

エストニア共和国における移民問題の現状と課題

—「暴動」（2007年）以後の統合政策の展開を通して—

河 原 祐 馬

はじめに

1991年のソ連崩壊の後、連邦内に散在していたロシア系をはじめとするソ連構成諸民族の「本国」への帰還プロセスが活発化する。ロシア科学アカデミーの試算では、同連邦の崩壊で自らの居住地が異なる民族中心の新国家となり、その立場がエスニック・マイノリティとなってしまった旧ソ連市民の数は4,300万人にのぼるとされている。その内、当時のロシア共和国以外の旧ソ連諸国には、約2,500万人のロシア人たちが散住しており、その人的規模は同地域のこれら離散民全体の約58%に相当した⁽¹⁾。

ソ連邦からの政治的独立が達成された時、ネイション・ビルディングに向けた諸政策に着手したエストニアをはじめとする新興の旧ソ連構成諸共和国の政治的指導者たちは、連邦からの独立後の新たな国家の創設に際して、「政治的ネイションと文化的ネイションとの間で最大限の一致を獲得⁽²⁾」するために、自民族中心のエスニックな観点に軸足を置く市民権政策の推進に着手した。それは即、「先住のエスニック・グループが国民の政治的、経済的もしくは文化的中心となり、他のエスニック・マイノリティがこれらすべての領域において周辺化され、法的に二級市民化されていく過程⁽³⁾」を意味するも

八
六

(1) Kolstoe, P, 'Russians in the Former Soviet Republics', *Hurst&Company*, 1995, pp.1-3.

(2) *Ibid.*, p.11.

(3) 河原祐馬「バルト諸国の市民権政策とロシア語系住民問題—政治的「排除」から「編入」への途—」, 玉田芳史・木村幹編『民主化とナショナリズムの現地点』, ミネルヴァ書房, 2006年, 223頁。

のであった。こうして、ソ連崩壊後の「在外」ロシア人をめぐる問題は、同地域最大のエスニック・マイノリティ問題となり、特に、これら「在外」ロシア人の法的帰属をめぐる新興諸国家の市民権政策の展開は、連邦崩壊後のロシアとこれら旧ソ連地域の独立諸国との間のその後の二国間関係の在り方に大きな影響を及ぼす外交上の政治的懸案へと発展していく。

ソ連崩壊の政治的プロセスの中で誕生した独立「回復」後のエストニア共和国では、約半世紀にわたるソ連時代に移住してきたロシア人をはじめとするロシア語系住民を新しく創設された国家の国民から排除する「差別」的な市民権政策が推進された。その際、同国が新国家の国民の定義に際して採用したのが、1940年のソ連によるエストニア民主共和国の併合以後に同国に流入してきたロシア語系住民及びその子孫のほとんどを法的に新国家の国民として認めない「原理主義的法解釈」⁽⁴⁾に基づく市民権政策のそれであった。これにより、総人口の約3分の1を占める40万人以上に及ぶロシア語系住民が、「無国籍者」もしくは「外国人」としてとり扱われる事態となり、こうした同国における「差別」的な市民権政策の展開は、先住民族であるエストニア人と移住組のロシア語系住民との間に相対立する緊張した民族間関係の基本的な構図をつくり上げる結果となった⁽⁵⁾。

以上のような経緯をたどったエストニア共和国における原理主義的市民権政策の推進は、独立直後の1990年代の時期に国際社会の厳しい批判に晒され、欧州審議会（CE）や欧州安全保障協力機構（OSCE）をはじめとする欧州の国際機関は、非市民の児童の簡易帰化に関する問題をはじめとする同国の市民権政策の基本的な在り方に対する法的かつ政治的な改善についての度重なる勧告を行った。EU 及び NATO 加盟を国是としていた当時の同国政府は、1998年2月、「エストニア社会への非エストニア人の統合—エストニアの国

(4) 独立後のエストニア共和国の国民の定義に関わる「原理主義的法解釈」の内容については、河原祐馬「エストニア共和国の市民権政策とロシア語系住民問題」、『岡山大学法学会雑誌』第54号第4号、第一章「独立国家の回復」第二節「独立「回復」後の国民」（7～10頁）に詳しい。

(5) 同上、36頁を参照。

家統合政策の諸原則」と題された公式文書を採択した。同文書は、非市民の「エストニア社会への参加を妨げている障壁の除去」を主たる目的とする国家による統合政策の基本的な立場を示した包括的な公的プログラムの基礎となるものであった⁽⁶⁾。

また、同年12月に実施されたエストニア議会における国籍法改正のための決議を受け、同国生まれの15歳以下の無国籍の児童がエストニア語の試験なしに国籍の申請を行うことが認められた。この国籍法の改正は独立後のロシア語系住民をめぐる市民権政策の大きな転換点となり、その後の同国における市民権政策はロシア系を中心とした非市民の統合に向けた新たな段階へと進んでいく。さらに2001年2月、同政府は、「エストニア社会における統合2000-2007」と題された国家プログラムを承認した。同プログラムは、1998年に承認された先述の公式文書から、「エストニア人の文化や言語の特権的地位」についての主張を取り去り、代わって、「エストニアにおける多文化社会」という観点に基づく統合政策の基本的な方向性を前面に打ち出した。同プログラムは、「文化と言語」、「政治と法」、「社会と経済」という統合に関わる3つの主要領域を確認し、政府はこの基本的な区分に従って、さらに幾つかのサブ・プログラムを考案した上で、その実施のための明確な期限を設定した⁽⁷⁾。1998年以降のこうした統合政策の一環として、エストニア政府は非市民の社会統合に責任をもつ無任所大臣を任命し、また、特別な統合基金(MEIS)を新たに創設した。

以上のような経緯を経て、2005年11月、エストニア政府は、独立後初となる国籍法が制定された1992年における帰化プロセスの開始以来、帰化による同国の国籍取得者の数が約13万7千人となり、残りの非市民のそれを上回ったと声明し、市民権政策の順調な歩みについての自国の自信と制度に対する

(6) 河原祐馬「バルト諸国の市民権政策とロシア語系住民問題」、河原祐馬編『外国人参政権問題の国際比較研究—グローバル化に伴う国民国家の「変容」の中で—』、平成15年度～平成16年度科学研究費補助金(基盤研究(B)(1))研究成果報告書、2005年、106頁を参照。

(7) 同上、107頁を参照。

信頼醸成の成果を国内外に大きくアピールした。しかし、こうした同国の市民権政策に対する肯定的な評価が強調され始めたまさにその段階で起こったのが、ソ連時代のブロンズ兵士の戦争記念碑問題に起因する2007年4月の首都ターリンにおけるロシア系を中心とした非先住民たちによる暴動事件であった。この事件は、隣国ロシアとの二国間関係の悪化へと大きく波及し、独立後の同国におけるロシア語系住民を中心とした移民に対する統合政策を成功裡に導くことの難しさを改めて同国政府に痛感させる結果となった⁽⁸⁾。

本稿では、独立後のエストニア共和国において最大の政治的危機の一つに数えられるソ連時代に首都中心部の公園に設置されたブロンズ兵士の戦争記念碑の移転問題に端を発した2007年の「暴動」事件以後に生じた新たな政治情勢を受けて、同国政府が現在に至るまでとり組んできたロシア人を中心とした非エストニア系住民の社会統合に関わる3つの主要な国家プログラムに目を向け、現在のエストニア共和国におけるロシア語系住民の統合政策を中心とした移民問題の現状と課題について、現下の新たな政治的潮流を視野に入れつつ、論じることにした。

I. 「暴動」後のエストニアと「国家統合プログラム2008-2013」

ブロンズ兵士の戦争記念碑の移転問題をめぐって、2007年4月に首都ターリンで起こった暴動事件は、先に述べたように、独立後のエストニアにおける最大の危機的事件の一つとなり、先住民族であるエストニア人とロシア系をはじめとする非先住民との間に潜在していた民族的緊張関係の根の深さを改めて国の内外に示すことになった。それは、結果として、「エストニアが抱える少数民族問題の長期的な課題を同国の市民社会に明示するという効果」を与えることとなった。多くのロシア語系住民にとって、同戦争記念碑の首都郊外への移転の是非をめぐる政治的対立は、自らの民族的アイデンティテ

(8) 河原祐馬「エストニアの「戦争記念碑」問題」、『ユーラシア研究』第41号、ユーラシア研究所、2009年、67-68頁を参照。

ィに直接関わる歴史認識問題と密接に結びついたものであり、これにより、エストニア政府の制度と政策に対する非先住民たちの信頼度は大きく低下した。この暴動事件の後、「ロシア系住民を中心とした非市民の間ではロシア国籍取得希望者の増大傾向が見られ、それは、同国における非市民の帰化プロセスにも微妙な否定的変化を与える」ことになり、その後の統合の進展にとって好ましくない状況を生み出した⁽⁹⁾。

こうした「事件」後のエストニアにおける社会情勢の変化は、ロシア語系住民を主たる対象とする統合プロセスが停滞もしくは逆行しているとの懸念を生む結果となったが、これ以後も、同国政府は1998年に確認された基本的な統合理念を踏まえ、先行の統合プログラムを公的に継承発展させつつ、非エストニア人たちの統合プロセスを促進するための新たな国家プログラムの推進に積極的にとり組んでいく。「暴動」後の2008年に、同国政府によって採択された「国家統合プログラム2008-2013」がそれである。この国家プログラムの主たる目的は、「民族的出自にかかわらず、エストニアにおけるすべての永住者が安全であり、かつ、国家語を習得する状況を達成する」ことであり、この計画では、憲法上の主たる理念に基づき、「誰もが自らの言語及び文化を維持・発展させる権利が保証」されており、関係省庁の各々が「統合の地域的な相違に光を当て、かつ、地方当局との協力を強化する」という基本的な考え方が示されていた⁽¹⁰⁾。

また、ロシア語系住民をはじめとする同国の民族的少数者が、「社会的かつ政治的生活への参加を促されることの必要性が統合の基礎であり」、加えて、これら民族的少数者が「平等にとり扱われる」ことが強調されている⁽¹¹⁾。統合プログラムのこうした方向性を受け、例えば、2008年3月、同国の人口問題省は、7年間にわたってとり組むべき新たな統合計画を公表し、ロシア人

(9) 同上、69頁を参照。

(10) Schellaars, Diederik. 2016. "Integration of Russian-speaking minorities and stateless persons in Estonian society", *Bachelor's thesis*, Tallinn University of Technology, p.21. (<https://digikogu.taltech.ee/et/Download/db4bcd2-6f3647cdbdec949bf3077fdf>)

(11) *Ibid.*

学校のエストニア語教育の技術的向上、経済・労働市場における民族的分裂の緩和、民族的少数者向けの情報源の拡大といったロシア語系住民の社会統合プロセスを進める上で必要とされる具体的な計画の実施に着手した。

なお、この「国家統合プログラム2008-2013」において設定された同計画の最終年となる2013年までの主たる目標については、以下の通りである⁽¹²⁾。

- ・その母語がエストニア語ではない人々の間でのエストニア語の知識が、すべてのレベルにおいて改善していること。
- ・異なる母語をもつ人々間の交流が増大し、かつ、エストニア語系の住民と異なる言語を話す人々との間の相違が、市民社会の諸々の組織とその公的領域への参加に関して減少していること。
- ・「未定」の市民権⁽¹³⁾をもつ人々のエストニアにおける居住者の数が恒常的に減少していること。
- ・エストニア以外の国籍を保持するエストニアに居住する民族的少数者の大多数が、相互に、かつ、エストニアの国家に対して、より大きな信頼をもつこと。
- ・その母語がエストニア語ではない大多数のものが、定期的にエストニア語でのマス・メディアを通して情報を得て、かつ、この情報を信頼することができること。
- ・異なる民族間の失業と収入の不均衡が減少すること。

このように、同国家プログラムでは、国家語であるエストニア語能力の向上と、それに基づく形で、「未定」の市民権をもつエストニアにおける無国籍

(12) *Ibid.*, pp.21-22.

(13) エストニアは二重市民権を認めていないが、エストニアの帰化申請を行わず、同時に、ロシア国籍の取得を申請しないロシア語系住民に対しては、これらの人々がロシアの有効なパスポートを所持していなくても、同国において生活しつづけることが可能な居住許可を付与している（“Minister: Russian citizenship not an obstacle to applying for Estonian citizenship”, *BNS/TBT*, 23.01.2024.）。

の居住者たちの数的減少に向けた統合プロセスの進展に計画の焦点が当てられている。例えば、2008年2月、こうした「未定」の市民権を有する無国籍の居住者たちの児童を対象とする簡易帰化の手続きについての円滑な情報入手のための登録制度が設けられた。政府は、こうした簡易帰化の手続きとの関係で、15歳以下の児童に対して、自動的に市民権を付与することについては反対の立場を示しており、2007年に開始された教育改革では、同国における民族的少数者の統合プロセスを加速させるための主たる方途として、国家語であるエストニア語習得の強化に向けた新たな教育制度がロシア語系の中等学校（第10～12学年）に導入されることになった。この新たな教育制度の下、同中等学校におけるすべての科目の少なくとも60%がエストニア語で行われ、年に最低5つのエストニア語のコースが設けられなければならないとされた。こうして、2007年以降、エストニア文学の科目が義務的に配置されるようになり、この他、地理学、音楽、社会学及びエストニアの歴史といった科目が必須化された。政府は、こうした中等教育に関する教育改革のポジティブな帰結として、「帰化プロセスの大きな構成要素となっているエストニア語の国家試験を免除する」ことによって、同国における統合プロセスを加速させることができるとしているが、同教育改革については、これが「ロシアの文化及び遺産を破壊する試み」であるとして、ロシア語系住民側からの大きな批判を招くことになった⁽¹⁴⁾。

また、この国家プログラムでは、「異なる民族間の失業と収入の不均衡が減少すること」が達成すべき基本目標の一つに掲げられているが、ロシア語系住民の統合プロセスにおける国家語としてのエストニア語の習得をめぐる問題は、非市民の帰化プロセスの促進をめぐる問題だけにとどまらず、同国の労働市場における非エストニア系の人々の間での失業率の高さと低い所得水準の主たる原因となっている。このことは特に、ロシア語系住民がきわめて高い比率で集住する同国北東部のナルヴァ市をはじめとする東ヴィル郡において顕著な事実となっており、これらの民族的少数者にとって、「中級レベル

(14) *Ibid.*, pp.22-23.

のエストニア語の習得では、エストニア人と競争する上で十分ではない⁽¹⁵⁾」という状況を考慮した上で、さらに、実効性のある教育改革を推進していかなければならないという政策上の難題が政府と関係省庁に対して課せられている。

2012年3月、現下の統合プログラムの検証を目的として、「統合モニタリング2011」の研究調査の結果が公表された。この研究調査は、エストニア政府により同国文化省に委任され、AS EMOR, PRAXIS 政策研究センター及びタルトゥ大学を中心に実施されたものであり、当時の「国家統合プログラム2008-2013」の後継となる「国家統合プログラム2014-2020」を作成する上での基礎的作業となるものであった。同研究調査において、結果として示された同国の統合プロセスの進展状況の概要については、次の通りである。まず、ロシア語系住民の間でのエストニア語についての知識の増大が確認され、「数多くのロシア人が、正しくエストニア語を話し、かつ、理解するために、若い時期、望ましくは幼稚園の段階で教育を受けなければならないという印象をもっている」こと、そして、このことが、「社会参加への不可欠な要素としてのエストニア語の重要性についてのロシア語系マイノリティの意識の覚醒」を促しているとの指摘がなされた。さらに、「エストニア人とロシア語系マイノリティとの相互の行動と活動」及び「市民社会諸組織への参加が増加して」おり、また、「両言語グループの自覚と信頼が相互に高まっている」とされる一方、ロシア語系マイノリティは、全体として、先住のエストニア人と比べて、「政府組織を信用してはいない」との認識が示された⁽¹⁶⁾。

また、「未定」の市民権を保持する人々の数が減少していることが確認された。この時点で、無国籍者の全体に占める割合は7.5%を切ったが、それとともに、非市民によるエストニア市民権の申請が減少傾向にあるとの統合のさらなる推進にとって否定的な見解が示された⁽¹⁷⁾。同研究調査において特に大

(15) *Ibid.*, p.40.

(16) *Ibid.*, p.28.

(17) *Ibid.*

きな問題として指摘されたことは、ロシア語系マイノリティの社会的かつ経済的不平等と、こうした民族的少数者の多くが日々の情報源として隣国ロシアのメディアを利用していることである。先にも述べたが、エストニアの労働市場におけるロシア語系住民の失業率の高さと低い所得水準をめぐる問題や、ロシア語系住民が「日々の情報の約71%をロシア連邦のメディアから得ている⁽¹⁸⁾」といった状況は、統合のさらなる促進を企図する上での障害要因になっており、例えば、新設のエストニア語によるロシア語系向けテレビ・チャンネル「ETV+」の普及といった政府による公的メディア政策を積極的に推進していくことが必要であるとされた。

この統合モニタリングの実施に実際に携わった PRAXIS 政策研究センターのマリユー・ラウリスティンとエスカ・カールらは、本研究調査の考慮すべき重要な結論として、次のような指摘を行っている。「国策の社会的に曖昧な対象としての「ロシア語系住民」もしくは「未定の市民権をもつ人々」に向けられた、これまで実施されてきた統合政策は、各々の統合のターゲット・グループのレベル及びこれらの人々の特殊な問題に基づいた目標を考慮に入れた統合プロセスに置き換えられるべきであり、そのプロセスが戦略的に調整されるべきである⁽¹⁹⁾」と。統合に向けたターゲット・グループはもはや単一ではなく、この研究調査で対象となった非エストニア系のグループとして、次のように、5つの基本となるカテゴリー区分がなされている⁽²⁰⁾。

- ・言語とアイデンティティの両方において成功裡に統合されている人たち
- ・エストニア語にそれほど自信はないが、強い帰属意識をもっているロシア語系エストニア国籍の愛国者たち

(18) *Ibid.*, p.29.

(19) “Estonian Integration Monitoring 2011 (Summary)”, compiled by AS Emor, Praxis Center for Policy Studies and The University of Tartu, *Ministry of Culture*, 2012, p.23. (<https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2011-Estonian-integration-monitoring.pdf>)

(20) *Ibid.*, p.22.

- ・エストニア語は流暢だが、しかし、強い帰属意識が欠如しているエストニア国籍の批判者たち
- ・ある程度統合されている、もしくは、ほとんど統合されてはいない不確定な市民権をもち、かつ、エストニア語の不出来な人たち
- ・統合されていない、主にロシア国籍をもち、かつ、年配の人たち

以上のように、この時期になされた統合モニタリングの研究調査の結果から読み取ることができるとは、エストニア政府が、もはや統一された単一の集団として、統合のための標的となる住民を捉えることができないということであり、このことは、統合政策のさらなるプロセスにおいて、統合の程度が異なる上述の個々の集団に対して、より個別化したやり方で対応していく必要があることを意味していると言えるだろう。

II. 国家プログラム「統合エストニア2020」

2014年4月、エストニア文化省は、同国における統合と社会的結束のための国家プログラム「統合エストニア2020」を公表した。同国家プログラムは、つづく7年間の統合領域における政策の目的と手段を公式化するものであり、「この戦略の作成プロセスにはほぼ1年半を要し、これには、同領域の専門家と千人に及ぶ人々が関与していた⁽²¹⁾」とされる。エストニア政府によるそれまでの政策の焦点が、「改革された帰化法と言語習得のためのプランニングを通して、若者及び未定の市民権をもつ人々の帰化率の増大に当てられていた⁽²²⁾」ことに対して、この「2020年ヴィジョン」では、(1)マルチ・カルチュ

(21) “Estonia: The new Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia emphasizes integration as a multidirectional process”, *European Website on Integration*, European Commission, 30 April 2014, p.1. (https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/estonia-new-strategy-integration-and-social-cohesion-estonia-emphasizes-integration_en)

(22) Sahajpal, Mridvika, Kondan, Silviu and David J. Trimbach, “Integration Policy & Perceptions in Estonia”, *Baltic Bulletin*, Foreign Policy Research Institute, May 7, 2018, p.3. (<https://www.fpri.org/article/2018/05/integration-polity-perceptions-in-estonia>)

アリズムに向けたエストニア社会の公開性を高めること、(2)少数者の文化と言語を支援すること、(3)新しく、これからやってくる少数者のための統合政策を採択することといった、その後のマイノリティの統合支援に関わる3つの主たる目的が示されている⁽²³⁾。

同ヴィジョンでは、統合を容易にする上で、教育制度や市民社会の発展と同じく、若い世代の人々を対象とする活動に重点が置かれ、また、エストニア社会に居住するすべての人々の社会参加のために、同国が、「エストニア語のスキルを習得し、市民権を取得する上で人々を支援し、かつ、実践的な問題についての情報を与える⁽²⁴⁾」ことの重要性が示されており、さらにまた、オールドカマーであるロシア語系住民に対してだけではなく、1990年代の独立以降に同国に移入したニューカマーとしての新規移民の社会的適応をめぐる問題に対しても、これまで以上の焦点が当てられるとされている。過去15年間に実施された統合政策の推移を踏まえた上で、当時の文化相ウルヴェ・ティエダスは、同統合プログラムの草稿について、「社会として、われわれはこの間により賢明になり、そして、統合の概念もまた進歩している。1990年代半ばにおいて、われわれは非エストニア人を社会的に統合することについて語ってきたのに対して、今やわれわれは、統合を社会及びこれらの人々が共有する共通の価値に向けての個々人の活発な参加から生じる社会的結束を容易にするためのプロセスと考えている⁽²⁵⁾」と述べている。

同プログラムでは、「統合は、共通の戦略的プランニングを必要とする地平的かつ広汎な領域である。それ故に、行動のために必要なものの完全な素描、行動の視野及び必要な資源を形成するために、さまざまな機関や協力的なパートナーたちを長期的プランニングに関与させることが必要である⁽²⁶⁾」とさ

(23) *Ibid.*

(24) “Estonia: The new Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia emphasizes integration as a multidirectional process”, *op.cit.*, p.1.

(25) *Ibid.*

(26) The Strategy of Integration and Social Cohesion in Estonia, “LÕIMUV EESTI 2020”, Proposal to the Government of the Republic to draft a development plan for the field,

れており、この発展計画を作成する上での具体的な目的として、移民の背景をもつ住民と先住民にとって必要なものに適応し、さらに、環境及び統合に寄与する環境を確保すること、国家語の技能を改善することによって、移民をコミュニティの生活によりよく編入すること、帰化プロセスの速度を速めること、雇用と市民社会への参加の差異を減少させること、民族的な価値と姿勢を調和させること、及び、市民的かつ国家的アイデンティティを強化することなどが、提示されている。また、政府の関係省庁、地方自治体、NPO及び私的セクターの協力者たちを長期的なプランニングと統合プロセスに関与させる上で、「統合クラスターに基づくターゲット・グループのニーズとポテンシャルを考慮し、異なる民族と新しい移民の若者たちに対して、より多くの注意が払われる⁽²⁷⁾」統合政策、統計やテーマごとの研究・分析に基づく「現実的な研究調査に基づくマネージメント」、統合プロセスの支援における「公的・私的セクター、市民社会の組織及び地方自治体間の協力」などの推進が必要であるとされている⁽²⁸⁾。

また、従来の発展計画では国家語の習得や非市民の帰化といったグループ化されたテーマごとの措置が採られていたが、「統合エストニア2020」では、ターゲット・グループに基づいて大きく二分された、以下のような措置を採ることが示された⁽²⁹⁾。

- 1) 移民的背景をもつ住民たちのニーズ（その際、当該者の移民理由、年齢及び以前の教育などの条件が考慮される）に基づき、かつ、これらの人々の統合プロセスを支援するための措置—国家語の技能を改善すること、労働市場と市民社会への活発な参加を増大させること、帰化プロセスを支援すること、エストニアの社会、歴史及び文化についての移民的背景をもつ

Unofficial translation, *Ministry of Culture, Republic of Estonia*, 2012, p.9. (https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2012-11/doc1_31233_482854248.pdf)

(27) *Ibid.*

(28) *Ibid.*, p.10.

(29) *Ibid.*

住民の知識を改善すること、市民的かつ国家的アイデンティティを強化すること。

- 2) 社会全体を目指した社会的結束を支援し、かつ、次のことに集中させるための措置—平等の取り扱い、寛容、公開、市民であることなどをはじめとする人権や価値教育の意識を高めること、文化的に多様なエストニアの社会を評価すること。

さらに、同国家プログラムの進展状況を測る指標として、「社会的結束と相違に対する寛容さ、及び、エストニアにおける移民の生活の質（＝エストニア語のスキル、社会参加、雇用、生涯にわたる学び、市民としてのアイデンティティ、エストニアにおける生活との結びつきの感覚など）⁽³⁰⁾」といった諸点が掲げられた。

国家プログラム「統合エストニア2020」の実施に当たっては、2014-2017年と2018-2020年の2期に大きく分ける形で具体的な計画が図られた。同プログラムが開始された翌年、ターリン大学とPRAXIS政策研究センターが共同で実施した研究調査「統合モニタリング2015」では、同プログラムのポジティブな側面として、まず、「その他の国籍の人々のエストニア語の技能が改善し、かつ、エストニア語の象徴的な意味がポジティブな形で増大して」おり、特に、「国の諸機関に対するその他の国籍の若者たちの信頼が、エストニア語系の若者たちのそれに近似していること、即ち、より年配のロシア語系のそれより、より高いものになっている」との見解が示された。加えて、以前の調査に比べて、「市民権の要件の緩和に向けてのエストニア人たちの態度が、より開かれたものになっている。圧倒的多数の人々が、エストニア共和国で生まれたすべての児童が、自らの両親の市民権にかかわらず、エストニアの市民権を取得すべきであるとの考えをもっている」との指摘がなされた。また同時に、この研究調査では、「社会・経済的かつ政治的不平等の認識が、その他の国籍の人々の間で増大している」こと、さらに、「ロシア人学校の改革

⁽³⁰⁾ *Ibid.*

の帰結がネガティブな形で理解されていること」等の問題点が示された⁽³¹⁾。

2018年5月、エストニア政府は、「統合エストニア2020」に関わる2017年までに実施された発展計画の達成と2020年までの統合政策の目標と活動についての報告を正式に承認した。同報告の説明に際して、インデクス・サール文化相は、「2017年に行われた統合モニタリングの結果についての同年の報告に基づいて、より結束力のある社会の名称で国によって実施された諸々の活動が結果を生み出して」おり、また、「ナショナル・アイデンティティと結束の意識がその他の母語をもつ人々の間で強まっている」と述べた。先述の2015年の統合モニタリングと比べて、「ロシア系エストニア人と弱いナショナル・アイデンティティをもつエストニア系の人々は少なくなっている。そして、強いナショナル・アイデンティティをもつ人々の数は、両方の集団において増加している。過去数年の間に、その他の国籍の人々の間でのエストニア語の習得に対する自己評価は改善している。2008年の段階で、その他のエスニック・グループに属する人々の19%がまったくエストニア語を話すことができなかったことに対して、2017年までに、その数は基本的に10%にまで半減している」。

サールはさらにつづけて、次のように述べている。「統合計画の次の実施ステージにおいて、重大な変化が予期され得る。われわれは、成人にとってのエストニア語教育を新しいレベルにまで高めることを望んでいる。われわれは、これを達成するために、学習形態における多様性を保証し、かつ、学んだことを実践するためのより多くの機会を提供することによって、成人向けの同言語教育において、洗練され、かつ、柔軟な解決法を模索しつづけるであろう。これとの関連において、われわれは、3月初めに、エストニア語を学ぶために新しく開発された言語アプリである“Speakly”を導入した。今日、2万人以上の人々がエストニア語を学ぶためにこれを利用している。言語の

(31) 「統合モニタリング2015」に関わる説明については、“Monitoring of Integration in Estonian Society in 2015”, *Institute of Baltic Studies*, 2015. (<https://www.ibs.ee/en/publications/monitoring-of-integration-in-estonian-society>) を参照した。

学習と実践のための機会は、また、「エストニア語の家」(ターリンとナルヴァに一つずつ)⁽³²⁾において拡大されるであろう」と。また、同大臣は、母語としてのロシア語を話す人々のための共通の情報スペースについての変更についても触れ、「公共のロシア語 TV チャンネルである ETV⁺の放送範囲が改善しており、政府がその達成のため、年に30万ユーロの支出を計画している」と述べた。この時点で、同公共放送の視聴者は、エストニア以外のその他の国籍を有する人々の間で16.7%にまで、また、エストニア語の公共放送「ラジオ4」のそれは、44.2%にまで増大していることが言及された⁽³³⁾。

同報告では、それまでの11年間の「言語洗礼プログラム」への参加者がほぼ倍増しているが、初等学校及び職業学校における第2言語としてのエストニア語教育に対して、より多くの注意が払われるべきであるとの問題となる指摘が示されている。サール文化相は、「現在、すべての学生たちが初等教育を終える時、これらの人々が中等教育を問題なくつづけるためのエストニア語を十分には習得している訳ではない。われわれはまた、特に、中等職業教育におけるエストニア語教育への移行が開始されたという事実を考慮して、その母語がエストニア語ではない職業学校の生徒たちに対して、国家語教育の質を保証するための対応が必要である」と強調した。また同報告では、「非エストニア人たちが、エストニア人と比べて、同国の労働市場において不利でありつづけており、そして、その他の民族的背景をもつ女性たちが、特に、雇用の確保に関して脆弱である」ことが、もう一つの大きな問題として、指摘されている。2016年におけるエストニアの失業率は5.5%であるが、その母語がエストニア語ではない住民たちのそれはその1.76倍の約9.7%となってい

(32) 「エストニア語の家」は、「2018年以来、無料のロシア語コース、エストニア語の使用を促進するためのその他の活動及び言語スキルを維持するための交流環境の拡大を組織している」(“Final report of the integration plan: the society is more cohesive and tolerant, and the sense of national identity has increased”, *Ministry of Culture, Republic of Estonia*, 17.06. 2021.)。

(33) 本文中のサール文化相の発言等については、“Estonian Government approved integration goals until 2020”, *Ministry of Culture, Republic of Estonia*, 17.05.2018, p.1. (<https://www.kul.lee/en/news/estonian-government-approved-integration-goals-until-2020>) を参照。

る。翌2017年においては、エストニア人の4.4%に対して、その他のエスニック・グループのそれは8.8%であり、その差は2倍にまで拡大している。また、これとの関連において、ロシア系住民が集住するナルヴァ市をはじめとする東ヴィル郡における国の統合指標が、その他の地域と比べて、とても低い数値を示しつつづけているという状況が、統合政策の進展を評価する上で大きな問題であるとの従来からの認識がここでも再確認されている⁽³⁴⁾。

2021年6月、エストニア政府は、国家プログラム「統合エストニア2020」についての最終報告を提示した。この最終報告は、同国政府の関係省庁によって提供された様々なデータに基づいて、文化省が代表して準備したものである。それは、「過去7年間の統合政策の方向と効果を総括する」ものであり、文化相のアンネリィ・オッテは、「統合エストニア2020」においてなされた発展計画の重要な結論として、「統合計画の総括は、この領域において、安定した進展があったことを確認する。エストニア社会の統合は一貫しており、かつ、ポジティブな傾向にある。社会はより寛容かつ開かれたものとなり、また、異なる国籍をもつ人々のナショナル・アイデンティティが強化されている。人々が、国家語を知ることが重要であること、そして、エストニア人とその他の国籍をもつ人々との間の労働市場における差異が減少していることは、同様に、満足のいくものである。来るべき時期において、われわれは、異なる国籍を有する人々との間の接触を増大させるために、また、社会・経済的な不平等を減らしつつづけるために、より多くのことを行うことが必要である」と述べている⁽³⁵⁾。

先にも触れたように、「統合エストニア2020」の包括的目標は、「統合され、かつ、社会的に結束力のあるエストニアの社会であり、そこにおいて、様々

⁽³⁴⁾ *Ibid.*, pp.1-2を参照。

⁽³⁵⁾ 本文中のオッテ文化相の発言等の説明については、“Final report of the integration plan: the society is more cohesive and tolerant, and the sense of national identity has increased”, *Ministry of Culture, Republic of Estonia*, 17.06.2021. (<https://www.kul.ee/en/news/find-report-integration-plan-society-more-cohesive-and-tolerant-and-sense-national-identity>) を参照。

な言語的かつ文化的な背景をもつ人々が活発に社会に参加し、かつ、同じ民主主義的な価値を共有する」ことであったが、特に同国家プログラムでは、「新規移民やエストニア人を含めた社会全体に対してと同様に、あまり統合されていない、その他の国籍をもつ永住者たちに対して主たる標的が定められ」ており、その7年間の活動のために総額で約8,100万ユーロの費用が割り当てられている。バルト研究研究所が、タルトゥ大学やターリン大学と協力して実施した研究調査「統合モニタリング2020」では、「教育、労働市場、対処と福祉、メディアと情報スペース、民族的少数者とエスニック・グループの言語と文化、平等の取り扱い、市民権、言語学習及び国家的アイデンティティ」といった8つの主要なテーマが強調された⁽³⁶⁾が、こうした同国の統合政策を進める上での基本となるテーマとそのコンセプトは、さらなる統合の進展に向けた次の段階の国家プログラムへと連続する形で継承されていくことになる。

Ⅲ. 新たな国家戦略と移民政策の展開

先行の国家プログラムに引き続き、新たな10年を画する2020年、文化省、内務省及び外務省が中心となって、「結束力のあるエストニアの発展計画2030」が新しい単一の国家戦略として承認された。この計画は、2014年に承認された国家プログラム「統合エストニア2020」が進行する中、2018年において、「エストニア国家の統合政策の目標と2021-2030年の間のその達成に向けての行動を規定する」ために、文化省が中心となって、準備され始めたものである。それは、つづく10年にわたる「統合領域における動向とともに、将来にわたる展望、企図された目標及び国が直面する重要な問題を提示する」

七〇

⁽³⁶⁾ “Monitoring the integration of Estonian society 2020”, *Balti Uuringute Institute*, 09.2020–05.2021. (<https://www.ibs.ee/en/publications/eesti-integratsiooni/monitooring-2020/>) を参照。

⁽³⁷⁾ Derevski, Robert, “National minorities and integration policy”, *Estonian Human Rights centre*, 2023, p.2. (<https://humanrights.ee/en/materials/inimoigused-eestis-2022/>)

内容となっている⁽³⁷⁾。上記主要3省の役割は、「同発展計画を実施し、かつ、指揮する上での各自の責任領域における活動に取り組み、その活動と意見の相違を調整し、また、同発展計画についての報告と更新を組織すること⁽³⁸⁾」とされている。

これまでのところ、例えば、同国文化省の主導で、新しい移民の適応を支援するネットワークが「適応政策を発展させ、かつ、適応を容易にする効果的・持続的システムをつくり上げるために創設⁽³⁹⁾」されており、また、「国連と欧州審議会の義務と国際協定及び少数民族の権利の遵守を監視するため⁽⁴⁰⁾」に、文化省と外務省との密接な協力体制の組織化がなされている。さらにまた、文化省は、教育・研究省とも連携して、「同胞と血族のためのプログラム」の推進にも携わっており、統合とエストニア語の学習に関係する諸々の措置を講じるために、2021～2027年までの期間、EUの欧州社会基金（ESF）の実施機関としての役割を担うべく尽力している。

新たな発展計画の中心として位置づけられている「適応と統合を支援するエストニア」と題されたプログラムでは、特に、「エストニアへの帰還者、世界各地に居住する同胞及び新たな移民たち」に対する目配りがなされており、「現存するサービスについての人々の意識を改善し、かつ、コミュニティ、国家、地方自治体間の協力を促進すること」がその主たる目標であると説明されている⁽⁴¹⁾。同プログラムは、2014年に政府によって承認された先行の国家プログラム「統合エストニア2020」の基本方針をさらに発展させる形で打ち出された移民政策推進のためのプログラムであり、「エストニア語の永住者とその他の母語をもつ居住者たちを統合することに加えて、同じく、新しい

Nationals-minorities-and-integration-policy/)

(38) Pohla, Triin, “National minorities and integration policy”, *Estonian Human Rights centre*, 2023, p.1. (<https://humanrights.ee/en/materials/inimoigused-eestis-2020/rahvusvahemused-ja-loimumispoliitika/>)

(39) “Cohesive Estonia: Integration, Incl.Adaptation 2022-2025”, *Ministry of Culture, Republic of Estonia*, 2022, p.15. (https://commission.europa.eu/system/2022-10/1_1-estonia_incl_adaptation_programme_2022_20251.pdf)

(40) *Ibid.*, p.16.

(41) Derevski, Robert, *op.cit.*, p.2.

移民の適応と統合を支援すること⁽⁴²⁾」に特に焦点が当てられている。即ち、同プログラムの基本的な目標は、エストニアへの帰還者と外国人学生を「統合のための新たなターゲット・グループ」と定めた上で、「エストニアに帰還する人々に対して、より多くの注意とサービスを与え」、また、「エストニアにおいて、より高い教育を獲得し、かつ、同国に滞在する外国人学生の適応」⁽⁴³⁾をさらに進めることであり、この目標の達成に向け、例えば、「グローバルなエストニアであること」や「スマート・センサス」といった幾つかの副次的なプログラムが開発されている⁽⁴⁴⁾。

こうして、エストニアは、現在、移民の社会的包摂を目的とした連続する統合戦略として、これまでの「エストニア社会における統合2000-2007」、「国家統合プログラム2008-2013」及び「統合エストニア2020」に引き続き、4つ目となる基本的な国家計画に着手している。グローバル化が加速する独立後のエストニアをとり巻く新たな環境の中で、今日、同国への移住者の数は、「ニューカマーの約50%が帰還するエストニア市民によって占められているけれども、エストニアからの海外移住者のそれを上回っている⁽⁴⁵⁾」。住民登録データによれば、2021年1月現在のエストニア総人口133万9,361人の内、113万3,954人が同国市民であった。エストニアに居住する「未定」の市民権をもつ人々の数は、この時点で、6万8,992人（全体の5.2%）となっている⁽⁴⁶⁾。また同じく、2021年1月現在、エストニアの移民人口は全体の約14%を占めており、第3国国民（TCNs）18万0,112人、EU市民2万0,338人となっている⁽⁴⁷⁾。それは、基本として、「第3国の市民権もしくは未定の市民権を有する、主にロシアを中心とする旧ソ連諸国からの歴史的マイノリティ⁽⁴⁸⁾」によ

(42) Pohla, Triin, *op.cit.*, p.1.

(43) *Ibid.*

(44) Derevski, Robert, *op.cit.*, p.2.

(45) “Governance of migrant integration in Estonia”, *European Website on Integration*, European Commission, 2020, p.1. (https://migrant-integration.en.europa.eu/country-governance-migrant-integration-estonia_en)

(46) “Cohesive Estonia: Integration, Incl.Adaptation 2022-2025”, *op.cit.*, p.7.

(47) “Governance of migrant integration in Estonia”, *op.cit.*, p.1.

(48) *Ibid.*

って占められている。

さらに、Statistics Estonia and the Police and Border Guard Board (2020)によれば、194の民族が現在のエストニアに居住しており、総人口の68%がエストニア人、25%がロシア人、2%がウクライナ人、0.8%がベラルーシ人及びフィンランド人の0.6%となっている⁽⁴⁹⁾。また、「過去10年の間に、様々な社会的、経済的かつ政治的プロセスの帰結として、エストニアの移民プロセスにはとても大きな変化が生じている⁽⁵⁰⁾」ことが指摘されている。即ち、2015年以降、海外への移民に代わって、同国への永住を希望する移民人口の増大が顕著な現象となっている。Statistics Estonia and the Police and Border Guard Board (2020)によれば、第3国国民3万2,322人が有効な一時的居住許可、15万5,262人が永住の居住許可の保持者であり、これらのほとんどが、ロシア、ウクライナ、ベラルーシといった東スラヴ3国の出身者である。同調査では、2020年に発行された4,710件の新たな居住許可の内、その主たる区分事由は、家族(41%)、就業(44%)、研究(11%)、その他(4%)となっている⁽⁵¹⁾。

さらに、第3国国民の内、「未定」の市民権を有する人口は、2020年の調査では、同国人口全体の6% (=69,009人)を占めており、また、35万人以上のエストニアの国籍保持者が「第3国に起源を有する者」で構成されている⁽⁵²⁾。こうした同国における移民問題をめぐる状況と環境の変化を見据えて、エストニア人権センターのトリイン・ポーラは、「移民人口の増大、移民集団の多様性及び短期移民の形態は、移民にうまく対応し、社会的結束を確保し、かつ、移民を統合するための国の能力に大きな影響をもつ」ものであり、それ故に、「エストニアにおいて、その他の発展した国や都市においてなされたように、様々な移民の包摂を支援し、これらの人々の周辺化を防ぎ、かつ、法と秩序に対するリスクを減じるというやり方で、統合政策を再考し、かつ、発

(49) “Cohesive Estonia: Integration, Incl.Adaptation 2022-2025”, *op.cit.*, p.7.

(50) *Ibid.*, p.8.

(51) “Governance of migrant integration in Estonia”, *op.cit.*, p.1.

(52) *Ibid.*

展させることに対して、さらなる注意を払うことが重要である」と指摘する⁽⁵³⁾。

こうした新たに打ち出された国家戦略の始動とほぼ並行する形で、外国人法の改正を中心とした移民政策の推進に関わる一連の法的整備が同時に行われた。2010年10月に発効した同国の外国人法は、「エストニアへの外国人の入国、同国におけるこれらの人々の一時的な滞在、居住及び雇用を規制し」、かつ、「教育機関及び雇用者の責任とともに、当該の行政手続きを規定する」ものであるが、新たな統合戦略が動き始めた2020～2021年にかけての同法の改正を通じて、「一時的な居住許可及びエストニアの労働市場に対する、より容易なアクセスのための変更と共に、エストニアの大学を外国の学生が卒業することに関係する」新たな対応がなされた⁽⁵⁴⁾。例えば、2020年6月に行われた外国人法の改正では、「すべての非エストニア人が、エストニアで働くためのデジタルの旅行者用ヴィザを申請することが可能」となり、これにより、「非エストニア人がエストニアに入国し、旅行者として滞在し、同時に、滞在地にかかわらず、外国の雇用者たちのために働きつづける」ことが公式に認められた⁽⁵⁵⁾。

また翌2021年において、同国最高裁判所の2つの決定を受ける形で、外国人法の重大な改正手続きがとられた。まず、最高裁の一つ目の決定は、「季節労働でエストニアにやってきた非エストニア人の時期を早めた追放の修正及びこれらの人々の司法的権利に関わるもの」であり、同裁判所は、「エストニアにやってきた季節労働者に対する時期を早めた滞在中の終結に適合するヴィザの要件なしに異議申し立てを認めてはいない」同国外国人法の規定及び当該外国人の追放を「違憲的性格のものであり、かつ、有効なものではない」と宣言した⁽⁵⁶⁾。さらに、外国人法の改正に関わるもう一つの事案は、同性の

⁽⁵³⁾ Pohla, Triin, *op.cit.*, p.7.

⁽⁵⁴⁾ “Governance of migrant integration in Estonia”, *op.cit.*, p.2.

⁽⁵⁵⁾ Derevski, Robert, *op.cit.*, p.2.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid*, p.3. エストニアの警察・国境警備庁が、申し立てられた隔離要件の不遵守故に、2人のウクライナ人のエストニアにおけるヴィザなしでの滞在中を時期を早めて終了させた事例において、同国最高裁判所は、外国人法が同庁によって定められた環境下で裁判所に赴く権利を潜在的な該当者に対して認めてはいないという異議申し立てをめぐる問

権利に関わるものであり、2019年、同国の最高裁判所は、「同性の登録されたパートナーとして、エストニア市民と移り住むことを望む外国人に対する一時的な居住許可の保証を前もって排除する」外国人法の当該条項の違憲的性格を宣言した。最高裁のこの決定を受け、2021年9月、この居住許可の保証に関わる権利が、「エストニアに居住する同性の登録された者のパートナーにまで拡大される」形での変更措置が行われた⁽⁵⁷⁾。

さらに、この新たな国家戦略の基本的な開始を踏まえて、今日のエストニアでは、例えば、以下のような関係する幾つかの取り組みが注目を集めている。統合基金（INSA）の着想により、2020年、「統合をより双方向的なものにし、かつ、言語学習をより魅力的なものにする」ことを主な目的として、ターリンとナルヴァのエストニア語学校において、同国の伝統的な文化についてのコースが開設された。このコースでは、「習慣、祭日、文化空間、民謡及び舞踊」といったエストニア文化に密着したテーマによる講義がなされている。INSA はまた、翌2021年、「エストニア語が母語ではない学生たちに対して、国の機関における就職の機会を提供する」ことを主な目的として、新たなインターンシップ・プログラムを立ち上げた。この他の取り組みとしては、2020年にバルト研究研究所によって組織された「エストニアのより高次の教育機関に就学する第3国出身の学生たちに対する訓練のためのプログラム及びイベント」に関わる活動がある。これは、EU の AMIF（庇護・移民・統合基金）とエストニア内務省の基金を得て、「当該学生たちの研修終了後、エストニアの労働市場への参画及び継続的な滞在を容易にするために、エストニアの労働市場とその特異性を紹介する」ことを主な目的とするプロジェクトである。2021年に同国の難民支援センターによって開始された「移民的背景をもつ児童の適応及び幼稚園での多文化学習の創設を支援すること」や「エストニアの難民についての若者たちの意識を高めること」を主な目的とする幾つかのプロジェクトも注目度の高い取り組みとしての評価を得

題についての違憲審査を行った。

(57) *Ibid.*

ているとされる⁽⁵⁸⁾。

以上の通り、移民の統合に向けての新たな国家プロジェクトが進められる中、エストニア文化省の報告では、「最近、社会の結束が幾つかの中心領域で増大している。即ち、移民に対するエストニアの住民の態度がよりポジティブになってきている。経済と労働市場が比較的良好な時には、エストニア人とその他の民族の人たちとの間の労働市場のギャップは減少するが、しかし、不景気や危機の時期には、不平等が増大する。その他の民族の居住者たちのエストニア語のスキルの自己評価とエストニア語の習得試験に関わる成果は改善している⁽⁵⁹⁾」との短観が述べられているが、その上で、新たに取り組むことが必要な課題として、以下の2点についての指摘がなされている⁽⁶⁰⁾。

- ・適応をはじめとする統合の地平的な性格は、地方当局、第3及び私的セクター、さらに、様々なサービス提供者たちに現存のサービスを意識させることをはじめ、このプロセスの成功を確保するために、省庁と政策立案者との間のより大きな協力が必要である。
- ・ターゲット・グループは現存のサービスを意識しておらず、利用可能性は情報の断片化によって制限されている。それ故に、新たな活動を開始し、かつ、架橋することとともに、どのようなサービスが自らに提供されているのか、どのようにすれば、互いに補い合うことができるのか、また、どのようにすれば、サービスを利用することから利益を得ることができるのか、容易く理解し得るように、ターゲット・グループの人々の意識を高めることに対して、ほぼ同程度の注意が払われることが必要である。

2021年10月、文化相のアンネリィ・オッテは、「社会の統合が持続的に進ん

⁽⁵⁸⁾ *Ibid.*, p.5.

⁽⁵⁹⁾ “Cohesive Estonia: Integration, Incl.Adaptation 2022–2025”, *op.cit.*, p.8.

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, p.17.

であり、異なる民族に属する人々の社会と国家に対する理解がより強固なものになっているけれども、言語に基づく分離とその帰結としての不平等が大きな状態のままである」とし、「不平等と一体性の精神の欠如は、両極化した社会へと帰結し、かつ、異なる言語と文化的背景をもつ人々の間で現出される諸々の価値をめぐる紛争の可能性を増大させる」との現状分析を行った。同大臣はつづけて、「統合に対して、より貢献する機会と能力をもつ地方自治を支える」ことが必要であると述べ、さらに、共同の包括的な空間の創設やデジタル面での方向転換などの手段を通じて、「所属意識を支援するコンタクトを育成するためのより大きな努力がなされ、かつ、人々が、エストニア語の言語スキルを改善するための機会が保証されなければならない」と指摘した⁽⁶¹⁾。また、新たな国家プログラムを進める上での以上のような課題との関係で、エストニア人権センターのロバート・デレフスキは、「エストニアが、より効果的な平等の機会を与える政策を実施し」、また、「例えば、学校制度、教示言語、移民・外国人労働者の割り当て、統合と語学学習の機会といったよく知られている問題がエストニアの様々な場所に向けられること」、さらにまた、「公的かつ適応を支援するサービスを創設する際、類似のニーズ、しかし、異なるレベルの言語及び統合をもつ人々が、情報とサービスなしに取り残されることのないように、異なるターゲット・グループに対して注意を払うことが肝要である」との提言を行っている⁽⁶²⁾。

IV. エストニアの移民問題と「極右」の台頭

エストニアは、ソ連崩壊後の政治・経済両面における独立後の移行プロセスを同様の問題を抱える他の旧ソ連東欧諸国と比べて相対的に安定した状態で乗り切ることに成功し、1999年には WTO、2004年には NATO と EU、さ

(61) 本文中のオッテ文化相の発言については、“Estonian parl’t discusses development plan for coherent Estonia for 2021-2030”, *BNS/TBT*, 12.10.2021, pp.1-2. を参照した。

(62) Derevski, Robert, *op.cit.*, p.6.

らに、2010年には OECD への正式な加盟を果たした。同国は財政危機に悩まされる昨今の欧州諸国にあって、「安定した経済成長率と堅実な財政運営でも知られ、公的債務においても最も低いレベルの水準を維持するユーロ圏の優等生」と目されてきた⁽⁶³⁾。しかし、このように、「民主化と政治の安定をめぐる一連の議論の中でこれまで概ね高い評価を与えられてきた⁽⁶⁴⁾」同国においても、今日、欧州全体の反グローバリズムや欧州懐疑主義的潮流の高まりの中、移民や難民の排斥を主唱する過激な右派ポピュリズムの運動が大きな政治的進出を果たしている。EU 加盟後の新しい政治の波として、極右勢力の台頭が顕著な現象となっているエストニアの現状を評したアメリカ国務省の最近の報告では、同国が、「多元的な民主主義が高まりを見せる中、ソ連時代の移民の遺産とナショナル・アイデンティティの問題はまた、エストニアの住民全体の間で、統合と結束に対する挑戦となっている。ロシア語系は、エストニア系の同胞よりも、政治的かつ市民的生活への参加において低いレベルのままであり、また、異なるソースのニュースや情報に大きく依拠している」との指摘につづいて、「投票は一貫して高いレベルの極右ポピュリスト及び民族政党に対する大衆の支持を示している。これらの政党の指導者たちは、特に、代表制が低い、かつ、マイノリティに対して不寛容かつ外国人嫌悪の見解を示しつづけ、また、NATO と EU をはじめとする、エストニアにおける多国間の組織をまったく疑問視している」との警句を交えた現状分析が示されている⁽⁶⁵⁾。

エストニアの代表的な極右政党である「エストニア保守人民党」(以下、EKRE)は、2012年3月、「経済的市場化に向けた新自由主義的改革を推進してきた中道右派の改革党や中道左派の中央党といった主要な既成政党の従来

(63) 河原祐馬「エストニアにおける新しい政治の「波」—EKRE の事例を通して—」、『ロシア・ユーラシアの経済と社会』、2019年9月号 (No.1044)、ユーラシア研究所、2019年、2-3頁を参照。

(64) 同上、3頁。

(65) “Integrated Country Strategy: Estonia”, *Department of State, USA*, 2022, p.11. (https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/07/ICS_EUR_Estonia_Public.pdf)

の急進的な改革政策に対する農村部を中心とした独立後の経済発展から取り残された同国国民の政治的かつ社会的な反発⁽⁶⁶⁾」を基本的な背景として、歴史家マート・ヘルメによって、設立された。EKRE は、同国南部及び西部海岸に沿った地域の農村部を中心に支持率を伸ばしていき、結党から3年後の2015年3月の議会選挙では定員101議席中7議席(得票率8.1%)を獲得した。政治学者のステファノ・ブラギロリは、シリアをはじめとする中東からの紛争難民の流入だけではなく、エストニアがソ連時代に移住してきたロシア人をはじめとする大量の東スラヴ系住民を抱える中、現在の同国の状況が、先住民であるエストニア人の民族的生存をめぐる問題との関係において、「次の30年におけるエストニア人に対するロシア語系住民の人口上の増大と新しい植民地化に帰結する」ことになり得るとの反移民・難民の立場を巧みに主張したことが、こうした同党の急速な躍進につながったと論じる⁽⁶⁷⁾。EKRE は、「伝統的な家族の価値を尊重し、男女間の婚姻のみを認める憲法上の規定を設けることとともに、2016年に発効した同性婚を公認する関連法の撤廃を、また、堕胎に対する国による支援制度の廃止を主張した」が、LGBT や同性婚に強く反対するこうした同党の政治的主張は、以上のような「人口学的観点を踏まえたエストニア人の民族的生存をめぐる問題と密接に関わるものである」⁽⁶⁸⁾と考えられる。

2019年3月に実施されたエストニア議会選挙において、EKRE は19議席(得票率17.8%)を獲得し、改革党(同28.9%, 34議席)と中央党(同23.1%, 26議席)につづき、第3位につけた。同党は結党後初の選挙であった前回2015年の7議席から19議席へと大きく躍進した⁽⁶⁹⁾。この選挙の結果として特に注目されたことは、同選挙で第2位につけたユリ・ラタス首相の中央党が第3

(66) 河原前掲論文「エストニアにおける新しい政治の「波」」, 3頁。

(67) Braghiroli, Stefano and Vassili Petsinis. Published online: 2019.02.04, "Between party and identity-politics: the populist and radical right in Estonia and Latvia", *European Politics and Society*, p.5. (<https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1569340>)

(68) 河原前掲論文「エストニアにおける新しい政治の「波」」, 5頁。

(69) 2019年3月のエストニア議会選挙の結果については, "Riigikogu elections 2019" (<https://rk2019.valimised.ee/en/election-result/election-result.html>) を参照。

位の EKRE 及び保守的な民族主義政党である第 4 位の祖国 (11.4%, 12 議席) と組む形で新たな連立政府を樹立し、これにより、EKRE が政権の一角を占め、15 の閣僚ポストの内、財務、内務、環境、農務及び IT 対外貿易の 5 閣僚のポストを獲得したことである。同党の創設者であり、党首のマート・ヘルメは内相に、また、息子のマーティン・ヘルメは財務相に就任した。この 2019 年の議会選挙後の政治的動向は、「極右と目される右派ポピュリスト政党を独立後、初めて入閣させ、EKRE に移民・難民政策の将来に大きな影響力をもつことになる主要閣僚ポストを付与する」という結果を生み出し、そして、こうした事態は、「EKRE が人口の 3 割を占めるロシア語系住民の政治的周辺化を支持し、かつ、強い反ロシアの立場を鮮明に打ち出し、また、EU が掲げている人権上の諸価値をその人種差別的な言動によって大きく否定する状況の中、同国におけるその後の社会的安定と安全保障上の問題に対して、無視し得ない大きな懸念を国内外に呼び起こすことになった」⁽⁷⁰⁾。

2019 年 4 月、EKRE は、イタリアの欧州懐疑主義者マッチオ・サルヴィーニの政治ブロックへの参加を声明し、欧州議会内の会派「国家と自由の欧州グループ」(ENF) に正式に加盟した。つづく同 5 月、来るべき欧州議会選挙に向けた新たな動きの中で、フランス国民連合党首のマリーヌ・ルペンが、EKRE との連携を図るべく、首都ターリンを訪れた。2019 年 5 月 26 日にエストニアで実施された欧州議会選挙では、改革党が得票率 26.2% で第 1 党となり、前回の選挙と同じく、2 議席を獲得し、社会民主党 (23.3%, 2 議席)、中央党 (14.4%, 1 議席)、EKRE (12.7%, 1 議席)、祖国 (10.3%, 1 議席) がこれにつづいた⁽⁷¹⁾。一般的な見方としては、「こうした与党 3 党の低迷は、EKRE との連立に対するエストニア国民の不満の反映」であり、「特に中央党が前回 2014 年選挙時の 22.4% と比べて大きく得票率を落としたのは、これまで同党を支持してきたロシア語系住民の票の多くが EKRE とは対照的な

(70) 同上、13 頁。

(71) 2019 年 5 月の欧州議会選挙の結果については、欧州議会のホームページ “2019 European election results” (<https://election-results.eu/Estonia>) を参照。

反対政党である社会民主党に流れたからである」と考えられている⁽⁷²⁾。

2021年1月、中央党、EKRE、祖国3党による連立内閣は、自らが党首を務める「中央党の関与が疑われる汚職事件の責任⁽⁷³⁾」を取る形でラタス首相が辞任したことを受け、2019年の選挙で第1党であった改革党カヤ・カッラス党首を首班とする、改革党、中央党及び祖国3党による連立内閣が発足した。この政権交代によって、EKREは再び野党となったが、2020年7月に父マート・ヘルメに代わって新しい党首に就任していたマーティン・ヘルメは、2023年の議会選挙に向け、自党の勢力拡大と政権復帰のための主要な政策アジェンダを順次整えていく。2022年6月、カッラス首相は、中央党との連立を解消し、これにより、7月18日、新たな連立交渉の結果、改革党、祖国及び社会民主党の3党連立による第2次カッラス政権が樹立される。2023年1月、EKREは、同3月5日に予定されていたエストニア議会選挙のための基本的なマニフェストを公開した⁽⁷⁴⁾。新たな議会選挙に向けたEKREの選挙戦略は、「ポピュリスト・アプローチをもって、同党と、特に、現在の改革党、社会民主党、祖国から成る連立政権との間に争点をおく⁽⁷⁵⁾」やり方で作成された。

EKREの選挙戦略は、保守的な高齢者層をはじめとするエストニア系の一般大衆のさらなる支持の拡大を目指して、経済的貧困をめぐる問題に大きく焦点を当てたものであり、同党のこうした基本戦略の背景には、例えば、「低所得、低学歴、ブルーカラー」を主たる支持者層と位置づけ、新自由主義的政策を採用してきた既成のエリート政党に対する批判の下、経済的格差問題に重点をおいた一連の政策課題を打ち出すことによって、旧態依然の極右政

(72) 河原前掲論文「エストニアにおける新しい政治の「波」」, 15-16頁。

(73) 外務省2024「エストニア共和国」(<https://mofa.go.jp/mofaj/area/estonia/index.html>)を参照。

(74) 同マニフェストには、現下の「Rail Baltica」計画や「緑の革命」構想を延期または廃止すること、1キロワット300ユーロの電気料金の保証、付加価値税や消費税の減額、出産・育児に関連する給付金の増額といった政策の推進が盛り込まれている。

(75) “EKRE council approves 2023 Riigikogu election program”, *ERR News*, ERR, 28.01.2023, p.2. (<https://news.err.ee/1608866936/gallery-ekre-council-approves-2023-riigikogu-election-program>)

党のイメージからの脱却を図って党勢を大きく拡大したフランス国民連合の成功モデルが存在しているように思われる⁽⁷⁶⁾。マーティン・ヘルメは、「カヤ・カッラス首相の下での改革党が主導する政府が、エストニアを欧州でもっとも高い比率のインフレをもつ状況に導いている」、また、「エストニアの年金は、まだ、欧州で最低水準にある。平均以下の年金を得る人々は、食費と光熱費との間で選択しなければならない。こうした人々は、自らの薬を購入することができない。このエストニアで平均以下の年金受給者は百万人の内の4分の1に達する」と述べ、中心的な政権政党である改革党と2つのリベラル政党「エストニア200」及び社会民主党を痛烈に批判した⁽⁷⁷⁾。

2023年3月に実施されたエストニア議会選挙の結果は、カッラス首相率いる改革党の「地すべり」的な勝利となった。改革党は101議席中37議席（得票率31.2%）を獲得し、前回2019年の選挙と比べて、3議席増となった。これに、EKREの17議席（16.1%）、中央党の16議席（15.3%）、「エストニア200」の14議席（13.3%）、社会民主党9議席（9.3%）、祖国の8議席（8.2%）がそれぞれつづいた。EKREは改革党に次いで第2位につけたが、前回の選挙に比べて、2議席減となった⁽⁷⁸⁾。この改革党の勝利の背景には、党首のカッラスが、対ウクライナ支援問題で、ウクライナへの武器供与、ロシアに対する制裁、バルト諸国の防衛強化といった政策を足早に打ち出したこと、また、この問題との関係で彼女自らが国内外のメディアにおいて高い関心を集めたことなどの要因があった。カッラス首相は、選挙前のキャンペーンで、「もし、われわれが平和を望み、かつ、ロシアの次のターゲットになりたくないのであれば、われわれは、ウクライナを支援しなければならない⁽⁷⁹⁾」と説

(76) 小川有美「欧州危機と「政治家／民主主義の赤字3.0」」、『日本 EU 学会年報』第39号、日本 EU 学会、2018年、14頁を参照。

(77) “EKRE council approves 2023 Riigikogu election program”, *op.cit.*, p.2.

(78) 2023年3月のエストニア議会選挙の結果については、Duxbury, Charlie, “Estonia’s incumbent leader Kaja Kallas on course for election win”, *CET News*, CET, 06.03.2023, p.2 (<https://www.politico.eu/article/estonia-election-incumbent-prime-minister-kaja-kallas-ekre-reform-party-on-course-for-win/>) を参照した。

(79) *Ibid.*

き、こうした鮮明な反プーチンの立場が、この選挙における同党の「地すべり」的な勝利へと導いたと考えられている。改革党を中心に、「エストニア200」と社会民主党3党による連立協定の合意を経て、2023年4月17日、現在にまで至る第3次カッラス内閣が樹立された。

さらに、翌2024年6月に実施された欧州議会選挙では、前回2019年の選挙で1議席の獲得にとどまった「祖国」が大きく躍進し、21.50%の得票率で同議会において2議席を確保した。この他の結果は、社会民主党2議席（19.30%）、改革党1議席（17.90%）、EKRE 1議席（14.90%）、中央党1議席（12.40%）であった⁽⁸⁰⁾。この選挙では、欧州全体でみると、EUの政策に対して批判的な立場をとる右派や極右グループが議席を伸ばし、全720議席中、150議席以上を占めた。EKREは、前回2019年の選挙を受け、「国家と自由の欧州」（ENF）の後継会派として結成された「アイデンティティと自由」（ID）のメンバーとなっている⁽⁸¹⁾。大連合を形成する親EUの欧州人民党（EPP）、欧州社会民主進歩同盟（S & D）及び欧州刷新（Renew）の3会派が計406議席を獲得し、上位3位を占めたが、前回の選挙と比べて8議席の減となり、特に、エストニア改革党が参加する中道リベラルの欧州刷新は22議席減の80議席と、大きく後退した⁽⁸²⁾。同選挙におけるEKREの得票率は前回をやや上回る程度の結果にとどまったが、欧州諸国全体がますます左右両派の間で大きく両極化する政治的潮流の中、同党は、エストニアにおける「唯一の愛国的な勢力」としてのイメージを定着させ、先住民であるエストニア人保護の

(80) エストニアにおける2024年6月の欧州議会選挙の結果については、欧州議会のホームページ“2024 European election results”（<https://results.elections.europa.eu>）を参照した。

(81) EU議長国を務めるハンガリーのオルバン首相の主導の下、2024年6月30日、新会派「欧州のための愛国者たち」が欧州議会内に結成された。同7月、「アイデンティティと民主主義（ID）」所属の政党が大半して同会派に合流し、フランス国民連合のジョルダン・バルデラ党首が同会派の代表に正式に任命された。これにより、「欧州のための愛国者たち」は2024年6月選挙後の新しい欧州議会において第3位を占める一大勢力となった。

(82) “European elections 2024: outcomes and implications for organisations operating in the EU, June 19, 2024”. (Publyon.com/european-elections-2024-outcomes-and-implications-for-organisations-operating-in-the-eu/)

立場の強固な主唱者として、同国における今後の移民政策の展開においても無視し得ぬ影響をもちつづける存在であると見なすことができるであろう。

おわりに

本論で述べてきた通り、エストニアでは、国内に同国人口の3割を占めるロシア語系住民を抱えながら、EU加盟に向けた改革路線の中で、政治的民主化と経済的市場化という独立後の体制移行の時期を乗り越え、1990年代以降、「歴代の政権を担った改革党や中央党といった主要な既成政党は、ロシア系住民をはじめとする少数民族問題に対する多文化主義的アプローチを基本的に採用し、また、経済的市場化に向けた新自由主義的諸改革を継続して進めてきた」が、それと同時に、こうした改革プロセスの推進は、「同国社会を大きく分裂させる形で都市と農村部との間の経済格差を著しく拡大させる」状況を生み出し、「親EUの世界市民主義」と「反EUの先住民保護主義」の対立を基軸とした同国社会の分裂という帰結へと至った。これまで、「同国の歴代政権が担ってきた主要な既成政党を激しく弾劾することによって、従来からの政府の改革路線に不満を抱く人々による急速な支持拡大」の下、今日、移民排斥の極右政党であるEKREの運動が、同国の移民政策の進展に対して一定の無視し得ない政治的影響力を有している⁽⁸³⁾。先に取り上げたアメリカ国務省の報告では、今日のエストニアの社会状況について、「投票は、一貫して極右ポピュリストと民族主義政党に対する高いレベルの大衆の支持を示しており」、「移民、難民、LGBTといった多くの過少評価グループは、数においてこそ小さいが、しかし、エストニア社会を不安定化させること、もしくは、権力を獲得することを求めるロシアのプロパガンダと極右の国内の政治グループの両方による分裂的なキャンペーンの焦点となっている」との指摘が大きな懸念をもって示されている⁽⁸⁴⁾。

(83) 河原前掲論文「エストニアにおける新しい政治の「波」」、16-17頁を参照。

(84) “Integrated Country Strategy: Estonia”, *op.cit.*, pp.11-12.

言語政策は、エストニアにおける移民の統合プロセスを加速させるための要となる主要な政策の一つであるが、本論でも指摘したように、国家語であるエストニア語習得の強化に向けて2007年に導入された新たな教育制度の改革とその後の同政策のプロセスは、「ロシアの文化及び遺産を破壊する試み」として、ロシア語系住民側からの激しい批判を招いている。即ち、現下の基本的な統合計画における言語目標や、例えば、幼稚園の段階でのエストニア語の使用といった問題は、同国の一部のロシア系住民にとって、「一方的な押しつけ」として理解されており、政府の言語政策を差別的なものであると批判する NGO「エストニアのロシア人学校」は、こうした「教育分野の改革が単に学校制度を最適化するだけではなく、エストニアにおけるロシア語教育の漸進的な根絶を目指す」ものであり、それは「事実上、マイノリティの同化へと導くものである」と指摘した上で、ロシア系住民が集住する東ヴィル郡で現在進められている新しい言語政策の再考を政府に促す批判的な声明を出している⁽⁸⁵⁾。

エストニアの人口統計学者であるターリン大学のアラン・プーアは、こうした国家語主体の言語政策をめぐる国内の政治的な対立について、「われわれは、現れつつある新しい世代のロシア語系を見る。こうした人々は、エストニア社会により統合され、かつ、エストニア語を第2言語として話すことができるマイノリティに変わりつつある。しかし、一方、私は、かれらのほとんどが、自らの母語としてのロシア語を自己定義しつつ、かつ、少なくとも、家庭では、その言語を話すと考える⁽⁸⁶⁾」と述べ、この問題ですぐには劇的な変化が生じることはないであろうとの予測を提示する。本論において、これまでの主要な国家プログラムを取り上げ、オールドカマーであるロシア語系住民及び新世紀に入って急増するニューカマーとしての第3国からの新規移民の統合をめぐる問題について論じてきたが、こうした移民の統合に向けて

(85) “Putin’s War Fuels a Bitter Breakup With the Russian Language”, Simonides, Jorik, *Daily Beast*, 13.02.2023, p.4. (<https://www.the-dailybeast.com/how-vladimir-putins-war-in-ukraine-fueled-estonias-breakup-with-the-russian-language>)

(86) *Ibid.*, p.7.

の重要な政策課題の解決が未だ途上の段階にある現下のエストニアにおいて、「重要なことは、先住民族の側における新しい市民に対するいま以上の肯定的な姿勢であり、また、ロシア語系住民の側における市民となるべき積極的な自覚である」と考えられる。「その意味で、非市民の帰化プロセスが自動的な性格をもたないで、個々の非市民の選択の問題であったことの意味は大きい。即ち、非市民が帰化を通して国籍を取得するプロセスは、かれらがエストニアの市民としてのアイデンティティを養う上できわめて重要な役割を果たすものである」⁽⁸⁷⁾と言えるだろう。最後に、昨今の欧州全体の政治状況を見据えつつ、今後のエストニアにおけるロシア語系住民を中心とする移民の統合問題を考える上で、どのような視点からの研究がさらに必要とされているのか、その政策上の基本的な道筋について一言して、本稿の括りとすることにしたい。

グローバル化の中での国民国家の変容や移民をめぐる問題等について論じるデイヴィッド・ヘルドらの研究では、国民とはアイデンティティと一体的な政治的運命を共有する階級横断的な集合体であり、その表出形態は多様であるとの指摘がなされている⁽⁸⁸⁾が、こうした多様な形で進行する国民形成プロセスをめぐる問題との関わりの中で、今日、どのような政策上のアプローチに基づいて移民の統合問題に取り組むべきであるのかという論議をめぐる研究に大きな注目が集まっている。移民の受け入れ側である欧州各国では、前世紀の70年代から90年代半ばにかけて、多様性と異文化交流の考え方を重視し、移民の文化や宗教に関わる権利を保証する多文化主義的な政策が採用されたが、特に2000年以降、相次ぐテロや暴動に起因する排外主義的なナショナリズムの高揚の中、「多文化主義は失敗であった」とする批判的な論調が高

⁽⁸⁷⁾ 河原祐馬「エストニア共和国の民主化プロセスと政治文化をめぐる議論」、『岡山大学法学会雑誌』第57巻第3号、2008年、7頁。

⁽⁸⁸⁾ Held, David and Anthony McGrew, Goldblatt, David and Jonathan Perraton, 'Global Transformations: Politics, Economics, Culture', Originating publisher *Polity Press*, Cambridge in association with Blackwell Publishers Ltd, Oxford First published in the U.S.A. by Stanford University Press, 1999. 本稿では、「グローバル化、移民、国民国家」をめぐる問題について論じた本書の第6章第6節（321-326頁）部分を参照した。

まってい⁽⁸⁹⁾。このような多文化主義に代わって新しく登場したのが、「市民統合主義」や「間文化主義」を基調とするポスト多文化主義の議論を踏まえた一連の政策である⁽⁹⁰⁾。エストニアにおける「一つの国の中の二つの社会」という現状が、「一つのより均質な市民社会」に向けて変化していくためには、ロシア語系移民及び先住民族双方の民族共存に向けた新たなナショナル・アイデンティティの醸成が何よりも求められていると考えられ、そうした同国における新たなナショナル・アイデンティティの形成にとっての重要な鍵となるのが、これらロシア語系マイノリティの言語問題や法的かつ経済的地位問題を中心とした今後の同国政府による実効性を伴う継続的な統合政策の進展であると言えるだろう。

本稿では、エストニア共和国政府がこれまで取り組んできた移民の統合に関わる主要な国家プログラムに目を向け、同国におけるロシア語系住民の統合政策を中心とした移民問題の現状と課題についての問題を俯瞰的に論じたが、同問題に関わる今後の研究では、先に言及した移民政策に関わるポスト多文化主義の直近の議論を視野に入れつつ、中央・地方両レベルでのエストニアにおけるロシア語系移民と独立後の新規移民双方に対する移民政策の内実についてのより実証的な現状分析を通じて、同国における移民の社会的かつ政治的統合問題についての考察をさらに進めることができると考えている。

* 本研究は、日本学術振興会科学研究費、2021-2023年度、基盤研究(C)「欧州のナショナル・ポピュリズム運動に関する比較政治研究：バルト三国の事例を通して」、及び、同、2024-2026年度、基盤研究(C)「バルト諸国におけるロシア語系住民の政治統合問題：ポスト多文化主義の議論を踏まえて」の研究成果の一部である。

(89) アンソニー・ギデンズ著、協阪紀行訳『揺れる大欧州』、岩波書店、2015年、145-146頁を参照。

(90) 市民統合主義は、移民外国人に対して、受入国の言語や制度、歴史などの習得を義務づけるものであり、かれら移民を先住民と同じ資格の市民として統合することを目指す考え方である。また、間文化主義は、異なる文化的背景をもつ人々の間の「対話と相互作用」を重視するものであり、多文化主義的な移民政策の問題点を、移民と先住民との間のこうした対話と相互作用の欠如に求める考え方である（渡辺博明著『ポピュリズム、ナショナリズムと現代政治』、ナカニシヤ出版、2023年、180-183頁を参照）。