

日本政府のアイヌ政策の変遷と2019年アイヌ施策推進法の制定：国際社会の動向をも踏まえて

その他のタイトル	Transition of the Ainu Policy of Japanese Government and Enactment of the Act of Promoting Ainu Policy in 2019
著者	角田 猛之
雑誌名	關西大學法學論集
巻	69
号	6
ページ	1149-1178
発行年	2020-03-09
URL	http://hdl.handle.net/10112/00020095

日本政府のアイヌ政策の変遷と 2019年アイヌ施策推進法の制定

——国際社会の動向をも踏まえて

角 田 猛 之

目 次

はじめに

- I. アイヌ施策推進法成立への歴史的経緯——近代化以降のアイヌをめぐる状況
 - (i) 明治以降の近代化と北海道旧土人保護法
 - (ii) 二風谷ダム判決とアイヌ文化振興法制定
 - (iii) 権利宣言の成立と「アイヌを先住民族とすることを求める決議」
 - (iv) 「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書と「アイヌ政策推進会議」
- II. 自由権規約第27条に関する日本政府のアイヌに対する見解の変遷
 - (i) 1980年第1回・1987年第2回報告での少数民族の存在の否定
 - (ii) 1992年第3回報告での少数民族としてのアイヌの承認
 - (iii) 2006年第5回報告での振興法への言及
 - (iv) 2012年第6回報告でのアイヌの先住民族としての承認
- III. アイヌ施策推進法——その目的、理念、特徴と主要規定
 - (i) 推進法の目的と理念、特徴
 - (1) 民族の共生とアイヌの人びとの自発的意思の尊重
 - (2) アイヌの民族差別の禁止
 - (3) 権利宣言の関連条項の参照
 - (4) 「キーコンセプトとしての文化」
 - (ii) 推進法の主要規定——多目的な交付金の交付
むすびにかえて——推進法への批判と今後の運用の行方

はじめに

2019年4月19日にわが国の法律としてははじめてアイヌを「先住民族」と明記（第1条冒頭）し、独自の文化の維持・振興に向けた交付金制度を創設するアイヌ施策推進法が成立した（正式名称「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、推進法と略記）。

この法律は、政府と自治体の責任で地域の活性化や産業・観光振興にも取り組み、アイヌ以外の人びととの共生（民族共生）や経済格差の是正を目的としている。同法の成立に関して長年にわたって尽力してきた——内閣官房長官を座長とするアイヌ政策推進会議のメンバーでもある——北海道アイヌ協会理事長¹⁾の加藤忠は、2018年12月19日に公表された法律案概要に関してつぎのようにコメントしている。「これまで長い時間がかかったが大きな一歩だ。国が先住民族政策として行うことが画期的だ。今後地域とアイヌ協会が一体となって事業を展開したい」と語っている。（「ほっとニュース北海道」2018年12月21日「アイヌ新法」サケ漁規制緩和へ」（<https://www.nhk.or.jp/sapporo/articles/slug-n6a29221a4a2e>：2019年3月14日アクセス²⁾）ただし、周知のように推進法に関しては、とりわけ国連の先住民族権利宣言（以下、権利宣言と略記）の中軸をなす先住民族の固有の土地権や自然資源、自己決定権・自決権などが——同法の付帯決議や政府の運用に関する基本指針で、宣言を尊重するよう政府に求めているものの——同法には盛りこまれていないことに対して批判がなされている。

そこで本稿では、成立後間もない推進法に関して、(1)その成立の歴史的経緯の一端を、近代以降のアイヌをめぐる状況と、国際世論において先住民族の権利保護が重視されはじめた、とりわけ1980年代以降の日本政府のアイヌに対する見解の変遷を——「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（1966年国連総会採択、1976年発効、1979年日本政府批准）（以下、自由権規約と略記）第27条に関する日本政府のアイヌに対する見解を手がかりにして——ごく簡単に概観したうえで、(2)推進法の目的や理念、特徴、そして主要規定について概観する。

1) 北海道アイヌ協会：1946年に設立された社団法人・北海道アイヌ協会は、戦後の混乱期の活動停止期を経て1961年に——「アイヌ」という名称がはらむ差別的含意ゆえに北海道「ウタリ協会」（ウタリ＝仲間・同胞）と変更し、さらに本稿 I. の(iii)で言及する2008年の国会決議を受けて翌年「北海道アイヌ協会」に再度変

更し、現在に至る——活動を再開した。そして、1963年から機関紙「先駆者の集い」の刊行を開始し、翌年野村義一を理事長（1914年—2008年：1964—1996年理事長在任）に選出した。協会の活動に関しては、詳細な年表形式の「アイヌ民族の歴史（概要）」をも付して2016年に協会が刊行した『アイヌ民族の概説—北海道アイヌ協会活動を含め—』（<https://www.ainu-assn.or.jp/public/files/1d05c1dd9ceb9cf70478cd757622d3075a2c94b7.pdf>；2019年10月22日アクセス）参照

2) 第3代ウタリ（アイヌ）協会理事長野村義一の国際活動：加藤忠の以前の理事長で、戦後のアイヌの発展に長年にわたって多大の尽力をなし、大きな足跡を残しているのが注1で言及した第3代理事長の野村義一である。野村の国連を中心とした国際活動の一端については、角田猛之「グローバル化を手がかりとしたアイヌ政策推進に向けたアピール——北海道ウタリ協会理事長・野村義一の国際活動に焦点を当てて」中谷和弘・高山佳奈子・阿部克則編著『グローバル化と法の諸課題 グローバル法学のすすめ』（東信堂、2019年）参照。

I. アイヌ施策推進法成立への歴史的経緯 ——近代化以降のアイヌをめぐる状況

アイヌについて『広辞苑』（第7版、2018年）はつぎのように記述している。「アイヌ [Ainu]（アイヌ語で人間の意）かつては北海道・樺太（サハリン）・千島列島に居住したが、現在は主として北海道に居住する先住民族。人種の系統は明らかではない。かつては鮭・鱒などの川漁や鹿などの狩猟、野生植物の採取を主とし、一部は海獣猟も行った。近世以降は松前藩の過酷な支配や明治政府の開拓政策・同化政策などにより、固有の慣習や文化の多くが失われ、人口も激減したが、近年文化の継承運動が起り、地位向上を目指す動きが進む。口承による叙事詩ユーカラなどを伝える。」

(i) 明治以降の近代化と北海道旧土人保護法：主として北海道に居住（先住）していたアイヌは、1871年（明治4年）制定の戸籍法によって「平民」として日本国民に組みこまれ（1872年のいわゆる壬申戸籍による）、北海道開拓使によって「旧土人」と称された。「土人」の原義は〈その土地に土着する人〉で、明治維新直後の1869年に「北海道」と名づけられる以前は、北海道は「ア

イヌモシリ」、すなわちアイヌ＝「人間」＋モシリ＝「世界・国土・島」、つまり「人間の住む静かなる大地」と呼ばれていた³⁾。

明治以降の近代化のなかで先祖伝来の土地や自然資源を奪われたアイヌは極度に窮乏化していった。その最大の原因たる土地の利用権の制限についてつぎのように指摘されている。「開拓使は一八七二（明治五）年九月二〇日の開拓使布達である『北海道土地売貸規則』¹⁰⁾ および『地所規則』¹¹⁾ で、永住人に従来からの使用地の私有を認め、官に属する土地などを除く総ての土地を売り払って私有地とすることを定めた。『[この地所規則第7条は] 山林や川・沢で今までアイヌ民族が漁撈や伐木に利用してきた土地であっても土地の分割私有を許す旨を明らかにするもの……』……。これらの規則は、『内地人に対する土地の処分方法を規定したもので、土人に対しては土人が戸籍法の施行により平民として永住人と同様に扱われるようになって始めて適用された』のである¹³⁾。」（引用文中の注番号は原文のまま）そして、その地域を共有してきた——土地に対する私的所有の観念を伝統的に有しない——アイヌの人のびとが、個人の所有権を設定する前に日本人がその区画に所有権を設定したのである。またさらに、つぎのように指摘されている。「一八七七年（明治一〇）年一二月に制定された『北海道地券発行条例』は、『地租改正』の北海道版であるが、『山林川沢原野等』を当分すべて官有地とし、『旧土人住居ノ地所』は『其種類ヲ問ス当分総テ官有地第三種』（官民共同の地）に編入され、アイヌに対する所有権の付与は留保された」。また、伝統的にアイヌの生業においてもっとも重要な狩猟や漁労についても、鹿や鮭の加工品産業の重視や資源保護の視点からさまざまな規制（1873年「鳥獸漁規則」、1877年「北海道鹿猟規則」）が加えられた⁴⁾。

このようなアイヌの貧窮状況を受けて明治政府は、少なくとも名目上はアイヌの救済を目的とした「北海道旧土人保護法」（以下、旧土人保護法と略記）を1899年に制定し、アイヌを農業に従事させるために農地を供与し、また医療等の社会福祉、初等教育のための学校を作った。しかし実際にはアイヌの救済にはならず、さらなる救貧化とアイヌの伝統や文化の破壊をもたらした。とい

うのは、同法はアイヌの「和人」＝日本人への同化、そして皇国臣民化を主な目的としており、伝統的に狩猟・漁労・採取を主たる生活様式とするアイヌにはまったく不慣れな農耕を奨励し、また初等教育——しかも、「和人」の児童の教育よりも質量ともに劣悪な教育——を通じた日本語の強制、アイヌの伝統・文化の禁止などを行ったからである⁵⁾。

- 3) アイヌとマオリ：アイヌと同様に、ニュージーランドの先住民族のマオリは文字を持たない故に正確な歴史は不明である。しかし考古学上の遺物などの年代確定によると、9世紀頃に太平洋の島々に住むポリネシア人——「ポリネシア」(Polynesia)はギリシャ語で「多くの島々」を意味する——の開拓者が、現在のニュージーランドの島々おもに現在の北島(North Island)にやってきて定住した。そして、彼／彼女らの子孫がマオリと呼ばれている。「マオリ」(Maori)とは——「アイヌ」がアイヌ語で「人間」を、またカナダやグリーンランドなどに住む「イヌイト」(Inuit)が「人びと」を意味するのと類似して——マオリ語で「普通の」という意味である。彼／彼女らは西洋人(「パケハ」(*Pakeha*)＝「よそ者」と区別するために、'*Tangata Maori*'＝「普通の人」と自称していたところ、イギリス人が彼ら先住民を「マオリ」と呼んだのが民族名として定着した。

アイヌの「アイヌモシリ」と同様に、マオリは現在のニュージーランドの島を「アオテアロア」(*Aotearoa*：*ao* 雲・*tea* 白・*roa* 長い)、「白く長い雲(のたなびく土地)」と呼んでいた。そして現在の正式国名たる「ニュージーランド」は、文字通り先住民族の権利を尊重するかたちで '*New Zealand/Aotearoa*' と二言語表記がなされている(権利宣言第13条「1. 先住民族は、自らの…独自の共同体名、地名、そして人名を選定しかつ保持する権利を有する。」)。

- 4) アイヌの土地利用権の制限：本パラグラフでの指摘のいずれも、中村睦男『アイヌ民族法制と憲法』(北海道大学出版会、2018年)4-5頁を参照
- 5) マオリ語の禁止：マオリ語の禁止に関して、自らもマオリ出身でニュージーランドのオークランド大学法学部のマオリ法研究の第一人者たる故ニン・トマスはつぎのようにのべている。「ワイタンギ条約にもとづいてマオリが政府に対して提起した『マオリ語請求』(*Te Reo Maori Claim*：*Reo* は言葉、声を意味するマオリ語)は、マオリのこどもが成人して親となり、さらにそのこどもたちに引きつがれていった劣等感について強い口調でのべている³⁵⁾」そしてこの注35)においてはつぎのように指摘している。「学校ではマオリ語やマオリ文化を用いることが禁

じられ、破った場合には罰を与えられていた時代を過ごした、ニュージーランド全土のマオリの高齢者たちが、1985年にワイタング審判所においてさまざまな内容に関して証言した。」ニン・トマス、角田猛之訳「準備はいいか！ ニュージーランドにおけるユニークな統治秩序としてのハブとイウイの出現」『関西大学法学論集』第65巻第3号（2015年）、283-284、325頁

(ii) 二風谷ダム判決とアイヌ文化振興法制定：旧土人保護法はその後の社会・時代情勢の変化に応じて「改正」されながら、制定後約100年経過した1997年に最終的に廃止された。そして、この1997年はつぎのふたつの点から、近代以降のアイヌの歴史にとってきわめて重要な意味を有する年である⁶⁾。

第1は、国家機関としてはじめてアイヌを「先住民族」と認めた「二風谷ダム判決」が札幌地方裁判所を出され、日本国憲法の根幹をなす個人の尊厳に依拠して先住民族アイヌの「文化享有権」をみとめたことである（1997年3月27日：北海道収用委員会による強制収容裁決取り消しに対する原告（萱野茂、他）の請求棄却、判決が確定）。自由権規約第27条、憲法13条、そして先住民族、文化享有権などに言及しつつつぎのように判示している。

「……本件事業〔二風谷ダム建設〕計画の実施により失われる利益ないし価値は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）」二七条や憲法一三条によって保障されている少数民族であるアイヌ民族の文化享有権であり、その制限は必要最小限度においてのみ許される。また、B規約二七条にいう「少数民族」が先住民族である場合には、単に「少数民族」に止まる場合と比較して、民族固有の文化享有権の保障についてはより一層の配慮が要求されると考えるところ、アイヌ民族は、我が国の統治が及ぶ前から主として北海道に居住し、独自の文化を形成しており、これが我が国の統治に取り込まれた後もその多数構成員の採った政策等により、経済的、社会的に大きな打撃を受けつつも、なお民族としての独自性を保っているといえることができるから、先住民族に該当するというべきである。」

画期的意義を有するこの判決の最大のポイントは、最も一般的にいえば、マ

ジヨリテイたる民族と少数民族が共存する場合には少数民族に配慮せよということであり、しかもその少数民族が先住民族の場合には、より一層慎重に配慮しなければならないということに他ならない。そしてそのような認識のもとに、先住民族たるアイヌが有する独自の伝統や文化を享有する権利を文化享有権として認めたことである。

また判決の他の箇所（本パラグラフでの引用はすべて判決からである）で、個人の尊重・尊厳に関する憲法13条を、「支配的多数民族とこれに属しない少数民族との関係」に拡大したうえで、少数民族が有する文化享有権を保障することは、その民族に属する各メンバー＝個人にとって「自己の人格的生存に必要な権利」であり、したがって「これを保障することは、個人を実質的に尊重」することである、とものべている。それはまさに、主として1980年代以降において「少数民族の主体的平等性を確保し同一国家内における多数民族との共存を可能にしようとして、これを試みる国際連合はじめその他の国際社会の潮流……に合致するもの」で、二風谷ダム判決はまさにそのような国際的な潮流をも踏まえてなされた画期的な判決といえる。

そして第2が、その「附則」第2条によって旧土人保護法を廃止した「アイヌ文化振興法」の制定である（1997年5月14日）（正式名称「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」：以下、振興法と略記）。

この法律は、アイヌを固有の「民族」として位置づけ、規定した——「アイヌの人びとの民族としての誇り」——はじめての法律であり、国や地方自治体にアイヌ文化の調査・研究、承継者の育成、国民への啓発活動などを行うことを義務づけている。振興法第1条は、「この法律は、アイヌの人々の誇りの源泉であるアイヌの伝統及びアイヌ文化……の振興〔と〕……国民に対する知識の普及……を図るための施策を推進……〔し〕、アイヌの人々の民族としての誇りが尊重される社会の実現〔と〕……多様な文化の発展に寄与することを目的とする。」と規定している。そしてその目的の達成のために、振興法の指定法人として「財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構」が設立され、さまざま

な事業に取りくんでいる⁷⁾。

ただし、同法の制定はアイヌ文化の振興、復興にとっては大きな前進であったが、その目的を文化復興に限定し、かつ、アイヌを先住民族として認めていない点において大きな課題を残していた。

- 6) 二風谷ダム判決：二風谷ダム判決については、さしあたり常本照樹「先住民族と裁判——二風谷ダム判決の一考察」『国際人権』9号（1998年）参照
- 7) 財団法人・公益財団法人「アイヌ文化振興・研究推進機構」そして「公益財団法人アイヌ民族文化財団」：振興法の目的たるアイヌ民族に関する研究、アイヌ語やアイヌ文化の振興、アイヌの伝統などに関する普及・啓発等を目的として1997年に「財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構」が設立され、2013年に「公益財団法人」に転換した。また2018年に、公益財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が「一般財団法人アイヌ民族博物館」（北海道白老郡白老町）と合併し、「公益財団法人アイヌ民族文化財団」として、本稿Ⅲ.で言及する「民族共生象徴空間」の運営主体として内閣府から指定された。推進法第21条は指定法人の業務をつぎのように規定している。「第二十一条 指定法人は、次に掲げる業務を行うものとする。一 第九条第一項の規定による委託を受けて民族共生象徴空間構成施設の管理を行うこと。二 アイヌ文化を継承する者の育成その他のアイヌ文化の振興に関する業務を行うこと。三 アイヌの伝統等に関する広報活動その他のアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発を行うこと。四 アイヌ文化の振興等に資する調査研究を行うこと。五 アイヌ文化の振興、アイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発又はアイヌ文化の振興等に資する調査研究を行う者に対して、助言、助成その他の援助を行うこと。六 前各号に掲げるもののほか、アイヌ文化の振興等を図るために必要な業務を行うこと。」

(iii) 権利宣言の成立と「アイヌを先住民族とすることを求める決議」： 国連を中心とした国際的な動向との関係で、アイヌ民族を含む世界の先住民族にとってきわめて大きな意義を有するのが、2007年の国連総会において成立した権利宣言である。権利宣言成立後間もない2009年に編纂された *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen, ed.,

Copenhagen 2009 において、編者による序章の冒頭で権利宣言の画期的意義についてつぎのように指摘されている。「2007年9月に国連総会……で採択された国連先住民族権利宣言……は、先住民族の権利に関する最も包括的で先進的な国際文書であり、生成途上にある国際的な人権法体系につけ加えられた最新のものである。国際法としてははじめて、権利保有者すなわち先住民族がその内容の交渉過程において中心的な役割を果たしており、そしてまたその多くが本書の共著者でもある。」⁸⁾

「先住民族の権利に関する最も包括的で先進的な国際文書」たる権利宣言には、先住民族にとって不可欠なさまざまな権利が盛り込まれている。国連人権委員会の下部機関たる人権小委員会（「差別防止・少数者保護小委員会」）で権利宣言の草案を作成したグアテマラ出身の弁護士アウグスト・ヴィルムセン・ディアス（Augusto Willemsen-Díaz）は、先住民族の権利に関してつぎの8つに分節して論じている。すなわち、一般原則；生存、一体性および安全；文化的、宗教的および言語的アイデンティティ；教育および公共情報；経済的および社会的権利；土地と資源；先住民族の制度；実施、である。

そして、このような画期的意義を有する権利宣言は、日本政府のアイヌ政策に関してもきわめて大きな影響を与えている。なかでもそれ以後の日本政府によるアイヌ政策の推進に関するエポックを画したのが、権利宣言成立の翌年に国会において全会一致で成立した「アイヌ民族を先住民族とすることをまとめる決議」（2008年6月6日）（以下、国会決議と略記）である。この国会決議は、その採択から11年後に制定された推進法の基本認識や理念を直接、間接に表明しており、まさに推進法制定にかかわる最重要文書といえるだろう。以下に全文を参照しておく。（傍点・角田）（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/ketsugian/g16913001.htm：2019年10月14日アクセス）（第169回国会、決議第1号；2008年6月6日、衆参両院本会議にて全会一致で可決）

昨年〔2017年〕九月、国連において「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が、

我が国も賛成する中で採択された。これはアイヌ民族の長年の悲願を映したものであり、同時に、その趣旨を体して具体的な行動をとることが、国連人権条約監視機関から我が国に求められている。[改行] 我が国が近代化する過程において、多数のアイヌの人々が、法的には等しく国民でありながらも差別され、貧窮を余儀なくされたという歴史的事実を、私たちは厳粛に受け止めなければならない。[改行] 全ての先住民族が、名誉と尊厳を保持し、その文化と誇りを次世代に継承していくことは、国際社会の潮流であり、また、こうした国際的な価値観を共有することは、我が国が二十一世紀の国際社会をリードしていくためにも不可欠である。[改行] 特に、本年七月に、環境サミットとも言われるG8サミットが、自然との共生を根幹とするアイヌ民族先住の地、北海道で開催されることは、誠に意義深い。[改行] 政府は、これを機に次の施策を早急に講じるべきである。

- 一 政府は、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」を踏まえ、アイヌの人々を日本列島北部周辺、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として認めること。
- 二 政府は、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が採択されたことを機に、同宣言における関連条項を参照しつつ、高いレベルで有識者の意見を聞きながら、これまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の確立に取り組むこと。」(傍点・角田)

また、国会決議全文をアップした「参議院の動き アイヌ民族を先住民族とすることをもとめる決議」(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/h20/080606-3.html> 同院ホームページ：2019年10月13日アクセス)の冒頭ではつぎのように指摘されている。

「平成20年6月6日(金)の本会議において、アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議案が全会一致をもって可決されました。同決議は、昨年9月、国連において「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が採択されたことを受け、政府が早急に講ずるべき施策として、アイヌの人々を「独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族として認めること」及び「高いレベルで有識者の意見を聴きながら、これまでのアイヌ政策を更に推進し、総合的な施策の確立に取り組むこと」を求めています。」

またこの国会決議に関しては、以下の「Ⅱ.自由権規約第27条に関する日本

政府のアイヌに対する見解の変遷」の「(iv) 2012年第6回報告でのアイヌの先住民族としての承認」においても参照されているように、ひとつのいわば「めだま」として言及されている。そしてこのような国会決議が衆参両院の全会一致で採決された、国際社会にかかわる背景的事実として——国会決議も「誠に意義深い」として若干「情緒的な」表現で言及している、北海道で開催されるサミットに関連して——つぎの事実を強調しておくことは重要である。すなわちこの決議は、「アイヌモシリ」に所在する北海道洞爺湖畔で開催された、第34回主要国首脳会議=G8サミット（通称「洞爺湖サミット」もしくは「環境サミット」）の開催（同年7月7日から9日）の直前になされているということである。つまり、戦後60年以上経過して国会と政府がはじめて公式にアイヌを先住民族と認めたが、それはまさに、先住民族の権利の復興という欧米を中心とした国際社会からの〈外圧〉をもひとつの背景としていたと言いうのであろう⁹⁾。

また、町村信孝官房長官（当時）は同日午後の記者会見で、決議が全会一致で採択されたことを踏まえて、政府として「アイヌの人々は日本の先住民族」と公式に認める談話を発表し、権利宣言での関連条項を参照しつつ「これまでのアイヌ政策をさらに推進する」と表明している。

8) 権利宣言の意義：クレア・チャーターズ、角田猛之訳「『国連先住民族権利宣言の正統性』・「先住民族の権利」『関西学法学論集』第67巻第1号（2017年5月）229頁

9) G8サミットと国連決議：常本照樹は両者の関係についてつぎのように指摘している。「二〇〇八年七月に北海道洞爺湖でG8サミット（主要国首脳会議）が予定されており、国内に先住民族を有している参加国の多くが日本政府によるアイヌ民族の処遇に関心を持つことが予想されたという事情も無関係ではなからう。」常本照樹「憲法はアイヌ民族について何を語っているか——個人の尊重とアイヌ民族」松井茂記編著『スターバックスでラテを飲みながら憲法を考える』（有斐閣、2016年）76頁

(iv) 「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書と「アイヌ政策推

進会議」：そして、この国会決議を受けて政府は、内閣官房長官が主宰する「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」（以下、懇談会と略記）を2008年に設置し、翌年同懇談会の報告書（以下、報告書と略記）¹⁰⁾ (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dail0/siryoul.pdf>) を官房長官に提出した。

報告書の冒頭の「はじめに」で報告書作成の経緯をつぎのように簡潔にのべている。「当懇談会は、平成20（2008）年7月、内閣官房長官から今後のアイヌ政策のあり方に関して意見をまとめるよう要請を受け、以来10回にわたり会合を重ねてきた。その間、同年秋に北海道（札幌、白老、平取、千歳）及び東京、翌年春に北海道（阿寒、白糠）で現地視察・アイヌの人々との意見交換を実施し、その後の論点整理と幅広い議論を踏まえ、今般、委員の意見を取りまとめるに至ったので報告する。」

懇談会に与えられた主な検討事項は、(1) アイヌの人々の生活状況や差別に関する実態の把握、(2) これまでのアイヌ政策の評価、(3) 権利宣言を参照し、諸外国の先住民族政策を整理すること、(4) 今後のアイヌ政策の検討、(5) 提言の取りまとめであった。これらの検討事項を踏まえて、報告書は「1 今に至る歴史的経緯」、「2 アイヌの人々の現状とアイヌの人々をめぐる最近の動き」、「3 今後のアイヌ政策のあり方」の3部から構成されているが、2019年の推進法の制定とその内容に直接かかわる重要な検討事項は3の「(1) 今後のアイヌ政策の基本的考え方」である。そこでここでは、内閣官房アイヌ総合政策室のホームページ (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/index.html>) に報告書と合わせてアップされている「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書のポイント」 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dai10/sankou2.pdf>) を参照して、いくつかの重要事項の要点のみを以下でピックアップする。

「①先住民族という認識に基づく政策展開」：「・国の近代化政策の結果、その文化に深刻な打撃を与えたという経緯を踏まえ、国には先住民族であるアイヌの文化の復興に配慮すべき強い責任がある。・ここでいう文化とは、言語、音楽、舞踊、工芸等

に加え、土地利用の形態等の民族固有の生活様式の総体と捉えるべき。……・偏見や差別の解消、新しい政策の円滑な推進のために、国民の正しい理解・知識の共有が必要。」；「② 国連宣言の意義等」「・宣言は法的拘束力はないものの、先住民族に係る政策のあり方の一般的な国際指針としての意義は大きく十分尊重されるべき。・参照するに当たっては、各々の国の先住民族の歴史や現状を踏まえることが必要。・アイヌ政策の根拠を憲法の関連規定に求め、積極的に展開させる可能性を探ることが重要。」；「③ 政策展開に当たっての基本的な理念」「ア アイヌのアイデンティティの尊重」「・アイヌとしてのアイデンティティを持って生きることを積極的に選択し、かつ、その選択に従って自律的に生を営むことを可能とする政策が必要。」、「イ 多様な文化と民族の共生の尊重」「・アイヌという民族が存在していることは極めて意義深い。……」、「ウ 国が主体となった政策の全国の実施」「・今後も、地方公共団体や企業などの民間による自主的な取組は重要であるが、従来以上に国が主体性を持って政策を立案し遂行すべき。地方公共団体等との連携・協働が重要。」、「・全国のアイヌの人々を対象とする政策展開が必要。」（傍点・角田）

上で指摘されていることから、とりわけ傍点を付した内容は、以下のⅢ.で概観するように推進法の理念や骨子をなすこととがらである。また、上の(1)に続く「(2) 具体的政策」では、たとえば「② 広義の文化に係る政策 ア 民族の共生の象徴となる空間を公園等として整備」「エ 土地・資源の利活用の促進・伝統的生活空間（イオル）の拡充や自然素材の利用に関する調整の場の設置」「オ 産業振興・工芸技術の向上、販路拡大、アイヌ・ブランドの確立、観光振興等への支援」といった、2020年のオープンを目指して進められている「民族共生象徴空間」の開設や地域の活性化、産業・観光振興のための交付金制度の創設などの、推進法の文字通り「めだま」をなすこととがらをも提示している¹¹⁾。

そしてさらに、この報告書の内容を具体化し、推し進めていくために、官房長官を座長としアイヌのりびとや有識者からなる「アイヌ政策推進会議」（以下、推進会議と略記）¹²⁾ および「政策推進作業部会」（部会長・常本照樹・北海道大学アイヌ・先住民研究センター長）¹³⁾ を2011年にたちあげ、推進法制定に向けて本格的な議論を行ってきた。また、上で言及した内閣官房アイヌ総合政策室が推進会議の事務局を務めるとともに、政府のアイヌ政策に関する総合

調整を行い、推進法の法案を策定している。

そして、2019年2月に推進法の法律案が閣議決定され、最終的に4月19日に成立した。また同年9月に、以下のⅢ.においても言及する「アイヌ施策の総合的かつ効果的な推進を図るための基本的な方針」（以下、基本方針と略記）を閣議決定している。

- 10) 懇談会メンバー：安藤仁介・(財)世界人権問題研究センター所長；加藤忠・(社)北海道ウタリ協会理事長；佐々木利和・人間文化研究機構国立民族学博物館教授；佐藤幸治・京都大学名誉教授；高橋はるみ・北海道知事；常本照樹・北海道大学アイヌ・先住民研究センター長・大学院法学研究科教授；遠山敦子・(財)新国立劇場運営財団理事長；山内昌之・東京大学教授
- 11) 報告書のポイント：報告書のポイントおよび推進法成立の経緯、内容の検討については、常本照樹「アイヌ施策推進法——アイヌと日本に適合した先住民族政策を目指して」(『法学教室』No. 468、2019年9月号)参照。常本は懇談会、推進会議、施政策推進作業部会の主要メンバーで推進法成立に大きくかかわっている。
- 12) 推進会議メンバー：懇談会と重なるメンバーについては肩書を省略。座長・菅義偉・内閣官房長官；座長代理・中村裕・文部科学大臣政務官；以下、構成員秋元克広・札幌市長；阿部一司・(公社)北海道アイヌ協会副理事長；石森秀三・北海道博物館長；大西雅之・鶴雅グループ代表；加藤忠；菊地修二・(公社)北海道アイヌ協会理事；佐々木利和；高橋はるみ；常本照樹；丸子美記子・関東ウタリ会会長；八幡巴絵・(公財)アイヌ民族文化財団 民族共生象徴空間運営本部 博物館運営準備室学芸主査；横田洋三・(公財)人権教育啓発推進センター理事長(平成30年12月19日現在)
- 13) 政策推進作業部会：「(1)「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告で提言された政策のフォローアップ(2)「民族共生の象徴となる空間」作業部会及び「北海道外アイヌの生活実態調査」作業部会の報告の趣旨を実現するための検討」を任務とする。」「政策推進作業部会について」https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/seisakuuishin/dail/haifu_siryou.pdf#search

Ⅱ. 自由権規約第27条に関する日本政府の アイヌに対する見解の変遷

I. で言及したように、二風谷ダム判決が出されるとともに振興法が制定された1997年という年は、近代以降のアイヌの歴史にとってきわめて重要な意味を有する年であった。しかしそれ以前においても、先住民族に対する国連を中心としたとくに1980年代以降の国際社会の動向とともに、アイヌに対する政府の見解は徐々に変遷していった。

この点について、自由権規約の実施に向けて政府がとった措置、権利の実現状況に関する数年ごとの自由権規約委員会に提出した報告書でのアイヌにかかわる見解の変遷を年代に沿ってごく簡単に追ってみよう¹⁴⁾。

- 14) 自由権規約第27条：第27条「少数民族の保護」「種族的、宗教的又は言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない。」(<http://www.kobe-u.ac.jp/campuslife/edu/human-rights/international-covenant-B.html>：2019年10月14日アクセス)

(i) 1980年第1回・1987年第2回報告での少数民族の存在の否定：1980年の第1回報告書ではつぎのようにのべている。「自己の文化を享有し、自己の宗教を実践し又は自己の言語を使用する何人の権利も我が国法により保障されているが、本規約に規定する意味での少数民族はわが国には存在しない。」(傍点・角田)つまり1980年のこの段階では、上で言及したように政府はアイヌ「民族」の存在を明確に否定しており、1987年の第2回報告でもその内容を踏襲している。

(ii) 1992年第3回報告での少数民族としてのアイヌの承認：それに対して1992年になされた第3回報告では、アイヌに関するつぎの文章を追加している。「アイヌの人々……は、独自の宗教及び言語を有し、また文化の独自性を保持していること等から本条にいう少数民族であるとして差し支えない。これらの

人々は、憲法の下での平等を保障された国民として上記権利の享有を否定されていない。」(傍点・角田)つまり、前2回の報告で否定していた少数民族としてのアイヌの存在を——「少数民族であるとして差し支えない」という間接的・消極的な言いまわしではあるが——はじめて認めたのである。

(iii) 2006年第5回報告での振興法への言及： さらに第5回報告では、「アイヌ文化振興関連施策」に関して振興法に言及しつつ、つぎのようにのべている。「アイヌの人々の民族としての誇りが尊重される社会の実現を図り、あわせて我が国の多様な文化の発展に寄与することを目的とした〔振興法が1997年に制定され〕本法律に基づく施策が講じられているところである。」

(iv) 2012年第6回報告でのアイヌの先住民族としての承認： そして2012年の第6回報告では、つぎのようにアイヌを「先住民族」として公式に認めることで、これまでの報告内容、したがって政府のアイヌに対するとらえ方は質的に転換している。「2008年6月、日本の国会は、『アイヌ民族を先住民とすることを求める決議』を採択し、これを受け、日本政府は、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認識する旨の内閣官房長官談話を発表した。」そして、本稿のI.で言及したように、アイヌの代表を含む推進会議を2009年に設け、「『民族共生の象徴となる空間の形成』、各種施策の全国への拡大、国民理解の促進の3つのテーマを中心に、作業部会を開催して検討を進めている。」とのべている。ただし日本政府は、2007年の国連総会において権利宣言に賛成票を投じながらも、わが国に関しては、権利宣言には先住民族の定義がなく、また国際的に確定した定義が存在しないゆえに、アイヌ民族が宣言の規定する先住民族であるか否かは判断できない、というスタンスをとっていた¹⁵⁾¹⁶⁾。

15) 国連コーボ報告書(1981年)とアムネスティ日本の「先住民族/少数民族—先住民族の定義と権利」における先住民の定義：ホセ・マルチネス・コーボが中心となって1981年にまとめられた「先住民に対する差別問題の研究」(“Study of the Problem of discrimination against Indigenous Populations”：英文全文が国連のホームページにアップされている <https://www.un.org/development/desa/indigen>

ouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/ : 2019年10月16日アクセス)でのつぎの定義は、国連文書において最も詳細にして権威ある先住民族の定義である。「先住の諸共同体、人々、諸民族とは、侵略及び植民地化以前に自身のテリトリーにおいて発達してきた社会との、歴史的な連続性を有し、これらのテリトリー、あるいはその一部において現在優勢を占めている、社会の別の構成部分と、自分たちを区別して考えている人々である。彼らは現在、社会の非支配的な部分を構成しているが、自分たちの継続的な民族としての存続を基盤として、伝来の土地と民族的（エスニック）なアイデンティティを、自身の文化様式、社会制度、法制度に従いながら、維持し、発展させ、将来の世代へと引き継ぐことを決意している。」[この歴史的な連続性には、以下の諸要素の一つあるいは複数の、現在までの長期に渡る継続が含まれうる。a) 先祖伝来の土地の、全部あるいは少なくとも一部の占有。b) これらの土地の元来の占有者を祖先として共有すること。c) 一般的な意味での、あるいは特定の表現……における文化。d) 言語…… e) 国の一定の部分、あるいは世界の一定の領域での居住。f) その他関連する要素。]

また「アムネスティ日本」は「先住民族／少数民族——先住民族の定義と権利」(www.amnesty.or.jp/human-rights/topic/minority/indigenous_people.html : 2019年10月16日アクセス)において、先住民族の定義についてつぎのようにのべている。「世界には、およそ3億人の先住民族が暮らしていますが、彼らの暮らしや文化、社会はさまざまです。そのため、国際的に決まった先住民族の定義は存在しないという指摘もあります。しかし、2007年に採択された「国連先住民族権利宣言」では、先住民族について、「植民地化とその土地、領域および資源の奪取の結果、歴史的な不正義に苦しんできた」と書かれています。つまり、先住民族は、近代以降の植民地政策や同化政策によって、自らの社会や土地、固有の言葉や文化などを否定され、奪われてきた人びとである、ということです。この認識は、国際的に確立しつつあります。[改行] また、先住民族とは、自らの伝統的な土地や暮らしを引き継ぎ、社会の多数派とは異なる自分たちの社会や文化を次世代に伝えようとしている人びとである、という定義もあります (ILO 169号条約、国連コーボ報告書など)。」

- 16) 報告書での「先住民族」の定義とその基本的な考え方：報告書において「先住民族」は——「先住民族の定義については国際的に様々な議論があり、定義そのものも先住民族自身が定めるべきであるという議論もあるが、国としての政策展開との関係において必要な限りで定義を試みると」という条件付きにはあるが

——先住民族とは、「一地域に、歴史的に国家の統治が及ぶ前から、国家を構成する多数民族と異なる文化とアイデンティティを持つ民族として居住し、その後、その意に関わらずこの多数民族の支配を受けながらも、なお独自の文化とアイデンティティを喪失することなく同地域に居住している民族である、ということができよう。」またこの定義と関連して、報告書作成に携わった常本照樹はつぎのように指摘している。「これをアイヌの側から言い換えれば、アイヌ民族は、北海道を中心とする日本北部の先住民族として、国に対して自らの文化に親しみ、アイヌとしてのアイデンティティを持って生きていけるような環境を実現するように要求することができ、国にはそれに応える責任があると考えられることができるように思われる。これが、二〇〇九年七月に内閣官房長官に提出された懇談会報告書の基本的な考え方ということができる。」常本、前掲注11)、86頁

その点を考慮するとしても、2012年のこの報告書において日本政府がはじめて国際社会の中核たる国連の場で、公式にアイヌを先住民族と認めた意義はきわめて大きいといえる。しかしながら、はたして先住民族としてのアイヌが有する土地や資源に対する「先住権」＝先住民族の権利に関してはどうであろうか。この点に関しては第6回報告でも、第5回報告と同様なことがらを指摘しながら、「文化的、宗教的および言語的アイデンティティ」の不可欠な基盤たる土地と資源については、先住民族としての先住権を認めていない。第5回、第6回報告ではいずれもつぎのようにのべている。「なお、アイヌの人々のみに適用される土地に対する権利を認める特別な法的措置は存在しないが、我が国においては、何人も自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、自己の言語を使用する権利は否定されず、また、国内法に基づき土地に対する所有権その他の財産権を保障されている。アイヌの人々も日本国民として、こうした権利をすべて等しく保障されている。」(傍点・角田)

土地と資源に関する先住民族の権限を認めたオーストラリアのマボ判決やニュージーランドのマオリに対する保護政策と、日本政府のアイヌの認識、対応を比較するならば、先住権の理解において大きな開きが存在する。つまり日本政府は、アイヌを先住民族として独自の文化権(文化享有権)を認め、その保存、振興を図りつつも、独自の文化権の維持、促進の基盤をなす土地と資源

へのアイヌの先住民族としての権利を認めていないのである。報告書での「アイヌの人々のみに適用される土地に対する権利を認める特別な法的措置は存在しない」というのは、まさに土地と資源に対するアイヌの先住民族としての固有の権利の否定を意味している。したがって、先住民族としてのアイヌの先住権の保障、保護においては、アイヌが有する固有の文化や伝統のみがその対象となっているのである。

Ⅲ. アイヌ施策推進法——その目的、理念、特徴と主要規定

1997年の振興法制定以降で新たな動きがでてきたのは、Iの(iii)で言及したように、日本政府を含む143か国の賛成（反対4（アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド）、棄権14）により、権利宣言が2007年に国連総会で採択されて以降である。そして、翌2008年の国会決議の採択後においては、2009年の報告書の刊行と推進会議の発足が続き、新たなアイヌ政策の展開について検討してきている。そして、その会議の報告を踏まえて法案を作成し、2019年4月の通常国会で成立したのが推進法である。

また、政府は推進法制定に先だって「民族共生象徴空間」（愛称「ウポオイ」：アイヌ語で（大勢で）「歌うこと」）（以下、象徴空間と略記）を北海道白老町に開設することを決定し、東京オリンピック・パラリンピック開催直前の2020年4月のオープンを目指して現在準備が進められている。民族共生象徴空間には「国立アイヌ民族博物館」、「国立民族共生公園」、そして「慰霊施設」が建設され、アイヌに関する展示・調査・研究や文化伝承・人材育成、情報発信、その他の機能を果たすことが期待され、年間100万人の訪問者を目標としている。象徴空間に関する閣議決定（2014年6月13日、2017年6月27日一部変更）たる「アイヌ文化の復興等を促進するための民族共生象徴空間の整備及び管理運営に関する基本方針について」では、象徴空間を「アイヌ政策推進会議の下で推進している施策の中核」・「アイヌ文化の復興等に関するナショナルセンター」として位置づけ、つぎのような取り組みを行うことを明記している。

「1 象徴空間は、アイヌ文化の復興等に関するナショナルセンターとして、アイヌの歴史、文化等に関する国民各層の幅広い理解の促進の拠点並びに将来へ向けてアイヌ文化の継承及び新たなアイヌ文化の創造発展につなげるための拠点となるよう、北海道白老郡白老町に整備するものとする。

2 象徴空間は、次に掲げる役割を担うものとする。(1) アイヌ文化の復興 アイヌの歴史、文化等に関する展示及び調査研究並びにアイヌ文化の伝承、そのための人材育成、体験交流、情報発信及び豊かな自然を活用した憩いの場の提供その他の取組を通じてアイヌ文化の復興に関する我が国における中核的な役割を担う。(2) アイヌの人々の遺骨及びその副葬品の慰霊及び管理 先住民族にその遺骨を返還することが世界的な潮流となっていること並びにアイヌの人々の遺骨及び付随する副葬品(以下「遺骨等」という。)が過去に発掘及び収集され現在全国各地の大学において保管されていることに鑑み、関係者の理解及び協力の下で、アイヌの人々への遺骨等の返還を進め、直ちに返還できない遺骨等については象徴空間に集約し、アイヌの人々による尊厳ある慰霊の実現を図るとともに、アイヌの人々による受入体制が整うまでの間の適切な管理を行う役割を担うこととし、管理する遺骨等を用いた調査・研究を行わないものとする。また、全国各地の博物館等において保管されている遺骨等の取扱いについて、検討を進める。」

(i) 推進法の目的と理念、特徴： 推進法は第1条で、アイヌ民族を「日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族」と明記し、「アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、及びその誇りが尊重される社会の実現を図り、もって全ての国民が相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的」とし、その目的実現のために国と自治体にさまざまなアイヌ施策を総合的、効果的に実施する責務を課している¹⁷⁾。

また基本理念として、アイヌの「民族としての誇り」、「多様な民族の共生」(=共生社会の実現：その象徴としての「共生社会象徴空間」)、「国民の理解」および「アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮」(第3条)することと、アイヌの人びとへの差別禁止(第4条)の2点が明記されていることは注目値する。

(1) 民族の共生とアイヌの人びとの自発的意思の尊重：前者に関しては、第

3条「基本理念」の第1項、第2項においてつぎのように規定している。「アイヌ施策の推進は、アイヌの人々の民族としての誇りが尊重されるよう、アイヌの人々の誇りの源泉であるアイヌの伝統等並びに我が国を含む国際社会において重要な課題である多様な民族の共生及び多様な文化の発展についての国民の理解を深めることを旨として、行われなければならない。」「2 アイヌ施策の推進は、アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができるよう、アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮しつつ、行われなければならない。」また、2019年9月6日に閣議決定された基本方針においても、推進法上のさまざまな制度運用に関してつぎのように指摘している。「[推進]法に基づく措置については、法目的に沿ってアイヌ施策を適正かつ効率的に推進するため、制度の適切な運用を図ることとし、市町村によるアイヌ施策推進の取組について、アイヌの人々の要望等が十分に反映されるよう、適切な指導を行う必要がある。」と。基本方針のその他の箇所でも、「アイヌの人々の自主性を尊重」、「アイヌの人々の視点」、「アイヌの人々の主体的参画を確保」、および「アイヌの人々の意見を十分に踏まえる」といった表現が随所に散見される。

上のことがらは、推進法ではアイヌの人びとの先住民族の権利が認められていないこととの関連で、文字通り〈アイヌの人びとに寄り添った〉推進法の今後の運用にとって、その基本的指針としてきわめて重要な意味もっている。というのは、アイヌの人びとの自主性・主体的参画、視点・意見を尊重することを、法律自身が「基本的理念」として明文化し、かつ、同法の運用にかかわる政府の「基本的な指針」としてくり返し言及しているからである。

- 17) 振興法第1条と推進法第1条の「目的」規定の文言の対比：両法の相違点と共通点を明確にするために、それぞれの第1条「目的」規定のポイントとなる文言を図式的に対比してみる（「振」は振興法、「推」は推進法）。

(i) 「振」 「アイヌの人々の誇りの源泉であるアイヌの伝統及びアイヌ文化が置かれている状況にかんがみ」 ⇔ 「推」 「日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であるアイヌの人々の誇りの源泉であるアイヌの伝統及びアイヌ文化が置かれている状況」 + 「近年における先住民族をめぐる国際情勢に鑑み」: (ii)

「振」 「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する国民に対する知識の普及及び啓発を図るための施策を推進」 ⇔ 「推」 「アイヌ施策の推進に関し、基本理念、国等の責務、政府による基本方針の策定、民族共生象徴空間構成施設の管理に関する措置、市町村によるアイヌ施策推進地域計画の作成及びその内閣総理大臣による認定、当該認定を受けたアイヌ施策推進地域計画に基づく事業に対する特別の措置、アイヌ政策推進本部の設置等について定める」：(iii) 「振」 「アイヌの人々の民族としての誇りが尊重される社会の実現」 + 「我が国の多様な文化の発展に寄与すること」 ⇔ 「推」 「アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、及びその誇りが尊重される社会の実現」 + 「全ての国民が相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現」

それぞれの法律の立法目的を簡潔に表現し、解釈・運用の指針を明示するこれらの目的規定における文言の対比からも、1997年現在から2019年現在の日本政府のアイヌ民族に対するとらえ方と取り組みにおける、質量両面にわたる大きな進展を読み取ることができる。

(2) アイヌの民族差別の禁止：また第4条は、「何人も、アイヌの人々に対して、アイヌであることを理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。」と、明確に差別を禁止している。この点は、たとえば、2016年に制定されたヘイトスピーチ対策法が、表現の自由を理由として禁止規定を含まないいわゆる「理念法」であることに比すれば、評価できるだろう。ただし、禁止規定を設けながらも、たとえば男女雇用機会均等法——「第1節 性別を理由とする差別の禁止」第5条—第9条——と同様に罰則規定がないことに対して批判がなされている。

この点は、基本方針の「2 政府が実施すべきアイヌ施策に関する基本的な方針」の「(2) 人権に関する事項について」において、「アイヌの人々に対する差別については、共生社会の実現を目指すアイヌ施策の目標に反するものであり、法第4条においても、アイヌの人々に対する差別の禁止に関する基本理念を定めている。」として、偏見や差別の解消、新しい政策の円滑な推進のために、国民の正しい理解・知識の共有が必要との認識の下に、つぎのように指摘している。「差別の解消に資する施策を推進するため、アイヌの歴史や文化を

紹介したパンフレット等の作成・配布やアイヌに関する教育活動の推進、民族共生象徴空間……において、来場者にアイヌの衣食住、舞踊、工芸等を体験してもらうことを通じて、アイヌの歴史や文化の魅力について国民の理解を深めるとともに、人権等に関する相談窓口について、市町村等の関係機関を通じた広報を行うなどの措置を講ずる。」としている。

アイヌへの差別をなくすために最も重要なことは、国民がアイヌの歴史や固有の文化を理解し、偏見を持つことなくアイヌの人びとと共生する社会を築くことである。推進法はそのような共生社会を構築する責務を、従来にも増して自治体と連携しつつ国が主体となって遂行することを課しているのである。

(3) 権利宣言の関連条項の参照：さらにまた、基本方針冒頭の「(1) アイヌ施策の意義」の第2点として、「アイヌの人びとの自主性(の)尊重」に続けて、「[権利宣言]における関連条項を参照しつつ、アイヌの人々の誇りが尊重される社会の実現に向けて、施策を推進することが重要」であるとして、推進法運用における基本理念として権利宣言の関連条項を参照すべきことに言及している。また、たとえば推進法に対する衆議院議院付帯決議「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案に対する附帯決議」は、「政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺漏なきを期すべきである。」として、その第1項の冒頭で権利宣言の尊重についてつぎのように指摘している。「一 「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の趣旨を踏まえ、並びに過去の国会決議及び本法に基づき、アイヌ施策を推進するに当たっては、我が国が近代化する過程において多くのアイヌの人々が苦難を受けたという歴史的事実を厳粛に受け止め、アイヌの人々の自主性を尊重し、その意向が十分反映されるよう努めること。」(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kokudo245982A15732D564492583D900032AC6.htm : 2019年10月16日アクセス)

ただし、基本方針で宣言の「関連条項を参照しつつ……施策を推進することが重要」と指摘してはいるものの、推進法で保障されているのは文化的、宗教

的、言語的アイデンティティにはほぼ限られており、先住民族の権利においてとくに重要な意味を有する自己決定権や自治権、文化や伝統維持の基盤となる土地や資源に関する権利はほぼまったく認められていない。

推進法批判の主要論点たるこの問題に関しては、本稿ではさしあたり先に参照した常本照樹の報告書のまとめに関するつぎの指摘を参照するにとどめ、わたし自身の後日の重要な検討課題としておきたい。「アイヌ政策の基本的考え方については、政策の前提として2007年に採択された国連宣言の関連条文を参照しなければならないが、世界に3億7000万人存在するともいわれる先住民族の状況や関連する国のあり方は多種多様であるから、国連宣言の参照に当たってこれらの事情を無視することはできず、わが国としても、わが国及びアイヌの人々の実情に応じて、アイヌ政策の確立に取り組んでいくべきとした。」¹⁸⁾

そこでここでは、この問題を考えるひとつの手がかりとして、日本政府のアイヌ政策に関する国際世論の一端に目を転じてみよう。推進法制定の前年の2018年に開催された国連の第96会期人種差別撤廃委員会における、日本政府報告書に対する審査の所見と勧告において、アイヌの先住民族の権利についてはつぎのようにのべられている。「15. 委員会は、締約国 [すなわち日本] によるアイヌの人びとの権利を保護し、かつ促進するための最近の取り組みに留意しつ、以下の点について懸念する。……(b) アイヌの言語と文化を保存するためいくつかの取り組みが行われているが、アイヌの人びとの土地と自然資源への権利、ならびに言語的および文化的遺産が十分に保護されていないこと、(c) 諮問諸機関におけるアイヌの割合は依然として低く、アイヌ政策推進会議委員のわずか三分の一だけがアイヌであること」。このような現状認識を踏まえて、「16. 委員会は……締約国に以下を勧告する。……(c) アイヌの人びとの土地および自然資源への権利を保護するための措置を採択すること、ならびに、彼・彼女たちの文化および言語への権利を実現するための取り組みの強化を継続すること、(d) アイヌ政策推進会議およびその他の諮問機関におけるアイヌの代表の割合を増やすこと。」

この勧告は、先住民族の権利としての土地、自然資源への権利や自治権にか

かわるものであるが、これらの勧告は2019年の推進法には生かされていない。

18) 注11)の常本論文、64頁

(4) 「キーコンセプトとしての文化」：推進法は第2条の定義規定において「アイヌ文化」をつぎのように定義している。「この法律において「アイヌ文化」とは、アイヌ語並びにアイヌにおいて継承されてきた生活様式、音楽、舞踊、工芸その他の文化的所産及びこれらから発展した文化的所産をいう。」(傍点・角田)として、「文化」の概念にアイヌの人びとの伝統的な「生活様式」を含めている。また、基本方針の「(1) アイヌ施策の総合的かつ効果的な実施」においては、「これまでの施策に加え、アイヌ文化の振興等のための環境を整備し、アイヌの人々の自立を最大限支援するため……」(傍点・角田)として、推進法第2条の言う意味での「文化」をめぐる「環境(の)整備」をも施策に加えている。このような広義の「文化」の把握は、振興法と推進法の目的の比較に関する本稿注17)でも指摘したように、1997年から2019年現在にいたる間での日本政府のアイヌ民族に対するとらえ方と取り組みにおける質量両面にわたる大きな進展を示している。

この点に関しては、上の(3)の先住民族の権利の保障の問題と直結する、常本のきわめて重要なつぎの指摘を参照しておく。「[振興法と推進法の]両者を比較してみると、ともに文化がキーコンセプトであることに気づく。振興法が文化をターゲットにした理由は、そもそも民族とは文化概念であり、民族と文化を切り離すことはできないこと、言語をはじめとする狭義の文化の保護が喫緊の課題であること²⁹⁾、及び前述のように権利の保障等が困難であったが、これに対しては、先住民族の権利の保障や生活向上施策を望む立場から批判が加えられてきた。推進法は、文化を施策の中心に据える基本を維持しつつ、2点においてこれに答えているように見られる。一つは、法律の対象となる文化の中に生活様式を加えたこと、もう一つは、施策の中に文化の振興等に関する『環境の整備』を加えたことである。この両者を合わせて考えると、先述のように、広義のアイヌ文化を担う人々を広く支える諸施策を国が行うことを可能

にする趣深い仕組みと見ることができ、交付金や特例措置などの施策をこの方で最大限に活用することが求められるということができるとはのではないだろうか。』¹⁹⁾ (引用文中の注番号は原文のまま)

19) 前掲11)、常本論文、68頁

(ii) 推進法の主要規定——多目的な交付金の交付： 基本方針の「1 アイヌ施策の意義及び目標」冒頭の「(1) アイヌ施策の意義」の第1項目はつぎのように規定している。「アイヌ施策に関しては、これまでも…… [振興法] に基づく施策等を推進してきたところであるが、今後は、アイヌの人々が抱える課題の解決を図るためには、従来のアイヌ文化振興施策や生活向上施策に加え、地域振興、産業振興、観光振興等を含めた施策を総合的かつ効果的に推進し、アイヌの人々の誇りが尊重される社会の実現に向けて、未来志向で施策を継続的に推進することが重要である。」(傍点・角田)

基本方針の冒頭で掲げられているという事実が示しているように、アイヌの人びとが暮らす地域の活性化や産業・観光振興のための交付金制度を新たに創設することで、国や自治体がこれまでに行ってきた福祉施策や文化振興を推進することに加えて、新たに総合的な政策を効果的にすすめることが推進法の中軸をなしている。新設する交付金は、推進法の基本理念にしたがってアイヌの人びとの提案や意向を踏まえ、アイヌ文化の継承・発展につながる事業——実施主体は自治体である——を対象としており、地域振興や産業・観光振興策など幅広い分野に交付される。

「アイヌ政策推進交付金事業実施要綱」(2019年9月6日) (<https://www.cao.go.jp/ainu/pdf/jissiyoukou.pdf>) の第2条は、交付金の目的をつぎのように規定している。「交付金は、市町村……が、法第10条第9項の規定 [[9 内閣総理大臣は、第一項の規定による認定の申請があった場合において、アイヌ施策推進地域計画が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。一 基本方針に適合するものであること。二 当該アイヌ施策

推進地域計画の実施が当該地域におけるアイヌ施策の推進に相当程度寄与するものであると認められること。三 円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。]により、認定を受けたアイヌ施策推進地域計画……に基づく事業の実施に要する経費に充てるため、国が法第10条第9項の認定を受けた市町村……に対し、交付金を交付することにより、アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発並びにアイヌの人々が民族としての誇りを持って生活するためのアイヌ文化の振興等に資する環境の整備を図ることを目的とする。]

そして、交付金採択の一般的基準とならんで、個別的採択基準を具体的な事業別に以下のように列挙している。

〔(1) 文化振興事業 ア 伝統的なアイヌ文化・生活の場の再生 [イオル再生] 支援……イ アイヌ文化の体験交流…② 海外の先住民族との交流については、国際交流に寄与する事業であり、アイヌの人々の参加が見込まれること。];〔(2) 地域・産業振興事業 ア アイヌ文化関連の観光プロモーションの実施……③ 博物館、郷土資料館等におけるアイヌ企画展の開催などについては、認定市町村が主催し、又は共催するアイヌ文化等に関するものであること。④ 案内板や音声ガイド等の多言語化については、アイヌ語を含めるよう努めるものとする。イ アイヌの観光振興、コミュニティ活動支援のためのバス運営……エ 木工芸品等の材料供給システムの整備 アイヌ工芸品等の原料について、現在の調達先の適切な維持管理や新たな調達先の確保により、将来にわたる継続的な供給体制の構築に寄与するものであること。〕〔(3) コミュニティ活動支援事業 ア アイヌの人々と地域住民との交流の場の整備 当該施設においてアイヌの人々の利用が見込まれること。イ アイヌ高齢者のコミュニティ活動への支援……ウ アイヌ文化等を担う人材育成のための子どもの学習支援……② 海外の先住民族との交流については、国際交流に寄与する事業であり、アイヌの人々の参加が見込まれること。〕

たとえば、アイヌ文化のブランド化——工芸品や織物、アイヌ固有のデザイン、その他——や、アイヌの人びとと地域住民、そして世界の先住民族との国際交流、アイヌ文化・伝統の継承者の育成、また国内外からの観光客が交流する施設整備などを想定し、当面の予算としては、初年度2019年度に10億円、

2020年度は20億円を計上している。また、伝統的なアイヌの儀式伝承のために不可欠の「カムイチェプ」＝「神の魚」たる鮭の河川での捕獲や、伝統的な織物の原材料を採取するために、国有林での木材伐採に関する手続きを簡素化したり規制緩和することも規定している²⁰⁾。

- 20) 伝統的なサケの捕獲、伝統的な工芸のために国有林の木材伐採に関して特別措置を取ること：「国有林野における共用林野の設定」および「漁業法及び水産資源保護法による許可についての配慮」について、推進法第16条、17条はつぎのように規定している（傍点・角田）「第16条 農林水産大臣は、国有林野の経営と認定市町村……の住民の利用とを調整することが土地利用の高度化を図るため必要であると認めるときは、契約により、当該認定市町村の住民又は当該認定市町村内の一定の区域に住所を有する者に対し……国有林野をアイヌにおいて継承されてきた儀式の実施その他のアイヌ文化の振興等に利用するための林産物の採取に共同して使用する権利を取得させることができる。」；「第17条 農林水産大臣又は都道府県知事は、認定アイヌ施策推進地域計画に記載された内水面〔淡水の湖沼や河川の中での公有水面〕さけ採捕事業の実施のため〔漁業法などの〕……規定による許可が必要とされる場合において、当該許可を求められたときは、当該内水面さけ採捕事業が円滑に実施されるよう適切な配慮をするものとする。」（傍点・角田）

むすびにかえて——推進法への批判と今後の運用の行方

推進法に対してはいわば左右両面からの批判が存在する。まず「右」とは、保守的・ナショナリズムの立場からの批判である。すなわち、推進法はアイヌに対して特別な保護——この立場からの言説においてはそれを「利権」ととらえている——を与えることは法の下での平等に反し、ひいては国家の統一を分断する、と批判している。この立場は、いわゆる「日本単一民族国家論」と通底するものである。また「左」とは、革新的（？）あるいは、すくなくとも国連を中心とする先住民族の権利に関する国際世論の立場にたつ批判では、推進法がアイヌを「先住民族」と位置づけながら、権利宣言が規定する先住民族の権利、とくに先住民族の文化的独自性の基盤たる土地や資源を認めていない、と

いう批判である。

この後者の批判に関しては、先にも言及したように、今後のわたし自身の重要検討課題として、ここでは推進法をめぐる批判と評価について、以下のふたつを参照することにとどめておく。

まず、反対派のアイヌの人びとによる同法への反対行動についての新聞報道である。「[推進法]に反対するアイヌ民族の男性が[2019年5月]1日、札幌市中央区の大通公園などで抗議活動を行った。街頭に立ったのは、札幌市の石井ポンペさん(74)と紋別市の畠山敏さん(77)。『新しい法律に期待していたが、求めてきた(先住民族固有の)先住権や自決権が盛り込まれていない』『昔奪われた資源などを返してほしい』などと訴え、支援者とともにチラシを配った。」(<https://digital.asahi.com/articles/ASM614HK6M61IPE008.html> : 2019年9月12日アクセス)

そしてもうひとつは、推進法の運用においてきわめて重要な役割を担う北海道庁の高橋はるみ知事(当時)が、法律成立直後(2019年4月19日)に発表した公式コメントである。「道では、国が主体となった総合的なアイヌ政策を推進するための根拠となる法律の制定について、北海道アイヌ協会とともに要請してきたところであり、アイヌの人たちの社会的・経済的地位の向上が図られ、民族としての誇りが尊重される社会の実現に向け、大きな一歩となるものと考えております。[改行]法律においては、市町村が地域・産業・観光振興も含めて総合的にアイヌ政策に取り組むための交付金について規定されたところであり、この交付金の活用により、各地でアイヌの人たちに寄り添った施策が展開され、アイヌ文化の振興などが図られるとともに、地域の活性化にもつながることを、大いに期待するところです。[改行]法律の制定は、今後、アイヌ政策を進めていく上で大きな力となるものであり、道としては、国や市町村とも連携しながら、これまでの生活向上施策に加え、地域の活性化や産業・観光振興などを含めたアイヌ政策を総合的に推進していかなければならないと考えております。」(傍点・角田)(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tkk/hodo/gcomment/h31/h310419.htm> : 2019年10月11日アクセス)

推進法の文字通りの「推進」、したがって「アイヌの人たちに寄り添った施策」の「推進」に対して、国とならんで責任を担う北海道の自治体のトップ、そして本稿「はじめに」で参照した、戦前からのながい、苦難の歴史を有し、かつ最大のアイヌの人びとの団体たるアイヌ協会のトップが、同法の成立をこのように肯定的に評価していることは、今後の推進法の行方、したがってアイヌの人びとにとってきわめて重要な意味を有しているといえるだろう。

謝辞：本稿の作成に当たって、北海道大学アイヌ先住民研究センターの落合研一准教授から貴重なご意見をいただくことができました。記して謝意を表させていただきます。