

サーミ条約の意味するもの

孫 占 坤

はじめに

国際法における自決権の規定は、植民地人民の解放を正当化する論理から、「外国の占領下」や「アパルトヘイト支配下」の人民などへ、その普遍的適用が認められてきた。2007年9月、「国連先住民族権利宣言」が採択され、先住民族も自決権を有することが明記されることで、自決権の普遍的適用が更に一步進んでいた。本報告は自決権の普遍的適用問題を考える一つの素材として、北欧サーミ民族の問題を取り上げる。その理由は、現在、サーミ民族の自決権を盛り込んだ世界初の国際条約が合意に達するなど、今日の国際社会における先住民族問題を考える上で、サーミ問題の議論が「前衛」的役割を果たしていると思えるからである。

サーミ民族の権利要求の道程

サーミ (Saami) 人はロシアのコラ半島を含め、スカンジナビア北部の広い地域に分布し、総人口も7万~10万人ぐらいがいるだろうと国連先住民族問題特別報告書は見積もっている。伝統的にサーミ人は狩猟、釣り、採集、捕獲などに従事するが、トナカイの牧畜は特に重要な意味を持っている。18世紀半ば以降、外部移住者の流入に伴い、サーミ人は自分達の生活する地域で少数者に転落し、近代的国境線によって、自分達の伝統的共同体も分断され、最も重視しているトナカイの生業も大きな危機に陥ることになった。

このような国家やマジョリティ社会からの侵蝕に対して、第二次世界大戦後、特に1970年代以降、サーミ人は土地、水、森などを守る国内訴訟などの闘いを行い、一定の成果を勝ち取り、「民族」としてのアイデンティティも徐々に強めてきた。国内裁判や国内立法だけではなく、1953年にサーミ評議会 (Saami Council) を立ち上げたりするなど、国境を越えた「国際連帯」による自分たちの権利保護にも力を入れてきた。

1986年、サーミ民族から「国際条約の締結」による民族の権利保護の考えが生まれた。その意図は国際条約を通して、先住民族として「一つの民族」の権利を強調したかったのである。30年間における熟議の上、2016年12月に北欧三国は遂に条約を批准する合意に達した。国連では2007年に「先住民族の権利宣言」が採択されたままで、未だに先住民族条約はできていない。サーミ条約は国際社会における「初の先住民族条約」となるのである。

サーミ条約の特徴

次は、条約案¹の主な特徴について説明させていただく。

① 条約を貫く基本的な考え

まず、条約の「前文」において北欧三国の政府とサーミ議会双方による別々の「態度表明」が行われている。三国の政府はサーミを三国の「先住民族」であり、「国境を跨って生活する一つの民族」として、彼らに「自決の権利」を有し、国境を跨る彼らの社会を発展させる特別な必要があると認めている。対して、三国のサーミ議会側は、「国境はサーミ民族及び個人の共同体を遮るものではない」、「自決権尊重の重要性を強調」し、三国の中において「一民族として」生活することを希望するとの「意思表明」をしている。この双方の「意思表明」から、サーミは「一つの先住民族」であり、彼らは既存の三国の中にながら、国際法上の自決権に基づき、国境を跨る自らの社会をより発展させる権利がある、という条約の基本的考えが確認できる。

② 自決権

自決権について、北欧三国「政府」はサーミを国境を跨って生活する「一つの民族」として自決の権利を有することを「確認」し、国際法のルール、規定及び本条約に基づき、彼ら自身の経済的、社会的及び文化的発展を決定する権利があると明記している（第2、3条）。

では、先住民族としてのサーミにとって、自決権は具体的に何を意味しているのか、また、それがどのように実現されるのか、つまり、自決権の実体とその履行方法のことである。これらについて、条約案はサーミ議会に大きな権限を認めていることが一つの大きな特徴である。

③ サーミ議会

条約案によれば、サーミ議会はサーミ民族を代表する最高機関であり、国際法及び同条約の規定に基づき、サーミ民族の自決権を実現するための権限を有する（第14条）。まず、一般的権限として、サーミ議会は国内法及び国際法の下で、あらゆる事項に対して独自に決定することができ、サーミ文化やサーミ社会を強化する協力について、国や地域的、更に国内の様々実体と協定を結ぶことができる（第15条）。サーミ民族に関係する「重要事項」の決定については、彼らの文化や暮らし、社会の基本的状況に大きなダメージを与える措置を採択また許可してはならないので、公権力側は事前にサーミ議会と交渉しなければならない（第16条）。サーミの利益に関わる「その他の事項」の決定についても、公権力側は事前にそれをサーミ議会に提出しなければならず、サーミ議会は公的評議会や委員会において、意見陳述の権利を有する（第17条）。また、国会や関係の委員会は「重要事項」について、要請に基づき、サーミ議会の代表に報告を求めることができ、「その他の事項」についても意見聴取の機会を設けることができる（第18条）。対外的には、サーミ議会は政府間事項についてサーミを代表することができ、三国はサーミの国際組織における発言や国際会議への参加を奨励する（第19条）。更に必要であれば、サーミ議会が組織する民族の合同組織に対して、国による公権力の移譲も可能である（第20条）。

以上のように、「独自決定権」をはじめ、「交渉権」、公的機関への「意見陳述」、外交へのコミットメント、公権力の移譲など、条約案の下ではサーミ議会に内政と外交の両面において大きな権限が付与されている。

④ 集団的権利

自決権が先住民族の諸権利を擁護するための最も基本的権利であるならば、人権規約への申し立てや先住民族権利宣言の採択に見られるように、「集団的権利」(collective rights)は先住民族の諸権利を考える上でもう一つの極めて重要な概念となる。ところが、国連先住民族権利宣言における「集団的権利」条項の挿入に見られた激しい攻防と比べると、サーミ条約案に「集団的権利」という文言がそもそも見当たらない。しかし、専門家達は国連先住民族権利宣言に比べて、サーミ条約案の方が「集団的権利」と「個別的権利」のバランスがより取れていると評価している。なぜかという、国連先住民族権利宣言には「集団的権利」条項を挿入し過ぎたため、返って「集団的権利」は曖昧になった。対して、サーミ条約案においては「集団的権利」という表現の代わりに、「サーミ民族 (people)」と「サーミ個人 (individuals)」を使い分けることで、「集団的権利」と「個人の権利」を明確に区別しつつ、なおもバランスを取れている、という。

サーミ条約の意味するもの

まず、先住民族の自決権を明記した世界初の条約案である。今後、条約の批准手続を終え、発効すれば、世界最初の先住民族権利条約として、他の先住民族の権利保護にとってリーディング・ケースとなるだろう。

しかも、この条約に規定される自決権の行使は、これまでのそれとは異なり、「超国家的自決権」の行使という、一つの新しい行使の形態を提示したように思える。非植民地化後の自決権の問題として常に指摘されるのは、領土保全原則との緊張関係である。後者への配慮に、アフリカ諸国の独立運動や 1990 年代以降のバルカン諸国の新国家樹立において、領土保全原則の平行ルとしてウティ・ポシデティス原則 (principle of uti possidetis) が重視されていた。それでも、自決権の行使による既存国家の領土保全への侵害の危惧は、国連先住民族権利宣言の最終段階においてもやはり見られたのである。サーミ条約において、サーミ民族の自決権の行使は彼らによる新たな「国家」を形成するのではなく、既存の国家の中で実施するとすることで既存国家の領土保全に配慮している。しかし、その自決権の行使は北欧三カ国を一つの単位、即ち、既存の主権国家の枠を超える形で「一つのサーミ民族」として行うので、これは既に 1960 年代のアフリカの独立運動や 1990 年代の東欧新国家樹立に強調されていたウティ・ポシデティス原則から逸脱しているといえなくもない。今後、同条約の下における自決権行使の具体的実施方法により目を向けたい。

<注>

1 条約案の非公式英語訳は下記参照。“Draft Nordic Sami Convention”, *Journal of Indigenous Peoples Rights*, No.3, 2007, pp.98-107. or No.2, 2008, pp.169-178 (<http://galdu.custompublish.com/journal.348859.en.html>, accessed on 1 June 2017).