

論説

独立以降のクロアチアにおけるマイノリティ問題 ー 「ネーション化」と「ヨーロッパ化」をめぐる難民政策の変容ー

山 川 卓

目次

はじめに

第1章 マイノリティ問題の経緯：「ネーション化」と「ヨーロッパ化」

第1節 マイノリティ問題の歴史的背景

第2節 「ネーション化」と「ヨーロッパ化」

第2章 難民政策の変容と難民帰還の障害

第1節 難民政策の変遷

第2節 住居問題

第3章 マイノリティ保護の変容と限界

第1節 EU加盟交渉によるナショナリズムの誘引

第2節 実態と構造上の限界

おわりに

はじめに

主権国家は、ウェストファリア体制以来、国際社会の最も基本的なアクターであり、近代以降の国民国家において、その政治体制の正当な担い手は、「国民」とされてきた。そして、国民国家が成立する歴史的な過程で、「国民」の中核に据えられてきた集団が、ネーションとして規定されてきた¹。ネーションが形成される過程では、支配関係において歴史的に優位な地位を占めてきた集団の文化が普遍化されることによって、政治制度および社会制度が構築された。その他のマイノリティ集団は、一方で中心集団が提唱するイデオロギーとしてのナショナリズムに包摂され、他方で包摂されない場合には従属的な位置に取り残されることになった²。つまり、国民国家は必然的にマイノリティの同化と異化を経てきたのである。それゆえ、国民

国家はその成立過程において、潜在的なマイノリティ問題³を抱えざるを得ないことになる。

しかし、現代の国際社会においては、国民国家が国内のマイノリティ集団の権利を守ることが要求される。20 世紀に入り、国際人権規約によって、すべての個人が基本的な人権を保持しているという前提がほぼ世界的に共有されるようになった。それに加えて、文化的な権利の保護や、紛争の防止といった観点から、集団としてのマイノリティの権利を保護する必要性が提唱されてきた。例えば、欧州連合 (European Union, EU) は多文化主義を標榜し、加盟国および新規に加盟を希望する国にマイノリティの保護を義務付けている。しかし、その義務は必ずしも全ての対象国に同じように適用されているわけではない。また、多文化主義に対する多数派ネイションの反発も存在する。国民国家におけるマイノリティ保護は、その要請と実現との間で葛藤を繰り返しながら変化してきたのである⁴。

かかるジレンマを体現してきた一つの事例が、クロアチアである。クロアチアは第二次世界大戦以降、旧ユーゴスラヴィア連邦の一共和国という位置づけにあり、連邦内のマイノリティとして、時に不満を発露させてきた。それが、1990 年代に入ると、独立する過程で武力紛争を経験し、国内のマイノリティの権利を軽視した政治体制を作り上げるようになった。しかし、紛争が終結した後は、EU 加盟を目指すうえで、民主的な政治体制やマイノリティ保護制度の構築といった加盟条件を満たすことが必要になり、そのための政治改革を進めた。クロアチアは、過去 20 年あまりで、政治状況の急激な変化を経験してきたのである⁵。

欧州委員会のジョゼ・マヌエル・デュラン・バラゾ (José Manuel Durão Barroso) 委員長は、クロアチアの事例が「EU の拡大政策が改革の力になるという最高の証明」⁶であると語っている。つまり、クロアチアでは、国民国家が構造的に内包するマイノリティ問題に対して、国民国家とは異なるレベルでの制度的連携を要求する EU 加盟交渉過程が変化をもたらしたと考えられる。しかし、そのような変化は本当に存在したのであろうか。存在したとして、その変化はどのようなものだったのであろうか。かかる事例について考察することは、マイノリティ保護を要請する現代の国際社会において、国民国家がどのように変容しているのか、そこにおいて地域機構がどのような役割を果たしているのかを見通す上で重要である。

以上の問題意識に基づき、本稿では独立以降のクロアチア政治におけるマイノリティ問題の変容を、難民政策の変遷を通して明らかにしたい。分析にあたって、ロジャース・ブルーベイカー (Rogers Brubaker) の分析枠組みを援用し、マイノリティの権利を制限しつつマジョリティ中心の国内統合を行う過程を「ネイション化 (nationalization)」⁷とし、EU 加盟条件に基づく国内再編の過程を「ヨーロッパ化 (europeanization)」とすることにより、二つのプロセスの相克という視点から変化を読み解くこととする。

第1章 マイノリティ問題の経緯：「ネーション化」と「ヨーロッパ化」

第1節 マイノリティ問題の歴史的背景

まず、クロアチアにおけるマイノリティ問題とは何を意味するのかを明らかにする必要がある。EUの2011年度の報告書では、特に配慮する必要があるマイノリティとして、セルビア人とロマ人が名指しで言及され、雇用における差別や教育機会の欠如が問題視されている。また、難民問題についても大きく取り上げられ、難民の継続的な帰還のための努力が必要であると指摘されている⁸。こうした問題には、90年代の紛争が直接的・間接的に影響している。さらに、その独立時の紛争は、旧ユーゴ連邦時代のクロアチアの政治状況に起因している。よって、マイノリティ問題の変容を明らかにするためには、マイノリティ問題が発生してきた歴史的な背景と合わせて分析する必要がある。

クロアチアは第一次世界大戦の後、スロヴェニア、セルビアとともに統一王国を形成したが、セルビアを中心とする統治に対して、自治権を求める運動が活発に起こっていた。第二次世界大戦中には、ナチス・ドイツの支援によってクロアチア独立国という「傀儡」国家が成立し、権威主義的な政治体制の下で、セルビア人やロマ、ユダヤ人の虐殺が行われた。それがチトー（Tito=Josip Broz）率いるパルチザン運動によって打ち破られ、1945年にユーゴスラヴィア連邦が発足し、クロアチアは連邦を構成する一共和国として位置づけられることとなった。しかし、戦後のユーゴ連邦では、クロアチア独立国による統治の記憶が色濃く残り、共産主義を標榜していたため、クロアチア・ナショナリズムは忌避されていた⁹。

そのクロアチアで、第二次世界大戦後はじめて大規模なナショナリズム運動が生じるのが1960年代後半である。当時の連邦政府内部には、分権化を求める改革派と、中央集権化を求める保守派の対立が存在していた。しかし、1966年に保守派の中心人物が権力争いに破れ、連邦内で分権化の潮流が優勢になると、クロアチアにおいても自由化を求める運動が活発になる。当時のクロアチアには、政府機関の要職がパルチザン運動で主要な役割を担ったセルビア人に牛耳られているという政治的不満や、観光業で得た外貨の大半をベオグラードに基盤を置く銀行に吸い上げられてしまうという経済的不満、クロアチア語がセルボ・クロアチア語における方言として劣位に置かれているという文化的不満などが存在した¹⁰。1960年代後半から、それまでタブーとされていたマイノリティとしての不満や利権の要求が連邦政府に対して向けられるようになり、ナショナリズム運動が活発化する傾向を示すようになる。

こうした運動を受けて、当時のクロアチア共産主義者同盟の内部では運動を危険視する勢力

と支持する勢力の対立が存在した。そうした中、1970 年の委員会総会において政府の指導部は、ナショナリズムの問題を一時棚上げにし、「集権主義 (unitarizam)」との闘いに専心するという結論を出した。これにより、クロアチア政府と活動家たちは、中央の連邦政府と対決してクロアチアの利益を守るという目的を共有することになる。これら二つの動きが一体となることによって、「クロアチアの春」と呼ばれる大衆運動が展開されたのである¹¹。

運動のピークは、1970 年代に入ってから盛んとなった学生運動によって象徴される。1971 年 11 月には、ザグレブ大学の学生を中心として学生ストライキが行われた。同時期に文化団体が、クロアチア憲法の改正案を公表し、「連邦からの分離権」や「クロアチア語が唯一の公用語」とされること、「国内の税収は全て共和国政府が管理」すること、「独自の軍隊」を持つことなどの主張を展開した¹²。しかし、1971 年 12 月になってチトーが介入することで、党指導部は役職を追われ、多数の活動家が党から除籍され、投獄されるなどの粛清が行われ、運動は弾圧によって立ち消えることとなった。

この運動が示すとおり、ユーゴ連邦におけるクロアチアでは、連邦政府に対するマイノリティとしての不満からナショナリズムが高揚した。そこでは、クロアチアと連邦の中心であったセルビアとの政治的・経済的・文化的な差別化が要求されていた。また、運動に参加して弾圧された活動家の多くは、独立前後のクロアチア政治で重要な役割を担うことになる。つまり、この運動で実現されなかった要求が、独立前後のクロアチア政治にも通底するのである¹³。

1980 年代に入ると、チトーの死や、ユーゴ全体の経済危機など、連邦政府による統治の正当性を揺るがす出来事が相次ぐ。それに伴い、各ネーション単位でのナショナリズムが高揚していく。共産主義諸国の体制崩壊の影響もあり、1990 年には連邦内のそれぞれの共和国で一党支配の構造が崩れ、自由選挙が行われることとなった。クロアチアでは 4 月から 5 月にかけて選挙が行われ、後に大統領に選出されるフランジョ・トゥジマン (Franjo Tudman) を党首とするクロアチア民主同盟 (Hrvatska Demokratska Zajednica, HDZ) が第一党になる¹⁴。

HDZ が選挙後に推し進めた政策は「クロアチアのクロアチア化」であった。1990 年 12 月に新しい憲法が制定され、それまでの共和国憲法では、「クロアチア人、セルビア人およびその他の市民の国家」とされていた前文から「セルビア人」の文字が削られた。また、公用語はクロアチア語であり、ラテン文字を使用することが規定された。さらに、共産主義者同盟が支配していた時代の不平等を是正するという名目で、警察や司法職に就いていたセルビア人の一部が解雇され、新たにクロアチア人が雇用された¹⁵。これらの政策は、セルビア人マイノリティにクロアチア独立国の時代を想起させ、強硬派の支持を増やす結果になったと考えられる。

1991 年 5 月にクロアチアで国民投票が行われ、大多数が独立を支持したが、セルビア人の

多くは投票をボイコットし、ユーゴ連邦への残留を主張した。そして、クロアチア政府とセルビア人自治勢力との間で、連邦政府の軍隊の介入を交えて武力紛争が起きることになる。武力紛争は最終的に 1995 年に終結することになるが、その過程で大きな被害を生んだ。故郷を追われて国内外に流出した難民・避難民の問題もその一つである。

戦後のクロアチアにおいては、トゥジマン大統領が、憲法によって付された大統領の強い権限に基づいて半独裁的な統治を行った。「ザグレブ危機」と呼ばれる事件では、野党勢力が多数派を占めるザグレブ市議会が選んだ市長を、大統領権限によって退けた。マスメディアが出す記事は、トゥジマンの了解を得なければ発信できないという状況にあった。こうしたトゥジマンと HDZ の強権的な政治に対して、国内の不満が蓄積していくことになる。特に、ユーゴ連邦時代からの政治腐敗に対する不満が根強く存在した。共産主義体制からの経済構造転換において、政府与党の幹部や少数の財界人に有利な形で民営化が行われてきたことや、行政機関における賄賂の常習化に対する批判が高まり、HDZ に対する支持は年を追うごとに低下していった¹⁶。

また、この政権はヨーロッパ統合への参加を目標としていたが、EU からの批判を受けていた。特に、セルビア人難民の帰還や、戦争犯罪者の訴追など、内戦に直接かかわる問題について、公正さを欠いた政策が実施されているという批判が、EU や欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）によって繰り返されてきた。EU は、バルカン地域全体での安定化を目標としており、和平合意の履行、地域協力を十分に達成しない限り、クロアチアとの協力関係を結ばないとしたのである¹⁷。

HDZ を中心とする 90 年代のクロアチア政府は、連邦政府からの独立という目標を掲げて、クロアチア・ネイションの権利を最大限に追求する政策を実施した。それは反面で、紛争の当事者となったセルビア人マイノリティに対する排斥的な政策として現出した。しかし、内戦が終結した後も、戦時の体制をそのまま維持しようとしたことから、国際社会の批判と、国内からの反発を受けることになったと考えられる。

その反発が、トゥジマンが死去した直後、2000 年の総選挙での政権交代につながった。1990 年の総選挙以降、議会の多数派と大統領職を一貫して保持していた HDZ が、はじめて野党に転落し、共産主義者同盟にルーツを持つ社会民主党（Socijal Demokratska Partija, SDP）のイヴィツァ・ラチャン（Ivica Račan）首相を中心とした連立政権が成立した。大統領には、かつて HDZ に所属していたが、トゥジマンを批判して離党したスティエパン・メシッチ（Stjepan Mešić）が当選した。この政権は、旧政権との違いを強調し、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所に協力すること、難民帰還に取り組むこと、周辺諸国との地域協力関係を結ぶことを目標

として掲げた¹⁸。マイノリティ問題について言えば、「ナショナル・マイノリティの権利に関する基本法」¹⁹を施行し、少数言語の使用やマイノリティの政治参加の権利を保障するなど、マイノリティ保護を実施する方向へ向かうのである。

一方、野党に転落した HDZ では、内部対立を経た党内改革が進められた。選挙後、新しい HDZ の党首には、穏健派で「ヨーロッパ寄り」とされるイヴォ・サナデル (Ivo Sanader) が就任した。他方では、トゥジマンの後継者を自認するナショナリストたちが影響力を持っていたが、2002 年の党首選挙においてサナデルが再選されると、ナショナリスト勢力は離党して新党を立ち上げる。ここにおいて、サナデルの HDZ は従来のトゥジマンの HDZ とは一線を画した政党として再起することになった²⁰。2003 年の議会選挙の後、HDZ は再び政権に復帰する。サナデルは、議会での多数派を確保するために、セルビア人政党の議員を含めて、マイノリティ枠で当選した全ての議員の支持を取り付けるなど、マイノリティを政府に組み込む意志を示した。かくて、政権に就いた HDZ が 90 年代のナショナリズムと決別したことによって、クロアチア政治において極端にクロアチア・ネイション中心的なナショナリズムは「周縁化」されることになる²¹。

つまり、2000 年以降の政治情勢の変化によって、マイノリティ保護を含む EU 加盟条件を受け入れる方向へと、クロアチア政治の主流が動いていった。それにより、90 年代まで HDZ を中心として形成されていたクロアチアの政治体制に変化が生じ、マイノリティ保護制度の構築につながったのである。この流れが現在まで続いたことで、2011 年 6 月に EU 加盟交渉が終結し、2013 年の EU 加盟が確約された。しかし、難民帰還など、解決すべきマイノリティ問題も依然として残り続けている。

したがって、クロアチアにおけるマイノリティ問題とは、ユーゴ連邦においてマイノリティとして位置づけられてきたクロアチア・ネイションが、独立によって政治的共同体におけるマジョリティに転化し、逆にマイノリティを排斥する政治体制を築いたことによって生み出された問題であると言える。この問題が、紛争によって悪化し、一方では EU 加盟交渉を経ることで徐々に変化してきたと考えられるのである。

第 2 節 「ネイション化」と「ヨーロッパ化」

かかるクロアチア政治の一連の展開を見ると、二つの潮流に分けて考えることができる。一つはユーゴ連邦時代のナショナリズム運動に直接の契機を有する、90 年代以降の「ネイション化」であり、もう一つは紛争終結後にヨーロッパ統合への参加を目指すための、特に 2000

年政権交代以降の「ヨーロッパ化」である。

「ネイション化」について、ブルーベーカーは、国内における「核となる」エスニックなネイションが、国家の正当な「所有者」である彼らの利益と権利が十分に達成されていないという認識に基づいて、文化、経済、政治的な利益を増進しようとするプロセスを指すとしている²²。ここで重要な点は、「ネイション化」を進めるネイションが、自分たちが国家の「主」であるという認識と、彼らの権利が十分に実現されてこなかったという認識を持つということである。クロアチアにおける 60 年代のナショナリズム運動も、独立後に制定された憲法も、こうした認識から生じていた。そこには、クロアチア・ネイションの権利が剥奪されている一方で、セルビア・ネイションがユーゴ連邦の既得権を保持しているという意識が通底していた。それゆえ、「ネイション化」は、それまでの不当な収奪を埋め合わせる正当な政策であるという論理で進められたと考えられる。

また、クロアチアの「ネイション化」を考える上で重要な論点が、「歴史的國家性」へのこだわりである。1990 年に改正されたクロアチア共和国憲法の前文には、クロアチア・ネイションは中世の頃から 1000 年来のアイデンティティを保持し続けており、自分たちの国家と完全な主権を持つことが、歴史的経験から導かれるクロアチアの権利であると書かれている。当時のクロアチア政府にとって、ユーゴ連邦以前の時代には「奪われていた」国家主権を回復し、クロアチア・ネイションのための国民国家を作ることが最大の悲願であった。それゆえ、独立を望まないマイノリティは「ネイション化」の過程で排斥されることになったと言える²³。

一方で、クロアチアは独立当初からヨーロッパ統合に参加する意志を表明していた。トゥジマンの在任期間中は、国際社会からの批判に対するクロアチア政府の反発が強かったが、2000 年以降は積極的に国際協力を実施するようになった。その一つとして、EU 加盟を目指して加盟条件の達成に向けた改革を進めることになるが、その加盟条件に「マイノリティの尊重と保護」が含まれている²⁴。

EU への加盟条件としては、政治的条件、経済的条件、およびアキ（acquis）と総称される法体系への適合という法的条件が設定されている²⁵。「マイノリティの尊重と保護」は、このうちの政治的条件に含まれており、法的条件には含まれていない。つまり、マイノリティの権利保護の基準が、EU 法において明確な法規範として確立されているわけではない。なぜなら、特定の地域における特定のマイノリティを保護する政策は、場合によっては EU 条約に明記されているナショナルリティに基づく差別禁止の原則に反するものとされるからである²⁶。EU 条約においては、あくまでマイノリティ集団に属する「個人の」権利を尊重するという原則が示されている²⁷。そのため、集団としてのマイノリティの権利保護の具体的な実施方法について、

基本的には EU が共通の基準を定めることはせず、各地域の判断と EU 法との整合性の兼ね合いによって決定されるということになる。それゆえ、加盟国のマイノリティ保護に対する EU の指導力は限られており、それは加盟候補国においても同じことが言える。

グエンドリン・サッセ (Gwendolyn Sasse) は、2004 年に EU に加盟したラトヴィアの事例分析を通して、加盟条件としてのマイノリティ保護規範が、加盟候補国に及ぼす影響は限定的であると論じている。なぜなら、当該国に対してマイノリティ保護の実現を促す手段が、モニタリングによる評価という間接的な方法に限られ、しかも評価されるのは可視的な法律や制度が中心だからである。また、国内政治の状況によっては、外からの圧力が逆にマイノリティ保護に反対する勢力を活性化させ、マジョリティーマイノリティ関係を悪化させる恐れもあるとしている²⁸。ここで、サッセは加盟条件としてのマイノリティ保護規範の影響力について懐疑的だが、少なくとも制度的な変化が促進されることは認めている。クロアチアにおいては EU 加盟を目指す勢力が主流になることで、マイノリティが政治体制に含まれることになった。このように、加盟候補国の政治状況が、加盟条件によって EU の求める政治状況に近づいていく過程は、「ヨーロッパ化」という言葉で表現されるものである。

EU 加盟交渉の具体的なプロセスにおいては、EU の法体系に対する加盟候補国内の法体系の適合が進められる。貿易や環境など、それぞれの分野において、加盟候補国が基準を満たし、EU が採る共通の立場を受け入れた場合に、その分野の交渉が完了する。また、加盟候補国が EU の標榜する原則（民主主義、法の支配など）を侵害したと判断された場合、交渉は停止される。つまり、一方では各分野における法的基準のすり合わせが進められ、他方では EU の政治上の原則を遵守することによって、EU 加盟の実現が目指される²⁹。「ヨーロッパ化」は EU 加盟交渉におけるこれらの取り組みによって進展するものと言える。

フランク・シメルフェニヒ (Frank Schimmelfennig) とウルリッヒ・セデルマイヤー (Ulrich Sedelmeier) は、加盟候補国の「ヨーロッパ化」について、EU 加盟の展望によって加盟条件を履行するための動因が生じ、国内政治における新たな政治的資源として作用することで、国内政治状況が変化することであると論じている。その際、加盟候補国内の政治構造の特殊性が大きな影響力を持つことは無く、加盟条件の性質、加盟の現実味、そして実現までの時間が大きな意味を持つとしている³⁰。このシメルフェニヒらによる定義は、2004 年に EU に加盟した中東欧諸国の事例研究に依拠したものである。しかし、クロアチアにおいても EU 加盟の実現可能性が現実的になった 2000 年以降にマイノリティ保護が進んでいった。つまり、ここでは、「ヨーロッパ化」のプロセスによってクロアチアのマイノリティ保護制度の構築が進んだと仮定することができる。

かくて、クロアチアは「ネーション化」と「ヨーロッパ化」のプロセスを経験してきたと言える。独立後の「ネーション化」を進めるクロアチアと、バルカン地域の安定化を図ろうとする EU の間では、当初マイノリティ問題に対する姿勢に隔たりが存在した。しかし、クロアチアの EU 加盟が現実味を帯びた展望として認識され、「ヨーロッパ化」が進められることによって、クロアチア政府によるマイノリティ保護が変化していったと考えられる。

では、それはどのような変化だったのか。それを明らかにするために、具体的事例として難民政策を分析する。難民政策を分析対象とする理由は、それが「国民」の構成を直接的に左右する問題であり、それゆえ政府が目指す政治体制のあり方を明確に反映する政策分野であると考えられるからである。

第 2 章 難民政策の変容と難民帰還の障害

第 1 節 難民政策の変遷

欧州委員会によると、1991 年から 1997 年の間にクロアチアから国内外へ避難した難民・国内避難民の数は 95 万人にのぼり、ボスニアからクロアチア国内に逃げ込んできたクロアチア人難民が約 13 万人いたとされている³¹。1995 年までの期間において生じた難民の多くは、セルビア人勢力が支配する地域からクロアチア国内の他地域へ追われたクロアチア系の国内避難民と、隣国ボスニアから逃れてきた難民であった。一方で、セルビア人難民の多くは、1995 年 5 月と 8 月にクロアチア政府がセルビア人勢力の支配地域を奪回する過程で生じた。

当初、クロアチア政府の難民帰還政策は、1993 年に制定された「追放された人々と難民の地位に関する法律」³²によって規定されていた。この法律では、戦火を逃れて避難した人々を「難民 (izbjeglice)」、「追放された人々 (prognanici)」、「避難民 (raseljene osobe)」という三つの異なったカテゴリーに分けて、それぞれの権利を規定していた。重要な点は、「追放された人々」と「避難民」の違いである。前者が「非自発的に」避難した人々と定義された一方で、後者は「自発的に」避難した人々とされた。行政府はこの定義にもとづいて、追放された人々＝クロアチア人、避難民＝セルビア人という解釈を意図的に行い、やむを得ない理由によって「非自発的に」避難したクロアチア人への帰還支援を優先的に行ったのである³³。

また、1996 年 6 月に「国家特別支援地域に関する法律」³⁴が制定された。この法律では、前セルビア人地域へのクロアチア市民の移住・定住を奨励しており、移住者はアパートや住宅

の提供を受ける権利を保持すると規定されている。一方で、犯罪歴を持っている人間や、「クロアチア共和国に対する敵対的活動に参加した者」³⁵はこの権利を持たないとされた。この法律にもとづいて、前セルビア人地域におけるクロアチア人の定住化が進み、後述する住居問題が発生することになる。

クロアチア人難民の帰還は内戦が終結した直後に開始された一方で、セルビア人難民の帰還は、1998年に総合的な難民帰還プログラムが発足するまで、政府による公的な支援が存在しなかった。このプログラムには、市民権の有無に関係なく、難民の帰還の権利を原則的に認めるなどの規定が盛り込まれていた。しかし、プログラムの内容が具体的な制度の改正や地方住宅委員会など現場の対応に反映されることは少なく、セルビア人が「自発的」に出て行った人々であるという認識にも変更はなかった³⁶。

つまり、90年代のクロアチアにおける難民政策は、特にセルビア人難民の帰還を拒絶するように運営されていたのである。こうした政策が行われた理由としては、紛争の当事者であったセルビア人の帰還が紛争の再発につながるという一般的な不安や恐怖があげられる。同時に、クロアチア人とセルビア人は国境線で分かれたるべきだとする、大統領であるトゥジマンの思想が反映されていたと考えられる³⁷。こうした難民政策は、セルビア人マイノリティを排除する形でのクロアチアの「ネーション化」が進められていたことを裏付けていると言えよう。

難民政策に変化が起きるのは、クロアチア政治全体の変化と同じ、2000年の政権交代以降である。ラチャン政権は、前述したようにトゥジマンのHDZとは異なった政策方針を採用し、セルビア人難民の帰還を促進することを表明した。この転換が、以降のクロアチア政府の難民政策を方向付けることになる。また、クロアチア人難民の帰還について、2001年までに全体の88%が完了したということが、難民帰還のための資源をより多く充当できるという点で、セルビア人難民の帰還政策を促進する要因になった³⁸。

2000年から2003年までは、セルビア人難民の帰還を妨害するようなトゥジマン時代の差別的な制度が改正されていく時期として見ることができる。具体的な変化としては、「国家特別支援地域に関する法律」の改正や、後述する公有住宅に住んでいた難民への住居提供プログラムの発足などがあげられる。

2003年の議会選挙以降のサナデル政権に、セルビア人政党である独立民主セルビア党(Samostalna Demokratska Srpska Stranka, SDSS)が連立与党として加わったことが、難民帰還政策に大きな影響を与えることになる。SDSSは連立政権に加わる際、政府がセルビア人難民の帰還に積極的に取り組むことを条件とし、合意文書を交わしていた。また、2007年の議会選挙で再びHDZが勝利した際には、当時SDSSのメンバーであったスロボダン・ウゼ

ラツ（Slobodan Uzelac）が副首相に就任し、難民帰還問題を含む「地域発展」の分野を担当することになった³⁹。こうした政府のあり方は、セルビア人難民の帰還の可能性とともに、クロアチアの政治体制にセルビア人マイノリティが含まれるということを、政府が明確に承認したことを示していると言える。

さらに、2005年1月には、ボスニア・ヘルツェゴヴィナとセルビア・モンテネグロ、およびクロアチアにおける難民問題の解決を、帰還と再定住によって2006年末までに完了させるという「サラエヴォ宣言」が、3国の合同で出された⁴⁰。実際には、期限までに完了しなかったが、紛争終結から10年経った節目の年に、国際社会に対して難民問題への取り組みと地域協力を印象づける意図があったと考えられる⁴¹。

このように、90年代以降の難民政策の流れを追っていくと、2000年の政権交代を境にして、クロアチア政治全体の流れに沿うようにして変化が生じていることが分かる。90年代は、トウジマンを中心とした政権による「ネーション化」の中で、セルビア人難民の帰還を妨げる政策が採用された。それに対して、SDPを中心とする政権はセルビア人難民の帰還を必要なこととして認識し、帰還の障害を撤廃する政策を実施した。続くサナデル政権もセルビア人マイノリティを含めた政治体制を形成するという、「ヨーロッパ化」を志向する方針をとったのである⁴²。

しかし、かかる変化によって、難民帰還の実態はどれだけ改善されたのだろうか。また、政府の政策が「ネーション化」から「ヨーロッパ化」を進める方向へ変化したことによって、マイノリティ問題の構造そのものは変化したのだろうか。次に、こうした疑問を明らかにするために、難民帰還の主要な障害の一つとなってきた住居問題について見ていくこととする。

第2節 住居問題

住居問題とは、難民として他所へ避難した人々の旧住居ないしは居住権をめぐる問題であり、クロアチアにおいては三つの異なった事例が存在する。それは、「公有住宅居住権（stanarsko pravo）」に関わる問題、破壊された建物の「再建（obnova）」に関わる問題、第三者に占有された住居の「返還（povrata）」に関わる問題である。

まず「公有住宅居住権」については、問題の起源がユーゴ連邦時代にさかのぼる。旧ユーゴスラヴィアにおいては、国や企業が住宅基金を設けて運営している公有住宅が多く存在し、特に都市部ではそこに居住する市民が多かった。そうした居住者については、通常の借家人や不動産の所有者とは異なる独特の権利が定められていた⁴³。

ここで、特徴的な規定が一つ存在する。それは、正当な理由なくして 6 ヶ月以上居室の使用を停止していた場合、居住者の居住権を失効させることができるというものである。内戦時には、公有住宅の住民が避難民として出て行った後に、この規定にもとづいた居住権の失効を訴える民事訴訟が相次ぐことになった。そうした裁判の多くは、クロアチア政府が統治している地域からセルビア人地域などに避難したセルビア人居住者に対して起こされ、本人が不在の状態で失効の決定が下されたのである。また、セルビア人地域をクロアチア政府が制圧した直後の 1995 年 9 月には、「解放された地域におけるアパート貸借に関する法律」⁴⁴が施行され、同地域においては通常の半分である 90 日以上不在によって、裁判所の決定を待たずして自動的に居住権の失効が認められることになった⁴⁵。これによって多くのセルビア人難民たちが居住権を失うことになり、逆に居住者が権利を失ったアパートの多くは、国内避難民やボスニアからの難民に貸し出され、売却されることになった⁴⁶。

こうした居住権の失効に対して、再審理を請求する事例がいくつもあったが、いずれも決定が覆されることはなかった⁴⁷。公有住宅居住権を失った難民に対する救済措置は、国際社会からの批判にもかかわらず、長く実行されることはなかった。2002 年 7 月になって「国家特別支援地域に関する法律」が改正され、2003 年 6 月にそれ以外の地域における住居提供を行う決定が採択されたことで、前居住権保有者への住居支援がはじめて行われることになった。しかし、かかる措置の実施の遅延が EU から指摘された⁴⁸。

実際、希望者に住居が割り当てられるようになったのは 2004 年以降であり、プログラムの開始以降、申請件数に比して解決件数は毎年半数を下回った⁴⁹。さらに、解決された事例のうち、大部分が国家特別支援地域内における事例である。つまり、前セルビア人地域以外で居住権を取り消された人々の多くは、このプログラムの恩恵を受けていないという問題が存在する。EU の年次報告書では、毎年クロアチア政府が設定する解決件数の目標に届いていないことが 2010 年まで指摘され続けていた⁵⁰。公有住宅居住権の問題については、政府の難民政策が転換した後においても、EU の批判にもかかわらず消極的な取り組みに留まってきたと言えよう。

二つ目の「再建」に関しては、文字どおり内戦によって破壊された住居の補修・建て直しに関わる問題である。「再建に関する法律」⁵¹は 1996 年 3 月に施行され、クロアチア政府が内戦の過程で被害を受けた私有財産の保障を行うと定められた。この法律では、クロアチアの民兵組織による破壊などは保障の対象に含まれず、申請が認められるのはクロアチアの市民権を持った人に限られていたため、再建支援は実質的にマイノリティを排除する形で行われた⁵²。しかし、2000 年 6 月にこの法律が改正され、住居被害の大きさと帰還する難民の家族構成員の数によって再建申請の権利が判断されるようになり、法制度上の民族差別は解消された⁵³。

だが、申請の期限は2001年末までに限定されて、セルビア人難民の申請はそれまでと変わらず行政現場で却下され続けたのである。セルビア人難民による再建支援の申請が許可される事例は、2002年になってはじめて出てくる。再建支援の成果としては、2004年の時点で内戦によって破壊された約20万件の家屋のうち約13万件の再建が完了したとされた⁵⁴。2011年現在は、予算金額を大幅に減らしながらも再建に対する支援が継続されている。再建の申請がなされた事例のうち、財産の所有権など他の住居問題とかかわっていることで審査が長期にわたる事例や、一度申請を却下された人たちの異議申し立てにかかわる係争が数年間にわたり継続している事例などが残っているためである⁵⁵。

最後に「返還」の問題が存在する。セルビア人地域をクロアチア政府軍が奪回した直後の1995年9月に、「特定財産の一時的な接収と管理に関する法律」⁵⁶が制定された。この法律は、前セルビア人地域において難民が「放棄していった」土地や住居を、クロアチア政府が一時的に管理することを規定し、法の施行から90日までの間に所有者からの申し立てが無ければ、そのまま政府が自由に処分することを許可していた。その短期間で他国に避難した難民からの申請が行われることはほとんど無く、そうした財産の多くは政府によって、主にクロアチア人難民を対象として分配されることとなった。その後、1998年の難民帰還プログラムによって、セルビア人難民がこうした財産の返還を求める権利が認められた。しかし、地方住宅委員会はそうした申請を受けるにあたって、住居を占有しているクロアチア人居住者を優遇し、本格的に取り合わないことが多かった。また、住居を占有している住民は、自助努力によって別の居住地を見つけるまで占有し続けることが認められていたため、住居の返還が進む速度は非常に遅かった。それでも、全部で2万件ほど提起された返還の申請について、2005年までにほぼ全ての対処が完了したとされている⁵⁷。

これらの住居問題は、特に90年代における難民帰還に大きな影響を与えた。それは、セルビア人難民に対する帰還の妨害と、クロアチア人難民の前セルビア人地域への再定住という形で反映された。特に、公有住宅に住んでいた難民への補償は、2002年までどのような形でも実施されることがなく、彼らの帰還において深刻な影響を与えた原因の一つと考えられる。また、三種類の住居問題の全てにおいて、セルビア人難民への救済措置が取られるようになった後も、継続して民族差別に基づく対応が行政府に存在した。

支援措置の実施過程での限界もあり、多くのセルビア人難民にとって、住居支援によるメリットは、クロアチア政府に対する不信を超えるほど大きなものではなかったと考えられる⁵⁸。表1に見られるように、セルビア人難民への補償が本格的に開始された2002年以後も難民の帰還者数は減少傾向にあり、難民政策が変化したことによる効果ははっきりと現れたとは言い

がたい。つまり、実効性を伴わない公的な制度における転換だけでは、セルビア人難民がクロアチア政府を信頼するには至らなかったと言えよう。

表 1 : 各年におけるクロアチア国外からの難民帰還者数 (1995-2010)

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
帰還者数	1,057	2,206	3,954	13,336	17,931	17,483	11,867	11,048	9,280
年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	
帰還者数	7,463	5,261	4,616	2,137	1,147	710	467	109,963	

(出典) UNHCR Croatia, *Return to Republic of Croatia 1995-2010*, 2011.より筆者作成。

また、帰還した難民のうち実際にクロアチア国内に定住している人は全体の 40%前後にすぎないという調査結果も存在し、難民が帰還したとしても紛争以前のような生活へ戻ることが困難であったことを示唆している⁵⁹。したがって、住居問題におけるクロアチア政府の政策転換は、マイノリティの権利保護に対する政府の姿勢が肯定的に変化したことを示している一方で、セルビア人難民帰還の実態を劇的に改善する効果は持たなかったということが言える。

では、マイノリティ問題の構造についてはどうだろうか。EU 加盟条件に基づいて政府のマイノリティ保護政策が変化しただけでは、難民帰還の実態は変わらなかった。それによって、クロアチア国内のマイノリティ問題の構造において、何が変わり、何が変わらなかったのだろうか。

第 3 章 マイノリティ保護の変容と限界

第 1 節 EU 加盟交渉によるナショナリズムの誘引

難民政策の変遷を踏まえると、クロアチアのマイノリティ保護については、二つの変化を指摘できる。第一に、クロアチア政府の政策方針における変化である。90 年代は、いくつかの法律によって、セルビア人難民の帰還の妨害と住居の剥奪、およびクロアチア人難民の帰還と前セルビア人地域への定住が促進された。それに対し、2000 年に成立した政府は、トゥジマン支配との違いを前面に出し、その一環としてセルビア人難民の帰還を妨げる要因を取り除く方針を定めた。2003 年以降のサナデル政権も、SDSS と連立与党を組むことで、難民政策に

関しては前政権の路線を引き継いだのである。

第二に、そうした政策方針の変化を反映して、現実に法制度の改正が行われた点である。「国家特別支援地域に関する法律」や市民権にかかわる法律の改正・制定は、それ以前までマイノリティ難民の帰還を妨げていた法的制約を緩和することになった。こうした動向の中で、住居問題における制度改革も、ゆっくりとだが確実に進められてきた⁶⁰。

かかる政府の政策方針と政治制度の変化は、クロアチア政府のナショナリズムの変容を示している。90年代におけるクロアチア政府は、独立という目的を実現するために、排斥的なナショナリズムに基づいた統治を行った。ここで重要な点は、旧ユーゴスラヴィアからの独立、すなわちセルビア・ネイションを最大のマジョリティとする共同体からの独立が目標だったということである⁶¹。クロアチア国内のセルビア人は、ユーゴ連邦に残ろうとし、クロアチアの独立に抵抗する者たちとして位置づけられた。つまり彼らは、クロアチア・ネイションというユーゴ連邦におけるマイノリティの独立を妨げる、マジョリティに属する集団と認識された。それゆえ、セルビア・ネイションへの対抗を基礎においたクロアチアの「ネイション化」において、セルビア人は統合の対象に含まれなかった⁶²。むしろ彼らを排斥する試みとして、国内に流入してきたクロアチア人難民の再定住を図る一方で、国内から脱出したセルビア人難民の帰還を妨げる措置をとったのである⁶³。

ここでは、クロアチアが独立するという目標と、それを実現するためのトゥジマンの思想を中心としたクロアチア・ナショナリズムに基づく政策、それが受け入れられる素地としての旧ユーゴスラヴィア時代のネイション・共和国関係および1990年前後の各ネイションによるナショナリズムの高揚が、クロアチアにおける「ネイション化」を方向付けたと言えよう。その中で、クロアチア国内のセルビア人は、権利を保護すべきマイノリティではなく、独立を妨げるマジョリティの一部としてクロアチア政府に認識されていたと考えられるのである⁶⁴。

それに対して2000年以降のクロアチア政府は、セルビア人をマイノリティとして認識することで、彼らの諸権利を保護するための制度構築を進めることができたと言える。2000年の議会選挙においてラチャンらは、支持を失っていたHDZとの違いを強調して選挙に臨んだ結果、政権を得ることに成功した。そのため、新政権はトゥジマン時代の「ネイション化」を否定することによって自分たちの政府の方針を確立することになった⁶⁵。つまり、それまで度外視されていたセルビア人難民の権利を認め、より国際社会の意向に沿う形で進むような国内統合プロセスへの転換が起こったのである。その後には政権を受け継いだサナデルのHDZも、党内の改革によってトゥジマン路線からの脱却を果たしていたため、90年代のナショナリズムとは異なった論理で統治を行った。その一環として、政府与党にセルビア人政党が加わり、セ

ルビア人難民の帰還を促進することになった。

ここでは、2000 年の選挙で成立した新政府がトゥジマン路線からの脱却を掲げたことが転機となった。同時に、野党となった HDZ において、90 年代の政策方針から転換する形で党内改革が進んだことが、それまでとは異なった方向へクロアチア政治を向かわせたと言える。すなわち、国内に在住する、および在住していたセルビア人をマイノリティとして認識し、その権利を保護する「ヨーロッパ化」のプロセスが、2000 年以降に進められたのである⁶⁶。

では、なぜこうした変化が生じたのか。第一に、現実の政治情勢の変化が理由としてあげられる。90 年代のクロアチア政府はトゥジマンを中心とする HDZ によって運営され、その過程で内戦を経験した。トゥジマンのクロアチア・ナショナリズムにもとづく国内統合は、内戦が終結した後に、権威主義的な統治に対する国内の反発を招くことになった。それに対抗する政治勢力は、反トゥジマンを強調するために、従来の「ネーション化」を否定する政治方針をとった。かかる国内状況の変化と政治勢力間の対立が、政権交代と政府の方針転換につながったのである⁶⁷。

政治情勢の変化の背景には、紛争の再発に対する現実的な脅威が薄れたことが要因として存在する。2000 年にはクロアチアだけでなく、セルビアで大統領が逮捕されるなど周辺諸国における情勢の変化も同時に起こり、地域協力の進展が促された。また、紛争中にセルビア人難民が大量に国外へ流出したことでクロアチア国内の人口分布が変化し、内戦以前に 60 万人ほど存在したセルビア人の人口は、内戦後その 3 分の 1 に減少した。つまり、紛争後のクロアチア国内におけるセルビア人の人口は、再び紛争の火種になると政府に認識されるほどの割合を持たなかったと考えられる⁶⁸。さらに、紛争後の難民帰還政策によっても、セルビア人の人口が紛争以前の状況に近づくことはなかった⁶⁹。逆説的だが、難民帰還の進展が限られているという現実によって、クロアチア政府は、帰還したセルビア人難民が紛争再発の火種になり得るという不安を持たずに、難民帰還政策を推進できたのである。

第二の理由として、EU による間接的な影響が指摘できる。2000 年前後の政治情勢の変化に伴い、クロアチア政治は転換点にあった。そこにおいて、クロアチア政府が進む方向を定めたのが EU 加盟の展望である。EU 加盟の可能性を現実化するために難民問題への取り組みを評価してもらう必要があるという状況によって、ラチャン政権はマイノリティ保護を念頭に置いた方針をとった。EU には Dayton 和平合意に基づいたバルカン地域の安定化という目標が存在したため、同和平合意の中で規定された難民の帰還は、加盟を希望するクロアチアにとって不可避の課題として存在した⁷⁰。それゆえ、クロアチア政府は従来の「ネーション化」をあらため、「ヨーロッパ化」へと移行したのである。

ブルーベイカーは、国際社会のマイノリティ保護レジームによる形式的なマイノリティの権利の保障が、実質的な「ネーション化」に対して与える影響について懐疑的だが、クロアチアの事例は、EUの加盟条件によってクロアチアのナショナリズムが変容したことを示している⁷¹。ここでのEUの役割は、マイノリティを露骨に排斥する政策に対して、EU加盟の障害になるというデメリットを付与し、クロアチア政府の方針をEUのマイノリティ保護規範に沿う方向に誘導したことにある。「EU加盟の展望」という、クロアチア政府の目的と明確に一致する利益を提示し、マイノリティ保護へ向かう動因として示すことによって、間接的に「ネーション化」の方向性、ナショナリズムのあり方を誘導することに可能性を見せたのである。

第2節 実態と構造上の限界

しかし、クロアチアのマイノリティ保護の変容には、限界が存在した。難民政策においては、住居問題を解決するプログラムが実施されるようになった2002年以降においても、行政現場でのセルビア人に対する差別が継続して存在した。また、実態としてセルビア人難民の帰還状況は大きく改善せず、帰還者の大半がクロアチア国内に定住しなかった。

なぜこうした限界が存在したのだろうか。第一に、EU加盟条件へのクロアチア政府の適応が、戦略的なものにとどまったためという理由が考えられる。2003年から2009年までクロアチアの首相を務めたサナデルは、外務副大臣であった1999年に、クロアチアのEU加盟に関する論文を出している⁷²。この論文では、EUへの加盟が重要な目標であるとしつつも、クロアチアがEUから「不公平で不公正」な扱いを受けてきたことを非難する文言が含まれている⁷³。この論文が象徴するように、90年代後半のEUに対するクロアチア政府の姿勢には、加盟を希望する一方で、国内政治に対する批判に反発するという葛藤が存在し、EUの要求に従うことに対する躊躇が見られた⁷⁴。

ところが、サナデルが首相になった後に発表した2005年の論文においては、EU加盟への道のりが簡単なプロセスではないとしながらも、改革を志向する政策がクロアチアの将来にとって「最も良い投資」になるとし、EUの規範に同調する見解を示している⁷⁵。この変化は、サナデル個人の思想の変化というより、クロアチアとEUの関係の変化を反映していると言える。つまり、サナデルが「ヨーロッパ化」に積極的な姿勢を見せたのは、EU加盟の可能性が、確固とした展望としてEUによって保証されたからだということである。

クロアチアがEUの加盟候補国として正式に認められたのは2004年であり、加盟交渉の前段階である安定化・連合協定（Stabilization and Association Agreement, SAA）は2001年

に締結された。この SAA を締結するまでの過程において、2000 年のクロアチア新政府の成立と、それに伴う旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所への協力、難民帰還などの課題における積極的な取り組みにより、EU 加盟への道は現実的なものとなってくる。つまり、EU 加盟の可能性が現実化した背景には、クロアチアの国内政治状況の変化が要因として存在したということになる⁷⁶。

すなわち、「ヨーロッパ化」のプロセスが意味を持つためには、国内政治状況が前提として存在するということである。EU 加盟を目標として、なおかつ改革を進める政策方針を政府が持たなければ、EU 加盟条件は実効性を持たない。シメルフェニヒらは「ヨーロッパ化」を EU 主導で引き起こされるプロセスとして捉えたが、その前に加盟条件を受け入れる素地が国内政治に存在していなければいけないということが指摘できる⁷⁷。この意味で、「ヨーロッパ化」は加盟候補国の主導によって開始されるプロセスであると言えよう。

ここにおいて、「ヨーロッパ化」は EU 加盟を目標とする加盟候補国政府によって、戦略的に進められることになる。つまり、マイノリティ保護は、EU 加盟の展望が示される限りにおいて、政府によって進められる。裏を返せば、EU 加盟交渉の明確な妨げとならない限りは、積極的にマイノリティ保護を実施する理由が生じないとも言える。ここで、サッセが問題視した EU 加盟交渉のモニタリングの陥穽が再び浮上してくる⁷⁸。クロアチアのマイノリティ保護においては、明確に差別的な法制度は改正され、難民帰還を支援するプログラムが発足したが、その展開には限界があった。つまり、可視的な制度のみが評価の対象となり、間接的な手段による影響力に限られていたため、実態的なマイノリティ保護の改善を導けなかったのである。

もう一つ、より根本的な理由としては、紛争の後遺症が存在する。1995 年に紛争が終結してからそれほど長い時間は経っておらず、その記憶がセルビア人難民の大部分にクロアチアへ帰ることに二の足を踏ませたと考えられる。また、難民生活が長引くことにより、避難先で定住し、新たな生活基盤を得た人々も多く存在する。たとえ住居支援を受けられたとしても、あえて今の生活を捨てて、かつての故郷に帰ることは慮外にあったという人々も存在したと考えられる⁷⁹。

一方、帰還したセルビア人難民の多くが、帰還先で定住できなかった背景には、クロアチア社会の側に要因があると考えられる。セルビア人マイノリティがクロアチアの独立を妨げる存在であるという認識は過去のものとなったが、かつてはユーゴ連邦におけるマジョリティとして既得権を手にしてきたという認識、何より紛争の当事者として現実と争った主体であるという事実は拭い去れない。また、紛争時に大きな被害を受けた前セルビア人地域でのインフラ整備が進んでいないことや、雇用における民族差別が根強く存在することは、故郷へ戻ったセル

ビア人難民が帰還先で定住することを妨げたと考えられる。つまり、政府のマイノリティ保護政策の一部が変容しようとも、マイノリティ問題の構造そのものは解消されなかったのである。

現在のクロアチアで、クロアチア人とセルビア人との間に、再び 90 年代のような大規模な武力紛争が起こることは考えられない⁸⁹。2000 年以降のクロアチア政府は、マイノリティ保護制度を構築し、マイノリティを内包する政治体制を形成してきた。こうしたマイノリティ保護の変容には、EU 加盟を動因とした「ヨーロッパ化」のプロセスが大きく影響していたと言える。しかし同時に、そこには限界も存在した。難民帰還を実態的に改善することはできず、マイノリティ問題の構造を変えることもできなかった。つまり、独立以降のクロアチアにおけるマイノリティ保護は、変容しつつもその限界に突き当たったのである。

おわりに

クロアチアは、独立によってクロアチア・ネイションのための国民国家を形成しようとする過程で、マイノリティの排斥を進めたが、その後 EU という国際社会のアクターによる要求に基づいて、ゆっくりとだがマイノリティ保護制度を構築してきた。クロアチア政府のマイノリティに対する政策は、過去 20 年間で確実に「排斥」から「保護」へと変化してきたのである。そこにおいては、EU 加盟という目的が強く影響していたことから、かかる変化は「ネイション化」から「ヨーロッパ化」への転換として捉えることができる。

本稿で明らかになったことは、以下の三点である。第一に、クロアチア政府のマイノリティ保護政策は、クロアチア政府の担い手が交代し、政治情勢が変わり、政府の志向するクロアチア・ナショナリズムの性質が変化したことによって改善された。具体的には、国内のセルビア人をクロアチアの独立を妨げるマジョリティではなく、マイノリティ保護の対象として認識するようになったということである。

第二に、その変化において、EU 加盟の展望が間接的に政府のナショナリズムを方向付ける役割を果たしていた。EU の加盟条件としてのマイノリティ保護規範は、トゥジマンが健在であった 90 年代は重要な意味を持ちえなかったが、HDZ が支持を失っていく過程において、野党勢力が HDZ に対抗するための政治的資源として機能したのである。さらに、野党に転落した HDZ の党内改革が有効な動因として作用し、クロアチア政治の進む方向を定めることになったということである。

第三に、そうした変化があったにもかかわらず、クロアチアのマイノリティ保護には限界が

存在した。難民帰還の実態は難民政策の変化ほどには改善されず、セルビア人マイノリティが招かれざる客人であるという意識は変化しなかったのである。すなわち、EU 加盟による動因は、マイノリティ保護政策を変化させたものの、国民国家の構造が抱えるマイノリティ問題そのものに対しては無効だったのである。

かかる限界が存在した要因については、EU 加盟プロセスが抱える構造的な弱さや、紛争の後遺症があげられる。しかし、これらの問題は、いずれも「現象」としてクロアチアのマイノリティ保護を方向付けた外在的な要因である。それゆえ、クロアチアの社会・政治体制におけるマイノリティの位置づけを決定してきた、より根本的な要因についての検討が必要となる。よって、次なる課題は、クロアチアの政治体制を形成するナショナリズムに内在する、クロアチアのマイノリティ保護に限界をもたらした要因を明らかにすることである。

(YAMAKAWA Takashi, 本学大学院国際関係研究科後期課程)

¹ アントニー・D・スミス (Anthony・D・Smith) は「ネイション」について、理念型として「名前を持つ自己規定的な共同体で、その構成員は共通の神話、記憶、象徴、価値を育て、歴史的な郷土を定めてそこに居住し、独自の大衆文化を保有してそれを広め、共通の法と慣習を創造してそれを広める」と定義した上で、実際のネイションは個々の歴史的文脈の中で発展してきたことを強調している。つまり、ネイションとは、上記のような特徴を持ちながら、歴史的な形成・維持過程に応じて変容してきた集団であるとされる。そして、そうした集団的な枠組みに基づいて人間の集団的アイデンティティ、統治制度が構築されるべきであるとするイデオロギーが「ナショナリズム」であると考えられているのである。Atsuko Ichijo and Gordana Uzelac (eds.), *When is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*, Routledge, 2005, pp.119-122. および Brian Barry, "Nationalism", in *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, (eds.) D.Miller, J.Coleman, W.Connolly and A.Ryan, Basil Blackwell, 1987, pp.352-354.

² アントニー・D・スミス (巢山靖司、高城和義、河野弥生、岡野内正、南野泰義、岡田新訳) 『ネイションとエスニシティ』(名古屋大学出版会、1999年) 153-180、194-199頁。

³ 本稿におけるマイノリティとは、数の上で少数であるということに加えて、政治権力上のマジョリティとの関係において劣位に置かれている集団を意味する。そうした人々が持つ権利を、政治体制の中でどのように位置づけるかということをめぐる問題を、マイノリティ問題とする。吉川元、加藤普章編『マイノリティの国際政治学』(有信堂、2000年) 3-19頁。

⁴ Judith G. Kelley, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 2004, pp.3-6.

⁵ Antonija Petrićušić, "Wind of Change: The Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation," *European Diversity and Autonomy Papers*, Issue 6, European Academy of Bolzano, 2004, pp.6-16.

⁶ José Manuel Durão Barroso, *Statement by President Barroso at the Signature Ceremony of the Accession Treaty of Croatia*, Brussels, 09/12/2011.

⁷ ブルーベーカーは Nationalization について、すでに存在している政治システムの枠内で、特定のネイションが自分たちの利益に基づいて政体を改変していく「ネイション適合(nation-shaping)」型のプロセスであるとし、ネイションが国家のような政治システムの構築を目指す「政体追求(polity-seeking)」型の運動と区別している。Nationalization の訳語については、梶田孝道が「国民国家化」という言葉を使用しているが、本稿では、マジョリティのネイションを中心に国民国家の政治体制を構築するプロセスであるという点を強調するため、「ネイション化」という訳語を用いることとする。Rogers Brubaker,

- Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge University Press, 1996, p.79. および梶田孝道「R・ブルーベイカーのナショナリズム理解をめぐって」(『一橋論叢』120(2)号、1998年、321-330頁)。
- ⁸ European Commission, *Croatia 2011 Progress Report*, COM(2011)666, Brussels, 2011, pp.12-13.
- ⁹ Ivo Goldstein, *Croatia: A History*, McGill-Queen's University Press, 1999, pp.108-151. および Dejan Jović, "Reassessing Socialist Yugoslavia, 1945-90: The Case of Croatia," in *New Perspectives on Yugoslavia: Key Issues and Controversies*, (eds.) Dejan Djokić and James Ker-Lindsay, Routledge, 2011, p.121.
- ¹⁰ Jović, *op.cit.*, pp.122-123. および Ante Cuvalo, *The Croatian National Movement: 1966-1972*, Columbia University Press, 1990, pp.90-91, 107-115.
- ¹¹ 小山洋司『ユーゴ自主管理社会主義の研究：1974年憲法体制の動態』(多賀出版、1996年)19-22頁。
- ¹² 同上、23頁。
- ¹³ Sabrina P. Ramet, *The Three Yugoslavias: State-Building and Legitimation, 1918-2005*, Woodrow Wilson Center Press, 2006, pp.258-260.
- ¹⁴ 久保慶一『引き裂かれた国家：旧ユーゴ地域の民主化と民族問題』(有信堂、2003年)109-124頁。
- ¹⁵ 同上、160-161頁。
- ¹⁶ Robert Bideleux and Ian Jeffries, *The Balkans: A Post-communist History*, Routledge, 2007, pp.209-210. および小山洋司「独立後のクロアチア経済—トウジマン路線の評価」(『同志社商学』52号、2001年、127-128頁)。
- ¹⁷ European Commission, *Commission Defines Principles for Future Contractual Relations with Certain Countries in South Eastern Europe*, IP/96/876, Brussels, 1996, para.7.
- ¹⁸ Ivica Račan, "Making up for Lost Time," *NATO Review*, vol.48(2), 2000, pp.8-9.
- ¹⁹ "Ustavni Zakon o Pravima Nacionalnih Manjina," *Narodne Novine*, br.155, 2002.
- ²⁰ Matthew Longo, "The HDZ's Embattled Mandate: Divergent Leadership, Divided Electorate, 2003-2006," *Problems of Post-Communism*, vol.53(5), 2006, p.37.
- ²¹ Dejan Jović, "Croatia after Tudman: the ICTY and Issues of Transitional Justice," *EUISS: Chaillot Paper*, vol.116, 2009, p.4.
- ²² Brubaker, *op.cit.*, pp.83-84.
- ²³ Alex J. Bellamy, *The Formation of Croatian National Identity: A Centuries-Old Dream?* Manchester University Press, 2003, p.32.
- ²⁴ European Commission, *Conditions for Enlargement*, 30/01/2012, (http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_en.htm). [最終閲覧日 2012年8月11日]
- ²⁵ 同上。
- ²⁶ European Court of Justice, *Judgment of the Court*, Case C-274/96, 24/11/1998, para. 26.
- ²⁷ *Treaty of the European Union*, art.2.
- ²⁸ Gwendolyn Sasse, "The Politics of EU Conditionality", *Journal of European Public Policy*, vol.15(6), 2008, pp.853-855.
- ²⁹ European Commission, *The Accession Process for a New Member State*, 28/02/2007, (http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/114536_en.htm). [最終閲覧日 2012年8月11日]
- ³⁰ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, New York: Cornell University Press, 2005, pp.224-225.
- ³¹ クロアチア系避難民が約55万人、セルビア系避難民が約40万人(セルビアとモンテネグロに逃れた人たちが33万、ボスニアに逃れた人たちが4万人、東スラヴォニアに逃れた人たちが3万2千人)とされている。European Commission, *Communication from the Commission: Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*, COM(2004)257 final, Brussels, 2004, p.27. および材木和雄「クロアチアにおけるセルビア系難民の帰還の障害と住宅問題」(『環境科学研究』4号、2009年、69-70頁)。
- ³² "Zakon o Statusu Prognanika I Izbeglica," *Narodne Novine*, br.96, 1993.
- ³³ Ivana Djurić, "The Post-War Repatriation of Serb Minority Internally Displaced Persons and Refugees in Croatia—Between Discrimination and Political Settlement," *Europe-Asia Studies*, vol.62(10), 2010, p.1644.
- ³⁴ "Zakon o Područjima Posebne Državne skrbi," *Narodne Novine*, br.44, 1996.
- ³⁵ *Ibid.*, članak 31.
- ³⁶ Djurić, *op.cit.*, p.1644.
- ³⁷ Gordana Uzelac, "Franjo Tudman's Nationalist Ideology," *East European Quarterly*, vol.31(4),

- 1997, p.465.
- ³⁸ Djurić, *op.cit.*, pp.1650-1651.
- ³⁹ Jović, *op.cit.*, 2009, p.6.
- ⁴⁰ *Regional Ministerial Conference on Refugee Returns: Declaration*, Sarajevo, 31/01/2005.
- ⁴¹ Djurić, *op.cit.*, pp.1654-1657. および European Commission, *Croatia 2005 Progress Report*, COM (2005) 561 final, Brussels, 2005, pp.29-30.
- ⁴² Djurić, *op.cit.*, pp.1657-1658.
- ⁴³ 通常の借家と違い、部屋の使用期限が定められておらず、親族による相続が可能であり、一度この権利を獲得した者は、問題を起こさない限り半永久的に保有できた。また、この居住権は企業や政府機関によって割り当てが決められていたため、そうした機関の重要なポストに多く就いていたセルビア人が優先的な扱いを受けるケースもあり、そうした既得権に対するクロアチア人の反感が存在したと指摘されている。材木、前掲論文、55、67-68 頁。
- ⁴⁴ “Zakon o Davanju u Najam Stanova na Oslobođenom Teritoriju,” *Narodne Novine*, br.73, 1995.
- ⁴⁵ 材木、前掲論文、56-57 頁。
- ⁴⁶ Bayisa Wak-Woya, “Property Restitution in Post-War Croatia: Problems and Perspectives a Discussion Paper,” *Refugee Survey Quarterly*, vol.19 (3), 2000, p.106.
- ⁴⁷ 中には、国内裁判所で敗訴した後、欧州人権裁判所に提訴したが、クロアチアが欧州人権条約に批准する前の事件であったという理由で、最終的に審理不可能とされた事例も存在した。材木、前掲論文、58-62 頁。
- ⁴⁸ European Commission, *op.cit.*, COM (2004) 257, p.29.
- ⁴⁹ 2005–2009 年の Republic of Croatia Ministry of Foreign Affairs and European Integration, *National Programme* を参照
- ⁵⁰ 2005–2010 年の European Commission, *Progress Report* を参照。
- ⁵¹ “Zakon o Obnovi,” *Narodne Novine*, br.24, 1996.
- ⁵² Wak-Woya, *op.cit.*, p.94.
- ⁵³ Petričušić, *op.cit.*, pp.17-18.
- ⁵⁴ European Commission, *op.cit.*, COM (2004) 257, p.28.
- ⁵⁵ Republic of Croatia Ministry of Foreign Affairs and European Integration, *National Programme for the Accession of the Republic of Croatia into the EU – 2009*, Zagreb, 2009, p.68. および European Commission, *Croatia 2009 Progress Report*, COM (2009) 533, Brussels, 2009, p.15.
- ⁵⁶ “Zakon o Privremenom Preuzimanju i Upravljanju Određenom Imovinom,” *Narodne Novine*, br.73, 1995.
- ⁵⁷ 実際にはそのうち 3000 件ほど、所有者の応答が無い、所在不明などの理由により、占有者の立ち退きが完了した後に受け渡しが行われなかった事例が存在する。European Commission, *op.cit.*, COM (2005) 561 final, p.28.
- ⁵⁸ Brad K. Blitz, “Refugee Returns, Civic Differentiation, and Minority Rights in Croatia 1991-2004,” *Journal of Refugee Studies*, vol.18 (3), 2005, pp.375-376.
- ⁵⁹ 調査が開始された 2006 年 5 月までのセルビア人帰還者のうち、帰還時の登録住所に居住していた人は全体の 34.8%、クロアチア国内の他の場所に移住していた人は 3.5%、他国へ移住した人が 35.1%、帰還後に死亡した人が 11.2%、所在不明の人が 15.4%であった。Milan Mesić and Dragan Bagić, “Serb Returnees in Croatia – the Question of Return Sustainability.” *International Migration*, vol.48 (2), 2010, p.143.
- ⁶⁰ Djurić, *op.cit.*, pp.1655-1656.
- ⁶¹ 1981 年に実施されたユーゴスラヴィア全体の人口調査では、全体約 2241 万人のうち、セルビア人が約 810 万人 (36.3%)、クロアチア人が約 440 万人 (19.7%) であった。一方、クロアチア国内の人口比は、1991 年の人口調査では、全体約 478 万人のうち、クロアチア人が約 374 万人 (78.1%) で、セルビア人が約 58 万人 (12.2%)、2001 年の人口調査では、全体約 444 万人のうち、クロアチア人が約 398 万人 (89.6%)、セルビア人が約 20 万人 (4.5%) であった。Ramet, *op.cit.*, 2005, pp.304, 311. および Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, The Brookings Institution, 1995, p.33.
- ⁶² トウジマンは国内のセルビア人を「ナショナル・マイノリティ」として位置づける発言をしてきたが、彼らの自治権を否定し、クロアチア国内からセルビア人がいなくなることが最良の解決策であるという趣旨の発言を残している。Uzelac, *op.cit.*, pp.463-465.
- ⁶³ Viktor Koska, “The Evolution of the Croatian Citizenship Regime: from Independence to EU Integration,” *CITSEE Working Paper Series*, 2011/15, University of Edinburgh, 2011, pp.10-11.
- ⁶⁴ Valère P. Gagnon Jr., *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*, Cornell University

-
- Press, 2004, pp.147-148.
- ⁶⁵ Paula M. Pickering and Mark Baskin, “What is to be Done ? Succession from the League of Communists of Croatia,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol.41 (4), 2008, p.533 .
- ⁶⁶ *Ibid.*, pp.534-535. および Longo, *op.cit.*, pp.37-41.
- ⁶⁷ Pickering and Baskin, *op.cit.*, p.533 .
- ⁶⁸ Koska, *op.cit.*, p.29.
- ⁶⁹ UNHCR クロアチア支部が把握している帰還者数は 2010 年までで約 11 万人だが、欧州委員会の報告書では約 13 万人とされている。いずれにしても、紛争中のセルビア人難民 40 万人という数字の半分にも満たない。UNHCR Croatia, *Return to Republic of Croatia 1995-2010*, 2011. および European Commission, *Croatia 2010 Progress Report*, COM (2010) 660, Brussels, 2010, p.14.
- ⁷⁰ *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Dayton, 14/12/1995, annex 7, art.1-2.
- ⁷¹ Brubaker, *op.cit.*, p.105-106.
- ⁷² Ivo Sanader, ‘Croatia’s Course of Action to Achieve EU Membership,’ *ZEI Discussion Papers*, C59, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 1999
- ⁷³ *Ibid.*, p.16.
- ⁷⁴ 上原史子「EU の南東欧政策とクロアチアへ安定化プロセスの展開を中心に〜」（『成蹊大学法学政治学研究』33 号、2006 年、39-42 頁）。
- ⁷⁵ Ivo Sanader, “Croatia in the New Millennium: Toward EU and NATO Membership,” *Mediterranean Quarterly*, vol.16 (1), 2005, pp.5-6.
- ⁷⁶ 上原、前掲論文、36 頁。および European Commission, *Commission Recommends Negotiations on a Stabilisation and Association Agreement with Croatia*, IP/00/526, Brussels, 2000, para.3.
- ⁷⁷ Schimmelfennig and Sedelmeier (eds.), *op.cit.*, pp.224-225.
- ⁷⁸ Sasse, *op.cit.*, pp.855-856.
- ⁷⁹ 材木和雄「クロアチアにおけるセルビア人難民の帰還と再統合－雇用問題の側面からの考察」（『環境科学』6 号、2011 年、14 頁）。
- ⁸⁰ 同上、32 頁。

Minority Question in Croatia since Independence:
Transformation of Refugee Policy through the Processes of
“Nationalization” and “Europeanization”

This paper examines the changing context of minority question in Croatia since its independence in 1990s. The argument is focused on how the refugee policy by Croatian government towards Serbian minority has been changed through the armed conflict around independence, and the process of the EU accession negotiations.

Croatia passed through the two processes of transformation, “Nationalization” and “Europeanization”. The ruling party after the collapse of Yugoslavia communist regime, Croatian Democratic Union (HDZ), proceeded the process of “Nationalization” for the purpose of independence by differentiating Serbian minority from Croatian political system. Thus, Croatian government assisted returning and resettling of Croatian refugees, while blocked returning of Serbian refugees after the end of the conflict.

The policy was reversed when the opposition parties won in 2000 election. The coalition government headed by Social Democratic Party (SDP) revised discriminative policies and laws which were criticized by the EU in 1990s, and started house-providing programmes mainly for Serbian refugees. HDZ, which had reconstructed itself from radical nationalist party to moderate one, again captured biggest number of parliamentary seats in 2003 election, and took over former government’s policy line. In these transitions, Croatian government’s policy line was shaped by the pressure of the EU accession conditionality, in other words, the process of “Europeanization”.

However, these transitions were not enough to improve actual situation of returning of Serbian refugees, and to solve the structure of majority-minority relationship in Croatian society. In conclusion, though the minority policy in Croatia has changed by the pressure of EU accession conditionality, it was confronted with the barrier of national identity.

(YAMAKAWA, Takashi, Doctoral Program in International Relations,
Graduate School of International Relations, Ritsumeikan University)