

先住民族の権利保障に関わる国連メカニズムについて

基本権の理論と実践研究班

苑原俊明

I はじめに

2007年9月国連総会が採択した「先住民族の権利に関する国連宣言」（以後、国連宣言）第42条では、「国際連合および先住民族問題に関する常設フォーラムを含む国連機関、各国に駐在するものを含めた専門機関」が国家と並んで「宣言の条項の尊重および完全適用を促進し、」かつ「宣言のフォローアップ（追跡措置）を行なう」ものとされている。

先住民族の人権については、独立国における先住民族に関するILO条約、国際人権条約、人種差別撤廃条約、子どもの権利条約、女性差別撤廃条約などの国連人権条約ならびに米州人権条約、アフリカ人権憲章など地域的人権条約のなかに関係する権利規定が置かれており、それぞれの条約監視機関による活動がある。本報告では、国連における4つの機関（特別報告者、専門家メカニズム、常設フォーラム、国連人権理事会）が、宣言所定の権利または先住民族の人権一般の実施について、どのような「監視」機能を果たしうるかを探る。

II 特別報告者

1 職制

2001年に、当時の国連人権委員会がそのテーマ別の特別手続きの一環として設置したのが、先住民の人権および基本的自由の状況に関する特別報告者（Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people）である。その任期は3年で2004年に更新され、国連人権委員会の廃止後2007年に、国連人権理事会によって改めて更新された。2001年より2008年までの期間はRodolfo Stavenhagen氏が務めた後、2008年以降はJames Anaya氏が務めている。これらの特別報告者は、国連人権理事会のいわゆる特別手続き任務保持者（mandate-holders）として個人資格で任務を遂行する。

2 権限

理事会決議が定める特別報告者の権限・任務は、4つに要約されうる。第1は、先住民族の権利にかかる国際基準の実施の上での、「最善の実施例」を促進すること、第2は、先住民族の人権全般に関して報告を行なうこと、第3は、先住民族の人権侵害に関する個別事案に対処すること、そして第4に、先住民族の人権に関連したテーマの研究・調査を行なうことである。第3の権限に関する先住民族の人権への侵害事案について、特別報告者は、情報の信頼性と詳細さ、事案が先住民族全般についての人権問題を代表する程度、特別報告者の介入による事態改善の可能性を考慮して、介入することを決定した場合のみ、関係政府に対して「緊急アピール」または「侵害申し立てに関する書簡」を送付して（これが「通報」）対応を求めることがある。⁽¹⁾

3 先住民族との関係

特別報告者は独任制であるので、先住民族の代表が参加する特別の会期はない。現地訪問の際に国内の先住民族との間で情報交換などを行うほかに、後述の専門家メカニズムおよび常設フォーラムの会期に特別報告者が出席する際に、先住民族代表との間で会合が行なわれている。

III 専門家メカニズム

1 組織と会期

先住民族の権利に関する専門家メカニズム（Expert Mechanism on the rights of Indigenous Peoples, EMRIP）は、国連人権理事会が従前の人権小委員会先住民作業部会に代えて2007年に創設した、理事会の補助機関である。

5名の委員で構成される合議体で、委員は理事会により選任され、任期3年で一回の再選が可能である。ただし創設決議の規定により、委員の選任にあたり理事会は「先住民族出身の委員」に特別の配慮を行なうものとされる。委員の有する特権は、特別報告者に同じである。

毎年ジュネーブ国連本部にて5日間の期間で定期会合が開かれるが、会合では決議・決定を採択できないものとされる。

年次会期には、特別報告者と常設フォーラムのメンバー1名が出席を招聘されるとともに、各国の政府代表、国連機関、人権分野の国際組織、国内人権機関、専門家・学者、NGOおよび先住民族団体の代表が、それぞれオブザーバー資格で出席することが認められている。

2 権限

従前の先住民作業部会は、世界の先住民の人権状況に関する検討と新規の国際人権基準の設定が任務であった。一方で専門家メカニズムは「理事会の要請する形態と態様により、先住民の権利にかかるテーマの専門的な助言を理事会へ提供する」機関と位置づけられており、研究・調査に基づいた「助言」(advice)の作成と、理事会の人権保障活動の範囲内で理事会宛に「提案」(proposal)を行なうことが任務とされる。(2)

3 先住民との関係

前述のように、この機関の会合には先住民の団体および NGO のオブザーバー参加が認められる。日本からの先住民団体による参加につき、アイヌ民族団体は第1会期と第2会期に、琉球・沖縄民族は第2会期、第3会期、および2011年の第4会期に参加し、声明文を発表している。

IV 常設フォーラム

1 組織と会期

先住民問題に関する常設フォーラム (Permanent Forum on Indigenous Issues, PFII) は、2000年の経済社会理事会決議で創設された、同理事会の補助機関である。16名の委員のうち8名は政府が指名し同理事会で選出するが、残り8名は「世界の先住民の多様性、地理的配分、透明性、代表性および対内選出手続き、適切な場合には地元の先住民との協議手続き」を含んだ機会均等原則を考慮し「先住民団体との広範な協議」を踏まえて推薦された先住民の候補者から、同理事会執行部および各地域のコーディネーターを通じた地域グループとの公式協議を経て同理事会議長が任命する。先住民委員の場合、(国連における通常の5地域の地域配分と違い)社会・文化的な基準で7地域に配分(アフリカ、アジア、中南米およびカリブ海、極北、中・東欧・ロシア・中央アジア・トランスコーカサス、北米、太平洋)されるとともに、残る1名がアジア、アフリカ、中南米の3地域からローテーションで選ばれる。

フォーラムの委員は個人資格で活動して3年の任期(さらに一期のみ再選可能)である。委員の有する特権は、特別報告者に同じである。

原則として毎年春にニューヨーク国連本部で10日間の定期会合が開かれる。

2 権限

常設フォーラムは、先住民の経済・社会発展、文化、環境、教育、保健・衛生および

人権にかかる問題を討議し、同理事会へ助言することを任務として作られた。このために特に常設フォーラムは、

- ① 同理事会ならびにそれを通じて国連プログラム、基金および専門機関に対して、先住民族問題に関する専門的な助言および提言を提供すること、
- ② 国連システム内部において先住民族問題に関係した活動を統合・調整することを促進し、意識向上させること、ならびに
- ③ 先住民族問題に関する情報の準備と普及を行なうことを権限としている。⁽³⁾

会期では、前述の6分野の問題に関係して活動する国連機関（計画・基金を含む）・専門機関がフォーラムの委員との間で包括的な対話を行なう他に、同理事会が各会期で特に取り上げるテーマについて参加者が討議する形式をとる。また第6回会期以後は、1年目に特別なテーマについて政策的な議論と勧告を行い2年後その履行を検討する「隔年方式」の作業形態を導入している。

フォーラムの委員以外に、国家、他の国連機関、国際組織、ECOSOC・NGO、および先住民族団体がオブザーバー資格で参加する。コンセンサスで議決する。

2011年会期で、バングラディシュ、チッタゴン丘陵地帯の先住民族の人権状況に関連した特別の討議がなされたことは注目される。⁽⁴⁾

3 先住民族との関係

常設フォーラムでは委員の半数が先住民族代表であり、かつ会合での意思決定権を公式に認められている。先住民族団体がオブザーバーとして参加している。さらに会期では特別報告者をはじめ国連の他の人権保障メカニズムとの対話が公式議題として設定されている。

アイヌ民族および琉球・沖縄民族団体と支援NGOが、常設フォーラムの第1会期から参加している。

V 国連人権理事会

理事会は、すべての国連加盟国を対象として人権状況に関する定期審査を行う（普遍的定期審査）が、その審査において対象国の先住民族の人権が扱われることがある。

2008年5月の対日審査においてアイヌ民族の権利にかかわる勧告がなされたが、6月に日本政府は勧告に関して2008年6月の国会決議と内閣官房長官談話を紹介し、「関心について留意」するとした。⁽⁵⁾

VI 結語

前節まで特別報告者、専門家メカニズム、常設フォーラムおよび国連人権理事会のそれぞれについて先住民族の人権保障との関連で、制度・組織上の特徴を見てきた。上記の権利実施の「監視のしくみ」を人権条約機関による一元的な国際的履行監視のプロセス（人権条約を基礎とし、個人の専門家から構成される合議体の機関が政府報告および国家または個人からの通報を審査（場合により現地調査）することを通じて、人権規範の実現・履行を確保する過程）として把握するならば、今回とりあげた国連機関はいずれも任務・権限および現実の活動において必ずしも条約機関のそれと合致しない部分がある。特別報告者は先住民族から人権侵害事案の申し立てを「通報」する権限はあるが、いまのところ政府報告を定期的に審査する権限はない。専門家フォーラムはテーマ別研究に特化しつつある。常設フォーラムは人権以外の問題を含めて審議するものの、個別の人権侵害事案への対処権限を与えられていない。国連人権理事会における普遍的定期審査では個人の人権専門家ではない「政府代表」が相互に審査する形式をとるので、厳密な意味での「監視」活動ではないかもしれない。ただし政府報告の定期審査と勧告事項の公表というプロセスには一定の「監視」機能があるとも言える。

また国連総会は2010年の決議（65/198）で、国連人権理事会および条約機関に先住民族団体が参加することにも国連先住民任意基金が支援を行うことを決めるとともに、国連宣言の目標の達成に関して2014年に「先住民族に関する世界会議」を開催することを決定した。⁽⁶⁾

世界会議では、通常、加盟国政府、国際機関、一定のNGOだけが参加できる規則であるので、先住民族団体そのものの参加が排除される恐れがある。そこで2011年に人権理事会は、先住民族問題との関連で先住民族団体が国連へ参加するための方法、規則について国連事務総長が研究・調査するよう要請する決議を採択した。世界会議が国連宣言の履行監視に関わる重要な国連フォーラムとなることが予想されるので、その組織化の内容と先住民族の参加の実効性が注目される。

最後のまとめとしては、先住民族の権利実現につき国連の4つの機関がそれぞれの権限、組織および運用で関わっている、多元的構成の形をとっていることに一定の有効性はあるものといえよう。

（注）本報告は、拙稿「先住民族の権利保障に関わる国連メカニズムについて」、秋月弘子・中谷和弘・西海真樹編『人類の道しるべとしての国際法』、国際書院、2011年所収、を基にして最近の国連での動向も加えたものである。

註

- (1) 国連人権理事会決議 6 / 1 2。
- (2) 国連人権理事会決議 6 / 3 6。
- (3) 国連経済社会理事会決議 E/RES/2000/22。
- (4) 常設フォーラム特別報告者報告書 E/C.19/2011/6。
- (5) A/HRC/WG.6/2/JPN/1, A/HRC/WG.6/2/JPN/2, A/HRC/WG.6/2/JPN/3
- (6) 国連総会決議 6 5 / 198。