

言語権 (Linguistic Human Rights) の意味と構造 — 基本的人権としてのマイノリティの言語権の保障 —

高野 敏 樹

はじめに

言語は、特徴的な文化的背景をもった「民族的マイノリティ (national minority)」を形成する中心的役割を担っている¹。すなわち、言語は他者とのコミュニケーションを通して形成されるアイデンティティ確立のためのツールという意味で諸個人の人格形成の基礎をなすとともに、そのような言語活動を通して得られた事物の意味や知識の社会的集積が一定の文化的共同体を形成し、それを通して民族共同体を形成するという文化的・社会的機能を担っている。

現在、多くの国家はそれぞれ固有の文化的背景をもつ複数の民族によって構成されており、そこから国家は国内に存在する文化の多様性を承認すると同時に、すすんで多様な文化の保護、継承を射程に入れた「文化的多元主義 (multiculturalism)」の政策を遂行することを迫られているとよい。そして、近年においては、とりわけ東西冷戦の終焉の結果として生じた民族紛争への適切な国際的対応の中心課題として、マイノリティの国際的保護の問題が注目されるにいたっている。ここでは、このようなマイノリティの権利の中核をなす文化的権利という意味での言語権について、「人権としての言語権 (linguistic human rights, human rights of linguistics)」²という視点からその意味と法的構造について考察したい。

1. 国際人権 B 規約 (1966 年) における言語権の保障

(1) 国際人権 B 規約における言語権と少数民族の権利

国際社会において、言語をふくむ民族的マイノリティの権利がはじめて法文上に明文で規定されたのは、1966 年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約 (国際人権 B 規約: 自

1. 「民族的マイノリティ」という語は、一般に national minority あるいは ethnic minority として表現されるが、本稿においては後述するキムリッカ (W. Kymlicka) の分類するところの概念区分にしたがって national minority の語を用いた。

2. 「人権としての言語権」の概念と用語を主唱するものとして Tove Skutnabb-Kangas, *Linguistic Genocide in Education—Or World Wide Diversity and Human Rights?* 2000 がある。これらの学説の有益な位置づけと分析として、栗田佳泰「言語権の憲法学的考察 (一)」九大法学 87 号 (2004 年) 255 頁以下を参照。

由権規約)」(以下、「国際人権 B 規約」という)においてであった。同規約は、その 27 条(少数者の権利)において、自己の言語を使用する権利を次のように規定した。

種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。

すなわち、国際人権 B 規約は、国際社会における言語的マイノリティが一定の民族集団として存在し、それらの民族的・言語的マイノリティが自己の言語を使用する権利を有することを、はじめて国際法上の法的効力をもつ文書において明らかにしたのであった。

もっとも、このような民族的・言語的マイノリティの権利保護については、上記の国際人権 B 規約に先だって、世界人権宣言(1948 年)が、その 2 条(権利と自由の享有における無差別待遇)1 項前段において、「すべての者は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしに、この宣言に規定するすべての権利及び自由を享有する権利を有する」と定めて、言語使用における平等保護の姿勢を射程に入れていた。

世界人権宣言のこの規定は言語による個人の差別的取り扱いの禁止を宣言しようとするものではあったが、他方でそこでは民族固有の言語は差別禁止の目的を達成するための「禁止されるべき差別の事由」として取りあげられるにとどまっていた。さらに、同人権宣言においては、言語権の法的性質やさらにそれが民族集団やその文化とどのような関係にあるかという問題など、言語権の実質的保障を実現するための基本的条件の整備に関する規定はおかれておらず、またなによりも人権宣言それ自体が法的拘束力を有していなかった点に基本的な課題を残していた。同時に、このような事情を背景として、長く国際社会が少数民族の言語権を保障するための実際的な言語政策の遂行についてきわめて慎重な態度をとるにとどまっていたこともよく知られているところである。

言語権保障に関するこのような国際社会の消極的姿勢の背景には、第二次大戦期におけるナチスの国家併合政策に典型的に示されているように、民族的出自や言語を共有するマイノリティの保護の名のもとに周辺国の同胞に対して民族自決を促し、さらにそのような民族自決を保護し実現することが領土拡張の正当性の根拠として強調された歴史的事実があげられる。国際社会はこれを教訓として、たとえばキムリッカ(W. Kymlicka)が指摘しているように、一方で、国家は民族的マイノリティに属する人々が言語を含む自己の文化に対する愛着を表明することを抑圧するような政策を遂行することはないものの、他方で、このような愛着の表明に対して、それを援助または支援することもないという、いうなれば「敵意をとまなわな無関心(benign neglect)」というべき態度をとることに終始していたといつてよいであろう³。

これに対して、上に述べた 1966 年の国際人権 B 規約は、まさしくこのような国際社会における言語権保障の停滞現象に対して国際社会における積極的な法的対応の促進をめざしたものであったとあってよい。とりわけ、同人権規約において、それに先だつ世界人権宣言においては必ずしも明かではなかった「言語権」と「少数民族の文化を享有する権利」の関連性が明確化され、「言語権」が「少数民族の文化的権利」の主要な構成要素であることが積極的に肯定されるにいたると同時に、そのような言語権が同規約上の表現の自由や人身の自由という国際社会において伝統的に承認された普遍的人権と同様に保護されるべき地位を与えられたことは高く評価することができよう。

(2) 国際人権 B 規約の課題

もっとも、この国際人権 B 規約はその制定過程において、「国家のなかに居住する民族的マイノリティの権利保障」と、他方で「国家の枠組みを超える民族自決の保障」の境界線をどのように引くべきかという、国際社会において長く対立してきた論争のなかで、可能なかぎりの妥協点の形成をめざして制定されたものであった⁴。したがって、そこから次のような大きな問題点が残されていたことも指摘する必要がある。

すなわち、その問題点の第一は、同人権規約 27 条において、言語的マイノリティが自己の言語を使用する権利を保障される前提条件として、「少数民族が存在する国において」という条件が設定されている点にある。この 27 条の基本趣旨は「言語的マイノリティ」を「少数民族」と連結させて定義し、民族の権利としての言語権の意味を明確化するところであったとあってよいであろう。しかし一方で、このことは必然的に「当該国家の国内に少数民族が存在するか」という事実の認定にあたって、個々の国家の第一次的判断権を誘引することとなった。すなわち、国際法秩序において個々の国家の自律性、主権性を前提とする以上、「国内」の少数民族の存在を確定するのは当該国家の判断に依存せざるをえないのであり、したがって当該国家が少数民族の存在それ自体を肯定しない場合には、少数民族の言語権をはじめとするさまざまな権利の実現は不可能とならざるをえない。まさしく言語的マイノリティの言語権の保障に消極的な国家において、「自国内には少数民族と認定すべきマイノリティは存在しない」とする事実認定が言語権の保障に対する消極的姿勢を肯定する理由づけとして援用される危険性ははらんでいた。そして、実際そのことが長く同規約の実効性をめぐる国際的課題となっていたのであった⁵。

3. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, 1995 at 3, *Also see*, *The Future of the Nation State*, 1998 at 12 ; *Politics in the Vernacular*, 2001 at 7.

4. このような大戦後の国際社会における人権問題意識の高揚と国家利益の調整の経緯と問題点について、田畑茂二郎『国際法新講（上）』1990年21頁以下参照。

5. たとえば日本においてアイヌ民族を「先住民族」とする国会決議がなされたのは、2008年6月であった。これを受けて政府の「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」は2009年7月にアイヌを「先住民族」と明記する新法の制定を求める報告書を官房長官に提出している。

第二に、同人権規約 27 条は、少数民族の言語権を保障するにあたって、「自己の言語を使用する権利を否定されない」という文言形式を採用しており、この文言形式にしたがうかぎり、同人権規約が保障する少数民族の言語権は、言語を使用する自由に対する国家からの介入、干渉を拒否する権利としてのいわば「消極的権利」「自由権的権利」のカテゴリーにとどまるものとして解釈されうる性質のものであった。この点から、上述した言語権の基本的性質をめぐる国際社会の対立を反映して、自己の言語使用に対する少数民族の自由を積極的に制限、介入しあるいは妨げないかぎり、少数民族の言語権尊重についての国家の義務は果たされているという解釈が導かれたのである⁶。そして、そのことがまさしく上述したように、少数民族の言語使用をめぐる「敵意をともしない無関心」というべき国際社会の消極的姿勢を醸成してきたのであった。

2. マイノリティ権利宣言（1992 年）における言語的アイデンティティの保護と促進

(1) マイノリティ権利宣言の構造

以上に述べた国際人権 B 規約における少数民族の言語権のいわば消極的保障のありかたを大きく変更し、民族的少数者の言語権の実質的保障の視点から、むしろ少数者の言語使用に対して国家をふくむ民族の外部からの積極的な働きかけ、促進の必要性を承認するにいたったのが、1992 年に採択された「マイノリティ権利宣言（民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の権利に関する宣言）」(Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic Religious and Linguistic Minority, 1992) である⁷。

このマイノリティ権利宣言は、マイノリティの「言語的アイデンティティ (linguistic identity of minorities)」を承認し、それを保護し促進するために、国家の新たな義務をふくむ次のような積極的規定をおいた。

1 条 1 項 (国家の義務)

加盟国は、その領域内で、少数者の存在並びにその民族又は種族的、文化的、宗教的及び言語的アイデンティティを保護し促進するために適切な立法措置をとらなければならない。

2 条 1 項 (少数者の権利)

6. 国際人権規約のこのような解釈と諸学説については、栗田佳泰・前出「言語権の憲法学的考察(一)」292頁以下を参照。
7. マイノリティ権利宣言は 14 年間におよぶ厳論争をともしなう制定過程を経て、1992 年 12 月に国連総会において成立した。同権利宣言はヨーロッパの地域的人権条約（ヨーロッパ評議会の下の The Framework Convention for Protection of National Minorities(1998)、The European Charter for Regional or Minority Languages(1998)がある）を除けば、国際人権法上、マイノリティの権利を包括的に規定する唯一の国際的文書である。

民族的又は種族的、文化的、宗教的及び言語的少数者に属する者（以下、少数者に属する者とする）は、私的に及び公に、自由にかついかなる形態の差別もなしに、自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、及び自己の言語を使用する権利を有する。（以下略）

3条（権利の行使）

少数者に属する者は、個人的又は他の構成員と共同してこの権利を行使することができる。この結果として、彼らに対していかなる不利益も生じさせてはならない。

4条3項（国家がとる措置）

国家は、少数者に属する者が可能な場合にはその母語を学び、又はその母語を教授するような十分な機会を得るように適当な措置をとるものとする。国家は、適当な場合には、その領域内に存在する少数者の歴史、伝統、言語及び文化についての知識を助長するために、教育の分野で措置をとるものとする。少数者に属する者は、社会全体についての知識を得る十分な機会を持つものとする。（以下略）

5条（国家の政策と計画）

国家の政策及び計画・国家間の協力及び援助は、少数者に属する者の正当な利益に妥当な考慮を払って立案されかつ実施されなければならない。

(2) 「積極的権利」「社会権」としての言語権の保障

以上がマイノリティ権利宣言における言語的少数者の言語権保障規定の概要である。このマイノリティ権利宣言の特筆されるべき内容の第一は、いうまでもなく加盟国がその領域内で「少数者の存在」と「民族または種族的、文化的、宗教的および言語的アイデンティティ」を保護し促進するために適切な立法措置をとるべき責務を負うことを宣言した点にある。

この点について、前述した1966年の国際人権B規約27条は、「(少数民族に属する者は)自己の言語を使用する権利を否定されない」と規定するにとどまり、そこではこのような言語的少数者の「自己の言語」すなわち民族単位で継承された「承祖語 (heritage language, ethno-cultural language)」を使用する権利がどのように保障されるべきであるかは明確ではなかった。むしろ、すでに指摘したように、国際社会において同規約27条は、「国家からの介入、干渉を拒否する権利」としてのいわば消極的権利、自由権的権利の範疇にとどまるものとして解釈され、そのことが承祖語の使用に対する「敵意をともなわない無関心」すなわち承祖語の使用に対する「公的無関心」の姿勢を生み出した。このような国際社会の姿勢は、視点をかえて、それを自己の言語である承祖語を使用する権利の保障という視点からみれば、「公用語 (official language)」が使用される公の場において、言語的マイノリティが承祖語を使用しようとする場合、そのような承祖語使用に対する国家の側からの支援や促進といった積極的な保護措置を得ることができないことを事実上意味するものであり、このような状況下においては、言語的少数者の承祖語の使用は必然的にいわば「家庭語 (family language)」

を中心とする私的領域にかぎられることにならざるをえない。そして、多くの言語学上の学説において指摘されているように、もしも承祖語の使用が家庭語の範囲内に極限されるような状況が継続するとするならば、およそ三世代の経過によって承祖語はその存在が失われる可能性を否定できない。同時に、このことはマイノリティの承祖語のみならず、伝承されてきたその伝統文化についてもいえることである。この点において、学説上は、国際人権 B 規約 27 条はその意図するところとは異なり、むしろ言語的マイノリティの公用語社会への吸収、同化を促進する社会的効果を持つものであるとする批判的見解が強く主張されていた⁸。

これに対して、マイノリティ権利宣言 2 条は、国家がマイノリティの「言語的アイデンティティの促進」の責務を負うことを宣言した⁹。そしてこれに続けて、同権利宣言は 4 条 3 項において、このような権利の性質の転換から導き出される国家の責務として、①言語的マイノリティが母語を学び教授する十分な機会を得るための適切な措置をとるべきものとし、②さらに少数者の歴史、伝統、言語及び文化についての知識を助長するために教育の分野において適切な措置をとるべきものとしたのであった。

以上のように、マイノリティ権利宣言はマイノリティの言語使用を実質的に保障するための国家の積極的責務を定めるにいたった。そのことをマイノリティの固有の言語使用に関する権利の性質の法的理解のありかたについていえば、マイノリティ権利宣言はマイノリティの言語権をこれまでの国際人権 B 規約に代表されるように単に個人に対する不利益な取り扱いを排除するという意味での「消極的権利」として理解するにとどめるのではなく、まさしくその言語的権利の実質的保護と促進のために国家に対して一定の積極的作為を要請する「積極的権利」として理解されるべきことを宣言したものであった。

そして、さらにこのことを人権の法的カテゴリー論においていいかえれば、マイノリティの言語権の「自由権」的理解から「社会権」的理解への転換、すなわちマイノリティの言語権を、社会の自由な力関係や競争環境の下においては実現されることのできないマイノリティの権利に対する国家による実質的な保障の理念を内包する社会権として再構成しようとするものであったといつてよいであろう。

(3) 「集団的権利」としてのマイノリティの言語権の保障

同時に、以上に述べた権利の性質の転換との関連において、マイノリティ権利宣言は言語

8. R. Phillipson and T. Skutnabb-Kangas, Linguistic Rights and Wrongs, in Applied Linguistics vol.6 (1995) at 490. Also see, T. Skutnabb-Kangas, Linguistic Genocide in Education, *supra* note 2 at 512.

9. マイノリティ権利宣言の成立を受けて、国連の人権促進・保護小委員会の常設機関として設けられた「マイノリティ作業部会 (Working Group on Minorities)」が作成したコメンタリー (Final Text of the Commentary on the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2) は、国家にはマイノリティの存在とその独自性を消極的に承認する以上に集団を保護する義務があることを指摘したうえで、その保護の内容として、マイノリティを「差別」し「排除」しないことと同時に「同化」しないことをあげている。

権の主体の構成においても大きな特色をもっている。すなわち、同権利宣言は、上述したその3条において、マイノリティの言語権を「個人的にまたは他の構成員と共同してこの権利を行使することができる」ものとして構成しており、ここではマイノリティの言語権は個人の権利としての次元におけると同時に、実質的には同一の言語を使用する言語的マイノリティのいうなれば「集団的権利」として構成されている。

もっとも、この点については、すでに述べた1966年の国際人権B規約27条もまた、「種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない」と規定し、言語権が本来的に「個人的」権利であると同時に、「集団的」性質をもつことを明らかにしていた。すでに述べたように、言語はものごとの意味と個人の経験を具体化し体系化するとともに、さらにそのような知識と経験の社会的蓄積をととして一定の民族文化を形成する。そして、そのようにして形成された民族文化からさらにその固有の言語の意味の深化とその発展がフィードバックされるという性質をもっている¹⁰。したがって、言語に関する権利は、知識や経験の集積をととして個人の人格形成の契機となると同時に、社会文化の形成作用をととして民族共同体の形成とその継承、発展に不可分にかかわるものであり、この意味において、言語に関する権利は個人のいわば人格的権利であると同時に民族共同体それ自体が本来集団として保持する性質の権利であるといつてよいであろう。国際人権B規約27条が、「(民族的マイノリティは) その集団の他の構成員とともに」自己の言語権を行使することができる、と規定したのはこのような意味においてであったといつてよい。

そして、この点に関していえば、マイノリティ権利宣言もこのような国際社会の合意を変更ないし拡張するものではなく、「個人的にまたは他の構成員と共同してこの権利を行使する」(3条) ことを宣言することをととして、国際人権B規約における言語と民族および民族文化の不可分の関係性を肯定する基本構造をオーソドクスに継承したものと理解するべきであろう。

ただ、言語権の法的性質をどのように考えるかという問題に関していえば、すでに述べたように国際人権B規約27条は、マイノリティの言語権を、国家を含む他者から介入され、ないしは制限されることを排除することができるという意味で個人を保護する権利としての「自由権」の次元において保障するにとどまっていた。すなわち、国際人権B規約27条は、個人の権利行使のみならず、民族集団における集団的権利行使を射程に入れた「自由権」としてのマイノリティの言語権の保障をめざしたものと評してよいであろう。

これに対して、マイノリティ権利宣言における言語権の保障の構造は、このような国際人

10. P. Berger and T. Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge* (1966) at 60 ff.

権 B 規約の立場とことなり、言語的マイノリティに保障されるべき言語権を、他者とりわけ当該マイノリティが居住し生活する国家に対する積極的な保護政策の実施の要請を権利の内容として包摂する「社会権的権利」として構成したうえで、そのような社会権的権利の行使を個人としてのマイノリティのみならず、実質的に民族共同体の構成員としてのマイノリティ集団に対して肯定したものであり、後述するように、この点においてマイノリティの権利に関する新たな法的構成のあり方を提示した—同時にまたこの点において国際社会に対して、適切に対応すべき新たな法的課題を提示した—といえるであろう。

3. 国際規約人権委員会の「一般的意見 23」（1994 年）における積極的保護措置の承認

マイノリティ権利宣言は、以上のようにマイノリティの権利の性格を転換・拡大し、マイノリティの権利に対する国家の積極的保護と促進の必要性を宣言した。

しかし一方で、このことは、このようなマイノリティ権利宣言の趣旨と 1966 年の国際人権 B 規約の趣旨との内容上の整合性をどのように確保するかという問題をふくめて、マイノリティ権利宣言の趣旨を国際法の体系のなかでどのように的確に位置づけるべきかという新たな問題を招来する結果を導くこととなった。

このような事態を受けて、1994年、国連国際規約人権委員会（Human Rights Commission on Civil and Political Rights）は、1966 年の国際人権 B 規約の趣旨について、「一般的意見 23」において、次のような同規約の再解釈の基準を示したのであった¹¹。

- ①当委員会は、本条（市民的及び政治的権利に関する国際規約第 27 条）は少数民族に属する個人に与えられる権利であって、当該個人が他のすべての個人と同様に、すでに規約にもとづき享有するその他の全ての権利とは区別され、またこれらに追加される権利を確立し、かつ認めるものであると考える。
- ②国際人権 B 規約 27 条においては否定的表現が用いられているが、それにも拘わらず同条は「権利」の存在を認め、当該権利が否定されないことを要求している。したがって、締約国は当該権利の存在および行使が否定されまたは侵害されることのないよう保護されることを確保する義務を負う。このため、締約国自身の行為（立法当局、司法当局または行政当局のいずれかを問わない）に対するだけでなく、締約国内の他の者の行為に対しても、積極的な保護措置が必要とされる。

11. 前述した「マイノリティ作業部会」のコメンタリーも、この国際規約人権委員会の「一般的意見 23」がマイノリティ権利宣言の趣旨を敷衍したものであることを認めるとともに、マイノリティ権利宣言それ自体が国際規約人権委員会の活動において発展させてきた趣旨を具体化したものであることを認めている（前出・注 9「マイノリティ作業部会コメンタリー」参照）。

- ③少数民族の同一性および当該少数民族の構成員が他の構成員とともに自己の文化および言語を享有し発展させ、また自己の宗教を実践する権利を保護するための締約国による積極的措置もまた必要とされる。

以上のように、人権委員会は国際人権 B 規約の再解釈をとおしてマイノリティ権利宣言と国際人権 B 規約の趣旨の整合性を確保するとともに、国際的な宣言文書としてのマイノリティ権利宣言の基本趣旨を国際法上の法的効力を有する国際人権 B 規約のなかにいわば吸収することによって権利保障の実効性を確保しようとするものであった。

4. 言語権の構造とその課題

(1) 言語権の意味と内容

以上に述べたように、1992 年の「マイノリティ権利宣言」および 1994 年の国連国際規約人権委員会の「一般的意見 23」をとおして、国家はマイノリティの言語権を保護し促進するための積極的責務を負うものとする国連の意図が再確認された。

しかし他方で、これらの国際的文書においては、マイノリティの言語権を保護し促進するための国家の責務がどのような権利主体に対してどのような範囲におよぶべきかについては必ずしも明確ではない。マイノリティ権利宣言をはじめとする国際文書は権利実現の具体的範囲についての明文の規定をしておらず、また現在のところこの点を明確化した国際法上の文書も存在しない。したがって、このようなマイノリティの言語権の主体や内容をどのように構成するかは、権利の具体化の主体となるべき各国の立法政策に委ねられた今後の大きな課題であるといつてよいであろう。

そして、この点に関して、マイノリティの言語権の今後の展開の方向性に重要な示唆をあたえるものとして、「単一言語化主義 (monolingual reductionism)」に対する批判的見地からするカンガス (Tove Skutnabb-Kangas) の権利分析が注目される¹²。カンガスは、言語に関する権利が「法律上の権利 (legal rights)」であるにとどまらず「人権 (human rights)」として把握されるべきことを指摘したうえで、「人権としての言語権 (linguistic human rights)」を「必要的権利 (necessary rights)」と構成し、その重要性を強調している。カンガスによれば、この「必要的権利」は、個人が自己の意思で自由かつ選択的に第二言語を学ぶ権利としての「拡充的権利 (enrichment-oriented rights)」とはことなり、個人のアイデンティティを形成し、集団としての民族文化を維持するために必要される基本的な権利という意味で、個人と民族集団の「必要的権利」である。

12. T. Skutnabb-Kangas, Linguistic Genocide in Education—Or World Wide Diversity and Human Rights? *supra note 2* at 498.

そして、カンガスは、この「必要的権利」の内容として、①言語の使用をとおして一とりわけ、母語 (mother tongues) の使用をとおしてアイデンティティを形成し、他者からそれを受容され尊重される権利、②母語を学び使用するために、母語にアクセスする権利、③母語へのアクセスとともに、社会生活の向上のために公用語にアクセスし、二言語使用者となることのできる権利、④母語と公用語の言語間の関係について、母語の変更を強制されない権利、⑤母語の如何を問わず公的な初等教育を受ける権利、⑥民族集団として、言語と文化を維持し、再生産する権利が保障されるべきことを主張している。

以上のように、カンガスの言語権論は、自由権的権利と社会権的権利の両側面をふくむ複合的かつ広汎な権利の射程をもつものである。したがって、この権利の枠組みを具体化しようとするれば、そこでは言語的マイノリティの私的生活領域と公的生活領域の両領域において、きわめて慎重かつ積極的な他者からの一とりわけ国家からの一保護、支援、促進措置が必要とされる。そして、その場合、具体的にはたとえば家庭内における言語、学校教育現場における言語、就労の場における言語、行政作用の場における言語等に対して、人権としての言語権の保障というにふさわしい手厚い保護と支援措置が求められることになる。

(2) 言語権の法的性格

以上のカンガスの言語権論は、言語権の実現、具体化のために他者ないしは国家による積極的な支援、援助措置を要請するものであり、この点において、マイノリティ権利宣言が保障しようとする言語権に、権利の内容とその構造において具体性をあたえるものであるとあってよい。

ただ、言語権がこのように国家に対して積極的な保護、支援を要請する点に関して、その法的性格をどのように考えるかという点については、カンガスの所論は必ずしも明確であるわけではない。カンガスの言語権論は、その権利論をとおして国際社会におけるマイノリティの言語権保障のための厳格かつ定型的な権利の基準を設定しようとするのではなく、そこで彼の主張するところの言語権の内容は各国家における権利実現のための一定の選択可能性、あるいは表現をかえれば権利実現のための国家政策上の目標のあり方として述べられているからである¹³。

この点については、しばしば指摘されるように、少数民族に属する集団のあり方や、その集団の当該国家における多数派文化や多数派言語への同化の程度と様子は、それぞれの国家における文化的、言語的少数者の集団形成の歴史や社会状況に応じてことなっている。したがって、何がマイノリティの言語権の保護と促進のための適切な方法であるかは、それぞれ

13. このような見方をするものとして、栗田佳泰・前出「言語権の憲法学的考察 (一)」282頁参照。カンガスのこのような姿勢は、社会権としての広汎な機能領域をもつ言語権の内容を人権として包括的に構成することの困難さを端的に示すものといつてよいであろう。

の国家の有する固有の事情に依拠せざるをえないという側面があることを一概に否定することはできないであろう。同時に、このような言語権の具体化にかかわる実質的理由とともに、マイノリティの言語権が国家に対する一定の積極的な責務を生じさせるものと理解される以上、それは伝統的な自由権の権利構造とはおのずからことなつたものとならざるをえない。

以上のことから、学説上は、たとえばド・バレンヌ (Fernand de Varennes) に代表されるように、マイノリティ権利宣言および国連国際規約人権委員会の「一般的意見 23」が保障するところのマイノリティの言語権保障規定の法的性格について、それを法律学上のいわゆるプログラム規定 (programmatic provision) に相当するととらえる見方が一般的であるといつてよいであろう¹⁴。言語権の保障をこのようなプログラム規定と考える立場にたつとすれば、そこではマイノリティ権利宣言および国際人権 B 規約を中心とする言語権は、たとえば国内法解釈の場面においてしばしば主張されるところの社会保障に関する権利や教育を受ける権利に関するプログラム規定説と同様に、国家に一定の作為を要請する社会的権利の保障に関する規定に共通する性格として、このような社会権保障の諸規定は法的性格を有せず、したがって国家を何ら法的に拘束しないところの、いうなれば国家の政策目標 (manifesto) を掲げたものであるということにならざるをえない。

しかしながら、このように言語権の性格を国内法解釈において主張される典型的なプログラム規定説と同次元でとらえる考え方に対しては慎重な考慮が必要とされるというべきであろう。なぜなら、1994 年の国連国際規約人権委員会の「一般的意見 23」が、マイノリティ権利宣言の趣旨を受けて国際人権 B 規約の再解釈を試みたところには、少なからずマイノリティ権利宣言上の言語権に一定の法的性格を付与しようとする意図が働いていたとみるべきだからである。すなわち、マイノリティ権利宣言における言語権の保障の趣旨が「一般的意見 23」によって国際法上の法的文書である国際人権 B 規約に一同規約の再解釈をとおして—いわば組み入れられたのは、言語権の社会権としての性格上、その権利の実現にあたって第一義的な国家の政策上の判断と個別の立法行為の存在が必要とされることを承認しつつも、しかしそれらの言語権保障規定は一定の法的性格を有すべきものとすることを再確認する趣旨であったと考えるべきであろう。

ただ、現時点においては国連国際規約人権委員会の「一般的意見 23」は法形式上、同規約の運用に関わる委員会意見の段階にとどまっている。国際人権 B 規約もまた、それ自体の形式的変更をとまなっていない。さらに、マイノリティ権利宣言それ自体も「宣言」形式にとどまっているため、これらの国際的文書におけるマイノリティの言語権保障は、諸学説が主張しているように、上に述べた典型的な意味におけるプログラム規定性をもつことを免れないであろう。そして、まさしくこの点にこそ、マイノリティ権利宣言の早期の条約化が

14. Fernand de Varennes, To Speak or Not to Speak—The Rights of Persons Belonging to Linguistic Minorities, <https://www.unesco.org/most/1n2pol3.htm>, 1997, 2.

もとめられる理由があるといつてよい。

しかし、かりにマイノリティ権利宣言が条約化され、あるいはマイノリティ権利宣言の趣旨にしたがって国際人権規約が改正された場合においてなおそれらの規定をプログラム規定としてとらえるとすれば、それは正当ではないであろう。すなわち、このようなマイノリティ権利宣言の条約化を中心とする法形式上の条件が満たされた場合、国家の積極的な保護と促進を要請する権利としてのマイノリティの言語権は、宣言の条約化あるいは人権規約の改正によってすくなくとも国際法上は抽象的ではあるが一定の法的性格を有するものと考えべきであり、それらの言語権保障規定はそのことを踏まえうえて、その権利の具体化を各国の個別の立法に委ねたものと考えべきであろう。これをいいかえれば、言語に関する具体的権利は、各国の立法によってはじめ実現されるものではあるが、他方でその前提として、抽象的ではあるにせよ国際的には言語権保障規定によって言語に関する諸権利がすでに発生しているとみなすべきではないだろうか。そして、そのように考えることが法律上の権利にとどまらず人権としての言語権を認めることの意義に則した解釈であり、またそれらの言語権保障規定にもとづいて各当事国に対して実施されるべき各種の人権状況調査や勧告等の国際的措置の正当性と実効性を高める契機となるというべきであろう¹⁵。

(3) 言語権の主体

以上に述べたように、マイノリティの言語権の法的性格をどのように把握すべきかという問題は、現時点においては第一義的にマイノリティ権利宣言および国際規約人権委員会の「一般的意見 23」の法形式上の問題と関わるといつてよいであろう。しかし同時に、このような言語の法的性格の理解をめぐる問題は、言語権保障の実質的問題としての言語権の享有主体をどのように考えるかという問題と強い関連性をもって議論されてきたことも指摘する必要がある。それはすなわち、マイノリティ権利宣言が「マイノリティ」の意味とその範囲を明確に定義しておらず、また各国内に居住する言語的マイノリティはそれぞれの集団の形成の契機や、多数者社会への同化の程度をふくめた社会的存在の態様についてきわめて多様な様相をもつものであり、このようなマイノリティの広い意味での社会的多様性がマイノリティの言語権の法的性格をめぐる論議を錯綜させる要因となっているからである。

そして、この点については、いわゆるシビック・ナショナリズム (civic nationalism) とエスニック・ナショナリズム (ethnic nationalism) の二元論的対立を統一する試みとしてのリベラル・ネイション・ビルディング (liberal nation building) 論の主張者であるカナダのキムリック (W. Kymlicka) の問題提起が重要な示唆を与えている¹⁶。

15. このような国際的人権保護に関しては、国際規約人権委員会が条約履行に関する各国政府の報告書において、マイノリティ保護に関する諸規定の実施状況を報告することを要請している。

16. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, *supra* note 3 at 49ff.

すなわち、キムリッカによれば、ひとつの国家領域において、多数者による統一的な「国民形成 (nation building)」のモメントに対抗して文化の多元的状况を生み出す集団は、それぞれ「民族的マイノリティ (national minority)」と、「エスニック・グループ (ethnic groups)」の二つの集団に分類することができる。

そして、キムリッカによれば、これらの二つの集団のうち、前者の「民族的マイノリティ」は、特定の国家領域内に居住する多数者と同様にその国家形成における早期の段階においてすでに当該国内に居住して自己完結的な固有の文化体系を形成し、当該国家における支配的多数者が自己の言語や伝統といった固有の文化をとおして統一的なその社会文化を構成しようとするのと同様に、このような多数者の文化とならぶ固有の社会文化を維持し再生産するために一定の自己統治の契機を求める存在ということが出来る。

一方、これに対して、「エスニック・グループ」は民族的多数者に先だつて居住する民族あるいは民族的多数者と同時期に居住する民族として当該国家のなかに存在基盤をもつものではなく、個人の自発的意思にもとづく移住によって当該国家に生活・文化の基盤を有することとなった集団である。キムリッカにおいては、このような「エスニック・グループ」は国家を形成する多数者に対して自己の文化的存在が尊重されるべきことを求める集団ではあるが、しかし多数者の社会文化と並存するための自己統治の契機を求めるものではないと考えられる点において、「民族的マイノリティ」とはその指向性を異にする存在として位置づけられるべきものである。

以上のように、キムリッカは国家の文化的多元性を生み出す要因としてのマイノリティをその集団形成意思の相違を基準として二つに分類するとともに、そのことを基盤として、いわば自己の選択可能な自由意思にもとづく移住によって形成された「エスニック・グループ」とは異なり、国家形成の早期の段階において自由意思による自己決定の余地なく—あるいは自己の意思に反する状況をともなつて—支配的多数者が形成する国家体制のなかに組み込まれ、かつ自己の固有の文化が支配的多数派文化のなかにいわば吸収されることを余儀なくされるところの「民族的マイノリティ」においてこそ、言語権をはじめとするマイノリティの権利保障の必然性が認められるべきことを指摘するのである¹⁷。

キムリッカの所論は、以上のように、マイノリティ集団の形成とその集団の社会的指向性に関する社会事実としてのマイノリティの意思の分類がその権利構成の領域において一定の必要的な判断の規準となりうることを示すものであり、今後の言語権の法的性格を考えるうえで重要な示唆を与えるものであるといつてよいであろう¹⁸。

17. *Ibid.*, at 3.

18. ただ、その場合においても、キムリッカの所論は、その権利性的法的位置づけについて慎重な態度を示している。すなわち、キムリッカにおいては、以上に述べたように「民族的マイノリティ」に対して広く言語を維持し再生産する権利が保障されるべきであるとされるものの、他方でそれらの諸権利は伝統的な意味での人権の次元とカテゴリーにおいて直接に保障されるのではなく、いわば人権を補完する必要不可欠な権利として保障されるべきものとされている。

すなわち、このようなキムリッカの分類を言語権の主体をめぐる問題にパラフレーズして考えるとすれば、社会権としての言語権の享有主体は第一義的に「民族的マイノリティ」およびその集団に属する者であり、そのような主体はマイノリティ権利宣言の条約化を中心とする法形式上の条件が満たされた場合、国家の積極的な保護と促進を要請する権利を享有すると考えることが許されるのではないだろうか。もっともこの場合、すでに述べたように法的構造として、国家の積極的な保護と促進を要請するそれら権利は、社会権としての性質上、そこからただちに国家に対する一定の具体的請求権を発生させるわけではない。したがって、この意味において、マイノリティの言語権はいわば抽象的な権利にとどまるものであり、それらの権利を実現するためにはそれぞれの国家による具体的な立法措置が必要とされる。しかし、このように抽象的権利としてではあっても言語権に一定の権利性と法的性格を認めていくことが、国家に対する権利実現の責務の存在を明確化し、かつその責務の内容と範囲を検証するための基本的な視点をあたえることになるのではないだろうか。そして、そのことがまた上述したようにそれらの言語権の保障規定にもとづいて各当事国に対して実施されるべき各種の人権状況調査や勧告等の国際的措置の正当性と実効性を高める契機となるというべきであろう。そしてさらには、それぞれの国家において憲法を含めた国内法体系にしたがって行われるはずの権利救済をめぐる司法審査において、その審査基準の枠組みに一定の基準をあたえることになるであろう¹⁹。

一方、これに対して、キムリッカが分類するところのいわゆる「エスニック・グループ」の固有の言語の維持と促進に関しては、その集団形成の性質上、基本的にそれらをどのようにより良く保護しかつ促進するかについては、第一義的にそれぞれの国家の立法政策に委ねられる事項であり、この意味で国家は権利実現に関して政策上の広い裁量権をもつと考えてよいであろう。そして、かりにこのような権利の保障のありかたをプログラムの権利保障と呼ぶとするなら、ここではその限りでそのことが妥当するといつてよいであろうし、またそれは今後各国内において提起されるであろうところの司法審査において、当該国家の広い裁量的権限の行使が認められる審査領域を形成することになると考えられる。

ただし、この場合においても、それぞれの国家が有するこのような立法上の裁量権の行使に対しては何らの拘束も存在しないと考えられるべきではないであろう。そこでは前述した国連の「マイノリティ作業部会」のコメントリーが正しく指摘しているように、それぞれの

19. 言語権をふくむマイノリティの権利の日本国内法体系への編入を考えるとすれば、マイノリティの諸権利の実体的保障の観点から、個人のアイデンティティの形成において不可欠の権利であるという意味で憲法13条の幸福追求権のなかに、また国家による積極的保護と促進を要請する社会的権利という意味において憲法25条および26条のなかにマイノリティの諸権利を読み込むことが望ましいであろう。

そして、その場合の社会権の性格についてはいわゆる抽象的権利説の立場にたち、ひとたびマイノリティの権利を具体化する立法がなされた場合には、その措置の合憲性と適法性に関する司法審査を行いたいと考えるべきであり、同時にその司法審査に際しては、上述したマイノリティの権利の性質上、いわゆる「合理性の基準」よりも厳格な審査基準を適用することをおして裁判上の権利救済の方法を考える必要があるであろう。

国家はたとえプログラム規定論の下においても、言語権の実現に向けて一定の責務を負うことを免れるものではない。すなわち、国家はたとえこのようなプログラム規定論が妥当すると考えられる領域においても、マイノリティの権利の実現に向けて、すくなくとも社会的・道義的な責任を負うことを免れるものではないことを再び指摘したい。

むすびにかえて

以上に述べたように、マイノリティ権利宣言は、各国家が言語権をはじめとするマイノリティの権利を積極的に保護し促進する責務を負うべきものとするをとおして、今後のマイノリティの権利保護のあり方について国際社会がとるべき姿勢を明確化するにいたった。マイノリティ権利宣言は現時点において、そのようなマイノリティの権利保障の実体化に向けてもっとも重要な契機となるべき国際文書であるといつてよく、その意味で同権利宣言の早期の条約化が求められるところである。

ただ、すでに述べたように、マイノリティの権利の性格をどのように構成し、あるいはその主体をどのようにとらえ、さらにそこから言語権の適用範囲をどのように確定するべきかといったマイノリティ権利宣言の条約化に際して必要とされる法的基本問題の理解に関して、国際社会はいまだ十分な合意を確立しているとはいいがたい。そして、そこから—前述したように—言語権をはじめとするマイノリティの権利の保障のあり方それ自体をひろくプログラム規定的に理解する考え方が主張されており、そのことが権利の具体化を促進するうえでの困難な要因のひとつとなっているといえよう。しかしこの点に関して、国連の「マイノリティ作業部会」が作成した同権利宣言に関するコメントリーは、同宣言が保障するマイノリティの諸権利が国際社会のいわば「集合的意思の表明」であることを強調しており、そこにマイノリティの権利の国際的適用についての作業部会のつよい規範意識を読みとることができよう²⁰。言語権をはじめとするマイノリティの権利に関する論議が、今後ともそれらの権利の意義を希薄化することなく人権としての法的地位を確保しうる方向に展開することを期待するとともに、マイノリティの権利の国内法への編入の問題およびそこから生じる司法上の権利救済の領域をふくめて今後ともさらに検討を続けたい。

20. 「マイノリティ作業部会」については、前出・注7、および元百合子「マイノリティ権利宣言の意義に関する一考察」国際人権第10号（1992年）62頁以下参照。

