

## 「公益」から「共通善」へ ——インドネシアにおける合法化・体系化された立退き・移動とSDGs

ウィニバルドス ステファヌス メレ

### I. はじめに

2015年にインドネシアのジョコ・ウィドド大統領が、ジャンビ州の先住民族「スク・アナク・ダラン (Suku Anak Dalam)」(以下：SAD民族)のメンバーを訪問し、油ヤシの木の下で非公式な会合を持った。インドネシアの大統領が、油ヤシ農園間の微小な残存地に建てられた小屋に暮らしている先住民族と直接面会するのは、1945年の独立以来初めてであった。かつてその巨大な油ヤシ農園は、何世代にもわたって彼らの居住地と生活に必要な資源を提供する土地と森林であった。しかし、パーム油農産業の開発に伴い、ほぼすべての彼らの土地が、国営企業および民間企業(国内と多国籍企業)の所有する巨大な油ヤシ農園に代わり、一部には小規模農家や個人の所有する区画も含まれている。油ヤシ農園の開発面積が拡大するにつれて、先住民族の領域も狭くなり、最終的に彼らは油ヤシ農園間、またはその端の微小な残存地に住むようになった。やがてはその微小な残存地も誰かの所有に変わりうるので、先住民族は土地だけでなく、経済的、社会的、文化的な生活習慣も失うことになる。最終的に彼らは立退き・強制移動の状態に置かれることになる。

勿論、国の発展と経済成長の観点から、公共のためにより大きな利益をもたらす先住民族の土地と資源の生産的かつ効率的な利用が必要であろう。実際に、パーム油生産産業は国の発展と経済成長に貢献してきた<sup>(1)</sup>。それはまた、地元住民、主に先住民のほとんどにとっては関わりのないことだったが、ビジネスや仕事をするために油ヤシ農園の周りに定住した地域外の人々に貧困解消やインフラおよび教育の提供などを通じて生活の改善をもたらしてきた<sup>(2)</sup>。但し、一方では、「公益」のためだと言われているその油ヤシ農産業の拡大が先住民族の立退き・強制移動をもたらしたという事実は、法的・倫理的疑問を提起する。それは、「公益」という

(1) Susila, Wayan, R. (2004), "Contribution of Oil Palm Industry to Economic Growth and Poverty Alleviation in Indonesia", *Jurnal Litbang Pertanian*, Vol. 23, No. 3.

(2) Qaim, Matin et al. (2020), "Environmental, Economic and Social Consequences of the Oil Palm Boom", *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 12, pp. 321-344

名の下に、先住民族の土地と森林を油ヤシ農産業のために利用すること（正確には土地収奪）を認める法的・政策的枠組みは、どこまで正当で許容できるのか、そして「公益」の概念だけで十分なのか、という疑問である。

本稿は、この疑問を分析し解答してみたい。そのために、まず第2節では、インドネシアにおける先住民族の土地と森林の法的地位、そして、パーム油やその他の農産物の農産業に対する国内外の需要に応じて、政府がそれをどのように（誤）使用するかについて説明する。第3節では、先住民族の土地と森林の（誤）使用における「公益」を支える理論的根拠の正当性と許容性を批判的に検討し、それを、そのような政策の基本原則となるべき「共通善」の概念の重要性と関連付ける。特に、「誰一人として取り残されない」という理念に焦点を当てる。その理念は、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）（以下：SDGs）の基本的な理論的根拠となるだけでなく、「共通善」の原則の本質を最もよく要約しているからである。

## II. 「公益」のための曖昧な正当化と先住民族の土地の不明確な法的地位

一般に、インドネシアの土地の使用または所有に関する先住民族の慣習的権利の法的地位は、不明瞭で曖昧である。インドネシア憲法第33条3項は、「土地、水およびこれらの中に含まれる天然の富は、国家がこれを管理し、人民を最大限繁栄させるためにこれを利用する」と定めている。この「人民を最大限繁栄させるために」の用語は「国益」または「公益」の表現に言い換えられることがよくある。しかし、憲法は、その意味が何であるか、または、具体的にどのようなものなのかを決定できる唯一の代理者として政府（国家）を定めている。これは、後に1960年の農地基本法<sup>(3)</sup>で確認された。農地基本法は、先住民族の土地に対する慣習的権利を認めた最初の法律である。ここでいう先住民族（indigenous people）は、インドネシア語の“*masyarakat hukum adat*”（慣習法社会）という用語にあたる。本稿では、両方の用語を同じ意味合いで互換的に使用する。農地基本法の第3条は、「慣習法社会の慣習的権利および同様の権利 (*hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat*)」を認めているが、彼らの慣習的な土地に対する「公益」の超越性を強調している。とはいえ、それは慣習法社会が「現実にまだ存在している限り（*sepanjang menurut kenyataan masih ada*）」である（第3条）。つまり、法的には先住民族の土地に対する慣習的権利を認めているが、実際には先住民族は存在していない可能性もある。

もし実際に先住民族が存在していても、彼らの慣習的権利に関する社会的・法的システムが「公益」に反するものであってはならない（第5条）。先住民族が現実存在することで、彼らには慣習的な土地を利用する権利があるが、それは、国家が「公益」のためにそれを利用しない限りにおいてである。政府が「国益だけでなく、人々の共通の利益を含む公益のために」土

(3) Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Jakarta, 24 September 1960.

地を必要とする場合、適切な補償を提供することにより、法律で定められた方法に基づいて、慣習的な土地に対するあらゆる権利を取り消すことができる（第18条）。ここで、先住民族の土地に関する慣習的権利は、単なる補償の権利に還元されている<sup>(4)</sup>。更に、第9条2項が、すべてのインドネシア市民が先住民族の土地を取得する機会均等を規定していることを考えると、農産物や林産物に投資したい個人や民間企業などは、補償を提供することができる限り、先住民族の慣習的な土地に対する所有権または使用権を取得することができる。これは「より広い利益(kepentingan yang lebih luas)」のための必要性に基づくものであるので、許されるのである。したがって、例えば、農業生産の計画を実施するために政府が設定した大規模な森林転換などの大規模プロジェクトの実行を、先住民族は慣習的権利に基づいて拒否することはできない(第3条の注釈)。要するに、「より広い利益」、即ち、「公益」の概念は、先住民族自身の利益を除く、商業的搾取を含むすべての利益を指している。このような「公益」の超越性に基づき、土地に関する慣習的権利は、先住民族から奪われて営利企業やその他の民間団体に与えられることがいつでもできる<sup>(5)</sup>。結果として、ほとんどの場合、慣習的な土地に対する権利は先住民族の知らないうちに剥奪され、特定のプロジェクトが自分たちの慣習的な土地で始まってから、彼らは事後的にそれに気づき始める<sup>(6)</sup>。

農地基本法と同様に、1967年の「森林基本法」<sup>(7)</sup>も先住民族の土地に対する「公益」の超越性を強調している。「国益」または「公益」のために、森林基本法第5条は、国家がインドネシア共和国の領土のすべての森林とその中にある天然資源を管理すると規定し、国家に土地を森林地域として指定する権限を与えた。これにより、政府は、法的に認識された慣習的土地であっても、私有林ではなく国有林と見なすことができる（第2条の注釈）。同時に、農地基本法の注釈は、土地の慣習的権利がやがて消滅するという政府の予測を示している。そのために、「実際に慣習的権利が存在しなくなった（または存在しなかった）」地域では、それらの慣習的権利は将来復活させない(tidaklah akan dihidupkan)（第2条の一般注釈）。もし、現実存在しているとしても、森林基本法は、どの土地を森林地域として指定するかを定義する権限を政府に付与しているため（第1条の1項）、政府が必要だと判断する場合、森林に対する慣習的権利はいつでも剥奪される可能性がある。その場合、先住民族は、狩猟や畜産および林産物の収集などといった自らの生業のために慣習的な土地にある森林を利用できるが、それは、公益のための利用を妨げてはならないことになっている。そのために、第17条は、「森林から直接的または間

(4) Bedner, Adriaan and van Huis Stijn (2008), "The Return of the Native in Indonesian Law: Indigenous communities in Indonesian legislation", *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, Vol. 164, No. 2/3, p. 180.

(5) Ibid.

(6) Human Rights Watch & AMAN (2019), "When We Lost the Forest, We Lost Everything: Oil Palm Plantations and Rights Violation in Indonesia", Human Rights Watch Publication (online) ([https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/indonesia0919\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/indonesia0919_web.pdf)) (確認2021年7月26日)。

(7) Undang-undang (UU) No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, Jakarta, 24 Mei 1967.

接的に利益を得る、慣習法共同体の権利とそのメンバーの権利および個人の権利の行使は、[これらの権利が] 法律の規定に基づいており、実際に [その慣習法共同体が] 存在している限り、この法律で規定されている目標 [公益] を妨害していけない」と規定した。このようにして、森林地域内の農地に対する慣習的権利は、単に林産物を収集する権利に置き換えられた。更に、その権利は、公益を妨げてはいけないという厳格な制限の下で行使されなければならない<sup>(8)</sup>。

以上の先住民族の存在と権利に対する国内の曖昧な法的枠組みが生じたのは、独立後の公式の政策が主に国造りと経済発展を重視するものであり、先住民族の存在自体が、革命後の政権が目標とした市民の「近代化」にとって不都合だと思われていたからであろう。法的には先住民族の存在はある程度認知されているが、「公益」のためという曖昧な正当性において現実には、先住民族の存在を無視し、彼らの慣習的権利を認めようとしない傾向があった。このアプローチの頂点は、スハルト政権の「開発と国民統一」という国家的教義に明確化された。そうすることで、先住民族の土地、森林、天然資源を完全に政府の管理の下に置いたのである<sup>(9)</sup>。このような先住民族の存在と権利に対するインドネシア政府のスタンスを強調するために、スハルト政権の国家計画庁長は、1993年の国連による「先住民の10年」の宣言に応じて、インドネシアの森林地帯の法的用語としての先住民族は既に「死んだ」(dead)と宣言した<sup>(10)</sup>。

驚いたことにその翌年の1994年にスハルト政権が、先住民族の存在、または、彼らの土地、森林、天然資源に対する権利を認めた「生物多様性に関する条約」を批准したが<sup>(11)</sup>、先住民の存在と権利を設定している条項を認めようとしなかった。それは、「生物多様性に関する条約」の公式翻訳では、「indigenous」という用語を「adat」として翻訳する代わりに、「lokal」(ローカル)および「asli」(ネイティブ)として翻訳したことによって明確にされた。後者の用語は、普段、中国人、アラブ人、インド人などの外国系ではないすべてのインドネシア人を指すために使用されている。インドネシアによる条約の解釈によれば、それはすべてのインドネシア人に適用され、それによって条約の規定は、伝統的な方法で生活している先住民族を保護するという本来意図された意味を失うことになる<sup>(12)</sup>。確かに、基本的に国際条約の英語のテキストは、批准法に組み込まれているインドネシア語の翻訳よりも優先されるということに留意する必要があるのだが、実際、そのように翻訳することによって、スハルト政権はその領土内の先住民族の存在と権利を無視しようとしていたのである。

これはまた、スハルト政権とその後継政権が1989年の国際労働機関 (International Labor Or-

(8) Ibid.

(9) Ibid., p. 166.

(10) Li, Tania Murray (2001), "Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone", *Modern Asian Studies*, Vol. 35, No. 3, p. 645.

(11) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati), Jakarta, 1 Agustus 1994.

(12) Bedner, Adriaan and van Huis, Stijn (2008), "The Return of The Native in Indonesian Law...", pp. 168-169.

ganization/ ILO) の「原住民及び種族民条約」(以下: ILO条約第169号、1989)<sup>(13)</sup> の批准を否定した主な理由でもある。ILO条約第169号は、世界中の先住民族に、土地、権利、および自己決定の追求を正当化するための法的シンボルを提供し、それを批准することは、先住民族の存在と彼らの土地、権利、および自己決定を認めることになり、その条約の条項に拘束されることになる。したがって、スハルト政権は、条約の批准を拒否することにより、継続的な政策から生じる可能性のある、先住民族の慣習的権利を損なうことへの法的責任を回避しようとしていた。

このようにして、スハルト政権による慣習的権利に対する政策は、先住民族の土地だけではなく、彼らの生活全体(社会的・法的システムなど)にも重大な悪影響を与えた。特に、先住民族の慣習的な土地や森林を彼らの同意なしに管理し、パーム油を含む農産物の農産業の発展に使用するという一方的な政策によって、多くの先住民族の今日に至る立退きを合法化することになってきた。農産物や林産物、特にパーム油への農産業への投資が継続的に拡大するにつれ、ほとんどの先住民族の共同体は土地や森林に対する慣習的権利を失いつつある。代わりに、多くの民間企業や民間資本の所有者が、その農産業を開発するために政府によって土地や森林の所有権や使用権を与えられている。先住民族は、自分たちの土地が奪われ、もはや自分たちの生活を十分に支えていけないのを見て、自分たちの土地を離れなければならない<sup>(14)</sup>。彼らの中には、生き残るために非常に低い賃金で、油ヤシ農園や他の農園で未熟練労働者として働く以外に選択肢がない者もいる。但し、ほとんどの農園会社は、農園に労働力を供給するために政府のプログラムの下でその地域に移住した熟練した勤勉な労働者を雇うことを好むため、先住民族のメンバーが農園で働く機会は非常に少ない<sup>(15)</sup>。そういった意味で、Tania Murray Liは、インドネシアの油ヤシ農園の地域にいる先住民族の共同体が被ったこのような立退きは、実際には、土地収奪による移動と未就業による移動という二重の強制移動だと指摘した<sup>(16)</sup>。

スハルト独裁政権時には、先住民族とその代表者たちがこの問題に対抗するいかなる運動も無力であった。1989年のスハルト退陣による独裁政権の終了以降は、地方分権化や民主化への国民の期待が高まっている中、中央政府を中心とした土地と森林の慣習的権利の管理は、地方政府と村落の住民に移行しようとする動きが強くなった。土地や森林に対する先住民族の慣習的権利を国や中央政府に求める上で非常に重要な役割を果たしたのは、「ヌサンタラ慣習社

(13) 独立国における原住民及び種族民に関する条約(第76回総会で1989年6月27日採択。条約発効日: 1991年9月5日)。

(14) Bedner, Adriaan and van Huis, Stijn (2008), "The Return of The Native in Indonesian Law...", pp. 182-183.

(15) Li, Tania Murray (2017), "Intergenerational displacement in Indonesia's oil palm plantation zone," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 44, No.6, pp. 1158-1176.

(16) Li, Tania Murray (2011), "Centering Labour in the Land Grab Debate", *Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 281-298.

会連合 (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara/AMAN)」(以下: AMAN) であった。AMANの主な目的は、土地、森林、天然資源に対する特別な先住民族の権利、および彼ら自身の機関による自治を確立することである<sup>(17)</sup>。

このような市民の動きを受けて、後継政権が、先住民族の慣習的権利を認知し保護するために新たな法的枠組みを確立した。早速スハルトが辞任した翌日には、「地方政府に関する1999年法律第22号」<sup>(18)</sup>が制定された。この法律の序文は、国家が「地域出身者の特別な権利を認識し、尊重する必要がある」ことを明らかにした。同法は、「地域の出身と慣習 (asal-usul dan tradisi)」に基づいて単一の法的共同体としての村の形成を認めた(第1条)。これにより、先住民族が独自の村を形成する機会が与えられるが、最終的な決定は地方政府にある(第1条の注釈; 第93条)。このように、1999年法律第22号では、村の自治の範囲と実質が依然としてまだはっきりしていない。

2000年にインドネシア憲法が改正され、慣習法に基づく社会単位とその伝統的な権利を認知した。それが「依然として存在し、かつ、社会の発展および単一のインドネシア共和国の原則[法律]に適合する限りにおいて」という文言である(第18B条2項)。しかし、この規定の注釈がないので、「依然として存在」することや、どのような「社会の発展」に合わせるべきかが明確でない。そして、異なるセクター(農業、森林、鉱業など)と政府のレベル(県、地区)の間で法律が重複している状況では、その施行において法の抵触が発生する可能性がある<sup>(19)</sup>。

それでも憲法のこの改正された規定を組み込むために、2004年に新たな「地方政府に関する2004年法律第22号」<sup>(20)</sup>が制定された。ほとんどの規定は以前の1999年法律第22号と同じであるが、この新しい法は、慣習法共同体の存在を明示的に再確認した。憲法第18B条2項に基づいて、2004年法律第22号の第9条2項は、「伝統的な権利は依然として存在し、かつ、社会の発展に適合する…」と規定した。同法は、村の出身地権と真の自治へのより明確な言及もしている。「村の権限の範囲となる政務には…村の出身の権利に基づく既存の政務が含まれる」と強調した(第206条)。このような村の政務は、地方規則によって制定され、そして地方規則は、「村の権利、出身および伝統 (hak, asal-usul dan adat-istiadat) を認識し、尊重しなければならない」と規定した(第216条)。そのために、村のことがらに関する規制や政策を作成するための計画やその執行の段階に村の当局の代表者が参加することを義務付けている。とはいえ、あくまでも県・市の政府または第三者によって村地域の開発が実施される(第215条1項)。そうした協調的な村地域の開発の実施は、村の共同体の利益だけでなく、投資の円滑な実施や

(17) Bedner, Adriaan and van Huis, Stijn (2008), "The Return of The Native in Indonesian Law...", p. 167.

(18) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta, 7 Mei 1999.

(19) Sirait, Martua, dkk (Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur", *Seri Kebijakan I*, ICRAF-LATIN-P3AE-UI.

(20) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta, 15 Oktober 2004.

地域間の利益および「公益」を考慮しながら行われる（第215条2項）。おそらく、最終的にそれらの決断を下すのは地方政府であろう。ほとんどの場合、村の共同体は、より高いレベルの政府が進める開発の計画と執行に簡単には抵抗できない<sup>(21)</sup>。更に、村地域に投資するために企業を含む第三者を必要とする時に、「公益」のための円滑な投資に重視する可能性が非常に高いであろう。また、上記の地方自治法は、地方政府に地方を管理するより大きな権限を与えているので、投資したい第三者にさまざまな免許を簡単に発行することができるようになった。実際に、多くの場合それは地域社会の同意なしに行われる<sup>(22)</sup>。そうすると、その「公益」のための投資は実際に村の共同体の利益になるとは限らなくなる。

これは、スハルト政権後の法改正が、油ヤシ農園の周辺に住む前述のSAD民族など、多くの先住民族の生活に有意義な影響を与えなかった理由を説明しうる。彼らがまだ国内移動者として生活しているということは、彼らの土地と森林が彼らの慣習的権利から除外されていること、つまり、法に定められている「公益」の概念に彼らが含まれていないことを示している。この「公益」は、先住民族の強制立退きと彼らの慣習的権利の否定を可能にする合法化された土地収奪の便利で有効な概念となっている。したがって、土地や森林に対する先住民族の権利を回復するための真の試みには、単に政策スローガンとしての「公益」の概念にとどまらず、実施された正義としての「共通善」の概念を含める必要がある。

### III. 「共通善」—先住民族が「誰一人として取り残されない」

上記のような先住民族の合法化された立退きと、彼らの存在、土地・森林に対する慣習的権利を無視する農産業における「公益」のための開発プロジェクトは、包括的で公正な法的・政策的改革の必要性を示している。しかし、そのような改革が先住民族の生活に有意義な影響を与えるためには、法的・政策的アプローチは、基本的な道徳的原則とさまざまな開発プロジェクトの社会的影響についての適切な理解に基づく必要がある。前述のSAD民族の事例が示したように、「公益」は政府によるさまざまな開発プロジェクトを実施するための最も便利な概念として使用されてきたが、それは社会のすべてのセグメントに有意義な影響をもたらすわけではない。逆に、場合によって、先住民族のような社会の特定のセグメントを疎外したり、犠牲にしたりすることさえある。「公益」は、先住民族の立退きと彼らの土地や森林に対する慣習的権利の略奪を正当化するためにも利用される。そのような場合に、「公益」とは、先住民族を除く社会のすべての人々の利益を意味することになりうる。

したがって、土地や森林に対する先住民族の存在と慣習的権利に関する意義ある法的・政策

(21) Bedner, Adriaan and van Huis, Stijn (2008), "The Return of The Native in Indonesian Law...", p. 174.

(22) Haris, Oheo (2017), "Pembadanan Prinsip Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) (Studi Kasus Di Sulawesi Tenggara)," *Perspektif Hukum Jurnal*, Vol. 15, No. No. 2, pp. 111-127.

的改革は、「公益」という狭い戦略的政策概念を超える必要がある。そこで、「共通善」の概念を導入することが有望である。多くの場合、「公益」は、多数の利益のために少数を犠牲にしても良いという功利的な考えを含むが、「共通善」とは、社会的状況に関係なく、文字通り社会のすべて（全体）と各メンバー（個人）に善をもたらす状況を指す<sup>(23)</sup>。つまり、個人の善はより大きな全体の善に関連し、逆もまた同様である。同じような意味合いで、カトリック教会第二バチカン公会議は、共通善を「集団とその構成員とが、より完全に、より容易に自己の完成に達成することができるような社会生活の諸条件の総体」<sup>(24)</sup>と定義する。教会の社会教説によれば、それは、「単に社会の構成員である各主体の固有の善の総計」ではなく、「構成員すべてにも、また個人にも属するもの」<sup>(25)</sup>である。「集団」と「個人」の両方に言及するのは、人間の社会的性質を示しており、そのような社会的存在を通してのみ、自らの人間性を完全に満たすことができることを主張するためである。完全な人間性とは、満たされた人間の尊厳、即ち、人権のあらゆる側面の享受であるので、社会的存在は、人間の尊厳の成就に不可欠である<sup>(26)</sup>。

社会全体のために「善」があるとすれば、その性質は「個人」の間で「共通」な集団全体の構造となるものでなければならない。Jaques Maritainが指摘したように、共通善が「共通」であるのは、一人一人のメンバー全員がそれに当てはまり、その一人一人のメンバーが全体の鏡になるからである。故に、社会の目的はそれを構成する各メンバーの個人の善でも個人の善の集合でもない。さもないと、その部分の利益のために弱者を圧迫するだけではなく、社会自体をも攪乱する可能性がある<sup>(27)</sup>。上記のような先住民族の慣習的な土地の収奪を可能にする「公益」のレトリックは、その好例である。そのような「公益」のレトリックは、実際に、先住民族の存在が疎外され続けている一方で、政府関係者、企業、民間資本所有者など、社会の特定の部分のみの利益として現実化されている。それとは異なり、共通善では集団全体とメンバー（個人・グループ）との関係性を考える時、メンバーは誰であれ、疎外されてはいけない。つまり、共通善は「不可分であり、すべてを包括することによってのみ、その実現および発展、そして将来においてもその有効性を保持できる」<sup>(28)</sup>。

そういった意味で、教会の社会教説は、人間が他の人と「ともに」、また他の人の「ために」

(23) Mansbridge, Jane (2013) "Common Good", in LaFollette H, (ed.) *The International Encyclopedia of Ethics*, Vol. II (Malden, MA: Wiley-Blackwell), pp. 918-921.

(24) *Gaudiium et Spes*: AAS 58[1966], (翻訳：カトリック中央協議会（2013）、第二バチカン公会議『現代世界憲章』26).

(25) 教皇庁正義と平和評議会（2004）「教会社会教説綱要」（翻訳：マイケル・シーゲル）、東京：カトリック中央協議会）、164.

(26) Maritain, Jacques and FitzGerald, John J. (2009), "The Person and the Common Good", *The Review of Politics*, Vol. 8, No. 4, p. 436.

(27) Ibid.

(28) 教皇庁正義と平和評議会（2004）「教会社会教説綱要」、164.

存在することを強調する。他の人と「ともに」存在する人間にとって、共通善は達成すべき目標となり、他の人の「ために」存在する人間にとって、共通善は社会的な行動の道徳となる。その場合、社会的な行為は「共通善を実行することによって、その性質の完成の実現に到達できる」ので、社会的な行為をする際に「自分自身の善であるかのように他者の善を求める能力と動力」<sup>(29)</sup>が不可欠である。この他の人の「ために」する行為は、有効的に共通善を達成するために、それを他の人と「ともに」実行する必要がある。そのために、共通善は、「社会を構成するすべての人を包括するものであり、誰一人として共通善に到達し、それを発展させるために自分の能力に応じて協力することを免除されるものはい」ない。「共通善は、特定の人々の利益につながるように限定的に解釈されているものではなく、包括的なものとして求められなければならない」<sup>(30)</sup>。要するに、共通善は、より大きな責任の引き受けにつながる論理に基づくものでなければならない。さもないと、達成されるものは共通善ではなく、特定の人々の利益だけにつながる上記の「公益」のようなもの他はないことになってしまう。

現に、共通善は人権の享受につながるものである。したがって、共通善の追求によってもたらされる社会生活の状態を享受するすべての人の権利が満たされることを保証する必要がある。これは、社会が権力と支配によってだけでなく、正義によっても組織されていることを前提とする。正義の原則に基づいて、権力はすべての人が満たされる社会正義 (social justice) を管理するために使用されなければならない<sup>(31)</sup>。この点で、共通善とは、根本的にすべての人の社会正義を管理し、達成することである。これは資源の分配や安全保障などの管理と達成も含まれているので、その達成は個々人の責任だけではなく、国家の責任でもある。共通善こそが「国家の存在する理由である」<sup>(32)</sup>。共通善に関する国家の責任を有効的に果たすために、教会教説は次のように述べる。

「各国政府はさまざまな階層の利益と、正義が求めることがらとを調和させる特別な任務を負っています。集団固有の財と個人の財とを適切に調和させることは、政府当局のもっとも困難な仕事の一つです。さらに、国民によって選ばれた代表者による多数決で意思決定が通常化される民主国家では、政府は多数派の方針だけではなく、少数派を含む共同体全ての者にとって有効となる善に従って、その国の共通善をとらえる責任があることを忘れてはなりません<sup>(33)</sup>。」

政府の責任に関連するこの共通善の概念は、先住民族の共通善を確保する上で非常に重要であ

---

(29) Ibid. 164-165.

(30) Ibid. 167.

(31) Ibid.

(32) Ibid. 168.

(33) Ibid. 169.

る。これは、上記の事例が示したように、開発や「公益」の名の下に、先住民族の存在とその慣習的権利を無視する傾向があるからである。「公益」の概念は、先住民族のような少数派を政策から排除することがありうるが、共通善の概念は、先住民族を含む社会のすべてのメンバーとグループをそれに含めることを要求する。

最近の数年、この包括的な共通善の概念は、「誰一人として取り残されない (leaving no one behind/LNOB)」(以下：LNOB) という世界のSDGsの理念に反映されている。2015年に採択された17 SDGsの理念となっているこのLNOBは、持続可能な開発のための2030アジェンダの中心的で変革的な国際社会の約束である。それは、あらゆる形態の貧困を根絶し、差別と排除を失くし、人々が人類の繁栄に取り残され、個人と人類全体の可能性を損なう不平等と脆弱性を減らすというすべての国連加盟国の明白な方針を表している。貧困と差別により、多くの人々、特に社会から取り残された人々は開発プロセスに参加できず、その結果、開発の成果を享受することもできないため、SDGsのアジェンダは、貧困と不平等と闘う必要性を再認識し、「誰一人として取り残されない」ことと「最初に最も後ろに取り残されている人々に到達すること」を中心に据えている<sup>(34)</sup>。LNOBを理念としている2030アジェンダは、人々を取り返しのつかないほど置き去りにする恐れのある不利益と不平等のサイクルを断ち切るという国連加盟国間の新たな決意を反映している。そして、このLNOBの誓約は基本的に、国連加盟国の人権への長年の方針と平等と無差別の原則に根ざしている<sup>(35)</sup>。

LNOBは、平均的および全体的な進捗状況の評価を超えて、すべての国民(個人とグループ)の進捗状況を細分化されたレベルで確保することを意味する。そのために、LNOBに関する国連のSDG運用ガイドが指摘したように、誰が除外または差別されているのか、どのように、そしてなぜ、それに誰が複数の交差する形態の差別や不平等を実際に経験しているのかを特定するためにデータを分解する必要がある。これには、開発の成果と機会における不当、回避可能、または極端な不平等、および法律、政策、慣行における差別のパターンを特定することが含まれる。これはまた、世代を超えて不平等を生み出し再現する排除のパターン、構造的制約、不平等な権力関係に対処し、社会のすべての個人とグループの形式的・実質的な平等に向けて動くことを伴う<sup>(36)</sup>。このLNOBの対象として明確に言及された、社会から取り残された人々の一つは、先住民族である。子供、若者、障害者、高齢者、難民、国内避難民、移民、貧困に暮らす人々と共に、先住民族をエンパワメントする必要がある<sup>(37)</sup>。先住民族がSDG 2030アジェン

---

(34) United Nations (2015), "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", UN. Doc. A/RES/70/1, para. 3-4.

(35) Ibid. para. 10.

(36) UNSDG (2019), "Leaving No One Behind: A UNSDG Operational Guide for UN Country Teams", Interim Draft, p. 8, (online) < <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf> > (再確認2021年7月25日)。

(37) United Nations (2015), "Transforming Our World: ...", para. 23.

ダで明示的に言及されているということは、彼らとそのLNOBの対象だけではなく、持続可能な開発の実現のために彼らの存在と役割の重要性を強調するためである。このような先住民族に関する明示的な認識は非常に重要である。これは、上記の先住民族に関するインドネシアの法的・政策的な枠組みの例が示しているように、ほとんどの場合、先住民族の存在と慣習的権利が法律や政策で認識されていないことで、先住民族が開発のプロセスから除外され、強制立退き・移動の対象にもなっているからである。したがって、先住民族を開発のプロセスとその成果に含めるためには、彼らの存在と慣習的権利の認識から始めるべきである。それから、彼らの特定の状況に最も関連性のあるSDGsの側面を取り組むことも必要である。勿論、17のSDGs (図1) は、持続可能な開発の経済的、社会的、環境的側面に取り組み、統合され、不可分であるため、ほとんどの側面は、先住民族の状況と開発の優先順位に関連していると思われる。そのために、先住民族の開発の状況に最も関連性のあるSDGsの側面を特定するために、すべての目標を検討する必要がある。

**SDGsの17目標リスト**

1. 貧困をなくす
2. 飢餓をゼロに
3. すべての人に健康と福祉を
4. 質の高い教育をみんなに
5. ジェンダー平等を実現しよう
6. 安全な水とトイレを世界中に
7. エネルギーをみんなに そしてクリーンに
8. 働きがいも経済成長も
9. 産業と技術革新の基盤をつくろう
10. 人や国の不平等をなくそう
11. 住み続けられるまちづくりを
12. つくる責任つかう責任
13. 気候変動に具体的な対策を
14. 海の豊かさを守ろう
15. 陸の豊かさを守ろう
16. 平和と公正をすべての人に
17. パートナリシップで目標を達成しよう

図1

上記のSAD先住民を例として取り上げるとすれば、SDG1「貧困をなくす」(以下：SDG1)は彼らの一番の優先順位と思われる。それにしても、この場合SDG1は他のすべてのSDGsと密接に関連している。但し、本稿では紙幅の都合で、SDG1だけに焦点を絞る。前述のようにSAD民族は「公益」の法的・政策的な枠組みのもとで土地と資源に関する慣習的権利が奪われ、パーム油生産業に必要とされる油ヤシ農園の拡大とともに強制立退き・移動の犠牲となった先住民族である。Human Rights Watch (以下：HRW) とAMANの研究によると、2018年の時点でSAD民族は極度の貧困の中で暮らしている。多くの家族は家を失い、生計を立てることなく防水シートのテントに住むことを余儀なくされた。HRWとAMANが彼らとのインタビューで発見したのは、以前は独立して暮らしていたが、慣習の土地と森林が一方向的に油ヤシ農園に切り替えられてからは、路上で物乞いをするか、農園からヤシの実を「盗んで」売ってお金を稼ぐことを余儀なくされていることであった。特に、一般道路で多くのSAD民族の女性と子供たちがお金や食べ物を物乞いしているのがよく見られていたようである<sup>(38)</sup>。

(38) Human Rights Watch & AMAN (2019), “When We Lost the Forest, We Lost Everything:…”, pp. 14–18.

このような状況では、SDG1は、SAD民族のあらゆる形態の貧困を削減し、土地と天然資源の所有権と管理を含む経済資源に対する平等な権利を回復しなければならないことを意味する。それを効果的に実装するには、二つの根本的な要件が必要である。一つ目は、土地、領土、資源に対する先住民の慣習的・集団的権利の認識から始めることである。二つ目は、彼らの土地と資源に影響を与える油ヤシ農園のような開発プロジェクトを行うにあたり、彼らの「自由意思による、事前の、十分な情報に基づく同意(Free, Prior and Informed Consent)」<sup>(39)</sup>を求めるか、または、差し控える彼らの権利を尊重するかということである。この二点の欠如により、SAD民族の貧困は悪化してきた。特に、彼らに対する歴史的・法的・政策的な差別は、土地の喪失だけではなく、天然資源、教育、健康、政治参加、正義および他の多くの基本的権利へのアクセスの制限をもたらした。このような状況ゆえに、SAD民族は、しばしば最も貧しく、最も疎外されている者たちとなっている。

実際には、SAD民族のような先住民族は、土地、森林、水域に強い文化的愛着を持っており、それらは彼らのアイデンティティ、文化、生活の基盤を構成している。先住民族は、多様なライフスタイルと知識システム、そして持続可能な資源管理と保全の実践を通じて、持続可能な開発に貢献している<sup>(40)</sup>。上記のインタビューで発見されたように、SAD民族が以前は独立して暮らしていたと認めたことは、彼らが先住民族として土地と領土、自治と文化的完全性に関連する問題を含む、生き方や暮らし方に関する独自の理解を持っていたことを表すのである。このような理解を尊重して、先住民族の生活状況の改善につなげるためには、彼らのアイデンティティを構成するものとしての慣習的な土地、森林、および、あらゆる権利の認知が必要であるのは当然として、社会的・経済的・文化的側面を持つSDGsの17の目標に向けた活動は、「公益」の概念ではなく、共通善の原則に基づいて、実施されなければならない。

前述のように、インドネシアの先住民族に対する法的・政策的な枠組みにおける「公益」の概念は、単に補償の権利として、慣習的な土地・森林に対する権利を減らす傾向がある。更に最悪の場合、そのような規制と政策にもかかわらず、補償は適切な協議なしに提供されるか、提供されないまま済まされるか、というどちらかの状態になりうる<sup>(41)</sup>。この状態は、さまざまな商業的利益のために慣習的な土地や森林を引き換えることに関心のある個人や集団によって誤用される可能性がある。例えば、パーム油農産業の商業的な利益を狙い、油ヤシ農園の拡大に関与している政府、農産業企業、民間資本の所有者にとって、補償を提供すること、または、少なくとも単に補償の提供を約束することは、それと引き換えに先住民族の土地や森林に対する権利の問題を「解決」する最も簡単で楽な方法であろう。つまり、補償金を提供さえすれば、または、その約束さえすれば、彼らはすぐに油ヤシ農園の開発のために、慣習的な土地と森を

(39) The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), Art. 19, adopted by the General Assembly on Thursday, 13 September 2007.

(40) UNSDG (2019), "Leaving No One Behind:...", p. 1.

(41) Human Rights Watch & AMAN (2019), "When We Lost the Forest, We Lost Everything:...", pp. 44-48.

所有または使用する権利を主張することができる。しかし、先住民族にとって、それは生活上の深刻な問題を引き起こす。SAD民族のケースが示したように、彼らが強制立退き・移動だけでなく、伝統的な暮らしが奪われ、貧困や食糧不足などのより酷い問題に直面しなければならないことになりうる。

#### IV. 結論

法的・政策的な枠組みにおける「公益」の概念は、国家または社会の一般市民の利益に関連するものとして一般的に用いられるが、実際には、その国または社会の一般市民の利益は、特定の人々またはグループを犠牲にしながら実施される可能性がある。本稿の上記の主要部分が明確にしたように、先住民族の存在と権利に関するインドネシアの法的・政策的な枠組みにおける「公益」の概念は、その好例である。国家開発と現代化、経済成長、農産業に関する投資の必要性などという「公益」の概念が、先住民族に関する法的・政策的な枠組みに組み込まれることによって、先住民族の存在と土地や森林などに関する慣習的権利が国家の完全な管理と支配下に置かれてしまった。その結果、彼らの存在と慣習的権利に影響を与える可能性のある計画またはプログラムが実施された場合、「公益」の概念の下に、その人々の存在や権利が実際にあると認知されるかどうかは国家または政府次第である。したがって、国家や政府は、数十年間先住民族が存在しないかのように彼らの存在を認めないだけでなく、土地や森林に関する彼らの慣習的権利を「公益」の必要性に応じていつでも奪い取ることができる。そして、油ヤシ農園の開発と拡大に見られたように、その慣習的権利をいつでもまた所有権および使用权に切り替え、農産業のために国営企業、民間企業、民間資本所有者などに与えることができる。

このような法的・政策的な「公益」の概念の理解と執行は、土地収奪を合法化・体系化し、結果として、SAD民族のケースにあったように、先住民族の合法化され体系化された立退き・強制移動を可能にさせる。「公益」から疎外された状況の中で、先住民族は貧困生活を引き受けることになる。それを防ぐために、社会のあらゆるセグメントすべてを開発プロセスとその成果に含めることを提唱する「共通善」の原則を、先住民族に関する法的・政策的な枠組みに組み込む必要がある。「誰一人として取り残されない」という理念に導かれ、2030年までに17のSDGsを達成するという国際社会の約束は、正しい方向への一歩となりうる。そのために、国際・国内のレベルで先住民族の存在を認識し、平等を促進し、不平等の拡大傾向を逆転させるための法的、政策的、制度的およびその他の措置を強化することが必要になる。更に、特定の状況に関連するSDGの各側面を計画および実施するプロセス全体に、先住民族が（最も疎外されたグループの一つとして）自由に、積極的かつ実質的な形で参加することも必要になる。この具体的な法的、政策的、制度的な取組みの重要性は、国内避難民・移動者の意味の範囲内に含まれるべき人々・グループのタイプについての包括的な理解がまだ不足しているという事実から生じる。特に現在のところ、国連の指導原則などの国際協定では、農産業開発における

合法的・体系的な土地収奪は、国内避難民・移動者として認知されるための条件<sup>(42)</sup>の中に明示的な仕方では含まれていないため、そうした収奪の犠牲者に対する国際的な支援は期待できないのが実情である。したがって、インドネシア政府が自ら、先住民族に対する適切な認知、平等な待遇、および社会参加を保證できるような法的・政策的な枠組みを生み出す改革に着手することが求められている。

---

(42) 国内強制移動に関する指導原則によると、国内避難民・移動者とは、「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの」をいう。Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, New York・Geneva: United Nations, June 2001, Introduction, para. 2 (「国内強制移動に関する指導原則」日本語版：GPID日本語版作成委員会、2010年10月)。