

「先住民族の権利に関する国連宣言」獲得への長い道のり

上 村 英 明

(恵泉女学園大学、市民外交センター)

1. 2007年「先住民族の権利に関する国連宣言」の採択のグローバルな意義

2007年9月13日、ニューヨークの国連総会・本会議場で、ひとつの歴史的な宣言が採択された。賛成144カ国、反対4カ国（米国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド）、棄権11カ国という圧倒的多数での採択であったが、この宣言採択の構想が浮上してから30年、起草に向けての国連機関が設立されて25年、さらに、最初の具体的な宣言草案が提示されて19年が経過した点で、極めて困難な作業過程をくぐり抜けてきた人権文書である。前文24段落・本文46条から成るその文書には、「先住民族」と呼ばれる集団が、地球上のどこにいても普遍的に保障されるべき最低限の権利が明記されている。いわゆる「先住民族の権利に関する国連宣言（以下、本宣言）」⁽¹⁾である。

さて、本宣言が採択された背景や細かい条文上の意味を紹介する前に、宣言採択の意義を、まず、国際的あるいはグローバルな視点から2つにまとめておきたい。

第一に、宣言採択の意義を一言でいえば、「先住民族」がこれによって国際法の主体とされ、その権利が国際人権規準の一部とされたことである。それは、別の言い方をすれば、近代史がその重要な転換点に到達したといえることができるかもしれない。確認するまでもないが、国際法は、16世紀～17世紀に欧州で誕生したと言われ、1648年のヴェストファーレン（ウェストファリア）条約はその

原点の1つとされているが、欧州で始まった国際法は、しばらくの間「国家」のみがその主体であった。今回の文脈でいえば、その「国家」も「欧州タイプの国家」だけであり、そうした「国家」に主権平等の原則とそれに基づく国際社会の秩序が認められた。国際法の発展は、この「国家」だけが主体である国際社会の概念を拡大、相対化することにあった。例えば、市民革命におけるフランス人権宣言から世界人権宣言への流れに象徴される国際人権法の発展は、国際法の主体を「国家」に対する「個人」として位置づけることであった⁽²⁾。確かに、これは主体という軸を1つの方向で大きく相対化する作業であったが、この作業においても別の軸はほとんど相対化されなかった。それは、「国家」の実体が「欧州タイプの国家」であったように、「個人」も「欧州タイプの社会関係の中での個人」、フランス人権宣言の想定によれば、一定の教育と資産をもった「(ブルジョア)市民階級」に属する男性で健康な大人の「市民」であった。もちろん、世界人権宣言の採択以降、フランス人権宣言が想定した「個人」も、今日まで大きく相対化された。女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、移住労働者権利保護条約、障がい者権利条約などは、当初想定された「欧州タイプの社会関係の中での個人」を相対化する大きな挑戦であったことは言うまでもない。

しかし、「欧州タイプの国家」と「欧州タイプの社会関係の中での個人」という国際法の主体性

をもうひとつ別の軸で相対化する作業は、なかなか進まなかった。つまり、「非欧州タイプの集団(国家)」と「非欧州タイプの社会関係の中での個人」に、国際法の主体性を認め、普遍的人権を保障する作業であった。

これが、「先住民族」の問題の本質であったし、その意味で植民地主義や帝国主義問題の解決にも大きく関わる領域であった。例えば、1770年ジェームズ・クック (James Cook) はオーストラリアに上陸すると、国際法の「無主地 (terra nullius)」理論を援用して英国の領有宣言を行い、これを植民地としたが、先住民族アボリジニーの存在を知らなかったわけではない。その存在は認めたが、欧州の規準に照らして「政府」あるいは「政治システム」の存在をアボリジニー社会に認めず、その結果、欧州国家による一方的な領有宣言が可能であると判断を下した。極端に言えば、大きな組織行動ができない社会には「政治システム」がなく、紙に書かれた規則のない社会には「法システム」がなく、土地私有制度のない社会には「社会システム」がないと決め付ける発想が「未開社会の文明化」という口実で、植民地拡大の1つの基礎となった。

さらに、こうした植民地化では、その行為自体が、「文明化」という論理の下で、一方的に歴史から消され、問題の存在そのものが加害者の社会では忘れ去られることがほとんどであった。強調すれば、この論理を使えば、宗主国社会が民主主義を確立させていたとしても、植民地主義は何の反省もないまま発展することが可能であった。その点、本宣言第3条が以下に規定する原則は、国際人権規約・共通第1条を読み変えたものだとしても、植民地化され、忘れ去られた人々に国際法の主体性を認めたという意味で極めて重要な歴史的意義をもっている。

「第3条 先住民族は自己決定の権利を有する。この権利に基づき、先住民族は自らの政治的地位

を決定し、並びにその経済的、社会的および文化的発展を自由に追求する。」

つまり、「先住民族」に、独自の「政治システム」、「法システム」、「社会システム」を認め、それに基づいて、普遍的な人権を認めることは、欧州に始まった国際法や人権規準相対化のひとつの到達点であり、植民地主義や帝国主義に関する積み残された問題の解決に大きな一歩を踏み出すことを意味している⁽³⁾。

第二の意義は、先住民族の国際的な連帯を基盤として、その権利体系が「普遍的な権利」として明示されたことである。第一点で述べたような植民地化の歴史あるいはその歴史の抹殺という共通の経験を共有する一方、「先住民族」が世界各地で受けた被害は大きく異なった様相を示す場合が少なくない。北はグリーンランドから南はフエゴ島まで、「先住民族」の生活文化や伝統的価値観は、その民族が生活する地理的条件や生態系の違いに依存し、また帝国主義国の侵略パターンの違いによっても異なる状況を見せている。そうした多様な状況を前提としながらも、本宣言は、その権利を具体的だが、普遍的な概念で書き表すことに成功した。しかも、その作業は、国際労働機関 (ILO) が国際連盟成立以降に尽力してきた「先住民族」の権利確定作業⁽⁴⁾を、先住民族自身、とくにその国際連帯の力によって拡大し、定着させてきた重要なプロセスの成果だといってよい。もちろん、本宣言に規定された権利内容は、完全無垢のものではなく、むしろ「先住民族」は当初その存在さえ認めようとしなかった国際社会の中で多くの妥協を強いられ、苦汁を飲まされてきた。その意味で、本宣言は、第43条が以下に規定するように「最低限の規準」でしかない。

「第43条 本宣言で認められる権利は、世界の先住民族の生存、尊厳および福利のための最低限度の規準をなす。」

しかし、本宣言の起草作業を目指して、1982年、

当時の「差別防止・少数者保護小委員会（以下、人権小委員会）」の下に国連の「先住民作業部会（WGIP）」が設置されたが、この時点から異例にも先住民族団体、個人の参加が保障されるという形態が確保された。そのため、この起草から宣言の採択に至るプロセスは基本的に世界の先住民族に開放され、これまで声を発する機会さえなかった先住民族の声が集められ、またいくつかの局面では先住民族自身が大きなイニシアティブを発揮することもできた。その意味で、本宣言は、単に国連から与えられたものではなく、世界の先住民族が、共同の闘いを展開することで勝ち取った成果だといっても過言ではない。宣言採択の最終段階で、先住民族自身の交渉主体として活躍した「グローバル先住民族コーカス（Global Indigenous Caucus）」の議長を務めたオーストラリアのレス＝マレサー（Les Malezer）⁽⁵⁾は、この事情を巧みに次のように表現している。

「本宣言は、ただ国連の見解を代表するものでもなければ、先住民族の見解を代表するだけのものでもない。我々の見解と利益を結合させ、未来への枠組みを示したものが本宣言であり、それは相互承認と相互尊重を基盤にした平和と正義へのひとつの道具となるものである。」⁽⁶⁾

この2つの意義を確認した上で、当事者としての先住民族、そして非先住民族である我々が本宣言をどう生かしていけるのか。その基礎となる宣言採択への経緯やその内容を紹介しておきたい。

2. 「先住民族の権利に関する国連宣言」への道のりとその熾烈な攻防

1) 国連人権機構による先住民族問題への関心の高まり

本宣言の価値が、「先住民族」に対する国際法の主体としての地位の承認であるとするれば、その道のりの直接の原点は、1977年に遡るとみることができる。この年は、「先住民族」が国際社会で

認知されるきっかけとなった年である。確かに、1922年には北米の先住民族、ハウデノショーニー（イロコワ連邦）の代表デスカヘー（Deskaheh）がジュネーブの国際連盟を訪れ、自己決定権の回復と人権状況の改善をこれに訴えた。デスカヘーの訪問とその後の交渉に、ジャーナリズムや各国代表の関心は大いに集まり、アイルランド、パナマ、ベルシア、エストニアなどの政府は当時積極的に協力したとされるが、それは公的な手続きを通じたものではない⁽⁷⁾。これに対し、1977年には、国連・経済社会理事会に対して協議資格を持つNGO（以下、国連NGO）の主催で、「南北アメリカ大陸における先住民族差別に関する国際NGO会議」が開催され、その年に先住民族団体として初めて国連NGOとなった「国際インディアン条約評議会（IITC）」⁽⁸⁾を中心に先住民族団体が招待された。この会議では「西半球の先住民族国家および人民の防衛のための原則宣言」が採択されたが、この原則宣言には、先住民族が国際法の主体であり、自己決定権を行使する能力を持つことが明記された。長年に先住民族の権利運動を主導し、「先住民族問題常設フォーラム（PFII）」の委員を務めるカナダ・クリー民族のリーダー、ウィリー＝リトルチャイルド（Willie Littlechild）は、本宣言採択の翌週、9月18日にジュネーブで開催された人権理事会での非公式会議に出席し、「私がジュネーブに最初に来たのは1977年で、それからの30年は長い闘いの道のりだった」と本宣言採択の意味を実に感慨深げに振り返った⁽⁹⁾。

この流れを側面から支援したのは、1973年～82年に設定された国連の（第1次）「人種主義・人種差別と闘う国連10年」のプログラムであった。1978年にジュネーブで開催された国連の「人種主義に関する世界会議」で、ノルウェー政府はその代表団にサーミ民族の代表を加え、会議の最終声明では先住民族の権利への言及がなされた。また、1980年にロッテルダムで開催された「第4回ラッ

セル法廷 (Russell Tribunal)」でも先住民族に対する差別問題が取り上げられ、1981年にニカラグアで開催されたこの国際10年の地域会議でも、先住民族問題が大きな議題となった。さらに、1981年には「先住民族と土地に関する NGO 会議」が同じくジュネーブで開催され、先住民族の抱える困難の原因が土地の権利の否定であることが宣言された。

こうした背景の中、大きく言えば、3つの力がある国連機関を生みだすことになった。第1に、先住民族自身の国際人権規準を求める運動である。1975年にカナダで設立された「世界先住民族評議会 (WCIP)」は、第3回総会を1981年オーストラリアのキャンベラで開催したが、その中心議題は、先住民族に対する差別を撤廃し、その権利を認める国際条約の制定にあったし、IITCを含めて、こうした国際条約の必要性は先住民族の国際運動の共通課題となっていった。第2は、先住民族問題における歴史的業績と呼ばれる「コーボウ報告書」の影響である。当時、人権小委員会の委員であり、「先住民に対する差別」に関する特別報告者に任命されたエクアドルの人権専門家ホセ＝マルチネス＝コーボウ (José Martínez Cobo) は、1971年にその研究を開始したが、この状況を反映して1981年にまとめた「第1次進捗状況報告書」において、先住民族に対する差別と権利保障に関する国連機関の設立を提言した⁽¹⁰⁾。最後に、こうしたイニシアティヴを国連において強く支持した政府があった。ノルウェー、オランダ両国の政府であったが、それは、この時期その両政府とも、先住民族によるイニシアティヴに積極的に接する機会を持ったからに他ならない。因みに、1977年に「国連人権センター」所長にオランダの人権専門家テオ＝ヴァン＝ボーヴェン (Theo van Boven) が就任し、当時人権小委員会委員を務めたノルウェーの人権専門家アスピョン＝アイデ (Asbjørn Eide) が1982年に WGIP の初代議長に

任命されたことも決して偶然ではない。

1977年を先住民族に国連の関心が正式に向いた年だとすれば、1982年は国連がその関心を具体的な制度に展開した画期的な年であった。先住民族問題を扱う最初の国連機関 WGIP が、8月9日に人権小委員会の下で開催され、その初代議長にアイデが就任した。そして、アイデは、深刻な人権問題である先住民族の権利問題をより実体的に扱うため、この機関へのすべての先住民族団体、個人のオブザーバー参加を認める措置を取った。いかに NGO の国連参加が促進される時代になっていたとはいえ、国家を主体とする国連機関が政府の公的な承認なく、人権侵害の当事者、とくに先住民族を参加させる運営方法は、当時「革命的」であったことは確認しておくべきだろう。

2) 「先住民作業部会 (WGIP)」における宣言の起草作業

ともかく、1982年に始まった WGIP は、その対象においてもまたその手続きにおいても、これまでの国際社会のルールを大きく拡大したという意味で、各国政府には目障りな存在であり、当初は作業部会の存続そのものに懸念が寄せられた。また、参加した先住民族団体や活動家にとっても、国連参加自体やそこでの発言が国内における弾圧や取り締まりの口実にならないか、大きな不安との闘いは避けられなかった。しかし、その権利保障をめざす人権規準設定のために先住民族から直接現状を確認する作業は、徐々にそして確実に熱を帯びたものとなった。1985年には、WGIP は権利宣言の起草作業を正式任務とする一方、同会期には、先住民族 NGO の特別集会で採択された「原則宣言案」(全20カ条)が提出された。さらに、1987年、IITC やイヌイット周極会議 (ICC) など6つの先住民族団体を中心に「先住民族の権利に関する基本原則宣言」(全22カ条)⁽¹¹⁾が WGIP の直前に開催される「先住民族代表準備会議」で採

択された。これらの流れを受け、1984年以来アイデから WGIP 議長を引き継いだギリシアの人権専門家エリカ・イレヌ＝ダイス (Erica-Irene A. Daes) により前文12段落・本文28カ条から成る草案原案⁽¹²⁾がまとめられ、1988年の WGIP に提出された。この1988年草案原案は、2007年に採択された本宣言の原点ともいえるが、ダイスが新議長として慎重に作業を進めた結果、1987年の「基本原則草案」はほとんど反映されていなかった。例えば、この草案には、先住民族が人民の「自己決定権」を行使する主体であるという条文はどこにも存在しなかった。例えば、最も近い表現である本文第4段落は次のように規定している。

「4. 自らを固有の名称で呼ぶ民族および個人の権利を含む、自らの民族的および文化的特徴とアイデンティティを維持し、かつ発展させる集団的権利。」⁽¹³⁾

つまり、自己決定権は、アイデンティティの権利や発展の権利として遠回しにしか表現されておらず、加えて第24段落で自治制度をもつ権利が補足されているにすぎなかった。こうした状況から入った具体的な起草作業は、時に通常1週間の WGIP の会期を2週間に延長し、あるいは期間中に条文案をいくつかのグループに分解して小規模な分科会で審議する (第8会期: 1990年) などの工夫を行った後、1991年・92年に第1読会、1993年に第2読会が実施された。それと並行して、ダイス自身が世界中の先住民族コミュニティへ直接足を運び⁽¹⁴⁾、その実情を丹念に視察するなど、起草作業はジュネーブの会議室の枠を大きく越えることもあった。当事者の声を丁寧に聞く手法、そして政府代表とも粘り強い話し合いを続ける方針を維持する中、「国際先住民年」という追い風を受け、1993年8月に作業部会草案が同議長の下でまとめられた。その時点で、その内容は前文19段落・本文45条に膨れ上がっていた。

しかし、この起草過程は年月を経過しても決して

平坦な道にはならず、先住民族の権利保障に不快感を持つ政府の抵抗も常に侮れるものではなかったことも確認されるべきだろう。例えば、1989年の WGIP に提出されたダイス議長第1次修正案でも、本文中に「自己決定権」という言葉は依然使用できず、わずかに前文第10段落案に「自己決定権」の一方的な否定を認めないことが明記されたにすぎない。また、1993年の第2読会に提出された、ダイス議長第3次修正案の本文第3条案でさえ依然強い制約が以下のように「自己決定権」には課せられていた。(上述した本宣言第3条と改めて比較していただきたい。)

「第3条案 先住民族は、国際法に従い、国連憲章に従って他の人民に適用されるものと同じ基準と制約を条件として、自己決定の権利を有する。これに基づき、先住民族は、とくに、公的問題に対する行為に関する自らの役割、自らの固有の責任および自らの固有の利益をうまく確保するための手段について交渉し、同意する権利を有する。」⁽¹⁵⁾

1993年6月の時点においても、国際人権規約・共通第1条の先住民族への単純な適用は実現していなかったのである。しかし、大きな困難と攻防を乗り越えた1993年8月の作業部会草案はより明確な形でまとめ、翌1994年には人権小委員会を無事、無修正で通過した。通過した草案は、一般的に「人権小委員会草案」あるいは「ダイス草案」⁽¹⁶⁾と呼ばれているが、この段階に到達するまでに、WGIP 設立から12年の歳月が流れていた。

3) 国連人権委員会から、人権理事会・国連総会までの道のり

先住民族の権利が、非欧州的な概念を土台にしていたために生じる権利回復の難しさを指摘したが、その問題がなかなか改善されなかった理由にはさらにいくつかの具体的な事情が存在した。日本国籍者として最初に WGIP に参加 (第4会期:

1985年)し、先住民族の権利という概念の日本への導入で先駆的貢献を行った手島武雅は、この事情を二点に集約し、分析している⁽¹⁷⁾。ひとつは、先住民族の当事者としての数と置かれた状態に起因する影響力の弱さである。中南米のような一部の地域を除けば、先住民族の人口はいずれの国家の中でも圧倒的に少数であり、教育上でも経済的にも弱い立場に置かれてきた。また同化主義に基づく国民教育の進展は多数者の意識から先住民族の存在そのものが認められない状況を問題視することさえなかった⁽¹⁸⁾。もうひとつは、先住民族の権利が持つ高い政治性である。政府による人権保障は、一般に、政治、経済、法などの社会システムを変更する「恐れ」がないものに対してより迅速に対応する。しかし、こうした現行システムへの挑戦と受け取られるものほど、その権利を認めない傾向が著しい。これは、手続きばかりの問題ではなく、現行のシステムで既得権益を持つものが、とくに政治の中核にいるからでもある。先住民族の権利は、特定の既得権益が見えにくい場合でも、欧米型の社会システムを相対化するという意味だけで、多くの既得権益の保持者と敵対し、多数決による不正義を維持させることになる。

この意味で、WGIPの起草完了や人権小委員会の通過は、本宣言の採択へのスムーズな移行を約束するものとはならなかった。1993年の「国際先住民年」が過ぎ、「(第1次)先住民族の国際10年(以下、国際10年)」が1995年に始まると、その最初の年に、国連人権委員会は「人権小委員会草案」を政府代表主導で再審議するため「先住民族の権利宣言草案作業部会(WGDD)」を新設した。このプロセス自体に先住民族代表の多くは抗議の意を表明し、同時にWGDDの任務が2004年の国際10年の最終年までに審議を完了することであったことにも大きな失望をもたらした。

そして、予期していた通り、WGDDでの作業は遅々として進まなかった。「人権小委員会草案」

の内容が改善されることはないと判断した先住民族は、WGDDでの無修正採択を主張して、政府代表と基本的な対決姿勢を取った。この結果、2004年までに「人権小委員会草案」の内、WGDDで合意された条文は、先住民族個人が国籍/民族籍(nationality)を持つ権利(第5条)と先住民族の男女個人間の平等(第43条)の2カ条のみという惨憺たる状況であった⁽¹⁹⁾。最も政治性の低い、個人の権利のみが認められた形となった。そうした中、1990年代後半から、草案審議の方向は、大雑把に言えば、3つに分かれることになる。第1のグループは、「CANZUS」と呼ばれる国家グループで、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、米国から構成され、「人権小委員会草案」の大幅な修正あるいは廃案を目指した。このグループからは、2002年、草案が2004年までに採択されなければ、予算のかかる追加審議は認めないという脅迫に等しい提案が行われたこともあった。第2グループは、WGDDの議長国であるペルーを含めた「GLURAC」と呼ばれたラテン・アメリカの中心的な政府とその地域の先住民族団体で、ラテン・アメリカ各国での一般的な「民主化」の進展を背景に協力関係を強め、「人権小委員会草案」の修正を認めず、原案採択という立場を堅持する方針を取った。第3グループは、ノルウェー、デンマークといった北欧諸国政府とその他の地域の先住民族で、換骨奪胎するような大幅な修正や廃案を阻止するためには、最低の修正に応じるが、それは「人権小委員会草案」の内容を強化する修正でなければならないという立場であった。しかし、優柔不断な態度に終始した議長のペルー大使の力量も影響し、対立はむしろ複雑化し、審議はほぼ停止状態が続いた。そして、予定された2004年、「先住民族の国際10年」最終年に開催された第10会期では、会期が2週間から3週間に延長され、以下の5つのグループに分けて審議が進められた。a) 土地、領土、資源、b) 自己決定権、c)

暫定的採択、d) 横断的問題、e) 条約と第36条。それでも、人権委員会での採択の可能性は見えず、WGDDも会期を1年延長して、2005年に再度開催された。何とか1年の審議延長は実現したが、それがその後も自動的に続くという保障はなく、また、2005年に開始された戦後最大の国連改革が国連人権委員会の廃止と人権理事会の新設を進める中、「人権小委員会草案」の未来はまったく不透明となった。採択作業は、国際政治の大嵐の中に無謀にも投げ出された観があった。浮かぶのか、沈むのか、あるいはどの岸に接岸できるのか誰にも分からなかったからである。

しかし、この第11会期WGDDの最終会合が2006年2月に終了すると、原則的には無修正派であった議長のペルー大使は、「人権小委員会草案」を基本に、WGDDでの話し合いの成果を議長の権限で新たな草案にまとめ、これを廃止直前の国連人権委員会に提出した。この「人権委員会草案」⁽²⁰⁾は、前文23段落・本文46カ条から構成されているが、国連改革のうねりは、思いもかけず宣言採択を進める大きな力となった。しかし、3月に開かれた最後の第62会期人権委員会では採択は行われず、2006年6月に第1会期が始まった人権理事会がその攻防の舞台となった。

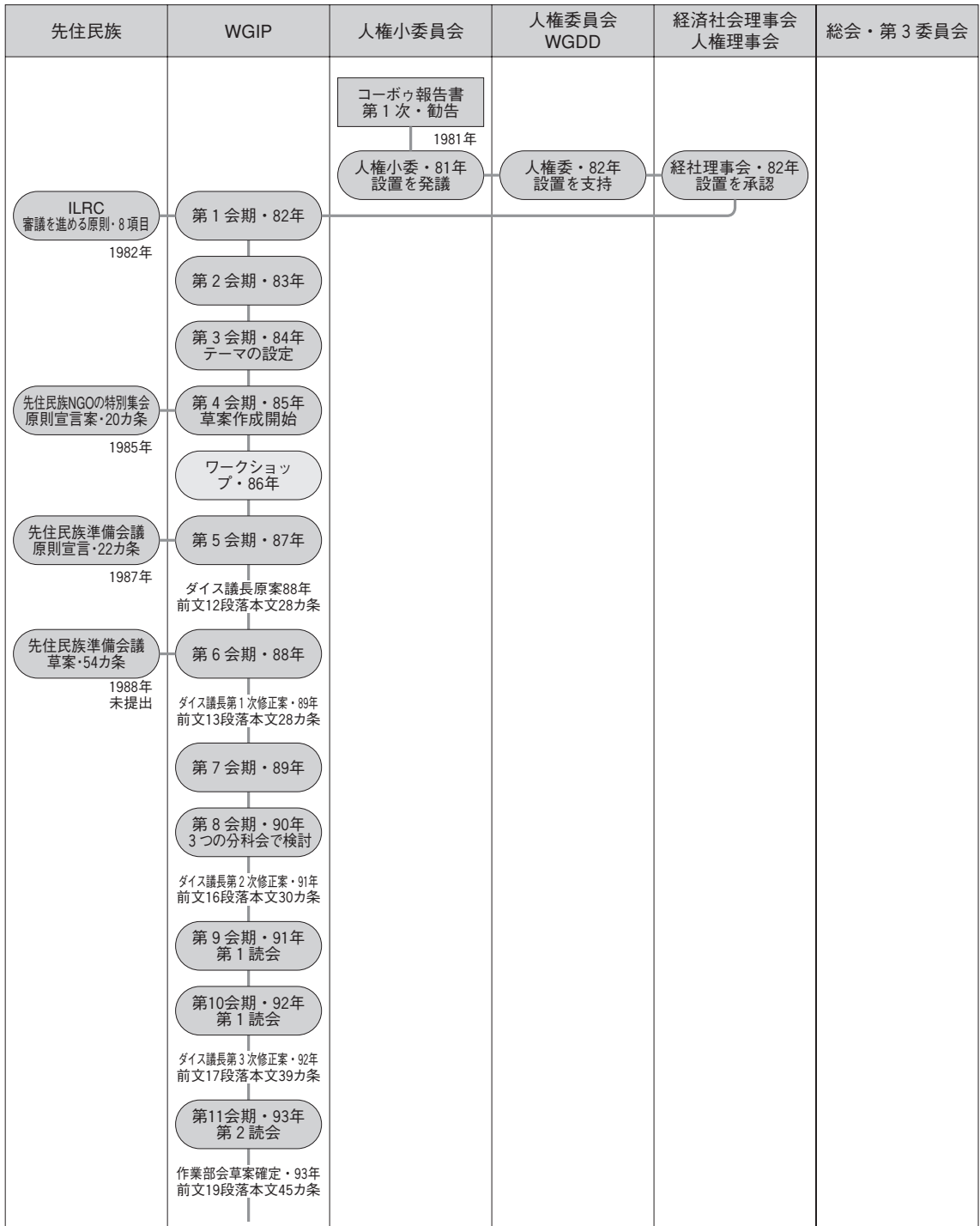
新設されたばかりの人権理事会では、機構改革の議論が優先されたが、その隙間をぬって人権委員会の継続作業に時間が割かれ、この「人権委員会草案」も採決にかけられることになった。6月29日に行われた投票の結果は、47カ国の理事国中、賛成30カ国、反対2カ国（カナダ、ロシア）、棄権12カ国の賛成多数で、草案は9月に始まる第61会期国連総会に送付されることが決定した。米国、オーストラリア、ニュージーランドが理事国として存在しなかったことが幸いしたとしても、11年で2カ条しか合意できなかった従来の作業ベースを考えると、夢のような急展開だった。

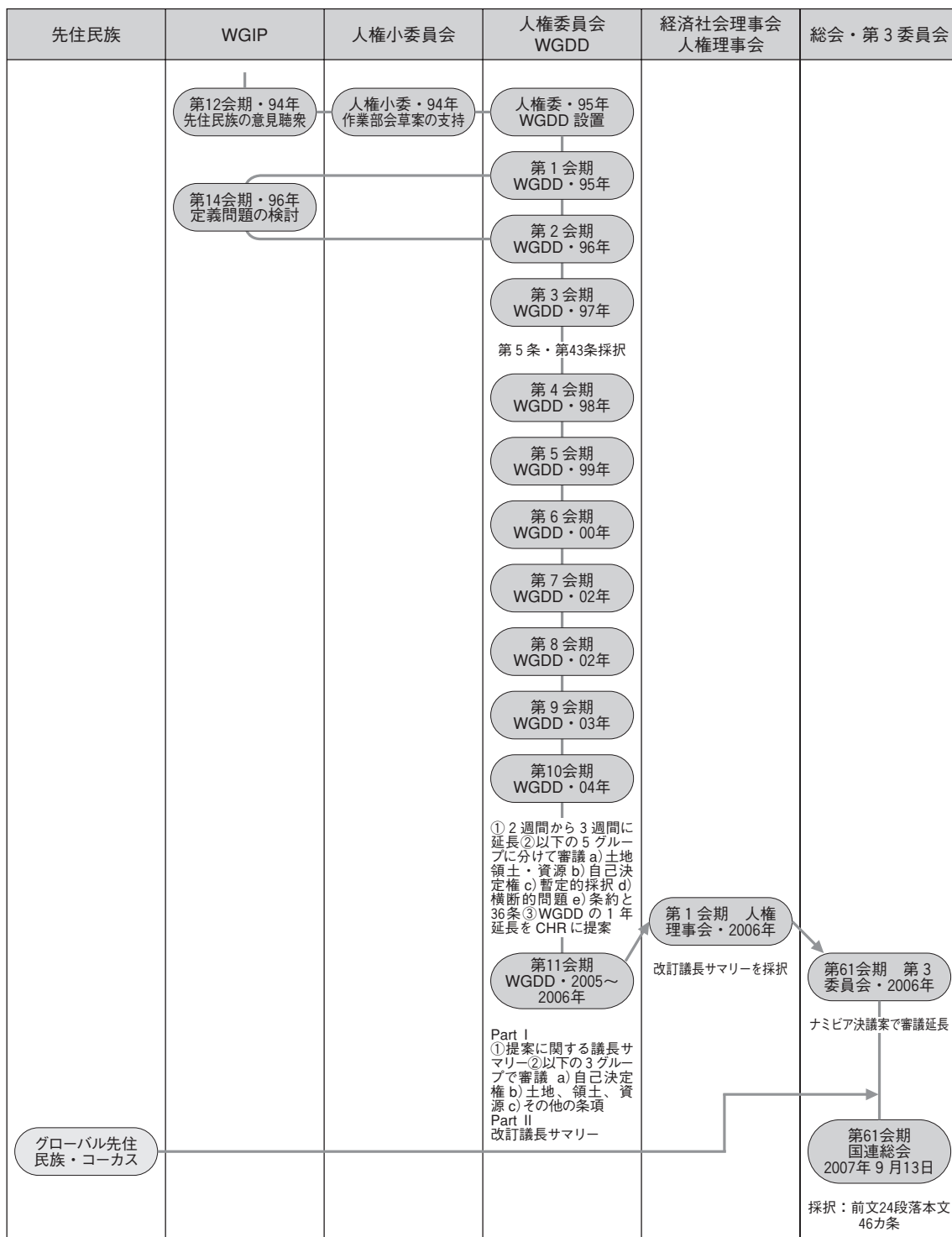
採択の最終段階である国連総会では、人権問題

はまずその「第三委員会」で審議され、その後総会本会議に付託されるが、この段階では、再び米国をはじめCANZUS諸国が登場する。しかし、敵の正面はそのCANZUSではなく、意外にもアフリカ諸国であった。2006年10月に始まった「第三委員会」の審議では、米国やカナダ、オーストラリアなどの反対派の圧力によって、20年以上におよぶ審議過程で最も経験の浅いアフリカ諸国政府が、権利宣言の規定する自己決定権、土地権、資源権などに対する懸念を煽られたのである。宣言草案の検討と採択を延期するというナミビア決議案と呼ばれたアフリカ・グループの提案は、11月28日に第三委員会で決議にかけられ、賛成82カ国、反対64カ国、棄権25カ国で採択された⁽²¹⁾。またしても、採択は暗礁に乗り上げるかに見えた。さらに2007年5月8日にはアフリカ諸国が33項目の修正案を提案、また、8月13日には、カナダ、ロシア、ニュージーランド、コロンビア政府の共同提案も発表された。とくに、後者は、宣言採択を断念させるためとしか思えないほど、自己決定権、土地権、資源権などの重要条文に大きな修正が加えられていた。

これに対し、マレサーを議長に、フィリピン・イゴロット民族でPFIIの議長を務めるヴィクトリア＝タウリ・コープス（Victoria Tauli-Corpuz）、ハワイ先住民族のミリラニ＝トラスク（Mililani Trask）など国連経験の豊かな先住民族の活動家たちは2006年に結成した「グローバル先住民族コーカス」という交渉組織で、グアテマラ、メキシコ、ペルーを中心とする宣言支持派政府とともに、アフリカ・グループと粘り強い交渉を進め、33項目の修正項目を9項目にまで減らした妥協案を、急転直下、8月30日に確定させた。9項目の中では、第46条で宣言が独立国の解体を奨励するものではないとする強調が唯一の本質的な修正であったが、この案を世界各地の先住民族グループが受け入れるかどうかの合意形成作業がインターネットを介

図1 「先住民族権利宣言」草案の採択プロセス





して、ニューヨーク時間9月4日深夜まで精力的に続けられた。9月5日に世界各地の先住民族団体の基本的な支持がアフリカ・グループにも伝えられて、合意案の総会本会議への直接提出が決定し、そして歴史的な9月13日を迎えることとなった。先住民族の中には、この段階での妥協に大きな不満を表明する団体もあったが、反対はしないという合意は形成され、最後の最後まで、先住民族の国際連帯が大きなイニシアティブを発揮した形となった。

3. 「先住民族の権利に関する国連宣言」の構成と内容

本文46条に書き込まれた具体的な権利を説明しやすいうように整理しておきたい。ダイス議長は、宣言の起草に当たって、先住民族の権利を8つのグループに分けたが、この分類は、権利を整理する際に現在も極めて有効である。それらは、以下のようなグループである。(1)一般原則、(2)生存、一体性および安全、(3)文化的、宗教的および言語的アイデンティティ、(4)教育および公共情報、(5)経済的および社会的権利、(6)土地と資源、(7)先住民族の制度、(8)実施⁽²²⁾。

「一般原則」では、先住民族が、集団また個人として国際人権法のすべての権利を享受できること(第1条)、民族および個人として他のすべての民族および個人と平等であり、かつ差別から自由であること(第2条)、人民の自己決定権(第3条)、自治政府を持つ権利(第4条)などが規定された。第3条が重要な点は言うまでもないが、もうひとつのポイントは、先住民族の権利が他の民族・人民の権利と平等であり、その意味で新しい権利が設定されたのではなく、これまでの差別が取り除かれたただけだという点が第2条によって明確化されたことである。

「生存、一体性および安全」では、先住民族に集団として、また独自の民族として「平和的生存

権」が保障されること、具体的には、強制移住、強制引離し、集団虐殺などの暴力行為にさらされないこと(第7条、第10条)が明記された。また、民族的アイデンティティや文化的価値を破壊する強制同化政策やこれに類する行為は認められず、国家の防止義務(第8条)が定められ、自らの民族共同体に帰属する権利(第9条)も認められている。ここでは、権利を否定する暴力行為に、強制移住や強制引離しが明記されたことに加え、強制同化政策が人権侵害として明示された意味は極めて大きい。

「文化的、宗教的および言語的アイデンティティ」では、可視的な文化として、文化的伝統や慣習の実践、歴史的遺跡、加工品、意匠、視覚芸術、舞台芸術などの権利、奪われた文化的権利に関して原状回復を受ける権利(第11条)が規定された。また、非可視的な文化では、歴史、言語、口承伝統、哲学、文学などを再活性化し、次世代に伝える権利、共同体名、人名、地名を選択して保持する権利(第13条)が明記された他、宗教に関わる分野では、精神的・宗教的伝統や慣習の実践、発展、教育から宗教的な場所の維持・保護・アクセスする権利、儀式用の物件を取り戻す権利、遺骸の返還の権利(第12条)などが明示された。とくに、この点では、近代社会が先住民族の文化を自らの基準で狭くかつ固定的に捉え、文化的・宗教的権利を剥奪、搾取してきたことへの反省が込められ、広範囲な文化・宗教的権利概念が具体的に例示されている。

「教育および公共情報」では、先住民族が、国家の用意した教育を差別なく享受できる権利とともに先住民族の独自の価値、文化、言語に基づいて教育を受ける権利(第14条)が規定されている。メディアに関しても同じ構造が提示されているが、国家は国有メディアが先住民族の文化的多様性を正当に反映させる義務があり、同時に先住民族は独自のメディアを設立する権利(第16条)を持つ

ている。また、全体として、先住民族は教育や公共情報に対して、多様性を主張する権利を有し、国家は社会のすべての構成員の寛容や和解を促進する義務（第15条）を負っている。

「経済的および社会的権利」において、労働、雇用、経済的搾取から救済される権利（第17条）が規定され、職業訓練、住宅、衛生、健康、社会保障の分野で差別を受けない権利（第21条）の保有が明示された。とくに、先住民族の高齢者、女性、青年、子ども、障がいをもつ人々には特別の配慮（第22条）が行わなければならない、また医療を受けるに当たっては差別なく近代医療を受ける権利があり、同時に伝統的な医薬品を含め伝統医療を発展させる権利（第24条）も保障される。とくに、こうした先住民族の社会に関わる問題に対する政策の決定システムでは、自ら選んだ代表者を参加させ、民族固有の意思決定制度を維持・発展させる権利（第18条）があり、政策の協議段階では「自由で事前の情報に基づく合意（free, prior and informed consent = FPIC）」の形成が不可欠と規定された。ここでのキーワードは、このFPICである。「人権小委員会草案」では、「自由で情報に基づく合意（free and informed consent）」という表現であったが、とくに、事前協議が強調された。先住民族の権利を守るため、このFPICは現在国際協力や開発事業の分野で重要な概念になりつつある。

「土地と資源」は、先住民族の権利項目の中でも、自己決定権と並ぶ重要な権利体系であり、第25条から第32条がこれに割かれている。そして、この部分は「人権小委員会草案」から表現が後退したところでもある。例えば、「人権小委員会草案」第26条は、先住民族に「土地、空域、水域、沿岸海域、海水、動植物相およびその他の資源」を含めて、権利を認めたが、本宣言での用語は「土地、領土および資源」に統一されてしまった。もちろん、その「土地、領土および資源」に伝統

的な方法での所有、占有、使用の権利（第26条）を認め、その権利認定のための中立的な制度と先住民族の参加権（第27条）を認めている点は重要である。また、FPICなく、没収、収奪、占有、使用され、損害を与えられたものに対する原状復帰を含む賠償、救済を受ける権利（第28条）も保障される。さらに、環境保護、とくに有害物質の廃棄からの保護（第29条）、軍事行動の制限（第30条）、文化的権利の行使（第31条）などが規定されている。

「先住民族の制度」では、集団の構成員を決定する権利（第33条）、国際人権規準に従った独自の社会・司法制度を構築する権利（第34条）、国境を越えて他民族や国境で分断された自民族と交流する権利（第36条）などが含まれている。この越境権を認めた第36条は、分断された多くの先住民族に独自の外交権を規定したものとして、大きな意味を持っている。

先住民族の権利を規定した国際法としては、国際労働機関（ILO）が1989年に採択した第169号条約（「先住民族条約」）が存在するが、本宣言は、先住民族の権利をより網羅的に規定しており、また第169号条約には存在する理不尽な定義条項がないことも大きな特徴である。第169号条約は、定義条項を設けると同時に、先住民族はその条約では国際法の主体とならないという制限規定を入れたため、条約の価値を半減させてしまった。誰が先住民族であるかは、具体的には植民地支配を受けたかどうかは、本質的に先住民族自身が提起する権利を持つ問題であり、同時に、本宣言に規定された権利内容を熟読すれば、誰が先住民族かは非先住民族である私たちにも容易に理解可能である。

4. 今後の国際対応と国内課題：日本を含めて

「先住民族の権利に関する国連宣言」は、国際人権規準上は「宣言」に当たり、「宣言」は、一

一般的には、国際人権「条約」ができるまでの「権利のカatalog」にすぎず、道義的人権規範に留まることが多い。しかし、25年以上の年月をかけたまとめられた本宣言はそれ以上の存在になることが可能である。つまり、国際人権規準として現場で実効的に使用可能だという意味である。本宣言そのものの特徴からいえば、国際人権条約と同じ水準で人権規定が書き込まれており、ボリビア政府が、本宣言を2007年11月7日、条約を越えて一足飛びに国内法（国内法3760）として認定したことは、アイマラ民族出身のエヴォ＝モラレス大統領のイニシアティブがあったこと以上に、本宣言の質が極めて高いことがその一因である。

同時に、国際的には、本宣言を具体的に利用することのできる国連機関の再整備が進んでいる。2002年には、本宣言の採択を待たずして、経済社会理事会の下部機関として「先住民族問題に関する常設フォーラム（PFII）」がニューヨークに設置され、活動を開始している。また、人権委員会の廃止に伴い、2006年の会期を最後に廃止されたWGIPも2008年から新たな構成で再開されることが決定した。PFIIはすでに、委員16名中半数の8名が先住民族出身の委員で構成されているが、新しいWGIPも構成員に先住民族の参加を保障することは決定しており、こうした機関で、さらに本宣言に責任をもつ他の国連機関でも本宣言はより活発に利用されると考えられる。このことは本宣言の第42条に国連機関の責務として明記されている。

最後に、日本政府の対応についてコメントをしておこう。日本政府は、高い水準の人権外交を行うと「宣誓（pledge）」を行い人権理事会の初代理事国に当選したが、その手前、2006年6月の人権理事会では「人権委員会草案」に賛成票を投じた。しかし、同年11月の第三委員会におけるナミビア決議案に対しては、米国とともに棄権に回ったが、2007年9月の総会本会議決議では、再び米

国と袂を分かって賛成に復帰した。但し、採択直後に3点に及ぶ解釈宣言を行い、以下の留保条件を付けて失笑を買った。第1に、独立・分離権を認めないこと、第2に、集団的権利としての人権を認めないこと、そして第3に、財産権は第三者や公共の利益との調和を優先することである。さらに、日本国内の先住民族に対しては、本宣言中に先住民族に関する定義条項がないことから、アイヌ民族を先住民族と認めることはできないとし、「社会通念上、民族とは認められない」沖縄・琉球民族に関してはまったく言及しなかった。

この日本政府の姿勢に理論的に反論する前に、ひとつの資料を紹介しておきたい。それは、ダイス議長の草案原案が発表された1988年の翌年、1989年7月に日本政府が人権委員会に対してはじめて本格的な意見を述べた文書「日本政府の見解」⁽²³⁾である。まず、その第4段落では、定義に関して次のように述べている。

「4. 「先住民」という用語を客観的に定義しないまま本宣言草案を作成するのは非現実的である。主観的な定義は混乱を招くだろう。」

また、集団的権利に言及した第7段落は次のように書かれている。

「7. 集団的権利：本宣言草案の中では4つの種類の「集団的権利」が規定されている。しかしながら、国連によって起草され、採択された文書の中にそのような権利の前例はなく、そのような概念が国際法上すでに確立されていると主張することは不可能である。従って、人権小委員会はそのような新種の概念の導入を差し控えるべきである。」

何ということはない。日本政府は、少なくとも18年間、先住民族の人権機関に政府代表を派遣しながら、何も「学習しなかった」ということである。つまり、反論の論点は18年間何も変わっていない。では、その無責任ぶりを簡単に、理論的に

反証しておこう。

第一に、独立・分離権を認めないという対応は、本宣言の長年の議論を分かち合えず、非民主的な対応である。本宣言の規定は、先住民族は独立・分離権を乱用しないという極めて現実的な対応を見せている。つまり、先住民族が独立・分離権を乱用しない前提は、国家が先住民族の権利を不当に抑圧しないということが前提であり、これは、本宣言第1条～第3条の一般原則に関する条文と第46条のバランスで担保されている。より具体的に言えば、起草過程で1970年の「友好関係原則宣言」と本宣言の関連性が何度も議論されたことをどう聞いていたのだろうか。

第二に、集团的権利を人権として認めない態度も、人権のABCの学習問題である。何度も紹介してきたが、本宣言第3条は、国際人権規約・共通第1条を、先住民族を主語として書き直したものである。国際人権規約は、国際人権規準においては基本条約の中核に当たるが、国連総会で採択されたのが1966年であり、日本政府が批准したのが1979年である。1989年に人権委員会に提出した文書で、「国連によって起草され、採択された文書の中にそのような権利の前例はなく」と公言したこと自体がいかに噴飯ものか理解できるだろう。また、事例を挙げるといわれれば、その後の18年間の集团的権利に関する展開を紹介することはそれほど難しい作業ではない。先住民族の権利の中核は、他の民族・人民と同じ集团的権利の保障である⁽²⁴⁾。2007年の本宣言に賛成票を投じておきながら、集团的権利を認めないという解釈宣言そのものが、国際人権という分野そのものを理解していない証左と受け取られても仕方がないだろう。

第三に、公共の利益と権利との関係はより一般的な問題なので筆を改めたいが、アイヌ民族や沖縄・琉球民族が先住民族に当たるかどうかは、定義条項がないために判断できないという主張はこ

れまた極めて悪質なサボタージュである。矛盾する一例を挙げれば、1989年日本政府はアイヌ民族を「少数民族」とみなしてよいと政策を転換した。しかし、その時、国際社会には「少数民族」に関する国際人権規準上の定義はそれこそどこにも存在していなかったのは有名な事実である。今回は、本宣言に先住民族の権利が網羅されているし、前文の各段落にもその権利を保障する前提が丁寧に書き込まれている。それらの権利が、2つの民族にどれほど対応可能かを真摯に検討すればよい話である。

日本政府のこうした「問題児ぶり」は、ある視点から「善意」に解釈することができる。米国の主張が同じレベルであり、米国も同じように何度もWGIPで失笑を買ってきた。つまり、米国の政策を政治的に模倣しているだけだという可能性だ。しかし、そうであるならば、別の問題が浮上する。少なくとも、米国政府は2006年の人権理事会理事国の第1回選挙に立候補もしなかった。また、WGIPにも、PFIIにも委員を送り出していない。しかし、日本政府は、WGIPには波多野理望、横田洋三という二人の専門家を送り、またPFIIにも岩沢雄二という専門家を送り込んで、世界の先住民族問題に貢献するふりを見せた。そして、人権理事会の理事国選挙の直前には、総会議長に「誓約」を送り、最高水準の人権実現に努力することを誓って見せた。それゆえのギャップは、日本の国際社会における「不名誉な地位」を奈落の底に下降させるだけである。日本の人権政策は、もう一度、先住民族の問題に足元から取り組む道を模索できないのだろうか。

註

- (1) UN Document, A/RES/61/295, 2 October 2007. 尚、日本語訳に関しては、市民外交センターが現在使用している暫定訳を必要に応じて修正を加えながら利用した。

- (2) Ayana, S. James, “International Law and Indigenous Peoples”, Dartmouth Publishing Company, 2003, p.77. ここに収録された論文「The Re-Emergence of Indigenous Questions in International Law」で Sanders, Douglas は以下のように述べ、この問題関心を的確に表現している。「人権に関する国際法は、基本的に個人主義的であり、平等主義的 (egalitarian) である。国際法の手法の中には少数者の権利に関するものはほとんどない。人権と少数者の枠組みでは、固有の土地原理と集団的政治的権利に関する問題を取り扱うことは不可能にみえる。これらの理由によって、先住民族のリーダーたちは、非植民地化と自己決定の文脈で主張している。」
- (3) その点、本宣言採択に国連総会で反対した4つの政府の内、オーストラリア、ニュージーランド、米国が2006年5月の「先住民族問題に関する常設フォーラム (PFII)」で読み上げた共同声明は、とくに先住民族の自己決定権を規定した第3条が、現行の個人の権利を保障した国際人権法に矛盾していることを強く批判している。(Statement by Australia, New Zealand and the United States of America on the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, May 17 2006) 一般的傾向だが、ネオコンの政府は人権問題への関心が低いため、こうした問題で単純な間違いを平然と犯すことが多い。例えば、本宣言の第3条は、人権の基本条約である国際人権規約・自由権規約と同社会権規約の第1条に共通に規定された原則であり、国際人権法に矛盾することはない。
- (4) 国際労働機関は、先駆的に、1921年先住民労働者の現状に関する研究・調査を開始し、1957年には、同化主義を基調とするものではあったが、「先住民・部族民条約」(第107号条約)を採択した。さらに、1989年には同化主義を脱却して自己決定の原則を尊重した「先住民族条約」(第169号条約)がILO総会で採択された。この条約には、後に本宣言に規定される「国境を越える権利」(同条約第32条)などが明記されている。
- (5) レス＝マレサーは、1977年に設立され、オーストラリア・クイーンズランド州に本部を置く「アボリジニー・島嶼民のための研究・行動財団 (Foundation for Aboriginal and Islander Research Action = FAIRA)」の代表。
- (6) デンマークに本部を置く「先住民族問題国際作業グループ (International Work Group for Indigenous Affairs = IWGIA)」の website (<http://www.iwgia.org/sw248.asp>, January 13 2008) から。尚、「グローバル先住民族コーカス」の正式の議長声明は以下の website (<http://cpcabrisbane.org/Kasama/2007/V21n3/GlobalIndigenousCaucus.htm>, January 13 2008) を参照されたい。
- (7) Ayana, S. James, Ibid, 2003, pp.66-67. デスカヘーは、その後1923年～24年にもジュネーブに滞在し、権利回復を求めてロビー活動を行ったが、英国およびカナダ政府が激しい妨害活動を展開した。
- (8) 「国際インディアン条約評議会」の設立は1974年であり、その背景には、1970年代米国でベトナム反戦運動とともに盛り上がった「アメリカ・インディアン運動 (AIM)」に代表される「レッド・パワー」の運動がある。
- (9) 上村英明『「先住民族の権利に関する国連宣言」採択の意義』『世界』2007年11月号、20～24頁。

- (10) 上村英明「アジアにおける先住民族の権利確立に向けて－先住民族の権利に取り組む国連人権機構の歴史と現状」『アジア・太平洋人権レビュー1997：国連人権システムの変動』（アジア・太平洋人権情報センター編）1997年、79～80頁。
- (11) UN Document, E/CN.4/Sub.2/1987/22, 24 August 1987.
- (12) UN Document, E/CN.4/Sub.2/1988/25, 21 June 1988.
- (13) 市民外交センター編『先住民族の権利と国連の人権活動』（市民外交センター）1990年、9～13頁。
- (14) 例えば、ダイス議長は1991年5月日本を訪れ、東京、北海道で日本政府、アイヌ民族代表と会見を行い、北海道ウタリ協会総会に出席した他、二風谷などを視察した。
- (15) UN Document, E/CN.4/Sub.2/1993/26, 8 June 1993.
- (16) UN Document, E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1, 20 April 1994.
- (17) 手島武雅「先住民族の権利に関する国連宣言－その経緯、内容、意義」『部落解放』（解放出版社）、2007年12月号、73頁。尚、その最も早い労作としては、以下を参照されたい。手島武雅「国連における先住民族解放運動」『現代の理論』（現代の理論社）、1986年4月号。
- (18) 中南米のように、先住民族が多数を占める社会では、一般に社会全体の民主化が進めば、先住民族の権利保障が進展する場合が可能であり、2006年におけるボリビアのエヴォ＝モラレス（Juan Evo Morales Aima）大統領の誕生などはこの傾向を示しているだろう。しかし、先住民族が少数の場合、民主化はむしろ先住民族の権利侵害や否定を促進する。米国の1830年代に展開された「ジャクソニアン・デモクラシー（Jacksonian democracy）」や日本の第二次大戦後社会はその典型である。
- (19) 先住民族の権利宣言研究グループ編著『一目でわかる先住民族の権利宣言－国連案の内容と争点』（ウハノッカの会）2004年、15～16頁および95～96頁。
- (20) UN Document, E/CN.4/2006/79, 22 March 2006. この文書の Annex I に収められた「Chairman's Proposal」が人権委員会／人権理事会の宣言案となった。尚、この Annex I には「人権小委員会草案（Original Text と表記されている）」の詳細な比較表が掲載されている。また、この国連文書では、前文案は21段落しか表示されていないが、第6段落案と第13段落案が2段落を含んでおり、人権理事会決議として整理された際に前文23段落となった。
- (21) ナミビア決議案の採択は以下の国連文書を参照。UN Document, A/61/448, 6 December 2006. また、第三委員会での審議の記録は、UN Document, A/C.3/61/SR.53. 現行の宣言草案に関し、ナミビア政府代表は、アフリカ諸国政府を代表して、憲法と国内法に抵触する恐れがあるので、審議の時間をほしいと修正決議案を提案した。これに対し、ペルー、メキシコ、グアテマラの政府代表が、審議に関してこれまで十分な時間を使ったと反論したが、投票ではアフリカ諸国の賛成で、延長決議が採択された。
- (22) UN Document, E/CN.4/Sub.2/1994/30, 17 August 1994.
- (23) 市民外交センター編、同上、49～51頁。
- (24) Ayana, S. James, Ibid, 2003, pp.190-193. ここに収録された論文「Encounters on the Frontiers of International Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous

Peoples' Survival in the World」で、Williams, Robert A. は1989年 WGIP の直前に開催された「先住民族準備会議」が採択した起草作業における集団的権利に関する合意を以下のように紹介している。「先住民族の集団的権利の概念は、最高位の重要性 (paramount importance) を持つものである。本宣言の最も重要な目的のひとつは、個人的権利の承認だけでなく、集団としての人民の権利の確立である。これ無くして、宣言は私たちの基本的な利益を十分に保障することはできない。妥協してはならない。」