

国際法による少数者言語の保護

——理論枠組と日本の状況——

西海真樹*

Protection of the Minority Languages by International Law: Theoretical Framework and Japanese Situation

NISHIUMI Maki

From long ago, there exists various cultures in the world societies. To protect cultures and their expressions and to promote communication between them are necessary for the survival of human beings as well as for realizing peace. The language is an important element of culture, not only a tool of human communication but also a principal medium, which conveys the way of life or thinking historically elaborated in a society and expresses the individual and collective identities. Therefore, it would be almost impossible to succeed to or develop cultures without language.

This article considers how international law faces minority languages and what problems are found there. As examples of minority languages, Ainu and Ryūkyūan languages are treated. First, we consider how contemporary international law protects regional or minority languages and what problems exist there, according to the theory of Jacqueline Mowbray, who has energetically tackled this problem from the viewpoint of “Linguistic Justice”. Second, we trace the situation of Ainu and Ryūkyūan languages in Japan and language policies taken by Japanese Government towards these languages. And finally, we predict the future of these languages and consider the challenges of international law to protect regional or minority languages.

キーワード：アイヌ語，琉球語，少数者言語，地域言語，民族的少数者保護のための欧州枠組条約，地域言語・少数者言語のための欧州憲章，無形文化遺産条約，文化的表現多様性条約，消滅の危機に瀕している言語，言語的正義，UNESCO，Jacqueline Mowbray

* 中央大学法学部教授

【目次】

はじめに

- I. 現代国際法は地域言語・少数者言語をどのように保護しているか？
- II. 国際法による言語保護の評価
- III. アイヌ語と琉球語の言語状況・言語政策
- IV. アイヌ語と琉球語は、現在どのような状況にあるか？ その保存・発展のためにどのような取り組みがなされているか？

おわりに

はじめに

地球社会には、はるか以前から多様な文化が存在している。文化とその表現を保護し、文化間の相互交流を促進することは、人類の存続のためにも平和の実現のためにも必要なことである¹⁾。ユネスコの文化多様性宣言にしたがい、文化を「特定の社会または社会集団に特有の精神的、物質的、知的、感情的特徴を合わせたものであり、芸術・文学のみならず生活様式、共生方法、価値観、伝統、信仰も含むもの²⁾」と捉えた場合、言語はそのような文化を構成する重要な要素である。それは、コミュニケーション手段であるにとどまらず、歴史的に形成された生活・思考様式を伝え、個人および集団のアイデンティティを表現する第一の媒体である。言語なしに文化を継承・発展させることは、ほぼ不可能と見てよい。

2017年に国連総会は、2019年を国際先住民族言語年（International Year of Indigenous Languages）と定める決議を採択した。同決議は、言語がコミュニケーション、教育、社会の統合・発展の手段であると共に人々のアイデンティティ、歴史、伝統、記憶の宝庫でもありと述べ、先住民族の言語が消滅の危機に瀕しており、その言語を保全・活性化するため国内・国際レベルで緊急に措置をとる必要があると警鐘を鳴らし、その言語を保護・発展させることは、それらの言語を話す人々に利益をもたらすにとどまらず、この世界の豊かな文化多様性にそれらの言語が貢献していることを他者が知る機会にもなる、と説いている³⁾。

本稿は、少数者言語にたいして国際法がどのように向き合っているか、そこにどのような課題がみとれるかを考察するものである。素材としてアイヌ語と琉球／沖縄の言語（琉球語）をとりあげる。以下では、まず、現代国際法が地域言語・少数者言語をどのように保護しており（I）、そこにどのような問題がみいだされるか（II）を、「言語的正義」の観点からこの問

1) 寺倉憲一「持続可能な社会を支える文化多様性—国際的動向を中心に—」（国立国会図書館調査及び立法考査局『持続可能な社会の構築』、2010年）222-223頁。

2) UNESCO, Universal Declaration on Cultural Diversity, adopted by the 31st Session of General Conference (November 2, 2001), Preamble, 5th paragraph.

3) UN Doc. A/RES/71/178 (2017), para. 13. <https://www.un.org/development/desa/dspd/2019/01/2019-international-year-of-indigenous-languages/>

題に精力的に研究しているジャックリーン・モウブレーの所論⁴⁾に依拠しつつ検討する。次いで、日本におけるアイヌ語と琉球語の言語状況・言語政策を歴史的にたどる(Ⅲ)。最後に、これらⅠ、Ⅱ、Ⅲ、をふまえて、アイヌ語と琉球語の将来を展望し、地域言語・少数者言語を保護する国際法の課題を述べる(おわりに)。

Ⅰ. 現代国際法は地域言語・少数者言語をどのように保護しているか？

現代国際法は地域言語・少数者言語をどのように保護しているのだろうか？ モウブレーは国際法の言語保護の現状を、個人的人権法、少数者保護法、文化保護法の3つに分けて考察している。その概要は次のとおりである。

1. 個人的人権法⁵⁾

個人的人権法は、個人が自らに固有の言語または自らが選択する言語を用いる権利を、さまざまな文脈において規定している。この法カテゴリーには、言語にもとづく差別の禁止、表現の自由の保障、文化の一側面としての言語の保護、法廷における言語の保障、教育への権利保障・私的家族的生活の尊重の5つがある。

まず、言語差別を禁止する規定がある。人権を享有するさいに個人は言語を理由とした不利益を被ることがあってはならず、したがって言語差別は禁止される⁶⁾。第2に表現の自由を保障する規定がある。表現の自由を保障する規定は、表現内容を保護するだけでなく、その内容を表現するために用いられる言語も保護してきた⁷⁾。第3に、文化の一側面としての言語保護にかんする規定がある。それらは文化を生活様式や言語を含む人間存在の表現全体とみなし、言語を文化の一要素として保護の対象にしている⁸⁾。第4に、法廷における言語保障にかんする規定がある。それは、公正な裁判および手続を確保するという文脈において、警察または裁判所の

4) Jacqueline Mowbray, "Language and International Law: How does International Law protect Languages and Linguistic Rights?", *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 62 (2019), pp. 85-117 (以下 Mowbray I). *Id.*, *Linguistic Justice International Law and Language Policy*, Oxford University Press, 2012 (以下 Mowbray II).

5) 以下の論述は、Mowbray I, pp. 87-92 に依拠している。

6) 自由権規約 26 条, 世界人権宣言 2, 7 条, 自由権規約 2 条, 社会権規約 2 条, 欧州人権条約 14 条および第 12 議定書, 米州人権条約 1, 24 条, 人および人民の諸権利にかんするアフリカ憲章 (以下アフリカ憲章) 2, 3 条が該当する (Mowbray I, p. 87, note 6).

7) 世界人権宣言 19 条, 自由権規約 19 条, 欧州人権条約 10 条, 米州人権条約 13 条, アフリカ憲章 9 条が該当する (Mowbray I, p. 88, note 11).

8) (社会権規約 15 条 1 項 a, 世界人権宣言 27 条 1 項, アフリカ憲章 17 条 2 項, 経済的・社会的・文化的権利分野における米州人権条約議定書 (サンサルバドル議定書) 14 条 1 項 a が該当する (Mowbray I, p. 89, note 18)).

用いる言語を話さない容疑者・被告人の権利を保護することを目的としている⁹⁾。最後に、教育への権利保障・私的家族的生活の尊重にかんする規定がある。教育の権利は、一定の状況の下では特定の言語による教育を受ける権利を含む¹⁰⁾。私的・家族的生活の尊重への権利は、私的文脈における言語の使用を保護するものである¹¹⁾。

2. 少数者保護法¹²⁾

個人的人権法は、個人的権利の枠組において言語を保護するものだった。それにたいして少数者保護法は、少数者の権利という文脈において言語を保護している。これも個人的権利ではあるが、当該個人は少数者に属しており「その集団の他の構成員とともに¹³⁾」権利を享有しているのであって、その権利はすべての個人に付与されているわけではなく、少数者の構成員のみに与えられている。この点で、これらの権利は個人的人権法上のそれとは区別される集団的性質を帯びている。

国際法による少数者の保護は、長い歴史を有している。自らに固有の言語を用いる権利を含む人種的、宗教的、言語的少数者の権利は、とりわけ戦間期の少数者条約により保護されてきた。常設国際司法裁判所もその趣旨の意見および判決を数度にわたり出している¹⁴⁾。これらを継承したのが少数者言語の使用を保護する自由権規約 27 条であり¹⁵⁾、自由権規約委員会は、少数者言語による教育は少数者文化の基本的部分をなす旨を明言している¹⁶⁾。

地域レベルで少数者の権利を扱っている国際文書として重要なのは、欧州評議会が作成し

9) 自由権規約 14 条 3 項, 欧州人権条約 5 条 2 項, 6 条 3 項 a, 米州人権条約 8 条 2 項 a, 子どもの権利条約 40 条 2 項 b vi, 独立国における原住民および種族民にかんする ILO169 号条約 12 条, 国連先住民族権利宣言 (以下, 先住民族権利宣言) 13 条 2 項, 移民労働者およびその家族の権利保護にかんする条約 (以下移民労働者条約) 16 条 5 項, 8 項, 18 条 3 項 a, f が該当する (Mowbray I, p. 91, note 29-32).

10) 以下を参照。 *Cyprus v Turkey* (App 25781/94) (2002) 35 EHRR 30, para. 278 (Mowbray I, p. 92, note 38). UNESCO 教育差別禁止条約 1 条 1 項。

11) 自由権規約 17, 23 条, 欧州人権条約 8 条が該当する (Mowbray I, p. 92, note 40)。

12) 以下の論述は, Mowbray I, pp. 98-101 に依拠している。

13) 自由権規約 27 条。

14) 戦間期の少数者の言語保護について, 次を参照。 Mowbray I, p. 99, note 65 ; Mowbray II, p. 29, notes 51, 52, *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* (Advisory Opinion) [1933] PCIJ (ser A/B) No 44; *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)* (Judgment) [1928] PCIJ (ser A) No 15; *Minority Schools in Albania* (Advisory Opinion) [1935] PCIJ (ser A/B) No 64.

15) Mowbray I, p. 99, note 66, See *General Comment 23 of the Human Rights Committee: Article 27 (Rights of Minorities)*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), para. 5.3.

16) Mowbray I, p. 99, notes 67, 68, *Mavlonov and Sa'di v Uzbekistan*, Views of the Human Rights Committee, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/2004 (2009), para. 8.7.

1998年に発効した民族的少数者保護のための欧州枠組条約（以下、欧州枠組条約）である¹⁷⁾。同条約の多くの規定が民族的少数者が自らの言語を使用する権利を保護している¹⁸⁾。また、特定状況下で言語権を保護する規定も置かれている¹⁹⁾。

3. 文化保護法²⁰⁾

1.2. で扱った諸規定は、個人または少数者グループの構成員としての言語話者が、特定の言語を用いる権利を保護するものだった。これらの規定は、言語話者を保護する結果として、付随的に言語を保護するものといえる。これにたいして、文化保護法と括ることのできるもう1つの国際法は、文化の一側面として言語自体を直接保護するものである。

言語自体を保護するもっとも重要な国際文書は、欧州評議会が作成し1998年に発効した地域言語・少数者言語のための欧州憲章（以下、欧州憲章）である²¹⁾。欧州憲章は、少数者言語の保護を謳った最初の条約であり、その目的は「文化的富の表現²²⁾」とみなされる地域語・少数者言語を保護・促進することにある。欧州憲章は、アラカルト方式を採用し、この方式の下で、締約国は、自らの領域内で地域言語・少数者言語を促進する措置を選択することができる²³⁾。締約国は、第3部にリストアップされている地域語・少数者言語を保護する諸措置のなかから少なくとも35の措置を選択し、それを実施するよう求められている²⁴⁾。

17) Mowbray I, p. 99, note 69, Framework Convention for the Protection of National Minorities, *European Treaty Series*, No. 157.

18) たとえば同条約10条1項は「民族的少数者に属するすべての人は、自由にかつ介入なしに、公私の場において、口頭および書面により、自らの少数者言語を使用する権利を有する」と規定し、同条約5条1項の一般規定「国は民族的少数者に属している人々が自らの文化を維持・発展させ、自らのアイデンティティの基本要素すなわち言語を保存するための条件を促進することを約束する」を補完している。

19) たとえば9条1項は、表現の自由には情報やアイデアを少数者言語により受け取り伝えることが含まれると述べ、表現の自由への少数者の権利を保護している。10条2、3項は、刑事手続の文脈を含め公の機関との間の意思疎通に少数者言語を用いる権利を少数者に認めている。11条は少数者にたいして氏名、署名、地形表記において少数者言語を用いることを認め、14条は民族的少数者に属するすべての人が自らの少数者言語を学ぶ権利を保護している。

20) 以下の論述は、Mowbray I, pp. 105-108に依拠している。

21) Mowbray I, p. 105, note 98, European Charter for Regional or Minority Languages, *European Treaty Series*, No. 148.

22) 7条1項a.

23) たとえば欧州憲章第3部は、異なる分野で地域言語・少数者言語を促進するためにとり得る措置をリストアップしている。そのような分野として教育、裁判所、行政機関、公共サービス、メディア、文化活動・施設、経済社会生活がある。また、とり得る措置として、初等教育を地域語・少数者言語で行うこと（8条1項b）、民事手続（の一部）を地域語・少数者言語で行うよう裁判所に求めること（9条1項b）、地域語・少数者言語が使用可能なテレビ局・ラジオ局を設けること（11条1項a）、地域語・少数者言語が用いられた文化作品を他の言語に翻訳するよう求めること（12条1項b）などがある。

24) 2条2項。

国家に言語の保護を義務づける条約として重要なのは、ユネスコが採択した諸条約である。無形文化遺産条約（2003年採択）2条2項aは、保護される無形文化遺産として「口承による伝統および表現（無形文化遺産の伝達手段としての言語を含む）」をあげている。同条約11条は、締約国にたいして、自国の領域内に存在する無形文化遺産の保護を確保するために必要な措置をとるよう求めている。また、文化的表現多様性条約（2005年採択）は、前文において言語の多様性は文化の多様性の基本的要素であることを確認している²⁵⁾。他方でユネスコは、消滅の危機に瀕している言語の保護について実践を積み上げてきた。「消滅の危機に瀕した言語プログラム」は、世界中の消滅の危機に瀕した言語を保護するため、文書を作成し、専門家会合を国際的に組織し、さまざまな行動計画を策定している²⁶⁾。

II. 国際法による言語保護の評価

モウブレイは、上にみた国際法による言語保護の現状を批判的に評価している。これらの批判は、言語を個人・集団のアイデンティティとして捉える発想の欠如、公用語偏重による少数者言語の周辺化（以上、個人的人権法について）、アイデンティティ主体としての少数者の恣意的選定、それにとまなう移民（言語）の保護対象からの排除（以上、少数者保護法について）、民族的少数者の言語のみを保護し移民言語を保護対象に含めないという態度、「伝統的」言語や文化の保護に固執し文化や言語使用パターンが絶えず変化し続けることへの無理解（以上文化保護法について）から成り立っている。以下、順次紹介する。

1. 個人的人権法²⁷⁾

個人的人権法は、平等概念にもとづいて個人が社会に包摂されること、個人が公的分野、文化、裁判所、医療などへアクセスすることに、もっぱら関心を払っており、平等にもとづく包

25) これらの条約は、文化多様性世界宣言（2001年）、ユエル（岳麓）宣言（2018年）、などの数多くの非拘束的文書によって補完されている。以下を参照。Mowbray I, p. 107, note 108, *Main Lines of an Action Plan for the Implementation of the UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*, UNESCO Doc. 31C/Res.25, Annex II, para. 5. *Protection and Promotion of Linguistic Diversity of the World: Yuelu Proclamation*, adopted by the International Conference on the Role of Linguistic Diversity in Building a Global Community with Shared Future, available at <https://en.unesco.org/sites/default/files/yuelu_proclamation_en.pdf>.

26) 同プログラムの活動には、「消滅の危機にある世界の言語アトラス」の発刊を通じて消滅の危機にある言語保護の必要性を世界に訴えることや、言語保存にかんする諸国のキャパシティー・ビルディングを行うことも含まれている。以下を参照。Mowbray I, p. 108, note 112, Mauro Rosi, "UNESCO and Languages: A Commitment to Culture and Development," *Museum International*, Vol. 60, No. 3 (2008); Janet Blake, "The International Legal Framework for the Safeguarding and Promotion of Languages," *Museum International*, Vol. 60, No. 3 (2008).

27) 以下の論述は、Mowbray I, pp. 93-98 に依拠している。

撰とアクセスは、言語的少数者および言語的少数者が話す言語にたいして、確かにいくつかの実質的保護を提供している。しかしながら同時に、そのようなアプローチはこの法の射程を限定してしまう。この法は、コミュニケーション手段、包摂手段、アクセス手段として言語を捉えている。つまり、言語の道具的意義に焦点を絞っている。その結果、これらの法は、言語が個人のアイデンティティを構成しているという側面を無視することになる。

この法は、消滅の危機に瀕している言語を保護するための何の根拠も提供していない。少数者が公用語を話せる場合、この法は、少数者が自らに固有の言語を用いる権利を制限してしまう。そのさいに、少数者のアイデンティティとしての母語の意義は考慮されない。

言語の道具的意義を重視することで言語権の射程が制限される傾向は、公正な裁判および手続的公正性への権利において際立ってあらわれる。ここでの関連規定は、個人が自らに固有の言語を用いる権利を付与するものではなく、彼女ら・彼らが理解する（と推定される）言語を用いる権利のみを付与している。少数者の構成員がたとえ不完全であれ公用語を理解する場合、当該構成員が自らに固有の言語を用いることを許容する義務を国は負わない。

それゆえに、個人的人権法は、確かに言語の使用を保護し少数者言語の話者に包摂・アクセス・平等を保障しているものの、この法が言語の保護のために有している意義は限定的である。道具的アプローチがとられることにより、この法は、少数者集団および人類全体にとっての言語の内在的意義から生じる諸問題に取り組んでいない。道具的アプローチは、少数者言語を障害または不全と捉え、公用語の地位を特権視している。その結果、少数者言語とその話者を周辺化し、言語の不利益性・不平等性という構造を隠蔽・温存している。

2. 少数者保護法²⁸⁾

個人的人権法が言語の道具的利益を保護しているのにたいして、I. 2. で言及した少数者保護法は、言語の内在的利益をも保護している。それらは言語を少数者のアイデンティティの固有で重要な一側面と捉え²⁹⁾、言語使用における少数者のアイデンティティ関連の利益を保護している。その意味で、少数者保護法は、個人的人権法に比べ、より広く言語を保護している。言語を他の権利にアクセスする上での障害や不全ではなく、少数者のアイデンティティの重要な一部分と特徴づけることにより、この法は、少数者集団と同集団が用いる言語の地位を周辺化

28) 以下の論述は、Mowbray I, pp. 101-105 に依拠している。

29) 民族的・種族的・宗教的・言語的少数者に属する人の権利宣言1条は、国に少数者の民族的・種族的・宗教的・言語的アイデンティティを保護するよう求めている。欧州枠組条約前文は、民族的少数者に属する各人の民族的・種族的・宗教的・言語的アイデンティティを尊重するにとどまらず、それらの人々がアイデンティティを表現し、保存し、発展させることを可能にする適切な条件を作り出す必要性を強調している。欧州枠組条約5条は、少数者のアイデンティティの基本的要素すなわち宗教、言語、伝統、文化遺産を保存する条件を促進するという特別な義務を国家に負わせている。

させるのではなく、その地位を高めているということができよう。

しかしながら、言語を少数者のアイデンティティと捉えることは、他方で、少数者保護法の射程を特定の方向に歪めており、その結果、この法による少数者言語の保護範囲は、別の意味で制約されたものになっている。言語が少数者のアイデンティティの重要な一側面であることを理由に言語が保護される場合、一体誰のアイデンティティが保護に値するのかという問題が生じる。この分野の法は、それが適用される少数者集団を定義しているが、それらの多くは民族的少数者または先住民族である。つまり、もともとその地に居住していた少数者の権利を保護し、後に入ってきた移民集団の言語はほとんど保護していない。

多くの国際文書は、民族的少数者が自らの言語を用いる権利を規定しているが、移民の言語的文化的権利を保護する文書は存在しない³⁰⁾。さらに、もともとその地に居住していた少数者だけに適用されることを意図していない文書でも、そのような少数者の権利保護にとってより有利な解釈がなされる傾向がある³¹⁾。もともとその地に居住していた少数者と移民との間の厳格な区別は、この分野の国際法の構造のなかに深く根ざしているのである³²⁾。

少数者保護法による移民言語に付与される保護は限られている。このアプローチを正当化する議論もあるが³³⁾、それはこの分野における国際法の射程への実質的な制約になっている。人口移動、グローバリゼーション、大量移民のプロセスに照らした場合、もともとその地に居住していた少数者と移民とを峻別することははたして妥当だろうか？このような区分には、何が伝統的な言語・アイデンティティであって保護に値し、何がそうでないのか、という評価基準が必要になる。この分野の国際法の射程を支える「伝統的少数者のアイデンティティ」という考え方は、移民コミュニティ³⁴⁾がその国の文化的・歴史的構成要素の一部をなすにいたった過程を考慮に入れようとしなない。けれども、そのような移民のアイデンティティや言語は、「伝統

30) 移民労働者保護条約は、例外的かつ付随的に、移民労働者の言語使用を保護している。移民労働者条約 16 条 5 項、18 条 3 項 a、18 条 3 項 f を参照。

31) Mowbray I, p. 102, notes 84, 85, *Commission on Human Rights, Commentary of the Working Group on Minorities to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 (2005), para. 10, 11.

32) Mowbray I, p. 102, note 86, Philip McDermott, "Language Rights and the Council of Europe: A Failed Response to a Multilingual Continent?" *Ethnicities*, Vol. 17, No. 5 (2017), p. 603.

33) それによれば、もともとその国に居住していた人々の言語は大きな保護を受けるに値する。過去においてそれらの言語は不正に乱暴に抑圧されたので、それらの言語はそのような不正義から救済される資格がある。これにたいして移民は自らその国を選んで入国してくるのだから、新たな環境に適応し、公用語を学ぶことが期待できる、というものである (Mowbray I, p. 114, note 142, Will Kymlicka and Alan Patten, "Language Rights and Political Theory," *Annual Review of Applied Linguistics*, Vol. 23 (2003), p. 3, especially at pp. 5-6).

34) そのようなコミュニティとして、ガストアルバイターと呼ばれる戦後トルコからドイツに移民したトルコ人からなる広範なコミュニティがあげられる。

的少数者」のそれと同様、保護に値するのではなからうか？

3. 文化保護法³⁵⁾

I.3. で検討した文化保護法は、言語を文化の一側面として保護し促進している。言語を文化の産物と特徴づけている。文化保護法の1つである文化多様性条約は、文化多様性のために言語を保護することの重要性を強調している。また、無形文化遺産保護条約は、文化遺産の一側面として言語の重要性を捉えている。これらのアプローチには、言語は文化的に有意義であり人類全体の利益のために保護する必要があるという考え方が通底している³⁶⁾。

このような、言語を人類の文化遺産の一部として保存されるべき文化的産物と捉えるアプローチから導き出されるのは、文化保護法が言語自体を対象にし、その保護・保存の必要に焦点を絞っているということである。そこにおいて、それらの言語の話者の利益は考慮されない³⁷⁾。文化保護法は、言語自体を支援するための直接的措置をとるよう、言語の保存と維持のためのプログラムをとるよう、国家または国際機関に求めている点で、地域語・少数者言語・消滅の危機に瀕している言語を保護する国際的枠組の重要な一部分を構成しているが、そこには、それらの言語の話者の権利を保護しようとするという視点が希薄である。

他方で、言語話者の利益よりも言語自体に重点をおくということは、この分野の法の射程を別の観点から制約することになる。文化を人々の社会的慣行を具現するものというよりも文化的産物としてみることは、文化を静的に概念化することにつながる。文化を伝統や遺産という観点からのみ捉えると、言語自体の意義や人間集団にとっての言語の文化的意義が時と共に変遷していくという側面を考慮に入れることができなくなってしまう。

このような静的アプローチは、文化遺産を構成するとみなされる「伝統的」言語に焦点を絞ることを奨励する。かくして欧州憲章は、欧州の文化的富と伝統の維持発展に貢献するため、「欧州の歴史的・地域的な少数者の言語」を保護しようとする³⁸⁾。その結果、欧州憲章は特定の国において「伝統的に使用されてきた」言語だけを保護することになる³⁹⁾。つまり、文化遺産概

35) 以下の論述は、Mowbray I, pp. 108-114 に依拠している。

36) 欧州憲章は「文化的富の表現」としての言語を保護し、そうすることが「欧州の文化的富・伝統の維持と発展に寄与する」と述べる。無形文化遺産保護条約は、言語を人類の無形文化遺産の一部分として、また、文化的多様性の主動力として保護している。

37) Mowbray I, p. 109, note 118, 欧州憲章専門家委員会は、欧州憲章は文化的富の表現としての言語をターゲットとし、少数者集団自体はターゲットとしない、と述べている。次を参照。 *Application of the Charter in Ukraine, Report of the Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages* Council of Europe Doc. ECRML (2010) 6 (2010), p. 94.

38) 欧州憲章前文。

39) 欧州憲章1条。欧州憲章専門家委員会は、そのような条件を厳格に解釈している。次を参照。 Mowbray I, p. 109, note 122, *Application of the Charter in Denmark, Report of the Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe Doc.

念にたいするこのような狭いアプローチは、より新しくその国に到達した言語、あるいは現在うまれつつある言語を保護するための欧州憲章の能力を、制限してしまう⁴⁰⁾。

Ⅲ. アイヌ語と琉球語の言語状況・言語政策

ここでは、日本において少数者言語についてどのような言語政策がとられてきたかを歴史的に検討する。とりあげるのはアイヌ語と琉球語である。

1. アイヌ語の言語状況・言語政策

(1) アイヌ語とは、どのような言語か？

アイヌ語とは、アイヌ民族の言語である。かつてはアイヌ民族のおもな居住地域だった東北地方、北海道、樺太、千島列島に話者が分布していたが、現在ではそのほとんどが失われてしまった⁴¹⁾。アイヌ語は、現存する他言語との間の系統関係が立証されず、他言語と共通する祖語が未確定の孤立言語であると考えられてきたが、現在では、アイヌ語、琉球語、日本語の間の言語学的関係が詳細に論じられるようになった⁴²⁾。弥生時代初期に北九州で誕生した日本語は、その後日本全国に言語圏を拡大し、江戸時代には松前藩支配下の北海道南端部におよんだ。その結果、この地域は、和人の日本語とアイヌのアイヌ語が共存することになった。明治維新以後は、北海道全域で日本語がアイヌ語を駆逐するにいたる⁴³⁾。その結果、アイヌ語はUNESCOにより消滅の危機にある言語のなかでも「深刻な危機にある言語」に分類されている。北海道の人口に占めるアイヌの比率がきわめて小さいため、消滅の危機の程度は琉球語よりアイヌ語

ECRML (2011) 1 (2011), paras. 19-22. Mowbray I, p. 110, note 124, *Application of the Charter in Denmark, Report of the Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe Doc. ECRML (2014) 9 (2014), para. 15.

40) Mowbray I, p. 110, note 124.

41) アイヌ語研究者の田村すゞ子は、それでも北海道の数ヶ所には、アイヌ語を部分的にせよ記憶している古老がおり、なかには流暢に話せる人、昔の録音を聞いて意味のよくわかる人もいる。そのような「潜在的話者」はまだ数十名いるのではないかと思われる、と言う。次を参照。田村すゞ子『アイヌ語の世界』(吉川弘文館2013年)2, 152頁。

42) 上村幸雄は、アイヌ語を縄文時代以来1万年以上日本列島ほぼ全域で使われてきたアイヌ・エミシ系言語の最後の生き残りとして捉え、アイヌ語を孤立言語とする通説を批判する。次を参照。上村幸雄「危機言語としてのアイヌ語と琉球語—その日本語形成・発展へのかかわり〈前編〉」『国文学 解釈と鑑賞』(75巻1号2010年)16頁。

43) 北海道において、進出する和人へのアイヌによる組織的抵抗には、コシャマインの戦い(1457年)、シャクシャインの戦い(1669年)がある。前者は武田信弘(後に蠣崎氏に改姓)により、後者は松前藩と幕府により、それぞれ鎮圧された。さらにアイヌ最後の組織的抵抗となったのがクナシリ・メナシの戦い(1789年)であり、これも松前藩と幕府により鎮圧された。これを最後に和人のアイヌ人支配は完成し、以後、アイヌ受難の時代が続くことになる(上村、同前、10-11頁)。これらの戦いを扱った書物は多々あるが、さしあたり次を参照。榎森進『アイヌ民族の歴史』(草風館2007年)3, 5, 6章。

のほうがはるかに大きい。このことは、アイヌが自らの国家を持つことができないまま和人の進出にさらされたという歴史に根ざしている⁴⁴⁾。

(2) 蝦夷地（北海道）において、日本政府は、どのような言語政策を行ってきたか？

和人が蝦夷地に進出し始めた15世紀以後、和人とアイヌは交易を深めたが、同時に両者の間に対立が生じるようになった。アイヌは和人にたいしてコシャマイン、シャクシャイン、クナシリ・メナシの戦いにより武装抵抗を試みたものの、これらは蠣崎氏、松前藩、幕府によりいずれも鎮圧され、18世紀末には、蝦夷地のアイヌ民族は松前藩の全面的支配の下におかれた。他方、この頃からロシアが蝦夷地に近づくようになり、それは幕府の蝦夷地政策に大きな影響を及ぼすようになった。ロシア遣日使節ラクスマンが1792年根室に、同レザノフが1804年長崎にそれぞれ渡来して通商を求めたが、幕府はこれを拒否した。北からのロシアの脅威に対抗する蝦夷地支配の重要性を感じた幕府は、1807年、松前藩から蝦夷地全域を召し上げて幕領化し、警備を強化した。その後蝦夷地は、日露関係の一時的緊張緩和にともない松前藩領に戻った。しかし、1853年に遣日使節プチャーチンが長崎に来航して国交樹立・国境画定を要求し、ロシア政府からサハリン占領命令を受けた海軍大佐ネヴェリスコイが同年サハリン島南部に上陸した。これらのできごとにより、ロシアの脅威を実感した幕府は、1855年に再び蝦夷地を直轄地とし、翌年これを東北諸藩により分割統治させた⁴⁵⁾。

1853年11月からプチャーチンとの間で条約交渉が始まった。争点になったのはサハリン島における国境画定だった。プチャーチンは当初、クシエンコタン周辺以外の全サハリンはロシア領であると主張したのにたいして、幕府側はサハリン島に暮らすアイヌは「日本支配」でありアイヌ居住地はこれまで通り日本所領であると応じた。1854年12月に日露通好条約が締結され、下田、長崎、函館を開港地とし、エトロフ島とウルップ島の間に国境を設け、サハリン島は「界を分たす是迄仕来之通たるへし」とすることが定められた⁴⁶⁾。

未決になったサハリンの国境画定問題は、明治政府にとって重要な外交課題になった。1869年以降、サハリンにおいて、ロシア人による鯨漁場やアイヌの墓の破壊、道路や建物の建設、日本人殺害、放火事件が相次いで発生した。1874年1月、日本政府は、樺太を放棄しそれに代

44) 上村、同前、14頁。なお、田村すゞ子によれば、20世紀初めには樺太、北海道、千島の3大方言があったが、千島アイヌの他所への移住を経て、それぞれの方言の話者はほぼ消滅した。次を参照。田村すゞ子、前掲（註41）、150-151頁。この点について上村は、江戸時代末期以来の日本・ロシア（ソ連時代を含む）間の領土紛争の歴史により、南樺太のほぼ全域、千島列島、歯舞諸島、色丹島に住んでいたアイヌがどのような影響を被ったのかをもっと知るべきだと主張する（上村、前掲（註42）、15頁）。筆者もそのとおりだと思う。

45) 長岡孝・越田賢一郎・榎森進・田端宏・池田貴夫・三浦泰之『新版北海道の歴史上』（北海道新聞社、2011年）310-312頁。加藤博文・若園雄志郎編『いま学ぶアイヌ民族の歴史』（山川出版社、2018年）54頁。

46) 『新版北海道の歴史上』、前掲（註45）、436-438頁。

わる領土を獲得するという対ロシア方針を決定した。特命全権大使榎本武揚はペテルブルグで交渉を重ね、1875年5月、樺太・千島交換条約が締結された。これにより日本は樺太（サハリン）全島をロシアに譲り、ロシアは千島列島のうちロシア領だった最北のシムシユ島から最南のウルップ島に至る18島を日本に譲ることが定められた⁴⁷⁾。

1875年8月、日本政府はロシア政府との間で樺太と千島全島のアイヌの取り扱いについて協議し、移動するか否かは住民の自由意志により3年以内に判断すること、選択した国の国籍を取得できることを定めた。しかし翌月日本政府は政策を一転、樺太に住むアイヌを強制的に北海道に移住させることにし、同月中に約100戸（850人余り）が移住させられた。移住後、彼女ら・彼らは、苛酷な条件の下で農業・漁業に従事させられたため、多くは給与期間満了後その地を離れた。現地に残った人々の300人以上が、コレラと天然痘の流行で死亡した。ポーツマス条約により南樺太が日本領になったとき、生き残っていた人のほとんどは故郷である樺太に戻った。他方、千島列島のアイヌは、ロシア正教の信者が多く、ロシア風の氏名を名乗るなど、ロシア文化の影響を強く受けていた。本政府は彼女ら・彼らの「ロシア化」を防ぐため、特にシムシユ島の全住人（約100人）を色丹島に強制移住させ、住人が戻らぬようにシムシユ島の家屋は焼き払われた。色丹島に移住させられたシムシユ島住人は、急激な環境変化に適応できず、1889年には66人に減少したという⁴⁸⁾。蝦夷地（北海道）、千島列島、樺太のアイヌは、このような歴史をくぐってきたのである。

明治新政府は、1869年、旧来の松前藩領だった「和人地」、アイヌの地である「蝦夷地」、クナシリ島、エトロフ島その他周辺諸島を「北海道」と改称した⁴⁹⁾。この背景には、日露通好条約によりロシアとの間で（サハリンを除き）国境が画定したことがある。新政府がとったこのような政策は、アイヌの生活空間であった蝦夷地を一方的に日本領土に組み込み、アイヌの意向を考慮することなく、アイヌを強制的に「国民化」「皇民化」するものだった⁵⁰⁾。

1872年、「北海道土人教育所」が東京に設置され、ここに38名のアイヌが強制的に連行・入居させられた。寄宿舎生活は官憲の監視下におかれ、アイヌの風俗や言語が完全に禁止された。しかし生活環境の大きな変化ゆえに脱走者、死亡者、病気による帰郷者が相次ぎ、アイヌ教化、農業指導者の育成という目的は達成できなかった⁵¹⁾。行政による教育の不振とは対照的に、ジョ

47) 長岡孝・越田賢一郎・榎森進・田端宏・池田貴夫・三浦泰之『新版北海道の歴史下』（北海道新聞社、2006年）82-83頁。その後、日露戦争後のポーツマス条約（1905年）でロシアは北緯50度以南のサハリンを日本に割譲し、さらに対日平和条約（1951年）により日本は全千島と北緯50度以南のサハリンを放棄することになる。

48) 『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、前掲（註45）、76頁。

49) 1869年（明治2年）8月15日付の太政官布告。その内容は次のとおり。「蝦夷地自今北海道ト被稱十一ヶ国ニ分割國名郡名等別紙之通被仰出候事」

50) 『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、前掲（註45）、64頁。

51) 『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、同前、94頁。廣瀬健一郎「開拓使仮学校附属北海道土人教育所と

ン・バチェラーの聖公会のキリスト教者による教育⁵²⁾が各地で成功をおさめていた。このような状況が、行政側にアイヌの「国民化」を徹底させるための教育の必要性を喚起させた。1899年、第13回帝国議会において「北海道旧土人保護法」が制定された⁵³⁾。同法はアイヌを「旧土人」と称し、農業従事者への土地無償供与、貧困者への農具・種子支給、疾病者への薬代給与を定めた⁵⁴⁾。同法には、アイヌ集落内に小学校を設置し生活困窮者には授業料を支給するといった就学援助も含まれていた。同法にもとづき旧土人児童教育規程が制定され、アイヌ小学校（「旧土人学校」）が道内に設置され、1907年には21校を数えた。アイヌ小学校では、和人とは別枠の簡易な教育課程が実施された。具体的には修身、国語、算術、体操、農業（男子）、裁縫（女子）が就学教科とされ、地理、歴史、理科は除外された。教育方針は、アイヌ語やアイヌの風俗を禁止し、日本語と和風化を強制するものだった。アイヌ小学校は、アイヌの文化と伝統を否定する場となったのである⁵⁵⁾。

その後、北海道旧土人保護法は1919年、1937年に2度改定された。後者の改定において、アイヌ小学校が廃止され、以後、和人との教学が原則になった。それは、より徹底的なアイヌの同化をめざすものだった。実は、この改定に先立って、道庁は1922年に旧土人児童教育規程を廃止し、道内のアイヌ小学校を漸次統廃合していた。和人との教学は、アイヌの願望でもあった。和人との別学が教育格差を生み、実生活を送る上で支障をきたし、差別につながっていると多くのアイヌが考えていた。しかし実際に共学が始まると、アイヌ児童が圧倒的少数になった学校では、差別と迫害が日常的に繰り返された。アイヌ児童は、実質的には和人との別学状態におかれ、出席率は低下していった。このように、同法の改定によるアイヌ小学校の廃止と和人との共学の実現は、政策としてはアイヌの同化の徹底をめざしつつも、実際にはさらなる

開拓使官園へのアイヌの強制就学に関する研究」（『北海道大学教育学部紀要』、72巻、1996年）、89-119頁。

52) 1877年、宣教師として函館に赴任したバチェラーは、和人のアイヌにたいする蔑視・軽蔑に憤慨し、アイヌ児童のための学校を建設し、アイヌ語による教育を行い、自宅に施療病院を設けるなど、積極的にアイヌのために働いた（『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、前掲（註45）、92頁。榎森進『アイヌ民族の歴史』、前掲（註43）、第9章）。

53) 1900年3月2日法律第27号として公布され、同年4月1日から施行された。

54) しかしその実態は、「保護」の名の下にそれまでアイヌの生業を否定し、農業を強制し、アイヌを不毛な土地に縛り付けるものだった（『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、前掲（註45）、90頁）。

55) 『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、同前、94頁。アイヌ小学校は、和人とは別枠の簡易教育課程にとどまるものだったが、1910年以後、アイヌ児童の就学率が90%を超えるようになり、自らアイヌについての記述を残すようなアイヌ教員も現れるようになった。強制された日本語を修得したアイヌ自身が、言論によって自らの考えを表明するようになり、北海道旧土人保護法に内在する土地問題やアイヌ教育のありかたを、言論活動や社会運動を通じて批判するようになった（同前、98頁）。当時行われたアイヌ教育の否定的側面を確認すると共に、それが同時に果たしたこのような積極的側面も考慮に入れるべきだろう。沖縄の言語教育（標準語励行運動）についても、同様のことがいえよう。

排除を生じさせた。そこに戦前の植民地政策の本質が現れていた⁵⁶⁾。

2. 琉球語の言語状況・言語政策

(1) 琉球語とは、どのような言語か？

琉球語とは、どのような言語か。沖縄歴史教育研究会顧問の新城俊昭によれば、日本語は本土方言と琉球方言に大別され、さらに琉球方言は奄美・琉球諸島の北琉球方言と宮古・八重山諸島の南琉球方言に分類される⁵⁷⁾。ここで新城は方言という用語を用いているが、最近では琉球の独自性と各地域の個性を尊重し、方言という言葉に代えて奄美語、国頭語、沖縄語、宮古語、八重山語、与那国語という呼称が用いられる傾向にある⁵⁸⁾。そして、これら琉球／沖縄の言語の総称が「琉球（諸）語」「ウチナーグチ」や「シマクトゥバ」である。琉球語の言語生活は重層的で、各地域の言葉があり、その上に琉球の共通語である首里語があり、さらにその上に標準語がかぶさっている。たとえば、八重山諸島には、琉球の共通語に行き着く前に、八重山諸島間の共通語（石垣方言）がある⁵⁹⁾。

(2) 琉球が日本に併合されて以後、日本政府および沖縄県は、どのような言語政策をこの地

56) 『いま学ぶアイヌ民族の歴史』、同前、112頁。

57) 新城俊昭『琉球・沖縄史』東洋企画印刷、2014年、169頁。

日本語

本土方言：諸地方の方言

琉球方言

北琉球方言：奄美諸方言、沖縄諸方言（沖縄北部方言、沖縄中南部方言）

南琉球方言：宮古諸方言、八重山諸方言、与那国方言

58) ある言葉を方言とみるか言語とみるかは、実はきわめて微妙な問題であって、簡単には片づかない。そこには言語学的区分と主観的・政治的区分の2つがある。言語学的区分による方言とは、一定の地域で話されているその地域特有の言葉を指す。ここでの方言は地域による差別感、とりわけ中央から周辺への差別感を含まない。したがって東京方言も存在する。それは、日本語、中国語、英語、フランス語などの抽象的・総称的言語が、地域ごとに現れた具体的な姿である。1つ1つの方言とそれらの方言を超越した言語との間のへだたりが大きくなればなるほど、方言の独自性は高まり、ついには別個の言語にいたる。UNESCOは「相互理解可能性」という基準を採用し、隣接する地域で用いられる言葉の間に相互理解がない場合、その言葉を方言ではなく言語に分類する。したがって琉球諸語は言語とされる。これにたいして主観的・政治的区分によれば、上記のような区分の実態にかかわらず、方言にとどまるかあるいは別の言語になるかの選択は、言葉の担い手である言語共同体の構成員（話し手）の意思に依存する。一般に中央政府は、方言が言語になることを恐れ、警戒を怠らない。というのも、方言の言語化は、その話し手を分離独立運動に導く危険を孕んでいるからである。さらに話し手のなかでも、当該国家にとどまりたいと願う人々と、当該国家からの自立・分離を願う人々では、その言葉の位置づけは異なってくる。以下を参照。田中克彦『ことばと国家』、岩波書店、1981年、8-11、16-19頁。パトリック・ハインリッヒ「琉球列島における言語シフト」パトリック・ハインリッヒ・松尾慎『東アジアにおける言語復興』、三元社、2010年、154-155頁。

59) 外間守善「沖縄の言語史」外間守善編『沖縄文化論叢5言語編』、1972年、184頁。

で行ってきたか？

15世紀に成立した琉球王国は、中国の明王朝と冊封（さくほう）・朝貢関係にあったが、17世紀初頭、薩摩島津に侵略される。これにより琉球の独立は破られ、琉球は清王朝との冊封・朝貢関係を保ちつつも、近世日本の幕藩体制に組み込まれていく。1871年（明治4年）、明治政府はいったんは藩とした琉球藩を廃止してこれを沖縄県とする琉球処分を断行、琉球は強権的に日本の一県とされ、400年以上続いた琉球王国はここに解体された。

琉球が日本に併合されて以後、日本政府およびその意を体する沖縄県は、どのような言語政策をこの地で行ってきたのだろうか。沖縄言語史研究者の外間守善は、沖縄でなされた言語政策を①「東京の言葉」の時期（1879年（明治12年）より1897年（明治30年）頃まで）、②「普通語」の時期（1897年（明治30年）頃より1935年（昭和10年）頃まで）、③「標準語」の時期（1935年（昭和10年）頃より1955年（昭和30年）頃まで）、④「共通語」の時期（1955年（昭和30年）頃より現在（1970年代）まで）の4つに区分している⁶⁰⁾。これら4つの時期は、外間によれば、それぞれ次のような時期であった。

- ① 「東京の言葉」の時期：明治政府は一日も早く統一国家を造るべく、教育行政を強化、小学校教育に力を傾注した。特に新教育の媒材になる言語教育が先決問題になった。当面の課題は、中央語で新教育を推進させる人材を養成することだった。中央語で読み書きできる教員を養成するための「会話伝習所」が1881年に設立され、『沖縄対話』という会話本が教科書になり、これが沖縄での言語教育の嚆矢になった。そこでは共通語が「東京の言葉」と称されていた。明治10年代の沖縄教育は、保守的な思想の反発もあって、めだった成果をあげることはなかった。これが明治20年代になると、国家中心的思想が積極的に打ち出されるようになる。明治22年の大日本帝国憲法発布、明治23年教育勅語発布によって、天皇制を中核とする教育の拠りどころが確立する。それにともない、言葉の面でも「標準的な発音・言語を」という論が唱えられ始め、それが徐々に教育に浸透していくことになる。
- ② 「普通語」の時期：この時代は、中央集権的な統一国家が整い、東京語が江戸語を抜けて出して新たな東京語になっていく時代である。この時期、沖縄においては「普通語」という語が成熟・定着した。青森、山形、佐賀、鹿児島など中央を離れた辺地であればあるほど、また方言の特徴的な地方であればあるほど、「普通語」という語を導入・定着させている。新たな東京語にもとづいた言文一致の確立、国定教科書の編纂、小学校における言語教育の促進などの動きが地方に波及していき、各地方では、普通語に近づくための方言矯正の動きが活発化する。明治40年頃、学校教育に方言札が登場する。それは、小・中学校で方

60) 外間、同前、184-190頁。

言を使った児童生徒に下足札に似た木製の方言札を渡して罰を加えるという制度である⁶¹⁾。方言札を渡された生徒は、訓戒を受け、操行点を減じられたほか、仲間のなかから方言を使った者を見つけ、その方言札を順送りにしなければならなかった。さらに、沖縄人の移民問題に端を発した共通語問題が生じたのもこの時期だった。小学校では児童が卒業後に移民・出稼ぎとして沖縄から海外や本土に出て行くことが多いという見通しの下、標準語を修得させることを徹底する動き、すなわち、標準語励行運動が生まれた。

- ③ 「標準語」の時期：この時期には、標準語励行運動がさらに発展・強化された。1940年（昭和15年）には標準語励行運動が県治方針の1つになり、県をあげての一大運動に発展した。この方針の根源には、後進性を払拭しようとする沖縄自身の主体的願望と、中央からの国家主義の浸透という2つの要因がある。1940年（昭和15年）には、日本民芸協会と沖縄県学務部との間に、有名な標準語論争（方言論争）が生じた。民芸運動を起こした思想家であり宗教哲学者であった柳宗悦をはじめとする民芸協会の同人26人が沖縄を訪れる。真の美は生活と実用の場にあると考える柳にとって、沖縄は美の宝庫であり、沖縄の民芸のなかに真の美が具現されていると彼は捉えた。そのような彼らは、標準語励行運動、方言撲滅運動を目の当たりにして衝撃を受ける。柳は、那覇市で行われた座談会のなかで、県当局の行き過ぎを批判する。これが琉球新報、沖縄朝日、沖縄日報などの地元紙で大々的に報道され、県学務部は「敢えて県民に訴う、民芸運動に迷うな」と反論した⁶²⁾。戦後の米軍統治は、英語教育を重視すると共に、琉球方言による教科書編纂を求め、沖縄語・沖縄文化奨励策をとったため、琉球語は自由に用いられた。しかし、やがて標準語励行運動が方言札と共に復活し、それは次の(4)の時期にさらに顕著になっていく。
- ④ 「共通語」の時期：共通語という言葉は1955年頃から使われ出した。東京語、普通語、標準語、共通語と、沖縄ではさまざまないい方で、標準語を導入し、他のどの県にも先駆けて用語を熟させ、言語教育に腐心してきた。外間はこのことを「方言と共通語との落差が大きいため必然的な対応姿勢であり、同時に、言語教育に絡む思想的・社会的問題の背景

61) 方言札については次を参照。近藤健一郎編『方言札 言葉と身体』、社会評論社、2008年。

62) 方言撲滅論争における柳宗悦の見解は次のとおりである。「私共が那覇に滞在した御り、忘れ難い出来事が突如として起こった。それは沖縄語に関する県当局の見解が吾々のそれとの確然とした対立であった。問題の中心は次の簡単なことに帰着する。県庁が指令を発して、県民に方言の使用を中止させ、只標準語のみ採用せよと強いたのに対し、吾々は標準語と共に方言をも尊重せよと主張したことによる。誰も知る通り、沖縄語は本土の古語を最もよく保存している日本の一地方語であって、その抹殺が如何に不条理であるかを述べたのである。吾々はもとより標準語の学習が大に必要であることを述べたのであるが、何を思い誤ったか、偶々県当局より公開状が発せられ、吾々の考えが標準語を否定する暴論として批難されるに至った。止むなく私共も亦公開状を新聞紙上に発し激しい論争となり、かくして遂にその波紋は内地の論壇にも及んだ。そのため私は危険思想を持つ者と考えられ、禁止区域を撮影したという名目で、遂に拘引され、裁判所に於いて数度の訊問を受けるに至った」（新里金福・大城立裕『沖縄の百年』第3巻、琉球新報社編、大平出版社、1969年、129-130頁）。

が大きいことも見落とすことができない」と述べている⁶³⁾。また、方言札が復活し、1950年前後にはそれが沖縄全土に広がった。それ以後1960年代半ばまで、方言札は沖縄の各地で存続し、共通語励行は徹底して行われた⁶⁴⁾。ただ、ここで1つの疑問が生じる。戦後の民主主義教育と戦前を思わせる共通語奨励教育が、一体なぜ両立したのだろうか？その鍵は、思想の自由、表現の自由にある。思ったことを伸び伸びと自由に聞いたり話したりできることが民主主義の基本であり、そのためには共通語を修得することが必要不可欠であると、当時の沖縄の教員は確信していたのである⁶⁵⁾。

近代沖縄の住民にとって、共通語は、母語のように自然発生的に身についたものではなく、学校教育のなかで修得した言語だった。当時の沖縄の人々にとっての共通語の修得は、一方において、日本の一部としての沖縄の近代化・発展のために、そのときどきの日本政府・沖縄県が沖縄の人々に強いたものである。これは琉球／沖縄の文化としての言語の否認であり、そのような言語が維持・発展する道を閉ざす構造的暴力であり、それはまた文化多様性の否定するものだったといえよう。同時に他方において、そのような共通語奨励は、差別的地位から脱して、本土の人々と対等に扱われることを求める沖縄の人々の、社会的に強いられる願望でもあった、ともいえるだろう。このきわめて微妙な問題については、今後、予断を排し、さらに資料を読み込むことで、自らの考えを深めたい。

IV. アイヌ語と琉球語は、現在どのような状況にあるか？

その保存・発展のためにどのような取り組みがなされているか？

ここでは、アイヌ語と琉球語は、現在どのような状況にあるか、それらの言語の保存・発展のためにどのような取り組みがなされているかについて、紹介する。

63) 外間、前掲（註59）、190頁。

64) 那覇地区の中学校教諭は、共通語奨励の意義を次のように強調している。「不正語を矯正したり、話し方を指導したりすることは勿論必要であり、どこの学校でも実施していることであるが、先ず何といっても生徒自身が共通語で言えることなら方言を使わずに、とにかく共通語で話すという生活態度を要請することである……心の底から日本語の美しさ、ことばのもつたましい、日本語のかもしれない何とも言えない雰囲気を感じ、共通語を話すよるこびを感じさせるような指導は極めて大切である」(小熊英二『〈日本人〉の境界』新曜社、1998年、566頁)。

65) ある中学校教諭は、やはり共通語奨励の意義を次のように述べている。「人間が自由に自分の考えや意見を述べる力を持ち、それが実際に行われる社会に生きるということは、大きな幸福であり、そうすることによって民主社会は成立する。しかるに吾々があずかっている生徒たちの言語生活をみると、その基本ともいえるべき共通語さえしっかり身につけていない状態であり、方言との二重生活からくる共通語の誤りも大きいものである。まして美しい言葉づかいにみがかあげることが、今後の指導の力点である。思ったことを伸び伸びと自由に聞いたり、話したりできることが、総ての教科学習がうまく展開する基礎にもなり、また社会にでてからの適応力という点でも学校教育の喫緊な事務であると思われるので、このテーマ（共通語励行）を設定した」(小熊、同前、568頁)。

1. アイヌ語について

アイヌ語の衰退は、その話者がほぼ消滅しているため、琉球語に比べてより激しい。アイヌ語は、日常の実用言語としてはすでに機能していない⁶⁶⁾。上村は、アイヌ語が日常言語として復活する可能性を次のように否定する。北海道各地のアイヌ語教室で今日若い和人とアイヌ人が仲良くアイヌ語を学んでいるが、それはけっしてアイヌ語が日常言語として機能しているからではない。消滅に瀕した言語とそれを使う民族の文化を尊重しようという機運が世界規模で生じ、それに影響されて 20 世紀末から今日にかけて、アイヌ語の価値の見直しと保存・復活の運動が盛り上がりを見せるようになった。しかしそれは日本語を媒介として行われる思想的、心情的な運動にとどまり、そこでのアイヌ語の使用は儀式的、象徴的なものにすぎず、将来アイヌ語が日常言語として復活する可能性はほとんどない⁶⁷⁾。

しかし、だからといってアイヌ語の価値が消え失せるわけではない、と上村は言う。というのも、アイヌ語は、かつて日本列島で 1 万年以上にわたり使われたアイヌ・エミシ系言語の最後の生き残りであること、および、弥生時代初期に日本語が形成されたときにこのアイヌ・エミシ系言語が重要な役割を果たしたことが最近の研究で明らかになりつつある。したがって、日常言語としてのアイヌ語が消滅しても、アイヌ語、アイヌ文化、アイヌ語口承文芸への関心は今後高まり、それらの研究も隆盛していけよう、と彼は予測している⁶⁸⁾。

和人社会では、長い間アイヌ語は学問的研究の対象にとどまっていた。「語学」としてのアイヌ語教育は、1975 年に早稲田大学で学生・一般市民を対象に始まった。その後次第に広まり、今では北海道、首都圏などの大学や民間団体で行われるようになっていく⁶⁹⁾。

しかし、田中すゞ子によれば、アイヌ語の再獲得を望むアイヌ民族のための効果的な言語学習・言語継承を実現するためには、厳しい状況があるという。それらは、具体的には次のとおりである⁷⁰⁾。①話者があまりに少なく、子どもはアイヌ語を自然に覚えることができない。②第二言語としてアイヌ語を学ぼうとする大人も、アイヌ語を聞いたり話したりする機会を教室外で

66) 上村, 前掲 (註 42), 16 頁. 田村すゞ子は次のように述べる。「1955 年, 私が初めて北海道に行ったとき, すでに多くの方言が消滅した後だったし, 当時あちこちでただ 1 人の話者だった古老はその後みな故人となった. 時と場合に応じて違う言い方を自由自在に使い分け, 豊かなアイヌ語で生き生きとした会話ができる人々は, 40 年前にすでに例外的だった. いまは, 平易な日常語だけでも自由に話せる人は限りなくゼロに近い. 本当に危険な, 緊急の手当てが必要な状態である」(田村, 前掲 (註 41), 140 頁).

67) 上村, 前掲 (註 42), 16 頁.

68) 同前.

69) アイヌ民族自身によるアイヌ語教育として萱野茂が始めた「二風谷アイヌ語教室」は、北海道各地の計 14 のアイヌ語教室に発展し、参加者は伝統文化の学習をしながら言語の再獲得・継承をめざしている。他にも「アイヌ民族文化祭」などの催し、テレビでのアイヌ語講座、首都圏に住むアイヌ子弟のための公的なアイヌ語講座なども実施されている (田村, 前掲 (註 41), 154-155 頁)。

70) 田村, 同前, 155-156 頁.

はもつことができない。これを克服するために、潜在的話者⁷¹⁾にアイヌ語を聞く機会をふんだんに提供することでアイヌ語を再獲得してもらい、それを後の人々に継承させる試みが進められている。②アイヌ語教師が不足している。アイヌ語を第2言語として初歩から学ぼうとする学習者には熟練した教師が必要である。しかし実際には「指導者」も「助手」も語学教育にかんしては素人であり、その多くはアイヌ語が自由に話せる話者でもない。そのため、アイヌ語教育は多くの場合、アイヌ語・アイヌ文化にかんする「知識」を日本語を使って教えるにとどまっている。知識を与えるだけでなく話者を育てるためには、専門的なアイヌ語教師の育成が不可欠である。③教材が不足している。これまでに出されたアイヌ語教材のなかには、語学教育の専門家の手になるような効果的な教材はまだ作られていない。語学教育の専門家の支援が必要である。④研究成果と資料が不足している。指導者の学修および教材の作成のためには、まず研究により言語事実が明らかにされなければならない。しかしながら、一部の方言を除けば入門教材を作るのに必要な基本的な言語事実についてさえ、まだ研究成果が出されていない。音声資料についても同様である。⑤1994年に北海道ウタリ協会（現北海道アイヌ協会）が発表したカタカナ表記法は、実際の発音とはかけ離れている。より容易な読み仮名を使い、ローマ字表記も活用すべきである。

このような状況をふまえて、田中は、「深刻な危機にある言語」としてのアイヌ語を救い、その再獲得を望む人の希望をかなえるために、次の研究を行うことを提唱している⁷²⁾。記録（音声録音、映像ビデオ）、記録された資料の整備・提供（目録作成、音声資料の文字化、訳注、索引作成）、各方言の記述研究（音声、文法、表現、語彙、語用、社会言語学的研究、辞書・文法書の作成）、応用言語学的研究（日本語との対照研究、語学教育、教材作成）。

アイヌ語、アイヌ文化にたいする日本国の態度はここ20年ほどの間に大きく変化した。名称からして差別的でアイヌに同化を強制した「北海道旧土人保護法」（1899年）が1997年に廃止され、同年、「アイヌ文化振興法」が制定された。さらにそれに代わり2019年にアイヌ民族を先住民族と明記する「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律」（アイヌ新法）が成立した。アイヌ文化振興法、アイヌ新法成立の背景には、アイヌ民族をわが国裁判所として初めて先住民族と認めた二風谷ダム札幌地裁判決（1997年）、国連総会の「先住民族の権利宣言」の採択（2007年）、これを受けた「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」の衆参両院による採択（2008年）などがある⁷³⁾。このような流れを実質的に意義あるものとし、その1つとして、消滅の危機に瀕するアイヌ語をいかにして消滅から

71) 註41参照。

72) 田村、前掲（註41）、157頁。

73) アイヌ新法（2019年）への批判的評価として次を参照。東村岳史「今なぜ「アイヌ新法」なのか？「日本型」先住民族政策の行方」、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00479/>、2020年9月14日アクセス。

救うことができるかが、今、私たちに問われている。

2. 琉球語について

琉球語は保存継承されるべき言語として認識され、1960年代まで続いた標準語・共通語使用励行運動にみられた方言への否定的意識は、現在では少なくとも公には払拭されている。しかし琉球諸語は、報告の冒頭で述べたとおり、危機的な言語状況にある。このことを言語学者パトリック・ハインリッヒは、以下のように述べている。1940年の時点では、琉球弧の住民の100%が少なくとも1つの琉球諸語を話すことができた。現在ではこの数字は30～50%まで減っている。琉球語の話者は高齢者に属し、若い琉球諸語話者が育っていない。2020年までには、うちなー（沖縄）の15%の住民しかうちなーぐち（沖縄語）を話さなくなるだろう。石垣島（いしがきじま）や与那国島（よなぐにじま）の地域言語は、うちなーぐちよりも一層甚だしく消滅の危機に瀕している。言語消滅への有効な防止策をとらなければ、2050年までには琉球諸語は絶滅する⁷⁴⁾。

1879年の沖縄県誕生以来、沖縄県においては、琉球語は日本語よりも劣った言語とみなされてきた。沖縄県を名実共に日本の一部にしたいという中央政府の同化政策のために、沖縄の人々は、日本人となるためには地域言語である琉球語は少しでも早く駆逐しなければならないという言語意識をもたされた。そのような言語意識は、1960年代まで続いた標準語励行政策という言語同化、すなわち沖縄住民の言語取替え運動によって、強化された⁷⁵⁾。上述した「社会的に強い願望」という側面が沖縄の人々の間にあったとはいえ、このような言語政策は、構造的暴力であって、琉球／沖縄の文化としての言語を否認するという側面があったことは否めない。この言語取替えは、パトリック・ハインリッヒがいうとおり、ほぼ完了しつつある、というのが現状だろう。近年の調査によると、60歳代以下の県民で琉球語を母語として育った人は非常に少なく、琉球語は一部の人々の第2言語としてしか機能していない。しかしながら他方で、琉球新報の調査によれば、沖縄県民は琉球語を否定する言語意識を克服し、琉球語に愛着をもつ人が増えている。2006年の調査によれば、琉球語に愛着があると答えた人が90%、子どもたちが琉球語を使えるようになってほしいと答えた人が85.5%に達している⁷⁶⁾。

公的機関の琉球語にたいする言語意識はどのようなものだろうか？危機言語の維持・継承のためには、法整備、組織の設立、資金援助を含む公的機関の支援が不可欠である。近年、沖縄県は琉球語にかんして積極的な政策を進めるようになった。「沖縄県文化振興指針」（2005年）

74) 下地理則・パトリック・ハインリッヒ編『琉球諸語の保持をめざして 消滅危機言語をめぐる議論と取り組み』、ココ出版、2014年、2頁。

75) 石原昌英「琉球語の存続性と危機度—逆行的言語シフトは可能か」『東アジアにおける言語復興』、三元社、2010年、111頁。

76) 同前、111-114頁。

は、島言葉、つまり琉球語は「沖縄文化の基層」であると述べている⁷⁷⁾。以前は駆逐されるべきものだった琉球語が保存・継承されるべき言葉として再評価されていることがわかる。さらに沖縄県議会は2006年3月に「しまくとぅばの日に関する条例」を制定し、沖縄県として琉球語の保存・継承に積極的にかかわることを表明した⁷⁸⁾。このような条例が制定されたことは、沖縄県が琉球語の保存・継承に取り組むという基本方針を示したものであるといえよう。問題は、具体的にどのような言語政策・言語計画にもとづいて琉球語の言語復興を実現するかというところにある。

言語学者比嘉清は、沖縄語が真に生きた言語になるためには、まずこの言語の使い手が、「沖縄語は独立した一言語である」という根本意識をもつこと、漢語を取り入れることで沖縄語の表現力をより豊かなものに変えていくこと、沖縄語を用いた創作を発展させること、の3つを提言している⁷⁹⁾。これは文化多様性条約にいう「文化の絡み合い (interculturality)」にほかならない⁸⁰⁾。一方で、琉球諸語を保存し、それを学習する機会を保障することは、国際法的にも国内法的にも、我が国および沖縄県の義務となっている。他方で、文化の絡み合いを作り出していくことにより、琉球語を生きた言語として豊かに発展させていくことも、これまた大切なことである。

77) 沖縄県文化振興指針(2005年8月)は、次のように述べる。「文化の創造には『内なるもの』の確立とともに『異なる文化』を体感し、創造意欲を触発するエネルギーを生むことが必要である。『内なるもの』を確立するために、沖縄文化の基層である島言葉(しまくとぅば)や、海外交易等の歴史資料の保存及び継承を図るとともに、文化財や歴史の中で培われ高められた伝統技能・技術の保存・継承を図り、独自の文化価値を再認識し、沖縄文化の極みを体感できる環境づくりに努める」

78) 「しまくとぅばの日に関する条例」(平成18年3月31日 平成18年沖縄県条例第35号)は次の内容からなる。「(趣旨)第1条 県内各地域において世代を越えて受け継がれてきたしまくとぅばは、本県文化の基層であり、しまくとぅばを次世代へ継承していくことが重要であることにかんがみ、県民のしまくとぅばに対する関心と理解を深め、もってしまくとぅばの普及の促進を図るため、しまくとぅばの日を設ける。(しまくとぅばの日)第2条 しまくとぅばの日は、9月18日とする。(事業)第3条 県は、しまくとぅばの日の啓発に努めるとともに、その日を中心としてしまくとぅばの普及促進のための事業を行うものとする。2 県は、市町村及び関係団体に対し、しまくとぅばの普及促進のための事業が行われるよう協力を求めるものとする。付則 この条例は、公布の日から施行する。」なお、しまくとぅばの日がなぜ9月18日になったかと言えば、それは「くとうば=918」という語呂合わせからだという。このような大らかさはとても魅力的である。

79) 比嘉清「沖縄語復興しみゆる為ぬ三ちぬ考え(沖縄語を復興させる為の三つ考え)」『ことばと社会』, 8号, 2004年, 73-79頁。

80) 文化多様性条約1条dは、この条約の目的のひとつとして、「諸国民のあいだを架橋する精神にしたがって文化的な相互作用を発展させるために文化的絡み合いを育成すること」をあげている。同条約4条8は、この文化的絡み合い (interculturality) について、次のように規定する。「文化的絡み合いとは、多様な文化の存在、衡平な相互作用、対話、相互の尊重により、共通の文化的表現を生み出す可能性をいう。」

おわりに

最後に、上で述べた地域言語・少数者言語の保護にかんする国際法実践について、それが大きな意義をもつことを認めつつ、その現状が孕む問題性について触れたい。ジャックリーン・モウブレイは、地域言語・少数者言語に取り組む欧州憲章や UNESCO の活動を積極的に評価しつつも、それらの関心が文化的産物としての言語の保護のみに向けられ、それらの言語を担う言語の少数者のニーズや関心が無いがしろにされ、彼ら・彼女らの意思に反する「言語保護措置」が、国の文化官僚システムにより採られてしまう危険性を指摘している⁸¹⁾。これは、II. でも紹介したように、言語の安全 (security of languages) だけが問題とされ、それらの言語の使い手、すなわち言語話者の利益が無視されている、という批判である⁸²⁾。アイヌ語や琉球語の復興を図るためには、国や地方自治体の積極的支援・関与が不可欠である。公的機関がその支援・関与の政策を決定するさいに、内外の専門家の知見を仰ぐと共に、今や危機言語となった琉球語の担い手 (現在および将来の) のおかれた状況、ニーズ、利益、関心を十分考慮して、それらを決定するという態度をとるべきだろう。

本稿では、現代国際法が地域言語・少数者言語、消滅の危機にある言語の保護にどのように取り組んでいるかについて、まず理論枠組を紹介し、次いでアイヌ語と琉球語を素材として考察した。世界の言語状況はきわめて多様である。これを捉える概念装置の側も、文化多様性、多文化主義、文化的権利、言語権、多言語主義、持続可能な開発の文化的側面など、さまざまな概念がひしめいている。これらを、国際法の観点からどう整序していくかということが、国際法研究者としての筆者の当面の研究課題である。より具体的には、本稿で紹介したモウブレイの研究成果に学びつつ、言語権の通時的・共時的展開過程を確認・把握し、現行国際法および各国の国内法が言語 (権) をどのように扱っているかについて資料収集し、これらを通じて、国際法が実現すべき「言語的正義」について考察を深めていきたい。

ところで、文化のグローバル化は、そのときどきの支配的な文化に有利な形で進むことが多く、その結果、特定文化の世界支配、文化の均一化、またはそれへの反作用としての文化的孤立をもたらしかねない。地域言語・少数者言語、消滅の危機にある言語を、それらの言語話者の利益を十分に考慮しつつ保護していくことは、そのような支配的傾向に抵抗し、文化の多様性を維持・奨励することに資することになる。文化の多様性を維持・奨励することの意義をこ

81) Mowbray II, pp. 47-49.

82) このようなモウブレイの言語観には、①社会的弱者である言語話者の利益を尊重し、②現実世界の弱者としての移民を含む少数者を保護し、③多数者言語としての公用語の少数者抑圧・周辺化機能を警戒し、④言語のもつアイデンティティ機能を重視する傾向が顕著に現れている。国際法の言語保護機能について、モウブレイは、これら①～④の総体としての「言語的正義」の実現を国際法は担うべき、という立場にたっているといえよう。

のように捉えた上で、「言語権と国際法」にかんする研究を進めていきたい。

