

〔翻 訳〕

ジェイムズ・アナヤ

「先住民族の権利に関する特別報告者報告  
——アジアの先住民族の状況に関する協議」

角 田 猛 之

目 次

訳者まえがき

- I. 序
- II. アジアの先住民族
- III. 協議において提起された人権問題の概要
  - A. 採取産業とのかかわりでの土地と資源に関する権利の保証
    1. 土地と資源に対する権利の承認
    2. 採取産業、エネルギー産業および開発
  - B. 先住民族の固有の領域における紛争、平和および安全
  - C. その他の人権問題
    1. 社会的、経済的状況
    2. 承 認
    3. 宗教にもとづく差別
    4. 政治参加
    5. 慣習にもとづく裁判
- IV. 結論と勧告

訳者まえがき

本稿は2008年から2014年まで先住民族の権利に関する国連特別報告者を務め、多数の先住民族の権利に関する著書、論文——なかでも高く評価されているのが『国際法における先住民族』(*Indigenous Peoples in International Law*) (オックスフォード大学出版会、1996年(第2版、2004年))であり、また広範に使用されているテキストが『国際人権：法、政策および慣行』(ボルタ／クルーワー、第6版、2011年)(ハースト・ハンヌム・ダイナー・シエルトンと共著) (*International Human Rights: Problems of Law, Policy and Process*) ——を刊行している、ジェイムズ・アナヤ (James Anaya)

の“Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum Consultation on the situation of indigenous peoples in Asia”を訳出したものである。

訳者はすでに、ニュージーランドの先住民たるマオリに関するアナヤの国連特別報告たる“Report of the Special rapporteur on the rights of indigenous peoples, The situation of Maori people in New Zealand”を「国連・先住民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」として、『関西大学法学論集』第67巻第4号（2017年1月）として訳出した。ジェイムズ・アナヤの経歴や業績については同翻訳の訳者のまえがきを参照。

以下に訳出する。

## 概 要

2013年3月18日、19日に先住民に関する特別報告者〔すなわち、本報告の執筆者たるジェイムズ・アナヤ〕は、マレーシアのクアラルンプールで開催されたある協議に出席した。その協議には、バングラデシュ、カンボジア、インド、インドネシア、日本、マレーシア、ミャンマー、ネパール、フィリピン、タイ、そしてベトナムの先住民の代表者が、フィリピン、マレーシアおよびタイの立法機関と国内人権機関のメンバーとともに、出席していた。また、各国の先住民がおかれている状況の概要に関する書面がそれぞれの出席者によって配られた。この協議は、主要なテーマに応じて組織されたつぎの3つのセッションから成り立っていた。すなわち、(a) 採取産業 (extractive industry) に焦点当てた土地、領域、資源に関するセッション、(b) 軍事化と政府の国防のための措置が先住民に対していかなる影響を及ぼすかに関するセッション、そして (c) 先住民のアイデンティティや宗教にもとづく差別、慣習にもとづく裁判 (customary justice)、そして政治参加、等を含む民族自決 (self-determination)、である。

本報告では、上記のテーマをめぐっておこなわれた協議において提起された主要な問題について概観している。また本報告には、それぞれの協議を通じて得た情報にもとづき、それらのテーマ全体にわたる結論と勧告も含まれている。また本報告は現時点では、さまざまな先住民が居住している特定の国 (名) に言及することなく、特別報告者の関心を引いた問題を一般的なかたちで提示している。さらにまた特別報告者の任期中に、これらの協議のなかで明らかにされた多くの懸案事項に関して、関係政府担当者と同順次

ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」

直接に会談し、これらの懸案事項に関する彼らの見解を求めつつもりである。そしてまた特別報告者は、協議の間に先住民族から提示されたさまざまな申し立てと、その申し立てに対する関係政府の応答にもとづいて、特別報告者の見解とともに、各国政府がとるべき積極的で明確な取り組みに言及しつつ勧告を提示するつもりである。

## 原注

本報告の概要は国連のすべての公用語 [すなわち、英語、フランス語、ロシア語、スペイン語、アラブ語、中国語の6か国語] で配布される。ただし報告書自体は英語のみで提示される。

- \* 報告書では、各節に割り当てられているパラグラフ番号を付して目次が配置されているが、本翻訳ではパラグラフ番号を省略した上で本項冒頭に配置した。また、ふたつの章のタイトルに、I. と II. … という数字を便宜的に付した。

## I. 序

1. 2013年3月18日、19日に、先住民族に関する特別報告者は——「あらゆる関連資料からさまざまな情報や関係者との対話内容を引き出し、要求し、受領し、交換せよ」(A/HRC/RES/15/14)\*との指令を履行するなかで——マレーシアのクアラルンプールで開催されたある協議に出席した。その協議には、バングラデシュ、カンボジア、インド、インドネシア、日本、マレーシア、ミャンマー、ネパール、フィリピン、タイ、そしてベトナムの先住民族の代表者が、フィリピン、マレーシアおよびタイの立法機関と国内人権機関のメンバーとともに、出席していた。また、各国の先住民族がおかれている状況の概要に関する書面がそれぞれの出席者によって配られた。この協議は、主要なテーマに応じて組織されたつぎの3つのセッションから成り立っていた。すなわち、(a) 採取産業 (extractive industry) に焦点当てた土地、領域、資源に関するセッション、(b) 軍事化と政府の国防のための措置が先住民族に対していかなる影響を及ぼすかに関するセッション、そして (c) 先住民族のアイデンティティや宗教にもとづく差別、慣習にもとづく裁判 (customary justice)、そして政治参加、等を含む民族自決 (self-determination)、である。

- \* A/HRC/RES/15/14 : 2010年9月30日に人権理事会第15セッションで採択された決議 “15/14 Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples”

2. 協議は2日間にわたっておこなわれ、つぎの主なテーマに従って組織された3つのセッションから成り立っていた。すなわち、(a) 採取産業 (extractive industry) に焦点当てた土地、領域、資源に関するセッション、(b) 軍事化と政府の国防のための措置のインパクトに関するセッション、そして (c) アイデンティティや宗教にもとづく差別、慣習にもとづく裁判 (customary justice)、そして政治参加、等を含む民族自決 (self-determination)、である。社会的、経済的な諸状況にかかわる問題はいずれのセッションにおいても議論された。各セッションにおいては、各国、各地域から参加した先住民族の代表には、特別報告者に対してそれぞれの国内事情について説明する時間が与えられた。したがって特別報告者は、協議参加者に直接質問し、より詳しく説明することを求める機会が与えられた。

3. 本報告では、上記のテーマについてなされた協議のなかで提起された主要な問題について概観している。また本報告には、それぞれの協議を通じて得た情報にもとづき、それらのテーマ全体にわたる結論と勧告も含まれている。また本報告は現時点では、さまざまな先住民族が居住している特定の国 (名) に言及することなく、特別報告者の関心を引いた問題を一般的なかたちで提示している。さらにまた、特定の国の法律や政策とともに、狭義のなかでのべられた懸案事項に関してとられた特定の措置、等の具体的な事例は——協議会に関する報告という本報告書の性質からして——含まれていない。ただし特別報告者は、先住民族にかかわるきわめて多くの法律や政策、プログラムとともに、優れた実践や積極的な展開がそれらの地域を通じてなされているということは周知している。

4. 特別報告者の任期中に、協議において明らかにされた多くの懸案事項に関して、関係政府担当者と直接に順次会談し、これらの懸案事項に関する彼らの見解を求めるつもりである。そしてまた特別報告者は、協議の間に先住民族から提示されたさまざまな申し立てと、その申し立てに対する関係政府の応答にもとづいて、特別報告者の見解とともに、各国政府がとるべき積極的で明確な取り組みに言及しつつ勧告を提示するつもりである。特定の国ぐにの先住民族に関する協議の内容は、後に公表され、人権理事會に提示される。これらの協議内容とともに特別報告者の意見や勧告が——アジア地域の先住民族が直面している人権に関する懸案事項に対してしかるべく対処するように機能することで——アジア各国や先住民族の代表、諸機関、等々にとって有益な意味を持つことを特別報告者は期待している。

ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」

5. 特別報告者はつぎのさまざまな協議の企画者や支援者に対して心から感謝申し上げます。「アジア先住民族協定」(Asia Indigenous Peoples Pact)、「マレーシア先住民族ネットワーク」(Jaringan Orang Asal Semalaysia: Indigenous Peoples Network of Malaysia)、「サバ・コミュニティ機関パートナー」(Partners of Community Organizations in Sabah)、「オラン・アスリセンター」(Orang Asli Concerns)。さらにまた、自分たちがいかなることがらに関心を有しているかを語ることを通じて、特別報告者にさまざまな情報を提供していただいたアジア地域の先住民族の代表者の方々に感謝申し上げます。

## II. アジアの先住民族

6. アジア地域の国ぐにに居住する多くの人びとが、文字通りの意味での先住民族と考えられうるということ、特別報告者は明確に認識している。しかしながらこの地域には、自らをアジア地域の国ぐにの多数派〔主流たるマジョリティ集団〕を占める人びととは異なり、またさらに、先住民族に対する国際社会の関心を引くとともに、国連諸機関全体や特別報告者への指令とも関連する、特定の先住民族集団が存在しているという協議参加者の意見と同意見である。

7. 国際社会において「先住民族」という名の下に包摂されるアジアの集団には、たとえば“tribal peoples”や“hill tribes”、“scheduled tribes”あるいは“adivasis”などと称される集団が含まれている。「先住民族の権利に関する国際連合宣言」(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: 以下、権利宣言と略記)において明確に表明されている先住民族に対する関心は、つぎのような集団、すなわち、彼らが居住する国ぐににおける先住民族であり、他の民族とは異なったアイデンティティと生活様式を有し、かつ、さまざまな——たとえば、固有の土地や資源の喪失、独自の文化の表現の禁止といった——抑圧の歴史と関連するきわめて個別的な人権問題に直面しているような集団に及んでいる。アジア地域内におけるそのような集団の分布状況は国によってさまざまであり、また彼らを識別するために用いる用語や彼らに対して法律がどのように認識しているかについては多様である。国境をまたぐ集団をも含めたこれらの集団はとりわけつぎのような集団を含んでいる。

- \* 「独自の文化の表現の禁止」: 「固有の土地や資源の喪失、独自の文化の表現の禁止」に関して、「固有の土地や資源の喪失」は先住民族に固有の抑圧状況の結果である。しかしながら、

「独自の文化の表現の禁止」は先住民族に限るものではない。たとえば、日本の植民地統治下におかれた朝鮮民族は、「日本国籍」を付与され、自らの民族としてのアイデンティティや文化、とりわけ言語、さらには創氏改名という名の下に民族名すら否定されていた。それは、とりわけ戦時総動員体制下において推し進められた。朝鮮語の抑圧、禁止と国語としての日本語の押し付けのための教育に関してつぎのように指摘されている。「第3次朝鮮教育令（1938年）日鮮の共学方針と教育機関の名称が同一となり、1941年に小学校令を国民学校令に変更する国民学校令の公布と、1943年に中等学校令の公布によって一部改正があった。朝鮮語の受難が始まって、必修科目であった朝鮮語科目が1938年から随意科目となったため、漸次廃止されていた。1942年12月に1946年から朝鮮に義務教育を実施することが公表されたが、皇民化政策が強引に進められたため、韓国では民族・文化・言語の抹殺と受け止めている。その時期に総督府が視野に入れたのが、朝鮮人の軍役（兵士・軍属）である。自国の国民軍に朝鮮人を大量に入れることは一つの賭けでもあったが、日中戦争によって総力戦体制になり、戦力と労働力の増強のため、内鮮一体の下で同化ができると考えた朝鮮半島の青年の動員に着目した。1938年に陸軍特別志願兵制が始まって1944年からは徴兵制が実施されたが、そのためにも国語常用運動の下で朝鮮人青年に徹底的に日本語を教えねばならなくて、学校教育を受けていない人のために『青年特別錬成所』を設置した。」（傍点・角田）李炯喆「植民地支配下の朝鮮語」『長崎県立大学国際社会学部研究紀要』第1号（2016年）9頁（[http://reposit.sun.ac.jp/dspace/bitstream/10561/1224/1/v1p7\\_Lee.pdf](http://reposit.sun.ac.jp/dspace/bitstream/10561/1224/1/v1p7_Lee.pdf)：2018年10月5日アクセス）

また、創氏改名についてはつぎのように指摘されている。「韓国併合後の名前 1910年韓国併合によって植民地となった朝鮮では名前について、様々な点で制限が加えられるようになった。① ハングル（朝鮮文字）での姓名を登録することが認められなかった。② 朝鮮語の固有語彙で名を付けることが制限された。③ 朝鮮人が日本人風の姓名を名乗ることを禁じる政策を取った。③について、日本人と朝鮮人を日常生活で区別するには、名前に差異を設けることが手取り早いという朝鮮総督府の考えがあった。1911年10月26日に公布された朝鮮総督府令第124号「朝鮮人ノ姓名改称ニ関スル件」では条文に明示されていないが、運用において「内地人（日本人）に紛らわしい姓名」に改めることは禁止されることになった。このように韓国併合直後、名前の差異に関する政策が取られ、創氏改名に至るまで変わらなかったのである。

創氏改名の狙い 朝鮮総督府は1920年代前半から朝鮮の家制度・親族制度を改編するために氏制度（のちの「創氏」）を導入する意図を明らかにしていた。1937年7月7日に始まった日中戦争の中で、朝鮮総督府は朝鮮人の「皇民化」を最大の政策課題に設定し、「創氏」については朝鮮民事令の改定を進めていった。「創氏」の狙いとしては、朝鮮的な家族制度、特に父系血統に基づく宗教集団の力を弱め、日本的な家制度を導入して天皇への忠誠心を植え付けることにあった。同時の朝鮮総督であった南次郎は以下のように語っている。由来朝鮮は血族団体の名称として、李とか朴とかという姓はあるが、日本古来の家の称号たる氏というものがない

い。そうして一家内にあって夫と妻とが別々の姓を称しているなど、我が国古来の風習と一致しない処がある。そこで半島人をしてこの血族中心主義から脱却して、国家中心の観念を培養し、天皇を中心とする国体の本義に徹せしめる趣旨の下に、今年皇紀二千六百年の紀元節を機として、氏を付けることを許されるようになった。(南次郎「朝鮮も一生懸命だ」『キング』1940年10月号)「創氏改名」(在日コリアン青年連合(KEY)) (<https://www.key-j.net/blankld8mf>: 2018年10月5日アクセス)

- (a) バングラデシュにおいては、Chakm, Marma および Tripura (集合的には Jumma として知られている)、Santal および Mandi である。彼らは通常はアディバシ (Adivasi) と呼ばれ、公式には tribes (upajati)、や minor races (khudro jatishaotta)、ethnic sects および esnic communities (nrigoshthi o shomprodai) と呼ばれている；
- (b) カンボジアに関しては、Broa や Bunong, Chhong, Jarai, Kachak、および Kavet と呼ばれ、公式には ethnic minority groups、indigenous minority peoples そして Khmer-Loeu (山間民族) と呼ばれる；
- (c) インドでは、Gond, Oraon, Khond, Bhil, Mina, Onge, Jarawa, Nagas である。彼らは公式には指定部族 (Scheduled Tribes) もしくはアディバシ (元々の住民 (original inhabitants) と呼ばれる)；
- (d) インドネシアでは、Dayak Benuaq や Orang Tengger および Orang Badui などを含む Masyarakat アダット・コミュニティ [固有のアダットで構成されるコミュニティ。地域ごとにことなった内容のアダットが存在しているが、共通の意味としては「慣習」ないし「慣行」である。したがってアダットは一部を除いて不文律で、多くは口承であり、柔軟な解釈、適用がおこなわれている。] で、彼らの下位集団は公式には孤立したアダットコミュニティ (komunitas adat terpencil) と呼ばれている；
- (e) 日本のアイヌは公式には先住民族と呼ばれ\*、また琉球もしくは沖縄の人びとも同様な先住民族としての承認を求めている；
- (f) ラオスでは大半の Mon-Khmer, Sino-Tibetan および Hmong-Mien が区分され、公式にはエスニックマイノリティおよびラオ民族ではない者 (nonethnic Lao) と呼ばれている；
- (g) マレーシア半島の Orang Asli (元々の住民 (original peoples))、サラワクの集団たる Bukitans, Bisayahs, Dusuns, Sea Dayaks, Land Dayaks そして Sabah 人などで、公式には aborigines および natives と呼ばれている；
- (h) ミャンマーでは Shan, Kayin (Karen)、Rakhine, Kayah (Karenni)、Chin, Kachin および Mon で、彼らは通常民族籍に属する者 (ethnic nationalities) として知られており、公式には national races と呼ばれている；
- (i) ネパールでは、Magar, Tharu, Tamang, Newar, Rai, Gurung および Limbu で、彼

らは通常 Adivasi Janajati として知られ、公式には indigenous nationalities と呼ばれている；

(j) フィリピンでは、Aeta、Ati、Ibaloi、Kankanaey、Mangyan、Subanen で、彼らは公式には indigenous peoples および indigenous cultural communities と呼ばれている；

(k) タイでは Karen、Hmong、Lahu および Mien で、彼らは通常 ethnic minorities として知られ、公式には “chao khao” あるいは「高知部族」(“hill tribes”) および水上生活者 (nomadic sea gypsies) あるいは “Chao Lay” と呼ばれている；

(l) ベトナムでは Tay、Thai、Hmong、Muong および Khmer で、公式にはエスニックマイノリティ (dan toc thieu so, dan toc it nguoi) と呼ばれている。

- \* アイヌの先住民族としての日本政府による公式承認：日本政府は、「種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」という規定を含む「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、いわゆる「自由権規約」を批准していたが、わが国には先住民族はもろろんのこと少数民族もわが国には存在しないという見解をとってきており、したがってアイヌは先住民族としては認められていなかった（ただし、1991年にはアイヌを少数民族として認めた。自由権規約第27条に関する政府の1991年の報告書においてつぎのように指摘している。「本条〔自由権規約第27条〕との関係で提起されたアイヌの人々の問題については、これらの人々は、独自の宗教及び言語を有し、また文化の独自性を保持していること等から本条にいう少数民族であるとして差し支えない。これらの人々は、憲法の下での平等を保障された国民として上記権利の享有を否定されていない。」）そしてその後、2012年の第6回報告でつぎのようにアイヌを先住民族として公式に認めることで、これまでの報告内容したがって政府のアイヌに対する認識は質的に転換している。「2008年6月、日本の国会は、『アイヌ民族を先住民とすることを求める決議』を採択し、これを受け、日本政府は、アイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族であると認識する旨の内閣官房長官談話を発表した。」そして2010年から、アイヌの代表を含む「アイヌ政策推進会議」（座長：内閣官房長官）を設け、『「民族共生の象徴となる空間の形成」、各種施策の全国への拡大、国民理解の促進の3つのテーマを中心に、作業部会を開催して検討を進めている。」とのべている。

ここで指摘されている国会決議はつぎのものである。「昨年九月、国連において「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が、我が国も賛成する中で採択された。これはアイヌ民族の長年の悲願を映したものであり、同時に、その趣旨を体して具体的な行動をとることが、国連人権条約監視機関から我が国に求められている。[改行]我が国が近代化する過程において、多数のアイヌの人々が、法的には等しく国民でありながらも差別され、貧窮を余儀なくされたという歴史的事実を、私たちは厳粛に受け止めなければならない。[改行] 全ての先住民族が、名



誉と尊厳を保持し、その文化と誇りを次世代に継承していくことは、国際社会の潮流であり、また、こうした国際的な価値観を共有することは、我が国が二十一世紀の国際社会をリードしていくためにも不可欠である。〔改行〕特に、本年七月に、環境サミットとも言われる G8 サミットが、自然との共生を根幹とするアイヌ民族先住の地、北海道で開催されることは、誠に意義深い。〔改行〕政府は、これを機に次の施策を早急に講じるべきである。一 政府は、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」を踏まえ、アイヌの人々を日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族として認めること。二 政府は、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が採択されたことを機に、同宣言における関連条項を参照しつつ、高いレベルで有識者の意見を聞きながら、これまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の確立に取り組むこと。」([http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/ketsugian/g16913001.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/ketsugian/g16913001.htm) : 2018年10月5日アクセス) (第169回国会、決議第1号 : 2008年6月6日、衆参両院本会議にて全会一致で可決)

ただし日本政府は、2007年の国連総会において先住民族権利宣言に賛成票を投じながらも、わが国に関しては、先住民族の定義がないゆえにアイヌ民族が日本の先住民族であるか否かは判断できない、というスタンスをとっていた。また、この決議に10年先だって、わが国の国家機関としてアイヌをはじめ先住民族として認めたのは、1997年に札幌地方裁判所で下された二風谷ダム事件判決である。同判決においてつぎのように指摘している。「本件〔二風谷ダム建設の〕事業認定が土地収用法二〇条三号の要件〔三 事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること。〕を満たすか検討するに、その要件は、当該事業の起業地がその事業に供されることによって得られる公共の利益とその土地がその事業に供されることによって失われる利益ないし価値を比較衡量して、前者が後者に優越するかどうかによって判断される。〔改行〕本件において、事業計画が達成されることにより、洪水調節による沙流川流域住民の生命、身体及び財産の安全が確保されるとともに正常な流水の維持及びかんがい用水、水道用水・工業用水の配給並びに発電などが可能となるから、右事業計画達成による公共性は高い。他方、本件事業計画の実施により失われる利益ないし価値は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）」二七条や憲法一三条によって保障されている少数民族であるアイヌ民族の文化享有権であり、その制限は必要最小限度においてのみ許される。また、B規約二七条にいう「少数民族」が先住民族である場合には、単に「少数民族」に止まる場合と比較して、民族固有の文化享有権の保障についてはより一層の配慮が要求されると考えるところ、アイヌ民族は、我が国の統治が及ぶ前から主として北海道に居住し、独自の文化を形成しており、これが我が国の統治に取り込まれた後もその多数構成員の採った政策等により、経済的、社会的に大きな打撃を受けつつも、なお民族としての独自性を保っているといえることから、先住民族に該当するといえるべきである。」(<http://www.geocities.co.jp/HeartLand-Suzuran/5596/> : 2018年10月5日アクセス)

8. 今日においてこれらの集団は、彼らが居住する国ぐににおいて最も差別され、社会的・経済的に社会の周縁に追いやられ、かつ政治的にも従属した集団を構成している。先住民族をどのように定義し、識別するかという問題とは関係なく、これらの人びとが直面している人権上の諸問題——それは先住民族たる世界中の集団が直面し、かつ、これらの人びとの権利に対して現代の国際社会が大いに関心を有している問題である——に適切に対処することが必要であるということは、アジアにおける政治的な活動をおこなっている人びとが認めている問題である。

9. 協議に参加しているすべての国は、2007年の国連総会において権利宣言が承認された時には——投票において棄権したバングラデシュを除いて——賛成票を投じているということをここで言及しておくことは有意義である。<sup>\*1</sup>権利宣言には「先住」(“indigenous”)という用語に関する確定された定義は含まれていないが、同宣言と先住民族に関する国連の、特別報告者制度を含むプログラムや機関が有する重要性は、つぎのような集団にとってとくに大きな意味を有しているのである。すなわち、彼らが多数派ではない地位におかれ、彼らの固有のアイデンティティと基本的人権が——社会において多数を占める人びとは感じるような形態において——侵害されてきたし、また現在も侵害されているような人びとの集団にとってである<sup>\*2</sup>。

\* 1 国連総会における権利宣言の成立過程：1982年に国連経済社会理事会が、先住民族保護のための国際的な人権基準を作り上げることを任務とする国連先住民作業部会を立ち上げ、1985年から先住民族の人権の促進、保護に特化した、先住民族の権利に関する国連宣言の草案策定に取り組みはじめた。可能な限り多くの先住民族を部会に招聘し、彼／彼女らから民族差別の歴史や現状、是正策などに関する報告、意見表明を受け、それらの論点を明確にしつつ先住民族の人権基準の作成を模索した。そして、最終草案を1993年に完成して人権保護促進小委員会に提案し、翌年無修正のまま同委員会で採択され、45条からなる「先住民族の権利に関する国際連合宣言(案)」として人権委員会に提起された。

そしてこの草案の提起を受けて人権委員会は、草案検討のための作業部会をあらたに設けたが、作業部会では、とくに先住民族の自決権と先住民族の伝統的な土地に存在する天然資源の管理といった宣言の基本事項に関して、先住民族を多く抱える国々とくにアメリカやオーストラリア、ニュージーランド、カナダなどの国々の強硬な反対、抵抗を受け、調整は困難を極めた。そして10年以上にわたる紆余曲折を経て宣言の最終版がようやくにして2006年に国連人権理事会(2006年の人権委員会の廃止に伴いあらたに後継組織として設けられた)に提出され、47理事国のうち賛成30、反対2で採択されたのである(棄権12、欠席3)。

そしてさらに宣言は国連総会に諮られ、ようやくにして2007年に賛成143、反対4、棄権11という圧倒的な賛成多数で採択された。反対した4カ国は上記のアメリカ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダである。オーストラリアはその後賛成に転じた。また日本は賛成票を投じている。成立過程に関しては、クレア・チャーターズ、角田猛之訳「『国連先住民族権利宣言の正統性』・「先住民族の権利」』（『関西大学法学論集』第67巻1号、2017年）の、「I 編者「まえがき」——「国連先住民族権利宣言：成立過程とそれが語り掛けているもの」（クレア・チャーターズ、ロドルフ・スタヴェンハーゲン）」参照。

- \* 2 国連コーボ報告書（1981年）による先住民の定義：国連安全保障理事会（英・米・仏・露・中の常任理事国+10の非常任理事国（2年ごとの改選））とならんで国連の主要機関のひとつたる経済社会理事会の下に人権委員会が1948年に設置された。そしてさらにその下に、「少数者の差別防止および保護に関する国連小委員会」（後に「人権保護促進小委員会」に改称）が設けられた。この人権小委員会は国際社会の人権問題に関する、地域ごと（アジア・アフリカ・東ヨーロッパ・ラテン・アメリカ・カリブ海諸国・西ヨーロッパ、その他）に割り当てられた26名の専門家から構成されている。そして、先住民族や女性の権利、紛争・暴力と人権侵害、貧困問題など、世界人権宣言をはじめとする国際人権基準に照らして人権にかかわるさまざまな問題に関する調査、報告、それらにもとづく人権委員会への勧告などを行ってきている。そして国連経済社会理事会が1971年に、先住民族に対する差別の実態を調査し、その是正策を提案するように小委員会に求める決議を行っている。そしてこの決議を受けてホセ・マルチネス・コーボ（Jose Martinez Cobo）を特別報告者に任命したが、かれが中心となって1981年にまとめた報告書が「先住民に対する差別問題の研究」である（“Study of the Problem of discrimination against Indigenous Populations”：英文全文が国連のホームページにアップされている <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/>）。先住民族の置かれている厳しい状況を明確に提示したこの報告書は、国連における先住民族の権利保障の歴史においてきわめて重要な意義を有している。この報告書ではとくに先住民族が現在居住する国家や植民地時代の当時の宗主国と結んだ条約や協定の見直し、そしてそれらの履行状況、先住民族への影響などを検討するように提案している。

そして、この報告書においてのべられている先住民族の定義は、国連文書において最も詳細にして権威ある先住民族の定義であり、つぎのように規定している。「先住の諸共同体、人々、諸民族とは、侵略及び植民地化以前に自身のテリトリーにおいて発達してきた社会との、歴史的な連続性を有し、これらのテリトリー、あるいはその一部において現在優勢を占めている、社会の別の構成部分と、自分たちを区別して考えている人々である。彼らは現在、社会の非支配的な部分を構成しているが、自分たちの継続的な民族としての存続を基盤として、伝来の土地と民族的（エスニック）なアイデンティティを、自身の文化様式、社会制度、

法制度に従いながら、維持し、発展させ、将来の世代へと引き継ぐことを決意している。」  
「この歴史的な連続性には、以下の諸要素の一つあるいは複数の、現在までの長期に渡る継続が含まれる。a) 先祖伝来の土地の、全部あるいは少なくとも一部の占有。b) これらの土地の元来の占有者を祖先として共有すること。c) 一般的意味での、あるいは特定の表現……における文化。d) 言語…… e) 国の一定の部分、あるいは世界の一定の領域での居住。f) その他関連する要素。」

10. 権利宣言を承認するに際して国連加盟国は、国際的な人権文書において精練されてきた人権原則に従って、先住民族が被っている不利な状態に適切に対処するための、積極的な処置をとるといふ、権利宣言の求めを支持することを明確に表明した。したがって特別報告者は、権利宣言が世界の他の地域におけると同様にアジアにおいても、不利な地位におかれている先住民族に適用されることは当然であると考えている。

### Ⅲ. 協議において提起された人権問題の概要

#### A. 採取産業とのかかわりでの土地と資源に関する権利の保障

##### 1. 土地と資源に対する権利の承認

11. 協議において出席者が表明した主たる関心事は、土地や領域、資源に対する先住民族の慣習上の権利を保護するために必要な規定が存在しないことである。アジア地域の多くの国々には、先住民族の慣習（法）にもとづく土地保有権を認める特別な法律は存在しない。そのような形態を承認する制度的な枠組みが存在する国においても、それらの権利を現実的で、確固としたものにするためには相当の努力がはらわれなければならない。土地の境界画定手続が遅延し、また先住民族コミュニティが所有権を有することを証明する負担が大きいことから、それらの土地に関する法律はあまり実効性を有していない。

12. さらにまた、アジアのいくつかの国では、慣習上の土地に対する集団的所有権を認める判決が存在するにもかかわらず、所有権に関する承認の公示が遅延し、またさまざまな問題をはらんでいる。また慣習上の土地に対する古くから存在する権利を承認する裁判所の判決を、政府が絶えず覆そうとしている国もある。慣習法に関する誤った説明や土地や自然資源の管理に関する先住民族が有する概念の誤解などによって、首尾一貫性に欠ける土地保有慣行を生み出していると、協議に参加しているさまざまな先住民

ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」  
族の代表が申し立てている。

13. そしてまた、先住民族の土地に対する不十分な法的保護の枠組みの下で、アジアの先住民族の土地はさまざまな脅威にさらされ続けているという申し立てをも、協議の出席者から特別報告者はしばしば聞いた。他の地域からやってくる、先住民族ではない開拓者や移住者による先住民族の土地のはく奪の事例が、多くの国ぐににおいて絶えずおこっている。土地に対する集団的権原を排除して、個人の権原＝私的所有権化を推し進めようとする政策を国が採用することの問題性が、多くの国ぐにの出席者から提起された\*。さらにまた特別報告者は、アジア地域全体において土地の喪失は、先住民族の社会的、文化的なあり方や生存手段に対して、きわめて大きな悪影響を与えているという情報を得ている。

- \* 近代的な私的土地所有と先住民族の集団的な土地の利用：部族や氏族社会を基盤とする先住民族にとって、自分たちの共同の生活基盤でありまたさまざまな宗教的、伝統的な儀式などを行う土地や山、海、湖、河川などは、生活の糧としての狩猟採取や漁労といった日常活動や生活の場である。またさらに、先祖代々にわたって継承してきた聖地あるいは神聖なる山々、聖なる湖、河川……として、自然宗教としての信仰の対象でもある。そのような伝統的で集団的な慣習のもとづく利用とそれらの土地との世俗的、宗教的なつながりを通じて、彼／彼女らはそれらの土地を長年にわたって保持し、維持してきたのである。したがって、西洋起源の個人に帰属する近代的な私的土地所有権の観念や、ましてや所有権の登記制度——近代法においては登記することによっていわゆる公信力と対抗力が生じる——などは存在しないのは当然である。つまり、近代的な土地所有の観念と先住民族の伝統的で集団的な土地利用の観念のずれである。

そしてそのズレのゆえに、とりわけ19世紀以降の帝国主義＝植民地主義の時代においては、西洋基準の所有権観念にもとづいて、先住民族が伝統的に使用し、利用してきた慣習地などは、先住民族が「居住」してはいるが「所有」していない、つまり所有者が存在しない無主地とされた。その結果、先住民族の伝統的な慣習地は、侵略もしくは植民地化のプロセスにおいて西洋の侵略者や植民者によって徹底的に収奪されたのである。

そしてこのような無主地の観念を否定した画期的な判決が、オーストラリアの最高裁によって1992年に出され、オーストラリアを変えた判決といわれているマボ判決 (*Mabo v Queensland*) である。この事件において、オーストラリアの先住民族たるメリアム族の一員たるエディ・マボ (Eddie Koiki Mabo) ら3名が、クイーンズランド州政府を相手取って保留地に対する先住民族の権利を主張した。そして連邦最高裁は世界ではじめて、先住民族がこれらの土地に対して先住権限を有していることを認めたのである。この判決では、「アボリジ

二、トレス諸島民 [274の小島からなるサンゴ礁のオーストラリア領の島々] はもともとの土地所有者であり、先住者としての土地に対する権利 (native title) は白人の入植によって否定されない」と明言している。そしてこの判決にもとづいて連邦政府は1993年に、慣習地等の返還もしくは補償に関する先住民権限法 (Native Title Act) を制定した。この法律によって、慣習地との先祖代々にわたる関係性を明らかにした場合には、その慣習地の返還もしくは補償がなされねばならないことが規定されたのである。そしてこの法律において「先住権原」は、「慣習法あるいは慣習にもとづき保持され、オーストラリアのコモン・ロー [判例法] によって承認される土地あるいは水面に対する先住民の共同体的、集団的あるいは個人的な権利と利益」(先住権原法223条1項(a)) と定義されている。

14. 大きな懸案事項たるもうひとつの問題は、先住民が伝統的に占有してきた土地が、保護やツーリズムのために利用されることが公式に決定される際の、決定の手続きの問題である。野生動物保護のための法律は、ある土地を保護地区としたり、野生動物へのアクセスの制限を宣言する権限——したがって、先住民から彼らの慣習上の土地を取り上げたり、生存のために必要な狩猟などの活動を禁ずる権限——を与えていると、協議の出席者は強く訴えている。そして、生存の糧を獲得し、またこれまで通りに生きていくためにそれらの保護地区にとどまるか、あるいは立ち入る人びとは、多くの場合に不法滞在もしくは不法侵入者として刑事訴追を受けているのである。

## 2. 採取産業、エネルギー産業および開発

15. 特別報告者は先住民代表との協議において、アジア全域の先住民の先祖伝来の領域やその周辺地域で進められている、採取産業[石油・ガス・鉱物資源等の開発に関わる産業]に関するプロジェクトが、先住民に広範囲にわたって悪影響を与えているという情報を得ている。そのようなプロジェクトに伴う諸活動は、当該地域に居住する先住民の土地、領域および資源に対する権利の確保にとって重大にして由々しき挑戦であり、また彼らの生存と固有の文化に対する直接的な脅威を与えているという申し立ても聞いている。先住民の権利の侵害がエスカレートしていくという事態は、鉱山業やダム建設、二風谷ダム\*そしてプランテーションに関するプロジェクトの立案、認可、実行に関して、先住民との適切かつ有効な協議と監視手続きが存在しないこととも連動している。

\* 二風谷ダム事件の概要：先のパラグラフ7の注で言及した二風谷ダム事件の概要はつぎのとおりである。すなわち、二風谷ダムは北海道沙流郡平取町を流れる一級河川沙流川の中流に建

設されたダムで、国（当時は建設省、現国土交通省）が建設する多目的ダムである（特定多目的ダム法に規定された、治水や水力発電、灌漑、水道、農業、工場用水などの多様な用途をもつ）。アイヌとのかかわりでの最大の問題は、ダムによって水没した二風谷地区はアイヌの聖地だったことである。すなわち、「チプサンケ」（アイヌ語で「舟おろし」と呼ばれるサケ捕獲のための「舟おろし儀式」——丸太をくり抜く技法で造られた舟に魂を入れる古来から伝わる儀式——を行う聖なる地域であり、アイヌ文化、伝統の伝承にとってきわめて重要な土地であった。そのゆえにダム建設計画に対して水没地域——ダムによって水没する戸数は9戸のみであった——だけでなく北海道全体のアイヌからも強い反対運動が起こった。しかしながら、さまざまな紆余曲折を経つつも1984年に補償交渉は妥結し、1985年には平取町も町としてダム建設に同意した（町は迷惑料として15億円の補助金を取得）。ところが、アイヌ文化の伝承、アイヌ語保存の活動に生涯にわたって携わり、またアイヌ出身者としてはじめての国会議員（1994年から1998年）——参議院の委員会で国会史上はじめてアイヌ語により質問を行った——でもあった萱野茂氏（1926-2006）と平取町議会議員で水没地の地主でもあった貝澤正氏（1912-1992）が、聖地としての二風谷地域を守るためにダム建設に徹底して反対し、ダム建設を前提とする補償交渉に一切応じなかった。そこでダム建設の主体たる国土交通省・北海道開発局は、萱野、貝澤両氏への説得を断念し、1987年に土地収用法にもとづいて強制収用に着手した。それに対して両氏は1988年に強制収用を不服として、収用の主体（起業者）たる建設大臣を相手取って収用差し止めを求めたが1993年に棄却された。そこで同年、当該土地の収用を行っている北海道収用委員会を相手取って札幌地方裁判所へ行政訴訟を起こしたのが、二風谷ダム建設差し止め訴訟である（札幌地裁1997年3月27日判決）。

16. 鉱物と金属への需要は——金属資源が豊かな地域への海外からの直接的投資を推進する鉱業に関する法律を制定することが可能となったことと連動して——鉱物、石油、ガスに関するプロジェクトがこれまでにないほどに推し進められている。これらのプロジェクトが、先住民族の権利にどれほど大きな悪影響を及ぼすかということについて、協議に参加する先住民族の代表などからさまざまな情報を特別報告者は得ている。たとえば鉱山プロジェクトが、先住民族の移住や彼らの土地の譲渡とともに、彼らが伝統的に居住する領域に属する地域への立ち入りが制限される、というような事態が生じているという情報である。また開発計画が、妊娠、出産をも含む先住民族の健康に対して大きな影響を及ぼしていると申し立てられている。さらにまた、過去や現在の鉱物探査や鉱山開発は、尾鉱（tailings）を川に廃棄したり、尾鉱ダムを崩壊させ、その結果先住民族が居住する地域の自然環境に対して重大な悪影響を生じるということもあった。さらにまた先住民族集団は、採取産業プロジェクトにかかわる、警察や軍隊、保安隊のさ



まざまな行動に問題があることも申し立てている\*。

\* 採取産業への規制と採取産業透明性イニシアティブ：外務省の経済外交に関するホームページにおいて、巨額の金銭が絡むがゆえに、汚職が蔓延しがちな採取産業に関する透明性確保のための「採取産業透明性イニシアティブ」についてつぎのように指摘されている。「採取産業透明性イニシアティブ」(Extractive Industries Transparency Initiative : EITI)とは、石油・ガス・鉱物資源等の開発に関わるいわゆる採取産業から資源産出国政府への資金の流れの透明性を高めることを通じて、腐敗や紛争を予防し、もって成長と貧困削減に繋がる責任ある資源開発を促進するという多国間協力の枠組み。途上国政府、採取企業、市民社会の平等で開放的な参加形態が特徴。現在では51の資源産出国、我が国を含む多数の支援国、そして数多くの採取企業や NGO が参加。目標として、(1) 資源開発は持続可能な経済成長の基盤を提供するという考えを広めること、(2) 採取産業のすべての関係者をまとめ、グッドガバナンスと透明性の向上を実現するために最適の方法を模索すること、(3) 採取産業における資金の流れの透明性を確保する枠組みを確立することを掲げ、資源産出国が、その保有する資源ゆえに貧困を一層深刻化させるという、いわゆる「資源の呪い」に対する有効な取組となることが期待されている。EITI 参加国の拡大は、世界全体の資源安全保障の強化につながり、資源の殆どを輸入に依存している我が国にとって安定的な資源供給の維持・強化につながる。また、資源国における企業の公平な競争を確保するためのルール作りは、グローバル・ガバナンスを強化し、日本を含む各国の企業活動にも裨益しうる。」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/commodity/eiti.html>) ただしここでは、先住民族への甚大な悪影響などには言及していない。

17. アジアのいくつかの地域に居住する先住民族に対して重大な影響を与えている開発計画が、その地域が属する国の政府の水力発電重視政策により実行されている。大規模な水力発電計画のための建設工事のゆえに、いくつかの国ぐにでは多くの先住民族が当該地域から移住しなければならないという事態を招いている。このような過去における大規模な先住民族の移住のいわば遺物として——将来に移住を強いられることをも含む——大規模なダム建設に付随する一連のダム建設も\*、その地域全般にわたって計画されている。そしてまた、水力発電計画が存在する地域への影響評価や安全策が不十分であることや、それらの計画に関する明解で信頼に値する情報が存在しないことが、多くの場合に申し立てられている。したがって先住民族は、社会状況や環境、人権にかかわるさまざまな規範とセーフガードを遵守することを確固としたものにするために、水力発電計画を一旦中止して計画の是非を再検討することを求めてきた。最後に、軍隊や保安隊は、水力発電計画に反対する先住民族に対して暴力を用いたり、脅迫しており、



ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」

また時にはそのような反対行動は、反対者と保安隊・軍隊とのあいだでの暴力的衝突に発展することもあるということが、申し立てられている。

\* 二風谷ダム建設による自然環境への悪影響：「流域の自然を考えるネットワーク」（「北海道の生命を育む川の生態系を考え、河川流域の保護策を提言しています」）(<http://protectingecology.org/report/6462>：2018年10月5日アクセス)において、二風谷ダム建設によって引き犯された自然破壊やさまざまな弊害についてつぎのように指摘されている（ホームページにおいては二風谷ダムとそれにかかわるさまざまな写真が添えられているが、ここではすべて省略した）。「2016年8月10日沙流川の今。2016年7月29日」「清流であった沙流川のアイヌの聖地を水没させた違法ダム「二風谷ダム」。ダムは満杯に泥で埋まっている。国の膨大な予算を使って計画された当時の役割を、完全に失っているダムである。雨が降る度に、沙流川は泥水が流れ、今なおダムは泥を溜め続けている。二風谷ダム流れ込みには貯砂ダムがあり、橋が架かっている。その橋の上から上流を見る。左が沙流川本流、右が支流の額平川。額平川の上流では平取ダムが建設中である。……二風谷ダムは膨大な泥を溜め込んで埋まっている。繁茂したヤナギが陸地化していることを教えてくれている。……こうして溜まった泥は、極々微細な為に、濁りはなかなか治まらない。ダムの下流域から河口まで泥を被せ、沿岸域まで埋め尽くしている。清流・沙流川は、鶴川と並んでシシャモの繁殖河川である。この状況で繁殖が出来る筈もない。昨年、かつてないほどの不漁だったという。年々減少し、さらに資源が危機的な状況になっている原因は、この泥水にあり、その泥水を生み出しているのがダムである。専門家たちが、それに全く触れないのは何故なのか、不思議でならない。そして、支流の額平川には、新たに「平取ダム」が建設中である。……平取ダム建設中の額平川も、そこへ合流する宿主別川もご覧のように酷い泥水となっている。これでは、清流・沙流川は更に酷い泥川にされてしまう。沙流川からシシャモの姿が消えるカウントダウンが始まった。正面の山はアイヌの祈りの場といわれる神聖な山「チノミシリ」である。チノミシリに「穴を穿ち、ダム堤体を取り付け、麓を水没させる」平取ダム。……額平川、宿主別川の酷い泥水は、降雨の度に土砂や流木が後を絶たずして沙流川へと流れ下っている。確かに平取ダムが完成すれば、その土砂・流木をダムが溜め込む。しかし、それは、瞬間に膨大な量となり、土砂で埋まり、流木が押し寄せ、雨が降らずとも常に下流域一帯を泥川にさせてしまう。そして、大型台風で起こった大災害を招きかねない。あの二風谷ダムと同じように。……ダム下流に平取水位観測所があり、この時の水位は放水量に見合う水位よりも低い値を示していたのだ。驚いたことに、その後、北海道開発局は「計算式が間違っていた」として計算式を変更したのである。そして、二風谷ダムを護るために、下流の住宅は水没したままにされていたのだ。ダムは百害あって一利無し。……国土交通省及び北海道開発局（室蘭開発建設部）は、完成後、たった5年で満砂になった二風谷ダムに、これ以上、泥を溜め込まさない為に、上流で平取ダムの建設を進めている。し

かし、ダムが完成した後の巨大ダムが引き起こす泥と流木の発生メカニズムは把握しているのだろうか？二風谷ダムの教訓は活かされているのだろうか？そして、何よりアイヌ民族の暮らし、文化、沙流川流域で暮らす人、シシャモ漁師、次代への自然、資源を支えてきた清流・沙流川の「過去」も、「現在」も、「未来」も、失うことになる。平取ダムが抱えている事の重大さを、冷静に、真摯に現場に向き合い、今一度、振り返って考えていただきたい。」

18. 鉱業や水力発電計画とならんで、バイオ燃料やサトウキビ、天然ゴム、材木のプランテーションが、アジアの多くの国ぐにの先住民族の居住地域において、近年急激に増加している。プランテーションは、その地域全体において何万エーカーもの土地——そのうちのかなりの部分が先住民族の領域に属している——にわたっている。共同所有の権原が、先住民族自身が選択した開発モデルの展開を推進するためではなく、むしろ、パーム油採取のためのプランテーション計画を推し進めるために、先住民族のコミュニティに付与されているという情報を、協議に参加している先住民族の代表から特別報告者は得ている。さらにまた、プランテーション経営に必要な先住民族の居住地域に、当該地域の先住民族に属しない多くの移民労働者が移住してくることに懸念がもたれている。特別報告者の関心を引いた多くのケースにおいて、プランテーション計画との関係で、警察や軍隊、民間企業が雇用している警備員などがいることで、先住民族に対する威嚇的な雰囲気醸成され、また彼らによって先住民族に対して虐待が広範におこなわれているとの申立てがなされている。

19. あらゆる種類の開発計画に関連する協議や合意形成手続きが不十分、もしくは存在しないという情報をも特別報告者は得ている。またかりに協議がおこなわれる場合でも、その協議は、さまざまな圧力や威圧をともなっておこなわれるものから、たんに企業側の開発計画の内容や進展状況について情報を提供するだけというものもある。またさらに、情報を提供した上で先住民族自身が決定する機会を提供するのではなく、たんに企業が立案した計画に同意することを強要しようとするものである。協議とその帰結としての同意手続きは多くの場合にきわめて簡略である。またいくつかの国においては、先住民族が先祖代々有し、実践してきた固有の決定手続きとは両立しえないような、官僚的なルールや時間的制約が課せられていることから、協議と同意手続きがすすめられないという情報をも特別報告者は得ている。さらにまた、かりに合意に至った場合にも、先住民族の生存を支える重要な権利、とりわけ土地と資源に対する権利を十分に保護するような内容になっていない場合が多い。

20. 協議への出席者はその懸案事項として、採取産業が操業することで多大の悪影響を被っている先住民族に対して、十分な損害賠償や救済措置がなされていないということが強く訴えている。先住民族に与えた悪影響に対して損害賠償がなされる場合に、しばしばその賠償は、土地の回復ではなく金銭賠償に限られている。さらに協議や同意手続きそのものは、多くの場合に計画を実行している多国籍企業によって担われている。また特別報告者との協議に出席している先住民族の代表者たちは、それらの企業が所属する国ぐにの政府は、それらの企業が先住民族の権利侵害に加担していないということを明確に確認し、確証を得ていなければならない、ということを実況報告者に訴えている。最後に特別報告者が得た情報によると、資源開発を促進する立法が、先住民族が協議に参加する権利を承認する憲法や法律上の枠組みに多くの場合優位している。

## B. 先住民族の固有の領域における紛争、平和および安全

21. さまざまな国ぐにから協議のためにやってきた先住民族の参加者は、先住民族の領域が軍事利用されることが、彼らの権利実現を妨げる主要な問題のひとつだとしている。長期にわたる小規模の紛争が何十年にもわたって続き、先住民族に対してさまざまな影響を与え続けている国も存在する。また紛争が公式には終結した国ぐににおいても、紛争時から引き続いて先住民族地域に軍隊が駐留し続けている国もある。協議のなかで得た情報によると、“indigenous” や “tribal” という用語が、保安部隊や警察のあいだでは分離主義者の運動と同義となっている国もある。さらにまた、先住民族とならんで、彼らを支援する人権擁護組織はしばしば、それらの運動のメンバーというレッテルを貼られ、犯罪者と見なされている。

22. 先住民族地域への軍隊の駐留によって、先住民族の権利の多くが侵害されているということが申し立てられている。特別報告者が得た情報によると、当該地域の多くの部分が軍事利用されていることによって、正義や [軍事機密を守るために] 表現の自由への重大な障害となっている。軍隊による威圧と、それへの抵抗によってもたらされるであろう報復を恐れることから、現におこなわれているあるいは過去におこなわれた虐待のゆえに、先住民族が軍隊を訴えることを妨げている。それらの全地域の多くの場所で、先住民族の活動家や人権擁護者が殺害され続けている。いくつかの国において先住民族は、軍隊は彼らの自己決定や自立に向けた運動を暴力によって抑圧するものと考えている。さらにその他の国ぐににおいては、先住民族地域に軍隊が駐留することによっ

てつぎのようなこと——すなわち、先住民族の土地の強制的な収容や、それらの土地への先住民族に属さない集団の移住者の増加、先住民族の住居の破壊、そして先住民族自身の彼らの領域への統制権の崩壊、等々が生じていると、先住民族の代表者たちは訴えている。

23. また特別報告者は、自然資源が豊富な地域において反乱を引き起こした先住民族集団をターゲットとして、警備計画が立てられる傾向があるという情報をも得ている。したがって多くの場合に、反乱を防ぐという名目で軍隊が駐留する真の目的は、自然資源の採取計画に対する反対を抑え込むことであると考えられる。したがって先住民族が居住する領域の軍事利用は、彼らの土地に対する権利を承認しないこと、および彼らの正義の実現に対する要求を拒否することと密接に結びついているのである。

24. とくに先住民族の女性に対して生じる、先住民族の領域の軍事利用の重大なインパクトが協議において彼らの代表者から指摘されている。そのようなジェンダーがらみの暴力がふるわれても、異議申し立てをしないという風潮に挑戦し、そのような問題にいかに対処すべきかを検討するにふさわしいフォーラムを確保することが必要であると、協議に出席している先住民族の代表者たちは指摘している。「女性、平和、安全に関する国連安全保障理事会第1325決議」(Security Council resolution 1325 on women, peace and security) がなされ、警察や政府機関のメンバーへの教育の重要性が指摘されている\*。

\* 「女性、平和、安全に関する安全保障理事会決議 1325」：決議の内容はつぎの通りである。適宜省略し、本文と直接に関係する箇所には傍点を付した。「安全保障理事会第4213回会合にて採択 安全保障理事会は、1999年8月25日の1261、1999年9月17日の1265 (1999)、2000年4月19日の1296 (2000) および2000年8月11日の1314 (2000) の安保理諸決議、並びに関連安保理議長諸声明を想起し、また、2000年3月8日の女性の権利と国際平和のための国際連合デー(国際女性デー)に際しての、安保理議長の記者発表声明(SC/6816 [8 MARCH 2000 PEACE INEXTRICABLY LINKED WITH EQUALITY BETWEEN WOMEN AND MEN SAYS SECURITY COUNCIL, IN INTERNATIONAL WOMEN'S DAY STATEMENT])も想起し：北京宣言および行動綱領(A/52/231 [Follow-up to the Fourth World Conference on Women and full implementation of the Beijing Declaration and the Platform for Action The General A])の公約および「女性2000：21世紀に向けたジェンダー平等、開発および平和」と名付けられた国際連合総会第23回特別会期の成果文書(A/S-23/10/Rev. 1 [Report of

the Ad Hoc Committee of the Whole of the twenty-third special session of the General Assembly]) に含まれた公約、とりわけ女性および武力紛争に関する公約も想起し；国際連合憲章の目的および原則並びに国際の平和および安全の維持に対する憲章の下での安全保障理事会の主要な責任を念頭に置き；一般市民、とりわけ女性と子どもが、難民および国内避難民を含む、武力紛争により不利な影響を受ける者の圧倒的多数を占めており、またますます戦闘員や武力装置により標的とされていることに懸念を表明し、このことが結果的に持続的な平和と和解に及ぼす影響を認識し；紛争の予防および解決並びに平和構築における女性の重要な役割を再確認し、また平和と安全の維持および促進のあらゆる取組における女性の平等な参加と完全な関与の重要性および紛争予防と解決に関わる意思決定における女性の役割を増大する必要を強調し；紛争中および紛争後に女性と少女の権利を保護する国際人道法および人権法を十分に履行する必要もまた再確認し；地雷除去および地雷に関する意識向上プログラムが女性と少女の特別なニーズを考慮することを、全ての当事者が確保する必要を強調し；平和維持活動にジェンダーの視点を早急に主流化する必要を認識し、またこれに関連して、多面的平和支援活動におけるジェンダーの視点の主流化に関するウィンドホーク宣言およびナミビア行動綱領(S/2000/693 [Letter dated July 2000 from the Permanent Representative of Namibia to the united Nations addressed to the Secretary-General]) に留意し；紛争下における女性と子どもの保護、特別なニーズおよび人権について、全ての平和維持活動要員に対する特別研修のために2000年3月8日の安保理議長の記事発表声明に含まれる勧告の重要性もまた認識し；武力紛争が女性と少女に与える影響についての理解、また彼女らの保護と和平プロセスにおける完全な参加を保障する効果的な制度的取極が、国際の平和および安全の維持並びに促進に重大に貢献しうることを認識し；武力紛争が女性と少女に与える影響に関するデータを集積する必要に留意し；1. 加盟国に対し、紛争の予防、管理と解決のための国、地域および国際的な機関並びに機構におけるあらゆる意思決定レベルに女性の参加が増えることを確保することを促す。……4. 事務総長に対し、国際連合の現地活動における、特に軍事監視、文民警察、人権および人道要員の中の、女性の役割と貢献を拡大することを求めることを更に促す。5. 平和維持活動にジェンダーの視点を取り入れる安保理の意思を表明し、また、事務総長に対し、適切な場合には、現地の活動にジェンダーの構成要素を含むことを確保することを促す。6. 事務総長に対し、女性の保護、権利および特別なニーズについて、並びに、あらゆる平和維持と平和構築手段における女性の関与の重要性について、研修指針や資料を加盟国に提供することを要請し、……8. 全ての関連する関係者が、和平協定の交渉および実施に際し、ジェンダーの視点を採用することを求める。なかんずく下のことを含む。(a) 帰還および再定住の間並びに社会復帰、再統合および紛争後の再建のため女性と少女の特別なニーズ (b) 紛争解決のために、地区の女性の平和イニシアティブおよび先住民のプロセスを支援し、和平協定のあらゆる履行手続において女性が関与する措置 (c) とりわけ憲法や選挙制度、警察および司法に関係するよ

うな女性と少女の人権を保護しまた尊重することを確保する措置……10. 武力紛争の全ての当事者に対し、ジェンダーに基づく暴力、とりわけレイプおよびその他の形態の性的虐待から、また武力紛争の状況におけるその他のあらゆる形態の暴力から、女性と少女を保護するための特別な措置を講じることを求める。11. ジェノサイド、人道に対する罪および女子と少女に対する性的およびその他に関するものを含む戦争犯罪に責任を有する者の不処罰に終止符を打ち訴追する全ての国家の責任を強調し、またこれとの関連で、実行可能な場合には、恩赦規定からこれらの犯罪を除外する必要性を強調する。……17. 事務総長に対し、平和維持活動およびその他の女性や少女に関する側面を通じたジェンダーの主流化に関する進展を、彼の安全保障理事会への報告に、適切な場合には、含むことを要請する。18. この問題に引き続き積極的に関与することを決定する。」(http://www.unic.or.jp/files/s\_res\_1325.pdf : 2018年10月5日アクセス) (傍点・角田)

25. 協議の出席者から得られた情報によると、裁判を経ないあるいは略式手続き、もしくは恣意的判断による殺害に対する訴追と、被害者に対する損害賠償はなお不十分である。先住民族に影響を及ぼす和平交渉へ彼ら自身が当事者として参加すること、および、そのような交渉過程において先住民族の慣行が果たす役割の重要性をも、彼らは強調している。先住民族の代表者たちは、軍事部門に慣習法を適用すること、および地方政府と法執行機関において先住民族による監視を認めることを推奨している。人権擁護のために任命された国内の人権機関の代表は、軍部と先住民族のコミュニティ、そしてその他の独立した人権機関のあいだでの対話を促すことができる。人権侵害が中心地から遠く離れた地方において生じた場合に、直ちに人権擁護に携わるアクターに警告を出すための情報伝達技術を用いて、率先して人権侵害に対する監視機能を果たしている先住民族もいる。

## C. その他の人権問題

### 1. 社会的、経済的状況

26. アジアの先住民族は、彼らが居住する国のなかで最も攻撃されやすくかつ社会—経済的に周縁化された集団である。その地域における彼らの貧困率の高さはつぎのことがらに由来するものである。すなわち、過去及び現在においても土地と資源を奪われていること、政策と立法にかかわる決定プロセスに十分に参加していないこと、何世紀にもわたって構造的になされてきた差別の背景の事実<sup>1</sup>に政府が効果的に対応するためのプログラムが貧弱であること、等々である。

27. アジアの多くの地域で教育を受ける機会に関する指標は、先住民族の集住地区ではきわめてひどい状況で、したがって教育を受けていない割合が非常に高い。先住民族の固有の言語に対する教育が存在しないことや、彼らの文化とは整合しない教育カリキュラム、先住民族コミュニティから学校が遠く離れていること、また劣悪な住宅事情、等々のゆえに、教育効果が非常に低く、また学校からのドロップアウトなどをもたしている\*<sup>1</sup>。先住民族の言語の教育がなされているところもあるが、全体的にそのようなプログラムは存在しないという報告を特別報告者は受けている\*<sup>2</sup>。

- \* 1 アイヌとアイヌではない人びととの教育格差：アジアの一国としてのわが国においても、先住民族・アイヌがおかれている状況は、教育を受けていない割合が「非常に高い」というわけではないが、なお教育格差は存在する。北海道のなかでもアイヌの人びとが多く暮らす日高振興局（北海道の行政単位）のホームページにおいてつぎのように境域格差について指摘している。「平成25年度に北海道が行った「アイヌ生活実態調査」によると、北海道に居住するアイヌの人口は16,786人となっています。このうち日高地域には6,379人のアイヌの人たちが居住しており、道内全体の38.0%を占めております。また、この調査の結果、高校・大学の進学率について、アイヌの人たちと一般の人たちとの格差が年々小さくなっているものの、いまだその格差が解消されていないことが判明しました。

高校進学率	平成5年	平成11年	平成18年	平成25年
アイヌの人たち	87.4%	95.2%	93.5%	92.6%
アイヌの人たちの居住する市町村	96.3%	97.0%	93.3%	98.6%

大学進学率	平成5年	平成11年	平成18年	平成25年
アイヌの人たち	11.8%	16.1%	17.4%	25.8%
アイヌの人たちの居住する市町村	27.5%	34.5%	38.5%	43.0%

これらの現状を踏まえ、アイヌ子弟の教育の促進を図るために、北海道では次の事業を行っています。

以下、専門学校、大学、等については省略する。(http://www.hidaka.pref.hokkaido.lg.jp/hk/kks/ainu.htm：2018年10月5日アクセス)

- \* 2 国連先住民族権利宣言における先住民族の固有の言語の教育と保護：権利宣言第14条から第16条において、先住民族の固有の言語の保護に関してつぎのように規定している。「第14条1. 先住民族は、その文化に沿った教育及び学習の方法に適した仕方、その固有の言語で教育を提供する教育制度及び施設を設立し、及び管理する権利を有する。2. 先住民であ



1 高等学校等進学奨励事業

事業内容		
北海道に居住するアイヌの子弟で、高等学校又は高等専門学校に進学する能力を持ち、将来、社会において有為な人材として活動することが期待されながら、経済的な理由により進学後修学が困難な者に対し、補助金を交付する事業。		
区分	補助額	補助対象経費
修学資金	国公立 月額23,000円以内	授業料等の修学に要する経費 (対象外となる経費があります。)
	私立 月額43,000円以内	
入学支度金	一時金 23,760円以内	入学金等の入学時に要する経費 (対象外となる経費があります。)
ただし、北海道に居住していない、経済的に困難と判断されない、日本学生支援機構等の修学資金等の貸与を受けているなど、補助の該当とならない場合があります。		

る個人、特に子どもは、差別されることなく国のすべての段階及び形態の教育を受ける権利を有する。3. 国は、先住民族と協力して、その共同体の外で生活している者を含む、先住民である個人、特に子どもが、可能なきには、その固有の文化及び言語で行われる教育を受ける機会を得られるようにするため、効果的な措置をとらなければならない。；第15条 1. 先住民族は、その文化、伝統、歴史及び願望の尊厳と多様性が、すべての形態の教育及び公的情報の中に適切に反映されることに対する権利を有する。2. 国は、関係する先住民族との協議及び協力に基づき、偏見と闘い、差別を撤廃し、並びに先住民族及び社会の他のすべての構成員の間の寛容、理解及び善隣関係を促進するため、効果的な措置をとらなければならない。第16条 1. 先住民族は、その固有の言語による独自の報道機関を設立し、並びにあらゆる形態の非先住民族の報道機関を差別されることなく利用する権利を有する。2. 国は、国が所有する報道機関が先住民族の文化的多様性を正しく反映することを確保するため、効果的な措置をとらなければならない。国は、十分な表現の自由の保障を損なわない限りで、民間が所有する報道機関が先住民族の文化的多様性を適切に反映するよう奨励すべきである。(北海道大学アイヌ・先住民研究センター：http://www.cais.hokudai.ac.jp/wp-content/uploads/2012/03/indigenous\_people\_rights.pdf；2018年10月5日アクセス)

28. 協議のなかでなされた報告においては、健康状態を示す指標は先住民族居住地域においてきわめて悪いとされている。食糧事情が悪く、常に空腹状態にあり栄養失調であるといった、明らかに健康状況に重大な影響を及ぼす問題に先住民族地域に居住する人びとは直面している。このような悲惨な状況を引き起こす主たる原因は、先住民族が彼らの先祖伝来の土地を喪失したことで、そのことは、彼らが自ら生存を維持する手段



ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」に関してきわめて大きな悪影響を及ぼしている。ヤクの飼育（Yak-rising）や漁業、稲作、および薪などの採集、等々を含む伝統的な生存のための諸活動が、広域にわたる電力や水などのインフラ整備や農業の展開、および自然保護プロジェクトなどによって脅かされている。さらに採取産業が先住民族のんびとの健康に、さまざまな面で影響を及ぼしているということも、協議の参加者たちは訴えている。

29. 健康などにかかわる懸案事項としては、さまざまな理由から、先住民族のひとり一人に対する出生記録、あるいは市民証明書が存在しない国もあるということである。そのことによって、健康や教育を含む基本的な社会的サービスを受容することに関して、多くの場合にさまざまな制約が存在する。出生登録がなされていないことから、女性や子どもがますますエスカレートしている人身売買に対して、保護されていないことの原因となっていると報告されている。ただし協議の出席者は、まだまだなされるべきことは多くあるが、現状においてはこのような状況を改善するためのある程度のことが試みられていると指摘している。さらにまたある地域においては、先住民族が国内における武力紛争が勃発した結果、彼らの領域から一時的に移動しなければならず、その結果、彼らはきわめて大きな社会的、経済的な困難に直面している。

30. アジア地域においては、先住民族に公的サービスやインフラへのより良いアクセスを提供するために、分散して暮らす彼らを低地の村の先住民族コミュニティに集住させるといったプログラムを含む、再定住プログラムが彼らの生活改善のために設けられている国もある。しかしながら先住民族の諸機関は、コミュニティが先祖伝来の領域とは異なる地域で新たに形成された場合、貧困や栄養失調、健康、モラルなどにかかわる指標が従来にも増して悪化すると指摘している。

## 2. 承 認

31. 先に論じたようにいくつかの国の政府は、世界のその他の地域において先住民族が有するとされる特徴と同様な特徴を有する集団に対しては、「先住民族」という概念を適用することが可能だということを確認しなければならない。この点に関して当該国の国民はすべて、当該国に居住する特定の民族を先住民族と認めないための正当化根拠として用いてきている。先住民族としてなごしかの承認がなされている国ぐににおいても、自己決定と自らのアイデンティティ・出自を明確化する権利を、当該承認がなされる手続きが制限していることを、協議の出席者は批判している。さらにいくつかの国

においては、土地に対する権原獲得のためか、あるいは統治プロセスに参加するための手続きに関して、先住民族がさまざまな法律行為における法的主体として登録するための手続きの問題が、懸案事項として言及されている。

32. 協議の間に特別報告者が得た情報によれば、「経済的な後進性」（“economic backwardness”）や「原始性」（“primitiveness”）が、いくつかの国においてはいまなお先住民族集団の定義の基礎となっている。さらにまた先住民族は、彼らの「後進性」を脱するためには、主流社会に同化しなければならないという差別的な見方が、いくつかの国ぐにの開発政策のなかに反映されている。その地域の先住民族に関連する他の懸案事項としては、公式の人口統計と実際上の人口のあいだに相当の開きが存在することである。彼らはそのようなギャップを、一定の集団を先住民族とすることを躊躇することか、もしくは非集計型の統計（disaggregated data）の欠如に帰している。

### 3. 宗教にもとづく差別

33. 多数派とは異なる宗教的信条を有する先住民族に対する差別もまた、重大な懸案事項のひとつとして多くの参加者が言及した。自らの宗教や信条体系にもとづいて先住民族が神聖と考えている地域が分割されたり、大規模な開発計画によって分散されたり破壊されたりしたこと、また、彼らが被った環境破壊に対する損害賠償においては、これらの地区の宗教上の重要性が考慮されていない、という情報を特別報告者は得ている\*。宗教にもとづく差別は、先住民族を主流の人びとの宗教に改宗させようとする試みのなかに明確に見てとれる。最後に、協議への参加国中の少なくともあるひとつの国において、先住民族の宗教施設を故意に焼き払い、また彼らの宗教に対して敵対的キャンペーンを先導していると申し立てられている。それはまさに宗教にもとづく差別の顕著な事例である。

\* 二風谷ダム判決における二風谷地区の「宗教上の重要性」の指摘：第7パラグラフのアイヌに関する注において参照したように、二風谷ダム判決の重要な論点のひとつが、アイヌの人びとの宗教的儀式が先祖代々おこなわれてきた聖地が、ダム建設によって水没するということであった。アイヌにとって画期的意義を有する判決の聖地に関する部分を若干の注を付して参照する。「二風谷地域は、先住少数民族であるアイヌ民族にとっていわば聖地といえる場所であり……アイヌ文化の研究の発祥地ともいわれているところであるうえ、二風谷地域で近年行われているチブサンケの行事〔アイヌ語で『舟おろし』の意味する『チブサンケ』は古来から

伝わる技法で作られた舟に魂を入れるための進水の儀式である。当日は、カムイノミ（神に祈る儀式：「カムイ」はアイヌ語で神、それに対して「アイヌ」は人間を意味する。アイヌの人びとにとっては明治初年に北海道と名づけられたアイヌの先住地は「アイヌ・モシリ」＝「人間の静かなる大地」を意味する。これに対して「カムイモシリ」は神の住む世界を意味する）の後、「チブ（丸木舟）」に乗り込み、平取町を流れる沙流川約800mの川下りを体験できる。」（<https://biratori-kanko.jp/event/tipusanke>：2018年10月5日アクセス）は、和人とアイヌの人々の交流の場となって、和人によるアイヌ文化への理解を助け、アイヌの人々自身の民族的帰属意識を再認識し得る意義を有しており……チノミシリ【アイヌ語で「我々が祭る場所」】「神聖ゆえに秘かに定められ、アイヌ民族以外に漏らしたり、汚したり、傷をつけたり、地形を変えたりすることは禁じられていました。チノミシリはアイヌ民族にとっての心の拠り所なのです。」【アイヌ民族情報センター活動日誌】（<https://blog.goo.ne.jp/ororon63/e/3e3ec6047ee318bacddf42564a5bed8>：2018年10月5日アクセス）は二風谷地域のアイヌの人々にとって神聖な地である。そのみならず、アイヌ文化は、自然と共生し、自然の恵みを神【アイヌの宗教は自然宗教でありまたアニミズム】と崇める中から生まれたものであるから、当該地域のこれらアイヌ文化とそれを育む上地を含む自然とは切っても切れない密接な関係にあるのである。」（傍点・角田）

#### 4. 政治参加

34. 先住民族はアジア全域において、十分なる政治的参加から排除されてるといわれている。ごくわずかな国が、割当議席やその他の措置によって、政治的参加を推し進めてはいるものの、その他の国はその問題に対処することをはじめたばかりである。立法機関と、先住民族を保護するための立法権限の行使において、先住民族の代表を送る権限は限られているので、彼らにとっては国家の行政と司法を通じて行動を起こすことの方が多くの場合より実効的であるということ、先住民族の代表たちは示唆していた。しかし先住民族は現在、彼らの権利実現に関連する政策や実践を創造し、促進し、実行するためのさまざまな手続きや活動に、これまで以上に参加することを進めてきている。それにもかかわらず、国や地域、地区レベルにおいて、一般的にいえば、実権を伴った地位を先住民族が保持しているとはいえない。

35. 地方や国レベルの政治において政治的なパトロネージが大きな役割を果たしているような場合には、伝統的な諸機関は政治的色彩を帯びることを避けることが重要であり、また選挙を通じて選出される政治的な代表と、先住民族のあいだでの伝統的な代表の区別・ちがいを尊重することは重要なことである。地方政府の役人は一定の文脈にお

いては政党に助けられていると感じていると考えられており、したがって彼らはコミュニティの権利——とりわけ中央政府によって権威を与えられているプロジェクトの文脈においては——を維持することに関しては役に立たない。

#### 5. 慣習にもとづく裁判

36. 先住民族の自決権行使ということのなかには、彼ら自身の独自の法システムを維持し、発展させ、運用する自由を当然に伴っているものと考えている。慣習法に依拠して彼らの紛争を解決する先住民族の権利を、徐々に承認するようになってきている。しかしながら、慣習にもとづく裁判制度についての、政府役人の教育システムが存在しないことが、先住民族の慣習法と紛争解決手続きを用いることに対する障害になっているということを、協議の参加者から特別報告者は情報を得ている。

### IV. 結論と勧告

37. アジア地域での先住民族代表などの協議の間に得た情報にもとづいて特別報告者は、人権状況全般にかかわるさまざまな結論や勧告をここに提示する。そして、協議の間に提起された多くの懸案事項が、各国政府によって対策がとられてきており、またさらに、協議期間中には対策がとられていなかった問題もさまざまな点でよい方向に向かっているということを特別報告者は了解している。一定の改良が見られるにもかかわらず、アジア地域の先住民族の人権状況をより良くするためになされねばならない多くのことが存在することも明らかである。特別報告者は、特定の国の人権状況の改良に関して、当該国のそれぞれの政府と手を携えて進むことを期待している。

#### 先住民族の権利の承認について

38. 権利宣言と中心的な国際人権規約の内容をさらに推し進めていくことは、先住民族の権利の保護と推進にとって基本的なことがらである。独立国家における原住民及び種族民に関する「原住民及び種族民条約」(169号)がより多くの国によって批准されるならば、先住民族や種族民にかかわる各国政府の人権に関する義務の履行をより強力に推し進められることになるだろう。

39. アジアの各国政府は——それぞれの国内法や政策の下での、先住民族集団を同定するためにいかなる名称(用語)が用いられているかにはかかわりなく——先住民族に

ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」  
関する国際文書が確立している先住民族の権利を承認すべきである。またそれらの集団が先住民族として自己規定している、その規定に従って彼らを遇すべきである。そしてそのような対応においては、それらの集団が広範な差別や社会のなかでの周縁化を被っていること、そしてまた、彼らの社会——経済的、政治的状況のゆえに攻撃を受けやすいということを明確に認識しておこなわれなければならない。

40. そしてまた、先住民族の人びととの協議と密接な共同歩調をとるなかで、彼らの文化的統合や自己決定を尊重するために必要な国際基準に合致するためになされるべき新たな試みや改革を、継続してより推し進めていくことが必要である。そのことと関連して、権利宣言に照らして先住民族に関する国内法と政策を諸国家政府は見直すべきである。

41. 彼らの権利を確固としたものにするためには、先住民族との対等な立場でかつ系統だった話し合いが必要である。そのような話し合いには、閣僚級の決定権者が同席し、また政治的な指導者たちが先住民族の権利により敏感に反応するような帰結をとまわなければならない。先住民族の権利の実現に影響を及ぼす政府機構の制度を改革することも、さまざまな文脈において先住民族の権利の実現にとって重要なことである。現存する人権保障の制度の信用性、透明性、実効性などにかかわる問題についても改革がなされなければならない。先住民族の権利に直接に関連するプログラムの実施などに責任を有している政府諸機関は、パートナーリズムや同化主義を完全に払拭したうえで先住民族の人びとに対応し、彼らの利益を代表しなければならない。

42. 国民的な統合と発展を目的とするすべての戦略や政策、プログラムは、先住民族の権利を尊重することと十分に整合性を有していなければならない。先住民族は原始的で遅れており、したがって主流社会に同化する必要があるという観念に依拠して採用されているあらゆる開発・改良政策は放棄され、つぎのような政策——すなわち、先住民族は独自の社会的、文化的、経済的発展の道を選択する権利を行使しうる、自己決定権を有した集団であると認める政策に転換されなければならない。

#### 採取産業に焦点を当てた、先住民族の土地、領域そして自然資源の権利の保障

43. 世界中の他の地域の先住民族と同様に、アジア地域の先住民族にとって土地と自然資源に対する権利を政府が保障することは、彼らの自己決定権にとって基本的なこと

がらで、独自の民族として生きていくための前提条件である。

44. それにもかかわらず、アジア地域を通じて多くの先住民族のコミュニティは、彼らの先祖伝来の土地や領域に対する所有や管理の権利を否定されたままである。したがって、土地や自然資源に関するすべての国内法と行政慣行を、各国政府はそれらの先住民族の権利に関する国際基準に合致させなければならない。そのために各国政府は、それぞれの国のあらゆる法律や関係する制度、手続きなどを全面的に見直すための機関を立ち上げ、必要な改革をおこなわなければならない。

45. そして現在なおそのような措置をとっていない政府は、土地と自然資源に対する先住民族の慣習上の保有権を承認する法律を制定し、確実に履行しなければならない。そのような法律は、関係する集団にとって有効かつ負担のすくない態様で先住民族の先祖伝来の土地の境界を確定し、また、先住民族自身の諸機関や慣習法、慣行が永続的に考慮されることを確かなものとしなければならない。そしてさらにこれらの諸機関は——たとえば採取産業にかかわるプロジェクトによって付与された特権や、自然公園のような自然保護地域の創設の結果、先住民族から取りあげられた土地を含む——自由な事前の、十分な情報を与えられたうえでの合意をとまなわないうままに、先住民族から取りあげられた土地の返還や保障を提供しなければならない。

46. 諸国家の政府は先住民族の人びとと、彼らの生存に影響を及ぼす鉱物採取に関して先住民族と誠意をもって交渉し、その中で先住民族の合意を取るよう努力しなければならない。いずれにしても政府は、先住民族の権利を常に尊重し、保護しなければならない。またそれら権利のために適用可能なさまざまな保護策を実行しなければならない。とりわけ、環境や先住民族社会に及ぼす効果の測定、それらの影響の緩和策、またそれらの影響に対する保障や利益の共有、等々を通じて、彼らの権利に対する負担、制約を最小限にし、またそれへの保障をあたえるための措置を取らねばならない。特別報告者は、採取産業と先住民族に関する最終報告書（A/HRC/24/41）における勧告において、この点をくり返しのべている。

47. 先住民族は、報復や暴力、あるいは採取プロジェクトを受け入れたり、プロジェクトに関する協議をおこなうように不当な圧力を受けたりすることなく、採取プロジェクトに反対したり、同意を取り消したりできなければならない。そしていかなる場合においても国家は、開発計画に反対する先住民族を黙らせるために刑事手続きを用いては

ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」  
ならない。

48. 協議と自由で事前の十分なる情報を与えられたうえでの合意形成のための手続きは、当該プロジェクトから影響を被るすべての先住民集団が確実に参加できることが保障されていなければならない。また集団内での合意形成のための十分な時間と先住民族の文化に適合した手続きを保障しなければならない。先住民族のコミュニティにおいては、集団内での合意形成を進めるにあたって政府機関や企業、軍部からの干渉を受けないことが保障されていなければならない。協議と自由で事前の十分なる情報を与えられたうえでの合意に関して、過度の規制や官僚主義的な対応は避けられねばならない。諸国家の政府は、権利にもとづく協議の進行は、関係する先住民族の慣習法や決定をおこなう際の慣行と調和するように柔軟になさなければならない。

49. アジア地域に属する国々には、自然公園やその他の自然保護地区の管理、運営に関して、先住民族がより広範に参加できるようにしなければならない。さらにまた、これらの人びとがその地区において彼らの伝統的な生活をおこなったり、文化的活動を成すことへの制約は最小限にとどめられなければならない。

### 紛争、平和そして身体の安全

50. 先住民族の固有の領域に軍隊を駐留させる場合には、権利宣言第30条の規定内容に従っておこななければならない。すなわち軍事活動は、相当な公共の利益によって正当化されるか、そうでなければ関係する先住民族の合意があるか、あるいは彼らからの要請がある場合のみおこなわれるということが第30条において規定されている\*。

\* 権利宣言第30条：「第30条1. 関連する公共の利益によって正当化される時又は関係する先住民族の自由な合意若しくはその要請に基づくときでない限り、軍事活動は、先住民族の土地又は領域で行われてはならない。2. 国は、先住民族の土地又は領域を軍事活動に使用するに先立って、適当な手続きにより、及び特に民族の代表機関を通じて、当該先住民族と効果的な協議を行わなければならない。」([http://www.cais.hokudai.ac.jp/wp-content/uploads/2012/03/indigenous\\_people\\_rights.pdf](http://www.cais.hokudai.ac.jp/wp-content/uploads/2012/03/indigenous_people_rights.pdf) : 2018年10月8日アクセス)

51. 先住民族の固有の領域をターゲットにした軍事活動プログラムは、健康や教育、彼らの固有の生活様式を営む権利をも含む、先住民族の諸権利によって制約されていなければならない。先住民族の権利侵害が生じるような対ゲリラ活動において、どのよう



な集団がその攻撃対象となるのが明確にされ、また彼らを先住民族の領域から排除しなければならぬ。

52. 反乱をおこした集団や地域を含めて、先住民族の平等な処遇と彼らを支援する人権機関、そして暴力や脅迫を通じた、開発プロジェクトへの抵抗の排除、等々は、ただちに中止しなければならない。申し立てられた虐待などの事実が明らかとなった場合には、軍人を含むそれらに関して責任を有する者たちを訴追するために、早急かつ透明性ある調査がなされなければならない。

53. 紛争に際してくり返し生じる人権侵害を阻止し、紛争状態から紛争終了条約体制への移行を促すことを目的として設立されている、実効性を有し、信頼に値するさまざまな保護機関が、先住民族、市民社会、そして国営の人権機関との連携のもとに発展させられねばならない。先住民族の権利に影響を及ぼすすべての和平プロセスに先住民族が参加することが保障されていなければならない。先住民族とのあいだで合意が成立した場合で、先住民族から要望がある場合には、当該合意を実現することにコミットする国連機関もしくは国際的なアクターと協働して、その合意が実現されなければならない。

#### 社会 — 経済的条件

54. 先住民族がおかれている劣悪な社会 — 経済的状況のゆえに、アジア地域の諸国家においてそれらの劣悪な状況に対して早急に対応措置がとられなければならない。これらの社会状況に関するデータを集積することは、そのような劣悪な状況に適切に対処するために不可欠のことである。先住民族の個々の状況やニーズに応じるためにはいかなる積極的な処置が必要かを、先住民族との協議のうえで具体化しなければならない。

55. アジア地域の諸国家はそれぞれの開発プログラムや提案において、つぎのような目標を取り入れていなければならない。すなわち、ローカルなレベルでの先住民族による自治の奨励、開発計画の策定、実施、監視に先住民族が参加すること、さらにまた、先住民族が優先的に実現しようとしていることを組み込み、またそれらに依拠した、先住民族の文化に適合するプログラムを展開すること、等々によって、先住民族の自己決定を促進するという目標である。この点に関して、先住民族が自らの社会 — 経済的条件を改良し、彼らが有する諸機関の実力を高めることができるように、経済的、技術的



ジェイムズ・アナヤ「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」に支援しなければならない。

56. 先住民族の固有の言語に関する、十分にアクセス可能であり、彼らの文化に適合した教育を施すこと、および、先住民族が彼らの文化の型に十分に適合した健康サービスを受けることができるように、とくに留意されなければならない。

57. さらにまた、すべての先住民族に対して出生登録と市民権に関する書類が整備されること、さらにまた、かりにそのような書類が存在しない場合にも、適切なる教育、健康、その他の基本的なサービスの享受に関する妨げとはならないことが保障されていなければならない。

#### 宗教にもとづく差別、正義、そして政治参加

58. 社会のマジョリティとは異なる宗教信条を有する先住民族に対する差別を阻止し、処罰するための確固とした措置がなされなければならない。

59. 適切な機関によって、先住民族の裁判へのアクセスが確実に保障されているように尽力しなければならない。そのためには以下のことがらが連携していることが不可欠である。(a) 司法機関および法律専門家によって、先住民族の固有の権利と慣習に関する教育、訓練がおこなわれること；(b) 先住民族と協議のうえで、慣習法と国家法がいかなる関係にあるかを検討すること；そして (c) 先住民族の法システムが権利侵害と紛争解決においていかなる役割を果たすか、ということである。

60. 諸国家は、国全体および地方の双方のレベルにおいて、国の統治や決定諸機関への先住民族の参加を促進しなければならない。さらにまた先住民族は、彼ら自身の開発計画や優先事項に関して自由に決定することができなければならない。先住民族をターゲットとする開発計画についてはとくに、完全かつ実質的な参加と自由で事前の十分な情報を与えられたうえでの合意という原則に従って、彼ら自身が協議において自らの見解をのべるべきでなければならない。

#### 地域的な人権団体と国連人権機関への勧告

61. 南アジア諸国連合（アセアン）の人権に関する政府間委員会（Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Intergovernmental Commission on Human Rights）は、先住民族の権利実現と、アジア地域に居住する先住民族に影響を及ぼす諸問題に関

する協議のために、諸国家の政府、先住民族そして関係機関を参加させるという使命を与えられた、作業部会を立ち上げなければならない。

62. 国連機関および特定の諸機関は、アジア地域の政府と先住民族とのあいだに建設的で実効性を有する対話を推し進めることに対して支援しなければならない。また、先住民族の権利実現を確実なものとするを目的とした企画の展開と実現のために、それらの諸機関は彼らに財政的、専門的な支援をおこなわなければならない。国連の諸機関は先住民族と協働して、先住民族の女性や若者の固有のニーズを含む、先住民族のさまざまなニーズに向けられた地域レベルの特定のプログラムに取り組まなければならない。