

EU における少数言語保護政策——東方拡大とその後

坂井一成

はじめに

経済から出発し、次第に政治・外交の分野にまで統合の領域を拡大し、深化を見せる EU（欧州連合）において、言語政策はどのような位置を占めていると言えるだろうか。とりわけ、少数言語保護政策に注目したとき、これは EU 統合の推進にとってどのような政治的意義のあるものなのだろうか。本稿では、2004 年に 10 ヶ国、2007 年に 2 ヶ国の、合わせて 12 の東欧諸国が加盟を果たしたことを受け、特にこの東欧地域への拡大が少数言語保護政策にどのような変化をもたらしたかに着目して、その展開・特質と課題を検討していきたい。

1. EU の言語政策の 3 つの次元

EU の少数言語保護政策は、EU が進める言語に関わる政策のなかでどのように位置付けることができるのだろうか。EU の言語政策としては、①EU としての公用語政策、②多言語政策、③少数言語保護政策の 3 つに分類することができる¹。本報告では、このなかで特に③少数言語保護政策に焦点を当てて、その現状と課題について検討する。

EU が「多様性のなかの統一」を強調するなかで加盟国の全公用語を EU の公用語とする原則を堅持しているが、これは多様性と言いながらもそれは「ナショナル」言語の多様性を担保する原則であり政策である。しかし、これは、ナショナルの枠組みを強固にする意味を強く持ち、本来的には少数言語保護とは矛盾する政策であることが否めない。そこで多言語政策が現れる文脈が出てくるわけであるが、ナショナル言語とマイノリティ言語の双方での多言語政策を前景化することで、こうした矛盾を解消する方向に向かっているのだと理解できよう。

この EU の多言語政策について詳しく見ると、ここには a) 言語学習を奨励し、社会的な言語多様性を促進する、b) 健全な多言語経済を促す、c) 言語についてのより良い知識とその受容を通じて社会統合を促進する²という 3 つの柱が据えられている。このなかで「ヨーロッパ言語」という認識について見ると、欧州委員会では「EU 公用語に加えて地域・少数言語」（the official EU languages, as well as regional and minority languages）³を強調しており、地域・少数言語への意識的な支援が打ち出されている。EU 内での多言語状況をナショナルな言語に加えてマイノリティ言語にまで目を配って認識し、その認識に基づいた多言語主義政策を促進する姿勢を EU として固めていることがうかがわれる。

しかし他方で、EU の多言語主義への厳しい評価もある。1980 年代初めにミッテラン

¹ 「[Pool 1996]; [若林 2004]

² European Commission – At a glance, http://ec.europa.eu/education/languages/at-a-glance/doc1458_en.htm, Access: 21 February 2010.

³ European Commission – At a glance, http://ec.europa.eu/education/languages/at-a-glance/doc1458_en.htm, Access: 21 February 2010.

政権からフランスの多言語状況に関する調査を委嘱され、マイノリティ言語の多様さを指摘していた社会言語学者ジオルダン⁴は、次のように述べている。「EU の歩みは、本質的なところで『国家の言語による多言語主義』にとどまっているのである。多言語社会を生み出すよりも、ヨーロッパの建設が国家主権を脅かさないことをはっきり示すことの方が、より重要なのである」。ここでは、例えばフランスにおけるマーストリヒト条約署名直前の憲法改正⁵が指摘できるという⁶。また、少数言語に関する EU としての行動が、1983 年に結成された低頻度使用言語欧州事務局（EBLUL）への支援などに限定されてきたことを考慮に入れ、さらにこれすら EU のなかで加盟国の国益を代弁する機能を果たして「EU の決定機関」の位置付けにある閣僚理事会（Council of the Ministers）を通さずに、欧州委員会（及び欧州議会）としての独自の（それゆえ額としては極めて限られた）予算執行であったことを想起するならば、国家主権を確保するなかでの経済的・政治的「欧州益」を追求してきた EC/EU では、必ずしも非国家語たる少数言語の擁護に十分な対応が取れていなかったと言わざるをえない⁷。

ジオルダンのこうした厳しい評価を考慮に入れて考えると、EU は少数言語保護政策を推進してはいるものの、その展開にあたっては EU 以外の場を利用して進めるしかなかったということが言えるのではないだろうか。EU はヨーロッパにおける地域統合の要として、経済から政治・外交に至るまで広範に及び、しかも域内の市民生活への影響の大きさは他の地域機構のそれに比べると遥かに大きい。そこで、CE（欧州審議会）や OSCE（欧州安全保障協力機構）との協力関係が注目されるのであり、むしろ CE ないし OSCE 主導による言語政策の推進が期待されてきたと言えるのではないだろうか。

2. 少数言語保護政策をめぐる規範の形成～CE 及び OSCE との連携

2.1. CE 及び OSCE としての取り組み

前節で触れた EU が自らの少数言語保護政策を推進するために、CE や OSCE との協力を深めているのではないかという論点に関してであるが、本節では CE 及び OSCE が各々少数言語保護のためにどのような動きを示しているのか、成果をあげているのかを検証し、その上で EU との協力関係について見ることにしたい。

まず、ヨーロッパでの国際規範形成に先立ち、1966 年に国連で策定された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」から見ておこう。ここでは第 27 条で言語的マイノリティの権利を侵害することのないよう加盟国に求めているが、言語的マイノリティが存在するかどうかの判断は国の裁量に委ねられるという「弱さ」が見られた。その後 1992 年のやはり国連の「民族・宗教・言語マイノリティに属する人々の権利に関する宣言」では、加盟国に対して、少数言語使用者の言語アイデンティティの保護及びその推進を、立法ないしその他の措置を講じることで、言語に関する個人の人权を改善させることを求める（第 1 条、第 4 条）ものの、「可能である場合には」「適切に」「十分な機会」などの曖昧な表現があるために、国家を強く規制することは困難であった。ユネスコに目を転ずると、「教育における差別撤廃憲章」（1960 年）において、当事者が希望する場合、使用言語を理由に教育機関を個別に設置することは差別には

⁴ 政府に提出された調査報告書は[Giordan 1982]

⁵ 憲法第 2 条に「共和国の言語はフランス語である」との条項が加えられた(1992 年 6 月)。

⁶ [ジオルダン 2004、68]

⁷ [ジオルダン 2004、67]

当たらないことを明記（第2条 b）した。しかし、これはあくまで少数言語に配慮した教育機関の設置が可能であることを示すものであり、設置を国家に強制させるものではなかった⁸。

ではこうした背景を踏まえて CE について見てみよう。ヨーロッパでの人権擁護、及びマイノリティ保護の規範形成を担ってきた CE では、1992 年に「欧州地域少数言語憲章」（European Charter for Regional or Minority Languages）が採択され、1998 年に発効した⁹。少数言語の保護に特化したという意味でユニークな条約であり、EU 加盟 27 ヶ国のうち 16 ヶ国で批准が済み国内法に適用されている（2011 年 1 月 29 日現在）¹⁰。そして欧州地域少数言語憲章とともに CE としてのマイノリティ保護政策の柱となるのが、1994 年に採択されて 1998 年に発効した「少数民族保護枠組条約」（Framework Convention for the Protection of National Minorities）である。ここでは言語に限らずより包括的なマイノリティの保護が進められることになる。EU 加盟国については 23 ヶ国で批准まで完了して発効している（2011 年 1 月 18 日現在）¹¹。欧州地域少数言語憲章は、言語そのものの保護を促す点で画期的であった。しかし、アラカルト方式で、条約全体を受け入れる形ではなく、加盟国ができるところから実施できる原則となっている（第7条）ことは、強みでもあり、同時に弱みでもあると評価されよう。少数民族保護枠組条約では、マイノリティの包括的な保護レジームとなる多国間で締結された最初の条約という意義があり、個人の権利とマイノリティの権利が、人権の十分な保護という点、特に言語権においてつながっていることを明示している。しかしながら、曖昧な表現の抜け穴の条項が多いことも事実であった¹²。

CE では 1997 年の第2回 CE 首脳会議で発出された「ストラスブール宣言・行動計画」において、民主主義・人権の尊重という CE の目的を再確認し、そのための具体的な行動指針を民主主義と人権、社会の団結、市民の安全、文化の多様性の観点から示している。そしてこのなかで、少数民族保護枠組条約について、政府と市民社会の双方を参画させて両者の間の信頼醸成措置と相互協力の強化を通じて、CE が行うヨーロッパ・レベルでの基準策定を完全なものとするに寄与すると述べている¹³。2005 年の第3回 CE 首脳会議における「ワルシャワ宣言・行動計画」では、少数民族の保護を通じて民主主義に基づいた社会の安定を図ることを宣言において述べた上で、行動計画において欧州地域少数言語憲章と少数民族保護枠組条約に基づく少数言語・少数民族の保護策の継続をこれまで以上に促進するとしたほか、EU と OSCE との協力を強化することも強調されている¹⁴。

⁸ [Henrard 2003, 47-49]

⁹ 本憲章では移民の言語は含まれていない（第1条 a-ii）。しかし、EU としての取り組みには移民の言語が視野に入ってきている。たとえば以下の欧州議会の決議、Multilingualism: an asset for Europe and a shared commitment, P6_TA(2009)0162, European Parliament resolution of 24 March 2009 on Multilingualism: an asset for Europe and a shared commitment (2008/2225(INI)), *Official Journal of the European Union*, C117E, p.62 (para.25).

¹⁰ 批准まで完了している国はドイツ、イギリス、オランダなど 16 ヶ国、署名したが未批准なのがフランス、イタリア、マルタの3ヶ国、未署名がベルギーやブルガリアなど8ヶ国である。

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=&CL=ENG>, Access: 29 January 2011.

¹¹ 署名したが未批准がベルギー、ギリシャ、ルクセンブルク、未署名がフランス。

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_Table_Monitoring_en.pdf, Access: 29 January 2011.

¹² [Henrard 2003, 49-51]

¹³ 2nd Summit of Heads of State and Government (Strasbourg, 10-11 October 1997), Final Declaration and Action Plan.

¹⁴ 3rd Summit of Heads of State and Government (Warsaw, 16-17 May 2005), Final Declaration

次に OSCE について見てみたい。OSCE は、1975 年の発足当初（当時は CSCE＝欧州安全保障協力会議で、1995 年に OSCE に改組）から紛争予防のための安全保障対話の場を提供する役割を果たしてきたが、冷戦終結後の 1990 年代以降、予防外交を柱とする協調的安全保障の推進役を担ってきている。そのなかで民族紛争を予防するために、少数民族の権利に関するヨーロッパ基準の策定に貢献してきた¹⁵。その最初の枠組みとして「コペンハーゲン文書」（1990 年）があげられる。ここでは、「少数民族（national minority）に属するかどうかは個人の選択に委ねられており、この選択を行使することによって不利益を被ることはない。少数民族に属する人々は、自由にその民族的、文化的、言語上のあるいは宗教上のアイデンティティを表明し、維持し、発展させることができる」（第 32 条）と規定されている。これを受けて同年に策定された「新しいヨーロッパのためのパリ憲章」では、「少数民族（minorités nationales）のエスニックな、文化的な、宗教的なアイデンティティは保護され、これら少数者に帰属する人びとは、いかなる差別もなく、法の下での完全なる平等に基づいて、そのアイデンティティを表明し、保持し、発展させる権利を持つことを確認する」と明記されている¹⁶。これによって CSCE/OSCE は、差別撤廃と人権の確保を個人主義概念に基づいて行うという姿勢から、集団的概念に基づいて行うという姿勢に移行したとの理解もなされる¹⁷。

そして、少数民族高等弁務官のポストを設置し（1993 年）、その主導のもとで、「教育における少数民族の権利に関するハーグ勧告」（1996 年）、「少数民族の言語権に関するオスロ勧告」（1998 年）、「公共空間への少数民族の効果的な参加に関するルンド勧告」（1999 年）、「メディアにおける少数言語の使用に関する勧告」（2003 年）、「多民族社会における治安維持に関する勧告」（2006 年）など¹⁸、多くの勧告文書を採択し、加盟国に少数民族保護に関わる政策の導入・施行の働きかけを強化してきた。

2.2. EU と CE、OSCE との連携

CE 及び OSCE の活動については、上述のものに加え、EU との連携によって進められてきた様々な成果についても目を配らなくてはならない。

先ず EU と CE との連携について見ると、1989 年以降、EU（議長国、欧州委員会）と CE（議長国、事務総長）の「2+2 会合」が定例化され、両機関の協調が制度化されたことが指摘できよう。そして 2001 年には「協力とパートナーシップに関する共同宣言」を発し、少数民族保護を含む人権擁護を明確化し、2005 年には「ワルシャワ宣言」を発出している¹⁹。

一方、OSCE との連携では、さらに大規模な進展が指摘できる。1989 年以降、OSCE サミットに欧州委員会委員長と EU 議長国が出席することで、両者の連携を制度化したことに続き、2000 年代に入り、EU 欧州委員会の対外関係総局に CE 及び OSCE との関係の専任ポストが設置された。ウィーン本部での毎週の常設理事会（permanent council）をはじめ、様々なスタッフレベルの会合で EU 側からの出席は常態化している。特に民主制度・人権事務所（ODIHR）や南東欧、南コーカサス、東欧、中央アジアのフィール

and Action Plan.

¹⁵ [Jackson-Preece 1997, 350]

¹⁶ Charter of Paris for a New Europe, Paris, 1990,
http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf, Access: 24 February 2010, p.4.

¹⁷ [Decaux 2005, 178-179]

¹⁸ [Council of Europe – OSCE 2007, 45-152]; [Decaux 2005, 181-182]

¹⁹ [Toggenburg 2008, 115]

ドミッションでのプロジェクトレベルでの協力は数限りなく行われている²⁰。

1995 年採択の「欧州安定条約」(Stability Pact) は、少数民族問題を予防外交の手法で未然に防ぐことを目的につくられた。これは EU の共通外交安全保障政策 (CFSP) の枠組みにおいて策定されたもので、ハンガリー人、ロシア人マイノリティの処遇を主として対象としていた。条約策定は EU で実施されたが、発効後の履行は EU 未加盟国を含んでいたことから OSCE に移管された。その意味では同条約は EU の成果物であるが、その策定過程で OSCE の持つ予防外交に関するノウハウや、紛争予防のための対話の仕組みなどを EU に取り入れることを EU 側が強く求めていたことを考慮すると、これはむしろ EU と OSCE の協調が生み出したものであるという理解が可能であろう。1994 年下半期と 1995 年上半期の EU 議長国フランスとドイツの共同声明(1994 年 5 月)において、バラデュール仏首相とコール独首相が連名で、欧州安定条約の締結と、そのための EU と OSCE の協力の必要性を強調している²¹。そしてバラデュールは、「EU は、欧州安定条約が CSCE と密接な関係を持つことを望んでいる。(…) 我々の大陸はすべてのメンバーが共通の規範の上に立ち、予防外交と平和維持を可能にする制度を必要としている」²²と主張していた。

その後コソヴォ紛争の終結を受けて 1999 年に締結されたのが「南東欧安定条約」(Stability Pact for South Eastern Europe) で、これはバルカン地域の安定化を目指すものであった。同条約は EU の主導のもと、OSCE、CE、国連、OECD (経済協力開発機構)、NATO、世界銀行など多くの国際機関、及び日本やアメリカなどの先進諸国を加え、40 を越える国や国際機関の協力によって構築されたものであった²³。

こうして、EU、CE、OSCE などヨーロッパ国際機構がときに単独で、ときに協調しながら、少数民族保護の規範形成に貢献してきた。この規範においては、少数民族の権利擁護の重要な側面として言語の尊重も盛り込まれてきたわけで、「20 世紀の終わりには、ヨーロッパの民主的な決定機関がマイノリティ側に味方するようになってきた。言語的多様性の正当性は、もはや国語または公用語のみに関わるものではない」²⁴というヨーロッパ・レベルの状況・認識が形を整えてきたことが確認される。

3. EU における少数言語保護の域内化

では次に、こうしたヨーロッパ・レベルでの少数民族・少数言語保護の規範が、どのように EU における少数言語保護政策へと反映されてきたかを検証したい。

EU の基本条約は、2009 年 12 月に発効したリスボン条約に至るまでに数次の改訂が加えられてきた。EU の行動準則は当然この基本条約によって定められるわけであるが、リスボン条約発効までの基本条約であった 2003 年発効のニース条約の段階での状況を見ると、マイノリティ保護における EU の政策上の法的基盤の曖昧さが指摘されていた。そして、先に見たヨーロッパの少数民族保護の規範が主に対象としてきた東欧諸国に対して、EU もマイノリティ保護の推進を加盟のコンディショナリティとしてきたものの、その政策上の実行面での課題が残る。具体的には、1) マイノリティ保護の詳細についての EU 法における基盤が曖昧で、加盟国レベルの政策においてもマイノリ

²⁰ [Toggenburg 2008, 113-114]

²¹ *Le Monde*, 27 mai 1994.

²² [Decaux 2005, 187]

²³ Stability Pact: About the Stability Pact, <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>, Access: 3 May 2010.

²⁴ [ジオルダン 2004、72]

ティ保護の法的整備が進む国もあれば、マイノリティの存在を公然と否定する姿勢の国まであるなど多岐にわたる、2) マイノリティの権利が EU の域内政策上の最優先課題となってきたことがない、3) 「少数民族」(national minority) が何を指すか、マイノリティの権利の基本が何かについて、国際政治・国際法においてコンセンサスが得られているわけではない、4) 東欧諸国の加盟前の財政支援策であった PHARE (1989 年発足) に、マイノリティ保護に沿った予算枠があったわけではなく、関連箇所として唯一「市民社会と民主主義の構築」という項目があったがこれも PHARE 予算全体の 1 % に過ぎなかった²⁵などである。

東欧諸国への働きかけの基盤の曖昧さも指摘できよう。加盟予定の東欧諸国に対してマイノリティ保護の実行を要請する範としたのは、そもそも EU 文書ではない「欧州人権規約」(これは後に EU 法体系に組み入れられることにはなる)、あるいは OSCE 文書や国連文書であった。また、特に CE の少数民族保護枠組条約は EU として重視していて、東欧諸国にこの署名・批准を頻繁に求めるが、ベルギー、フランス、ルクセンブルク、オランダのように西欧の既加盟国のなかにも未批准の国があるという矛盾は見逃せない²⁶。

こうした問題を抱えていた状況に対して、2009 年発効のリスボン条約はどのような改善を図ったのだろうか。リスボン条約は正確には「EU 条約」と「EU 運営条約」の 2 条約からなる。このうち EU 条約第 2 条にマイノリティに属する者の権利の擁護を明記した。そして同第 3 条第 3 項で、言語的多様性を守ることを明記している。さらに、2000 年に策定し、2007 年に改訂した EU 文書に「欧州連合基本権憲章」(Charter of Fundamental Rights of The European Union) があるが、当初は拘束力のない規範的文書にとどまっていた同憲章であるものの、EU 条約第 6 条によって基本条約のなかに盛り込まれた。同憲章第 22 条では、「欧州連合は、文化的、宗教的、言語的多様性を尊重する」²⁷とされており、この規定に基づき、「EU として地域・少数言語に対して肯定的な政策を進めている」²⁸。

こうしてリスボン条約において少数民族保護とこれに伴う形で少数言語保護についても基本条約に明文化されて盛り込まれたという進展を確認できるが、そもそも少数言語保護に関する個別の政策は、教育や文化や福祉や様々な分野にわたっており、基本条約としては大枠を示すにとどまることは否めない。そのため、個々の政策での具体性を欠くという批判も大きい²⁹。とはいえ、2004 年の拡大以後、EU におけるマイノリティ保護の施策は「域内化」されてきたこともまた否定できないだろう。リスボン条約で基本条約に明文化されたことが象徴的であるように、これによって東欧のみならず既加盟だった西欧諸国を含めたすべての加盟国に対して拘束力が生じたわけであり、それまで加盟を見据える域外国との交渉の道具であった争点が、今後の加盟を見据える域外関係国への「対外的」課題であることに加え、EU 自身の内的課題となった³⁰。

²⁵ [Sasse 2006, 67]

²⁶ [Sasse 2006, 67-68]

²⁷ *Official Journal of the European Union*, 2007/C 303, 14.12.2007, p.307.

²⁸ European Commission - Languages of Europe - Regional and minority languages, http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc139_en.htm, Access: 18 February 2010.

²⁹ [Toggenburg 2008]

³⁰ [Toggenburg 2008, 118]

4. EUにおける少数言語保護に向けた政策的発露

上に見たように、EUにおける少数言語保護の規範は、東欧諸国が加盟国となる過程で域内化されていった。規範の域内化の次のステップとして、具体的な政策としての導入が求められるわけであるが、本節では、少数言語保護の規範が形成されて域内化されてきたこの時期の具体的なEUの政策動向として、欧州委員会における多言語主義担当委員の設置と、カタルーニャ語・バスク語の公用語化について見ておきたい。

4.1 欧州委員会多言語主義担当委員の設置と少数言語保護の進展

2004年5月に東欧諸国10ヶ国がEU加盟を果たしたが、同年11月に発足したバローゾを委員長とする欧州委員会では、初めて多言語主義担当の委員が設置された。EUにおいて多言語という争点は、そもそもは公文書のEU公用語への翻訳の問題として、つまりはナショナルな言語の多様性の文脈で扱われてきた³¹。そしてEUの国際競争力強化を目指した2000年の「リスボン戦略」の流れのなかで、2001年の「欧州言語年」で提起された「母語に加えて2言語」の方針による外国語教育強化³²が掲げられている。こうした流れのなかで、バローゾ委員会では、先ずは教育・文化担当委員に言語（多言語主義）の担当も担わせることになった。

2005年11月に欧州委員会は「多言語主義に向けての新たな枠組戦略」³³を発表した。2006年4月に地域少数言語の教育に関する会議が欧州委員会主催で開催され、これを受けてフィゲル多言語主義担当委員は「イタリアのフリウリからフィンランドのサーミに至るヨーロッパ全域における[少数]言語共同体の存在を知らしめる機会となった。

(…) 少数言語の話者は、[EUが掲げる]『母語に加えて2言語の習得』という目標は野心的過ぎるようなことはまったくなく、これはすでにEUの多くの国境や周辺地域では現実になっていることを示すものである」と述べ、西欧地域も含めたEU域内に多数の少数言語共同体が存在し、それがEUの目指す「多様性のなかの統合」や「多言語主義に基づく発展」という政治目標の実現にとって重要な存在であるとの認識を明確に示した³⁴。同会議以降、こうしたEU域内の少数言語を念頭に置く多言語主義に力点を置く言説がフィゲル委員の発言に出てくるようになり、非国家語の少数言語に対する権利擁護というCE・OSCE的な文脈がEU内に色濃く立ち現れてくる。フィゲルは2006年に「多言語主義ハイレベルグループ」(High Level Group on Multilingualism)を設置し³⁵、そこで「翻訳・通訳、外国語学習、地域少数言語の擁護」などが検討され、2007

³¹ たとえば “Commission adopts measures to match supply and demand for translation,” Brussels, 26 May 2004, IP/04/679; “Portfolio Responsibilities of the Barroso Commission,” Brussels, 12 August 2004, IP/04/1030.

³² たとえば Viviane Reding, Member of the European Commission with responsibility for education and culture, “Award of the honoris causa,” University of Turin, Turin, 9 September 2004, SPEECH/04/394; Ján Figel, Member of the European Commission responsible for Education, Training, Culture and Multilingualism, “Sharpening our vision,” 7th ECSA World Conference <The European Union and Emerging World Orders: Perceptions and Strategies>, Brussels, 1 December 2004, SPEECH/04/503.

³³ A New Framework Strategy for Multilingualism, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 22 November 2005, COM (2005) 596 final.

³⁴ Ján Figel, Member of the European Commission responsible for Education, Training, Culture and Multilingualism, “Multilingualism: a key component of the European Union’s strategy,” Bridge Forum Dialogue, Luxembourg, 15 June 2006, SPEECH/06/396.

³⁵ 議長はフィゲル。2007年は多言語主義担当委員の後任であるオルバンが議長を引き継ぐ。

年9月に最終報告書を提出した³⁶。同報告書の勧告等に基づいて2008年に新たな多言語主義戦略が策定された³⁷。多言語主義ハイレベルグループ最終報告書では、地域・少数言語について、その擁護の必要と方策について1章が割かれている。

さらに2007年1月、バローゾ委員会は独立した多言語主義担当委員を新設し（ルーマニア出身オルバン委員が就任）、この問題に専門的に取り組むこととなった。オルバンも、とりわけ多言語主義政策を推進する「EU生涯学習プログラム」（2007～2013年）の文脈において、多言語主義のなかで「地域少数言語を含むすべての言語」が擁護されるべきであり、その方向で政策を進めるとのスピーチを繰り返し行う³⁸。そして「EU生涯学習プログラム」では、「初めて地域少数言語を含むすべての言語に門戸が開かれる」形で言語習得に毎年1700万ユーロが当てられる³⁹というように、EUにおける「多言語」が、国家語の多様性から明らかに少数言語をも含む多様性へと変化してきたことが見て取れる。

4.2. カタルーニャ語・バスク語のEU公用語化

EU域内（とりわけ西欧地域）での少数言語の擁護をめぐる運動は1960年代終わりから70年代初め頃にかけて各地で顕在化し、A・D・スミスは「エスニック・リバイバル」⁴⁰と呼んだが、スペインのカタルーニャ地方でのカタルーニャ語をめぐる動きは560万人もの使用人口（1991年）⁴¹という規模の面で大きな存在感を有する。1986年にスペインはEC加盟を果たすが、翌1987年にカタルーニャ州はカタルーニャ語をECの公用語とすることをECに請願している⁴²。

公用語に関するEUの原則は、加盟国において公用語となっている言語はEUの公用語となる（1958年規則第1号）というものであり、カタルーニャ語に限らず、少数言語の場合はいずれも、帰属する加盟国において公用語の地位を得ているかどうか問われる。スペインでは、1970年代半ばのフランコ期の権威主義体制からの移行のなかで、カタルーニャやバスクは自治州の地位を獲得し、1978年制定のスペイン憲法は、「スペインのその他の言語もまた、各自治州の憲章に従い、各自治州における公用語とされるものとする」（第3条2項）と規定するに至っていた。

カタルーニャからの要望はその後も継続され、2005年になってEUは、上掲の1958年規則第1号を、当該加盟国の全域ではなく特定の地域での公用語としている地域語

³⁶ High Level Group on Multilingualism, *Final Report*, Commission of the European Communities, 2007.

³⁷ Leonard Orban, European Commission responsible for Multilingualism, “Our aim is to give the Union a new generation of multilingual citizens,” European Day of Languages - Press Conference, Brussels, 26 September 2007, SPEECH/07/568.

³⁸ たとえば Leonard Orban, Commissioner responsible for Multilingualism, “Multilingualism is in the genetic code of the Union,” Meeting with the Culture Committee, Brussels, 27 February 2007, SPEECH/07/104; Leonard Orban, European Commission responsible for Multilingualism, Speech at the Bundestag, Bundestag, Berlin, 25 April 2007, SPEECH/07/248; Leonard Orban, European Commissioner responsible for Multilingualism, “Cyrillic, the third official alphabet of the EU, was created by a truly multilingual European,” Day of Cyrillic alphabet, Sofia, May 24 2007, SPEECH/07/330.

³⁹ Leonard Orban, European Commissioner responsible for Multilingualism, “Multilingualism – fundamental value of the EU,” Conference organised by the European Institute of Romania and the EC Representation in Romania, Bucharest, 22 June 2007, SPEECH/07/412.

⁴⁰ [Smith 1981]

⁴¹ European Commission, DG XXII, Euromosaic, “Le catalan en catalogne (Espagne),” <http://www.uoc.edu/euromosaic/web/homean/index1.html>, Access: 10 May 2010.

⁴² [星元 2010]

についても適用する決定を行うに至る⁴³。これに対し、カタルーニャ語及びバスク語に関して、これらを EU 機関で正式に使用できる言語とすることにスペイン政府も同意（2005 年 11 月 16 日）⁴⁴したことで、両語が EU の公用語として扱われることになったのである。

そしてこの動きのなかで、アイルランド政府がアイルランド語の公用語化を求めてきた（2007 年にアイルランド語は公用語化）ほか、他の多くの加盟国でも地域少数言語の EU 公用語化の要求を EU に出すようにとの圧力が強まっている⁴⁵。

先に、EU の言語政策には EU としての公用語政策、多言語政策、少数言語保護政策の 3 つがあり、本報告ではこのなかで少数言語保護政策に焦点を当てるとしたが、実はこの少数言語の公用語化という事例は、EU の公用語政策の舞台において、多言語政策と少数言語保護政策の結節点が現れたものであると見ることができよう。換言すれば、欧州委員会での多言語主義担当委員の設置とその後の少数言語を含めた「多様性」の議論の高まりと相まって、EU の言語政策の全体を包摂する一つの方向性つまり少数言語を含んだ形での多言語主義⁴⁶が示されたものとしての意義があると言えるのではないだろうか。

5. 現状と課題——結びに代えて

ヨーロッパにおける少数言語保護政策の進展は、CE や OSCE を舞台に策定される条約等によって少数民族保護をめぐる国際規範が形成され、その規範を EU 内に取り込んで、EU としての政策に反映させていく流れであったと理解できる⁴⁶。そして、その規範の EU の政策への取り込み過程が、時期として EU の東方拡大とオーバーラップしていたことは偶然ではない。西欧諸国は少数民族・少数言語保護規範を EU 加盟に際して不可欠な要素として、加盟のコンディショナリティとして東欧諸国に課していたところで、東欧諸国が EU に加盟することでそうした規範の外向けの押しつけが域内化することにつながったのである。

しかしながら、当初から EU を舞台に規範形成から政策形成までがなされなかったことには留意する必要があるだろう。EU は他の地域機構に比べて加盟国を拘束する力が著しく大きく、そこでの国際法レベルでの取り決めの影響力も甚大であり、いまだに少数民族保護の具体的手法に関する完全なコンセンサスが得られていない状況で、EU を舞台としての枠組の策定には壁があることが否めない。少数言語の保護について言えば、EU 内における言語を含む文化の多様性を繰り返し強調しながらも、「補完性」（subsidiarity）の原理に基づいて、言語政策がそもそも各加盟国の権限に委ねられていることに言及していることからもうかがわれる⁴⁷。それゆえ、デリケートな問題で政治争点化しやすい少数民族問題・少数言語問題を先ずは EU の枠外に置いて、より緩やかな地域機構である OSCE ないし CE を舞台にこれを扱ってきたが、その主たるターゲットであった東欧諸国が EU 加盟国化したことで、少数民族問題も EU に内在化され、そこで少数言語問題も前景化してきたと言えよう。

個別の加盟国レベルで見ても、最も中央集権が強く、少数言語に対する公的な保護

⁴³ 2005 年 6 月 13 日総務対外関係閣僚理事会にて決定。Press Release, 2667th Council Meeting, General Affairs and External Relations, Luxembourg, 13 June 2005, p.14.

⁴⁴ Committee of the Regions, Press Release, COR/05/125, Brussels, 16 November 2005.

⁴⁵ [Creech 2005, 23-24]

⁴⁶ [Sasse 2006]

⁴⁷ [Creech 2005, 59]

を行う政治には距離のあるフランスでさえも、2008年には憲法に「地域語はフランスの遺産である」という「地域語条項」を挿入する憲法改正が行われる⁴⁸など、少数言語保護の方向にEU内の空気が流れ出していることは指摘できる。ただし、EU独自の施策としては、2000年代半ば以降に多言語主義担当委員の設置と一部の少数言語の公用語化を通じて少数言語保護の施策を強化してきたことは間違いないが、依然としてEUの多様な政策領域のなかでは傍流的な次元での取組みを進めているというのが、現状の評価としては適当ではないだろうか。2004年以降の東方拡大のインパクトは内から次第に発現しつつあるが、加盟候補国であるクロアチアやマケドニアなどの旧ユーゴ諸国、さらにはトルコの加盟交渉のなかでの少数言語保護をめぐる新たな規範の押しつけがなされるならば、再度その規範が域内化するという流れが再現されるのかもしれない。

【付記】本稿は、日本比較政治学会2010年度研究大会分科会A「言語政策の比較政治学」（2010年6月19日）における報告ペーパーに、同分科会での報告・議論、及び神戸大学国際文化学研究所異文化研究交流センター研究部2010年度プロジェクト「ヨーロッパにおける多民族共存とEU」主催の第1回研究セミナー（2010年7月26日）での報告・議論を踏まえて、加筆修正を加えたものである。

【参考文献】

- Richard Caplan (2002), “Conditional recognition as an instrument of ethnic conflict regulation: the European Community and Yugoslavia” *Nations and Nationalism*, Vol.8, No.2.
- Council of Europe (1999), *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe Publishing.
- Council of Europe – OSCE (2007), *National minority standards: A compilation of OSCE and Council of Europe texts*, Council of Europe Publishing.
- Richard L. Creech (2005), *Law and Language in the European Union: The Paradox of a Babel “United in Diversity”*, Europa Law Publishing.
- Desmond Dinan (2005), “Governance and Institutions: A New Constitution and a New Commission,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.43.
- Krzysztof Drzewicki (2008), “The Enlargement of the European Union and the OSCE High Commissioner on National Minorities,” in Marc Weller, Denika Blacklock and Katherine Nobbs, eds., *The Protection of Minorities in the Wider Europe*, Palgrave Macmillan.
- Emmanuel Decaux (2005), “Les nouveaux cadres du droit des minorités nationales en Europe,” in Riva Kastoryano, éd., *Quelle identité pour l’Europe ? : Le multiculturalisme à l’épreuve*, 2e édition, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Hans-Joachim Heintze (2008), “Collective Rights in the Context of EU Accession,” in Marc Weller, Denika Blacklock and Katherine Nobbs, eds., *The Protection of*

⁴⁸ [坂井 2009]

Minorities in the Wider Europe, Palgrave Macmillan.

- Jean-Baptiste Harguindéguy et Alistair Cole (2009), “La politique linguistique de la France à l’épreuve des revendications ethnoterritoriales,” *Revue française de science politique*, vol.59, no.5.
- Kristin Henrard (2004), “Relating Human Rights, Minority Rights and Self-Determination to Minority Protection,” in Ulrich Schneckener and Stefan Wolff, eds., *Managing and Setting Ethnic Conflicts*, Hurst.
- Kristin Henrard (2003), “Dividing an Adequate System of Minority Protection in the Area of Language Rights,” in Gabrielle Hogan-Brun and Stefan Wolff, eds., *Minority Languages in Europe: Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan.
- Rainer Hofmann (2008), “The Future of Minority Issues in the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe,” in Marc Weller, Denika Blacklock and Katherine Nobbs, eds., *The Protection of Minorities in the Wider Europe*, Palgrave Macmillan.
- Jennifer Jackson-Preece (2003), “Human Rights and Cultural Pluralism: The ‘Problem’ of Minorities,” in Gene M. Lyons and James Mayall, eds., *International Human Rights in the 21st Century: Protecting the Rights of Groups*, Rowman and Littlefield.
- Jennifer Jackson-Preece (1997), “National minority rights vs. state sovereignty in Europe: changing norms in international relations?” *Nations and Nationalism*, Vol.3, No.3.
- Henri Giordan (1982), *Démocratie culturelle et droit à la différence*, <Rapport au ministre de la culture>, La documentation française.
- Mária M. Kovács (2003), “Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective” *Nations and Nationalism*, Vol.9, No.3.
- Peter A. Kraus (2008), *A Union of Diversity: Language, Identity and Policy-Building in Europe*, Cambridge University Press.
- Peter A. Kraus (2003), “Cultural Pluralism and European Polity-Building: Neither Westphalia nor Cosmopolis,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.41, No.4.
- Will Kymlicka (2006), “The evolving basis of European norms of minority rights: Rights to culture, participation and autonomy,” John McGarry and Michael Keating, eds., *European Integration and the Nationalities Question*, Routledge.
- Jonathan Pool (1996), “Optimal Language Regimes for the European Union,” *International Journal of Sociology of Language*, no.121.
- Gwendolyn Sasse (2006), “National minorities and EU enlargement: External or domestic incentives for accommodation?” in John McGarry and Michael Keating, eds., *European Integration and the Nationalities Question*, Routledge.
- Anthony D. Smith (1981), *The Ethnic Revival in the Modern World*, Cambridge University Press.
- Gabriel von Toggenburg (2008), “A Remaining Share or a New Part? The EU’s Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade,” in Marc Weller, Denika

Blacklock and Katherine Nobbs, eds., *The Protection of Minorities in the Wider Europe*, Palgrave Macmillan.

- Claude Truchot (2009), “Des langues régionales aux langues de France : un état des lieux,” *Cahiers français*, no.352 <La France au pluriel>, La documentation française.
- Yasue Noriko (1999), “Le multilinguisme dans l’Union européenne et la politique linguistique des Etats membres,” *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, no.427.

- アンリ・ジオルダン(佐野直子訳)(2004)「ヨーロッパにおける言語問題」『ことばと社会 別冊1 <ヨーロッパの多言語主義はどこまできたか>』三元社。
- 原聖(2007)「ケルト語圏における地域的言語文化の振興」、宮島喬・若松邦弘・小森宏美(編)『地域のヨーロッパ——多層化・再編・再生』人文書院。
- 原聖(1991)「EC 流『国家離れ』と少数言語の可能性」、宮島喬・梶田孝道(編)『統合と分化のなかのヨーロッパ』有信堂。
- 星元佐知子(2010)「EU 域内の自治体外交にみる地域の重要性——カタルーニャ自治州の事例から」神戸大学大学院国際文化学研究科修士論文。
- 吉川元(2009)『民族自決の果てに——マイノリティをめぐる国際安全保障』有信堂。
- 吉川元(2007)『国際安全保障論——戦争と平和、そして人間の安全保障の軌跡』有斐閣。
- ケネス・D・マクレー(加藤普章訳)(1995)「EC における多言語政策の展開とその課題——言語の平等性はどこまで可能か」『国際政治』第 110 号。
- アルベルト・メルレル(新原道信訳)(2004)「“マイノリティ”のヨーロッパ——“社会文化的な島々”は、“混交、混成、重合“する」、永岑三千輝・廣田功(編)『ヨーロッパ統合の社会史——背景・論理・展望』日本経済評論社。
- 坂井一成(2009)「2008 年憲法改正にみるフランスの政治過程——地域語条項の導入をめぐる」『日仏政治研究』第 4 号。
- 坂井一成(2008)『ヨーロッパの民族対立と共生』芦書房。
- 渋谷謙次郎(編)(2005)『欧州諸国の言語法——欧州統合と多言語主義』三元社。
- 鈴木昭一(1995)「カタルーニャ地域主義政党 CiU の戦略と動向——対 EC/EU 政策と九三年選挙を中心に」『国際政治』第 110 号。
- 安江則子(1996)「EU における多言語主義の多角的検討」『日本 EC 学会年報』第 16 号。
- 横田正顕(2007)「スペイン——ヨーロッパ化と政府間関係の変容」、大島美穂(編)『EU スタディーズ3 国家・地域・民族』勁草書房。
- 若林広(2004)「21 世紀ヨーロッパ統合の公用語問題」『ことばと社会 別冊1 <ヨーロッパの多言語主義はどこまできたか>』三元社。