央の優先的な雇用政策によって、軍事産業を中心とした連邦直轄の工場のもとで多数派を形成した。

わずか半世紀足らずの間のこうした民族構成上の著しい変化は、やがて近い将来に自らの母国においてマイノリティに陥ってしまうのではないかとという民族存亡の危機意識をエストニア系住民の多くに与えることになった。また、ロシア北東部の連邦中央の産業政策に直結するオイル・シエルの採掘による大規模な環境破壊に代表される環境問題がこうした彼らの危機意識にさらに拍車をかけた。以上のようなエストニア人としての民族的危機意識がペレストロイカという時代の大きな流れの中でエストニア系住民を次第に連邦そのものからの分離独立運動へと駆り立てていった。この分離独立運動の中心になったのがエストニア人民戦線であった。当初、同組織は連邦中央のペレストロイカ政策を擁護する比較的穏健な政治運動としてその活動を開始した。しかし、その運動は一九八八年から九〇年

にかけてますます顕著となっていくソ連社会の激しい変動の中で次第に急進化していき、その政治的目標も当初の連邦を前提とした民族自治的な要求から連邦そのものからの分離独立というより過激なそれへと変わっていった。

独ソ間にモロトフ・リッペントロップ条約が締結されてからちょうど五〇周年に当たると一九八九年八月、約二百万人のバルト三国の市民たちが「独立時代の主権の回復」を求めて行なったターリンからヴィリニウスを結ぶ「人間の鎖」デモは、こうしたエストニアの分離独立運動の気運を大いに高めるものであり、そうした運動の高まりの中で、独立後のエストニア共和国の市民権政策に重要な意味をもつことになるエストニア・ソヴィエト社会主義共和国最高会議の二つの決議、「一九四〇年のエストニアで生じた諸事件の歴史的・法的評価」（一九八九年一月）および「エストニアの国家的地位について」（一九九〇年三月）が出されるのである。

前者の決議は、一九四〇年にエストニア共和国に対してソ連のスターリン指導部によって行われた諸政策がエストニア共和国の侵略、軍事行動および併合を意味するものであり、また、一九四〇年七月一四および一五日のエストニア共和国の議会選挙がエストニア共和国基本法と同選挙法に違反するものであり、かつ、そのようにして形成された議会がエストニアの国家的地位を改める決定を行うことは違法で権限なきことであるとす。それ故に、同決議は、一九四〇年のエストニアのソ連邦への編入は合法的なものではなかったとし、その上で、「一九四〇年七月二二日のエストニア議会の決定——『ソ連邦へのエストニアの加盟についての宣言』——を、それがエストニア国民の自由な意思表明に基づいてはならないので、法的に無効なもの<sup>9)</sup>であると判断する。この時、同最高会議は、「もし、より大きな自治への拡大要求が通らなければ、分離する用意がある<sup>10)</sup>」と声明した。

さらに、後者の決議は、一九四〇年六月一七日のソ連邦によるエストニア共和国の占領が、エストニア共和国の法的な存在を中断したことを確認するものであり、それ故に、エストニア共和国の領土は今日まで占領されたままの状態であるとする。同決議は、「その決議の瞬間からエストニアにおけるソ連邦の国家権力を非合法なものとして

承認し、エストニア共和国の回復の開始を宣言することによって、「エストニア共和国の国家権力の立憲的諸機関の形成をもって終了する移行期を公布する」とするものであった。

これらの決議は、一九四〇年のソ連によるエストニアの併合を違法な占領行為と見なし、この併合以後もエストニア国家の独立は法的な意味において存続しており、それ故に、ここに現実的な意味でのエストニア国家の独立を回復させると主張するものであった。こうした主張は連邦政府に対する自らの分離独立運動を支える上での理論的な武器の役割を果たし、それ故に、独立達成後のエストニア共和国における国家秩序の形成に当たって極めて重要な意味をもつことになり、国籍法の制定を含む独立後のエストニア共和国の法体系の在り方そのものにも大きな影響を与えることになった。

一九九一年八月二〇日、連邦政府保守派によるクーデター未遂事件の最中、最高会議はエストニア国家の独立を宣言した。この八月政変を経て、同国は翌九月にかけて、その念願であったソ連邦からの即時の完全独立と欧米諸国による独立承認を実現し、国際連合への加盟をも果たしたのである。

- (1) The Baltic States: A Reference Book, Estonian Encyclopedia Publishers, 1991, p. 16.
- (2) 逮捕、投獄、追放および強制的な移住を通じて、エストニア人の人口は戦前の一一二万四千人から一九四九年の七七万五、九〇〇人へと著しく減少した (Human Rights and Democratization in Estonia, Commission on Security and Cooperation in Europe, 1993, p. 9)。
- (3) 一九三四年三月の国勢調査の結果によれば、当時のエストニア共和国の全人口の八八・二％がエストニア人であり、少数民族の内、ロシア人が最大の八・二％(九万二、五六五人)、ドイツ人とスウェーデン人がそれぞれ一・五％(約一万六千人)と一・七％(約七千人)であった (Русские в Эстонии, Александр Денин, Радуга, август 1989 года, стр. 55)。
- (4) 例えば、ソ連の集団追放、戦災、海外逃亡などによる第二次大戦中の大規模な変動によって、一九三九年と一九四五年時のエストニア全体の人口および先住民の比率は、それぞれ一一三万四千人(八八・二％)、八五万四千人(九四％)であったとの

推定がなされたこと (Ronnald Misiunas and Rein Taagepera. *The Baltic States: Years of Dependence 1949-1980*. Univ. of California Press, 1983, pp. 272-3.)。

- (5) Human Rights and Democratization in Estonia, op cit., p. 9.
- (6) Валерий Карабурин, *Хоср динозавра, Радуга, январь 1989 года*, стр. 64.
- (7) 一九三四年三月の国勢調査の結果によれば、当時のナルヴァの人口は二万二、五二二人であり、その内、エストニア人の割合は六四・八%、ロシア人のそれは二九・七%であった (Edgar Anderson, *Regional identity under Soviet rule: The Case of the Baltic States*, *Journal of baltic studies*, Vol. 19, No. 3, 1988, p. 206.)。
- (8) Rein Taagepera, *Ethnic Relations in Estonia*, *Journal of baltic studies*, Vol. 23, No. 2, 1992, p. 124.
- (9) Восстановление Независимости Эстонской Республики : Подборка правовых актов (1988 — 1991), 1991, стр. 19. 以下、BHЗ へ略す。
- (10) Nida M. Gelazis, *The effects of EU conditionality on citizenship policies and the protection of national minorities in the Baltic states*, in Vello Pettai and Jan Zielonka eds, *the road to the EU*, *Volume2 Estonia, Latvia and Rithuania*, p. 47.
- (11) BHЗ, стр. 24.

## 第二節 独立「回復」後の国民

一九八九年十一月と翌九〇年三月に、エストニア・ソヴィエト社会主義共和国の最高会議によって出された「一九四〇年のエストニアで生じた諸事件の歴史的・法的評価」と「エストニアの国家的地位について」の二つの決議の背景には、当時のエストニアの分離独立運動を理論的に支える上での独自の主張が存在しており、また、そうした主張が当時の分離独立運動のみならず、独立後のエストニア共和国の国家秩序の形成に当たってきわめて重要な意味をもつことになったことについては、すでに述べた通りである。

一八世紀の北方戦争を経てスウェーデンからロシアの支配下に入ったエストニア民族は第一次大戦とロシア革命に伴う同地域の混乱の中で独立国家の樹立に成功し、その後、大戦間期を通じて自らの国家的独立を維持した。し

かし、第二次大戦前夜の激動の欧州情勢は再び彼らエストニア民族からその国家的独立を奪ってしまった。一九四〇年六月、エストニア共和国をはじめとするバルト三国はソ連軍の侵攻を受け、ソ連占領下で実施された議会選挙を経て、八月三日から六日にかけて順次ソ連邦へと編入された。ソ連政府はバルト三国のソ連加入を自発的行為であるとし、この編入を合法的なものであるとした。しかし、このソ連編入はソ連の圧倒的な軍事力を背景にして強制的に受け入れさせられたものであると考えられ、それ故、当時の欧米主要国はソ連によるこの編入を「実力行使による外国領土の一方的な略奪」による国際法上違法なものであるとし、その併合以後もバルト三国が「法的には」独立国家として存在し続けているという立場をとってきた。欧米主要国のこうした考え方は市民委員会や人民戦線といったバルト諸国の分離独立運動の政治的指導者たちにも大きな影響を及ぼすことになった。こうして、ソ連によるバルト三国の併合は違法なものであり、この併合以後もこれら諸国の独立は「法的に」存続しており、半世紀にわたるソ連の「事実としての」占領状態を終わらせ、名実ともに大戦間期に存在していた独立国家を「回復」すべきであるという考え方がこれら諸国における分離独立運動を支える主たる理論の一つとなっていた。

この理論は一九四〇年六月のソ連による占領以前の状態の「原状」回復を前提としており、このような理解は詰まるところ半世紀にわたるソ連時代がバルト三国において法的には存在しないという解釈へと導かれていった。そして、こうした解釈は独立後のエストニア共和国が自らの国民の範囲を決定する上できわめて重要な意味をもつことになった。即ち、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を前提とするこの原理主義的な独立理論に従うならば、半世紀にわたるソ連時代は「法的には」存在しなかったことになり、さらに、こうした解釈に基づいて独立エストニアの国民の範囲を定めるならば、一九四〇年六月以前の独立時代の市民およびその子孫のみが自動的市民権付与の対象となり、ソ連時代に同国に入植してきたロシア語系移民およびその家族のほとんどは法的には「外国人」としてその適用範囲から除外されてしまうことになる。それは、もし自動的市民権付与の対象外



とされたこれらロシア語系住民が独立後のエストニア共和国の国籍を希望するのであれば、彼らは帰化申請を通じて同国の国籍を取得せねばならないことを意味していた。そして実際に、独立直後のエストニア共和国の市民権政策は基本的に半世紀にわたるソ連時代を法的にはなかったものと見なし、大戦間期の独立国家と現在のそれとの「法的連続性」を重視する原状復帰的な考え方に基づいて展開されることになる。その際、独立時代のエストニア共和国の回復開始を宣言した最高会議決議「エストニアの国家的地位について」が出された一九九〇年三月三〇日が、こうした過去と現在とを結ぶ原状復帰の起点とされた。

大戦間期のエストニア共和国には自国の市民権に関する三つの基本的な法令が存在していた。その最初のものは一九一八年一月二六日に国民議会によって出された法令「エストニア民主共和国の市民権について」であり、それはドイツの敗戦を受けて同一一月一日に成立した臨時政府が同国の「法的現実の復活」を宣言してから約二週間後に発効したものであった。当時、エストニアは未だ独立国家の形成期にあり、同国を取り巻く国際環境はきわめて流動的な状態にあった。一九一九年四月の憲法制定会議の召集および一九二〇年二月の対ソ講和（タルツィ条約）を経て、エストニア国家の相対的安定が確保された後、この一九一八年の法令を基本的に引き継ぐ形で議会によって採択されたのが、一九二二年一月二七日の国籍法であった。この「二二年法」は、以下の三つの条件に当てはまる者を同国の国民として承認した。

- (1) 同法発効の際、エストニアに定住地をもつ者。都市または郷が定住地と見なされ、そこに当該者は、勤務、仕事、経営等の関係で滞在していなければならず、こうした都市や郷に動産または不動産がなければならぬ。
- (2) 当該者は一九一八年二月二四日時点で、以前のロシア帝国の国民でなければならぬ。しかし同時に、国籍は一九二二年法の施行日に他の国の国民である以前のロシア帝国の国民には認められない。

(3) 当該者はその両親のどちらかがエストニア領内の郷の納税者名簿または都市のそれに記載されていない  
 ならない。

このように、「二二年法」はその領土に居住するほとんどすべての人々を事実上、エストニア国民として認める内容のものであった。これは主として、ロシア帝国の崩壊後、ドイツ占領を経て、解放戦争を勝ち抜くことによって独立国家の樹立を果たした当時のエストニアが国家的秩序の形成に当たって、その領内に居住する人々に対して徴兵や納税等を義務づけるためにも必要な法的措置であったと考えられる。さらに、大戦間期のエストニア共和国の市民権に関する三つ日の法令が一九三八年四月一日に大統領令によって導入された国籍法であった。同国籍法は同法発効以前の法令に従ってエストニア国籍を取得した全てのものが国民であること（同第三条第一項）を確認した上で、男系による国籍取得の体系を確認した「二二年法」と同じく、主として、国民の血統と婚姻に基づく国籍取得の条項を定めている（同第三―四条）。また、同法はその他、国籍取得の手段として帰化による国籍取得の条項を定めており、「二二年法」の原則を踏襲して、外国人の帰化による国籍取得について、「エストニア国籍の申請の日以前に少なくとも二年間、また、その申請の日から一年間、エストニアに定住し」、かつ「エストニア語を習得し」、さらに「一八歳に達しているか、もしくは、エストニア国籍を取得するために彼（彼女）の両親または保護者の同意を得ていなければならない」とその条件について定めている。この「三八年法」は大戦間期のエストニア共和国の市民権に関する最後の法律であり、それは一九四〇年六月のソ連による同国占領時点までその効力を有していた。そして、この「三八年法」こそが先に言及した原状復帰的な「法的連続性」の考え方に基づいて、一九九〇年三月の「主権回復」宣言後のエストニア共和国における国民の範囲を規定する上で有効な国籍法としての役割を果たすことになっていくのである。

- (1) 伊藤哲雄、「バルト三国の白洗」、『国際法外交雑誌』第九一卷第一号、一九九二年、有斐閣、一五頁。
- (2) エストニア市民委員会は、一九八九年二月に、エストニア民族独立党やエストニア・キリスト教同盟等の組織を中心に結成され、「原状回復」に基づく原理主義的な主張を主張し、大戦初期の第一共和制期の国民およびその子孫たちの登録運動を展開した。人民戦線は当初は同委員会のこうした原理主義的なナショナリズムに同調せず、一九九〇年三月三〇日段階での居住に基づく「ゼロ・オプション」型の国籍を提案した。しかし、それは次第にその立場を変え、一九八九年の末頃には同委員会の活動を支持するようになった（佐久間邦夫、「バルト三国」奪われた国家再興の悲願」、『分裂するソ連』、NHKブックス、一九九〇年、四二―四五頁を参照）。
- (3) バルト三国の政治的指導者たちは、ソ連からの独立へと至る二つの「道」を追求した。一方で、彼らはソヴィエト法と連邦中央との公式な交渉に基づいてソ連邦から分離しようとして試み、また他方で、彼らは一九四〇年のソ連によるバルト三国の占領についての国際的に承認された非合法性を主張し、それを根拠とするソ連邦からの即座の独立を試みた。バルト三国の戦略は、一九八八年から九〇年にかけて、第一の道から第二のそれへの発展プロセスを辿った。これら三国の中で、エストニアは一九八八年一月に分離主義路線を提唱した最初の国であった（Nida M. Gelazis, op. cit., p. 47）。
- (4) 一九八八年二月二十四日、「元老会議」はポリシェヴィキ勢力のエストニアからの撤退とドイツ軍によるエストニア占領とのわずかな政治的「空白」をぬってエストニアがロシアから独立した民主主義国家であると宣言した。この直後、エストニアの領域は同年一月までドイツの占領下におかれた。ここでいう「法的現実の復活」とは、当時のエストニアの臨時政府が一九八八年二月に宣言されたこのエストニア国家の「復活」を宣言したことを意味している（拙論「バルト三国の独立（一）」一九一七―一九二〇年」、『政治経済史学』第二九一―二九二号、一九九〇年、二八―二九頁を参照）。
- (5) エストニアの国家形成期における初期の国籍は「重複」される形で二度規定されたとされる。「初期の国籍は二度規定された。まず一九一八年に国民議会の法令の第一条において、次に一九二二年の法律の第二条において。これらの条項は実際は内容的には同一のものであった。同一の人物のエストニア国籍が二度与えられていた」（Юри Пылд, О гражданстве в Эстонской Республике, Радуга, ноябрь 1990 года, стр. 54, 以下「Юри Пылд, О гражданстве в Эстонской Республике」）。この経緯は「一八八九年法」制定当時のエストニア国家が未だ軍隊や警察をはじめとする基本的な国家機構を欠く実体のない存在であったことに由来すると考えられる。
- (6) Юри Пылд, стр. 53.
- (7) 一九九二年に復活した「一八八九年法」では、父系血統主義ではなく、「欧州の基準に適合させるため」に両系血統主義に基づく同法の改正が行われた（Human Rights and Democratization in Estonia, op. cit., p. 11）。
- (8) Закон о гражданстве, Как статья гражданном Эстонии : Комментарий к "Закон о гражданстве" депутата Верховного Со-

Bera ŽP B. Kočka, Peđak, 1992, strp. 11.

一一一

## 第二章 市民権政策の展開

### 第一節 市民権問題をめぐる対立

ソ連邦からの独立を果たしたエストニア共和国では、一九九二年二月に開催された最高会議において、大戦間期の「二八年法」の復活が宣言され、同法とその施行規則を同国における有効な国籍法として採択決議した。この「九二年法」およびその施行規則はその帰化条件として申請日以前の最低二年間の定住および申請後さらに一年間の審査のための定住義務を定めており（同第六条第二項）、またエストニア語の習得（同第六条第三項）および国家への忠誠のための宣誓（施行規則第一五条）を義務づけていた。その際、施行規則第五条の規定により、この帰化申請のための定住期間が先に言及した最高会議決議「エストニアの国家的地位について」が出された一九九〇年三月三日を起点として開始されることが定められた。このことは最も早くこの帰化申請を通して国籍を得た者でも一九九三年三月末までは議会選挙をはじめとする参政権を行使できないことを意味していた。当時、同国には約五〇万人のロシア語系住民があり、その内、約八万人が大戦間期のエストニア市民およびその子孫であり（それ故に、彼らは自動的市民権付与の対象となつた）、残りの約四二万人は法的には非市民であった。実際にこれらロシア語系住民のほとんどが一九九二年六月の憲法制定のための国民投票からも、同年九月の大統領および議会選挙からも締め出された。こうして、同議会選挙の有権者の約九割がエストニア人となり、同選挙によって成立した独立後初の一院制議会（定数一〇一議席）はエストニア生まれのスウェーデン系議員のそれを除いたすべての議席がエストニア

人によって占められることになった。<sup>5)</sup>

こうして、非市民のロシア語系住民たちはこの後、もし彼らが同国の国籍取得を望むのであれば、言語要件を中心とした長い帰化プロセスを経験しなければならなかった。一九九三年二月に「国籍申請のためのエストニアの言語要件に関する法律」が採択され、同法に基づいて同年四月に設立された政府の言語委員会が非市民の帰化のための試験に関わる規制を促進した。帰化申請者たちはエストニア語で、「自らの略歴を書き、エストニアの歴史と文化に関する知識を示し、時事について議論し、また自身の職業に関わる事柄についての具体的に詳細な質問に答える」ことを要求された。当初、ロシア語系住民のほとんどがエストニア語を理解しておらず、この言語要件が彼らの帰化にとっての最大の障害となった。国政レベルでの選挙権をはじめとする政治的な面だけではなく、国籍の有無は独立後の同国における「資源の分配」といった経済的な問題においても、ロシア語系住民にとって不利に働いた。彼らの大部分は「土地、家屋およびビジネスが私有化された独立当初の時期において市民ではなかった」ので、民営化パウチャーの分配など民営化プロセスからも締め出された。こうした市民権政策は独立当初、先住民族であるエストニア系住民とロシア語系住民との間に緊張した民族関係を生み出し、同国におけるこうした両民族間の緊張関係は「外国人法」問題をめぐってさらに悪化した。

一九九三年六月二日、「外国人法」が議会を通過した。同法は「一部には非市民の住民の地位を規制するために、また一部にはロシア語系住民に公的な地位を与えるよう促す諸外国の意向に<sup>6)</sup>応える」形で、一九四〇年六月以後に同国に移住してきた移民および彼らの家族を「外国人」として定義し、彼ら非市民に同法採択の一年以内に公的な居住申請を行うことを要求するものであった。また、彼らは外国人パスポートの携行と五年ごとの居住許可の更新を義務づけられた。このように、同法は同国を自らの祖国と考えていた多くのロシア語系住民を法的に外国人に分類するものであり、エストニア国家のこうした政策は彼らの多くを政治的な抵抗へと駆り立てた。ナルヴァやシー

ラミヤエといったロシア語系住民が多数を占めるエストニア北東部の諸都市では、同法を「非市民を非合法法の移民に変え、彼らの追放の口実を準備することを意図する人権侵害である」として抗議行動が起こされ、例えば、議会における同法通過後直ちに首都ターリンとナルヴァを結ぶ主要な幹線道路が抗議の群衆によって遮断される事態となった。また、ナルヴァとシーラミヤエの両市議会は同七月一六・一七日、同地域が特別な「民族地域自治体」としての地位をもつことの是非を問う住民投票を実施したが、政府はこの投票の無効声明をもってこれに応え、ここに同国の市民権政策をめぐる政治的対立はこの時期その頂点に達した。

ロシア語系住民を「二級市民化」するこうした事態は、ソ連崩壊後の「在外」ロシア人の保護を理由に旧ソ連地域への介入を正当化する「ニア・アブロード」外交を推進するロシアを刺激し、同国の市民権政策をめぐるロシア語系住民問題はこれら両国の外交関係を著しく悪化させた。ロシアのエリツィン大統領はエストニアの市民権政策を「民族浄化」もしくは「民族隔離」のそれとして激しく非難し、これを同国のロシア軍撤退問題とリンクさせながら、「ゼロ・オプション」方式による市民権政策の解決および二重市民権の容認などエストニア側にその政策の根本的な転換を求めた。また、C S C E や C E といった欧州の国際諸機関も同問題に関してエストニア政府にその立場の緩和を求めた。当時のエストニア大統領レナルト・メリは、「非市民や少数民族の見解に耳を傾けるエスニック・ラウンドテーブルの創設の声明を行ない、かつ、C S C E や C E の専門家たちが外国人法の国際規範や基準との一致についての見解を出すまでは同法を宣言しない」ことを決定し、外国人法をその再審議のため議会へとさし戻した。エストニア在駐の C S C E 使節団は同法の草案を作成した議会委員会の委員長 M・ヌートに書簡を送りその欠点を指摘し、また同じく C S C E の少数民族問題担当高等弁務官 M・シュツールはターリンとナルヴァを訪れ、同法改正のための提案を行った。C E も国際法の専門家チームによって作成された同法に関する一連の改正すべき事項をエストニア側に伝えた。

一九九三年七月八日に開かれた議会の特別会期において外国人法の再審議が行われた。議会は同法にC S C EやC Eによって提示された変更点のほとんどを挿入し、これを受けて、同七月一二日、メリ大統領はこれに署名し、同法は正式に成立した。この改正により、同法でもっとも問題となっていた永住者に五年ごとの登録手続きを要求する要件がとり去られ、また、「エストニア入植法が議会を通過した」一九九〇年七月一日以前に入植した人々に対する法的保障がより明確にされた(同法第二〇条第一項)。しかし、同法には退役者を含む外国の諜報機関や治安警察関係者に対しては永住許可を与えないという条項(同法第一二条第四項の五)がそのまま残され、また、外国人パスポートがロシア国籍の有資格者には発行されないであろうことを示した条項も残された(同法第八条第四項)。こうした条項が意図するところはできるだけ多くのロシア語系非市民がロシア国籍の取得を選択し、それによって同国の潜在的な定住外国人の数を制限しようとするものであると考えられ、同法の改正がおお十分であるとの批判を許した。しかし、同法の改正に対する国外の反応は概ね良好なものであった。C S C EやE Cはその改善を高く評価し、また、ロシアのコズイレフ外相はロシア語系住民を取りまく全体的な状況は急速には変化しはしないとしながらも、同法の改正を「もっとも憎むべき差別的な措置」の緩和として歓迎の意を示した。こうして、独立後のエストニア共和国の市民権問題をめぐる最大の危機は乗り超えられた。さらに翌九四年八月末には、ソ連からの独立後も同国に駐留し続けていたロシア軍が最終的に撤退した。以上のような独立直後の混乱期を経て、同国の市民権政策はさらなる段階へと進んでいく。それは同国がロシア語系住民の社会的統合へと向けたプロセスへと本格的に移行していく段階であると言えよう。

(1) 国家に対する忠誠の宣誓に関する規定は一九一八年の法令および「三二年法」には存在しているが、「三八年法」には同種の条項は存在していない。復活した「三八年法」の施行規則として、一九九二年二月二六日にエストニア共和国最高会議によつ

- て出された決議「国籍法の適用について」の第一五条に記載されている帰化によるエストニア国籍の申請者によってなされるべき国家への忠誠の誓約については、以下の通りである——「エストニア国籍の取得の申請に当たって、エストニア共和国とその憲法上の国家秩序に対して忠実であること」を誓う」(O. Введенни в действие закона о “гражданстве”, Как статья гражданском Уставе: Комментарий к “Закон о гражданстве” депутата Верховного Совета ЭР В. Койца, Репак, 1992, стр. 15.)<sup>8</sup>
- (2) Mari Heidnens and Marju Lauristin, Learning from the Estonian Case, in Mari Heidnens and Marju Lauristin eds., *The Challenge of the Russian Minority: Emerging Multicultural Democracy in Estonia*, Tartu Univ. Press, 2002, p. 320.
- (3) 一九九一年三月の独立のための国民投票では有権者が全体で一一四万四、三〇九人であったのに対して、翌九二年の憲法のための国民投票ではその数は六八万九、三一九人と報告されており、それは九一年三月段階の全有権者の約六〇％程度でしかない。(Alksei Semjonov, *Ethnic Limits of Civil Society: The Case of Estonia*, in Norbert Götz and Jörg Hackmann eds., *Civil Society in the Baltic Sea Region*, Ashgate, 2003, p. 147.)<sup>9</sup>
- (4) 非エストニア系の唯一の議員であるアンツェン・ロームスは独立後の少数民族の文化的自治のための活動に尽力し、特に一九九三年十一月の文化自治法の成立に大きく貢献した。同法はマイノリティ・グループが国・地方レベルで選出された代議員と協議会を形成することを認め、また、文化的覚醒の促進を目的とした活動に対する資金援助等の問題について定めている。(Neil J. Melvin, *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities of Estonia and Latvia*, in Jonathan P. Stein eds., *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, East West Institute, 2000, p. 150.)<sup>10</sup>
- (5) この選挙では非エストニア系住民のほとんどが国籍を有してはいなかったため、有権者の約九割がエストニア系住民で占められた。(Neil J. Melvin, *op. cit.*, p. 148.)<sup>11</sup>
- (6) *Human Rights and Democratization in Estonia*, *op. cit.*, p. 12. 言語習得レベルは A (最低の習得度) から F (ネイティブ並み) まであり、国籍申請のための言語試験の合格レベルは C と D の間とされた。
- (7) Julie Bernier, *Nationalism in Transition: Nationalizing Impulses and International Counterweights in Latvia and Estonia*, in Michael Keating and John Mc Garry eds., *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford Univ. Press, 2001, p. 346.
- (8) *Human Rights and Democratization in Estonia*, *op. cit.*, p. 14.
- (9) *ibid.*, p. 15.
- (10) 同住民投票の投票率はナルヴァでは五四％、シーラミャエでは六〇％とけっして高いものではなく、また、住民の七〇パー



セントが非市民であるコフトラ・ヤルヴェではその地方当局が住民投票そのものを行うことを拒否した。なお、ナルヴァでは投票者の九七%が、またシーラミヤエでは九八・六%が「民族自治」を支持した (Neil J. Melvin, op. cit., p. 152.)<sup>(11)</sup>

(11) Human Rights and Democratization in Estonia, op. cit., p. 15.  
(12) *ibid.*, p. 16.

(13) 外国人法については、以下の資料を使用した。Law on Aliens, Unofficial Translation, Amended version adopted by the Riigikogu on July 8, 1993, <http://gaia.giee/iiss/eng/aliens93.txt>

(14) Human Rights and Democratization in Estonia, op. cit., p. 17.

## 第二節 民族共存への途

エストニア共和国がソ連から独立した一九九一年八月から今日までの同国の市民権政策を概観すると、それは大きく分けて三つの段階を辿って進展していると考えられる。まずその第一段階は一九九一年八月から九四年八月までの時期で、それは同国のソ連邦からの独立からロシア軍の最終的な撤退までの時期に当たる。第二段階は一九九四年八月から九八年一二月までの時期であり、同国生まれの非市民の子どもに「簡易帰化」を認める形での国籍法の改正が第二段階と第三のそれを画する重要な出来事であったと考えられる。

### (一) ロシア語系住民の政治参加問題

市民権政策の最初の段階において、その政治的指導者たちが追い求めていた理想的な国家像は先住民族であるエストニア人が安定多数を占める「国家と国籍と市民権とがイコールで結ばれた」<sup>1)</sup>古典的な意味での国民国家であった。そして、この時期のエストニア国家が採用した市民権政策は、半世紀のソ連時代を隔てて存在する二つの独立国家の「法的連続性」に基づく原理主義的原状回復という原則に基づいて展開された。この原則に従って同国に居

住する四〇万人以上のロシア語系住民が法的には外国人とされ、こうした市民権政策の展開が先住民族であるエストニア系住民とロシア語系住民との間に緊張した民族間関係の構図をつくり上げたことは前節において言及した通りである。しかし、この時期はこうした市民権問題をめぐるこれら両民族の緊張した対立が顕著な時代であった半面、その後のロシア語系住民のエストニア社会への統合プロセスの進展を理解する上で極めて重要な時代でもあったと考えられる。というのも、この時期、同国のロシア語系住民は同様の市民権問題を抱える隣国ラトヴィアとは対照的に統合されたコミュニティを發展させることができたからであり、そして、こうしたロシア語系住民のコミュニティとしての政治的かつ文化的結束を促した要因の一つに当時のサヴィサル内閣の民族宥和政策に代表されるエストニア政府側の諸政策があったと考えられるからである。

エストニアには当時、在外ロシア人の保護を名目に近隣の旧ソ連諸国への介入を正当化するロシアと民主主義的な少数民族政策の採用を明確に要求するC S C EやE Cなどの国際諸機関といった異なる二つの対外的な圧力が基本的に存在しており、それが同国に極端に民族主義的な政策を採ることを控えさせ、また、こうした対外圧力の存在が同国においてバランスのとれた市民権政策の展開を可能なものにしたと説明できる。独立当初はラトヴィアと同じく、エストニアのロシア語系コミュニティも、企業、党およびソ連軍を中心に組織され、「ロシア系知識人たちは、エストニア・ナショナリズムの成長と保守的な親ソヴィエトの産業労働者に焦点を絞った独立闘争との間で、次第に周辺化していた」<sup>4</sup>。こうした状況に対して、サヴィサル内閣は政治的に周辺化していたこれらロシア語系の知識人たちが同国のロシア語系コミュニティを代表するように促していった。サヴィサル首相は、その中でロシア語系住民が政治的かつ市民的発展を遂げていくための制度的フォーラムとして「代表者会議」<sup>5</sup>を創設し、また、メリ大統領は主要なマイノリティ・グループの指導者たちと少数民族問題についての「ラウンド・テーブル」方式の議論を開始した。こうした政府側の対応は少数民族に関わる様々な問題を公の場で議論することを可能なものに

し、それは同国の緊張した民族間関係の改善と全般的な意味での政治的安定化に大いに寄与するものであったと考えられる。

メリ大統領はまた国家にとって有益な「特別奉仕」のために国籍を与えることを認める憲法の条項を利用して、ロシア語系新聞の編集者や穏健な政治運動の指導者などロシア語系コミュニティの代表者たちに国籍を付与する特別な措置をとった。<sup>6</sup> こうした措置は特に同国における地方選挙法との関係で重要な政治的意味をもつものであった。一九九三年五月一九日、地方選挙法が議会を通過した。エストニアの共和国憲法は地方当局が市議会や市長のための選挙を自ら実施することを定めており、これに基づき、同法は非市民（および五年以上同国に居住する外国市民）に地方選挙の投票権を認めた。しかし、被選挙権については認められておらず、それに立候補するためにはあくまでも同国の市民でなければならなかった。そのため、メリ大統領は九三年一〇月の地方選挙に先立って、「代表者会議」のメンバーなど政治的に穏健なロシア語系住民の候補者たちの同選挙での立候補を可能にするために先に言及した憲法上の規定を利用して彼らにエストニア国籍を与えた。九三年一〇月の地方選挙において、それまでナルヴァをはじめとする同国北東部（イダ・ヴィルマア）で指導的地位を保持していた旧ノーマンクラツラ層は最終的な敗北を喫した。

この選挙を境として国籍保持者ではなかった旧地域の旧指導部はその権力を喪失した。しかし同時に、この選挙は同国における民族間関係の新たな段階を画するものであった。というのも、この選挙において独立以来初めて、かなりの数の非エストニア系住民（約一七万人）がその投票行動を通じて同国の政治プロセスに参加することが出てきたからである。この選挙を戦ったのは「我々の選択」と「レーヴェリ」（ターリンの旧名）の二つのロシア系政党であり、前者の候補者の多くは「代表者会議」のメンバーから成っていた。「我々の選択」はロシア語系住民の利益を特に強調せず、経済・社会問題全般をその綱領に掲げた。また、後者のレーヴェリは「ルースキー・サポール」<sup>8</sup>

をはじめとするソヴィエト復興主義の主張と結びついたロシア系の民族主義ブロックを代表した。同選挙では、こうしたロシア系政党が大きく躍進した。首都ターリンでは、六四議席のうち、「我々の選択」が一七議席、レーヴェリが一〇議席を獲得した。また、ナルヴァでは地元のロシア系の諸政党が全議席の四分の三を占めた。新しく誕生した指導部の下で、ナルヴァ市議会は以前のそれと比べて中央政府との対決色を弱めた。

- (1) 梶田孝道、『新しい民族問題』、中公新書、一九九三年、七四頁。
- (2) N.メルヴィンはこのエストニア政府の政策がロシア語系住民に対する「分割して、統治せよ」という戦略に動機づけられたものであることはほぼ疑いがないとしながらも、しかし、この政策がラトヴィアとは対照的に反対の効果をもち、同国における民族間関係の改善に役立つものであったとしている (Neil J. Melvin, op. cit., p. 150)。
- (3) Mati Heidmeets and Marju Lauristin, op. cit., p. 320.
- (4) Neil J. Melvin, op. cit., p. 149.
- (5) 元来、同会議はターリンの将校クラブ内に設置されたものであり、それが以後、様々なロシア語系コミュニティ内の政治的、経済的および文化的組織を統一を試みる圧力団体のようなものに発展した。これには、「ロシア民主主義運動」「ナルヴァ労働組合センター」「ロシア人企業家協会」および「エストニアのスラウ教育・慈善団体連合」等の組織が含まれていた (Neil J. Melvin, op. cit., p. 149)。
- (6) Neil J. Melvin, op. cit., p. 150-151.
- (7) エストニア憲法第一五六条は、「地方政治を代表する組織は三年任期の自由選挙で選出される地方議会である。同選挙は普通統一および直接選挙である。投票は秘密である。地方議会選挙では、法によって定められた諸条件の下に、当該地方自治体に永住する一八歳以上の者が投票権を有する」(The Constitution of the Republic of Estonia, Estonian Legislation in Translation No.1, Estonian Translation and Legislative Support Centre, 1996, p. 65.) と定めている。
- (8) ロシア系のナショナルリスト・グループと西欧志向の「代表者会議」の指導部との間に分裂が生じ、その結果、一九九三年四月に「代表者会議」に敵対するロシア系組織として創設されたのが「ルースキー・サホール」であった (Neil J. Melvin, op. cit., p. 151)。
- (9) その他のターリン市議会選挙の結果は、マート・ラール首相率いる「祖国」が五議席、また、チート・ヴァヒ前首相および

元エストニア共産党首アーノルド・リュイテリ率いる「連合党」が一八議席とエストニア系諸政党はロシア系諸政党に比べて全体的に低迷であった (East Constitutional Review, Fall / 1993-Winter / 1994, p. 9)。  
 (10) Neil J. Melvin, op. cit. p. 153.

(2) 国籍法の改正をめぐる議論

独立後の市民権政策の展開における第二段階は、基本的に二つのコミュニティの民族共存に向けた「新しい状況への適応段階」<sup>(1)</sup>と捉えることができるように思われる。この時期、エストニア社会は独立直後の政治的・経済的な混乱から次第に脱し、社会が相対的に安定した時代を迎える。ロシア語系住民の多くはこうしたエストニア社会の相対的な安定を評価することを経験的に学び、またエストニア系住民の指導者たちも同国のEU加盟に向け、自らの立場をより国際社会におけるエストニアの責任という政治的な文脈の中で考えるようになっていく。こうして、独立後の同国において全般的な劣性に立たされたロシア語系住民は先住民族であるエストニア系コミュニティから少しずつ社会の合法的な構成員の一部として受け入れられるようになっていった。非エストニア系住民の政治参加のプロセスは、九五年三月の議会選挙とともに加速化した。二つのロシア系の政党——比較的穏健な「統一人民党」と「ロシア党」がこれに先だって結成され、この二党に民族主義政党「ロシア人民党」が加わって、同選挙ではこれらロシア系三政党の結集により「我らの家エストニア」と呼ばれる連合組織が、「より緩やかな私有化、より大きな保障およびより密接なロシアとの結びつきを含む」<sup>(2)</sup>より穏健な左派の綱領に基づいて誕生した。同連合はこの選挙で全有効投票の五・九%を獲得し、一〇一議席の議会において六議席を得た。こうして、ロシア語系コミュニティはその独立以来初めて自らの正式な代表を議会に送り込むことに成功したのである。

この時期の市民権政策の展開との関係で一言しておかなければならないのが、一九九五年一月一九日に採択され

た新しい国籍法である。これが現在のエストニア共和国の国籍法であり、それは九五年四月一日に発効した。同法において、帰化申請までの定住期間がそれまでの二年から五年へと改められ、また、憲法についての基礎的な知識や合法的な収入源などの新たな帰化要件が従来のものにつけ加えられた。こうした帰化要件の追加は独立後数年を経た同国の新たな状況に対応する形でなされたものであるが、それはけっして独立後の市民権政策の根本的な変更につながるものではなかった。しかし、一九九八年一二月に行なわれた同国籍法の改正は同国の市民権政策の原則そのものに大きく関わるものであり、それ故、この国籍法の改正は同国における市民権政策のその後の在り方を決する重要な転換点としての意味を持つものであったと考えられる。

エストニアはラトヴィアとともに旧ソ連諸国の中で唯一ソ連邦の崩壊によってロシア連邦外にとり残されたいわゆるロシア系ディアスポラに関して唯一ゼロ・オプション方式を採らなかつた国であり、OSCEやEUといった欧州の国際機関は独立後のこれら両国の市民権政策に対して様々な勧告を行なつた。一九九〇年代後半の両国の市民権問題においてこれら欧州の諸機関が特にその速やかな改善を求めたのが非市民の子供の簡易帰化に関する問題であり、これらの国際機関はエストニアとラトヴィア両国に対して同国生まれの非市民の子供たちに簡易帰化を認める方向での国籍法の改正を求めた。こうした方向での国籍法の改正は、これまでエストニアの基本原則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戰間期のエストニア共和国と一九九〇年三月以後の現共和国との「法的連続性」の考え方に抵触するものであった。この問題に関する議論はすでに一九九七年の春に議会においてなされていたが、同年一二月、エストニア政府はOSCEなど欧州の国際機関の勧告に沿う形で国籍法改正の方針を打ち出した。政府のこうした動きに対して、右派のエストニア系議員たちが抵抗し、議会では一九九八年を通じて同問題についての激しい議論が展開された。国籍法の改正に反対する議員たちは、「国際法は無国籍の子供たちがある国の国籍への手段を持つべきであることを述べているだけであつて、単に彼らの居住国のみがそれに

該当するわけではない」とし、「同改正に影響を受ける大多数の子供たちはロシア連邦の国籍の有資格者であり、エストニアが彼らに国籍を与えるべきではない」と主張した。こうした主張の背景には無国籍の子供と現ロシア連邦の国籍の有資格者である「旧ソ連の子供たち」とをカテゴリーとして明確に区別すべきであるという考え方が存在していた。

以上のような主張に対して、改正の支持者たちはこうした反対者たちの解釈が誤りであり、特に独立後のエストニアで生まれた子供たちに国籍を与える道徳的な理由が存在していると反論した。例えば、ラウル・メルク外相は当時、「この改正が国際社会におけるエストニアの未来にとって、また、非エストニア系住民をうまく統合する上で重要なものである」と述べ、ロシア国籍の資格保持者にエストニア国籍を与えるべきではないとする反対者の主張に対して、「誰かがロシア国籍の権利と資格をもっているからといって、その権利のために彼がロシア市民であると見なされるべきではない」と自らの意見を述べた。九八年一月八日、エストニア議会はOSCEや他の欧州の諸機関が見守る中、約六千人のロシア語系の子供たちの帰化条件を簡易化する国籍法の改正のための投票を行った。同法の改正は五五対二二で議会を通過し、これによって、独立後最初の国籍法が制定された一九九二年二月二六日以後に同国で生まれた一五歳以下の無国籍の子供がエストニア語の試験なしに国籍を申請することが認められることになった。

九八年の国籍法の改正は先にも言及したように、独立後のエストニア共和国における市民権政策の転換点となるものであった。同改正によって独立以後に同国で生まれた非市民の子供に簡易帰化が認められるという状況は同国の市民権問題が形の上ではやがて遅かれ早かれ解決されるであろうことを意味していた。これ以後、同国の市民権政策は国内に存在する異なる二つのコミュニティの社会的統合に向かって新たな段階へと進んでいく。エストニア政府はすでに九八年二月一〇日、その後の統合政策の包括的な国家プログラムの基礎となる「非市民のエストニア

社会への統合—エストニア国家の統合政策の諸原則」を採択し、この統合政策の基本原則は同年六月、議会によって正式に承認された。現在、同国で展開されている市民権政策は「政治的プロジェクトとしての統合を追求する活発な努力によって特徴づけられる」ものであり、それはこれまで同国に存在していた二つの異質なコミュニティの交流を計り、エストニア国民としての共通の政治的アイデンティティをもつ多文化社会の形成を目指すものであると言えるだろう。

- (1) Mati Heidmets and Mariju Lauristin, op. cit., p. 320.
- (2) Neil J. Melvin, op. cit., p. 154.
- (3) 「九五年法」第六条は、エストニア国籍の取得を望む外国人に対して次の帰化のための要件を求めている。
  - (1) 年齢が一五歳以上であること。
  - (2) エストニア国籍の取得に関する申請の受理の日までに永住権に基づいて五年以上、また、申請の登録日から一年以上エストニアに居住すること。
  - (3) 同第八条において定められた要求に即してエストニア語を習得すること。
  - (4) 同第九条において定められた要求に即してエストニア共和国憲法および国籍法を習得すること。
  - (5) 自らと被扶養者を養うに足る恒常的で合法的な収入があること。
  - (6) エストニア国家に忠実であること。
  - (7) 以下の宣誓を行なうこと—「エストニア国籍の取得の申請に当たって、私はエストニア憲法上の国家秩序に忠実であることを誓う」(Закон о гражданстве, Письмо Актыв Эстонии, 27 февраля 1995 года, стр. 370.)。
- (4) The Baltic Times, 1998, 10, 29-11, 4, p. 1.
- (5) ibid.
- (6) The Baltic Times, 1998, 11, 26-12, 2, p. 4.
- (7) The Baltic Times, 1998, 12, 10-16, p. 4.
- (8) Mati Heidmets and Mariju Lauristin, op. cit., p. 322.



### 第三章 非市民の「帰化」問題

#### 第一節 非市民の帰化プロセス

一九八九年一月に実施されたソ連時代最後の国勢調査によれば、当時のエストニア・ソヴィエト社会主義共和国の人口は一五六万五、六六二人であり、その民族的内訳は、エストニア人（九六万三、二八一人、六一・五％）、ロシア人（四七万四、八三四人、三〇・三％）、ウクライナ人（四万八、二七一人、三・一％）、ベラルーシ人（二万七、七二一人、一・八％）、その他（五万一、五六五人、三・三％）であった。このように、非エストニア系住民は当時のエストニア全体の四割近くを占めており、彼らの多くが第二次大戦後に移民として同国にやってきたいわゆるロシア語系住民と呼ばれる人々およびその家族であった。同国の独立によって、これらロシア語系住民が他のソ連構成共和国と比べて「相対的に居心地のよいエストニアで生活しながら、一時的に自らを巨大なソ連の代表であると考えることができた時代は終わった<sup>2)</sup>。彼らのほとんどが独立後の市民権問題をめぐる一連の法的措置によって、一般市民と比べて法的にきわめて不安定な立場に追い込まれた。

こうした人々にとってまず考えられる最初の選択肢はロシア連邦をはじめとするCIS諸国への国外退去のそれであったが、出身国を含めた国外での生活基盤が欠如した状況の中、そのほとんどはエストニアに留まって、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とるか、またはロシア国籍を取得した上で同国に居住するかといった、主として三つの選択肢の間でその決断を迫られた。当時、同国には約五〇万人のロシア語系住民がおり、その内、約八万人が大戦期のエストニア市民およびその子孫であり、残りの約四二万人は法的にはエストニア国籍をもたない非市民であった。こうして、これら国籍をもたないロシア語系住民を中心とし

た非市民をめぐる市民権問題の解決が独立後のエストニア共和国における重要な政策課題となった。同国における市民権政策の展開については前章で述べた通りであるが、ここでは以下、統計資料に基づいて、独立後のエストニア共和国の最初の国籍法が制定された一九九二年以降の同国における非市民の帰化プロセスについて見ていきたい。

一九九二年から二〇〇三年一月までの間に、一二万九、八二二人がエストニア国籍の取得および回復のための申請を行ない、その内、一二万四、〇九五人が帰化によってエストニア国籍を付与された。また、一、六二七人がエストニア国籍の放棄のための申請を行ない、二、五八七人が同国籍からの離脱を承認された<sup>3)</sup>。国籍の付与はエストニア共和国政府の決定に基づいて行なわれ、申請から取得までの期間は通常、大人なら約一年半、一五歳未満の子供なら半年以内とされている。なお、上記の期間に帰化によってエストニア国籍を取得した人々の条件ごとの内訳については、次の通りである――普通の条件での帰化（四万九、一〇四人）、一五歳未満の未成年者（二万三、九〇二人）、特別な奉仕による帰化（七〇二人）、エストニアの独立を支持した外国人（二万四、一〇二人）、民族上のエストニア人（二万五、九六六人）、禁治産者および身体障害者（三一九人<sup>5)</sup>。このように、エストニアの独立「回復」を支持した人、国外に生活するエストニア人および一九九〇年三月一日以前に自らをエストニア国籍の申請者として登録した人は、国籍法の帰化条項に記載された語学試験を受けずに優先的に同国の国籍を取得することができ、また、一九九八年の国籍法の改正により、一九九二年二月二六日以降に同国で生まれた一五歳未満の非市民の子供が簡易帰化による国籍取得を認められたことについてはすでに説明した通りである。なお、この期間の帰化によるエストニア国籍取得者の年ごとの内訳については、一九九二年（五、四二二人）、九三年（二万三七〇人）、九四年（二万二、四七四人）、九五年（一万六、六七四人）、九六年（二万二、七七三人）、九七年（八、一二四人）、九八年（九、九六九人）、九九年（四、五三四人）、二〇〇〇年（三、四二五人）、〇一年（三、〇九〇人）、〇二年（四、〇九一人）、〇三年（三、一五〇人）である。この数字から判断する限り、国籍取得のピークは一九九三年から九六年にかけてであり、

それ以後その数は低下し、ここ数年は年に三、四千人程度とほぼ横這い状態が続いている。最近の傾向としては帰化による国籍取得の申請者数は安定しており、その意味で「エストニア市民が大量に決定される時代は終わった」と考えられる。

二〇〇〇年一月現在のエストニア共和国の人口は二三七万五二二人であり、その民族構成および法的地位については、以下の通りである。まず、民族構成は、エストニア人（九三万二一九人、六七・四％）、ロシア人（三三万二、七八人、二六・三％）、ウクライナ人（二万九、〇二二人、二・〇％）、ベラルーシ人（一万七、二四一人、一・三％）、その他（四万二、四〇二人、三・〇％）となっており、一九八九年一月の国勢調査の結果と比べて、全人口に占めるエストニア人の割合は六一・五％から六七・四％へと五・九ポイント上昇している。次にその法的地位については、エストニア国籍（二〇九万五、五五七人、八〇・〇％）、無国籍（一七方〇、三四九人、二・四％）、ロシア国籍（八万六、〇五九人、六・三％）、ウクライナ国籍（二、八六四人、〇・二％）、不明（八、九五二人、〇・六％）、その他（六、二七一人、〇・五％）となっている。これをこの調査当時に四三万七、〇五二人（全体の三三・六％）であった非エストニア人の法的地位に限定してその内訳をみると、エストニア国籍（一七万三、五三九人、三九・五％）、無国籍（一六万五、四五三人、三七・六％）、ロシア国籍（八万五、三七五人、一九・四％）、不明（六、六九〇人、一・五％）、その他（八、七七六人、二・〇％）となり、この数値から非エストニア人の四割近くが未だ自らの国籍を選択しかねている状態にあることが理解できる。<sup>10)</sup>

二〇〇三年一月現在、二六万三、四二二人の外国人がエストニア共和国の居住許可をもっており、その内、二一万一、七三四人が永住許可の取得者であり、残りの五万一、六七八人が一時的な居住許可のそれであった。この内、無国籍者は一六万二、八九〇人であり、残りは、ロシア連邦（八万八、二〇二人）、EU加盟諸国（三、二二〇人）およびその他の国（九、二〇〇人）の市民であった。<sup>11)</sup> 無国籍者たちはエストニア共和国の関係官庁によって通常「国籍

の決定を留保する外国人」と呼称されるが、こうした同国の無国籍者の帰化を阻害する要因としては兵役、動機の欠如や消極性、低い収入レベルに対して相対的に高額な帰化申請料、特に年配者の間での帰化試験に対する恐怖心といったものが考えられる。先に言及したように、最近の傾向としてはエストニア共和国における帰化による国籍取得の申請者の数は年に三、四千人程度と安定しているが、昨年五月の同国のEU加盟が特に若い世代の非市民を刺激して、今後同国の国籍取得のための申請者の数が再び増加する可能性は十分にあると考えられる。

- (1) Alksei Semjonov, *op. cit.*, p. 147.
- (2) Айн Тоорс, Гражданство Эстонской Республики, За и Против, Радыга, Аннеп, 1992 года, стр. 69.
- (3) Guidelines for Development 2003-2007, the Citizenship and Migration Board, 2003, p. 6.
- (4) Riina Semplau, Estonian Citizenship and Migration Board, the Citizenship and Migration Board, 2003, p. 14.
- (5) *ibid.*, p. 13.
- (6) *ibid.*
- (7) *ibid.*, p. 14.
- (8) Alksei Semjonov, *op. cit.*, p. 147.
- (9) *ibid.*
- (10) *ibid.*, p. 148.
- (11) Riina Semplau, *op. cit.*, p. 15.

## 第二節 CMBの活動

独立後のエストニア共和国の市民権政策においてこれまで中心的な役割を果たしてきたのが、「国家市民権・移住局 (National Citizenship and Migration Board = CMB)」である。CMBが一九九三年一二月に現在の組織形態

になるまで、それは幾つかの関連国家机关を統合・再編する形でその組織的な変転を辿った。一九九〇年一月、エストニア・ソヴィエト社会主義共和国最高会議によって「エストニア共和国国家移民局」の創設が宣言され、同組織は社会問題省の管轄下に置かれた。その主たる業務は移民プロセスに関する国の管理の確保および居住・就業許可の発行等であった。ソ連邦からの独立直後の一九九一年九月、政府の新しい規則に則して「エストニア共和国国家市民権局(NCB)」が司法省の管轄下に創設され、新国家の市民権政策の中心を担うことになった。また、一九九二年二月、NCBは内務省の管轄へと移され、「エストニア共和国国家警察局旅券課」と併せて「エストニア共和国旅券局」となった。統合再編はさらに進み、同一一月、「エストニア共和国旅券局」は内務省市民権事務所を吸収して「国家市民権局(NCB)」となった。NCBはエストニア市民の決定とそれまでは旅券局の責任であった証拠書類の提出等の業務に携わり、「政府が国籍に関わる決定を行うために必要な資料を準備し、帰化によるエストニア国籍取得者に対して身分証明書の発行を行う」ことをその基本的な任務とした。一九九三年一二月、政府はこのNCBと同一〇月に社会問題省から内務省の管轄に移された「エストニア共和国国家移住局」とを併せて、「国家市民権・移住局(CMB)」を創設した。

CMBの任務は「エストニア市民を決定し、外国人の移住を管理することによって安全保障を確保すること」とされているが、その主たる業務については、市民権の判断や身分証明証の発行など同国に居住する人物の法的地位の決定と確立、ヴィザや居住・就業許可等の手続きおよび認可をはじめとする外国人に関わる移住の管理、不法滞在者や不法就労者の強制退去等の監視手続きの実行および外国人の出国の手配など行政的な強制措置の適用などが挙げられる。このように、同機関の業務は多岐にわたっており、それが与える公的サービスの範囲はきわめて広いものであると考えられる。特に、国内のロシア語系非市民の永住権や国籍の取得から難民の地位の決定に至るまでの様々な法手続きへの対応はこれまでCMBの業務を煩雑なものにしてきた。CMBの組織は総裁によって運営さ

れており、関連部局の仕事に協力する国会議員によって支援される。それはターリンにある一五の中央レベルの部局とイタ・ヴィルマアのそれをはじめとする一五の地方レベルの部局から構成されており、その業務が特に「効率性」と「統一性」を求められることから中央部局が全体的な活動を組織かつ調整する中央集権化された運営方式が採用されている。その「構成単位は独立した行政上のそれではなく、CMBの名の下で行政上の法令を発令し、手続き上の法規を執行する組織体である」とされている。一九九三年末現在のCMBの職員数は地方部局で働く者を含めて約五五〇名であり、その八五%が実際の種々の申請手続きに直接関わっている。職員の仕事には監視・相談・監督といった日常的な業務が含まれており、また、地方部局はCMBの権限内でその手続きのほとんどをとり扱うよう位置づけられていた。地方部局はこれまで窓口や郵便でなされたすべての申請手続きに責任をもち、また、その決定を仰ぐためにそうした申請手続きを中央の当該部局に送付する作業に従事してきた。しかし、九〇年代を通じて、同国の住民のほとんど全ての者がその法的身分登録を済ませ、また、手続き業務の技術面での改良が大きくなったことにより、こうした申請のための実質的な手続き業務の大半は中央部局に移され、その意味で地方部局の役割はすでに終わったと考えられている。

二〇〇三年一〇月、マルグス・レイボ内相はその後の一〇年間のCMBのガイドラインを提示した。それは同国がシェンゲン条約に加盟するまでの同組織の任務を決定するものであり、EU加盟に伴う新しい必要性からこれからのCMBが特に重視すべき任務として「国家的安全保障の確保と安定の向上」が強調されている。エストニア共和国は現在、EU加盟後の新しい現実への速やかな適応を迫られており、こうした中、今後のCMBの活動は、九〇年代においてその中心的な位置を占めていたロシア語系住民に代表される非市民の市民権問題に対する取り組みから、例えば、「近隣諸国政策」に見られるようなEUの今日的な政策課題を視野に入れた移民・労働移動問題や国境管理問題に対するそれへとその重点を大きく移したものとなるであろうと考えられる。

- (1) Riina Sempjau, op. cit., p. 2.
- (2) Guidelines for Development 2003-2007, op. cit., p. 4.
- (3) 中央レベルの部局として、開発部、公的関係部、書類印刷部、情報技術部(データベース局、情報システム開発局、情報システム・サービス局)、市民権部、難民部、職員部、財務部、国内会計検査部、査証・不法移民部(行政訴追局、査証局)、外国人書類管理部(調査分析局)、対外関係・欧州統合部、送還センター、法務部、総合管理部が設置されている(Riina Sempjau, op. cit., p. 6)。
- (4) Guidelines for Development 2003-2007, op. cit., p. 11.
- (5) Riina Sempjau, op. cit., p. 4.
- (6) Guidelines for Development 2003-2007, op. cit., p. 7.
- (7) EUは今後、さらに「三〇カ国体制」を目指した拡大プロセスを持続する方針であるが、それと同時に、今回の中・東欧諸国への拡大経験を活かして、「広域欧州」(Wider Europe)という新たな地域的空間の中で、欧州全体の安全保障問題を視野に入れた「近隣諸国政策」(ENP)を展開しようとしている。今回の拡大により、EUはロシアをはじめとする旧ソ連西域諸国および地中海諸国からなる人口三億八千万人を擁する隣接諸国と大きく境を接することになり、特に、不安定な旧ソ連諸国を経済的な安定と民主主義的な発展の方向に導き、それによって自らの安全を確保するために、如何にしてこれら諸国と協力関係を構築していくかが今後のEUにとっての最重要課題となっている。二〇〇三年三月、欧州委員会は欧州理事会および欧州議会に対して「近隣諸国政策」の基本的枠組みを提示したが、その枠組みの根底にあるのはEUと近隣諸国の相互利益に関わる領域でのあらゆるレベルにおける政策協力という考え方である (Iris Kempe and Wim van Meurs, Europe Beyond EU Enlargement, in Iris Kempe eds., Prospects and Risks Beyond EU Enlargement, Leske + Budrich, 2003, p. 12)。

#### 第四章 ロシア語系住民の社会統合問題

エストニア共和国政府は一九九八年二月、「エストニア社会への非エストニア人の統合—エストニアの国家統合政策の諸原則」と題された文書を採択した。同文書は非市民の「エストニア社会への参加を妨げている障壁の除去」

を主たる目的とする国による統合政策の基本的な立場を示した包括的な国家プログラムの基礎となるものであった。これは同国のロシア語系住民を社会的に統合するための最初の公的なプログラムであり、それは同年六月、議会によって正式に承認され、こうして、同国の市民権政策は非市民の本格的な統合に向けての新たな段階に入ったと考えられる。「一つの国家の中の二つの社会」といったエストニア国内の矛盾した状況を根本的に解決するために、非エストニア人の社会的統合の基礎となるものとしての「信頼感覚の醸成」の必要性が次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ずる状況においてのみ生じ得る。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また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、統合は二者択一であってはならない」と。

また、こうした非エストニア人の社会的統合の目的として、「問題としての非エストニア人」から「エストニア建設の参加者としての非エストニア人」という観点への制度の転換、統合の中心的な要素としてエストニア語を捉える教育制度への転換、単なる国家語としてではなく、社会の唯一の交流言語としてのエストニア語という観点への転換、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、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・政治的統合およびその法的表現としてのエストニア国籍の拡大等が掲げられ、民族的出自ではなく、政治的多元主義こそが同国が進むべき民主主義発展の前提であり、この統合の国家プログラムがその後の一〇年を決する同国の統合政策の中心とならねばならないとされている。

さらに、二〇〇一年二月、同政府は、専門家や政治家たちからなる特別な委員会を中心に準備された「エストニア社会における統合二〇〇〇―二〇〇七」と題された統合プログラムを承認した。同プログラムは九八年に承認さ



れた国家プログラムから「エストニア人の文化や言語の特権的地位」についての主張をとり去り、代わりに「エストニアにおける多文化社会」という考え方を強調した。これは、エストニア政府がその統合政策において「エスニック・アプローチ」から「シビック・アプローチ」へとさらにスタンスを移したことを意味している。同プログラムは、文化と言語、政治と法、社会と経済という統合の三つの分野を確認し、政府はこうした区分に従って幾つかのサブ・プログラムを考案し、その実施のための明確な期限を設定した。一九九八年以降のこうした統合政策の一環として、エストニア政府は非市民の社会的統合に責任をもつ無任所大臣（統合政策の目的を実行する「統合委員会」を主催）を任命し、また、特別な統合基金（M E I S）を創設した。政府は同基金を中心に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供を一定期間生活させる計画など、ロシア語系住民の統合に向けられたプロジェクトに対して積極的な資金援助を行なっている。

以上のようなロシア語系住民の社会的統合に対するエストニア政府の積極姿勢の背景には、主として、同国のEU加盟問題が存在していたことは明らかであると考えられる。EUによって同国にかけられた「政治的圧力」は、一九九五年の加盟申請以降、特に強化された。エストニア共和国はEU加盟の前提として、「民主主義、法の支配、人権、少数者の尊重と保護を保証する諸機関が安定したレヴェル」に到達するという、一九九三年六月のコペンハーゲン基準において定められた「政治的・法的要件」の遵守に努めなければならなかった。それとの関係で、エストニアの場合、隣国のラトヴィアと同じく、特に、同国のロシア語系住民の市民権問題に大きな注意が払われた。一九九七年七月に欧州委員会によって通達された同国の加盟申請についての「意見」にはマイノリティ問題に関する四つの確認事項（少数民族の集団的権利を促進する手段の欠如、全体的に制限的な国籍法、非市民に対する差別、ジェンダー反差別法の不十分な実施）が含まれており、この折、同国は事実上「ロシア語系非市民を社会へとよりよく統合できるように帰化プロセスを加速化する措置をとる」よう要求された。同国の市民権問題は一九九八年の

同国に関する「加盟パートナーシップ」においても中心的な立場を与えられていた。そこでは、同国の加盟準備のための優先事項として「無国籍の子供をはじめとする非市民をよりよく統合するために帰化プロセスを簡易化する措置」が掲げられていた。エストニア政府はEU側のこうした要請に迅速かつ前向きに対応した。一九九八年二月にエストニア議会が同国で生まれた非市民の子供の簡易帰化を承認する国籍法の改正を決議し、また、同国政府が「ファール (PHARE)」基金による援助の下、先に述べたロシア語系住民のための一連の社会統合政策に着手した背景には同国のEU加盟プロセスに密接に関わる以上のような政治的事情が存在していた。EUの東方拡大プロセスにおいてその加盟のためのコンディショナリティがエストニアの市民権政策に与えた影響は大きなものであり、加盟プロセスの促進は同国に無国籍者の状態の改善を促し、彼らに対する政府の「差別的な政策」の最終的な放棄へとつながったと考えられる。

こうした同国の統合政策の評価をめぐっては今日まで様々な議論がなされている。エストニア政府によって現在推進されている統合政策はOSCEやEUといった欧州の国際社会からは概ね肯定的に評価されているが、例えば、エストニアのロシア系政党である統一人民党の党首ヴィクトル・アンドレーエフは同国の社会統合政策について、以下のように批判する。「科学者や専門家、幾つかの西欧諸国によって行使された圧力のため、われわれの国は統合政策に莫大な資金を費やし始めた。しかし、もし当初から政治家たちが異なる途を採用していたなら、こうした全ての資金は社会的に必要なこと——年金、低収入の家族や失業者の支援に費やすことができたであろう。幾人かの政治家たちの個人的な野心が住民全体の福祉に否定的な影響を与えている」と。ロシア語系住民の一部にエストニア政府の統合政策に対するこうした否定的な評価が存在していることは事実であり、同国のロシア語系住民に対する統合政策を政府の宣伝通りにただ肯定的な観点から「表面的」のみ捉えるようなことがあってはならないことは確かである。しかし、同国が独立以後辿ってきた歩みの中で当初は「われわれ」と「やつら」という単純な友敵

関係で説明されたエストニア系住民とロシア語系住民との間の民族間関係に徐々に変化が生じてきていることもまた確かなことである。UNDPによって二〇〇〇年に出された『エストニアの人間開発報告書』は、紛争のポテンシャルがまったくないとは言えないと断わった上で同国北東部のロシア語系住民の状態について、次のように述べている。「不満があるにもかかわらず、ロシア語系住民が圧倒的に多いイタ・ヴィルマア（その住民の八割が非エストニア人である）は、アグレッシヴでも、また、（ロシアへの領土回復を主張する）分離主義者でもない。彼らはまたエストニアの中央政府に対して忠誠を示さないわけではない。人々はエストニア社会の一部であることを望んでおり、また、公的言語を学ぶことを望んでいる。EU統合についての非エストニア人の期待はエストニア人のそれよりも大きなものである」と。エストニアには現在明らかに自らを「エストニアのロシア人」と考え、「少なくとも一定の文脈において、その他の（民族）グループのメンバーを信用することができる」と感じ始めている人々が増えていくこともまた紛れもない事実であると言えるのである。

- (1) Эстония, 1998. 7. 7, стр. 7.
- (2) Там же.
- (3) Там же.
- (4) Alksei Semjonov, op. cit., p. 154.
- (5) Ibid.
- (6) 田中俊郎『EUの政治』、岩波書店、二〇〇二年、一五五―一六頁。
- (7) Nida M. Gelazis, op. cit., p. 65.
- (8) Julie Bernier, op. cit., p. 353.
- (9) Ibid.
- (10) Mari Heidneta and Marju Lauristin, op. cit., p. 330.

- (11) Estonian Human Development Report 2000, UNDP, 2000, p. 39.
- (12) Panni Aalto, *Post-Soviet Geopolitics and the Politics of Identity in Democratic Consolidation: The Case of Estonia*, in Dirk Berg-schlöser and Raiyo Veitik eds., *Perspectives on Democratic consolidation in Central and Eastern Europe*, East European Monographs, No. DLXX III, 2001, p. 112.

### おわりに

一九九一年にソ連邦からの独立を果たしたエストニア共和国では、独立当初、社会主義体制から新たなそれへの体制移行という不安定な社会状況の中で、ソ連時代に移住してきたロシア語系住民を「新国家」の国民から排除する市民権政策が採用された。他のほとんどの旧ソ連構成共和国とは異なって、独立後のエストニア共和国がその市民の決定に当たって採用した方式は「法的連続性」に基づく原理主義的な「原状回復」の考え方を前提とした市民権政策のそれであった。こうして、同国に住む全住民の三割近くにわたるロシア語系住民が「無国籍者」もしくは「外国人」としての法的地位を余儀なくされることになった。独立当初のエストニア共和国におけるこうした市民権政策の展開は必然的に主要先住民族であるエストニア系住民と非先住のロシア語系住民との間に深刻な民族対立の構図をつくり出し、それは、住民参加の原理に反する「非民主主義的な」政策として国連およびCSCF (OSCE) やEC (EU) といった欧州の諸機関に代表される国際社会による大きな批判の対象となった。

しかし、エストニア共和国におけるこうした非先住民排除の市民権政策の採用は、短期的には国内秩序の安定に寄与し、逆にその結果として、民族間の紛争が予防されたという意味において、今日、移行期における政治の安定

という問題を考える上でむしろ肯定的な評価を与えることができるものであると考えられる。即ち、制度化のレベルが低く、新たな政治・経済システムが軌道に乗るまでの不安定な独立直後の段階において、先に述べたような「法的連続性」に基づく原理主義的な「原状回復」の考え方を前提とした市民権政策の採用によって少数民族の政治参加に一定の制限を設け、それにより、新たなシステムの構築を妨げる政治的混乱の回避に成功したという「バルト・モデル」の観点がそれである。こうした「バルト・モデル」のいま一つの特徴は、不安定な体制移行の時期がある程度乗り切り、社会的安定が一定程度回復した段階でロシア語系住民の政治参加を可能なものにする積極的な帰化政策が採用され、これら少数民族の文化的自治を重視する多文化社会を前提とする社会的統合の方向に大きく政策転換が図られたことである。

こうした政策転換の背景にはEU加盟問題という外的要因が大きな影響を与えていたことはすでに指摘した通りであるが、エストニア共和国の市民権政策のこうした展開が九〇年代の同国の政治的・経済的安定に寄与し、ひいては民族間の対立の深化を回避させる上で大きな役割を果たしたことは確かであると考えられる。このことはいわゆる「ゼロ・オプション」方式による市民権政策を採用した多くの旧ソ連諸国の社会状況がけっして相対的に安定したものではないという現実を考える時、考えるべき多くの不睦をわれわれに与えてくれるように思われる。即ち、いったん法的に「外国人」とされたロシア語系住民が帰化による国籍取得のプロセスを経ることにより同国の市民としての自覚をもつようになり、また、こうしたプロセスを経て彼らが同国における政治参加の「技術」を経験的に学んだという事実は、独立後の同国の相対的安定を説明する上での要因の一つとなり得るものであると考えられる。

同国生まれの非市民の子供の簡易帰化を認める形での九八年の国籍法改正が示すように、ロシア語系住民をめぐるエストニア共和国の市民権問題は形式的にはやがて時間の流れとともに解決していくことになるであろうが、しかし、たとえ同国に居住するロシア語系住民のほとんどすべてがエストニアの国籍を取得したとしても、国内に存

在する二つの異なる民族コミュニティの社会的統合が進まない限り、より現実的な意味におけるエストニア社会の安定は難しいと言えるであろう。隣国ラトヴィアと同じく、今日のエストニア共和国において何よりも重要なことは、エストニア系住民の側における「新しい市民」に対するいま以上の肯定的な姿勢であり、また、ロシア語系住民の側における「市民」となるべき積極的な自覚であろう。その意味で、非市民の帰化プロセスが「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（あった）ことの意味は大きい。即ち、非市民が帰化プロセスを経てエストニア国籍を取得するプロセスは彼らがエストニア市民としてのアイデンティティを養う上できわめて重要な役割を果たすものであると考えられるからである。EUへの統合と国内における民族間の社会的統合といふこの「二つの統合」プロセスの中で、エストニア共和国が今後どのように新たな形でその少数民族政策を進めているのか、以上のような問題関心を抱きつつ、同国のこれからの推移を見守ることにしたい。

(1) 同バラグラフの「バルト・モデル」に関する説明については、六鹿茂夫、「なぜバルトでは民族紛争が回避されたのか」、『外交フォーラム』二〇〇〇年七月号、八一―八二頁を参照させて頂いた。

(2) 拙論、「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―」、『愛媛法学会雑誌』第二八卷第三・四合併号、二〇〇二年、一三四―一三五頁を参照。

\*本研究は、日本学術振興会科学研究費、基盤研究(B)「外国人参政権問題の国際比較研究―グローバル化に伴う国民国家の変容の中で―」の研究成果の一部である。