



自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化：
先住民族の権利に焦点をあてて

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪公立大学法学会 公開日: 2024-05-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小坂田, 裕子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/0002000756

自由権規約における自決権と マイノリティに属する者の権利の関係の変化

——先住民族の権利に焦点をあてて——

小坂田 裕子

はじめに

「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約、以下、規約）は、第1条で自決権を、第27条でマイノリティに属する者の権利を規定する。前者は集団の権利を、後者は個人の権利を保障する点で区別されるという理解が一般的である¹⁾。「先住民族の権利に関する国際連合宣言」（以下、国連宣言）の起草作業でも、先住民族が規約第1条と主語のみ違う同じ文言の規定に固執したのに対して、アメリカ等は規約第27条や「マイノリティに属する者の権利に関する宣言」（1992年）のような個人の権利アプローチをとるように主張したことはよく知られている²⁾。しかし、先住民族の権利に関する自由権規約委員会（以下、HRC）の実行の展開を見ると、規約の第1条と第27条の関係が次第に変化しているように思われる。そこで本稿では、まず HRC の活動の初期

1) See, for example, Paul M. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*, Cambridge University, 2020, p. 789.

2) UN Doc. E/CN.4/1999/82 (1999), para. 40 (アメリカ). See also UN Doc. E/CN.4/2002/98 (2002), paras. 34-36 and 40 (アメリカ); UN Doc. E/CN.4/2001/85 (2001), para. 65 (日本).

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）の学説を検討し、その後、規約起草時の第1条及び第27条に関する議論を整理した上で、HRCによる先住民族の権利に関する実行の展開を検討し、両条文の関係が変化していることを示し、その意義と課題を考察する。

I. 初期の学説の検討——第27条による集団保護の可能性³⁾

「はじめに」で見たように、初期の学説では、第1条の自決権は集団の権利を保障するのに対して、第27条のマイノリティに属する者の権利は個人の権利を保障するという点で区別されるという理解が一般的であった。もっとも、第27条が個人の権利であるとしても、その個人が属する集団自体も保護の対象になるのかについては、初期の学説は分かれていた。

Louis B. Sohn は、起草時には、国家が集団の保護まで行う必要はなく、集団に属する個人のアイデンティティ主張に対する寛容のみが要求されていたことを確認する⁴⁾。そして第27条の文言は、「集団に国際法人格を付与することを避ける」ことを意図しており、集団は特別な保護の対象とはならないとする厳格な立場に立っていた⁵⁾。

これに対して、初期の学説の多数は、より柔軟な立場から、第27条は個人の権利であるが、集団的側面も有しており、集団自体も保護の対象になるとしていた。ただし、学説によりその論理構成及び保護の範囲は、以下のように異なっている。

Christian Tomuschat は、第27条の権利主体は個人であるが、「規定が生み出す恩恵の効果は……集団にも及ぶ」とする⁶⁾。すなわち、第27条の権利は集

3) 本章は、小坂田裕子「自由権規約における少数者保護の展開——個人の人權と集団のアイデンティティ」『人間・環境学』第14巻（2005年）56-57頁に基づいている。

4) Louis B. Sohn, "The Rights of Minorities", in Louis Henkin, *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Columbia University Press, 1991, pp. 273-275.

5) *Ibid.*, p. 274 and pp. 282-285.

6) Christian Tomuschat, "Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights" in Rudolf Bernhardt *et al.* (eds.), ↗

団の他の構成員達と共同して行使されることが意図されており、その論理的意味合いから「第27条で言及されている3類型のマイノリティの存在もそれ自体として保護される」ことが導き出されうるとする⁷⁾。このように考えた場合、「実際的影響の観点から見れば、個人の権利と真の集団的権利の現実の差異はかなり小さい」と指摘する⁸⁾。にも関わらず、権利主体を個人に限定する必要として、Tomuschat は、「集団的権利は、それが集団を個人よりも優位に置くという内在的欠陥」を有していることをあげている⁹⁾。このように Tomuschat は、第27条の保護は集団自体にも及ぶと考えるが、「否定されない」との消極的文言からは、集団保護のための積極的義務までは導かれえなとする¹⁰⁾。

Patrick Thornberry は、第27条は、「個人に利益を与えるものとして記述されているが集団の行使を要請」しており、「個人の権利と集団的権利の混合物 (hybrid)」であると考え¹¹⁾。「マイノリティに属する者」という文言を導入した理由は、集団に HRC への通報権を認めるに十分な国際法人格を付与することを避けることにあったとする¹²⁾。Thornberry は、マイノリティ集団の多くが自己の文化を発展させる人的及び財政的資源を有していないという現実に鑑みれば、第27条を無意味にしないためには、集団保護のための国家の積極的義務を認める必要があるとする¹³⁾。

Felix Ermacora は、第27条の文言、規約内及び人権諸文書内における第27条の制度的文脈並びに起草過程から、個人主義的アプローチ、集団的アプロ

↘ *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler*, Springer-Verlag, 1983, p. 966.

7) *Ibid.*, p. 966.

8) *Ibid.*, p. 966.

9) *Ibid.*, p. 979.

10) *Ibid.*, pp. 968-970.

11) Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, pbk., Clarendon Press, 1994, p. 173.

12) *Ibid.*, p. 174.

13) *Ibid.*, pp. 178-186.

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）
チのいずれも正当化されるとする¹⁴⁾。また Ermacora は、無差別原則や生命権など一般国際法上の規則から解釈した第27条から、集団の保護義務が導かれると考える。すなわち、国家は、個人がその属する共同体の価値を享受する権利を否定しない義務を負っているが、それは共同体が存在するために必要な条件を創設する国家の義務を前提としており、それゆえ国家はこれらの共同体の存在を保護しなければならないとされる¹⁵⁾。

以上に見たように、初期の学説の多数は、第27条の性質を、共同して行使される個人の権利（Tomuschat 及び Thornberry）又は共同体の存在を前提とする個人の権利（Ermacora）と捉えることにより、第27条の保護は集団自体に及ぶとする。また集団保護のための積極的措置までも義務づけられるのかについては、更に見解が分かれていた。

Sohn は、集団自体に特別の保護を付与することを認めず、第27条の個人の権利性を厳格に解釈する理由の一つとして、マイノリティ集団とその構成員との摩擦の可能性、すなわち集団が個人を抑圧する危険性を指摘していた¹⁶⁾。この点、多数説に立つ学者であっても、このような危険性を認識し、第27条の集団的行使に個人の権利との関係で条件を付している者もいた。例えば、Tomuschat は、個人の権利の集団的行使は、「マイノリティ内部において、各人の人格的自律を尊重するという条件」に服するとする¹⁷⁾。Thornberry は、「マイノリティの権利と個人の権利のバランスは、……規約では個人の権利の優位として解決されている。……マイノリティは、個人と国家の間を仲介しないし、そのアイデンティティを保全するような権利をもたないのである。人権法の個人主義的、自由主義的焦点はここでは明白である」と結論づけている¹⁸⁾。

14) Felix Ermacora, "The Protection of Minorities before the United Nations", *Recueil Des Cours*, Tome 182, 1983-IV (1984), p. 308.

15) *Ibid.*, pp. 323-324.

16) Sohn, *supra* note 4, pp. 274-275.

17) Tomuschat, *supra* note 6, p. 979.

18) Thornberry, *supra* note 11, pp. 176-177.

Ⅱ. 起草時における第1条と第27条の区別¹⁹⁾

規約起草時には、自決権とマイノリティに属する者の権利の区別が強調されていた。例えば、1954年に国連事務総長が準備した国際人権規約草案註解では、第1条の「人民」(all peoples)について、「独立国、信託統治地域又は非自治地域を問わず、すべての国及び地域における人民を意味すると理解される」として自決権の普遍性を認めつつも、「マイノリティの権利は極めて複雑な別個の問題である」としていた²⁰⁾。また人権委員会第8会期(1951-52年)において、ソ連は自決権条項を提出し、その3項として民族的マイノリティの権利を規定していた²¹⁾。ソ連案は民族的マイノリティも自決権の主体となることを暗示していたが、多くの非社会主義国代表は、マイノリティが自決権を行使して分離独立し、国家の一体性が害されることを恐れ、自決権とマイノリティの権利は混同されるべきではないと批判し²²⁾、ソ連案は否決された²³⁾。このように第1条の起草過程では、マイノリティが分離権を主張し国家の一体性が脅かされることをおそれ、独立国家内のマイノリティは第1条の「人民」とは区別されることを多くの代表が強調していた。

また規約第27条に関して、1950年の起草委員会による最初の案では「マイノリティ」を主語としていた²⁴⁾。しかし、差別防止・少数者保護小委員会における同案の検討において、イギリス代表モンローが「マイノリティ自体は法人格で

19) 規約第1条の起草過程について詳しくは、松井芳郎「国際人権規約第1条の成立」『名古屋大学法政論集』第126号(1989年)、1-58頁。なお、本章は、小坂田裕子『先住民族と国際法——剥奪の歴史から権利の承認へ——』信山社(2017年)、172-178頁に基づいている。

20) UN Doc. A/2929 (1995), p. 42.

21) UN Doc. E/CN.4/L.21 (1951).

22) See, for example, レバノン, UN Doc. E/CN.4/SR.261 (1952), p. 9 and UN Doc. E/CN.4/SR.257 (1952), p. 7; インド, UN Doc. E/CN.4/SR.253 (1952), p. 13 and UN Doc. E/CN.4/SR.256 (1952), pp. 4-5; エジプト, UN Doc. E/CN.4/SR.253 (1952), p. 9; アメリカ, UN Doc. E/CN.4/SR.256 (1952), p. 6.

23) 反対9, 賛成5, 棄権4で否決された(UN Doc. E/CN.4/SR.259 (1952), p. 8)。

24) U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/112.

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）
はない」として、主語を「マイノリティに属する者」に変えると同時に、「集団概念を維持するために……『集団の他の構成員と共同して』の文言を『否定されない』（shall not be denied）の文言の後に挿入すること」を提案し、採択されていた²⁵⁾。このように規約のマイノリティ条項は、個人の権利であることを明確にすべく主語が選択されたが、同時に当該権利が集団的性質を有していることも認識されていた。

なお、規約起草過程では、先住民族が第27条のマイノリティに該当するかについて合意は存在せず、複数の国家代表が先住民族文化は水準の低いもので、同化される必要がある旨の発言を行っていた²⁶⁾。例えば、オーストラリア代表は、「(アボリジニーは,) 集団として狩猟採集生活のレベルに到達しただけであり、(他の文化に) 匹敵するような独自の文化を有していない。……唯一可能な解決は、同化であることが賢明にも認識されている……²⁷⁾」と述べていた。

Ⅲ. 実行における第1条と第27条の関係の展開

以下では、HRC の実行における第1条と第27条の関係の展開を、先住民族の権利に焦点を当てながら考察する。なお、HRC の実行を3段階に分けて考察するが、これらは時期的な区分ではなく、特に第1段階と第2段階については重複する部分もある。

1. 第1段階：第27条に基づく集団の保護と第1条との区別

(1) 一般的意見²⁸⁾

規約起草時に第27条が個人の権利でありながら集団的性質を有することは認

25) イギリス修正案は、賛成9、反対0、棄権1で採択された（UN Doc. E/CN.4/Sub.2/SR.57 (1950), p. 2）。

26) 他にも、チリ、E/CN.4/SR.368 (1953), p. 10; チリ、A/C.3/SR.1103 (1961), para. 21; エクアドル、*ibid.*, para. 43; ブラジル、A/C.3/SR.1104 (1961), paras. 18-19.

27) オーストラリア、E/CN.4/SR.369 (1953), p. 11.

28) 本節は、小坂田『前掲書・注 (19)』179-180頁に基づいている。

識されていたが、1994年に HRC が出した一般的意見23²⁹⁾においても、その集団的性質は次のように認められていた。「第27条で保護される権利は個人の権利であるが、それはマイノリティ集団がその文化、言語、宗教を維持する能力に依存する。それゆえ、マイノリティのアイデンティティとその構成員が、集団の他の構成員達と共同して、その文化と言語を享有し発展させる権利並びにその宗教を實踐する権利を保護するために、国家による積極的措置が必要となりうる (para. 6.2)」。[(第27条の) 権利保護は、関連するマイノリティの文化的、宗教的、社会的アイデンティティの生残りと継続的發展を確保し、それにより社会全体の構造を豊かにすることを目指している (para. 9)]。

また、一般的意見23は、「第27条で保護される文化権の行使に関して、委員会は、特に先住民族の場合、土地資源の利用に関連するある特定の生活様式を含む、多様な形式で文化が表されることに注目する。当該権利は、漁業または狩猟のような伝統的活動や法によって保護される保留地に住む権利を含む。これらの権利の享受は、積極的な法的保護措置やマイノリティ共同体の構成員達が彼らに影響を与える決定に効果的に参加することを確保する措置を要求しうる (para. 7)」としている。

このように HRC は、第27条の消極的文言にもかかわらず、同条の個人の権利を保障する前提として集団自体も保護されること、また、第27条の趣旨がマイノリティの集団的アイデンティティ保護にまでおよび、国家はその保護のために積極的措置をとる必要があることを明確にした。さらに起草時にはマイノリティに該当するか争いがあった先住民族については、第27条の適用可能性を認めるのみならず、土地資源の利用が文化の一側面であることを承認し、その文化に影響を与える決定への効果的参加を確保する義務を締約国が負っていることを明らかにした。

第27条による集団保護の可能性を明らかにする一方で、一般的意見23は、第1条と第27条の区別を次のように強調していた。「委員会は、自決権と第27条で保護される権利の区別に留意する。前者は、人民に属する権利として表現さ

29) HRC General Comment 23, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）
れており、規約の別の部（第1部）で扱われている。自決は、選択議定書で審理されうる権利ではない。他方、第27条は、個人それ自体に付与される権利に関係しており、個人に付与される他の個人の権利に関する条項と同様に、規約第3部に含まれていて、選択議定書で審理されうる（para. 3.1）。

HRC のこのような立場は、次に見る個人通報制度が第1条を対象としていないという手続的制約に加えて、起草過程で多くの代表に共有されていたマイノリティによる外的自決権行使への懸念に基づくものであることが、続く、「第27条の権利の享受は、締約国の主権及び領土保全を侵害するものではない（para. 3.2）」という一文からうかがうことができる。

（2）個人通報事例

自由権規約の第1選択議定書により認められる個人通報制度は、集団ではなく個人にのみ通報権を認めているため、集団の権利である自決権に関する通報は出来ない。しかし多くの先住民族は、国連宣言の起草過程でマイノリティとして位置づけられることを拒否し、自らが自決権の主体であることを強調しており³⁰⁾、規約の個人通報制度においても、第27条ではなく、第1条の自決権に基づいてしばしば通報を行ってきた。例えば、ミクマク部族社会対カナダ（1984年）では、同部族の首長がその伝統的政府の承認と同部族社会が国家であることの承認を求めて通報を行っていたが、通報者が同部族社会の代表権を有していることを証明しなかったことと、通報者自身が規約上の権利を侵害された被害者であることを示す事実を示さなかったとして、HRC は受理可能性を否定した³¹⁾。

その後、ルビコン・レイク・バンド対カナダ（1990年）では³²⁾、同バンドの首長であるオミナヤクが、石油及びガスの採掘を目的とする州政府によるバン

30) See, for example, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/24 (1988), para. 76.

31) HRC, *The Mikmaq tribal society v. Canada* (1984), Communication No. 78/1980, para. 8.2.

32) HRC, *Cief Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada* (1990), Communication No. 168/84. 本節のルビコン・レイク・バンド対カナダに関する記述は、小坂田『前掲書・注(19)』、178-179頁に基づいている。

下の領地の収用をカナダ政府が容認したことにより、バンドは経済的基盤を破壊され、第1条で保護される経済的・文化的発展を追求しえなくなったとして、バンドを代表して通報を行った (para. 2.3)。HRC は、個人通報制度は個人の権利侵害の主張を扱うものであり、集団的権利である自決権に基づく通報はなしえないとしつつも、本件の事実は第27条の問題を生じさせるとして通報を許容した (paras. 13.3-14 and 31.1-32.2)³³⁾。HRC は、歴史的不平等や最近の発展がルビコン・レイク・バンドの生活様式や文化を脅かしており、それが継続する限り第27条違反を構成すると評価した (para. 33)。さらに、HRC は、当事国が提案する救済措置 (4500万カナダドルを支払い、95平方マイルの土地を保留地にあてる) が、規約第2条の意味において適切であると考えてとしている (paras. 29.8 and 33)。

本件では首長であるオミナヤク個人がルビコン・レイク・バンドを代表して通報をおこなっているが、HRC は、同じように権利を侵害されたと主張する個人が集団的に通報を提出する可能性を認めた (para. 32.1)。また、通報者は個人であったにもかかわらず、HRC は、バンドの生活様式や文化を脅かし続けていることが第27条違反を構成すると評価し、バンドを対象とする救済措置を適切とする考えを示した。このように、集団自体に通報権があるわけではないが、集団構成員が集団的に通報することを可能とし、第27条違反認定の対象として集団の価値を認めた結果、実質的には集団に権利を認めた場合と同様の効果が生じている³⁴⁾。

33) アンジェラ・ポマ・ポマ対ペルー (2009年) においても、先住民族であるアイマラ族の構成員である通報者が第27条ではなく、第1条第2項に基づいて通報をおこなったが、HRC はルビコン・レイク・バンド対カナダ (1990年) と同様に、第27条に関連する問題を提起しているとして、第27条に基づく訴えとして通報を受理している (HRC, *Ángela Poma Poma v. Peru* (2009), Communication No. 1457/2006, paras. 6.3-6.4)。

34) Benedict Kingsbury, "Claims by Non-State Groups in International Law", *Cornell International Law Journal*, Vol. 25 (1992), p. 491; William A. Schabas, *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised edition, N. P. Engel, Publisher, 2019, p. 816.

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）

2. 第2段階：第1条と第27条の関連性の承認

(1) 個人通報事例

マフィカ対ニュージーランド（2000年）では³⁵⁾、マオリである通報者達が、ニュージーランド政府とマオリとの間の漁業規制及び漁獲割当をめぐる対立の最終解決として政府が立法措置を実施したことにより、彼らの生活様式及び文化が脅かされているとして HRC に通報した。本件では、マオリである個人が集団的に通報をおこなっており、彼らは、第27条の他に、自決権の侵害も主張していた。HRC は、個人通報制度において自決権を扱うことはできないとしたが（para. 7.6）、第1条も第27条の解釈において関連しうることを認めた（para. 9.2）。

規約起草過程では、独立国家内のマイノリティが自決権を主張することを懸念した多数の国家代表が、独立国家内のマイノリティは第1条の人民とは区別されることを強調しており、HRC も一般的意見23において、第27条の権利が第1条とは区別され、主権や国家領域の一体性を損なうものではないことを確認していた。にもかかわらず、本件において第1条と第27条の解釈における関連性が認められたのは、当時、国連宣言の起草作業で先住民族の自決権の内容に分離独立権が含まれないとのコンセンサスが生じてきており、主権や国家領域の一体性に関する懸念が払しょくされてきたことが考えられる。

国連宣言で承認されるに至った先住民族の自決権は、先住民族が自らの運命を自らで決する権利として、他の権利の核となっており、そこから先住民族の土地や資源等の生活環境全体に関する管理及び決定の権利も派生するとされる³⁶⁾。HRC は、先住民族に影響を与える決定への構成員の効果的参加の確保を第27条が要求すると解釈しており、ランスマン対フィンランド（第2回通報審査、1996年）以降、それは集団との協議によって実現されると判断してい

35) HRC, *Mahuika et al. v. New Zealand* (2000), Communication No. 574/93. 本節のマフィカ対ニュージーランドに関する記述は、小坂田『前掲書・注 (19)』, 183-184頁, 191-193頁に基づいている。

36) 桜井利江「国際法における先住民族の権利——先住民族の土地の権利をめぐって——（一）」『九州国際大学法学論集』第5巻第2・3合併号（1999年）、66-76頁。

る³⁷⁾。またアンジェラ・ポマ・ポマ対ペルー（2009年）では、「マイノリティ又は先住民共同体」の文化にとって重要な経済活動に対する重大な侵害又は干渉にあたる措置の場合には、「単なる協議ではなく、共同体構成員達による自由意思による事前の十分な情報に基づく同意（FPIC）」まで要請されるとした³⁸⁾。規約第27条と先住民の自決権の議論とは、このような点で重なるのである。

(2) 政府報告書審査³⁹⁾

規約起草過程では、独立国家内のマイノリティへの第1条の適用には反対の声が多かったが、HRCは政府報告書審査において、先住民への適用を認めている。例えば、フィンランドに対する最終所見（2013年）では、第1条、第26条、第27条に関して、「サーミ民族が、土地及び資源の権利を含め、自らの文化や生活様式にとって基本的に重要な事柄に参加し、意思決定する権限を欠いている」ことに懸念が表明されている⁴⁰⁾。チリに対する最終所見（2007年）では、「締約国は、(a) 規約第1条2項及び第27条にしたがって、先住民共同体との交渉が、これらの共同体の土地権を尊重する解決へと導くように確保するようあらゆる努力をおこなうこと。締約国は、そのような先祖代々の土地を承認するための手続を促進しなければならない⁴¹⁾」としている。パナマに対する最終所見（2008年）では、第1条、第26条、第27条に関して、「(c) 先住民共同体が暮らしている土地の経済開発についてライセンスを発付する前に同共同体と協議するプロセスを実施し、そのような開発が規約で認められる権利を如何なる場合においても侵害しないよう確保すること。(d) 先住民共同体の土地の集団的利用を含め、コマルカ（先住民の自治区のこと）の外で生活する

37) HRC, *Länsman et al. v. Finland* (1996), Communication No. 671/95, paras. 104-105.

38) HRC, *Ángela Poma Poma v. Peru* (2009), Communication No. 1457/2006, para. 7.6.

39) 本節は、小坂田『前掲書・注(19)』、184-186頁に基づいている。

40) HRC, *Concluding Observations for Finland*, UN Doc. CCPR/C/FIN/CO.6 (2013), para. 16.

41) HRC, *Concluding Observations for Chile*, UN Doc. CCPR/C/CHL/CO/5 (2007), para. 19.

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）
先住民共同体の権利を承認すること⁴²⁾」が要請されている。

さらに HRC の最終所見では、第 1 条には言及せずに第 27 条のみに基づいて、先住民の土地や天然資源に対する集団の権利の尊重が勧告される場合もある。例えば、日本に対する最終所見（2014 年）では、第 27 条に関して、「締約国は、法を改正し、アイヌ、琉球及び沖縄の共同体の先祖伝来の土地及び資源に対する権利を完全に保障するための更なる措置を、彼／彼女らに影響を与える政策に事前の十分に情報を与えられた自由な参加をおこなう権利の尊重を確保しながら、とらなければならない（略）⁴³⁾」と述べている。

次に見るサニラ・アイキオ事件以前に、HRC が個人通報制度において、マイノリティに属する者の権利の集団的行使を通じた先住民集団の保護を認めるにとどまっていたのは、同制度における手続的制約のためであり、報告書審査制度では、第 1 条と第 27 条を一緒に適用し、ときには第 27 条のみでも、先住民の集団の権利を認めていた。

3. 第 3 段階：個人通報制度における第 27 条に基づく内的自決権の承認

HRC は、マフィカ対ニュージーランドにおいて、個人通報制度で自決権を扱うことはできないとしつつ、第 1 条も第 27 条の解釈において関連しうるとを認めた。ただし同事件では第 27 条を第 1 条の観点から解釈することは行われず、個人通報制度においてそれが初めて行われたのは、サニラ・アイキオ対フィンランド（2018 年）⁴⁴⁾においてである。以下では、同事件における HRC の見解を概観した上で、その意義について考察する⁴⁵⁾。

42) HRC, Concluding Observations for Panama, UN Doc. CCPR/C/PAN/CO/3 (2008), para. 12.

43) HRC, Concluding Observations for Japan, UN Doc. CCPR/C/JPN/CO/6 (2014) para. 26.

44) HRC' Views, Tiina Sanila-Aikio v. Finland (2018), HRC Communication No. 2668/2015, UN Doc. CCPR/C/124/D/2668/2015.

45) 本章は、小坂田裕子「先住民の個人認定をめぐる国家、集団、個人の対立」浅田正彦他（編）『坂元茂樹・薬師寺公夫両先生古稀記念論集 現代国際法の潮流 2 人権、刑事、遵守・責任、武力紛争』東信堂（2020 年）134-139 頁に基づいている。

(1) 見解の概要

通報者であるサニラ・アイキオは、通報当時、フィンランドのサーミ議会の議長であり、彼女は自身のため、またサーミ議会の理事会によって授権されたように、フィンランドにおけるサーミ民族のためにおこなった (para. 1.1)。フィンランドのサーミ議会選挙の選挙人名簿に登録されていない複数の個人から、登録の要請があったが、サーミ議会の選挙委員会及び理事会は、その多くがサーミの定義を満たさないと決定した。しかし、182人がこの決定を不服として、フィンランドの裁判所に訴え、2015年9月30日に、最高行政裁判所は、93人に投票権を認めた⁴⁶⁾。

フィンランドのサーミ議会法第3条では、主観的要件（サーミとしての自己認識）と客観的要件（①自ら、もしくは少なくとも自らの両親または祖父母の1人がサーミ語を第1言語として会得していること、②土地、税金、人口登録を山、森または漁業のラップ人としておこなっていた者の子孫であること、③少なくとも両親の1人がサーミ代表団またはサーミ議会の選挙に有権者として登録している、または登録しえたこと）が規定されている⁴⁷⁾。この問題に関してサーミ議会の判断について決定をおこなった最高行政裁判所は、サーミ議会法第3条の客観的要件をまったく満たさない個人も、主観的要件は満たしているとしてサーミ議会の有権者として認めた。最高行政裁判所の決定は、サーミ議会法第3条の合意に基づく解釈から逸脱し、サーミ議会が有権者でないと判断した93人に投票権を認めたが、これは、規約第1条、第25条、第26条、第27条に反すると通報者は主張した (paras. 1.2, 1.4 3.1-3.8 and 5.7)。

HRC は、第1条違反については選択議定書第1条に基づき受理可能性を否定したが、規約第2部及び第3部に保護される権利が違反されているか否かの決定にあたって、関連性がある場合、委員会は第1条を解釈しようとする

46) HRC's Decision, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland* (2017), HRC Communication No. 2668/2015, UN Doc. CCPR/C/119/D/2668/2015, para. 2.7.

47) Act on the Sámi Parliament of Finland, at <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950974.pdf> (accessed on 20 December 2021).

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）

(para. 1.4)。そして HRC は、国連宣言及び規約第 1 条の観点から解釈した第 27 条は、「自らの政治的地位を自由に決定し、自らの経済的、社会的、文化的発展を自由に探究する」先住民族の不可譲の権利を保障すると考えると述べる (para. 6.8)。HRC は、「第 27 条の下で保護される権利は個人の権利であるが、それらは文化、言語又は宗教を維持する集団の能力に依存している」こと、また国連宣言の前文が「先住民族は自らの存在、福祉及び人民としての一体的な発展にとって不可欠な集団的権利を有する」ことを確立していることを想起する。「それらを考慮すると、先住民族の権利の文脈では、第 25 条及び第 27 条は集団的側面を有しており、そのいくつかは、他の構成員と共同してのみ享受されうると考える」（下線、筆者）とする。そして HRC は、「規約第 1 条の観点から解釈した第 27 条の下での内的自決権の文脈における、そしてまた集団の他の構成員たちと共同して自己の文化を享受し又は自己の言語を使用する共同体構成員たちの権利を保全することを目的とした、先住民共同体の政治的参加の権利は、単に個人的には享受されない。それゆえ、この通報の文脈における個人の損害を考える際、委員会はそのような損害の集団的側面を考慮しなければならない」と述べた (para. 6.9)。

さらに HRC は、「サーミ議会は、締約国がサーミ民族に影響を与える決定において、先住民共同体としてのサーミ民族の構成員たちが効果的に参加できるよう確保する機関を構成すると考える。したがって、第 27 条に規定される締約国の義務は、集団の他の構成員たちと共同して自己の文化を享受し、自己の言語を使用するサーミ共同体の構成員たちの権利に影響を与える決定において、サーミ議会が果たす効果的役割に依存する。それゆえ、サーミ議会の選挙プロセスは、内的自決プロセスに関与する人々の効果的参加を確保しなければならず、それは先住民共同体全体の継続的生き残り福祉のために必要なのである。第 25 条に従って、委員会はまた、サーミ先住民共同体の構成員たちのサーミ議会における効果的代表的権利に影響を与える制限は、合理的かつ客観的な正当化が必要であり、先住民族に関する内的自決原則を含む、規約の他の諸規定と両立しなければならない」とした (para. 6.10)。

その上で HRC は、「最高行政裁判所の決定は、2011年以降、(サーミ)議会の選挙人名簿においてメンバーシップを決定するサーミ議会法第3条の合意に基づく解釈から逸脱したという通報者の争いのない主張に注目する。特に、最高行政裁判所は、事例の多数において、客観的基準の少なくとも一つを満たすことを要求しておらず、代わりに、「総合的考察」を適用し、自らをサーミと考える個人の見解が強いかを審査しており、それゆえ裁判所はサーミ民族がサーミ議会を通じて、誰がサーミであるかを決定する、サーミの自決の鍵となる側面を行使する能力を侵害した」と強調する。そして HRC は、「サーミ議会の選挙人名簿のメンバーシップを決定する法の合意に基づく解釈からこのような方法で逸脱することで、最高行政裁判所の解釈は合理的及び客観的基準に基づかなくなったと考える。それゆえ、委員会は、通報された事実は、規約第1条の観点から解釈されて、第25条単体および第27条とあわせて通報者の権利の侵害に該当する」と結論づけた (para. 6.11)。

(2) 本見解の意義

HRC は、人民の自決権 (第1条) と第27条は、前者は集団の権利であるのに対して、後者は個人の権利であることから、両者は関連するが異なる権利であることを強調してきた⁴⁸⁾。その後、マフィカ事件で、第1条が第27条の解釈に関連しうることは認めていたが⁴⁹⁾、本件ではさらに進んで、第27条を第1条および国連宣言の観点から解釈し、内的自決権 (「自らの政治的地位を自由に決定し、自らの経済的、社会的、文化的発展を自由に探究する」権利) まで導き出している。そして第27条が集団的側面をもち、他の構成員と共同してのみ享受されうる場合もあることを認めた⁵⁰⁾。HRC が自決権と第27条の区別を強調してきたのは、独立国家内のマイノリティの分離独立の権利に対する国家の懸念を考慮していたこともあるが、本件で HRC は、内的自決権に限定して検

48) HRC General Comment 23, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), para. 3.

49) *Apirana Mahuika v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2000), para. 9.2.

50) 国連宣言の観点から既存の人権条約を解釈することの問題について詳しくは、小坂田「前掲論文・注(45)」, 137頁。

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）
討をおこなっており、分離独立権が含まれないことを暗示している。

また本件で、先住民族の内的自決権は、単なる参加権にはとどまらず、問題の性質によっては、決定結果にまで影響を与える権利であることが示された⁵¹⁾。本件の場合、具体的には、サーミ民族がサーミ議会を通じて、誰がサーミであるか決定することは、サーミ民族の内的自決の一側面であることをHRCは認めている。その上で、最高行政裁判所の決定が、サーミ議会法第3条のサーミ議会とフィンランド政府の「合意に基づく解釈」から、合理的かつ客観的な正当化なく逸脱したことが違反認定の対象となった。

さらに、内的自決権は、個人の権利の集団的行使に解体できると解する見解も主張されてきたが⁵²⁾、必ずしもそうではないことが本件で示された。本件でHRCは、第25条および第27条は集団的側面を有しており、他の構成員と共同してのみ享受されうる場合もあることを認めた。すなわち、本件で認められたのは、サーミ議長の個人の権利というよりも、実質的には、個人の権利には解体できないサーミ議会の集団の権利といえるだろう。

おわりに

本稿の考察から以下のことが明らかになった。規約起草時には、独立国家内のマイノリティが自決権を行使して国家の一体性が害されることが恐れられ、マイノリティは第1条の「人民」とは区別されることが強調されていた。他方、第27条は個人の権利として構成されたが、同時に集団的性質を有していることも起草者達により認識されていた。HRCも1990年のルビコン・レイク・バンド事件や1994年の一般的意見23では、第27条による集団保護の可能性を明らか

51) 先住民族の自決権を協議の義務と同一視することへの批判として、Mattias Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*, Oxford University Press, 2016, pp. 133-141.

52) See, for example, Thomas M. Franck, *The Empowered Self: Law and Society in an Age of Individualism* (Oxford UP, 2001), そのような立場に批判的な見解として、松井芳郎「試練にたつ自決権」桐山孝信他（編）『転換期国際法の構造と機能』（国際書院，2000年），500-501頁。

にする一方で、集団の権利であり個人通報の対象とならない第1条との区別を強調していた。しかし、その後、2000年のマフィカ事件で第1条が第27条の解釈に関連しうることを認め、さらに2018年のサニラ・アイキオ事件では、第1条のみならず国連宣言の観点から第27条を解釈し、サーミ議会の内的自決権まで同条から引き出した。サニラ・アイキオ事件は、個人通報制度において、実質的に集団の権利を認めた画期的見解と評価できる。このように、HRCの実行を通じて、第1条と第27条の境界線は揺らいでおり、第1条は集団の権利であるのに対して、第27条は個人の権利だから両者は区別されるという単純化された議論は、少なくとも先住民族の権利に関して、もはや精確ではないように思われる⁵³⁾。

このような展開が可能になったのは、国連宣言の起草作業の中で、先住民族の自決権が分離独立権を含まないことについてコンセンサスが生じてきたことによって、規約起草時から90年代半ばのHRCまで根強く存在した懸念が解消されたことを指摘することが出来る。規約外での先住民族の権利運動や国連宣言の起草作業が、このようなHRCの実行の展開に対して影響を与えたことは疑いない⁵⁴⁾。

サニラ・アイキオ事件でHRCが第1条及び国連宣言の観点から第27条を解釈することで内的自決権まで同条から引き出したことにより、今後、先住民族は、個人通報制度において、第27条に基づいて自決権の主張を実質的に展開しうるといふ意義がある。他方で、近代人権の最大の功績は中間集団からの個人の解放にあったのであり、集団の権利を強調することは、再び中間集団による

53) Sarah Joseph と Melissa Castan による自由権規約コメンタリー第3版は、「第27条で保護される権利は、マイノリティの構成員達に適用されるため、それらはある意味、個別に行使されうる集団の権利と考えられうる」としている (Sarah Joseph and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, Third Edition, Oxford University, 2013, p. 833)。

54) 同様の指摘として、桐山孝信「人権規約のなかの自決権——先住民族と民主化と」山手治之他(編)『現代国際法における人権と平和の保障』東信堂(2003年)、59頁。

自由権規約における自決権とマイノリティに属する者の権利の関係の変化（小坂田）
個人抑圧の危険性を増大させるというジレンマが存在する⁵⁵⁾。サニラ・アイキオ事件について言えば、サーミであることを主張する個人の権利または利益との対立という視点は完全に捨象されている。しかし、実はフィンランドでは、サーミ議会法のサーミの定義が狭すぎて、民族学的にサーミであるにもかかわらず、選挙人名簿への登録が認められていない人が多くいるという指摘があり⁵⁶⁾、最高行政裁判所の決定もそのような議論を背景におこなわれたと考えられる。サーミ議会との合意に基づく解釈からの逸脱が認められないとなると、国の側として取りうる唯一の措置は、サーミ議会の同意の下、サーミ議会法を改正してサーミの定義を拡大することであるが、サーミ議会の政治家の多くは、その定義の拡大にはサーミ語およびサーミ文化保護の観点から反対しており⁵⁷⁾、実現の可能性は低い。フィンランドでは、サーミ議会の選挙人名簿への登録が事実上、サーミの個人認定となっているというが⁵⁸⁾、本件におけるHRCの論理に基づくと、先住民族の個人認定をめぐる個人と集団の権利の対立は、基本的にサーミ議会の自決権の優位により解決されることになってしまう。

先住民族にとって権利の集団性こそが核心だが、規約において、人権の中核

55) サニラ・アイキオ事件のHRCの見解の問題に関する記述は、小坂田「前掲論文・注(45)」, 138-139頁に基づいている。

56) See, for example, Tanja Joonas, "The Definition of a Sami Person in Finland and its Application" in Christina Allard and Susann Funderud Skogvand (eds.), *Indigenous Rights in Scandinavia: Autonomous Sami Law* (Routledge, 2016), pp. 155-173. T. Joonas らの議論への反論として, Antti Aikio and Mattias Åhrén, "A reply to calls for an extension of the definition of Sámi in Finland", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 5, 1/2014, pp. 123-143. サーミ議会の選挙人名簿の登録の権利についての訴えをフィンランドの最高行政裁判所のような国家の制度に認めることは、先住民族の自決権の観点から望ましくなく、北欧3カ国の個人からの訴えを受理する北欧サーミ組織を設置すべきとの主張もある (Eva Josefsen, Ulf Mörkenstam and Ragnhild Nilsson, "The Nordic Sámediggi and the Limits of Indigenous Self-Determination", *Gáldu Čálá - Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 1/2016 (2016), p. 38.

57) Joonas, *supra* note 56, pp. 167-168.

58) Joonas, *supra* note 56, p. 157.

論 説

はやはり個人の権利保護にある。個別具体的な事例において、集団の権利・利益と個人の権利のバランスを決定する際に、人権において個人の権利に付与されている潜在的プライオリティーは最大限尊重されるべきである。

[付記] 本稿は、科研費（基盤研究B 研究課題番号 18H00810 研究代表者 小坂田裕子）による研究成果の一部である。

[謝辞] 桐山孝信先生には、国際法協会（ILA）の先住民族の権利の実施に関する国際委員会に提出する報告書を共著で作成するなど、大変お世話になった。共著報告書は、“The Ainu in Japan: The Ainu and International Law”というタイトルで、大阪市立法学雑誌63巻4号（2017年）に所収されている。学恩に心より感謝申し上げる。