

【意見書】

## 自由権規約に基づくアイヌ民族のサケ漁業権

——先住民族の権利に関する自由権規約委員会の実行の発展と  
同委員会による規約解釈尊重の必要性——

小坂田 裕 子\*

### はじめに

2020年8月17日、北海道十勝郡浦幌町を拠点とするアイヌ民族の集団、ラポロアイヌネイションが十勝川河口部におけるサケの捕獲権の確認を求めて提訴した。以下に収録するのは、「サケ捕獲権確認請求事件」原告代理人の依頼を受けて、2022年9月に筆者が札幌地方裁判所に提出した意見書である。掲載にあたり若干の加筆修正を施したが、主張内容に変更はない。太字フォントは、筆者が意見書で強調のために用いた。

なお、本意見書提出後、自由権規約委員会はダニエル・ビリー他対オーストラリア（2022年、Communication No. 3624/2019, U.N. Doc. CCPR/C/135/D/3624/2019）において、「先住民族の権利に関する国連宣言に照らして解釈された規約第27条が、先住民族がその生

活及び文化的アイデンティティのために伝統的に使用してきた領域及び天然資源を享受する不可譲の権利（the inalienable right of indigenous peoples to enjoy the territories and natural resources）を認めていることを想起する」と述べ、個人通報制度において初めて、先住民族の領域及び天然資源に対する権利に直接的に言及した。本見解では、「第27条の下で保護される権利は個人の権利であるが、それはひいてはマイノリティ集団がその文化、言語または宗教を維持する能力に依存している」ことを再確認している。

意見書において筆者は、自由権規約委員会は個人の権利である第27条が集団的側面をもつことに言及するのみならず、先住民族については、それが他の構成員と共同してのみ享受されうる場合があることまで認めるに至っていることを指摘した。またダニエル・ビリー事件で第27条を解釈するにあたって参照された「先住民族の権利に関する国連宣言」（以下、国連宣言）は、先住民族に属する個人の権利と集団の権利の両方を規定しているが、

\* 中央大学法科大学院教授

土地及び資源に対する権利は集団の権利としてのみ保障されている。これらのことからすれば、ダニエル・ビリー事件で認められた先住民族の領域及び天然資源に対する権利も、他の構成員と共同してのみ行使されうるものであり、個人の権利には解体できない先住民族の集団の権利と捉えることが出来る。

また意見書が提出された後、Machiko Kanetake, “Giving Due Consideration: A Normative Pathway between UN Human Rights Treaty-Monitoring Bodies and Domestic Courts”, in Nico Krisch (ed.), *Entangled Legalities beyond the State*, Cambridge UP, 2021 に接した。Kanetake 氏によれば、国内裁判所は、人権条約機関の一般的意見や見解などを考慮することができる「裁量」を有するという議論から、近年では、複数の国の多くの国内判例を検討したうえで、単なる裁量上の考慮を超えて、一般的意見や見解などを誠実に考慮する「義務」があるという有力な主張も出てきているという。

## 意見書

〔目次〕

序論——二風谷ダム事件判決から四半世紀

- I 自由権規約第 1 条及び第 27 条における先住民族の集団の権利の位置づけ
  - 1. 自由権規約第 1 条の先住民族への適用
  - 2. 自由権規約第 27 条による先住民族の商業漁業権の保障

- (1) 第 27 条で保護される「文化」
- (2) 自由権規約第 27 条による先住民族集団の積極的保護義務及び集団の権利の保障
- (3) 他の人権条約機関による先住民族の集団の権利の承認
- (4) 諸外国の例としてのフィンランド最高裁判所判決（2022 年 4 月 13 日）

3. 自由権規約第 1 条及び第 27 条の国内法上の位置づけ

II 自由権規約の解釈における一般的意見、見解、総括所見の位置づけ

- 1. 自由権規約委員会の解釈を尊重すべき根拠と先例
- 2. 国際司法裁判所の立場
- 3. 諸外国の例としてのノルウェー最高裁判所の立場

結論——サケ資源保全という目的により正当化されるか？

序論——二風谷ダム事件判決から四半世紀

政府に先立ってアイヌ民族を先住民族と認め、事情判決とはなったものの、アイヌ民族の実質勝訴となった二風谷ダム事件判決（札幌地裁 1997（平成 9）年 3 月 27 日）から四半世紀が過ぎた。同判決は、「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）第 27 条を直接適用したのか、間接適用したのか、については学説上の争いがあるが、同条が判決に決定的な役割を果たしたと

いう点では争いがない。すなわち裁判所は、アイヌ民族は、文化の独自性を保持した少数民族民族としてその文化を享有する権利を自由権規約第27条により保障されており、「我が国は憲法98条2項の規定に照らしてこれを誠実に遵守する義務がある」ことを明言した。さらに憲法第13条に基づいても、「少数民族たるアイヌ民族固有の文化を享有する権利を保障されている」ことも認めた<sup>1)</sup>。二風谷ダム事件判決から四半世紀、今度は、アイヌ民族であるラポロアイヌネイションがサケの商業漁業権を主張して訴えを起し、札幌地裁は再び、自由権規約を含む国際人権法に向き合うことが求められている。

この間、一定の展開も見られた。すなわち、2007年9月に「先住民族の権利に関する国連宣言」(以下、国連宣言)が採択されたことを受け、2008年6月に衆参両院で「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が全会一致で採択された。これを受けて、「政府としても、アイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族である」との認識を有する旨の内閣官房長官談話が発表された。さらに2019年5月に施行された「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律」(以下、アイヌ施策推進法)は、第1条でアイヌ民族を先住民族と明記した。

二風谷ダム事件判決は、国際的な動向にも配慮して、利益の比較衡量において、アイヌ民族の先住民族性を加重要素としている。

もっとも、同判決は「土地、資源及び政治等についての自決権であるいわゆる先住権まで認めるか否かはともかく」と述べ、先住民族の自決権や先住権まで踏み込まなかった。またアイヌ施策推進法は、アイヌ民族の自決権(自己決定権)や先住権を認めておらず、そのことが批判の対象となっている。ラポロアイヌネイションによる訴訟提起は、まさにこの土地及び資源に対する集団の権利、自決権や先住権に関するものであるが、国内法が欠如しているため、その法的基盤として自由権規約や国連宣言等の国際人権法が重要な役割を果たす。

国連宣言は、自決権や土地及び資源に対する権利等、先住民族の集団の権利を多数規定している。国連宣言起草作業では、1992年の「マイノリティに属する者の権利に関する国連宣言」でとられている個人の権利アプローチを採用するように主張する国もあった。しかし、先住民族は集団の権利がその社会関係及び意思決定にとって本質的であることを強調し、国連宣言ではその主張が認められた。それは、先住民族社会では、土地や資源の所有、管理、使用の権利等は、個人ではなく、集団に属するとされており、個人の権利に解消できない側面があるからである。

この点、筆者は、既存の人権条約、特に日本も批准する自由権規約が国連宣言の影響を受ける形で、先住民族集団の積極的保護、さらには集団の権利を保障するように同規約委員会の実行が発展してきていることに注目し、研究をおこなってきた<sup>2)</sup>。本意見書では、

自由権規約第1条（人民の自決権）と第27条（マイノリティに属する者の文化享有権）の観点から、ラポロアイヌネイションが主張する集団の権利としてのサケの商業漁業権の国際人権法上の位置づけについて解説する。

なお、自由権規約の実施監視機関が自由権規約委員会であるが、同委員会が規約解釈を表明する機会には主に3通りある。すなわち、規約解釈を示す一般的意見（general comments）、政府報告書審査の結果として出される各国に対する総括所見（concluding observations）、個人通報制度の下で出される見解（views）である。本意見書では、自由権規約委員会の一般的意見、総括所見、見解に基づく同規約の解釈の発展を主たる検討対象とするが、それらは、後に述べるように、自由権規約委員会が示す規約解釈は有権解釈として尊重することが求められ、このことは国際司法裁判所（ICJ）においても認められている。

## I 自由権規約第1条及び第27条における先住民族の集団の権利の位置づけ

### 1. 自由権規約第1条の先住民族への適用

規約起草時には独立国家内のマイノリティが共通第1条の「人民」に該当するかは、自決権が外的自決として分離独立権を含むと解されていたことから争いがあった。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<sup>3)</sup>。しかし、2007年に採択された国連宣言第3条は、自由権規約第1条1項と主語以外は全く同じ文言で、先住民族の自決権を認めるに至った。そして、現在、自由権規約委員会も、以下に見るように、第1条の自決権が独立国内のマイノリティである先住民族にも適用されることを認めている。

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。もっとも、マフィカ対ニュージーランド（2000年）<sup>4)</sup>で、自由権規約委員会は、第1条が第27条の解釈において関連しうることを承認した。本件では、マオリに属する通報者達が、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申し立てた。マオリに属す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。委員会は、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）。

また規約起草過程では、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、自由権規約委員会は政府報告書審査において、先住民族への適用を認めるようになってきている。例えば、フィンランドに対する総括所見(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項に参加し、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<sup>5)</sup>。

自由権規約委員会が個人通報制度において、第1条が第27条の解釈において関連しうることを認めるにとどまっているのは、第1条に関する通報はなしえないという同制度における手続面での制約のためであり、報告制度では、第1条との関係で先住民族の土地及び資源に対する集団の権利を認めている。さらに、I2(2)(ii)で見えるように、近年では、個人通報制度において、第27条を第1条と国連宣言の観点から解釈し、集団の権利としての先住民族の内的自決権(「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)を導き出している。自由権規約委員会におけるこのような実行の発展は、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存在しており、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。

なお、先住民族の資源の権利の保障が及ぶ範囲については、サラマカ民族対スリナム

(2007年)における米州人権裁判所の判決が参考になる<sup>6)</sup>。本判決において、米州人権裁判所は、米州人権条約第21条に基づく集団的財産権の保障が、先祖伝来の領域に存在し、先住民族としての生存に必要な資源にまで及ぶとした(para. 122)。また、「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章」(以下、バンジュール憲章)でも、規定される人民の権利が独立国家内の集団に適用されるかが争われてきたが、エンドロイス共同体対ケニア(2010年)でアフリカ人権委員会は、天然資源に対する人民の権利(第21条)や人民の発展の権利(第22条)を先住民族であるエンドロイスに適用している<sup>7)</sup>。具体的には、アフリカ人権委員会は、先住民族の伝統的生活様式を維持し、民族としての消滅を防ぐために必要な先祖伝来の領域内の天然資源についても、先住民族が集団の権利を有しているとした(paras. 255-260)。

以上より、自由権規約第1条の人民の自決権は、独立国内の先住民族にも適用され、その具体的内容として、土地及び資源の権利が認められる。先住民族の資源に対する権利は、先祖伝来の領域に存在し、先住民族としての生存に必要な天然資源にまで及ぶ。そのため、日本の先住民族であるアイヌ民族のラポロアイヌネイションは、自由権規約第1条に基づき自決権を有している。その具体的内容として、アイヌ民族は資源に対する権利を有するが、その保護される資源には、民族としての消滅を防ぐために必要な水産資源であり、先祖が伝統的に漁をおこなってきた領域

におけるサケも含まれうる。

## 2. 自由権規約第 27 条による先住民族の商業漁業権の保障

### (1) 第 27 条で保護される「文化」

第 27 条で保護される「文化」には、マイノリティの文化の本質的要素となっている経済活動も含まれうる。北欧のサーミ民族のトナカイ牧畜が第 27 条で保護される文化活動に該当するかに関して、自由権規約委員会は、「経済活動の規制は、通常、国家にとってのみの問題である。しかし、当該活動が民族共同体の文化の本質的要素である場合には、その個人への適用は第 27 条の問題となりうる」と述べ、これを肯定した<sup>8)</sup>。

また自由権規約委員会は、現代的生活様式を取り入れて伝統的文化が発展した場合にも、第 27 条の保護の対象となるとしている。すなわちランスマン対フィンランド (1994 年) で委員会は、第 27 条は民族的マイノリティの伝統的生活様式のみを保護するのではなく、トナカイ牧畜の方法を現代技術の助けを得て発展させた場合も、同条の保護対象となりうることを認めた<sup>9)</sup>。

さらに一般的意見 23 (1994 年) は、「文化は、特に先住民族の場合に、土地資源の利用に結びついた独特の生活様式を含む、様々な形態をとる」とし、第 27 条の権利が漁業、狩猟のような伝統的活動や法で保護される保留地で生活する権利を含みうるとした。そして、

「これらの権利の享受は、保護のための法的な積極的措置及び、マイノリティ共同体の構成員達に影響を与える決定に当該構成員達が効果的に参加することを確保するための措置が必要となりうる」ことを示した<sup>10)</sup>。

以上より、訴状で示したようにサケ漁がアイヌ民族の文化の本質的要素であることからすれば、第 27 条が保護する文化であることは明らかであり、さらにその保護は、ラポロアイヌネイションが主張している経済活動としての船外機付き漁船による刺し網漁にまで及びうる。

### (2) 自由権規約第 27 条による先住民族集団の積極的保護義務及び集団の権利の保障

自由権規約第 27 条は、「マイノリティに属する者」が、「その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有」する「権利を否定されない」という規定になっている。「マイノリティに属する者」という主語は、第 27 条が個人の権利であることを示しているが、同時に「その集団の他の構成員とともに」という文言が入っていることで、規約起草者たちが当該権利の集団的性質も認識していたことが分かる<sup>11)</sup>。また第 27 条は「権利を否定されない」という消極的な寛容の義務を規定するにとどまっている。これは、決して第 27 条が政策推進に向けた政治的責任を負うことを宣言したに過ぎないことを意味するのではなく<sup>12)</sup>、第 27 条は「権利」の存在を前提とした上で、強制同化の防止の義務づけを意図したものである<sup>13)</sup>。

しかし、その後の実行の展開の中で、自由権規約委員会は、第1に、第27条により集団を保護する積極的義務まで認められること、さらに第2に、第1条及び国連宣言の観点から第27条を解釈し、第27条から集団の権利である内的自決権まで導き出すようになっている。以下、詳しく見る。

(i) 一般的意見23(1994年)及び日本に対する総括所見

自由権規約委員会は、1994年の一般的意見23<sup>14)</sup>で、第27条によりマイノリティ集団の保護のための積極的措置が要求されるという立場を明らかにした。一般的意見23は、「第27条は消極的な文言で表現されているが、当該条項は『権利』の存在を認めており、それが否定されてはならないことを要求している。したがって締約国は当該権利の存在及び行使が否定され又は侵害されることのないよう保護することを確保する義務を負う。それゆえ締約国自身の行為(立法、司法、又は行政当局によるとを問わず)に対してのみならず、締約国内の他の人々の行為に対しても、保護のための積極的措置が要求される(para. 6.1)」と述べている。

また一般的意見23は、「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実践

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き残りとの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)」と述べている。

このように一般的意見23の段階で既に、自由権規約委員会は、マイノリティに属する個人の権利を共同して行使しうること、またマイノリティに属する個人の権利を保障する前提としてマイノリティ集団自体も保護されることを指摘し、そのために国の積極的措置が要求されることを認めていた。

なお、政府報告書審査における日本に対する総括所見(2014年)では、次のように、アイヌ民族の土地及び資源に対する集団の権利が、自由権規約第27条に基づき勧告されている。「締約国は、法制を改正し、アイヌ、琉球及び沖縄の共同体の先祖伝来の土地及び天然資源に対する権利を十分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に十分な情報を得た上で自由に参加する権利の尊重を確保しながら、行わなければならない<sup>15)</sup>」。

(ii) 個人通報制度における展開

① ルビコン・レイク・バンド対カナダ(1990年)

個人通報制度において、第27条の集団的側面が表面化したのは、ルビコン・レイク・バンド対カナダ(1990年)が最初である<sup>16)</sup>。石油及びガスの採掘を目的とする州政府によ

る部族領地の収用をカナダ政府が容認したことにより、部族の経済的基盤が破壊されたことが規約違反を構成するかが問題となった。本件では、先住民族の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たが、自由権規約委員会は、同じように権利を侵害されたと主張する個人が集团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、委員会は、歴史的な不平等や最近の発展がバンドの生活様式や文化を脅かし続けていることをもって第 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 (カナダ政府が提案した 4,500 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 (para. 29. 8) ことを適切とする (para. 33) 考えを示した。個人通報制度では、集団自体に通報権があるわけではないが、このように集団構成員が共同して通報することを可能にし、違反認定の対象として集団の価値を認めた結果、集団に権利を認めた場合と同様の効果が生じている<sup>17)</sup>。

## ② サニラ・アイキオ対フィンランド (2018 年)

その後、I 1. で見たように、自由権規約は、マフィカ対ニュージーランド (2000 年) 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ことを認めた。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)<sup>18)</sup> においてである。

通報者であるサニラ・アイキオは、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)。本件は、実質的には、サーミ議会選挙の選挙人名簿への登録をめぐるサーミ議会とフィンランド政府の争いである。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<sup>19)</sup>。通報者は、この最高行政裁判所の決定が、サーミ議会の有権者の要件を規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、自由権規約第 1 条、第 25 条、第 26 条、第 27 条に反すると主張した (paras. 1. 2, 1. 4 3. 1-3. 8 and 5. 7)。

本件の詳細については、別稿を参照して欲しいが<sup>20)</sup>、本意見書との関係で重要なのは次の点である。本件で、自由権規約委員会は、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 条を解釈しうるとする (para. 1. 4)。そして自由権規約委員会は、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た（para. 6. 8）。そして自由権規約委員会は、「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とする（para. 6. 9）。

さらに自由権規約委員会は、「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の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、サーミ議会法第3条の合意に基づく解釈から逸脱した最高行政裁判所の決定は、「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」と自由権規約委員会は強調し、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条単体及び第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）。

自由権規約委員会は、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指摘してきた<sup>21)</sup>。その後、マフィカ対ニュージーランドで、第1条が第27条の解釈に関連しうことは認めていたが、本件ではさらに進んで、第27条を第1条及び国連宣言の観点から解釈し<sup>22)</sup>、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、先住民族の権利の文脈では、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。自由権規約委員会が自決権と第27条の区別を強調してきた

のは、分離独立の権利に対する国家の懸念を考慮していたということもあるが、本件で自由権規約委員会は、内的自決権に限定して検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。

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<sup>23)</sup>、必ずしもそうではないことが本件で示された。本件で自由権規約委員会は、第25条及び第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、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。

### (3) 他人権条約機関による先住民族の集団の権利の承認

以上に見たような個人の権利規定に基づいて先住民族の集団の権利を認めるという実行は、自由権規約委員会だけでなく、社会権規約委員会にも存在する。社会権規約第15条1項(a)は、文化的な生活に参加する個人の権利を保障している。この点、一般的意見21(2009年)は、次のように述べて、先住民族の土地及び資源に対する集団の権利を承認した<sup>24)</sup>。「先住民族の文化的生活の強い共同体の側面は、その存在、福祉、完全な発達のために必要不可欠なもので、先住民族が伝統的に所有、占有、又は使用、獲得してきた土地、領域及び資源に対する権利を含む。先祖伝来の土地と関連する先住民族の文化的価値

や権利、そして先住民族と天然資源との関係は、その生活手段を含む特別な生活様式の衰退、先住民族の天然資源、究極的には、その文化的アイデンティティの喪失を防ぐために、尊重され、保護されなければならない。したがって締約国は、先住民族の共同体の土地、領域及び資源を所有、開発、管理、使用する先住民族の権利を承認及び保護し、その自由意思による事前の十分な情報に基づく同意なしに、それらが居住され又は使用された場合には、これらの土地及び領域を返還するための措置をとらなければならない」。

人種差別撤廃委員会も一般的勧告23(1997年)で、次のように述べ、先住民族の集団自体の保護、及び集団の権利の保障を求めている。「国家の文化的アイデンティティを豊かにするものとして、先住民の特徴的な文化、歴史、言語、生活様式を承認及び尊重し、その保全を促進すること(para. 4(a))」。「先住民共同体がその文化的伝統や慣習を実践し、それを復興させる権利並びにその言語を保全及び実践する権利を行使できるよう確保すること(para. 4(e))」。また一般的勧告23は、土地、領域及び資源について、「所有し、開発し、管理し、使用する先住民族の権利」の承認及び保護を求め、先住民族が「伝統的に所有、又は居住、使用していた土地及び領域を、その自由意思による事前の十分な情報に基づく同意なく奪われた場合には、これらの土地及び領域を返還するための措置をとること」を要求する。このように一般的勧告23は、先住民族の土地、領域及び資源に対する

集団の権利を認めているが、その根拠条文は示していない。

この点、政府報告書審査では、先住民族の土地、領域及び資源に対する権利の承認及び保護が勧告される場合、第2条、第5条、第6条の中での組み合わせが多い<sup>25)</sup>。第2条は、個人、集団又は団体に対する締約国の人種差別撤廃義務を、第6条は人種差別に対する効果的救済を確保する締約国の義務を規定している。第5条は、同条で列举される権利享有における差別禁止を求めているが、同(d)(v)は「単独及び他の者と共同して財産を所有する権利」を、同(e)(vi)は「文化的な活動への平等な参加についての権利」を規定している。

また、地域的人権条約である米州人権裁判所も、個人の権利に基づいて先住民族の集団の権利を承認するようになっている。すなわち2001年のアワス・ティンニ対ニカラグアにおいて<sup>26)</sup>、先住民族にとって土地が経済的のみならず精神的重要性をも有していることを指摘して、個人の財産権条項（米州人権条約第21条）に基づいて、先住民族の土地に対する集団の権利を認めている。

アフリカ人権委員会も、エンドロイス共同体対ケニア（2010年）で、バンジュール憲章第14条（財産権）及び第21条（天然資源に対する人民の権利）、第22条（人民の発展の権利）に基づいて、先住民族の土地及び資源に対する集団の権利を認めている<sup>27)</sup>。

このように複数の人権条約機関で、既存の人権条約に基づいて先住民族の集団の権利が認められるようになっているが、それは序論

でも述べたように、先住民族社会では、土地や資源の所有、管理、使用の権利等は、個人ではなく、集団に属するとされており、個人の権利に解消できない側面があるからである。

#### (4) 諸外国の例としてのフィンランド最高裁判所判決（2022年4月13日）

諸外国では、自由権規約第27条を援用して、先住民族によるサケの商業漁業権を認めた事例も存在する。例えば、2022年4月13日に出されたフィンランドの最高裁判所による2つの判決である。

フィンランドにおける先住民族であるサーミは、①沿岸の所有権に基づく漁業権、②太古の昔からの慣習に基づく漁業権、③サーミのホームランドである自治体の永住者であることに基づく漁業権を有していた。しかし、ターナ川でのサケ漁業資源の状況の悪化を背景に、近年、サケ漁業資源の保全と持続可能な漁業の実現を主な目的として、②は2015年改正漁業法で明記されなくなり、③にも2015年改正漁業法やターナ川漁業協定により様々な制限がなされるようになっている。このような背景の下、一部のサーミが意図的に許可された期間外に（第1事件<sup>28)</sup>）、あるいはそもそも2015年改正漁業法上要求されるメツァハリトゥス（Metsähallitus: フィンランドの国有企業）の許可を得ることなく漁を行い（第2事件<sup>29)</sup>）、その結果、フィンランド最高裁判決が扱った2つの事件のように、漁業規則違反や密漁の罪で起訴されることに

なった。

第1事件では、まず最高裁判所は、サーミのサケ商業漁業もフィンランド憲法第17条3項（先住民族であるサーミが自己の言語及び文化を維持し、発展させる権利）及び自由権規約第27条で保障されることを明らかにする（paras. 19-22）。他方で、ターナ川支流令及び漁業法による制約がフィンランド憲法第20条に規定される環境に対するすべての者の責任の実現を目的としていることに留意した（para. 23）。そして、サーミ民族の漁業権は絶対的なものではなく、これらの権利は溯河魚種の保全のために制約されうるとし、サーミの漁業権制限が追求される利益に比例するかの評価に入った（para. 37）。最高裁判所は、基本権の制約は、「目的が他のより制限的でない方法によって達成できない場合にのみ認められうる」ことを確認し（para. 38）、本件では、定置網漁の期間を短くすることが、サケ資源の保全という効果の観点から、サーミ民族の漁業に対する文化的基本権と比例（均衡）するか、評価しなければならないとした（para. 45）。

最高裁判所は、本件で示された証拠は、利用可能なデータによれば、ターナ川支流令が発出された当時、ウツヨキ川における産卵親魚量目標とサケ保全目標は達成されていたことを示していることに留意した（para. 46）。その一方で、サーミの定置網漁への漁業制限を、彼らにとって特に重要な季節に拡大することは、当時のサケ資源の状態の観点から、均衡がとれていなかったことを証拠は示して

いると最高裁判所は指摘する（para. 46）。

最高裁判所は、フィンランド議会の憲法委員会が「環境に対する責任の文脈においても、サーミ先住民族が自己の言語及び文化を維持及び発展させる権利を促進すべきであると強調」し、漁業規制は、憲法第17条3項及び自由権規約第27条で保護されないような漁業に、より厳しく向けられるべきだったという意見である」ことに言及した（para. 47）。その上で、最高裁判所は、政令が出された当時のウツヨキ川におけるサケ資源の証拠と、制限が憲法第17条3項及び自由権規約第27条で保護されない漁業に対して、より厳しい制限を課しえたという事実留意した（para. 48）。

最終的に最高裁判所は、サーミの伝統的な漁業文化を追求する上で重要な8月における制限はかなり厳しいものであり、目的に比例（均衡）するものとは考えられず、当時の溯河魚種の保全の観点から、本質的とも考えられないと結論づけた（para. 49）。最高裁判所は、「定置網による漁業期間を制約する政令第9条は」、政令が憲法又は他の法律と対立する場合、当該政令を裁判所は適用してはならない旨を規定するフィンランド憲法第107条に従って、「効力を喪失しなければならない」と述べ、漁業規則違反の罪を認めなかった地方裁判所の決定を支持した（para. 50）。

第2事件でも、最高裁判所は、ターナ川でのサーミの商業漁業がフィンランド憲法第17条3項及び自由権規約で保護されることを認めている（paras. 21-25）。そして、事件当時、

いかなる漁獲割当も地元民のために用意されておらず、地元のサーミは、メツァハリトゥスの決定についていえば、他のすべての釣り人と同じ立場にあったことを最高裁判所は指摘した (para. 37)。漁業法 10 条 1 項で規定される地元住民に対する無料の許可に加えて、サケの遡上領域で漁をするには、漁業法 10 条 2 項に従って、メツァハリトゥスの別の許可が必要だったが、限定された許可の数と高い需要のため、許可は売り出された後、すぐに売り切れになっていた。さらに許可の値段は、商業的考慮に従って決定され、1 日 30 ユーロであった (para. 37)。

憲法第 106 条の下で、裁判所が扱う問題において法の適用が憲法と明らかに対立する場合、裁判所は憲法規定に優先権を与えなければならない (para. 19)。そのため最高裁判所は、憲法第 17 条 3 項と漁業法第 10 条 2 項の対立が明白であるかの検討をおこなった (para. 41)。その際、最高裁判所は、憲法で保護される地元サーミの漁業権は絶対的なものではなく、これらの権利は、溯河魚種の保全のために、憲法第 20 条の下で制約されうることに留意した (para. 42)。その上で、最高裁判所は、明らかに原価を超えるメツァハリトゥスの許可の価格に加えて、事件当時、いかなる漁獲割当も地元のサーミに認められておらず、地元のサーミは憲法第 17 条 3 項の保護を受ける漁業権を有しない釣り人と許可に関して同じ立場に置かれていたことを指摘した (para. 44)。そして最高裁判所は、漁業法第 10 条 2 項の規定と、それに関する許

可手続きは、サーミ民族の先住民族文化の要素としての漁業を本質的に制限していたと述べる (para. 44)。

その上で、最高裁判所は、漁業法第 10 条 2 項における別個の漁業許可の要請と関連条件、及び当該規定の適用から生じるサーミの文化的基本権に対する実際的な制約を考慮すれば、当該条項の適用は憲法第 17 条 3 項によって保護される基本権と、憲法第 106 条で言及される意味において、明らかに対立すると結論づける (para. 45)。したがって、事件当時有効であった漁業許可規定の適用は行わず (para. 45)、最高裁判所は、密漁罪を認めなかった地方裁判所の決定を支持した。

以上に見たように、フィンランド最高裁判所は、第 1 事件において、自由権規約第 27 条に基づいて先住民族のサケの商業漁業が保障されることを認めた上で、それが絶対的な権利ではなく、サケ漁業資源の保全の目的のために制約されうることを確認する。その上で、フィンランド最高裁判所は、自由権規約第 27 条等の保護を受けない漁業をより厳しく規制することで、目的は達成しうることを指摘した。特に、第 2 事件では、漁業法の規定が地元のサーミの文化享有権に配慮を行わず、他の釣り人等と同じ立場に置いていることを問題視している。

フィンランド最高裁判所判決の観点から、アイヌ民族のサケ漁業権の問題を考えると、アイヌ民族は北海道漁業調整規則第 52 条に基づく特別採捕の許可を得て、「伝統的な儀

式若しくは漁法の伝承及び保存並びにこれらに関する知識の普及啓発」のためにサケを採捕することは認められている。しかし、これはアイヌ民族に認められる「権利」ではなく、民族的属性を前提としない例外規定に過ぎず、非アイヌであっても第52条の例外規定の適用は認められる。アイヌ民族のサケの商業漁業のみならず、生存漁業についても一律に禁止されている。結論で確認するように、たとえ資源管理の観点から、捕獲制限が認められるとしても、自由権規約第27条に基づくアイヌ民族の文化享有権を一切考慮せず、一律に商業漁業または生存漁業としてのサケ漁業権を否定することは、比例原則の観点から条約違反になると考える。

### 3. 自由権規約第1条及び第27条の 国内法上の位置づけ

以上に見たことから、ラポロアイヌネイションは、先住民族であるアイヌ民族として、自由権規約の第1条及び第27条に基づき、それぞれ集団としての自決権（自己決定権）と、個人の権利の集団的行使として、及び集団の権利としての文化享有権を有する。そして、その具体的権利内容には、サケの商業漁業権が含まれる。

この点に関して、日本は、1条及び27条に留保をつけることなく、自由権規約に批准していることを確認する。また、日本国憲法第98条2項に基づき、日本政府は自由権規約を「誠実に遵守する」義務を負っている。日本において締結された条約は国内的効力をも

ち、条約は国内法に優位する。

また自由権規約第1条及び第27条を含む各規定には自動執行性が認められ、裁判規範として直接適用することができる。例えば、福岡高裁は2007（平成19）年9月7日判決で、次のように述べて、自由権規約の自動執行性を認めている。

「自由権規約は、昭和54年6月、国会の承認を経て批准されて同年8月4日に公布され、同年9月21日に発効したものであるところ、憲法が、日本国が締結した条約及び確立した国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする規定し（98条2項）、また、自由権規約が条約として国会の承認を含む公布手続を経ていることから、他に特別の立法措置等をまたず、公布によって当然に国内法としての効力を有するとともに、憲法解釈上、条約は法律に優位し、その効力は法律に対して優越すると解される。また、自由権規約は、同規約2条において、各締約国は、この規約において認められる権利を尊重し及び確保すること、右の権利を実現するために必要な立法措置その他の措置をとること、右の権利及び自由を侵害された者が効果的な救済措置を受けることを確保することを約束していること等からも、規定の趣旨が締約国内で適用されることを予定していることが明らかで、また、規約は、市民が等しく享有する固有の権利及び自由を具体的に規定したもので、憲法の自由権規定と同

様、規定内容が、国内法として適用できるだけの具体性を有していて、司法的にも適用実現の可能な形式であることから、各締約国はこの規約を即時に実施する義務を負うものであると解される」。

また、徳島地裁 1996（平成 8）年 3 月 15 日判決も、次のように述べて、自由権規約の自動執行性を認めている。

「わが国において、条約は批准・公布によりそのまま国法の一形式として受け入れられ、特段の立法措置を待つまでもなく国内法関係に適用され、かつ、条約が一般の法律に優位する効力を有することを定めているものと解される。……ところで、B 規約は、自由権的な基本権を内容とし、当該権利が人類社会のすべての構成員によって享受されるべきであるとの考え方に立脚し、個人を主体として当該権利が保障されるという規定形式を採用しているものであり、このような自由権規定としての性格と規定形式からすれば、これが抽象的・一般的な原則等の宣言にとどまるものとは解されず、したがって、国内法としての直接的効力、しかも法律に優位する効力を有するものというべきである」。

## II 自由権規約の解釈における一般的意見、見解、総括所見の位置づけ

### 1. 自由権規約委員会の解釈を尊重すべき根拠と先例

I で見たように、現在、自由権規約委員会の実行の発展に基づき、先住民族は、自由権規約第 1 条及び第 27 条により、集団の権利を有する。もっとも、国内裁判所で自由権規約の解釈が行われる場合に、自由権規約委員会の一般的意見、個人通報制度における見解、政府報告書審査における総括所見を尊重する必要があるのかが、ウィーン条約法条約の解釈規則における位置づけをめぐる争われてきた。

この点、日本の学説では、人権条約機関の一般的意見等は、条約法条約第 31 条 3 項(b)にいう「事後の慣行」に該当するというものが少なくない<sup>30)</sup>。また、人権条約機関の一般的意見等は条約法条約第 32 条にいう解釈の「補足的手段」に位置づけられるという学説も有力である<sup>31)</sup>。さらに条約法条約第 31 条 1 項は、条約は「誠実に解釈する」と定めており、人権条約機関の一般的意見等を尊重する根拠をこの規定に求める説も唱えられている<sup>32)</sup>。

もっとも、条約法条約の解釈規則は、人権条約機関の一般的意見等が登場する以前に、その存在を前提とせずに作られたものであ

り、一般的意見等が条約法条約の解釈規則のいずれに当てはまるということを厳密に検討することには限界がある。人権条約機関の判断が尊重されるべき根拠は、条約法条約上の位置づけより、II 3. で見るノルウェー最高裁判所等の諸外国と同様に、委員会の監視機関・準司法機関としての役割・公平性・中立性・客観性・正当性といったことに求められるべきである<sup>33)</sup>。

国際司法裁判所判事であり、自由権規約委員会の委員であった岩沢雄司は、次のように指摘している。「(自由権規約) 委員会は、個人通報及び国家報告の検討という任務を果たすに当たって、規約を解釈し適用する権限を締約国によって与えられている。そして委員会は、見解・一般意見・総括所見の中で規約の解釈を示している。委員会は規約によって設置された履行監視機関であり、「高潔な人格を有し、かつ、人権の分野において能力を認められ」「個人の資格で職務を遂行する」18人の委員で構成される。委員会は30年以上にわたって履行監視活動に従事してきた経験を有し、その実績は評価されている。このような機関が、規約によって与えられた解釈権限を行使して示した解釈、少なくとも通報で示した解釈は、高い権威が認められてしかるべきであり、「有権 (authoritative) 解釈」とみなしてよいと考える<sup>34)</sup>」。

また、申恵丰<sup>35)</sup> (青山学院大学教授) が指摘するように、「人権条約では、同じ委員会 (例えば自由権規約委員会) が、同じ条約上の複数の国際的実施制度を運用していること

から、報告制度において「一般的意見」「総括所見」の中で示される条約解釈と、個人通報事案の「見解」で示される条約解釈とは、その内容において相互作用的に発展している」。このことからすれば、「見解」だけでなく、それと相互作用的に発展している「一般的意見」「総括所見」についても有権解釈として位置づけることができる。

なお、自由権規約委員会の一般的意見、個人通報制度における見解、政府報告書審査における総括所見はいずれも法的拘束力はない。しかし、筆者は拘束力の有無と自由権規約の解釈にあたって尊重すべきか否かととは別個の問題であることを強調する<sup>36)</sup>。例えば、大阪地裁は2004 (平成16) 年3月9日判決で、次のように述べて、自由権規約の解釈において同規約委員会の一般的意見 (ゼネラルコメント) を尊重した。

「B規約については、B規約28条に基づいて人権委員会が設置されており、かかる人権委員会は、B規約の締約国からの報告を検討し、適当と認める一般的な性格を有する意見を締約国に送付する権限を有することから、特定の締約国に対する勧告に代えて、B規約締約国全体に宛てたゼネラルコメントを採択しているところ、ゼネラルコメントがB規約を直接の検討対象としていることをも考え合わせれば、ゼネラルコメントは、条約の適用につき後に生じた慣行であって、条約の解釈について当事国の合意を確立するもの (条約法条約31条3項(b)参照) な



いし解釈の補足的な手段（条約法条約 32 条参照）に準ずるものとして、B 規約の解釈に当たり、相当程度尊重されるべきである」。

また最高裁判所大法廷は 2013（平成 25）年 9 月 4 日決定において、次のように述べて、民法 900 条 4 号但書（当時）を違憲と判断するにあたって、自由権規約委員会や児童の権利委員会の総括所見における勧告を考慮した。

「我が国の嫡出でない子に関する上記各条約の履行状況等については、平成 5 年に自由権規約委員会が、包括的に嫡出でない子に関する差別的規定の削除を勧告し、その後、上記各委員会が、具体的に本件規定を含む国籍、戸籍及び相続における差別的規定を問題にして、懸念の表明、法改正の勧告等を繰り返してきた。最近でも、平成 22 年に、児童の権利委員会が、本件規定の存在を懸念する旨の見解を改めて示している。[……]

(4) 本件規定の合理性に関連する以上のような種々の事柄の変遷等は、その中のいずれか一つを捉えて、本件規定による法定相続分の区別を不合理とすべき決定的な理由とし得るものではない。しかし、昭和 22 年民法改正時から現在に至るまでの間の社会の動向、我が国における家族形態の多様化やこれに伴う国民の意識の変化、諸外国の立法のすう勢及び我が国が批准した条約の内容とこれに基づき設置された委員会からの指摘、嫡出

子と嫡出でない子の区別に関わる法制等の変化、更にはこれまでの当審判例における度重なる問題の指摘等を総合的に考察すれば、家族という共同体の中における個人の尊重がより明確に認識されてきたことは明らかであるといえる」。

## 2. 国際司法裁判所の立場

自由権規約の解釈・適用が争われたディアロ事件判決（2010 年 11 月 30 日）<sup>37)</sup>において国際司法裁判所（ICJ）は次のように述べている。

「主に個人通報事例……を通じて、自由権規約委員会は相当な数の解釈先例を発展させてきた。ICJ は自らの解釈を委員会の解釈に服せしめる義務を負うわけではないが、委員会の採用した解釈に多大な配慮を示す必要がある（para. 66）」。

このように、ICJ は自由権規約委員会の「解釈先例」を認めた上で、これを最大限に尊重する姿勢を示している<sup>38)</sup>。

## 3. 諸外国の例としてのノルウェー最高裁判所の立場

諸外国の例として、2008 年 12 月 19 日、ノルウェーの最高裁判所は、自由権規約委員会の見解等に法的拘束力がなく、それゆえヨーロッパ人権条約裁判所の判決と同じ権威を持つと自動的に考えられないことを指摘しつつも、自由権規約等を国内法に編入するノルウェー人権法の起草作業における議論を参照し、その結果、同委員会の解釈に「相当な重

み」が付与されなければならない、という判断をおこなった<sup>39)</sup>。ノルウェー最高裁判所が参照したノルウェー人権法の準備作業では、自由権規約委員会の見解は、ヨーロッパ人権裁判所の判決とは異なり法的拘束力がないことを確認しつつも、第1に、自由権規約委員会が高い資質をもった独立の委員により構成されており、その見解は国際的にかなり尊重されていること、第2に、国内法に編入する目的の一つは、ノルウェーにおいて人権条約機関の実行により注意を払い、開かれた関係を目指すことにあることが指摘されていた。ノルウェー最高裁判所は、このことから「自由権規約委員会の規約解釈には、法源として相当な重みを付与されなければならないことは明白である」と結論づけ、実際に、その後の最高裁判決でも自由権規約の解釈において同規約委員会の解釈を尊重している<sup>40)</sup>。

なお、ノルウェーは二元論国家なので、自由権規約を国内法に編入する人権法の制定が必要であったが、日本は一般的受容方式を採用しており、憲法第98条2項により、批准した条約は当然に国内法的効力を有し、編入のための国内法制定を要しない。その場合であっても、そもそも政府報告書審査等の実施措置を規定する自由権規約を批准する目的の一つは、「日本において人権条約機関の実行により注意を払い、開かれた関係を目指すことにあること」にあると言えるだろう。そのため、日本の裁判所においても、第1及び第2の点から、「自由権規約委員会の規約解釈には、法源として相当な重みを付与されなけれ

ばならないことは明白である」。

結論——サケ資源保全という目的により正当化されるか？

以上、要約すると、①自由権規約第1条及び第27条に基づき、アイヌ民族の商業的サケ漁業権は、個人の権利の集団的行使に加えて、集団の権利としても保障される。②自由権規約第27条は、先住民族集団について、積極的保護義務を課している。③自由権規約第1条及び第27条には留保が付されておらず、日本国憲法第98条2項により「誠実に遵守する」義務を負っており、両条項は国内法的効力をもち、条約は国内法に優位する。④自由権規約には自動執行性が認められ、裁判規範として直接適用できる。⑤自由権規約委員会の監視機関・準司法機関としての役割・公平性・中立性・客観性・正当性に基づき、その一般的意見、見解、総括所見は有権解釈として尊重される必要がある。

本意見書で確認した自由権規約第1条及び第27条に基づく先住民族の自決権や文化享有権は、近代国家成立以前から存在する先住民族の慣習的権利としての先住権とは異なるが、ラポロアイヌネイションが主張する集団の権利としてのサケの商業漁業権を保障するものである。

もっとも、自由権規約第1条にも第27条にも権利制限条項がないが、それは絶対的な権利であることを意味せず、権利の濫用並びに他者又は先住民族全体の権利及び利益との

衝突の場合に制限が認められうる。I 2. (4)で見たフィンランド最高裁判所判決では、サーミの漁業権侵害が環境保全（サケ資源保全）という目的に比例（均衡）するものと認められるかが検討されており、参考になる。この点、フィンランド最高裁判所では、第1事件において、自由権規約第27条等の保護を受けない漁業をより厳しく規制することで、目的は達成しうることを指摘しており、第2事件では、漁業法の規定が地元のサーミの文化享有権に配慮を行わず、他の釣り人等と同じ立場に置いていることを問題視していた。アイヌ民族のサケ漁業権について言えば、アイヌ民族は北海道漁業調整規則第52条に基づく特別採捕の許可を得て、「伝統的な儀式若しくは漁法の伝承及び保存並びにこれらに関する知識の普及啓発」のためにサケを採捕することは認められている。しかし、これはアイヌ民族に「権利」を認めるものではなく、民族的属性を前提としない例外規定に過ぎず、非アイヌであっても第52条の例外規定の適用は認められる。アイヌ民族はサケの商業漁業のみならず、生存漁業についても一律に禁止されている。国際法規範をどのように国内法に導入するか、という点については、締約国には一定の裁量が認められるが、現行法は自由権規約第1条及び第27条に基づくアイヌ民族のサケ漁業権を、個人の権利の集団的行使としても、集団の権利としても一切認めておらず、そのことはサケ資源保全という目的の実現と比例しないため正当化されず、自由権規約第1条及び第27条違反とな

ると考える。

〈追記〉 本稿は、令和4年度科研費（基盤研究B 研究課題番号20H01441 研究代表者 見矢野マリ）及び令和3年度科研費（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。

#### 注

- 1) 同判決の意義と課題について詳しくは、小坂田裕子「先住少数民族の権利―二風谷ダム事件判決」『国際法判例百選（第3版）』2021年、106-107頁。
- 2) 小坂田裕子『先住民族と国際法―剝奪の歴史から権利の承認へ』信山社、2017年。
- 3) U. N. Doc. A/2929 (1995), p. 42.
- 4) Human Rights Committee (HRC), *Mahuika et al. v. New Zealand* (2000), Communication No. 574/93.
- 5) HRC, *Concluding Observations for Finland*, U. N. Doc. CCPR/C/FIN/CO. 6 (2013), para. 16.
- 6) Inter-American Court of Human Rights, *The Case of the Saramaka People v. Suriname*, Judgment of 28 November 2007. 詳しくは、小坂田・前掲注(2), 126-130頁。
- 7) African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, Communication No. 276/2003, 4 February 2010. 詳しくは、小坂田・前掲注(2), 161-165頁。
- 8) HRC, *Ivan Kitok v. Sweden*, Communication No. 197/1985, U. N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985(1988), para. 9. 2.
- 9) HRC, *Länsman et al v Finland*, Communication No. 511/1992, U. N. Doc. CCPR / C / 52D / 511 / 1992 (1994), para. 9. 3.
- 10) HRC, *General Comment 23*, U. N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5 (1994), para. 7.

- 11) 小坂田・前掲注(2), 176 頁。
- 12) なお、近時、日本の裁判所では、自由権規約第 27 条に関する大きな誤解を含む判決が出された。すなわち、琉球民族の遺骨返還等請求事件判決(京都地裁 2022(令和 4)年 4 月 1 日)において、裁判所は、自由権規約第 27 条について、「締約国において、少数民族の有する自己の宗教を信仰しかつ実践する権利を否定してはならないことを確認し、締約国がこの権利の実現に向けて政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣言したもの」にとどまると述べている。これは、国際的にみても異例なほど後進的な自由権規約第 27 条の理解であり、国際人権法に関する日本のガラパゴス化を示すものとして、筆者は懸念している。
- 13) 小坂田・前掲注(2), 174-175 頁。
- 14) HRC, General Comment 23, U. N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5 (1994).
- 15) HRC, Concluding Observations for Japan, U. N. Doc. CCPR/C/JPN/CO/6 (2014), para. 26.
- 16) HRC, Chief Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984, U. N. Doc. CCPR/C/38/D/167/1984 (1990).
- 17) 小坂田・前掲注(2), 178-179 頁。
- 18) HRC, Tiina Sanila-Aikio v. Finland (2018), Communication No. 2668/2015, U. N. Doc. CCPR/C/124/D/2668/2015.
- 19) HRC, Tiina Sanila-Aikio v. Finland (2017), Communication No. 2668/2015, U. N. Doc. CCPR/C/119/D/2668/2015, para. 2. 7.
- 20) 小坂田裕子「先住民族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。
- 21) HRC, General Comment 23, U. N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5 (1994), para. 3.
- 22) 既存の人権条約を国連宣言の観点から解釈することは、他の人権条約機関でも行われている。例えば、サニラ・アイキオ対フィンランドと同じ問題が、異なる通報者によって人種差別撤廃委員会の個人通報制度に申し立てられたアン・ヌオルガム等対フィンランド(2022 年)でも、国連宣言第 1 条(自決権)及び第 33 条 1 項(自己アイデンティティと構成員の決定権)の観点から、人種差別撤廃条約の解釈が行われ、条約第 5 条 C 号違反が認定されている(Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Anne Nuorgam et al. v. Finland (2022), Communication No. 59/2016, U. N. Doc. CERD/C/106/D/59/2016)。
- 23) 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。
- 24) Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 21, U. N. Doc. E. C. 12/GC/21 (2009), para. 36.
- 25) 小坂田・前掲注(2), 208-211 頁。
- 26) Inter-American Court of Human Rights, The Case of Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Judgement of 31 August 2001. 詳しくは、小坂田・前掲注(2), 119-122 頁。
- 27) African Commission on Human and Peoples' Rights, Centre for Minority Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, Communication No. 276/2003, 4 February 2010. 詳しくは、小坂田・前掲注(2), 161-165 頁。
- 28) Judgement of Supreme Court of Finland, KKO:2022:25, 13 April 2022, available at: <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/kko202225.html> (last accessed on 16 June 2022).
- 29) Judgement of Supreme Court of Finland, KKO:2022:26, 13 April 2022, available at: <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/kko202226.html> (last accessed on 16 June 2022).
- 30) 例えば、植木俊哉「判例批評」『ジュリスト』1089 号(1996 年) 347 頁; 安藤仁介「自由権規約及び選択議定書と規約人権委員会」『国際法外

- 交雑誌』107巻1号(2008年)1, 11頁; 山下泰子「指紋捺捺制度と国際人権B規約の国内への適用」『国際法判例百選』(2001年)110-111頁。
- 31) 葉師寺公夫“Domestic Implementation of Human Rights Conventions and Judicial Remedies in Japan”, *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 46 (2003), p. 36; 小畑郁『法科大学院ケースブック国際人権法』日本評論社(2006年)94頁(自由権規約委員会は「締約国会議の機関であり」, 各締約国がその規約解釈を無視してよいということにはならない。); 阿部浩己『国際人権の地平』現代人分社(2003年)114-15頁。
- 32) 今井直「国際人権法の国内裁判における適用と子どもの権利条約」永井憲一(編)『子どもの人権と裁判』法政大学出版局(1989年)31, 40頁; 村上正直『人種差別撤廃条約と日本』日本評論社(2005年)10-11頁。
- 33) 岩沢雄司「自由権規約委員会の規約解釈の法的意義」『世界法年報』29号(2010年)58頁。
- 34) 岩沢・前掲注(3), 62-63頁。岩沢は、「公権(authentic)解釈」と「有権(authoritative)解釈」を区別し, 前者は多くの学説によれば「締約国が合意した解釈」を指し, 「解釈対象の規則と同等の力を持ち, 他の解釈に優先する」, そして「拘束力がある」とする(岩沢・前掲注(3), 60頁)。それに対して, 後者について, 「条約に基礎を置き, 条約を解釈する権限を与えられている機関が行う解釈」であり, 公権解釈とは異なるが, 「高い権威」が認められるという(岩沢・前掲注(3), 61頁)。
- 35) 申恵丰『国際人権法(第2版)』信山社, 2016年, 570頁。
- 36) 大阪地判2004(平成16)年3月9日『判例時報』1858号(2004年)79頁; 坂元茂樹「条約実施監視機関の解釈権能」『人権条約の解釈と適用』信山社(2017年)63頁。
- 37) International Court of Justice, Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merit, Judgement of 30 November 2010, ICJ Reports 2010, pp. 663-664, para. 66.
- 38) 玉田大「自由権規約一人権の国際的保障」『分野別 国際条約ハンドブック』有斐閣(2020年)89頁。
- 39) Judgement of the Supreme Court of Norway, HR-2000-02175-S, (case no. 2008/1360), 19 December 2008, available at: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.domstol.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fhret%2Fdecisions-in-english-translation%2Fcase-2008-1360.pdf&clen=305515&chunk=true](https://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.domstol.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fhret%2Fdecisions-in-english-translation%2Fcase-2008-1360.pdf&clen=305515&chunk=true) (last accessed on 16 June 2022).
- 40) Judgement of the Supreme Court of Norway, HR-2021-1975-S, (case no. 20-143891SIV-HRET), (case no. 20-143892SIV-HRET) and (case no. 20-143893SIV-HRET), 11 October 2021, available at: <https://www.domstol.no/en/enkelt-domstol/supremecourt/rulings/2021/supreme-court-civil-cases/hr-2021-1975-s/> (last accessed on 16 June 2022).
- このケースでは, 風力発電所の建設がノルウェーの先住民族であるサーミの伝統的経済活動であるトナカイ飼育に与える消極的影響が問題となった。ノルウェー最高裁判所は, 自由権規約委員会の見解等が同規約第27条の解釈にあたり重要な役割を果たすことを確認し(para. 101), 一般的意見23や個人通報制度の見解を引用して, それを尊重した解釈を行い, 風力発電所建設のライセンスは自由権規約第27条違反であり無効と判断した(para. 153)。