

# ILO169号条約と国内立法の動向

中 野 育 男\*

## 目次

### はじめに

1. 平成31年アイヌ新法の制定
2. 北海道旧土人保護法と旧アイヌ新法
3. 先住民の権利保護と国際法規
4. 権利保護の遅滞とアイヌ新法

### まとめ

### はじめに

平成最後の年の4月19日、参議院本会議においてアイヌ民族を先住民と明記した立法が採択され賛成多数で成立した。本邦における立法の中で初めて民族の先住性が謳われた意義は大きい。本稿では、先住民の権利確保の過程を踏まえて、新法の成立を以てしても、なお不十分な権利状況について検討する。1993年の「国際先住民年」を契機として、議論が活発化したが、これまでは見られなかった歴史認識、先住性、民族性などの視点が求められた。このような流れを受け我が国でも各方面で検討が深められた。多くの場合、先住民は父祖の地と資源を奪われ、伝統的な生業の維持が困難になっており、近代的な経済活動を職業とする事を余儀なくされている。しかし、労働市場の障壁が存在し、多くの不利益に直面している。雇用職業の面での保障は不十分であり、低賃金と不安定な就労を

\* 専修大学商学部教授

強いられている。本来、先住民は高度に専門化した固有の生業を持っており、それらは、もとの土地と資源に依拠したものである。先住民の権利や文化に対する尊重の欠如が、差別と格差の根底に存在している。

## 1. 平成31年アイヌ新法の制定

### (1) 二風谷ダム判決と先住性等の認定

二風谷ダム判決（札幌地方裁判所平成9年3月27日判決・平成5年（行ウ）第9号権利取得裁決及び明渡裁決取消請求事件）は、「アイヌの人々は我が国の統治が及ぶ前から、主として北海道において居住し、独自の文化を形成し、またアイデンティティを有しており、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、独自の文化及びアイデンティティを喪失していない社会的な集団」と判断し、国内裁判所として初めて、アイヌ民族が「先住民族」に該当することを認定した先例としての重要な意義を有する。

同判決はさらに、「少数民族にとって民族固有の文化は、多数民族に同化せず、その民族性を維持する本質的なものであるから、その民族に属する個人にとって、民族固有の文化を享有する権利は、自己の人格的

生存に必要な権利とも言い得る重要なものであって、これを保障することは、個人を実質的に尊重することに当たるとともに、多数者が社会的弱者についてその立場を理解し尊重しようとする民主主義の理念にかなうものと考えられる。…そうとすれば、原告らは、憲法13条により、その属する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と解することができる」と判断し、アイヌ民族が固有の権利として有する文化的享有権を正面から認定した。

しかし、先住民の状況に関する国連人権委員会の特別報告者は、多数の判決が、アイヌ民族の権利を国際先住権基準に基づいて認めているにも関わらず、1997年のアイヌ文化振興法（旧アイヌ新法）は、公式にアイヌ民族を先住民と見なしていない、と日本政府を批判している<sup>1)</sup>。

政府は、**第5回政府報告書**において、平成9年7月1日から施行されたアイヌ文化振興法（旧アイヌ新法）に基づき、主に財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構を通じて、①アイヌに関する総合的・実践的な研究の推進、②アイヌ語の振興、③アイヌ文化の振興、④アイヌの伝統等に関する普及啓発、の4つを柱とする施策を推進してきたと記述している。

アイヌ文化振興法（旧新法）に基づく施策遂行と1999年に北海道庁が実施した「北海道ウタリ生活実態調査」により、1993年の前回調査と比較して生活水準は着実に向上しつつあるが、なお一般道民との格差は是正されたとはいえない状況にある。そして、北海道庁が平成14年度から「アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策」という新たな表題の施策を実施しており、政府はこれに協力、円滑に推進するため、関係予算の充実に努めることをアピールしている。

**日弁連**は、アイヌ民族に対する**同化政策**とその現状について、政府が、アイヌ民族の独自の文化や社会を形成していた地域で、土地を奪い、民族の文化や生活を否定し、経済的な収奪を行い、日本人ないし日本社会への徹底した「同化政策」をとって来たことを指摘している。2006年に北海道が実施した調査によれば、

道内に住むアイヌ民族は約2万4000人とされるが、長年の同化政策と差別により、アイヌがアイヌ民族と名乗れる社会環境が整備されているとは言い難い状況であり、道内に住むアイヌ民族の実数はこの5倍とも10倍とも言われていること、さらに本州以南にもアイヌ民族は相当数居住していることも指摘している。

## （2）差別とその是正

第5回政府報告書でも、「道民との格差は是正されていない状況にある」と述べているが、2006年に実施された「平成18年北海道アイヌ生活実態調査報告書」の実態調査のあり方について、差別体験に関する問いが、「個人」に対し直接・明白な差別行為の有無を質問する形になっており、民族集団に対する間接的、構造的な差別の実態をとらえる内容になっておらず、このような調査が30年以上継続していると批判されている<sup>2)</sup>。

道庁は、平成14年から「アイヌの人たちに対する生活向上に関する推進方策」と名称を変えた施策に基づいて、①生活の安定、②教育の充実、③雇用の安定、④産業の振興等を基本的方向とする施策を推進しており、政府はこの施策を支援するため関係7省で構成する「北海道アイヌ生活向上関連施策関係省庁連絡会議」を設置している。しかし、過去のアイヌ民族に対する人権侵害や構造的な差別を十分には踏まえたものではない。

平成18年の上記生活実態調査報告書では、生活保護、学歴、年間所得などは前回調査より悪化している。しかし、道庁は、北海道全体の経済が下降しているため、地域住民との格差が小さくなった点を強調している。

過去におけるアイヌ民族への徹底した国の同化政策により、構造的に生み出された差別状況を踏まえない「生活向上」施策は、構造的につくられた差別や経済的、社会的格差の実態を明らかにしていない。これらの調査や施策は、主に北海道内でのみ実施され、道外に居住するアイヌ民族の生活実態や差別の状況は把握

できていない。

国内法にアイヌ民族の先住性を明記することと、同化政策がもたらした構造的な差別・人権侵害の是正と権利回復を謳うことが大きな課題となっていた。

### (3) 旧アイヌ新法における先住性の否認

政府は、現在までアイヌ民族を先住民族とは認めて来なかった。平成9年5月制定の旧アイヌ新法（アイヌ文化振興法）が日本最初の民族法として成立した。だが、同法は、アイヌ民族の先住権を明記していないなど、政府による100年以上にわたる徹底した同化政策により、アイヌ民族が民族としての生存及び生活、土地をはじめとする財産が奪われ、尊厳を破壊されて来た歴史的な経過を十分踏まえておらず、アイヌ民族が求めてきた先住民族としての権利保障は不十分なままであった。

国連人権委員会の総括所見で、先住権の保障について繰り返し指摘されているのは、政府がアイヌ民族を先住民族として認めていないことにより、構造的に差別がなくなり、人権侵害が温存され続けることを懸念したものと理解される。

平成20年6月、アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議案が参議院本会議において全会一致で可決された。これは前年、「先住民族の権利に関する国連宣言」が採択されたことを受けて、政府が早急に講じるべき施策として、アイヌを、独立の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族として認めた上で、高いレベルの有識者の意見を聴きながら、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を求めたものである。

また、国会の決議を受けて、内閣は官房長官談話を発表した。政府は、アイヌが列島北辺及び北海道に先住し、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のもとに、アイヌ政策の推進と総合的な施策の確立に取り組むとした。アイヌが民族としての名誉と尊厳を保持し、これを次世代に継承して

いくことは、多様な価値観が共生し、活力ある社会を形成する「共生社会」を実現することに役立つとしている。

内閣官房長官の要請を受けて平成20年8月、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」が設置された。ここでは政策の新たな理念、具体的なあり方について総合的な検討が行われた。アイヌと道民一般との間の生活面、教育面での格差を踏まえた、生活改善、就学支援の充実に関する施策の実施が求められ、貧困の土台にある差別の実態に対処するために、民族の伝統や文化を正しく理解する機会を確保し、相互の理解を深める取り組みの重要性が指摘された。平成9年の立法（旧アイヌ新法）は、文化振興のみの法制化であって、各種の権利的部分、あるいは生活、教育の充実などの部分が積み残しになっていた。

### (4) アイヌ新法の制定

平成31年4月19日、参議院本会議において、初めてアイヌ民族を先住民族と明記した「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」（本稿では「アイヌ新法」と言う）が、採択され賛成多数で成立した。石井啓一国土交通大臣は、民族としての名誉と尊厳を保持し、これを次世代に継承していくことが、多様な価値観が共生し活力ある社会を実現するために重要であると、新法の意義について強調している。また、前日平成31年4月18日の参議院国土交通委員会では、近代化の過程で多くのアイヌの人々が苦難を受けた歴史的な事実を厳粛に受け止めることなどを盛り込んだ付帯決議を、全会一致で採択した。同法は「アイヌ文化振興法」（平成9年法律第52号 本稿では「旧アイヌ新法」と言う）に代わるもので、差別の禁止を定め、観光や産業振興を支援する新たな交付金制度の創設などが謳われている。新法では、民族としての誇りが尊重される社会の実現を目的として掲げ、伝統的な漁法への規制の緩和などが盛り込まれた。この背景には先住民族への配慮を求める国際的な要請の高まりもある。

アイヌ新法は、アイヌであることを理由に差別や権



利侵害をしてはならないことを明記し、アイヌ政策を国や自治体の責務であると定めている。市町村が、産業、観光などアイヌ文化を生かした地域振興策を作ると、国が交付金を支出することになっている。

平成31年アイヌ新法は、第4章10条5において、アイヌが継承してきた儀式、漁法の保存、知識の普及啓発に利用するための鮭を内水面で採捕する事業について規定している。

また、同法16条は、契約により国有林を、アイヌ文化の振興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出来るとしている。

政府は、北海道白老に民族、伝統文化の発展、復興の拠点として、民族共生象徴空間を整備する、国立博物館、民族共生公園、慰霊施設などを配置し2020年4月にオープンする予定である。

アイヌ民族に対する根拠のない差別や、教育、生活面での格差は、依然として存在するが、新法には生活、教育面での支援は盛り込まれていない。2017年のアイヌ民族の居住する道内63市町村を対象にした生活実態調査では、生活保護率は居住市町村の平均を超えており、大学進学率では12.5ポイントも低かった。差別を受けたことがある、他の人が受けたことを知っている、とする回答も合わせて36.3パーセントに上る。

一方で、内閣府が2018年8月に発表したアイヌ政策に関する世論調査では、アイヌ民族の受けた差別と、貧困そして伝統文化の破壊について知っている一般の人は4割にとどまっている。

## 2. 北海道旧土人保護法と旧アイヌ新法

北海道旧土人保護法による同化政策は1899年から1997年まで続き、アイヌ民族は土地を奪われ、狩猟や漁業が制限されてきた。日本語が強制され、独自の文化も衰退した。

### (1) アイヌ文化の衰退

アイヌは既に中世末期に列島北部、北海道に先住し

ていた。アイヌには、民族としての帰属意識があり、誇りと尊厳のもとで言語、文化の保持、継承の努力が成され、引き続き民族としての独自性を保っている。アイヌ文化は自然との関わりが深く、自然との共生を自らのアイデンティティーの重要な要素としている。アイヌは自然との関わりの中で豊かな知恵を育んできた。アイヌ文化を活かし発展させることは文化の多様さと豊かさを高める上で肝要である。

近世、松前藩の成立によりアイヌの自由な交易活動は制限され、場所請負制のもとでの拘束と収奪が進み、アイヌの社会や文化は破壊され人口も激減した。近代に入り、同化政策が推進され、生活を支えてきた伝統的な狩猟や漁業が禁止され、さらにアイヌ語の使用をはじめ伝統的な生活慣行の保持が制限されることにより、アイヌの社会や文化は決定的な打撃を受けた。アイヌは差別され一層の貧窮を余儀なくされた。

明治初年、アイヌを含めた北海道人口は8万人程度と見られ、和人は道南の渡島半島を中心に居住し、アイヌの多くはそれ以外の地域に住んでいた。明治20年頃までは、彼らはアイヌ語を話し、生業に関しても一定の自由度を持っていた。

しかし、大正から昭和初期にかけて同化政策が加速化し、全道に「旧土人小学校」が設置され、差別的な分離教育が行われ、アイヌ語から日本語への言語の変換も政策的に進められた。このような急激な変化は、アイヌの文化に大きな打撃を与え、アイヌのアイデンティティーを著しく動揺させた<sup>3)</sup>。

### (2) 言語・文化の復興

アイヌ語は独自の言語体系を成しており、民族のアイデンティティーの中核である。言語、文化の復興の観点から、速やかな施策の実施が望まれる。具体的には、指導者の育成、教材の開発、ラジオ講座の放送、アイヌ語弁論大会の開催などが考えられる。また、アイデンティティーに関わる文化の再生、創造、伝承を図るための施策を講じ、必要となる調査、活動を支援し、失われた技能の復元、再生と保存が既になされてきた。それらの展示、発表の場の確保、ユークラなどの文芸の保存と技能の伝承などの施策の展開にあたっては、アイヌの自主性が尊重され、その意向が十分に

反映されることが肝要である<sup>4)</sup>。

公教育において、アイヌ民族の歴史、文化及び言語を学ぶ授業などは特に設けられていない。2007年、ようやく北海道大学にアイヌ・先住民研究センターが設置され、運営委員会に2名のアイヌ民族を選任するなどアイヌ民族との協同による研究を実施する方向が示された。学校教育の中で、アイヌ語やアイヌ民族の歴史や文化を学ぶ機会を設けること、特にアイヌ民族の子ども達が民族教育を受ける機会を公的に保障すること、講師にアイヌ民族を増やすことが求められてる。

アイヌ文化を総合的に伝承する生活の場（イオル）を再生した空間を整備する構想も進められた。その整備、管理にあたっては地元の意向と取り組みを重視し尊重することとなっている。この場では、アイヌの知恵を活かした体験、交流がなされ、伝統工芸の伝承が行われ、その素材、材料の確保が一定のルールのもとで、自由に行えることとなっている。

### (3) 旧アイヌ新法の制定

1993年の「国際先住民年」以降、国連においても先住民・種族民をめぐる議論が活発化してきた。ここでは歴史認識、先住性、民族性といったこれまでの行政にはない視点が求められた。そのため具体的な政策対応や基本理念等における議論の深まりが必ずしも十分ではなかった。

平成7年の有識者懇談会では、歴史的経緯、とりわけ近代化と開拓の経緯に照らして、先住民の固有の事情に立脚した新たな展開が可能となる施策についての検討がなされている。ここでは消滅の危機にある言語と文化の保存振興及び原住民に対する理解の促進を通じて、彼らの誇りが尊重される社会の実現を基本理念としている。この基本理念に基づく施策の展開は、現状を踏まえた少数者の尊厳を尊重し、差別のない豊かで多様な文化を持った活力ある社会を目指すものであり、過去の賠償または補償といった観点から行うものではないことを明言している。また、先住民としての個人認定を要する施策の新たな導入についても慎重に考えるべきだとしている<sup>5)</sup>。

民族としての帰属意識は受け継がれているものの、その基盤となる言語、伝統、文化等は歴史的経緯のなかで失われたものも多く、また、その歴史、伝統、現状が正しく理解されているとはいえないとして、総合的実践的な研究の推進、言語を含めた文化の振興、伝統的生活空間の再生、理解の促進を柱として展開されるべきであるとしている<sup>6)</sup>。

平成8年4月の有識者懇談会報告書を受けて、平成9年5月には旧アイヌ新法「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」（平成9年法律第52号）が成立した。この立法は、第1条で目的、第2条で定義、第3条で国及び地方公共団体の責務、第4条では施策における配慮、第5条で基本方針、第6条で基本計画、そして第7条から第13条までが法人の指定、業務、罰則その他管理等に関する事項を定めている。同法の附則2条1及び2により「北海道旧土人保護法」と「旭川市旧土人保護地処分法」の二法は廃止された。

## 3. 先住民の権利保護と国際法規

### (1) ILO169号条約

ILO169号条約は、先住民・種族民の定義を明示しておらず、その自己認識を基本的な適用基準として、伝統的な生活様式や独自の社会組織、風習、慣習法などの要素を持つ人々の保護を目指している。

ILO169号条約5条では、先住民・種族民の社会的、文化的、宗教的及び精神的な価値とこれにともなう慣行、制度が尊重され、同8条では、国内法令の適用にあたって、その慣習または慣習法に適切な考慮を払うこととしている。また、先住民・種族民の直面する困難な状況を克服するために、20条において差別の除去に関する規定を置いている。2007年の国連宣言（The United Nations Declaration on the Indigenous Peoples 2007）の17条においても差別の排除に関して同様の定めが成されている。

#### 就労における障壁

多くの場合、先住民・種族民は父祖からの土地と資源に対する圧力の高まりに曝され、伝統的な生存戦略

の遂行が困難になっている。彼ら自身が近代的な経済活動を職業として取り入れることが増えている。それでも労働市場における障壁と不利益に直面している。その技能が適切に評価されなかったり、職業教育訓練の機会が限られていたりして、同じ条件での競争が出来ない。不安定な就労を強いられ、低賃金に甘んじることも少なくない<sup>7)</sup>。

#### 言語の保護

ILO169号条約28条は、先住民・種族民の児童は固有の言語で読み書きを教えられ、また、国語、公用語の一つを自由に操れるようになるための機会を有すると定め、固有の言語の保存、発展、活用を促進するための措置をとることを定めている。また、同29条は彼らが、国の共同体の社会に対等な立場で参加できるように、一般的な知識及び技能を与えることもその教育の目的の一つとすべきこととしている。

#### (2) 伝統的職業の尊重

先住民・種族民の多くは高度に専門化した生存戦略と職業を持っており、それらは伝統的な生活空間の諸条件に適応し、土地や領域、資源に依存したものである。多くの場合、先住民・種族民の権利や文化に対する尊重の欠如が、その伝統的な生活様式に対する差別を生んでいる。

ILO169号条約の23条は、先住民・種族民の領域を基盤とする手工業、農業、狩猟、漁労、採取などの生業、伝統的活動は、その文化の保存並びに経済的自立及び発展の重要な要因として認め、政府は彼らの参加を得てこれらの活動が強化され促進される方策を確保し、その伝統的技能と文化的特性が公正かつ持続的に発展することの重要性を踏まえ、必要な場合はいつでも技術面、財政面の援助を提供するものと定めている。

ILO169号条約は21条及び22条において先住民の職業教育訓練と伝統的経済について規定している。通常の職業教育訓練への自発的な参加を奨励する一方で、特別な必要に応じた措置を義務づけている。ILOの先住民に対する技術協力はすべて169号条約に沿って実

施される。職業教育訓練は、雇用・職業における平等を促進するための重要な鍵である。就労支援にあたっては彼らの主体的な参加のもと、伝統と文化が尊重され、慎重な配慮が求められる。

ILO169号条約の26条及び27条は、この条約の基本的な哲学を踏まえて、先住民の権利保護の促進を通じて独自の文化、生活様式、慣習、伝統を維持し、発展させ、彼らの自己認識、社会組織を全体社会の一部として存続させる権利を認めている。

#### (3) その他の国際文書

国際法には、先住民の権利保護を定めた文書としてILO169号条約の他に国連先住民権利宣言がある。後者は、2007年の国連総会で採択された「先住民族の権利に関する国際連合宣言」(A/RES/61/295)である。この文書は、先住民が自己決定権を持つ(3条)ことを明文化している。

その背景には、先住民が国際人権規約1条で定められた自己決定権を保障されていない状況がある。これまで先住民の同意を得ることなくダム建設や鉱山開発が行われる事例が多く見られた。国連宣言が採択されたことにより、今後は同意がない限り土地の開発が出来ないことになった。

同宣言14条は、先住民が独自の教育の制度、施設を設け管理する権利を確認している。同条1項では、先住民はその文化に合致した教授及び学習の方法に適った独自の言語による教育を行う制度と機関を設け運営する権利を持つとしている。15条は、教育に対する権利、並びに偏見と差別の除去について定めている。政府は先住民との協議と協力の上で偏見と闘い、差別を除去し、すべての人々が忍耐と相互理解のもと良好な関係を促進するための効果的な施策を取らなければならないとしている<sup>8)</sup>。先住民族には、土地へのアクセス権が保障されている。同宣言は、土地に関する規定が含まれており、土地に対する精神的な権利(25条)、土地等を開発する権利(26条)、土地に対する権利についての手続き(27条)、土地の取得に対する補償(28条)などである。

このうち25条では、先住民族が所有し、または占有



してきた土地、領域、水域、沿岸海域、及びその他の資源との独自の精神的関係を維持し、これを強化する権利、並びにこのことに関し将来世代に対する責任を果たす権利を持つとしている。

26条では、先住民が伝統的に所有し、占有し、またその他の方法で使用し、または取得した土地、領域、及び資源に対する権利を持ち、これを使用し、開発し、及び管理する権利を持つ。国は、これらの土地、領域、資源に対して法的な承認と保護を与えなければならない。この承認は、先住民族の慣習、伝統、及び土地保有制度に対する十分な尊重を以て行わなければならない。

27条では、国は、先住民と協力して、その権利を承認し決定するための公正、公平、公開で独立かつ透明性のある手続きを確立し実施しなければならない。先住民はこの手続きに参加する権利を持つ。

28条では、先住民は同意なしに没収、占拠、もしくは使用され、また損害を受けた土地、領域、及び資源について、現状回復、補償、救済を受ける権利を持つ。別段の合意がない限り、補償は同等の質、規模、及び資源の形態、あるいは金銭的補償またはその他の救済の形態をとる。

29条では、先住民は、環境、並びに土地、領域、及び資源の生産力の保全、及び保護に対する権利を持つ。国は差別を廃して、このために先住民を支援する計画を立案し、実施しなければならない。と規定している。

また、2001年のユネスコ「文化の多様性に関する世界宣言」は、多言語教育による先住民の言語と国の言語の能力をともに高めていく必要性を訴えている。言語の危機に曝されている少数派先住民は、教育の面でも大きな不利益を受けており、多言語による教育の必要性は高い。

#### (4) 同化政策の否定と先住民の権利保護

ILO169号条約の採択と前後して、各国で植民地主義と同化政策が否定されるようになり、先住民の権利保護とアイデンティティーの尊重、文化と言語の復興の取り組みが意識されるようになった。

先住民の権利認識と保護の欠如や差別の歴史的な経

緯から不利な状況に置かれている場合、その克服のための特別な措置が求められている。ILO169号条約4条1項は、関係人民の人身、財産、労働、文化及び環境を保護するため、特別な保護をとるものとしている。4条の一般規定に加えて、特別な措置の促進に関する多くの条項がある。例えば、環境（7条4項）、土地の保護（14条2項）、雇用（20条1項）、健康（25条）、教育（28条）などである。このうち14条2項では、政府は必要な場合、関係人民が伝統的に占有する土地を確認し、並びにその所有権及び占有権の効果的な保護保障をするための措置をとるものとしている。

#### 4. 権利保護の遅滞とアイヌ新法

##### (1) 権利保護の遅滞

平成31年4月11日、衆議院は政府提出の本法案を議決し参議院に送ったが、一部関係者からは平成31年アイヌ新法の問題点が指摘されていた<sup>9)</sup>。即ち、第4条においてアイヌに対する差別を禁じ、第1条でアイヌを先住民と認めながら、その先住権を保障する条項を一切持っていない点は大いなる欠陥である。アイヌを先住民族と認知したが、それはただの言葉にとどまっている。本来は、それが法的権利の根拠となって、先住民としての固有の法的権利即ち先住権の認知と保障がなされることになる。新法ではその過程が脱落している。

新法には前文がなく、立法趣旨や歴史的認識が示されていない。政府のアイヌに対する同化政策に関する総括も見られない。第1条は、新法の目的にふれ、アイヌの伝統及び文化の置かれた激しい衰退状況を自然的現象のごとくに述べ、依然として振興が求められる状況について、同化政策のもとで土地と生業とを奪う過程で生成された事実にかかる認識が示されていない。そのため第2条1項において、アイヌ文化のなかに言語、音楽、舞踏、工芸にとどまらず生活様式を含ませても、その本質は旧法と変わらない。

国連「先住民の権利宣言」（2007年）は、多様な仕方では先住民族の有する権利を定式化しているが、一般に、居住していた土地に関する権利、その領域（水

域、海域なども含む)の自然に対する管理権、そこでの各種自然資源の採取権、さらに政治的な自治権などが挙げられる。このうち、自然資源の採取権は植物資源の採取にとどまらず、鮭などの漁労、熊、鹿などの狩猟などの権利も含まれる。平成31年アイヌ新法では、これを先住権として保障してはいない。アイヌの宗教祭祀、伝統行事に使われる植物資源の採取は国有林野では禁じられており、申請があった場合にのみ一定の「使用」を認める(16条1項)。これは先住権として植物の採取権を認めるものではなく、契約上の権利としてとどめている。まして、土地に対する所有権に基づく国有林野のアイヌに対する返還や、その管理を認めることはない。

日本における先住民に対する意識は弱く、環境や人権を重視する世界の動きからは大きく遅れをとっている。日本では、教育やメディアの場で先住民の存在を知る機会もほとんどない。

## (2) 歴史的正義の実現と土地・資源の利用

「先住民の問題」とは、「歴史的正義の実現の問題」でもある。歴史的には先住民に対して様々な不正義が存在してきた。それを過去のことからといって不問に付すのではなく、長い時間が経過した後であっても、可能な限り、これと向き合い、真実を明らかにし、清算していく意識的な取り組みが求められる。これが「歴史的正義の実現」ということである<sup>10)</sup>。

自由権規約委員会の勧告(CCPR2008)では、締約国はアイヌ民族と琉球民族を国内法で先住民と明確に認め、彼らの継承文化や伝統的生活様式を保護、保存及び促進する特別な措置を講じ、彼らの**土地**についての権利を認めるべきであるとし、締約国はまた、アイヌ民族や琉球民族の子ども達に彼らの言語によってあるいは彼らの言語について、また彼らの文化について教育を受ける適切な機会を提供し、正規の教育課程にアイヌ民族と琉球民族の文化と歴史の教育を組み込むべきであるとしている。

人種差別撤廃委員会も、アイヌの権利をさらに促進するための措置を講ずることを勧告(CERD2001)し

ている。2001年3月20日、**人種差別撤廃委員会**は、「委員会は、締約国が先住民であるアイヌの権利をより一層促進するための措置をとるよう勧告する。この点に関し、委員会は、特に、**土地に係わる権利の認知及び保護並びに土地の滅失に対する賠償及び補償**を呼びかけている先住民の権利に関する一般的勧告23(第51会期)に締約国の注意を喚起する。」と勧告している。

2001年8月31日、**社会権規約委員会**は総括所見で「特に雇用、住宅、教育の分野において、部落民、沖縄人、アイヌ民族など日本社会の少数グループに対する法律上および事実上の差別を禁止するために必要な措置を引き続きとっていくよう政府に勧告する」とした。

**国際人権(自由権)規約委員会**の1993年総括所見(第3回)では、アイヌ民族の言語及び高等教育における差別と**先住地に関する権利**が認められていないことの指摘があった。また、同委員会は1998年総括所見(第4回)においても、重ねて「委員会は、土地への権利の不認定と同様に、言語及び高等教育に関するアイヌ先住マイノリティ(Ainuindigenous minority)の人々に対する差別について懸念を有する。」として、アイヌ民族の土地に関する先住権並びに言語・教育に関する差別の2点について、懸念事項として示した。

同委員会は、**自由権規約27条**に基づき、国は、1)アイヌ民族の先住性をアイヌ文化振興法(旧新法)等の国内法文上に明記、2)アイヌ民族に対する構造的差別・人権侵害を是正・**権利回復**する抜本的措置、3)先住民族の権利として**伝統的な土地・資源利用の権利の保障、財産の返還ないし過去の経済的権利の侵害への適切な補償**をすべきことを勧告している。また、同委員会はアイヌ民族の先住性を踏まえ、学校教育、高等教育の中でアイヌ民族の歴史と言語を学ぶ機会、民族教育を受ける機会を公的に保障すべきであるとしている。

**自由権規約27条**に関する一般的意見では、先住民族の場合、その固有の文化を享受することの中には、土地・資源の利用と密接に関連した漁労や狩猟などの



生活習慣を守ることにも含まれる（一般的意見23, 3. 2項, 7項）。したがって漁労, 狩猟など伝統的に利用してきた土地・資源に対する権利も固有の文化を享受する権利から帰結されることになる。人種差別撤廃委員会の先住民の権利に関する一般的勧告23第5項では, 先住民族の土地に係わる権利の認知及び保護並びに土地の滅失に対する賠償及び補償を求めている。

### (3) アイヌ新法における返還と補償

1997年アイヌ文化振興法（旧アイヌ新法）の施行と同時に, アイヌ民族の差別を助長してきた**北海道旧土人保護法**が廃止されたが, 1899年に公布された同法には, アイヌ民族の共有財産を北海道庁長官（知事）が当事者に代わって指定・管理するとの一項があり, この条項がアイヌ民族から土地を継続的に奪い続けることを正当化することにつながった。

同法廃止に伴い, アイヌ民族から奪われた土地や漁場等の共有財産の「返還」が, 指定管理の開始時の価格という僅かな額による金銭でなされた。アイヌ民族24名がこの返還処分の無効確認等を求める行政訴訟を起こしたが, 2006年3月24日最高裁判所で棄却が確定した。過去の差別的な法律（北海道旧土人保護法）が廃止されても, 先住民族の**土地などの権利**は奪われたままであり, 適正な賠償・補償がなされていない。

先住民族に対する**土地の返還等の施策**を進めるために, 過去の財産に関する調査を実施し, アイヌ民族の意向を踏まえながら, **財産の返還ないしは過去の経済的権利の侵害への適切な補償**を行うことなどが求められている。

平成31年アイヌ新法には国連宣言で民族の権利とされた自己決定権や教育権などは盛り込まれず, 付帯決議において政府に対し国連宣言を尊重することを求めるにとどまった。民族の儀式に使う森林生産物の国有林野での採取や, 河川における伝統的な鮭漁の許可手続きを簡素化するが, これらはもとより民族が奪われてきた土地や資源である。新法には, 先住民族の権利は明記されておらず, なお, 国際水準からはほど遠い

ものがある。

### まとめ

平成9年3月の札幌地裁判決が先住性の認定をしてから20年余の歳月が流れた。民族固有の文化は民族性を維持する上で本質的なものであり, これを共有する権利が保障されると判示した。しかし, 立法において先住性がみとめられるのは, 平成31年4月のアイヌ新法を待たなければならなかった。民族の独自の文化を奪い, 土地を取り上げ, 経済的な収奪を行う, 徹底した同化政策が「旧北海道土人保護法」のもとで, 100年もの長きにわたって採られてきた。それでも, 国際的な動向や上述の裁判例を踏まえて, 国内の政策も, 先住性を肯定し共生を目指す方向に舵が切られた。しかし, それらの施策は文化の振興にとどまり, 各種の権利的部分あるいは生活や教育の充実に関わる部分は積み残しになったままであった。平成31年4月のアイヌ新法は初めて先住性を明記し, 付帯決議においても民族の受けた苦難の歴史を厳粛に受け止めているが, なお根拠のない差別や格差が存在する。ILO条約やその他の国際文書が定める先住民の権利保護の水準とは, 大きな落差がある。国連「先住民の権利宣言」では, 自己決定権が明文化され, 同意のない土地の開発ができないことになった。また, 教育や言語に関する独自の権利が認められている。さらに土地, 資源に関する権利, 既に没収, 占拠, 使用されている場合には, 原状回復, 補償, 救済を受ける権利が認められている。一方で, 平成31年4月のアイヌ新法では, これらの諸権利は脱落したままである。

### 注

- 1) 1997A/HRC/6/15/Add.3, paras. 7 and 15.
- 2) 上村英明「道のアイヌ民族実態調査 構造的差別の視点欠く」北海道新聞2007年5月11日
- 3) 『ウタリ政策のあり方に関する有識者会議懇談会・報告書』（平成8年4月）4頁
- 4) 同上 9頁
- 5) 同上 7頁
- 6) 同上 8頁

- 7) Indigenous and Tribal Peoples Right in Practice; a Guide to ILO Convention no. 169, ILO 2009, P.153.
- 8) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295.
- 9) 朝日新聞北海道版2019年4月10日
- 10) 上村英明「歴史的正義の実現」琉球新報（2016.4.8）