

【研究ノート】

デンマークとスウェーデンにおける ナショナル・マイノリティ政策の概要と現状

岩間 暁子
ユ・ヒョジョン

1 ナショナル・マイノリティ政策を検討する意義

デンマークとスウェーデンはともに充実した福祉政策を展開してきたという共通点を持つ一方、移民の受け入れについては対照的な特徴を示すことが知られている。すなわち、デンマークは移民の受け入れに対してかなり制限的であるのに対し、スウェーデンは極めて寛容的であるという違いである。このような違いは、ブリティッシュ・カウンシルが中心となって作成した「移民統合政策指標 (Migrant Integration Policy Index: MIPIX)」でも示されており、EU加盟国にアメリカとカナダを加えた31ヶ国中、スウェーデンの1位に対し、デンマークは14位にとどまる (Huddleston et al. 2011)¹⁾。こうした移民の受け入れをめぐる両国の制度や政策の違いは、移民に対する一般の人々や政治家の視線や態度の違いを反映していると同時に、そうした視線や態度の違いを生み出しているように見受けられる。

近年、ヨーロッパでは移民に対して「新しいマイノリティ」という表現がしばしば用いられる。この「新しいマイノリティ」という表現と対をなす、いわゆる「古いマイノリティ」がまさに「ナショナル・マイノリティ」である。新旧のマイノリティは、ともに多数派の民族とは異なる少数派の民族という共通点を持ち、それゆえに、各マイノリティのニーズには重なる部分もある (Medda-

Windischer 2009)。しかし、政策的な面に目を向けると違いが見られ、次節で述べるようにナショナル・マイノリティの保護にはより高いプライオリティが置かれている。また、移民政策の検討にあたっては、ナショナル・マイノリティ政策とのバランスが考慮される場合も少なくない。したがって、ヨーロッパの移民政策を参照するにあたっては、移民や移民を取り囲む社会的経済的状況のみならず、ナショナル・マイノリティの在り方やナショナル・マイノリティ政策を理解することが重要である。

しかし、日本では移民問題・外国人 (労働者) 問題が論じられる際に、ヨーロッパの移民問題への言及はしばしばなされるにもかかわらず、ヨーロッパの移民政策の参照軸になっているナショナル・マイノリティ政策についてはほとんど知られていない。

このような問題意識から、本稿は、移民政策とナショナル・マイノリティ政策に関して対照的な特徴を示しているデンマークとスウェーデンを取り上げ、筆者らが2013年8月に両国で実施したヒアリング調査の成果にも基づきつつ、両国のナショナル・マイノリティ政策の概要と特徴を整理し、比較・検討することを目的とする。

2 ナショナル・マイノリティと「少数民族保護枠組み条約」

「ナショナル・マイノリティ」ということばはもともと19世紀末のヨーロッパで生まれ、第一次世界大戦後に急速に広まった。オーストリア・ハンガリー帝国などの解体やそれに伴って中東欧を中心に新たな諸国家が誕生する過程で、自分たちを主体とした国家を形成できなかった民族や、自民族を主体とした国家の外に、つまり、他の民族が主体となっている国家で暮らす民族などを「ナショナル・マイノリティ」とみなし、一定の配慮が必要であるという考え方が登場した。

しかし、冷戦体制下ではナショナル・マイノリティの保護問題は棚上げにされた(宮脇 1998)。また、「集団の権利」としての保障が検討されるべきであるにもかかわらず、国際紛争を引き起こしかねないという危惧などから、「個人の権利」ととどめられてきたという問題もあった。

このような状況を大きく変えるきっかけとなったのは、ソ連東欧圏の解体である。社会主義諸国における民主主義を求める動きの活発化や西側諸国への人の移動の増加、ドイツの統一などによって、ナショナル・マイノリティを保護する重要性が高まると同時に、保護を求める当事者からの要求や運動なども活発になったことを受けて1995年に欧州評議会(Council of Europe)で「少数民族保護枠組み条約(Framework Convention for the Protection of National Minorities: FCNM)」が採択され、1998年に発効した。

EUの加盟国には「少数民族保護枠組み条約」の批准が求められている。批准した国は、条約が定める基準に基づいて国内のナショナル・マイノリティを保護しなければならない。また、法律や政策などでナショナル・マイノリティがどのように保護されているかについての報告書を5年に一度作成し、欧州評議会に提出する義務を負う。提出された報告書は専門家委員会(the Advisory Committee)の審査を受ける。しかし、条約の注

釈(Explanatory Report)の「アプローチと基本概念(Approaches and fundamental concepts)」の12項で説明されているように、「現段階では欧州評議会加盟国のすべての支持を得られる定義に到達することはできないという認識に基づき、ナショナル・マイノリティについては定義しないというプラグマティックなアプローチを採用」したため²⁾、ナショナル・マイノリティと認定する基準や、どの集団を具体的にナショナル・マイノリティとみなすのかという判断などは各国政府に委ねられている。

このこと自体、ナショナル・マイノリティをめぐる問題の多様性と難しさを示すと同時に、条約のある種の限界も示していると言える。

まず、ナショナル・マイノリティの定義や認定基準が各国に委ねられているため、認定に伴う「恣意性」の問題がある。すなわち、デンマークとスウェーデンにおけるロマの扱いの違いに見られるように、基本的には同じ状況に置かれている民族がある国ではナショナル・マイノリティとして認められ、別の国では認められないという意味での恣意性である。より根本的な問題として、国家がナショナル・マイノリティを認定するという大きな権限を持つことの危険性もある。また、第一次世界大戦直後にそもそもナショナル・マイノリティ問題が浮上した当時のナショナル・マイノリティ概念の含意やその指示対象となった集団との整合性などが検討されないままであること、そして、「ナショナル」ということばが実質的に何を意味するのか明らかではないといった問題も指摘できる。

こうした限界や問題は残されているものの、「少数民族保護枠組み条約」に基づくならば、現在のヨーロッパにおける「ナショナル・マイノリティ」とは「国家特別指定少数民族/国家特定少数民族」であり、国家による指定によって一定の権利を賦与された少数民族であると言えるだろう。

また、遵守すべき基準を提示し、ナショナル・マイノリティ当事者の要望や意見を反映させなが

ら、ナショナル・マイノリティ保護政策が実効性をもつものとなっているか、を5年ごとに国際的に審査する手続きを導入していることは、国家による恣意性などの問題をある程度解決しうる工夫として評価できるだろう。実際、ナショナル・マイノリティとして認定されることにより、民族言語・民族文化・民族的アイデンティティの継承と促進、政治的代表性の確保などの公的支援を得られるようになるメリットは、ヨーロッパ各国において（まだナショナル・マイノリティとして認められていない集団を含む）各少数民族が結成している諸団体・組織から構成される国際NGO「ヨーロッパ少数民族連合（Federal Union of European Nationalities：FUEN）」からも積極的に評価されている。

「少数民族保護枠組み条約」の批准後に各国政府が作成・提出する報告書には、条約の条項に対応させながら、ナショナル・マイノリティの定義の有無、定義する場合の内容、具体的に誰をマイノリティと認定するのかなどについての記載も求められているため、報告書を検討することにより、各国のナショナル・マイノリティに対する基本的な考え方や姿勢などを明らかにすることができる。

以下ではデンマークとスウェーデンの両国が条約批准後に作成した第一回報告書と、2013年8月に筆者らが実施した両国のナショナル・マイノリティを所管する機関などへのヒアリング調査に基づき、両国におけるナショナル・マイノリティ政策の概要と現状を比較・検討していく。

3 デンマークにおけるナショナル・マイノリティ政策

デンマークは1997年9月22日に「少数民族保護枠組み条約」を批准した（発効は1998年2月1日）³⁾。3.1では1999年5月1日に欧州評議会に受理された第一回報告書を検討する。3.2ではドイツ系マイノリティの誕生と1955年の「ボン＝コペンハーゲン宣言」までの経緯、3.3ではヒア

リング調査に基づき、「ボン＝コペンハーゲン宣言」以降のナショナル・マイノリティ政策の歩みと現状を紹介・検討する。

3.1 ナショナル・マイノリティの定義の不在

各国の報告書では、一般的に「少数民族保護枠組み条約」の第3条に対応させる形でナショナル・マイノリティの定義（いわば、各国における認定基準）が書かれている。しかし、デンマークの報告書には、「歴史的な理由から、南ユトランド地方のデンマークのドイツ系マイノリティはナショナル・マイノリティとして特徴づけられる」という記述があるだけで、ナショナル・マイノリティと判断する基準は示されていない（Council of Europe 1999: 10-12）。また、憲法やそのほかの法律にもナショナル・マイノリティの定義はないことも明記されている。

説明のなかで「歴史的な理由」として言及されているのは、ドイツ系マイノリティに認められる権利についてデンマーク政府が1955年3月29日に出した「コペンハーゲン宣言」である。この宣言の内容説明の後に、フェロー諸島とグリーンランドが自治領であるという記述がある。しかし、これらの自治領に暮らす人々がナショナル・マイノリティに相当するとは書かれていない⁴⁾。

デンマークには、スウェーデンと同様にロマも暮らしている。ロマはスウェーデンではナショナル・マイノリティとして認定されているのに対し、デンマークでは、ナショナル・マイノリティとして認められていない。このように、ドイツ系マイノリティ以外の民族をナショナル・マイノリティとして認めないデンマーク政府の姿勢は、専門家委員会などから批判を受けている。

3.2 ドイツ系マイノリティの誕生と「ボン＝コペンハーゲン宣言」の意義

ドイツ系マイノリティが暮らす南ユトランド地方は、ドイツのシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州と接した国境地域である。この両地域にはもと

もとドイツ人とデー人人が混住していたが、第一次世界大戦後の住民投票により、シュレスヴィヒの北半分（北シュレスヴィヒ）がデンマーク領になり、現在のドイツとデンマークの国境線が確定した。これにより、デンマークはドイツ系マイノリティを、ドイツはデー人をそれぞれ抱える状況が生まれた。

第二次世界大戦後の1948年10月18日～23日に（連合国側の）イギリスの外相とデンマークの外相が出席して開催された「ロンドン円卓会議」、1949年3月29日～1949年7月7日にドイツ国内のデー人とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州政府の間で開催された3回の本会議と2回の専門家会議（事前の予備会談を含めると合計6回）からなる「キール会談」、1949年9月26日にイギリスの主導の下、デー人と州政府がおこなった会談をもとに出された「キール宣言（デンマーク系マイノリティの地位に関するシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州政府の宣言）」という一連のプロセスを経て、ドイツ国内のデー人にはナショナル・マイノリティとしての権利が認められた。

「キール宣言」以降、デンマーク国内のドイツ系マイノリティもデー人と同等の権利を求めようになり、コペンハーゲンでドイツ系マイノリティの代表者が首相や教会相と会見したが、「デンマークはドイツと同等の宣言を表明する段階ではない」とし、その要求は退けられた。その背景には、第二次世界大戦中にドイツがデンマークを占領した際、北シュレスヴィヒのドイツ人がナチスへの協力活動をおこなったことにちなんだ不信感と、ドイツ系マイノリティに関する条約や協定の締結がドイツ政府によって利用されかねないという危惧があった（Minority Rights Group 1990=1996: 254-255）。ただし、首相は「デンマーク国民としての権利はある」と述べ、住民投票前の1919年3月6日に示されたドイツ系マイノリティの言語・学校の権利保障の確認を表明した。これがいわゆる「コペンハーゲン議事録」（1949年10月27日）である。

「キール宣言」「コペンハーゲン議事録」に基づき、マイノリティのための教育事業が展開されるようになったが、政府間合意ではないためにさまざまな問題が起きたことを受けて、1955年に「ボン＝コペンハーゲン宣言」が出された。「ボン＝コペンハーゲン宣言」は国際的に拘束力をもつ協定ではなく、ほとんど同一の内容が両国の議会によって「片務的」に出された宣言ではあったものの（Minority Rights Group 1990=1996: 227-228）、ドイツとデンマークの国境にまたがった各々のマイノリティの教育問題やその背後にある政治上の問題について（州政府ではなく）両国政府が初めて共通のテーブルについて議論することによって、実質的には国家間協定としてドイツ・デンマーク間の政治的平和が実現されたという意義をもつ（小峰 2007:103-104）。

ドイツ系マイノリティの権利保障は、この「ボン＝コペンハーゲン宣言」に基づく二国間協定によっておこなわれてきた。

3.3 デンマークのナショナル・マイノリティ政策の展開と現状－ヒアリング調査より

以下ではデンマーク教育省で実施したヒアリング調査に基づき、デンマークのナショナル・マイノリティ政策を説明する。インタビューには、南ユトランド・ドイツ系マイノリティ交渉委員会（以下、交渉委員会）のSteffen Bang氏とSusan Parwini氏にに応じていただいた。

まず、現在のドイツ系マイノリティに対する政策の骨子を尋ねた。1955年以降、「ボン＝コペンハーゲン宣言（以下、「宣言」）」はドイツ系マイノリティの権利を保障する基本枠組みとなっておりと同時に、外国人の権利に関する法律を制定する際の参照基準にもなっている。この宣言のもっとも重要な点は、ドイツ系マイノリティであるかどうかについてはあくまでも個人の意思が尊重される点である。なお、民族に関わる情報は登録できないため、1～1.5万人というドイツ系マイノリティの人数は推定値である。

免許証の申し込みなど、社会生活を送るうえで必要な書類をドイツ語で作成し、提出できる権利を認められている。ドイツ語での提出が認められない場合には、コミューン（日本の市町村に相当）がドイツ語のわかる職員を探して対応するといった措置で補っている。1955年の「宣言」直後には女性を中心に学校に通っていなかった人も多かったため、ドイツ語による手続きは重要だったが、現在のドイツ系マイノリティはデンマーク語を理解しているため、この権利は象徴的な意味あいの方が強い。

両親が子どもにドイツ語を学ばせたいという希望も尊重される。「宣言」では自分たちの学校を作ることができる権利も明記されている。デンマークの義務教育は、フォルクスコレ（Folkskole。日本の小学校と中学校に相当し、6歳から16歳までのすべての子どもが対象で無償。約8割の子どもが通う）とフレスコレ（Freskole。いわゆるフリースクールであり、親もある程度運営費を負担する）という二種類の学校によって担われているが、フレスコレのなかには、ドイツ系マイノリティのためにドイツ語で授業をする学校もある。

また、ドイツ系マイノリティは、独自の政党をもつ。南ユトランド地区のコミューンのレベルでは、4つのコミューンが議会にドイツ系マイノリティのための議席を用意している。また、1965年までは国会議員は直接投票で選ばれたが、選挙法の改正によって比例代表制になった際に、国会でドイツ系マイノリティの意見も反映されるようにするため、交渉委員会が設立された。この委員会は教育相、ドイツ系マイノリティの代表者、国会の代表者の3者から構成されており、ドイツ系マイノリティの要望に政治的に対応できるかどうかを検討するための会議が、年に一度開催されている。

次に、二人が籍を置く交渉委員会の性格と業務内容について尋ねた。二人はドイツ系マイノリティと国会の間の連絡調整役として国の予算で雇

用されている職員であり、国側の意向を伝える役割を担っている。ドイツ系マイノリティ側の窓口になっているのは1920年にできたドイツ系マイノリティ協会である。ドイツ系マイノリティとの通常のコンタクトは二人でおこなっているが、法律などの法的内容は別の部署が扱っている。

実は、ドイツ系マイノリティを対象とした業務のほかに、1920年の住民投票によってドイツに残された同胞のデン人を対象とした業務もこの部署で担っており、ドイツ系マイノリティに関する業務よりも多くの時間をデン人対象の業務に割いている。デンマークの国会にもデン人とコンタクトをとるために5人の代表者がおかれ、デン人を支援するための政策予算の金額（教育、教会、病院など）もこの5人が決めている。なお、予算が適切に執行されているかをチェックする役割は交渉委員会が受け持っている。

同様に、デンマークのドイツ系マイノリティもドイツ政府から財政的支援を受けている。つまり、デンマークのドイツ系マイノリティと、ドイツのデン人はともに両国政府から財政的支援を受けている。その理由は、二言語で対応する学校の運営には、一言語の通常の学校よりも人件費などで2倍近い費用がかかるからである。ドイツ系マイノリティのための学校は、デンマークとドイツの両方のカリキュラムに従わなければならないため、生徒が学校にいる時間自体も当然、長い。

両国政府が、相手国にいる自らの同胞に対して同じように関わっているのかを尋ねたところ、「言いにくいことだが、ドイツ系マイノリティとドイツ在住のデン人に対する予算のいずれについてもデンマークがより多くの負担をしており、その額はそれぞれの総予算の約7割に及んでいる。デンマークの場合には国内にいるナショナル・マイノリティも、外国においてナショナル・マイノリティとして認定されている同胞も一つずつしかないのに対し、ドイツの場合には国内に4つのナショナル・マイノリティを抱え、国外にもドイツ系マイノリティを多数抱えている事情があるか

らだろうと推測しているが、デンマーク側からすると、釈然としない部分もある。だからといって、ドイツもある程度負担している以上、宣言に書かれている内容を守っていないとデンマーク側から言うことも難しい。宣言が出された50数年前と比べると、現在の両国国境は平和な状態が保たれており、また、ここに至る経過も順調だったため、マイノリティ保護の一つのモデルとみなされている。なので、たとえ予算の7割を負担しているとしても、デンマークが大きな犠牲を払っているとは思っていない」と率直に語られた。

最後に、デンマークにおけるナショナル・マイノリティ概念の含意や、ドイツ系マイノリティだけをナショナル・マイノリティと認定している根拠や理由、「少数民族保護枠組み条約」批准後の変化について尋ねたところ、「公的レベルでは、ナショナル・マイノリティは権利を伴った概念であると理解されている。フェロー諸島やグリーンランドの人々をナショナル・マイノリティとみなしていない理由は、もともとこれらの領域はデンマークの本土ではなく、また、かれらは自治領になったもとの居住地にそのまま暮らしているからである。なお、1997年の『少数民族保護枠組み条約』および2000年の『地域言語または少数言語のための欧州憲章 (European Charter for Regional or Minority Languages)』の批准による政策上の変更はない。ドイツ系マイノリティにそれまで認めてきた権利やおこなってきた政策は条約の基準を満たしていたので、変更の必要はなかった」ということだった。

4 スウェーデンにおけるナショナル・マイノリティ政策

1995年にEUに加盟したスウェーデンは、2000年2月9日に「少数民族保護枠組み条約」を批准した(発効は同年の6月1日)⁵⁾。4.1では翌2001年6月8日に欧州評議会に受理された報告書(Council of Europe, 2001)に基づき、ナショナル・

マイノリティの定義を確認した後、5つのナショナル・マイノリティの概況を紹介する。4.2ではヒアリング調査に基づき、ナショナル・マイノリティ政策の歩みと現状を紹介・検討する。

4.1 ナショナル・マイノリティの定義と5つのナショナル・マイノリティ

ナショナル・マイノリティの定義を示していないデンマークとは対照的に、スウェーデンは表1に示す4つの基準すべてを満たす集団をナショナル・マイノリティとみなすことを明確に述べている(Council of Europe 2001: 8)⁶⁾。

表1 スウェーデンにおいて「ナショナル・マイノリティ」の認定に用いられる基準

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 人口数において際立った少数であり、集団内部でまとまりがあること。 2. 宗教的、言語的、伝統的、そして／あるいは文化的所属の面で多数派と区別される特徴を有すること。 3. みずからのアイデンティティを維持したいという希望と熱意をもっていること(自己認識)。 4. スウェーデンとの歴史的あるいは長い絆を有していること。その絆の長さに関して、政府は絶対的な基準を設けることが可能だとは考えていないが、20世紀になる前にスウェーデンに固有の文化が存在していたマイノリティ集団は、歴史的あるいは長い絆の要件を満たしているとみなせるだろう。 |
|--|

報告書には、これら4つの基準すべてを満たした集団として先住民族でもあるサーミに加えて、スウェーデン・フィン人(以下、フィン人)、トーネダール人、ロマ、ユダヤ人の5つがナショナル・マイノリティであること、ならびに、政府や議会がナショナル・マイノリティ政策を決定する際にはこれらの各マイノリティの承諾を得なければならないことが明記されている(Council of Europe 2001: 9)。

以下では報告書の巻末に掲載されている説明に主に基づきながら、各民族の2001年当時の状況を概観しておく。各民族の概数はサーミは1.5～

2万人、フィン人は45万人、トーネダール人は5万人、ロマは3.5~4万人、ユダヤ人は2.5万人である⁷⁾。

サーミは、994年頃に最初のスウェーデン国王が即位して本格的な国家建設が始まる以前から北極圏一帯に暮らしていた先住民族であり、伝統的には狩猟や漁労、トナカイ飼育で生計を立てる遊牧民だったが、20世紀にはその大部分が定住化した (Minority Rights Group 1990=1996: 287-290; 野崎 2013)。

次にフィン人については、1809年までスウェーデンとフィンランドが約600年間に渡って一つの国家を形成していた歴史があることから、フィン語はスウェーデンでも長く話されてきた。現在ではフィン人の約半数がフィン語を話す。1830年代には早くも「ストックホルム・フィン人協会 (the Stockholm Finnish Association)」が組織されたほか、19世紀後半には「ストックホルム・フィン人連合 (the Stockholm Finnish Federation)」、1957年には「スウェーデン・フィン人全国協会 (the National Association of Finns in Sweden)」も結成されており、まとまりがよい。

トーネダール人はフィンランドとの国境沿いの地域にある北部のトーネダール地方を中心に中世から暮らし、メアンキエリ語を話す。現在の推定話者数は4万人である。

ロマがスウェーデンに初めて来たのは16世紀だが、当初は排除の対象であり、その後、同化されていった。20世紀以降、居住地が定められるようになったが、それらの居住地はスウェーデン各地に散らばっている。出身地の違いなどにより、内部はいくつかのグループに分かれている。

ユダヤ人は17世紀末に初めてスウェーデンに来たが、キリスト教への改宗を強制されずにユダヤ教徒として居を構えることが許されたのは1775年だった。スウェーデンに来た当時話されていたイディッシュ語は、19世紀末までには話されなくなってしまうが、第二次世界大戦後に

難民としてやってきたユダヤ人によって再興された。

4.2 スウェーデンのナショナル・マイノリティ政策の展開と現状ーヒアリング調査より

以下ではストックホルム・レーン庁⁸⁾で実施したヒアリング調査に基づき、スウェーデンにおけるナショナル・マイノリティ政策の現状と展開過程を説明する。インタビューにはナショナル・マイノリティ担当課長のTiina Kiveliö氏にに応じていただいた。

4.2.1 ナショナル・マイノリティの認定をめぐる議論

ナショナル・マイノリティの認定基準のうち、4番目のスウェーデンにおける居住歴を中心に、報告書の記述だけではうかがえない認定当時の議論や経緯などを尋ねた。

認定の際に実際に目安とした居住期間は数百年である。サーミは先住民族としても認められていることから明らかなように、スウェーデンに長く暮らしてきた。フィン人は中世から、ロマは約500年前にさかのぼる。ユダヤ人は古くから住んでいたが、職業を持つことが許されたのは18世紀であり、国民として認められたのは1870年代である。しかし、国民としてどのような権利が実際に認められていたのかははっきりしない。ナショナル・マイノリティのなかでスウェーデンに暮らし始めたのが最も遅いのはトーネダール人であり、1809年にロシアとスウェーデンの間で結ばれた講和条約に基づき、国境の線引きがおこなわれてからである。

認定作業がおこなわれていた当時、ロマのなかには、「定住しないロマをほかの民族と同じく扱ってほしくない」という意見もあったが、全体として見れば、異論は出されず、スムーズに5つの民族がナショナル・マイノリティとして認定された。

このほかに、「エルダール人」という別の集団がナショナル・マイノリティとしての認定を希望しているが、当時の作業には間に合わなかった。エルダール人の民族言語は昔のスウェーデン語と似ている。今後、エルダール人が認定される可能性はあるが、それ以外の民族がナショナル・マイノリティとしての認定を希望すること自体、ほとんど考えられない。

なお、「少数民族保護枠組み条約」の批准前には、スウェーデン語のなかに「ナショナル・マイノリティ」ということばは存在しなかった。また、現在、ナショナル・マイノリティとして認定されている各民族の事柄は、かつては、1970年代から積極的に取り組んできた移民を対象とした法律・政策のなかで検討されてきた。もっとも、ごく自然なことではあるが、移民とこれら5つの民族は異なるものであると理解されていた。しかし、政府が掲げる「スウェーデンは多様な言語や文化を尊重する」という公式見解と実態の間には乖離があり、批准前は（多様性の尊重というよりは）「スウェーデン人になってください」という傾向が強かった。また、ほかのEU諸国と比較してナショナル・マイノリティを認定した時期が遅かったため、欧州評議会から批判を受けてきた。

4.2.2 法律の制定と「特別地域」を通じた支援

次に、「少数民族保護枠組み条約」批准後の歩みについて尋ねた。スウェーデンは2000年に批准したにもかかわらず、この問題への取り組みは10年間なされず、2009年になってようやく「ナショナル・マイノリティのための政府戦略（the Government's Strategy for National Minorities）」が制定され、2010年1月1日から施行されている⁹⁾。この戦略は5つの民族すべてに適用される「基本法」と、特定の地域に集住するなど、地域との深い歴史的関連をもつサーミ、トーネダール人、フィン人の3民族を対象とした「さらに進んだ法律」という二つの法律から構成されている。

これらの法律は、スウェーデン全域ならびにすべての行政機関に適用される。行政機関には、各ナショナル・マイノリティが有している権利を伝える義務、ナショナル・マイノリティ側と交渉する義務、子どもが民族言語や民族文化を学べるようにサポートする義務が課せられている。また、コミューン（日本の市町村に相当）はナショナル・マイノリティ政策を適切に実施しなければならない。

政府の基本的な考え方は、「ナショナル・マイノリティの歴史はスウェーデン文化の一部である」というものである。このような考え方に基づき、サーミ、トーネダール人、フィン人の3民族が多く住んでいる地域は、ナショナル・マイノリティのための特別サービスの提供を目的とする「特別地域」の申請を政府におこなうことができ、それが認められれば、より多くの予算を特別に獲得できるというインセンティブを与えられている。この特別予算の金額は当該地域におけるナショナル・マイノリティの割合ではなく、地域の大きさに応じて配分されている。なお、特別地域の認定を受けたコミューンにはコーディネータが置かれる。

特別地域に認定されると、コミューンはナショナル・マイノリティの実態調査をナショナル・マイノリティの当事者と一緒におこなう義務が課せられる。この調査では、ナショナル・マイノリティ側のニーズに加えて、どのようなサービスをコミューンで提供できる可能性があるかについても調べなければならない。

特別地域に認定された場合、どのようなサービスの提供が求められるのか。例えば、フィン人の特別地域になると、高齢者施設などでは、全サービスをフィン語で提供しなければならない。保育所でも両親が望むならフィン語によるサービスを提供しなければならない。

2013年8月現在、特別地域は64だが、フィン人は48地域と最も多い。北部ノールボッテンにあるルレオは、フィン人の特別地域として指定さ

れているが、サーミとトーネダール人は、サーミやトーネダール人の地域としても（つまり、3民族の特別地域として）指定されるべきであると主張し、現状に不満をもっている。ルレオだけではなく、ほかにも同様の争いがある地域が北部にある。また、ストックホルムにもフィン人やトーネダール人が多く住んでいるため、同じような争いがある。

4.2.3 レーン庁の役割と民族的アイデンティティの維持・継承のための支援

このように、ナショナル・マイノリティ政策の推進にあたってはレーン庁の役割が大きいことがうかがえることから、レーン庁が実際におこなっている業務の詳細を尋ねた。

ナショナル・マイノリティに適用される法律は複数あるが（憲法や言語法、ソーシャルサービス法など）、これらの法律を同時に適用することにより、総合的にナショナル・マイノリティの権利保障を図っている。レーン庁は各方面と連携をとりながら、ナショナル・マイノリティ政策の推進にあたっている。

政府との関係では、毎年、政策と予算に関する報告書、経済面に関する報告書という二種類の報告書を作成し、提出している。また、中央省庁と年に数回の会合ももっている。スウェーデンでは教育、社会保険、健康に関する政策は国レベルの行政機関の管轄だが、これらの各機関とも調整をしている。

また、特別地域として指定されたコミュニティに予算を与えるほか¹⁰⁾、中央省庁の機関とともに当該のコミュニティを訪問し、相談や協議もおこなっている。

さらにサーミ庁と共同で会議を開催したり、協力してナショナル・マイノリティに関するさまざまな情報提供もおこなっている。例えば、2010年の法律施行時には、かわいらしいデザインを施した小さなカードを各民族言語で作成した。ロマ版ではロマが移動時に用いた木製の車輪がついた

車、トーネダール人版には高級なベリー、サーミ版にはサーミの民族衣装、フィン人版にはサウナに入るときに使う道具など、一目見ただけですぐにどの民族向けのものかがわかる象徴的なものをデザインとして用いるなどの工夫を凝らした。

ナショナル・マイノリティの持つ権利と可能性をナショナル・マイノリティ自身や、それ以外の人々に伝えるために、さまざまなパンフレットも作成・配布している。例えば、ナショナル・マイノリティが民族言語を次世代に受け継がせるための参考にできるように、5つの家族を取り上げたパンフレットを作成した。そこに登場するある男性はペルシャ語、フィン語、スウェーデン語を完璧に話すが、父親はイラン人、母親はフィン人という家族背景をもっている。

こうしたパンフレットは平易なことばでわかりやすく書かれており、行政機関やナショナル・マイノリティ以外の人々も気軽に手に取って参考にできるものになっている。また、新聞に折り込んで配布するためのタブロイド判の独自の新聞（特別号）も時々発行している。最新号では人気のある有名なクロスカントリー選手で、トーネダール人のCharlotte Kallaさんの写真を表紙にしており、数万部を作成・配布した。このように活躍中のナショナル・マイノリティを表紙に取り上げたり、活動を紹介することで、ナショナル・マイノリティであることに誇りをもてるようにしている。

4.2.4 当面の課題

以上のように、スウェーデンのナショナル・マイノリティ政策は2010年から本格的な展開を見せているが、当面の課題として次のようなことが挙げられた。

サーミとトーネダール人については、サーミ語（特に南サーミ語）とメアンキエリ語という各々の民族言語を今後も継承していけるかは楽観できない状況であり、継承のための対策が急がれる。

また、フィン人については1950～60年代に仕事のために移住してきた人が多いが、この人々の



図1 スtockホルム・レーン庁発行の新聞『ナショナル・マイノリティ』の表紙を飾るトネダール人のスキー選手

ための高齢者施設をつくるのが課題である。既に、認知症になったフィン人がスウェーデン語を忘れてしまう、という問題も起きている。

ロマの子どもたちは相対的に学力が低く、貧困が再生産されるリスクが高いという現状を踏まえ、20年後にロマの子どもたちがそのほかの子どもたちと同じ権利を享受できるようになることを目標として、2012年から2032年までの20年間に渡る特別戦略が立てられた¹¹⁾。なお、この戦略の対象になっているのは、ロマのなかでも1800年代から住んでいるスウェーデン・ロマというグループや、フィンランド・ロマなど、5つのグループである。

そのうえで、ナショナル・マイノリティ全体に関わる大きな課題として、1) ナショナル・マイノリティ政策をすべてのコミュニティでしっかりと定着させること、2) 各民族言語を話せる教員の

育成が挙げられた。

5 結びにかえて—デンマークとスウェーデン、そしてナショナル・マイノリティと移民の間

デンマークとスウェーデンのナショナル・マイノリティ政策の相違点は、以下の3点にまとめられる。

第一に、ナショナル・マイノリティと認定する基準の有無である。デンマークは認定基準を明示せず、あくまでも「歴史的理由」に基づいて個別にドイツ系マイノリティだけをナショナル・マイノリティとみなしているのに対し、スウェーデンは4つの基準を明示し、5つの民族をナショナル・マイノリティとして認定している。

第二に、ナショナル・マイノリティと移民との区別の仕方にも違いが見られる。スウェーデンは4番目の基準として国内における居住歴を挙げ、現段階では19世紀以前からのつながりを目安としているものの、絶対的な基準とみなしていないこともあわせて述べていることから、居住歴をどのタイムスパンで考えるかに応じて、今後、移民もナショナル・マイノリティとして認定される可能性も展望できる。他方、デンマークの場合には1920年のドイツとの国境線画定に基づく認定であり、一点目で指摘した認定基準の不在とあわせて考えるならば、移民をナショナル・マイノリティとして認定する余地や意志はないように思われる。

第三に、ナショナル・マイノリティ政策の背後に見られる「普遍性」の違いである。デンマークの場合、ドイツに残された同胞（デー人）の保護のためにドイツ系マイノリティを対象とした政策をとっているという特徴が色濃く見られ、実質的にはドイツとの間での双務性に基づくナショナル・マイノリティ政策となっている。この姿勢は「少数民族保護枠組み条約」の批准後も変わっていない。これに対して、スウェーデンは2000年批准の「少数民族保護枠組み条約」がきっかけと

なったことから明らかなように、ナショナル・マイノリティ政策への取り組みは遅かったものの、「多様性の尊重」「権利の平等」「人権の尊重」といったスウェーデンが重視する普遍的な価値観と整合させながら、国際基準の実現に向けてナショナル・マイノリティ政策を展開している点が注目される。

筆者らは、スウェーデンの移民庁でもヒアリング調査を実施した¹²⁾。その際に、スウェーデンの移民政策の根底にある思想や理念についても尋ねたが、「人権の尊重」を基本として業務を遂行しているという説明を受けた。申請者の人権を守るために移民庁の立場でできることとして具体的に挙げられたのは、1)「難民申請を希望する人々は認定を受ける権利を有している」という観点に立つこと、2) 難民の負担を軽減するため、現状では2年程度かかっている認定プロセスをできる限り短縮すること、3) 難民申請が却下された場合、その後の人生が少しでもよいものになるように本人の希望も考慮しながら一緒に対策を考えるように努めていること、という3点である。移民政策の最前線にたつ移民庁でも「人権」という普遍的な価値観が重視されている。こうした普遍的な価値観の重視は、ナショナル・マイノリティ政策と移民政策の両方に共通するスウェーデンの特徴として指摘できる。

「古いマイノリティ」と「新しいマイノリティ」の関係についての今後の展望とも関わって興味深く思われるのは、スウェーデンにおけるフィン人の扱いである。フィン人はナショナル・マイノリティのなかでもっとも人数が多いが、このなかには、第二次世界大戦後にフィンランドなどから仕事や進学などのために来た人々も多く含まれている。このようにわずか数十年前に移住してきた人々もナショナル・マイノリティとみなす根拠をたずねたところ、「フィン人は中世からスウェーデン国内に住んできたという伝統をもち、かつ、ナショナル・マイノリティの認定は自己申告に基づく権利であるから」という説明を受けた。

こう述べたストックホルム・レーン庁のKiveliö氏自身も40年前に就職のためにフィンランドからスウェーデンに来た一人であり、フィン人としての民族的アイデンティティをもっているという。ただし、スウェーデンで育った自分の子どもたちは、フィン人としてのアイデンティティを自分ほどは強くはもっていなかったが、外国への留学をきっかけに、自分がスウェーデン人というよりはフィン人であるというアイデンティティを持つようになったとのことである。

このように何かのきっかけで自らの民族的アイデンティティに新たに目覚めることは、一般に十分想像できることである。政府が「ナショナル・マイノリティの歴史もスウェーデンの歴史的遺産の一部である」という見解を示しつつ、ナショナル・マイノリティ政策を展開することによって、ナショナル・マイノリティの若者たちが「スウェーデンとの歴史的な文化的絆」を実感しながら民族的アイデンティティを持つようになっていく効果があると考えられる。また、その結果として、スウェーデン社会に対するコミットメントを強める効果も期待できるように思われる。

スウェーデンの憲法では、スウェーデンに新たに来た人々も希望に応じて民族言語や民族文化を継承していく権利が認められている。新旧マイノリティがこうした共通したニーズを持つ面があることを踏まえるならば、ナショナル・マイノリティの延長線上に移民が位置づけられる余地があり、かつ、普遍性を志向するスウェーデンのナショナル・マイノリティ政策は、その経験や成果がいずれ移民政策に有機的に生かされていく可能性を秘めている点で、注目すべき先駆性をもっているように思われる。

注)

- 1) デンマークの移民政策については天瀬(2013)が詳しい。
- 2) 注釈は以下のサイトで閲覧できる。

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/>

Html/157.htm

- 3) デンマークはEUの前身であるECに1973年に加入している。EUへの加入は北欧で最も早い。
- 4) フェロー諸島は1948年、グリーンランドは1979年に自治領になった。
- 5) スウェーデンは、「地域言語または少数言語のための欧州憲章」も「少数民族保護枠組み条約」と同日に批准・発効している。
- 6) ただし、スウェーデンの法規には定義が存在しないことも併せて述べられている。なお、スウェーデンの4つの基準はドイツの基準と似ている。ドイツの基準については本号に掲載されている別稿「小さな民族の広い世界－ドイツ東部のナショナル・マイノリティ『ソルブ人』を通して－」(ユ・岩間)を参照のこと。
- 7) スウェーデンでは法律で個人の民族情報を登録することが禁止されているため、人数の概数はいずれも推定値である。なお、ロマの人数については、今なお定住していないグループもあり、また、ロマ全体の組織化が途上であることもあって、正確な人数の把握は難しい。2012年の段階で10万人に及ぶという見方もある。
- 8) 日本の都道府県に相当する地方自治体には、国会と政府の出先機関であるレーン庁と、地域住民の代表によるランスティングの二種類の機関が併存している。レーンの総数は21であり、レーン庁も21あるが、(島であるゴットランド・レーンは、レーン庁がランスティングの役割も兼ねているため)ランスティングの数は20となっている。レーン庁は国(政府)と直結しており、政府がレーン庁長官を任命する。レーン庁の主な業務は環境保全問題、地域問題、都市計画だが、ストックホルム・レーン庁のように、政府の委託によって全国のナショナル・マイノリティ政策のフォローアップを担当するといった特別業務を担う場合もある。レーンと同じ行政区画を管轄するランスティングは選挙で選ばれた議員から構成され、議員が担当部門ごとにさらに小さな決定機関に分かれて職員(公務員)を指揮する。ランスティングの担当はヘ

- ルスケア、病院、教育(小学校と保育園は、後述するコミューンが担当)、文化(博物館など)である。ランスティングの収入は国の助成金のほか、ランスティング税やサービス提供料である。支出額のうち、ヘルスケアの割合が最も高い。20のランスティングのうち、4つはより大きな決定権を有する。ランスティングの下にあるコミューン(市町村に相当)の数は現在290であり、住民の日常生活に密着した高齢者福祉、障害者福祉、チャイルドケア(小学校と保育園を含む)、ソーシャル・サービス、建設、環境、ヘルスケアの一部、下水管理、消防、レスキューなどの業務を担う。図書館運営や難民受け入れなどのように、コミューンの義務としてではなく、各コミューンの選択に委ねられている業務もある。ストックホルム・レーン庁はサーミを除く4つのナショナル・マイノリティ政策を統括しており、サーミ政策を管轄しているサーミ庁とともに政府からの委託を受け、国全体でどのようにナショナル・マイノリティ政策が実施されているのかをフォローアップする業務を担っているため、ストックホルム・レーン庁でヒアリング調査を実施した。なお、サーミについてはサーミ議会という独自の機関も設置されている。
- 9) この戦略の概要は以下のサイトで閲覧できる。
<http://www.government.se/content/1/c6/13/67/58/19668cda.pdf>
 - 10) ナショナル・マイノリティ政策の予算は中央省庁からも出されている。
 - 11) この戦略の概要は以下のサイトで閲覧できる。
<http://www.government.se/sb/d/16234/a/193877>
 - 12) スウェーデン移民庁でのヒアリング調査の成果は、別稿としていずれとりまとめる予定である。

【文献】

- 天瀬光二, 2013, 「デンマーク」, 労働政策研究・研修機構『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受け入れ政策－デンマーク, フランス,

- ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査』労働政策研究・研修機構、21-73.
- Council of Europe, 1999, *Report submitted by Denmark Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe.
(http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Denmark_en.pdf)
- Council of Europe, 2001, *Swedish Report to the Council of Europe on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Initial Report submitted in accordance with Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention*, Council of Europe.
(http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Sweden_en.pdf)
- Huddleston, Thomas, Jan Niessen with Eadaoin Ni Chaoimh and Emilie White, 2011, *Migrant Integration Policy Index III*, Brussels: the British Council and Migration Policy Group.
(http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011.pdf)
- 小峰総一郎, 2007, 『ドイツの中のデンマーク人－ニューダールとデンマーク系少数者教育』学文社.
- Kühl, Jørgen, 2003, *The National Minorities in the Danish-German Border Region: The Case of the Germans in Sønderjylland/Denmark and the Danes in Schleswig-Holstein/Germany*, Aabenraa: Danish Inst. of Border Region Studies.
- Medda-Windischer, Roberta, 2009, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion*, Germany: Nomos.
- Minority Rights Group, 1990, *World Directory of Minorities*, UK: Longman Group. (= 1996, マイノリティ事典翻訳委員会訳『世界のマイノリティ事典』明石書店.)
- 宮脇昇, 1998, 「冷戦期の東西欧州の少数民族問題－CSCE/OSCE (欧州安全保障協力会議/機構) の人権レジームにおけるユーゴスラビアの役割」『広島平和科学』21: 151-170.
- 野崎剛毅, 2013, 「スウェーデン・サーミの概況」小内透編著『ノルウェーとスウェーデンのサーミの現状』北海道大学大学院教育学研究院教育社会学研究室, 81-86.
- Ybonne Jacobsson, 2004, *The History of the Swedish Jews*, Stockholm: Jewish Museum in Stockholm.
- 【付記】本研究は、JSPS 科研費（課題番号 24530668、課題名「マイノリティ・弱者・移民の相互連関に関する理論的・実証的研究－国際比較を中心に」）の助成を受けた。
- (いわまあきこ：立教大学社会学部)
(劉孝鐘：和光大学現代人間学部)

