

# 欧州における欧州評議会少数者保護 枠組条約成立前史の方法論的再評価

舟 木 和 久\*

## 目 次

- はじめに——何故、冷戦後の欧州で少数者保護条約が成立したのか——
- I 国際連盟少数者保護制度における少数者保護の特徴と問題点
    - 1 第一次世界大戦後の国際連盟少数者保護制度の成立
    - 2 実施過程に見る少数者保護の普遍性と特殊性との相克
  - II 欧州人権条約における少数者問題の取り扱いの意義と限界
    - 1 第二次世界大戦後の欧州人権条約起草過程と少数者の権利
    - 2 実施過程に見る差別禁止に基づく人権享有の実効的保障
- むすびにかえて——枠組条約は戦間期の「はるかに貧弱な再現」なのか——

## はじめに

——何故、冷戦後の欧州で少数者保護条約が成立したのか——

統合が進む冷戦後の欧州で戦間期の国際連盟少数者保護制度（以下、「戦間期少数者保護制度」）を彷彿とさせる2つの多数国間少数者保護条約が成立した。なかでも専ら「民族的少数者」保護を目的とする欧州評議会少数者保護枠組条約（以下、「枠組条約」）<sup>1)</sup>に注目したい。

枠組条約は前文と第1条において人権の国際的保障とのかかわりを強調し<sup>2)</sup>、民族的少数者の保護と民族的少数者に属する者の権利保護を区別することで、国際人権条約との類似性を強調しているが、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、「自由権規約」）第27条と、人権及び基本的自

---

\* ふなき・かずひさ 立命館大学大学院法学研究科博士課程後期課程満期退学 法律文化社編集部

由の保護のための条約（以下、「欧州人権条約」）の人権規定の解釈だけからは必ずしも導き出すことができない独自の内容を備える。たとえば枠組条約は、第 4 条で「民族的少数者」に属する者と多数者の間で差別のない「完全かつ実効的平等」を保障するために一定の場合に特別な措置を国家に求めるとしており、第 5 条では国家が少数者に属する者の個人としてのアイデンティティ<sup>3)</sup>を尊重するだけでなく、集団としてのアイデンティティの保護・促進のために積極的措置を採ることおよび同化政策を採らないことまで約束する旨を規定する<sup>4)</sup>。第 5 条 1 項を引用しよう。

「締約国は、民族的少数者に属する者が自己の文化を維持し発展させ、自己のアイデンティティの不可欠な諸要素、すなわち、宗教、言語、伝統及び文化遺産を保持するために必要な諸条件を促進することを約束する。」

なるほど自由権規約第 27 条においては、「種族的、宗教的又は言語的少数者」に属する者が集団の他の構成員とともに自己の宗教を実践し、自己の言語を使用し、自己の文化を享有する権利を否定されないと規定しているから、国家は少数者個人としてのアイデンティティの尊重を義務付けられる。欧州人権条約においても、「民族的少数者」への所属に基づく差別を禁止しているから、少数者は多数者と同様に人権（たとえば、宗教の自由や、表現の自由、結社の自由、教育に対する権利、移動の自由など）を享有できるように国家が義務付けられることはいうまでもない。しかし、少数者集団の文化的・宗教的・言語的な独自性を否定するような国の立法・政策が採られた場合に、果たして彼らが集団構成員として享有する独自性を維持できるのかどうかは疑問である。つまり、国際人権条約のなかでは少なくとも規定の文言上は少数者集団それ自体の権利が個別具体的な形で存在しないため、多数民族の同化政策によって少数者集団の存続自体が危うくなったとしても集団に属する個人の権利保障だけでは少数者問題に十全に対応し切れないのではないだろうか。

この点で想起したいのは、かつて中・東欧諸国に適用された少数者保護制度である。枠組条約第 5 条が少数者のアイデンティティを保護・促進す

る旨を謳っているのと同様のアプローチは、戦間期少数者保護制度のもとで採られたことがある。枠組条約前文の「各国の領域において民族的少数者の存在を保護することを決意し（第4段）」「欧州の歴史における変動は、この大陸の安定、民主的安全保障及び平和にとって民族的少数者の保護が不可欠であることを示していることを考慮し（第5段）」との文言が示唆するように、枠組条約は戦間期少数者保護制度の問題意識を明らかに引き継いでいる。枠組条約は少数者の集団的権利を確立するものではないにせよ<sup>5)</sup>、少数者個人の人権だけでは救い切れない少数者集団のアイデンティティ保護のために国際人権条約を補う形で成立したのではなかろうか。何故ならば枠組条約は戦間期の歴史的経験をもつ中・東欧諸国への適用をも念頭においていたし、枠組条約の規定の定式に着目して戦間期との間に共通点を見出す学説も存在するからである<sup>6)</sup>。しかし翻って何故、第二次世界大戦後の欧州人権条約のもとでは少数者保護が引き継がれなかったのだろうか。また自由権規約第27条のように欧州人権条約追加議定書が起草されてきたのではないだろうか。枠組条約は、実体規定の内容面では国際人権条約よりも戦間期少数者保護制度との類似性のほうが目立つように見えるが、そこにはいかなる事情が存在したのだろうか。

他方で、戦間期少数者保護制度と枠組条約の間には重要な相違点があることに気づく。それは、枠組条約が人権の国際的保障の観点を強調しつつも、さまざまな形で国家の義務を緩める文言で定式化されていることである<sup>7)</sup>。この点で、枠組条約が少数者の権利を個人の権利に押しとどめた<sup>8)</sup>だけでなく、人権の国際的保障とりわけ欧州人権条約の司法的救済制度の面から見て積極的に評価しえないとの問題点が指摘される<sup>9)</sup>。ただ繰り返すことになるが、人権の国際的保障の枠内では捉え切れない側面が枠組条約には見られる点に留意する必要がある。少数者への所属とそれに基づく国家の積極的保護措置の採用を少数者個人の自由な選択に委ねている点や、国境を越えて少数者が自己のアイデンティティと同じくする者と接触する権利、少数者のメディア・教育へのアクセスの便宜供与、少数者に影響を与

える公務への実効的参加条件の創出，文化間の寛容・対話といったように国家・集団・個人の関係が正面から取り扱われる<sup>10)</sup>。枠組条約は明確な文言では述べていないが，集団それ自体の権利として理解されてきた人民の自決権の承認とは異なるものの，少数者集団構成員の独自のアイデンティティの享有にかかわる個人の自己決定や集団との結び付きを緩やかに保護・促進することが引いては国・人民の社会的統合や民主主義の多様性の創出にもつながるとの理解を示している<sup>11)</sup>。要するに，非植民地化以後の自決権の機能変化<sup>12)</sup>の結果としての内的側面——人権や民主主義としての自決権——を考慮して少数者保護を再定位しているようにも見える。

では枠組条約にいう「民族的少数者」とはどのような集団を指すのだろうか，また個人の権利と集団の権利，言い換えれば人権と自決権の間で少数者保護はどのように捉えられてきたのだろうか。こうした問題意識から本稿<sup>13)</sup>は，枠組条約成立前史に着目し，国際法とりわけ国際人権文書において従来採られてきた少数者問題へのアプローチを方法的に再評価する。まず，欧州地域の歴史的先例である戦間期少数者保護制度における少数者保護の特徴と問題点を検証し(I)，次に，国際人権条約のうち枠組条約と同様に「民族的少数者への所属」に基づく差別禁止を規定する欧州人権条約における少数者問題の取り扱いの意義と限界を明らかにする(II)。

## I 国際連盟少数者保護制度における 少数者保護の特徴と問題点

### 1 第一次世界大戦後の国際連盟少数者保護制度の成立

#### (1) 歴史的事情——第一次世界大戦後の国際秩序再編と少数者保護制度——

ここでは戦間期少数者保護制度がいかなる特徴と問題点を抱えていたのかを第一次世界大戦後の歴史的事情と規定構造，実施過程の検討を通じて簡単に振り返っておきたい。

まず注目したいのは、「少数者保護」と「民族自決」の関係である。そ

もそも冷戦後の少数者保護条約が成立した前提には、第一次世界大戦後に生じた諸帝国の崩壊に伴う欧州国際秩序の大変動がある。アメリカ大統領ウィルソンが提起した14カ条のなかの民族自決原則に見られるように、第一次世界大戦後の欧州では列強の帝國的秩序の再編・強化とともに被支配民族の独立と少数者保護が重要な国際関心事項になった<sup>14)</sup>。

パリ講和会議では当初、ウィルソンをはじめ国際連盟創設にかかわった諸国の指導者は、民族自決原則による国境の再編・領土問題の解決を志向した。国際連盟規約のなかに民族自決の文言を盛り込み、一定割合の住民の同意が得られる場合には国境線の変更までも視野に入れていた<sup>15)</sup>のである。しかしながら中・東欧諸国における少数者問題の現実を見据えたとき、どのような国境線を引いても彼らを満足させることができない当該地域の実情が明らかになった<sup>16)</sup>。そこで、「少数者保護」と「民族自決」を結び付ける処理が浮上した。端的に言えば、「民族自決」までには至らないものの、「民族的少数者」の言語や文化などの独自性にかかわる差別や迫害の実態を踏まえて少数者居住国が多数者と同様の条件で少数者の市民的政治的権利を保護することによって当該少数者集団による分離・独立を思い留まらせようとした。イギリス、フランス、アメリカなどの諸大国は「民族的少数者」保護を第一次世界大戦後の国際秩序再編に伴う平和維持にとって喫緊の課題と認識していたからである<sup>17)</sup>。

ところが、ウィルソンの国際連盟規約草案に対しては、個々の領域をめぐる二国間条約で個別具体的な解決を目指す<sup>18)</sup>イギリスだけでなく、アメリカの内部でも懸念が提起された。すなわち、かりに「少数者保護」を行えば無差別の権利保障に留まらず、学校や宗教施設の具体的措置が必要になってこざるをえず、こうした特別の措置を国際連盟規約のなかで取り上げることは適切ではないという見解<sup>19)</sup>であった。このためアメリカ、イギリス、フランス、そして後にイタリアが「新国家に関する委員会」を設立し、個別具体的に領域変動に付随して国境線の内側に取り残される少数者集団の保護と連合国の経済的利益確保とを現実的に達成するための新

たな少数者保護制度の起草に着手した<sup>20)</sup>。「民族自決」と「少数者保護」を国際連盟規約のもとで一般的に結び付けるアプローチは回避され、その代わりに敗戦国と連合国・同盟国の間、少数者居住国と連合国・同盟国の間といったように、中・東欧諸国内の「民族的少数者」問題に特化した形で条約制度が創設されることになった<sup>21)</sup>。これらの少数者保護条約は一見すると、第一次世界大戦以前の欧州で行われた少数者保護と類似しているようにも見えるが、2つの点で大きく異なっていた。

第1は、少数者保護が市民的政治的権利の形式的平等だけでなく裁判所における少数者の言語使用や、公立初等学校における少数者の言語による教育、あるいは私的宗教施設における少数者独自の宗教実践の事実上の平等を保護する措置を少数者居住国に求める点で少数者集団の独自性保護にも積極的であったことである。欧州では中世以来、宗教的な信念の自由をキリスト教の異端派の人々に保障する実践が見られたが、新たな制度のもとでは民族的・宗教的・言語的少数者の構成員に対して個人としてだけでなく集団構成員としての独自の特徴を保持する権利をも認めた<sup>22)</sup>。

第2は、国際連盟が少数者保護条約の実施を監督する手続が設けられたこと<sup>23)</sup>である。国際連盟理事会（以下、「理事会」）が政治的監督を行うだけでなく、常設国際司法裁判所（以下、「P.C.I.J.」）との相互補完的な監督の仕組みが設けられた。注目されるのは、少数者自らが国際連盟事務局に提出した権利侵害に対する訴えを、理事会の権限のもとで3名の国家代表から成る委員会が個別事情に基づき検討する手続が理事会決議で設けられた点である。この手続には学説上強く批判がなされてきた<sup>24)</sup>ものの、少数者集団のおかれた事情を踏まえて少数者居住国による少数者保護条約上の義務の国内実施を柔軟に確保するかたちで一定の機能を果たした<sup>25)</sup>。

起草過程での争点の1つは、国家主権の一定の制約とも受け取れる「民族的少数者」の保護義務を規定する少数者保護条約をいかに少数者居住国に受け入れさせるのかであった。西欧諸国が「民族的少数者」の居住する中・東欧諸国に一方的に義務を課すだけではこれらの諸国は到底納得しな

い。そこで持ち出されたのが、人権や平等など西欧諸国で馴染みのある文明諸国の基準をこれらの諸国でも適用すべきだとの主張である<sup>26)</sup>。たしかに、19世紀以降に中・東欧諸国が独立した際、宗教の自由や無差別、選挙や基本法の保障などが国際条約のもとで謳われてきた<sup>27)</sup>。しかしながら、特定国家による一方的介入をもたらした従来の実施方法が批判された結果、個別具体的な領域の変動に基づく少数者保護条約の実施を国際連盟が監視する制度が創設されることになった<sup>28)</sup>。そこでは特定地域の特定の「民族的少数者」集団に着目した西欧諸国が、少数者に属する者の普遍的人権基準を設定するのではなく、敗戦国や少数者居住国との間で締結した少数者保護条約のみならず、少数者居住国と近隣諸国の間で締結された二国間条約を通じて、少数者集団を個別具体的に保護することが構想された。普遍的な国際平和機構たる国際連盟の監視下で国内での人権享有の前提条件を保護する少数者保護条約が重層的に設けられた。

こうして、戦間期少数者保護制度は領域とそれに付随する国境線の変動によって生じた、特定地域の特定の「民族的少数者」のアイデンティティ保護という観点から少数者構成員の市民的政治的権利の法上および事実上の平等として少数者独自の言語・文化・民族的特徴を保護する点で国際人権条約とはやや異なる性質を帯びていた。ただし、個別具体的な地域の事情に即した制度が構築されながらも、国際連盟のもとでの普遍的な平和秩序を実現するために不可欠の制度として位置付けられたことや少数者自身による条約実施への関与を認めた点で、第二次世界大戦後の人権の国際的保障から見ても注目される側面を有していた。

## (2) 規定構造——4つの権利類型とその関係性——

「民族的少数者」のアイデンティティ保護のために戦間期少数者保護制度が創設されたと述べたが、同制度は「民族的少数者」という言葉を用いてはいない。単に「人種的、宗教的、言語的少数者」とする規定がほとんどである。それは、「民族的少数者」の権利を正面から認めることになれ

ば、国家のなかに新たな国家を創り出すことになるとの懸念が存在したからである。平和条約と同時並行的に作成された少数者保護条約の目的は、少数者に自由と平等を保障することで国民的共同体に溶け込むのを準備させることにあると西欧諸大国は理解した<sup>29)</sup>。だからこそ起草過程では「民族自決」と「少数者保護」とを結び付ける条文規定の定式は徹底的に避けられ、少数者の定義規定すらも設けられなかった。他方で、少数者の権利享有の前提条件として少数者による国籍取得・選択の自由が詳細に規定され、少数者住民のなかでとくに居住国の国籍を選択した者を保護することが念頭におかれた<sup>30)</sup>。では何故、少数者住民と少数者国民が法的に区別されつつ関係付けられたのであろうか。また権利保護において、「民族自決」と「少数者保護」との関係はどのように理解されたのであろうか。以下の実施過程でこれらを検討したい。その前に簡単に少数者保護制度の規定構造を見ておきたい。他の少数者保護条約の起草においても参照されたポーランドと連合国・同盟国間の少数者保護条約(以下、「少数者保護条約」)の条文規定<sup>31)</sup>は、おおよそ4つの権利類型に分けることができる。

第1は、(国籍選択の自由を含めた)すべての住民の自由を定める規定である。第2は、すべての国民の間での法上の平等を定める規定である。第3は、国民の間でとくに少数者と多数者の間の事実上の平等を確保するための国家の積極的措置を定める規定である。第4は、少数者集団それ自体としての特別な権利を定める規定である。従来の通説的理解では、第1と第2の類型が少数者保護の目的であると理解され、第3と第4の類型も基本的に第1と第2の類型から派生するコロラリーと認識されてきた<sup>32)</sup>。しかし規定構造からすれば、第1と第2の類型は法的に区別されたのであり、国籍選択を行った少数者住民に限って多数者との差別禁止・平等と少数者独自のアイデンティティの保護を図る点で第2の類型と第3・第4の類型との間で相互の連関が念頭におかれたといえる。

具体的に見てみよう。第1は、国籍取得の有無にかかわらず、生命の自由や宗教の自由を差別なしにすべての住民に保障する規定である(第2

条)。この規定が挿入された背景には、ポーランドなど中・東欧諸国においてユダヤ系少数者の人権保障が十分になされてこなかった歴史的事情がある<sup>33)</sup>。したがって、宗教の自由や生命の自由は必ずしも国際連盟加盟国に適用される普遍的な人権として定式化されたわけではなかった<sup>34)</sup>。

第2は、国籍を保持するすべての国民の市民的・政治的権利の法上の平等に関する規定である（第7条）。興味深いのは、国籍を取得した少数者が市民的・政治的権利の享有において多数者から差別を受けないことを保障する国家の消極的義務を規定するに留まらず、少数者に対する人種的、言語的、宗教的相違に基づく差別が生じない条件を保障する国家の積極的義務を定式化している<sup>35)</sup>点である。たとえば、裁判所において少数者が自己の言語を使用する便宜を与えられる措置まで規定されたのは、国家に消極的義務を課すだけでは多数者社会のなかで少数者が市民的・政治的権利を実際に享有できないと考えられたからである。

第3は、少数者に属する国民の権利の事実上の平等に関する規定である（第8条）。とくに少数者が自己の宗教施設や教育施設において自己の言語を使用する権利や自己の宗教を実践する権利を多数者と同等に保持することが明記された。たしかに第2の類型とは異なり、第3の類型は、特定の少数者集団構成員が自己の独自性を保持する権利を規定すると主張する学説も存在したが、少数者集団の民族的・文化的自治の要求が斥けられた後に文言がかなり意図的に弱められたことから、あらゆる少数者に適用可能な権利として定式化されたと評価する学説も存在した<sup>36)</sup>。いずれにしても個人の人権保障と集団の権利保障との併存もしくは対抗関係を意識した実効的な権利享有のための保護措置が存在したことを確認しておこう。

第4は、少数者集団それ自体の文化的独自性を保護する規定である（第9条、第10条）。少数者の言語による教育を公立初等学校において一定の条件のもとに施す規定や、公的基金の衡平な配分に関する規定、あるいはユダヤ系少数者が独自の教育委員会を設けるとする規定が存在する。これらの規定に共通する特徴は、集団としての文化的自治制度を創設することを

意識しているため、ドイツからポーランドに割譲された特定の領域に条文の適用範囲を限定したり、国の公的教育制度とのかかわりで調整を規定したりするなど、国家主権との緊張関係のなかで権利の実現を図っている点である。もっとも、この点はポーランドとドイツの間の二国間条約（以下、「二国間条約」）のなかでさらに詳細な規定が与えられることになる<sup>37)</sup>ので、少数者の間でも母国が存在する少数者（ドイツ系少数者など）と母国が存在しない少数者（ユダヤ系少数者など）とでは取り扱いが異なっていた。少数者保護条約のなかでは必ずしも明確に適用基準が示されていない公立初等学校における少数者の言語使用の条件について、二国間条約がより明確に実施方法を含めて規定する例が他にも見られた<sup>38)</sup>。このように起草過程では特定地域で特定の文化的独自性を有する少数者集団の保護を念頭において個別具体的な制度の展開が想定された。

## 2 実施過程に見る少数者保護の普遍性と特殊性との相克

### (1) 実施過程——市民的政治的権利の平等と少数者集団の権利との連関——

実施機関の取り扱いのうち P.C.I.J. の典型事例を検討する。初期の実施過程で P.C.I.J. は、市民的政治的権利を多数者と同様に少数者に属する者にも差別なく適用するアプローチを採った。「ポーランドにおけるドイツ系住民の取り扱い」事件<sup>39)</sup> 勧告的意見である。ポーランドが農地収用のためにドイツ系住民（彼らの国籍取得の有無も別の事件で争われた）とドイツ（プロイセン政府）との間で締結された土地所有契約を無効として取り扱い彼らを土地から立ち退かせたことによって、ドイツ系少数者と多数者との間に差別が生じたのかどうか争われた<sup>40)</sup>。

こうした争いについて P.C.I.J. は、ドイツ系住民がドイツと締結した契約が主権の変動後も効力を有し続けることを確認し、ポーランドが当該契約に基づきドイツ系住民の土地所有権を尊重しなければならない旨を次のように判示した。すなわち、少数者保護条約は単に法上異なる取り扱いをしないという意味での形式的平等を要求するだけでなく、事実上少数者に

対する差別のない状態を実効的に確保することを要求しており、少数者保護条約の基礎にある平和条約の内容を検討する必要がある。たしかに平和条約はドイツの国家財産をポーランドに譲り渡す旨を規定していたが、当該契約締結時点でこの領域に対してドイツが主権を有していたし、かつ平和条約締結時に主権がポーランドに移ったと想定された時から平和条約発効時までドイツが施政を行っていた。したがって、ドイツ法に依拠して当該契約を解釈する必要がある。そうだとすれば、土地の譲渡が行われていない場合であっても一定の条件のもとでドイツ系住民が土地所有権を享有することは明らかであり、ポーランドが当該契約に基づく土地を専ら対象として収用措置を採ったことは、少数者保護条約がすべての国民、とくに少数者に属する国民に保障する市民的権利の享有についてドイツ系住民に対してのみ事実上妨げるものであると判断した<sup>41)</sup>。

これに対して1930年代半ばの「アルバニアにおける少数者学校」事件<sup>42)</sup> 勧告的意見では、少数者に属する国民の人権享有にかかわる差別禁止の実効的適用には留まらなかった。つまり、少数者集団と多数者集団のおかれた異なる状況を同等に取り扱うことが逆に平等を破壊する結果をもたらすとしてさらに踏み込んだ「事実上の平等」を要求したのである。

本件で争われたのは、アルバニアが公立初等学校を設立する際にアルバニアの特定地域でギリシャ正教系少数者が長年運営してきたギリシャ正教系私立学校を閉鎖した措置である。アルバニアは、少数者の学校をイスラム教徒の多数者が運営する学校と同じ条件に服させる限りで少数者に対して形式的平等を侵害するものではないと主張したが、ギリシャ正教系少数者は（同様にギリシャも）自らの運営する宗教的教育的施設で自己の言語を用いて宗教教育を行う平等な権利を侵害されたと主張した<sup>43)</sup>。

P.C.I.J. は、アルバニア建国の歴史的事情<sup>44)</sup>を踏まえつつ少数者保護制度の趣旨・目的について、人種、言語または宗教の点で自己とは異なる特徴を有する者が多数である国に編入された特定の集団に対して多数者と平和的に居住しかつ友好的に協力する可能性を確保するのと同時に、当該集

団が自らを多数者と分かつ特徴を保全しかつ特別な要求を満たすことであると位置付けた。そしてそのために、第1に、人種的、宗教的、言語的少数者に属する国民を多数者と完全に平等な地位におくこと、第2に、人種的特殊性、伝統、民族の特徴を保全するためにふさわしい手段を当該集団に確保することが必要であると解釈し、両者の関係について次のような注目すべき見解を述べた。すなわち、すべての国民の法のもとでの平等と市民的政治的権利の平等な享有を保障する条項とは別に、人種的、宗教的、言語的少数者に属する国民が法上のみならず事実上他の国民との同等な取り扱いと安全を享有する旨を規定する条項が存在するのは、前者の平等を繰り返し規定するためではなくそれとは異なる意味で平等の概念を規定するためである<sup>45)</sup>。そう述べたうえで争点については、事実上の平等を適用するに際してとくに重視されている少数者集団の宗教的教育的施設の維持・運営に関する平等な権利は、そのような施設によってしか少数者集団の特別な要求を満たすことができない性質のものであって、それを政府の施設によって取り替えることは平等な取り扱いを破壊することに等しい。何故ならば多数者であるイスラム教徒が政府によって宗教施設の設定を支援されうるのに対して、少数者集団のギリシャ正教徒は宗教施設を奪われることによって、まさに少数者としての存在の本質を維持しえない状況に陥るからである、とかなり厳格な平等論を展開した<sup>46)</sup>。

もちろんこの意見は、アルバニアとギリシャの間で締結された二国間条約のように特定少数者集団の宗教的施設に対する財政的措置を少数者居住国が提供しなければならないとまでは述べておらず、「事実上の平等」をもって少数者集団の権利が認められたといえるのかは疑わしい側面がある。ただし反対意見が、少数者保護制度の目的や価値といった観点から事実上の平等を拡大解釈し、特別な取り扱いを導いた、と痛烈に批判した<sup>47)</sup> ことから読み取れるように、P.C.I.J. が法上の平等と事実上の平等とを切り離して後者を独立した判断基準として打ち立てたことは、少数者保護制度の成立事情に照らせばある意味では当然の帰結ともいえなくもな

い。つまり、少数者が独自の宗教施設を設立し、そこで少数者独自の言語による教育を実践する権利の保護は、民族自決とのかかわりでその論理的コロシアリーとして位置付けられたと考えることも可能である<sup>48)</sup>。起草過程では民族自決と少数者保護との関係があえて切り離されたようにも見て取れたが、実施過程ではむしろ両者の関係を考慮し、少数者保護制度成立の歴史的事情に照らした目的論的解釈が採られるようになった。

この点で国家主権に配慮した少数者保護条約と、公立少数者学校の設立・運営に少数者の願望を反映させる条件を詳細に規定した二国間条約の関係を取り扱った「ポーランド上部シレジアにおける少数者学校」事件<sup>49)</sup>判決が注目される。二国間条約は、ポーランド領の上部シレジア地方の実情を踏まえて少数者の言語に関する親の宣言を尊重するだけでなく、理事会が教育分野の専門知識を有する者を混合委員会の議長に任命し、ドイツ・ポーランドの政府関係者を含む専門家が問題となるドイツ系住民の少数者学校へのアクセスの状況を判断する（当該判断に不満があれば、同地方の住民が理事会に直接請願を提起できる）独自の制度を設定した。しかし、同地方に住むドイツ系ポーランド国民の児童がドイツ語を話す能力をもたないことを理由に公立初等学校への入学を拒否される事態が生じた。このため二国間条約に従って理事会は、暫定措置として特定の期間に限りドイツ系少数者の児童がドイツ語による授業を効果的に学習しうることの観点からドイツ語の知識・能力を入学試験によって調査し、その結果次第で少数者学校への入学を許可する旨の決議を採択した。特定の期間が経過した後と同地方のドイツ系少数者にドイツ語教育を施す条件を規定する二国間条約を適用する際、かりにドイツ語で十分に話すことができない児童であっても少数者学校への入学を許可されうかが争われた<sup>50)</sup>。

P.C.I.J. は、少数者保護条約における国家主権の尊重を重視するポーランドの主張<sup>51)</sup>を基本的には受け入れたものの、少数者集団の民族願望の尊重を求めるドイツの主張<sup>52)</sup>にも配慮する以下のような判決を下した。すなわち、少数者保護条約でも二国間条約でもドイツ系少数者集団に対し

て主観的願望に従って自己の言語により初等教育を施される権利を保障してはおらず、ただ言語的少数者に属しドイツ語を話すポーランド国民に対してポーランドが一定の条件のもとでドイツ語による初等教育を施す措置を採るように義務付けている。したがって、入学試験を課すこと自体は少数者の話す言語を確認する限りで何ら問題はなく、単にその確認方法が教育機関によって恣意的になされてはならないことを二国間条約が要求しているにすぎないとした<sup>53)</sup>。同判決は二国間条約のもとで行われた入学試験の法的性質に関する解釈を示したのであり、たしかに少数者保護条約の解釈を二国間条約にも及ぼすべきだとするポーランドの主張<sup>54)</sup>を一定考慮したものといえる。しかし少数者が日常使用する言語についての親の声明が事実と合致するかどうかを教育機関または行政機関が確かめたり争ったりすることが禁止されるにもかかわらず、事実かどうかを確かめる手続を求めることは偽善的願望にすぎず、その声明が住民の本心から出たものかどうかに関する制約は専ら道徳の領域に属する、と反対意見が批判した<sup>55)</sup>ことにも表れているように、P.C.I.J.による二国間条約の解釈には、同地方の実情に照らして公立少数者学校の自律的運営に対する国家主権の恣意的規制を排除しようとした側面も見られた。

実際に本件に関連し、少数者保護条約に基づいて前述の入学試験で不合格となったドイツ系少数者の児童が理事会決議で設定された特定の期間が経過した後もなお入学を拒否されていた問題が扱われた事件で、P.C.I.J.はドイツの主張にも留意する次のような勧告的意見<sup>56)</sup>を下した。すなわち、同地方においてはドイツ系少数者国民とポーランド系多数者国民とが混住するため、ポーランド語を日常語にせざるをえないドイツ系少数者集団が多数存在する事実を踏まえて二国間条約が締結された。したがって、少数者保護条約の恣意的実施が行われないことを確保する観点から、たとえドイツ系少数者の児童がドイツ語を十分に話す能力をもたない事実が入学試験の結果から明らかになったとしても、なおドイツ系少数者の児童の親が行う言語に関する声明に基づきドイツ語による初等教育を施す公立学

校への入学を認めるべきであり、当該児童の入学を拒否する根拠として入学試験の結果を利用することはできないと結論付けた<sup>57)</sup>。

要するに国際連盟が実施を監督する少数者保護制度のもとでは、一方で二国間条約に依拠することによって少数者保護条約適用の前提にある国家主権の尊重が掘り崩されることに警戒しながらも、他方で少数者保護条約が少数者集団の独自性保護のために同地方の実情を踏まえて少数者の使用する言語により教育施設を柔軟に運営する必要性を明らかに認めていた。同地方は第一次世界大戦後、人民投票で分割された歴史的事情もあることから、少数者に属する児童の教育を受ける権利の前提条件が多数者の話す言語による教育制度のもとでは十分に保護されえないとして、少数者の母国であるドイツが二国間条約の解釈を通じて少数者集団の独自性保護を主張したことに直接的でないにせよ一定の配慮が示された。ここには民族自決の不履行への代償として少数者保護を位置付けて、国家主権と調整を図りながらも一定の条件で少数者集団の文化的自治を積極的に保護・促進する戦間期少数者保護制度の独自の解釈の展開が見て取れる。

## (2) 小 括——戦間期少数者保護制度に見る少数者保護の独自の機能——

こうして少数者保護はそもそも普遍的な人権保障のなかで生み出されたものというよりは特定の地域の歴史的事情に根ざした独自の保護制度を国際連盟の監視体制に組み込んでいく方法が採られた。すなわち、民族自決とのかかわりで特定地域の少数者集団の独自性をいかに保護するのかという観点から市民的政治的権利の平等という西欧的人権概念が利用されたということが出来る。逆にいうと、少数者集団内部の個人の選択の自由の保障や、特定の少数者集団に属さない多数者や他の少数者の権利保護に関しては、問題関心自体が極めて希薄であった。特定地域の特定の少数者集団の権利保障に制度が特化したことによって、ドイツ（ポーランドとの間で締結された二国間条約で適用対象に入った上部シレジア地方も含む）におけるポーランド系少数者や、母国をもたないユダヤ系少数者などの集団は適用対象から

事実上排除された<sup>58)</sup>ことが問題点として指摘できる。そもそも同制度は領域変動に伴う個別的・暫定的制度として設けられた側面があり、国内で同様の少数者を抱える西欧諸国に適用されなかったため少数者居住国から強い批判を受けた<sup>59)</sup>。結果的に少数者保護を通じて自国の失われた領域を回復したいナチス・ドイツのようなナショナリズムに基づく母国からの政治的要求に対抗しうる法的正当化の基盤を提供できなかった。逆にいえば、ドイツは自国外に居住する少数者集団の権利保護を要求することによって自国内の少数者保護にもそれが跳ね返ってくることを恐れる必要がなかったからこそ、少数者集団の民族的独自性の保護を自国の外交政策に組み込んでいくことができた<sup>60)</sup>。こうして人権の国際的保障から見れば、戦間期少数者保護制度が問題点を抱えていたことは否定できないが、民族自決の不履行を補う形で少数者集団のアイデンティティを保護する制度が国際連盟の監視下におかれただけでなく、個々の領域の歴史的事情に基づく制度の具体化の点でささやかながらも一定の成果を得た事実は確認しておきたい。

## II 欧州人権条約における少数者問題の取り扱いの意義と限界

### 1 第二次世界大戦後の欧州人権条約起草過程と少数者の権利

#### (1) 起草過程——個人の人権保障と少数者集団の権利保障との区別——

第二次世界大戦後は基本的には少数者保護ではなく個人の人権保障に力点が置かれた<sup>61)</sup>。第二次世界大戦後の欧州でも大規模な住民の移送が行われたにもかかわらず、第二次世界大戦を引き起こしたナチス・ドイツの民族優越思想が人類にもたらした危機への批判を背景として、第一次世界大戦後と類似した少数者問題にほとんど関心が払われなくなった<sup>62)</sup>。二国間条約もしくは国家間の相互的取り扱いまたは特定国家の憲法のもとで、第一次世界大戦後の少数者保護の経験は第二次世界大戦後にも部分的に引き継がれた<sup>63)</sup>が、人種・宗教・言語・性等の差別禁止によって少数者問題を取り扱うことが基本方針とされたのである。第二次世界大戦後の

国連を中心とした普遍的な人権保障体制には、特定の少数者集団の独自性に基づいた個別具体的な権利保護を避ける傾向が顕著に見て取れた。

その1つの典型が、すべての個人の普遍的な人権を規定する世界人権宣言を参照して欧州評議会で作成された欧州人権条約である。欧州人権条約の最初の草案には少数者の権利が含まれていなかった<sup>64)</sup>。これに対して、デンマーク出身の委員は第一次世界大戦後の人民投票の結果として設けられた国境線によって母国から切り離された、ドイツ・シュレスヴィヒ地方に居住しながらもデンマークへの帰属願望を保持する集団の独自の言語や宗教、文化に基づく民族的少数者固有の基本的権利の追加を主張した<sup>65)</sup>。しかし、そうした主張に基づく条文案は最終的には撤回された<sup>66)</sup>。世界人権宣言の起草過程の議論<sup>67)</sup>とは異なり、少数者問題の重要性を正面から否定する意見は出されず、民族的少数者の独自のアイデンティティに対する追加的保護が人権の国際的保障とは原理的に全く相容れないとは考えられなかった<sup>68)</sup>。しかし、民族的少数者が独自の言語教育や文化施設を保持する追加的権利を少数者居住国が保護するという穏当な提案に対してさえ少数者に属する個人の差別のない人権保障によって対応できるとする意見が主流を占めた<sup>69)</sup>。民族自決と少数者保護を相互補完的に関連付けようとした戦間期のアプローチとは異なり、戦後はナチス・ドイツの歴史的経験やソ連・東欧諸国との対抗関係を念頭におき個人の普遍的な人権と民主主義体制を擁護するために西欧諸国が迅速に保障すべき最低限の基本的権利の基準を明らかにする観点から起草作業が行われた<sup>70)</sup>からである。

ここで注目すべきなのは、戦間期の苦い経験を思い起こさせる民族的少数者の権利保護については人権の国際的保障のなかではなく関係する国家間の相互的取り扱いに委ねるべきことを示唆する発言がなされた点である<sup>71)</sup>。つまり、個人の人権と少数者集団の権利とを厳格に区別する志向性が第二次世界大戦後の西欧諸国の間では見られたのである。

(2) 規定構造——「民族的少数者への所属」に基づく差別禁止原則の定式——

欧州人権条約の規定構造に触れておこう。欧州人権条約第14条には「民族的少数者への所属」に基づく差別禁止原則が規定されており、その限りですべて少数者保護の条項が存在しなかったとはいえない。しかし、戦間期と比較したときには明らかに権利の内容が限定された。欧州人権条約には表現の自由や結社の自由、宗教の自由などの人権が規定されているが、戦間期少数者保護制度のように言語や宗教の特殊性に基づき裁判所で少数者が自己の言語を利用できる権利や、自己の宗教施設において独自の宗教教育を維持・運営する権利などを別途規定しない。つまり、少数者はすべて個人として差別なく取り扱われており、特定集団への特別な取り扱いが基本的に許容されていない。もっとも、実施過程では1960年代後半の「ベルギー言語」事件<sup>72)</sup>をめぐって実施機関のなかで差別禁止原則と実体規定のかかわりについて解釈論争が生じたように、第二次世界大戦後の欧州でも「民族的少数者」集団に属する個人のアイデンティティ保護の問題は決して無視されていたわけではなかった。欧州人権条約には少数者固有の権利規定が存在しないなかで、差別禁止原則や人権規定の解釈方法をめぐって戦間期の経験からくる潜在的な問題意識が存在していたのである。

## 2 実施過程に見る差別禁止に基づく人権享有の実効的保障

(1) 実施過程——差別禁止原則・人権規定の解釈の展開と国家の義務の性質——

すべての個人の人権保障の点で実施機関が国家にいかなる措置の採用を求めたのか、また当該措置は集団の独自性を保護した戦間期とはどのようにアプローチが異なっていたのか、に着目して欧州人権裁判所（以下、「裁判所」）と欧州人権委員会（以下、「委員会」）で扱われた個人申立事例（ここでは枠組条約が採択された1990年代前半までに対象を絞る）を検討する。なお、便宜上、戦間期と類似した少数者問題とそれ以外の問題を分けて論じる。

まず、戦間期と類似した問題の取り扱いを見てみよう。フランスにおけるブルトン系少数者国民や、オーストリアにおけるスロベニア系少数者国

民が裁判所において自己の言語の使用を訴えた事例がある。委員会は、そのような少数者固有の権利は欧州人権条約には存在しないから第14条が禁止する差別も存在しないと判断した<sup>73)</sup>。たしかに戦間期とは異なり、欧州人権条約第6条には個人が公正な公開審理を受けるために不可欠な場合、すなわち裁判所または捜査機関で使用される言語が理解できない場合には少数者が理解できる言語の使用を認めてはいるが、少数者構成員が望む固有の言語を選択する権利までは認めていないと判断された。

同じくオーストリアにおけるスロベニア系少数者国民に関係する事例では少数者固有の言語を用いたケーブル放送事業が公的放送制度によって妨げられた問題を扱った。「インホマチオンフェラインレンティア他対オーストリア」事件<sup>74)</sup>である。ここでも、少数者問題は事実のレベルで理解されたにすぎなかったが、表現の自由の適用に際して少数者の意見を含めた多様性を尊重する国家の積極的義務が認められた点に注目したい。

申立人は、歴史的にスロベニア系少数者が居住してきたオーストリアのケルンテルン地方などにおいて視聴覚ケーブルを通じて外国からの放送を受信し、地域住民にも配信するために放送免許の取得を申請したが、オーストリアはこの申請を許可しなかった。申立人のなかには、スロベニア系少数者が同地方の放送局に対するアクセスを妨げられたとして放送局への少数者の代表を保障するように主張した者もいた<sup>75)</sup>。しかし本件の争点は、少数者集団に放送事業の手段を確保することではなく、公的放送制度のもとで私人が放送事業の開設に関する国の許可を得られなかった点である。つまり、私人が行う国境を越えた情報の伝達および受信の自由に対する国家の制約措置が、欧州人権条約第10条1項・2項に規定される表現の自由への制約事由のもとで正当化されうるのかが争われた<sup>76)</sup>。

裁判所は、国家が独占的放送制度のもとで、とくに技術的理由によって自国領域内で行われる放送事業に一定の条件を課す免許制を創設すること自体は許されているが、ケーブル放送を通じて特定の潜在的視聴者（判決は明示していないが、同地方に住むスロベニア系少数者構成員を含む）が情報を

受けおよび伝える自由を享有するための条件を考慮する必要があるとした<sup>77)</sup>。そして当該制度のもとで採られた措置が、表現の自由を適用する際に求められる多様な情報や意見の尊重を損なっている事実を踏まえて第10条2項に規定される「民主的社會において必要な」制約ではなく、問題となった権利の制約が追求された目的との関係で均衡が取れていないため改善の余地があると判断した<sup>78)</sup>。裁判所は必ずしも直接的ではないにせよ、国境を越えた多様な情報の自由にかかわって、国家が民族的少数者の構成員を含む個人の人権享有の基盤を恣意的に制約しないようにその裁量の幅を厳格に統制した点で少数者問題を人権規定の内容面に読み込むアプローチを採った。しかし、実施機関は人権規定の違反をもって民族的少数者への所属に基づく差別かどうかを判断する必要がないとした<sup>79)</sup>ことからわかるように、結局、少数者のアイデンティティの表明手段の確保の問題は、国家主権に対する個人の人権保障という欧州人権条約の採るアプローチでは捨象されざるをえなかった。とはいえ本判決は、1990年代後半以降、裁判所が人権享有の前提条件となる民主主義社會の多様性の尊重を國家の義務として認めた事例の先駆けとして位置付けられる。これらの事例で裁判所は少数者のアイデンティティの尊重にかかわって宗教の自由や表現の自由、結社の自由などの実効的保障を損なう國家の措置の改善を求めるようになったのであるが、人権規定の解釈を通じた少数者のアイデンティティ保護には積極的に関与しなかったと批判的な評価もできる<sup>80)</sup>。

次に、戦間期とはやや性質が異なり、西欧内部の少数者問題を取り扱った「ベルギー言語」事件を見てみよう。ベルギーの少数者問題はベルギー建国以来の歴史的事情に由来する<sup>81)</sup>。ベルギーが、ワロン地域ではフランス(ワロン)語を、フランデレン地域ではオランダ(フラマン)語を地域言語として設定し、単一地域言語の使用を各地域の公立教育機関に義務付けたことが事件の発端である。ただし、地域言語制度に対する暫定的・例外的措置としてフランデレン地域内でフランス語を話す住民が一定数居住する場合は、ブリュッセル近隣にある特別自治体の学校等においてフラン

ス語による教育が一定維持された。しかし、ベルギーは地域言語に基づく教育を徹底するためそれらの学校で維持されてきたフランス語教育を行わせないように卒業資格認定を厳格にし、補助金を受け取った学校からそれを撤回させ、学校の入学条件を専ら地域言語に基づいて制限する措置を採った。フランデレン地域における言語の取り扱いの相違によってワロン系国民の児童が教育を受ける権利（第1議定書第2条）の享有を妨げられたのか、また当該児童を自宅から遠く離れたフランス語学校に通わせるため私生活及び家族生活の尊重（第8条）を妨げられたのか、さらに差別禁止原則（第14条）との関連で上記人権規定の違反を生じさせたのかが争われた<sup>82)</sup>。

具体的争点は以下の3つである。① 地域言語制度の創設によりフランデレン地域内ではフランス語教育が基本的に行われなくなったこと、フランデレン地域内のブリュッセル近隣自治体でのフランス語の教育条件がオランダ語のそれよりも劣ること、② フランデレン地域内で行われているフランス語教育を制限するために補助金の撤回や卒業資格認定の厳格化などの制裁的措置が採られたこと、③ 地域言語制度における例外的地位に基づきブリュッセル近隣自治体などでフランス語教育を維持する公立・私立学校への入学がフランデレン地域内のワロン系国民には認められないこと。これらが申立人の個人としての人権侵害を生じさせたと訴えられた。

結論的に裁判所は、① 地域言語制度の創設それ自体や、② 補助金の撤回措置などの論点については、教育権規定が特定の言語に基づく教育制度の組織化を国家に義務付けるものでない以上、客観的、合理的理由に基づく措置であり、差別ではないと判断した<sup>83)</sup>。そこではすでに組織された教育機関の利用を認めれば足りると解される教育権規定の範囲内で差別禁止原則を適用し、地域言語制度に示されたベルギーの国内事情を踏まえて採られた措置の目的と手段との比較衡量によって差別の有無を認定する慎重な解釈方法が採られた<sup>84)</sup>。ただ③のうち、フランス語教育を提供する特別自治体の公立学校への入学条件については、差別禁止原則に照らして解釈される教育権規定の侵害をもたらしたと判断した。すなわち、フラン

デレン地域内のブリュッセル近隣自治体が2カ国語行政区として地域言語制度から逸脱した地位を与えられた。それにもかかわらず、当該自治体でフランス語教育を施す学校への入学条件が同地域内の他の自治体に住むワロン系国民には認められていない。この状況と、同じく当該自治体に設けられたオランダ語学校に対しては同地域内に住むフラマン系国民の自由な入学が認められている状況とを比べたとき、教育権の享有に差別が生じたと考えられたのである<sup>85)</sup>。

では何故、地域言語制度のもとでフランス語による教育を行う学校の創設やフランス語による教育の組織化が国家の義務ではないと判断されたにもかかわらず、フランス語学校への入学が特定の住民の話す特定の言語(公用語のフランス語)である場合に制限される点が人権規定の違反を構成すると裁判所は判断したのだろうか。この点裁判所は、欧州人権条約に定める教育権をその消極的定式から自由権としての教育権に押しとどめる限定的解釈を施したうえで差別禁止原則が独自の自律的範囲を有することを認めたとも評される<sup>86)</sup>。たしかに、教育権規定の起草過程においては少数者が自己の望む言語によって教育を受ける権利は認められなかったが、かりに教育権がその受益者にとって特定の言語で教育を受ける権利を含意しなければ無意味となるような事態を生じさせてはならないことから、教育権規定が単独で解釈された場合には国家に積極的義務を負わせるものではないにもかかわらず、教育権規定が差別禁止の側面から解釈された場合には、公立学校の入学条件が言語に基づく差別のないように積極的措置を採らなければならないとの解釈が裁判所によって示された<sup>87)</sup>。

他方で、委員会は裁判所とは対照的なアプローチを採った。委員会は、教育権規定が内在する人権の理念に即して解釈した結果、「事実上の差別」が生じないように確保する積極的義務を国家は負うと解釈して、地域言語制度の設定それ自体はベルギーの国内事情に照らして何ら問題とはならないが、与えられた補助金の撤回や、卒業資格の認定を妨げる制裁的措置は特定の集団にのみ困難を与えその地位を損なうため差別禁止原則と組み合

わけて解釈した場合の教育権規定の違反を構成すると判断した。委員会の判断にあたっては、事実上の平等を認定した P.C.I.J. の先例が念頭におかれた<sup>88)</sup>。少数者集団の独自性に基づいて教育権の享有を実質的に妨げうる地域言語制度の運用実態まで差別禁止原則の射程範囲に含められた。委員会の解釈は、差別禁止原則の適用を人権規定の内容に限定せず、人権規定の目的に照らして同原則を実効的に解釈する<sup>89)</sup>点が特徴といえる。そうすると裁判所は、委員会による人権規定の目的論的解釈ともいべき判断に一定の理解は示しつつも、単に地域言語制度のもとでの少数者学校への入学条件がすべての者の教育権の享有につき言語に基づく差別を生じたとして差別禁止原則を形式的に解釈適用し、少数者問題の取り扱いには深く立ち入らずに一步引いた形で問題を処理した<sup>90)</sup>とも評価できる。

「ベルギー言語」事件後、閣僚委員会のもとで欧州人権条約追加議定書の作成を検討していた専門家委員会は、法的見地からは追加議定書を作成する必要がないと判断した<sup>91)</sup>。ここでは同委員会の議論をもとに何故、裁判所が差別禁止原則の解釈に大幅に依拠した判断を下したのかを考えてみよう。同委員会は、欧州人権条約のもとでは個人の文化的権利はすでに保障されており、かりに戦間期の先例を踏まえて差別禁止原則と組み合わせた人権規定の解釈を通じて民族的少数者固有の権利を事実上認めることになれば<sup>92)</sup>、国家主権にとって重要な言語政策と鋭い緊張関係を生じさせることになる。それゆえ方法論として少数者の集団的権利を保障するべきではなく、個人的権利の保障に集中するべきだ<sup>93)</sup>と考えた。また同委員会は、欧州人権条約第14条で使用される「民族的少数者」の定義については、自由権規約第27条の「種族的、宗教的又は言語的少数者」とはやや異なる集団（起草過程で議論されたように種族的、言語的に際立った客観的特徴はもたないが、独自の民族感情または帰属意識を有する）が存在しており、両概念は重なる場合も多いが重ならない場合もありうることを前提とすれば、諮問会議の提案が使用した「民族的少数者」という用語を適切に理解できる旨を留意した<sup>94)</sup>。

要するに「ベルギー言語」事件では戦間期のような国籍を取得した国家レベルの「民族的少数者」問題ではなく、地域レベルの言語的少数者問題が取り扱われていたことから複雑な定義問題にも発展しかなかった。こうしたことから裁判所は一方で、本件を「民族的少数者」問題とは捉えていなかったが、他方では、自由権規約第27条の「種族的、宗教的又は言語的少数者」に留まらない独自の言語的アイデンティティを保持する<sup>95)</sup>「地域的、言語的集団」の存在を無視することができず、差別禁止原則のアプローチに限界を感じていたように思われる。このような同事件後の議論に照らせば、同判決は国家構造を深く規定する「民族的少数者」に類する「地域的、言語的集団」の取り扱いにつき個人の人権享有にかかわる差別禁止に限定する極めて慎重な判断を示した点で起草時の個人主義的アプローチを維持する一方で、差別禁止原則の実効的解釈に照らしてそのアプローチを一定程度是正したともいえる。つまり、個人の人権保障を主眼とする欧州人権条約のもとでは少数者集団の権利を差別禁止原則の解釈によっては導くことはできないが、差別禁止の観点から人権規定を実効的に解釈することで人権保障の事実上の条件整備を不十分ながらも追求した判決として評価し直すことができる。

ただし、こうした差別禁止原則から人権規定を読み込むアプローチは、十分な成果を挙げるができなかった。たとえば「ベルギー言語」事件と同様の背景をもつ「マチュー・モアン」事件では自由選挙の保障規定（第1議定書第3条）を根拠としてフランデレン地域内のブリュッセル近隣自治体に住む申立人が地域的立法機関への代表の選出機会を言語的少数者への差別によって事実上妨げられたと訴えたのに対して、裁判所は「地域的、言語的集団」に属する者の言語的アイデンティティの選択を事実問題にすぎないとみなした。すなわち、国家に広範な評価の余地を委ねる自由選挙の保障規定の性質上、個人選挙権の保障は認められつつも憲法改正により地域言語制度のもとで設けられた地域立法機関の選挙制度がたとえ国会内の言語集団への帰属の宣誓と結び付けられていたとしても、「人民

の自由な意見の表明」を不当に制約したとはいえないと判断した<sup>96)</sup>。

(2) 小 括—欧州人権条約における少数者問題の捉え方と保護対象—  
戦間期少数者保護制度と比べて欧州人権条約の特徴は明らかである。

第1に権利のレベルに着目すると、教育機関や放送事業における言語使用の自由は本来的に個人の人権保護と集団の独自性保護の両方の側面を含むものの、欧州人権条約のもとでは後者の側面が国の立法政策との対抗関係にあるとの理解から前者の側面に絞ってアプローチしていたといえる。個人の人権保障と自決権の内的側面（民主主義社会の多様性）の保障が結び付けられる一方で少数者問題の取り扱いにおいて両者が緊張関係に立つという問題意識はほとんどなく、専ら個人の人権保障を通じて少数者問題は解消できるとの暗黙の前提が存在した。そこでは少数者問題が全く無視されたとはいえない。たとえ不十分であっても、国家が採用した地域言語制度や放送制度の運用実態を踏まえて個人の人権規定の内容を考慮し、差別禁止原則を自律的に適用した結果、少数者個人の人権享有を制約する国家の積極的措置を一定是正したからである。ただ、それはあくまでも差別のない個人の人権保障の範囲内で少数者問題を事実上考慮したにすぎず、少数者個人および集団のアイデンティティ保護を目指したわけではなかった。

第2に扱われた問題が中・東欧諸国の歴史的な少数者問題とは相当違っていたことである。とくにベルギーにおける地域言語問題は、戦間期の問題とも起草過程で議論された問題とも異なり、同国の建国事情から生じた特殊な問題であった。他方でオーストリアにおけるスロベニア系国民の少数者問題は、戦間期とほとんど類似した問題であったが、裁判所で取り扱われたのは少数者の民族的アイデンティティの保護ではなく、文化的多様性を尊重した情報交換の条件を国家がいかに制度的に保障するのかという問題であった。このように扱われた少数者問題の性質とその捉え方は、戦間期とはかなり異なり多様であった。委員会のもとではこれらの問題のほかにも、移動生活を営むロマや、伝統的狩猟・放牧生活を行うサミなど、

自由権規約第27条のなかで部分的に扱われた種族的少数者（先住民集団）の独自の文化的生活に関係した事例が同様に検討された<sup>97)</sup>。しかし、人権規定の内容そのものに種族的少数者の固有の文化的生活の尊重を読み込むことは、国家が与えられた裁量のもとで自由権を中心とした個人の人権享有を実効的に保障する欧州人権条約の基本構造との兼ね合いで相当困難な事情があった。欧州人権条約の司法的救済制度のもとでは、戦間期のように国家主権を脅かし社会の分裂をもたらさうる種族的・民族的少数者集団の取り扱いは、ごく例外的事例を除いては<sup>98)</sup>徹底して避けられた。

結局、欧州人権条約は国家（地域）との間で緊張関係が生じうる少数者集団それ自体の権利保障でなく、専ら少数者構成員個人の人権享有の実効的保障に焦点を当てている。欧州人権条約は第12議定書の起草過程にも窺えるように、差別禁止原則の適用範囲を人権規定の内容に限定するアプローチを見直す一方、少数者集団の独自性保護にまで及びうる「事実上の平等」にはなお慎重な態度を崩していないのである<sup>99)</sup>。

### むすびにかえて

#### ——枠組条約は戦間期の「はるかに貧弱な再現」なのか——

本稿が明らかにしたように戦間期少数者保護制度と第二次世界大戦後の欧州人権条約の間には歴史的に大きな「断絶」が存在した。戦間期少数者保護制度においては民族自決を認められなかった民族的少数者の裁判所等での言語使用の自由や宗教施設内での宗教教育といった少数者独自の権利を認め、少数者集団と多数者との間の事実上の平等を確保するために集団の文化的独自性保護に力点がおかれるようになった。しかし第二次世界大戦後、世界人権宣言を踏まえて作成された欧州人権条約のなかには民族的少数者への差別禁止に基づく取り扱いは規定されたものの、民族的少数者固有の権利規定そのものが設けられなかった。このために実施過程においては欧州人権条約の差別禁止原則の自律的な適用範囲を認め、また人権規

定に民主主義社会の擁護という欧州人権条約の目的を読み込むことを通じて少数者構成員の人権享有を実効的に保障する積極的措置を国家に求めるようになった。だが、これらも民族的少数者の独自性を保護・促進するものではなかった。したがって、少数者に属する個人の人権享有の実効的保障を目指す欧州人権条約の枠内では、やはり少数者保護については限界があったといわざるをえない。ただ、欧州諸国の間では民族的少数者問題、言い換えれば国家（地域）形成をめぐる宗教的・言語的・民族的アイデンティティ問題については差別禁止・平等を条件としつつも国家が何らかの保護措置を採るべきではないのかとの一貫した問題意識があったことも否定できない。欧州人権条約は国家の役割を個人の人権保障とその前提となる民主主義社会の多様性確保に限定することによって少数者問題に間接的にしか関与しえないが、欧州では人権保障の枠内での差別禁止に基づく少数者問題へのアプローチの不十分さが戦間期の歴史的経験から認識されてはいた。それにもかかわらず、第二次世界大戦後の普遍的人権条約である自由権規約第27条のように、民族的少数者集団構成員に固有の文化的権利を保護する欧州人権条約追加議定書はいまだに成立していない。

この点で松井芳郎は、自決権の否定を含意する冷戦後の枠組条約をはじめとする欧州評議会少数者保護条約が戦間期の「はるかに貧弱な再現」であると厳しく批判する<sup>100)</sup>。しかし、少数者保護条約が欧州人権条約追加議定書ではなく枠組条約という法的形式を採用したのは何故なのかを歴史的に考えたとき、少数者の集団的権利の概念が伴う基準設定の困難性や、少数者保護が国家主権・他者の人権を制約しうる問題性、個人の人権保障とそれを補う差別禁止原則の解釈の限界が見えてくる。要するに個人の人権保障によって捨象されてきた少数者問題につき追加的保護措置を提供するのが枠組条約ではないのか、ただその際に既存の国際人権条約のアプローチとの厳しい対立が存在するため戦間期とはやや異なる柔軟な法的形式を採用したのではないだろうか。とすれば、一方では人権の国際的保障の「前史」と位置付けられてきた戦間期の成果と課題を国際法史のなかで

より包括的に再評価し<sup>101)</sup>つつ、他方では既存の国際人権条約のアプローチを踏まえて枠組条約が採用した方法論を明らかにする必要がある。

「はじめに」で述べたように枠組条約は国際人権条約の枠内で回避されてきた少数者の集団的権利を正面からは認めないが、国際人権条約とは異なり少数者のアイデンティティ保護と差別禁止・平等を慎重に関連付けている。少数者保護と原理的には異なる<sup>102)</sup>人権・自決権からのアプローチを結び付ける枠組条約が冷戦後の欧州で戦間期少数者保護制度とは距離を取りながら成立した理由を明らかにするには、以下の疑問に向き合わなければならない。すなわち、① 欧州人権条約追加議定書の作成可能性が排除されてはいないものの、国際人権条約の枠内で民族的少数者の権利を保護することが何故難しかったのか——「民族的少数者」を保護対象とする枠組条約は、「種族的、宗教的又は言語的少数者」の権利を規定する自由権規約第27条や、「人民」の自決権を規定する国際人権規約共通第1条とどのように関係するのか——、② 欧州人権条約をはじめ国際人権文書の解釈を取り込みつつ別個の枠組条約という法的形式を採用したのは何故か——前文(第12段)の文言からは、たしかに枠組条約が国内立法・政策を「枠付け」て各々の国家のなかでの少数者集団の個別具体的状況に焦点を当てる条約であるようにも読み取れるが、個人の人権保護と少数者集団の権利保護を単純に対置させる戦間期のような紋切り型のアプローチを採用すると言い切れるのか<sup>103)</sup>——、③ 枠組条約が欧州人権条約における人権規定の解釈との整合性を図りつつも、近隣諸国間での二国間・多数国間協定の締結や国境を越えた協力の奨励まで謳う<sup>104)</sup>のは何故か、④ 歴史的に領域と結び付きをもつ地域語・少数言語そのものの地位を扱う言語憲章と、民族的少数者集団構成員の主体的権利と彼らの独自のアイデンティティを保護する枠組条約が分かれて成立したのは何故か——欧州評議会の人権保障体制のもとで両少数者保護条約の間に見受けられる相違はどのように関係付けられているのか——、という疑問である。こうした疑問を手がかりに、人権・自決権を少数者保護に読み替えて相互に調整する枠組条約の独自の法的構造

を歴史的にかつ方法論的に探求することが次稿の検討課題になるだろう。

- 1) 「民族的少数者の保護のための枠組条約（Framework Convention for the Protection of National Minorities）」。1995年2月1日に欧州評議会加盟国・非加盟国の署名のために開放され、1998年2月1日に12カ国の加盟を得て発効した。2015年12月現在、欧州評議会加盟国を中心に39カ国が批准している。*Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report* (Council of Europe Publishing, 1995, 以下“*Treaties and Reports*”) 参照。同条約の日本語訳は松井芳郎他編『国際人権条約・宣言集〔第3版〕』（東信堂、2005年）234-238頁参照（ただし、本稿では同条約集と同一の訳語を採用していない場合がある）。枠組条約とは別に歴史的・文化的遺産としての地域語・少数言語を保護・促進するもう1つの欧州評議会少数者保護条約、「地域語又は少数言語のための欧州憲章（European Charter for Regional or Minority Languages, 以下「言語憲章」）も1998年3月1日に発効した。2015年12月現在、25カ国が批准している。
- 2) 枠組条約前文第1段、第2段、第9段、第10段は、人権の国際的保障に関する諸文書（本稿では「国際人権文書」）に意識的に言及し、枠組条約第1条は、次のように定める。

「民族的少数者の保護及び民族的少数者に属する者の権利並びに自由の保護は、人権の国際的保護の不可欠な一部を構成しかつそのようなものとして国際協力の範囲内にある。」
- 3) 本稿で使う「アイデンティティ」という言葉は、少数者集団としての独自性または集団に属する個人の帰属意識のいずれかもしくは両方を指す。
- 4) 第5条は、民族的少数者に属する者が自己の文化を維持し発展させ、そのアイデンティティを保全しうることを確保することを目指しており、1項ではそのために必要な条件を促進する国家の義務を含むものと解される（*Treaties and Reports*, paras.42-43）。
- 5) 枠組条約第3条は、1項で、民族的少数者に属するすべての者が民族的少数者として取り扱われ又は取り扱われないことを自由に選択する権利を有し、かつ当該選択又は当該選択と結び付く権利の行使からいかなる不利益も生じさせてはならない旨明記する。同条2項では、民族的少数者に属する者は、他の者（当該少数者だけでなく多数者や他の少数者も含む）とともに及び個人的に、枠組条約で尊重される原則から生じる権利を行使しかつ自由を享有することができる旨規定する。こうして、少数者の権利・自由の共同行使の可能性を認めるが、集団的権利の概念とは異なるとされる（*Treaties and Reports*, para.37）。
- 6) T. D. Musgrave, *Self-Determination and National Minorities*, Oxford University Press, 1997, p.145 は、枠組条約第4条2項が少数者と多数者の間の「実効的平等」を促進する適切な措置の採用を国家に積極的に義務付けており、かつ同条3項が当該措置は差別的行為とはみなされない旨を明示する点で戦間期を想起させるという。枠組条約が取り込まれた形で成立したボスニア・ヘルツェゴビナに関する和平合意（1995年）に関しても戦間期の類似性を指摘する学説がある。J. Mertus, “The Dayton Peace Accords: Lessons From the Past and for the Future”, P. Cumper and S. Wheatly eds., *Minority Rights in the 'New' Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, pp.261-283, とくに pp.274-276.
- 7) たとえば第14条1項では「締約国は、民族的少数者に属するすべての者が、自己の少数言

- 語を習得する権利を有することを承認すると約束する。」と規定し、人権の国際的保障とのかわりのなかで普遍的な文化的権利として少数者の言語学習権を承認する一方で、同条 2 項では「民族的少数者に属する者が、伝統的に又は相当数居住している地域において、十分な需要がある場合には、締約国は可能な限り、かつその教育体系の枠組みにおいて、民族的少数者に属する者が少数言語を学び、又は当該言語によって教育を受ける適当な機会を有することを確保するように努力する。」と規定し、国家の義務をかなり緩やかな形で定式化する。
- 8) 窪誠「マイノリティの保護をめぐる欧州安全保障協力機構および欧州審議会の動向ならびに日本の課題について」『部落解放研究』第113号(1996年)47-63頁、とくに56頁。松井芳郎「試練にたつ自決権——冷戦後のヨーロッパの状況を中心に——」桐山孝信他編、石本泰雄先生古稀記念論文集『転換期国際法の構造と機能』(国際書院、2000年)461-515頁、とくに489-491頁。
  - 9) 松井・同前の他、戸田五郎「欧州の多国間人権政策に関する試論——少数者保護を抛り所として——」『姫路法学』第23・24号合併号(1998年)357-397頁、とくに371頁。
  - 10) 枠組条約第3条、第6条、第9条、第12条、第15条、第17条参照。少数者集団の権利それ自体は認められていないが、国家が集団相互の寛容や協力関係を促進するなかで少数者に属する個人の権利享有の前提条件を積極的に保護しようとしているように見える。
  - 11) 枠組条約前文第6段、第7段参照。*Treaties and Reports*, paras.46. and 48-49.
  - 12) 桐山孝信「『民族紛争』と自決権の変容」『世界法年報』第21号(2002年)63-81頁、とくに68-76頁；山形英郎「二一世紀国際法における民族自決権の意義」『法政論集』第245号(2012年)517-560頁、とくに540-544頁参照。
  - 13) 本稿は、拙稿「国際人権条約における少数者問題の再検討」『立命館法学』第309号(2006年)106-166頁などを踏まえて筆者の修士論文を大幅に加筆修正したものである。
  - 14) I. L. Claude, *National Minorities: An International Problem*, first published in 1955, reprinted in 1969 by Greenwood Press, pp.6-30; アルフレッド・コバン(柴田卓弘訳)『民族国家と民族自決』(早稲田大学出版部、1976年)32-101頁参照。
  - 15) D.H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, Vol. I, II, G. P. Putnam's Sons, first published in 1928, first reprinted in 1969, Johnson Reprint Corporation, Vol.II, pp.12, 70, 99.
  - 16) H.W.V. Temperley (eds.), *A History of the Peace Conference of Paris*, Vol.I~VI, published under the auspices of the Royal Institute of International Affairs, first published in 1921, reprinted in 1969, Oxford University Press, Vol.V, pp.120-121.
  - 17) J. Robinson, *Were the Minorities Treaties a Failure?*, Institute of Jewish Affairs, 1943, pp. 6-7, 20-23; United Nations, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious And Linguistic Minorities, by Francesco Capotorti, U.N.Doc.E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (以下, "*Capotorti Report*") 1979, p.17, para.92, footnote 12; C.A. Macartney, *National States and National Minorities*, first published in 1934 under the auspices of the Royal Institute of International Affairs (reissued, 1968, by Russell & Russell A Division Atheneum Publishers, INC.) pp.212-240, とくに pp.232-239.
  - 18) Robinson, *ibid.*, pp.3-15, とくに pp.9-10.
  - 19) Miller, *supra* note 15, Vol.I, p.60, Vol.II, p.91.

- 20) Robinson, *supra* note 17, p.19 ; *Capotorti Report*, pp.17-18, paras.92-95, footnote 12, 14-17.
- 21) Robinson, *supra* note 17, pp.19-20. 田畑茂二郎「所謂少数民族の国際法主体性に就て(一)(二)(三)」法学論叢第38巻第3号(1-47頁), 第4号(107-132頁), 第6号(95-117頁, いずれも1938年)。同『人権と国際法』(日本評論社, 1952年)47-69頁参照。
- 22) 以下で見るようにポーランドが連合国と締結した少数者保護条約は, 市民的政治的権利の平等とともに少数者集団の独自性保護を規定した。Robinson, *supra* note 17, pp.37-38.
- 23) この点は, とくにクレマンソー(フランス)がパデレウスキー(ポーランド)に宛てた手紙や, パリ講和会議第8会期におけるクレマンソーの発言, 同会期におけるウィルソン(アメリカ)の発言, あるいはブラティアヌ(ルーマニア)の国際連盟の監視に対する不信感やさまざまな抵抗を参照。See, Temperley *supra* note 16, Vol.IV, pp.234-236, Vol.V, pp.138-139; Robinson, *supra* note 17, pp.20-26; *Capotorti Report*, p.17, paras.92-93.
- 24) 田畑・前掲注(21)(三)1133頁参照。
- 25) *Capotorti Report*, p.23, para.121, footnote 37 参照。
- 26) Macartney, *supra* note 17, pp.218-220.
- 27) *Capotorti Report*, pp.2-3, paras.12-13; 田畑・前掲注(21)(『人権と国際法』), 37-38頁。
- 28) 前掲注(23)。その他, J. Galántai, *Trianon and the Protection of Minorities*, Columbia University Press, 1992, pp.62-65, 151-160.
- 29) Macartney, *supra* note 17, p.226. とくに footnote 3 参照。ハナ・アーレント(大島通義・大島かおり訳)『全体主義の起原【新装版】』第2巻(みすず書房, 1981年)240-250頁, とくに245頁, 注9参照。
- 30) 戦間期少数者保護制度の条文規定については, たとえば, 以下の文献参照。*Protection of Linguistic, Racial and Religious Minorities by the League of Nations: Provisions Contained in the Various International Instruments at Present in Force*, Series of League of Nations Publications, I.B. Minorities ,1927, I.B.2 (以下, “I.B.2”)
- 31) *I.B.2*, pp.42-45.
- 32) 田畑・前掲注(21)(一)454, 456, 458-459頁参照。
- 33) Macartney, *supra* note 17, p.225, footnote 3; *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, The Paris Peace Conference 1919*, United States Government Printing Office, 1946, Vol.V, p.441.
- 34) Macartney, *supra* note 17, pp.218-220; 国際連盟規約起草過程で検討対象となった宗教の自由にかかわって日本が提案した人種平等条項の議論と背景については, 大沼保昭「遥かなる人種平等の理想——国際連盟規約への人種平等条項提案と日本の国際法観——」大沼保昭編, 高野雄一先生古稀記念論文集『国際法, 国際連合と日本』(弘文堂, 1987年)427-480頁, とくに447-450頁参照。
- 35) Robinson, *supra* note 17, pp.37-38 は, 裁判所において少数者の話す言語の使用を認める積極的措置を第3の権利類型(少数者集団構成員に固有の権利)に含めている。
- 36) A. de Valogh, *La protection internationale des minorités*, Les Editions Internationales, 1930, pp.93-96; Macartney, *supra* note 17, pp.226-227.
- 37) *I.B.2*, pp.65-87.

- 38) この点たとえばセルは、ポーランド上部シレジア地方に関する特別の二国間条約の他にオーストリアとチェコスロバキアとの二国間条約、ポーランドとチェコスロバキアとの二国間条約、ルーマニアとユーゴスラビアとの二国間条約を挙げて少数者集団に独自の権利の具体化を説明している。(G. Scelle, *Précis de droit des gens: Principes et systématique*, 2<sup>ème</sup> partie, Recueil Sirey, 1934, p.228. footnote 3)
- 39) *Settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland*, P.C.I.J. Reports, Series B, No.6 (1923).
- 40) *Ibid.*, pp.13-18, 24; 皆川洗編著『国際裁判例集』(有信堂, 1975年) 272-282頁, とくに 272-273頁参照。
- 41) *Ibid.*, pp.24-26, 28-38.
- 42) *Minority Schools in Albania*, P.C.I.J. Reports, Series A/B, No.64 (1935).
- 43) *Ibid.*, pp.5-8.
- 44) *Ibid.*, pp.9-10; P.C.I.J. Reports, Series C, No.76, pp.135-139. 口頭弁論のなかでギリシャは、アルバニアにおけるギリシャ系国民の宗教的、民族的独自性の保護をアルバニア建国の際の歴史的事情(オスマン帝国時代以来、ギリシャ正教徒が宗教的教育的施設を運営し、その施設の維持にかかわって国から財政的支援を受け保護されてきた事情を踏まえて、アルバニア建国に際しても、このギリシャ正教徒への財政的保護措置を引き続き採ることがアルバニアとギリシャの間に締結された二国間条約でも確認された。)を根拠に主張した。P.C.I.J. もアルバニアの宣言とポーランド少数者保護条約などの相違点に留意した。
- 45) P.C.I.J. Reports, Series A/B, No.64, pp.17-20. とくに pp.17-18.
- 46) *Ibid.*, pp.19-20.
- 47) *Ibid.*, pp. 24-32, とくに pp. 25-27 (Dissenting Opinion by Sir Cecil Hurst, Count Rostworowski and M. Negulesco); N. Berman, "A Perilous Ambivalence: Nationalist Desire, Legal Autonomy, and the Limits of the Interwar Framework", *Harvard International Law Journal*, Vol.33, No.2, 1992, pp.370-372, 375.
- 48) J.L. Kunz, "The Present Status of the International Law for the Protection of Minorities", 48 *American Journal of International Law* 1954, p.282.
- 49) *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, P.C.I.J. Reports, Series A, No.15 (1928); 横田喜三郎『国際判例研究 I』(有斐閣, 1933年) 116-129頁, とくに123-124頁。
- 50) *Ibid.*, pp.8-16.
- 51) *Ibid.*, pp.20-21.
- 52) *Ibid.*, pp.19-20.
- 53) *Ibid.*, pp.32-33, 39.
- 54) *Ibid.*, p.32; 横田・前掲注(49), 121-122頁。ポーランドは、二国間条約第3編第1部(第64条から第72条までで少数者保護条約の規定をそのまま採用する)と同様、同地方の特殊事情に即して規定された第2部第74条に基づく親の宣言も事実と適合すべきだとした。
- 55) *Ibid.*, pp.56-66, とくに p.63; Musgrave, *supra* note 6, pp.52-53.
- 56) *Access to German Minority Schools in Upper Silesia*, P.C.I.J. Reports, Series A/B, No.40 (1931); 横田喜三郎『国際判例研究 II』(有斐閣, 1970年) 231-239頁, とくに234頁参照。

- 57) *Ibid.*, pp.18-20.
- 58) パリ講和会議のポーランド・ドイツ間の国境画定の議論で、連合国がとくにドイツ系少数者の独自性保護を意識していた点は、Temperley, *supra* note 16, Vol. II, pp.283-288 参照。少数者保護条約の実施過程におけるユダヤ系少数者の取り扱いの実態については、N. Berman, “‘But the alternative is despair’: Nationalism and the Modernist Renewal of International Law”, *Harvard Law Review*, Vol.106, No.8, 1993, pp.1793-1903, とくに p.1844, footnote 220 参照。
- 59) 篠原初枝「国際連盟と少数民族問題 なぜ、誰が、誰を、誰から、どのようにして、保護するのか」『アジア太平洋討究』No.24（2015年）71-86頁、とくに77-80頁参照。
- 60) 戦間期ドイツの少数者問題に関する独自の外交政策は、篠原初枝『国際連盟——世界平和への夢と挫折——』（中央公論新社、2010年）108-112頁；同「国際連盟外交——ヨーロッパ国際政治と日本——」井上寿一編『日本の外交』第1巻、外交史戦前編（岩波書店、2013年）111-132頁、とくに118-126頁参照。
- 61) P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford University Press, 1991, pp.118-123.
- 62) J.-W. Bruegel, “A Neglected Field: The Protection of Minorities”, *Revue des Droits de L’homme*, Vol.4, No.2-3 (1971), pp.413-442, とくに pp.413-414, 417-418.
- 63) *Capotorti Report*, pp.30-31, paras. 156.158-159 and 162; 金東勲「国際人権法とマイノリティの権利」国際法学会編『日本と国際法の100年 4 人権』（三省堂、2001年）101-129頁、とくに110-112頁参照。
- 64) See, A. H. Robertson (ed), *Collected Edition of the “Travaux Préparatoires” of the European Convention on Human Rights* (以下, “*Travaux*”) Vol. I.~VIII. 起草者が最初に示した条文規定の構想は, *Travaux*, Vol.I, p.46.
- 65) *Travaux*, Vol.I, p.54.
- 66) *Travaux*, Vol.I, p.182.
- 67) 拙稿・前掲注(13), 125-128頁。
- 68) *Travaux*, Vol.I, pp.220-222; *Travaux*, Vol.V, p.22.
- 69) 拙稿・前掲注(13), 155-156頁, 注20, 21; *Travaux*, Vol.V, p.256.
- 70) 薬師寺公夫「ヨーロッパ人権条約準備作業の検討(上)」神戸商船大学紀要, 第1類, 文科論集第32号(1983年)37-39頁, 同「ヨーロッパ人権条約準備作業の検討(中)」神戸商船大学紀要, 第1類, 文科論集第33号(1984年)15-22頁, とくに20-21頁参照。
- 71) 拙稿・前掲注(13), 155頁, 注14。
- 72) *Case “Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium”* (Merits), Judgment of 23 July 1968, *Publications of the European Court of Human Rights*, Series A (以下, “Series A”), Vol. 6 (以下, “*Judgment*”); Report of the Commission on the application No.1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, *Publications of the European Court of Human Rights*, Series B, Vol.1 (以下, “*Report*”), とくに pp.302-367 参照。
- 73) 拙稿・前掲注(13), 110-111頁参照。

- 74) *Informationsverein Lentia and Others against Austria*, Judgment of 28 November 1993, Series A, Vol.276.
- 75) *Ibid.*, pp.8-12, 20-28, とくに p.25, para.76, p.28, para.91.
- 76) *Ibid.*, pp.13-17, 21-27.
- 77) *Ibid.*, pp.14-15. とくに paras.32-33.
- 78) *Ibid.*, pp.16-17. とくに paras.38-39 and 43.
- 79) *Ibid.*, p.17, para.44, pp.27-28, para.93.
- 80) 拙稿・前掲注(13), 115-125頁。馬場里美「ヨーロッパ人権裁判所におけるマイノリティーの権利——民族的マイノリティーの法的保護に関する予備的考察——」『早稲田法学』第80巻第3号(2005年)405-432頁, とくに408-410頁参照。
- 81) ベルギーが建国以来抱える地域的言語問題の歴史的事情と同事件判決の論理については, 小畑郁「ヨーロッパ人権条約における教育権と差別禁止原則の一断面——いわゆる「ベルギー言語」事件を中心に——」京都大学大学院法学研究科, 院生論集第15号(1986年)33-57頁, とくに42-57頁参照。なお, 野村敬造『基本的人権の地域的・集団的保障』(有信堂, 1975年)460-484頁および拙稿・前掲注(13), 111-114頁も参照。
- 82) *Judgment*, pp.13-19.
- 83) *Judgment*, pp.40-44, 49-51, 56.
- 84) *Judgment*, pp.31, 34-35; 小畑・前掲注(81), 45-46, 50-53頁。
- 85) *Judgment*, pp.69-70.
- 86) 徳川信治「教育における言語差別と差別禁止規定の自律的性格——ベルギー言語事件判決(本案)——」戸波江二他編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』(信山社, 2008年)473-477頁, とくに476頁。
- 87) *Judgment*, pp.31-35, とくに pp.31, 33-34; 小畑・前掲注(81), 44-46, 49-54頁。
- 88) *Report*, pp.324-325.
- 89) *Report*, pp.349, 357; 小畑・前掲注(81), 52-53頁。
- 90) こうした裁判所のアプローチの評価は, 小畑・前掲注(81), 52-54頁とは若干異なる。裁判所は少数者集団への事実上の差別からの保護を主張した委員会から距離をおき, すべての者の人権享有に不可欠の条件として言語に基づく差別禁止を求めたからである。
- 91) Report of the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers, adopted on 9 November 1973, DH/Exp(73)47, p.3.
- 92) *Ibid.*, pp.1-2, 7-9; *Treaties and Reports*, paras.1-2.; 同委員会は, 諮問会議の Recommendation 285 (1961) に先立ち事務局が作成した「民族的少数者」の用語の起源と意味に関する報告書を含む検討作業文書 (AS/Jur VIII(12)4) を参照し, 「民族的少数者」の用語は戦間期少数者保護制度の中には見出せず, また国連の国際人権文書でも使われていないことに留意しながらも, ユネスコが採択した教育差別禁止条約(1960年)第5条が, 民族的少数者構成員の自己の教育活動を運営する (carry on) 権利を認めることが必要不可欠であると規定する旨留意した (*Ibid.*, p.8)。民族的少数者の定義についてはかなり意見が分かっていたものの, 民族的少数者に帰属させるべき追加的権利の内容・性質に関しては, 戦間期と共通する問題意識が存在した。すなわち, 少数者集団に独自の宗教的教育的施設の

設立・運営と、国家・多数者社会の統合との緊張関係のなかで少数者集団のアイデンティティの基盤が破壊される事態にいかに対処するのかというものである。

- 93) *Ibid.*, p.6.
- 94) *Ibid.*, pp.8-9. *Capotorti Report*, p.11, para.51, footnote 15.
- 95) *Ibid.*, p.9. 同委員会は、国語（national languages）を使用する言語的少数者の取り扱いにあたっては、自由権規約第27条の「種族的、宗教的又は言語的少数者」の場合とは若干異なる配慮が必要とされる旨を述べた。
- 96) *Mathieu-Mohin and Clerfayt against Belgium*, Judgment of 2 March 1987, Series A, Vol. 113; 桐山孝信「地域議会代表の選出方法と個人の権利としての選挙権——マチュー・モアン判決——」戸波江二他編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』（信山社、2008年）468-472頁、とくに471-472頁参照。
- 97) 拙稿・前掲注(13), 114-115頁。馬場・前掲注(80), 414-424頁、とくに418, 423頁。
- 98) 閣僚委員会は、「ベルギー言語」事件と共通する側面をもつが、特定地域のやや特殊な事件を政治的監督下で処理したことがある。*Inhabitants of Les Fourons against Belgium, Yearbook of the European Court of Human Rights*, 1974, pp.542-617. また、北アイルランドや北キプロスの宗教的・民族的少数者問題が、国家間申立に基づく紛争処理手続のなかで例外的に考慮されたこともある（小畑郁『ヨーロッパ地域人権法の憲法秩序化——その国際法過程の批判的考察——』（信山社、2014年）137-140, 347-359頁参照）。
- 99) 徳川信治「欧州人権条約第一二議定書の成立」『立命館法学』第271=272号（2000年）1209-1241頁、とくに1220-1228頁参照。
- 100) 松井・前掲注(8), 493-494頁参照。
- 101) 最近の注目すべき研究成果として西平等「連盟期少数民族保護条約の意義」『多元の世界における「他者」(上)』, 関西大学マイノリティ研究センター最終報告書（関西大学マイノリティ研究センター、2013年）99-181頁参照。筆者は、戦間期少数者保護制度を人権の国際的保障の「前史」と理解してきた通説を批判し、同制度の独自の機能を再評価した西平等の問題提起に共感する部分はあるものの、戦間期と戦後の田畑茂二郎の学説を含めた同制度の国際法史的な位置付けの全般的評価についてはやや異なる見解を有する。
- 102) 自由権規約実施過程に見られる人権と少数者保護の間、少数者保護と自決権の間、さらに人権と自決権の間の原理的対立は、薬師寺公夫「自由権規約と留保・解釈宣言」桐山孝信他編、石本泰雄先生古稀記念論文集『転換期国際法の構造と機能』（国際書院、2000年）237-288頁、とくに249-253頁；同「自由権規約個人通報手続における相対主義と普遍主義の法的攻防」松井芳郎他編『グローバル化する世界と法の課題——平和・人権・経済を手がかりに——』（東信堂、2006年）291-358頁、とくに311-314, 336-337, 346頁参照。
- 103) 通説は松井・前掲注(8), 490頁および注85の文献参照。なお、J. Packer, "Situating the Framework Convention in a wider context: achievements and challenges", *Filling the frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Proceedings of the conference held in Strasbourg, 30-31 October 2003*, Council of Europe Publishing, 2004, pp.43-51, とくに pp.44, 47-49 は通説に批判的見解を示す。
- 104) 枠組条約第18条, 第19条; *Treaties and Reports*, paras.85-88.