

クロアチアにおけるセルビア系難民の帰還の障害と住宅問題 — 「失われた公有住宅の居住権」の問題を中心に—

材木 和雄

広島大学大学院総合科学研究科

The Issue of Lost Tenancy Rights on the Socially Owned Apartments in Croatia; As a Continuing Obstacle to Return of Serb Refugees

Kazuo Zaiki

Studies of Civilization and Society,
Graduate School of Integrated Arts and Sciences

Abstract

Yugoslav war in 1991-1995 created the largest number of refugees and displaced persons since the end of World War II in Europe. As for Croatia, approximately 950,000 people were forced to leave their home during the war. The ethnic breakdown was the Croats 550,000 and the Serbs 400,000.

After Dayton-Paris Agreement in the end of 1995, refugees and displaced persons started returning to their former areas of residence. As far as the Croats concerned, it can be said that the process of return has almost completed. In contrast to this, the return of Croatian Serbs refugees has been delayed considerably. So far only 100,000 people have returned home from abroad and two third of refugees are remaining out of the country.

Among the various kinds of obstacles to return of Croatian Serbs refugees, the author regards the housing problem as the biggest one. Indeed, there are two kinds of housing problem, according to the type of ownership. One is the right of occupancy in the socially owned apartment and another is reconstruction and restitution of private houses of Serb refugees. In this paper the author focuses on the former problem.

Before the war, most of urban inhabitants in Croatia lived in apartments owned by the state or state enterprises, often referred to as “socially owned apartments”. The right to use a socially owned apartment—frequently referred to as the right of tenancy—was protected by the law and more like the concept of property right. However, during the war and immediately afterwards, the government terminated these rights retained by the Croatian Serbs who had been long absent from home because of the war. New tenants—frequently the Bosnian Croats moved into their apartments and occupied them legally or illegally.

Then the government started privatizing the socially owned apartments and sold them to the tenants for reduced-prices. The apartments in which the Croatian Serbs lived were privatized

too and transformed into private possession. It became impossible for them to repossess their apartments. Therefore, so far very few Serbs refugees have returned home in urban areas in Croatia.

The author saws a retributive thinking in the measures the government took. Such a kind of policy was unfortunately repeated in the history of Yugoslavia. It can be considered an expression of Balkan politics. However, nowadays Croatia ratified various kind of international convention on human rights, such as the International Covenant on Civil and Political Rights and International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

Therefore, Croatia must take effective measures to review its policies, and to change any laws that have the effect of creating discrimination. The author thinks that then Croatia can enter into a new stage of its history.

1 セルビア系難民の帰還の状況

ユーゴスラヴィアで起こった内戦は400万人以上の難民を出した。第二次世界大戦後のヨーロッパでは最大の数である。このうち、クロアチアについては、欧州委員会の報告書によると、1991-1997年の期間に難民・避難民となった人びとはおよそ95万人に上る。クロアチア共和国の人口は1991年に478万人であったから、同国では5人に1人の国民が戦争の影響によって居住地からの移動を余儀なくされたことになる。民族別では、クロアチア人が約55万人、セルビア人が約40万人といわれる¹。

クロアチアは1991年6月にユーゴスラヴィアからの分離独立を宣言した。このあと、クロアチアの独立に反対する少数派のセルビア人勢力が武力によって支配地域を確保する行動を起こし、内戦は始まった。クロアチア人側の難民はセルビア人勢力によって居住地を追い払われたり、戦火を避けようとしたりして、クロアチア政府の統制地域に移動した国内避難民である。これに対し、セルビア人側の難民は主として1995年に占領地を奪還する作戦をクロアチア政府軍が展開した際に大量に発生した。攻撃を逃れようとして、セルビア人勢力の支配地域の住民は大挙してクロアチアの国境を越えたため、難民の大半は国外への移動者となった。欧州委員会の報告書によると、隣国のセルビア・モンテネグロに逃れた人びとは33万人に達し、ボスニアのセルビア人支配地域に4万人

が逃れた。もっとも、セルビア系住民の中にはクロアチア国内に残存していたセルビア人支配地域（ドナウ川を挟んでセルビアと国境を接する東スラヴォニア）に逃れた者も相当数いた。欧州委員会の報告書によると、この地域のセルビア人の国内避難民は1997年末に32000人いた²。

4年に及ぶ内戦は、セルビア人勢力の支配地域の崩壊とクロアチア政府勢力の失地回復という結果に終わった。このあと1995年11月の包括的な和平協定（ Dayton合意）の成立によって、ボスニアの内戦も終結したため、難民・避難民の帰還が始まった。その後のクロアチアでは、国内のクロアチア人避難民の元の居住地への帰還は比較的順調に進み、現在ではほぼ完了した段階に達している。2008年7月のクロアチア政府の発表によると、1995年の帰還プロセスの開始後に220470人のクロアチア人が帰還の登録を済ませ、難民の地位を脱した。クロアチア人難民の帰還が終わっていない地域は破壊の度合いが著しく、復興が完了していないヴコヴァールと周辺地域に限定されている³。

これに対し、セルビア人難民の帰還の進捗度は芳しくない。2008年7月のクロアチア政府の発表によれば、1995年以降のセルビア人難民の帰還登録者は125450人であった。帰還者の内訳はセルビアから92556人、ボスニアから9358人、東スラヴォニアの国内避難民が23536人であった⁴。国外に移動したクロアチアのセルビア人の帰還は10万人程度であり、したがって、少なくとも30万人を超える出国者のうち3分の2は国外に留まったま

まに見られる。

加えて国内外のモニターは、クロアチア政府に登録されたセルビア人難民の帰還者の数は本当の帰還者の数を反映していないと指摘する。たとえば、OSCE（欧州安全保障協力機構）がクロアチアへ派遣した監視団が作成した報告書は、セルビア人の帰還者の中にはクロアチアにしばらく滞在した後にセルビアないしボスニア・ヘルツェゴヴィナの居住地へ戻っていくことを繰り返している人やクロアチアを再出国したあとそのまま帰ってこない人が多くいると述べ、持続的な帰還者の比率は60-65%程度であるという見積もりを立てている⁵。さらにUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の委託によってザグレブ大学の社会学者が実施した実態調査は、持続的な帰還者の比率はもっと低く（38.3%から44.5%）、クロアチア政府に帰還を登録した12万人のセルビア人のうち、実際にクロアチアに定住している人は46000人から54000人に過ぎないと推定している⁶。

ザグレブ大学の社会学者による実態調査は、セルビア人難民の帰還の実態についても一つの重要な事実を明らかにした。それは帰還定住者には中高年者が多いということである。年齢別に見ると、調査回答者の3分の1強（37%）は65歳以上であり、3分の2（66%）は45歳以上の層であった。端的に言うと、高齢世代が多く、子どもや若者、働き盛りの層は少ない。このような年齢構成は時間の経過に伴って帰国定住者の人口が減少していくことを予想させるものである。実際、ザグレブ大学による実態調査では、帰還者が政府に申告した住所を調査員が訪問したところ、調査対象者の11%はすでに死亡していたことが判明している⁷。

人口の再生産を可能にするような世代の帰国が進まないことには、二つの事情が関係している。一つは、クロアチアの国内においてセルビア人難民の帰国を促進する条件が整っていないことである。たとえば、クロアチアの都市部から移動した多くの人びとが生活の拠点ともいべきアパートメントの居住権を喪失し、これを回復する見込みが立っていないことが一つある。この問題については後に詳しく述べたい。第二にたとえ住宅を確保したとしてもそもそも雇用機会が乏しく、その

上にセルビア人に対しては雇用差別が存在することである。就職ができなければ若い世代は生活の見通しが立たない。セルビア人勢力が支配していた地域はもともとクロアチアの経済的後進地域であり、戦後復興も遅れているので、就職の困難はより深刻である。

もう一つは、長期にわたる国外での生活の結果として、クロアチアから移動したセルビア人の多くは現在居住する国で生活の基盤を固めていることである。2003年にOSCEの委託を受けたクロアチアの世論調査センターは、セルビア・モンテネグロおよびボスニア・ヘルツェゴヴィナに在住するクロアチアから移動したセルビア人を対象に実施した。それによれば、回答者の多く（41%）はすでに不動産を購入し、残りの多くも購入の計画をもっていった。クロアチアへの帰国の希望を有する人は回答者の14%であり、中でも5年以内に帰国したいと考えている人は5%に過ぎなかった。残り的人びとはクロアチアに戻る意志はなく、現在の居住地で生活条件を改善していくことを計画していた。セルビア人難民の多くはホスト社会に適応を果たしており、今さらクロアチアに戻って一からやり直すようなことをしたくない。それが、彼らがそのように考える主要な理由だと調査者は述べている⁸。

このような事情を反映してか、ここ数年にクロアチア政府に帰還を登録したセルビア人の数は著しく減少している。たとえば、それは2004年に7249人だったのが、2006年に4492人となった。2007年のことであるが、クロアチア政府で難民の帰還を担当する省は、国外に居住するセルビア人のうち潜在的な帰国希望者は15000人程度に止まると推定する⁹。このような見方は、クロアチアに帰国するセルビア人難民は近い将来いなくなり、セルビア系住民の帰還問題はやがて自然消滅するかの印象を与える。クロアチアにおけるセルビア人の政治代表も2006年に雑誌のインタビューに応じて、セルビア系住民の集団的な帰還は終了し、これからは散発的な帰還が続くだけだろうと述べている¹⁰。

しかし、帰還者や帰還希望者が少なくなったからといって、セルビア人難民にまつわる問題が

自動的に消滅するわけでは決してない。第一に国外にはクロアチアから移動した多数のセルビア系難民がまだ存在することである。たとえば、UNHCRの発表によれば、2007年10月にセルビアだけでも7万人の人びとが難民の地位を保って滞在を続けていた¹¹。第二に難民の帰還者や帰還希望者の少なさがクロアチア国内に存在する障害の結果だとすれば、それを放置しておくことは許されるべきではない。なぜなら、それは難民が有する「帰国の権利」の実現を妨げ、セルビア人難民に国外の居住地での永続的生活を強制することになるからである。第三に国外に移動したセルビア人はクロアチアの国内に土地や建物などの私有財産を残し、これを取り戻していない人がまだ多数いることである。さらに後述のように国外にいる間に公有住宅の居住権を取り消され、その後何の補償も受けていない人も多い。これらの財産の返還や権利に対する補償ないし代替措置はなお未解決の問題である。

第四に国外のセルビア人難民が帰国をしない理由の一つは、すでに述べたように帰国の条件が整っていないためであるが、これは帰還を果たした人びとを含めてクロアチア国内に居住するセルビア系住民全体が様々な側面で差別的な取り扱いを受け、彼らの生活の条件が改善されていないことと表裏一体の関係にある。社会主義の時代にクロアチアのクロアチア人とセルビア人はそれなりに共生の関係を維持してきたが、このたびの内戦はこの関係を大きく引き裂いた。クロアチアにおけるセルビア系住民の人口は内戦前の三分の一に減少し、その社会的な影響力は格段に低下した。セルビア系の支援団体の表現によれば、クロアチアではセルビア系住民は二級市民の取り扱いを受け、社会的には隔離（ゲットー化）が進んでいると指摘する¹²。そこには、内戦によって社会的に排除されたセルビア系住民をクロアチアの社会へ再統合するというもう一つの大きな問題が存在する。

私は、科学研究費補助金によるプロジェクト「現代ヨーロッパにおける民族・人種間コンフリクトの多角的研究」（研究代表：クロード・レヴィ＝アルヴァレス広島大学大学院総合科学研究科教

授）の分担研究者となり、2009年の3月と7月の二度、クロアチアの地方都市のNGOを訪問し、難民問題について聞き取り調査と資料収集をおこなった。私に与えられた研究課題は、クロアチアにおけるセルビア人難民の帰還と統合に関する障害を明らかにし、このような障害を克服し、クロアチア人とセルビア人の共生を実現するにはどうしたらよいかを考察することにある。もっとも、民族間コンフリクトの克服の方途や民族共生のモデルに関してはこの共同研究はまだ模索の段階にあり、個人研究としても上記のミッションを果たすためにクロアチアでの調査と情報収集を今後も続ける必要があると感じている。しかし、研究を前進させるためには、これまでに収集した情報の分析と整理も不可欠である。そこで、これまでに収集した資料や現地で得た情報と示唆に基づき、私なりに問題状況を整理することによって中間的なまとめを試みることにした。

これまでの調査と研究の過程で私が認識したことは次の通りである。

セルビア人難民の帰還を阻害してきた多くの障害や困難のうち、最大の問題は住宅問題である。その場合、住宅の所有形態によって二種類の問題がある。

一つは公有住宅の居住権の問題である。クロアチアの都市部では住民の大半は公有住宅に居住していた。戦争の前、この権利は法律によって特別に保護され、所有権に近い性格を有していた。しかし、内戦の間に居室を長期間不在にしていたセルビア人は、裁判所の決定によって、あるいはそのような決定もなく住宅の居住権を剥奪された。セルビア人が住んでいたアパートメントの居室は直ちに新しい居住者、多くの場合にクロアチア系住民に割り当てられた。その後、政府は公有住宅の私有化を実施し、各居室をその居住者に優待価格で払い下げた。セルビア人が住んでいた居室も別の人物の私有財産となった。公有住宅の居住者は都市部に多かった。そのため、クロアチアの都市部でのセルビア系難民の帰還は著しく少ない。セルビア系住民が喪失した公有住宅の居住権の回復や補償は未だに解決の展望が見いだせない状況にある。

もう一つの住宅問題は私有住宅の問題である。これはさらに二つのタイプに分かれる。第一に内戦の期間中および終結後にセルビア系住民の私有住宅がクロアチア人によって破壊・略奪されたり、放火されたりして居住できなくなったことである。第二に破壊や放火を免れた住宅が内戦後にクロアチア政府によって一時的に接収され、住宅を求めるクロアチア人に割り当てられたことである。当局の黙認の下で不法な占拠も起こった。住宅の再建と解放、元の所有者への返還は近年になってようやく大きな進捗が達成された。しかし、それが大幅に遅れたことは多くの難民を国内外の避難地ないし難民キャンプに足止めにし、劣悪な居住環境の下に置いたり、帰国を断念させたりする結果を招いた。

このうち、紙数の制約のため、本稿では「失われた公有住宅の居住権」に絞って問題の所在を明らかにすることにしたい。多少ともこの国の歴史と制度に関心をもってきた者としては、クロアチア政府がこの問題の存在を認め、より根本的な解決策を示すことがこの国の歴史を新しい段階に移行させるために必要な1つのステップだと考えるに至っている。

2 セルビア系住民の公有住宅の居住権の喪失

内戦が始まる前、都市部に居住するユーゴスラヴィアの市民の大半は「公有」のアパートメントに居住していた¹³。このアパートメントは国家や自治体、企業などが住宅基金を設け、その資金によって建設したものである。その下で働く労働者や職員もこの基金に毎月の給料から一定額を拠出していた。その代わりに勤続年数やその他の条件が満たされれば、彼らは職場からアパートメントの居室の割り当てを受けた。外見的にはこの住宅は公務員宿舎や企業の社宅に似たものである。しかし、この住宅の居住者は単なる借家人ではなかった。これらのアパートメントの居住者は憲法で特別に保障された権利をもち、それは「公有住宅の居住権」(stanarsko pravo društvenog stana, 英訳tenancy right of socially owned apartment) と呼ば

れていた¹⁴。

この権利は社会主義の時代に形成された独自の法的構成物であり、西欧諸国には存在しない概念であった。この権利の保有者は通常の借家人とは異なり、居室を期限の定めなく、排他的かつ自由に使用することができた。さらに権利の保有者が死亡した場合には親族がこの権利を継承することもできた。いったんこの権利を獲得した者は余程の非行や犯罪によって懲戒解雇されるのでない限り、これを剥奪されることはなかった。このような事項が法律によって明確に保障されているため、この権利は英語に翻訳された場合、「特別に保護された居室の占有・専有権」(a specially protected occupancy/tenancy right of a flat) と呼ばれることがある。

このような特徴をもつ点で、公有住宅の居住権は集合住宅を区分所有する権利に近い概念であったと考えられる。しかし、完全な所有権ではないのは二つの制約があったためである。一つはこれを売却処分することが許されなかったことであり、もう一つはある限定された条件の下でこの権利が失われることを法律が定めていたからであった。クロアチアについていえば、1985年制定の「住宅関係に関する法律」の第99条第1項は、公有住宅の居住権の保有者が連続して6ヶ月間に渡りその居室の使用を停止していた場合にはこの住人の居住権は失効させることができると述べていた。ただし、同じ法律の第99条の第2項は病院での治療や兵役の従事のために、あるいは他に正当な理由があつて、居室を使用しなかった者については第1項に該当する場合でも居住権は停止されないと定めていた¹⁵。

通常の状態では居室の居住権を失効させるような事態は例外的にしか起こりえないことである。病気の治療や長期の出征によってこの権利の保有者が長期間、居室に居住しないことも想定されるが、その場合には正当な不在理由に該当する。そのような場合でなくとも、家族の他のメンバーが居室に居住していれば、この権利の保有者が不在であってもとくに問題とされることはなかった。ところが、主として内戦の期間中にはクロアチア政府が統制する地域の各地で公有住宅の居住権の

取り消しを求める民事訴訟が裁判所に提起され、実際に取り消しの決定を受ける人が大量に発生した。このような処分を受けた人はほぼすべての場合にセルビア系の市民であった¹⁶。このことには内戦の勃発を背景に発生した異常な事態が関係していた。

内戦が始まると、セルビア人武装勢力の容赦のない攻撃に対する報復として、クロアチア政府の統制する地域ではクロアチア人によるセルビア系市民に対してハラスメント（職場における退職の強要や嫌がらせおよび正当な理由なき解雇、日常生活での威嚇や脅迫や嫌がらせ）が横行した。戦闘の激化に伴ってセルビア人を標的にしたテロ事件も頻発するようになった。セルビア系住民から見ると、クロアチアの治安当局はこれらの事件を真剣に捜査する気配がなく、見て見ぬふりをしているように見えた。警察はむしろセルビア系住民に疑いの眼を向け、身柄を拘束したり、暴行を加えたりすることもしばしばあった。このような事態に耐えかねた人びとの多くはクロアチア政府の統制する地域を離れ、セルビア人勢力が支配する国内の地域やセルビアなどの国外に移動を始めた¹⁷。こうして公有住宅に居住するセルビア人はたちまち6ヶ月以上の間、居室を不在にすることになった。この機会を捉えて、クロアチアの政府機関や自治体、企業は彼らの居住権の失効を求める訴訟を裁判所に起こし、その決定によって彼らの居住権を剥奪したのである。

ヒューマン・ライツ・ウォッチの調査によると、セルビア系住民の公有住宅の居住権の取り消しを求める訴訟はほとんどの場合、法律の適用を受ける居住権の保有者が審理の過程に参加しない状態で進められた。いわば欠席裁判である。これらの人びとはたいていの場合、自分にそのような訴訟が起こされていることを知らされていなかった。またたとえ知っていたとしても戦争の影響により審理に参加するために避難地から帰還することはできなかった。裁判所は職権により居住権の保有者の利益を代表する後見人を選任して審理を進めたが、これは形式的なものであり、実際にはこの後見人は居住権の保有者の利益を擁護することも、連絡を取ることもしなかった¹⁸。司法シス

テムの効率の悪さが指摘されるクロアチアでは裁判の判決が出るのに通常5-7年以上かかり、10年以上かかる例もまれではない。しかし、セルビア系住民の居住権の取り消しを求める訴訟はずっと迅速に進められた。

セルビア系住民にとって不幸だったことは、彼らの居住権の取り消しが経済体制の転換の時期に進行し、その影響を受けたことである。すなわち、クロアチア政府は内戦の期間中にも社会主義の制度の解体と市場経済への移行を急ぎ、社会有の資産の私有化（privatization）を進めていた。私有化の最重要の対象は社会有企業であったが、それは公有住宅にも及んだ。政府は1991年6月に「居住権（stanarsko pravo）の存在するアパートメントの売却に関する法律」を成立させ、公有住宅の私有化手続きを定めた¹⁹。この法律は居住権の保有者に対し、市場価格よりもずっと安い価格でその居室の所有権を取得することを可能とし、購入を促していた。このため、公有住宅は次々と居住者に売却され、個人の私有財産となった。セルビア人の居住権が取り消されたアパートメントには多くの場合にクロアチア人、とくにボスニアからの避難民が入居したが、まもなく私有化の対象となり、元の居住者とはまったく別の人物の私有財産となっていった。

公有住宅の居住権の取り消しはクロアチアの内戦が終結した直後にも集中的に実施された。セルビア人が居住する公有住宅は内戦の期間中にセルビア人勢力が支配していた地域にも多数存在した。これらの地域の公有住宅はセルビア人勢力が支配していた間にはクロアチア政府の政策は及ばず、内戦前の権利関係が続いていた。しかし、1995年8月のクロアチア政府勢力の総攻撃の開始後にセルビア系住民は大挙して居住地を離れたため、これらの地域の公有住宅は住人が不在となった。この機を逃さず、政府は1995年9月に「解放された地域のアパートメントの貸借に関する法律」を成立させた²⁰。この法律の第2条は、法律の施行後90日以内に公有住宅の居室を離れた住人がアパートメントに戻ってこない場合には居住権は失効することを規定していた。新しい法律はクロアチア政府の統制地域で適用されていた法律に比

べ、居住権を失効させる不在期間を半分にしていた。しかも、法律は手続きを大幅に簡略化した。裁判所の決定を要件とせずに期限が来れば自動的に居住権を失効させたのである。危険を避けるために町を離れたセルビア人がわずか90日以内に元の住居に戻ることはありそうにないことであり、公有住宅の居住権の保有者のほとんどは為す術もなくその権利を剥奪された。

セルビア人勢力が支配していた地域で公有住宅の居住権を取り消された人びとは約6000人と見積もられている。したがって、クロアチア政府の支配地域での件数（裁判所の記録では23700件）と併せると、クロアチアでは内戦の期間中とその終結後に少なくとも3万人が公有住宅の居住権の取り消しを求められたことになる。居住権の保有者にはたいていの場合、配偶者や親や子どもがいる。OSCE監視団の調査報告書によると、それは家族員を含めるとおよそ10万人の住民に影響を及ぼす措置であったといわれる。そのほとんどはセルビア系住民である²¹。

しかも、セルビア系住民に対する公有住宅の居住権の取り消しは必ずしも居住者の不在を理由としたものばかりではなかった。一部には住民が居住しているにもかかわらず、クロアチア政府軍の兵士などによって強制的に居室の明け渡しを要求されることさえあったことが人権擁護団体の報告書に記録されている。その多くは明らかに違法な行為であった。さらにセルビア系住民はユーゴスラヴィア人民軍とその関連組織（病院など）が管理するアパートメントにも居住していた。これらはかつて連邦レベルの施設であった。クロアチアがユーゴスラヴィアから独立した結果として、クロアチア政府は各地でこれらのアパートメントを接収し、住人に立ち退きを強制した。これはクロアチアではDeložacija（立ち退き請求）と呼ばれ、内戦の期間中にセルビアとセルビア人に対する敵対感情を背景に各地で横行した現象である。それらは多くの場合に違法な行為であったことを国内の人権擁護団体が指摘している²²。

1996年10月、クロアチア政府は「アパートメントの賃貸に関する法律」を成立させ、社会主義の時代から継続していた「住宅関係に関する法律」

を廃止した²³。新法は公有住宅の居住者を、国や自治体などの貸し主と賃貸契約を結び、家賃を支払って居住する借家人の地位に変えた。これによって「公有住宅の居住権」（stanarsko pravo）はクロアチアにおいては法的に存在しなくなった。

ただし、新法の第52条は「住宅関係に関する法律」の規定に沿って開始された手続きは旧法に沿って確定処理がなされると定めていた。これは旧法の規定に基づき裁判所の裁定によって公有住宅の居住権を失った人びとに対し、再審理の請求の余地を認めたものである²⁴。再審理の請求が裁判所に受理された場合、元の公有住宅の居住権の保有者は「正当な理由によって」居室を不在にしたことを証明する必要がある。彼らの多くは内戦の最中に身の危険を感じてクロアチア政府の統制する地域を脱出した人びとであったので、戦争による生命の危険や生活の困難が長期間の不在の主要な理由であった。当然のことながら、居住権を取り消された人の中には再審理を求める人が出現した。しかし、実際に再審理が開始された場合に、内戦の影響が6ヶ月以上にわたり居室を不在にした最終的に正当な理由として認められ、取り消しになった居住権が復活することはなかった。

失われた居住権の回復を求め、クロアチアの裁判所で最終審まで争って敗訴した人の中には、最後の手段として、ストラスブールの欧州人権裁判所に救済を求めた人もいた。クリスティナ・ブレッチッチという女性がその人である。彼女は、公有住宅の居住権の取り消しを認めた国内の裁判所の判決を、欧州人権条約が保障する「住居の尊重を受ける権利」ならびに「所有権を平和的に享受する権利」を侵害していると主張して、クロアチア共和国を提訴した。

欧州人権裁判所は、欧州評議会に加盟する国の人権侵害事件については、加盟国の最終審の判決さえ覆すことができる国際裁判所である。加盟国は判決を履行する義務を負う²⁵。このとき、クロアチアの国内では居住権の取り消しを巡る訴訟の一部はなお継続していた。たとえば、2002年9月の時点での数字であるが、23700件の訴訟のうち、判決が確定したものは91%（21560件）であり、4.0%（860件）は審理が継続し、再審理の請求が

提出されているものが1706件あった²⁶。したがって、もし欧州人権裁判所がブレッチチの主張を認めた判決を下せば、これらの係争中の訴訟に影響を与えるだけでなく、これまでの判決も見直しを迫られることになる。さらにはクロアチア政府がセルビア人難民に対してとってきた政策は根底から見直しを迫られる可能性があった。

ところが、2004年7月に欧州人権裁判所が下した判決は、クロアチアの最高裁判所がブレッチチの居住権を失効させる判断を示したことには彼女の主張するような権利の侵害が認められないというものであった。この判決を不服としてブレッチチはさらに再審理を請求した。しかし、2006年3月に欧州人権裁判所大法廷はそもそもこの問題は審理できないという判断を下した。その理由は、クロアチアが欧州人権条約を批准する前にこの訴訟に関するクロアチアの国内審での判決が確定していたからであった。公有住宅の居住権の取り消しを求める訴訟の大部分は欧州人権条約の批准の前に確定した判決が出ていた。この判断が先例になることを考えると、同様の時期にセルビア系住民が失った公有住宅の居住権を法的な手段によって回復させる可能性は一般にはきわめて小さくなった。

3 クロアチアに対するブレッチチの人権侵害訴訟

ここでは、クロアチア共和国を被告として欧州人権裁判所にブレッチチが起こした訴訟を少し詳しく見てみたい。それはセルビア系の住民がどのような経過によって公有住宅の居住権を失うに至ったのかを具体的に示すと共に、クロアチアの当局側がこれをどのような論理で正当化してきたのかを教えてくれると思われるからである。

ブレッチチが国内の裁判で敗訴し、居住権の喪失が確定した事実経過は、欧州人権裁判所の判決文によると、大略次の通りである。

クリスティナ・ブレッチチは1926年に生まれ、クロアチアの西南部のザダル（アドリア海沿岸の都市）に住んでいた。1953年、彼女はその夫と共にザダルのアパートメントに居住権（stanarsko

pravo）を取得した。1989年に夫が死亡し、彼女は居住権の唯一の保有者となった。1991年7月、ブレッチチはイタリアのローマに向けてザダルを発った。当初、彼女は夏の間だけ娘の住宅に滞在する予定だったが、同年の8月末以降にザダルとその周辺地域で武力衝突が激化したため、帰国を見合わせた。9月15日以降ザダルの市街は間断なく砲撃にさらされ、水道と電気の供給が100日間余り停止した。同年10月、クロアチア政府はブレッチチに対する年金の支給を停止し、同時に彼女は医療保障を受ける権利を失った。このような状況の下でブレッチチはローマに滞在を続けることを決意した。この間、1991年11月に彼女の住宅にM・Fがその妻子3名と共に侵入し、居住を始めた²⁷。

1992年2月、ザダルの自治体（オープチナ・ザダル）はザダルの地方裁判所に対し、ブレッチチの居住権の失効を求める民事訴訟を起こした。その理由として、自治体はブレッチチが正当な理由なく居室を6ヶ月以上離れたことを申し立てた。1992年5月、ブレッチチは帰国し、ザダルに戻った。1992年10月、ザダルの地方裁判所は自治体側の主張を認め、ブレッチチの居住権を失効させた。ブレッチチはこれを不服として上級裁判所に控訴した。1993年3月、ザダルの郡裁判所はブレッチチの置かれた状況の検討に不十分な点があったとして原判決を破棄し、審理を一審に差し戻した。しかし、1994年1月の差し戻し審ではザダルの地方裁判所は実質的に原判決と同様の判決を下した。ブレッチチは控訴し、1994年10月、ザダルの郡裁判所は一審の判決を覆し、自治体側の主張を退けた。ザダルの自治体は最高裁判所に控訴した。1996年2月、最高裁判所は自治体側の主張を認め、郡裁判所の判決を破棄した。1996年11月、ブレッチチは、判決は憲法の保障する権利を侵害したとして憲法裁判所に提訴したが、1999年11月、憲法裁判所はこれを棄却する判断を下した。これによって国内の裁判ではブレッチチの敗訴が確定した²⁸。

一連の裁判で最大の争点となったのは、ブレッチチが6ヶ月間以上に渡り居室を不在にしたことについて正当な理由が認められるかどうかで

あった。一審の判決ではザダルの地方裁判所は正当な理由はないとした。第一にブレッチチがザダルを離れていた間に武力衝突の激化のためにザダルの市民に対して避難の指示が出されたことはなく、ザダルを離れるかそれともここに留まるかの判断は各市民の個人的な決定に委ねられていた。したがって、ブレッチチの不在はクロアチアにおける戦争によって正当化されるものではないと裁判所は結論した。第二に裁判所はこの間にローマに滞在を余儀なくされた理由としてブレッチチが挙げた要因も正当な理由と認めることができないとした。ザダルでの生計の手段については娘から仕送りを受けることが可能であり、健康状態についても旅行が不可能なほど悪化していたとは認められないと判断したためである²⁹。

二審の判決はまず、ザダルの郡裁判所は次のような事情の検討が不十分という理由で審理を一級審に差し戻した。第一にブレッチチが高齢で健康状態が悪く、年金を停止され、親類もなく一人でザダルに生活していたという個人的な状況である。第二にブレッチチがローマに滞在した期間にはザダルが毎日砲撃にさらされ、水道と電気の供給が停止していたこと、さらに第三者が彼女の住宅を占拠していたことである。さらに差し戻し審の判決を不服として開かれた控訴審では、ザダルの郡裁判所は戦争の激化とブレッチチの置かれた個人的に困難な事情を、彼女が6ヶ月以上居室を不在にした正当な理由として明確に認めた³⁰。

最高裁判所は基本的に一審と同様の判断を示し、二審の判断をきっぱりと否定して、居室の不在は正当化されないとの判決を下した。とくに二審の判決が認めた戦争の影響については、居室を使用できない特定の理由が示されない限り、それだけでは居室を使用しない正当な理由を構成しないと述べた。その上で、健康状態と旅行の条件からブレッチチはザダルに戻ってくることはできたはずであり、ザダルに滞在したとしても彼女の健康状態は悪化したとは考えられないし、彼女は自分自身で身の回りの世話ができたはずだと断定した。この期間にザダルの街に残ったすべての市民は老いも若きも皆、同じ生活条件にさらされており、ブレッチチも自身の生活の必要性を満た

すために一定の精神的・肉体的な努力を払う必要があった。このように述べて、最高裁判所は、ブレッチチがザダルに戻らず、居室を使用しなかったことには正当な理由が認められないと結論した³¹。

憲法裁判所は制定された法律が違憲でないか、また国家による基本権の侵害がないかを判断する裁判所である。したがって、ブレッチチは最高裁判所の判決について憲法違反を申し立てた。彼女は憲法で保障された住居と所有権の尊重を受ける権利が侵害され、また公正な裁判を受ける権利が奪われていると主張した。しかし、憲法裁判所はこれを棄却した。最高裁判所は下級審によって確定された事実法令を適切に適用し、ブレッチチが6ヶ月間以上に渡り居室を不在にしたことには正当な理由はないと判断を下しており、したがって、憲法で保障された権利の侵害はないと憲法裁判所は結論づけた³²。

ブレッチチは2000年5月に欧州人権裁判所にクロアチア共和国を被告とする訴状を提出し、それは2003年1月に受理された。今回の裁判の争点は、居住権の取り消しを認めたクロアチアの国内審の判決が欧州人権条約の保障する基本権を侵害しているか否かであった。関係の条文は欧州人権条約第8条であり、それは第1項の中ですべての者は住居の尊重を受ける権利があると述べ、第2項でこの権利の行使に対してはいかなる公権力による干渉もあってはならないと述べていた。ただし、この第2項は公権力の行使は次のような場合には許されるとしていた。それらは、「法律に基づき、かつ国の安全、公共の安全もしくは国の経済的福利のため、無秩序もしくは犯罪の防止のため、健康もしくは道徳の保護のため、または他の者の権利及び自由の保護のために、民主的社会において必要なものである」場合である。したがって、クロアチアの当局の行為がこれに該当するのかが問われることになった。

この裁判において注目すべき出来事は、2003年1月にブレッチチを擁護する立場に立ってOSCEがコメントを提出し、裁判所がこれを受理したことである。これによって、OSCEは第三の当事者(The third party)として裁判に参加することになっ

た。クロアチア政府、ブレッチ、OSCEのそれぞれの主張は次の通りである。

クロアチア政府は、第一にブレッチは1991年7月に居室を完全に放棄し1992年5月までザダルに戻らなかったという認識を示した。彼女は、この不在の間にM・Fが居室を占拠したことを知りながら、居室の所有者にこれを報告することをせず、あるいは彼を退去させるための手続きを何らとらなかった。彼女はローマに滞在していることも、自身の病気と戦争のためにザダルに戻ることができないということも居室の所有者に連絡していない。このような状況の下では、当該の居室は欧州人権条約のいう住居と主張することはできない。第二にクロアチア政府は、ブレッチは立ち退きを強要されたのではなく、自発的に居室を放棄したのだから、住居の尊重を受ける権利に対していかなる干渉もなかったと主張した。第三にたとえ公権力の干渉が存在したとしても、それは法律、すなわち住宅関係法第99条に基づいたものである³³。

クロアチア政府によれば、原告の居住権が取り消しを求める関係機関の措置には正当な目的があった。公有住宅の居住権は労働者の住宅の必要性を満たすために自治体や企業が与えたものである。居室の居住者は特別に保護された使用権をもち、恣意的な退去の強要から保護されているが、それらはまさに居住の必要性を満たすための措置である。ここで居室の所有者は居住者ではなく、自治体または企業である。したがって、まさに居室に対する特別に保護された権利が居住の必要性を満たすために与えられているが故に、6ヶ月以上の期間に渡り居室が使用されない場合にはいつでもその所有者は居住権の取り消しを求める権利がある。ブレッチの居住権の取り消しによって、国内の機関はこの国の経済的福利を維持し、その他の人びとの権利を保護するという正当な目的を追求した。居室の放棄によって、原告はもはやこれを必要としないことを示したわけであり、そのことは、住宅を必要とする他の人に居室を与えることを関係機関に許可するものである³⁴。

ブレッチの弁護人は、彼女は常にザダルの居室を自分の住居だと考え、そこに戻る意志があっ

たことを強調した。彼女は居室を放棄したわけではなく、娘を訪問するために留守にいただけであった。彼女がザダルの自宅に戻る意志があったことは、すべての家具と個人的な所有物をそこに残してきたことが証明している。さらにブレッチの側は居住権を取り消す必要はまったくなかったと主張した。クロアチア政府は居住権の取り消しによって国内避難民に住宅を供給するという正当な目的を追求したと称しているが、そのような目的は居室を別の人に一時的に貸与することによって達成されることができたはずであり、したがって、この措置を正当化するものではない。政府は特別に保護されていた居住権を彼女から奪い、帰るべき住処のない状態にした。この措置は過酷な負担を彼女に与え、バランスを欠いたものであるので正当な目的の追求とはいえない³⁵。

OECEは、原告の問題はクロアチア戦争の期間中および終結後に23700件の居住権の取り消しの手続きが開始されたという事実の中に位置づけて初めて適切に検討ができると主張した³⁶。居住権の取り消しを受けた人の大半はセルビア系住民であり、それはクロアチアにおけるマイノリティの人口を顕著に減少させ、彼らの居住地への帰還に深刻な否定的影響を与えている。難民・避難民に住宅を与える必要性は最終的には居住権の保有者の利益と均衡をとるべきである。クロアチア政府は、セルビア系住民の居室を一時的に放棄されたものと見なし、戦闘が終わるまで避難民に一時的に貸与することで、居室の元の居住権者の負担を軽減することができたはずであった。国内の裁判ではザダルのすべての市民は同じ生活条件の中にあつたと主張されている。確かに砲撃や水道・電気の供給の停止などの点ではそうである。しかし、OSCEは、民族的マイノリティの住民はこれに加えて、嫌がらせや脅迫、そして多くの場合に住居と財産の強制的な剥奪を受けていたことを指摘した。多くの人びとは個人的な所有物を居室に残して去っていった。このような状況をふまえると、彼らが居室を不在にしたことを自発的な意志による放棄だと見ることは困難である³⁷。

欧州人権裁判所はブレッチの居住していた居室を欧州人権条約第8条のいう住居であると認め

た。またザダルの地方自治体が居住権の取り消しを求めて訴訟を起こし、これを認めた一審の判決を最高裁判所が支持し、その結果としてブレッチチが住居を失ったことを、住居の尊重を受ける権利に対する公権力による干渉と認めた。したがって、問題はこの干渉が正当なものであるかどうかであった。その場合、この干渉が法律に基づいておこなわれたことは明らかだとした。次に欧州人権裁判所は、原告への関係法律の適用が正当な目的をもっておこなわれたと認定した。すなわち、市民の住宅に対する欲求を充足させるためであり、それはこの国の経済的福利を維持し、その他の人びとの権利を保護することを意図していた。この目的を追求するために、クロアチアの立法機関が公有住宅にもはや居住しなくなった人が保有する特別に保護された居住権を失効させ、住宅を求める他の人に再配分する規定を作成する権限があることは原告によって争われていない。したがって、争点となる唯一の問題は、この法律を原告に適用したことによって、原告が有する住居の尊重を受ける権利をクロアチアの裁判所が均衡のとれない形で侵害したかどうかであるとした³⁸。

欧州人権裁判所は、住宅問題のような社会経済的問題に対する国家の干渉は社会的公正と公益を確保するためにしばしば必要になるが、この分野において政策を実行するために国家に与えられる「評価の余地 (margin of appreciation)」は必然的に一定の幅のあるものとなるとした。したがって、欧州人権裁判所は、必要とされる政策を実行するために国内の公的機関が下した判断は、それが著しく合理的な根拠を欠く場合でない限り、尊重されるべきだとした。その場合に欧州人権裁判所は、クロアチアの国内の裁判所の判決は恣意的なものでも合理性を欠くものでもないとして認定し、裁判所が示した解決策は社会の一般利益と原告の有する住居の尊重を受ける権利との均衡性を考慮して到達したものであり、正当な目的を追求する上で著しい不均衡があったとはいえないとした。それゆえ、欧州人権裁判所は、原告の特別に保護された居住権を取り消す際に、クロアチアの公的機関はそれらに与えられた評価の余地の範囲内で特に問題なく判断を下したと考えるとした。この結果、

欧州人権裁判所が下した結論は、欧州人権条約第8条の侵害はないということである³⁹。

原告とOECEは、居室を一時的に別のものに割り当てるとする方法をとらず、原告の居住権を取り消す措置をとったために、公的機関は原告に過度の負担を与えたと指摘していた。この点に関しては、欧州人権裁判所は、たとえ代替的な解決策があったからといって、居住権の取り消しが不当な決定となるとはいえないとした。欧州人権裁判所はどのような措置をとるのが最良であったかを判断するのはこの裁判所の役割ではないと述べて、この議論を立ち入って検討しなかった⁴⁰。

ブレッチチはまた居住権の取り消しによって、欧州人権条約第一議定書第1条が保障する「所有権を平和的に享受する権利」が侵害されたと訴えていた。居住権を取り消されたためにこの居室を購入する機会が奪われたことを、ブレッチチは所有権に対する侵害だと主張したのである。この主張は公有住宅の居住権を「潜在的な所有権」であったと見る考えに立っている。しかし、欧州人権裁判所はその必要性がないとしてこの主張に判断を示さなかった。欧州人権裁判所は、今回の公的権力の干渉はそもそも財産権の没収や使用の制限に関係するものではないと見なし、欧州人権条約第一議定書第1条の違反はないと結論した⁴¹。

この判決を不服としてブレッチチは欧州人権裁判所大法廷に控訴した。しかし、2006年3月に下った判断は事実上これを門前払いにするものであった。その理由は、ブレッチチの権利の喪失の確定がクロアチアの欧州人権条約の批准の前に起こったということである。

クロアチアは1996年に欧州評議会に加盟したが、議会在が欧州人権条約を批准したのは1997年11月5日であった。憲法裁判所が最高裁判所の判決に憲法違反はないとして、ブレッチチの敗訴が国内で確定したのは1999年11月8日のことであった。ところが、欧州人権裁判所は、公権力の干渉によってブレッチチの権利喪失が最終的に確定したのは1996年2月15日の最高裁判所の判決によってであると認定した。憲法で保障された権利の侵害はないかを判断した1999年の憲法裁判所の判決は公権力の干渉ではないと欧州人権裁判所は見なした。

それゆえ、ブレッチの居住権を取り消した公的機関による干渉は欧州人権条約をクロアチアが批准する前に確定し、それは欧州人権裁判所の法的判断の範囲外にあると結論づけたのである⁴²。

欧州人権裁判所の判決については注目すべき点がいくつもあるだろう。第一に公有住宅の居住権の取り消しが住居の権利に対する公権力による干渉であると2004年判決が明確に認めたことである。しかし、第二にこの場合の干渉は、社会的公正と公益を確保するために国家に与えられた裁量の範囲内にあるものであると認めた。第三に欧州人権裁判所は、ブレッチの公有住宅の居住権の取り消しを認めたクロアチア国内の裁判が適切におこなわれたと認定し、それによって公有住宅の居住権の取り消しについてクロアチア政府が主張する正当化の論理を認めたことである。

しかし、公有住宅の居住権の取り消しを求める訴訟について、一つの大きな問題は、セルビア人勢力との戦闘が行われている最中に事実上もっぱらセルビア系住民の居住権を対象に提起されたことの正当性にあったように思われる。欧州人権裁判所の2004年判決は、クロアチア政府の統制する地域に居住するセルビア系住民に内戦の勃発が彼らにどのように影響をしたのかをあまり考慮してはいなかった。クリスティナ・ブレッチのケースは外国に滞在している間に内戦がエスカレートし、帰国できなかった事例である。彼女の場合、都市部に居住していた多くのセルビア系住民がそうであったように、内戦の勃発と激化を背景にクロアチア人からハラスメントを受け、これに耐えかねて居住地を離れたわけではなかった。そのため、内戦の影響という要因が欧州人権裁判所によって十分に評価されなかったのではないかと私には思われる。もしそうであれば、ブレッチの訴訟で内戦の影響が評価されなかったからといって、その他のケースでもそのようになるということにはならないと考えられる。第二にブレッチは公有住宅の居住権を「潜在的な所有権」と主張していたが、この点について2004年判決は判断を回避した。これは補償問題とも関係するだけに、セルビア系住民のサイドに立てば、明確な判断が求められていた。それゆえ、控訴審となる大法廷

の判決が大いに注目されたが、その判断は訴訟そのものを審理の対象とできないとした。多くの問題は未決のままとなってしまったのである。

4 公有住宅の居住権を失った人びとに対する代替的な住宅提供プログラム

国外ないし国内の避難地に避難している間に公有住宅の居住権を取り消された人びとは生活の拠点となる住居を失い、クロアチアにおいて発生した難民の中では元の居住地への帰還がもっとも困難なグループを構成した。しかし、クロアチア政府は長らくこれらの人びとの帰還を促進するような政策を示さず、彼らの帰還を事実上阻止していた。

旧ユーゴスラヴィアでは都市部の住民の大多数は公有住宅に居住していた。したがって、クロアチアの都市部から避難した人びとの大半は公有住宅の居住者であった。これに対して、農村部を去って難民となった人びとには個人所有の住宅の居住者が多く、彼らはその他に農地や土地、建物や設備などを所有していた。その財産の多くは彼らが不在の間に他人に占拠されたり、略奪や破壊を受けていたりしたとはいえ、彼らには元の居住地に拠点と権利があった。そのため、1998年にクロアチア政府が難民の帰還を促進する政策を開始したことに伴って、農村部に出身地をもつ難民の多くは集団的に居住地への帰郷を始めた。自分の財産を取り戻すためである。ところが、都市部出身で公有住宅の居住権を取り消された人びとにはそのような拠点や権利がなかった。その上に政府が提示した帰還のプログラムには彼らに対する実質的な支援措置が欠落していた⁴³。そのため、セルビア系難民の帰還は主として農村部では一定程度進んだが、都市部では遅々として進まない状態が続いていた。

都市部に居住していた住民の帰還が進まないということは、年齢や職業、世帯構成の面で活力のある人口の帰還が進まないということでもある。都市部へのセルビア系住民の帰還は、人口の大幅な減少によって弱体化したクロアチアにおけるセ

ルビア人コミュニティを再建するためにも強く必要とされる要素である。このような事情を鑑み、クロアチアで活動するOECEやUNHCRといった国際機関、ならびに欧州連合の執行機関である欧州委員会は、都市部のセルビア系住民の帰還を促進するための決定的支援の一つになるという考えに立って、公有住宅の居住権を取り消された人びとに対する住宅の確保をクロアチア政府に強く求めてきた。それは、ヨーロッパに統合されることを望むクロアチア政府にとっては無視できない要請であった。

国際社会の圧力によって、クロアチア政府が公有住宅の居住権を取り消された人びとを対象として代替的な住宅を提供するプログラムを提示したのは2002年から2003年のことであった。戦争終結後の1996年以来、クロアチア政府は戦争の被害を受けた地域の復興策や難民に対する支援策を策定するに際し、地理的に国土を二つの地域に分けて法的な枠組みを構築していた。一つはかつてセルビア人勢力が支配していた地域であり、それは「特別に国家が支援する地域」(područja posebne državne skrbi)と呼ばれた。ここは1995年9月に成立した法律の規定により、90日以内に帰宅しなかったセルビア系住民が公有住宅の居住権を自動的に取り消された地域でもある。もう一つはこれ以外の地域であり、それは「特別に国家が支援をする地域の外部にある地域」(područja izvan područja posebne državne skrbi)と呼ばれた。ここは内戦中にクロアチア政府が統制していた地域であり、首都ザグレブを始めクロアチアの中心都市が多数存在する地域である。この地域では「住宅関係に関する法律」の規定に基づき、6ヶ月以上居室を不在にした住民に対し居住権の取り消しを求める訴訟が裁判所に提起された。国土を二つに分けたのは、セルビア人勢力が支配していた地域では戦争の期間中に建物や住宅、インフラ設備などが著しく破壊され、優先的に復興策を講じる必要があったことが理由とされた。

公有住宅の居住権を失った人びとに対する住宅提供のプログラムも二つの地域に分けて別個に提示された。まず「特別国家支援地域」ではクロアチアの国内および旧ユーゴスラヴィアの領土の中

に所有ないし共有する住宅資産を有せず、かつ1991年10月8日以降に住宅資産の売却や譲渡をしたことがないことを条件として、住宅を求める人には次のいずれかの方法で住宅の提供がなされることになった。1.国有のアパートメントないし一戸建て住宅の賃貸権の供与。2.損傷を受けた国有の一戸建て住宅の賃貸権と建設資材の供与。3.国有の敷地と複数の世帯が入居できる住宅物件を建設するための資材の供与。4.国有の敷地と家族用の一戸建て住宅の建設資材の供与。5.アパートメントないし家族用の一戸建て住宅を建設する資材の供与(敷地の提供を必要としないケースに該当する)⁴⁴。

次に「特別国家支援地域の外部の地域」については、「特別国家支援地域の外部にあるクロアチア共和国の地域にある公有住宅に居住し(つまり公有住宅の居住権の旧保有者であり)、一戸建て住宅ないしアパートメントの所有者ではない帰還者に対する住宅の提供方法に関する結論」といういささか長い名称の政令が2003年6月に制定された。それによると、クロアチアに帰還しこの国に永住の意志があることと、クロアチアの国内および旧ユーゴスラヴィアの領土の中にいかなる住宅資産を所有せず、かつ1991年10月8日以降に住宅資産の売却や譲渡をしたことがないことを条件として、住宅を求める人には国有のアパートメントを賃貸ないし購入する機会が与えられることになった。しかも、住宅の購入を選択する場合には所定の法律に沿って市場価格よりも安価に購入できることを示唆し、長期のローンによる分割払いも可能とした⁴⁵。

二つのプログラムに共通する点は、住宅を求める人が国有のアパートメントを市価よりも低い賃料で借りることができるようにしたことである。しかし、二つの地域に適用される方策にはいくつかの重要な相違があった。第一に「特別国家支援地域」ではかつての公有住宅の居住者に対する住宅の提供は法律に基づく措置であるのに対し、「特別国家支援地域の外部」では政令に基づく措置であり、それだけ法的根拠が弱くなっている。第二に「特別国家支援地域の外部地域」では住宅を購入する条件としてクロアチアへの帰還と永住の意

志が挙げられているが、「特別国家支援地域」ではそのような条件はないことである。このことは、国外に居住しているセルビア系住民はクロアチア国籍を取得しない限り、住宅の購入の申請ができないことを意味していた。国籍の取得には数年を必要とするので、この条件は相当数の人びとにとって大きな障害となり、申請を排除する可能性があった。第三に申請の締め切りの有無である。すなわち、「特別国家支援地域」では申請の期限は定められていないのに対し、「特別国家支援地域の外部の地域」では当初2004年12月31日を申請受付の期限としていた。申請期間はわずか1年半である。これらの相違を通していえることは、公有住宅の居住権の取り消しの件数では「特別国家支援地域の外部の地域」の方が圧倒的に多いにもかかわらず、これらの人びとは「特別国家支援地域」で居住権を取り消された人びとに比べて不利な立場に置かれていたことである。このような不平等な取り扱いの仕方は、公有住宅の居住権を取り消された人びとがあまり多く帰還することをクロアチア政府が望んでいなかったのではないかと疑わせるものであった。

この政策は実行の面でも迅速に実施されたとはいえなかった。たとえば、クロアチア政府はアパートメントの取得のために2300万クロアチア・クナ（400万ドル）の資金を2004年の予算に計上していた。しかし、OECE監視団の調査によってこの資金は別の用途に流用されていたことが判明した。2005年に予算に計上した4300万クナもこの年には使用されず、政府が1700万クナを投じて初めてアパートメントを購入したのは2006年2月のことであった⁴⁶。OECE監視団の調査によると、2004年11月1日の時点で受理されていた1228件の申請書を政府はまだ審査を開始していなかった⁴⁷。さらに「特別国家支援地域の外部の地域」にかつて居住し、このプログラムの適用を受ける可能性がある人びとをターゲットにした広報活動が開始されたのは2004年10月のことであった。プログラムが策定されてからすでに15ヶ月が経過し、2004年12月末の申請受付の期限まであと3ヶ月もない状況であった。このように短い周知の間では潜在的な申請希望者に対する効果的な広

報活動は不可能だとして、OECE、欧州委員会、UNHCRの三者は申請期間を少なくとも2005年9月末までに延長するようにクロアチア政府に申し入れた⁴⁸。この結果、申請の期限は2005年6月30日まで延長され、さらにもう3ヶ月間延ばされて最終的には2005年9月末までとなった⁴⁹。

OECE監視団の調査によると、「特別国家支援地域の外部の地域」における住宅については、2005年7月1日の時点で2598件の申請書が受理されていたが、政府の担当省はこのうち16件しか審査を始めていなかった。この問題を所管する政府閣僚は、新たな申請を喚起するため、6月末までに最初に申請したグループに住宅を提供することをザグレブに本拠をもつ国際機関に約束していた。しかし、2005年7月末の時点で実際にアパートメントの提供を受けた申請者は皆無であった。このことはこのプログラムに対する人びとの期待や信頼を低い水準に留め、新規の申請者が増えない理由の一つになっているとOECEは見ていた⁵⁰。

2005年9月30日、「特別国家支援地域の外部の地域」については申請の受付が最終的に閉め切られた。最大の関心事は、かつての公有住宅の居住権の保有者がどれだけ多くこのプログラムに申請し、またそれらの申請者に対する住宅の提供がどの程度実現したかということであろう。

2007年1月の時点での政府担当省の発表によると、「特別国家支援地域の外部の地域」での住宅の提供については、合計4425件の申請が受理された。その時点での滞在先の内訳では、セルビア・モンテネグロが2046件、ボスニア・ヘルツェゴヴィナが667件、クロアチアの国内が1517件、残り195件はこれら三国以外の国であった。これに対して締め切りが定められていない「特別国家支援地域」については、同じ時点で7365件の申請が受理されていた⁵¹。

内戦の期間中にクロアチア政府が統制していた地域、つまり「特別国家支援地域の外部の地域」で発生した法的手続きによる公有住宅の居住権の取り消しは23700件に上る。これは政府の公式発表の数字であり、法的手続きによらないものを含めると、実際に居住権を失った人はもっと多い件数となると思われる。いずれにせよ、クロアチア

政府の住宅提供プログラムに対し4425件の申請しなかったということは、大半の人びとはこのプログラムに応募しなかったということになる⁵²。クロアチア政府が公表した数字だけでは立ち入った分析はできないが、国外ないし国内の避難地に避難している間に公有住宅の居住権を取り消された人びとの帰還を、このプログラムが大きく促進することにはならなかったことは間違いないと考えられる。

内戦中にセルビア人勢力が支配していた地域、つまり「特別国家支援地域」で起こった公有住宅の取り消しの件数は少なくとも6000件程度とされる。7365件の申請はこれを上回る数字である。その理由は、内戦終結後も2年間、クロアチア政府の支配権が及ばなかった東スラヴォニア、とくにヴコヴァールとその周辺地域からの申請が数多く含まれていることにあった。たとえば、政府担当省の発表によれば、すでに審査が完了した3305件のうち、2456件はヴコヴァールからの申請であった⁵³。

これらの地域はセルビア人勢力との協定によって、1996年1月から1998年1月まで国連による暫定統治下にあり、公有住宅に居住していたセルビア系住民は旧来の地位で居住を続けた。クロアチア政府に行政権が移管された後も、これらのセルビア系住民は町を離れなかった。そのため、彼らはアパートメントの居住権を失うことはなかった。他方、内戦の期間中にこの地域を去ったクロアチア系住民については公有住宅の居住権の取り消しをおこなわなかった。この間、彼らの居室はほとんどの場合にセルビア系住民によって占拠されていたが、クロアチア政府への行政権の移管後にクロアチア系住民は彼らを追い出し、住宅を取り戻した。その後、クロアチア政府の法律が適用された結果、公有住宅の居住権は廃止され、その居住者の地位は賃貸契約人に変更された。クロアチア政府が提示したかつての公有住宅の居住権の保有者に対する住宅提供のプログラムは、これらの人びとも申請の資格を認めていた。彼らは住宅を有していたが、激戦地で知られるヴコヴァールではアパートメントは多くの場合に戦争中に損傷を受けていた。それゆえ、アパートメントの「住み替

え」ないし「建て替え」のために、このプログラムに応募したのであった。

ただし、これらの人びとの申請がトータルでどれだけあったのかを私は正確な数字で把握できていない。ヴコヴァールのような地域からの応募の比率が高いとこのプログラムは「特別国家支援地域」で公有住宅の居住権を失った人の帰還にあまり貢献しなかったということになる。しかし、ヴコヴァールのような地域からの申請分を割り引いても、「特別国家支援地域の外部の地域」の場合と比べ、より多くの公有住宅の居住者から申請があったことは確かなように思われる。

最後にノルウェー難民評議会（Norwegian Refugee Council）が設立し、スイスのジュネーブに本拠を置く国内避難民監視センター（Internal Displacement Monitoring Centre）が収集したデータを紹介しておこう。一部に政府発表の数字と若干の食い違いはあるが、2009年8月にザグレブのUNHCRから得た情報ということであり、最新の状況が推察できると考えられる。

それによると、2009年5月の時点で受理されていた住宅提供プログラムへの申請件数は二つの地域を併せて13583件であり、その内訳は「特別国家支援地域」が9021件、「特別国家支援地域の外部の地域」が4562件であった。このうち、住宅提供が決定された件数は8734件であり、その内訳は「特別国家支援地域」が7157件、「特別国家支援地域の外部の地域」が1577件であった。第一次審査で住宅提供が凍結ないし否決された件数は2620件であり、その内訳は「特別国家支援地域」が1208件、「特別国家支援地域の外部の地域」が1412件であった。また第一次審査で書類に不備があることや申請者と連絡が取れないなどの理由により決定が保留になっている件数が2229件あり、その内訳は「特別国家支援地域」が664件、「特別国家支援地域の外部の地域」が1565件であった⁵⁴。

興味深いのは住宅提供の実績である。2009年5月の時点で住宅の提供が決定した人に対し実際に住宅が割り当てられた件数は6198件であり、その内訳は「特別国家支援地域」が5336件、「特別国家支援地域の外部の地域」が862件であった。住宅の提供が決定されたにもかかわらず、住宅の提

供が保留になっている件数は2536件あり、その内訳は「特別国家支援地域」が1821件、「特別国家支援地域の外部の地域」が715件であった⁵⁵。

2007年7月の時点での担当省の発表によると、「特別国家支援地域」におけるかつての公有住宅の居住権の保有者に対する住宅提供のプログラムは、当初の計画では2009年末に完了を予定していた。しかし、2009年5月時点での実績が5386件だとすると、残りの期間で3000件以上の決定者に住宅を提供するのはほぼ不可能と見られる。「特別国家支援地域の外部の地域」では、政府は当初2011年末までに住宅の提供のため4000件のアパートメントの居室を建設ないし購入すると計画していたが、このときの発表ではできればこれを2009年末までに前倒ししたいと述べていた。しかも、すでに申請期間が終了していた「特別国家支援地域の外部の地域」での申請について、政府担当省は2007年末までにすべての審査を完了させたいと意欲を示していた。しかし、これは達成されなかった。それに2009年5月の時点での住宅提供の実績が862件というのはいかにも緩慢なペースである⁵⁶。クロアチア政府の代替的な住宅提供プログラムの実施状況については、国内外の多くのモニターがその進捗の緩慢さを指摘してきたが、ここでも同様の指摘をせざるを得ない⁵⁷。

5 クロアチア政府の措置の問題点

ユーゴスラヴィアは民族浄化が起こった土地として知られる。たとえば、第二次世界大戦中にクロアチア人極右主義者のウスタシャが実行した民族純化政策は有名である。彼らは枢軸国によって政権を委ねられた「クロアチア独立国」をクロアチア人だけが居住する単一民族国家に変えるため、国内の少数民族、とくにセルビア系住民を大量に国外に移送したり、殺害したりした。ウスタシャは、戦前のユーゴスラヴィアにおいてクロアチアとクロアチア人が受けた搾取と差別的取り扱いの責任をセルビア系住民に集団的に背負わせ、彼らの存在をクロアチアの国家から抹消しようとした。程度や規模に相違はあるとはいえ、民族浄化はボスニア・ヘルツェゴヴィナの内戦において

それぞれの民族勢力によって追求され、国際社会の批判を招いたことは記憶に新しいところである。

先の内戦において、クロアチア政府はさすがにそのような政策をあからさまに実行したわけではなかった。クロアチア政府の統制地域を離れたセルビア系住民は物理的な強制力によって無理矢理に追い出されたわけではなく、そのほとんどは自発的に居住地を離れたものと見られる。もちろん、何の理由もなしに出て行ったわけではなかった。それは、多くの場合にセルビア人に対する民族憎悪の感情を背景に横行していたハラスメントに耐えかねたり、テロリズムに生命の危険を感じたりしたためであった。その際にセルビア系住民はクロアチアの居住地を永久に捨てたわけではなく、あくまでも一時的に安全な場所に避難しようとしただけであった⁵⁸。

問題はセルビア系住民が町を離れた後に起こった出来事である。クロアチアの地方自治体や企業は各地で彼らの居住権の取り消しを求める訴訟を起こし、裁判所はこれを認める決定をおこなった。セルビア人勢力の支配していた地域では政府は新たに法律を成立させ、法的手続きなしに公有住宅の居住権の取り消しを可能にした。セルビア人が居住していた住宅にはクロアチア系の難民、とくにボスニアから来たクロアチア人が次々と入居し、政府はこれを許可するか黙認した。

ここで大きな疑問は、住宅を失えばセルビア系住民のクロアチアへの帰還が著しく困難になることは明らかであったのに、なぜ政府は彼らの居住権を取り消す措置を強行したのかである。それはセルビア系住民の帰還を阻止し、クロアチア系難民の定住を促進するためであったと考えざるを得ない。この状況を固定化すれば、少数派のセルビア系住民の人口比率はさらに小さくなり、クロアチアはクロアチア人の単一民族国家に近くなる。これは民族純化の実現と同じ結果になる。もちろん、そのような意図は公式には表明されていない。しかし、クロアチアでは、事実としてセルビア系住民の帰還を実質的に著しく困難にする状況が意図的に形成され、その背景に政治的な意志があったことは誰の目にも明らかであった。このことを

端的に示す出来事の一つが、セルビア系住民が保有していた公有住宅の居住権の取り消しであった⁵⁹。

公有住宅の居住権の取り消しを求める訴訟については、クロアチアの当局の側が根拠とした住宅関係の法律は平時における運用を想定していた法律であった。したがって、セルビア人勢力との戦闘が行われている最中に政府当局がそのような訴訟を起こしたこと自体がセルビア人勢力に対する報復の要素が強い行為であり、民主主義社会では正当性が疑われる行為であろう。仮にそれが法律に則った手続きであったとしても、居室を6ヶ月以上不在にした人びとは、戦争という異常な事態に直接・間接の影響を受けて避難を余儀なくされたり、帰国が困難になったりしたわけだから、常識的には「正当な理由による不在」と認められてよいように思われる。実際にブレッチチに対する訴訟では二審の裁判所は戦争の影響を正当な理由を構成する要素と認めた。しかしながら、クロアチアの最高裁判所は戦争の影響を正当な理由と認定せず、判決を確定させた。

なぜ戦争の影響が正当な理由と認められないのであろうか。その理由として次のような主張が展開される。クロアチア政府が統制する地域の都市部では市民は等しく戦争の影響にさらされて困難な生活を強いられながらもこれに耐え、そこに留まっていた。ところが一部の住民は自分の身の安全だけを考えて勝手に居住地を離れ、そのまま長期間に渡り居室に帰ってこなかった。だから、このような住民のみに戦争の影響を「正当な理由」と認め、公有住宅の居室を6ヶ月以上不在にしたことを不問に付すことはできない。とくに戦争の影響によって住居を失った難民が大量に発生し、彼らに住居を確保することが大きな課題になっていた。このような状況の下では法律に則って公有住宅の居室を不在にした人びとの居住権を取り消し、住宅を求め人びとにこれらの居室を再配分することは社会的なニーズに沿った妥当な政策である。ブレッチチに対する訴訟を通して浮かび上がった公有住宅の居住権の取り消しに関する正当化の論理は簡略化するとこのようになるだろう。

このような論理が主張され、それが大方のクロ

アチア人によって支持される背景的な事情として、私には二つの要因が潜んでいるように思われる。一つはクロアチアの立場に立った戦争観である。我々はユーゴスラヴィアで起こった戦争を内戦(civil war)と表現する。だが、クロアチアで起こった戦争をクロアチア人は内戦とは決して呼ばない。彼らはこれを「祖国戦争」(Domovinski Rat, 英訳Homeland War)と呼ぶ。この名称はクロアチアの独立と民族主義路線を指導したトウージマン大統領が戦争の開始時に命名したものである。彼らによれば、この戦争は大セルビア主義を信奉するセルビア人の連合勢力(クロアチア内のセルビア人勢力、ユーゴスラヴィア人民軍、セルビア・モンテネグロ)がクロアチアに仕掛けた侵略戦争であり、クロアチア側の戦いはその主権と領土を守るための防衛戦争である。戦いの正義はクロアチアの側にあり、クロアチアの全国民はクロアチアに留まって国家と国土を守る戦いに参加すべきであった。したがって、このような考えに立つと、この戦争中にクロアチアを去った人びと、とくにセルビア人勢力の支配地域に逃れた人びとは国家と国民に対する裏切り者であり、その報いとして不利益を被って当然だということになる。

もう一つは、社会主義の時代に形成されたセルビア系住民の既得権に対する反感である。第二次世界大戦中のクロアチアにおける抵抗運動は共産党の指導によって開始されたが、その実働部隊を担ったのはセルビア系住民だった。彼らはパルチザン運動に対する貢献によって戦後の共産党政権の中で大きな影響力を獲得し、セルビア系住民は政治家や党とのコネクションを背景に社会生活の面でも優先的な取り扱いを受けることがしばしばあった。その一つの表れが、公有住宅の居住権であった。公有住宅の居室の割り当ては企業や国家・自治体の機関が労働者・職員に対しておこなうものであるが、世帯構成や勤続年数などによって優先順位があり、多数派のクロアチア人の中には割り当てを受けていない人も多くいた。彼らから見ると、セルビア系住民が保有していた公有住宅の居住権はクロアチア系住民には得難い特権のように見えた。共産主義者の支配が終わった以上、セルビア系住民への優先的な取り扱いが終わるのは

当然である。したがって、法律に則って6ヶ月以上居室を不在にした彼らの居住権を取り消し、住宅を求めるクロアチア系住民にこれを再配分することは至極妥当な政策である。このように大方のクロアチア人は考え、政府の政策を支持する。クロアチア人の中には住宅を失ったセルビア系住民の苦境に対する同情は総じて感じられない。

以上を通して浮かび上がるのはクロアチア政府の側に「報復の論理」が潜み、大方のクロアチア人がこれを支持しているという現実である。確かにこの内戦においてセルビア人勢力はクロアチア人の側に大きな被害をもたらし、戦争犯罪的な行為も数多くおこなった。セルビア人の支配勢力の地域では兵力の不足を補うために住民に総動員をかけていた。したがって、クロアチア政府の統制地域からセルビア人の支配地域に向かった住民の中には戦争に動員された者も多くいたと想定される。しかし、そのためにクロアチアにおけるセルビア系住民は戦争の責任を集団的に背負わされ、様々な側面で差別的取り扱いにさらされることになった。この傾向は今なお継続しており、ここにはクロアチア社会の民主化の観点から克服しなければならない問題が存在するように思われる。

この点に関連し、人権の尊重や人種差別の根絶を強調するヨーロッパ社会の観点から、戦争中に発生した公有住宅の居住権の取り消しの問題はどのように見えるのか。欧州人権裁判所の判断は大いに注目された。しかし、2006年3月に欧州人権裁判所大法廷が下した判断はあっけないものであった。そもそもこの訴えは審理の対象とならないというものである。その理由は、クロアチアが欧州人権条約を批准する前にこの訴訟に関するクロアチアの国内審での判決が確定していたからであった。この判断はクロアチア政府にとって満足のいくものだったと考えられる。もし、万一訴訟に敗訴した場合には居住権を取り消された人びとから巨額の補償を請求される恐れがあったが、この判断はそのような恐怖からクロアチア政府を解放した。公有住宅の居住権の取り消しを巡る訴訟の大半は、クロアチアが欧州人権条約を批准する前に確定していたからである。だが、そのために公有住宅の居住権の取り消しをめぐる人権侵害の

有無という重大な問題が未決のままに残されることになった。

人権問題に関して欧州人権条約は参照すべき重要な規範の一つであるが、それがすべてというわけではない。難民が帰還の権利を有することは今日、人権に関する一連の国際条約によって承認され、国際機関の決議などによって強調されている。なかでも、1976年発効の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第12条は「何人も、自国に戻る権利を恣意的に奪われない」と規定する。それは難民に元の居住地に帰る権利を保障し、元の住宅が占拠されたり破壊されたりして帰還できない人びと、あるいは財産を失った人びとは補償を受ける権利があることを認める。クロアチアはこの条約を1991年に批准し、即時的な実施の義務を負っていた。したがって、公有住宅の居住権の取り消しにより住居を失って困窮する人びとに対し、何の解決策も示さないわけにはいかなかった。そのため、国際社会の強い圧力を受けてのことであるが、クロアチア政府は代替的な住宅供給のプログラムを策定した。しかし、このプログラムは失われた公有住宅の居住権の問題に対する真の解決策といえるものではなかった。

クロアチア政府は、公有住宅の居住権の旧保有者に対して政府は何ら法的な義務を負わないと長年にわたり主張してきたが、そのスタンスはこのプログラムの中でも維持されていた。確かにクロアチア政府は、元の住居を失った人びとに対して代替的な住宅を提供することにした。しかし、それは国に対して権利を有する者に対する義務の履行ではなく、クロアチアを故郷として選択した人びとに対する慈善的な事業であった。そのため、クロアチア政府はプログラムへの申請の資格を狭く限定する一方で、国外に留まることを選択した人びとには何の手当ても示さなかった。帰国を望まない国外のセルビア系住民からは不当に奪われた公有住宅の居住権に対して補償を求める声があるが、クロアチア政府はそのような要求には断固として拒否の姿勢を示している⁶⁰。

しかし、セルビア系住民はまさにこのような姿勢に大きな不公正を感じている。というのは、旧ユーゴスラヴィアから独立したボスニア・ヘル

ツェゴヴィナやセルビア・モンテネグロでは公有住宅の居住権は廃止されていなかったからである。ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、公有住宅の居住者が6ヶ月以上居室を不在にしていたからといって、当局が居住権の取り消しを求めることはなかった。この権利の保有者は私有化政策によって、格安価格で居室の所有権を購入することができた。内戦中にクロアチア政府が統制していた地域ではセルビア系住民が住んでいた公有住宅にはボスニア・ヘルツェゴヴィナからクロアチアに逃れたクロアチア系住民が数多く入居した。彼らの中には内戦後に私有化政策によって取得した元の居住地の居室の所有権を売却し、その代金によってクロアチアにおける住宅の所有権を購入した者も数多くいた⁶¹。ところが、クロアチアからセルビア・モンテネグロやボスニア・ヘルツェゴヴィナに逃れたセルビア系住民は同じことができない。そのため、これらの人びとの中には今なお難民センターや間借りの借家で不自由な生活を強いられている人も多くいる。

実質的にセルビア系住民をターゲットにした公有住宅の居住権の大量の取り消しは内戦の期間中に実行された措置である。それは、トゥージマン大統領が率いるクロアチア民主同盟の政権下、民族主義が高揚し、権威主義が容認される状況の中で強行されたある種の異常な措置である。1999年末にトゥージマンは死去し、2000年には中道政党の指導者メシッチが大統領に就任、また選挙で勝利した野党連合が政権を獲得した結果、クロアチアは孤立路線を転換させた。2003年2月にクロアチアはEUに加盟を申請した。2003年11月にクロアチア民主同盟は政権に復帰したが、新しい指導者のサナデルは国際協調路線を推進した。この路

線は今日まで堅持されている。クロアチア政府がセルビア系住民の帰還を促進するような政策を示してきたのはこのような路線転換を背景にしている。公有住宅の居住権を取り消された人びとに対しても代替的な住宅提供のプログラムが提示された。しかし、このプログラムに対する申請者は少なく、また申請者に対する審査や実行の進捗は遅い。

第一次世界大戦後にユーゴスラヴィアが建国されて以来、クロアチア人とセルビア人は対立と協調を繰り返し、その過程で双方による差別と報復が繰り返し出現した。内戦の勃発から今日まで続くクロアチアのセルビア系住民の苦境や二級市民化はその一コマと見ることができる。しかし、これまでの時代と明らかに異なる状況はクロアチアが人権保護に関する様々な国際条約を批准し、ヨーロッパ社会の一員となることをめざしていることである。それゆえに、クロアチアはあらゆる種類の差別、とりわけ人種差別（racism）をなくすように求められているが、その取り組みが不十分であるために国内外の人権保護団体や国際機関から批判や勧告が続いている⁶²。クロアチアはこれらを受け入れるべきだと私は思う。しかし、同時にクロアチアがおこなってきたセルビア系住民に対する差別的な取り扱いの中には歴史的に繰り返されてきた報復の論理があり、これをクロアチアが認識し、断ち切ることがこの国の歴史を新しい段階に移行させることにつながると訴えるものである。セルビア系住民が失った公有住宅の居住権の問題に対してクロアチア政府が問題の存在を認め、より根本的な解決策を示すことはその具体的な方策の一つになると考える。

注

1 Komisija europskih zajednica, "Priopćenje Komisije; Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji", Brussels, travnja 2004, p.27.

クロアチアは2003年2月に欧州連合に加盟を申請した。これを受けてブリュッセルの欧州委員会（欧州連合の政策執行機関）が作成した報告書が上述の文書（「クロアチア共和国の欧州連合加盟申請に関す

る意見書」）である。ところで、この報告書は、上述の難民数について典拠を示していない。私が知る限りでは、クロアチア人の難民数55万人という数字は1991年12月1日付けでクロアチア政府に登録されていた「住む場所を追われた人びと（prognanici）」の数に一致する（"Izješće Vlade Republike Hrvatske o dosadašnjem tijeku povratka i zbrinjavanju prognanika,

izbjeglica i raseljenih osoba”, Narodne novine, Zagreb, br.92, 1998). クロアチア政府のいう「住む場所を追われた人びと」は戦争によって居住地を離れざるを得なくなった人びとであるが、クロアチア政府に庇護を求めたという点で実質的にはクロアチア人の国内避難民 (internal displaced persons) を指している。もっとも、これらの人びとの中にはクロアチア人と結婚したセルビア人やその他の少数民族に属する人びとも含まれているので、厳密にはこの数字は主としてクロアチア系国内避難民の数というべきものである。年次的にはクロアチア政府に登録された国内避難民の数は1991年末がピークであり、1992年1月に国連の仲介により停戦が実行されたために1992年末には26万人と半減した。他方、セルビア人の難民 (displaced persons) の場合にもセルビア人以外の人びと (セルビア人と結婚したクロアチア人やその他の少数民族) も含まれているので、厳密にはセルビア系難民というべきであろう。クロアチアの内戦開始後にセルビア系の難民がどれだけ発生したかは正確には把握されていないが、1998年7月の時点でのUNHCR (国連難民高等弁務官事務所) の推測によると、クロアチアから移動してきたセルビア人はボスニアのセルビア人共和国に4万人から5万人、新ユーゴスラヴィア (セルビアおよびモンテネグロ) に28万人から33万人程度と見積もられている (Human Rights Watch, “Croatia, Second Class Citizens: The Serbs of Croatia,” A Human Rights Watch Report, vol. 11, no. 3 (D), March 1999, p.65)。国外に出国したセルビア人の中には、旧ユーゴスラヴィア以外の第三国に逃れた人びともいると想定される。2001年に実施されたクロアチア共和国の人口調査によると、セルビア人の人口は10年前に比べて約38万人減少した。これらを考え合わせると、クロアチア国内にとどまった数万人の避難民と併せて約40万人という欧州委員会の報告書が述べるセルビア系難民の総数はおおむね妥当な範囲の数字と考えられる。

2 Komisija europskih zajednica, ”Priopćenje Komisije”, p.27. 1995年12月、セルビア人勢力は東スラヴォニアのクロアチアへの平和的移管に同意し、当面1年間でされた移行期間の間はこの地域を国連の統治に委ねる協定をクロアチア政府と結んだ (「エルドゥート協定」)。これを受けて国連安全保障理事会

は1996年1月15日に決議1037を採択し、クロアチアへ行政権が移譲されるまで東スラヴォニアを国連が暫定統治することとした。決議によって「国際連合東スラヴォニア・バラニャおよび西スレム暫定統治機構 (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, 略称UNTAES)」が設立された。国際人権NGOの一つであるヒューマン・ライツ・ウォッチの報告書によると、UNTAESが活動を開始した1996年1月に同地域には127000人のセルビア人が居住していた。このうち55000人はクロアチアの他の地域から移動してきた人びとであった (Human Rights Watch, “Croatia, Second Class Citizens”, p.4)。

3 Vlada Republike Hrvatske, “Izvešće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2007. godinu za potrebe nacionalnih manjina”, srpanj 2008., p.148.

4 Ibid., p.148.

5 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission to Croatia, “Report on Croatia’s Progress in Meeting International Commitments Since 2001,” June 9, 2006, p. 14.

6 Milan Mesić i Dragan Bagić., Održivost manjinskog povratka u Hrvatskoj, UNHCR, 2007., p.30.

7 Ibid., p.28.

8 Sažetak Pulsova istraživanja za OESS, “Motivacijski i emotivni faktori povratku izbjeglica u domovina te recepcije njihovog povratka od lokalnog stanovništva - empirijsko istraživanje”, <http://www.mmpi.hr/.../2007/040915-MVP-OESS-PULS-sazetak.pdf>.

9 Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, “Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj”, Zagreb, 15. srpnja 2007.

さらにUNHCRの管轄する地域ではセルビア系住民のクロアチアへの帰還者をもっと減少している。時系列的に見ると、それは1999年の17931人をピークに、2000年17483人、2001年11867人、2002年11048人、2003年9280人、2004年7463人、2005年5261人、2006年4616人、2007年2137人、2008年1147人と年々減少し、2009年には3月の時点で202人と、1000人を切るペースである (UNHCR Representation in Republic

- of Croatia,” Return to Republic of Croatia 1995-2009, According to Area of Responsibility of UNHCR Field Teams”, <http://www.unhcr.hr/eng/index.php/statistics/>)
- 10 セルビア独立民主党議長のヴォイスラフ・スタニミロヴィッチの発言 (Dr. Vojislav Stanimirović, predsjednik SDSS-a i saborski zastupnik, “Srbi u Hrvatskoj su i dalje građani drugog reda”, Izvor br.1, 2006, p.1).
- 11 UNHCR, “Estimate of refugees and displaced persons still seeking solutions in South-Eastern Europe”, Updated to reflect the situation as at 1st October 2007, (<http://www.unhcr.org.yu/utills/File.aspx?id=321>)
- 12 Veljko Džakula (Srpski demokratski forum, Zagreb, Republika Hrvatska), Ratko Bubalo (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Novi Sad, Republika Srbija), Dušan Ecimovic (Društvo za mir, razvoj i ekologiju, Beograd, Republika Srbija), “Studija : Status i položaj Srba u Hrvatskoj”, August, 2008.
- 13 ここで述べた「公有」は正確には「社会有」と訳すべき語である。「社会有」(društveno vlasništvo, 英訳 social ownership) はユーゴスラヴィアの「自主管理」社会主義に特有の概念であり、生産手段を国有・国营とするソ連型社会主義の批判に基づいて構築された制度である。それは所有者を特定せずに「社会全体」とする点で実体をつかみにくい概念であるが、以下では、その実質的な意味を汲んで、「公有」(国家ないし自治体およびその関連機関・企業の所有) という訳語を使用したい。
- 14 最上位の規定として、1974年制定のユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国憲法の第164条は次のように述べていた。「市民には、個人および家族の住宅の必要を充足するために、法律で定められた条件の下で、社会的に所有されたアパートメントを永久的に利用することを許可する、社会的所有の下での住宅の居住権を保障する」(Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1974, Članak 164.)
- 15 Zakon o stambenim odnosima,”Narodne novine”, br.51,1985.
- 16 Misija OESS u Republici Hrvatskoj, ”Izvešće o status” br.11, 2002, p.15.
- 17 クロアチアの代表的な人権擁護NGOの一つであるクロアチア・ヘルシンキ人権委員会の報告書による

と、内戦の激化に伴って、クロアチアの主要な都市ではテロリズムが日常茶飯の現象になった。たとえば、シーサク、カルロヴァッツ、ザダル、ゴスピッチ、ビェロヴァール、オスイエクのような都市である。これらの都市では街路や建物、住宅、自動車に爆弾が仕掛けられたり、セルビア系住民を対象に暗殺が実行されたりした。セルビア系住民を狙った殺人事件はシーサクにおいてとくにひどく、約400人の市民が犠牲になった。これに加えて、戦争犯罪的な事件も起こり、不信と恐怖に駆られたセルビア系住民は各地で雪崩を打って避難を始めた。たとえば、1991年9月23日、カルロヴァッツでは身柄を拘束していたユーゴスラヴィア人民軍の予備役兵にクロアチア人警察官が発砲し、十数名を殺傷する事件を起こした。この警官は戦争犯罪の容疑で訴追されたものの、しばらくして嫌疑不十分により保釈された。この後、カルロヴァッツでは十数日の間に約1万人のセルビア人が町を脱出した。同じ頃、首都ザグレブでも「ゼツツ一家殺害事件」として知られる暗殺事件が12月に起こり、理由もなく行方不明になる人も多数出たりした結果、約4万人のセルビア人が町を離れた。同様の事情により、オスイエクでは約2万5000人、スプリットでは約1万人、ゴスピッチでは約8000人のセルビア系住民が町を離れた(Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava (HHO), Izveštaj: Vojna Operacija “Oluja” i poslije, Zagreb 1999, pp.19-20).

18 Human Rights Watch, “Croatia: Broken Promises, Impediments to Refugee Return to Croatia”, A Human Rights Watch Report, vol.15, no.6(D), September 2003, p.35.

19 Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, Narodne novine, br.27.1991. この法律はその後頻りに修正され、2002年7月までに23回も書き換えられた。

20 Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju, Narodne Novine, br.73, 1995.

セルビア人勢力が支配していた地域の公有住宅にはクロアチア系住民の居住者もいた。彼らは内戦の期間中にはクロアチア政府の統制する地域に避難していたので、6ヶ月以上その居室を不在にしていたことになる。しかし、ヒューマン・ライツ・ウォッチの調査によると、彼らの居住権を失効させる訴訟を

- 政府は起こさなかった。「解放された地域のアパートメントの貸借に関する法律」の規定に沿って、この法律の施行後90日以内に彼らが元のアパートメントに戻った場合には従前通りに居住権を認められた (Human Rights Watch, “Croatia, Broken Promises”, p.35).
- 21 OSCE Mission to Croatia, “Background Report, Housing solutions for former holders of occupancy / tenancy rights (OTR)”, April 2005, p.10, Ljubomir Mikić, “Republika Hrvatska: Izbjegli i raseljeni bivši nositelji stanarskih prava - Osvrt na pristup stecenim pravima i stambeno zbrinjavanje manjinskih povratnika u 2008.”, Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava, Osijek, listopada 2008, p.3.
- 22 たとえば、オスイェク平和・非暴力・人権センターの1992年度の活動報告書 (Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Izvješće 1992, 1993) や、クロアチア・ヘルシンキ人権委員会の報告書 (Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava (HHO), Deložacije u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 1994) に救済を求めにきた人びとの事例が記録されている。
- 23 Zakon o naimu stanova, Narodne Novine, br.91, 1996.
- 24 これに対し、「解放された地域のアパートメントの貸借に関する法律」は裁判所の判決を要件とせずにもっぱら行政的に居住権を失効させることを可能にしていた。ヒューマン・ライツ・ウォッチは、セルビア人が支配していた地域に存在していた公有住宅に居住し、この法律の規定にしたがって居住権を取り消された人は民事訴訟を起こす以外には異議申し立ての方法がなかったと述べる (Human Rights Watch, “Croatia, Second Class Citizens”, p.22). これは恐らく日本の「行政不服審査法」のような法律がなかったためであろう。
- 25 クロアチアは1996年に欧州評議会に加盟した。
- 26 OSCE Mission to Croatia, “Third Party Intervention OSCE Mission to Croatia in Krstina Blečić against Croatia at ECHR”, 2003, p.2.
- 27 The European Court of Human Rights (First Section), Judgment of the Case of Blečić v. Croatia (Application no. 59532/00), Strasbourg, 29 July 2004, p.2.
- 28 Ibid., pp.2-4.
- 29 Ibid., pp.3-4.
- 30 Ibid., p.4.
- 31 Ibid., p.5.
- 32 Ibid., p.5.
- 33 Ibid., pp.6-7.
- 34 Ibid., pp.6-7.
- 35 Ibid., p.7.
- 36 OSCE監視団の報告書によれば、戦争の期間中にザダルだけで約2000件の公有住宅の居住権が取り消された (OSCE Mission to Croatia, “Background Report: Ruling by the European Court of Human Rights on the Blečić v. Croatia case”, August 2004, p.3).
- 37 Judgment of the Case of Blečić v. Croatia, pp.8-9.
- 38 Ibid., pp.9-11.
- 39 Ibid., pp.11-14.
- 40 Ibid., pp.13.
- 41 Ibid., pp.14-15.
- 42 The European Court of Human Rights, Grand Chamber Judgment in the Case of Blečić v. Croatia (Application no. 59532/00), Strasbourg, 8 March 2006 (Press release issued by the Registrar).
- 43 確かに1998年6月に成立した「難民の帰還とケアのプログラム」の中にある「帰還の手続き」第5条は、「クロアチア共和国の中にアパートメントないし一戸建ての住宅をもたない者は国内に滞在の場所を選び、直ちに帰還することができる」とし、「可能であれば、アパートメントないし一戸建ての住宅の所有者でない者、とくに公有住宅の居住者に対しては、それが帰還に影響を及ぼす場合に住宅委員会は永続的な住居を見つけるように努める」と述べ、支援を謳っていた (Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, Narodne Novine, br.92, 1998). しかし、後段の規定は「努力義務」を述べているだけであった。その上に、そもそも住宅委員会は機能しない組織として悪名が高く、後に廃止された組織であった。ヒューマン・ライツ・ウォッチの調査によると、公有住宅の居住権を取り消された人の中で、このプログラムに沿って実際に住宅の割り当てを受けた人はひとりも確認できなかったという (Human Rights Watch, “Croatia: Broken Promises”, p.38).
- 44 Zakon o područjima posebne državne skrbi, Narodne Novine, br.26, 2003, Članak 7.

- 45 Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske koja su izvan područja posebne državne skrbi, Narodne Novine, br.100, 2003, Članak 2.,3.
- 46 Misija OEES u Republici Hrvatskoj, “Izvješće o status br.15, O napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza od Srpnja 2004.godine”, 2004, p.8, Human Rights Watch, “Croatia: A decade of Disappointment, Continuing Obstacles to the Reintegration of Serb Returnees”, A Human Rights Watch Report, vol.18, no.7 (D), September 2006, p.9.
- 47 Misija OEES u Republici Hrvatskoj, “Izvješće o status br.15”, p.8.
- 48 Ibid., pp.8-9.
- 49 Zaključak o produženju roka za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje povratnika koji su bili korisnici društvenih stanova izvan područja posebne državne skrbi, Narodne Novine,br.79, 2005, Članak 1.
- 50 OSCE Mission to Croatia, ”Refugee Return in Croatia and the Status of Implementation of the January 2005 Sarajevo Ministerial Declaration on Refugee Returns”, July 2005, pp.3-4. なおクロアチア政府の広報活動はすでにUNHCRがバックアップしていたが、2005年の春にOECEはこれをさらに支援する活動を開始した。その一つとして、OECEはクロアチアに拠点を置くNGOであるセルビア民主フォーラムに資金を出して、セルビア・モンテネグロならびにボスニア・ヘルツェゴヴィナの各地で説明会を開かせ、クロアチアから移動してきたセルビア系住民に申請を促した。またセルビア・モンテネグロにおいてUNHCRは難民向けのテレビ番組のスポンサーになっていた。OECE監視団の代表とクロアチア政府において難民の帰還と統合を担当する部局の責任者はこの番組に再三出演し、クロアチアから移動したセルビア人にクロアチア政府のプログラムへの申請を呼びかけた (ibid., p.4).
- ここで一つの問題だったのは、数百件程度であったが、公有住宅の居住権を取り消す訴訟の審理がクロアチアの裁判所でなお継続していたことである。これらのケースでは居住権の保有者はアパートメントに居座っていたので、原告側が勝訴した場合には住民は強制退去させられることになる。その中には戦争の期間中に軍隊や警察の関係者によって強制的に住民が追い出され、居住権の保有者がこの居室を取り戻すためにあらゆる法的手段を尽くしているような事例も含まれていた。要するに、このプログラムによって代替的な住宅がまだ一つも提供されていないのに、クロアチア政府はセルビア系住民の居住権を取り消し、彼らを強制退去させようとしていた。これが執行されると、戦争が終結して10年が経過した時点で強いられた移動 (displacement) が新たに発生し、それはプログラムの潜在的な申請者に悪影響を与えるおそれがあった。OECEは他の国際機関と共にクロアチアの国家機関に裁判で勝訴した場合にも強制退去の執行を猶予するように要望した。このうち、国防省は、このプログラムに沿って代替的な住宅の提供を受けるまで、強制退去を執行しないことを約束した (ibid., pp.4-5).
- 51 Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 15. siječnja 2007. god.
- 52 申請者の数には別の数字もある。ヴコヴァールに拠点を置く「平和・法的助言・心理的援助センター」代表のリュボミール・ミキッチが2008年6月の時点での政府担当省の発表に基づいて示したものによれば、「特別国家支援地域の外部の地域」について受理された申請は4559件であった。このうち、何らかの理由で却下された申請が594件あり、有効な申請は3965件であった (Mikić, “Izbjegli i raseljeni bivši nositelji stanarskih prava”, p.8).
- 53 Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj.
- 54 The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), “Croatia: Housing rights and employment still preventing durable solutions, A profile of the internal displacement situation, 1 September, 2009”, p.124.
- 55 Ibid., p.124.
- 56 Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 15. srpnja 2007. god. クロアチア政府は、「特別国家支援地域の外部の地域」での住宅提供の決定の遅れについては申請者が国外にいて連絡が取れないために2800件の申請を完

了できていないと釈明している。

57 このプログラムの実施状況がどうであったか、とくに提供された住宅が申請者のニーズに沿ったものであったのか、なぜ「特別国家支援地域の外部の地域」では申請が少なかったのかなどについては今後にもっと掘り下げて調査と分析をおこなう必要があると考える。

58 この点では第二次世界大戦中に彼らが起こした行動と同じである。クロアチアのセルビア人の一部はウスタシャ政権によるテロを逃れるために山林や森林に身を隠し、生き延びた。このたびの内戦中に起こったセルビア系住民の避難や逃亡もこの先例に倣ったものと見ることができる。

59 セルビア系住民の帰還を阻止しようとする意志をクロアチア政府が暗黙裏に示したのは、公有住宅の居住権の取り消しによってだけではない。もう一つの事件は、1995年8月にセルビア人勢力を一掃した大規模な軍事作戦の最中およびその後起こった。クロアチア政府勢力はこの地域に居残ったセルビア系住民を殺害し、彼らが残した財産を略奪すると共に、住宅や建物を破壊し、火を放った。国連の調査によれば戦闘と関係のない状況で少なくとも150人の住民が殺害されたとされるが、国内のNGO（クロアチア・ヘルシンキ人権委員会）はもっと多くの住民が殺害されたと主張する。これは明らかに戦争犯罪であり、後に住民の殺害を命じたとされるクロアチア軍の司令官（アンテ・ゴトヴィナ将軍）が旧ユーゴスラヴィア国際戦犯法廷によって訴追され、逮捕状が出された。この破壊と放火は、クロアチア軍がセルビア人の占領地域を制圧した直後だけでなく、作戦の終了後に数ヶ月続いた。クロアチア政府はこれを一部の過激分子の報復行為と弁明した。しかし、それらは散発的な事件ではなく、クロアチア軍の兵士が主導し、セルビア人を二度とクロアチアに戻れないようにする意図をもって組織的におこなわれた行為であった。クロアチア政府がこれを事実上数ヶ月にわたって放置していたことは、これを黙認していたと見なされても仕方がないことであった。

60 セルビア人難民団体の代表は、社会主義の時代にはアパートメント建設のための基金に給料から拠出金を支払ってきたので、居室に対する権利があると主張していた。このような主張にザグレブの日刊紙

からコメントを求められて、2001年11月に当時のクロアチア政府高官（副首相のジェリカ・アントゥノヴィッチ）はこう答えた。「そのような主張は無意味であり、今の時世には少し厚かましい話のように思える。確かに社会主義の時代には住宅供給のための基金への拠出はすべての被雇用者にとって義務であった。そのときに公有住宅の居室を得た者もあれば、自分で住宅を建てた者もいる。現在、我々はあのときとは違ったシステムの中に生きており、過ぎ去った時代の話に戻しても仕方がない。あの時代はすべての者が連帯の義務を負わされていたが、この連帯を利用していたのは一部の者だけだった。（居室に権利を有するという）彼らの主張は、当時のシステムの特権に味を占めた者が差別と人権の侵害を名目にもう一度特権を利用しようとしてなされているように思われる」（Milan Jelovac, “Antunović: » Ne dolazi u obzir obeštećenje bivših stanara”, Vjesnik, Zagreb, 11 17, 2001.).

61 セルビア人勢力が支配していた地域、つまり「特別国家支援地域」でセルビア系住民が居住していた公有住宅に入居したクロアチア系住民は「特別国家支援地域に関する法律」によって、原則10年の継続的居住によってその居室の所有権を購入できると定められていた。

62 6ヶ月以上の不在を理由に公有住宅の居住権の取り消しの決定を受け、クロアチア国内の裁判で敗訴したために欧州人権裁判所に救済を求めた人として、ドゥシャン・ヴォイノヴィッチというセルビア人がある。ブレチッチの場合と異なり、ヴォイノヴィッチの場合には見知らぬ人物から威嚇を受け、身の危険を感じて1991年6月にザグレブのアパートメントを離れ、セルビアのベオグラードに避難した。明確な理由なく職を解雇され、警察に拘束され暴行を受けたとされる息子もこれに同行した。残った妻も職を解雇され、1992年10月にザグレブを離れた。内戦の勃発と激化を背景にしたハラスメントが居室を不在にした主要な理由であるだけに、これがどのように考慮されるのかが注目された。しかし、2005年11月18日に欧州人権裁判所が下した判断は、この案件は審理できないというものであった。その理由は、欧州人権条約をクロアチアが批准する前に事件が発生していることであった。（2006年3月に下されたブ

レチッチの控訴審に対する同種の判断はこれに影響されたように思われる)。

ただヴォイノヴィッチはもう一つの手だてとして、クロアチア政府の行為は「市民的政治的権利に関する国際規約」に違反すると申し立て、国連の人権規約委員会に審査を求めた。委員会はクロアチア政府の釈明を聞いた上で問題を検討した。その結果、ヴォイノヴィッチ一家がセルビア系マイノリティに属すること、彼らに対する威嚇や脅迫、その息子が被った不当な解雇は国内の裁判所で確認されていることを考慮し、ヴォイノヴィッチ一家の国外への出発は強要されたものであり、差別が関係していると委員会は認定した。そして結論的にはヴォイノヴィッチがアパートメントを不在にする理由を政府に伝えていること、不当に裁判への参加を求められなかった

ことなどから、クロアチアの当局がおこなった公有住宅の居住権の取り消しは恣意的であり、「市民的政治的権利に関する国際規約」の第17条（「何人も、その私生活、家族、住居若しくは通信に対して恣意的に若しくは不法に干渉され又は名誉及び信用を不法に攻撃されない」）に違反するという見解を示した。その上で人権規約委員会はクロアチア政府に対し、補償を含めて有効な救済措置を原告に提示するように勧告した。以上、United Nations Human Rights Committee, International covenant on civil and political rights, “Views : Communication No.1510/2006”, 28 April 2009による。この国際規約を批准しているクロアチアは条約の実効の義務を負っているが、人権規約委員会の決定には法的拘束力はない。