

〔翻 訳〕

ジェームズ・アナヤ

「国連・先住民族の権利に関する特別報告  
——ニュージーランドにおけるマオリの  
人びとの現状」

角 田 猛 之

目 次

訳者「まえがき」

〔概要〕

I. 序

II. マオリの人びと

III. ワイタング条約

A. 背景

B. 真のパートナーシップ確立の機会

C. ワイタング条約違反に対する救済

D. 諸々の条約体制と優れたケース

IV. マオリの諸権利の憲法上の保障

A. マオリの諸権利の憲法上の保障の欠如

B. 前浜・海底法

V. マオリの発展

A. 有益な展開と優先地域における現在進行中の挑戦

B. ファーナウ・オラ

VI. 結論と勧告

A. ワイタング条約に関する問題

B. マオリの権利に対する国内法による保障

C. マオリの発展

訳者「まえがき」

本稿は、現在、コロラド大学ロースクールの法学部長でチャールズ・イングリシ・トムソン講座教授（Charles Inglis Thomson Professor）であり、また2008年から2014年の間、「先住民族の権利に関する特別報告者」（国連人権理事会により任命）を務めた

ジェームズ・アナヤ（James Anaya）が作成して2011年に公刊された、ニュージーランドの先住民族たるマオリの人権状況に関する報告書“Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya The situation of Maori people in New Zealand”を訳出したものである。特別報告者は特定の国における人権状況や主題別の人権状況について調査・監視・報告・勧告をおこなう専門家で、政府や組織から独立して個人の資格で任務に就いている。アナヤは2期にわたる任期の間に、先住民族の人権状況に関する以下のような国別状況報告を極めて活発におこなっている。すなわち、2009年にはチリ（The situation of indigenous peoples in Chile—follow up to the recommendations of the previous Special Rapporteur）、ブラジル（The situation of indigenous peoples in Brazil：以下、“The situation of indigenous peoples in”が共通の場合は国名のみ）、ネパール；2010年には、ニュージーランド（“Preliminary Note on situation of indigenous peoples in New Zealand”）、ノルエー・スウェーデン・フィンランド（Preliminary Note on situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden, and Finland）、ロシア連邦、ボツワナ、オーストラリア、コロンビア；2011年には、フランス（The situation of Kanak people in New Caledonia, France. (Advance Unedited Version)）コンゴ共和国、ニュージーランド（“The situation of Maori People in New Zealand” 本稿の翻訳対象）、ノルエー・スウェーデン・フィンランド（The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden, and Finland）；2012年には、アメリカ合衆国、アルゼンチン；2013年には、エルサルバドル、ナムビア；2014年には、パナマ、カナダ、ペルー（La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas. Informe Versión avanzada no editada）

以下において、コロラド大学のホームページでのアナヤの経歴や活動などに関する紹介を訳出しておく。（<http://lawweb.colorado.edu/profiles/profile.jsp?id=729>）

#### 【略歴】

ジェームズ・アナヤ学部長は、もっぱら国際人権と先住民族に関する諸問題を教授し、著述活動をおこなっている。多数の著作のなかでも高く評価されているのが、『国際法における先住民族』（*Indigenous Peoples in International Law*）（オックスフォード大学出版会、1996年（第2版、2004年））であり、また広範に使用されているテキストが、『国際人権：法、政策および慣行』（ボルタ／クルーワー、第6版、2011年）（ハース

ト・ハンヌムとダイナー・シェルトンと共著) (*International Human Rights: Problems of Law, Policy and Process*) である。彼はまた2008年5月から2014年6月まで、先住民族の権利に関する国連特別報告者を務めた。

アナヤ学部長は世界中の多くの国ぐににおいて講義をおこなっている。彼はまた人権や先住民族に関するさまざまなことがらに関して、多くの国ぐにの多数の先住民族や諸組織に対して専門的な立場からの助言をおこなっている。そしてまた彼は——アメリカ連邦最高裁判所や米州人権裁判所 (Inter-American Court of Human Rights) などを含む——国内裁判所や国際裁判所のもとで争われた著名な事件において、北アメリカや中央アメリカのさまざまな地域に居住する先住民族の代理人を務めている。彼の諸活動のなかでも注目すべきことは、国連先住民族権利宣言の草案作成に参加したこと、そしてまた、アワス・ティングニ対ニカラグア事件 (*Awás Tingni v. Nicaragua*) において、先住民族側の主たる弁護人であったことである。この事件において米州人権裁判所は、初めて国際法上の問題として先住民族の土地の権利を支持した。先住民族の権利に関する特別報告者としてアナヤ学部長は、世界中の先住民族の人権状況に関して目を光らせ、彼らの権利が侵害されている場合には抗議をおこない、そしてまた、しばしば政府の担当者と面会するためにその国ぐにを訪問し、先住民族のコミュニティを訪問して、先住民族の権利を保障するための実践的な措置をとるように推奨している。

法学部の教授に就任する以前には、彼はニューメキシコ州のアルバカーキ (Albuquerque) で法実務についており、アメリカインディアン (Native American) やその他のマイノリティの代理人を務めていた。その時期の彼の働きぶりから、アメリカ法曹協会 (American Bar Association) の全米向け刊行物たるバリスタ・マガジン (Barrister Magazine) は、「活動的な20人の若手弁護士」のうちのひとりとして彼の名前を挙げていた。アナヤ学部長はその後、1988年から1999年までアイオワ大学法学部、そして1999年から2016年までアリゾナ大学法学部に所属していた。さらにまた彼は、ハーバード・ロースクール、トロント大学、ツァルサ (Tulsa) 大学の客員教授を務めた。

#### [代表的刊行物]

- ・国連関係刊行物：国連・先住民族特別報告者として刊行したさまざまな報告書で、各国の人権状況や人権侵害が申し立てられている特定事件、さらには先住民族に関する国境を越えた事件、等々に関する報告書を含む。<http://unsr.jamesanaya.org/> 参照 [本稿の冒頭で報告書名を一括して提示した]
- ・著書：『国際人権：法、政策および慣行』（ボルタ／クルーワー、第6版、2011年）

ジェームズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告——ニュージーランドにおけるマオリの人びとの現状」

(ハースト・ハンヌムとダイナー・シェルトンと共著),『国際人権と先住民族』  
(2009年),『国際法における先住民族』(2004年,第2版)』  
[以下の論文その他の刊行物省略]

またアナヤは、マオリに関する報告書の作成と関連して、ニュージーランドのオークランド大学でも、大学院の集中講義(2015年)および学生、一般市民向けに特別講義をおこなっている。2015年6月11日に開催されたワークショップについて、同大学法学部のホームページでつぎのように報じている(<http://www.law.auckland.ac.nz/en/about/events-1/events/events-2015/01/06/research-on-maori-and-indigenous-issues-an-audience-with-professor-james-anaya-event-as-icalendar> (Faculty of Law events, Indigenous) 11 June 2015, 10am - 4:30pm Venue: James Henare Maori Research Centre Location: University of Auckland, 18 Wynyard Street, off Alten Road”

「オークランド大学法学部はジェームズ・アナヤ教授とのインフォーマルなワークショップを主宰している。マオリや先住民族問題を研究しているオークランド大学およびその他の大学の研究者は、アナヤ教授の報告を含む研究報告を聴講する前に、簡単に自身の研究に関して紹介する時間を設ける。[改行]ワークショップはすべての研究者と、2時から始まる午後のセッションに関しては、一般市民も参加可能である。ワークショップ終了後の5時半から「先住民族権利宣言の履行状況」(“The Implementation of the Declaration on the Indigenous Peoples”) (於:オークランド大学, オールド・ガバメントハウス (Old Government House)) で開催される。[改行]アナヤ教授のオークランド大学招聘に関する費用については、オークランド大学フード協会 (Food Fellowship) が提供し、「先住民族と法に関するニン・トマス研究グループ」 (Nin Tomas Indigenous Peoples and the Law Group at the Faculty of Law)\* の後援を得ている。[改行] インフォーマルで有意義な本ワークショップにおいて自らの研究成果を発表することに関心がある研究者、および少人数の午前のセッションもしくは午後のオープンセッションに参加希望の方は、クレア・チャーターズ (c.charters@auckland.ac.nz) までご連絡ください。」

\*「先住民族と法に関するニン・トマス研究グループ」: ニン・トマスは——彼女自身マオリの出身で、マオリ出身者としてはじめて法学博士号を取得した(また、私自身、2012年4月3

日から6月14日まで、同大学法学部に客員研究員として滞在中に、トマスの「マオリ土地法」に関する講義に出席するとともに、直接彼女からマオリ慣習法やマオリの文化に関して多くの教示を得た——オークランド大学法学部の助教授で、同法学部でのマオリ法研究の中心人物であったとともに、マオリ法研究の第一人者であったが、惜しくも2014年に亡くなった。そこで同大学法学部が、トマスのユニークな貢献とマオリに関する彼女の貴重な研究成果を讃えて設立したのが、「ニン・トマス・先住民と法」研究グループ(Nin Tomas Indigenous Peoples and the Law Group)である。このグループの概要については、ニン・トマス、角田猛之訳「準備はいいか! ニュージーランドにおけるユニークな統治秩序としてのハブとイウイの出現」(『関西大学法学論集』第65巻第3号(2015年9月)所収)268-275頁参照。なお、上記の最後の箇所に名前が挙がっているクレア・チャーターズは、トマスと同じくマオリ出身の同法学部スタッフで、とくに先住民族の人権問題を専門としている。ちなみに、彼女(と彼女の夫のアンドリュー・エルエティ(同じくマオリ出身で先住民族の人権問題の専門家)も同行)は、2017年10月29日から12月1日まで、関西大学法学研究所の客員研究員として滞在する予定である。

そして、上記で言及されている特別講義に関しては、同じくホームページにて以下のよう

“The Implementation of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Implications for Aotearoa/New Zealand Event as iCalendar (Indigenous) 11 June 2015 5:30 - 7pm  
Venue: Old Government House Location: Corner Waterloo Quadrant and Princes Street  
Host: The Faculty of Law, Maori Law Review, NZ Centre for Human Rights and the University of Auckland Hood Fellowship”

「ジェームズ・アナヤは[2015年当時]アリゾナ大学・ジェームズ・E・ロジャーズ法科大学の、人権法と政策に関するリージェント教授およびジェームズ・T・レノア教授である。彼は同大学で国際人権と憲法、および先住民族に関する諸問題を教授し、研究している。多くの刊行書のうちで『国際法における先住民族』(オックスフォード大学出版部、1996年初版、2004年第2版)が最も高い評価を得ている。[改行]「ニュージーランド・人権に関する法・政策・慣行研究センター」(The New Zealand Centre for Human Rights Law, Policy and Practice)および『マオリ法雑誌』(*Maori Law Review*)、オークランド大学ロースクールがアナヤ教授の公開講義を主宰している。優れた法学に関する業績とともに、国内・国際の双方の裁判所での著名な事件において、北米と中米のさまざまな地域の先住民族の訴訟代理人となった経歴をもち、彼は6年間の国連特別報告者としての任務を負えたばかりである(unsr.jamesanaya.org)。[改行]本講義は、2015年6月12日開催された「採取産業へのマオリ

ジェームズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告——ニュージーランドにおけるマオリの人びとの現状」

の参画」(Mori Engagement with Extractive Industry) についてのオークランド大学法学部のシンポジウムに先立ってなされたもので、他の講演者とならんでアナヤ教授も先住民族の権利や天然産物に関して講演をおこなった。」

以下、アナヤ教授の報告書の翻訳である。

## ニュージーランドのマオリの人びとの状況に関する先住民族の権利に関する特別報告者報告

【概要】＊：本概要は国連の全公用語〔英、仏、露、スペイン、中国、アラビアの6言語〕で公開されている。本概要に続く報告書は提示された言語〔英語〕のみで公開されている。

2011年2月17日に未編集のかたちで公開されて以後に、再度最新版として刊行された本報告書において、先住民族の権利に関する特別報告者は、2010年7月18日から23日までニュージーランドを訪問、滞在した際に収集した情報と独自の研究を手がかりに、ニュージーランドのマオリの人びとの状況を調査した。今回の訪問は、私の先任者たる特別報告者ロドルフォ・スタベンハーゲン (Rodolfo Stavenhagen) が2005年におこなった訪問での調査内容を追跡調査するためにおこなわれた〔この報告書については本誌次号で訳出する予定である〕。本報告書は、さまざまな重要問題に目を向けてはいるものの、なかでもワイタンギ条約 (Treaty of Waitangi) に依拠した歴史的、現代的な諸要求の解決にむけたプロセスを検討することに焦点が当てられている。

ニュージーランドは以前にもまして、近年特にマオリの人びとの権利を拡大し、先任の特別報告者が提起した重要な諸問題に関心を向けてきている。すなわちニュージーランドは、〔国連総会においては反対票を投じ、2017年現在なお批准していない〕国連先住民族権利宣言への支持を表明し、2004年制定の前浜・海底法を廃止したうえで、この問題を改革する道をすすめている。またさらに、マオリの人びとにかかわる諸問題に関して、違憲審査制 (constitutional review) の手続きを立ち上げようとしている。

しかしながら、マオリの権利拡大に向けたさらなる努力がなされなければならない、特別報告者はこの点に関して監視を続けていくつもりである。特別報告者は、ワイタンギ条約に盛り込まれた諸原則と、それらの原則と関係し、国際的に保護されている人権が——政治的な裁量によって脆弱なものとならないように——ニュージーランドの国内法

体系において確固としたものとされることが必要であることを強調している。さらに、2011年3月31日に成立した新しい「海洋・沿岸地区法」(Marine and Coastal Area Act)は、先住民族の伝統的な土地と資源に対する権利にかかわる国際基準に沿って施行されなければならない。

さらにまた、国政レベルの政治にマオリが確実に参加できるように努力されなければならない。また国は、マオリがより一層住民自治(local governance)に参加できるように特に注意を払わなければならない。さらにまたニュージーランドは、マオリに影響を及ぼすことがらについては、マオリと協議して決定するということが一貫して、かつ、国際基準とマオリの伝統的な決定手続きに従ってなされるということを確かなものとしなければならない。

ニュージーランドにおける条約体制プロセス(Treaty settlement process)は——十分ではないことは明らかではあるが——先住民族の歴史的で現在も継続するさまざまな憤り(grievances)への対処を試みる、世界中で最も重要な事例のひとつである。したがってその結果、すでに実現されている体制はさまざまなケースで大きな利益を先住民族にもたらしている。しかしながら、そのようなプロセスはさらに強力に推し進められなければならない。そしてさらに、そのようなプロセスを通じて、[ワイタング審判所の審理において]継続中の歴史的な憤りが、実効的かつ時宜に適して解決されるように、ワイタング条約実現のための基金を確保することが必要である。

さらにまた、条約体制に関する協議に関して、当該問題に利害関係を有するすべての集団をその協議に参加させるためのあらゆる試みを政府はおこなわなければならない。また特別報告者は、体制協議において柔軟な立場を政府が示すように働きかけている。マオリとの協議において政府は、条約体制協議のプロセスに関するマオリの懸案事項、とりわけマオリと政府双方の交渉人のあいだの明らかな力の不均衡への対処法を明示し、発展させなければならない。

そして最後に、特別報告者は、マオリの人びとの社会、経済的状況が、ニュージーランド社会のその他の人びとと比較して極めて劣悪な状況におかれているということを指摘せざるを得ない。前任の特別報告者が訪問して以来、一定の展開を見てはいるものの、マオリとマオリではないニュージーランド人がともに、ワイタング条約の下で真のパートナーとして前進するために必要な、さらなる社会、経済的平等を実現するためになすべきことはなお多く存在しているのである。

\* 報告書では、本稿の「目次」において掲げた諸項目が、上記の「概要」に続いて“Annex”として配置されているが、本稿では冒頭に「目次」として掲げた。

## I. 序

1. 本報告においては、2010年7月18日から23日の間にニュージーランドを訪問、滞在した際に特別報告者が収集した情報と独自の研究を手がかりにして、ニュージーランドのマオリの人びとの状況を検討する。今回の訪問は、私の前任者たる特別報告者ロドルフォ・スタベンハーゲンが2005年におこなった訪問での調査内容を追跡調査するためにおこなわれた。[本報告書を作成した]特別報告者[すなわちジェームズ・アナヤ]は、ニュージーランドのマオリの人びとが抱えているすべての問題、あるいは、2006年に公表された前任者たる特別報告者の報告(E/CN.4/2006/78/Add.3)\*が扱っているすべての問題を検討することは意図していない。

マオリ自身と政府代表によって提起された主要な問題をも検討はするが、本報告書の主たる関心は、ワイタンギ条約に依拠してなされる歴史的でかつ現在にもかかわる請求をいかに解決すべきなのかという問題を検討することである。

\* ロドルフォ・スタベンハーゲン：2006年に出されたこの国連報告書のタイトルは、“Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen”である。ジェームズ・アナヤの前任者たるスタベンハーゲンのこの報告書はつぎの4部で構成されている。I Schedule of the List；II Historical Background and Context；III The Human Rights Situation of Indigenous People (Maori) in New Zealand：Priority Issues；IV Conclusion；V Recommendations そしてこのうち第Ⅲ部で大半のページが割かれており、その項目はつぎの通りである。A. Political representation；B. Land rights, claims and settlements；C. Human rights implications of the foreshore and Seabed；D. Administration of Justice；E. Language, culture and education；F. The challenge：reducing inequalities

2. 特別報告者はニュージーランド滞在中、オークランド、ウエリントン、ワイタンギ、ハミルトンそしてファガヌイ(Whanganui)を訪問し、国会やワイタンギ審判所(Waitangi Tribunal)、マオリ土地裁判所(Maori Land Court)\*、および、人権委員会のメンバーとともに、首相、マオリ担当大臣(Minister of Maori Affairs)、法務大臣、矯正大臣(Minister of Corrections)およびワイタンギ条約協議大臣(Minister of Treaty of Waitangi Negotiations)などと面会した。さらにまた特別報告者は、ファガ

ヌイ (Whanganui), ナーイ・トゥホエ (Ngai Tuhoē), タイヌイ (Tainui), および  
ナー・プヒ (Nga Puhī) などを含むマオリのさまざまなグループの代表と懇談した。  
そして最後に特別報告者は、ニュージーランド中のマオリの人びとが直面している諸問  
題に関して話し合うために、マオリ党 (Maori Party), イウイ議長フォーラム (Iwi  
Chairs Forum), マオリ経済特別委員会 (Maori Economic Taskforce) などのメンバー、  
さらにはマオリ王のトゥーヘイティア (Tuheitia) とも懇談した。特別報告者は、  
ニュージーランド訪問にかかわる計画の立案とさまざまな特別報告者との共同作業に関  
する貴重な援助に対して、ニュージーランド政府とマオリの人びとおよびそのさまざま  
な機関に対して感謝申し上げたい。

＊ワイタンギ審判所とマオリ土地裁判所：1970年代以降、国連を中心に国際社会におけるマイノ  
リティや先住民族への関心が高まっていた（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・人種差別と闘う国連10年」プログラムが設定され、さまざまな活動がなされ  
た）。そのような関心の高まりのなかで、ニュージーランドにおいても先住民族たるマオリに  
文化の復興、再生の動きが広がっていた。このような、マイノリティをめぐる国内外の動きを  
背景にして、1975年に「ワイタンギ条約法」(Act of Treaty of Waitangi) が成立し、条約の  
法的な効力が認められたのである。このワイタンギ条約法にもとづいて1977年に設立されたの  
が「ワイタンギ審判所」である。この審判所は——条約の英語版とマオリ語版の齟齬をマオリ  
語版の内容に復帰させるかたちで——ワイタンギ条約の理念や原則にもとづいて、マオリが不  
当に収奪された土地や資源、財産などにかかわる不服、苦情を調整する機関である。ただし、  
本報告書においても問題とされているように、設立の当初は、この審判所が扱うのは条約  
法成立の1975年以降に限られ、かつ、勧告のみでその決定を強制履行することはできなかった。  
ただし、1984年に成立した労働党内閣によってマオリ政策が転換されたことを契機に、1985年  
に条約法が改正され、審判所が扱える範囲がワイタンギ条約成立の1840年まで拡大された。こ  
の改正によって、植民地化以降に「パケハ」(Pakeha) (「よそ者」主として英国人) によって  
収奪されたマオリの土地と資源に関する行為をすべて無効にすることが可能になったのである。

マオリ土地裁判所は、「マオリ固有地に関する事柄を審理するニュージーランドの裁判所であ  
る。マオリの人びとと土地の特別な結びつきはマオリ土地裁判所によって認められ、裁判所  
が保有する記録は、マオリのファカパパ (*whakapapa* : 系譜) の貴重な一部をなしている。マ  
オリ土地固有法 (*Te Ture Whenua Māori*) の規定にもとづいてマオリ土地裁判所は機能して  
いる。」(角田猛之「マオリの環境思想と持続可能な自然環境、マオリ固有地の保全——ニン・  
トマス「マオリのランガティラタンガ、カイティアキタンガの概念と自然環境、所有権」論文  
およびマオリ土地裁判所刊行のブックレットの翻訳」(『関西大学法学論集』第64巻第2号

ジェームズ・アナヤ「国連・先住民族の権利に関する特別報告——ニュージーランドにおけるマオリの人びとの現状」

(2014・7) 所収) 357頁) また、裁判所の概要については、マオリ土地裁判所ホームページ “Māori Land Court” の “About the Māori Land Court” (<https://www.maorilandcourt.govt.nz/about-mlc/>) (2017年5月5日アクセス) 参照。

3. 前任の特別報告者が提起した事項の多くは、政府が努力項目として認定していた事項で、本報告全体を通じて論じられている。特別報告者は、2010年4月に開催された「先住民族問題常設フォーラム」(Permanent Forum on the Rights of Indigenous Peoples)の年次会議において、ニュージーランド政府が国連先住民族権利宣言(以下、宣言と略記)を支持する見解に特に注目している。宣言に対するニュージーランド政府のそれまでの立場を転換しつつ、マオリ担当大臣はニュージーランド政府が宣言を支持することを約束する声明文を公表した。宣言は、その声明文において「基本的権利の承認であるとともに新たな広く支持されている大きな熱意を表明する」ものとされている([www.un.org/News/Press/docs/2010/hr5012.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2010/hr5012.doc.htm) 参照)。声明文においてマオリ担当大臣は、マオリはニュージーランドの先住民族として、ニュージーランド在住の他の人びととは異なる独自の地位を占めていることを認めるとともに、ワイタンギ条約がマオリと政府とのあいだのパートナーシップ、相互尊重、協同と誠実さの基礎となっていることを承認している。

## II. マオリの人びと

4. マオリはニュージーランド(アオテアロア<sup>\*1</sup>)に元々から居住する人びとである。彼らは、1300年ごろに東ポリネシアからわたってきた多くの渡来人とともに、すでに紀元後800年ごろには島々に到達していたと信じられている。マオリの人口は[19世紀の]植民地化以後に大きく減少し、1901年までには4万5千人にまで落ちこんでいた。今日では、ニュージーランド全人口たる425万人のおおよそ15パーセント(67万5千人[原文では57万5千人になっているがミスプリントである])を占めている。マオリ人口の約4分の1がオークランド地域に居住している。マオリの社会組織の最小ユニットは拡大家族たるファーナウ(*whanau*)で、複数のファーナウが氏族たるハプ(*hapu*)、そして、いくつかのハプが集合して部族たるイウィ(*iwi*)を構成している<sup>\*2</sup>。

<sup>\*1</sup> アオテアロア: マオリはニュージーランドの島を「アオテアロア(Aotearoa: ao 雲・tea 白・roa 長い)」「白く長い雲(のたなびく土地)」と呼んでいた。現在の正式国名は、国連先住民族権利宣言に規定されているとおり、また、英語とマオリ語が公用語であるがゆえに、

先住民族の権利を尊重するかたちで ‘New Zealand/Aotearoa’ と二言語表記がなされている（権利宣言第13条「1. 先住民族は、自らの……独自の共同体名、地名、そして人名を選定しかつ保持する権利を有する。」）

\*2 ファーナウ、ハブ、イウイ：マオリ集団の規模に応じて、ファーナウは「拡大家族」、ハブは「準部族」、イウイは「部族」である。ハブとイウイについてのきわめて詳細な論文として、前掲、ニン・トマス・角田猛之訳「準備はいいか！」論文参照。同論文の冒頭でトマスはつぎのように指摘している。「本稿では、ふたつの主要なハブとイウイがマオリの慣習法原理と立法を通じて、ニュージーランドの憲法上のフォーマルな統治枠組みとなっていると論じる。そしてこれらのふたつのハブとイウイは——それらを保護する立法上の枠組みのなかで自ら再構成することを通じて——将来のニュージーランドの国家統治の枠組みにおいて、大きな影響力を及ぼし続けるということを確固としたものにしてきている、という点も論じる。それらふたつのハブとイウイは、ニュージーランド固有の『タンガタ・フェヌア』（“*tangata whenua*” [「土地の人」]）による統治 [= 自治] 形態として、中央と地方の統治と並行して存在している。」275-76頁

5. マオリの伝統は、土地と部族そして個人のアイデンティのあいだの密接な結びつきを示す「トゥーランガワエワエ」（*turangawaewae* : 「居住する場所」（‘a place of stand’））[MaoriDictionary (<http://maoridictionary.co.nz/search?idiom=&phrase=&proverb=&loan=&histLoanWords=&keywords=turangawaewae>) では、‘domicile, standing, place where one has the right to stand - place where one has rights of residence and belonging through kinship and *whakapapa*’ と説明している] という概念を有している。マオリの生計は伝統的に、漁場と鳥類捕獲場の近くに位置する農場を保有しつつ、農業と合わせて漁労・狩猟に大きく依存している。伝統的なマオリの土地保有システムの下では、土地は集団によって保有されているが、諸個人あるいは家族は、各自の住宅の庭や鳥、魚の捕獲、木の伐採あるいは家を建てるために一定の区画を利用する権利を要求することができた。

6. 英国によるニュージーランドの植民地化〔その正式の基点は、ワイタング条約が成立した1840年〕と、植民地当局とニュージーランド政府によって採られたその後の政策によって、マオリの土地が広範囲にわたって収奪されたり譲渡されたりし、それに伴ってマオリのコミュニティにおける固有の社会的、文化的な組織が破壊されていったのである\*。このような歴史は、以下の第IV章で論じるように、先住民族ではない人びとに比してマオリの人びとが近年おかれている、さまざまな指標によって示された不利

な立場のなかに反映されている。それにもかかわらずマオリは、ニュージーランド社会全体を豊かにする、力強く活力ある文化を今なお保持し続けている。

\* 植民地化以後のマオリの土地、人口：マオリが約1000年前から先住民族として居住していたアオテアロアにおいて、大規模なイギリスからの移民の流入により、最初の数十年の間に南島（South Island）においてヨーロッパ人植民者による開発が急速に進み、1864年の時点で南島におけるマオリの所有する土地は全面積の1%となっている。また人口に関してはつぎのように指摘されている。「先住民政策は専ら土地の売買を容易にするために作られたような『先住民族土地裁判所』（Native Land court）（1865年）などの土地政策に偏っていた。やがて、病気（腸チフス、百日咳、インフルエンザなどの流行病）や出産率の低下、精神的荒廃などのために年々減少していったマオリ人口は、1886年には総人口の5.7%（約4万2000人）まで落ち込み、白人はマオリを『滅び行く民』と考えていた。」（内藤明子「第8章 マオリ復権運動の振り子の行方」（『マタンギ・パシフィカ－太平洋島嶼国の政治・社会変動』（熊谷圭知・塩田光喜編）アジア経済研究、1994年；d-arch.ide.go.jp/idedp/KSS/KSS044400\_011.pdf）262頁）

### Ⅲ. ワイタンギ条約

#### A. 背景

7. マオリとニュージーランド政府の関係は、ニュージーランドという一国の根幹をなす文書のひとつと現在においても理解されている、1840年成立のワイタンギ条約（Treaty of Waitangi：マオリ語で *Te Tiriti o Waitangi*）によって基礎づけられ、導かれている\*。本報告の第IV章で論じるように、ワイタンギ条約の憲法上の地位はニュージーランドにおいて現在でも論争の主題となっているが、ワイタンギ条約はニュージーランドの法的枠組みにおいて極めて重要な位置を有し、ニュージーランドの社会機構の一部をなしているとされている。

\* ワイタンギ・デー：ワイタンギ条約は1840年2月6日に北島のワイタンギにおいて締結された。この日は現在でも「建国記念日」として祝日とされ、国を挙げてさまざまな行事がおこなわれている。ニュージーランドの日本大使館はフェイスブックでつぎのように記している。「[2015年の] 今日2月6日は『ワイタンギデー（Waitangi Day）』。ニュージーランドが近代国家として形成される礎となった『ワイタンギ条約』の締結を記念する日であり、1840年2月6日の締結から175年となる。ワイタンギデーは国民の祝日でもあり、毎年この日には条約が結ばれたニュージーランド北島のワイタンギで式典が開催される。また東京のニュージーランド大使館でも今週末に日本在住のニュージーランド人を招いたレセプションを開く。（ニュージーラ

ンド政府観光局のサイトより) (https://www.facebook.com/nzembassyjapan/photos/a.291216327624342.69663.282004041878904/803767526369217/) (2017年5月6日アクセス)

8. 条約は英語とマオリ語の2か国語で表示されており、そのふたつの版において核となる規定の一定の部分に重要な齟齬が存在する。最も重要な齟齬は、英語版ではマオリが英国国王に「主権」(“sovereignty”)を譲渡すると規定(第1条)しているのに対して、マオリ語版では、彼らの土地、村および「タオンガ」(*taonga*:「宝物」)に對する「カワナタンガ」(*kawanatanga*) (統治権 (governorship))は譲渡するが、「チノ・ランガティラタンガ」(*tino rangatiratanga*) (首領の地位 (chieftainship) で、自治権 (self-determination) の概念に類似する)は留保していた。したがって多くのマオリの人びとは、彼らは主権を留保しつつ、英国国王に対して限定的な統治権を付与したに過ぎない、と考えていたのである\*。

\* ワイタンギ条約のマオリ語版と英語版：ワイタンギ条約の英語版とマオリ語版については、前掲、ニン・トマス・角田猛之訳の332-335頁参照。トマスはマオリ語版と英語版に関してつぎのような短い注を付している。マオリ語版の注「この条約原本は1840年2月6日に〔北島の北方の海岸沿いの町たる〕ワイタンギで調印され、その後北方とオークランドで調印された。それは族長の名前の前に付された見出し以外はそのままの形で複製された。」英語版の注「大半のマオリは、マオリのハブに『チノ・ランガティラタンガ』すなわち『絶対的権限』を留保したマオリ語版の条約 (*Te Tiriti*) に署名した。しかし英語版では、『主権』をイングランド国王に全面的に譲渡している。この両者が立憲民主主義の下で調和するか否かに関する議論が現在も続いており、マオリと政府の関係は常に見直されてきている。法的には認められていないが、英語版とマオリ語版の条約 (treaty/*te Tiriti*) は、多くのニュージーランド人、マオリそしてパケハが政府の行為が正義に適っているかを評価するための試金石となっている。」

第1条の英語版のテキストはつぎのとおりで、問題の箇所はイタリックにしている。“Article the first: The Chiefs of the Confederation of the United Tribes of New Zealand and the separate and independent Chiefs who have not become members of the Confederation *cede to Her Majesty the Queen of England absolutely and without reservation all the rights and powers of Sovereignty* which the said Confederation or Individual Chiefs respectively exercise or possess, or may be supposed to exercise or to possess over their respective Territories as the sole sovereigns thereof.”

9. それらふたつの版の解釈に相違が存在することもあって、ワイタンギ条約に立法上言及する場合、近年では条約の規定そのものよりはむしろ条約が表明する諸原則に言

及されている。条約の解釈は時代に応じて進化してきているが、現在においてニュージーランドの裁判所が明示的にのべている支配的原理とはつぎのようなものである。すなわち、第1にパートナーシップ。それは、マオリと政府の双方が合理的に、また公明正大、誠実にふるまうことが義務付けられていること；第2に、積極的な保護。すなわち、政府に対して——状況の相違や、その状況において、マオリが有するタオンガの脆弱性などに応じて、政府の責務の程度は異なっているが——マオリの利益を保護することを要求する；そして、救済。それは政府に対して、ワイタンギ条約違反の場合には、違反に対して積極的で実効的な救済措置を取り、公正かつ合理的な賠償をなすことを要求する。

10. ワイタンギ条約に盛り込まれた規定と原則においてはマオリの権利は十分に守られていた。しかしながらそれにもかかわらず、19世紀の大半と20世紀のある時期までの間に、英国の植民地政府とそれを引き継いだニュージーランド政府は、1840年にワイタンギ条約が署名された時点においてマオリが保持していたほぼすべての土地を喪失してしまう結果を引き起こした、一連の積極的な行為や不作為（acts and omissions）をおこなった。現在ではこれらの作為や不作為はすべて条約違反であると広範に認められている。

## B. パートナーシップ確立の機会

### 1. 政治的な決定過程へのマオリの参加

11. ワイタンギ条約は、政府とマオリのあいだの「パートナーシップに類する」（“akin to partnership”）関係を確立するものと解釈されている<sup>1</sup>。国連の宣言前文も同じように「条約や協定、その他の建設的な取決め、ならびにそれらが示す関係は、先住民族と国家の間のより強固なパートナーシップの基礎である」[[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_japanese.pdf#search](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_japanese.pdf#search)参照：2017年5月6日アクセス]と認めている。

1. *New Zealand Maori Council v. Attorney General* [1987] NZLR641

#### (a) 国政レベルでの参加

12. ワイタンギ条約の下で期待されたパートナーシップの枠組みは、時期によって異なっているが、さまざまな選挙制度を通じて——最も重要なものとしては、マオリへの一定の国会での議席割り当てではある——国会の審議へのマオリの参加によって前進

してきたものとおおむね見られている。最新の状況としては1993年の「選挙法」(Electoral Act)が、マオリ固有の選挙人名簿に登録された人数に応じて割当議席(reserved seats)の数を決定するものとしている。2008年の選挙以後は、122名の国会議員のうちの16パーセント(20名)——ニュージーランド全人口のうちマオリが占める割合に応じている——が自らをマオリと自認し、同名簿に登録されている。2004年に設立されたマオリ党(Maori Party)は、国会でマオリが占めている20議席のうち5議席を保有している。

13. このような一定の議席を保障された代表制(guaranteed representation)によって、マオリの人びとは国政レベルの決定に影響を及ぼす貴重な機会を提供されている。それはまた、マオリとニュージーランド政府とのパートナーシップを推し進めるための重要なステップでもある。この制度については、2006年の報告書のなかで前任者の特別報告者によってつぎのように指摘されている。その制度は「ニュージーランドの民主主義を推し進め、国会でのマオリの声を確固としたものとしている。したがって、民主的な多元主義を保障するために、引き続きニュージーランドの選挙制度において実施されていかなければならない」(E/CN.4/2006/78/Add.3, para.17)。

14. しかしながら実際には、ニュージーランドの国会はなお多数派[たる、マオリでない人びと＝パケハ(*pakeha* [ヨーロッパ人(通常は英国)の子孫；マオリではない人])]によって支配されている。ニュージーランド全体では、マオリはマジョリティの地位を占めていない[2016年現在、ニュージーランド人口は約469万人で、そのうち欧州系が約74パーセント、マオリ系14.9パーセント、ポリネシア系7.5パーセント、アジア系(主に中国、韓国、日本)12パーセントである]ないゆえに、国政レベルでのマオリの決定は、圧倒的に優位を占めるマジョリティの利害関係の前では全くの無力である。さらにまた、総選挙における議席数を規定する1993年の選挙法の規定の改正には一定の制限が課されている(entrenched)が、マオリの議席に関する規定には制限が課されていないので、通常の国会制定法によって廃止することも可能である。

#### (b) 地方レベルの政治参加

15. 国政レベルでのマオリの代表の参加はマオリの人びとに対して——ワイタング条約によって期待されたパートナーシップの形態において——大半の政策決定に参加する貴重な機会を提供しているが、地方自治レベルにおいてはこのような機会は存在しない。地方自治体で選出されるマオリの人数は、その地域におけるマオリの人口には比例しておらず、2007年の地方自治体選挙以前においては、マオリによって占められていた地方

自治体の議会での割合は5パーセントに満たなかった<sup>2</sup>。

2: New Zealand Maori, Te Puni Kokiri (Ministry of Maori Development), *Whaiwāhi ki ngā Poti ā-rohe; Participate in Local Elections*, (July 2007), p. 1. [www.tpk.govt.nz/en/im-print/our-publications/fact-sheets/localelections/download/tpk-localelections-2007-en.pdf](http://www.tpk.govt.nz/en/im-print/our-publications/fact-sheets/localelections/download/tpk-localelections-2007-en.pdf) 参照

16. 2002年の「地方自治法」(Local Government Act)は、地方自治体がつぎの目的のためにマオリの参加を推し進めるための一定の措置をなすことを認めている。すなわち、「ワイトンギ条約の諸原理を考慮し、マオリが地方自治における政策決定過程に貢献する機会を維持し、推し進めるという国 [=ニュージーランド政府] の責務を承認し、尊重するために」である(第4条)。しかしながら、同法成立以来、人数については種々考慮されてはいるものの、その法律にもとづいてマオリに特化した特別な選挙制度を創設した地方自治体(local council)は存在しない。

17. 特別報告者に語られた大きな問題は、「大都市」(“Supercity”)たるオークランド議会\*ではマオリ選挙区の議席を保障しないという政府の決定である。オークランドのガバナンスに関する報告書において政府のオークランドガバナンス委員会(Royal Commission on Auckland Governance)——オークランド市議会(Auckland City Council)創設に関する勧告をなすために政府によって設立された組織——は、「マオリがワイトンギ条約の下で[ニュージーランドの]パートナーとして特別の地位を有する固有のコミュニティを形成」しているという認識を有しており<sup>3</sup>、したがって、オークランド市議会において一定の議席が保障されるべきことを勧告した。しかしながら2010年の地方自治(オークランド市議会修正)法(Local Government (Auckland Council) Amendment Act)においては——議会の下で、強制力を有しない協議機関としての役割を有するマオリ諮問会議(Maori Advisory Board)を設立したもの——政府は委員会の勧告には従わないと決定した。新たなオークランド市議会がマオリのための議席を設けることを選択したならば、2002年の地方自治法に依拠して設けることができる——ただし、そのようにすることは保障されてはいない——ということを政府は強調している。

\*ニュージーランドの都市：北島と南島からなるニュージーランド(面積は日本の約4分の3)の現在の首都は北島の南端のウエリントンであるが、当初は北島の北方に位置するオークランドであった。人口においても、オークランドがトップの約130万人、2位がクライストチャーチ(2011年2月にマグニチュード6.1の大地震が起き、日本人の語学留学性の28名も犠牲に

なった) 約35万人、そして第3位がウエリントンで約19万人である。

3: Royal Commission on Auckland Governance, report on Auckland government (Auckland, 2009), chap. 22, para. 22.2

18. 住民の28パーセントをマオリが占めているベイ・オブ・プレンティ (Bay of Plenty) においては、オークランド市議会とは対照的に、地方自治レベルでのマオリの参加に関するユニークな議論がなされている。ベイ・オブ・プレンティ地区議会 (Bay of Plenty Regional Council) への諮問機関たるマオリ地区代表者委員会 (Maori Regional Representation Committee) によって提出された法案に続いて、2001年に国会はベイ・オブ・プレンティ議会 (マオリ選挙区権限付与) 法 (Bay of Plenty Regional Council (Maori Constituency Empowering) Act (No. 1)) を制定した。そしてその法律によって、当該地区のマオリはマオリのための特別の選挙人名簿に登録することができ、かつ、マオリ出身者の議会議員の数はその名簿に登録されたマオリの人数によって決定されるという制度が設けられた。ベイ・オブ・プレンティの現在の議員数は13人であるが、この制度の下で、そのうち3名がマオリ選挙区から選出されている。

## 2. マオリにかかわることがらに関する決定においてはマオリと協議すること

19. [マオリにかかわることがらに関する決定に関して] マオリと協議することの義務化はワイタング条約に由来し、パートナーシップと有効な保護を実現すべし、という包括的な原則の一部をなすものと考えられている<sup>4</sup>。しかしながら、協議すべきこの義務は絶対的なものとは考えられていない。ニュージーランド控訴裁判所 (New Zealand Court of Appeal) は、「真実のところ、絶対的で無制限な協議すべき義務という観念は、実際にも完全に履行することは不可能であり、したがって、ワイタング条約に含まれたものと考えすることはできない<sup>5</sup>」と判示している。判決によると、マオリと協議する義務の形態は事案の状況に応じてさまざまであり、「広範囲にわたって協議し、協働することが必要な場合には義務的なものだろう。反面に…… [国が] マオリと特別に協議をしなくとも、ワイタング条約の諸原則に従って行動するために必要な情報を十分に有していることもあるだろう。」<sup>6</sup>。

4: *New Zealand Maori Council v Attorney-General* [1987] 1NZLR687

5: *Ibid.*, p. 683

6: *Ibid.*

20. この点については、マオリとの協議はつぎのような場合におこなわれているか、あるいはおこなうことが求められている。とりわけ、(a) 地方自治法の下では地方レベルにおいて、「地方の諸機関の決定プロセスにマオリがかかわる機会を提供するための手続きを創設し、維持する」(第81条(a)) という一般的な義務を地方議会は負っている；(b) ニュージーランドのさまざまな法や政策が政府に対して——とりわけ土地や自然資源、漁業、環境保全、等々に関する政策決定においては、マオリとさまざまな程度において協議することが義務づけられている。最も注目すべきは、1991年の「自然資源管理法」(Resource Management Act (No. 69))<sup>7</sup> が地区の議会に対して、同法にもとづいて——資源管理計画の策定時をも含めて——さまざまな段階でイウイの諸機関と協議することを要求していることである。

\* 自然資源管理法とマオリ：自然資源管理法が依拠する諸原則については、「1991年自然資源管理法 (Resource Management Act 1991) の諸原則・原理を表明する規定の翻訳」参照 (前掲「マオリの環境思想と持続可能な自然環境、マオリ固有値の保全——ニン・トマス「マオリのランガティラタンガ、カイティアキタンガの概念と自然環境、所有権」論文およびマオリ土地裁判所刊行のブックレットの翻訳」355-357頁参照)。マオリが伝統的に享受してきた自然環境や自然資源の保護に関する原則としてつぎのように規定している。「第5条 (本法の目的)：(1) 本法は自然および資源の持続可能な管理 (sustainable management) を推進することを目的とする。」、[第6条 (国家的重大事項 (matters of importance))：本法の目的を達成するために、自然資源の利用、開発、および保護をおこなうにあたって、本法が規定する職務および権限を行使するすべての者は、以下の国家的重大事項を承認し、実施しなければならない。(a) 海岸の自然環境 (沿岸の海岸地域を含む)、湿地、湖、河川およびその周辺地域の自然な特性を保全し、また不適切な区分 (subdivision) や利用および開発がなされないように保護すること…… (c) 重要な固有種の植物や重要な固有種の動物群が生息する地域の保護…… (e) マオリおよび彼らの文化、伝統と彼らの祖先の土地、水、遺跡、ワーヒ・タブ (*waahi tapu*：聖地) およびタオンガ (*taonga*：財産、宝物) との関係…… (g) 保護された慣習上の権利の保護；「第6条 (その他)：本法の目的を達成するために、自然資源の利用、開発および保護をおこなうにあたって、本法が規定する職務および権限を行使するすべてのものは、以下のことがらにとくに留意しなければならない。(a) カイティアキタンガ (*kaitiakitanga*：[1. (noun) guardianship, stewardship, trusteeship, trustee. 2. (noun) trust] [<http://maoridictionary.co.nz/search?idiom=&phrase=&proverb=&loan=&histLoanWords=&keywords=kaitiakitanga>] ……；「第8条 (ワイタンギ条約)：本法の目的を達成するために、自然資源の利用、開発および保護をおこなうにあたって、本法が規定する職務および権限を行使するすべての者は、ワイ

タンギ条約の諸原理を考慮に入れなければならない。」

7: 2010年11月1日現在

(c) さまざまな企画に関してマオリの意見を聴取するために、政府は全国規模もしくは地域レベルの公的な協議手続きを有している。たとえば、前浜・海底法の見直しや上述したオークランド市議会へのマオリの参加問題に関して、そのような手続きが実施されている。

(d) 一定の問題に関して政策を展開するための支援策として、協議もしくは助言のためのマオリによる機関が設立されてきている。たとえば、イウイのリーダーの作業チーム——「イウイ・リーダーフォーラム」(Iwi Leaders Forum)の管轄の範囲において——が、気候変動や水資源管理、前浜・海底そしてファーナウ・オラ (Whanau Ora) (以下の第65節において言及する) 等々を含む、戦略的な問題に関して政府と交渉するために創設されてきている。

(e) 条約体制の一部として国とマオリは、自然資源に関して管理と政策決定にかかわる責任を共有している。たとえば、ワイカト・タイスイ体制 (Waikato-Tainui settlement) の一部として、国とイウイはワイカト川の治水と管理に関して共同して責任を負っている<sup>8</sup>。さらにまた、テ・アラワ湖 (Arawa Lakes) に関しては、湖畔に建物を建てたり改築する場合には、それに先立ってテ・アラワイウイと国の双方の同意が必要である<sup>9\*</sup>。

\*ワイカト・タイスイ体制：ワイカト・タイスイ体制に関しては、角田猛之「マオリの環境思想と持続可能な自然環境、マオリ固有値の保全——ニン・トマス「マオリのランガティラタンガ、カイティアキタンガの概念と自然環境、所有権」論文およびマオリ土地裁判所刊行のブックレットの翻訳」(『関西大学法学論集』第64巻第2号(2014・7)所収)の、トマス論文338-342頁参照。トマスはこのワイカト・タイスイ体制に関してつぎのように指摘している。「ワイカト川はワイカト・タイスイ部族の領域……を通して伸びている。それはニュージーランドの主要な河川のひとつでオークランド市の水の将来の主たる供給源である。ワイカト川管理計画は、マオリの価値観と西洋の財産権とが川の命の質を保全し、強化しそして保護するために相互に調和するための先例を確立するであろう。これをうまくやり遂げるためにはマオリの価値観が優先され、またそれらの価値観に対してマイナスのインパクトを与えるような私的活動に対して政府は規制を加えなければならない。提起された管理計画は、先住民族の集団や環境保全主義者……によって精査されるユニークな枠組みを提供する。……19世紀と20世紀を通じてワイ

カトータイヌイ川の管理のための政策とルール の確定のための公式の手続きから [マオリは] 排除されていた。その集団との土地協定が終結して14年後の2008年にワイカト川協定によってワイカトータイヌイが新たな保全体制のなかに組み入れられた。このことは、長年にわたる慣習的關係についてのマオリの観念が川の管理によりやく組み込まれるということを意味した。」  
340頁

7 : 2010年11月現在

8 : New Zealand, Office of Treaty of Settlements, “Background reports for the United Nations Special Rapporteur” (12 July 2010), p. 12.

9 : Contribution of New Zealand to the Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples and the Right of Participate in Decision-Making, para. 14.

21. これらの制度が存在するにもかかわらず——国が特定の法令や政策の下で協議する義務を負っている場合であっても——協議手続きが首尾一貫して実施されているわけではない。また、合意形成にむけて徹底的に議論がなされるというマオリの伝統的な決定手続きに従って、協議が常におこなわれているわけではない。さらにまた最後に指摘すべきは、マオリがさまざまな決定過程に参加するに際して、つぎのようないくつかの障壁があることに対して不平がのべられている、ということである。すなわち、マオリの側において十分な専門的能力に欠けることがときには存在すること、交渉をおこなっていくことに関してさまざまな負担がかかること、そして、マオリの人びとの利益となる「特定の所作」(“special measures”)と考えられているものを実現しようとする政治的な意思がないこと、等々である。

### C. ワイタンギ条約違反に対する救済

22. ワイタンギ条約違反に対する苦情処理は、主として、相互に補完しあうつぎのふたつの機構を通してなされている。すなわち、ひとつはワイタンギ審判所、そしてもうひとつが政府との条約体制交渉 (Treaty settlement negotiations) である。本報告書では詳細には検討していないが、ニュージーランドの裁判所は、条約内容が法令に組み込まれている場合には——法律の解釈のために条約を用いたり、さらにまた、先住民権原 (aboriginal title) の理論を土地や資源に関するマオリの権利を保護するため適用することによって (ただし実際にはこれまで一度も適用されていない) ——条約の条文を直接に適用することを通じて、ワイタンギ条約違反に対して救済をなすことも可能である。

## 1. ワイタング条約

23. ワイタング審判所は、条約違反に対する政府へのマオリの苦情を審理するために、1975年のワイタング条約法（Treaty of Waitangi Act (No. 114)）にもとづいて創設された。審判においては、マオリが提起した苦情が正当なものか否かを判断し、正当な要求であると判断した場合には、政府に対して勧告をなすという任務を負っている（第5条）。審判所の創設当初は、現在および将来の行為に関する苦情のみを審理するために設立されていたが、1985年に政府は「ワイタング条約が署名され、ニュージーランドが英国の植民地となった」1840年以降の、歴史的「背景を有する」苦情（historical grievances）〔以下、「歴史的苦情」とする〕に対する申し立てを審理する管轄権を審判所に付与した<sup>10</sup>。ワイタング審判所はまた、現に侵害がなされており、他に救済方法が存在しないことを示すことができた場合には、申し立て人の要求を満たすための緊急手続き（urgency procedure）をも有している。

10：1985年のワイタング条約改正法（Treaty of Waitangi Amendment Act (No. 148)）によって改正されたワイタング条約法、第6条第1節

24. 前任者の特別報告者がニュージーランドを訪問して以後に、上述のワイタング条約法は、2008年9月1日をもって審判所への歴史的「背景を有する」請求〔以下、「歴史的請求」とする〕（historical claims）<sup>11</sup>の最終期限とするように法改正がおこなわれた<sup>12</sup>。これは政府によると、2020年——のちには2014年まで前倒しされている——までに歴史的請求にかかわる問題を解決するという政府の目標に沿ったものである。それはまた、条約体制手続きには「長期に及ぶ」期間が必要であろうという、マオリが抱く懸念に対処するために設けられたものでもある。それと同時に、政府が一面的、かつある意味において恣意的に期限を設定したことに対して、多くのマオリは批判している。さらにまた、解決手続きを通して政府が苦情をあまりにも拙速に取り扱い、不公正な解決が生まれる可能性があることに関しても、彼らは懸念を表明している。ワイタング審判所の統計によると、総計1834件の新たな請求が2008年9月1日以前の4週間になされているが、それはすでに、1976年に審判所が設立されて以来32年間に登録された1579件をうわまわっている。〔特別報告者が調査をした〕2010年現在においてワイタング審判所に継続している件数は3490件であった<sup>13</sup>。

11：歴史的な請求とは、1992年9月21日以前になされた政府の行為（作為）もしくは不作為にか

かわる請求として法律によって定義されている。

12: Treaty of Waitangi Act 1975 (No. 114) (2009年8月5日現在) 第6AA条

13: 2010年4月現在。Waitangi Tribunal, Current Status of the Waitangi Tribunal's Inquiry Programme (July 2010)

25. ワイタンギ審判所での各事件の手続きには——問題解決にさらに長期を要する事件も多くあるが——一般には3年から4年が必要であり、また、終局した段階において審判所が公式の報告書を公表する。報告書においては、当該請求に十分な根拠があるか否か、そしてまた、政府との交渉の結果示された解決策によることをも含めて、政府によって何らかの救済が与えられるべきとの勧告をなすか否かが示される。審理手続きのいずれの時点においても、請求人は——審判の決定に先だってであれ、決定がない状況においてであれ——政府との直接交渉を選ぶことが可能である。そのような選択をなすことで、ワイタンギ審判所の手続きを通してよりも早期に、政府と合意することが可能なマオリの集団も存在する。しかしながら、ワイタンギ審判所の手続きを回避するということは、当該請求の歴史を文書として記録する詳細な公式の報告書が刊行されないことを意味している。

26. ワイタンギ審判所に関して、マオリの代表とワイタンギ審判所のメンバーの双方から特別報告者に伝えられた主な懸念は、審判所を運営する財源がまったく不足しているということであった。これは、審判所がさきわめて多くの請求を抱えており、請求手続きが非常に遅延していることの結果である。さらにまた多くのマオリは、ワイタンギ審判所の手続きは時間がかかりすぎであり、また政府は、大半のケースにおいて対審的な手続きをとることで、審判の遅延状況をより悪化させている、という不満を表明している。この点に関して特別報告者は、請求を適切に解決するために、2007年には審判所の財源を25パーセント増額する予定であるという情報を、政府関係者から得ていることをここでとくに言及しておく。

27. そして、マオリから特別報告者に語られたもうひとつの懸念は、ワイタンギ審判所の勧告は政府もしくは議会<sup>14</sup>に対する拘束力を一般的に有しておらず、政府によってしばしば無視されたり批判されたりしている、ということである。たとえば、以下の第52節から56節において論じるように、前浜・海底法に関するケースにおいて、それは立法に先立つ以前の段階では、審判所の報告において扱われていたケースであった。しかしながら、反面に、ワイタンギ審判所の報告書を法的拘束力があるものとすることは、

審判所の業務の性質を大きく変更することであり、したがって、政府が審判所の任務を縮小するように促す可能性がある、と指摘する者もいる。さらにまた、条約にかかわる問題解決の複雑さ、困難さゆえに、マオリのリーダー自身が問題解決に関して決定するほうがより好ましく、そして、これらの決定は審判所によって強制されるべきではない、と論じる者もいる。

14：ふたつの例外がある。すなわち、実際にはめったにないことではあるが、国がおこなう事業に関する土地および国有の森林地はマオリに返却されることを審判において命じることができる。

28. いずれにしろ、政府が審判所の勧告を支持することは、マオリと誠実に協働するという政府の責務の一部をなし、かつ、信頼関係を築く重要な所作である、と特別報告者は考えている。そしてさらに、かりに政府が特定の状況の下で審判所の勧告に従わないことを選択する場合には、そのような判断が正当であり、かつ、ワイタング条約の原則と国際的な人権基準に反していない、ということの根拠を示さねばならない。

29. これらの問題が存在するにもかかわらず、マオリの苦情に対して政府が救済をなすことをワイタング審判所が支援しているということは、ニュージーランドのすべての人びとにとって大いに有益である。ワイタング審判所は、ワイタング条約に対する現在および歴史的な違反に関するマオリの苦情に対して、実質的な賠償をおこなうことを推し進めてきている。そして報告書自身が、ワイタング条約の違反に関する歴史を詳細に描き出しており、またさらに、マオリの救済と和解にいたる筋道に関して重要な分析をおこなっている。そして最後に、マオリが直面している問題を政府に対して詳細に提示し、それに対する回答を得る場をマオリに提供するというワイタング審判所の役割は、マオリ社会を超えたより広範なニュージーランド社会一般、そしてひいては国などのあいだの和解の実現に関して、非常に重要な役割を担っているのである。

30. マオリの歴史的請求の申し立て期限が2008年9月1日で満了するということを考えるならば、ワイタング審判所の将来の役割は不確実である。すなわち、現在継続中のケースを解決した後は、現に持続して抱かれている苦情のみにワイタング審判所は任務を特化させるのか否か、あるいはまた、ワイタング条約にかかわるその他の問題にもその任務を拡大させるのか否かについては、現段階においては不明である。

## 2. 政府との条約体制の交渉

31. ワイタング審判所の下でその手続きをおこなうこと、そして当該請求を正当とす

る審判所の決定は、政府との体制交渉に通常は先立つものである。マオリ集団は、上述したように、請求がワイタンギ審判所に継続した後のいずれの時点においても、政府と体制交渉に入るという選択をなすことができるが、手続きは通常、審判所が当該ケースに関して報告書を刊行してから後である。交渉への参加は任意であり、すべての集団はいつでも交渉から離脱することができる。

(a) 有益な展開

32. 条約体制手続きが1990年代に展開して以来、多くのマオリ集団が政府と歴史的苦情をめぐる体制に関して交渉をおこなってきている。2010年7月現在、政府は27のイウイと全面的もしくは部分的な条約体制の締結に至り、35のイウイ——そのうちの大半のイウイは、政府と準備交渉もしくは集中的な交渉に現在取りかかっている——はなお体制成立にはいたっていない<sup>15</sup>。今日にいたるまでにすでに10億ニュージーランド・ドルを超える予算が最終的かつ包括的な体制と、何件かの部分的な体制に対して支払われている<sup>16</sup>。条約体制はニュージーランド全土の61パーセントにわたっている。政府は——いかなる金銭的救済措置が最終的に合意されたとしても、それに加えて——体制交渉のいかなる段階であれ、[交渉に必要な]基金を提供することによって、マオリの請求者の集団を支援している。

15 : New Zealand, Office of Treaty of Settlements, "Background Report" (note 8 above), p. 10.

16 : New Zealand, Office of Treaty of Settlements, "Four Monthly Report: November 2009–February 2010" (note 8 above), p. 10.

33. 前任者の特別報告者がニュージーランドを訪問して以降に、政府は条約体制手続きを改良するためにいくつかの所作をおこなっている。たとえば、マオリの文化的な慣行に従って、マオリの「族長から族長」(*rangatira to rangatira*) ("chief to chief")のレベルで交渉をおこなうことを可能とするために、地位の高い交渉人を増員している。さらにまた、条約体制事務所 (Office of Treaty Settlements) は——体制の締結のための署名と体制にかかわる法令が国会に提出されるまでの時間を短縮するために——大半の場合に体制証書の原案を作成し、同時に立法もおこなっている<sup>17</sup>。政府はまた、条約体制手続きに際しての事務能力を高めるために、イウイのリーダーを支援している<sup>18</sup>。さらにまた、上で指摘したように、政府は先に設定した期限よりも6年前倒しの2014年までに、未解決のすべての事件に関してイウイと合意すること、さらには、この目的達成をバックアップするために、2010年から2014年の間に224億ニュージーランド・ドル

の基金を増額することを約している<sup>19</sup>。

17 : New Zealand, Office of Treaty of Settlements, “Background Report” (note 8 above), p. 11.

18 : Ibid.

19 : Human Rights Commission, *Treaty of Waitangi : 2009 in Review*, p. 11.

34. さらに多くの問題を交渉のプロセスにのせるために、いくつかの所作を政府はおこなっているが、そのひとつの事例が保護地区に関する国の政策である。1994年の国の政策の下では、国有の保護地の所有権の移転は「狭い分離した地区」(“small and discrete sites”)に限定されていた。しかしながら従来の政策では、父祖たちが居住していた地区からマオリが移転したことを十分には認めていなかったという認識の下で、つぎのようなことがらが可能となった。すなわち、政府が政策を修正して、当該のイウイが、一定の公共の保護地と結びついていたことをより柔軟に念頭におきつつ交渉にあたること、そして保護地の管理、土地および地区の所有権の移転を含む、一括した条約体制を承認すること、そしてさらには、特定の地区とイウイが「そこに居住していた彼らの祖先を介して」結びついていることを制定法において認めること、等々である。

#### (b) 現在の懸案事項

35. 多くのイウイが重要な問題に関して条約体制手続きによって利益を得ていることは明らかであるが、手続きに関するさまざまなマオリの懸案事項を特別報告者は聞いている。全体にかかわる懸案事項としてはつぎの点である。すなわち、ワイタンギ条約違反に対して責任を負っている当事者、すなわち政府が、それらの違反に対する救済のための政策枠組みと手続きを決定することに対して全面的に責任を負っている。したがって、交渉手続きでは本来的に力が不均衡で、マオリにとってフェアではない状況に由来する欠陥をはらんでいる、ということである。

36. さらに個別の懸案事項としては、交渉の相手方とする集団を政府自身が確定するとともに、個々のファーナウやハブの集団よりも「規模の大きな通常のグループ」(“large natural groupings”)と請求に関する交渉をおこなう、という政策を政府が有していることである。政府によると、このことによって政府と請求者双方のコストを引き下げるのに役立つとともに、「条約体制の手続きの管理と運営を容易にし、重なり合う利害関係を処理する助けとなる」のである<sup>20</sup>。さらにまた政府は、事例としてはそれほど一般的ではないが、より広い合意の枠組みのなかで、個々のファーナウやハブに関しても個別の合意がなされうることもある、という点を指摘している。

20 : New Zealand, Office of Treaty of Settlements, *Hearing the Past, Building a Future : A Guide to the Treaty of Waitangi Claims and Negotiations with the Crown*, 2nd edition (Wellington, 2002), p. 44.

37. しかしながらマオリ集団は、そのような政府のアプローチは、小さな集団の個別の請求をしばしば見落としていると語っている。特別報告者は、ルアワイプ (*Ruawai-pu*) やナーティ・ウエポハトゥ (*Ngati Uepohatu*) そしてテ・アイタンガ・ア・ハウイティ (*Te Aitanga-a-Hauiti*) などのイウイのメンバーの個別の状況に関する情報を得た。彼らは東海岸地区に居住し、それぞれの集団に固有の苦情を有している。しかしながら、その地区に存在する苦情の解決のために政府と交渉をおこなっている集団によっては、彼ら小集団の意見は反映されているとは考えていない。「[[彼らに固有の] 苦情に対する救済は彼ら以外の集団に与えられ、また、そのような条約体制を履行するために立法がなされた場合には、彼らの請求に関しては、聴聞を受け、それにもとづいて決定されることなく処理されてしまう可能性が非常に高い」という帰結をもたらしている、と特別報告者は聞いている<sup>21</sup>。

21 : Linda Thorton, Tamaki Legal Barristers and Solicitors, letter to the Special Rapporteur on the situation of human rights and indigenous people, 19 July 2010

38. 政府の条約体制に関する政策は、独自の文化をベースとした伝統的なハプとイウイの構造、および伝統的なマオリ・コミュニティのリーダーシップの構造——それは場合によっては、マオリ集団のあいだでの対立と分離を引き起こしてもいる——を再定義しているということを、マオリ集団は報告している。この点に関連してワイタンギ審判所は、体制手続きに際してのマオリ集団との交渉に関する政府のアプローチについて一定の懸念を表明しており、テ・アラワ (*Te Arawa*) で起きた事例に関してつぎのように指摘している。「テ・アラワは現在は、[条約体制交渉の] 結果、混乱状態にある。あるハプが他のハプと争っており、部族間の[これまでの] 関係を維持することが困難になっている。その結果、テ・アラワの将来の行く末を案じている。』<sup>22</sup> また別の事例においては、条約体制手続きはマオリと国の関係を改善するものと考えられるが、「現在われわれが目当たりしていることは……体制手続きが部族の関係をより良いものにするよりは、むしろ毀損しているということである」と、ワイタンギ審判所はその問題状況を指摘している<sup>23</sup>。

22 : Waitangi Tribunal, *Report on the Impact of the Crown's Treaty Settlement Policy on the Te Arawa Waka*, Wai1353 (2007), p. 195.

23 : Waitangi Tribunal, *The Tamaki Makaurau Settlement Process Report*, Wai 1362 (Wellington, Legislation Direct, 2007) p. 1.

39. そしてもうひとつの懸案事項は、歴史的請求を解決するためには、どのような、そしていかにして救済が得られるかについて、政府自身がすべての決定をおこなうということである。政府の政策においては、「歴史的請求を解決するためには、どのような、そしていかにして救済が得られるかについて、国が確定しなければならない。救済は今日の状況において公正かつ提供可能であり、実際的なものでなければならない。」<sup>24</sup> 大半の包括的な条約体制は、国による謝罪と一定の形態の文化的な救済、そして金銭的な賠償を含んでいる\*<sup>25</sup>。

\*ワイカト・タイヌイ体制：ワイカト・タイヌイ体制の立法的な枠組みたる1995年の「ワイカト 接収請求体制法」(Waikato Raupatu Claims Settlement Act 1995)に関して、トマスはつぎのように指摘している。「この法律の第1編では、条約体制証書 (Deed of Settlement) においてなされたワイカト・タイヌイへの政府の行為に対する謝罪が繰りかえされている。……第1編第6章は、ワイカト請求の正当性を承認しつつ前文の一部を繰りかえし規定している。

[以下は、トマスが引用している同法の規定である] 第6章(1) ニュージーランド議会における1863年のニュージーランド植民地法によるマオリの土地と資源の接収は違法であり、喪失した土地との関係で、いわば孤児の感情にも類する苦痛を現在に至るまでワイカトに対して引き起こさせ、福祉や経済、発展などに対して壊滅的影響を及ぼしてきていることを政府は認める。第3章(3)したがって、政府はすべてのニュージーランド人のために、現時点で可能な限り、また条約体制証書で提示されたことさらにに関して、接収への苦情の最終的解決策を実施することで、政府が認めたこれらの不正に対する罪滅ぼしをおこない……彼らの癒しのプロセスを開始し、キーンキタンガ (*kiingitanga* : マオリ国王) とワイカトとの新たな協同の時代に入ることを政府は認めている。[以上、トマスによる条文参照。以下、トマスのコメント] 不当な行為であったことを政府が認めることは、ワイカト・タイヌイと政府との新たなそして建設的な政治的関係を確立するためのきわめて重要な一部を成している。というのは、ワイカトの人びとは接収によって被ったトラウマに苦しんできたにもかかわらず、その不正義の存在自体が長年にわたって否定されてきたからである。したがって、このような事態を終焉させるためには、劇的で積極的かつ永続的な政府による承認が必要であった。そして謝罪がその第一歩であった。そしてそれにつぐ政府の行為としては、『国王の榮譽』(the honour of the Crown) と『誠実』(good faith) がはたして信頼に値する憲法原理なのか、あるいはから文

句にすぎないのではないのかということを示すことである。」前掲、ニン・トマス・角田猛之訳「準備はいいか！ ニュージーランドにおけるユニークな統治秩序としてのハブとイウイの出現」303-304頁

24 : New Zealand, Office of Treaty Settlements, *Hearing the Past, Building a Future : A Guide to the Treaty of Waitangi Claims and Negotiations with the Crown*, summary edition (Wellington), p. 15.

25 : Ibid., p. 43.

40. しかしながらマオリは、条約体制によって得られる価値は、植民地以降に彼らから剥奪されたものの価値とは比較にならないくらい小さいもの——損失額の全体のわずか1パーセントから3パーセントにすぎない——であることに対して懸念を表明している。さらにまた政府は、救済全体の基礎として、石油やガスを含む一定の自然資源に対するマオリの権利を考慮に入れないだろう。（この点と関連して、ワイタンギ審判所は明確に、「石油資源に関連して救済をなすことを体制から除外することは、条約の原則に対する違反である」と明確にのべている<sup>26</sup>。）第34節で指摘したように、文化的に重要な意味を有する保護地域内の地区のような、一定の資源の喪失に対して救済をなすことを柔軟に考えると政府はのべている。しかしながら、この点に関してマオリの請求者を満足させるためには、さらに何らかの救済策がとられなければならないことは明らかである。

26 : Waitangi Tribunal, “The petroleum report, Wai 796” (Wellington, Legislation District, 2003), p. 79.

41. 最後に、条約体制に関する政府の政策の下では、歴史的苦情、すなわち1992年9月21日以前において政府によってなされた行為もしくは不作為から苦情を生み出したすべての条約体制は、最終的なものである。条約体制に関する法令は——体制によって救済をおこなうことなく——裁判所、すなわちワイタンギ審判所もしくは他のいかなる裁判所や審判所であっても、歴史的請求を再度蒸し返すことを阻むだろう。政府によれば、再審理をおこなわないということによって——そこでの手続きをできる限り効果的で効率的なものとし、また条約体制のプロセスが促進しようと意図していること、すなわちそれが最終的な解決なのだという、いわば達成感を後押しすることで——条約体制に関する最終的な合意である、ということを推し進めるのである。そしてさらに、請求者集

団もしくはそのメンバーの誰かが、政府に対して最近の問題に関して請求をなすことを妨げるものはなにもない、と政府は指摘している。しかしながらマオリは、条約体制の結果に関して独立かつ公平な監視〔のしくみ〕が存在しないことに対して重大な懸念を表明している。このような独立したチェックがおこなわれていないことから、条約体制のプロセスに対してマオリは〔政府とのあいだの〕力量の不均衡を感じ、またときには当該体制のプロセスが不公平であるという感覚を抱くようになるのである。

42. 条約体制を通して歴史的苦情に対して救済をおこなおうとする政府の賞賛すべき努力に関しては、さまざまな困難や複雑な問題が存在することを特別報告者は理解している。それにもかかわらず、上で指摘したマオリが抱く懸念から、マオリは条約体制のプロセスに対して不安や不信感を抱いてきている。そしてそれらの不安や不信感は、そのプロセスが推し進めようとしている救済や和解という重要な目標を達成することに関して、マイナスに作用している。条約体制の政策や手続き、帰結にマオリがますますコミットし、影響を及ぼし続けることによって、マオリ集団が抱いている条約体制プロセスに対する不満を和らげることができてきたということを、特別報告者は理解している。

#### D. さまざまな条約体制と優れたケース

43. マオリ全体にかかわる条約体制だけではなく、特定のイウイ集団によって獲得された優れた体制もいくつか存在する。そのひとつが漁業に関するケースで、それは解決までに数年間を要し、その後にナイー・タフ漁業請求 (*Ngai Tahu fisheries claim*) に関するワイタング審判所報告書が1992年に公表された<sup>27</sup>。その条約体制は、ニュージーランドの最大の水産会社の利益の半分をマオリに供与し、現在の漁業割り当ての23パーセント、さらには将来に提示される漁業割り当ての20パーセントをマオリに配分する、というものである。もうひとつのケースは、2004年の商業用水産養殖請求条約体制法 (*Commercial Aquaculture Claim Settlement Act (No. 107)*) である。その法律によって、沿岸海洋地域の養殖海域の20パーセントに相当する海域をマオリに提供することになっている。ただし以上の条約体制に関してはいくつかの問題点が存在する。その最大の問題点は、商業漁業や商業養殖に対する現在および将来のすべての請求は、すでに解決済みであって、とりわけ、これらの条約体制はすでにマオリ全体に対して十分なる利益を供与し、かつ、将来においてもそうあり続けると想定されていることである。

44. また特別報告者は、ワイタング審判所に係属中のいくつかのケースや、政府と現在体制交渉がなされている主題についての情報を得ている。これらの継続中のケースの

多くは、たとえばつぎのケースが示しているように、解決されるべき困難な問題をはらんでいる。すなわち、

(a) ファガヌイ・イウイ (*Whanganui iwi*) : ファガヌイ・イウイが提出した請求に続いて1999年に、ワイタンギ審判所はファガヌイ川報告書 (*Whanganui River Report*) を公表し、政府に対してつぎのように勧告した。「ファガヌイ川に関する [イウイの] 管理機関が、しかるべき法令によって承認されなければならない。そしてその法令においては、独立した財物であり資源として、ファガヌイ川に対する [イウイ] の所有権が——河川に関する、河床という視点からのイギリス法上の所有権概念とはかかわりなく——承認されなければならない。」<sup>28</sup> 2009年9月にファガヌイ・イウイは、政府とファガヌイ川にかかわる体制交渉を開始した。イウイは、その文化や環境、社会的、政治的、経済的發展にとって有利になるような態様で、地方政府及び政府機関と共同で、川を共同管理することを要求している。

27 : “Ngi Tahu Sea fisheries report, Wai-27” (Wellington, Broker and friend, 1992)

28 : *Wai 167, the Whanganui River report*, p. 343

(b) ナーティ・トゥーホエ (*Ngati Tuhoe*) : トゥーホエは約3万2千670人からなる最大のイウイのひとつである。そしてさらに、ニュージーランドのイウイ・コミュニティのなかで最も貧しいイウイのひとつであり、政府が提示する発展指標において最低レベルを示している<sup>29</sup>。ワイタンギ審判所による2部構成の報告書——第1部は2009年、第2部は2010年に刊行——は、テ・ウレウェラ地区 (*Te Urewera region*) における土地を1860年から1950年代にいたるまで没収され続けてきたことを明らかにしている。ワイタンギ審判所は、これらの法律はワイタンギ条約の違反の結果生じたものであると結論づけたが、しかしながら、それらの違反に対する救済を勧告していない。トゥーホエは2年以上にわたって、彼らの歴史的苦情に見合った救済を求めて政府と交渉を続けていた。トゥーホエはウレウェラ国立公園 (*Te Urewera National Park*) 内の土地に対する所有権の返還を含む条約体制にほぼ到達していた。しかしながら2010年5月に政府は方針を変更し、国立公園に属する土地の所有権は移転しない旨発表した。それは土壇場での決定であって、トゥーホエにとっては極めて大きな落胆を呼び起こすものであった。

45. さらにまた、継続中の上のふたつのケースはすべてのマオリのために強く要求され、とくに条約体制プロセスに対する挑戦でもある。そして、ワイタンギ審判所で最も長期に争われているケースのひとつが、動植物 (*Flora and Fauna*) に関するケースである (*Wai 262*)。そのケースは——ワイタンギ条約によって保障されていたとマオリが主張する——マオリの [先祖伝来の] 知識と固有の動植物にかかわる財産権に対するマオリの要求を含んでいる。そこに含まれる権利はつぎの4つのカテゴリーに包摂され

るものとして描かれている。すなわち、マオリのマータウランガ（*matauranga Maori*）（伝統的な知識）；マオリ固有の文化的財産（マオリのマータウランガが明確に表現されたもの）；マオリの知的、文化的な財産権；そして、環境、資源、そして保存のための——生物資源探査や動植物へのアクセスを含む——管理権、である\*。現在継続中の条約体制に関するもうひとつのケースが、いわゆるラジオ・スペクトルム（Radio Spectrum）ケースである。このケースにおいてマオリは、ラジオのスペクトルムの供給源において、公正で衡平法上認められた持分権をマオリが有していると主張している。一定のスペクトルムとそこから得られる将来にわたる一定の利益を留保することをマオリは要求している。ただし、スペクトルムとその利益をどの程度に配分するのかについては、ワイタング条約審判所によって勧告されたように、政府との交渉を通じて解決されるべきものである<sup>30</sup>。

\* 国連先住民族権利宣言での先住民族の権利保障：宣言は第11条、第31条において、「文化的伝統と慣習の権利」および「遺産に対する知的財産権」をつぎのように保障している。第11条「1. 先住民族は、自らの文化的伝統と慣習を実践しかつ再活性化する権利を有する。これには、考古学および歴史的な遺跡、加工品、意匠、儀式、技術、視覚芸術および舞台芸術、そして文学のような過去、現在および未来にわたる自らの文化的表現を維持し、保護し、かつ発展させる権利が含まれる。2. 国家は、その自由で事前の情報に基づく合意なしに、また彼／彼女の法律、伝統および慣習に違反して奪取されたその文化的、知的、宗教的およびスピリチュアル（霊的、超自然的）な財産に関して、先住民族と連携して策定された効果的な仕組みを通じた、原状回復を含む救済を与える。」；第31条「1. 先住民族は、人的・遺伝的資源、種子、薬、動物相・植物相の特性についての知識、口承伝統、文学、意匠、スポーツおよび伝統的競技、ならびに視覚芸術および舞台芸術を含む、自らの文化遺産および伝統的文化表現ならびに科学、技術、および文化的表現を保持し、管理し、保護し、発展させる権利を有する。先住民族はまた、このような文化遺産、伝統的知識、伝統的文化表現に関する自らの知的財産を保持し、管理し、保護し、発展させる権利を有する。2. 国家は、先住民族と連携して、これらの権利の行使を承認しかつ保護するために効果的な措置をとる。」

30 : New Zealand, Office of Treaty of Settlement, "Background Report" (note 8 above), p. 16

#### IV マオリの諸権利の憲法上の保障

##### A. マオリの諸権利の憲法による保障の欠如

46. 政策決定と条約体制プロセスにマオリが参加することについての上で言及した願望は、つぎのことがらに関してマオリが繰り返し要求してきたことがらを下支えしている。すなわち、ワイタンギ条約にも盛りこまれ、国際的に保障されている人権に関する諸原則は、憲法によって担保されていなければならない、という要求である。マオリの代表者たちは長年にわたり、彼らの権利の基盤はきわめて脆弱なゆえに政治的な裁量に左右され、その結果、彼らの地位が不確実で不安定であると主張してきている。このような脆弱性は、議会による近年のつぎのようなことがらを含む行動においても強調されてきている。すなわち、2004年に前浜・海底法が成立したことや、2006年の議会において政府がある法案を支持したこと、などである。この法案は少数政党との合意内容の一部を反映するものであるが、議会特別委員会の第2読会において否決されている。

47. とくに、ワイタンギ条約とマオリの諸権利をより強力に保障するための憲法改正が、マオリによって長年にわたり主張されてきている。条約はさまざまな法令のなかに組み込まれてきている場合には裁判所が履行を命ずることが可能ではあるが、法令そのものを廃止もしくは無効とするために援用することはできない。ワイタンギ条約の諸規定と原則に対して、憲法による保障が存在しないということは、先の特別報告者の報告での主たる論点であった<sup>31</sup>。同じく、人種差別撤廃委員会は結論部分においてつぎのように勧告している。すなわち、ニュージーランドは「憲法上の規範として履行を強化することが可能であるという視点にたって、ワイタンギ条約の位置づけに関する公的な議論を続ける」こと、という勧告である。(CERD/C/NZL/CO/17, para. 13)

48. その他の権利、とりわけ1990年の権利章典法 (Bill of Rights Act (No. 109)) (未成年の権利を含む、大半の市民権、政治上の権利を保障している) および1993年の人権法 (Human Rights Act (No. 82)) に盛り込まれている権利は、法令上の規定に反する場合には強制されることはできない。さらにまたこれらの法律は、国会における単純多数決で修正可能である。

49. しかしながら、権利章典法と人権法には、これらの法律に含まれている権利を保障するための若干のセーフガードが含まれている。すなわち、権利章典法のもとでは、裁判所は可能な限り同法の規定に合致するように解釈することが求められている (第6条)。おなじく権利章典法の下においては、当該法案に含まれている、同法が保障する

権利と両立しえないと思われる規定に関しては、法務長官は議会の注意を喚起することができる（第7条）。さらにまた人権法は、当該法令が差別を受けない権利と抵触するということを、人権審査審判所（Human Rights Review Tribunal）が宣言することを認めている。ワイタング条約の下においても、それらと同じようなチェックの方法を設けることが重要だということを特別報告者はここに記しておく。

50. しかしながら、かりにある法令が権利章典法もしくは人権法の規定に反することが見いだされたとしても、政府はその規定を修正もしくは廃止することを求められることはない。人権委員会はこの点に関して、上で言及した勧告の結論の部分で、一定の懸念を抱きつつつぎのように指摘している。「権利章典法において、[市民権規約（International Covenant on Civil and Political Rights）]の規定に反する立法をおこなうことも可能」であり、しかも「そのようなことが若干のケースにおいて現におこなわれている。そしてその結果、被害者は国内法によって救済を受ける権利を剥奪されていると思われる」ことはきわめて遺憾なことである、と（CCPR/CO/75/NZL, para. 8）。人権委員会は、ニュージーランドが「国内法においてあらゆる市民権規約上の権利を実現し、規約上の権利の侵害を受けた被害者が規約第2条に規定した救済を受けるための適切な措置をとること」を勧告した。

51. とりわけ、マオリの諸権利に対する国内法上の保障が存在しないことへの懸念に対応するために、違憲審査手続きの創設を政府は計画している。そしてその審査手続きにおいては、なかでも「マオリの代表権（Maori representation）、ワイタング条約の役割、ニュージーランドが成文憲法を必要としているか否か」等々の問題が含まれている<sup>32</sup>。特別報告者はこの違憲審査手続きの問題を多大の関心をもって引き続き追及し、また政府の側においても検討課題であり続けることを期待している。

31：たとえば E/CN. 4/2006/78/Add. 3, para. 10. 参照

32：www.beehive.govt.nz/release/govt-begins-cross-party-constitutional-review 参照

## B. 前浜・海底法

52. マオリの権利保障が存在しないことを示す顕著な事例が、2004年の前浜・海底法の成立である。その法律は政府に対して前浜・海底に対する所有権を付与し、その結果——それらの地域での私的な単純不動産権（fee simple）は影響を受けなかったものの——前浜・海底に対するマオリの慣習上の権原が消滅した。さらにまた、マオリが特に

懸念したことは、その法律の制定に関してマオリの人びとに十分に意見を求めなかったことと、前浜・海底に対する慣習上の権利の消滅に対して、裁判所への救済を求める手だてがまったく存在しなかったことである。

53. 前任の特別報告者は報告書のなかで、前浜・海底法の廃止もしくは修正を勧告し、また、前浜・海底に対する慣習上の権利と利益に関してマオリとの条約体制交渉に政府が入ることを勧告した (E/cn. 4/2006/78/Add. 3, para. 92)。また同法は、人種差別撤廃委員会 (Committee of International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination) を含む国連の条約機関 (treaty bodies) によっても批判された<sup>\* 33</sup>。

33 : Committee of the Elimination of Racial Discrimination, decision 1 (66) on the Foreshore and Seabed Act 2004 (CERD/C/DEC/NZL/1), para 7.

\* 人種差別撤廃委員会による前浜・海底法に関する決定：2005年2月21日—3月11日に開かれた第66会期の間に作成され国連・人種差別撤廃委員会「ニュージーランド・2004年前浜・海底法に関する決定1 (66)」(Decision 1 (66) New Zealand Foreshore and Seabed Act 2004) はつぎのとおりである。

1. 当委員会は、「早期警戒・緊急行動手続」(Early-Warning and Urgent Action Procedure) の下で、ニュージーランドの2004年の前浜・海底法が人種差別撤廃条約の諸規定に反しないか否かを、ニュージーランド政府とマオリの非政府系のいくつかの組織から得た情報にもとづき、また、当委員会の先住民族に関する一般勧告第23号 (General Recommendation No. XXIII) をも考慮しつつ検討した。
2. 当委員会は、締約国たるニュージーランドとの第1680回委員会での建設的な対話と、当該法律に関連してなされたさまざまな要望に対する——2005年2月17日から3月9日の間に提出されたものを含む——ニュージーランドの書面および口頭による応答を得られたことに対して、高く評価している。
3. 当委員会は、当該法律の法案作成と制定の背景をなしている、高等裁判所によるナティ・アバ事件 (*Ngati Apa*) 判決に続いてニュージーランドで展開されている政治状況に関して懸念を抱いている。同条約第2条1項 d<sup>\*1</sup>および第4条<sup>\*2</sup>によって締約国が負っている義務を想起させつつ、ニュージーランドのすべてのアクターが、自らの政治的優位を高めるために人種間の緊張を高めないように、その行動について自重することを期待している。

\*1 : 撤廃条約第2条1項 d : 「1 締約国は、人種差別を非難し、また、あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策及びあらゆる人種間の理解を促進する政策をすべての適当な方法により遅滞

なくとることを約束する。このため、……(d) 各締約国は、すべての適当な方法（状況により必要とされるときは立法を含む。）により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる。

＊2：「第4条 締約国は、一の人種の優越性若しくは一の皮膚の色若しくは種族的出身の人の集団の優越性の思想若しくは理論に基づくあらゆる宣伝及び団体又は人種の憎悪及び人種差別（形態のいかんを問わない。）を正当化し若しくは助長することを企てるあらゆる宣伝及び団体を非難し、また、このような差別のあらゆる扇動又は行為を根絶することを目的とする迅速かつ積極的な措置をとることを約束する。このため、締約国は、世界人権宣言に具現された原則及び次条に明示的に定める権利に十分な考慮を払って、特に次のことを行う。(a) 人種の優越又は憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の扇動、いかなる人種若しくは皮膚の色若しくは種族的出身を異にする人の集団に対するものであるかを問わずすべての暴力行為又はその行為の扇動及び人種主義に基づく活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき犯罪であることを宣言すること。(b) 人種差別を助長し及び扇動する団体及び組織的宣伝活動その他のすべての宣伝活動を違法であるとして禁止するものとし、このような団体又は活動への参加が法律で処罰すべき犯罪であることを認めること。(c) 国又は地方の公の当局又は機関が人種差別を助長し又は扇動することを認めないこと。」以下の第5、6条を含め日本語条文はすべて、外務省のホームページでの訳文を参照した（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/conv\\_j.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/conv_j.html)）。

4. 当委員会は、締約国によってなされた陳述に着目しつつも、当該法律の制定手続きは明らかに拙速であり、ナーティ・アパ判決に対する異なった対応の在り方に関する議論に対して十分な配慮がなされていないことに対して懸念を抱いている。
5. 当委員会は、当該法律によって最も直接に影響を被る集団——すなわちマオリ——のあいだで提示されている当該法律への反対の度合いとともに、当該法律が彼らに対して人種差別的な内容を有しているものと強く認識していることをここに記しておく。
6. この問題の複雑さを想起しつつすべての事情を考慮するならば、当該法律にはマオリに対する人種差別——とりわけ前浜・海底に対するマオリの慣習上の権原が成立することを不可能とし、またさらに、撤廃条約第5、6条\*の下で締約国が課されている責務を負っているにもかかわらず、そこで保障されている救済を求める権利を提供していないこと——を含んでいると当委員会は見ている。

＊撤廃条約第5、6条：「第5条：第2条に定める基本的義務に従い、締約国は、特に次の権利の享有に当たり、あらゆる形態の人種差別を禁止し及び撤廃すること並びに人種、皮膚の色又は民族的若しくは種族的出身による差別なしに、すべての者が法律の前に平等であるという権

利を保障することを約束する。(a) 裁判所その他のすべての裁判及び審判を行う機関の前での平等な取扱いについての権利」；「第6条：締約国は、自国の管轄の下にあるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所及び他の国家機関を通じて、この条約に反して人権及び基本的自由を侵害するあらゆる人種差別的行為に対する効果的な保護及び救済措置を確保し、並びにその差別の結果として被ったあらゆる損害に対し、公正かつ適正な賠償又は救済を当該裁判所に求める権利を確保する。」

7. 当委員会は、マオリに関係することがらについてはすべて彼らと協議するという伝統を締約国が有していることを認識しており、したがって、善意の精神を持ち、かつワイタング条約の理念に従って——同法がはらむ人種差別的効力を減殺させる方法（必要ならば法改正をおこなうことをも含めて）を探るために——同法に関してマオリのコミュニティとの協議を再開することを締約国に対して強く要望する。
8. 当委員会は締約国に対して、前浜・海底法の履行状況、マオリの人びとに与えるインパクト、そしてニュージーランド国内で展開している「マオリと非マオリとのあいだの」競合関係、等々を注意深く見守り、さらにまた、同法によってもたらされるマイナスの効果を、とりわけ、同法を柔軟に適用し、また、マオリが受けることのできる救済の範囲を拡大することによって、最小限に抑えるための措置をとることを要求する。
9. 当委員会は、2005年末までに第15回目の定期的報告を当事国が提出しようとしていることに満足をもてここに言及するとともに、報告書においては前浜・海底法の履行状況に関する十分な情報が含まれていることを要望しておく。2005年3月11日、第1700回委員会

54. 2009年11月に首相は適切な代替の枠組みが整えられることを条件として、政府が前浜・海底法を廃止することを公表した。同法のゆえにマオリの人びとが抱いた懸念に対応するために、それまでにさまざまな所作がとられてきている。そのなかには、独立した政府再検討パネル（Ministerial Review Panel）による2009年の全国規模の協議会開催も含まれており、その結果、同法は不公正で差別的であり、廃止されなければならない、という結論にいたっている。海洋・沿岸地域法案（Marine and Coastal Area (*Takutai Moana* (=coast, foreshore and seabed)) Bill）が、前浜・海底法に代わる法律として2010年に議会に提出され、2011年3月に法案は成立した。

55. 特別報告者が得た情報によると、この新たな法案は、前浜・海底法によって消滅させられた、マオリの慣習上の利益を回復することを目的としている。海洋に関する慣習上の権原を獲得するためには、マオリ集団はつぎのことを立証しなければならない。すなわち、慣習（*tikanga*）にもとづいて主張する地域を、[イギリスによる植民地化が

開始した年たる] 1840年から現在にいたるまで、途切れることなくかつ排他的に利用し、占有していたこと、である。さらにまた、法案はつぎのような立証責任に関する規定も含んでいる。すなわち、反対の事実を証する証拠がない限り、慣習上の利益は消滅していないと推定される、とする規定である。

56. この点に関連して特別報告者は、先住民族の伝統的な土地と資源に対する権利に関する、国際基準に合致した国内法が必要であることを強く主張する。上述の法案は、ニュージーランドが国連先住民族権利宣言に対する支持を表明して以後に導入された、先住民族の権利に影響を及ぼす最初の制定法であるということは、ここに記録しておくに値する。そして特別報告者は、その法案はなお、マオリの権利を消滅させるために制定された過去の法律の有効性をも認めている、ということにここで言及しておく。またさらに、一方的になされ、保障による裏づけのない行為によって先住民族の権利を消滅させることは、国連先住民族権利宣言の規定に反するということをニュージーランド政府に対して、特別報告者はここで想起させておく。さらにまた、この法案は政府に対して、ワイタンギ条約にその「効力を付与する」ことよりも、内容を「承認する」(“acknowledge”)<sup>34</sup> ことを求めているにすぎない、という懸念が表明されている。後者に関しては、政府に対してワイタンギ条約とその諸原則を推奨することを——その他の法令によって求められているように——より強く、積極的に義務づけるものと理解されている<sup>35</sup>。さらにまた、慣習上の権利を要求できる期間を6年間にきざっていること(第98条2項)は、正当な要求であるにもかかわらず、その要求をなすことを阻害する効力を持つ、という懸念をマオリの代表者のなかには抱く者もいるだろう。

34 : Sec. 4, clause (I) (d)

35 : たとえば、環境保全法 (Conservation Act 1987 (No. 65)) 第4章参照

## V. マオリの発展

57. 特別報告者は、ニュージーランド社会の一般の人びとと比べてマオリの人びとは、社会的、経済的にみて、きわめて不利な状況におかれているということを指摘せざるをえない。教育や健康、所得などを含むさまざまな指標から明らかとなるこの不利な状況は、ワイタンギ条約の下で期待されているような、国と協力して活動するというマオリの人びとの能力を阻害することは明らかである。そしてこのような不利な状況は、都会で暮らすマオリの人びとのあいだで特に顕著であるということを特別報告者はここに記

しておく。

## A. 有益な展開と優先領域における現在進行中の挑戦

### 1. 教育と言語

58. 先任の特別報告者がニュージーランドを訪問して以来、マオリの教育に関する政府のイニシアティブは、ファーナウやイウイを含めたマオリコミュニティが教育プログラムにコミットすることを具体化させてきた。ニュージーランドの2007年の改訂版における授業カリキュラムは、手引書たる『アオテアロアのカリキュラム』(*Te Marautanga o Aotearoa*) にもとづいて展開された。その手引書は、マオリ語の授業をおこなっている学校でのカリキュラムを提示し、また、ファーナウやイウイ、ハブのなかで教育をおこなっている学校の重要性を強調している。さらにまた、「発展——成功への取り組み：マオリの教育戦略2008-2012年」(*Ka Hikitia- Management for Success: The Māori Education Strategy 2008-2012*) において中心となる分野としては、教師の知識と能力の向上、マオリ語教育への資源の投入と優先化、教育に関するファーナウとイウイの権威とコミットメントの強化、等々が含まれている<sup>\*36</sup>。

\*マオリ語教育：ニン・トマスは、マオリのアイデンティティの中核を担うマオリ慣習法の維持に  
とってのマオリ語教育の重要性についてつぎのように指摘している。「マオリ慣習法はマオリ  
コミュニティによって運用され、その存続を確かなものとするための文化的規範を永続させる  
ためには、強力なマオリ語の基盤が必要である。1980年代に『コハンガ・レオ』(*Kohanga  
Reo*) (マオリ語で『巣』) すなわち『マオリの巣』運動が、マオリ語を死滅から守るための必  
死の試みとしてマオリの人びとによって繰り広げられた。この間に、将来性を見越したタラナ  
キ・ランガティラ (*Taranaki Rangatira*) とカラ・プケタプ (*Kara Puketapu*) に舵をきって  
いたマオリ庁 (Department of Maori Affairs) は、マオリ語を話せる人びとが、たとえば自宅  
のガレージや物置、ホール、ラウンジ等でコハンガ・レオを開き、学齢前のこどもたち、ど  
のハブとイウイの出身かにかかわらずマオリ語や集団的慣行を教え込もうとする人びとを奨  
励し、資金援助をおこなった。1982年発足以来コハンガ・レオは、マオリのこどもたちへのマ  
オリ文化と価値観の教育に関して大きな役割を果たしてきている<sup>44</sup>。その運動の成果としては、  
たとえばマオリ語教育をニュージーランドの教育システムの一環として正式に認める法律が成  
立している。小学校、中学校<sup>45</sup>、さらに上級のマオリ語をベースとした学校も制定法上の保護  
を受け、資金援助を得ている。」この引用文での注44、45はつぎのとおり。「44. 1996年にはコ  
ハンガ・レオは、ニュージーランド全土に存在する 767 のコハンガのいずれかに、マオリの児

童の46.3%が初期児童教育として登録されており、マオリの単一機関の登録者数としては最大の機関である。Education Counts: Schooling: Maori Medium Education; <http://www.edcentre.govt.nz/statistics/s/schoolinb/maori> (2010年1月21日アクセス)；「45. 2004年7月1日において、マオリ中等教育を受けている生徒数は2万9千579人、マオリの全学生数の16.9%である。主たる言語がマオリ語でマオリの文化、価値観でおこなわれるクラ・カウパパ・マオリ [*kura* = 学校, *kaupapa* = 初等] に参加する学生数も同じく増加している。Education Counts: Schooling: Maori Medium Education; <http://www.edcentre.govt.nz/statistics/s/schoolinb/maori> (2010年1月21日アクセス)」(角田猛之訳「準備はいいか！ ニュージーランドにおけるユニークな統治秩序としてのハブとイウイの出現」『関西大学法学論集』第65巻第3号(2015年9月)所収) 285, 326頁

36：戦略の全容については、[www.minedu.govt.nz/theMinistry/PolicyAndStrategy/KaHikitia/StrategyOverview/HowThingsWillChange.aspx](http://www.minedu.govt.nz/theMinistry/PolicyAndStrategy/KaHikitia/StrategyOverview/HowThingsWillChange.aspx)

59. 先任の特別報告者が2006年に報告書を公表して以来、マオリの教育に関しては多くの重要な展開を見ている。たとえば2006年から2009年にかけて、マオリの児童の初等教育への参加の割合が、89.9パーセントから91.4パーセントに上昇している。高等学校卒業後に大学進学が認められたマオリの学生は14.8パーセントから20.8パーセントに上昇した；そしてさらに、すくなくとも17.5歳まで学校に在籍するマオリの学生の割合は38.9パーセントから45.8パーセントまで上昇した<sup>37</sup>。しかしながら、マオリの児童の成績はニュージーランドのマオリ以外の人びとのそれよりも劣っており、とりわけ初等教育と高等学校での在席率においてそうである。

37：ニュージーランドの全統計については、Ministry of education, “Progress against Māori Education Plan targets: Ka Hikitia- Managing for Success”, [www.educationcounts.govt.nz/themes/maori-education/31351/36805](http://www.educationcounts.govt.nz/themes/maori-education/31351/36805)

60. マオリ語教育が活発になって以来、過去数十年のあいだにさらなる大きな展開の兆候も明らかになっている。それは——先任の特別報告者の報告書において詳細に論じられているように (E/CN.4/2006/78/Add.3, paras. 60-65) ——主にマオリが運営する、そしてまた政府による再活性イニシアティブによるものである。そのような有効なイニシアティブの顕著な一例は、マオリテレビ (Maori Television) で、それはマオリ代表者の努力とワイタンギ審判所への訴えがなされた年に続く2004年に創設されたものである\*。マオリテレビは現在月平均の視聴者が160万人を超えており、また着実に増

加している<sup>38</sup>。しかしながらなお、2006年におけるマオリ語の状況に関する調査研究によれば、過去20年から30年の間の大きな発展にもかかわらず、マオリの23パーセント、全ニュージーランド人口の4パーセントが、マオリ語の会話能力を有しているにすぎない<sup>39</sup>。したがって、「[かつて同様に] 再度、世代間でマオリ語を伝達する試みがなされていることを示す証拠は存在するが、それはなおごく初期の萌芽状況にすぎず、マオリ社会全体に広がっているものではない。それゆえに、マオリ語が広がるべきものであるとすれば、あらゆるレベルにおいて意識的な努力が……なされることがなお不可欠である。』

\*マオリ語の普及とマオリテレビ、その他：「ニュージーランド政府観光局公式ウェブサイト」において、マオリの文化の維持と言語、その他についてつぎのように指摘されている。(http://media.newzealand.com/ja-jp/story-ideas/maori-culture-and-new-zealand-today/)「マオリ語がニュージーランドの公用語となってから、2007年ちょうど20年がたちました。

先住民の歴史と伝統を守るため、マオリ文化を日常生活に溶け込ませる努力をしているニュージーランドにとって、大変重要な節目の年です。[改行] マオリの人々はアオテアロア（ニュージーランド）の先住民です。今から1000年以上前、祖先がいたハワイキからワカ・ホウルア（航海カヌー）に乗ってやってきました。今日、マオリの人口はニュージーランドの総人口の14%以上を占めています。マオリ語とマオリ文化はこの国の暮らしのあらゆる面に強い影響を与えています。[改行] 程度の差はありますが、テ・レオ（マオリ語）を話すことができるニュージーランド人は15万人以上います。海外からの旅行者も観光地や空港で看板などに英語とマオリ語が併記されていることにすぐ気づくことでしょう。[改行] ニュージーランドでは毎年1週間の「マオリ・ランゲージ・ウィーク」を設定してマオリ語の促進に努めています。この1週間は毎日の生活の中でマオリ語を学んだり使ったりすることが奨励され、職場や学校、メディアで実践されています。

他にもあまり目立たないところでマオリとの融和が進められています。[改行] ニュージーランドの国会では7議席がマオリ専用議席として割り当てられています。これは1867年に決定され、今日まで続いています。もちろんマオリの人々が一般の選挙区に立候補することもできます。[改行] 2004年には、ニュージーランド政府がマオリ文化とマオリ語放送の活性化の一環として、マオリのテレビ局開設に資金を拠出しました。このチャンネルは大成功を収め、マオリに関する話題、彼らの考え方や価値観などを全国に向けて発信する場となっています。

[以下略]

38：2008-09 data

39：New Zealand, Te Puni Kokiri (Ministry of Maori Development), *The Health of the Maori*

*Language in 2006* (2008), p. 35.

40 : Ibid.

## 2. 健康

61. 先任の特別報告者がニュージーランドを訪問して以後に、政府は「ファカタタカ・トゥアルア計画：マオリの健康維持行動プラン（2006-2011）」（*Whakatataka Tuarua Plan: Maori Action Plan (2006-2011)*）と、マオリの健康をサポートするファーナウの公共部門の枠組みを提供するための、「ヘ・コロワイ・オランガ：マオリの健康戦略」（*He Korowai Oranga: Maori Health Strategy*）を作成している。しかしながら、入手可能な指標が示すところによれば、癌や糖尿病、心臓疾患、伝染性疾患などを含む多くの健康上の問題を、マオリではない人びと以上に高い割合で抱え続けている。2005年から2007年のあいだでの、男性の平均寿命はマオリ以外の人びとで79.0であるのに対して、マオリの人びとは70.4である<sup>41</sup>。また女性はマオリ以外の人びとでは83.0才であるのに対して、マオリの女性は75.1才である<sup>42</sup>。幼児死亡率においても、アジア系もしくはヨーロッパ系のニュージーランド人よりもマオリの方が高率であり、また幼児のワクチン接種率はマオリの方が低い<sup>43</sup>。さらにまたマオリは、薬物やアルコール中毒<sup>44</sup>、自殺（2007年のニュージーランド全体の20パーセント）、喫煙（46パーセントで国全体の率の2倍）そして肥満（43パーセントで国全体の率のほぼ2倍）、等々の割合が高止まりの状態にある<sup>45</sup>。マオリはまた、暴行によって死亡する率がマオリ以外の人びとのほぼ3倍であり、また、マオリ女性の約20パーセントがパートナーから暴行もしくは脅迫を受け、それは全国平均の3倍にあたる<sup>46</sup>。

41 : New Zealand, Ministry of Social Development, 2010 *The Social Report* (Wellington, 2010), p.

26. Available from [www.socialreport.msd.govt.nz/documents/the-social-report-2010.pdf](http://www.socialreport.msd.govt.nz/documents/the-social-report-2010.pdf)

42 : Ibid.

43 : New Zealand, Ministry of Health, *An Introduction of New Zealanders' Health 2007* (Wellington, 2007) p. 11.

44 : Ibid., p. 10.

45 : New Zealand, Ministry of Social Development, 2010 *The Social Report* (note 41 above), p. 29, 30 and 33.

46 : Ibid., pp. 103-105

### 3. 刑事司法

62. 残念ながら、先任の特別報告者がニュージーランドを訪問して以来、マオリの受刑者率にはほとんど変化は見られない。2010年2月現在でマオリは、人口比率は全体の14パーセントに過ぎないのに対して、ニュージーランドの全受刑者の51パーセントを占めている<sup>47</sup>。また、17歳以下のニュージーランド人口の4分の1を占めているにすぎないにもかかわらず、若者による犯罪のうち約50パーセントがマオリの若者で占められている。この数字は女性に関してはさらに高い。すなわち、マオリの女性はニュージーランドの女性の全受刑者のほぼ60パーセントを占めている。そしてこの数字に関してはさらに、女性の受刑者は全体として、ニュージーランドにおいてはきわめて少ないということを指摘すべきであろう<sup>48</sup>。そしてさらに、懲役刑に処せられた個人やその家族へのマイナスのインパクトに加えて、このような高い受刑者率は、マオリの政治参加へも重大なる否定的インパクトを与えている。というのは、ニュージーランドの選挙法では、有罪判決を受けて服役した市民は選挙権を失うと規定しているからである。

47 : New Zealand, "Visit of the United Nations Special Rapporteur to Aotearoa New Zealand, 18-23 July 2010, pre-visit/background reading", p. 9.

48 : Ibid.

63. このような悲惨な状況に対応することに特化した行動計画を政府が実施しているということを知って、特別報告者は勇気づけられている。2009年1月に矯正局（Department of Corrections）は「社会復帰・社会統合事業」（Rehabilitation and Reintegration Service）を立ち上げた。その事業においては、マオリの再犯率を減少させることに特化した多くのプログラムや事業を提供している。そしてそのプログラムにおいては、マオリの慣習（*tikanga Maori*）の概念と価値が利用され、また、治療プログラムや、釈放に先立って受刑者と彼らのファーマウ、ハブ、イウイ、そしてローカルなマオリコミュニティとの結びつきを確立することを目的としたプログラム、等々が含まれている。ただし、現状はなお厳しいゆえにさらなる努力が必要であることは明らかである。

### 4. 経済的發展

64. マオリはイウイやニュージーランド全体に対して経済的な利益を及ぼし得る重要な商業的財産を有している。条約体制プロセスは、将来の経済的發展のために有用な経済的基盤をマオリ集団が獲得することを後押しするための足がかりとして働いてきてい

る。しかしながら、近年の世界経済の後退によって増幅されつつ、マオリの経済発展を阻害するさまざまな障害物が存在する。2010年9月までの間、マオリの失業率は14パーセント（ニュージーランド全体では6.6パーセント）で、それは、前年比2.8パーセント増、また、過去5年間の平均の5.1パーセント増である<sup>49</sup>。さらにまた、15才から24才の青年のうちマオリの男性の20パーセント、マオリ女性の16.1パーセントが、学生もしくは職業訓練中で職を有していない。ちなみに、ニュージーランド全体の同年齢集団においては、男性に関しては11.1パーセント、女性は9.6パーセントである。

49 : New Zealand, Department of Labour, Māori Labour Market Factsheet- September 2010.

Available from [www.dol.govt.nz/publications/lmr/archive/quick-facts-sep-10/maori.asp](http://www.dol.govt.nz/publications/lmr/archive/quick-facts-sep-10/maori.asp)

50 : Ibid.

## B. ファーナウ・オラ

65. マオリの不利な立場を緩和する有望な新しいイニシアティブはファーナウ・オラ（Whanau Ora）である。ファーナウは拡大家族を意味し、ファーナウ・オラはマオリが直面している社会的な問題に全体的、包括的な態様で取り組むための基礎的単位として、家族を利用しようとするものである。そのプログラムでは、つぎのようなさまざまな分野においてファーナウが重要な役割を担っている。すなわち、雇用、児童・青年・家族、健康・教育・社会発展、そして、法強制とファーナウを中心とした社会福祉を効果的に配分するためのファーナウ、等々である。ニュージーランド政府はそのプログラムを立ち上げるために、過去4年間で1億3千430万ニュージーランド・ドルを提供している。そして重要なことは、マオリ自身がそれらのプログラムの運営に密接に携わっていることである。政府は、「ファーナウの統合・改良・関与のための基金」（Whanau Integration, Innovation and Engagement Fund）を、ファーナウを中心とした社会福祉の提供（それはマオリ自身によって運営される）をなすための資源と合わせて設立した。

## VI. 結論と勧告

66. ニュージーランドは特に近年、マオリの人びとの権利を拡大し、先任の特別報告者の報告書（E/CN.4/2006/78/Add.3）において提起されたさまざまな懸案事項に対処するための重要な歩みを進めている。これらの歩みの具体的な例としては、ニュージーランドが国連先住民民族権利宣言の支持を表明したこと、2004年の前浜・海底法を廃

止し改革することに踏み出したこと、そしてまた、マオリの代表やワイタング条約の役割を含む憲法上の諸問題に関して、憲法の再検討のための手続きを立ち上げようと努めていること、等々を挙げることができる。

67. さらにまた、ニュージーランドの条約体制プロセスは、明らかに一定の欠点は存在するものの、先住民族の歴史的かつ現在も続く苦情に対応しようとする、世界中でも最も重要な事例のひとつであり、また、すでに成立した条約体制は、いくつかの事例において相当の利益をマオリに提供してきているといえる。

## A. ワイタング条約にかかわる問題

### 1. パートナースhipと参加

68. ニュージーランドがマオリの国政レベルの政治参加を実現することに努めていることを、特別報告者は歓迎している。しかしながらこれらの努力はさらに強化されねばならず、また、地方政治へのマオリのさらなる参加の実現に国としてとくに着目しなければならない。「オークランド統治に関する王立委員会」(Royal Commission on Auckland Governance)の決定を拒否するために、政府はその決定の破棄を検討し、オークランド市議会でのマオリの議席を保障しなければならない。

69. ニュージーランドは、マオリに影響を与えることがらに関しては常に、そして国際基準と伝統的なマオリの決定手続きに従って、マオリと協議することを確固としたものとしなければならない。政策決定においてマオリの有効な参加を妨げるものを——マオリの人びとの専門的な能力の向上と協議過程にマオリが参加するために必要な基金の拡大をも含めて——削減するように努めなければならない。

### 2. ワイタング審判所

70. 政府は、ワイタング審判所継続中の歴史的苦情にかかわるケースを、効率よく時宜にかなった態様で解決するために必要な資金を確保し、また、審判所の将来にわたる役割を決定するためにマオリの人びとと協議をおこなわなければならない。

71. 政府は、歴史に依拠した請求をなすことが可能な年限たる2008年というデッドラインを、マオリが正当な請求をなすことの妨げとならないようにしなければならない。また、歴史に依拠したすべての請求を解決することに関する目標を2014年とすることで、より多くの交渉時間があればより多くの利益を与えることができる有望な条約体制の交渉過程を、[条約体制の成立にいたらない]妥協的解決へと誘導することがないようにしなければならない。

72. 個別のケースにおいて、政府がワイタンギ審判所の勧告に反する行為をなすことを決定する場合には常に、書面によってその正当性が明らかにし、かつ、そのような政府の行為がワイタンギ条約の諸原則と国際人権基準に合致していなければならない。

### 3. 条約体制の交渉プロセス

73. 条約体制交渉において政府は、当該問題に利害関係を有するマオリのすべてのグループが参加するようにあらゆる努力を払わねばならない。体制交渉に誰が参加し、もしくは誰がその交渉の代表となるかをめぐる争いに対処するために、政府はマオリと協議のうえで、調停もしくはその他のあらゆる代替的紛争解決手段を利用しなければならない。政府は、東海岸地区の条約体制のケースに関連して、ルアワイプ (*Ruawaiapu*)、ナーティ・ウエポハトゥ (*Ngati Uepohatu*) およびテ・アイタンガー・ハウイティ (*Te Aitanga-a-Hawiti*) の各イウイが抱えている懸案事項に対処するために、特別な措置をとらねばならない。

74. 政府が体制交渉のあいだ可能なかぎり柔軟に対応し、かつ、ワイタンギ条約と国際基準に従って、マオリの請求に対して十分な救済策を提供するような創造的解決策を追及することを特別報告者は奨励する。体制交渉において政府は、伝統的な土地と資源に関してマオリが有しているそれら資源との〔祖先を通じて有する〕固有の関係性を十分考慮しなければならない。

75. マオリとの協議において政府は、条約体制プロセスに関してマオリが抱く懸案事項、とくにマオリと政府の交渉人とのあいだの明確な力のアンバランスに対処するための手段を講じなければならない。この点に関しては、条約体制を再検討するために利用することが可能な、独立し、公平な委員会もしくは法廷を設けることを検討しなければならない。

76. 特別報告者は、ナーティ・トゥホエ (*Ngati Tuhoe*) に対してテ・ウレウェラ国立公園内にある彼らの伝統的な土地を返還しないという立場を政府がとっているという事実を、一定の懸念を抱きつつここに記しておく。そして特別報告者は、トゥホエの請求の意義と修復的正義の観点から政府がこの立場を見直すこと、そして、かりに当面の条約体制には含まれていないとしても将来において、これらの土地をトゥホエに返還する可能性を排除してしまわないことを強く要望する。

## B. マオリの諸権利の国内法での保障

77. ワイタンギ条約と国際的に保護され人権のなかに盛り込まれている諸原則は、こ

これらの諸権利が政治的な裁量によって脆弱なものとされないように、ニュージーランドの国内法体系によって保護されなければならない。すくなくとも権利章典法の下で規定されたものと同様な安全弁を設けることが、ワイタング条約の文脈においては重要である。特別報告者は、可能なかぎり早急にマオリと違憲審査の手續きについて、政府が議論を開始することを推奨する。

78. 2004年の前浜・海底法に関してマオリが提起している懸念に対処することを目的とした立法が最近展開されてきていることを、特別報告者は歓迎している。また、海洋・沿岸地域法は、前浜・海底法において懸念された主要なある地区を除外しようとする明確な努力を表している。

79. 海洋・沿岸地域法の規定、とくに慣習法、自然資源の管理、文化的な事物や慣行、そして彼らの慣習の権利に影響をおよぼす行為に対する司法上もしくはその他の救済に関するアクセス、等々にかかわる規定は、ワイタング条約の諸原則及び国際基準に合致するように実現されなければならない。

### C. マオリの発展

80. 特別報告者は、[マオリの人びとや集団による]マオリ語の教育能力を称賛し、また、このために教育省が継続的に援助し、財源を提供しているという事実を把握している。そして特別報告者は政府が、マオリ語が堪能な教師の不足を解消することに努め、そしてマオリ語プログラムをこれからも発展させてゆくことを強く要望する。

81. ニュージーランドはマオリテレビへの支援を継続しておこない、不安定な広告収入——それは、必要なプログラムを提供してゆくことに対して悪影響及ぼしうる——に依存しないようにしなければならない。

82. マオリ以外のニュージーランドの集団が享受している標準的な健康に関するサービスをマオリが受けていないことに関して、健康に関する統計は深刻な問題を提起している。そこで特別報告者は、マオリとその他の人びととのあいだの健康状況の違いに関する原因を突き止め、マオリの文化に適した可能な解決方法を見いだすために、ファーナウイウイ、そしてマオリのリーダーと政府が一体となって活動を続けることを推奨する。

83. マオリのリーダーとの協議の下で政府は、マオリのあいだでの受刑者率の高さの問題に対処するためにより一層努力しなければならない。刑事司法のイニシアティブがマオリにもたらす不均衡なマイナスの効果に対して、とくに着目しなければならない。

すなわち、まさに刑事裁判は、服役期間を延ばし、執行猶予や仮釈放の機会を減少させ、判決において社会的な地位を重く罰する要素として機能し、あるいはその他、受刑の可能性を増大させるもの〔であるが故にマオリにとってはマイナス効果〕である。

84. ファーナウ・オラ・プログラムは、現時点においてより大きな援助を受けてしかるべき、マオリの発展にとって有益なイニシアティブである。

85. マオリの社会的、経済的に不利な状況にかかわる問題に対処しようとする場合、特別報告者は都会に居住するマオリの状況に依拠しなければならない、さらに国もまた、彼らが抱く固有の懸案事項に対処するために、マオリに手を携えて活動をしなければならない。