

[翻 訳]

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」(A/68/317)

角 田 猛 之

目 次

[訳者まえがき]

[概 要]

I. 序

II. 任務遂行のための活動

A. 活動領域

1. 国内および国際レベルにおける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  
(a) 通信手続と追跡調査 (b) さまざまな成果
4. テーマ別問題の検討

B. 他の人権機関との協働

1. 先住民族に関する任務を与えられているその他の国連機関との協働
2. 国連のその他の人権機関や組織、機構との連携
3. 地域的な人権機関との連携

III. 権利宣言へのコミットメントとその実現の強化

A. 権利宣言の規範としての重要性

B. 平等と人権に関する権利宣言の基礎

C. 中核としての自決権

D. 和解と社会的な調和を推し進めるための権利宣言とその役割のより広範な理解の必要性

IV. 結論と勧告

A. 任務遂行にむけた諸活動

B. 権利宣言とその実現にむけたコミットメントの強化

[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」(A/68/317)は、'Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples' (A/68/317)を訳出した

ものである。本報告は、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、前任者のルドルフォ・スタベンハーゲンの任務を2008年に引きついで以来2期・6年間にわたる活動の最終報告として公開されたものである。翻訳中〔 〕は角田の補足、※は訳注、そして）を付けた数字（たとえば1）は原注である。

## 〔概 要〕

本報告は先住民族の権利に関する特別報告者たるジェイムズ・アナヤの国連総会への最終報告である。特別報告者は報告書の最初の部分で、国連人権理事会より任務を与えられて以来——積極的にさまざまな経験を積み、さまざまなことに挑戦するとともに、任務遂行の方法や学び取ったことを明らかにしつつ——行ってきた活動について記述している。そして後半部分では、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」（Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）（以下、権利宣言と略記）実現のために諸国やその他のアクターがいかなる活動を行ってきたかについて、特別報告者の過去数年にわたる経験に依拠しつつ記述している。本報告でのそれらの記述が目的としていることは、権利宣言の実現にむけた具体的な方策を求めて、さまざまな阻止要因を克服する一助となるための議論を推し進めることである。

## I. 序

1. 本報告は、人権理事会指令21/14に従って、先住民族の権利に関する特別報告者により国連総会に提出されたものである。この報告は、2014年4月3日に終了する特別報告者の任期のなかでの先住民族の権利に関する最終報告である。

2. したがって、特別報告者は報告書の最初の部分で、国連人権理事会より任務を与えられて以来——積極的にさまざまな経験を積み、さまざまなことがらに挑戦するとともに、任務遂行の方法や学び取ったことを明らかにしつつ——行ってきた諸活動について記述している。本報告が、特別報告者の最新の活動状況を公表するとともに、私の後任者として先住民族の権利に関する任務を担う特別報告者にとって有益であるとともに、人権理事会のその他の特別な任務を担い、その任務遂行方法について熟考している人びとにとっても有益であることを望んでいる。

3. 特別報告者はとりわけ権利宣言の内容を実現するという任務を与えられており、

したがって彼がはたすべき任務のすべてのことに関して、権利宣言が最も重要な規範的枠組みであると考えている。報告書の後半部分では、権利宣言の実現のために諸国やその他のアクターがいかなる活動を行ってきたかについて、特別報告者の過去数年にわたる経験に依拠しつつ記述している。本報告でのそれらの記述が目的としていることは、権利宣言の実現にむけた具体的な方策を求めて、さまざまな阻止要因を克服する一助となるための議論を推し進めることである。

4. 特別報告者は、数年にわたる任期中に与えていただいたさまざまな助力に対して、国連人権高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Human Rights：以下、高等弁務官事務所と略記）に感謝申し上げたい。また、任務遂行に関して支援していただいた特別報告者が所属しているアリゾナ大学の特別報告者支援プロジェクト（support project for the Special Rapporteur on Indigenous Peoples at the University of Arizona）のスタッフ、助言者、研究者および学生に対して、そしてまた特別報告者としての任務遂行に関して寛容に対応していただいたアリゾナ大学法学部に対して感謝申し上げたい。そして最後に、世界中の先住民族の権利の拡大のための数年間にわたる私の任務の遂行に協力していただいた、多くの先住民族の方々やさまざまな国、研究者、その他の専門家の方々に対してお礼申し上げたい。

## II. 任務遂行のための活動

### A. 活動領域

5. 人権理事会から与えられた任期を通して特別報告者はその当初から、任務遂行の方法を洗練することとくに心掛けてきた。特別報告者は、困難な問題や状況を解決し、それらをさらに改善するために、各国政府や先住民族、NGO、国連機関、等々との建設的な対話の実現に向けた任務遂行方法を展開することに心がけてきた。将来の任務遂行において、先住民族から申し立てられた人権侵害に対処すること以上のことさらに焦点を合わせ、彼らの権利を拡大するための具体的な提案や行動プログラムを、先住民族や国が展開することに対して協力できることを特別報告者は願っている。

6. 特別報告者は以下において活動概要をのべるが、それはつぎの4領域を含んでいる。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ている事例およびテーマ別問題の検討である。それらの領域に関する活動内容とともに、特別

報告者は活動成果とそれらの領域で彼が直面した困難な問題についてコメントし、またさらに有効な活動方法にかかわる重要な問題を明示する。

## 1. 国内および国際レベルにおけるグッドプラクティスの推進

7. 特別報告者は人権理事会から理事会指令 15/14 によって、先住民族の権利を完全かつ効果的に保護することを妨げているさまざまな障害を除去し、また人権の実現に関するベストプラクティスを明確にし、意見交換し、推進するための方法、手段について検討することが求められている。そのために特別報告者は任期中に、権利宣言のみならず先住民族の人権に関する国際文書に依拠して、立法、行政およびさまざまなプログラムを改革するための広範な分野において活動している。

8. これらの活動の多くは、国別報告やテーマ別問題の検討、人権侵害が申し立てられている事例に関するさらなる展開と関連づけて行われてきている。これらのさまざまな活動領域は——通常は人権理事会事務局によってサポートされている——人権理事会のその他の特別手続任務保持者 (special procedures mandate holders)\* によって担われている。しかしながら、グッドプラクティスを推進するという特別報告者が行っている多くの活動は——多くの場合には政府や先住民族、国連機関などの求めに応じて行われている——そのような標準的な活動からは独立している。したがってグッドプラクティスを推進するという特別報告者の任務においては、さまざまな工夫と進取の気性が求められている。

\* 特別手続任務保持者：「特別手続 (Special procedures) とは、特定の国の人権状況あるいは特定の人権に関わるテーマについて、各国を対象とした調査や監視を行い、勧告 (recommendations) や報告書 (reports) の公表を行う人権理事会 (HRC) のメカニズムをいいます。特別手続のために任命される独立した専門家を任務保持者 (Mandate-holders) といいます。任務保持者は人権理事会によって任命されますが、NGO も候補者を推薦することができます。[改行] 現時点で国別の特別手続 (Country mandates) の対象となっているのは8つの国と地域 (アジア地域で対象となっているのは、朝鮮民主主義人民共和国、ミャンマー (ビルマ)、カンボジア、パレスチナの4つの国と地域) です。[改行] テーマ別の特別手続 (Thematic Mandates) としては、現在、恣意的勾留 (Working group on arbitrary detention)、子どもの人身売買・売春及び児童ポルノ (Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography)、言論と表現の自由 (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression)、移民の

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」(A/68/317)

人権 (Special Rapporteur on the human rights of migrants)、人種差別 (Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance)、女性に対する暴力 (Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences)、多国籍企業 (Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises) といった33の幅広いテーマが取り上げられています。」([https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human\\_rights\\_country/special\\_procedures.html](https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights_country/special_procedures.html) : 2019年6月9日アクセス)

9. 国内レベルでのグッドプラクティスを推進するという特別報告者の任務の中心は、権利宣言に従来以上に広範囲にコミットし、機能化を推し進めることである。彼の任期の初年度においては、2007年の国連総会で権利宣言に賛成票を投じなかった国ぐにが賛成に回るように強く推し進めていくことに力点がおかれていた。したがって彼は、権利宣言に反対票を投じたつぎの4か国、すなわちオーストラリア、カナダ、ニュージーランドおよびアメリカが立場を変えたことを歓迎している。権利宣言の支持表明を受けて特別報告者は、オーストラリア (A/HRC/15/37/Add.4)、ニュージーランド (A/HRC/15/37/Add.9) およびアメリカ (A/HRC/21/47/Add.1) を訪問した。また特別報告者は、2007年の国連総会での採決では棄権していたコロンビアとサモアの2か国が、後日支持を表明したことに謝意を表明した。

10. さらにまた、1期目と2期目の任期中特別報告者は、先住民族の権利に関する国際基準を適用できるような国内法の枠組みを創設するための憲法と国内法の改革に関して、政府と先住民族から助力を求められた。2008年に特別報告者はエクアドルの憲法改正過程において、エクアドル憲法制定議会 (Constituent Assembly of Ecuador) に対して専門的視点に立って支援した。そしてその結果エクアドル憲法は、先住民族の権利に関して世界の最先端の一つをなす憲法となっている (A/HRC/9/9/Add.1, annex 1)。また2010年に追跡調査のためにエクアドルを訪問し、「先住民族の権利に関するエクアドル憲法の保証をめぐる進展と課題に関する所見」(“Observations on the progress and challenges in implementing the guarantees of the Constitution of Ecuador on the rights indigenous peoples” (A/HRC/15/37/Add.7) を公表した。

11. 政府が行う特別報告者への支援要請のかなりは、先住民族と協議を行う国家の義務と、事前の自由なインフォームドコンセント (free, prior and informed consent : 以

下、FPIC と略記) に関連する原理にかかわっている。それらの求めに応じて特別報告者は、いくつかの事例において所見と勧告を政府に提出した。たとえばチリに関しては、政府による2009年の憲法改正過程 (A/HRC/12/34/Add.6, appendix A)、および2012年には先住民族との協議と彼らの参加に関する政府作成の規制；2010年のコロンビアに関しては、先住民族とアフリカ系コロンビア人 (Afro-Colombian) のコミュニティとの、彼ら自身にかかわる問題について先住民族と協議を行なう義務に関する法律と規則の制定；2011年のグアテマラについては、先住民族と政府の協議手続き作成に向けた政府の所作；2011年と2012年のペルーについては、先住民族との協議に関する法律と規則の制定；さらに2012年のブラジルに関しては、先住民族との協議に関する制度を立ち上げ、また FPIC の原則の実務的なことがらに関するその内容の明確化、等々である。

12. さらに特別報告者は、その他のさまざまな問題に関する立法や政策の立案において、政府に対して専門的な支援を行ってきた。たとえば、先住民族の裁判へのアクセスと、国と先住民族独自の裁判制度の間での協働にかかわるグッドプラクティスを押し進めたことをあげることができる。2010年6月に特別報告者は、司法にかかわる立法措置についてエクアドル政府に助言し、また2013年4月には、メキシコの最高裁判所が策定した、個々の先住民族や先住民族集団の権利の対応に関して、裁判官がなすべきことがらについて詳細なコメントを行った。さらにまたスリナム政府と同国の先住民族、部族民の求めに応じて、2011年に特別報告者は、先住民族と部族民の土地に対する権利の保護のための立法に関して助言するために同国を訪問した (A/HRC/18/35/Add.7)。

13. 国内レベルでのグッドプラクティスを推進するという任務と合わせて特別報告者は、国際的なアクターによってなされてきた決定やさまざまなプログラムの改革、活動を推進することにも大いに取り組んできた。これらの活動の中心は、先住民族に関する国際基準にそれらのプログラムや政策が連動するように、国連のさまざまなプログラムや特定の機関を支援することである。

14. 国際的なプログラムと国際基準を調和させるために、特別報告者はつぎのような諸機関と共同作業を行っている。すなわち、国連開発計画 (United Nations Development Programme)、国際金融公社 (International Finance Corporation) を含む世界銀行グループ (World Bank Group)、世界知的所有権機関 (World Intellectual Property Organization)、ユネスコ (United Nations Educational, Scientific and

Cultural Organization (UNESCO)、国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations)、国連グローバルコンパクト (United Nations Global Compact)、および人権理事会である。さらにまた特別報告者は国連総会への最終報告書 (A/67/301) のなかで、先住民族に影響をおよぼす国連組織において、国際基準と合致するさまざまな活動を行うことが不可欠であるとくり返しコメントしてきた。その報告書において検討した国連の特定の手続やプログラムには、上で言及したさまざまな機関とともにつぎのようなものも含まれている。すなわち、生物の多様性に関する条約 (Convention on Biological Diversity)、気候変動枠組条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change)、国連持続可能な開発会議 (United Nations Conference on Sustainable Development)、および世界銀行プログラム (United Nations and World Bank Programmes) である。

15. 特別報告者は、さまざまなセミナーやその他のイベントへの参加を通じて、先住民族の権利に対する人びとの認識を高め、推進することに務めてきた。2008年に指令を受けて以来、先住民族にかかわるさまざまな問題をめぐって19か国で開催された41の会議やセミナーに出席した。それらのイベントの内容や特別報告者のコメントは、アリゾナ大学の先住民族に関する特別報告者支援プログラムが管理しているウェブサイトで見ることができる ([www.unsr.jamesanaya.org](http://www.unsr.jamesanaya.org))。

16. グッドプラクティスの推進と専門的支援の提供は——国際、国内の両レベルでなされる法律、政策の改革に関してなされた多くの勧告と合わせて——有益な影響をおよぼしていると特別報告者が考えている最も重要な分野である。先住民族に対して——彼らの交渉能力の強化や権利の推進に関して自らイニシアティブを発揮する能力の向上を含めて——直接に専門的な支援をなすことが非常に重要なものとして着目されることを特別報告者は願っている。国や国連、さまざまな援助機関がこれらのことがらに関して先住民族をサポートしなければならない。

## 2. 国別報告

17. 特定の国に居住する先住民族の人権状況を報告することは、特別報告者に与えられた指令に含まれるさまざまな事項を履行すること——そのために、人権理事会が任命した特別手続任務保持者が利用できる相当に洗練された方法論があり、また彼らはそれを利用することを欲している——を可能とする主要なツールのひとつである。それらの

報告書には、グッドプラクティスを強化し、いかなる問題が存在するかを明確にし、また特定の国の状況下での先住民族の人権状況を改善することなどが含まれている。

18. 報告書の作成に際して特別報告者は、首都や特定のコミュニティを含む検討中の国を訪問している。その場合には、政府の代表や先住民族、そして市民社会のメンバーを含むさまざまなアクター、当該国の国連チームなどと接触する。特定の国を訪問することで、メディアとの接触をも含めて、当該国の先住民族が抱える問題が注目されるための重要な機会を得ることができる。人権理事会の特別手続任務保持者の日常的な活動として、特別報告者の当該国の訪問の最終段階で彼が記者会見し、さしあたりの所見と結論を披露する。たとえば特別報告者がアルゼンチンを訪問している間の、その訪問にかかわる教育ビデオを作成するために映画作成者が同行していた。それは、指令保持者の仕事に関する人びとの認識を高めるためにさらに発展させることができるグッドプラクティスであると考えられる。

19. 各国の訪問は、当該国の政府の同意と協力がある場合にのみ可能である。ただし、後に論じるように、政府の協力が得られないと思われる場合にも、現地を訪問しなくてもその国の人権状況を報告する方法が存在する。しかし、特別手続任務保持者を招聘することを認めている国でも、特別報告者からの訪問の要請に応じなかったり、訪問日時の確定を不当に遅らせるというようなことが、残念ながら起こっている。人権理事会は、特別手続任務保持者の招聘を承認した場合には、諸国家が誠実に行動することを強制する方法を展開すべきであると特別報告者は確信している。さらにまた特別報告者は、人権理事会や高等弁務官事務所、および特別手続任務保持者が、彼らの訪問に積極的に応じない国ぐにの人権状況を検討するための方法を新たに開発することを特別報告者は望んでいる。

20. これまでの任務遂行において特別報告者はつぎのような国ぐにを訪問し、当該国の先住民族の状況について報告書を作成した。すなわち、ブラジル (A/HRC/12/34/Add.2)、ネパール (A/HRC/12/34/Add.3)、ボツワナ (A/HRC/15/37/Add.2)、チリ (A/HRC/12/34/Add.6)、コロンビア (A/HRC/15/37/Add.3)、オーストラリア (A/HRC/15/37/Add.4)、ロシア連邦 (A/HRC/15/37/Add.5)、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドのサーミ地域 (サーミ人の伝統領域) (A/HRC/18/35/Add.2)、ニュージーランド (A/HRC/18/35/Add.4)、コンゴ共和国 (A/HRC/18/35/Add.5) ニューカ



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」(A/68/317)

レドニア(フランス)(A/HRC/18/35/Add.6)、アルゼンチン(A/HRC/21/47/Add.2)、アメリカ(A/HRC/21/47/Add.1)、エルサルバドル(A/HRC/24/41/Add.2)、そしてナミビア(A/HRC/24/41/Add.1)、等々である。2013年6月に特別報告者はパナマを訪問し、現在、同国の先住民族がおかれている状況についての報告書を作成している。また2013年末までには、カナダとベルーを訪問し、またさらに、2014年4月に特別報告者の任期が終了するまでにさらに1、2か国訪問したいと考えている。検討対象とされている国ぐにの先住民族の人権状況全般を検討するために行われるこれらの訪問とそれを踏まえての報告書とともに、通信手続(communiqué procedure)にしたがって、人権侵害が申し立てられている特定の事例を検討するために特別報告者が行う訪問と、それにもとづいた報告書をさらに作成している(第33パラグラフ以下参照)。

21. チリとコロンビア、およびニュージーランドに関する特別報告者の報告書は、私の前任の特別報告者がなした勧告内容を履行するために、それらの国ぐにがどれだけのことを行っているのかを評価するためのものである。また、カナダへの特別報告者の訪問とそれを踏まえての報告書は、以前の特別報告者が行った訪問に関して追跡調査をするためのものである。さらにまた、特別報告者の第一次の国別報告とその追跡調査報告のそれぞれに続いて、報告書において表明された懸念される特定の分野に関して、特別報告者は通信手続にしたがってさらに書面を送付している。

22. ノルウェー、スウェーデン、フィンランドを含む、サーミ人の伝統的領域たるサーミ地域への訪問を踏まえたサーミ人に関する特別報告者の報告書は、ある一国に特化して特別手続任務保持者が公表してきた標準的な国別報告とは異なっている。サーミ人がこれら3か国の国境をまたいで暮らしているという事実を鑑みて、特別報告者はそれぞれの国での人権状況を包括する形で、サーミ人がおかれている状況に関する報告書を作成した。複数の国に居住し、国境をまたぐさまざまな課題に直面している先住民族が分散して居住していることを踏まえるならば、さらに異なったさまざまな報告書を作成することが可能であろう。しかし、それらの複数の国から訪問の承認を得ねばならないということは、事態を複雑にする要素でもある。

23. さらにまた、アジアにおいて1か国、すなわちネパールのみから、特別報告者からの訪問要請に好意的に応答しているにすぎないこと、また、人権状況が懸念される地域から多くの通信を受理していることを勘案し、2013年3月に特別報告者はクアラルン

プールで先住民族との2日間にわたる協議を行った。その間に特別報告者は、カンボジア、インド、インドネシア、ネパール、フィリピン、ベトナム、バングラデシュ、日本、マレーシア、タイ、およびミャンマーから参加した先住民族と協議を行った。そしてその協議に関する特別報告者の報告書（A/HRC/24/41/Add.3）において特別報告者は、協議中に提起された主要な問題を概観し、そこで得られた情報に基づいて全体的な結論と勧告を提示した\*。

\*アナヤが主催してクアラルンプールで開催されたアジア諸国の先住民族との協議の報告：上で参照されている（A/HRC/24/41/Add.3）は、“Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum Consultation on the situation of indigenous peoples in Asia”を指している。この報告書については、ジェイムズ・アナヤ「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」として『関西大学法学論集』第68巻6号（2019年3月）として角田が訳出した。

24. 任期中に特別報告者は、上の協議において提起されたさまざまな懸案事項についてアジアの政府と直接に意見交換を行い、またそれらの事項に関して政府の見解を求めた。そしてまた、それらの懸案事項に関する政府の善処を求めるとともに未解決の問題を明示しつつ、それらの事項に関する特別報告者の所見と勧告を公表することを考えている。これらの通信とそれらへの応答は、2014年に公表され人権理事会に提出される。アジア地域に居住する先住民族の人権状況については、将来においても引き続き注目していかなばならない。特別報告者はアジアの政府が、先住民族をどのように処遇しているのかを明確にし、彼らの人権に関して特別報告者の活動と共同して取り組むことを期待している。

25. 国別報告は、特定の国ぐににおける先住民族の懸念される人権状況への注意を喚起し、それらの懸案事項に対する対処方法の指針を提供することが意図されている。そのため、それらの報告書を公表し、広範な関係者に配布していくことや、報告書で提起された改善勧告を活用するための戦略を練ることが必要である。そのため特別報告者がさしあたって採用した方法は、口頭で直接にか、あるいはビデオ会議のいずれかにおいて、彼が認定した事実を当該国のさまざまなアクターの間に提示することである。そのことによって、当該報告書の内容を学び取り、またその内容に関して——実際にもいくつかの国別報告書においてそうであったように——直接に特別報告者に質問することが可能となる。国連の国内チームの支援は、報告書の内容を公表するに当たって欠く

ことができない。特別報告者はグッドプラクティスの事例としてさらに、サーミの指導者と協働してノルウェー政府が、サーミ人の状況に関する報告書でなされた勧告の実施方法を検討するためのワーキンググループを立ち上げたことをここであげておく。しかしながら、国別報告書をさらに広範囲に普及させ、活用するためにはより多くのことをなすことができる。したがって特別報告者は、とくに人権理事会、国連国内チームそして NGO などが、そのような目的実現のための方法を改良し、より多くの投資を行うことを期待している。

### 3. 人権侵害が申し立てられている事例

#### (a) 通信手続と追跡調査

26. 任期中に特別報告者がとくに尽力したことがらは、人権侵害が申し立てられている事例に継続的に対処することである。これは人権理事会 15/14 指令に従って行われる任務である。そのなかで特別報告者は、政府や先住民族、彼らのコミュニティや組織などを含むあらゆる情報源から、先住民族の権利に対する権利侵害の申し立てに関する情報や通信の収集、要請、受領そして情報交換などを行っている。特定の事例に関して政府と折衝する大半の場合では、先住民族や彼らの組織、そして NGO などから特別報告者に寄せられた情報にもとづいて行っている。

27. 特別報告者は、任務にかかわる重大な状況が発生しており、したがって、そのような状況を注視したり、政府機関や他のアクターに適切な処置を行うように促すことにより、当該の状況を改善するために介入すべき合理的理由があることを示す、詳細かつ信頼に値する情報に依拠して任務を遂行している。あるいはまた、そのような状況が先住民族に対する広範囲にわたる重大な人権侵害であることを示していたり、関連している場合には特別報告者はなにかしかの対応策をとっている。彼はまたさまざまな地域や国ぐにから寄せられる人権侵害の申し立てに適切に対処することにも注意を払っている。

28. 人権侵害の事例に関して特別報告者が行動を起こすまず第一段階では——政府が 60日以内、もしくは先住民族が直接的な脅威にさらされている場合には30日以内に応答することを求める——書簡を政府に送付する。これまでに特別報告者は、先住民族が有する集団的および個人的な権利を十分に享受することを妨げている多くのさまざまな事例にかかわってきた。

29. 特別報告者は、できる限り多くの情報を収集し、人権侵害の申し立てや緊急の要請に関する書簡の内容を実施させるための具体的措置をしばしば行っている。多くの事例において特別報告者は、提示された問題の分析と詳細な所見、および——問題解決の方法とグッドプラクティスを見いだすために、政府が先住民族との間で建設的な対話をなすように努力することを求める——勧告を関係国に対して行ってきた。

30. また特別報告者は——とくに問題のある事例や、特定の国もしくは世界中の先住民族が直面している象徴的な事例に焦点を合わせて——とくに対処すべき事例を適宜絞りこむようにしている。特定の事例を深く検討することによって、類似の問題への対処方法や、権利宣言やその他の関連する国際文書の内容に合った対応を行うためのアプローチの方法をさらに展開することに、特別報告者は尽力している。

31. 特別報告者は、関係国の政府が直接かつ緊急に対処することが必要な状況に関する公式の声明をだすこともある。任期期間中に特別報告者は27の声明をだしたが、そのうちの7件では複数の特別手続任務保持者と共同で行った。そのような公式声明は、先住民族の権利に対して直接的な脅威を与えている問題状況に関して、国際社会の注意を喚起し、また特別手続任務保持者の重要な任務の一部を成している。

32. また特別報告者は特定の事例を検討するための訪問調査を行ってきた。彼は任期期間中につきのような地域や国ぐにを訪問し、調査を行った。すなわち、パナマで進行中のチャン75 (Chan75) 水力発電プロジェクトによって影響を受ける Charco la Pava コミュニティやその他のコミュニティの状況を調べるために同地域を訪問 (A/HRC/12/34/Add.5)；ペルーの Bagua と Utcubamba との間の暴力的な衝突に関連して先住民族が影響を受けている状況の調査 (A/HRC/12/34/Add.8)；グアテマラのマーリン鉱山によって被害を被っている先住民族の状況の調査 (A/HRC/15/37/Add.8 and A/HRC/18/35/Add.3)；コスタリカの El Diquís の水力発電プロジェクトの進展状況の調査；そして、土地と資源に対する先住民族と部族民の権利を保障するためスリナムにおいて展開している立法措置の調査 (A/HRC/18/35/Add.7)、等々である。

33. 特別報告者の立場からすれば、緊急に注視すべき状況に対して迅速に対応する能力——緊張状態を鎮めたり対話を促すために現地を訪問することを含めて——を保持することは特別手続任務保持者の任務にかかわる最も重要なことがらのひとつである。このような活動のために特別報告者はより多くの資金の調達に務めてきたが、それは多大

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」(A/68/317)

の努力を必要としている。したがって、現場調査をするに値する事例を適宜選択しなければならない。

34. さらにまた特別報告者は、人権侵害の申し立てをなすことへと導いた活動——通常は採取産業——を行っている企業に書簡を送ることもあった。そして、特別報告者が書簡を送付したすべての企業は懇切に対応していただいたことをここに記しておく。企業活動により深くコミットすることが必要であると特別報告者は考えており、したがってこの問題に関しては将来さらに重視されることを期待している。

(b) さまざまな成果

35. 2008年に任務を与えられて以来、特別報告者は125通の先住民族からの苦情申し立てにかかわる手紙と緊急アピールを関係者に送付してきたが、そのうちの55通は他の特別手続任務保持者と共同して、また35通が追跡調査のための書簡である。そして22の事例において特別報告者の詳細な所見と勧告を公表した。全体としては45か国に対して182の通信をつぎの地域に送付した。すなわち南米88通、アジア36通、北米19通、ヨーロッパおよびロシア6通、中東3通、そしてオセアニア3通である。

36. 政府と協働して任務遂行することは有効に任務が行われるためには不可欠である。政府宛に送付した182通の書簡に対して113通の返答を得ており、返答率は62パーセントである。通信に返答していただいたすべての政府に対して感謝申し上げる。特別報告者はここで、人権理事会指令15/14の第2パラグラフの内容を想起している。そこでは、すべての政府が特別報告者が任務遂行する際に全面的に協力すること、また通信において求められているすべての情報を提供すること、さらにまた特別報告者の緊急のアピールに対しては素早く対応すること、などを求めている。多くの政府は通信に適切に対応しているものの、かなりの政府は対応しておらず、そのような事態は通信手続きの有効性にとってマイナスであることは明らかである。

37. 特別報告者は送付した書簡やそれへの返答の概要、所見や勧告を盛り込んだ年次報告書を刊行してきている (A/HRC/9/9/Add.1 ; A/HRC/12/34/Add.1 ; A/HRC/15/37/Add.1 ; A/HRC/18/35/Add.1 ; A/HRC/21/47/Add.3 ; A/HRC/24/41/Add.4)。また2011年以来高等弁務官事務所は、すべての特別手続任務保持者が送付したすべての手紙と受領した返答を含む定期報告書を刊行している。各国もしくは組織に対して行われ

た通信に関して、人権侵害にかかわる申し立ての概要が通信報告書のなかに盛り込まれている。送付された通信と受領した返答の全文は、それらの報告書のハイパーリンクを通じて電子データのかたちでアクセスすることができる（A/HRC/23/51；A/HRC/22/67；A/HRC/21/49；A/HRC/20/30；A/HRC/19/44；A/HRC/18/51；A/HRC/24/21）。

38. 人権侵害の申し立てに回答することは特別報告者の任務の中核をなしている。国際人権機関や地域の人権機関での多くの不服申し立て手続きとは対照的に、特別手続任務保持者の通信手続では直接的な行動を起こすことが認められている。通信手続を行うことに対して利用条件は付されていないので、いかなる個人や集団でも特別報告者に不服申し立てをなすことが可能である。また上で指摘したように、関係する政府への人権擁護のための介入や追跡調査のためのさまざまな手段が存在し、したがって特別報告者に寄せられたさまざまな事例に対してきわめて柔軟に対応することが可能である。しかし通信手続が直面している困難な問題のなかには、特別報告者が受領する政府への極めて多くの介入要請に応じるための資源が常に不足していること、またしばしば政府が特別報告者の侵害の申し立てに関する求めや、暴力を阻止したり救済せよとの求めに応じないことなどが含まれている。

#### 4. テーマ別問題の検討

39. 任務全体を通じて特別報告者は、世界中で先住民族に影響をおよぼしている共通の問題を明らかにし、またそれらの懸案事項の解決に必要な方法を検討してきた。人権理事会6/36指令の第1パラグラフ(a)により、先住民族の権利に関する専門家機構（Expert Mechanism on the Right of Indigenous Peoples：以下、専門家機構と略記）に対する主要な指令が、それらに関する研究を行い、またそれにもとづいて人権理事会に助言を行うことであることに鑑みれば、つぎのようにいうことができる。すなわち、専門家機構の成果を補足し、また重複しない方法で、かつさまざまな分野にわたる経験を活用するような方法で、特別報告者はテーマ別問題の検討を行わなければならない。

40. 人権理事会へのそれぞれの年次報告において特別報告者は、つぎのような問題を含む主要問題を検討してきた。すなわち、権利宣言の重要性（A/HRC/9/9）；先住民族に影響をおよぼす活動を決定する前に先住民族と協議し、同意を得ることを国に義務づけること（A/HRC/12/34）；先住民族の権利を尊重すべき企業の責任（A/HRC/15/37）；および先住民族の女性や少女への暴力の禁止（A/HRC/21/47）、である。

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」(A/68/317)

41. さらに任期の第2期目において特別報告者は、先住民族の居住もしくは近隣の地域において稼働する採取産業の問題にかなり力点を置き、3つの報告書の全体もしくはその一部において報告した(A/HRC/18/35\*, A/HRC/21/47 and A/HRC/24/41)。特別報告者はとくに、過去3年間の採取産業に関する検討内容を示している、2013年9月付の人権理事会への最終報告書に国連総会が注目することを望んでいる。その報告書において特別報告者は、資源の採取と開発にとって望ましいモデルは、先住民族自身のイニシアティブと企業活動を通じて行うこと；国やその他の当事者が先住民族の居住地域内で自然資源の採取を進めていく場合には、彼らと協議を行い、同意を得ることに関する問題を含めて、その標準的な行程にかかわる問題を解決すること；そして最後に、国やその他の当事者が進めている自然資源の採取活動に関して、先住民族の合意を得るための条件を明確にすること、等々である。

\* 採取産業が先住民族におよぼす影響に関するアナヤの国連報告：、'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](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35_en.pdf) : 2019年2月28日アクセス) については、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——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」として、角田が『関西大学法学論集』第69巻2号(2019年7月)において訳出した。

42. 採取産業と先住民族に関する報告書作成において特別報告者は、先住民族の居住地域において採取活動を行うことのメリットとデメリットについてどのように見ているかに関して、国、先住民族そして企業に対して質問票を配布した。さらにまた特別報告者は、先住民族と政府、そして企業からそれらに関する彼らの見解を収集するために、つぎのようなさまざまな国ぐにで開催された会合に出席した。すなわち、オーストラリア、ノルウェー、スウェーデン、スペイン、英国、北アイルランド、そしてアメリカである。さらに特別報告者は、先住民族居住地域もしくは周辺において展開されている採取プロジェクトの事例にかかわる情報を収集するために、オンライン・フォーラムを立ち上げ、グッドプラクティスの要素を含んだ事例を含めて、さまざまな事例に関する情報を収集し、分析した。

43. 国連総会に提出された報告書において特別報告者はつぎのようなテーマ別問題の検討を行った。すなわち、国連宣言の特徴と内容、そして宣言に規定する権利の実現

(A/64/338)\*：自らの固有の文化やアイデンティティを発展させる先住民族の権利および政治的決定などへの参加の権利（A/66/288）；先住民族に影響をおよぼす決定をおこなう前に彼らと協議し、同意を得ることに対する国家と、先住民族の権利を尊重する企業の責務（A/66/288）；および、国連組織において存在する、先住民族に影響をおよぼす無数の活動を調和させる必要性、などである（A/67/301）。

\*マオリに関する権利宣言活用の問題：ニュージーランドのマオリと権利宣言とのかかわりについて、自らもマオリ出身で先住民族の人権問題の専門家であるクリア・チャーターズは、つぎの論文においてマオリの人権状況の改善にとって権利宣言の意義を極めて明確に検討している。‘Use it or lose it: The Value of Using the Declaration on the rights of Indigenous Peoples in Maori Legal and Political Claims’（International Expert Meeting on the theme Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of the Peoples: The role of Permanent Forum on Indigenous issues and other indigenous specific mechanism (article 42)）この論文は、「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」として、『ノモス』（関西大学法学研究所紀要）第41号（2017年12月）で角田が訳出した。

## B. 他の人権機関との協働

### 1. 先住民族に関する任務を与えられているその他の国連機関との協働

44. 人権理事会指令 15/14 の第1パラグラフで明示されているように、特別報告者の任務遂行においては、さまざまな特別手続任務保持者や人権理事会の下部機関——とくに、専門家機構や関連する国連諸機関、条約機関や地域的な人権組織などと密接に連携し、協働することが必要である。任務に就いて以来特別報告者は、先住民族の権利の促進と保護のために、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）や専門家機構と常に協働して任務を遂行してきた。特別報告者とこれら2つの機関は、少なくとも年に1回は定期的に会合を持ち、先住民族の権利の促進と保護のためにいかなる対応が必要であるのかを探求し、3機関のあいだで調整している。

45. 3者が協働するために不可欠なことは、特別報告者が常設フォーラムと専門家機構の定期的会合に出席することであった。それらの年次総会で特別報告者は、総会において討議されている重要な問題に関して討論に加わった。特別報告者は最近では、会合



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」(A/68/317)

の参加者との対話——その間、国や先住民族、NGO、その他の団体がさまざまな問題に関して質問をすることができる——に参加している。

46. さらに特別報告者は上の年次総会の間に、先住民族および彼らの組織との間で会合を持つことを実践している。先住民族とその組織はこれらの会合を通じて、人権侵害にかかわる彼らの懸念を特別報告者に直接訴える機会をもつことができる。以上のような実践を行うようになったのは、さまざまな先住民族の人びとが特定の状況に関する不満を抱えつつ、常設フォーラムと専門家機構——それらの機関は関係する政府に働きかけるといった任務を特には有していないが——との年次総会に出かけているからである。それらの年次総会の間に特別報告者はおおよそ20から30ほどの個別の会合を開催し、通信手続を通じて情報を得た多くの事例に関して調査を行った。したがって、私の後任の特別報告者もこのようなことを実践し、また国連事務局もそれを支援することを希望している。

47. 特別報告者と常設フォーラム、および専門家機構のあいだの主なもうひとつの協働作業は、テーマ別問題の検討を進めることである。特別報告者は、自身の任務にともなうさまざまな視点に依拠して、これら2機関が行っている任務についてさまざまな意見をのべてきた。これらの3機関は——重複を避け、かつそれぞれの成果が相互に補足しあうようにしつつ——たとえば、先住民族に影響をおよぼす採取産業の問題を協働して検討してきている。

## 2. 国連のその他の人権機関や組織、機構との連携

48. 権利を侵害されたと申し立てられている事例を含めて、先住民族の人権の保護と促進に関わるさまざまな問題に関して、特別報告者は国連のさまざまな人権機関や組織と常に協働して任務遂行にあたっている。とくに、人権理事会により任命された特別手続任務保持者と、相互に関心を有しているさまざまな事例や国別の状況、テーマ別問題について連携して任務を遂行している。

49. また時には、国連の人権条約機関、とりわけ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）と規約人権委員会（Human Rights Committee：以下、規約委員会と略記）と連携している。このような連携は、それらの条約機関の国別の年次報告と特定の事例に関する検討の双方にお

いて行われている。たとえば、撤廃委員会とは、同条約の第1選択議定書によって設けられた早期警戒緊急行動手続\*（urgent action and early warning procedure）において、また人権委員会に関しては、同議定書によって設けられた通信手続において連携している。国連条約機関によって検討されているいくつかの国や事例に関しては、国連事務局を通じて特別報告者は、当該国の訪問によって得られた情報を共有し、所見や勧告に関して助言することが可能である。

\*早期警戒緊急行動手続：撤廃条約の違反の阻止とより効果的な対応を可能とするために委員会によって編み出された手続についての、ニュージーランドの先住民民族マオリに関して行われた事例に関しては、クレア・チャーターズ、アンドリュウ・エルエテ、角田猛之訳「内部からの告発：人種差別撤廃委員会による2004年前浜・海底法の審査」「B. 早期警戒緊急行動手続開始のための人種差別撤廃委員会へのロビー活動」（『関西大学法学論集』67巻6号（2018年）参照。

50. 人権理事会による普遍的・定期的レビュー（universal periodic review）が行われている間に、特定の国の状況に関して特別報告者も勧告を出してきた。国連事務局との連携を通じて特別報告者は、特定の事例や国の状況に関する自身の検討に依拠して、レビューを受けている国に関して特定の問題に争点を当てて検討している。そこでの所見と勧告は、高等弁務官事務所が準備した国連の資料に反映され、国連加盟国に配布されている。

51. 一般的に言えば、国連事務局やさまざまな専門家とのあいだで連携し、情報共有する余地はさらにあるだろう。さまざまな人権条約機関の活動においては相当に重複があり、また相互に矛盾するような勧告も存在する。先住民民族や彼らのために活動している人びとは——特別手続任務保持者や国連人権条約機関、地域的な人権機構、もしくは関連する手続、等々にも情報提供する場合には——さまざまな機関のあいだでの不必要な重複を避けるために、特別報告者に直接に情報を提供しなければならない。

52. 特別報告者は、2014年9月に開催された先住民民族世界会議（World Conference on Indigenous Peoples）\*という名でよばれている、国連総会のハイレベルの会議の準備に携わった。2012年1月にコペンハーゲンで開かれた世界会議に関して議論するための第1回目の準備会合に出席し、またさらに、2012年12月にグアテマラで開催された第2回会合に常設フォーラムと専門家機構のメンバーと一緒に出席した。そしてさらに

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」(A/68/317)

2013年6月にノルウェーのアルタで開催された、世界会議のための先住民族による準備会合に出席した。そしてその会合では、先住民族の代表たちが会議に対して望むことがらや会議への提案を盛り込んだ草案が作成された。さらにまた特別報告者は、常設フォーラムと専門家機構の2013年の年次総会において、世界会議のパネラーとして同会議に出席した。また2013年9月の人権理事会第24会期の間、同会議での半日間のパネルにも出席した。

\*先住民族世界会議：「2 先住民族の権利の発展と世界会議の位置付け 2014年は、1995年から続く第一次・第二次先住民族国際10年の終了の年である。過去20年を振り返ると、2007年に国連総会で採択された国連先住民族権利宣言（以下、「権利宣言」という）によって先住民族の権利が大きく前進したほか、「先住民族問題に関する常設フォーラム（PFII）」、「先住民族の権利に関する専門家機構（EMRIP）」、そして「先住民族の権利に関する特別報告者」が創設され、先住民族の権利の履行状況を審査し促進させる国際的な枠組みも発展した。世界会議は、過去20年間を振り返り、改善できる点は改善し、さらなるステップアップのために今後の方向性を示す重要な会議として位置づけられる。」（猪水晶子「先住民族世界会議で何が議論されたのか——採択された成果文書の概要と解説」：2019年6月21日アクセス）

### 3. 地域的な人権機関との連携

53. また特別報告者は地域的な人権機関と継続的に対話することにも務めた。先住民族の権利に関する特別報告者の任務が米州地域と特に関連があることからすると、この地域との主要な連携はアメリカ大陸に存在する人権システムにかかわる諸機関と連携することである。すなわち、米州人権委員会（Inter-American Commission on Human Rights）および米州人権裁判所（Inter-American Court of Human Rights）である。この連携での重要な点は、特別報告者と米州の人権システムの双方によって検討されている特定の事例にかかわることがらである。

54. また特別報告者は、米州の人権システムで下された決定の履行状況を確認するために、いくつかの政府と接触を持っている。たとえば、2008年12月にニカラグアのアワス・ティング（Awás Tingni）において次第に定例化されてきた討論に参加した。その討論の結果、政府は——米州人権裁判所で下された2001年の判決によって命ぜられた——父祖から受け継いできた先住民族の土地に対する、長年にわたって求められてきた土地の権原を彼らのコミュニティに与えた。上で言及したようにさらに2011年3月に特別報告者は、先住民族の土地や資源に対する権利を承認し、保護するための立法に関し

て政府を専門的視野にもとづいて支援するためにスリナメを訪問した。この問題は、*Saramaka People vs. Suriname* において米州裁判所が下した判決において検討されている。特別報告者はさらに2011年7月に、*Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador* 事件に関して、米州裁判所において政府と先住民族とのあいだの協議と FPIC について専門家証言を行った。

55. その他の地域的な人権機関との協働に関しては、特別報告者は2013年4月にバンジュール (Banjul) で開催された、米州人権委員会 (Inter-American Commission on Human Rights)、東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Nations: 以下、アセアンと略記)、政府間人権委員会 (Intergovernmental Commission on Human Rights)、およびアフリカ人権委員会 (African Commission on Human and Peoples' Rights) のあいだでの意見交換のためのワークショップに参加した。そのワークショップへの参加を通じて特別報告者は、自らの任務をアフリカおよび地球規模での視野に立って行なうことができるとともに、共通の課題や目的に関して地域の諸機構と情報を交換することができた。そこでの議論を踏まえて特別報告者は、2013年9月にケニア訪問の計画を立てた。訪問の目的は、先住民族・コミュニティに関するアフリカ委員会ワーキンググループ (African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities) のメンバーに会って——現在のところは、*Endorois Welfare Council vs. Kenya* 事件において下された判決たる——同委員会の判決内容を実現するための戦略について議論することであった。

56. 特別報告者の任務が将来において、さまざまな地域的な人権機関やアセアン政府間人権委員会などと協働するためのより体系だった方法が展開することを望んでいる。そして先住民族が同じひとつの事例を、どのような場合に、特別報告者と地域的な人権機関の双方に提起すべきかを——それぞれの手続での不必要な重複を避けるという点を考慮して——先住民族が熟考することを特別報告者は奨励してきた。

### Ⅲ. 権利宣言へのコミットメントとその実現の強化

57. 特別報告者は任務遂行にあたって、人権理事会指令 15/14 および 6/12 のパラグラフ 1 (g) での指令、すなわち権利宣言および先住民族の権利の促進に関する国際文書の内容を推進せよとの指示をとくに強く意識している。この指令と——2008年5月に特別報告者が任務について以降に——先住民族の権利に関する国連による重要なステイ

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」(A/68/317)

トメントとして権利宣言が進化してきたがゆえに、権利宣言を任務遂行における主要な規範的枠組みを提供するものと特別報告者は考えている。その点については、さまざまなテーマ別報告書や国別報告書、そして人権侵害に関する申し立てにかかわる通信においても指摘してきた。

58. 上で言及したように、権利宣言に関わる状況の進化と世界規模でそれらに関する重要な展開を見てはいるものの、世界中の先住民族の日々の暮らしのなかに権利宣言の内容が実現されていることという目標を達成するためには、まだまだなされねばならない多くのことが存在している。先の報告書で特別報告者は、権利宣言の内容の分析を行うとともに、そこに盛りこまれている人権基準の実現のためには、具体的にはさらに何を進めなければならないかに言及した。(A/67/301, paras. 26 to 32, 82; A/66/288, paras. 62 to 76; A/65/264, paras. 54 to 69; 83 to 88; A/64/338, paras. 37 to 64, 68 to 75; and A/HRC/9/9, paras. 18 to 90)。権利宣言で言及されている権利とその実効的な実現とのあいだにはかなりのギャップが存在しているにもかかわらず、主要なアクターや国連の諸制度において、そのような状況に対して自己満足やあきらめに陥ってしまうことを懸念している。

59. 多くの国ぐにと他の有力なアクターのあいだにおいて、権利宣言へのコミットメントが弱まってきているということをも特別報告者は認識している。それは単に権利宣言に反対する政治的、経済的な諸勢力の故のみならず、権利宣言の内容とその地位に関して一定のあいまいさが存在するからでもある。特別報告者は以下において、権利宣言の効力を弱めることを阻止し、権利宣言とその実現にむけて世界中で積極的なコミットメントがなされるために、これらのあいまいさについても検討する。そしてまた、権利宣言の内容と——和解と社会的な調和の手段としての——その効果をより認識することの必要性についても検討する。

## A. 権利宣言の規範としての重要性

60. 任務遂行を通じて特別報告者は、さまざまな政府が権利宣言を拘束力を有しない単なる要望を表明するものと特徴づけていること、したがって宣言の地位を貶め、しっかりとした対応をしないことを正当化しているのを聞いてきた。特別報告者は、権利宣言は拘束力を有しないという見解が存在するがゆえに、これまでの報告書でも権利宣言に関するこの問題を論じてきたが、ここでも再度この問題に関する所見を提示したい。

61. 国際法に関する学説において、国連総会決議によって採択された宣言は直接的な法源でないと理解されていることは、特別報告者はもちろん承知している。しかし、権利宣言は拘束力を有しないとってしまうことには一定の不備があり、また権利宣言が有する規範的な重みに関して非常にミスリーディングである。国連総会での一定の基準を設定する決議は法的な意味を、とくに「宣言」——極めて重要な基準を設定する場合にそのように名づけられる——と呼ばれる場合には有していることと、従来から広く理解されてきている。

\* 権利宣言の正統性：クレア・チャーターズは権利宣言が有する強力な正統性について、極めて説得的に論じている。その見解については、クレア・チャーターズ、角田猛之訳「『国連先住民族権利宣言の正統性』・『先住民族の権利』『関西大学法学論集』第67巻1号（2017年5月）参照。

62. 国連総会は、国連の最初の国際人権文書たる1948年に採択された世界人権宣言（Universal Declaration of Human Rights）を含めて、さまざまな人権問題にかかわる宣言を採択するという長い歴史を有している。他の決議と同様にこれらの宣言は、国連憲章第13条（1）（b）の下で総会に与えられている権限にもとづいて採択されている。第13条（1）（b）は、人種、性別、言語、あるいは宗教によって差別されることなく、すべての人びとの人権と基本的自由の実現を支援するための勧告をすることができる、と規定している。

63. 法的には採決ではあるが、つぎの理由から権利宣言は法的な重要性を有している。まず第1に、それは世界の先住民族の権利に関する国際社会の広範な合意を反映していること、そしてそのような合意は、国連憲章——それは最も重要な明確に拘束力を有する国家間の条約である——の下で構成国が、国連憲章第1条（2）、（3）、第55条、56条における人権を尊重し、促進しなければならない一般的義務を創設している。<sup>\*</sup> 権利宣言は、圧倒的多数の国連構成国の賛成によって採択され、また世界中の先住民族から支持されている。しかも、先に指摘したように、国連総会で権利宣言に反対票を投じた国は少数で、かつ、後には立場を変えて賛成に回っている。人権に関する国連総会決議は、とくに多数の賛成を得ている場合には——国連憲章の権威の下で採択された決議として——加盟国を義務づけることが可能であり、かつ義務づけている。<sup>1)</sup>

1. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, 7th ed, 2009), p. 15

\*国連憲章第1条(2)、(3)、第55条、56条：「第1条(2)(3)：2 人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の友好関係を発展させること並びに世界平和を強化するために他の適当な措置をとること。3 経済的、社会的、文化的または人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語または宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること。」；「第55条 人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の平和的且つ友好的関係に必要な安定及び福祉の条件を創造するために、国際連合は、次のことを促進しなければならない。a 一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩及び発展の条件 b 経済的、社会的及び保健的国際問題と関係国際問題の解決並びに文化的及び教育的国際協力 c 人種、性、言語または宗教による差別のないすべての者のための人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守」「第56条 すべての加盟国は、第55条に掲げる目的を達成するために、この機構と協力して、共同及び個別の行動をとることを誓約する。」([https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text\\_japanese/](https://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/)：2019年6月21日アクセス)

64. 第2に、権利宣言の内容——その中で明確に規定されている、非差別、文化統合、財産権、自己決定、その他の事項に関わる中心的な諸原則を含む——のなかで、国際慣習法の一部を形成しているか、もしくは形成途上にあるものもある。そのことは、権利宣言にかかわる国際的、国内的慣行に関する大規模な調査を行った専門家委員会の見解を経て、国際法協会(International Law Association)が明らかにしている。<sup>2)</sup> 国際慣習法上の規範はつぎのような場合に拘束力を有する規範となる。すなわち、構成国(と、国際社会において法的人格を有するその他のアクター)が当該規範の内容に関する共通の理解の内容を強く支持し、かつその規範に従うこと、および従うことが義務であると考えている場合にある。少なくともこれらの権利宣言の中心的な諸原則のいくつかは——確立された人権原則のなかに根拠づけられることを通じて——そのような規範力を有し、したがって国際慣習法をなしていることは明らかである。

2. International Law Association, 75th conference, resolution No. 5/2102, para. 2 (Sofia, 5 August 2012); International Law Association, Committee on the Rights of Indigenous Peoples, Final Report (2012).

65. そして最後に、権利宣言は、広範囲にわたって批准され、構成国を法的に義務づけるさまざまな人権条約のなかに見いだされるさまざまな基準を拡大したものである。先住民族の権利に関する規定を含んでいる人権条約としては、市民権規約、社会権規約、

および撤廃条約を含んでいる。これらの条約を解釈し、適用する人権条約機関は、現在ではしばしば、権利宣言に含まれている諸原則の内容を反映するような方法でそれらの規定を適用し、また時にはそのようになる際に明確に権利宣言に言及することもある。このようなことはとくに、非差別、文化統合、および自己決定に関する原則を規定する条約に関して行われている。それらの原則は、権利宣言のなかに組みこまれ、かつ、権利宣言が先住民族に特化して洗練させたものである。権利宣言の規定内容と重なる規定を有する条約を解釈する場合——必ず参照されるというものではないものの——権利宣言は条約の解釈において重要な指針を提供している。<sup>3)</sup>

3. 特別報告者への通信において、権利宣言に賛成投票を行った一か国のみが——権利宣言は法的拘束力を有せず、また条約成立後に採択され、したがって特定の背景において協議されたものではないがゆえに——権利宣言は条約の解釈に際して援用されるべきではないという立場を取っているにすぎない。このことについては、Diplomatic Note by the Permanent Mission of the United States of America, Geneva, dated 17 November 2011, p. 5, in A/HRC/19/44 参照。このような立場は、権利宣言を支持する立場とは整合せず、したがって法学的には正しくないと特別報告者は考えている。権利宣言で具体化された先住民族の権利に関する諸原則を、構成国が国連総会で賛成票を投じ、したがってその承認を宣言することによって支持しているかぎり、先住民族にかかわる条約を適用するに当たって、権利宣言が強い指針を与えていると考えない理由を見いだすことは困難である。権利宣言をそのような指針を与えているものと見なさないということは、国際法の現在のあり方と人権条約が——新たな解釈に照らし、また、人権保障にとって最も適的な方法で人権条約を適用することを要求するプロ・ホミネ (*pro homine*) 原則に従った——ダイナミックな方法で解釈されるという慣行に反するものである。このことについては、Inter-American Court on Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgement of 31 August 2001, paras. 146-148 参照。

66. 権利宣言の法的な重要性がどれほどのものであるかとあわせて、それは高度な正統性に基礎づけられた大きな規範的な重みを有している。このような正統性は、たんに圧倒的多数の国連加盟国によって採択されたという事実にもとづいているだけではなく、先住民族自身が長年にわたり主張し、成立に向けて闘ってきたという事実にもとづくものである。したがって権利宣言の規範は——成立後の数年間に国際社会の承認をも得てきている——先住民族自身の希望を反映している。加盟国によって承認された権利宣言の文言は、宣言のなかに組みこまれた権利や原則へのコミットメントを明確に示している。先住民族自身が推し進めてきた規範へのコミットメントを加盟国が支持するか否



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」(A/68/317)

かということ、たんにそれらの国ぐにが条約に対して誠実に向きあうか否かの問題である。

67. 要するに、権利宣言の重要性は、宣言は法的拘束力を有しないという決議の法的地位に関する主張によっては減じられないものである。権利宣言の履行は、政治的、道徳的、そしてまちがいなく法的命令であると特別報告者はここで再度のべておきたい。

## B. 平等と人権に関する権利宣言の基礎

68. 先住民族に対して他の集団以上の地位を彼らに認める文書はその効力が弱められているのと同様に、権利宣言もその地位が弱められている。特別報告者はそのような主張を、政府の担当者や国際関係とはかかわらないさまざまな地域的なことがらに影響力を有している人びとのあいだで語られているのを聞いている。しかしながら、権利宣言のそのような性格づけは明らかに公平性に関して問題があり、権利宣言の正統性を揺るがすものに他ならない。

69. 先住民族に対してその他の人びと以上に優遇するということはまったく異なり、権利宣言は第2条で、先住民族と先住民族の人びと、およびその他の人びととの平等を確保することを目的として規定されている。平等と非差別は権利宣言の根本原理で、それはより一般的には国連の人権体制に従ったものであり、宣言の前書（とりわけパラグラフ2, 5、および22\*）およびいくつかの条文（とりわけ、第1, 2、および17条）において明確に規定されている。権利宣言が特権や先住民族の優位性を意図しているとするならば、それは宣言の真の特性をまったくねじ曲げるものである。

\* 権利宣言第2条：「第2条 先住民族および個人は、自由であり、かつ他のすべての民族および個人と平等であり、さらに、自らの権利の行使において、いかなる種類の差別からも、特にその先住民族としての出自あるいはアイデンティティ（帰属意識）に基づく差別からも自由である権利を有する。」([https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_japanese.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_japanese.pdf) : 2019年6月21日アクセス)

70. 権利宣言は先住民族に固有の基準を明確に示しているが——以前公表した特別報告者の報告書(A/64/338, para. 47)で指摘したように——彼ら以外の人びとが享受しえない新たな権利を先住民族のために創設したものではない。権利宣言は、彼らが人類の一部として享受すべき人権を承認し、彼らの固有の環境や特性——とりわけ集団的な

結びつき——に合致するようにそれらの権利を具体化しているのである。そしてまた、歴史的、体系的に侵害されてきた彼らの権利の救済のための方法を推し進めるために、彼らの人権を明確に宣言しているのである。あらゆる人権が——それぞれ固有の内容を有するとともに——相互に結びつき、普遍性を有していることは、先住民族に固有のものではなく普遍的な人権に基礎づけられた規範を権利宣言が宣言しているということを物語っている。先住民族という文脈において理解された、平等、自決、文化統合、財産、開発、および社会的、経済的な福祉、等々の相互の関連性は、権利宣言において明確にされた固有の先住民族の権利の範囲を明確に示している。

71. 権利宣言の規範的な正統化の根拠は前文第6パラグラフでのべられている。すなわち、先住民族は、とりわけ植民地化と土地、領域、資源の収奪の結果、歴史的な不正義に苦しんできており、その結果、とりわけ彼ら自身のニーズと利益にもとづいて発展する権利の行使を妨げられてきた。したがって権利宣言の前文は、それらに対する救済を目的とした普遍的な人権とは異なる文書であることを強調している。

72. 権利宣言が必要であるのは、まさに先住民族の特性が無視され、先住民族の人権が否定されてきたがゆえにである。言いかえれば、先住民族が平等や自決、彼らにかかわるさまざまな人権を否定されてきたがゆえに権利宣言が存在するのであって、彼ら以外の人びとと以上の特権を彼らに与えるために存在するのではない。そのような特権付与という救済方法は——救済を必要とさせた歴史的な抑圧が起こってはならないのと同じく——取られてはならない。しかしながら、現実そのような侵害の歴史が存在し、その負の遺産がなお残存するがゆえに、先住民族の固有の環境や特性に応じた全世界規模での救済的措置が必要なのである。権利宣言が存在するのはまさにそのような必要性のゆえに他ならない。<sup>4)</sup>

4. 権利宣言が有する救済的性質に関する議論については、S. James Anaya, "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", in S. James Anaya, ed., *International Human Rights and Indigenous Peoples* (Aspen-Wolters Kluwer, 2011), p. 58 参照

### C. 中核としての自決権

73. 権利宣言の中核となる規定は第3条である。「先住民族は、自決の権利を有する。この権利に基づき、先住民族は、自らの政治的地位を自由に決定し、ならびにその経済

的、社会的および文化的発展を自由に追求する。」権利宣言の採択に至る20年以上の間に、自決が先住民族の権利の中核を占めていることが徐々に理解されるようになってきた。

74. しかしながら、権利宣言が規定する自決に対する先住民族の権利、したがって宣言の効力は、この権利が国際法上言われている自決権とは異なっているといういくつかの国の主張によって、その効力が弱められている。そのような見解は、権利宣言が規定する先住民族の自決権に関する国際社会での合意や権利を実現するための特定の方法の明確化を妨げている。

75. 特別報告者は、権利宣言が規定している先住民族の自決権が、国際法によって一般的に認められている自決権とはその内容が異なっているという見解には——特別報告者自身がこの問題に関する包括的な研究書で提示した理由から——強く反対する。<sup>5)</sup> 他の権利同様に自決権も、異なった文脈においては異なった意味を有していることは確かであるが、その中核となる意味においては、すべての人びとにとって同一の意味を有している。それとは異なることを示唆することは、平等と非差別が中核をなす公理である人権枠組みにおいて、不可能ではないとしても非常に困難である。またすでに指摘したように、先住民族と個々の先住民族の人びとはその他のすべての人びとと平等であると規定している権利宣言に反している。

5. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, 2nd ed., 2004), pp. 97-128; S. James Anaya, "The right of indigenous peoples to self-determination in the post-declaration era", in Claire Chartres and Rodolfo Stavenhagen, eds., *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA, 2009) 参照

76. 権利宣言において自決がいかなることを意味しているかについて、その適切な意味を解明するためには必ずしも国際法との関係で論ずる必要はないと特別報告者は考えている。権利宣言において承認されている自決権は、国際法上の自決権と異なっているという見解は、特別報告者が誤りと考えているつぎの前提、すなわち、国際法において自決は独立国家になる権利のみを意味しているという前提にもとづいている。しかし先住民族は、植民地時代の自治権をともしない領域という状況から脱して、独立国家となることを求めることはほとんどなかった。したがってそのような見解を唱えている国

家にとっては、そのような見解はまったく、もしくはほとんど実際の意味はなく、たんなるこじつけに過ぎない。

77. そのような見解の妥当性如何にかかわらず、宣言において認められた自決権は国際法上認められている権利と同じく、国際社会において広範にわたって合意を得ている中核的な意味を有していることは明らかである。そして自決権はつぎのこと——すなわち、先住民族は他の人びとと平等に、生活のあらゆる面において自らの運命を自ら切り開く権利を有し、またそのために考案された自らの統治制度のもとで暮らす権利を意味している。国際的な諸制度や先住民族自身とならんで国家の中心的な役割は、自決の原理をより強化し、それを実現するための有効な所作を行うことである。

#### D. 和解と社会的な調和を推し進めるための権利宣言と その役割のより広範な理解の必要性

78. 過去の2期にわたる任務遂行をふまえて特別報告者は、政府関係者や国連の諸制度、先住民族、そして社会の人びとの権利宣言に対する理解を深めるという重要な課題がなお残っていると強く考えている。任務遂行を通じて特別報告者は、権利宣言とその価値、あるいは先住民族が直面している根深い問題に関する人びとの認識や理解が欠けているということを見てきた。

79. 先に指摘したように、権利宣言に盛り込まれた条文は世界中の先住民族の権利や地位に関するグローバルな議論を喚起した、先住民族自身によって表明された思いや感情から展開されてきたものである。政府関係者はつぎのような世界の見方、すなわち先住民族と彼らのさまざまな固有の文化が、人類がおりなすモザイクの一部として維持されているという世界観を抱くようになっていった。権利宣言が表明することばはつぎのような時代の転換を記すものである。すなわち、先住民族の権利を侵害もしくは無視することは正当なことだと社会の主流を占める人びとが考えている時代から、人権と世界中の人びとのあいだでの平和な関係を促進するための地球規模でのプログラムのなかで、先住民族の権利が承認される時代への転換である。

80. 権利宣言が規定している諸基準を実現するためには、まず第1に、加盟国の政府とすべてのレベルの国連関係者——先住民族の生活にかかわる任務と権限を有するすべてのアクターを含む——がそれらの基準とその正統性を明確に認識することが必要であ

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」(A/68/317)

る。さらにまた、権利宣言と宣言が解決しようとしている諸問題について、一般の人びとを啓蒙していくことが必要である。先住民族が暮らす社会のさまざまな機関や彼らとはかかわらないさまざまな部門が、権利宣言がめざすゴールに関する認識や理解と確固とした心情を共有しない限り——それらに反対する政治的、経済的、社会的な諸力のなかで——権利宣言のゴールが達成されることはなお困難であろう。

## IV. 結論と勧告

### A. 任務遂行にむけた諸活動

81. 特別報告者は2008年に任務遂行を開始して以来、その活動に関して国連総会に報告書を提出する機会を得たことに感謝している。これらの活動はつぎの相互に関連する4分野にかかわっている。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ている事例およびテーマ別問題の検討である。

82. これらの活動領域のなかで特別報告者は——とくにグッドプラクティスの推進と、通信手続を通して人権侵害が申し立てられている事例への対応に関して新たな方法を開発したが——人権理事会が任命した特別手続任務保持者によって広く採用されている任務遂行の方法を援用していた。任務の遂行方法の新たな展開によって、人権理事会によって特別報告者に与えられた任務の遂行とともに、先住民族の人権にかかわる問題により適切に対処し、それらの問題の解決に取り組んでいる加盟国やその他のアクターを支援することができる。

83. 国連事務局、加盟国およびその他の関係者は、特別報告者とその後任の任務遂行者によって援用された任務遂行方法の更なる展開や柔軟な利用を——それらの遂行方法と目的が、人権理事会によって与えられた任務期間中のもので、かつ特別手続任務保持者が従うべき理事会行動綱領に従っている場合には——推奨し、支援しなければならない。

84. 特別報告者は任務遂行に協力していただいた国の政府に対して感謝申し上げる。ただし、特別報告者が訪問することに同意しなかったり、人権侵害が申し立てられている事例に関する特別報告者の通信に応答しない国もあったことにここで言及しておく。特別報告者とその他の特別手続任務保持者に協力しない国があったということは、国連

の諸制度が有するさまざまな人権審査手続——人権理事会の普遍的・定期的レビューを含む——を用いて、より組織的に注目する必要があること、そしてまた加盟国の訪問を含めた、協働を推し進めるための特別な方法を発展させる必要があることを特別報告者は強調した。

85. さらにまた、特別報告者の報告書、とりわけ国別報告書と人権侵害が申し立てられている事例の報告書をより広範かつ有効に配布し、また、改善を促す特別報告者の勧告を利用するための戦略と方法を発展させるための努力がなされなければならない。当然のことではあるが、加盟国は全ての関係する公務員、利害関係者、一般の人びとに、彼らに関係するそれらの報告書を配布しなければならない。

86. 特別報告者は、常設フォーラム、専門家機構、その他の国連機関や地域的な人権機関と協働することを相当に推進し、実現してきた。しかしながらさらなる協働の方法——とりわけ、お互いに懸念を抱いていることがらに関する情報のやり取り——を体系的に展開する努力をなすべきである。

## B. 権利宣言とその実現にむけコミットメントの強化

87. 権利宣言は特別報告者の任務のあらゆる側面において参照すべき主要な規範的枠組みである。権利宣言にコミットすることを国連加盟国が表明し、世界中で重要な積極的展開を見ているにもかかわらず、世界中の先住民族の日常生活において権利宣言の内容が生かされねばならないという目的の実現を見るまでには、まだまだなされなければならないことが存在している。多くの国ぐにやその他の強力なアクターにおいて、権利宣言の意味のあいまいさと権利宣言の地位をめぐる否定的な議論によって、権利宣言へのコミットメントが弱められている。

88. 権利宣言は法的な拘束力を有しないと、先住民族以外の人びと以上に先住民族に特権を付与しているという宣言の特徴づけ、そして権利宣言で認められた自決権は国際法上の自決権とは異なっているという、いくつかの加盟国によってなされた主張、等々が、宣言の効力をおとしめる否定的な効果を有する、繰り返えしなされてきた主張である。これらの主張や立場は、特別報告者が説明したように（第61-78パラグラフ）誤っている。それらはたんに、権利宣言を基礎づけている広範な合意の力と人権と修復的な司法の役割を弱めているのである。

89. 権利宣言が表明している人権の価値や人権に関していかなる懸案事項が存在するのか、また、それらの事項を解決するために権利宣言が明確にしている基準に関して、さらに人びとの認識を深めていくことが早急に必要である。政府やその他の影響力を有するアクター、国際的な諸制度、そして一般の人びとのあいだに、そのような認識と理解が広まるようにさらに努力しなければならない。権利宣言が有する理性的な内容に関する広範な理解とそれをさらに推し進めるしかるべき進路が存在しなければ、宣言の内容を実現することは、不可能ではないが非常に困難である。

90. 特別報告者は国連加盟国やその他の組織や人びとに対して、権利宣言が存在する最も重要な理由——すなわち、世界中の先住民族の人権状況を改善すること——を想起すること、そしてその目的実現のためのあらたな施策をなすべきことを強く訴えたい。