

〔翻 訳〕

ロドルフォ・スタベンハーゲン
「先住民族の人権および基本的自由の
状況に関する国連・特別報告者報告
——ニュージーランド」

角 田 猛 之

目 次

訳者「まえがき」

〔概要〕

序

I. 訪問のスケジュール

II. 歴史的背景

III. ニュージーランドにおける先住民族（マオリ）の人権状況：主要問題

A. 政治代表

B. 土地に対する権利，請求および体制

C. 前浜・海底法と人権のかかわり

D. 司 法

E. 言語，文化および教育

F. 課題：不平等の削減

IV. 結 論

V. 勧 告

A. 政府への勧告

B. 市民社会への勧告

訳者「まえがき」

本稿は、国連の「先住民族の権利に関する特別報告者」（2001年-2008年）たるロドルフォ・スタベンハーゲン（Rodolfo Stavenhagen）が、ニュージーランドの先住民族・マオリが抱える人権をめぐるさまざまな問題を調査し、報告書としてまとめて2006年に公表した「先住民族の人権および基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告——ニュージーランド」（“Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, Rodolfo Stavenhagen—MIS-

ロドルフォ・スタベンハーゲン「先住民族の人権および基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告——ニュージーランド」

SION TO THE NEW ZEALAND”)を、若干の訳注(本文中に*を付して示した。本文中の数字は原注である)を付して訳出したものである。

私は先に、スタベンハーゲンの後任として特別報告者を務めた(2008年-2014年)ジェームズ・アナヤ(James Anaya)の、同じくマオリに関する人権状況の報告書で2011年に公表された「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」(“Report of the Special rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya The situation of Maori people in New Zealand”)をも訳出して本誌に投稿した(『関西大学法学論集』第67巻3号)。アナヤはスタベンハーゲン報告との関係を、彼の報告書冒頭に付された[概要]においてつぎのようにのべている。「[本報告は]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。本報告書は、さまざまな主要問題に目を向けてはいるものの、なかでもワイタングィ条約(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。」

したがって訳出の順序は逆転しているが、このふたつの報告書を通じて、スタベンハーゲン報告書の対象たる2000年のはじめころ——とくに、両報告書において詳細にのべられている前浜・海底法の成立前——からアナヤ報告書の対象たる2010年前後までの、マオリをめぐる人権状況の動向、とくにニュージーランド政府のマオリに対する対応のあり方とその変化を概観することができる。

英語版ウィキペディアでのスタベンハーゲンの略歴を訳出することで経歴紹介に替えておく。(https://en.wikipedia.org/wiki/Rodolfo_Stavenhagen : 2017年9月9日アクセス)

ロドルフォ・スタベンハーゲン(1932年8月29日—2016年11月5日)は、ドイツ生まれのメキシコの社会学者、人類学者で、人権および先住民族と国家の政治的關係に関する専門家。エル・コレヒコ・デ・メヒコ(El Colegio de México)[大学社会科学研究所]の教授である。2001年に国連人権委員会によって、初代の「先住民族の人権および基本的自由の状況に関する国連・特別報告者」に任命されている(2008年4月30日まで)。彼の後任としてアリゾナ大学のジェームズ・アナヤ教授が任命されている。

スタベンハーゲンは1932年にフランクフルトでユダヤ人家庭に生まれ、ナチスの迫害を受けて1940年に一家はメキシコに逃れた。彼はシカゴ大学、のちには——パリ大学で

学位取得する以前に——メキシコの国立人類学・歴史学学院 (Escuela Nacional de Antropología e Historia) で学んだ。ハーバード大学, スタンフォード大学で客員教授を務め, 1982年にはメキシコ国立自治大学 (Universidad Nacional Autónoma de México) 国際社会学研究所より名誉フェローの称号を授与された。[以下の業績等は省略する]

〔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] で公刊されている。本概要に続く報告書は提示された言語 [英語] のみで公刊されている。

本報告は人権委員会決議 (2005年第51号) にもとづくもので, 先住民族の人権と基本的自由の状況に関する特別報告者によるニュージーランドへの公式訪問 (2005年11月16日から26日: ニュージーランド政府に対する国連特別手続きへの継続招待 (standing invitation) による) を通じて得たさまざまな成果に依拠するものである。報告者は, 種々の研究・教育機関の代表のみならず, 政府高官やマオリのリーダー, さらには先住民族と市民社会のさまざまな組織と交流する機会を与えられた。ここに記して謝意を表するとともに, ニュージーランドの人びとや政府から与えられたさまざまな配慮や協力に感謝申し上げたい。

ニュージーランドの先住民族たるマオリと政府の関係は, 1840年に成立したワイタング条約に依拠している。マオリが当時有していた土地の売買や国 (the Crown) による条約違反の結果, マオリは彼らの大部分の土地, 自然資源, [伝統的なマオリ固有の] 自治, 文化的アイデンティ, 等々を喪失した。そして, 1975年以来とられてきた新たなアプローチによって*, マオリの土地請求体制 (settlements of Maori land claims) や新立法が導き出されてきた。

* 1975年以来の新たなアプローチ: 国連を中心とした国際社会において1970年代以降に, マイノリティや先住民族に対する関心が高まったのを受けて, ニュージーランドにおいてもマオリの復権運動, そしてマオリ文化の復興運動が高まってきた。そのような動きを反映して1975年に制定されたのが「ワイタング条約法」(Act of Treaty of Waitangi) で, この法律にもとづいて, マオリ復権運動にとって極めて重要な意義を有する「ワイタング審判所」(Waitangi Tribunal) が設立された。この審判所は, ワイタング条約の理念や原則にもとづいて, マオリが植民地化された1840年以降に不当に収奪されてきた土地や財産, 自然資源にかかわる不服申し立てを審理し, 政府の不当な行為に対する救済策を政府に対して勧告をなす。その後の展開については本報告の記述を参照。

豊かで多様な文化的伝統を有するマオリは、約400万人のニュージーランド人口*のおおよそ15パーセントをしめている。大半のマオリは都心部に居住しているが、彼らは土地や海、とりわけ〔彼らが先祖代々属してきた〕イウイ（部族）の地盤たる特定の土地や海との強い精神的結びつきをたもち続けている。

*ニュージーランドの民族的な人口構成：本文で挙げられている数字は本報告が出された2005年現在の数字である。本翻訳作成時の2017年現在、日本の外務省の「ニュージーランド基礎データ」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nz/data.html>：2017年8月20日アクセス)によると、約469万人（2016年統計局（暫定））である。また、民族的構成としては、「欧州系（74%）、マオリ系（14.9%）、太平洋島嶼国系（7.4%）、アジア系（11.8%）その他（1.7%）（2013年国勢調査）〔（注）複数回答者（混血等により複数の民族を選択したものと思われる）が存在するため、各民族の合計は100%を超える。〕』とされている。

特別報告者は、マオリとマオリでない人びと（non-Maori）のあいだに存在する不平等を削減しようとし、また、国家としての発展の成果がニュージーランド社会に属するすべての集団によって共有されることを確かなものにしようとする、政府の努力に勇気づけられている。

そのようななかで一定の進展を見てはいるものの、ワイタンギ条約違反に対して政府がおこなっている救済のペースが遅いことに対して、マオリの人びとはなお不満を有している。彼らが特に懸念を抱いているのが、本報告において検討する2004年成立の前浜・海底法である。その法律は、沿岸地域に対するマオリの慣習上の権利を一旦すべて消滅させたくて、それら前浜・海底に対する慣習上の権利、すなわち慣習に依拠した先住民権原（customary or aboriginal title）の承認を得るための制定法上の手続きを規定している。ニュージーランド政府は、マオリとマオリではない人びととのあいだに残存する根深い不平等——健康や教育、住居、雇用そして所得といったいくつかの社会的指標が明確に示す不平等——を削減するためのさまざまな政策を実施している。

特別報告者は、マオリとマオリでない人びとのあいだに存在するさまざまなギャップを埋め、これまでに獲得された諸成果をさらに確実なものにしようとして尽力している関係当事者の支えとなるような、いくつかの勧告を提示することによって本報告の結びとしたい。

「先住民族の人権および基本的自由の状況に関する国連・
特別報告者報告——ニュージーランド」

* 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、本稿の冒頭に「目次」として掲げた。

序

1. 特別報告者に報告の任務を課した2001年4月24日の人権委員会決議と、国連特別手続きへのニュージーランドの継続招待に従って、特別報告者は2005年11月16日から26日の間、ニュージーランドに滞在した。滞在の目的は、ニュージーランドの先住民族がおかれている状況を、つぎのようなさまざまな問題に関する関係者との面談を通じてより正しく把握することである。すなわち、条約体制プロセス (treaty settlements process) や前浜・海底法の意義、先住民族とそうでない人びとのあいだの社会的不平等の削減を意図した公共政策、先住民族に特化した教育や住宅、健康管理、等々の基本的な社会福祉の提供、およびマオリ文化の再活性化、等々である。

2. 特別報告者は、ニュージーランド政府、とりわけプニ・コヒリ (*Puni Kohiri*) (マオリ開発省 (Ministry of Maori Development)) に対して、われわれを招聘し、種々協力していただいたことに感謝したい。そしてまた、ワイタンギ条約部族連合 (Treaty Tribes Coalition) や多数の先住民族の組織やコミュニティが、さまざまな支援やあたたかなもてなし、有益な情報を提供していただいたことに対しても謝意を表したい。

I. 訪問のスケジュール

3. 特別報告者は、オークランド、クライストチャーチ、タウポ湖 (Lake Taupo)、ニュー・プリマス、パリハカ (*Parihaka*)、ロトルア (*Rotorua*) およびウェリントンを訪れた。またとくに、副首相のマイケル・カレン (Michael Cullen)、マオリ担当相 (Minister of Maori Affairs) のパレクラ・ホロミア (Parekura Horomia)、さらには慣習・青少年担当相 (Minister of Customs and Youth Affairs) のナナイア・マフタ (Nanaia Mahuta) と面談した。

4. そしてさらに、特別報告者はつぎのようなさまざまな省庁のトップや高官と懇談

の場を持った。すなわち、マオリ開発省、内閣府 (Department of the Prime Minister and Cabinet)、財務省、外交・交易省、司法省、経済開発省 (Ministry of Economic Development)、保健相 (Ministry of Health)、教育省 (Ministry of Education)、ニュージーランド公社 (New Zealand Corporation)、国務委員会 (State Service Commission)、条約体制事務所 (Office of Treaty Settlements)、および検察庁 (Crown Law Office)、等々である。さらにまた、人権委員会やワイタンギ審判所、マオリ土地裁判所 (Maori Land Court) などの責任者やマオリ党 (Maori Party)* のリーダー、高等教育機関の研究者などとも懇談した。

* マオリ党：「ニュージーランドの先住民マオリが、固有の権利を主張するために結成した新しい政党。2005年9月の総選挙では4議席を獲得し、国政への影響力を一気に高めた。発端はクラーク政権が発表した土地の公有化政策で、政府が海岸の砂浜と領海内の大陸棚を公有地とする法案を04年7月に提出、同年11月に可決した [前浜・海底法]。これらの土地は聖なるものであるとマオリが主張し、先祖から受け継ぐ歴史・伝統・慣習の土地を奪われると猛反発、約1万人のマオリが首都ウェリントンで抗議集会を開くなど、政治問題化していった。与党労働党の議員でマオリ出身のトゥルアが、抗議の議員辞職を行ったことがきっかけで、04年7月にマオリ党が誕生。現在、党員はマオリを中心に1万4000人で、同党はマオリの権利を擁護するために宿敵の国民党との協調も視野に入れている。」[コトバンク]「マオリ党」参照 (<https://kotobank.jp/word/%E3%83%9E%E3%82%AA%E3%83%AA%E5%85%9A-180856>)

2005年の結党後はじめて実施された総選挙でマオリ党は、マオリに割り当てられた7議席中、4議席、その後の第2回目の2008年選挙では5議席、2011年第3回目では3議席、2014年第4回目には2議席を獲得し、近年、議席数が減少してきている。(https://en.wikipedia.org/wiki/M%C4%81ori_Party#2005_election : 2017年8月20日アクセス)。また、任期満了に伴う次の総選挙は、2017年9月23日に実施すると現首相のイングリッシュは2017年2月1日に発表した。(<http://www.newsweekjapan.jp/headlines/world/2017/02/185441.php> : 2017年8月20日アクセス)。

5. ニュージーランド滞在期間中に特別報告者は、とりわけ、タウポ湖地域に居住するナーティ・トゥーハレトア (*Ngati Tuwharetoa*) 部族の最高部族長たるトゥム・テ・ヘウヘウ (Paramount Chief Tumu Te Heu Heu) のもてなしを受けた。パリハカ (*Parihaka*) では全国から参集した部族のリーダーや代表が参加するマオリ部族の全国会議 (national *hui*)*¹に参加した。またクライストチャーチでは、トゥアヒビ・マラエ (*Tuahiwi Marae*)*²において特別報告者を歓待していただいたカイ・タフ (*Kai Tahu*)

を含む、南島のイウイの代表たちと懇談した。さらにハウラキ (*Hauraki*) ではナーフトイトイ・マラエ (*Ngahutoitoi Marae*) で開催された地区会議に出席し、地方視察の最後に、タマテカプ・マラエ (*Tamatekapu Marae*) でおこなわれた、テ・アラワ (*Te Arawa*) 部族が主催した会議出席のためにロトルア (*Rotorua*) を訪問した。特別報告者はさらに、オークランド大学の「マオリ学科」(*Maori Studies Department*)*³のスタッフおよびマオリ女性発展協会 (*Maori Women's Development Corporation*) のスタッフとも懇談した。またナーティ・ファトゥア協会 (*Ngati Whatua Corporation*) では、マオリの経済発展にかかわる活動の概要を聞き取りした。

- * 1 *hui* : 動詞としては 'to gather, congregate, assemble, meet' 名詞としては 'gathering, meeting, assembly, seminar, conference' を意味するマオリ語 (<http://maoridictionary.co.nz/search?idiom=&phrase=&proverb=&loan=&histLoanWords=&keywords=hui> : 2017年8月20日アクセス)。
- * 2 マラエ (*Marae*) : マオリの伝統的な集会所で、さまざまな儀式や集会、話し合いなどがおこなわれる。内部は一面に、マオリ固有の彫像や彫刻、図案が施されている。それらは、土地と結びついた自分たちの祖先の歴史を表すもので、文字を持たない部族社会たるマオリ・コミュニティの中心的位置を占めている。ポリネシア文化において「マラエ」は、神々を崇拝し、儀式をおこなう聖域を意味している。ニン・トマスは、都市に住むマオリの若者のマオリとしてのアイデンティティとマラエの関係について、つぎのように指摘している。『都会的な』もしくは『マオリの』アイデンティティがかりに首尾よく受け入れられたならば、現存するハブとイウイのアイデンティティと共にそれらと置きかえられてしまうこと [トッホエ・イウイ出身のマオリの長老たる] ランギハウは恐れていた。故郷に住む人びとやマイ・ラーノ (*mai raano* (記憶にない古い時代からの)) の確固とした存在が有する強い力が失われ、たかだかヨーロッパからの移住者と接触した時代 [主として19世紀後半] にしか遡らない、新たな近代的アイデンティティによって置きかえられてしまうのである。伝統的なマラエに若者たちを回帰させるものとして、彼らが有するマオリの慣習法概念や原理、慣行の理解を永続的なものにするために最も適した条件をランギハルは提唱した。若者たちはマラエにおいて『亡くなった人びとと共に』過ごし、『集会の時間を通して響いて』いる祖先の声を聴いているのである。こうして与えられたマオリとしてのプライドと確かな拠り所があるという実感は、若者たちがいかなる新たな状況に置かれても胸を張ってマオリとして生き、ハブとイウイのアイデンティティを守っていくことを可能とする。彼の見解では、伝統的な土地から遠く離れた都会に住んでいてハブとイウイとは無縁になっている第二、第三世代の若者が陥る危険を、そのような伝統的なマラエは回避させるのである。』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出現」『関西大学法学論集』第65巻第3号、282頁。

- * 3 マオリ研究：ここで言及されている、オークランド大学においてマオリ研究に特化した「マオリ学科」は文学部に属している。それに対して法学部においても、先住民族と法に関する研究が進められており、法学部のホームページでつぎのように指摘されている。「オークランド大学法学部は、先住民族と法の分野においてはニュージーランドのロースクールにおいて指導的地位にある。この分野でのわれわれの課題としては、その分野における重要なテーマに関する研究と先住民族の世界に関する刊行物の発刊、さまざまな興味深いコースの開講、先住民族問題に学生がコミットすることの奨励、および、先住民族にかかわる多くの国内、太平洋地域、および国際的機関との協同などを含んでいる。たとえば2015年に法学部は、先住民族に関する国際法の分野で指導的立場にあり、国連の先住民族の権利に関する前・特別報告者たるジェームズ・アナヤ（James Anaya）教授を招聘する予定である。」とありわけ、「ニン・トマス・先住民族と法」グループに関しては、<http://www.law.auckland.ac.nz/en/about/centres-and-associations/the-nin-tomas-indigenous-peoples-and-the-law-group.html> および、前掲、ニン・トマス、270-275頁参照。

II. 歴史的背景

6. ニュージーランド（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）」：現在の正式国名は先住民族・マオリの権利を尊重するかたちで‘New Zealand/Aotearoa’と二言語表記]は歴史的には、つぎのふたつのエスニックな要素から成りたつ二文化併存国家である。すなわち、ポリネシアの住民を祖先に持つマオリと、19世紀の初頭から徐々に多くの人びとが渡ってきた——パケハ（*pakeha* [よそ者=英国人を中心とする西洋人]）と呼ばれている——ヨーロッパの植民者の子孫たちである*¹。近年、太平洋諸島やアジア、東ヨーロッパ、アフリカなどから多くの移民が渡ってきたために、ニュージーランドはますます多文化社会になってきている。約400万人の全人口のうち、マオリは——ヨーロッパ人との交流のゆえに急速に人口が減少してきた——約15パーセントを占めているが、近年ではその大半が[ニュージーランドの第1の都市たるオークランドを中心として]都心部に住んでいる*²。マオリは豊かな文化的伝統を保持している。それらの伝統は、土地や海との密接な精神的つながりや、苦心して維持されてきた口承の歴史、独自の社会組織や文化的価値、そしてさまざまな芸術作品やパフォーマンス・アートなどを通じて表現されている。これらの多くが英国の植民地時代に破壊され、消滅したが、ここ数十年の間にかな

り復興し、ニュージーランド社会をより豊かな多文化社会としているのである。

- * 1 オランダによるニュージーランドの「発見」と、その後の英国からの移民：ヨーロッパ人としてはじめて、現在のニュージーランドを形成する北島 (North Island)・南島 (South Island) を「発見」したのは、オランダ人探検家アベル・タスマン (Abel Tasman (1603-1659)；オランダ東インド会社の依頼で太平洋航海。タスマニア島、ニュージーランド、フィジーなどに到達した最初のヨーロッパ人で、「タスマニア」はかれの名にちなんで命名) で、1642年に南島と北島の西海岸に投錨した。タスマンはマオリとの抗争があったため西岸を北上したが、当初は、1616年にオランダ人によって「発見」されたチリの南部であると誤認した。1643年に、同じくオランダの探検家ヘンドリック・ブラウエル (Hendrick Brouwer (1581-1643)；1632年から1636年までオランダ東インド会社総督で、1613年から14年にかけて長崎・平戸の商館長も務めた) によって改めて調査され、チリの南部ではないと判明した。それを受けて、オランダのゼーラント州 (オランダ語 Zeeland:「海の国」) にちなんで、ラテン語で “*Nova Zeelandia*” (「新しい海の土地」) と名付け、後にはオランダ語で “*Nieuw Zeeland*” と呼ばれた。

オランダ人タスマンによって「発見」されてから約120年後に、英国の海軍士官で探検家のジェームズ・クック (James Cook (1728-1779)；通称「キャプテン・クック」) が英国軍艦エンデバー号 (Endeavour) ——彼はこの船で世界一周を果たし、その間に「発見」したのがオーストラリア、ニュージーランドそしてハワイ諸島などである——で、1769年に訪れた際にオランダ語表記の “*Nieuw Zeeland*” を英語表記の “*New Zealand*” とし、また島全体と周辺の調査をおこなって、海岸線の地図を作成した。そして、この調査の結果を踏まえてヨーロッパ人の捕鯨遠征がはじまり、その後、英国を中心とした白人による移民がはじまったのである。

- * 2 都市のマオリ：本文の前後でのべられているような、都市のマオリとマオリ伝統文化の復興、先住権獲得運動、若者世代のマオリとしてのアイデンティの問題などに関する人類学的な研究としては、深山直子『現代マオリと「先住民の運動」土地・海・都市そして環境』(風響社、2102年)の「第七章 都市マオリ集団による先住権獲得に向けた運動」,「第八章 都市マオリ・コミュニティにおけるマラエ創設に向けた運動」,「第九章 都市マオリ・ティーンエイジャーによるオルタナティヴなマオリ・アイデンティ形成にむけた胎動」参照。また、ニン・トマスは「都会のマオリ」とマオリのアイデンティについて、つぎのように指摘している。「『都会のマオリ』は人口の流動化の結果あらわれてきたものである。それは、伝統的な土地の喪失——その多くは立法プロセスに起因する——と、都会でより高い収入を得られるだろうという誘惑から、彼ら自身の故郷から都会の中心地へと人びとが移動したからである。都会暮らしによって一旦ハブとイウイでの領域的地盤から離れてしまい、マラエ

[マラエについては先の* 2 参照] のような集まりの場がなくなってしまうと²⁵⁾、親族との相互交流を通じて常に自らのアイデンティを再確認するという、従来彼らが有していた力が弱められた。マオリ文化を共有することで、故郷から離れて暮らすハブとイウイのメンバーを結びつけ、その結果、従来とは異なった『都会的な』アイデンティがまさにこのようないわば空白状況のなかで生まれてきたのである。』前掲、ニン・トマス、281頁。

英国は1840年にニュージーランドを併合し、マオリが形成する伝統的な部族集団たるイウイ (*iwi*) ——当時、アオテアロアにおいて絶対的権限を有していた——の多くと、[ビクトリア女王とのあいだで] 国際的な条約を結んだ。ワイタンギ条約 (Treaty of Waitangi: *Te Tiriti o Waitangi*) は、国家としてのニュージーランドを創設する文書と考えられている。この文書によって、英国国王がニュージーランドに対する主権 (sovereignty) を確立し、それに対してマオリは「彼らが集団的もしくは個人的に所有 (possess) していた土地や森林、漁場、その他の財産に対する排他的で妨げられることのない所有 (possession)」を保障されていた。つまり、国王はマオリの固有の財産権や土地、資源に対する慣習にもとづく利用、そして文化遺産や伝統的な部族長の権威を承認したのである。しかしながら、英語版とマオリ語版のふたつの言語による条約テキストの解釈、とくに条約における「主権」の観念をめぐる論争が続いている。今日にいたるまで条約テキストの意味についての統一的な理解は存在しない*。

* ワイタンギ条約第2条：英語版テキスト第2条の全文はつぎの通り (イタリックの部分は本文中での引用箇所)。“Article the second: Her Majesty the Queen of England confirms and guarantees to the Chiefs and Tribes of New Zealand and to the respective families and individuals thereof the *full exclusive and undisturbed possession of their Lands and Estates Forests Fisheries and other properties which they may collectively or individually possess* so long as it is their wish and desire to retain the same in their possession; but the Chiefs of the United Tribes and the individual Chiefs yield to Her Majesty the exclusive right of Preemption over such lands as the proprietors thereof may be disposed to alienate at such prices as may be agreed upon between the respective Proprietors and persons appointed by Her Majesty to treat with them in that behalf.”

この第2条の英語テキストとマオリ語テキストの違いのポイントがつぎのように指摘されている。「英語テキストにおいては、集団および個人としてマオリのリーダーと人びとが、『土地や森林、漁場、その他の財産に対する排他的で妨げられることのない所有』を承認され、保障されている。そしてマオリは、彼らの土地を国王が買い取る排他的権限 (Crown's exclusive right to purchase their land) にも同意した。ただし、マオリの土地を買い取る排他的権利で

はなく、優先買受権 (first option) を国王が有しているものと理解した、と後になってのべるマオリ (と英国人) もいた。[改行] それに対してマオリ語テキストにおいては、マオリは彼らの土地や村落、そしてすべての財産や財宝に対する『チノ・ランガティラタンガ』 (*tino rangatiratanga*) = 『絶対的な族長の権限』すなわち、族長の権限の無制限の行使 (unqualified exercise of their chieftainship) が保障されている。そしてマオリは、彼らが売却を望むならば、その土地を買い取る権利を国王に付与することにも同意した。ただしマオリ語テキストにおいて、排他的な国王の買い取り (権) という意味が明確に表されているか否かは不明である。』 (Read the Treaty Page 3 - Differences between the texts' <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/read-the-Treaty/differences-between-the-texts> 2017年8月11日アクセス)

8. 19世紀全般と20世紀の一定の時期までは、政府はワイタンギ条約の内容をほとんど考慮していなかった。歴史的に見れば、多くの法律がワイタンギ条約に規定されているマオリの権利を否定する効力を有していた。なかでも1862年以降に成立した土地に関する法律は、マオリが有していた土地を売買可能とするために〔部族による集団所有ではなく〕個人所有とし、その結果マオリは彼らの土地の大部分を喪失した。ニュージーランドの大半の土地は1900年までにはマオリの土地ではなくなっていたのである*。

*ワイタンギ条約とその法的効力：ワイタンギ条約成立以降の状況を、内藤明子がつぎのように指摘している。「マオリの抵抗運動は自然発生的な宗教運動や武力闘争の形をとって、本能的に自らのアイデンティティを守ろうとした。ニュージーランド法廷においても、ワイタンギ条約の法的位置づけが早くも崩れ去り、1877年、ワイタンギ条約は法的に『全く無効である』とされた。ニュージーランドに対するイギリスの主権の主張は『発見』と所有の優先権に基づくとする判決が下されたのである。その理由は、そこにはただ『野蛮人』が住んでいるだけだから、であった〔すなわち、「無主地先占の理論」(先占の法理)による先住民族の土地の収奪〕。また、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。」内藤明子「第8章 マオリ復権運動の振り子の行方」259頁：『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)

9. 1987年の控訴裁判所の画期的な判決はワイタンギ条約をつぎのようなものであると判示している。すなわち、「ニュージーランド社会の基礎の一部をなすもの」で「国家創設に関する憲法としての文書」である。そしてそれは「ワイタンギ条約の諸原則に反するようなやり方で国が行動すること」を禁じた立法に基礎づけられている、と。こ

の判決は国家の憲法的枠組み全体の中での条約の法的地位を明確にしようとするものではない。しかし控訴裁判所と国は、近年の法律において言及されている、ワイタンギ条約が提示する一般の原則を明確に示してきている。それらの原則が、彼らの諸権利を最も明確にのべるものとするマオリもいるが、条約自身を「原則」ではなく彼らの権利の源泉であるとするマオリもいる。45を超える法律やその他の公文書が——マオリと国のあいだのパートナーシップへの言及を含めて——条約および/もしくは原則に言及している*。

* マオリの自然思想と環境保護, 「自然資源管理法」(1991年): 自然 = 環境保護の最先進国のひとつたるニュージーランドの, 自然と自然資源の保護に関する主要法律が1991年の「自然資源管理法」である。同法は第8条はワイタンギ条約の諸原則についてつぎのように規定している。「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則を考慮に入れなければならない。」また, この法律とマオリの自然環境思想に関して神山歩未はつぎのように指摘している。「『1991年資源管理法』は, ニュージーランド初の統合的な環境法で, それまでの60余の環境関係の法律を撤廃・修正し, その他150の法律の修正をともなった一大立法事業である (平松紘『ニュージーランドの環境保護——「楽園」と「行革」を問う』(信山社), 1999年, 161頁)。この法律の目的は, 『人々と共同体の社会的, 経済的, 文化的な幸福, 健康, 安全をもたらす方法と程度において, 自然資源および天然資源の使用, 開発, 保護について管理すること』と定めている [第5条 (2)]。マオリにとって重要なのは6条 (e), 7条 (a), 8条である。まず6条の (e) には『国家的重要事項』として, 新たに『マオリ及び彼らの文化と伝統と, 先祖伝来の土地, 水域, 場所, 聖地, その他のタオングとの関係性』を加えている。また7条の (a) では, この法律のもとで管理を行う人々はみな『カイティアキタンガ』を『特別に尊重しなくてはならない』と定めている [6条 (e), 7条 (a)] [カイティアキタンガは「守る (guard, protect, to care for)」という意味の接頭辞 *tiaki* と動作主体の *kai* が合わさった *kaitiaki* (守護者 guardian, 保護者 caretaker) に, 状態を表す *tanga* が接続された語である。カイティアキタンガは, 守っている状態 *circumstance of watching or guarding*, すなわち守ることを意味する (Kawharu 2005)』(論文注8)」。加えて8条では, 『ワイタンギ条約の原則を考慮に入れなければならない』と定めており, 『1991年資源管理法』制定以前の環境に関する法律ではほとんど言及されなかったマオリの世界観が, 初めて法によって考慮に入れることが定められたのである [8条]」(「マオリの環境保護運動とマオリ・ポリティクス——想像上の生き物タニファをめぐる——」(『オセアニア学会 NEWSLETTER』 No. 105, pp. 10-19) 12-13頁 (http://www.jsos.net/nlpapers/NL105_10-19).

pdf：2017年8月11日アクセス)。さらに、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）参照

10. 条約の内容が法律に明示的に組みこまれていないかぎり、ニュージーランド法の下では強制しえないゆえに、条約はニュージーランド国内法の一部を成すものではない。したがって法廷や政府との交渉において、マオリが自らの権利を守るために条約の規定に依拠することをより困難なものとしている。基本的な憲法的文書として条約が重要であるにもかかわらず、マオリの人権保障のために強制履行できないという観点からすると、[通常の法律制定手続きでは改廃されない] 憲法的な法律によってワイタング条約の効力を強化することが、長年にわたってマオリの人びとによって切望されている、と特別報告者は考えている。

Ⅲ. ニュージーランドにおける先住民族（マオリ）の人権状況：主要問題

11. 1986年の憲法（Constitution Act）は重要な憲法的意義を有する規定のいくつかを一括して規定しているが、ニュージーランドは[かつての宗主国たる英国と同じく] 成文憲法は有していない*¹。過去においてニュージーランドは、自らも締約国となっている国際条約を履行するために、人権に関するさまざまな法律を制定している。なかでも、1990年のニュージーランド権利章典法（New Zealand Bill of Rights Act）[以下、権利章典法と表記]*²と1993年の人権法（Human Rights Act）が重要である*³。ニュージーランド政府は確固として人権を保障しているという国際的立場を明確にし、国連の人権機関と緊密に連携している。また「国連先住民族任意基金」（UN Voluntary Fund for Indigenous Populations）にも時に拠出してきている。

* 1 1986年憲法法の概要と特徴：主として統治機構について定める憲法法は「ニュージーランドで最も包括的な憲法的意義を有する法律で……[そのような性質を有する] 法律中の重要な諸規定を統合することを目的と（して制定され）……成文憲法が規定すべき相当部分を含む……。同法は、第1章『国王（Sovereign）』、第2章『行政府』、第3章『立法府』、第4章『司法府』及び第5章『雑則』で構成され、[統治機構を規定する通常の憲法規定以外の] 主な規定は以下のとおりである。[改行] 国王は、ニュージーランドの元首であり、国王のニュージーランドにおける代理として総督を任命する（第2条）。……議会は、国王及び代議員で構成される（第14条）。議会は、立法の全権を有し、この法律の施行以後、イギリス

制定法は、ニュージーランド法としての効力を及ぼさない（第15条）。代議院を通過した法律案は、国王又は総督の裁可を得て法律になる（第16条）。……第26条は、イギリス議会在が制定した3つの法律（1852年ニュージーランド憲法法、1931年ウエストミンスター法〔英連邦（Commonwealth of Nations）を創設〕、1947年ニュージーランド憲法（改正）法について、ニュージーランド法としての効力が終了する旨規定している。〕矢部明宏「ニュージーランドの憲法事情」（『諸外国の憲法事情3』（国立国会図書館・調査及び立法考査局、2003年）所収 <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2003/2/20030207.pdf>（2017年8月12日アクセス）；「1986年憲法法の重要な特徴は、一般的な制定法であり、議会の多数決によっていつでも改正、廃止することができる点にある。即ち、同法は、成文憲法のような、最高法規性を有していないことになる。硬性憲法として〔の〕性質は有していないものの、本法は、実質的な憲法的意義を有しており、民意と議会の広範な合意を反映している。」山本英嗣「ニュージーランドにおける人権の歴史（2）」（『比較法学』45巻1号）68頁 <http://www.waseda.jp/follow/icl/assets/uploads/2014/05/A04408055-00-045010065.pdf>（2017年8月12日アクセス）

- * 2 1990年ニュージーランド権利章典法の概要と特徴：「ニュージーランドにおいて人権は、コモン・ロー及び一連の制定法により保障されている。制定法は、主としてコモン・ローに基づく人権保障の立法化とその強化を目的としている。」（前掲、矢部144頁）権利章典法は3部構成で、第1部「一般規定」（第2条－7条）、第2部「市民的及び政治的権利」（第8条－27条）、第3部「雑則」（第28条－29条）から成りたっている。「第3条 適用」（Application）がつぎのように規定しているように、「権利章典法は、成文化された憲法ではなく（く）……（また）国家機関による個人の人権を保護することを目的としている。」（同、144頁）第3条「権利章典法は（a）ニュージーランド政府の立法部、行政部、司法部、もしくは、（b）公的機能や権限……を行使する個人や機関、によってなされた行為のみに適用される。」また、第2条が「この権利章典法に含まれた権利や自由が確認される（affirmed）」とされているように、ここで規定されている権利は、コモンローによって確立されたものを成文化するものである。第2部「市民的・政治的権利」は、「個人の生命及び安全に関する規定」（Life and security of the person: Art. 7-11）、「民主的及び市民的権利」（Democratic and civil rights: Art. 12-18）、「差別からの自由及び少数者の権利」（Non-discrimination and minority rights: art. 19-20）、「捜索・逮捕拘禁を免れる権利」（Search, arrest, and detention: Art. 21-27）から成り立っている。マオリを含むマイノリティに関する規定たる、第20条「マイノリティの権利」はつぎのように規定している。「ニュージーランドに居住するエスニックもしくは宗教的、言語的なマイノリティに属する人は、当該マイノリティの他のメンバーと共に、自らのマイノリティに固有の文化を享受し、信仰の告白や宗教行為を实

践し、言語を使用する権利を否定されない。』

この第2部のタイトルと規定内容、および、第2部が本法の中心であることから明らかに、国際人権条約たる1976年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(International Covenant on Civil and Political Rights) (以下、自由権規約と表記) の影響を受けて制定されている。ちなみに、本法のフルネームは ‘An Act- (a) To affirm, protect, and promote human rights and fundamental freedoms in New Zealand; and (b) to affirm New Zealand’s commitment to the International Convention and Political Rights’ である。したがって、社会権規約(「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」)に相当する社会、経済的権利は盛り込まれていない。

- * 3 1993年人権法の概要と権利章典法との関係：「1993年人権法は、1977年人権委員会法(Human Rights Commission Act 1977)と1971年人種関係法(Race Relations Act 1971)を改廃し統合する法律である。既に、これらの法律に基づき……人権委員会と人種関係事務所が設けられていた。1993年人権法は、これらの組織を統合し、新たに人権委員会を組織し、差別を中心とする問題にあたらせるとともに、対象となる範囲を拡大し(た。)……[改行]1977年人権委員会法の下では……[性、婚姻、信教・倫理上の信念、人種・皮膚の色・民族、および、年齢(雇用に関する場合に限る)、にもとづく差別を禁止した。そして人権法により新たに、障害、年齢、政治的見解、雇用状態、家族の状態、性的志向、等々に関する差別が追加的に禁止された。]……1993年人権法と1990年ニュージーランド権利章典法は相互に補完しながら機能するものとされ、1990年権利章典法第19条は、『すべての者は、1993年人権法中の差別理由に基づく差別を受けない権利を有する』と規定する。1993年人権法は、公私の部門の別なく、差別が禁止される分野におけるすべての差別を適用対象としているのに対して、[上述の* 2で見たように]1990年権利章典法は、公的部門における差別に限定している。ただし、1990年権利章典法は、1993年人権法の規定する差別が禁止される分野に限定していない。両方の適用範囲が重複する場合、訴えを提起する者は、1993年人権法の定める手続及び救済の利益を受ける……。」(前掲、矢部144-145頁)本法は2001年に大規模な改正がなされている。その内容については、前掲、矢部、157-158頁参照。

12. ニュージーランド人権委員会(Human Rights Commission)は、ニュージーランド社会における人権尊重とその理解、評価を促進し、諸個人間およびさまざまな集団間での共生的な関係を維持、発展させることを推奨するという任務を有している。また委員会は、ワイタング条約が有する人権にかかわる要素へのより一層の理解を促進するという任務も有している。委員会の決定は裁判所によって強制することはできないが、違法な差別に関する争いを解決することも可能である*。

*ニュージーランドの人権保護状況：聞き取り調査にもとづくニュージーランドの人権保護状況の一端については、新倉修「ニュージーランドにおける人権保護のための国内機関の協働」（青山学院大学法務研究学会『青山法務研究論集』第11号所収）参照。

13. ニュージーランドの人権に関する立法は、ワイタンギ条約第2条（彼らの絶対的な族長の権限（*tino rangatiratanga*）から生じるマオリの集団的権利に関しては、それらを保障するのに十分な機構を提供していないと特別報告者は考えている。さらにまた特別報告者は、マオリの権利保障が法的、政治的に脆弱だということが、人権保障がなされていない状況——それは、現行法によっては十分にはカバーされていない——へと連動していると考えている。たとえば2000年の法律扶助法（Legal Service Act）の下では、法律が明示する場合以外、[マオリを含む]人びとのいかなる団体であれ、彼らの権利を裁判を通じて守ってもらうための費用の援助を受けることができないのである。

14. 先住民族の固有の権利はニュージーランドのコモンローにおいては、慣習上の権利および/もしくは先住民権原として言及されている。マオリの固有の権利（ワイタンギ条約第2条）は、英国のコモンローにおいて採用されている限定的な法的表現よりも、より包括的であると主張するマオリもいる。ワイタンギ審判所はその報告書のいくつかにおいてそのような見方を承認している。またさらに、議会制定法によって成立した近年のマオリ請求体制法（*settlement of Maori claims acts*）はもまた、そのような広義の概念——それは近年、国際レベルで生成してきた先住民族の権利の概念と軌を一にしている——に言及している。

15. ニュージーランドにおいてマオリの先住民権原および慣習上の権利が——しばしば個人の単純不動産権（*fee simple*）という形式で——法的に承認されて登記されるのは、裁判所、議会制定法もしくは行政機関の決定を通じてである。土地に対するマオリの大半の財産権はこのようにして承認され、[イギリス流の]土地保有制度（*land tenure system*）に加えてさまざまな権利が広範に承認されている。1993年の「マオリ土地法」（*Te Ture Whenua Maori Act*）は、マオリが土地を集団的に保有する資格を保障している。約2700万ヘクタールの土地のうち約130万ヘクタールがこの形態で保有されている。他方において、マオリが長年のあいだに先祖伝来の固有の権利を奪われ、その結果彼らの先住民権原が消滅させられたのも、裁判所、議会制定法もしくは行政機関の決定を通じてであった。そしてさらに、以上のような状況の故にますます増大するマ

オリの不満とここ数十年来の〔先の注の「*1975年以來の新たなアプローチ」において言及した〕周知の抵抗運動を生みだしてきたのも、まさにそのようなプロセスを通じてであった。これらの運動を契機として、マオリの請求に対するワイタング審判所によるさまざまな審査手続きと、近年の条約体制の交渉手続きを政府が創設するようになったのである。

16. 特別報告者は人権の観点から、先住民族の諸権利（先住民権原あるいは慣習上の権原のいずれにかかわるものであるかにかかわらず）を、利害関係を有する先住民族の自由で事前になされかつ十分な情報を提供した上での合意をとみなないいかなる所作によっても、政府は一方的に消滅させることはできないと考えている。さらに特別報告者は、マオリの固有の権利を消滅させようと、〔慣習上の権利命令〕（“customary rights order”）を獲得するための複雑な司法上、行政上の手続きをマオりに課すならば、政府が〔人権にかかわる種々の国際条約により〕義務づけられている、十分なる人権保障の実現という国際法上の義務に違反するとも考えている。

A. 政治代表

17. マオリの人びとは完全で他の市民と平等な市民権を有しており、議会において4議席が割り当てられた19世紀以來、議会に代表を送り出している。そしてそれ以後、さまざまな政党からの選出議員として、一般の選挙人名簿にもとづいて議員になることもできた。現在、議会には21名のマオリ出身の議員がいる（全議席の約17.3パーセント〔で、マオリ人口にほぼ比例した議員が選出されている〕）。1993年のスタート以來、混合議席比例制（Mixed Member Proportional (MMP) system）においては、マオリ選挙人名簿にもとづいてマオリの選挙人のみの投票によって選出されるマオリの議席が7議席存在する*。自らマオリ出身であると表明しているマオリの投票者の55パーセントが現在マオリ選挙人名簿に登録されている。近年の動向としてはマオリ党が結成されたことで、2005年9月の結成後の最初の選挙で国会において4議席を獲得した。現在の内閣にはマオリ出身の6名の閣僚がいる。そして特別報告者は、さまざまな不備があるとはいえ、混合議席比例制がニュージーランドの民主主義を推し進めていると考えている。したがって、マオリの声を議会にしっかり反映させ、民主的な多元主義を保障するためには、混合議席比例制が今後もニュージーランドの国政選挙の方法として維持されなければならない。

*1993年選挙法による単純小選挙区制から混合議席比例制への転換：「[従来の単純小選挙区制を維持するか、新たに混合議席比例制を採用するか否かを問う1992年の国民投票の結果（前者賛成46.1％，後者賛成53.9％）を受けて]1993年選挙法（Electoral Act 1993 No 87）が成立して混合議席比例制が導入され、1996年10月12日の総選挙から実施された。このような比例制の導入後、単独政党が過半数の議席を獲得することは困難となったことから、連立政権ないし少数政権が常態化している。」田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度——議会改革の史的展開と政治システムの変容」『レファレンス』2012.9, 61頁（http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3532360_po_074003.pdf?contentNo=1（2017年8月12日アクセス））

18. イウイとハブ（部族と準部族）は、ワイタンギ条約にもとづくマオリの請求に関して、政府が協働して解決を求めるマオリの社会組織の伝統的単位として認められているが、それらの部族は公式に承認された統治権限を実際には有していない。歴史的〔背景を有する〕条約体制（historical Treaty settlements）〔以下、歴史的条約体制とする〕に対処する際に政府は、イウイ、ハブおよびファーナウ（拡大家族）を含む、規模の大きなありのままの（natural）集団を交渉の当事者として解決策を探るという政策をとっている。マオリの政治的活動においてチノ・ランガティラタンガ、すなわちワイタンギ条約の内容に沿った自決（self-determination）を主張する運動もある。

19. 新たな形態のマオリの統治組織が、とりわけ政府主導による信託評議会（Trust Boards）の設立を通じて条約体制請求手続きから生じてきている。現在では一連の組織がワイタンギ条約体制交渉や政治的決定の作成、地方や中央政府——たとえば、ナーイ・タフ協議会（*Te Runanga o Ngai Tahu*）、すなわちナーイ・タフ・イウイ（*Ngai Tahu iwi*）——との協議などに携わっている。またそれらの組織は、条約体制請求（settlement of claims）を通して獲得した金銭や資産を運用することにも携わっている。マオリとの協議において中央政府と法律委員会（Law Commission）は、マオリが種々の統治目的のために獲得しうる一定の法的人格を付与することを検討している。

20. 地方政府には地域（regional）、市、および地区（district）の議会（council）が含まれているが、地方議会に選出される議員の5パーセント程度がマオリであるにすぎない。2001年の地方選挙法（Local Electoral Act）によって——現在においてもなお低い程度にとどまっている地方レベルでのマオリ代表の選出を促すために——マオリ選挙区（Maori wards）を設立することが可能である。そして2002年の地方自治法（Local Government Act）は、地方自治体が重要な決定をおこなう場合にはマオリとその文化、伝統との関係を考慮し、マオリに対して政策決定過程に関与する機会を与えることを求

めている。

21. 他の国ぐにの先住民族と同じくマオリも、政治的な権利には、個人の権利を超えて集团的権利にもおよぶレベルの市民権が含まれていると主張している。もちろん彼らは、政治的過程に個人として参加することに関して生じる諸問題についても言及している。しかしながら彼らは、つぎのような問題を含む〔集団としてのマオリに〕固有のことがらに関して、政策決定権限をとりもどしたいという強い願望を表明している。すなわち、社会的、政治的な諸機関や土地・自然資源、生活様式全般、そして国や広範な多文化的組織との固有の〔文化や組織を有する〕集団としての関係、等々である。

B. 土地に対する権利、請求および体制

22. マオリにとってより緊急の人権にかかわる懸案事項のひとつが土地にかかわる問題である。2005年現在、全国土の約6パーセントをマオリが所有している。しかしながら、マオリの祖先が有していた土地〔すなわちアオテアロア全体〕の94パーセントが、さまざまな歴史的プロセスを経てマオリ以外の人びとや組織によって専有 (appropriated) されている。すなわち、任意の売買や詐欺的買取 (fraudulent purchase)、先住民土地法 (Native Land Act) の下でのさまざまな土地の収用や譲渡、そして先住民土地裁判所 (Native Land Court) の決定による集団が保持していた土地権原の分割、等々によってである*¹。1993年のマオリ土地法 (Maori Land Act) は、マオリの土地は彼らにとって特別の重要性を有するタオンガ (taonga: 財宝) であることを認めている。その法律はマオリの所有者の下で土地が維持されることを促進し、彼ら自身に土地の運用や利用、開発の機会を提供することを目的としている。そしてその目的のために、土地所有権の分割によって生じた〔マオリにとって不利益な〕諸結果に対処するためのマオリ土地裁判所が創設されたのである*²。

* 1 マオリの伝統的な土地の収奪：1865年に制定された先住民土地法によって先住民土地裁判所が設立され、マオリの伝統的な部族共同体による集団的土地所有は、近代的な個人的土地所有 (私的所有権) へと転換された。土地の区画や個人の所有権を確定する権限を有する先住民土地裁判所は、人びとのあいだでの土地の譲渡を容易にした。そしてその結果、市場経済を通じてパケハに土地が集中することで、彼らは土地という伝統的な経済的基盤から疎外されていったのである。

* 2 マオリの慣習上の土地とマオリ土地裁判所：マオリ土地法は、先祖伝来の土地に関する固有の権利を保障するために1993年に制定された画期的な法律である。マオリ語と英語で表さ

れた「前文」(Preamble) (標記はマオリ語, 英語の順。条文は, 第1条の 'Short Title' を除いて英語のみ) はつぎのようにのべている (本文との関係で特に重要な箇所をイタリックとした)。「ワイタング条約はマオリの人びとと国王との特別な関係を確立し: ワイタング条約に盛りこまれた, [マオリ自身による] 統治の職 (*kawanatanga*) [の放棄] と族長の絶対的権限 (*rangatiratanga*) の保護を取り交わすという精神が再確認されることが望ましく: 土地はマオリの人びとにとって特別な意義を有する先祖伝来の遺産 (*taonga tuku iho of special significance*) であることを認めること, したがってその故に, 土地を所有者やファーナウ (*whanau*), ハブ (*hapu*) に返還することを推し進めること, そしてさらには, 神聖なる場所 (*wahi tapu*) を保護すること; そして, 土地の所有者やファーナウ, ハブの利益になるように, その土地を所有し, 開発し, 活用することを推し進めること, 等々が望ましく: そして最後に, マオリの人びとが以上の諸原則を実現することを支援するための裁判所を維持し, 機構を確立することが望ましい故に [本法を制定する。]」(New Zealand Legislation: Te Ture Whenua Maori Act 1993; Maori Land Act 1993 (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0004/latest/DLM289885.html>) (2017年8月13日サクセス))

さらにまた, 第129条(「本法の適用上すべての土地が有する個々の地位 (129 All land to have particular status for purposes of Act)」) 第1項 (a) はつぎのように規定している。

「第1項 本法の適用上, ニュージーランドのすべての土地は以下のいずれかの地位を有する: (a) マオリの慣習上の土地 (Maori customary land)」。そしてこの規定を踏まえて, 第2項 (a) は, 「第2項 本法の適用上: (a) マオリの慣習 (*tikanga* Maori) によってマオリが所有している土地は, マオリの慣習上の土地という地位を有する」と規定している。

「チカガ」(*'tikanga'*) は, マオリ語で「正しい手順, 慣習, 慣行, 伝承, 方法, 様式, ルール, 規範, 意味, 計画, 実践, しきたり, 典礼——長年にわたって展開し, 社会的な文脈のなかにしっかりと根づいた価値や実践の慣習上の体系」(<http://maoridictionary.co.nz/search?idiom=&phrase=&proverb=&loan=&histLoanWords=&keywords=tikanga+>) を意味する。*'tikanga Maori'* とは, ひと言でいえば, マオリの固有の「生き方」・「生活様式」(*'Maori way of doing things'*) を意味する。そして, 問題となる土地がマオリに属するものであるかどうかの判断は, 先祖代々その地で「アヒカ」(*'ahika'*) の実績があるかどうかによってなされる。「アヒカ」の意味を *'Maori Dictionary'* はつぎのように説明している。

「(名詞) 住居で火を焚く (burning fires of occupation), 継続的な占有 (continuous occupation) ——集団による, 通常は長年にわたる占有を通じて得られる土地の所有権 (title to land)。当該集団は, ファカパバ (*whakapapa*: 先祖, 系譜的な結びつき) に依拠して, その土地に住んでいた最初の祖先に遡ることができる。彼らは武力を通じて土地に対する影響力を行使し, 他の部族の挑戦を跳ねのけて, 継続的な占有を続けてきた (keeping their

fires burning) のである。」(<http://maoridictionary.co.nz/search?idiom=&phrase=&proverb=&loan=&histLoanWords=&keywords=ahika>)

23. 1860年代にニュージーランド政府は不正な軍事行動によって、タラナキ (*Taranaki*) の人びとに属していた約200万エーカーの土地を強制収容し、抵抗した人びとを迫害した。その土地は政府によって20世紀にいたるまでマオリでない人びとに売却されたり、賃貸されたりした。タラナキには元々の土地の3パーセント程度が残されたにすぎず、その結果人びとは極貧状態のなかで暮らしていた*。

*1860年代の武力鎮圧 (マオリ戦争) による土地の収奪: 1840年のワイタンギ条約締結後、イギリスからの大規模な移民流入により、1850年代にはヨーロッパ人の人口がマオリを上まわっている。そしてその間に、南島においてヨーロッパ人植民者による開発が急速にすすみ、1864年の時点では、南島におけるマオリ所有地は全体のわずか1%となっている。それに対して北島の開発は、原生林の存在とマオリとヨーロッパ人のあいだの土地をめぐる争いのゆえに進まなかった。また、植民地政策においてワイタンギ条約の内容が順守されないなか、マオリは白人による土地収奪を警戒し、入植者とマオリとのあいだで土地所有をめぐる緊張が高まった。そのようななかで、1860年と1872年の二度にわたって北島において「マオリ戦争」が勃発したのである。

英国側の圧倒的な武力優位のもとで反乱は鎮圧された。そして戦争勃発を受けて植民地政府は、1863年に反乱鎮圧法を制定してマオリの権利を一時的に停止、さらに翌年にはニュージーランド入植地法を制定して反乱に加わったマオリの土地を没収した。1881年の正式な和平交渉によりマオリ戦争は終結したが、死者は政府側が1,000人、マオリ側が2,000人に上った。

24. 1996年にワイタンギ審判所はこれらの [1840年以降の植民地下でなされた] 土地の収奪に関する報告書を刊行し、そのなかでつぎの事実を認定した。すなわち、[マオリ戦争が勃発した] タラナキの8つのイウイは、彼らの土地や指導者としての地位、生活手段、個人の自由、そして社会組織や諸価値を剥奪され、その結果、社会的、経済的な発展の機会を奪われてしまった、という事実である。[そのような報告書の内容を踏まえて] 国は8つのイウイのうち4つのイウイと条約体制の締結にいたり、またひとつのイウイが2004年現在締結にいたるところであった。自分たちが被った損失への正当な解決を求めて争っていたタラナキのパリハカの人びとは、特別報告者に対して、特別に開催された [マオリの集会所たるマラエで開かれる固有の] 会議 (*hui*) において、彼らが歴史的にたどった経緯やさまざま不満について語ってくれた。その際に特別報告

者は、彼らのなかには貧困状態に陥り、将来への希望を失っているものがあることを目の当たりにした。また反面に、過去の不正に対する政府の救済と賠償を求めて戦い、彼らの要求は将来満たされるという希望を抱いている者もいた。政府の当局者は特別報告者に対して、さらにもうひとつのイウイと交渉に先立つ予備的な話し合いを現在おこなっていると語った。

25. ワイタンギ審判所は過去30年間で1,236件の請求を受理した。そのうち49件が政府によって最終決着にいたり、また35件が部分的な解決にいたっている。それらの請求には、国土の全面積の半分におよぶ土地収奪に対する歴史的請求が含まれている。政府はこれらの請求に関してつぎのように指摘している。すなわち、18件が歴史的な条約体制締結にいたり、他の25集団が国と交渉中である。また現在のペースでいくと、2020年までにはすべての歴史的請求を解決することが可能である、と。現在までのところ、審判所は428件の請求に関して報告をおこない、その内の90件に関して報告書を刊行している。

26. ワイタンギ審判所が提示した勧告は国に対して強制力を有していない。したがってその手続きは、司法上の意味において裁定的なもの（adjudicative）であるがゆえに、当該勧告によって何らかの救済がもたらされるか否かは、政府と請求者が合意に達しようとする意思を有するか否かにもっぱら依拠している。国有の森林地や事業に関しては、審判所は拘束力ある「裁定」権限を有している。しかしながら、歴史的請求手続きのなかで協議、合意された救済の実態は、これまでの実績からすれば、「あらゆる損害に対し、公正かつ適正なる賠償又は救済」（「あらゆる形態の人種差別的撤廃に関する国際条約」（International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination）（以下、撤廃条約とする）*）をおこなわなければならない、という国際人権上の基準を満たしていないと特別報告者は考えている。

* 撤廃条約上の賠償義務：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。」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/conv_j.html）

しかしながら、歴史的事実としてのさまざまな不正行為（historical injustices）——その多くは19世紀におこなわれた——は、現に生じている差別に対する賠償をおこな

うという、撤廃条約上の責務の範疇に含まれるとはニュージーランド政府は考えていない。したがって近年では国は、ワイタンギ審判所が報告においておこなっている事実認定には必ずしも常に承服しているわけではない。

27. 条約請求体制を通じた救済策としてマオリに返還された土地は、請求された土地のごくわずかにすぎず、また返還に代えて支払われた賠償金も土地の現在の価額の1%にも満たないのが通常である。ワイタンギ条約違反に対する請求にかかわる請求体制にもとづいて、過去10年間に支出された国費（おおよそ8億ニュージーランド・ドル）は、1年間の政府支出の約1.6パーセントにすぎない。したがって、マオリは条約体制から不当な特権を得ているという意見——それはメディアや一部の政治家によって流布されている——は、まったく実態に反するものだと特別報告者は考えている。マオリの人権回復に関して審判所が今後も重要な役割を果たしていくためには、重要な意義を有する何百もの請求に対して納得のいく結論を導くために、より多くの予算が政府によって拠出されなければならない。さらにまた、審判所の裁定が司法上承認され、国を拘束できなければならない。したがって特別報告者は、審判所から裁定権限を剥奪し、審判所を閉鎖すべしという見解には懸念を有している。

28. オークランド地区のハウラキ部族 (*Hauraki*) が元々有していた土地は約75万ヘクタールであったが、現在ではわずか2.6パーセントしか手元に残っていない。ハウラキのマオリは特別報告者に対してつぎのように語った。19世紀末以来、マオリの慣習上の権利を剥奪するためにさまざまな法律や判決が用いられた。そして、それらの法律などによって彼らの土地を着服し、マオリ以外の人びとが運営する私的事業に自然資源を売却もしくは賃貸して利益を得てきた、と。それに対して国は、ハウラキのマオリは任意で土地を売却したと理解している。ハウラキの社会人口統計学上の指標（健康、教育、住宅、所得など）は、ニュージーランドの他の人びとよりも一貫して低い状態にある。彼らはさらに、地方政府から軽んじられていることに不満を表明している。

29. 12のローカルなイウイに属する約1万4千人の成員が属する信託評議会によってその利益が代表されているハウラキ・マオリは、国に対する多くの請求をワイタンギ審判所に申し立てているが、最終報告はまだ出されていない。信託評議会はイウイのメンバーに対して社会生活や教育に関するさまざまなサービスを提供しており、またさらに漁業や農業、テレビ放送といった経済的活動にもコミットしている。信託評議会は政府と協働して、申し立てをおこなっている各々の部族が納得できる条約体制を追及しており、所属メンバーすべてにとって有益な集团的利益を実現しようとしている。条約体制

事務所は、ハウラキ部族以外の他の集団や信託評議会とも、ハウラキ・マオリの請求体制についていかなる交渉が可能であるかを、[ハウラキ・マオリとの] 事前交渉として話しあっている。

30. ワイタンギ条約にもとづいて請求がなされると、国による歴史的な条約違反にみあった、公正な条約体制の実現をめざした交渉手続きが開始する。交渉への参加は任意で、すべての集団は何時でも交渉から自由に離脱できる。現在のところその手続きは、1995年に設立された司法省内の条約体制事務所によっておこなわれている。条約体制によって部族は、各々のコミュニティの発展にとって必要な何らかの経済的 [、社会的、文化的] 価値を有する資源——たとえば、森林の材木、農場、商業用の建築物などを含む——の返還を受ける。交渉手続きはいくつかの段階に分れている。そして条約体制が有しなければならない主要な要素としては、マオリに対してなされた不当な行為に対する国としての謝罪と、現金もしくは国有財産を含む文化的、財産的なさまざまな救済である*。政府はマオリが歴史的に被ってきたすべての損失を賠償することに合意するのではなく、救済策に関するマオリとの一定の妥協案を探るのである。[国とマオリとのあいだで] 条約体制が一定の合意にいたれば、当該集団の請求に関して裁判所とワイタンギ審判所が有していた管轄権は消滅する。条約体制手続きは修復的であること、そして歴史的な違法な行為に対する救済をなすことが意図されている。したがってそれは、法的権利の侵害に対して救済を求める権利と密接に結びつけられている。それにもかかわらず、ニュージーランド政府はこれまで、ワイタンギ条約の下でマオリは道徳的、政治的権利を有してはいるが、法的権利は有していないという見解をとってきている。

* 条約体制の主要な要素としての謝罪：国とマオリとのあいだの合意にもとづく条約体制を通じた両者の和解にとって不可欠な主たる要素が、国が不正をおこなったことの承認と、それにもとづく謝罪であることについて、ニン・トマスはつぎのように指摘している。「不当な行為であったことを [1995年に合意にいたったワイカトータイヌイ条約体制] において国 [the Crown：角田の翻訳原文では「政府」。以下「国」とする] が認めることは、ワイカトー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極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 [国による土地の不当な] 摂取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国による承認が必要であった。そして謝罪がその最初の第一歩であった。」前掲、ニン・トマス、304頁。そして、最終合意にいたったワイカトータイヌイ条約体制にもとづいて作成された条

約体制証書 (Deed of Settlement) の内容を踏まえて成立した、1995年のワイカト接收請求体制法] (Waikato Raupa Settlement Act 1995tu Claims) の第1篇第6章は、ワイカト請求の正当性を承認しつつ、つぎのように規定している。「第6章(1) ニューゼーランド議会における1863年のニューゼーランド植民地法による、マオリの土地と自然資源の取奪は違法であり、喪失した土地との関係では、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、社会福祉や経済、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国は認める。……したがって、国はすべてのニューゼ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ていることがらに関して、接收への苦情の最終的解決策を実施することで、国が認めたこれらの不正に対する罪滅ぼしを行ない、……彼らへの癒しのプロセスを開始し、キーンタンガとワイカトとの新たな協同の時代に入ることを国は求めている。(第6章(6)) (同上) 同上、ニン・トマス、304頁

31. ナーイ・タフは19世紀の間に広大な土地と財産の大半を失い、その後においても政府が約束していた自然資源やサービスをまったく与えられていない。何十年にもわたって国に対して請求したにもかかわらず認められなかったのである。しかしながら1986年になってようやくワイタングィ審判所に対して請求を申し立て、1997年に条約体制の交渉開始、そして [交渉の結論を踏まえた] 1998年のナーイ・タフ条約体制請求法 (Ngai Tahu Claims Settlement Act) 制定へと進んでいった。国からの謝罪とマオリの文化にかかわる救済策の実施に加えて、ナーイ・タフは——獲得しうる救済額は限られているということ——は認識しつつ——1億7千万ニューゼーランド・ドル (特別報告者が得た情報に照らせば、その額は政府が実際にマオリに対して賠償すべき額よりもかなり低い) の支払いを受けた。この賠償金によってナーイ・タフは、これまでのところ観光や漁業、土地にかかわる法人を設立することができた。このような財政的保障によって、ナーイ・タフがイウイのメンバー——彼らはすべて、現在居住している地域 [が、かつての祖先の土地であるか否か] にかかわらず、1848年の人口調査に記載されている部族の子孫である——に対して社会的な便益を提供することが可能となったのである。

32. これまでに協議されてきた条約体制 [が提供する救済策で] は、マオリが植民地時代に喪失した土地や自然資源が有する価値のほんの一部を賠償するものにすぎない。2005年12月現在、賠償請求をおこなった18の集団に対する最終的で包括的な条約体制、および [通常の包括的な内容を有する条約体制とは異なる] 個別事項のみにかかわるいくつかの条約体制への救済策として、7億4800万ニューゼーランド・ドルが支払われた。条約体制は現在のところ、ニューゼーランドの国土の半分以上、そして最も重大な条約

違反と考えられた土地没収を被ったイウイの半分以上の土地をカバーしている。請求者が獲得した平均的な条約体制〔における賠償額〕は、実際の評価額の約1パーセント程度であると見積もられている。条約体制について交渉したふたつの集団の（ナイ・タフとタイヌイ（*Tainui*）は、それぞれ1億7千万ニュージーランド・ドルを受領した。しかしその額では、各々の部族員として登録されている数千人のメンバーと後々の世代に対して、経済的に満足しうる生活を提供するには十分ではないと考えるマオリもいる。その他の条約体制が提供する賠償額はこれらのふたつの場合よりもさらに低い額である。

33. またマオリは文化にかかわる救済策に関しても同じく不十分であると主張している。なぜならば、条約体制に組みこまれたしくみによっては、賠償請求をおこなった集団に対して〔文化的、宗教的、伝統的に極めて重要な意義を有する〕彼らの父祖の土地を、象徴的にも現実的にも、必ずしも十分には返還されるとは限られないからである。マオリは自らにかかわることがらに関しては、第1次的な決定権限を有しているということをも認めよう——したがって、そのことによってマオリ固有の文化的、精神的な関係をよりよく表現することが可能となる——（現に部分的にはおこなわれているように）慣習による教えにしたがって、マオリ文化に対応することがより実際的である、と特別報告者は考えている。

34. マオリ出身の権威ある法律家たちは特別報告者に対してつぎのように語った。すなわち、条約体制の請求者が体制交渉をおこなった場合、〔現在制度的にそうなっているように〕裁判を通じて保護を求める権利の放棄が強制されるならば、それは——とくにその権利は強制可能なものであるゆえに——憲法上妥当ではないと考えている、と。請求者が権利を放棄するまでは交渉は完了しない〔とすべきなのである〕。つまり彼ら法律家はつぎのように感じている。すなわち、権利の放棄が強制されるならば、包括的な条約体制がほぼ強制的に成立させられ、したがって請求者は内容の厳格なチェックを求めて、独立したもしくは司法上の機関に訴え出ることができないのである。政府は彼らの歴史的請求を蒸し返すことはできないが、条約体制は請求者のいかなる権利にも影響しないとのべている。請求者は条約体制を受け入れることを強制されないし、またいかなる時にも交渉を自由に打ち切ることができるのである。

35. 請求者は、条約体制から得ることのできる資産を受けとり、それを運用するために信託評議会もしくはそれに類するものを設立しなければならない。しかしながらこのような決定はマオリから批判されている。というのは彼らにとって、誰が彼らの意見や利益を代表すべきか、また条約体制交渉においていかなるかたちで代表されるべきなの

かを、彼ら自身で決定するのがふさわしいと感じているからである。法改革について検討する独立した〔英国の制度をモデルとした〕公的機関たるニュージーランド法律委員会は最近、集团的に所有する資産——とりわけ土地および漁業に関する条約体制によって受領した資産——を運用することに特化した、新たなマオリの法人のあり方を検討している。そして、マオリ開発省も政府に提案するために同様な作業をおこなっている。

36. [本報告の注にて言及した] 自然資源管理法は、慣習にもとづいてなされる前浜・海底にかかわる行為の正当性を保障することは、国家的な重要事項 (a matter of national importance) であると考えている。またニュージーランド人は環境問題に最高の重要性を認めている。それにもかかわらず、自然資源管理に関する環境にかかわる懸案事項について、特別報告者はマオリから多くの不満を聞いた。たとえば、1950年代に民間の製紙工場が建設されたカウエラウ (*Kawerau*) の事例。長年のあいだに工場は、地域に居住する多くのマオリ住民の反対にもかかわらず、工場周辺の自然環境を〔製紙工場で原料として使用するために〕大規模な植林地へと転換したばかりではなく、後には有毒な廃棄物によって川を汚染しはじめた。そこで、アフ土地信託評議会 (Ahu Whenua Trust) は自然資源管理法と環境法 (Environment Act) にもとづいて損害賠償を請求したが、現在においても十分な賠償を得られていない。またマケトゥ (*Make-tu*) の沿岸地域において、同じような廃棄物処理場が河川の流れの向きが種々に変化する河口に建設された。1990年に出された開発裁判所 (Planning Court) の判決にもかかわらず、川の流れの向きは変えられていない。

37. 漁業はマオリにとって大きな関心事である。100年以上にわたってマオリは、国、ワイタング審判所および通常の裁判所において、ワイタング条約の「漁業に対する……完全にして排他的な所有」という規定の内容が履行されたことがなかった、と論じてきている。ワイタング審判所も政府も何らかの救済が必要であることは認めている。複雑な交渉の末に、1992年にワイタング条約漁業体制証書 (Treaty of Waitangi Fisheries Deed Settlement) が成立した。

38. 1992年の漁業条約体制の一部として国は、ニュージーランドの漁業の発展とマオリによる発展への貢献に関する条約体制に合意した。その条約体制法は、マオリがシーロード・プロダクツ株式会社 (Sealord Products Ltd) (ニュージーランド最大の漁業会社) の株式の半分を買取る——そのことによりニュージーランドの漁業割り当ての27パーセントをマオリが保有することになる——ことを可能とするために、1億5千万ニュージーランド・ドルを支払うという規定が含まれている。新たな種類の魚の漁獲割

り当てに関してはその20パーセントがマオリに割り当てられ、またさらに制定法にもとづいて設立された漁業管理機関において、マオリの代表権を拡大することも承認された。マオリ漁業委員会 (Maori Fisheries Commission) の機構が改革されて名称も変更され、マオリの諸々の要求に従来にもまして応ずることが可能であり、漁業管理により多くのマオリの意見を反映させることが可能となった。

39. その代償としてマオリは——上記のさまざまな救済措置により、海と内陸部でのすべての漁業権と利益に関する現在および将来にわたる請求権の内容が完全に満たされたので——請求権を放棄することに合意した。さらにまた、慣習にもとづく漁業権が法令によって承認され、保障され、強制されること、および漁業委員会がその資産がどのように配分されるかを決定する手続きを作成することも合意された。

40. 1998年に枢密院司法委員会 (Privy Council)* は、漁業条約体制によって課された信託上の責務によって、当該条約体制の利益をマオリ全体の利益になるようにイウイに配分すべきことが求められる、と判示した。配分に関する新たなモデルが2004年のマオリ漁業法 (Maori Fisheries Act) として制定された。このモデルによって、漁業会社の純益の少なくとも40パーセント、また人口に応じて、委任を受けたイウイの機関に80パーセント、そしてイウイのために活動する信託法人 (*Kai Moana Te Ohu*) に対して、活動資金として20パーセントが配分されなければならない。

* 枢密院司法委員会とニュージーランドからの上訴：「Judicial Committee Act 1833 (司法委員会法) によって設けられた、Privy Council (枢密院) の委員会で……裁判に当たる者は、貴族院とほぼ同じである。この委員会は、主として Commonwealth 諸国でこの委員会への上訴を認めるものおよび連合王国の植民地からの上訴を審理する。その判決は、正式には連合王国では先例としての効力をもたないが、実際上は大いに尊重され、アメリカを除く英米法系の法の統一に大きな役割を演じていた。しかし、Commonwealth 体制の成立後、次第に上訴を許さないところが多くなったため、その機能は減殺された。」田中英雄編『英米法辞典』(東京大学出版会、1991年) 482頁。ニュージーランドも Commonwealth の一員として、2004年までロンドンの枢密院司法委員会に上訴が可能であった。しかし2004年にニュージーランド最高裁判所 (Supreme Court of New Zealand: マオリ語では *Te Koti Mana Nui*) が創設され——上記の「Commonwealth 体制の成立後、次第に上訴を許さないところが多くなった」とあるようにニュージーランドでも——枢密院司法委員会への上訴権が廃止された。その際、最高裁の創設とそれとともなう枢密院司法委員会への上訴権廃止は、ニュージーランドにおける重大な憲法上の問題となった。たとえば、「ニュージーランド君主制主義者同盟」(Monarchist Lea-

gue of New Zealand) の廃止反対論では、マオリの視点にも言及しつつつぎのように主張されている。「ほとんどの法律家は枢密院への上訴の廃止に反対し、また廃止に対するより説得力のある正当化の理由が示されない限り反対し続けることは明らかである。その法廷はニュージーランドの納税者にはならぬ負担を負わせるものではなく、またコモンローの世界で最も洗練されたリーガルマインドへのアクセスを可能とする。さらにまた多くのマオリの人びとも、この提案はふたつの意味で後退であるとみている。すなわち、彼らが従来上訴できた公平な裁判を廃止し、また国王との結びつきを断ち切ることになるのである。」それに対してある論者は、上訴に関する現状を踏まえてつぎのように賛成論をのべている。「一般の人びとの法にかかわるニーズを調べてみれば、枢密院への上訴はだんだん変則的なものになってきている。というのは、枢密院に実際に上訴されるケースは非常に限られた種類のケースだからである。枢密院自身も、ケースによってはニュージーランドの裁判所の方がよりよく解決可能であると考え、差し戻されているということを知っている。したがって先例としての価値は非常に限られている。上訴には高額のコストがかかること、またさらに、たとえば雇用や慣行に関する法分野において制定法自身が上訴を禁じているがゆえに、枢密院に上訴されるケースはわずかである。」(WIKIPEDIA: “Supreme Court of New Zealand”: https://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Court_of_New_Zealand#cite_note-wilson-7) (2017年8月14日アクセス)

41. 水産養殖にかかわるマオリからの請求への対応策として、2004年のマオリ商業用水産養殖請求条約体制 (Maori Commercial Aquaculture Claims Settlement Act) は、マオリに対して沿岸地域の水産養殖場の20パーセントを提供することを国に認めさせている。

42. 特別報告者はマオリの諸機関の担当者との面談においてつぎのような話を聞いた。すなわち、マオリは条約体制手続きを通して、彼らが有する集団的自決権——それは実効力ある自決権を復活させてはいないし、また集団的な市民権を承認してはいない——について、国と常に交渉をくり返さなければならない。自決もしくは自治の承認は別として、包括的な条約体制 (Treaty settlement packages) は、つぎのことを提示することでマオリの願望と妥協することができた。すなわち部族共同体に対する、先祖伝来もしくは文化的に重要な領域や自然資源に対する単純封土権の設定を通じて、実効力ある政策決定権限を認めることによってである。そのような条約体制において、固有で譲渡できない明確な権利を有する市民として、部族集団の利益のために法的に強制可能な責務を国が有するということが認められた。そしてまた現行の条約体制法は、[条約体制の実行を通じて提供される] 資産の受領に適した法人のしくみを、イウイ自身が決定できるように修正することが可能である。

C. 前浜・海底法と人権のかかわり

43. [本報告が刊行される前の] 過去2年間での、マオリとニュージーランド人全員にとって重要な人権にかかわる問題のひとつが、2004年の前浜・海底法の採択をめぐる [世論を二分した] 論争である。人種差別撤廃委員会は——マオリ側の申立人とニュージーランド政府の意見を聴取したうえでそのケースを慎重に検討した結果——2005年3月につきのように認定した。「……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 [に対する差別、そして] ……救済を求める権利を提供してないこと」(CERD/C/DEC/NZL/1,para.6)*。さらに委員会は、「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あり方に関する] 議論に対して十分な配慮がなされていないこと」に対して懸念を表明している (para.4)。そしてまた、「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する人種差別であると極めて強く認識している」ということについても言及している (para.5)。

* 人種差別撤廃委員会の決定：その全訳については、ジェームズ・アナヤ、角田猛之訳「国連・先住民族の権利に関する特別報告——ニュージーランドにおけるマオリの人の現状」『関西大学法学論集』（第67巻4号）139・140頁参照。

44. ニュージーランドに関して特別報告者に与えられた任務と関連して、特別報告者は、前浜・海底法成立の背景やさまざまな複雑な問題、その意味など広範な論点について、政府やマオリのさまざまな組織、ワイタンギ審判所のメンバー、そしてさらにはニュージーランド人権委員会などから聞き取りをおこなうとともに、さまざまな文書を調査し、賛否両論にわたる多様な見解を比較検討した。

45. 前浜（すなわち、干潮目点から満潮目点 (low and high tide marks) のあいだの陸地部分）と海底はいずれも——古来から海洋牧場や砂の採取、そして近年では観光などに利用されてきた——マオリの生活環境や文化、経済活動、生活様式の一部をなしていた。前浜と海底に関するマオリの慣習にもとづく所有権や占有、利用について、ワイタンギ条約に依拠してその正当性が裁判所において争われたことは一度もなかった。撤廃委員会に対してニュージーランド政府は、「ニュージーランドの前浜と海底は国有であると政府は理解している」とのべている。政府の理解は、国に前浜と海底の所有権を付与した現行法と国内裁判所の判例、とりわけ控訴裁判所で1963年に出されたいわゆる

「90マイル・ビーチ」(Ninety Mile Beach)判決に依拠したものである。

46. 海岸に一般人が立ち入る権利が前提とされ、自然資源管理法やその前身たる法律の枠組みの下で、前浜や海底において一定の商業活動がおこなわれてきたのは、まさに以上のことがらに依拠してである。慣習にもとづく権利は、[それらが公式に承認されるためには]裁判所の判決や制定法を必要とする、コモンロー上の「先住民権原」にすぎないものとなっている。マオリ土地裁判所はこれらの問題に関する一般的な管轄権を有していなかった。ところが、2003年に控訴裁判所は(ナーティ・アパ事件判決において)、1963年の90マイル・ビーチ判決を覆し、慣習にもとづく権利は直接的にも黙示的にも消滅させられてはいない、と論じることができると判示した。そしてさらにマオリ土地裁判所は、特定の前浜と海底の地域が「マオリの慣習にもとづく土地」という地位を有するか否かを決定することができる、と控訴裁判所は宣言した。したがってまた、特定の前浜と海底の地域に対して慣習にもとづく権原が存在するか否かの確定を求めて、マオリは高等法院に申し立てることができたのである*。

* ナーティ・アパ判決：2003年6月23日に控訴裁判所で出されたナーティ・アパ判決について、同判決を契機に出された前浜・海底法に関する諸問題を論じた論文集 *Māori Property Rights and the Foreshore and Seabed: The Last Frontier* (Victoria University Press, 2007) の共同編者のクレア・チャーターズとアンドリュー・エルエティは、その「序」において、つぎのように指摘している。「……控訴裁判所は、マオリ土地裁判所が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の慣習上の土地としての地位を有するか否か、(ii) 慣習上の土地とされた場合、当該土地は1993年のマオリ土地法の下で、マオリ自由土地保有上の権原に転換されうるか否か、である。前浜と海底に対するマオリの慣習上の権原は、[1840年の植民地化以後の英国の] 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原理論の下で、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おこな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]一般の人びとのアクセス、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、前浜と海底を公共の土地とするか国有化するかはのいずれかとする、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、そしてマオリの慣習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。その政策に関連するその後の協議において、マオリのみならずマオリではない多くの人びとが

ら明白なメッセージ、すなわち政府の政策を拒否するというメッセージが出された。それにもかかわらず、8月政策に続く2003年12月の政策は、8月政策とほとんど異ならず、したがってとりわけワイタング条約が保障する人権を侵害しているものとしてワイタング審判所によって批判された」（2-3頁）同論文集所収の編者自身の論文については、角田によるつぎの翻訳参照。クレア・チャーターズ「マオリに対す受託義務と2004年前浜・海底法：比較検討および前浜・海底法によってマオリが失ったもの」（『関西大学法学論集』第65巻第5号）およびアンドリュー・エルエティ「伝統的な土地に対する先住民の権利の承認：国際法上の諸機関による諸国家の評価」（『関西大学法学論集』第65巻第6号）

47. このような一連の展開のなかでニュージーランド政府は2003年に前浜・海底に関する政策を発表することとなり、それはワイタング審判所が早急に調査すべき問題ともなった。国の提案への反対を表明したワイタング審判所は、この政策はマオリが前浜・海底に対していかなる法的権利を有しているのかを明確にし、宣言することを求めて高等法院とマオリ土地裁判所に訴える権利を剥奪することになる、と結論づけた。いかなる権利が存在するかに関する宣言を求める手段を剥奪するならば、権利そのものを剥奪することになるとワイタング審判所は考えたのである。さらにワイタング審判所はつぎのような結論にいたっている。その政策提案は土地収用に等しい土地所有権の剥奪であり；しかるべき補償も保障されておらず；裁判所によって宣言されるべき財産権に代えて、マオリに対してより劣位の権利を認めるにすぎない体制を創設し；かつ、所有権をたんに「当該権利が有する法的地位を確定するための」行政手続きに参加する機会へと転換するものである、と。

48. 前浜・海底問題に関する論争の初期の段階で国連人権委員会の主席コミッショナーは、その問題には——慣習にもとづく権利と前浜・海底に一般人が立ち入る権利という両面において——人権にかかわる側面が存在するとのべていた。そこで政府は2004年11月に、前浜・海底法として議会で成立した元々の法案を若干修正した。2005年に人種差別撤廃委員会に提出された政府の意見書によると、その法律の目的は、すべてのニュージーランド人の共通の財産として前浜・海底を将来にわたって保存し、かつ、それらの地域に居住する個人や集団の権利と利益を承認することである。そして、公共的な前浜・海底の所有権とそこから得られる利益に関しては国が保有するものとし、またマオリ土地裁判所もしくは高等法院の命令によって、慣習にもとづく利用、活動、慣行のあり方、内容などを明確にし、それらを保護するためのしくみを創設することによって上記の目的を達成するのである。

49. ニュージーランド人権委員会は、前浜・海底に対するマオリの慣習にもとづく権利が不当にも消滅してしまうこと、そしてまた確固とした救済を求める権利が保障されていないことに対する懸念を表明している。しかしながらそれに加えて、前浜・海底法が有するつぎのようなプラスの側面をも指摘している。すなわち、すべてのニュージーランド人が抱えている前浜・海底との強い文化的結びつきを認めていること、そして、一般の人びとの立ち入りや航行の権利、ニュージーランドの海岸線における非譲渡域 (non-alienation of areas) の重要性、等々である。

50. 前浜・海底法は、政府の決定により前浜・海底への立ち入りを制限することを通じて、それらが有する重要な文化的側面を保護する。さらにまた前浜・海底法は、「領域的慣習権」(“territorial customary rights”)*を、そのような権利を要求するすべての集団もしくは個人ではなく、裁判所によって確定された慣習にもとづく/先住民族の権原にのみ付与されるものとして定義している。それにもかかわらず国連人権委員会は、前浜・海底に属する領域に対する慣習にもとづくマオリの権原と、現行法の下で認められたマオリの土地に対する単純封土権原が、しかるべき補償もなされることなく剥奪されていると指摘している。

*前浜・海底法上の「領域的慣習権」:「カナダの先住権原に類似する権利を、高等裁判所が承認することを前浜・海底法は規定している(領域的慣習権命令 (territorial customary right order) と呼ばれる)。そのような命令を獲得するためにはマオリ部族は、当該前浜を[ワイトンギ条約が成立した]1840年から前浜・海底法制定に至るまで、実質的な中断を経ることなく継続的かつ排他的に占有されてきたことを立証しなければならない(そのような権利の存在が立証された場合には、領域的慣習権命令の保持者は当該土地を占有する権原を与えられたのではなく、政府の役人と救済に関して交渉する権限もしくは政府との土地の共同運用のための保留地を設定する権限を与えられる。)慣習権命令——それは伝統的な活動を遂行する権利を付与する——を獲得するためには部族は、その活動が部族の慣習(チカガ・マオリ (*tikanga Māori*) マオリの慣習)と一体のもので、1840年から前浜・海底法制定に至るまで実質的な中断なく実践されてきたことを立証しなければならない。慣習権命令は部族の慣習の実態に関する裁判上の探求を伴い、また、領域的慣習権命令の請求に関しては、[当該前浜に対する]占有と排他性がマオリ部族の視点に言及しつつ決定される必要はないと言うこともできるだろう。」前掲、アンドリュウ・エルエティ、214頁

51. 慣習にもとづく権原の喪失に対するマオリ集団への衡平法上の救済や、明確な損害賠償算定基準が保障されておらず、また前浜・海底法は施行から間もない段階である

ことから、救済に関する交渉がいかなるものであるかはなお明らかにはなっていない。さらにまた、前浜・海底に関して特別保留地 (reserves) を設けること——それはマオリにとって有益な展開である——について交渉がおこなわなければならない。しかしかりに特別保留地が設立されたとしても、マオリ集団に対して慣習にもとづく権原の喪失に見あうだけの賠償を提供することはない。国連人権委員会は、前浜・海底の国有化ということから、[一般の人びとが有している] 前浜・海底に対する現行の自由保有権は除外 [して、一般の人びとの権利は保障] することで、[マオリを含むすべての人びとが] 差別を受けない権利を、前浜・海底法は制約していると考えている。さらにまた委員会は、同法律のいくつかの規定は恣意的に財産を奪われない権利と、発展に対する権利をも侵害するとも考えている。ニュージーランドの司法長官も、その法律が差別的取り扱いをもたらし、またこのことはニュージーランド権利章典法にも一見したところでは違反している (*prima facie breach*) ということを実際にも認めている。しかしながらそれにもかかわらず、このような差別的取り扱いは正当化されうると考えるのである。

52. ワイタンギ条約部族連合は、この法律によってつぎのような偏見がさらに増幅されていると考えている。すなわち、その法律にもとづいて取用された前浜・海底に関する権利への救済は司法審査には馴染まないということ、マオリは歴史上経験済みであるという偏見；またさらに、その法律は(ワイタンギ条約によって保護されていた) マオリの慣習にもとづく財産権を消滅させて、慣習にもとづく利用と慣行を保護するために——やっかいで多額の費用を必要とする条件を請求者がクリアしたならば——裁判所の「命令」を申し立てることができるという、[権利ではなく] たんなる可能性に置きかえられてしまったという偏見である。特別報告者が得ている情報によると、すでに6部族が慣習にもとづく権利に関する命令をマオリ土地裁判所に申し立てている。

53. 前浜・海底に関する法案が公にされると国全体に論争が巻きおこり、また極めて多くのマオリの組織から反対の声があがった。そしてその反対の動きは、[マオリではない人びとを含む] 3万人から5万人にのぼる人びとによって2004年秋におこなわれた、首都・ウェリントンを目指す抗議行進 (*hikoi*) においてその頂点に達した。論争はメディアによって取り上げられ、2005年の選挙時期においては政治的争点となった。それは世論を二分し、その結果、論争の背後に潜む [マオリとマオリでない人びとのあいだの] 人種間の緊張をももたらした。人種差別撤廃委員会は、「委員会はニュージーランドで展開している政治的な状況に懸念を有している」(前掲) と表明しなければならないと感じて、「ニュージーランドのすべてのアクターが人種間の緊張を利用することを

懐む」ことへの期待を表明した。ニュージーランド政府は、当時進行中であった論争には「人種的憎悪や暴力の高まり」が伴っているという見解を否定し、そのような批判にはなんら根拠はないと考えている。

54. マオリの権利を求める「果てしなき闘争」(“struggle without end”)——ある著述家がそのように呼んだ——という最近の表現が、前浜・海底法がはらむ人権問題の特徴を端的に表明している。また他方においては、ニュージーランド人のなかには、「すべての人にひとつの法を」(“One law for all”) (すなわち、いわゆるマオリの「甘やかし」(‘pampering’) を政府はやめるべきだという意味で、マオリの権利を保護するための特別な法は不要だということの意味する) という見方を是認する者もいる。政治的色合いの濃いメディアはこれらの議論を取りあげ、マオリに対して政府が提供しているいわゆる「特権」(alleged “privileges”) を撤廃させたいと思う人びとの見解を反映している。特別報告者自身も何度か、マオリは特権を有しているという意見に賛同するかどうかと尋ねられた。それに対して特別報告者は、特権を有しているという証拠を示されたことはないが、それとは逆に、マオリの人びとが歴史的、制度的に差別を被ってきたという多くの証拠——それが特別報告者の本報告書において関心を有している証拠である——をつかんできた、と答えてきている。

55. 前浜・海底法を通じて国は——ニュージーランドの [マオリをも含む] 人びとの利益になると論じてはいるものの—— [1840年の成立以来くり返されてきたのと同じく] またもワイタング条約に違反した、と多くのマオリは考えている。現存する「慣習にもとづく権利」の宣言のための一定のしきみを含んでいるとはいえ——個人の自由保有で所有されている一定の財産は除外しているが——その法律が正当な救済もしくは賠償なしに、前浜・海底に対するマオリの固有の財産権を消滅させていることは明らかである。政府は、現存するきわめて限定的な自由保有の権原と慣習にもとづく権利とのあいだには基本的な相違が存在すると考えている。前浜・海底法は——排他的利用と占有によって基礎づけられ、コモンローも承認する——慣習上もしくは先住民族が有する権原として承認されるための制定法上の手続きを提示している。近年の条約体制手続を通じて彼らのより広範な権利が承認されてきたという観点からすれば、前浜・海底法はマオリにとって [そのような近年の動向からの] 後退を示すものであると特別報告者は考えている。

D. 司 法

56. 犯罪の嫌疑を受けて起訴されたものはすべて、1990年のニュージーランド権利章典法の下で——マオリ語での書面の提出といった先住民族の言語の使用を含めて——必要な場合には通訳を受ける権利を有している。この権利は、1987年のマオリ語法 (Maori Language Act) においても認められている。また裁判所は、通訳制度を利用するエスニック集団のさまざまな伝統を考慮しなければならない。2000年に刊行された報告書に従って、司法省によって新たな法令が適用されている。その報告書によって、通訳に関する規定が十分に活用されておらず、調査において返答したわずか14パーセントの人が、できるだけその制度を利用すると考えているにすぎないことが判明した。

57. 特別報告者が得た情報によれば、マオリが犯罪を犯して逮捕される割合は、マオリでない人びとのおおよそ3倍であり、とくに暴力犯罪による逮捕の率は4倍にのぼっている。また刑事訴追される割合は、マオリはマオリでない人びとよりもかなり高い——後者が1000人中18人に対し、前者は88人である。有罪判決に関しても、マオリ以外の人びとが1000人中12人であるのに対し、マオリは50人である。もっとも、人口比に関していえば、マオリは〔処罰可能年齢たる〕14歳以上のニュージーランドの全人口の13パーセントであるが、たとえば1988年においては、全逮捕者のうち40パーセント、訴追された事件の41パーセント、そして有罪判決を受けた人びとの44パーセントがマオリであり、また受刑者のおおよそ半分がマオリである。このような状況は、おそらくはマオリが長いあいだ被ってきた社会の制度的、構造的な差別の根強い残存を象徴しているだろう。

58. 司法省と矯正局はこの問題に取りくむための多くのプログラムに着手している。マオリとのパートナーシップの下でこれらのプログラムは、ローカルなコミュニティやカイティアキ (*kaitiaki*: 保護者、管理者) ——すなわち、刑務所所在地周辺の地域に存在する自然資源の管理者と認められているマオリ集団——と協働することに主眼をおいている。少年犯罪とマオリの若者が少年の刑事裁判に占める過度の割合を減少させることが、政府の長年にわたる優先課題である*。エスニシティが犯罪の主たる原因であるとは司法省は確信してはいないが、上述したような〔マオリとマオリ以外の人びとのあいだの犯罪をめぐる〕不均衡のゆえに、特定の対象に絞ったプログラムを実施することは妥当であると考えている。そして、特定のエスニシティを対象とした犯罪防止と削減のためのプログラムの重要性を強調することを司法省は推し進めている。

*少年犯罪とニュージーランドにおける修復的司法：ジョージ・ムスラキスは、ニュージーランドの修復的司法における「家族グループ会議」と犯罪を犯したマオリ少年についてつぎのように指摘している。「近年関心を引いている修復的司法の実践としては、コミュニティにおけるグループ会議である。この会議は本質的には、犯罪者と被害者のみならず、それぞれの家族や他のコミュニティのメンバーといった、より拡大された、彼らと『かかわり合いを有するコミュニティ』である。その会議は、『正義にかなった』処遇に関するグループのあいだで合意に到達することを目的としつつ、若い犯罪者と被害者、そして彼らの家族を、処遇などの決定手続きにかかわらせることをねらいとしている。そして同時に、彼/彼女の行動が人びとに与えるインパクトを犯罪者に十分に認識させることと、犯罪者と被害者の双方が、コミュニティの主要なサポートシステムと連携を保てるようにしようとしている。『家族グループ会議』（‘Family Group Conference’）と呼ばれているニュージーランドのグループ会議は、『児童、少年、及び家族に関する法律』（Children, Young Persons and Their Families Act’）の制定とともに、1989年に少年司法に組み込まれている。その法律は、一部には、マオリの人びとの伝統的な文化的諸価値に、従前にも増してより配慮するような司法システムへの求めに応じて制定されたものである。それはまた、少年司法と家族の福祉にかかわる問題への従来の対応の在り方に対して重大な変更をもたらしている。」角田猛之「ジョージ・ムスラキス「ニュージーランドにおける修復的司法——理論的基礎と実践的な意味」および「ニュージーランドにおける法学教育」：翻訳と紹介『関西大学法学論集第』第61巻2号、209頁。

E. 言語、文化および教育

59. 19世紀全体と20世紀の大半の間における文化と教育に関するニュージーランド政府の政策は、マオリは主流たるイギリス文化に同化するであろうし、またそうすべきであるという前提に依拠していた。初期の頃のマオリ文化の復興運動は、限られた社会的インパクトしか有していなかった。そして、1970年代と1980年代に起こったマオリによる社会的な抵抗運動の結果、マオリをめぐる人権問題がはじめて政治的な重要性を有するようになり、立法や政府の政策、そしてマオリ以外の人びとの〔マオリに対する〕社会認識に関して重要な変化が現れてきた。1985年にワイタンギ審判所は、マオリ語はワイタンギ条約によって守られるべき財産（タオンガ）であると宣言した。1987年のマオリ語法——この法律によって、現代語（living language）としてのマオリ語を活性化させるためにマオリ語委員会（Maori Language Commission）が創設された——において、マオリ語がはじめて公式言語として認められた。この法律によって、証人や法律家、訴訟当事者が法廷や調査委員会、審判においてマオリ語を使用することが可能となった。

60. 20世紀のほぼ全期間を通じて、マオリがヨーロッパ文化にできるだけはやく同化することを推し進めるために、学校でのマオリ語使用はかなりの制約されていた*。マオリ女性のさまざまな組織の懸命な活動の結果、学齢前にマオリ語を専修する最初の「言葉の巣（コハンガ・レオ）プログラム」（first language-nest (*kohanga reo*) pre-school Maori language immersion programme）が1981年に創設された。プログラムの目的は、5才までにすべてのマオリのこどもたちを英語とマオリ語のバイリンガルにすることである。1994年までにはそのプログラムの元で809のマオリ語の学校が設けられ、2003年ではマオリの全児童登録数の31パーセントを占めていた。しかしながらなお専門的なマオリ語の教師不足に悩んでいる。2003年においては、マオリ語のみで授業をおこなう国立の学校が61校あり（約6千人の生徒と415人のマオリの教師がいる）、また83校がバイリンガル、さらにまたマオリ語のみとバイリンガルのクラスを併設する学校も存在していた。政府は現在もマオリ庁（テ・プニ・コキリ）を通じてこれらの学校に対して財政的な支援をおこなっている。

*マオリ語の学校での使用制限：『「ヨーロッパ人」という概念は『マオリ』への対概念で、他のすべての民族集団を含み、その結果、マオリの多くのこどもたちがおとなになるまで保持している、特別の人種差別的要素が付加された。ワイタンギ条約法にもとづいてマオリが政府に対して提起した『マオリ語請求』（*Te Reo Maori Claim* [*reo* は言葉、声]）は、マオリのこどもが成人して親となり、さらにそのこどもたちに引き継がれていった劣等感について強い口調で述べている。^{35]}」と、ニニン・トマスはのべたうえで（前掲、ニニン・トマス、284頁）、ここに付された注^{35]}において、学校でのマオリ語の制限についてつぎのように指摘している。「学校ではマオリ語やマオリ文化を用いることが禁じられ、破った場合には罰を与えられていた時代を過ごした、ニュージーランド全土のマオリの高齢者たちが、1985年にワイタンギ審判所においてさまざまな内容に関して証言した。Waitangi Tribunal, *Te Reo Maori Report*-Wai 11, Department of Justice, Wellington, 1986, 34……」

61. マオリのリーダーたちの尽力によりマオリ語は1951年に大学での講義科目となった。その後、マオリ語で講義がおこなわれるコースが、5つの大学と8つの専門学校（training school colleges）のカリキュラムに組みこまれた。1990年には3つのワーナガ（*wanaga*：マオリ教育の提供者（Maori education provider））が、制定法で規定された「小学校での初等教育、中・高校での中等教育につぐ大学・職業専門学校からなる」「第3期の教育」[高等教育]機関（tertiary education institutions）として承認され、ワイタンギ審判所への請求に続いて1999年以来国から資金援助を得ている。2004年には

3つのワーナガに7万人の学生が登録していた。修了証書 (certificate) (初等 (lower)) が交付される第3期の教育へのマオリ学生の登録が近年急速に増加してきた。すなわち、2004年には9万4千人のマオリ学生が登録しており、それは1994年と比較すると2.5倍になる。マオリ学生、とくにマオリの女子学生は、マオリ以外の学生よりも多くの学生が勉学を継続し、その数は1994年と2004年のあいだに4倍になった。ただしマオリの出席者自身は、第3期の教育部門の〔ニュージーランド人全体の〕平均よりも低い。

62. 学生団体たる「アオテアロアの第3期の教育のマオリ学生」(Maori Students in Tertiary Education of Aotearoa) は特別報告者に対してつぎのような苦情を訴えていた。すなわち、第3期の教育の上級プログラムへの出席を妨げているのは、学生ローンの重い負担とマオリ学生の支援のための公的基金の削減である。したがって、学生ローンの利息支払免除へと近年に政策転換したことは、マオリの学生にとっては大きな支援になるだろう。

63. マオリのさまざまな組織は、マオリの文化が急速かつ広範囲にわたって復興してきていると認識している。マオリ教育提供者は現在ではあらゆるレベルで活動している——すなわち、マオリ語で教育し、マオリの一般的な哲学や儀式、法律を教える。これらの動向が示す明確な特徴は、文化の復興が国の支援とくに財政支援によって、マオリのために、マオリ自身の手によって (by Maori, for Maori) 進められているということである。マオリの文化は、テレビなどの放送や芸術、国家的行事などに組みこまれることで、より広範なコミュニティに広まってきている。

64. 政府は最近、マオリの要望に適う質の高い公共サービスを提供するに際して——さまざまな教育部門でのマオリの参加とその成果を増大させ、マオリ語とマオリ文化に関する教育を支援することで——部族集団たるイウイとマオリの人びとの参加を促す戦略をとっている。しかし以上のような発展にもかかわらず現在のところは、学校教育制度は総じてマオリの学生にとって、マオリ以外の学生にとってほどうまくは運営されていない。主たる問題点は、マオリ文化に適した教育方法とはいかなるものなのかという問題が未解決なことである。教育制度に関する主要な課題は——マオリの教師を含む——マオリ教育分野とマオリ学生も出席する通常クラスにおける、教師養成のあり方を改良することである。

65. マオリ放送庁 (Maori Broadcasting Agency) はマオリ語とマオリ文化を普及させるために、マオリ語で放送されている21のイウイのラジオ局とラジオ・ニュース事業

を含めて、放送事業に対して資金提供をおこなっている。マオリ・テレビサービス (Maori Television Service) が、2004年3月から全国ネットでテレビ放映を開始した。国営ニュージーランドテレビ (State-owned Television New Zealand) は、放映番組にマオリがコミットし、マオリの主要な声を取り上げることが求められている。NZ オンエア (NZ On air) もまた、マオリの主要なテレビ番組の制作と、国営ラジオ (National Radio) におけるマオリ語とマオリ文化に関する番組制作に資金援助をすることで、マオリの放送事業を支援している。

66. マオリとメディアの関係に関する2004年のある研究は、マオリの人びとやその問題の扱い方が新聞とテレビでは相当アンバランスであることを明らかにしている。少数派の新聞もテレビ番組も、いずれもマオリに関連するテーマを取りあげている。しかしながらテレビではしばしばマオリを、マオリ以外の人びとには提供されない不当な利益を得ている者としてマオリを描いている。最も有名なメディアのなかには、潜在的もしくは現実的にマオリが重要な自然資源を支配——そのことはマオリ以外の人びとには脅威である——しているということを強調するメディアもある。そしてくり返し生じてきたもうひとつの問題は、墮落しているかもしくは経済的に無能な〔自然資源などに対する〕管理人としてマオリを描くことである。この研究ではマオリに関する「よくない」ニュースが「よい」ニュースを総じて上回っている、と論じられている。マオリをあからさまに誹謗、中傷する記事を掲載するメディアも存在する。これらの事実は特別報告者にとって大きな関心事であり、マオリに対するメディアでの系統だった否定的記述の存在を明らかに示している。そしてそのような問題は、ニュージーランドの人権法における反人種主義の禁止に関する規定に則って対処すべき問題である。

67. もうひとつの重要な問題は伝統的な先住民族の知識の尊重と保護に関する問題で、それは経済発展省が知的財産という文脈において問題としている。マオリの利益を害するような、マオリの原典や彫像にもとづいた商標登録に反するものに対して、マオリを保護するためのニュージーランドの商標に関する法律が改正されている。しかしながらなおマオリオの知的財産の保護は緒についたばかりである*。

*マオリの伝統的知識と知的財産権：マオリの伝統的知識と西洋法起源の知的財産のあいだの「世界観の衝突」に関してつぎのように指摘されている。「知的財産権 (IPR) 制度とマオリの伝統的知識の間の相互作用は法的な真空状態を生みだし、それによって、マオリは自らの文化的知識に対する有効な法的保護が無い状態に取り残されている。こうなった理由は数多く、また様々であるが、すべては二つの文化の基本的なイデオロギーの衝突に由来している。[改

行] この問題の核心は、本質的に現行の IPR 制度が、財産、所有権及び個人主義といった西洋の概念を前提としているという事実である。これとは対照的に、マオリの伝統的知識に関する世界観は、相互義務、後見及び共同体の概念に基づいている。[改行] 我々 [マオリ] は自分たちの伝統的知識について、それを単語の真の法的意味において所有可能なものであるとは考えない。むしろ、我々にとってそれは「taonga tuku iho⁶ (伝承されてきた宝)」であり、現在の保有者に対し保護に関する相互義務を課すものと考えられている。……IPR 制度の考え方は、本質的には法的及び経済的利益の配分であるが、マオリの伝統的知識の主眼は自らの文化的表現の保全及び保護にある。」Tania WAIKATO, 田上麻衣子訳「ニュージーランドにおけるマオリの知的財産の保護」(『知的財産法政策学研究』Vol. 19 (2008)) 222-223頁 (lex-juris.hokudai.ac.jp/coe/pressinfo/jurnal/vol_19/19_8.pdf : 2017年8月15日アクセス)

F. 課題：不平等の削減

68. マオリはニュージーランド経済のあらゆるレベルにおいて広範に組みこまれており、労働者や所有者、投資家、消費者、等々として重要な貢献をなしている。マオリ家庭の所得は1988年の国全体の平均額の72パーセントであった。マオリの平均給与所得は、1998年から2003年の間に実質で8パーセント増加した。マオリの失業率は18.6パーセントから8.75パーセントまで下がり、またマオリの雇用の上昇率は、2005年にいたる過去6年間でヨーロッパの上昇率を追い越している。多くのマオリ女性は現在は有給 (paid employment) の仕事や自営業に従事しているが、正規雇用と非正規雇用の割合はなおマオリ男性およびマオリ以外の人びとの率よりも低い。しかしながら、彼女らの収入の伸び率のスピードはその他の分野での伸び率よりも大きい。

69. マオリ開発省はマオリが生み出す成果をより良いものとし、マオリに提供される政府の公共サービスの一定の質を確保するよう心掛けている。そして開発省は——固有の文化と価値の体系によって支えられているという認識にもとづき——生活環境を改良し、生活にかかわる選択肢をより良いものとするを通じて、マオリ自身が良き生活を享受する機会を求めることでその潜在能力を生かすことに尽力している。

70. ニュージーランドは人間と社会の発展に関する国際基準において高い地位を維持している。そしてマオリの平均的な生活水準と福祉のレベルは、国全体としての高い水準をかなりに反映している。それにもかかわらず、生活水準などの不平等を正そうとする政府の意図にもかかわらず、マオリとパケハのあいだの不平等がさまざまな領域で根強く残存している。たとえば生活水準を示すさまざまな指標において、マオリ女性はその他のニュージーランド女性よりも、経済、健康、社会のために生み出した成果 (so-

cial outcomes) に関して貧弱な状況にあるが、それでも徐々に良くなってきている。

71. マオリは教育、職業、所得水準において、マオリ以外の人びとよりも劣悪な状態にあると保健相は報告している。たとえばマオリの平均寿命は、過去5年間でかなり改善されてはいるもののマオリ以外の人びとよりも相当（ほぼ10年間ほど）短い。またマオリはがんの罹患率に関しては、それ以外の人びとよりも18パーセントも多く、がんによる死亡率は2倍である。さらにまた糖尿病と診断される割合が他の人びとの2倍であり、また糖尿病で死亡する割合はマオリ以外の人びとの9倍にのぼる。また女性に関しては、子宮がんと診断されるマオリ女性は——その数字は減少してきてはいるものの——マオリ以外の女性の2倍にのぼる。さらにまた、乳児死亡率はニュージーランド人全体と比較すると、その差は小さくなってきてはいるものの高率である。以上の公式統計が示すように、マオリは全体としてニュージーランドのエスニック集団のなかで最低の健康状態にあるといえる。

72. マオリ女性はパートナーによる暴力や性的暴力をうけている割合が、ヨーロッパ系の女性よりも高い。政府の「ニュージーランド女性行動プラン」(Action Plan for New Zealand Woman) は、マオリ女性を含めて女性のためになされたさまざまな行動計画をより改善しようとしている。ニュージーランドにおいて、虐待を受けて避難所での公共サービスを受けるおおよそ45から50パーセントはマオリである。そして、女性が危険にさらされている場合には、多くの場合子どもも危険にさらされている。マオリの若者の自殺率は同じ世代のマオリ以外の人よりも高いが、それは差別の歴史と結びついた家族の機能不全や社会的混乱を反映しているといえる。

73. 政府はマオリの人びとに提供してきた公共サービスをさらに改善し、不平等の削減を目的とするマオリに特化した健康戦略を採用している。マオリのコミュニティに奉仕する240人のマオリ健康プロバイダーがおり、マオリ以外の人びとにも利用されている。マオリの健康状態を的確に監視するために、質の高いエスニシティ【ごとの相違に着目した】データが利用可能でなければならない。政府はエスニシティに特化したプログラムや政策を再検討し、将来のターゲットが明確に人種ではなく必要性におかれるようなガイドラインを策定した。そしてその結果、エスニシティよりもむしろ社会-経済的な必要性に依拠してターゲットを絞ったプログラムも存在する。しかしながら特別報告者は、そのようないわば「定量的」(‘quantitative’) アプローチは、マオリが被ってきた根強い不平等のあり方に影響している背景的な要素を捨象し、「不平等の削減」という目標の実現をより困難なものとしていると考えている。そこで特別報告者は、「マ

オリのために、マオリ自身によって」という施策を早急に推し進めるための特別な処置がなお必要だということを提示する。ただしこのことは、危機にさらされているマオリ以外の人びとは考慮に値しないということ意味するものでももちろんない。質の高い公的医療へのアクセスが、マオリとマオリ以外の人びとのあいだに平等にいきわたっていないということを示す証拠が存在する。

74. 人権委員会は、マオリや南太平洋に居住する人びとは、費用の負担可能性や居住適合性に関して不利な状況におかれていると報告している。すなわち、それらの人びとは国全体の平均4倍もの家族メンバーが居住する家に住んでいる。改善の兆しはあるものの、健康や住居、雇用、教育、社会福祉、そして司法、等々に関して相当な人種間の不平等が存在している。持ち家率は人口全体と比較するとかなり低く、かつ過去10年間のあいだに52パーセントから44パーセントに減少しているという事実を報告書は明らかにしている。そしてこのような傾向は将来においても継続するだろう。したがって借家住まいが相当に多いのである。

75. マオリのためになされる施策は1990年代以来改善されてきており、ヨーロッパ系の人びとへの施策よりも良くなってきているということを、2005年の社会報告書(Social Report)は示している。これは、平均寿命や自殺、幼児および第3期の教育への登録、上級資格学校の退学、雇用、失業、低所得、住居費負担、等々といった[マオリの生活実態やその状況を示す]さまざまな指標を含んでいる。これらの指標から——マオリとマオリ以外の人びととの所得格差を削減してきてはいるものの——マオリの幸福度を示す指標は、さまざまな領域、とりわけ健康、非正規雇用、生活水準において、相対的になお低い水準のままであるといえる。

IV. 結 論

76. さまざまな人びととの面談や視察にもとづいて特別報告者は以下のような結論にいたった。

77. 過去約30年のあいだにニュージーランドのエスニックな諸関係は、(マオリの文化的アイデンティと統治のあり方を掘りくずす)同化主義モデルから、ワイタンギ条約の諸原則とマオリと国とのパートナーシップに依拠した、新たな二文化併存アプローチへと転換した。長年にわたって否定されてきたさまざまなマオリの権利の要求や、過去の不正に対する救済請求にかかわる説得力ある主張によって、ワイタンギ条約に依拠した審理と勧告、条約体制にいたる交渉、さらには——そのような体制が政府とマオリ双

方の要求を満たす場合には——ニュージーランド社会の多数の同感と支持を得つつ、議会によってさまざまな法律が制定されてきている。しかしながら、植民地開始後の150年間の負の遺産を克服することはなお困難であり、根強く残存するさまざまな不平等がマオリとパケハのあいだの関係を困難なものとしてきた。

78. マオリの固有の権利は憲法によって承認されていなかったし、また彼ら自身の伝統的な統治機関も認められていなかった。したがって議会が状況に応じてそのような関係を多数決によって修正することが認められてはいるものの、政治的プロセスにおいてマイノリティたるマオリがそのような改革を担うことは不可能であった。マオリは植民地化された当初から、パケハとの関係において自分たちは二級のパートナーだと認識しているのである。

79. 土地に対する権利にかかわる問題がこのような複雑な状況を最もよく描き出している。大部分の土地と自然資源がパケハによって奪われたにもかかわらず、マオリはごくわずかな救済に甘んぜざるを得ず、またそれにもかかわらず、彼らは不当な特権を得ているという批判に直面してきた。このような状況において、マオリとパケハのあいだの社会的、人種的なあつれきから、相互に敵意を抱くことになった。そして2004年の前浜・海底法をめぐって危機的な状況が生じた。この法律によって、国は公共の利益という名のもとに、前浜と海底に対するマオリの慣習上のすべての権利を消滅させ、それと同時に〔権利消滅の代替措置として〕——複雑で厳格な司法上、行政上の手続きを通して——慣習にもとづく利用と運用を政府が認めるということをも可能とした。

80. さまざまな社会的プログラムが実施されているにもかかわらず、雇用や所得、健康、教育、そして刑事裁判、等々に関するマオリとマオリ以外の人びととの不均衡は根強く残存している。マオリの集団（イウイ、ハプ、ファーナウ）は、これらの不平等を削減することを目的とした戦略や、経済的發展と事業での成功を促すための戦略に徐々に組みこまれてきてはいる。しかしながら、先住民族の自己決定の権利を承認した上で、具体的な自己統治のしくみはなお創設されていない。マオリの社会的、経済的、そして文化的な権利——それらは人種差別撤廃条約の内容に沿うものである——を強化するために、エスニシティに依拠した特別な措置が継続してとられることが必要である。

81. [メディアなどで表明されている] 公的議論のなかに、[植民地時代以来根強く残存してきた] 同化主義モデルへの回帰の傾向が現れている。そしてそのような議論においては、集団的権利や [マオリ社会を超えた] より広い社会の一員としてのマオリの地位などに関する人びとの関心を、機会均等の権利、法の適正手続き、そしてエスニシ

ティや人種をも含むあらゆる理由にもとづく違法な差別を受けない権利といった、[マオリの求める集団的権利ではなく]すべてのニュージーランド人の個人的な権利の保護を強調することへと方向転換させている。

82. これらの広範囲にわたる憲法上の問題や社会問題は、関係するすべての社会的、政治的なアクターたちによって、責任をもって民主的に論じられることが必要である。というのは、それらがいかに解決されるかが将来のニュージーランド社会のあり方を決定するからである。

V. 勧告

A. 政府への勧告

83. 特別報告者は以上の考察にもとづいて政府と市民社会に対して以下のように勧告する。

憲法上の問題

84. 憲法上の問題に関して、継続的な議論に依拠しつつ——ワイタング条約と国際的に認められたすべての人びとが有する自己決定の権利にもとづいて——政府とマオリの人びととの関係を明確に規律するために、憲法改革を目的とした会議を招集しなければならない。

85. マオリを、[先祖伝来の]固有の知識や哲学、法を有する独自の地位を有する人びととして積極的に承認し、そのための有効な条件を作り出すことにより、ワイタング条約の実効性がニュージーランド社会の多元性を尊重しうるように憲法によって強化されねばならない。

86. 議会による立法や地域・ローカルな統治レベルにおいて、適切な数のマオリ代表が選出されることを保障するために、マオリ議員選挙制度 (MMP electoral system) が憲法によって強化されねばならない。

87. ローカルもしくは地域の議会やワイタング条約体制、その他のマオリと国のあいだの関係を管理するために設けられた諸機関と連携しつつ、マオリのイウイとハブはマオリの慣習にもとづく自治を強化する基本単位として理解されなければならない。

88. マオリに対して人権保護機構へのアクセスを提供し、マオリ集団に対する差別を除去するために、イウイが法律扶助を受けることを可能とするように法律扶助法 (Legal Services Act) が改正されなければならない。

人権とワイタンギ条約

89. ワイタンギ審判所は、ワイタンギ条約にかかわる事項について強制可能な決定を下すことができる法的権限が認められなければならない。

90. ワイタンギ審判所がより効果的に機能し、予測可能な期限内に審理完了を可能とするように、より多くの〔人的、財政的〕資源が配分されなければならない。

91. ニュージーランド権利章典法は、エスニシティや人種とは関係なくすべての市民の人権を保護するために、その効力がさらに強化されるべきである。

92. 前浜・海底法は議会によって廃止もしくは修正されねばならない。そして国は、前浜と海底に対するマオリの権利を承認し、かつすべての人びとが砂浜や海岸に自由にアクセスすることを認められるためのしくみが創設されなければならない。

ワイタンギ条約体制

93. すべての条約体制においては、慣習にもとづく規範に従って文化的領域にかかわる管理、運営に参加する——そのことによりマオリの文化的、精神的な諸関係をより広く表現することができるように——マオリの固有の権利が明確に承認されなければならない。

94. イウイとハブが、〔条約体制から集団として彼らに付与される〕財産の受容と運用に適した法人のしくみを自ら決定することができるように、条約体制に関する現行法が改正され、また将来的にはそれら以外の法律が制定されなければならない。

95. より公正で衡平法に従った条約体制の政策と手続きに関する合意に到達するように、国はマオリとの交渉に取りくまなければならない。

自然環境

96. 国は、製紙会社がカワラウの廃棄地区を浄化し、またマケトゥウに設けられた廃棄物処理場を浄化する義務を順守しているかを引き続き積極的に監視しなければならない。

教育と文化

97. 教師の訓練プログラムやマオリ文化に適した教育教材の開発を含めて、あらゆるレベルのマオリの教育により多くの資源が配分されねばならない。

98. より多くのマオリの学生が、第3期の教育における修了・卒業証書を得る課程から、さらに進んで大学課程に進学することを後援するために、学費引き下げと給付金の

増額をおこなわねばならない。

99. マオリにとっての神聖な場所や文化的にとくに重要な場所は国の文化遺産のなかに永続的に組みこまれなければならない。

100. 言語や慣習、知識体系、哲学、諸価値や芸術などのマオリ文化の復興が、それらにふさわしい文化的、教育的チャンネルを通じて、すべてのニュージーランド人の二文化併存的な遺産の一部として承認され、尊重されねばならない。

社会政策

101. 社会福祉とりわけ健康と住宅は、マオリの具体的なニーズに適合していなければならない。そのためには、よりのを絞った研究と評価、統計上のデータベースなどが必要である。

国際法上の先住民族の権利

102. ニュージーランド政府は国連の先住民族の権利——自決権を含む——宣言の内容を達成しようとする努力を引き続き支持しなければならない。

103. ニュージーランド政府は「独立国における原住民及び種族民に関する条約」(ILO Convention NO. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries)を批准しなければならない。

B. 市民社会への勧告

104. メディアは、ニュージーランド社会における均衡がとれバイアスを伴わず、人種にとらわれないマオリ像提供するように奨励されねばならず、そのために設けられた独立した委員会がメディアの活動を監視し、[正されるべき点が見いだされた場合には]是正措置を勧告しなければならない。

105. 政党や公的組織の代表やリーダーは人種的もしくはエスニックな不寛容を煽るような言語を用いることは慎まねばならない。