

# クロアチアの地方制度とマイノリティ問題

石田信一

## 要旨

クロアチアにおける地方制度の歴史と現状を概観するとともに、とくにユーゴスラヴィア建国以降、地方制度がマイノリティ問題とどのような関わりを持ったかについて検討した。クロアチアにおける地方自治は、一九九二年に現行制度が発足した当初には多くの制約を受けており、自立性に乏しいものであったが、二〇〇一年の諸改革を経て、少なくとも制度的には自治権の拡大という方向で大いに改善された。それはクロアチアにおける伝統的な地方制度を継承しつつ、ヨーロッパ連合の基準への適合を意識した全く新しい地方制度となっている。また、マイノリティ問題についても、かつての差別的な政策が撤回され、言語・教育などの同権に向けた法的整備が進み、とくに地方レベルではそれらが着実に成果をあげている。セルビア人問題はなお未解決であるが、今後はヨーロッパ連合加盟との関わりにおいて解決がはかられると思われる。国家の統一を損なわない範囲で、いかに効果的に分権化を推進するかが、当面の課題となるであろう。

## はじめに

## 一・ユーゴスラヴィア建国以前（一九一八年まで）

クロアチア共和国は一九九二年にユーゴスラヴィア連邦から分離・独立した新しい国家である。クロアチア・ナショナリズムに訴える形で九〇年の総選挙に勝利し、独立の悲願を達成したクロアチア民主同盟（HDZ）は、その後も九〇年代を通じて強力な政権与党でありつづけた。しかし、クロアチア人による中央集権的な「国民国家」建設をめざすHDZの政策は、ヨーロッパ統合過程における地方自治の拡充やマイノリティの権利擁護の動きに逆行するものであり、クロアチアの国際的孤立を招くこととなった。結局、二〇〇〇年の総選挙において、HDZは社会民主党（SDP）を主軸とする野党連合に敗れ、初めて政権交代が実現した。現在、ヨーロッパ連合の基準を満たすべく、憲法その他の法律の改正作業が進んでいる。すでに憲法や地方自治法が改正され、地方自治の拡充が図られているが、マイノリティ問題については基本となる少数民族法がなお継続審議中であり、過渡期的な状態が続いている。

本稿では、クロアチアにおける地方制度の歴史と現状を概観するとともに、とくにユーゴスラヴィア建国以降、それがマイノリティ問題とどのような関わりを持ったかについて検討したい。<sup>1)</sup>現在のクロアチアの地方制度は、中世クロアチア王国以来の伝統を継承するものとして位置づけられているため、長期的な視野でこの問題をとらえることにする。なお、史料的には、クロアチアにおける先行研究に加えて、各時代の法令集や統計資料を参照していく。

中世クロアチア王国の地方単位はジュパもしくはジュパニヤであり、その首長はジュパンと呼ばれた。クロアチアの初代国王とされるトミスラヴも、ダルマチアのニン地方のジュパンであったとされる。各ジュパは民族大移動時の部族共同体を起源としており、ジュパンは族長としての性格が強かったが、ジュパ自体が次第に政治、軍事、司法単位となるにつれ、そうした部族共同体的側面は薄れていった。ジュパ制度そのものが一四世紀後半に再編され、複数のジュパが一つの県（ジュパニヤ）に統合され、従来のジュパの領域は郡（コタル）となった。また、この時期には地方行政の基礎単位としてオプチナが誕生した。こうして、県・郡・オプチナの三層からなる地方制度が確立した。その一方で、「王国都市」ザグレブをはじめとする都市には広範な自治権が与えられ、県から独立した存在であり続けた。なお、クロアチアは一二世紀以降はハンガリー、一六世紀以降はオーストリア（ハプスブルク家）の支配下に入ったが、クロアチア王国の自治的枠組は維持されていた。

クロアチア・スラヴォニアにおける県の数は、オスマン帝国の北上によって国家滅亡の危機に瀕していた一六世紀から一七世紀にかけてはヴァラジュディン、ザグレブ、クリジエヴツィの三つだけだったが、サヴァ川以北の国土を回復した一八世紀初頭にはセヴェリン、ポジエガ、ヴィロヴィティツァ、スリエムを加えて七つになった。なお、オスマン帝国との国境地帯は「軍政国境地帯」としてオーストリアの軍政下に

置かれ、クロアチアと分断されるとともに、一定の免税特権と自治権を見返りにハプスブルク帝国各地からの入植者（とくに国境警備兵）を受け入れることで、多数のマイノリティ集団を抱え込むこととなった。なかでもセルビア人は最大の集団であり、一八五七年の人口調査によれば、「軍政国境地帯」住民の四割がセルビア人であった。彼らはカトリック教徒が大多数を占めるクロアチア・スラヴォニアにおいて、宗教的マイノリティであるセルビア正教徒でもあった。<sup>(2)</sup>

クロアチア・スラヴォニアに「軍政国境地帯」が移管され、地方制度が再編された一八八六年の各県の名称、県庁所在地、郡の数は次の通りである。リカ・クルバヴァ県（ゴスピチ、九郡）、モドルシュ・セニ県（オグリン、八郡）、ザグレブ県（ザグレブ、一五郡）、ヴァラジュディン県（ヴァラジュディン、八郡）、ビエロヴァル・クリジエヴィツィ県（ビエロヴァル、八郡）、ポジエガ県（ポジエガ、六郡）、ヴィロヴィティツァ県（オシエク、六郡）、スリエム県（ヴコヴァル、一〇郡）<sup>(3)</sup>。同時期、一七市が存在し、なかでもザグレブ、ヴァラジュディン、オシエク、ゼムンの四市は県と同格の地位が与えられた。オプチナはたびたび組み替えが行なわれ、その数は流動的であったが、ほぼ三〇〇台から五〇〇台で推移した。<sup>(4)</sup>

一方、中世末期からヴェネツィア領となったダルマチアおよびイストリアは、海岸部の自治都市を中心に、クロアチア・スラヴォニアとは異なる発展を遂げた。そうした状況は一九世紀初頭にオーストリアの支配下に置かれてからも変わらなかつた。ここでは、県（オクルグ）・郡

（コタル）・オプチナの三層からなる地方制度が導入されたが、県や郡は行政・司法上の区分であり、いかなる意味でも地方自治単位と呼べる存在ではなく、オプチナでさえも、伝統的な自治都市を除けば、地方議会さえ持たなかつた。しかし、一八六〇年代にオーストリア全土で導入された地方制度改革を通じて、県が実質的に廃止され、郡の権限と規模が拡大されるとともに、すべてのオプチナが地方議会を持つ実質的な地方自治単位となった。一九世紀末、ダルマチアにはベンコヴァツ、ドゥブロヴニク、フヴァル、イモツキ、クニン、コルチュラ、コトル、マカルスカ、メトコヴィチ、シーニ、スプリット、シベニク、ザダルの一三郡、八六オプチナが存在した（このうちコトル郡の全一六オプチナは現在モンテネグロ領となっている）。ダルマチアにおける最大のマイノリティは全人口の一八・五％（一八五七年の数値）を占めるセルビア人であり、ベンコヴァツ郡、クニン郡、コトル郡では多数派となっていた。彼らは「セルビア民族党」などクロアチア人とは異なる独自の組織・機関を結成して、自らの権利の擁護・拡大をはかった。セルビア人に次ぐマイノリティはイタリア人であった。彼らはヴェネツィア時代からのスラヴ系住民に対する政治・経済・文化的優越をかううじて保持したものの、全人口に占める比率は大きく低下した（一八八〇年に五・七％、一九一〇年に二・九％）<sup>(5)</sup>。

また、イストリアでは地方制度がたびたび改編され、複雑化した。郡とオプチナに限って言えば、一九世紀末には六郡（パジン、プーラ、ポレチ、コパール、ヴォロスコ、ロシニ）、五二オプチナが存在した。<sup>(6)</sup> イ

ストリアの場合、イタリア人が優越的地位にあるという点ではダルマチアと同じであったが、彼らは決してマイノリティではなかった。もとより人口比率が高かったことに加えて、イタリア化政策によってマイノリティ化の危機を回避したからである(一九一〇年にクロアチア人四三・五%、イタリア人三八・一%、スロヴェニア人一四・三%)<sup>(7)</sup>。ここでは、むしろ人口上は多数派であるクロアチア人の側が同権を求めて文化・政治運動を展開した。

## 二. ユーゴスラヴィア王国時代(一九一八〜一九四五年)

一九一八年に南スラヴ人の統一国家として「セルビア人・クロアチア人・スロヴェニア人王国」が成立すると、クロアチア・スラヴォニアおよびダルマチアの大半がその領域に加えられた。しかし、ダルマチアの州都であったザダル市周辺およびイストリア全域はイタリアに割譲され、またリエカ市は一時「自由市」となったが、一九二四年イタリアに併合された。

一九二二年、セルビア人・クロアチア人・スロヴェニア人王国で新たな憲法体制が確立すると、従来の行政区分に準拠した県(オブラスト)制度が導入され、王国全土が三三県に分けられた<sup>(8)</sup>。クロアチア・スラヴォニアはザグレブ県、オシエク県、プリモリエ・クライナ県、スリエム県に、ダルマチアはスプリット県とドゥブロヴニク県に再編された(あわせて八六郡、六六〇オプチナ)。新憲法によって「セルビア王国の伝統を引く中央集権体制」<sup>(9)</sup>が確立していく中で、クロアチアは領土

の一体性と伝統的自治権を喪失し、クロアチア人は実質的にマイノリティ的存在となっていた。

さらに一九二九年、ユーゴスラヴィア王国への改称と同時に、中央集権化を徹底すべく、従来の行政区分を一新した州(バノヴィナ)制度が導入され、王国全土が首都ベオグラードと九つの州に分割された<sup>(10)</sup>。クロアチア・スラヴォニアのほぼ全域がサヴァ州(サヴスカ)に、ダルマチアの大半が沿海州(プリモルスカ)に再編された(あわせて八六郡、六二二オプチナ)。

一九三九年には、自治権の回復を求めるクロアチア人の要望に応える形で、サヴァ州と沿海州の全域に周辺諸州の一部を加えた「クロアチア州」が樹立された(九九郡、六九三オプチナ)<sup>(11)</sup>。「クロアチア州」には広範な自治権が付与されたが、第二次世界大戦の勃発によって、ごく短期間しか存続しなかった。「クロアチア州」を独立への契機とみなした急進派が、四一年に枢軸諸国を後ろ盾として「クロアチア独立国」を樹立したからである。「独立国」においては、県(大ジュパ)制度が導入され、クロアチア・スラヴォニア全域とダルマチア中・南部にボスニア・ヘルツェゴヴィナ全域を加えた広大な領域が首都ザグレブと二二県に分割された(一一五〇郡、約一〇〇〇オプチナ)。また、イタリアが降伏した四三年には、その占領地であるダルマチア北部を回復し、二三番目の県(ザダルを県庁所在地とするシドラガ・ラヴニコタリ県)が新設された。ドイツの影響下、「独立国」は苛酷なマイノリティ迫害政策を断行した。ユダヤ人と 로마人(ジプシー)に加えて、セルビア人までが迫害

の対象となり、約二二〇万人のセルビア人のうち三三万人が戦争中に被害されたと推計される。「独立国」の担い手となった極右組織「ウスタシャ」の究極の目標は、セルビア人の三分の一を抹殺し、三分の一をセルビア本国に追放し、残る三分の一をカトリックに改宗させることだったと言われている。<sup>(12)</sup>

### 三 ユーゴスラヴィア連邦時代（一九四五～一九九〇年）

第二次世界大戦後、一九四五年にユーゴスラヴィア連邦人民共和国が成立すると、クロアチアはその構成共和国たるクロアチア人民共和国となった。クロアチアの領土は歴史的境界と民族的境界の両面から再画定され、とくにセルビア人の多かった旧スリエム県の大部分をセルビア（ヴォイヴォディナ自治州）に譲ることとなった。それでも、クロアチアの総人口に占めるセルビア人の比率はユーゴ連邦時代を通じて一二～一五％に達していたが、とくに自治州や自治区が設けられることはなかった。国勢調査によるクロアチアの「民族構成」は【表1】の通りである。

クロアチアの地方制度に関しては、当初はイタリアとの国境が未画定であり、リエカおよびイストリア地方の処遇は曖昧であったが、それを除けば、クロアチアはスラヴォニア、ダルマチア、ザグレブの三州（オブラスト）、一六県（オクルグ）、州都であり県と同格のオシエク、スプリット、ザグレブの三特別市、一三二郡（コタル）に区分された。その後、一九四七年に州・県が廃止され、地方行政・自治単位は郡・市

【表1】クロアチアの「民族構成」（1948～2001年）（％）

	1948年	1953年	1961年	1971年	1981年	1991年	2001年
クロアチア人	78.7	79.5	80.3	79.4	75.1	78.1	89.6
セルビア人	14.4	15.0	15.0	14.2	11.5	12.2	4.5
※ボスニア人	0.0	—	0.1	0.4	0.5	0.9	0.5
イタリア人	2.0	1.0	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4
ハンガリー人	1.4	1.2	1.0	0.8	0.6	0.5	0.4
アルバニア人	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3
スロヴェニア人	1.0	1.1	0.9	0.7	0.6	0.5	0.3
チェコ人	0.8	0.7	0.6	0.4	0.3	0.3	0.2
※ユーゴスラヴィア人	—	0.4	0.4	1.9	8.2	2.2	—
※地域的帰属	—	—	—	—	0.2	0.9	0.2

※「ボスニア人」は1991年まで「ムスリム人」と呼ばれていた。また、「ユーゴスラヴィア人」と「地域的帰属」は、いずれも「民族的帰属を表明しない者」のカテゴリーに含まれている。

出典：Popis stanovništva, domaćinstva, stanova i poljoprivrednih gospodarstva 31. ozujak 1991: stanovništvo prema narodnosti po naseljima, Zagreb, 1992. ただし、2001年国勢調査結果に関しては、<http://www.dzs.hr/Popis%202001/popis20001.htm>（速報版）参照。

だけとなったが(八一郡、一八市)<sup>(13)</sup>、一九四九年に州が復活し、ダルマチア、ビエロヴァル、カルロヴァツ、オシエク、リエカ、ザグレブの六州、八八郡、二四市となった。<sup>(14)</sup>なお、この時期、二三〇〇前後の地域人民委員会が地域単位として存在した。

一九五二年に、州および地域人民委員会の廃止とオプチナの復活を骨子とする新たな地方制度が導入され、クロアチアは八八郡、七市、六三七オプチナに再編された。<sup>(15)</sup>さらに、一九五五年には市が廃止されるとともに、二七郡、二九オプチナにまで整理・統合された。<sup>(16)</sup>このような整理・統合はその後にも継続し、一九六二年には九郡、一一オプチナとなった。<sup>(17)</sup>

さらに、一九六七年の憲法的法律によって郡が廃止されたため、この時点でオプチナが唯一の地方行政・自治単位となる一方で、新たにオプチナの下位の地域区分として約二四〇〇もの地域共同体が設けられた。<sup>(18)</sup>また、一九七四年には複数のオプチナで構成するオプチナ連合が制度化されたが、地方行政・自治単位として実質的な意味を持たなかった。<sup>(19)</sup>

この時期のオプチナはユーゴ特有の労働者自主管理理念を地方制度にあてはめたものであった。憲法上、オプチナは「労働者階級および全ての労働者の権力と自主管理に由来する自治的かつ基礎的な社会政治共同体」であり、オプチナにおいて「労働者・市民は自らの生活と労働の条件を確立・保障し、社会的発展を指導し、自らの利益を実現・調整し、共通の要望を満たす」(一六六条)と規定されていた。<sup>(20)</sup>各オプチナは連合労働評議会、地域共同体評議会、社会政治評議会からなる三院制のオ

プチナ議会を持ち、その執行機関として、地方行政・自治に携わる執行評議会が設けられていた。なお、これらのオプチナの規模はまちまちであり、一九九一年の国勢調査によれば、最小のラストヴォ(人口一二二八人)と最大のスプリット(二〇万七千四百七人)やリエカ(二〇万六千二百九人)とでは実に一七〇倍近い格差があった。三院制の共和国議会にはオプチナ院があり、各オプチナが一名ずつ議員を送っていたから、それは一票の格差の問題でもあった。

#### 四、クロアチア共和国における地方制度の再編

(一九九〇～二〇〇二年)

一九九〇年から一九九二年にかけて、このようなユーゴ連邦時代の地方制度は、少なくともクロアチアでは全面的に刷新されることとなった。共産主義者同盟による一党独裁制の放棄と社会主義体制の崩壊が地方制度の意義を大きく変えるとともに、連邦制度のあり方をめぐる立場の違いが顕在化する中で、各共和国が連邦政府の意向を無視して独自の制度を導入するようになったからである。クロアチアでは、一九九〇年五月に新政権を樹立したクロアチア民主同盟(HDZ)が、こうした制度改革を積極的に推し進めた。

一九九〇年一二月に採択されたクロアチア共和国憲法によって、県(ジュパニヤ)・郡(コタル)・市・オプチナという四種類の地方単位からなる新たな地方制度の大枠が明示された。とりわけ広域行政・自治単位としてのジュパニヤが介在するクロアチアの伝統的な地方制度が復

活を果たすこととなった意味は大きい。

こうした大枠を維持しつつ、一九九二年二月に四つの主要法案、すなわち「地方自治法」「地方領域法」「ザグレブ市法」「地方選挙法」が成立し、二一県（ザグレブ市を含む）・七〇市・四二一オプチナからなる新たな地方制度が実際に発足する運びとなった。旧制度下では一〇〇余りのオプチナによって一元化されていたクロアチアの地方制度は、県および市・オプチナの二層構造への転換、そして市・オプチナ数の激増（細分化）という点で大きく変質した。中央集権化を意図する与党HDZの主導で、国家（中央政府）による地方自治のコントロールを容易にする制度となったのである。

なお、憲法によって地方単位の一つとして規定されていた郡（コタル）は、県と市・オプチナの中間に位置する伝統的な地方単位として位置づけられることはなかった。それはセルビア人のための「自治区」に該当する特別な地方単位となったのである。

クロアチア共和国における新たな地方制度は、ボスニア国境およびセルビア国境沿いに広がる、かつての「軍政国境地帯」とほぼ重なるセルビア人の居住地域には、実質的に適用不可能な状況にあった。一九九一年、クロアチアの連邦離脱・独立を不服とするセルビア人が自称「クライナ・セルビア人共和国」の樹立を宣言し、国際社会の介入の下で「国連保護地域」（UNPA）として半ば自立したまま、クロアチア政府の実効支配を免れていたからである。クロアチア・ナシヨナリズムを唱道するHDZ政権は、九〇年の新憲法前文においてクロアチアを「クロア

チア民族の国民国家」と自己規定するなど、明らかにクロアチア人以外の諸集団に対する配慮を欠いていた。それが、すでにマイノリティ化しつつあったセルビア人の反発を招くことは当然でもあった。それまではユーゴスラヴィア連邦全体の枠組において、どの共和国に居住しても「主要民族」としての地位を保全されていたセルビア人にとって、クロアチア人と完全には対等でないマイノリティとして扱われること自体、受け入れがたいものであったと考えられる。いずれにせよ、「自治区」が設けられたのは、このようなセルビア人の居住地域においてであった。

「クライナ・セルビア人共和国」はもともとセルビア人が過半数を占めるダルマチア北部やリカ東部のオプチナ連合として発足したものであるが、クロアチアにおけるセルビア人問題が顕在化すると、セルビア人の比率の低いオプチナでも、従来の行政区分を無視して、この連合に加わる動きが見られるようになった。例えば、東スラヴォニア・バラニャ・西スリエム地方の場合も、このオプチナ連合の中心地から地理的に遠く離れ、歴史的・経済的にも一体をなすとは言いがたい上、従来の行政区分に従えば、セルビア人の比率も全人口の三割程度にすぎなかった。そのため、当初は独自の「スラヴォニア・バラニャ・西スレム・セルビア人自治区」の樹立を宣言し、クライナのセルビア人とは別行動をとっていたが、事態の進展とともに「クライナ・セルビア人共和国」に合流したのである。当初、セルビア人の間では、旧共産主義者同盟（現在の社会民主党、SDP）の支持者も少なくなかったが、やがて自らの民族主義政党であるセルビア民主党（SDS）の下に結束していった。

一方、クロアチア政府はユーゴ連邦離脱によってマイノリティの地位に転落したセルビア人の権利の保護を国際的にアピールする目的で、セルビア人が過半数を占める市・オプチナに「特別の自治的地位を持つ郡(地区)」(本論では「自治区」と呼んでいる)を構成させ、一定の領域的自治を保証する立場を表明した。地方自治法の制定よりも早い段階で、すなわち地方制度が確立する以前に、少数民族法によってクニン郡(ティトヴァ・コレニツァ、ドニ・ラパツ、グラチャツ、クニン、オプロヴァツ、ベンコヴァツで構成)、グリナ郡(グリナ、ヴルギンモスト、コスタイニツァ、ドヴォル、ヴォイニチ)という二つの「自治区」を名目的に設置したのである。<sup>(21)</sup>「自治区」の対象となったのは、一九九一年の国勢調査でセルビア人が住民の過半数を占めた一一のオプチナに限定されたため、多くのセルビア人が「自治区」の外側に取り残された。いずれにせよ、これらの「自治区」が実際に機能したことは一度もなかった。まず、少数民族法が成立した時点では、すでに「クライナ・セルビア人共和国」が存在しており、「自治区」に該当する地域がクロアチア政府の実効支配を免れていた。地方選挙法で規定された「自治区」議会の選挙も実施されなかった。そして、一九九五年八月にクロアチア軍の大攻勢によって「クライナ・セルビア人共和国」が崩壊すると、今度は住民の大半が国外に逃亡し、あるいは追放されたため、「自治区」の存在意義自体が失われたのである。すでに同年九月に少数民族法の一部凍結(次回国勢調査まで延期)が決定された。<sup>(22)</sup>その後、クニンやグリナなど旧「クライナ・セルビア人共和国」の市・オプチナでも、セルビ

ア人の大多数が不在のまま地方選挙が実施され、通常の地方議会が成立している。この地方のセルビア人を率いていたセルビア民主党も実質的に消滅してしまった。なお、東スラヴォニア・バラニャ・西スリエム地方の場合、クロアチア軍の大攻勢を免れ、国連東スラヴォニア暫定行政機構(UNTAES)の暫定統治を経て、九八年一月にクロアチア政府に平和裏に移管されている。その間、地方選挙も実施され、独立民主セルビア党(SDS)などを通じてセルビア人の政治参加も実現している。

その後、二〇〇〇年五月に少数民族法が改正され、「自治区」に関する条文はすべて削除された。<sup>(23)</sup>それは、一九九五年に「クライナ・セルビア人共和国」を離れて難民化したセルビア系住民が故郷に戻ることができず、セルビア人の人口が激減したという事情に負うところが大きい。二〇〇一年の国勢調査では、クロアチア在住セルビア人は約二〇万人に過ぎず、前回国勢調査の三分の一に激減しているのである。<sup>(24)</sup>クロアチア政府の難民帰還計画は十分な成果を挙げておらず、旧ユーゴ紛争の一つの焦点でもあったクロアチアにおけるセルビア人問題の解決には、なお多くの時間を必要とするものと思われる。

##### 五. マイノリティの法的地位

セルビア人問題が大きな課題として残されているものの、クロアチアにおけるマイノリティの地位は、一般的に改善されつつあるように思われる。例えば、二〇〇〇年五月、少数民族法の改正と同時に「クロアチ



ア共和国におけるナショナル・マイノリティの言語と文字の使用に関する法律」と「ナショナル・マイノリティの言語と文字による教育に関する法律」が採択され、<sup>(25)</sup>とくに地方レベルでは学校教育や行政手続き、裁判などにおける二言語使用が幅広く実施されている。このようなマイノリティの処遇に関しては、後述する地方自治体（県および市・オプチナ）が重要な役割を担っている。クロアチア共和国憲法第一二条は、クロアチアにおける公用語をクロアチア語・ラテン文字と定めつつ、特定の地方自治体におけるクロアチア語・ラテン文字とその他の言語・文字の併用を認めており、上記の法律および地方自治体の条例を通じて、マイノリティ言語の併用が実現されているからである。イストリア県では、さらに進んで、自らの「憲章」第六条において、クロアチア語とイタリア語の同権を謳っている。<sup>(26)</sup>実際、法律や条例に基づき、各種の文書をはじめ、地名や公共機関の名称が二言語で表記されている。

法律に則り、マイノリティ・グループには幼稚園、小学校、中学校などの学校あるいは夏期講習・冬期講習、各種セミナーなどで、自らの言語を学ぶ機会が与えられている。マイノリティ言語が教授語となっている学校は、クロアチア語が教授語となっている学校より小規模でも認可される。また、クロアチア語が教授語となっている学校が、クラスあるいはグループ単位でマイノリティ言語による教育を行うことも可能とされている。マイノリティの教育には、マイノリティ自身の言語、文学、歴史、地理、文化を盛り込んだカリキュラムが編成されており、マイノリティ言語で書かれた外国の教科書が使用されることもある。幼稚園段

階ではイタリア語、セルビア語、ハンガリー語、チェコ語、ヘブライ語、ロマニー語、小学校段階ではイタリア語、セルビア語、ハンガリー語、スロヴァキア語、チェコ語、ドイツ語、中学校段階ではイタリア語、セルビア語、ハンガリー語が教授語となっているケースが見られる。なお、マイノリティの文化協会・施設に対しては、クロアチア政府による補助金が給付されており、マイノリティ言語による新聞・雑誌の出版も奨励されている。日刊紙として、イタリア語の『ラ・ヴォーチェ・デル・ポロ』（リエカ）が、週刊誌としてチェコ語の『イエドノタ』（ダルヴァル）などがある。

一方、こうした文化的権利だけではなく、マイノリティの政治参加も法律によって保障されている。国政レベルでは、クロアチア議会（国会）には、ハンガリー人一名、セルビア人一名、イタリア人一名、「チェコ人・スロヴァキア人」一名、「オーストリア人・ドイツ人・ルテニア人、ウクライナ人、ユダヤ人」一名、合計五名のマイノリティ代表の選出が義務づけられている（国会議員選挙法第一七条<sup>(27)</sup>）。また、地方レベルでも、クロアチア国籍を持つマイノリティ・グループは、各地方自治体の定める条例に従い、当該地方議会に人口比に応じた代表（議員）を送ることが認められている（地方自治法第九条）。マイノリティ政党も結成されており、とくにセルビア人によるセルビア国民党（SNS）はクロアチア議会に一議席を有している（ミラン・ジュキチ党首）。ただし、「クライナ・セルビア人共和国」の経験からか、かつてのセルビア民主党（SDS）のような活発な活動は見られないが、二〇〇一年

の地方議会選挙結果を見る限り、リカ・セニ県のドニラパツ、ウドビナの各オプチナ議会では全議席の過半数を制している。地方レベルでは、東スラヴォニア地方を中心とするにおける独立民主セルビア党(SDS)の活躍も目につく。同年の地方議会選挙では、ヴコヴァル・スリエム県議会で四一議席中七議席を獲得したほか、同県のボロヴォ、マルクシツァ、ネゴスラヴツイ、トルピニャ、オシエク、バラニャ県のエルドウト、ヤゴドニャク、シヨドロヴツイ、さらにカルロヴァツ県のプラシュキ、シベニク、クニン県のビスクピヤの各オプチナ議会でも全議席の過半数を制し、当該自治体の立法・行政に携わっている。

## 六、現在の地方制度と地方政治

最後に、現在のクロアチアの地方制度がどのようなものかを取り上げ、その地方政治との関わりを見てみよう。

オプチナは「自然的・経済的・社会的一体性」を有し、住民共通の利害によって結びつけられる複数の居住区域に組織される最下級の地方自治単位である(地方自治法第四条)。ユーゴ時代の旧制度下では唯一の実質的な地方自治単位であり、その位置づけもコミュニティと呼ぶにふさわしいものであった。現在ではその規模自体が大きく縮小され、市に並立する小規模の地方単位となっており、日本の町ないし村に相当する。一九九二年の現行制度発足時には四二一オプチナが存在したが、二〇〇一年末の時点では四二四オプチナに微増している。

一方、市は県庁所在地もしくは人口一万人以上で「都市的・歴史的・

自然的・経済的・社会的一体性」を有する区域に組織される地方自治単位である(同第五条)。一九九二年の現行制度発足時には七〇市が存在したが、九七年の地方領域法改正の際に激増し、現在では一二三市に達している。最大の市は首都ザグレブであるが、同市は別格として県に準ずる地位を与えられている。ザグレブ市には「区」が設けられ、現在一七区が成立している。

県(ジュパニャ)はオプチナと市を包含する広域的な地方自治単位である。現行制度の発足時には当該地方における国家行政をも担う行政単位として位置づけられていたが、分権化をめざす二〇〇一年の地方自治法改正によって、国家行政から分離した「領域(リージョン)自治単位」となった。地方自治法では、県は歴史・交通・経済的一体性に基づいて区分することとされている。現在二〇の県が存在し、第一県(ザグレブ)から第二〇県(メジムリエ)までザグレブを基点とする同心円状のナンバリングが施されている。また、前述の通り、首都ザグレブには県に準ずる地位が与えられている。県の番号と正式名称、県庁所在地、人口、面積、市・オプチナの数に関する基礎データは【表2】の通り。

なお、現行制度発足時には、第一三県はザダル・クニン県、第一五県はシベニク県であった。当時、ザダル周辺にセルビア人の居住地域が広がっており、その全域をクニン郡としてザダル県に組み込んだため、結果的に県の規模が人口・面積的に突出していた。そのため、一九九五年にクニン郡が実質的に消滅したことを踏まえて、九七年に地方領域法が改正された際に、ザダル・クニン県は大幅に縮小され、クニン周辺は隣

クロアチアの地方制度とマイノリティ問題

【表2】クロアチアの地方区分（2002年現在）

番号	県名（県庁所在地）	人口	面積	市	オプチナ
I	ザグレブ（ザグレブ）	309,696	3,078	8	26
II	クラピナ・ザゴリエ（クラピナ）	142,432	1,230	7	25
III	シサク・モスラヴィナ（シサク）	185,387	4,448	6	13
IV	カルロヴァツ（カルロヴァツ）	141,787	3,622	5	16
V	ヴァラジュディン（ヴァラジュディン）	184,769	1,260	6	22
VI	コプリヴニツァ・クリジェヴツィ（コプリヴニツァ）	124,467	1,734	3	22
VII	ビエロヴァル・ピロゴラ（ビエロヴァル）	133,084	2,638	5	18
VIII	プリモリエ・ゴルスキコタル（リエカ）	305,505	3,590	14	21
IX	リカ・セニ（ゴスピチ）	53,677	5,350	4	8
X	ヴィロヴィティツァ・ポドラヴィナ（ヴィロヴィティツァ）	93,389	2,021	3	13
XI	ポジェガ・スラヴォニア（ポジェガ）	85,831	1,821	4	6
XII	ブロード・ポサヴィナ（スラヴォンスキブロード）	176,765	2,027	2	26
XIII	ザダル（ザダル）	162,045	3,643	6	26
XIV	オシエク・バラニャ（オシエク）	330,506	4,149	7	35
XV	シベニク・クニン（シベニク）	112,891	2,994	5	13
XVI	ヴコヴァル・スリエム（ヴコヴァル）	204,768	2,448	4	26
XVII	スプリット・ダルマチア（スプリット）	463,676	4,524	16	39
XVIII	イストリア（パジン）	206,344	2,813	9	30
XIX	ドゥブロヴニク・ネレットヴァ（ドゥブロヴニク）	122,870	1,782	5	17
XX	メジムリエ（チャコヴェツ）	118,426	730	3	21
XXI	ザグレブ市	779,145	640	—	—
	合計	4,437,460	56,542	122	423

※2001年国勢調査結果による数値（*Statisticke informacije 2002, Zagreb, 2002*）。ただし、各県の面積は1997年2月の県境による（*Hrvatski almanah 1998/99, Zagreb, 1998*）。

※ザグレブ県のデータにはザグレブ市の数値を含まない。

接するシベニク県に移管されたのである。

すべての地方自治体には地方議会が設けられており、その議員（任期四年）は住民の直接選挙によって選出される。一九九二年の地方選挙法成立時には、各地方議会の定数の二分の一を小選挙区方式で、残りの二分の一を比例代表方式で選出することとされていたが、九五年に小選挙区方式三分の一、比例代表方式三分の二に、九六年に小選挙区方式四分の一、比例代表方式四分の三になり、さらに二〇〇一年には当該自治体全域を単一選挙区とする比例代表方式のみに統一された。すでに述べたように、クロアチア国籍を持つマイノリティ・グループは、各地方自治体の定める条例に従い、当該地方議会に人口比に応じた代表（議員）を送ることができる（地方選挙法第九条）。なお、地方自治体の首長（オプチナ・市長および県知事）は直接選挙によってではなく、当該地方議会によって間接的に選出される。

旧ユーゴ連邦からの独立後、クロアチアでは一九九三年、一九九七年、二〇〇一年の三回にわたって地方議会選挙が実施されている。すべての県議会議員の選出母体を政党別に見てみると、クロアチア民主同盟（HDZ）は、九三年選挙では八六九議席中四七五議席（五五％）、九七年選挙では八八〇議席中四七八議席（五五％）を占め、圧倒的な優勢を示していた。結果的に、HDZは多くの県議会でも過半数を確保し、自らの県知事を選出した。こうした傾向は、市議会やオプチナ議会でもほとんど変わらなかった。しかし、国政レベルでの政権交代を受けてから実施された二〇〇一年選挙では状況が一変し、地方レベルで安定した支持基

盤を持つクロアチア農民党（HSS）に加え、ラチャン首相の社会民主党（SDP）とメシチ大統領のクロアチア国民党（HNS）が大幅に議席を伸ばす一方で、HDZは九二九議席中三一四議席（三四％）にまで激減したのである。<sup>(28)</sup> HDZが依然として最大の議席数を確保し、多くの県議会でも第一党となったことも事実であるが、過半数を確保するには至らなかった。そのため、HDZが県知事を選出できたのは改選前の一七県から七県に激減し、HSSの八県にさえ及ばなかったのである。<sup>(29)</sup>

クロアチアでは、一九九〇年代初頭に地方制度の再編が圧倒的に優勢な与党HDZの意向で急速に実現されたこともあり、国政レベルでの政治動向が地方政治にも反映されがちであった。HDZはもとより、SDPやHSSのような全国型の政党が県から市・オプチナに至るまで地方レベルでも政党組織を張り巡らして競合していたことも、その一因であった。このような地方の政治家の系列化は、各政党に所属する市議会議員や県議会議員の国会議員等への社会的上昇の可能性を高める一方で、無所属議員の出現を極度に抑える結果となった。九三年の地方議会選挙で当選した無所属議員の比率は、県議会でも一％、市議会でも四％、オプチナ議会でも八％程度に過ぎなかったのである。もっとも、HDZが国政レベルで下野した二〇〇〇年以降、こうした状況は少しずつ変わりつつある。完全な比例代表制に移行したこともあり、かつてのHDZのような一党優位制が復活するとは考えにくい。国政レベルと同様に、地方政治も複数政党の連立によって運営せざるを得ない状況が生じている。しかも、連立の組み合わせは必ずしも一定しておらず、例えばある地方で

激しく対立する政党が別の地方では連立を模索するといったケースも出ている。クロアチアの地方政治は、これまでのHDZと野党が対立する二元的なものから、多数の政党が地方ごとに多様な連立形態を生み出す多元的なものへと変化しつつあると言える。

最後に、このような地方政治の「多元化」とも関連して、クロアチアにおける地域主義の問題を取り上げたい。この問題がもっとも顕著に見られるのは、イタリアおよびスロヴェニア国境に近接するイストリア地方においてである。

イストリア地方は歴史的にクロアチア王国の一部ではなく、とくに両大戦間期にはイタリア領となっていた。そのため、同地方におけるクロアチア人意識は必ずしも高くなかった。しかも、近年になって自立化傾向が強まっていた。同地方におけるクロアチア人の比率は、一九七一年の八〇％から、八一年に七二％、九一年には五五％にまで低下し、一方ではイストリア人と回答する者が一八％にも及んでいいる。九〇年の体制転換の際も、クロアチア・ナショナリズムに訴える与党HDZは全国に拠点を築いていたが、イストリアでは例外的にそれに失敗した。当初プーラに置かれるはずだったイストリア県の県庁が内陸部の小都市パジンに移されたのは、あえてイストリア地域主義の拠点を排除したのだと考えられている。

この地方の地域政党はイストリア民主会議（IDS）であるが、この政党は国政選挙における同地方の選挙区すべてで、また地方議会などのレベルにおいても圧倒的な強さを示している。二〇〇〇年の政権交代に

際しては、SDPなどと協力し、初めてのHDZ主導でない六党連立政権の一翼を担うとともに、分権化および越境的な地域協力を提案しつつ、クロアチアにおける地域主義運動の牽引力となっている。今後、独自の地域政党を持つダルマチア（ダルマチア運動）やリエカ（プリモリエ・ゴルスキコタル同盟）などで、どのような展開が見られるかが注目される場所である。

## むすび

クロアチアにおける地方自治は、一九九二年に現行制度が発足した当初には多くの制約を受けており、自立性に乏しいものであった。しかし、二〇〇一年の諸改革を経て、少なくとも制度的には自治権の拡大という方向で大いに改善されている。現行制度は、クロアチアにおける伝統的な地方制度を継承するものであると同時に、ヨーロッパ連合の基準への適合を意識した全く新しい制度でもある。

クロアチアを国際的に孤立させる原因ともなったセルビア人問題はなお未解決ではあるが、それが地方自治にとっての深刻な障害になるとは考えにくい。将来的には「自治区」の再建もありえないことはないが、むしろヨーロッパ連合加盟との関わりにおいて、この問題の解決がはかれるのではないか。その一方で、かつてのクライナ地方のセルビア人のごとく分離主義的要求を掲げるような地域主義運動の過激化を回避するためにも、政府は分権化（あるいは再度の集権化）にあたって慎重な対応を求められている。国家の統一を損なわない範囲で、いかに効果的

に分権化を推進し、同時にマイノリティに権利を付与するかが、当面の課題となるであろう。

注

(1) 現行の地方制度は以下の法律に基づくものである。法律の正式名称は、制定当時のものと必ずしも同一とは限らない。本論における略称と原語表記を

- 括弧内に示している。クロアチア共和国憲法(憲法、Ustav Republike Hrvatske)、クロアチア共和国における人権と自由およびエスニック的・民族的共同体ないし少数民族の権利に関する憲法的法律(少数民族法、Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etnickih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj)、地方・領域(リージョン)自治に関する法律(地方自治法、Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi)、クロアチア共和国における県・市・オプチナの領域に関する法律(地方領域法、Zakon o područjima zupanija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj)、ザグレブ市に関する法律(ザグレブ市法、Zakon o Gradu Zagrebu)、地方・領域(リージョン)自治単位の代議機関の構成員の選挙に関する法律(地方選挙法、Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)、地方・領域(リージョン)自治単位の財政に関する法律(地方財政法、Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)。
- (2) 一八五七年の国勢調査結果によれば、クロアチア・スラヴォニアの人口が

八万二一五六人(面積二万三八一〇平方キロ)であったのに対して、「軍政国境地帯」の人口は四万七五五九人(面積一万八七二二平方キロ)であり、前者の二五%、後者の四一%がセルビア正教徒であった。また、ダルマチアの人口は四万五八二八人(面積一万二六六三平方キロ)であり、その一八%がセルビア正教徒であった。Jaroslav Sidak et al., *Povijest hrvatskog naroda g. 1860-1914*, Zagreb, 1968, pp.3-4.

(3) クロアチア・スラヴォニアの地方行政区分は頻繁に変えられ、一九世紀後半だけでも一八五四年、六一年、七〇年、七五年、八六年に大きな改編があった。Bozena Vranjes-Soljan, "Zupanijsko uredjenje u posljednjoj fazi postojanja (1881.-1918.)." Franko Mirosevic, ed., *Hrvatske zupanije kroz stoljeća*, Zagreb, 1996, pp.99-112.

(4) Juraj Hrenjak, *Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 1993, p.16.

(5) Dinko Foretic, "O etničkom sastavu stanovništva Dalmacije u XIX stoljeću s posebnim osvrtom na stanovništvo talijanske narodnosti," *Dalmacija 1870*, Zadar, 1972, pp.63-86.

(6) 当時イストリアに属していたコパル郡の大半とヴォスコ郡の一部が現在スロヴェニア領に、またコパル郡の一部がイタリア領になった。

(7) Darko Darovec, *Pregled istarske povijesti*, Pula, 1996, p.73.

(8) Uredba o podjeli zemlje na oblasti, *Službene novine*, br.22, Beograd, 1922.

(9) 柴宜弘編『バルカン史』(山川出版社、一九九八)二六八頁。

- (10) Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja, *Sluzbene novine*, br.233-XCVI, Beograd,1929; Zakon o izmenama i dopunama u Zakonu o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja, *Sluzbene novine*, br.199-LXIV, Beograd,1931; Uredba o promenama područja srezova i opština usled izmenjenih banovinskih granica, *Sluzbene novine*, br.212-LXVIII, Beograd,1931.
- (11) Uredba o Banovini Hrvatskoj, *Sluzbene novine*, br.194-A-LXVII, Beograd,1939.
- (12) 「独立国」在住の約四万人のユダヤ人のうち、戦後まで生き延びた者は九〇〇〇人ほどに過ぎなかった。また、ロマ人(約一万五〇〇〇人)の大多数が殺害された。Ivo Goldstein, *Croatia: A History*, London,1999, pp.136-137, 158.
- (13) Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br.60, Zagreb,1947.
- (14) Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br.29, Zagreb,1949.
- (15) Zakon o podjeli Narodne Republike Hrvatske na kotare, gradove i općine, *Narodne novine*, br.16, Zagreb,1952.
- (16) Zakon o području kotara i općina u Narodnoj Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br.36, Zagreb,1955.
- (17) Zakon o područjima općina i kotara u Narodnoj Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br.39, Zagreb,1962.
- (18) Zakon o provedbi Ustavnog zakona o promjeni Ustava Socijalistike Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br.13, Zagreb,1967.
- (19) Društveni dogovori o utvrđivanju područja zajednica općina, *Narodne novine*, br.33, Zagreb,1974. ユエロヴァル、タルマチア(スプレット)市オープンナ連合を内包する)ノルヴァシロ・ザゴリエ、カルロヴァツ、リカ、オシエク、リエカ、シサク、ヴァラジエ、ザグレブ市、キブレブ地方のオープンナ連合が成立した。
- (20) Ustav Socijalistike Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br.8, Zagreb,1974.
- (21) Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etnickih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br.27, Zagreb,1992.
- (22) Ustavni zakon o privremenom reprimljanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etnickih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br.68, Zagreb,1995.
- (23) Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etnickih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br.51, Zagreb,2000.
- (24) <http://www.dzs.hr/Popis%202001/popis2001.htm> (速報版) によれば、クロアチアの総人口は四四三万七四六〇人であり、うちクロアチア人が三九七万七二一人(八九・六三%)、セルビア人が二〇万二六三一人(四

・五四%)とされている。

(25) Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 51, Zagreb, 2000; Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 51, Zagreb, 2000.

(26) Statut Istarske zupanije, *Sluzbene novine Istarske zupanije*, br. 2, Pazin, 2001; Izmjena i dopuna Statuta Istarske zupanije, *Sluzbene novine Istarske zupanije*, br. 12, Pazin, 2001.

(27) Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski drzavni sabor, *Narodne novine*, br. 116, Zagreb, 1999.

(28) 二〇〇一年の地方議会選挙結果は、以下の通り(括弧内は一九九七年の選挙結果)。HDZ(二七議席(四二七議席))、SDP(五二議席(五四議席))、HSS(一四二議席(一一七議席))、社会自由党(HSLS)六一議席(八六議席)、HNS(四七議席(一一議席))、HDZを主軸とする連合リスト八七議席(五一議席)、SDPとHSLSを主軸とする連合リスト七八議席(七六議席)、その他二三五議席(五八議席)。九三年と九七年の選挙については Nenad Zakosek, "Pregled rezultata izbora za domove Sabora Republike Hrvatske i za zupanijske skupstine," *Politička misao*, br. 2, Zagreb, 1997, pp. 129-143. 二〇〇一年の選挙については [www.izbori.hr/Rezultati\\_IZBORA\\_2001/\\_rezultati\\_izbora\\_2001\\_.html](http://www.izbori.hr/Rezultati_IZBORA_2001/_rezultati_izbora_2001_.html) を参照してください。

(29) 二〇〇一年の地方議会選挙結果をうけて選出された二〇県知事およびザグ

レブ市長の所属政党は、以下の通り(括弧内は一九九七年の所属政党)。HSS八名(〇名)、HDZ七名(二七名)、SDP三名(一名)、HSLS一名(一名)、イストリア民主会議(IDS)一名(一名)、無所属一名(〇名)。なお、一九九七年にはプリモリエー・ゴルスキコタル同盟(PGS)に一名が所属していた。 *Privucnik Hrvatska 2002*, Zagreb, 2002ほか参照。

【付記】本稿執筆時にクロアチア議会で審議されていた少数民族法改正案(全面改正)が二〇〇二年末に成立し、マイノリティの地位はさらに改善されている。Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155, Zagreb, 2002.