

〔論 説〕

「国連・先住民族の権利に関する特別報告」(A/HRC/21/47)

ジェイムズ・アナヤ (James Anaya)

(角田 猛之 訳)

訳者はじめに

[概要]

I. 序

II. 活動概要

A. 国際機構や国際機関との協働

B. 課題領域

1. グッドプラクティスの推進

2. 人権侵害が申し立てられている事例

3. 国別評価 4. テーマ別問題

III. 先住民族の女性と子どもに対する暴力

A. 先住民族の女性と子どもへの暴力との闘いにかかわる国際基準

B. 先住民族の女性と子どもに対する暴力との闘いにおける歴史的なアプローチ

C. ホリスティックなアプローチに必要な要素 — 先住民族の自決権の展開

IV. 採取産業にかかわる先住民族の権利の研究を進めることに関する報告

A. 調査と関連する諸活動

B. 専門家機構との協働

C. 重要な国際基準とその適用に関する共通理解への貢献にかかわる所見

1. 採取活動によって影響を受ける先住民族の権利を十分に配慮したアプローチの必要性

2. 採取産業にかかわる先住民族の人権を保護する国の義務とそれらを尊重すべき企業の責務

3. 先住民族の権利を保護すべき義務と企業の責任との関連での協議と同意

4. 天然資源採取のための新たな開発モデルの探求

V. 結論

A. 指令にもとづく活動

B. 先住民族の女性と子どもに対する暴力

C. 採取産業

訳者はじめに

本稿「国連・先住民族の権利に関する特別報告」(2012年7月6日に国連人権理事会に提出)は、先住民族の権利に関する国連特別報告者で先住民族の権利に関する国際的に著名な専門家たるジ

ジェイムズ・アナヤ (James Anaya) の Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya (https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47_en.pdf; 2019年3月11日アクセス) を訳出したものである。

以下の[概要]において、「本報告書において特別報告者は、前回理事会に報告書 (A/HRC/18/35) を提出以来行ってきた——先住民族女性への暴力というテーマ別問題の検討を含めた——活動概要を提示した。そしてさらに、先住民族の領域内もしくは周辺で行われている採掘産業に関わる問題の検討の進捗状況を合わせて報告した。」と指摘しているように、2011年にアナヤが提出した報告書 'Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Extractive industries operating within or near indigenous territories' (https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35_en.pdf; 2019年3月11日アクセス) 以後の活動に関する報告である。

なお、上の2011年報告の翻訳は、ジェイムズ・アナヤ、角田猛之訳「先住民族の権利に関する特別報告者報告——アジアの先住民族の状況に関する協議」として『関西大学法学論集』第68巻6号 (2019年3月) にて刊行した。また、本稿で訳出した報告につづく 'Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Extractive industries and indigenous peoples' (2013年) については、本誌『ノモス』12月号において訳出の予定である。

また、訳者は、アナヤの同じく国連報告の、'Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya The situation of Maori people in New Zealand' を「国連先住民族に関する特別報告——ニュージーランドにおけるマオリの人びとの現状」として訳出し、『関西大学法学論集』第67巻4号 (2017年11月) に投稿した。アナヤの経歴、業績などについては、同翻訳の「訳者「まえがき」」を参照。

翻訳中〔 〕は角田の補足、*は訳注そして) を付した数字 (例えば¹⁾) は原注である。

[概要]

この報告書は、人権理事会決議15/14での先住民族の権利に関する特別報告者への指令により、同理事会に提出されたものである。本報告書において特別報告者は、前回理事会に報告書 (A/HRC/18/35) を提出以来行ってきた——先住民族女性への暴力というテーマ別問題の検討を含めた——活動概要を提示した。そしてさらに、先住民族の領域内もしくは周辺で行われている採掘産業に関わる問題の検討の進捗状況を合わせて報告した。

特別報告者は、過去1年間に行った先住民族や企業担当者、国およびNGOの諸組織との協議のなかで提起されたいくつかの問題を検討した。とりわけ、特定の採掘産業にかかわる権利に焦点を合わせることは、先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採掘産業を含むさまざまな議論の不可欠の出発点である。この点に関して、協議と「事前の自由なインフォームドコンセント」の基準は、先住民族の権利に影響をおよぼすことに対するセーフガードとして最もうまく説明される。また、ビジネスと人権に関する指導原理に組み込まれている「保護・尊重・救済」("protect, respect and remedy") 枠組みが、人権一般を推進するために適用されているのと同様

に先住民族の権利の促進のためにも適用すべきことを示唆した。

最後に、特別報告者は、先住民族のコミュニティあるいは先住民の多くがほとんど、もしくはまったくコミットすることなしに計画が進められており、かつ、企業が採取事業を管理し、また主要な利益を得ている現行の天然資源の採取モデルは、重大な問題をはらんでいるということに言及した。したがって、先住民族の自決権の推進により貢献するような新たなモデルが必要であって、さらなる検討を将来の報告書で展開することを指摘した。

I. 序

1. この報告書は、国連人権理事会決議15/14 [Resolution adopted by the Human Rights Council 15/14 Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15_session/A.HRC.RES.15.14_En.pdf] での指令の遂行のために特別報告者が人権理事会に提出したものである。特別報告者は本報告書において、まず、先の理事会への報告書 (A/HRC/18/35) 提出以来行ってきた、先住民族の女性への暴力問題の検討を含むさまざまな活動を概観する。ついで、先住民族の領域内もしくは周辺で稼働している採取産業にかかわる問題について、特別報告者が継続して行っている検討の進展状況を報告する。

2. 特別報告者の任務遂行に関して御支援いただいた国連人権高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: 以下、高等弁務官事務所と略記) および [特別報告者が勤務する] アリゾナ大学ロースクールの「先住民族特別報告者サポートプロジェクト」(Support Project for the Special Rapporteur on Indigenous Peoples) に対して、感謝申し上げたい。さらにまた、任務遂行にあたって過去1年以上にわたり協働していただいた多くの先住民の方々、国連加盟国、国連諸機関、NGOなどに謝意を表したい。

II. 活動概要

A. 国際機構や国際機関との協働

3. 利害関係を有するすべてのアクターとの継続的対話をひろげていくようにとの人権理事会の指示に従って特別報告者は、「先住民族問題に関する常設フォーラム」(Permanent Forum on Indigenous Issues) (以下、常設フォーラムと略記) や、「先住民族の権利に関する専門家機構」(Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) (以下、専門家機構と略記)、および先住民族にかかわる特別な指令を受けた他のふたつの国連団体、その他の国連組織とともに継続的に協働して活動してきた。

4. 常設フォーラムと専門家機構、そして特別報告者の3者間での特に重要な協働活動としては、これらの機関の通常の活動期間中に、それらと並行して先住民族や先住民族組織と話し合いを行うことである。両機関の直近の期間中に特別報告者は、約40の先住民族集団——われわれが

特に関心を有している事例について情報を提供していただいた——と個別の会合をもった。そのような一対一の会合は——世界中の先住民族が直面している権利侵害の恐れをはらんだ多くの事例を検討しそして、特別報告者が関心を有しているすべての場所を訪問することは、時間と資源不足ゆえに不可能であるということを念頭に浮かべつつ——さまざまな影響を被っている集団と直接に話し合える機会を提供してくれた。

5. また特別報告者は、常設フォーラムと専門家機構の年次総会にも継続して出席している。2012年の常設フォーラム第11セッションで特別報告者は、同年のテーマたる、「発見の原理：現在も続く先住民族への影響と過去の征服から被った損害の救済を受ける権利（国連先住民族権利宣言（以下、国連宣言と略記）第28条と37条）」（“The Doctrine of Discovery: its enduring impact on indigenous peoples and the right to redress for past conquests (articles 28 and 37 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)”）に関して発言した。すなわち、植民地時代の発見の原理（doctrine of discovery）は、征服の原理とヨーロッパの人種主義とむすびついて——現在でもなお影響をおよぼしている——世界中の先住民族に対して行われた残虐行為の推進力となったことを指摘した。国際社会、とりわけ国連システムを通じたさまざまなコミュニティは、差別や先住民族の権利無視を永続させるような法的原理や社会的態度を強く拒否すること、そして、過去数十年間のさまざまな展開、とりわけ国連宣言の採択といった事実が、まさにそのような拒否を表明していると特別報告者は指摘した。

6. それらの機関の会合に出席するだけでなく、さまざまな個別問題の分析、検討にも特別報告者はコミットした。2012年1月には、常設フォーラムが組織してニューヨークで開催した、先住民族の女性と子どもに対する暴力と闘うための専門家による国際的な会合においてコメントを行った。彼は3日間の会合の冒頭で講演したが、そのなかで、先住民族の女性と子どもへの暴力と闘うためには、彼女らの権利を保護し、尊重するためのホリスティックなアプローチが必要であることを強調した。そこで言及した内容については以下のⅢ. で詳しく論じる。さらにまた彼は専門家機構のメンバーと採取産業に関わる問題を検討した。その問題は特別報告者が特に注目している問題であるとともに、専門家機構が過去数年間にわたって検討してきた問題である。詳細は以下のⅣ. で検討する。

B. 課題領域

7. 特別報告者は、過去1年間に行ったその他の活動について、人権理事会の注意を喚起したい。これらの活動はつぎの4つの領域から成り立っている。すなわち、グッドプラクティスの推進；国別報告；人権侵害が申し立てられた事例についての情報収集；テーマ別問題の検討、である。

1. グッドプラクティスの推進

8. 特別報告者は、国際、国内の両レベルにおける先住民族の権利保護の強化に継続して取り組んでいる。採取産業にかかわる問題についての重要な個別的課題とは、国と企業によるグッド

プラクティスを推進することで、以下のⅣ. でのべるように、この問題に関してさまざまな会合を開催してきた。

9. 常設フォーラムと専門家機構のメンバーと一緒に2012年1月に特別報告者は、2014年に開催される「先住民族世界会議」*（以下、世界会議と略記（World Conference on Indigenous Peoples）として知られている国連総会のハイレベルの会合の2日間にわたるブレインストーミングセッションに出席した。コペンハーゲンで開催されたそのセッションの間、彼らは先住民族にかかわるさまざまな問題とともに、世界会議への先住民族の参加についても討議した。冒頭で特別報告者は、世界会議は先住民族に対してつぎのような機会を提供すべきだという見解をのべた。第1に、国連のさまざまな会合への直接参加の方法に関する討議に先住民族がコミットしうる機会；第2に、国連機構のなかで、先住民族の権利を推進するためのより強力で、協働的な試みを展開するための機会；第3に、先住民族の権利を実現するための国家的、地域的なレベルでの活動を推進する機会；そして第4に、先住民族と彼らが世界に対してなしてきた貢献を世界規模で顕彰する機会、である。

*先住民族世界会議：2014年9月22日の国連総会で採択された「69/2 先住民族世界会議として知られている総会のハイレベル本会議の成果文書」は、その冒頭でつぎのようにのべている。「1. 国際連合憲章の目的および原則に対する厳粛な公約を再確認しつつ、世界の先住民族との協力の精神で、私たち、国家および政府の長、加盟国の大臣および代表は、先住民族の権利を促進しまた保護する国際連合の重要且つ継続している役割をくり返し表明するために、先住民族世界会議として知られている総会のハイレベル本会議に際して、2014年9月22日および23日にニューヨークの国際連合本部に参集している。」(https://www.unic.or.jp/files/a_res_69_2.pdf：2019年3月9日アクセス)

10. また特別報告者は2012年3月と4月にペルーとブラジルを訪問し、先住民族のリーダーと政府の役人とのつぎの2点に関する会合に参加した。すなわち、先住民族との協議にかかわるしくみを創設すること、および「事前の自由なインフォームドコンセント」(free, prior and informed consent)（以下、FPICと略記）の実際的な運用のあり方を明確にすること、である。ペルーで特別報告者は、先住民族との協議に関する現行法を補強するための新たな規制を行う作業に関与した。またブラジルでは、協議に関する法律と規則のさらなる展開にむけて、先住民族のリーダーと討論するために政府が主催した会議に参加した。そのなかで、先住民族が自らの発展のためにはいかなることがらが優先されるべきかを提示できるような、より有効な方法が必要であることを強調した。とりわけ、彼らに影響をおよぼす立法上、行政上の決定、特に採取産業にかかわる企業活動に関する決定について、先住民族と協議するための手続を確立すべきことに言及した。そのような手続では、先住民族が自らの発展のためには何が優先されるべきかということに関する対話が、最も重視されなければならないということを強調した。

11. さらに2011年10月に特別報告者と常設フォーラム、専門家機構のメンバーは、パリで行われた国連教育科学文化機構（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization）（以下、ユネスコと略記）——先住民族に関わる政策を展開することにも取り組んでいた——本部の会合に参加した。その会議で特別報告者は、ユネスコのさまざまなプログラムは、先住民族の

利害にかかわる他の国連機関と同じく——国内法と政策におけると同様に——少なくとも先住民族に関する国際基準に合致していなければならないことを強調した。しかしながら、理想としてはユネスコのプログラムは、たんに先住民族に対する危害を除去するだけでなく——すでにさまざまな事例やプログラムで実行されているように——積極的に彼らの権利を支援しなければならない。ユネスコの政策は主としてつぎの3つの方法で先住民族の権利を大いに支援することができるという、特別報告者がいさぐち確信を表明した。まず第1に、現存するユネスコの先住民族プログラムの効果を再検討することの支援；第2に、先住民族に影響をおよぼす——プログラムの課題のなかに先住民族の権利保護の目的を組み込むような——プログラムを戦略的に立案することに対してユネスコを支援すること；そして第3に、ユネスコのプログラムと活動に関して、先住民族と協議を行うための実践的指針をユネスコに提供することによって、である。

12. パリ滞在中に特別報告者は、先住民族にかかわる——世界遺産センター（World Heritage Centre）および文化的表現・遺産に関する無形文化遺産部（Intangible Cultural Heritage Section of the Division for Cultural Expressions and Heritage）を含む——ユネスコが主催するプログラムの代表と会合を持った。そのなかで彼は、世界遺産に指定されている特定の地域が先住民族に対しておおよそ影響に関して彼が得た情報に対して、ユネスコの注意を喚起した。

13. これらの訪問以来特別報告者は、さまざまな訪問国がおかれている状況の下で、またそれらの個々の事例に関して検討したことがらを念頭におきつつ先住民族問題を検討するように努めている。たとえば、2012年11月と12月にアルゼンチンを訪問している間、ウマワカ峡谷世界遺産地区（Quebrada de Humahuaca World Heritage Site）にかかわる問題について情報を収集した。そして訪問後に公表した見解で特別報告者は、そこで得たつぎの情報に関して懸念を表明した。すなわち、その地区の近隣に居住している先住民族が、世界遺産地区として宣言されるプロセスにコミットしていないこと、またさらに、同地区の運営に参加してしておらず、同地区内で行われる彼らの伝統的で重要な活動を今後維持できないのではないかと感じていること、等々の情報である。しかしながら特別報告者は、たとえばつぎのような事例を含む、世界遺産をめぐるポジティブな事例についても情報を得ている。すなわち、サーミ人が積極的に支援した、スウェーデン北部のラポニア地区（Laponian area）を世界遺産地区とする宣言の場合である。さらに特別報告者は、タオス自身によって提案された、アメリカ・ニューメキシコのタオス・プエブロ（Taos Pueblo）地域の世界遺産としての指定は、グッドプラクティスの事例として注目している。今後さらに、グッドプラクティスを推進するという期待を込めて、先住民族に影響をおよぼす世界遺産の指定の問題に注目していきたい。

14. さらにまた特別報告者は、先住民族の権利にかかわる政府のスタッフや開発業者のために、国連開発計画（United Nations Development Programme）と協働して先住民族の権利に関する指針を作成している。

2. 人権侵害が申し立てられている事例

15. 特別報告者は、権利侵害を受けているという多くの申し立てを先住民族から受けており、それらに応じて、当該先住民族が居住する国の政府に対してしばしば彼らが抱いている懸念を伝えている。そのうちのいくつかの事例では、その侵害状況を現地調査し、それを踏まえた所見と勧告というかたちで報告書を刊行した。2012年3月にコスタリカを訪問し、先住民族のリーダーと政府の役人と会談したが、その目的は、水力発電プロジェクトから影響を被る先住民族の2011年の状況調査とそれに関する特別報告者の報告内容（A/HRC/18/35/Add.8 [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya Addendum The situation of the indigenous peoples affected by the El Diquís hydroelectric project in Costa Rica: <https://undocs.org/A/HRC/18/35/Add.8> : 2019年3月9日アクセス]）に対する追跡調査であった。

16. 個別事例の調査と関連して特別手続きの通報報告（communications reports of special procedures）には、人権侵害を受けていると先住民族が申し立てた事例に関連して、特別報告者が政府に対して送った手紙と、それへの政府の返信の全文が含まれている（A/HRC/19/44 [Communications report of special procedures Communications sent, 1 June 2011 to 30 November 2011; Replies received, 1 August 2011 to 31 January 2012: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/A.HRC.19.44.EF.Sonly.pdf>: 2019年3月9日アクセス] and A/HRC/20/30 [Communications report of Special Procedures Communications sent, 1 December 2011 to 15 March 2012; Replies received, 1 February 2012 to 15 May 2012: <https://undocs.org/A/HRC/20/30> : 2019年3月19日アクセス]）。過去1年間に特別報告者はつぎの国ぐにに対して先住民族の権利に関して通報を行っている。すなわち、オーストラリア、バングラデシュ、ボリビア（多民族国家）、ブラシュアップ、カナダ、チリ、中国、コスタリカ、エチオピア、フィンランド、フランス、グアテマラ、インドネシア、イスラエル、マレーシア、メキシコ、パナマ、ペルー、フィリピン、タイ、そしてアメリカである。それらの通報のなかには、特別手続きの任務を保持している私以外の者との合同のものもある。特別報告者は、これらの手紙に対して政府から多くの回答を得たことに謝意を表するとともに、現在未回答の政府からの回答を期待している。

17. 特別報告者はさまざまな通報内容に関して追跡調査を行い、多くの場合に、それらの状況に関する勧告を付した詳細な所見を公表している。それらの所見は、特別手続きの通報報告におけるフォローアップ・レター（follow-up letters）として含まれている。そして、特別報告者が所見を公表したほとんどすべての状況において、当該政府は——その問題に関する特別報告者との重要な討議を経て——誠実に対応していただいたことを、この場で人権理事會に報告しておきたい。所見において特別報告者はつぎのような問題に言及した。すなわち、先住民族の領域で行われる、鉱業や水力発電プロジェクトを含む天然資源にかかわる採取、開発プロジェクト；文化的な重要性を有する先住民族の聖なる場所や地域に対する——まさにその地域に生じる先住民族の利益と相反する利害関係のゆえに生じてくる——脅威；先住民族の先祖伝来の土地や領域から彼らを追い立てること；先住民族の生活に悪影響をおよぼす立法や政策を展開すること、等々である。

18. また特別報告者は、国によっては直ちに対応する必要がある状況に関して、メディアへの発表もしくは公的なステイトメントを発する場合がある。人権理事会に前回の報告書を提出した後につきのようなステイトメントを出した。すなわち、ボリビア多民族国家のイシボロ・セキュア国立公園（Isiboro-Sécure National Park）と先住民族の領域を通過する道路工事への先住民族の反対運動に関するもの；サーミ人の権利にかかわる重要な法律と政策を廃止する、ノルウェー議会議員による提案に関するもの；カナダのアタワピスカット・ファーストネーション（Attawapiskat First Nation）のメンバーが直面している社会－経済的状況に関するもの；そして、食糧に対する権利——東南アジアの大規模な農産業開発プロジェクト（agro-industrial development projects）がもたらす先住民族の権利への影響——に関する特別報告者との共同のステイトメント、等々である。

3. 国別評価

19. 任務遂行に着手して以来特別報告者は、特定の国を訪問した後にその国の先住民族の権利状況について報告書を公表してきている。それらの報告で、訪問国の先住民族の権利に関してグッドプラクティスを強化すること、また問題領域を特定した上で、その問題の解決をめざして一定の結論と勧告を提示した。本報告への補遺として付されている国別評価は、アルジェリアとアメリカの先住民族がおかれている状況に関するものである。2012年中に特別報告者は、エルサルバドルを訪問し、同国の先住民族がおかれている状況について報告書を公表する予定である。さらにまた、ナムビアとパナマ訪問の計画を立てはじめところで、その訪問に対して好意的に応じていただいた両政府に謝意を表したい。それと合わせて、その他の国への訪問に関しても各国政府が好意的に応答していただけることを期待している。

4. テーマ別問題

20. 特別報告者は、世界中の先住民族にかかわる利害関係や懸案事項から生じる問題、とりわけ先住民族に影響をおよぼす採取産業の問題を継続して検討している。この点に関しては、以下のⅣ.でその進捗状況を報告する。そして、過去1年間に特別報告者が検討したもうひとつの問題は、以下のⅢ.で論じた先住民族の女性と子どもに対する暴力の問題である。

Ⅲ. 先住民族の女性と子どもに対する暴力

21. 先住民族の女性と子どもに対する暴力の問題は、特別報告者が訪問した国、とりわけアメリカにおいて生じている。その問題は、先に言及（第6パラグラフ）した常設フォーラムが主催した専門家セミナーの主題で、そこには特別報告者も参加した。専門家セミナーは、国連宣言第22条を検討の出発点に据えており、その条文の下で各国家は、「先住民族と連携して、先住民族の女性と子どもがあらゆる形態の暴力と差別に対する完全な保護ならびに保障を享受することを確保するために措置を」とらねばならない。

22. 人権理事会決議15/14によって特別報告者に課された任務のなかには、先住民族の女性と子どもの人権と基本的自由に対して特に留意すること、およびジェンダーの視点に配慮することが含まれている。したがって特別報告者は、専門家セミナーで表明した以下のパラグラフでの見解に着目したい。ただしこれらのコメントですべての問題が言及されているわけではないことをお断りしておく。

A. 先住民族の女性と子どもへの暴力との闘いにかかわる国際基準

23. 特別報告者はその活動を通じて、先住民族の女性と子どもが受けている被害について注目すべきことがらや、それらの苦痛を彼女たちが耐え忍んでいること、さらにはそのような苦痛を克服しようとしていること、などを聴取した。

24. 国際的な人権システムにおいて、今日、女性への暴力との闘いにかかわる広範な人権基準が存在している。先住民族の女性は、つぎのようなさまざまな女性にかかわる国際人権文書に組み込まれている人権を保障されている。すなわち、女性差別撤廃条約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women）；第4回世界女性会議採択の行動プラットフォーム（Platform for Action adopted at the Fourth World Conference on Women）；また地域レベルでは、女性に対する暴力の防止、処罰、根絶に関する米州条約（InterAmerican Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women）、などである。さらにまた先住民族女性として、とくに国連宣言に組み込まれた権利の享受が保障されている。国連宣言は条約ではないが、さまざまな国際人権法の法源に依拠して、先住民族が有する最小限の権利を宣言したものとして、国際レベルでの権威ある先住民族の権利に関する共通理解を表明している。

25. 女性一般の権利と先住民族の権利のふたつが存在することとその一般的意味については、さまざまな議論の場、とりわけ国際人権システムにおいては比較的理解が進んでいる。しかしながら、そのような文脈において必ず疑問とされるのが、先住民族の女性であるがゆえに保障されている人権と、先住民族としての地位のゆえに保障されている権利とが、いかなる相互関係もしくは対立関係にあるのかという問題である。またこの問題と関係しているのが、国際人権基準は、非先住民族とは異なった態様で先住民族女性を保護している、もしくは保護すべきであるのか否か、という問題である。

B. 先住民族の女性と子どもに対する暴力との闘いにおける歴史的なアプローチ

26. これらの問題の解決を探るための出発点は、2011年の国連総会に提出されたラシダ・マンジョ（Rashida Manjoo）の、「女性への暴力の原因と結果に関する特別報告」（A/66/215 [Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences: <https://undocs.org/A/66/215> : 2019年3月9日アクセス]）において示されたアプローチのなかに見いだすことができる。そこで彼女は女性への暴力一般に言及してはいるものの、女性への暴力との闘いにおいてはホリスティックなアプローチが必要であることを強調している。すなわち、普遍的で相互に関連し、分割できないものとして権利をあつかうこと；暴力を、对人的暴力と構造的暴

力との連続体として位置づけること；構造的で制度化された不平等を含む、個人による差別と制度化された差別の双方を考慮すること；そして、女性同士と、男女間のあいだの社会／経済的な階層構造を分析すること、である。

27. 先住民族の女性と子どもに対する暴力との闘いに関しても同様に、ホリスティックに行われなければならない。したがって先住民族一般に認められた権利から引き離して扱われることはできない。この点に関して、先住民族の女性と子どもに対する暴力——それは悲しいことに世界中に共通してみられるものである——は、すべての先住民族が被ってきた差別と周縁化の歴史と切り離すことができない。そのような歴史はつぎのような永続する問題が有する、構造的なファクターのなかに明確に表れている。すなわち、貧困、土地、天然資源、その他の生存に必要なものにアクセスできないこと、あるいは、教育や福祉が欠乏していること、等々である。それらはすべて先住民族女性に関しては固有の帰結をともしつつも、すべての先住民族が直面しているファクターでもある。先住民族に対する差別の歴史は、社会構造や文化的伝統の衰退——それらは多くの場合、彼らのコミュニティ内において、女性と子どもに対する暴力問題に適切に対処する能力を貶めている——、そして先住民族自身による統治と司法システムの浸食や崩壊、等々の歴史である。

28. したがって、先住民族の女性と子どもに対する暴力との闘いには、先住民族が直面している植民地的な、差別を温存させる構造的遺物を取り除くことが必要である。そのためにはとりわけ、権利宣言に規定され、先住民族に保証されている権利を拡大していくことが必要である。特別報告者は、権利宣言が規定している基準は先住民族にとって不可欠な救済的な特徴、すなわち彼らが基本的権利を享受する際に直面する障害物や差別を取り除くという特徴を有していると考えている。この視点からすると、先住民族に対して権利宣言が一連の特別なあるいは新たな権利を付与しているのではなく、彼らの固有の歴史的、文化的、そして社会的な状況にかかわる一般的な人権の原理と権利を先住民族という文脈に適して洗練したものに他ならない。

C. ホリスティックなアプローチに必要な要素——先住民族の自決権の展開

29. したがって先住民族の女性と子どもに対する暴力との闘いへのホリスティックなアプローチは、権利宣言にしたがって、先住民族の自治、自己統治を推し進めること（第5, 18条）；先住民族の伝統的な司法制度を強化すること（第34, 35条）；先住民族の正義の実現のためのアクセスを高めること（第40条）；そして、先住民族の経済的、社会的状況を改善すること（21条）、等々が必要である。それら全体として、先住民族の女性への暴力問題との取り組みにおいては、先住民族の自決を推し進めることと並行していなければならない。特別報告者やその他の人びとが強調するように、国連宣言第3条で認められた自決権は根底的な権利であるゆえに、それが認められなければ、集団的、個人的の双方を含めて先住民族のすべての人権を十分に享受することはできない。先住民族の自決権を強化することで、実際的な効果を生み出すためにサポートすることができる。自らのことを自身で処理している先住民族は、そうではない先住民族と比較すると、種々の点においてよりよい暮らしをしている傾向にあるということは、さまざまな研究において示されている。

30. 以上のことと関連して特別報告者は、女性と子どもに対する暴力との闘いにおいて、先住民族の自決が推進される3つのあり方について言及しておきたい。ただし、もちろんつぎの3点につきるものではないが、これらは問題解決のために国と先住民族自身がいかなる対応をなすべきかを示している。

31. まず第1に、国は先住民族のコミュニティに影響をおよぼす女性への暴力を含む社会問題について、先住民族自身の解決に向けた権威や自己統治を制限したりダメージを与えたり、またそれにとって代わる傾向のある対応を控えなければならない。それとの関連で、国は女性に対する暴力の事例に対して、先住民族の伝統的な司法制度が有する管轄権を——国の司法制度がこれらの事件を処理するためにはより整っているとか、女性への暴力を含む事例に関して先住民族の制度に依拠すれば、不正な決定がなされるに違いないとの前提に立って——全面的に制限するということは避けなければならない。女性と子どもに対する暴力問題を含む深刻な社会問題に直面した国が、当該コミュニティ内での先住民族の決定権限あるいは管轄権を——それらを国あるいは第三者によるコントロール下におくことを通して——制限するための措置をとっている事例を、特別報告者は調査によって見出している。しかしながら、先住民族自身によるコントロールを制限するという国家の対応は、先住民族の自決権を侵害する危険があるとともに、先住民族自身がコントロールしている場合と比較すると、長期的視野に立つ解決という意味では、総じて有効性において劣っているということが示されている。

32. 第2に、国は女性に対する暴力の阻止と処罰に関連するプログラムの立案、提示、そして監督のプロセスにおいて、先住民族の参加を促さねばならない。実効性があり先住民族の文化とも調和しているプログラムを展開するためには、絶えざる改良と柔軟さが必要であり、さまざまな課題に取り組まなければならない。つまり、コミュニティのニーズやプログラムの目的などについて、先住民族集団と協議することと、さまざまなモデルを公開することが必要である。とくに、それらのプログラム、とりわけ、先住民族自身が立案し、すでに有効であることが示されているプログラムに対して、継続的に支援すること必要である。特別報告者は、家庭内暴力やアルコール中毒、コミュニティの発展、そしてさまざまな懸案事項への取り組みに関して、先住民族自身が立案し、彼らの文化とも調和し、ローカルなニーズにも適合する、さまざまな成功事例としての多くのプログラムを調査し、把握している。これらの先住民族自身が運営しているプログラムが支援を受け、より推し進められねばならない。

33. そして第3に、先住民族自身が彼らのコミュニティが直面している課題を解決するために、彼らの組織的、地域的な統治能力や司法制度を強化し、発展させなければならない。先住民族は、彼ら自身の家族やコミュニティ内において、強固で健全な関係を築くために努力し、犯罪や紛争などの社会的な病理現象に適切に対応すべき責務を負っている。先住民族の家庭やコミュニティ、そして彼ら自身もその一部を成している国民のなかで、現在の家父長的な構造や根強く存続している男性優位の行動様式、そして女性への暴力や差別を容認する文化を根拠とする正当化、等々の克服に向けて闘わねばならない。そして先住民族は——人権基準にもとづいて女性や子どもへの暴力を阻止し、処罰するための有効な救済措置を十分には提供していない——彼ら自身の伝統

的な司法制度を、発展させ、強化するように努めなければならない。

IV. 採取産業にかかわる先住民族の権利の研究を進めることに関する報告

34. 人権理事会への先の報告において特別報告者は、先住民族の領域内若しくは周辺における天然資源の採取と開発は、世界中の先住民族の最大の関心事であり、かつ彼らの権利行使を阻む最も一般的な源泉となっているということを強調した (A/HRC/18/35, para.57)。そして彼は、特別報告者としての残任期間中の課題として、採取産業に関連する国際基準を明確にし、運用可能とするという目的とともに、その問題を含めるということを表明している。

A. 調査と関連する諸活動

35. 過去1年間に特別報告者は、先住民族に影響をおよぼす採取産業やその他の大規模な開発業務のさまざまなレベルの問題をどのように見ているのかを探るために、先住民族や政府、多国籍企業の代表と協議を行ってきた。特別報告者がアルジェリア、コスタリカ、アメリカを公式訪問した際に、採取産業とその他の天然資源の開発産業に対する懸念が、先住民族からくり返し提起された。特別報告者は、鉱山や炭化水素資源の採取、水力発電開発などを調査し、またそれらの事例に関して、政府の代表と影響を被る先住民族コミュニティの代表と議論する機会を得た。

36. さらに特別報告者は通報手続き (第15-17パラグラフ参照) において、先住民族と政府、および多国籍企業の代表と採取産業に関する情報交換をおこなった。また採取産業に関する調査と関連して、協議手続きを規制する法律や規則の制定を進めているブラジルとペルーの先住民族と政府の代表者と議論を行った (第10パラグラフ参照)。

37. 特別報告者はさらに、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、英国の種々の会議や会合に参加することを通じて、採取産業にかかわるアクターたちと交流した。2011年10月に特別報告者は、ピースブリゲイド・インターナショナル (Peace Brigades International) などのNGOが組織した「危険なビジネス：環境の悪化と土地の権利侵害に対抗するために必要なヒューマンコスト」 (“A dangerous business: the human cost of advocating against environmental degradation and land rights violations”) というテーマの会議に参加した。ロンドンで開催されたその会議では、市民社会や英国政府、そして英国をベースとする多国籍企業の代表が、先住民族とローカルコミュニティが有する人権に対する採取産業の影響と、人権擁護に携わる人びとが採取産業に関して直面している課題について議論するために招聘された。そして特別報告者は会議の基調講演を行ったが、その講演において、先住民族が企業などとの力の不均衡を克服し、彼らの領域やその周辺で行われることが提案されている採取活動に関する協議手続きに参加することができるように、彼らの交渉能力を高めることの必要性を強調した。ロンドン滞在中に特別報告者は、英国をベースとした多国籍企業が世界中の先住民族におよぼす影響と関連する政策や立法についての情報、彼らがそれらをどのように見ているかに関する情報を収集するために、英国政府の代表や国会議員、市民社会の組織の代表と非公式の会合をもった。

38. 2012年9月に特別報告者は、先住民と企業、環境に関する会議に出席し、基調講演をおこなった。ノルウェーのキルケネス（Kirkenes）で開催されたその会議は、「バレンス北欧協議会先住民作業部会」（Working Group of Indigenous Peoples of the Barents Euro-Arctic Council）と——フィンランド、ノルウェー、ロシア連邦の北部に位置するバレンス地区に居住するネネツ（Nenets）、サーミ人、ベプス人（Vepsian）の代表から構成される協議機関たる——バレンス地区協議会（Barents Regional Council）によって組織された。その会議では、バレンス地区での天然資源の新たな採取活動にむけた戦略と提案が先住民に対していかなる意味を有しているのかについて、先住民と政府、企業の代表がプレゼンテーションを行った。そして基調講演で特別報告者は——先住民が、彼らの伝統的な領域内もしくは周辺において行われる天然資源の採取活動に関して、企業などと対等なパートナーとなることを保障する——新たな開発モデルを創りだすことの必要性を強調した。

39. 2012年4月に特別報告者は、スペイン政府、議会、企業、およびNGOの代表と——スペインをベースとする多国籍企業が、世界中の先住民、とりわけそれらの企業が重要な位置を占めているラテンアメリカの先住民の権利におよぼす影響について話し合うために、マドリッドで会合をもった。スペイン政府とNGOたるアルマシカ（Almáciga）の企画によるその訪問を通じて特別報告者は、先住民の人権にかかわるプログラムと政策に関する情報、そしてそれらのプログラムなどに対するスペイン政府と企業の見解を収集することができた。

40. 2012年6月に特別報告者はスウェーデンのヨックモック（Jokkmokk）に滞在したが、そこではフィンランド、ノルウェー、ロシア連邦、およびスウェーデンの北部を横切るサーミ人の領域たるサプミ（Sápmi）での鉱業と天然資源の採取に関する会議に出席した。「スウェーデンサーミ連合」（National Association of Swedish Sami）が組織したその会議では、サーミの代表が抱えている懸念、とりわけトナカイ飼育（reindeer herding）におよぼす採取産業の影響への懸念を聴取し、また政府と採取産業の見解も聞くことができた。特別報告者はそのプレゼンテーションにおいて、提案されているか現在進行中の採取活動に関して、先住民の権利を保護するための実効性ある立法が、企業が負っている社会的責任に関するポリシーとともに必要であることを強調した。

41. 本報告を執筆中に特別報告者は、先住民、連邦および州政府、オーストラリアをベースとする企業の代表と、オーストラリアの国内外でのそれらの企業活動に関して、オーストラリアでの協議計画の立案を完了しつつあった。2012年8月の開催が予定されているこれらの協議は、企業の代表とも連携して、「オーストラリア・ファーストネーション国民会議」（National Congress of Australia's First Peoples）が企画したものである。

B. 専門家機構との協働

42. 2011年7月開催の第4セッションでの人権理事会への先の報告書——ここでは、特別報告者の残任務期間中に、採取産業の問題に関する指針の作成に向けてその問題に焦点を合わせるといふ意図をのべた——を特別報告者が完成した後に専門家機構はつぎのことを公表した。すなわ

ち、先住民族に影響をおよぼす決定に彼ら自身参加する権利に関するテーマ別調査への追跡調査の一環として、専門家機構も採取産業の問題に焦点を合わせる、と。そこで特別報告者は、専門家機構の第4セッションで、採取産業に関して今後予測される課題について議論するために彼らと会合をもち、またその後に専門家機構のメンバーと議論した。

43. 特別報告者に対して最近、採取産業にかかわる先住民族の人権の実現に向けたガイドラインを共同で作成しようという提案が専門家機構からなされ、この提案について2012年7月の第5セッションで議論する予定である。

44. したがって特別報告者は残任期間中は、専門家機構と協働で採取産業の問題を検討するつもりである。理事会への次回報告で、彼が世界中で得た経験を踏まえて、グッドプラクティスをその検討課題に含めることにしている。その問題に対する専門家機構の更なる成果にもとづいて、先回の理事会報告で示唆したように、グッドプラクティスに関する指針の作成をさらに推し進めるか、少なくとも何らかの貢献をすることができるだろう。

C. 重要な国際基準とその適用に関する共通理解への貢献にかかわる所見

45. 専門家機構と協働して採取産業の問題をさらに検討するなかで、この問題に関係するアクターとの交流を促すような見解を提示することは有用であると特別報告者は考えている。理事会への先の報告で示したように、先住民族に影響をおよぼす天然資源の採取と開発に関して、彼らの権利を保護することに対する重大な障害は、先住民族の権利を認めている国際基準がいかなる実際の意味を有しているのかということ、そしてまた、国、企業担当者、そして先住民族自身がそれぞれ負っている責任をはたすためには何が必要なのかに関して、それぞれが相反する見方を有していることである（A/HRC/18/35, para.85）。相反するそのような見方が存在するということは、先住民族が採取産業に対していただいている懸念を特別報告者が検討していくなかでつねに示されている。

46. したがって残任期間において特別報告者は、それらの国際基準と実際の適用に関する共通の理解に貢献するような所見を提供していく所存である。それは、先住民族に影響をおよぼす天然資源の採取や開発プロジェクトにかかわる国際基準を明確にするための概念上の——先住民族の権利尊重という実際的な結果を導く出すことを目的とした——アプローチを創り出すためには有用である。以下の見解は、先住民族に影響をおよぼす決定に対して国が負っている先住民族と協議する義務と（A/HRC/12/34）、人権を尊重すべき企業の責任の問題（A/HRC/15/37[Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_en.pdf: 2019年3月9日アクセス]）に関する、特別報告者のこれまでの調査に依拠している。またこれらの見解は、専門家機構の最近の報告書（A/HRC/EMRIP/2011/2 [Study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making Final study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/>

EMRIP/AEVfinalreportStudyIPRightParticipate.pdf:2019年3月9日アクセス])の内容の実現を考慮にいれ、かつその実現を目的としている。

1. 採取活動によって影響を受ける先住民族の権利を十分に配慮したアプローチの必要性

47. 先住民族に影響をおよぼす採取産業の問題を検討する際の共通の出発点は、国際文書と国際機関がだした決定に示されている、協議とFPICの原則の意味についての議論である。この議論はきわめて論争的であり、国が負っている先住民族との協議の義務の範囲と、彼らに影響をおよぼす採取プロジェクトに関する先住民族の合意の必要性にかかわる、相反する見方をともなっている。

48. 協議と合意に特に力点をおくならば——採取産業が先住民族の領域内もしくは周辺で合法的に稼働するための条件を明確にした——人権枠組みに関する理解をあいまいなものにすると、特別報告者は考えている。かりにそうするならば、天然資源開発プロジェクトにかかわる先住民族の権利の検討範囲を狭めてしまうという誤りに導いていくだけである。たしかに、協議と合意の原則の内容を理解することは決定的に重要なことではあるが、これらの原則のみの議論に終始するならば十分な理解に達することはできない。

49. したがってよりすぐれたアプローチでは、まず第1に、協議も同意もそれ自身が目的ではなく、いずれもそれのみで独立したものではないということが明確に認識されていなければならない。サラマカ対スリナム事件 (Saramaka v. Suriname) において米州人権裁判所が指摘しているように¹⁾、協議と同意の原則は共同して、先住民族の実体的権利行使の手段としてのセーフガードとなり、またそれを補う特別な基準として機能している。それは、財産権——裁判所の判決の中心となる権利である——や、天然資源の採取のための開発や採取に含まれているその他の権利を含む、先住民族の実体的権利を支援し、補足する基準である。

50. 天然資源の開発と採取に含まれる先住民族の主要な実体的権利は、すでに広く論じられているように、とくに財産、文化、宗教、および土地、領域、天然資源に関して差別されない権利——神聖な場所や物を含む；健康と清廉な自然環境と結びついた肉体的な健全さを享受する権利；基本的な彼らの自決権の一部を成す天然資源の開発を含む——いかなる開発を優先させるかを自ら決定し、実行する権利、等々を含んでいる。これらの権利は、多くの国によって批准された拘束力を有する人権条約を含む、さまざまな国際文書で認められており、また権利宣言においても明文化されている²⁾。

1) Judgement of 28 November 2007, paras. 129-137.

2) See E/CN.4/2003/90, paras.6-30 (土地と天然資源の権利を含む、先住民族の権利への大規模開発プロジェクトの影響を論じている)；E/CN.4/2002/97, paras.39-57 (土地、領域、天然資源に対する先住民族の権利を支持する国際法と国内法の検討)；A/HRC/9/9, paras.20-30 (普遍的に適用可能な国際文書にもとづく人権機関における実践の検討)；Report on the situation of human rights in Ecuador (OEA/Ser.L/V/II.96, Doc.10 rev.1 (1997)), chap.VIII (生命と健康を享受する権利を侵害する石油開発から生じた慣行の汚染に条件に関する議論；Indigenous and tribal peoples' rights over their ancestral lands and resources, norms and jurisprudence of the Inter-American Human Rights System (OEA/Ser.L/V/II. Doc.56/09 (2009)),

51. 天然資源の採取によって影響を被る恐れのある権利は、当然として、自らに関することがらについては自身で決定するという自決の権利をともなっている。このことはとくに、いかなる開発を優先させるかを定める権利および財産権に関して明確であるが、その他の権利についても真実である。したがって、とくに先住民族に適用される協議と同意の基準は、これらの権利を実効性あるものとする手段であり、また政治の領域で先住民族が周縁化されていることにより正当化されてはいるが、これらの権利を完全に実現するための基準ではない (A/HRC/18/35, para.82)。

52. さらにまた、協議と同意の原則は、なかでも土地、領域、天然資源に対する先住民族の権利に影響をおよぼす事態に対する唯一のセーフガードではないということを理解することは重要である。それらのさらなるセーフガードにはつぎのようなものが含まれているが、ただしそれらに限定されてはいない。すなわち、先住民族の権利のおよぶ範囲について十分な注意を喚起する、開発に先立つ影響評価を行うこと；それらの権利行使への影響を阻止もしくは最小限にする緩和措置を行うこと；国際基準に依拠して利益を共用し、被った影響に対して補償をなすこと、等々である³⁾。国が負っている協議の義務をも含めて、これらのセーフガードはとりわけ先住民族の土地や天然資源、そして彼らの生存にとって不可欠な権利に影響をおよぼす事態に関して、いかなる決定をなすべきかを事前に示すべきことを要求する。

53. 協議と同意、それに関連する他のセーフガードは、先住民族の領域内もしくは周辺で稼働する、あるいは稼働を計画している採取産業に直面した際に彼らの権利を守る手段であるが、それらの基礎となる実体的権利がどこまでおよぶのかということが、採取産業に関してなされる議論の出発点とされなければならない。

2. 採取産業にかかわる先住民族の人権を保護する国の義務とそれらを尊重すべき企業の責務

54. 特別報告者は、ビジネスと人権に関する指導原理 (Guiding Principles on Business and Human Rights (A/HRC/17/31, annex [Report of the Special Representative of the on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf: 2019年3月9日アクセス]) のなかに盛り込まれている「保護・尊重・救済」枠組み — それは、2011年の人権理事会指令17/4 [Human Rights Council 17/4 Human rights and transnational corporations and other business enterprises] によって理事会によって承認されている — が、国と多国籍企業の高いレベルでの承認を受けていることを認識している。その指導原理は、国家は適切な政策や規則、決定を通じて、企業活動やその他の第三者からの権利侵害を阻止することを含む人権を保障する義務を負っているという、確立した国際法の格言を

paras.5-22 (国際文書、国際慣習法、条約機関の慣行における先住民族の土地、領域、天然資源に関する先住民族の権利の検討)。

3) Saramaka, paras.138-140 (セーフガードとしての参加、影響評価、利益共用の承認)。また、企業の責任に関するこれらのセーフガードに関する議論に関しては A/HRC/15/37, paras.71-80参照

認めている。指導原理の第2の柱は、人権侵害もしくは人権侵害に至ることがらを避けるために誠実に行動することにより人権を尊重すべき企業の責務である。そして第3は、侵害が生じた場合にはそれを補償するために十分な救済をおこなうことである。

55. 特別報告者は指導原理と「保護・尊重・救済」枠組みが高いレベルの承認を得ていることを認識しているが、それがとりわけ先住民族にかかわる国際人権基準とどの程度に、またどのようにかかわっているのかに関して、政府と企業担当者の間での理解があいまいであることにも言及している。指導原理が——人権一般を、それらが採取産業を含む企業活動によって影響を受ける場合に推し進めていくのと同様に——先住民族の権利を推し進めるのだという理解を支持するためにも、このようなあいまいさは一掃されねばならない。先住民族に適用される人権基準を、指導原理の適用から除外する正当な理由は存在しない。したがってかりに除外するならば、それらの原理は——とりわけ、傷つきやすい、周縁化された集団の権利とニーズに留意しつつ——平等に適用されねばならないという、指導原理の前文の指令に反することになる。

56. 特別報告者はここで、先住民族と彼らが有する決定過程に参加する権利に関するフォローアップの報告 (A/HRC/EMRIP/2011/2) において、専門家機構が指導原理と先住民族の権利に関して論じていることに言及しておきたい。特別報告者は、関連する国際基準を配慮しつつ指導原理のすべてが、とくに先住民族に対して適用されるべきであるとする専門家機構の見解に賛同し、かつ、先住民族の領域内もしくは周辺で稼働しているか稼働を計画している採取産業に関連する指導原理の、それぞれの意味に関する専門家機構の見解 (A/HRC/EMRIP/2011/2, paras.26-28) を、当該採取産業のすべての関係者は配慮しなければならないと主張したい。

57. そこではつぎのことがらがくり返し言及されている。すなわち、採取産業と関連して国家が実行すべき任務には、土地や天然資源および採取産業の稼働によって影響を被るその他の先住民族の権利を、十分に承認した規制枠組みを保障することが含まれていること；採取産業にかかわる任務においては、国の行政および企業の採取産業活動の双方において先住民族の権利を尊重すること；それらの権利が、政府もしくは企業担当者によって侵害された場合には、実効性あるサンクションと救済がなされること、である。そのような規制枠組みは、先住民族の権利に関する国際基準を組み込み、かつ、土地保有や鉱業、石油・ガス、その他の天然資源の採取、開発を管轄するさまざまな行政部門を通じて実効性を付与する、法律もしくは規則を制定することを要求している。

58. 特別報告者は世界中で規制枠組みが十分に機能していないということ——すなわち、採取産業が稼働しているなかで、先住民族の権利の保護はなお不十分であり、また多くの場合にまったく保護されていないという現実を遺憾に思っている。先住民族が居住しているほぼすべての国ぐにで、土地や天然資源、採取産業に関して、いかなる権利が被害を被っているかを明確に定義し、保護するために立法措置をとること、保護にかかわる行政の改革することが必要である。しかし、そのような立法措置が求められている国で、まさにそれが必要な時であるにもかかわらず、採取産業が先住民族の居住地を浸食することを政府が認めているのである。そのような状況に対して特別報告者は、警告を発し、政府のすみやかな対応を促すことが必要であると考えている。

59. 企業は先住民族の権利を含む人権尊重の責務を有しているが、この責務は国が有する義務とは別のものである。企業がいかなる人権尊重の責務を有しているかに言及するなかで、指導原理の第12原理は、少なくとも国際人権規約（International Bill of Human Rights）と「労働に関する国際労働機関基本原理」（International Labour Organization's Fundamental Principles and Rights at Work）に規定された権利を含む、と明言している。またさらに第12原理への注釈では、先住民族を含む特定集団に適用されるその他の人権文書では、企業が有している人権尊重の責務に言及しなければならない、とのべられている。したがって、指導原理を万人に平等に適用せよとの指令（第55パラグラフ参照）に照らせば、企業が尊重すべき権利には国連宣言やその他の文書に規定された先住民族の権利をも含んでいることは明らかである。

60. 指導原理の第11原理に対する注釈は、「企業が有している人権尊重の責務は、国が有している人権に関する義務履行の能力および／もしくは意思からは独立して存在し、したがってそれらによって消滅するものではない。そしてまた、人権尊重を規定する国内法や規則を遵守することよりも上位のものである」ということを明言している。

61. 国と企業の責務がこのように異なっているにもかかわらず、採取産業にかかわる企業活動において——先住民族の権利保護のための国内法や規則が実効性を欠いていることとは無関係に——それらの法や規則を遵守することしか行っていない多くの事例を特別報告者はみている。国内法と規則の順守だけで十分だとみなす企業の姿勢は、人権尊重という責務を履行するためには、国内法を順守すること以上の相当な注意（due diligence）を伴っているという理解にとってかわられなければならない。企業活動において、国内法がおよぶ範囲とは無関係に、国際的に承認された先住民族の権利を侵害しない、もしくは侵害に至るような行為は行わないということが、相当な注意を実行することにおいて求められている。先住民族の権利に関して企業が負っている相当な注意についての議論については、第15会期の人権理事会への特別報告者の報告書を参照（A/HRC/15/37, para.46）。

3. 先住民族の権利を保護すべき義務と企業の責任との関連での協議と同意

62. 本報告の第47-53パラグラフで言及したように、協議と同意の原理は天然資源の採取が——影響評価や緩和措置、損害の補償、利益共有を含むその他のセーフガードとならんで——先住民族の権利に影響をおよぼす場合に、それらを保護するセーフガードとして機能することができる。協議と同意のセーフガードは、その他のセーフガードとならんで、採取産業にかかわる先住民族の権利を保護する国家の義務の一部をなしている。その義務は、国連宣言第32条(2)の中に見出すことができる。

国家は、特に、鉱物、水または他の資源の開発、利用または採掘に関連して、彼／女らの土地、領域および他の資源に影響をおよぼすいかなる事業の承認にも先立ち、彼／女ら自身の代表機関を通じ、彼／女らの自由で情報に基づく同意を得るために、当該先住民族と誠実に協議かつ協力する。

63. 人権理事会への先の報告書において特別報告者は、先住民族と協議すべき国の義務にかな

り注意を払っている。その報告書では、協議すべき義務を根拠づけるさまざまな国際文書やその他の文書（国連宣言を含む）を明らかにし、また、協議手続きの正当化、その範囲、そして最小限必要なことがらなどを明らかにした（たとえば、A/HRC/12/34; A/HRC/12/34/Add.6, paras.15-41; A/HRC/15/37, paras.60-70）。64参照）。

64. 先住民族の権利保護の基準としての国の義務ということからして、採取産業が稼働する状況下で、稼働に関して協議すべき義務と同意を得るべき対象に関してはさまざまな条件が存在するという事は、そこに含まれた権利そのものの機能であり、また権利に対する潜在的なインパクトでもある。したがって、第49と第50パラグラフで論じたように、権利に焦点を合わせることは、適切な協議と同意の手続を作成するための不可欠な出発点である。協議を行うべき先住民族もしくは先住民族のコミュニティは、採取産業により影響を被る権利を保持する者である。また、協議手続きはそれらの権利に対していかなる影響を被るかを明らかにし、その解決のために作成されねばならない。また同意は、権利を保護し尊重するための条件を満たしたうえで、彼らが被る影響に関してなされねばならない。

65. 国連宣言およびその他の国際文書——そこに含まれている権利は、先住民族集団の生存にとって不可欠であり、権利実現に対していかなる影響がおよぶのかを予測することが重要である——に従って米州人権裁判所によって確立されたように、それらがたんに協議対象であるということを超えて、先住民族の同意を得ることが必要である⁴⁾。先住民族の慣習に依拠した保有権による土地と天然資源に対する彼らの権利は、生存にとって不可欠であることが一般に認められている。したがって、公認されているか慣習上使用が認められている先住民族の領域内もしくは、文化的に重要な地域——とくに神聖な地域や先住民族の生存にとって重要な意味を有する方法で伝統的に利用されている天然資源に直接に関係する地域——で稼働する採取産業に関しては、彼らの同意を得ることが絶対に必要である。また、かりに同意が求められていない場合であっても、その他のセーフガードが適用される。また先住民族の権利を制限する場合には、少なくとも——人権を制約する場合には、国際人権法に従うことが一般に求められているように——それが有益な公共目的の実現にとって必要であり、しかもその必要性に比例していなければならない⁵⁾。

66. 提案された採取産業プロジェクトに関する協議手続きは、事業がもたらすすべての影響——すなわち、先住民族の実体的権利あるいは利益が侵害されるか否か、また、侵害されるとすればどの程度か、ということに関する——についての事前評価に、先住民族が実効的にかかわることができるチャンネルといえる。さらに協議手続きは、害悪がより少ない選択肢やその緩和の方法を探求するためには重要である。さらにまた協議は、理想的には、先住民族にとっていかなる開発が優先されるべきなのかを確定し、人権の享有をより強く推し進めることを可能とするようなしくみでなければならない。

4) Saramaka, paras.134 and 137参照

5) Ibid., paras.127-129（財産権の制約が認められる場合に関する議論）。また、国際人権規約第18条(3)参照（信教の自由に関する制約においては、人びとの公共安全、秩序、モラル、もしくは人権や自由を守るために必要な場合に限定）

67. 先住民族にとって対話と交渉の道筋として役立つ協議手続きは——情報の共有と先住民族側での十分な交渉能力を培うためのしくみを構築することで——力の不均衡を是正するために機能しなければならない。保護の役割をになっている国に対しては、当該プロジェクトに直接に関わっているアクター以外の国側のアクターや、外部からのアドバイザーの関与を必要とするしくみを推進することが求められている。先住民族のコミュニティの権利尊重の責務を履行するために、採取プロジェクトの提唱者たる企業は、協議手続きに影響を与えたり、操作することなしに、先住民族自身の決定手続きを尊重しなければならない。これらの条件が満たされた場合にのみ、先住民族との合意は真に自由で十分な情報が与えられた上でなされたものと考えられることができる。

68. 同意がなされる場合、それは公平かつ公正に合意された——保障、緩和措置、および先住民族の権利におよぼす影響に比例した利益共有、などについての——条件を満たしていなければならない。さらにまた、長期にわたって持続可能な関係の維持のための条件が、採取産業プロジェクトのにない手たる法人その他の事業者とのあいだで定立されねばならない。このことは、いかなる開発が先住民族にとって優先すべきかを決定する権利を維持しつつ、先住民族とのパートナーシップをともなう新たなビジネスモデルを含んでいる（パラグラフ72-76参照）。

69. 協議をなす義務は、国になっている先住民族保護の任務から生じる義務である。先住民族に影響をおよぼす採取事業の稼働を求めている事業者は、国際基準によって求められた範囲において十分な協議手続きを行い、先住民族におよぼす影響についての公平な条件の下で同意を得るべき責務を有している。

70. 多くの場合に企業は先住民族に影響をおよぼす採取活動に関して、彼らに直接にアプローチし、交渉することを求めていることを特別報告者は見てきている。そのような行動は原則として国際人権基準に反するものではなく、自決権にもとづいて先住民族は彼らが望むならば自由に企業と直接に交渉することができる。企業と先住民族のあいだのそのような直接交渉は——先住民族の権利を十分に尊重し、かつ、企業が先住民族に対して自ら優先する開発を追及する機会を提供しつつ——彼らの領域内もしくは周辺での天然資源の採取のための合意に達することを可能とする、最も有効で望ましい方法だろう。

71. しかしながら企業は、力の不均衡を緩和し、人権基準に反するような結果が生じないように、適切な注意をなさなければならない。また国は、そのような力の不均衡を踏まえて先住民族を保護し、彼らの合意が十分に履行されるようにしなければならない。企業と先住民族のあいだに存在する力や交渉能力、情報へのアクセスなどに関して均衡を欠いているゆえに、国になっている保護の任務はこれらの分野において特に重要である。そしてさらに、このような保護義務には先住民族が不満を訴えるしくみを提供することも含まれている。

4. 天然資源採取のための新たな開発モデルの探求

72. 採取産業は、先住民族の権利に対する国の保護と企業による尊重のためのしかるべき措置がなされたならば、彼らの領域内もしくは周辺で正当に稼働することができることが、以上の検

討において示されている。しかしながら特別報告者は、世界中で先住民族が彼らに影響をおよぼす採取産業に反対し続けていることを認識している。多くの場合に彼らは、採取やその他の天然資源の採取のための開発計画に関して——彼らが拒否している採取活動の受け入れを強制されることへの恐れから——協議することすら拒否している。そのような強固な抵抗が存在する場合には、社会的な了解を欠いていることからさまざまなネガティブな帰結が生じることからしても、採取産業の稼働にとっては大きな問題である。

73. 採取産業に先住民族が反対する理由はつぎのことからして理解できる。すなわち、2011年の人権理事会への特別報告者の報告書において論じたように、採取事業が稼働することで先住民族がさまざまな人権侵害と環境破壊という危害を被るがゆえにである。採取産業がもたらすそのような悪影響のなかでも、先住民族の権利を承認し、保護するための実効的な国内法や規則、行政上の慣行が存在しないこと、また当然のこととして、企業がそれらの権利を尊重する責務を有していることに対する認識がかけていること、などによる（第56-61パラグラフ参照）。先住民族の領域内もしくは周辺での採取産業稼働の可能性を高める第一歩として、これらの問題を解決することが含まれている。

74. しかしながら特別報告者は、先住民族の居住地内での天然資源採取開発のために、企業と国が推進するモデルに関して、より重要な問題があると考えている。すなわちそれは、天然資源の採取計画において国の何らかの関与はあるものの、先住民族や先住民集団がほとんど、もしくはまったく関与しないままに、企業が単独で構築するモデルが存続するということである。国に使用料や税金を支払いつつ、企業が単独で採取活動をコントロールし、天然資源とそこからさまざまな利益を得るのに対して、先住民族は最良の場合でも、仕事口というかたちでの利益、もしくは企業が得る利益と比較するときわめて経済的価値の低い、コミュニティ開発にともなう利益を得るのみである。それは植民地下の採取モデルに他ならない。そこでは、かりに企業の社会的責任が約束されたとしても、以前と同様に、アウトサイダーが先住民族固有の領域を浸食し、彼らの思うがままに先住民族の土地をコントロールして利益を得るのである。

75. 特別報告者は、天然資源の採取のための従来とは異なる新たなモデルとビジネス慣行のモデル——すなわち、先住民族の自決権と彼らにとって優先すべき開発を推し進めるためのモデルを検討することが必要であると確信している。そのようなモデルは——先住民族の側が財産権とパートナーシップの運営に関して、重大なもしくは監督的な役割を有している——先住民族と企業のあいだのパートナーシップをのあり方、あるいは、先住民族が彼ら自身の採取産業プロジェクトを展開するようなモデルを含んでいる。

76. 特別報告者は、いくつかの場所では、先住民族が実際にもそのようなパートナーシップのあり方もしくは彼ら自身の採取産業プロジェクトを行っているということを認識している。他方では、彼ら自身の伝統的な居住地において、事業としての天然資源の採取をまったく望んでいない先住民族も存在する。しかし自己決定という意味からすれば、それはまさに選択の権利であって——しかも、現行の魅力のない天然資源採取モデルを選ぶか、もしくは採取を行わないということのあいだの二者択一的な選択ではない。特別報告者は今後、さまざまな場所で経験してきた

ことの分析にもとづいて、標準的な企業モデルにおけるよりもより大きな統制権と利益を先住民が保持するような、さまざまな天然資源の採取モデルを検討することを計画している。

V. 結論

A. 指令にもとづく活動

77. 特別報告者は人権理事会の15/14指令に従って課題追及を継続する機会を与えられたことに感謝するとともに、特別報告者を支援していただいたすべての方々に謝意を表したい。

B. 先住民の女性と子どもに対する暴力

78. 先住民の女性と子どもに対する暴力との闘いに対するホリスティックなアプローチは、女性と子どもの権利と先住民の権利の双方が実現されることを要求する。さらにより広範に、現存する先住民への差別という負の遺産を払拭することを意図した国連宣言に組みこまれている諸権利は、女性と子どもに対する暴力にとり組み、また女性と子どもに対する暴力へと至るような、先住民に影響をおよぼす構造的な問題に照準を定めたプログラムが推進されねばならない。最後に、先住民の女性と子どもに対する暴力を阻止し、処罰することを目的とした努力とならんで、とりわけ先住民の自決が強化されなければならない。

C. 採取産業

79. 先住民に関する採取産業の問題を論じる際の出発点として、協議とFPICにのみ照準を合わせることにより、その問題を理解するための人権枠組みの理解をあいまいなものにしてしまう。よりすぐれたアプローチは、まず第1に、天然資源の採取に関して、先住民がいかなる実体的権利を有しているのかを考察することである。それはとくに、財産、文化、宗教、健康、肉体的な健全さ、そして基本的な自決権の一部としての優先すべき開発の決定と追及、等々を含んでいる。

80. 協議とFPICは、先住民の権利に影響をおよぼす措置に対するセーフガードとして最もよく理解される。その他のセーフガードとしては——それらに限定されないが、たとえば、事前影響評価の実施や緩和措置の確立、利益共有、そして国際基準に従っての採取産業のおよぼした影響への補償、などである。

81. ビジネスと人権に関する指導原理に組みこまれている「保護・尊重・救済」枠組みは——採取産業を含むビジネス活動によって先住民の権利が影響を被っている場合には、人権一般を推進する場合と同様な方法で彼らの権利の推進のために適用すべきである。

82. 採取産業に関して国がになっている保護義務は、事業によって影響を被る土地や天然資源に対する先住民の権利を十分に承認するための規制枠組みを強化すること；行政上のすべての決定と企業活動において先住民の権利を尊重すること；それらの権利が政府もしくは企業のアクターによって侵害された場合には、実効的なサンクションと救済を提供すること、等々を含ん

でいる。

83. 企業も先住民族の権利を含む人権尊重の責務を有している。人権を尊重すべき企業の責任は、国が負っている人権に対する義務を履行する能力もしくは意思からは独立して存在し、またさらに、その責務は人権を保護するための国内法と規則の遵守を超えて存在している。さらにまたビジネス活動は、国内法の違反とは関係なく、国際的に承認された先住民族の権利に違反、もしくは違反に至ることを行わないように相当な注意を払わなければならない。

84. 採取もしくは開発プロジェクトに示されている権利に焦点を合わせることが——人権保護の国の義務と企業の責任の履行において——適切な協議と同意手続きを構築するための不可欠の出発点である。協議をもちかけられるべき先住民族もしくは先住民族のコミュニティは、当該プロジェクトに関して影響を被る権利を保持する民族である。そしてその際に従われるべき協議手続きが、彼らの権利にいかなる影響を与えるかを明確にし、またその問題を解決するために構築されなければならない。さらにまた、彼らの権利を保護し、尊重するための条件の下で、それらの影響から被る問題を解決することに関して同意を得なければならない。

85. そこに含まれている権利が先住民族集団の生存にとって不可欠のもので、予想される影響が重大である場合には、行われた協議を踏まえて、当該影響を被ることに対する先住民族の同意が必要である。慣習上の保有権によって保有されている土地と天然資源に対する先住民族の権利は、彼らの生存に不可欠であると一般に理解されている。そのような場合には、公式に認められているか慣習によるかにかかわらず、先住民族が土地を利用している地域で行われる採取産業プロジェクト、もしくは先住民族の生存にとって重要な資源に対して影響をおよぼすプロジェクトに関しては、先住民族の同意が絶対に必要である。

86. 最後に、計画が企業によって——国がなにがしかの形でコミットしているが、影響を被る先住民族がほとんど、もしくはまったくコミットしておらず、かつ、企業が採取活動をコントロールし、その活動の主たる受益者であるような——現行の採取産業モデルは重大な問題をはらんでいることを指摘しておく。

87. 特別報告者は、天然資源の採取のための従来とは異なる新たなビジネスモデルの検討を計画しており、先住民族の自決権と彼ら自身の優先的な開発を推し進めるためのモデルの検討が必要であると確信している。特別報告者は将来の作業において——先住民族がさまざまな場所で経験してきたことの分析にもとづいて——標準的な企業モデルにおけるよりもより大きな統制権と利益を先住民族が保持するような、さまざまな天然資源の採取モデルを検討することを計画している。

