

〈共同研究〉

「再国民化の比較政治学—ヨーロッパ・デモクラシーのジレンマ—」

ケルンテン州の民族問題とオーストリア連邦制

馬 場 優

はじめに

2011年8月16日、オーストリア南部に位置するケルンテン州で、オーストリア連邦首相、同連邦政府官房長、同上院議長、ケルンテン州首相、ケルンテン州と国境を接するスロヴェニア共和国首相などが参加する式典が執りおこなわれた。ケルンテン州政府ホームページの言葉を借りれば、その日は約50年にわたり続いてきた同州における二言語地名標識 (zweisprachige topografische Aufschriften) 問題に終止符を打った「歴史的な一日」であった。ドイツ語を公用語 (オーストリア憲法では国家語 Staatssprache と表現している) とするオーストリア共和国において、スロヴェニアと国境を接するケルンテン州南部にはスロヴェニア系住民がいる。オーストリアの人口約830万のうち、ケルンテン州の人口は約56万人と非常に少ない。また、オーストリアのスロヴェニア系住民はケルンテン州とシュタイアーマルク州にその大半が住んでおり、2001年の国勢調査によると、その数は1万8000人である。2011年の式典は、ケルンテン州内の彼らが住む地域の地名標識にドイツ語とスロヴェニア語を表示することを祝ったものであった。

人口830万人のオーストリア共和国は、9つの州からなる連邦国家である。人口の約11% (92万人) が外国人居住者 (ausländische Wohnbevölkerung) である。また、オーストリアの人口統計には、「外国出自の住民

(Bevölkerung ausländischer Herkunft)」というカテゴリーもあり、これに当てはまるのが人口の17% (145万人) である。外国人居住者でも、外国出自の住民であっても、自分または両親などがオーストリア国外で出生したという点では変わらない。

これとは別に、オーストリアには法律で保障された「民族集団 (Volksgruppen)」と呼ばれるグループが存在する。民族集団とは、1976年に成立した (旧) 民族集団法 (Volksgruppengesetz) に規定されるもので、「オーストリア領内で出生かつ生活し、ドイツ語以外の言語と独自の民族性 (Volkstum) を持つオーストリア国籍者」のことを指す。また、彼らの言語と民族性は同法によって保護される対象となっている (Bundesgesetz über die Rechtsstellung der Volksgruppen in Österreich)。オーストリア統計局によると、スロヴェニア人、クロアチア人、ハンガリー人、ロマ人、チェコ人、そしてスロヴァキア人が民族集団に属すると規定されている。

6つの民族集団に属する住民は、オーストリアの全人口の1%、約8万人である (表1参照)。また、二言語表記の地名標識問題の当事者であるスロヴェニア系住民は全人口の0.2%にすぎない。オーストリアが彼らを法的に保護の対象としたのは、オーストリア共和国が、多民族国家であったハプスブルク帝国の「残滓」として第一次世界大戦後に成立したと大きな関連性を持つ。また、オーストリアの連邦制が成立する契機もこの歴史

表1 オーストリアにおける民族集団

日常語	住民数	居住地域
スロヴェニア語	17953	ケルンテン州、シュタイアーマルク州
ブルゲンラント＝ クロアチア語	19374	ブルゲンラント州、ウィーン特別州
ハンガリー語	25884	ブルゲンラント州、ウィーン特別州
ロマ語	4348	ブルゲンラント州
チェコ語	11035	ウィーン特別州
スロヴァキア語	3343	ウィーン特別州

Statistik Austria, *Österreich: Zahlen, Daten, Fakten*, (Wien, 2012), S.17.をもとに作成

の流れと無関係ではない。

そこで、本稿では、ケルンテン州南部のスロヴェニア人住民をめぐる二言語地名標識問題の歴史的展開を振り返り、この問題に連邦制がどのように影響を及ぼしたのかを検討する。

1. オーストリアの「制限された連邦制」

オーストリアは、現在の憲法(Bundesverfassungsgesetz)によると、「民主的共和国 (demokratische Republik)」であると同時に、9つの独立した州 (selbständige Länder) からなる連邦国家 (Bundesstaat) でもある (第1条及び第2条)¹⁾。また、第8条では、ドイツ語をオーストリアの国語 (Staatssprache der Republik) と規定する。しかし、これには「言語上の少数者に連邦法律上認められた権利を害さない」という但し書きがついている。また、第8条は、先住諸民族の言語的文化的多様性を尊重することを認めている。

連邦制を採用するオーストリアにおいて、立法と執行に関する連邦と州の管轄権は大きく4つに分類することができる (第10-12条、第15条)。

立法と執行についての特色は、連邦が州に対して圧倒的に大きな権限を有しているということである²⁾。

連邦を構成する各州が連邦の政治に関与するひ

とつの手段として、第二院、つまり上院の存在がよく指摘される。オーストリアの上院、正式には連邦参議院 (Bundesrat) は現在62の議席からなっている。62の議員は有権者の直接選挙ではなく、連邦各州の州議会によって選出される。各州に割り当てられる議員数は、均等ではなく、各州の住民に応じて決まり、最も住民数の多い州には12人、最小の住民数でも3人が割り当てられている³⁾。各州は、州議会の各政党の議席数に応じて、つまり比例原則に基づいて上院に送る議員を選出する。その際、州議会第二党の政党には少なくとも1議席を与えなければならない (第35条)⁴⁾。

州の利益を集約させる上院は、原則として、法案を発議し、下院を通過した法案について停止的拒否権を行使することができる。しかし、これは実際はほとんど効果がないといわれる。というのは、上院で異議がある場合には、それらは政党の政策によって動機づけられるのであり、州の利益の統一された表現の結果であることは減多にないからである⁵⁾。

法の執行に関して、連邦は州首相と州の官庁を連邦の行政機関として活動させることが可能である。これを間接的連邦行政 (mittelbare Bundesverwaltung) という。この場合、州首相や官庁が連邦の命令に違反または指示に不服従の場合、連邦政府は憲法裁判所への提訴が可能となっている (第142条第2項)。憲法裁判所は、州首

表2 連邦と州の間の管轄権区分

管轄タイプ	対象（抜粋）
連邦：立法 ↓ 連邦：執行	外交、出入国、連邦財政、通貨、銀行制度、商工業、民法・刑法、公共の秩序維持、交通制度、郵便、鉱業、林業、水利権、社会保険、健康、大気汚染防止、廃棄物処理、労働法、軍事的事項
連邦：立法 ↓ 州：執行	国籍、住宅制度（住宅建設の支援を除く）、交通警察、環境影響評価
連邦：基本的枠組みについて立法 ↓ 州：執行に関する立法および執行	生活保護、医療および介護施設、母性・乳幼児および青少年の保護、土地改革、害虫からの植物保護、電力制度の一部、農林業に従事する労働者および被雇用者保護
州：立法 ↓ 州：執行	ゲマインデ、住宅建設の支援、建築法規、地域開発計画、観光、自然保護、農林業、狩猟・漁業、スポーツ、青少年保護、幼稚園・保育園

出典）Fallend, “Bund-Länder-Beziehungen”, S.1029.

相の行動を違憲とする判決を出すこと、州首相の罷免、または州首相の政治的権限の一時停止を宣言することができる。間接的連邦行政の例としては、市民権、農業利益団体、交通規制などに関する事項である⁶⁾。

なお、オーストリアでは、1977年にオンブズマン制度（Volksanwaltschaft）が導入された。連邦憲法は第8章をオンブズマンについて割いている。第148e条では、オンブズマン委員会が憲法裁判所に申し立てをおこなうことができ、憲法裁判所が連邦官庁の命令の法律違反について決定をおこなうとされている。また、第148i条では、州憲法により、州は自分の州の領域でもオンブズマン委員会の管轄を認めることができるとされる。なお、ケルンテン州は州憲法第72a条でこれを認めている。

最後に、連邦と州の財政の関係について言及する。オーストリアの財政の特色は、中央集権化の程度が非常に高く、州の連邦に対する財政依存度が高い点にある。税は基本的には連邦の機関によって徴収され、州は独自の財源をほとんど持たず、自治体の税収は全税収の7%程度しか占めない。税は、連邦、州、地方の官公庁の間で配分される。5年毎におこなわれる配分交渉は連邦によって支

配されているのが実情である⁷⁾。

以上のことから、オーストリアの連邦制は、「比較的集権的な連邦制国家」⁸⁾、「制限された連邦国家的性格」⁹⁾などと評価されている。では、オーストリアが連邦制を採用した歴史的背景にはどのようなものがあるのだろうか。

オーストリアが連邦制を採用している背景には、中世以来のハプスブルク家の領域支配が大きな影響力を持っていると言われる。13世紀に神聖ローマ皇帝に就任したハプスブルク家のルドルフ1世（Rudolf I.）は、それまで所有していたスイス（14世紀には喪失）と西南ドイツに加えて、現在の上・下オーストリア、シュタイアーマルク、ケルンテン、クライン（現在のスロヴェニアのエリアに相当する）を獲得していった。ハプスブルク家は、その後もティロール、アドリア海沿岸、16世紀にはバーメンとメーレン（今日のチェコのエリア）、ハンガリー、ガリツィア、イタリア諸領、クロアチアなどを獲得していった。これらの土地は、ハプスブルク家の所領という意味では一体ではあったものの、各地には地方的制度が保存された。つまり、ハプスブルク帝国とは単なる諸家領の集合体であり、ハプスブルク家が各家領の地方議会とつながる形での結びつきにほかならなかった。

た。18世紀前半には「国事勅書 (Pragmatische Sanktion)」が出され、ハプスブルク家の諸領地の一体不可分が宣言された。各地の地方議会が勅書を承認する中、ハンガリー議会は勅書の承認の引きかえに、ハンガリー王国の諸権利の再確認を求めた。結局、ハプスブルク家はこれを認めざるをえなかった¹⁰⁾。

そうした中で、今日のオーストリアの連邦制を考える上で重要と思われるものは、1849年の「オーストリア帝国に関する帝国憲法 (Reichsverfassung für das Kaiserthum Österreich)」であろう。ナポレオン戦争のさなかに、ハプスブルク家は神聖ローマ皇帝の地位を放棄し、1806年にハプスブルク家の所領をオーストリア帝国とした。1848年3月のウィーンでの「市民革命」の中から同年12月に、フランツ・ヨーゼフ (Franz Josef) が皇帝に即位した。彼が翌年に布告したのが、「帝国憲法」である。この憲法では、帝国が帝冠諸邦 (Kronländer) からなると規定する。上・下オーストリアのオーストリア大公国、ザルツブルク公国、シュタイアーマルク公国、ケルンテン公国、皇帝直轄領ティロールおよびフォアアールベルク、ボヘミア王国、ハンガリー王国などからなる帝冠諸邦は、自由かつ自立的かつ不可分の立憲オーストリア世襲君主国を構成し、かつ固有の憲法を保持する権利を持つ。また、オーストリア帝国には上下両院からなる帝国議会 (Reichstag) が設置され、上院は、各帝冠諸邦の領邦議会 (Landtag) が選出した議員からなるとされる¹¹⁾。

オーストリア帝国は、1867年にハンガリー人の自治を一層強化することを認める形で「オーストリア＝ハンガリー帝国 (Österreichisch-ungarische Monarchie)」となった。ハンガリー王国以外の領域は、いわゆるオーストリア (正式には「ライヒ議会に代表される諸王国と諸領邦」という) と呼ばれ、オーストリア内では新たに「憲法」が制定された。この「憲法」は1868年12月に成立したことから「12月勅令 (Dezembergesetze)」と呼ばれる。12月勅令は、基本的に1849年の「帝国憲法」を継承しており、二院制の維持や諸王国と諸領邦の諸権利を認め、また、オーストリア領内の

諸民族の平等性を認め、民族語の使用権が認められた¹²⁾。

第一次世界大戦の結果、オーストリア＝ハンガリー帝国は解体した。その中から、ドイツ系住民が多く住む地域、つまり今日のオーストリアに相当する地域からなるオーストリア (第一) 共和国が成立した。この共和国の憲法は1920年に成立したが、憲法の作成に大きな影響力を与えたのが、法学者のH・ケルゼン (Hans Kelsen) であった。彼を中心とする起草者たちは、オーストリア国家の憲法を中央集権制と連邦制の2つの理念の妥協の産物として制定した。当時の二大政党のうち、キリスト教社会党 (Christlichsoziale Partei) は各地の州で優勢であったために、連邦制を強く主張した。また、社会民主党 (sozialdemokratische Partei Österreichs) はとくにウィーンで優勢であり、当時多数派を形成していたために、中央集権制を強く主張した。歴史家のB・ジェラヴィッチによると、社会民主党に共感を持っていたために、ケルゼンが連邦制を採用したものの、普通選挙によって議員が選出される下院に多くの権限を集中させ、各州の利害を代表する上院には停止的拒否権を認める程度の権限しか与えなかった¹³⁾。

2. 1955年の国家条約以前の状況

多民族国家であったオーストリア＝ハンガリー帝国内では、第一次世界大戦末期に各地でネーション・ステイト (nation state) の宣言、つまり帝国からの分離・独立の宣言が出された。ドイツ系住民代表も1918年10月21日に「独立ドイツ系オーストリア臨時国民議会」を発足させた。11月11日には当時の皇帝が国事への関与を断念する宣言を出し、翌12日、ドイツ系住民の臨時議会は「ドイツ系オーストリア共和国」を宣言した。ドイツ系住民が多数を占めるケルンテンでは、11月11日に中心都市クラゲンフルトで臨時国民議会が開かれ、ケルンテン国 (Kärnten Land) の樹立及び「ドイツ系オーストリア共和国」への即時参加が宣言された。このケルンテン国樹立と共和国参加の宣言に対して、ケルンテン内のスロヴェニア系住民代表は反発した。



図1 1945年10月以降の二言語授業実施エリア

出典：Klemencic, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, S.68をもとに筆者が作成

これと並行する形で、10月28日、オーストリア＝ハンガリー帝国の南部に位置し、現在のスロヴェニア共和国の首都であるリュブリャナでスロヴェニア国民議会が帝国からの分離を宣言した。その後、スロヴェニア部隊がケルンテン南部に進軍したために、ケルンテンの人々は「郷土防衛 (Abwehrkampf)」をおこなった。スロヴェニア国民議会は、12月1日にセルビア王国とともに、「セルビア人、クロアチア人、スロヴェニア人の王国 (Staat der Slowenen, Kroaten und Serben)¹⁴⁾」——以下、SHS——の一部となることを宣言し、ケルンテンの人々の戦闘はSHSとの戦闘になっていった。この戦闘は、1919年5月にSHS軍がケルンテンの中心都市クラゲンフルトを占領するなど、SHS有利に展開した。最終的には、SHS軍は、同都市とケルンテン南部を占領下に置くことに成功した。SHS政府は、第一次世界大戦の講和会議でこれらの地域の割譲を要求していた。しかし、この要求は、戦勝国とオーストリア共和国との間で1919年に締結された講和条約、サンジェルマン条約 (Vertrag von Saint-Germain) には反映されず、住民投票による領土帰属が決定された。この決定に沿う形で、1920年10月10日、SHS軍が撤退した後のケルンテン南部地区で住民投票がおこなわれた。現地の住民は、1910年の国勢調査によると70%が「日常

語 (Umgangssprache)」としてスロヴェニア語を申告していたにもかかわらず、59%がオーストリアへの帰属を支持した。こうして、スロヴェニア系住民が多く住むケルンテン南部はオーストリア共和国に属することが決まった。南部ケルンテンを維持することができたオーストリア共和国政府には、サンジェルマン条約で、民族的・宗教的・言語的少数派に属する者に民主主義的自由に関する機会均等の保障付与と、経済・出版・公的集会・組織形態・公務などでの特別権の保障付与が義務づけられた¹⁵⁾。

1938年のドイツによる併合によって国家としての形態を失ったオーストリアは、1945年から連合国の占領下に置かれた。ケルンテンでは終戦直後にケルンテン臨時州政府が成立した。臨時州政府は1945年にケルンテン南部において義務教育第3学年までの授業にドイツ語とスロヴェニア語の二言語教育制度を義務づける学校規則 (Schulverordnung) を制定した¹⁶⁾。この制度を導入しようとした州政府の思惑には、将来行われる連合国との交渉において領土問題を有利に展開させたいというものがあった。たしかに、1947年になるとJ・B・チトー (Josip Broz Tito) 率いる隣国のユーゴスラヴィアがケルンテン問題に関する覚書を連合国に提出し、オーストリア領内のスロヴェニア人居住地域の領土割譲を要求した。し

かし、連合国の対応は冷淡なものであり、この要求は退けられてしまった¹⁷⁾。

3. 1955年の国家条約成立から1970年代までのケルンテン・スロヴェニア人問題

1945年以降の米ソの対立が原因で、1945年から始まったオーストリアの四カ国分割占領状態は、1955年によりやく終止符が打たれた。この年、オーストリア連邦政府は連合国といわゆる「国家条約 (Staatsvertrag)」を締結し、オーストリアの独立が回復された。オーストリア政府は、自国が1920年の第一共和制憲法によって引き続き統治されることを宣言した。

さて、オーストリアは国家条約第7条において国内の少数民族に対する保護を義務づけられた。第7条は、オーストリアのケルンテン、ブルゲンラント、シュタイアーマルク各州に住むスロヴェニア人とクロアチア人のオーストリア国籍者 (StaatsbürgerInnen) の権利を規程するものである。

第1項は、集会・結社の権利及び母語で表現する権利を含めた「平等な取り扱いの権利」を定めている。第2項では、スロヴェニア人とクロアチア人に、スロヴェニア語及びクロアチア語による初等教育と中等学校の設置を要求する権利と、スロヴェニア人及びクロアチア人の学校のための教育庁の部署を要求する権利を認めている。第3項では、スロヴェニア系住民が居住するか、クロアチア系住民が居住するか、もしくはドイツ系住民とスロヴェニア系／クロアチア系住民が混住して (gemischte Bevölkerung / mixed populations) ¹⁸⁾ 居住するケルンテン、ブルゲンラント、シュタイアーマルクの行政区域 (Verwaltungsbezirk) 及び裁判区域 (Gerichtsbezirk) において、公用語 (Amtssprache) としてドイツ語と並んでスロヴェニア語またはクロアチア語が認められることを規定する。さらに、そのような地区において、地名表記 (Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur) がドイツ語にくわえてスロヴェニア語またはクロアチア語によってなされることが規定されている。第4項では、ケルン

テン、ブルゲンラント、シュタイアーマルクのスロヴェニア人及びクロアチア人少数民族のオーストリア国籍者が、これらの地域での文化施設、行政施設ならびに裁判施設に他のオーストリア国籍者と同等の条件で参加する権利を認めている。最後に、第5項では、スロヴェニア人ないしクロアチア人住民から少数民族 (Minderheit) としての自己の身分と権利を奪い去ることを目的とする結社の活動を禁止している。

ケルンテン州では、国家条約成立前後から二言語授業を義務づけた学校規則に対する反発が州議会の野党やドイツ系住民の中からでていた。とくに、ズートマルクケルンテン学校協会 (Kärntner Schulverein Südmark) とケルンテン郷土防衛隊 (Kärntner Heimatdienst: KHD) はこの規則に激しく反対した。これを受ける形で、1958年、州政府は児童の親が自分の子どもに二言語授業を受けさせるかどうかの決定権を持つとするように規則を改正した。すると、大半の親が自分の子どもには二言語授業を受けさせないことを学校側に通告してきた。また、1959年には、オーストリア国民議会 (以下、「下院」とする) で少数民族学校法 (Minderheitenschulgesetz) が成立し、少数民族の学校の設立が可能となった¹⁹⁾。S・ツヴィッターは、国家条約の決定がこれによって「空洞化 (Aushöhlung)」されてしまったと批判する²⁰⁾。

戦後のケルンテン州議会において第一党を維持しつづけてきたケルンテン社会党は、1965年の州党大会でH・シーマ (Hans Sima) を党首に選出した。彼はその年に行われた州議会選挙の結果、州首相に選出された。彼は、「政治的、社会的、民族的、宗教的な問題における」寛容の政治を主張し、少数民族問題に積極的にとりくむ姿勢を見せた²¹⁾。他方、オーストリア全体の政治状況を見ると、1967年にはオーストリア社会党党首にB・クライスキー (Bruno Kreisky) が選ばれ、70年にはオーストリア下院選挙の結果、クライスキー社会党政府が成立した。

国家条約で義務づけられていたケルンテン南部におけるスロヴェニア系住民居住地域での二言語表記の地名標識板の設置は遅々として進まなかつ

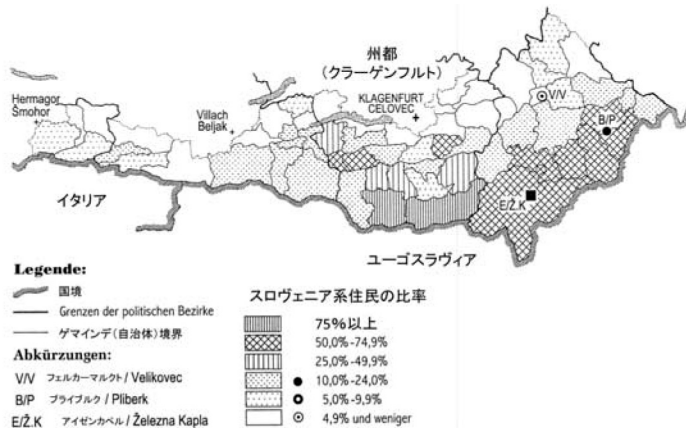


図2：1971年の人口調査—ケルンテン南部のスロヴェニア系住民の比率—

出典：Klemencic, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, S. 118をもとに筆者が作成



図3 1972年の法律で二言語標識板の設置が決まったケルンテン南部地域

出典：Klemencic, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, S. 145をもとに筆者が作成

た。そうした中、クライスキー連邦首相は1970年12月にウィーンでケルンテン州のスロヴェニア系住民代表組織と会見し、問題解決の基礎となる人口調査の実施について前向きな姿勢を見せた。その後、シーマ州首相も1971年になると、国家条約に基づく二言語表記の地名標識板の設置に基本的

に賛成の姿勢を示した。しかし、設置の基準及び時期については、言明を避けた。また、スロヴェニア系住民代表組織が主張するような、二言語授業が行われている全地域での標識板の設置には反対を表明した。1972年1月、ケルンテン州政府は標識板設置問題の解決の基礎となる作業報告書を連

邦政府に提出した。その中で、シーマ州首相は、この提案がスロヴェニア系住民代表組織とドイツ民族主義組織双方から激しく非難されるような妥協であるだろうとの意見を述べている²²⁾。

1972年4月、シーマ州首相は二言語表記の地名標識板の設置を公表した。これを受けて、オーストリア下院では、ケルンテン南部における二言語表記の地名標識板の設置に関する法案が提出され、7月に与党社会党の単独採決で可決・成立した。いわゆる地名標識板法（Ortstafelgesetz）である。この法律では、国家条約第7条の規定に基づき、36の自治体（ゲマインデ：Gemeinde）に合計205の二言語表記の地名板が設置されることと、設置される基準を1961年の人口調査の時点で少なくともゲマインデの20%以上の住民が「日常語」として「スロヴェニア語（Slowenisch-Windische）」を使っていることとした。

9月になると、シーマ州首相は事前の予告なしに地名標識板法に基づく標識板を設置し始めた。これに激怒したドイツ民族系組織に属する住民が標識板を実力で排除する行動に出た。これを「地名標識の嵐（Ortstafelsturm）」または「地名標識戦争（Ortstafelkrieg）」という。10月に入っても反対勢力の実力行使は続き、設置された標識板は全て撤去されてしまった。さらに、ケルンテン州では、スロヴェニア系住民の専門学校に対する爆弾予告、シーマ州首相に対する抗議の一環として腐ったタマゴの投げつけ、同州の州都クラゲンフルトを訪問していたクライスキー首相に対する罵声（「裏切り者」、「このユダめ」）もあり、ケルンテン州は緊迫した状態に包まれた²³⁾。

11月になると、クライスキーは地名標識板法に関連するケルンテン州の各首長をウィーンでの話し合いの場に招待した。その席上、彼は地名標識板法に追加条項を盛り込むことを検討する委員会の立ち上げを明らかにした。地名標識板委員会と呼ばれるこの委員会の第1回会合は1973年2月に開かれた。法律の専門家、政党代表者、教会代表者、36のゲマインデ代表者などから構成されるこの委員会は、スロヴェニア語を話す住民またはスロヴェニア語とドイツ語を話す住民がどの程度存在する地区に二言語表記の標識板を設置するかを

検討した。この委員会では、最終的な統一見解を出すことはできなかったものの、この委員会の議論が、1976年の民族集団法の土台になっていく。また、クライスキーは、1973年9月に連邦首相府内に少数民族との対話フォーラムである連絡委員会を立ち上げ、ケルンテン州の民族問題の解決に尽力しようとした²⁴⁾。

さて、ドイツ民族主義系の住民による標識板破壊行動によって、ケルンテン州の治安が悪化したこともあり、ケルンテン社会党内ではシーマ州首相兼党首の少数民族政策に対する批判が強くなり、1973年5月、党大会で党首を解任された。しかし、州首相は引き続き担当することになった。ケルンテン社会党の内紛に対して、オーストリア社会党党首でもあるクライスキーは仲介工作に乗り出したものの、失敗に終わった。結局、シーマは州議会の野党からの攻撃もあり、1974年4月に州首相を辞任した。後継州首相にはケルンテン社会党党首のL・ヴァーグナー（Leopold Wagner）が就任した。

連邦レベルでは、クライスキーの少数民族問題に関する委員会の成果として、1976年7月、オーストリア下院で民族集団法が成立した²⁵⁾。この法律は、民族集団評議会の設置、民族集団への助成、二言語表記の地名標識板の設置、そして公用語に関する規則を含んでいた。同法律では、ゲマインデレベルで住民の25%が少数民族に属する住民であれば、二言語表記の標識板を設置することとされた²⁶⁾。

11月にはケルンテンのスロヴェニア語とドイツ語が使われている地域で言語調査がおこなわれた。その結果、スロヴェニア語を母語（Muttersprache）と申告した者はわずか2535人しかいなかった。これは、スロヴェニア系住民組織の調査への参加ボイコットの表明が関連していた。そのため、この調査は事実上失敗に終わった。その後、1977年6月にオーストリア下院は、民族集団法の実施規則を成立させた。それに前後する形で、5月には連邦政府は国勢調査の結果をもとに二言語表記の標識板の設置に関する法令（Ortstafel-Verordnung）をだした²⁷⁾。これによって、ケルンテン南部の8つのゲマインデの合計

91カ所に標識板の設置が決まった²⁸⁾。

4. 2001年の憲法裁判所判決のインパクトと その後の展開

91カ所に設置される予定の二言語表記の標識板の設置は、2000年になっても完了しなかった。そうした中、2000年10月、憲法裁判所はスロヴェニア語を公用語とする場合、スロヴェニア語を話す住民が10%以上いることを要件とする判決を出した。また、2001年12月に出された憲法裁判所の判決は、二言語表記の標識板問題の展開に大きな影響を与えた。

判決それ自体は、自動車の速度制限違反の事件が発端であった。1994年にケルンテン南部のフェルカーマルクト（Völkermarkt）郡のゲマインデ（＝自治体）のひとつザンクト・カンジアン（St. Kanzian: 人口は2011年現在で約4300人）の道路を車で走行していたスロヴェニア系住民の弁護士ルディ・ヴク（Rudi Vouk）が、速度制限違反で地元警察官に止められ、罰金の支払いを求められたものの、その場での支払いを拒否した。彼はこの問題をザンクト・カンジアンにはスロヴェニア語を話す住民もいるにもかかわらず、同地の地名標識が二言語表記がなされていなかったことと関連づけた。

これに対して、憲法裁判所は、次のような見解を出した。

- (1)速度義務違反の罰金の支払いを違法とするヴクの異議申し立てを却下する。
- (2)二言語表記の地名標識板の設置基礎である「地域住民の25%以上がスロヴェニア語を話す住民であること」という条件は厳しいものであり、長期にわたり生活している住民の10%以上がそのような住民であるべきである。
- (3)この「10%原則」は1955年の国家条約における「行政区画」に関しても同様に有効である。
- (4)二言語表記の標識板は、少数民族に属する者にとっては促進物とは見なされ得ないものの、一般の人々にとってはその地に少数民族が住んでいるという認識を持たせる尺度と見なされ得る。
- (5)以上のことから、民族集団法の一部、ケルンテ

ン州におけるドイツ語とスロヴェニア語で表記する地名標識の設置に関する地域区分けを規定した1977年5月の連邦政府規則（＝地名標識規則: Topographieverordnung für Kärnten）第1条、さらに道路交通標識に関する1982年8月17日のフェルカーマルクト郡規則第1条が違憲状態にあるとして、執行の一時停止を命じる²⁹⁾。

この判決に対して、1999年にケルンテン州首相に就任したJ・ハイダー（Jörg Haider）は、この判決を「政治的決定によるもの」と述べ、憲法裁判所長官L・アダモヴィッチ（Ludwig Adamovich）を激しく非難した³⁰⁾。再びケルンテン南部の民族問題に脚光が浴びるようになると、連邦政府はこの問題に以前にも増して関与するようになった。2002年、連邦レベルでは、オーストリア下院第二党の自由党（ハイダーが党首）と第三党の国民党が与党を形成していた。連邦首相W・シュッセル（Wolfgang Schüssel: 国民党）は、下院の各党代表者、ケルンテン州政府代表、ドイツ民族主義系組織のケルンテン郷土防衛隊（KHD）、スロヴェニア系住民組織などの関連する組織代表者を集め、4月、7月、9月の3回にわたりコンセンサス会議を開催した。7月、参加者たちは、作業部会を作ることで見解の一致を見いだしたものの、抜本的な問題の解決策を見いだすことはできなかった。第3回会議において、二言語表記の標識板を設置する地区に関する3つのリストが作成された。そのうち、第1リストの102カ所については参加者の間に異論はなかった。しかしながら、第2リストの56カ所については意見の一致を見なかった。

シュッセル連邦首相とハイダー州首相は、2005年2月、コンセンサス会議の再開を目指して、グラーツ大学の歴史家S・カルナー（Stefan Karner）に後継会議の座長就任を要請した。3月12日、カルナーとスロヴェニア系住民組織代表、そしてドイツ民族主義組織代表らは、共同提案という形で、(1)第4回目となるコンセンサス会議の開催を歓迎すること、(2)1977年の地名標識規則に代わる新しい規則を策定し、1977年規則を無効とすること、(3)2001年の憲法裁判所判決の履行促進の支援などを発表した。翌13日にはシュッセル連

邦首相のもとで、第4回コンセンサス会議が開催された。この会議には、基本的には2002年に参加した連邦および州の各党の政治家、ケルンテンのスロヴェニア系住民組織の代表、さらにドイツ系住民代織の代表らが参加した。この会議では、「共同提案」が基本的に承認された³¹⁾。

カルナーは、4月21日、ケルンテン州のクラゲンフルトでドイツ民族主義団体の「ケルンテン防衛者連盟 (Kärntner Abwehrkämpferbund: KAB)」を除く各民族集団組織の代表らと協定を締結することに成功した。これを「カルナー協定 (Karner Paket)」という。この協定では、2010年までに158の集落 (Ortschaft) に二言語表記の標識板を設置することが決まった。また、必要であれば、この標識板の設置集落を増やすというオプション、いわゆる開放条項 (Öffnungsklausel) も入れられた。二言語の地名標識板設置に必要な条件となるスロヴェニア語を話す住民の割合については、2001年の憲法裁判所判決で言及された「10%以上」という数字が適用された。以上のことを住民投票を通じてケルンテン州の住民から承認を得ることも決まった³²⁾。

しかし、この協定発表後、ハイダー州首相は協定実施反対の意向を突然表明した³³⁾。これを支持したのは、州議会レベルでは、彼が属するケルンテン自由党のみであった。ハイダーは、国家条約50周年国家式典の前日 (5月14日)、カルナー協定を「集まった連中の個人的見解」と評した³⁴⁾。その一方で、5月15日、カルナーと各民族主義組織の代表者は「コンセンサス会議の共同宣言」を発表し、問題の解決に協力することを発表した。また、連邦レベルでは、未来同盟 (Bündnis Zukunft Österreich : BZÖ — ハイダーのケルンテン自由党は連邦レベルではこの政党に属する) とオーストリア自由党以外の各党は、カルナー協定を自己の立場の基礎とすることを宣言した³⁵⁾。

2005年12月、ハイダーは二言語表記の地名標識板問題について「15/10%モデル」と呼ばれる彼独自の解決策を提示した。ドイツ語とスロヴェニア語が使われている10のゲマインデの首長、ケルンテン州政府の代表、同州議会の代表、そして教会代表を円卓会議に招待した彼は、ゲマインデの

人口の10%、または集落 (Ortschaft) の15%がスロヴェニア系住民の場合には、二言語表記の地名標識板を設置することを明らかにした。彼は、「スロヴェニア系住民代表組織とドイツ民族主義系団体のケルンテン郷土防衛隊とのコンセンサスは素晴らしいと思うが、しかし必ずしもそのようなコンセンサスが必要とは限らない」と発言した。ただし、この会議で明らかになったことは、全てのゲマインデの首長が必ずしもハイダー案に賛成したわけではなかったということであった (反対した大半は社民党系の首長)。また、ハイダーの自由党を除く州議会の各政党もこの提案に反対を表明した³⁶⁾。2006年1月、ハイダーは円卓会議での提案を実行するための準備として、前述の10のゲマインデで、二言語表記の地名標識板の設置に関する住民アンケートを実施した。実施結果によると、アンケートに答えた住民は全体の40%で、答えた住民の85%がハイダーの「15/10%モデル」に反対であった³⁷⁾。

さらに、6月にはハイダーは、カルナー協定で158の二言語表記の地名標識板が設置される予定の18のゲマインデ (ドイツ語とスロヴェニア語が使われている地域) の住民4万4000人に対して、「地名標識に関する直接投票 (Urabstimmung)」を実施した³⁸⁾。その結果は、投票率は46%、投票者の約10%が158の標識板を設置するというカルナー協定に反対、約38%がカルナー協定よりも少ない標識板の数を求めてさらなる交渉をすべきという声、そして52%がさらなる設置に反対であった。過半数の有権者 (= 住民) がこれ以上の二言語表記の地名標識板の設置に反対であった³⁹⁾。また、同年8月に連邦政府が考えた2009年末までに141の二言語表記の地名標識板の設置草案は、オーストリア社民党とケルンテン州政府によって拒否された⁴⁰⁾。

8月末、ハイダーはフェルカーマルクト郡のゲマインデのひとつのブライブルク (Bleiburg) の地名標識板の下に、スロヴェニア語表記が書かれた小さな標識板を新たにつける行動に出た。また、9月になると、彼は「ケルンテン南部に地名標識の洪水は不要」、「ケルンテン人の意志に反する解決は不要」、「ケルンテンは単一言語地域になる」

などの発言もおこなった。通常の地名標識板の下に附属の小さな標識板をつけた行動に対して、連邦オンブズマン委員会（Volksanwaltschaft）は10月に憲法裁判所に違憲の疑いがあるとして訴えた。ハイダーはオンブズマン委員会の提訴を管轄外の行動であるとして激しく非難した。12月、憲法裁判所はスロヴェニア語で書かれた小さな附属標識板の設置を違法との判決を出した。判決理由として、裁判所は、二言語が使われている地域や国家条約が問題なのではなく、附属の小さな標識板の設置が道路交通規則に基づくものではないことをあげた。さらに、判決は、ブライブルクがあるフェルカーマルクト郡の首長がすみやかに二言語表記の地名標識板を設置しなければならない、とも付け加えた。ケルンテン州では、州の地名標識規則の変更は州の交通政策担当閣僚——当時はG・デルフラー（Gerhard Dörfler）——の許可が必要であった。判決直後、デルフラーは判決を「誤った判決」と評していた。ハイダーもデルフラーも憲法裁判所の判決に従わなかったことから、2007年2月には連邦オンブズマン委員会は、両者に加えてフェルカーマルクトの役人を職権乱用の容疑で調査を開始した⁴¹⁾。

3月になると、カルナーのコンセンサス会議が地名標識板問題について新たな解決策を提示した。会議は、158の二言語表記の地名標識板を設置することに加えて、市民の側から連邦政府に対する「民主的申請（demokratisches Antragsrecht）」にもとづく開放条項を新たに盛り込むことを提案した。5月には、ハイダーと2007年1月からシュッセル（国民党）に代わって新しい連邦首相となった社民党のN・グーゼンバウアー（Norbert Gusenbauer）が会談をした。ハイダーは、コンセンサス会議の新提案に関連して、標識板問題の解決には開放条項を入れないこと、解決のための調査に憲法上の裏付けと統計的裏付けを与えること、そして二言語表記の地名標識板を設置する集落の二言語利用住民の構成比率を15—18%とすることを提案した。

6月、オーストリア社民党はオーストリア下院に民族集団法の改正案を提出した。改正案の支柱は、(1)ハイダーがケルンテン南部で実施したスロ

ヴェニア語表記の小さな附属標識板の設置は認められない、(2)163の集落に二言語表記の標識板を設置する、(3)開放条項の代わりに連邦首相府に置かれるコンセンサス委員会を設置するなどであった⁴²⁾。ハイダーとケルンテン国民党党首はこの提案に反対した。グーゼンバウアー連邦首相は、その後連立パートナーのオーストリア国民党党首で連邦副首相のW・モルテラー（Wilhelm Molterer）、ハイダー、ケルンテン州の各政党党首、スロヴェニア系住民組織の代表とドイツ民族主義系組織のケルンテン郷土防衛隊の代表などを招待し会議を開いたものの、参加者は、一致を見いだすことはできなかった。2007年12月には、フェルカーマルクト郡のゲマインデのひとつであるノイハウス（Neuhaus）の集落シュヴァーベック（Schwabegg：2001年の国勢調査による住民は197人）にハイダーが設置したスロヴェニア語表記の小さな附属標識板が違法であるとの連邦オンブズマン委員会の提訴を受けて、憲法裁判所は違憲判決をだした⁴³⁾。

2008年10月のハイダー州首相の事故死は、同地の二言語表記標識板問題にも大きな影響を与えた。ハイダーの後継州首相となったのは、ハイダー時代の2006年に州の道路交通規則に関する権限を持っていた州の交通政策担当閣僚のデルフラーであった。就任直後、彼は「ケルンテン州の政治が未来同盟（＝ケルンテン自由党）の手にある限りは、新たな二言語表記の標識板の設置は行われまいだろう」、「ケルンテンのスロヴェニア系住民は与えられるものすべてをすでに手にしている」とハイダーの政策を今後も継続する決意を述べた⁴⁴⁾。しかし2010年になると、彼の主張には変化が生じた。二言語表記の地名標識板問題の解決を2012年までに行いたいとの意欲を示す連邦首相W・ファイマン（Werner Faymann：社民党）に対して、彼は歩み寄る発言をおこなった。これには、連邦大統領H・フィッシャー（Heinz Fischer）がこの時期に「問題解決の機は熟した」と公式の場で発言したことにも関連した。デルフラー州首相は、フェルカーマルクト郡にある3つの集落——ブライブルク集落（2001年の国勢調査による住民は1339人）、エーバースドルフ（Ebersdorf：2001年

の国勢調査による住民は1076人)、シュヴァーベック(2001年の国勢調査による住民は197人) — の入り口に州が設置した小さな附属の地名標識板を取り外し、二言語表記の標識板を設置させた(2010年7月13日)⁴⁵⁾。

2011年になると、連邦政府、州政府、スロヴェニア系住民代表の3組織、そして関連ゲマインデの首長らによる交渉が2月に開始された。4月にまとめられた覚書(Memorandum betreffend zweisprachige "topographische Aufschriften", die Amtssprache sowie Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit der slowenischsprachigen Volksgruppe)によると、(1)164の集落に二言語表記の地名標識板を設置すること、(2)いわゆる開放条項を設けないこと、(3)少数民族の人口調査を実施しないこと、(4)ケルンテン州政府が二言語使用地域の発展のための対話フォーラムを設置すること、(5)民族集団法の改正、(6)少数民族への助成金、(7)スロヴェニア音楽学校(Slowenische Musikschule)には重要な価値があることを認めることなどが決められた⁴⁶⁾。6月、ケルンテン州政府は覚書の結果を州の有権者に問う住民投票(郵便投票)を実施し、有権者の33%が投票し、投票した者のうち68%が覚書に賛成を投じた。7月には、オーストリア下院は新しい民族集団法を可決し、連邦大統領の署名を得て、新民族集団法が成立した。こうして、長年の懸案だったケルンテン南部の二言語表記の地名標識板問題は一応の解決を見たのである。

おわりに

一見すると政治的にあまり重要ではないと見えるかもしれない地名標識板は、少数派であるケルンテン州南部のスロヴェニア系住民にとっては、自己のアイデンティティと関連するものであろう。自分たちの共和国内での諸権利を求める動きが、この民族問題の核心であり、オーストリアからの分離または独立が問題ではない。地名標識板問題は、オーストリアにおける民族間の対等性を求める問題なのである。この問題において、連邦政府と憲法裁判所の存在がこの問題の解決に大きく影

響を与えたのであった。

注

本稿は、2012年度日本比較政治学会自由企画4「多民族国家と連邦制：模範的モデルか、それとも分裂に向かう一つの段階か」での報告原稿に加筆修正をしたものである。

- 1) オーストリア憲法は、『各国憲法集(3) オーストリア憲法』(国立国会図書館調査及び立法考査局、2012年)で全文を見ることができる。また、これには渡邊互の解説がついている。著者はドイツ語オリジナルの条文とこの訳を使った。
- 2) ハーバート・ダクス「地方政治」、フォルクマー・ラウバー編集『現代オーストリアの政治』(信山社、1997年)、283頁。
- 3) なお、各州の配分議席数は以下の通り。ブルゲンラント3、ケルンテン4、下オーストリア12、上オーストリア11、ザルツブルク4、シュタイアーマルク9、ティロール5、フォアアールベルク3、ウィーン11。
- 4) その意味では、上院の構成は、各州間のパリティ原則と州の住民人口を基礎とするプロポルツとの間の妥協といえる。Franz Fallend, "Bund-Länder-Beziehungen", Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis usw. (Hrsg.), *Politik in Österreich*, (Wien: Manz, 2006), S.1032.
- 5) ダクス「地方政治」、283頁。ウォルフガング・C・ミュラー「政治制度」、ラウバー『現代オーストリアの政治』、54頁。ウィルフリード・スウェンデン『西ヨーロッパにおける連邦主義と地域主義』(公人社、2010年)、108頁。
- 6) Wolfgang C. Müller, "Austrian Governmental Institutions: Do They Matter?", in: Kurt Richard Luther and Wolfgang C. Müller (eds.), *Politics in Austria*, (London: Frank Cass, 1992), p.124.
- 7) Fallend, "Bund-Länder-Beziehungen", S.1030-1031. ダクス「地方政治」、284頁。スウェンデン『西ヨーロッパにおける連邦主義と地域主義』、183-184頁。佐藤勝則「連邦制的地域統合の比較社会構造史」、佐藤勝則編著『比較連邦制史研究』(多賀出版、2010年)所収。
- 8) スウェンデン『西ヨーロッパにおける連邦主義と地域主義』、67頁。
- 9) Fallend, "Bund-Länder-Beziehungen", S.1025.
- 10) 矢田俊隆『ハプスブルク帝国史研究』(岩波書店、1977年)、1-65頁。
- 11) 帝国憲法については、『東欧史研究』第26号(2004年)67-77頁に武藤真也子が「シュタディオン(欽定)憲法」という題名で全訳をしている。著者はこれを参照した。
- 12) C.A.Macartney, *The Habsburg Empire 1790-1918*, (London: Weidenfeld and Nicolson, 1968), pp.560-568.

- ハンス・コーン『ハプスブルク帝国史入門』（恒文社、1982年）、66-70頁。
- 13) バーバラ・ジェラヴィッチ『近代オーストリアの歴史と文化』（山川出版社、1994年）、144頁。エーリヒ・ツェルナー『オーストリア史』（彩流社、2000年）、612頁。
- 14) クロアチア語表記は、“Država Slovenaca, Hrvata i Srba”となる。
- 15) Hellwig Valentin, *Kärnten*, (Klagenfurt: Haymon Verlag, 2011), S. 9-18. Boris Jesih, *Ethnos und Politik. Was wollen die Kärntner Slowenen?*, (Klagenfurt: Drava, 2010), S.63. 森明子「住民社会におけるネーションの意味」、大津留厚・野村真理・森明子・伊藤信宏・岡本真理・新藤修一『民族』（ミネルヴァ書房、2003年）、79-84頁。ツェルナー『オーストリア史』、597-605頁。ジェラヴィッチ『近代オーストリアの歴史と文化』、120-137頁。
- 16) Hellwig Valentin, *Der Sonderfall*, (Klagenfurt: Hermagoras, 2009), S.172.
- 17) Boris Jesih, *Ethnos und Politik*, S.65.
- 18) 国家条約では、どのような住民を“gemischte / mixed”とするのかについては、全く言及していない。推察では、ドイツ語とスロヴェニア語／クロアチア語の両方を話す住民を指すのではないと思われる。
- 19) Valentin, *Der Sonderfall*, S.188-189.
- 20) Sabina Zwitter-Grilc, *Wo Recht zu Unrecht wird, wird Widerstand zur Pflicht*, (Dipl.Wien, 2009), 47.
- 21) Valentin, *Der Sonderfall*, S.201.
- 22) Valentin, *Der Sonderfall*, S.203.
- 23) Robert Kriechbaumer, *Die Ära Kreisky: Österreich 1970-1983*, (Wien: Böhlau, 2004), S.58.
- 24) Valentin, *Der Sonderfall*, S.210-211.
- 25) 法律全文は、<http://www.volksgruppenbuero.at/docs/gesetze/volksgruppengesetz.pdf> で見ることができる。
- 26) クライスキーが立ち上げた地名標識板委員会では、法律の専門家から25%よりも低い数字が提案された。また、ケルンテン郷土防衛隊（KHD）は30%という数字を提案した。25%という数字は自由党の提案に沿うものであった。Valentin, *Der Sonderfall*, S.213.
- 27) 法令は、<http://www.volksgruppenbuero.at/docs/gesetze/topograph.pdf> で見ることができる。
- 28) 民族集団法の25%条項を使うと、27のゲマインデに235の標識板が設置されるはずであった。しかしながら、政治的考慮から全ては実行されず、91ヶ所になった。Stefan Karner, “Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005”, in: Amt der Kärntner Landesregierung (Hrsg.), *Die Ortstafelfrage aus Expertensicht: Eine kritische Beleuchtung*, (Klagenfurt: Verlag Land Kärnten, 2006), S.86, Anm.18.
- 29) Jürgen Pirker, *Kärntner Ortstafelstreit: Der Rechtskonflikt als Identitätskonflikt*, (Baden-Baden: Nomos, 2010), S. 63. Ludwig Adamovich, “Verfassungsrecht und Minderheitenschutz”, in: *Die Ortstafelfrage aus Expertensicht*, S.14-15. この判決文は、[http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/8/8/CH0006/CMS1108400716489/b2075-99.pdf#search=“2001 Verfassungsgerichtshof Vouk”](http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/8/8/CH0006/CMS1108400716489/b2075-99.pdf#search=2001%20Verfassungsgerichtshof%20Vouk) で見ることができる。
- 30) Matjaz Klemencic / Vladimir Klemencic, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, (Klagenfurt: Hermagoras, 2010), S.479.
- 31) Karner, “Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005”, S.94-99.
- 32) Karner, “Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005”, S.101-102.
- 33) カルナーはハイダーが反対した理由が不明であるものの、翌年に予定されていたオーストリア国民議会選挙をにらんでの行動ではなかったかと考える。Karner, “Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005”, S.103.
- 34) Karner, “Die Bemühungen zur Lösung des Kärntner Minderheitenproblems 2005”, S.108.
- 35) 連邦レベルでは、オーストリア自由党の党内対立が原因で、2005年4月にハイダーが党内有力者とともに離党し、ハイダーを党首とする未来同盟が成立した。
- 36) <http://ktnv1.orf.at/stories/76198>
- 37) <http://ktnv1.orf.at/stories/82602>
- 38) 当初、彼はケルンテン州全体での実施を行おうと考えていたが、同州選挙管理委員会が「内容が州全体の問題ではない」との理由で認められなかった。
- 39) <http://ktnv1.orf.at/stories/118733>
- 40) Pirker, *Kärntner Ortstafelstreit*, S.71.
- 41) Pirker, *Kärntner Ortstafelstreit*, S.72. <http://ktnv1.orf.at/stories/171278>
- 42) Pirker, *Kärntner Ortstafelstreit*, S.75.
- 43) <http://ktnv1.orf.at/stories/243500>. 他方で、裁判所はオンブズマン委員会が訴えた別の集落における附属標識板については、同地のスロヴェニア語を話す住民が9.9%しかいないということで、委員会の訴えを退ける判決を出した。<http://www.kaerntenneu.at/main/timeline/C6/>
- 44) Klemencic, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, S.578.
- 45) <http://ktnv1.orf.at/stories/455677>
- 46) 覚書全文は次のものに掲載されている。Gerhard Hafnre & Martin Pandel (Hrsg.), *Volksgruppenfragen: Kooperation statt Konfrontation*, (Klagenfurt: Moharjeva, 2011), S.245-254. なお、164の集落には、1970年代のクライスキー連邦首相時代に23の集落が含まれる。