

## 研究ノート

## マイノリティ権利宣言コメンタリー（逐条解説）について

元 百合子

キーワード：民族的・宗教的・言語的マイノリティ、国際人権基準、移住労働者、効果的参加、集団的アイデンティティ、統合

## はじめに

第2次世界大戦以後、国連を中心とする国際人権保障システムとその基盤である国際人権法は目覚ましい発展を遂げてきたが、今なお克服されていない最大の弱点は、マイノリティの保護に関する消極性と制度的不備であるといっても過言ではない。周知のとおり、マイノリティの権利は国連憲章にも世界人権宣言にも明記されなかった。その後、さまざまな国際人権文書に関連する規定が置かれてはきたが、マイノリティの権利を定める条約規定は「市民的・政治的権利に関する国際規約」（以下、「自由権規約」と略す）第27条のみであり、包括的文書は長い間不在であった。14年間の激しい論争に満ちた起草過程を経て1992年12月、国連総会で成立した「民族的、宗教的及び言語的マイノリティに属する人々の権利に関する宣言」（The Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities）<sup>(1)</sup>（以下、「マイノリティ権利宣言」ないし単に「宣言」と略す）は、ヨーロッパの地域の人権条約を別にすれば、<sup>(2)</sup>現代国際人権法体系においてマイノリティの権利を規定する唯一の包括的な国際文書である。

しかし残念ながら、採択後11年間の現実状況は、宣言の掲げる理念と原則が普及し、国内的にも国際的にも十分な適用が図られてきたとはいえないことを示している。マイノリティを含む民族・種族間の緊張と対立、武力紛争は後を絶たず、異民族・異文化集団に対する不寛容が各地で拡大している。とくに9.11事件以降、「テロ対策」の名のもとに民族的・宗教的マイノリテ

ィに対する弾圧・抑圧が強化される傾向は米国以外にも広がり、グローバル化する経済の否定的影響によっても、多くのマイノリティはますます困難な状況を生きている。日本でも、北朝鮮による拉致是認と被害者の帰国以来、在日コリアンに対する卑劣な中傷や暴力を含む逆風が吹き荒れている。首都の首長やその他の人種差別主義者によるあからさまな差別発言も野放し状態であり、それらの人権侵害に対して日本政府は適切な措置をとらない。他方、少子高齢化による労働力不足に対応するため、今後かなり多数の移住労働者を近隣の途上国から導入することを経済界は要請している。しかし、それらの人々と家族に対する差別を排して人権を保障し、社会の構成員として適正に処遇し、異なる文化や宗教を受容・尊重して共生する必要性が議論から抜け落ちている。国連の人権機関に対する日本政府の報告書や行動計画からは常に、マイノリティの視点が欠落してきた。<sup>(3)</sup>

マイノリティ権利宣言は、民族的、宗教的及び言語的マイノリティに属する人々の権利を明示し、国家の義務と取るべき措置を規定している。それらを再認識し、広く知らせ、その実現を促す必要性はかえって増大しているといえよう。そのために有用な逐条解説（コメンタリー）<sup>(4)</sup>が作成・発表されているので、本稿では外国籍者のマイノリティとしての権利に対する問題関心から、注目すべき解説を中心に紹介・検討したい。同コメンタリーは、国連の人権促進・保護小委員会の常設下部機関として、マイノリティ保護の分野での国連活動の拠点になりつつある「マイノリティ作業部会」（Working Group on Minorities）<sup>(5)</sup>の活動の一部として作成された。執筆者は1995年の設置以来議長に任にあるアズビョン・アイデ氏である。ただし同氏の個人的見解ではなく、多くの専門家、政府、政府間機構や

NGOから寄せられた広範な意見を考慮し、作業部会の討議を経て2001年に完成したものである。(コメンタリー第2段落。以下、段落の番号を【】内に示す) 宣言の理解と適用の指針となる目的に見合う、一定の権威と影響力を持つ文書であるといえよう。

## 1. マイノリティ権利宣言の法的性質

コメンタリーに触れる前に、マイノリティ権利宣言の規範性を確認しておきたい。国際法上の法的拘束力と履行確保措置を備えないことから、その規範性が軽視されたり、十分に活用されてこなかった側面がある。近い将来に条約化される見通しも今はない。<sup>(6)</sup>しかしそのことは、宣言に規定された権利の国内的実施が図られなくてよいということを意味しない。宣言の起草と成立の経緯、とくにコンセンサスによる採択から、宣言が「集合的意思の表明」であって、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。<sup>(7)</sup>このことは、前述の自由権規約第27条との関連でとりわけ重要である。宣言は、同条約の実施機関である自由権規約委員会の活動のなかで行われてきた同条の解釈を発展させる形でその規定を敷延している。いわば同条を土台に生まれたものであるが、同条の消極性と曖昧さを克服する実体規定を置くことで、誕生後は同条の解釈をさらに精緻化することに寄与してきた。同委員会が1994年に、宣言とほぼ同旨の一般的意見23を公表したことに、それが現れている。<sup>(8)</sup>国連総会決議に直接の裁判規範性は認められないとしても、関連性のある条約の解釈指針としては考慮され得ることを日本の裁判所も認めている。<sup>(9)</sup>日本国憲法第98条の定めに従って自由権規約27条を誠実に遵守することと宣言に盛り込まれた基準の実現は、密接に関連する事柄である。

## 2. コメンタリーによる発展的解釈

### (1) 適用範囲

自由権規約委員会も前述の一般的意見23のなかで、居住国の国籍や市民権の保有、さらに定住の度合いがマイノリティの権利享有の要件にはならないこと、したがって移住労働者や訪問

者(visitor)もマイノリティ集団を構成してマイノリティの権利を行使することができるという解釈を明らかにしたが、コメンタリーも同じ解釈を採用して、論争的であった問題に明快な答えを出している。<sup>(10)</sup>短期または一時的に滞在する外国籍者も、既存のマイノリティ集団に帰属したり新たな集団を構成することによって、次項に示すような豊かな内容の権利の主体となることができるのである。日本もそうだが、領土内のマイノリティの存在を否定したり、特定の集団を基準の適用から除外しようとする国家は少なくない。マイノリティの存在や権利享有者の範囲を国家が決定できるとする解釈は実質的に否定されている。<sup>(11)</sup>

しかしながら在留の合法性が、外国籍者のマイノリティとしての権利享有の要件であるか否かについては、コメンタリーにも一般的意見にも記述がない。1985年に国連総会で採択された「外国人の人権宣言」第5条は「自己の言語、文化および伝統を保持する権利」を含む市民的権利を、在留資格を問わずすべての外国人に認めており、1990年に採択された「すべての移住労働者とその家族の権利保護条約」第31条も、文化的独自性の尊重を受ける権利を、就労資格の有無を問わず、すべての移住労働者に認めている。ただし、同条約の批准国数はわずかで、その中にいわゆる先進国はない。経済のグローバル化の進行にともない、国家間の格差が拡大するとともに人の国境を越えた移動も増加している。しかし、多くの国で入国管理は強化される傾向にあり、それが非正規の在留や就労を生み出している側面がある。こうした現実には照らせば、非正規の地位にある人々のマイノリティとしての権利の保障は、今後さらに検討すべき課題であろう。なお、マイノリティの普遍的定義が確定していないことにより、国家による保護対象範囲の恣意的決定を排除しきれなかった面があるが、コメンタリーは自由権規約第27条について同規約委員会が示してきた非制限的適用の解釈を補強している。マイノリティに冠せられた「民族的(national or ethnic)、宗教的および言語的」という形容詞は、宣言の保護対象を非制限的にする目的で置かれている。したがってヨーロッパの地域的文書が対象として指定する「民族的マイノリティ」(national minorities)よりずっと広

い範囲に及ぶ【6-9】。定義不在の問題については、宣言の起草にあたった作業部会が、「定義が無くても宣言の保護対象は明らかで、宣言は完璧に機能できる」という見解を示しており、アイデ氏も再三同じ見解を表明してきている。<sup>(12)</sup>

## （2）マイノリティの分類と権利内容・強度の関係

宣言は、マイノリティに属する人々が単なる保護客体ではなく、集団の独自性に関する「特別な権利」(special rights)の主体であることを明らかにして以下の権利を規定している。(1)私的にまた公に、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・実践し、自己の言語を使用する権利、(2)文化的、経済的、社会的なあらゆる形態の公的生活に効果的に参加する権利、(3)自己に影響の及ぶ全国的・地域的決定に効果的に参加する権利、(4)自己の結社を設立し維持する権利、(5)集団内および集団間で自由に接触を維持する権利(以上、第2条)<sup>(13)</sup>、(6)それらの権利を個別的に、また集団の他の構成員と共同で行使する自由(第3条1項)さらに、権利の行使(又は不行使)によって差別や不利益を受けないこと(第3条2項)である。

コメンタリーは、こうした権利の内容を詳述しているが、とりわけ(2)の「効果的参加の権利」を重視して、それを確保する措置を提示していることが注目される。マイノリティは地域・国家・国際のレベルにおいて自分に影響を及ぼす政策や基準の策定・採択・実施と監視に関与する機会を与えられるべき【38】であり、その意見には政治的な重みが付与されるべきである【48】とされる。多くのマイノリティが置かれた状況を考慮した上での、こうした条文解釈は、マイノリティが抱える最も深刻な問題が、差別的な経済・社会構造の中での困窮であるにもかかわらず、その権利が文化的な権利に矮小化されたり、うわべだけの多文化共生イベントがもてはやされたりする傾向が見られる場合には、とくに重要である。なお、(5)には、「民族的、宗教的または言語的紐帯によって関係を持つ他国の市民との国境を越えた接触を、いかなる差別もなく、樹立し維持する権利」も含まれる。(第2条5項)北朝鮮籍の船舶の入港を制約したり拒否することで、親族の訪問を妨害することは、この規定に照らせば許されることではない。

加えて注目されるのは、マイノリティ集団とそれらの集団の置かれた状況の多様性を鑑みて、マイノリティの分類やニーズに応じて権利と保護の内容に差異を認めることを提案している点である。<sup>(14)</sup>たとえば、宗教的マイノリティに属する人々が持つ特別な権利は、信仰の表明と宗教活動に関するものに、言語的マイノリティの場合は、教育と言語の使用に関するものに限られる可能性があり、民族的マイノリティの場合は、それより広い範囲の権利を持つ可能性があると考えられる【6】。また、居住の態様、集団の規模、在住の期間—すなわち当該集団に属する人々が特定地域に集合的に居住しているのか広域に分散しているのか、小さい集団なのか大きい集団なのか、定住している「古い」マイノリティなのか、最近の移住者が構成する「新しい」マイノリティなのか—などの可変的要素が、その集団の構成員のニーズや権利と必要な措置の内容に関連性を持ち得るとする【10, 11, 43, 60】。一般的には、集住性と定住性が高いほうが相対的に強い権利を持つ可能性がある【10】が、その区別は絶対化されるべきではなく【11】、新しいマイノリティでも古いグループと異なる扱いをする理由がない場合—たとえば多数で集合して定住する場合—がある【64】。ただし、どの集団にどのような保護を提供するかを、国家が一方的かつ恣意的に決定してよいという解釈がなされているわけではない。当事者のニーズや希望が、権利と措置の内容を決定する重要な要素であり、マイノリティには自らに関係のある事柄の決定に、形式的ではなく実効性を伴う形で、しかも早い段階から参加する権利があり【38】、国家はマイノリティに相談しなければならない【30】からである。なお、個人の権利であるマイノリティの権利は、人民の自決権や先住民族の集団的権利とは区別されることが再確認されている。ただし、集団の分類がオーバーラップする可能性が排除されないことも付言されている。たとえばマイノリティの地位にある先住民族に属する人々は、そう望むならば、マイノリティの権利を享受する資格を持つ【15-17】ことは再三指摘されるとおりである。

## （3）国家の義務と取るべき措置

国家には、マイノリティの存在とその独自性



を消極的に許容する以上の義務—集団の存在を保護し、文化、言語、宗教などの維持と発展を促進する条件を整える義務、そのために立法その他の特別な措置を積極的に講じる義務—が課せられている。(第1条と第4条)。コメンタリーは、マイノリティを排除、差別、同化しないことが「保護」の中身であると解説する【21-24】。国家は自らがそうした行為を慎むだけでなく、具体的な措置を講じて第三者による干渉、差別、同化的な効果を持つ活動、憎悪や暴力からマイノリティを護るべきことが指摘される【24-34】。ここでいう第三者とは、主としてマジョリティのメンバーやその団体が想定されるといえよう。自由権規約や人種差別撤廃条約にも同種の義務が規定されているが、マイノリティの権利保護の視点から、改めてその重要性を強調することは新鮮であり意義も大きい。国家がとるべき措置には、(1) 集団的アイデンティティの表現と発展に有利な条件を創出する措置のほかに、マイノリティの構成員が(2) 母語の学習・教授をする機会を得るための措置、(3) 社会全体について学ぶ充分な機会を持つための措置、(4) 国の経済的進歩・発展に充分に参加できるようにするための措置、そして(5) マイノリティの歴史、伝統、言語及び文化についての一般の知識を向上させるための教育分野での措置(以上、第4条2項-5項)などがある。また国家は、国内の政策と計画、国家間の協力と援助の計画の立案と実施にあたって、マイノリティの人々が不利益を蒙ることなく恩恵を受けることができるように、それらの人々の利益を考慮しなければならない【73-74】。「利益」とは、経済的なものに限定されず、教育、栄養と保健、住居など社会生活のさまざまな分野に関するものと捉えるべきであろう【73】。

国家に財政的・人的資源を負担する義務があるかどうかという問題については、明文規定がないために不明確であったが、コメンタリーは少なくとも言語学習・教育については、公的補助をおこなうことが要請されるとする【63】。場合によっては、利用できる最大限の資源を使って、マイノリティの母語の保存を確保するべきであるとさえ主張する【61】。言語は集団的アイデンティティの最も重要な構成要素の一つであるという認識に基づいて【59】、マイノリティは

母語を教育の主要言語とする学校を設立する権利を持ち、国家はそうした学校の存在を保証し、資金を提供することを要請されると解説されている【63】。民族教育に対して公的補助を怠ってきたこと自体、宣言の規定に違反する行為である疑いが濃厚であるにもかかわらず、在日の朝鮮学校に対して、日本政府や自治体による差別や攻撃が強化されている事態は、このような基準に照らして検証されるべきであろう。

#### (4) 人権とマイノリティの権利の関係

マイノリティの人々に認められた特別な権利は、すべての人が持つ普遍的人権を補足するものである【81】。宣言はマイノリティに属する人々の人権の実施を強化することを意図するが、マイノリティの権利の行使が、いかなる人々の人権の享受をも妨げてはならないと規定する(第8条2項)。マイノリティの権利概念を構成する非差別平等原則の達成の要請と、「特別な権利」の付与の区別および相互の密接な関連性が明らかにされている。その上でコメンタリーは、マイノリティの組織や共同体の代表に対して、集団への帰属を望まず、マイノリティとしての権利を行使することを望まないメンバーに不利益を課すべきではなく、集団的アイデンティティの維持が目的であっても、構成員の人権を制約する措置をとるべきではないと警告する【81】。集団的行使の側面を強く持つマイノリティの権利と個人の人権の間に生起し得る緊張関係について、個人の人権が優位することを明言している。このことは集団内部の勢力関係と階層分化において弱い立場にある人々、とくにマイノリティの女性にとって重要である。<sup>(15)</sup>ただし、その緊張関係の解消とバランスの確保をどのように達成するのかは、ケースごとに慎重に、当事者の参加を得て判断されるべき事柄であり、人権擁護を口実とした公権力の介入を奨励するものではないことは言うまでもない。なお、宣言には格差を是正し、平等を確保するための積極的措置—いわゆるアファーマティブ・アクション—の必要性和正当性も再確認されている(第8条3項)。

### 3. まとめに代えて

宣言コメンタリーと自由権規約委員会の一般

的意見に示された解釈に従えば、マイノリティの権利を享有する人々は日本に数多く存在する。しかるに、日本政府が認めているのはアイヌ民族のみであり、それも先住性は認めないという留保付きである。在日コリアンをはじめとする定住者、移住労働者、難民と難民認定申請者、それらの人々の家族、留学・就学生など日本社会に暮らす外国籍者は増加の一途をたどっているが、前述のようにさまざまな形態の人権侵害さえ見過ごされることが多く、マイノリティの権利を持つ人々として認識され、処遇されることはまれである。政府や社会のマジョリティがその認識を持たないだけではなく、権利主体である人々が自らの権利を知らされていないことも多い。外国籍の人々の人権問題といえば、入国と在留、雇用・就労、社会保障、子どもの国籍と就学などに関連する排除や差別の問題が、よく取り上げられる。問題の深刻さを考えれば当然ともいえるが、文化・言語・宗教の実践の自由を含めた生活の質、外国籍や無国籍の子どもたちが受ける教育の質が問われることは少ない。マイノリティの権利の保障が社会のあり方をより公正で豊かなものにするという宣言の理念とそ

こに示された基準は、すべての人、とりわけマジョリティに属する人々が共有し、その実現に向けて努力する必要がある。コメンタリーは、多民族・多文化社会が志向すべき方向性として「統合」を挙げているが、被差別平等原則にもとづく普遍的人権と基本的自由の保障は言うまでもなく、公共生活全般への効果的参加を含めたマイノリティの権利の保障を伴う統合として概念されていることを強調しておきたい。紙幅の制約から問題提起のみにとどめるが、その関連では、国籍とは分離した「市民」の概念を日本の社会に導入・確立することが必要ではなかろうか。

以上、マイノリティ権利宣言の有用性に注目して概観してきたが、宣言は基準設定においては控えめな文書である。とくに国家の義務に関する規定に付された制限的文言は、責務の性格を不明瞭にしている。その意味で、政府も市民社会もコメンタリーを活用するとともに、宣言の実施の努力を通じて得られた知見を国連にフィードバックし、マイノリティの権利の国際基準をさらに発展させることに寄与することも今後の課題であろう。

- (1) 総会決議47/135。
- (2) 欧州評議会のもとにThe Framework Convention for the Protection of National MinoritiesとThe European Charter for Regional or Minority Languages(1998年2月と3月にそれぞれ発効)がある。全欧安全保障協力会議(現在、同機構)もマイノリティに関する文書をいくつか採択している。紙幅の制約から、本稿では地域的人権文書と機構によるマイノリティ権利保障については扱わない。
- (3) たとえば、2002年CEDAW審査。ちなみに各国政府は、条約履行に関する政府報告書のなかでマイノリティ関連規定の具体的実施状況を報告することが人権委員会決議によって再三要請されている。
- (4) Asbjørn Eide '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)。なお本稿筆者による日本語訳が、反差別国際運動日本委員会編『マイノリティの権利とは——日本の多文化社会の実現にむけて』、解放出版社、2004年、に所収されている。
- (5) マイノリティ作業部会は、宣言の掲げる原則の実現を促進するために、研究と討議を通じて権利の具体的内容の解明、宣言の実際の適用状況の情報収集と検討、国内措置の提案を行うとともに、会議を政府代表、マイノリティ、NGO、学者の建設的な対話の場にして、マイノリティ問題の平和的解決を模索してきた。(UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1998/18)
- (6) 「宣言」という形式で成立した国際人権文書は、その後引き続く作業によって条約化が図られることが多いが、マイノリティ権利宣言の場合はそのような展開がなされていない。その必要が認識されていないわけではないが現実的課題とはなっていない。今後条約化に近い将来に実現する可能性は高くない。
- (7) 拙稿「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、1999年、62ページ参照。
- (8) UN Doc.CCPR/C/21/Rev/1/Add.5
- (9) 日本の裁判所が「直ちに法規範性をもたない国連総会決議(被拘禁者保護原則)がB規約の解釈指針となりうる」と判示している。高松高裁判決、平成9年11月25日、『別冊ジュリスト』No. 1135、1998年
- (10) コメンタリーでは"visitor(s)"という言葉を使っていないが、その言葉を明示的に使った自由権規約委員会の「一般的意見23」の該当部分に言及して同じ見解であると記述している。(第9段落)
- (11) 「存在」は国家によって認定される必要がなく、客観的基準によって事実として確定するという見方が国連では有力である。ただし、この「客観的基準」には当事者の意思という主観的要素の有無が含まれている。「存在」の概念は定義されていないが、狭義の身体的・物理的生存に矮小化することは適当ではない。それは、集団のアイデンティ

ィティを国家が保護する義務を定めた宣言第1条からも明らかである。強制的同化による存在の消去・抹殺からの自由という側面も含まれると捉えるべきであろう。コメンタリー第21―24段落参照。

- (12) E/CN.4/1991/53, para.9; E/CN.4/sub.2/1997/18, p.28. 学説ならびに国連人権諸機関は、どの集団がマイノリティに該当するかは客観的・主観的要素によって決定されうとしている。それらの要素の簡略なリストは、Human Rights Fact Sheet No.18 (Rev.1) "Minority Rights" (February 1998)参照。
- (13) 宣言第2条5項が「彼・彼女らが民族的・宗教的または言語的紐帯によって関係を持つ他国の市民との国境を越えた接触を、いかなる差別もなく、樹立し維持する権利を持つ」と規定することに照らせば、在日コリアンが北朝鮮の親戚訪問に利用する北朝鮮籍の船舶の往来を合理的な根拠もなく妨害したり制限したりすることは、それらの人々のマイノリティとしての権利の侵害に当たるといえよう。
- (14) アイデ氏は1996年にも同様の見解を作業文書で発表している。Asbjørn Eide's Working Paper 'Classification of minorities and differentiation in minority rights' (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.2)
- (15) マイノリティ女性の経験する複合的差別の問題について、拙稿「複合差別とは」反差別国際運動日本委員会編『マイノリティ女性の視点を政策に!社会に!』、解放出版社 2003年、11-22ページ参照。