

先住民族の権利保護について—自決権と集団の権利を中心に

孫 占 坤

はじめに

本報告は 2007 年秋に国連総会で採択された「先住民族の権利に関する国際連合宣言」を手掛かりに、国際法における先住民族の権利保護の現状について検討を行うつもりである。報告に入る前にまず、用語について少し説明させていただく。

先住民族について、英語では、Aborigine、Indigenous population(s)、Indigenous People(s)等が使われている。対して、日本語では先住民、先住民族或いは先住人民等が使われている。これらの用語の問題も先住民族問題を考える上で重要なイシューではあるが、本報告はこの問題に深入りせず、日本語として基本的に「先住民族」を使わせていただく。但し、既に固定訳の場合等を考慮し、「先住民」や「人民」と使う場面もあるので、ご理解いただきたい。

第 2 次世界大戦後における国際的人権保護の大きな流れの中で、遅ればせながら、先住民族問題も国際社会から重視されるようになった。現在、途上国の開発促進における世界銀行等の融資姿勢や、マーゴ判決、二風谷判決のように伝統的国際法原則の否定或いは現代国際法原則の援用を通じた国内裁判、更に、様々な国内立法等によって、先住民族の権利保護が強調されつつある。国際機関における取り組みの中で、最も早く先住民族問題に注目したのは ILO（国際労働機関）といえよう。そこでは、既に 1957 年に第 107 号条約（「独立国における土民ならびに他の種族民および半種族民の保護および同化に関する条約」）が採択された。同条約では、先住民族がいまだに所属国に十分「同化」されていないことを前提に、当該政府に先住民族を保護、漸進的同化をさせるための第 1 次的責任を明記し（第 2 条）、先住民族を独立した存在としてではなく、単なる「保護」の対象としか見なさなかった。89 年に採択された ILO 第 169 号条約は 1980 年代以降の国連における先住民族議論の動向も受け、旧条約のようなパターンリズムと同化主義的考え方こそ除去し、先住民族の土地や資源に関する権利を認めたものの、政策の実施レベルにおいては旧条約の国家主導というアプローチを継承したままであった。

一方、国連においては 1970 年代の 10 年間に及ぶ特別報告者による調査・研究の上、82 年に、差別防止小委員会の下に「先住民作業部会（WGIP）」が設置されることになり、国連における先住民族問題の組織的取り組みのスタートを告げることになる。幾たびの修正を経て、93 年に「先住民族権利宣言案」は作業部会で採択され、翌年に差別防止小委員会でも採択される。その後、人権委員会の下で政府代表主導の「先住民族の権利宣言草案作業部会（WGDD）」における 10 年以上もの難産期間を経て、2006 年 6 月に新設の国連人権理事会で可決されることになった。更なる議論、攻防を経て 2007 年 9 月 13 日に賛成 143、反対 4、棄権 11、欠席 34 で国連総会でようやく採択されることになった。これは 82 年の組織的取り組みから数えると、実に 25 年もの歳月が流れていた。

宣言の全文は 46 条におよび、土地と資源、文化的、宗教的、言語的アイデンティティ、生存・安全の権利、教育・公共情報、経済的および社会的権利等、多岐に渡る先住民族の権利を規定している。以下、宣言採択の中で最も議論された二つの問題であり、一般原則といえる「集団の権利」と「自決権」を中心に報告を進めさせていただく。

宣言第 1 条では、先住民族は、「集団又は個人として」、国際連合憲章、世界人権宣言および国際人権法に認められている全ての人権と基本的自由の十分かつ効果的な享受に対する権利を有すると明記している。第 3 条では、「自決の権利を有する」と自決権を明記し、先住民族はこの権利に基づき、自らの政治的地位を自由に決定し、並びにその経済的、社会的および文化的発展を自由に追求するとも規定している。

このような、先住民族に対する人権保障としての「集団の権利」、また、人民としての自決権の明記は、国際法上一体どのような意義を持つのか。これについて、これまでの先住民族問題の扱われ方を説明することでより理解することが出来る。

1 集団の権利について

「マイノリティ権利宣言」や「外国人権利宣言」、「国連移住労働者権利条約」、「ジェノサイド条約」等のように、国際条約・宣言の中で、ある種の「集団」に関する規定が見られない訳ではない。しかし、「権利」という言葉をキーワードに現代国際法を眺める時、その主体として浮上するのは基本的に次の二つであろう。一つは国家である。もう一つは、戦後大きな潮流となっている国際的人権保護における「個人」である。主権国家と個人が基本的権利主体と想定されるシステムの中で、先住民族の権利保護は「国際人権規約（自由権規約）」第 27 条の下で扱われてきた。

同条は「種族的、宗教的、又は言語的少数者」といった「集団」に着目し、これらの集団に「属する者」は「集団の他の構成員とともに自己の文化享有、宗教の信仰と実践又は自己の言語使用の権利が否定されない」ことが明記されている。規約の起草過程が示すように、ここで保障される対象は基本的に少数者という集団ではなく、その集団に属する「個人」である。即ち、先住民族の集団を含めて、「種族的、宗教的、又は言語的少数者集団」は、第 27 条の下では事実的存在であるに過ぎず、法的集団とはなりえなかった。

第 27 条のこのような性格は規約発効後の規約委員会の示した「見解」またはその通報事件の処理にも現れている。規約委員会は第 27 条が「少数者に属する個人に与えられる権利である」、同条で「意図された人々はある集団に属し、ある文化、宗教また言語を共有する者である」と述べている。

人権規約の発効後、先住民族関連の通報が複数件あり、うち、集団的権利に関わる事件としてはベルナルド・オミナヤク（Bernard Ominayak）事件が代表的ケースといえよう。これは、カナダ政府の許可した開発が部族の生活環境や経済基盤を破壊したとして、同国のルビコン湖部族の首長であるオミナヤクが部族を代表して、自由権規約第 1 条違反の通報を行った事件である。規約委員会は 1987 年 7 月に当該通報を許容し、その理由として、通報者が人民に与えられる権利である自決権侵害の犠牲者として選択議定書を利用することは出来ないが、規約第 27 条やその

他の規定に基づいて問題を提起するかもしれない、その限りにおいて、通報が受理されると述べている。これは、自決権にも関わる言及であるが、委員会は、次のことも述べ、権利の集団性に関する読者の想像を掻き立てしまう。即ち、「選択議定書は、個人がその権利を侵害されたことを主張しうる手続を規定している」が、「類似の影響を被った個人の集団が、集団的に通報を提出することに対していかなる異議も存在しない」、と。このように、委員会は第 27 条が保護される権利は個人の権利であることを確認したと同時に、そのような個人の権利の侵害に対して、集団的に通報することも認めた。後のアピラナ・マフィカ (Apirana Mahuika) 事件では、委員会は、「共同して影響を受ける個人の集団がその権利違反について通報を提出することに異議がない」と述べ、オミナヤク事件での立場を確認した。更に J.G.A.ディガード (J.G.A.Diergaardt et al.v.Namibia) 事件でもこのような立場が繰り返されている。

これらの事件について、これまで、第 27 条が「実質的に集団の権利に対する違反の申し立てを認めることとなった」¹、「結果として、第 27 条が集団の権利を保障する側面もあることを認めた」²、更に、「明らかに個人の人権保護とは異なる少数者集団に固有の権利が読み取れる」³といった指摘があり、委員会が第 27 条の権利に「集団的」性格を認めているのかのように解釈しているが、報告者は、これらの事件を寧ろ次のように理解すべきであろうと考える。即ち、いずれの事件においても、規約委員会は第 27 条に掲げる権利を「集団的」なものとして捉えようとしたのではなく、個人の権利に対する違反の「集団的申し立て」を認めたに過ぎないのではないか。言い換えれば、規約委員会は第 27 条に規定される権利の性格に新味を加えることで集団としての先住民族の保護を図ったのではなく、第 1 選択議定書第 1 条の弾力的解釈を通してそれを試みたといえよう。

いずれにせよ、先住民族の通報問題において、集団的権利の承認という問題に関しては、規約委員会は大変慎重であることは間違いない。

こうした慎重な姿勢に較べると、米州地域における先住民族の集団的権利の承認には、より積極的な傾向が見られる。先住民族問題に関する米州人権委員会報告において、「先住民族共同体の集団的権利あるいは法的地位の付与において、委員会は常に集団の権利概念を受け入れている」。1990 年以降に起草されている米州先住民族宣言権利草案に盛り込まれた集団的権利の規定についても、「集団と個人の権利が対立するものではなく、寧ろ、それぞれが完全かつ効果的人権享受の原則の一部である」、「先住民族共同体は宣言における権利の保持者である」等を述べ、集団としての先住民族の法主体性を認める立場をとっている。

勿論、委員会が集団的権利に前向きなのは、過去において、残念なケースがあったことが背景の一つとなっているといえるかもしれない。1980 年代初期の Miskitos 事件において、ニカラグア政府に強制的に移住させられた Miskito 部族に対して、米州人権委員会は米州人権条約の権利が専ら個人的なものであることに拘り、集団としての先住民族の保護について効果的意見を示すことが出来なかった。

時代の推移に伴い、米州における集団の権利の承認が益々強くなっていく。米州における集団的権利保護として最も評価すべき裁判は、やはり、2001 年に米州人権裁判所が下したアワス・ティンギニ (Awás Tingni v.Nicaragua) 事件の判決であろう。ここでは、国際的な司法裁判所とし

て、初めて明確に先住民族の集団としての権利を認めたのである。事件の発端は 1995 年にアラス・ティングニ部族祖先伝来の土地を、ニカラグア政府が韓国系の木材会社に譲渡する契約を結んだことである。アラス・ティングニ部族は、この土地に対する登記等近代的土地所有の手続は全くしていない。本来、個人的所有しか想定していなかった米州人権条約第 21 条の財産権概念について、裁判所は次のように述べる：同条の財産権は、共同財産（communal property）という枠組みの中における先住民族共同体の構成員の権利が含まれる。「共同財産」について、裁判所が念を押すように「このような法概念は国際的法概念として国内法と異なった独立した意味を持っている」と述べている。この事件以降、米州人権委員会と裁判所からそれぞれ複数の事件に関する意見または判決が下され、いずれもアラス・ティングニ判決の立場を引用または踏まえている。この判決は、国際慣習法における先住民族の権利形成、とりわけ、集団的権利概念の確立にとって大きな意味を持っていると評価されている。

このような環境の中で、先住民族の権利宣言における「集団的権利」概念が導入された。当初は「集団的生存権（the collective right to exist）」、「集団的自治の権利（the collective right to autonomy）」等の表現があり、日本も含めてフランス、オランダ等の国から、国際法におけるこのような人権概念が存在しない、或いは個人の権利を脅かす等の理由で反対されたり、危惧されたりしたが、先住民族自身また途上国の支持で最終的には宣言に残されることになった。

2 先住民族の自決権

先住民族権利宣言におけるもう一つの一般原則ともいえる自決権の問題について検討させていただく。自決権は植民地支配や外国占領、アパルトヘイト体制に対する抵抗といった状況の中で国際法上の権利として確立され、その後、「全ての人民が自決権を有する」という展開の中で、「内的自決」が特に重視されるようになった。自決権のこのような展開過程の中で、先住民族にも自決権が認められるということは一体どういった意味を持つのか。これを浮き彫りにするためにも、まず、ILO 第 169 号条約と人権規約での扱いを確認したい。

まず、人権規約共通第 1 条と自由権規約第 27 条の関係に関する規約委員会の公式見解を確認する。規約委員会の「一般的『見解』」によれば、自決権の実現が個々の人権の実効的な保障及び遵守並びにその促進および強化にとって不可欠な条件である。両者の権利は区別されるものであり、自決権は人民に属する権利であって、選択議定書に基づき審査されうるものではない。対して、第 27 条で個人に与えられる権利は、規約の第 3 部で個人に与えられる他の権利同様、選択議定書に基づき審査されうるものである。委員会から見れば、選択議定書に基づき委員会に提出された幾つかの通報では、第 27 条に基づき保護される権利が、規約第 1 条に宣言されている人民の自決の権利と混同されていた。これらの事例のいずれも先住民族から自決権に対する違反の通報が含まれていたものである。規約委員会は、そこに現れていた自決権の問題につき、基本的に次のような態度を取っていた。1. 通報者の所属する部族が人民を構成するか否かの問題は、選択議定書の下で委員会に委ねられた争点ではない、2. 通報者が、人民に与えられた権利である自決権侵害の犠牲者として、選択議定書を利用することは出来ない。このように、自由権規約の下で、規約委員会のそもそもの認識と後の実行のいずれにおいても、先住民族が「人民」とし

て自決権を求めることは基本的に不可能である。

先住民作業部会 1985 年最初の草案には自決権の規定がなかった。この時期の、先住民関係の NGO の宣言に刺激された結果、1990 年の作業部会に三つの分科会に分れた草案検討グループのうち、一つのグループ（第 2）は自決権の規定を草案に盛り込むことを決め、それは 1993 年の作業部会の最終草案の規定となった。以降、技術的修正を経ながら、宣言に残ることになった。

では、先住民の自決権は一体何を意味するのか。それは、基本的には所属する国家の中で集団として土地、水、森林等の資源の使用や言語、宗教を含めた独自の文化の保存、発展等、自らの社会的、経済的、また文化的諸権利を決定することである。いわば、「内的自決」或いは「広範なまたは高度な自治または自己管理を通じて」の自決の実現である。これは主権国家の樹立を主要な形態とした非植民地化過程の自決権より遥かに穏健なものであるが、それでも宣言が採択されるまでに、多くの主権国家から危惧され、とりわけ最後まで宣言の採決に反対していたオーストラリア、ニュージーランド、カナダ、米国の反対理由の一つは、やはりこの自決権の規定があったことである。議論の過程からいえば、宣言の自決権条項に「外的自決」或いはいわゆる「分離権」が含まれていないと理解すべきであるが、自決権の「外的自決」側面のダイナミックさは、これらの国の懸念を完全に払拭することが出来なかった。

おわりに

では、先住民問題は現代国際法にどのような問いかけをしているか。或いはこの問題は現行の国際法秩序にどのようなインパクトをもたらそうとしているのか。本報告は、「集団の権利」、「自決権」といった一般原則に限定して報告させていただいた。かかる前提で、報告者は次の 2 点を申し上げたい。

一つは、先住民問題の国際人権法構造への影響である。個人ベースに構築された国際人権法、とりわけ国際人権規約の人権保障システムは、今後、本報告で取り上げたような通報が起きる場合、どのように機能するのかより注目したい。

第 2 点目として、自決権への再評価の問題である。ご承知のように、自決権が国際法上の権利として確立されたのは非植民地化過程である。その後、「全ての人民に自決権を有する」ように、自決権の普遍的適用の中で、従来植民地の独立という外的自決に対して、内的自決の重要性がより指摘されるようになった。しかし、冷戦後、旧ソ連、旧ユーゴスラビアの民族分離運動に直面して、自決権が「諸刃の剣」とも揶揄され、危惧される風潮があった。一方、自決権の究極の目的は個人の人権の保護であり、自決権が人権の一部として、権利の「個人化」が進んでいると唱える説もあった。先住民権利宣言に盛り込まれた自決権は新たな主権国家の樹立といったラジカルなものではなく、同時に、決して個人レベルには同一化できない、また、国民全体ではなく、一部分の国民で構成される「集団」の moderate（穏健）な権利という性格を持っている。先住民に対するこのような自決権の承認は、適用範囲と権利の性格、内容のいずれにおいても自決権はその新たな活動空間を見出したことといえよう。このような国民国家の一部の「人民」による自決権の行使は、従来国民国家自体、またそのような国家で行われる国際関係にどのような影響をもたらすのか、より留意したい。

「集団の権利」にせよ、自決権にせよ、先住民族権利宣言におけるこれらの達成は、一面では主権国家間の長年に渡る議論、妥協の結果ではある。同時に、1980年代の差別防止小委員会の下に設置された「作業部会」や、2002年以降に経済社会理事会に設置された常設フォーラム等の活動が示すように、先住民族問題に関わる原則の作成に、先住民族側の戦い・闘争が大きな意味を持ったことは忘れるべきではない。特に、常設フォーラムが政府推薦委員と先住民族委員それぞれ8名で構成されていることは、これまでの国際機関の中でもユニークである。このような構成は、先住民族に関わる国際的原則の作成において、彼らは単なるNGOとして「運動」的形で関わるのではなく、政策・原則形成の直接の「主体」となっていることを意味するものである。

宣言採択後、既にボリビア政府は2007年11月7日にこれを国内法として認定すること（国内法3760）を宣言した。日本も2008年6月6日に「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議案」（笹川堯君外十二名提出）は衆参両院とも全会一致の形で採択されている。宣言は今後の先住民族問題に関する各国の国内法制の整備、また、国連における先住民族問題の更なる取り組みに繋がると思われる。

<注>

- 1 桐山孝信「人権規約のなかの自決権」山手治之・香西茂編『現代国際法における人権と平和の保障』東信堂、56頁。
- 2 桐山孝信「オミナヤク事件」松井芳郎編著『判例国際法』東信堂、294頁。
- 3 舟木和久「国際人権規約における少数者問題の再検討」立命館法学2006年5号、145頁。