

# 国際法上の言語権概念の日本国内法における受容について

杉本篤史(東京国際大学)

## 1. はじめに

言語権という概念は、社会言語学領域ではすでに十分に認知されているものの、法学の分野では、国際人権法領域で言及されることはあっても、憲法学をはじめとした国内法領域ではいまだ馴染みのない概念である。本ポスター発表は、このような日本における言語権の認知状況をふまえて、法学の見地から、国際法上の言語権概念をいかにして日本国内法において受容せしめるか、またその条件は何かについて検討するものである。

## 2. 国際人権法における言語権概念の受容と発展

国際法上の言語権概念の発展過程を概観すると、国際連合憲章(1945)においてすでに言語による差別の解消が各所で唱えられ(1条3, 13条1b, 55条c, 76条3)、その後、言語権に言及する4つの宣言(世界人権宣言・外国人市民の権利宣言・民族的または種族的、宗教的および言語的少数者に属する者の権利に関する宣言・先住民族権利宣言)と8つの人権条約(教育における差別を禁止する条約・国際人権規約A規約・同B規約・移民労働者条約/IL0第143号条約・原住民および種族民条約/IL0第169号条約・子どもの権利条約・すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約・障害者権利条約)が成立している。そして、現代日本で起こっている言語権に関する諸問題は、これらの国際条約においてほぼ網羅されているといつてよい。ただ、日本国は教育における差別を禁止する条約、移民労働者条約/IL0第143号条約、原住民および種族民条約/IL0第169号条約、すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約について未批准であるが、これらの宣言・条約には、言語的少数派や先住民族に属する人々の言語権、移民の滞在国内語主要言語を学びかつ母語母文化の保持について滞在国内政府から支援を受ける権利等が規定されていることを指摘しておきたい。

なお、宣言と条約では法的拘束力が異なり、宣言は一般に主権国家を拘束しないといわれているが、宣言も国際法の解釈準則として一定の効力を有し、特に重要な原理原則は国際慣習法としての効力も有すると考えられている。また、後発の人権条約・宣言は、前文等で既存の人権条約・宣言等を踏まえたものとして参照することが多い。例えば子どもの権利条約は、前文で国連憲章、世界人権宣言、国際人権規約A規約・B規約を参照している。最新の障害者権利条約は多数の人権条約・宣言を参照しているが、この中には先に述べた日本国が批准していない教育における差別を禁止する条約、すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約が含まれている。

ところで、1996年にバルセロナで開催された世界言語権会議が発表した世界言語権宣言は、地域に固有の言語の話者を主体とする言語権が中心で、移民、特に子どもの滞在国内における言語権についての記述が不十分であるだけでなく、ろう者・ろう児の手話(視覚言語)を念頭に置いた記述は存在しない。欧州を中心に発展した言語権概念は音声言語中心主義的である。実際、欧州における言語権の基礎は、第一次世界大戦の講和条約で定められた国内民族的マイノリティに対する言語的差別の禁止に端を発している。その結果、欧州地域語少数語憲章(1992)により音声言語マイノリティへの対応は欧州域内でほぼ統一されたが、ろう児に対する教育制度では聴覚口話法やバイリンガル教育法などバラつきがあり、手話の公用語化等の扱いについても各国で異なっている。上で見た諸宣言・条約も、障害者権利条約を除いて全て音声言語中心主義的記述であるが、障害者権利条約において手話への言及がなされたことにより、視覚言語を音声言語と同等に扱うべきとするだけでなく、いままでの音声言語中心の言語権枠組みをも再構成することが求められている。

## 3. 言語権の国内法化に対する障壁としての日本国憲法

このように国際法体系において、言語権はいまや所与のものとされているが、日本国の国内法においては4.で述べるように、言語に関係する法令は存在するものの、言語権に関する法令はいまのところ存在しない。ここでは、その理由を法解釈および立法政策の面から検討したい。

筆者がまず注目するのは、差別禁止条項の禁止項目に言語を含む国連憲章や世界人権宣言と、ほぼ同時期に制定されたにもかかわらず、日本国憲法の14条「法の下での平等」条項には、禁止項目に言語が存在しないことである。日本国憲法

草案をみると、各段階の草案でも言語による差別の禁止に直接言及しているものは存在しない。しかし、当時の終焉しつつある多民族帝国という現状と、同時期に起草された国連憲章がたびたび言語による差別の禁止を唱えていることをあわせて考えると、これは意図的な無言及ではないかと推測される。なお、これに関連して、1946年2月13日GHQ草案では、平等条項の差別禁止列举項目に「国籍起源(national origin)」があり(13条)、また別条で外国人の法的保護を受ける権利(16条)が明記されていた。これらのうち「国籍起源」への言及は3月2日の日本政府草案で一旦削除され、3月5日の日本政府草案で「国籍」として復活し(13条)、逆に外国人の法的保護を受ける権利条項が削除された。そして3月6日の憲法改正草案要綱において、「国籍」も削除され成立にいたっている。ここから、そもそも日本国憲法は単一民族＝単一言語国家主義に基づいて起草されており、そのような意味では国内少数言語に関する権利などを想定する余地は初めから存在しなかったということが指摘できる。

そうではあっても、日本国憲法には制定時に想定されなかった「新しい権利」を受容するための「余白」が設定されており(13条、25条)、また、少なくとも日本国が批准した国際人権条約の規定は、国内法としての効力を有する(98条2項)はずであるが、実際には、日本の裁判所は国際人権条約の裁判規範性を認めず、条約人権委員会の一般意見や日本政府報告に対する総括所見などを国際人権条約の一般的解釈とすることも拒否している。これには、司法試験および法曹養成(司法修習等)において、国際法とりわけ国際人権法に関する出題や専門教育カリキュラムが必須ではない点が指摘されている(山下, 2014)。また、日本国は個人通報制度を設置しているすべての国際人権条約について、本文にある場合は受諾宣言を行わず、制度を設置する選択議定書が別にある場合は、これを批准していない。その理由は、司法権の独立を損ねるおそれがあること、個人通報制度を必要とするような人権問題が国内で発生していないことなどとされているが、個人通報制度に基づき関係国際機関から発せられる勧告意見は、締約国の司法権を法的には拘束しないし、同制度の設置趣旨はむしろ逆で、国内における人権保障状況に自信のある締約国政府こそ、その証として批准すべきものなのである。一時期、民主党政権下で党の公約とされた個人通報制度の受諾と国内人権保障機関の創設が検討されたが、東日本大震災後の2011年8月に党内慎重論が優勢となり立ち消えとなった。なお、後者の国内人権保障機関とは、国際人権条約の効果的な実施の確保を任務とするもので、司法的解決のみに頼らない人権保障システムの多層化という要求に応えるものであった(東澤, 2012)。

国際人権条約の締約国である日本は、国内での人権保障状況(当該条約の実施状況)について、定期的または不定期に報告を提出する義務を負うが、この報告については、当該条約が設けた専門委員会または当該条約により委託を受けた国連機関等がその内容を審査し勧告意見を公表する。そこでしばしば強く勧告されているのが、日本国憲法13条ほかで言及されている公共の福祉という人権制約原理の解消である。憲法13条その他でみられる公共の福祉の概念は、包括的な人権制約原理であり、人権同士が対立・衝突する場合にのみ人権への制約を認めるべきと考える国際人権法の発想とは鋭く対立する。日本の判例をみても、公共の福祉の内容を明確に定義できないことがわかる。それだけでなく、国際人権条約の国内実施のために必要な立法や既存法令の改廃を日本政府が怠ったとしても、公共の福祉を口実として政府は当該人権の国内実施義務から事実上逃れることができる。結局、公共の福祉の概念は、運用次第で国際人権条約の内容を国内法に受容せしめる政府の法的義務に、きわめて広範な裁量を与え、事実上の政治的義務に過ぎないものとして運用することを可能とし、実際政府は少なからずそのように運用している。

#### 4. 日本の言語政策の実情

日本国において言語に言及する法令はいくつかあるが、そこでは言語の意味が統一的に用いられていない(杉本, 2015)。障害者基本法には2011年の改正で、言語に手話を含むとする条項が挿入されたが(3条3項)、いまのところそれだけである。総じて日本では、地位計画が不在のまま言語政策ないし言語教育政策・立法が乱立している状況である。例えば、学習指導要領という特殊な法形式により外国語教育政策や、ろう児教育について定められているが、外国語教育は事実上、英語教育であり、それには専門教師を養成し、カリキュラムの一層の充実が模索され続ける一方で、ろう児の母語である日本手話を教育言語として使用することや、日本手話を用いることができる教員の養成はまったく考慮されていない。また、1997年にアイヌ文化振興法が制定されたが、同法ではアイヌの先住性や先住権についてはまったく触れられず、アイヌの経済的生活を保障する施策にも言及がない。アイヌ語についても、民族継承語としての重要性や継承のための具体的な措置、民族語教育などに言及する規定はない。その後の同法の運用もアイヌのおかれている差別的状況の改善に充分資するものとは言いがたい(平山, 2014)。それどころか、近年はTwitterやFacebookなどのSNSを通じて「アイヌはもう存在しない」「アイヌ特権」「えせアイヌ」などのヘイトスピーチが後を絶たない。他方、ユネスコにより危機言語と認定されている南西諸島のしまくとぅばや、小笠原語(ポニン英語)、あるいは在日コリアンらの継承語に関しては、言語政策

そのものが存在しない。

このような無原則な言語政策・言語教育政策が展開されている一方で、2012年以来、全日本ろうあ連盟が地方自治体の賛同を得ながら手話言語法制定運動を推進し、また、2017年11月以来、国会で議員連盟が発足して日本語教育推進基本法案の立法化が急ピッチで進められている。両者は一見、本格的な言語法の様相を呈しているが、国際人権法領域で培われてきた言語権の実現という意味では、いずれもかなり問題のある内容である。まず、手話言語法案は、条文上で「日本手話」と「日本語対应手話」を区別せず、両者を統合して「日本手話言語」と呼称している。全日本ろうあ連盟は、言語学的にまったく異なる両者の間に区別をするべきでないという驚くべき立場を再三表明しており、もし連盟の法案がこのまま立法化されれば、圧倒的多数の「日本語対应手話」利用者によって「日本手話」話者が言語的ジェノサイドに晒される危険性がある(杉本, 2016)。一方の日本語教育推進基本法案については、その内容が日本語教育を行う側、日本語教育制度を管理する側からの視点だけで構想されており、要日本語学習者の視点、日本語学習権という視点が存在しない。また、同法案は基本法の名を冠しているが、このままの内容で成立すると、日本国内法では、言語権は、国家の政策的裁量の反射としてのみ認められるという先例になるおそれがある(杉本, 2017)。

また現在、手話通訳者や日本語以外の音声言語との法廷等における通訳者、そして日本語指導ボランティアの、高齢化と若者層の供給不足が急速に深刻化しているが、この問題には、通訳・翻訳・言語教育(英語を除く)を中心とした言語関連職域に関する根深いボランティアズムが根底にある。日本政府はこれらの諸分野でプロフェッショナルを養成し職域を確保するどころか、2020年オリンピック関連ボランティアの募集内容でもわかるように、大学生等を頼みに大量の言語ボランティアを運用しようとしている。しかも、ここでのボランティアズムやボランティアは、「自発的な」という本来の意味ではなく、「無償の」という日本特有の意味で用いられている。

ところで、現在までのところ、国際人権法上の言語権の概念を、憲法13条等を通じて日本国憲法の人権規定に読みこみ、それに基づく異議申し立てを行った例が1件だけ存在する。2003年に全国ろう児をもつ親の会が小嶋勇弁護士をはじめ4人の代理人弁護士とともに、日本弁護士連合会に提出した人権救済申し立て書がそれである。この申し立てでは、当時のろう学校において広く行われていた聴覚口話法による教育ではなく、ろう児の母語である日本手話によって教育を受ける権利を、言語権として構成している。結局、全日本ろうあ連盟による本件申し立てへの反対意見表明(日本手話と日本語対应手話の区別への反対、日弁連への異議申し立てという当事者団体である全日本ろうあ連盟を経由しない手続きによる権利主張への反対)などもあり、日弁連は本件申し立てについて日本政府への差別是正勧告は行わず、手話による教育を受ける権利についての意見書を公開するとどめた(小嶋ほか, 2006)。その後、ろう学校の現場では、聴覚口話法により教育する学校は減ったが、かわりに広まった手話による教育とは、その大半が日本語対应手話による教育であり、ろう児の母語である日本手話による教育は、2008年に構造改革特別地域の教育特区制度により誕生した、私立明晴学園の登場を待たなければならなかった(クァク, 2017)。

## 5. 国内法化のために：障害者権利条約による権利概念の読み直し

以上のような日本国内法の状況を踏まえて、言語権をどのように国内法化していくべきか。その鍵は障害者権利条約にあるのではないかと筆者は考えている。言語権に言及する国際条約のうち最新の障害者権利条約は、それまでの自由権と社会権を峻別する権利類型論やその前提にある権利主体の近代的同質性を問い直す内容である。国際人権規約が締約国に漸進的努力義務を課すA規約と即時実施義務を課すB規約に分離されて採択されたことから分かるように、国家の不作为により保障されるとされた国家からの自由(精神的自由、経済的自由、人身の自由など)と、国家の作為により保障される社会権的権(福祉受給権、教育を受ける権利、労働権など)は分離され、前者は即時実施が可能であるとされ、財政を必要とする後者の実現については、国家の広範な裁量が認められると長らく考えられてきた。これは日本国内法においても同様である。しかし、このような権利類型論が実現可能なのは、社会参加において国家の支援を必要としない「強い個人」を想定した場合だけである。障害者権利条約はこのような枠組みを採用せず、「すべての人」の社会参加を締約国に義務づけ、国家の作為/不作为による権利保障の分類・序列化を否定する。この観点からすると、言語権の保障は、音声言語間だけではなく、視覚言語である手話等も含めなければならない。そして言語権とは、多元的民主主義の維持コストとして必要不可欠であり、国際人権条約が権利主体として想定する「自由で自律した抽象的な個人」(阿部:262)に「すべての人」が包摂され、「強い個人」を措定した上に成立してきた人権保障の近代性を問い直し、更新し続けることに参与する権利であるといえる。なお、ここでの包摂は同化ではなく、近代への抗議概念としてのエスニック・マイノリティの伝統的権利とそれに連なる継承語への権利も含むことになる。障害者権利条約の考え方を真に「すべての人」に適用するならば、必然的に近代社会の同質性への問い直しを含むことになるからである。このように考えれば、条約締結国は言語的少

数派について具体的な制度構築が義務づけられるばかりでなく、制度構築・運用における当事者参加主義が要請されることになる。さらに、障害者権利条約の言語権観により、それ以前の国際人権条約における言語権の読み直しも必要となる。いままで想定されてきた言語権の主体が、教育を受け、環境が整えば自在に特定言語の話者になることができる「言語的に強い個人」であるとすれば、そうではない人々をも包摂する主体設定に変更する必要がある。様々な情報保障場面や言語障害場面が、今後も言語権の主体として論じられなければならない。

このように現在進行形で問い直されつつある国際法上の言語権概念を国内法へ受容するためには、憲法を改正して言語権を明記する方向で権利章典を改定するか、あるいは言語権基本法の制定が必要である。後者の方がハードルが低く、現実的な解決策と思われる。言語権基本法は、日本国内法体系において、言語に関する立法政策の参照基準となるものでなければならない。そこでは、言語的・文化的多元性を社会基盤的価値として宣言し、国際人権法上の言語権概念の要点が記されるとともに、言語に関する政策立案および政策レビューにおける当事者参加主義と、その擁護者・調整者としての公権力の役割が明記されるべきである。また、先住民語などの非/前近代的価値を包摂するための非司法的人権保障制度の構築があわせて求められる。そしてこのような言語権基本法の構築・運用・レビューを通じて、逆に、国際法上の言語権概念の問い直しに、日本国政府は参与していくことすら可能になるだろう。

## 参考文献

- 阿部浩己 (2014). 国際法の人権化 信山社
- 芦部信喜・高橋和之(補訂) (2015). 憲法 第六版 岩波書店
- 馬場里美 (2012). マイノリティの保護—自由権規約 27 条の国内適用をめぐる 法律時報, 84(5), 56-60.
- 言語権研究会(編) (1999). ことばへの権利—言語権とはなにか 三元社
- 東澤靖 (2012). 憲法と国際人権法—共通の人権規範の確立に向けて・企画の趣旨 法律時報, 84(5), 4-8.
- 平山裕人 (2014). アイヌの歴史—日本の先住民を理解するための 160 話 明石書店
- 葛西まゆこ (2012). 国際人権規約と憲法 25 条 法律時報, 84(5), 61-65.
- 小島勇監修・全国ろう児を持つ親の会(編) (2006). ろう教育が変わる!—日弁連「意見書」とバイリンガル教育への提言 明石書店
- 小島勇監修・全国ろう児を持つ親の会(編) (2004). ろう教育と言語権—ろう児の人権救済申立の全容 明石書店
- クァク・ジョンナン (2017). 日本手話とろう教育—日本語能力主義をこえて 生活書院
- ダニエル・ロング (2018). 小笠原諸島の混合言語の歴史と構造—日本由来の多文化共生社会で起きた言語接触 ひつじ書房
- 松井亮輔・川島聡(編) (2010). 概説 障害者権利条約 法律文化社
- 松井芳郎・薬師寺公夫・坂元茂樹・小畑郁・徳川信治(編) (2005). 国際人権条約・宣言集 第3版 東信堂
- 棟居快行 (2012). 人種差別と国家の差別撤廃義務 法律時報, 84(5), 71-75.
- 大谷美紀子・山下幸夫・猿田佐世(編) (2007). 国際人権法実践ハンドブック 現代人文社
- 下地理則・パトリック・ハインリッヒ(編) (2014). 琉球諸語の保持を目指して—消滅危機言語をめぐる議論と取り組み ココ出版
- 申惠丰 (2016). 国際人権法 第2版 信山社
- 杉本篤史 (2017). 言語権からみた「日本語教育推進法案」の問題点 社会言語学, XVII, 55-73.
- 杉本篤史 (2016). 第3章 手話言語条例と手話言語法—法学・人権論の立場から 森壮也・佐々木倫子(編) 手話を言語と云うのなら ひつじ書房 pp. 23-36.
- 杉本篤史 (2015). 再考 言語と憲法学 東京国際大学論叢国際関係学部編, 20, 53-71.
- 関口明・田端宏・桑原真人・瀧澤正(編) (2015). アイヌ民族の歴史 山川出版
- 田門浩 (2014). 手話言語法の法制化をめぐる考察—人権擁護との関連から 手話学研究, 23, 11-30.
- 田門浩 (2012). 「手話の復権」手話言語法運動の背景と法的根拠を考える 手話学研究, 21, 81-96.
- 山元一 (2012). グローバル化世界における公法学の再構築—国際人権法が憲法学に提起する問いかけ 法律時報, 84(5), 9-16.
- 山下潔 (2014). 国際人権法—人間の尊厳の尊重・確保と司法 日本評論社
- 山内一宏 (2017). 日本語と日本手話—相克の歴史と共生に向けて 立法と調査, 386, 101-111.