

# 先住民族の権利について

苑原俊明  
(現代人権研究班)

## I 報告のあらまし

現代世界のほとんどの地域には、約3億人の先住民族が住んでいる。これらの民族は、15世紀以降の国際社会の地理的な拡大とともに文化的に異なる民族（多くは移住者）により支配を受けて、社会的な差別を受けてきた。歴史的に形成された社会的な差別と闘い、固有の文化とアイデンティティの維持と回復のために、一部の先住民族は国際社会に向けて奪われた「権利」の復権と保障を求めている。本報告では、こうした先住民族に関する問題の経緯、先住民族の定義そして要求する「権利」の内容とその問題点について説明した。

## II 先住民族が何を求めているのか

15世紀のコロンブスによる新世界到達以降、ヨーロッパ起源の「近代国家」秩序が全世界へ拡大する。これは反面で欧州以外の世界と現地の民族に対する組織的殺害、侵略と植民地化の歴史でもあった。16世紀のスペインの神学者、ヴィトリアはその有名な「インディオ」に関する講義において、スペイン人が虐殺、奴隷化した現地の人々も均しく人間であり、生存する権利を持つこと、そして先住民族の持つ社会もスペインと同様に自律しており、両者には「万民法」が適用される、と指摘した。一方でスペイン人による通商と福音を現地の人々が妨げる場合には、「万民法」による戦争（と征服、植民地化）が正当化される。この時期、先住民族には「万民法」（のちの国際法の基礎）の適用主体という地位が認められていた。ところが19世紀までの非西欧社会の植民地化の過程で、先住民族が持つ法的主体性が、国際法学説および国家の実践の中で否認される。アメリカ合衆国連邦最高裁判所マーシャル長官のもとでの、先住アメリカ人にかかる一連の判例が後者の一例である。

第2次世界大戦後の現代国際社会において、アジア・アフリカ地域での植民地の独立が大規模に達成されたが、この結果生まれた新興国家ならびに日本を含める既存の独立国家のなかで、前述の社会的差別を歴史的に受けてきた民族集団への「非植民地化」が実現さ

れずにいた。また現在国家や企業による一方的な開発事業の進行で、これらの者は生存の基礎となる環境と文化、場合によりその生命すら脅かされている。(第4世界)

そこで奪われ失った国際法上の主体性を回復すべく先住民族は、集団としての権利とくに自決権の享受を基軸にすえて、国際社会に「権利」の承認と保障を求める。この先住民族としての「権利」(いわゆる先住権)は、集団としての復権を志向し、自決権行使による政治的および司法的な自律(管轄権)の樹立、先祖伝来の土地とその天然資源への権利、固有の文化的なアイデンティティの維持と発展、そして国家との間で「条約」を締結した場合の、国家(支配民族)による遵守をもとめることなどを特徴とする。

### III 誰が先住民族か

前に述べたことからわかるように、先住民族という範疇は個人と異なり、一定の歴史的社会的そして文化的文脈で形成された概念である。現在、国際社会で確立した「先住民族」の定義はない。一方で、前述の「権利」の主張との関わりでいくつかの定義が提唱され、一部は国際法文書に取り入れられている。報告では、国連人権小委員会特別報告者の報告で用いられた定義、国際労働機関の先住民族に関する条約で規定された定義、世界銀行・アジア開発銀行という開発援助に関わる国際金融機関でのプロジェクト遂行で指針とされる「業務指令」や「政策文書」で提示された定義そして一部の学説を紹介し、比較検討した。(資料1) その結果先住性及びほかの要素(資料2)を先住民族認定のための「一応」の基準であることを示したが、現実の世界各地での民族集団が置かれた状況の多様性を鑑みて、報告者は画一的な定義づけそのものが不可能であり、また望ましくないとの議論に同意する。基本的には問題状況に応じて示される、該当集団の自己認識が基本的な基準となる。

### IV 国際人権法の適用

先住民族が国際面でどのように権利の実現を図っているのか検討しよう。

#### (1) 既存の国際人権法の活用

一部の先住民族は、国連の制定した国際人権法の既存の枠組みを利用し、その適用を通じてその主張する「権利」の実現を図っている。本報告では、1966年に採択された市民的、政治的に関する国際規約(いわゆる自由権規約)での民族的マイノリティの権利保障と、日本のアイヌ民族の事例が紹介された。

自由権規約27条により、先住民族がマイノリティにも該当するとき（アイヌ民族の場合がそれ）にはその固有の文化を享有する権利、特に文化にかかる伝統活動をその「土地」で行う権利が保障される。

1997年3月の二風谷ダム訴訟で札幌地方裁判所は、アイヌ民族には自由権規約27条が適用されて文化享有権が保障されるとともに先住民族でもあるから、政府に一層の権利保障の義務がある、との判決を下した。

一方、規約上の権利実現を監視する委員会（規約人権委員会）に対して日本政府は第4回目の政府報告を、同年6月に提出した。27条と関連して、同報告は「アイヌの人々に関する施策」を紹介したが、二風谷ダム訴訟の結果や現在のアイヌが直面する言語・文化上の差別に関する記述を欠いていた。そこで、同報告を1998年10月規約人権委員会が審議する際に、国内のアイヌ民族団体と支援する人権NGOが、いわゆる「対抗報告」を委員会へ送付。委員からの質問に政府が十分な回答をできず、審議後採択された政府報告に対する委員会の「最終見解」で、「先住民マイノリティ」であるアイヌ民族が「言語及び教育」面で差別を受けており、その「土地への権利」が否認されていることの「懸念」が表明された。5年後の次回報告までに日本政府に課せられた重要な課題である。

## (2) 新たな国際人権基準の設定

1982年に国連人権小委員会の中に設置された「先住民作業部会」は、毎年各地から集まった先住民族（団体）の声を聞き、人権状況について現在も話し合っているとともに、先住民族の権利を定める新たな国際基準（権利宣言案）の起草を行った。国連の指定した「先住民の国際年」である1993年、作業部会は45か条から成る権利宣言案に合意した。内容上修正することなく人権小委員会は作業部会の案を承認し、人権委員会へ付託。1995年に人権委員会は、権利宣言案の内容を検討するための作業部会を設置した。1999年までに、同作業部会は2か条のみ採択。2004年に終わる「先住民の国際十年」の期間内での、国連総会による宣言採択が期待されているが、見通しが立っていない。

## V 先住民族の権利を巡る問題点

IIで述べたように、先住民族は既存の国家と対等な「パートナー」としての国際法主体性を追求している。そして、その主張する権利は個人としての権利を無差別・平等に適用

することばかりでなく、帰属する民族集団それ自体の集団的な権利を承認・保障することも含むものとなっている。

IVの(1)で言及した現在の国際人権法では、一定の範囲で個人についても国際法上の権利が設定され、その実施のための国際的な手続きが定められているので、その国際法主体性が承認されている。そこで、先住民族に属する個人について人権法が適用される限り同様となる。一方、先住民族それ自体の主体性に関しては、その定義の問題並びに集団の権利という概念に関する問題と関わる。

### (1) 先住民族の定義

IIIで述べたように、国際法上普遍的に認められた先住民族に関する定義はない。しかし他方で、国連や国際援助機関においてその役割を遂行するために必要な概念規定がなされている。先住民族のILO条約は既に発効し、その当事国において条約での定義が参照されている。こうしたプラグマティックな手法により定義問題は解決可能である。

### (2) 集団の権利

次に集団の権利についてであるが、多文化主義の社会でのマイノリティの権利問題としては、本学部の石山教授も邦語訳に加わった、ウィル・キムリッカ著『多文化時代の市民権—マイノリティの権利と自由主義—』(1998年)の議論が参考となる。とくに、集団独自の文化的アイデンティティに基づきその維持、発展には集団自体に権利が属する必要がある、とする先住民族団体の主張を、文化的な権利ないし集団的な代表(参加)という側面で理解する上でキムリッカの論考は重要である。

一方集団的な権利のなかでとりわけて先住民族が重視するのは、民族自決権と土地並びに天然資源に対する権利である。民族自決権(「人民」の自決権)が国際法上非植民地化の権利としては確立したことについて異議がない。(詳細は、苑原「先住民族と政治的自決権」『国際研究論集』(八千代国際大学)6巻1号、内田久司「国家主権、自決と人権」、越路正巳編『21世紀の主権、人権および民族自決権』(1998年)を参照。)しかし先住民作業部会や人権委員会では政府代表の多くは自決権を専ら分離・独立の権利として把握し、その行使による国家の領域保全との衝突を懸念している。よって権利宣言案の自決権条項に反対したり、慎重な立場をとる。先住民族団体は、自決権の行使の形態として分離権以外の選択肢もあるとしている。内田前教授は、前掲書の論文で「すべての人民を代表しない政府によりマイノリティが差別された、ジェノサイド的な抑圧を加えられている」場合に領土その他の国家性の要件を満たすなら、当該集団による自

決権が認められると指摘されている。こうした政府による差別、非代表性ならびに大規模人権侵害を根拠にして、独立国家内部のマイノリティ集団に救済手段としての自決権が承認されるなら、本報告の I で述べた歴史的差別の犠牲となった先住民族にも自決権が承認されるべきであろう。(いわゆる非植民地化以外の状況での自決権について、Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, 1999)

先住民族の土地及び天然資源の権利については、カナダは憲法規定で先住権を承認し、18世紀の英国国王布告以降の裁判所判例とあわせて土地と資源への権利を一定範囲で保障している。またオーストラリアでは1992年連邦最高裁のマボ判決を契機にして連邦法による先住権原の承認・保障が行われている。(苑原「オーストラリアにおける先住民族の土地権」『国際研究論集』8巻1号)ところが日本を含めてほかの多くの地域では、先住民族に対して必ずしも法的な権利保障がなされていない。ILO条約で土地権の規定が置かれているが、権利保障の内容が不十分であり、条約の当事国の数も限られている。(1999年1月現在で、13か国)そこで、前述した国連の権利宣言案による国際基準の設定が必要とされる。

## VI まとめに代えて

結論としては、先住民族は第3世界の人々が非植民地化の過程で獲得したように、既存の国家と対等な国際法主体性の回復(ないし再構築)を求めているが、国連での権利宣言案の成立までにクリアしなければならぬ問題に直面している。これからの展開を注目したい。報告後に参加者からは、入植者がもちこんだ法制度(英米法ではコモンロー)が先住民族社会の解体と土地などの喪失をもたらしたのでは、という疑問が提示された。報告者は、一般的にそうした権利剥奪の歴史があったことは認めつつも、オーストラリアでの先住権原の承認に見られる、「近代法」内での先住民族の慣習法の承認という積極面が重要であるとする。また、集団内部の事柄(民・刑事の問題)について当該集団がどの法制度に依拠して社会秩序の維持にあたるのかという問題については、野口教授がインディアン部族裁判所の機能と関連づけて議論されている。教授は「今後アメリカにおいてインディアン・コモン・ローが発展するかどうかは」、「部族裁判官とその部族のコミュニティ」が決めていく事柄だという。司法の分野での集団的な自律の問題であろう。そこで報告者の今後の課題として、いわゆる「先住民法」(Native Law)を国際的に比較検討し、前述の国際人権法との関係を分析する作業が残されている。

#### 資料1 先住民族の定義にかかる文書と文献

- ① Jose Martinez Cobo, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, VolV, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4
- ② ILO Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries
- ③ The World Bank, Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples
- ④ Asian Development Bank, The Bank's Policy on Indigenous Peoples
- ⑤ Erica-Irene Daes, Working Paper on the Concept of "Indigenous Peoples", E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2
- ⑥ S.James Anaya, Indigenous Peoples in International Law, 1996
- ⑦ Siegfried Weissner, Rights and Status of Indigenous Peoples:A Global Comparative and International Legal Analysis, Harvard Human Rights Journal Vol.12, 1999

#### 資料2 先住民族認定の一応の基準

①先住性、②独自の文化・言語、③植民地化、征服、従属、権利剥奪などの歴史、④独自の社会、経済、文化制度、⑤土地（領域）とのつながり、または⑥（先住民族またはその構成員としての）自己認識