

第18章

ブラジル・インディオの法的保護

はじめに

開発・入植活動をめぐるインディオとの対立を調整し、あるいは開発の影響からインディオを保護するために、ブラジルはかなりはやい時期からインディオに関する法制度（以下、インディオ法制）を整備してきた。インディオに認められた諸権利、特に伝統的居住地に対する永続的占有と排他的用益権の保証は、その現実の状況は別として、彼らの伝統的生活を維持するための法的な基盤となっている。

法制度の存在自体は、インディオが十分な保護を受けることを意味しない。実際、ブラジルの開発過程は、シェルトン・H・デーヴィスがその著書『奇跡の犠牲者たち』⁽¹⁾で描いたように、インディオに深刻な変化をもたらしてきた。諸権利の保障はしばしば実効的ではなく、開発過程にインディオの主張が反映されてこなかったのである。

本章では、ブラジルの開発過程におけるインディオ法制（以下、インディオ法制）の発展とその概要について紹介してみたい。第I節では、開発過程においてインディオが直面している問題について簡単にふれ、第II節では、インディオ法制の形成と展開を概観する。第III節では、インディオの法的地位と土地制度について整理する。1988年憲法のインディオ関連規定については第

IV節でふれる。

I 開発とインディオ

移民国家であるブラジルの開発過程は、常に先住民たるインディオとの対立を伴ってきたが、沿岸部、南部で植民地時代から入植・開発が進んだのに対し、アマゾン地域では、多くのインディオが、比較的最近まで他のブラジル人とほとんど接触せずに生活してきた。インディオの6割はアマゾン地域に居住している。現在のブラジルのインディオ人口は約25万人で、これはブラジルの総人口の0.4%にあたる。熱帯雨林での生活条件が厳しいこと、国土が広大であること、そしてアマゾン地域の開発が1960年代まではほとんど行われなかったことが、インディオがブラジル人社会と孤立して居住することを長い間可能にしてきたのである。今でも未接触の部族がアマゾン地域に存在することが確認されている。森林地帯に居住するインディオは部族単位で生活し、伝統的には狩猟、漁労、焼畑耕作などを行ってきた。部族の数はおよそ200で、24の語系に属する170の言語が知られている⁽²⁾。

1964年に成立した軍事政権によって急激に推進されたアマゾン地域の開発は、大規模な環境破壊をもたらすとともに、そこに伝統的に居住するインディオにさまざまな影響を与えている。1960年代後半から、アマゾン作戦、国家統合計画、ポラマゾニア計画、ポロノロエステ計画、大カラジャス計画、北部国境計画等の開発計画が策定・実施されてきた。これらの開発計画は、(1)アマゾン横断道路建設に代表される道路・ダム等のインフラ整備、(2)投資優遇措置による企業(外国企業を含む)のアマゾン地域への誘致、(3)北東部貧困層を対象とするアマゾン地域への移民計画などを含んでいた⁽³⁾。

こうした計画を契機にアマゾン地域では、道路網の整備やダム建設が進み、牧畜、鉱業開発、木材伐採、農地取得を目的に、多くの非インディオあるいは企業がアマゾン地域に進出している。インディオが伝統的に居住してきた

土地でもこうした活動が行われており⁽⁴⁾、その居住地が違法に占拠される例も多い⁽⁵⁾。違法占拠者との対立からインディオが大量に殺害される事件がしばしば起きており、しかもそうした事件の犯人の訴追・処罰の体制が不十分だと指摘されている⁽⁶⁾。

インディオは外部からもちこまれた病気に対して抵抗力が弱く、非インディオとの接触により感染した病気がしばしば壊滅的な影響をインディオに与えた。敵対するインディオを排除するために意図的に病原菌がばらまかれることもあるといわれる。

インディオにとって土地は、単なる生産手段や富の蓄積手段ではなく、彼らの精神的、文化的世界そのものであって、開発による土地の喪失が、土地と深く結びついたインディオの共同体組織、伝統的生活、文化に破壊的な影響を与えるのである⁽⁷⁾。南マットグロッソ州では、居留地内でのインディオの自殺が増加しており、狭い土地に押し込められたことが原因であるといわれている⁽⁸⁾。伝統的に居住してきた土地から違法占拠者を排除し、土地を確保することがインディオの最も切実な要求となっている。

II インディオ法制の形成と展開

1. インディオ法制の形成

ブラジルにおけるインディオ法制の萌芽はかなり早く、植民地時代にすでにインディオ保護措置がとられていた。例えば、1562年には宣教師により持ち込まれた天然痘により3万人のインディオが死亡し、そのため、インディオ奴隷を解放するとともに、インディオを未成年者と同様に取り扱い、ジュスイット派などの教会組織をその保護者とする布告が1569年に出されている。また、18世紀半ばにジュスイット派の宣教師がポルトガルとその植民地から排除されたときには、宰相により任命されたインディオ保護官がその後見に

あつたが、この制度は腐敗問題から40年ほどしか存続しなかった⁽⁹⁾。

インディオ法制の基本的枠組は、こうした植民地時代以来の先例に強く影響されながら今世紀の初頭に形成された。入植活動・鉄道建設等をめぐるインディオとの対立（インディオによる襲撃、インディオに対する暴力・殺戮等）、外国政府による自国民移民の保護要請といった事態に対応するために、1910年に最初のインディオ保護機関としてインディオ保護庁(Serviço de Proteção aos Índios : SPI) ⁽¹⁰⁾が設置された。その設置には、当時ブラジル社会に影響を持ち始めていた実証主義が影響を与えている。実証主義者は、インディオは人類の発展段階の一段階にあるにすぎず、やがてはブラジル人社会に参加するのであって、それまでは国家による積極的な保護が必要であると考えたのである。SPIの設置法は、フロンティアの拡張に伴う破壊的影響からインディオを保護し、彼らの生命、自由、財産を絶滅と開発から守ることがブラジル政府に課された義務であり、インディオは政府の保護の下でその土地において伝統的な生活様式を続ける権利が認められると定めていた⁽¹¹⁾。

SPIの設置からまもなく制定された1916年民法典（1917年施行）第6条は、一定の行為またはその行使の態様に関して、未開人を無能力とした。さらに同条補項は、「未開人は、本法および特別の規則に定める後見制度（regime tutelar）に服する。ただし、文明に浴するにしたがい離脱する」と定めた。この規定は現在でも後見制度の根拠規定である⁽¹²⁾。

1928年、SPIのイニシアティブによりインディオの法的地位とその土地の保証について定めた法律が制定された⁽¹³⁾。その要旨は、(1)国家による後見、国民団体への同化に伴う後見からの漸進的離脱、(2)SPI担当官に援助されないインディオの法律行為の無効、(3)占有する連邦または州の土地の保証、(4)非インディオのインディオに対する犯罪行為について刑の加重、(5)インディオに対する財産移転・寄付についての連邦税の免除、(6)無償の法律扶助、(7)SPI職員によるインディオ資産の管理・登記、(8)インディオ定住のための連邦による私有地の購入・公有地の利用、(9)SPI職員によるインディオの土地の直接・間接の取得の禁止などであった⁽¹⁴⁾。

1934年憲法は、こうした法の発展をふまえて初めてインディオに関する規定をおいた⁽¹⁵⁾。第5条は、「未開人の国民団体への受容」に関する立法権が連邦に専属すると定めた。また、土地については、「未開人が永続的に居住する土地の占有はこれを尊重する。ただし、これを他に譲渡することはできない」（第129条）と定め、それまで法律上認められていたインディオの土地の保護を憲法上明らかにした。1937年憲法第154条⁽¹⁶⁾、1946年憲法第216条⁽¹⁷⁾もほぼ同様の規定であった。

以上のように今世紀初頭には、カトリックや実証主義の影響を受けてインディオ法制の整備が進んだ⁽¹⁸⁾。しかしながら、こうした法の発展は必ずしもインディオに十分な保護を保障するものではなかった。SPIは、贈り物の交換等によってインディオの部族と友好的関係を構築したが、強い権限を持たないために、それらの部族が入植・開発による深刻な影響を受けるのを回避することはできなかった⁽¹⁹⁾。また、政府の政策によりSPIの監督省庁が農業省や軍事省などにしばしば変更されたり、1942年に農業省の下にインディオ委員会という別の機関が設置されるなど、政策の変更がSPIの活動に影響を与えていた⁽²⁰⁾。SPIは、その後腐敗問題から多くの職員が処罰され、廃止されることになる⁽²¹⁾。

2. 軍政期（1964～85年）

1964年に成立した軍事政権は、経済自由化・外資導入を基調とする開発政策を実施し、その一環としてアマゾン開発に着手した。アマゾン開発は、同地域の資源開発によってブラジルの経済的困難を克服すると同時に、安全保障ないし地政学的観点からブラジル政府の支配・管轄の及ばない辺境地域と、そこに居住するインディオをブラジル社会に統合することを強く意図していた。したがって、この時期のインディオ政策はアマゾン開発と密接に結びつけられていた⁽²²⁾。

1967年⁽²³⁾および1969年憲法⁽²⁴⁾によって、インディオの土地に関する規定は

拡充された。1967年憲法は、「未開人が占拠する土地」(as terras ocupadas pelos silvícolas) が連邦の財産である (第4条IV) ことを明記するとともに、「排他的用益権」を憲法上導入した。第186条は、「未開人にその居住する土地の永続的占有を確保し、かつそこに存在する天然資源およびすべての有用物の排他的用益権が認められる」と規定した。

1969年憲法ではさらに、「未開人が居住する土地の所有、占有または占拠」を目的とする行為は無効とされ(第198条第1項)、この無効について連邦またはFUNAI I に対する訴訟は禁止された (同条第2項)。

1973年12月19日付法律第6001号は、インディオに関する包括的な規定をおき、インディオ基本法ともいべき性格を有している (以下、基本法)⁽²⁵⁾。基本法の目的は、「インディオまたは未開人およびインディオ共同体の法的地位を規律し、ならびにインディオの文化を保全し、インディオを国民団体へ、漸進的かつ調和的に統合すること」(第1条)であった。同法は、インディオに特別の法的地位を認めるだけでなく、統合の程度に応じた法的地位の差異を認めている。

インディオ援助機関としては、腐敗問題を起こしたSPIにかわって、国家インディオ基金(Fundação Nacional do Índio : FUNAI)が1967年に内務省の下に設置された⁽²⁶⁾。

一連の変更は、1966年に批准した国際労働機関 (ILO) の「独立国における原住民、種族民および半種族民の統合および保護に関する条約」(第107号条約)⁽²⁷⁾の国内的実施を目的とすると同時に、インディオ問題に積極的に取り組んでいることを国際的にアピールしようとするものであった。また、インディオの土地と資源の開発体制を整備することがもう一つの理由であったとも指摘されている⁽²⁸⁾。

3. 1988年憲法の制定

インディオとその支援団体は、開発過程の影響からインディオを保護する

ことを強く求めてきた。支援団体には、伝統的にインディオ保護にあたっていたカトリック組織の他に、人類学者、インディオ担当官などが参加している。これらの団体の活動は1985年の民政移管以降活発化しており、連邦や地方の議会においてインディオ議員を擁立するなど、その活動を政治ないし立法過程への参加と拡大しつつある。インディオ関連規定を拡充した1988年憲法は、近年のインディオ運動の成果の一つであるといえる。その内容は第IV節で紹介する。

民政移管直後からインディオとその支援団体は、憲法制定に向けた活動を行っていた。ブラジルの有力なインディオ団体であるUNI(Union of Indigenous Nations; 8団体150部族から構成される)が策定した計画は、主要項目として、(1)領域的権利の承認、(2)インディオの土地の領域画定および保証、(3)(地表および地下)天然の富の排他的用益権、(4)インディオの土地を占拠する他のブラジル人の適切な再定住、(5)インディオの社会的文化的組織の承認と尊重、を掲げていた。

1987年2月に発足した制憲議会は、およそ20カ月の長期の審議の末に1988年9月に草案を採択した⁽²⁹⁾。制憲議会は、8委員会24小委員会と調整のための法典化委員会(93人)から構成されていた。インディオの権利についての議論は、「黒人、インディオ、障害者および少数者小委員会」と「社会秩序委員会」において行われた。制憲議会では、伝統的装束のインディオの代表が直接参加した。インディオの運動を、アマゾン地域を国際化しブラジルの国益を害するものと非難する反インディオのキャンペーン活動が行われたにもかかわらず、インディオに関する章の投票結果は、第1回(1988年6月)は559票のうち賛成497票、第2回投票(同年8月)では賛成423票と、インディオに対する広範な支持が示されたのである⁽³⁰⁾。

III インディオの法的保護

1. インディオの法的地位

ブラジルの法令上、インディオを指し示す用語として「インディオ」(índio)と「未開人」(silvícola)が用いられてきた。一般に、「未開人」という言葉は森林に住む野蛮人の意味であり、しばしばインディオと同義に用いられてきた。憲法および民法典においては「未開人」という用語が用いられてきたが、定義規定はない。後述するように、1988年憲法は、「インディオ」に統一している。基本法では「インディオ」と「未開人」とが併用されているが、両者の区別ははっきりしない。基本法は以下のように定義している(第3条)。

(1) インディオまたは未開人(Índio ou Silvícola) — 国民社会とは異なる文化によって性格づけられる一つの民族集団に属すると認められ、または自ら認めるコロンブス時代以前に起源および先祖をもつすべての個人。

(2) インディオ共同体または種族集団(Comunidade Indígena ou Grupo Tribal) — 国民団体を構成する他の集団との完全な孤立状態において生活し、断続的または永続的に接触し、ならびに統合状態にないインディオの家族または共同体の総体。

また、第4条は、統合の程度に応じてインディオを3つの範疇に区分している。統合の程度によって法的地位に差異が認められている⁽³¹⁾。

(1) 孤立(Isolados) — 未知の、または、国民団体の構成員との偶発的な接触を通じて、それについてわずかで曖昧な知識しか持たれていない集団に

において生活している場合。

(2) 統合途上 (Em vias de integração) — 外部の集団と断線的または永続的に接触し、その生来の生活の一部または大部分を維持するが、国民団体の他の部門に共通してみられる何らかの慣行および様式を受容し、自己の生計のためにこれらをなお必要とする場合。

(3) 統合 (Integrados) — 国民団体に一体化し、市民権の完全な行使が認められるが、その文化に特徴的な風俗、習慣および伝統を保存する場合。

インディオおよびインディオ共同体に対しては、他のブラジル国民に対するのと同じ条件で、国家法の保護が及ぶ。インディオの風俗、習慣および伝統、ならびに本法において認められた特殊条件が尊重される (第1条補項)。国籍および市民権に関する憲法の規定はインディオにも適用され (第5条)、ブラジル国内で出生したインディオは当然にブラジル国籍を取得し、市民権と参政権を享受する。市民権および参政権の行使は基本法その他の法律に定める特別条件に服する (第5条補項)⁽³²⁾。

インディオ共同体の風俗、習慣、服装および伝統、ならびにそれらの効果は、通常法律の適用が選択された場合を除いて、親族関係、相続制度、財産制度およびインディオ間で成立する行為または取引において尊重される (第6条)。未統合のインディオとインディオ共同体外部の者との関係には、インディオに不利なものを除いて、通常法律の規範が適用される (同条補項)。また、インディオについて特別の民事登録制度が定められている。

後見制度については、基本法第2編第3章「援助または後見」に詳細な規定がおかれている。後見は連邦に帰属し、連邦の権限機関、すなわちFUNAIにより実施される (第7条補項)。FUNAIの援助を受けていない場合には、未統合インディオがインディオ共同体外部の者との間で行った行為は無効とされる (第8条)。ただし、当該行為がインディオに不利益である場合を除く

て、インディオが当該行為およびその効果の範囲について、認識と理解を示した場合には、この規定は適用されない（第8条補項）。

すべてのインディオは後見制度からの離脱を管轄裁判所に請求し、完全な民事能力を得ることができる。ただし、以下の要件を満たすことが必要とされている（第9条）。

- (1) 21歳以上であること。
- (2) ポルトガル語を理解すること。
- (3) 国民団体において有益な活動を行うことができること。
- (4) 国民団体の風俗および習慣を正しく理解すること。

人種差別撤廃条約に基づいてブラジル政府が提出した1986年の報告書によれば、これまでに第9条に定める離脱手続きをインディオが利用した例は一つもない。同報告書の説明は、インディオが後見制度の下にあるかぎり得られる一定の特権を、完全な権利能力の取得あるいは後見からの離脱によって失うことをインディオが好まなかったためというものであった⁽³³⁾。

インディオを一括して後見制度に服せしめている現行制度は外見的にはきわめて差別的ではあるが、実際には土地利用の保障と結びついているために、インディオは後見制度の廃止を求めている。むしろ、インディオの土地と資源の開発を求める立場から、インディオの統合の程度についての基準の明確化や後見制度の撤廃が求められている。1988年憲法の制憲会議においても、当初インディオを全面的に離脱させようとする意見が出されたが、民族的多様性が維持されるべきであるという理由から取り入れられなかった⁽³⁴⁾。

2. インディオの土地

(1) 憲法上の権利

憲法のインディオに関する規定の多くは土地に関するものであり、またその内容は次第に拡充される傾向にある。インディオが伝統的に居住してきた

土地は連邦の財産とされ、その譲渡は禁止されるが、土地の「永続的占有」と、土地およびそこに所在する資源の「排他的用益権」が憲法上インディオに保障されている。1969年憲法は、インディオの土地の占拠、占有または所有を目的とする行為を無効とし、この無効について訴訟を提起することを禁止している。後述するように、1988年憲法は永続的占有と排他的用益権を定めるだけでなく、それらを実効的に保障する手続的要件を定めている。

インディオの土地および資源に関する規定は、基本法の第3編「インディオの土地について」および第4編「インディオ資産の財産と収益について」に定められている。

(2) 居留地の概念

基本法が規律する居留地 (terras indígenas) は、(1)憲法に規定される占拠地 (terras ocupadas) に加えて、(2)留保区 (áreas reservadas) および(3)所有地 (terras de domínio) により構成される (第17条)。

居留地は、インディオ共同体または未開人の直接占有を妨げるような契約または法律行為の目的物とすることができない (第18条)。居留地において、インディオ以外の者が、狩猟、漁労もしくは果実採取、または農業もしくはゴム採集活動に従事することが禁止される (同条1項)。

土地からの移動は、病気の流行等を理由としてしばしば行われてきたが、移動は適法なものであったとしても、土地に根ざしたインディオの伝統的生活や文化に深刻な影響を与えるため、土地の侵害と同様に大きな問題となってきた。ILO第107号条約第12条は、原住民が、国家安全保障に関係し、もしくは国家の経済開発または当該住民の健康のためであって、国家法および規則にしたがう場合を除いて、その同意なく移動されないと規定している。基本法第20条は、以下に掲げる事由を目的とする介入の手段の一つとして、インディオ区域 (área indígena) からインディオを一時的に移動させ、または移転させることを認めている。

(1) 種族集団間の紛争を終結させること。

- (2) 疫病の発生等。
- (3) 国家安全保障上の必要。
- (4) 国家開発に有益な公共事業の実施。
- (5) 大規模な騒擾または略奪の鎮圧。
- (6) 安全保障および国家開発に有益な地下資源の開発。

種族集団の移転は、その区域における永住が全く不可能である場合または妥当でない場合においてのみ行うことができ、従来の区域に相当する区域を割り当てられなければならない（同条3項）。インディオは移転により生じた損害の完全な補償を受けることができる（同条4項）。インディオ共同体または種族集団が自発的かつ確定的に放棄した土地は、インディオ援助についての連邦機関の提案により、かつ行政政府の宣言的行為（ato declaratrio）によって、連邦の占有および完全所有が回復する（第21条）。

居留地（*terras indí genas*）は以下のように区分されている。

- (1) 占拠地（*terras ocupadas*）
- (2) 保留区（*áreas reservadas*）
 - (a) 留保区（*reserva indígena*）
 - (b) インディオ公園（*parque indígena*）
 - (c) インディオ農業入植地（*colônia agrícola indígena*）
- (3) 所有地（*terras de domínio*）

占拠地、留保区、所有地の内容はそれぞれ以下のとおりである。

第1に、占拠地とは、憲法が規定する「未開人により占拠または居住されている土地」である。占拠地は、連邦の不可譲の財産とされ、土地の永続的占有ならびにそこに存在する天然資源および全ての有用物の排他的用益権がインディオまたは未開人に認められる（第22条）。「用益権」には、当該土地の天然資源および全ての有用物、ならびにこれら全ての経済開発の産物の占有、使用および受容が含まれる（第24条）。その権利の保障は、領域画定とは独立

であるとされる（第25条）。

第2に、保留区は、ブラジル領土に設定され、インディオの生存に必要な環境と、そこに存在する天然資源の用益と利用の権利が認められる（第26条）。これはインディオの「超記憶的占有」によるものとは区別される（第26条補項）。保留区は、「留保区」、「インディオ公園」または「インディオ農業入植地」のいずれかの形態で設定される。留保区とは、その生存に必要な環境を伴う、インディオ集団の「居住」に供せられた区域である（第27条）。インディオ公園とは、連邦機関の経済、教育および衛生上の援助が必要な統合程度のインディオの占有にある土地に含まれる一区域であり、その地域の動植物および景観が保存される（第28条）。インディオ農業入植地とは、農業開発に供せられた区域であって、インディオ援助機関により運営される。そこでは、文明化された種族と国民団体の構成員がともに居住する（第29条）。

第3に、所有地とは、インディオまたはインディオ共同体が民事法上の所有権取得方式により完全所有している土地である。50ヘクタールを超えない土地の区画については、10年間の取得時効が認められる（第33条）。しかしながら、取得時効の規定は、種族集団が占拠する連邦所有地、居留地および種族集団所有地には適用されない（同条補項）ため、インディオがこの条項の利益を受けることは少ないと思われる。

(3) インディオ資産

インディオ資産 (Patrimônio Indígena) とは、インディオ共同体の財産であって、その「運用」(aplicação)の結果得られた収益が、収益事業またはインディオ支援プログラムに用いられるものをいう。

第39条によれば、インディオ資産には以下のものが含まれる。

- (1) 種族集団またはインディオ共同体の所有する土地
- (2) 種族集団またはインディオ共同体が占拠する土地および彼らに留保された区域に存在する天然資源およびすべての有用物の排他的用益権
- (3) 何らかの所有権証書により取得された動産または不動産

インディオ資産の管理は援助機関に属する。固有財産の運営への未開人または種族集団の参加を認める。また、その職務の執行に十分な能力を示す場合、当該未開人または種族集団にその職務が全面的に付与される（第42条）。

居留地における鉱業資源の開発は、第44条および第45条にもとづいている。インディオ区域における地表の資源は、未開人によってのみ開発することができ、当該区域の探鉱、採鉱および採掘は未開人が排他的に行使することができる（第44条）。

インディオに属するか、または連邦の所有にあるがインディオ共同体が占有する地域における地下資源の開発は、現行法の条件にしたがい、かつ本法の規定にしたがってなされる（第45条）。

開発の成果の分配、補償、および土地の占拠によって得られた収益は、インディオの利益に還元され、かつインディオ収益の淵源を構成する（同条1項）。インディオ資産の利益および未開人の福祉を確保するため、種族が占有する土地における試掘または採鉱権の第三者に対する許可は、インディオ援助機関による事前同意を条件とする（同条2項）。

第44条および第45条の細則は、1983年11月10日付命令第88985号により規定されている。居留地の地表に存在する資源および有用物は、未開人のみが開発することができ、探鉱、採鉱および採掘を排他的に実施することができる。FUNAIはこの活動を保障するために必要な措置を講じ、開発の成果の商業化をはかることができる（第2条）。居留地または未開人が居住すると推定される土地における試掘権および採鉱権の許可は、連邦の国营企業に認められ、かつ国家の安全保障および開発に必要な戦略鉱物を扱う場合にのみ認められる（第3条）。FUNAIおよび国家鉱業生産局（DNPM）が例外とみなす場合には、国内私企業に許可することができる（同条第1項）。地下資源の開発は、専ら機械化された採鉱により、かつ、FUNAIが定める条件を考慮して行うものとする。FUNAIは鉱業開発からの経済的成果等をインディオおよびインディオ共同体に還元する（第6条）。インディオ区域において試掘および採鉱権

を認められた企業は、FUNAIの許可を得て、未開人の労働力および文明化の程度を考慮に入れて、インディオの労働力を使用する（第8条）。

(4) 領域画定の問題

憲法上認められたインディオの権利は、領域画定とは独立であるとされるが、領域画定の遅れは土地の法的地位を不明確にし、違法占拠が行われる一つの要因となっている⁽³⁵⁾。基本法第65条は、5年以内にすべての居留地について領域画定が完了しなければならないと定めていたが、1981年においても15%しか完全な法的承認を受けなかった⁽³⁶⁾。また、1988年憲法の憲法暫定規定第67条は、公布日から5年以内にインディオの土地の領域画定を終了することを規定しているが、その実現は今のところ不透明である。

領域画定の遅れの原因には、居留地の面積が広大であること、現地での活動が困難であること、資金不足があげられるが、内務省、軍部、州政府といった開発推進派が領域画定手続きに介入してきたことも大きな原因であるといえる。

居留地の領域画定は、占拠地、保留区および所有地それぞれについて定められた方法によって領域画定された後、大統領の承認が必要とされる。保留区は、それを設置した命令の定める範囲の記載によって、所有地は、それぞれの所有権証書に基づいて領域画定される。1976年には、占拠地の領域画定は、FUNAIの任命する専門家が事前調査を行い、その最終報告に基づきFUNAIが行うとされていたが、占拠地の領域画定手続きはしばしば変更され、FUNAIの権限は次第に縮小されてきた⁽³⁷⁾。

1983年の命令によって、FUNAIの権限は領域画定の提案までに限定された。新たに設けられた作業班が、FUNAIの提案を審査した後に提出する最終意見書に基づき、内務大臣および特別行政改革大臣が最終決定を下すことになった。作業班は、内務省、特別行政改革省、FUNAIおよび他の連邦または州の機関の代表により構成された。

1987年の命令によって、事前調査を実施する技術班が設置されたが、FUNAI

の専門家の他に、国家農業改革院(INCRA)、州の土地関係機関、および他の連邦、州または市郡の機関の代表とFUNAIの裁判区の裁判官から構成された。また、国境地帯の土地を扱う場合には、国家安全保障委員会(NSC)事務総長も含まれた。FUNAIの提案を審査する省庁間作業班は、内務省、農業開発改革省(MRDA)、NSC事務総長、FUNAI、INCRA、州の土地関係機関の代表により構成された。省庁間作業班の最終報告書にもとづき、内務大臣および農業改革大臣、ならびに国境地帯の土地に関する場合には、NSC事務総長が承認するものとされた。

開発推進派の関与によって、実際に居住ないし占拠していた土地よりも狭い範囲しか法的承認を得られないなど、インディオに不利益な形で領域画定がなされることも起こった。最近問題となったのは、ブラジル北部の国境地帯に居住するヤノマミ族の土地の領域画定である⁽³⁸⁾。

1987年の命令第94945号により、占拠地は、「文明化されておらず、または文明化の初期過程にある未開人が占拠または居住するインディオ区域」と「文明化された、または文明化の進んだ段階にあるインディオが占拠または居住するインディオ入植地(colônia indígena)」とに区分された。基本法では、インディオ区域という用語に特別の定義をおいていなかった。

この概念は、ヤノマミ族の土地の領域画定において実際に適用された。ヤノマミ族の土地は、1988年に実施された領域画定によって、国有林、国立公園と19のインディオ区域に分割された。インディオ区域の面積は1985年に特定された土地の3割にすぎず、国有林と国立公園に囲まれ、互いに独立しており、その指定から外れた村落もあった。その上、永続的占有はインディオ区域についてのみ認められるとされた⁽³⁹⁾。

この領域画定については批判が強く、1990年の虐殺事件を契機に領域画定手続き自体の見直しが行われた⁽⁴⁰⁾。1991年2月4日付命令第22号(1992年7月20日付命令第608号により改正)により、法務大臣に強い権限を認める新たな領域画定手続きが定められた。

占拠地の領域画定手続きは、FUNAIの任命する技術班の報告に基づき

FUNAIが定めるものとされ、法務大臣がこれを承認し、省令により土地の範囲を宣言するものとされた。関係するインディオ集団には、手続きのすべての段階における参加が認められ、FUNAIには、これまでに実施された領域画定を改定する権限が与えられた。また、法務大臣は、孤立したインディオの存在が認められる土地への暫定的な立入り禁止を決定することができる。問題となった命令第94945号は廃止された⁽⁴¹⁾。

1991年11月にコロール大統領は、ヤノマミ族の土地の領域画定を行うこと、そしてこれによってブラジルの主権は侵されず、逆に強化されると宣言した。同年12月には一挙に28カ所のインディオの居留地の領域画定が大統領によって承認された⁽⁴²⁾。ヤノマミ族の新たな領域画定は1992年8月に承認されている。また、南マットグロッソ州では、違法に侵害された居留地の取り戻しが政府主導で開始されており、これまでに9カ所(2万8000ヘクタール)の土地がインディオの土地として承認されている⁽⁴³⁾。

こうした領域画定の見直しは、土地の違法占拠問題の解決に効果があることが期待されるが、土地権の保障を実効的なものとするためには今後も実行をみていく必要があるだろう。

IV 1988年憲法とインディオ

インディオ運動にとって大きな成果であった1988年憲法の特徴は、以下のようによまとめることができる。

第1に、インディオの伝統的文化の尊重を憲法上はじめて明記し、さらにそれを権利として承認したことである。第231条は、「社会組織、習慣、言語、信仰および伝統ならびに伝統的に占拠している土地に対する始源的権利」をインディオに認めることをはっきりと宣言している。また、これに伴って、従来の統合概念は大きく後退している。連邦の立法事項に関する規定は、従来の「未開人の国民団体への統合」から、単に「インディオ」(第22条XIV)に

改められた。1988年憲法は、すべての規定において差別的意味の強い「未開人」ではなく、「インディオ」に統一している⁽⁴⁴⁾。

第2に、インディオの権利内容を具体化した規定がおかれている。第231条1項は、「伝統的にインディオによって占拠されている土地」とは、「風俗、習慣および伝統にしたがい、インディオが永続的に居住し、生産活動のために利用し、その福祉に必要な環境資源の保全に不可欠であり、かつその物的および文化的再生産に必要な土地である」と定義し、概念を明確にしている。また、土地に対する権利は時効により消滅しないこと（第231条第4項）が新たに明記された。排他的用益権についても、「表土、河川および湖の資源の排他的用益権はインディオに帰属する」（同条第3項）という規定が加えられた。

第3に、インディオの権利保障をより実効的にするため、インディオの土地の開発や土地からの移動に関して、新たな手続的制約を課している。

第231条第3項は「インディオの土地における潜在エネルギーを含む水資源の利用、鉱物資源の調査および採掘は、影響を受ける共同体に聴聞した後、国会の認可を得てのみ行うことができ、法律の規定にしたがい、インディオに採掘の成果に対する参加が保障される」と定めている。インディオの聴聞手続きや国会の関与は、居留地の開発が行政によりインディオに不利益な開発が実施されてきたことを反省し、それを抑制するものであるといえる。開発に関する規定は制憲議会において最も議論のあったところであり、反インディオ・キャンペーンの影響から、開発の必要性などの実体的要件を規定することはできなかった⁽⁴⁵⁾。

第231条第5項は、インディオの土地からの移動について、「インディオを危険に陥らせた災害または伝染病の場合において、国会の事後承認を得て行うとき、または国会の決議の後、国の主権の利益が関わる場合を除いて禁止される。ただし、上記のいずれかの場合にも、危険が止んだ後は直ちに復帰することが保障される」と規定し、要件と手続きを定めている。

司法的救済に関しては、「インディオ、ならびにその共同体および組織は、

その権利または利益を擁護するため訴えを提起する当事者適格を有し、検察庁はすべての訴訟手続きに参加する」(第232条)と規定し、インディオに訴訟を提起する当事者適格を憲法によって認めるとともに、その支援を検察庁に命じている。第189条は、検察庁の職務として、「インディオの権利と利益を裁判上、擁護すること」を挙げている。

以上のような1988年憲法の規定と理念を具体化ないし実施するのに必要な下位法令の制定改廃は、今のところ不十分であり、前述の領域画定手続きの改正等にとどまっている。新たな憲法改正作業も開始されているが、1988年憲法との矛盾を解消するために、基本法の改正あるいは新たなインディオ基本法の制定を早急に行うことが必要である。

結びにかえて

国際的な先住民保護運動の高まりや1992年6月の国連環境開発会議開催の影響もあって、ブラジル政府は、インディオ保護に対して積極的姿勢を示しており、すでに触れたように、領域画定手続きの見直しが行われ、政府による土地の取り戻しが開始された例もある。しかしながら、違法占拠者による居留地の侵害やそれに伴う暴力・殺人事件は今なお頻発している。実効的なインディオ保護が実現するために、直接・間接にインディオ運動を支援していく必要があるだろう。

また、インディオの存在を「民族の多様性」として尊重することを宣言したブラジルが、具体的にどのような関係をインディオとの間に構築していくのか、そして、その過程で生じるインディオと開発推進派との対立をどのような形で克服していくのか、今後のインディオ法制をめぐる議論が注目される⁽⁴⁶⁾。

【注】

- (1) Shelton H. Davis, *Victims of the Miracle : Development and the Indians of Brazil*, Cambridge University Press, 1977. 日本語訳は、関西ラテンアメリカ研究会訳『奇跡の犠牲者たち』, 現代企画室, 1985年。
- (2) Elizabeth Allen, "Brazil : Indians and the New Constitution," *Third World Quarterly*, Vol. 10, No. 4, Oct. 1989, pp. 149-150.
- (3) ブラジルのアマゾン開発過程やその問題点については、西沢利栄=小池洋一『アマゾン——生態と開発』, 岩波書店, 1992年。
- (4) 約500カ所のインディオの居住地(約90万平方キロメートル)のうち, 176カ所に鉄道や幹線道路が通過し, 120カ所でダム建設の影響を受け, 54カ所で木材伐採が, 27カ所で鉱山開発が行われている。『朝日新聞』1993年2月5日(夕刊)。
- (5) ガリンペイロと呼ばれる金採鉱業者によるインディオの土地の違法占拠やインディオの虐殺が, 近年特に問題となっている。1990年のヤノマミ族の虐殺事件を契機として, 2度にわたってFUNAIと連邦警察によりガリンペイロの排除と違法な滑走路の爆破が行われた。この結果, 1989年にヤノマミ族の土地に4万人いたガリンペイロは1991年に7千人に減少した。Bruce Albert, "Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the Development of the Brazilian Amazon : The Case of the Yanomami," *Development and Change*, Vol. 23, 1992, p. 61.
- (6) Amnesty International, *Human Rights Violations against the Indigenous Peoples of the Americas*, London, 1992.
- (7) Flavio Limonic, "Indigenous People's Issue and Democracy," IBASE, *Environment and Democracy*, Rio de Janeiro, 1992, p. 53.
- (8) 『朝日新聞』1993年1月27日。
- (9) Suzanne Williams, "Land Rights and the Manipulation of Identity : Official Indian Policy in Brazil," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 15, No. 1, 1983, pp. 142-143.
- (10) 1910年6月20日付命令第8072号。
- (11) Davis, 前掲書, pp. 2-4.
- (12) 1942年改正によって「絶対的無能力」から「限定的無能力」に変更された。民法典の日本語訳については, ブラジル法制研究所編『ブラジルの六法書』1955年。

- (13) 1928年6月27日付命令第5484号。
- (14) International Labour Organization, *Indigenous Peoples : Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Geneve, 1953, pp. 475-476.
- (15) 1934年7月16日付ブラジル合衆共和国憲法(Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934)。日本語訳には、拓務省拓務局『ブラジル合衆共和国憲法』(昭和11年)がある。
- (16) 1937年11月10日付ブラジル合衆共和国憲法(Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937)。
- (17) 1946年9月18日付ブラジル合衆共和国憲法(Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de Setembro de 1946)。
- (18) ヴォアス兄弟によりインディオ保護のためのシングー国立公園の設置などが行われた。
- (19) Davis, 前掲書, p. 5.
- (20) Allen, 前掲論文, pp. 151-152.
- (21) Davis, 前掲書, pp. 10-14.
- (22) 西沢=小池, 前掲書, p. 111.
- (23) 1967年1月24日付ブラジル憲法 (Constituição do Brasil, de 24 janeiro de 1967)。
- (24) 1969年10月17日付ブラジル連邦共和国憲法(Constituição do Brasil, de 17 de outubro de 1969)。1967年憲法の第1次憲法改正として成立するが、名称も変更されているために別の憲法として扱う。ブラジル憲法については、外務省中南米局『ブラジル憲法の諸問題』1983年。同書には、1969年憲法の日本語訳が収録されている。
- (25) 基本法の構成は以下のとおりである。
- | | |
|-------------------|--------------|
| 第1編：原則および定義について | |
| 第2編：市民権および参政権について | |
| 第1章：原則について | 第3章：民事登録について |
| 第2章：援助または後見について | 第4章：労働条件について |
| 第3編：インディオの土地について | |
| 第1章：一般規定について | 第4章：インディオ所有地 |
| 第2章：占拠地について | 第5章：インディオの土地 |
| 第3章：保留地について | の防衛について |

第4編：インディオ資産の財産と収益について

第5編：教育、文化および衛生について

第6編：刑事規範について

第1章：原則について

第2章：インディオに対する犯罪について

第7編：一般規定

- (26) 1967年12月5日付法律第5371号。
- (27) 1966年7月14日付デクレト第58824号。
- (28) Davis, 前掲書, pp. 105-107.
- (29) 1988年憲法の特徴およびその起草過程については、矢谷通朗編訳『ブラジル連邦共和国憲法1988年』アジア経済研究所, 1991年。
- (30) *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 13, No. 1, 1989, p. 7. 国際的な先住民保護団体であるCultural SurvivalおよびSurvival Internationalの刊行物は先住民問題を扱う際の重要な資料となる。本稿では、残念ながら一部の刊行物しか利用できなかった。
- (31) 後述する後見制度の他に、例えば、「労働契約または労務供給契約」に関して、第15条は、孤立状態にあるインディオが取りかわしたものを無効とし、また、第16条は、「統合過程にあるか、または公園または農業入植地域に居住するインディオ」が取りかわしたものについてはインディオ保護機関の事前承認を条件としている。
- (32) インディオの国籍に関する興味深い判決として、アルタミラ・ダム建設に関する事件がある。本件は、ワシントンで世銀に対してパラ州のアルタミラ・ダム建設反対を行った2人のカヤポ族酋長とアメリカ人の人類学者が、外国人の法的地位に関する1980年8月19日付法律第6815号の第124条により起訴された事件である。1989年2月の判決で、ブラジル連邦高裁はインディオは憲法で認められたブラジル人であり、外国人法で裁くことをできないとして控訴を棄却し、アメリカ人についても、通訳として立ち合ったにすぎないとして無罪とした。1989年2月21日『朝日新聞』。
- (33) CERD/C/91/Add. 25.
- (34) Allen, 前掲論文, pp. 152-156.
- (35) 土地の取得時効が短いこと、土地法制が必ずしも整備されておらず権利義務関係の不明確なことが多いといったこともまた、土地の不法占拠を引き起こしている。ブラジルの土地法制が土地紛争を解決する枠組として機能してい

ないことについて, James Holston, "The Misrule of Law : Land and Usurpation in Brazil," *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 33, No. 4, Oct. 1991, pp. 695-725.

- (36) Allen, 前掲論文, p. 38.
- (37) 領域画定手続きに関する命令は以下のとおり。
 - ①1976年1月8日付命令第76999号 (②により廃止)
 - ②1983年2月23日付命令第88118号 (③により廃止)
 - ③1987年9月23日付命令第94945号 (④により廃止)
 - ④1992年2月4日付命令第22号 (⑤により改正)
 - ⑤1992年7月20日付命令第608号
- (38) 1988年には約9千人が120の共同体に分かれて生活していた。ヤノマミ族の土地の問題については, Alebert, 前掲論文が詳しい。
- (39) Albert, 前掲論文, p. 64.
- (40) 1991年1月3日付命令第99971号により, 居留地の境界画定および保護に関する規範および基準の改訂を促進するために司法大臣を議長とする特別委員会が設置された。
- (41) Allen, 前掲論文, p. 157.
- (42) 1991年12月23日付命令第375号～第401号。
- (43) 『朝日新聞』1993年2月2日(夕刊)。
- (44) Amnesty International, 前掲書, p. 15.
- (45) Allen, 前掲論文, p. 154.
- (46) アマゾン地域で伝統的にゴム採集を営んできたセリングイロと土地占拠者との対立も深刻な問題となっている。1992年には, 世界的に有名な環境活動家であったシコ・メンデスの暗殺事件が起きている。