

国連先住民族権利宣言活用の重要性

——ワイタング審判所でのクレア・チャーターズの証言を手がかりにして

角 田 猛 之

目次

はじめに

- I クレア・チャーターズとワイタング審判所報告『ファーアイヤ・テ・マナ・モツハケ/自治権の要求 マオリコミュニティ開発法に関する請求』——国連先住民族権利宣言活用の重要性
- II 報告書の概要と要点——ワイタング審判所発表の2文書の訳出
- III ワイタング審判所でのマオリ自治権に関するチャーターズ証言の紹介と検討
むすびにかえて——自治権請求事件に対する自己決定権の適用

はじめに

2019-2020年度・法学研究所・開発法学の再検討班の研究成果たる『開発法学の再検討 I』（研究叢書65冊、2022年3月25日）に掲載されている拙稿「第3章 1980年代以降のマオリ・ルネッサンス——マオリ語復興の動向」において、ワイタング審判所が公表したマオリ語に関する報告書『マオリ語請求に関するワイタング審判所報告書』を手がかりにして、1980年代以降のマオリ語復興の動向を検討した。

その際、同報告書の内容を検討する前提として、マオリ語復興を支える規範的支柱としてのワイタング条約（1845年）と、19世紀70年代からの同条約の「完全なる無効」（“simple nullity”）化の一世紀を経て、実定法のかたちで再生したワイタング条約法（1975年）・ワイタング条約改正法（1984年）、そしてさらに、それらの実効性を担保する制度的支柱としてのワイタング審判所（1975年）の動向

を、1980年代以降の「ワイタング条約の再生」として検討した。また、20世紀初頭から1970年代までのマオリ語停滞・衰退の状況と、1970年代半ば以降のマオリ語復興に向けたさまざまな動向を、マオリ語を使用する社会的コンテクストの減少、とりわけマオリ家庭の問題と、70年代以降の復興をけん引したコーハンガ・レオ（「ことばの巢」）運動の展開などを通じて紹介した。

以上で紹介した状況のなかから、ニュージーランドの文化遺産としてのマオリ文化の中核たるマオリ語復興への社会的関心を高め、マオリ語保護のための制度的改革を大きくおし進めた『マオリ語請求に関するワイタング審判所報告書』が公表されたのである。また前稿においては、審判所でのマオリ側証人による現行教育制度批判と将来展望の提示、たとえばマオリ出身の児童、生徒の学業不振や、その主因たる英国風文化に偏向したモノカルチャーな学校制度のありかた、またそのゆえの学校からのドロップアウト、そしてその半面において、マオリ語の実践的教育機関としてのコーハンガ・レオの成功と、アイデンティティにとって不可欠なコーハンガ・レオという位置づけ、等々を報告書の紹介と検討を通して行った。

そして本稿でも、前稿同様、ニュージーランド社会全般の大きな関心を喚起し、その後のニュージーランド社会に大きな影響を与えた、ワイタング審判所でのマオリの自治権をめぐるある重要なケースの報告書を取り上げる。すなわち今回は、マオリコミュニティの自治に関してきわめて重要な判断が下されたワイタング審判所の報告書（2014年12月5日）たる『ファーアイヤ・テ・マナ・モツハケ / 自治権の要求 マオリコミュニティ開発法に関する請求』（*Whaia Te Mana Motuhake/In Pursuit of Mana Motuhake: Report on the Māori Community Development Act Claim* (Wai2417)）（以下、原則として報告書と略記。また、本件を自治権請求事件と略記する）¹⁾を手がかりとして、マオリとそのコミュニ

1) https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_85007148/Maori%20Council%20ReportW.pdf : 2023年3月17日アクセス

ティの自治 (autonomy)、自己決定 (self-determination) に関する問題を検討する。ただし、『マオリ語請求に関するワイタンギ審判所報告書』自身の内容を紹介、検討した前稿とは異なり、本稿においては、ワイタンギ審判所での同請求の検討過程において、マオリが広範な自治権を行使することの正統性をさまざまな観点から詳細かつ明快に検討した、マオリ側証人たるクレア・チャーターズの証言 ‘BRIEF OF EVIDENCE OF DR CLAIRE WINFIELD NGAMIHI CHARTERS Dated: 20 January 2014’ (以下、BRIEF と略記)²⁾ の紹介と検討を行いたい。

本論たる BRIEF の紹介、検討に入る前に、まず第 1 に、彼女が上記のケースにおいて証言を行った背景や意義について概観し (「I. クレア・チャーターズとワイタンギ審判所報告『ファーアイヤ・テ・マナ・モツハケ/自治権の要求マオリコミュニティ開発法に関する請求』——国連先住民族権利宣言活用の重要性」)、ついで、報告書公表後にワイタンギ審判所が公表した報告書の内容の “Report Summary” (“*Whaia Te Mana Motuhake/In Pursuit of Mana Motuhake: Report on the Māori Community Development Act Claim Report Summary*”) (i) と、ワイタンギ審判所発表の同事件に関する “NEWS” (NEWS: Report Released on Crown’s Review of Māori Community Development Act and Role of Māori Wardens) (ii)³⁾ を、チャーターズ証言の理解の一助として訳出する (「II. 同報告書の概要とポイント——ワイタンギ審判所発表の 2 文書の訳出」)。

2) https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_70469266/Wai%202417%2C%20A010.pdf: 2023年3月17日アクセス

3) (i) https://forms.justice.govt.nz/search/WT/reports/reportSummary.html?reportId=wt_DOC_85007148; (ii) <https://waitangitribunal.govt.nz/news/report-released-on-crown-s-review-of-maori-community-development-act-and-role-of-maori-wardens-2/>: 2023年3月17日アクセス

I クレア・チャーターズとワイタンギ審判所報告

『ファーアイヤ・テ・マナ・モツハケ/自治権の要求 マオリコミュニティ開発法に関する請求』

——国連先住民族権利宣言活用の重要性

チャーターズは、2017年1月25日から27日にかけてニューヨークの国連本部で開催された、「国連先住民族権利宣言履行に関する国連専門家グループ会議：先住民問題・先住民に関する特別機構に関する常設フォーラムの役割」⁴⁾に、同専門家グループの一員として参加し、「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利活用することの意義」(以下、活用論文と略記)⁵⁾を提出している。そしてこの論文の「I. 序」の冒頭、したがって論文の第1文においてつぎのように指摘している⁶⁾。

国連先住民族権利宣言…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活用することである。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している国に対して——たとえ国が先住民族固有の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。

4) International Expert Group Meeting on the theme Implementation of the United Nations Declaration on the rights of indigenous Peoples: The role of the Permanent Forum on Indigenous Issues and other indigenous specific mechanism (article 42)

5) ‘Use it or lose it: The Value of Using the Declaration on the rights of indigenous Peoples in Maori Legal and Political Claims’ 筆者は『ノモス』(関西大学法学研究所) No. 41, 2017年12月に「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」として訳出した。

6) 活用論文17-18頁。引用に際しては訳語その他を一部修正している。

この指摘から明らかのように、そして活用論文のサブタイトルが端的に示し、また、本稿Ⅲ.において明らかにするように、チャーターズは自らの学問的そして国内外での実践的活動において、国連先住民族権利宣言（以下、権利宣言と略記）を積極的に活用することの重要性を一貫して主張している。そして序に続く「Ⅱ.「活用すること」の意義」においては、先住民族の権利を強力に求める代弁者たちがいかにして国家との協同を強化し、また国際法上の規範を国家が順守することがいかに重要であるかについての法的、政治的理論を概観している。そしてさらに、以上のⅠ.とⅡ.の内容を踏まえてチャーターズは、「Ⅲ. ファーアイア・テ・マナ・モツハケ報告の背景」において、マオリコミュニティ開発法（Maori Community Development Act, 1962）（以下、開発法と略記）⁷⁾をめぐりマオリのコミュニティの自治権に関するワイタングィ審判所への請求たる自治権請求事件を、権利宣言の実践的な活用の事例として検討している。

この事例はマオリの自治権に関するもので、国連宣言が規定するマオリの人権についてのさまざまな規範に国家がよりつよくかわり、順守するように、ワイタングィ審判所を中心とした法的議論の場においてマオリが国連宣言を活用した典型的な事例である。そしてチャーターズは、Ⅰ.の結びの部分で、国連宣言活用の重要性という一貫した自らの主張を実践した事例として、ワイタングィ審判所での自治権請求事件の審理の過程においてなした証言（鑑定書）が、マオリの主張内容に沿った「先例」として活用されることをつぎのように求めている。

Wai2417[報告書]に関するワイタングィ審判所でのヒヤリングでなされた主張において[チャーターズは]宣言を活用すること、および、ワイタングィ審判所報告書において審判所が宣言に依拠することによって、ニュージーランド政府——政治家からマオリ開発省の大臣にいたる——は宣言に真摯に向き合わざるを得ないようにするだろう、と論じている。ワイタングィ審判所やその他の裁判所、とりわけニュージーランド最高裁判所が多くのケースで宣言に言及することを通じて、そのような活動は年を追うごとに、各国がますます宣言を順守す

7) <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1962/0133/latest/DLM341045.html> : 2023年3月23日アクセス

るように導いていくことができるだろう。そして最終的には、さまざまな議論の場においてマオリの請求者のためになされる主張において、マオリが提起する請求の代弁者たちが宣言を常に活用し、また彼らの主張内容に沿った先例として私の鑑定書を利用することができるようになるということを期待している。(18頁) (圏点・角田：以下、引用文中の圏点はすべて角田が付している)

そしてさらにチャーターズは活用論文の「IV. 結論」において、上の圏点を付した部分と同じ趣旨で、つぎのように指摘している。

以上において私は、さまざまな法的、政治的な議論の場において宣言を活用することで、宣言の支持者は宣言が規定する規範を国内法のなかに組み入れることに貢献しうると論じた。そして、ワイタングィ審判所でのマオリの法的主張において——ワイタングィ審判所報告2417における私自身の鑑定意見にもとづいて、宣言がどのように活用することができるかを明らかにすることを通じて——他の支持者が宣言に依拠した明確な議論をおこなうことで、宣言が規定する規範の国内法への内在化が推し進められていくことを期待している。(36頁)

そこで以下において、まずは自治権請求事件の概要、ポイントを、報告書公表後にワイタングィ審判所が発表した2つの文書を訳出することを通じて提示したうえで、国連宣言の実践的活用の典型的事例としての、ワイタングィ審判所でのチャーターズ証言におけるマオリコミュニティ自治権の詳細かつ明快な擁護論を紹介し、若干の検討を行いたい。

II 報告書の概要と要点

—— ワイトンギ審判所発表の2文書の訳出

以下において (i) (ii) として2文書を訳出する。

(i) *Whaia Te Mana Motuhake/In Pursuit of Mana Motuhake: Report on the Māori Community Development Act Claim Report Summary*

この申し立ては、ニュージーランドマオリ評議会⁸⁾ (New Zealand Maori Council) (以下、NZ評議会と略記) の共同議長と地区マオリ評議会⁹⁾ (district Māori councils) (以下、地区評議会と略記) 代表によって提起された、広範なる自治権行使の正統性と、マオリに影響を与えるすべてのことがらを政府や自治体が決定する場合にマオリがその決定プロセスに積極的に参加すること、また、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) を得ることの義務づけ、その他を求めて提起された申し立てに対するワイトンギ審判所の報告書である。

この申し立ての主たる論点はつぎの2点である。第1は、1962年の開発法と、2007年に発足したマオリ管理人プロジェクト (Māori wardens project) の推進と実施に際しての政府の役割について、政府が現在行っている再検討の内容。審判所は2014年3月18日から20日にかけて、ウェリントンのピピティアマラエ

8) “For Māori, Governed by Māori, Delivering for Māori” をモットーとする NZ 評議会は、「1962年の開発法によって組織されたマオリの代表機関である。同法は、文化、経済、社会、政治にかかわるマオリの幸福にかかわる国の政策を作成する任務を NZ 評議会に課している。」<https://www.nzmaoricouncil.org.nz> : 2023年3月25日アクセス

9) 「…評議会は16の地区からなり、さらに各地区内にはより規模の小さな代表機関としてのマオリ委員会 (Māori Committees) (かつて部族委員会 (Tribal Committees) と呼ばれていた) があり、マオリに影響をおよぼすローカルそして国全体にかかわる問題についてマオリの声を代表している。」<https://www.maoricouncil.org/about> : <https://www.nzmaoricouncil.org.nz> : 2023年3月25日アクセス

(*Pipitea Marae*) において緊急聴聞を行った。審判所は、副所長カレン・フォックス (Deputy Chief Judge Caren Fox) (首席)、ロン・クロスビー (Ron Crosby)、ミリアム・エヴァンズ (Miriam Evans)、サー・ヒリニ・モコ・ミード (Sir Hirini Moko Mead)、およびタニア・シンプソン (Tania Simpson) を、同申し立てに対する審判員団として任命した。

開発法は NZ 評議会と地区評議会、そしてマオリ管理人の運営について規定している。2009年にマオリ担当大臣 (Minister of Māori Affairs) は、マオリ開発省 (*Te Puni Kōkiri* / the Ministry of Māori Development) に対して開発法の再検討を指示した。そして、2010年にマオリ関係特別委員会 (Māori Affairs select committee) は同法の改正を勧告したが、そのなかで、委員会はいかなる改革がなされる場合にもマオリと事前に十分な協議がなされるべきことを推奨した。

2013年にマオリ開発省は、開発法が規定する協議会 (*consultation hui*) を開催することを決定した。ただし、新たに任命された NZ 評議会はその決定に関して、決定の根拠たる同法自体の再検討を認めるべきであるとの異議を唱えていた。審判所は、マオリとの協議を継続するという2013年のマオリ開発省の決定は、ワイタング条約の諸原則 (Treaty principles) に違反すると認定した。

第2の論点として審判所は、マオリ管理人プロジェクトに関する政府による推進と実施についても検討している。2007年に発足した同プロジェクトは、コミュニティにかかわる管理人の自主的活動に必要な資金や訓練、車両、そして制服などを提供している。当初は顧問団やガバナンスの委員会などがマオリコミュニティによるプロジェクトの監督などを行っていたが、2011年以来このような重要な監督は行われなくなった。そして審判所は、コミュニティに支援を行わないことはワイタング条約の諸原理に反すると認定した。

そして審判所は、開発法の今後のいかなる見直しに関しても、マオリ、とりわけ NZ 評議会によって主導されなければならないこと、および、そのような見直しや協議にかかるすべての費用は政府が負担すべきことを勧告した。開発法を改正する場合には NZ 評議会が自ら提案するとともに、その検討過程においてマオ

リコミュニティと広範な協議を行う場合、同評議会と政府の両者が協同して合意に至らなければならない。

審判所はさらに、マオリ管理人プロジェクトは継続するが——同プロジェクトの下で提供される資金や訓練、その他の支援に関してマオリコミュニティが監督をになうために——その都度顧問団やガバナンスの委員会を新たな NZ 評議会とマオリ管理人のなかから任命しなければならない、と勧告した。

(ii) NEWS: Report Released on Crown's Review of Māori Community Development Act and Role of Māori Wardens

2014年12月8日に公表された『ファーアイヤ・テ・マナ・モツハケ/自治権の要求 マオリコミュニティ開発法に関する請求』報告書においてワイタンギ審判所は、開発法とマオリ管理人プロジェクトの運営に関する政府の見直し提案はワイタンギ条約の諸原則に反しているという NZ 評議会の主張を支持した。報告書はまず最初に、権利宣言がワイタンギ条約の内容をいかに広範に具体化しているかについて言及している。そして審判所は本年3月に本件の請求に関して聴聞を行った。

審判所は、地区評議会と NZ 評議会を含むマオリ組織の自治権を法的に承認し、自治権限を付与することについては、政府とマオリのあいだで歴史的合意が1960年代初頭に成立した、と結論づけている。

この協同合意は開発法に盛り込まれた。そしてこの結論に至るなかで審判所は、[ワイタンギ条約が締結された]1840年以來のマナ・モツハケ、すなわち自治に対するマオリの長年にわたる追及の歴史を明確に理解するようになった。そしてまた、政府とマオリのリーダーのあいだで1959年から——新たな法律制定に両者が合意した——1963年にわたって行われてきた協議のやり方についても、審判所は明確に理解するようになった。

審判所はさらに、1962年法はマオリが自治権を有していることを承認している唯一のニュージーランド法であることをも指摘している。したがって審判所の主

たる勧告は、制定法が承認するこの権限を一切縮減してはならない、ということである。

マオリ管理人に目を転じるならば、マオリ管理人は19世紀以来存在していると審判所は指摘している。彼らは今日ではたとえばつぎのような広範囲にわたるコミュニティにかかわる業務をになう無給のボランティアである。すなわち、無断欠席している学童への対応、葬儀・大きなイベントなどでの近隣のパトロールの分担、そして政府の機関や裁判所の業務を受け持っているマオリへの助力、等々である。彼らが有している権限や業務の遂行については開発法が規定している。

また審判所は、政府とマオリの1962年の合意と NZ 評議会と地区評議会の地位を、マオリ管理人プロジェクトはワイタング条約の諸原則に反して侵害している、と審判所は認定している。

そしてさらに、管理人を含む彼ら自身の諸制度を政府ではなくマオリが統制し、そのいかなる改革をも主導することに政府もマオリも合意していると審判所は指摘している。そして審判所は、マオリ自身がマオリ管理人プロジェクトを監督すること、そしてさらに、マオリ管理人とマオリコミュニティの意見に配慮しつつ、NZ 評議会自身が開発法を見直す権限を確かなものとするための経過措置をなすべきことを勧告した。

Ⅲ ワイタング審判所でのマオリ自治権に関する チャーターズ証言の紹介と検討

報告書における以上の概要、要点の整理を踏まえて、以下においてはこれらの要点に沿って証言の形でなされたマオリの自治権、自己決定権に関するチャーターズの見解を紹介しつつ若干の検討を行う。

証言では、出自、学歴、経歴、業績にかかわる自己紹介からはじめて、順次、以下の項目（番号は角田が付した）について陳述している。すなわち、Ⅲ-1 自

己紹介；Ⅲ-2 国際法における国連宣言の位置；Ⅲ-3 ニュージーランドに対する国連宣言の影響；Ⅲ-4 国際法上の先住民族の自己決定権；Ⅲ-5 自己決定権に対する先住民族の権利の解釈。

Ⅲ-1 自己紹介

自己紹介においてチャーターズは、まず自らの姓名（Claire Winfield Ngamihi Charters）に続いて、マオリの流儀にそって所属する部族名、出身地など（ナーティ・ファカウエ（*Ngati Whakaue*）、ナーティ・トゥーフアリトア（*Ngati Tuwharetoa*）、タイヌイ（*Tainui*）、ナープヒ（*Nga Puhī*））に言及したのちに学歴・研究テーマ、職歴、業績などを簡潔に述べている。

Ⅲ-1-1 学歴・研究テーマ：ニュージーランドのオタゴ大学卒業後、フルブライト奨学金を得てニューヨーク大学で先住民族問題、憲法、国際法などを学び、修士号を取得した後、ケンブリッジ大学で2011年に博士号を取得している。博士論文のテーマは“The Legitimacy of Indigenous Peoples’ Norms under International Law”で、このテーマは以下で紹介するように国連宣言の正統性というかたちで本件の証言において最も重要な論点のひとつとなっている。

Ⅲ-1-2 大学における職歴：証言を行った2014年現在、オークランド大学法学部上級講師（2016年から教授、現在に至る）で、比較憲法、国際法における先住民族の権利の講義を行っている。オークランド大学に赴任する以前はヴィクトリア大学ウェリントン（*Victoria University of Wellington*）の上級講師を務めており、ワイタンギ条約にかかわる諸問題と比較憲法、国際法における先住民族の権利について教育、研究に従事していた。

Ⅲ-1-3 国連、国際組織にかかわる職歴：先住民族の権利にかかわる主として国連関係でのさまざまな職務についている。オークランド大学赴任前には、2010年から2013年にかけて国連における先住民族専門の人権担当官（*Human Rights Officer*）および国連人権高等弁務官事務所のマイノリティセクション（*Minorities Section of the United Nations Office of the High Commissioner for*

Human Rights) に勤務していた。その際とくに「先住民族の権利に関する専門家機構」(UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous peoples) (以下、専門家機構と略記)、また「先住民族に関する常設フォーラム」(UN Permanent Forum on Indigenous Issues) (以下、常設フォーラムと略記)にかかわってきた。

また、「先住民族の権利に関する国際法協会」(International Law Association's (ILA) Committee on the Rights of Indigenous peoples) (以下、国際法協会と略記)のメンバーとして、協会が起草した先住民族の権利に関するふたつのレポートに関与した。さらにまた、「アオテアロア先住民族の権利トラスト」(Aotearoa Indigenous Rights Trust)の理事を務めたが、役職上、権利宣言をめぐるさまざまな協議にコミットしてきている。

Ⅲ-1-4 主な業績：直接に証言内容と関係する文献としてチャーターズがリストアップしたものを以下に掲げておく（「全業績のリストは求めがあれば提示する」と付言している）。

- (i) *Making the Declaration Work: The Significance of the Declaration on the Rights of Indigenous peoples* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2009) (ed with Rodolfo Stavenhagen) (translated into Spanish as *El Desafío de la Declaración: Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Currently being translated into French).
- (ii) "Review of New Zealand State Practice in *Indigenous peoples'* Rights under International Law" (2011) NZYIL (with Fleur Adcock).
- (iii) "A *Self-Determination* Justification for Indigenous peoples' Participation in International Law and Policy Formation" in 'Minority Groups Across Legal Settings: Global and Regional Dimensions', Special Issue, (2010) 17(2) Int'l J Minority and Group Rights (Gulara Guliyeva & Gaetano Pentassuglia (eds)).
- (iv) "*Indigenous peoples and International Law and Policy*" (2007) 18(1) PLR.
- (v) "The *Road to the Adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous peoples*" (2007) 4 NZYIL.

Ⅲ-2 国際法における国連宣言の位置

自治権請求事件での証言の中核たる以下のⅢ-3の「ニュージーランドに対する国連宣言の影響」に先立って、チャーターズはまず国連宣言が国際法、とりわけ国際人権法において占めている画期的できわめてユニークな位置について、つぎのような項目に分節して証言している。すなわち、「国連宣言の法的特質」（Ⅲ-2-1）；「国連宣言と慣習国際法」（Ⅲ-2-2）；「国連宣言の正統性」（Ⅲ-2-3）；「国連宣言の国内的、国際的な影響」（Ⅲ-2-4）、である。以下において順次概観していく。

Ⅲ-2-1 国連宣言の法的特質：国連宣言はグローバルに支持され、最も包括的かつ正統性を有する、先住民族の権利を提示した国際法上の文書である。ただし国際法の学説において、条約とは異なり宣言は法的拘束力を有するものではないことにチャーターズは言及している。

そしてその上で、「国連先住民族の権利に関する特別報告者」（UN Special Rapporteur on the rights of Indigenous peoples）（以下、特別報告者と略記）で先住民族の権利に関する著名な国際法学者であるジェイムズ・アナヤ（James Anaya）のつぎの言を参照している。「権利宣言は拘束力を有しないと云ってしまうことには一定の不備があり、権利宣言が有する規範的な重み（normative weight）に関して非常にミスリーディングである。」¹⁰⁾

このアナヤの報告書は、彼の前任者で著名な先住民族の権利に関する研究者であるロドルフォ・スタベンハーゲン（Rodolfo Stavenhagen）の任務を2008年に引きついで以来、2期・6年にわたる活動の最終報告として公刊されたものである。その意味でもアナヤはこの報告書において、「Ⅳ. 結論と勧告」に先立って、

10) Report of the UN Special Rapporteur on the rights of Indigenous peoples, James Anaya, to the UN General Assembly (2013) A/68/317.4 : <https://www.nzmaoricouncil.org.nz> : 2023年3月25日アクセス この報告書の翻訳については、ジェイムズ・アナヤ、角田猛之訳「国連・先住民族の権利に関する特別報告者報告」（A/68/317）『関西大学法学論集』第69巻第4号（2019年11月）参照。アナヤへの参照はこの翻訳の頁数を示している。

「Ⅲ. 権利宣言へのコミットメントとその実現の強化」という一章を設けて、国連宣言に関する総論的な記述を行っている（「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. 中核としての自己決定権」；「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」）。

アナヤは特別報告者としての任務遂行にあたって国連宣言を活動の中軸に据えている。アナヤは言う。「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。」

このような、国連宣言を中軸に据えた研究と国連を中心とする先住民族の人権擁護の実践活動、というアナヤの研究・実践活動における基本的な方法論にチャーターズも全面的に依拠している。そして、活用論文でも表明されている、「国連先住民族権利宣言の活用の重要性」についての詳細かつ明快な証言内容は端的にそのことを示している。アナヤは「Ⅲ. 権利宣言へのコミットメントとその実現の強化」の「A. 権利宣言の規範としての重要性」の冒頭で、チャーターズが参照した上の文言を含めて、宣言が有する法的意味をつぎのように明快に指摘している。

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、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。(60, 61は報告書でのパラグラフ番号) (161-162)

上のパラグラフ61の圏点を付した部分と同趣旨の内容を、チャーターズもつぎのように指摘している。「国連総会によって採択された宣言は重要な法的特質を有している。国連法務部 (UN Office of Legal Affairs) はつぎのようにのべている。『国連の実務において「宣言」は、最大限の順守が求められ、永続的に重要なきわめてまれなことがらのみに関する厳粛な文書である。』¹¹⁾

最も権威があり、普遍性を有する人権文書として国連宣言はしばしば引用されているが、その「規範的な重み」をもたらすものとしてさまざまな要因をチャーターズはつぎのように列挙している。すなわち、

- (i) 宣言を採択する国連総会の権限は、国連憲章第13条(1)(b)——「第13条 1. 総会は、次の目的のために研究を發議し、及び勧告をする。…(b) 経済的、社会的、文化的、教育的及び保健的分野において国際協力を促進すること並びに人種、性、言語又は宗教により差別することなくすべての者のために人権及び基本的自由を実現するように援助すること。」——に依拠していること；
- (ii) 国連宣言は国連憲章の下で人権を尊重し、促進することをすべての加盟国に義務づけ

11) 1992年に国連総会が採択したマイノリティ権利宣言に関してつぎのように指摘されている。「マイノリティの権利と国家の義務が具体的かつ詳細に規定され、マイノリティは権利主体として国家に積極的措置を要求できる地位を獲得した。同宣言は、法的拘束力を備えないとは言え、少なくとも様々な国際人権文書にある関連規定の解釈指針としての法的意義を持ち43)、コンセンサスで成立した総会決議であることから国連加盟国の集合的意思の表明とも言え、強い権威と影響力を持ち44)、「遵守を強く期待させる」文書である45)。採択以後、総会と人権委員会が、事務総長と下部機関、事務局からの報告に基づいて、同宣言の実施を促す決議を繰り返したこともそれを裏付けている。」元百合子「マイノリティの権利に関する国際人権基準の進展と課題」(『立命館法学』2010年5・6号(333・334号)1536 : <https://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/10-56/moto.pdf> : 2023年3月25日アクセス

ていること；

- (iii) 国連宣言は——反対票を投じたアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドをのぞき——先住民族の権利に関するグローバルな合意を反映し、かつ、これら4か国も反対から3年以内に賛成票を投じたこと；
- (iv) 国連宣言は、先住民族と加盟国のあいだの20年以上におよぶ協議の成果であって、それはパートナーシップの精神にもとづくグローバルな規模での加盟国と先住民族の協同を反映していること；
- (v) 国連宣言で表明されている多くの権利は、ニュージーランドを拘束し広範囲に承認された条約に含まれ、またたとえば「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICCPR)) (以下、社会権規約と略記) や「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(International Covenant on Civil and Political Rights) (以下、自由権規約と略記) の中に表明されている権利や自由——たとえば、差別されない権利や文化、財産、また本件に関しては特に自決権など——を反映していること；
- (vi) 国際法協会に属する世界的に著名な法律家は、国連宣言は「国際慣習法によって基礎づけられた現存する加盟国の諸義務に対応するいくつかの主要な規定を含んでいる」と結論づけていること¹²⁾；そして、
- (vii) とくにニュージーランドに関しては、国連宣言とワイタンギ条約の内容のあいだに密接な相関性があり、政府も最高裁も国連宣言の内容を支持していること。

さらにまたチャーターズは、近代、とりわけ19世紀以降の帝国主義にもとづく植民地化の歴史との関係において、宣言が有する重要性について指摘している。すなわち、国連宣言は人権の享有を歴史的に否定されてきた先住民族に対して人権を認めるといふ、いわば救済的なものでもある。そしてこの指摘においてもアナヤのつぎの指摘を参照している。

12) 「国際的に著名な法律家」として上で参照したアナヤに加えてつぎのような論文、著作を挙げている。Elsa Stamatopoulou “Taking Cultural Rights Seriously” in Stephen Allen and Alexandra Xanthaki (eds) *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Hart Publishing, Oregon, 2011) 387 at 395; and Luis Rodriguez Pinero *Where Appropriate?: Monitoring/Implementing Indigenous peoples’ Rights in the Declaration in Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen (eds) Making the Declaration Work: The UN Declaration on the Rights of Indigenous peoples* (IWGIA, Copenhagen, 2009) 314.

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己決定、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、現実にはそのような侵害の歴史が存在し、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である。(161-162)¹³⁾

さらにまた、国連宣言の採択に際して国連事務総長も、宣言が有する歴史的意義をつぎのように承認しているとチャーターズは指摘している。「[宣言の採択は]国連加盟国と先住民族がその苦痛に満ちた歴史に関して和解し、すべての人びとのために人権と正義、発展への道を共に歩むことを決意した歴史的な瞬間を意味している。』¹⁴⁾

Ⅲ-2-2 国連宣言と慣習国際法：チャーターズはここでもアナヤや国際法協会などを念頭におきつつ、国連宣言が規定する権利には国際慣習法を形成しているものが含まれているとの見解を肯定的に提示している。そして、国際法協会が認める国際慣習法を形成する権利として、「基本的人権に関するルールに則りつつ、自らの慣習法に依拠して自分たちのことがらを自主的に統御し、法的、政治的なさまざまな制度を創設、維持、展開する権利」をチャーターズは指摘している¹⁵⁾。

13) 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

14) UN Secretary General on the adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous peoples (13 September 2007) : <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docs-updates/Statement-SG-IDWIP-2007.pdf> : 2023年3月25日アクセス

15) International Law Association Committee on the Rights of Indigenous Peoples “The Hague Conference” (The Hague, 2010) p. 51 : ↗

またニュージーランドの国内法上の位置づけとして、ワイタングイ審判の報告書においても同様な見解が示され¹⁶⁾、さらにもう一歩進めて、慣習国際法はニュージーランドのコモンローの一部としてとくに重要な位置を占めている、と指摘している¹⁷⁾。

Ⅲ-2-3 国連宣言の正統性：「Ⅲ-1 自己紹介」で指摘したように、チャーターズが2011年にケンブリッジ大学に提出した博士論文“The Legitimacy of Indigenous Peoples’ Norms under International Law”は、国際法における先住民族の人権規範の正統性をテーマとするものであった。そして、先住民族の人権をもっとも広範かつ権威的に表明した国連宣言の実践的活用の重要性を、自治権請求事件において詳細かつ明快に証言していることは以上において繰り返し指摘したところである。

そしてチャーターズはさらに、主要ないくつかの規範が国際慣習法としても認められている国連宣言が有する権威の源泉を、つぎの3つの要因によって獲得した正統性 (legitimacy) に求めている。すなわち、国連宣言が起草され、採用されたプロセス＝手続き；宣言が提示する規範の内容；そして、ニュージーランドを含む、承認国の広がり (extent)、である¹⁸⁾。そして、「正統性は、かりに国家が当該規範を順守しても利益がない場合や、国際的な至高性、サンクションなど

↘ https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-the-hague-2010-13 : 2023年3月26日アクセス

16) Waitangi Tribunal “Wai 262: Ko Aotearoa Tenei: A Report into Claims Concerning New Zealand Law and Policy Affecting Māori Culture and Identity” (Wellington, 2011) at 233. : https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_68356054/KoAotearoaTeneiTT1W.pdf : 2023年3月26日アクセス

17) New Zealand Law Commission A New Zealand Guide to International Law and its Sources (Wellington, 1996) : INTERNATIONAL LAW AND THE LAW OF NEW ZEALAND : <https://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/projectAvailableFormats/NZLC%20R34.pdf> : 2023年3月26日アクセス このガイドの冒頭の‘THE SOURCES OF INTERNATIONAL LAW’の第1パラグラフにおいて「国際法の主要な法源は、条約、国際慣習、判例そして[権威ある著者の]学術書」として、条約について国際慣習を第2の法源としている。

18) チャーターズはここで2011年の博士論文を参照している。

が存在しない場合にも、国家が規範を順守するように導く特性（quality）」を意味している。

また、正統性は従来のオーソドックスで実証主義的な見方——すなわち、「Ⅲ-2-1 国連宣言の法的重要性」で言及した国連宣言の拘束力を否定する見方——と比較するならば、国連宣言の法的重要性を理解するためのより現実的で適切な見方を提供する。なぜならば、正統性は、国連宣言が実際に有している重要な法的影響力をより正確に説明し、また国際法における先住民族の権利をより一般的に説明するからである。

チャーターズは、正統性を担保する第1の要因としての成立プロセスについてつぎのように証言している。

国連宣言は、その内容の展開と採択の手続きが公正で、確固としたものであるゆえに手続き的正当性を有している。たとえば、宣言の草案は[1980年代から2007年まで]20年以上にわたって、加盟国や先住民族、国際組織、NGO、そして研究者などによって検討されてきている。そしてその間、国連総会で最終的に採択されるまでに、[国や先住民族代表などの]…さまざまな団体によるさまざまな形態による討論や承認などがなされている。

そして、国連宣言の正統性を担保し、強化するとくに重要な手続き的要因として、宣言案の検討過程に世界の各地域から主要な先住民族の代表が参加していることを強調している。

さらにまた国連宣言は、19世紀以降の植民地体制と西洋中心の国際法によって先住民族が被ってきた「歴史的な差別」(historical discrimination) の是正をも目的としているがゆえに、大きな正統性を有している。というのは、「国際法は、歴史的、かつ差別的な意味で、先住民族を主権を有する「民族」(“peoples”)とは認めていなかったからである。つまり、「先住民族を自己決定権の主体として承認することによって、国連宣言はそのような歴史的な不正義(historical injustice)を救済しようとしているのである。」

国連宣言の正統性に関する ‘The Legitimacy of the UN Declaration on the

Rights of Indigenous Peoples’ 論文¹⁹⁾の冒頭でチャーターズはつぎのように指摘している。

本稿においては、宣言に対して人びとの正統性への認知の度合いが高ければ高いほど、諸国が宣言の内容を履行する可能性が高いということを示したい²⁾。…宣言の履行を促す戦略では、つぎのような方法で宣言の正統性に関する認知度を高めることが含まれていなければならない。すなわち、宣言の交渉過程の公開や交渉の緻密さ、そして宣言のなかみの有用性、等々を強調することである。この最後の点に関して、先住民族に対して国際法が有している歴史的でヨーロッパ中心主義的なバイアスを宣言は緩和しようとしており、さらにまた、先住民族の権利を構成する法体系のなかみを明言していることはきわめて重要である。宣言の履行を奨励し、またときには強制し、そのようにして宣言にかかわっていくことによって、先住民族自身は宣言の正統性に関して最も大きな影響力をおよぼすことができるのである。たとえば、宣言における法的言語を用いて先住民族の問題の枠組みを構成することによってさえも問題のありかを明確にし、より長期的のスパンでもって国際社会における政治的、法的精神のなかに宣言を組み込むことが可能になるのである。³⁾ (236頁)

Ⅲ-2-4 国連宣言の国内的、国際的な影響：チャーターズは「Ⅲ-2 国際法における国連宣言の位置」の最後の項目として、「国連宣言の国内的、国際的な影響」について証言している。

そしてこの問題の大前提として、いまや国連宣言が「諸国家の先住民族に関する活動が国際および国内の裁判所において評価される際の、国際法によって認められている先住民族の権利についての法的判断基準」となっている、と指摘している。そしてそれはとくに、諸国家の活動が評価される際の人権規範の解釈に大きな影響をおよぼしている。

Ⅲ-2-4-1 先住民族の権利に特化した国際活動への影響——特別報告者と専

19) “Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen, ed., Copenhagen 2009, 所収。『関西大学法学論集』第67巻第1号においてつぎのタイトルで訳出した。「国連先住民族権利宣言の正統性」・「先住民族の権利」本文での訳文やこの翻訳によっており、()内の数字はこの翻訳の頁数を示している。

門家機構の場合：「Ⅲ-2-1 国連宣言の法的特質」で参照したように、国連宣言はアナヤをはじめすべての特別報告者が人権理事会から与えられた「任務遂行のための主たる規範的枠組み」である。したがって、任務遂行に当たってアナヤが一貫して「国連宣言に含まれている諸権利に照らして各国の国内法や政策を評価」しているのは当然のことである。

また、特別報告者と同じく専門家機構も国連宣言を基軸として活動している。チャーターズは、同機構が公表している“Access to Justice in the Protection and Promotion of the Rights of Indigenous peoples: Study by the United Nations Expert Mechanism on the Rights of Indigenous peoples”²⁰⁾ のつぎのふたつの見解を証言において参照している。すなわち「裁判を受ける権利を含めて、先住民族の個人的、集団的権利を考える際の最も重要な出発点は、先住民族の権利を念に規定した最も包括的な文書としての国連宣言」であること；そして、「国連宣言は正義を獲得するための法的文書であり、先住民族の権利を実現するための重要な基本的枠組み」であること。

Ⅲ-2-4-2 国連宣言と国連人権条約機関・国連人権理事会：国連人権条約機関（UN human rights treaty bodies）（以下、条約機関と略記）は、国が行った多くの報告の検討や、個人から条約機関に提出された通信（communications）にかかわる決定において国連宣言を参照している。たとえば、

- (i) 人種差別撤廃条約に関して：グアテマラに対して、紛争解決手段にかかわる手続きにおいては、人権と先住民族の権利、そしてとりわけ国連宣言に関する国際的な基準に準拠することを要求²¹⁾；
- (ii) 子どもの権利条約に関して：国連宣言は「先住民族の権利に関する重要な指針を提示」

20) A/HRC/24/50 (30 July 2013), para 8, 9. :

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/160/21/PDF/G1316021.pdf?OpenElement> : 2023年4月2日アクセス

21) CERD/C/GTM/CO/12-13, 19 May 2010, para 11 :

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GTM/CO/12-13&Lang=en : 2023年4月2日アクセス

するとともに、国家に対して、とりわけ国連宣言に依拠して先住民族の子どもに対する権利にもとづくアプローチをなすように要求²²⁾；

- (iii) 社会権規約に関して：先住民族は国連宣言において認められているすべての人権と基本的自由を享受する権利を有すること²³⁾；

さらにまたチャーターズは、2007年に国連総会で国連宣言が採択される以前から、とくに人種差別撤廃委員会などは先住民族の権利を積極的に援用し、展開してきたと指摘している²⁴⁾。

条約機関とならんで国連人権理事会（以下、人権理事会と略記）における普遍的・定期的報告（universal periodic review）（以下、UPR と略記）の検討における国連宣言との関連にもチャーターズは言及している。すなわち、人権理事会は、「特定の国ぐにに対する人権尊重に向けた UPR の検討をも含めて、繰り返し宣言の尊重と適用を求めている。」

Ⅲ-2-4-3 人権順守に向けた国際動向下でのニュージーランドによる国連宣言の検討：まずチャーターズは、ハロルド・コー（Harold Koh）の指摘——すなわち、「法としての内在化は、行政活動や司法上の解釈、立法、そしてこれらの相互作用を通じて国際規範が国内法システムに組み込まれる場合に生じる。」²⁵⁾——を参照しつつ、「国際社会においてニュージーランドが国連宣言の法的、政治的影響を回避することは不可能」であり、かつ、ニュージーランドにおいて国連宣言の内容は「法として内在化」（“legal internalization”）しつつある、と明

22) Committee on the Rights of the Child General Comment No 11: Indigenous Children and their Rights under the Convention CRC/C/GC/11 (12 February 2009) :

<https://www.refworld.org/docid/49f6bd922.html> : 2023年4月2日アクセス

23) Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life” E/C.12/GC/21 (21 December 2009) :

<https://www.refworld.org/publisher/CESCR.html> : 2023年4月2日アクセス

24) UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination “General Recommendation XXIII: Indigenous Peoples” (18 August 1997) :

<http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/genrexiii.htm> : 2023年4月2日アクセス

25) Harold Honju Koh “Why do Nations Obey International Law?” 106 Yale L J 2599, 2656-2657

言している。したがって、マオリに対して国連宣言と先住民族の権利に反するような対応をする場合——とりわけ、ニュージーランドが国連宣言を順守しているか否かが評価される場合——そのような対応が正当であることを明確にすることが強く求められている。

ニュージーランドは2009年に人権理事会による第1回目のUPRを受けたが、その報告書においては、マオリの現状と彼らへの対応において国際人権規範が順守されているか否かが中心的な関心事項であった。とくに国連宣言に関して——ニュージーランドが宣言受入れを国連において公式に宣言したのが2010年で、UPR実施の2009年現在において国連宣言を受け入れていないゆえに——マオリに対して先住民族の権利における国際基準を順守することが求められた。

またニュージーランドは、先住民族の人権状況に関して、さまざまな人権機関の審査を受けてきている。なかでも2004年に制定された「ニュージーランド前浜・海底法」(New Zealand Foreshore and Seabed Act 2004)に関する人種差別撤廃委員会(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)(以下、CERDと略記)に注目している。というのは、この法律が、マオリが伝統的に有していた前浜と海底に対する慣習上の権利を剥奪するもので、マオリの諸部族を中心にしてニュージーランド全土に強力な反対運動がおり、チャーターズもその運動を理論、実践の両面にわたって強力に支援していたからである²⁶⁾。

そして、そのような状況を踏まえて、人種差別撤廃条約との整合性という観点からCERDによる審査が行われ、2005年に「ニュージーランド2004年前浜・海底法に関する決定1(66)」(Decision 1(66) New Zealand Foreshore and

26) この事件に関するチャーターズとアンドリュー・エルエティ(Andrew Erueti)との共著論文'Report From the Inside: CERD Committee's Review of the Foreshore and Seabed Act 2004'(Victoria University of Wellington Law Review, 36(2), 2005)参照。本論文は角田が「クレア・チャーターズ、アンドリュー・エルエティ「内部からの報告:人種差別撤廃委員会による2004年前浜・海底法の審査」として訳出した(『関西大学法学論集』第67巻第6号(2018年3月))。

Seabed Act) が出されている²⁷⁾。そして、同条約の重要性と、マオリの利害にかかわる事項に関する検討に際して、彼らが参加することが必要であることが、その結論において明言されているとチャーターズは指摘している。

さらに、本稿注27で参照したニュージーランドに関するアナヤの報告書と、彼の前任者のスタヴェンハーゲンの同じくニュージーランドに関する報告書における批判的見解にも言及している。すなわち、ニュージーランドは、先住民族の権利に関するさまざまなことがらにおいて国際基準を順守しておらず；したがってとりわけ、さまざまな問題の検討に関してより多くのマオリが参加すること；そしてマオリの自己決定権を増大させるための措置を講ずべきこと；そしてさらに、国が彼らと協議すべきことを法的に義務づけられていたり、政策としてかかげられている場合であっても、実際には、協議の手続きが一貫して順守されていないことや、またさらに、合意形成のための議論を含めてマオリの伝統的な決定手続きに従っていない場合があること、等々である。

Ⅲ-3 ニュージーランドに対する国連宣言の影響

Ⅲ-3においては、チャーターズ証言において最も重要な位置を占めているニュージーランドに対する国連宣言の影響について検討する。

彼女は「国連宣言はニュージーランドの先住民族の法的、政治的状況のなかに深く浸透している」ということを大前提として、国内裁判所において先住民族の権利が占める位置や国連宣言とワイタンギ審判所、議会、ニュージーランド人権委員会（以下、人権委員会と略記）、ワイタンギ条約、ニュージーランド人権法（New Zealand Bill of Rights Act 1990）（以下、人権法と略記）などのさまざまな

27) この決定についてアナヤは 'Report of the UN Special Rapporteur on the rights of Indigenous peoples, James Anaya The Situation of Maori People in New Zealand' (2015) 第53パラグラフで言及している。この報告書を「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」として訳出したが（『関西大学法学論集』第67巻第4号（2017年11月）、このパラグラフへの脚注33として、その決定の全文を139-141頁で訳出した。

視点から、ニュージーランドにおける国連宣言の重要性について証言している。以下において順次これらの事項に関する証言内容を紹介、検討する。

Ⅲ-3-1 国内裁判所と先住民族の権利：チャーターズは、国際法が国内法に組み入れられていないかぎり裁判所を拘束しないという見解が、実定法上、法理論上の「オーソドックスな立場」であることにまず最初に言及している。しかしその言につづいて、マオリの慣習たるチカガ・マオリ (*tikanga Maori*) とコモンローとの関係に関する最も有名なニュージーランドの判決のひとつたるタカモレ対クラーク (*Takamore v Clarke*) 事件 (以下、タカモレ事件と略記) に対する高等裁判所の判決に言及しつつ²⁸⁾、「国際法はニュージーランドの国内法の適用と解釈に対して重要な意味を有している」という立場を強く支持している。

チャーターズはさらに、ニュージーランド法の解釈における国際法の重要性に関する高等裁判所のさまざまな見解を参照している。すなわち、「制定法上の文言に照らして可能である限り、制定法はニュージーランドの国際法上の義務に合致するように解釈されなければならない」²⁹⁾；「裁判所はニュージーランドのコモンローを発展させるために国際法上の文書を尊重することを意図している」³⁰⁾；「一般的な文言で裁量権を付与している国内法が、国際人権規範や国際法上の義務に言及していないがゆえに、行政機関はそれらの規範や義務から完全に自由であるという見解を裁判所が受け入れるべきであるとするならば、ニュージーランドの裁判所も批判されてしかるべきである」³¹⁾。

さらにまた、国連宣言の正統性と国内法解釈とのかかわりでの重要性に言及し

28) この判決に関しては多くの論稿が存在するが、さしあたり Laura Lincoln, "TAKAMORE V CLARKE: AN APPROPRIATE APPROACH TO THE RECOGNITION OF MAORI CUSTOM IN NEW ZEALAND LAW?" :

<https://ojs.victoria.ac.nz/vuwlr/article/view/5006/4455> (2023年4月5日アクセス) 参照。

29) *New Zealand Airline Pilots' Association Inc v Attorney-General* [1997] 3 NZLR 269, 289 (CA), per Keith J.

30) *Hosking v Runting* [2005] 1 NZLR 1 (CA) and *Lange v Atkinson* [1998] 3 NZLR 424 (CA).

31) *Tavita v Minister of Immigration* [1994] 2 NZLR 257 (CA).

つつ、裁判所はつぎのようなさまざまなケースで国連宣言に着目している、と指摘している。

- (i) *New Zealand Māori Council v Attorney-General* [2013] 3 NZLR 31 : 国連宣言がワイタンギ条約の諸原則になんらかのことがらを付加したか否かを最高裁が問題にした際、「ワイタンギ条約の諸原則は国連宣言において表明されている権利や自由と重なり合っている」とともに「それらの諸原則がより広く解釈されるべきであるという見解を最高裁は支持している」、とチャーターズは指摘している³²⁾;
- (ii) *Takamore v Clarke* [2013] 2 NZLR 733 (SC : 最高裁判決) : 「ニュージーランド人権法第20条によって認められているように、チカガが法によって承認され、文化的アイデンティティにとって重要であることを前提として、エリアス首席裁判官 (Elias CJ) は、先住民族が[本件の争点たる埋葬地に関して]遺体の移送が重要であることを立証する根拠として国連宣言を援用している。」;
- (iii) *Takamore v Clarke* [2012] 1 NZLR 573 (CA : 高等裁判所判決) : 本件埋葬地に関して、埋葬に関するコモンローとトゥーホエ族 (Tuhoe) の慣習とが共存しうるかという問題を検討する際に、国際人権法や、ワイタンギ条約と国連宣言を含むその他の重要な法的文書の重要性を考察している。そして、コモンローによるマオリ慣習の保護に関する判決のつぎの文章をチャーターズは参照している。「故人やその家族が有する文化的信条や慣行、伝統が先住民族のものである場合には、そのような先住民族の文化をより重視するためにコモンローを展開することは、ニュージーランドも批准している国際条約によって支持されている。」

さらにまた、高等裁判所はタカモレ事件判決において、「先住民族の個人的権利とともに集団的権利の保障の必要性の根拠」として、積極的に国連宣言を参照している、とチャーターズは指摘している。そして最後に、国連宣言に関して本判決はつぎのこと、すなわち、国連宣言は形式上拘束力を有しないが、2010年にニュージーランドが同宣言を国連総会で承認したことにより、「国連宣言が依拠している国際人権規約の一員」となっていること、そしてさらに、「国連宣言はなんら新たな文化にかかわる人権を含んでおらず、すでに承認されている国際文

32) *New Zealand Māori Council v Attorney-General* [2013] 3 NZLR 31 (SC), para 92.

書に含まれ、また国際機関における判例法を通じて確証されてきた人権を体系的に改めて明言したものであること、などを判示しているとのべている。

Ⅲ-3-2 ワイタンギ審判所と国連宣言：国内裁判所に続いて——1840年に大英帝国とマオリの族長との間で締結され、近代的なニュージーランド国家の出発点であり、かつ現在でもその国家的な基盤をなすワイタンギ条約にかかわる事件を審理する審判所たる——ワイタンギ審判所における国連宣言の位置づけに関して、同審判所も多くのケースにおいて国連宣言に言及している、とチャーターズはのべている。

たとえば、ワイタンギ審判所の首席判事代理カレン・フォックス (Caren Fox) の言として、「[国連宣言は]採択したすべての国の先住民族の権利に関する基準」で「裁判所や審判所はニュージーランド国家の一部」であるゆえに「国連宣言において宣言されている権利がワイタンギ審判所の管轄権と手続きに合致していると認められる限りにおいて、ワイタンギ審判所はそれらを順守しなければならない」という見解をチャーターズは参照しつつ、さらにいくつかの重要なワイタンギ審判所のケースにおける国連宣言の扱いに言及している。

第1に言及しているのがタラナキ報告 (Taranaki Report) (Wai 143 (Wellington, 1996)) で、この報告書は「1996年に公表されると、多くの人びとからワイタンギ審判所報告書のなかで最も重要なものとして大きく評価され…ワイタンギ条約担当大臣ダグラス・グラハムは、すべてのニュージーランド人がこの報告書を読むべきである」とされている報告書である³³⁾。この報告書においては、ワイタンギ審判所と国連宣言 (正確には、国連宣言採択の約10年前の報告書であるので、国連宣言草案) との関係を、「国連宣言草案はワイタンギ条約から当然として導き出される諸原則を明言している」³⁴⁾ と端的に指摘している。

33) WAITANGI TRIBUNAL The Taranaki Report: Kaupapa Tuatahi :

https://forms.justice.govt.nz/search/WT/reports/reportSummary.html?reportId=wt_DOC_68453721 : 2023年4月7日アクセス

34) https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_68453721/ Taranaki% ↗

Ⅲ-3-3 国連宣言と議会：国内法の観点からは、国際法規範が国内法に組み入れられない限り拘束力は有しないが、国際法の観点からすれば、立法部をも含めて加盟国は批准した条約を順守する義務を負っている。したがって議会は、国際法によって規定された先住民族の人権に合致するように解釈されてきた条約を含めて、ニュージーランドが批准した条約を順守しなければならない。チャーターズは以上のようにのべたうえで、「ニュージーランド立法諮問委員会ガイドライン」(New Zealand's Legislation Advisory Committee Guidelines)を参照している³⁵⁾。

ニュージーランドは締結した条約を順守することが義務づけられており、国内法がそれらと整合し、実効性を与えることが求められている。さらにまた、ニュージーランドは国際慣習法を順守することが求められている。したがって、新法であれ改正法であれ、立法にかかわる機関は実質上、関連する国際法上の義務や基準の内容を確認し、順守しなければならない。憲法慣習律 (Constitutional Conventions) は、立法に際して議会在国際法上の義務を尊重することを求めている。ニュージーランド行政マニュアル (New Zealand's Cabinet Manual) は、「ニュージーランドの行政機関は以前にもまして国際法上の義務や基準を尊重しなければならない。」³⁶⁾ とのべている。とりわけ大臣は、ニュージーランドの国際法上の義務にかかわりのある法案については注意しなければならず、また、内閣立法委員会の見解に従って、ニュージーランドの国際法上の義務を確実に尊重しなければならない。

国連宣言は条約のような法的地位を有していないが、拘束力を有する条約に含まれている多くの権利や自由を規定し、かつ上で詳述したように強い正統性を有し、ワイタング条約とも密接に関連している。したがって、立法に際してニュージーランド議会在国連宣言に規定されている諸々の政府の義務を考慮することは

↘201996.compressed.pdf, p.307 : 2023年4月7日アクセス

35) Guidelines on Process and Content of Legislation 2001 with subsequent amendments (Wellington), 135 :

www.Idac.org.nz/assets/documents/0675e03dbf/LAC-Guidelines-2001-edition.pdf : 2023年4月7日アクセス

36) https://ndhandeliver.natlib.govt.nz/delivery/DeliveryManagerServlet?dps_pid=IE761028 : 2023年4月7日アクセス

賢明なことである。チャーターズはさらに、立法諮問委員会ガイドラインのつぎの見解を参照している。

立法に際して必要なことは、その法律がニュージーランドの国際法上の義務と合致している（したがって、その義務を履行する）か否かを確認することである。それを行わないならば、ニュージーランドは国際法上の義務に反するリスクが生じる。仮に違反しているとすれば、政府は——関連する条約の終了やニュージーランドの国際的な立場の毀損、サンクションの発動、などを阻止するために——条約に反する法律を修正するために議会が有している重要な方策を駆使しなければならない。…

また、順守しないことは大きな法的帰結をもひき起こす。裁判所は躊躇せずに、法解釈を支援し、…立法に際して条約順守について考慮されていたか否かを検討するために、国際法上の義務にかかわる法律の文言にとらわれずに判断する。ニュージーランドの国際法上の義務に合致した法律は、解釈や判決に際して困難な問題を引き起こすことは少ない。

国連宣言は加盟国の立法部に対して多くの義務を課しているが、なかでも第19条は重要である。すなわち、「国家は、先住民族に影響を及ぼし得る立法的または行政的措置を採択し実施する前に、彼／女らの自由で事前の情報に基づく合意を得るため、その代表機関を通じて、当該の先住民族と誠実に協議し協力する。」³⁷⁾したがって国家は、先住民族に影響をおよぼす法律や行政措置を採用し、実行するに先立ってFPICを獲得するために、彼らを代表する機関を通して利害関係を有する先住民族と誠実に協議し、協同しなければならない、とチャーターズは証言している。

Ⅲ-3-4 国連宣言とニュージーランド人権委員会：国連宣言と人権委員会の関係については、チャーターズはつぎのように証言している。人権委員会はしばしば国連宣言を参照するとともに、そのマオリ語バージョンを刊行している。人権委員会は、先住民族の権利に関する国際会議などでの発言においても、第19条の協議手続きや、国連宣言とワイタンギ条約に共通する権利の実現に関して宣言を

37) https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_japanese.pdf : 2024年4月9日アクセス

尊重していない、といったニュージーランド政府批判をも行っている。また、人権委員会の活動目標のひとつとして国連宣言の推進を掲げている。

Ⅲ-3-5 国連宣言とワイタング条約：国連宣言が規定する権利や自由とワイタング条約との相互関係、共通性について包括的に分析した機関や研究者、政府や人権団体はこれまでのところ存在していない、とチャーターズは指摘している。しかしそれにもかかわらず、以上の証言において指摘しているように、最高裁やワイタング審判所、政府、そして人権委員会などは、両者は相互にかなり重なっているとのべている。たとえば、人権委員会のカレン・ヨハンセン（Karen Johansen）は2010年につきのように指摘している。「国連宣言の多くの規定はワイタング条約の諸原則と相互に交錯している。国連宣言が表明する先住民族の人権や自由に対する見方は、ワイタング条約の内容の理解のサポートと明確化、推進のためにかなり利用することができる。」³⁸⁾

そして、両者の関係についてチャーターズは自らの見解をつぎのように明快に証言している。国連宣言はワイタング条約の諸原則よりも先住民族の権利について明確かつ具体的に規定しているが、それにもかかわらず多くのワイタング条約の諸原則が国連宣言の多くの権利や自由のなかに見いだすことができる。ワイタング条約の諸原則が幅広く解釈されうるし、またそうされるべきであり、それらを現在の状況に適用すべきであるゆえに、先住民族の権利の尊重のために維持されるべき国際的な最低限の基準をあらわしたものとして、国連宣言の規定と整合するものとしてワイタング条約の諸原則を解釈することが適切である。そしてさらに、ワイタング条約の諸原則を国際的に承認されている先住民族の権利に適合するように解釈しない結果、国際人権法廷の場でニュージーランドは国際人権を尊重していないと判断されるならば、政治的にも好ましいことではない。ワイタング条約の諸原則と国連宣言の相互関係についての一例は、ランガティラタンガ（*rangatiratanga*）の原理に関連した事例である。その原理は自己決定（self-

38) 人権委員会のカレン・ヨハンセンによる、2010年7月の専門家機構第3セッションでの発言。

determination) と訳され、また多くの場合マオリの権威や権力を意味している。ワイタング条約におけるランガティランガも国連宣言をも含む国際法上の自己決定も、外部からの干渉を受けることなく自由に決定を行う政治的、統治上の権限や権威の保持者を意味するものと解釈されている。

Ⅲ-3-6 国連宣言・自由権規約とニュージーランド人権法20条および第20条と関連する裁判事例：チャーターズは人権法20条が自由権規約27条をベースにして規定されていることの指摘からはじめている。すなわち、自由権規約27条「種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」に対して、人権法20条は「ニュージーランドの種族的、宗教的又は言語的な少数民族に属する人は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」

このことを前提としてチャーターズは、人権法20条がマオリにかかわる裁判事例において決定的な重要性を持つ事例は存在しないと指摘している。というのは、マオリは、同条文そのものではなく第20条に組み入れられているワイタング条約の諸原則に依拠するからであり、またさらに、彼らの権利を守るためにリベラルな人権枠組みに依拠することに対して彼らが危惧を抱いているからであると指摘している。

しかしそれにもかかわらず、マオリとその文化にかかわる事例において第20条が重要な意味を有し、また、国際法の下での先住民族の権利と整合的に解釈されるべき場合が存在する。チャーターズはリシュワースのつぎの言を参照している。「文化が、マイノリティの人びとによる天然資源の商業的な利用から彼らによる社会統制、紛争解決にまでおよんでいることを認めるならば、人権法20条は極めて広い射程を有している。」³⁹⁾ そしてチャーターズは、先の「Ⅲ-3-1 国内

39) Rishworth, "Minority Rights", 401

裁判所と先住民族の権利」の (iii) でも参照しているタカモレ事件をはじめ、人権法6条が関連する6つの事例を参照している。

さらにまたチャーターズは、人権法20条と国連宣言に明示されている国際法上の先住民族の権利とが一体となって機能している多くの事例があると指摘している。というのは、国連宣言の大半の規定が——土地や領域、天然資源に対する権利から、自己決定や自らを代表する機関を自由に決定する権利にいたる——文化を共有する個人および集団の権利を否定されない権利と密接に関連しているからである。したがって、人権法20条は国連宣言に表明されている多くの権利をニュージーランド法に「包摂」あるいは「組み入れ」るように解釈することが容易である。

Ⅲ-3-7 自由権規約27条と国際法上の先住民族の権利：国連自由権規約人権委員会（UN Human Rights Committee）（以下、規約人権委員会と略記）は自由権規約27条を広く解釈して、国連宣言に規定されている先住民族の権利と整合するように解釈している。そして、人権法20条をも同様に類推的に解釈することによって、先住民族の文化享有権（right to culture）についてのニュージーランドの法的理解を国際人権機関の理解と整合するようにすることができる、とチャーターズは指摘している。

そしてさらに、国連宣言が採択される以前に出された自由権規約27条に関する規約人権委員会の以下の一般的見解（General Recommendation）を参照している。

- (i) 自らの文化を享有する権利は、「領域や天然資源の利用などと密接に結びついている生活様式から構成されている。このことはとくにマイノリティの一部たる先住民族の構成員にとってあてはまる。」⁴⁰⁾；
- (ii) 文化享有権は——「立法や司法、行政機関のいずれを通してであれ」また当該国家の

40) HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994), para 3.2. :

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/189/63/PDF/G9418963.pdf?OpenElement> : 2023年4月16日アクセス

その他の者の行為であれ——国家の行為に対抗して権利保護のための積極的措置をとることを求めている；

- (iii) 第27条は個人の権利を保護しているが、「マイノリティ集団の文化や言語、伝統を維持することが可能である、ということに依拠しており」、また「したがって、国家による積極的な措置が、その集団の他のメンバーとともに、自らのアイデンティティや文化、言語を享受し発展させる権利、そして宗教を实践する権利を保護することが必要である」ことから、集団の権利とも密接に結びついている。⁴¹⁾；
- (iv) 「文化は、先住民族の場合には特に土地の利用と結びついた生活様式を含む多くの形態としてあらわれていると委員会は理解している。文化享有権は、漁業や狩猟などの伝統的な活動や特別保留地に居住する権利などを含んでいる。」⁴²⁾

そしてチャーターズは、上のような一般的見解に続いて各国、すなわちオーストラリア、メキシコ、ペルーなどの国別の報告や個人からの通信に言及したうえで、ニュージーランドに対する規約人権委員会の見解を参照している。すなわち、「Ⅲ-2-4-3 人権順守に向けた国際動向の下でのニュージーランドによる国連宣言の検討」で言及した前浜・海底法の制定プロセスに関して、マオリとの実効性ある協議をなすことを求めた2010年の勧告である。

また、ワイタンギ条約に関連して規約人権委員会が表明したつぎの見解をチャーターズは参照している⁴³⁾。

ニュージーランドはマオリと協議の上で、国内法システムへのワイタンギ条約の諸原則の組み入れを含めて、法システム内でのワイタンギ条約の位置を常に見直す努力を続けなければならない。さらにまた、歴史的産物であるワイタンギ条約にかかわる請求プロセスという文脈での協議のなかで、さまざまなマオリ部族から表明されたさまざまな見解をニュージーランドはしっかり考慮に入れなければならない。

そして、規約人権委員会の見解においてとくに注目すべきこととしてチャー

41) Ibid, para 6.2

42) Ibid, para 7.

43) CCPR/C/NZL/CO/5, 7 April 2010, para 20.

ターズは、ニュージーランドに関する決定において、自由権規約1条の「人民の自決の権利」——すなわち、「すべての人民は、自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する。」——に照らして第27条を解釈すべきであると指摘している。

Ⅲ-3-8 人権法20条と集団：「Ⅲ-3-6 国連宣言・自由権規約とニュージーランド人権法20条および第20条と関連する裁判事例」においてチャーターズは、先に参照したように「人権法20条がマオリにかかわる裁判事例において決定的な重要性を持つ事例は存在しない」と指摘している。なぜならば、マオリは「彼らの権利を守るためにリベラルな人権枠組みに依拠することに彼らが危惧を抱いているから」である。

本節においてもチャーターズは、人権法20条は集団ではなく個人の権利の擁護を規定していると指摘しつつ、ここでもリシュワースのつぎの見解を参照している。「第20条は個人の権利を規定しているが、実際にはあまり重要ではない。というのは、個人の文化享有権は必然的に集団による文化の享有と協同の慣行に依拠しており、このことは人権委員会も承認している法的見解だからである。」⁴⁴⁾

Ⅲ-4 国際法上の先住民族の自己決定権

Ⅲ-4-1 国連宣言における先住民族の自己決定権と離脱の権利：チャーターズは本節の前半部分で、国連宣言における自己決定権に関するさまざまな規定、たとえば第33条「アイデンティティと構成員決定の権利」や第34条「慣習と制度を発展させ維持する権利」他を参照している。そしてそれらの規定を踏まえて、先住民族の自己決定権と離脱の権利 (right to secession)、つまり独立の問題に言及している。というのは、国連総会での宣言採択の際に反対票を投じたニュージーランド、アメリカ、カナダ、オーストラリアの4か国がとくに懸念した問題

44) 注39、399.

がまさにこの問題だったからである。

そして、反対した国のみならず各国が懸念したこの問題に関してチャーターズはつぎのように指摘している。国連宣言草案の作成過程において、宣言における自己決定権が先住民族の離脱の権利を認めていないことが明確に表明されており⁴⁵⁾、また、多くの先住民族は、「自己決定権という名の下に、国際法によって現に認められている範囲を超えて離脱の権利を求めている」ということを明言している、と。そしてさらに先住民族の自己決定権は、国際法上確立されている離脱条件が満たされている場合にかぎって離脱が認められる、ということが宣言に関する権威ある解釈において明言されている。そしてその場合とは、独立国家が保持する領域に属していない場合や、外国による征服、支配、侵略に服している場合、そしてまた、当該政府が領域内のすべての人びとを平等に代表していないような場合である⁴⁶⁾。

そして以上のことが、国連宣言第3条「自己決定権」と第41条1項「主権国家の領土保全と政治的統一、国際人権の尊重」⁴⁷⁾の内容を踏まえた、自己決定権に

45) "Interim Report" (Hague, 2010), 9.: 'International Law Association The Hague Conference (2010) Rights of Indigenous Peoples'

46) UN General Assembly Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples GA Res 1514 UN GAOR, 15th Sess, 947th plen mtg (1960) and Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or Not an Obligation Exists to Transmit the Information Called for under Article 73e of the Charter GA Res 1541, IN GAOR, 15th Sess, 948th plen mtg (1960); Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations GA Res 2625, UN GAOR, 25th sess, 1883rd plen mtg, A/8028 (1970). See also the brief discussion in Claire Charters "The rights of Indigenous peoples" [2006] 9 NZLJ 335.

47) 第3条「先住民族は、自己決定の権利を有する。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。：第46条1項「1. 本宣言のいかなる規定も、いずれかの国家、民族、集団あるいは個人が、国際連合憲章に反する活動に従事したり、またはそのような行為を行う権利を有することを意味するものと解釈されてはならず、もしくは、主権独立国家の領土保全または政治的統一を全体的または部分的に、分断しあるいは害するいかなる行為を認めまたは奨励するものと解釈されてはならない。」

関する理解である。

Ⅲ-4-2 先住民族の自己決定権に対する解釈：チャーターズは、「先住民族の自己決定権」という概念は国際法上、文脈に応じて多様な意味を有している指摘している。すなわち、たとえば、グリーンランド自治（Greenlandic Self Rule）やアメリカ先住民（American Indian Nations）の固有の主権から、先住民族に影響をおよぼす統治に参加する権利までさまざまである。しかし、自己決定権の解釈にとって最も重要なことは、歴史的に規定されつつ、各先住民族が当該国家との関係の下で自ら望む自己決定のあり方を自由に追求することができるということである。そしてさらに、自己決定権のいかなる解釈においても、先住民族が国際法上、植民地支配下で差別的に主権を剥奪されてきたことが念頭に置かれていなければならない⁴⁸⁾。そして、国際法協会が指摘しているように「自己決定とは先住民族が自らの運命を決定し、自己統治する権利を有すること」⁴⁹⁾であり、したがって、政治的な権利を付与し、またその行使に参加する権利を付与するものとして解釈されなければならない。

Ⅲ-4-3 非先住民族による統治からの自治 vs 非先住民族による統治への包摂：チャーターズは、先住民族の自己決定権についてつぎのふたつのこととなった解釈の存在に言及している。すなわち、適切な状況の下で非先住民族が外からの力による統治から自律する権利と、そのような統治の一端を担う権利である。そしていずれの解釈においても、彼らのみにかかわることがら、もしくは最も彼らに影響をおよぼすことらについては、外からの統治を受けないことを求めている、ということ承認している。そしてこのことは、国連宣言第4条と第5条の規定およびその解釈にも反映されている⁵⁰⁾。

48) Patrick Macklem “Indigenous Recognition in International Law: Theoretical Observations” (2009) 30 Mich J Int'l Law 177.

49) International Law Association Committee on the Rights of Indigenous Peoples “The Hague Conference” (The Hague, 2010), 10

50) 第4条「自治の権利」先住民族は、その自己決定権の行使において、このような自治機能の財源を確保するための方法と手段を含めて、自らの内部的および地方的問題に関連する

そしてさらに先住民族の自己決定権は、一方においては、一定のことがらに関して自ら決定する権利（自律的な決定権：‘autonomous decision making’）と、他方において、自分たち以外のことがらに関する決定プロセスに参加する権利（外部のことがらの決定に参加する権利：‘participatory decision making in external processes’）のふたつに分類される。言いかえると、決定にかかわる自己決定権は、「自治」（“autonomy”）と「国家統治に参加することが保障されること」（“guaranteed participation in state processes”）のふたつのタイプに分類される⁵¹⁾。

ワイトンギ審判所はまさにそのようなアプローチを採用しており、国際的な法的文書に関する交渉や決定過程にマオリが参加することを政府に義務づけている。さらに注目すべきことは、国連宣言第33条2項が先住民族の諸機関の構成やメンバーシップに関して、自らの手続きにしたがって決定することが自治権の内容として承認していることである⁵²⁾。

Ⅲ-4-4 自己決定に対する先住民族の権利の諸解釈：チャーターズは、先住民族が自らの利益にかかわる決定プロセスに参加する権利を保持することに関して、専門家機構が多くのコメントを公表していることを指摘している。たとえば、「先住民族の権利に関する議論においては、彼ら自身にかかわることがらに

ㄨ事柄における自律あるいは自治に対する権利を有する。；第5条「国政への参加と独自の制度の維持」「先住民族は、国家の政治的、経済的、社会的および文化的生活に、彼／女らがそう選択すれば、完全に参加する権利を保持する一方、自らの独自の政治的、法的、経済的、社会的および文化的制度を維持しかつ強化する権利を有する。」

51) “A Self-Determination Justification for Indigenous peoples’ Participation in International Law and Policy Formation” in ‘Minority Groups Across Legal Settings: Global and Regional Dimensions’, Special Issue, (2010) 17(2) Int’l J Minority and Group Rights (GularaGuliyeva & Gaetano Pentassuglia (eds)).

52) 第33条「アイデンティティと構成員決定の権利」「1. 先住民族は、自らの慣習および伝統に従って、そのアイデンティティ（帰属意識）もしくは構成員を決定する集団としての権利を有する。このことは、先住民族である個人が、自らの住む国家の市民権を取得する権利を害しない。2. 先住民族は、自身の手続きに従って、その組織の構造を決定しかつその構成員を選出する権利を有する。」

関する決定プロセスに参加することのみならず、そのプロセスの帰結に対して積極的にコミットすることにも焦点が当てられてきている。：「『先住民族は部族内やローカルなすべてのことがらに関して独立して決定する権利を有している』とともに、『集団による決定にかかわる慣行を含めて、統治構造にかかわる伝統的および現代的なやり方を尊重し支援すること』を国に対して要求する権利を有していることを専門家機構は認めている。』⁵³⁾

さらにまた、先住民族の文化に対する権利についての経済社会理事会の見解のポイントは、すべての人が自分たちが属するコミュニティやそれ以外のコミュニティとの関係において、自らのアイデンティティを決定し、また自由に選び取ることができる権利だ、ということである⁵⁴⁾。

Ⅲ-4-5 さまざまの国ぐににおける自己決定の比較モデル——アメリカとカナダ：先住民族の自治や自己決定は、ポストコロニアルの英語圏の国ぐににさまざま程度と態様によって承認されてきている。たとえば、アメリカとカナダは、それぞれの国の政策および法として自己決定権および/もしくは自治権を承認している。それに対してニュージーランドはそれらの権利の承認についてはかなり遅れている。

また、アメリカインディアンは自らの主権を保持する集団として法的に承認されている。つまり2013年5月現在、566のアメリカインディアンが部族固有の裁判システムを含めて、領域内において自治を行ってきている。たとえば、1975年の「自己決定・教育支援法」(Self-Determination and Education Assistance Act)や1994年の「部族自治法」(Tribal Self-Governance Act)などがそのような体制を支えており、それらの法律によって、形式上は連邦政府に属する権限が、その実施に関してはアメリカインディアンの政府にゆだねられている。また、彼らに

53) Advice No 2 (2011): Indigenous peoples and the right to participate in decision making A/HRC/18/42 (17 August 2011), paras 2, 19 and 30

54) Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life E/C.12/GC/21 (21 December 2009).

かかわることがらを担当する連邦機関である「インディアン事務局」(Bureau of Indian Affairs) が彼らの自己決定に関することがらを管轄している。

カナダではほぼ20年前からファーストネーション (First Nations) の固有の自治権を承認する政策が行われ、1876年成立のインディアン法 (Indian Act) を含めてカナダの国内法システムの下で承認されている。自治権に関するカナダの政策においては、一定事項、すなわち、彼ら自身の統治機構の確立や独自の憲法、選挙や指導者、メンバーシップの画定手続き、等々に関して、ファーストネーションの排他的な管轄権をも承認している。

Ⅲ-4-6 協議と FPIC：チャーターズは、先住民族に影響をおよぼすことらにかかわる決定を彼ら自身が行うためには、FPIC を獲得することを国に対して義務づけることが不可欠であることを強調している。そして、国連宣言が表明している FPIC を獲得することが国家の義務であるとする法理論が展開されており、さまざまな国際機関や研究者は、特定の状況下における FPIC の意味や適切な適用のありかたを明確にすることに携わっている。たとえば、差別撤廃委員会は国家に対して FPIC を実施するように求めてきており、また、国連経済社会理事會委員会や人権委員会も同じく国家に対して同様な要求を行っている。

Ⅲ-4-7 国連の先住民族に特化した機関と先住民族の合意：またチャーターズは、特別報告者と専門家機構は、単に協議の目的として先住民族の合意を得る義務だけではなく、国連宣言第10条「強制移住の禁止」や第29条「環境に対する権利」のような場合に、国家が FPIC を獲得することが義務づけられている場合について検討している。その両者は、先住民族によって「基本的」かつ「直接的な」重要性を有することがらにかかわる場合には合意が必要であることを示唆している。チャーターズは専門家機構のつぎの言を参照している。「国連宣言は、先住民族の権利や生存、尊厳そして幸福にかかわることがらについては FPIC を獲得することが必要である。彼らにとって重要であるか否かを検討する際には、彼らの見方や優先度、その性質や活動、そして、潜在的なインパクト、そしてとりわけ、これまでの度重なる侵略や活動、先住民族が被ってきた歴史的な不平等、

等々を考慮しなければならない。…そして、先住民族の FPIC を獲得する義務についての、彼らに影響をおよぼすことに関する自律的で集団的な決定をなすためのしくみや手続きが存在していなければならない。…FPIC を獲得すべき国家の義務においては、先住民族が同意を留保し、また、同意のための条件を自ら確定する権限が認められていなければならない。」

さらにチャーターズは、特別報告者のつぎの言を参照している。「同意を得ることの重要性は当該先住民族の置かれている状況や利害関心によってさまざまに異なっている。彼らの生命や領域に重大かつ直接の影響をおよぼすことに関する連行される処置は、先住民族の同意なしに進められてはならないということが当然として前提されている。」そのような状況のもとでは、先住民族の同意なしに当該措置やプロジェクトなどは実施されてはならないということになる。

むすびにかえて

——自治権請求事件に対する自己決定権の適用

以上、「Ⅰ. クレア・チャーターズとワイタンギ審判所報告『ファーアイヤ・テ・マナ・モツハケ/自治権の要求 マオリコミュニティ開発法に関する請求』——国連先住民族権利宣言活用の重要性」、「Ⅱ. 報告書の概要と要点——ワイタンギ審判所発表の2文書の訳出」の2章の内容を前提として、「Ⅲ. ワイタンギ審判所でのマオリ自治権に関するチャーターズ証言の紹介と検討」において、ワイタンギ審判所におけるマオリの自治、自己決定権擁護のためのチャーターズの証言を詳しく紹介、検討してきた。

そこで最後にむすびにかえて、自治権請求事件に対する自治権、自己決定権の適用に関するチャーターズの主張、まとめをおさえておきたい。

チャーターズは、国際法の下での自己決定権の意味はさまざまに解釈可能であるが、その核心は明確であって、それは最低限のところで先住民族のさまざまな機関の組織やメンバーシップを自ら決定することである、と指摘している。そし

て、マオリの組織のあり方が先住民族にとってとくに重要で「本質的な」(‘internal’) ことがらであり、したがって、先住民族は外部の統制を受けることなく自ら決定することができるのである。したがって、NZ 評議会のように過去においてすでに法律によってその設立と構成、権限などが承認されている場合においても同様である。

そしてさらに、NZ 評議会の歴史やマオリが全国レベルの組織を設立しようとした歴史的な試みを踏まえるならば、マオリがそれらの組織の在り方を自ら決定し、また改革を行う権限を保持することは当然のことである。またそのようなことは、さまざまな人権条約や国際機関によって解釈されているように、マオリの文化享有権にとってもふさわしいことである。そしてこのような解釈は、裁判実務やさまざまな実践とも手を携えて、人権法20条の内容を豊かにするはずであると、チャーターズは強く主張している。

国連宣言の採決にニュージーランドが賛成票を投じなかった最大の理由は、ニュージーランドの国内法と憲法が構築しているフレームワークが、「国連宣言の規定する先住民族の人権を積極的に受け入れることに対して一定の制約を課している」ということであった。そして国は、そのようなフレームワークの下で、開発法改正に際して政府がその改正手続きを主導することを主張した。自治権請求事件は、そのような政府の主張に対するマオリによる異議申し立てであり、チャーターズにとってもそのような政府の主張はまったく受け入れがたいことであった。したがってチャーターズは、ワイタング審判所の本件の聴聞において詳細かつ明快な BRIEF を提出して、マオリの自治権、自己擁護について証言を行ったのである。

チャーターズはこれらの問題が、たんなるマオリの自治権、自己決定権の問題にとどまらず、国連宣言をはじめ国際人権法が主題とするまさにマオリの人権問題に他ならないことを指摘して証言を結んでいる。

「以上の証言によって、政府が提示しているマオリとの協議提案が、つぎの点、すなわちマオリ組織のあり方に関する見直しやそのための協議手続きが政府に

よって主導されることになるという点において、まさにマオリの人権にかかわる問題を提起しているということが明らかになることを期待している。

2014年1月20日 Dr Claire Winfield Ngamihi Charters」