

# ILO169号条約と先住民種族民の参加・協議・同意

中野育男\*

目次

序

1. 条約の要石
2. 先住民との適切な協議プロセス
3. 実務における適用と協議
4. 我が国の実情

結

序

本稿ではILO169号条約が規定する先住民・種族民の権利や利益に影響する参加・協議・同意に関する国際機関の取り組みと各国の活動状況をふまえて、我国の実情を検討することを目的としている。国際労働機関は、同条約の具体的な適用に関する手引き（A guide to ILO No.169）を作成しており、そこでの知見から現況に関する歴史的な評価と法理論的な分析を行う。

先住民種族民に関する諸問題について協議を行う適切で効果的な仕組みを構築することは、多くの国で条約の全面的な施行の際に乗り越えるべき大きな課題の一つとなっている<sup>1)</sup>。169号条約は、権利や利益に影響する政策決定過程に先住民が有効に参加できることを求めている。協議プロセスを確立することは、先住民が政策決定過程に有効に参加することを保障する最

\*専修大学商学部教授

重要の手続きである。このため、協議と参加について定めた条約6条及び7条は、本条約の最も重要な条項であり、他の多くの条項も協議と参加について言及しているが、本条項は他の条項を適用する際の土台となっている<sup>2)</sup>。協議と参加の原則は、先住民の権利確保のため統合されかつ体系化された行動に関する条項との関連で解釈されるべきである<sup>3)</sup>。

## 1. 条約の要石

「同意」は、協議及び、参加とともに同意プロセスの非常に重要な構成要素である。そのための「協議」は、誠実に行われなければならない。当事者は、適切な解決が可能となる対話を、相互の尊敬の雰囲気の中で、誠実にかつ全面的で公正な「参加」を得て、行うものとする。協議は時間と、利害関係者の対話のための効率的な制度を必要とする。先住民は、自らが自由に選んだ代表機関、又は伝統的又は他の制度を通じて参加する。ジェンダーの観点からの包含及び先住民の女性の参加は必須であり、同様に児童や若者の参加も適切である。このプロセスには、同意を差し控える選択肢も含まれる。協定に対する同意は、先住民の合理的な理解を踏まえたものと解釈される。

### (1) 条約6条及び7条

ILO169号条約6条及び7条は以下のように規定して

いる。

#### 第6条

1項 この条約の適用にあたり、政府は

- (a) 関係人民に直接影響するおそれのある立法及び行政措置が検討されている場合には、常に適切な手続き、特に、その代表機構を通じて、これら人民と協議する。
- (b) 関係人民が選挙による制度並びにこれら人民に影響を与える政策及び計画に責任を有する行政機関及び他の機関に、意思決定のすべての段階において、少なくとも地域の他の住民と同じ程度で、自由に参加することができる手段を確立する。
- (c) これら人民自身の制度及び発意を十分に高める手段を確立し、また、適切な場合には、このために必要な財源を提供する。

2項 この条約の適用にあたって行われる協議は、誠実にかつ状況に適する形式で、提案された措置についての合意又は同意を達成する目的のために行われる。

#### 第7条

1項 関係人民は、その生活、信条、制度、精神的幸福及び自己が占有し又は使用する土地に影響を及ぼす開発過程に対し、その優先順位を決定する権利及び可能な範囲内でその経済的、社会的及び文化的発展を管理する権利を有する。さらに、関係人民は、自己に直接影響するおそれのある国及び地域の発展のための計画及びプログラムの作成、実施及び評価に参加する。

2項 これらの条項の主要な目標は、直接的な影響を受ける政治機構、立法機関及び行政府とそこにおける、あらゆる段階の意思決定に対する、先住民の効果的な参加を保障することにある。この条約の下で、協議は、利益対立を調停し紛争の予防及び解決するための対話の重要な手段とされている。協議と参加の原理の相互的な関係を通じて、協議は単に反発の権利ではなく、むしろ提案の権利となる。すなわち、先住民は、開発の過程に対し独自に優先事項を決定する権利を持ち、経済的、社会的及び文化面での開発の管理を自ら行う

ことになる。協議と参加のコンセプトが適用される中核的な領域は、先住民と国家との関係における文脈の中にある<sup>4)</sup>。

#### (2) 条約専門家委員会

ILO169号条約専門家委員会は、2008年の第79回委員会における一般報告で次のような指摘を行っている。今日、先住民、種族民は多くの困難に直面しており、その中には土地に対する権利、教育や保健に関する整備、天然資源の採掘の増大などの問題があり、直接に影響を受けるこれらの地域の先住民、種族民の包摂が、参加と対話を通じた公正の確保と社会の安定にとって本質的な要素である。…協議は真の対話のための手段であり、紛争の回避と解決に役立つ。

先住民との協議の義務は一般的な段階では、条約のすべての条項と関連して発生する。特に、直接的な影響のある施策、計画の考案、遂行及び評価のすべての段階で、先住民の自由な参加の可能性が要請されている。

加えて、政府の先住民との協議の義務は、次のような事例において一層強調される。

- ・行政又は立法措置を検討する場合（6条1項 a）：この条約の適用にあたり、政府は関係人民に直接影響するおそれのある立法及び行政措置が検討されている場合には、常に適切な手続き、特に、その代表機構を通じて、これら人民と協議する。
- ・地下資源の探索及び掘削の前に（15条2項）：国家が鉱物若しくは地下資源の所有権又は土地に属する他の資源に対する権利を保有する場合には、政府は当該資源の探査若しくは開発のための計画を実施し又は許可を与える前に、当該地域の関係人民の利益が害されるか及びどの程度まで害されるかを確認するため、これらの人民と協議する手続を確立し、又は維持する。関係人民は、可能な限り、このような活動の利益を享受し、かつ、当該活動の結果、被るおそれのある損害に対しては、公正な補償を受ける。
- ・先住民の土地の譲渡又は共同体外部への権利の移転に関する検討が行われる時（17条）：1項 関係人民の構成員の間の土地の権利の譲渡に関して、これらの人民により確立された手続は尊重される。2項

関係人民は、その土地を譲渡し、又は他の方法により自己の共同体の外部に自己の権利を譲渡する資格について検討が行われるときはいつでも、協議を受ける。3項 関係人民の構成員に属する土地の所有、占有又は使用を確保するため、これらの人民に属さない者が、その慣習又は法律に関する当該構成員の知識の欠如を利用することを妨げる。

- ・先住民の自由なインフォームドコンセントに沿ってのみ行われる移転に先立って (16条)；1項 関係人民は、自己が占有する土地から移転させられない。2項 例外的な措置としてこれら人民の移転が必要と考えられる場合においては、その移転は、関係人民の自由な、及び事情を知らされた上での同意のあるときにのみ行われる。同意を得ることができない場合には、関係人民の有効な申立の機会を規定する国内法令により設けられた適切な手続（適切な場合には公的調査を含む）を経ることのみにより、その移転は行われる。3項 可能な場合においていつでも、関係人民は、移転の理由がなくなったときは、直ちに自己の伝統的な土地に帰還する権利を有する。4項 帰還が可能でない場合において、定められた合意又はそのような合意が存在しないときは適当な手続により、関係人民は、可能な限り、自己が以前占有していた土地と少なくとも同等の質及び法的地位の土地であって、その現在の必要及び将来の発展に備えるためにふさわしいものが供与される。これらの人民は、金銭又は現物による補償のいずれかを希望した場合には、適切な保証に基づいてそうした補償が行われる。5項 この定めるところにより移転させられた者は、結果として生ずるいかなる損失又は損害に対しても、十分な補償を受ける。
- ・特別な職業教育訓練の組織及び実施にあたって (22条)；1項 関係人民の構成員が一般に適用する職業訓練計画に自発的に参加することを促進するための措置をとる。2項 一般に適用する現行の職業訓練計画が関係人民の特別の必要を満たさないときはいつでも、政府は、その参加を得て、特別な訓練に関する計画及び施設の提供を確保する。3項 いかなる特別訓練計画も、関係人民の経済的環境、社会的文化的条件並びに実際の必要に基づく。これに関連

して行われるいかなる調査も、当該計画の編成と実施について協議を受けるこれらの人民の協力を得て行われる。実行可能な場合において、これらの人民は、自己が決定したときは、当該計画の編成及び実施に対する責任を引き受ける。

- ・先住民の独自の言語の読み書きを子供たちに教えることを目的とした施策について (28条)；1項 関係人民に属する児童は、実行可能な場合にはいつでも、関係人民自身の固有の言語又はその属する集団が最も普通に使用する言語で、読み書きを教えられる。これが実行可能でない場合には、権限のある機関は、この目的を達成するためにこれらの人民と協議する。2項 これらの人民がその国の国語を又は公用語の一つを自由に操れるようになるための機会を有することを確保するため適切な措置をとる。3項 関係人民の固有の言語を保存し、その発展及び活用を促進するための措置をとる。

加えて169号条約は、諸領域の広い範囲をカバーする参加の概念について非常に多くの言及を含んでいる。

- ・先住民の自由に表明された意思に反する施策を「取り上げない」義務 (4条)；1項 関係人民の人身、制度、財産、労働、文化及び環境を保護するため、適当な場合には、特別な措置をとる。2項 その特別な措置は、関係人民の自由に表明された希望に反してはならない。3項 その特別な措置は、一般市民権を差別なく享受することをなんら害するものであってはならない。
- ・先住民に「自由なインフォームドコンセント」を求める義務 (16条)；
- ・「代表機構」を通じて協議がなされる権利 (16条)；また、条約では、参加を示す他の用語も使われている。
- ・先住民との「協力 (cooperation)」の義務；
- 20条 1項 政府は、国内法令の枠内において、及び関係人民の協力を得て、これらの人民に属する労働者の募集及び雇用条件について、労働者一般について適用する法律によりこれらの人民が有効に保護されていない範囲内で、その有効な保護を確保するため、特



別な措置をとるものとする。

25条 1項 政府は、関係人民が達成可能な最高の肉体的及び精神的な健康水準を享受できるよう、これらの人民が適当な保健サービスを利用できることを確保するものとし、又は、自己の責任と管理の下で、これら人民の当該サービスを計画し、供与するための資源を提供する。2項 保健サービスは、可能な範囲において、地域社会を基盤とする。これらのサービスは、関係人民の協力を得て、計画し、運営し、並びにその伝統的な予防措置、治療方法及び薬剤とともにその経済的、地理的、社会的及び文化的条件を考慮する。3項 保健医療制度は、地域社会の保健医療労働者の訓練及び雇用を優先するものとし、他のレベルの健康医療サービスと強い関連を維持しつつ、プライマリーヘルスケアに焦点を置く。4項 当該保健サービスの提供は、国の社会的、経済的及び文化的措置と調整される。

27条 1項 関係人民のための教育計画及びサービスは、これらの人民の特別な必要に合わせるため、これらの人民との協力により開発され、実施され、かつ、その歴史、知識、技術価値体系並びに社会的、経済的及び文化的願望を組み入れる。2項 権限ある機関は、適当な場合には、教育計画の実施の責任を関係人民に漸進的に移行させる目的で、関係人民の構成員の訓練並びにその教育計画の編成及び実施への関与を確保する。3項 さらに、政府は、関係人民の教育制度及び施設が権限のある機関によりこれらの人民との協議の上定められた最低基準を満たす場合には、当該制度及び施設を確立するこれらの人民の権利を認める。適切な資源は、この目的のために提供される。

33条 1項 この条約に定める事項について責任を有する政府当局は、関係人民に影響する計画を執行するための機関又は他の適切な機関が存在することを確保し、また、これらに付託された機能の適切な実現に必要な手段を関係人民が持つことを確保する。2項 この計画には次のことを含むものとする。a 関係人民と協力して行う、この条約に規定する措置の立案、調査、実施及び評価。b 関係人民と協力して行う、権限ある機関に対する立法その他の措置の提案及び取られた措置の適用の監督。

### (3) 国家の責務

169号条約の文脈において、適切な協議を保障する義務は政府に課せられたものであって、私人や法人を対象としたものではない。協議と参加の保障は、国家の責務である。

国連人権問題特別報告者であるジェームズ・アナヤ (James Anaya, 2004, pp. 153-154) は、このような協議と参加の要請が国内又は自治体内の手続きの枠組み内における意思決定だけでなく、国際的な領域での意思決定においても適用されるとする見解を示している。アナヤによれば、国連及び他の国際機関は既に先住民にかかわる領域の政策立案と標準設定において、先住民代表の参加を許容するだけでなく進んで、これを懇請するまでになっている。国連先住民の権利宣言に関する交渉に先住民代表は積極的に参加しており、国連先住民問題常設フォーラムは、国連システム内で先住民により大きな発言権を与える目的で設置されている。また、国連先住民の権利に関する専門家機構が設立されており、その構成員のすべてが先住民に出自を持つ。

協議のプロセスに関して、条約は一連の質的な要素を定めている。先住民との協議は以下のように行われるものとしている。

#### ・代表機構を通じて

あらゆる協議に先立って、当該の共同体はその要望に合致した協議の機構を明確にしておかなければならない。代表の決定にあたってILOの管理機構は「大切なことは先住民自身の実行したプロセスの結果である」ことを強調している<sup>5)</sup>。

このことは多くの場面で困難な作業となりうるが、ILOの管理機構はさらに「影響を受ける共同体を真正に代表する先住民種族民の機構又は組織との間で適切な協議のプロセスが構築されていない場合は、行われた協議の結論は条約の要請を満たしていない」ことを強調している<sup>6)</sup>。

#### ・先住民の独自の機構及び自己決定の発達を支援することによって、また適切な場合には、必要な資源を提供することによってこのことは次の事実を考慮すれば特に重要である。すなわち、ほとんどの先住民の統治の土台である法的正統性、能力、資源という

土台が差別的な歴史のプロセスにおいて掘り崩されてきており、先住民と国家との関係においてかかる不均衡が生じている。

- ・誠実かつ状況に対して適切な形式でこれは、協議が相互の信頼がある雰囲気の中で行われるべきことを意味している。一般に、政府は代表する組織を認証する必要がある、合意の達成に努め、誠実かつ建設的な話し合いを行い、不当な遅延を避け、誠実にこれを推進するものとされる。政府は、また、先住民が関連するすべての情報を得られ、かつ、それ完全に理解できるように保証する必要がある。先住民の文化的、社会的伝統に沿った実効的な意思決定への参加と独自の意思決定プロセスの採用が可能となる十分な時間的余裕が用意されなければならない<sup>7)</sup>。
- ・適切な手続きを通じて

達成された成果とは関係なく、その手続きが協定の条件あるいは提案された手段に対する合意を有利にするものであるならば、当該手続きは適切なものと考えられる<sup>8)</sup>。一般的な公聴会の手続きでは通常、十分であるとはいえない。協議の手続き及び機構の形式と内容は、関係する人々の視点が完全に表明されることを求めており、そこに含まれた諸問題に対する完全な理解に基づき時宜にかなった方法でなされることを求めている。その場合、手続きや機構は結果に影響を与えることが可能であり、すべての当事者が受け入れ得る方法で合意を取り付け、またはそれを請負うことが出来る<sup>9)</sup>。

- ・協定又は合意の達成の視点

169号条約第6条に従って協議の目標は協定又は合意の達成にある。言い換えれば協定や合意は当事者の目標であることが求められ、協定や合意の達成のために真摯な努力がなされることが求められる。

- ・協議機構の運営に関する定期的な評価

関係する人々の参加を得て、その効率性の改善を継続する観点から、協議機構の運営に関する定期的な評価がなされるべきである<sup>10)</sup>。

#### (4) 国連先住民の権利宣言

国連の先住民の権利宣言（先住民の権利に関する国際連合宣言 国連総会第61回期 2007年9月13日採択 国

連文書 A/RES/61/295 付属文書）も協議と参加に焦点を当て、協議の目的が自由と先決そしてインフォームドコンセントの達成にあることを定めている。さらに同宣言は先住民の自己決定権の行使にあたって先住民が内部的、地域的な事象に関する事項について自治と自主管理の権利を容認している。(4条)

#### 第5条（国政への参加と独自の制度の維持）

先住民は、自らの明確な政治的、経済的、社会的及び文化制度を強化し維持する権利を持つ一方で、望むのであれば国家の政治的、経済的、社会的及び文化的生活に完全に参加する権利を保留する。

#### 第18条（意思決定への参加と制度の維持）

先住民は、その権利に影響を与える事柄に関する意思決定に、独自の手続で自らが選んだ代表を通じて、参加する権利を持ち、同じく固有の意思決定の制度を維持し発展させる権利を持つ。

#### 第19条（影響する立法及び行政措置に対する合意）

国家は、先住民に影響を与える立法及び行政措置を採択及び施行する前に、自由で優先的でかつ情報を与えられた同意をうるために、独自の代表機関を通じた関係する先住民との誠実な協議と協力を行う。

#### 第23条（発展の権利の行使）

先住民は、発展の権利を行使するための優先順位と戦略を決定し展開する権利を持つ。特に先住民は、影響を及ぼす保健、住居、及び他の経済的、社会的計画、開発及び決定に積極的に関与する権利を持ち、可能である限り、自身の制度を通じてこの計画を管理する権利を持つ。

#### (5) UNDG ガイドライン

UNDG（国連開発グループ）の先住民問題に関するガイドラインは、以下の『自由で優先的でかつ情報を与えられた同意の要件』（UNDG2008）を定めている。

- ・「自由で」とは、強制、威嚇又は操作を含意するものではない。
- ・「優先的で」とは、活動の開始又は何らかの官許に先立って、適切に同意が求められ、先住民との協議に必要な時間と、合意の過程が尊重されることを意味する。

「情報を与えられた」とは、提供される情報が、次

の観点を（少なくとも）すべて取り上げていることを意味する。

- a) 提案された計画又は活動の種類，規模，速度，取消可能性，及び範囲。
- b) 計画，活動の理由，目的。
- c) 上記の事項の存続期間。
- d) 影響を受ける地理的範囲の地域性。
- e) 適切な経済的，社会的，文化的及び環境面からの影響に関する予備的な評価，この中には潜在的なリスク，予防原則を尊重した公平かつ公正な利益配分が含まれる。
- f) 提案された計画の実施にあたって適切な人材が含まれていること（この中には先住民，民間部門の担当者，研究機関及び政府担当者その他が含まれる）。
- g) 計画が必要とする手続き<sup>11)</sup>。

## 2. 先住民との適切な協議プロセス

ILO 監視機構の指摘する事例の多くは，条約6条の規定する先住民との協議の適切なプロセスを政府が履行することに「失敗」していることに関するものである。これらの多くの事例は，天然資源の採掘に関する協議の状況について指摘している。

ILO169号条約に関する専門家委員会の2008年の一般報告では，協議に関してILO169号条約に関する専門家委員会は，二つの主要な努力目標を記している。一つは，直接的に先住民及び種族民に影響のあるすべての立法及び行政上の措置はその採択の前に，適切な協議が行われることを保証すること。二つは，天然資源の採掘の許可及び承諾の決定に優先して協議を行うことを求める立法の規定が含まれていること<sup>12)</sup>。

### (1) 対話のための機構的な土台

#### ・グアテマラの事例

2005年に先住民組織から専門家委員会に提出された報告書によれば，先住民の人々の参加のための機構的な土台を用意する努力は時々なされるが，条約の目標を達成するための政治，行政及び財政的な手段を統合する首尾一貫した機構に関する政策が存在しないと述

べている。

報告書は，「参加が象徴的なものとなっており，政治的な選挙の制度も排除の手段として維持されている」とし，さらに「特別な協議のための制度的な仕組みは存在せず，前政権の期間中，天然資源の開発のために31件の免許が交付され，135件もの開発案件が先住民の人々との事前の実行可能性や環境への影響に関する協議なしに免許されている」ことを指摘している。

専門家委員会は「特に条約6条が定める協議に関する条項は，条約の中核的な条項であり他のすべての条項の適用の土台となる。協議は，条約が包括的な開発のプロセスの保障及び紛争の予防と解決の観点から対話のための機構的な土台として規定した手段である。協議の目的は条約定めるように適切な手段の手段で多くの場合に対立する利益を調和させることにある」と強調している<sup>13)</sup>。

## 3. 実務における適用と協議

### (1) 協議の手続き

#### ・ノルウエーの事例

2005年5月ノルウエー政府はサミ議会と協議に関する手続きについて合意した。この合意は続いて議会でも承認された。この協議手続きは，標準のガイドラインとして認識されている。ノルウエーは1990年にILO169号条約を批准している。この合意では，先住民としてのサミは直接的な影響を受ける可能性のある事項に関して協議を受ける権利があることを認めている。この合意の目的は多岐にわたる。

- ① 国際法のもとで先住民の人々と協議する国家の義務の実際の履行に役立つこと：
- ② サミの利害に直接の影響を与える可能性のある立法及び行政上の措置について検討がなされる場合はいつでも政府当局とサミ議会との間で協定を結ぶこと：
- ③ サミの文化と共同体を強めることに役立つ政府当局とサミ議会との長期的な展望を持ったパートナーシップの発展を促進すること：
- ④ サミ社会の状況と開発の必要性の一般的な理解



を高めること：

この合意は、諸手続きが、立法、規則、特定の又は個別の行政決定、ガイドライン、措置及び裁決を含む、サミの利益に直接に影響を与える可能性のある事項に関して、政府、各省庁、監理者及びその他政府機関とその活動にも適用されるようにしている。サミの議会と協議する義務は、すべての有形及び無形のサミ文化を包含している。この中には、音楽、演劇、文学、メディア、言語、宗教文化遺産、無形財産権及び伝統的な知識、地名、保健及び福祉、児童のデイケア施設、教育、研究、土地所有権、土地の利用権、土地の管理に関する事項、土地利用における競合、経済開発、トナカイの牧畜、漁業、農業、天然資源の採掘、採取活動、風力、水力、持続可能な開発、文化遺産の保全、生物多様性及び自然保護が含まれる。

一般的な自然に関する事項及び社会全体に影響を与える事項は、原則としてこの合意の範囲には含まれず、協議に乗せられることもない。地理的にこの協議の手続きは、伝統的なサミの領域にのみ適用可能とされる。この合意の個々の規定に関する解説では、政府は、その他実体について以下のように知らせている。

協議は、提案された措置に関する合意の達成を目的として、誠実に行われるものとする。サミ議会との協議の過程は、通常の公的なプロセスと同じで、様々な提案を検討するために適切な団体が招かれ（ヒアリングの実施）、真摯に提案についての合意に達する道を探すものとされている。サミ議会との協議の開始を義務付けられている政府機関は、合意の達成の可能性が限られていると見込まれる場合でも、合意に達するための必要なあらゆる努力を尽くすものとされている。しかし、協議のための合意手続きは、提案された措置についての合意又は同意が常に達成されなければならないとは記していない。特定の事情のもとでは求められる協議の範囲が変動することもある。最も大切な要請は、必要とされる協議のプロセスと手続きが、サミ議会に協議と最終の結果に実際的な影響を行使できるように組み立てられていることである。単なる情報提供の会合は、169号条約が定める政府機関の先住民との協議の義務を通常満たすものではない。

協議義務の中身に関する説明を解説では以下のよう

に行っている。

協議義務を満たすためには、双方の当事者が相手方の立場と評価について情報を与えられていることが必要である。政府は、その利益と見解がサミ議会に伝えられ理解され、かつサミ議会の立場についても理解していることが求められる。サミ議会は、関連の事項に関する所見を伝える付随の義務を負う。両当事者が合意に達することが出来ない場合、双方とも立場の隔たりを狭めるために、もともとの提案の変更の可能性や妥協について考慮することが期待されている。必要な場合には更なる協議のために規定の制定もなされる<sup>14)</sup>。

## (2) 協議機関の設置

### ・ボリビアの事例

地理的にボリビアは、主に二つの地域に分けることができる。高地地方では農業社会で原住民が多く集住しているが、一方で、低地地方は様相を異にし、伝統的に耕作、狩猟、採取を生業とする先住民の少数部族の定住が特徴である。

1952年の国民革命の後、「農民」という用語は、先住民の共同体を含むすべての高地農村住民を包括する概念であった。この時以来、高地の先住民共同体のほとんどは農民組合によって組織されており、この農民組合は民族的な観点よりも階層に対応した要求に焦点を絞ってきた。これらの農民組合を傘下に置く農業者労働組合の唯一の連合体（CSUTCB）が1979年に設立されている。

1980年には低地の先住民が、民族としてのアイデンティティに基づく集団的権利を求めて組織化を開始した。低地地方における先住民団体を傘下に置く主要な組織はボリビア先住民連盟（CIDOB）である。同連盟は目下、34の傘下団体を代表している。

1997年にコラスヨのマークス・アイルス（Markas Ayllus of Quollasuyo : CONAMAQ）が設立され、高地における適切な組織形態として農民組合を拒否し、伝統的なマークス・アイルスの再活性化を目指している。

並行して先住民農民の辺縁化の文化的側面に注目し、徐々に民族と文化に基づく集団的権利の要求と階

級的な要求とを結びつけることを始めている。2005年にこのプロセスは「初の先住民大統領」として知られるモラレス大統領（Evo Morales）の選挙戦における地崩れの勝利により頂点に達した。しかし彼の政党である社会主義運動（MAS）は、先住民と言うよりむしろ農民運動に特化し、民族文化的要素と社会主義イデオロギーを結合していた。

CONAMAQ, CIDOB 及び CSUTCB は連合してほとんどすべてのボリビアの低地地方及び高地地方の先住民の人々、その共同体を先住民の農民も含めて、本格的な代表組織を設立した。2009年1月のボリビア新憲法の制定をリードした憲法制定会議の中で、この三つの団体は「連合協定」に合意し、pluri national state 設立を求める共同提案の精密な検討も行っている。

この三つの団体はまた前政権が設置した様々なレベルでの協議体にも参加している。この中には教育、分権化、対話などに関する協議体が存在している<sup>15)</sup>。

### (3) 選挙機構への参加

各国は、様々な方法で意思決定における先住民の参加を確保している。いくつかの国では、立法府における一定数の先住民代表の参加を保障するためにクォータ制を取り入れている。同じ目的で、またいくつかの国々は、先住民の選挙機構への参加を促進するために特別選挙区の変更、設定を行っている。いくつかの事例では、選挙法及び関連の規定を改正して、先住民が政党政治の構造を迂回して公職選挙への直接的参加を可能にする道を開いている。

### (4) 地方政府への参加

地方レベルでの参加に関しては、国の分権化、地域、地方政府への権限の委譲などに対する近年の文脈の拡大が問題として報告されている。いくつかの事例では、このプロセスは、先住民に有利な自治の範囲を伴っている。他の事例においては、先住民の共同体は国の行政機構の目的にとって領土区分として認識されている。この文脈で、国は先住民共同体の社会的政治的組織を認知している。

## 4. 我が国の実情

我国における先住民の参加・協議・同意に関する権利の状況は、ILO169号条約及び国連先住民の権利宣言に規定する水準に遠く及ばないどころか、途上国を含めた世界各国の取り組みと比しても、著しく遅滞した状況にあると言わざるを得ない。

北海道におけるアイヌ民族の当該の状況、及び沖縄の人々の状況をここでは検討する。

### (1) アイヌ民族における参加・協議・同意の状況

アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律（平成9年5月14日法律第52号）では、第4条で、国及び地方公共団体は、アイヌ文化等の振興を図るための施策を実施するにあたっては、アイヌの人々の自発的意思及び民族としての誇りを尊重するよう配慮するものとする、と規定している。

また、ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会報告書（平成8年4月）では、我が国におけるアイヌの人々に係る新たな施策の展開については、我が国の実情にあった判断をして行く必要があるとし、その場合、我が国からの分離独立等政治的地位の決定にかかわる自決権や、北海道の土地、資源等の返還、補償等にかかわる自決権という問題を、我が国におけるアイヌの人々に係る新たな施策の展開の基礎に置くことはできないものとする、としている。一方で、同報告書の、4 新しい施策の展開 (2) 新しい施策の概要 (提言) ①アイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進では、アイヌの人々の中から研究者が養成されるよう配慮しつつ、研究奨励金の支給等を通じて若手研究者の養成や支援を行うことが望まれる。加えて、高等教育機関等の理解を得つつ、アイヌに関する教育の機会の充実を図ることが重要である、としている。同じく、②アイヌ語をも含むアイヌ文化の振興では、こうした施策の展開にあたり、アイヌの人々の自主性を尊重しその意向を十分に反映しつつ、アイヌ文化の振興等を行うことが大切であり、…としている。同じく、③伝統的生活空間の再生では、…アイヌの人々の



自主性が尊重される運営のあり方が検討されるべきであろう、としている。

国会の「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」に関する内閣官房長官談話（福田内閣 平成20年6月6日）では、官邸に有識者の意見を伺う「有識者懇談会」を設置することを検討致します。その中で、アイヌの人々のお話を具体的に伺いつつ、我が国の実情を踏まえながら、検討を進めて参りたい、としている。

また、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書（平成21年7月）では、3 今後のアイヌ政策のあり方（1）今後のアイヌ政策の基本的考え方②国連宣言等の意義 ア 国連宣言の意義において、同宣言の関連条項を参照しつつ、現代を生きるアイヌの人々の意見に真摯に耳を傾けながら、我が国及びアイヌの人々の実情に応じて、アイヌ政策の確立に取り組んで行くべきである、としている。同じく、（2）具体的政策②広義の文化に係る政策 オ 産業振興では、地域におけるアイヌ文化と経済活動との連携をさらに促進するためには、アイヌの人々と地域住民が主体となった取組等を後押しするような支援が重要である。とし、同③推進体制等の整備では、政策課題への対応等にアイヌの人々の意見等が必ずしも十分に反映されていないのではないかと考えられる。…アイヌの人々の意見等を政策に反映する体制や仕組みを構築する必要がある。…アイヌの人々の意見等を踏まえつつアイヌ政策を推進し、施策の実施状況等をモニタリングしていく協議の場等の設置が必要である、とする。その一方で、国会等におけるアイヌ民族のための特別な議席の付与については、…中長期的な課題であり、同時にアイヌの人々にもアイヌの総意をまとめる体制づくりが求められる…としている。

## （2）沖縄における参加・協議・同意の状況

沖縄では、オスプレイの強行配備や、辺野古の新基地建設など米軍基地問題を中心に、日本政府や大多数の日本国民によって沖縄県民の民意がことごとく「無視」されているとの認識が深まっている。復帰43年たっても、基地はなくなるどころか、新基地が作られようとしている。県民が名護市長選、県知事選、衆議

院選で反対を表明しても、政権は全く無視。海上保安庁や警察の公権力を振りかざし、なりふり構わず工事を強行している。

国連人種差別撤廃委員会の日本審査（2014年8月20日 ジュネーブ）において、アナスタジア・クリックリー委員（アイルランド）は、琉球人の「伝統的な土地、資源への権利を認めて保障し、彼らに関する政策策定、特に米軍基地問題については初期から地元住民の参加が大切だ」と強調している。また、アンワー・ケマル委員（報告分析担当 パキスタン）は、地元の土地活用に関わる問題は事前に地元住民と協議し、同意を得るべきだ、と判断している。

国連人種差別撤廃委員会の最終見解及び勧告（2014年8月29日 ジュネーブ）では、「沖縄の人々の権利の促進や保護に関し、沖縄の人々の代表と一層協議していくこと」とする最終見解を出し、沖縄の民意を尊重するよう日本政府に勧告している。

国連先住民族世界会議（2014年9月22日 ニューヨーク）において、沖縄県選出の参議院議員である糸数慶子氏は、辺野古の新基地建設について「琉球民族の多くが反対する新基地建設の強行は、『意思決定に参加する』という先住民族の権利（国連先住民族権利宣言18条）への明白な侵害だ」と訴えている。

国連人種差別撤廃委員会（2010年3月9日 ジュネーブ）は、沖縄への米軍基地の不均衡な集中は現代的な形の人種差別だ。沖縄の人々が被っている根強い差別に懸念を表明する、と踏み込んだ見解を採択し、日本政府に対し、沖縄の人々の権利保護促進や差別監視のために、沖縄の代表者と幅広く協議するよう勧告している。

国連人種差別撤廃委員会（2012年 ジュネーブ）は、米軍普天間飛行場の辺野古移設や高江のヘリパッド建設について「沖縄の人々を関与させるための明確な措置がとられていない」として懸念を表明している。

新基地を建設するか否か、沖縄には口出しできないとする政府の態度は、沖縄の人々には自分の土地の将来を決める権利もないということである。法の支配とは、処罰するか否か、統治者や権力者が恣意的に左右できない公平性を意味するが、辺野古では「制限区

域」の線引きも政権の恣意でなされている。珊瑚の破壊が明らかでも環境保護を所管する沖縄県の立ち入り調査を認めない。漁師が自由に航行できた海から、民間人は締め出され、基地のゲート前では自由に歩けた範囲に線が引かれ、足を踏み入れた途端、拘束される。航行や歩行の自由が奪われている。これが参加・協議・同意に関する沖縄の現状である。

## 結

ILO169号条約は、先住民・種属民の権利や利益に関する政策決定に彼ら・彼女らが有効に参加できることを求めている。このため参加プロセスの確立は、これを保障するための最も重要な手続きである。これらについて規定する条約6条及び7条は、条約全体のコーナーストーンとも言うべき重要性と位置を占める。今日、先住民・種属民は多くの困難に直面しており、土地に対する権利、教育・保健に関する整備、天然資源の採掘などに関する多くの問題があり、これらの地域の先住民・種属民の抱懐こそが参加と対話を通じた公正の確保と、社会の安定にとって本質的な要素となる。条約において適切な協議を保障する義務は政府に課せられたものであり、私人や法人を対象としたものではない。さらに国連の先住民の権利宣言は、協議の目的がインフォームドコンセントの達成にあることを定め自己決定権の行使における自治と自立管理の権利を容認している。

適切な協議のプロセスや実務における条約等の適用に関する、諸外国の事例を検討した上で、ひるがえって我国の実情について考察を行ったが、参加・協議・

同意に関する権利の状況は、これらの水準に遠く及ばないどころか、途上国を含めた各国の取り組みと比べても著しく遅滞した状況にある。

## 注

- 1) Committee of Experts, General Observation on Convention No.169, 79th Session, 2008, published 2009.
- 2) Committee of Experts, 76th Session, 2005, Observation, Guatemala, published 2006, para 6.
- 3) Indigenous and Tribal People's Rights in Practice-A Guide to ILO Convention No.169, ILO (2010) , p.59.
- 4) Indigenous and Tribal People's Rights in Practice-A Guide to ILO Convention No.169, ILO (2010) , p.60.
- 5) Governing body, 289th session, March 2004, Representation under article 24 of ILC169, GB, 289/17/3.
- 6) Governing body, 282th session, November 2001, Representation under article 24 of ILC169, GB, 282/14/2, para. 44.
- 7) G.Bernard, A.Odero, H.Guido "ILO principles concerning collective bargaining" ILR, Vol 139 (2000) , No 1.
- 8) Governing body, 289th session, March 2004, Representation under article 24 of ILC169, GB,289/17/3, para. 89.
- 9) Committee of Experts, General Observation, 2008, pub. 2009.
- 10) Committee of Experts, General Observation, 2008, pub. 2009.
- 11) UNDG2008.
- 12) 専門家委員会2008年
- 13) CEACR, 76th session, 2005, Observation, Guatemala, pub. 2006.
- 14) John Henrikusen, Key Principles in ILC169, ILO 2008.
- 15) Ramilo Molinas Barrios, ILO, 2009.