



Title	ラムサール条約が人権条約に与える影響 : 先住民の文化の保全を中心に
Author(s)	松井, 一博
Citation	国際公共政策研究. 2004, 8(2), p. 67-83
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/7866
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ラムサール条約が人権条約に与える影響
—先住民の文化の保全を中心に—*

The Influence of the Ramsar Convention on
Human Rights Treaties:
with the Conservation of Indigenous People's Culture*

松井 一博**

Kazuhiro MATSUI**

Abstract

The Ramsar Convention not only has so far conserved wetlands, but has evaluated the indigenous people's culture related to wetlands. In this paper, I examine the resolutions and recommendations of the Ramsar Convention in order to clarify how the conservation of indigenous people's culture under the Ramsar Convention influences the security of the indigenous people's cultural rights under Human Rights Treaties. The examination shows that the former is similar to the latter.

This paper concludes by arguing that the Ramsar Convention can play the role to strengthen the security of the indigenous people's cultural rights and should be implemented for the security of the Ainu people's cultural rights in Japan.

キーワード：ラムサール条約、ワイズユース、人権条約、先住民の文化、アイヌ民族

Keywords: Ramsar Convention, wise use, Human Rights Treaty, indigenous people's culture,
Ainu people

* 本稿の作成にあたり、ご指導頂いた大阪大学大学院国際公共政策研究科 村上正直教授をはじめ、貴重なご意見を頂いた村上研究室の皆様に厚くお礼申し上げます。ただし、本稿に含まれる誤りはすべて筆者に責任があります。

** 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

はじめに

国際的な協力により湿地を保全することを目的とする「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」(以下、ラムサール条約)¹⁾は、これまでの8回に及ぶ締約国会議の間に、湿地に関係する先住民²⁾の文化を保全する姿勢を示してきた。そして、その保全の対象は、先住民の土地利用の方式、伝統的知識、慣習、宗教及び儀式など広範囲に及んでいる。また、締約国会議は湿地保全のための具体的なガイドラインも明らかにしている。

ところで、ラムサール条約におけるこうした先住民の文化の保全は、人権条約における先住民の自らの文化に対する権利(以下、先住民の文化的権利)の対象や保障手段と類似する部分が多い。すなわち、ここに環境条約が人権条約に接近する現象を見ることができるといえる。

そこで、本稿では、ラムサール条約における先住民の文化の保全と人権条約における先住民の文化的権利の保障の内容を検証する。そして、ラムサール条約による先住民の文化の保全が、先住民の文化的権利の保障に対してどのような役割を果たしうるかを明らかにする。さらに、日本国内におけるアイヌ文化に対する政策の現状についても検証し、今後の国内政策について提案する。

1. ラムサール条約における先住民の文化

1.1. 環境条約と先住民の文化

1992年に「環境と開発に関する国際連合会議」³⁾が採択した「環境と開発に関するリオ宣言」(以下、リオ宣言)は、先住民の文化を重視している。すなわち、リオ宣言は、先住民とその社会が、その知識と伝統にたもって、環境管理と開発において重要な役割を持つことを認め、先住民が持続可能な開発の達成へ効果的に参加できるようにすることを各国に求めている(原則22)。また、リオ宣言の行動計画として採択した「アジェンダ21」も、持続可能な発展に関する先住民とその社会の価値観、伝統的知識及び資源管理の慣習を認めることを行動目的の一つとしている⁴⁾。

1) ラムサール条約は、1971年にイランのラムサールにおいて成立した環境条約である。

2) 国際法上、民族は自決権を有しているため、「先住民(indigenous people)」と「先住民族(indigenous peoples)」のいずれの用語を使用すべきかが問題となる。この点、ラムサール条約は「先住民(indigenous people)」と表現している。本稿では自決権について言及しないことから、人権条約の場合も含めて「先住民」という用語を使用する(但し、固有名詞を除く)。

3) 1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された、いわゆる「地球サミット」である。

4) Agenda 21, Chapter 26, para. 3a.iii.

先住民の文化を重視する傾向は、リオ宣言以降、他の環境条約でも確認できるようになった⁵⁾。そのうち、ラムサール条約は、湿地に関係する先住民の文化を保全することを締約国に奨励している。そして、先住民の文化を持続可能な湿地管理に利用するため、彼らが湿地管理に効果的に参加するための詳細なガイドラインを作成している。先住民の文化に対するこうした取り組みは、ラムサール条約における湿地の「賢明な利用」(以下、ワイズユース)⁶⁾の具体的な内容として提示されてきたものである。

1.2. ワイズユースの具体化

ワイズユースは、ラムサール条約の基本概念である。締約国は、領域内に存在する重要な湿地を条約事務局に登録する(2条1項)。そして、登録した湿地及び領域内の湿地のワイズユースを促進するため、計画を作成し、実施しなければならない(3条1項)。ところが、ラムサール条約はワイズユースの定義及び具体的な取り組みの内容を全く規定していない。そこで、締約国会議は、決議や勧告などの条約文書によってワイズユースの内容を具体化してきた⁷⁾。

締約国会議は、第1回(1980年)から第3回(1987年)までの会議で、ワイズユースの定義について議論した。そして、第3回会議では、その定義の内容を明らかにしている。それによると、ワイズユースとは「生態系の自然的特性を維持可能な方法で、人間の利益のために湿地を持続可能なように利用すること」である⁸⁾。そして、「持続可能な利用」とは、「将来世代の需要と期待に応えるために湿地の潜在的能力を維持しつつ、現在の世代に対して継続的に最大限の利益を生産できるように湿地を利用すること」としている⁹⁾。

さらに、第4回会議(1990年)及び第5回会議(1993年)は、ワイズユースを実施するための具体的なガイドラインを採択している。第4回会議は、「ワイズユース概念の実施に関するガイドライン」の中で、国内の湿地政策における湿地への注意を喚起する行動として湿地管理の伝統的手法の再検討を示し¹⁰⁾、また、特定の湿地に関する問題に取り組む行動として地域住民の参加による管理計画の確立を指摘している¹¹⁾。そして、第5回会議は、「ワイズユース概念の実施に関する追加ガイダンス」の中で、湿地政策の制度的整備の例として、湿地の利用に関する意思決定過程への地域住民の参加を保証することを示した¹²⁾。

5) 例えば、生物多様性条約8条(i)、砂漠化対処条約17条1項(c)などがある。

6) ワイズユース(wise use)の公定訳は「適正な利用」であるが、一般的には「賢明な利用」と訳されることが多い。本稿でも「賢明な利用」と表現する。

7) ワイズユースに関しては、磯崎博司『国際環境法』信山社(2000)79-81頁も参照。

8) Recommendation 3.3 on Wise use of wetlands, Annex: Definition of wise use.

9) *Ibid.*

10) Recommendation 4.10 on Guidelines for the implementation of the wise use concept, Annex: Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept, para. 3 (c).

11) *Ibid.*, para. 5 (c).

12) Resolution 5.6 on Wise use of wetlands, Annex: Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use

1.3. 参加型環境管理

第6回会議（1996年）と第7回会議（1999年）は、湿地を利用しながら生活してきた地域住民及び先住民の文化が湿地管理に有効であることに注目し、ワイズユースの方針として、彼らを湿地保全の意思決定過程に参加させることを締約国に奨励し始めた。第6回会議は、湿地管理の際に、地域住民と先住民が適切な機構を通じて、積極的かつ十分な情報に基づいた参加ができるように締約国に特段の努力を払うことを求めている¹³⁾。そして、会議は湿地管理に関する地域住民と先住民の知識の価値を認識し、湿地政策と計画を発展させ実施する際には、当初から彼らの参加を促進するよう締約国に求めている¹⁴⁾。また、「ラムサール戦略計画1997-2002」では、先住民そして特に女性を含む地域社会が、湿地の保全とワイズユースに、積極的かつ情報提供を受けた上で参加することを奨励している¹⁵⁾。

さらに、第6回会議は、条約事務局に対し、世界各地で地域住民や先住民の参加による湿地保全に取り組む国際 NGO と協議し、住民参加による湿地保全の評価基準を作成することを要請した¹⁶⁾。その成果は、第7回会議が採択した「湿地管理における地域社会及び先住民の参加を確立し強化するためのガイドライン」¹⁷⁾に活かされている。このガイドラインは、事例研究から明らかになった地域社会及び先住民の参加による湿地管理に関する知見を要約し、湿地管理の主導者が地域社会や先住民の参加を実施するにあたり考慮すべき事項を詳細に提示した。また、地域住民及び先住民の参加の度合を判断する指標も明らかにしている。このほかに、第7回会議は「国内湿地政策の策定と実施に関するガイドライン」で、利害関係者間の協議のためにワークショップを開くことを締約国に奨励した¹⁸⁾。

締約国会議は、近年さらに地域社会や先住民の参加による湿地管理を重視している。第8回会議（2002年）は「ラムサール登録湿地及びその他の湿地に関する管理計画のための新ガイドライン」の中で、地域社会と先住民が湿地計画の作成と共同管理に積極的な役割を果たすことを期待している¹⁹⁾。そして、地域社会や先住民などの利害関係者との協議の進め方に関して考慮すべき点をまとめた²⁰⁾。また、湿地の評価に際しては、生態的特徴のみならず、

Concept, para. I 1 (2).

13) Recommendation 6.3 on Involving local and indigenous people, para. 9.

14) *Ibid.*, para. 11.

15) The Ramsar Strategy Plan 1997-2002, Operational Objective 2.7.

16) Recommendation 6.3 on Involving local and indigenous people, para. 13.

17) Resolution VII. 8 on local communities and indigenous people, Annex: Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands.

18) Resolution VII. 6 on National Wetland Policies, Annex: Guidelines for developing and implementing National Wetland Policies, para. 89.

19) Resolution VIII. 14 on Management planning for wetlands, Annex: New Guidelines for management planning for Ramsar sites and other wetlands, para. 29.

20) *Ibid.*, paras. 33-38.

地域社会や先住民の工芸品、建造物、宗教及び信仰などにも焦点をあてるべきだとする²¹⁾。さらに、「ラムサール戦略計画2003-2008」は、前計画を引き継ぎ、「湿地の保全及びワイズユースに、地域社会、先住民そして特に女性と青少年が積極的かつ情報提供を受けて参加することの促進」を目標の一つに掲げている²²⁾。

また、第8回会議は、湿地の利用と管理における持続可能性を達成するために有効な手段として、「参加型環境管理 (Participatory Environmental Management)」を提案した。参加型環境管理とは、伝統、科学技術そして行政といった多様な分野からの知識によって、環境問題に対する統括的な取り組みを目指す手段である²³⁾。会議は、この概念を湿地の利用と持続可能な管理に関する決定に地域社会と先住民が積極的かつ完全に参加することを促進するものと位置づけている²⁴⁾。また、締約国に対して、第9回会議 (2005年) に参加型環境管理を適用した事例の情報を提供することを求めた²⁵⁾。

1.4. 湿地の文化的価値の尊重

第8回会議は、湿地の参加型環境管理に先住民の文化を利用するのみならず、湿地の文化的価値自体を尊重する姿勢を明確に示した。湿地に関係する住民が、民間伝承、音楽、神話、口承伝統、慣習、伝統的知識及び民間の知恵といった非物質的文化を生み出したこと²⁶⁾、そして、こうした多様な文化における伝統的な湿地管理の慣習が世紀を越えて湿地の保全とワイズユースに貢献してきたことを認め²⁷⁾、締約国に以下の点を考慮するよう求めている²⁸⁾。すなわち、①湿地と水に関する物質的及び非物質的な文化要素を収集し、これを評価すること、②一般社会及び湿地に身近な住民における湿地の文化的価値を評価し、その活性化を促進すること、③湿地管理計画の策定及び実施の両面で文化遺産に関する視点をもつこと、④環境アセスメントにおける文化的及び社会的影響基準をまとめるよう努めること (とりわけ、土地利用の方式、文化的に重要な場所、神聖な場所と儀式、言語、慣習的伝承/法システム、政治構造、役割そして慣習を含む、信念、宗教、慣習慣例、社会的組織形態、自然資源利用システムといった特定の文化的関係の問題について) ⑤先住民、地域社会そして利害関係者の積極的な参加に向けて努力し、特に湿地計画と管理において、彼らの参加を強化するための手段として湿地の文化的価値の利用を検討すること、の5つである。

さらに、「登録湿地の効果的な管理に関して湿地の文化的価値を考慮するための指導原

21) *Ibid.*, para. 102.

22) The Ramsar Strategy Plan 2003-2008, Operational Objective 6.1.

23) Resolution VIII. 36 on Participatory Environmental Management (PEM), Annex, para. 1.

24) Resolution VIII. 36 on Participatory Environmental Management (PEM), para. 10.

25) *Ibid.*, para. 17.

26) Resolution VIII. 19 on Cultural values of wetlands, para. 3.

27) *Ibid.*, para. 7.

28) *Ibid.*, para. 19.

則J²⁹⁾では、伝統的に持続可能な自己管理の慣習(原則5)、湿地に関係する伝統的な生産システム(原則11)、湿地の保全に貢献している宗教的・精神的信念及び神話的側面(原則18)などを保全の対象としている³⁰⁾。そして、保全にあたっては、湿地で利用している伝統的で持続可能な慣習を維持し、これらの慣習から生じる生産物を評価すること(原則15)、管理計画に湿地の文化的側面を組み入れること(原則21)、湿地における文化的価値を保全するための制度的・法的手段の利用を考慮すること(原則23)などに注意しなければならない³¹⁾。また、締約国は、これらの指導原則の適用に際して地域レベル及び国家レベルで適切な協議機関を整備する必要がある³²⁾。

1.5. 先住民政策への影響

締約国がこれまで見たガイドラインにそって先住民の文化を保全することは、先住民の存在意義を社会に認識させる機能を有している。すなわち、ガイドラインが対象とする先住民の文化は芸術、建造物、宗教、信仰、土地利用の形式、神聖な場所と儀式、言語、慣習など広範囲に及ぶ。こうした先住民の文化を保全するためには、これらの対象が関係している社会制度や政策との調整が不可欠となる。これは、締約国が国内における先住民のあり方を再考する契機となりうるものである。

次に、湿地管理への参加に関する各ガイドラインは、先住民の文化の保全のみならず、先住民を意思決定過程へ参加させる政策一般に対する指針となりうる。ガイドラインの内容は、先述の通り、湿地管理の主導者が先住民の意思決定過程への参加を実現するために考慮すべき事項をあげるなど、詳細かつ汎用性があるものである。そこで、締約国は、このガイドラインによって先住民の参加による湿地政策を推進することにより、先住民の参加を実現するための実践的なノウハウを獲得できる。こうした経験は、先住民の参加政策全体に役立ちうる。

さらに、ラムサール条約が先住民の文化を保全することは、国際的な先住民の文化政策に影響を与えると同時に、締約国内の先住民の文化政策を一定程度拘束することになる。なぜなら、同条約は、締約国数が138ヶ国(2003年8月現在)にのぼる国際条約であり、かつ、国内に先住民を抱える国の多くが加盟しているからである³³⁾。この点、確かにラムサール条約は不遵守手続を備えていないため、締約国に対する拘束力は強制的なものではない。また、締約国会議が採択する決議及び勧告も、締約国に強制力をもつものではなく、いわゆるソフ

29) Resolution VIII. 19 on Cultural values of wetlands, Annex: Guiding principles for taking into account the cultural values of wetlands for the effective management of sites.

30) *Ibid.*, para. 2.

31) *Ibid.*

32) Resolution VIII. 19 on Cultural values of wetlands, para. 22.

33) ラムサール条約の締約国については、<http://www.wetlands.org/RSDB/default.htm> を参照。

トロー³⁴⁾として機能しうるにすぎない。しかし、一方で、締約国は3年ごとの締約国会議にナショナルレポートの提出を求められおり³⁵⁾、ほとんどの締約国がこれに応じている。さらに、ラムサール条約では、国際 NGO が条約の実施活動に積極的に取り組んでおり、締約国の条約内容の遵守に対する監視も活発である³⁶⁾。以上のことから、条約の決議・勧告の実効性は一定程度保たれていると判断できる。

ところで、先住民の文化の保全はこれまで人権条約が中心的な役割を担ってきた。この点、ラムサール条約も、人権条約との共同した取り組みの必要性を認識している³⁷⁾。そこで、次に人権条約による先住民の文化的権利の保障について検証する。

2. 人権条約における先住民の文化的権利

先住民の文化は、これまで支配民族による同化政策や居住地域に対する開発行為によって、その存続が脅かされてきた。例えば、植民地の宗主国は、支配領域の先住民に対して、独自言語の使用を禁止し、伝統的宗教の改宗を迫り、あるいは慣習や慣習法を否定するなどの迫害を行ってきた。また、現在では、先進国及び発展途上国のいずれにおいても、ダムの建設³⁸⁾や工場の設置などが、先住民にとって神聖な山や川などの土地を破壊している³⁹⁾。

さらに、近年では、特に知的財産の領域と先住民の文化的権利が関係している⁴⁰⁾。すなわち、先住民の持つ動植物相に関する伝統的知識が、遺伝資源に関する情報として医薬品等の製造に貢献し経済的利益を生むようになった。そこで、こうした利益の分配をめぐる争いが生じている。

このように、先住民の文化は彼らのアイデンティティや経済的利益に直結するため、基本的人権の観点からこれを保障することが望ましいといえる。そこで、現在では、複数の人権

34) ソフトローとは、法的拘束力はないが締約国の行動に一定の枠をはめたりその指針を示したりする規範をいう。

35) Recommendation 2.1 on National Reports.

36) ラムサール条約は国際 NGO が中心となって起草された。そうした事情から、国際 NGO である国際自然保護連合 (IUCN) に条約事務局を委任する (8条) など、NGO との結びつきが深い。ラムサール条約の歴史については、G. V. T. Matthews, *The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development* (Ramsar Convention Bureau, 1993) を参照。

37) Resolution VIII.19 on Cultural values of wetlands, para. 13.

38) 例えば、北海道日高地方を流れる沙流川にある二風谷村落におけるダム建設のための土地収用に対して起こされた、いわゆる「二風谷ダム事件判決」はアイヌ民族の先住性を認める一方、ダム建設については事情判決により容認した。なお、「二風谷ダム事件判決」については、田中宏「二風谷ダム訴訟判決」『国際人権』8号 (1997) 65-69頁、常本照樹「先住民族と裁判—二風谷ダム判決の一考察」『国際人権』9号 (1998) 51-55頁、岩沢雄司「二風谷ダム判決の国際法上の意義」『国際人権』9号 (1998) 56-59頁、苑原俊明「マイノリティである先住民族の権利—二風谷ダム事件」『平成10年度重要判例解説』(1998) 273-275頁、中村英樹「少数民族の文化享有権—二風谷ダム事件判決」『法政研究』64巻2号 (1998) 833-846頁などを参照。

39) 先住民と開発行為について、細川弘明「先住民族と資源開発・環境問題—少数民族化、生態的グンピング、そして「持続可能な加害」の構造の中で」『平和研究』21号 (1996) 16-26頁を参照。

40) 先住民の知的財産権に関しては、高倉成男『知的財産法制と国際政策』有斐閣 (2001) 339-356頁が詳しい。

条約が先住民の文化的権利を保障している。すでに成立している国際条約には、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下、自由権規約)⁴¹⁾及び「独立国における先住民族及び部族民に関する条約」(以下、ILO169号条約)がある。また、現在「先住民族の権利に関する国際連合宣言草案」が、2004年の採択を目指して国連人権委員会で審議中である。さらに、国連経済社会理事会は、先住民の問題を専門的に議論する機関として、2002年に「先住民問題に関するパーマネントフォーラム」を設置した。

そこで、以下では、これらの人権条約及び国際機関における先住民の文化的権利の保障について考察し、その特徴を明らかにする⁴²⁾。

2.1. 自由権規約

自由権規約は、27条で「少数者」⁴³⁾の文化的権利を保障している⁴⁴⁾。この点、自由権規約には少数者の定義がないため、これが先住民を含むのか明確ではない⁴⁵⁾。しかし、自由権規約人権委員会の「一般的意見」⁴⁶⁾は、「本条の保護する個人の権利の一側面(例えば、特定の文化を享受すること)は、領土及び資源の利用に密接に関係する生活様式に存することもある。このことは、特に少数者で構成する先住民社会の構成員にあてはまる」⁴⁷⁾としている。さらに、一般的意見は「27条が保護する文化的権利の行使に関して、委員会は、特に先住民の場合、文化というものは、土地資源の利用に関連する独特の生活様式を含めて、多様な形態で自らを表現するとの所見を持つ。当該権利は、漁業または狩猟などの伝統的活動、及び法律で保護された居留地に住む権利を含みうる。」⁴⁸⁾としている。以上の見解から、27条は、少数者として先住民を対象としていると判断できる。そして、先住民の文化的権利の内容として、土地資源の利用に関係する様々な伝統的活動に注目している。

また、こうした文化的権利の具体的な保障のあり方について、一般的意見は「当該権利の享受には、積極的な法的保護措置及び先住民に影響を与える意志決定に少数者の構成員の効果的な参加を保障する措置を必要とする。」⁴⁹⁾として、先住民が意思決定過程へ参加するため

41) 自由権規約は、個人の権利を保障するものとして、1966年に国連総会が採択し149ヶ国(2003年8月現在)が加盟している人権条約である。

42) 国際社会における先住民問題への取り組みについては、柳下み咲「国際機関における先住民族問題への取り組み」『外国の立法』32巻2・3号(1993)2-21頁、住吉良人「国際社会における先住民(indigenous populations)問題について」『法律論叢』63巻4・5合併号(1991)289-302頁を参照。

43) 公定訳は「少数民族」としているが、自由権規約は個人の権利を保障するものであり、集団の権利を保障するものではない。本稿では「少数者」としている。

44) 27条に関しては、宮崎繁樹編『解説・国際人権規約』日本評論社(1996)260-267頁を参照。

45) 国際法上、先住民に関する普遍的な定義はない。先住民の定義に関する議論については、住吉良人「先住民族の法的地位」『法律論叢』65巻6号(1993)15-18頁を参照。

46) 規約人権委員会が公表している自由権規約の個々の条文を解釈するためのガイドライン。

47) CCPR, General Comment 23, para. 3.2.

48) *Ibid.*, para. 7.

49) *Ibid.*

の制度を整備することを締約国に求めている。ただし、法的保護措置や参加制度についての具体的な内容は明らかにしていない。

2.2. ILO169 号条約

ILO169 号条約は先住民の権利を直接に保障の対象とする国際条約である⁵⁰⁾。1989年に ILO 総会が採択し、締約国は17ヶ国である(2003年11月現在)⁵¹⁾。ILO169 号条約の前身は、1957年に成立した「独立国における先住民、他の部族民及び半部族民の保護及び同化に関する条約」(以下、ILO107 号条約)である。しかし、ILO107 号条約の目的が、先住民をそれぞれの国民社会に同化することであったため批判を受けた。そこで、ILO107 号条約を改正し ILO169 号条約が成立した⁵²⁾。

ILO169 号条約は、先住民の参加の下に、先住民の社会的及び文化的独自性、慣習、伝統及び制度に関する、先住民の社会的、経済的及び文化的権利の完全な実現を促進することを締約国の責任の一つとしている(2条2項(b))。さらに、締約国は、先住民の社会的、文化的、宗教的、精神的価値及び慣行を承認しかつ保護し(5条(a))、並びに先住民の価値、慣行及び制度の保全を尊重しなければならない(5条(b))。また、先住民に対して国内法令を適用する際には、先住民の慣習または慣習法に十分な考慮を払わなければならない(8条1項)。そして、文化的及び精神的価値は土地または領域と重要な関係を持つことから、締約国は、土地または領域が先住民の文化及び精神的価値に対して特別な重要性を持つことを尊重する必要がある(13条1項)。

また、締約国は、先住民の文化的権利の保障にあたり、先住民と協議しなければならない。すなわち、締約国は先住民に直接影響する立法または行政措置を考慮するときは、適切な手続及び特に先住民を代表する制度を通じて、先住民と協議する必要がある(6条1項(a))。そして、先住民に関係する政策及び計画に責任を負う行政機関及び他の機関が意志決定を行うすべての段階で、少なくとも他の部門の住民と同程度に、先住民が自由に参加できるための手段を確立しなければならない(6条1項(b))。

2.3. 先住民族の権利に関する国際連合宣言草案

国連は現在、人権委員会の作業部会において、「世界の先住民の国際十年」(1995年から2004

50) ILO169 号条約は、「先住民族 (peoples)」という用語を使用している。しかし、1条3項で「民族」という語の使用は国際法上の権利を有すると解釈してはならないと規定しているので、本稿では「先住民」という用語を用いる。

51) 締約国は2003年11月現在で、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、デンマーク、ドミニカ、エクアドル、フィジー、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、オランダ、ノルウェー、パラグアイ、ペルー、ベネズエラ、である。

52) ILO107 号条約から ILO169 号条約までの変遷については、桜井利江「国際法における先住民の権利 (一)」『九州国際大学法学論集』5巻2・3合併号(1999)49-65頁を参照。

年)の最終年にあたる2004年での採択を目指して、先住民に関する新たな国際文書である「先住民族の権利に関する国際連合宣言草案」(以下、宣言草案)を審議している⁵³⁾。この宣言草案は、先住民の文化的権利について、まず、先住民が文化的伝統と慣習を実践し、再活性化する権利を保障している(12条)。この権利は、先住民の文化の過去、現在、未来の表現(考古学的及び歴史的場所、工芸品、文様、儀式、技術、視覚・実演芸術、文学)を維持し、保護し、そして発展させる権利、さらに、先住民の財産に対する返還請求権を含んでいる。次に、土地に関連して、先住民の精神的及び宗教的伝統、慣習そして儀式を表現し、実践し、発展させ、そして伝授する権利、先住民の宗教的及び文化的な場所を維持し、保護し、そして密かに立ち入る権利、儀式用品を使用し管理する権利、そして人間の遺骸の返還に対する権利を保障している(13条1項)。さらに、先住民の歴史、言語、口承伝統、哲学、文字体系及び文学を再活性化し、使用し、発展させ、将来の世代に伝達する権利を保障する(14条1項)。そして、これを確実にするために、締約国は、先住民の権利が脅かされる恐れがあるときは、いつでも「効果的な措置」をとらなければならない(14条2項)。このほかに、先住民の知的財産に対する権利も認めている(29条)。

これらの権利は、先住民との協議及び彼らの意思決定過程への参加の下に保障しなければならない。すなわち、先住民は、彼らが望むならば、自らの手続に従い自らが選んだ代表者を通じて、先住民の権利、生活及び運命に影響を及ぼす意思決定過程のすべてのレベルで完全に参加する権利がある(19条)。また、先住民に影響を与える立法または行政措置を考案する際には、彼らが望むならば、自らが決定した手続を通じて完全に参加する権利を有する(20条)。さらに、宣言草案の条項を実施する際に、締約国は、先住民と協議し効果的かつ適切な措置をとらなければならない(37条)。そこで、作業部会は、例えば、14条2項における「効果的な措置」についても、これらの条文を考慮した解釈をする必要があると議論している⁵⁴⁾。

2.4. 先住民問題に関するパーマネントフォーラム

先住民に関する問題を議論する国連の新たな機関として、2000年に「先住民問題に関するパーマネントフォーラム(Permanent Forum on Indigenous Issues)」(以下、PFI)が発足した⁵⁵⁾。PFIは経済社会の発展に関する先住民の問題を議論する国連経済社会理事会の諮問機関である。PFIの主な役割は、①経済社会理事会を通じて国連機関及び計画に先住民問題に関する助言や勧告を与えること、及び経済社会理事会へも助言や勧告を与えること、②国連機関の先住民問題に関する意識を高め、その活動の統合と調整を促進すること、③先住民

53) 宣言草案の内容に関しては、柳下、前掲書、8-13頁を参照。

54) UN.Doc, E/CN.4/2001/85, p26.

55) PFIの概要に関しては、UN.Doc, United Nations Guide for Indigenous Peoples Leaflet 6: The Permanent Forum on Indigenous Issues を参照。

問題に関する情報を準備し広めること、である。

PFI は、これまで2回の会合を開催し、先住民の文化的権利に関しても議論している。2002年の第1回会合は、先住民の伝統的知識と遺産を尊重し保護することの重要性を強調している⁵⁶⁾。そして、地域的及び伝統的知識と現代科学との間を、先住民の参加を伴いながら調整することを支持した⁵⁷⁾。また、そのための方策として各国政府に対して、先住民に関する計画や教育及び文化政策の中に、先住民の知識、精神的及び宗教的伝統、慣習そして儀式の内容をとり入れることを要請している。さらに、2003年の第2回会合は、先住民の文化的、宗教的及び言語的多様性と精神的慣習を認めこれを尊重している⁵⁸⁾。また、環境影響評価に関連して、先住民の神聖な場所や先住民が伝統的に占有または利用してきた土地、領域そして水資源を管理する環境計画について説明責任を確実にすることを国際機関に求めている⁵⁹⁾。

2.5. 人権条約の特徴

これまで見てきたように、自由権規約、ILO169号条約及び宣言草案のいずれも先住民の文化的権利を保障している。またPFIも先住民の文化的権利に注目している。そして、これらの条約とPFIによる先住民の文化的権利に対する保障には共通の特徴がある。

第一の特徴として、文化的権利の対象は広範囲に及び、特に土地及び資源と関連があるものを対象としている点を指摘できる。これは、土地及び資源が、先住民の生活、文化及び精神の源であるためである。換言すれば、先住民の文化的権利を保障するためには、それを支える土地と資源の保障が重要な要件となることを示している。また、権利の具体的な対象は、芸術、建築物、慣習慣行、伝統的制度、宗教、文化的・宗教的儀式や場所、歴史、言語、文字体系及び口承伝統など多岐に及ぶ。このような文化的権利を保障するためには、先住民に対する国内の理解が不可欠であることから、こうした理解をどのように獲得するかが問題となる。

第二の特徴として、先住民が自らの文化的権利に影響を与える意思決定過程へ参加することを重視している点を指摘できる。どの条約でも、締約国は先住民の文化的権利に影響を与える立法や行政措置を実施する場合に、その意思決定過程に先住民が参加できる何らかの措置を整備しなければならないとしている。ただし、具体的な内容については、人権条約はいずれも明らかにしていない。そこで、条約が意図する参加制度を整備するためのガイドラインを提示することも人権条約の課題として残されている。

第三の特徴として、締約国数が絶対的に少ないことを指摘できる。この点、確かに自由権

56) UN. Doc, E/CN. 19/2002/3/Rev. 1, p13.

57) *Ibid.*, p13.

58) UN. Doc, E/C. 19/2003/22, p17.

59) *Ibid.*, p12.

規約は149ヶ国が参加している（2003年8月現在）。しかし、自由権規約は、先住民の権利を明文で規定するものではなく、正面から先住民の権利を保障する条約とはいえない。また、集団ではなく個人の権利を保障するものであるから、その保障の内容には限界がある。一方、ILO169号条約は、締約国数は17ヶ国にすぎず、国際的に見れば、ほとんどの国が非締約国であるから、先住民の権利を国際的に保障するには不十分である。さらに、宣言草案の採択の見通しも不透明な状況である（2003年11月現在）ことを考えると、先住民の文化的権利を保障する役割を人権条約のみに求めることは、限界があるといえる。

3. ラムサール条約の影響

先に見たように、ラムサール条約は、保全の対象を湿地に関する先住民の文化にまで広がっている。そこで、ラムサール条約による先住民の文化の保全が、人権条約による先住民の文化的権利の保障にどのような影響を与えるかについて考察する。

3.1. 先住民の権利獲得の先駆的役割

ラムサール条約における先住民の文化の保全は、先住権⁶⁰⁾を含む先住民の権利保障を拡大するための先駆的役割を果たすことができる。各国は、特に先住権の容認が国内における分離独立につながることを警戒していることから、先住民の権利の取り扱いには慎重である。また、分離独立につながらない場合でも、先住民を特別に配慮した政策が市民の間に反感を生じさせる恐れがある。したがって、先住民の権利に対する理解が進展していない国で先住民の権利を保障するには、まず、国内における先住民に対する関心を喚起し、彼らに対する理解を漸進的に進める必要がある。そのために、公共の理解をえやすい環境保全を緩衝として先住民政策を進めることは有効な方法といえる。そして、ラムサール条約における先住民の文化の保全も、この役割を果たしうると考える。すなわち、湿地政策において先住民の文化を保全することは、先住民に無関心な締約国内に先住民の権利を保障する契機を生み出すことができる。

3.2. 参加制度のモデルケース

ラムサール条約のガイドラインは、先住民の文化的権利を保障するための指針として利用できる。また、これを用いた先住民の文化の保全は、先住民の参加による権利保障のモデルケースとしても機能しうる。すなわち、ラムサール条約は、湿地管理に先住民が参加するた

60) 国際法上、先住権についての明確な定義はない。本稿では、土地・資源に対する権利、文化的権利及び自決権などの複合的な権利と考える。

めの具体的なガイドラインを明らかにしている。一方、人権条約は、先住民の参加による文化的権利の保障を規定しながら、その具体的な方法を明らかにしていない。そこで、締約国が、ラムサール条約のガイドラインを利用し、先住民の参加により彼らの文化を保全する経験を積むことは、文化的権利の保障のみならず、先住民が意思決定過程に参加するための一般的な制度を構築することに役立つ。このように、ラムサール条約のガイドラインは、先住民の参加制度の実現にも貢献できるものである。

3.3. 人権条約非締約国への緩やかな圧力

ラムサール条約が先住民の文化を保全することは、人権条約の非締約国に対して、先住民の文化的権利を尊重しこれを保障するように、一定の圧力を加えることができる。ラムサール条約及び人権条約が対象とする先住民の文化の内容は、その多くが重複している。また、ラムサール条約の締約国は138ヶ国にのぼり、ILO169号条約の非締約国も多く加盟している。その上、ラムサール条約は先に見たように締約国を一定程度拘束する機能がある。そこで、ラムサール条約に加盟している人権条約の非締約国は、先住民の文化の保全に配慮せざるをえない。したがって、ラムサール条約が先住民の文化の保全を締約国に要請することは、湿地管理を通じて、人権条約の非締約国における先住民の文化的権利を強化しうる機能を有しているといえる。ただし、ラムサール条約はあくまで湿地の保全を目的とする条約である。そのため、この保全内容が人権の分野と必要以上に重複すると、返って締約国の反発を招き、環境条約の存在自体を危うくすることになりかねない。したがって、ラムサール条約の役割は、人権条約における先住民の文化的権利の保障を、あくまで補完する役割を担うものとしてとらえることが妥当である。

4. 日本におけるアイヌ文化の保全

これまで見てきたように、ラムサール条約は先住民の権利を獲得する契機として機能し、先住民の意思決定過程への参加を実現するためのモデルケースとなる。また、先住民の文化的権利の保障を補完するものとして有効である。この点、日本国内には現在、北海道を中心にアイヌ民族が存在し、北海道の河川、湖沼そして湿原などで漁猟を行うなど湿地を利用しながら生活を続けてきた文化を有する⁶¹⁾。一方、日本はラムサール条約と自由権規約に加盟しながら、ILO169号条約には加盟していない。そこで、国内におけるアイヌ民族の文化政策と湿地政策の現状について検証し、ラムサール条約と自由権規約の趣旨を活かしたアイヌ文

61) アイヌ民族の伝統的文化については、田端宏・桑原直人監修『アイヌ民族の歴史と文化』山川出版社(2000)97-112頁を参照。また、アイヌ民族の環境観については、大塚和義『アイヌ—海浜と水辺の民』改訂新版、新宿書房(1998)170-180頁が詳しい。

化に対する政策について提案する。

4.1. アイヌ文化振興法

現在、日本国内では、行政と司法が、アイヌ民族に対して異なる判断を示している。政府は1991年に自由権規約人権委員会に提出した「第3回政府報告書」で、アイヌ民族を自由権規約27条の少数民族としながらも、アイヌ民族を先住民としては認めていない。一方、司法の場では1993年に札幌地方裁判所がアイヌ民族を先住民と認め、自由権規約27条の文化的権利を認める判決を下している（二風谷ダム事件判決）。

こうした状況の中で、アイヌ民族に関する政策として、1997年に「北海道旧土人保護法」が改正され、「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」（以下、アイヌ文化振興法）が成立した⁶²⁾。アイヌ文化振興法は、アイヌ文化の振興等を推進することにより、アイヌ民族としての誇りが尊重される社会の実現を図り、あわせて日本の多様な文化の発展に寄与することを目的としている。同法は、あくまでアイヌ文化のみを保護の対象にしており、アイヌ民族の先住民としての権利を保障するものではない。わずかに付帯決議でアイヌ民族の「先住性」を歴史的事実として認めるのみである⁶³⁾。

さらに、アイヌ文化振興法では、国土交通大臣及び文部科学大臣がアイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本方針を定める（5条1項）。そして、その基本指針に即して関係都道府県は基本計画を策定し（6条1項）、アイヌ文化の振興等を目的として設立された指定法人⁶⁴⁾が文化振興事業を行う（7条）。しかし、この過程で国土交通大臣及び文部科学大臣が基本方針につき協議する相手は関係行政機関の長及び関係都道府県であり（5条3項）、アイヌ民族はその対象ではない。このように同法におけるアイヌ文化の保全手続はアイヌ民族が文化政策の意思決定過程に参加する場面を考慮していない。

以上の事実を考えると、アイヌ文化振興法の内容は、自由権規約27条の求める内容を実施するには不十分である。そこで、27条の内容を実施するためには、同法を改正してアイヌ民族が文化政策の意思決定過程へ参加する手続を整備する必要がある。そして、これに加えて、ラムサール条約に対応する国内法の実施により、アイヌ文化振興法の不十分な点を補完することも、アイヌ文化の振興にとって有効である。

62) アイヌ文化振興法の制定経緯については、常本照樹「アイヌ新法の意義と先住民族の権利」『法律時報』69巻9号（1997）2-4頁を参照。

63) 付帯決議は「アイヌの人々の「先住性」は、歴史的事実であり、この事実も含め、アイヌの伝統に関する知識の普及及び啓発の推進に努めること。」としている。

64) 現在この指定法人には、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が指定されている。

4.2. 生物多様性国家戦略

ラムサール条約に対応する国内の制度⁶⁵⁾としては、生物多様性国家戦略⁶⁶⁾（以下、国家戦略）が重要である。国家戦略は、生物多様性維持のために湿地の保全を指摘していることから、ラムサール条約の国内実施と直接関係する政策指針である。そこで、国家戦略における湿地の文化的要素と関係者の意思決定過程への参加の取り扱いについて検討する。

国家戦略は、生物多様性を「豊かな文化の根源」としてとらえている（第2部1章4）。そして、日本における地域の生物多様性とそれに根差した文化の多様性を、歴史的時間の中で育まれてきた地域固有の資産であると位置づけている。さらに、施策展開の基本的視点として「情報公開・参加・合意形成」をあげ、積極的な情報公開によって、国民、企業、民間団体そして研究者等の多様な主体の幅広い参加を促していくことを重視している（第3部1章2節3(2)）。また、「連携・共同」も基本的視点としており、政府に加え、地方公共団体、国民、企業、民間団体、専門家等の多様な主体間のより一層緊密な連携の仕組みを設けていくことを不可欠の要素と考えている（第3部1章2節4）。

国家戦略が、生物多様性と文化的多様性との関係に着目し、両者の関係を地域固有の資産ととらえている点、及び、多様な主体の参加と連携の仕組みを設けることを強調している点は、ラムサール条約の趣旨に沿うものであるから評価できる。しかし、地域住民の参加を具体的にどのような形で実現するのかについては明らかにしていない。そして、国家戦略全体を通じて、アイヌ文化に対する着目はない。この点、国内では、北海道を中心にアイヌ民族が存在しており、日本政府もすでにその存在を認めている。したがって、国家戦略においても、アイヌ文化と生物多様性に着目した規定を設けることは難しいことではない。さらに、ラムサール条約はすでに湿地における先住民の文化を重視しているのだから、国家戦略も条約の趣旨に沿ってアイヌ文化を配慮することが妥当である。

以上のことから、今後の国家戦略は、多様な主体の参加を実現する制度を具体化するとともに、アイヌ文化と生物多様性についても着目する必要がある。そして、こうした取り組みは、やがて国内におけるアイヌ民族への注目を高め、その権利保障を強化する契機となりうると考える。

4.3. 北海道の対応

北海道によるアイヌ民族の文化に関する政策は、アイヌ文化振興法を受け平成11年に策定

65) ラムサール条約の国内実施に対応する法律には、鳥獣保護狩猟法、自然公園法、自然環境保全法などがある。

66) 生物多様性国家戦略は、政府の「地球環境保全に関する関係閣僚会議」が、平成7年10月に決定した。これは、国内における生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本方針と国のとるべき施策の方向を定めたものである。生物多様性国家戦略は、施策の実施状況について毎年点検を行い、概ね5年程度を目途に見直しを行っている。現在の国家戦略は、見直しの結果、平成14年3月に決定した新しい生物多様性国家戦略である。

した「アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本計画」⁶⁷⁾ (以下、基本計画)である。基本計画は、学識経験者及びアイヌ関係者からなる基本計画検討委員会が中心となって策定した。施策の基本的方向は、①アイヌ文化の保存・伝承、②アイヌ文化の振興、である。具体的には、①に関して、アイヌ文化の調査研究などの充実、伝承活動の支援をあげ、②に関して、体験学習機会の確保、文化振興団体への支援、伝統的生活空間の再生、アイヌ語に由来する地名の普及をあげている。そして、これらの政策を実施する際には、アイヌ民族に対する配慮及び国や関係機関と連携し、アイヌ民族の意見や自発的意思と民族としての誇りを尊重するとしている。

一方、北海道は、道内の湿地政策の指針として、平成6年に「湿原保全マスタープラン」(以下、マスタープラン)を策定した。計画策定の前年には釧路市でラムサール条約第5回締約国会議が開催されており、マスタープランもその影響を受けている。すなわち、湿原保全の考え方として、ワイズユースを念頭においた湿原の利用をあげている⁶⁸⁾。そして、具体的な湿原保全プランは、国や地方公共団体からなる協議機関を設置するとともに、関係機関等の協力をえながら、道が策定することを基本としている。また、湿原保全に関する普及啓発を推進するとともに、住民の自発的な湿原の保全活動を支援することを明記する⁶⁹⁾。

北海道はアイヌ民族をもっとも多く擁する地方公共団体であり、また、6ヶ所のラムサール条約登録湿地を有している。したがって、従来からアイヌ民族及び湿地保全に関する政策を多数策定してきた。しかし、もっとも根本的な計画である基本計画とマスタープランを見ても、アイヌ文化と湿地保全は関連しておらず、それぞれ独立した内容の計画である。また、基本計画とマスタープランとも、策定主体は道であり、その協議の対象は国や関係機関である。したがって、アイヌ文化及び湿地管理に関する意思決定過程にアイヌ民族が直接参加する機会はない。そこで、今後はアイヌ文化と湿地保全とを関連付けたアイヌ文化政策及び湿地政策を策定し、特にアイヌ民族がいずれの政策の意思決定過程へも参加できる制度を整備する必要がある。

4.4. 今後の展望

日本は1980年にラムサール条約へ加盟して以降、現在、国内に13ヶ所の登録湿地を有する⁷⁰⁾。そして、国及び地方公共団体は、これまでワイズユースの内容にしたがって国内の湿地保全政策を進めてきた。しかし、先に見たように、これらの政策をアイヌ文化との関係で

67) 北海道環境生活部総務課アイヌ施策推進室「アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する計画」北海道(1999)23頁。

68) 北海道環境生活部環境室自然環境課「湿原保全マスタープラン」北海道(1994)8頁。

69) 前掲書、11頁。

70) 登録湿地には、釧路湿原、厚岸湖・別寒辺牛湿原、霧多布湿原、クッチャロ湖、ウトナイ湖、伊豆沼・内沼、佐海、谷津干潟、片野鴨池、琵琶湖、漫湖、藤前干潟、宮島沼の13ヶ所がある。

見ると、国及び地方公共団体のいずれのレベルでも、相互の関係を観察することはできない。

しかし、日本はラムサール条約及び自由権規約の締約国として、さらに条約の趣旨に沿った国内政策を実施しなければならない。そこで、今後の国内の湿地政策には、アイヌ文化の視点を取り入れた保全指針を導入することが、先住民の文化の保全を重視するラムサール条約の趣旨にかなうものといえる。また、こうした政策が実現すれば、湿地の保全を通じて国内におけるアイヌ文化に対する認識と理解を高めることができる。そして、これを契機に、アイヌ民族の地位向上に向けた社会環境作りを推進し、文化的権利を含めたアイヌ民族の人権保障を強化することが、ラムサール条約及び自由権規約の締約国である日本の責務である。