

〔翻 訳〕

ヴィクトリア・タウリー・コープス  
「アメリカの先住民族の権利に関する  
国連特別報告者報告」

角 田 猛 之

目 次

訳者「まえがき」

I. 序

II. 法的・制度的および政策的枠組み

III. 権利宣言の履行のための積極的な措置とイニシアティブ

IV. 人権に関する主な懸案事項

A. 協議と事前の自由なインフォームド・コンセント

B. エネルギー開発プロジェクトに関する自決権

C. 経済的、社会的、文化的、そして環境にかかわるエネルギー開発の影響

1. エネルギー開発によって脅かされている神聖なる場 2. 健康と環境  
への影響 3. 性とジェンダーにもとづく暴力

V. ダコタ・アクセス・パイプラインにかかわる象徴的な事例

VI. 最良の慣行

A. 自己決定されたエネルギー開発プロジェクト

B. 教 育

VII. 結論と勧告

A. 結 論

B. 勧 告

連邦法と連邦の政策；自決、協議および事前の自由なインフォームド・  
コンセントに対する義務；環境に関する影響；文化的、宗教的、歴史的  
な重要性を有する場；女性に対する暴力；教育；先住民族による異議申  
し立ての犯罪化

訳者「まえがき」

本稿は、フィリピンの先住民族のリーダーで、自らも先住民族たる、国連特別報告者  
ヴィクトリア・タウリー・コープス（Victoria Tauli-Corpuz）によって2017年に作成され  
た、アメリカの先住民族の人権状況に関する国連特別報告たる“Report of the Special

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」  
Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her mission to the United States of America”を訳出したものである。彼女の略歴については、国連人権高等弁務官事務所のホームページ掲載の「国連特別報告者ヴィクトリア・タウリ-コープス経歴」を以下に訳出しておく。(https://www.ohchr.org/en/issues/ipeoples/srindigenouspeoples/pages/victoriataulicorpuz.aspx：2018年12月31日)

「ヴィクトリア・タウリ-コープスは2014年に国連人権理事会によって先住民族に関する特別報告者に任命された。その任務のなかで彼女は、特定の国ぐにの人権状況に関する事実調査と報告書作成；各国政府およびその他とのやり取りを通じて、申し立てられている先住民族の権利侵害の事例を検討すること；先住民族の権利に関する国際基準実現のための適切な行動を促すこと；先住民族の権利保護にとって特に重要なことからに関する個別研究をおこなうこと、などに従事している。[改行] 彼女はフィリピンのコーディレラ地区 (Cordillera Region) のカンカナエ・イゴロット族 (Kankana-ey Igorot) 出身の先住民族のリーダーである。先住民族活動家として30年間にわたり、先住民族運動を構築し、また女性の権利の擁護のために働いてきている。[改行] タウリ-コープスは国連先住民族問題常設フォーラム (UN Permanent Forum on Indigenous Issues) の元議長 (2005-2010) で、また先住民族任意基金 (Voluntary Fund for Indigenous Populations) の議長-報告者をも務めていた。先住民族のリーダーとして彼女は、2007年の国連先住民族権利宣言の草案作成と採択にむけて活発に活動した。彼女は、一般の人びとの先住民族に関する社会意識の高揚や先住民族と女性の権利推進にかかわるさまざまな NGO を設立し、運営している。またさらに、彼女は国連開発プログラム市民社会組織専門委員会 (UN Nations Development Programme Civil Society Organizations Advisory Committee) のメンバーでもある。[改行] 先住民族に関する国連特別報告者としてタウリ-コープスは、米州人権裁判所 (Inter-American Court of Human Rights) や、とくに世界銀行 (World Bank) や世界知的所有権機関 (World Intellectual Property Organisation) などで専門家としてさまざまな意見陳述をおこなっている。」

以下で訳出する報告書の「I. 序」の前に 'Note by the Secretariat' と「目次」が付されているが、本翻訳では本稿冒頭に目次 (パラグラフ番号は省略) を付し、'Note' については以下に訳出する。

「2017年2月3日から22日までアメリカ合衆国を訪問した先住民族の権利に関する特

別報告者の報告を、ここに国連人権理事会に提出する。報告書において特別報告者は、アメリカの先住民族の権利をめぐる状況、とりわけ採取産業（extractive industries）に焦点を合わせて検討した。[改行] エネルギー開発をめぐる問題解決のためには、先住民族と非先住民族とのあいだでの和解と、両者の政府対政府の関係を発展させることが重要である。自決権と両者間の協議に対する先住民族の権利をさらに推し進めるための政策とイニシアティブを展開するためには、さらになされねばならない重要なことがらが存在する。化石燃料開発へのインセンティブが高まるとともに、環境や先住民族保護の政府諸機関の予算が削減されているという現在の政治状況において、先住民族への危害はさらに高まっていくことが予想されている。]

以下において報告書本文を訳出する。

## I. 序

1. 国連人権理事会33/12決議 [Resolution adopted by the Human Rights Council on 29 September 2016: 33/12 Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples] に従って先住民族の権利に関する特別報告者は、2017年2月22日から3月3日までアメリカを訪問した。私を招聘し、全面的に協力いただいたことに対してアメリカ政府に謝意を表明する。

2. 訪問の目的は、エネルギー開発プロジェクト——すなわち、採取産業や水力発電、地熱探査などによる資源開発——および、特別保留地（reservations）の内外に居住するアメリカインディアン部族（Indian tribes）（以下、インディアンと略記）への、太陽光・風力発電プロジェクトの影響を評価することである。その際とくに、ダコタ・アクセス・パイプライン（Dakota Access Pipeline）とその先住民族——スタンディングロック・スー族（Standing Rock Sioux tribe）とパイプラインによって影響を受けるその他の部族を含む——に注目した。

3. 10日間の訪問の間に特別報告者はつぎの地域を訪問した。すなわち、ノースダコタ州のフォートイエイツ（Fort Yates）、フォート・ベルトルト（Fort Berthold）およびビスマルク（Bismarck）；ワシントン DC；ニューメキシコ州のアルバカーキ（Albuquerque）；アリゾナ州のウインドロック（Window Rock）とコロラド州のボウルダー（Boulder）、などである。また、ワシントン DC の連邦政府と自治体および

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」ノースダコタ州の代表、そしてインディアン問題に関する上院委員会（Senate Committee on Indian Affairs）、インディアン・島・アラスカ先住民族下院小委員会（House Subcommittee on Indian, Insular and Alaska Native Affairs）との会合もあった。

4. また特別報告者はいくつかの部族のコミュニティを訪問し、グレートプレーンズ（Great Plains）を経てやってきたリーダーと会い、かれらと初めて懇談の機会をもった。さらにまた、市民社会と先住民族の権利擁護のために活動している人権機関のさまざまな人びとも会合をもった。

5. エネルギー開発はさまざまな理由から先住民族にとって重大な関心事である。まず第1に、部族が居住する自然資源を利用することができるならば、自らの決定に従って経済発展をはたすこと——それは主権行使を可能とする——ができる。第2に、エネルギー開発の影響・効果は、他の経済開発よりもはるかに大きな規模に及んでいる。それは、先住民族が居住する土地や領域に直接影響を及ぼし、したがって彼らの社会、精神生活、文化などと重大なかかわりを有している。現在、アメリカの未開発のエネルギー資源の20%近くが——それは再生可能な資源よりも大きいということを意味している——インディアン居住地もしくはその近隣に存在する<sup>1)</sup>。したがって、探査、開発の実行、再生利用を含めて、エネルギー開発のあらゆる形態・態様をトータルに把握することが、資源開発が長期・短期双方において先住民族に対していかなる利益とリスクをはらんでいるのかを理解するためには必要である。

1 See Indian Energy Development hearing before the Committee on Indian Affairs, United States Senate, 110th Congress, 1 May 2008.

## II. 法的・制度的および政策的枠組み

6. アメリカは先住民族の権利に関する国際条約、すなわち市民的及び政治的権利に関する国際規約（International Covenant on Civil and Political rights）と拷問禁止条約（Convention against Torture and Other cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）を批准するとともに、それらの条約に関して一定の留保事項を付している。

7. 人種差別撤廃委員会（Committee on the Elimination of Racial Discrimination）

は2014年につきのように指摘している<sup>2)</sup>。すなわち先住民族は採取産業から、先住民族以外の人びとよりも多くの健康被害を受けつづけており、したがって放射線物質や有害廃棄物の影響に関して特別の配慮を受けてこなかった先住民族に関して、それらの有害物質を一掃することを勧告する、と。さらにまた、とくにインディアンとアラスカ先住民族の女性に対する暴力を阻止し、戦うこと、そしてまた、女性に対するあらゆる暴力が確実に捜査され、犯人が訴追、処罰され、被害者に適切な救済が確実になされるべきことが強調されている。さらには、すべての先住民族の女性の暴力被害者に対して、裁判を受ける権利と十分な救済を得る権利が保障されるべきことが強調されている。

2 CERD/C/USA/CO/7-9. [Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports of the United States of America The Committee considered the seventh to ninth periodic reports of The United States of America, submitted in one document (CERD/C/USA/7-9), at its 2299th and 2300th meetings (CERD/C/SR.2299 and SR.2300), held on 13 and 14 August 2014. At its 2317th meeting, held on 26 August 2014, it adopted the following concluding observations.]

8. 先住民族の神聖な地域を冒涇や汚染、破壊から守ること、また、提起された開発プロジェクトに関して、先住民族の事前の自由なインフォームド・コンセントを得ることを視野に入れて協議がなされるべきことを人権委員会は推奨している<sup>3)</sup>。

3 CCPR/C/USA/CO/4. [Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America\* The Committee considered the fourth periodic report of the United States of America (CCPR/C/USA/4 and Corr. 1) at its 3044th, 3045th and 3046th meetings (CCPR/C/SR.3044, 3045 and 3046), held on 13 and 14 March 2014. At its 3061st meeting (CCPR/C/SR.3061), held on 26 March 2014, it adopted the following concluding observations.]

\* Adopted by the Committee at its 110th session (10-28 March 2014).

9. 2015年の普遍的・定期的レビュー (universal periodic review)<sup>4)</sup>においてアメリカは、国連先住民族権利宣言 (以下、権利宣言と略記) の完全な履行に関する勧告を受け入れ、以下のようなことがらに合意した。すなわち、先住民族の女性に対する暴力問題に引きつづき関心をもちつづけること；先住民族が伝統的に所有してきた土地と自然資源に対する権利を維持するために先住民族の意見を尊重し、協議をおこなうこと；環境開発や汚染から先住民族の神聖な地域を効果的に保護する措置をとること；先住民族

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」が被ってきた不正義に関連する集団的な対策と保障をおこなうこと；そしてインディアンの生徒たちの教育に関して引きつづき努力を払うこと、等々である。

4 A/HRC/16/11 and Add.1. [Periodic Review Report of the Working Group on the Universal Periodic Review United States of America]

10. アメリカは保護規定の下でインディアンの主権を認め<sup>5)</sup>、567の部族をつぎのようなものとして公認している。すなわち、「アメリカ合衆国とインディアンの政府間関係において、連邦政府から認められたインディアンとして一定の免除と特権を有する」部族で、インディアン管理局 (Bureau of Indian Affairs) からさまざまなサービスを受けることができる部族である<sup>6)</sup>。アメリカ合衆国憲法はつぎのように規定している。連邦議会はインディアンとの交易を規制する権限<sup>7)</sup>および、税金<sup>8)</sup>——ただし課税を免除されているインディアンは除く——と州ごとの議員数の割り当て<sup>9)</sup>に関する権限を有している。アメリカ合衆国はインディアンに対して、継続的で強制可能な連邦上の責務を創設した条約・合意にもとづいて信託上の責任を負っている。それらの条約の下では、インディアンはアメリカ合衆国の人びとの利益のために、広大な土地に対する請求権を放棄している。

5 United States of America, Executive Order 13175 on consultation and coordination with Indian tribal governments, Federal Register, vol. 65, No. 218 (9 November 2000).

6 United States of America, Federal Register, vol. 82, No. 10 (17 January 2017), p. 4915; also 25 U. S. C., sect. 5130 (2).

7 United States of America, Constitution, art. I, sect. 8 (3). [第8節(1)連邦議会は、次の権限を有する。合衆国の債務を支払い、共同の防衛及び一般的福祉のために支出する目的で、税、関税、賦課金及び消費税を課し徴収すること。ただし、すべての関税、賦課金及び消費税は、合衆国を通して均一でなければならない。……(3)外国との通商及び州際間の通商、及びインディアン部族との通商を規制すること。] (条文は以下も含めて [http://members.tripod.com/sapporo\\_3/ho/usaj.html](http://members.tripod.com/sapporo_3/ho/usaj.html) (2018年12月27日アクセス) 参照)

8 Ibid., art. I, sect. 3.

9 Ibid., Amendment 14 (2). [修正14条(1868年)第2節 上院議員は、各州に、それぞれの人口に応じて割り当てられる。人口は、課税されていないインディアンを除いてその州のすべての人の総数を数える。……]

11. 内務省インディアン管理局 (Department of the Interior Bureau of Indian

Affairs) は、連邦によって公認された567の部族に属する約190万人に、直接的もしくは契約、認可、盟約などを通じてさまざまなサービスを提供している。先住民族に対する現行の保護枠組みの下で、同局の年間予算が160万ドル削減され、また環境保護庁 (Environmental Protection Agency) の予算が250万ドル削減されたことに特別報告者は懸念を有している。そこで特別報告者は、先住民族の生活水準に大きな影響を及ぼすそのような予算削減を、現在の行政当局が再考することを勧告する。

12. エネルギー開発とインフラに関するプロジェクトについて、アメリカに居住する先住民族のコミュニティへの関わり方は、さまざまな国内法や規則、政策、協定などによって規制されている。そしてその各々は、連邦政府の省庁がインディアンと「政府間」協議 (“government-to-government” consultations) をおこなう場合にしがうべき手続を、それぞれ個別のもしくは集団的な協議を経て決定しなければならない。インディアンとの協議に関する最も直接的な指針となる規則は、2000年11月9日に出された第13175行政規則である。それは、法律が認めるかぎりにおいて、諸基準を定める際には最大限インディアンの要望を尊重することをも含めた、3つの政策策定基準を守るように連邦政府の省庁に対して求めている。さらにまた、「部族を規制することになる政策を策定する場合には、部族政府の公務員 (tribal officials) が、実質的かつ時宜を得たコミットをなすための明瞭な手続」が存在していなければならない。

13. この規則の定立以来アメリカ政府は、先住民族の権利保護を確かなものとするための協議体制を強化するために、さまざまなことごとをおこなっている。たとえば、2009年には大統領覚書が、連邦政府とインディアンとあいだの実効性ある対話を実現するために発せられた。また、第13175行政規則にかかわる政策と指令を実行するための詳細な行動計画を、すべての連邦機関が策定、展開するように指示された<sup>10)</sup>。

10 United States of America, Memorandum of 5 November 2009 on tribal consultation, Federal Register, vol. 74, No. 215 (9 November 2009).

14. しかしながらそのような努力にもかかわらず、さまざまな抜け道やあいまいさ、省庁ごとに異なる基準にもとづくアドホックな適用や説明責任の欠如、等々によって、全体の枠組みとしては統一性を欠いていた。部族政府とのあいだの実効性をともなう協議を確立することはできなかった。連邦政府および連邦政府以外のプロジェクトの検討に際して、相互にやり取りがなされなかったこと、および時宜を得た、誠実な相互関係

ヴィクトリア・タウリー・コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」が欠如していたことで、先住民族の土地や領域、自然資源に影響を及ぼすプロジェクトに関する、実効性をともなう対話に部族政府は参加することができなかった。現行の枠組みが有するそのような欠陥から、先住民族の権利、とりわけ事前の自由なインフォームド・コンセントを保障する権利が侵害されている。

15. 1938年のインディアン鉱区賃貸借法（Indian Mineral Leasing Act）はつぎのように規定している。「連邦管轄権下に居住するインディアンの部族や集団、バンドが所有するインディアンの土地もしくは特別保留地内の未分割の土地は……内務長官の承認の下で鉱業用地として賃貸借されることができる。」<sup>11)</sup>同法は部族の主権を認めているが、部族の鉱業賃貸借に関して、当該賃貸借が部族にとってふさわしいものであるか否か、また最良の利益に資するか否かが内務長官によって判断されねばならないことが求められることで、信託上の責任（trust responsibility）の原則を維持している。

11 United States of America, 25 U. S. C., sect. 396 (a).

16. インディアン鉱山開発法（Indian Mineral Development Act (1982)）は、彼らの土地に帰属する自然資源の開発に対してより大きな自治権を提供することを目的としていた。同法は、部族がその利益を有している自然資源の開発もしくは売却をなすための共同事業に関する合意をなすことを部族に認めている<sup>12)</sup>。そのような合意に対する認可権限を——当該合意が部族の最良の利益になることを前提として——内務長官が有している<sup>13)</sup>。

12 Ibid., sect. 2102.

13 Ibid.

17. エネルギー政策法（Energy Policy Act）は、インディアンが内務長官に対して、賃貸借、業務契約、部族の土地への鉄道施設権などを規制する、部族所有のエネルギー資源に関する合意を要求することが認められている<sup>14)</sup>。是認を得るための時間制限と条件を明示した上での、その合意を是認するか否か——インディアンがエネルギー資源開発を自らコントロールする能力があることを明確に示しているか否かに関する決定を含めて——決定するに際しての、内務長官の裁量権行使は抑制的である。そしてそのような合意は部族に対して、彼ら自身の土地に帰属するエネルギー開発に関する主権を行使する手だてを提供するものである<sup>15)</sup>。しかし他方で、そのような是認のプロセスは、部族がそのような能力を有するか否かの最終決定権を連邦政府に与えており、したがっ

てインディアンの鉱物資源開発における連邦政府の信託上の責任を浸食するものでもある。

14 United States of America, 25 U.S.C., sect. 3504 (e).

15 Ibid.

18. 部族土地所有権促進法 (Helping Expedite and Advance Responsible Tribal Home Ownership Act (2012)) は、部族の土地の賃貸借の管理を部族政府に返還する機会を創出した。同法は、内務長官による当該賃貸借の是非に対する同意を、賃貸借開始時点の部族の是認のみを求めることによって不必要なものとしている。ただし同法の適用は地表面に限定されており、したがって再生可能な資源開発プロジェクトに影響を及ぼすのみである。

19. 連邦政府による先住民への土地割当や特別保留地の創設は、彼らと先祖伝来の土地との結びつきを断ち切るものではない。先住民は彼ら自身のコミュニティのために、先祖伝来の自然資源を運用してきた歴史や知識、専門的技術を利用することができるように、大幅に縮小されて割り当てられた土地や自然資源に対する完全な自己決定権を求めている。アメリカにおける彼らの諸権利は、現在の特別保留地の境界によって限定されるのではなく、先祖伝来の領域にまで及ぶものであると主張している。

20. 権利宣言第32条(2)に依拠して\*、国定史跡保護法 (National Historic Preservation Act (1966)) 第106条は、史跡登録簿 (National Register of Historic Places) に登録可能な歴史的遺産に関しては、連邦によるか連邦の援助の下でなされたことさらにに関して、連邦諸機関はその点を考慮することが求められている<sup>16)</sup>。さまざまな履行規則によると、連邦諸機関はインディアンあるいはハワイの先住民の機関が——連邦もしくは連邦による援助の下でなされた行為によって影響を被るような——歴史的遺産に対して、宗教的、文化的に重要であると認定している場合には、いかなることをおこなうのかに関して彼らと協議をしなければならない<sup>17)</sup>。

\* 権利宣言第32条(2):「第32条 3.国家は、そのようないかなる活動についての公正かつ公平な救済のための効果的の仕組みを提供し、環境的、経済的、社会的、文化的または霊的 (スピリチュアル) な負の影響を軽減するために適切な措置をとる。」[http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights\\_library/un/data/UND\\_RIP.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/un/data/UND_RIP.pdf) (2018年12月27日アクセス)

16 United States of America, 54 U. S. C., sect. 306108.

17 United States of America, 36 C. F. R., sect. 800 (2) (c) (2) (ii).

### Ⅲ. 権利宣言の履行のための積極的な措置とイニシアティブ

21. 2010年12月にアメリカ合衆国は権利宣言への支持を表明した。連邦政府は、部族のリーダーと政府とのあいだでのハイレベルの会合を開催することを通じて、協議のための枠組みを作るために積極的な措置をおこなった。2012年以来連邦政府は、権利宣言のなかに盛り込まれている原則を効果的に実現するための諸政策を展開するために、さまざまな試みをおこなっている。そのなかには、たとえば女性に対する反暴力再権限法 (Violence Against Women Reauthorization Act (2013)) の制定や、インディアン問題に関するホワイトハウス審議会 (White House Council on Native American Affairs (2013)) 創設などが含まれている。そしてそれらは、部族のためのさまざまなプログラムとより効果的に協働するために、行政部門をまたいで連邦政府のさまざまな省庁を結びつけている。

22. 2012年に国防総省、内務省、エネルギー省、そして史跡保護専門委員会 (Advisory Council on Historic Preservation) は、省庁をまたいで広範囲に協働することを通じて、インディアンの聖なる地域の保護と部族のアクセスを促進するために、部族問題に関する相互理解についての覚書に調印した。

23. 2013年3月1日に専門委員会は、権利宣言に盛り込まれた——事前の自由なインフォームド・コンセントを含む——諸原則を、政府のプログラムや政策、イニシアティブに組み入れることによって、権利宣言を支持するための計画を立案した。また審議会は、歴史的な特別保留地内に所在するコミュニティや、その他の連邦の諸機関における、権利宣言に関する認識を高めるために尽力した。

24. 特別報告者は権利宣言を支持するためのアメリカのさまざまなイニシアティブの存在を知った。2014年に環境保護庁は、「連邦公認部族・先住民族との環境的公正に関する共同政策」 (Policy on Environmental Justice for Working with Federally Recognized Tribes and Indigenous Peoples) において、権利宣言とともに、同庁の任務と権限に合致する原理が重要であることを明確に承認している。

#### IV. 人権に関する主な懸案事項

##### A. 協議と事前の自由なインフォームド・コンセント

25. 権利宣言は、先住民族の人権保護のための最小限の基準を設定するための普遍的枠組みとして——彼らの土地や領域に影響を及ぼすエネルギーとインフラに関するプロジェクトを含む——あらゆるプロジェクトを採択するに先だって、事前の自由なインフォームド・コンセントを得るために、連邦政府が先住民族と誠実に協議、協働することを義務づけている\*。その原則が実効的に履行されることで、先住民族は彼らの土地に対するエネルギー開発の影響について決定権限を有することになる。

\* 「事前の自由なインフォームド・コンセント」：第20パラグラフで参照した権利宣言第32条（1）（2）「1. 先住民族は、彼／彼女の土地または領域およびその他の資源の開発または使用のための優先事項および戦略を決定し、発展させる権利を有する。2. 国家は、特に、鉱物、水または他の資源の開発、利用または採掘に関連して、彼／彼女の土地、領域および他の資源に影響を及ぼすいかなる事業の承認にも先立ち、彼／彼女自身の代表機関を通じ、彼／彼女の自由で情報に基づく合意を得るため、当該先住民族と誠実に協議かつ協力する。」

26. スタンディングロック・スー族が直面している状況は、アメリカにおける多くの先住民族コミュニティが共有する状況でもある。すなわち、全米の先住民族コミュニティは、エネルギー開発にともなう危険に晒されているゼロ地点（ground zero）に居住しているという現実と常に戦っているのである。政府との協議の主たる目的は、連邦の決定権限者に対して、部族の利害を守るための決定を支持してもらうために、彼らがおかれている状況やさまざまな情報、視野を提供することである。部族に影響を及ぼす決定をなすに先だって連邦機関は、関連するあらゆる連邦法と規則、政策とならんで、先住民族と環境的公正に対する先住民族の国際条約上の権利や、連邦政府が有している信託上の責務を考慮に入れなければならない。実りある協働がなされるならば、そのような決定の確固とした基礎を提供することが可能であるが、連邦機関も部族もそれらの諸原理を認識し、協働して作業を積極的に進めなければならない。いくつかの事例——たとえばグコタ・アクセス・バイブラインにおけるような——においては、有意義な協議はなされていない（以下、パラグラフ63-74参照）。

27. アメリカのエネルギー開発プロジェクトにおいて有意義な協議がおこなわれた事例はわずかである。そのようなひとつの事例としては、ユタ州の「9マイル渓谷土地管

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」理局（Bureau of Land Management of Nine Mile Canyon）——45マイルにわたる峡谷にそって、先史時代以来そそり立っている約1万の岩が存在する——第106審査である。専門委員会は審査期間中、部族およびその他の当事者との協議をさらに拡大していった。その結果、エネルギー開発を承認した上で、歴史的遺産の保護のための青写真が2010年に作成された。

## B. エネルギー開発プロジェクトに関する自決権

28. 前任者の特別報告者は以前つぎのように指摘している<sup>18)</sup>\*。「先住民族は彼らの自然資源を採取し、開発するための計画を自ら作成し、実行したこともある。……それは、先住民族の自決権や土地、自然資源、固有の文化的発展や関連する権利の行使に関しても波及効を有している。」この点に関して特別報告者として私はつぎのように指摘する。協議の基礎である連邦と部族の政府対政府の関係に加えて、合衆国が信託によって保持している自然資源と諸権利に関して——合衆国議会が明確に示しているように——アメリカとインディアン、個々の部族民とのあいだには信託関係が存在する。そして特別報告者として私は、この関係が、インディアンが自然資源とエネルギーに関して自らのイニシアティブを発揮する能力を身につけるための法的枠組みとなることを推奨する。信託上の政府の責任を排斥するいかなる枠組みも、主権を有する部族のメンバーという彼らのユニークな地位を前提とすれば、先住民族にとっては有害であろう。

18 A/HRC/24/41 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Extractive industries and indigenous peoples]

\* ジェイムズ・アナヤの特別報告者報告：この参照でもわかるように、本特別報告者の前任者とはジェイムズ・アナヤである。アナヤについては、ジェームズ・アナヤ、角田猛之訳「国連・先住民族の権利に関する特別報告——ニュージーランドにおけるマオリのひとびとの現状」『関西大学法学論集』第67巻第4号（2017年11月）；ジェイムズ・アナヤ、角田猛之訳「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」『関西大学法学論集』第68巻68号6参照

29. インディアンがエネルギー開発に関して自己決定のための創造的方法を見いだしたことを示す確固とした帰結に対して、特別報告者は大きな感銘を覚えた。モンタナ州、ノースダコタ州、テキサス州、オクラホマ州、ユタ州、コロラド州、アラスカ州、そしてニューメキシコ州にまたがる豊かな石油と天然ガスの埋蔵に加えて、先住民族は水力

および地熱発電、強力な風力、太陽光発電能力をも保持している。多くの部族は彼ら自身と近隣コミュニティの利益のために、企業家として部族の公益事業体を創設しようと尽力している。また彼らは、エネルギーの産出と移送の業務に携わっており、部族の土地の多くが送電線網を張り巡らすための道路として利用されている。新たに出現しつつある技術をインディアンは保持し、管理しており、その結果、部族外のものに頼ることが徐々になくなりつつある。これらの事例は、政治上の主権を行使することで、経済上の主権を支えるためのさまざまな方法により、先住民がエネルギー資源の開発にアプローチできるということを示している。

30. 2017年の2200万ドルの予算と合わせて、インディアンエネルギー局は革新的なエネルギーシステムと技術開発のために1200万ドル、そして直接的な技術援助のために600万ドルの予算を計上した。予算額は2013年以来増大しつつあるエネルギー需要に対応するために倍増された。2002年と2006年の間にエネルギー局は、1億2600万ドル以上と見積もられている217の部族のクリーンエネルギープロジェクトに——部族分担分5970万ドルとならんで——6650万ドルを投資した。そのそのような投資の一例としては、2016年の太陽光発電プロジェクトのためにピクリス・ブエプロ族に付与された事例をあげることができる（77パラグラフ以下参照）。

31. インディアンは自らの決定にもとづいた開発の可能性を模索するなかで、重要な課題に取り組んできている。とくに彼らは、法律、規則、そして現行の課税システムが、大きな利益を得る可能性を低下させるとともに、彼らにとってさらなるハードルとなっていると訴えている。とくに問題なのは二重の課税システムである。すなわち、そのシステムにおいて、州政府が部族の土地から得たエネルギー関連収益に対して課税する権限を——それらの税金が部族のコミュニティに還元されることは求められていない——認められていることである。部族にとって有害な開発のインパクトから彼らのコミュニティを十分に守ることができないところから、そのような開発は彼らの自決権を侵害している。かりにその開発によって、道路を再舗装し、環境への配慮を十分なし、緊急対策プランや法的強制力を強化したとしても、エネルギーを産出している部族は、開発が彼らに及ぼす影響に対処するために必要な資源を有していないということを見いだすのである。

32. 特別報告者はインディアンから、彼ら自身のエネルギー政策の展開に関して、自

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」  
決権を主張する積極的なアプローチのあり方について意見を聴取した。合衆国が彼らに対する信託上の責任を果たすことを期待しつつも、彼ら自身で自然資源を開発できるだけの実力を身につけようとしている。とくに、歴史的な特別保留地と社会・環境への開発の影響、および危機管理計画の分野において、先住民族は彼らに影響を及ぼすエネルギー政策を率先して展開する地位にあると特別報告者は考えている。

33. エネルギー開発というコンテキストにおいてインディアンが尊重されるべきだということは、他のステークホルダーによっても認められねばならない。エネルギー開発者はインディアンと相互関係を持つことの困難さに留意し、自らの土地と領域にずっと以前から居住している者としての彼らの立ち位置を理解した上で、事業を進めていかねばならない。エネルギー開発会社が、部族民との相互理解にむけた努力を積極的、実質的になすことで、「ビジネスと人権に関する指導原理」(Guiding Principles on Business and Human Rights) や「国連『保護・尊重・救済』枠組みの実現」(Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework) の下で、彼らの責務遂行を支えるだけでなく、部族民、開発会社、そしてステークホルダーのあいだでの生産的で調和的な関係を広げるために努力しなければならない。

### C. 経済的、社会的、文化的、そして環境にかかわるエネルギー開発の影響

#### 1. エネルギー開発によって脅かされている神聖なる場

34. エネルギー開発は、「われわれのホームランドや、きれいな土地、空気、水などに物質的な影響を与えているだけではなく、公衆衛生やコミュニティの一体性、祈りや文化的慣行にも影響を及ぼしている。」<sup>19)</sup>部族民の領域やその近隣でのエネルギーやインフラ開発は、環境や経済にかかわる物差しだけでは測りきれない影響をインディアンのコミュニティに与えている。エネルギー資源の探索や抽出、改良をなすことはすべて、その地に居住する先住民族の健康や社会関係、文化、そして精神生活に影響を及ぼしていることを考慮しなければならない。

19 Janene Yazzie (Navajo Nation), statement to the Special Rapporteur during the regional consultation with the Navajo Nation, Window Rock, Arizona, February 2017.

35. 先住民族は彼らの文化や聖なる場と生き生きとした永続的關係を有しているにもかかわらず、強制移住や条約の再交渉によって多くの部族民が先祖代々にわたって居住

する領域から排除されてきている。先住民族の管理から離れたこれらの土地の多くは、エネルギー開発プロジェクトの管理下におかれている。その重要な事例としては、チャコ渓谷 (Chaco Canyon) やテイラー山 (Mount Taylor)、ベアーズイヤーズ (Bears Ears) をあげることができる。

36. チャコ渓谷は、プエブロとナバホの人びとにとって極めて重要で大きな文化的価値を有するゆえに、ユネスコの世界遺産に指定されたが、その主要部分のみがユネスコと合衆国国立公園指定によって保護されているにすぎない。神聖なる場の境界は、洗練された天文学的知識を先住民が有していたことを証明する聖なる小道を通り、また聖なる馬の一部を形成する他の偉大な家々へとつながっている地域から何マイルも広がっているにもかかわらず、である。チャコ渓谷地域は、多大な量の粗製油をとまなう最大の天然ガス埋蔵地域の一部を含んでいる。公園の公式の境界内には石油やガス事業は展開されていないが、土地管理局は近隣の土地での多数の削孔を許可し、近年では公園近郊での鉱区賃貸借と開発活動の見直しを公表している。その見直し過程は、インディアンのリーダーとの合同の作業であることを強調する国務省の意思を反映した協働作業であるとされていたが、土地管理局の代表は第1回目の会合で退席した。2017年1月25日に——その地域に居住する先住民族の意見に反し、また有効な協議があまりおこなわないままに——公園周辺の公共の土地での石油とガス削孔のための賃貸借に関するインターネット・オークションをおこなっている。その結果、チャコ渓谷は北米では最も重要にして危険にさらされている聖なる場のひとつでありつづけている。

37. テーラー山はナバホ族の聖なる6つの山のひとつで、アコマ (Acoma)、ラグナおよびズニプエブロ族 (Laguna and Zuni Pueblos) およびホピ (Hopi) 族によって崇められてきた場所である。ニューメキシコ州の文化財登録簿 (New Mexico State Register of Cultural Properties) に登録されるまでは、1979年から1990年の間テーラー山はウラン・バナジウム鉱山として採掘されてきた。そしてその縦坑はウランとバナジウムによる汚染水で満たされていた。その地域は伝統的な文化財としての指定をうけたにもかかわらず、1872年制定の鉱業法 (Mining Act) ——この法律は、公共の利益になると見られる場合には、文化的あるいは自然的な資源に影響を与えるにもかかわらず採掘することを許可している——が適用されている。

38. 2016年12月に合衆国政府はベアーズイヤーズ国定史跡 (Bears Ears National

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」(Monument)を聖なる地として認定し、コロラド高原(Colorado Plateau)に居住する先住民族に対して日常生活と精神生活、癒し、そして瞑想の場を提供している。その土地、地域の部族とのはじめての共同管理モデルを通じて、そのような土地利用モデルは——固有の文化的、生態的景観を保護する先住民族の伝統的知識を活用し、一般の人びとをも含む将来世代にむけて——先住民族の文化的な慣行維持のために利用することができる。ベアーズイヤーズは聖なる地の保護と管理のためのモデルとして働くべきであると特別報告者は考えている。また、合衆国に所在する27の国定史跡を見直すための行政命令に応じて、史跡の内外を画する「現在の境界を見直す」ことを、トランプ大統領に国務長官が推奨したことを知って特別報告者は懸念を抱いている。

## 2. 健康と環境への影響

39. 特別報告者は、合衆国政府によって支持され、先住民族から高い評価を得ている、水問題の交渉に関する30年に及ぶ歴史に注目した。2017年のトランプ政権に対する書簡で西部州水評議会(Western States Water Council)とインディアン権利基金(Native American Rights Fund)は、継続的に「部族民の水利権問題を優先させる」ことを政府に強く求め、部族民の水問題の解決のために政府と協働して取り組んだ。過去30年にわたって政府は36の水利権問題を解決したが、そのうちの4件はブラックフィート(Blackfeet)、ペチャンガ(Pechanga)、チカソー/チョクトー(Chickasaw/Choctaw)、およびサンルイレイ(San Luis Rey)の各ネイションに関して、連邦議会で2016年に承認された。

40. 先住民族にとって水は彼ら自身の生き方及び生活そのものを提供し、また精神的な重要性を有していることは明らかである。ラコタ族(Lakota)ではこの信念を *Mni Wiconi* すなわち、水は命である、と表現している。それとともに水は、エネルギー開発から生じる先住民族の土地環境への影響をまともに被っている。多くの採取プロジェクトが進行している西部の不毛地帯では、削孔の際に使用されるかなりの水が地表水と地下水の供給に大きな影響を与えている。

41. 地下水と地上水の汚染もまた深刻で、水資源の乏しい地域においては、生命にかかわる資源を脅かす多くのプロジェクトが進行している。先住民族への水の供給をあらゆる諸活動は、先住民族は到達しうる最高水準の健康を享受する権利を有するという、権利宣言24条に違反している\*。環境保護庁の最近の研究により、水圧破碎法

(hydraulic fracturing) での水循環は、漏水や不良な井戸設置、地表水への排水あるいは還元井への排出などによって、飲み水に利用される水資源に影響を及ぼしていることが、科学的に明らかになった<sup>20)</sup>。

- \* 権利宣言第24条：「第24条 1. 先住民族は、必要不可欠な医療用の動植物および鉱物の保存を含む、彼／女らの伝統医療および保健の実践を維持する権利を有する。先住民族である個人は、また、社会的および保健サービスをいかなる差別もなく利用する権利を有する。2. 先住民族である個人は、到達し得る最高水準の身体的および精神的健康を享受する平等な権利を有する。国家はこの権利の完全な実現を漸進的に達成するため、必要な措置をとる。」

20 United States Environmental Protection Agency, Hydraulic Fracturing for Oil and Gas: Impacts from the Hydraulic Fracturing Water Cycle on Drinking Water Resources in the United States, Final report, EPA/600/R-16/236F, 2016.

42. ホッピ族とナバホ族の特別保留地に帰属するカエンタ鉱山 (Kayenta Mine) は、ふたつの特別保留地に対して飲み水を供給する主要水源であるブラックメサ帯水 (Black Mesa aquifer) に有害な影響を及ぼしている。連邦政府と鉱業会社とのあいだの1960年代以来の契約では、地価の懸濁液ラインを通じて加工プラントに石炭を移送するために、年間4000エーカー・フィート以上の水を帯水層からくみ上げることが認められている。ブラックメサ地下水面は深刻な水資源の枯渇と汚染の事例のひとつで、その地域の帯水層は数十年に及ぶ水のくみ上げによってますます事態が悪化しつつある兆候があらわれている、と調査報告は指摘している。

43. 水資源への先住民族のアクセスを悪化させる自然環境破壊を示す象徴的事例のひとつが、2015年のコロラド州シルヴァートン近郊でのゴールドキング炭鉱 (Gold King Mine) での汚水排出である。環境保護庁が調査をしている間にも、ヒ素とカドニウムによって汚染された3万ガロンの水が、不注意によってセメント川に流出し、ニューメキシコ州を通過してアニマス川とサン・ユアン川 (Animas and San Juan rivers) を下り、ナバホ・ネイションを横切ってユタ州のポウエル湖 (Lake Powell) にいたっている。汚染水流出は穀物や家畜に損害を与え、農家や牧場主の生活を脅かした。さらに、環境と健康への長期的な影響は不明である。その炭鉱が1世紀近く操業されてこなかったという事実は、現在操業している採取事業が先住民族の将来世代に及ぼす危険性を強く物語っている。ナバホネイション・シプロック支部 (Shiprock Chapter of the

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」(Navajo Nation) 長のデュアン・ヤッツィ (Duane Yazzie) はつぎのようにのべている。「われわれは傷ついており、水が必要である。しかしわれわれは、将来世代のために農地を維持しなければならない；農耕は命であり、水はわれわれの命。これはわれわれの文化であり、われわれの精神である。それがわれわれの生き方だ。」

44. 先住民族がエネルギー開発から被ってきたもうひとつの影響は、ノース・ダコタ州のバッケン・フォーメーション (Bakken Formation) での天然ガス開発から生じた炎 (flaring) の非常な増加である。比較的新しい天然ガス産出地域では十分なパイプライン設備が整っていないために、天然ガスから生じる副産物を処理する方法として、その地域の多くの井戸が使用されざるを得ない。ガス燃焼の際に放出されるメタンガスを含む危険なさまざまな大気汚染物が、ガンや肺機能障害、その他の神経系の障害を含むさまざまな健康被害を引き起こしている。これらの影響は、マンダン、ヒダツア、アリカラネーション (Mandan, Hidatsa and Arikara Nation) などにおいて現に生じている。ガス燃焼から生じる健康被害にもかかわらず、彼らは自分たちの先祖伝来の土地からはなれようとは考えていないという話を、特別報告者は先住民族から聞いている。

45. ウラン鉱山はインディアンに対して、環境にかかわる、とくに水の供給に関する影響という、負の遺産を残している。冷戦の影響でウランの産出は1960年代に、とくにアメリカ南部で盛んとなり、その結果、深刻な水質汚染という形でその影響が数十年にわたって続いている。環境保護庁のウラニウムマイン・ロケーション (Uranium Mine Location) のデータによると、アメリカには今日までで約1万5千のウラン鉱山が存在し、そのうち約4千か所が現在でも稼働している。2012年の人口調査によると、インディアンが最も多く居住する州のうちの13州が西部に位置している。廃坑となった約16万1千か所の硬岩鉱山を西部の12州で見いだすことができ<sup>21)</sup>、そのうちの1万か所がウラン鉱山である。特別保留地は西部の諸州の5.6パーセントを占めているにすぎないにもかかわらず、20%のウラン鉱山がアメリカンインディアン特別保留地から10キロ以内にも所在し、80キロ以内では75%以上の鉱山 (4600個所の内200個所) が所在している。

21 United States of America, General Accounting Office, 2014.

46. 危険な物質や汚染物質を取り除くために設立された、スーパーファンド法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (1980)) に依拠したスーパーファンド・プログラムを通して環境保護庁は、ナバホネーションに所

在する500以上の廃坑となったウラン鉱山に関して、無害化のための作業をおこなった。冷戦期間中に3千万トンのウラン鉱石がナバホの居住地あるいは近隣から採集されてきていた\*。

\* スーパーファンド法：スーパーファンド法の内容についてつぎのように指摘されている。「米国のスーパーファンド法は、世界で初めての土壤汚染対策法である。この法律の執行過程は試行錯誤の連続であったが、20数年の経験を経て、ようやく所期の目的を実現しつつある。スーパーファンド法は、わが国の土壤汚染対策法の立法に当たって、その長所・短所とも検討の材料とされており、また今後の運用にも参考になる。汚染地情報の整備・公開、汚染対策技術の開発、不動産取引への配慮など、米国の優れた対策に倣い、わが国においても土壤環境の改善が進むことが望まれる。」「スーパーファンド法は、よく知られているように1978年に発生したラブ・カナル (Love Canal) 事件がきっかけとなり、こうした環境上の現実的脅威に対応するため立法化された。このため、この法律の第一の特徴は、この脅威を早急に取り除くため政府に強力な権限を付与し、対策を促進する点にある。すなわち、つぎの A、B のような環境汚染の脅威がある場合、大統領に、国家緊急事態対応計画に従って緊急対策である除去措置 (Removal Action) または恒久的浄化対策である修復措置 (Remedial Action) を取ることができる権限を与えている。A 有害物質が環境中に放出されまたはその重大なおそれがある場合 B 公衆の健康または福祉に緊急かつ重大な危険がもたらされる可能性のある汚染物質が環境中に放出されまたはその重大なおそれがある場合おそれがある場合を含め、環境への現実の脅威すべてを対象とし、連邦の実施機関である環境保護庁自らが対応策を計画、実施できる。いわば、連邦政府の公共事業として汚染対策を行うことができるわけで、この点はわが国土壤汚染対策法にはない特徴である。」(志田慎太郎「米国スーパーファンド法に学ぶ土壤汚染対策」『安全工学』vol. 43 No. 1 (2004) 20、21頁 ([https://www.jstage.jst.go.jp/article/safety/43/1/43\\_20/\\_pdf/char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/safety/43/1/43_20/_pdf/char/ja) : 2018年12月28日アクセス))

47. それぞれの州の環境保護機関が以下のことをなすように指示されているということをごここに記すことは、特別報告者にとって喜ばしいことである。すなわち、「アメリカ合衆国及びその領域において……大きな健康被害やマイノリティの人びとに対する各機関が実施するプログラムや政策、活動が環境に及ぼす影響を明らかにし、それへの対策を講じることによって、環境の公正を実現することをその任務とすること」である<sup>22)</sup>。

22 United States of America, Executive Order 12898, Federal Register, vol. 59, No. 32. 7629 (16 February 1994).

48. 先住民族の領域から自然資源を採取する場合、そこに居住する人びとはそれに伴

ヴィクトリア・タウリー・コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」  
う健康上の影響を被っている。1900年代にナバホ族の労働者を雇用する企業は、ウランに接する際の健康上の危害を彼らに故意に伝えなかったか、あるいは伝える時期を失っていた。鉱山の近隣に居住する労働者や女性、子どもたちは、肺疾患やがんに侵される率が極めて高かった。2017年1月にアメリカ合衆国とナバホ・ネイションは、ナバホ・ネイションに所在する94か所の廃坑となったウラン鉱山を無害化するための歴史的な合意にいたった。総額6億ドル超と見積もられるその合意の下で、フリーポート・マクモラン社 (Freeport-McMoRan) の子会社とその業務をおこない、アメリカがその費用の約半分を負担することになっている。現在総計で17億ドルが、ナバホ・ネイション内若しくはその近隣に所在する523か所の廃坑となったウラン鉱山の内200以上の鉱山に対して、スーパーファンド法による無害化作業をおこなうために使うことができる。また、ナバホ・ネイションに存在するウラン汚染物質の除去に関する5か年計画が2008年に策定され、健康被害に対処してきた<sup>23)</sup>。ウラン鉱山とならんで油田開発も健康に悪影響を及ぼしうる。油田開発がおよぼす健康被害に関する証拠が、コロラド公衆衛生大学院 (Colorado School of Public Health) の研究報告のなかで提示されている。その研究によると、油井が最も密集する地域に住んでいる女性から生まれた子どもは、神経管欠損の症状を有する割合が通常のこどものほぼ2倍に及び、また先天性心疾患の危険性が通常の子どもより38%高くなっている<sup>24)</sup>。

23 United States Environmental Protection Agency, "Health and environmental impacts of uranium contamination in the Navajo Nation", Five-year plan, 2008.

24 See <http://naturalsociety.com/proximity-natural-gas-wells-ups-risk-birth-defects-says-study/#ixzz4304VYskH>.

49. 廃棄場所とウラン鉱堆積場に関して<sup>25)</sup>——無害化に200年から1000年を要する——操業中および廃坑となったウラン鉱山が引き起こす健康上のリスクが知られているにもかかわらず、グランドキャニオン (Grand Canyon) 近郊での新たなウラン開発プロジェクトが認可されている。環境悪化の危険性に加えて、ナバホ居住地を經由してウラン輸送することから、ウラン鉱山はナバホ族に対して環境上の危険をも与えている。ウラン採掘と精錬に対する2005年のナバホ・ネイション禁止令にもかかわらず、合衆国連邦法の下ではナバホ族は、彼らの特別保留地經由で危険な物質を輸送することを、法的に阻止することができない。キャメロン (Cameron) の (ナバホ族の) デインコミュニティ (Diné community) のような地域は、高い率でのがん発症の危険や有害な

飲み水が廃坑から流出するという危険に常にさらされている。

25 United States Environmental Protection Agency, Technical Report on Technologically Enhanced Naturally Occurring Radioactive Materials from Uranium Mining, Vol. 1: Mining and reclamation background, 2008. Available at <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-05/documents/402-r08-005-v1.pdf>.

50. サンイルデフォンソ・プエブロ族 (San Ildefonso Pueblo) は、[1943年にマンハッタン計画にもとづいて] 原子力爆弾が作り出されたニューメキシコ州のロスアラモス国立研究所 (Los Alamos National Laboratory) の隣接地から流出する汚染水の危険にさらされている。1900年代においてほぼ20年にわたって同研究所は、サンディア溪谷 (Sandia Canyon) 近くにまで汚染水を流していた。排水はある特定の地下などから広がり、1マイルにもおよぶ汚染された地下水の流れを生み出した。そしてさらに、部族の主要な水供給源たる広い範囲の帯水層を汚染しつつ、特別保留地にまで及んでいる。そのプロジェクトは、現在の特別保留地の境界外に所在する神聖なる土地に対して、環境上の危害を及ぼす原因となっている。

51. インディアンに対する環境上の影響は採取エネルギープロジェクトにかざられない。水力発電所増設の試みは部族民に対して後戻りできない帰結を有している。最も破壊的なインパクトを及ぼしたプロジェクトのひとつが——洪水防止用のダム建設とその作動のための——1944年にすすめられたピック・スローンプロジェクト (Pick-Sloan project) である。ミズーリ川に建設されたダムは、35万6千エーカーのインディアンの土地を水没させ、貴重な自然資源を破壊した。立ちのきを強いられた先住民族は不毛の地に移住させられ、堰き止められた水によって彼ら自身の豊かな土地と木材供給源、豊富な野生動物を奪われた。

52. ピック・スローンプロジェクトによって作り出された貯水池のひとつたるオアヘ湖 (Lake Oahe) は、ダコタ・アクセス・パイプラインをめぐる論争において有名である。パイプラインが通る部分は、オアヘ湖底からさらに約100フィート下にあるが、同湖はスタンディングロック・スー族特別保留地の住民のための主要な飲み水の水源である。彼らやその他の影響を受ける部族民たちは、パイプラインから漏出する石油による環境への影響についての適切な協議がなされなかったと主張している。

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」

53. 環境に対する影響評価を求める手続きが存在しているにもかかわらず、提案されたキーストン XL パイプライン・プロジェクト (Keystone XL pipeline project) もまた、部族民の土地に対して環境危害を及ぼしている。国家環境政策法 (National Environmental Policy Act (1970)) にしたがって、海洋国際環境・科学省 (Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs) は、そのプロジェクトから影響を受ける地域として、シャイアン川インディアン特別保留地 (Cheyenne River Indian Reservation) とローズブッドインディアン特別保留地 (Rosebud Indian Reservation) を認定し、環境影響評価を公表した。2017年1月24日の大統領覚書——そこでは、建設と稼働認可の申請書を国務省に再提出するトランスカナダ方式 (TransCanada) が採用され、当該審理手続きを進めることを国務長官に命じている——から生じる恐れのある先住民族への影響を特別報告者は懸念している。そして特別報告者は、その審理手続きにおいて部族民の利益が無視されることを恐れている。

### 3. 性とジェンダーにもとづく暴力

54. 私の先任者の特別報告者<sup>26)</sup>のアメリカ訪問 (2012年) に対応して制定された女性に対する暴力に関する再権限法の実施に関して、それ以後、一定の進展を見ていることに特別報告者は満足している。その法律は、先住民族ではない人びとによってなされた家庭内および交際相手による暴力 (domestic and dating violence: 以下、ドメスティックバイオレンスと表記) が訴追されないままに放置されていたインディアン居住地域における、法的枠組みが有していた欠陥を正すことを目的としていた。ドメスティックバイオレンスをおこなった者もしくは部族民ではない犯罪者でインディアン居住地で保護命令に違反した者に対して、「ドメスティックバイオレンス特別刑事管轄権」 (“special domestic violence criminal jurisdiction”) を部族民が行使することを可能とする法律である。その結果2016年に、司法省女性暴力対策事務所 (Department of Justice Office of Violence Against Women) は、7部族があらたな特別のドメスティックバイオレンス刑事管轄権を行使することを可能とするプログラムを実現するための、250万ドルの第1回目の割り当て金を受領した。同法に依拠した追加的な政策ツールによって、2015年には連邦裁判所での訴追事件が122件増加した。また同年には、常習犯に関する法律にもとづいてインディアン地区で訴追された28人の被告事件について、20件の有罪判決が下された。

26 A/HRC/21/47/Add.1. [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples,

James Anaya Addendum The situation of indigenous peoples in the United States of America]

55. アメリカにおける先住民族の強さは主として、彼らが形成しているコミュニティの活力によってはかられている。女性と少女が社会的、文化的、精神的および政治的な制度に対して十分かつ自由にアクセスできる場合、先住民族のコミュニティは最も活力にあふれている。先住民族の女性と少女の権利に関する特別報告者のテーマ別報告書でのべたように<sup>27)</sup>、先住民族の女性と少女に対する暴力の歴史と形態において、いくつかの理由から、あらゆる分野にかかわる彼女たちの権利を十分に実現する能力を、長期にわたって阻害してきている。第1に、植民地化の歴史と、アメリカでは奥地の資源の乏しい地域でインディアンがコミュニティを形成してきた歴史のゆえに、暴力被害に対する十分な対策や、公にする能力、救済を受けることなく、女性への暴力が多くの場合に黙認されてきたこと。第2に、先住民族の女性はしばしば、ジェンダーや階層、エスニックな出自、そして社会経済的状況にもとづく、多層的で相互に関連するさまざまな形態の差別や周縁化を経験していること、である。

27 A/HRC/30/41. [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Victoria Tauli Corpuz]

56. 権利宣言で定立された諸原則を考慮すれば\*、女性と少女の権利はつぎの理由から、とくにエネルギー開発と資源採取の文脈において考慮されなければならない。なぜならば、貧困や虐待、歴史的なトラウマ、教育へのアクセスの欠如の危険などが増大していることとともに、彼女たちが先住民族コミュニティの主力として重要な位置を占めているからである<sup>28)</sup>。アメリカにおけるインディアンの土地での資源開発とともに、先住民族の女性と少女が搾取されてきた長い歴史があるゆえに、本報告でのコメントは急速に開発がすすんだ時期に生じた事態について問題としている。

\* 国連権利宣言第21, 22条:「第21条 1. 先住民族は、特に、教育、雇用、職業訓練および再訓練、住宅、衛生、健康、ならびに社会保障の分野を含めて、自らの経済的および社会的条件の改善に対する権利を差別なく有する。:2. 国家は、彼/女らの経済的および社会的条件の継続した改善を確保すべく効果的な措置および、適切な場合は、特別な措置をとる。先住民族の高齢者、女性、青年、子ども、および障害のある人々の権利と特別なニーズ(必要性)に特別な注意が払われる。:第22条 1. この宣言の実行にあたって、先住民族の高齢者、女性、青年、子ども、そして障害のある人々の権利と特別なニーズ(必要性)に特別な注意が払われ

る。2. 国家は、先住民族と連携して、先住民族の女性と子どもがあらゆる形態の暴力と差別に対する完全な保護ならびに保障を享受することを確保するために措置をとる。」

28 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, arts. 21-22.

57. マンダン、ヒダツツア、およびアリカラの各ネーション (Mandan, Hidatsa and Arikara Nation) のホームランドであるフォート・ベルトルドインディアン特別保留地 (Fort Berthold Indian Reservation) は、バッケン・フォーメーション (Bakken Formation) に位置し、近年では最も生産的な開発地域である。2011年以來の急速なバッケン・フォーメーションの開発は、ノースダコタ州に何千人もの石油関連の労働者を引きつけてきた。そして、その地域に石油・ガス関連労働者が流入したことの影響のひとつは、暴力犯罪が劇的に増大したことと、先住民族の女性と少女の誘拐が著しく増大したことである。

58. インディアン居住地域に適用される刑事裁判のしくみはきわめて複雑であるゆえに、アメリカの大半の先住民族と同様に、マンダン、ヒダツツア、およびアリカラの各ネーションは、残念ながら彼らの居住地でなされた部族民以外の犯罪者を訴追する権限をほとんど有していない。さらにまた、開発のペースが急速に進み、部族民が現に有しているインフラを大きく凌駕しているために、法の執行や被害者支援、またおおよそ100万エーカーにおよぶ居住地での犯罪の増加に対応するための社会的サービスなどを提供することができない。

59. 悲しいことに、このようなことが他の先住民族コミュニティにおいてもくりかえし生じている状況である。彼らの領域での石油・ガスの探査の開始とコミュニティ内外でのナバホ族の女性の誘拐の増加とともに、ナバホ・ネーションの成員たちは彼らの地域での性暴力の増大を非常に懸念している。

60. 先住民族の女性と子どもの誘拐はいまにはじまった現象ではない。しかしながら、アフーマティブアクションに関心を有している公務員や一般の人びとのあいだでは、エネルギー開発の進展によって性犯罪が増加したコミュニティのなかで、女性を有効に保護することが可能だという認識はあまり存在しない。ノースダコタ州とモンタナ州において、ドメスティックバイオレンスや性暴力、ストーキングなどの増加問題に関して、司法省の資金によっておこなわれた暫定的調査結果によると<sup>29)</sup>——バッケン地区にお

いて、公表されている犯罪件数が人口増加をはるかにしのぐ割合で増加していることが明らかになるとともに——石油ブームの中心地の近郊地域においても、ドメスティックバイオレンスの平均件数が増加している。性とジェンダーにもとづく暴力増加にかかわる石油産業に関する諸要因には、住居の不足、多くの場合に家族を帯同していないこと——それは、労働者やパートナー、そしてコミュニティへの分離不安症をもたらす——石油関連労働者の休日如何によって生じる労働時間の偏り、違法薬物の入手可能性の増大、多くの場合に需要に対応できない福祉サービスへの要求の増大、等々を含んでいる。

29 Dheeshana S. Jayasundara and others, "Exploratory research on the impact of the growing oil industry in North Dakota and Montana on domestic violence, dating violence, sexual assault, and stalking: a final overview", University of North Dakota, November 2016.

61. 石油・天然ガス事業への借地許可をインディアン局がくだす際に、先住民族の女性や子どもの安全、福祉に採取産業が及ぼす影響を十分考慮していないということを、特別報告者は先住民族との会話のなかで聞いている。企業が事業展開しているコミュニティの安全を確保するために、それらの企業がなすべき最小限のことがらとしてはつぎのようなものがある。すなわち、すべての雇用者が性犯罪者登録ルールに従っていることを確認すること；性的目的での誘拐や違法な売春と密接なかかわりがある「男性収用所」(‘man camps’)を生み出さないようにするための、労働者への十分な住宅の提供；法の執行と救急サービスに適切に対処すること；労働者の短期流入に対してその地域に不当に課税されないことを確保するために、関係する部族民と協働して対処すること、等々である。これらのささやかなことがらを実行することで、当該企業は事業を営むための社会的資格を得るだけでなく、究極的にはビジネスと人権に関する指導原理を遵守することにもなるのである。

62. 女性と少女の状況を含む、先住民族コミュニティの社会的価値と社会-経済的な地位を十分考慮するためのしくみを確立することは、長期的展望に立って彼らの健康と福祉を増進する長い道のりでもある。女性への暴力が一時的にであれ増加することにより、先住民族コミュニティの強さと活力をそぐことになる。そしてそれは、先住民族と歴史上はじめて接した時以来、アメリカ政府が先住民族に対してとってきた広範囲にわたる差別的政策の結果として——また、政府のイニシアティブを今日においても信頼していない結果として——積み重ねられてきた、先住民族の家族が抱えてきた歴史的なト

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」  
ラウマ経験をさらに悪化させるものでもある。連邦政府と企業はこれらのことを認識し、  
またさらに、コミュニティにとって有利な基準に従って管理される、部族民自身の決定  
に依拠したエネルギープロジェクトを推奨するとともに、開発がもたらす社会的影響を  
検討するために、現行の枠組みを統合的に運用しなければならない。

#### V. ダコタ・アクセス・パイプラインにかかわる象徴的な事例<sup>30)</sup>

30 See A/HRC/34/75, communications sent: USA 14/2016 and USA 7/2016, available from  
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>.

63. 特別報告者は、先住民族との協議政策がアメリカにおいては不十分であることを  
明確に示す、ダコタ・アクセス・パイプラインをめぐる状況を詳しく検討した。全長  
1,168マイルのパイプラインが——ミズーリ川の近くで、多くの部族民の水道の上流に  
位置する——グレート・スーネイション（Great Sioux Nation）の条約特別保留地と彼  
らの伝統的な領域を横切っている。パイプラインの一部が、オアヘ湖底100フィート、  
スタンディングロック・スー族特別保留地の北へ半マイル、部族の水道水の取口から北  
70マイルのところを通っている。

64. 環境政策法の規定に従ってアメリカ陸軍工兵隊（Army Corps of Engineers：以  
下、工兵隊と略記）がそのプロジェクトに関する環境調査の原案を作成したが、パイプ  
ラインの下流域に居住するインディアンがかかえる懸案事項をそのなかに盛りこんだり、  
それへの対策を検討していなかった。原案に付された地図には特別保留地が記載されて  
いなかった。つまり、多くの部族の歴史的な条約地をパイプラインが横切るという事実  
が盛り込まれていなかったのである。特別報告者との会合の際に工兵隊は、2014年10月  
と2016年7月の間に多くの協議が開かれたが、影響を被る部族との接触を試みたにもか  
かわらず彼らとの協議はおこなえなかった、とのべている。他方で、スタンディング  
ロック・スー族を含む、影響を被る部族民は特別報告者に対してつぎのように説明した。  
すなわち彼らの目から見れば、工兵隊が試みた接触は、プロジェクトの策定が進行する  
初期段階ではなく、パイプラインの通過ルートを含むさまざまなことがらが決定された  
後で、しかも、神聖な場や飲み水に影響を及ぼすというようなことはほとんど考慮され  
ないままになされたものであった。

65. スタンディングロック・スー族は、部族民出身の考古学者による考古学上の調査

を要求したが、工兵隊は応じなかったと部族民は主張している。他方で工兵隊は、彼らの管轄範囲は限定されているので、プロジェクトの提案者に対して、パイプラインのルートに関して考古学上の調査を要求する権限を有していないとべている。これらの一連の状況を踏まえて歴史保存諮問委員会は、影響を被る部族が意見表明している特別保留地に対して、工兵隊は特段の注意を払うように警告し、かつ、工兵隊は環境政策法第106条にもとづき——パイプライン施設許可にかかわる責務の下で——209か所のパイプラインと水流との接触地点のみならず、パイプラインプロジェクト全般についても配慮することを求めた。

66. 2012年11月1日付の協議に関する政策において工兵隊はつぎのようにのべている。「法律によって実施可能で、認可されているかぎりにおいて、協議が相互の合意成立にむけておこなわれこと、かつ、決定が下され、一定の行動がとられる以前の最初期段階から協議をはじめること」、と<sup>31)</sup>。工兵隊は特別報告者に対して、パイプラインのルートの3%のみが連邦の管轄下にあるにすぎないとべている。200個所の湿地帯とパイプラインとの接触地に対する影響は一時的で、したがって重要なものではない故に、地役権設定のための環境影響に関するステイトメントは必要ではない、と主張している。またさらに工兵隊はつぎのようにもべている。すなわち、エネルギー・パートナーズ（Energy Transfer Partners）へのスタンディングロック・スー族の求めに応じて、そのプロジェクトに対して36の付加的な条件・制限を加えることにより、パイプラインの安全管理への部族の懸念に対処するための活動をおこなっている。現在公表されているこの情報は、近年になってはじめて部族が知ることができるようになったものである。

31 See [http://www.spk.usace.army.mil/Portals/12/documents/tribal\\_program/USACE%20Native%20American%20Policy%20brochure%202013.pdf](http://www.spk.usace.army.mil/Portals/12/documents/tribal_program/USACE%20Native%20American%20Policy%20brochure%202013.pdf).

67. 自分たちの利益のみに固執する原住民と非原住民の増加をも含めて、エネルギー開発の影響を受ける部族民を支持する世界中の多くの人びとの関心を高める一方、当該地域の私的な保安隊と異議申し立てをする人びとのあいだでの衝突の結果、暴力がエスカレートしてきている。スタンディングロック・スー族特別保留地の議長であるデヴィッド・アーカムボウルト二世（David Archambault II）は——地域の病院に向かう救急車の通行を妨害し、その結果負傷者の治療におくれをきたした——1806年に起きた

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」北部方面へのハイウェイ封鎖について語った。また通行妨害は、彼らの収入源に対して害を及ぼさずカジノへの通行をも妨げた。

68. そのような抗議行動をとりまく多くの状況は、部族民たちが取りうる行動はあまり多くないことを示す一方で、積極的な意味を有するさまざまな展開もあった。たとえば、そのような抗議行動は過去150年間ではじめて、グレートスーネイションの7部族すべてを結集させるとともに、国内外の先住民族を鼓舞し、何千人もの先住民がスタンディングロック・スー族やその他の影響を受ける部族への支持を表明するために駆けつけてきた。

69. もうひとつの積極的な展開は、インフラ整備に関する先住民族の意見を統一するために開かれた、連邦政府とインディアンとのあいだの一連の協議である。そのような協議は<sup>32)</sup>、先住民族の権利や自然資源に関係する決定過程に部族民がかかわることに関して、連邦政府の諸機関により多くの情報を与えることを目的としている。そのような協議の結果として、2016年12月には、パイプラインの完成に必要な最終的な地役権を付与するための基礎的なことがらを定めるために、パイプライン施設がもたらす影響に関して十分な環境評価をなす、と工兵隊は発表した。

32 United States of America, Departments of the Interior, the Army and Justice, Improving Tribal Consultation and Tribal Involvement in Federal Infrastructure Decisions, January 2017. Available at <https://www.bia.gov/cs/groups/public/documents/document/idc2-060030.pdf>.

70. これらの積極的な意義を有する行動は、進行中の環境監査を回避し、ダコタ・アクセス・パイプラインの再検討とその結果の承認を推し進めることを求めた覚書を、ドナルド・トランプ新大統領が発したことに反映されている。工兵隊は大統領の指令を実行し、以前に出された環境影響評価を破棄し、オアヘ湖底へのパイプラインの建設開始に必要な最終的な地役権設定を認可した。2017年6月1日にパイプラインは完全に稼働をはじめ、伝統的な部族の土地と、スー族の水道水の下を通過して石油を移送した。

71. 部族民は国内裁判所で彼らの権利保護を求めて争いをつづけ、2017年6月に連邦裁判所は、スタンディングロック・スー族のつぎの主張を認めた。すなわち、工兵隊は環境的公正をめぐる問題のみならず、条約によって留保された狩猟と漁猟の権利に影響をおよぼす石油漏洩の危険性をも十分に考慮していない、という主張である。特別報告

者はその後の状況の監視をつづけるとともに、部族民が提起した問題がなお未解決のままであることに対して懸念を表明する。

72. ダコタ・アクセス・パイプラインにかかわる議論は、自分たちの土地と水に対する権利の保護を求め、部族民の主権を主張する何千人もの人びとをスタンディングロック・スー族の領域に引きつけた。そこで取られた行動の大半は非暴力的で平和的なものであったが、その地域の法執行と私的な保安部隊による暴力的行為のなかで、時には武器と暴力を伴うものもあった。先住民族は彼らの土地や自然資源に影響をおよぼす採取活動に反対する権利を有し、また、報復や、採取プロジェクトに関する協議を受け入れ、もしくは参加を強要するための、暴力的もしくは不当な圧力を受けない権利を有している<sup>33)</sup>。

33 A/HRC/24/41.

73. 地域もしくは州、あるいは私的、民族主義的反部族主義的な反対者などから、平和裏におこなわれているデモ活動が暴力的攻撃を受けることに、特別報告者は特に注目した。特別報告者は、戦争のような状況や、警棒での殴打、攻撃犬、デモ隊の人びとに一気に浴びせられた氷点下の高圧放水砲などの結果としての鈍的外傷 (blunt force trauma) や低体温症 (hypothermia)、等々について；またさらに、デモ参加者から証言を得ている地域もしくは州の、また連邦の職員によるさまざまな襲撃——時には、メンタルで文化的なエネルギー浄化の儀式の最中におこなわれた——の間に、抗議者が裸にさせられ、一時的な留置場として犬小屋に入れられていること、等々に大きな懸念を有している。特別報告者が得た情報によると、700名を超える先住民族および非先住民族の人びとが抗議活動中に逮捕され、いまなお勾留中の者もいる。

74. 先住民族に対するダコタ・アクセス・パイプラインの以上のような影響を考えると、2017年1月24日の大統領覚書に対して特別報告者はなお大きな懸念を抱いている。その覚書の結果、オアヘ湖底を通るダコタ・アクセス・パイプライン架設工事を開始するために必要な最終的地役権を認可し、環境影響評価ステイトメント準備意志終了通知書 (Notice of Termination of the Intent to Prepare an Environmental Impact Statement) が発せられている。

## VI. 最良の慣行

### A. 自己決定されたエネルギー開発プロジェクト

75. インディアン自身が決定した開発プロジェクトを法律が削減してきているにもかかわらず、先住民族が所有、経営している多くの会社が増加してきたし、また増加しつづけている。

76. 先住民族は自決権獲得という強い願望の一部として、エネルギー資源をより広範に管理することを望んでいる。彼らは自分たちの重要な統治プログラムを経済的に支えるためだけでなく、収入と仕事上の利益と合わせて、彼ら自身の土地と水、そして聖なる場を保護することとも一体化して、自然資源から獲得できる収入に依存している。部族民はその目的のために、採取産業の開発への重要な代替物として、再生可能なエネルギー資源の開発をも含む、エネルギー開発に携わることを通じて彼らが抱えるさまざまな懸案事項を解決しようとしているのである。

77. ニューメキシコ州の連邦政府公認のピクルス・プエブロ族 (Picuris Pueblo) は、1メガワットのソーラーパネルを建設するために、複数の部族の機関と連邦政府のあいだで共同のベンチャー事業に携わっている。インディアンエネルギー庁の後援の下、部族民のチームと直接に協働し、部族民の主権を——部族メンバーの能力を高めつつ——尊重し、専門技術者のチームが法的、財政的、専門的なサポートを提供する。ソーラープロジェクトによって、ピクルス・プエブロ族はアメリカにおいて100%ソーラー発電を利用している部族となり、その結果、25年間を超えるプロジェクト期間中に約650万ドルが節約される見通しである。

78. 同じくオケティ・サコウィン電力公社 (Oceti Sakowin Power Authority) は、グレートプレーンの7つのスー族——すなわち、シャイアンリバー (Cheyenne River)、クロウクリーク (Crow Creek)、フランドゥル・サンティ (Flandreau Santee)、オグララ (Oglala)、ローズブッド (Rosebud)、スタンディングロック、そしてヤンクトン (Yankton) ——から構成されており、風力発電によって2ギガワットを発電する。それはアメリカでは最大規模の風力発電開発のひとつとなる。それらの部族民は極端な貧困と闘っており、特別保留地内では80%以上の人びとが失業状態にある。その事業は、電力へのアクセスの増大とインフラ整備のプロジェクトの資金獲得のみならず、就労機

会を増やし、コミュニティ開発を支援することを目的としている。

79. また、マンダン、ヒダツツアおよびアrikaラのネイションはミズーリリバー・リソース (Missouri River Resources) を設立しているが、それは信頼された石油開発を通じて、部族コミュニティの経済的利益を生み出す、部族民が全面的に所有する部族民の会社である。ミズーリリバー・リソースは部族のメンバーと産業の専門家を雇用し、労働者の多くはフォート・ベルトルト特別保留地出身者である。これは、特別保留地内で操業し、その部族民を雇用する先住民族が経営する企業の一例である。そしてそのような会社においては、遠隔地に運搬する時間と焼却するコスト削減のために、住宅近接地にエネルギーの副産物を不法廃棄するようなことが発生することはまれである。

80. 1992年以来、サザンユト族 (Southern Ute Tribe) が所有し、運営している2億ドルの価値のある会社レッド・ウィロウ・プロダクションカンパニー (Red Willow Production Company) は、特別保留地での石油と天然ガスの開発を通じて、利益を生み出している。彼らは1995年の石油と天然ガスに関する法律改正を利用して、以前は非先住民族経営の会社が運営していた、部族民の所有地にある54の油井の経営権を獲得した。

## B. 教 育

81. インディアンはこどもたちを守るという彼らの聖なる義務に沿って、健全で活力あるコミュニティを維持し、守りつづけている。自己決定にもとづく健全な経済発展は、そのような目標を達成するための主たる推進力になりうる。特別報告者は、スタンディングロック・スー族の特別保留地にあるシティングバルトライバル・カレッジ (Sitting Bull Tribal College) とノースダコタ州ビスマルクにあるユナイテッドトライブズ・テクニカルカレッジ (United Tribes Technical College) を訪問した。それらのカレッジは、優れた研究・教育のみならず、文化の再活性化を生み出すために、州と連邦のステークホルダーとが連携をしている、多くの部族民のカレッジである。シティングバルトライバル・カレッジの学生は、カレッジのコミュニティが提供しているユニークで友好的な場を通じて、自分たちのキャリアの基礎として先住民族のアイデンティティを模索することができると証言している。アメリカに存在する部族民のカレッジは、彼らの文化的アイデンティティの活力あるセンターであり、こどもたちに自分達のことばと文化に接する機会を提供する、言語のネストプログラムをその多くのカレッジは有してい

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」  
る。先住民族としてのアイデンティティはこのようにして将来世代のために確固とした  
基盤となっているのである。

82. 自己決定に依拠してエネルギー開発をすることが有する重要な側面は、彼らが自  
らの土地や領域、自然資源を運用していくための自治能力を取得することができるとい  
うことである。部族民のカレッジは、環境科学のような分野での専門的スキルを身につ  
け、また、先住民族の固有の価値をその中心となる場において維持しつつ、若者たちが  
専門教育とさまざまなキャリアを身につけることを確かのものとするための資源を提供  
している。教育のあり方を変更し、文化的な学びを広げることができるならば、部族の  
コミュニティははるかに改良されるだろうと、特別報告者は指摘しておく。そして、こ  
れらの貴重な資源に対する政府の支援が求められているのである。

## Ⅶ. 結論と勧告

### A. 結 論

83. アメリカ合衆国のエネルギー開発をめぐる問題においては、連邦政府と先住民族  
の人びととの和解が必要であることが強調される。部族民のリーダーと代表は、彼らが  
直面している困難から救済され、そして事態を動かすための政府対政府の関係を改良す  
る和解プログラムに携わることに大きな関心を有している。そのようなプログラムは、  
アメリカ合衆国が先住民族に対して過去に不法行為をおこなってきたことを認めた上で、  
先住民族の完全な権利実現を妨げている制度的なバリアと対決するだろう。

84. 部族民との協議に関する政策のなかに権利宣言の内容を盛り込むために、連邦諸  
機関によってそれを推し進めるための行動がなされている。たとえば史跡保護専門委員  
会は、国定史跡保護法第106条を適用する際に、権利宣言のなかに定立されている諸原  
則をどのように組み込むのかに関して、連邦諸機関にむけて指針を発している。その指  
針には、権利宣言に含まれている諸原則を反映させるために諸機関の政策を見直し、  
アップデートすることや、第106条の手続などに政策策定の際に権利宣言を考慮するこ  
と、などが含まれている。

85. しかしながら、2012年のアメリカへの前任の特別報告者訪問後に勧告が出された  
にもかかわらず<sup>34)</sup>、先住民族の権利推進のために政策やイニシアティブを実現するに  
は、なお重要な課題が存在している。前任者によってなされた多くの勧告、とりわけ彼

らに直接関連することがらに関する自己決定権や協議に関する先住民族の権利が、実現されなければならない。

34 A/HRC/21/47/Add.1.

## B. 勸告

### 連邦法と連邦の政策

86. 連邦政府は以下のことを実行しなければならない：

- (a) 条約上の義務を明確に認識し、その順守を奨励するための政策を採択し、先住民族にかかわる問題に関して、十分に実効的な参加がなされるなかで、国際条約上の諸義務に関して監督するための国内機関を設立すること；
- (b) 連邦レベルでなされた人権の諸宣言が地方レベルにおいても実現されることをおし進め、確固としたものにするための政策を策定すること；
- (c) アメリカ合衆国に居住している先住民族の生活水準に大きな影響を及ぼす、環境保護局と内務省に関して提案されている予算カットを真摯に再考すること；
- (d) 権利宣言の内容を制定法と規則を通じて国内法に組み入れること；
- (e) 権利宣言に関して連邦機関と州およびローカルな政府を教育すること；
- (f) 部族民に対して、地域政府のオフィスからではなく連邦政府から直接に基金を取得することを認めること；

### 自決、協議および事前の自由なインフォームド・コンセントに対する義務

87. 協議ではなく合意が、権利宣言が規定している諸原理を実現するために必要な、政府対政府の関係を認めるための政策たるべきである。そこで連邦政府は以下の措置を取らねばならない：

- (a) 少なくとも、すべての連邦機関において一貫した制度を創設するという視点をもって、自決権を有し、主権を有するネイションとしての権利に影響を及ぼす可能性のある問題に関して、先住民族との協議のうえで、先住民族と有効な協議をすることの必要性を明確にすること；
- (b) 独立した主権を有するネイションとして彼らと接し、等しい権威と平等な権利を有する話し合いの場での席を部族民に与えること；
- (c) 社会、文化、および環境に関する影響を明確にするために必要な視野を確保するために、連邦政府と部族民の政府の双方の高いレベルの政策決定者のあいだで

の協議をおこなうこと；

- (d) 部族民とのより強固な政府対政府の関係を展開する政策をさらに展開すること。少なくとも、連邦政府の機関は行政命令第13175号で提示されている協議政策を固持すること；
- (e) 2017年の報告書たる *Improving Tribal Consultation and Tribal Involvement in Federal Infrastructure Decisions* を十分に検討し、実施しなければならない；
- (f) 部族民に対する条約上の義務と、信託において彼らが保持している自然資源と諸権利の尊重をもって、部族民と個々のインディアンへの信託上の義務を尊重しつつ、エネルギー開発と法執行を含むあらゆる分野における自決権獲得にむけて、彼らの能力や自然資源を開発する彼ら自身の努力を継続して支援すること。

### 環境に関する影響

88. 連邦政府は以下のことをおこなわなければならない：

- (a) 先住民族への影響を考慮しつつ、インフラ整備に関するプロジェクトが環境におよぼす影響を徹底的に評価すること；
- (b) 土地の状況とはかかわりなく、先住民族に影響をおよぼすあらゆる採取産業にかかわるプロジェクトに関して、十分な環境影響意見書の提出を求めること；
- (c) 先住民族が、彼ら自身や特別保留地へのすべての関連する影響を含めて、提案されたプロジェクトを十分に評価するために必要な、信頼に足る、適切な情報を共有するための議定書を提供すること；
- (d) プロジェクト策定の手続に部族民が参加するために、あらゆるプロジェクトの最初の段階で協議を開催すること。その際、連邦機関が連邦の承認を必要とするプロジェクトを認識するようになったら直ちに、どの先住民族が影響を受ける可能性があるかを確定し、協議の通知をなすこと。プロジェクト全体の範囲、目的そして位置などに関する詳細な情報が、連邦機関との公式の協議を要求することが利益になるか否かを評価し、決定するために、プロジェクトによって影響を受ける可能性のある先住民族に提供されなければならない。エネルギーに関するプロジェクトを立ち上げる段階において連邦機関は、部族民への影響を緩和するための措置に関して適切に議論するために行動を起こさなければならない。当該プロジェクトが彼らに対して重大な影響をどの程度与えるのかについて評価する目的で、有効な協議に参加することを確固としたものにするために、またさらに、

協議に対する実質的な準備をなすための支援をするために、先住民族に対して専門的な援助と基金への十分なるアクセスを提供しなければならない。またさらに、土地と先住民族の関係およびエコシステムに関して先住民族が有する知識を理解するために、彼らと継続的に協働しなければならない；

- (e) 先住民族の土地や領域に対してなされた暴力的な行為に対する十分な救済が得られるようにしなければならない。それは、環境や文化的な資源に対する悪影響を緩和するために、先住民族の要求を議論する司法上のフォーラムや、具体的で時宜を得た支援に対するアクセスを含んでいる；
- (f) アメリカの先住民族に影響を及ぼすいかなるプロジェクトに関しても、すべてのアクターにより「ビジネスと人権に関する原則指針」および「国連『保護・尊重・救済』枠組みの実現」の検討を奨励するためのしかるべき処置を取ること；
- (g) 部族民との協働の下で、部族民への環境、経済、社会、文化にかかわる影響を十分に検討するために、ダコタ・アクセス・パイプラインのために環境影響ステイトメント（Environmental Impact Statement）手続きを復活させること。その際にとくに、パイプラインがスタンディングロック・スー族の特別保留地のミズーリ川上流を横切ることを正当と認めた連邦の認可は重要な法令違反であるという、2017年6月14日の連邦裁判所の判決に照らしておこなわねばならない；
- (h) 特別保留地近郊にあるウラン鉱山とウラン鉱山廃棄物の影響に対して引き続き対策を講じ、2015年8月のゴールドキング鉱山によって引き起こされた損害を含めて、環境災害によって影響を被った先住民族に対して適切な賠償をなさねばならない；
- (i) 気候変動に関連する問題に照らして、先住民族の全面的な参加の下で、再生可能なエネルギープロジェクトとプログラムの展開に対してさらなる支援をおこなわなければならない；
- (j) ローカルな先住民族のコミュニティが有する伝統的な領域に影響をおよぼすすべてのプロジェクトに関して、協議を義務づける立法を検討しなければならない。その際にとくに、先住民族の伝統的な領域と現在彼らが所有していない土地のなかでおこなわれる、エネルギーおよびインフラに関するプロジェクトに関してはそうである；
- (k) 部族民史跡保護官（Tribal Historic Preservation Officer）が、健全な先住民族のコミュニティを推進し、有益なエネルギープロジェクトの実現を確実なもの

ヴィクトリア・タウリ-コープス「アメリカの先住民族の権利に関する国連特別報告者報告」

とするためのプロジェクトを早い段階で、かつ継続的に策定するための立法をおこなわねばならない。

#### 文化的、宗教的、歴史的な重要性を有する場所

89. 先住民族の信教の自由をより確実に保障するために、現在の特別保留地の境界を超えて所在する神聖で文化的意義のある場を保護するために、現行法を改正しなければならない。そしてその政策は、先住民族の神聖性に関するつぎのような定義に含まれる自然観を反映しなければならない。すなわち、自然の景観は、彼ら自身の宗教的慣行やコミュニティの強化、暮らし・生計、伝統的な薬品や自然資源の採集、等々と相互に結びついているというものである。

#### 女性に対する暴力

90. 特別報告者は、女性に対する暴力に関する再権限法の受容を連邦政府に推奨し、また立法の強化をも含めて、先住民族が裁判所や法執行機関に訴えるために必要な資金を提供し、彼らのメンバーを守るために固有の裁判管轄権を認めるべきである。それとの関連で特別報告者は、政府が性暴力に関する議定書の作成を検討することを要求する。

#### エネルギー開発の健康への影響

91. 連邦政府は、エネルギープロジェクトの健康への影響に対処する先住民族の能力を高めることを支援し、また、薬物リハビリテーションサービスと病院を含む、メンタルヘルスやアルコール中毒、薬物中毒などの治療のためのサービスを継続しておこなわねばならない。

#### 教 育

92. 連邦政府は「国連再生可能開発目的」(United Nations Sustainable Development Goals)に沿って、先住民族が自ら決定した経済発展の目標を実現するための力の習得に必要な税優遇策や教育基金、財政的援助などにより、彼らのカレッジを継続して支援しなければならない。

#### 先住民族による異議申し立ての犯罪化

93. 連邦政府はつぎのことをなさなければならない。すなわち、連邦および州の法執行者への反抑圧主義や反レイシズムの訓練をなすこと；連邦と州の両レベルにおいて、非先住民よりも高い先住民族の刑務所収容率を正確に反映させるためにデータを収集し

なければならない；スタンディングロック・スー族の特別保留地での水問題に関して異議を申し立てている者に対して、非致死性の武器を含む実力や軍隊などを過度に用いていることに関する調査を司法省に命じること；レナード・ペルティエ (Leonard Peltier) への寛大な措置を検討すること\*。

\* レナード・ペルティエ「レナード・ペルティエを釈放せよ：40年間投獄中の先住民活動家の恩赦を求めオバマに請願」：「大統領としての任期が残り1ヶ月になったオバマ。アムネステイ・インターナショナルはじめいくつかの団体は、オバマ大統領に対し、40年間投獄されている先住民活動家レナード・ペルティエの恩赦を嘆願しています。「アメリカ・インディアン運動」の元活動家であるペルティエは、1975年、サウスダコタ州パイニンリッジ・インディアン保留地で起きた銃撃戦で FBI 局員2人を殺害したとして有罪判決を受けました。ペルティエは長年にわたり無実を主張しています。銃撃戦はアメリカ・インディアン運動がウンデッド・ニーの集落を71日間占拠してから2年後に起きました。ウンデッド・ニー占拠抗議は、オグラ族が「テロの君臨 (Reign of Terror)」と呼ぶ年月の始まりと考えられています。ペルティエの弁護士マーティン・ガーバスとレナード・ペルティエの長年の友人であるノーマン・パトリック・ブラウンから話を聞きます。ブラウンは1975年に起きたパイニンリッジ銃撃戦の生存者です。」(<http://democracynow.jp/dailynews/16/12/21/2>：2018年12月31日アクセス)

94. 先住民の利益のために信託によって保有されている土地への州政府による課税は禁止されねばならない。州政府がインディアンに課税する場合には、そのような税金はインフラやさまざまなサービスのために先住民の居住する地に再投資しなければならない。

95. 先住民は、部族の発展を促進するための任務をはたすために、再生可能および再生不可能の双方のエネルギー開発を管理するための政策とガイドラインを継続して展開しなければならない。そして彼らは、共通の関心を有する問題に関して、世界の部族民と協働して活動しなければならない；連邦政府の職員との公式なかわわりを超えて、彼らとの私的な関係を発展させなければならない；彼ら自身の条件に依拠してエネルギー開発に関する合意について協議しなければならない。