

マイノリティの民族教育権をめぐる国際人権基準

——外国籍住民を中心に——

元 百合子

キーワード：マイノリティ、外国籍住民、共生、母語教育、民族教育、アイデンティティ、内外人平等原則、多文化主義

1. はじめに

単一民族国家観を国家統合の原理として採用してきた戦後の日本において⁽¹⁾、教育は「日本民族」だけが構成する国家の「国民育成」を目的として構想され、実施されてきた。アイヌ民族や琉球民族、旧植民地出身者などを含む「日本人」の民族的・文化的多様性は隠蔽され、外国籍者住民の存在は不可視化され、社会一般の意識から抜け落ちてきた。しかし今や、日本社会と教育現場の現実を見れば、そうした国家観と教育観がもはや維持しにくい、現実と乖離したイデオロギーないし幻想であることは明白である。

現在この国では、移住労働者や難民を含めて200万人を越える外国籍者が生活している。帰化やいわゆる国際結婚の増加によって「日本人」も一層多様化してきた。各地の学校には「外国人」の子どもたちが大勢いる。日本国籍を持っていても、日本以外の国や民族にルーツをもつ子どもたちも増えている。経済のグローバル化の進行とともに、日本社会も加速的に多民族化・多文化化しつつあ

り、公教育の現場でも「内なる国際化」ともいわれる現象が起きているのである⁽²⁾。外国人学校も増加し、多様化している。現在、全部で150以上ある外国人学校は、朝鮮・韓国系、ブラジル・ペルー系、中華学校と欧米系その他に、ほぼ3分割できる。小・中・高校などの公立学校に通う外国籍生徒は、2003年の時点で約77,000人おり、生徒数で12年前の3.4倍、学校数は2.6倍である。そのうち日本語指導を必要とする子どもたちは、約19,000人おり、その母語は65言語におよぶ⁽³⁾。

こうした状況の進展に見合う制度的改革や行政的措置は、国家レベルではほとんどなされてこなかった。教育に関する憲法といわれる教育基本法は、「国民」以外を教育の対象と想定していない。しかも、半世紀前に書かれた条文の精神は、いままも日本政府の意識の中に健在である。文部科学省は、日本在住の外国籍児童の教育に懸念を示す国連人権機関に対して悪びれることなく、日本の公教育が「国民育成」教育であると明言している⁽⁴⁾。同法の「改正」を中核とする教育改革論議では、「愛国心」導入による「国民育成」強化の主張が声高であり、公教育の制度と内容に関する改革論議でも、教育現場にすでに存在する民族的・言語的マイノリティの子どもたちを視野に入れた議論は聞かれない⁽⁵⁾。

(1) 戦前・戦中に採用されていた混合民族論からの転換について、小熊英二『単一民族神話の起源—日本人—の自画像の系譜』新曜社、1995年、参照。

(2) 田中圭治郎『教育における文化的多元主義の研究』ナカニシヤ出版、2000年、252頁

(3) 文部科学省ホームページ（2004年9月閲覧）より。

(4) 文部科学省は2001年、人種差別撤廃委員会による第1・2回日本政府報告書審査過程における追加回答書のなかで「日本国民を育成するための基礎教育であるわが国の初等教育」と述べている。反差別国際運動日本委員会編集・発行『国連から見た日本の人種差別—人種差別撤廃委員会第1・2回日本政府報告書審査の全記録とNGOの取組み』解放出版社、2001年、214頁

(5) 国際人権法が保護対象とするのは、民族的・言語的マイノリティおよび宗教的マイノリティである。そのことから、“minority”を「少数民族」と訳すことは適当ではない。「少数者」という訳語もあるが、南アフリカのアフリカ人（いわゆる「黒人」）の例に見られるように、数の上で劣勢にある集団とは限らないことから、これも常に適合するとはいえない。定義の問題でもあるが、マイノリティとは主として、被抑圧的、被支配的地位を重視した概念である。それを精確に表す日本語がないため、カタカナのままとする。なお、テーマとの関連から本稿では宗教的マイノリティは扱わない。

マイノリティに属す子どもたちの教育、あるいは文化的・言語的多様性を内包する社会における教育がどうあるべきかという問題は、社会のあり方の根幹に関わる大きなテーマであり、容易に結論がでる問題ではない。しかし、これ以上放置できない焦眉の課題でもある。現実と制度の不整合のしわ寄せは、もっぱら子どもたちの肩に重くのしかかっている。また、好むと好まざるとに関わらず、日本社会と「日本人」の均質性が今後も低下し続けることは確実である。長い間、制限的入国管理政策を維持してきたが、少子高齢化をにらんで、部分的にせよ「外国人」労働者導入拡大が経済界の要請であり、すでに一部の規制緩和が具体化されつつある⁶⁾。

労働力導入とは、家族生活を営み、幸福を追求する権利を持つ人間を社会に迎え入れ、適正に処遇する義務を負うことでもある。保健サービスや子どもの教育を含めて生活全般にわたる受け入れ態勢の整備が不可欠であり、受け入れ社会の責任である。移住労働は、国家間の経済格差と受入国・送り出し国双方の労働市場の状況を主たる要因として成立する行為であり、個々の移住労働者の「自己決定・自己責任」であるといった理屈は成り立たない。文化、宗教、価値観や生活習慣の違いについても、排除、差別、抑圧と強制的同化といった、近代「国民国家」思想に基づく伝統的なマイノリティ政策が、もはや有効ではなく非生産的ですらあることを、多くの国はすでに経験してきた。そうであれば、「異質なもの」をそのまま受容し、どう共生するかがマジョリティにとっても、避けて通ることのできない課題である。共生は、参入する「他者」が引き受ければ済む課題ではない。子どもたちの教育は、共生をデザインする上でも、実施する上でも特別に重要な役割を担う。

マイノリティの母語教育・民族教育をめぐるでは、米英やカナダなどの「移民受け入れ国」だけではなく、アジア諸国においても様ざまな試みがなされてきた。それらの研究や論議は、

主として教育学の分野でなされており、近年、豊富な研究蓄積のなかで異文化教育、国際理解教育、多文化教育、教育における文化多元主義、多様性教育などの概念が生まれ、理論化されている。他方、人権やマイノリティの権利の視点からの議論は少ない。国連のもとで目覚ましい発展を遂げた国際人権法とその保障システムにおいても、マイノリティの保護には消極性がつきまどってきた。ただ最近では国連を中心として、関連する国際人権基準の設定がかなり進んできた。マイノリティの子どもたちが母語と民族の歴史や文化を学ぶこと、あるいは母語による教育を受ける権利が認識され、国家はそれを制度的に保障する義務を負うことが明確にされつつある。他方、日本の国内法には、依然としてマイノリティの権利に関する明文規定がない。

本稿では、まず母語教育と民族教育に関する日本の国家政策の歴史と現状を概観し、次に国際人権条約やその他の文書に置かれた関連規定と国連人権機関による解釈や見解を紹介しながら、日本の国家と社会がとるべき方向性を考察する⁷⁾。そうした作業によって浮かび上がるのは、人権という一つの分析視角から照射した問題点と最低限必要な措置であって、日本における多文化教育の青写真ではない。それは筆者の力量をはるかに超える課題であり、学際的な議論、とりわけマイノリティを含む多くの市民の参加を得た広範な議論を通じた検討が必要である。本稿が、そうした議論の活性化にいささかでも寄与することができれば幸いである。なお、在留資格の欠如や無国籍が原因の不就学児童の問題は深刻であるが、紙幅の制約から扱わないことをお断りしておきたい。また、日本の先住民族であるアイヌ民族や沖縄の人々が奪われた言語と文化的アイデンティティを取り戻す営為を、マイノリティあるいは先住民族の権利の視点から検討することも重要であるが、同じく紙幅の制約から別の機会に譲ることとする。

(6) たとえば、日本政府は年間200人の看護師・介護士を受け入れる方針でフィリピン政府と交渉をおこなっている。『朝日新聞』2004年10月27日

(7) 本稿は、田中宏龍谷大学教授、在日韓国人問題研究所(RAIK)、「外国人学校・民族学校の問題を考える弁護士有志の会」などの方々の先行研究と知見に負うところが大きい。個々に紹介できない未発表の文献もあり、感謝をもって記しておく。

2. 日本における母語教育 ・民族教育の歴史と現状

世界の教育現場においては、文化的多元主義の考え方が共通の了解事項となりつつあるといわれる。ひとり一人の子どもの個性を大切に、子どもの持つ文化遺産を尊重することが、子どもの可能性を伸張させる上で必須であるという考え方である⁽⁸⁾。しかし、アイヌ民族と琉球民族の母語を禁止し、力によって同化を強要した明治政府以降、日本の教育政策は、一貫して過度ともいえる同質性・均質性の追求を特徴としてきた。「個性の尊重」や「ゆとり」などの概念が導入された今も、基本的に同質化志向は変わっていない。画一的な人間像、型にはめられた同じ思想・行動様式の再生産が求められている⁽⁹⁾。国民と文化の均質化が近代国民国家の要請であれば⁽¹⁰⁾、教育における同質化志向は諸外国にも見られる現象である。ただ、日本の場合はいささか突出した印象を与える。しかも日本の公教育は、それぞれの時代に国家が望むタイプの国民一軍国主義時代には「お国」のために、高度経済成長時代には企業のために献身する国民一を育成することに貢献してきた。近年、「異文化共生」や「国際理解教育」といった理念が導入され始めたが、主として、増加する帰国子女教育との関連においてのことである⁽¹¹⁾。

学校教育法によって、この国にある学校は第1条に規定する「1条校」（いわゆる正規学校）、調理師や鍼灸師学校などの専修学校、その他の各種学校に分類される。外国人学校は、「1条校」はもとより専修学校からも除外され、各種学校

の扱いを受けている。公的財政補助がほとんどなく、税制上の優遇措置も受けられず、生徒は12年間の教育課程を修了しても、大学入学資格が認められない等の不利益を蒙ってきた。義務教育期間である初等・中等教育課程について、私立学校に提供される公的援助も受けられない。国立大学は、外国人学校卒業生の受験さえ認めないように政府から「指導」されてきた。

国連人権機関を含めた内外からの批判を受けて始まった、制度の見直し作業においても、政府は欧米系とアジア系を差別する方針を打ち出し、それが批判されれば次は、朝鮮学校のみを受益者から排除する方向に転じた。2003年の省令改定で緩和された大学入学資格認定と税制上の措置において、朝鮮学校は事実上その対象からはずされたのである⁽¹²⁾。国立大学受験資格については、朝鮮学校教員や支援者による個別交渉によって最近、ほとんどの国立大学が事実上認めるようになったが、学校ごとの認定ではなく個人別の認定であるために手続き上、受験生の負担が大きい。制度上の改善が残されている。

長い間、外国人学校の大半を占めてきた朝鮮学校に対する日本政府の対応の歴史は、差別と冷遇の歴史である。敗戦に続く米軍占領下の時期には、自主的に始められた母国語教育・民族教育の弾圧や、民族学校の強制的な閉鎖と接収さえおこなわれた。1965年に文部省から、都道府県知事に対して出された通達は、朝鮮人学校が「わが国の社会にとって、各種学校の地位を与える積極的意義を有するものとは認められない」と断定し、朝鮮学校の不認可を要請するものであった。その後、次第に各種学校として認

(8) 田中圭治郎、前掲注2、228頁

(9) 同上、228-232頁

(10) 竹尾茂樹は、日本の場合、国民国家の枠組みにおいて国民を創生する際に、言語と血統（天皇を族父にいたかく血統関係によって結び付けられた「日本民族」という観念が動員されたと指摘する。竹尾茂樹「国民文化からエスニック文化へ」明治学院大学国際平和研究所発行『PRIME』第8号、1998年3月、参照。

(11) 田中圭治郎、前掲注2参照。

(12) 「外国における学校の正規の課程と同等と位置づけられることが公的に確認できる外国人学校・民族学校については、各国・諸民族の文化・教育を尊重する課程年数主義により、修業年限のみで大学入学資格を認める」ことになったとされ、朝鮮学校だけは公的な確認が得られないという理由で認められなかった。しかし文科省は、同じく国交のない台湾系の学校については確認できると結論付けており、朝鮮学校排除の合理性に疑いが持たれている。師岡康子「すべての民族学校卒業生に大学入学資格を」自由人権協会発行『人権新聞』第344号、2003年9月26日、参照。

可する都道府県が増えたことから事実上、行政指導の効力は弱まったが、その通達の失効が正式に確認されたのは2000年である。前述のような最近の展開にも、政府の根本的姿勢がほとんど変わらないことが窺える。ただ、日本政府の意図がどこにあったにせよ、朝鮮学校が、教育内容については露骨な弾圧や干渉を受けずに高度の自治を享受してきたことは、付記しておくべきであろう⁽¹³⁾。なお、在日コリアンの大半を占めるようになった、日本生まれの人々の母語（第一言語）は日本語であり、ハンゲル語は「母国語」である。ただ、後述するように、在日コリアンの子どもたちの母語・民族教育をめぐる国連人権機関の議論では母語と母国語の厳密な区別がなされていない。母国語の教授は、民族教育の一部として捉えられているとも考えられる。

国際人権条約の実施機関による条約履行状況の審議の場で日本政府は、外国籍の子どもたちの教育について、希望する場合には公立学校の教育課程へ受け入れ、希望しないものには外国人学校という選択肢が「与えられている」ことをもって「開かれた教育制度」であると自賛し、「民族文化の尊重という考え方と一致」していると主張している⁽¹⁴⁾。しかし前述のように、外国人学校には、様々な法的・財政的処遇上の差別がなされてきたことから、保護者の経済的負担と生徒が進学・就職等に関してこうむる不利益は大きく、自由な選択肢として機能してきたとは言

えない。やむなく公立学校を「選択」するケースも多いが⁽¹⁵⁾、基本的に、外国籍の児童をその対象として想定していない公立学校では、日本語の補習はあっても母語の教授は、一部の自治体による課外授業を除いてほとんどおこなわれていない⁽¹⁶⁾。

母語教育を欠くことによる思考言語形成上および学習上の困難は、多くの事例が示している。自民族（または国籍国）の歴史・文化を学校で学ぶ機会がないことは、自己のアイデンティティに自信と誇りを持つことを困難にする。自己実現の可能性と能力の伸長に及ばず弊害も大きい⁽¹⁷⁾。教育の場で事実上、文化や言語が序列化されることは、差別につながる重大な問題である。マイノリティの子どもたちにとって学校が安全で快適な学び舎ではなく、自分と家族のアイデンティティを否定され続ける場にさえなり得る。マジョリティとマイノリティの不均衡な社会的関係が子どもの世界に投影され、子ども同士の関係を歪めることも懸念される。

3. 人権としての「教育に対する権利」

国際人権法の視点から見た場合、マイノリティの母語教育・民族教育には二つの側面がある。一つは、普遍的人権としての「教育に対する権利」(right to education)⁽¹⁸⁾、もう一つは、マイノリティに特有の権利である。換言すれば、母

(13) チョン・ビョンホは、国内左翼勢力結集の防止が目的であったと分析する。チョン・ビョンホ「過去を越えた多文化共生社会へー在日朝鮮学校の存在と民族教育実践の意味」日本国際ボランティアセンター編『北朝鮮の人々と人道支援ー市民が作る共生社会・平和文化』明石書店、2004年、94頁

(14) 人種差別撤廃委員会に対する第1・2回日本政府報告書審査過程における追加回答書。反差別国際運動日本委員会編集・発行『国連から見た日本の人種差別一人種差別撤廃委員会第1・2回日本政府報告書審査の全記録とNGOの取組み』解放出版社、2001年、214頁

(15) 精確な数値は発表されていないが、学齢期の在日コリアン（韓国・朝鮮籍）のうち、朝鮮学校に在籍するのは全体の約10パーセントに過ぎないと見られる。

(16) 自治体によっては、創意工夫を生かした施策に取り組み、成果を挙げている。たとえば、移住労働者とその家族が多く在住する群馬県太田市では、市費負担でポルトガル語、スペイン語、中国語、韓国語の日本語指導助手を採用し、公立小学校での日本語指導を改善し、効果を上げている。日本語しか話せない教員による指導の成果がおもわしくなかったことに対する自主的な工夫の措置である。母国と日本の両文化への理解を促進する配慮もなされ、子供たちの学習意欲が向上し、保護者にも好評であるという。「群馬県太田市英語教育特区」『国連ジャーナル』2004年6月号。現行の制度の下でも可能なことが少なくないことを示す好例である。

(17) 宮島喬・梶田孝道編『外国人労働者から市民へ』有斐閣、1996年、第6章、太田春雄「日本語教育と母語教育ーニューカマー外国人の子どもの教育課題」参照。

(18) 言うまでもないが、「教育に対する権利」とは、教育を受ける側の個人の権利であり、教育を施す側の権利ではない。まして、官製の教育を無条件・無批判に受ける義務ではない。宮崎繁樹編著『解説・国際人権規約』日本評論社、1996年、84-96頁参照。

語教育・民族教育に対する不寛容、妨害や弾圧は、二重の権利侵害を構成する可能性があるのである。

(1) 内外人平等原則

まず、前者について検討しよう。「教育に対する権利」は、主要人権文書に規定される普遍的人権の一つであり、しかも、もっとも基礎的な権利であり、その保障が特に重視される権利である⁽¹⁹⁾。そして、人権の保障に適用されるべき基本原則は、非差別・平等原則である。世界人権宣言をはじめ、多くの国際人権文書が定めるように、すべての人は、「いかなる差別(distinction of any kind)もなしに」そこに規定されるすべての権利と自由を享有する権利を持つ。「いかなる差別」とは当然、国籍や市民権を理由とする差別も含む⁽²⁰⁾。「すべての人」とはすべての自然人であり、当然「外国人」も含まれる。繰り返すが、権利享有の要件は人間であることだけであって、他にはない。人権の享有に、在住国の「国民」であることや在留資格などは不必要である。世界各国は、自国領土内のすべての人間に等しく人権を保障する義務を負っているのである。

この内外人平等原則の例外として、「市民」(国民)とそうでない者(外国籍者・無国籍者)の区別が許容されることがある。たとえば、「市民的および政治的権利に関する国際規約」(以下、自由権規約)と「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約」(以下、人種差別撤廃条約)にはそれぞれ、内外人平等原則の例外規定が置かれる。参政権と公務就任権を「市民」の権利と規定する自由権規約第25条、および人種差別撤廃条約第1条

2項である。後者は、「この条約は、締約国が市民権を持つものと持たないものと間に設ける区別、排除、制限または特惠については適用しない」という規定である。ただし、それらの条約の有権的解釈と履行監視をおこなう機関である自由権規約委員会と人種差別撤廃委員会によれば、市民権の有無による別異処遇の正当性は、条約の趣旨や目的との整合性、区別の基準が客観的・合理的であるか否かといったことによって厳密に判断される⁽²¹⁾。国家の正統な目的、その目的の達成との均衡性を要件に含める学説もある⁽²²⁾。たとえば、国政参加権を「国民」に、移動の自由を正規滞在者に限定することなどが認められ得る。言うまでもないが、積極的差別是正措置(affirmative action)による別異処遇は許容される。

こうした例外規定の拡大解釈や濫用を防止するために、自由権規約委員会は「一般的に規約が定める権利は…国籍の有無に関わりなくすべての人に適用される」ことを明言し⁽²³⁾、人種差別撤廃委員会も、前述の規定が「他の人権文書とりわけ世界人権宣言、自由権規約および社会権規約によって承認され宣明されている権利と自由を、いかなる方法においても損なうものと解釈されてはならない」ことを確認している⁽²⁴⁾。人種差別撤廃条約が禁止する、区別・排除・制限・優先の事由には、過去と現在の国籍も含まれる⁽²⁵⁾。

「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」(以下、社会権規約)には、外国籍者に対する経済的権利の保障の程度を締約国が決定できるという規定(第2条3項)があるが、財政的理由によって十分に権利保障できない可能性を考慮して、途上国のみを明示的に対象とするもので

(19) 同上、85—86頁

(20) 世界人権宣言第2条1項が、禁止される差別事由の例を挙げている中に国籍や市民権は明示されていないが、列挙事由に続く「…等による、いかなる差別もなしに」という表現から、国籍や市民権も「いかなる差別」に含まれることに、疑う余地はない。See UN Doc.E/CN.4/Sub.2/2003/23, Final report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt on the rights of non-citizens, fn.11

(21) 自由権規約委員会「一般的意見18」(1989年)第13段落、および人種差別撤廃委員会「条約第1条1項に関する一般的勧告14」(1993年)第2段落。

(22) Weissbrodt, 前掲注20, para.6.

(23) 「外国人の地位に関する一般的意見15」(1986年)

(24) 「市民でない者に関する一般的勧告11」(1993年)第3段落、および同旨の「一般的勧告30」(2004年)第2段落。

(25) 国籍は、人種差別事由として条約に明示されていないが、人種差別撤廃委員会の活動を通じて繰り返し明らかにされてきた。同上、「一般的勧告」参照。日本政府も、同条約の実施状況の報告に「外国人」に関する情報を含めてきた。

あつて、いわゆる先進国、とりわけ日本のような「経済大国」には適用されない。また、途上国といえども、この規定をもって差別禁止原則の適用を免除され、保障の対象と程度を恣意的に決定することができるかと解することはできない⁽²⁶⁾。しかも、この例外規定は社会的権利や文化的権利には適用されない。経済的権利と社会的権利の区分は不明確であり、特定の権利が両方の側面を有することも少なくないが、教育は一般的に社会的権利に分類される。

この国でも、人権に関する内外人平等原則は受容されている。学説も判例も、「外国人」の人権享有主体性を肯定している。最高裁は「不法入国者といえども」と言い添えている。ただし同時に、権利の性質によって外国籍者を適用排除することを合理的とする考え方が支配的である。「外国人」の人権に対する制約を厳格に規制する国際基準に比して、かなり緩やかで不明確な基準が採用されている。実際、様々な人権とくに経済的・社会的権利の保障に関しては「国民優先主義」とも称される傾向が制度とその運用に強く、司法もそれをおおむね容認してきた。

近年、「国民」対「外国人」の二分論的傾向および曖昧性を内在する従来の「権利性質説」に比して、より精緻化された学説が主張されている⁽²⁷⁾。在留や就労に関する法的地位や社会構成員性によって分類し、権利の性質も検討したうえで、享有主体と権利の組み合わせの判断基準にし、権利保障の差異化をはかる考え方である。地方参政権など、外国籍住民に否定されてきた権利の獲得と拡張には有効な議論であると思われるが、子どもの教育に関して適用することには慎

重さが必要である。定住性と結びついた社会構成員性による類別と処遇よりも、国連における議論に見られるような、ニーズを重視するアプローチが妥当であろう。後者については、次節で触れる。「国民優先主義」が教育に適用されるべきでないことはすでに述べた。

(2) 「教育に対する権利」における差別の禁止

社会権規約は第2条で、同条約に規定する権利への非差別平等原則適用を定め、さらに第13条で「教育に対する権利」が、すべての人の権利であることを明記している。教育における平等を実現するには、教育へのアクセスが制約されがちな女兒、障害を持つ子ども、移民・移住労働者やマイノリティの子どもなどに特に留意した措置による環境整備が不可欠である。条約実施機関(社会権規約委員会)によれば、国家は、教育における差別を含む法律上の規定や行政上の命令あるいは慣行を廃止すること、教育機関に与えるいかなる形態の公的援助についても生徒が特定の集団に属するという理由のみで制限や優先を許さないこと、積極的差別是正措置をとることを要請される⁽²⁸⁾。社会権規約委員会は、2001年に日本政府報告書を審査した際にまとめた総括所見で、「主要な懸案事項」の一つとして「マイノリティの子どもにとって、自己の言語による教育および自己の文化に関する教育を公立学校で享受する可能性がきわめて限られていること」を挙げている⁽²⁹⁾。

教育における非差別平等原則は、その他の人権条約、とりわけ子どもの権利条約と人種差別撤廃条約によって内容が具体化され、深められてきた⁽³⁰⁾。その関連で、それらの条約の履行監視

(26) 金東勲『国際人権法とマイノリティの地位』(東信堂、2003年)第2章。国家が決定できるのは経済的権利の「保障の程度」だけであつて、「外国人」の経済的権利を尊重や促進する義務は残るといった厳密な解釈をとる学説もある。Weissbrodt, 前掲注20, para.19.

(27) 「外国人」の人権に関して、「国民」か否かによる単純な二分論を排し、生活実態等、複数の要素からなる社会構成員性を重視した「外国人」の分類(たとえば、「定住外国人」と短期滞在の「一般外国人」、ただし「難民」については、保護の必要性に着目して、「一般外国人」に含めないことが付言されている)に応じた権利保障の差異化を合理的であるとする学説である。畑博行・水上千之編『国際人権法概論』(有信堂、1997年)131-132頁。社会構成員性に注目した論考として、申恵丰『外国人の人権』国際法学会編『日本と国際法の100年』第4巻「人権」第6章(三省堂、2001年)154-180頁参照。

(28) 宮崎繁樹、前掲注18, 86-88頁。

(29) UN Doc.E/C.12/1/Add.67, para.32.

(30) 子どもの権利条約は、2条で差別の禁止を謳った上で、教育についての子どもの権利が機会の平等を基礎に達成されるべきことを定めている(28条)。人種差別撤廃条約では、第5条の法の前の平等と権利享有の無差別に関する条文のうち、経済的・社会的・文化的権利に関する項目(e)の(v)に、教育および訓練についての権利が挙げられている。

機関は、日本に生きるマイノリティの子どもたちの教育状況に懸念を示し、適切な措置をとることを政府に勧告してきた⁽³¹⁾。冒頭に紹介したような日本政府の主張は、審査過程で追加説明をおこなっても説得力を持たなかったのである。両委員会に共通する勧告には具体的に、朝鮮学校のようなマイノリティの学校を正式に認可し、当該学校が補助金その他の財政援助を得られるようにすること、当該学校の卒業資格を大学入学試験の受験資格として承認すること、言語的マイノリティに属する生徒が相当数就学している公立学校の正規のカリキュラムに母語による教育を導入することなどが含まれている。

また、人種差別撤廃委員会は、外国籍の子どもには初等・中等教育が義務教育と認められていないことに注目し、日本国籍の有無による異なった取り扱い基準が、「人種隔離ならびに教育、訓練および雇用についての権利の不公平な享受をもたらすことを懸念」し、「締約国（日本）が、人種、皮膚の色または民族的出身に基づく差別なく」教育に対する権利の保障を確保するように勧告している⁽³²⁾。このほか、日本は未加入であるが、「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」（以下、移住労働者保護条約）も、非適法状態にある者を含めてすべての移住労働者とその家族に適用する権利のカタログの一部に、「移住労働者の子どもはすべて、関係締約国の国民と平等な扱いに基づき教育を受ける権利を有する」と規定する（第30条）⁽³³⁾。

これらの条約規定とそれに関する条約機関の見解や勧告が、教育に対する権利に関して、形式的平等ではなく、内外人の実質的平等の実現を求めていることは明白である。複数の条約機

関から繰り返しなされてきた、日本におけるマイノリティの状況に関する懸念表明と改善の勧告に対して、政府が誠実に対応し、できるだけ速やかに適切な措置をとることは、締約国としての国際法上の義務であると同時に日本国憲法98条2項の定める義務でもある。後節で触れるような国連総会決議や、国連憲章に基づいて設置されている人権機関の決議や見解など、法的な拘束力を持たない文書を遵守することも、少なくとも国連加盟国としての道義的義務である⁽³⁴⁾。しかし、当事者の努力によるものを除いて状況はほとんど改善されていない。かえって深刻化している側面もある。

4. マイノリティの権利としての母語・民族教育

母語教育・民族教育は、国際人権法によって保護されるマイノリティの権利の一部である。

マイノリティの権利に関する普遍的基準を構成する主要な明文規定は、自由権規約第27条と「民族的（national or ethnic）、宗教的、言語的マイノリティに属する人々の権利に関する宣言」（以下、マイノリティ権利宣言）に見出される⁽³⁵⁾。前者は、採択当時（1966年）の国連に支配的であった意識状況を反映して、消極的な文言を用いた短い規定であるが⁽³⁶⁾、後者は、ヨーロッパの地域文書を別にすれば、マイノリティの権利に関する最初の、そして唯一の包括的な国際文書であり、自由権規約27条を敷衍しつつ規範内容を充実・発展させた実体規定を置く。1992年に成立した国連総会決議であって法的拘束力を欠くが、そのことは国連加盟国に遵守義務がない

(31) UN Doc.E/C.12/1/Add.67, and UN Doc.CERD/C/58/CRP. 後者の和訳は、反差別国際運動日本委員会編集・発行の前掲書、『国連から見た日本の人種差別』所収。

(32) UN Doc.CERD/C/58/CRP, para.15.

(33) この条約は、1990年に国連総会での採択を経て署名解放され、2003年7月に発効したものの2004年10月現在、日本を含めて、移住労働者の受入国である先進諸国が未加入であるという大きな弱点をかかえている。だからといって、日本にとって無関係で無視してよい規範であるわけではない。

(34) 詳しくは、滝澤美佐子『国際人権基準の法的性格』（国際書院、2004年）参照。

(35) 日本政府は、“national or ethnic”を「国民的または種族的」と訳し、“minority”を「少数民族」と訳すが、適切な訳語とはいえない。本稿執筆者は、できるだけ正確な日本語訳として、“national or ethnic”を「民族的」と訳す。また、“minority”は「マイノリティ」とする。後者については、前掲注5参照。

(36) 自由権規約第27条は、「民族的（ethnic）、宗教的、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・実践し、自己の言語を使用する権利を否定されない。」という条文である。

ことを意味しない⁽³⁷⁾。そのことは、国連人権委員会の補助組織である「人権の促進および保護に関する小委員会」に、同宣言の実現を図るための「マイノリティ作業部会」が常設され、諸国政府のマイノリティ政策や実施例を検討しつつ、研究や提言によって履行を促していることにも表れている。

これらの文書に規定される権利は、一般の人権に付加される性格の特別な権利—マイノリティに特有の権利—である⁽³⁸⁾。すべての個人に等しく人権と基本的自由を保障するという、国連が発足当時選択した枠組みでは、集団間の格差や不平等が解消されにくいことや、文化的ジェノサイドともいべき強制的同化は防止しにくいことが、現実状況の中で次第に明らかになった。これが付加的権利を承認するようになった背景にある。民族的・言語的・宗教的マイノリティに属する個人は、自由にしかもいかなる形態の差別もなしに、私的かつ公的に、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をもつ。そういった文化的権利だけでなく、あらゆる形態の公的生活と自己に影響の及ぶ決定に参加する権利も有する。個人に属す権利であるが、集団の存続と社会的・経済的地位の向上、集団的アイデンティティ（特性・独自性）の保持に関わる権利である以上、集団的に行使することが認められる。集団的権利である「民族自決権」は付与されないが、国家は集団の存在を保護し、それらの権利の実現のために具体的な措置を講ずる義務を負う。

マイノリティの権利の促進は、周縁化された集団と支配的集団に属す人々の実質的平等の達成と、豊かな共生社会の構築を目指すものである。複数の民族で構成される社会を、すべての構成員にとってより暮らしやすいものにするには、異質性の受容と文化的多様性の尊重が欠かせないという多文化主義、すなわち同化主義的

な国民国家思想とは対立する理念が導入されている。

(1) 権利享有主体の範囲

母語教育・民族教育に関する権利の検討に入る前に、外国籍者の権利享有主体性を確認しておきたい。日本政府が、国内の外国籍者をマイノリティの権利を持つ人々と認めていないからである。マイノリティの普遍的定義を確定しようとする長年続けられてきた試みは、不成功に終わっており、上記二つの文書にも定義が不在である。したがって、文書の適用範囲が論争になった時期が長く、かつては居住国の国民であることを保護対象の要件に含める学説が有力だったこともある。しかし、10年ほど前から国連では、国籍保有や定住性を要件としない、極めて非制限的な適用範囲が採用されている。

前述の「マイノリティ作業部会」(以下、作業部会)や自由権規約委員会を含めて、国連の人権諸機関が繰り返し表明してきた見解によれば、そもそもマイノリティの存在は、締約国が認定(または否認)する法的事項ではない。以下のような、客観的要素およびマイノリティ集団の側の主観的要素によって構成される事実である。すなわち、(1) 他集団(概ね、数の上でも多数を占めるマジョリティ)との力関係における被抑圧的地位あるいは社会的に周縁化された地位にあること、(2) 民族的、言語的または宗教的アイデンティティを共有する集団であること、(3) 構成員に一体性の自覚や帰属意識があり、集団的アイデンティティを保持する意思を持つことなどである。

こうした基準に従えば、日本には該当する集団がいくつか存在する。しかし、日本政府は、アイヌ民族以外の集団をマイノリティと認めていない⁽³⁹⁾。在日コリアンにマイノリティとしての権利を認めないことについては特に、自由権規

(37) 「マイノリティ権利宣言」の成立の経緯と国際人権法体系における位置と意義、および国連加盟国の遵守義務の性質について、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)参照。

(38) マイノリティの権利の付加的性質は、国連人権機関の議論と文書のなかで繰り返し確認され、共通の理解となっている。

(39) 自由権規約を批准した1979年以来、国内実施状況に関する政府報告書を4回提出して条約機関(自由権規約委員会)の審査を受けてきたが、当初は該当するマイノリティが日本には存在しないとさえ主張していた(1980年、第1回報告書)。

約委員会から「規約上、正当化されるものではない」と批判されてきた⁽⁴⁰⁾。それでも、日本政府は執拗に「外国籍者は適用から除外されると理解する」と主張し、在日コリアンも「すべて規約に定められた権利を完全に享受している」(第2回報告書1987年)と説明してきた。すでに条約機関によって否定された論理の反復である⁽⁴¹⁾。権利の享有を認めないということは、国家としてその権利を保護し、実現をはかる義務を自覚せず、実際に履行していないということである。

作業部会と自由権規約委員会によれば、権利享有の要件には、在留国の国民・市民であることや永住性・定住性が含まれない。したがって、移住労働者や一時的滞在者(visitor)も適用対象になり得る。留学、観光、ビジネスなどで短期に滞在する人であっても、帰属集団の他のメンバーとともに自己の言語を使用し、文化や宗教を実践する権利があることが認められた⁽⁴²⁾。同一集団の構成員を、在留期間を基準に分類して、一部を文化的権利の集団的行使から排除することに合理性は見出しにくい以上自明のことともいえるが、明確化したことには大きな意義がある⁽⁴³⁾。各国政府に課せられる義務には、該当する人々に自らが持つ権利を知らせることも含まれるのである。

(2) 母語教育・民族教育の権利

母語教育・民族教育は、集団的アイデンティティの維持・発展に不可欠な営みであり、マイノリティの権利の重要な構成要素である。マイノリティ権利宣言の実体規定によれば、国家に課せられるのは消極的不作為義務ではない。以下のように、積極

的措置を包括的に講じることが求められる。(1)マイノリティが集団的アイデンティティを表現し、発展させるために有利な条件を創出する措置、(2)マイノリティに属する人々が自らの母語を学び、母語で教育を受ける十分な機会を得られるようにする措置、および(3)マイノリティの歴史、伝統、言語、文化についての知識を向上させるための教育分野での措置などである。(3)は、マイノリティだけではなく、マジョリティを含むあらゆる集団を対象として多文化・異文化教育を促進する措置を指す⁽⁴⁴⁾。無関心・無理解のまま、異質な文化の存在を許容することが「多文化主義」の実践と称されることもあるが、そうした分離・共存とは違う。主流文化に属する者もそうでない者も、互の文化や価値観を知るべきであり、そうした意識的作業を通じてこそ真の共生と豊かな多文化社会の構築が可能となるという考え方が読み取れる。多文化教育は、マイノリティには社会参加のための基礎知識を、マジョリティには無知・無理解にもとづく偏見や差別という不自由からの解放を、そしてすべての人に自己の文化を相対化する機会を与える。人格形成過程にある子どもたちに、言語、文化や価値観の多様性を体験的に学習する機会を提供することは、自己集団や国家の枠組みを超えた地球規模の広い視野とその一員としての自覚を持った市民を育成することにもつながる。

母語教育に関する措置の重要性は、作業部会によって再三強調されてきた⁽⁴⁵⁾。作業部会によれば、母語を学ぶための措置は「国家に要請される最低限のこと」であり、同一集団のメンバーが集住していない場合でさえ、「子どもたちは常に自らの母語

(40) UN Doc.CCPR/C/79/Add.28, para.15.

(41) 1998年の第4回政府報告書の総括所見でも再度同じ指摘を受けたが、日本政府の頑なとも言えるこうした姿勢は、その後も変更されていない。(UNDoc.CCPR/79/Add.102, para.13)

(42) マイノリティ作業部会による「マイノリティ権利宣言逐条解釈」(UNDoc.E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2)および自由権規約委員会の「一般的意見23」(1994年)(UN Doc.A/49/40, Annex V.)。前者の日本語訳は、前掲の反差別国際運動日本委員会編集・発行『マイノリティの権利とは一日本における多文化共生社会の実現にむけて』(解放出版社、2004)所収。後者の日本語訳は、反差別国際運動日本委員会編集・発行『マイノリティの権利とは一日本における多文化共生社会の実現にむけて』(解放出版社、2004)所収。

(43) 外国籍者が自らの民族的・文化的アイデンティティを保持する権利について、自由権規約委員会の「外国人の地位に関する一般的意見15」(1986年)、および国連総会決議40/144「在住する国の国民でない個人の人権に関する宣言」(1985年)第5条がある。

(44) UN Doc.E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, paras.65-67.

(45) とりわけ、マイノリティ作業部会が「マイノリティと教育」をテーマ別議題の一つとして討議した第3会期(1997年)記録(E/CN.4/Sub.2/1997/18, para.49)および前掲注42「逐条解釈」(UN Doc.E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2), paras.59-64.

(46) 前掲注42「逐条解釈」para.63.

を学ぶ機会を持つべき」である⁽⁴⁶⁾。子どもにとって、差別も制約も受けずに自由に母語が使用できること、母語の能力を伸張できる学習環境を得ることは、自己のアイデンティティを隠したり卑下したりすることなく、明らかにして生きることが尊重されることでもある。母語の使用が制約され、母語学習の機会を奪われることは自己実現の可能性を阻害し、選択肢の拡大を妨げる。自己実現を価値の核心とする現代の人権概念は、自己決定、自己実現の権利の均等配分を求めるのであり⁽⁴⁷⁾、母語学習が必ず確保されるべきものとされていることは当然のことともいえよう。それに対し、母語による教育のための措置は、「一歩進んだ措置」という表現によって義務性を若干弱めた位置づけをされている⁽⁴⁸⁾。

日系ブラジル・ペルー人の例に見られるように、滞り期間が長期化しても、子どもたちには帰国を視野に入れた教育を望む移住労働者も多い。そうしたニューカマーを含めてマイノリティには、母語教育・民族教育のための学校を設立する権利がある。私的教育機関設立は、複数の人権条約によって保障される権利である。民族学校・外国人学校に関して作業部会は、国家がその国の公用語の教授をそれらの学校に要求できると付言するが⁽⁴⁹⁾、マイノリティの社会参加に必要な公用語の習得を確保するための配慮と解すべきであろう。教育内容に干渉する権利を国家に付与するものと解することはできない⁽⁵⁰⁾。母語・民族教育機関に対する公的補助に関して作業部会は、国家が「そうした教育機関の存在を保障し、資金を提供することを要請される」とする。抑制的な表現ではあるが国家の義務を肯定している。ただ、散在して居住する集団の母語教育に対する資金提供については、義務の程度が「国家の資源に応じて変わる」という見解をとる⁽⁵¹⁾。この見解に従えば、日本政府は、トッ

プクラスともいべき重い資金提供義務を負っている。

作業部会による実体規定のこうした解釈を反映しているのは、マイノリティ集団・共同体の置かれた状況、たとえば集住・分散の居住形態とそれに伴うニーズに応じて、権利内容と保障措置に差異をつけることに合理性を見出す立場である。国籍は無論のこと、在住期間や定住性を基準にした分類や序列化をおこなわず、当事者のニーズをなによりも重視して対応しようとするアプローチである。抱える問題の深刻さとニーズの切実さは必ずしも、在住期間や定住性に比例しないことを考えれば、合理的であるといえよう。自由権規約委員会は積極的差別是正措置に関して、マジョリティとマイノリティの間だけではなく、マイノリティ間に差異を設けることをも「正当な区別」とみなしている⁽⁵²⁾。なお、以上紹介した作業部会の「逐条解釈」は、そのすべてが普遍的に受容された人権規範を示すものとはいえない。ただ、国連のもとでマイノリティの権利の保護と促進の中心的組織として経験を積んできた作業部会が、現行の国際人権基準との整合性を意識的に維持しながら、多くの専門家、政府、政府間機構やNGOの意見を考慮し、度重なる討議を経て完成したものであり、マイノリティ権利宣言の適正な解釈と適用の指針となり得る文書である。

前節でも触れたが「子どもの権利条約」も、マイノリティに属する子どもたちの権利保障にとって重要な規定を置く。教育が「子どもと父母の文化的独自性、言語および価値観、子どもの居住国および出身国の民族的価値観ならびに自己の文明と異なる文明に対する尊重を育成すること」を指向すべきことを謳い(29条1項c)、マイノリティに属する子どもが、自己の集団的アイデンティティを保持する権利を明文で規定する(30条)。同条約の履行監視委員会は、最近も、日本におけるマイノリティに属する子どもた

(47) 江橋崇「自己決定権を支える人権行政」岩波講座現代の法14『自己決定権と法』(岩波書店、1998年)240頁。

(48) 前掲注42「逐条解釈」para.59.

(49) 前掲注42「逐条解釈」paras.63-64.

(50) 社会権規約委員会は、「マイノリティの学校とくに朝鮮学校が正式認可と補助金その他の財政援助を得られるようにすることを日本政府に勧告した際に、「国の教育カリキュラムを遵守している場合には」という文節を付している(UN Doc.E/C.12/1/Add.67, para.60.)が同様に、私的教育機関設立・運営の自由に照らした抑制的解釈が求められるであろう。

(51) 前掲注42「逐条解釈」para.63.

(52) 自由権規約委員会「一般的意見23」(1994年)。積極的差別是正措置が正当と認められるためには、「権利の享受を妨げる状況を是正する目的」をもち、「合理的・客観的基準に基づく」ことが条件である。

ちの状況全般についての懸念を表明している。その際、母語による教育の機会がきわめて少ないことに懸念を示し、そうした機会を拡大することを勧告した⁽⁵³⁾。そのほか、先に紹介した他の条約機関と同旨の勧告も再度、同委員会によって繰り返された。その他、日本は未加入であるが、「教育における差別を禁止するユネスコ条約」や「移住労働者保護条約」にも、関連する規定が置かれている。世界的現象であるヒトの移動の活発化に伴って顕在化してきた教育問題に対する国際的関心が高まりつつあり、新たな規範形成も進展しているのである。

5. まとめにかえて

マイノリティに属す子どもたちを、社会の負担あるいは恩恵的措置の客体としてではなく、教育の制度と内容における実質的平等の実現と自己のアイデンティティの尊重を要求できる権利主体として捉え直すことによって、民族教育の問題は従来とは異なる位相を示し、社会と公教育のあり方の再考を促す。言うまでもなく、現実状況の把握・分析とあるべき方向性の議論は、広範な層を巻き込んで、様々な観点からなされることが望ましい。ただし、普遍的に共有される法的規範である人権の視座の導入は、人権、とりわけ子どもの権利と最善の利益が、他のほとんどすべての価値や考慮に優先されることを要求する。人権が「切り札」であるかどうかはともかく、そのことを指摘しておきたい。

社会と公教育のあり方をめぐる議論は、国民、市民、住民、民族(性)、文化といった概念の再検討や脱構築の必要を多くの人に気付かせるであろう。個々人にとっては、自らが帰属意識を持つ集団の大小、社会的地位や力関係における優劣に関わりなく、自己集団のアイデンティティの実体が何か、どの程度客観的事実なのか観念的構築物なのか、「異文化」との関係は孤立したものか相互作用のかといったことを見極める契機にもなる⁽⁵⁴⁾。その関連で、多文化主義が異なる目的に利用可能な概念であり、場合によってはその主張や実践に内在す

る危険性に触れておきたい。

国際人権保障における多文化主義的共生の理念は、マイノリティに対する抑圧や同化主義を批判する文脈、あるいは紛争予防との関連で導入された。しかし多文化主義は、支配的集団が自己の文化やエスニシティの優越的地位を確保したまま、「差異の承認」や保護と称してマイノリティの他者性の固定化を図ったり、マイノリティの文化やエスニシティを管理下に置いて周縁にとどめたり、差異を商品化して消費するといった目的にも有用である。その背後には差別的・抑圧的社会構造や同化の圧力があるとはいえ、マイノリティが主張する場合も、閉鎖的に集団的アイデンティティを強化し、結果的に境界線と不均衡な関係の固定化を招くリスクを内在させる。立場は異なるがいずれの場合も、文化本質主義との結合、文化やエスニシティを静態的に把握し、内部の多様性や雑種性(hybridity)、境界線を越えて起こる相互作用と雑種化の現象、その結果もたらされる境界線の不明確化の現実を看過または無視する傾向が見受けられる⁽⁵⁵⁾。自己の文化の批判的検討、すべての文化の相対化と動態的把握を怠らないことが必要である。

最後に、文化をめぐる議論に欠落しがちな、集団内部の階層分化における弱者—女性、子ども、障害者や性的マイノリティなど—の人権の観点に言及しておきたい。「マイノリティ権利宣言」第8条が強調するように、集団の文化であれ宗教であれ、それらが構成員の人権に優越する価値を付与されたり、人権抑圧の正当化に用いられたりすることがあってはならないのである。マイノリティが持つ権利の中で、文化的権利と並ぶ極めて重要な権利は、社会生活のすべての分野と政策決定への参加の権利である。社会の構成員を「人種」、皮膚の色、国籍・出身国、民族的ルーツ、性別などによって分類・序列化することをやめ、弱者の意思とニーズを尊重する真の民主主義を各集団内部と社会全体で実現し、豊かな共生社会を構築したい。

(2004年11月3日脱稿)

(53) 2004年1月におこなった第2回日本政府報告書審査の総括所見(UN Doc.CRC/C/15/Add.231, paras. 49-50)。

(54) こうした問題意識については、戴エイカ『多文化主義とディアスポラ』(明石書店、2001年)に負うところが大きい。18-25頁参照。

(55) 同上。第2章「アメリカ合衆国における多文化主義」38-82頁参照。