

北方圏の先住民族と資源管理

——国際法の視点から——

苑原俊明

一 はじめに

一九九九年、カナダのイヌイットによる実質的な自治政府である、ヌナヴット準州が発足した。同準州には、McConnell River 渡り鳥保護区（サンクチュアリー）のように国際的な自然保護区域でありつつ、地元の先住民族が狩猟、漁撈、ワナ猟という伝統的な生業活動を目的に利用している地域がある。当該地域での資源の管理については、地元先住民族の土地権請求に基づいて連邦政府との間で取り交わした協定（Nunavut Land Claim Agreement）が、連邦法と同様に適用される。言い換えると、一部の北方圏地域での自然の保全と資源管理において、関係する先住民族の利益を尊重し、その関与を保障する枠組みが作られている。⁽¹⁾

本稿では、資源管理における先住民族の位置および関与を定める国際条約、その条約締約国の会議において採択された勧告と決議、北極圏地域の環境保全を目的にした国際協力の制度を分析して、これらの国際法上の枠組みが北方圏諸国、とりわけ日本に適用される際に生ずる問題点を論ずることしたい。

二 ラムサール条約と資源管理

特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地を保全する目的で一九七二年に採択されたラムサール条約には、ロシア、アメリカ、カナダ、北欧諸国および日本など北方圏諸国も加盟している。加盟国は、自国内にある国際的に重要な湿地を国際登録してその保全を図るとともに、他の湿地についても「賢明な利用」を通じた保全を行なう義務を負う。この「賢明な利用」という概念は、持続可能な湿地資源の利用と管理にはほ該当する⁽²⁾。

条約の定めた「賢明な利用」原則などの規定を加盟国がどのように遵守しているのか、登録湿地などで問題が発生しているかどうかにつき定期的に加盟国からの報告を受けて審議する場が、締約国会議である。その第六回締約国会議が、一九九六年にオーストラリアのブリスベン市で開催された。同会議ではじめて、ラムサール湿地管理への（湿地周辺の）地域住民と先住民の関与を求める勧告が採択された⁽³⁾。

この勧告の前文では、地域住民と先住民（以下、「先住民等」）が「湿地の賢明な管理を確保することに特別の関心を」持っており、特に先住民が湿地管理に関する「独特の知識、経験および要望を」持っていることを認識し、「先住民等」による湿地管理への関与と湿地の賢明な利用による恩恵をえるべきだとの確信を表明した。さらに本文で、登録湿地を含めた国内の湿地の管理に「先住民等」が、「適切なメカニズム（機構）」を通じての「積極的に十分な情報に基づく参加」を行なえるように、条約加盟国による「特段の努力」を要請した。（第九段落）そして加盟国による湿地の保全・管理に関する政策・計画の策定と実施の面で、「当初の段階から」これらの者による「参加」を促進するよう「特別な努力」を加盟国が行なうことも要請した。（第一一段落）このように、「先住民等」の公的な「参加」（public participation）による湿地の資源管理と保全の原則が記されたのである。また、条約事務局が「参加」のモデルとなるよ

うな事例を研究・調査し、モデルに基づく「参加」の基準および指針（ガイドライン）の原案を次回の締約国会議までに作成するよう、勧告された。⁽⁴⁾

一九九九年五月、コスタリカのサン・ホセで第七回締約国会議が、「人々と湿地…大切ないのちのつながり」をメインテーマとして開かれた。会議では、ブリスベン会議の勧告を受けた事例研究の成果を受けて、湿地管理における「先住民等」の参加の樹立および強化のための指針案が審議され、採択された。⁽⁵⁾ 指針を採択した決議の前文では、湿地管理への「先住民等」の関与が「条約の奨励する行動の完全な枠内で」なされた場合に、湿地の賢明な利用という条約目的達成に向けた動きを推進できること、ならびに「他者が遭遇した過ちを回避する」ような参加型アプローチを締約国が採用するうえで、事例研究の成果が有用であることを認める。（第七段落）決議本文で、登録湿地その他の湿地の管理と賢明な利用の実施の際に「先住民」等が積極的に十分な情報を得た上で参加できるように、条約締約国が決議の付属書にある指針を適用することを要請する。（第一二段落）そして、締約国が湿地政策を策定する際に先住民との「広範な協議」を行ない、その政策実施にあたって指針と整合する「メカニズム」をおくよう「強く勧め」ている。（第一四段落）さらに、湿地の利用に関する国家的な意思決定過程へ「先住民等」の直接の関与を促すために、資源提供を伴う「法的および政策的手段」を新たに作ることも要請する。（第一五段落）

この決議で特徴的なのは、「先住民等」の関与のありかたに関して締約国に要請した規定を置いていることだ。第一に、登録湿地の選定と湿地管理における「専門的その他の情報」を（「先住民等」を含めて）全ての利害当事者が「完全に共有」することを確保し、湿地に関係する意思決定過程にこれらの者が「完全に参加」する保障を奨励する。（第一七段落）かつ、保全計画と管理の場で当事者が相互に協力して、意思決定の際に最良の「科学のおよび地域の知識」が考慮できるように求める。（第一八段落）よって資源管理と関連する先住民族などの伝統的知識の意義が認められる。

第二に、指針に定める参加型アプローチを実施するため、能力構築を優先するとともに、当事者間の協議、先住民文化に対する配慮、指針適用にかかる研修を検討するよう求める。(第一九段落)そして参加を促す手法としての、財政的、経済的なインセンティブ(誘導措置)の考慮にも触れる。参加型アプローチの分野での専門性を有する先住民団体、地域の支援組織、湿地教育センター、NGOに対して政府が「関与と支援」を行なうことも「招請」される。(第二一、二〇段落)

そして、加盟国が条約の実施状況について締約国会議に提出する、次回の政府報告書のなかに指針の実施、「先住民等」の関与に関する記述も含めることも決定された。⁽⁶⁾

三 生物多様性条約と資源管理

一九九二年ブラジル、リオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議(地球サミット)で、先住民および地域社会が伝統的に有する知識に基づき「環境管理と開発」において「重要な役割」を果たすことが承認されるとともに、これらの者の独自のアイデンティティと文化を会議の参加国が承認し、支持すべきこと、並びに「持続可能な開発」に「先住民等」が「効果的に参加」できるようにすべきことが宣言された。⁽⁷⁾

そして会議では生物の多様性の保全と持続可能な利用のための国際的な制度となる取り決めとして、生物の多様性に関する条約が作成された。同条約に、アメリカを除く北方圏諸国も加盟した。条約の八条(j)では、「可能な限り、かつ適当な場合に」締約国が、「自国の国内法令に従い、生物多様性の保全および持続可能な利用に関連する伝統的な生活様式を有する」先住民社会および地域社会(以下、「先住民等」)の知識、工夫および慣行を尊重し、保存しおよび維持すること、これらの者の同意と参加の上で、こうした伝統的知識の適用を促進し、利用により得られる「利益の公

平な配分」を奨励すること、が規定された。

第三回条約締約国会議は、八条（j）および条約の他の関連規定の実施に関して検討する会期間プロセス（Inter-*sessional process*）を創設することを決定した。第四回締約国会議の直前に「伝統的知識」に関するワークショップが開かれ、条約事務局から出された、条約八条（j）と他の規定との関連に関する検討やこの条項で使われている「伝統的知識」などの概念の検討などの関する背景文書の検討がなされた。本会議において「伝統的知識」の重要性についての認識、「先住民等」の代表と締約国との対話の必要性、「伝統的知識」のダイナミックな性格に関する決定がなされ、あわせて八条（j）と関連規定の実施に関する会期間の特別作業グループ（*ad hoc Open-ended Intersessional Working Group*）を設立することが決定された。このグループには定員を設けずに締約国が正式メンバーとして参加、「先住民等」やNGOなどがオブザーバーとして参加する。同グループは、

- (1) 「先住民等」の知識、工夫、慣行の保護のための法的その他の適切な方式を開発し、適用することについて優先的に助言を行なうこと、
- (2) 八条（j）と関連規定の実施、特に国家および国際レベルでの作業計画の開発と実施について締約国会議に助言すること、
- (3) 成果の公平な配分のような締約国会議の作業計画を考慮して優先順位を勧告すること、
- (4) 国際レベルでの「先住民等」相互の協力を強化する措置について会議に対して助言し、当該協力を支援するメカニズムの強化のための提言を行なうこと、等を任務とする。⁽⁸⁾

四 北極圏環境協力と先住民族

一九九一年フィンランドの Rovaniemi において、カナダ、デンマーク（グリーンランド）、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン、ソ連（当時）およびアメリカ合衆国（アラスカ）の北極圏八か国の環境担当大臣が会合し、この地域の環境保全の国際協力に関して協議した。この会議では地域での環境保護を目標とする戦略、行動計画が採択されるとともに、北極圏と地域の先住民族との間での「特別な関係」があることを認識し、将来の会合における関係先住民族団体のオブザーバー参加を認める宣言が採択された⁽⁹⁾。

これを受けて、北極圏環境保護戦略の一環として北極圏動植物相保全プログラムを検討する作業グループが一九九二年に会合した際に、イヌイット北極圏会議（Inuit Circumpolar Conference）代表とカナダの先住民族団体が「伝統的知識」の活用プログラム策定に参加した。この結果は一九九三年のグリーンランド、NEMOでの環境大臣会議においてICC代表から報告された。会議ではICCの提案で「伝統的知識」概念の検討と先住民族が有する環境・生態学上の知識を収集し、分析・適用する研究プロジェクトの発足が話し合われた。一九九四年アイスランドが主催した「伝統的知識」の北極圏環境保護戦略への適用に関するセミナーでは、地域の環境状況についてのモニター評価報告の作成に先住民族が参加すること、動植物相保全プロジェクトの一環として「伝統的知識」関連のプロジェクトを含めることなどを話し合った。

一九九六年九月には、環境担当大臣会議を組織化して北極圏八か国による政府間協議の場として北極圏評議会（Arctic Council）が設立された。この評議会には当初、参加政府代表の他に、北極圏地域に根差した先住民族の三つの国際団体が「常任参加者」（permanent participants）として参加した⁽¹⁰⁾。そして北極圏の自然保護と資源管理の問題は、関

係する政府高官がメンバーとなる「北極圏の持続可能な開発」に関する会合で扱われることになった。

一九九七年ノルウェイ、Altaでの大臣会議では、北極圏環境の効果的な保護と資源利用を含めた持続可能な開発に
とって、常任参加者による戦略へのインプット（先住民族の伝統的知識を含む）が不可欠のものであり、これを奨励す
ること、戦略、科学的助言および伝統的知識を含めた持続可能な開発が、北極圏評議会の活動において優先される目的
とされること、が宣言された。⁽¹¹⁾

五 問題点

以上、資源管理での先住民の公的参加と「伝統的知識」の尊重にかかわる国際法を概観した。これらは、それぞれの
制度の加盟する北方圏諸国の居住する先住民にとり、その利益と生存を確保する上で重要な手段となる。とはいえ問題
もある。

第一に、国家（政府）が当該民族集団を先住民族として承認していないことである。例えば日本政府は、アイヌ民族
を国内の民族的なマイノリティ（少数者）であるとしているが、先住民族そのものとは承認していない。一九九七年の
いわゆるアイヌ文化振興法の成立の際に国会が採択した付帯決議では、アイヌ民族の「先住性」に言及してはいるが、
（国際法上の一定の地位を有する）先住民族とは明言していない。同年の二風谷ダム裁判で札幌地方裁判所は、アイヌ
民族の固有文化の享有権を認め、同民族が先住民族であるとも認定した。しかし判決が出た後で制定されたアイヌ文化
振興法には、アイヌ民族の先住民族としての地位と権利に関する規定が置かれなかった。

たしかに、現在の国際人権法に基づき民族的マイノリティとしての先住民族に資源利用の権利と意思決定への参加の
権利が保障されるのではあるが、自然保護の法制度との関連性は明確ではない。⁽¹²⁾

第二に、国内法制度の未整備という問題がある。カナダなどでは、国内法制のなかで先住民族集団による狩猟、漁撈、採集など伝統的な経済活動に伴う資源の利用を規律している。一方で日本では、アイヌ民族による資源利用について国内法制での位置づけ（例えば、前述したマイノリティの文化的権利として）すらされていない。「アシリチェップノミ」（初漁の儀式）で用いられる鮭の捕獲は、その都度当局が与える「特別採捕」の許可という枠でのみ認められているのにすぎない。またアイヌ民族の「伝統的知識」に関して、既存の知的所有権法および環境保全関連法制は、十分な権利保障を規定していない。

より根本的な問題としては、前述の「公的参加」のアプローチは先住民族がその先祖伝来の「土地」（これは土地とその自然環境を含む幅広い観念）に対して有する権利を保障するものではないことである。国際労働機関が採択した一九八九年の先住民族に関する条約では、先住民族が「伝統的に占有している土地」と「専ら占有はしていないが、生存と伝統的活動のため利用する土地」につき、それぞれ「所有権」と「利用権」を認めており、締約国政府に対して土地画定と土地請求処理にかかる措置、手続きをとるよう求めている。また国連人権委員会の作業部会で検討中の「先住民族の権利に関する国連宣言案」は、「伝統的に所有し、さもなければ占有または利用してきた、大気、水域、沿岸、海氷、動植物その他の資源を含む総合的な環境と土地、領域」に対する先住民族の「所有、開発、管理および使用権」を明確に保障する規定を置いている。⁽¹³⁾ 前述のように「公的参加」は資源管理、意思決定の過程への参加を促すものであり、土地への権原ないし資源の所有・利用権そのものを保障してはいない。他方で先住民族の文化は、その領地と自然環境と密接に関わっている。⁽¹⁴⁾ よって、関係民族集団の文化的アイデンティティを尊重することが、適切な資源管理の前提条件となろう。それ故、北方圏諸国における先住民族の手による望ましい資源管理の実現には、まず各国政府が国内の先住民族の法的地位と権利を承認し、その生存と文化に結びつく経済活動を保障する必要がある。

(1) この保護区の概要については、

McConnell River Migratory Bird Sanctuary, NWT

<http://www.edm.ab.ec.gc.ca/ENGLISH/LIFE/WHP/RAMSAR/mcconnel.html>

北緯六一度七分、西経九四度三分に位置し、面積三二、八〇〇ha。

本稿でいう北方圏諸国とは、後述の北極圏八か国に日本を加えたものである。

(2) 特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約(ラムサール条約)は、一九七五年に発効。二〇〇一年五月現在、124か国が加盟。条約三条一項で、締約国(加盟国)は登録リストに国際登録されている湿地の保全を促進しおよびその領域内の湿地をできる限り「賢明に利用」(wise use)することを促進するため、計画を作成し実施しなければならぬ、とされる。一九八七年の条約締約国会議において「賢明な利用」概念は、「生態系の自然的傾向の維持と両立するしかたで、人類の利益のために持続可能な利用」を行なうことと定義された。

(3) 勧告六、三

この勧告では、先住民(indigenous people)が単数形で表現されており、後述する国際法上の権利主体たる地位を示す、先住民族(indigenous peoples)と異なることに注意したい。

(4) この勧告を受けて条約事務局は、関係する自然保護NGO(国際自然保護連合、世界自然保護基金、カドー湖研究所および釧路国際ウエットランドセンター)と共同して一九九七年から一九九八年にかけて研究・調査を実施し、その結果を踏まえて参加の基準および指針原案を作成した。

その事例研究では、オーストラリア、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ペルーでの地元先住民による関与など二三の事例が分析された。

Case Studies on Local and Indigenous People's Involvement in Wetland Management

<http://www.ramsar.org/cop7-doc-18.1-add.html>

(5) Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands

(6) 決議VII、八

(7) 環境と開発に関するリオ宣言第二二原則

北方圏の先住民族と資源管理

また会議で採択された行動計画であるアジェンダ二一では、その第二六章で資源管理と開発にかかる意思決定に先住民が参加することなど宣言の原則を実施するための規定が置かれた。

- (8) 生物多様性条約事務局のホームページより、Traditional knowledge の項目参照。

<http://www.biodiv.org/socio-eco/traditional/>

- (9) Rovaniemi 宣言

<http://www.arctic-council.org/rovanienm.asp/>

- (10) 北極圏評議会設立宣言

<http://www.arctic-council.org/establ.asp>

現在の「常任参加者」は、イヌイット北極圏会議、サーミ評議会、ロシア北方先住民族協会、アリュート国際協会、アサバスカ北極圏評議会及びギッチン国際評議会の六団体である。

- (11) 北極圏環境保護戦略に関する Alta 宣言

<http://www.arctic-council.org/alta.asp>

北極圏評議会への先住民族の参加については、次のウェブサイトを参照。

<http://www.arcticpeoples.org/particip.htm>

- (12) アイヌ文化振興法の問題点については、拙稿「いわゆるアイヌ文化振興法について―国際法の視点から―」八千代国際大学紀要『国際研究論集』一〇巻 四号（一九九八年）九〇―一一五頁、を参照。

マイノリティである先住民族の資源利用と参加権については、拙稿「北極圏の先住民族と国際人権法」北海道北方民族博物館『アークティック・サークル』第三〇号（一九九九）四一七頁、を参照。

- (13) 拙稿『アークティック・サークル』六一七頁。

- (14) 本文で言及した二風谷ダム裁判での証人として陳述した大塚和義によると、「沙流川とは、たんなる水の流れてはなく、流れがつかりだす流域の自然環境や空気や風をも含んだ立体的な空間領域であり、「文化というのはその要素が点で存在するのではなく、こうした自然環境とリンクして一体となっはじめて持続性が保障され」という。

大塚和義『アイヌ 海浜と水辺の民』新宿書房、一九九五年、一九三―一九四頁。