

〔翻 訳〕

「先住民族の権利に関する国連特別報告者報告 — カナダの先住民族の状況」 (A/HRC/27/52/Add.2)

ジェイムズ・アナヤ (James Anaya)
(角田 猛之訳)

訳者はじめに

本稿は「先住民族の権利に関する国連特別報告者」のジェイムズ・アナヤ (James Anaya) の 'Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum The situation of indigenous peoples in Canada' (A/HRC/27/52/Add.2) を訳出したものである。本稿において、本文中の [] 内は訳者の補足、* は訳注である。

目次

- I. 序
- II. 先住民族をめぐる背景的な状況
- III. 法律、制度、政策の枠組み
- IV. 人権に関する主要な関心事
 - A. 社会－経済状況
 - 1. 教育
 - 2. 住宅
 - 3. 健康と社会福祉
 - B. 裁判
 - (1) 刑事司法における不均等な先住民族人口
 - (2) 行方不明と殺人事件の被害者の女性と少女
 - C. 自治と参加
 - (1) 自治の諸制度
 - (2) インディアン法にもとづく自治への資金提供
 - (3) パートナーシップと決定手続への先住民族の参加
 - (4) メンバーシップ
 - D. 条約とその他の請求手続き
 - E. 経済発展に関する先住民族の参加
- 結論と勧告
 - (1) 社会－経済条件
 - (2) 真実和解
 - (3) 行方不明の女性と少女
 - (4) 自治と参加、パートナーシップ
 - (5) 条約交渉と請求手続き
 - (6) 天然資源の開発

概要

先住民族の権利に関する特別報告者は本報告において、2013年10月7日から15日のカナダ滞在中に収集した情報を含むさまざまな情報源から得た知見、情報にもとづいて、カナダの先住民族がおかれている人権状況を検討している。今回の訪問は、前任の特別報告者 [ロドルフォ・スタベンハーゲン (Rodolfo Stavenhagen)] が2004年に行ったカナダ訪問とその報告 (E/CN.4/2005/

88/Add.3) [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Rodolfo Stavenhagen Mission to Canada] に対する事後調査のための訪問である。滞在中に特別報告者は、連邦政府の職員や6つの州の職員と面会し、意見聴取をおこった。

先住民族とカナダとの関係は、整備された法的枠組みと多くの政策によって構築されており、さまざまな点において先住民族の権利を保障している。しかしそのような積極的な側面とともに、取りくむべきさまざまな課題もなお存在している。彼らが直面している問題に対処するために連邦や州、準州が実施している取りくみは、いまなお不十分である。すなわち、カナダの先住民族と先住民族ではない人びとのあいだの健康状態のギャップは縮まっておらず；条約の内容や先住民族の諸要求は永年にわたって未解決のままであり；先住民族の女性や少女は弱い立場におかれており；そして総じて、先住民族の人びとは連邦と州のいずれの政府に対しても大きな不信感をいただいている。

したがって、彼らが有している関心事は、政府のあらゆるレベル、部門において、しかも部門をまたいで優先的に対処されなければならない。彼らとの相互理解と真のパートナーシップにもとづく、彼らの利益を代表する諸機関を通じた一貫した対策にとりくむことが、上のような諸問題を長期的視野に立って解決するためにはきわめて重要である。そのためには、カナダの憲法と先住民族とのあいだで締結された条約、そして国際的に承認された先住民族の権利などに依拠した目的や目標について、カナダと先住民族の人びととが共通の理解にいたることが不可欠である。

I. 序

1. 本報告において先住民族の権利に関する特別報告者は、2013年10月7日から15日の間にカナダ滞在中に収集した情報を含むさまざまな情報源から得た知見、情報に依拠して、カナダの先住民族がおかれている人権状況を検討した。今回の訪問は、前任の特別報告者が2004年に行ったカナダ訪問とその報告に対する事後調査のためのものである。滞在中に特別報告者は、連邦政府の職員や6つの州の職員と面会し、意見を聴取した。今回のカナダ訪問の計画・立案と計画の実施においてかかすことのできない支援をしていただいた、カナダ政府、先住民族やその他の人びと、組織に対して心から感謝申し上げたい。

II. 先住民族をめぐる背景的な状況

2. 約3290万人のカナダ人口のうち約140万人（4.3%）が先住民族（indigenous）、カナダで通常もちいられている用語では aboriginal である [1982年カナダ憲法第35条2「本法における「カナダの先住民」とは、カナダのインディアン、イヌイットおよびメティスの人びとを含むものとする。]].そしてその約半数がインディアン（Indian）という「ステイタス」（“status”）（ファースト・ネーション（First Nations））、30%はメティス（Métis）[先住民とヨーロッパ人を祖先とする混血の人びと]として登録され、15%は未登録のファースト・ネーション、そして

4%がイヌイット (Inuit) [イヌクティトゥット語で「人」を意味する Inuk の複数形、すなわち「人々」という意味の「イヌイット」を民族名として自称] である。¹⁾ カナダには617のファースト・ネーションあるいはインディアン部族が居住して入り、彼らは50以上の文化集団を有し、カナダ全体にわたっておよそ1000のコミュニティで暮らしている。そして、カナダの先住民族はその他のカナダの人びとよりも平均年齢がわかく、成長がはやい。

3. 先住民族の人びととヨーロッパ人やカナダとの交流史には——初期のころの政治的、軍事的な同盟や協同政策、1763年の国王布告、そして、先住民族が居住する領域への移民を認める以前における、先住民族との正式の交流や条約関係を模索するイギリス国王の政策、等々、プラスの側面もある。60万人のファースト・ネーションの人びとを代表する364のファースト・ネーションとカナダとの関係の基礎となる、1975年以前に締結された条約がおよそ70も存在する。そしてさらに、24の現代的条約 (modern treaties) が現在も効力を有している。
4. しかしつぎのような苛酷な人権侵害を物語るエピソードや事例も存在する。すなわち、先住民族の文化的、宗教的な儀式を禁止すること；選挙権や陪審の義務、土地にかかわる憤り (grievances) に関して弁護士や法廷へのアクセスの禁止；統治制度の時には強制的な押しつけ；そして、先住民族コミュニティから子どもを引き離すことや、先住民族としてのアイデンティティやメンバーシップを剥奪する「市民権付与」(‘enfranchisement’) を通じての同化強制政策、等々である。それらの政策の大部分は、19世紀に起源を有する法律たるインディアン法 (Indian Act) [1876年「インディアンに関する法律」] を通じて実行された。きわめてパターンリスティックな性質を有するこの法律は、今日においても——徐々に改正はなされてきてはいるものの——カナダとファースト・ネーションとの関係において重要な意義を有している。
5. 人権侵害の悲惨な歴史をとくに物語るのが寄宿学校 (residential school) 時代である (1874-1970年代、いくつかの学校は1996年まで存続していた)。先住民族の子どもたちはその間、彼らの家族とコミュニティとの結びつき、ことば、文化、そしてその名前までも消し去る目的で、彼らの家から寄宿舎に強制的に移されていた。何千人もの先住民族の子どもたちがそこで命を失い、無名墓地に葬られた者もいる。生き残ったその時代の先住民族の人びとは、先住民族としてのアイデンティティを維持しようと空しい努力をしながらも、彼ら自身の文化やことばとは無縁な環境のなかで成長した。そして、そのような家族からのひき離しは——子どもたちがカナダ国外を含む先住民族ではない家庭で育てられていた——“sixties scoop”の時代がもっとも顕著であった。寄宿学校は、先住民族コミュニティが有する絶望感に関してその後も長期にわたって影を落とし続けており、彼らが直面している社会的、経済的な困難な問題の多くはそ

1) Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “Aboriginal demographics from the 2011 National Household Survey” (numbers are rounded), available from www.aadncaandc.gc.ca/eng/1370438978311/1370439050

の時代の経験と結びついている。*

*カナダの寄宿学校：「今日のカナダが抱える大きな政治課題の1つが、先住民の処遇である。特に近年取り上げられているのが、寄宿学校（residential school）をめぐる問題である。先住民の子弟が家庭・コミュニティから引き離され、寄宿学校での生活を強いられた。そこでは「白人」の言語・文化が教えられ、「文明化」が進められた。身体的・精神的・性的虐待も少なくなく、自殺に追い込まれる者や精神的トラウマを抱える者が多数出た。寄宿学校制度は、先住民社会を解体させるとともに、先住民個人に大きな傷跡を残したのである。[改行] 2008年6月、スティーヴン・ハーバー（Stephen Harper）首相が謝罪を行ない、同年に設置されたインディアン寄宿学校真実和解委員会（Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission of Canada）（TRC）¹が、2015年に最終報告書を提出した。寄宿学校の実態が明るみになるにつれ、先住民社会に対する補償・和解が大きな政治課題となっている²。これは、多文化共生「先進国」カナダが直面する課題であると同時に、歴史認識にも関わる重要なテーマである³。先住民はもとより、様々な過去を持つ多様な移民からなるカナダ社会が、時には対立しあう様々な歴史／歴史認識をどのように接合し（あるいは、折り合いをつけ）、いかなる歴史を共有していくのだろうか。そのなかで寄宿学校はどのような位置づけがなされるのだろうか。」（細川道久「カナダ先住民の寄宿学校の歴史——基礎資料——」1頁（『鹿大史学』67（2020年）（file:///C:/Users/ttsun/Downloads/AN00041730_v67_p1-13%20(1).pdf：2021年3月20日アクセス））

Ⅲ. 法律、制度、政策の枠組み

6. 先住民とカナダとの関係は、整備された法的枠組みと多くの政策によって構築されており、さまざまな点において先住民の権利を保障している。1763年のイギリス国王の布告に盛り込まれた保障をベースとした1982年のカナダ憲法は——カナダのインディアン、イヌイト、メティスの人びとの条約上の権利を承認することで、先住民の権利を保障した世界でももっともはやい段階の憲法のひとつである。²⁾それらの規定は、彼らの領域の歴史的な占有の事実や条約上の権利、そして文化的に重要な活動から生じる土地権（aboriginal title）*を保障している。

* 'aboriginal title': 本稿での 'aboriginal title' の訳語は「土地権」とする。守屋賢介輔「先住民の「土地権（aboriginal title）」および条約上の権利をめぐる近年のカナダ憲法判例の一つの動向——先住民と協議して便宜を図る義務について——」327頁（『関西大学法学論集』第62巻第4・5号（2013・1）参照

7. 1982年以来カナダの裁判所は、先住民の権利と条約上の権利について重要な判例を展開し

2) Constitution Act, 1982, Schedule B to the Canada Act 1982 (UK), 1982, c 11, s. 35.

ている。その嚆矢となる1997年にだされた *Delgamuukw v. British Columbia* は、土地に対する所有の権利として土地権を確立した。それ以前の判決で土地権を認めた判決はまったく存在していなかったにもかかわらず、イギリスがカナダの主権を主張したとき先住民族がその土地—— 正当な補償と協議にもとづいて、公共の目的のためにのみ侵害が認められる³⁾—— を占有していたという事実に依拠して土地権を認定した。そしてさらに2004年の *Haida Nation v. British Columbia* 以来⁴⁾、連邦および州政府は—— 先住民族が有している先住民族の権利あるいは条約上の権利が政府の行為によって影響を被る場合には常に、先住民族と協議し、彼らの利益に便宜をはかる義務を定立してきている。さらにまた、締結された条約は一方向的に破棄することはできず、かつ先住民族集団の理解に則って解釈されねばならない、ということを判決は確定している。⁵⁾

8. 登録されているインディアン/ファースト・ネーションを統制している包括的な法律はインディアン法であって、その法律は保留地に居住する先住民族の生活全般と彼らに対する統制全般について規定している。そして、特定領域の事項や要求の手続きを規定するさまざまな補充的な制定法や現代的条約、自治に関する協定を実施するための法律なども存在する。
9. 自治に対する固有の権利は、つぎのようなことがらに対する先住民族の自治権を含めて憲法上の権利であることをカナダは明確に承認している。すなわち、彼らのコミュニティにすることがらや固有の文化、アイデンティティ、伝統、言語、そして制度にかかわることがら、そして土地や資源と先住民族との特別な関係の尊重にすることがら、等々である。この自治権は、統治の構造を自ら決定することやファースト・ネーションのメンバーシップ、家族にかかわることがら、教育、健康、そして財産権、等々をも含んでいる。ただしこれらの権限を行使する際には、連邦政府と交渉して協定を結ばなければならない。これらについては以下のⅣ. のC. で検討する。
10. 連邦政府は先住民族とカナダの関係に関して、「インディアンと彼らの保留地」⁶⁾ (2014年現在、メティスを含む⁷⁾) に対する議会の管轄権を通して憲法上の責務を負っている。そして、連邦レベルでの先住民族との関係にかかわる行政上の取りあつかいについては、先住民族・北部開発大臣 (Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada) が担当している。大半の州も先住民族に関する省もしくは部局を有し、それらの機関は州が管轄している社

3) *Delgamuukw v. British Columbia*, 1997 CanLII 302 (Supreme Court of Canada).

4) *Haida Nation v. British Columbia* (Minister of Forests), 2004 SCC 73 (Supreme Court of Canada).

5) See *R. v. Sioui*, 1990 CanLII 103 (Supreme Court of Canada).

6) Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict, c 3, s.91 (24).

7) See *Daniels v. Canada*, 2013 FC 6 (CanLII) (Federal Court) (upheld on appeal with respect to the affirmation of Métis as “Indians” on 17 April 2014).

会－経済政策や資源の利用に関する問題に深くかかわっている。

11. 先住民族とそのメンバーの権利を国際的に保護することに関してカナダは、国連の主要な人権条約を批准している。また「2007年の国連総会では、多くの先住民族が居住するアメリカ、オーストラリア、ニュージーランドとならんで反対していたが」2010年には、国連先住民族権利宣言（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples：以下、権利宣言と略記）を支持する立場に転換した。
12. 2008年にカナダは、かつてのインディアンの寄宿学校の生徒に対して歴史的意義を有する謝罪を行った。^{*} そのなかで政府は、先住民民族の人びとの癒しと彼らとの和解を模索すること、そして、政府と先住民族がそのパートナーシップを前進させるための新たな関係を築いていくことを表明した。そのためのいくつかの所作、たとえば、かつてのインディアン寄宿学校の生徒たちや学校を運営した教会、ファースト・ネーション会議（Assembly of First Nations）、その他の先住民族の機関やカナダ政府が交渉し、合意に達した「インディアン寄宿学校に関する和解合意」（Indian Residential Schools Settlement Agreement）の履行、その他がなされた。和解合意の基礎は真実和解委員会（Truth and Reconciliation Commission）の創設で、つぎのような目的を有している。すなわち、政府が設立した寄宿学校の生徒で現在生存している人びとの経験を証言してもらい；同校の制度や遺物に関する完全でアクセス可能な、永久保存の記録を作成すること；そして一般の人びとが寄宿学校の歴史を知るように推し進めること、等々である。最近、委員会の活動期間が1年延長された。

^{*}カナダ首相による寄宿学校生徒への謝罪：「議長、本日わたくしは、インディアン寄宿舎学校の元生徒に対しまして、謝罪をするために、みなさんの前に立っております。インディアン寄宿舎学校における子どもの扱いは、わが国の歴史の悲しい一章であります。一世紀以上もの間、インディアン寄宿舎学校は、15万人以上もの先住民族の子ども達を、その家族やコミュニティから引き離しました。…その目的は、「インディアンをその子ども時代に殺すこと」だったのであります。本日、カナダは、この同化政策が誤ったものであり、大きな傷害の原因となるものであったこと、そしてわが国にはこのような政策が存在する余地がないこと認めます。[改行] 2008年6月11日、スティーヴン・ハーパー（Stephen Harper）首相は、連邦議会議事堂にて、元インディアン寄宿舎学校生徒に対し、謝罪声明を發した。「インディアン寄宿舎学校」（以下、固有名詞を除き「寄宿舎学校」と略記）とは、カナダ政府の委託を受けたキリスト教系宗教団体が先住民族の子ども達を家族から強制的に引き離し、寄宿生活を強いた学校のことである。ここで言う「インディアンをその子ども時代に殺すこと」（“to kill the Indian in the child”）とは、寄宿舎学校に強制的に入学させることで、子ども時代に「インディアン」の言語、文化、「インディアン」としてのアイデンティティを抹殺することを意味する。インディアン問題北方開発省（Department of Indian Affairs and Northern Development）によれば、連邦政府が結成された1867年以後では、1874年に最初の寄宿舎学校が設置

され、最後の寄宿舎学校が閉校になったのは1996年のことである²。同省によれば、この間、およそ132校が設置され、現在、およそ80,000人の元生徒が存命である。存命の元生徒は、一般に、「生存者」(survivor)と呼ばれている。」(広瀬健一郎「カナダ首相による元インディアン寄宿舎学校生徒への謝罪に関する研究」(<https://core.ac.uk/download/pdf/230746384.pdf>: 2021年3月20日アクセス) 13頁)

IV. 人権に関する主要な関心事

13. カナダは連邦と州のいずれのレベルにおいても、先住民族が関心を有していることがらに対処するための多くの法律や政策、プログラムを有している。それらの多くは——たとえば、先住民族と現代的条約交渉を行い、また彼らの歴史的請求に応じるための政策のように、グッドプラクティスとよばれることができる。ただし、それらの法律や政策、プログラムを十分に説明することは本報告の任務を超えている。ここでの特別報告者の主な目的は、いかなる法律や政策の履行が先住民族の人権にかかわる関心事であるのかを明確にすることである。

14. 法的枠組みが整備され、また国としての全般的な豊かさにもかかわらず、多くの点で危機的とも思える程度にカナダの先住民族がさまざまな人権問題に直面しているということを、統合的に理解することは困難である。さらにまた、連邦政府と先住民族の関係は悪化してきており、おそらくは——2004年に前任の特別報告者がカナダを訪問した時以降に一定の改善がなされ、現状の改善という目標が両者のあいだで共有されているにもかかわらず——悪化しているであろう。

A. 社会－経済状況

15. カナダの人権問題において顕著なマイナスの要因は、高度に発展した国のなかで先住民族がおかれている抑圧的な社会－経済状況である。2004年に前任者は、先住民族と非先住民族のカナダ人とのあいだの人間開発指数 (human development indicator) ——すなわち、健康、住宅、教育、福祉、社会サービス⁸⁾ などに存在するギャップを縮小するための政策を重点的におこなうべきことをカナダ政府に勧告した。しかしそれにもかかわらず——政府のデータによると、メティスとステイタスを有しないインディアンの社会－経済状況は改善されてはいるものの⁹⁾——登録インディアン/ファースト・ネーションに関しては、今回の調査時のインタビューで明らかになったところでは、それらのギャップはなお縮まっていない。この統計結果は注目に値する。カナダ国内のコミュニティのうち、地域福祉指数 (Community Well-being Index) が劣悪な100のうち96のコミュニティがファースト・ネーションのコミュニティであり、良好な

8) E/CN.4/2005/88/Add.3, para. 101.

9) “2011-2012 report on plans and priorities: demographic description”, fig.9, available from www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1315424049095/1315424155048.

コミュニティ100のなかにはただひとつのコミュニティしか入っていない。¹⁰⁾

16. 先住民族の社会サービスに要するコストは、彼らのニーズの内容とコミュニティの立地条件の故に一般の人びとのコストよりも大きいことは予想される。それにもかかわらずカナダは、先住民族に対してより多くの資源を投入しているようには思われぬ。独立の官吏たる会計検査院長官（Auditor General）は、適正な資金提供がなければ彼らへの社会サービスの提供が制限され、したがって保留地での生活条件の改善が制約を受けると政府に対して警告を発している。¹¹⁾

1. 教育

17. すべてのレベルの教育において先住民族は一般の人びとよりも低い立場におかれている。政府の代表は彼らのあいだでの教育達成度上のギャップを、多くの場合に極度の貧困や寄宿舎学校などの歴史的背景、そしてレイシズムなどに帰している。
18. 連邦政府はインディアン法によって、ファースト・ネーションの政治機関がになっている保留地での教育の資金提供を義務づけられている。さらに連邦政府は110のファースト・ネーションとイヌイットの文化教育センターに資金を提供している。保留地外での教育は州と準州の政府が資金を提供し、各地域の教育委員会がになっている。ただし2つの例外がある。ブリティッシュ・コロンビア州では、ファースト・ネーションに対する教育は独自の州の教育機関によってになわれ——州政府および連邦政府との3者の合意を通して得られる安定的な資金を得て——ファースト・ネーションが提供し、統制している。そしてもうひとつの事例では、ノバスコシア州の11のファースト・ネーション部族が、1997年の協定にもとづいて独自に教育をおこなっている。
19. 連邦政府によるすぐれた教育プログラムが存在し、そのいくつかは成果を上げているということは注目に値する。都市・北部コミュニティ先住民族就学前保健・教育プログラム（The Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program）は、先住民族と非先住民族の就学準備期のこどもたちのあいだに存在するギャップをとりのぞくことに関して成果を上げている。しかし残念なことに、先住民族のこどもたちでこの恩恵を受けているのは10%未満にすぎない。¹²⁾ さらに、カナダの学生が自国に対する先住民族の貢献についてより多く学び、また先住民族出身の学生たちをあと押しするような試みを行っている州政府も存在する。

10) Ibid, fig. 10.

11) Auditor General of Canada, 2011 June Status Report of the Auditor General of Canada (hereafter “Auditor General 2011 report”), “Chapter 4 – Programs for First Nations on Reserve” (June 2011), preface.

12) Public Health Agency of Canada, Evaluation of the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program at the Public Health Agency of Canada (March 2012), p. 10.

たとえばサスカチュワン州には条約にもとづく必須のカリキュラムがあり、ファースト・ネーションとメティスにかかわることがらや物の見方、考え方などがカリキュラムに盛り込まれている。また現在では〔アルバータ州からラブラドルにかけて話されている〕クリー語教育のための準備計画も展開中である。

20. しかし多くのファースト・ネーションのリーダーたちは、初等、中等、そして高等教育のための連邦の資金は十分ではないと主張している。政府は「ファースト・ネーションの教育費に対して7つの要因が重要なインパクトを与えていると認識しつつも、その認識にもとづいた適切な資金を提供していない」と会計検査院長官は指摘している。¹³⁾

21. 連邦政府は近年、ファースト・ネーション教育法案（First Nations Education Bill）が展開されることで関心が高まってきた教育問題に重点をおいてきている。しかしその法案は、カナダ中の先住民族の強固な反対と抵抗に遭遇した。先住民族のリーダーたちは、同法案に関して十分な協議がもとめられておらず、また彼らの希望した内容が法案作成過程で取り入れられなかったと主張している。先住民族の代表が表明した主たる関心事項は、(a) 法案に規定された州の教育基準と条件を強制することによって、教育に関するファースト・ネーションの統制力が掘り崩され、剥奪されること；(b) 法案は、ファースト・ネーションのことは、文化、そして教育・学習の方法などへの明確なコミットメントを欠いていること；(c) 法案は先住民族の学校への安定した、十分に公平な資金を提供していないこと；そして、(d) うまく運用されている現行の教育プログラムを排除すること（とくにブリティッシュ・コロンビア州で提起された問題）、等々である。

22. 2014年2月にファースト・ネーション会議によって支持された2014年2月の政策で、2015年からスタートする追加的な教育資金として19億カナダドルを支出することを連邦政府は表明した。それには5億カナダドルの教育インフラ費用が含まれ、また——資金追加に対する2%という上限を排して——2016年以後、基幹的な資金については毎年4.5%を「自動調整」（‘escalator’）していく。また政府はファースト・ネーションが教育を統制することを認めている。しかし、ファースト・ネーションと今後十分にこれらの展開に対して協議がおこなわれるかいはなお不透明である。

23. おおよそ90の先住民族のことはカナダで話されている。インディアン寄宿学校時代の先住民族のことはへの抑圧が大きな要因となって、これらのことはのうち三分の二が消滅の危険にさらされているか非常に危険である、もしくは絶滅寸前の状態である。連邦政府が寄宿学校政策に対する謝罪をおこなった2008年に、英語とフランス語を奨励するためのカナダの「二言語」

13) Auditor General 2011 report., para. 4.30.

（“Linguistic Duality”）プログラムに対して、その後5年間、毎年約2億2千万カナダドルを支出することを約束した。¹⁴⁾ それに対して、連邦政府はその同じ5年間に、先住民族のこぼの復興を支援するためにはたかだか1900万カナダドルしか支出していない。¹⁵⁾

2. 住宅

24. イヌイットとファースト・ネーションのコミュニティの住宅事情は、遠隔地であり、苛酷な気候が困難な住宅問題をひき起こす北部においてとくに深刻である。水道、電気の施設を含めて大規模な住宅の改善が必要である。さらに、ファースト・ネーションの保留地における水質は劣悪で、それらの水を日常的に利用している人びとの健康を大きく損なっている。¹⁶⁾ イヌイットの代表はそのような住宅危機の問題を解決されるべき最優先課題のひとつに挙げている。慢性的な住宅不足はさまざまな経済-社会状態条件に対してきわめてマイナスの要因となっている。一個の住宅に多くの家族が暮すことで、たとえば呼吸器系疾患やうつ病、睡眠障害、家庭内暴力、劣悪な教育環境、そして熟練した専門職に就いている成員がコミュニティ内にとどまることができない、等々の深刻な問題の原因となっている。

25. したがって、コミュニティがかかえている住宅問題に対処することは、カナダ全体の先住民族が直面しているさまざまな負の側面や経済的困難などの改善に大きく寄与するだろう。先住民族・北部開発大臣やカナダ住宅貸付抵当公社（Canada Mortgage and Housing Corporation）を通じて連邦政府は、保留地内のファースト・ネーションのコミュニティに住宅を提供するために支援している。この資金によって過去5年間におおよそ1750軒の住宅を建築し、既存の3100軒の住宅改善おこなったとファースト・ネーションは報告している。しかし保留地外に関しても、多くのコミュニティが対応することが困難な劣悪な住宅事情に対処するための、たとえば民間の住宅ローンのような資金源を設けることをファースト・ネーションは求めている。

26. 連邦政府が提供する資金は、全般的には住宅建設や既存の住宅改善に必要な資金には達していない。十分な資金を提供できない大きな要因として、抵当権設定や住宅金融を受けるに際して、先住民族の土地の共同所有権から生じる困難な問題を政府の代表はあげている。そこで政府は、保留地内の住宅に対するローン補償のためにファースト・ネーションが利用できる融資保証を設けている。融資保証は近年増加しているものの、保留地内外の住宅用の確実なローンを提供するためには、先住民族の共同所有の形態を尊重し、それに適合するような方法を維持しつつなお多くのことがクリアされなければならない。

14) Ministry of Canadian Heritage website, “Roadmap for Canada’s linguistic duality 2008-2013: acting for the future”.

15) Assembly of First Nations, Report to the Special Rapporteur (2013), pp.50-51.

16) Auditor General 2011 report, para.4.34.

27. イヌイットへの住宅資金の提供は居住する4つの地域でそれぞれ異なっている。カナダ住宅貸付抵当公社は州と準州の住宅資金を提供しているが、それぞれが有している管轄権限を優先しつつ決定をおこなっている。したがって州と準州の政府は、イヌイット固有の住宅上のニーズに対処するためのプログラムを柔軟に立案し、提供することができる。またカナダ住宅貸付抵当公社の資金に加えて、イヌイットの地域の住宅に特化した施策をもおこなっている。連邦政府は近年、「カナダ経済行動プラン2013」(Canada's Economic Action Plan 2013)の下で、ヌナブト準州に約250の住宅を建設するための支援金として2年間で1億カナダドル投資をする と発表した。しかしなおイヌイットのコミュニティでは住宅がかなり不足している。

28. 特別報告者は、保留地に所在する婚姻にかかわる不動産に関する法律、すなわち保留地家族住宅・婚姻利益権利法 (Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act) が制定されたことをここに記しておく。その法律は前任の特別報告者によって2004年になされた勧告にもとづいて制定されたもので、先住民族出身ではない女性の婚姻が破綻した場合と同様な保護を先住民族の女性にも提供するための法律である。¹⁷⁾ しかしつぎのような懸念が提起されている。すなわち、その法律は、住宅不足のために数世代にわたる成員や家族が同居している場合、先住民族の慣習上、離婚した配偶者以外の人がその住宅に対して利害関係を有している場合には適用されない、という懸念である。

3. 健康と社会福祉

29. カナダのファースト・ネーションやイヌイット、メティスの健康は彼らの重大な関心事である。彼らの健康状況は近年総体的に改善されてきてはいるが、現在でも非先住民族のカナダ人の現状と比較すると、平均寿命、幼児死亡率、自殺率、傷害事件、そして糖尿病などの慢性疾患に関して大きなギャップが存在する。このような健康に関する状況はつぎのような要因、すなわち、同一住宅での密な同居、高い人口上昇率、貧困度、多くのコミュニティ、とりわけ北部のイヌイットのコミュニティが遠隔地に存在すること、などによって影響を受けている。

30. カナダの先住民族の健康管理は、連邦、各州、先住民族の機関のあいだの協同を通じておこなわれているが、はたしてそれら3者のあいだで十分な協同がなされているかが問題となる。ブリティッシュ・コロンビア州の近年の成功例、すなわち、より優れた健康管理システムを構築するための3者間の合意内容を履行した2013年の事例は、他の地域のモデルケースとなり得る。すなわち、連邦政府が資金提供しているブリティッシュ・コロンビア州での健康に関するサービスの監督と提供を——ファースト・ネーション、州、そして連邦の3機関が協同してそれらを支援しつつ——ファースト・ネーションに移管したというケースである。

17) E/CN.4/2005/88/Add.3, para.112.

31. カナダの先住民族の福祉にかかわる問題に関して、こども時代に身につくさまざまなスキルを世代間で伝承できないこと、そして成長後の薬物乱用率の高さは、寄宿学校と“sixties scoop”に起因する文化的な混乱の結果でもある。先住民族のこどもで託児サービスを受けている者は、非先住民族のカナダ人のこどもの8倍にのぼる。さらにまた、先住民族のこどもたちのための児童、家族に対する資金とサービスのレベルは、非先住民族のこどもと比較すると劣っている。¹⁸⁾ この問題は、カナダ人権審判所 (Canadian Human Rights Tribunal) に対してファースト・ネーション児童・家族擁護協会 (First Nations Child and Family Caring Society) とファースト・ネーション会議によって提起された不服申し立てにより提起された問題である。2000年になされた展開としては、マニトバ州と、同州のメティスの権利、利益を代表するマニトバ州メティス連合が、コミュニティに依拠し、メティスの文化に適合した児童・家庭サービスを提供することに関する覚書に調印した。そしてその覚書によって大きな成果が上がっている。

B. 裁判

(1) 刑事司法における不均等な先住民族人口

32. 以上の厳しい社会－経済環境を踏まえると、先住民族の人口がカナダ全体の約4パーセントにすぎないのに対して、たとえば刑務所に収監されている囚人は全囚人の25%にのぼるという事実を知っても驚くに当たらないかもしれない。しかもこの割合はさらに増大している。女性受刑者の33%を先住民族女性が占めているが、その数字は先住民族全体のなかでも異常に高く、連邦の刑務所に収容されている受刑者のなかでもっとも急速に増加している。

33. このような状況はつぎのようなさまざまな試みがなされているにもかかわらず改まっていない。すなわち、刑事手続きに服している先住民族の人数が公正で文化的に適正な処遇を受けることができるための資金を提供する「先住民族司法プログラム」(Aboriginal Courtwork Program)；彼らにとってよりふさわしい場合には、刑事裁判以外の処遇を提供する「先住民族裁判戦略」(Aboriginal Justice Strategy)；判決において懲役刑以外の合理的な選択肢を裁判所が考慮することを求める「グラデュウ原則」(“Gladue principle”)；そして、カナダ人権委員会による先住民族コミュニティでの裁判外紛争解決手続の推進、等々である。しかし連邦政府は近年、これらのプログラムが依拠している司法上の裁量権を制限する法律を制定した¹⁹⁾。そのことによって、収監されている先住民族の男女そして児童の数の不均等を縮小するための努力が削がれてしまうのではないか、という懸念を生み出している。

(2) 行方不明と殺人事件の被害者の女性と少女

34. さらに先住民族の女性と少女は暴力犯罪の被害者になる率が異常に高い。「カナダ先住民族女

18) Auditor General 2011 report (see footnote 11 above), paras. 4.49-4.50.

19) Safe Streets and Communities Ac

性協会」(Native Women's Association of Canada)は、カナダ全体で過去20年間に行方不明となったり殺害された660の事例を記録しているが——未解決事件の正確な事件数はなお不明であるものの——多くの事件が未解決のままである。1996年以来この問題に関する公的な調査や報告書が少なくとも29あり、それらのなかで500以上の勧告がなされている。²⁰⁾

35. この問題の解決にむけて2010年に連邦政府は7つの計画を実施した。そこには法の執行と裁判に関する構想や被害者と家族の支援、そして犯罪予防・認知プログラムなどが含まれている。先住民族女性との交流のなかで警察と裁判システムにおけるベストプラクティスを明確にすることを含みそれらのプランから、オンライン上検索可能な「カナダ先住民族女性への暴力抑制・安全推進のために有益なプラクティス大綱」(Compendium of Promising Practices to Reduce Violence and Increase Safety of Aboriginal Women in Canada)が2012年3月に策定された。そしてさらに過去10年間に、カナダ連邦警察たるカナダ騎馬警察(Royal Canadian Mounted Police)が、未解決の殺人と行方不明事件を再検討するための総合的なプロジェクトとユニット、機動部隊を、マニトバ州、ブリティッシュ・コロンビア州そしてアルバータ州において創設した。
36. また州レベルでも一定の新たな行動がとられている。たとえばマニトバ州での、行方不明者の調査権限の拡大や誘拐事件の被害者保護の法律改正、多くの相談業務や意識向上キャンペーンなどの実施、また暴力防止プログラムへの資金提供、等々である。現在オンタリオ州では、1か月以上行方が不明のケースは重大犯罪のデータベースに登録しており、また州警察は組織横断的にデータ分析と予防、捜査を総合するグループを新たに組織した。同じくサスカチュワン州警察は、先住民族・非先住民族を明示した行方不明者のデータベースを作成し、またユニークな「行方不明者に関する州パートナーシップ委員会」(Provincial Partnership Committee on Missing Persons)を設けている。その委員会は先住民族集団と警察、裁判所、そしてNGOのあいだでの、政策と一般人の意識向上にむけた活動とを種々の調整をおこなっている。
37. しかしこれらの試みがなされ一定の成果をあげているにもかかわらず、少なくとも現段階では、行方不明の先住民族女性と少女の問題解決のためのより大きく、有効な行動を求める声をおさえるほどには効果は上がっていない。特別報告者はカナダ滞在中に、先住民族の人びとと協議のうえで包括的な全国規模の調査に取りくむことを求める強い声を聴いた。それらが実現すれば、被害者家族の声を一般の人びとが聴くことができ、また問題の深刻さとその全容への理解を深め、そして解決にむけた総合的なとりくみへと導くベストプラクティスとはどのようなものなのかを明らかにすることができるだろう。

20) Native Women's Association of Canada, List of reports and recommendations on violence against indigenous women and girls (27 March 2013).

C. 自治と参加

(1) 自治の諸制度

38. 先住民族の自治を強化することは彼らの社会－経済状況を改善し、健全なコミュニティを維持するためには不可欠である。連邦政府による自治政策の成果と問題に関する2011年のアセスメントでは、自治をおこなっている先住民族は教育達成度と雇用において良好な結果を実現していると結論づけられている。その点に関して特別報告者は、先住民族のガバナンス能力の向上を望んでいるということ、カナダのすべてのレベルの政府から聞いて喜んでいる。
39. しかしカナダの多くの法律、とくにインディアン法は、実効性ある先住民族の自治を認めていない。インディアン法はファースト・ネーションの政治機関がなしたほぼすべての——部族の条例改正や保留地にかかわるプログラムへの資金拠出、インフラ整備、土地の賃貸借などを含む——決定は先住民族・北部開発大臣の承認を得ること、としている。ファースト・ネーションがケースバイケースおよびセクターごとで、インディアン法の法的枠組みから離脱するという選択肢が存在するものの、それは非常に限定されている。
40. インディアン法の適用を受けないメティスは——彼らのガバナンスにかかわる制度を構築し、資金提供を受けるために多くのことがなされなければならないが——家庭・子どものケア、経済発展、住宅などの主要な分野を含む自治に関する協定にむけた3者協議をおこなっている。
41. イヌイットの居住地域に関しては、協定締結に至った4つの土地請求の内2つの協定に自治に関する規定が盛り込まれている。1993年のヌナブト土地請求協定 (Nunavut Land Claims Agreement) の結果、カナダではもっとも新しい準州と政府が1999年に誕生した。2005年のヌナツィアブト－ラブラドルイヌイット土地請求協定 (Nunatsiavut-Labrador Inuit Land Claims Agreement) に従ってヌナツィアブト政府 (Nunatsiavut Government) が設立されたが、同政府は教育、健康、文化的なことに関する法律の制定権限を有している。他の2つのイヌイットの協定は未解決のままである。[ケベック州の北部に位置するイヌイット居住地域で、北ケベック地方行政区の北半分に該当する] ヌナビクにおいては、ナキビクコーポレーション (Nakivik Corporation) (ケベック州のイヌイットの利益を代表する)、ケベック州政府、そして連邦政府が、教育や公的医療のような社会福祉事業をになう地方政府を設立するための最終的な自治に関する協定にむけた協議をおこなった。しかしヌナビクの住民は2011年の協定を拒否し、自治に関する協定の締結にむけた試みがさらにおこなわれている。「イヌビアルイット地区協議会」(Inuvialuit Regional Council) は、[アラスカからカナダにかけて先住するアサバスカ系語族の] グウィッチン部族協議会 (Gwich'in Tribal Council) と連携して、カナダおよびノースウエスト準州との自治協議を開始した。彼らはその合意において、再構築されたコミュニティの政治機関の、協議会での先住民族代表選出を保障するシステムと抱き合わせで、地域の政治機関が活動することを構想していた。2003年4月に原則的協定案が作成されたが、その

後グウィッチン部族協議会によって否決された。その結果上の2つのグループは個別の協定についての個別の協議を開始している。

(2) インディアン法にもとづく自治への資金提供

42. インディアン法にもとづくファースト・ネーションの自治に対する連邦政府の資金提供は、彼らが遵守しなければならない負担協定 (contribution agreement) を通じておこなわれている。資金が提供される優先事項とその額は連邦政府によって一方的に——恣意的に、という人もいる——決定される。支出については、連邦政府が課した条件を確実に満たすように監査され、会計監査が期限内になされない場合には提供された資金は保留となる。その結果、先住民の政府はそれまでの計画との継続性を確保するために資金を再配分しなければならず、支出に関して報告することがより困難となる。
43. このような資金提供のやり方によって過度の負担となると特別報告者がくり返し指摘してきた、重い報告義務を生じさせている。インディアン法の下で資金を受領しているファースト・ネーションコのコミュニティ——そのうちの70%は人口が500名以下である²¹⁾——は、さまざまな連邦機関に対して年間100以上の報告をおこなわねばならない。²²⁾ 連邦政府は、「年単位の資金提供の協定とそれにもとづくさまざまな責任は…時宜にかなったサービスの提供を妨げ、またファースト・ネーションの長期的視野に立った発展計画の実現能力を制約する」ことを認識している。²³⁾
44. さらにまた、インディアン法にもとづいて活動しているファースト・ネーション政府が、資金提供の遅延や報告の遅れ、その他の理由で財政上の困難を抱える場合には、連邦政府が資金提供しているすべてのプログラムやサービスを取りしきる共同管理人か、連邦政府の指名による管理人が付されることもある。また、彼らが要求した十分な活動資金を連邦政府から得られるかどうかは、実際に財政不足に陥るまではわからない。第三者による管理という事態が、懲罰的もしくは政治的理由から生じることがありうることを先住民のリーダーたちは明確に認識している。
45. 特別報告者は、連邦政府とファースト・ネーションのあいだのすべての資金提供協定に盛りこまれようとしている、近年の「自己調達」歳入 (“own-source” revenue) 政策に対するさまざまな批判の声を聴いた。この政策においてファースト・ネーションは——連邦政府の資金へ

21) AANDC “deck” presentation to the Special Rapporteur, *The Context*, p.8 (citing Statistics Canada, 2011 Census).

22) Auditor General 2011 report (see footnote 11 above), para.4.72.

23) John Duncan, “Government of Canada response to second report of the Standing Committee on Public Accounts” (2012).

の先住民族の依存が弱まるだろうという期待の下で——統治活動に要するコストを自ら調達することが期待されるのである。連邦政府の資金が減額されるうらという意味において、自分たちの成功を誇示した場合には「懲罰」を加えられるのだというという感情を、先住民族の代表者たちは表明している。

(3) パートナーシップと決定手続への先住民族の参加*

*報告書では4となっているが、前後関係から見て明らかに3の誤記である

46. すでに指摘したように、連邦政府は先住民族との明確な和解の目標を有しており、そのことは特別報告者が面会した多くの政府の代表がくり返し表明している。しかしその目標に関しても、先住民族のリーダーたちは、目標にむけた進展が——彼らに関心を有しているさまざまな決定において、先住民族の政府や代表が表明していることを制限したり無視するような——政府の行動によって近年阻害されている、という懸念を表明している。それらの政府の行動は2012年12月に“Idle No More”プロテストを国中にひき起こした。
47. 先住民族の最大の懸念は、彼らの利害とかかわる立法構想の立案に関して十分に参加できないことである。2012年に連邦政府は先住民族に影響をおよぼすさまざまな法律を制定もしくは改正している。たとえば、カナダ環境アセスメント法 (Canadian Environmental Assessment Act)、エネルギー局法 (National Energy Board Act)、漁業法 (Fisheries Act)、可航水域保護法 (Navigable Waters Protection Act)、そしてさらに——ふたつの「抱き合わせの」予算執行法案たる雇用創出法 (Jobs and Growth Act 2012 (Bill C-45)) と雇用創出・長期繁栄法 (Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act (Bill C-38)) を通じての——インディアン法改正、等々である。これらの一連の法律が先住民族に対してきわめて広範囲に影響を与えているにもかかわらず、先住民族との特別な協議はおこなわれていない。
48. 先住民族が大きな関心を有している法律としてファースト・ネーション安全飲料水法 (Safe Drinking Water for First Nations Act) があるが、同法はファースト・ネーションの居住地における飲料水と汚水に関して連邦政府に広範な権限を与えている。すでに言及したように、提案されたファースト・ネーション教育法と保留地家族住宅・婚姻利益権利法に関して、先住民族との協議がなされていないことに対して彼らは不平をのべていた。
49. 先住民族と連邦政府のあいだのパートナーシップ関係を望むことを侮辱していると思えるような言動が近年多く存在している。たとえば、ファースト・ネーション財政透明性法 (Fast Nations Financial Transparency Act) ——この法律により先住民族政府は同政府の統治に関して重い報告義務を負っている——を優先的に制定したことに関して、ファースト・ネーション

はつぎのように認識している。すなわち同法は、先住民族とその政府が無能で腐敗しているというネガティブな固定観念をさらに強め、自治への一般の人びとの支持を広げるところか損ねている、という認識である。さらにまた、新たな協定にもちいられる文言やその意味に関する協議を経ずに加えられた、2013年の負担協定に対する一方的な変更にはつぎのような言葉が含まれている。すなわち、通常であれば悪意があるとは見えないが、協議を経ずになされたこの改定の場合には、つぎのことを、つまり先住民族政府にとって不可欠な活動資金をかりに受領したとしても、将来の立法と規制によって変更もありうるという条件を含意していると、ファースト・ネーションが解釈しようのような言葉である。

50. 先住民族と連邦政府の関係を損ねるその他の事例としては、カナダとアメリカの国境をまたいでいるアクエサスネ（Akwesane）の保留地に——国境警備隊が小火器をもちこんだ際、同コミュニティが抗議したのちに——設定された国境である。国境検問所が移されて以来、保留地に居住するモホーク族（Mohawk）の住民は、国境をまたぎつつ領域内を完全に自由に行き来していたが、彼らは保留地から退去し、検問所の係官に報告することを求められた。そして、報告しなかった場合には罰金や乗り物の没収、場合によっては投獄される。モホーク族の人びとは、このようなやり方はコミュニティのアクティビズムに対する懲罰的な応答であると認識している。

51. 先住民族のリーダーたちは、カナダの納税者に対して負っている連邦政府の責務に政府がしばしば不公平に言及することに対して不満をのべている。すなわち政府は、非先住民族のカナダ人が得ている経済的利益には言及しないにもかかわらず、憲法上の条約関係の結果としてファースト・ネーションとの条約履行にかかるコストのみに言及している、という不満である。このような議論では、先住民族がカナダ全体の利益の一部をになっていることを無視して、彼らは部外者で「カナダ人」の利害に反するものとされているのである。

(4) メンバーシップ

52. 「ステイタス」を有するインディアンか「登録」のインディアンかに関しては法律が規定している。他のカナダ人と同じくファースト・ネーションの人びとは、しばしば出自が異なるパートナーと家族を形成している。しかし他のカナダ人とは異なり多くのファースト・ネーションの人びとにとっては、そのような関係は、彼らのこどもたちが成人後に自らのコミュニティにとどまるのに必要な能力に関して重大な帰結をもたらす。そして、「ファースト・ネーション以外の人と結婚する」（‘marry out’）人は多くの場合、さまざまなことを経験したり教育を受けるために彼らのコミュニティを出て暮らしているため、ファースト・ネーション以外の人との結婚はさまざまな経済的スキルを維持する能力に大きな帰結をもたらしている。

53. インディアン法はファースト・ネーションが自らのメンバーシップを決定するルールを選択

を認めているが、メンバーシップではなく同法が規定するステータスはより多くの利益をもたらす。すなわち、保留地内での税金の免除や特別な不動産上のルール、一定の支払い、中等後教育支援 (post-secondary education)、そしてもっとも重要なものとしては連邦政府の資金による保留地での住宅提供、などである。したがって、保留地で育ち、それ以外の家を知らない子どもたちを含めて、ファースト・ネーションがステータスを有しないメンバーを保留地に住まわせることを困難なものとしている。

54. インディアン法の下での2つのステータスと結合したこのような区別は、重層的に規制された基盤のなかで、ファースト・ネーションたる基準や集団的決定とはかかわりなく異なった市民権を割り当てるという実際の効果を有している。単純化していえば、インディアン法第6条(1)のステータスは、2つのステータスを有するインディアンの両親をもつ子ども（あるいは、ステータスを有するインディアンの父親と1985年以前に結婚した白人の母親をもつ子ども）のステータスに対応する；そして、第6条(1)のステータスを有する者の子どもはそのステータスを継承する。一方の親のみが第6条(1)のステータスを有する子どもは第6条(2)のステータスに該当するが、それは、他方の親が第6条(1)もしくは(2)のステータスを有しないかぎり、彼らの子どもたちにインディアンのステータスを継承させる権利を有していないことを意味している。²⁴⁾

55. インディアン登録男女平等法 (Gender Equity in Indian Registration Act) の制定によって——ステータスを有するインディアン男性と結婚した非先住民の女性（とその子孫）に対してステータスを付与する反面に——ステータスを有しない男性と結婚した女性（とそのすべての子孫）のインディアンのステータスを無効にするという、歴史的背景を有する規定の差別的効力が無効とされた。しかし残念ながら、上院常設人権委員会 (Senate Standing Committee on Human Rights) が認識しているように、この法律は「インディアン法から生じるすべての性差別を対象としてはいない」。²⁵⁾ なんらかのクラスの人びとは、婚姻上の子孫に対する歴史的な差別にもとづいてステータスから排除されつづけている。この二親ルールは、父が不明の子どもに関する問題のある政策においても共通している。それは、暴力やレイプ、近親相姦などのケース——父親からステータスに関する証拠を得ることが必要なケースでは母親は一定のリスクを負っている——で子どもが生まれた場合に生じる。この政策の下では、子どもの出生登録に登録されていない父親は、その子の母親が、誰が父親かについて彼女の父かその家族による宣誓証言を提供しないかぎり、登録インディアン (registered Indian) ではないものとされる。

56. メティスのメンバーシップは、インディアン法もしくはその他の法律によっても規定されて

24) Indian Act, RSC 1985, c I-5, s.6 (2), 7.

25) Standing Senate Committee on Human Rights, Sixth Report (7 December 2010).

いない。誰がメティスのコミュニティのメンバーであるかを特定できないという連邦政府の反論に直面して、最高裁は、当該人物が祖先を通じてコミュニティとつながりを有しており、自らメンバーであるとのアイデンティティを有し、かつ、そのようにコミュニティが認めている場合には、メティスとしてのアイデンティティが証明されていると判示した。²⁶⁾ このアプローチは、先住民族のメンバーシップについての柔軟な判断と先住民族自身のコントロールを承認するものと称賛されている。

57. イヌイットのメンバーシップのリストは4つの信託受益者の団体、すなわち Inuvialuit Regional Corporation、Nunavut Tunngavik Incorporated、Makivik Corporation そして Nunatsiavut Government の各団体が管理している。いずれの場合にも、祖先とイヌクとしての自己認識にもとづく基準を確立している。

D. 条約とその他の請求手続き

58. 過去数十年の間にカナダは、同国の先住民族を不当に扱い、損害を与えてきたという歴史を正すための確固とした施策を実施してきたが、それは彼らが現在おかれている不利な状況を救済するための不可欠のステップである。もっとも重要なことは、条約上の権利と先住民族の権利に関して彼らが抱えている憤りに適切に対処するための立法と政策、そして救済手続きを確立することである。この点に関してカナダは世界の模範となっている。和解協定やその他の成果は、先住民族と国家の利害のあいだの和解と協調を示す重要な事例となっている。

59. 包括的な土地請求協定にも言及している現代的条約は、それ以前の条約やその他の法的手段では扱われていない地域をも対象としている。1973年以来24の包括的な土地請求協定が締結され、現在すでに履行されている。それらはカナダ全土のおおよそ40%をカバーしており、95の先住民族のコミュニティに影響をおよぼしている。²⁷⁾ 州レベルではブリティッシュ・コロンビア条約手続 (British Columbia Treaty Process) が、同州の土地と資源に対する請求を解決するために1993年に成立した。そしてすでに発効している2つの最終的な協定が履行され、さらに2つの協定がもうすぐ発効すると連邦政府は報じている。

60. 包括的な土地請求を解決するための現代的条約の締結問題とならんで、特定の請求に関する手続き上の問題がある。その手続きによって、歴史的条約やかつて締結された協定から生じた歴史的な憤りに対して、交渉や特定請求審判所 (Specific Claims Tribunal) の拘束力を有する決定を通じて救済が提供される。特定請求手続きにはいわゆる条約土地権限付与メカニズム (Treaty Lands Entitlement mechanism) が含まれている。それは、歴史的条約の下で権限を

26) *R. v. Powley*, 2003 SCC 43 (Supreme Court of Canada).

27) AANDC website, "Fact sheet: comprehensive land claims"

与えられたすべての土地をファースト・ネーションが受け取っていないことから生じる、連邦政府が当該土地に有している債務を解決するための手続きである。とりわけ条約土地権付与 (Treaty Lands Entitlement) は多くのファースト・ネーションの土地活用を大いに高めるもので、2004年に前任の特別報告者が和解するように勧告したものである。

61. これらのプラスの側面にもかかわらず、条約などにもとづく請求手続きはさまざまな困難に直面していった。その結果多くのファースト・ネーションは請求を断念した。さらに悪いことには、多くの場合にこれらの手続きをとることによって、先住民族とカナダとの関係をよい方向に再生させるよりもむしろ悪化させたようである。

62. 多くの交渉は先の見通せないままに何年も、場合によっては10年以上もつづいた。もっとも憂慮すべきは、カナダ人全体の利害関係が先住民族の利害関係のなかに包摂されるのではなく、対立するものと連邦政府がみているらしいことである。包括的な土地請求手続きにおいて連邦政府は先住民族の権利を——多くの場合に先住民族の権利の消滅もしくは権利不主張 (non-assertion) を主張しつつ——最小化もしくは否定したうえで、土地の権利あるいは返還にかわる金銭的賠償をなすことを推奨した。そして訴訟になった場合には、訴訟手続きにおいて多くの公判前の申し立てにより、先住民族として居住していたという事実をも含めて、ほぼすべての事実を証明することが原告たる先住民族に求められた。そして政府の訴訟代理人が有している権限が限定されているために、和解の合意に向けた進展が遅らされたり妨げられたりした。

63. 訴訟当事者は合意にいたらないことを懸念して裁判所の支援を求めているが、連邦政府は裁判と交渉の2つを当事者双方がめざす目的にむけた相互補完的な道筋——そこでは交渉によって解決される問題もある——ではなく、二者択一的なものとしてあつかう傾向があった。さらにまた、先住民族の権利に関する「完全かつ最終的な確実さ」(‘full and final certainty’) [の実現] という連邦政府の主張によって、包括的で将来のすべての状況を想定するという不可能にちかいことがらを交渉手続の条件としている。連邦政府はこの点については州政府と意見が異なっていることを認識しており、中間的もしくは部分的な協定をうけいれる方向——それは問題解決にとって好ましいことである——へと舵を切ることも考えているといわれている。

64. 当事者が負担する費用は莫大である。包括的な土地請求交渉に参加するためにファースト・ネーションがカナダ政府から受けとり、その後返済されていないローンは全体で7億カナダドルを超えている。これらのローンは連邦政府側が交渉を打ち切った場合にも文字通り債務としてのこっている。また、連邦もしくは州政府と先住民族が裁判で争うことは経済的にも効率のうえでも得策ではない。たとえば、Tshilhqot’in Nation’sの提起した土地権をめぐる裁判は、1500万カナダドルを超える費用と5年間の公判手続きを含む14年の歳月を要し、現在連邦最高裁で争われている。また、先住民族の商業漁業権にかかわる Nuu-chah-nulth Nation’sの訴訟

は、一審で3年、そして控訴を含めて12年間を要した。その間 Nuu-chah-nulth は漁業にたずさわることがほとんど認められなかった。

65. そして最後に、条約交渉の遅延にともなう重大なインパクトは、当該土地での資源開発について争いが生じ、しかもその争いの先行きが見通せないことである。条約交渉がなされている土地と資源が、露天掘抗に転換されるかダムによって水没するのではとファースト・ネーションは懸念しているので、長期を要する請求手続きの効用を問題視するのは当然であろう。たとえば、ブリティッシュコロンビア州の〔連邦政府と先住民族のあいだの第8番目の条約の〕条約8 (Treaty 8) の当事者たる4つの先住民族は、10年間にわたって条約上の土地の権利交渉を行っているが、それは「ファースト・ネーションが選べる土地はほとんど残っていない」²⁸⁾ほどの長さである。

66. 以上のような困難な課題があるにもかかわらず協定の締結にこぎつけたファースト・ネーションにとって、協定の履行をかちとることはさらに困難である。カナダの準州の大半は歴史的な(1975年以前の)ファースト・ネーションとの条約によって成立しており、それらの条約は多くのファースト・ネーションによって彼らのアイデンティティとカナダとの関係の中核をなしている。そのような憲法上の意義を前提とすれば、これらの条約は他のカナダ人にとっても同様な重要性を有しているはずである。しかし、特別報告者が連邦政府から得た情報によれば、法務省が記録する25-30%の訴訟事件は条約にかわる訴訟である。さらに、先住民族の権利を認定した判決の履行に関しても同様な問題が存在する。したがって、現に存在する権利や条約ですら十分には履行されていないのであるから、新たな権利や条約を追求しようという意欲は先住民族のあいだではほとんど生まれてこない。

67. 前任の特別報告者の2004年のカナダを訪問以降、連邦政府と州もしくは準州の政府の双方が、条約交渉と請求手続きを推進するために尽力してきている。2007年に連邦政府は特別請求アクションプラン (Specific Claims Action Plan) を、未解決の請求を処理するために立ち上げた。そのプランは、和解交渉の期限を3年として、期間経過後はファースト・ネーションが最終的な和解のために事件を審判に持ち込むことができる、という手順も含まれている。また、2008年の連邦法によって特定請求審判所が設立され、審判を通じてファースト・ネーションは、歴史的な憤りに関して拘束力を有する決定と裁定を求めることができる。2013年に連邦政府は、連邦と先住民族の高位の役職者から構成され、包括的な土地請求に関する政策を再検討し、新たに策定するための上級監督委員会 (Senior Oversight Committee) を創設した。

68. メティスがマニトバ州を創設した憲法にもとづく協定上の文言と精神によって権利を有して

28) Treaty 8 Tribal Association, briefing to the Special Rapporteur, 10 October 2013.

いる土地をいまだに提供されていない、という近年の裁判上の認定にもかかわらず²⁹⁾、彼らの土地と補償金の求めに対処するための手続きあるいは政策は存在していないようである。

E. 経済発展に関する先住民族の参加

69. カナダの先住民族がかかえている明白な矛盾のひとつは、貴重で豊かな天然資源に恵まれた彼らの伝統的な領域において、きわめて多くの人びとがみじめな生活環境のなかで暮らしているということである。さらに先住民は、彼らの領域内での天然資源の開発から獲得し得る多くのものを有している一方で、開発に起因する環境の悪化から健康や経済、文化的なアイデンティティに対する最大の危機にも直面している。そしてより深刻なことは、土地や天然資源が生み出す長期的な利益を守るための先住民族の試みと——連邦政府や州政府の支援を受けて非先住民が運営する——民間企業の開発プロジェクトをうまく調和させることが困難なことである。
70. 条約と請求手続きの下での交渉が多くのケースで暗礁に乗り上げているのに対して、それらの枠外での交渉を通じて締結された協定が、とくに——急成長を遂げている産業でカナダ経済の主要な牽引役たる——天然資源の開発をめぐるであらわれてきている。そしてそれらに関して、ファースト・ネーション自身による経営やジョイント企業、あるいは利益配分の合意の下での経営、等々を通じて、それらのプロジェクトから経済-社会上の利益を得ている多くのケースが存在する。とくに、先住民族の権利と権原の保持を明確に示したファースト・ネーションは、それらの有望な経済開発計画から利益を得ることができる。
71. カナダ憲法による先住民族の権利の保護と「国王の名誉」(“honour of the Crown”)の双方が相まって、彼らが主張しているか、すでに承認されている権利が政府の行為によって影響を受ける可能性がある場合には彼らと協議し、便宜をはかる義務を政府に課している。³⁰⁾ しかし特別報告者は先住民族のリーダーからつぎのような意見をくり返し聞いた。すなわち、彼らは自分たちの土地に対するすべての開発に反対しているのだけではなく、また協議が開かれる場合には以前から協議に参加してきた。しかし協議は十分なものではなく、また先住民族の権利や条約上の権利に対処することを目的としていない。さらにまた、通常はプロジェクト提案の内容がすでに確定してきた最終段階になってはじめておこなわれているにすぎない、と。また、協議の義務を履行するための一貫した枠組みあるいは政策は存在していない。そしてそのことは、先住民族のあいだで訴訟に訴えようとする傾向とともに不信感をも助長しており、これらのいづれのことからも経済発展や社会の平和の実現をうながすものではない。
72. 天然資源開発プロジェクトにかかわる協議と便宜をはかる義務は、たとえば環境アセスメン

29) Manitoba Métis Federation v. Canada (Attorney General), 2013 SCC 14 (Supreme Court of Canada).

30) Haida Nation (see footnote 4 above)

トの手続きのような現行の手続きを通じてはたすことが可能であると、連邦政府は特別報告者にのべている。

さき [の47. で] 言及した、問題の多い雇用創出法と雇用創出・長期繁栄法の制定以来、連邦政府の環境アセスメントの実施を求めたのはごくわずかなプロジェクトだけである。しかも、実施される場合には、先住民族のガバナンスにたずさわる機関——すでに書類審査で荷重の任務を負っている——に対して、提案された開発に関する「爆撃」(“bombardment”) と呼ばれている通知書の内容に対して、短期間のうちに応答することが求められる。そして、当該開発が環境に与える影響を調査し、先住民族がいただく懸案事項を明確にしたうえで、そのような懸念を抱くのは当然であることを証明する重責が課せられている。そして先住民族政府はそれらの事項を連邦政府が任命する再調査パネルに付託する。ただしそのパネルは、先住民族の権利に関する判例やその概念をあまり理解しておらず、また直接的な対話の機会をほとんど設けないうままにきわめて形式的で対審的な手続きの下で審理を進めているといわれている。

73. コミュニティに対して大きなリスクを負わせると先住民族が感じている開発プロジェクトが提案され、実行されているということ、そしてまた、彼らが懸念を感じていることがらに関して十分に聴聞されたり、救済されたりしていない、というようなことを、先住民族の代表たちは特別報告者に認識させてくれた。彼らが言及したのは以下のようなさまざまな開発プロジェクトである：

- アルベルタからブリティッシュコロンビア州の海岸にいたるエンブリッジ・ノーザン・ゲートウェイパイプライン (Enbridge Northern Gateway pipeline)
- キンダー・モルガン・トランス・マウンテンパイプライン・ツイニングプロジェクト (Kinder Morgan Trans Mountain pipeline twinning project)
- Tsilhqot'in の譲渡されていない伝統的な領域にあるニュー・プロスペリティ (New Prosperity) の金と銅の露天掘杭で、これまでに2度環境アセスメントパネルによってアセスメントの実施を拒否されている
- フォーチュン・ミネラルの石炭露天掘杭の認可で、ブリティッシュコロンビア州の Tahltan Nation の譲渡されていない伝統的な領域の16000エーカーに対して与えられている
- 条約8を締結した部族の伝統的な領域にあるブリティッシュコロンビア州北部のリキッド・ナチュラール・ガス (Liquid Natural Gas) のパイプラインと掘削井戸
- サイトC (Site C) の条約8の部族に影響を及ぼすピース川の水力発電ダム
- アタバスカン (Athabaskan) の油砂プロジェクトで、下流に居住するアタバスカン族が利用している水を汚染している
- Kitchenuhmaykoosib Inninuwug ファースト・ネーションの伝統的な土地でのプランティネクス (Platinex) プロジェクトで、事前協議がなかったことから双方から訴えが提起された。また、土地を守るために通行を妨害した Haida Nation のリーダーが投獄された。そしてその後、

Kitchenuhmaykoosib Inninuwig Nation との協議を行わないままに同地での試掘と開発を撤回した

- Cold Lake First Nation の伝統的な土地への注入と抽出の結果生じた 6 回の瀝青の流出に対する除去、浄化、そして賠償の手続きで、浄化作業では湖の排水が行われた
- Pimicikamak Nation に影響を及ぼす 2 つの水力発電ダムの提案が——かつて氾濫によって土地を流出させたダムの影響をおさえるために結ばれた——北部氾濫合意 (Northern Flood Agreement) が履行されないままに実行された
- Mathias Columb First Nation の伝統的な土地に、彼らとの協議や利益配分に関する合意がないままに再稼働しはじめたハンベイ (Hudbay) のニッケルと金の鉱山
- Fairford and Portage Diversion の水流制御施設の建設と、2011年の Lake St. Martin First Nation の氾濫と避難のような洪水への緊急対策の欠如
- Ktunaxa Nation にとって霊的に重要な未譲渡の地域での Jumbo Glacier Resort 建設の認可
- Mitchikanibikok Inik の伝統的な土地たる Algonquins of Barriere Lake 内での林業の認可
- 影響を被るファースト・ネーションとの協議をすることなしに、先住民族が社会活動や商業活動において利用する、彼らに割り当てられるサケの漁獲割合の決定
- Elsipogtog First Nation の伝統的な土地での天然ガスの「フラッキング」(‘fracking’) による抽出のための対振実験の実施

74. 「インディアンとインディアンのために保留された土地」(“Indians and lands reserved for Indians”) に関する事項は連邦政府の管轄であるが、公有地の天然資源は州政府が所有・管理して以来、開発提案がなされている先住民族の土地に対する利益と権利に関して彼らと協議し、適切な場合には便宜をはかることは両政府の義務である。しかし実際には開発会社自身が協議を取りしきっている。しかし連邦政府は、憲法上の協議義務によって求められる協議のレベルと便宜をはかることに関して、州と開発会社に提供すべきガイダンスについての取り決めや指針が存在していないことを認識している。

75. 主として州のレベルにおいて協議義務について一定の展開をみている。たとえばオンタリオ州では、特定のコミュニティへの影響や利益配分に関して開発会社と交渉することは一般的であり、先住民族のコミュニティにおいてもそうすることが期待されている。またオンタリオ州は、鉱物資源法とグリーンエネルギー法を改正し、先住民族の権利を守るための協議と便宜をはかる義務を強化し、また、鉱物資源に対して利害関係を有する者に事前に通知することを義務づけた。マニトバ州は、先住民族の協議参加を促進するために国王・先住民族協議参加基金 (Crown-Aboriginal Consultation Participation Fund) を創設し、また、中断している先住民族の意見表明とさらなる対話を促すために、国王との協議に関する「州の暫定的方針とガイドライン」(Interim Provincial Policy and Guidelines for Crown Consultations) を策定した。さらにノヴァ・スコシア州では、先住民族は州と連邦の両政府と共同して協議の基準を作成した。

またさらに、連邦政府は多くの州政府と共同で協議手続きをより明確かつ、一貫したものにするための枠組み合意もしくは覚書を作成している。

76. しかし特別報告者との面談において先住民族の代表たちは、一般に州政府は開発提案がほぼできあがるまで協議義務を履行しようとはしない、という批判的な意見を表明していた。したがって協議が開始した時には、開発会社は多くの場合すでに資源探査と採掘可能性調査のために多くの費用を投入しており、したがって基本的な調査はもはや不可能で、また先住民の懸案に便宜をはかることは会社の計画からは逸脱することになる。このような憂慮すべき状況は、双方にとって利益となる開発計画を協同して実行するというに資することはなく、逆に不必要な利害対立から生じる敵対関係を生みだす。

77. 経済開発活動と利益配分に対して先住民族が参加することをうながすような、天然資源に関する州レベルの有意義ないくつかの企画をここで参照しておくことは有益である。たとえばオンタリオ州は、ファースト・ネーションによるグリーンエネルギーの共同開発を支援するためのローン保証プログラムを設けており、またパートナーシップの申し出に関してその実行可能性と生産能力を評価するための第三者からの専門的なアドバイスを受けるために、彼らに資金を提供している。またオンタリオ州は、メティスが主導する天然資源開発のための Métis Voyageur Development Fund を設立している。またアルバータ州では、企業集団がエネルギー部門においてファースト・ネーションとの多くの共同事業、たとえば、Whitefish Lake First Nation の Blood Tribe and Tribal North Energy Services の Kainai Energy 石油・ガス開発会社などを立ち上げている。さらにブリティッシュコロンビア州やその他の州においては、開発会社と先住民族のあいだでの利益配分と資源共有の合意成立を奨励している。ただし特別報告者は、天然資源は州のすべての住人のものであるという理由から、ファースト・ネーションとの利益配分に反対する立場をサスカチュワン州が取っていることに対して懸念をいだいている。

結論と勧告

78. カナダは憲法において先住民族の人びとの保護を明言した最初の国のひとつである。憲法上の保護は過去30年のあいだに、とりわけ裁判所を通じて先住民族の権利について強固な基礎を築いてきた。

79. 連邦政府と州政府は、条約と先住民族の要求に対処し、彼らの社会－経済的な幸福を推し進めるために尽力してきた。またカナダは、特別報告者の前任者が2003年に訪問した後に提示したいいくつかの懸案事項の解決を図ってきた。さらにまたカナダは、過去に犯された不正義を修復するための和解の目標を設定し、その目標実現にむけて進んできた。

80. しかしそのような歩みにもかかわらずさまざまな課題がなお存在している。先住民族の現状をみればカナダはなお危機的な状況にある。先住民族と非先住民族の幸福度のギャップは過去数年間でも縮まっておらず、条約上の問題と先住民族の要求は依然として解決されていない。また、先住民族の女性と少女は虐待を受けやすい状況におかれ、総じて連邦政府と州政府に対する強い不信感が先住民族の人びとのあいだに蔓延している。

81. 先住民族が直面している問題を解決するための連邦政府、州政府そして準州の政府が採用してきたさまざまな試みはなお不十分である。先住民族が関心を有していることがらと彼らの幸福は、あらゆるレベル、すべての政府、そしてすべての部局においてより高い優先順位が与えられねばならない。相互理解と、先住民族自身の組織を通じた真のパートナーシップをにもとづく彼らの懸案事項への対処は、長期的な視野にたった問題解決にとって不可欠である。そのためにカナダは、先住民族の憲法上、条約上そして国際的に承認された権利の尊重を基本とした目標に関して、彼らと相互に理解しあうことが必要である。

82. カナダも承認している権利宣言は、先住民族が直面している諸問題を解決するための世界共通の枠組みを提供している。

83. 本報告における以上の結論と見解にもとづいて特別報告者は以下のように勧告する：

(1) 社会－経済条件

84. 政府は保留地内外に居住する先住民への、教育、健康、こどもの福祉を含むさまざまな分野のために十分な資金を提供しなければならない。その際、彼らの権利と主要なニーズ、多くのコミュニティが遠隔地にあることを考慮し；またそれらのサービスが先住民族以外の人びとに提供されているサービスと少なくとも等質であることが不可欠である。

85. 連邦政府と州および準州政府はともに共同してサービスを提供しなければならない。先住民族が運営し、文化的に適切な社会的、法的サービスを維持し、また成功例と見られているプログラムをさらに強化し、拡張しなければならない。

86. カナダは保留地内外、とりわけ北方の先住民族コミュニティにおける住宅の危機的状況を解決するための緊急措置をおこない、また、この目的のために資金を上積みすること。連邦政府は緊急を要することがらとして、イヌイットの代表と共同して入手可能で長持ちする適切な住宅を北極において確保するとともに、地域の環境と文化に適合した住宅を設計し、建築しなければならない。

87. 政府は先住民族の教育の機会を強化するために彼らと共同しなければならない。とくに彼ら

の代表機関を通じて、ファースト・ネーション教育法に関して彼らが有している、十分な資金提供を含む主要な関心事に対処しなければならない。

(2) 真実和解

88. 政府は真実和解委員会の権限を任務遂行上必要なかぎり拡大し、すべてのタイプの寄宿学校の生存者との和解と救済の施策を設けなければならない。

(3) 行方不明の女性と少女

89. 行方不明と殺害された女性と少女の存在という由々しき事態の調査のためにすでに実施されている施策を念頭におきつつ、またこの問題を解決するために連邦政府は先住民との協議のうえで、その問題の実態を全国レベルで調査しなければならない。

(4) 自治と参加、パートナーシップ

90. インディアン法を含めて、先住民の自治権行使に対するすべての法的障害を除去し、また先住民の統治能力を高めるために有効な措置がなされねばならない。カナダはファースト・ネーション、イヌイトそしてメティスの政府に統治上の責任を委譲し、彼らの自治組織の発展と運営のために十分な資金を提供をしなければならない。

91. 先住民の諸機関と協議のうえで、不必要で重複する報告義務を緩和するために、負担合意の下で行われている報告手続きを能率化しなければならない。

92. 先住民に影響をおよぼす新たな法律や指針、プログラムは彼らとの協議と真のパートナーシップの下で展開されなければならない。連邦と州および準州の政府は、先住民の政府とリーダーが強く反対する場合にはそれらを押し進めてはならない。

93. ファースト・ネーション安全飲料水法、保留地家族住宅・婚姻利益権利法、雇用創出法、雇用創出・長期繁栄法などを含めて近年成立した法律に関して、先住民との十分な協議の後に履行されということが確かなものとされなければならない。その際、彼らの同意を得ることの必要性を明確に認識し、また彼らの関心事に関して便宜をはからなければならない。

94. インディアン法の下での登録の適格性の判断にかかわる女性差別について、先住民が有している重大な懸念に対処し、また彼ら自身が依拠しているメンバーシップに関する基準を尊重するために、最大限柔軟なアプローチを採用しなければならない。

95. 連邦政府は先住民、国境地域に住む先住民、とくにアクエサスネのモホーク族との協同の下で、彼らの伝統的な領域内での自由な移動を阻害する障害を取りのぞかなければならない。

(5) 条約交渉と請求手続き

96. 条約交渉と請求手続きの進展の妨害に対処するための措置が、協定に依拠してなされなければならない。そしてその展開過程において、先住民族の権利と条約上の権利を限定的に解釈してはならず、またそれらへの敵対的で抑圧的なアプローチを取ってはならない。この点に関して政府は、公共の利益は先住民族の利害と対立するのではなく、むしろそこに包摂されているということを認識しなければならない。

97. カナダはメティスの土地請求に対処するための手続きを展開し、訴訟が起らないようにし、そしてこの目的のためにメティスの代表と合意にむけた協議のための積極的行動をとらねばならない。

(6) 天然資源の開発

98. 一般的ルールとしてのカナダ憲法と国際人権基準を満たすためには、天然資源の採取に際して十分な協議と自由で事前の十分な情報を提供したのちでなければ、先住民族が権利を主張している土地に対して採取が実行されてはならない。また、開発プロジェクトの最初の段階から先住民族が意見を表明し、開発プロジェクトの策定を可能とする協議の義務について指針を設けなければならない。

99. 天然資源開発プロジェクトは、先住民族の権利と条約上の権利と十分に整合していなければならない。また未解決の土地請求を妨害してはならない。連邦政府と州政府は彼らの土地に対する開発に関して、先住民族のコントロールと開発利益の配分を最大のものとしなければならない。