

# 少数者言語と国際法

——法状況と日本の事例——

西海 真樹

はじめに

## I 現代国際法による少数者言語の保護

1 少数者言語保護の現状

2 少数者言語保護の評価

## II 日本の少数者言語政策：歴史と現状

1 アイヌ語について

2 琉球語について

おわりに

はじめに

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、記憶の宝庫でもあると述べ、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<sup>1)</sup>。

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

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<sup>2)</sup>。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<sup>3)</sup>」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、ほぼ不可能といってよい。

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あ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、現代国際法が少数者言語をどのように保護しているか、それをどう評価すべきかを、「言語的正義」の観点からこの問題に精力的に研究しているジャックリーン・モウブレイの所論<sup>4)</sup>に依拠しつつ検討する（Ⅰ）。次いで、日本におけるアイヌ語と琉球語への言語政策の歴史と現状を紹介する（Ⅱ）。最後に、現代国際法による少数者言語保護の課題を述べる（おわりに<sup>5)</sup>）。

---

2) 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。

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

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) 本稿は、次の諸論文を再構成したものである。西海真樹「少数言語と国際法：

## I 現代国際法による少数者言語の保護

### 1 少数者言語保護の現状

モウブレイは、現代国際法による少数者言語の保護の現状を、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<sup>6)</sup>

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。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。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。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

---

琉球語・アイヌ語を素材にして」(『法学新報』127巻5・6号, 2021年), 同「国際法は言語をどのように保護しているか? : Jacqueline Mowbrayの所論に依拠して」(『法学新報』127巻11号, 2021年), 同「国際法による少数者言語の保護—理論枠組と日本の事例」(社会科学研究年報25号, 中央大学社会科学研究所, 2021年)。本学の研究教育および種々の学会活動のなかで親しくおつきあいいただいた目賀田・北村両教授に、敬愛と感謝の気持ちをこめて本稿を捧げる。

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

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。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。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。

(2) 少数者保護法<sup>7)</sup>

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」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。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、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。

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。同条約の多くの規定が民族的少数者の自らの言語を使用する権利を保護している。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。

---

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

（3）文化保護法<sup>8)</sup>

（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。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」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。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。

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）」を挙げている。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。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。

---

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

## 2 少数者言語保護の評価

モウブレイは、上にみた国際法による少数者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<sup>9)</sup>

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関心を払っており、平等概念にもとづく包摂とアクセスは、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、いくつかの実質的保護を提供している。しかしながら、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。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考慮しないことになる。

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、

---

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

公正な裁判および手続的公正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、個人が固有の言語を用いる権利を付与するものではなく、個人が理解する（と推定される）言語を用いる権利のみを付与している。少数者に属する個人が不完全であれ公用語を理解する場合、当該個人が固有の言語を用いることを許容する義務を、国は負っていない。

それ故に、個人的人権法が少数者言語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する。その結果、少数者言語とその話者を周辺化し、言語の不利性・不平等性を隠蔽・温存しているのである。

## （2）少数者保護法<sup>10)</sup>

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、少数者保護法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、言語使用における少数者のアイデンティティに関わる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させるのではなく、その地位を高めている。

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

---

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

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保護がめざされていて、後に入ってきた移民集団のそれは対象外である。

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。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す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。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組み込まれている。

少数者保護法による移民言語の保護は限られている。けれども、人口移動、グローバリゼーション、大量移民という現象に照らした場合、もともとその地に居住していた少数者とそれ以外の移民とを峻別することは果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。保護に値する伝統的少数者のアイデンティティという考え方は、移民コミュニティがその国の文化的・歴史的構成要素の一部になった過程と事実を考慮に入れない。そのように移民のアイデンティティや言語は、「伝統的少数者」のそれと同様、保護に値するものではないか？

### (3) 文化保護法<sup>11)</sup>

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。

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

---

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



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ものの、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。

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見ることは、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「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。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。つまり、文化遺産概念への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、あるいは現在生まれつつある言語を保護するために欧州憲章が発揮し得る能力を、制限してしまうのである。

## II 日本の少数者言語政策：歴史と現状

ここでは、まず日本の少数者言語にたいして日本政府がどのような言語政策をとってきたかを歴史的に検討し、次いで、それらの言語の現状を述べる。とりあげるのはアイヌ語と琉球語である。

### 1 アイヌ語について

#### (1) アイヌ語の歴史

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<sup>12)</sup>。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<sup>13)</sup>。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。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<sup>14)</sup>。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。

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置かれた。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。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伴い松前藩領に戻った。しかし、その後のロシアからの国交樹立・国境画定要求や、サハリン占領命令を受けたロシア海軍のサハリン島南部上陸などにより、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

---

12) 田村すゞ子『アイヌ語の世界』(吉川弘文館, 2013年) 2, 152頁。

13) 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。

14) 上村, 同前, 10-11頁。榎森進『アイヌ民族の歴史』(草風館, 2007年) 3, 5, 6章。

た<sup>15)</sup>。

1853年11月から日露通好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。ロシア側は当初、クシュンコタン周辺以外  
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月に結ばれた同条約は、エトロフ島とウ  
ルップ島の上に国境を設け、サハリン島は「界を分たす是迄仕来々之通たる  
へし」とすることが定められた<sup>16)</sup>。

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。1875年5月、樺太・千島交換条約が締結された。この条約  
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<sup>17)</sup>。

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、いずれかの国籍を選択できることを定めた。しかし翌  
月日本政府は政策を一変、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。日露戦争後の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の樺太  
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

---

15) 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。

16) 長岡他、同前、436-438頁。

17) 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、2006年）82-83頁。

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、特にシュムシュ島の全住人(約100人)を色丹島に強制移住させ、住人が戻らぬようシュムシュ島の家屋を焼き払った。色丹島に移住させられたアイヌは、急激な環境変化に適応できず、1889年には66人に減少した<sup>18)</sup>。

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」と総称した<sup>19)</sup>。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<sup>20)</sup>。

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置かれ、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、志望者、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<sup>21)</sup>。行政による教育の不振とは対照的に、聖公会のキリスト教者による教育<sup>22)</sup>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した。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<sup>23)</sup>。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<sup>24)</sup>。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

---

18) 加藤他, 前掲(註15)76頁。

19) 1869年(明治2年)8月15日付の太政官布告。

20) 加藤他, 前掲(註15)64頁。

21) 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。

22) 加藤他, 前掲(註15)92頁。榎森, 前掲(註13)第9章。

23) 1900年3月2日法律第27号として公布, 同年4月1日から施行。

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<sup>25)</sup>。

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、和人との共学が原則になった。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。和人との共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別学状態に置かれ、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、実際にはさらなる排除を生じさせていた<sup>26)</sup>。

## （2）アイヌ語の現状

アイヌ語は、その話者がほぼ消滅しているため、日常の実用言語としてはすでに機能していない<sup>27)</sup>。ある研究者は、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

24) 加藤他、前掲（註15）90頁。

25) 同前、94頁。

26) 同前、112頁。

27) 上村、前掲（註13）16頁。田村、前掲（註12）140頁。

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<sup>28)</sup>。

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。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。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が今後高まり、それらの研究も隆盛していくことは十分あり得る<sup>29)</sup>。

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<sup>30)</sup>。

しかし、ある研究者は、アイヌ語の再習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、次のような厳しい状況があるという<sup>31)</sup>。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。第2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はもつことができない。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

---

28) 上村, 同前。

29) 上村, 同前。

30) 田村, 前掲(註12) 154-155頁。

31) 同前, 155-156頁。

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」を日本語により教えるにとどまっている。③教材が不足している。これまでに出版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。

このような状況をふまえて、この研究者は、「深刻な危機にある言語」としてのアイヌ語を救い、その再習得を望む人のために、次のような研究の促進を提案している<sup>32)</sup>。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

---

32) 同前、157頁。

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<sup>33)</sup>。このような流れを通じて、消滅の危機に瀕するアイヌ語をいかにして救うことができるかが、今、問われている。

## 2 琉球語について

### (1) 琉球語の歴史

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<sup>34)</sup>。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。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<sup>35)</sup>。

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

---

33) 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))

34) 新城俊昭『琉球・沖縄史』(東洋企画印刷, 2014年) 169頁。

35) 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』(平凡社, 1972年) 184頁。



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）～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<sup>36)</sup>。これら4つの時期は、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

---

36) 外間、同前、184-190頁。

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。新たな東京語に基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<sup>37)</sup>。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、仲間の中から方言を使った者を見つけて、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、県を挙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。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

---

37) 方言札については、さしあたり次を参照。近藤健一郎編『方言札 言葉と身体』(社会評論社、2008年)。

た<sup>38)</sup>。戦後の米軍統治は、英語教育を重視するとともに、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する。

④「共通語」の時期：共通語と言う言葉は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言い方で、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。外間によれば、それは方言と共通語との落差が大きいが故の必然的対応であり、背後には言語教育に絡む思想的・社会的問題があった<sup>39)</sup>。復活した方言札は、1950年前後には沖縄全土に広がった。1960年代半ばまで方言札は沖縄各地で存続し、共通語励行は徹底して行われた<sup>40)</sup>。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とが、一体なぜ両立したのだろうか？ その鍵は、思想表現の自由にある。思ったことを伸び伸びと自由に聞き話す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<sup>41)</sup>。

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を否定するものだった。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

---

38) 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。

39) 外間、前掲（註59）、190頁。

40) 小熊英二『〈日本人〉の境界』（新曜社、1998年）566頁。

41) 小熊、同前、568頁。

の人々の、社会的に強いられた願望でもあった、とも言えるだろう。

## (2) 琉球語の現状

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見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。

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<sup>42)</sup>。上述した「社会的に強いられた願望」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。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。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という事実もある<sup>43)</sup>。

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)は、島言葉、つまり琉球語は「沖縄文化の基層」とであると述べている<sup>44)</sup>。以前は駆逐さ

---

42) 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。

43) 同前、111-114頁。

44) 沖縄県文化振興指針(2005年8月)。

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<sup>45)</sup>。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<sup>46)</sup>。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、わが国および沖縄県の義務になりつつある。他方で、文化の絡み合い<sup>47)</sup>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ができるか否かが、今、問われている。

## おわりに

ジャックリーン・モウブレーは、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的少数者のニーズや関心がないがしろにされ、彼ら・彼女らの意思に反する「言語保

45) 「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）。

46) 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。

47) 文化多様性条約1条d、4条8。

護措置」が、国の文化官僚システムにより構築されてしまう危険性を指摘している<sup>48)</sup>。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、話者の利益が無視されているという批判である。

このような批判には、社会的弱者である言語話者の利益を尊重し、現実世界の弱者としての移民を含む少数者を保護し、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、言語のもつアイデンティティ機能を重視する、という思考がみとれる。そして、これらの総体としての「言語的正義」の実現を国際法は支えるべきである、ということになる。

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。その上で、上記のような思考からは、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、消滅の危機にあるアイヌ語、琉球語の担い手の状況、ニーズ、利益、関心を十分考慮して政策を決定することが要請されよう。

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理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。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。このような視点から、「言語権と国際法」にかんする研究を進めていきたい。

(本学法学部教授)

---

48) Mowbray II, pp. 47-49.