

# 国連先住民族の権利に関する専門家機構の考え方と活動

## 先住民族の言語の権利を中心に

アレクセイ・ツィカレフ

元国連先住民族の権利に関する専門家機構委員

### はじめに

ここ数十年、世界の先住民族たちは、個人的および集団的権利の保護において大きな飛躍を遂げてきた。先住民族運動の指導者たちの粘り強い努力が、徐々に植民地支配の後遺症を乗り越え、最も弱い立場に置かれた人びとに対する国際社会の責任を認識していくことを可能にしたのである。先住民族は、その自然との近さと伝統的知識をもって、何世紀にもわたりこの惑星の文化・自然の多様性を保持し、保護してきた。今度は、先住民族コミュニティがそのアイデンティティ、言語、健康、そして伝統的生活様式を保持できるよう、人類全体が支援する番である。

### 国家の国際人権基準の実施を支援

「われら連合国の人民は」の文言で始まる国際連合憲章は、地球上のすべての人民が平等であることを認めている。先住民族は何世紀もの間、不利な立場に置かれ、脆弱にされ、なかには絶滅の危機に瀕している民族もいる。国際社会が植民地化と同化政策の深刻な影響を歴史的視点から認め始め、世界中の先住民族共同体と和解し救済し始めたのは最近のことである。国連はこの過程において重要な役割を担う。

これまですでに、「世界の先住民族の国際の10年」が2度制定され、国連における先住民族の権利に関する特別な制度が設置されてきた。「先住民族問題に関する常設フォーラム」は経済社会理事会の下部機関として、経済・社会的発展、人権、環境、健康、文化及び教育の分野に置いて助言を行う独特の立場にある。常設フォーラムは国連諸機関の間に先住民族に関する情報を流し、それら機関における先住民族の作業の調整を行っている。常設フォーラムはまた、先住民族の観点から持続可能な開発アジェンダ2030の実現の支援も行う。

もう一つの制度が先住民族の権利に関する特別報告者である。これは、一つの国における先住民族の全体的な人権状況について報告し、ベスト・プラクティスを促進し、先住民族の権利の重要な側面について調査をするために設置された個人が担う任務である。人権理事会の特別手続きの一部として、特別報告者は人権侵害に関する申し立てを受けつけ、国家に注意を促す。

先住民族の権利に関する専門家機構（EMRIP）は、国連内にある先住民族に関する機関（先住民問題に関する常設フォーラムと先住民族の権利に関する特別報告者）のなかで最も新しいが、すでに多くの先住民族コミュニティがこの機構に希望を託している。EMRIPの誕生は、2007年の「先住民族の権利に関する国際連合宣言」採択に明確に由来している。この国際文書は、その法的性質として、法的拘束力はないが、大多数の国が義務として認めている既存の普遍的な国際人権に、具体的な先住民族の文脈を入れた。同宣言は、先住民族の権利の集団的な側面を、その伝統的生活様式や母なる大地への特別かつ緊密なつながりのために、生存のために必要だとして取り上げている。よって、この国際文

書は、各国が順守を公約している先住民族の人権について最低限の権利の基準を設定している。

先住民族に関する作業部会の起草と交渉過程が成功裏に終わったあと、加盟国及び先住民族は別のサービスを必要とした。権利宣言の目的を達成させ、先住民族の権利の保護と実現を支援するために、テーマ別の調査や研究の形で専門性と助言を提供する専門家機構（EMRIP）を設置するという戦略的決断を国家がとった。

専門家機構は監視やモニター機関ではないこと、そしてその役割は国家の政策や慣行を批判することではないことは明白である。そうではなく、専門家機構は、和解の精神で先住民族の権利を実施する必要性から宣言の条文を解釈し、課題やグッド・プラクティスあるいは模範例について独自の分析を行い、状況が異なるさまざまな国において、先住民族の権利が最良に実施される方法について指針を提供する立場にある。この作業は国家の人権義務の性質に関する私たちの理解を広げ、実現可能な実施メカニズムをひきだす。

さらに、人権理事会の下部機関である専門家機構は、特別手続き、条約機関そして普遍的定期的審査（UPR）の作業と連動して、相乗効果を生み出せる立場にある。これらの機関がこれまで数十年間、国家に対して出してきた数千もの勧告は実現されていない。多くの場合、国家は勧告実施のための支援や最善の方法についての説明を必要としている。専門家機構は異なる社会・文化的背景と地理的地域から集まった7人の専門家により構成され、他の国連姉妹機関と協力して、先住民族に関する国家の人権義務について国家の理解を向上させる役割を担っている。

## アドバイザーからファシリテーターへ

12年間、専門家機構は先住民族権利宣言の個々の条文と条文間の相互関連性について詳細な調査を行ってきた。専門家たちは、健康の権利、教育、司法へのアクセス、文化遺産、先住民族の起業と金融サービスへのアクセス、自由で事前の十分な情報を得た上での同意、移住、国境と避難、自然災害リスク削減、および意思決定に参加する権利について研究と助言を行ってきた。これらの権利へのアクセスにおいて先住民族が日々直面する課題を深く分析する一方で、専門家機構は、最も弱い立場にあり、ほとんどの場合、共同体内にある周縁化の二重構造の端におかれた集団、特に女性、子ども、若者及び障害者の状況にも注目してきた。これら不利な状況にある集団の権利と異なる人権間の結びつきは、あらゆる調査において分野横断的な問題である。

テーマに特化した専門性や指針を取り上げた調査を行うこともできるが、国家の政策、立法及び法の執行における宣言の使用について広い絵を描いたり、異なる使用の実践をした場合どのような違いがあるのかを国レベルで示すことも必要である。「宣言の目的を実現するための取り組みに関するグッド・プラクティスおよび教訓を特定し、発信し、促進する」というすべてのステークホルダーからの要求にこたえるため、専門家機構は、自決権、承認および和解など先住民族の人権の実現に非常に重要な問題に焦点を絞ったレビュー報告を作成している。

先住民族権利宣言採択から1年経とうとした頃、国家と先住民族は、明らかに協力と相互理解の進み具合に満足していなかった。先住民族側は宣言の規定の実施をモニターする新しい国際的な制度を提案する一方、国家はこの文書の非拘束的性質に固執していた。2014年国連総会で開催された先住民

族世界会議で、宣言に関するグローバルなコンセンサスが確認され、すでにある機関の一つの任務の見直しの交渉が始まった。その交渉の結果、2016年、専門家機構の任務が人権理事会により修正され、最低基準が確実に満たされるよう、より広くて包摂的なプロセスが可能になった。

この改革によりパラダイムが変わった。専門家機構は単なる助言者から対話のファシリテーターとなった。新しい任務により、専門家機構の委員は、国家による先住民族の権利の実施を技術的レベルで支援できるようになり、法案、法律、政策、行動計画などに関する注記を提供して国家と直接関わることができるようになった。専門家は政府担当者や先住民族に、人権の理解あるいは人権の促進や実施の方法を向上できる機会を提供することができる。これは当該国に直接訪問するか、あるいは遠隔からやり取りするか、適切な方法で行える。もっとも重要なことは、専門家機構は、技術支援または対話の促進サービスを国家あるいは先住民族のいずれの要請に基づいて行えることだ。両当事者による共同の要請であればなお理想的である。マンダートのこの側面は、協力的なアプローチを強化するものであり、現場に変化をもたらすことにつながる。だからこそ、ますます多くの先住民族のリーダー、国家そして学術研究者が専門家機構の年次会合に参加し、その他の協力を模索するようになった。

新しいマンダートは国連制度内を含めた人権コミュニティ、特に人権理事会における専門家機構の権威と評価を高めた。専門家機構の勧告に沿って、人権理事会は、国連のプロセスへの先住民族の参加の拡大、人権擁護者の状況、そして先住民族言語への人権ベースのアプローチの問題に、より注意を向けるよう決めた。専門家機構の任務は全体的にとらえるべきという誰ひとり異論のない理解がある。一国別訪問は調査内容を補完し、研究と助言は技術支援を提供し対話を促進する。

## 先住民族の言語は人権である

専門家機構の手がけた最初の研究の一つは、先住民族の権利の促進と保護において言語と文化の果たす役割についてであり、この研究は5年後、2019年国際先住民族言語年の行動計画の基礎をつくる主要文書の一つとなった。この研究は、「先住民族は、自らの歴史、言語、口承伝統、哲学、表記方法および文学を再活性化し、使用し、発展させ、そして未来の世代に伝達する権利を有する」<sup>i</sup>とした先住民族の権利に関する国際連合宣言13条に基づいている。

先住民族の文化および言語は、先住民族の集団としてそして個人としてのアイデンティティの中心的かつ主要な特性であるとEMRIPは考えている。先住民族が言語生存の一義的な責任を負うと定義づけつつ、EMRIPの専門家たちは、国家にも先住民族の言語の促進と消滅からの保護の義務があると確認している。これは、教育手段、識字教材、学生自身の言語による正書法の確保を支援するための十分な資金の提供を含む。EMRIPの研究によれば、国家はまた、「先住民族による、先住民族のための適切なプログラムを開発・実施する目的において、(中略)伝統的ならびに正規教育を支援する国内法および政策枠組みを制定」するべきである。国家はまた、「先住民族の言語および文化に関する法や政策を策定し実施する際、先住民族の自由で事前の十分な情報を得た上での合意を得」なくてはならない。

もう一つのEMRIPの最新の報告書『先住民族の権利に関する国際連合宣言実施のための諸努力：承認、賠償、和解』は、「先住民族言語の承認は、先住民族の承認のもう一つの重要な要素であり、国際先住民族言語年の枠組みの中でより大きな注目を集めている」<sup>ii</sup>としている。同報告書にはまた、憲法なら

びに法律における先住民族言語の承認、ならびに、土地や教育に対する権利など他の権利とのつながりに関するいくつかの実例が含まれている。

平和、和解、ならびに持続可能な開発にとっての先住民族言語の大きな重要性を理解し、言語に対する人権に基づくアプローチの適用を確保する努力として、EMRIP は、国際先住民族言語年を「国家ならびに先住民族が、これまでの多数の国家による歴史的な先住民族の言語の禁止を含む、言語に対する権利の分野における不正義を正し、これまで不可能または時期がふさわしくないとされていた保護と再活性化政策の実施に着手する機会」と宣言することを提案する声に加わった。<sup>iii</sup>

潘基文前国際連合事務総長は、国際社会に対して繰り返し、2週間に1つの言語が消滅しているという危機的な言語の喪失について警鐘を鳴らした。この流れは、世界中で話されている6700の言語の実に40パーセントを消滅の危機に直面させている。この状況をもたらしている原因はグローバリゼーションだけではない。何よりも最大の要因は、旧宗主国による植民地政策と標的を定めた同化政策の後遺症である。これら政策がもたらした世代を超えたトラウマは、先住民族コミュニティと当局の間の不信感につながり、また先住民族自身の言語の活力と強靱さへの自信を深刻に傷つけてきた。歴史的抑圧を経て和解するには、真実が発見され、認識され、言語の保持と発展のための双方からの投資が合意されなくてはならない。専門家機構は、諸言語の再活性化のためには国家は少なくともそれらを破壊するために投じられた資源と同程度の資源を投資するべきであると確信している。

和解プロセスの良い例で最も知られたものの一つは、カナダの「インディアン寄宿学校」制度の歴史とそれが先住民族の生徒ならびにその家族に与えた長期的影響を記録するため2008年に設立された、「カナダ真実和解委員会」である。2015年6月、同委員会は、調査結果の概要を、カナダ人と先住民族の和解に関する94の「行動への呼びかけ」とともに発表した。委員会は、寄宿学校の子どもたちは母語での会話や文化的慣習の実践を禁じられていたことを明らかにした。これは部分的には英語の使用を促進するためであったが、同時に、子どもたちを非先住民族社会に同化させるための政府の取り組みでもあった。上記の行動呼びかけは、子どもたちに先住民族の言語による教育の資金を増やすこと、また、中等教育後の教育機関が先住民族言語での学位や卒業資格を提供することを求めている。国際的な注目を集めたカナダ国内でのこのプロセスは、カナダ政府の公式謝罪につながり、さらに同国内における先住民族に関する法律の改正プロセスのきっかけとなった。特に、2019年6月、カナダ政府は、新たな先住民族言語法を採択し、連邦政府先住民族言語オンブズマン事務所を設立した。

残念ながら、世界には先住民族およびその言語が認識されておらず、対象を絞った先住民族言語政策が存在しない国はいまだに多くある。しかしながら、先住民族の承認を求める運動は世界の多くの場所で前進している。最近では、日本でアイヌ民族を先住民族と認める法律が制定された。とはいえアイヌ民族の代表者たちは、この法律には過去の人権侵害への言及がないため、それ自体で先住民族への承認、賠償そして和解への努力とはいえないとしている。<sup>iv</sup>しかしながら、この法律による認識は、さらなる対話—その対話では国連の人権専門家の支援を求めることもできる—のための有効な基盤である。

先住民族言語にかかわる対話と和解を育てるためには、各主体は、害を及ぼす可能性のあるステレオタイプに基づいたアプローチを放棄すべきである。第一に、国家および国際機関が、言語を文化遺産の一部としてしか扱わないということは非常によくある。最近更新された先住民族と関わるためのUNESCOの方針は、先住民族言語について「彼・彼女らの無形文化遺産の媒体」<sup>v</sup>として言及している。

言語と文化が切っても切れないことは反論の余地がないが、それを伝統的なパフォーマンスやお祭りのような文化的行事の文脈のみでとらえてはならない。言語は、コミュニケーションや知識の伝達の手段であり、人権である。

もう一つの極端な例は言語を国家安全保障の文脈でとらえ、言語コミュニティに法的規制を課すことである。多くの国における、いわゆる「政治的な国家建設政策」は、実際には先住民族言語がどのように教えられ、どこでなら話すことができ、使用できるかを先住民族に代わって決定しようとする、新植民地主義的試みである。過剰に規制された言語に関する規範枠組みは、先住民族による独自の教育システムへの余地や柔軟性をほとんど許さない。これらの取り組みは、しばしば国による国民の福利保障、分離の防止、または社会における平等の促進と説明される。

策定段階で先住民族の参加がない、または参加が限られた状態での政策導入は、その政策の機能不全につながり、やがては当該言語への打撃と決定的に重要な時機の喪失をもたらす。**自由で事前で十分な情報を得た上での合意の原則の適用は、法律、政策あるいは行動計画の有効性のための鍵**である。先住民族の完全な参加を得てよく計画された政策は、再生、再活性化、維持あるいは促進の各段階においてどの手法が最も有効であるかを決定する。国家と先住民族の誠実な協働は、先住民族言語を可視化し、強靱にし、それらの言語を話すことへの尊敬を回復させる。先住民族は自らの言語を保持する方法について知識を持っており、国家は、言語コミュニティや言語活動家の能力強化を含み、先住民族が行うことを支援し奨励する資源を持っている。

上記に挙げた問題の多くは、UNESCO と国際先住民族言語年実行委員会のリーダーシップのもと作成された国際先住民族言語年行動計画の優先課題で取り上げられている。すなわち、理解、和解そして国際協力の強化、先住民族言語に関する優れた実践例の知識共有と普及、先住民族言語を種々の基準に取り入れること、能力強化によるエンパワメント、新たな知識の精緻化による成長と発展、である。

## 言語再活性化への取り組み

多くの先住民族言語は、UNESCO の『消滅の危機にある言語の世界地図』において、「重大な危機」または「極めて深刻な危険」にある。これらのケースは、緊急な再活性化の手立てを必要としている。最も有効な手段の一つである保育園で完全な「言葉の巣に浸す」という手法は、アオテアロア・ニュージーランドのマオリ族コミュニティの中で生まれ、ハワイ、北欧諸国そしてロシアまで広がった。「言葉の巣」は、バイリンガル教育を促進し、比較的短期間に新たな世代のネイティブ話者を育成する。

現存する唯一のカレリア語の「言葉の巣」は、「カレリア語の家」によって運営されている。この「巣」は、ロシア語への通訳なしのカレリア語で指導されること以外は通常の幼稚園に似ている。スタッフは、「巣」固有の教育手法を用いて子どもたちが言葉を習うのを助けている。「巣」のグループは小さいので、一人ひとりの子どもに個別に対応できる。次なる課題は、ロシア語の学校で学ぶ間、子どもたちがカレリア語の能力を失わずに維持することになる。このことを念頭に、「カレリア語の家」は情報提供と教育事業を実施し、家族や地域コミュニティの人びとが言語の知識を深め、「言葉の巣」を卒園した子どもたちにカレリア語で話すよう奨励している。<sup>vi</sup>

「言葉の巢」は定住コミュニティに役立つ一方、遊牧など移動する先住民族コミュニティには、その文化に対応したほかのモデルが必要になるだろう。寄宿学校制度の苦い経験をもつロシア政府は、子どもたちを家族から引き離さず、心身の健康を脅かすことなく教育へのアクセスを確保する移動式学校手法を導入した。この手法はまた、伝統的職業を通じた先住民族の言語と文化の保持も可能にする。この教育実践は、北極圏の環境に住みツンドラ地域でトナカイを飼育している諸先住民族にとって適切かもしれない。<sup>vii</sup>

当局やコミュニティによって運営される正規の教育プログラムは非常に重要であり、言語教育に安定をもたらす一方で、多くの先住民族言語の活動家もまた、言語の保護と発展に大きく貢献している。さらに、コミュニティが主導する言語アクティビズムは、言語の持続可能性と発展の柱である。先住民族言語、ここではカレリア語を、手芸品作り、料理、村の合唱隊、地域のアマチュア劇場などで使うことで、教育活動や社会活動を通じて話し学ぶよう促進するのが近年の環境である。ここでは、カレリア語が、公用語である。このプロジェクトは、年長世代のカレリア人とともにほとんど消失してしまった伝統的知識を再生させ、地域の歴史を保持し、カレリア人アイデンティティを強化し、新しい形の社会的交流を試みるという、新たなニーズに応えるものである。これらの動きは地域コミュニティにおいてますます大きな支持を得、「カレリア語の家」に訪問者や観光客の関心が集まっている。このようなプロジェクトは、正規教育と正規ではないコミュニティに根差した活動との間におけるバランスと相互協力を確保している。

先住民族言語の存続と発展には、その言語が教育制度、行政、ならびにメディアで使用されること重要である。現代においては、それに加えてサイバー空間でも存在する必要がある。まだ独自の書式や筆記システムを持たない先住民族の言語もある一方、インターネットや情報技術の中で活発に使用されてきた言語もある。ロシア・コミ共和国の革新的言語技術センターは、ロシアの多くの先住民族言語のデジタル化や文書化に貢献している。<sup>viii</sup>もう一つの例は、ロシア・カレリア共和国における、カレリア人、ヴェプス人そしてフィン人の言語資源メディアセンターである。出版社の中に作られたこのセンターは、ジャーナリスト、研究者そして活動家を、先住民族の文化、メディア、デジタル言語技術、あるいは言語の現代化の取り組みなどへの支援のために一つにつなぎ合わせている。

前述のように、能力強化とコミュニティのエンパワメントは、国連先住民族言語年の優先課題の一つである。バルト海地域の7つの先住民族非政府組織が、先住民族言語の保護と再活性化のための市民社会ネットワーク「SANA2019」を設立した。SANA2019のチームは、学校であれNGOであれ単独で消滅の危機にある言語の再活性化の責任を負うべきではないと考えている。それは、政策策定者と教育者と市民社会の連携した協働によってのみ実現可能である。この立場は、SANA2019が開催した「言語アクティビズム・フォーラム」の参加者の議論を通して生まれ、一連の具体的な提言に置き換えられた。これらの提言は、言語活動をどのように促進し、正規の教育機関、文化施設、国家機関ならびにその他の利害関係者のそれぞれの課題との相互関係をいかに確保するかを概説している。先住民族言語の保護は、地域レベル—先住民族の暮らす土地—における楽観がなければ不可能だろう。ネットワークは、先住民族言語活動家や組織にトレーニングや小規模な財政支援を提供し、その先進的な取り組みを国際的に宣伝し、思いを同じくする世界中の人との協力を可能にすることで、地域における楽観の強化に貢献した。

## 結論：国際先住民族言語年の付加価値

国際先住民族言語年のこれまでの成果は、先住民族言語にかかわる承認と和解の可能性があることを示している。さまざまな国で、国内実行委員会や対策本部が作られ、国内や地域レベルの行動計画が決定されたり実施されている。世界の先住民コミュニティは、危機にありながらもまだ生きている言語を守る最良の方法を探して、互いに、また政府当局と協力し始めた。先住民族言語の指導とコミュニティの能力構築に割り当てられる資源が増加してきた。一部の国では、先住民族の専門家や意思決定者の参加を得て、言語政策を拡大し、新しく、より効果的な言語保護戦略を協議する動きが生じている。言語に関する草の根の活動家たちによってなされている重要な活動は、支持され、認識されている。

国連先住民族言語年は、先住民族言語の保持の必要性に対して国際社会の関心を引き起こした。すべての大陸で、国際・地域、国、および地元レベルでのイベントが何百回と行われており、先住民族や専門家たちが行動を呼びかけ、国際年の終了後もこの動きを継続させる方法を見つけようとしている。国際年の開始を記念する国連総会のハイレベル会合では、ボリビアのエヴォ・モラレス大統領が、現代の民主主義にとって先住民族言語が非常に大切であると発言した。アジア、北米、北極地域における地域会議の結果文書であるヴィクトリア宣言ならびにユエル宣言には、パラダイムを転換し、言語の人権としての性質をすべてのレベルで承認することを求める呼びかけが含まれている。そこには、先住民族の自由で事前で十分な情報に基づく合意への完全な尊重と、言語を保護するための法的拘束力を持つ国際文書のニーズの可能性が含まれている。

EMRIP の提案を受け、国連人権理事会は今秋の通常会期にて、先住民族言語に関する半日のハイレベル・パネルディスカッションを実施する。カレンダーにはまだ多くのイベントが残っているとはいえ、国際年の終了はあっという間にやってくる。この問題に 12 か月だけ関心向けるだけで十分だろうか？私たちのやりたいことのすべてをやり終える時間はあるだろうか？この勢いに乗って、今年の結果と動力を基に取り組みを続けるべきだろうか？世界先住民族国際デーに、専門家機構は、国連における他の先住民族に特化した諸機関、すなわち先住民族問題に関する常設フォーラム、先住民族の権利に関する特別報告者そして先住民族のための任意基金と合同で、各国政府に対して世界の先住民族言語のための 10 年を宣言するよう呼びかけた。これが実現すれば、私たち皆に先住民族言語を支えるための時間がもう少しでき、先住民族言語の生存可能性を高めることになるだろう。

2019 年 9 月

翻訳：反差別国際運動 (IMADR)

---

i 市民外交センター仮訳 [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_japanese.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_japanese.pdf)

ii <https://www.undocs.org/a/hrc/emrip/2019/3>

iii 国際先住民族言語年の開始を祝う EMRIP の声明

iv <https://www.undocs.org/a/hrc/emrip/2019/3>

v <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000258772>

vi <http://sana2019.ee/en/nest>

vii K. Carpenter と A. Tsykarev 共著, (Indigenous) Language as a Human Right <人権としての (先住民族) 言語>, 24 UCLA Journal International Law & Foreign Affairs (forthcoming 2019)