

国際法，メキシコ憲法に見る 先住民の権利の発展

米村 明夫

はじめに

去年2014年は「国連第二次先住民の10年」の最終年であった。メキシコでは、チアパス州におけるサパティスタ武装蜂起から20年が経過した。2014年現在で10を超える先住民大学が創設されるなど、先住民の権利の進捗は一見華々しい。他方、総人口に占める先住民言語を話す人口の割合は少しずつ減少を続け、2010年の人口センサスでは6.6%となっている。同じく人口センサスは、自身を先住民と認識している人口の割合を14.0%としている。

このような状況をどのように理解すべきであろうか。単純な回答は控えるべきであるが、少なくとも重要な一つの参照点として、その間の先住民の権利の発展、確立を把握しておくことが不可欠であろう。先住民の現状は、先住民の運動と密接に関連している。そして先住民の運動は、他の社会運動に比しても、強く国際法や国内法とリンクしている。したがって、先住民の現状や運動を理解するには、国際法および国内法における先住民の権利の発展の理解が必要となる。

このような観点から本稿は、先住民の権利に関する法、規範の問題に焦点をあてることとする。第一に、1989年のILO先住民条約から2007年の国連先住民権利宣言では、どのような発展があったのか、第二に、メキシコ憲法の1992年の改正から2001年の改正では、どのような発展があった

のか、第三に、以上の国際的な発展とメキシコでの発展の関連はどのようなものか、という問題を扱う。また第四に、それらにおいて教育にかかわる権利はどのような扱いを受けているか、についても簡単ながらみておくこととする。先住民の権利の発展方向は、基本的に自己決定権という根本的権利を肯定することによって全体を根拠づけようという方向にある。教育分野の実践的重要性をかんがみて、自己決定権と教育の権利との



アユートラ村の週末（メキシコ、オアハカ州ミヘ民族）
（2014年2月8日：筆者撮影）

関連に留意しておきたいというのが第四点の意図である。

本稿では、法、規範制定の背後にある先住民運動の存在を念頭に置きつつ、以上の問題設定に対する回答を次の構成によって得ることとする。Ⅰでは、ILO先住民条約と国連先住民権利宣言という二つの国際規範を扱う。Ⅱでは、メキシコ憲法の関連条項の1992年の改正と2001年の改正を中心に扱う。この二つの節それぞれにおいて、教育に関わる点も押さえておくこととする。「おわりに」において、先住民の権利にかかわる国際法の発展とメキシコ法の発展との関連を総括し、また、メキシコにおける先住民教育に関する規定を国際法のそれと参照、議論する。

Ⅰ 先住民の権利をめぐる国際規範

1989年の国際労働機関 (International Labour Organization: ILO) 先住民条約と2007年の国連先住民族権利宣言は、ともに重要な国際規範である。前者は条約であり、法的拘束力を持つ。後者は前者の20年近く後のものであるから内容の発展があるが、宣言であり、規範性はあるものの法的拘束力を持たない⁽¹⁾。

1 ILO先住民条約(1989年)

ILO先住民条約成立の約20年前の1970年、国連少数者差別防止・保護下位委員会 (Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) は、先住民に対する差別問題の包括的な研究を行うことを勧告した。1971年、ホセ・マルティネス＝コボ (Jose Martinez Cobo) がこの研究のための特別報告者に指名された。彼の報告は1981年から始まり、最終報告が1986年に提出された。この報告は、国連の先住民問題の活動

のみならず、他の国際機関の活動にも大きな影響を与えた (Martinez Cobo [1987])。1989年のILO先住民条約の成立もその一つであった。

先住民条約の前文では、その基本姿勢が示されている。その大要は、本稿の関心からいうと次の二点にある。第一点は、先住民として新しく認知され、あるいは明確化される権利 (先住民固有の権利) の提示である。「国家の枠内」であるが、先住民の「制度、生活方法及び経済発展を管理し、並びにその独自性、言語及び宗教を維持し、発展させるという願望を認め」としている。

第二点は、過去における先住民の被害への言及である。この条約の前身が「同化主義的な方向づけ」を持っていたがそれを「除去する」とし、さらに、「世界の多くの地域において、これらの人民が、その居住する国の他の住民と同程度の基本的人権を享受できないことならびにその法律、価値、習慣および見通しがしばしば侵食されてきたことを留意する」と述べている。

以上を念頭に置きながら、条文をみていこう。まず、上記の第二点から生ずるのは、政府がそうした過去の被害を補償し、現在における弱い立場を改善するために援助的役割を果たす必要があるということである。第2条は、「政府は、関係人民の参加を得て、これらの人民の権利を保護し及びこれらの人民の元の状態の尊重を保証するための調整され、かつ、組織された活動を進展することについて責任を有する」と規定し、「(a) これらの人民の構成員が、平等の立場で、国内法令により当該住民のうちの他の構成員が保証されている権利及び機会から利益を得ることができるよう確保すること」「(b) 社会的及び文化的独自性、慣習、伝統並びに制度を尊重して、その社会的、経済的及び文化的権利の十分な実現を促進すること」「(c) 原住民とその国の共同社会の他の構成員

との間に存在しうる社会経済的格差を除去するため、関係人民の構成員をその希望及び生活方法と適合する方法によって、援助すること」と、そのあり方を規定している。すなわち、国家が先住民に対して果たす援助的な役割は、第一点で述べた先住民固有の権利の認知・保護・促進に関するもの(b)と、先住民の有する他の国民と共通の権利の実現・保護・促進に関するもの(a)(c)との双方にわたる。

つぎに、第一点の先住民の固有の権利にかかわる条文を見よう。ここで重要なのは、先住民(「原住民又は種族民」)⁽²⁾の定義である。この「固有の権利を有するところの先住民」とは誰かという問題は、この法の適用において実際的な必要性を持つ。またそれゆえに、強い政治的性格を持つともいえる。第1条の第2項は、「原住又は種族であるという自己認識は、この条約を適用する集団を決定する基本的な基準とみなされる」と規定している。これは、権利という言葉は使われていないものの、先住民であるかどうかは先住民自身が決定する権利を持つことを意味する(Stavenhagen [2013: 33-34]; Martínez Cobo [1987: 28])。

先住民固有の権利の認知・保護・促進等にかかわる条文は、第5条(社会的、文化的、宗教的及び精神的な価値・慣行・制度の統一性、それらのもとの状態の承認、保護、尊重)、第6条(自身の制度及び発意を十分に高める手段の確立、必要な財源の提供)、第7条(開発過程における優先順位を決定する権利及びその経済的、社会的及び文化的発展を管理する権利)、第8条(国内法令適用に際して慣習又は慣習法への適切な考慮)、第14条(伝統的に占有する土地の所有権及び占有権)、等がある。

先住民固有の権利で教育に関するものとしては、第27条が「関係人民のための教育計画及びサービスは、これらの人民の特別の必要に合わせるた

め、これらの人民との協力により開発され、実施され、かつ、その歴史、知識、技術、価値体系並びに社会的、経済的および文化的願望を組み入れる」[権限のある機関は、適当な場合には、教育計画の実施の責任を関係人民に漸進的に移行させる目的で、関係人民の構成員の訓練並びにその教育計画の編成及び実施への関与を確保する]「更に、政府は、関係人民の教育制度及び施設が権限のある機関によりこれらの人民との協議の上定められた最低基準を満たす場合には、当該制度及び施設を確立するこれらの人民の権利を認める。適切な資源は、この目的のために提供される」と規定している。また先住民以外の者の偏見を除去するため、第31条では「教育的措置をとるものとする。この目的のため、歴史の教科書及び他の教材がこれらの人民の社会及び文化についての公正な、正確なかつ情報に富む描写を提供することを確保するように努力する」と定めている。

以上においてとくに、権利(right)という言葉が用いられている部分を抜き出すと「開発過程に対し、その優先順位を決定する権利及び可能な範囲内でその経済的、社会的及び文化的発展を管理する権利」「慣習及び制度を維持する権利」「関係人民が伝統的に占有する土地の所有権及び占有権」「伝統的に出入りしてきた土地を利用するこれらの人民の権利」「関係人民の土地に属する天然資源に関する関係人民の権利」「協議の上定められた最低基準を満たす場合、教育制度及び施設を確立する権利」となっている。

ILO先住民条約では、先住民固有の権利の規定が新しくかつ重要性を持つものとして現れるが、その権利の存在が正面に置かれているわけではなく、またその権利の表現は華々しいものではない。つぎに、その18年後に出された国連先住民宣言をみよう。

2 国連先住民権利宣言(2007年)

国連先住民権利宣言⁽³⁾では、そのタイトルにふさわしく、先住民の権利が体系的・包括的に打ち出され、先住民固有の権利としての自己決定権、自治権が明確に挙げられている⁽⁴⁾。

この宣言の最も中心的な概念は自己決定権である。議論をわかりやすく進めるため、先に自己決定権がどのように規定されているか、該当条項をみよう。国連先住民権利宣言の第3条は「先住民は、自己決定の権利を有する。この権利に基づき、先住民は、自らの政治的地位を自由に決定し、ならびにその経済的、社会的および文化的発展を自由に追求する」と定めている。

ただし、いわゆる「民族の自己決定権(民族自決権)」では、そこから直接民族が国家として独立する権利が帰結されるのに対し、先住民の自己決定権は、すでにある主権国家を前提にするものであり、第46条は、「本宣言のいかなる規定も、いずれかの国家、民族、集団あるいは個人が、国際連合憲章に反する活動に従事したり、またはそのような行為を行う権利を有することを意味するものと解釈されてはならず、もしくは、主権独立国家の領土保全または政治的統一を全体的または部分的に、分断しあるいは害するいかなる行為を認めまたは奨励するものと解釈されてはならない」と定めている。

このように、先住民の自己決定権の制限的性格は、民族の自己決定権と比較すると基本的に非常に厳しいものである。しかし、国連先住民権利宣言は、事実としても国家に比べ弱体である先住民族に対し、その自己決定権を国家主権という枠内で最大限認めようとするものといつてよい。

その前文第2段落は、「すべての民族⁽⁵⁾が異なることへの権利、自らを異なると考える権利、および異なる者として尊重される権利を有することを

承認するとともに、先住民族が他のすべての民族と平等であることを確認し」と述べ、先住民を他の民族と平等という文脈に置くことによって、先住民が民族と同等に自己決定権を持つ主体であることを含意し、正当化している⁽⁶⁾。その第22段落は、「先住民は、その民族としての存立や福祉、統合的發展にとって欠かすことのできない集団としての権利を保有していることを認識かつ再確認し」と述べている。これは、先住民族という単位それ自体が、権利の主体であることを述べると同時に、そうした主体が必然的に有することとなる自己決定権や自己決定権に基づく権利を含意、正当化している。

これとかかわって、第9段落で、「先住民族が、政治的・経済的・社会的および文化的向上のために、そしてあらゆる形態の差別と抑圧に、それが起こるいたるところで終止符を打つために、自らを組織しつつあるという事実を歓迎し」と述べていることも注目される。運動団体的な組織を含めた先住民の組織を、先住民という主体を具現化したものとして理解し、ときには民族国家が持つ国家や地方自治組織等に対応する公的組織の欠如を補うものとして扱うことを正当化するものである。

前文はまた、自己決定権に基づく権利である「自分の必要と利益に従った発展の権利」「社会構造や文化に由来する権利」「土地、資源に対する権利」が、植民地化の歴史によって阻害され、あるいは尊重されて来なかったとし、それらの回復や尊重、促進の緊急の必要性を述べている。すなわち、「先住民族は、とりわけ、自らの植民地化とその土地、領域および資源の奪取の結果、歴史的な不正義によって苦しみ、したがって特に、自身のニーズ(必要性)と利益に従った発展に対する自らの権利を彼/彼女らが行使することを妨げられてきたことを懸念し」「先住民族の政治的、経済的お

よび社会的構造と、自らの文化、精神的伝統、歴史および哲学に由来するその生得の権利、特に土地、領域および資源に対する自らの権利を尊重し促進させる緊急の必要性を認識」と述べている。これらは、先住民の自己決定権やそれに基づく諸権利を、歴史的に正当化するものであると同時に、それらの権利を出発点として、国家によるその尊重、促進を義務的な意味で根拠づけているものでもある。

この国連先住民権利宣言の前文では、先住民の自己決定権という言葉は出てこない。しかしながら、事実上、先住民の自己決定権の概念を中心にしながら体系化するかたちで、先に見たILO先住民条約の前文でみたその大要の第一点と第二点を再現していることがみてとれる。

各条文を見ると、その多くが、以上でふれてきた権利を改めて規定したり、それをより詳細に規定したものである。そこで、以下では繰り返しを避け、とくに重要であると思われる点にしぼって、条文を見ていくこととする。

先に述べたように、先住民の自己決定権は主権国家を前提としている。そこで当然、自己決定権がこの国家との関係においてどのように表れるかが問題となる。そのうち、重要なものの一つが「自治の権利」である。その第4条は、「先住民は、その自己決定権の行使において、このような自治機能の財源を確保するための方法と手段を含めて、自らの内部的および地方的問題に関連する事柄における自律あるいは自治に対する権利を有する」と定めている。その他、国家との関係を規定した条項としては、第5条(国政への参加と独自の制度の維持)、第8条(同化を強制されない権利)、等がある。

教育については、教育の権利として、第14条において、「1. 先住民は、自らの文化的な教育法および学習法に適した方法で、独自の言語で教育

を提供する教育制度および施設を設立し、管理する権利を有する。2. 先住民である個人、とくに子どもは、国家によるあらゆる段階と形態の教育を、差別されずに受ける権利を有する。3. 国家は、先住民と連携して、その共同体の外に居住する者を含め先住民である個人、とくに子どもが、可能な場合に、先住民自身の文化により、そして先住民自身の言語によってなされる教育に対してアクセス(到達もしくは入手し、利用)できるよう、効果的措置をとる」と定めている。

ここで、上記第14条の1. は先住民を主体とする権利、2. は先住民個人を主体とする権利、3. は国家の義務が述べられている。1. は、先住民の教育制度、施設を設立・管理する権利を無条件に認めていることが注目される。ILO先住民条約では、「権限のある機関によりこれらの人民との協議のうえ定められた最低基準を満たす場合に」という条件をつけていた。ただし、ILO先住民条約にあった「適切な資源は、この目的のために提供される」という文言が国連先住民宣言にはない。

他方、3. では、国家が義務を持つ先住民個人に対する教育へのアクセスの保証は、先住民と連携することが規定されているが、先住民による管理やコントロールの権利は述べられていない。ILO先住民条約では「適当な場合には、教育計画の実施の責任を「移行させる」ために、先住民メンバーの訓練や「教育計画の編成および実施への関与を確保する」と述べられていた。

なお前文において、「先住民の家族と共同体が、子どもの権利と両立させつつ、自らの子どもの養育、訓練、教育および福利について共同の責任を有する権利をとくに認識し」と述べ、「先住民の家族と共同体」が「共同の責任を有する権利」の主体であることを述べていた点にも留意する必要がある。

また第15条では、先住民でないものも受ける教育一般や公共情報において、先住民の文化等の尊重、多様性を反映させる先住民の権利と、国家が先住民と連携及び協力して、偏見と闘い、差別を除去するために、効果的措置をとる義務が規定されている。ここでも、権利が先行しそれを支持するかたちで国家の義務が規定されている。

II メキシコにおける先住民運動と憲法改正

1 サリーナス政権(1988~94)下の

憲法改正(1992)

メキシコでは1988年、大統領選挙開票時のコンピュータシステムのストップという「異常事態」とともないつつ、サリーナス(Carlos Salinas de Gortari)政権が成立した。市民勢力が既存のコラボラティズム政治的枠組みを超えて台頭しつつあり、半世紀以上にわたる与党の支配する非民主主義的なコラボラティズム体制の行き詰まりが目に見えたものとなっていた。これに対しサリーナスは、「社会自由主義」「国家改革」「連帯」等の新鮮で包括的な言説・政策を掲げ、実行することによって対応し、政権の政策全般に対する広範なセクターからの賛同・参加あるいは認知・期待を集めることに成功した(松下 [2001]; Concepción Montiel [2006])。そして、新自由主義的な政策を前政権にも増して大胆に進めたのである。

1990年にILO先住民条約の国内批准が行われ、1992年の先住民に関する憲法改正(第4条の規定)がなされた。先住民運動がこの件に関して重要な役割を果たしたことはいうまでもない。市民勢力の台頭という政治的文脈が存在したうえに、1992年はコロンブスの「大陸発見」より500年目であった。これを契機に、国際的にも国内的にもさまざまなイベントが予定されており、それに先立つ数

年間は、先住民運動にとって自分たちの主張をまとめ、政府に訴える機会でもあった。メキシコ国内においても、国際会議が開催され、多くの先住民団体が参加した。たとえば、1990年に3日間にわたってメキシコシティのソチミルコで開かれた国際会議には、メキシコ国内から313の使節団が参加しており、その討論テーマは、「インディオ人民とその領土の防衛」「国内法と先住民の権利」「インディオ人民の自己決定と組織」「先住民および農村女性の状況と権利」「インディオ人民の教育と文化」であった(Santillán [2015])。政府による先住民条約の批准、憲法改正は、こうした先住民の運動の圧力のもとで進められた(Dietz and Mateos Cortés [2011: 85-86]; Stavenhagen [2013: 34-35])。

1992年の憲法改正は、法的な基本規定としてきわめて重要な意味を持ち、メキシコにおける先住民の基本的な意味、位置づけを与えたものである。改正条項の冒頭部分は、現行憲法においてもその第2条の2番目の文の最初の部分によって再現されている。1992年の憲法改正の第4条は次のように規定している(Hernández Martínez [1993])。

「メキシコ国民(ネーション)は、本源はその諸先住民にに基づく多文化構成体である。法によって、先住諸民族の言語・文化・慣習・習慣・資源・社会組織の特殊な形態は保護され、発展が促進され、そして、その構成員には、国家の法への効果的なアクセスが保証される。彼らが当事者となる裁判や農業改革の手続きにおいては、法が定めるところにより、彼らの慣習法が考慮される。」

現在のメキシコ憲法の基点は1917年の革命憲法であり、その後多くの改正を繰り返してきているが、現在でも1917年(改正)憲法と呼ばれている。1992年の改正まで、この1917年革命憲法ではネーション(*la Nación*)という言葉は、既定のものとしてまったく説明抜きに使われていた。ネー

ションという概念は、国民共同体というものを過去から未来につなげて歴史的な存在として理解することを含意している。メキシコ革命は、1810年に始まる独立革命から100年を経た段階で、あらためて近代国家を支える主体としてのネーションの形成をめざす運動でもあった。そこでネーションというとき、メスティーソ(混血人種)の存在は、単に人口的に多数派を構成するようになってきた存在ということではなく、国民の一体性を、歴史的過程を通して実現・体現してきた存在であり、未来もそのような役割を果たすものとしてイメージされていた。メスティーソこそネーションの現在と未来を担う者たちであるという立場は、初代公教育省大臣として教育を通じたネーション形成を追求したバスコンセロスによって、一つの思想として結晶している。彼は、「普遍的(コスモ的)人種(Raza cósmica)」の議論によって、ラテンアメリカにおいて新しいネーションを作っていく主体としてのメスティーソを理想化する考究を行った(Vasconcelos [1983: 11-50])。したがって、憲法における1992年改正前までのネーションとは、ネーションの形成と発展における、このようなメスティーソの主体性が既定のものであったと理解すべきものである。この従来、暗黙化されていたメスティーソとネーションの同一性が、1992年の改正によって最高法規のレベルで明示化されたかたちで否定されるのである。それはきわめて重要な変化である。

もう一度、改正条文スペイン語原文の構成に戻って確認しよう。そこでは、ただいきなり自明のものとして先住民固有の権利が述べられるのではなく、非常に巧妙かつ簡潔なかたちで、歴史と現状が一体化され、ネーション形成のうえで根源的な意味を持つものとして先住民が位置づけられ、そこからさらに先住民の固有の権利の正当化

をきわめて強力に準備している。すなわち、この条項の最初の文は、現状(あるいは規範としての現状)が「多文化構成体である」とまず断言している。続いて、「本源はその諸先住民族に基づく」と付加的に形容している。最初の「多文化構成体である」という断言によって、各文化を担う主体が固有の権利を持つことがまず担保されている。続く「本源は……」は、ネーションというものを、歴史連続的にアイデンティティを持つものとして把握する態度を示すものであり、その歴史認識では、始源時には、ネーションは先住諸民族によって構成されていたというのである。同時に、「本源は」という表現は、現在は必ずしも先住諸民族のみに基づくものではないことを暗黙的に含意しており、非先住民の権利も当然担保されている。しかし、先住民という言葉が出てくること自体が憲法で初めてのことである。そして「本源は」というのは、単に過去のこととして述べられているのではない。本源としての先住諸民族への言及と、現在が多文化構成体であるという認識の組み合わせによって、ネーションの過去から現在、未来へと流れていく歴史的な把握が宣言されたのである。そして、この新たな歴史的なネーション把握は当然規範性を持ち、続いて「法によって、先住諸民族の言語、文化・慣習・習慣・資源・社会組織の特殊な形態は守られ……」という当為が導かれることとなるのである。

また、この条項の重要性(あるいはサリーナス政権が与えたこの改正の重要性)を理解するうえで、「ネーション(あるいはナショナル)」「本源は」という表現が連想させる、他の二つの重要な条項があることを知ることが役立つ。それは、第37条と第27条である。第37条は、近代国家の根本となる、主権、公的権力(国家)について規定したものであり、次のように述べている。「ネーションの

(ナショナルな)主権は、本質的・本源的に人民にある。全公的権力は人民に発し、人民の福祉のために制度化される。人民は、いつでもその統治形態を修正する不可侵の権利を有する。」また、第27条は、メキシコ革命のナショナリズムの重要な歴史的表現となった土地改革や石油の国有化を根拠づけたものであり、次のように述べていた。「ナショナルな領土内に含まれる土地と水の所有は、本源的には、ネーションに帰属する。ネーションは、土地や水の支配を私人に移転する権利を有してきたし、有している。私的所有はこの移転によって構成される」。このネーションによる「本源的」な所有が、大土地所有(ラティフンディオ)や外国資本からの土地(石油資源)の接収を根拠づけたのである。これらは、ネーションの主権に対する本源性、ネーションの土地・資源所有における本源性を示すものであるが、サリーナス政権は、ネーションのさらなる根源として諸先住民族をおいたのである。

2 1994年サパティスタ武装蜂起と

2001年憲法改正

しかし、1992年の憲法改正は、ILO先住民条約の示す先住民の権利という観点からみれば、明らかに不十分なものであった。まず、「多文化構成体」という表現は、文化の側面に限定したものであり、そこには先住民が権利の主体としての存在であることが、直接には示されていない。改正条文には権利という言葉がなく、権利の認知というより国家からの保護、援助という姿勢がうかがわれる。また、言及された内容実現のための法が定められることが予定されていたが、実際には、効果的な法の制定・改訂、具体的な政策や制度改革はともわなかった(López Bárcenas [2004: 212-213]; Stavenhagen [2013: 35-36])。

さらに、上記第4条改正公布に20日ほど先立って公布された、土地改革に関する憲法第27条の改正は、従来の先住民や集団農場の土地の集団所有を個人の私的所有に変換し、その売買を認めるものであった(Acosta Reveles [2007])。これは、ILOの先住民条約の示すところからは逆の方向、新自由主義的な方向が明確であった⁽⁷⁾。

1994年、先住民を多く擁し最貧困州の一つであるチアパス州において、先住民を中心とするサパティスタ武装蜂起が起きた。それは、成功しつつあるようにみえたサリーナス政権の政策、新自由主義的政治と経済に対する正面からの異議申し立てであり、先住民の貧困という現実の問題を提起するものであった。政治的に重要なのは、これまでタブー視されがちであった「先住民の自由な決定の権利」「先住民のオートノミー (autonomía)」の認知を、メキシコ全国の先住民運動が明確に要求するものとなったことである。「先住民の自由な決定の権利」「先住民のオートノミー」は、「おわりに」で議論するように、国連先住民権利宣言における「先住民の自己決定権」に対応するものである。

サパティスタ民族解放軍の政府に対する要求は34項目あったが、そのなかで基本的なものとして、先住民の権利・文化・自治の形態の尊重、土地の再配分、自由で民主主義的な選挙の実現、という3項目があった(Orta Flores and Torres Espinosa [2011])。こうした要求の背景には、すでに1992年の憲法改正をめぐる先住民運動のなかで、「それぞれの地域で先住民性の特別な表現を定義し具体化することを可能とする政治的・法的な場所を獲得する必要性」や「民族的相違への権利」について合意ができていたことに留意しておく必要があるだろう(Dietz and Mateos Cortés [2011: 85])。

1996年に、サパティスタ民族解放軍と政府の

間で「サン・アンドレス・ラライサル (Acuerdos de San Andrés Larraizar) 協定」と呼ばれる最初の協定が結ばれた。1995年に創設された下院と上院の全政党の国会議員メンバーによる「和解と和平委員会」(Comisión de Concordia y Pacificación: COCOPA)が、この協定の内容に基づき先住民の権利と文化に関する憲法改正案を作成した。そこには、「先住民の自由な決定の権利」「先住民のオートノミーへの権利」が述べられた。さらに、第115条に、連邦、州、ムニシピオ(基礎共同体)に次ぐ、第四レベルの公的行政体(entidades de derecho público)として、先住民コミュニティを認める次の項目を加える案があった。すなわち、そ

こでは「それぞれの州の特別で特殊な条件に合わせて、一あるいはより多くの先住民にまたがることを可能としつつ、先住民コミュニティおよび先住民がオートノミーを主張するムニシピオのそれぞれの権能において、先住民の自由な決定の実行は尊重される。公的行政体としての先住民コミュニティと、ある先住民への所属が認定されたムニシピオは、その活動を調整するために自由に連合する能力を持つ」と規定されていた。この第115条の付加条項は、先住民の自由な決定の権利、オートノミーの権利の具現を担う主体としての先住民コミュニティやその連合を、憲法レベルで規定された行政体として担保する意味があった。



アユートラ村の週末(メキシコ、オアハカ州ミヘ民族)
(2014年2月8日:筆者撮影)

ところが、2000年に就任したフォックス(Vicente Fox Quesada)大統領は、この案を議会に提出するが、提案説明として「ムニシピオ内の先住民コミュニティの組織の認知は、新しいレベルの統治組織(gobierno)の創設と理解してはならないし、まして、ムニシピオの当局者達がそれに所属する先住民の当局者達に位階的に従属するという意味で理解してはならない」として、COCOPA案におけるこの先住民コミュニティやその連合の行政体としての認定の否認を図った。

さらに、議会ではフォックスの意図に沿う修正がなされ、最終的に成立した2001年の先住民に関する憲法修正における第115条では、そのCOCOPA案による条項の付加はなされず、代わって、「……先住民コミュニティは、ムニシピオの領域内で、法の規定する条件のもとおよび効果のために相互に調整し、連合することができる」とされた。すなわち、先住民コミュニティが憲法上の第四の行政体と認められることはなく、先住民コミュニティ間の調整や連合も、権利としてよりも、「法の規定」という条件の下で認められることとなった。このため、サパティスタ解放軍は、政府がCOCOPAとの合意、サン・アンドレス・ラライサル協定を破ったとして、憲法修正を認めず、対話を打ち切った。

このような経緯があるものの、成立した2001年の改正憲法は、まさにサパティスタ武装蜂起のインパクトを受けて成立したものであり、先住民の自由な決定権や先住民のオートノミーの権利を掲げた重要なものである。

その第2条は、冒頭で「メキシコ国民(=ネーション)は唯一かつ分割不可能である」とし、続いて「メキシコ国民は、本源はその諸先住民民族に基づく多文化構成体である。諸先住民民族とは、植民地化が始められたときに現在の国の領土に居住してお

り、自身の社会的・経済的・文化的・政治的の制度を保持している諸民族のことであり」「先住民民族についての規定を誰に適用するかを決定する基本的な基準は、自分が先住民というアイデンティティを持つという自覚でなければならない」とし、先住民の定義、ネーションにおける位置づけが述べられている。

また「先住民の自由な決定への権利は、ナショナルな統一(unidad)を確保するオートノミーの憲法的枠組みのなかで行使される」と規定している。すなわち、「先住民の自由な決定への権利」が認められ、この権利の行使は、さらに憲法という枠組みのなかで、オートノミーへの権利としてとらえ直されて行使される(このような枠組みを「オートノミーの憲法的枠組み」と呼んでいる)。

この条項の続きは、A(先住民の権利を述べた部分)とB(国家等による先住民の権利擁護のための義務的な施策にかかわる部分)に分けられる。

Aでは、「本憲法は、次の諸項目のための、先住民および先住民コミュニティの自由な決定への権利、したがってオートノミーへの権利を認知し保証する」と始められている。先に述べた憲法的枠組みにしたがって、自由な決定への権利からオートノミーへの権利が導かれる。そして、実際のさまざまな先住民の権利の行使は、さらにこのオートノミーへの権利の行使というかたちをとるという論理構成となっている。

このさまざまな先住民の権利としては、I(自身の社会的・経済的・政治的・文化的組織の内的構造の決定権)、II(内的紛争に対する自身の規範の適用権)、III(自身の代表者の選択権)、IV(言語・知識・文化・アイデンティティの保存と豊富化の権利)、V(居住・土地の保全と改善の権利)、VI(居住地の自然資源の優先的利用へのアクセス権)、VII(ムニシピオ議会に対する代表者選出権)、VIII(国家の法への十全なア

クセスの権利), 等が挙げられている。

他方Bでは、国家、州政府、ムニシピオが、先住民に対して援助的な役割を果たすことが規定されている。Aにおいては、IVが言語・知識・文化等に言及していたが、このIVを含め教育という文言はみられなかった。これに対し、BではIIにおいて、教育に関して詳しい規定がある。「連邦政府、州政府、ムニシピオは、先住民の機会平等を促進し、いずれの差別的な実践を除去するために、先住民の権利を警護し、先住諸民族と共同体の統合的な発展を保証するための制度や政策を制定する。それらの制度や政策は、先住民とともに設計され、運営される。先住諸民族と共同体が被っている欠乏や遅滞と闘うために、これら当局は次の義務を負う」と定め、教育に関わる当局の義務としては、「バイリンガル・インターカルチュラル教育、識字教育、基礎教育の完成、職業訓練・後期中等教育および高等教育を促進することによって、学歴レベルを保証し、高めること」が定められている。また、先住諸民族の移民に関して、その家族の子どもや青年を教育や栄養の特別プログラムによって支援すること、文化普及を促進することも規定されている。

おわりに

1989年のILO先住民条約は、国連において始められた先住民への関心から20年近く後の、国際機関としての最初の法的成果であった。それは、コロンブスの「新大陸発見」から500年目を迎えるようとしていたメキシコの国内政治的文脈において、重要なインパクトを持った。1990年にILO先住民条約は批准され、この「500年」目である1992年には憲法条項の改正が行われた。先住民が憲法上の重要な主体として現れたのである。しかしながらこの改正は、いわば象徴的なものにとど

まり、ILO先住民条約が示した先住民の権利の実現は進まなかった。

1994年のサパティスタ武装蜂起は、こうした状況を大きく変えた。2001年の憲法改正では、先住民族および先住民コミュニティの自由な決定への権利、オートノミーへの権利がうたわれた。先住民固有のさまざまな権利は、これらの自由な決定への権利、オートノミーへの権利から導かれるものとなった。ただし、サパティスタたちの主張であった先住民コミュニティやその連合の憲法レベルで規定された行政体は否定された。これは、先住民の自由な決定への権利、オートノミーへの権利を担う主体としての先住民コミュニティやその連合に、強固な憲法的基礎を与えることに対する政府の否定的態度を表している。

同時に、サパティスタ武装蜂起に始まる政府との交渉、「サン・アンドレス・ラライサル協定」の締結、さらに憲法改正などのプロセスや先住民の権利に関わる議論は、国際的な意味を持つこととなった。すなわち、第一に、ILO先住民条約の意義が規範的なものとしてから実態を規制するものとして意識されるようになった。ILO先住民条約は法的強制力を有するものの、最初の批准国はノルウェーで2番目がメキシコであった(Ordóñez Cifuentes [2001: 90])。こうしたなかで、多数の先住民を擁する大国メキシコの現実の変化は実質的にILO先住民条約の意義の変化、そのより実態を規制するものとしての強制性への方向への変化を意味するものでもあったのである。第二に、集団としての「先住民の自由な決定への権利」「先住民のオートノミーへの権利」という概念の理論的重要性が、ラテンアメリカレベル、世界レベルで認められ、後に国連先住民権利宣言において採用、発展させられている。すなわち、サパティスタ蜂起を契機とする議論のなかで、先住民の権利の

集団性が確認され、「先住民の自由な決定への権利」や「先住民のオートノミーへの権利」の本質が、「先住民の自己決定への権利」であることが明らかにされてきたのである⁽⁸⁾。

こうして、2007年の国連先住民権利宣言では、その権利に含まれた集団性を明確にしながら、先住民の自己決定への権利を中心とした体系的な展開が行われた⁽⁹⁾。そこでは、国家等による援助的な役割が必要となる論理的根拠として、先住民の権利の本来的存在やその侵害が置かれた。これによって、先住民の自己決定権を根本とする論理構成をより完全なものとしたことも、重要な発展である。これも先住民の自己決定権という概念の根本的重要性が自覚化されてきた成果といえよう⁽¹⁰⁾。

最後に、本稿の関心の一つであった先住民固有の権利と教育の関係についてまとめよう。ILO先住民条約や国連先住民権利宣言では、先住民の教育制度・施設を設立・管理する権利を認めており、とくに後者ではそれは無条件であった。これに対し、メキシコ憲法では、それに相当する規定はない。国家による教育制度を前提としたさまざまな施策が、国家的な義務として述べられているのみである。これは、先住民の自由な決定権(先住民の自己決定権)という論理からみた場合、不思議ともいえる現象である。また、メキシコ憲法では国家等による教育にかかわる義務として、「先住民の機会平等」を促進するための、「先住民の権利を警護し、先住諸民族と共同体の統合的な発展を保証するための制度や政策」について述べており、その箇所で「それらの制度や政策は先住民とともに設計され、運営される」と規定していた。この「ともに設計され、運営される」は、国連先住民権利宣言の第14条第3項の「連携」の規定に相当するものであるが、基本的に国家の権限のもとで、先住民が共同するというものと理解される。

要するに、メキシコ憲法では教育に関して、先住民は固有の権利や公教育制度内での明確な権限の主体として現れていないといえることができる。

これには、いわゆる近代的な教育制度を前提とした場合、メキシコでは、政府による先住民を対象とする教育制度・教育施策が広範に創設・実施されてきたこと、そして他方で、冒頭で述べたように自身を先住民として意識するものが国民の14%も存在するという現実があり、そうしたことからくる政府の政治的判断があろう。同じく、冒頭で述べた先住民大学の展開も、こうした政治的判断の延長にあるといえる。こうした現実と法規範の対応、非対応に関する分析は今後の課題である。

注

- (1) 国連先住民権利宣言は、規範性はあるものの、法的強制力は持たない。オーストラリア等の宣言に反対した国は、総会での採決に先立ってこのことを強調した発言を行っている(United Nations [2007])。
- (2) 英語原文は、indigenous and tribal peoples。日本語訳「原住民及び種族民」は、ILO事務所の仮訳による(http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_238067/lang-ja/index.htm (2014年11月30日))。本稿では、訳を引用する時はそのまま、筆者自身による表現は、先住民とする。
- (3) 国連のサイトにある日本語仮訳による(http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_japanese.pdf (2015年09月29日))。ただし一部は、筆者が修正している。
- (4) ただし、先住民の定義が定められていない。これは国連メンバーの不一致を避けるためにとられた措置という指摘がある(小坂田 [2010])。第33条に、「先住民族は、自らの慣習および伝統にしたがって、そのアイデンティティもしくは構成員を決定する権利を有する」とあるが、これはある先住民族の存在がすでに了解されていることを前提としたその先住民族の権利である。したがって、ILO先住民条約にあったような先住民の定義ではない。

- (5) 「すべての民族」とは、「先住民民族および他のすべての民族」を意味していると解される。
- (6) この「異なることへの権利」は、マルティネスの最終報告書 (Martínez Cobo [1987: 29]) においてもみられる表現であるが、ここでは、先住民の自己決定権と結んで、それから出てくる権利であると同時に、それを補強するものであるという明確な位置づけを持っていることが重要である。
- (7) この第27条改正の本質は、憲法レベルでのメキシコ革命における土地改革の原理を終了するものである。その第VII項において、「法が先住民グループの土地の保全 (integridad) を保証する」という文が入った。しかし、この保証規定は、土地改革法の改正として、第106条に、「当局は憲法第4条の規定する法および憲法第27条第7節第2段落に従って」と事実上、憲法と同文のものが繰り返されるという、無意味なものとなっている (López Bárcenas [2004: 212])。
- (8) 成立した憲法改正よりも、COCOPA案がこうした先住民の権利の運動や理論の到達点をより直截に現したものであった (Samano R., Durand Alcántara, y Gómez González [2001: 107-111]; González Galván [2002])。
- (9) COCOPA案では、先住民の自由な決定への権利とオートノミーの権利の関係は次のよう述べられている。「先住民は自由な決定への権利、およびその表現として、メキシコ国家の部分としてのオートノミーへの権利を有する。」これは、メキシコの「先住民のオートノミーへの権利」が「先住民の自由な決定への権利」から発し、かつそれに国家主権という制限を加えたものであることをより明快に示している (それはまた、改正憲法における「オートノミーの憲法的枠組み」という表現の含意を明快にするものでもある)。国連先住民権利宣言における「先住民の自己決定権」がこのオートノミー概念に対応するものであることが容易に見取れよう。なお、1995年に始まる国連第2次「先住民の10年」において、特別報告者としてメキシコ人研究者スタベンハーゲンが任命され、報告書を提出している (Stavenhagen [2003])。
- (10) 2001年のメキシコ憲法では、第2条のA (先住民の権利を述べた部分) とB (国家等による先住民の権

利擁護のための義務的な施策にかかわる部分) とはただ併置され、その論理的な関係についての文言はなく、国家等による援助的な役割が必要となる明示的根拠は見出せなかったのである。植民地化の始期にすでに居住していたということが、権利侵害の歴史を示唆しているとはいえるものの、そこでむしろ重要性を持つのは、ネーションという概念であった。すなわち、歴史的・現代的にネーション形成において先住民が重要性を持ち、彼らにあるべき位置を与えなければならず、そのために国家等による援助的な措置が必要である、という論理が暗黙的に採用されている。また、2003年公布の先住諸民族言語権総法の構成では、ネーションと国家の役割が先行し、また先住民の言語権という条項が存在するにもかかわらず、先住民固有の言語権が何なのか不明とされたままである。ネーションにおける先住民の位置づけの、ある種のあいまいさが招く結果であろう。

参考文献

<日本語文献>

- 松下冽 [2001]「メキシコにおけるネオリベラリズムと市民社会の交差—全国連帯計画 (PRONASOL) をめぐって—」(『立命館国際研究』第14巻第2号 October, (231) 45-(256) 70ページ)。
- 小坂田裕子 [2010]「アフリカにおける「先住民の権利」に関する国連宣言」の受容と抵抗先住民の定義・自決権・土地権をめぐって」(『中京法学』第45巻第1, 2号 1-27ページ)。

<外国語文献>

- Acosta Reveles, Irma Lorena [2007] "Unforeseen Effects of the Agrarian Legislation in Mexico, 1992-2005," MPRA Paper No.5093, (<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5093/>) 2014年12月8日。
- Concepción Montiel, Luis Enrique [2006] *El discurso presidencial en México: el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*. México, D.F.: Miguel Ángel de Porrúa, Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.
- Dietz, Gunther, and Laura Selene Mateos Cortés [2011] *Interculturalidad y educación intercultural en México:*

- un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos.* México, D.F.: Secretaría de Educación Pública, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.
- González Galván, Jorge Alberto [2002] "Debate nacional sobre derechos indígenas lo que San Andrés propone, ¿San Lazáro descompone?," en Jorge Alberto González Galván coordinador, *Constitución y derechos indígenas*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 269-281.
- Hernández Martínez, María del Pilar [1993] "México, las reformas constitucionales de 1992," *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol.25, No.76, enero-abril, pp.99-113.
- López Bárcenas, Francisco [2004] "La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo," en Hernández Castillo, Rosalva Aída, Sarela Paz, María Teresa Sierra coordinadoras, *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); Miguel Ángel Porrúa, pp.207-231.
- Martínez Cobo, José R. [1987] *Study of The Problem of Discrimination against Indigenous Populations: Volume V Conclusions, Proposals and Recommendation: Final Report (Last Part), Submitted by the Special Rapporteur, Mr. Jose R.Martinez Cobo (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4)*, New York: United Nations.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando [2001] "Normación internacional. El convenio 169 de la OIT en México y Guatemala. Interpretación constitucional comparada," en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes ed., *Análisis interdisciplinario de la declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas. x jornadas*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.87-101.
- Orta Flores, Sara Berenice, y Blanca Torres Espinosa [2011] "Apuntes sobre la reforma constitucional mexicana en materia indígena," *Tecsitecal*, Vol.3 No.10, (<http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/10/ofte.htm>) 2014年11月25日.
- Samano R., Miguel Ángel, Carlos Durand Alcántara, y Gerardo Gómez González [2001] "Los acuerdos de San Andrés Larrainzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos," en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes ed., *Análisis interdisciplinario de la declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas. x jornadas*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.103-120.
- Santillán, José Luis [2015] "Fundadores del concejo guerrerense 500 años de resistencia indígena, llaman a consensar nuevo rumbo para el movimiento (agencia subversiones 14 octubre, 2015)," (<http://subversiones.org/archivos/119288>) 2015年10月18日.
- Stavenhagen, Rodolfo [2003] "Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, Rodolfo Stavenhagen, on his Mission to Mexico (1 to 18 June 2003)," United Nations, Economic and Social Council, December 23, 2003.
- Stavenhagen, Rodolfo [2013] "La política indigenista del Estado mexicano y los pueblos indígenas en el siglo xx," en Bruno Baronnet, Medardo Tapia coordinadores, *Educación e interculturalidad. Política y políticas*, Cuernavaca: CRIM-UNAM, pp.23-48.
- United Nations [2007] "General Assembly Adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples; 'Major Step Forward' towards Human Rights for All, Says President, General Assembly Press Release (September, 13, 2007)."
- Vasconcelos [1983] *La raza cósmica: misión de la raza iberoamericana*. México, D.F.:Asociación Nacional de Libreros.

(よねむら・あきお／アジア経済研究所)