

その他（最近の国連事情について）

国連先住民族問題常設フォーラムの委員選挙 — 私たち抜きで私たちのことは決めないで

苑 原 俊 明

はじめに

2016年6月9日に、国連経済社会理事会の補助機関である国連先住民族問題常設フォーラム（UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 以下では常設フォーラムと略）の委員の選挙が行われた。16名の委員は、3年の任期で個人資格により選出され、追加的に1期のみ再選可能である。半数の委員は、アジア、アフリカ、東欧、ラ米・カリブおよび西欧その他という5地域のグループを基礎として理事会が選出する政府委員である。

一方で残り半数の委員については、アジア、アフリカ、中南米・カリブ、極北、中東欧・ロシア・中央アジア・トランスコーカサス、北米および太平洋という7つの地域—これは世界の先住民族を社会、文化面で広く代表するための地域区分とされる—から各1名とアジア、アフリカ、中南米・カリブの3地域の間で1名だけ追加的に委員をローテーションで選出することで、先住民族が自ら選出し指名した候補者を、理事会議長が任命する方式である。今回は2017年から2019年までの任期の委員が選出されたのであるが、アジア、中南米・カリブおよび中東欧・ロシア・中央アジア・トランスコーカサスの3地域において、それぞれの先住民族組織が現職の委員を再選したのにもかかわらず、理事会議長は別の委員を任命したのである。これに対して、同日、アジア地域のフィリピンの先住民族組織であり今回落選した候補者が所属しているTebtebba（政策調査・教育のための先住民族国際センター）がアジアの先住民族コーカス（Asia Indigenous Peoples Caucus）と共同して理事

会議長あてに抗議文書を提出した。また11日には常設フォーラムの副議長(先住民族委員)が、賛同するアジア域内の他の先住民族組織とともに理事会議長に対して今回の任命を撤回し、従前に地域で選出した候補者を任命しなおすよう要請する文書を送付した。²⁾

今回の委員選出が2016年の常設フォーラム第15会期(5月9日から5月20日まで)のあとで行われたために、参加した先住民族組織は会期においては対応ができなかった。

この事件の意味することは何か。紹介したいずれの文書も常設フォーラムそれ自体の組織原理からの論点に触れている。またそれらの論点の前提となる、先住民族の自己決定権および関連する権利・人権の問題が含まれる。本稿ではこれらの問題点を整理した上で、最後に論評を加えることとしたい。

第1章

ところで先住民族(Indigenous Peoples)に関しては、国際法上一般に受け入れられた定義はないとされるが、国連が発行した先住民族と国連の人権保障体制についてのファクト・シートにおいて、先住民族に関するILO第169号条約の定義規定と、先住民差別問題に関する国連人権小委員会特別報告者が報告書を作成するなかで用いた定義、並びに常設フォーラムが議論のなかで強調している先住民族の特徴が示されている。すなわち、「多くの先住民族は他者が到来する以前に地域に住んでいたが、自律的な政治・法制度を含め独自の文化的・政治的特徴を保持し、先住民族以外の他者による支配という共通した経験を持ち、その土地、テリトリー(領域—引用者注)および資源に対する強い歴史的および現在も継続しているつながりを持つ(移動生活を送る場合を含む。)」とされている。³⁾

つまり①先住性、②土地・テリトリー・資源とのつながり、③被支配の関係、および④独自の文化・政治的特徴を有する集団である。これらの人々は、支配的な社会(階層)による植民地化と支配という歴史を持ち、ジェノサイ

ドや土地、テリトリー・資源を略取されるとともに、政府の同化政策や支配層からの差別を受けるなどの人権侵害（「歴史的な不正義」）にさらされてきた。そして、それぞれが居住する国家に対して人権・権利の尊重を訴えてきたのであるが、十分な救済を得ることがなかった。そこで、先住民族とその組織は国連の場において国際法を変えること、特に先住民族に固有の必要性を反映した人権の保障の枠組みを作る、国際的な運動を展開したのである。

国連では1982年から国連人権小委員会のなかに、「先住民に関する作業部会」を設置して先住民族の人権状況を検討するとともに、先住民族を対象とする新たな人権保障の枠組み（人権基準）の策定作業を行った。先住民族組織の代表は、オブザーバー資格でこのプロセスに参加し、自らの必要性を訴えてきた。旧人権小委員会、旧人権委員会および新設の国連人権理事会による草案審議と採択のプロセスを経て、2007年に国連総会は、「先住民族の権利に関する権利宣言」（以下、国連宣言）を採択した。

その第3条で、先住民族には自己決定権があり、これに基づき自らの政治的地位を自由に決定し、かつ経済的、社会的および文化的発展を自由に追求することができる、とされる。そして本条を踏まえて第4条で、先住民族が自らの「内部的問題」に関する事項についての「自律または自治」の権利がある、とされる。さらに第19条において、国家が先住民族に影響を及ぼしうる立法・行政措置を策定・実施する以前の段階で、当該民族の「自由で事前の情報に基づく同意」（free, prior and informed consent）を得るために、民族の代表機関を通じた協議を行うことが定められている⁴⁾。

常設フォーラムで先住民族委員の候補者を世界の先住民族組織がそれぞれ選出したところ（つまり、国連宣言の規定にしたがった自己決定権を行使したところ）、国連の経済社会理事会議長が選挙結果を尊重しなかったことになる。

第2章

それでは常設フォーラムでの委員の選出手続きに関するルールからみて、議長による今回の任命手続きは妥当であったのか。国際組織での機関の運用に関する国際法（国際組織法と呼ばれる法分野）の視点から分析してみたい。

常設フォーラムは2000年の経済社会理事会の決議（E/2000/22）で設置された理事会の補助機関である。決議では先住民族の経済・社会的発展、文化、環境、教育、保健・衛生および人権問題について議論し、理事会や国連の関連機関に対して勧告・助言を行うことが任務とされている。よって国連宣言の実施に関する任務も含まれている⁵⁾。

その先住民族委員の選出に関して決議の第1段落で、世界の先住民族の多様性と地理的な配分、適切な場合に内部での手続きと地元での先住民族の協議手続きを含め、透明性、代表性および機会の均等という原則を考慮して、先住民族組織との広範な協議に基づき、理事会の執行部ならびに地域グループのコーディネーターとの公式的な協議の後に理事会議長が任命する、とされている。ここでの「内部での手続きと地元での先住民族による協議手続き」を経たうえで、前記の先住民族の各地域コーカスが候補者を選出し、議長がそのまま委員に任命するのが慣例となっていた。前回まではこの慣行が守られてきた。今回、議長が異なる判断を行った理由は不明である。決議の趣旨を尊重しなかった議長の行動は、国連での「法の支配」に悖るものといわざるを得ない⁶⁾。

結 論

国連宣言採択後での先住民族の権利の保護および促進に関する現状を議論する場として、2014年9月に「先住民族会議と知られる国連総会ハイレベル本会議」が開催された⁷⁾。この会議で採択された成果文書の第33段落において参加した首脳ならびに政府代表は、「先住民族に影響を与える問題に関し先

住民族の代表およびその機関が国連の関係機関の会合に参加」できるようにするための方法について、翌年の国連総会の会期にて検討することを公約した⁸⁾。これを受けて2015年の国連総会は、国連加盟国、国連機関および先住民族代表・機関との間で参加問題に関して国連総会議長が「タイムリーで包括的、代表の加わる透明性を有する協議」（太字強調は著者）を実施するよう要請する決議を採択した⁹⁾。決議に基づき総会議長は、加盟国政府の代表と先住民族代表それぞれ2名からなる顧問団を任命し、その支援を受けつつ2016年に協議プロセスを始めたのである。このプロセスでは、国連で先住民族に関する問題を取り扱う場合に、先住民族との協議が不可欠であることを示している。ところが今回、常設フォーラムの先住民族委員の任命においてこれが守られなかった。

本稿の副題である「私たち抜きで私たちのことを決めないで」というのは、障がい者の権利に関する条約の交渉過程での当事者である障がい者組織が、その代表による交渉過程への参加を求めた際の標語であって実際の交渉においてこの原則は尊重されたという経緯がある¹⁰⁾。

国際人権法上、先住民族には前述のように自己決定権と事前の同意権があり、国連機関での先住民族出身委員の選挙にあたり任命手続きにおいても、これらの権利・人権が尊重されねばならなかったといわざるをえない。

注

- 1) 地域の先住民族組織の互選で選出した候補者は、アジアがJoan Carling（敬称略、フィリピン、コルディレラ出身）、中南米がMaria Eugenia Choque Quispe（ボリビア、アイマラ）、ロシアがKara-Kys Arakchaa（ツォバ）である。
- 2) 前者はのRaymond De Chavez Tebtebba事務次長が、後者はRaja Devasish Roy常設フォーラム副議長がOh Joon経済社会理事会議長宛てに発出したもので、いずれの文書も筆者が保管している。
- 3) United Nations, Indigenous Peoples and the United Nations Human Rights System, Fact Sheet No.9 (Rev.2) ,2013, pp2-3

- 4) この点につき、拙稿「先住民族の権利」渡部茂己編著『国際人権法』国際書院、2009年、163頁-186頁。
- 5) 先住民族の人権・権利に特に関連する国連機関としては、常設フォーラムのほかに、先住民族の権利に関する国連人権理事会の特別報告者および専門家機構(メカニズム)がある。また国連の専門機関(ILO, UNESCOなど)や基金なども先住民族の権利実現にかかる活動を行っている。
- 6) 先住民族に関連する国連機関については、次を参照されたい。
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、西海真樹編著『人類の道しるべとしての国際法』国際書院、2011年、285頁-310頁。
- 7) 同会議の開催までの国連での議論と関連決議について、次を参照。
拙稿「先住民族と国際連合・国際法の動き」上村英明・木村真希子・塩原良和編著『市民の外交 先住民族と歩んだ30年』法政大学出版局、2013年、64-75頁。
- 8) 国連総会決議A/RES/69/2
- 9) 国連総会決議A/RES/70/232、第19段落。
- 10) この点については、次の文献による。DPI日本会議。2002年第6回
DPI世界会議札幌大会組織委員会編著『世界の障害者 われらの声—第6回DPI世界会議札幌大会報告集』現代書館、2003年、26頁。長瀬修「作業部会と条約草案—画期的なNGO・障害者の参画」長瀬修、川島聡編著『障害者の権利条約—国連作業部会草案』明石書店、2005年、41頁。