

北極法秩序における先住民族と規範形成

カムルル・ホサイン
森脇可南 訳

1. はじめに

国際法規範は主権国家間の関係により発展してきた。したがって、国際法の主体は国家なのである。また国家が国際組織の枠組に参加することにより、その国際組織は特定の分野において国際法を生み出すことができる。それゆえに、国際組織も国際法の下で法形成が可能である。しかし、実際の国際法の形成は国家と国際組織のみによって行われているわけではない。国際法の主体として認められていないにも関わらず、主に法規範の発展においてますます影響力のある役割を果たす行為主体がいる。とりわけ先住民族は、今日、法規範の形成において重要な行為主体であるとみなされている。先住民族は、他のどの地域よりも北極において、トランスナショナルおよび国際的な規範形成の過程で国家と連携する特別な地位を持つ行為主体として立ち現れる¹。本稿は、国際法形成過程における独特の実体としての先住民の漸進的な承認と、その承認の北極における重要性に着目する。そのため本稿はまず、国際問題に関与するための先住民族の闘いと、その闘いの国際人権法の枠組による承認に焦点を当てる。さらに、先住民族の承認が様々な国際的なプロセスでますます顕在化していることをうけ、その中のいくつかのプロセスに注目した後、北極の民族集団がどのように同地域のガバナンスに取り込まれてきたかを示す。この文脈で、先住民族が独自の役割を持つ北極評議会—北極8カ国による高級レベルの政府間フォーラム—の構造を簡潔に分析する。そして北極モデルと北極評議会における「常時参加者」としての北極先住民族の独特な役割は、規範形成過程において先住民族の声をとり込み、彼らに場所を与える模範となりうると主張する。

2. 国際法における先住民族

国際法には先住民族のいかなる法的定義も存在しない。しかしながら、先住民族の権利に関する国際連合宣言（UNDRIP）を含む多くの法

¹ 例えば、北極評議会では、北極の先住民族に「常時参加者」という特別な地位が付与されており、北極のガバナンスにおいて重要な役割を果たしている。

的文書で先住民族への言及がある²。正式な定義が存在しないのにも関わらず、先住民族は、その先住性（indigeneity）言い換えれば、共通の歴史、土地、文化を共有する独自の民族集団としての固有性により同定される。これをより実用的にするべく、国連の少数者の差別防止及び保護に関する小委員会の特別報告者 José R. Martínez Cobo が、Cobo 定義として広く知られる以下のような先住民族の作業上の定義を提供した。

先住の共同体、人民（peoples）、民族（nations）とは、侵略および植民地化以前に自身の土地で発展してきた社会との歴史的連続性を持ち、その土地またはその土地の一部において現在支配的な社会の構成部分と自身を別個のもの考えるものである。彼らは現在非支配的な部分を構成しているが、自身の民族としての継続的な存在を基盤として自身の文化様式、社会制度、法体系に従い、従来の土地と民族的なアイデンティティを、将来の世代へ維持し、発展させ、継承することを決意している。（傍点筆者）³

1989年の国際労働機関第169号条約すなわち独立国における原住民族および種族民族に関する条約⁴は、先住民族を同定する客観的基準を規定する。条約第1条1項は先住民族とは征服、植民地化または国境確立の際に、当該国またはその地域に居住していた人々の子孫であり、かつその法的地位に関わらず、独自の社会的、経済的、文化的および政治的制度的な一部または全てを有する民族であると強調している。

2003年に人及び人民の権利に関するアフリカ委員会（ACHPR）の作業部会がアフリカの先住民族の特徴を次のように示した。すなわち、

² 先住民族の権利に関する宣言は、2007年にほぼ普遍的に採択された。反対票を投じた4か国は、後にこの宣言を是認した。宣言の原文に関して以下を参照。<http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/UNDRIP.pdf>（最終閲覧2017年6月1日）。

³ José R. Martínez Cobo, Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, 1986/7, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8 (Last Part) (30 September 1983), paras. 379-382, available at <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS_xxi_xxii_e.pdf>（最終閲覧2017年6月1日）。

⁴ ILO169号条約（1989年）の原文は、以下を参照。<<https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=55edc540-a2fa-447c-a4d9-3b63e99527a2>>（最終閲覧2017年6月1日）。

彼らの文化と生活様式は支配的社会とはかなり異なる；彼らの文化は脅威に晒されており、またいくつかのケースでは消滅寸前である；彼らの特有の生活様式は伝統的な土地および資源へのアクセスおよび権利に依存している；彼らは多くの場合、アクセスしにくい地理的に孤立した地域に居住している；彼らは政治的および社会的に取り残されており、国内の政治的及び経済的構造の中で支配され、搾取されている、と。

上記の全ての事情が、世界中の先住民族に等しく当てはまるわけではないだろうが、先住民族には共通したいくつかの特徴がある。すなわち先住民族が（外部からの）移住者によって占領された地域に居住している、自らの伝統的な土地において社会から取り残された非支配的な集団であることである。移住者によって進められた政治プロセスは、歴史的に先住民族を自らの土地で脇に追いやり、多くの面で彼らの生活や暮らしに影響を与えてきた。先住民族は、日々、政治、社会文化、環境の分野で取り残されていき、固有の民族としての独自のアイデンティティを徐々に失いつつある。結果として、先住民運動はすでに19世紀初頭に始まっていたにも関わらず、国際法においてある種の承認を受けるまでにも相当な時間を要することになった。続いて先住民族の権利運動の歴史的展開を端的に明らかにしよう。

3. 先住民族の闘い：国際人権法における場所の獲得

1920年代と1930年代にはすでに多くの先住民族の指導者たちが、彼らを独立した民族としての承認することについての問題に取り組むよう国際連盟に働きかけた。しかし、そのような民族集団の固有性の具体的側面が明確に理解されなかったため、そのような働きかけはその時点ではあまり歓迎されなかった。さらに、先住民族は構造的に自らの問題を明確かつ首尾一貫して提出できるほどまだ十分に組織化されていなかった。それにも関わらず、先住民族運動は、非常に控えめにまた散発的にではあるが、継続された。先住民族問題は1945年の国際連合（以下国連）の設立過程でもまた取り上げられた。国連は非自治地域の自決の問題に取り組むために信託統治理事会を設立した。先住民族の声にも関わらず、彼らはこの枠組みの中でも未だ承認されていなかった。先住民族の問題は、概して国家の内部問題として位置づけられており、それゆえに国家間関係の範囲から外れた。国家間関係によって推進されてきた欧州中心主義的な国際法の発展には、先住民族が行為主体として参加できる場所がなかった。国連の枠組みにおい

である実体が明確な民族自決の権利を取得するのは、それに「非自治地域」という地位が認められる場合のみであった。先住民族はそのような実体ではなく、それゆえにそのような地位を持つ集団として認められなかったのである⁵。

実際、現実的な問題がある。すなわち民族自決権は、文化的、政治的に同定可能なだけでなく、明確な外的または内的な境界線によっても同定可能な人々に結びついた権利であるということである。先住民族は彼らの伝統的な土地への権利を主張し、無主地を先占したという外部からの移住者の主張に取り合わない。今日の国家性の概念に結び付けられているウェストファリア的な主権の概念は、多くの先住民にとって未知のものだった。彼らは当該地域における歴史的連続性を持って世代から世代へと引き継がれてきた自身の慣習的規範に従って生活していた。国連は、非自治地域に関する規範を、外国によって植民地化された地域ではあるが、植民地化以前には明確な地理的境界と、社会政治的、文化的地位もった固有の民族と認められる人々の集団がいた地域に適用される規範であると考えた。第二次世界大戦後に始まった脱植民地化プロセスの文脈における民族自決の概念は、経済的、政治的に従属し、施政国と文化的、地理的に異なり、外的な力によって植民地化されたためにその社会構造が「非自治」地域と類似していた人々の集団の権利を含んでいる⁶。先住民族にとっては、たとえ歴史を通じて植民地化されていたとしても、「非自治地域」という地位の基準に当てはまらない。先住民族の社会文化的また政治的固有性が見られたとしても、多くの場合、彼らの居住する国の内部に容易に特定できる地理的境界線を持っていない。このことにより先住民族を、一般国際法の下で自決権を主張するための独立の実体であるとみなすことができなくなる。

結果として、先住民族は国際レベルで彼らの懸念に対して注意喚起することに失敗した。けれども 1950 年代から 1960 年代にかけて国連の支援の下で人権法の発展が始まると、先住民族運動は人権制度において場所を獲得し始めた。ポスト冷戦時代のこの出来事は、先住民族

⁵ See generally, e.g. Kamrul Hossain, “How great can a ‘greater say’ be? Exploring the aspirations of Arctic indigenous peoples for a stronger engagement in decision-making,” *The Polar Journal*, Vol. 3, No. 2 (2013), pp. 316-332.

⁶ See Gudmundur Alfredsson, “Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples: Definition of Terms as a matter of international law,” in Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki (eds.), *Minorities, Peoples and Self Determination: Essays in honour of Patrick Thornberry* (Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 170.

にとって重要性を持つ新たな要素をもたらした。すなわち、彼らは市民及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）と経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（ICESCR）の共通1条で表明された人権の枠組における自決権の達成ために、自らを「人民」とであると主張し始めたのだった。先住民族は、人権法を参照しつつ、それぞれの国家の支配的集団に対して、まずは民族集団としての彼らの固有性を承認し、そして次に自身と関係のある諸問題の意思決定プロセスに参加できるようにすることで、先住民問題に取り組むように働きかけた。意思決定プロセスへの包摂に関して主張されたのは、ある特定の文脈において少なくとも彼らが直接関係する事柄に関しては、国内の制度において交渉および協議をする場所を与えられることであった⁷。

この包摂という議題を推進するため、先住民族は1948年に世界人権宣言（UDHR）が採択された直後の1950年代の初めから、より強化された方法で運動を開始した。彼らは自らの間により大きな連合を組織するために地域的および国際的な会議を開催した。このプロセスは1970年代以降に注目すべき影響をもたらした。例えば、1973年の北極民族会議（Arctic Peoples' Conference）は、グリーンランド、カナダ、スカンディナヴィアの先住民族に関連していると考えられる共通課題と権利を確認し、取り組む最初の一歩となった。また、先住民族のリーダーによって招集された1977年の汎北極会合（pan-Arctic meeting）は、アラスカ、カナダ、ロシア、グリーンランドの約15万人のイヌイットを代表するイヌイット極域評議会（ICC）を設立へとつながった。そのような他の例としては、一フィンランド、ロシア、ノルウェー、スウェーデンのサーミ加盟機関から構成される非政府組織である一サーミ評議会が1956年に設立されている。また先住民族問題のための国際作業部会（IWGIA）は1968年に設立され、1974年には先住民族世界会議（WCIP）がそれに続いた。これらの組織の狙いは、先住民族の権利に関するより広範な理解を促進することと、国際レベルでの彼らの権利の承認のために働きかけを行うことであった。

このプロセスは、最終的に国連内部に作業部会を組織させるまでに至った。先住民族に関する作業部会（WGIP）は先住民族組織と国連加盟国によって1982年に設立された。WGIPは先住民族の人権保護と基本的自由の推進と保護を監督し、先住民族の権利に関する国際的基準のさらなる発展のため設立された。1989年には、先住民族と部族民族の

⁷ K. Hossain, *supra* note 5.

権利を明確に認める最初の国際条約である ILO 第 169 号条約が採択されている。また同時に行われていたプロセスとして、1994 年に国連 WGIP は、先住民族の権利に関する国際連合宣言 (UNDRIP) を起草し、後の 2007 年に採択されている。この宣言は、ほぼ全ての国家によって支持されたという明確な意義を持っており、時には先住民族の権利に関する法規範的指針となっている。2007 年の宣言採択の後、WGIP は、人権理事会の補助機関である先住民族の権利に関する専門家機構 (EMRIP) に取って代わられた。EMRIP は、人権理事会の指示に従ってそれに、先住民族の権利に関する研究および調査という形式のテーマ別の助言を与える。

これらの他に、2000 年には、国連先住民族問題に関する常設フォーラム (UNPFII) として知られる新しい機関が設立された。このフォーラムの目的は、国連レベルでの効果的な先住民族の参加を促進することであり、そのメンバーは、先住民族組織と国家により任命される。今日、世界中の先住民族は、国内的、地域的および国際的レベルでより強力に互いに連携しており、固有の民族集団としての独自のアイデンティティを維持し保護するために、より団結してより大きな権利を集団的な形態で提唱していくという共通理解を分かち合っている。

4. 国際法の下での先住民族の権利の承認

現代国際法下での先住民族とその権利は、今日では十分に認められているように思える。人権法の枠組に留まらず、環境分野などの他の分野における様々な国際法のプロセスも、法規範形成に参加する場を提供するなど、先住民族の権利と役割を明確に規定している。それゆえに、この節では、一見するところ先住民族を国家と協力して法規範を形成する行為主体として承認しているように思われる国際法分野の展開に焦点を当てる。

(1) 人権法の主流における先住民族

上記の通り、多くの場合、先住民の権利は集団的権利とされており、その基礎は主流な国際人権法の条約に見出せる。人権条約の下には「先住民族」の概念も集団的権利の概念も存在しないにもかかわらず、条約の規定は先住民族に適用可能な個別的権利の集団的構成要素 (collective component) を十分に提供する。ICCPR と ICESCR の 2 つの規約は、先住民族に帰属する諸権利を強調している。したがって、先住民族は国内の他の市民と同じように、市民的、政治的、経済的、

社会的、文化的権利を個別に享有する。同時に、いくつかの権利は極めて独特であるため、権利の集団的性質を考慮にいたした国家による特別な措置が必要となる。その一例として、集団全体が享有している「その集団の他の」構成員と共に文化を実践する権利が挙げられる。ICCPR 第 27 条は、集団によって享有される権利の集団的構成要素を反映している。その条文は以下の通りである。

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。

条約において「先住民族」への明確な言及はないものの、ほとんどの国家において先住民族の集団は少数民族を構成するため、彼らが条約第 27 条の保護制度の下にあることは明らかである。集団的権利の享有、例えば文化に対する権利 (right to culture) の享有はまた、2 つの規約の共通 1 条の自決権に依存しているため、特別な注意が必要であると主張されている。先住民の自決権が一般国際法において複雑であると考えられている一方で、彼らは固有の民族として、人権の枠組とりわけ資源利用に関する権利に関して、自決権の享有を求める。今日、明らかなのは、人権の枠組における自決権の概念が国家性を伴わず、むしろ「民族」の権利に関連していることである。すなわち国家は、一つまたはそれ以上の民族によって構成され、先住民族もその一つとなり得る。例えばノルウェー憲法では、ノルウェーはノルウェー人とサーミ人という 2 つの民族によって構成されることを明確に規定している。

2 つの規約の監視機関である自由権規約人権委員会 (HRC) と経済的、社会的及び文化的権利委員会 (CESCR) は、「一般的意見」という形式で条約規定をどのように解釈するかに関する権威的な声明を出した。前述の通り条約自体は「先住民族」に明確に言及していないが、この一般的意見は、とりわけ文化の実践の文脈で先住民族とその固有性そして権利の集団的構成要素の享有に関して具体的に言及している。例えば、ICCPR 第 27 条に関する一般的意見 23 (1994 年)⁸において

⁸ Human Rights Committee, The General Comment No. 23 (Article 27), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (26 April 1994), available at <https://slmc.uottawa.ca/?q=int_rights_un_comment> (最終閲覧 2017 年 6 月 1

HRC は、文化の表明について敷衍する際に先住民族の文化には漁業や狩猟などの伝統的行為や土地資源の使用に関連する特定の生活様式が含まれると強調している。HRC はまた、国家がこの条文の下で保障される権利の保護と推進にこれら民族集団の効果的な参加を確保すべきであるとした。これに類似した言及は、文化的な生活に参加する万人の権利に関する ICESCR 第 15 条についての CESCR の一般的意見 21 (2009 年) にも見られる⁹。さらに HRC は、第 27 条の解釈に関わる多数の通報 (委員会への申し立て) においても、先住民族の権利の集団的構成要素に言及している。

主要な人権条約に加え、前述した ILO 第 169 号条約 (1989 年) は先住民族にとって極めて重要である。これは先住民族の権利を扱う法的拘束力を持つ唯一の条約であり、先住民族が居住する国家の枠組みの中で、自らの社会制度、生活様式および経済発展にコントロールを及ぼし、また自らのアイデンティティ、言語および宗教を維持し発展させるという先住民族の願望を承認している。つまりこの条約は、先住民族が自らの社会制度を発展させ、意思決定プロセスに参加する具体的な権利を付与している。同時に、国家は先住民族に関する事案には、彼らと協議することを確保する。

(2) 環境規範形成プロセスと先住民族

ほとんどの先住民族に共通する独自性は、彼らが自然と密接に結び付いた伝統的な土地で暮らしていることにある。彼らの物理的、文化的な生活は周囲の自然環境に結び付けられている。自らの土地に暮らすほとんどの先住民族は、いかなるものであれ自然に基礎を置いた生活習慣に従事している。彼らは、自らの伝統的な土地との精神的、文化的、経済的な関係性を享有している。そしてこの関係性は彼らが日々の生活で従っている特別な慣習的規範によって維持されている。このような慣習的規範は、彼らが将来の世代の利用のために残したいと願う土地の環境的一体性と持続可能性を維持する彼らの責任について指針を与える。しかしながら、皮肉なことにこのような民族集団が住む伝統的な土地は多くの場合、その自然資源の豊かさから国家政府によ

目)。

⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 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. Doc. E/C.12/GC/21 (21 December 2009).

る開発を招来し、それは環境の持続可能性の維持に関して対立をもたらした。今日、先住民族が自らの土地の持続可能性に関して持つ知識は広く認められている。国際法プロセスは、先住民族の土地と自然資源の持続可能な管理における彼らの管理者としての役割（stewardship role）を強く認めてきた。

先住民族の持つ知識に関して、現代国際環境法の基礎を築いた画期的文書である環境と開発に関する国連宣言（1992年リオ宣言）は次のように提言している：

先住民とその社会およびその他の他域社会は、その知識および伝統のために、環境管理と発展において必須の役割を有する。国は、彼らの個性、文化および利益を認め、適切に支持し、持続可能な開発の達成への彼らの効果的参加を可能とするべきである¹⁰。

先住民族の知識の承認と価値は国際環境法の文書でさらに取り入れられている。例えば、生物の多様性に関する条約（CBD）は、生物多様性に関する先住民の社会および地域社会の依存関係と、地球上の生命を保存するための先住民の社会および地域社会の独自の役割を承認している。この承認は CBD の前文と第 8 条(j)に見出せる。第 8 条(j)は、先住民族と地域社会の知識、工夫および慣行を尊重、保存および維持するだけでなく、生物多様性の保全のためにそれらの一層広い適用を促進する当事国の約束を規定している。さらにこの条文は、知識が利用される前にその知識を有する者の承認を得ることと、それらの利用がもたらす利益の衡平な配分の必要性を強調した¹¹。第 8 条(j)をより良く実施するため、1998 年の第 4 回締約国会議（CoP）は、第 8 条(j)に関する作業部会を設立した。この作業部会の成果の一つとして、先住民の社会および地域社会により伝統的に占有または利用されてきた聖地、土地および水域において実施するよう提案された開発またはそれらに影響を及ぼす可能性のある開発に関する文化的、環境的および社会的アセスメント実施のための Akwé: Kon ガイドライン(2004年)

¹⁰ Principle 22 of the UN Declaration on Environment and Development (the Rio Declaration) (1992), available at <<http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>>（最終閲覧 2017 年 6 月 1 日）。

¹¹ See Article 8(j) of the Convention of Biological Diversity (1992). 生物多様性条約の原文については以下を参照。<<https://www.cbd.int/convention/text/>>（最終閲覧 2017 年 6 月 1 日）。

が挙げられる。たとえガイドラインに法的拘束力がないとしても、フィンランドのように森林局 (Metsähallitus) に関する法律第 4 節に基づきガイドラインの規定をサーミ人居住地域に適用する国もある。このガイドラインの利用は、サーミ人の文化を実践するための適当な条件を確保するサーミ人のステークホルダーと当局との協力をもたらしている。

(3) 先住民族の権利に関する国際連合宣言：指針となる法規範の形成

2007年に採択された国際文書である先住民族の権利に関する国際連合宣言 (UNDRIP) は、先住民族の権利のあらゆる側面を規定した普遍的な文書である。この文書はほとんど全会一致で採択された。オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、アメリカの 4 カ国は反対票を投じたものの、のちに文書を承認した。この宣言は人権の集団的性質と、人権と先住民族が住む土地の環境との結びつきを強調している。また宣言は先住民族が主張してきた自決権の非常に具体的な意味を提供している。すなわち、意思決定プロセスへの参加すること、協議プロセスや自らの生活、取り巻く環境および彼らのアイデンティティ全体に排他的な影響を与える問題に同意を与える主体であることである。それでもやはり、この宣言は法的拘束力もつ文書ではない。しかし、宣言の重要性は、様々な形で国際判例にますます反映されつつあり、指針となる法的文書としての地位を築いている。たとえば、宣言に反映された自決権の概念は、先住民族の知らされる権利、協議を受ける権利、自らに影響を及ぼす決定に同意を与える権利が保障されることを意味する。この概念は、いわゆる「自由で、事前の、十分な情報に基づく同意 (free, prior and informed consent: FPIC)」原則に関係しており、宣言内の多くの条項で取り入れられている。この原則は、関連する判例法で援用されてきた。例えば、サラマカ族対スリナム (*Saramaka people v. Suriname*) 事件において、米州人権裁判所は、宣言のとりわけ第 32 条を法的根拠として参照した¹²。第 32 条は、国家に対して、先住民族の土地、居住域および他の資源に影響を及ぼすいかなる事業の承認にも、彼らの自由かつ事前の同意を得るため協議し協力することを求めている。また 2009 年のアンジェラ・ポマ・ポマ対ペルー (*Ángela*

¹² Inter-American Court of Human Rights, Judgment of November 28, 2007, available at <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf> (最終閲覧 2017 年 6 月 1 日)。

Poma Poma v. Peru) 事件で、HRC は FPIC 原則を初めて適用した¹³。

(4) 他の国際法プロセスへの先住民族の参加

今日、先住民族は、それぞれの組織に代表され、国際的および地域的に規範形成がなされる重要なフォーラムに参加している。例えば、このようなフォーラムとして最近加わったものに国連環境総会 (UNEA) がある。この総会は、現在および将来の世代のための健全な環境を促進することを目的として、国連、特に補助機関である国連環境計画 (UNEP) 支援の下、2 年に 1 度会合を開くために設立された。環境に関する世界最高位の意思決定機関といえるこの総会は、2016 年 5 月にケニアのナイロビで「持続可能な開発のための 2030 アジェンダの環境的側面の実施」という統一テーマの下での第 2 回会合を終えたばかりである。UNEP は、環境政策の調整において、先住民の知識とインプットの環境管理への役割を認めているため、先住民族を、その貢献が環境政策の管理および推進に組み込まれる主要なグループの 1 つとして受け入れている。先住民族はまた、国連気候変動制度の枠組での規範形成プロセスでもよく認められた存在である。彼らは交渉プロセスにオブザーバーとして参加している。彼らは、UNFCCC プロセスにおける先住民族の合同集会である気候変動に関する国際先住民族フォーラム (IIPFCC) を設立した。このフォーラムは、UNFCCC プロセスに関わる先住民族の努力と活動を調整する。先住民族が参加することにより、締約国に対して、強力な人権法アプローチを適用するとともに、気候変動に対する先住民族特有の脆弱性やパリ協定に反映されている気候変動の適応と緩和の戦略へ彼らの有用な貢献を考慮するよう、働きかけることができるようになる。結果的に、先住民族の影響力と彼らの権利への認識の高まりは国際的および地域的なガバナンス体制にますます反映されつつある。そこで次に、先住民族が意思決定プロセスに国家と連携する行為主体として深く組み込まれている北極のガバナンスモデルについて検討する。

5. 北極ガバナンスにおける先住民族

北極は、8 カ国に囲まれる地域であり、その 8 か国が北極評議会を構成する。この地域はその全体が辺境であり、これら 8 か国の北部に位置している。それゆえに北極全体はこれらのどの 1 つの国家にも属

¹³ The Human Rights Committee, Communication No.1457/2006, U.N.Doc. CCPR/C/95/D/1457/2006 (27 March 2009).

していない。それぞれの国においてこの地域は、同地域の外の南部にある首都によって統治されている。したがって、この地域は、それぞれの国の南部との関係においてよりも、お互いトランスナショナル関係においてより多くの共通点を持っている。この地域は、国内的な規則に加えて、地球の他の場所でも適用されるような全体的な国際的規則によってガバナンスされている。しかしながら、多様な先住民族の存在を含む地域的特徴の固有性により、地域的なガバナンス体制は、地域的行為主体との関与を考慮したより統合的な（integrated）アプローチを要求する。この地域は、進行中の海氷の融解が環境変動もたらすため、気候変動に対して脆弱である。生態系サービスや、本来の生態バランスの維持、生物多様性の緩やかな減少、残留性有機化合物質の増加、侵略的な外来種の出現そして新たな経済活動および人間活動の形態に対する気候変動の影響は、結果としてこの地域の間人コミュニティに対して有害な影響を与えてきた。数千年にわたり地域に居住してきた先住民族は、周辺環境に関する豊富な知識を持ち、世代から世代へと伝統的に受け継いできた。急速な地域的変動やグローバル化の拡大によってますます危険にさらされている持続可能な生態学的プロセスに対して、この知識は重要な指針を提供する。

北極における影響力ある行為主体としての先住民族の重要性をうけ、北極のガバナンスモデルは、既存の国際法にはなかった方法でこの民族集団を自らの枠組に取り込んだ点で革新的なアプローチをとったとみなされている。全北極国を擁する主要機関たる北極評議会の構造モデルは、3つの行為主体すなわち加盟国としての北極国、常時参加者としての先住民族組織そしてオブザーバーとして非北極国と非国家主体を取り込んだ。これら3つのグループの中で加盟国と常時参加者だけが、意思決定プロセスで同席する。北極評議会の枠組における意思決定は2年に1度開かれる閣僚会合で主になされる。しかしながら、評議会は、加盟国と常時参加者の両方が明確な協力関係に基づき決定を形作る場である、6つの作業部会を通じて活動している。また非北極国を含むオブザーバーが意思決定に直接影響を与える権限は全く持っていないということにも触れておかなければならない。このような前提から、北極評議会における常時参加者としての先住民族は、非北極国のような国家主体よりも大きな権限を持っていると主張する学者もいる。これは極めて独特なことである¹⁴。しかしながら、北極評議会は

¹⁴ See Timo Koivurova, “Alternatives for an Arctic Treaty – Evaluation and a New Proposal,” *Review of European Community & International Environmental Law*,

国際組織という法的地位をもつ政府間組織ではないため国際法の公式の主体としての基準を満たさないということに留意しなければならない。そして評議会の意思決定プロセスにおいては国家代表のみが投票権を持ち、常時参加者には投票権限が与えられていないことに鑑みれば、先住民族の役割は、伝統的な国家中心アプローチを超えるものではないこともまた事実である。それにも拘らず強調されるべきは、北極に関するいかなる決議も先住民族に影響を及ぼす可能性があるため、慣行上、常時参加者と適切に協議することなく、また彼らに意見を表明する機会を与えることなく決議が採択されることはないということである。さらに、北極評議会の支援の下採択された北極捜索救助協定と北極海油濁汚染準備対応協定という 2 つの法的拘束力のある協定に特定の場合において先住民族の声が反映されているのも重要である。

欧州の北極地域のみならず焦点を当てている政府間機関であるバレンツ・ユーロ北極評議会（BEAC）の構造もまた、先住民族に明確な役割を与えている。北極評議会とは異なり、BEAC は、先住民族に（常時参加者のような）特定の地位を付与しているわけではないが、先住民族作業部会（WGIP）という独立した補助機関を設置すると同時に、彼らを BEAC が重視するいくつかの問題分野に関する共同作業部会の設立に参加させるなど、その構造の中で明確な役割を与えている。さらに北極評議会と同様に BEAC も拘束力のある法を採択する権能もつ機関ではない。その目的はむしろ、環境、健康、文化、教育、エネルギー、若者問題、観光などの地域的ガバナンスに明確に焦点を当て協力を推進することであり、その議題の設定や意思決定において先住民族が参加する¹⁵。

規範形成における先住民族の役割に関するもう 1 つの重要な実例は、国際法形成プロセスへの参加である。北欧 3 カ国によるそれぞれのサーミ議会の設立に続き、1990 年代半ばには北欧サーミ条約の起草が開始され、草案作成のために専門家部会が設置された。この専門家部会は北欧 3 カ国から 2 人ずつの 6 人のメンバー（と彼らの副メンバー）によって構成される。興味深いことに、それぞれの国のメンバーは、1 人は（外務省に任命された）政府代表者であり、もう 1 人は（サーミ議会に任命された）サーミ人代表者からなり、国家とサーミ人の双方

Vol.17, No.1 (2008), pp.14-26.

¹⁵ See Barents Euro-Arctic Council, available at <http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf>（最終閲覧 2017 年 6 月 1 日）。

から平等に代表されることを確保している¹⁶。草案に関する長い交渉過程を経て、現在条約はフィンランド、ノルウェー、スウェーデンの3カ国による採択を待つ最終段階にある。これは国家と先住民族であるサーミ人が法的規則を生み出すためパートナーとして行動する実例であり、恐らくは国際法の下での規範形成の将来的展開における先住民族のより大きな役割を示唆している。

6. おわりに

国際法は依然として国家中心である。したがって、国家は国際的な法規則形成において一義的な行為主体である。しかしながら、この小論で議論したように、先住民族は長い年月をかけてとりわけ人権法の枠組において独自の行為主体としての承認を獲得した。彼らは先史時代より彼らが居住している土地に存在し、彼らは先祖たちによって生み出され伝統的に発展させられてきた慣習規範を守り、彼らは多くの場合自然に基づいた生活習慣に依拠しているという点で周辺環境と独自の関係性を持ち、そして彼らは何代にもわたり伝統的に保持してきた自らの文化と自然に基づいたアイデンティティを維持することを意図している。このような側面は、彼らを独自のものとし、本稿でも議論したように、この独自性はCBDのような多くの国際的なプロセスにおいて認められてきた。しかし、先住民族はそれぞれの組織によって国内的、国際的に代表されているのにも関わらず、公式的な国際規範形成プロセスにおいて自らの場所を見出すことは難しい。準国家主体として、先住民族は自らの行動の正当性を国家の中で与えられる。国家は、先住民族に特定の権限を与え、彼らが関心をもつ国内的、地域的および国際的プロセスに参加させることにより、先住民族の声を取り込むことができる。この点で、北極においてなされているプロセスは、地域的ガバナンスの模範となる。その代表例が、北極評議会やBEACの枠組での先住民族の参加や北欧3カ国による北欧サーミ条約の採択である。このような仕方先住民族の声を取り入れることにより、国際法形成への国家中心アプローチを否定することなく、国際規範形成における民主的実践を確保することが可能になるのである。

¹⁶ See Timo Koivurova, “The Draft for a Nordic Saami Convention,” *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 6, (2006-7), pp. 103-136.