



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ハンガリーにおける新国民形成と地位法の制定
Author(s)	家田, 修
Citation	スラヴ研究, 51, 157-207
Issue Date	2004
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/39051
Type	departmental bulletin paper
File Information	51-006.pdf



ハンガリーにおける新国民形成と地位法の制定⁽¹⁾

家 田 修

1. はじめに

(1) 課題設定：スラブ・ユーラシアの再編と国民形成

ソ連東欧社会主義圏が崩壊して10年余りが経過した。広大なスラブ・ユーラシア地域全体を半世紀ないしそれ以上に亘って束ねてきた求心力、社会主義体制は過去存在となった。では社会主義体制の消滅と共にスラブ・ユーラシア地域の一体性も同時に失われてゆくのだろうか。本稿では全体としてのスラブ・ユーラシア地域再編の問題を念頭に置きつつ⁽²⁾、具体的にはこの地域再編で最も重要な争点の一つとなった国民形成の問題を取り上げる。また考察の対象地域としては、この巨大地域の西端に位置する東欧のハンガリーを取り上げる。

本稿における東欧概念は社会主義時代に用いられた東欧、すなわち地理的、国家的に限定された8ヵ国（ドイツ民主共和国、ポーランド、チェコスロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア、ユーゴスラヴィア、ブルガリア、アルバニア）を指すのではなく、方法概念としての東欧である。つまり本稿での東欧は、かつて社会主義圏に属し、現在は欧州連合（EU）拡大の直接的影響下にある地域圏のことである。従ってバルト諸国はもちろん、場合によってはウクライナやベラルーシをも包含しうる概念であり、固定された地理的境界を持つ空間ではない。単純化して言えば、ロシアと現EUの狭間にある地域であり、スラブ・ユーラシアの変動およびEU拡大という二つの地域再編の動きによって生成され、政治や経済の在り方だけでなく、社会や文化に至る自己再形成が進行中の地域である。この東欧の自己形成が地域的な同定（アイデンティティ）のあり方も含めて、どこへ落ち着くかは、内在的な要因と広域的な地域統合の相互的影響によって強く影響されている。この相互的影響を国民形成のあり方に即して検討することが本稿の課題である。

スラブ・ユーラシアの体制転換は当初、「1989年東欧市民革命論」に象徴されるように、市民社会形成の立場から論じられることが一般的だった⁽³⁾。また新しい国家体制の基礎には

1 本稿は学術振興会科学研究費補助金「東欧・中央ユーラシアの近代とネーション」（林忠行研究代表、平成12-15年度）、同「東欧の地域社会形成と拡大EUの相互的影響に関する研究」（家田修研究代表、平成14-16年度）及び21世紀COEプログラム「スラブ・ユーラシア学の構築」（家田修拠点リーダー、平成15-19年度）による研究成果の一部である。

本稿執筆の草稿段階においてスラブ研究センター専任研究員セミナーで批評を受ける機会に恵まれ、多くの有益な指摘と刺激を得た。最終稿ではこのセミナーでの成果が取り入れられているが、内容上の責任はあくまで筆者にある。この場を借りてセンターの同僚及び特別討論者として貴重な助言を頂いた北海道大学法学研究科田口晃教授に深謝します。

2 スラブ・ユーラシア地域の再編成に地球化（グローバル化）という新たな世界動向はいかなる影響を与えているのかに関して、21世紀COEプログラム「スラブ・ユーラシア学の構築」が包括的な研究を推進している。その詳細については関連のホームページを参照：<http://slav.hokudai.ac.jp/coe.htm>

3 川原彰『東中欧の民主化の構造』有信堂、1992年。

多元的民主主義と市場経済制度が置かれるべきであるという共通の課題が設定された。しかし実際には「共産主義の政治制度を民主的なものへと転換する長くて困難な道のりは、人々の目に幾年もの歳月を要する過程としか映らなかった。そこに生ずる間隙を政治的に埋めることができた唯一の活力ある競合者は民族主義だけであった」⁴⁾とG.ショプリンが指摘するように、社会主義体制崩壊後の歴史は民主化や市場経済化による市民社会形成の過程としてよりも、実際には民族主義を動因とする新たな国民形成の過程として特徴づけられることになった。東欧もその例外ではなかった。しかも民族の移動と混住という前体制、およびそれ以前の長い歴史からの遺産を継承しているこの地域において領域的国民国家を形成することは、バルカン諸国で見られたように、諸国民間の流血的な権力闘争にまで発展することがしばしばであった。このような国民形成過程の暴力性に注目して、東欧の国民形成を南北で分類することも可能であるが、より重要なことは、いずれの場合でも市民ではなく、国民が新たな社会形成における基礎的な自己認識の拠り所となった点である。もちろん民主化の過程が東欧で全く進行しなかった訳ではない。EU基準による議会制的民主政は着実に東欧で機能し始めている⁵⁾。しかし民主化過程に誰が参加するのかという問いかけが、常に国民形成の観点から発せられてきた。つまり民主化過程に参加する者と参加しない者、あるいは参加できる者と参加できない者という区別ないし差別が依然としてなされているのである。「市民になる」ことが求められる前に、あるはそれと平行して、「貴方は誰なのか」が問われ続けている。

東欧での国民形成は、19世紀の国民思想形成から第一次世界大戦後における国家形成を出発点とし、第二次世界大戦に至る修正主義的な再国民形成期（領土と国民の再統合）、及び社会主義時代における既存国民国家の凍結期を経て、1990年代に再び分離主義など、国境の変更を伴う地殻変動期を迎えた。しかし、1990年代後半以降、旧ユーゴスラヴィアでの領域国家建設の波が一応の終息を見せ、社会主義後の東欧における国民形成のうねりは一見すると収束に向かったかのように見えた。しかし本稿で検討するハンガリー地位法に象徴される新たな動き、すなわち分離主義や領土修正要求を伴わずに国境を越えた国民統合を行なうという新たな国民形成過程が、EU拡大の中で始まっている。本稿では、分離や領土修正を求めない国民統合過程を新国民形成と呼ぶ。この新国民形成においては、既存国境を前提とした新たな国民的同定、あるいは合意形成の国民的枠組作りが共通の課題となっている。東欧の諸国民はこの新国民形成を完遂することで、「長くて困難な道のり」から抜け出し、西欧型市民社会形成へと向かうのであろうか⁶⁾。つまり「市民になる」ことを目指す国民形成が欧州統合過程の進展と共に促進され、北大西洋条約機構（NATO）加盟、そして何

4 George Schöpflin, "Nationhood, Communist and State Legitimation," *Nations and Nationalism* 1:1 (1995), p.91.

5 EUのアジェンダ2000を参照：www.europa.eu.int/comm/dgla。またアジェンダ2000へのスロヴァキアの対応については林忠行「スロヴァキア国内政治とEU加盟問題：1993-2002年」『日本比較政治学会年報』5（2003）149-171頁、同じくハンガリーの対応については拙稿「ハンガリーとEU加盟：社会統合の視点から」林忠行編『東中欧地域国際関係の変動』スラブ研究センター、1998年、79-99頁。

6 もっとも最近では東西欧州を市民的・民族的に二類型化するのはステレオタイプだとして疑問視する研究動向が強まっている。例えば Cristiano Codagnone, "Introduction," & Will Kymlicka, "Nation-building and Minority Rights: Comparing West and East," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:2 (2000), p.175, pp.183-212.

より EU 加盟のあかつきには、西欧的な政治・経済規範 (Acquis Communautaire) によって律される「統一的な欧州市民社会」の一部へと編入されてゆくのだろうか。そしてこの地域圏がスラブ・ユーラシア地域の一部であることをやめる日が来るのであろうか。その時には、もはや「貴方は誰なのか」が問われない「市民の社会」が生まれるのだろうか。本稿ではこうした問題領域に焦点が当てられる。

2004年5月1日、EUは東欧8ヵ国(エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア)、マルタそしてキプロスを新たな加盟国として迎える。そのための加盟交渉は既に2002年末までに終了しているが、多くの分野で「移行措置 transitional arrangement」、つまり EU 規範の実施猶予が必要だった⁷⁾。また加盟交渉の中で EU が次第に大きな注意を喚起し始めた問題にロマ(ジプシー)問題がある。EUは加盟申請国年次報告でロマ問題を繰り返し持ち出し、加盟申請国にこの問題での改善を要求しているのである⁸⁾。これは民主化過程からロマが排除されないようにという意図からであるが、本稿での新国民形成という視点からみるなら、ロマ問題とはまさに「貴方は誰なのか」に係わる問題領域である。しかし、本稿が明らかにするように、この問題領域はロマだけに限られたものではない。何故なら、東欧で現在進行中の新国民形成は政治経済的な統合を越えて、広く文化、歴史等の様々な分野を包含した国民概念そのものの形成ないし再形成と表裏の関係にあるからである。ロマを始めとする少数者問題も、国民形成の全体像から分析して初めて理解が可能となる。本稿が目指す新国民形成論では上述のような総合的社会形成が分析の対象とされる。

以上が本稿の問題設定であるが、以下の本論では具体的分析の事例としてハンガリーの「新国民形成」を取り上げる。ハンガリーにおける社会主義体制後の新国民形成は政権の交代がある度に屈折し、一直線ではなかった。まず、1990年に政権の座に着いたハンガリー民主フォーラム Magyar Demokrata Fórum のアントル・ヨージェフ Antal József 首相⁹⁾は、自らの政府が「1500万のハンガリー人」の政府だと公言した¹⁰⁾。つまり社会主義後の最初の政権が目指した新しい社会は、ハンガリーに住む1000万市民によって構成される社会ではなく、それを越えて、周辺諸国に居住するハンガリー系少数民族をも含めたハンガリー国民全体の共同体であった。この新国民形成論に対しては、当然のことながら、周辺諸国を中心に修正主義だとの批判が沸き起こった。次に1994年選挙で政権を奪還した旧社会主義労働者党の後継政党、ハンガリー社会党 Magyar Szocialista Párt は民主フォーラム政権とは逆に、隣国との協調を優先する姿勢に転じ、1995年、1996年に相次いでスロヴァキア及びルーマニアと二国間基本条約を締結し、外交上の齟齬を修復した。しかし1998年の総選挙では再び、新国民形成を前面に掲げる青年民主連合・ハンガリー市民党 (Fiatal Demokraták

7 EU Commission, *Report on the Results of the Negotiations on the Accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland; the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union*, http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf

8 *Commission of the European Communities 2002 Regular Report on Hungary's Progress toward Accession*, Brussels, 9. 10. 2002 SEC (2002) 1404: 少数民族問題関連部分の冒頭がロマ問題取組への評価になっている。

9 本稿ではハンガリー人の名前は現地語と同様、姓名の順にカタカナ表記し、その後に原語表記をつけた。

10 Debreczeni József, *A miniszterelnök* (Budapest, 1998), p.224.

Szövetség-Magyar Polgári Párt。以下フィデスと表記するが、フィデスはこの党の前身である青年民主連合の略称でもある⁽¹¹⁾が第一党となった。フィデスが国民形成を持ち出すにあたっては、その政権成立に際して民主フォーラムと選挙協定を締結したという経緯もあるが、首相オルバーン・ヴィクトル Orbán Viktor を始めとして、フィデス自身が積極的な新国民形成論を掲げるようになっていたことが決定的だった。

フィデス政権がまず着手したのは国民統合の新たなシンボル作りであり、1000年前に戴冠した初代ハンガリー国王、聖イシュトヴァーン Szent István の王冠に白羽の矢が立てられた。2000年1月1日、聖イシュトヴァーンの王冠はそれまで静かに眠っていた博物館の中から運び出され、まがまがしい古式の再現によって再び「神聖化」され、政治の中枢である国会議事堂内へと運び込まれた。「ハンガリー市民の共和制国家」から「聖なる王冠を戴くハンガリー国民の王国」へと国民統合の表象転換が図られたのである⁽¹²⁾。王冠の復権に続いてフィデスが打ち出した第二の新国民形成施策が、本稿で検討する国外ハンガリー人地位法の制定である。

この地位法の中身と問題性については本論で順に検討するが、興味深いことに、同種の地位法はハンガリーだけでなく、他の東欧諸国およびロシアなどでも制定されている。むしろハンガリーはこうした連鎖的な地位法制定の最後の波に属する。何故、同じ時期に相次いで東欧において国外同胞の地位に関する立法が制定されるに至ったのか。それぞれの国における事情や背景は異なると思われるが、全体としてどう理解するのか、これについても説明がなされなければならない。本稿はこうした東欧全体を特徴づける新たな国民形成のあり方を検討する出発点でもある。

社会主義後の民族問題に関する従来の研究史では、新国家建設に伴ってこの地域に広範に生まれた国外同胞問題に多くの関心が払われてきた。R. ブルーベーカーは国外同胞、市民的本国、そして民族的本国の三角関係という枠組みで東欧や旧ソ連諸国の民族問題を論じ、この分野の理論化における嚆矢となったが⁽¹³⁾、三角関係論は本稿での整理からすると、社会主義体制崩壊直後における分離独立を目指す国民形成期の分析枠組みとして有効であり、本稿で扱う新国民形成期については、EU統合論を三角関係論に組み込むことが必要である。これに対してC. キングは一方でブルーベーカーの三角関係論を受け入れつつ、他方で国外同胞のあり方を同定意識と結び付けて三段階に分ける議論をしている。すなわち基本的同定先が民族的本国に限られる出稼ぎ移民、同定先が民族的本国と市民的本国とに重複する少数

11 フィデスは2003年6月に再度党名を変更した。新党名はフィデス・ハンガリー市民連盟 FIDESz-Magyar Polgári Szövetség である。

12 O. Ieda, “Restoration of St. Istvan’s Crown: Where is the Orban Government of Hungary Headed?” in Jan Sykora, ed., *A New Dialogue Between Central Europe and Japan: A Tension Between Continuity and Change*, (Prague: Charles University, 2001), pp.96-109. 及び拙稿「聖イシュトヴァーン王冠の復権：最近のハンガリーにおける国民意識」林・宇山・帯谷編『スラブ・ユーラシアにおける国家とエスニシティ』国立民族学博物館地域研究企画交流センター Occasional paper No.14, 2002年、25-30頁。また、社会主義時代における国民論については Szabó Miklós, *Politikai kultúra Magyarországon*, Medvetánc Könyvek (Budapest, 1989), pp.225-251; O. Ieda, “The Zigzag Way of Thought of a Hungarian Populist,” *Japanese Slavic and East European Studies* 18 (1998), pp.115-128.

13 Rogers Brubaker, “National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe,” *Daedalus* (Spring 1995), pp.107-132.

民族、そして市民的本国を「常態的かつ恒久的な帰属先」と見なすディアスポラの三分類である。そしてキングはこの三者を類型論としてだけでなく、相互に移行しうる動的な関係でもあるとし、国外同胞分析の一般理論を構築しようとしている⁽¹⁴⁾。少数民族を移民と同一の枠組みで分析する試みとしては、加入 entry、同権 equity、分離 exit という三つの局面で議論を組み立てる C. コダニョーネの方法もある⁽¹⁵⁾。全体としてこれらの試みは国外同胞問題を少数民族問題として限定的に理解するのではなく、あるいは宿命的民族紛争として固定化させるのではなく、多文化主義という幅広い枠組みの中で相対化しようとしている。つまり少数民族問題の「市民社会的解決」を目指す方法論的枠組みであるといえる。このような一般理論化は重要であり、問題の「市民社会的理解」によって解決の方向性を打ち出すことには規範的な意味もあると考える。しかし本稿で検討するように、ハンガリーの地位法は国外同胞問題の「市民社会的解決」はそもそも受け入れられない、国外同胞は「国民的統一」によってしか解決できないという新国民形成の主張に基づいて立案されたものであり、上記のような市民社会的理解に基づく一般理論化ではとらえきれない現実がある。

ハンガリー地位法に関する学術的な研究は国外でも国内でもいまだ存在しない⁽¹⁶⁾。ハンガリーでは幾つかの重要な論説が生まれているが、いずれも地位法制定に係わる政治的な立場と結びついており、学術的な研究成果とはいえない。ここでは、そうした論説の中で最も重要と思われる二点を挙げておく。一つは地位法制定に推進的な立場からこの問題を精力的に論じているカントール・ゾルターン Kantór Zoltán の著作類である。カントールは国外同胞問題を解決する一般的な方法として地位法の重要性を主張する論陣を張る一方で、地位法関連の資料集も編集しており、こちらは地位法研究の基礎的な文献となっている⁽¹⁷⁾。いま一つの地位法に関する論説は、地位法批判の先頭に立った自由民主連盟 Szabad Demokraták Szövetsége⁽¹⁸⁾ の指導的理論家キシュ・ヤーノシュ Kis János による論考である。どのような立場に立つにせよ、国外ハンガリー人問題はハンガリー知識人にとっても、ある種の政治的立場が問われる問題であり、ハンガリー人がこれを学問的研究の対象とするには、あまりに「生身の問題」でありすぎるのかもしれない。ハンガリー人に限らず、研究者が地位法を学問的な研究対象とする場合には、聞き取り調査結果はもとより、新聞記事などの一次資料の

14 Charles King, "Nationalism, Transnationalism, and Postcommunism," in C. King and N. J. Melvin, ed., *Nations Abroad: Diaspora Politics and International Relations in the Former Soviet Union* (Boulder & Oxford, 1998).

15 Cristiano Codagnone, "Introduction for the Special Issue: Ethnic Conflict and Migration Politics in Europe," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:2 (2000), pp. 173-181.

16 但し、現在以下の拙編著が刊行予定であり、この領域に関する最初の本格的論文集になる。Z. Kantór, O. Ieda, B. Majtenyi, B. Vizi, & I. Halász, ed., *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or a Minority Protection* (Slavic Research Center, Sapporo, 2004) force coming.

17 Kantór Zoltán, "A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem megközelítés," manuscript, November 14, 2001: この縮小版が "A magyar nemzetpolitika és a státustörvény," in Bárdi Nándor és Lagzi Gábor, ed., *Politikai és nemzeti identitás Közép-Európában* (Budapest, 2001), pp. 57-77. Kantór Zoltán は 2002 年に地位法論争に関する主要な資料、論説、および関連新聞記事をもとにした年譜を収録した *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika* (Budapest, 2002) (以下、Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*) を公刊した。上記の論説及び次のキシュの論文もこの編書に再録されている。同編書を筆者に紹介並びに寄贈して下さいったハンガリー外交問題研究所研究員の Gergelyi Attila 氏に謝意を表す。

18 Kis János, "Státustörvény: Magyarország válaszüton," *Beszélő* 3 (2002).

取り扱いにも、極めて慎重な態度が求められることは言うまでもない⁽¹⁹⁾。

(2) 用語法：国民と国外同胞

用語法について一言述べておく。そもそも民族と国民は東欧史をめぐる、さらには欧州近代国家論をめぐる大問題である。さらに今日、「多文化的市民権」⁽²⁰⁾、あるいはEUの標語でもある「多様な欧州」が語られるようになり、国民国家の内実はいっそう多重化している。ネイション nation をどう理解し、どう日本語に置き換えるのか、原理的な困難さえつきまとう。最近はネイションとしてそのままカタカナ表記することも少なくない。

ハンガリー語でも全く同じ問題が生じている。英語の nation にあたるハンガリー語の nemzet ネムゼトは、歴史的にみれば、身分制下において国権を担う政治的共同体を意味し、エスニックな意味での民族(以下本稿では民族をエスニックな意味において用いる)とは明確に異なる概念であった。しかし19世紀後半以降、とりわけ第二次世界大戦以降、nemzet は次第に支配民族であるハンガリー人によって独占される傾向が強くなり、今日では nemzet を民族的な意味で用いることが多くなってきた。例えば体制転換時期に登場した政治勢力を指し示す nép-nemzet ネープ・ネムゼトは民族派の総称になった⁽²¹⁾。他方、ハンガリーを意味する原語表記 magyar マジャールはハンガリーの古い部族名に起源をもち、元々は民族的な意味合いを込めて使われることが多かった。しかし近代に至り、本来すぐれて政治的共同体を意味した nemzet と結合して magyar nemzet という表現が一般的に用いられるようになったことにより、民族としてのハンガリー人ではなく、国内諸民族集団を包摂する国民としてのハンガリー人という意味でも用いられるようになった。従って magyar nemzet

19 例えば、羽場久泥子「EUの壁・シェンゲンの壁」(『国際政治』129号、2002年、77-91頁)が地位法の紹介を試みているが、立法を論じながら法律原文を参照することなく、新聞記事等に依拠して論じている。このため、法律内容について基本的な事実誤認がある。まず、ハンガリー語の正式法律名は同氏によると Határontúli magyarokról szóló státusz törvény であるが、実際は Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról であり、原名称にはない「国境外」や「地位」が氏によって挿入されている。これは新聞や日常会話などで用いられた通称である。法律の内容としても、ハンガリー人の定義に関する誤解、立法目的の一方的な限定等が散見する。さらに「切符」を「旅券」と誤読、「ルーマニア国民」をハンガリー国内の「ルーマニア系住民」と誤読、「交通手段の利用」を「観光」と誤読など、初歩的な語学上の誤謬が頻繁に見られる。さらに分析の方法において、ハンガリー人が抱いている通俗的な民族的偏見をそのまま客観的な事実認識であるかのように見なして議論を組み立てており、学術的な分析とは無縁なものとなっている。例えば、「(ハンガリー人)マイノリティは旧来のロシア語やチェコ語に代わって、…国際的にはあまり有用でないスロヴァキア語やウクライナ語を強要された」、あるいは「(ルーマニア)より自由でかつ水準の高いハンガリーや外国の大学・研究所」(下線は筆者による)など、氏はハンガリー人の自己中心的な世界認識を無批判に受け入れており、氏自身がハンガリー人以上にハンガリー民族中心主義に陥っている。またハンガリー地位法がハンガリー隣接諸国においても、ハンガリー国内においても様々な分断を生みだしているという構造的な問題が全く脇に置かれている。これも上記と同根の問題であるように思われる。

20 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford, 1995) (邦訳:ウィル・キムリッカ『多文化時代の市民権』晃洋書房、1998年); Will Kymlicka, "Nation-building and Minority Rights: Comparing West and East," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:2 (2000); Will Kymlicka & Magda Opalski, ed., *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford, 2001).

21 Nép は「人民」であり、人民民主主義の人民としても用いられたが、他方で農民的や土着的という意味でも用いられ、nemzet と組になると、土着的(英語の native に近い語感である)ないしはドイツ語の Volk に近い意味になる。

を民族的な含意に沿って「マジャール民族」と訳すこともできれば、国民的な含意に沿って「ハンガリー国民」と訳すことも可能である。しかし本稿では一貫して *nemzet* は国民に、そして *magyar* も一貫してハンガリーないしハンガリー人と邦訳した。その理由は第一に、*nemzet* や *magyar* の両義性それ自体が本稿の主題だからである。すなわち *nemzet* ないし *magyar* が民族に傾斜しつつも、依然として両義性を持ち続け、その両義性が政治や社会の様々な局面で緊張関係を生みだしているのである。そしてこの緊張関係こそが本稿での主題となる。もし *nemzet* や *magyar* を文脈に沿って民族ないし国民と訳し分けてしまうなら、こうした緊張関係が全く理解不能になってしまう。他方、民族で統一した場合には、この緊張関係における国家の役割が読者に伝わりにくくなってしまう。以上の理由により、本稿では *nemzet* と *magyar* を一貫して国民及びハンガリーと訳した。

上記のような方法論的な理由を別にしても、ハンガリー語では民族と国民を表わす単語が使い分けられてきた歴史的経緯がある。国民には *nemzet* が対応し、民族を表すときには、*faj* (人種と言う意味もある) や *nemzetiség* (少数民族) ないし *kisebbség* (少数派) という別な言葉がそれぞれの問題状況にあわせて用いられてきた⁽²²⁾。

他方、固有名詞であるマジャールを統一的にハンガリーと訳すことに異論が唱えられるかも知れない。英語などでも Magyar と Hungary を区別し、Magyar はハンガリー民族の意味で理解し、Hungarian をハンガリー国民の意味で理解することがある。しかしハンガリー語から訳すとき、この区分は役立たない。何故なら、ハンガリー語にこの区別がないからである。つまり、すべて *magyar* で表記されるのが通例である。従ってハンガリーとマジャールの区別を日本語に持ち込むには、翻訳する側が文脈によってどちらかを選択することが必要となる。そしてこの選択には必然的に恣意性がつきまとう。従って、本稿では、先に述べた両義性を持つ緊張関係を重視する意味も込め、一貫してハンガリーを用いた。原語表記のマジャールで統一することも可能であるが、この言葉はハンガリー語以外では専ら民族的な意味でしか理解されていないため、本稿の趣旨から見て、つまり両義性を伝えるには不適切である。

いま一つ本稿で重要な用語法に国外同胞がある。国外同胞は最近、「ディアスポラ」と呼ばれることが多くなってきたが⁽²³⁾、本稿ではこれを用いず、「国外同胞」と表記した。ディ

22 例えば、両大戦間の著名な地理学者で首相も務めたテレキ・パールの用語法を参照：Teleki Pál, *Válogatott politikai íráskai és beszédek* (Budapest, 2000), p.133. 厳密に言えば、民族に相当するハンガリー原語表記は存在しない。かつては *faj* (人種) で表現していた。*Nemzetiség* は *nemzet* の派生語であり、民族を指すが、専ら少数民族を意味する。例えばスロヴァキア系少数民族は *szlovák nemzetiség* と表記される。あるいは少数者 *kisebbség* を用いて、スロヴァキア系少数者 *szlovák kisebbség* ということもできる。しかしこの表現方法を用いてハンガリー国内にいるハンガリー民族を指し示すことはできない。つまり *magyar nemzetiség* はハンガリー以外の国に居住している少数民族としてのハンガリー人を指すことになってしまうのである。ではハンガリー語でハンガリー民族を明示する時にはどのような言い回しがあるのかと言えば、それは以上で述べた *nemzet* や *nemzetiség* ではなく、ハンガリー人を意味する *magyar* の集合名詞である *magyarság* を用いるしかない。厳密に国としてのハンガリーを明示する時には「ハンガリー国の」を意味する *magyarországi* を用いる。例えばハンガリー国内に居住する少数民族は *magyarországi kisebbség* と表現され、あえてハンガリー国内だけにハンガリー民族を限定する時には *magyarországi magyarság* と言わなければならない。

23 Charles King, op.cit. 国外同胞について東欧各国でも定訳はない。それぞれの国がそれぞれ工夫している。スロヴァキアでは原語は国外スロヴァキア人 *zahraničný Slovák* だが、英訳は *repatriate* を使っている。ロシアでも確定した表現はなく、本稿で見るハンガリーの場合と同様、立法上も「ロシア国民」の一部と表

アスポラは一般の日本人読者にとって意味の同定が困難であり、かつ大きな誤解を招きかねない用語だからである。国外同胞を個別的に表記するときは、国外十国民名十人、つまり「国外ハンガリー人」、「国外スロヴァキア人」等と記した。民族的含意で用いられるのだから国外十民族名十人とすべきではないかという考え方もあり得る。しかし訳語の一貫性原則および後述する事情、すなわち国外同胞は国民の一部を形成する(すべき)という認識と一対になった表現であるため、国外ハンガリー人という用語法を用いた。

英語に国外同胞の定訳はないが、あとで見るヴェネチア委員会がkin-minorityという造語を編み出した。また同委員会は国外同胞が民族的に帰属する国家をkin-state、市民として帰属する国家をhome-stateと呼んだ²⁴⁾。本稿では前者を「民族的本国」、後者を「市民的本国」と訳した。またkin-stateとhome-stateの訳語としてだけでなく、範疇的にこれと重なる用語については普通名詞としても、民族的本国および市民的本国を用いることにした。

ともあれ、以下では読者諸氏にも国民と民族の間で揺れ動くnemzetにおつき合いいただくことになるが、それは現在のスラブ・ユーラシアにおける国民形成を理解する第一歩でもある。

2. ハンガリー地位法と国民形成思想

本稿の主たる分析対象である地位法は1998年に政権の座に就いたフィデスが押し進めた「国民政策 nemzetpolitika」の根幹をなす施策である。国民政策とは、国境を越えて統一的なハンガリー国民を形成しようとする覚醒的国民政策であり、本稿の分析概念に直せば新国

現されている(岡奈津子「ロシアの対『同胞』政策と在外ロシア人：カザフスタンのケース」『ロシア研究』34号、2002年、78-79頁、また岡奈津子「カザフスタンのロシア人をめぐる最近の動き」『現代の中東』29号、2000年も参照)。

ハンガリー語でも国外同胞を指す特殊な言い回しはなく、英語のハンガリー系少数民族 Hungarian minorityに対応する magyar kisebbségで言い表すのが普通である。最近では国境外ハンガリー人 határon túli magyarok という言い方が通用し始めているが、いまだ役所用語の色彩が強い。口語では一般に地域名と結びつけて、ルーマニアのハンガリー人 román magyarok、トランシルヴァニアのハンガリー人 erdélyi magyarok、あるいはスロヴァキアないし上部地方(現在のスロヴァキアを指す歴史的な呼称)のハンガリー人 szlovákiai magyarok, felvidéki magyarok と呼ばれている。今回の地位法で用いられた「隣接国に居住するハンガリー人 szomszédos országokban élő magyarok」という用語法はこれまでなかった新しい呼称である。

- 24 Brubakerは国外同胞を ethnonational kin abroad, ethnic diaspora、あるいは ethnic conationals abroad を用いて表している。ヴェネチア委員会の Kin-minority という表現は、kin state という用語例が比較的多いので (Francis W. Carter & David Turnock, "Ethnicity in Eastern Europe: Historical Legacies and Prospects for Cohesion," *Geojournal* 50:2-3 (2000), p.110; Gwyneth E. Edwards, "Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives," *International Journal on Minority and Group Rights* 5 (1998), p.366; Will Kymlicka & Magda Opalski, ed., *Can Liberal Pluralism Be Exported?* op.cit., p.7; Charles King, "Nationalism, Transnationalism, and Postcommunism," in King & Melvin, ed., *Nations Abroad; Diaspora Politics and International Relations in the Former Soviet Union* (Boulder & Oxford: Westview Press, 1998), p.1. など)、ここから派生した言葉であると考えられる。筆者は未見だが、ヴェネチア委員会以前に kin-minority の用例があるかもしれない。また home-state を市民的本国の意味で使用した他の用例も未見である。通常、市民的本国には host-state を当てるほうが多い(例えば、Charles King, op. cit. p.12.)。また home は homeland (R.Brubaker, op. cit.) という用語法にみられるように、民族的本国ないしそれに相当する地域を指す方が一般的である。ヴェネチア委員会が慣例に抗して home を市民的本国を指す表現に用いたのは、国外同胞と市民的本国の関係が guest-host ではなく、native-home へと転換すべきであるという主張が込められているのかもしれない。

民形成である⁽²⁵⁾。

地位法制定は1999年の王冠復活論争と結びついて国民的関心事となった⁽²⁶⁾。その基本的な意図は、国外ハンガリー人に対して二重市民権ないし在外市民権⁽²⁷⁾を与えることにあった⁽²⁸⁾。つまり、地位法制定の根幹には、ハンガリーにおける新国民形成は、ハンガリー国外にいるハンガリー人抜きには達成しえないという認識があった。そして1999年から2000年にかけて地位法制定が具体的な政治日程に上ると、国外ハンガリー人そしてハンガリー人一般の定義がマスメディアを通して政治争点化され、一大国民論争が巻き起こった。

2000年6月、フィデス政府は地位法案の骨子をまとめ、これをもとに野党や国外ハンガリー人の諸団体と協議を始めた。この協議における個々の論点は後段に譲るが、2001年3月までに与党と最大野党の社会党との間で合意が生まれ、同年6月、議会での「若干の修正」(その具体的内容は後述)が施されて地位法が制定された。このように国内的には比較的大きな混乱もなく合意形成に到達したのであるが、法案の国会審議開始前後から主たる論争の相手が隣接諸国へと転換し、さらに2001年後半、全欧州の組織である欧州評議会 Council of Europe 直属の機関、ヴェネチア委員会 (Venetian commission)⁽²⁹⁾をも巻き込んだ国際的な舞台にまで論争が拡大した。国際化した事態の成り行きによっては、それまで順調だったハンガリーのEU加盟交渉が暗礁に乗り上げるかもしれないという見方さえ生まれた⁽³⁰⁾。これほどの問題にまで発展した地位法とは何か。一部の報道が伝えるように、ハンガリー人少数民族に対して便益供与を定めただけの法律なのか⁽³¹⁾。あるいはそれ以上の問題をはらんだ立法なのか。まずは地位法の具体的中身から本稿を説き起こしてゆく。

25 ハンガリーでも国民形成 *nemzetépítés* ないし国民再形成 *nemzet újjáépítése* という表現を用いる政治家がいる。例えば、社会党の少数民族問題専門家タバイディ・チャバ Tabajdi Csaba の地位法国会審議での発言: www.mkoggy.hu (ハンガリー国会のホームページ: 法案議事録などが閲覧可能) / Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.98-102.

26 O.Ieda, "Restoration of St. Istvan's Crown," op. cit., pp.96-109. 及び拙稿、前掲「聖イシュトヴァーン王冠の復権: 最近のハンガリーにおける国民意識」25-30頁。

27 在外市民権 *külhoni státus* は国外ハンガリー人に与えられる限定的な市民権ないし公民権のことである。O.Ieda, "Restoration of St. Istvan's Crown," op. cit., pp.96-109.

28 Judit Tóth, "Legal Regulations Regarding Hungarian Diaspora," *Regio*, Teleki László Institute 1 (2000), pp.37-64, 特に p.48 ; O.Ieda, "Restoration of St. Istvan's Crown," op. cit., pp.96-109.

29 ヴェネチア委員会は1990年に欧州評議会に設置された国際機関であり、その主たる任務は旧社会主義国の立憲主義的体制転換に貢献することである。設立当初は立憲的枠組みの形成が主要な課題だったが、次第に立憲主義の社会的定着へと活動の範囲を広げていった。現在は三つの活動分野を掲げている。1) 憲法制度づくりに関する特定国への支援、2) 立憲主義一般に関する国際比較、そして3) 立憲制度に関する司法センター的役割である。 <http://www.venice.coe.int/site/interface/english.htm>

30 *The New York Times*: Hungary's neighbors see bias in a law to aid its diaspora, Budapest, Dec. 10 (Reuters), 2001: A move to provide welfare benefits to minority Hungarians living in neighboring countries has touched off historical sensitivities in Romania and Slovakia, which say the law would encroach on their sovereignty. ... In a recent report on Hungary, the European Commission in Brussels, the European Union's executive branch, said the law was in "apparent contradiction" to the European model of minority protection. Hungary, which has been criticized for not doing enough to improve conditions for its own ethnic minorities like the Roma, took "apparent" to mean possible. Romania and Slovakia focused on the term "contradiction". The three neighbors continue to negotiate exactly how the new regulations will be put into effect, but Hungary has clearly signaled that it will go ahead with the law on Jan. 1. (下線は引用者)

31 日本の報道については、インターネットで検索できた二つの新聞記事(読売新聞2001年6月20日: ハンガリー、自国系住民に特権付与の法案可決、毎日新聞2002年1月11日: 「民族地位法」初のIDカード

(1) 立法の経緯と名称

いわゆる地位法、場合によっては便益法と呼ばれる法律は2001年6月19日、ハンガリー国会で採択された。正式名称は「隣接諸国に住むハンガリー人に関する2001年62号法」である。この2001年62号法はその主たる条文内容に照らして呼称を選ぶなら、別称である便益法の方が相応しいかもしれない。しかしこの立法が政治的争点になった1999年から2000年にかけては、二重国籍ないし在外市民権という選挙権を含む幅広い権利を国外ハンガリー人に与えることが議論された。またこの時期にはハンガリーのEU加盟が現実味を帯び始め、ハンガリーが隣接諸国に先駆けてEU加盟を実現した場合、国外ハンガリー人のハンガリー入国に際して査証が必要となる事態が予測された。このため「EU国境」問題の解決策として在外市民権の交付が俄に期待され始めたのである。当時の連立与党、すなわちフィデス及び民主フォーラムの幹部はこうした効能を有する在外市民権の導入を公言し⁽³²⁾、人々は制定される地位法が国外ハンガリー人の公法的地位を定めるものになると考えるようになった⁽³³⁾。とりわけ首相のオルバーンは地位法制定に並々ならぬ意欲を示し、国会での法案審議開始を目前にした2001年2月、地位法がカルパチア盆地の統合にとって最も重要な立法になると大見得を切った⁽³⁴⁾。他方、最大野党である社会党は二重国籍や選挙権を含む広範な権利付与、及び隣接諸国のハンガリー人政党の行政機関化（詳しくは後述）に反対し⁽³⁵⁾、最後まで与野党間の意見調整は難航した。社会党はむしろ個々の便益に関連する個別的な立法の積み重ねによって国外ハンガリー人への支援を行なう方針を採っており、かつて1994年から1998年の政権担当時にもそれを実践した⁽³⁶⁾。社会党は二重国籍や在外市民権はそもそも法制度上、実現不可能なものとみなしていた。あえて地位法を制定するのであれば、それは市民的本国における幸福追求の支援策に限定すべきである、というのが自由民主連盟を含めた野党側の主張だった⁽³⁷⁾。

発給)についてのみ言及しておく。この二つの記事では便益の内容と就労権への注目という傾向がみられる。細かい事実関係での誤りや地位法が国際的な論争となった理由について、理解不足がみられるのはやむを得ないとしても、二紙とも就労問題、移民緩和、労働力移動問題など、労働力問題を強調している点に興味深い。両紙ともウィーン発であり、オーストリアでの受け止め方を反映しているのかもしれない。先に掲げたニューヨークタイムズ紙が歴史的傷痕を強調している点と対比すると、いっそう興味深い。

32 例えば、「民主フォーラムは在外市民権制度 *külhoni polgárság intézménye* という考えを支持する。またそれが特別な法的地位に関する立法の有機的な一部となることが必要だと思う。」August 21, 2000, Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.579. またオルバーンは1999年10月29日、外遊先のカナダで地位法について述べ、5年ないし10年間有効の入国査証、あるいは政治的権利付与の可能性について言及した。Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.573.

33 Szarka László, “Szerződéses nemzet, *Napi Magyarország*,” November 20, 1999, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.409. (この論評の著者であるサルカ・ラースローはハンガリーにおけるスロヴァキア史研究の第一人者であるが、地位法に大きな期待を寄せているのが印象的である。)

34 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.585.

35 “A Magyar Szocialista Párt különvéleménye a Magyar Állandó Értekezlet 3. ülésének zárónyilatkozatához,” December 14, 2000, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.172-173.

36 Judit Tóth, op, cit, p.58.

37 例えば、社会党党首コヴァーチ・ラースロー Kovács László の発言: *Krónika*, April 25, 2000, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.576; 同、幹部会後の記者会見、July 11, 2000, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.577; あるいは自由民主連盟幹部セントイヴァーニ・イシュトヴァーン Szent-Iváni István のハンガリー国会における法案審議での発言: April 19, 2001, 202. ülésnap, 34. felszólalás; [- 166 -](http://www.mkogy.hu: Törzsök Erika, Státus, Élet és Irodalom, March 17, 2000. など。しかし、後述するヴェネチア裁定は市民</p>
</div>
<div data-bbox=)

フィデス政府は国民政策の根幹にかかわる地位法の制定に当たって、野党を含む超党派での法案採択を目指した。このため、2000年後半以降、上記のような野党側主張の行方を見定めつつ⁽³⁸⁾、二重国籍や在外市民権付与について明言することを避けるようになった⁽³⁹⁾。そして最終的に市民権問題では社会党の見解を受け入れ、民族籍を確認する「ハンガリー人証明書」の発行と便益の供与だけが法案の条文に盛り込まれた。ハンガリー人証明書とは在外市民権のように公法的地位に係わるものではなく、実質的には便益受給者手帳としての役割を果たすだけのものだった。それでもこの証明書は将来、ハンガリーと市民的本国の間にEU国境が出現した時、査証発行等において何らかの優先的効力を発揮するのではないかと期待され⁽⁴⁰⁾、依然として「地位」の授受がこの法律に求められることになった。

地位法は以下で検討するように、単に国外ハンガリー人が享受できる便益や権利を定めているのではなく、その便益や権利などの授与を通して、国境を越えた国民的統合を図ること、つまりハンガリーの新国民形成を実現することが主眼であり、この立法目的が法律の前文などで明確に謳われている。「国境を越えた統一的ハンガリー国民形成」というオルバーン政権が一貫して主張してきた新国民形成思想が便益条項の束を貫いて、棘のように突き刺さっているのである。ハンガリー人証明書が持つかもしれない将来の役割も含めて、地位法という呼称でこの立法が残ったことは、あながち偶然でなかった。また、この呼称及び立法理念上の棘、つまり「国境を越えた統一的国民形成」という主張故に、隣接諸国や西欧社会は地位法に対して不審感を抱くことになった。

地位法は前文、第1章「法律の効力が及ぶ範囲」(第1条から第3条)、第2章「供与される便益と援助」(第4条から18条)、第3章「供与の実施」(第19条から25条)、及び付則(第26条から第29条)から構成される⁽⁴¹⁾。

(2) 前文：立法の目的及び正当性

地位法の前文が詳細な議論の対象にされたことはほとんどない⁽⁴²⁾。しかし以下で見るよう

的本国で法的効力を発揮する施策は、民族籍などの差別を含む場合には認められないとしている。つまりリベラル派である自由民主連盟の案ですら、EU基準に照らせば、国家主権の侵害と判断されるのである。

38 野党最大勢力の社会党も地位法を圧倒的多数で可決することを望んでいた。例えば、社会党で地位法案審議の中心的担当者となるタバイディ・チャバの発言を参照：“hogyan lehetne ezeket a kockázatokat csökkenteni, és erre kérném külügyminiszter urat is, hogy amennyiben mi itt egy kétharmaddal vagy még nagyobb támogatással meg tudnánk szavazni ezt a törvényt, amit mi, socialisták szeretnénk,” (国会審議での発言：May 9, 2001, 206. ülésnap, 440. felszólalás; www.mkogy.hu)

39 2000年7月13日、法案の新しい構想を知ったルーマニア・ハンガリー人民民主連盟議長のマルコー・ペーラ Markó Béla は、地位法に多くを期待したのは不幸なことだった、と述べている。Kántór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.577-578.

40 Solymosi József (社会党議員)の国会発言：「EU加盟が実現した場合、シェンゲン条約関連で多くの困難が予想される。この故にこそ、本立法が問題解決のための何らかの糸口になりうるのである。」; April 19, 2001, 202. ülésnap, 420. felszólalás; www.mkogy.hu; Csekő Árpád, *Státustörvény, az alapkö, Magyar Hírlap*, February 7, 2002.

41 法律の全文はインターネット上において、ハンガリー語でも英語でも参照可能である。
www.kum.hu/szovivoi/Aktualis/statustrv.htm (ハンガリー語)
www.mfa.gov.hu/siwwwa/online/10037767.html (英語)

42 前文と立法本文との整合性、および前文の思想的問題性に立ち入って議論しているのは管見の限り Kis János, op. cit. (前註18参照) だけである。

に極めて重要な論点を数多く含んでおり、外交的な論争の場で実質的に問われたのは、他ならぬ前文だったと言うことも可能である。前文はさほど長くないので、まずその全体を訳出してみよう。訳出に際しては原文の節文形式を踏襲した。ただし番号は筆者が便宜上付けたものであり、原文にはない。

「本国会は、

- ①ハンガリー共和国憲法第6条第3項に規定された国境の外に居住するハンガリー人に対して負っている責任を果たすため、また国境の外に居住するハンガリー人とハンガリー国家との間の多面的な関係の維持・発展を促進するため、
- ②ハンガリー共和国の欧州統合への努力、および国際組織とりわけ欧州評議会と欧州連合の諸原則、さらには人権尊重と少数者権利擁護に関する諸原則に配慮し、
- ③国際法の一般的諸規定とハンガリー共和国が受け入れた国際法上の諸義務を十分に考慮し、
- ④中欧地域における二国間および多国間善隣関係の発展、地域協力の推進、さらには安定化のためにハンガリーが担う役割の強化を十分に考慮し、
- ⑤国外ハンガリー人が統一的ハンガリー国民の一部を形成すること、生まれ故郷において幸福を追求すること、そして彼らの国民的同一性を保障すること、これらを達成するため、
- ⑥国外ハンガリー人の諸共同体が国民的同一性を保持・強化するために活動を行っている利害調整団体であるハンガリー常設会議の呼びかけと提言に基づき、
- ⑦世界のその他の地域に居住するハンガリー人少数民族に対して既に法的に保障されている便益と援助を侵害することなくして、
本法律を制定する。」

前文は以上のように7つの節文からなる。形式的には全ての節文が並列になっているが、内容的には節文の間に論理的な脈絡が存在する。すなわち、まず①で地位法が現行憲法規定に則った立法であることが謳われ、これにより地位法の国内法体系上の正当性が付与される。次の②と③では立法内容がEU法を始めとする国際法や国際規範との整合性を踏まえたものであることが謳われ、いわば国際法体系上の整合性が主張される。そして④では地位法の影響が及ぶと想定される隣接諸国への配慮がなされていると述べ、これにより善隣関係の醸成という外交政策上の正当性が謳われる。①から④で幾重にも法的、外交的な正当性や整合性を確認した上で、本来的な立法目的と言うべき⑤が提示される。そして⑥においてこの立法が、国外ハンガリー人を含めた全てのハンガリー国民の意志に基づくという立法の主権者の正当性が示され、最後の⑦で、地位法が適用されない隣接諸国以外のハンガリー人の既得権を侵すことはないとして、既存関連立法との整合性が主張される。以上のように、前文の主題はあらゆる面での既存法体系との調和であり、法案起草に際してこの点で十二分な配慮がなされたと主張される。

これが前文の全体的構造であるが、各論として注目すべき第一の論点は、まず⑤の立法目的である。ここでは三点が立法目的として列挙されている。すなわち、

A. 「国外ハンガリー人が統一的ハンガリー国民の一部を形成すること」

- B. 「国外ハンガリー人が生まれ故郷において幸福を追求すること」
- C. 「国外ハンガリー人に彼らの国民的同一性を保障すること」

以上である。これらのうち地位法が条文の大半を割いている便益関連の施策は、主として立法目的 B を実現するための手段と見なすことができる。また地位法第 1 章が定めるハンガリー人証明書の発行は立法目的 C を具体化させた方策である。この二つの立法目的、及びそれを実現する施策を通して第一の立法目的、すなわち統一的な国民形成が達成されることになる。これが三つの立法目的相互の関係である⁽⁴³⁾。もっとも地位法制定を政治日程に載せ始めた時期に立ち戻れば、在外市民権などの公法的地位を国外ハンガリー人に与えることが意図されていたのであり、この市民権的地位が第一の立法目的を体現するはずだった。しかし結果的に市民権的地位は法案に盛り込まれず、それと表裏にあった名目だけが前文に残った。それでも名目として立法目的 A を残したのは、これが三つの立法目的の中で最も重要かつ最終的な政策目標だったからである。

立法目的 B の「生まれ故郷において幸福を追求すること」も重大な問題を孕んでいる。幸福の追求が何ゆえに「生まれ故郷に」限定されるのか⁽⁴⁴⁾。A と C の目的が立法の理念的目的を体現しているのに対して、この目的は立法の具体的内実であり、かつ具体的な目的を表わしている。実際にも立法過程において繰り返し、「国外ハンガリー人がハンガリーに移住してこないように」（あるいは「移住しなくてもよいように」と翻訳することも可能である）という声がフィデスの側からも、また社会党や自由民主連盟の側からも挙がっていた。しかし、何故に国外同胞は生まれ故郷を離れて、個人個人にとって最適な自己実現が許されないのか。国外ハンガリー人には国民的帰属証明や便益の享受と引き換えに、「生まれた場所に」残ることが求められているのである。社会主義による閉鎖的世界に代わって、自由や民主主義を標榜する欧州への回帰が叫ばれ、ヒト、モノ、カネ、サービスといった様々な財（あるいは資源）の自由な行き来と、この「財の市場経済化がもたらす最適な資源配分」の追求が謳われる時代において、国境の中に（in their home country、英語版）、さらには生まれ故郷に（szülőföldön、ハンガリー語版）留まることが国外同胞に要求されたのである。ハンガリーの早期 EU 加盟そしてシェンゲン条約による EU 国境の出現は、歴史的に見れば一時的な事態であるが、ハンガリー地位法が国外同胞に課した国境の維持、ないし生まれ故郷の維持は未来永劫に続く要請である。そして生まれ故郷の維持という役割と役割認識は、後で見ると、集団的な国民的帰属証明の発行手続きを通して市民的本国のハンガリー人共同体で共有され、かつ個別的証明書の発行を通して個人化されることになる。今回の地位法を「契約的市民権」の形成と名づける人々もいるが、確かに上記の意味において地位法は民族の本国と国外少数民族共同体の間における双務的関係の創出であると言えるかもしれない⁽⁴⁵⁾。

43 Kis János, op. cit., pp.383-386.

44 地位法英語版では In order to ensure that Hungarians living in neighbouring countries form part of the Hungarian nation as a whole and to promote and preserve their well-being and awareness of national identity within their home country となっており、「生まれた国における」が直前の同一性の保障にのみ係るのか、それとも三つの目的すべてに係るのか曖昧である。三者のすべてに係ると理解するほうが妥当であるが、ハンガリー語版ではこのような文法的な曖昧さは全くなく、幸福の追求に対してのみ「生まれ故郷における szülőföldjükön」と言う限定が付されている。

45 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*.

立法目的に関連する第二の問題点は、憲法的正当性を主張する①である。つまり①における憲法引用は原典にほぼ忠実な言葉遣いになっているが、一カ所だけ意識的に表現が変えている。すなわち地位法では「国境の外に居住するハンガリー人に対して負っている責任 a határon kívül élő magyarokért viselt felelősségének」だが、もともとの憲法では「国境の外に居住するハンガリー人の運命に対する責任感 felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért」となっているのである。憲法では「運命に対する責任感」という抽象的で間接的な係わりを意味する表現が、地位法ではハンガリー国家が国外ハンガリー人に対して個別的、かつ直接的に責任を負っているかのように受け取れる文言に「改訂」された。英文でも憲法上は bears a sense of responsibility for the fate of Hungarians living outside its borders だが、地位法では comply with its responsibilities for Hungarians living abroad と「改訂」され、感じるだけの bear a sense の代わりに、具体的な行動を伴うことが想定される comply が使われ、やはり運命という言葉が削除された。しかも責任はもともと単数形であったのが、複数形に訂正されており、やはり責任の具体性が強調される修正になった。地位法を丹念に検討した隣接諸国の専門家や政治家がこうした書き換えに気づかないはずはなく、この「改訂」に、そして立法目的の「統一的ハンガリー国民の一部」に込められたハンガリー政府の真意が問われることになった。「領土修正主義」あるいは「大ハンガリー主義」という非難がおこり、熱い外交的論争が繰り広げられることになるが⁽⁴⁶⁾、これについては後で詳しく検討する。

ハンガリー政府は地位法草案作成に先立つ2000年6月、立法の基本構想をとりまとめた。この基本構想の中に憲法「改訂」を見い出すことはできない。立法目的についても、ハンガリー人少数民族の国民的同定の維持が第一目的とされ、統一的なハンガリー国民の形成という文言も入っていない⁽⁴⁷⁾。憲法「改訂」については、2000年8月に提出された「ハンガリー世界連盟」⁽⁴⁸⁾会長の地位法草案が参考になる⁽⁴⁹⁾。この草案は冒頭で憲法の改正を求め、まさに地位法が「改訂」したことを「改正」として正面から訴えた。確かに、この改正はハンガリー国家と国外ハンガリー人との関係を、理念において根本的に変えるものであり、憲法改

46 ルーマニア首相はオルバーン首相に対して、「統一的ハンガリー国民の一部」という文言を法律から削除するように要請したが、オルバーンは「これは文化的な意味である」として、要請を退けた。Népszabadság, November 19, 2001. しかしオルバーンは国内向けには地位法が政治的な結びつきをも意味すると宣伝している: Kis János, op. cit., pp.384-385. また立法後に追加されたと思われる立法事由書では、立法目的のAがあたかも存在しないかのような記載になっている。Törvény a szomszédos országokban élő magyarokról: Érdekek és célok, <http://www.kum.hu> (ハンガリー外務省のホームページ). オルバーンの内政と外交における「二枚舌」はつとに批判されている: Dunay Pál, “Státustörvényzűr,” *Heti Világ Gazdaság*, January 12, 2002, p.40

47 Szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény koncepciója, a külügyminisztérium stratégiai tervezési főosztálya és a Határon Túli Magyarok Hivatala (以下、HTMH と略) előterjesztése, 2000 július; www.htmh.hu/dokumentumok/koncept.htm (ハンガリー国外ハンガリー人庁のホームページ: 地位法関連の資料が閲覧可能): 公刊物では Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.31-37. 「ハンガリー人少数民族の国民的同定の維持」は原語で magyar kisebbségek nemzeti identitásának megőrzése となる。

48 Magyarok Világszövetsége ハンガリー政府の肝いりで1992年に設立された組織。1938年に結成された同名組織の後継団体を名乗っている: *A Magyarok Világszövetsége alapszabálya*, április 27, 2002.

49 Patrubány Miklós, “a Magyarok Világszövetsége elnökének ajánlása, Augusztus 20, 2000, Tervezet a külhoni magyar állampolgárság jogintézményének alkotmányos létrehozása,” in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.38.

正に相等する。またフィデス政府が主張する「統一的ハンガリー国民」の形成を恒久的なハンガリー国家の理念とするのであれば、憲法改正を考えたとしても不思議はない。この意味でハンガリー世界連盟の改憲案はフィデス政府にとって真剣な考慮の対象だった。むしろハンガリー世界連盟が政府に代わって、様子眺めの問題提起を行なったというのが舞台裏の事情ではなかったかと推測される。というのは後で触れるハンガリー常設会議の構成員に対して、オルバーン首相自らが世界連盟案の検討を要請しているからである⁽⁵⁰⁾。オルバーン首相は水面下で野党とも改憲について交渉していたのかもしれない。最終的に憲法改正は行なわれず、既に指摘したように、改訂という方法で政府原案に取り込まれ、国会制定にまで到った。経緯はともあれ、改憲に値する大きな国民理念の変更がなされたのである⁽⁵¹⁾。

「統一的ハンガリー国民」についても、ハンガリー世界連盟案は「全ハンガリー国民」あるいは「歴史的に形成され、共通の過去と文化によって醸成された精神的・運命的共同体構成員を統一する枠組みの創出」を謳っている。上述の憲法改正と改訂の關係に比定して言えば、フィデス政府が追求する国民政策の真意はここにあり、統一的ハンガリー国民形成という表現は、それが稀釈されたものということになる。それでも政治的、外交的に与えた衝撃は十分に大きかった。

地位法前文に係わる第三の論点は⑥及び⑥に出てくるハンガリー常設会議 Magyar Állandó Értekezlet である。この組織は建前上、ハンガリー国民が党派と国境を越えて結成したことになっている。自称、「全国民的」組織であり、1999年2月20日に発足した。結成に参加したのは、ハンガリー国内からは当時の主要政党の全て（フィデス、社会党、自由民主連盟、民主フォーラム、独立小農業者党 Független Kisgazdapárt、ハンガリー正義と生活党 Magyar Igazság és Élet Pártja）、隣接諸国からはルーマニア・ハンガリー民主連盟 Romániai Magyar Demokrata Szövetség（ルーマニア）、ハンガリー連合党 Magyar Koalíció Pártja（スロヴァキア）、カルパチア山麓ハンガリー文化連盟 Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség（ウクライナ）、ヴォイヴォディナ・ハンガリー連盟 Vajdasági Magyar Szövetség（ユーゴスラヴィア）、ヴォイヴォディナ・ハンガリー民主連盟 Vajdasági Magyar Demokrata Szövetség（ユーゴスラヴィア）、クロアチア・ハンガリー人民民主共同体 Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége（クロアチア）、ムラ地方ハンガリー国民自治共同体 Muravidéki Magyar Nemzeti Öngazgatási Közösség（スロヴェニア）が名を連ね、本立法が関係するすべての隣接国の公認ハンガリー人政党が網羅された。また、ハンガリー世界連盟も構成員名簿に名を連ね、さらにハンガリー政府自身もこの組織の一員だった⁽⁵²⁾。ハンガリー常設会議の母体は1996年に第一回会合が開かれたハンガリー・ハンガリー頂上会談 Magyar-Magyar Csúcstalálkozó であり、その第三回会合でハンガリー常設会議の設立が決定されたというの

50 2000年8月20日の国民の祝日行事での会合において首相から提案された。Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.579.

51 Judit Tóth, op. cit., p.48は地位法制定論争に先立って、国外ハンガリー人に係わる改憲論争があったことを指摘している。

52 Magyarország és a határon túli magyarság: 1999 konferencia nyilatkozata, 1999, February 20: www.htmh.hu/konferencia/990220_magyarsag.htm、英語版は www.htmh.hu/konferencia/nyil_en.html、これ以外のハンガリー常設会議文書も www.htmh.hu/ で閲覧することができる。公刊物としては Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.136-165 に収録されている。

が経緯である。ハンガリー・ハンガリー頂上会談を呼びかけたのは当時のハンガリー政府（社会党が与党）及びハンガリー大統領（自由民主連盟系のG. ゲンツ）、そして国外ハンガリー人庁⁽⁵³⁾である。つまりハンガリー常設会議とは民族的本国の全政治勢力が国外ハンガリー人の政治団体を上から統合するために組織した政治的集合体である。従ってこの集合体は隣接諸国に住むハンガリー人全体を包括的に代表する組織ではない。しかし民族的本国の政治的合意に基づいて設立されたため、ハンガリー常設会議の国外参加政党は地位法の草案作成段階から国会の専門委員会に出席することが許され、地位法作成に直接参画した⁽⁵⁴⁾。また地位法が定めるハンガリー人証明書の発行等に際しては、ハンガリー常設会議の加盟団体のみが独占的に執行業務を請け負うことになった⁽⁵⁵⁾。地位法によって形成されるハンガリー国民が仮想の（あるいは想像の）国民国家であるとすれば、ハンガリー常設会議はこの仮想国家の国家官僚機構に相当する。このようにハンガリー常設会議は極めて重要な存在であるが、法的にみると単なる任意の民間団体であり、ハンガリー国家の公的任務を遂行する法的根拠はどこにも存在しない⁽⁵⁶⁾。つまりハンガリー常設会議は地位法に法源的な正当性を与えることのできる存在ではなく、むしろ「ハンガリー常設会議の呼びかけと提言に基づき」地位法案が起草されたという一節が地位法の前文に挿入されることで、ハンガリー常設会議の法的正当化が図られたのである。

第四の論点は国際法上、及び隣接諸国との外交関係上の整合性や正当性に関連してであるが、後述するように、外交面で地位法は前文の主張とは全く反対の運命をたどった。しかしここで問題なのは法律の運命ではなく、法案作成過程において、あるいは法案審議過程において、ハンガリー政府やハンガリー議会が地位法を前文で謳ったような整合性ないし正当性

53 ハンガリー政府の一省庁であり、国外のハンガリー人問題を担当している。原語はHatáron Túli Magyarok Hivatala (HTMH)。

54 ハンガリー政府令 1079/1999 (VII. 7.) 「国外ハンガリー人に関連する任務の遂行に従事する専門委員会の設置について」がハンガリー常設会議の参画を次のように定めている。「1. 政府はハンガリーと国外のハンガリー人の間に教育、文化、経済、厚生、社会政策、自治に関連して連携を促進すること、隣接諸国に居住するハンガリー人の生地における自己実現、ハンガリー常設会議の効果的な活動の援助、これらのために、教育、文化、経済、厚生・社会政策、市民権・自治、およびEU統合の委員会を設置する。2. 各委員会の委員長は文部大臣、国民的文化財保存大臣、経済大臣、厚生大臣、内務大臣、外務大臣が任命する次官ないし次官補が務める。3. 政府はハンガリー国内の諸政党、市民的本国で議会に代表を送っている国外ハンガリー人の政治党派、およびハンガリー世界連盟が各専門委員会に委員を送ることを要請する。」ここで設置された委員会が地位法の草案づくりに係わることになる。*Magyar Közlöny*, 1999/62, pp.4083-4084. この政府令から分かるように、オルバーン政府は当初、国外ハンガリー人の自治組織形成についても検討していた。しかし1995-6年に締結したスロヴァキア及びルーマニアとの基本条約では領域的な少数民族自治が放棄されている。Takafumi Nakajima, “Local Government in Romania,” in O. Ieda, ed., *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-communist Developments* (Hiroshima: Keisuisho, 2000), pp.217-220.

55 ルーマニアでは教会が認定推薦団体になることを望んだが、否定された。Tóth Judit, “Státusmagyarság,” *Mozgó Világ* 4 (2001), pp.12-19, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.256. この論文はハンガリー常設会議の参加資格に原則的な問題があるとして批判している。

56 ハンガリー常設会議が結成された直後、ハンガリー議会は「ハンガリー国家はハンガリー常設会議の結成を祝福し、ハンガリー政府に対してハンガリー常設会議の活動条件を保証する措置を講ずるよう要請する。またハンガリー政府がハンガリー常設会議の活動に関わる任務を同会議との協議の上で制定し、任務遂行のための仕組みを策定するよう要請する。」という内容の議会決定を採択した: *Az Országgyűlés* 26/1999. (III.26) OGY határozata a Magyar Állandó Értekezlet megalakulásához kapcsolódó feladatokról, *Magyar Közlöny* 25 (1999), p.1749. ただし、ハンガリー常設会議が何故そのような特殊な扱いを受けるのかについては何らの説明もない。

を備えたものであると認識していたことである。さらには、地位法の体現する国民政策がEUの掲げる欧州統合の理念、多文化的欧州に合致し、しかもそれを推進する政策であると考えられていたことである。例えば、当時の外務次官ネーメト・ジョルト Németh Zsolt は地位法の重要性を次のように謳い上げた。

「地位法は未来に向けて創案されたものである。西欧には、国外ハンガリー人問題と同種の少数民族問題を抱えながら、その実践的解決に成功した幸せな国民が存在する⁵⁷⁾。地位法はこの成功例と同じ考え方に基いている。キーワードは少数者共同体の多面的な統合、およびその個人的・共同体の権利の保障と拡大である。

(地位法による諸施策は) 国境を変更することなく国境を越えた国民統合を促進する。…

国境は欧州統合の中でも次第に意味を失いつつある。ハンガリーの国民政策は国境に代えて、個々人や人々の共同体へと力点を移していく欧州の本流に乗っている。地位法はこの過程の一里塚である。」⁵⁸⁾

ここからは地位法が欧州全体の国外同胞問題の解決にとって模範的な立法になるはずだ、というハンガリー政府の意気込みを感じ取ることすらできる。つまり②から④の各節文は単なるお題目ないし空文句として掲げられた訳ではないのである。従って、地位法の理念、つまり国境を越えた国民統合、そしてそれを実現する諸施策が、後でみるように、反EU的であるという烙印を隣接諸国から、そして何をおいても欧州国際社会から押されるに至ったことは、一立法の運命を越えて、社会主義後のハンガリー全体の国民思想、さらには国の進路にとって重大な影響を与えることになる。

ともあれ以上の四つの論点、すなわち地位法の目的(統一的国民形成)、改憲の意図(民族的本国の積極的責任)、主権者権限(擬似官僚組織形成)、そして国際法的整合性(新欧州統合理念)は立法を支える国民形成思想の柱であり、他方、立法の受け入れを求められた隣接諸国及び欧州国際社会にとっては、そのまま容認するわけにはいかない棘の思想となった。

57 成功例として主として念頭におかれているのはオーストリアの南チロル問題であると思われる。「オーストリアが南チロルに関して獲得した後見者権限の地位をハンガリーも獲得できればよいのだが。まさにマルトニ外相もこの方式を活用しようとしている。この方式ならばベルサイユ平和条約後の少数民族問題を正当な方向に導くことができたであろう。この正当な少数民族保護制度が存在するなら、ハンガリー証明書は不要となるであろう。」(タバイディ・チャバ、国会審議での発言: May 9, 2001, 206. ülésnap, 440. felszólalás: www.mkogy.hu) 「南チロルは異なる状況下の、異なる事例であり、オーストリアは広範な権利を認められている。国際法的にも他に例のない後見者権限を発揮することができる。我々にはこれが無い。オーストリアはイタリアとオーストリアの二国間条約でこれを獲得した。ハンガリーもある種の庇護者の権力を行使できると考える。欧州のいかなる文化的国家も、相応の法律さえ制定すれば、この種のことは実行可能であると考え。」(ハルギタイ・ヤーノシュ Hargitai János, (フィデス議員), May 9, 2001, 206. ülésnap, 396. felszólalás: www.mkogy.hu) オーストリア以外ではフィンランドにおけるスウェーデン人の地位も一つのモデルになっている。例えば、「最も好ましい措置は生まれ故郷での自己実現であり、そこでの国民的なハンガリー人同定の保持である。これこそがフィンランドのスウェーデン人及び南ティロルのドイツ人が成功裏に達成したものである」パウエル・タマーシュ Bauer Tamás (自由民主連盟議員) 国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 357. felszólalás; www.mkogy.hu

58 国会発言 April 19, 2001, 202. ülésnap, 28. felszólalás; www.mkogy.hu

(3) ハンガリー人証明書：ハンガリー人とは誰か？

地位法第1章は「法律の効力が及ぶ範囲」と題されているが、具体的には地位法によって供与される便益の受益者、つまり国外ハンガリー人の「範囲」が定められている。ハンガリー人とは誰かの定義である。第1条によると、ハンガリー人とは「ハンガリー人であると自己申告した者」とされる。非常に明快な定義である。ただし国外ハンガリー人として便益給付の対象者になるためには、さらに二つの条件が必要とされた。

①ハンガリーに直接隣接した国家、すなわちクロアチア、ユーゴスラヴィア、ルーマニア、スロヴェニア、スロヴァキア、ウクライナの6カ国のいずれかに居住する者であること。(第1条)

②自発的でない理由でハンガリー市民権を失った者であること。(第1条)

以上のように、第1条による定義はそれ自体として明快だが、地位法全体としての定義を考えると、幾つか大きな問題が潜んでいる。第一に、証明書の発行手続きを定めた第20条がもう一つの実質的定義を与えているのである。第20条によると、自己申告に加えて、他者によるハンガリー人認定が必要であり、この認定は市民的本国における「ハンガリー人共同体を代表するハンガリー政府公認団体」(第20条第3項)が発行する推薦書に基づいてなされると規定された。ハンガリー人をどう定義するかは国民的な地位法論争の根幹的部分をなし、議論百出だった。これに対して地位法は、論争で提示された様々なハンガリー人要件の内、最小限の必要条件のみを明記し、あとは十分条件として、実際の認定過程で弾力的に定義できる余地を残した。あるいは、ハンガリー人の定義は「国外ハンガリー人共同体自身の問題である」⁽⁵⁹⁾という解決の仕方を採用したとも言える。ただし個々の公認推薦団体が全く独自の指標で認定すればよいと考えられていた訳ではない。つまり、法律制定に先立って、共通の指標はハンガリー常設会議が設定するという合意がなされていたのである⁽⁶⁰⁾。実際にも、法律の施行開始(2002年1月1日)に先だつ2001年10月25-26日、同常設会議の会合で次のような認定指標が決議された。

「ハンガリー人証明書を受け取ることができるのは、①自らをハンガリー人であると申告し、かつ②ハンガリー語能力があり、および以下の条件のいずれかを満たす者である。すなわち③-A認可されたハンガリー人団体の正規会員である者、③-B教会文書がハンガリー人であることを明記している者、③-C市民的本国においてハンガリー人として公的に認知されている者、のいずれかである。」⁽⁶¹⁾(番号は筆者)

下線を施した「および」は日本語の文脈では不自然な感じを与えるが、原文では、「かつ」及び「あるいは」の双方に理解可能な特殊な接続詞 *illetve* が用いられている。つまりハンガ

59 “A szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény koncepciója: A külügyminisztérium Stratégiai tervezési főosztlya és a HTMH előterjesztése: 2000. július,” in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.33.
www.htmh.hu/dokumentumok/koncept.htm: *Heti Világ Gazdaság*, July 22, 2000, pp.79-81.

60 同上。

61 ハンガリー常設会議第4回会議付帯決議, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.177.

リー人と認められるための要件は、地位法第一条で規定された自己申告に加えて、言語能力も必要条件とされ、さらに文書証明を求めることもできるとされたのである。②と③が「かつ」ないし「あるいは」で接続されたのは、ハンガリー常設会議で議論が二分された結果であり、どちらにも理解可能な表現を採用することで、最終的な判断を現場の組織ないし担当者に委ねたのである。従ってハンガリー人とは誰か、という問いには一義的な答えが与えられなかった。

地位法は最終的にも恣意的な判断の余地を残し、明確な基準により受益者を認定するという公平性の観点から見ると、重大な欠陥を抱えることになった。この結果、国ごとで、さらには地域の認定団体ごとでハンガリー人の定義が不統一となり、要件を同じように備えた申告者が、便益受給資格を持つハンガリー人と自己申告だけのハンガリー人に二分される事態が生ずることになった。この欠陥は後から述べるヴェネチア委員会によっても批判の対象となった。

国外ハンガリー人に関する定義の問題は不透明さだけではない。第一に、オーストリアが対象国から排除された。その経緯については後段で触れるが、要するに、地位法はEU法体系に反するというEU勧告を受け入れた結果だった。当初の法案にはオーストリアが含まれており、隣接諸国全体という首尾一貫性が存在した。しかしハンガリー政府は一貫性を犠牲にして、EU勧告を受け入れた。その結果、地位法は単にオーストリアを除外しただけでなく、将来、ハンガリー及び隣接諸国がEU加盟を実現したとき、その空間的な適用範囲は大幅に縮小せざるをえなくなってしまった。この問題はハンガリー人の定義に直接係るものではないが、国外ハンガリー人の実際的な包摂範囲を限定する根本的な法案修正であり、現実にもスロヴァキアやルーマニアが地位法に対する不審感を強める要因となった⁶²⁾。

ハンガリー国民の包摂範囲に係わる第二の論点は、国外ハンガリー人を隣接諸国のハンガリー人に限ったことである。世界全体には隣接諸国のハンガリー人に匹敵する数のハンガリー人が存在すると言われる。国民形成において国外ハンガリー人を隣接諸国に限定する必然性はない。あえて国外ハンガリー人を空間的に限定したのは、オルバーン首相が明言したように、ハンガリー国民形成をカルパチア盆地の統合と重ね合わせたからである⁶³⁾。つまり「統一的ハンガリー国民の形成」は世界に散らばるハンガリー人の抽象的な総和ではなく、明確な領域的限定性を備えた国民形成が意図されたのである。

ハンガリー国民の包摂性に係わる第三の論点は、ハンガリー人の定義と国外ハンガリー人の要件の理念的乖離である。ハンガリー人であるためには自己申告だけで十分である、とい

62 例えばスロヴァキアのスリンダ首相による批判（6月22日）：Kantó Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.597: ルーマニア側については、“The Government of Romania Took Notice of the Exclusion of Austria from the Field of Application of the Law, Considering This Is a Confirmation of the Incompatibility of the Law with the European Spirit...” in *Declaration of the Romanian Government with Regard to the Adoption of the Law on the Hungarians Living in Neighbouring Countries*, 19. 06. 2001; www.domino.kappa.ro/mae/presa.nsf/ArhivaEng/AE4FE2BDAEB1A78DC2256A73004A5AFF?OpenDocument

63 カルパチア盆地の統合はオルバーン首相やフィデスの独占的標語ではなく、社会党も用いている。例えば、「〔社会党の〕スーレシュ・マーチャーシュ Szűrös Mátyás は既に1988年において、カルパチア盆地には統一的なハンガリー国民が存在していると主張した」(タバイディ・チャバ、国会発言: April 19, 2001, 202. ülésnap, 30. felszólalás 及びスーレシュ・マーチャーシュの国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 384. felszólalás; www.mkogy.hu)

うのが地位法の基本的定義だった。これは個人主義に基づく国民的同定であり、国民を本源的な存在だとみなす歴史主義的立場からの転換である。ところが手続き上の理由から追加された文書要件はこの方向性と理念的に矛盾する。すなわち文書要件はいずれも第1条での個人主義に基づくハンガリー人定義を原理的に否定しうる集団主義に基づく同定である。具体的には③-A「認可されたハンガリー人団体の正規会員」は実体として、ハンガリー常設会議の構成員となった市民的本国のハンガリー人政党の党員証明に他ならない。③-B「教会文書」は信仰ないし血縁に基づく証明方法である。③-C「市民的本国における公的認知」は多くの場合、社会主義体制下における民族政策の遺産と結びついている⁽⁶⁴⁾。このように文書証明は個人が政治団体、宗教的・血縁的集団、旧体制下での民族籍のいずれかに所属していることを前提にした帰属証明のあり方であり、集団的帰属先を持たない者には原理的に国民的同定が与えられないことになった⁽⁶⁵⁾。またこれらの証明は個人の意思や能力とは全く無関係に決定される与件としての同定である。あるいは本源的な国民の定義が基になっている。しかもほとんどの市民的本国でハンガリー人政党は単一の党派を形成しており、本来は個人の選択が可能な③-A条項についても、個人的裁量の余地は全くない。この点でユーゴスラヴィアは例外であり、二つの政党がハンガリー常設会議に参加している。またスロヴァキアにも複数のハンガリー人政党があったが、メチアル政権下の法改正で単一政党に統合された⁽⁶⁶⁾。いずれにせよ、文書要件は基本的人権という観点から見ると、個人の政治的自由や信仰の自由に抵触しかねないものである。さらに、集団主義が便益の供与と結びつけば、市民的本国のハンガリー人共同体が家父長的に統制される契機にもなり、場合によっては汚職の温床にさえなりかねない⁽⁶⁷⁾。総じて、地位法による国外ハンガリー人の文書要件と以下で見る証明書の組織的発行手続きは、国民的同定が集団主義へと傾斜してゆく方向に道を開くものであり、市民的本国のハンガリー人共同体が閉鎖化ないし非民主化する契機になると思われる。

ハンガリー人証明書の発行に関連する第四の論点は、市民的本国におけるハンガリー人組織の介在である。市民的本国のハンガリー人組織はハンガリー政府による認知を受けて、ハンガリー人証明書発行の基礎となる資格証明を作成するという、いわばハンガリー共和国（あるいは「聖イシュトヴァーン王冠を戴くハンガリー王国」）の行政業務を代行することが求められている。具体的に言えば、市民的本国のハンガリー人組織が発行する推薦書は「申請者がハンガリー国民に属することを証明する」ものであり、申請者の申請文、写真、住所、個人情報（詳細は第21条が規定）、推薦団体の名称と印章、担当者の名前と署名、推薦団体の所在地と発行年月日が記載される、となっている。（第20条）。個々のハンガリー人資格認定に際して現地の事情に通じた組織が関与せざるを得ない、あるいは関与すべきだという合理的とも受けとれる理由に基づくとはいえ、このような詳細な情報を管理する実質的な行政執行の権限を市民的本国の民間団体に委ねたのである。このため、市民的本国政府が

64 旧ソ連やユーゴスラヴィアなどの旅券に記された民族籍を想起。

65 ハンガリーの1993年少数民族自治法は自己申告だけで民族籍を認めている。これは地位法のハンガリー人の証明基準と比べて、極めて個人主義的である。Osamu Ieda, "Local Government in Hungary," O.Ieda, ed., op. cit., *The Emerging Local Governments*, pp.101-103, 115-118.

66 林忠行「スロヴァキア国内政治とEU加盟問題：1993-2002年」前掲論文。

67 "A nemzet politikának nincs alternatívája," *Magyar Nemzet*, March 1, 2001.

ら域外的管轄権の行使extraterritoriality、つまり国家主権の侵害であるとの批判を受けることになった。ともかく、法の執行を通して国外ハンガリー人団体をハンガリー国家機構の一部に組み込み、国外ハンガリー人の個人情報を集中的に管理することで、国境を越えたハンガリー国民の実質的な行政的末端組織を創り出そうとしたのである。

地位法の国民的包摂性に関連する第五の論点は、受給資格者に同法によってハンガリー人と認定された者の配偶者及びその子供を含めたことである。すなわち、第1条第2項はハンガリー人受給資格者に、ハンガリー人であると同定していない配偶者や子供がいる場合、彼等もハンガリー人と同等に便益を請求する資格があると定めている。つまり、地位法はハンガリー人でなくてもその家族の一員であれば、無条件にハンガリー国民形成の構成要素になると規定したのである。そして家族受給者には「親族証明書」が受給手帳として交付されるとした。立法趣旨説明に依れば、この措置は地位法による受給資格の有無が異民族間で結婚した家族に「緊張」をもたらさないようにするためであり、かつ「ハンガリー文化に親しむことを通して異民族間相互の尊敬と理解が強化される」からである⁽⁶⁸⁾。しかしその一方で、ハンガリーが「1000年の歴史を通して保持してきた包摂的な befogadó」国民性に基づく措置であるとの説明もなされている⁽⁶⁹⁾。つまり親族もハンガリー国民形成の一部であると理念的にも考えられたのである。国外ハンガリー人の定義に引きつけて言えば、親族証明書は個人主義的な同定を伴わない集団主義原理のみによる同定の方法であり、地位法における同定の二重性が如実に現れている。

国民形成の基礎は国民の定義である。地位法による国外ハンガリー人の範囲はEU勧告という側圧を受けて、適用範囲の首尾一貫性を失った。しかしいま見たように、地位法は個人主義と集団主義の複合として国民の範囲を規定しており、そもそも矛盾に満ちた国民像に帰着せざるを得なかった。すなわち、個人主義に基づく同定から地位法の提示するハンガリー国民像を見るなら、集団主義的帰属要件による排除ないし縮小(すなわちハンガリー人と自己同定していても、文書要件を満たせない人が存在する)、あるいは強制的包摂ないし肥大化(すなわちハンガリー人の配偶者や子供でハンガリー人に自己同定していない人が含まれる)という歪みが存在している。逆に集団主義的な同定に基づく国民像を物差しにすれば、自己申告だけに基づく定義は肥大化をもたらすことになるし(ハンガリー人と自己同定しても、他者がハンガリー人と認めない場合など)、親族の不完全な包摂は縮小として認識されることになる。

(4) 供与される便益

国外ハンガリー人は自らをハンガリー人と自己申告し、市民的本国のハンガリー人団体等によりハンガリー人と認定され、実際にハンガリー人証明書を発給されると、文化、教育、厚生、就労等の面で「ハンガリー市民と同等の権利を有する」ことになった。この立法以前

68 “Indokolás a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslathoz,” in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.67.

69 ハンガリー外相による国会での立法趣旨説明の一節。April 19, 2001, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.77-78. また法律制定後に制定理由として付した公的文書でも「ハンガリーは千年に及ぶ歴史の中で、新たにやってきた人々に新しい住処を提供する寛大な befogadó ország であり続けた」と述べている。(Törvény a szomszédos országban élő magyarokról: érdekek és célok; www.kum.hu)

にも様々な優遇措置が国外ハンガリー人に対して講じられていたが、地位法はそうした個別的な措置ではなく、国外ハンガリー人固有の権利として優遇的な便益を確立しようとした。ここに従来の便益供与政策との根本的な違いがある。

便益の具体的内容は第二章に記された。以下、項目ごとに順次見てゆく。

A 文化的便益

国外ハンガリー人は図書館、博物館、その他の公的文化施設をハンガリー市民と同等に使用できる（第4条）。また様々な国家的表彰や国費奨学金申請についても国外ハンガリー人は民族的本国のハンガリー市民と区別されない（第5・6条）。

B 教育的便益

B-1) 高等教育：国外ハンガリー人はハンガリーで高等教育を受けることができ、特別の奨学金を申請する権利がある。（第9-10条）

B-2) 教員研修：ハンガリー語で教育を行なっている国外ハンガリー人教師は民族的本国の教師と同様に、ハンガリー国内で専門的研修を受けることができる。（第11-12条）

B-3) 大学分校設置：市民的本国にハンガリーの高等教育機関の分校を設置する。（第13条）

B-4) 就学手当給付：国外ハンガリー人が居住地において同一世帯内の二人以上の子女にハンガリー語教育を受けさせている場合、就学手当の給付を受けることができる⁽⁷⁰⁾。（第14条）

B-5) 教材給付：国外ハンガリー人が居住地において同一世帯内の子女にハンガリー語教育を受けさせている場合、教科書などの教材の無償給付を受けることができる。（第14条）

C 社会政策的便益

C-1) 就労：国外ハンガリー人には申請によって無条件に年間3ヶ月の就労許可が与えられる。特別な場合は3ヶ月以上の就労許可を与えることもできる。（第15条）

C-2) 社会保険：社会保険料を支払えば社会厚生給付を受け取ることができる。（第7条）

C-3) 無料医療給付：事前申請により許可が与えられた場合は、ハンガリーで無料の医療給付を受けることができる。（第7条）

C-4) 交通機関利用：6歳以下及び65歳以上の国外ハンガリー人はハンガリー国内の大量交通輸送機関に無制限かつ無料で乗車できる。またその他の国外ハンガリー人にも一定の制限付きで運賃割引制度が適用される。（第8条）

D 公的報道への支援（第17条）

これは国外ハンガリー人への直接的な便益の提供ではない。ハンガリー国内報道機関への援助を通して、間接的な形で国外ハンガリー人に便益をもたらす制度である。すなわちこの施策により「ハンガリーの公的報道機関が国外ハンガリー人についての情報を収集し、またこれを配信するための基盤として機能し、かつ国外ハンガリー人に対してハンガリーとハンガリー国民に関する情報を伝達する役目を果たす」ことが目指された。またこうした報道によって期待される効果は、

D-1) 「ハンガリーの精神的・文化的価値、及び普遍的な精神的・文化的価値が伝達される」、

70 就学手当給付に対しては、その効果に対する疑義がハンガリー国内で表明されている。つまり現在でも国外ハンガリー人の間ではハンガリー語学校就学率が高く（80%）、ハンガリー語学校に通わせない理由も経済的なものでなく、主として地理的な遠隔性によるもの（居住市町村にハンガリー語学校がない）などというのである。手当の予想支給額2万フォリント（80-90米ドル相当）は地理的な遠隔性を克服するには十分でない。 *Heti Világ Gazdaság*, July 23, 2001, p.7

- D-2)「偏見の無い世界像、ハンガリー像、そしてハンガリー国民像が形成される」、
D-3)「国民的一体性の自覚、母語、ハンガリー人の少数民族共同体が持っている文化が維持される」

ことであり、そのために必要な予算は国家的な財政支出によって賄われる。

E 国外ハンガリー人組織への支援（第 18 条）

供与される便益の最後は、市民的本国のハンガリー人団体に対する支援である。すなわち具体的に列挙された以下の 6 つの目的を実現するために、あるいはこれらの目的達成を推進するために設立されたハンガリー人団体に補助金を供与するのが趣旨である。

- E-1) ハンガリーの国民的伝統の保全、継承及び調査
E-2) ハンガリーの言語、文学、文化、民俗的美術工芸の保護育成
E-3) 市民的本国でのハンガリー語による高等教育を促進する目的でハンガリーから派遣される高等教育教員を受け入れるための態勢整備
E-4) ハンガリー文化遺産とみなすことのできる史跡や遺跡などの発掘・保全
E-5) 不利な立地に居住する国外ハンガリー人の人口維持、および農村観光事業の振興
E-6) ハンガリーとの関係を維持するためのインフラ整備

以上のように、国外ハンガリー人組織に対する支援は、教育文化を越えて、きわめて幅広い分野が対象とされた。特に E-5 と E-6 は通常の営利的な経済活動との異同が指摘され、後で見るように、EU 法体系との整合性が問題になった。

（５）国外ハンガリー人の人口と予算措置

ソ連の解体によりロシア共和国以外に居住するロシア人が一挙に国外ロシア人となり、ロシアは欧州最大の国外同胞を抱える国となった⁽⁷¹⁾。ここにハンガリー人はトリアノン条約以来保ってきた欧州最大の少数民族という地位を明け渡すことになった。もっとも国外同胞の正確な数を知るのは困難である。ルーマニアに住むハンガリー人の数はハンガリー本国の人口 1008 万（2002 年）に対して、159 万人（1992 年、市民的本国の公式統計）であるが⁽⁷²⁾、推定では 210 万人（1980 年代）という数値もある。ハンガリー外務省は隣接諸国に住むハンガリー人の数を全体として 300-350 万人と推定している⁽⁷³⁾。以下、市民的本国の公式統計に従ってハンガリー人少数民族の数を示すと、スロヴァキアで 57 万人（1991 年）、ユーゴスラヴィアで 34 万人（1991 年の数値、1971 年では 48 万人）、ウクライナで 16 万人（1989 年）、クロアチアで 3 万 5 千人（1971 年）、そしてスロヴェニアで 8500 人（1991 年）である。

71 Charles King, "Nationalism, Transnationalism, and Postcommunism," op.cit.; Leon Aron, "The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and Its Domestic Context," in Michael Mandelbaum, ed., *The New Russian Foreign Policy* (NY, 1998), p.40、前掲岡奈津子論文などを参照。

72 162.5 万人という別の統計（1992 年）もある。F.W. Carter & D. Turnock, "Ethnicity in Eastern Europe," op. cit., p.112.

73 Külügyminisztérium T/4070/14. számú háttéranyag a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásának költségvetési vonzatairól; www.mkogy.hu/irom36/4070/4070-014.htm: 300-350 万人という推定の主たる内訳は、ルーマニア 150-200 万、スロヴァキア 60-70 万、ユーゴスラヴィア 30-35 万、ウクライナ 15-20 万である；ネーメト外務次官の国会発言：March 20, 2000, 126. ülésnap, 49. felszólalás; www.mkogy.hu

オーストリアには3万3千人（1991公式統計）のハンガリー人がいる。また隣接諸国以外ではアメリカなどを中心に150-200万人程のハンガリー人がいると言われている⁽⁷⁴⁾。

地位法がハンガリー国民形成の対象とした6ヵ国には、公式統計で250万人余りのハンガリー人が生活していると考えられるが、ハンガリー政府は地位法施行の初年度となる2002年で、15-20万人がハンガリー人証明書の発行を申請するであろうと見込んだ。この証明書発行業務を処理するため、ハンガリー政府は全体で24の事務所を各国に開設し（ルーマニアに10カ所、以下スロヴァキア5、ユーゴスラヴィア4、ウクライナ3、クロアチア1、スロヴェニア1）、各事務所に所長一名、事務員二名を配する予定だった⁽⁷⁵⁾。また様々な便益の供与を含めて、2002年に90億フォリント（1円＝2フォリント、1米ドル＝250-300フォリント）程度の予算を組むことが予定された。その内訳は証明書発行関係に20億フォリント、教育・教材関連に20億フォリント、運賃補助関係に5億フォリント、医療関係に3億フォリント（保険料収入との差額分）、ハンガリー人団体支援に4-5億フォリント、競争的補助金に40億フォリントである。就学手当については子供一人につき2万フォリント、総数で5万人程度を見込んだ⁽⁷⁶⁾。初年度以降については、ハンガリー政府の見通しでは、毎年25-30万人、また総計としては75万人程度が証明書発行の申請をすると予想された⁽⁷⁷⁾。一人当たりの予算額を平均値で見ると、国外ハンガリー人全体（250万人と仮定）では一人あたり年間3600フォリントであるが、年度ごとに証明書の発行を受ける人だけに予算配分を限定すれば（20万人と仮定）、2002年で一人あたり45000フォリント程が支出される予定だった。これは当時のハンガリーにおける平均的な月収に相当する額である。

（6）準市民権と民族的本国の責任

地位法が便益として設定したのは、先に見たように、狭い意味での文化や教育の分野を越えて、就労、医療、学術、さらには「人口の維持」、「観光事業」、「インフラ整備」にまで及んだ。政治的権利こそ含まれないが、社会権を包括するような広範な権利が便益という名目の下に付与されることが謳われた。少数民族の社会権について、どこまでが市民的本国の責任であり、どこからが民族的本国の責任であるか、その境界線は現実問題として極めて不明瞭と言わざるを得ない。ハンガリーの地位法が医療や「人口の維持」、さらに「インフラ整備」までも民族的本国の助成対象としたのは、その前文で「国境の外に居住するハンガリー人に対して負っている責任」を果たすと謳っていることに基づく。「旧憲法」では単に「責任を感じず」だけでよかったが、「責任を負う」との「憲法改正」を行なった以上、民族的本国の市民に対するのと同等の責任を国外ハンガリー人に対しても引き受けたのは当然の帰結だった。従って、民族的本国の責任を最大限にし、市民的本国の責任を最小限にするこ

74 Valuch Tibor, *Magyarország társadalomtörténete* (Budapest, 2001), pp.87-92.

75 Külügyminisztérium T/4070/14. op. cit.; www.mkogy.hu/irom36/4070/4070-014.htm 一事務所あたり150万フォリントの事務機器と年間2090万フォリントの維持経費（人件費250万フォリントと通常経費1840万フォリント）が必要と見積もられていた。

76 マルトニ・ヤーノシュ外相の立法趣旨演説 April 19, 2001, 202. ülésnap, 2. felszólalás; www.mkogy.hu: Heti Világ Gazdaság, June 23, 2001, p.7: ハンガリー語学校就学手当の給付対象者が国ごとで、どれだけになるかの算定は難しい。母数を見ると、ルーマニアではハンガリー人の小中学校就学児童が155,000人で、そのうち119,000名がハンガリー語学校通学者である。 *Heti Világ Gazdaság*, June 23, 2001, p.8

77 Külügyminisztérium T/4070/14. op. cit.; www.mkogy.hu/irom36/4070/4070-014.htm

と、別な表現を用いれば、社会権的市民権ないし「準市民」的地位を国外ハンガリーに付与することが、地位法の立法精神に即して意識的に目指されたと言える。

さらに言えば、国外ハンガリー人に保険料や租税の支払い免除を伴う社会権が認められたのは、ハンガリー国内の市民に対する以上の優遇措置である。ハンガリーは何故に、国家の境界線を越えて、さらには自国市民の享受する社会権の程度を越えて、手厚い準市民権の便益を国外同胞に保障しようとしたのか。法文上には現れないが、この点に関連して法案審議などで表明された理由を述べておく。第一に、市民的本国が国外ハンガリー人を「差別している」という現状への不満があった⁽⁷⁸⁾。この視点からの地位法正当化はきわめて広くなされており、政治的立場から距離を置こうとしている場合でも、「隣接諸国に住むハンガリー人は市民的本国の多数派民族に比べて、公言するかしないかは別として、不利な状況におかれている。法的には市民的本国において差別を受けていなくても、実際はそうになっている。この意味で民族的本国が援助を行なうこと、つまり地位法が一種の補完的役割を果たすこと」は当然である⁽⁷⁹⁾、と述べている。政治的団体の発言はもっと直截である。例えばハンガリー常設会議は、

「国によって程度の差はあるが、未だ国外ハンガリー人共同体は危機にさらされており、彼らの不利な状況を緩和するための前向きの措置が今後も継続されなければならないと我々は確信している。スロヴァキアの少数民族言語使用法には憂慮の念を抱かざるを得なかった。…トランシルヴァニアで台頭しているルーマニア民族主義勢力を無視することはできないし、これに対する行政当局の対応は不十分であり、しかも常に適切であるとは限らない。」⁽⁸⁰⁾

と批判している。さらに、社会党の長老で社会主義体制時代の最後の国会議長を務めたセーレシュ・マーチャーシュ Szűrös Mátyás はこうした差別が社会主義時代、そしてそれ以前から一貫して行なわれてきたと訴えた。

「この 80 年の間、(少数民族としての) ハンガリー人の状態は正常化されなかった。従って、スロヴァキアやルーマニアの首相の主張には根拠がない。スロヴァキアは未だベネシュ令を無効にしていないし、ルーマニアには未だハンガリー語大学が存在しない。さらにハンガリー人の教会財産も返還されていない、等々。」⁽⁸¹⁾

78 ハンガリー人少数民族に関する最近の研究では、同定や社会環境を数量的事例研究によって分析した Gereben Ferenc, *Identitás, kultúra, kisebbség* (Budapest, 1999): 西側での英語文献としては、Gwyneth E. Edwards, “Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives,” *International Journal on Minority and Group Rights* 5 (1998), pp.345-368; Martin Brusis, “Ethnic Rift in the Context of Post-communist Transformation: The Case of the Slovak Republic,” *International Journal on Minority and Group Rights* 5 (1997), pp.3-32. またルーマニアについて、最近の地方制度改革とハンガリー人の自治に言及した Takafumi Nakajima, “Local Government in Romania,” op. cit., pp.217-220.

79 Kantór Zoltán, “A státustörvény,” manuscript, op. cit.; Kantór Zoltán, “A magyar nemzetpolitika és a státustörvény,” op. cit., Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.295.

80 “A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének zárónyilatkozata,” November 15, 1999, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.166-167.

81 May 9, 2001, 206. ülésnap, 384. felszólalás; www.mkogy.hu. また社会党議員で地位法制定推進派のタバイディ・チャバは言語政策に関連して、「カルパチア盆地、そして一般的には中・東欧においては、言語

また少し焦点は異なるが、隣接諸国からの出稼ぎ問題に対する緩和措置として地位法を位置づける見方もあった⁽⁸²⁾。つまり隣接諸国から出稼ぎが来るのは雇用機会が少なく、またハンガリーとの間に所得格差があるからだという認識が基礎になっているのである⁽⁸³⁾。

第二は、歴史的負債の償いという考えである。つまり、トリアノン条約以後、ハンガリー国家は国外ハンガリー人問題を解決できず、彼らを悲惨な状態に放置してきたという認識に基づくものである。例えば、「(地位法制定は) 80年にわたって積み重ねられた債務の償還である。従って、この立法がトリアノン条約に対する何らかの法的承認であるとする見解は、どのようなものであれ、見当違いである。…本立法が歴史的な意義を有することは議論の余地がない」など、この種の発言は多く、しかもリベラル派も含めて、この感情は共有されていた⁽⁸⁴⁾。隣接諸国の市民となったハンガリー人が実際に悲惨ないし貧困であったかどうかは全く別問題であるが⁽⁸⁵⁾、立法の動機として、この種の道徳的な負い目が働いていたことは間違いない。

3. ハンガリー地位法制定の国際的波紋

以上で見たように、地位法はハンガリー人証明書及び社会権的便益を国外ハンガリー人に与える施策を通して、国境を越えた国民統合を実現しようとした立法である。ハンガリー政府は法律制定に際してあらゆる法的、外交的整合性に配慮したと前文で謳い上げた。しかし実際には全くその逆となり、法案審議が始まる2001年3月には隣接諸国との間で、地位法制定をめぐる外交的な軋轢が表面化した。

の権利が少数者にとって最も深刻な問題の一つとなっている。…母語の使用こそが戦場である。そこでは社会の多数派が少数者の同化を母語使用の縮小を通して達成しようとしている」と危機感を煽っている：Tabajdi Csaba, “Nyelvi jogok határainkon belül és kívül,” in *Kiút a csapdából? Nyelvi és nyelvhasználati jogok a Kárpát-medencében* (Budapest, 1998), p.9.

82 ネーメト外務次官の公式発言：“Németh Zsolt és Szabó Tibor sajtótájékoztatója a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvénytervezetről,” Budapest, June 13, 2001; www.kum.hu

83 労働力移動に関してはこうした出稼ぎ元(市民的本国)の事情と並んで、出稼ぎを求める側(民族的本国)の事情も係わっている。例えばオルバーン首相は地位法審議の真っ最中、「ハンガリーが今の急速な経済成長を維持するためには、人口1000万では不十分であり、ここ数年のうちに隣接諸国から数百万人の労働力を受け入れなければならない。ハンガリーを取り巻く隣接諸国には400万人のハンガリー人がおり、我々はこの地域において彼らを吸引しうる国づくりを行なうつもりである。我々には1000万人ではなく、1400万人の潜在的労働力がある」(6月7日)と発言している(Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.592.)。これは先に註31で指摘した日本のウィーン発報道と重なる問題であるが、おそらくウィーンそして西欧ではこの種の発言が強調して伝えられていたと考えられる。またこの発言はオルバーンが民主フォーラム政権時代のアンタル首相が表明した大ハンガリーの国民観、すなわち「1500万ハンガリー人の宰相」論を継承していることをよく表わしている。それにしても、オルバーンの主張する隣接諸国の国外ハンガリー人が400万人という数は過大である。

84 社会党及び民主フォーラムの同様な見解は例えば、Szűrös Mátyás(社会党)、Molnár Gyula(社会党)、Lezsák Sándor(民主フォーラム)国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 355. felszólalás; www.mkogy.hu

85 両大戦間のチェコスロヴァキアではむしろ逆の事態さえ生じていた。その事例として O.Ieda, “Hanza és Hangya,” in F.Gratz, ed., *Szomszédok és Szomszédaink között* (Budapest, 1993), pp.343-354、拙稿「ハンザとハンジャ：ハンガリーによる南スロヴァキア併合と協同組合の統合」『東欧史研究』20号、1998年、86-107頁。

(1) 隣接諸国の対応：大ハンガリー主義批判

最初に批判の声を挙げたのはルーマニアだった。同国は最大のハンガリー人少数民族を抱え、地位法制定の行方に当初から懸念を抱いていた。大統領イリエスクはハンガリー国会での地位法審議第一読会を翌日に控えた2001年3月1日、地位法の制定に深い憂慮の念を抱いているとの公式見解を発表した。法案の審議が本会議に移ると、今度はスロヴァキア首相ズリンダがブダペストで開催された首脳会議の席上、首相オルバーンに対して直接、地位法に関する懸念を伝えた(4月23日)。またスロヴァキア本国でもハンガリー人政党と排外的民族派のスロヴァキア国民党の間で公然たる論戦が始まった。まずハンガリー連合党党主ブガル・ベール Bugár Béla がズリンダの地位法批判に言及し、スロヴァキア政府が国外スロヴァキア人地位法を制定したときハンガリー人は反対しなかった、スロヴァキア政府はハンガリーの地位法に抗議するよりも、自分たちの国外同胞のために文化政策をもっと充実させるべきだと論評した(4月25日)。これに対してスロヴァキア国民党は、スロヴァキアのハンガリー人がスロヴァキア語の公立学校に子女を通わせれば年間6000コルナを支給する法案を上程すると述べ、ハンガリーの地位法に盛り込まれた就学手当給付条項に対する批判を行った(4月27日)。またスロヴァキアの最大政党である「民主スロヴァキア運動」の党首メチアルは、地位法はスロヴァキア共和国への内政干渉であり、「この法律の背後には他国の民族構成に変更を加えようとする意図が潜んでいる」と非難した(4月27日)⁽⁸⁶⁾。

時を同じくして、ルーマニアではナスターセ首相がやはり具体的な立法内容に関連して批判を行なった。すなわち、ハンガリー人のみに便益を与えるのは民族的な違いに基づく差別であり、またハンガリー人の定義が自己申告のみによることは大きな問題を引き起こしかねないとした⁽⁸⁷⁾。さらにハンガリー人証明書に関連してルーマニア法相は、証明書の発行手続きに関して、ハンガリーとルーマニアの両司法当局が協議すべき問題があるとして、法案制定に先立つ事前協議の必要性を訴えた。ナスターセ首相もこうした法相等の発言を引きついで、二国間の合意が成立しなければ地位法のルーマニアに対する適用は認めないと釘を差した。

地位法に対する最も過激な批判はルーマニアの民族主義政党、国民民主党党首ストイカによるものである。それによれば、地位法にはユーゴスラヴィアで生じたのと同じ震度で紛争を勃発させる民族的野心が隠されている⁽⁸⁸⁾。ルーマニア社民党⁽⁸⁹⁾もトリアノン条約の代償行為として地位法が位置づけられている点を批判した(6月11日)。スロヴァキアでも国民党が、ハンガリーの地位法はトリアノン条約の破棄、そしてファシズムと領土回復主義の復活を目指すものであると非難した(6月15日)⁽⁹⁰⁾。ルーマニアやスロヴァキアが異口同音に

86 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.585-587.(カッコ内の日付はいずれもその言動が行なわれた日付。以下も同様。)

87 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.586-587. さらにナスターセ首相はこのハンガリー人の定義が行なわれると、ルーマニアの「トランシルヴァニアで700万人のハンガリー人覚醒が起こる」、と発言したとされる。実際には、その後のルーマニア・ハンガリー政府間の交渉により、ルーマニア国民なら誰でも3ヵ月の就労許可が下りることになったので、700万人の覚醒ではなく、2200万の「ハンガリー人覚醒」が実現したことになる。 *Heti Világ Gazdaság*, January 5, 2002, p.7.

88 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.589.

89 旧社会民主主義党【旧民主救国戦線、イリエスク派】。2001年6月に党名を変更した。

90 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.593-594.

トリアノン条約を持ち出したのは、地位法に盛り込まれた統一的国民形成論からの連想によって、過去の傷痕（ナチス・ドイツに後押しされたハンガリーによる領土要求と実際の領土割譲）がよみがえってきたからだけではない。実際にも、ハンガリー外務次官ネーメトが公式の場で、しかも頻繁にトリアノン条約と地位法の関連を口にしたからである。その一例は先にも述べたが、国会本会議での地位法審議でフィデスを代表してネーメトは次のような発言さえ行なった。

「我々の国民政策の基本的課題は、国境を越えて国民的な統合を実現できるか否かに係わっている。地位法はこの問いに対するフィデスの回答である。また政府とフィデスが国会に採択をお願いしているこの地位法案は、過去の未解決な問題に対する答えでもある。すなわちその問題とは、国外ハンガリー人の運命に対して展望を持った解決を与えることであり、本立法はそのための最も重要な一里塚である。我が国民が背負う80年に及ぶトリアノンの傷痕を解決するため、また唯一の脱出口を見いだすため、さらには長年にわたって絶望と見なされてきた状況から抜け出すため、この法律が大きな手助けとなる。」⁽⁹¹⁾

ハンガリー側は既存国境の尊重が大前提であるという立場に立って発言しているが、何の前提もなくこのような発言を受け止めなければならない隣接諸国の側からすれば、地位法が「展望を持った解決」への一里塚であるなら、次に来る「展望を持った解決」とは何かという疑念が生じるのは当然だった。そしてこの疑念が不信感へと転化していったのも自然の成り行きと言うべきである⁽⁹²⁾。

このように、地位法の審議が始まり、具体的な法案内容や国会審議の様子が判明すると、次々と抗議や非難の声がルーマニアやスロヴァキアで上がった。ルーマニアのイリエスク大統領は地位法案を「拙速」と一括した。スロヴァキア外務省も同様に、ハンガリー政府が法案提出に先だって両国間基本条約に則った二国間協議を開催しなかったことが問題である、と明確にハンガリー政府の不手際を指摘した⁽⁹³⁾。これに対してハンガリー政府は、法案の修正に応ずる態度は見せず、むしろウクライナ、ユーゴスラヴィア、クロアチアそしてスロヴェニアが沈黙を守っていることを追い風として利用し⁽⁹⁴⁾、中には、「象徴的に言うなら、

91 ネーメト外務次官国会発言 April 9, 2001, 202. ülésnap, 28. felszólalás; www.mkogy.hu.

92 例えばルーマニア側からの抗議として、“The comments formulated on the occasion of consultations were reiterated on the occasion of the meeting of the Romanian and Hungarian ministers of foreign affairs on 30th of May 2001 and in a letter forwarded by the Romanian minister of foreign affairs to the Hungarian minister of foreign affairs, on the 8th of June 2001. The Government of Romania takes note with regret of the fact that the Hungarian side has not transmitted any reaction to these demarches,” op. cit., *Declaration of the Romanian Government*.

93 オルバーン政府が地位法案作成過程において隣接諸国と事前協議を行なわなかった点については、国内の野党勢力からもしばしば指摘されている。例えば、「本日の審議で何度も論点となった隣接諸国との事前協議だが、我が国のように、マーチャーシュ王以来、事実上国家主権が存在せず、従って独立国でもなく、やっと1990年代になって初めて独立を達成した国では、外の世界にどのように適用していくかは、特段の神経を使うべき問題である。…これまでの教訓を生かして、いまからでも隣接諸国およびEUと協議を行い、これ以上問題が広がらないようにし対処することをお願いする。」(タバイディ・チャバ、国会審議での発言：May 9, 2001, 206. ülésnap, 440. felszólalás; www.mkogy.hu)

94 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.589; *Heti Világ Gazdaság*, Aug. 4, 2001, p.7. ハンガリー地位法に対して、なぜこの4ヵ国がこの時期に明確な態度を示さなかったかについては、よく分からない。

あたかも小協商ができたと考えればよいのだろうか」と述べて、歴史的な対立の構図を持ち出して反撃する声も上がった⁹⁵⁾。もちろんその一方で野党側を中心として、「ある国が他国の領土で何かしようとする場合には、通知するだけでは不十分であり、利害を調和させることが必要である。…歴史教科書を見ると、通知とは一般には大国が極小国に対して行なうやり方であり、小国は反対に、自分たちの利害を調和させることに最大級の配慮を払ってきた。この点において、ハンガリーは隣接諸国に対して、何か自国が大国であるかのような態度で、つまり最も相応しいとは言えないやり方で、対応しているように思えてならない」⁹⁶⁾という意見も提起されたが、こうした内側からの批判がオルバーン政府によって真剣に取り上げられることはなかった。

(2) 西欧の対応：EU 法体系との衝突

他方、西欧社会から法案に対する批判が突きつけられると、ハンガリー政府も譲歩の姿勢を示さざるを得なくなった。EU 側から拡大問題担当委員ギュンター・フェアホイゲンが、地位法は「時機を逸した」立法であり、1990 年代初めならば少数民族保護という名目で理解することができたかもしれない、しかし現在の EU 法体系には調和しないと述べ、地位法に対する懸念をハンガリー当局者に伝えた⁹⁷⁾。具体的には、法案の適用対象からオーストリアを除外せよという勧告がなされた。2001 年 3 月に国会上程された当初の政府原案には、先に見た六カ国に加えてオーストリアも入っていた。EU 勧告の受け入れは、EU 加盟申請中のスロヴァキアやルーマニア等にも大きな影響を与えかねないため、本来は承服しがたいものだった。しかし EU 早期加盟を目指すハンガリー政府は法案審議が大詰めを迎えた 5 月末、EU 勧告の受け入れを発表した。ただし法案修正の名目はオーストリアにおける生活水準の高さであり、便益を供与することに経済的な正当性がないためであると説明された。第二の修正理由として公式に挙げられたのは、オーストリアに居住するハンガリー人の構成だった。すなわちその 90% は亡命ハンガリー人であり、もし地位法を適用すると（亡命者は「自発的でない理由でハンガリー市民権を失った」者とはみなされない）、大半が適用除外とならざるをえず、オーストリアに居住するハンガリー人の間に分断が生まれる恐れがあるとされた⁹⁸⁾。ともあれ、ハンガリー政府はオーストリアの適用除外やむなしと結論し、EU 勧告を受諾した。同政府はこの受諾についてオーストリアのハンガリー人団体、オーストリア・ハンガリー協会・組織中央連盟 Ausztriai Magyar Egyesületek és Szervezetek Központi Szövetsége に対して事情を説明し、その了承を得た。連盟議長のデアーク・エルネー Deák Ernő は、事情を諒解した上で、なおかつ、この修正はハンガリー人の間に差別をもたらすものだとして述べ、遺憾の意を表明した（6 月 8 日）⁹⁹⁾。ハンガリー政府がオーストリア除外に際して用いた名目、すなわちオーストリア・ハンガリー人の分裂回避は、デアーク議長が述べたように、オーストリア・ハンガリー人全体を他の国外ハンガリー人から分断することに

95 Balczó Zoltán（正義と生活党議員）国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 412. felszólalás; www.mkogy.hu

96 Szanyi Tibor（社会党議員）国会発言 April 19, 2001, 202. ülésnap, 422. felszólalás; www.mkogy.hu

97 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.591.

98 Törvény a szomszédos országban élő magyarokról: érdekek és célok; www.kum.hu

99 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.592-593.

なり、「統一的なハンガリー国民」ないし「カルパチア盆地の統合」からオーストリア・ハンガリー人が排除される結果を招いた。

ところでブルッセルからの修正要求は法律の適用範囲についてだけではなく、営利団体に対する便益供与についても削除が求められた。すなわち政府原案の第19条「営利組織への援助」第1項は、「ハンガリー共和国は、国外ハンガリー人の共同体を支援するため、隣接諸国で活動する営利団体の創設や活動を援助する」と謳っていたのである⁽¹⁰⁰⁾。EUは「営利団体」援助に問題ありと注文をつけた。ここで支援の対象となっている営利団体は「国外ハンガリー人共同体」の利益一般に係わる活動を行なう組織であり、文化活動に限定するという条件は付けられていなかった。国外ハンガリー人を対象とするものなら、通常の営利企業さえも支援対象とすることができた。このような政府援助が公正な自由競争という市場経済制度の大原則に照らして承認されるはずはなく、EUの削除要求は原則的なものだった。しかしここで注目すべき点は、法案作成段階及び法案審議過程におけるハンガリー政府の首尾一貫した姿勢の方である。政府原案には営利団体の援助と並んで、「国外で非営利活動を行なう組織への援助」(第5条)も規定されていた。つまり国外ハンガリー人の法人組織について非営利、営利の区別がなされ、その上で、いずれもが公正な自由競争から「適用除外されるべきだとの原則」に照らして、条文が作成されたのである。ハンガリー側には、この「原則」が公正な自由競争と摩擦を引き起こすかもしれないという懸念すらなかった。EU勧告の受け入れに際してハンガリー政府が行なった説明は、この信念とも言える確信を裏付けている。

「EUとの協議の中で、公正な競争原理を何にも増して尊重するようにとの要請が執拗に繰り返された。この点に関しては誤解があり、論争もあり、法理論的な意見交換を続けることも可能だった。つまり国外ハンガリー人が市民的本国において従事する事業、例えば局地的な地場産業に対して助成を与えることが、少数民族の自己保存にとって如何に不可欠な方策であるか、他方、そうした助成がどの程度公正な競争原理に抵触するのか、という論点である。ここでは詳細にわたる説明はしないが、結局、事を穏便に済ませるため⁽¹⁰¹⁾、営利組織が助成を受けると明示的に規定した条項を法律から削除することを受け入れた。」⁽¹⁰²⁾(傍点は筆者による)

こうしてEU勧告を「穏便に」処理するため、表面上、営利という文言は地位法の助成対象から削除された。しかし削除された営利団体に代えて、第18条第2項に文化活動とは無関係な、しかもきわめて抽象的な活動領域が助成対象として盛り込まれた。すなわち、

「E-5) 不利な立地に居住する国外ハンガリー人の人口維持、および農村観光事業の振興

E-6) ハンガリーとの関係を維持するためのインフラ整備」

という二点である。「人口の維持」あるいは「インフラ整備」のためなら、農業、地場産業、通信会社、建設会社等、あらゆる経済分野の活動が地位法による助成事業の対象となる。つ

100 www.mkogy.hu / Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.53-64.

101 békeség kedvéért 直訳すれば、「平和を得るために」。

102 ネーメト外務次官の記者会見における発言 (2001年6月13日); www.kum.hu

まりハンガリー政府は、少数民族が生き残るためなら営利的経済活動にも公的な援助を与えることができる、という元々の「原則」を事実上温存させたのである。EU法体系の基本原則を換骨奪胎することが図られたのである。ただしこの点に関連して注目されるのは、地位法の付則第27条第2項が、「この立法はハンガリーがEUに加盟した後は、EU加盟条項およびEC法体系に則って運用されなければならない」と規定している点である。「EC法体系に則って」という一節は政府原案にはなく、法案審議段階で追加された文言である。この修正もEU勧告によるものである⁽¹⁰³⁾。この文言の追加が「人口の維持」や「インフラ整備」に対する規制を直接念頭において行なわれたという確証はないが、「EU法体系」という非常に包括的な一言が挿入され、ハンガリー地位法が自由競争原則を骨抜きにする事態は決して引き起こさせないという、EUの明瞭な意思の表れと解することができる。営利的経済活動が少数者保護という拡大解釈可能な抽象的理由によって公的助成の対象になりうるのであれば、同様の例外は次々と他の国や分野に波及していく。EUがこの種の原則問題で譲歩することはありえなかった。ともあれ、ここではフィデス政府の国民政策において、国外同胞の保護がEUからの批判にもかかわらず、原則的に自由競争原理よりも優先されるべきだという強い確信⁽¹⁰⁴⁾として貫かれていたことが最も重要である。

(3) 法案の採択

以上のように、ハンガリー政府はEUの修正勧告に対して形の上では譲歩の姿勢を示した。しかしそれ以上の譲歩を行なう意思はハンガリー政府になかった。この後、欧州安全保障協力機構 OSCE のストール少数者問題高等弁務官⁽¹⁰⁵⁾、ペーション EU 議長国（スウェーデン）首相⁽¹⁰⁶⁾、ジョンストン欧州評議会議長⁽¹⁰⁷⁾など、主要な欧州国際機関の代表者が⁽¹⁰⁸⁾、個人的

103 *Heti Világ Gazdaság*, July 7, 2001, p.89

104 この点に関しては民族派とリベラル派の間でも見解は一致していた。例えば、民主フォーラムの指導者レジャークはリベラル派で思想的に最も影響力を持っていたビボー・イシュトヴァーンを次のように引用している：「(先に引用した) サボー・デジェーが余りにも保守主義的な人物だとお考えの皆さんにのために、リベラル派の思想家として位置づけられているビボー・イシュトヴァーンが1946年に記した結論を引用することになります。即ちビボーはこう述べています。『少数者の正常な生活は政治的な努力以外の方法によってはほとんど達成不可能である。この政治的な努力は直接的な方法にせよ、間接的な方法にせよ、他の誰でもない、民族の本国、つまり我々が行なうべき任務である。』」 Lezsák Sándor (民主フォーラム議員) 国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 355. felszólalás; www.mkogy.hu

105 *Central European Review*, Paul Nemes, News from Hungary, 16 June, 2001: The Status Law is born; www.ce-review.org/01/23/hungarynews23.html

106 “The Swedish Prime Minister’s Opinion on the Law Regarding the Status of Magyars Outside Hungary. The Swedish Prime Minister will contact the Hungarian Government as soon as possible, to discuss the situation created by the passing of the Law regarding the status of Magyars outside Hungary. According to the Romanian Radio Broadcasting Corporation, Mr. Goran Persson said the neighbouring countries should co-operate and take decisions by consensus when such delicate issues were concerned”; www.ici.ro/romania/news/arheng2001/e_iun26.html

107 “Lord Russel Johnston Disapproves the Law Regarding the Status of Magyars Outside Hungary. The Chairman of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe disapproves the Law regarding the status of Magyars outside Hungary recently passed by the Parliament in Budapest. In Lord Russel Johnston’s opinion, expressed at a press conference in Strasbourg and quoted by the public TV station Romania 1, the law could not improve the situation of the ethnic Hungarian minorities abroad, and had only a ‘cosmetic’ purpose”; www.ici.ro/romania/news/arheng2001/e_iun26.html

108 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.591-598.

な見解というやや控えめな形式ではあるが、次々と同法案の内容自体や同法律制定が巻き起こした外交的緊張に対して懸念や遺憾の意を表明したが、ハンガリー政府はこれを無視し続けた。そして6月19日、大筋としてEU修正案だけを盛り込んだ地位法が本会議で可決された⁽¹⁰⁹⁾。法案採決に際して反対票を投じたのは自由民主連盟だけで、331票中（うち白票8）306票が賛成票だった。最大野党の社会党も党議拘束をかけて地位法賛成に回った⁽¹¹⁰⁾。

圧倒的多数の支持による地位法制定を受け、関係諸国ではハンガリー非難の音量が一段と高まった。ルーマニア及びスロヴァキアでは大統領、首相、外相、そして民族主義的な政党などがそれぞれ、地位法は受け入れない、反欧州的存在である、時代錯誤だ、等々の声明を発表した。わけてもルーマニア首相ナスターセの姿勢は厳しく、ハンガリーとの間で締結した二国間条約は、基本条約だけを例外として、全て破棄する用意があるとまで言明し⁽¹¹¹⁾、さらに続けて、ルーマニアはハンガリーの労働力不足を解消するための植民地ではないと付け加えた⁽¹¹²⁾。

ハンガリー批判の輪はさらに拡大した。すなわちルーマニア、スロヴァキアというハンガリー人が最も多く居住する二ヵ国を越えて、三番目に多数のハンガリー人を抱えるユーゴスラヴィアが批判の目を覚ましたのである。ユーゴスラヴィアはそれまで沈黙を保っていたが、ここに至って外相が声明を発表し、ハンガリーの地位法は差別を禁じているユーゴスラヴィア憲法に違反する、またユーゴスラヴィア市民の民族籍を認定する証明書をユーゴスラヴィア政府以外が発行するのは極めて問題である、と公式にハンガリー政府を批判したのである（6月22日）。ウクライナでも民族的強硬派が批判の声を上げた（6月24日）⁽¹¹³⁾。

ハンガリー政府の硬直的態度に変化が現れるのは、次で見るヴェネチア裁定や2001年11月のEU年次報告以降であり⁽¹¹⁴⁾、地位法制定当初は西欧社会を含めて広範な批判が噴出したにもかかわらず、ハンガリー政府はこれらの批判を最終的には退けることができると判断していた。これは何故なのであろうか。立法理念に関わる問題を除くと、さしあたって三つの理由を挙げることができる。第一は西欧における少数民族問題に対する態度である。この時期、NATOにせよEUにせよ、加盟条件として少数者の権利尊重を次第に強く押し出すようになっていた。地位法の制定はハンガリー政府にとってそうした少数者保護政策の一環であり、欧州の国際社会とは摩擦が生ずるところか、むしろ時代の潮流に沿ったものだとの認識があった。従って、EUの修正要求については具体的な事項を受け入れたのであるから、あとは隣接諸国との関係を正常化しさえすれば、非難は収まると考えられた。また次に掲げ

109 社会党による修正提案では就労許可を6ヵ月にする案が部分的に（例外的に3ヵ月以上認めるという条項の挿入）取り入れられたのが主要なものである。

110 留保に回った8名のうち、4名は社会党員、4名は自由民主連盟員だった。社会党員で留保に回ったのはドナート・ラースロー Donáth László 等、リベラル派と思われる。June 19, 2001, 217. ülésnap; www.mkogy.hu

111 ルーマニア政府が6月19日に発表した正式の抗議声明にはここまで強い非難は盛り込まれていないが、ハンガリー政府がルーマニアの度重なる修正提案に全く応じようとしなかった点については、特段の指摘がなされている; *Declaration of the Romanian Government*, op. cit.

112 ハンガリー首相の「1400万人の潜在的労働力」発言（註83参照）を受けての反応。

113 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.597-598.

114 *Commission of the European Communities 2001 Regular Report on Hungary's Progress towards Accession*, Brussels, 13. 11. 2001 SEC (2001) 1748, p.91.

る理由から、ハンガリー政府は隣接諸国との交渉の妥結について強い自信を持っていた。第二の理由はまさにその隣国関係に係わるものである。オルバーン政府も野党の社会党も東欧内での自らの相対的に優越な地位、つまり欧州統合への先行者という立場を背景とした外交的な交渉力に過度の信頼を置いていたのである。当時、ルーマニアとスロヴァキアはNATO加盟という極めて重大な外交課題を抱えており、既に加盟を果たしていたハンガリーは、両国の加盟審査に影響力を及ぼすこともありうるという心理的要因を利用することができたのである⁽¹¹⁵⁾。心理的「圧力」が実際に外交上の効果を発揮しえたか否かは確かめようがない。しかしルーマニア国防相は、地位法論争がルーマニアのNATO加盟に悪影響を与えることはないとの声明をわざわざ発表した(6月26日)⁽¹¹⁶⁾。同国外相も2002年3月5日のスロヴァキア訪問に際して、ハンガリーの政治家が地位法の受け入れを条件にスロヴァキアのNATO加盟を承認すると発言したことを非難した⁽¹¹⁷⁾。これらから判断すると、圧力それ自体は確かに存在していた。さらにルーマニアについては、ハンガリー社会党がルーマニアの政権党であるルーマニア社民党に対して、党内の民族主義者を黙らせて地位法に賛成しないと二党間協力協定や社会主義インターへの加盟を支持しないとして、圧力をかける一幕もあった⁽¹¹⁸⁾。当時のルーマニア政府は内政的にも社民党単独の少数与党であり、議会での多数派工作上、ルーマニア・ハンガリー民主連盟の閣外協力を不可欠としていた⁽¹¹⁹⁾。ルーマニア政府は2001年末、実際にハンガリーとの妥協に応じ、地位法の受け入れを約束した。ナスターセ首相の厳しい地位法批判は、本音においては将来の妥協に向けて、建前としてルーマニア国内の民族主義的強硬派を懐柔しておく意図で表明されたと見ることもできるのかもしれない。

- 115 *Heti Világ Gazdaság*, August 4, 2001, p.7. オルバーンはルーマニアに対して「欧州統合に関する専門家グループをブカレストに派遣する用意がある」、「ハンガリーは欧州の本流に入っている」などの発言を繰り返している。またハンガリー国防次官フェヘールはスロヴァキアとの会議で、人権問題を取り上げて、実質的な圧力をかけている; Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic: Euroatlantic Security Department Meeting of Slovak-Hungarian bilateral commission in Slovakia, July 25-26, 2002; www.foreign.gov.sk/En/index.html. また事後的ではあるが、外交問題の専門家筋の意見として「プラハのNATOサミットの前にルーマニア及びスロヴァキアとの間の地位法協議を終了させなかったのはハンガリー外交の失策である」との指摘もある。 *Heti Világ Gazdaság*, December 7, 2002, p.7.

- 116 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.599.

- 117 www.foreign.gov.sk/En/files/file553.shtml

- 118 *Heti Világ Gazdaság*, June 23, 2001, pp.7-8. ルーマニア国民自由党はルーマニア社会民主党が地位法に対して弱腰なのは、同党の社民インターへの参加に対してハンガリー社会党からの支持を必要としているからだ、と指摘している。 Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.596 (2001年6月20日) ルーマニア社民党は2001年6月に他党派との合同により党名を社会民主主義党から変更したばかりだった。

- 119 ルーマニア社民党とルーマニア・ハンガリー人民民主連盟の親密さについては *Heti Világ Gazdaság*, February 16, 2002, pp.17-18. また、ルーマニア議会の議席配分(2000年選挙に基づく)は以下の通りである。

	上院 (140 議席)		下院 (344 議席)	
	議席数	配分	議席数	配分
社民党	70	(50%)	164	(47.67%)
大ルーマニア党	36	(25.71%)	76	(22.09%)
国民自由党	13	(9.29%)	29	(8.43%)
ハンガリー人民民主連盟	12	(8.57%)	27	(7.85%)
民主党	9	(6.43%)	29	(8.43%)
少数民族政党	-	-	17	(4.94%)
無所属	-	-	2	(0.58%)

www.mofa.go.jp/mofaj/area/romania/kankei.html

第三の理由は隣接諸国も同種の国外同胞法を制定していたことである。あとでも触れるが、1990年代末にスロヴァキア、ルーマニアを含めた多くの東欧諸国が国外同胞の法的な地位を定めた立法を制定しており、ハンガリー地位法もそうした流れの一部であった。実際にも地位法案の国会審議において、「国外同胞の保護のために様々な立法が行なわれている。…例えば、近隣諸国の中ではポーランド⁽¹²⁰⁾、スロヴァキア、ルーマニア、スロヴェニア、そしてクロアチアが制定している。従って今回の地位法案は欧州、そして中欧の法体系において有機的な一部となるであろう」との見解が示された⁽¹²¹⁾。さらにハンガリー外務次官ネーメトはスロヴァキアからの抗議に対する弁明の中で、「ハンガリーの地位法が制定されるに際して、スロヴァキアの地位法は生みの親、あるいは大いなる刺激となった」のであり、スロヴァキアとは非難の応酬ではなく、反対に「よりよい相互理解が可能であると確信する」と述べている⁽¹²²⁾。つまりハンガリーは地位法を準備するに際して、スロヴァキアなどの先行立法を参照しており⁽¹²³⁾、自国での立法が隣接諸国との間で深刻な摩擦を起こすとは考えていなかった。むしろ同じ問題を共有しているのであるから、領土的野心など全くないというハンガリー側の真意が相手に伝われば、理解は容易に得られると考えられていた⁽¹²⁴⁾。つまり国外同胞法は東欧諸国にとって相互理解を促進する作用を果たすと期待されていたのである。

4. ヴェネチア委員会裁定

ハンガリー政府の強硬的な法律制定に対して、ルーマニアは立法採択直後の6月21日、欧州評議会に付設されていた立憲制度専門委員会である「法による民主政に関する欧州委員会 the European commission for democracy through law」、通称ヴェネチア委員会に提訴した。この委員会は立憲制度の国際比較及び国際司法センターという役割を掲げており、ルーマニアはここへ提訴することで、西欧基準に照らしてハンガリー地位法の非が明らかにされると期待した⁽¹²⁵⁾。ハンガリー政府もこれに対抗して7月2日、同委員会に対しハンガリーの地位法だけでなく、これまで様々な国で制定された同種の立法を審議するよう申し入れた。

120 ポーランドはこの時期、地位法を準備中であり、制定したというこの発言は不正確である。

121 ポターピ・アールパード Potápi Árpád (人権・少数者・宗教問題委員会委員) 国会審議での発言: April 19, 2001, 202. ülésnap, 1-30. felszólalás; www.mkogy.hu

122 ハンガリー・スロヴァキア外務次官共同記者会見 (2002年1月23日) での発言: www.kum.hu

123 「(国外同胞への援助という)考えはハンガリーの地位法が独自だというわけではない。我々の地域の中ではスロヴァキア、クロアチア、そしてルーマニアも国民的同胞に対して特別な配慮を行なっている。」Kantór Zoltán, op. cit., manuscript, 同 “A magyar nemzetpolitika és a státustörvény,” in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.291.

124 例えば「(隣接諸国からの非難について) こうした最も深刻な懸念に対しても誤解を解くことはできると確信している。今日の審議でも指摘されたように、スロヴァキアは1997年に、ルーマニアは1998年にそれぞれ類似の立法を行なっている。ウクライナやポーランドなど、この種の立法を政治日程に載せている国は他にもある。従って私には理解できないのである。どうして (オルバーン) 政府の対応が後手後手に回ることなのか。政府が自分たちの失策の原因を見極め、それを改め、要請や質問、さらには懸念や疑義に対して余すところなく釈明することを切にお願いする次第である。」サボー・ヴィルモシュ Szabó Vilmos (社会党議員) 国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 410. felszólalás; www.mkogy.hu

125 ルーマニアはスロヴァキアを巻き込んで、欧州評議会自体が地位法非難の決議を採択するよう働きかけを行なった。ただ、こちらの方は不首尾に終わったようである: Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.599.

何故なら、ハンガリーはそうした前例を参考にしながら自らの地位法を制定したのであり、ハンガリー地位法だけが特別に問題視されることは不当であると考えたからである⁽¹²⁶⁾。以下ではまずルーマニアの国民論、次にヴェネチア委員会裁定の内容をそれぞれ検討する⁽¹²⁷⁾。

(1) ルーマニアの提訴⁽¹²⁸⁾：国民概念をめぐる

ルーマニアはヴェネチア委員会に対して、民族的な選別を伴う優遇措置が現在の国際法規範に照らして容認し得るものか否か、同委員会の判断を求めた。そして、次のように自らの基本的立場を表明した。

「欧州にとっての善はルーマニアにとっての善である。我々は欧州的な価値、すなわち法の支配、民主主義、そして社会的連帯、および基本的人権の尊重を自分たちの価値であるとする。基本的人権の尊重は何よりも平等および差別の排除を意味する。…

主権国家こそが欧州と国際社会の基礎であり、近代欧州国家は国境の内側に住む諸民族 ethnic groups の結合の上に築かれる。この結合は市民権に基づくものであり、またこの結合によって、国家が保障した権利及び国家に対する忠誠心はともに前進する。国家内の諸民族を結合する要素は他にも存在する。それは共有された歴史、共有された地理的空間への愛着、そして国家における社会的正義の実現を目指す共同の努力である。…

ルーマニアはハンガリーや他の近隣諸国と共に、一体となった欧州の運命を共有している。将来の欧州を形成する基礎的価値は何か。それは市民的な国民という考えである。それは民族的な規範に従って定義される国民ではなく、民族的な要素の上に形成される国民であり、そこにおいて少数民族は資産と見なされる。市民とは包摂的 overarching な同定であり、単に民族性だけでなく、個人を形成するその他の諸要素が含まれている。現在及び将来の欧州の基礎は主権国家であり、主権国家は市民的な国民という考え方と一体である。

…欧州の規範に従えば、少数民族は国家の有機的な一部である。」

以上のような「欧州的市民国家」論を表明した上で、ルーマニアはハンガリーの地位法が「市民原理に基づく国民」という欧州理念を否定し、その代わりに「民族的な規範」を優先させていると批判した。

ルーマニア政府はこのような一般的な国民理解を述べた後、具体的な論点として以下の点を取り上げ、ハンガリー地位法を批判した。

① ハンガリーの地位法は他国の市民についてその民族性を記載する証明書を発行し、「市民

126 ハンガリー政府は後述のヴェネチア委員会が参照した以上の事例を丹念に調べていたと思われる。例えばスペイン、ポルトガル、フィンランド、アイルランド、イスラエルなどである：Lezsák Sándor (民主フォーラム議員) 国会発言 May 9, 2001, 206. ülésnap, 355. felszólalás; www.mkogy.hu

127 スロヴァキア政府のハンガリー地位法に対する包括的な見解はヴェネチア裁定の後に提示された。“Reservations of the Slovak Republic Concerning Provisions of the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries”; www.gov.sk/En/files/file581.shtml

128 ルーマニアの提訴状そのものは参照できなかった。以下で引用するのはルーマニア外相がヴェネチア委員会で読み上げた陳述声明である。内容から判断して、提訴状と同じ趣旨の声明と考えられる：
www.domino.kappa.ro/mae/presa.nsf/ArhivaEng/213755868EB51264C2256AEB00500FA0?OpenDocument

的本国が負うべき義務を代替しようとしている。」(地位法は)外国の市民について「余すところなく個人情報を収集し…市民的本国の身分証明書に等値する証明書を発行しようとしている。」

- ②「国内身分証明書でさえ差別や排斥を避けるため、民族的出自を記載しないのが常である。」
- ③「優遇目的で差別が容認されるのは、機会均等が保障されていない場合であり、…しかも文化と教育に係わる権利についてのみ認められるのである。」
- ④「社会経済的権利について民族的同定の保全を理由として優遇措置をとることは、たとえ市民的本国であろうと、民族的本国であつと、絶対的に不適切である。」
- ⑤ 地位法は外国領土での域外的管轄権の行使 extraterritoriality を含んでいる。すなわちハンガリー政府によって他国の非政府組織が公権力まがいの権限の行使を認定され、その国の市民の民族的出自を証明しようとしている。

以上のように個別的な論点で批判を展開した上で、最後に再びハンガリーとルーマニアの立場を次のように対比させて、全体を締めくくった。すなわち、

「民族的国民 ethnic nation が市民的国民 civic nation に対峙している。…

少数民族は市民的本国と民族的本国との繋ぎ役になるべきであり、分断の源泉になるべきではない。溝ではなく、架橋たるべきである。」

ルーマニアがヴェネチア委員会に求めた具体的な争点である①から⑤については、後で見るように、ルーマニア側の主張が全面的に認められることになるが、ここで注目しておきたいのは、ルーマニアが展開している市民論ないし国民論である。

ルーマニア政府は上記の陳述の中で繰り返し民族的ではない市民的な国民形成の重要性を謳い、市民こそが西欧的な国民像に合致すると主張している。しかし、具体的な市民の定義においてルーマニアは、国家への忠誠、歴史の共有、郷土ないし祖国への愛、そして社会的正義の共同の実現が市民たることの要件であるとし、「個人を形成する諸要素の包摂的」な概念として市民を定義している。西欧の近代市民社会が理念型とした市民が、すぐれて個人の出自、社会的規範、あるいは文化的背景を問わない抽象化された「政治的市民」ないしは形式合理性に従って行動する経済人であることを念頭に置くなら、ルーマニアがハンガリーの民族的国民に対峙させた「包摂的」市民像は、西欧的市民概念とも範疇的に異なると言わざるをえない。さらにルーマニアの市民的国民像で注目すべきは、民族的な要素が市民の定義において否定されるのではなく、むしろ「民族的な要素の上に」、あるいは「諸民族集団の結合の上に」市民が形成されると主張している点である。つまりルーマニア政府が想定している市民は民族的な要素を取り込んだ複合的な存在である。さらに少数民族が国家の「資産」、「有機の一部」そして「市民的本国と民族的本国との繋ぎ役」として、積極的にその存在が肯定されている点を考慮するなら、ルーマニアの市民的国民論はその自称とは裏腹に、ルーマニアが批判したハンガリーの国民論と相似であると言うことができる。ハンガリー地位法も、施策上の違いこそあれ、理念的には多民族国家を前提とした上で、国外同胞問題を

民族的本国との結合という視点に立って解決し、これを以て善隣関係の進展に資することが目指されていたのである。ルーマニアが多民族国家であり、かつ隣接諸国に国外同胞を抱え、やはり国外同胞法を制定していたことを考えるなら、基本的な少数民族認識や国民観がハンガリーと通じるのは当然である。以上のように整理するなら、ルーマニアの市民的国民論は、市民を「政治的市民」へと昇華させて国民国家形成を行なった西欧との間にこそ大きな隔たりを示しているものであり、むしろ民族的要素を市民概念に先行させるハンガリーとの間にこそ強い親和性を見て取ることができるのである。

(2) ヴェネチア委員会裁定 2001 年 19 号

ヴェネチア委員会はルーマニアの提訴及びハンガリーの申し入れに基づいて審議を行ない、2001年10月19日に「少数民族の民族的本国による特惠待遇に関する報告書 (CDL-INF (2001) 19)」(以下、ヴェネチア裁定)として審議結果を両国に到達した¹²⁹⁾。言うまでもなく、ヴェネチア裁定は実質的にハンガリーの「地位法」に対する欧州国際社会の意見書であるが、形式的には国外同胞に対して民族的本国が国家として特別措置を講ずる場合に遵守すべき一般原則を提示するという体裁を取っており、ハンガリーへの個別意見書として明示されたわけではない。

ヴェネチア裁定によれば、国外同胞に対する便益の供与それ自体は、少数民族問題の平和的解決に質する限り肯定される。しかし以下の四点の基本原則に背いてはならないとして、具体的な条件が示された。

- ① 域外的管轄権行使の許諾条件：一般に国外同胞への便益供与は、立法の効力を他国市民に適用することであり、域外的管轄権の行使、つまり国家主権の侵害に該当する。従って、通常は国際法上認められない行為である。このため国外同胞への便益供与は以下の特別な条件を遵守して初めて実施することが許される。
 - A) 立法効力の国内限定原則：他国市民を適用対象とする立法を関係国の了解なしで制定するには、立法効力を自国内に限定する必要がある。
 - B) 事前合意の原則：他国の領域にまで立法効力を広げる場合は、関係国の「事前合意」が必要である。
 - C) 受益者特定禁止の原則：事前合意がなくても文化・教育分野については他国の領域にまで効力が及ぶ立法を制定できるが、受益者の民族的帰属を問わないことが国際的な慣行である。
 - D) 権限譲渡禁止の原則：他国で行政的機能ないしそれに類する権限を間接的にせよ非政府組織に委譲して執行させることはできない。ただし当該国の許可があれば例外的に可能である。
- ② 誠意に基づく合意
- ③ 善隣関係の維持
- ④ 基本的人権の遵守、差別の禁止：民族的違いを理由として便益供与を行なう以上、これ

129 裁定文はヴェネチア委員会のホームページで参照可: www.venice.coe.int/site/interface/english.htm 委員会の審議を実際に担当したのは Messrs Franz Matscher, François Luchaire, Giorgio Malinverni, Pieter Van Dijk の四名である。(ヴェネチア裁定書 2001/19 より)

は一種の民族的な差別行為となる。従って以下の要件を満たす場合にのみ、差別的な便益の供与が認められる。

- A) 社会的要件：そもそも民族的な帰属ゆえに不利な扱いを受けていること。
- B) 分野的要件：優遇措置を講ずることができる分野は文化と教育に限られる。
- C) 助成対象要件：文化・教育分野でも優遇措置の対象は「本来の genuine」文化領域に限られる。
- D) 節度要件：「節度ある proportionate」範囲でなければならない。
- E) 例外限定要件：文化と教育以外では、優遇措置なしに民族的本国との関係が維持できない場合などに限られる。

以上のようにヴェネチア裁定は、「国外同胞に対する便益の供与それ自体は、少数民族問題の平和的解決に質する限り肯定される」として、ハンガリー側の主張に沿った見解を示したが、実質的には市民的本国の国家主権を守る立場に立ち、ルーマニア側の地位法批判を全面的に認めた。つまり域外的管轄権行使及び差別的優遇措置のいずれにも厳しい限定を付し、優遇措置の適用は原則として国内に限ったのである。国内限定の原則を超えて市民的本国の領域にまで立法効力を広げることには極めて慎重な態度をとり、あえてそのような適用範囲の拡大を行なう場合には、それが許容される明確な条件が課された。ヴェネチア委員会が慎重な態度を示したのは当然であり、過去において国外同胞の保護を名目とした戦争が幾たびも引き起こされているのは周知のところである。この意味では、極めて限定的であるにせよ、域外的管轄権行使の許諾条件について具体的見解を提示したことの方に、ヴェネチア裁定の歴史的意義があると言えるのかもしれない。しかし、その場合でもヴェネチア裁定は実質において、ハンガリー地位法が打ち出した国境を越える国民形成が国家主権の尊重及び市民的本国の責任優先という立場から見て、許容範囲を大きく逸脱していると判断したのである。

ところで今回のヴェネチア裁定には上記の歴史的意義を越えるもう一つの画期的側面がある。すなわち、欧州国際社会が従来は領域的国民国家体制における例外的措置としてしか扱ってこなかった国外同胞問題を、いまや無視できない日常的現象であると認めた点である。これについてヴェネチア委員会は今回の裁定の本文中で次のように述べた。

「近年、民族的本国は国外同胞の特別な権利に関連して、国内的な法令措置を講ずるようになってきている。しかし、この問題はつい最近に至るまで国際社会において特段の注意を喚起したわけもないし、話題になることさえほとんどなかった。また、この問題に関する法令を統制したり、調整したりすることも必要とされなかったし、それが試みられることもなかった。しかし、ハンガリー地位法をめぐって生じた論争は、この種の法令が少数者保護に関する国際法や欧州規範に合致しているか否か検討すべき対象であることを示している。」

実際にもヴェネチア委員会は今回の一般原則を導くに当たって、8件の既存類似立法を参照した。それはオーストリア（南チロルの国外オーストリア人に関して、1979年制定）、スロヴェニア（隣接諸国の国外スロヴェニア人に関して、1996年制定）、スロヴァキア（国外ス

ロヴァキア人に関して、1997年制定)、ギリシャ(アルバニアの国外ギリシャ人に関して、1998年制定)、ルーマニア(国外ルーマニア人に関して、1998年制定)、ロシア(国外ロシア人に関して、1999年制定)¹³⁰⁾、ブルガリア(国外ブルガリア人に関して、2000年制定)、そしてイタリア(スロヴェニアとクロアチアの国外イタリア人に関して、2001年制定)の立法である¹³¹⁾。興味深いことに、1979年制定のオーストリア法を除いて、国外同胞立法は、全て旧社会主義国に係わるものであり、しかもそのほとんどが東欧に住む国外同胞を対象としている。さらに、これら全てが1990年代後半以降に制定されていることが重要である。ハンガリー地位法はむしろ他の東欧諸国の後塵を拝して制定された。ポーランドも同じ時期に地位法制定について真剣に討議している¹³²⁾。このように、国外同胞問題は東欧全体に係わる問題となっていたのであるが、それが今回の裁定によって、問題の存在自体に「市民権」が与えられた。ヴェネチア裁定が今後、国際規範として受容されていくか否かは別として、国外同胞問題が欧州国際社会の公式的論題として取り上げられたこと自体に意義がある。

5. ハンガリー地位法の位相

(1) ヴェネチア裁定への「反論」

ヴェネチア委員会は一般原則を明示した後、以下の「勧告文」(①から③vii)を裁定の結論として付記した。これはハンガリーに対する「勧告文」として特定されている訳ではないが、一般原則をハンガリーの事例に合わせて書き直していること、そして一般原則になかった「受給者資格明記の原則」などが付け加えられていることから、明らかにハンガリー地位法を念頭に置いた構成になっている。これはハンガリー政府に対するヴェネチア委員会の強い意思表示と考えられる。

「勧告文」の具体的内容は以下の通りである。

130 ヴェネチア裁定に関する国際的な反響の中で旧ソ連のユダヤ人グループがかなり早い時期に声明を出しているのが興味深い。内容的にも正確な紹介になっている。Content and comment on the Venice Commission's view on "kin state's protection of minorities", *Bigotry Monitor: A Weekly Human Rights Newsletter on Antisemitism, Xenophobia, and Religious Persecution in the Former Communist World and Western Europe*, Volume One, Number 18, November 9, 2001; www.fsmonitor.com/stories/bigotrymonitor.htm

131 各立法名は以下の通りである。オーストリア法: The Law on the equation of the South-Tyrolese with the Austrian citizens in particular administrative fields, 25 January, 1979、スロヴェニア法(国会決議): The Resolution of the Slovenian Parliament on the status and situation of the Slovenian minorities living in neighbouring countries and the duties of the Slovenian State and other bodies in this respect, of 27 June, 1996、スロヴァキア法: The Act on Expatriate Slovaks and changing and complementing some laws - no. 70 of 14 February, 1997、ギリシャ法(令): Public Order of 15-29 April, 1998 on the Conditions, Duration and Procedure for the delivery of a Special Identity Card to Albanian citizens of Greek origin、ルーマニア法: The Law regarding the support granted to the Romanian communities from all over the world, 15 July, 1998、ロシア法: The Federal Law on the State policy of the Russian Federation in respect of the compatriots abroad, March, 1999、ブルガリア法: The Law for the Bulgarians living outside the Republic of Bulgaria, 11 April, 2000、イタリア法: The Law on the Measures in favour of the Italian Minority in Slovenia and Croatia, 21 March, 2001 no. 73.

132 *Heti Világ Gazdaság*, June 23, 2001, p.10. ロシアに150万人の国外ポーランド人が居住しているとの指摘がなされている。

①市民的本国の優先性：少数民族の保護について第一に責任を負うのは市民的本国である。つまり主権国家原則の確認である。

②二国間条約の優先性：少数民族の保護は多国間ないし二国間条約に基づくか、関係国家間の善隣関係に基づくべきである。これも主権国家を前提とした善隣関係の原則的確認である。

③以上を確認した上で、域外的管轄権行使の許容条件に係わる以下の個別的論点が確認された。

③-I 外国の市民に係わる立法はその効力を自国の領域内に限定しなければならない。

③-II 外国の市民に対してその市民的本国で効力を発揮する立法を制定ないし実施する場合、当該国の合意を事前に得なければならない。

③-III 外国の非政府組織に公官署まがいの機能を負わせることはできない。便益受給資格基準は正確に明記されるべきである（受給者資格明記の原則）。基準審査のための公的な裏付け資料が欠如している場合に限り、民間団体は情報を提供することが許される。

③-IV 二国間条約で既に取り決めのある分野について、相手国の同意なしに国外同胞に係わる措置を講じてはならない⁽¹³³⁾。二国間条約の解釈について係争が生じた場合は善隣関係に基づいて処理すべきである。

③-V 民族的本国が発行する行政的証明書は便益の受給資格のみを記載することができる。

③-VI 優遇措置は教育と文化の分野に限定され、しかも節度あるものでなければならない。

③-VII 優遇措置が教育と文化を越えることは、例外的かつ正当な目的がある場合にのみ認められ、しかも適切な程度を越えてはならない。

確認の意味を込めて、以上の個別的な勧告項目を先に整理したハンガリー地位法の内容と対応させておく。

①の主権国家優先原則は、ハンガリー地位法前文の「国境の外に居住するハンガリー人に対して負っている責任」に対する改善勧告である。

②の善隣関係原則は、ハンガリー地位法全体が関係国の合意ないし協定に基づかない一方的な立法であることに対する改善勧告である。

③-I と ③-II の国内限定原則は、便益供与項目の B-3（大学分校設置）、B-4（就学手当給付）、B-5（教材給付）、及び E（国外ハンガリー人組織への支援）に対する改善勧告である。

③-III の権限譲渡禁止の原則及び受給者明記の原則は、「ハンガリー人共同体を代表するハンガリー政府公認団体による認定」（地位法第 20 条第 3 項）に対する改善勧告である。

③-IV は、ハンガリーがルーマニアなどとの隣国間で既に二国間の基本条約を締結し、少数

133 ハンガリーとスロヴァキアとの基本条約については英文でも参照可能：www.riga.lv/minelres/count/hungary.htm また Minelres Project (directory of resources on minority human rights and related problems of the transition period in Eastern and Central Europe); www.riga.lv/minelres/ ないし Consortium of Minority Resources (COMIR) のサイト www.lgi.osi.hu/comir/ はロシア東欧諸国の少数民族問題関連の立法情報を集めているので、有用である。

民族問題での包括的な合意に達していることに対応する。

③- Vの受給者特定禁止の原則は、地位法第 20-21 条に対する改善勧告である。

③- VIの分野的要件、及び節度要件は、便益供与項目の B-3（大学分校設置）及び B-4（就学手当給付）に対する改善勧告である。B-3の大学分校設置は教育に関するものであり、助成分野に合致しているようにも見える。しかし助成対象は本来的文化に限定されており（助成対象要件）、ハンガリー政府が目指している総合大学の設置は、この許容範囲を越える。同様に、就学手当も教育分野であるが、実質的には所得補填であり、本来の文化対象の助成には該当しない。

③- VIIの例外限定要件は、C（社会政策的便益）、E（国外ハンガリー人組織への支援）、特に E-5（不利な立地に居住する国外ハンガリー人の人口維持、および農村観光事業の振興）と E-6（ハンガリーとの関係を維持するためのインフラ整備）に対する改善勧告である。

以上の勧告文を含むヴェネチア裁定に対してハンガリー政府は当初、国外同胞への便益供与が原則的に認められたという点だけに注目し、原則に付された様々な留保条件に目をつむる態度を取った¹³⁴⁾。すなわち、「（ヴェネチア裁定によって）ハンガリー地位法の基本的理念、つまりハンガリーが隣接諸国に居住するハンガリー人少数民族を支援することに対して正当性が与えられた」との解釈を示し、今回の裁定は地位法に修正を求めるものではないと結論づけた。さらに、「地位法が欧州の価値規範に則って制定されたものであること、欧州的思想、欧州の実践、そして国際的法体系と調和していることが、ヴェネチア裁定によって認められた」という見解さえ表明した。全面勝利を謳い上げるハンガリー政府の対応の中に、留保らしき姿勢をあえて探し出すとすれば、「施行規則もヴェネチア裁定と調和するものとなる。実施過程において生ずる技術的な問題を解決する際、ヴェネチア委員会意見が貢献することもありうる」と述べた箇所だけである。しかし次で見るように、ハンガリー政府は形式的には「技術的な問題」への対応という名目だが、事実上はヴェネチア裁定の勧告を受け入れる決断を下すことになった。これには加盟交渉の最終段階に入ったEUによる圧力が大きく作用したと考えられる。まさにこの時期に2001年の加盟申請国向け報告書がまとめられていたのである（2001年11月13日公表）。以下で見るネーメト外務次官の国民向け見解表明は、一方で勝利を強調しているが、他方で「技術的問題」での実質的修正について苦しい弁明を行なうものであった。

「（ヴェネチア裁定について）誤解や誤った情報が見られるが、それも驚くに値しない。何故なら、これまで存在しなかった、しかも複雑な法規範が問題になっているのであるから。…ルーマニアが専門家会議（ヴェネチア委員会のこと：筆者）の結論を身びいきに説明しているのも理解できる。…勝利であるが、ハンガリーの勝利でもルーマニアの勝利でもなく、欧州の少数民族の勝利である。…地位法が立脚している考え方は過去のものだという批判もあった。しかしそれは誤りである。我々の考えが欧州の将来に係わる議論の中に織り込み可能であることが指し示された。…

（ヴェネチア裁定は）我々が幾年にもわたって実現に努めてきた二つの原則的立場を正しいと認め

134 A Magyar Állandó Értekezlet IV. ülésének zárónyilatkozata, Budapest, October 26, 2001; www.htmh.hu/archivum/maert4.htm

ている。すなわち、一つは国民的統合についてであり、国外ハンガリー人をハンガリー国民の一部 a magyar nemzet részei とする我々の見解である。もう一つは国家主権に関する見解であり、民族的本国が国外の国民的同胞を支援することは、国家主権の侵害に当たらないとされたのである。…

原則的なことから実務的な執行に話を移すなら…ハンガリー人証明書は民族性nemzetiségを証明するものではなく、便益を受ける権利を証明するものである。…ハンガリー常設会議はヴェネチア委員会の提案に沿って、ハンガリー人証明書の給付条件と手続きについて不正確な部分を改めた。…推薦状の証明作業に従事するのは領事館であり、推薦団体は必要とされる情報を提供するのである。」⁽¹³⁵⁾ (傍点は筆者による)

ネーメト外務次官の説明の中で「国外ハンガリー人をハンガリー国民の一部とする我々の見解」が認められたとあるが、言うまでもなく、ここで主張されている「国民の一部とする我々の見解」とは民族的なつながりのことではない。国外ハンガリー人が民族的にハンガリー人であるとの主張は、今回改めて強調しなくても、一般に国際社会が既に諒解している。今回問題となったのは民族的所属を認めるか否かではなく、「民族的本国が国外の国民的同胞を支援することは、国家主権の侵害に当たらない」のか否か、さらに言えば、国外同胞を民族的本国の準市民とみなすことができるのか否か、あるいは主権国家の絶対性に留保を付けることができるか否かであった。社会主義後の東欧における新国民形成思想に即して言えば、西欧的な主権国家とその市民という関係を越えて、民族的本国と国外同胞の間に準市民的な関係を形成できるか否かが問われたのである。この問い掛けにおいてハンガリーの地位法が目指したのは、ハンガリー人証明書を国外ハンガリー人に発行し、国外のハンガリー人組織をハンガリー国家の実質的行政組織として取り込み、文化、言語、教育さらには営利・非営利の経済活動に対する援助を通して、国外ハンガリー人の国民的再生産にハンガリー政府が直接関与すること、そしてこの国家的関与を欧州国際社会に認めさせ、同時に他の東欧諸国とこの新しい国民形成の在り方を共有することだった⁽¹³⁶⁾。以上が「国外ハンガリー人をハンガリー国民の一部とする我々の主張」の具体的な中身である。しかし、そのいずれの施策についてもヴェネチア委員会是否定的判断を下した。従って、ネーメト外務次官

135 ネーメト外務次官の11月5日付け見解表明、*Népszabadság*, November 5, 2001.

136 Zsolt Németh, "Status law, nation policy, neighbourhood policy: A Hungarian perspective," *Foreign Policy Review*, Budapest, 10 (2002), pp.8-21: ないし、十分に練られた概念ではないが、オーストリアのSchutzmachtに例を取った「庇護者の権力 védőhatalom ないし oltalmazó hatalom」提案もある。例えば「(地位法が民族的差別であるという非難に対しては) これまでも隣接諸国が民族的本国としてある種の庇護を与えてきたし、民族的本国がある種の庇護者権力として、クロアチア国民、ルーマニア国民、ないしスロヴァキア国民という同定を持つハンガリー市民に支援を行なうことは自然なことであるとして受け止められてきた」のだから、ハンガリーにも同様の権利がある。ハルギタイ・ヤーノシュ (フィデス議員) May 9, 2001, 206. ülésnap, 396. felszólalás; www.mkogy.hu: あるいは、こうした解決策の提示ではないが、「この地域の民族は多数者であるにせよ、少数者であるにせよ、国民形成過程の渦中にあるが、この問題(国外同胞)について何ら基本的解決策を有していない。ここにおいて(ヴェネチア裁定を受けて)ハンガリーに鋭く提起されている問題は、国外同胞支援を断念するのか、あるいは摩擦を覚悟でこれを維持し続けるのかである。」Kantór Zoltán, op. cit., manuscript, 同 "A magyar nemzetpolitika és a státustörvény," in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, p.307. カントールは国外同胞問題について、基本的な解決が全く存在しないと述べる時、明らかに西欧の国民国家論、基本的人権論、さらには少数者権利擁護や多文化主義を念頭に置いていると思われる。つまりこの一文は西側に解決策がない以上、自分たちでそれを見いだすしかないという決意表明として受け止めることができる。

の「国外ハンガリー人をハンガリー国民の一部とする我々の見解が認められた」とする主張は自明ではなく、むしろ実質においては「認められなかった」のである。

(2) 国民政策の敗北

ハンガリー政府そしてハンガリー国民は冷戦後の「新しい欧州統合」において、とりわけEU統合においては、国境や国家を越えた国民の一体性を実現することが可能であると考えてきた⁽¹³⁷⁾。ハンガリー政府が地位法制定当初、隣接諸国や西欧社会からの批判や懸念に対して強硬な姿勢を取り続けた背景には、この「新しい欧州統合」理解があった。しかしヴェネチア裁定を突きつけられ、さらにはヴェネチア裁定の全面的受け入れを求めるEU勧告を提示され⁽¹³⁸⁾、フィデス政府はそれまで考えてきた「新しい欧州統合」と現実と進行している欧州統合との間の大きなズレに直面することになった。すなわち国家主権という絶対的な壁である。欧州統合は一見すると国家の主権が次第に制限されていく過程のように見える。確かに国家の壁は実際に低くなっている。しかし第一に、国家主権の制限は統合に参加する国々が集団的に合意した結果として実現されるものであって、今回のハンガリー地位法のように、一国だけの立法行為によって国家間の壁を低くしたり、いわんや、廃棄することは不可能である。第二に、EU統合は国家主権の放棄の上に進展しているのではなく、むしろ国家主権を前提にした上で、その集団的・調和的行使が目指されている。従って、EU領域内でヒト、モノ、カネ、そしてサービスが自由に移動できるようになるからといって、それが自動的に帰属の自由や帰属関係の消滅を意味することにはならない。とりわけヒトの帰属という国家主権の根幹に係わる事柄については、手が触れられていないのである。例えば、市民権、参政権、社会権、徴兵義務など、帰属国家との関係に係わる基本的な権利義務はきわめて限定的にしか越境できないか、あるいは越境性が全く存在しない⁽¹³⁹⁾。これに対してハンガリー政府が打ち出した国境を越える新国民形成は、まさに国家主権に係わるヒトの帰属に変更ないし修正を加えようとするものだった。いはば、国外ハンガリー人問題をハンガリーの「内政問題」⁽¹⁴⁰⁾に書き換えようとしたのである。このためEU統合の基礎にある西欧

137 拙稿「ハンガリーとEU加盟:社会統合の視点から」林忠行編『東中欧地域国際関係の変動』スラブ研究センター、1998年、79-99頁。

138 2001年ハンガリー向けEU年次報告書第27章(外交及び安全保障)「必要な事前協議がなかった。…ヴェネチア委員会の2001年10月19日報告書で指摘されている少数者保護に関する欧州の慣行規範との明白な衝突がある。…単独立法による国外同胞への便益供与が正当と見なされるのは、領域的国家主権、誠実な善隣関係、及び基本的人権の尊重がある時に限られる。またEU加盟に際しては27条2項が予測しているように、地位法には調和が求められる…今のままでは、差別禁止原則に抵触する。…法律の実施のためには隣接諸国と合意するための協議が必要である。」(Commission of the European Communities 2001 Regular Report on Hungary's Progress towards Accession, Brussels, 13. 11. 2001 SEC (2001) 1748, p.91) 翌年にもEUは地位法問題が隣接諸国と未解決であることを指摘している Commission of the European Communities 2002 Regular Report on Hungary's Progress towards Accession, Brussels, 9. 10. 2002 SEC (2002) 1404: 欧州評議会も2002年3月に「法と人権委員会」委員 Erik Jürgens をブダペストに派遣して事情を聴取し、隣接諸国を無用に刺激し、民族主義を煽る結果になったことを批判している: Népszabadság, March 13, 2002.

139 最近では外国籍の永住者や居住者に地方議会への参政権、参政権なしの社会権を与えたり、あるいはEU市民権という国境を越えた市民権について語られるようになってきたので、将来的には主権国家的国民形成にも変化が起きるのかもしれない。

140 Kis János, op. cit., p.395.

の原則的国家観と衝突を起こしてしまった。さらに地位法が規定した具体的施策についても、例えば個人情報への帰属、民間団体の帰属、教師の帰属、さらには教育制度の帰属を市民的本国から民族的本国へと書き換えることが事実上目指されたが、これら全ては市民的本国の国家主権に抵触すると見なされた。

ハンガリーは1990年代を通して、非政府的な組織を通じた優遇的なモノ、カネ、サービスの供与を国外ハンガリー人に行なってきた。社会主義体制下においてさえ、国外のハンガリー人を対象とする特別な文化基金が設けられた⁽¹⁴¹⁾。地位法制定に先立って行なわれた法制度調査によると、既存立法によってハンガリー人少数民族は既にかんりの優遇の措置を享受しているとの結論が導き出されている⁽¹⁴²⁾。そこで供与された便益の範囲は営利、非営利を問わず、幅広いものであり、ハンガリーでの修学に関しても、2001年で合計22,994名が近隣六ヶ国から「留学」している⁽¹⁴³⁾。民間財団方式の便益供与に留まっていれば、主権国家秩序ともEU法体系とも衝突しなかった。しかしオルバーン政権は新国民形成を仕上げる意味で、あえて擬似国家的な制度や組織を法的に形成する政策へと転換し、その結果、西欧的主権国家体制と摩擦を引き起こすことになった。優遇政策の対象者という視点から言えば、ハンガリー人に限らず不特定多数の外国人を対象にする公募型ではなく、ハンガリー人に限定して便益供与を行なう内部閉鎖型が目指されたのである⁽¹⁴⁴⁾。そしてこの閉鎖性が、差別撤廃に向かっている西欧の方向性と摩擦を起こし、地位法は反EU的だと見なされることになった。

先に触れたハンガリー外務次官の「不正確な部分の訂正」、つまりハンガリー人証明書は国民的帰属の証明書ではなく、単なる便益受給者手帳であるという弁明は、フィデス政府の国民政策という文脈で見ると、主権国家体制への挑戦という政策理念を放棄する一大方針転換だった。ハンガリー人証明書に基づいて国外にいるハンガリー人をハンガリー国民の一部として公的に認定し、これに準市民的権利を与え、それまで「国境により分断」されていた国民を統一するという「国民政策」が、この「弁明」によって根底で否定されてしまったのである。便益の享受者をハンガリー人に同定ないし限定することができないのであれば（前掲のヴェネチア裁定①-A：文化と教育については例外的に事前合意がなくでも制定できるが、受益者の民族的帰属を問わないことが国際的な慣行）、地位法は国外同胞の「国民的地位」を規定する法律であることを止めざるを得ないのである。何故なら、オルバーン政権が目指したのはまさに便益と国民的帰属を結びつけることだったのであるから。

オルバーン政権は「ハンガリー人証明書」のヴェネチア裁定的解釈の受け入れによって、1998年の政権獲得以来進めてきた国民形成政策の実質的な思想的敗北宣言を行なった。ヴェネチア裁定後、オルバーン首相はルーマニアとの交渉において、ルーマニア市民全体が地位

141 拙稿「ハンガリー政治改革の軌跡と現状（三）」『未来』、284号、1990年、28頁。

142 Judit Toth, op. cit., p.56.

143 *Heti Világ Gazdaság*, June 23, 2001, p.8. 留学生の内訳はルーマニアから7,989名（うち、小中学生2,385名、高校生2,707名、大学生以上2,897名。以下の国も同様の内訳）、ユーゴスラヴィアから4,012名（865名、1,505名、1,642名）、ウクライナから3,319名（804名、1,542名、973名）、スロヴァキアから2,673名（217名、815名、1,605名）、クロアチアから404名（113名、135名、156名）、そしてスロヴェニアから67名（3名、20名、44名）である。

144 Judit Toth, op. cit., p.50.

法の便益(就労権)にあずかることができるという譲歩を与え、それと引き換えに地位法のルーマニアへの適用を認めさせた⁽¹⁴⁵⁾。これは民族的差別の禁止というヴェネチア裁定の指針に従ったものだが、同時に地位法がハンガリー国民形成を具体化する施策ではもはやなくなったことの実体的かつ象徴的な結末でもあった⁽¹⁴⁶⁾。

(3) 民族派の再編成へ

しかし、問題はさらに根深い。オルバーン政権の国外同胞政策が失敗したことは、隣接諸国や西欧との摩擦、とりわけEUの公式的な批判によって国民の前にも明白となり、さらにルーマニアに対して行なった大幅な譲歩により、オルバーン自身の権威も決定的に地に落ちた⁽¹⁴⁷⁾。フィデスは所期の目算では、地位法によって「積年の国民の負債」に終止符を打ち、その成果を背景として2002年春の総選挙に臨む予定だった。実際にも2001年秋までフィデスは有権者からの高い支持率を誇っていた。しかし現実には地位法政策の失敗により、総選挙は敗北に終わった⁽¹⁴⁸⁾。公約を果たせなかったのであるから、敗北は当然の結果である。しかし真の問題はその先である。すなわちこの敗北の後には、急進的民族派の巻き返しが予想されるのである。フィデスは民族派の中心的主張だった国外ハンガリー人問題の解決を「国民政策」という新たな土俵に持ち込むことで、政治的にも思想的にも民族派全体の主導権を奪い取り、組織的にも人民党や民主フォーラムの自派への取り込みに成功した。つまり王冠復活論争から地位法へと到る政策論争の流れは、一面で野党、とりわけリベラル派(自由民主連盟)との争いだったが、同時に民族派内部での主導権をフィデスが確立する過程でもあった。本稿ではハンガリーの政治社会思想的潮流について立ち入った検討を行なう余裕はないが、今回の地位法政策の失敗は、フィデスを軸とした民族派の結集に対する根本的な見直しを迫る契機になると推測される。特に、今回の地位法制定では一歩退いた立場を保っていた民主フォーラム、さらに傍観者の立場を取った急進的民族派のハンガリー正義・生活

145 国会決議を首相が個人的判断で変更したことは憲法違反であるとの批判もある。Debreczeni József, Orbán Viktor (Budapest, 2002), p.530. また、その後の政権交代による混乱もあり、地位法問題は今日に至るまで終結を見ていない。

146 一部の報道はかつて民主フォーラム政権がハンガリーの人口と国外ハンガリー人を合算して、「1500万人のハンガリー政権である」と自負したことをもじって、2200万人のルーマニア人全体を「国外ハンガリー人」として取り込んだ「3300万ハンガリー人の政府」とであると揶揄した：Hetí Világ Gazdaság, January 5, 2002, p.7.

147 Debreczeni József, *op. cit.*, pp.529-531. オルバーン政権に関する世論的な評価は一般に低くなかったが、他の政権に比べて特に政策的な優位性があったわけでもない。(Ibid., p.501, p.529.) この意味で「国民政策」はオルバーン政府の目玉的な政策であり、社会党までを取り込んで、圧倒的な多数で地位法を可決したこと、さらには西欧の非難を押してでもこの法案を可決したことは、オルバーン政権の人気を高めた。まさにこの故に、オルバーンがルーマニアに対して行なった大きな譲歩は、オルバーン及びフィデス政権の人気失墜の原因となった。

148 Debreczeni József, *op. cit.*, p.531, p.547; Kis János, *op. cit.*, p.376.

2002年総選挙結果	比例区得票率%	比例区議席数	小選挙区議席	全国区	総議席数
フィデス・民主フォーラム	41.07	67	95	26	188
社会党	42.05	69	78	31	178
自由民主連盟	5.57	4	2	13	19
社会党・自由民主連盟	-	-	1	-	1
正義と生活党	4.37	0	0	0	0

典拠：www.valasztas.hu/hu/13/ogy2002.html

党の動向⁽¹⁴⁹⁾が焦点となる。あるいはフィデス内における急進的民族派の台頭によるフィデス内部での勢力配置の転換が生ずることになるかもしれない⁽¹⁵⁰⁾。

他方、2002年選挙で政権に復帰した社会党は、既に指摘したように地位法制定に深く関与しており、新たな国外ハンガリー人政策を打ち出す道徳的資質を持ち合わせていない。リベラル派は今回の地位法論争で手を汚さなかった。しかしそもそも国外ハンガリー人問題への関与に消極的であり、その故に国民的な支持も弱い。つまりリベラル派は国外同胞問題の国民形成論を通した解決を図る上で、政治主体になりえない存在である。

6. 結び：残された諸課題

地位法問題に関連して残された課題としては、第一に、フィデス政府の国民政策が包摂しようとした当事者である国外ハンガリー人の視点に立って国民政策を考えることである。国外ハンガリー人と呼ばれることになった人々にとって、フィデスが遂行したハンガリー国民形成とは何であったのか。この問題の検討はまだほとんど手がつけられていない⁽¹⁵¹⁾。第二の視点は、第一の視点とは反対に、フィデス政府が原理的に国民形成から排除した人々、つまりハンガリー国内にいる少数民族の視点から国民政策を検討することである。この問題も手つかずのままである。実際のところ、この二つの視点、つまり包摂と排除は表裏の関係にあり、一方での包摂の論理が、そのまま他方に向かって排除の論理になっている。フィデスの国民政策によれば、ハンガリー国民であるためには、単に自らをハンガリー人であると自

149 党首のチュルカ・イシュトヴァーン Csurka István は地位法を手ぬるいとし、もっと強力なものを制定すべきだと主張している。April 19, 2001, 202. ülésnap, 38. felszólalás; www.mkogy.hu

150 フィデスは一般には一枚岩的であると言われているが、急進派と統制派、あるいはそれ以上の潮流が形成される可能性はある。例えば、フィデス若手の中にはほとんど「ハンガリー正義と生活党」と同じ思想基盤に立つ議員が現れている：「(地位法の制定により) 欧州統合への可能性を損なってはいけない、あるいは欧州統合のために他のすべてを忘れるというのは、かつてのスローガンを思い起こさせる。すなわちプロレタリア連帯のため、国際主義精神のため、隣接諸国との善隣関係を危険にさらしてはならない、というスローガンである。我々は国境の向こうに住むハンガリー人のことを、そうした理由によって忘れなければならないのであろうか。それはもう過去の遺物であり、私としては心からお別れをしたいものである。」(Pósán László 国会発言 April 19, 2001, 202. ülésnap, 424. felszólalás; www.mkogy.hu ポーシャーンはルーマニアやスロヴァキアと隣接するハンガリー北東部に基盤を置く、フィデス所属の国会議員。2003年時点で、デブレチェン市小選挙区で連続二期当選。外務及び文教委員会委員を務める。)

151 ハンガリー常設会議に参加している市民的本国のハンガリー人諸政党は、自分たちだけの名前で発表する声明においては決して、「統一的なハンガリー国民の一部」という表現を用いない。また地位法の目的も、国民的同定の維持と市民的本国での幸福の追求に限っている。“Magyar Állandó Értekezlet a Romániában, a Szlovák Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, az Ukrán Köztársaságban, a Horvát Köztársaságban és a Szlovén Köztársaságban parlamenti, illetve tartományi képvisellel rendelkező tagszervezetei képviselőinek nyilatkozata, 2001 June 27,” in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.178-179. 及び “A határon túli magyar politikai vezetők nyilatkozata a Magyarországgal szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény hatályba lépése alkalmából,” Budapest, January 9, 2001, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.180-181. スロヴァキア及びルーマニアのハンガリー人の視点からこの問題を扱った資料として、例えば、Magyar Nándori László, “Státusmagyarkodók, egy erdélyi szempont a státustörvényről,” *Élet és Irodalom*, March 1, 2002; Salat Levente, “Erdély státusa,” www.cla.sk; Hushegyi Gábor, “Gyarmatok és alattvaló törvénye,” www.cla.sk; Center for Legal Analyses-Kalligram Foundation, “The Reception and Application of the Act on Legal Status of Ethnic Hungarians (Status Law) in the Slovak Republic (ハンガリー語版は A magyar státustörvény fogadtatása és alkalmazása a Szlovák Köztársaságban),” www.cla.sk

己申告するだけでは不十分であり、言語能力「及び」帰属集団による証明が求められる。「及び」が「あるいは」ではなく、「そして」と理解され、帰属集団を含んだ三重の要件が求められた場合、それは国境を超えた国民形成ではなく、民族浄化の思想へと発展してゆく危険性をはらんでいる。何故なら、帰属集団（党派、信仰・親族、歴史）に基づく集団主義的な民族証明は、自己申告や言語要件による個人主義的同定と異なり、他集団への重複的な帰属を原則的に放棄させるか、あるいは一つの集団への高い忠誠心を強要しかねないからである。つまり、集団主義的同定は、少数民族に市民的本国への帰属か、それとも民族的本国への帰属かという二者択一を迫る契機を内包しているのである。従って、排他性という点では国家主権を至上とする同定となんら変わるところがない。

他方、同じ要件がハンガリー国内の少数民族に求められた場合、彼らは排斥されるか、あるいはハンガリー国民への強い忠誠心を求められることになる。法理論的には国外ハンガリー人と国内ハンガリー人はそもそも異なる立法対象であるとして、別々の基準を設けることは可能であろう。しかし国外で排除型の同定を打ち出し、ハンガリー民族でない人々を統一的ハンガリー国民から排斥した以上、国内で少数民族を包摂する国民形成を遂行することは困難である。その典型がロマとユダヤ人の取り扱いである。ロマとユダヤ人はハンガリー国内最大の少数民族であるが⁽¹⁵²⁾、両者ともハンガリーに隣接した民族的本国を有しないため、フィデスが推し進めた新国民形成からも、また隣接諸国の同様な国民政策の対象からも除外される存在となった。ただし問題はロマとユダヤ人が東欧における国民政策の狭間に落ちてしまったことにあるのではなく⁽¹⁵³⁾、むしろ逆にロマとユダヤ人こそが地位法論争で実質的に渦中の人となったことである。つまりハンガリー国外ではなく、ハンガリー国内で沸騰した地位法論争の争点、「ハンガリー人とは誰か」の論議はそのまま、「誰はハンガリー人でないか」⁽¹⁵⁴⁾をもハンガリー市民の間で鮮明に意識させたのである。表裏一体の二つの問いが共にロマとユダヤ人に向けられた。そこで問われたのは「貴方は誰なのか」であった。とりわけ国外ハンガリー人の定義では、明示的にではないが、如何にしたらロマをハンガリー国民から排除することができるかが焦点だった⁽¹⁵⁵⁾。その際、外に向かつてはロマの排除、内に

152 ロマについては1990年の人口統計では14万人だが、推定では40-60万人といわれる。また公式統計上、ハンガリー第二の少数民族はドイツ人であり、その数は人口統計で3万人、推定で20万人前後である：Győri Szabó Róbert, *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon* (Budapest, 1998), pp.454-455. ロマ人口はロマの定義が不統一であるため、統計値と推定値に大きな開きがある。義務教育就学児童数でロマ（と見なされた）児童数を見ると、1992年で7.4万人である：Kertesi Gábor, *A cigány népesség Magyarországon* (Budapest, 1998), p.320. ドイツ人の統計値と推定値のズレは、言語統計と同定基準との乖離である。ユダヤ人については1946年のユダヤ人世界会議統計で示された16.5万人という数字がハンガリーに関する最後の公式的統計値であり、1990年代での推定値は15万人である：Valuch Tibor, *Magyarország társadalomtörténete a XX század második felében* (Budapest, 2001), pp.80-82.

153 ルーマニアのロマは自分たちの視点から、ハンガリー人証明書を獲得しようと試みている。これに対してルーマニアの地方行政は、ロマのハンガリー人化は許さないというロマのロマ化政策を採るようになっていく。例えば、クルジのフナール市長のロマ政策に関する次の報道を参照。この報道から、ハンガリー地位法がルーマニアで起こした波紋の大きさをうかがい知ることができる：
BBC Website news/Europe/news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_1896000/1896641.stm
Wednesday, 27 March, 2002, *Hungarians Unwanted in Romania Census: Funer Threatens to Visit Anyone Who Claims to Be Hungarian*, by Nick Thorpe, BBC Central Europe reporter.

154 Ágoston Vilmos, “Ady-göggel az EU-ba,” manuscript, 2002.

155 Csepeli György, “Képzelt magyarság, *Népszava*, January 28, 2002,” in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.566-567.

向かってはロマの包摂という二枚舌の使い分けは不可能であり、国内のロマと国外のロマが少数者類型として人々の間で区別されることはなかった。つまりロマ一般が理念としてのハンガリー国民像から排除されたのである。従って、今回のフィデスによる国民政策がハンガリー国民思想に残した爪痕は深く、少数民族はハンガリー国民に非ずという排除の思考様式が長期にわたって人々の意識に残ることになった。しかも1990年代末以降、西欧から東欧のロマが送り返される事態が頻繁に東欧のマスメディアを通して取り上げられるようになっており⁽¹⁵⁶⁾、東欧でのロマ排斥志向は、ロマの包摂を求めるEU勧告とは裏腹に、西欧自身の排斥的態度によって「正当化」され続けている。

フィデス政府の国民形成思想は、以上で検討したように、一方で多様な欧州、あるいは同定の多重化を標榜しながら、他方で多重化を否定するという根本的な矛盾をはらんでいる。この故に市民的本国で市民として生活し、そこでの市民的同定を不可欠としている国外ハンガリー人にとって、フィデス政府の国民形成思想は無条件に受け入れられるものではなかった。先に指摘した国民思想の棘は「内向き」にも突き刺さっていたのである。ハンガリー常設会議に参加している国外のハンガリー人政党でさえ、いやむしろ、第一義的には市民的本国の公党であるが故に、彼等は統一的ハンガリー国民という理念に拒否反応を示した⁽¹⁵⁷⁾。ハンガリー人少数民族の現実的な立場に立つなら、「地位法」は「便益法」に転化したほうが受け入れやすいという側面があったのである。

国外ハンガリー人の視点に関連して付け加えるべき最後の点は、ハンガリー人の定義である。つまり、ある者が「国外同胞」の家族として生まれた場合、あるいは一般に少数民族の家族として生まれた場合、「何々人(例えばハンガリー人)である」という同定の他に、「何々人(例えばハンガリー人)になる」という主体的行為としての同定もあることに注意を払う必要がある⁽¹⁵⁸⁾。この視点に立つなら、他者によって認定される「国外同胞(例えば国外ハンガリー人)」という他者同定は主体的契機による自己同定と原理的に接点を持ちえない。ましてや集団主義的な他者同定は本質的にこれと異質である。

総じて、「国外ハンガリー人問題は存在していたのではなく、発見された」⁽¹⁵⁹⁾、ないしは社会主義後のハンガリー国内政治によって創造されたという側面が見落とされてはならないであろう。この点を含めて、「国外ハンガリー人」認識論の歴史的な変遷⁽¹⁶⁰⁾を論じること

156 例えば、“Európa tragikus sorsú fantomnépe; Az olaszok támadásba lendültek a táborlakók ellen,” *Magyar Nemzet*, September 16, 1999, p.3 など。

157 “A határon túli magyar politikai vezetők nyilatkozata a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatályba lépése alkalmából,” Budapest, Január 9, 2002, in Kantór Zoltán, ed., *A státustörvény*, pp.180-181.

158 Kinga Koretta Sata, “The Idea of the ‘Nation’ in Transylvania,” *Nation-building and Contested Identities, Romanian & Hungarian Case Studies* (Regio books, Budapest & Iasi, 2001), p.44.

159 Valuch Tibor, *Magyarország társadalomtörténete*, op. cit., p.87; あるいは Ara-Kovács Attila, “A kormány és a kisebbségek,” *A váltás rendszere* (Budapest, 1992), pp.157-166; Nándor Bárdi, “Cleavage in Cross-border Magyar Minority Politics, 1989-1998,” *Regio 1* (2000), pp.3-36; Szokai Imre és Tabajdi Csaba, “Mai politikánk és nemzetiségi kérdés,” *Magyar Nemzet*, Februar 13, 1988, in *Magyar Tükör: Segédkönyv a Hungarológia oktatásához* (Budapest, 1995), pp.202-213.

160 Illyés Gyula, “Válasz Adynak és Herdernek,” *Magyar Nemzet*, December 25, 1977; Szabó Miklós, “Politikai kultúra Magyarországon,” op. cit.: Kós Károlyのトランシルヴァニア主義: Salat Levente, “Erdély státusa”; www.cla.sk

が必要であるが、それは稿を改めての課題となる。

最後に、全東欧的、ないし全欧州の視野に立って地位法が残した問題を考えてみる。ハンガリーのリベラル派を代表する思想的指導者、キシュ・ヤーノシュ Kis János は今回の地位法政策の失敗から次のような悲観的な結論を引き出した。

「今回、欧州法に対しても、また隣接諸国の正当な利害に対しても、地位法はその整合性を疑問視されてしまった。再度この問題を持ち出すには、きわめて長い期間の経過が必要である。」⁽¹⁶¹⁾

確かにハンガリー一国の視点から地位法の顛末を総括するなら、キシュの予測は正当である。しかしヴェネチア裁定に関連して指摘したように、国外同胞問題は東欧諸国で共有され、EUがこの地域を全体として統合するのであれば、早晚、欧州国際社会は今回ハンガリー地位法が「拙速」に提起した域外管轄権行使問題について、実践的にはもちろん、理論的にも回答を出すことが求められる。すなわち、長期的かつ東欧全体の視野に立つならば、今回のハンガリー地位法政策の失敗は、東欧における新たな国民形成が前進するための一歩後退だったのかもしれないのである。さらにスラブ・ユーラシアにおける国外同胞という視座から見ると、東欧から東へ連なるロシアが視界に入ってくる。今や欧州最大の国外同胞を抱える大国ロシアがどう動くのか、さらに東欧と類似した民族混住状況にあるコーカサスや中央アジア、すなわち中央ユーラシア地域での不確定な国民政治の動向へと視野を広げるなら、今回の地位法論争に現れた国民形成と地域統合の問題はかなり長く、かつ広い射程を有すると言えるのではないだろうか。

161 Kis János, op. cit., p.397.

The Status Law and New Nation Building in Post-communist Hungary

IEDA Osamu

The article aims to analyze the Hungarian law entitled “Hungarians living in the neighboring countries.” The law was established in June 2001 to influence the “status” of the Hungarian Kin-minorities living in neighboring countries through providing “positively discriminatory” instruments, such as Hungarian certificates, work permission in kin-state Hungary, and various benefits and grants including scholarships, subsidies, free transportation in Hungary, and so on.

The Status law was widely criticized for its instrumental inadequacy by the opposition in the domestic political arena, for its revisionist appearance by the other East European countries, and for its provoking conflicts with the neighboring countries by the European community. From a legal aspect, it was also blamed for extraterritoriality, however, the law, in turn, could be challenging enough to induce controversies over the relationship between nationality and citizenship in a nation-state.

Another perspective of the Status law controversy was that of “Meso-areas.”⁽¹⁾ Namely, Meso-areas are changing regional identities, and the law can be a product of the East European Meso-area, because Hungary was not the only country which established legislation concerning a kin-minority abroad; among other similar legislations, including, for example, the Resolution of the Slovenian Parliament on the status and situation of the Slovenian minorities living in neighboring countries and the duties of the Slovenian State and other bodies in this respect (27 June, 1996); the Act on Expatriate Slovaks and changing and complementing some laws (14 February, 1997); Public Order of 15-29 April, 1998, on the Conditions, Duration and Procedure for the delivery of a Special Identity Card to Albanian citizens of Greek origin; the Law regarding the support granted to the Romanian communities from all over the world (15 July, 1998); and the Law for the Bulgarians living outside the Republic of Bulgaria (11 April, 2000).⁽²⁾

The article focuses, however, not only on these aspects but also on the context of the nation-building policies carried by the FIDESZ government led by Viktor Orban from 1998 to 2002. The Status law was, eventually, a significant and finishing part of its “national policies” which began with the law aiming at the restoration of the Hungarian Crown of St. Istvan, adapted by the Hungarian Parliament in the end of 1999 and implemented on the first day of the third millennium, 1st January, 2000.⁽³⁾

The pre-history of the Status law was, though starting in 1980s in the long run, directly the kin-minority policy of the Hungarian Democratic Forum government from 1991 to 1994,

1 Osamu Ieda, “Regional Identities and Meso-Mega Area Dynamics in Slavic Eurasia: Focused on Eastern Europe,” Winter International Symposium, “Emerging Meso-areas in the Former Socialist Countries: Histories Revived or Improvised?” at SRC, Hokkaido University, January 28th-31st, 2004, Sapporo, Japan.

2 Legislation of kin-minorities abroad is not monopolized by Eastern Europe. Russia and Italy also established legal regulations; the Federal Law on the State policy of the Russian Federation in respect of the compatriots abroad, March 1999, and the Law on the Measures in favor of the Italian Minority in Slovenia and Croatia, 21 March 2001 no. 73. However, it is undeniable that the East European legislations are dominant.

3 O. Ieda, “Restoration of St. Istvan’s Crown: Where is the Orban government of Hungary headed?” in Jan Sykora, ed., *A New Dialogue Between Central Europe and Japan: A Tension Between Continuity and Change* (Charles University, Prague, 2001), pp. 96-109.

the first post-communist government in Hungary. The premier, Jozsef Antall declared that his government was not only that of the Republic of Hungary, but also for the 15 millions of Hungarians. This sounded almost like a revisionist ambition to the ears of the neighboring countries. Hungary was, although having no territorial or border change requirements against them, headed for not a civic society formation but a new nation building through the integration of the kin-minorities living in the surrounding “nationalizing states.” In this context, Hungary was also a nationalizing kin-state as many other East European countries. It is common sense in Eastern Europe that almost all countries in the region prescribed a phrase in their Constitution, which explicitly address their responsibility to their kin-minorities abroad, and many of the countries actually established legislations to realize the Constitutional obligation that we have mentioned above.

In this context, the Orban government was, first of all, the logical successor of the Antall cabinet. The successor was, however, not a simply reproduced one, but a multi-faced descendant, because the FIDESZ government had to accommodate their new nation building policy into another fundamental policy, that is accession for EU membership. In other words, their nation building should be consistent with the EU integration as well as their doctrines. In this perspective, the premier, V. Orban, and his government had emphasized their nation building as a contribution for realizing “borderless Europe,” namely an organic part of the supra-national EU integration. St. Istvan, the first king of Hungary, and the Crown was, according to the FIDESZ interpretation, the national symbol of Hungarian participation into the European integration in Christianity in the Medieval Age, and the Hungarian national community, integrating its kin-minorities over the state borders, could be a part of the new “European community of the communities.”

The article draws a comprehensive picture of the Hungarian Status Law, beginning with the concept of “national policy” of the Orban government and ending with its failure via the regional and European controversies over the law.