

国際連合の人権条約機関による新たな権利の発展 ——先住民族の権利に着目して——

富田 麻理

はじめに

今日、国際連合（以下、国連）の下には9つの主要人権条約がある¹⁾。このうち最も古い人種差別撤廃条約は、1965年採択に採択されており（1969年発効）、翌年の1966年には2つの国際人権規約が採択されている（1976年発効）。つまり、古いものは間もなく還暦を迎えようとしている。しかしながら、今日に至るまで主要人権条約は一度も改正されていない。条約上改正は禁じられていないにも関わらず、採択されたままの条文が今日でも適用されている。

一般的に条約は、国内法とは異なり、新しく条約を起草することや条約を改正することは容易ではない。その理由として、政治的な思惑で難しいことがある。世界人権宣言や初期の人権条約が起草された際、まだ国連の加盟国は今日の半分程度であり、先進国もしくは西欧的な人権的価値観を共有する国々が比率的に多かった。今日、国連加盟国が200近くになり、多様な国家が存在し、西欧的人権の価値観を有さない国々が政治的な力を有するようになってきている。ゆえに、価値観を異とし、政治経済的な対立を乗り越え、同様の宣言や条約を起草し採択するには、かつてとは比べものにならない何倍もの時間がかかる。これは、改正についても同様のことがいえる。分野は異なるが、過去に国連憲章は二度改正され安保理の理事国数に変更されている

が、国連憲章の改正を伴う安保理改革を今日行うことはかなり困難となっている。

さらに、改正が容易ではないのには、政治的な問題の他に国際法特有の難しさもある。条約の場合、一般的には改正は禁止されていないが、国内法とは異なり、改正された条文が自動的に全ての国家に適用されるわけではない。ウィーン条約法条約の第40条4項では、「条約を改正する合意は、既に条約の当事国となっている国であっても当該合意の当事者とならないものについては、拘束しない」と規定している。無論、当該条約が別の手続きを定めている場合はその限りではない。ただ、一般的には、改正された条文を批准した国家には改正条文が適用されるが、批准していない国家は、従来の条文が適用され続け、同じ条約であっても異なる義務が国家間で生じることになる。このことによって、国家間の義務の不公平感が生まれるのに加え、国家間の権利義務関係が非常に複雑となる。無論、人権条約の場合、伝統的条約のように国家間の権利義務関係が構築されているかという別の議論はあるが、いずれにせよ同じ締約国間であっても異なる義務が生じること、そして条約の改正の手続きは、国内法とは異なった難しさがあることには相違ない。このような事態を回避するために、新たに条約を作る、という方法をとることもある。

例えば、子どもの権利条約には武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書があるが、第38条の武力紛争に参加できる子どもの対象年齢を18歳から15歳に引き下げる変更点を、改正という手続きではなく、新たに条約（議定書）を起草する形をとった。これは、改正手続きに伴う上記の締約国の間での義務の違いを回避する目的もあった。当時の人権委員会では、年齢を変更するだけの新たな議定書の作成はそれほど時間がかからないとも思われていた。だが、実際には起草作業は1995年に始まり、採択は2000年であった。議定書を改めて作成するならばといくつか新たな規定が加えられたものの、一般的な条約よりもかなり短い規定であっても、200近い国家が起草に携わると採択までには長い時間を要するの

である。2022年12月31日現在、同選択議定書には172カ国の締約国があり、子どもの権利条約の締約国（196カ国）が批准している。だが、全てではなく、未批准国は当然ではあるが、選択議定書の規定には拘束されない。このように、改正や新たな条約の起草は時間を要する。他方で、今日の社会の変化は以前にも増して早くなっており、それに応じた迅速な条文のアップデートが必要となっている。だが、条約の改正や新しい条約の起草ではその変化の速度には追いつくことができないのである。

今日、世界人権宣言が採択された当初にはなかった新しい人権も多く認められるようになってきている。例えば、人種差別撤廃条約のヘイトスピーチの考え方や、女性差別撤廃条約のDV、先住民族やLGBTの権利は、新しい権利である。一方で、国連の人権条約は、採択当時のままの条文であるが、新しく認められた人権は扱っていないのかというと、そうではない。人権条約は、しばしば「生きた文書 (living document)」と呼ばれるように、不変なものではなく、たえず進化し、国家も進化した人権を守ることが要求されている。上記以外にも、難民の権利、環境権など、人権条約には含まれていない権利を国家は守ることが求められるようになってきている。それは、各人権条約の下に設立された委員会（人権条約機関）の履行確保の制度の下で進められている。それでは、そもそも条約採択時に組み込まれていなかった権利を、どのようにして国家は守ることが求められているのだろうか。人権条約機関は、新しい概念や人権をどのように発展させているのだろうか。

本稿では、新しい人権のうち先住民族の権利を取り上げ、人権条約機関がどのように先住民族の権利を条約内に組み込み、権利の内容を明確化し、「生きた文書」として人権条約を進化させ、さらにそれを国家に守らせているのかについて、考察する。まず、人権条約の条文における先住民族の権利について確認し、履行確保の制度の中で先住民族の権利をどのように進化させているのかを、国家報告書審査、これまで採択された先住民族の権利に関する一般的意見（勧告）、個人通報のいくつかのケースを通して見ていき、新たな権利の発展によって国家はどういった義務を負うこととなっているの

かについて分析する。

1. 国連の主要人権条約の制度

(1) 条約機関（委員会）と履行確保の4つの制度

国連の9つの主要人権条約には、国家に条約を履行させるための委員会が設置されている。これを条約機関とよぶ。社会権規約を除き、条約の条文によって設置されている²⁾。各条約によって異なるが、20名前後の個人的資格からなる専門家が委員を務める。委員会の任務は、条約の規定ではあまり厳密に述べられておらず、長年の慣行によって履行確保の手続きは発展してきた。

人権の主要条約には国家を守らせるための制度が4つ（国家報告書制度、個人通報制度、国家通報制度、調査制度）存在する。このうち全ての締約国に義務があるのが国家報告書審査制度である。締約国は数年に一度、条約の履行状況に関する報告書を委員会に提出しなければならない。この報告書を基盤として、別途 NGO から提出されたパラレルレポートと国連のその他の機関から提出のあった報告書に基づいて、委員会は、締約国の履行状況について審査を行う。審査には、政府代表団が送られ、建設的対話として知られる委員会との質疑応答が進められ、審査の終わりには、委員会としての総括所見が採択される。総括所見は、締約国の努力や前回からの進展について述べられた「積極的側面」と実施ができていないもしくは条約に違反している点について、次回まで（もしくは決められた期間内）に改善が求められる「勧告」の部分からなる。「勧告」の部分は、しばしば国内で報道される³⁾。このような報道によって、制裁はなくとも一般社会からの圧力によって、国家に条約を履行させている。かかる一連の履行確保のメカニズムは、冷戦が終結した1990年代の前半から中盤にかけて徐々に発展している。

条約機関の4つの履行確保制度のうちの個人通報制度は、国家報告書制度とは異なり、条約本体ではなく、追加議定書など別途の規定に基づく制度で

ある。それゆえ追加議定書を批准していない国家は、この制度の下での手続きは適用されない。個人通報制度は、締約国が条文に則して履行状況を報告する国家報告書制度とは異なり、個人等が締約国の違反について委員会に書面によって通報するものである。この通報が委員会によって受理され、許容（管轄権があると判断）された場合、締約国はこの通報に対して、返答しなければならない。一連の手続きは国家報告書審査制度とは異なり全て書面によって行われ、個人や締約国が直接委員会の会議に出席することはない。また、国家報告書制度とは異なり、公開ではなく、非公開で審議される。最終的には「見解」が採択されるが、この見解は公開される。この見解を見ると、条約がどのような場面において実際に適用されているのかを知ることができる。見解には法的拘束力はないが、尊重されることが求められる。また、判例拘束性などはないものの、いくつかの見解は、その後委員会の「ケース・ロー」のような形で受け継がれている。

先に述べた4つの制度のうち、国家通報制度、調査制度については本稿では扱わない。国家通報制度は、最近まで全く使われることはなく、その通報も人権状況の改善を目的とするよりも政治的な理由によることが大きいのに加え、先住民族の問題については扱っていないためである。他方、調査制度は、委員会が現地に行って人権状況の調査を行うものであり、人権状況を直接把握する面では重要な制度で、女性差別撤廃条約の選択議定書には規定があり実行されているが、全ての条約にこの制度が規定上設けられているわけではない。また、予算的に世界中の締約国を直接訪問することは不可能であり、多くても年に数カ国程度にとどまり、数的な面で、国家報告書審査制度や個人通報制度とは大きな開きがある。したがって、国家通報制度同様、国家報告書制度や個人通報制度ほど中心的な履行確保の制度とはいえない。そこで、本稿では、前者の2つの制度を通して、先住民族の権利がどのように発展してきているのかについて見ていきたい。

(2) 一般的意見

国家報告書審査制度や個人通報制度で、条約機関が国家の条約履行状況を審査する際、何らかの基準が必要となる。この役割を果たしているのが、一般的意見もしくは条約によっては一般的勧告とよばれる文書である。先住民族の権利の関連でも、各条約機関（委員会）は一般的意見を採択している。

これまで各条約機関は、前もって問題となりうる事項（例えば留保や国家の管轄権など）について一般的意見を採択してきたほか、国家報告書審査や個人通報の審議を通して、多くの締約国に共通して見られる問題、個人通報のケース・ローをまとめる場合、DVやヘイトスピーチなど条約採択時には認められなかった新たな人権問題を条約の条文に紐づけるような、様々な一般的意見を採択している。一般的意見は、改正などの従来の手続きによらずとも、条約を最新の姿にアップデートすることができるといえる。そして、一般的意見を見れば、「生きた文書」としての条約が現在どのような姿なのかを確認ができる。しかし、一般的意見には拘束力がなく、厳密には法的には国家は守る必要はない。とはいえ、履行確保の制度の中で、締約国は、これらを念頭において条約を実施したり報告書を作成することが求められている。

2. 先住民族と先住民族権利宣言

2007年、国連総会において、全46条からなる国際連合先住民族の権利に関する宣言（以下、先住民族権利宣言）が採択された⁴⁾。国連総会によって採択された宣言であるゆえ、法的な拘束力はない。未だ先住民族の権利に関する普遍的な条約は存在しない中で、この宣言は、先住民族の権利に特化した国際人権文書として重要な役割を果たしており、特に国連や条約機関はそれを実施することが求められている。以下にみるように、先住民族権利宣言が採択される以前も、条約機関では先住民族の権利の保護促進を行ってきたが、2007年以降は権利宣言の実施という新たな任務を負うこととな

り、条約機関の一般的意見や報告書の審査においてもその変化を確認することができる。

ところで、今日、先住民族とは誰か、という定義は国際法上存在しない。先住民族権利宣言の中にも定義は入っていない⁵⁾。そのため実際に世界にどれくらいの先住民族が存在するのかは定かではないが、国際労働機関 (International Labour Organization、以下 ILO) によると世界には約 4 億 7660 万人の先住民族が存在するといわれる⁶⁾。先住民族と少数民族は同じであると考えられていた時代もかつてはあったが、両者は重複する面もあるが異なる部分もあり、そのため別途の宣言や保護が必要となった⁷⁾。

3. 条約機関による先住民族の権利の保護促進

(1) 先住民族の権利に関する規定

先住民族の権利に特化した規定は、いずれの国連の主要人権条約に存在しない。国連の場において先住民族の権利の保護促進が扱われるようになったのが 1980 年代であり、国連の主要人権条約の 3 分の 2 はすでに発効していたか起草終了もしくは起草中であったことが理由として挙げられる。だが、先住民族の人権と関わりが強い条文は存在する。

その代表的な例は、自由権規約の第 27 条である。この規定は、少数民族の権利に関するものであって、先住民族と少数民族の権利とは異なる側面もあるが、自由権規約委員会がこれまで先住民族の権利を扱う際、第 27 条との関連で論じられることが多い。また、自由権規約委員会は、後述するように先住民族の権利に関する一般的意見 23 を採択している。それに先立って 1981 年には、先住民族の権利に関して個人通報の意見が採択されている (ラブレイス対カナダ)⁸⁾。いずれも第 27 条が基盤となっている。

また、子どもの権利条約は、先住民族には特化したものではないが国連の人権条約の中で唯一、明示的に先住民族 (原住民) の子どもの権利について触れた規定がある。第 30 条で、「種族的、宗教的若しくは言語的少数

民族又は原住民である者が存在する国において、当該少数民族に属し又は原住民である児童は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」と規定している。自由権規約の第27条と同様自己の文化が認められる権利のほか、宗教、言語を使用する権利があると述べられている。この規定の日本語訳は、「原住民」となっているが、子どもの権利条約とはほぼ同時代に採択されたILOの第169号条約は、正式名称は「独立国における原住民及び種族民に関する条約」⁹⁾であり、先住民族ではなく「原住民」となっている。また、同時期の国連の差別防止少数者保護人権小委員会（以下、人権小委員会）の下の作業部会も「先住人（口）作業部会（Working Group on Indigenous Populations）」という名称であり、当時はまだ先住民族の呼び名が国際的に定まっていなかったことが反映されている。なお、先住民族（indigenous peoples）が正式に国連の文書で用いられるようになったのは先住民族権利宣言によってである。

子どもの権利条約の第30条のほかに、第17条では、「児童が国の内外の多様な情報源からの情報及び資料、特に児童の社会面、精神面及び道徳面の福祉並びに心身の健康の促進を目的とした情報及び資料を利用することができることを確保する」とし、締約国は「c 児童用書籍の作成及び普及を奨励する。少数集団に属し又は原住民である児童の言語上の必要性について大衆媒体（マス・メディア）が特に考慮するよう奨励する。」と規定している。この条文では、先住民族の子どもたちの言語の保護について述べている。また、第29条1項では、「締約国は、児童の教育が次のことを指向すべきことに同意する。」とし、特に「d. すべての人民の間の、種族的、国民的及び宗教的集団の間の並びに原住民である者の間の理解、平和、寛容、両性の平等及び友好の精神に従い、自由な社会における責任ある生活のために児童に準備させること。」と規定している。この条文では、先住民族の子どもの教育に当たって、理解、平和、寛容、両性の平等等、子どもが自由な社会において責任がある生活を送ることができるように準備することを締約国に義務づ

けている。さらに、後述するように、子どもの権利委員会は、一般的意見 11 を採択し、先住民族の子どもの権利について、詳細に論じている。

(2) 国家報告書と先住民族の権利

先住民族の権利の保護促進は、国家報告書制度の手続きにおいても確認できる。

条約機関は、締約国が報告書を作成するためのガイドラインを採択している。例えば、自由権規約委員会や社会規約委員会は、締約国が、先住民族が伝統的に所有してきた土地や領域について、先住民族の権利の保護がどのようになっているのか、報告するように要請している。また、子どもの権利委員会は、先住民族の子どものデータおよび彼（女）らの完全な権利の享受のために取られた措置について報告することを要請している¹⁰⁾。

また、近年自由権規約などでは、条約上の全ての規定について国家は報告を行うのではなく、委員会が出す質問状に答える形で報告を行うようにする新方式を導入している。これは、人権条約の数が増えたことによる締約国の報告義務の負担を軽減し、他の条約と重複している規定は報告書に含めず、特に審査する必要があると委員会が考える規定に審査を集中することによって、効率を上げる意味もある。報告事前質問事項方式の英語の List of Issues Prior to Reporting Procedure の頭文字をとって LOIPR と呼ばれている¹¹⁾。質問状の中には、先住民族の権利に関して報告するように求めているものもある。例えば、女性差別撤廃委員会の「連邦制度の下での条約の履行について」という質問に対し、カナダ政府はインディアン法について情報を報告している¹²⁾。

国家報告書に基づいて行われる審査の結果採択される総括的所見やその後のフォローアップにおいても、先住民族の権利について言及がある場合もある。ペイ・ルン・ツァイ (Pei-Lun Tsai) 氏とオフラハティ (Michael O'Flaherty) 氏の研究によればこれまで、自由権規約委員会、社会権規約委員会、拷問禁止委員会、子どもの権利委員会、人種差別撤廃委員会、女性差

別撤廃委員会、障害者権利委員会が、先住民族の権利の保護促進に関する報告書の審査後の総括所見を採択している。その中で、特に関心を寄せられた事項は、自決権、文化的権利、差別の撤廃、司法の運営、政治的参加権、適切な住居の権利、労働の権利、健康の権利、教育の権利、土地や天然資源に関する権利のほか、ILO 第169号条約等その他の国際規範に関するものであった¹³⁾。例えば、自由権規約委員会の日本の第7回国家報告書審査後に採択された総括所見の中には「締約国は、アイヌと琉球及びその他の沖縄共同体の人々に対して、彼らの伝統的な土地と天然資源の完全な保証、彼らに影響を与えうる全ての政策において、自由意思による、事前の、十分な情報に基づく参加に従事できる権利の尊重を保障し、可能な限り子どもたちは自らの言語で教育を受けることができるように、さらなる対策を講じなければならない」といった先住民族に関する勧告がある¹⁴⁾。

このように、先住民族の権利は、子どもの権利条約を除いて、いずれの条約にも明示的な規定がないものの、実際には締約国は先住民族に関する報告が求められ、審査され、その結果総括所見の中で勧告が採択されている。この際、対象となっている権利は、自決権、文化的権利、差別の撤廃の他、条約全般について審査されている。この傾向は、先住民族権利宣言採択後、また先住民族の権利についての具体的な言及がある持続可能な開発アジェンダ採択後にますます顕著になっている。

(3) 先住民族の権利に関する一般的意見（勧告）

一般的意見もしくは一般的勧告は、人権条約の履行確保の手續きが円滑に進むために、それぞれの条約機関が独自に採択している文書である。締約国は、報告書を作成する際、一般的意見（勧告）を参考とし、委員会は、報告書や個人通報の審査での基準として用いている。これまで自由権規約委員会、人種差別撤廃委員会、社会権規約委員会、子どもの権利委員会および2022年には女性差別撤廃委員会が、先住民族の権利に関する一般的意見（勧告）を採択している。

(i) 自由権規約一般的意見 23 (1994)

条約機関が採択した先住民族の権利に関する一般的意見のうち最も古いのは自由権規約が1994年に採択した「少数者の権利（第27条）」と題する一般的意見23である¹⁵⁾。第27条は、「種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」という規定で、少数民族の文化的権利、宗教や言語の権利について書かれている。少数者の人権と先住民族の人権は必ずしも同じではないが、重複する部分もあり、この一般的意見では先住民族の権利についての言及が数箇所ある。この一般的意見は、今日でも締約国の報告書や個人通の審査の際に用いられている¹⁶⁾。

この一般的意見で特筆すべき点は、3つある。第1に、第27条と第1条との関係性、第2に、集団的権利と個人的権利との関係性、そして第3に文化的権利の内容である。

まず、この一般的意見で委員会は、第1条の自決権と第27条の関連性についてまず触れている。それによると、第1条第27条としばしば混同されているが、これらは異なるとする¹⁷⁾。少数者の集団として有する第1条の権利は、個人の権利を扱う個人通報制度の下では審理しえないとする一方、第27条は個人通報の下で審理しうると述べる¹⁸⁾。また、第27条の享受は、民族自決権による独立を可能とはせず、締約国の領土保全を侵害するものであってはならないとしている¹⁹⁾。

とはいえ、第27条と第1条を切り離したことによって、少数者の集団としての権利が完全に否定されたわけではない。第27条の権利は個別的権利ではあるものの、「その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない」という文言からも確認できるように、その実現には少数者が属する集団がその文化、宗教、言語を維持できる能力に関わる。したがって、先住民族の個人的な権利は集団的権利から完全の切り離すことはできず、締約国とし

ては、少数者個人が、自らのアイデンティティを保護し、またその集団の他の構成員とともに彼らの文化、言語を享受し、発展する権利を保護するために、積極的な措置をとることが必要となる場合があるとも述べている²⁰⁾。かかる集団的権利と個別的権利の関係性の考え方は、一般的意見によって明確化されたものであって、条約の新たな解釈にあたる。また、後の他の条約機関でも踏襲され、今日でも適用されている。

第27条の下で文化的権利の実行がどのようなことを指すのかについて、委員会は、文化は「特に先住民族のケースのように、土地の資源と関連した生活様式といった様々な形態をとる」としている。これには「漁業、狩猟のような伝統的活動や法律によって保護された居留地に住む権利が含まれる」²¹⁾。特定の文化を享受する権利等、個人としての権利は、領土及びその資源の使用に密接に関連した生活様式という形で存在することを認めている。これは「特に少数者である先住民族共同体の構成員にとって特に当てはまる」と述べている²²⁾。先住民族の文化は、少数者と同じ側面もあるが、独自の宗教、言語の他に、土地とつながった生活様式、漁業、狩猟があるとす。先住民族の権利宣言の起草過程で最も議論が難航したのが、先住民族と土地とのつながりの権利であったが、1994年の採択時点で自由権規約委員会はこの一般的意見で既に土地との関連性については認めていた。

また、文化的権利の保護促進において、「係る権利は、当該少数者の文化的、宗教的、社会的アイデンティの存続と継続した発展の保障に向けたものでなければならず、したがって社会構造を全体的に豊かにするものとなる」と述べている。すなわち、少数者が属する社会(=集団)における文化的な権利を守ることによって、個人の権利が守られるとする。そして、かかる権利を先住民族が享受できるためには、締約国としては、保護のための積極的な法的措置および彼(女)らに対して影響を与える決定に先住民族の共同体の構成員が効果的に参加できるように保障しなければならないことを指摘している²³⁾。

最後に、締約国は、係る権利が完全に保護されそして報告の中でそのため

に採った措置について報告しなければならないと締めくくっている²⁴⁾。なお、この一般的意見では、先住民族の呼称が *indigenous peoples* となっていることに留意したい²⁵⁾。

(ii) 人種差別撤廃委員会一般的勧告 23 (1997)

さて、人種差別撤廃委員会は、1997年「先住民族の権利」と題する一般的勧告 23 を採択している。同委員会は、1994年12月に国連総会が世界の先住民の10年が宣言されたことを留意し、それまで先住民族の権利に高く注目されており、先住民族の権利が懸念事項であったことから、先住民族に対する差別はこの条約の範疇にあるものであり、人種差別撤廃条約の規定が先住民族にも当てはまることを再確認している。そして、締約国は、全ての適当な措置を持って差別を根絶しなければならないと述べている²⁶⁾。

この一般的勧告では、締約国には以下の5つの点について要請を行なっている²⁷⁾。

- (a) 先住民族の固有の文化、歴史、言語および生活様式が、国家の文化的アイデンティティを豊かにしていることを認識し、尊重すること、およびその保持を促進すること。
- (b) 先住民族が、尊厳および権利において自由で平等であること、そして特に先住民族出身であることもしくはアイデンティティに基づいたいかなる差別からも自由であることを保障すること。
- (c) 先住民族に対して、自らの文化的特徴と合致した経済的および社会的な発展を可能とした条件を提供すること。
- (d) 先住民族の構成員が、公的な生活において実効的な参加に関して、平等な権利を有し、彼らに十分な情報に基づく合意なくして、彼らの権利及び関心に直接影響を与える決定がなされないことを保障すること。
- (e) 先住民族の共同体が、自らの文化的伝統や慣習を実践し、再活性化し、また自らの言語を保存し使用することができる権利を行使できる

ことを保障すること。

この一般的意見は、先住民族の土地の権利について自由権規約委員会の一般的意見よりも一步踏み込んだ内容となっている。この一般的意見によると、締約国は、先住民族が自らの共同体としての土地、領域および資源を、所有、開発、統制、そして使用する権利を認め、またそれを保護すること、そして、仮に先住民族らが伝統的に所有、居住または使用していた土地や領域が、奪われていたり、自由で十分な情報に基づかないで使用されていた場合、これらの土地および領域を返還するための措置を講じなければならないとする。さらに、そのような返還措置が事実上可能でない場合、正当で公平および迅速な補償の権利がそれに代わって実行されなければならない、その補償は、土地または領域という形でなされなければならないと述べている²⁸⁾。

(iii) 社会権規約一般的意見7(1997)

これまで社会権規約委員会は、最も多く先住民族の権利に言及した一般的意見を採択している。ただし、他の委員会は先住民族の権利に特化したものであるのに対し(自由権規約の一般的意見は少数者の権利ではあったが)、社会権規約がこれまで採択した一般的意見は、別のテーマの中で先住民族の権利について触れたものとなっている。これまで、第11条の適切な住居の権利に関する一般的意見7を1997年に、第12条の健康に関する権利に関する一般的意見14を2000年に、また第11条及び第12条に係る水の権利に関する一般的意見15を2002年に、そして、全ての者が文化的な生活に参加する権利に関する一般的意見21を2009年に採択している。ここでは、それぞれについて見ていきたい。

まず、「相当な住居の権利(11.1条):強制退去」と題する1997年の一般的意見7であるが、これは、社会権規約の第11条1項の「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の普段の改善についての全ての者の権利を認める」のうち、住居の権利さらに強制退去に対する法的な保護の保

証に関して述べたものである。先住民族への言及は、その第 10 段落目にある。それによれば、女性、子ども、青年、高齢者、民族的その他の少数民族、その他の脆弱な個人及び集団の一つとして、先住民族も強制退去の犠牲となっていることを確認している。また、全ての集団に共通しているのは女性で、彼女らは最も弱い立場に置かれているとしている。そして、「第 2 条 2 項及び第 3 条の無差別規定は、締約国に対して、強制退去が実際に起きた場合、いかなる形態の差別も関与しないように保障する適切な措置をとるという追加的な義務を負わせている」とし、強制退去に対する締約国の措置が差別的ではあってはならないと述べている²⁹⁾。

(iv) 社会権規約一般的意見 14 (2000)

次に、2000 年に採択された「到達可能な最高水準の健康（社会権規約第 12 条）」と題する一般的意見では、「広範に適用される特定問題」と題する箇所において、健康の権利の保護促進のための措置が差別なく平等に取り扱われなければならないことを確認した上で、ジェンダー、女性、子ども、高齢者、障害者と並んで先住民族の健康についての記述が一段落分ある。委員会は、これまで ILO の第 169 号条約、子どもの権利条約の第 29 条 (c) (d) および第 30 条、生物多様性条約、アジェンダ 21、ウィーン宣言および行動計画の特に第 26 章と第 1 部の第 20 段落、気候変動枠組条約の第 3 条など、先住民族と関連した多くの国際法が策定され、実行があり、また多くの国家が憲法を改正し、先住民族の権利の特定の権利を認めた国内法を採択していることに触れ、社会権規約委員会としても、先住民族が存在する締約国がよりよく第 12 条の権利を実施できるように、一般的意見の中で健康の権利の要素を明らかにするとした。委員会は、先住民族が自らの健康サービスやケアへのアクセスを向上するための特定の措置の権利があるとしている。このようなサービスは、「伝統的な防止ケア、癒しの慣習と医術を考慮した文化的に適切なものでなければならない」と述べている³⁰⁾。

また、締約国は、先住民族が自らこのようなサービスを企画、実行及び統

制できるように資金を提供しなければならない。先住民族の健康が完全に享受できるために必要な薬草、動物や鉱物は保護されなければならない。先住民族の健康の権利は、先住民族社会の健康とも関連しており、よって開発関連の活動は先住民族が自らの意思とは反して彼らにとっての象徴的な伝統的な領域や環境から強制的に移動させられることは、彼らの健康に有害な影響があると述べている³¹⁾。ここで興味深いことは、先住民族が一方で差別なく健康のサービスなどが享受できなければならないとしつつ、先住民族として独自に有する健康の権利について明確にしている点である。それは、伝統的な医術や癒しといった慣習が認められる権利であり、締約国が先住民に特有な土地とのつながりを強制的に断ってはならない義務である。

(v) 社会権規約一般的意見 15 (2002)

2002年に採択された「水の権利(第11条および12条)」と題する一般的意見15では、水の権利は、国家報告書審査の中でも繰り返し言及され、多くの社会権規約上の権利の実現と関わっている重要なものであると確認している。社会権規約第1条2項で、人々が「いかなる場合にも、その生存のための手段を奪われることはない」と規定していることから、締約国は、特に先住民族が固有の農業のため、そして暮らしの保障のために水へのアクセスを保障しなければならないと述べている³²⁾。

(vi) 社会権規約一般的意見 21 (2009)

社会権規約委員会は、2009年に「全ての者が文化的な生活に参加する権利(第15条第1項(a))」と題する一般的意見21を採択した³³⁾。これは、その前年の2008年に社会権規約委員会が開催した国際機構の代表や市民社会の代表らと一日の一般的討議を踏まえて採択されたものである。さらにその前年の2007年には先住民族権利宣言が採択されており、この一般的意見の中でも先住民族権利宣言への言及があり、その内容も先住民族権利宣言に即したものとなっている点が、上記でみた他の社会権規約委員会が採択した

一般的意見とは異なっている。また、文化的権利についての一般的意見は、1994年にすでに自由権規約でも採択されていたが、先住民族権利宣言を取り入れたこの一般的意見では、自由権規約と解釈の面で異なっているところがある。厳密には、両条約は異なる条約であるため、一般的意見の間の整合性は必要ない。両者の解釈の違いは、委員会や条約の規定そのものの違い、これらの意見の採択の間に15年の開きがあることに加え、先住民族権利宣言の採択が大きく影響していると考えられる。ここでは、先住民族の権利との関わりから文化的権利の意見についてみておきたい。

まず、第15条は、民族自決権に関する第1条と適切な生活水準の権利に関する第11条を含む、その他の社会権規約の規定とも相互的に依存していると述べている³⁴⁾。また、文化的な生活に参加するかどうかの決定は、文化的な選択であり、平等の考えに基づいて認められ、尊重され、保護されなければならない、これは、「国連憲章、世界人権宣言、国際人権法、先住民族権利宣言で認められた全ての人権及び基本的自由を、集団的もしくは個人として完全に享有することができる、全ての先住民族にとって特に大切である」としている³⁵⁾。

社会権規約の第15条の規定の「全ての」が誰をさすのか、すなわち文化的権利を誰が実践するのかという点において、一般的意見では、3つの対象があるとしている。それは、(1)個人、(2)他の人ともに(in association with others)、そして(3)共同体もしくは集団である。そして、文化を次のように定義する。それは、「個人、個人の集団、そして共同体が有する、自らの人間性の表現、自分の存在の意味づけであり、自らの生活に影響を与える外的な力と遭遇した際に自らの世界観を構築するような、生活、言語、伝承もしくは書かれた文学、音楽、歌、非言語的コミュニケーション、宗教または信念体系、儀式、式典、スポーツ、ゲーム、技術の生産方法、自然もしくは人工的な環境、食糧、洋服、シェルター、芸術、慣習、伝統を指す」。そして、文化は、個人と共同体との相互作用の過程であるという³⁶⁾。

文化的生活に参加するということはどういうことか。この一般的意見で

は、平等と無差別に基づき、5つの必要条件、すなわち利用可能性、アクセス可能性、受容性、適応性、そして適切性を打ち出す。このうち、最後の適応性について、先住民族や少数者の文化や個人として、もしくは、共同体としての文化的権利を尊重する必要があるとしている。それは、食糧、食糧消費、水の使用、健康、教育の提供、住居の建築、設計が可能な限り文化的価値を考慮したものでなければならないと述べている³⁷⁾。

さらに、特別な保護が必要とされる人々もしくは共同体には、女性、子ども、障害者、少数者、移住者、貧困状態で生きている人々と並び先住民族を取り上げる。ILO 第169号条約および先住民族権利宣言に言及し、先住民族が文化的な生活に参加する権利を保証するにあたって締約国が注意を払うべき点を挙げている³⁸⁾。先住民族の文化的な生活は、一般的意見によれば「強い共同社会的な側面を有し」ており、それは「彼らの存在、福利(well-being)、完全な発展にとって不可欠」である。それには、「彼らが伝統的に所有、占有、さもなければ使用または取得した土地、領域、資源に対する権利」が含まれる。先住民族の文化的価値および権利は、彼らの先祖から引き継ぐ土地と自然との関係性を考慮に入れたものでなければならない。したがって、締約国は、「先住民族が、享有している土地、領土、資源を所有、開発、統制、使用する権利を認め、保護し、また、先住民族以外の人が住んでいる、または彼らの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意無くして用いられている土地、領域については、それらを返却するための措置をとらなければならない」としている³⁹⁾。これは、先住民族のものであった土地や領域が使用もしくは居住されている場合、締約国に返却のための措置を講じることを求めており、すでにみた自由権規約や人種差別撤廃条約の一般的意見よりもさらに踏み込んだ内容となっている。

また、先住民族は自らの文化的遺産、伝統的知識および伝統的な文化的表現の権利の尊重を集団的に保障する権利がある。これは、彼らの科学、技術、人的、遺伝子の資源、種、医療、動植物の資産に関する知識、伝承的伝統、文学、デザイン、スポーツ、伝統的なゲーム、そしてビジュアルアーツ

もしくは演劇を含む文化の表明にも及ぶ。そして、締約国は、先住民族の特定の権利に関わる全ての問題について、彼らの自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意の原則を尊重しなければならないとする⁴⁰⁾。これは、ILO 第 169 号条約や先住民族権利宣言を踏襲しているものであり、国連の人権分野だけでなく、環境や開発の分野でも導入されているものであるが、これまで人権条約機関によって採択されてきた一般的意見には登場していない点である。このように、先住民族権利宣言の採択は、条約機関によって先住民族の権利を保護促進する際に、より明確な適用を可能とし、履行確保にも影響を与えていることがわかる。

(vii) 子どもの権利委員会一般的勧告 11 (2009)

さて、社会権規約委員会が文化的生活の権利に参加する権利に関する一般的意見を採択した同年には、子どもの権利委員会も「先住民族の子どもと彼らの条約の下での権利」と題する一般的勧告 11 を採択している。すでに触れたように、子どもの権利条約は、人権条約の中では唯一規定の中で先住民族について明示的に言及（厳密には原住民ではあるが）している条約である。この一般的勧告は、それまで国連や ILO において採択されてきた条約、先住民族権利宣言、2003 年に開催された先住民族の子どもに関する一般的討議を踏まえて作成されたものである⁴¹⁾。

子どもの権利条約の中で、先住民族の子どもの権利に関する中心的な規定は第 30 条であるが、無差別、子どもの最善の利益、生きる権利、生存する権利、発達の権利、自分の意見を表明する権利といったその他の条約上の規定とも相関関係があるとしている⁴²⁾。この一般的勧告では、先住民族の子どもが条約の権利の実現にあたって締約国がどのような措置を講ずることが求められているのかを包括的に述べている。締約国は、国家報告書作成の際には第 30 条に適切な注意を払い、同条に規定されている権利を子どもが享受できるように取られた特別な措置に関して詳細な情報を入れるように求めている⁴³⁾。

この勧告では、先住民族の子どもの個別的権利と集団的権利について詳細に述べている。委員会は、子どもの権利条約の第30条と自由権規約の第27条は関係が深いとし、どちらの規定も、自らの集団の他構成員とともに、自らの文化を享受し、自らの宗教を信仰かつ実践し、自らの言語を使用する権利を定めているとしている。先住民族の子どもの権利は、個別的かつ集団的であり、先住民族の文化の集団的な伝統や価値を認めた重要なものとなっていることを認めている。また、先住民族が文化的権利を実践する権利は、伝統的な領域の使用や資源の使用と密接な関係があることも委員会は留意している⁴⁴⁾。

先住民族の子どもの最善の利益については、特に注意が必要であるとする。先住民族の子どもには個別の権利であると同時に集団的な権利の両方があると一般的意見では述べられており、集団的な権利はとりわけ集団的文化的権利との関連がどうであるかについて考慮の必要があるとする。先住民族の子どもの場合、個別の権利が土地の権利や政治的な代表性の問題といった先住民族全体の権利の中に埋没してしまう危険性があり、先住民族の子どもの個々の権利は、集団としての最善の追求のために否定されたり反することがあってはならないとしている⁴⁵⁾。

他方で、議会を含む国家当局が、先住民族の子どもの最善の利益を追求する際、その子どもの文化的権利を考慮し、そしてその子どもの属する集団の他の構成員と共に自らの権利を実行する必要性についても考慮しなければならないとする。また、先住民族に関わる立法はそれに関わる先住民族と協議しなければならないと述べる。このような協議も可能な限り子どもたちも参加できなければならない⁴⁶⁾。

もっとも、先住民族の子どもの個別的な最善の利益と、集団のそれとは必ずしも同じではなく、時として区別する必要があるとしている。とりわけ、裁判においては、特定の子どもの個別的な権利がまず優先されなければならない。ただし、子どもの最善の利益を判断する際、子どもの集団的文化的権利は考慮しなければならないと述べている⁴⁷⁾。

このように、子どもの権利条約の一般的勧告 11 は、これまでの条約機関による先住民族の一般的勧告や ILO 第 169 号条約そして先住民族権利宣言を土台に、子どもの権利条約上の権利の実現と先住民族の子どもの権利について包括的に規定したものとなっている。とりわけ、他の一般的意見（勧告）や先住民族宣言にも含まれている文化的権利や個別的権利と集団的権利の関係性については抽象的な記述ではなく実践を念頭に入れた具体的なものとなっており、他の一般的意見（勧告）よりもさらに詳しく述べられているといえよう。

(viii) 女性差別撤廃委員会一般的勧告 39 (2022)

人権条約機関のうち先住民族の権利について最新の一般的勧告は、2022 年に女性差別撤廃委員会が採択した「先住民族の女性および女兒」の一般的勧告 39 である。自由権規約委員会の第 27 条の一般的意見が採択されてから 20 年近くが経過し、この分野での変遷を確認することができる。

この一般的勧告では、先住民族権利宣言、ILO 第 169 条約のほか、これまで他の委員会において採択されてきた一般的意見を基盤として起草されている。とりわけ、先住民族権利宣言を「女性差別撤廃条約の下で締約国が有する義務や中核的義務を解釈する際の権威ある枠組み (authoritative framework)」と明確に位置づけている⁴⁸⁾。一般的意見では、先住民族の女性や女兒が直面している女性差別撤廃条約上の人権侵害について網羅的に扱われており、締約国が報告書を作成する際、また条約の実施において守らなければならない点について、他の一般的勧告よりも詳細に述べている。上記に見てきた自由権規約、人種差別撤廃条約、社会権規約のそれぞれの一般的意見は、一つの条文に焦点を当てて論じられていたのに対して、子どもの権利委員会と女性差別撤廃委員会は先住民族の子どもや女性の人権についてまとめた一般的勧告である。そのため、単純に比較することはできないが、それでもこの 20 年での進展の蓄積を窺うことができる。

女性差別撤廃委員会の一般的勧告 39 が扱う問題は、3 つに大別される。

第1に、先住民族の女性や子どもであるゆえに他の一般的な女性や子どもとは異なる特有な対応が必要となる側面、第2に、先住民族が他の女性や子どもと差別されているゆえに守られなければならない権利、第3に、他の女性や子どもと共通した、女性であるゆえに抱える問題である⁴⁹⁾。例えば、第3の例としては、女性に対する暴力や労働の権利があるだろう。第2の例としては、教育の権利や健康の権利などがある。しかし、この中には、先住民族の言語や先住民族としての医療、慣習といった第1のタイプのものもあり、明確に線引きすることは難しい。ここでは、第1の、先住民族として特有の問題を一般的勧告ではどのように捉えているのか、について見ていきたい。無論、この場合であっても、条約の第1条および第2条の差別の禁止は適用されることはいうまでもない。差別の禁止は、国際人権法の「重要な柱であり、基盤となる原則である」⁵⁰⁾からである。

先住民族に特有な権利もしくは女性差別撤廃条約の実施にあたって先住民族が他の人々と異なって注意を払う必要がある点については、先住民族権利宣言の条文やこれまでの他の条約機関において採択されてきた内容を基本的に踏襲している。具体的には、自決権、土地の権利、文化、個人的な権利と集団的権利の関係性等がそうである。

委員会は、先住民族の女性と女兒に対する差別の根本原因の一つは、効果的な実施が不足していることにあるとする。それは、彼女らの自決権、自治、関連する保障と関連しており、これらは、彼女らの土地、領域や天然資源の継続した強奪などにはっきりと見られる。先住民族の女性と彼女らの土地との重要なつながりは、彼女らの文化、アイデンティティ、霊性、先祖代々の知識、生存の基盤をなすとしている。さらに、先住民族女性にとって、彼女らの土地及び領域に関わる法的な認知と、彼女らの集団的権利が保護されるための法律と実行との間に乖離があることを指摘している。委員会は、先住民族の女性や女兒にとっての自決権は、「自らの人生設計や健康に関して、自律的で、自由なそして情報に基づいた決定を下す能力」も含むと述べている⁵¹⁾。

土地および領域は、先住民族の女性と女兒のアイデンティティー、見解、生き方、文化と精神にとって不可欠な部分であって、彼女らの人生、文化、生存、幸福と連関していることを認めている⁵²⁾。このことから、「締約国は、歴史的な不正義と取り組み、正義、和解、先住民族の女性および女兒に対する差別及びジェンダーに基づく暴力から解放された社会構築の過程の一環として、影響を受けている共同体に対して、支援と賠償(reparation)を提供することが肝要である。」としている⁵³⁾。さらに委員会は踏み込み、締約国は先住民族の女性と女兒に対する差別を防止するために国際法の下で「国境を確定し、権原を明確にし、かかる権原を先住民族に保障する」ことを求めている⁵⁴⁾。

先住民族宣言の起草過程において、土地や領域の扱いについて先住民族以外が所有、使用している場合、彼らに返還するのか賠償をするのかについて長年議論の対象となった⁵⁵⁾。先住民族権利宣言は、第28条で次のように規定している。「先住民族は、自らが伝統的に所有し、又は占有し、若しくは使用してきた土地、領域及び資源であって、自由な、事前の、かつ情報に基づく同意なしに没収され、奪われ、占有され、使用され又は損害を被ったものに対して、原状回復を含む手段により、又はそれが可能でない場合には、正当性、公正かつ衡平な補償の手段により、救済を受ける権利を有する。2 関連する先住民族による自由な別段の同意がある場合を除くほか、補償は、質、規模及び法的地位において等価の土地、領域及び質源の形、又は金銭賠償若しくは他の適切な救済の形をとるものとする」⁵⁶⁾。

国際法では、ウティ・ポシデティスの原則があり、これは植民地時代の国境は、返還後の独立国家にも適用されるという原則であり、さらに、時際法との関連で、先住民族への土地の返還が難しくなっている。よってこの条文は、第48条とともに読むことが前提とされる。すなわち「1 この宣言のいかなる規定も、いかなる国、人民、集団若しくは人に、国際連合憲章に反する何らかの活動に従事し、若しくはそのような行為をなす権利を含むと解釈してはならず、また、主権を有する独立国の領土保全又は政治的統合を、全

体的若しくは部分的に分割し若しくは害する行為を認め若しくは助長するものと解してはならない」⁵⁷⁾。言い換えると、当該国が特段認めない限り、国境の変更までは求められておらず、現実的には、金銭賠償という形をとることとなる。つまり、一般的勧告39の文言は、先住民族権利宣言よりも踏み込んだものとなっており、これを現時点で宣言の発展的な解釈として捉えることができるのか、また、締約国にこの一般的勧告の解釈を適用できるかは、不透明である⁵⁸⁾。

次に、文化については、先住民族の「土地、領域、歴史と共同体の力学、言語、衣装、食事の準備の仕方、先住民族の医療の実践、神聖な場所の尊重、宗教や伝統の実践、歴史や遺産を共同体及び人々へ伝えることと緊密につながっている。」⁵⁹⁾ ことを認めている。先住民族の土地、領域などを守ることが、ひいては先住民族の権利を守ることになると述べているが、この一般的勧告では女性ならではの衣装 (dress) や食事の準備などに関連する点もつけ加えられている点が面白い (食事の準備や民族衣装は女性に限ったことではないが)。だが、文化については基本的にこれまでに採択されてきた他の一般的意見 (勧告) と相違ない。ただし、「女性は、文化を享受する権利がある一方で、彼女らは差別的だと考える文化の側面に異議を申し立てることができる」⁶⁰⁾ ことを確認している。その例として、国際人権法とジェンダー平等の観点からこれに反するような時代遅れの法律、政策、慣行をあげている。委員会は、文化の一部とも捉えられることがある女性器切除 (FGM) は、女性に対するジェンダーに基づく暴力であるとしている⁶¹⁾。

さて、個別的権利と集団的権利の関係性であるが、先住民族の女性と女兒の差別については、個別と集団の両方の側面を理解する必要があると述べている。個別的な側面では、彼女らは、国家及び非国家主体の両方による差別を受けていると指摘する。例えば、差別やジェンダーに基づく暴力は、彼女らの個人の自立、個人の自由、安全、プライバシーの脅威となる。彼女らはまた、イデオロギー、伝統、文化、宗教法や慣習法、慣行によっても苦しめられていると指摘している。そして、先住民族の女性や女兒は、自らが進む

道や人生設計を選択でき、差別からの自由の権利があると述べている⁶²⁾。

集団的な側面では、彼女らに対する差別は、霊的な生活、母なる地球、文化的統合性と生存、そして先住民族の共同体の社会機構とのつながりの脅威となりこれらを破壊することになるという。そして、「自決権、先祖代々からの土地や資源の保有、彼女らに影響を及ぼすすべての事柄に関して効果的に参加し同意できないのは、彼女らと彼女らの共同体に対しての差別を構築する」としている⁶³⁾。

先住民族権利宣言の前文では、先住民族個人が「国際法によって認められる全ての人権を差別なく享有すること、及び先住民族が彼等の人民としての存在、福利ならびに全体の発展に不可欠な集団的権利を持つ」と規定されている⁶⁴⁾が、一般的勧告においてはこれを認めつつ、集団の利益の追求を理由とした先住民族の女性や女兒の個人の権利は、否定されてはならないとする。なぜなら、彼女らの個別的権利と集団的な権利の両方が重要であるからである⁶⁵⁾。

このようにしてみると、女性差別撤廃委員会の個別的権利と集団的権利の関係性の理解は、基本的に先住民族権利宣言および子どもの権利委員会の捉え方と同じである。先住民族の集団の中で彼女らが有する権利の側面と、先住民族の集団としての権利は分けられており、個人としては、個別的な人権と集団的な権利を有するが、先住民族全体としての集団的な利益の追求によって、彼女らの個人として有する権利が蔑ろにされてはならないということになる。

したがって、女性差別撤廃委員会の一般的勧告 39 は、基本的にはこれまでに採択された先住民族の関わる他の一般的勧告を踏襲したものであるといえる。しかし、大きな違いもある。それは、SDGs への言及 (para 15) と環境権という新しい権利が加わっていることである。先住民族は、土地との関係性が深いことから、環境の破壊は彼女らの生活に全般的に悪影響を与えることとなる。この一般的意見では、保健に関する第 12 条と農村における女性の権利に第 14 条との関わりで環境権について述べており、「気候変動の文

脈における災害リスク削減のジェンダーに関する側面」に関する一般的勧告37を受け、締約国に以下の点を求めている⁶⁶⁾。(1) 環境、気候変動、防災に関する法律や政策が、地球の三重危機を含む、気候変動およびその他の環境害の特定の影響を反映させたものであること、(2) 先住民族の女性と女兒が、環境問題、災害リスク削減、および気候変動に関連した意思決定に有意義にかつ効果的に参加できるように保障すること、(3) 環境害に対して責任ある者に義務を負わせ、環境問題に対して先住民族の女性と女兒が司法にアクセスするように保障すること、そして(4) 彼女等の環境、土地、文化的遺産、そして天然資源に影響を与えるような問題に関して、先住民族の女性と女兒が、自由意思による、事前の十分な情報に基づいた合意を保障すること、である⁶⁷⁾。

いずれの人権条約にも、本来環境権についての規定はない。しかし、持続可能な開発アジェンダの実施が条約機関にも求められていること、気候変動による地球の温暖化を含む様々な自然災害の増加が、今や人々の人権侵害の原因の一つとなっており、それはもはや看過できないものとなっていることから、各人権条約機関も環境権について扱わないことはできなくなっている。この一般的意見は、そのような流れを受けた内容となっているといえる。

(4) 先住民族の権利に関わる個人通報の見解

今日、国連の主要人権条約全てに個人通報の制度が存在する。条約の違反に対して、締約国の管轄下にある個人等が委員会宛に通報を送付することができ、条件が満たせば、委員会はそれを書面で審査する。

自由権規約が発効して間もない1977年、カナダの先住民族のラブレイスの個人通報を送付した。1981年、自由権規約委員会は、この通報に関する見解を採択している⁶⁸⁾。

ラブレイスは、カナダの「マリスィート・インディアン」として登録されていた、カナダに居住する先住民族の女性であった。彼女は、先住民族では

ない男性と結婚したことによって、カナダの「インディアン法」に基づき先住民族としての地位を失った。後に、離婚し先住民族として、元に住んでいた先住民族の居留地に戻りたいと思ったが、同法によってそれが叶わなかった。けれども、男性の場合は、先住民族の女性と結婚しても、先住民族の地位を失うことはなく、同様に離婚したとしても先住民族の居留地に戻ることが可能であり、男女で対応が異なっていた。彼女は、これは女性に対する差別であるとして、個人通報を送付した。委員会は、少数者に対して居留地に住む権利に影響を与えるような地位上の制限がある場合は、自由権規約のその他の条文とも合致していなければならないと、合理的かつ客観的な正当性がなければならないとした。そして、第 27 条も、無差別の規定である第 2 条、第 3 条、および第 26 条に合致した形で適用されなければならないと述べた。ラブレイスが、女性であるゆえに元いた居留地に戻ることができないとするインディアン法にはそうすることの合理的な理由はなく、またそのような措置は先住民族の部落を守るために必要なことではなく、彼女が先住民族としての地位に戻れないことは、第 27 条の違反となると結論づけた⁶⁹⁾。この見解で出された、少数者に属する者の権利の制限は、合理的かつ客観的な正当性がなければならないという考えは、後の個人通報においても受け継がれている⁷⁰⁾

その後、自由権規約をはじめとしてこれまで先住民族から締約国の条約違反を訴える通報が数多く寄せられている。そこで、ここでは先住民族権利宣言の採択後に締約国の違反が認められた個人通報のうち、先住民族の参加、経済活動、環境（権）との関わりが示された事例について取り上げ、委員会の活動がどのように条約の発展につながっているのかについて考察する。

(i) *Angela Poma Poma v Peru* (CCPR/C/95/D/1457/2006)

この事例の通報者は、アンジェラ・ポマ・ポマであり、通報の対象となった締約国はペルーである。通報は 2006 年に送付され、見解は 2009 年に採択された。ポマ・ポマは、ペルーのタクナ地方の先住民族で、アルパカ農場の

所有者でありアルパカやリャーマなどを育てている。これが彼女らの唯一の収入源となっている。この地方は、一帯が草原となっており、高原にある湿原の水源ともなっている。ペルー政府は、1950年から数々の水関連の事業を実施し、その結果、湿地が干上がってしまった。通報者は、かかる事業によって地域のエコシステムが破壊され、土地の劣化と湿地の干ばつが引き起こされ、そのため何千頭もの家畜が死に、生計が成り立たなくなった彼女らを貧困に陥れられたとした。彼女は、締約国が規約の第1条2項、第2条3項(a)、第17条、そして第14条1項に違反していると訴えた⁷¹⁾。

委員会は、かかる事業が第27条の下での彼女が有する土地の権利に影響を及ぼすのかについて検討した。委員会は、まず一般的意見23を想起し、ある特定の文化を享受することは領域およびその資源を密接に関係があることを確認した。また、文化の実践にはさまざまな形態があり、特に先住民族にとっては土地の資源の使用にも及ぶこと、伝統的な漁業や狩猟、法によって保護されている居留地における生活にも及ぶとした。これらの権利の保護は、文化的アイデンティティの存続と継続的な発展を保証するものであって、それは社会全体の基本構造を豊かにするものだと確認した⁷²⁾。

また、国家の経済的な発展は、第27条の規定を弱体化させるものであってはならず、共同体として自らの文化を享受する権利を否定するような影響を与えるような措置は、第27条に違反すると述べた。ただし、限定的な影響の場合はその限りではないとしている⁷³⁾。

委員会は、事業の悪影響については締約国も認めているとしている。そして、ある事業が少数者もしくは先住民族の顕著に文化的な経済活動に介入もしくは妥協させるような措置が許容できるかどうかは、当該共同体の構成員がかかる事業の意思決定に参加ができたかどうか問題となつた。この場合の参加は、効果的で、相談ではなく自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意でなければならず、事業は、均衡の原則が尊重され、共同体とその構成員の生存を脅かすようなものであってはならないとする。本件においては、通報者が属する共同体が、事業の前に政府からの助言は求められ

ていなかったこと、法的な資格を有する独立した組織によって、伝統的な経済活動への影響について研究は行われていなかったこと、また、その影響を最少化させるような措置もとっていなかったこと、この事業の結果彼女の伝統的な経済活動が継続できず彼女が利益を受けられなくなったことを認めた。そして以上の点から、規約第 27 条に従って、当該締約国は、通報者が集団のその他の構成員とともに自身の文化を享受する権利を侵害したと結論づけた。さらに、通報者の効果的な救済を怠ったとして、締約国は規約の第 2 条 3 項 (a) にも違反したと結論づけた⁷⁴⁾。

この事件では、これまでの一般的意見や通報の見解を踏襲しつつ、ある公共事業が先住民個人もしくは先住民の集団に対してどの程度影響があれば許容できるのか、もしくはできないのかの基準を示している。そして、それは事業それ自体の環境の破壊力だけでなく、その均衡性が考慮されること、共同体の構成員の生存が脅かされないこと、当該先住民が自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意があったかが問われるとした。本件の場合、いずれも満たさなかったことから締約国の違反が認められた。

(ii) Daniel Billy et al v Australia (CCPR/C/135/D/3624/2019)

この事例は、オーストラリアのトレス海峡諸島に住む先住民に属するダニエル・ビリー氏ら 8 名による、オーストラリアに対する通報である。自由権規約委員会は、2022 年 9 月に見解を採択した⁷⁵⁾。

トレス海峡諸島は、幾つもの小島からなる珊瑚礁の島々である。トレス地域当局 (Torres Strait Regional Authority :TSRA) によれば、気候変動に伴い、1993 年から 2010 年の間で年間 0.6 センチ海面が上昇しており、それによって洪水や侵食、サンゴの白色化、死滅、海藻の減少などを引き起こし、海の生態系に悪影響を及ぼしているという⁷⁶⁾。このような環境問題は、彼らの伝統的な生活、自給自足、文化的に重要な生物資源に重大な影響を与え、そのことによって、社会的、文化的、経済的な挑戦、インフラ、住宅、食糧生

産、水産工業に対する重大な影響となるほか、健康問題を引き起こすことが予測されるという⁷⁷⁾。通報者によれば締約国は、これまで通報者ら島民が長期的にトレス諸島に住み続けることができるための気候変動適応計画の実施に失敗し、気候変動の影響の緩和にも失敗し、規約の第2条、第6条、第17条、第27条の下での権利を執行できるような効果的な国内救済措置は存在しない⁷⁸⁾。よって、通報者は、当該締約国が第2条（単体及び第6条、第17条、第27条との関連で）、第6条、第17条、第27条に違反していると主張した。また、子どもたちについては、規約の第24条1項がそれ自体、および第6条、第17条、第27条との関連で違反していると主張した⁷⁹⁾。

委員会は、まず本件の許容性について審議し、通報者の権利が実際に侵害されているかどうか（トレス海峡諸島が海に沈んでしまうこと）は、本件の許容性の問題とは切り離すことはできないとした。加えて、国内救済措置を尽くしたかどうか、許容性の問題とはならないとした。しかし、一般的な規定となる第2条に関しては、通報者の第6条、第17条、第27条に関する主張と独立したものは考えられないことから、選択議定書の第3条に基づき許容することができないとした⁸⁰⁾。

さて、オーストラリア政府は、自由権規約ではない環境条約に関して委員会が審議することは、事項的管轄権から認められないと主張した。それについて委員会は、委員会には、他の条約の履行の決定をする権限はないとする一方で、規約の条文上の締約国の義務の解釈にあたって他の条約が参照される場合は、通報者の訴えに関係することとなると述べた⁸¹⁾。つまり、自由権規約の履行について審議するために、締約国が実際にはどのような自由権規約条文上の義務があるのか、それを解釈するにあたって、環境条約が用いられることは問題ないとした。

また、オーストラリア政府は、選択議定書の第1条の個人が「当該締約国によって侵害されたと主張」することが個人通報手続きの前提となる点に関し、オーストラリア政府は、通報者に対して気候変動による影響については責任があるとはいえず、本件は許容性が認められないという主張した。これに

対して委員会は、本件では、締約国が自らの領域内において気候変動の有害な影響と戦うための適応措置の実施かつまたは緩和措置を取らなかったことによって引き起こされた被害が問題となっているとし、オーストラリア政府の主張を退けた⁸²⁾。

オーストラリア政府はさらに、通報者は、(実際の被害ではなく)潜在的な将来起こりうる被害について通報を行なっているため、この通報には許容性がないと主張した。この点について委員会は、どの程度個人が被害を受けているかは程度の問題だとしつつも、通報者は、締約国がどのような作為または不作為によって、彼らの権利がすでに害されているか、またはかかる害が差し迫っていることを、すでに執行されている法律や裁判の判決や行政的な決定、実行によって示さなければならないとした⁸³⁾。他方で、委員会は、現在起こっている気候変動の影響に対して、通報者らは、極めて脆弱な人々の中に入ることを認め、既に起き、現在進行形にある有害な影響は、理論的な可能性なのではない、よって被害が未だ起こっていないというオーストラリアの主張は、許容性を認めない理由にはならないと判断した⁸⁴⁾。

このような理由から、委員会は本件の許容性を認め、本案の審理に移る。まず結論から先に述べると、委員会は、オーストラリアは、通報者らの規約第17条および第27条の権利を侵害していると認めた⁸⁵⁾。その理由は次のとおりである。

第6条は、実際に人々の命が失われていなくとも、生命にとって脅威であったり、あるいは死に結びつくような脅威がある場合、それらについても締約国は義務を負う。そして、このような脅威の中には、有害な気候変動による影響も入る。環境の劣化、気候変動、非持続的な開発は、現在および将来世代の生存権の享受にも現実的で差し迫った、重大な脅威であり、締約国はかかる脅威から人々を守るために全ての適切な措置を取らなければならない⁸⁶⁾。本来、第6条は、死刑など恣意的に命が奪われない権利を規定するが、委員会は、かかる条文を拡大解釈し、気候変動の影響による生命への脅威に対しても締約国には全ての適切な措置をとることを求めている。環境分

野での予防原則をここでは適用し、実際に起きていなくとも現実的で予見しうる脅威が第6条でも用いられるという新たな基準を打ち出している。そして、締約国としては、かかる脅威を最小化しなければならない義務を負うというのである。

オーストラリア政府は、第6条を拡大して解釈することは、条約法条約の第31条に反すると主張した。しかし、委員会は、むしろ、同条文の「文脈によりかつその趣旨および目的に照らして」「条約の通常の意味に従い、誠実に解釈」だと述べ反論している。その理由として、規約の前文では、「人類社会の全ての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認めることが世界における自由、正義及び平和の基礎となす」と規定されていることから、第6条に環境破壊の脅威を含むことは、個人の「固有の尊厳」を守る条約の趣旨目的と合致したものだとした。とはいうものの、委員会は結局のところ第6条についてはオーストラリア政府の違反を認めなかった。その理由は、気候変動による通報者らへの重大な被害は今後10年や15年のうちに起こりうるものであって、この間にオーストラリア政府はまだ措置を講じることができるとしたからである⁸⁷⁾。

最後に、第27条との関連性について、同条文ではそれまでの先住民と土地や資源との関連性や、文化、言語または宗教を維持する個人的権利について規定されていることを確認した上で、通報者が主張した気候変動の影響は、1990年代から通報者を含めた先住民の共同体によって問題提起されてきたことから、締約国には容易に予見できたものであったとする。そして、通報者が住むところには防波壁が完成もしくは建設されていることには留意するが、工事は遅れており、かかる工事の遅滞は、通報者が直面している脅威に対しては不適切な対応であるとした。さらに、締約国によって、これまで通報者らの集団的伝統的な生活法の能力の維持を保護し、彼らの文化や伝統、土地および海の資源の使用法を将来世代へ伝達するために時機にかなった適切な適応策が講じられなかったのは、条約の第27条に違反すると結論づけた⁸⁸⁾。ここでは、これまでオーストラリア政府が、気候変

動による様々な影響に対して十分に講じてこなかった措置に対して、それが不適切だったと認めている。環境の分野での世代間衡平の考え方が人権すなわち文化的権利においても導入されていることが確認できる。文化的な権利は、現代の世代だけにとどまらず、一度破壊されれば将来世代の先住民族のそれまで含むものと述べている。本件では、文化的権利の関係で、気候変動の問題が論じられ、締約国が策を十分に講じなかったことで、締約国の違反が認定されたのである。

このように、委員会は、ラブレイス事件やそれまで採択してきた第27条の一般的意見を踏襲しつつも、規約以外の条約や条約には規定がない環境権をも審議の対象とし、先住民族の文化的権利への悪影響に対する策が不十分もしくは講じられていないことを理由に、締約国の違反を認めた。この際、委員会は、現代の世代だけでなく、先住民族の将来世代の文化的権利の侵害についても言及しているのである。また、環境の分野で用いられている予防の原則を第6条にも導入し、実際に起きておらず、実際の被害がなくとも、現実的で予見しうる脅威があれば、それを軽減する義務を締約国は負うとしたのである。その意味で、この見解は、これまでにはない内容となっている。

本稿でも確認してきたように、先住民族の文化は、土地や領域と密接な関係があり、これらの場所が環境破壊の対象となってしまうと、一般的な人々よりも権利の侵害が大きい。その影響は、一人一人の人権にとどまらず、時として集団の文化の消滅にもつながりかねず、将来世代の文化的な権利をも剥奪してしまう。Poma Poma 対ペルーでも同様の問題が明らかとなった。

だが果たして、本件のように、規約にはない環境権を、前文にある固有の尊厳という条約の精神や趣旨目的と関連づけて論じ、文化的権利と結びつけて論じること、実際に被害が起きていなくとも「現実的で予見しうる脅威」に対して締約国が最小化する義務を設置することは、委員会の条約の履行確保の範囲内にあるのか若干の疑問がある。人間の尊厳は、究極的には人間活動全てに関連しているものであり、環境権以外にもあらゆる問題が規約の範

疇に入ってくることになりかねず、当然全ての事項を扱うことは自由権規約委員会にはできないのであって、オーストラリア政府がいう「事後的管轄」の問題が浮上しうると考えられる。

4. おわりに

——条約機関による先住民族の権利の発展と条約機関の権限——

本稿では、これまで国連の人権条約機関が、条約上規定がない人権について、どのように履行確保の制度の中で、発展させ国家に守らせてきたのかについて論じてきた。その際、先住民族の権利を例としてみてきた。自由権規約委員会が、ラブレイス事件で初めて先住民族の人権について扱ったのは1981年。それから40年以上の月日が経過し、先住民族と土地や領域とのつながり、文化的権利の内容、個人的権利と集団的権利との関係性といった先住民族が特別に有する権利の内容が少しずつ明確となってきた。条約機関は、既存の条文、その他の関連条約、そして先住民族権利宣言ができてからは宣言を用いながら国家が先住民族の権利を守っているかを監視してきた。1990年代は、各条約機関が、自らの職務権限内で、先住民族の権利と向き合い、履行確保が円滑に進むように一般的意見（勧告）を採択し、条約の関連条文を駆使しながら取り組んできた。だが、2007年に先住民族権利宣言ができてからは、その実施も担うようになり、一般的意見の内容もより具体的かつ詳細なものとなり、基準も明確となった。加えて、同時期には多くの人権条約には個人通報制度が整い、それまでは自由権規約委員会が先住民族から多くの個人通報を受け取っていたが、今後は他の条約機関も先住民族関連の個人通報を審査する機会は増えていくだろう。そのことによって、先住民族の抱える具体的な問題を、条約（にはない）規定で審査することとなり、さらなる人権条約の発展が見られることになると考えられる。この論文でも見た *Daniel Billy et al v Australia* でも議論されたように、今後は、先住民族と環境権の問題の進展、もしくは先住民族以外の人々の環境権が問題とし

て取り上げられ、締約国は条約の規定上には存在しない新たな権利の実施が求められるようにますますなるだろう。

ところで、このような先住民族の権利の発展は、条約機関だけの努力によるものではない。国連内外における様々な先住民族の権利に関連した基準設定や制度の構築も見過ごすことはできないのである⁸⁹⁾。ILO 第 169 条約の存在や国連の他の人権機関における先住民族の権利の保護促進、米州人権裁判所で蓄積されている先住民族関連の判例、そして何よりも先住民族権利宣言の採択の影響がある。近年は、持続可能な開発アジェンダの採択により、条約機関にもその実施が求められるようになり、このアジェンダの中には先住民族の具体的な規定がいくつかある⁹⁰⁾ ことから、今後さらに条約機関も先住民族の権利の実現に関与することになるだろう。

このように、人権条約機関は、締約国に条約上の権利を履行させるという任務の一環として、慣行という形で国家の行動が条約を守っているのか違反しているのかの基準を明らかにするために、時として解釈をしてきた。本稿でも見たように、条約採択時には含まれていなかった概念や事項、権利なども含まれる。こういった「アップデート」作業を条約機関は担ってきた。だが、国際法上かかる解釈権を条約機関は有しているのか。あるいは、かかる解釈権は何に依拠するのか。現実として、一般的意見（勧告）は、国家を法的には拘束しないが、国家はそれらを完全に無視することもできない。一般的意見を基準に報告書審査が行われ、個人通報も審査されるからである。また、国家報告書審査の勧告はフォローアップがあり、締約国は勧告の履行状況の説明責任を負っている。かかる一連の手続きは、国際法上の特別法として位置付けられるのだろうか。

先住民族の環境権について踏み込んだ内容となった Daniel Billy et al v Australia の事例は、人権条約機関による環境権の保護促進について、一石を投じるものとなった。これが今後継承されていくか、反省の対象となるかは、今の時点では不明であるが、その際、条約機関としての職務権限、解釈権の問題についても論じられることとなろう。

また、同件では、環境権などそもそも規約の条文にはない権利を、条約の前文の固有の尊厳と結びつけ、条約の趣旨目的と合致することを理由に、第6条を拡大して解釈して締約国に新たな義務を生じさせた。だが、そもそも委員会には裁判所のような解釈権限がない⁹¹⁾。このような解釈は、果たして国際法的に問題ないのだろうか。本稿でも見たように、先住民族の特に文化的権利は条約機関の履行確保の中で発展してきた。それでは、こういった条約を進展させる「解釈」とそうでない解釈との違いはあるのだろうか。

加えて、制度的な問題もないわけではない。近年、多くの人権条約が国連内外で作られ、それに伴い、締約国は多くの報告書を作成し、審査も受けることとなった。反対に、委員会も多くの締約国を有することによって、報告書や個人通報の審査に遅れが出てきており、条約機関全体としての改革が議論されている。先住民族の権利については、本稿でも見たように様々な条約機関が一般的意見を出しているだけでなく、報告書審査の中でも先住民族の権利が扱われており、また多くの個人通報も審理されている。さらに、条約機関以外にも目を向けてみると、人権理事会や先住民族の関連機関、米州人権裁判所等の地域裁判所においても議論されており、それらの機関の間での整合性をどのように図っていくのが課題である。この論文でも確認できたように各人権条約機関の先住民族の一般的意見（勧告）を見ても、基本的な概念などは踏襲されていたものの、厳密には一般的意見（勧告）の間で違いがあった。そうすると、締約国としては、どの一般的意見に即して条約を実施することになるのだろうか。他方、個人が、個人通報を送付するならば、先住民族には理解があって締約国には厳しい機関を狙う、というフォーラム・ショッピングの問題も出てくる。このような問題を避けるためには、その第一歩として、先住民族の権利に関しては、今後条約機関の間で統一した見解が採択されることが望ましいだろう。また、個人通報も統一の委員会を設置するなどして、ケース・ローが統一されたものとなるようにするのの可能性としてはあるだろう。

本稿でも見てきたように、これまで、条約機関はそれぞれが条約の履行を

確保し、その中で人権条約は発展してきた。本稿では、先住民族の権利に着目したが、同様に条約には具体的規定がないものの、発展した権利は他にもいくつもの例がある。これは条約の履行確保の一環として進められた実務的な理由によるものではあるものの、そのおかげで人権条約は古い賞味期限が切れたものとはならず済んできた。しかし、今後より前に進み、条約機関によって人権条約を発展させるためには、ここで一度立ち止まって、このような慣行の中にある法的なあるいは制度的な問題について今後議論する必要があるだろう。

注

- 1) 採択順に、あらゆる形態の人種差別に関する国際条約（人種差別撤廃条約）、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）、女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（女性差別撤廃条約）、拷問及び他の残忍な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（拷問等禁止条約）、児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）、移住労働者の権利に関する条約（移住労働者条約）、強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約（強制失踪条約）、障害者の権利に関する条約（障がい者権利条約）である。（ ）内は本稿で用いる略称。
- 2) 社会権規約は、経済社会理事会の決議 1985/17 によって設置。例えば、自由権規約は、第 28 条 1 項で「人権委員会（以下「委員会」という。）を設置する。委員会は、十八人の委員で構成するものとして、この部に定める任務を行う」という規定によって自由権規約委員会を設置し、第 40 条 4 項ではその任務として「委員会は、この規約の締約国の提出する報告を検討する。委員会は、委員会の報告及び適当と認める一般的な性格を有する意見を締約国に送付しなければならない。また、この規約の締約国から受領した報告の写しとともに当該一般的な性格を有する意見を経済社会理事会に送付することができる。」と規定している。
- 3) 例えば、最近では、自由権規約委員会の採択した第 7 回日本政府報告書の勧告について、報道がなされた。例えば、NHK「「国連 日本政府に“入管施設内の対応改善を”勧告」2022 年 11 月 4 日配信。 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221104/k10013880431000.html> (2022 年 11 月 8 日取得)。
- 4) A/RES/61/295.

- 5) 定義はないものの、しばしば「コボ報告書」に含まれた4つの要素、先住性、歴史的連続性、被支配性、自己認識が用いられている。拙稿「第5章 人種差別の禁止と少数者・先住民族の権利」横田洋三編『新国際人権入門』（法律文化者、2021年）、92頁。
- 6) International Labour Organization, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future* (Geneva, 2019), p.13.
- 7) 拙稿「第5章 人種差別の禁止と少数者・先住民族の権利」93-94頁。
- 8) Sandra Lovelace v Canada, Communication No, 24/1977, UN Doc CCPR/C/13/D/24/1977 (1981).
- 9) 国際労働機関駐日事務所HP https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_239010/lang--ja/index.htm (2022年11月8日取得)。
- 10) 例えば、自由権規約は、HRC, *Guidelines for the treaty-specific documents to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, UN Doc CCPR/C/2009/1 (2010)、社会権規約は、CESCR, *Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2008/2 (2009) などがある。
- 11) 滝澤美佐子「第3章 国際人権章典」横田洋三編前掲書、50頁。
- 12) CEDAW, *Tenth periodic report submitted by Canada under article 18 of the Convention, due in 2020*, CEDAW/C/CAN/10, 6 July 2022.
- 13) Pei-Lun Tsai and Michael O’Flaherty, “United Nations Human Rights Treaty Bodies and Indigenous Peoples’ Rights”, in Roxanne Dunbar-Ortiz, Dalee Sambo Dorrough, Gudmundur Alfredsson, Lee Swepston and Petter Wille (eds.), *Indigenous Peoples Rights in International Law: Emergence and Application*, (Gáldu & IWGIA, 2015), pp.387-388.
- 14) CCPR, *Concluding observations on the seventh periodic report of Japan*, CCPR/C/JPN/CO/7, 3 November, 2022, para. 43.
- 15) CCPR, CCPR/C/21/Rev.1/Add.1.
- 16) 例えば、最近採択された Daniel Billy et.al. v. Australia の見解においても言及がある CCPR/C/135/D/3624/2019, para. 8.12.
- 17) CCPR, CCPR/C/21/Rev.1/Add.1, para. 2.
- 18) *Id.*, para. 3.1.
- 19) *Id.*, para. 3.2.
- 20) *Id.*, para. 6.2.
- 21) *Id.*, para.7.
- 22) *Id.*, para.3.2.

- 23) *Id.*, para.9.
- 24) *Id.*
- 25) 当時、国連の人権委員会では「Indigenous people（先住民）」とするか「indigenous peoples（先住民族）」とするかで論争が繰り返されていたが、人権小委員会から人権委員会に上がってきた先住民族権利宣言案は、「indigenous peoples」を用いていた。先述のとおり、国連の人権分野では正式に先住民族の呼称が用いられるようになったのは先住民族権利宣言によってであるが、自由規約のこの一般的意見は、それよりも前にこの呼称を用いていたことになる。People と peoples の違いは、後者は民族を指し、国際法では民族（人民）の自決権の考えから先住民族に独立する権利をも認めることを連想させるため、この用語を用いることに多くの国家は反対していた。拙稿「先住民族の参加と国際連合一先住民族権利宣言の起草と実施における影響―」『国連研究』第23号（国際書院、2022年）73-100頁を参照。
- 26) General Recommendation XXIII: Indigenous Peoples, CERD, U.N. Doc. A/52/18, Annex V; paras.1 and 2.
- 27) *Id.*, para.4.
- 28) *Id.*, para.5.
- 29) General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing: forced evictions, (Art. 11 (1) of the Covenant), CESCR, U.N. Doc. E/1998/22 Para 10.
- 30) CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) U.N. document, *E/C.12/2000/4*, paras. 2 and 3.
- 31) *Id.*, para.12.
- 32) General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), CESCR, U.N.document, *E/C.12/2002/11*, para.7.
- 33) General Comment No. 21 :Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), U.N. document *E/C.12/GC/21*.
- 34) *Id.*, para.2.
- 35) *Id.*, para. 7.
- 36) *Id.*, para. 13.
- 37) *Id.*, para.5.
- 38) *Id.*, paras. 36-37.
- 39) *Id.*, para.36.
- 40) *Id.*, para. 37.
- 41) General Comment No. 11 (2009): Indigenous children and their rights under the Convention, U.N. document *CRC/C/GC/11*, paras. 6-12.
- 42) *Id.*, para. 14.

- 43) *Id.*, para.20.
- 44) *Id.*, para.16.
- 45) *Id.*, para.17.
- 46) *Id.*, para. 31.
- 47) *Id.*, para.32.
- 48) General recommendation No.39 (2022) on the rights of Indigenous Women and Girls , U.N. document CEDAW/C/GC/39, para.13.
- 49) *Id.*, para.16.
- 50) *Id.* para. 16.
- 51) *Id.*, para.11.
- 52) *Id.*, para. 56.
- 53) *Id.*, para.12.
- 54) *Id.*, para. 56.
- 55) 拙稿「第5章 人種差別の禁止と少数者・先住民族の権利」95頁。
- 56) 植木俊哉、中谷和弘編『国際条約集2022』、(有斐閣、2022年)356頁。
- 57) *Id.* 357頁。
- 58) なお、細かいこととなるが、国際法では reparation は原状回復を含むが、先住民族権利宣言上は原状回復までは義務とはなっていないため、compensation (金銭賠償) の文言の方が権利宣言に即したものとなったかもしれない。
- 59) General recommendation No.39, para. 53.
- 60) *Id.*
- 61) *Id.*, para.21.
- 62) *Id.*, para.17.
- 63) *Id.*, para.18.
- 64) 植木俊哉、中谷和弘前掲書、355頁。
- 65) General recommendation No.39, para.19.
- 66) General Recommendation No. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, U.N. document, CEDAW/C/GC/37.
- 67) General recommendation No.39, paras. 60-61.
- 68) Sandra Lovelace v. Canada, Communication No. 24/1977, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 at 83 (1984).
- 69) *Id.*, paras. 1, 17, 18, 19.
- 70) 例えば、キトック対スウェーデン。Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, CCPR/C/33/D/197/1985 (1988)。ただし、この事件では、Kitok の主張は認められなかった。
- 71) CCPR, Views Communication No. 1457/2006, CCPR/C/95/D/1457/2006, paras, 1, 2.1-3.4.

- 72) *Id.*, paras 7.1 and 7.2.
- 73) *Id.*, para. 7.4.
- 74) *Id.*, paras 7.5-8.
- 75) CCPR, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, CCPR/C/135/D/3624/2019, para.2.1.
- 76) *Id.*, paras 2.2-2.5.
- 77) *Id.*, para. 2.6.
- 78) *Id.*, para. 2.8.
- 79) *Id.*, para. 3.1.
- 80) *Id.*, para. 7.4.
- 81) *Id.*, para. 7.5.
- 82) *Id.*, para. 7.6.
- 83) *Id.*, para. 7.9.
- 84) *Id.*, para. 7.10.
- 85) *Id.*, para. 9.
- 86) *Id.*, para. 8.3.
- 87) *Id.*, paras. 8.4-8.8.
- 88) *Id.*, paras. 8.13-8.14.
- 89) 国連の人権委員会等の人権関係機関による先住民族の権利の発展については、稚稿「先住民族の参加と国際連合—先住民族権利宣言の起草と実施における影響—」を参照。
- 90) 稚稿「第5章人種差別の禁止と少数者・先住民族の権利」100-101頁。
- 91) なお、条約機関の解釈の権限については、稚稿「規約人権委員会による規約の発展的解釈と適用：個人通報制度における無差別（2条1項、3条及び26条）を例に」『国際人権』2012年、第23号、pp. 24-28、他に Helen Keller and Leena Grover, “General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy”, in Hellen Keller and Geir Ulfstein eds. *UN Human Rights Treaty Bodies*, Cambridge University Press, 2012, pp. 116-194 を参照。

Making Human Rights Treaties a Live Document: The Works of the UN Treaty Bodies in the Implementation of Indigenous Peoples' Rights

Marie TOMITA

International human rights law is often conceived as being “a living document.” Though many of the core United Nations (hereinafter UN) human rights treaties were drafted years ago, with some being drafted over a half-century ago, not even one treaty has been amended so far. The treaties do not prohibit amendments, but like many other treaties, amendments are very difficult. This is one of the characteristics of international law, which is quite different from domestic law, where amendments are not difficult. Hence, the original articles of the human rights treaties continue to be used today. Then, how can the human rights treaties be “living” when the texts have not been changed? How can the treaties fit the new values or changes of the 21st-century world?

In this paper, the development of human rights treaties is examined. It will focus on the works of the UN human rights treaty bodies that have invigorated the words of the treaty. The author will take the rights of the indigenous peoples as an example. When many of the human rights treaties were adopted and came into effect, the rights of indigenous peoples were not acknowledged. Except for the Convention on the Rights of the Child, there is no specific article stipulating the rights of the indigenous peoples. On the other hand, over the past forty years, the rights of indigenous peoples have developed drastically. In 2007, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples was adopted at the United Nations

General Assembly. Meanwhile, treaty bodies had to interpret the existing articles to protect and promote the rights of indigenous peoples. Through the examination and analysis of State report recommendations, general comments or general recommendations, and some of the cases of individual complaints, including the case which was adopted in 2022 by the Human Rights Committee, this paper will reveal how new ideas or rights regarding indigenous peoples, which were not found in the original text of the treaties, have been developed and are being implemented by the treaty bodies.

It is concluded that the UN human rights treaty bodies have kept the treaties alive and updated through their compliance mechanisms. New rights and interpretations are added to the original treaty through these measures. Based on the concluding observations, comments, or general recommendations, States are asked to follow the “new interpretation” or new emerging rights which were not incorporated in the original text. Such practice is not restricted to indigenous rights but other rights as well. Whether the compliance mechanisms are a new development in international law is a matter which requires closer examination in the future, but the development of certain human rights, including indigenous rights by the treaty bodies is a matter which should continue to be analyzed.