

## 先住民と自治

▶カナダでは、100万人の先住民が自らの可能性を高め、かつては想像もし得なかった一定の水準の政治的勢力を獲得しました。モホーク、クリー、イヌイトおよびその他のカナダの先住民社会は、このような力を背景に自らの土地を守り、新たな社会的、経済的利益をわかち合っています。

▶アルゼンチン、ボリビア、コロンビア、メキシコは、先住民族の権利を擁護し推進するために新しい法律を採択しました。

▶オーストラリアの高等裁判所は1992年、トレス海峡に位置するマレイ島の人々の先祖伝来の土地の権利が、英国人のオーストラリア移住によって消滅されることはなかったという画期的な裁定を下しました。1788年に始まったヨーロッパ人によるオーストラリアへの移住は「無主地」主義に基づいていることから、この決定は先住民族の権利に関するまったく新しい国内的論争の議題となるでしょう。

▶ニュージーランドでは、政府と全国マオリ会議の間で、自治の問題を含む数多くの争点を解決するために建設的な対話が進められています。

世界各地の先住民族は、長年にわたる先祖伝来の土地の自治権確立運動を近年さらに拡大しています。一方、多くの政府がこうした自治を求める先住民族の主張に対する認識を深めようとしない姿勢をとっており、数多くの先住民社会の発展を妨げています。

また、世界の多くの地域で差別が根づいています。いくつかの国々の先住民族はいまだにかれらの意思に反して同化を強いられています。各国政府は、先住民族社会と国家の間で以前に締結された条約を一方的に撤廃し、先住民族のイニシアチブに対してはまるで無頓着ともいえる経済的、社会的政策を導入しています。

先住民族は自らをその領土および天然資源に対する正当な請求者であるとみなしている

とともに、かれらの生命の存続に必要な地域経済、社会計画、土地利用および母国の財政的自治に対する決定権を望んでいます。しかし、多くの国家は、自国に分裂をもたらしかねない分離主義の趨勢に脅威を感じており、自律に対する要請を拒否する一方で領土の主権という原則を強調する傾向にあります。ここ数年間、国家政府によるごまかしや無視を経験してきた先住民族は、国連を通して不平等に対する正当な憤懣を国際社会に向け表明してきました。

国連総会は1990年、「人権、環境、開発、教育、保健などの分野において先住民社会が直面する諸問題の解決のための国際協力」を育むために、1993年を「世界の先住民の国際年」にすることを宣言しました。国連はまた、人権担当事務次長を国際年の調整官に任命し、ジュネーブの人権センターを国際年の活動を調整する母体に指定しました。

人権担当事務次長は自治問題に関して、1991年の見解で次のように述べています。「自治の問題は、先住民族の権利を擁護・促進するための新しい基準設定において中心的な問題のひとつであるが、この重要な原則について、いまだに全体的な合意がない」。国際年は、先住民族の正当な願望とそれに対する国家の懸念とのバランスを調整するために、一層の努力を重ねることをめざしています。

### 実際に機能中の自治

3億人近くにいる先住民族や部族民の大部分はアジアやアメリカ大陸に居住していますが、先住民族の自治が最も発展しているのは北欧諸国です。北欧諸国は、先住民社会の効率的な政治組織に加え、強い基盤を持つ伝統的自由民主主義制度によって、自治と高度な地域的自律を実現させました。

デンマークは、自国の領土と法律との調和を確保する一方で、グリーンランドのイヌイットに対し単一国家組織の中での広範な自治を保証する「自治法」を1979年に採択しました。グリーンランドのイヌイットは、かれらだけでは国際条約に加入することはできませんが、今日では広範囲に及ぶ国内問題に関してはかなりの立法上の自治を保有しています。

ノルウェー議会は、ノルウェーの地域先住民社会の生活様式や文化の保護を目的とした

サミ諮問会議を1987年に設立しました。1年後、憲法改正が行われ、先住民族の文化と伝統を推進し保存することが義務づけられました。

いまやグリーンランド、ノルウェー、スウェーデンに住む10万人にのぼる先住民族が自治の取り決めを享受しており、これらの国々のサミ、イヌイット、その他の先住民族による自治の体験は、その他の諸国の将来の自治を取り決める上で模範となるでしょう。

また、高水準の自治を享受しているクック諸島およびニウエ島が属するニュージーランドも、先住民族による自治を育成するために建設的な手段を採用しています。

こうした成功例や、この問題に対してますます高まる国際的関心にもかかわらず、自治はその他の世界の先住民族にとって達成し難い目標となっています。多くの国々の法的枠組みは、こうした先住民族の基本的権利を全く認識していないか、認識していてもその度合いはかなり低いのです。先住民族の権利を十分に擁護する法律を制定している国々でさえ、国会もしくは他の国家機関が先住民族の土地に含まれる鉱物資源の管理など、戦略的に複雑な問題について最終的な法的権限を保有しているのが実状です。

## 国連と自治

自決の原則は国連憲章にうたわれており、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」や「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」にも織り込まれているという事実に基づき、多くの先住民族が自治権を主張しています。

1919年の発足以来、国際労働機関（ILO）は先住民族についての諸問題においてパイオニア的存在となってきました。1957年のILO第107号条約は、先住民族を「植民地政策によって征服された土地に最初から住んでいた人々である」と定義しました。1989年のILO条約（第169号）は一歩進んで次のように表明しました。「先住民族の法的身分にかかわらず、かれらは独自の社会、経済、文化および政治的制度の一部あるいはすべてを保持すべきである」。両条約はともに先住民族とその居住地との歴史的関係を認識しており、さらに先住民族が生活する国家の国境内における独自の制度、生活様式および経済開発をかれら自身に管理させる権利を供与するよう強調しました。

しかし、先住民族のための国際行動は必ずしも ILO の努力に限定されているわけではありません。国連が設立された当初、先住民族の代表者は国連に対し散発的なアピールを繰り返しましたが、特別な反応はありませんでした。1970年に「少数者の差別防止および保護に関する小委員会」が、先住民族に対する差別について調査を開始し、これが転換期となりました。

ホセ・マルチネス・コーボ特別報告者の指揮のもと、小委員会は先住民族の窮境を明確にした先例のない調査報告書を提出しました。この報告書では「先住民族はかれらが所有する領土の保持と収奪された土地の返還請求という、きわめて自然で生得の権利を有している」という見解と、民族自決権は先住民族が享受し得る、「国家内において異なる自立方式に表現される」基本的権利であるという見解を表明しています。

このような結論、提案、勧告などは、人権の分野や環境、開発、文化といった領域において先住民族が果たしている重要な役割に対する認識を、地球規模で高めることに役立ちました。おそらく最も重要なことは、マルチネス・コーボの報告として知られるこの報告書が、先住民族、非政府機関（NGO）そして多くのメンバー諸国から好意的に受け入れられたこと、また国連人権計画の中でこの問題に焦点をあてたもう一つの機関である「先住民に関する作業部会」を創設するというはずみを作ったことです。

先住民族の権利に関する国際的水準を設け、かれらの権利の擁護と推進に関する各国における進展を調査するために、小委員会の補助機関として1982年に作業部会が設立されました。エリカ・イレーヌ・ダイス議長兼報告担当者のもと、作業部会は、先住民族に関する活動では国連組織の中心的存在、また人権の分野においては最大規模の国連フォーラムの一つとなりました。ジュネーブで開催される年次会議は、数多くの先住民組織や政府の代表者、学者や研究者などの注目を浴びてきました。同作業部会は現在、先住民族の権利に関する世界宣言を起草中です。最終的には国連総会による宣言をめざして1993年末までには完成が期待されています。

## 自治に関する会議

最近、国連の支援を受けた二つの会議が先住民族の自治の問題と取り組みました。1989

年1月には、国連経済社会理事会（ECOSOC）の要請により、社会および経済関係において先住民族と国家との間で発生している人種差別や民族差別主義が及ぼしている影響について研究するセミナーが、ジュネーブで開催されました。先住民族の専門家であるカナダのケベック州のクリー大評議会議長であるテッド・モーゼズ氏がこの会合の報告担当者として活動しています。同氏は国連会議においてこのような任務を担ったはじめての先住民族です。議題の主要論点の一つは、先住民族が求める自治と自律の権利でした。同セミナーは、先住民族の集団的権利を認めない限り、かれら個々の自由は保証され得ないという結論を下しました。

1991年の9月に国連は、自治を求める先住民族の闘いにおける画期的な出来事として「専門家会議」を開催しました。これは、「第2次人種差別と闘う10年」に実行される行動計画の一貫として国連総会の認可を受けたものです。専門家たちは、数カ国の自治の計画を検討し、提言を出すために、先住民族による自治と国内における自主管理を実現させているグリーンランドのヌークに集合しました。国連加盟諸国の推薦を受けた法律家、先住民族グループの代表者、人権担当者、人類学者、政府の関係者、この分野におけるその他の専門家などがこの会議に参加し、オブザーバーとして国連および国連専門機関の代表者、先住民族の組織、NGOが出席しました。

専門家たちは「先住民族は歴史的にみてもその固有の言語や文化、法律、伝統のもとに自治を行ってきた」ことを確認したうえで、民族自決は「国内外の社会における自由、公正および平和の前提条件」であると表明しました。かれらはまた、先住民族各々の状況が独特であることから、単純かつ普遍的な解決策は存在し得ないと強調しました。

ヌーク専門家会議はまた、国家が抱く懸念を認識し、政治的権利の実現は「国家の領土保全を威嚇するものであってはならない」こと、そして「先住民族の自律と自治は、平和で公正な政治、精神、社会・経済開発を国家にもたらす」ことを力説しました。多くの国家がいまだにILO第169号条約、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」、また「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」を批准していないことに注目し、専門家たちはこれらの国家に対し同条約を批准するよう、また先住民族の自治を促進するためにさらなる手段をとるよう勧告しました。

## 自治および世界宣言の草案

「先住民族の権利に関する世界宣言」案には、自治の原則に関して類似した表現が含まれています。最新の草案の第27条は、先住民族には「教育、情報、マスメディア、文化、宗教、健康、住宅、雇用、一般的社会福祉、伝統およびその他の経済・経営活動、土地および資源管理、環境を、部外者の立ち入り問題を含む共同体内状況に関連する諸問題に対する自治の権利、これら自治機能の財政をまかなう資金を捻出するために課税する権利があると明言しています。草案の第31条は、先住民族は「国家ないしその継承者に対し先住民族と締結した条約やその他の協定を順守するよう要求する権利を有している」と述べています。

先住民に関する作業部会は、各国政府が国連方式を一層支援するよう、世界宣言案は国家の領土保全内の自治に関する取り決めにのみ取り組むと繰り返し強調してきました。先住民族の中には、民族自決のオプションとして完全な国家としての独立もしくは国家からの分離を考えている人々もいます。

究極的には、人権担当事務次長が述べたように、先住民族の権利に関する宣言のような国際的人権保障の手段は「相互理解や尊敬、合意のうえでのみ構築できる」のです。憲法、基準および法令だけでは差別からの解放もしくは人権の享受をもたらさないということを歴史が示してきました。むしろ、世界の先住民族の自治に対する願望を満たすためには、政府、先住民族組織および国際機関を含むすべての人々による粘り強い努力が必要とされているのです。