

[翻 訳]

ジェイムズ・アナヤ

「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する
特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

角 田 猛 之

目 次

[訳者まえがき]

[概 要]

I. 序

II. 活 動 概 要

A. グローバルおよび地域の機構や団体との協働

B. 課 題 領 域

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

III. 先住民族に関する企業の責任

A. 人権に関する企業の責任

B. 先住民族の権利を尊重する企業の責任に関する国際基準

C. 先住民族の権利を尊重すべき相当な注意と義務

1. 先住民族の存在の承認 2. 土地、領域、天然資源に対する権利
3. 先住民族と協議すべき国の義務と協議に関する企業の責任； 4. 影響調査と補償措置 5. 利益配分

IV. 結論と勧告

[訳者まえがき]

本稿「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)は、以下の「概要」冒頭でのべられているように、先住民族の人権(先住民族の人権と基本的自由)状況に関する国連・特別報告者のジェイムズ・アナヤ(James Anaya)が、人権理事会指令6/12にもとづいて2010年7月に同理事会に提出した、第3年次報告たる‘Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people’(A/HRC/15/37)を訳出したもので

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

ある。翻訳中、[]は角田の補足、*は訳注、そして)を付した数字(たとえば1))は原注である。

[概 要]

本報告は、先住民族の人権と基本的自由の状況に関する特別報告者ジェイムズ・アナヤが、人権理事会指令6/12にもとづいて[2010年7月に]同理事会に提出した第3年次報告である。報告書において特別報告者は、任務遂行の第2年目に行った活動について概観した。その活動には、先住民族の権利にかかわる国際的および地域的な機関との協働や、つぎの4つの主要な領域に関して行った活動を含んでいる。すなわち、グッドプラクティスの推進；テーマ別問題の検討；国別報告；人権侵害が申し立てられている事例に関する通信、である。

特別報告者は報告書の後半部分で、企業がはたすべきであると国際社会が期待している内容に沿って、先住民族の権利にかかわる企業の責任を検討している。

I. 序

1. 本報告は、先住民族の人権と基本的自由の状況に関する特別報告者が、人権理事会指令6/12にもとづいて同理事会に提出した報告である。

2. 報告の前半部分は、上の指令を遂行するために特別報告者が行った諸活動の概要である。そして後半部分では、先住民族の人権尊重に関して現在の国際基準の枠組みに含まれている企業の責任を検討している。また報告では、特別報告者が担当した分野に関して行ったさまざまな活動とその評価をも提示している(第10-25パラグラフ参照)。

3. 人権に関する国連高等弁務官事務所(United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights)(以下、高等弁務官事務所と略記)の担当者から受けた支援と、任務遂行に関して支援していただいたアリゾナ大学の特別報告者支援プログラムの担当者および研究者に対して感謝申し上げる。そして最後に、Kreddhaとユネスコ・カタルーニャ(UNESCO-Catalunya)の両NGOに対しても、本報告書作成に関して支援していただいたことに感謝申し上げる。

II. 活動概要

A. グローバルおよび地域の機構や団体との協働

4. 特別報告者は任務開始後の2年目の間、先住民族問題にかかわる国連機関、とくに人権理事会によって与えられた任務を遂行している「先住民族問題に関する常設フォーラム」(United Nations 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)との協働を継続的に行っている。¹⁾

1. Human Rights Council resolution 6/12, para. 1 (e).

5. 2010年1月に行ったそれらの機関との協働作業の一環として、常設フォーラムと専門家機構の代表とともにニューヨークで開催された会議に出席した。その会議では、各機関の任務にかかわる問題について情報交換を行い、またそれぞれの任務の内容と、それらのより効果的な遂行方法について検討した。

6. 専門家機構を支援する目的で特別報告者は、機構のメンバーとともに NGO たる「アジア先住民族協定」(Asia Indigenous Peoples Pact) が組織して2010年1月にタイで行われた、同国に居住する先住民族との協議に出席した。会合で特別報告者は、専門家機構が当時検討していた先住民族の、さまざまな決定にかかわる参加の権利について協働討議を行った。

7. 過去1年間に特別報告者は、国連機構に属する人権団体との協働をさらに推し進めることに務めた。そのために特別報告者は、高等弁務官事務所が招集して2009年9月にトリニダとトバゴ、そして国連開発計画 (United Nations Development Programme) と高等弁務官事務所が招集して2010年1月にタイで開催された会議に出席した。

8. 協働に向けた作業として、常設フォーラムと専門家機構の会期中に、先住民族とその組織の代表と会合をもった。そしてその会合から特別報告者は、さまざまな国の先住民族がおかれている状況について情報を得ることができた。それらの会合は、2010年

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

4月の常設フォーラム第9会期と、2010年6月の専門家機構の第3会期に開催された。それらを通じて特別報告者は、任務にかかわる問題解決のために、国連加盟国や国連機関の代表たちと会合をもつことができた。

9. 地域ごとの問題とのかかわりで特別報告者は、2010年に任務遂行のための協働のあり方を議論するため、米州委員会 (Inter-American Commission) 事務局が組織した、国際的および米州の人権機関での北米に居住する先住民族のリーダー養成に関するセミナーに出席した。

B. 課題領域

10. 国際機関とのさまざまな協働作業とあわせて、特別報告者はつぎの4つの主要分野を継続的に検討している。すなわち、グッドプラクティスの推進；テーマ別報告；国別報告；人権侵害が申し立てられている事例に関する通信 (communications) である。

1. グッドプラクティスの推進

11. 「ベストプラクティスの内容を明らかにし……促進すること」(“identify ... and promote best practices”)²⁾という、人権理事会によって特別報告者に課された任務の遂行のために、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) やその他の国際文書に明示された基準を実現するため、国内レベルの法律、行政、プログラムの改革を継続して推し進めてきた。

2. Ibid., para. 1 (a).

12. 特別報告者は時には諸国の政府からの、国内法改革に関する専門的支援の要請の下で、それらの課題に取りくんできた。たとえば特別報告者は、先住民族の裁判権と国家法にもとづく裁判権の関係を調整するための新たな立法を行うことに関して、エクアドル政府を支援するために2009年12月に同国を訪問した。支援を目的とした訪問は、同時に、特別報告者が1年前に訪問した後の、同国内での変化に関する追跡調査をする機会ともなり³⁾、その結果、エクアドルが行ってきた一連の憲法改革のプロセスを観察することができた。そのような追跡調査をも踏まえて、特別報告者は同国の先住民族の状況に関する所見と政府への勧告を準備した。⁴⁾

3. A/HRC/9/9/Add.1, Annex 1 [Annex 1 Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador Junio de 2008: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2008-special-a-hrc-9-9-add-1-anexo-ecuador-sp.pdf>: 2019年3月19日アクセス]
4. A/HRC/15/37/Add.7.

13. 特別報告者がグッドプラクティス推進のために行ったことのなかには、2007年の国連総会で権利宣言に賛成票を投じなかった国の政府との対話が含まれている*。その点に関連して特別報告者は、ニュージーランド政府が常設フォーラムの直近の会期で権利宣言の支持を公式に宣言したことをここに記しておきたい。

* 権利宣言の国連総会での採決結果：2007年の国連総会における採決では、賛成143、反対4、棄権11で、日本を含めて圧倒的多数で採決されている。採決で反対したのは、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの、自国内に多くの先住民族が居住している英米系の4か国である。

14. またアメリカに関しても、国内法と政策に関する政府方針を変更したことを、アメリカ代表が常設フォーラムの会期において表明したことにもここに記しておきたい。同じく、2010年3月に女王スピーチにおいてカナダ総督が、カナダは「カナダ憲法と国内法に則って」、宣言の「承認の手続きを進める」とのべている。これが実現したならば、アメリカとカナダは権利宣言を受け入れた圧倒的多数の国ぐにの仲間入りをすることになり、反対していたことは過去のものとなる。

15. 2010年5月に特別報告者は——[米州とカリブ海のガス、石油開発事業者によって結成されたNPOたる]Asociacion Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe (ARPEL)の資金援助によってコロンビアのカルタゲナで開催された、「異文化とラテンアメリカとカリブ海諸国におけるガス・石油採取産業」(“Interculturality and the gas and petroleum industry in Latin America and the Caribbean”)セミナーに出席した。特別報告者はそのセミナーで——先住民族の権利に関する国際基準を意識し、尊重すべき責任を企業が負っているという——特別報告者の見解を、石油、ガス会社の代表やトップの人びとに明確に示す機会をもつことができた。

16. 2010年7月に特別報告者はコロンビア政府のアドバイザーとして、先住民族との

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37) 協議に関する法案——現在はコロンビアの現行法となっている——作成過程にコミットした。それは、「コロンビア内務省・法務省事前協議作業部会」(Working Party on Prior Consultation of the Ministry of the Interior and Justice of Colombia) の要請にもとづき、コロンビアの高等弁務官事務所が特別報告者に提示した任務の一環で、先住民族およびアフロ・コロンビアの (Afro-Colombian) コミュニティと協議する国家の義務にしたがい、先住民族の参加を促進するためのものであった。

2. テーマ別問題の検討

17. テーマ別問題の検討のための準備作業で専門家機構が担っている主要任務を踏まえて、特別報告者は機構の課題遂行への支援を行っている (第6パラグラフ参照)。さらにまた特別報告者は、昨年と同様に、人権理事会の指令の下で行っているさまざまな活動と関連して、くり返し提起され、かつ先住民族が人権享受に関して直面している一定のあるいは共通の問題を反映した諸問題につき、引き続き調査を行っている。昨年1年間に特別報告者は、先住民族の権利にかかわる企業が担うべき役割を検討すること——本報告書の後半部分 (第26-91パラグラフ) ——に特に関心を有していた。

18. その調査の一環として、また専門家機構の勧告に従って、特別報告者はスペインのシッチェス (Sitges) で2009年10月に、NGO たる Kreddha とユネスコ・カタルーニャ (UNESCO Catalunya) の資金提供により開催された会合に出席した。その会合の間に出席者は、先住民族の領域で稼働している採取産業から生じる紛争の原因と、そのような紛争を回避し、解決する方法について検討した。会合での討論は本報告書の準備のために大いに役立っている。

19. 特別報告者が検討しているか、もしくは検討を計画しているその他の問題としては、法多元主義、先住民族の慣習法、他の人びとや地域から孤立して暮らしている先住民族の状況、そして先住民族のコミュニティと都市部で暮らしている先住民のおかれている状況、等々である。

3. 国別報告

20. 特別報告者は、特定の国ぐにに居住する先住民族の人権状況を——それぞれの国の政府の先住民族対策のあり方を調査するとともに——継続して検討し、その結果をまとめた報告書を現在準備中である。

21. 前回の報告書を人権理事会に提出して以来、特別報告者はボツワナ、コロンビア、そしてオーストラリア⁵⁾の先住民の状況に関する報告書を準備した。またさらに、先住民の全般的な情報を収集するために、ロシア連邦⁶⁾、サーミ地区（北欧の国ぐにのサーミ人の伝統的領域を含んでいる⁷⁾）、そしてニュージーランド⁸⁾を訪問した。さらに昨年特別報告者は、コンゴ共和国とエルサルバドル政府から将来訪問することについて了解の返事を得ている。

5. A/HRC/15/37/Add.2, 3 and 4, respectively [Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum The situation of indigenous peoples in Botswana: http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_botswana_en.pdf; Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mr. James Anaya Addendum The situation of indigenous peoples in Colombia: follow-up to the recommendations made by the previous Special Rapporteur: http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_colombia_en.pdf; Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum Situation of indigenous peoples in Australia: http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_australia_en.pdf: 以下の注 6, 7, 8 含めてすべてアクセスは2019年3月19日]
6. A/HRC/15/37/Add.5 [Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum Situation of indigenous peoples in the Russian Federation: http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_russia_en.pdf]
7. A/HRC/15/37/Add.6 [Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum Preliminary note on the situation of Sami people in the Sápmi region spanning Norway, Sweden and Finland: http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_sami_preliminary_note_en.pdf]
8. A/HRC/15/37/Add.9 [Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum Preliminary note on the mission to New Zealand (18 to 24 July 2010): http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_newzealand_preliminary_note_en.pdf]

4. 人権侵害が申し立てられている事例

22. 特別報告者は、「人権と基本的自由の侵害を申し立てられている事例に関して、政府、先住民族およびそのコミュニティ、組織を含むあらゆる関係者から、情報と通信⁹⁾を収集し、要請し、受領し、情報交換せよという理事会指令を引き続き遂行している。そしてその目的のために特別報告者は、「すべての関係するアクターとの定期的な協働についての討議」¹⁰⁾において、長期的戦略を模索している。

9. Human Rights Council resolution 6/12, para. 1 (b).

10. Ibid., para. 1 (f).

23. 検討したいくつかの事例において国やその他の利害関係者が、国際的ルールの枠組みのなかで、先住民族の状況改善のためになにをなすべきであると特別報告者が考えているのかについて、一連の詳細な所見や勧告の草案を作成した。これらの所見は、政府への特別報告者の通信とそれへの回答の梗概とあわせて、通信に関する報告書 (report of communications) (Add.1) あるいは特別報告書に盛り込まれている。このことによって特別報告者は、特定の事例において何が重要な問題なのかを明確にし、それらの問題に対する建設的な解決を模索し、また政府と先住民族が協働して問題に取り組むことを奨励している。

24. 2009年に特別報告者がオーストラリアを訪問した際、先住民族の権利に対する「オーストラリア政府ノーザンテリトリー緊急対応」(Australian Government's Northern Territory Emergency Response) の有効性についての以前の通信に関して追跡調査を行った。そして彼は、オーストラリアの先住民族がおかれている状況に関する報告書に付された見解をも含めて、特別報告書を準備した。¹¹⁾

11. A/HRC/15/37/Add.4, appendix B [Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya Addendum Situation of indigenous peoples in Australia : <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/country/2010-country-a-hrc-15-37-add-4-australia-en.pdf> : 2019年3月19日アクセス]

25. 同じく、特定の申し立てに対する追跡調査の一環として特別報告者は、シバカパ (Sipacapa) と San Miguel Ixtahuacán のマーリン鉱山の稼働によって危害を被っている先住民族の状況を調査するために、2010年6月にグアテマラを訪問した。その訪問の間特別報告者は、同国に居住する先住民族との協議、および採収産業に関する原則の

適用状況を調査した。¹²⁾

12. A/HRC/15/37/Add.8.

Ⅲ. 先住民族に関する企業の責任

26. 人権理事会の指令にもとづいて行う特別報告者のさまざまな活動のなかで再三にわたって提起される問題のひとつが、先住民族の権利に対して企業活動がおよぼす影響、とりわけ多国籍企業の活動である。世界中のさまざまなところに居住する先住民族の状況を検討してきた結果、過去1年間の特別報告者の活動の成果に関して、国際的ルールの下で企業はいかなる責務を有しているのかを明らかにするという視点に立って、テーマ別検討の枠組みでこの問題を中心に検討することが必要であると考えている。

27. 人権に関して企業がいかなる役割を負っているのかという問題は、国際社会において徐々に関心が高まってきた複雑な問題である。そのような関心の高まりは、とりわけ国連人権委員会（Commission on Human Rights）の尽力によってもたらされてきており、またさらに、人権や多国籍企業、その他の企業活動に関わる問題についての特別代表（Special Representative）に対して、人権理事会から新たな重要な指令がなされていることなどによってもたらされている。¹³⁾特別報告者は特に、先住民族の人権とのかかわりでの企業の役割に関心を有している。¹⁴⁾特別報告者と特別代表のチームは——シッチェスでの採取産業から生じる紛争を回避し、解決するためのメカニズムについての専門家委員会において指摘したように（第18パラグラフ参照）——この問題に関して協働作業を開始している。

13. Human Rights Council resolution 8/7.

14. 人権と多国籍企業、その他の企業活動の問題に関する特別代表が開催した協議に関する概要については（Bogota, 18 and 19 January 2007）：www2.ohchr.org/english/issues/trans_corporations/docs/Ruggie-Latin-America-Consultation18-19-January-2007.pdf 参照

28. この問題の特徴づける共通の諸要素にもかかわらず、先住民族の権利に関する企業の役割は、以前の〔権利宣言草案の検討を任務とする国連の〕先住民作業部会（Working Group on Indigenous Peoples）や常設フォーラム¹⁵⁾、高等弁務官事務所¹⁶⁾などの活動が示しているように、さまざまな特殊な側面を含んでいる。いわゆる「巨大プロジェクト」が先住民族におよぼす影響は、前任の特別報告者が作成したテーマ別報告

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)書のなかでも検討されている。¹⁷⁾先住民族の権利の重要性に関する認識の欠如が、彼らの財産の強奪や環境の汚染、強制移住、文化や精神生活、伝統的知識への永続的なダメージ、等々の重大な事態をくり返しまねいてきているという事実が、これまで行われてきた国際的なさまざまな活動において示されている。

15. 先住民族と企業との関係が有するさまざまな側面についての国際ワークショップに関する報告書参照 (Salekhard, Russian Federation), 1 to 4 July 2007: www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_PRIPIC_Report.pdf; また、採取産業と先住民族の権利、企業の社会的責任に関する国際専門家グループの会合報告参照 (Manila, 27 to 29 March 2009) (E/C.19/2009/CRP.8).
16. 先住民族、プライベートセクターの天然資源、エネルギー、鉱業会社と人権に関するワークショップ報告書参照 (Geneva, 5 to 7 December 2001) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3), また、「天然資源会社、先住民族と人権に関する国際ワークショップ: 協議、利益共有、紛争解決に関する枠組みの構築」報告書参照 (Moscow, 3 and 4 December 2008) (A/HRC/EMRIP/2009/5).
17. 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 (E/CN.4/2003/90).

29. シッチェスでの専門家会議で論じられたように、先住民族の領域内での企業活動がますます社会的な紛争を引き起こすようになり、またその紛争は暴力と新たな人権侵害を引き起こしてきている。特別報告者がすでに論じたように、そのような状況においては先住民族のみが企業活動の被害者ではない。なぜならば、先住民族居住地域における企業活動と関連する紛争は、企業の利益と企業イメージ、そして政府の利害にとっても否定的な影響をおよぼすからである。¹⁸⁾

18. A/HRC/6/12, para. 56.

30. そのような状況は、先住民族の権利に関する責任と先住民族の権利の内容に関して、企業の側で十分な知識を有していないこととしばしば結びついている。¹⁹⁾多くの場合に企業は、自分たちが負っている責任はたんに企業活動を行っている国の法律を遵守することだけであると論じがちである。しかしこれは明らかに視野の狭い議論であって、現行の基準が不十分もしくは不存在ゆえに十分な解決をもたらさないか、もしくは先住民族が被害を被り続けている状況においては、そのような理解は公式に承認されたもの

ではない。

19. この点は、たとえば2009年のパナマの「チャン75水力発電プロジェクト」(hydroelectric project Chan 75) に関して、特別報告者が強調している。See 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 Charco la Pava community and other communities affected by the Chan 75 hydroelectric project in Panama (A/HRC/12/34/Add.5), paras. 54 to 59.

31. 先住民の領域内で企業が活動している場合に、彼らの権利がくり返し否定されている状況に直面し、多くの先住民はそのような企業活動に反対、もしくは全面的に拒否してきた。しかし多くの国内外の討論の場で論じられているように、先住民とそのコミュニティの多くは、企業活動そのもの、もしくは経済や社会発展にとって得られる利益に対しては反対していない。実際にも、企業活動が——先住民自身が自らの自決権や自治権を行使するなかで企業活動をコントロールできる場合には、先住民の発展の重要な要素となりうることが経験上示されている。彼らが反対しているのは、彼らの基本的な権利を尊重しないままにすすめられる開発なのである。そのような開発は危害のみをもたらし、彼らのコミュニティにとってなんら目に見える利益を生みだすものではない。

32. したがって特別報告者は、先住民の権利に関連して企業がいかなる責任を負っているかに関して、最小限の合意に早急に至る必要があると考えている。そのような議論は、企業の責任と人権一般に関して国際的、多面的に行われている議論と共通する前提に立って行われなければならない。

A. 人権に関する企業の責任

33. 人権に関する企業の責任についての明確な国際的な法的枠組みは現在のところ存在しないが、国際社会全体として少なくとも一定の責任が存在することについては合意に至っている。この合意は、現在進行中の基準構築のための議論と並んでここ数十年の間にあらわれてきた、企業責任を統制する国内、国際両レベルの多くの規制的、自己規制的枠組みのなかに反映されている。²⁰⁾

20. この問題は特別代表の報告書において詳細に論じられている。特に、2006年、2007年、2008年の E/CN.4/2006/97, A/HRC/4/35 and A/HRC/8/5 参照。

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

34. 現存するさまざまな文書や機構は、人権に関する企業の責任とその履行に関して、現行の国内、国際法上の規制を超えた社会的な期待が存在していることを示している。その問題に関する現在の国際的な議論においては、人権に関する企業の責任は国家の責任と関連してはいるが基本的には異なっている、ということを強調する傾向にある。²¹⁾ 実際、国連事務総長の特別代表 (Special Representative of the Secretary-General: 以下、特別代表と略記) によって確立された概念上の枠組みはつぎの3つのタイプの義務を区別している。すなわち、国家の人権保護義務、企業の人権尊重の責務、そして両者が負っている救済の責務。²²⁾

21. E/CN.4/2006/97, paras. 56 to 69.

22. A/HRC/8/5.

35. 国家は、企業活動によって生じる人権侵害から人びとを保護し、そのような侵害を調査し、人権侵害を行っている企業を処罰する義務を負っている。²³⁾

23. A/HRC/4/35, paras. 10 to 18, A/HRC/8/16, paras. 27 to 50 and 82 to 103

36. また企業は、自らの活動を統制する相当な注意 (due diligence) を払うべき義務という枠組みのなかで、国際的な人権ルールを遵守する義務を負っている。²⁴⁾ 特別代表がのべているように、企業が相当の注意を払いつつ人権を実現しようとする場合、以下の3つの要素を配慮しなければならない。

24. Ibid., paras. 51 to 81.

37. まず第1は、彼らの企業活動が行われる国が、特定の人権に関していかなる課題を課しているのかに着目すること。第2に、そのような文脈において——たとえば、生産者、サービスの提供者、雇用主、および隣人としての資格において——彼らの活動が人権に関して与える影響。第3に、彼らの活動と結びついている諸関係——たとえば、ビジネスパートナー、供給者、国の代理人、その他の非国家的アクター——を通じて、企業活動が人権侵害にかかわることがあるか否か、である。²⁵⁾

25. A/HRC/8/16, para. 19. 26 See www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html.

38. 人権を尊重すべき企業の義務とそれとかわる相当な注意という概念は、企業の社会的責任を確かなものとするための最も重要な試みである、「国連グローバルコンパ

クト」(United Nations Global Compact)に反映されている*。その第1と第2原理においては、企業は、「国際的に宣言された人権を保護し、尊重しなければならず、また「企業は人権侵害の共犯者」になってはならないと規定している。²⁶⁾

26. See www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html.

* 「国連グローバル・コンパクト」: 「UNGC は、1999年の世界経済フォーラム(ダボス会議)の席上でコフィー・アナン国連事務総長(当時)が提唱し、潘基文現国連事務総長も明確な支持を表明しているイニシアチブです。企業を中心とした様々な団体が、責任ある創造的なリーダーシップを発揮することによって社会の良き一員として行動し、持続可能な成長を実現するための世界的な枠組み作りにも自発的に参加することが期待されています。2000年7月26日にニューヨークの国連本部で正式に発足し、2004年6月24日に開催された最初のGC リーダーズ・サミットにおいて腐敗防止に関する原則が追加され、現在の形となりました。[改行]現在(2015年7月時点)では世界約160カ国で1万3000を超える団体(そのうち企業が約8,300)が署名し、「人権」・「労働」・「環境」・「腐敗防止」の4分野・10原則を軸に活動を展開しています。】(「グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパン」<http://www.ungcjin.org/gc>: 2019年3月19日アクセス)

B. 先住民族の権利を尊重する企業の責任に関する国際基準

39. 先住民族の権利にかかわる国際文書は、一般の人権文書と同様に国家の責任を規定している。たとえば、権利宣言と「独立国における原住民及び種族民に関する条約」(Convention 169 of the International Labour Organization (ILO) on indigenous and tribal peoples in independent countries) (以下、ILO 169号条約と略記)がそうである。国家の責務とならんで、これらの国際文書は企業やその他の私的なステークホルダーが尊重しなければならない権利をも提示している。

40. 人種差別撤廃委員会(Committee on the Elimination of Racial Discrimination) (以下、撤廃委員会と略記)は「先住民族に関する一般的勧告23」(General Recommendation XXIII)において、とくに「商事会社」(“commercial companies”)が行う事業による先住民族の土地と天然資源の喪失、そのゆえに「先住民族の文化と伝統的なアイデンティティの保持」を揺るがす恐れのある問題に焦点を合わせている。²⁷⁾ そのような懸念は、撤廃委員会や国連人権委員会、「経済的、社会的及び文化的権利委員会」(Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (社会権規約委員会)——それらは、特別報告者がすでに報告したように、採取産業の活動を国が規制し、調査

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

し、さらに先住民族の権利を侵害している場合には制裁を加えることの必要性を強調している——の実践のなかに反映されている。²⁸⁾

27. A/52/18, annex V, para. 3.

28. A/HRC/4/35/Add.1, para. 17.

41. 先住民族に関する企業の責任を規制もしくは自己規制するための枠組みは、他の人権領域におけるよりも洗練されている。²⁹⁾ 世界銀行や国際金融公社(International Finance Corporation)を含むさまざまな国際金融機関は、公企業もしくは私企業がそれらの企業活動において、国際的な先住民族の権利基準——とりわけ協議や固有の領域にかかわる権利——を最低限遵守することを奨励するための、特別な行動基準もしくはポリシーを展開している。³⁰⁾

29. Loc. cit. (see footnote 14 above).

30. World Bank, Operational Policy OP 4.10 and Bank Procedure BP 4.10 (2005); IFC, Performance Standard PS-7, Asian Development Bank, Social Requirement SR-2 (1998, under revision); InterAmerican Development Bank, Operational Policy OP-765 (2006); European Bank for Reconstruction and Development, Performance Requirement PR-7 (2008).

42. 市民社会のメンバーや企業によるさまざまな企業の社会的責任——企業の担当者もしくは企業全体に関する——イニシアティブは、先住民族の権利の尊重および促進に関する個別の基準を含んでいる。たとえば、森林認証(forest certification)のための「森林管理原則・基準」(Principles and Criteria for Forest Management)に依拠して、「森林管理協議会」(Forest Stewardship Council (FSC))は、先住民族が彼らの土地や領域を所有し、利用し、管理する慣習上の権利を尊重することを求めている。³¹⁾ さまざまなセクターを包括する「グローバル・レポーティング・イニシアティブ」(Global Reporting Initiative)もまた、持続可能性に関して随時刊行される報告書³²⁾のための指針において、とりわけ鉱工業のセクターに関して先住民族の権利を組み入れている。³³⁾ 鉱工業セクターの主要企業が結集する国際機関たる「鉱工業国際協議会」(International Council on Mining and Metals (ICMM))は、鉱工業と先住民族の関係に関するステートメントを採択している。³⁴⁾

31. Forest Stewardship Council (FSC), Principles and Criteria for Forest Management (2002): www.fscus.org/standards_criteria/.

32. Available at: www.globalreporting.org/ReportingFramework/SectorSupplements/MiningAndMetals/.

33. Available at: www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/54851C1D-A980-4910-82F1-0BDE4BFA6608/2729/G3_SP_RG_Final_with_cover.pdf.

34. ICMM, position statement on mining and indigenous peoples (2009), available at: www.icmm.com/document/293.

43. 特別代表が収集した人権と多国籍企業についての情報によると、個々の私企業、とりわけ採掘産業が採用する企業の社会的責任に関するポリシーは、それ以外のセクターよりも先住民族のコミュニティとより深いかかわりを有している。そのようなかわりかたとしては、ローカルな文化やコミュニティを尊重することから、それらのコミュニティの経済状況を改善すること、そしてときには事前の自由なインフォームドコンセント (free, prior and informed consent) の要求にもおよんでいる。³⁵⁾

35. A/HRC/4/35/Add.3, paras. 60 to 62.

44. 先住民族に関する企業の責任を国内外で履行することを促すために、一連の重要な公的イニシアティブが国家規模で行われているという事実は特に興味深い。たとえば、オーストラリア人権委員会 (Australian Human Rights Commission) は、企業の社会的責任という枠組みの下で、企業と先住民族のあいだの交渉を積極的に促進している。³⁶⁾ デンマーク人権協会 (Danish Institute for Human Rights) によって開発された「人権尊重評価」(Human Rights Compliance Assessment (HRCA)) は、ILO 169号条約にもとづいた先住民族の権利基準を設定している。³⁷⁾ 先住民族との協働のためのポリシー——たとえば、「デンマーク国際開発支援庁」(Danish International Development Assistance Agency (DANIDA))³⁸⁾ あるいは「スペイン国際開発協働庁」(Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID))³⁹⁾ など——のなかには、多国籍企業を含む企業の責任を推進するためのコミットメントを含んでいるものもある。

36. See: www.hreoc.gov.au/social_justice/publications/corporateresponsibility/index.html.

37. See: <https://hrca.humanrightsbusiness.org/>.

38. DANIDA, Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples (2004): www.um.dk/Publikationer/Danida/English/DanishDevelopmentCooperation/StrategyforDanishSupport/strategyforDanishSupport.pdf, p. 16.

39. AECID, Estrategia Sectorial de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (2007):

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

<http://194.140.3.20/export/sites/default/web/galerias/programas/Indigena/descargas/ecepi.pdf>, p. 67.

45. 先住民族の権利にかかわる規制もしくは自己規制枠組みの確立に対して、さまざまなステークホルダーが示している関心は、特定タイプのビジネス慣行が先住民族に有害な影響を与えること、そしてまた、現存する国際基準によって保障されているように、企業は先住民族の権利を尊重する責任を負っているという予期 (expectation) が徐々に広がりつつあるとの認識が広がってきていることを示している。国際社会は、先住民族の権利に関して払うべき相当な注意義務の一環として、企業はその活動分野において先住民族の権利を積極的に承認し、その活動によって先住民族がどのような影響を被るかを明確にすることを期待している。また同時に、企業が活動を行うにあたって、先住民族の権利を尊重すべき義務に国家が従うことを阻止するのではなく、推奨することをも期待している。

C. 先住民族の権利を尊重すべき相当な注意と義務

46. 先住民族との関連での人権を尊重すべき企業の責任とはつぎのことを意味している。すなわち、企業は活動に着手する前に、先住民族の基本的権利に関するさまざまなことがらを検討すること、企業活動がなされた場合に生じるさまざまなことがらに十分注意を払うことにより、彼らが負っている相当な注意を払う義務を履行しなければならない、ということである。それらのことがらにはつぎのようなものが含まれている。すなわち、企業が活動する地域に先住民族が居住していること、および彼らが独自の社会的、政治的しくみを有していること；先住民族の財産、土地、領域、天然資源の利用の尊重；先住民族に影響をおよぼす企業活動に関して、先住民族と協議すべき国家の義務と、それにかかわる企業の責任の履行；影響調査と影響の緩和措置；そして、先住民族への利益配分である。

47. 特別代表がのべているように、相当な注意を払うべき義務は当該企業が活動している国の国内規則を尊重すること——それのみでは多くの場合に不十分である——に限定されておらず、それらの国や国際社会全体に拘束力を有している国際基準によっても統制されていなければならない。⁴⁰⁾ その結果、先住民族の権利に関して相当な注意を払うべき義務を履行しようとする企業は——かりに、それらのルールを承認していない国で活動する場合であっても——権利宣言や ILO 169号条約を含む、先住民族に関連する

国際ルールの下で承認されている権利を企業活動をなすに当たって尊重しなければならない。

40. A/HRC/8/5, para. 54.

48. 相当な注意を払うべき義務の下では、国が先住民族の権利に関する国際的責務に従わないことを企業は支持してはならず、逆に、国に代わってそれらを尊重するように努めなければならないことをも意味している。この点は特に、先住民族の実体的権利を保護する義務と結びついた手続き上の義務たる、先住民族と協議を行う国家の義務にかかわっている（第60-70パラグラフ参照）。

1. 先住民族の存在の承認

49. 先住民族の領域で稼働しているか、もしくはその活動が先住民族の領域に影響をおよぼす企業が直面する非常に困難な問題のひとつが、先住民族が居住している国によって公式に彼らが承認されていないか、あるいはその承認が特定集団に限られている場合である。しかしながらそのような場合であっても、国際人権法上一般的に承認された原則によれば、先住民族を含めた独自のエスニック、言語、宗教などを有する集団の存在は、客観的基準によって確定することが可能であり、したがって国家による一方的な決定に依拠するものではない。⁴¹⁾

41. Human Rights Committee, general comment No. 23: "Rights of minorities (art. 27)" [国家は、関係する先住民族と連携して、伝統的に所有もしくは他の方法で占有または使用されたものを含む先住民族の土地と領域、資源に関する権利を承認し裁定するために、公平、独立、中立で公開された透明性のある手続きを、先住民族の法律や慣習、および土地保有制度を十分に尊重しながら設立し、かつ実施する。先住民族はこの手続きに参加する権利を有する。]、CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), para. 5.2.

50. 企業は事業を展開している国において——国が最小限の国際基準をも適用することに反対している場合をも含めて、先住民族の存在が十分には認められていないか、明確な承認を欠いているということを、先住民族に国際基準を適用しない口実として用いることはできない。したがって相当な注意を払うべき義務のゆえに、企業が活動を開始する前に、彼らの活動によって影響を被る先住民族の存在そのものと、当該活動によっていかなる影響を被るかについて調査しておかなければならない。

51. このような責任は、世界銀行と国際金融公庫の先住民族に関するポリシーに明確に表明されている。世界銀行のポリシーは、先住民族という用語は固有の特性を有する「独立した、弱い立場におかれた社会的、文化的集団」を指す一般的用語で用いられることを強調し、またそのような人びとは個々の特定の文脈に依拠した異なった名称で参照されるという事実も指摘している。⁴²⁾ その問題に関連していずれのポリシーも、企業が活動を開始する前に当該先住民族に関する専門家による検討を必ず行うことを求めている。⁴³⁾

42. World Bank, OP 4.10, paras. 3 and 4.

43. *ibid.*, para. 4; PS-7, para. 6.

52. 普遍的に認められた先住民族の定義が存在しないなかで、企業は ILO 169号条約が提示している定義に依拠している*。その定義は、先住民族に関する立法や政策に関して同条約の内容を承認していない国や、さまざまな国際機関や企業などによっても用いられている。また、企業活動によって影響を被る先住民族の定義として——公式の承認が存在しない場合をも含めて、企業活動に適用可能なその他の文書としては、世界銀行と国際金融公庫⁴⁴⁾のポリシーによって定義された基準がある。

44 OP 4.10, para. 4; PS-7, para. 5.

*ILO 169号条約の定義：第1条「1 この条約は、次の者について適用する。(a) 独立国における種族民で、その社会的、文化的及び経済的状态によりその国の共同社会の他の部類の者と区別され、かつ、その地位が、自己の慣習若しくは伝統により又は特別の法令によって全部又は一部規制されているもの；(b) 独立国における人民で、征服、植民又は現在の国境の確立の時に当該国又は当該国が地理的に属する地域に居住していた住民の子孫であるため原住民とみなされ、かつ、法律上の地位のいかなを問わず、自己の社会的、経済的、文化的及び政治的制度の一部又は全部を保持しているもの；2 原住又は種族であるという自己認識は、この条約を適用する集団を決定する基本的な基準とみなされる。；3 この条約における「人民」という語の使用は、国際法の下においてその語に付随する場合のある権利についていずれかの意味を有すると解釈してはならない。」(https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238067/lang-ja/index.htm：2019年3月19日アクセス：本稿でのILO 169号条約の参照はこのサイトからである)

2. 土地、領域、天然資源に対する権利

53. 先住民族に対して影響をおよぼす可能性のある事業を行っている企業に課されている相当な注意を払うべき義務の第2の特徴は、財産と土地、領域、および天然資源などに対する先住民族固有の利用——それらは、先住民族によって自らの人権を十分に享受するために決定的に重要なことがらである——のあり方を明確にすることである。

54. 国際的な基準と慣行によると、先住民族は土地、領域、および天然資源に対する独自の共同体的所有権（communal ownership）を有している。すなわち彼らは、それぞれの文化に固有の利用と占有のあり方に従ってそれらを伝統的に利用し、占有してきている（権利宣言第24-29条；ILO 169号条約第13-17条）。そのようなあり方は経済的な生存活動に限定されておらず、独自の民族としての文化的、精神的な領域や経済的、社会的な発展にとって必要な天然資源の利用といった広範な範囲におよんでいる。国際上の規範的合意によれば、土地、領域、および天然資源に対する先住民族の権利は、彼ら自身の慣習法、価値観、慣習・慣行などから生じたもので、したがって公式の所有権というかたちでの国家の承認に先立ち、それから独立して存在している。

55. 先住民族の権利に相当な注意を払うべき義務からして、彼らの共同体的所有権が——境界画定か所有権付与、もしくはその他の法的メカニズムを通じては確立されえないがゆえにか、あるいは、適切な立法がなされていないがゆえに——公的承認を受けていないという事実を、その所有権を企業が否定する根拠あるいは口実としてもちいることはできない。したがって相当な注意を払うべき義務は、先住民族が国際ルールにより確立された基準に従って請求する、独立機関による権利評価を——とくにそのような基準が国内法の下で十分に適用されえない場合には——企業が行うべきことを要求する。

56. 先住民族に関する世界銀行と国際金融公庫のポリシーは、同様な論理によって構成されている。そして、世界銀行などからの資金の借入者が立案したプロジェクトが、先住民族が自らの伝統に従って使用している領域もしくは天然資源にながしかの影響をおよぼす場合には、一連の特別な基準がそのポリシーに従って適用される。たとえば、先住民族の共同体的所有権の承認に依拠している土地の取得を含むプロジェクトにおいては、先住民族の土地の使用や占有に関する形態について、専門家が作成した事前の書面を作成することが求められている。これらのポリシーの下では、先住民族の慣習上の土地保有は、法的権限を付与された所有権と同様の基盤に立って扱われなければならない

い。⁴⁵⁾

45. OP 4.10, para. 17; PS-7, para. 13.

57. 慣習上の土地保有は世界中の多くの先住民族に共通する一つの特徴であり、かつ先住民族の権利を国際的に承認する際の基本的要素である。したがって、企業が一定の活動を行うことを計画している地域にそのような集団が居住している場合には、まさにその事実のゆえに、当該集団が占有し、利用している土地や天然資源に対して、彼らが何らかの権利を有していることを示していると企業は考えなければならない。さらに、企業が相当な注意を払うに際して、先住民族の共同体的所有権に対して公的承認が与えられていないということは、そのような権利が存在しないということの意味すると理解することはできない。

58. とくに、先住民族のコミュニティや先住民を——個人の権原で保有されている先住民族の土地の取得を含んだプロジェクトをも含めて——彼らの土地から移動させる場合、企業活動の一環として特別な補償がなされることが重要である。そのような場合に国際基準は、移動を最小限に限定するか回避するという選択肢がまずは模索されるべきこと、また移動に対する補償としては代替地を提供することが優先されるべきことが求められている（権利宣言第10条；ILO 169号条約第16条*）。さらにまた権利宣言の下では、国が集団的移動を正式に認可しうるためには、国は事前に先住民族の同意を得なければならない（第10条）。

* ILO 169号条約第16条：「第16条 1 2から5までの規定を条件として、関係人民は、自己が占有する土地から移転させられない。；2 例外的な措置としてこれらの人民の移転が必要と考えられる場合においては、その移転は、関係人民の自由な、及び事情を知らされたうえでの同意のあるときのみ行われる。同意を得ることができない場合には、関係人民の有効な申立ての機会を規定する国内法令により設けられた適切な手続（適切な場合には公的調査を含む。）を経ることのみにより、その移転は行われる。；3 可能な場合においていつでも、関係人民は、移転の理由がなくなったときは、直ちに自己の伝統的な土地に帰還する権利を有する。；4 3の帰還が可能でない場合において、定められた合意又はそのような合意が存在しないときは適当な手続により、関係人民は、可能な限り、自己が以前に占有していた土地と少なくとも同等の質及び法的地位の土地であって、その現在の必要及び将来の発展に備えるためにふさわしいものが供与される。これらの人民は、金銭又は現物による補償のいずれかを希望した場合には、適切な保証に基づいてそうした補償が行われる。；5 1から4までに定める

ところにより移転させられた者は、結果として生ずるいかなる損失又は損害に対しても、十分な補償を受ける。」

59. 先住民族の土地、領域、そして天然資源に関して企業が履行する相当な注意を払うべき義務は、たんなる法律上の配慮を超えて異文化に対する理解を含んでいることが求められている。国際基準は、先住民族と伝統的な領域とのあいだに特別の関係——それらは先住民族の独自のアイデンティティと文化の基礎をなしている——が存在することを強調している。先住民族が国際法、国内法に依拠して要求する土地、天然資源への権利からは独立して、彼らが自らの領域の管理を行うことによって伝統的な領域への権原を維持し、かつ維持し続けているということを企業は理解していなければならない。さらにまたこれらの権原は集団的なもので、当該集団の個々のメンバーの権利に優越している。

3. 先住民族と協議すべき国の義務と協議に関する企業の責任

60. 人権理事会への前回の報告で特別報告者は、先住民族に影響をおよぼす活動を行う前に、とりわけ彼らに影響をおよぼす企業のプロジェクトに関しては、彼らと協議すべき義務を国が履行しない場合は、常に「怒りや不信感を先住民族があらわにし、時には暴力の応酬に至る紛争状態」を引き起こしている、ということに言及している。⁴⁶⁾

46. A/HRC/12/34, para. 36.

61. 国際法上の確立された原則によると、人権一般に関する責務と同様に、先住民族と協議すべき責務は主として国家が負うべきものである。⁴⁷⁾しかし実際には、国はしばしば公式、非公式にそのような協議を行うことを企業に委任している。国が負っている協議の義務がそれによって免除されるものではないが、そのように委任することは、「私企業の関心事は利益を生み出すことであり、したがって公共の利益や先住民族の最上の利益とは完全には一致しえないということを考えれば、好ましいことではない」だろう。⁴⁸⁾さらにまた大半の場合に、誠実に行動している場合であっても企業が必ずしも重要な国際基準を十分に理解しているとはいえず、またそれらの原則に関連する行動綱領をも有していない。⁴⁹⁾

47. Ibid., para. 55.

48. Ibid., para. 55.

49. Ibid., paras. 55 to 57.

62. 国が負っている協議の義務と私企業が行う協議とはいかなる関係にあるのだろうか。まず第1に、国際ルールによれば、先住民族の権利に直接影響をおよぼす措置——とりわけ彼らの伝統的な領域内で行われる活動に関しては——を認可する前に、国は彼らと協議しなければならない(権利宣言第19、32(2)条、ILO 169号条約第6、15条*)。そして協議は国際基準に定められた基準に則って行われねばならない。その基準については前回の特別報告者の報告書において検討しており、またその基準は利害関係を有している先住民族の同意をも求めている場合もある。⁵⁰⁾

50. Ibid., para. 47.

* ILO 169号条約第6条、15条：ILO 169号条約「第6条 1 この条約の適用に当たり、政府は、(a) 関係人民に直接影響をおよぼす法的又は行政的措置が検討されている場合には、常に、適切な手続、特に、その代表的団体を通じて、これらの人民と協議する。(b) 関係人民が選挙による制度並びにこれらの人民に影響を与える政策及び計画に責任を有する行政機関及び他の機関に、意思決定のすべての段階において、少なくとも地域の他の住民と同じ程度で、自由に参加することができる手段を確立する。(c) これらの人民自身の制度及び発意を十分に高める手段を確立し、また、適切な場合には、このために必要な財源を提供する。第2号省略」：「15条 1 関係人民の土地に属する天然資源に関する関係人民の権利は、特別に保護される。これらの権利には、当該資源の使用、管理及び保存に参加するこれらの人民の権利を含む。2 国家が鉱物若しくは地下資源の所有権又は土地に属する他の資源に対する権利を保有する場合には、政府は、当該資源の探査若しくは開発のための計画を実施し又は許可を与える前に、当該地域の関係人民の利益が害されるか及びどの程度まで害されるかを確認するため、これらの人民と協議する手続を確立し、又は維持する。関係人民は、可能な限り、このような活動の利益を享受し、かつ、当該活動の結果被るおそれのある損害に対しては、公正な補償を受ける。」

63. 私企業が企業活動を行う法的権利を付与(特権付与を通じた生産物分与契約(production sharing contract) かもしくはサービス提供の合意による) される場合には、国はプロジェクトの初期段階、すなわち理想的には計画作成過程か入札公示と特権付与の前に、先住民族と協議を行わなければならない。公企業の活動に関しては事前協議が必要であることは明らかである。

64. 協議は対話もしくは交渉であって、それは一定状況の下では一回限りのものと考えられてはならない。多くの場合、とりわけダムやインフラ工事、鉱物資源や炭化水素の採取といった企業のプロジェクトでは、さまざまな行政上の決定、たとえば環境基準

を満たしていることに関して認可がなされねばならない。そのような決定に国の機関がかかわるか、利害関係を有する先住民族との協議がすでに終了した当初のプランが修正される場合には、国はその旨を彼らに伝えた上で再度協議を行わなければならない。

65. 先住民族の権利を尊重すべき相当の注意を払うべき義務にかなった活動を企業が行う場合には、先住民族の権利を侵害する国家のいかなる作為もしくは不作為をも手助けしてはならない。したがって、国が先住民族と事前の、十分な協議を行っていない場合には、企業は国の決定を受け入れたり、活動をはじめてはならない。⁵¹⁾またさらに、相当の注意を払うべき義務を履行する場合に、企業は国の許可がおりる前にすでに協議が行われたものと想定してはならない。同じく企業は、影響を被る先住民族との協議を行う国家の義務にかわるような協議を行ってはならない。

51. Ibid., para. 57.

66. したがって、基本的人権の諸原理に関して相当な注意を払うべき義務を履行する場合には、先住民族との適切な協議が国際ルールに従って一般的な条件の下で確立されていないか、もしくは、許可を必要とする特定の行為に関して協議がなされていないような国においては、企業は活動を控えなければならない。

67. 先住民族に影響をおよぼす措置を行う前に彼らと協議をなすべき国の責務の存在とは別に、そしてまた国家のみがそのような任務を履行すべきであるということではないがゆえに、企業もまた——先住民族に対して協議開始に関する情報を伝えることをも含めて——そのような措置にかかわる決定手続に、先住民族が参加する権利を尊重する責務を負っているのである。そのような協議は、影響調査、補償措置、および利益配分との関連で特に重要である（以下の第71-80パラグラフ参照）。それらは国家の主要な責務のひとつを含んでいるがゆえに、先住民族と企業の間で行われる協議を監督しなければならぬ。⁵²⁾

52. Ibid.

68. 利害関係を有するコミュニティとの協議と対話もまた、情報伝達を通して企業の活動に関する透明性を高め、また企業のプロジェクトを支持してもらい、紛争を回避するためには不可欠な企業活動への信頼の確立を高めることができる。また先住民族との協議は、プロジェクトから生じる可能性のあるネガティブな影響や問題を早い段階で発

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

見するためにも有益である。したがって協議を通じて、将来生じる可能性のある同様な問題を避けるために、事前に対策を立てることができる。

69. 先住民族の権利に影響をおよぼすさまざまな決定に、彼らが参加する権利を企業が尊重することを確実なものとするひとつの優れた方法は、協議と対話のための常設のフォーラムを設けることである。先住民族の領域内で活動する企業のプロジェクトに関して紛争が生じた場合について特別報告者が勧告したように、常設フォーラムには利害関係を有する人びとやコミュニティ、企業、自治体の担当者が参加する。⁵³⁾そしてそのようなフォーラムは——利害関係を有するコミュニティが抱くさまざまな要求を実現するための方法をさぐることを目的とした——不満を訴える非公式のメカニズムと結びつけることができる。

53. たとえば、グアテマラの先住民との協議の原則の適用に関する特別報告者の注、およびマリン金山の事例 (A/HRC/15/37/Add.8)、パラグラフ38参照。

70. 企業が負っている先住民族と協議すべき責務は、人権尊重義務の一部と考えられなければならない。これは、プロジェクトの実行への支持を得るために、当該地域の人びとの参加を求めるという従来のアプローチを超えたもので、まさに視点の転換を意味している。したがって企業は、責任ある、透明で実効性をともなう協議の実現のためにあらゆる努力をしなければならない。そのような協議は、関連する国際文書に則って先住民族と合意するという協議の本来の目的に合致している。協議を行う際に企業は、国際文書において確立された最小限の基準を満たす努力を——とくに国内法には限られた規則しか存在しないかもしくはまったく規則がない場合にささねばならない。

4. 影響調査と補償措置

71. 影響調査とその調査によって明らかとなったネガティブな影響に対して、いかなる補償措置が適切であるかを明確にすることは、当然に協議のプロセスと連動している。先住民族の居住領域と自然生息地 (natural habitats) のあいだの特別な結びつきを承認することに関して、国際基準は彼らの「環境の保全および保護の権利」および「彼らの土地、領域、天然資源が有している生産能力」の保存・保持の権利 (権利宣言第29条1)、そして同時に、彼らの環境を「保護するための……特別措置」を行うことを求める権利、等々を承認している (ILO 169号条約第4条1*)。これらの権利は、企業活動

によって影響を被る社会的、文化的権利と合わせて、追加的に規定されている。

*ILO 169号条約第4条1：「1 関係人民の人身、制度、財産、労働、文化及び環境を保護するため、適当な場合には、特別の措置をとる。」

72. 環境の保全、保護に対する先住民族の権利の承認と関連して、現在の国際基準と国際慣行においては、先住民族の権利保護——とりわけそれらの権利に影響をおよぼしやすい天然資源への投資、開発、採取、抽出、等々をともなうプロジェクトに関しては——のために、特に環境調査を行うことが求められている。ILO 169号条約第7条3は、国家が「計画された開発事業が関係人民に与える社会的、精神的、文化的及び環境的影響を評価……調査」を行うことを求めている。そしてその調査結果は、企業活動が満たすべき「基本的な基準」として機能することを求めている。プエブロ・サラマカ対スリナム事件 (*Pueblo Saramaka v. Suriname*) 判決において米州人権裁判所は、社会と環境への影響調査の実施は、先住民族の領域で行われるプロジェクトとの関係で彼らの共同体的所有権を保障すること、また、そのような調査は国家の監督下で独立した専門家によって行われなければならない、と判示している。⁵⁴⁾ さらにまたそのような調査はさまざまな国際金融機関のポリシーにおいても明確に求められている。

54. *Pueblo Saramaka v. Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Series C, No. 172 (2008), para. 129.

73. 特別代表が多国籍企業に関してのべているように、伝統的な影響調査のパラダイムは人権をベースとしたアプローチを組み入れるために修正されなければならない。先住民族の権利に関するそのような新たなアプローチに依拠した影響調査に求められる条件を満たすためには、企業は「自国もしくは受け入れ国が批准している（そしておそらくはそれらの国が批准していない人権条約についても）国際条約に明示された基準を含めて、関連する人権規準」を明確にしなければならない。⁵⁵⁾ それは、たとえば生物多様性条約 (Conference of Parties of the Convention on Biological Diversity) によって採択されたAkwé Konガイドライン (Akwé Kon Guideline) において用いられているものであり、先住民族の領域で行われるか、それらの領域に影響を与える活動計画に関する、文化的、環境的、社会的な影響評価を促進することを目的としたものである。

55. A/HRC/4/74, para. 23.

ジェイムズ・アナヤ「国連・先住民族の人権と基本的自由に関する特別報告者報告」(A/HRC/15/37)

74. 影響評価の究極の目的は、計画された活動が環境や社会的、経済的、文化的、精神的な生活に対して与えるすべてのネガティブな影響を回避するために必要な措置をとることである。したがって、先住民族の権利を保護する義務の一環として、企業はそのような影響を緩和もしくは制限するためになしうるすべてのことを行わなければならない(権利宣言第32条3)。やむを得ない理由のゆえに悪影響を回避できない場合には、先住民族は関連する国際文書(権利宣言第20条2、32.3条;ILO 169号条約第15条2)が明確に規定しているように、企業活動から生じたすべての損害に対して「公正かつ公平な救済」を得る権利を有している。

75. 以上の国際文書から明確に導き出しうるように、そのような補償は先住民族の日常生活に対して企業活動がもたらすすべてのネガティブな影響に対して補償を行うことを目的としている。それは、先住民族の環境や生産能力への影響のみならず、彼らの日常生活における社会的、文化的、精神的な側面への影響をも含んでいる。米州人権裁判所の実務では、先住民族の社会的、文化的な慣行に対する損害に関して、一連の極めて適切な補償と賠償の事例が提示されている。⁵⁶⁾

56. とくに *Masacre de Paz de Sánchez v. Guatemala*, Inter-American Court of Human Rights, Series C, No. 116 (2004) 参照

5. 利益配分

76. 受けた損害に対して補償を受ける権利を付与されていることは別に、先住民族は伝統的領域で行われる企業活動、とりわけ天然資源の採取から生じる利益の配分を受ける権利を有している。そのような企業活動の影響を受ける人びとへの利益配分のしくみを構築する義務は、ILO 169号条約第15条2によって明確に規定されており、とくに米州人権裁判所⁵⁷⁾と人種差別撤廃委員会の決定のなかでくり返し言及されている。⁵⁸⁾

57. *Loc. cit.* (footnote 54 above).

58. CERD/C/ECU/CO/19, para. 16.

77. 先住民族の領域での企業活動から生じる利益の配分を受ける権利は、先住民族の共同体的所有権が広範囲にわたって国際的承認を受けていることを反映したものである。すなわち、先住民族の共同体的所有権は、天然資源に対する私的もしくは国の所有権から独立して、それらの資源の利用、管理、保全の権利の承認をも含んでいる。⁵⁹⁾その点

に関して私の前任の特別報告者〔たるロドルフォ・スタベンハーゲン〕は、「相互に承認しうる利益配分」は「大規模な開発プロジェクトとの関係」で、先住民の権利を保障するための手段であると指摘している。⁶⁰⁾同様に米州人権裁判所はつぎの点を判示している。すなわち、先住民の共同体的所有権を制限するあらゆる事例において、補償の一部として利益配分がなされねばならないこと；利益配分は、さまざまな国際文書で承認されているように、所有権一般に対する制限や剥奪に対して正当な補償を受ける権利と同等のものと理解されなければならないこと、である。

59. 国連宣言第25条、26条（1）、およびILO 169号条約第15条（1）参照

60. E/CN.4/2003/90, para. 66 [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>]

78. 先住民への利益配分を保障するための特別の国際ルールは、配分が「公正かつ公平である」（“fair and equitable”）こと以外には⁶¹⁾存在しない。現在でも国内法が利益配分に関して厳しい制限を課している。国家はほとんどの場合に天然資源の採取から生じる利益の配分を保障しておらず、また法律が利益配分を規定する場合には、当該地域に住む一般の人びとと先住民のコミュニティのあいだに何ら区別を設けていない。さらにまた、プロジェクト全体から生じる利益の配分は、企業が得る利益と比較して多くの場合わずかなものであって、配分する利益の割合に関する明確で透明性のある基準は存在しない。

61. Loc. cit. (footnote 54 above), paras. 133, 134 and 140.

79. 先住民の権利に関して相当な注意を払うべき義務は、国内法がこの問題に関してほとんど答えていないか、あるいはまったく答えていない場合には、国際基準を基礎とした利益配分のしくみを構築することを要求している。先住民の権利尊重に依拠した企業のアプローチの下では、利益配分は彼らの権利実現の手段として理解されねばならず、したがってそれはプロジェクトに対する社会的支持を得るためや、紛争を最小限に抑えるために企業によって便宜的に行われているものではないということが、明確に認識されねばならない。⁶²⁾

62. A/HRC/12/34/Add.5, para. 40.

80. 利益配分は先住民族の立場からすれば、金銭支払いのみに限定されたアプローチ——それは、場合によっては配分を受け取るコミュニティにとって十分でない場合もある——は克服されなければならない。⁶³⁾常設フォーラムの主催で2009年にマニラで開催された国際セミナーの参加者が指摘しているように、「先住民族のコミュニティへの金銭支払いはしばしばマイナスの影響をコミュニティに与え、またその影響は深刻なものでもあり、さらに、「不当な影響力の行使や贈賄」などと容易に結びついていく。⁶⁴⁾したがって、先住民族の能力を高め、優先すべき開発を自ら追及し、さらに彼ら自身の決定のしくみと制度をより効率化するような利益配分のしくみを展開しようとする場合には、さまざまなことがらに対して十分に配慮しなければならない。

63. E/C.19/2009/CRP.8, para. 16.

64. Ibid., para. 17 (non-official translation).

IV. 結論と勧告

81. 先住民族にかかわる企業の責任、とりわけ多国籍企業の責任の内容が明確でないことが、世界中の先住民族がさまざまな過酷な扱いを受けている原因である。国際ルールの下で承認された権利に配慮することなく行われる企業活動が、環境や経済的、社会的、文化的、精神的な生活に対してきわめてネガティブな影響をおよぼしている。そのような無責任な企業活動——時には、利害関係を有する政府が教唆し、あるいはたんに無視している——は、先住民族が居住する地域で深刻な社会的紛争を引き起こしている。

82. これらの紛争は、天然資源の採取あるいはインフラ工事を新たにはじめた地域ではさらに深刻であり、制御不能状況に陥る。そしてその結果、先住民族の権利への配慮を欠き、したがって紛争を引き起こすようなプロジェクトは、国も企業も当該プロジェクトの実行においてさまざまな制約を受けることになる。

83. そこで現在、企業は先住民族の権利を尊重する一定の責務を負っているということ、企業活動に直接利害関係を有するすべての当事者が共有することを国際社会は期待している。特別代表によって提示された、人権と多国籍企業、その他の事業者に対する概念的な枠組み——保護・尊重・救済——においては、企業は少なくとも先住民族の権利に関する国際基準に従わねばならないものとされている。

84. 先住民族の権利を尊重する責任の一環として企業はつぎのようなことを実行しな

なければならない。すなわち、事業を展開する国に居住する先住民族の権利の享受を押し進めるような、国内法的、国際的、あるいはその他のファクターを明確に認識し、相当な注意を払うべき義務を履行すること；彼らの活動が先住民族の権利におよぼすネガティブな影響を正確に測定すること；そしてさらに、先住民族の権利を侵害する国やその他のステークホルダーが行う作為もしくは不作為を手助けするような行動は絶対に行わないこと、である。

85. 先住民族の権利に関して企業が履行する相当な注意を払うべき義務には、まず第1に、彼らの活動によって影響をいかなる先住民族が被るかを明確にすることである。それは、自国内に先住民族が居住することを認めていないか、その一部しか認めていない国の場合をも含んでいる。そのようなことを明確にするためには、企業は先住民族のカテゴリーを定義した上で、彼らが有している一連の権利の根拠となっている国際基準を適用しなければならない。

86. さらに、相当な注意を払うべき義務の履行において企業は、先住民族の権利、とりわけ、土地、領域、そして天然資源に対する権利を承認するためには、国際ルールによって定立された基準を——国内法がそれらと相当異なっている場合をも含めて——考慮しなければならない。したがって企業は、国家による公式の承認とは別に、慣習上の土地保有から生じる先住民族の領域的権利を十分に承認しなければならない。

87. 相当な注意を払うべき義務の原則は、先住民族に直接に影響をおよぼす措置、とりわけ彼らの伝統的な領域に影響をおよぼすプロジェクトに関する措置を承認する前に、先住民族と協議を行う（そして場合によっては彼らの同意を得る）国家の義務を、企業が受け入れることをも求めている。政府自身が先住民族と協議を行うことを国際基準によって求められている場合には、企業は政府に代わって協議を行ってはならず、むしろ政府が責務を履行することを後押ししなければならない。

88. 最後に、政府が先住民族との十分な協議を保障していないような特定のプロジェクトを実行する場合、あるいはそのような国と共同で活動を行う場合に、企業が人権に関する相当な注意を払うべき義務を意に介していない場合も在りうる、ということに言及しておく。

89. 協議に関しては国が主たる責務を負うという原則にとらわれることなく、企業は

先住民族に影響をおよぼす活動にかかわる決定に彼らが参加する権利を、協議と対話の十分なしくみを確固としたものとすることによって尊重しなければならない。先住民族との協議の目的は、企業活動からいかなるネガティブな影響を被るかを明確にすること、そしてその上で、そのような影響の緩和や補償の措置、そして当該活動から生じる利益配分のしくみ、等々の主要な問題に関して合意に至ることである。そして、企業が相当な注意を払うべき義務を履行しようとするならば、とりわけ、事業を展開する当該の国が十分な法的規則を定めていないか、まったく定めていない場合には、それらの協議は国際ルールにもとづいて確立された規準に依拠しなければならないということを、ここで再度言及しておく。

90. 協議手続きが十分であるためには、活動計画に関して十分な情報を提供することが必要で、それは第1に、プロジェクトを実行する前に影響調査を行うことを意味している。国の監督下で独立した専門家によって行われるそのような調査では、人権の視点からすれば、利害関係を有する先住民族のコミュニティが被るあらゆる権利に関して、生じ得るすべての影響が検討されなければならない。また影響調査においては、それらの影響を緩和する方法も明らかにされねばならない。そして、そのような解決策が存在しないか、技術的に困難である場合には、利害関係を有する先住民族が被るあらゆる損害を補償しなければならない。

91. そしてそのような補償措置とは別に——企業活動から生み出された利益配分のしくみの確立を求める先住民族の権利を認めることによって——彼らの権利を尊重する義務を企業は負っている。利益配分は、利害関係を有するコミュニティの権利、とりわけ土地や領域、天然資源に対する共同体的所有権を剥奪もしくは制限されることに対する公正な補償という概念の一部を成している。企業は、利益配分のしくみはその目的を十分に満たし、またそれらの配分が先住民族のおかれている固有の状況にふさわしいものたることを確かなものとしなければならない。