



アイヌ文化の振興、現在と未来
第6回

アイヌ政策の 展開に向けて

佐藤 幸雄 (さとう ゆきお)

公益社団法人北海道アイヌ協会主任 (前常務理事・事務局長)

1993年8月、「先住民族の権利に関する国連宣言(草案)」立案後に先住民族、国連関係者等が集った国連欧州本部中庭(ジュネーブ)での記念写真。2007年の「国連宣言」採択は、国連経済社会理事会に置かれた人権委員会の下部組織である差別防止・少数者保護小委員会「先住民作業部会」の、この時の合意形成から始まった

はじめに

2014年9月22、23日、ニューヨーク国際連合(以下、国連)本部で第69回総会にあわせ開催された「先住民族世界会議」の様子が全国放送された。

「国連総会で世界各国の先住民族と各国の政府関係者が参加し、先住民族の権利の拡大について話し合う初めての国際会議が開かれ、日本からは6年前に国内の先住民族として認められたアイヌ民族の代表が参加しました。国連パン・ギムン(潘基文)事務総長は、世界各地の先住民族が自然との調和の中で暮らし、資源や環境を守る多くの知恵を持っているとして『皆さんの権利を守り地球を守るため国連は貴方たちと共に戦います』と述べました。この後、各国政府が先住民族の権利を拡大し、文化を尊重していくとする決議が全会一致で採択されました。日本からはアイヌ民族を代表し、北海道アイヌ協会の阿部一司副理事長らがアイヌの伝統衣装を着て会合に参加しました。『今回意義があるのは、日本政府の代表団として来られたということです。日本の先住民族として世界の仲間と一緒に運動を進めたいと思っています』との報道です。

日本政府代表は、「国内ないし地域レベルの先住民族の権利の実現」と題した原稿を準備、2014年6月13日に閣議決定した「民族共生の象徴となる空間」の基本方針を説明し、この空間を具体的施策の中核として2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に合わせ一般公開し、主な先住民族の方々にも集まっていただき、民族共生の精神をアピールしたいのでぜひ日本にお越し願いたいとの意向を、書面提出で国連記録にとどめました。

11月28日には早速、超党派北海道議会議員で構成する「アイヌ政策推進北海道議会議員連盟」が「先住民



族世界会議」報告会を開催、国連の直近の動向に深い関心を寄せた。

この報告会では、阿部副理事長から国連総会で初開催された「先住民族世界会議」採択の成果文書とはどのような意味を持つものなのか、世界の先住民族の人権進展のここに至るまでの背景や経緯、日本のアイヌ民族の場合とはどのような状況なのかなど、今後の国内での政策審議や推進が真に意味あるものとなるよう、共に考えるために押さえておくべき基本情報などをお伝えしました。

1 国連及び国連システム^{※1}が「先住民族」に関心を持つ理由

1993年の「世界の先住民の国際年」^{さかのぼ}に遡ること10年前の1982年に国連経済社会理事会の下に初めて「先住民 (Indigenous Populations) に関する作業部会」を設置。多くの先住民族の参加と協働、国連内の諸過程を経て、2007年「先住民族 (Indigenous Peoples) の権利に関する国連宣言 (以下、国連宣言)」が採択されました。当協会は、1986年当時の中曽根首相の「単一民族国家」発言の翌年から継続して国連やILO (国際労働機関) ほかに情報提供を続けています。

この宣言とは別に、国連では1992年に「民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の権利に関する宣言 (民族的少数者の権利宣言)」を総会決議しています。

先住民族の「国連宣言」とこの民族的少数者の権利宣言の異なるところは、古くからその地に占有して暮らす民族グループが、国家の枠組みに「土地」「領域」や「資源」もろとも一方的に組み込まれ、その国家の法や行政制度などにより従属的位置づけとなって現在に至ったという歴史背景を持つ点です。広義の文化^{※2}とその来し方が「土地」「資源」と密接なセットであったが故に、先住民族が被った外部民族グループによる影響の深刻さに焦点が当てられています。

その理念を踏まえ、本質的な文化の復興や継承・実践をするためには、国家を構成する民族間での法制や規制などに目を向け、「土地」「領域」「資源」の「開発」

「利活用」「手続き」などに不正義や持続不可能な状況があった (ある) 国家に、先住民族との間での対話を経て、あらゆる手段での先住民族の諸権利回復への義務を課しています。

国連では人権分野の解決課題とされているが、500年を越える人類史を見通した政治的、文化的、経済的な地球規模かつ現実的テーマとして位置づけています。

このテーマは、国家内 (含む国家間) で解決すべき事柄が先住民族とで利益相反となり、対立する項目が多く、国連及び国連システムの存在意義に合致しているからこそ、演繹的取組^{えんえき}として強く先住民族の人権に関心を示し、共に戦うとの強い表現での先の事務総長コメントとなっています。

先住民族が抱える課題解決の総合カタログともいべき「国連宣言」の国内での履行促進が求められ、今年の第70回国連総会には、さらに国連組織の活動の一貫性を向上させる責任を上級官に与え、国連システムとの連携と継続的なモニタリング体制強化などを報告することとなっています。

2 FSC森林認証：製紙会社ヒアリングへの協会回答

「北海道」における「先住民族アイヌ」の基本認識について、ある大手製紙会社2社あて昨年11月に発出した、北海道の森林に関する当協会への照会に対する回答文書^{※3}「道産材由来の管理木材リスク評価のためのヒアリング調査報告書：FSC森林認証手続き」の抜粋を次に紹介します。

*

さて、人間社会の公共財ともいべき「土地」「水」「空気」「森林」は、同時に他の動物なども含め生命の基盤であり、特に、狩猟漁労を主な生産手段としたアイヌ民族にとっての「森林」は、広義の文化 (衣食住ほか) の貴重なより所でもありました。〈中略〉

そのようなことから、当協会における道産材の認識、先住民族アイヌに関するILOと日本政府のやり取り等について、次のとおり御社に情報提供し、最後にまとめの見解を述べたいと思います。

※1 国連システム

国連システムは国連ファミリーに属し、ともに、文化、経済、科学、社会などの領域で活動を進めている28の機関で構成される。国際連合をはじめ、国連食糧農業機関 (FAO)、国際労働機関 (ILO)、国連開発計画 (UNDP)、国連環境計画 (UNEP)、国連教育科学文化機関 (UNESCO)、世界観光機関 (UNWTO) など。

※2 広義の文化

文化とは人間が自然に手を加えて形成してきた物心両面の成果であり、生活の様式と内容を含む広い概念で、アイヌ文化もこの広義の文化です。しかし、アイヌ文化振興法は、このアイヌ文化をごく狭い意味の狭義の文化で捉え、「人」を認定しないで進められています。

※3 回答文書

2社には協会意向をすべての関係者の共通認識となるよう協力要請し同意を得ている。

(1) 北海道における近代的土地制度と林野所有の形成過程

我が国における近代的土地制度は、明治維新の諸変革による封建的支配の排除と土地私有権の確認によって確立されました。

明治4（1871）年の廃藩置県、明治5（1872）年の地所永代売買の解禁、地券制度の創設、明治7（1874）年以降の土地官民有区分の達成が順次なされました。

北海道でもこれら変革は行われましたが、行政上の特殊地域（先住民族アイヌの居住域）であったため、府県とは異なる法規によって異なる日時に行われました。さらにその過程には府県とは次の三点に要約される大きな差異を持っていました。

第一に、維新後大部分の土地は、新しい制度の下では官有地に所属すべきものとなり、無主地国有の原則が北海道の大部分の土地に適用され、そこに国家的土地所有の単一形態が極めて容易に形成されたこと。

第二に、明治以前の北海道では農民による土地所有は極めて少なく、それはかえって維新後の明治政府の官有未開地の処分と殖民地選定区画事業によって新たに形成されていったこと。

第三に、明治政府ははじめ官有未開地の農牧植樹適地は私有に移す方針をとり、小農扶植の目的から設けられた処分面積の制限は、その後の開拓政策の転換から漸次ゆるめられて、我が国に未だかつてその例をみない大土地所有を生んでいったことです。

府県における近代的土地制度確立の過程が封建的土地所有関係の改革として行われたのに対し、北海道ではこうした関係は極めて小部分にすぎず、大部分の土地は無主地と見なされたものであり、むしろ新しい権利関係、すなわち土地所有権の創設の過程と化していきました。現在の北海道に封建的土地制度の遺制ともいべき共同体的土地所有や入会的利用がほとんどない理由も以上の点に求められます。

このようにして北海道の土地制度が確立されましたが、これは本土（本州以南）における土地制度の確立と地租制度の改正に対応するものとしてなされたことはいうまでもありません。結局、大部分の山林原野は

官有地に囲い込まれ、現在の北海道における国有林の大面積占有の淵源となったのです。

『北海道山林史』統計表によると、明治19（1886）年に「官林」の面積は約674万町歩でしたが、大正元（1912）年には367万町歩で400万町歩を割っています。その後は、大体350万町歩が北海道国有林の面積とされています。〈中略〉

これに対し、大正末年に至っても、市町村有林は約12万町歩、私有林は106万町歩にすぎず、林野所有における国家的所有の優位性を明白に物語っています。

このように、北海道の近代的土地制度と林野所有の変遷は、基本的に先住民族の土地や資源に関する配慮を欠き、無主地国有の原則に基づいて行われたと考察されます^{※4}。

一方、先住民族のFSC^{※5}森林認証にあたっては、原則3において規定されている先住民族の権利に関しては、管理区域内にいる先住民族に対し、彼らの土地所有権、森林資源や生態系サービスの使用とアクセスに関する権利、慣習法、法的権利や義務などをまず確認することが要求されています。先住民族の権利、資源、土地、テリトリーを保護することが求められ、また、彼らの権利に関わる森林施業を行う場合は必ずFPIC^{※6}の権利が求められます。その際、事業者が先住民族への対応の基礎とするのは、「先住民の権利に関する国連宣言（2007）及びILO条約169号です。先住民族の文化的、生態的、経済的、宗教的、精神的に重要な場所を確認し、先住民族の合意の下で、保護しなければなりません」としています。

(2) 先住民族アイヌに関する日本政府とILOとのやり取りほか

ILOでは、第2次大戦前から先住民に関する条約が整備されてきており、日本政府は先住民に関するILO条約169号は批准していませんが、50号は戦前から批准し、今日に至っています。

このILO条約50号（土民労働者募集条約。昭和13（1938）年日本国批准）に関しては、昭和28（1953）年日本政府は現行憲法下「第2次世界大戦において、日本はその属領のすべてを失った。その結果、属領に

※4 『北海道林業の発展過程』1962年小関隆祺より抜粋、一部加筆。

※5 FSC (Forest Stewardship Council)

森林管理協議会。木材を生産する世界の森林と、その森林から切り出された木材の流通や加工のプロセスを認識する国際機関。

※6 FPIC (Free, Prior and Informed Consent)

事前に十分な情報を与えられた上での自由意思に基づく合意。

おける先住民または本土における従属した先住民に属する、あるいは同化した労働者はもはや日本には存在しない。したがって、条約はもはや適用されない」と回答し、本土における先住民労働者がいないとの見解を述べています。

さらに、ILOは、先住民に関する諸条約が同化主義的な方向付けであった反省から、時代の要請に応じてこれを改め、先住民・種族民が独自の文化、伝統、経済を維持していくことを尊重するため、ILO条約107号を一部改正、169号に改めました。その前段において、ILOは各国に「独立国における先住民に関する生活と労働状況について」と題する98項目の質問票によって各国内の状況把握をしました。

その昭和31（1956）年のILO総会資料にある日本政府の回答では、「日本政府は、アイヌ人（the Ainu）に限り先住民の保護と統合に対する国際手段は必要ないと考えます。アイヌ人は、Ⅷレポート(1)^{*7}の意味の範囲において『先住民族』ではありません。それ故に政府は、アンケートの個々の点についての報告をする必要があるとは考えません。現在、言語、習慣、文化、生活状況などの特性は止むにいたり、アイヌ人は一般の国民に完全に同化されています。アイヌ人は、日本の市民権に付随している経済的、文化的、社会的便宜だけでなく政治的、法的便宜も同様に享受しています」とし、アイヌ民族を先住民族としてだけでなく、民族とすら認めず、歴史的、社会的背景に伴うあらゆる格差もないものと見なした報告をしています。

この報告はそのままとなっていることから、平成24（2012）年11月、当時の厚生労働大臣に「どうしてこのように労働省（当時）が報告するに至ったのか、実態と大きく乖離した虚偽的報告をした背景を問うことの必要性や、今後の政策取組みに、現在もその見解が対ILOについては、そのままになっていることによって施策推進の足かせになってはいないのかなど、危惧を持っている」ことも伝えているところです。

上記、1及び2の実証から、FSC森林認証にあたって「道産材由来の管理木材」のそもそもの由来自体、

先住民族アイヌが全く蔑ろにされており、さらに国有林、道有林自体がFSC森林認証レベルの確認を満たしていないという大きな課題を抱えていると認識しています。（中略）

当協会は、より一層の適正なFSC森林認証のあり方について今後とも御社などとともに協議、検討して参りたいと考えています。

*

森林の例だけでなく、北海道旧土人保護法制定前は、鮭捕獲に関してアイヌ民族に「飯料」という食用分や保存分の生活の割当が保障されていました。また、大正8（1919）年の第41回帝国議会衆議院において、一度だけアイヌ自治区の設置が論議されたことがありましたが、「北海道を「開発」し生産を増加することと矛盾する。これをどう調和させるかが問題であり、それを実行することは難しい」との北海道庁長官の答弁で終わっています。

北太平洋岸に面する先住民族には、現在、押し並べて生活のための鮭の捕獲枠等が認められています。

むすび

明治維新から法治国家へと歩みを進めた日本では、樺太千島交換条約で移住させられた樺太アイヌなども北海道に住み、道外に住むアイヌも数多く出自を隠し暮らしています。北海道では開拓を西欧文明に倣い、一瀉千里に殖民を進め、昭和44（1969）年に北海道百年記念式典を挙行、2019年には150年を迎えます。その翌年2020年にはオリンピック・パラリンピック東京大会に合わせ、世界の主な先住民族を日本に招集することになりますが、民族共生の精神をどのようにアピールするのか、アイヌ自身も含め北海道民の当事者意識や態度が問われます。日本における普遍的な人権社会の基盤と背骨を立ち上げるのは、道民の寛容な精神、意識改革と行動いかにあると考えています。

先住民族アイヌの真の文化享有とは、歴史的、社会的な背景を共有したうえで、広義の文化の承認と同意によって成り立つものです。

※7 Ⅷレポート(1)

『1955年第38会期ILO総会資料REPORTⅧ(1)』を指す。因みにこの資料にある意味とは、ILOが日本政府に照会した質問票98項目中の次の3項目のこと。II.定義と範囲 3(a)領土獲得あるいは植民地化が起こった時点でその国に住んでいた民族の子孫で、その国の制度よりも、領土獲得あるいは植民地化以前の社会・経済・文化的な制度にのっとった部族的あるいは半部族的な生活をしている、あるいは特別な法によって統治されている人々。また、(b)部族的あるいは半部族的な構造を持ち、その社会的および経済的状況が上記の(a)で規定された民族集団と類似しているような民族集団。