

ジェイムズ・アナヤ 「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告：先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業」

その他のタイトル	'Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Extractive industries operating within or near indigenous territories'
著者	角田 猛之
雑誌名	關西大學法學論集
巻	69
号	2
ページ	313-344
発行年	2019-07-18
URL	http://hdl.handle.net/10112/00017429

ジェイムズ・アナヤ

「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告
——先住民族の領域内もしくは周辺で
稼働している採取産業」

角 田 猛 之

目 次

[訳者まえがき]

[概 要]

I. 序

II. 活動概要

A. 国際機関や団体との協働

B. 課題領域

1. グッドプラクティスの推進； 2. 国別報告； 3. 人権侵害が申し立てられている事例； 4. 個別問題の検討

III. 先住民族の領域もしくはその周辺で稼働している採取産業

A. 特別報告者からの質問に対する回答

1. 環境への影響； 2. 社会的、文化的影響； 3. 協議と参加の欠如；
4. 明確な規制枠組みの欠如とその他の制度的欠点； 5. 得られる利益の問題

B. 予備的評価

C. 活動計画

IV. 結論と勧告

[訳者まえがき]

本稿「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業」は、先住民族の権利に関する国連特別報告者のジェイムズ・アナヤ (James Anaya) の国連報告書 (2011年7月11日) たる、「Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Extractive industries operating within or near indigenous territories : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35_en.pdf : 2019年2月28日アクセス) を

訳出したものである。

アジア地域における採取産業の先住民族におよぼす影響に関する記述を含む、アナヤの特別報告 ‘Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum Consultation on the situation of indigenous peoples in Asia’ に関しては、訳者はすでに、ジェームズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」として訳出した（『関西大学法学論集』第68巻6号所収）。また、アメリカの先住民族たるアメリカインディアンに対して採取産業が与えるネガティブな影響についての、特別報告者ヴィクトリア・タウリーコープス（Victoria Tauli-Corpuz）による2017年の ‘Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her mission to the United States of America’ についても、「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」として、『関西大学法学論集』第69巻1号として訳出した。

アナヤの経歴や業績については、ニュージーランドのマオリに関するアナヤの国連報告 ‘Report of the Special rapporteur on the rights of indigenous peoples, The situation of Maori people in New Zealand’ を訳出した、ジェームズ・アナヤ（この翻訳時点では「ジェームズ」と表記していた）、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人びとの現状」として、『関西大学法学論集』第67巻第4号（2017年1月）の訳者のまえがきを参照していただきたい。

翻訳中 [] は角田の補足、※は訳注、そして）を付けた数字（例えば1）は原注である。

[概 要]

本報告は人権理事会決議 15/14 にもとづいて、同理事会に提出された特別報告者の第4回目の報告である。本報告では、まずは任務3年目の間におこなったさまざまな活動——すなわち、先住民族の権利にかかわる分野における国際機関や地域的な機関、団体との協働——、および活動の主たる4つの分野、すなわち、グッドプラクティスの推進、国別報告、人権侵害が申し立てられている事例そして、個別問題の検討の分野にかかわる活動を概観している。また特別報告者は本報告の残りの部分において、政府や先住民族、企業や市民社会に質問票を配布し、その回答にもとづいて、先住民族の領域もしくは周辺で稼働している採取産業が先住民族に与える影響について分析している。先住民族の権利に対する採取産業の影響について、先住民族の関心が高まってきていることが、

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業」
多くの回答者が表明している懸念——それらのプロジェクトや産業が先住民族の権利実現にとって最大の課題であるとされていること——によって明確に示されている。このような状況は、先住民族に対して採取産業が先住民族におよぼす影響についての最小限の基準や、彼らの権利を保護すべき国家の責務に対する理解が欠けていることによって、より増幅されている。

したがって特別報告者は、先住民族の居住する領域で稼働している天然資源の採取の分野において、彼らの権利がしっかり実現されるための協議や検討を通じて——2013年までに一連のガイドラインあるいは原則を提示することができるように——この問題を引き続き検討することが必要であると結論づけている。

I. 序

1. 本報告は、人権理事会決議 15/14 [Resolution adopted by the Human Rights Council 15/14 Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.RES.15.14_En.pdf : 2019年2月27日アクセス)] での指令にもとづいて、先住民族の権利に関する特別報告者によって人権理事会に提出される。特別報告者は本報告において、以前理事会に提出した報告 (A/HRC/15/37) [19 July 2010: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anay: unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2010_hvc_annual_report_en.pdf : 2019年2月27日アクセス] 以後におこなった活動の概要を提示する。その活動において特別報告者は、先住民族居住地内やその周辺で稼働している採取産業にかかわるさまざまな問題を検討する。

2. 特別報告者は [所属している] アリゾナ大学ロースクールの「先住民族特別報告者のサポートプロジェクト」(Support Project for the Special Rapporteur on Indigenous Peoples) から提供していただいた支援に感謝する。この報告書を作成し、そのなかで言及しているさまざまな活動をなすに当たって、同プロジェクトからの支援は不可欠であった。さらにまた特別報告者の任務の遂行にあたって、過去1年間以上にわたって協働していただいた、多くの先住民族の方々、国連加盟国、国連諸機関、NGO などに対して謝意を表したい。

II. 活動概要

A. 国際機関や団体との協働

3. 人権理事会決議6/12 [Resolution 6/12. Human rights and indigenous peoples : mandate of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people The Human Rights Council : http://ap.ohchr.org/documents/e/hrc/resolutions/a_hrc_res_6_12.pdf : 2019年2月27日アクセス] と15/14 [Resolution 15/14 Human rights and indigenous peoples : mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples : https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.RES.15.14_En.pdf : 2019年2月27日アクセス] の指令により特別報告者は、「先住民族問題に関する常設フォーラム」(Permanent Forum on Indigenous Issues) (以下、常設フォーラムと略記) と「先住民族の権利に関する専門家機構」(Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) (以下、専門家機構と略記) と協働して任務を遂行してきた。過去数年間と同じく、特別報告者は2011年5月開催の常設フォーラムおよび同年7月の専門家機構の年次会議に出席し、そこで検討されているさまざまな問題に関する討議に参加した。とくに特別報告者は、さまざまな問題に関する決定プロセスへの先住民族の参加の権利に関する専門家機構による検討にコミットし、またさらに常設フォーラムが優先して検討すべき事項と以前の会期での作業手順についてコメントをおこなった。

4. それらに加えて、従来通り、常設フォーラムと専門家機構の会期中に、それらの会議と並行して先住民族やそのさまざまな組織との会合をつづけてきた。これらの会合は——先住民族がおかれている状況や彼らがどのようなことがらに関心を有しているかを知るためには不可欠の——先住民族や組織の代表と会うための貴重な機会となった。それらの会合は、常設フォーラムと専門家機構の会期中で、広範囲にわたる先住民族問題について議論をなすためには、非常に有益な機会であった。

5. 2011年7月に特別報告者は、検討すべき課題を共有し、それぞれが負っている任務の有効性と限界を議論し、またいかにすれば最も有効に任務を遂行できるかを明確にするために、常設フォーラムと専門家機構のメンバーと [国連欧州本部のある] ジェネーブで会合をおこなった。

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業」

6. さらに特別報告者は、先住民族問題に関する国連と地域的な、あるいは特定の課題を有する機関と協働してきた。過去1年間において特別報告者は、「国連開発計画」(United Nations Development Programme (UNDP)) や「国連人権高等弁務官事務所」(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR))、「世界銀行国際金融公社」(International Finance Corporation of the World Bank Group)、「世界知的所有権機構」(World Intellectual Property Organization (WIPO)) および「汎米保健機構」(PanAmerican Health Organization) などのさまざまな構想に関して意見をのべてきた。これらの課題は、グッドプラクティス推進にむけた特別報告者の課題と関連している(以下の8-14パラグラフ参照)。

7. 特別報告者は、米州(Americas)に居住する先住民族が権利侵害の申し立てをなした場合に、「米州人権委員会」(Inter-American Commission on Human Rights)と協働し、不必要な二度手間を回避するために、同委員会と情報をやり取りしている。

B. 課題領域

8. 他の国際機関と協働しつつ、特別報告者はつぎの4つの分野の課題に取りくんでいる。すなわち、グッドプラクティスの推進；国別報告；人権侵害が申し立てられた特定の事例における情報収集；個別問題の検討。

1. グッドプラクティスの推進

9. 任務の遂行にあたって特別報告者は、「国連先住民族権利宣言」(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) (以下、権利宣言と略記) およびその他の国際文書に盛り込まれている権利の実現のために、国内、国際、両レベルの法や行政、そしてさまざまなプログラムの改革を加盟国や国連などに対して提案している。

10. 特別報告者が取りくんでいる課題のなかでも重要なものは、2007年の国連総会で権利宣言に賛成票を投じなかった加盟国に対して宣言への支持を促すことである¹⁾。カナダ政府とアメリカ政府が昨年公表した宣言支持のステートメント——それによって、両国の権利宣言への反対は過去のものとなった——を特別報告者は歓迎している。国内および国際レベルにおける一連の努力によって、権利宣言の規定内容を実現することがなお重要な課題である*。この課題を達成するために特別報告者は、国連加盟国、国連機関、先住民族およびその他の諸団体と協働して任務の遂行をおこなっている。

1. General Assembly resolution 61/295 [61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : <http://www.un-documents.net/a61r295.htm> (2019年2月27日アクセス)]

* 権利宣言の有効性を高める有効な手段としての、先住民族自身による権利宣言の活用：国連専門家機構のメンバーをも務めた、ニュージーランドのオークランド大学の先住民族の権利に関する専門家（自らもマオリ出身である）のクレア・チャーターズはつぎのように指摘している。「国連先住民族権利宣言（Declaration on the rights of indigenous Peoples）（以下、宣言と表記）の法的、政治的なインパクトを強める最も有効な方法のひとつが、[すべての]先住民族が自分たちの法的、政治的な主張をおこなうに際して宣言を利用することである。そのようにすることで、先住民族の代弁者たちは彼らが属する国に対して——たとえ国が先住民族が固有に有している規範の効力を否定もしくは肯定し、またそれらの規範が拘束力を有しないとされている場合においても——長期的に見て先住民族に対するしかるべき処遇をおこない、かつ宣言の順守へと導いていくことを通じて、宣言に真摯に向き合うようにさせることが可能である。

このように宣言の法的、政治的価値は、「活用すること」（“using it”）によって高められるのである。」クレア・チャーターズ、角田猛之訳「活用しなければ無駄になる：法的、政治的請求においてマオリが国連先住民族権利宣言を活用することの意義」（『ノモス』〔関西大学法学研究所〕No. 41（2017年）17-18頁）

11. 国連内における権利宣言の履行推進とのかかわりで2011年6月に特別報告者は、「上院インディアン問題委員会」（United States Senate Committee on Indian Affairs）において開催された、「基準の設定：国連宣言の国内政策に対する意義」（“Setting the standard: the domestic policy implication of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”）という名称の公聴会において証言をおこなった。

12. 過去1年間の活動にもとづいて特別報告者は、加盟国の政府が先住民族の権利を促進するための法律や政策を展開することに関して、専門的、助言的なサポートをおこなった。たとえばスリナム政府と同国に居住する先住民族、部族民の要請により——米州人権裁判所が下した判決に照らして²⁾、土地と天然資源に対する先住民族、部族民の権利を保障するための立法の整備に関する手続について——意見を表明し、勧告をおこ

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業」
なった。それらの意見と勧告は、特別報告者が2011年3月にスリナムを訪問した際に収集した情報にも依拠している。

2 See A/HRC/18/35/Add.7 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum Measures needed to secure indigenous and tribal peoples' land and related rights in Suriname: <https://undocs.org/en/A/HRC/18/35/Add.7>: 2019年2月28日アクセス]

13. また特別報告者は昨年、エクアドルの国会が当時検討していた、先住民族の慣習法に依拠した裁判システムを国内裁判システムと調和させるための、さまざまな立法草案に関してコメントした。このことと関連して特別報告者は2011年6月に、テレビ会議を通じてエクアドル国会にコミットし、提案された法案に関して質問をするとともに、いかなる点を特別報告者が懸念しているかについて発言した。さらに2011年2月の間に特別報告者は、先住民族との協議にかかわる手続についてのグアテマラ政府の提案に対し意見をのべた。

14. ベストプラクティスの推進と関連するその他の活動としては、さまざまな文脈で先住民族の権利に関係する国連のプログラムや機関、国際機関、その他の団体などに、指針を提示したりオリエンテーションをおこなうことがある。そしてこのことにはつぎのようなことがらが含まれている。

- 2010年11月に特別報告者は、国連人権高等弁務官事務所の支援で、ジュネーブで開催された——先住民族がいただいている人権に関する懸案事項についての情報提供と検討のための——土地と人権に関するセミナーに出席した；
- 2011年1月に特別報告者は、パリで開催された「経済協力開発機構」(Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)) への各国政府代表による作業部会に出席した。その部会で特別報告者は、「OECD 多国籍企業行動指針」(OECD Guidelines for Multinational Enterprises) の改定手続においては先住民族の問題を考慮すべきであるという趣旨のコメントをおこなった；
- 2011年2月に特別報告者は、「森林伐採や森林劣化から生じる排出物削減のための気候変動緩和プログラム」(climate change mitigation programme for reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD)) にもとづいておこなわれる活動に関連する、先住民族との協議に関する「国連開発計画」について、さまざまな意見をのべた；
- 特別報告者は2011年2月にはさらに、アジア・アフリカにおけるドイツとの協働開発を管轄

する「連邦経済協働・開発省」(Federal Ministry on Economic Cooperation and Development of Germany)の主催でベルリンにおいて開催された専門家ワークショップで基調講演をおこなった:

- 昨年特別報告者は数度にわたって、国際金融公社による先住民族に関する「第7作業基準」(Performance Standard 7)の検討の際に——公社職員と会合し、作業基準のドラフトについて、書面によるコメントをおこなうことなどを含めて——指針を提示した;
- 2011年4月に特別報告者は、隔年開催のオーストラリアの「ニューサウスウェールズ先住民土地問題審議会」(New South Wales Aboriginal Land Council)の会議で基調講演をおこなった。その会議では、審議会の活動の際に主として依拠すべき基準としての権利宣言について議論をおこなった;
- 2011年5月に特別報告者は——伝統的知識と遺伝資源、伝統的な文化的表現に関する国際的な法的文書を作成していた——ジュネーブで開催された「知的所有権と遺伝資源、伝統的知識・民間伝承に関するWIPO政府間委員会」(WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore)の会議で基調講演をおこなった;
- 特別報告者は、先住民族の権利の問題にかかわる国連開発計画の職員その他のための指針を作成するために、同機構と協働して活動している。

2. 国別報告

15. 特別報告者は昨年特定のおさまざまな国ぐにの先住民族の人権状況について、いくつかの報告書を公表した(本報告の付録参照[省略])。これらの報告書には、グッドプラクティスの強化や特定の国、地域の先住民族の人権状況に関して問題となる領域を特定し、それらの状況を改善することなどを目的とした結論や勧告が含まれている。人権理事会に報告を以前に提出して以来特別報告者は、ノルウェー、スウェーデンおよびフィンランドのサーミ居住地域(Sápmi region)に暮らすサーミ人の状況(A/HRC/18/35/Add.2 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add2_en.pdf: 2019年2月27日アクセス])と、ニュージーランドのマオリの人びとの状況(A/HRC/18/35/Add.4 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum The situation of Maori people in New Zealand: <https://undocs.org/A/HRC/18/35/add.4>: 2019年2月28日ア

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」
クセス])に関する報告書をまとめた。また2011年に特別報告者は、コンゴ(A/HRC/18/35/Add.5 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum The situation of indigenous peoples in the Republic of the Congo: <https://undocs.org/A/HRC/18/35/Add.5>: 2019年2月28日アクセス])とニューカレドニア(フランス)(A/HRC/18/35/Add.6 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum The situation of Kanak people in New Caledonia, France: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add6.pdf>: 2019年2月28日アクセス])の先住民族に関して、人権理事会に報告書を提出することになっている。

16. 2011年後半に特別報告者はアルゼンチンを訪問する予定である。またパナマとエルサルバドル政府からも、それぞれの国の先住民族の状況を評価するために招聘されている。さらにまた特別報告者は、バングラデシュ、カンボジア、パプアニューギニア、およびアメリカ訪問をも要請されており、それらが実現することを願っている。

3. 人権侵害が申し立てられている事例

17. 人権理事会から与えられた任務を遂行するなかで特別報告者は、人権侵害を申し立てている先住民族と当該政府をも含む、あらゆる情報源から情報を収集し、また要求し、受領し、相互の接触をつづけている。また特別報告者は、検討中の事例に含まれる重大な人権問題に対して意見を表明したり、勧告をおこなっている。個別の事例にかかわる懸念を表明する特別報告者の手紙と、その手紙への政府からの応答の概要は、特別報告者の所見と勧告とあわせて通信報告書(communication report)(A/HRC/18/35/Add.1 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum Communications sent to and received from Governments (<https://undocs.org/A/HRC/18/35/Add.1>: 2019年2月27日アクセス)])に掲載されている。

18. 任務遂行の当初の段階からおこなっている活動として、特定の事例を検討する際には、当該政府とのやり取りのなかで明らかになってくる諸問題をより深く検討するために現地を訪問している。2011年4月には、ディクイスの水力発電プロジェクト(Diquis hydroelectric project)にかかわる建設工事から影響を被る恐れのある先住民族の状況を視察するためにコスタリカを訪問した。訪問の後に特別報告者は、政府と先住民族の利害関係者に対して、現地の状況に関する所見と勧告を提示した(A/HRC/

18/35/Add.8 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Extractive industries operating within or near indigenous territories (https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35_en.pdf : 2019年2月27日アクセス)]。特別報告者は、そのような状況に関して政府と影響を被る先住民族集団との継続的な対話を望んでいる。さらに昨年 [2010年] に特別報告者は、グアテマラの先住民族に影響をおよぼす天然資源採取やその他のプロジェクト——同国のマーリン鉱山 (Marlin Mine) の事例に関する報告書とともに——に関する報告書 (A/HRC/18/35/Add.3 [Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum Observations on the situation of the rights of the indigenous people of Guatemala with relation to the extraction projects, and other types of projects, in their traditional territories : <https://undocs.org/A/HRC/18/35/Add.3> : 2019年2月27日アクセス]) を作成した。これらの報告書は主に2010年6月のグアテマラへの訪問の間に収集した情報に依拠している。

19. 時に特別報告者は特定の国で生じている懸案事項に関して、中間報告もしくは適宜声明を出してきた。人権理事会に提出した前回の報告以後の声明は、イースター島 (チリ) のラパ・ヌイ (Rapa Nui) の人びとの抗議に対する政府の応答にかかわるものである。すなわち、チリの反テロ法の下で彼らに下された有罪判決への抗議のためにマップuche族 (Mapuche) の囚人によって決行されたハンガーストライキに対する懸念；鉱業に関して立法することへの反対のためにパナマの先住民族がおこなった抗議行動；ペルーの先住民族との協議の方法にかかわる法と政策；取り調べを受けた不法移民を拘束する警察権限の強化を承認するアリゾナ州 (アメリカ) が採択した立法と、アメリカとメキシコの国境地域に居住する先住民族のこどもに対する立法の効果に関する懸念、等々である。

4. 個別問題の検討

20. 特別報告者は世界中の先住民族が利害関心を有している、くり返し発生する諸問題に関する検討を継続的におこなっている。上で指摘したように、特別報告者は——2011年に専門家機構主催でジュネーブで開催された会合をも含めて——さまざまな決定過程に先住民族が参加することを保障する権利にかかわる専門家機構による検討に

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域もしくは周辺で稼働している採取産業」
関与してきた。人権理事会から与えられた任務保持者としての地位を特別報告者が保有している間に、とくに注目してきた事例をベースにしたさまざまな文脈で、先住民族の参加にかかわるグッドプラクティスの諸々の事例にコミットしてきた。

21. 先住民族と協議する義務³⁾と先住民族の権利を尊重する法人としての責任⁴⁾に関するこれまでの特別報告者の個別問題に関する検討にもとづいて、2011年に特別報告者は先住民族の居住地もしくは近隣の土地に存在する天然資源の採取、開発のための大規模なプロジェクトにかかわる問題を検討した。これらの問題に関する質問票への回答の検討と評価を以下において本報告に掲げておいた。

3. See A/HRC/12/34 [PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya : <https://undocs.org/A/HRC/12/34> : 2019年2月27日アクセス]
4. A/HRC/15/37 [Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya : 2019年2月27日アクセス]

Ⅲ. 先住民族の領域もしくはその周辺で稼働している採取産業

22. 先住民族に対する採取産業の影響は特別報告者がとくに関心を有している問題である。これまでのいくつかの国別報告⁵⁾や個別問題に関する報告⁶⁾、および特定の事例に関する検討⁷⁾において特別報告者は、鉱業、林業、石油、天然ガス採取、そして水力発電プロジェクト、等々が先住民族の生活に影響をおよぼしているさまざまな状況を検討してきた。また上で言及したように、これまでの特別報告者の個別問題の検討において、先住民族と協議する国家の義務、および法人の責任に焦点をあててきたが、その問題は、先住民族の領域もしくはその周辺において採取産業が稼働しているか、もしくは稼働させようとしている際には不可避免的に生じる問題にほかならない。

5. See for example A/HRC/15/37/Add.5, paras. 41-51; A/HRC/15/27/Add.4, para. 27; A/HRC/15/37/Add.2, paras. 41-42; A/HRC/12/34/Add.6, paras. 33-39; and A/HRC/12/34/Add.2, paras. 55-58.
6. See A/HRC/15/35/Add.4; A/HRC/18/35/Add.8; and A/HRC/12/34/Add.5.

7. See A/HRC/15/37/Add.1A/HRC/12/34/Add.1.

23. 人権委員会への前任者の2003年の報告において特別報告者は、大規模開発プロジェクトにからむ諸問題を検討した。それらのプロジェクトは、グローバルな市場経済の枠組みのなかで、先住民族の集団的な文化的、社会的、環境的、経済的な権利の大きな侵害をもたらすプロジェクトにともない、長期にわたり影響をおよぼしている⁸⁾。

8. E/CN.4/2003/90 [INDIGENOUS ISSUES Human rights and indigenous issues Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen, submitted in accordance with Commission resolution 2001/65: <https://undocs.org/E/CN.4/2003/90> : 2019年2月27日アクセス] para. 69.

24. その報告以後においても、先住民族に対してさまざまなネガティブな影響をおよぼす同様な開発がおこなわれている。2007年の国連総会による権利宣言に関する議論とその採択により、天然資源の採取やその他のプロジェクトが、先住民族にもたらす人権にかかわる問題に対する認識が高められた。先住民族に関する世界銀行の政策が2005年に改訂されたのにつづいて、いくつかの国際的、地域的な金融機関が、先住民族に影響を及ぼす公的、私的なプロジェクトに関する政策や指針を策定している⁹⁾。そのような展開の最新のものとしては、2011年5月のOECDが多国籍企業行動指針を改定し、先住民族にかかわる人権を含めて国際人権の分野に関して法人が従うべき基準を強化している。さらにまた国際金融公社は——特別報告者も関与するなかで——先住民族に関する行動基準を改定している（第14パラグラフ参照）。

9. See A/HRC/9/9 [PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, S. James Anaya: <https://undocs.org/en/A/HRC/9/9> : 2019年2月27日アクセス], para. 72.

25. 「人権と多国籍企業、他の事業に関する国連事務総長特別代表」(Special Representative of the Secretary-General)の活動——それは「保護・尊重・救済」(“Protect, Respect and Remedy”)枠組みとその実現にむけた原則の展開へと導いた——によって、人権に対する企業活動がおよぼす影響に対する認識をより高めている。人権理事会決議17/4 [Resolution adopted by the Human Rights Council: 17/4 Human rights and

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業」 transnational corporations and other business enterprises] によって支持されたその枠組みと原則は、企業活動のおよぶ領域において、先住民族の権利をより実効的に実現するための基礎を提供している。

26. 採取産業にかかわる企業活動はしばしば先住民族の権利を侵害するさまざまな影響をもたらす。そして、天然資源の採取もしくは開発にかかわる官公庁および私企業のいずれもが——発展途上国と先進国の双方において——これらの影響をおよぼしている。採取産業が稼働することから生じるネガティブな影響を緩和することを試みている政府も確かに存在するが、それにもかかわらず先住民族の人権は天然資源とエネルギーへの需要が増大していくなかで、侵害されつづけている。採取産業がさらに広範囲にわたって稼働することは、世界中の先住民族にとって重大な問題であると特別報告者は考えている。したがって特別報告者は、採取産業からいかなる問題が生じるのかということ为先住民族と関係づけて明らかにし、その解決策を探っていきたいと考えている。

A. 特別報告者からの質問に対する回答

27. 特別報告者は2011年3月31日に、先住民族の領域もしくはその周辺で稼働している採取産業にかかわる意見や懸念していることがら、そしてさまざまな提案を収集し、理解するために質問票を配布した。そして、そのような意図が好意的に受け取られた結果、政府や先住民族、企業、市民社会の構成員から多くの回答がよせられた。また研究者や個人としての資格で活動している先住民族のコミュニティのメンバーからも貴重な意見を寄せていただいた。

28. 特別報告者は質問に答えていただいたすべての回答者に心から感謝するとともに、先住民族の権利の十分かつ実効的な保護を妨げている原因を除去するための方法や手段を検討し、ベストプラクティスを明確にし、調整し、推進するという、特別報告者が負っている任務の遂行を支えていただいていることに感謝したい。

29. 以下の各節では、先住民族の領域で稼働している採取産業が提起している課題に焦点をあてて、質問票に対する回答で提起されているさまざまな問題を概観する。特別報告者が、先住民族の領域もしくはその周辺で稼働している天然資源の採取プロジェクトとの関係で、グッドプラクティスの実例を解答を通じて求め、そして受領した。彼はこれらの事例を分析し、天然資源の採取と先住民族の問題に関して将来提示する見解の

なかで、グッドプラクティスに関連してそれらの事例を反映させようと考えている。

1. 環境への影響

30. さまざまな国やビジネス界の人びと、先住民族からの特別報告者の質問票への回答は、採取産業が先住民族の土地や天然資源に対しておよぼす重大な影響に関して、きわめて詳細な意見を提示している。先住民族の土地や領域、天然資源に対する統制力を徐々に喪失していったことが主たる懸念事項であることが回答者によって示されている。その問題は、先住民族の共有地に対する保護の手段が存在しないことから生じる問題である。さらにまた先住民族の代表者や団体の多くが、環境にかかわる問題が主たる懸念事項であるとしている。さらにまた回答においては、採取産業から生じる生態系の脆弱化と破壊の事例が——それらの生態系と密接に結びついている、先住民族の自給自足経済に対する壊滅的な帰結とともに——強調されている。それらの回答で報告されている共通する環境に対する有害な影響には、水や土地の汚染と地域的な植物相と動物相の消失などが含まれている。

31. 水資源への採取産業の有害な影響に関して、その枯渇や汚染は、飲料や農業、牧畜に有害な影響をおよぼし、さらにまた、伝統的な漁業やその他の活動、とりわけ影響を受けやすいそれらの生息地に害悪をおよぼしている。たとえばフィリピン政府は、ベンゲット州 (Benguet) での露天採掘について、その稼働地では、「川や入り江ではまったく魚を見ることができない」荒れ地となっている、と回答している。水資源に対する有害な影響に関する報告は、たとえばパイプラインの破損のような例外的な場合にかぎられないということが注意されねばならない。というのは、有害な影響は日常的な活動や、たとえば、雨によって産業廃棄物が川に流入したというような自然現象によっても生じていると報告されているからである。

32. 多くの政府や企業は、採取産業の活動にともなう環境への有害な影響の多くは、現行法上および現在の採取産業内における基準の下では認められないと思われる、さまざまな活動が過去になされていたという事実を強調している。たとえば、ラテンアメリカとカリブ海地域に展開していた石油・天然ガス・バイオエネルギー会社地域連合 (Regional Association of Oil, Gas and Biofuels Sector Companies) の事例は、ラテンアメリカ全般にわたって重大な環境上の問題が、何らの規制もなしに40年以上にわたってなされた石油採掘活動の結果生じているということを物語っている。また同じく、エ

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」

クアドル政府はアマゾン地域で事業展開していたシェブロン-テクサコ (Chevron-Texaco) の事例に関して、有害な環境上の負の遺産は、規制や監督なしになされたかつての天然資源の乱開発から生じた、と報告している。

33. また多くの質問票の回答においては、環境にかかわる有害な影響とローカル・コミュニティの人びとの健康被害のあいだの明確な関係性を指摘されている。コミュニティの健康にかかわるすべてのことがらが、水と大気汚染によって害されていると指摘する回答もある。さらにまた、採掘産業プロジェクトで働くために先住民族の領域にやってきた労働者や移民との交流によってもたらされた感染症の拡大を強調する回答もある。環境の悪化と伝統的な生活様式の喪失と、食の安全への脅威、そして栄養失調を結びつけている回答もある。

2. 社会的、文化的影響

34. 質問票への回答が指摘する第2の大きな問題として、先住民族の社会構造と文化に対して採掘産業の活動がもたらす害悪の問題がある。それはとくにその活動が、先住民族のコミュニティが伝統的に依拠してきた土地や天然資源の喪失をもたらす場合に顕著である。そのような場合には、天然資源の採取は、彼らが伝統的に居住してきた領域と不可分に結びついた固有の文化としての、先住民族集団の生存様式を危機に貶めることがありうるのである。

35. 先住民族集団と NGO のなかには、先住民族に対する伝統的な土地からの——天然資源の採取プロジェクトによってそれらの土地を収奪されたか、もしくは環境を破壊されたことに起因する——強制移住は、彼らの伝統的な文化や社会構造に対して大きな害悪をもたらした、と報告するものもある。ある NGO はそのような移住のプロセスを、「生態系に従って生きる人びと」(“ecosystem people”) から「環境難民」(“ecological refugees”) と、ドラマティックに描いている。インドのある市民社会からの回答では、インドの先住民族たるアディバシ (Adivasi) やその他の部族民を——大規模な開発プロジェクト、とりわけダム開発の結果——伝統的な土地以外の土地を再割り当てしつけてきたことから生じた害悪について描いている。これらの多くのプロジェクトは、再配分を強制された人びとに対してほとんど、もしくはまったく補償をおこなっていない。この問題はとくにアディバシの女性——彼女たちは、自分たちの伝統的な領域内での森林をベースとする占有を——はく奪されたことにより、社会的、経済的、そしてかつて自分

たちが有していた、森林などにかかわる決定権を失った——を害するものであることが、回答のなかで報告されている。

36. 回答によると、先住民族の領域への非先住民族の移民とそれがもたらす帰結は、先住民族の社会構造に有害な影響をもたらしている。回答において明らかにされた、非先住民族による先住民族の土地への移民の例としては、つぎのようなさまざまな事例が含まれている。すなわち、木こりや鉱業労働者の不法移民、特定のプロジェクトで働くためにやってきた非先住民族労働者や雇用者、道路やその他のインフラの建設のために先住民族の土地にはいってくる車、等々である。たとえばコンゴ共和国の政府は、先住民族のあいだでは以前は問題となっていなかったアルコール中毒者や売春が急上昇していることに関して懸念を表明している。またコロンビアでは、先住民族地域への採取産業の展開が、先住民族の領域への麻薬の密輸や、それらの地域の軍事化をもたらす原因となるゲリラ活動の拠点地域となる誘因となっている。

37. 先住民族の集団や指導者たちは、採取産業が拡大するにつれて共同体的な社会統合が大きく阻害され、伝統的な権威構造が浸食されてきていると報告している。コミュニティのメンバーはしばしば、天然資源の採取活動から得た利益をめぐって対立するようになり、ときには暴力をもともなう抗争も生じている。そのような社会的な抗争は、経済的な利益が直接に個人にもたらされるか、もしくは採取活動から得られるしごとが限られている場合にとくに著しい。さらにまたいくつかの政府と企業は、懸念される問題として——これらの問題の根本的な原因に関して詳細にはのべられてはいないが——先住民族のリーダーに対する賄賂や汚職についても指摘している。

38. 先住民族や NGO は、先住民族の領域内での採取活動の結果、政府や私的な保安隊による暴力、とりわけ先住民族のリーダーたちに対する暴力がエスカレートしていると報告している。さらにまた、採取活動に全コミュニティが反対を表明している場合には、広範囲にわたる人権侵害が報告されている。このことと関連して、先住民族の領域内での政治的混乱や暴力をとともなう騒動、過激論者による蜂起、等々も報告されている。

39. 先住民族の領域内で活動する天然資源の採取プロジェクトが、言語や道徳的な価値といった先住民族の文化が有する重要な側面に対して有害な影響を与えていることが、質問票へのさまざまな回答者が強調している。回答者はそれらに加えて、それらのプロジェクトが、聖なる場所や考古学的な旧跡を含む、先住民族にとって文化的、精神的に

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」
重要な意味を有する場所の破壊をもたらしていると指摘している。

40. 企業を含むさまざまな回答者は、先住民族のコミュニティと採取活動に取り組む場合には、そうでない場合とは「異なったアプローチ」が必要であることは認識している。たとえば、先住民族のコミュニティにおよぼす固有の社会的、文化的な影響や、それらの影響を緩和するための固有の方法を編み出すことなどが含まれる。企業の担当者や下請け業者などに対して、先住民族の文化に対する意識を高めるための訓練を施すことなどは、先住民族のコミュニティの社会的、文化的価値への有害な影響をおさえるためには有効であると指摘されている。

3. 協議と参加の欠如

41. 先住民族に影響をおよぼす天然資源の採取プロジェクト活動に関して、影響を被る先住民族が協議に参加することが必要であるということ、先住民族と政府、企業のいずれもが指摘している。それは、国際法と国内法のいずれにおいても承認された先住民族の権利であり、また、プロジェクト活動を妨げる結果をもたらす、プロジェクトへの反対や社会的紛争を避けるための有用な手段として、三者のいずれの回答者もそのことは認めている。

42. 政府と企業の回答者は、先住民族のコミュニティとの協議をおこなわなかったことから生じたさまざまな社会的紛争の実例をあげている。またそこでは、これらの紛争を解決するためには、先住民族と話し合いをすることと、環境を害したことへの賠償とプロジェクトから生み出される利益を共有することといった問題に関して、合意に達することが必要であると指摘している。

43. さらにまた政府と企業の回答者は、過去に先住民族が苦い経験を被ったことが、現在おこなわれている彼らとの協議にしばしば悪影響を与えていると指摘している。メキシコ先住民族開発委員会（Mexican National Commission for the Development of Indigenous Peoples）によると、かつての苦い経験の結果、先住民族コミュニティは現在、開発企業が「いつやってくるかもしれない」ということを恐れている。プロジェクトが稼働する前に先住民族と接触していないことや、先住民族と企業の労使間の争い、環境を害したことに対して賠償が払われなかったこと、約束が守られなかったこと、等々が、多くの先住民族コミュニティが——そもそも、新たなプロジェクトに関する情

報を得る前や、そのプロジェクト進行に関してどういう手順になるかに関する対話をおこなう前から——プロジェクトに脅威を感じ、直ちに拒否するといったことの原因となっている。

44. 特別報告者に対して、先住民と採取産業活動に関して協議をおこなう国家的義務の規定に関する、近年の立法、政策改革について情報を提供する政府もある。これらの改革には、協議に関する手続き全般にわたる立法と政策の策定とともに、「特定部門にかかわる」立法、すなわち鉱山や森林、水資源といった特定の天然資源にかかわる立法の改革の双方を含んでいる。先住民との協議に関してすでに一定の制度を設けている国もある。とりわけノルウェーとフィンランドは——サーミの居住地区における採取産業とその他の開発プロジェクトに関して——サーミ議会* (Saami Parliaments) との協議を必要とする国内法と政策を強調している。

*サーミ議会：フィンランドの先住民としてのサーミ人の、文化的自治を基盤とする先住民としての権利の、憲法と法律による保障に関してつぎのように簡潔に説明されている。このようなサーミ人の先住民の権利保障の状況は——2019年2月の閣議決定によって、法律上はじめてアイヌを先住民と明記することとなった——日本の先住民・アイヌの問題を考える際に、非常に興味深い比較法的、比較法文化論的な手がかりを提供している。「サーミの人々が政治的な要求をする基本的な基盤となるのが、サーミ議会である。サーミの人々が暮らす国々の内、ノルウェー、スウェーデン、そしてフィンランドにサーミ議会が設置されている。このうち、初めてサーミ議会がつくられたのがフィンランドである。……フィンランドのサーミ議会の歴史は、1973年から始まる。フィンランド政府は、1950年代からサーミの権利について調査活動をおよび立法作業を始めていた。そのなかで、サーミ委員会が1973年に行った提案の一つに、サーミ議会の設置があげられていた。これを受け、大統領命令にもとづいて、サーミ議会が設置されることになった (櫻井2004：221)。なお、フィンランドにおける大統領命令は、法律よりも下位に置かれており (櫻井2004：237)、サーミ議会の設置当初は法律レベルでの根拠は持っていなかったといえる。…… [改行] しかし、法的には不十分な形ではあるものの、この大統領命令を受け、翌1974年、サーミ議会が発足した。議員定数は20人であり (櫻井 2004：221)、公的な選挙により、サーミの人々から4年ごとに議員を選出する形がとられた (櫻井 2004：221)。ただし、

その権限は、『政府に対する諮問的役割に限られた』（庄司 2005：71）。[改行] このサーミ議会の設置について、現在の第1副議長のサニラーアイキオさんは、『(自分たちの権利を) 要求するためには皆で集まって訴えましょうという形で、最初の議会はつくられたようです』と語っている。フィンランド政府の、いわば『上から』の動きだけでなく、サーミの人々による『下から』の要求にももとづいてサーミ議会が設置されたことがうかがえる。[改行] サーミ議会では、土地及び天然資源の開発、トナカイ飼育、教育などの5項目について、国及び地方のすべての公共機関に意思表示する機会が制度的に保障された。この制度は、1991年に改訂された憲法において確認されている（櫻井 2004：221-2）。[改行] その後、サーミ議会がフィンランドの法律レベルで成立したのは1996年である。この年、サーミ法が施行された。このサーミ法第6条で、『サーミ議会は国内レベルのみならず国際レベルにおいてもサーミ人を代表する』と規定され、政府に対する諮問機関から、サーミ集団の中心的組織として発展を遂げることとなった（櫻井 2004：222）。…… [改行] フィンランドの『サーミ議会に関する法律』の第1条には、この法律の目的として、以下のように記載されている。[改行] この法律およびその他の法律に定められるところに基づいて、先住民族としてのサーミ人は、サーミ人居住地域において、自らの言語と文化に関わる文化的自治権を有する。この自治に関する任務のために、サーミ人は自らの中から選挙によりサーミ議会を選出する。サーミ議会は法務省の管轄下において活動する。（サーミ議会に関する法律第1条）（吉田 2005：414）これを受けて、フィンランドのサーミ議会の主要な目的は、『先住民族としてのサーミに保証された文化的な自治を計画し、実行すること』とされている。このような主目的の設定には、フィンランド憲法での取り扱いが関わっていると考えられる。2000年に施行された新しいフィンランド憲法では、サーミの文言が直接登場する条文として、以下の2つがある。先住民としてのサーミ人並びにロマ及びその他の集団は、自らの言語及び文化を維持し、及び発展させる権利を有する。公的機関においてサーミ人がサーミ語を使用する権利については、法律で定める。（フィンランド憲法第17条③）サーミ人は、法律でさだめるところにより、サーミ人の先住地において、その言語及び文化に関する自治を有する。（フィンランド憲法第121条④）[改行] これらにもとづき、サーミ議会では『文化的な自治』が主目的として掲げられることとなっている。また実際に、サーミ議会の聞き取りでも、現在、若い世代の

サーミの約70%がラップランド以外に住んでいるといわれており、この若いサーミたちのサーミ語・サーミ文化の亡失が問題となっていること、そのため、この問題への対応が、サーミ議会の1つの課題になっていることが指摘された。[改行]ただし、憲法でサーミ自治が『言語及び文化』に限定して扱われているのは、先住民の土地や資産に関する権利を定めたILO169号条約をフィンランドが批准していないことも深く関わっていると考えられる。』新藤慶「第1章 フィンランドのサーミ議会の現状と課題」(https://www.caiss.hokudai.ac.jp/wp-content/uploads/2016/04/20160331_finlandsami_003.pdf: 2019年3月1日アクセス) (北海道大学大学院教育学研究科社会学研究室『調査と社会理論』研究報告書、第34巻(2016年)) 17-18頁。引用文には注として1~5まで付されているがすべて省略した。

45. 協議手続きに関して、各国内において一定の対応がなされているが、私企業の回答者のなかには、協議手続きについて重要な点で確定していないことが存在することに懸念を表明しているものもある。どのような状況において協議の義務が発生するのかということとともに、協議をおこなうべき範囲や対象についても疑義があると企業関係者は回答している。また政府と企業にとっても、どの先住民のコミュニティと協議しなければならないのかに関しても——とくに、先住民・非先住民の双方が居住するコミュニティが存在し、先住民の固有領域が明確ではないような場合——不明確な部分がある。またさらにペルー政府は、採取プロジェクトから直接に影響を被る地域に居住するコミュニティに協議を限定すれば、それらの地域に居住してはいないが、それにもかかわらず当該プロジェクトから影響を被るコミュニティに対しては、手続き上、それらのプロジェクトに関する協議対象外になってしまうことが指摘されている。

46. 先住民のさまざまな意見表明においては、先住民の環境や日常生活に対して、提起された採取産業プロジェクトがいかなる影響をおよぼすかについての正確な情報を得ることに関連する、さまざまな課題に言及されている。カナダのサカークリーク・ファーストネーション (Sucker Creek First Nation of Canada) は、企業などとの協議と交渉の過程において、当該プロジェクトがいかなる害をおよぼすのかに関する、複雑な情報を理解することはコミュニティにとって困難であると報告している。すなわち、先住民のコミュニティは、協議と交渉に対等に参加するために必要な専門的知識を欠いているということを物語っている。そしてその場合には、採取企業が提示した環境評価

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」——必ずしもそれは、先住民族に対する潜在的な影響を正確には評価していないといわれている——に依拠することになってしまうのである。

47. 先住民族の回答者の多くが、採掘企業は先住民族の領域での彼らの活動を手早く進めるために、たんに形式的に協議をおこなっているにすぎない、と主張している。カナダのルビコンレイク・インディアンネイション（Lubicon Lake Indian Nation in Canada）は——企業がなす「誠実な協議」（“good faith-consultations”）においては、先住民族の同意もしくは彼らの見解との一致を求めているゆえに——先住民族と協議する制定法上の義務は実際には果たされていないと主張している。またさらに、先住民族の意見は、あらかじめ決められた政府や企業のプロジェクトの計画には実質的な影響をおよぼしていないと報告されている。

4. 明確な規制枠組みの欠如とその他の制度的欠点

48. 開発に関する国内の規制枠組みが不十分だということは、先住民族の権利と利益を尊重するような方法で活動することに対して障害になっていると、企業側の意見表明者はのべている。さらにまた、明確性の欠如は、先住民族の権利に関する国際基準に合致するように企業活動をおこなうことに対して、大きな障害となっていると主張する企業もある。またこのような法的明確性の欠如は、先住民族のコミュニティとの多大の費用を必要とする紛争の原因となっていると企業担当者は見ている。

49. 企業からの回答においては、次の3つの領域において明確な規制枠組みが欠けていることが指摘されている。すなわち、先住民族の土地、領域、天然資源——とくに、伝統的な土地保有が明確な権限などによって正式に求められていない場合——に対する先住民族の権利の内容と範囲；先住民族との協議手続き；利益共有の枠組み。これらの事例に関して企業が実際に共有している最良の事例は、それらの企業が活動している国が定める法的条件に関するやり取りにおいてよりも、各企業が任意におこなっている実践や創意工夫のなかに見いだされる。

50. 企業の回答者や先住民族は、国内の法的、政策的な基準が存在していても、政府がしばしばそれらの基準を履行する政治的意志を有しておらず、その責任を企業や先住民族に押しつけているゆえに、さまざまな困難が生じることがあると指摘している。企業サイドからすれば、そのようなことはなにかの不透明性を生み出し、また、正式

な許可を取得したり行政上の規制を満たすことに加えて、さらなる追加的な負担を生み出している。多くの企業サイドの回答者は、将来の問題を避けるためには、彼らがプロジェクトを稼働する前に当該地域の先住民族コミュニティと一定の合意に達しておくことが必要であるとのべている。

51. さらにまた、政府と企業の協働やその制度が存在しない場合には、採取活動への国の監視が不十分なものなるということが、収集された情報は物語っている。先住民族の問題を管轄する政府機関あるいはその他の関係機関は、限られた組織と予算で活動している場合が多く、採取産業の企業活動をあまり、あるいはまったく監視できないということが生じている。

5. 得られる利益の問題

52. 採取産業の活動がもたらす利益に関して相反する見方も存在する。一般的に先住民族や先住民族の組織は、そのような利益はかぎられており、当該のプロジェクトがもたらす問題解決には十分ではないと報告している。半面に、さまざまな政府や企業は、天然資源の採取プロジェクトから先住民族は利益を得ていると主張している。

53. 天然資源採取プロジェクトが国内経済に関して GNP の60%から70%を占めているような国に関しては、それはきわめて重要であることをいくつかの国々には強調している。さらに政府は、採取産業が稼働している地域に居住する先住民族やその他の人びとにとって、採取産業は利益をもたらしていると主張している。採取活動からえられる国の特許権使用料やその他の収入は、地方政府（ペルーからの回答が示している）や開発地域基金（たとえばエクアドルのアマゾン地域）、あるいはより例外的には先住民族組織（たとえば、ボリビア（多民族国家（Plurinational State of））などにも割り当てられているという事実を回答者は強調している。とくにボリビア多民族国家政府は、同国の主要な先住民族組織に対して直接にか、もしくは先住民族および「農業労働者開発基金」(Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas) のいずれかに、炭化水素税の多くの部分を配分することによって、先住民族に対して利益を与えるしくみが存在することを強調している。またさらに、先住民族の領域で活動する採取産業によって就業機会が与えられるという利益も一般に指摘されている。

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」

54. 多くの鉱業にかかわる企業は、稼働地域において必要とされるインフラ整備——道路建設や電気、水の移送設備の改良などを含む——によって利益を得ていると主張している。彼らはまた天然資源採取プロジェクトから生み出される社会的利益——たとえば、未開発の地域での医療や教育の機会、あるいは先住民族組織や地方政府を支援する能力開発プログラムなど——を生み出していることにも言及している。これらのことから、当該地域で活動することに対する「社会の許可」を得ることを目的とした、広範な社会的責任の遂行政策の一環である。

55. しかしながら、採取プロジェクトから得られる利益に関するそのような見方とは相対立する見方は、開発に関して異なった文化的な指向、とらえ方を反映している。ほとんどの先住民族と先住民族組織の回答は、環境や文化、社会に対する有害な影響——それらは採取活動から生じるわずかで目先の利益を上回っているとされる——を強調している。ベネズエラ（ボリビア共和国）のペモン族（Pemon people）は、採取産業から生じる利益はコミュニティのなかでは最優先事項ではなく、「大気汚染のないよい環境で、伝染病のない健康なコミュニティ」をもとめている、と報告している。同じく、コロンビアのコファン族（Cfan people）の伝統的な権威ある組織は、現在の状況において、彼らの伝統的な領域のなかで「先住民族は石油や鉱物、その他の天然資源の採取によって生み出された災厄からのがれて、コミュニティにとって何が有益なのかを見いだそうとすることが唯一の選択肢である」という結論に至っている。

B. 予備的評価

56. 先住民族の領域内での天然資源やエネルギーの採取にかかわる、先住民族や政府、実業界、そしてその他の利害関係者のさまざまな見解によると、それらのプロジェクトに関して必ず配慮しなければならない要素として、先住民族の権利を尊重することが必要であるとの認識が高まっているにもかかわらず、なお多くの問題が残っている。

57. 質問票に対する回答は、特別報告者が活動した最初の3年間のさまざまな活動から得られたさまざまな特別報告者の理解を裏づけるものである。すなわち、先住民族の領域もしくははその周辺での天然資源の採取もしくはその他のプロジェクトを実行することは、世界中の先住民族の最大の懸案事項になっており、またそれはおそらく、彼らの権利の完全なる行使にかかわる最大の課題だということである。先住民族組織とその代表の回答とともに、多くの政府と企業の回答は——先住民族の領域内で、適切な補償あ

るいは利害関係者がかかわることなくおこなわれてきた、あるいはおこなわれている無責任なプロジェクトのために引き起こされた——先住民族の経済的、社会的、そして文化的な権利に与える有害なまた破滅的な効果がおよぶと考えているということを示している。

58. 企業活動が先住民族の権利に対して、いかなる現実のあるいは潜在的な否定的影響を及ぼすかということに関する認識が進んできているということは——特別報告者の質問票に対する回答のなかでも参照されている国内裁判所や人権機関の活動によって高められるとともに——法的規制と政府の活動が増大していることによっても示されている。さらにまた、このような認識の高まりは、企業内での人権保障のためのセーフガードや先住民族の権利に関する特別の政策などによって、発展し、強化されてきていることのなかにも明確にあらわれている。

59. 国連宣言や同宣言での原則、指令の強化、国際的に承認された人権の擁護と権利侵害の防止のために付与された先住民族の権利の強化、そして——人権に対する企業活動の影響に関して、国際社会がより大きな関心をもってきているなかでの——多くの否定的な経験から学んだ教訓、等々が、このような認識の強化に確実に影響を与えている要因である。

60. しかしながらこのような認識の高まりにもかかわらず、特別報告者の質問票への回答は、国際的に承認されている基準に関する基本的な意味、あるいは先住民族に影響をおよぼす採取もしくは開発活動という文脈において、それらの基準を完全に実現するための制度的しくみや方法についての最小限の共通理解が存在していないということをも示している。この点に関連して、先住民族の権利の範囲や内容とともに、採取産業という文脈において先住民族の権利保護を保障する国家の責任の程度や性質についての理解についても、一義的理解は存在せず、なおあいまいなままである。

61. 企業活動が人権に対していかなる影響をおよぼすのかについての現在のグローバルな議論において、国家は人権を保護し、実現する国際的な責務を負っているというのが、明確にされている。おなじく、人権と多国籍企業およびその他の企業活動に関して——人権理事会によって企業活動にかかわる人権保護を促進するための基本原理として採択された——「人権と多国籍企業、他の事業に関する国連事務総長特別代表」が提起した枠組みのなかにも明確に示されている（パラグラフ25参照）¹⁰⁾。

10. A/HRC/17/31.

62. 国が先住民族の権利保護の責務を負っていることの認識と現に権利保護をおこなっていることは、特別報告者が得た多くの政府の回答から明らかではあるが——その他の機関などから得た回答と合わせて、これらの回答は、天然資源の採取と開発のプロジェクトに関して、国がどの程度の義務を負い、どのようにその義務を履行するのかに関して、国際的な合意が存在しないことをも示している。

63. 上で指摘したように、政府が採取活動にかかわる先住民族の権利に関する協議手続きやその他の手続き的なセーフガードから距離をおき、たんにそれらの手続きを規制する役割をなしているにすぎないということを、いくつかの回答、とりわけ企業サイドから得た回答は指摘している。国が有する権利保護の任務を企業に委託することが問題であるということがくり返し指摘されている。土地や天然資源の保護、協議および利益共有のしくみを含む、国の先住民族の権利にかかわる規制枠組みが不十分であるか、もしくは存在しない場合には、とくに問題である。これらのことがらに関して先住民族の権利を保護する国の役割が明確でないか合意が存在しないということは、これらの権利の範囲や内容に関してさまざまな見解が存在するということから生じる不確定性によって、さらに増幅されている。

64. さらにまた、さまざまな見方が存在する重要な分野としては、採取産業の開発プロジェクトの費用と便益のバランスの問題である。採取活動が過去において先住民族に危害をおよぼしたということが認められているとしても、採取産業がとくに将来において利益をもたらす、有益であるということに関してさまざまな見方が存在している。上で指摘したように、質問票に対する政府の多くの回答は、国内経済にとっての採取産業の決定的な重要性を強調している。また、先住民族も採取産業から利益を得ることができるという見方を、多くの企業サイドの回答は共有している。

65. それに対して、特別報告者に対する先住民族の回答では、彼らの伝統的な領域のなかでおこなわれる採取もしくは開発プロジェクトから利益を得ることができるということに関しては、懐疑的でありまた多くの場合に全く否定的であることが示されている。先住民族からの大部分の回答——その多くは、彼らの領域やコミュニティに影響をおよぼした特定のプロジェクトから直接に得た経験にもとづいている——は、自分たちの権利が奪われているすべての先住民が思っていることや、彼らがどのような権利を有して

いるかを知らないこと、国と企業に対するさまざまな懸念、そして、採取活動がなされたことによってつねに生活が脅かされていること、等々が強調されている。つまり、採取活動においてはまったく有益な影響は存在しないこと、そしてそれらの採取活動は、先住民族のコミュニティが直接にかかわり、協議の結果出された結論ではなく、国と企業サイドの利益とが共謀してくだされた決定を、トップダウン式で強制したものと見なしていること、等々を示している。

66. このような重要な問題を、開発プロジェクトに係るすべてのアクターがどのように理解するかについて、最小限の共通基盤が存在していないということが、それらのプロジェクトにかかわる先住民族の権利の有効な保護、実現に対する阻害要因となっている。国や法人、先住民族自身を含む関係者のあいだに共通の理解が存在しないこと——さまざまな概念上、法律上のあいまいな領域が存在することとあいまって——は、社会的な紛争を生み出す源であることは明らかである。任務遂行の一環として特別報告者が聞き取り調査をした一定の国ぐにの状況を含めて、さまざまな国ぐにの経験を比較検討すると、開発をめぐる紛争が生じ、エスカレートし、状況がますます尖鋭化していったさまざまな事例をみることができると。先住民族の領域でなされた採取もしくは開発計画に関して社会的な紛争が発生した場合、いずれの利害関係者も損失を被るのである。

67. 先住民族の権利に関する基準が国や法人の政策、および先住民族に関するそれらの行動に関して有益な意義を有すべきものであるとすれば、現在の状況を変革することが必要であるということ、特別報告者に寄せられたさまざまな回答が明確に示している。そのような変革への第一歩は、先住民族、政府および企業担当者、その他の関係者の中で共通の理解を有するための基盤を確立することである。採取産業にかかわるさまざまな利害と先住民族との利害を調和させる試み——そして、利害関係者がそれぞれ有している対立した見方を架橋する試み——が非常に困難であることを、特別報告者は十分に認識している。

68. しかしながら、特別報告者はつぎのようなことがらを推し進めていくことが必要であると確信している。すなわち、先住民族の権利の内容と範囲、および彼らの伝統的な領域内あるいは周辺でおこなう採取産業が、彼らにとって将来的に好ましく、利益をもたらすものであるためにはいかなる権利が実現されなければならないかに関して、共通の理解を得るための最小限の基盤を確立すること、採取産業に関して先住民族の権利

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」を保護するためには、政府がいかなる責任を負わなければならないのかを明確にすること、採掘産業やそれに関連する活動が、有益なことと有害なことの双方を含めて、現実の、あるいは潜在的な影響を明らかにすること、である。これらの共通の理解の最小限の基盤が存在しないかぎり、先住民族の権利の基準を適用する際につねに対立が生じ、先住民族は彼ら自身および集団的な人権の重大な侵害にさらされつづけ、またさらに、先住民族に影響をおよぼす採取活動は、深刻な社会的、経済的なさまざまな困難な問題に直面しつづけるであろう。

C. 活動計画

69. 特別報告者は2008年に任命されて以来、世界中の先住民族の人権状況を調査し、さまざまな団体や人びととの協働の下で、それらの状況を改善するという主要な任務の遂行に務めてきた。その際に特別報告者は、人権理事会の指令、すなわちグッドプラクティスと専門的支援を促進することに特に務めよという指令につねに注意を払ってきた。

70. 特別報告者が過去3年間の活動に関して提出した報告書において、先住民族に関して現在いかなる問題が存在しているかを明確にし、また国連宣言やその他の国際文書に依拠して、それらの問題解決のための具体的な勧告をなすために、さまざまな国においておこなった聞き取り調査の結果を報告してきている。政府や国際機関、そして先住民族の求めに応じて、先住民族の権利に関する新たな政策や立法、憲法改正をすすめていく過程で積極的に寄与してきたさまざまな事例は、重要な意味を有していると特別報告者は考えている。

71. 特別報告者のおこなったことがどれほどの有効性を有しうるかは——彼の勧告と提案が、先住民族の権利という枠組みのなかで、見いだされた問題への解決の基礎となりうる——合理的な議論をおこなうアクターたちの能力如何にかかっている。多くの事例において彼の勧告は、国の政策や立法を明確にする際にすくなくとも部分的には考慮されてきている。特別報告者の重要な分野に関する問題ごとの分析がおよぼした影響は、さまざまな実践、とりわけ各国の裁判所の判決のなかに見いだされること¹¹⁾。

11. たとえば、2878-2007 (21 December 2009) and T-2451120 (3 March 2011) of the Constitutional Court of Colombia 参照

72. 特別報告者が受けたその他の指令に関して作業計画を立てるに際して、さまざま

な制約があるなかで、彼の活動が実際の効果をできるだけもつようにするという、実践的視点に立ったアプローチに依拠してきた。そしてそのことは、先住民族の権利の基本的な内容に関する共通の理解を推し進めることと、それらの権利をいかにして実現していくかに関する実践的な指針を提示することによって最も効率的に実現されるということとを、特別報告者の過去3年間の経験が示している。

73. 上で指摘したように、天然資源の採取と開発プロジェクトという文脈において、先住民族の権利に関する問題が、先住民族の主たる関心事でかつ潜在的な人権侵害の主要な問題として生じてきている。特別報告者に対して、数においても内容においても、重要な意味をもつ回答がよせられているということは、この分野における同様な作業を特別報告者が継続しなければならないということを明確に示している。

74. 特別報告者への指令を遂行するための今後数年間にすべき活動は、天然資源の採取や開発プロジェクトにおいて、先住民族の権利の保護にかかわる政府や先住民族、法人への具体的な指針を提供することであると、特別報告者は確信している。そのような具体的な指針が必要であるということは、特別報告者の質問票へのいくつかの回答、とりわけ政府といくつかの法人企業や共同体からの回答において強調されている。

75. 開発もしくは採取プロジェクトにおける先住民族の権利の内容とその妥当範囲を明確にする——そして、それらの権利の享受を保障するためにはいかなる制度的仕組みが必要であるかについての——一連の指針もしくは原則を洗練するという課題は、特別報告者にあたえられた指令が、ベストプラクティスを推し進めること、および政府に対して専門的支援を提供することが強調されているということと、完全に符合している。

76. さらにまたこのような作業は、人権理事会の17/4決定によって最近承認された「保護・尊重・救済」枠組みにそって、企業活動と人権に関する指導原則によって求められている作業方法と直接に結びついている。企業活動において人権を保護する義務の一部として——企業活動全般においてどのように人権を尊重するかに関して、「企業の担当者への有効な指針」を提供することとともに——国は「人権尊重を企業活動に求めることを目的としているか、そのような効果を有する法律を制定」しなければならないということとを、指導原則は明確にのべている¹²⁾。

12. A/HRC/17/31, annex, principles 3(a)-(c) [Annex Guiding Principles on Business and

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」

Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework General principles: These Guiding Principles are General State regulatory and policy functions 3. In meeting their duty to protect, States should: (a) Enforce laws that are aimed at, or have the effect of, requiring business enterprises to respect human rights, and periodically to assess the adequacy of such laws and address any gaps; (b) Ensure that other laws and policies governing the creation and ongoing operation of business enterprises, such as corporate law, do not constrain but enable business respect for human rights; (c) Provide effective guidance to business enterprises on how to respect human rights throughout their operations: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf: 2019年3月1日アクセス]

77. 国連事務総長特別代表はこれらの原則に関する説明において、この分野に関する国の義務を履行するためには、土地の所有や利用にかかわる権限付与を含む、土地へのアクセス権のような分野に関する明確な立法と政策が必要であることを強調している¹³⁾。さらにまた彼は、国は——「先住民族が直面する可能性のある特定の課題」を明確にするような、人権への適切な認識を強化する方法を含めて——「人権尊重に関する企業活動への明確な指針」を提供することが求められている。

13 Ibid., principle 8 [Ensuring policy coherence: 8. States should ensure that governmental departments, agencies and other State-based institutions that shape business practices are aware of and observe the State’s human rights obligations when fulfilling their respective mandates, including by providing them with relevant information, training and support.]

78. 先住民族の権利と——天然資源の採取もしくは開発プロジェクトにおいて、先住民族の権利を実効性あるものとするために必要な——セーフガードのしくみを効果的に働かせるための作業は、先住民族と政府にとってつぎのような場合には有効なツールとなりうると特別報告者は考えている。すなわち、彼らがこれらの分野に関してより有効な法的枠組みや政策を明確にし、企業担当者に対して指針を提供する場合にである。

79. 特別報告者への指令によって明確にされたあらゆる作業分野での任務遂行をつづけるとともに、採取プロジェクトにおける先住民族の人権を実現するためには、特に尽力すべき問題や人材、物的資源に関して修正、変更することも必要となる。上で指摘したように特別報告者は、先住民族の人権に関する政府、先住民族、企業担当者のさまざまな見方を調整すること——それは必然的に、すべての利害関係者との協議と対話を開

始することをともなっている——が最も重要であると考えている。特定の分野に関する専門的な協議と研究を推し進めるためには、採取プロジェクトがそれに依拠して進められる、各国の政策枠組みと企業活動に関する慣行によって実効性をもちうる、先住民族の権利に関する共通の理解を促進することも必要である。

80. 現在の採取産業に関するモデルとそれがともなう社会と環境におよぼす広範な影響に関して、より多くの議論がなされるだろうし、またなされなければならない。それらがなされるまでは、先住民族の権利は人権侵害——それは彼らの自決権の基礎を脅かし、場合によっては固有の民族としての生存そのものをも危うくする——に対して無力でありつづけるだろう。特別報告者は、「人権と多国籍企業、他の事業に関する国連事務総長特別代表」によって前提とされている「原則に依拠したプラグマティズム」に確固として依拠している。すなわち、「最も重要なことから、すなわち先住民族の日常生活にかかわる場合に、それを最良のものとするために最適なことがらをしっかりと保持することとあわせて、企業活動にかかわる人権の促進と保護を強化する原則に確固として依拠すること」である¹⁴⁾。

14. E/CN.4/2006/97 [COMMISSION ON HUMAN RIGHTS Sixty-second session Item 17 of the provisional agenda PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS Interim report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: <https://undocs.org/E/CN.4/2006/97> : 2019年2月27日], para. 81

IV. 結論と勧告

81. 特別報告者は、任務遂行に際して、国と先住民族、国際機関、団体、企業、およびその他の市民社会のアクターからつねに支援をいただいたことに感謝申し上げる。とりわけ、2011年5月になされた、さらなる3年間の指令更新をなしていただいた人権理事会に対してお礼申し上げたい。

82. 最初の3年間に特別報告者が得た経験にもとづいて、先住民族の領域内もしくはその周辺でおこなわれている天然資源の採取や他の大規模な開発プロジェクト——それは、世界中の先住民族の権利侵害の最も深刻な源である——の状況を調査した。先住民族の領域内で天然資源を採取する際にとられる典型的なやり方は、先住民族の政治的、

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告——先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業」
社会的、経済的な分野における自己決定権とは相いれないことは明らかである。

83. 特別報告者が2011年に送付した質問票に対する、政府、先住民族とその組織、法人企業やその他の関係するアクターからの多くの回答では、先住民族がおかれているさまざまな状況に対して——彼らの伝統的な土地、領域、そして天然資源に対する強い愛着心に照らすならば——採取活動が過去に害悪をおよぼしてきたということが共通の認識として示されている。しかしながら質問票に対する回答においては、先住民族の領域における採取もしくは開発プロジェクトがもたらす、上の回答とは反対の効果と利益に関する意見も強く出されている。すなわち、そのようなことを肯定する、先住民族の権利を認める国際基準と、国や企業、先住民族自身の責任を果たすことを求めるさまざまな国際文書の内容についてである。

84. このことと関連して、現存する問題と課題は重要で複雑ではあるが、国と企業がいかなる責任を負っているかに関する認識とその責任を引き受けることへの理解が徐々に進んでいることに対して、特別報告者は勇気づけられている。このような認識の進展は、先住民族の領域での天然資源の採取および開発プロジェクトに関して、先住民族の権利とそれに関連するセーフガードのしくみにかかわる共通の規範的理解とその実現にむかう、歴史的意義を有する機会を生み出してきている。このようなプロセスは、国連宣言とその他の国際文書において肯定されている基準を強化するのみならず、「保護・尊重・救済」枠組みを作動させ、実現させている。

85. 特別報告者への回答では、採掘産業における先住民族の権利にむけたもしくは関係する、各国の法的、制度的な枠組みや、裁判所の判決、企業内部の政策、等々についてのべられている。これらのさまざまな試みは注意深く検討するに値するとともに——先住民族の権利に影響をおよぼす採取プロジェクトに関して、彼らの権利を保護するための有効なモデルを作成する際の——有益な指針を提供すると特別報告者は考えている。

86. 特別報告者の任務は——人権と多国籍企業、他の事業に関する国連事務総長特別代表がなした成果にもとづくかたちで——先住民族の権利実現を促進するためのより広い国連の人権システムと、天然資源の採取および開発プロジェクトにかかわる制度的保障のなかに位置づけられていると、特別報告者は考えている。そしてこの任務は、国際的な先住民族の権利に関する基準から生じる責任を果たすことにおいて、国や企業、先住

民族を支援することを目的とする明確な基準あるいは原則を発展させることを通じて遂行される。このような課題は、先住民族の権利の十全で有効な保護を阻害している、現存する障害を取り除く方法と手段を検討し、またベストプラクティスを明確にし、更新し、推し進めるといふ特別報告者の任務に属しているとともに、任務遂行にとって貢献していると特別報告者は考えている¹⁵⁾。

15. Human Rights Council resolution 15/14, para. 1 (a) [1. Decides to extend for a period of three years the mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples: (a) To examine ways and means of overcoming existing obstacles to the full and effective protection of the rights of indigenous peoples, in conformity with his/her mandate, and to identify, exchange and promote best practices: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/70/PDF/G1016670.pdf>: 2019年3月1日アクセス]

87. そのような指針のさらなる展開を推し進めるためには、政府や先住民族の組織、企業関係者、国際機関、そしてその他の利害関係を有する者との、合意形成を主たる目的とした包括的な対話が必要である。特別報告者はこの目的達成を推し進めていくために、任務2年目の優先課題として以下のことがらを掲げている。すなわち、利害関係者との協議、ベストプラクティスの洗練化、そして先住民族と採取産業に関する専門的な研究の着手、などである。

88. このような任務を遂行するにおいて特別報告者は、これまでと同様に関係各位の積極的な支援を期待している。さらにまた、先住民族の権利の実現にむけた彼の作業は、特別報告者がその任務を協働して遂行してきた、常設フォーラムと専門家機構の現在進行中のさまざまな活動から利益を受けるとともに、貢献もすることができる。

89. 特別報告者のこれからの活動に関して人権理事会は——2013年に、一連の明確な指針もしくは原則を特別報告者が人権理事会に対して提出することという目的とあわせて——先住民族の権利の実現とともに、先住民族に影響をおよぼす天然資源の採取および開発プロジェクトに関して、先住民族の権利を保障する制度の実現にむけて、特別報告者がとくに尽力することを求めているだろう。したがって理事会は、特別報告者がそのような任務を遂行するためにはさらなる支援が必要と考えているだろう。