

資 料

旧ソ連・東欧諸国における体制転換と法

(代表者 早 川 弘 道)

ハンガリーにおけるマイノリティの権利とロマの状態

バラージュ・マイテーニイ

ハンガリーにおけるマイノリティの 権利とロマ⁽¹⁾の状態*

バラージュ・マイテーニ
早川 弘 道
箱井 崇 史 共訳
佐藤 史 人

序 言

現在ロマ人は主としてヨーロッパに住んでおり、〔ヨーロッパ〕大陸のすべての国に見出すことができる。その数は、ヨーロッパ全体でおよそ800万から1000万人にのぼると推定され、ヨーロッパ・ロマ全体の70%程を占める最大人口が、中東欧地域に存在していると認められる。ロマに関する統計は、その集約が殆ど困難であり、彼らが現に住んでいる地域でさえ、〔統計の〕信頼度はきわめて低い。これには幾つかの理由があるが、そのうちのひとつとして、ロマが偏見や差別を恐れて、自らをロマと申告したことがあげられる。

ロマの大多数は、かつて数世紀にわたる北西インドからの来歴をその出自としている。しかし、ヨーロッパ・ロマの出自がいかなるものであろうとも、その大勢に帰属する人々は、彼らが相互に認知し得る程に似ており、非ロマ人が彼らをジプシーとみなし、そのように呼ぶという事実によって、ロマ同士の絆を形づくっている。

ヨーロッパにおけるロマに関わる多くの疑点は、現在に至るも未回答のままであり、彼らがマジョリティ社会に同化するのか否か、あるいはまたマイノリティとしての特別な権利を要求するのか否か、勿論そのことは国毎に異なることになるだろうが、その帰結は依然として明らかでないのである。当然のことなが

* (Acta Juridica Hungarica, 2004年, 第45巻1 = 2号所収)

(1) 本稿で用いられる「ロマ」 Roma という語句は、通常「ジプシー」 Gypsy, 「シンティ」 Sinti, あるいは「トラヴェラー」 Traveller といったカテゴリーで表現されている。

ら、社会的統合を考えてもオルタナティブとなるような見通しが得られるわけでもなく、これまでと同様長きにわたって非統合的存在としてあり続けるだろう。

社会的統合の双方の形態を実現するために、諸国家は、人権の平等な享受を保障すべきであろう。しかしながら、人権の時代にあつては、これは最小限の目標であり、そのための必要事であるように思える。そしてそのことは、国際機関によって採択された諸文書でしばしば言及されることであり、さらにまた法の支配に基づいて統治される国家が、これ以上あれやこれやと論じるような課題とは成り得ないものである⁽²⁾。

人権の平等な享受の他に、ロマの社会的統合にとって、追加的で積極的な差異化の形態が、現在求められている。

もし国の法システムが、特別なマイノリティの権利を用意すると決定するならば、理論的には、ロマは選択すべきもののうちから2つの可能性、即ち同化 *assimilation* もしくはマイノリティの特別な権利を承認されるであろう。だがそれにもかかわらず、そのことは、国家がいかなる解決を望むのか、さらにまたその選択をいかなる法的・財政的手段によりおし進めるのかという相違を生じさせることになるだろう。一方で、それは、マイノリティの特別な権利を用意し、他方で異なる解決方式として、アメリカ合衆国のクオータ・システムのような同化プロセスを促進するアフーマティブ・アクションの種々の形態を用意することになるであろう。

§1 マイノリティ問題と安全の課題

マイノリティ問題は、ある程度まで人権保護の枠組の中で対応されているが、同時に洋の東西を問わず、安全の課題 *security issue* としても対応されており、このような対応は国際舞台でも明確に現出している⁽³⁾。(安全を基礎とするアプローチは、一定の事由に対しては好都合ではない。例えば、ある場合

(2) 以上について、国連小委員会 Sub-Commission の1977年 8 月31日 第 6 (XXX) 決議を参照されたい。そこでは「もし何人もかく為さずにある時、その権利のすべては他の人々により享受される」とされている。

(3) この見解の証左としては、民族的マイノリティを含む今後の紛争の恐れがある状況に介入するために、OSCE の民族的マイノリティに関する高等弁務官の活動領域の下に、それがおかれるということがある。

に安全を脅す人々が特別な権利を承認されたり、またその反対に人権が制限されることがあるということは、人権の精神に本当に合致するか否かを考慮すべきである。)しかし、国家の安全を脅す事柄について思案する方途は、ヨーロッパにおいて種々の仕方 で発展してきた。他方において、ウィル・キムリッカ Will Kimlycka の示す結論に従うならば、マイノリティ・ナショナリズムは、それがテロリズムに訴える場合においてのみ、西洋の政治学やマジョリティに属する人々の眼に切迫したものとなるであろう。たとえマイノリティの指導者達が提示する誠に中庸を得た要求であっても、中東欧の大半の国々では深刻なパニックを引き起こすことは必至である⁽⁴⁾。(キムリッカは以下のように述べている。カナダで先住民の若干の要求がカナダ国民そのものを考慮しない時、それは北米コンテキストにおける連帯への脅威と見なされることになる。その反対に、中東欧コンテキストに引きつけるならば、ロマ人リーダーによる同様な宣告が、時に国家の存否を直ちに脅す問題となると見なされる。)

したがって、それによれば国家主権を危機的状態に至らしめるかわりに、それらが危険であるとみなされる自治への願望が、一定の場合にはエスニックな紛争を統御するための適切な手段とさえなるということを、まさにこの地域の諸国家に確信させることこそが、中東欧地域のマイノリティに関わる紛争を統御するのに有効であるはずだという見解が存在することは、驚くにはあたらないのである。こうした考えは、国家の自己防衛メカニズムに思いを至すなら最も重要なものとなる。というのは、最も偉大な創造物である偉大なりヴァイアサンは、アンドラーシュ・シャヨー András Sajó の言葉を借りるならば、「海豚、鯨そして人民に対立するものとして、自滅の方向には進むことはない。他方において、国家の最も自然な特質こそが、それ自体を防衛することであり、即ち自己防衛の目的が、強盗団 (magna latrocinium) を国家に成さしめるのである⁽⁵⁾。」

もし国家が上手に説得されるならば、その時には更に2つの充分な状態というものが必要となる。第一は、このアプローチが法的システムへと適切に移されなければならないということ、そして第二に、自治を通じて創設された諸団体 bodies が、導入された新たな法制度が実効性をもって機能するために、本

(4) Kimlicka, W.: Igazság és biztonság (「公正と安全」). *Fundamentum*, 2001/3. 15.

(5) Sajó, A.: Önvédő jogállam (「自己防衛的法治国家」). *Fundamentum*, 2002/3-4. 55.

当の自治領域を授けられる必要があることである。以上のすべての成果の上に立って、マイノリティ保護を目的とした法に基づく諸手段を用いることが可能となるのである。たとえそれらがその枠内に明らかに制限されたものであったとしてもである。(しかしながら、マイノリティ法 the Minority Act を国会に提出した際に、ハンガリーの立法に携わった人々は、後者の要請を十分に満たすことをしなかった。)

§2 マイノリティの自治

マイノリティの特別な権利のカatalogは、その編集に困難がつきまといながらも、その考えられる権利のヒエラルキーの最上部に、「マイノリティが一国内で獲得し得る最大限の法的地位を構成する⁽⁶⁾」ところのマイノリティ自治を見出すことができよう。

地域的もしくは属人的基礎の上に設立されるマイノリティ自治は、民族 the nation の概念と相即的にヨーロッパにおける法的及び政治的思想を構成してきたものであり、それは「所与の時代にあつて社会環境及びこれに適合的な概念構造共に⁽⁷⁾」変化を遂げてきたものである。(それに加えて、法の歴史の来歴は、近代的な民族概念の発展に先立つ時代から既に、一定の宗教的、言語的もしくは文化的諸点において、住民全体から切離された集団の自治を顧慮することを引き合いに出すことができる。その一例が、1551年にジグムント・アウグスト王 King Zygmunt August によって提示された聖勅をあげることができるが、それは、ポーランドにおけるユダヤ人の宗教問題を越え出て、人格的自治を付与するものでさえあったのである。)

民族的マイノリティの自治は、国家が、民主的プロセスを通じてマイノリティの成員により選出された組織に公的権力の諸領域を委任するに至る近現代の発展として評価される。このことは、以下の2つの方法によって実現される。即ち地域的自治 territorial autonomy は、属人的自治 personal autonomy が所

(6) Brunner, G. & Küpper, H.: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance. In: *Minority Governance in Europ* (ed.: Gál K.). Budapest, European Centre for Minority Issues—Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002. 17.

(7) Conversation of Andor Németh and Attila József on the change of the nation concept, see Németh, A.: *József Attila*. Budapest, 1991. 134-135.

与の地域でマイノリティが分散して居住する時に設立されるのに対して、一定の地域で統合的共同体を構成する時に機能し得る。属人的自治は、しばしば文化的自治と評されるが、それはこの原理に基づいて組織される公的な行政団体が、通常は、だが必ずというわけでもないが、教育、文化及びマスコミの領域で権力を承認されるからである⁽⁸⁾。自治のこうした2つのタイプは、ひとつの国家の中で接合して用いられることもあり、ハンガリーの立法者は、彼らが「民族的・エスニックマイノリティの権利に関する1993年法律第77号」the Act LXXVII of 1993 on the Right of National and Ethnic Minorities（以下「マイノリティ法」と呼ぶ）における属人的及び地域的自治の双方の原則を混合しようとした時、この点に注意を払ったのである。だがしかし、この試みは、同法の条文上の不備のために無益に帰することになった。

実際上のマイノリティ保護のその他の原則をひとまずおくとして、特に重要なことは、マイノリティ自治の実現に帰せられるだろう。何故なら、これを通じてのみ、マイノリティの被選代表者が公行政の領域に現れうるからである。結局すべての中央国家権力は、たとえどのような善意をもってしてであれ、それは民族的・エスニックマイノリティに対して存在するものであり、民族的には ethnically 中立とは見なされることができず、その結果国家公務員は、マジョリティ・エスニックグループのためにしばしば偏ることになる。したがって、マイノリティに属する人々は、公的生活の一定の領域で、マイノリティ成員により選出され、公行政の自治領域を事実上付与するような彼ら自身の制度の確立に向けた法的要求を、正当な理由をもって提出するにちがいないのである⁽⁹⁾。かかる自治は、ロマン達の場合に際しては、とりわけて重要なものとなる。何故ならば、ロマンマイノリティに帰属する人々は、「自治—クライアント関係システム」の後者の部分に関与するために、過剰に代表されるからである。したがって、マイノリティ自治を通じて、ロマンマイノリティは、国際法用語を使えば、「(ロマン) マイノリティに帰属する人々」は、たとえその生活の全領域においてではないにしても、彼らの問題を伴う自身の公共的団体に向

(8) ハンガリーの専門文献におけるこうした自治の両原則を要説したものととして以下の文献を参照されたい。Ifj. Korhecz, T.: *A kisebbségi autonómiáról címszavakban* (『マイノリティ自治要説』). *Európai Utas* (『ヨーロッパの旅人』), 1999/4 (37).

(9) この点については、Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. London, 1995. を参照されたい。

かうことになろうし、また彼ら自身により代表される彼らの利害を持つことになろう。(ロマ人のケースにおいては、マイノリティの地域的拡張のために、個人原則が適用され、地方レベルにおける地域的原則と併用されるべきである。)

§3 自治及びハンガリーのマイノリティ法

マイノリティ関連立法は、一般に民族政策と緊密に結びつけられているように見えるが、今日、普遍的人権の名において呼び起こされる「グローバル化された意識」globalized conscienceの結果として、中東欧諸国は、マイノリティに関する国際法規範に対応しなければならないのである。法的制度にマイノリティの権利を定着させる努力は、〔東西〕2極世界秩序の崩壊の後に、中東欧諸国に現出したものである。最初のマイノリティ法は、リトアニアで1989年に公布されたが、それは同国がまだソビエト連邦の構成メンバーであった時のことである。その後、マイノリティ関連法の立法化が、1990年エストニア、1991年ラトヴィア及びクロアチア、1992年ウクライナ及びベラルーシと続き、最後にハンガリーで1993年に行われた⁽¹⁰⁾。ハンガリーのマイノリティ法は、同年7月7日の国会において、実に96.5%の賛成票をもって採択されている⁽¹¹⁾。同法は、連邦国家を除けばおよそユニークなものとして、国内に居住するすべてのマイノリティが国家の構成部分を成すと規定するハンガリー憲法の正当な観点から立法された⁽¹²⁾。その立法準備作業として、立法者は、国連憲章、世界人権宣言、市民的及び政治的権利に関する国際規約、パリ憲章及びヨーロッパ人権規約等といった実効性を有する国際文書を研究し参照したのである。同法に明瞭に言明された到達目標のひとつが、そのうちでマイノリティがそれらの母国及び母民族との間に自由で活発なコンタクトを実現するための施設及び機会を包括した、彼らのアイデンティティを享受し得るような制度的

(10) Brunner, G.: Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-Ost-und Südsteuropa. Osteuropa Recht, 1994, Vol. 40. 162.

(11) 同法は「総括法」omnibus lawと評され得る：幾つかの他の法律は、マイノリティの状態に関連する規定を含んでいる。

(12) これに関連して、ハンガリー共和国憲法(1949年法律第20号 [=1989年改正])第68条1項「ハンガリー共和国で生活する民族的・エスニックマイノリティは、人民の権力の構成部分であり、国家の構成要素である。」

枠組を創設することにあつた。

おそらくハンガリーの立法者は、その考慮のうちに2つの目的を有していたものと思われる。一方において次世代以降の人々のために多様な人種や文化から成る世界を用意すること、他方でその隣国群に住むハンガリー人マイノリティの利益を擁護するという疑い無き観点から、これら諸国の立法者に対して実例を示すという2つの目的である。近隣諸国は、その安全及び主権を脅す現象として自治を見なしている。しかしながら法文上の欠陥の故に、同法を制定するための努力は、以下のような価値を持ったにもかかわらず、その目的を達成することができなかった。

同法は、ハンガリーのマイノリティがもはや同化の進行した状態に至った時代に成立した。(ハンガリーのマイノリティは、全人口のうち相対的に低いパーセンテージを占めるに過ぎず、かつ全国に散在しており、しばしば低レベルなマイノリティにとどまるものであった。) 過去数十年間は、ロマ人の間で特に言語的同化が進行するプロセスを確認できるが、ドイツ語、ルーマニア語またはスロヴァキア語のネイティブ・スピーカーであると申告する人々の数は、劇的なまでに減少していた⁽¹³⁾。例えばドイツ系住民に関して言えば、ドイツ系ハンガリー人研究センターは、以下のように説示している。ドイツ語学校の欠如とドイツ語の話者として母語から切離されているという2つの事情から、標準語 *Hochsprache* の役割は、ハンガリー語の書き言葉と話し言葉に引継がれていると。報告によれば、そこにおいてドイツ語の地域方言は、老年世代によってのみ話され、年齢、性及び状況といった要素に規定されていると、現状を記述している⁽¹⁴⁾。

多くの地域におけるマイノリティ言語の喪失は、今日にあってはもはや原状復帰はおそらく困難であろうし、また問題は、現在も彼らの土地の話し言葉(日常会話)を使用している人々の大半が、彼らの言語の文語登録を知らずに

(13) これに関連して、ケメーニ Kemény の以下の著作を参照せよ。Kemény, I.: *A nyelveseréről és a roma gyerekek nyelvi hátrányairól az iskolában* (「学校におけるロマ児童の言語の変化及び言語上の不利について」). In: *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén* (「20世紀末におけるハンガリーの民族的・エスニックマイノリティ」) (ed.: Sisák, G.). Budapest, 1999. 268.

(14) *A magyarországi németek* (「ハンガリーのドイツ人」) (ed.: Marherez, K.). Budapest, 1998. 46.

いるという事実によってさらに過重されている。(マイノリティ自治会議は、通常ハンガリー語で行われ、マイノリティにより話される地方言葉によって時に特徴づけられている。)二重もしくは多重のアイデンティティは、多かれ少なかれ言語上同化されたエスニックもしくは民族的マイノリティに帰属する人々にとって唯一のオプションであるように見える⁽¹⁵⁾。

マイノリティ法は、同化プロセスを停止させ、可能な限り本来の状態に戻すことを期待された。同化の相対的に進行した段階が、法の予定する制度を通じて上から巻戻され得るのかどうかについては、疑わしいところである。ハンガリーにおけるマイノリティの地域的分布によれば、地域的自治原則のみが適切であるとは限らず、マイノリティ法は、そのため属人的自治と地域的自治の両原則を結合すべく制定されたのであった。立法目的は、マイノリティ自治システムの諸原則を実現することであり、自治システムの枠組において彼ら自身の文化的自治を確立する機会をマイノリティに付与することであったのであり、そのこと自体としては「民主主義的秩序の創設」と見なされよう。マイノリティ法に基づいて設立されたマイノリティ自治団体は、新たに創設された枠組の範囲内で、1995年にその活動を開始した⁽¹⁶⁾。

(15) 同様の見解として、Gerhard Seewann, *Ungarndeutsche und Ethnopolitik*, Budapest, 2000. を参照のこと。

(16) 幾つかのマイノリティ自治組織 Minority self-government は、間接選挙によって選出されたが、若干が直接選挙によっている。間接的設立には2つのタイプがあった。

選出された代表団体中の半数以上の代表が同一の民族的・エスニックマイノリティの候補者である時は、代表団体は自らを地域マイノリティ自治体と宣言する。

もし選出された代表の少なくとも30%が同じマイノリティの候補者であるならば、各マイノリティの代表は最低3名から成るマイノリティ統治体 minority governments を設立する資格を与えられる。マイノリティ地域統治体は、当該団体中のマイノリティ代表比率が30%を割る時、消滅する。

直接選挙により設立されるマイノリティ自治組織の場合、その選挙は、5人以上の選挙人が要求する時、彼ら自身をマイノリティの構成員であり、当該地域の居住者であると宣言することが求められる。地域代表者は、法的要請が存在する時、地域マイノリティ組織無しで選出される。全国的自治組織は、マイノリティ選挙人によって選出される。マイノリティ候補者から選出される地域

§ 4 マイノリティ法の対象となる者⁽¹⁷⁾

この法律の人的な対象範囲は、この法律の認める民族的マイノリティに属し、かつ、その人数に関わりなく、これらの者により構成されるコミュニティに帰属していることを申し出るすべてのハンガリー市民を含む。(民族的・エスニックマイノリティに関するすべての法規制は、国とマイノリティ構成員たる個人との関係を規律するのであるが、結果として、これらはまたマジョリティ構成員とマイノリティ構成員との関係にも関わってくる。) この法律の対象は、——欧州の慣行に従って——難民、移民、居留外国人および出自国を問わず無国籍者には及ばない。この法律の適用対象およびこの法律により定められている民族的・エスニックマイノリティの観念の定義は、そのいずれもがかなりの議論の余地を残している。この法律の対象については、この法律が適用される人の範囲が狭いうえに、本法第61条 1 項が定めているような13種⁽¹⁸⁾を概観しても、さまざまな土着の民族的マイノリティに等しく当てはめられるべき法的カテゴリーを考案することは困難であるから、全体からみて不必要なもののように思われる。(国の法システムは、しばしば土着的マイノリティと非土着的マイノリティとを区別して、後者に特別な権利を付与している。) マイノリティの観念については、マイノリティ保護に関する国際的な文書においても、わずかにソフト・ローに属する文書やドラフトにおいてマイノリティの観念に関する定義を見出しうるだけであり、各国の国内法システムはまた、それぞれの領土に居住するマイノリティを列挙することで満足している。

ハンガリー法第 1 条 2 項によれば、「民族的・エスニックマイノリティ (以下「マイノリティ」と呼ぶ) とは、ハンガリー共和国の領土内に100年間居住し、国の人口と比較して数的少数者を構成しており、その構成員が共通する言

自治代表者、地域マイノリティ自治の代表者及び代理人は、マイノリティ選出人としての資格を得る。

(17) 関連文献として、Küpper, H.: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. München, 1998. を参照。

(18) ハンガリーにおいて土着と評価される民族的マイノリティは、次の通りである。ブルガリア系、ジプシー系、ギリシア系、クロアチア系、ポーランド系、ドイツ系、アルメニア系、ルーマニア系、ルテニア系、セルビア系、スロヴァキア系、スロヴェニア系およびウクライナ系。

語、文化および伝統によって他の国民から区別されるハンガリー市民であって、共通の伝統を擁護し、その歴史的に発展したコミュニティの利益を表明および保護する努力において表される一体的意識において維持されているすべての少数民族集団である。」この定義と土着の民族的マイノリティのリストとを比較することにより、両者の共通点が確認されるべきであろう。

おそらく、この定義の最も問題となる点は、これがエスニック的または民族的マイノリティとしての承認を、少なくとも100年の間、ハンガリーに居住している少数民族集団に限定していることであろう。この制限がこの法律に入れられたのは、数世代にわたるハンガリーにおける少数民族集団の存在を斟酌したためであると思われる。同時に、厳密に100年の居住を求めるこの要件は、民族としての承認の前提条件としてみた場合、むしろ問題が多く、おそらくは不要なものである。この要件は、この法律が承認する民族的・エスニックマイノリティの構成員でさえ、いくつもの移民の波として国に来たのであって、それゆえそれらのマイノリティに属するすべての集団がこの法律に定める基準に合致するわけではないというよく知られた事実によっても、疑わしいものとなっている。

この法律が承認する13のマイノリティのいくつかは、法文のきわめて意図的な解釈によってのみ基準をパスするであろう。一例を挙げれば、ハンガリーに居住するギリシア人のほとんどは、長い間この国に居住し、現在までに同化されたギリシア人マイノリティの子孫ではない。彼らは、ギリシアの元共産主義者およびその子供たちであり、内戦での敗北から難民としてハンガリーにやって来たのであり、さらに1949年に来た者のいくらかはエーゲ・マケドニア人を自称し、実際にそのうちのいくらかは彼ら自身の少数自主政府の樹立を考えてきている。アルメニア人のマイノリティは、別なケースである。すなわち、その構成員のほとんどは、19世紀にハンガリーに居住しており、現在までにほぼ完全に同化されたアルメニア人の子孫ではない。彼らは、1916年の青年トルコ党のアルメニア人大虐殺からハンガリーに避難してきたアルメニア人の子孫である。この法律は、もちろん、前者すなわち現在までに同化されたギリシア人およびアルメニア人のマイノリティ集団が法的承認を受ける権利を有することの効果解釈により導くことができる。同時に、法律が1949年以降にハンガリーに来たギリシア人とハンガリー市民権を取得している中国系国民とを区別することになるのは、不合理なように思われる。まだ回答されていない別な問題として、これまでに掲げられているもの以外のマイノリティは、さらに100年

基準に適合するのに“十分なように加齢する”ことができるのか、また、国によるそのマイノリティの地位の法的承認を得ることができるのか、というものがある。

さらなる矛盾は、原則としてこの法律が13のマイノリティ言語の完全なる平等を強調しているのに対して、ハンガリー国家はヨーロッパ評議会の言語憲章による義務を負っており、これはクロアチア語、ドイツ語、ルーマニア語、セルビア語、スロヴァキア語およびスロヴェニア語のわずか6つのマイノリティ言語⁽¹⁹⁾だけを対象としているという事実から生じている。調査データによれば、ハンガリーの最も大きな言語マイノリティは、ルーマニア語を話す人々により構成されている。同時に、この法律に認められたマイノリティのいくつかは、同化を通じた言語喪失の進行段階のために、“彼ら自身の言語”のカテゴリーに従って生活しているわけではない。

§ 5 ロマの状況

今日、ロマはハンガリーにおける最大のマイノリティを構成している。2001年の調査によれば、19万人の個人が自らがジプシー系であることを申告している。これに対して、社会学者たちは、国のジプシー人口はおよそ60万人にのぼるものと見積もっている。ハンガリーのロマは、3つの言語グループに属している。すなわち、ロムングロ Romungro はハンガリー語を話し、自らを楽士のジプシー musician Gypsies と呼んでいる。バイリンガル（ハンガリー語とロマ語）のヴラフ・ジプシー Vlach Gypsies は、自らをロマ Roma またはロム Rom と呼んでおり、ハンガリー語とルーマニア語のバイリンガルであるルーマニア・ジプシー Romanian Gypsies は、自らをボヤシュ Boyash と呼んでいる⁽²⁰⁾。

ハンガリーのマイノリティ法では、立法者はロマを民族的・エスニック的マイノリティに含めているが、これは前時代の公式なロマ政策に反しているであろう。社会主義体制の下では、1961年に MSZMP KB（ハンガリー社会主義党

(19) Act XL of 1999 on the promulgation of the European Charter on Regional or Minority Languages drafted in Strasbourg on November 5, 1992.

(20) 関連文献として以下を参照のこと。Kemény, I.: Linguistics Groups and Usage among the Hungarian Gypsies/Roma. In: *The Gypsies/the Roma in Hungarian Society* (ed.: Kállai, E.). Budapest, 2002.

働者党中央委員会)の政策委員会は、ロマは民族的マイノリティと見なさないことを宣言しており、これに基づいて公式な政策は、彼らの地位を改善する特別な政策措置を通じてロマの同化を目指していた。これらの措置のいくつかの結果はあったものの、体制の転換後は失敗に終わっている。マイノリティ法の採用以来、ロマを民族的・エスニックマイノリティに含めたことがよい判断であったかどうか、そして、社会統合に関するより好都合な選択肢としての同化政策を維持した方がよかったのではないかと、専門家の間で繰り返し議論されてきている。

イシュトヴァーン・ケメーニ István Kemény とベーラ・ヤンキ Béla Janly は、彼らの研究において、たとえば、ロムングロ（ハンガリーに住むロマ集団）とハンガリーのユダヤ人について、いずれの集団もハンガリー語を母国語として話していること、そしていずれの集団も多数がハンガリー民族であると回答していることを強調しながら、その類似点を指摘している⁽²¹⁾。(マイノリティの権利に関する現在の立法が起草されていたとき、ユダヤ人は人種のおよび民族的マイノリティに加えるべきであると提案されていた。これは政府の善意の努力であったが、ハンガリーのユダヤ人の多数によって拒絶された。)

今日ハンガリーに住んでいるユダヤ人の先祖は、18世紀および19世紀に來訪したのであり、もちろんハンガリー語を母国語としてはいなかった。現在、彼らの母国語はハンガリー語であり、大多数が2001年の人種に関する質問調査に対して彼らはハンガリー人であると回答している。ロムングロの先祖は、16世紀から18世紀にハンガリーに入っている。現在、彼らの母国語はハンガリー語であり、その多く——おそらく彼らの半数以上が——2001年の調査が行われた時点で自らをハンガリー民族であると回答している。しかしながら、差別や排斥の結果として、自らがロマ・マイノリティに属していると回答する者の数は増加しており、これはヴラフ・ジプシーとルーマニア・ジプシーが同化の過程にある——ように見える——のとは対照的である。いずれにせよ、研究者およびロマ政治家は、立法者の判断の正しさについて頻繁に疑問を呈している。もっとも、こうした者たちも、この法律に基づいて設置されたロマの自治組織を解体することは、もはや不条理で不可能なことだと認めている。

(21) Kemény, I.-Janky B.: A 2003/évi cigány felmérésről (ロマに関する2003年調査). In: *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején* (ed.: Kállai, E.). Budapest, 2003. 7-26.

§ 6 マイノリティ法及び登録制度の問題点

どのような者を所定のマイノリティに属するものと認めるかに関する立法者の決定を、マイノリティの定義そのものと混同してはならない。マイノリティという概念を定義することが絶対に必要なわけではないが、それに規制を及ぼす一定の場合には、マイノリティに帰属する者の射程に制限をかけることが不可欠となる。

属人的自治は、地域とは無関係にマイノリティに帰属する個人に一定の権限領域を保障する。それゆえ、この種の自治を実施するために基準を定めておかなければならないと考える者も多い。かかる論拠に基づき、ここで問題となっているマイノリティに帰属する個人に対して、一定の限界を画することができる。マイノリティ及び非マジョリティ住民が自らの代表を選出するということが、さらに言えば政府や議会がそうした代表者を選出してはならないということが、属人的自治が機能するうえでの概念上の前提となる⁽²²⁾。「マイノリティ選挙人の登録制度が設置される」ことは、かかる要請に応えるための最良の方法になりうる。なぜなら、こうした制度がなければ、導入された制度の正当性は疑わしいものになりかねないからである。しかし、過去の悲惨な経験を踏まえ、ハンガリーの立法者はマイノリティ法を承認する際に登録制度を設けることを拒否した。(中東欧ではかつて、マイノリティが迫害され、差別される際に、エスニシティに関するデータがしばしば濫用された。)主として個人原則に基づいて組織されるハンガリー・マイノリティ自治組織の活動の失敗を決定づけることになるだろうと多くの者が考えたのは、これら未解決のままになっている問題であった⁽²³⁾。

ハンガリーにおけるマイノリティ問題の法規制は、概して寛容であると言え

(22) 同旨の見解として Tamás Korhecz の見解を参照せよ。Ifj. Korhecz, T.: *A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban* (ハンガリー、スロヴェニア、ユーゴスラビア法におけるマイノリティ自治選挙のルール). In: *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása* (eds.: Halász, I.—Majtényi, B.) (アイデンティティの登録? アイデンティティの自由選択と民族への所属). Budapest, 2003. 90-126.

(23) これに関連して以下を参照のこと。Ifj. Korhecz: *A kisebbségi autonómiáról címszavakban... op. cit.*

る。このことは、立法者の意図によれば、民族的ないしエスニック的マイノリティ住民が住んでいるほぼすべての地方において、当該地方のマジョリティ住民に対する比率の如何に関わらずマイノリティ地方団体を設置することができるという事実のうちに示されている。実際、少し皮肉めいたことを言わせてもらえば、立法者の意図に反し、一般に「エスノ・ビジネス」と称される悪名高い現象によって、マイノリティがまったく住んでいない地域ですらマイノリティ地方団体が設置されることがあるのに気づく⁽²⁴⁾。

マイノリティ法によって採用された自治概念は、リストアップされたマイノリティの一つに属する個々のハンガリー市民をその名宛人としており、彼らに對して、村、都市、首都の区及び全国レベルでの公法上、私法上の法人の設立を促している。その理念は、マイノリティに属する市民の非ハンガリー人としてのアイデンティティを回復し、発展させ、保護することを支援するような制度体系を、彼ら自身の手で構築することにある。マイノリティ法において定められた地域的自治の原理により、マイノリティ地方団体は直接投票により地方レベルで形成される。村というレベルは、地方自治に適合する枠組みである。なぜなら、マイノリティは小規模の村に居住する傾向があり、村は彼らが住民の多数派を構成することすらある唯一の地域環境だからである。村に居住するマイノリティがマイノリティとして代表されない場合、マイノリティは、個人原則に基づいて組織されるマイノリティ地方団体を設置することができる。(マイノリティを代表するために地方レベルで組織される法人が処理する問題のほとんどは、マイノリティの言語に関するものである。) 全国レベルでは、全国レベルのマイノリティ団体、すなわち評議権を有するマイノリティの準議会的組織がマイノリティの利益を代表しており、マイノリティ代表制度が国会に実際に導入されるまでは、自治団体を通じた代表のみが、マイノリティを代表するための唯一の正統な形式である。マイノリティ法は、現在、全国レベルの自治団体に、全国、地方 regional そして県 country レベルでマイノリティの利益を代表する権限を付与しており、例えば、全国レベルのマイノリティ団体は劇場、博物館及び図書館のネットワークを構築する権限を有している。ただ、実務に目を転じれば、マイノリティ法制定直後の段階で形成された制度枠

(24) この表現で言い表されているのは、ハンガリー・マイノリティ法がマイノリティに属する者に関する基準を定めなかったために、種々の場合に、当該法律によってマイノリティに属する者に提供される補助金が、いかなるマイノリティにも属さない者によっても取得されているという嘆かわしい実情である。

組みには、重大な欠陥の徴候が見受けられる。

ハンガリーの選挙制度には、風変わりなところがある。すなわち、いかなる投票者も、その選挙区におけるマイノリティ〔自治団体のための選挙の〕候補者に自由に投票することができるのである。その結果、マイノリティ候補に投票する者のほとんどがマジョリティに属しており、彼らは、自分の選好、偏見そして時々気分に応じて投票する。こうしたことが起きるのは、立法者が、地方自治体の選挙と同じ日にマイノリティ自治団体選挙を行う旨定めたからである。（今日、マイノリティに関する正確なデータは手元にないが、選挙ではかなりの数の非マイノリティに属する投票者がマイノリティ候補に投票しているものとみられる。）こうした取り決めにおいて問題となるのが、マイノリティに属さない者がマイノリティ構成員を代表しようとする人物について判断することにより、マイノリティの基本的権利が絶えず侵害されるという点である。つまり、突き詰めて言えば、これはマイノリティ自治制度と対立する。

選挙制度の欠陥につけこみ、マイノリティに属さない多くの候補者が、マイノリティ選挙に参加している。（現行のマイノリティ法の下では、マイノリティのために立候補しようとする意思の有無を判断し、それを是認するのは候補者自身である。候補者は、ただ5名の推薦を集めればよい。）マイノリティ自治団体に付与される財政的支援は、決して十分なものではないが、それは、マイノリティに属さない一部の者がマイノリティ自治制度の欠陥を利用して、マイノリティ選挙に参加しようとする動機を起こさせるくらいには十分であるように思われる。

候補者のなかには、投票者が候補者名簿に記載されたマイノリティ構成員についてよく知らない場合に、選挙名簿の最初の位置に記載された候補者に投票する傾向があるということを知り、アルファベット順に記載される候補者名簿の筆頭に自分の名前が記載されるという単純な事実を用いて、マイノリティ自治選挙において利益を得るような者が時々見られる。

補助金支出のスキームにおける欠陥としてしばしばやり玉に挙がるのが、異なるマイノリティの人口を適切に考慮していないという点である。もっとも、登録制度が存在しないので、そうしたことがそもそも可能なかどうかは疑わしい。補助金が、マイノリティとマジョリティが選挙に投じた総投票数に基づいて配分されるべきでないことは明らかである。

従って、すでに国会に提出されている修正案では、マイノリティ選挙人登録制度の導入が計画されている。

§ 7 登録制度について

当然ながら、かかる登録制度については、一定の要件を設けることができる。一方では、マイノリティに属する個人の連合は、自発性に基づいて形成されなければならないため、その構成員となるためには、アイデンティティの自由選択の原理に従い、あらかじめ本人自らその意思を宣言しなければならない。このほか、他方でラップ人の場合に見られるように、構成員たる資格を客観的な基準と結合させる可能性もある。

ラップ人は分散して居住しており、それゆえ、彼らに地域原則を適用するわけにはいかない。彼らの利益を代表するのは、ラップ人議会であり、それは属人的自治に従って組織され、直接投票によって選出される。ラップ人議会はこのマイノリティに関するあらゆる問題について評議権を有している。フィンランドでは1973年から、ノルウェーでは1989年から、スウェーデンでは1993年からラップ人議会が存在している。ラップ人がラップ人を代表するという要請を満たすために、この三カ国すべてでラップ人選挙人登録制度が設けられている。もっとも、かかる登録簿に記載されるかどうかを定める条件の規制内容は、関係諸国の間で異なっている。但し、ある一つの要件については例外なく定めがある。それは、アイデンティティの自由選択の原理であり、該当する個人は自らをラップ人であると宣言しなければならない。その上、この三カ国にあっては、客観的要件として言語的制約が課せられている。例えば、ノルウェーにおいては——この国ではラップ人議会はもっとも強い権限を有している——、自らラップ人であると宣言し、かつラップ語を母語とするか、あるいは少なくとも両親のうち一方がラップ人選挙人登録名簿に記載されている場合に、選挙人として登録される。フィンランドでは、マイノリティには属するものの、すでに同化されてしまった人物によってラップ人選挙が行われるのを避けるために、ラップ人選挙委員会が選挙で投じられた数千票を無効にした。(この決定に対して600余の不服申立が提起されたが、最高行政裁判所はその大多数を認めなかった。判決の根拠は、出自は主として母語に基づいて決定されるものであり、それは四世代に限り遡りうるものである、というものであった。)

これとの関連で言及すべきは、スロヴェニアにおける法規制の下では、本人による宣言と並んでマイノリティとして登録されるための条件として、客観的基準とマイノリティ・コミュニティの決定が必要とされるということであ

る⁽²⁵⁾。こうした規制方法を採用の根拠としては、マイノリティ・コミュニティは通常新規の構成員を認めることに及び腰であり、他方でこうしたコミュニティから離脱する者がでる際には、そのことを許容するのが困難であるという点が挙げられる。(スロヴェニアの法制度に関連してこの他に指摘したい点として次のようなものがある。すなわち、スロヴェニア法はハンガリー人とイタリア人のマイノリティに対しては土着の存在としてマイノリティの特別の権利を付与しているのに、同じくこの国の領土に居住するロマン、セルビア人、クロアチア人及びボスニア人についてはそうしていないのである。)

特に問題になるのが、すべてのマイノリティに対して適用されうる客観的基準の体系など見つからないという点である。例えば、先にラップ人に関連して提示された基準のうち、母語に関する基準は、ロマの場合には確かに適用することができない。(例えばハンガリーでは、ロマ住民の多数が言語的に同化されており、ハンガリー領内で話されているロマの二つの主要言語であるロマニ語とボヤシュ語はダイグロシア(二言語変種併用)状態にある。そのうえ、これらの二つの集団さえも、言語的な点から見れば同質ではない。さらに、ロマの集団は相互によそ者扱いし、相互に軽蔑しあうことすらある。一定の場合には、両者の争いがロマと多数派住民との間のもよりも激しくなることさえある。) ロマの場合、彼らの文化、ライフスタイル、アイデンティティに境界線を引くことが現実には不可能なため、ロマ住民が明確に識別可能な集団を構成しないという事実のせいで、マイノリティ選挙人登録制度を形成する際に客観的基準を定めることが一層困難になっている。(特に、上記のことが原因で、種々の国に居住するロマの人口について異なった推計が存在する。)

アイデンティティの自由選択の原理を基礎にして、いずれにせよ、理論上は、属人的自治を基礎に形成され、マイノリティに属する個人がその自由意思に基づき、データ保護に関する自己決定原理に従いつつ参加しうのようなマイノリティ選挙人登録制度の形成を構想することができる。アイデンティティの自由選択を要件として定めることは不可欠である。なぜなら、——ジュラ・ファービアン Gyula Fábíán が指摘するように——マイノリティとしての資格が認められるためには、あらゆる民族集団が、等しく「生存意識」(awareness of survival) を保持していなければならないからである。人のアイデンティティを確認することは、この種の意識を有することの証明となる⁽²⁶⁾。さ

(25) Ifj. Korhecz: *A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai...* op. cit.

らに、アイデンティティの自由な選択に対し、マイノリティの特別の権利を保障することを目的とする限りで、客観的基準により制限を課することができる。ユディット・トート Judit Tóth の結論によれば、「何人も自由にその民族的、エスニック的アイデンティティを表明し、あるいはそれを隠すことが可能だとしても、国内法によって規制された秩序に従い、身分確認を行うことは避けられない。」この筆者の見解によれば、憲法適合性の要請及びマイノリティ自身の要望から発する要件が、この種の規制を考案する際には考慮されなければならない⁽²⁷⁾。(ハンガリー憲法の定める規制内容は、いささか特殊で矛盾した状況を生み出す。すなわち、憲法は自治を形成することがマイノリティの権利であると考える一方で、憲法の条項に従うならば、選挙権はマイノリティ以外をも包含するものとなる。⁽²⁸⁾)

ハンガリー・マイノリティ法の否定的な経験もあって、「近隣諸国に居住するハンガリー人に関する2001年法律第62号」(以下、「地位法」と呼ぶ)が採択された際には、立法者はある種の登録制度を導入し、その結果、近隣諸国に居住する一億人を超える潜在的受益者が切捨てられることになった。地位法の場合、なんらの制限を課されずにアイデンティティの自由選択の原理が適用されることはなかったのである。(この法律は、近隣諸国に居住するハンガリー人に援助することを定めていた。)この法律に基づいて行われる登録が、ある重要な点で、一国の内部で行われる国内完結型の登録制度とは異なったものであることは争いえない事実である。すなわち、被登録者はその国籍国ではなく、国境外に居住するハンガリー人にとって危惧の念を抱く必要のない〔エスニック的〕母国によって管理される。これと関連して、この原理が東ヨーロッパの国家においてそもそも適用可能なかどうかについて、多くの者が疑問視している。なぜなら、マイノリティは歴史的な理由から登録制度を信頼していないからである。したがって、歴史的な否定的経験の影響を受けたマイノリティに帰

(26) Fábíán, Gy.: Az identitáshoz való jog Romániában a lakosság nyilvántartás tükrében (住民登録の観点から見たルーマニアにおけるアイデンティティに対する権利). In: *Regisztrálható-e az identitás?... op. cit.*, 189-212.

(27) Tóth, J.: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál (マイノリティへの帰属宣言における多様な基準). In: *Regisztrálható-e az identitás?... op. cit.*, 37-72.

(28) これとの関連で、参照、憲法68条4項、70条1項。

属する個人が、自分たちに対してしばしば敵対的な姿勢を見せてきたその国籍国において、すすんでかかる登録簿に記載されようとするかどうかは、いささか疑わしい。

一般に、アイデンティティの自発的選択に基づくあらゆる登録制度について言えるのは、その制度が、マイノリティに属する個人の一部だけが登録されるようなものでなければならないということである。すなわち、マイノリティを代表するのは「公共政策の領域で」もっとも活動的な人物でなければならない。このことを示すいくつかのデータがある。スウェーデンにおいては、ラップ人選挙人登録に登録された5990名の市民のうち3803名のみが1997年の選挙に参加した。これに対し、ラップ人住民の総数は、1万7千名から2万名いるものと推計されている。他方で、スロヴェニアにおいては、「土着の」マイノリティに属する事実上すべての市民が選挙人として登録されている。このことは、おそらく、かかる登録簿が体制転換及び国の独立以前から存在したということによって説明できるであろう⁽²⁹⁾。

受益者ないしは権利を剥奪される者の射程を定めることなくして、——それが差別を設けるものであれ、特別の権利を認めようとするものであれ、——法律が影響力を持つことなどないということは事実である。歴史に起因する恐れからマイノリティ選挙人登録制度の形成可能性が絶対的に排除されるとする論拠に対しては、専制的な体制において、かかる体制が登場する前に登録制度があるかどうかにより、敵としてレッテルを貼られた人物を迫害し、中傷する上での困難さがさして変わるなどない、ということを指摘しておかなければならない。特定可能な法律上の主体を置かないことで、マイノリティに特別な権利を与え、あるいはその他の積極的差別是正措置をとることを断念するのは、一般的な人間の法的保護に回帰するということ、すなわち、当初はマイノリティの権利を認めなかった国際法上の規制が第二次大戦後に発展を開始した理論的基礎の地点まで後退してしまうということに等しい。

結 言

自治は、種々の国際機関においてもいっそう注目されている。というのも、

(29) 以下のデータを参照せよ。Ifj. Korhecz: *A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai... op. cit.*

かかる国際機関は、自治が国家の安全を損なわない形で民族的マイノリティを保護するのに役立つ道具であるとますます考えるようになってきているからである。個人原則に基づく自治は、たとえ比較的大きな地域に集中するマイノリティがそれに同意しないとしても、ロマ人を含む分散したマイノリティの状態を改善するために活用しうるものである。但し、忘れてはならないのは、属人的自治が実現され、それが比較的多数の人口をもつマイノリティについて成功裏に機能することを証明するような実例がさほど多くないということである。ハンガリーにおけるロマ人マイノリティの状態が改善されるためには、たとえマイノリティ自治に関する法規制の適切な改革がなされた場合であっても、それ以外の法制度の設置が併せて必要とされよう。マイノリティに属する者が（法規制が改正されてすら）自ら代表を選出することを保障されないならば、既存の法制度は廃止され、別の規制方法が探求される必要がある。ハンガリーの立法者は、このことに取り組むうえでの十分な時間を有している。なぜなら、現行制度は2002年以後もさらに4年の期間を与えられており、したがって、何ら手を加えることなく、全体で12年間は機能する予定だからである。

〔後記〕

（1）本訳稿は、ハンガリー科学アカデミー国家＝法学研究所の紀要 *Acta Juridica Hungarica* 第45巻1＝2号131～148頁（2004年）所収の Balázs Majtényi の論文、*Minority Rights in Hungary and the Situation of the Roma* の全訳である。なお訳文中の（ ）は原著者、〔 〕は訳者によるものである。

本訳稿は、『比較法学』第41巻2号所収のペーテリ及びヴァルガ両論文と同様に、2003年3月における比較法研究所科学研究費研究課題及び2006年3月における早川による早稲田大学2005年度特定課題研究に基づくハンガリー学術調査に基づく作業の一環としてある。

（2）マイテーニ氏は、国家＝法学研究所の Junior research fellow の地位にあり、また Budapesti Corvinus 大学行政学部国際法学科に籍をおく、ハンガリー法学界の将来を担う気鋭の研究者である。同氏の代表的著作として、同僚のヴィズィ・バラージュ Vizi Balázs 氏との共編著である *Európa kisebbsége: A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*（『ヨーロッパのマイノリティ／国際文書におけるロマ人マイノリティ』）、Gondolat Kiadó, Budapest, 2005年があり、同書は2007年に同じ出版社から英訳版（A

Minority in Europe: Selected International Documents Regarding the Roma) が刊行されている。

また、北海道大学スラヴ研究センターにおいて家田修同センター教授が中心となって企画・実施された、「ハンガリー人地位法」を核とする国際共同研究にも参画し、その成果を公表している。

See, Balázs Majtényi, *Utilitarianism in Minority Protection?: Status Laws and International Organisations, in 21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies, No. 9/Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* (Editor in chief Osamu Ieda), Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2006.

(3) 本論文は、体制移行期のハンガリーにおける民族的マイノリティに関わる諸問題について、特にロマ人の動向と状況に焦点をあてて、その法理論・法政策上の論点を詳細に展開している。ハンガリーでは、本論文の中でも言及されている「隣国に居住するハンガリー系住民に関する2001年第62号法律」が、ポスト社会主義国家の時代におけるハンガリー国民国家の編成原理と国外「ハンガリー人」の同定問題について、EU加盟プロセスとも関連して、多大の争点を形成した。(この問題については、家田修氏の労作「ハンガリーにおける新国民形成と地位法の制定」『スラヴ研究』第51号、2004年、を参照されたい。)

「ハンガリー人地位法」をめぐる問題群のメダルの裏側に、ハンガリー国内の民族的マイノリティ問題が存在することになる。本論文が主要な分析対象とする1993年法律第77号「民族的・エスニックマイノリティの権利に関する法律」の立法趣旨と現実との連関状況について、比較法的観点をふまえて精査した意義は多大であり、先の2001年地位法と併せた総合的分析に向けての重要なアプローチとしてある。

更にまた、マイテーニイ論文において、理論的には W. キムリッカの先端的な現代民族理論、比較法政策論としては北欧のラップ人政策が注意深く考量されていることも、同氏の研究の質量を豊かなものとしていると思われる。

本訳稿が、先述のペーテリ、ヴァルガ両論文と共に、東中欧域における法の在り様と理論状況をわが国に伝える一助となれば幸いである。

〔本稿は、早稲田大学比較法研究所における科学研究費研究課題(2002～2004年度)比較法研究所共同研究プロジェクト「旧ソ連・東欧諸国に

おける体制転換と法」及び早川の早稲田大学特定課題研究（2006年度）による研究成果の一部であることを附記する。]