

〔翻 訳〕

ロドルフォ・スタベンハーゲン

「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由
の状況に関する国連・特別報告者報告」

角 田 猛 之

目 次

訳者「まえがき」

〔概 要〕

序

I. アジアの先住民族

II. アジアの先住民族の権利に関して特に懸念される問題

A. 先住民族の土地と領域の喪失

B. 森林居住者の状況

C. 強制移転と国際的な再定住

D. 対立と抑圧

E. 市民権、難民、そして難民申請者

F. 自治権と平和協定の実現

G. 先住民族の婦女子

III. 結 論

IV. 勧 告

訳者「まえがき」

本稿「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告」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、アジアの先住民族の人権状況に関する調査をもとに、勧告をも付して報告書としてまとめて国連総会に提出した‘General considerations on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples in Asia’（2007年11月1日）を、本文中に*で示した訳注を付して訳出したものである。

特別報告者としてのスタベンハーゲンの報告書については、訳者はすでにニュージ

ロドルフォ・スタベンハーゲン「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告」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に限定して作成され、2006年に公表された 'Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, Rodolfo Stavenhagen MISSION TO THE NEW ZEALAND' を、「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」として訳出して、『関西大学法学論集』第67巻5号（2018年1月）にて刊行した。従って本稿は、19世紀半ば以降から英国植民地として西洋化されるなかで、さまざまな人権侵害を受けてきた、またいまお受けている、ニュージーランドに居住する先住民族マオリに続いて、アジア地域に居住するさまざまな先住民族の人権状況に関するスタベンハーゲンの国連報告の翻訳である。*

* 報告書では、本稿の【目次】で掲げた諸項目が、以下の翻訳で付したパラグラフ番号と報告書での頁数とともに、上記【概要】に続いて CONTENTS として配置されているが、本稿では冒頭の【目次】として、パラグラフ番号と頁数を略して掲げている。

以下において訳出する。

【概 要】

この報告書は、アジア地域で特別報告者が近年行った活動——カンボジアとネパールでの国連人権高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Human Rights）によって組織された諸活動を含む——のなかで収集した先住民族の人権と基本的自由の状況に関するさまざまな情報源や、追跡調査のためのフィリピン訪問、そして2007年2月にプノンペンで開催された特別報告者と第1回アジア地域会議（First Asian Regional Consultation）の内容などに依拠して、アジアの先住民族がおかれているさまざまな権利に関する状況を概観するものである。

アジアの国ぐにに居住する先住民族は、世界各国の先住民族と同様な差別や人権侵害にさらされている。本報告書では、アジアの国ぐにで生じた特定の事例を概観しつつ、特別報告者が特に関心を有する問題、すなわち先住民族の土地や領域、天然資源の喪失、人びとが直面している内紛や暴力、抑圧、和平協定や自治体制の実現、そして先住民族の女性が被ってきた虐待、等々の問題に焦点を当てている。

序

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への国連・人権理事会からの指令は2001年に発せられ、さらに人権理事会6/12決議によって更新された。^{*}その指令においては、「[先住民族の]人権と基本的自由が侵害されているとの申立てに関して……関係するすべての情報源から情報を収集、請求、受託、そして交換すること」およびこれらの侵害を「防止するための適切な手段と行動に関して勧告を成す」ことが特別報告者に求められている。

* 人権理事会6/12決議：「人権理事会6/12決議」とは、2007年2月28日に開かれた第21回人権理事会にて無投票で可決された決議である。その決議において、スタベンハーゲンの特別報告者としての任期を3年間継続することと、特別報告者へのさらなる種々の具体的な指示、および、各国政府や国連機関等に対する、特別報告者への協力の要請などを内容としている。本報告の理解の一助として以下に訳出しておく。（http://ap.ohchr.org/documents/e/hrc/resolutions/a_hrc_res_6_12.pdf#search=Human+Rights+Council+in+its+resolution+6%2F12：2018年8月13日アクセス）また、本報告書の内容から明らかのように、スタベンハーゲンは——当然のことではあるが——この指令に忠実に従って本報告書を作成しているといえる。

「1. 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の指令を3年間延長することを決定する；

- (a) 指令に依拠して人権と基本的自由の完全かつ有効な保障を妨げている障害を取り除くための方法を検討し、その最良の実行方法を明確にし、相互に検討し、推進すること；
- (b) 政府や先住民族のらびと、先住民族のコミュニティ・組織を含むあらゆる情報源から、告発されている人権と基本的自由に対する侵害情報を収集し、請求し、受領し、また相互の意見交換を図ること；
- (c) 先住民族の人権と基本的自由の侵害を防止し、また侵害を受けた場合に救済するための適切な方法とそのための活動に関する勧告と提案を行うこと；
- (d) 不必要な重複を避けつつも、他の特別な手続や、人権理事会、国連機関、条約機関、人権に関する地域的組織などと密接に提携しつつ活動すること；
- (e) 国連先住民族常設フォーラムと密接に協働し、その年次会議に参加すること；
- (f) 政府や国連機関、特別代理人や特別プログラムはもちろんのこと、先住民族、さ

さまざまな NGO、その他の地域的もしくは準地域的国際組織…などのあらゆるレベルのアクターと常時協調的な対話を進めること；

- (g) 国連先住民族権利宣言と、先住民族の権利拡大にかかわる適切な国際文書の内容を推進すること；
 - (h) こどもと女性の人権と基本的権利とくに留意し、本指令にもとづいて行動する際にはジェンダーの視点を考慮に入れること；
 - (i) 本指令の内容にかかわる条約機関の勧告や意見、結論はもちろんのこと、世界規模の会議やサミット、その他、国連の会議において出された勧告を考慮に入れること；
 - (j) 特別報告者の年間計画に従って、人権理事会に対して本指令の実行状況について報告すること；
2. すべての政府に対して、指令された課題の遂行に際して特別報告者に協力し、求められた情報のすべてを提供し、また特別報告者の緊急の訴えに対しては早急に対応することを求める；
 3. 特別報告者が与えられた指令を履行することができるように、特別報告者が各国を訪問するために招聘することができるかを、すべての政府が検討することを求める；
 4. 特別報告者が与えられた指令を履行することができるように、国連事務総長と国連人権高等弁務官事務所に対して、必要なすべての人的、専門的、財政的な支援を提供することを求める；
 5. 人権理事会の活動プログラムに従ってこの問題を引き続き検討していくことを決定する。」

2. アジアの先住民族の人権に関する状況は国際社会の関心をさまざまな面において喚起している。彼らとりわけ先住民族の女性は、先住民族というその出自とアイデンティティのゆえに差別され、さまざまな危害や不利益を被っている。たとえば、彼らが先祖代々暮らしてきた伝統的な土地が帰属している国の政治活動から排除されている。また彼らは、国の発展のゆえに生み出されるさまざまな恩恵を受けることができず、教育や健康といった基本的権利をどの程度享受しているかを示すあらゆる指標に関して、先住民族以外の人びとよりも劣位におかれている。彼らは先祖伝来の伝統的な土地や領域、そしてライフスタイルなどを喪失してしまった結果、非常に貧困状態に陥っている。

そして彼らは、そのような状況ゆえに自らの基本的な人権の擁護を勝ち取ろうとして立ち上がったゆえにかえって、自国のさまざまな機関、組織からしばしば暴力的な扱いや虐待を被っている。このようなことがらには世界中のほとんどの先住民族が経験していることではあるが、アジアの先住民族は多くの特殊な状況のもとで暮らしている。

3. 本報告書では、アジアの先住民族の人権に関するこれらのことがらをすべて描き出そうとするものではない。それよりはむしろ、アジア地域に存在する国ぐにの先住民族の権利の保護を、歴史的、政治的、法的そして社会的な諸特徴における各国の類似性を考慮しつつ推し進めるために、国内・国際の両レベルでなされているさまざまな議論や試みに対して、必要不可欠な基本的情報を提供することを主たる目的としている。先住民族問題に関するある地域に限定したこのようなアプローチは——とりわけ、米州あるいはアフリカにおける人権にかかわる諸制度というコンテキストにおいて——先住民族が直面しているさまざまな問題をより幅広く理解することに貢献してきている。しかしそのような地域限定の視点は、アジア地域内における人権保護に関する機構が存在しないこともあって、アジアのコンテキストにおいてはなお欠如している¹。*

原注 1 : Inter-American Commission on Human Rights, Report on the situation of the indigenous peoples in the Americas (OEA/Ser.L/V/II.108 Doc. 62, 20 October 2000) ; African Commission on Human and Peoples' Rights, Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities (2005) 参照 [この原注で参照されている“OEA/Ser.L/V/II.108 Doc. 62, 20 October 2000”とは、米州に居住する先住民族の状況に関する特別報告者による報告書たる、“The Human Rights Situation of the Indigenous People in the Americas”のことである。]

- * アジア地域における人権保護機構の欠如：この点について富田麻理はつぎのように指摘している（傍点は角田が付した）。「……ウィーン宣言は、一方で普遍的な人権を認めたものの、地域や文化に基づいた人権の独自性も認めた。普遍的人権対独自の地域的特殊性の対立は、終止符は打たれていない。その意味で、ウィーン宣言は、世界的レベルで統一した人権の保護・促進を目指す際の、現実的な到達点及び難しさを反映している。他方、ウィーン宣言はさらに『既に存在しない地域において、人権の保護・促進のための地域的もしくは小地域的な取り極めを構築するための可能性について審議する』と規定し、地域的人権機構が人権の保護・促進にあたって果たしうる重要な役割について認めている。現実的にもまた理念的にも世界統一（同一）基準の達成は難しいといえる中で、地域的な人権は地域に特化して人権を保護・促進することができ、地域的機構の重要性は今後ますます増すであろう。地域的な人権機構は、欧

州をはじめとして、米州、アフリカでも作られ、大きく発展してきている。近年、国連の人権高等弁務官事務所も地域的な人権機構との協力関係を強化している¹⁾。[改行] だが、アジアにおいては例外である。世界の他地域では地域的な人権機構が発展しているにも関わらず、同様な人権機構はいまだ設立されていない。世界の中で、アジア地域の取り残された形となっている。これは、日本を含め多くのアジアの国家にとっては大きな損失である。というのも、アジア地域は、主要な人権条約の批准率も他地域と比較して高くなく、また[スタベンハーゲンの本報告書を典型として]人権理事会において、多くの人権侵害が指摘される等、人権の保護・促進が重点的に必要な地域だからである。」ただしこの指摘に続けて、近年のASEANを中心としたアジア地域にまたがる人権問題への取り組みの進展についてさらにつきのように指摘している。「しかし、アジアが完全に取り残されているのだろうか。本稿が示すように、地域的な人権機構の萌芽はなくはない。とりわけ2012年11月、アジア地域として初めてとなるASEAN人権宣言が採択され、アジア地域全体への拡大の可能性も注目されている。さらに、これまであまり着目されてこなかったが、特に2000年代に入ってから、アジアの小地域レベルにおいて、様々な人権の促進制度の発展がみられる。[改行] 世界人権会議が二昔前のできごととなる今日、アジアは、地域的な人権保障の側面で本当に空白の二十年だったと結論づけられるのだろうか。そして今後、アジア地域において欧州、米州、アフリカに並ぶような地域機構はできないのだろうか。本稿はこの問いについて検討することを目的とする。本稿では、近年ASEANをはじめとするアジアの小地域において多数設立されている地域機構の、人権促進制度やその萌芽に着目し、アジアにおける地域的人権機構設立の動きの特徴について分析し、アジア全体の地域的機構の設立可能性について、論じる。」(富田麻理「アジア地域人権機構設立の可能性——ASEAN等による地域機構の人権の保護・促進活動の検討をとおして」『西南学院大学法学論集』第45巻3・4号(2013年)(http://repository.seinan-gu.ac.jp/bitstream/handle/123456789/863/1r-n45v3_4-p123-165-tom.pdf?sequence=1&isAllowed=y : 2018年8月29日アクセス)

またASEAN人権宣言に関して「アセアン人権宣言、採択される」として、その採択の経緯と内容についてつきのように指摘されている(傍点・角田)。「採択の経緯：カンボジアで開催された第21回東南アジア諸国連合(アセアン)首脳会議において、11月18日、アセアン人権宣言が採択された¹⁾。[原注1：アセアン人権宣言(英語)(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) http://aichr.org/?dl_name=ASEAN-Human-Rights-Declaration.pdf] [改行] この宣言を起草したのは、アジアで初めての地域人権機関として2009年に設立されたアセアン政府間人権委員会(AICHR)である。AICHRは、アセアン加盟国で構成され、加盟国はそれぞれ代表を任命する。AICHRの任務や権限を定めた取決め文書は、人権に関する協力の枠組みとなるアセアン人権宣言をつくることを任務の一つとしてあげており、2010年に作業部会を設立して起草作業を開始し、2012年1月にはAICHRに宣言案が提出され、

アセアン外相会議は2012年中に作業終了するよう取り組むことに合意していた。[改行]しかし、アセアン域内の NGO などは、宣言案の作成について市民社会との情報共有や協議が行われないことを批判し、域内の NGO などの共同声明を公表した²。[原注 2 : 4月8日付 NGO 共同声明 (Forum-Asia) <http://www.forum-asia.org/?p=12451>] 声明は、AICHR に市民が起草過程に参加できるよう宣言案を公表すること、一部の国の委員がそれぞれの国で行っているような国内の協議を他の国でも、また国全体でより定期的に行うこと、宣言案を域内各国言語に翻訳すること、AICHR の会合に NGO や国内人権機関を含む全てのステークホルダーが参加できるようにすることを求めている。[改行] AICHR はその後2度宣言案に関して、市民社会との協議を行ったが、1回目ではまだ起草文は配布されておらず、アセアン閣僚会議に提出される予定直前の協議で、そのような短期間では市民社会からの意見が考慮されることは難しく、協議は形式的なものに過ぎないという懸念が NGO から表明され、その後も宣言案の公表や、市民社会との協議を求める声明などが続いた³。[原注 3 : 9月26日付共同書 (Forum-Asia) <http://www.forum-asia.org/?p=15461> など。] また、採択直前にはインドネシアを訪れたピライ国連人権高等弁務官が、市民団体などの懸念や批判に言及し、すべてのステークホルダーが参加して、国際人権基準に十分にそった案をつくるよう起草にもっと時間をかけることを求めている⁴。[原注 4 : 11月7日付人権高等弁務官声明 (OHCHR) <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12752&LangID=E>] しかし、宣言案は当初の予定であった2012年中に採択されることとなったのである。

人権宣言の内容——NGO、国際人権基準に達していないと批判：採択された宣言には40条の規定があり、一般原則、市民的・政治的権利、経済的・社会的・文化的権利のほか、開発の権利、平和への権利と人権の伸長・保護における協力の章がある。条約ではなく、宣言なので、[たとえば「先住民族の権利に関する高裁連合宣言」と同様に] 法的拘束力はない。[改行] 一般原則では、すべての人が生まれながらにして尊厳と権利において自由と平等であること（1条）、人種、ジェンダー、年齢、言語、宗教、政治的または他の意見、民族的または社会的出身、経済的地位、出生、障害または他の地位などいかなる区別もなく、宣言にあげられる権利や自由をもつこと（2条）、すべての人が法の前に人として認められ、差別なく法の保護を受ける権利があること（3条）などがあげられている。[改行] 具体的な権利では、既存の国際人権諸条約にあげられる権利のほか、法律および国際的な合意に基づき、庇護を求め、受け入れられる権利、子どもや若い人の経済的・社会的搾取の禁止、衣食住のほか、医療や必要な社会サービス、安全な飲料水と衛生、安全で持続可能な環境の権利を含む十分な生活水準の権利、HIV/AIDS を含む感染症に苦しむ人に対する差別されない環境などがあげられている。[改行] 一方、一般原則の章において権利の享有が、他の人、共同体および社会に対する責任を果たすこととバランスしていなければならないとしていること（6条）、人権の実現が異なる政治的、経済的、法的、社会的、文化的、歴史のおよび宗教的背景を念頭において、地域のおよ

び国民的文脈で考慮されなければならないこと（7条）、人権の行使が他の人の権利の保障のみを目的とし、国の安全保障、公的秩序、衛生、公共の安全、公の道徳や民主的社会における人の一般的な福利の公正な要請を満たす、法律による制限に服するとしていること（8条）など、人権の保障が国際的な人権基準よりも狭められる懸念があるとされる規定も含まれている。[改行] これらの点については、加盟国のそれぞれの政治、宗教などを理由にする恣意的な制限を認め、生まれながらにしてあるはずの人権の享有に条件を付け、人権の普遍性を損ない、国際基準よりも広範囲の制限を認めるなどとして採択前から地域および国際的な市民団体が批判していたが、採択後、61団体が共同で宣言を非難する声明を公表した⁵。[原注5：11月19日付 NGO 共同声明（Forum-Asia）<http://www.forum-asia.org/?p=15609>] 声明では、人権の享有を共同体および社会に対する責任を果たすこととのバランスを条件づけていることや、権利の実現を地域的、国民的文脈によるものとしていることなどこれまで、国際、地域、国内の専門家や草の根団体のあらゆるレベルであげられてきた懸念を無視してアセアンの首脳が宣言を採択したとして、人権宣言の名を借りた、政府権力の宣言であり、宣言を拒否すると非難している。]「国際人権広場 Archives」「(国際人権ひろば No. 107 (2013年1月発行号) (ヒューライツ大阪 (一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター) <https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section3/2013/01/post-200.html> : 2018年8月29日アクセス))」

4. 本報告書が依拠した情報は、特別報告者が最近かかわったさまざまな活動を通じて収集されたものである。それらの活動のなかには、地域の先住民族の組織や NGO によって企画された追跡調査のための訪問——たとえば、2007年2月2日と3日、フィリピン・ケソン市——、「カンボジアにおける先住民族と土地へのアクセスに関するセミナー」(Seminar on Indigenous Peoples and Access to Land in Cambodia) (このセミナーは国連人権高等弁務官事務所、国際労働事務所 (ILO) および国連開発計画 (United Nations Development Programme (UNDP)) などによって企画された)、「カンボジアに関する NGO フォーラム」(NGO Forum on Cambodia) および Tebtebba* と「アジア先住民族協定基金」(Asia Indigenous Peoples Pact Foundation) によって組織された特別報告者との「第1回アジア地域会議」——それらは、それぞれ2007年2月7-8日と9-11日にベトナムのプノンベンで開催された——そしてさらに、さまざまな会合や、2007年4月23-27日にネパールの国連人権高等弁務官事務所によって企画されたさまざまなコミュニティの訪問、等々である。本報告書に含まれている主なアイディアの概要は、「国連常設先住民族問題フォーラム」(United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues) の第6セッションにおいてアジアに関して半日を使っての討議が行われた際に提示された。

* Tebtebba : Tebtebba Foundation (Indigenous Peoples' Centre for Policy Research and Education) とは、「先住民族の組織で、あらゆるレベル、地域の先住民族との共同での、先住民族に関する問題の研究、教育、政策提言、情報センターである。社会・環境に関する正義と持続可能性を支持するためのさまざまな連携を構築しつつ、先住民族の権利と諸要求の社会的な承認、推奨そして保護のあり方を探求している。……」(<https://www.escri-net.org/member/tebtebba-foundation-indigenous-peoples-centre-policy-research-and-education> : 2018年8月13日アクセス) TEBTEBBA の公式ホームページは、<http://tebtebba.org/> (2018年8月29日アクセス) にアップされている。

I. アジアの先住民族

5. アジアの先住民族は、彼らが居住する国ぐにのなかで最も差別された人びとであり、また社会的・経済的に周縁化され、政治に関してもマジョリティ集団に従属している人びとである。彼らの存在は、国内法や公共政策において無視され続けているが、多くの場合に国境をまたぐかたちでアジア全体でおよそ1億人が居住している*。先祖伝来の伝統的な領域は、植民地化や国民国家形成過程における彼ら自身の土地からの追放、その他に頑強に抵抗した、辺境の地——それは世界中で最も顕著な生物多様性が見いだされる地域でもある——に位置している。しかしここ2,30年の間のグローバリゼーションと大規模な国家の開発政策の推進によって、彼ら自身の伝統的な生活様式を維持することが非常に困難になってきている。そして彼らは、先祖伝来の固有の土地や天然資源を奪われ、暴力や抑圧、強力な同化政策などの結果、重大な人権侵害を被っているのである。

* 先住民族の人口など：「先住民族は世界のもっとも不利な立場に置かれているグループの1つを構成する。国連はこれまでもましてこの問題を取り上げるようになった。先住民族はまた最初の住民、部族民、アボリジニー、オートクトンとも呼ばれる。現在少なくとも5,000の先住民族が存在し、住民の数は3億7000万人を数え、5大陸の70カ国以上の国々に住んでいる。多くの先住民族は政策決定プロセスから除外され、ぎりぎりの生活を強いられ、搾取され、社会に強制的に同化させられてきた。また自分の権利を主張すると弾圧、拷問、殺害の対象となった。彼らは迫害を恐れてしばしば難民となり、時には自己のアイデンティティを隠し、言語や伝統的な生活様式を捨てなければならない。」(「国連広報センター」http://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/indigenous_people : 2018年8月29日アクセス)

6. アジアの国ぐにが自国に居住する先住民族に付与する法的地位はさまざまである。

また先住民族に関する各国の政策や立法において、それらの集団の呼称も異なっている。すなわち、[英語表記においては]“tribals”あるいは“tribal people”、“hill tribes”、“scheduled tribes”、“natives”、“ethnic minorities”、“minority nationalities”、その他類似の名称で呼ばれている。またたとえばインド、バングラディッシュにおいては[バングラディッシュ北部に居住する先住民族]アディバシ(Adivasis:元々の住民)、またマレーシアではOrang Asli(原住民)あるいはネパールではJanajataなど、各国語において固有の名称でよばれている。

7. 植民地時代において、バングラディッシュやインド、インドネシア、マレーシアそしてミャンマーなどでは、先住民族のなかには[イギリスやフランスなどの宗主国の法制度や政策に応じて]特別な法的地位を与えられる場合もあった。しかし、戦後の植民地からの独立後には、[各独立国はその権力基盤や経済力、その他の国家的インフラの脆弱さゆえに、国家による特別な保護をなすことを正当化する固有の]先住民族としての地位を否定するために「国民統合」(“national unity”)原理を強調していたが、このようなアプローチは近年になって変容しはじめている。すなわち多くの国ぐににおいて、先住民族[の地位や権利、彼らの国家による処遇など]に関して憲法の条文のなかで明記され、また特別法によって規定されたりしている。たとえば、インド憲法(1950年) (“scheduled tribes”(指定部族)としてのadivasisすなわち先住民族に関して規定)*¹、マレーシア憲法(1957年)(サバ(Sabah)とサラワク(Sarawak)に居住する“Natives”に関する特別規定がおかれている)、フィリピン先住民族権利法(1997年)(Indigenous Peoples’ Rights Act (IPRA) of the Philippines)そしてカンボジア憲法(2001年)、等々である。2002年にネパールは、「先住民族国籍展開財団法」(National Foundation for the Development of Indigenous Nationalities Act)を制定し、先住民族の存在やその地位が2006年の暫定憲法によって明記されている。またパキスタン憲法(1973年)は、連邦と州の双方が管轄権を有する部族地域(Tribal Areas)を承認し、これらの地域においては自決権が部族に付与されている。またその他の国ぐに、たとえば中国、ベトナム、あるいはラオス(Lao People’s Democratic Republic)においては、先住民族はエスニック・マイノリティとして言及され、先住民族ではないマイノリティ集団と類似の法的地位が与えられている。さらにまた他の国ぐににおいては、独自の集団としては明示的に承認されていないが、先住民族が独自の法的地位を有する場合もある。たとえばインドネシアでは、慣習法(アダット(Adat))*²の統制下にある大半

の人びとは自らを先住民族と ^{アイデンティファイ} 認 識 している。また日本においてアイヌは、1997年のアイヌ文化振興法（Ainu Cultural Promotion Law）では先住民族としては考えられていない。しかしいくつかの判決（a number of）は、国際的な先住民族の権利に関する基準に依拠して彼らの権利を承認している。^{*3}マレーシアでも同様に、伝統的な土地に対するオラン・アスリ（Orang Asli）の先住権原を裁判所は承認している。

- * 1 インド憲法：インド憲法第15条（宗教、人種、カースト、性別又は出生地を理由とする差別の禁止）「(1) 国は、宗教、人種、カースト、性別、出生地又はそれらのいずれかのみを理由として、公民に対する差別を行ってはならない。(2) 公民は、宗教、人種、カースト、性別、出生地又はそれらのいずれかのみを理由として、次に掲げる事項に関し無資格とされ、負担を課され、制限を付され、又は条件を課されることはない。(a) 店舗、公衆食堂、旅館及び公衆娯楽場への立ち入り、(b) 全部または一部が国家資金により維持され、又は一般の用に供されている井戸、用水池、浴場、通路若しくは娯楽地の使用……(4) この条及び第29条 (2) 項の規定は、社会的・教育的後進層又は指定カースト及び指定部族のための特別規定を設けることを妨げるものではない。」；第29条（少数者の利益保護）「(1) インド領内又はその一部に居住する公民であって、固有の言語、文字又は文化を有する者は、それを保持する権利を有する。(2) 公民は、宗教、人種、カースト、言語又はそれらのいずれかのみを理由として国が維持し、又は国家資金の援助を受けて施設で学ぶことを拒否されてはならない。」条文の邦訳は、孝忠延夫・浅田宜之著『印度の憲法 21世紀「国民国家」の将来像』（2006年、関西大学出版部）を参照した。また、同書において「非差別階層と後進階層に対するアフーマティヴ・アクションと留保措置」としてつぎのように指摘されている。「インド憲法は、市民としての平等な権利の保障、社会的差別・不平等からの保護を定めるとともに、特定のグループに属する人々への特別保障、特別措置を明記する。法の下での平等、機会均等、及び差別の禁止にとどまらず、アフーマティヴ・アクションと留保措置を憲法上明記したことは、インド憲法の大きな特徴である。というのは、多くの国でこれらの問題は憲法規範の問題というよりは立法政策の問題とされ、その実施・推進は政治的・経済的状況において況に依存しているからである。[改行] インド憲法が明記するこのアフーマティヴ人類学者はブ・アクションと留保措置は、つぎの5つの範疇に分けることができる。① 社会的な差別の是正・除去……② 文化的・教育的権利の保持……③ 教育・経済分野における優遇措置……④ 公務・公職上の優遇措置……⑤ 国会および州議会における留保議席……。これらの規定の主体又は対象となるグループは、最近その区別と相互の関係が問題となり、深刻な対立を招いているが、一応次のように区分できる。① 言語的・宗教的マイノリティ、② 指定カースト（SC）、③ 指定部族（ST）並びに④ 社会的・教育的後進階層（及び「その他の後進階層（OBC）」）である。」同上15-16頁

- * 2 インドネシアのアダット：高野さやかは人類学の立場から、インドネシアの多元的法体制の主要な要素としてのアダットについてつぎのように指摘している。「インドネシア語の『フクム』(*hukum*) は一般に、国家による制定法を典型とする、成文化された公的な規範の意味に使われる。一方『アダット』(*adat*) は、『慣習』と訳されるほか、『伝統』、『儀礼』、『適切なふるまい』の意味にもなる、幅の広い概念である。アダットを担う単位としては、インドネシア国内に200以上存在するという民族集団が想定され、たとえば、会話のなかでは、『ジャワのアダット』、『バリのアダット』、『アダットの服』、といったようなかたちで言及される。……人類学者にとってアダットは、研究の出発点となる馴染み深い言葉であり、イスラームや、国家といった要素との対立において理解されてきた。[改行] たとえばイスラームとの対比において力点が置かれるのは、アダットの、外来ではない『インドネシア固有の』という側面であるが、フクムとの対比では、規範的な部分を強調されて、法制度への不信感を表明するさいの決まり文句となる。それはたとえば、『裁判所や警察へ行く人なんていない、われわれはアダットに基づいて解決する』といった、国家による制定法であるフクムの『弱さ』、『無力さ』と、アダットの『強さ』、『効果』を対置するような語り方である。このような表現の中で言及されるアダットは、それが実情に適っているかどうかはともかくとして、過去においても現在においても、影響力を持続している存在である。それに対してフクムは、この語り口からも明らかなように、人々の生活にアダットほどは関わってこない、どこか遠くにある存在である。」高野さやか『ポスト・スハルト期インドネシアの法と社会裁くことと裁かないことの民族誌』(2015年、三元社) 31頁。また、インドネシアの法人類学による多元的法体制の研究状況については、スリスワティ・イリアント、森正美訳「インドネシアにおける法人類学および多元的法体制研究」(関西大学法学研究所『ノモス No. 24』(2009年6月刊行) <https://www.kansai-u.ac.jp/ILS/publication/asset/nomos/24/nomos24-05.pdf#search> : 2018年8月13日アクセス) 参照。
- * 3 アイヌ文化振興法：アイヌ文化振興法は、その目的、「アイヌ文化」の定義、国・地方公共団体の責務、等々についてつぎのように規定している。「第一条(目的) この法律は、アイヌの人々の誇りの源泉であるアイヌの伝統及びアイヌ文化……が置かれている状況にかんがみ、アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する国民に対する知識の普及及び啓発……を図るための施策を推進することにより、アイヌの人々の民族としての誇りが尊重される社会の実現を図り、あわせて我が国の多様な文化の発展に寄与することを目的とする。；第二条(定義) この法律において「アイヌ文化」とは、アイヌ語並びにアイヌにおいて継承されてきた音楽、舞踊、工芸その他の文化的所産及びこれらから発展した文化的所産をいう。；第三条(国及び地方公共団体の責務) 国は、アイヌ文化を継承する者の育成、アイヌの伝統等に関する広報活動の充実、アイヌ文化の振興等に資する調査研究の推進その他アイヌ文化の振興等を図るための施策を推進するよう努めるとともに、地方公共団体が実施す

るアイヌ文化の振興等を図るための施策を推進するために必要な助言その他の措置を講ずるよう努めなければならない。2 地方公共団体は、当該区域の社会的条件に応じ、アイヌ文化の振興等を図るための施策の実施に努めなければならない。」(以下、第13条まで省略)

アイヌ文化振興法全体を通じて、そもそも「先住民族」という用語は用いられておらず、アイヌの人びとに対する国と公共団体の責務は、あくまでも少数民族としての「アイヌ文化の振興等を図るための施策を推進」する責務である。したがって、本報告書を通じて一貫して強調されている、先住民族の先祖伝来の土地や領域、天然資源に対する権利についてはいわずに、先住民族の問題であるゆえに、スタベンハーゲンのつぎの指摘は正しい。「日本においてアイヌは、1997年のアイヌ文化振興法 (Ainu Cultural Promotion Law) においては先住民族としては考えられていない。」

8. 国内法によるこれらの承認に加えて、インド、バングラディシュそしてパキスタンの3か国は、1957年の「独立国における原住民及び種族民に関する条約」(International Labour Organization (国際労働機関、以下、ILO と略記) Convention on Indigenous and Tribal Populations in Independent Countries (No. 107) : 以下、ILO107号条約と略記) の締約国で、ILO の専門家委員会に定期的に条約の履行状況に関する報告書を提出している。またネパールは最近、ILO107号条約の継続条約たる1989年の「独立国における原住民及び種族民に関する条約」(ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (No. 169) (以下、ILO169号条約と略記) を批准し、その結果ネパールは、先住民族にとって重要なこの条約を批准したアジアで第1番目の国になる [日本は2018年現在批准していない]。さらにまたアジアの先住民族の状況は、それぞれの国が国際法上負っている国際人権に関する義務を履行しているか否かが、国連の諸機関*によって定期的にチェックされている。

* 人権条約(規約)の締約国における履行状況の監視:たとえば自由権規約については、同規約28条に基づき、その実施を監督するために設置され、1976年から活動を開始した国連の一機関たる「自由権規約人権委員会」がある。第28条「1. 人権委員会(以下「委員会」という)を設置する。委員会は、十八人の委員で構成するものとして、この部に定める任務を行う。2. 委員会は、高潔な人格を有し、かつ、人権の分野において能力を認められたこの規約の締約国の国民で構成する。この場合において、法律関係の経験を有する者の参加が有益であることに考慮を払う。3. 委員会の委員は、個人の資格で、選挙され及び職務を遂行する。」

たとえば、2018年6月15日にニューヨークの国連本部で行われた直近の選挙で、古谷修一・早稲田大学法科大学院教授が選出された旨、外務省はつぎのように公表している。「1 本15

日（現地時間14日）、ニューヨークの国連本部で開催された第36回自由権規約締約国会合において、自由権規約委員会委員選挙が行われ、我が国から立候補した古谷修一（ふるや・しゅういち）早稲田大学法科大学院教授が、96票を獲得して当選を果たしました。我が国は、1987年から現在まで、自由権規約委員会に継続して委員を輩出しており、古谷教授は我が国出身の3人目の委員となります（現在は岩澤雄司東京大学教授が委員を務めています）。2 古谷教授は、国際法、特に国際人権法、国際人道法及び国際刑事法が専門であり、30年以上にわたる国内外での研究・教授経験を有しています。また、古谷教授は、2012年から国際事実調査委員会（IHFFC）の委員を務めており、国際人道法の履行確保に向けた取組を行う等、国内外で活躍しています。3 古谷教授が、国際人権法をはじめとする国際法に関する幅広い知見・経験を生かして、自由権規約委員会の活動に貢献することは、人権外交を積極的に推進する我が国にとって、重要な意義を有しています。』https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006128.html

人権規約とりわけ自由権規約と人権監視機関に関しては、さしあたって、大竹秀樹「日本政府のアイヌ民族政策について——国際人権監視機関から考える——」『日本福祉大学研究紀要——現代と文化』（日本福祉大学福祉社会開発研究所）第121号（2010年3月）、ジョージナ・スティープンス「国際人権規約と先住民族：アイヌ民族と自由権規約を中心に」『北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル』第12号（2006年2月）参照。

9. 以上のようなさまざまな呼称や法的地位にもかかわらず、アジアという固有の文脈において先住民族の権利に関して論 [じ、そして承認] することに反対の国もある。ただし、先住民族をどのように定義するのかをめぐる論争の存在とはかかわりなく、先住民族が有する独自のアイデンティティ、生活様式、そして歴史のゆえに、アジアの先住民族集団が直面している人権問題を論ずる必要があるということは、法や政治にかかわるアジアの多くのアクターのあいだでは了解されている。それらの問題は世界中の先住民族が直面している問題ときわめて類似しているとともに、とりわけ国連先住民族権利宣言のなかに盛りこまれている、先住民族の権利に関する現在の国際的な関心領域とも完全に符合しているのである。人種差別撤廃委員会（Committee on the Elimination of Racial Discrimination）によって指摘されているように、人種差別撤廃条約の締約国政府は、「国内法においてそのような [先住民族] 集団に対していかなる呼称を与えているかとはかかわりなく」（CERD/C/LAO/CO/15, para. 17 [COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION Sixty-sixth session 21 February–11 March 2005; CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION; Concluding observations of

the Committee on the Elimination of Racial Discrimination; LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC]), 国際法上承認されている先住民族の権利を保護しなければならないのである。本報告書は以上のような視点に立って、人権に関して最近アジア地域で問題となっている懸案事項に焦点を当てつつ、アジアの先住民族の権利状況についての主要な動向を分析する。

II. アジアの先住民族の権利に関して特に懸念される問題

A. 先住民族の土地と領域の喪失

10. アジア全域で先住民族が被っている人権侵害の最も深刻ないくつかは、[植民地化や征服などの後にまたたく間に] 先祖伝来の土地と領域を喪失したと直接に関連している。それは世界中の先住民族が被ってきたことではあるが、とりわけアジアにおいて顕著である。国家の大規模な開発プロジェクト、プランテーションのための広大な借地、樹木伐採、そして保護区域設定、等々は、先住民族の先祖伝来の土地の喪失をますます推し進めた。その結果、先住民族は先祖伝来の土地を去り、そのために生活環境の悪化をもたらすとともに、また貧困状態に陥り、また見知らぬ土地への移住を余儀なくされた。このようなことは多くのアジアの国々において、先住民族の伝統的な土地や領域、天然資源に対する慣習法上の権利を承認する明確な法的規制が存在しないことから生じているのである。さらにまた、彼らの先祖伝来の領域内で行われる開発プロジェクトの妥当性に関して、先住民族を交えての十分な事前協議の手続きが存在しないこともその主たる理由のひとつである。

11. タイでは、地元のコミュニティがその地域の固有の慣習（法）にもとづいて天然資源を管理することが認められている。しかしそれにもかかわらず、近年制定された「土地法」(Land Act) や「国营保安林法」(National Reserve Forests Act)、「国立公園法」(National Parks Act) などは、先住民族や部族民の伝統的な土地保有や利用の諸形態を認めていない。したがってこれらの法律を適用することにより、文字通り、慣習にもとづいてその土地に先住する人びとを、違法な侵入者と見なして多くの先住民族や部族民をそれらの土地から追い立てている。さらにまた、国有地（国立公園や河川地域、保安林地域を含む）とコミュニティが保有する土地をめぐって、困難な多くの問題を生み出している。そしてさらに、林業関連の法を執行する役人の汚職が蔓延しているともいわれている。

12. 一毛作や輸出向け作物のプランテーションの展開によって、先住民族が暮らす高原地と低地の双方における居住地が——居住可能な土地を制限し、水資源を枯渇させることで——従来のように利用できなくなってきた。サラワクとマレーシアだけでも、240万ヘクタールの土地に対して、パーム油 (palm oil) とパルプのみを栽培するプランテーションの開発許可が公式に与えられている。これらの許可の多くは、「開発地域」(“development areas”) に指定された先住民族の先祖伝来の土地に対して付与され、期限延長の上でリースされている。インドネシアは、代替エネルギー源としてパーム油 [アブラヤシの果実から得られる植物油] の世界最大の産出国になるという国家的な意図を表明している。そしてその目標は、群島地域全体で460万ヘクタールにパーム油の原材植物を栽培することである。この計画によって、現存する森林地域を広大なプランテーションに転換することが正当化されている。そしてそのプロジェクトは、その地域に先祖代々居住している先住民族のコミュニティに対して壊滅的被害を与えるのである。

13. カンボジアにおける土地の横領は、他のアジア諸国でも見られる現象の顕著な事例のひとつである。2001年の土地法は先住民族の集団的所有地に関する先進的な規定を盛り込んでいる。それにもかかわらず、先住民族のコミュニティは、国全体の経済不況や違法な土地取引、そして広範囲にわたる政府役人による汚職、等々によって、彼らの土地の多くを喪失した。このような動向は、ラタナキリ州 (Ratanakiri) とモンドゥルキリ州 (Mondulakiri) という、先住民族が集住する地域において顕著である。そしてそのような土地喪失の結果、地域の先住民族はますます貧困化し、移住を余儀なくされているのである。過去十年間に限っても、およそ650万ヘクタールの土地が、先住民族からはく奪されて材木会社に譲渡された。またさらに330万ヘクタールの土地が保護区域とされた (特別報告者の先の報告書 (A/HRC/4/32, para. 15) 参照*)。このような危機的状況は、先住民族の土地に関する規定を2001年の土地法において——土地の境界や権原を決定する手続的枠組みが不十分であることを含めて——綿密な規定を盛り込まなかったことに起因している。そして、土地に対する境界や権限の確定に関する附則が実施されるまでには、すでに取得可能な土地はほとんど残っていないというクレームがよせられた。そこで、カンボジアの人権に関する国連事務総長・特別代表 (Special Representative of the Secretary-General for human rights) は、そのような状況の重大性について注意喚起することをくり返し求め、またつぎのように勧告している。すな

わち、先住民族の土地に対する集団所有に関する附則が制定されるまでは、彼らに影響を及ぼす土地の売買を停止することを関係機関が考慮しなければならない、と (E/CN.4/2006/110, para. 31)。

* 特別報告者としてのロドルフォ・スタベンハーゲンの先住民族に関する国連報告書：ここで参照されている 'A/HRC/4/32' は、彼の先住民族一般に関する報告書たる 'IMPLEMENTATION OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 60/251 OF 15 MARCH 2006 ENTITLED "HUMAN RIGHTS COUNCIL" Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen' を指している。また彼にはニュージーランドの先住民族たるマオリに関する報告書も国連総会に提出されている。すなわち、"Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen—MISSION TO THE NEW ZEALAND" で、この報告は角田が、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」として訳出して『関西大学法学論集』第67巻5号(2018年)に投稿した (<https://kuir.jm.kansai-u.ac.jp/dspace/bitstream/10112/13037/1/KU-1100-20180118-06.pdf#search:2018年8月29日アクセス>)。本文で参照されているスタベンハーゲンの報告書も邦訳して同論集に掲載の予定である。

14. フィリピンにおいては、1997年の「先住民族権利法」(Indigenous Peoples Rights Act) は、先住民族の先祖伝来の土地と領域に対する権利を承認し、かつ「先祖伝来土地所有権原証明書」(Certificates of Ancestral Domain Titles) の交付を通じて、境界画定と権限付与の手續を明確化している。過去6年間に670件以上の証明書申請がなされている。しかしながら、年平均4.5件に対して権限付与がなされると仮定すると、「先住民族委員会」(National Commission on Indigenous Peoples) が現在提出されている申請すべてに対して権限を付与するためには、25年間必要であると推定されている。権限付与手続きがそのように大幅に遅延する理由としては、先祖伝来の土地と、鉱業や農林業、材木の伐採活動、放牧地などが当該土地のなかに入り組んでいる場合が存在することが挙げられる。

15. 天然資源へのアクセスの喪失という問題には、沿岸地域に居住する先住民族も直面している。南パラワン島 (Southern Palawan) のブグスク (Bugsuk) のパラワン部族とモルボグ (Molbog) 部族は、真珠の養殖がはじまって以降、先祖伝来の海洋領域に対するアクセスを取り戻すための戦いを続けている。真珠養殖場を囲い込む境界の存

ロドルフォ・スタベンハーゲン「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告」

在によって漁場から排除された漁民たちは、警備員による漁業妨害や不当な取り扱い、違法な拘束などに対して強く抗議している。先住民族のこのような既得権への真珠養殖業者の挑戦に対して、委員会は自らに課された職責を十分には果たしていないと批判されている。現存する人種差別に関して調査するために日本を訪れた際の報告である特別報告者は、アイヌの人びとが彼らの伝統的な食糧たる鮭の漁獲量を大きく制限されているということを指摘している。このような状況は、「先祖伝来の栄養源を手に入れるために、公的機関に頼らなければならないがゆえに、[アイヌにとって] 屈辱的なこと」である (E/CN.4/2006/16/Add.2, para. 45)。*

* 特別報告者の日本訪問とアイヌ問題に関する言及：本文で「現存する人種差別に関して調査するために日本を訪れた際の報告で特別報告者」としてスタベンハーゲンが言及しているのは、セネガル選出のドウドゥ・ディエン (Doudou Diène) である。彼は2005年7月3日から11日まで日本に滞在し、主としてアイヌ、部落、在日の3カテゴリーに関する差別状況の調査を踏まえて、'RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND ALL FORMS OF DISCRIMINATION Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène Addendum* MISSION TO JAPAN' を特別報告として国連に提出している。

B. 森林居住者の状況

16. 大規模な樹木の伐採は、違法な伐採か政府が合法的に行う伐採かを問わず、アジア地域のあらゆる国ぐににおいて先住民族が土地を喪失する大きな要因である。たとえばバングラディシュやインド、インドネシア、フィリピンそしてタイにおいては、森林は国有財産と考えられている。したがって先住民族のコミュニティは、森林地域に関する政府の政策に抵抗する法的手段を有していないし、またたとえ彼らが先祖伝来の土地を喪失しても損害賠償を請求する法的手段も存在しない。

17. 世界銀行の援助の下で2002年にインドで行われた「アンドラ・プラデシュコミュニティ森林経営プロジェクト」(Andhra Pradesh Community Forest Management Project) は、アディバシの諸組織によって批判された。彼らアディバシは、世界銀行によって盛り込まれた手続き的な安全弁 (森林保護委員会、すなわち Vana Samrakshana Samithi の創設を含めて) は、十分に機能していないと批判している。

18. マレーシアにおいて先住民族のコミュニティは、「マレーシア材木証明評議会」

(Malaysian Timber Certification Council) によって運営されている国の森林証明システムでは、先住民族が伝統的に占有したり、生きていくために利用してきた森林に対する先住民族の慣習上の権利を承認し、保護することができないということが批判されている。利害関係を有する先住民族のコミュニティとの協議なしに、かつ彼らへの賠償金を支払うことなく、コミュニティが集団的に所有する土地で伐採活動をするを認める証明書を一般企業に付与したことから、その適法性をめぐって裁判所に持ち込まれた事例がいくつかある。またさらに、テリアン (Terian) やサバ (Sabah) のドウサン (Dusun) のコミュニティのように、先祖伝来の土地での伐採活動への反対運動に立ち上がった先住民族もいる。それらの集団は近年、クロッカー・レンジ国立公園 (Crocker Range National Park) 周辺に点在する先祖伝来の森林にとって有害であるゆえに、違法な伐採活動のために業者が利用する道路の通行を妨害した。同じくサラワクのみドル・バラン地区に居住するベナンの人びとは、暴力を伴わずに道路の通行を阻止し、かつ伐採業者や保安要員から彼らに加えられる暴力にも持ちこたえた。

19. 世界の他の地域と同じくアジア地域の先住民族は、先祖伝来の土地や領域にまたがって国立公園が設定されることによって、さまざまな害悪を被ってきている。たとえば、バングラディッシュのタンガイル地区 (Tangail District of Bangladesh) のモドフプル (Modhupur) にあるモドフプル国立公園造成のケースがそれである。1999年に立ち上げられたエコ・パークプロジェクトには—— [そのプロジェクトに関して大きな利害関係を有する] ガロ (Garo) とコッチ (Koch) の人びととの事前協議なしに——モドフプルの彼らの先祖伝来の領域である森林を横切って壁を設置する計画が含まれていた。2004年に一旦停止された後、エコ・パークプロジェクトは2007年1月の戒厳令の宣言後に再開され、その後は、反対運動を指揮した先住民族の指導者の身柄拘束や拷問、殺害の事例すらみられるようになった。

20. 国際社会における環境保全の試みが国際的な称賛を博している。それにもかかわらず、ネパールのさまざまなコミュニティが占有し、利用する森林に関して、チェパンズ (Chepangs) やラウト (Rautes) といった多くの先住民族コミュニティが先祖伝来占有し、利用している土地から、彼らを強制的に立ち退かせた。スリランカにおいては、ワンニヤラ・アエット (Wanniyala-Aetto) 地区に居住する先住民族を、マドゥル・オヴァ国立公園 (Maduru Ova National Park) を造成するために、彼らが何世紀にもわたって占有してきた土地から1983年に強制的に立ち退かせた。それ以降には、先住民族

の人口は元々の人口の約半分の2千5百人にまで落ち込み、消滅の危機にさらされている。また千人以上のアディバシが、インド・ケララ州のワヤナド（Wayanad）のムタンガ野生保護区（Muthanga Wildlife Sanctuary）から追い立てられている。インドネシアでは、サウスイースト・スラウェジ（Southeast Sulawesi）のモロネネ（Moronene）の人びとは、彼らの先祖伝来の領域が1997年に保護林に指定されて以降、数度にわたってそこから強制的に追い立てられている。ワナ（Wana）の人びとでの事例はそれと同様な事例である。彼らの先祖伝来の領域内の土地をモロワリ（Morowali）保護地区に政府が指定した後に、彼らはその地域から追い立てられた。マレーシアのセミ（Semi）族は、ペラク（Peraku）州での国立植物園造成に反対した。そのプロジェクトは、大規模な観光用の呼び物になることを目的としているが、そのために——正規の所有権を有してはいないが——何世代にもわたって居住してきた古来からの熱帯雨林から、彼らのコミュニティを排除しようとしている。

21. 近年多くの国々には、集団的な土地に対する先住民族の権利にかかわる法が存在しないという状況に対して、新たな立法を行うことで対応しはじめています。たとえばカンボジアやフィリピンのような諸国の事例に従って、2003年に制定されたベトナム土地法は、[先住民族集団の]「共有地」（‘communal land’）というカテゴリーを盛り込んでいる。そのカテゴリーは——同法のさまざまな規定の解釈に関してなお困難な問題は存在するものの——先祖伝来の土地や森林に対する諸権利に関して、法律上の権原を正規に獲得するために一定の申請をおこなうことを可能としている。アディバシや森林居住者からの大規模で頑強な抵抗を経て、ようやく2006年にインドは「指定部族・伝統的森林居住者（森林権承認）法案」（Scheduled Tribes and other Traditional Forest Dwellers（Recognition of Forest Rights）Bill）を承認した。その法案は先住民族たる森林居住者の広範な権利を承認している。すなわち、居住や耕作のために森林地を所有する権利や、森林資源にアクセスし、森林の保全にかかわる試みに利害関係者として参加する権利などである。同法案はさらに、「絶滅危機にある野生生物地域」（“critical wildlife areas”）の設定や、十分な情報提供の上での合意にもとづく居住地域の変更や、開発プロジェクトなどによって弱体化したコミュニティの回復のための特別手続きなども含まれている。

22. 先住民族の救済のための適切な法律が存在しない場合には、裁判所が先祖伝来の森林に対する先住民族の権利を承認するために重要な役割をはたしてきた。たとえばマ

レーシアにおいては、画期的な *Sagong Tasi v. Negeri Kerajaan Selangor* (2002年) 事件を含めて、多くの最高裁判決が、オラン・アスリの先祖伝来の土地に対する権原を——マレーシア法上、かりに彼らの権利に対する制定法による承認がなくとも、また権原を証する正式の証書がない場合にも——認めている。

C. 強制移転と国際的な再定住

23. アジアの先住民族に対する最も深刻な脅威のひとつは、「国家開発」(“national development”) という名の下での大規模プロジェクトや強制移住もしくは再定住に関係しており、彼らが危機的状況に陥っている国もある。特別報告者はそれらのいくつかのプロジェクトに関してはこれまでも重大な懸念を表明してきた。

24. インドでは、「指定カースト・指定部族に関する委員会5ヵ年計画(2002-2007年)」(Five-Year Plan (2002-2007) of the National Commission on Scheduled Castes and Scheduled Tribes) に依拠して、アンドラ・プラデシ州 (Andhra Pradesh)、ビハール州 (Bihar)、グジャラート州 (Gujarat)、マハラストラ州 (Maharashtra)、マドレーヤプラデシ州 (Madhya Pradesh)、ラジャスタン州 (Rajasthan) そしてオリッサ州 (Orissa) での開発プロジェクトの結果、854万人の部族民が彼らの先祖伝来の土地から強制移転させられ、そのうち4分の1以下の人びとしか再定住していない。委員会報告によれば、このような大規模な強制移住は、「財産喪失、失業、労役、そして貧困」をもたらした。特別報告者のみならず他の人権機関も、「サルダー・サロバダム・電力プロジェクト」(Sardar Sarovar Dam and Power Project) に関して懸念をくり返し強く表明してきた。そのプロジェクトは、グジャラート州、ラジャスタン州、マドレーヤ州、プラデシ州、マハラストラ州の各地域に影響を及ぼす多年にわたる多目的プロジェクトで、32万人の強制移住をもたらし、またその他の数千人の人びとの生活に影響を及ぼすものである。またさらに、十分な保障がなされないことや部族のコミュニティの再定住計画がなされていないことなどが強く懸念される。それに加えて168の新たなダムの建設が、ボドス (Bodos)、マルス (Hmars)、ナガス (Nagas)、およびその他、ダム建設予定地内に先祖伝来の土地を有する先住民族コミュニティが、建設計画に関して利害関係者としてコミットしたり、彼らの同意を得ることもなく、インド東北部において計画されている。先住民族が居住していないインドの地域に電力を提供するこれらのダムは、先住民族が先祖代々生活してきたコミュニティに対して、修復不可能な害悪をもたらす

ロドルフォ・スタベンハーゲン「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告」だろうと論じられている。さらにまた、建設予定のこれらのダムが地震の多発地域に位置していることにも懸念が表明されている。

25. 同様な規模の強制移住は鉱山業の展開からも生じている。ジャールカンド州 (Jharkhand) 政府は、大規模な採掘のために41の鉄鋼、炭鉱会社に土地を払い下げた。その結果、5万7千ヘクタールの森林が破壊され、9615世帯が強制移住させられたが、その80%が指定部族に属していた。同じく、州が資金提供するオリッサ州での鉱山プロジェクトは、2004年以来でジャレン (Jarene) に居住する数百世帯が強制移住させられた。またさらに300世帯が新たなプロジェクト計画によって強制移住の脅威にさらされている。イースタン・メガラヤ (Eastern Meghalaya) のカシ族 (Khasi) の人びとは、彼らが居住する先祖伝来の領域でのウラン採掘再開の危機に直面している。それが再開されれば3万人が強制移住させられ、かつ同地への多数の先住民族ではない人々の流入と採掘による健康被害に対する大きなリスクがもたらされるだろう。

26. ヌ川 (Nu river) の中国側での13のダム小滝 (13-dam cascade) プロジェクトは、ヌ族、リス族 (Lissu)、イ族 (Yi)、プミ族 (Pumi) そしてその他の、その地域に居住するエスニックマイノリティに多大の影響を及ぼす。そして、豊かな生物多様性を誇る三江並流世界遺産 (Three Parallel Rivers World Heritage Site) に及ぼす悪影響について、ユネスコ世界遺産委員会 (UNESCO's World Heritage Committee) が強い懸念を表明している。ベトナムは最近、同国では最大規模のソン・ラムダム (Son Lam Dam) の建設に着手しているが、そのダム建設によって2万4千ヘクタールが水没し、10万人 (その大半が先住民族である) が強制移住させられる。マレーシアのバクンダム (Bakun Dam) は、8千ヘクタールの熱帯雨林を伐採することによって、15の先住民族コミュニティから、5千人から8千人の先住民族が強制移住させられると報告されている。ラオスでは、カムムアン県 (Khammouane province) のナム・テウン2ダム (Nam Theun 2 dam) 建設では、およそ6200人の先住民族が強制移住させられている。特別報告者は、他の特別手続きと並行して、ラオス政府、世界銀行およびその他の資金提供者とともに、それらの強制移住民の再定住および彼らへの保障の実現に向けて建設的な話し合いにコミットしてきている。

27. ラオスとタイは、麻薬のプランテーション根絶プログラムの一環として多くの先住民族の再定住に取り組んでいる。タイ政府はさらに2003年に、コミュニティの発展、

環境整備および高原地域での麻薬植物規制のための総合計画に着手した。移転計画によってこれらの多くのコミュニティは崩壊し、その結果、多くの場合に彼らは生活の糧を得る術を失っている。ラオス政府のケシ撲滅キャンペーンは成功例のひとつとして、国際的に高く評価されている。しかしそのキャンペーンの結果、およそ6万5千人の高原居住の部族民を新たな村に強制移住させた。そしてそこでは彼らは、極度の食料不足、疾病、約4%という高い死亡率、等々の危機的状況におかれているといわれている。

28. またベトナム政府は「定住地／定住」政策（“fixed field/fixed residence” policy）を採用した。その政策には、多くの先住民族と部族民のコミュニティを含むエスニックマイノリティの、遠隔地域からよりアクセスが容易な地域への再定住政策が含まれている。この再定住政策の目的は、それらのコミュニティが社会的なさまざまなサービスをより容易に受けることができるようにすることであるとともに、政府が非効率であるとみている彼らの伝統的な焼き畑農業を、定着式の他の耕作形態に転換することでもある。そのような再定住は、多くのコミュニティに対して社会的、文化的な分断をもたらすとともに——先住民族に属さない人びとを先住民族の高原地域に移住させるといふ政府主導の移民計画の結果——さまざまなエスニック間の緊張関係をももたらした。またラオスも同様な政策を採用した。その政策において多くのハモン族（Hamong）のコミュニティが、彼らの先祖伝来の高原地域から政府によって強制的に移住させられた。その結果、ハモン族ではないエスニック集団もしくは氏族（clan）の異なるハモン族とともに、いわゆる「病巣」（‘focal sites’）地域に移住させられた。これらの再定住地域は多くの場合耕作に適さない地域で、したがって彼らは伝統的な生活様式を喪失してしまった、と報告書は指摘している。人種差別撤廃委員会はラオスに関する調査の結論部分においてつぎのように勧告している。すなわち、政府は強制移住措置はさけること、またかりにそれが不可欠である場合には、「強制移住が必要な理由、および、それに伴う保障と再定住の様式や方法などを、当該移住者自身が十分に理解していること」、である（CERD/C/LAO/CO/15, para. 18）[COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION Sixty-sixth session 21 February–11 March 2005: CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: LAO PEOPLE’S DEMOCRATIC REPUBLIC]。

29. モンゴルのダルハット盆地 (Darhat Valley) に居住し、トナカイを飼育するドゥカ (Dukha (Tsaatan)) 族の人びとは、1950年代の間、同様な強制移住策に苦しめられてきた。そして現在彼らは、飼育トナカイの減少と先祖伝来の土地喪失に抗して、伝統文化を取り戻すことに務めている。ロシアとモンゴルの境界に位置するバイカル湖・サヤン山平和公園 (Lake Baikal and Sayan Mountains Peace Park) ——ドゥカとソヨト、プリアトの人びとの故郷である——あるいは、2002年の「ロシアとモンゴルの境界をまたぐトナカイ飼育に関する規約」(Charter Agreement on the Protection of the Transboundary Reindeer Herding Cultures of the Russian Federation and Mongolia) の採択は、先住民族の先祖伝来の土地の環境保全とともに、彼らの半遊牧的な生活様式尊重を推進する重要な一歩となっている。

D. 対立と抑圧

30. 政治的権利やその他の権利の平等な享受を認めないということから、先住民族が被ってきた暴力的行為へとエスカレートしていく事例が歴史上多く存在する。また先住民族における内部抗争は彼らのコミュニティとその他の関係集団にとっても大きな負担を強いるもので、ときには大規模な人権侵害をもたらしてきた。公共の安全や反乱の抑止、反テロリズムという名の下で、軍隊や準軍事的集団により先住民族が虐待を受けてきた事例は無数に報告されている。過去数十年間におけるそのような典型的な事例としては、たとえばインド東北部、アチェ、西パプア、インドネシア、フィリピン・ミンダナオでの武装蜂起や、ミャンマー、ネパールでの長期にわたる紛争などを挙げることができる。またラオスとベトナムでは現在でもなお、一世代前のアメリカとの戦争の間に、敵に加担して武装闘争を行ったことに対する報復を受けている先住民族も存在する。また彼らは完全な市民権を有しておらず、犯罪者として処罰されているとも報じられている。

31. カチン族 (Kachin) やカレン族 (Karen)、カレンニ族 (Karenni)、モン族 (Mon)、あるいはシャー族 (Shan) といった、ミャンマーに居住する先住民族 (あるいは「エスニックマイノリティ」) は全人口の三分之一を占めている。半世紀にわたって同国を苦しめ、軍事政府に抵抗して先住民族集団も戦闘に加わった内戦の最悪の結果を、彼らは耐え忍んできた。先住民族に対する反乱抑止作戦の下で、彼らはあらゆる人権侵害を被ってきている。すなわち、裁判を経ない殺害、大量虐殺、拷問、性的暴力で

あり、またその結果としての、大規模な難民発生と国内移住である。また ILO は、とりわけ先住民族居住地域における強制労働の慣行についても報告している。

32. 1975年以來のラオス政府とハモン族の継続的な戦闘の結果、こどもと老人を含む無数の民間人が殺害されたという情報を、ILO とは異なる情報源が伝えている。20の反乱集団が政府軍によって包囲され、逃げ込んだ森林で飢えと疾病に苦しんでいると伝えられている。彼らの多くはカンボジアとタイに逃亡したが、そこでも、数百人が国外追放されたと伝えられている。近年報じられている軍事行動の勃発とともに、数百人のハモン族がラオ政府に「投降」しているが、殺人や2004年に軍人によって行われた5名の少女のレイプ事例を含む、さまざまな人権侵害の事例が報告されている（4 CERD/C/LAO/CO/15, para. 22）。

33. 特別報告者はベトナムの「デガー」(‘Degar’)あるいはモンタニヤード族(“Montagnard”)に対する数百件にのぼる人権侵害を記録した報告書を入手した。その報告では、保安隊による恣意的な逮捕や不当な扱い、拷問、裁判を経ない殺害に関する多くの事例に言及されている。さらにまた350人のデガーの囚人が、人権活動やキリスト教を布教したこと、隣国への逃亡を企てたなどという理由で、ベトナムの刑務所に収監されているとも伝えている。ベトナムのセントラル・ハイランズ地域(Central Highlands)で——保安隊による多くの殺害その他の人権侵害が報じられた時の——2001年2月と2004年4月に抗議行動を起こした後に、政府の弾圧を恐れた数百人の先住民族の難民がベトナムから隣国のカンボジアに避難した。

34. 先住民族の指導者と人権擁護活動家の政治的意図にもとづくフィリピンでの殺害の事例が、近年ますます国際社会の懸案事項となってきた。先住民族組織のリーダーやそのメンバーたちは——人権に絡む活動をおこなっているがゆえに、またさらに、先住民族コミュニティの存続をおびやかす鉱山事業、その他の大規模プロジェクトに反対するところから——共産主義者の「合法的前線」(“legal front”)と呼ばれている。そのような状況を調査するために2006年に議会が設立したメロ委員会(Melo commission)は、殺害の多くの事例はフィリピン軍人によると考えられると結論づけている。「フィリピン先住民族ウォッチ」(Indigenous Peoples Watch-Philippines)の報告書によると、119件の殺害事例が2001年4月から2007年1月の間に発生している。また近年の事例としては、2006年6月に発生したラファエル・マルクス＝ナギト

ロドルフォ・スタベンハーゲン「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告」(Rafael Markus Nagit)の殺害事件と、2006年7月のコンスタンシオ「チャンドゥ」クラバー博士(Dr. Constancio “Chandu” Claver)暗殺未遂事件——彼の妻は殺害された——がある。これらの事件については、2002年に同国を公式訪問した間に、私自身が特別報告者として報告している(E/CN.4/2003/90/Add.3, para. 46) [Human Rights And Indigenous Issues: Report Of The Special Rapporteur On The Situation Of Human Rights And Fundamental Freedoms Of Indigenous People, Rodolfo Stavenhagen, Submitted In Accordance With Commission On Human Rights Resolution 2002/65: Addendum]。そして特別報告者が訪問して以降にも、さらに84名の先住民族の指導者の殺害事例が報告されている。

35. インド北西部に居住する先住民族は——アッサム (Assam)、ナガランド (Nagaland) およびマニプル (Manipur) での武力対立が発生している状況下で——1958年に成立した「軍 (特別権限) 法」(Armed Forces (Special Powers) Act) にもとづいて保安部隊が行っている人権侵害に対して、くり返し強く抗議を行っている。そして1997年に、同法のいくつかの規定の合憲性を疑問視したインドの最高裁判決が出された。そしてその判決を受けて、2004年に政府によって任命された審査委員会は同法の改正を提案した。ところがその提言は公表されることなく、人権侵害はその後まなお続いている。2007年1月のバングラディッシュ大統領による戒厳令宣言に続いて、先住民族の指導者や組織に対する多くの弾圧的な行為——それらはおそらく軍人から構成されるジョイント・フォース (Joint Forces) やラピッドアクション・バタリオン (Rapid Action Battalion)、バングラディッシュライフル (Bangladesh Rifles)、そして警官や腐敗防止のための特別権限を与えられた諜報部員、等々がコミットしている——に関する先住民族からの申し立てを私は特別報告者として受領している。それらの人権侵害のなかで、チッタゴン丘陵地帯 (Chittagong Hill Tracts) や他の地域のジュマ (Jumma) の指導者に対する、恣意的な逮捕、拘束そして拷問などの事例が報告されている。ネパールやいくつかのインドネシアの州——アチェ (Nanggröe Aceh Darussalam) やウエスト・パプア (Irian Jaya) を含む——での数十年にわたる紛争の結果、地方の先住民族集団のあいだでの、殺害や強制移住、その他の重大な人権侵害を克明に記した悲劇的な記録が残されている。現在先住民族は、紛争終結後の政治制度における十全な参加を求めるとともに、過去の人権侵害を修復するための移行期正義の枠組みを求めている。^{*}

* 移行期正義の問題：スペインのフランコ・独裁政権下、1960年代以降にバスク地方では、本文で言及されているのと同様な数々の残虐行為が行われている（バスク紛争）。この一連の紛争に対する解決策としての移行期正義を論じたホセラモン・ベンゴエッチャ（バスク大学法哲学教授）は、「移行期正義」のふたつの意味をつぎのように指摘している。「……移行期正義という主題に関する最も特徴的な問題のいくつかを掲げておく。『紛争終結後の体制移行（transition）という文脈での正義』と『体制移行を促進するための正義』は——前者の意味では、過去に犯された犯罪あるいは非道なことがらと折り合いをつける〔和解する〕ための手段として、また後者に関しては、暴力や大規模な紛争、人権侵害を終わらせるための手段として——移行期正義のふたつの理解である。第1のアプローチで、移行期正義は紛争終結後の文脈において機能する。そして第2の場合には、紛争がもたらした害悪に多くの紛争被害者が苦しんでいる社会において機能し、紛争の結果生じたことに対処することよりも、紛争を終結させることそのものが優先される。体制移行は、独裁的、全体主義的な体制から立憲民主制のような体制への政治体制の転換を伴っている。平和的あるいはスムーズな体制移行は、しばしば、^{カタリシス}浄化や暴力、訴追によって特徴づけられる体制移行とは相対立する。しかし移行期正義は、政治的暴力の蔓延下で〔多くの無辜の人々が長期にわたる〕紛争に呻吟するというコンテキストから、紛争における加害者に対する敵意が沈静化したコンテキストへの移行と理解されている。前者では移行期正義は「デモクラシー」を促進し、後者では完全な紛争の終結を促進する。移行期正義というツールは、政策の選定もしくは、犯罪者に対する刑事訴追に集中するという、従来の伝統的な限定された視点〔すなわち、加害者を訴追する刑事司法中心の伝統的正義の視点〕を拡大し、それとは異なるさまざまなアプローチや解決策を提供することができる。移行期正義は、犯罪者の適正な処遇と処罰の^{ユース}均衡を図るが、さらにまた——あらゆる種類の被害者の苦痛やコミュニティのさまざまな求めをも考慮しつつ——大規模な侵害に対する、社会的、制度的に適切でより視野の広い対応を模索するのである。これらは、加害行為に対する損害賠償を通じた一般のおよび個別的な予防、つまり、二度と紛争をくり返さないことから、紛争が引き起こした加害行為に関する和解にいたるまでの一定の広がりが必要である。」ホセラモン・ベンゴエッチャ、角田猛之訳「移行期正義と伝統的正義：スペイン・バスクを手がかりにして」（『関西大学法学論集』66巻2号（2017年））107頁

36. 先住民が集団的に所有している土地に対して、彼らの正当な権利を認めないことから生じる地域的紛争は、先住民の抑圧と虐待のもうひとつの源泉であり、その問題はしばしば先住民の人権侵害を引き起こしている。特別報告者はインドやインドネシア、ラオス、マレーシアそしてタイなどの多くの国々から、先住民や部族民に対する恣意的な逮捕や虚偽の訴追、そしてまた、彼らが国家機関に対抗して人権擁護運動

ロドルフォ・スタベンハーゲン「アジアの先住民族の基本的人権と基本的自由の状況に関する国連・特別報告者報告」

を組織した結果、さまざまな脅迫を受けていること、等々の多くの報告を受けている。不当に拘束されている者に対する虐待や拷問、さらに裁判にもとづかない殺害、等々の事例についても、私は特別報告者として多くの報告を受けている。たとえばインドにおいて、ムタンガ鳥獣保護区 (Muthanga Wildlife Sanctuary) 造成反対の抗議行動の抑圧のために多数の警官を動員し、2003年の1年間で15名のアディバスが殺害されている。またラオスでは、セントラル・ハイランズで2004年におこなわれた抗議行動の結果、10名のデガーが殺害されている。フィリピンでは殺害をも容認する軍隊の派遣と、大規模な鉱山とダム開発プロジェクトを国が推し進めていることに対して、先住民族は「開発侵略」(“development aggression”) ということばを生み出し、それらの大規模プロジェクトに抵抗している。それは、殺害や大量虐殺、違法な拘束などを含む、広範な人権侵害を非難するためのことばである。ミンダナオ島のルマド (Lumad) あるいはパナイ諸島のツマンドク (Lumad) でおこなわれたことはまさにその事例のひとつである。

E. 市民権、難民、そして難民申請者

37. 1965年の「市民権・国籍法」(Citizenship/Nationality Act in 1965) 制定以来、タイの山間民族が市民権を有していないということが、長年にわたって彼らの人権侵害を被ってきた原因のひとつである。2004年の推計では9万700名の山間民族が、タイ国内において市民権を与えられていないし、また彼らはいかなる法的地位をも有していない。市民権を有していないことから、不法入国で起訴されたり移動の自由が否定され、また脅迫を受け、賄賂を要求されるなどのさまざまな虐待を受けている。さらにまた彼らは、健康や教育を含む基本的な社会的サービスを受けることができず、また収入を得る手だてを持つことも認められていない。偏見に深く根ざす差別的な法と手続き、そして汚職が混在していることが、先住民族がおかれているそのような悲惨な状況の主たる原因である。このようなことは、こどもの権利委員会 (Committee of the Rights of the Child (CRC/C/THA/CO/2, para. 24)) [COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD Forty-first session: CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 44 OF THE CONVENTION: Concluding observations: Thailand] や女性差別撤廃委員会 (Committee for the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW/C/THA/CO/5, para. 37)) [Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Thirty-fourth session 16 January-3

February 2006: Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Thailand]、さらには人権委員会 (Human Rights Committee CCPR/ CO/84/THA, paras. 22-24) [HUMAN RIGHTS COMMITTEE Eighty-fourth session: CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 40 OF THE COVENANT: Concluding observations of the Human Rights Committee: Thailand] などの国際人権機関からくり返し批判されている。

38. ミャンマーの先住民族と部族民は、数十年にわたってくり広げられてきた内戦から生じた最悪の結果に直面している。たとえば2006年にカレン (Karen) でおこなわれた大規模な攻撃の結果として、2万7千人の民間人が強制移住させられ、232の村が破壊された。ある情報によると、2004年と2006年の間に、約47万人のモン族、カレン族、シャン族そしてカレンニ族が暴力や軍事作戦、人権侵害などの結果、国内の他の地域に移住することを余儀なくされている。そしてまた国外に避難できるも者もいたが、彼らは隣国の公式、非公式の難民キャンプできわめて過酷な状況の下で生活している。

39. ベトナム南部に居住するクメール・コルム (Khmere Korm) の人びとの惨状にここでとくに言及しておかねばならない。彼らは、歴史的、地政的な複合的理由から、市民権や信教の自由、土地の権利やジェンダーの問題など、重大な人権侵害を受け、その窮状を国際社会に対して強く訴えかけている。

F. 自治権と平和協定の実現

40. アジアの多くの国では、自治体制を含む有意義な制度を設けることで多様な民族の問題に対処したり、数十年にわたる武力紛争に終止符を打つことが模索されている。これらの制度の多くは、地域で生起することがらについては一定の自治や政治参加をもたらし、またそれらの人びとの土地や文化の保護などをもたらすゆえに、先住民族の権利の保護をも積極的に推し進めるものである。しかしさまざまな国の制度を比較するとつぎのようなことが明らかとなる。すなわち、これらの制度に関してその実施状況はさまざまであり、また多くの場合に各国政府やこれらの制度を——先住民族のコミュニティが積極的にコミットし、彼らの人権が考慮されていることを確かなものとするために——監視する国際社会のアクターによってそれらの制度が運営されているということである。

41. 同様な動きはバングラディシュのチッタゴン丘陵地域で見いだされる。そこでは、政府と——ジュマの人びとからなる11の先住民族コミュニティを代表する政党たる——バルバトヤ・チャタグラム・ジャナ・サムハティ・サミティ (Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti) との間の平和協定に従って、自治体制が1997年に創設されている。ただし先住民族は、協定におけるつぎのような多くの重要項目が、なお実現されていないと強く批判している。すなわち、実効性を有する土地委員会 (1999年に創設されたがなお十分には機能していない) を立ち上げること、ジュマ族の難民や国内の他地域に移住した人びとの生活の再建、そしてチッタゴン丘陵地帯を基盤とする警察の創設、等々である。政府が推し進める移住政策によってその地域のエスニックな人口構成が劇的に変化した。すなわち、1947年ではわずか2%であったベンガル人が、現在ではその地域の人口の60%以上を占めている。このような非先住民族の人口流入によって、彼らに割り振られる土地や資源が減少することに対して、先住民族の憎しみをますます強めるとともに、ベンガル文化への同化をも推し進めている。そして非武装化するのではなく、*Utran* (「発展」) と *Shantakaran* (「和解」) プログラム——そのプログラムは、民政と移民者の村の建設に関しても軍部の介入を認めている——という名の下で、政府はその地域に軍隊を派遣し続けている。

42. 2001年にインドネシアは、西パプアの政治的地位をめぐる問題を解決し、平和をもたらしことを目的として、「特別自治法第21号」(Special Autonomy Law No. 21) を制定した。また2005年にはインドネシア政府と自由アチェ運動 (Free Aceh Movement) のあいだで、基本的な公的領域に関することがらについては一定の自治権をアチェに付与し、またとくにアチェの利害にかかわる国際的合意に関してはアチェと協議することを求める権利を付与する合意覚書がかわされた。このような有意義な制度によって事態は良い方向へと展開していくと見られていたが、自治体制発足から5年以上経過するにもかかわらず西パプアの現状は改善されていない。すなわち、政府は西パプア島に大量の移民が移り住むことをその後も奨励し、島には強力な軍隊が依然として駐留し、またブンチャク・ジャヤ (Puncak Jaya) やその他の地域での、先住民族に対する抑圧や人権侵害の事例が最近も報告されている。

43. 1997年にナガランド州での戦闘が収束して以降、ナガ族がインド憲法下で政府と政治的に和解する方法を模索するために、政府とナガ族の反乱集団は平和的な話し合いをおこなっている。インド北東部の諸州における数十年にわたる反乱を経て実現した平

和的な話し合いは、つぎのような理由から現在では再度緊迫した状況に陥っている。すなわち、暴力の再発、ナガ族の人びとのあいだでの内部紛争、ナガランド州をまたぐ地域に平和協定を拡大させようとする政府の試みへの近隣コミュニティと州政府の敵意、等々である。もっともこのように多くの困難な問題は存在するが、ナガ族の人びとは紛争に関して平和的解決を望み、またその目的を達成する前提条件として1997年の合意の完全な履行を求めている。

44. 数十年に及ぶ内戦に加えて、強固なエスニックとカーストにもとづく階層制度の存在のゆえに、ネパールにおける貧困層において、先住民族の占める割合が著しく高い。全人口の37%を占めるネパールの先住民族は、最近制定された暫定憲法においては、先住民族に対する憲法制定会議での平等な代表権規定が盛り込まれていないことに対して異議を申し立てている。そして現在彼らはエスニックに依拠した連邦共和国の創設と領域的自治を要求している。

G. 先住民族の婦女子

45. ジェンダーにもとづく暴力がミャンマーの武力闘争の間に横行しており、集団強姦や性奴隷化、軍人による部族女性の殺害、等々、多くの事例が報告されている。これらの事例のいくつかでは、軍人による犯行であることが明らかであるにもかかわらず、軍部は通常はこれらの犯罪、虐待行為を調査しない。バングラディシュのチッタゴン丘陵地帯において、軍隊の威力をバックにした非先住民族の移住者によるジマ族の婦女に対する多くのレイプの事例が告発されている。しかし多くの場合に、軍部や医療専門家の怠慢のゆえに事件の調査はなされないままに放置されている。フィリピンにおいて多くの先住民族地域に軍隊が駐留することで、その地域の先住民族コミュニティの女性に対する性的虐待が発生している。インドでは「軍（特別権限）法」によって、軍人による部族女性への性的暴力の不処罰が——彼女たちが反乱集団を支持しているという理由から——正当化されている。*

* 女性差別を容認する先住民族の慣習の問題：先住民族の女性に対する差別や虐待の問題に関して、彼らの慣習そのものが差別や虐待を容認しているとの批判が、とくにリベラルな普遍主義の視点からなされている。この問題をめぐる普遍主義と文化相対主義のあいだの論争の詳細な分析については、クレア・チャーターズ、角田猛之訳「先住民族の女性の権利をめぐる普遍主義と文化相対主義の論争」（『関西大学法学論集』68巻1号（2018年）参照。またチャーター

ズは、「差別的な先住民族の慣習」についてつぎのように指摘している。「世界の先住民族の慣習は、女性を差別的に扱っているということで批判されてきている。しかしそれらの差別の程度や形態、そして差別的な先住民族の慣習に対して影響をおよぼす要因——たとえば先住民族の居住地の植民地化——は極めて多様である。また、先住民族の慣習が国内法によって保護もしくは支持されている程度も同じくさまざまである。いくつかの具体的な事例を見てみよう。……ニュージーランドにおいて差別的であるといわれている先住民族の慣習の最も議論のある具体的な事例は、マラエ (marae) [に訪問者を迎え入れる場合の儀式：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] においては、マオリの女性はフォーマルなスピーチをおこなう権利を有しないということである。いくつかのイウィ (iwi) のチカガ (tikanga) によれば、女性はマラエにおいて、[集会や儀式に] 招集される (karanga) が、フォーマルなスピーチをする (whaikorero) ことはなく [男性のみがおこなう権利を有している]。このチカガは、マオリの女性を差別しているがゆえに修正されねばならないということが、最も強くドナ・ファタ・アワテレ (Donna Huata Awatere) によって主張された。この問題は、つぎのような理由から非常に複雑である。……」277、281頁

46. 性的なサービス提供のための人身売買や売春の犠牲者となる先住民族女性が増加していることは、とくに懸念される。モンゴルやタイ、ミャンマー、ネパール、ラオス、カンボジア、そしてベトナムなどの国々にでのこれらの事例に対する系統だったデータは現在のところ存在しないが、先住民族の女性や子どもは人身売買や乞食、性労働、家事労働、そして少年兵、等々の主なターゲットである。タイのチェンマイには数千人の先住民族女性が性労働者として働いているが、その70%から80%の女性がエイズに感染していると報告されている。またネパールやインドネシア、バングラディシュあるいはフィリピンにおいては、先住民族の女性や子どもは彼女らのコミュニティから連れ出され、他国で職を求めることが強制されている。

Ⅲ. 結 論

47. 近年、アジアの先住民族がおかれている窮状が、国内の立法および政策のみならず、国際人権に関する論点において重要な懸案事項となってきている。先住民族問題はつぎのような主要領域、すなわち土地に対する権利、文化の保護、自立と自治政府、開発政策、等々において、徐々にアジアの国ぐにの重要案件となってきている。このことは、文化の違いとその相違を認めることに関する人権上の意味をめぐる捉え方に、重大な変化が生じてきていることを示している。しかし、国や社会の実態と憲法および法律

上の規定内容とのあいだには現在もおギャップが存在する。したがって先住民族の権利を、国内レベルでの政策や制度の主流に位置づけるためにはなされるなければならないことは、なお相当に存在する。国内紛争や無神経な政府の政策の結果、先住民族が人権侵害を被る状況が持続することで、以上の展開の効果は弱められている。

48. アジア諸国の先住民族は、世界各国に居住する先住民族と同様な差別や人権侵害に直面している。それらの侵害の中で最も重大な侵害のいくつかは、先住民族の先祖伝来の領域、土地、そして天然資源に対する権利と、それらの土地や資源に影響を及ぼす決定に彼らが参加する権利が、国内法と国の政策において保障されていないことにかかわっている。アジア地域のすべての国において、土地の横領や汚職、プランテーション経済、巨大プロジェクト、とりわけダム建設と鉱山プロジェクトの立ち上げ、その他の政府の開発政策と結びついた強制移住、等々の結果として、上のような権利が保障されていないことによって、先住民族の人権侵害が蔓延しているのである。

49. 森林に居住する人びとはとくにこれらの強制的な立ち退きや移転から大きな影響を被っている。というのは、政府のすばやくかつ違法な伐採や他の国の政策の実施の結果、環境への破滅的影響を伴いつつ、森林がたちまちに消滅してしまうからである。同じく遊牧民のコミュニティも、他とは異なる生活様式や放牧生活にとって不可欠の文化——それらは公式の議論や政策においては「遅れた」「エコロジーに反する」ものとししばしば見なされている——喪失の危機に瀕している。

50. 軍事化や国家による抑圧が、多くの場合、世界の多くの国ぐにの先住民族の人権侵害の元凶であるが、アジアの国ぐにで頻繁かつ広範囲にみられる人権侵害のあり方はとりわけ国際社会に強い懸念をもたらしている。すなわち、数十年にわたる内乱、反乱の動き、政治的犯罪、テロリズムや分離主義に対する闘争という名の下でおこなわれる人権侵害、等々は、先住民族と部族のコミュニティに致命的な影響を与えている。大量虐殺や人権活動家・人権擁護者の殺害、拷問、性的暴力、強制移住などは、そのようなコミュニティにとって、いまなお日常的に眼前で起こりうる現実である。もちろん、さまざまな人権侵害が生じる背景は複雑であることを特別報告者は十分に認識しているが、そのような侵害がもたらす重要性からつぎのような結論が導き出すことができるだろう。すなわち、先住民族は多くの国ぐにで広範囲にわたって、「遅れた」人びと、二級市民と考えられている、ということである。

51. エスニックな多様性に適切に対処したり、何十年も続いた紛争の平和的解決を見出すために、多くの有意義な制度が生み出されている。これらの先進的な取りくみは、国家統合の原理と先住民族の自律の双方が、アジアの文脈の下でも同時に実現可能であるという、重要な具体的事例を提示するものである。しかしながら、現在進行中の各国の経験において共通するのは、公式的に存在している法制度と政治制度のなかが、国や社会の実態としては実現されていないということである。それらの制度が阻止しようとしている紛争をかえって煽り立てることによって生じる、強制移住へと導く軍事化、先住民族に不公平な開発政策、そしてその結果生じる人権侵害の存在、等々は、そのような公式の制度が依拠する精神そのものに問題があることを示している。

52. 世界の他の地域と同様にアジアの先住民族の女性は、重層的な差別や周縁化を経験している。彼女たちは、長期にわたる紛争や所属するコミュニティの貧困化の結果として生じる人権侵害の餌食^{ターゲット}である。性暴力や人身売買、労働搾取は、多くのアジアの女性にとって日々生起する現実で、それらを正確に理解しようとする試みが近年はじまったばかりである。

IV. 勧告

53. 先住民族の権利の保護は人権に関する必須のことからであって、国家統合や開発、その他の国家的目的に従属させられてはならず、またそれらと矛盾するものでもない。したがって特別報告者は、アジア諸国が——先住民族集団に対して各国の制度において、いかなる憲法上、法律上の地位を与えているかとはかわりなく——先住民族に関する国際基準や、アジアやその他の地域の立法における有益な事例を考慮に入れて、先住民族問題に優先的に取り組むことを要求する。

54. アジアの諸国家は、相互尊重と自律、自己決定の精神的枠組みのなかで、有意義な法的、政治的諸制度を創設するために、先住民族と対話をはじめめる努力を続けなければならない。そしてこれらのことがらを要求するからといって彼らを抑圧したり、犯罪者扱いしてはならず、かつ、彼らの基本的人権が紛争時を含めて常に尊重されなければならない。

55. アジア諸国の国内法は、先住民族のコミュニティの土地や森林、牧草地、そしてその他の天然資源に対する先住民族の財産権や利用権を——先住民族の慣習法や伝統的

な生活様式、そして文化的な諸価値などを適切に配慮しつつ——組み込まなければならない。そしてそのような法律がすでに存在する場合には、先住民族の権利の実現をより実効的なものとするために新たな取り組みに着手しなければならない。またその際には、先住民族の土地に関してその境界画定と権原付与ととくに注目しなければならない。公共政策の一環として、先祖伝来の土地から先住民族を大規模に強制移住させるようなことがあってはならない。かりにそのようにするとしても、先住民族の強制移住策は究極的かつやむを得ざる方策としてのみであり、かつ十分なる保障がなされるという条件の下でなければならない。

56. 先住民族は彼らが居住する国において、あらゆるレベルの決定にコミットしなければならない。彼らは自らの利害に直接影響を与えるあらゆる政策、とりわけ彼ら自身の土地や領域内で行われる開発プロジェクトの立案と実行にコミットしていなければならない。

57. アジア諸国は国連先住民族権利宣言の内容の実現を積極的に推し進めなければならない。たとえばネパールの場合には、ILO169号条約を早急に批准するように検討しなければならない。またとりわけ、ILO107号条約をすでに批准している国ぐににおいてはそうである。

58. 国際経済組織とならんで国際組織や機関は、アジア諸国における各企画や活動において——国内法や政策において、国際規範や政策上のガイドラインがどのように認識されているかとはかかわりなく——それらの規範やガイドラインに依拠しつつ、先住民族問題を中心に据えて、企画し活動しなければならない。国連人権高等弁務官事務所のアジアの国ぐににおける支部は、その活動計画において先住民族とりわけ先住民族女性の権利のさらなる強化を中心におこななければならない。世界銀行、アジア開発銀行、および二国間贈与は、先住民族に関する条項やガイドラインが、アジアのさまざまなプロジェクトにおいて十分に尊重されるようにしなければならない。