

琉球諸語復興のための言語計画 —言語権をめぐる国際的動向と現状—¹⁾

新垣友子・島袋純

要 旨

2009年、琉球諸語は危機言語としてユネスコに認定されたが、それ以来、復興のための言語計画はどのように展開されてきたのであろうか。琉球諸語の維持・継承に関する有効な対策を講じない限り、2050年には消滅するといわれているが、この件に関する行政の取り組みは、有効とはいえない。本稿では、行政の取り組みを検証するとともに、国連やその他の国際機関がどのように「言語権」という概念を明文化してきたか軌跡を概観しながら、行政の取り組みがいかに遅れているか、また国として、いかにその概念の発展と逆行する見解を示しているかをみていく。

キーワード：人権、継承言語、危機言語、沖縄21世紀ビジョン基本計画、PDS マネジメント・サイクル、正規の教育課程

はじめに

琉球諸語がユネスコの危機言語地図に加えられて8年、しまくとぅば条例が発足して約11年になる。琉球における言語事情は明らかに変わりつつあるが、実際、どのような言語計画が行われ、遂行されている状況なのであろうか。本稿の目的は、琉球諸語の現状に関する行政の取り組みや国連等による人権、言語権に関する規約や宣言の解釈、展開を概観することである。そして国連や危機言語財団 (Foundation for Endangered Languages) などの国際機関が、琉球諸語に対してどのような見解をもち提言等を行っているか、そして行政はそれらにどう対応しているかという視点も含めて考察する。そして、その現状からどのような問題があるのかを明らかにし、今後の対策を模索する。

1. 琉球諸語とは

はじめに、琉球諸語とは何かを明らかにしていきたい。奄美、沖縄で話される言葉は、「沖縄方言」「琉球方言」と呼ばれることもあったが、2009年にユネスコ (国際連合教育科学文化機関) が、6つの琉球諸語を危機言語として認めて以来、研究者の間では、「琉球諸語」という呼び方が定着してきた。具体的には、奄美語、国頭語、沖縄語、八重山語、宮古語、与那国語が琉球諸語に含まれている。他にもユネスコの危機言語地図²⁾と並び、言語的多様性を示す国際 SIL (Summer Institute of Linguistics (夏季言語協会)) が運営するエスノログ (Ethnologue³⁾) というWeb Siteが、7000

語以上もの世界中の言語に関するデータを提供している。その中で、琉球には喜界語、北奄美語、南奄美語、徳之島語、沖永良部語、与論語、国頭語、中部沖縄語、宮古語、八重山語、与那国語の11言語が存在するとされている。両機関の言語の定義の違いにより言語数は異なるが、二つの国際機関によって、琉球の諸言語が独立した言語として認められているということは、注目すべき点といえよう。

本稿では「琉球諸語」という名称を用い、ユネスコが認定した6言語が含まれるという理解で議論していく⁴⁾。よって、本稿では「沖縄語」という場合は、沖縄本島で話されている言語ではなく、国頭語圏より南の中南部の言葉の総称を指す。これらの言語区分が、「日本語」や「英語」のような「言語」を指しているのではなく、総称であることに留意する必要がある。つまり、地域の人々が「国頭語」とか「沖縄語」と認識している特定の言語形式があるわけではない。また、琉球諸語の中でも比較的話者の多い沖縄語以外の言語においては、基本的に意図的に標準化された書記言語をもたない⁵⁾。このような言語は隔絶言語として、独自に標準化された造成言語と区別されるが、書記言語の欠如が言語としての評価を否定するものではない (ハインリッヒ 2010, 2011)。

琉球諸語と一口に言っても、その中の変種の多様性はかなり高く、本土全域の地域語差に匹敵すると言われている。琉球諸語が日本語と相互理解ができないのは勿論のこと、琉球諸語の中でも相互理解は困難である。中でも北琉球で話されている奄美語、国頭語、沖

縄語と、南琉球で話されている言語群（宮古語、八重山語、与那国語）は、発音、語彙・文法的にも隔たりが大きく、相互理解はほぼ不可能である。

2. 琉球諸語復興のための沖縄県の基本計画とその評価

2.1. 政策の実現のための「計画」とは何か

消滅の危機にある琉球諸語について、どのような公的取り組みがあるのだろうか。琉球諸語が復興するために最も重要な役割が期待されるのは、沖縄県という地方政府であろう。沖縄県の基本計画に該当する沖縄振興（開発）計画は、1972年以来、法律上、日本政府に策定権限があり、本土他都道府県と異なり、自らの基本計画を策定することができなかつた。しかし、2012年、沖縄振興特別措置法の改正によって、復帰後はじめて県自らの基本計画の策定権を持つことになった。期待は高まったと言える。

日本の自治体の基本計画である長期総合計画（10年計画）は、昭和30年代以降、地方自治法により市町村において義務化され、次第に都道府県にも波及し、すべての府県がこのような計画を制定している。より詳細な施策の実現のための実施計画をそれぞれの自治体議会が条例によって計画の一部と見なし議決事項とし、議会による民主的統制を強化する方向で発展してきた。今日では政策評価の手法と計画が明白に結びついて、計画・実施・評価の経営サイクルの確立が求められるようになってきた。次のような閣議決定がある。

政策評価に関する基本方針（2001年12月28日閣議決定）

1 政策評価の実施に関する基本的な方針(1)政策評価の実施に関する基本的な考え方

政策評価は、これを「企画立案 (Plan)」、「実施 (Do)」、「評価 (See)」を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み、その客観的かつ厳格な実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図るものである。

政策評価が政策のマネジメント・サイクルに組

み込まれ、このサイクルが有効に機能することにより、政策の質の向上がもたらされるとともに、併せて行政の政策形成能力の向上や職員の意識改革が進み、これらにより、国民本位の効率的で質の高い行政や国民的視点に立った成果重視の行政が実現されることとなる。（以下省略）

これを具体的に自治体の議会と行政の役割として説明すると、「計画」は、課題の設定、課題の優先順位の確定、目標の設定であり、行政が調査分析・原案作成し、議会に提出するが、何が優先課題なのか、その課題解決をどこまで実現するのかは、政治的な価値を含む問題であり議会の審議を経た決定が必要となる。次に「実施」は、課題解決のため設定された目標に向かって行政等が事業を実施する役割である。「評価」は、設定された課題の解決と目標の達成に対して実施の進捗状況を評価し、市民に知らせ、行政を統制することであり、課題や目標の再設定を審議し決定するのも議会の役割である。

沖縄県の現在の10年長期総合計画に該当するのは、21世紀ビジョン基本計画（2012～2021年度沖縄振興計画）であり、沖縄振興特別措置法上の県が策定する最も上位の重要計画となっている。残念なことに、沖縄県議会は、これを議決事項とせず議会とは無関係の計画となった。さらに悪いことがある。多くの場合「計画」の一部とされる実施計画、つまり政策課題ごとの明白な指標の設定と、課題解決のためのその指標の現状値の表示と目標値の設定を含む実施計画（5年計画）が、「計画」の中に入れられている。しかし、現在の沖縄では、「実施」の一部とされ、議会の関与はおろか、民意や専門性を取り入れるとされる審議会の設置されない状況のもとに、行政の判断だけで策定されてしまった。

評価についても、県議会の関与はない。沖縄県が採用したのは、内部管理の手法であるPDCAマネジメント・サイクルである。これは、基本計画の担当であった企画調整課が、担当部署の施策の進捗状況について自己評価を依頼し、取りまとめるものである。しかし、企画調整課は、予算査定権を持つ財政担当課とは異なり、県庁内他の主管課に対する実質的な統制権を何も持たない。このような仕組みのもとに、実際に琉球諸語の復興について、どのような課題設定があり、目標

設定があり、社会的な効果を目指して、何が実施され、どのように評価されてきたかを見る。

2.2. 沖縄振興計画における言語計画の実際

21世紀ビジョン基本計画（以下「基本計画」とする）は、極めて多くの市民が参加し沖縄の総意を描き出したと県自らが誇る計画であり同時に、法律上、最も重要な基準となるべく位置づけられた最上位の計画である。琉球諸語の復興がどう扱われているかを見る。

【施策展開】

ア 沖縄の文化の源流を確認できる環境づくり

沖縄の地理的特性や歴史過程を経て醸成された固有の文化や歴史的遺産、伝統的な生活様式等の独自の価値を再認識できるよう、沖縄文化の源流を確認できる環境を構築します。

このため、沖縄文化の基層であり文化遺産として歴史的な価値を有する「しまくとぅば」については、県内大学の研究機関や教育機関等とのネットワーク化による言語の保存・普及・継承に向けた研究体制を構築するほか、学校教育における幼児児童生徒に対応した教育プログラムの充実や生涯学習機会の提供などの学べる環境づくりに取り組みます。あわせて、若い人たちがしまくとぅばに接する機会を創出し、愛着を育むなど、消滅の危機にある言語の保存・普及・継承に努めます⁶⁾。

基本計画の琉球諸語（計画上は「しまくとぅば」）の復興について課題設定は、明示されている。「消滅の危機にある言語の保存・普及・継承」である。何のためにか、その理由も明示されている。「沖縄の地理的特性や歴史過程を経て醸成された固有の文化や歴史的遺産、伝統的な生活様式等の独自の価値を再認識できるよう、沖縄文化の源流を確認できる環境を構築」するためである。背景には、共有問題意識があり、特に「消滅の危機」という用語が、ユネスコによる消滅の危機言語の認定により沖縄ではじめて一般的に知られるようになった言葉であり、その影響の大きさがうかがい知れる。

しかし、最大の問題は、何を（課題＝しまくとぅばの保存・普及・継承）だけは、あるのだが、どこまで（どれくらい保存・普及・継承するのか）がまるで見当たらず、どのようにして（どのような施策で）については、「ネットワーク化による研究体制の構築」と「学校

教育における教育プログラムの充実及び生涯学習機会の提供」とあるのみである。

行政が単独で作成した21世紀ビジョン実施計画（5年計画、以下「実施計画」とする）は、課題をすべて基本計画から引き継ぎ、その解決策を提示している。本来ならば基本計画の一部と考えてもよい。そこに「どこまで」、「どのようにして」が盛り込まれている。

まず、どこまでしまくとぅばの普及・保存・継承を実現していくのか、については、本来、現在は、どれくらいしまくとぅばが保存され普及しているのか、つまり実際に使う人の数や割合を出すことが当然に考えられる。指標として使用者数または割合を用い、現在は、20%、5年後30%、10年後50%というように目標値を設定する。しかし、しまくとぅばについて実施計画で用いられた唯一の指標は、「しまくとぅば体験等イベント参加者数」というものである。言語復興への盛り上がりは推察できるかもしれないが、しまくとぅばの普及・保存・継承がどの程度進んでいるのか、これではまったく分からない。

次に、「どのようにして」についてである。それに関連して、後述するように国連機関からの提案がある。国連の人種差別撤廃委員会及び自由権規約委員会は、2008年以来、毎回、琉球沖縄の歴史文化言語に関する教育の問題に触れており、現在の教育状況が人権侵害であり、改善するように日本政府に勧告を出している。その改善の方法は、正規の教育課程の中に、琉球諸語の教育を位置づけ直して実施するように、というものである。日本政府及び文科省は、この勧告をことごとく無視し続けている。危機にある言語の保存・普及・継承は、学校教育における正規の教育課程の中で授業として位置づけられる必要がある。

学校教育となると、沖縄県の教育庁の学校教育担当の課が主管課となる。実施計画の中では、しまくとぅばの施策の中で具体的な事業は5つだけである。文化観光スポーツ部の所轄である1、2及び5の事業の説明は省くとして、ここでは高校教育に関する下記3の事業と義務教育に関する下記4の事業のみ取り上げる。

まず、高校への話者派遣事業であるが、77の県立高校がある中で、4年間でたったの30回派遣するというものである。この4年間に一度も派遣されない高校が47にも上ることになる。義務教育において小学校280

校と中学校157校ある。しかし、この計算だと4年で90校しか、人材派遣を行うことができない。基本計画が要請した「学校教育における幼児児童生徒に対応した教育プログラムの充実」を実現する事業とは言えず、正規の教育課程で、しまくとぅばの普及継承を図るといふ意図はまったくないことが判明する。

【施策】①しまくとぅばの保存・普及・継承

3、しまくとぅば話者学校派遣事業(高校)(教育庁)	しまくとぅば話者を学校へ30回派遣(H28まで)
4、しまくとぅば人材派遣事業(教育庁)	15校/地区(全6地区)地域の人材を活用したしまくとぅばに関する授業や講話会等の実施(H28まで)

(1、2及び5は省略)

2.3. 言語復興のための取り組みの実際と評価

沖縄県は、組織内部管理型のPDCA マネジメント・サイクルを取り込んだために、評価は、主管課自身の自己評価であり、「言い訳」の様相を色濃くしている。これに対して、主管課でもない企画調整課が主管課にどのような改善の指示を出せるのか、改善も主管課にまかせっきりでそのまま掲載しているようであり、改善と呼べるものではない。企画調整課が取りまとめる「沖縄県PDCA実施報告書(対象年度：平成26年度)」を見ると次のように記載されている。上記の3及び4の事業に対応している。

3、しまくとぅば話者学校派遣事業(教育庁県立学校教育課)

○学校へしまくとぅばを話せる人材の派遣を計画していたが、予算が確保できず計画通りに実施できなかったため、大幅遅れとなっているが、しまくとぅばを学校教育現場で取り組むことができるよう、副読本「高校生のための郷土のこぼ」の作成を行い、県立学校77校に配布した。

4、しまくとぅば人材派遣事業(教育庁義務教育課)

○総合的な学習の時間等に、地域人材を招聘し、しまくとぅばや伝統芸能に触れる学習を計画したが予算が確保できず人材派遣が実施できなかったため、大幅遅れとなっているが、文化振興課と連携し、「しまくとぅば読本」を作成した。(沖縄県PDCA実施報告書：平成26年度)

さらに、県教育庁のHPには、下記の自己評価が掲載されている。すべての年度において、予算が計上すらされていない。つまり、3の事業も4の事業も何もしていないということである。計画上の事業はなにもやっていない代わりにという釈明であろうか、副読本・教材を作成したと述べているが、別事業の評価である。なぜ、予算が計上すらされなかったのか、その理由をまったく明らかにしていない。次の教育庁で公開された自己評価ではその理由らしきものが少し書かれている。

3、しまくとぅば話者学校派遣事業(高校)(教育庁県立学校教育課)

○しまくとぅば教育の推進のため、県立学校での副読本等の活用を働きかけ、しまくとぅばに触れる機会を創出する。また、高等学校教育課程の範囲内(国語科等での学習)において、生徒がしまくとぅばについて学び、保存・継承が図られるよう取り組んでいく。

4、しまくとぅば人材派遣事業(教育庁義務教育課)

○総合的な学習の時間等に、地域人材を招聘し、しまくとぅばに関する講話会や伝統芸能に触れたりする学習の実施を計画したが、しまくとぅばの保存・普及・継承の主たる取組は文化振興課であること、他課や市町村で取り組まれている事業に似た事業があることと等から、査定段階で計上見送りとなり、大幅遅れとなった。

文化振興課が主管となるしまくとぅば県民運動推進計画策定のための専門部会に参加し、関係機関との連携を図りながら、教育課程の範囲内で適切にしまくとぅばに係る取組の実施を行うよう支援した⁷⁾。

上記3の評価は、「評価」になっていない。4は、主管課の教育庁義務教育課の予算計上しなかった考えが述べられている。まず、しまくとぅばの保存・普及・継承の施策の責任は、スポーツ文化部文化振興課の責務であり、教育庁の責任ではない、としていること、次に、他課や市町村で類似事業があるので教育庁義務教育課ではやる必要がない、という意味を表明している。

高校への30回派遣事業も小中学校への90回派遣事業も、圧倒的に回数が少なく、正規の教育課程を想定した取り組みとは言えず、結果として、生涯学習担当

の課や文化振興的な課の事業と類似してしまうことは当然である。高校は国語の教科の範囲内で実施すると決め、義務教育では「学校教育における取り組みについて、現在の「教育課程の範囲内で適切にしまくとぅばに係る取組の実施を行う」こととしている。つまりいずれも、教育課程をしまくとぅばのために見直す意思はない、というに等しい。

2.4. どう改善される可能性があるのか

以下が、PDCA 報告書で出された3及び4事業の「改善」である。

施策の推進戦略案 (Action)

○しまくとぅば話者学校派遣事業(高校)については、学校現場において、「しまくとぅば」に触れたり、学ぶ機会を増やすために、副読本「高校生のための郷土のことば」の活用を働きかける。また、教員が沖縄方言を学んでいく環境整備を進めるために、沖縄県総合教育センターと連携し、「うちな一ぐち実践指導講座」研修等の充実を図る。

○しまくとぅば人材派遣事業については地域ボランティア(敬老会等)の活用を図る。

県立校30回の派遣事業、義務教育90回の派遣事業を計画年度内に実施するための具体的な改善案は何もない。改善案は別の事業をやるという案になってしまっている。つまり、PDCA マネジメント・サイクルという企画調整課が回す内部管理の手法を用いたものの、それが琉球諸語復興の施策に関してはまったく機能していないことは明らかである。

議会による計画の進捗状況の改善についてもままならない。公的機関の最も重要な役割は、人権の保護と保障である。人々のための代表者機関である議会は、権力の実施機構に対して人権保障のもとに統制していく役割がある。国連の諸機関は、沖縄の人々には琉球諸語の継承の権利があり、現状はその侵害(後述する「言語権」の侵害)状況に該当すると明示した。しかし、県議会議事録からは「言語権」を明示してその保障を強く求める要求を見出すことはできず、逆にそのような権利はないとする照屋守之県議の質問⁸⁾が県行政を問い詰めた。教育長は「ある」と言明せずまったく検討していないと後ろ向きな回答をしている。人権について国ごとに異なることは認められておらず、国際的な人権の普遍的な基準は国際条約によって各国に

において守られるべき人権の基準とされている。言語権も同じ文脈であるがそれさえ理解されていない。これが、琉球諸語復興の計画の本質にあると分かる。そこで以下、「言語権」を取り上げる。

3. 人権と言語権をめぐる国際的動向

3.1. 世界人権宣言と国際自由権規約

危機言語の維持や復興が議題にあがると、賛同する地域住民も多い一方、その必要性を検討することなく疑問視したり、不可能だと見切ってしまう傾向もある。特に琉球諸語のことになると、話者の中にも「日本語より劣った言葉」という誤った認識があるため、復興の価値がないと思こんでいる場合が多い。この章では、琉球諸語を含めていかなる危機言語も復興される価値があるということを言語権の立場から論じてみたい。

人権という言葉は、多くの人に周知されているが、言語権という用語はまだ十分認知されているとは言えない。この二つの概念は、無関係のものではなく、むしろ言語権とは人権の一部なのだと理解する必要があるであろう。実際、言語権が平等の権利や差別されない権利と関係して人権の国際標準の一内容として理解されるようになったのは、第二次世界大戦後とされているが(栗田 2004)、残念ながら日本国内では、まだ言語権が人権の一内容であるという認識にはいたっていない。

どのように言語権という概念が確立し、法文書に組み入れられるようになったかを時系列的に概観してみる。1948年12月、第3回国連総会において「世界人権宣言」が採択された。その第2条で、基本的人権の享受について言語による差別はあってはならないと明記されている。人種や性別、宗教などによる差別があってはならないのは、比較的認知されていると思われるが、同様に言語に対する差別を受けることなく、世界人権宣言に掲げるすべての権利と自由を享受することが出来るのである。しかし、この段階では言語を学び使用する権利に関しては明示されておらず、「言語権」という用語も用いられていない。

言語を含む民族的マイノリティの権利が明記され、言語を人権の一部として位置づけたのは、1966年12月、第21回国連総会で採択された国際自由権規約である。「市民的及び政治的権利に関する国際規約」の第27

条(少数者の権利)は自己の言語を使用する権利として、以下のように記している。(下線は筆者)

種族的、宗教的又は言語的マイノリティが存在する国において、当該マイノリティに属する者は、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。

このように、国際法上の法的拘束力をもつ文書に置いて、マイノリティに属する者が、自己の文化を享有し、宗教を実践し、そして自己の言語を使用する権利が保障された。世界人権宣言より一步踏み込んで、マイノリティが文化を享有する権利があることを明記し、普遍的人権と並んで言語権が保護されるべき対象として国際的に認識されたことは、評価に値することである。同条を琉球に当てはめて考えると、琉球の人々は、自己の文化を享有し、自己の宗教を実践し、しまくとぅばを話す権利が保障されているということである。日本国内でこのような認識に至らないのは、国際標準に大きく遅れており深刻な問題であるといえよう。

国際自由権規約は、上述の通り高く評価されるべき国際条約ではあるが、不明瞭な部分があるという指摘もある。まず、国内にマイノリティの存在を認めるかどうかは、当該国家の判断に依存せざるをえないという問題点が指摘されている(高野 2011)。つまり、日本のように琉球がマイノリティとしての存在であるということ肯定しない場合、国際自由権規約の27条で保障されている権利の実現は保障されないものとなりかねない。事実、日本政府は、自由権規約委員会に対する最初の政府報告書(1980年)の中で、「本規約に規定する意味でのマイノリティは我が国には存在しない」として日本国内におけるマイノリティの存在そのものを否定していたが、1991年の第3回報告書では、同条の適用を受ける集団としてアイヌ民族を認めるにいたった。しかし、それ以外のグループに関しては、同条の権利主体と認めておらず、同委員会の見解や勧告を受容していないと指摘されている(元 2010: 2003)。日本政府は、琉球における人々も同条の適用を受ける集団として認めていないということである。

また、国家がなすべき義務に関しても不明瞭な点が

あるという指摘があるが、具体的には、栗田(2004: 292)は以下のように述べている。

国家は、少数言語の使用を公的および私的に使用するのを許すだけでなく、国家自身の事務処理における使用も認めなければならないのか、あるいは国家は、この権利の満足のために、積極的に行動して少数者のアイデンティティ保持を援助する義務があるのか、という点が不明である。

つまり、少数言語の権利は保障されなければならないが、それに対して国家の果たすべき義務がはっきりしないということである。つまりマイノリティがその言語を使用することに国家が介入したり、妨げなければそれでいいという解釈だと積極的な国家の対策の義務はなくなり、結局現状のまま危機的状態が悪化するだけということになる。

3.2. マイノリティ権利宣言、世界言語権宣言

上述したように、国際自由権規約の27条には、(1)当該国家がマイノリティの存在を肯定しなければ、その集団の権利が保障されない、(2)国家の積極的対策の義務が明示されていない等の問題点があった。それらの問題が大きく改善された画期的な宣言が1992年12月第47回国連総会で採択された「マイノリティ宣言(民族的又は種族的、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)」である。前文では、マイノリティの存在を社会の安定を脅かす脅威と捉え、排除したり、同化させようとするのではなく、多文化主義的な観点を取り入れ、社会を豊かにする要因としてマイノリティを肯定的に捉えている。以下、その概略のみを挙げる。

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らなければならない。

2条1項(少数者の権利)

民族的又は種族的、文化的、宗教的およ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、および自己の言語を使用する権利を有する。(以下略)

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、また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切な措置をとるものとする。(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。

1条1項が示すように、この宣言はマイノリティの言語的アイデンティティを認め、それを保護し促進するために国家に保障義務を課した。上述した国際自由権規約の27条の第二の問題点は大きく改善され、国家の積極的対応が義務づけられた。同宣言は、法的拘束力は備えないが、同宣言の起草と成立の経緯、とくにコンセンサスで成立した総会決議であることから国連加盟国の集合的意思の表明ともいえ、国連加盟国はそれを実行する道義的義務を負うという見方が成立し得る(元1999, 2003)⁹⁾。このような極めて重要な宣言が、国家に保障義務を課したのである。日本政府は、琉球に住む人々の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のである。

次に国際自由権規約の27条の問題点として第1に挙げた、国内にマイノリティの存在を認めるかどうかは、当該国家の判断に依存せざるをえないという点に関してみていく。マイノリティ権利宣言と国際自由権規約の趣旨の整合性を巡って、国連自由権規約委員会は、1994年に同規約27条に関する「一般意見23¹⁰⁾」を公表した。同文書でマイノリティの存在は「当該締約国による判断によってではなく、客観的基準によって定められること」と明記された。日本政府は日本国内において、アイヌ民族以外のマイノリティを認めていないが、同文書の解釈によると、国家の判断ではなく、客観的基準によって確定されなければならないということである。次節で述べるように国連は琉球の人々が自分たちの言語や文化を学べるよう保障するよう勧告している。日本政府は琉球の人々の権利を実効的に保

障するために、琉球の文化、言語、宗教などの保護や促進のための条件を整備し、琉球諸語や文化の教育のための学校等教育施設の整備、教材や備品、教材の育成等の措置を立案・実施しなければならないのである。

これまで概観したような宣言や規約を経て¹¹⁾、1996年、世界言語権宣言が採択された。国際ペンクラブ 翻訳・言語権委員会などの呼びかけに応じて NGO66団体、41のペンセンター、41人の言語法制専門家、合計90ヶ国からの220人がバルセロナにおいて会合し宣言を採択した。その中で重視される権利内容は、「第一に、自集団の言語と自己同一化し、これを学校において習得し、また公共機関で使用する権利、そして第二に当該地域の公用語を学習する権利」(白井、木村1999:10)である。琉球において、第二点目は問題ないと思われるが、琉球諸語が学校で習得できず、公共機関で使用する権利も保障されていない現在、第一に挙げた権利に関しては全く守られているとはいえない。同宣言には、公用語、地域語、少数言語等の区別なく、すべての言語共同体の権利が平等であると謳われている。国際機関による採択ではないが、言語権は人権の一種であり(フィリップソン、スクトナブ=カンガス1999:95)、実際、世界人権宣言をはじめとする様々な人権の概念に依拠する宣言であるという認識で受け止めなければならない。

3.1及び3.2では、世界人権宣言をはじめ、人権、言語権にまつわる宣言や条約などの大まかな変遷を踏まえて、その中での琉球諸語の立ち位置を確認して来た。次節では、より具体的な問題点を取り上げる。

3.3. 国連(自由権規約委員会)からの勧告と日本政府の反応

2章で、沖縄県による取り組みを紹介し、PDCAサイクルに基づく効果的な実践の欠如を指摘したが、日本政府はどのような対応をしているのであろうか。2.2でも触れたように、国連の人種差別撤廃委員会及び自由権規約委員会は琉球の人々の人権侵害について勧告してきた。実際にどのような指摘があったのか一部紹介する。自由権規約委員会は、「締約国が正式にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を特別な権利と保護を付与される先住民族と公式に認めていないことに懸念を持って留意する(第27条)¹²⁾」とし、以下のように日本政府に対して勧告した。

締約国は、国内法によってアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々を先住民族として明確に認め、彼らの文化遺産及び伝統的生活様式を保護し、保存し、促進し、彼らの土地の権利を認めるべきである。締約国は、アイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の児童が彼らの言語で、あるいは彼らの言語及び文化について教育を受ける適切な機会を提供し、通常の教育課程にアイヌの人々及び琉球・沖縄の人々の文化及び歴史を含めるべきである。

そして2014年、同委員会は日本政府に対して、アイヌの人々の先住民グループとしての承認を歓迎しながらも、未だに琉球及び沖縄人というものを認めていないことに再び警鐘をならした。そして、琉球及びアイヌの伝統的な土地や資源に対する権利、あるいは彼らの言語で教育を受ける権利が認められていないと指摘し、改めて懸念を表明している¹³⁾。人種差別撤廃委員会も同様の勧告を行っているが、日本政府はその認識を受け入れず、琉球諸語の維持・継承に関する保護に関する法整備も一切行われていない。しかし日本政府のように説得的な根拠を示すことなく¹⁴⁾、上記委員会の見解と異なる回答を繰り返し、本条約の締約国として勧告を真摯に受け止めようとしないう国があるという事実は、条約の履行確保措置の機能を損ないかねない、大きな障壁として指摘されている(申 2009: 356-358)。

この章でみてきたように、様々な宣言や協定などが、言語権の保障の必要性を示す中、琉球における言語研究者達も言語研究にとどまることなく琉球諸語の継承のため、行政への提言を行っている。2014年、国際機関・危機言語財団(FEL)が、琉球諸語の「第2公用語指定」と「沖縄県や鹿児島県の学校制度へ導入」を求める第18回大会宣言書を全会一致で採択した。宣言書は沖縄県知事と沖縄県議会議長のほか、文化庁長官、鹿児島県知事、同県議会議長に手渡し、または郵送されたが、これに関する何らかの具体的取り組みや文化庁からの回答は得られていない。また、2013年にこれまで個別に活動していたNPO等の民間団体等から成る「しまくとぅば連絡協議会」が結成され、「しまくとぅばの保護強化」に関する陳情や教育センターの設置、学校教育のカリキュラムに、しまくとぅばを取り入れるよう要請を行っている。研究者や民間団体の

要求とそれに対する政府の反応は大きく乖離していると言わざるを得ない。

4. おわりに

少数言語、危機言語をめぐる国際的な動向は、人権と多様性を重んじる方向で発展しているということは明らかである。世界言語権宣言は、言語に関わる不均衡を是正し、全ての言語を尊重し発展を保障すべく宣言された。すべての不平等を是正するのは困難であるとしても、その意志をもって実際の取り組みへ繋げることは極めて重要である。沖縄県の取り組みは現段階では実り多きものとはいえず、責任の所在も明らかでない。日本政府は琉球諸語を守るための法制化に動くどころか国連の見解と異なる主張を繰り返している。研究者はもちろん、琉球諸語の維持を望む話者、団体、およびあらゆる人々が行政の取り組みを厳しく評価し、言語権は、琉球諸語の話者の人権問題であるという認識をもって主体的に取り組まなければならない。同時に、この時代に生きる者として、琉球諸語を継承する意思があるのか、どのような行動をとるのかという決断を迫られている。

註

- 1) 本稿は、公益信託宇流麻学術研究助成基金の助成を受け、2016年6月、グラスゴー大学で行われた Soillse、危機言語財団(FEL)共催の国際学会で発表した内容の一部を加筆・修正したものである。
- 2) <http://www.unesco.org/languages-atlas/> The UNESCO Interactive Atlas of the World's Language in Danger (Moseley 2009)
- 3) <https://www.ethnologue.com/> Ethnologue Languages of the World
- 4) 本稿では、言語か方言かという議論、またはその名称に関しては論じない。その議論に関しては、(宮良 2008、2010)、(ハインリッヒ 2011)、(かりまた 2013) 等がある。
- 5) 沖縄語においても正書法が確立しているとはいえないが、日本語との併記による小説や翻訳、絵本などが一定数存在する。琉球諸語の統一的正書法の試みに関しては、小川(2015)を参照。
- 6) 沖縄県企画調整課サイト <http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kikaku/chosei/> (閲覧日 2016年11月3

日)、以下、沖縄県の計画・評価に関しては、別の引用がない限りすべて同 HP から引用であり省略する。

- 7) 沖縄県教育委員会施策と評価サイト<http://www.pref.okinawa.jp/edu/somu/edu/shisaku/index.html> (閲覧日 2016年11月3日)
- 8) 沖縄県議会議事録サイト<http://www2.pref.okinawa.jp/oki/Gikairep1.nsf/> (閲覧日 2016年11月3日)
- 9) 本宣言は、自由権規約第27条の解釈を発展させる形でその規定を敷延しているという点で極めて重要であり、その規範性が軽視されてはならない(元 2003)。
- 10) UN Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add.5
UN Human Rights Committee (1994) CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities) <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (閲覧日 2016年11月3日)
- 11) 他にも「地域・少数言語ヨーロッパ憲章」(1992)、「国内的少数者に関する宣言」(1993)、「国内的少数者を保護する枠組み条約」(1994)など欧州評議会で採択された協定や、その他様々な国際機関が行った報告や勧告等を礎にしている。
- 12) CCPR/C/JPN/CO/5
外務省 HP 人権外交サイト<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html> (閲覧日2016年11月3日)
- 13) CCPR/C/JPN/CO/6
外務省 HP 人権外交サイト<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html> (閲覧日2016年11月3日)
- 14) 人種差別撤廃委員会の最終見解 (CERD/C/JPN/CO/7-9) に対する日本政府コメントの中で、「沖縄県出身者が『先住民族』であるとの認識が日本国内に広く存在するとは言えない」とし、その根拠として、県内2つの市町村で「先住民族」という見解に疑問を呈した意見書が提出されているが、その根拠を十分説得的だと言えるか甚だ疑問である。

参考文献

- 小川晋史 (編) (2015) 『琉球のことばの書き方 琉球諸語統一的表記法』くろしお出版
- かりまたしげひさ (2013) 「琉球語から琉球方言へ、そして琉球語へ」『沖縄文化』47(2) 沖縄文化協会 22-32.
- 栗田佳泰 (2004) 「言語権の憲法学的考察(一) ～カナダ憲法判例を素材に～」『九大法学』87号 322-255.
- 申 惠丰 (2009) 『人権条約の現代的展開』信山社
- 高野敏樹 (2011) 「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」『Sophia Junior College Faculty Journal』Vol.31, 1-15
- ハインリッヒ, P. (2010) 「言語学と言語意識・日本にはいくつの言語があるか」山下仁・渡辺学 (編) 『言語意識と社会』三元社 91-111.
- ハインリッヒ, P. (2011) 『『琉球諸語』は方言ではない』ハインリッヒ, P. & 下地理則 (編) 『琉球諸語記録保存の基礎』東京外語大学アジア・アフリカ言語文化研究所 (言語ダイナミクス科学研究プロジェクト) 1-11.
- フィリップソン, R., スクトナブ=カンガス, T. (1999) 木村護郎 (訳) 「言語的不正と 言語権」言語権研究会 (編) 『ことばへの権利 — 言語権とはなにか』三元社 95-128.
- 宮良信詳 (2008) 「『うちなーぐち』とは沖縄語？ 沖縄方言？」琉球大学 (編) 『やわらかい南の学と思想』沖縄タイムス社 150-165.
- 宮良信詳 (2010) 「ジャポニック語族の中の琉球語派：系統、体系、及び現況」ハインリッヒ, P. & 下地理則 (編) 『琉球諸語記録保存の基礎』東京外語大学アジア・アフリカ言語文化研究所 (言語ダイナミクス科学研究プロジェクト) 12-41.
- 元百合子 (1999) 「マイノリティ権利宣言の意義に関する一考察」『国際人権』(10) 国際人権法学会59-65.
- 元百合子 (2003) 「マイノリティ権利宣言コメンタリー (逐条解説) について」『大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター年報』(1) 大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター 39-44.
- 元百合子 (2010) 「マイノリティの権利に関する国際人権基準の進展と課題」『立命館法学 (5/6)』(大平祐一教授 徐勝教授 中島茂樹教授 松井芳郎教授 水口憲人教授 退職記念論文集) 2987-3008.
- Moseley, Christopher (ed.) (2009) *Atlas of the World's Languages in Danger*. Paris: UNESCO. <http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/> (閲覧日2016年11月3日)

Ryukyuan Language Policies and Planning: Asserting Linguistic Rights in Contemporary International Contexts

Tomoko Arakaki • Jun Shimabukuro

Abstract

In 2009, the *UNESCO Atlas of the World's Languages in Danger* included six Ryukyuan languages. Since then, the question is, how much progress has the Japanese government and the Okinawa Prefectural government achieved to revitalize the Ryukyuan languages? This paper posits that unless substantial and practical measures for language revitalization be taken, Ryukyuan languages are likely to become extinct by 2050. Despite the necessity of these efforts, revitalization processes have been largely ineffective. This thesis attempts to clarify the concept of 'linguistic rights' in the context of international human rights law and to compare these rights to the contemporary context in Okinawa. We identify and discuss the serious dysfunctions already present in the prefectural government and critique the government of Japan's claims against 'linguistic rights' in the light of the international consensus.

Keywords: human rights, heritage languages, endangered languages, Okinawa 21st Century Vision Basic Plan, PDS management Cycle, formal educational curriculum