

条約、協定、および「建設的な取り決め」——先住民族と法的背景

先住民族とかれらが居住する各国政府との間には多くの条約が結ばれていますが、これらは象徴的かつ精神的に非常に大きな意味を持っています。先住民族は、条約はかれらの民族自決の権利を承認し、集团的権利を尊重するものにとらえています。事実、つい近年に至るまで、土地の没収、強制移動、異文化への同化、そして時には民族抹殺と、その歴史は迫害と差別の連続であった先住民族にとって、法的保護は極めて重要な基盤と考えられています。

しかし先住民族を取りまく法律や誓約にも暗い現実面があります。過去と同様、法律を根拠に政府が先住民族の権利を否定するということは今日でもよくあることです。これは特に土地がからんだ場合に多く見られます。また統治者と先住民族との間に明確な法的協定がない場合は、軍事的制圧による資源や領土の獲得も、容認されうる準法的手段と考えられてきました。

あるいは逆に、先住民族が居住する土地は無人の地とみなされ、「無主地」の原則に基づいて自由に領有権を主張できるものとされてきました。このような統治者側に有利な「法的」解釈が、地理的相違や個々の植民地政策の形態の違いを越えて、時には数世紀におよぶ先住民族と統治者との関係を織りなす共通の要素として存在していました。

国連総会によって1993年が「世界の先住民の国際年」に指定されたことで、各国政府と先住民族との間で締結された条約、協定、その他の取り決めの現状に焦点が当てられるようになりました。「先住民に関する国連作業部会」は、これに関連するおそらく最も顕著な試みとして、このような法律文書の調査研究を開始しましたが、対象となる法律文書は数百にもものぼると推定されています。

国連、各国政府、非政府機関（NGO）および先住民族組織は、国内法や国際法のもとに先住民族の条約に基づく権利の擁護、先住民族に対する国際的法基準の案出、および先住民族の一般的な権利と自由の促進をめざしてきましたが、この調査研究はこうした長期

的かつ野心的な試みの一環を成すものです。

インディアン資料館から議会図書館まで

国連の支援のもとに条約を調査研究するという考えは、「少数者の差別防止および保護に関する国連人権小委員会」の特別報告者ホセ・マルチネス・コーボ氏 (José Martines Cobo) による報告書「先住民に対する差別問題の研究」(“Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations”) で示されたものです。先住民族の苦境を率直にかつ広い視野のもとに論じたこの報告書は、先住民族が直面する人権問題と取り組んできた国連の歴史における記念すべき試金石とみなされています。

この報告書は特に、先住民族が現在の国家や当時の植民地統治国と結んだ条約や協定を見直すよう勧告しています。また、国が規定を遵守しているか、またこうした規定が先住民族に及ぼす影響などについても検討するよう要請しています。

また、国連人権委員会は1988年に、条約のみならず協定やいわゆる「建設的取り決め」にまで調査対象を拡大し、先住民族の権利がどの程度国内法や国際法に組み込まれているかを調査することになりました。特に同委員会は、各国の主権や領土の保全に配慮しながらも、普遍的な基準を作成し、条約に規定される先住民族の権利を可能な限り最大限に擁護し推進することに重点を置こうとしました。

この調査研究は極めて大掛かりな仕事となりつつあります。1991年7月に発行された予備報告書の中で、特別報告担当者ミゲル・アルフォンソ・マルチネス氏 (Miguel Alfonso Martinez) は、各国政府や NGO から400を越える条約例が提出されたことに触れ、さらに分析しなければならない法的措置、決議事項、法令、規則などは数千にのぼるだろうと予想しています。この調査研究は主として技術的・法律的な性格のものになりますが、人類学的・社会学的要素がからむ場合には、そうした側面も十分に考慮しなければなりません。

報告担当者の任務が多面的になった理由には、建設的な取り決めの定義が意図的にあいまいにされてきたことがあります。また、単純に先住民族の生活に影響を及ぼしうる法的措置が多様であることもその理由の一つです。

この報告書は、スペインのセビリアにあるインディオ図書館やワシントンD.C.にある連邦議会図書館の附属法律図書館への訪問を含む初期調査についてもまとめています。同報告担当者は、特にカナダおよびニュージーランド政府、国際インディアン条約評議会、そして数多くの先住民組織と有意義な関係を結ぶことができたと述べています。しかしかれの仕事に対する反論がまったくないわけではありませんでした。少なくとも一部の政府は条約の調査に反対していると、ある先住民の代表者は指摘しています。マルチネス氏は1992年8月に第1回経過報告書を提出しており、1995年には最終報告書を提出する予定です。

多すぎる条約

国連のマルチネス・コーボ報告書によると、米国の先住民は「主権を有する国内の従属国家で、米国政府と信託関係を結んでいる」と考えられており、「米国の連邦制度の中にあって固有の政治的存在であるという独特な地位は、条約、法令、判例および行政命令によって米国政府から承認されており、また米国憲法の中でも認められている」としています。

米国先住民に影響を及ぼす問題に対する監督権が州政府ではなく連邦政府にあるのは、連邦議会に外交関係の権限があること、および合衆国憲法に定められているように「諸外国、複数の州間、およびインディアン部族との通商を規制する」権利が連邦議会に与えられていることに大きく由来しています。

ワシントンの非営利法律事務所であるインディアン法律資源センターはインディアン国家と先住民を代表して、インディアン組織が主張する主権と自治は合衆国の一連の判決によって侵害されてきたと訴えています。1978年のオリファント対スクァミッシュ・インディアンという歴史的な裁判で、合衆国最高裁は非インディアンに対するインディアンの管轄権は、合衆国の法律下では劣勢なインディアン国家の法的に下級の地位に相入れないという判決を下しました。

インディアンと多くの法律関係者は、オリファント判決によってインディアンの自治に新たな制限が加えられたとみています。同センターは、この裁判例以前は、条約によって

一部を譲るか、連邦議会が連邦制定法によって制限した場合を除き、インディアン国家は主権国家のすべての権限を保有していたと主張しています。

カナダでは、連邦、州、そして先住民族政府間の憲法上の領域は明確にされていません。合衆国のように、これら当事者間の信託関係の実施は、条約に基づく先住民族の権利がしばしば侵害されたり無視されている状況で、不十分であると、インディアンの活動家は述べています。

さらに、1982年に施行されたカナダ新憲法の先住民族の権利に関する表現も明瞭さを欠いています。新憲法は「条約に基づくカナダの先住民族の既存の権利は、ここに認知、承認される」とうたっています。しかし具体的に何が「既存」の権利なのでしょうか。また1982年以降に認められた権利はどう擁護されるのでしょうか。多くの先住民組織は、憲法の意図する保護措置が、特に土地、資源、自治に関しては解釈が狭められているのではないかと懸念しています。

カナダの先住民族に関する法律問題が一触即発の危険性をはらんでいることは、ミーチ湖協定で予期されたように、1990年にマニトバ州議会唯一のインディアン議員が憲法の大規模な改正を阻んだ時に立証されました。多くの先住民組織は、用意された協定内容はかれらの問題に適切に対処しうるものではないと感じていました。

1992年10月には、新たな憲法改正案およびその他の法案が国民投票にかけられることになっていました。カナダ先住民組織の大部分は、カナダ国内における先住民族の生得の自治権を認めるこの協定を支持していました。これはカナダの法律のもとで最初に示された認知であり、この歴史的な措置が実現されれば既存の連邦および州／準州機構に加わる第三レベルの政府設置につながるものです。

開発途上国の部族民の状況はあまり良く知られていませんが、ここで問題とされていることの一つは、植民地時代に公布された条約にかかわるものです。独立後、こうした協定の多くが無視されたり拡大されたり、あるいは変更されたりしています。

バングラデシュでは、チッタゴン丘陵地帯への非部族バングラデシュ人の移住が紛争を引き起こしています。これはイギリス統治時代に同地区が12の先住部族の占有区域に指定されたことに由来します。イギリスは同地区を併合して帝国支配を確立しようと、1860年、1892年、1900年に次々と法律を制定し、同時に非部族民の大規模な流入も阻止しようとしてきました。しかし1964年に東パキスタンは特別地区としての指定を撤回し、1971年にバングラデシュとして独立した後も新憲法で1964年の撤回を支持しました。

インドに住む数百万の先住民族に深くかかわる法律に、保護立法をめざす「指定部族法」があります。この法律は1936年に制定されてから改正を重ねてきましたが、イギリス統治下であれば部族に有利に働いたと思われる一部の固有の権利は廃止されてきました。

法律の活用

先住民族共同体は法的にも歴史的にも自分たちのものとする権利を守り、あるいは取り返すために、かつてはまさにかれらを苦しめてきた法的手段に訴えて段階的な前進を勝ち取ってきました。

合衆国では、複雑でしかも感情のからむ土地の所有権をめぐる問題で、いくつかの限定的な成功を収めています。メイン州のパサマクェッディ・インディアンとペノブスコット・インディアンは、合衆国の正式な承認がない限りいかなる人もインディアンから土地を買収したり没収してはならないとする「通商交易法」(1790年)を盾に裁判を起こしました。かれらは判決によって8,000万ドルの賠償金を獲得しましたが、その3分の1を利用して30万エーカーの森林を買い取りました。

ウェスタン・ショショーニは、1863年の議会条例に基づき、没収された数百万エーカーの土地の所有権を主張しています。ラコタ・スーは、金塊が発見されたことで1874年に議会が没収したかれらの聖地、ブラック・ヒルズに関して裁判所が裁定した1億ドル以上の賠償金の受け取りを拒否しています。

カナダでは土地の所有権をめぐる論争が、「ヌナヴー」(Nunavut)の創設の提案によってますます高まっています。「ヌナヴー」とは、北西部準州に新たに設けられる北極圏の

新領域のことを言います。イヌイットとデネー・インディアンが長い間主張してきたより広範な自治権の要求に応えるために提案されたものです。かれらは、今後14年かけて支払われることになる数億ドルの補償金と天然資源の使用料および広大な原野とツンドラ地帯の土地所有権と引き換えに、相当量の天然ガスや石油鉱物資源が埋蔵されている地域を含む、すべての先祖伝来の土地の請求権を放棄することに同意しました。

一部の先住民族を含むこの取引に批判的な人々は、イヌイットはあまりにも多くのものを放棄しすぎたと主張しています。しかし賛同者は、この協定はかれらの言語的および経済的伝統を保護するものであり、統治制度や憲法の草案作成においても管轄権がかれらに供与されることをあげて、これは先住民族と政府間の模範解決であると誉めたたえています。

カナダの先住民社会に関連するこれまでの条約は、あまりにも問題を狭い範囲でとらえていました。イギリス統治下でインディアンと締結した条約は平和友好条約と考えられており、それ以後の協定はほとんどが土地問題に関連するものでした。1983年には政府関係のある委員会が、1976年のインディアン法はインディアンの自力発展と自給自足の大きな妨げになっていると言明しました。

フィンランドのサミは、サミ議会の創設という一部からは極めて特権的と目される権限を1973年に獲得しました。1987年にはノルウェーのサミにも同様の権利が供与されました。その後、ノルウェーの王立委員会はサミの文化に関する条約をフィンランド、ノルウェー、スウェーデンの3国間で締結することを提案しました。1751年にスウェーデン王国とノルウェー王国が採択したラップ補足文書と同種のものにあたるこの条約では、サミ国家が当事国になるとは予想されていませんでした。

コロンビアの先住民族は人口約50万人で国土の25%にあたる土地に居住しています。かれらに対する政策は、先祖伝来の土地に対する権利を認知し、保護区の総面積を拡大し、原野の管理・保護・活用計画を採択することを骨子としています。こうした政策に関する法規はすでに用意されており、自治と自主管理を推進させる新たな措置も現在準備されています。例えばコロンビアの先住民族の財政政策はすべて、選挙で選ばれる伝統的なイン

ディアン会議である「カビルダス」によって策定されています。

条約：土地と資源に対する決定権の唯一の枠組み

よく知られている先住民族と土地との精神的なつながりはさておき、土地はかれらにとっては単なる所有物ではなく、彼らの存在そのものを支える命の源泉であり経済的基盤です。オーストラリア、クィーンズランド州のヤラバーの議長は最近次のように語りました。「もし土地の所有権がなかったら、一体何を管理できると言うのだろうか」。

政府や裁判所は、数世紀前の王室勅命会社から今日の多国籍企業に至るまで、資源をめぐるさまざまな利権関係にある人々の調停を余儀なくされてきました。こうした利権をめぐる争いがどのように裁定されるかは、先住民族の権利の認知と擁護のリトマス試験紙的な役割を果たしていると言えます。

近年高まっている先住民族による土地所有権の主張には、地下に眠る天然資源を活用する権利も含まれています。実際に、北極圏と太平洋北西部で先住民族に有利に働いた闘争のいくつかは、地下資源や海洋資源へのアクセスを主な狙いとしていました。

▶1983年、ニュージーランド政府は、ワイタング条約（1840）で認められたマオリの漁業権を侵害しないよう漁業法を改正しました。1988年には、権利の要求の凍結と引き替えに今後20年間国内の沿岸漁業資源の半分をマオリの管轄下に戻すという、歴史的な協定が結ばれました。

▶合衆国では、先住民による先祖伝来の漁場における潜在的漁獲量の50%までを捕獲することを認めた1854～1855年の条約が、1974年の判決で再確認されました。ワシントン西部の条約部族は、科学的また技術的助言を与え、収穫したサケの部族間配分を管理するために北西部インディアン漁業委員会を設立し、漁業管理をより一層促進させました。

▶デンマーク政府がグリーンランドの自治を認めた1979年には、天然資源に関する自決権が先住民族に供与されました。グリーンランドの自治政府は、漁業、狩猟、文化、教育、社会福祉、保健、経済開発に対する管轄権を有しています。1985年には欧州経済共同体と

10カ年漁業協定を結びました。また沿岸および近海の非生物資源に関するプロジェクトは、グリーンランドとデンマーク双方による合同委員会が決定することになっています。

天然資源の開発は、持続可能な開発や環境破壊について重要な問題を提起しています。またこれは、先住民族の権利という大きな問題の中で、天然資源をめぐる条約や協定、政府による認可などが重要な要素である理由を明確に示しています。

条約および国連による基準の設定

先住民族の観点からみると、かれらの権利を推進する重要な国際法的手段である国際労働機関（ILO）の107号条約（1957年）および169号条約（1989年）も、土地や天然資源の所有および活用の権利を扱うにはまだ十分ではありません。しかし、マルチネス・コーボの報告書は、先住民族への土地の返還や土地の利用と開発における自決権を認めるなど、いくつかの重要な問題に焦点をあてました。同報告書はまた、土地の保有や資源活用の伝統的な方法は推進されるべきだとしています。

しかし法律面において先住民族が長い間待ち望んでいるのは、国連の「先住民に関する作業部会」が起草にあたっている「先住民族の権利に関する世界宣言」です。最新草案の第31条項は、先住民族は「当事国およびその継承者に対し、先住民族と締結した条約や協定を守るよう要求し、この件について紛争が起きた場合は適切な国家機関あるいは国際機関に訴える権利を有する」と規定しています。

この宣言について鍵となる問題は、その規定、特に土地の返還や補償についての規定が過去に遡及可能かという点です。返還に関しては、先住民族が土地を失った原因が、条約に明確に違反する征服によるものか、それとも法的な譲渡手続きは経ているが先住民族の権利が証明できないことによるものかが問題になります。先住民族は、土地の返還を保証する規定と天然資源の所有権とアクセスを保証する規定も宣言に盛り込むよう要請しています。

特別報告担当者による調査研究は、それぞれの法的係争問題に対し歴史的、地域的、今日的な展望を与え、また報告担当者が言うところの内省の機会をもたらすことによって、

宣言の草案審議に大きく貢献すると期待されています。しかしそれでもなお、国家にとっても、先住民族社会にとっても、基準の定義、つまり法的な物差しは何かという問題は引き続き残るでしょう。あるクリー国民は、議論の余地はあるものの、次のように熱烈な主張をしています。

「私たち先住民族が権利を主張する際に最も困難に思うことの 하나가、私たちの法体系について議論することです。非先住民族の人々は慣習であるとか、慣習法の体系であるとかよく言います。確かに私たちの法体系は慣習の上に成り立っているかもしれませんが。しかし他の人々の法体系の多くも同様です。例えば、誰もイギリスの議会制度を慣習制度となえる人はいませんが、イギリスには成文憲法はないのです。私たちの法体系も成文化されていません。しかし私たちの法律も非先住民族の法律と同じように有効であり、主義をもっているのです」。