

〔翻訳〕

アンドリュー・エルエティ「ILO と 先住民族の概念の国際化」

角 田 猛 之

目 次

〔訳者まえがき〕

ま え が き

I. ILO 107号条約——「未開」の種族に関する国際条約

II. 宣言の国際的な普及に対する ILO の役割

III. 先住民族の社会運動

IV. 現在の先住民族運動へのアフリカの先住民族の包摂

V. 先住民族の概念と文化的差異

VI. 国際的な先住民族運動——将来の問題

結 論

〔訳者まえがき〕

本稿は、オークランド大学法学部上級講師で、先住民族の権利を専門とするアンドリュー・エルエティ（Andrew Erueti）の論文 ‘The International Labour Organization and the Internationalisation of the Concept of Indigenous Peoples’ を「ILO と先住民族の概念の国際化」として訳出するものである（S. Allen, A. Xanthaki (Eds.) *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing, pp. 93-120）。本論文は、エルエティ自身が論文冒頭で指摘しているように、「現在における国際法上の「先住民族」（indigenous peoples）概念の明確化に対して「国際労働機関」（International Labour Organization：以下、ILO と略記）がおよぼした影響について考察」することを目的としている。エルエティ自身ニュージーランドの先住民族たるマオリの出身で、自らの研究領域を、私宛てに彼から送信された CV においてつぎのように簡潔に指摘している。「先住民族の権利とマイノリティの権利を専門としている。これらにかかわる諸問題を、とくに文化的、政治的、法理論的、人権（国際法上と国内法上）の視点から、そしてさらに比較法の視点といった、さまざまな視点とジャンルを通して研究している。」

先に私は、「国連先住民族権利宣言」(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: 以下、宣言と略記)を典型とするさまざまな国際条約と先住民族の土地に対する権利の問題を論じたエルエティの論文 ‘The Recognition of Indigenous Peoples’ Rights to Traditional Land: The Evaluation of States by International Treaty Bodies’ を「伝統的な土地に対する先住民の権利の承認: 国際条約上の諸機関による諸国家の評価」として訳出した(『関西大学法学論集』第65巻6号(2016年)所収)。この論文でエルエティは、土地に対して先住民族が有する伝統的な権利を国家に承認させる際に遭遇する困難な諸問題を、比較法——ニュージーランド、アメリカ、オーストラリア——およびさまざまな国際機関の視点から多面的に論じている。そして本稿においては、宣言へと結実する先住民族の権利をめぐる動向を、国連主導の下で成立した国際文書の出発点をなす ILO 107号条約を中心として、ILO が先住民族の権利の国際的な認知に対して果たした役割と、ILO と協働して活動したさまざまな国際的な先住民族運動の役割、とくに南北アメリカなどに比して後発たるアフリカでの国際先住民族運動の活動、そこでの「先住民族」概念の定義と文化的差異をめぐる問題、そして、国際的な先住民族運動の将来展望、等々を描き出している。

本論文が掲載されている論文集の「序章」の各論文の紹介において編者は、エルエティ論文のポイントをつぎのように指摘している。「先住民族問題に関する国際基準の展開に対するパイオニアの役割という視点からすると、宣言を生み出し、その基盤を強化としたことに対して、ILO の成果はきわめて重要な意義を有している。本書第4章においてアンドリュー・エルエティは、宣言の国際化、あるいはより一般的には、先住民族が有するさまざまな目標や、地球上のさまざまな地域で認識された先住民族の権利を基礎づけるための正当化根拠に関して遭遇するさまざまな課題に対して、ILO がいかなる貢献をなしたかを論じている。彼はとりわけ、興隆しつつある先住民族運動を支持するために『文化的差異』の概念を採用したことによって、グローバルな先住民族運動に先住民族を結集させる手がかりが提供されたことについて論じている。」(3-4頁)

本論文集は宣言成立4年後たる2011年に、広範囲にわたるテーマと各テーマに関する最良の執筆者を得て刊行された、極めて学術的価値の高い論文集である。全体は4部(Institutional Perspectives; Thematic Perspectives; Substantive Perspectives; Regional Perspectives), 22章から成り立っている。「国際法に対して宣言がいかなる規範的反響を与えているかを明らかにし、そしてまた、さまざまな機関の活動を促進、形成し、先住民族問題に関する国内法や政策の展開に対して影響を与えるように、いかな

る形で宣言が利用されうるのか」を本書において検討すると編者は指摘しつつ、以下のような検討課題を提起している。(2-3頁)

- ・国際法として宣言(とその諸規定)はいかなる地位を有しているか? 国際法上の承認を得ることの意味は何か?
- ・宣言の規定は宣言文書に規定された実体的権利の展開に対していかなる貢献をなすのか?
- ・宣言は国際人権法の他の分野や国連の条約に依拠して設立された諸機関の課題に対していかなる影響を与えるのか?
- ・宣言の諸規定はどのようにして履行されうるのか?
- ・さまざまな地域や国内的背景のなかで宣言はいかなるインパクトを有し、また、先住民族問題に関する最良の実践はいかにしてそれらの地域において共有されうるのか?
- ・国家より下位の地位にある社会集団に対して宣言はいかなる意味を有しているのか?
- ・宣言の展開プロセスに極めて多彩な先住民族が参加したことは、先住民族問題にかかわるさまざまな国際諸機関の構造や手続きに対していかなる帰結をもたらすのか?
- ・国家内部の統治構造や国家自身の組織に対して宣言はいかなる意味を有するか?
- ・宣言はグローバル・ガバナンスの展開を推進しているか?
- ・宣言はヨーロッパ中心主義的な起源を脱して国際法の方向転換を図ることに貢献しているか?

なお、本稿の最後の部分に付したのは、原文においては脚注の形で付された原注、そして本文中*を付したものは角田の訳注、また本文内で[]を付して追加したものは角田の補足である。

以下、エルエティ論文の翻訳である。

ま え が き

本稿では、現在における国際法上の「先住民族」(indigenous peoples) 概念の明確化に対して ILO がおよぼした影響について考察する。その際つぎの2点について検討する。(i) 南北アメリカとオーストラレーシア(Australasia)——先住民族に関する国際的な運動がこれらの地域ではじめて姿を現した——を超えた先住民族の社会運動の展開とそれらの正統性に関して、ILO が重要な役割をはたしたこと、そして、(ii)「先住民族及び種族民107号条約」(Indigenous and Tribal Populations in Convention 107)におけるILOの当初の定義——条約の各国内への適用範囲を限定するために文化的差異を強調している——が、宣言自身と宣言にかかわる国際法上の規範を履行するという目的(とりわけアジア、アフリカの文脈において)にとつて、「先住民族」の意味に関する現在の理解に大きな影響をおよぼしたこと、である。

本稿ではまず、ラテンアメリカ地域の「先住民族の農民コミュニティ」(indigenous

farmer communities')や「フォレスト・ピープルズ」('forest peoples')に適する基準を設定するための条約草案作成にむけて、1950年代に ILO がいかなる努力をしていたのかということから検討をはじめた。ILO の目的は、貧しく一般社会から取り残されたこれらのコミュニティが、国民国家形成に貢献することができるように彼らの地位を向上させることであった。

ILO はただちに、これらの先住民族集団と、かつてヨーロッパによって植民地化された非西洋の国ぐにとのあいだの類似性を見だし、それらの地域にも ILO のプロジェクトを拡大していった。このことを通じて ILO は——「先住性」(indigeneity)の明確な属性として文化的差異を援用したために、条約の有効性を大きく制約することになったが——「先住民族」に適した国際基準を定立した最初の国際機関となったのである。

そして上の第1の検討課題に続いて、現在(すなわち、1975年あたりから現在にいたる)の国際的な先住民族運動の諸目的に適した、先住民族の権利の概念を国際的に広めることに對して、ILO がいかなる役割を果たしたかについて検討する。この作業は、ILO の監視機構を通じて1970年代と1980年代の間に ILO 内部で推しすすめられ、その後は「国連先住民族作業部会」(UN Working Group on Indigenous Populations (WGIP): 以下、作業部会と略記)への ILO 代表の派遣を通じて継承されていった。1985年と1993年の間に宣言の最初の草案が作成されたのは、この作業部会においてであった。そしてその草案には——先住民族が設立した諸機関やその他の NGO によって直接に——作業部会の専門委員に対して毎年なされた書面と口頭による「関与」('intervention')というかたちで提示された考え方も反映されていた¹⁾。ILO は作業部会において、アジアの山岳民族にも宣言を拡大して適用することへの承認を広めていくにあたって、重要な役割をはたしている。そしてのちに、アフリカのロビーイストは遊牧民や狩猟民をも宣言の適用範囲に含めることをも求めていった。

最後に本稿において、宣言の国際化によって生じうる潜在的な問題、とりわけつぎのような問題を明らかにする。すなわち、そのように国際化することの目的と、地球上のさまざまな地域の先住民族に認められている国際化への正当化根拠、さらには、展開しつつある先住民族運動をサポートするために、文化的差異の概念を引き続き使用することによって生じてくる諸問題、等々に関して意見の違いが不明瞭になる、といった問題である。この文化的差異の概念は、これらの集団、とりわけアフリカの先住民族にとって、国際的な運動へのアクセスを提供するという点において、決定的に重要な問題であ

る。しかしながらそれと同時に、彼ら自身を害する恐れも存在するということにも注意することが必要である。

[原注：本稿で表明した見解は著者自身のもので、アムネスティ・インターナショナルのものではない*。]

*エルエティが本稿冒頭において上のように、アムネスティ・インターナショナル（死刑廃止や人権の擁護、難民救済、その他の問題を扱う NGO で、国連との協議資格を有する文字通り国際的に最も影響力の強い NGO 団体のひとつである）の見解ではなく自らの見解であるとわざわざ断っているのは、彼が2009年から2013年の間、ロンドンのアムネスティ・インターナショナルの本部において、先住民族に関するアドバイザーを務めていたからであると思われる（オークランド大学法学部のホームページでの彼の経歴参照）。

I. ILO 107号条約——「未開」の種族に関する国際条約

ILO は1950年代に、南北アメリカの先住農民や定着コミュニティ、フォレスト・ピーブルズといった、広範囲にわたるコミュニティに適用される労働基準の草案を作成することに関心を有していた。ILO の条約草案作成のための標準的な手続きに従うとすれば、そのためにはつぎの3つのILOの全機関がかかわる3段階のプロセスを経なければならない。すなわち、ILO とその構成国、そして労働組合のメンバーである。ILO はこれらのコミュニティを保護し、幸福をもたらすということによって動機づけられていた²⁾——すなわちILOは、民族差別や先住民族の労働・財産権の搾取、そして先住民族以外の労働者には認められている権利が否定されていること等々、先住民族に関してさまざまな問題が存在していることを認識していたのである³⁾。しかしながら、ILO がかわる主要政策は経済的なことがらに関するものであった。先住民族にも平等な機会が与えられれば、彼らは社会のなかで一定の生産機能を担うメンバーになると一般的に考えられていた。先住民族コミュニティは重要な労働力の供給源であり、彼らの自然資源をより生産的、効率的に利用することによって、各国にさらなる経済的繁栄をもたらし、ひいては国民的統一を促進するものとみなされていたのである⁴⁾。

当初ILOはラテンアメリカのコミュニティに関心を向けていたが、のちにはそれらのコミュニティとアジアやアフリカ、中東の国々とのコミュニティとの広範にわたる類似性をも認識するようになった。南北アメリカの先住民族は、その地に先住している人びととしての「歴史的来歴」(‘historical antecedents’)を有しており、そのことが多くのラテンアメリカの国々において規範的価値を有するということをILOは理解して

いた。しかしながら、ILO は同時につぎのような集団にも条約を拡大適用しようとしていた。すなわち、「歴史的な意味において『先住』（indigenous）でなくとも、[ラテンアメリカの先住民族] の人びとに類する社会的、経済的条件のなかで暮らしている種族民および半種族民集団（tribal and semi-tribal groups）」である⁵⁾。

アジアやアフリカ、中東のこれらの多くの国々には、新たに独立した旧植民地であり、またより多くの地域は独立を獲得していく途上にあった。条約をめぐるさまざまなアイディアを本格的に検討した最初の ILO の報告書が、「先住民族——アボリジニの生活、労働条件」(*Indigenous Peoples—Living and Working Conditions of Aboriginal Populations*) と名づけられた報告書で、それは『ILO 1953 年報告書』('ILO 1953 Report') として公刊された⁶⁾。報告書の大半は南米および中米にかかわるもので、それらに続く地域としては、北米とオーストラレーシアに関して報告がなされている。しかしながら、東南アジアの国々に、とくにビルマ、セイロン、インド、インドネシア、パキスタン、フィリピンとタイにも言及している。これらの地域では、たとえばフィリピンの山岳系住民のような、山間部に集住する山岳民族に焦点が当てられている。

1956 年までに ILO のプロジェクトの及ぶ範囲はさらに拡大していた。「独立国家における先住民族の生活、労働条件」(*Living and Working Conditions of Indigenous Populations in Independent Countries*) ('ILO 1956 Report') と名づけられた ILO の 1956 年の予備的な報告書は、さらに多くの国々にをカバーしていた⁷⁾。それは東南アジアの「種族民および半種族民」集団に言及していたが、アフリカと「中近東」('Near and Middle East') の遊牧民（クルド (Kurds)、バフティヤーリー (Bakhtiari)、バルーチ (Baluchi)）やブッシュマン (Bushmen) などにも言及していた。報告書はその対象集団が広範囲におよぶものとみており、また定住性 (sedentarianism) と文化的差異の程度に応じてランク付けをおこなっていた。すなわち、一方の端には農民コミュニティを形成する先住民族、そしてもう一方の端には東南アジアとアマゾンの森林居住者 (forest dwellers) が位置づけられている。

長期にわたって定住してきたコミュニティと遊牧もしくは半遊牧集団は、異なった類型として明確に区別されなければならない。後者の集団はさらに森林居住者と砂漠の遊牧民とに分類される。このような区別は、これらの集団に関して……民族的なコミュニティに統合されている度合いに応じて検討されている場合とくに重要である。とりわけ森林居住者集団は、一般のコミュニティから孤立してくらしていること、また、原始的な部族的生活様式や——彼らは伝統的な定住コミュニティ（ラテンアメリカの *comunidades* や *resguardos*, *reducciones*, また、オーストラ

リアやカナダ、アメリカにおける特別保留地など）よりも劣位に位置づけられた——さまざまな文化的特性によって特徴づけられている。その結果、一般的な市民権として国家法の下で享受されているさまざまな権利を、彼らは享受することができないのである⁸⁾。

森林居住者に関するより明確な考え方が、この時期に刊行されていた ILO のもうひとつの報告書のなかでつぎのようにのべられている。

「森林居住のアボリジニ」(‘forest dwelling aborigines’) という表現は、(第 1 に) 原生林、(第 2 に) 森の多いサバンナ、ブッシュ、あるいはその他の森林地域のなかで、種族制度 (tribal system) の下で暮らし、単純で伝統的な (simple, traditional) 経済——それは直接的 (狩猟、漁労、あるいは野生の果実の収穫による) もしくは間接的 (原始的な (primitive) 農業もしくは初歩的な畜産による) に、主として自然資源の利用の上に基礎づけられている——の下で生活する放牧もしくは半放牧、あるいは、定住アボリジニと、単純な (simple) 経済構造であるがゆえにアボリジニであると分類されうる人びとを意味するためにもちいられている⁹⁾。

森林居住者とムスリム信仰の故に文化変容を遂げた中近東の砂漠の遊牧部族のあいだにおいても、区別がなされなければならない。

中近東の砂漠の遊牧種族に関しては、彼らは、森林に居住する集団とはその居住環境のみならず、彼らが属する国ぐにの定住民とのあいだに有する密接な文化的親近性によっても異なっている。この親近性は主として、イスラム教のゆえに彼らにおよんでいる影響から生ずるものである¹⁰⁾。

これらのコミュニティの類型によって、新たな条約のなかに保護のための基準をもちこむことを必要とする、利害の類型が決定されるであろう。最も文明化され定住生活を送っているコミュニティは、森林の居住者への対応のあり方とはまったく異なった対応を求めるであろう。そして定住コミュニティ内においては、たとえば、ラテンアメリカの *comunidades* や *resguardos*, *reducciones* とカナダ、アメリカの特別保留地 (reservations) のあいだには明確な違いがある。1953年と1956年の ILO の報告書において、広範囲に及ぶコミュニティに言及されていることを考えるならば、これはきわめて野心的なプロジェクトである。

それではいかなる問題や利害関心が見いだされるのか？ ILO の基準には先住民族が日常生活やしごとのなかで遭遇する問題が反映されていた。それらの諸問題を掲げたリストの冒頭には、「所有権と彼らが占有する土地の利用、およびこれらの土地の有益な開発に関して、先住民族の諸権利を保護すること」が掲げられている¹¹⁾。外部世界との接触にやむなくさらされてきたコミュニティが、真っ先に彼らの伝来の土地を奪わ

れてきたということを ILO は認識していた。土地を失うことによって、彼らは大地主と半封建的な関係——そこでは労働者は、土地の一区画を利用するために労働を提供することを強いられていた——に陥るか、あるいは、商品作物を栽培する大農園かもしくは町に出てしごとを探さざるを得ない——つまり、自らの土地を有しないたんなる農業労働者という地位に転落したのである。それに対して、より隔絶した地域に居住する森林居住者は、一般の社会から孤立して居住しているということによって、望ましくない侵入者やしたがって土地の喪失から守られていたのである。

ILO は定住先住民族コミュニティのために、国家に対して、彼らが占有する土地の境界を定め¹²⁾——それは、長期にわたる土地改良が有益であるとの確信を促すだろう——土地に対する権限を認めることを要求し、またさらに、彼らの土地を、肥沃にしたり輪作技術などの技術指導により、より効率よく利用するように訓練することを通じて、彼らの利益を促進することに努めるだろう。このことによって彼らは大地主への従属から免れることができるのである。先住民族コミュニティが、はたしていつごろまでに高い生産力をもつ農民のコミュニティになることができるかを、ILO は予測することができた¹³⁾。しかしこれは、いわば「弾力的な防御」(‘elastic defence’) でなければならなかった¹⁴⁾。すなわち、土地に関する先住民族の権利は、これらの種族集団が西洋文明に統合されるまでの一時的措置と見られていたのである。したがって、たとえば「特別保留地」(reservation lands) のようなかたちでの分離 (segregation) はおこなわれるべきではなかったのである。

そのような体制は、これらの集団を社会的、経済的な劣位の状態に永続的に留めておくだけでなく、国民共同体 (national community) 全体の経済的、社会的発展にとって有益な、彼ら以外の人びとが形成するコミュニティとの協同を阻害するだろう。

借地労働者 (tenant-labourers) や自らのコミュニティを離れて職を求めなければならない人びとのために、ILO 107号条約は求職と雇用の保護¹⁷⁾、職業訓練¹⁸⁾ を提供した^{*1}。最終的には先住民族を国家に統合するという目標達成のためには、都市や職を得ることができる地域に住むための技能を彼らが取得することが必要であった。そしてすべての先住民族は、「十分な公共医療」(‘adequate health service’)¹⁹⁾ や社会保障を受けること²⁰⁾、そして、先住民族以外の人びとと平等な地位にもとづいてあらゆるレベルの教育を受けること²¹⁾、等々の機会をも提供された。さらにまた、先住民族の諸価値や制度、言語を尊重する——ただし、国民統合のプロジェクトを阻害しない限りにお

いてではあったが——ことが必要であると認識されていた*2。²²⁾

*1 ILO 107号条約における「募集及び雇用条件」に関する第15条,「職業訓練」に関する第16条,「手工業及び農村工業」に関する第18条の規定:上記の本文で言及されている以下の規定で、とくに先住民族の権利および先住民族の同化主義にかかわる事項や文言については、傍点を付している。*2についても同様である。

「第15条 1 各加盟国は、関係住民に属する労働者が、その募集及び雇用条件について、法律が一般的に労働者に対して与える保護を享有する地位にないときは、国内法令の範囲内において、効果的な保護を確保するため、特別の措置を執るものとする。

2 各加盟国は、関係住民に属する労働者その他の労働者との間のすべての差別待遇を防止するため、特に次のことに関してできる限り努力するものとする。

- (a) 雇入(熟練労働への雇入を含む。)
- (b) 同一価値の労働に対する同一賃金
- (c) 医療扶助, 社会扶助, 業務災害の防止, 労働者災害補償, 労働衛生及び住宅
- (d) 団結権, すべての合法的組合活動の自由及び使用者又は使用者団体との労働協約の締結権」

「第16条 関係住民に属する者は、職業訓練施設について、他の市民と同様の機会を享有するものとする。」

「第18条 1 手工業及び農村工業は、関係住民の経済開発の要因として、同住民がその生活水準を高め、かつ、生産及び販売の近代的方法に適応するように奨励しなければならない。

2 手工業及び農村工業は、関係住民の文化的遺産を保存し、かつ、同住民の芸術的素質及び特有の表現様式を改善するように発展させなければならない。」

*2 「教育及び伝達的手段」:教育と言語(公用語と母語・土語)に関する規定はつぎのとおりである。

「第21条 関係住民の構成員が、その国の共同社会の他の者と同等の立場で、あらゆる段階の教育を受ける機会を有するようにするための措置を執らなければならない。」

「第22条 1 関係住民の教育計画は、方法及び技術については、同住民がその国の共同社会への社会的、経済的及び文化的同化の過程において到達している段階に適合するものでなければならない。

2 当該計画を作成するに当っては、通常、人種学的調査をあらかじめ行うものとする。」

「第23条 1 関係住民に属する児童には、その母語で、又は実行不可能なときは、その属する集団が最も普通に使用する言語で、読み書きを教えなければならない。

2 母語又は土語から当該国の国語又は公用語へ漸進的に移行するように、措置を執るも

のとする。

3 母語又は土語を保存するため、適当な措置をできる限り執るものとする。」

「第24条 関係住民の初等教育は、その国の共同社会に同化するための一助となるべき一般知識及び技能を、児童に対し与えることを目的とする。

「第25条 国の共同社会の他の部類の者、特に関係住民と最も直接に接触する者が同住民に対していづく偏見を取り除くため、教育的措置を執るものとする。」

このような広範囲におよぶ論点は、一見して「[悲惨な戦禍への反省として、労働問題を解決することが世界の平和につながっていく、という強い信念から] 1919年に設立された (<http://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/history/lang--ja/index.htm> : 2017年4月3日現在)] ILOの伝統的な任務をはるかに超えていたようであった。かつてのヨーロッパの植民地で働いており、自らを守る手だてを有しない無防備な労働者の保護のために、労働にかかわる諸権利に関する条約が締結された。しかしILOは、内容に関してもその対象範囲に関しても、上で見たように「労働にかかわる諸権利にとどまらない」はるかに野心的な条約を志向していたことは明白であった。そして、国連加盟国はそれらの条約の自国への適用可能性について関心を有していたことも明らかである。さらにまた、多くの国々には「先住」(‘indigenous’) という用語の規範的含意についても関心を有していた。1953年と1956年のいずれのILOの報告書においても、「先住」ということばは、さまざまに変化することに対して文化的に背を向け、また援助を必要としていたコミュニティを意味する際に付される形容詞にすぎなかった。しかし諸国家は、「先住」という用語と脱植民地運動および土地と統治に対する「歴史的背景のゆえに優先されるべき権利」(historically prior rights) との密接な結びつきに対して懸念を抱いていた²³⁾。アジアやアフリカ、中東の国々に——それらの地域の多くの国々にはようやく最近になって独立を勝ち取った——にとっては、先住の人びともしくはコミュニティとは、かつてのヨーロッパの植民地(たとえば、エジプト、インド、その他)における「[植民地化以前から居住するすべての文字通り] 元々からの住民」(‘original inhabitants’) を意味していた(それゆえに彼らは脱植民地化への権利を有している)。したがって、「先住民」(‘indigenous populations’) ということばをもちいるならば、脱植民地化と独立の権限をも有する国内集団が存在することをも示唆してしまうのである。それゆえにラテンアメリカの国々にも同様な危惧を有していた。したがってそれらの国々には、自国には以上のような意味での先住民はもはや存在せず、社会に完全にあるいはほぼ完全に同化した混血(メスティーゾ *mestizo*) がいるだけだと論じることによって、条約締

結を免れようとしていたのである。

さらにまた諸国家はそれらの人びとを、植民地主義を掲げる西洋の国家（Western colonising powers）から独立を勝ち取った、自国内に居住するマイノリティであるとして、ILO の「先住民」の観念を用いることに難色を示していたのである。「先住」ということばに対するこのような抵抗は——ILO 条約以後の国際条約における、すべての「人びとの自決」への権利（right of all ‘peoples to self-determination’）との結びつき²⁴、およびファースト・ピープルズ（first peoples）という概念が有する規範的な力や、宣言が規定する強力な権利、等々を想起するならば——それから30年後におこなわれた宣言の草案作成作業において、「先住」という用語を使用することに対して持ち上がった論争の前兆をなしているといえるだろう。

1957年に ILO 107号条約が採択されたときに条約に最終的に盛り込まれた定義では、「種族民」（tribal populations）という包括的概念を含んでいた——つまり、同じく包括的概念としての「先住民」ということばは、その規範的含意のゆえに採用されなかったのである。そして「種族民」はつぎのふたつの異なるカテゴリーで言及されている。

（a）独立国における種族民又は半種族民で、その社会的及び経済的状态が、その国の共同社会の他の部類の者が到達している段階より低い段階にあり、かつ、その地位が、自己の習慣若しくは伝統により又は特別の法令によって全部又は一部規制されているものの構成員

（b）独立国における種族民又は半種族民で、征服又は植民の時に当該国又は当該国が地理的に属する地方に居住していた住民の子孫であるため土民とみなされ、かつ、法律上の地位のいかなを問わず、その属する国の制度に従うよりは、征服又は植民の時の社会的、経済的及び文化的制度に従って生活しているものの構成員*1・2

*1957年の「土民及び種族民条約」（第107号）第1条：http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238129/lang--ja/index.htm この「ILO 駐日事務所」のホームページでの、ILO 条約全体の訳文冒頭に付された【概要】で、本論文においてものべられているように、1989年の改正条約（169号）との関係をつぎのように簡潔に指摘している。「同時に採択された同名の勧告（第104号）とともに、先住民並びに他の種族民及び半種族民に対して、労働の問題のみならず広い範囲での保護と同化を規定する。80年代頃から先住民に対する体系的な同化政策を防止する動きが起り、1989年の原住民及び種族民条約（第169号）によって改正された。第169号条約では、当条約は「原住民及び種族民条約」と称されている。」ここに簡潔に指摘されているように、第2項の「半種族民」を、「種族的特性を失う過程にあるが、まだその国の共同社会に同化されない集団」として、同化することが最終目標として明確に規定されていた。

＊1989年第169号条約：先住民族の権利、とりわけ伝統的な土地の保護に関する169号条約の意義を、エルエティはつぎのように指摘している。「169号条約は、現在までのところ、先住民と部族民の権利保護のための最も拘束力の強い国際文書であり、国連宣言に含まれている諸権利の創設に際して最も重要な典拠となる文書としての役割を担った。先住民にとって伝統的な土地が最も重要であることは、169号条約の第13条（１）によって強調されている。『この部の規定を適用するに当たり、政府は、関係人民が占有もしくは使用している土地若しくは地域または、可能な場合には、その双方とこれらの人民との関係が有するその文化的及び精神的価値についての特別な重要性並びに、特に、その関係の集団的側面を尊重する。』第14条は、伝統的な土地の法的承認と土地からの追い立てに関する請求を処理する機構の設立について規定している。『1 関係人民が伝統的に占有する土地の所有権及び占有権を認める。更に、適切な場合には、排他的に占有していない土地で、関係人民の生存並びに伝統的な活動のために伝統的に出入りしてきた土地を利用してきたこれらの人民の権利を保障するための措置をとる。このため、遊牧民及び移動農耕者の状況について特別な注意を払う……』」アン・ドリュエ・エルエティ、前掲「伝統的な土地に対する先住民の権利の承認」224-225頁

第1のカテゴリーは、アジア、中東、アフリカの「種族民」を対象としており、第2のカテゴリーは米州（Americas）（主としてラテンアメリカ）とオーストラレーシアを対象としていた。「半種族的」ということばは、「種族的な特性を失いつつある」が、しかしなお「国民共同体に統合されて」いない集団を意味していた²⁶⁾。先住というカテゴリー（indigenous category）とは異なる種族民というカテゴリーを創出するということは、「先住」ということばの規範的含意に関してアジア、アフリカ、中東の国ぐにが抱いている懸念を緩和することへの一助となった。インドの勧告に従って、「先住」（indigenous）、「非先住」（non-indigenous）そして「民族」（peoples）といった、関係諸国が懸念を抱いていた用語には一切言及せずに、条文全体を通じて「種族」、「半種族」および「関係住民」（populations concerned）という用語に置きかえられた²⁸⁾。

その概念の定義の中心には、種族的および半種族的という用語が表明する文化的差異と、征服以前から存在してきた制度にもとづいて生活する先住民族の観念が存在する。それによって ILO は、そのカテゴリーに関係するさまざまな要素を確定し、またとくにそのカテゴリーが含意していることと関連して実際に生じる可能性のある問題に対処するために、一定のメスティソ集団を排除することが可能であった。文化的に異なるコミュニティに向けた統合プログラムを最も必要としていると ILO が認定した集団に対象を限定すること、これが ILO の目標であった。ILO にとってそのようなアプローチ

は、ラテンアメリカ地域に107号条約を適用した場合にいかなる限界が存在するのかという問題を明確にするためには、非常に有効なものと見られていたのである。

「種族的もしくは半種族的」という基準は決定的に重要なものと思われる。というのは、そのような基準がなければ、提案された文書〔すなわち、ILO 条約草案〕はあまりにも包括的すぎるがゆえに、その有効性が相当にうしなわれるからである。…かりにこの基準が定義のなかに含まれていないとすれば、その文書の射程はきわめて広範囲におよび、ほぼ無限定なものとなるので、多くの国ぐにおいては、地方に住む住民や先住ではない都会に住んでいる一定の集団をも含みこんでしまうかもしれない²⁹⁾。

このような〔概念を限定することの有効性〕はその通りであったが、他方において不運な帰結をももたらした。ILO の報告書は明らかに、先住する定住コミュニティ(indigenous sedentary communities)にILO 107号条約を適応することにかかわる問題を検討していた。しかしながら、報告書が広範囲にわたって文化的差異に言及したがゆえに、諸国家が——それらの集団を排除して、107号条約の適用範囲を森林居住の種族(forest-dwelling tribes)というより狭いカテゴリーに限定するという——狭い用法を援用することが可能であった。いくつかの国ぐにはそのような定義に言及しつつ、民族的な融合(racial amalgamation)が進行した結果、そのような「遅れた」('backward')人びとは自国にはもはや存在しない、もしくはかりにいてもごくわずかに過ぎないと主張したのである。ニュージーランド、オーストラリア、カナダ、そしてアメリカは、国内の先住民は統合の進んだ状態にあると指摘しつつ、それらの概念の定義を限定することを旨として、草案の作成作業に臨んでいる³⁰⁾。そして上記のいずれの国も条約は批准していなかった。アフリカでは最初の条約批准国たるガーナは、ILO への第1回目の報告書においては、自国内には先住民は存在しないと主張していた。ラテンアメリカやアジアのいくつかの国ぐには、ガーナと同様な主張をなすか、あるいは先住民族とは森林地域に居住するより周縁的な人びとに過ぎないと主張した³¹⁾。これらの国ぐにに先住している定住コミュニティが差別や貧困に苦しんでいるという明白なる問題を隠蔽しつつ、これらの国ぐにがもっともらしく言い繕っていることは明らかであった。ILO の目標は、これらのコミュニティが通常の国民の暮らしのなかに統合されるということであるが、107号条約はこれらのコミュニティに対して〔国家や国際社会によって満たされるべき〕確固とした基準を提示している。そしてさらに、諸国家がそれらの基準に従っているか否かをILO は監視していくだろう。そして、最終的には27カ国がILO 107号条約を批准した——すなわち、アフリカから4カ国³⁴⁾、中東から4カ国³⁵⁾、

ラテンアメリカから14カ国³⁶⁾、ヨーロッパから2カ国³⁷⁾、そしてアジアから3カ国であった³⁸⁾。しかしながら、東南アジアとラテンアメリカにおける人権に関する彼らの活動の促進のために、さまざまな国際的な NGO が条約と歩調を合わせて活動するまでは、[諸国家や国際社会が] 条約に対して強い思い入れを抱くということはなかったのである。

II. 宣言の国際的な普及に対する ILO の役割

ILO 107号条約は地球規模での目標、すなわち「ILO 条約の条文にも明確に表明されているように」種族社会に暮らす人びとや先住民族を主流社会に統合するという目標を有していた。しかし国際的な先住民族運動——それは1970年代に北米とオーストラリアという先進国を中心として展開してきた——は、それとは根本的に異なったプランを有していた*。

*1970年代以降におけるニュージーランド・マオリの先住民族の権利回復運動：1970年代には、国際社会においても国連を中心としてマイノリティや先住民族への関心が高まった。たとえば、1973年から82年まで、国連において第1次「人種主義・人種差別と戦う国連10年」プログラムが設定されている。そのような関心の高まりのなか、ニュージーランドにおいても先住民族たるマオリの文化の復興、再生の動きが広まっていった。そして、土地と資源は、先住民族の生活とその糧を提供する場であるとともに、みずからの伝統や文化を育み、伝承を通じて継承、発展させる、文字通り不可欠の基盤であるゆえに、パケハ [Pakeha：マオリ語で「よそ者」、19世紀以降に植民してきた英国人] に徹底的に収奪された伝統的な土地と資源を回復する動きが出てきた。そして、そのような〈マオリ復権運動〉を支え、復権の正統性根拠として1970年代から見直されだしたのが、ニュージーランドの近代国家の出発点としてのワイタンギ条約であった。ワイタンギ条約 (Treaty of Waitangi：ニュージーランド・北島の北方の都市ワイタンギにて締結されたゆえの呼称) とは、1840年2月6日——現在、「ワイタンギ・デー」(Waitangi Day) としてニュージーランドの建国記念日——にイギリス国王 (ビクトリア女王 (在位1837-1903年)) とマオリの族長とのあいだで結ばれたイギリス政府とマオリの関係を規律する条約。この条約によってニュージーランドは正式に大英帝国の植民地となった。

すなわち先住民族運動のプランにおいては、歴史的論拠に依拠した自決の要求 (claims to self-determination) と、「民族」(‘peoples’) として [先住民族を] 独立させる (decolonize) という先進国が有するとされていた権利の存在を拒否することが中心に

据えられていた。国際的な先住民族運動の多くは、ファースト・ピープルズに対する国際的な支援ネットワークを立ち上げることが有用だということを先住民族の活動家が認めていくなかで、カナダやオーストラリア、ニュージーランドそしてアメリカといった「西洋の」(‘Western’) 国ぐにから生まれてきた³⁹⁾。これはきわめて大きな影響力を有する運動で、1982年に国連内に作業部会を設立するというかたちで、国連が〔先住民族問題に対して〕コミットすることへと結実していった⁴⁰⁾。作業部会が1980年代初頭にはじめて会合を開いたときには、これらの地域から多くの集団が参加した⁴¹⁾。それは今日の先住民族に関する国際会議とは対照的で、とくに、世界中の地域から先住民族の活動家が常に多数参加している、「国連先住民族問題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) に関してそうである。国際的な運動において、いまやアジアとアフリカ出身の先住民族活動家が活発に活動し、重要な役割を担っている。それに対して、アジアとアフリカの大半の国ぐには、つぎのように主張して「先住民族」の概念そのものに抵抗するか、もしくは否定している。すなわち、その概念は、米州やオーストラレーシアにおいて、ヨーロッパ人によって植民地化された地域の子孫にのみかわることである、という主張であった⁴²⁾。

実際にも、米州とオーストラレーシア以外の地域からの先住民族の活動家の参加状況はよくなかった。作業部会が開催された最初の数年間は、真にグローバルな規模の運動や先住民族の人権宣言というような考えを推進することはきわめて困難であった。国際的なアジェンダを有する国際政治組織 (IPOs: 以下、IPO と略記) のひとつたる「カナダ先住民族世界会議」(Canadian-based World Council of Indigenous Peoples) はその頃に、ロシアや中国、その他のアジアの国ぐにのグループとの接触を試み、またサーミの運動と強固な絆を有していた⁴³⁾。他方で、作業部会が先住民族の定義について議論する場合——もちろんそれは〔先住民族の権利に関する議論にとって〕必須の前提的な問題であった——作業部会においてはしばしば、「国連特別報告者」(UN Special Rapporteur) のマルチネス・コーボ (Martinez Cobo) の報告書のなかにのべられている定義に言及されていた。先住民族の現在の生活状況を明らかにしようとするこの報告書は、作業部会を設立することを決定する際に決定的な役割をはたしていた。しかしながら、作業仮説として報告書において提示された先住民族の定義は、米州とオーストラレーシアの先住民族のみを考慮しているに過ぎないようである。というのは、〔先住民族とは〕「自らの固有の領域において発展した、征服前および植民地以前の社会と歴史的な連続性を有する……人びと」としているが故にである*。⁴⁴⁾

＊マルチネス・コーボ「先住民に対する差別問題の研究：特別報告者・ホセ・マルチネス・コーボによる最終報告書」(Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report submitted by the Special Rapporteur, Mr. Jose Martinez Cobo, 1981)における「先住民」(indigenous populations)の定義：‘Division for Social Policy and Development Indigenous Peoples’のホームページにアップされている報告原文に依拠して以下で訳出した。また、本稿との関係で特に重要と思われる箇所には角田が傍点を付した。
(http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/MCS_xxi_xxii_e.pdf：2017年4月3日現在)

「F. 国際的な観点からする先住民の定義のアイデア」(Ideas for the definition of indigenous populations from the international point of view)」

「第379節 先住民の共同体、人びと (peoples)、民族 (nations) とは、侵略や植民地化される以前から自らの領域において発展してきた社会と歴史的連続性 (historical continuity) を有し、これらの領域、あるいはその一部において現在優勢を占めている、自らとは異なる社会の別の構成部分と、自分たちを区別して考えている共同体や人びとである。彼らは現在、社会の非支配的な部分 (non-dominant sector of society) を構成しているが、自分たちの継続的な民族としての存続 (continued existence as peoples) を基盤として、伝来の土地とエスニックなアイデンティティ (ethnic identity) を、自身の文化様式、社会制度、法制度に従いながら、維持し、発展させ、将来の世代へと引き継ぐことを決意している。」

「第380節 この歴史的な連続性には、以下の諸要素のひとつあるいは複数の、現在までの長期に渡る継続が含まれうる。(a) 先祖伝来の土地の全部あるいは少なくとも一部の占有；(b) これらの土地の元来の占有者を祖先として共有すること；(c) 一般的意味あるいは特定の表現形式を有する文化（たとえば、宗教や種族制度の下での生活、先住民のコミュニティの一員であること、服装、生活手段 (means of livelihood)、ライフスタイル、その他)；(d) 言語（唯一の言語としてもしくは母語 (mother-tongue) として、家庭・家族間のコミュニケーションの手段として、あるいはまた主要な、優先される、慣習的で一般的もしくは通常の言語として、等々、いかなるものとして用いられているかにはかわからない)；(e) 国の一定の部分、あるいは世界の一定の領域；そして(f) その他の重要なファクター。

IPO は自己のアイデンティに対する先住民族の権利にしばしば言及した。そしてこれは、先住民族のアイデンティが「彼ら自身によってではなく」国家によって長年にわたってカテゴライズされ、定義されてきたこと、および先住民族の主流文化への統合を促進するために、先住民族の概念が狭く限定されてきたことに対する応答であった。作業部会が開催されている間に、部会の専門家や出席者は徐々に東南アジアの特定の国々に、そして後にはアフリカの国々に居住している、牧畜や遊牧民のコミュニティに属

する人びとも宣言を適用するというを受け入れるようになった。このような過程を通じてアジアの国々には、宣言は西洋諸国に固有の問題にのみ適用されるべきだという考え方に強く反対し、そしてさらに、現状では宣言が、米州とオーストラレーシアに居住している先住民族のコミュニティにのみ適用されているということを明確に示すために、先住民族に関する定義が必要であると主張した。アジアの国々には、外国からやってきた植民者により征服されたファースト・ピープルズとしての先住民族の歴史や経験を強調したのである。

先住民族の問題は、ヨーロッパの国々がヨーロッパ以外の地域で展開した、近年の植民地政策の産物であると、中国政府は確信している。これらの政策のゆえに、多くの先住民族は彼らの祖先から引き継いだ家や土地を奪われ、抑圧され、搾取され、殺され、またときには計画的に皆殺しにされた。今日においてもなお多くの先住民族は差別や劣悪な地位に苦しんでいる。……大半のアジア諸国と同様に、中国にはさまざまな民族が昔から中国の領域に居住している。中国には先住民族問題は存在しないが、中国政府と中国人は、先住民族の歴史的な悲哀や痛みに共感を覚えている。彼らの権利と利益を保護するための国際文書の草案を作成することが、絶対的に必要であると中国政府は確信する。……先住民族に固有の歴史的な不運のゆえに、彼らは通常の民族的マイノリティやエスニック・グループとは異なった地位におかれていた。したがって、宣言草案はつぎのことを保障するために、「先住民族」という用語が何を意味するのかを明確に定義しなければならない。すなわち、宣言が創設する特別な権利が真の先住民族のコミュニティを対象とし、それらが曲解されたり、恣意的に拡張もしくは曖昧なものとなれないようにすることである⁴⁵⁾。

アジアの国々には、とくにラテンアメリカの先住民族の脆弱さ（vulnerability）——ここ数十年にわたって横行したさまざまな暴力的行為を踏まえて——についても指摘し、これらの地域の問題を無視するのは無責任であると主張した。アイデンティのるつば（melting pot of identities）であるがゆえに彼らの文化は多様極まりなく、したがって人びとのアイデンティを明確にすることは不可能であった。のちにはアフリカの国々にも同様な主張をおこなうことになる。同時に、多くのアジア、アフリカの国々には、種族コミュニティの存在を公式に認知し、彼らに対して呼称——たとえば 'aboriginals' や 'bushmen', 'hill tribes', 'minority nationalities', 'scheduled tribes' そして 'tribal groups', 等々——を付して、各国の発展計画やプログラムのなかに組み込んでいる。米州やオーストラレーシアのその他の国々にものように、アジアやアフリカの国々には、歴史的な優先性や土地、自決への要求、すなわち作業部会での議論の最先端に位置する問題と結びついた、「先住」ということばの規範的な意味に対して関心を有していたのである。

しかしながら、作業部会と「先住民族権利宣言草案作成作業部会」(Working Group On the Draft Declaration on the Rights of indigenous Peoples (WGDD) : 以下、草案作業部会と略記)において、西洋諸国から構成された強力なロビー活動をおこなうグループにアジアの国々には遭遇した。そしてそのグループは、それぞれの国の国境を越えて先住民族に対する責任を拡大させる、したがって、責任の所在に関する問題において西洋諸国のみに焦点を合わせないということを強く主張した。その他の極めて強力なグループは ILO と国際的な NGO である。国際的な NGO は、ラテンアメリカと東南アジア地域の種族民との共通性を強調するために ILO の監視機構と作業部会を利用した。

107号条約は1960年代と1970年代に20カ国以上の国によって批准されていたが、その履行に関しては長いあいだ関心が払われていなかった。関心をひかなかった要因としては、さまざまな国が提起したつぎのような主張をも含めて、いくつかの要因が存在する。すなわち、条約は——先住民族や種族民がすでに十分に国民社会に統合しているがゆえに（かりに批准したとしても）——重要な意味を有しないこと；諸国家から ILO に提供される有益な情報が不足していること；ILO 内部で〔条約履行にかかわる〕専門的ノウハウが欠如していること；ILO や労働者・雇用の団体等における、条約に対する熱情や利害関心が全般的に欠如していること、等々である。

「反奴隷制インターナショナル」(Anti-Slavery International) や「サバイバル・インターナショナル」(Survival International) のような国際的な NGO によって促されて、ILO が先住民族の権利に対して積極的な関心を抱くようになったのは、1970年代半ば以降のことである。これらの NGO は、東南アジアやラテンアメリカ地域における抑圧的体制下で横行していた、先住民族への人権侵害に焦点を当てて1970年代に活発に活動していた。これらの NGO の基本的な見方によると、バングラディッシュのチッタゴン丘陵地区 (Chittagong Hill Tract) の種族と、インドの指定種族 (scheduled tribes) およびグアテマラやニカラグア、ブラジルのようなラテンアメリカの国々にの先住民族のあいだには、明らかに類似性が存在した。すなわち、彼らはすべて独自の文化を有するコミュニティを形成し、しばしば主流社会とは異なる宗教を有しており、また同時に、対外的な関係においてはきわめて脆弱で貧しく、そして過酷な人権侵害に晒されていたのである。その当時の最も重要な、先住民族に関する国際文書は ILO 107号条約であった。というのは、それが、彼らにとって非常に有益な土地に対する権利と強制的な再配分に関係する基準を含んでおり、インドやバングラディッシュ、さらには多くのラテンア

アメリカの国ぐに（すなわち当時のすべての紛争地域に属する国ぐに）によって批准されていたからである。さらにまた107号条約は、包括的な監視手続きを伴う強制力のある条約であって、各国はその条約にもとづいて ILO 専門家委員会（ILO Committee of Expert）に対して年次報告をおこなうことが求められていた。たとえば「反奴隷制協会」（Anti-Slavery Society）は、バングラディシュとインドの人権侵害の実情——とくにバングラディシュは残虐行為と政治的抑圧で悪名高い地域であった——を明らかにするために、107号条約の監視手続きを発動するよう呼びかけるとともに、ブラジルやグアテマラ、ニカラグアにおける同様な抑圧的慣行についても明確にしている⁴⁷⁾。これらは基本的人権、すなわち生命と安全に対する権利をめぐる問題であった。さらにその他の共通の要素は、文化的差異、とくにそれらの人びとの脆弱な土地に対する権利の問題であった。インドのサルダル・サロバルダム（Sardar Sarovar Dam）発電プロジェクトの遂行のために強制移住させられた多数のアディヴァシス（Adivasis）の苦境、そしてグアテマラの伝統的な土地から強制移住させられた先住民族について、国際的な NGO 団体は特に問題視していた。さらにまたそれらの団体は、当時興隆しつつあった（作業部会を中心とした）国際的な先住民族運動の哲学にかなった、「進歩的な」（‘progressive’）視点をこれらの土地に対する権利に適用しようとしていた⁴⁸⁾。土地に対する安定的な権利は、統合へと至るさしあたりの手段ではなく、これらのコミュニティと彼ら独自の生活様式の維持にとって不可欠なものであると主張した。ILO はこの点に関して強く賛同し、[先住民族の土地の権利を軽視する] これらの国ぐにを厳しく批判した⁴⁹⁾。

作業部会発足後の当初の4年間にわたって ILO の活動に参加していた以上の国際的な NGO は、その後は作業部会に参加し、アジアの先住民族やラテンアメリカの先住民族たちの戦いに同調する発言をおこなっていた⁵⁰⁾。これらの NGO は、米州やオーストラレーシアの先住民族の状況が過去および現代のアジアの状況と同様なものであるという基本的な枠組みの下で、アジアの先住民族の問題を把握していた。それらの NGO は、米州とオーストラレーシアの植民地化に作業部会が関心を抱いていたという、アジアの国ぐにの主張に沿ってこのような枠組みを採用せざるを得なかったのである⁵¹⁾。

世界中の先住民族に関する状況が作業部会によって調査されなければならないということに対しても ILO は一貫して賛同していた。1991年の作業部会の会合において ILO はつぎのように主張している。すなわち、先住民族問題に特化した国連宣言草案作成の試みにおいては、アジアやアフリカ、中東の先住民族をも取り込むことが必要であり、

そしてさらに、ILO 107号条約が定立した先住民族に関する基準だけでは〔先住民族問題の解決にとっては〕不十分である、という主張である⁵²⁾。ファースト・ピープルズとの歴史的連続性に言及したマルティネス・コーボの先住民の定義は、その射程範囲が狭すぎると批判しつつ、ILO はつぎのように主張している。ILO 条約が世界中の先住民族に適用されるとするならば、周縁化されたすべての人びとに宣言が適用されるということを作業部会は確かなものとしなければならない、と。ILO にとってアジアとアフリカの「種族民」(‘tribal peoples’) は、「彼らの歴史的な関係を居住地に関係づけるということを除いては、先住民とはすべての点において区別することはでき」なかった⁵³⁾。ILO は、作業部会が概ね北米の先住民族のロビー活動によって設立されたということを確認していた。そしてまた、そのようなロビー活動が作業部会の運営を取り仕切る結果、その他の地域の種族民の切実な要求を無視してしまう可能性があるということに対して懸念を表明していた。米州とオーストラレーシアの IPO は、彼ら自身にとって宣言が有利になることが明白な先住民族の定義を求めることができた。しかしながらこのことは、自決の要求とつぎの主張、すなわち、先住民族のみが自分たちの成員資格と地位を決めることができるのだ、という主張とは相反していた（以下参照）。少なくとも基本的人権が危機状態にある場合には、作業部会の会合に出席しているすべての人びとが、ラテンアメリカの先住民族とアジアにおけるチッタゴン丘陵などの種族民とのあいだに存在する類似点を見捨てることは困難であった。作業部会の初回の会合が開催されたわずか5年後の1987年までには、アジアの先住民族の活動家たちは徐々に作業部会の会合に参加するようになり、反面に、反奴隷制協会やその他の NGO のメンバーの参加は減少していった。先住民族の活動家たちが生み出していた勢いは、1980年代半ばに ILO が——統合から自治へと重点を移すために（これも現代的な哲学である）——ILO107号条約の改正を決意した時点においてもなお維持されていた。そしてここでも ILO は、他とは異なる文化を有し、周縁化された世界中のすべての人びとに、条約の改訂版〔すなわち1989年の ILO 169号条約〕が適用されることが必要であるということを確認したのである⁵⁴⁾。

III. 先住民族の社会運動

しかしながら、それと同時に、地球上のさまざまな地域に居住するこれらの集団を、「先住民族」という名のもとに十把一絡げにすることで、彼らが長年にわたって獲得してきた歴史的経験や、さまざまな要求事項のなかではたして何を優先事項とすべきなの

か（それはさまざまな集団のあいだにおいて根本的に異なることもある）、あるいは、それぞれの集団が属する国における社会的、経済的、政治的実態、等々に関するきわめて基本的な相違、等々をあいまいにしてしまったのである。このことは、別個のものではあるが相互に関連する以下のようなことがらに焦点を当てた、地域的なさまざまな社会運動のあいだの闘争と考えられるだろう。すなわち第1に、北米州とオーストラレーシアに対するヨーロッパの植民地化の歴史；第2に、北欧の国ぐにから起こった先住サーミの人びとの運動；第3に、ラテンアメリカ地域における運動（メキシコと中米および南米）；第4に、アジアの「種族民」(‘tribal peoples’)あるいは「丘陵の種族」(‘hill tribes’)として知られている人びと（そしてそれらをさらに論理的に拡張すれば、アフリカの遊牧民および狩猟民）に関する政治、等々である⁵⁵⁾。（ただし、アフリカの先住民族運動は、宣言草案作成プロセスの最終段階に至るまでは十分な形では現れていなかった。）もちろん、さらに多くの運動に言及することが可能であろうし、逆に絞り込むことも可能である。さまざまな地域や国ぐににおいては、それらの固有の歴史や論争、目的、そして内部で生じる軋轢、等々を伴った先住民族運動も存在した⁵⁷⁾。さらにまた、広義において、4つの地域的な運動と宣言の草案作成という文脈において、共通の正当化根拠と優先性、そして政治的、社会的、文化的な環境、等々が存在した。

しかしながら、先住民族の権利を承認することに対する正当化根拠に関しては重要な差異が存在する。北米とオーストラレーシアの IPO は彼らが抱える諸問題を、歴史と脱植民地化を認める西洋諸国が有するとされる権利の否定、ということによって粹づけた⁵⁸⁾。彼らは「ファースト・ピープルズ」すなわち、その土地の最初の居住者で、ヨーロッパの植民地主義を掲げる国家によって自治権と領域を奪われた人びとである。多くの場合にこれらの IPO は、植民地下で下された裁判所の判決と、彼らが先占し、国を形成していたことを承認する、植民地主義を掲げる国家と共に生み出した国際的な条約/宣言に言及することができた。差別と周縁化の歴史を有するにもかかわらず彼らはなお、ユニークな態様での土地と同胞との結びつきを有する、固有の一貫性を有する人びとからなるコミュニティであった。第2次大戦後の脱植民地化のプロセスにおいて、自決と脱植民地化に対する民族としての権利を否定されていた。彼らにとって優先事項はつぎのようなものである。すなわち、独立した民族に対して国際条約上認められている権利の承認*；自決権；自らを先住民族として自認する権利；自由かつ事前に、そして十分な情報を与えられたうえでの同意 (free, prior and informed consent)；そして、彼らの伝統的な土地の返還、等々である。それに対してアジア地域の IPO は、米州/

オーストラレーシアの IPO が用いている、歴史に依拠した正当化根拠を展開することはより困難であった。歴史的には、エスニック集団による移住の黄金期の後には、「先住民」という議論を用いることは困難であり、自ら有していた元々の権利を承認する条約に言及する IPO はほとんどなかった。それに加えて、多くのアジアの国々には脱植民地化をごく最近経験したばかりであり、そのような状況のなかで自国内に多くの先住民を有していた。この点は、作業部会においてアジアの国々にが繰り返され強調したポイントである。すなわち、米州とオーストラレーシアの先住民の状況はユニークであり、国連の作業グループが検討すべきはまさにそのような特別の経験である、と⁵⁹⁾。

*宣言第1条、2条における「先住民」としての権利主体の承認：先住民の優先事項の第1に挙げられた「独立した民族としての国際条約上の権利の承認」は、2007年の宣言によって初めて認められた。すなわち、「第1条（「集団および個人としての人権の享有」）「先住民は、集団または個人として、国際連合憲章、世界人権宣言および国際人権法に認められたすべての人権と基本的自由の十分な享受に対する権利を有する。」、第2条（「平等の原則、差別からの自由」）「先住民および個人は、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。」[傍点・角田] これら2条によって、(a) 先住民が「集団または個人」のいずれの地位においても、「他のすべての民族および個人と平等」に国際法上の「主体」=法主体と認められ、したがって、「すべての人権と基本的自由」を享受すること、そして(b)彼らの権利が国際人権法で認められている国際人権規基準の一部をなすことを意味している。国際法上の権利主体として、集団としての先住民を承認することは、すべての先住民の権利保障にとって不可欠の前提としての法的要件の承認を意味している。19世紀以降の近代の植民地化=帝国主義の時代の歴史において、いずれの先住民も、国内法および国際法上の法主体性を欠いていたがゆえに、当然に認められるべき国内法、国際法上の権利、そして人権をも享受できなかったのである。

さらにまた、アジアの IPO の優先事項は、北米／オーストラレーシアの先住民の優先事項とは異なる傾向がある。宣言における主要問題を明確にするという点からみて、最も重要な時期に開催された作業部会の会合を通してアジア地域の先住民の活動家は、基本的人権（生命と安全に対する権利）と文化的差異（とりわけ伝統的な土地に対する権利）により多く言及した。これらの見解の大半において、国際的な NGO がアジアとラテンアメリカの先住民の共通性を強調するために、ILO 監視機関と作業部会にお

いて提起したテーマを継承している。

このようなアプローチもまた、北米とオーストラレーシアの先住民族運動がおこなっている作業部会での自決への要求に関して、アジアの国ぐにが懸念を抱く原因ともなっていた。作業部会での検討作業にアジアの国ぐにを加えることに対する強い抵抗が存在したことを考慮すれば、それらの国ぐには自決や過去にさかのぼる救済の権利という、より野心的な要求に関しては慎重でなければならなかった。アジア（と、のちにはアフリカ）という地域の文脈に根ざす自決は、つぎのようなことがらを考慮すればとくにデリケートな問題であった。すなわち、これらのポストコロニアル新興国が、国家の統一を推進し、先住民族の土地に対する権利と対立する可能性のある開発計画を推し進めようとする強い意欲を有していた、ということである。

ラテンアメリカの先住民族の活動家たちは同じような問題に直面した。ラテンアメリカの先住民族は歴史的背景にもとづく正当化根拠に依拠することができた。しかしながら、安全という重要な問題を先住民族が論じている場合には、彼らが属する国ぐにおいては自決を要求する余地はほとんどなかった。彼らの優先事項は生命と安全に対する権利、基本財を享受し公共サービスを受けること、そして安定した土地に対する権利、等々であった。これらの基本的人権の侵害に焦点を当てていたがゆえに、アジアとラテンアメリカの IPO にとって国際的な先住民族運動は重要であった。

さまざまな先住民族運動において、それらの優先事項と正当化根拠のあいだにこのような軋轢が存在するということは、ILO 107号条約の履行状況に関する検討プロセス（それによって最終的には ILO 169号条約が生み出された）においてすでに明らかにされていた⁶⁰⁾。107号条約の履行プロセスとは対照的に、先住民族が出席して積極的に議論に参加することは、検討作業の正統性にとって必須のものと見られていた。さらにまた、多くの IPO が作業部会に積極的に参加し、それぞれに固有の問題を持ちだすことができた。これらの IPO のうちのいくつかは——その大半は北米のものである——先住民族の権利に関する独自の見解と宣言の草案を作成していた。そして ILO はそれらのなかみと、とりわけ自決と自治の問題に焦点を当てていたことを十分に認識していた。しかしながらそれらの三者間のプロセスにおいては、とくに作業部会の比較的オープンなプロセスとは異なり、ILO の会議に出席して、自らの見解を提示することは認められていなかった⁶¹⁾。いずれにしろ ILO は、自決などへの要求を検討プロセスにとっては管轄外の、先住民族の権利に関する「政治的側面」(‘political aspect’) と理解していたのである⁶²⁾。条約改定に対する広範な支持を獲得するためには、ILO は「現実主義

的な」(‘realistic’) アプローチをとることが必要であった。とするならば、土地に対するより効力の強い権利が必要であろう。占有する土地から先住民族が追放されないように、より強く保護され、伝統的な土地に対する所有権は維持された。土地に対する要求を満たすための「適切な手続き」(‘adequate procedures’) の確立を国家に求める簡潔な規定が挿入されたが、それは、[その手続きの過程でその問題と関連するさまざまな] 条約を参照することを認めるか否かに関して、激論が交わされたあとにおいてであった。より野心的な権利を取り入れることを ILO は拒否したが、しかしながら、北米とオーストラレーシアの IPO がおこなった要求の正当性を否定しなかった。そして ILO はつぎの点をくり返し強調した。すなわち、先住民族の権利に関して ILO がより限定的な視点にたつとしても、そのことのゆえに、野心的な規範を国連の場において創設することへの障害となってはならない、ということである⁶³⁾。しかしながらこれらの問題は ILO が管轄する問題ではなかった。ILO の任務は「基本的な権利」を守ることであって、「法や慣行において履行されえない権利」を守ることでなかった。アマゾンやアジアなどに居住する「種族民」に ILO が設立当初から着目していたことと合わせて、すでに1950年代にいわばサイは投げられていたのである。しかしながら、自決の問題を除外するように ILO を説得したのは、これらの要求の射程範囲の広範さ、あるいはその政治的な性質ではなかった。ILO もまたこれらの要求を、ナヴァホ (Navajo) やクリー族 (Cree) などのような伝統的種族に限るものと見ていた。「先住民族世界会議」(World Council of Indigenous Peoples) や北米をベースとしたその他の IPO 組織によって作成された宣言のなかに取り入れられている諸原則に言及しつつ、ILO は「その多くは、先住民族機構 (Indigenous Peoples Organization) が抱く、最も均質で明確な利害や関心事を反映している」と指摘した⁶⁴⁾。

それらの機構によって代表されている人びとは、境界が明確に確定された領地を有し、過去に植民地当局と条約関係に入っていて国際法に精通し、そしていまやその多くの人びとは、彼らが居住する国の政府との関係を基本的に変革することを求めている。しかしながら、つぎのことは記憶されていなければならない。すなわち、国家やその他の侵入者による侵害から、彼らの経済的、社会的、文化的そして市民的、政治的権利を保護することを求めている先住民族や種族の集団、組織が存在しているが、彼らの主たる関心は国際的な一定の先住民族組織によって採用された野心的な原則を宣言することではなく、彼ら自身による自治と自己実現だ、ということである⁶⁵⁾。

ILO もまたこれら以外の人びとの組織、とりわけ「アフリカと大陸」(‘Africa and Con-

tinental Asia') の集団を、「萌芽的段階」('embryonic stage') すなわち形成途上にあるものとみていた⁶⁶⁾。カナダとアメリカの IPO の要求は、ラテンアメリカの IPO——その大半は過去10年間に設立されたもので、いまだ大きな影響力は有してはいない——とは対照的であった。ラテンアメリカの IPO は、野心的ではない関心事——すなわち、「独自の文化的アイデンティと土地所有権の保護」や「公共サービスや同胞諸個人の権利拡大もしくは精錬」といった——を有する「小作人のコミュニティや種族集団」('peasant communities and tribal groups') を代表していた⁶⁷⁾。ラテンアメリカやアジアの先住民族に対しては、最も基本的とされる人権さえ否定されていた。それに対して北米の IPO は、国家に類する(sub-national groups)より恵まれた集団で、上のような貧しい集団が有している関心事をはるかに超えた、固有の「急進的な」('radical') 関心事の実現を模索していた。ILO にとって作業部会の宣言草案作成は、そのプロセスが自決と過去にさかのぼるの救済への要求に関する議論に特化されていたので、ILO が設立された目的とより整合性を有していた。新たな169号条約はこのようなプロセスを経て、文化的独自性を有する世界中の種族民のコミュニティの権利を保護することに照準をあわせていったのである。

IV. 現在の先住民族運動へのアフリカの先住民族の包摂

優先事項や正当化根拠、ローカルな社会的、経済的、政治的な状況の多様性といった見地からして、先住民族運動の国際化によってもたらされてきた困難な諸問題は、アフリカの先住民族運動の勃興によってさらに尖鋭化した。バトワ族(Batwa)やサン族のようなアフリカ地域の先住民族が、国際的な先住民族の運動に比較的最近になって参加するようになった。というのは、主として、同じ国のその他の人びとと比較すると、彼らが文化的に異なっていることと、「先住民の優先事項」('indigenous priorities')——すなわち土地や伝統的知識に対する要求——の相違によるものであった。

宣言が国連総会で採択される見通しが立ったほんの数か月前になって、若干のアフリカの国ぐにが宣言の採択に反対した。これらの国ぐにが抱えている懸案事項は、作業部会や草案作業部会に参加しているアジアの国ぐにの懸案事項を反映していた。しかしながらアフリカの国ぐには総体的に、それらの作業部会に定期的に参加してはいなかった。それは、一部には、アフリカの先住民族の運動が影響を及ぼすような形で国際的運動に参加しはじめたのが、宣言草案の作成プロセスにおいて比較的後になってからだからである。そしてもうひとつの理由としては、アフリカの国ぐにが国際的運動への参加の経

験を有せず、またそのような運動をアフリカ大陸へ適用する潜在的な可能性が欠けているがゆえにである*。

* アフリカ諸国の宣言審議への参加状況：クレア・チャーターズは、アフリカ諸国の参加についてつぎのように指摘している。「宣言のドラフト作成において先住民族によって担われた役割に関してまったく批判はないということを意味するものではないし、あるいはまた、実際上も完全にオープンであったわけではない。第1に、先住民族の代表がどれほど出席していたのかについて、実際の人数を数えたり監視したりする手段は存在しなかった³⁸⁾。彼らのいわば『信任状』は額面上の価値で考えられていた。さらにまた財政的な面からいえば、先住民族のなかには他の先住民族よりもジュネーヴやニューヨークといった物価の高い都市に滞在することが困難な先住民族もいる³⁹⁾。第2に、多くのアフリカの国々には、国家予算上、豊かな他の国のようにはすべての問題にかかわることができないゆえに、作業部会や WGDD に積極的に出席することはできないと主張した⁴⁰⁾。」(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、243-44頁)

宣言がアフリカの国々に及ぼしうる不安定化に、アフリカの関心は向けられていた。というのは、宣言が自決や自治、そして分離独立の野心を有する集団によって利用される可能性のある、土地に対する論争を巻き起こす権利を含んでいるという事実に加えて、「先住民族」の定義がなされておらず、したがって先住民族という用語がどのように適用されるかが不明確なまま放置されていたからである。アフリカはいまなお、「エスニックをベースとした (ethnic based) 対立抗争のさまざまな影響からの回復過程」にあるといわれていた。したがって、先住民族の定義がなされていないということから、「エスニック集団のあいだに軋轢を生みだし、主権国家内部に不安定化をもたらす」可能性が存在したのである⁶⁸⁾。このような抵抗に抗うために先住民族活動家は、アフリカの先住民族の概念は米州とオーストラレーシアの概念とは異なっているということを強調した。そして、アフリカの先住民族に関する専門家集団が2007年3月に提出した報告書はつぎのようなことがらを明らかにしている。すなわち、先住民族の概念に関して、欧米の先住民族と比較してアフリカの概念は異なっており、したがって、先住民族の権利に対するアフリカの要求はアフリカ固有のものであって、一連のさまざまな歴史的な正当化根拠によって基礎づけられている、ということである。

アフリカにおいて「先住民族」という用語は、他の場所からやってきた外国人あるいはコミュ

ニティに対するものとしての、元々からの住人を意味してはいない。このような先住民族の特殊な意味において、アフリカは米州やオーストラレーシア——そこでは、彼らの土地を奪った外国人によって、元々から存在していたコミュニティがほぼ壊滅させられた——といった他の大陸とは異なっている。したがってアフリカの国々には、宣言に関して寡黙な態度をとることを正当化する際に抱かれる心情において、濃密な歴史的過去を有してはいない⁷⁰⁾。

アフリカという地域的文脈において「先住民族」とは、植民地化の過程で「置き去りにされた」(‘left behind’)人びと、すなわち、[白人植民者の]主流文化と異なっているがゆえに、常に差別に苦しんできた人びとを意味したのである。ポストコロニアルな開発計画とプロジェクトが追求されたということは、これらの人びとの権利が、国家の抱くより広範な関心事のために無視されたということを意味していた。彼らのユニークな地位を考慮するならば、アフリカの先住民族の要求は米州とオーストラレーシアの先住民族の要求とは異なっているといわれた。欧米による植民地化が過酷な帰結を生み出したがゆえに、彼らに対する手厚い救済と分離の権利をも含む特別な権利が与えられたのである。アフリカの先住民族が有する優先事項は、文化的差異によって彼らには拒否されていた基本的人権が、すべてのアフリカ人によっても享受されるということに他ならない。先住民族の権利が、アフリカの種族主義やエスニックな紛争を導き出すという主張は正しくない。自決に対するアフリカの先住民族の要求は、分離を意味するのではなく政治参加への穏当な求めであった⁷¹⁾。さらにまた、アフリカの個々の先住民族のアイデンティティを明確にすることはできないという主張に対する応答はつぎのようなものである。すなわち、それぞれの集団の人口は少なく、また不利な立場におかれ、孤立し、そして文化的に特異な「狩猟採集と遊牧民」のコミュニティを形成しているものとして、国家がその存在を確定するのは容易である、と論じられたのである。

アフリカにおいて先住民族のコミュニティは、その他の同胞市民や彼らに対する統治のあり方とは明確に区別されているか、あるいは区別することが可能である。これらの人びともしくはコミュニティはおおむね狩猟採取民と遊牧民で、彼ら自身の土地の占有、利用の態様は法的には認められていないし、保護されてもいない。先住民族としてはとりわけ、アフリカの熱帯密林に居住する「ビグミー」、南アフリカのサン族(「ブッシュマン」)、東アフリカのハドザベ(Hadzabe)、アキエ(Akie)、オギエク(Ogiek)、ヤーク(Yaaku)、セングワ(Sengwer)およびその他の狩猟採取集団、さらにまたマサイ(Masai)やサムブル(Samburu)、トゥルカナ(Turkana)、パラバイグ(Barabaig)、ムボロロ(Mbororo)、トゥボウ(Toubou)、トゥアレグ(Tuareg)などの、東、西、北アフリカのさまざまな遊牧集団、等々が居住している。植民地時代以来、これらのコミュニティは主としてつぎのような理由から不利な立場におかれていた。す

なわち、彼らに浴びせられていた偏見や否定的な先入観、地理上の孤立、無教育と一体化した極度の貧困、そして不経済で文明化されておらず、国民経済にとって非生産的である、等々の理由からである⁷²⁾。

宣言に対してアフリカの国ぐにが反対したことで採択プロセスが進まなくなる恐れがあったが、最終的にはアフリカのすべての国が国連総会において宣言に対して賛成票を投じた。その際、異なった国ぐにの先住民族の状況は、地域的、歴史的な状況に応じて異なっているということを指摘した陳述を含めて、宣言が採択されるためには修正がなされなければならなかった⁷³⁾。さらにまたアフリカの諸国家は、[宣言に対して賛成票を投じた後においても] 宣言に盛りこまれた権利のローカルな適用に関しては反対し続けている。

しかし、そのような重要な段階で彼らが採択過程に参加し、その結果修正が施されたということは、宣言がアフリカ全体に適用されうるということを示唆している*。アフリカの先住民族も宣言の適用範囲内に入らなければならないという主張においては、文化的差異が重要なファクターであった。アジアの先住民族の運動に関してはこのことは不可欠のことである。アフリカの IPO が、北米やオーストラレーシアの先住民族のように歴史に依拠した議論をなすことはできない。「ファースト・ピープルズ」や条約、そして脱植民地化の正当化根拠への権利の否定などは、アフリカという文脈では十分に展開されることは不可能である。アフリカの IPO にとっては、国際的な先住民族運動と共鳴するその他の基準——とくに、伝統的な土地や伝統的知識、そして周縁化と貧困の歴史などと結びついた文化的差異を強調する方が容易である。これらの正当化根拠も、土地や種々の決定プロセスに参加する権利といった、彼らが言及していた優先事項へとつながっていくのである。

* 宣言の正統性と成立過程への参加の異議：クレア・チャーターズは、先の注で参照した論文において、国際法上の規範の正統性を生み出す3要素を指摘している。すなわち、第1に「規範の確立もしくは解釈に導くプロセスが公式で透明性を有し、確固とした手続きに従っている」こと、第2に「なかみに関する正統性」（すなわち、公正性；正義の観点からみてどの程度擁護されうのか；法体系全体の諸原理との整合性たる首尾一貫性；規範の意味を明確化し、わかりやすいものとする資質たる確実性；等々）、そして第3に、「規範へのさまざまな立場からのかかわり、すなわち諸機関、国家、司法、非国家的アクターそして諸個人など」が参加すること、である。(237-38頁) そしてさらに、本文で言及されている「参加」についてつぎのように指摘している。「宣言は先住民族が自由に参加することができたプロセス

の帰結であった。まさに宣言へと至る流れとそこから生まれてきた作業部会は、宣言に開かれた国連のドアを1977年に押し開け、マルチネス・コーボの権威ある「先住民への差別問題に関する調査報告書²⁶⁾」が出された——1970年初頭に小委員会によって命じられた²⁷⁾——のは、まさに先住民族自身の力によってなのである。[改行] 国家以外のアクターにもアクセス可能であったという点に関しては、作業部会と——審議の当初に先住民族によって抗議がなされた後には——WGDD [working group draft Declaration: 宣言草案作成作業部会] が、国連のなかでは最もオープンな討議の場であった²⁸⁾。その他の国連の人権機関においては、通常は ECOSOC [UN Economic and social Council: 国連経済社会理事会] の許可を受けることが求められているのとは異なり、先住民族は参加の意向を示せば参加許可を得ることが出来たので、国家とはほぼ同様なかたちで参加することができた²⁹⁾。先住民族は作業部会に対して、初期のころのいくつかの宣言ドラフトを提出したが、それらは作業部会の議長によって真摯に検討され、ドラフトに盛り込まれた³⁰⁾。作業部会が小委員会に提出した宣言は、先住民族と作業部会の専門家による合意とみる者もいる——そこには国家は含まれておらず、したがってとくに先住民族が原案に対して有していた影響力を強調する者はそうである³¹⁾。」(242頁)

長い時間と忍耐力によって徐々にアフリカの先住民族運動は、相対的に控えめな上のような優先事項を超えることが可能となるであろう⁷⁴⁾。しかしながら、そのプロセスは断片的なものとなりがちであり、ローカルな政治的、社会的コンテクストに応じて異なるであろう。たとえばアジアにおいては、いくつかの国の先住民族は自治や、自由で十分な情報を与えられたうえでの事前の合意への権利に関しては、より強く主張することができる。彼らの要求や優先事項は徐々に北米やオーストラレーシアの先住民族のそれらに向けて収束してきている。ラテンアメリカにおいても、民主主義への歩みと、その結果として先住民族の権利の主唱者の安全が生みだされたことで、彼らの要求をより強く押し出すことができるようになってきている。しかしながら、すべての国においてその歩みはなお緩慢であり、諸国家は先住民族の権利に抵抗し続けている。しかし、国際的な先住民族権利運動が有する力量に関して悲観的な見方がなお存在するものの、現在までのところ運動は非常に大きな影響力を有してきている。

V. 先住民族の概念と文化的差異

先住民族の固有の地位を承認する基準として文化的差異を用いることから、非常に厄介な問題が生じる。国家は先住民族に対して負う義務、そしてとくに先住民族という概念に付随する強力な規範的内容の射程範囲を限定するために、文化的差異を利用して

る。アフリカの（最近の）インディヘニズム（indigenist）*の議論における文化的差異の主要な役割は、彼らの権利の射程範囲を制限し、先住民族というローカルなイメージに当てはまらない集団を締め出すことである。

* インディヘニズム（先住民族開発政策）：スペイン語表記では‘indigenismo’ 19世紀のペルーで起こった先住民族（「インディオ」・「インディヘナ」）の文化的、社会的復権を求める社会運動。後にラテンアメリカ世界にも拡大した。たとえばメキシコに関してつぎのように指摘されている。「メキシコでは、1910年にはじまった革命以降、高揚したナショナリズムの影響のもと、先住民族と非先住民族の人びととの関係の再構築および先住民族の生活条件の改善を目指す法的な措置、ないし規制が実行に移されるようになった。これをインディヘニズムといい、先住民族の用語と復権を追及する政府主導の理念・政策であったと把握されうる。」北條ゆかり「メキシコにおける先住民族のための開発政策の変遷」（『滋賀大学経済学部研究年報』Vol. 13（2006年））39頁

たとえば、南アフリカの問題に関する書物を刊行しているシルバイン（Sylvain）は、伝統を強調することが〔南部アフリカのカラハリ砂漠に居住する狩猟採集民族たる〕サン族を無視することになっている点に言及している。というのはサン族は、彼らの土地から追放され、その結果、永続的に農場労働者として働く下層階層になってしまったがゆえに、自らの独自のアイデンティを維持するための手段を保持することができないからである⁷⁵⁾。アフリカ国内の先住民族運動との関連で、人類学者は〔異なった先住民族として個々の先住民族を^{アイデンティフィケーション}同定するための手段として文化的差異を用いることが有する利点について、おおむねに議論できない状態が数年にわたって続いた。文化をそのように利用することに対する最大の批判者であったクーパーは、アフリカの先住民族運動の焦点が先住民族のユニークさと固有の文化に当てられていることと、ナチスドイツの血と地に関する議論（*blod and brocht*）を結びつけていた⁷⁶⁾。彼にとっては、『先住民族の』土地に対する要求を正当化するために近年用いられている紋切り型の議論は、時代遅れの人類学上の観念とロマン主義に依拠するもので、誤った民族誌的見方にもとづいている。』⁷⁷⁾ またその基準は、オーストラレーシアと北米の先進国に居住する先住民族に関しては十分には機能してきていない。これらの先住民族活動家が先住民族の定義を宣言に導入することに反対する主要な理由は、それが文化的差異をあまりにも強く強調し、数十年間にわたる同化政策反対活動を通して得られた、さまざまな経験の意義を認めないということを懸念するからである。

しかし同時に、文化的差異はつぎのふたつの点から、アジアとアフリカの先住民族運

動にとっては必須のものであることが明らかにされている。すなわち、(i) 国際的、とくにラテンアメリカの先住民族運動との共通の主張や理由を見いだすことによって、そして(ii) 先住民族のカテゴリーを自国に居住する先住民族のみに限定し、したがって、優先事項と彼らが考える要求事項はもっともなもので、決して国家にとって脅威とはならないことを納得させることによって、である。たとえばアフリカとアジアの IPO は、文化的差異を各国家に対してつぎのことを納得させるために用いている。すなわち、宣言が考える先住民族の概念はこれらの地域において政治的不安定化を引き起こす恐れはまったくない。なぜならばその概念は、より大きな自治権や時には国家からの分離独立といった、先住民族の概念がはらむ内容よりもより野心的な目的を有するその他のエスニック・マイノリティ集団——それらはときには「コミュニナル・コンテンダー」(‘communal contender’) あるいは「エスノナショナリスト」(‘ethnonationalists’) と呼ばれている——を排除するからである。これらのエスニック・マイノリティ集団はしばしば、国家形成にむけた独立後あるいは脱植民地化のプロセスにおいては競争者(contenders)ではあったが、その競争においては敗者であった。それに対して先住民族は、過去への志向が非常に強固で、一般の人びとからは遠く離れ住んでいるので、近代的な国家形成には参加できないと考えられた。したがってコンゴ民主共和国では、「先住民族」の概念にはバトゥア族は包摂されるが、バンツゥー語を話す種族は含まれていない。同じくフィリピンのミンダナオにおいては、「先住民族」の概念にはルマド(Lumad)の人びとは包摂されるが、ムスリムのモロ人(Moro Islamic peoples)は含まれない。さらにスリランカでは、ヴェッダ族(Veddah)は包摂されるがタミール人(Tamil peoples)は含まれない。また文化的差異の概念は、先住民族と、彼らよりもより大きな文化変容を遂げて「小作自農」(‘peasant farmers’)に近い集団——たとえば、ラテンアメリカにおけるシリロ(criollo)あるいはメスティソのような——とのあいだを区別するために用いられている。これらの多くの集団のあいだに存在する差異は明確とはいいがたく、したがってだれが先住民族としての資格を有しているのかに関して、各国において常に見解の相違が存在し流動的でもある。さらにまた、[文化的差異の概念を先住民族の基準とするという]考え方は、自己意識(self-identification)が主要な基準であるという通常の考え方にも反している⁷⁸⁾。しかし現在までのところは、文化的差異という基準は、米州とオーストラレーシア以外の地域での先住民族運動を確立するに際しては非常に有効であった。このことはとくにアフリカとアジアという地域的な文脈において重要である。なぜならば、自国内に居住するサン族やコルディレラ

(Cordillera) の人びとのような集団に対して、人権保障が確固としてはなされておらず、また近い将来においてそのような状況が変化する見込みがないからである。したがって、国際的な運動、とくに宣言において確立された諸権利は、これらの人びとを保護するための人権文書を提供していることになるのである。米州とオーストラレーシアにおいても、独自の文化と生活圏における文化的知識の保護に対する国際的関心を高めることに對して、IPO は大いにアピールしてきている。さらにまた、文化的に異なるコミュニティの存続というアイディアは、先住民族とは、自決権を与えられ統合された固有のアイデンティを有する「人びと」である、という主張の裏づけとなった。しかし IPO は同時に、[上でのべたこととは逆に] 国家が文化的差異を先住民族の権利を制限するために利用しようとするに對しては、抵抗しなければならなかった。オーストラリアとニュージーランドにおける先住権原 (native title) に関する——排他的権限ではなく先住民族の「用益権」(use rights) という——先住民族の権利を制限するための訴訟においてこの文化的差異を利用することが、[文化的差異を基準とする先住民族概念が有する] 原動力の一例である*。したがって、国際的な先住民族運動にとって、文化的差異に関する議論はある種のパラドクスを含んでいる。すなわち、先住民族の権利承認を正当化するためには不可欠ではあるが、他方において同時に、先住民族の権利承認に對する大きな障害物ともなり得るのであるのである。

* ニュージーランドにおける先住民族の権利の制限に関する訴訟と立法措置：ここでエルエティが言及しているニュージーランドの事件とは、マオリの伝統的な財産権にかかわる前浜 (foreshore) と海底 (seabed) に関する著名な事件たる2003年のニュージーランド・控訴裁判所の「ナーティ・アパ事件」判決 (*Attorney-General v Ngati Apa* [2003] 3NZLR643 (CA)) と、それを受けてニュージーランド政府が2004年に成立させた「前浜・海底法」(*Foreshore and Seabed Act*) である。この事件をテーマとして刊行された論文集 *Māori Property Rights and the Foreshore and Seabed: The Last Frontier* (Victoria University Press, 2007) の序章において共同編者たるクレア・チャーターズとアンドリュー・エルエティは、この事件に對してつぎのように指摘している。「2003年6月23日にナーティ・アパ事件において控訴裁判所は、マオリ土地裁判所 (Maori Land Court) [1993年のマオリ土地法によって設立された、マオリの伝統的な土地に関する事件の特化した裁判所] は以下のことがらを決定する管轄権を有すると判示した。すなわち、(i) 前浜と海底の特定地域がマオリ慣習法上の土地としての地位を有するか否か、そして(ii) 慣習上の土地とされた場合、その土地は1993年のマオリ土地法の下で、マオリの自由土地保有上の権原に転換されうるか否か、である。前浜と海底に對するマオリ慣習法上の権原は、[1840年の植民地化後の英国の] 国王主権の確立後も存続し、

したがって一般的な法律によっては消滅させられてはいないと認定することで、ナーティ・アパ判決は先住民権のドクトリンの下で、控訴裁判所に請求することに対しても門戸を開いた。政府はこの判決への対応として、判決直後に前浜と海底を国有化する…ための立法を行うことを公式に表明し、また2003年8月に前浜と海底に関する最初の政策（8月政策）を公表した。その政策は、ナーティ・アパ判決に対する政府の対応の指針となる諸原則——「前浜と海底に対する」一般人のアクセス、規制、保護、安全を含む——を導入し、政府はそれを実行した。この政策において、前浜と海底を公共地とするか国有地とするかのいずれかとする、前浜と海底に対してマオリの自由保有権原を承認するマオリ土地裁判所の管轄権を消滅させること、そしてマオリ慣習法上の権利を承認するための新たな手続きを導入すること、等々を提案した。」（アンドリュー・エルエティ（角田猛之訳）「伝統的な土地に対する先住民の権利の承認：国際条約上の諸機関による諸国家の評価」『関西大学法学論集』第65巻6号、199頁）

VI. 国際的な先住民族運動——将来の問題

先住民族の概念に関しては将来においてもなお困難な問題が存在するだろう。ローカルな先住民族運動を引っ張っていくために必要なけん引力を獲得するために、国際的な会合で文化的差異に関する議論を用いることによって、一面においてはそれらの運動を前進させると同時に、多面においては、それらの運動においてなされるさまざまな活動に対する障害物ともなり続けるだろう。そして上で指摘したように、国家は先住民族の権利の射程範囲とそれらの権利がもたらしうる利益の範囲を制限するために、文化的差異を利用し続けるであろう。さらにまたアジアとアフリカの国々には、先住民族の権利を国際化するためのキャンペーンが、さまざまな運動のあいだに存在する差異、とりわけ、先住民族の権利承認のための正当化根拠における差異をあいまいにしてきたということを認識しているし、またそのように一貫して論じてきている。したがってこれらの国々には、それぞれの国での宣言の適用に対する抵抗手段として、文化的差異を利用し続けるであろう。

文化的差異の議論を利用することでその有効性が限定されてしまうことと、[先住民族（運動）の擁護のための]正当化根拠がさまざまに異なっているという事態は、国際、国内のいずれの運動にしろ、それらの運動の支持者たちの努力によって最も有効に阻止されることが可能である。先住民族運動の進展の多くは、国際的な NGO や IPO のつぎのような手腕、すなわち、国際的、国内的な運動の枠組みを、さまざまな議論や説得

を継続的に進めること（それはおおむね構成主義者の（constructivist）アプローチである）を通じて、最大の効果を生み出すために利用可能とする手腕にかかっている。現在までのところ、さまざまな国際組織——国連の諸機関、NGO、IPO、国際的な金融機関、そして国際的な諸機関、等々——が、世界規模での宣言の履行をバックアップするために活動している。宣言自らが求めている、宣言の尊重と十分な実現を⁷⁹⁾ 常設フォーラムが推し進め、また宣言をさまざまな勧告や通常業務のなかに組み入れるということを、常設フォーラム自身が身をもって明確に示している。常設フォーラムの主要な役割のひとつは、先住民族と協働している国連諸機関の活動に協力し、またそれらを監視し、評価することである。常設フォーラムは、諸国家による宣言の履行に関して監視の役割を担う意思をも明確に示している。

〔宣言を〕通常業務に組み入れることに加えて、〔常設フォーラムは〕宣言の履行を促進し、実効性を促進しなければならないだろう。常設フォーラムは、先住民族に関する問題がそれぞれの国において求めている課題や成果、優先事項などについて、各国政府との建設的な対話をおし進めていかなければならない。そのような対話は定期的におこなわれ、先住民族の組織や国連機関に対しても参加を促していくだろう。〔常設フォーラムでの〕議論や任務の遂行によって、実際の結果をもたらすことを目的とした、国内、国際双方のレベルでのパートナーシップと協働を可能とする環境が生みだされるだろう。人権分野での多くの国連諸機関のさまざまな実践は、その点に関してすぐれたガイドラインを提供している⁸⁰⁾。

常設フォーラムのウェブサイトをごっと見るだけでも、常設フォーラムと協働で国際機関がまとめた——宣言の履行を促進するための常設フォーラムの活動に関して毎年——どのような報告がなされているかを知ることができる。「国連開発計画」（United Nations Development Programme）や「国連人権高等弁務官事務所」（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）といった多くの機関は、ローカルなコミュニティやそれぞれの国とのかかわりを持つ多様な人びとと協働で、世界中にさまざまな事務所を有している。これらの国連機関は、アフリカとアジアの国々においては「先住民族」の概念に対して生じるローカルな典型的反応に応じて奮闘していることは明らかである。さらにまた、先住民族のための政策をそれらの機関が〔各国に履行しやすいように〕カモフラージュする、もしくは、国内の地方政府が〔それらの政策の履行に関して〕懸念を抱かないように、履行の対象となる先住民族集団は不安定化を引き起こす恐れが低い集団だ、というお墨付きを与えている、という報告もある⁸¹⁾。国連の諸機関内においても、先住民族の権利を認めることに対する抵抗もあり

うるだろう。国連が「ミレニアム開発目標」(millennium development goals)に焦点を合わせるにともない、開発の権利に力点がかけられるなかで、先住民族の要求が雲散霧消してしまうという危険が常に存在する。これは、戦後数年のあいだに ILO や国際機関、加盟各国によって着目された、開発に関するかつてのテーマの延長でもある。道路を地方まで延長することや、投資、商業化プログラムのような貧困削減イニシアティブ(poverty reduction initiatives)のなかには、先住民族にとって何らかの脅威を生み出す可能性のあるものも存在する。そして先住民族は彼らの要求を、同様な地位におかれているにもかかわらず、自らを先住民族とは自認していない人びとの要求——たとえば、アフロカリビアン、メスティソ、あるいは小自作農の土地に関する要求——と差異化することに取り組みねばならないということもありうる。さらにまた、先住民族とのコミュニケーションに関する共通の問題も存在する——すなわち、誰が特定の先住民族コミュニティの代表者であるかを確定することに苦心している国連機関もあるし、また、代表者と交渉せずに仲介者とやり取りすることの方が容易であることもありうる。しかしながらこれらの課題があるにもかかわらず、諸機関による報告書を検討するならば、[先住民族の権利促進に関して近年]重要な展開を見ていることは明らかである⁸²⁾。とくに ILO は、アジア、アフリカそしてラテンアメリカの国ぐにの先住民族の権利の促進に向けてそのエネルギーを傾け続けている。先住民族運動の国際化という重要な役割を担っている ILO は、運動を弱体化させないように後押しするという責任を当然に負っている。たとえば、ILO 107号条約と169号条約に関連する監視機構を効果的に利用することのように、ILO の専門部署はここでも重要な機能を果たしているのである。ILO が1970年代と1980年代に、興隆しつつある国際的な先住民族運動の新たな哲学に、ILO 107号条約を適応させる準備が整っていたならば、宣言に含まれた新たな哲学に169号条約を適応させるだろうという期待もあった。しかしながら最終的には、国際的な先住民族運動の勢いを維持し、継続して宣言を履行をするという大きな責任は、NGO と IPO に課されているのである。そのことはわれわれに対して、北米/オーストラレーシアにおいて宣言はいかなる潜在力を有しているのかという問題を検討することを課している。それらの[アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの]国ぐにはすべて宣言採択に反対票を投じたが、しかしオーストラリアは最近になって宣言を支持してきている。したがって残り3カ国も将来それに追従するかもしれない。しかしながら再度、これらの国ぐにが宣言を支持して履行するか否かは、大きくは国際的な先住民族運動の技量と決断力にかかっているのである。

結 論

国連総会で宣言が採択されて3年が経過した現在〔2010年〕において、活発で、エネルギーギッシュな国際的な先住民族運動が展開されている。その際、文化的差異の概念を利用することによって重要な機能が果たされている。国際的な運動は、アジア、アフリカといった、サブナショナルな人びとへの確固とした救済が存在せず、それらの集団がしばしば人権侵害に晒されているような地域において、大きなけん引力を有している。ILOはこの点に関して信頼に値する。目前の課題の解決は——国家との継続的な交渉と説得のプロセスにかかわっていくための——ILOとNGO や IPO といった、その他の国際的な先住民族運動の主要なアクターの活動の如何にかかっているのである。

〔原注〕

- 1) 作業部会への先住民族の参加に関する洞察力に富むコメントとしては、K Knop, *Diversity and Self-determination in International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law (Cambridge University Press, 2002) 248-74
- 2) ILO 107号条約の前文のつぎのパラグラフ参照。「それらの住民の生活条件及び労働条件を改善するための継続的活動を促進し……人道的理由及び関係国の利益のために望ましいことを考慮し……」(http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238129/lang--ja/index.htm : 2017年4月2日現在)
- 3) ILO, *Indigenous Peoples—Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Report VIII (1), International Labour Conference, 39th Session, Geneva, 1956 (ILO 1956 Report VIII (2)) 107参照
- 4) 注3のILO 1953 Report; 1956 Report VIII (1) (Ch III Basic Problems of Life and Work) 参照
- 5) ILO 1956 Report VIII (2) (n3) 107参照
- 6) 注3 参照
- 7) ILO 1956 Report VIII (1) (n3) 参照
- 8) Ibid, 49
- 9) 森林居住のアボリジニに関する ILO Questionnaire (ILO Doc D.1.1952, undated, ILO archives 51/1001, 1, as cited in L Rodriguez-Pinero, *Indigenous Peoples, Post-Colonialism and International Law: The ILO Regime* (Oxford University Press, 2005) 155 in 46.
- 10) ILO 1956 Report VIII (1) (n3) 49.

- 11) Ibid, 63
- 12) 第11条。「伝統的な占有」(‘traditional occupation’) という表現は、「慣習法に対する適切な尊重」(‘due regard to customary law’) と読み替えねばならないことを ILO が承認していることは興味深い。先住民族が伝統的に占有している土地は、耕作済みの土地のみならず「現在は耕作されていないが、移動耕作 (shifting cultivation) の過程においてのちには利用されるようになる土地のみならず、将来世代が必要とすることを見越した未耕作の土地をも含む。」ILO 1956 Report VIII (1) (n3) 参照。
- 13) 土地に関する ILO 報告のコメントは、土地が有効に利用されねばならないという、イギリスのロック的な17世紀の強力なアイディアを推奨している。ジョン・ロックと他の古典的な学者たちは、北米の未耕作地は占有されていないがゆえに、ヨーロッパの植民者たちによって自由に獲得されることができると論じた。ジョン・ロックの『統治二論』(John Lock, *Two Treaties of Government* (P Laslett ed, Cambridge University Press, 1988) (1690) 参照。また、オーストラリアの *Milirrpum v Nabaloco Party Ltd* (1971) 17 FLR 141 参照。この判決では、統治権が確立している時代において、当該土地の占有者が遊牧民であったり確立した法を有しない場合には、植民地は居住者の居ない土地、すなわち無主地 (*terra nullius*) と考えられることができると判示している。これらの理論に関して中世におこなわれた議論と、アメリカへの適用についての優れた議論に関しては、RA Williams, Jr, *The American Indian in Western Legal Thought: The Discourses of Conquest* (Oxford University Press, 1990) 参照。
- 14) 土地に関する権利についての ILO の議論については、ILO 1956 Report VIII (1) (n3) Chapter III, Basic Problems of Life and work, 63 参照。
- 15) ILO 1956 Report VIII (2) (n3) 160
- 16) ILO 1956 Report VIII (1) (n3) 68
- 17) 第15条
- 18) 第16-18条
- 19) 第20条
- 20) 第19条
- 21) 第21-26条
- 22) ILO 1956 Report VIII (1) (n3) 69
- 23) ILO, *Protection and Semi-Tribal Populations in Indigenous Countries*, Report VI (1), International Labour Conference, 40th Session, Geneva, 1956.8 (インドネシア政府代表メンバーは、国民間に存在するさまざまな要素のあいだの、あらゆる相違をなくすことが政府の政策であると委員会でのべている。さらにまた、インドネ

シアのすべての国家法は国民のすべての領域に適用されていた。このような状況下では——ILO 事務局が Report VIII (1) においてのべているように——ある一定の部族あるいは半部族集団が先住民族である、とするのは適切ではなかった。広義において類似の指摘が、エジプトやシリア、リベリアを含む一団の政府のスピーカー——彼らは、「先住」ということば自体が、一定地域においては好ましからざる含意を持ちうることを説明している——によってなされた。)

- 24) したがって作業部会において諸国家は、人びとの自決への権利を含むことを排除するために、宣言においては“s”を付けずに ‘indigenous people’ として言及すべきであると論じた。
- 25) 第1条1項
- 26) 第1条2項
- 27) Rodríguez-Piñero (n9) 170参照 (この第2のカテゴリーは「歴史的な先行性の問題を惹起する先住民という用語を用いることに対して、アフリカやアジアの国ぐによって引き起こされた、交渉過程での行き詰まりをうまく回避する手だてとなった。」)
- 28) ILO, *Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and semi-Tribal Populations in Indigenous Countries*, Report VI (1), International Labour Conference, 40th Session, Geneva, 1956,4
- 29) ILO 1956 Report VIII (2) (n3) 105
- 30) Rodríguez-Piñero (n9) 166, fn 106.
- 31) ILO, International Labour Conference, 45th Session, Report of the Commission of Experts on Application of Convention and Recommendations, Report III (Part I): Summary of Reports on Ratified Convention (1961) 128.
- 32) エルサルバドルは自国には先住民族は存在しないと主張した (『先住的、種族的、半種族的と考えられる人びとの集団はエルサルバドルには存在しない。大半はメスティソ (混血) および白人種に属している。……先住民の特徴が、一定地域の住民ではより顕著ではあるが、このような事実は彼らの法的、社会的、経済的な地位に関しては重要ではない。というのは、これらの住民は、同じことばを話し、同じ宗教を信仰し、同じ権利を享受し、そして彼らの同胞と平等な機会を享受しているからである。……』)。アルゼンチンとコスタリカもまた、いわゆる「インディアン問題」(‘Indian problem’) はすでに解決済みであるとのべている。Rodríguez-Piñero (n9) 236, fn 98. アラブ連合 (The United Arab Republic) (エジプト) は、ILO がベドウィンに関して報告するように繰り返し求めたが無視している。International Labour Conference, 53th Session, *Report of the Commission of Experts on Application of Convention and Recommendations*, Report III (Part IV):

Summary of Reports on Ratified Convention (1969) 124-25. 条約を批准した中東の国々に（エジプト、シリア、チュニジア）に関して ILO は、1970代中葉までにそれらの政府の公式の立場——すなわち、放牧生活の問題はすでにうまく解決されているがゆえにもはや問題ではない——を承認している。Rodríguez-Piñero (n9) 237, fn 102.

- 33) たとえばブラジルは、条約草案作成のあいだと採択後において、ブラジル国内において条約は、国内に居住する唯一の先住民族たる「森林居住者のみに」適用する、ということを一貫して表明していた。ILO 1956 Report VIII (2) (n3) 4. またいくつかのラテンアメリカの国々には107号条約批准に失敗した。ホンジュラス、ヴェネズエラ、ベリーズ (Belize)、そしてニカラグアは107号条約を批准せず、これら4カ国のうちホンジュラスのみが1995年に169号条約を批准した。
- 34) ガーナは1958年、ギニアビサウ (Guinea-Bissau) は1997年、マラウイ (Malawi) は1965年、そしてアンゴラは1976年に批准した
- 35) イラクは1986年、シリア・アラブ共和国 (Syrian Arab Republic) は1959年、チュニジアは1962年、そしてエジプトは1959年に批准した
- 36) アルゼンチンは1960年、ボリヴィアとブラジルは1965年、コロンビアとパラグアイ、エクアドルは1969年、コスタリカとメキシコは1959年、キューバは1958年、ドミニカ共和国 (Dominican Republic) は1958年、エルサルバドル (El Salvador) とハイチは1958年、パナマは1971年、そしてペルーは1960年に批准した。
- 37) ベルギーは1958年、そしてポルトガルは1960年に批准した。
- 38) バングラディシュは1972年、インドは1958年、パキстанは1960年に批准した。
- 39) DE Sanders, *The Formation of the World Council of Indigenous Peoples*, Copenhagen, 1977, IWGIA Document no 29 参照；さらにまた、DE Sanders, 'The UN Working Group on Indigenous Populations' (1989) 11 *Human Rights Quarterly* 405, 428-29 も参照。これらの初期の頃のサーミ (Saami) 出身の活動家と北欧の国々にの役割については、H Minde, *The Making of an International Movement of Indigenous Peoples* 7 (1996) 3 *Scandinavian Journal of History* 221-46 参照；さらにまた、H Minde, 'The Destination and the Journey: Indigenous Peoples and the United Nations from the 1960s through 1985' in *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* 参照: 'What Made it Possible? The Work and Process Beyond the Final Adoption' (2007) 4 *Gáldu Čála—Journal of Indigenous Peoples' Rights* 9
- 40) Commission on Human Rights Resolution 1982/10 (March 2010)
- 41) 1982年に作業部会に参加した団体として記録されている NGO および IPO には、North America-based International Indian Treaty Council や Metis Native

Council of Canada, Nishnaebe-Aski Nation, Indian Law Resource Centre および World Council of Indigenous Peoples などが含まれている。

- 42) たとえば、国連総会での宣言に対する投票の際に出されたインドのステイトメント。「宣言は先住民族という用語が何を意味するかについて定義していないが、先住民族の権利に関する問題は独立国におけるつぎのような人びとに関係していた。すなわち、征服もしくは現在の国境が確定した時点で、当該国もしくは当該国が属する地域に居住していた人びとの子孫の故に先住民族と考えられている人びと、および、法的な地位とは無関係に、なにがしかの、もしくはすべての、社会-経済的、文化的、および政治的な諸制度を維持している人びとである。」ここではインドは、ILO 169号条約に規定された「先住民族」の定義を援用しているに過ぎない。国連のプレスリリース 'General Assembly Adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples: Major Step Forward towards Human Rights for all, Says President' (2007) 参照。さらに、インドネシアには適用しないというインドネシアのコメントも参照。
- 43) Sanders, 'The Formation Of the World Council of Indigenous Peoples' (n39)
- 44) Mr. Jose Martínez Cobo, 'Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations', UN Doc E/CN./Sub. 2/1986/Add. 4. paras 379-80
- 45) Consideration of a Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc E/CN. 4/WG. 15/2 (1995)
- 46) Rodríguez-Piñero (n9) 244-48. さらにまた、種族民や先住民族の統合に関して、アフリカやアジアの国々に対して専門的援助を提供するために、1960年代を通して ILO がおこなった無益な試みについても参照。Rodríguez-Piñero (216-33) はこれらの試みはつぎのような理由をふくむ多くの理由から失敗に帰した、と指摘している。すなわち、ターゲットとすべきグループに関して混乱していたこと；ポスト植民地時代にアイデンティ・ポリティクスによって緊張状況が生み出されていたこと；これらの地域のかかえるローカルな問題に関する ILO の経験のなさ、等々である。
- 47) フィリピン共和国に関する作業部会への反奴隷制協会の報告書参照。WGIP82/SEA. PHL/1; Bangladesh, WGIP82/SAS. BDG/1; India, WGIP84/SAS. IND/1.
- 48) Rodríguez-Piñero (n9) 251 (1975年から1989年のあいだの条約履行の第2期に言及している。その間において、「国際的な NGO の運動と ILO 機関の監視システムの協働が——ILO による先住民族の権利の国際的な擁護の最もアクティブな局面を切り開きつつ——先住民族の権利の擁護の手段として、徐々に107号条約の解釈を展開してきた。』統合から権利保護へと ILO が徐々にシフトしたということは——国連内部における先住民族によるロビー活動や国際的な人権ネットワーク構

築などを含む——その他のさまざまな重要なイニシアティブと軌を一にしている。ME Keck and K Sikkink, *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, Cornell University Press, 1998) 反奴隷制協会やその他の国際 NGO は、確固とした拠りどころを有しない脆弱な人びとを国家が虐待することを恥と感ずるように、それにむけた有効な活動をするための国際的なフォーラムとするという、NGO の新たな潮流の一部をなしていた。それらは107号条約の当初の目的を、先住民族のために土地に対する権利を（一時的ではなく）永続的なものとすることを確固としたものとし、ラテンアメリカやアジアで起こっている基本的人権の侵害を一般の人びとに知らせるという彼ら自身の目的へと効果的に転換した。

- 49) たとえば、インド・サルダル・サロバル・プロジェクトに関する「条約の適用と勧告に関する ILO 専門家委員会」(ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR)) の見解については、1988 Report 3 (Part 4A) (75th session) 参照。そこでは、政府が所有する土地を近年占有したとしても、それは部族の人びとが土地に対して権利を有しないということの意味しない、とのべている。
- 50) たとえば、バングラディシュのチッタゴン丘陵地区やグアテマラ、西パプアそしてフィリピンに関する、1984年の WGIP への反奴隷制協会の報告に関しては、E/CN. 4/Sub. 2/AC. 4/1984/4/Add. 2 参照
- 51) たとえば、反奴隷制協会はオーストラレーシア——そこでは、「海外からやってきた植民者や先住民族とはまったく異なる人びとが定住し、先住民族と争っている」——の先住民族に焦点を当てるべきであるという、バングラディシュの主張に対する応答において、オーストラレーシアのアボリジニの人びとと、チッタゴン丘陵地帯の人びととの類似性についてつぎのようにのべている。「チッタゴン丘陵地帯は、『記憶にない時代から』、バングラディシュのマジョリティたるムスリムのベンガル人とは異なった人種や宗教文化を有する、丘陵地帯に暮らす種族が定住していた。彼らはムガル時代や英国植民地時代には自治をおこなっていた。1950年代までは人口の9割以上が種族民であった。平原に暮らすベンガル人は過去20年のあいだに丘陵地区に住みはじめたにすぎない。」E/CN. 4/Sub. 2/AC/1984/4/Add. 2, p2 参照。さらに、作業部会への1984年の報告たる WGIP84/SAS. IND/1. 参照。
- 52) 1991年の作業部会での ILO の「人権コーディネータ」(Coordinator for Human Rights) リー・スウェプストン (Lee Swepston) のコメント参照 (WGIO91UN/UNI/8) マルチネス・コーボの定義に言及しつつスウェプストンはつぎのようにのべている。「しかしながら、この定義を用いるならば、宣言の適用範囲を世界中の先住民族や種族民の一部に限定するという恐れがある。『先住』('Indigenous') と

いう用語のみを用いるならば、当該地域に歴史的に先住する者たちしか意味しないだろう。ILO 条約——とそれに関連する業務プログラム——は、先住民と種族民の双方に適用される。作業部会は、たとえば、カラハリ砂漠のサン人 (San of Kalahari) や北アフリカのベドウィン (Bedouin)、トゥアレグ (Tuareg)、あるいは、インド亜大陸種族民——いずれもそれらの地域との歴史的先住性への特別な要求権を有していない——を排除する意図を有していなかったことは明らかである。あるいはさらに、たとえばロマ人 (Romany) もしくはジプシー (Gypsy) のような、種族社会において組織されている人びとに関しても問題が生じる。彼らは厳密な意味では先住していないが、ある意味では ILO 条約の適用範囲に入りうる——このことは明示的には今までのところは論じられていなかったが——考えられるだろう。」

- 53) Ibid.
- 54) さらにまた、ベネディクト・キングスバリ (Benedict Kingsbury) のアカデミックな業績も参照のこと。彼はつぎのように論じている。先住民の諸規範 (歴史的な統治権、先住、その他) のオーソドックスな正当化根拠は限定的である。したがって、先住民に対する国際的な定義が、たとえばアジアの種族民——彼らは先住民と多くの共通の特徴を有している——にも当てはまるように、より広範な正当化根拠を含むように拡張されなければならない。B. Kingsbury, "Indigenous peoples" in *International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy* (1998) 92 *American Journal of International Law* 414
- 55) ここではその他の類似の社会運動、たとえば反奴隷制運動の経験から、そしてそれに学びつつ現れてきた婦人参政権運動などと共通点が存在する。Keck and Sikkink (n48) 参照。
- 56) KB, Warren and JE Jackson, *Indigenous Movements, Self-Representative and the State in Latin America* (Austin, University of Texas Press, 2002) 11 : 「運動は単独で起こることはめったになく、ほとんどの場合に多くの運動が競合している。また先住民運動は、運動の支持者がいうようには、標準化された外見を有し、かつ一貫した組織を有しているということはめったにない。それらそれぞれの異質性は、一定の状況から生まれた利点であり、他の運動に対する責任でもある。」
- 57) たとえば、都会を基盤とする先住民運動と地方を基盤とする運動の軋轢、ニュージーランドにおける伝統的な種族組織、参照。K Gover and N Baird, 'Identifying the Maori Treaty Partner' (2002) 52 *University of Toronto Law Journal* 39; A Sh 'Blood, Custom and Consent: Three Kinds of Maori Groups in new Zealand and Challenges they Present to Government and the Constitution' (2002) 51 *University of Toronto Law Journal* 9.

- 58) 彼らの初期の頃の明確な表現——条約上の約束の履行、土地の返還、そしてコミュニティの政治的コントロール、など——は、1977年にジュネーヴで開催された、「米州における先住民族への差別に関する国際会議」(International NGO Conference on Discrimination against Indigenous Populations in the Americas)に出席した、先住民族活動家によって出された宣言のなかに見いだされる。Martinez Cobo (n44) に再録。
- 59) 注45の作業部会における中国の陳述参照。
- 60) その検討プロセスに関する注釈については、L Swebston, 'Indigenous and Tribal Peoples and International Law: Recent Developments' (1989) 30 (2) *Current Anthropology* 259-64; L Swebston, 'A New Step in International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention No 169 of 1989' (1990) 15 *Oklahoma City University Law Review* 677; L Swebston, 'The Adoption of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No 169)' (1990) 5 *Law and Anthropology* 221-35; L Swebston, 'Indigenous and Tribal Populations: A Return to Centre Stage' (1987) 126 (4) *International Labour Review* 447-455L
- 61) ILO での草案作成プロセスと、そのプロセスに参加した際に IPO が直面した問題に関する議論としては、Knop (n1) 223-37 (process); SH Venne, *Our Elders Understand Our Rights: Evolving International Law Regarding Indigenous Rights* (British Columbia, Theytus Books, 1988) 88-90 参照。
- 62) ILO, Partial Revision of the Indigenous and Tribal Population Convention, 1957 (NO 107) Report VI(1), International Labour Office, 75th Session, Geneva, 1988, 15
- 63) Ibid, 30; 「自決の問題とこの用語の意味の明確な定義は、国連の最上級の政治的機関に委ねなければならず、ILO では議論することはできない。」
- 64) Ibid, 15.
- 65) Ibid.
- 66) Ibid, 16.
- 67) Ibid. これらの点に関しては、ILO は国際労働事務局が準備したつぎの報告に依拠した。*Rural Development, Taking into Account to the Cities and its Integration in the Urban Informal Sector*, Report II, 12th Conference of American States Members of the ILO, Montreal, 1986
- 68) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Draft Aide Memoire, African Group (2006) New York, para 2.2.
- 69) 2007年3月にアフリカの専門家集団によって提示された文書, Response Note to Draft Aide Memoire of the African Group on the UN declaration on the Rights of

Indigenous Peoples

- 70) Ibid, 2.
- 71) Ibid, 5. IPACC, 'Statement on the UN General Assembly Decisions to Postpone the Vote on the UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples, Press Release of the Indigenous Peoples of Africa Co-ordinating Committee (2006)「アフリカ集団の『覚書』("aide memoire")は、繰り返えし分離に対する懸念を表明している。しかし、アフリカの大半の先住民族の集団の構成員は数千人にすぎず、貨幣経済とは関係なく暮らしているので、いわゆる『ビグミー』や『ドロボ』("Dorobo")やサン族が国家から分離しようとしているという主張は大げさで、また、ひとつの先住民族集団が単独で独立を主張するとか、国家に対して異議申し立てをするということは正しい理解ではない。『アフリカ先住民族調整会議』(Indigenous Peoples of Africa Co-ordinating Committee)での陳述においてくり返しアフリカの先住民族は、国家体制へのさらなる包摂を要望している。すなわち、自らのアイデンティティと市民権を明示した文書を保持すること、投票権、学校や医療施設の利用の権利、政府による承認、そして、国家の政治経済の一部をなしていること、等々である。これらはもちろん、自決権に関する国内的な側面であって、分離と国家形成を導く外的側面ではない。」
- 72) Response Note (n69) 2.
- 73) 宣言の前書のパラグラフ参照。「先住民族の状況は地域ごと、国ごとで異なり、国家的、地域的な特性やさまざまな歴史的、文化的背景の重要性を視野に入れなければならないということを承認し……」
- 74) 「地方自治の権利…を含む、国境を侵害しない自決権という態様」を要求している、アフリカの先住民族に関する専門家集団による2007年3月の報告書参照。
- 75) R Sylvain, "Land, Water and Truth": San Identity and Global Indigenism' (2002) 104 *American Anthropologist* 1074-85; DL Hodgson, 'Precarious Alliances: The Cultural Politics and Structural Predicaments of the Indigenous Rights Movement in Tanzania' (2002) 104 (4) *American Anthropologist* 1086-97
- 76) A Kuper, 'The Return of the Native' (2003) 3 *Current Anthropology* 395
- 77) Ibid.
- 78) 先住民族の権利とアフロカリビアン土地に対する権利のあいだの合成に関する, *Community of Moiwana v Suriname* 事件に対する「米州人権裁判所」(Inter-American Human Rights Court)の判決参照 (Series C No 124) [2005] IACHR 5 (15 June 2005): *Case of the Saramaka People v Suriname* (Series C No 172) [2007] IACHR 5 (28 November 2007) 参照。
- 79) 宣言第42条参照。「国際連合および先住民族問題に関する常設フォーラムを含む

国連機関、各国に駐在するものを含めた専門機関ならびに国家は、本宣言の条項の尊重および完全適用を促進し、本宣言のフォローアップ（追跡措置）を行う。」

- 80) 「先住民族問題に関する常設フォーラム」(Permanent Forum on Indigenous Peoples) のふたりのメンバーによって作成された報告書 (E/C.19/2008/2 (19 December 2007), para 38) 「現に存在する、または先住民族の人権に効果的にかかわっている機構、手続き、メカニズム」
- 81) M Ooft, *UNDP and Indigenous Peoples: Towards Effective Partnerships for Human Rights and Development*, UNDP Oslo Governance Centre, Democratic Governance Fellowship Programme, 2006「IP そしてましてや IP の諸権利に特化して焦点をあてる UNDP のプロジェクトもしくはプログラムはわずかしかない。一般にそれらの介入の焦点は、国内的な政策に関する対話における IP の参加が徐々に増加してきたことと、IPに影響を及ぼす問題を処理する能力の強化におかれている。」
- 82) たとえば、UNDP はアジア太平洋地域に、アジアの先住民族の能力向上を目的とした、「先住民族の権利と開発に関する地域的イニシアティブ」(Regional Initiative on Indigenous Peoples' Rights and Development) を創設した。「食料農業機構」(Food and Agricultural Organization (FAO)) は、サブサハラアフリカにおける「地方の貧民」('rural poor') の土地保有を安定させることを目的とした活動にコミットし、アンゴラとチリにおける境界決定イニシアティブを支持していた。