

## 意見書

2005年4月22日

岡山大学経済学部教授

真実一美 

## 目次

1. 専門、研究内容について
2. 先住民族およびその今日の状況
3. 開発と先住民族－世界銀行との関係を中心に

## 1. 専門、研究内容について

筆者は開発経済学および南アジア経済の研究にたずさわってきました。特に、インド、バングラデシュの先住民族の生活や環境の問題を重視しています。インドのサルダル・サロバル・プロジェクトやバングラデシュのチッタゴン丘陵地帯の先住民族に対する人権侵害などの問題に関わってきました。ここでは先住民族問題の研究者として意見を述べます。なお業績リストは別紙の通りです。

## 2. 先住民族およびその今日の状況

ここでは先住民族問題、先住民族の権利そして先住民族に対する世界銀行などの多数派国際社会の態度と認識を説明したいと思います。これらについて正確に理解することはコトパンジャン・ダムとそれにより影響を受けた住民の問題を考える際に見落としてはならない視点を提供すると考えるからです。

### 先住民族とは何か

先住民族(indigenous peoples)は、後述する国連先住民族作業部会による定義では外部からの異なった人びとにより植民地化された人びとの子孫で彼らを取り込んでいる国家の諸制度とは異なった社会、経済、文化的慣習や伝統に従って生活している人びとであり、また孤立集団や辺境の集団も先住民族として取り扱われてきました。これまではこれらの人びとは社会経済的に遅れているので、国家の主流社会への統合がなされるべきであると考えられていましたが、近年の先住民族運動の高まりの中で独自の文化や価値観を持つ集団として共存を目指すべき集団と見なされるようになってきています。しかし、南北アメリカ大陸やオセアニアのオーストラリアやニュージーランド(アオテアロア)などの15世紀以降ヨーロッパによって「発見された」地域、いわゆる新大陸を除けば、多くの国家の政府は先住民族を、劣った伝統的な暮らしをしている遅れた人びととして彼らを「部族民」(tribe, tribal)として扱っており、単なる少数民族(minority)としています。そして、彼らが先住民族であることを認めようとしていません。今日のアメリカ合州国やニュージーランドの先住民族は一方的に押し付けられた条約により土地を奪われ植民地とされてきましたし、オーストラリアでは先住民族の居

住地は無主地として住民の意志を問うことすらなく土地そして自分たちの未来を奪われてきました。日本は新大陸ではありませんがやはり住民の意思を問うことなく北海道をアイヌから奪い、先住民族として認めることに消極的です。このような状況の中でいくつもの先住民族が絶滅や人口の激減を経験してきました。しかし、先住民族の存在を認めていない国においても、部族民や少数民族としてさまざまな法的な保護がしばしばなされています。中華人民共和国、インド、フィリピンなどがそうです。

しかし、現実に先住民族の存在をどのように考えるのかという問題は、このような法的な認知の問題とは別です。先住民族とは同意なく国家に統合されたものであり、同意により当該国家の国民となった場合には少数民族と見なされています。ここで先住民族 (indigenous peoples) という言葉と先住民 (indigenous populations) という言葉の違いにも言及しておきます。どちらの言葉を使うのかという問題は国連でも一貫して問題となっており、先住民族代表は先住民族という言葉の使用を主張しています。これは国際法上、民族は自決権の対象として考えられているからです。そして、誰を当該先住民族の構成員と見なすのかということについては、現在では血統や文化などを基準として規定するのではなく、それぞれの先住民族個人の自己認識とともに先住民族社会による認知が条件と考えられるようになっています。

### 先住民族の権利要求

植民地化される中で先住民族は土地や資源を奪われ、しばしば民族絶滅(ジェノサイド)と文化破壊(エスノサイド)の犠牲となり、辺境に追いやられてきました。しかし、彼らは自分たちの文化や価値観を守り続けてきました。ここではその長い歴史は省略しますが、現在につながる先住民族運動について簡単に触れておきます。現在に直接つながる先住民族運動は1960年代からアメリカ合州国で始まりましたが、1992年のコロンブスの「新大陸発見500周年」を契機に大きく広がりました。しかし、この年を「国際先住民年」とするという彼らの主張と提案は実現せず、翌1993年を「世界の先住民のための国際年」つまり「国際先住民年」とするという決議が1990年12月の国連総会でほぼ満場一致で採択されました。そして翌1994年から2004年は「世界の先住民族の国際10年」(「先住民族の10年」)そしてそれに続いて「第2回先住民族の10年」が現在始まっています。このことは国際社会が先住民族の主張を無視しえなくなったこと

のあらわれだと考えます。

## 国連先住民族作業部会

しかしこれに先立って、1982年国連の人権小委員会のもとに先住民作業部会を作ることが決定され、同年7月第1回会議が開かれました。以後この会議は毎年開かれています。この会議は公式には先住民の人権などについての政策の検討と先住民の権利に関する基準を設定することを目的としています。この作業部会には、すべての先住民族グループ、支援グループ、個人専門家にオブザーバーとしての参加資格を無条件で与え、可能な限り直接当事者である先住民族の声を聞くことにつとめました。それだけではなく先住民族代表をジュネーブに招請するための各国政府や NGO による資金拠出による基金も作られました。国家により構成されることを基本としている国連において先住民作業部会はきわめて開かれた部会でありオープンな議論ができる場として注目に値するものといえます。そして2002年からは「先住民族問題に関する常設フォーラム」が設けられました。これは経済社会理事会の直屬機関であり、作業部会よりも強い権限を持っています。

しかし、作業部会で議論されてきた「先住民族の権利宣言」は、2004年の段階で45条のうちわずか2つについて作業部会で採択がなされたにすぎない状況です。先住民族が強く求めてきた「自決権」「集団的権利」「土地及び資源の原状回復と補償」などについては、先住民族の主張と政府代表の一部の間での対立のため合意の実現がきわめて困難となっています。先住民族の権利要求はこれまでの民族国家と個人の権利を中心とする考え方に対して、独自の多様な文化と価値観を持つ先住民族の集団としての権利を要求するものであり、またその文化が市場経済に基づく社会を基盤としておらず土地や資源の共同所有・管理に基づいているので、そのような異なった考え方の承認を求めるものでした。<sup>1</sup> そのためここでみてきたように先住民族の要求する歴史のリドレス（redress=是正）を現在の国際社会は無視できなくなっているけれども、彼らの自決権を含む現在の国家制度からの自由の要求に対して

---

<sup>1</sup> このような考えは1982年にカナダ東部の先住民族のミクマック＝ネーション大評議会が国連人権委員会に提出した文書で表明された。（上村英明『先住民族―「コロンブス」と闘う人びとの歴史と現在―』解放出版社、1992年、125～126ページ）

はきわめて消極的であるというのが現在の状況であるといえます。

### 3. 開発と先住民族—世界銀行との関係を中心に

#### 開発と先住民族

第2次世界大戦後、特に近年経済開発が急速に世界的規模で進展するようになってきています。このような現象は「グローバリゼーション」と称されています。そして、これまでは辺境にすむ先住民族の不毛な土地は経済的な価値がないものとして開発の手を逃れてきたのですが、このような土地においてもさまざまな資源を求める経済活動、「開発」が進展するようになっていきます。さまざまな鉱物資源、森林資源、水資源(ダム開発を含む)さらには自然保護区などの観光資源の開発さえおこなわれるようになっていきます。これらの開発において特徴的なことは、さまざまな国際機関や国際協定などによって認められているにもかかわらず、先住民族住民の慣習的利用などの権利を無視して資源の略奪がおこなわれ、そのために民族虐殺、非自発的移住と国際機関などによって表現されている強制移住などがおこなわれています。非自発的移住／強制移住は住民を殺害するものではありませんが、1986年にナルマダ・プロジェクトの立ち退き問題についての世界銀行の内部報告をまとめたサイヤー・スカダーは「人間を殺すことの次にできる最も悪いことは彼らを立ち退かせることである」と指摘しています。つまり、非自発的移住／強制移住は住民の生存権の否定であり、人道に対する犯罪に値すると言っても過言ではありません。ダム建設に限らずさまざまな「開発プロジェクト」が実施されており、そこでは政府が先住民族などの住民保護を規定していたり、援助国や援助機関が環境、非自発的移住や先住民族などの問題についての政策を持っている場合でさえ、基本的人権を侵害していると考えざるを得ない開発がおこなわれてきました。

#### 先住民族の抵抗と世界銀行の政策

世界銀行は現在のところ最も優れた環境、非自発的移住や先住民族などの問題についての政策、ガイドラインや業務マニュアルなどを持っているといわれています。しかしこれらは世界銀行が融資する開発プロジェクトが住民の生活を破壊してきたため、

それらに対する先住民族を中心とする住民の命がけの抵抗が問題を明らかにするとともに、このような状況の是正を求める国際世論の高まりの中で、世界銀行はさまざまな住民への配慮をおこなう政策を創ってきたのです。世界銀行は1984年に「世界銀行業務の環境的側面」という業務マニュアルを作ったのを皮切りに、1989年には環境アセスメントに関する業務指令を創り、1991年にはそれを改訂しています。非自発的移住に関しては、1980年に業務マニュアルを作り、1986年に覚え書き、1990年には業務指令を創っています。先住民族に関しては1982年に「世界銀行融資プロジェクトにおける部族民」と題する業務マニュアルを公表し、1991年には先住民に関する業務指令を創っています。これらを策定するきっかけとなった開発プロジェクトとして、ここでは2つのプロジェクトを取り上げたいと思います。

世界銀行は、上述の一連の政策策定に先行して、1970年代から環境問題についてのガイドラインを創り、環境アドバイザーを設置するなどの取り組みを始めていました。しかし、世銀のプロジェクトはあくまでも国家を融資対象としたものであり、住民の参加などを十分考えたものではありませんでした。最初に世界銀行のプロジェクトを無期限の延期に追い込んだのは、フィリピンのルソン島北部のコルディリエラ地方の先住民族です。フィリピン政府は1970年代はじめから開始された電源開発をはじめとする開発計画をたて、1973～77年にコルディリエラ地方のチョコ河にも世銀の融資を受け4つのダムを建設しようと試みました。しかし、これはこの地域の先住民族の土地、水田や灌漑用水などを奪い取るためカリング、ボントク、イフガオ、イバロイなどの先住民族は団結しコルディリエラ人民同盟を結成し不服従運動を展開しました。政府は軍を導入して抵抗を押さえつけようと試みましたが、結局世界銀行は撤退をよぎなくされ、フィリピン政府も建設を無期限延期せざるを得なくなりました。

もう一つの、ブラジル西部のポロノロエステ・プロジェクトではナンビクワラ・インディオの居住するマト・グロッソの広大な地域にハイウェイを建設し、肥沃な地域の農地開発を計画しました。1980年に世界銀行は文化人類学者をコンサルタントとして雇い、この計画の先住民族への「社会影響評価」(Social Impact Assessment)をおこないました。この人類学者は評価報告の中で、先住民族に与える影響が大きいので、プロジェクト計画を修正することを求めました。しかし、世銀はこの修正勧告を無視して、1981年に融資を開始し、計画を予定どおり実施しました。そして先住民族社会は悲惨な影響を受けてしまいました。この人類学者はこの経緯を暴露し、このような影響調査が形式的に行われているにすぎず、途中での計画変更はあり得ないという融資業務のあ

り方を問題としました。<sup>2</sup> これは国際的にも問題となりました。

これらの経験により当時の世銀の政策は形式的なものにすぎず、実効のあるものではないことが明らかになりました。1980年代につくられる一連の環境、非自発的移住、先住民(族)などの政策に影響を与えることとなった、さまざまなプロジェクトの最大の問題は非自発的移住＝立ち退き・強制移住の問題であり、立ち退き者の多くが先住民(族)であるということでした。したがって、できるだけ非自発的移住を回避すること、計画当初より情報を得た上での住民や民間団体の参加を実現することなどが書き込まれることとなりました。特に先住民(族)に対しては、独自の社会組織、信仰や資源利用の考慮、慣習的土地保有システムの尊重と法的認知のための努力をおこなうとしています。

### 独立調査委員会と調査パネル

インド西部のナルマダ河に多くのダムを建設するという計画をインド政府は立案し、世界銀行の融資を受けて最も下流にサルダル・サロバル・ダムという巨大ダムを建設することにしました。1987年の建設開始はインド内外で議論を巻き起こすとともに、激しい住民の抵抗を引き起こしました。最大の問題は立ち退き者の問題で、ダム本体だけで10万人、灌漑用水路で14万人といわれています。しかし、正確には住民の抵抗により水没地域の人口すら把握できていないということです。これらの立ち退き者の半数以上が先住民(族)（インドの行政用語では「指定部族民」）といわれています。インドは先住民(族)の存在は認めていないものこれらの人々を遅れた社会的に弱い立場にある人々とし、「指定部族民」として認定し、さまざまな保護を与えてきています。またナルマダ渓谷プロジェクトに関しては、ナルマダ水紛争裁判所が、失った土地と同等の土地を立ち退き者に補償するというインドでは画期的な補償原則を決定しています。さらに、融資をおこなう世界銀行も先に述べたように先住民(族)や非自発的移住に関して相対的には優れた政策をつくりあげてきたといわれています。

しかし住民の激しい非暴力的抵抗運動の広がりや支援運動は拡大してゆきました。当時の「指定カーストおよび指定部族民コミッショナー」の S. D. シャルマは1990年に出された報告と翌91年に送られた当時の V. P. シン首相宛の手紙の中で立ち退き者問題を取り上げ、これまでの開発によって多くの部族民が犠牲となり、生活を破壊され

---

<sup>2</sup> デイヴィッド・プライス『ブルドーザーが来る前に—世界銀行とナンピクワラ・インディオー』三一書房、1991年。

てきたと指摘し、再考を求めています。

ナルマダ・プロジェクトにおける最大の問題である住民の立ち退きと生活再建(rehabilitation)について、サルダル・サロバル・ダムだけでも10万人が退去させられることになっていました。当初の立ち退き政策では失った土地と同質の同量の土地を補償することになっていましたが、現実には補償用地が非常に劣悪であったり、慣習的土地利用をおこなってきた先住民族には土地所有権がないという理由で土地の補償がなされなかったりし、深刻な生活条件の悪化をもたらしていました。また、灌漑用水路による14万人の立ち退き者には法定の安い地価計算による金銭での補償しかなされていませんでした。

国際的にもこのような状況は注目を集めるようになり、世銀の政策の実施のあり方が問題とされるようになりました。このような状況の下、世銀はその歴史で初めて外部の第三者に世銀の業務の評価を委嘱することとなりました。こうして1991年サルダル・サロバル・ダムの環境的影響と非自発的移住の状況についてブラッドフォード・モースを委員長に「独立評価委員会」(モース委員会とも呼ばれる)がつくられ、翌92年6月に報告が発表されました。この内容は多くの人々に衝撃を与えました。報告は、世銀もインドとともに先住民族(部族民)に関するガイドラインを持っているにもかかわらず、このプロジェクトに関してはこの地域の先住民族の存在を無視してきたこと、また、十分な準備と計画なしに移住を実施してきており、現状ではすべての立ち退き者の移住／再定住は不可能であることを指摘していました。そして、プロジェクトの一時中止と再検討を求めています。しかし、世銀はこのような勧告にもかかわらず、プロジェクトの継続を画策しましたが、結局1993年3月融資が停止されることとなりました。しかし、インド政府は、その後も建設を続行し、住民との衝突が続いています。

世界銀行は、サルダル・サロバル・プロジェクトでは独立評価委員会を創り、異議申し立てに対応し、実態の調査にあたりました。しかし、調査は世銀の政策と実施の乖離が広範にわたっていることを明らかにしてしまいました。国際世論の世銀に対する疑惑の高まりの中で、内部に異議申し立てを調査する機関「調査パネル」を1994年に設置することとなりました。このパネルへの最初の異議申し立ては、ネパールのアルン・プロジェクトに関するものでした。アルン川はネパール東部に位置し、ここに世銀などの融資で大規模ダムを建設して電気をインドに売ろうとする計画です。ネパールのNGOは、この地域の貴重な動植物の生態系が脅かされること、この地域に居住する先住民族の生活が脅かされることに加え、このダム建設が国家予算の1.5倍もの資金を要し、しかもネパール国民の必要に応じたものではないとして、建設に反対しました。結局、1



995年8月この訴えは認められ、世銀は融資をおこなわず、プロジェクトは実施されないこととなりました。この場合は社会環境問題に加えて、経済的合理性が主な理由となりました。巨大ダム建設は外国企業に利益をもたらすだけであるので、むしろ一連の中  
小ダムを建設する方がネパールの企業や技術者も参加でき、経済への波及効果も大きいというパネルへ提訴した NGO の主張が認められました。

## おわりに

このように先住民族や彼らを支援する NGO による息の長い運動は、これまでの国家と企業のための開発をチェックするための制度を少しずつ創り上げてきました。そして、先住民族の文化や生活に対する特別の配慮の必要性は国際的にも認められるようになってきています。しかし、今日も援助受け入れ国はいうまでもなく援助供与国と融資機関の側でも、先住民族などのプロジェクト地域の住民が自分たちの未来や開発のあり方について最終的な決定権を持つべきであるというこれまでの運動で創り上げられてきた理念に対する配慮を欠く場合がしばしば見受けられます。このような現状を変えていくために必要とされていることは、何よりも最も大きな影響を受けるその地域の住民の声に真摯に耳を傾けることであると考えます。

## 研究業績

### 著書（共著を含む）

1. 『インド経済—発展と再編—』（西口章雄、浜口恒夫編）世界思想社、1986年6月、〔4章「工業化の進展と小規模工業」〕。  
〔改訂版〕『新版インド経済』（西口章雄、浜口恒夫編）世界思想社、1990年11月、〔4章「工業化の進展と小工業」〕。
2. 『インドの工業化—岐路にたつハイコスト経済—』（伊藤正二編）アジア経済研究所、1988年3月、〔3章2節「小工業」〕。
3. 『技術形成の国際比較—工業化の社会的能力—』（中岡哲郎編）筑摩書房、1990年11月、〔第7章「インドの小規模機械工業—エスコーツ社の関連企業の技術問題—」〕。
4. 『世界システムの現代的構造』（本多健吉・新保博彦編）日本評論社、1994年3月〔第9章「世界システムと先住民族—インドの事例を中心に—」〕。
5. 『アジア経済を学ぶ人のために』（本多健吉・坂田幹男編）世界思想社、1996年11月〔第8章「「持続可能な開発」とアジア経済—南アジアを中心として—」〕。
6. 『開発と環境・インド先住民族、もう一つの選択肢—』、世界思想社、2001年6月。
7. 『アクター発の平和学—誰が平和をつくるのか？—』（小柏葉子、松尾雅嗣編）法律文化社、2004年2月。
8. 'Minorities in Japan : The present Situation and Their Struggles' in Abdus Sabur and Lisa Schenk ed., "New Vision for Peace", Asian Muslim Action Network(AMAN), Bangkok, 2004.

### 論文など

1. 「インドの小規模工業政策についての覚書」、『岡山大学経済学会雑誌』第17巻第3・4号、1986年2月。
2. 「イギリスのアジア人コミュニティの雇用と失業」、『岡山大学経済学会雑誌』第19巻第3・4号、1988年1月。
3. 「ナルマダから開発を考える」、『記録』第163号、1992年10月。

4. 「インドのエスニック多元主義の理想と現実」、『岡山大学経済学会雑誌』第25巻第3号、1994年2月。
5. 「Bangladeshの文化・言語多元主義の展望とChittagong丘陵問題」、石塚正英編『世界史の十字路口・離島』[社会思想史の窓・第119号] 社会評論社、1998年4月。
6. 「インドの先住部族民と経済開発—森林開発を中心に—」、『岡山大学経済学会雑誌』第30巻第4号、1999年3月。
7. 「インドの自然保護区と住民の生活権—住民参加による環境保護の試み—」、『同志社商学』、第51巻第4号、2000年2月。
8. 「平和協定後も人権侵害が続くBangladesh、Chittagong丘陵地帯」、『飛礫』31号、2001年7月。
9. 「Bangladesh、Chittagong丘陵地帯の混迷と希望」、『飛礫』41号、2004年1月。

#### 翻訳など

1. ジュリアン・バーガー著『世界の先住民族』明石書店、1992年10月、〔第4章「植民地の経験」、第5章「今日の先住民族運動」、「訳者あとがき」および監修〕。
2. ビクトリア・タウリ＝コープス「持続可能な開発に関する先住民族コーカスの経済社会開発に関する共同声明」〔上村英明監修、藤岡美恵子・中野憲志編『グローバル時代の先住民族—「先住民族の10年」とは何だったのか—』法律文化社、2004年9月所収〕

#### 事典項目

1. 「ナルマダー川開発」、『世界民族問題事典』(松原正毅編) 平凡社、1995年9月。

#### 討論

1. 「世界史の十字路口—離島」(高橋道郎、真実一美、G.C.ムアンギ、市之瀬敦、石塚正英) 石塚正英編『世界史の十字路口・離島』[社会思想史の窓・第119号] 社会評論社、1998年4月。