

【研究ノート】

「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書に関する論考の比較検討

中村尚弘

はじめに

2007年9月の国際連合総会での「先住民族の権利に関する国際連合宣言」(以下、「国連宣言」)採択と日本の賛成票投票、2008年6月6日の衆参両院での「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議案」の採択と前後して、日本でもようやく先住民族の権利に関する論考が途切れることなく蓄積され始めたようである。2009年7月には「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」から報告書(以下、「有識者懇談会報告書」)が出され、それ以後、「民族共生の象徴となる空間」設置の具体化や「北海道外アイヌの生活実態調査」実施など、アイヌ民族政策が徐々に進展してきた。それに伴い、先住民族の権利に関連する国際条約や国連宣言、「有識者懇談会報告書」を批評した論文や本の出版なども見られるようになってきている(小坂田 2011; 2012; 2013; 常本 2011; 貝澤他 2012; Maruyama 2012; 2013a; 2013b; 吉田 2012; 桐山 2013; 落合 2013; 遠井 2013; 土村他 2013; Nakamura 2014)。その中では、アイヌ先住民権を実現するための国内法整備の必要性が訴えられる場合もあり、アイヌ民族政策を実施するための憲法解釈、国際人権規約の日本への適用性、民族議席の可能性などが議論されている。筆者は法学の専門家ではないので、自ら法律や規約を解釈して具体的なアイヌ政策や問題の解決方法を提案できるほどの力量はない。しかし、それでも「国連宣言」の国内における位置づけやその効力、先住民族の権利確立のための日本の文脈における特有の事情、あるいは「有識者懇談会報告書」とそれに基づく国のアイヌ民族政策の基本的な考え方などを、公刊された論考の理論の立て方や説得性から比較検討することは十分可能であるし、近年のアイヌ民族政策に関して様々な考え方を広く伝えることは重要である。上村(2009)や常本(2011)が指摘するように、戦後の日本では、先住民族の法的問題については広く議論されてこなかったせいもあってか、「先住民族の権利」という概念に関して混乱があったり、「国連宣言」の各条項が日本でも直ちに実現されるというような誤解があったりするようである。特に、様々な要素から構成される先住民族の権利を逐一吟味せず、先住民族の権利を認定する法律があればユートピアであり、そのようは法律がなければ先住民族にとっては地獄であるというような単純な二分法的な議論に陥っている感のある論考も見受けられたりする。

そこで本稿では、「有識者懇談会報告書」の思想やその批評論考をレビューし、その論理の立て方を比較検討、今後必要な議論の展開の仕方を展望する。特に中心に取り上げるのは、常本照樹(2011)『アイヌ民族と教育政策：新しいアイヌ政策の流れのなかで』、吉田邦彦(2012)『アイヌ民族の先住補償問題：民法学の見地から』、貝澤耕一他編(2012)『アイヌ民族の復権：先住民族と築く新たな社会』である。貝澤他編からは、特に「有識者懇談会報告書」の批評に頁を割いている丸山博(2012)「先住民族の自決権と平取ダム計画」を取り上げる。憲法学者の常本は「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」の政策委員でもあり、「有識者懇談会報告書」やそれに基づくアイヌ民族政策の思想を憲法の解釈を交えて具体的に説明している。後者二論考は「有識者懇談会報告書」を批判するものであ

る。吉田は民法学者であり、共有権裁判、ダム建設、知的財産権侵害など法律問題を取り上げ、アイヌ民族の歴史は補償問題ととらえることが根幹、また、アイヌ民族を実態的な権利を持つ主体としてとらえるべきと主張し、「有識者懇談会報告書」にはそのような見方が欠けていると批判する。社会学者丸山は、「有識者懇談会報告書」がアイヌ民族の先住性を認めた二風谷ダム裁判判決や自由権規約（丸山の論考では「国連人権規約B規約」）を無視しており、「アイヌ問題を解決しようとする意志がみられない」と批判する。吉田（2012）はアイヌ先住民権確立に動いてきた秋辺日出男など活動家や国際舞台で活動を行ってきた上村英明の発言を多々引用し、丸山（2012）は二風谷ダム裁判の原告の一人であった貝澤耕一が編集に関わった著書に掲載されたものである。それゆえ、近年の国内におけるアイヌ政策に関する見解を異なる側面から分析するのに適していると考えられる。また、この三論考以外には、「有識者懇談会報告書」以後の国のアイヌ政策を重点的に解説または批評したものが一般に入手しやすい形でほとんど流布していないため、この三論考を中心に取上げることは適切であろう。

アイヌ先住民権をめぐる近年の動向と日本国憲法

アイヌ民族とその先住性、および先住民族の権利に関するここ30年ほどの重要な出来事をおいひつまむとすれば、まずは1984年の当時の北海道ウタリ協会での「アイヌ新法案」採択があげられるであろう。この法律草案では、アイヌ民族議席の確保など政治参加への保障、歴史的同化政策への謝罪と補償、そして民族自立化基金の設置などが盛り込まれた。この草案の重要性は、現在に至っても活動家やそれを支援する研究者がたびたび言及することからも伺える（例えば奥野2012；丸山2012）。その後、1994年に萱野茂がアイヌ民族として初の国会議員となり、アイヌ新法制定へ向けて奮闘し、それは、1997年のアイヌ文化振興法制定という一つの成果を得た。同じ1997年には二風谷ダム裁判判決でアイヌ民族の先住性が札幌地方裁判所によって認定され、アイヌ民族に属する個人の文化享有権が導かれる。その前年の1996年には、「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」報告書が出され、「伝統的なアイヌ文化」を再生するための「国営イオル公園」の整備が構想された。

その後、2007年9月に国連で「先住民族の権利に関する国連宣言」が採択され、日本も賛成票を投じた。2008年6月6日には、衆参両院で「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が採択され、アイヌ民族が日本の先住民族であると国によって公式に認められた。そして、今後のアイヌ民族政策を検討するために、官房長官が「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」を設置した。その懇談会の成果が2009年の「有識者懇談会報告書」である。そこでは、「民族共生の象徴となる空間」設置の具体化や「北海道外アイヌの生活実態調査」実施が盛り込まれた。「北海道外アイヌの生活実態調査」に関しては、作業部会での検討や道外アイヌへの生活実態調査を経て、2011年6月に報告書が出されている。

しかし、1997年のアイヌ文化振興法から2009年の「有識者懇談会報告書」に至るまで、国の方針としてアイヌ民族を「先住民族の権利をもつ集団」として認定しようとしたり、先住民族の権利確立のための法律制定が目指されたりしたことはない。例えば、アイヌ文化振興法ではアイヌ文化振興促進の責務を行政機関に課すことが主要な焦点となったが、1984年の新法案で提案された先住民族の権利、具体的には政治参加保障や民族基金を設立することはなく、これは専門家やアイヌ活動家からの批判につながった（Siddle 2002）。ま

た、2009年の「有識者懇談会報告書」では、過去の同化政策によって打撃を受けたアイヌ文化の復興を目指し、アイヌ民族として生きることを選択した個人が尊重されるための民族政策を実施、多民族が共生する社会という理念への国民の理解を求めるとというのが骨子である。国の姿勢と覚悟を示し、政策を確実に推進していくためには法律制定が重要とするものの¹、その法律はあくまで政策推進のためのものであり、アイヌ民族の先住民族の権利を認定しようとしているのではないということは、事実としておさえておかなければならない。

国がアイヌ先住民権を認める法律制定に積極的でなかった理由は、いくつか指摘されてきた。1997年のアイヌ文化振興法制定前後の背景は、その理由の一つであろう。アイヌ民族初の国会議員となり、アイヌ文化振興法制定に貢献した萱野茂は、当時の苦悩を明らかにしている。実際、萱野、そして北海道ウタリ協会は同法の文化振興にしぼった草案に満足していたわけではない。その一方で萱野はまた、政府によって提出された「不十分な」草案を受け入れなかった場合、アイヌ関連新法がそもそも白紙になるだろうということを聞かされていた。そのような状況から、萱野は法律制定の機会を完全に失うよりは将来に向けた最初のステップとして受け入れたほうが得策と考え草案に同意、先住性の問題は附帯決議としてアイヌ文化振興法に加えられた（萱野 1998：167-8）。それとともに、「民主主義下での多数派の同意」という要素が、常本照樹および吉川和宏によって指摘されている。すなわち、多数派が意思決定を行う民主主義の下では、多数派の共感や同意を得て依存しなければならないという点で、マイノリティのための法律を制定することは困難が伴うという。そのため、アイヌ文化振興法は、理解やコンセンサスを得やすい文化的側面に焦点をしぼらざるを得なかった側面があるというものである（萱野 1997：150；1998：157-8；小坂田 2011 も参照）。

次に、土地利用や資源利用、文化や言語使用の権利など、先住民族の権利を構成する要素が集団の権利を中心とするものであるのに対し、日本国憲法は個人の権利を保障するものの集団の権利を認めることに否定的であるという点が上げられる（Levine 2001；Porter 2008；常本 2011；吉田 2012）。また、日本国憲法はそもそもマイノリティの存在を想定していないことも考えられる（落合 2013）。さらに、憲法第 14 条が謳うように、国民は法の下に平等であるとされている。それに対し、先住民族の権利というものは、特定のグループに属する者のみを利するものであり、この条項に抵触すると考えられている（常本 2011）。

さらに、二風谷ダム裁判の判決によって示唆されるように、個人の権利と集団の権利とが日本国憲法の下で相互に排他的ではないとしても（Levine 2001；Porter 2008；奥野 2012）、誰が集団の権利を保持するかは別の重要な問題である。現在、アイヌは日本国憲法の下で一般の国民であり、特別な法的・政治的地位にあるわけではなく、集団的意思決定機関も保持していない。北海道アイヌ協会はアイヌ民族の最大規模の団体であるが、その加盟は任意で会員数は全アイヌ人口の 2 割にもみたく、会員資格が法律により規定されてもいない²。住民の 7 割がアイヌ民族とされる平取町二風谷地区も、行政上は平取町の一地区にすぎず、アイヌ民族が部外者のアクセスを制限したり、土地や資源を専有的に使用したりすることを保証されているわけではない。活動家もアイヌ民族の代表ではないし、彼らの意見がアイヌ民族の多数の意見を代弁しているわけでもない（小内 2010；落合 2013）。アイヌには、アメリカ合衆国やカナダの先住民の居留地を管理するバンドのような、政府に

より公的に認められた意思決定機関を保持していないのである。このような状況下では、誰がアイヌの集団の権利を保持するかは即座に解決のできる問題ではない。

「国連宣言」前文に述べられている「先住民族の状況が、地域や国によって異なること、ならびに国および地域的な特性の重要性と、多様な歴史のおよび文化的背景が考慮されるべきである」ということは、まさにこのようなアイヌ民族の位置する文脈の特殊性をも含んでいるといえよう。また、「国連宣言」の各条項に認められる権利が自由権規約など既存の人権条約の義務や国際慣習法を具現化したものかどうかは個別に具体的な検討が必要で（小坂田 2011 ; 2012）、その上消極的な解釈をすれば、「国連宣言」にはそもそも法的拘束力がないので、日本が賛成票を投じたとはいえその遵守義務を負っているわけではない。アイヌ民族を権利を持つ実体として認定したり、アイヌ先住民権を法律で認定したりするためには、「有識者懇談会報告書」でも指摘されるように憲法改正を伴う作業になるかも知れず、現行の憲法下で直ちに実現される性格のものではない³。

「国連宣言」の日本の文脈での実現可能性：常本（2011）による憲法解釈

それでは、日本の文脈では「国連宣言」に謳われるような先住民族の権利の実現は不可能なのであろうか。「有識者懇談会報告書」とそれ以降のアイヌ民族政策を検討すると、日本は既存の法制度の中でその基盤を模索してきたといえる。常本（2011）は、アイヌ政策の法的根拠は個人の尊重、幸福追求権及び公共の福祉を謳った憲法第 13 条により与えられているとする。すなわち、個人がアイヌとして生きることを選択した場合、その選択は公共の福祉に反しない限り尊重されるべきであり、国は選択を尊重するための社会的な環境を整備する責任を負う。国による近代以降の「不適切な」同化政策は、アイヌがアイヌとして生きるという選択を困難にしてきたものであり、また、アイヌはその同意を得ずして民族マイノリティになることを余儀なくされた。現代のアイヌの社会・経済的苦難は、これらの歴史的要因によるものである。このような状況下では、国はアイヌの尊厳を回復するため、また、以前の社会的繁栄を復元するための責任を負うと考えられる（常本 2011 : 46-8）⁴。このため、新たなアイヌ政策は、アイヌの特別な権利を認定するのではなく、過去の「誤った」政策によって引き起こされてきたアイヌと他の日本国民との間の格差を埋めるためのものとして実行される。このような状況において、アイヌと他の日本国民との間の「合理的」な区別は、法の下での平等を謳った憲法第 14 条でも許容されるものである（常本 2011 : 50）。

この考え方に基づけば、アイヌ民族を対象にした奨学金、生活や雇用の相談、生活保護費などの施策は、格差を埋めるためのものとして憲法に裏付けられた政策となるし、これらは「経済的・社会的条件の改善と特別措置」を謳った「国連宣言」の第 20 及び 21 条の履行であると考えられる。また、「有識者懇談会報告書」で提案された「民族共生を象徴する空間」の設立⁵は、文化・宗教・歴史・教育などに関する「国連宣言」第 11、12、13、および 14 条の実現であると考えられよう。「有識者懇談会報告書」とそれ以降のアイヌ民族政策は、確かに上村（2009）の指摘するように政府の責任を確固にする法律制定からは逃がっているが、それは必ずしも「権利なき政策論」（奥野 2012 : 104）ではなく、日本の文脈での実現に具体性のある方法とも考えられる。少なくとも、法律制定のみが「国連宣言」を具現化して先住民族の権利を実現する道ではない。

吉田（2012）と丸山（2012）からみる「有識者懇談会報告書」への批判

しかし、このような考え方のもとに策定された国のアイヌ民族政策や「有識者懇談会報告書」は、必ずしも肯定的に評価されているわけではない。本稿での焦点となる吉田（2012）、丸山（2012）では、相当否定的にとらえられている。というよりは、糾弾されているというほうが適切であろう。まず丸山は、「有識者懇談会報告書の欠陥」と題した一節で、「アイヌ問題を解決しようという意志が全く見られない」（丸山 2012：132）と述べる。その理由として、丸山は文化享有権や先住性を認めた二風谷ダム判決やその根拠となった自由権規約に触れず、法律的な問題に踏み込まないことをあげる⁶。そして、1984年の北海道ウタリ協会によるアイヌ新法草案に触れなかったこと、「有識者懇談会報告書」の歴史観をも同化政策を正当化する感があると批判する。さらに、国がアイヌ民族を先住民族と認めたのに「アイヌ民族の先住性を認めないアイヌ文化振興法」が機能しているのは違法状態だとする（丸山 2012：134）。そして、自決権を基礎とする法律案とアイヌ民族自治組織の設置を提示し、その自治組織のもとで土地の返還や「消えゆく文化と言葉」を再生するための緊急対策がとられるべきだと述べた（丸山 2012：137）。

一方、吉田（2012）は「有識者懇談会報告書」が「国の強い責任」を指摘したところを評価した上で、「アイヌ民族の歴史の根幹である」所有権・財産権侵害が看過され、共有財産・ダム建設に関わる環境問題・知的財産などを含んだ補償問題への理解が欠けていることを批判する。また、文化面への限定、集団的権利を認めないことも問題であるとする（吉田 2012：9-10）。平取ダム建設に関連するアイヌ文化環境保全対策調査は、「ダム建設を前提とした環境アセスメントも、本末転倒で理解できない」（吉田 2012：7）と、一刀両断する。そして、丸山、吉田両者、そして奥野（2012）が指摘するのが、アイヌ先住民権確立のための法律制定への動きの欠如である。また、丸山・吉田両者に共通する批判は、日本の政策や先住民問題の理解の仕方は「国際基準」でないというものである。

これらの指摘は妥当であろうか。確かに、「有識者懇談会報告書」では過去の同化政策がアイヌ文化に打撃を与えたとの記述はあるものの、それに対する謝罪はなされず、謝罪をすべきであるという吉田の主張には一理あるように思われる。また、アイヌ民族を先住民族の権利を有する主体として認めることに消極的と見られるところは、先住民族の権利認定を目指して活動してきたものからすれば、批判せずにはいられないことであろう。しかし、前節で具体的に指摘したように、文化面への限定、集団的権利を認めないことには日本の文脈での制約があるし、「先住民族の権利を認定する法律」がなければ「国連宣言」が国内で履行されていないのではない。

その後の吉田の議論では、問題を多面的に分析せずには主張を述べていると思われるようなところが見受けられる。一例は、環境問題として取り上げられている平取ダム建設に関わるアイヌ文化環境保全対策調査に関する批評である。この「環境アセスメント」は、その経緯を見ると確かにダム建設が前提の上実施されている。しかし、2003年からアイヌ民族を含む平取町住民が調査員として雇用され、平取ダム建設現場周辺の資源がどのように利用され、ダム建設はどのような影響を与えるか長期的に調査されてきた。その過程で調査員は地域アイヌ文化に対する理解を深めている（Nakamura 2008；2013a）。その成果である調査報告書は、21世紀初期の平取町における地域アイヌ文化を詳細に記録した手引書とも言えるものである（アイヌ文化保全対策調査室 2008）。確かに「環境アセスメント」は

ダム建設を進めるためのアリバイ作りで、そもそもダムも必要ではないのかもしれない (Maruyama 2013b)。しかし、地域住民がアイヌ文化に理解を深める機会を長期にわたって得たという事実は、自由権規約から導かれた「先住民族の文化享有権」保障のための積極的措置であり、一種の「補償」であると考えられないだろうか。そしてこれは、資源保護・環境・開発と補償などに関する「国連宣言」第 28、29、31、32 条の実現でもあるだろう (Nakamura 2013b)。

さらに、吉田の議論では、結局問題の焦点や主張がどこにあるのかあいまいで混乱を招く危惧のある記述が多々見受けられる。例えば、『「補償」論は、比較法的に視野を広げれば、少数民族・先住民族問題にアプローチする際には、王道ないし正論であり、その回避こそが、特殊日本の状況であることがわかる。』(吉田 2012 : 52) と述べる一方で、「アイヌにより補償アプローチに拠るかどうかにも、意見が分かれよう。かつての旭川アイヌ協議会は、消極的であった。その場合には、各自の自由意思に委ねたらよいであろう。」(吉田 2012 : 62) と述べる。また、常本の「多数者の利益との一致」論を批判し (吉田 2012 : 12)、秋辺日出男の「多数者の利益につながろうが、つながるまいが保障という考えに立てば、国民の理解を待つ必要は全くなく、やるべきことはやるべきだと言ってしまうところだ。」という発言を支持する一方で (吉田 2012 : 18)、「アイヌ民族の組織的脆弱さがあるならば、和人の支援・協力 (その意味での和人の公共的意識の高さ) も不可欠であろう。」(吉田 2012 : 62) とも述べる。前者は、結局「王道である」補償アプローチが「王道でない」と受け取れるし、後者はアイヌ民族政策の推進に国民の理解が必要なのか必要でないのか、首尾一貫していないような感を受ける。そして、「これまでアイヌ民族の組織の行政的操縦という構造的問題があるために、こうした体質の刷新は、大きな課題であろう。」(吉田 2012 : 62) と述べるころなどは、アイヌ政策に進行が見られない責任をあたかもアイヌに押し付けるような見解であり、その真偽は別として、吉田の信ずるところと一致するのであろうか。

一方、丸山の「法律的な問題に踏み込まない」という指摘や「自決権を基礎とする法律案とアイヌ民族自治組織の設置」などはどうか。「有識者懇談会報告書」に見られる憲法観は常本が説明しているが、これは明らかに「法律的な問題」である。そして、現行の憲法下で「民族自治組織の設置」は、可能なのであろうか⁷。せっかく同著の中で奥野 (2012) が現行憲法下での民族議席の可能性について、法律的な側面から検討を行っているのだから⁸、「民族自治組織の設置」についても法律的な側面から検討を行わなければただの理想論にすぎないとも言えるし、そもそも法律的な問題に踏み込んだ検討を自ら避けているともいえよう。

アイヌ文化振興法について述べれば、萱野 (1998) が「振興法制定以降アイヌ文化に関わろうとする人が増えた」という声を紹介しているし、毎年開催されるアイヌ工芸展は明らかに北海道外で国民がアイヌ文化に触れる機会を増やしている (中村 2010)。アイヌ文化振興法は確かにアイヌの先住性について触れてはいないが、それとは別に、これは丸山のいう「消えゆく文化と言葉を再生するための (緊急) 対策」とは考えられないのだろうか。

吉田も丸山も、日本を「国際基準」に近づけるべきだと主張する。確かに、アメリカ・カナダ・フィンランドなど他国の先住民族の所有権や自治組織を参照することは意義深い

ことであるし、日本の文脈に示唆することも多いであろう。しかし、他国の事例がそのまま日本やアイヌに適用できるかは別問題である。「国際基準」をアイヌに適用しなければならないという主張自体は可能であるが、先述したようにアイヌへの適用における困難性、主には、集団的意思決定機関の欠如や憲法を考慮しないと、結局は理想論にすぎず、説得力を低下させてしまう事態に陥る。そもそも、日本には不完全ながらもアイヌ文化振興法という法律が存在し多少の変化は起きている。また、アイヌ文化環境保全対策調査から地域アイヌ文化を学習する機会を得たアイヌ住民が存在する。こうした国内の些細ではあるが意味深い事実を目を向けることなく、「有識者懇談会報告書」の示した憲法解釈の妥当性を分析せずに「国際基準」をむやみに強調し、1984年の北海道ウタリ協会による「アイヌ新法草案」など自身の正しいと信じる内容が含まれていないものは一刀両断に批判するという姿勢は避けられないものだろうか。アイヌ文化振興法から利益を得たというアイヌ民族は、非難されるのであろうか。このようなアイヌ個人の声をも拾うことが、吉田の言う「アイヌ民族の側に立って、従来抑圧され貧困の構造問題を抱えるアイヌ市民が、「何を求めているのか」に謙虚に耳を傾け」（吉田 2012：63）ということではないか。

今後に向けて

誤解を招かぬように繰り返すが、本稿の目的は論理的説得性の比較検討である。筆者は、決してアイヌ先住民権を実現する法律制定に否定的なわけではない。また、現在の政府によって進められているアイヌ先住民政策を無条件に評価しているわけでもない。「北海道外アイヌの生活実態調査」に参加した国のアイヌ政策推進会議政策委員が、『「おまえ、20年前にもやったんだぞ。またやるのか。何もしてくれないんだぞ』と言って」東京や関西の友人から怒られたと述べているように⁹、国のアイヌ民族政策の進展が遅かったのは事実であるし、今後速まっていくという保証もない。さらに、「国連宣言」へ消極的であった姿勢や、上村（2013）が指摘するように、日本の国際の場での稚拙な対応を見ると、「やるべきこと」どころか「やれること」もやっていなかったのかもしれない。活動家にしてみれば、先住民の権利の法律での認定がなかなか進まないことは非常に歯痒いことであるに違いないし、「国際法的気運の高まりと、国内法的停滞・後退ムードとのギャップ」（吉田 2012：8）という指摘にも一理ある。もちろん、学者にも国を批判したり活動家を応援したりする自由はある。しかし、もし吉田の言うように「研究・実践の連携において法学者の役割の主眼として、《原理的問題を含めて、論理的筋道をつける（議論の分析軸をあたえる）》ところに主眼がある」（吉田 2012：4）ことが事実であるならば、「有識者懇談会報告書」を批判する側にはもう少し説得力のある説明や証拠の提示を求めたいところである。自らの議論が錯綜し、ないものねだり的な批判をするばかりでは、結局は具体的な実現性に欠けてしまう。そうした点で、緻密な憲法解釈を示した「有識者懇談会報告書」を、筆者は一刀両断に否定する気にはなれない。

内閣府が2013年12月22日に発表した「アイヌ政策に関する世論調査」によると、アイヌ民族そのものの知名度は一般国民の間でも高まってきており¹⁰、北海道では札幌駅前通地下歩行空間など公共空間でのアイヌ文化表象も増えてきている。しかし、一般のアイヌが差別を何らかの形で受けていることもまた事実である。多くのアイヌは、単純に差別を恐れて、家族にすら民族アイデンティティを明かしていない¹¹。特に、日本では民族マイ

ノリティの絶対数が少ないことや教育の欠如、そしてアイヌの場合生活習慣の和人への同化が他国の先住民より進んでいることもあり、民族アイデンティティや出自の異なるグループと共存しているという事実が受け容れられないことも多い(中村 2009)。さらに、2008年の国会での決議採択と前後して、政治家や漫画家などがアイヌ民族の「欺瞞的先住性」を訴え、北海道による生活向上のための福祉政策は「特権」であるなどと攻撃してきた(小林 2009 ; 的場 2009 ; 2012)。彼らは、現代のアイヌはアイヌ語も話さず、「伝統的な生活スタイル」も踏襲していないので、「アイヌ民族」などという人々はすでに存在しないと主張する。さらに今後、「在日特権をなくす会」のような団体がアイヌを攻撃するような事態にならないとも限らない。

現在の日本のアイヌ先住民政策は、先住民族の権利を認定する新法制定へ向けたものではない。しかし、このように少数民族に対する不寛容な社会環境のなかでアイヌ新法制定のための支持を多数派の国民からうることが困難であるならば、現行の法体制の下でどのような先住民政策が展開できるのかを探るのも、最良の方法ではないにしても一つの解決策である。それこそまさに、秋辺日出男のいう「国民の理解を待つ必要は全くなく、やるべきことはやるべきだと言ってしまいたいところ」に一致するものであるし、少なくとも、法律制定のみがアイヌ先住民権実現への唯一の方法ではない。特に、常本(2011)が示す解釈のように、憲法に基づいて導かれた政策ならば、多数派の同意を得る必要もなく、「欺瞞的先住性」や「特権」などのマイノリティへの不当な攻撃に耳を貸す必要もない。

初節でも述べたように、戦後の日本では、先住民族の法律問題については広く議論されてこず、日本国民も先住民との意味ある共存という経験をしてこなかった。「有識者懇談会報告書」が指摘するとおり、政府には国民を教育し、速やかにアイヌ政策を実施する責任があるが、それには、先住民族の権利のための法律制定に動いていないからとか、自らが重要と考える問題に触れられていないから「アイヌ問題を解決しようという意志が全く見られない」(丸山 2012 : 132)などと断定的に批判するよりも、国内の文脈を考慮した建設的な提案や理論づくりをするほうが政府・国民・アイヌ民族すべての利益になるであろう。論理的妥当性や実現の可能性は法学専門家の評価を待ちたいが、奥野(2012)の民族議席の可能性や、北大遺骨返還訴訟において弁護士市川守弘が主張する遺骨の集団管理権限の有効性、その権限の他の集団の権利への適用可能性などは一つの足がかりである¹²。特に、権利主体の確定(個人認定、つまり政策の対象とするアイヌ個人をどのように認定するか)方法を模索することや、アイヌの集団的意思決定機関の設置が可能かどうか検討することは一つの課題となるであろう。また、政策立案者の側も、「憲法との兼ね合いでこの点は解決できない」と指摘せざるを得ないことは多々あるだろうが、「だからそのような政策は実行できない」というふうを受け取られることは望ましくない。非建設的で無用な批判を招かないためにも、代替案の積極的な提示などをしていくことができればそれに越したことはない。いずれにしても、むやみに既存の政策を批判するのではなく、アイヌの特殊性を考慮しながら、段階的な先住民の権利の実現を模索する方が現実的であろう。

謝辞

国際法の解釈に関して適切な助言をくださった中京大学の小坂田裕子氏、および査読者の方に御礼申し上げます。

注

1. 「有識者懇談会報告書」41頁
2. 北海道アイヌ協会ホームページによれば、2013年3月31日現在会員数2860名。アイヌ人口は23000人とされる。
3. 「有識者懇談会報告書」40頁
4. 「有識者懇談会報告書」22頁
5. 「有識者懇談会報告書」26-7頁
6. これに関しては落合（2013）が、「有識者懇談会報告書」では自由権規約から導かれた文化享有権を認識していると反論している。
7. これに関しては今のところ論考が見当たらないため、筆者には判断のしようがない。
8. この民族議席の可能性についても、他の論考が見当たらないため奥野の解釈の妥当性を筆者は判断しえない。
9. アイヌ政策推進会議（第3回）議事概要 2011年6月24日議事録
10. 北海道新聞はじめ全国紙報道を参照
11. 「北海道外アイヌの生活実態調査」報告書（2010）
12. 北大遺骨返還訴訟第2回口頭弁論における市川守弘弁護士の意見陳述要旨。
北大開示文書研究会 URL: <http://hmjk.world.coocan.jp/trial/trial002.html> (accessed 27 March 2013).

参考文献

アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会

2009 「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書」

URL: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dai10/siryou1_en.pdf

貝澤耕一他編

2012 『アイヌ民族の復権：先住民族と築く新たな社会』法律文化社

萱野茂編

1997 『アイヌ語が国会に響く』草風館

1998 『アイヌ文化を伝承する』草風館

桐山孝信

2013 「先住民族の権利の現在：企画趣旨」『法律時報』85（12）52-54

小林よしのり

2009 『沖縄とアイヌの真実-小林よしのり参上！日本民族とは何か？』オークラ出版

国際連合

2007 「先住民族の権利に関する国際連合宣言」

URL: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html>

Levin, M. A.

2001 Essential commodities and racial justice: using constitutional protection of Japan's indigenous Ainu people to inform understandings of the United States and Japan. *Journal of International Law and Politics* 33: 419-526.

丸山博

2012 「先住民族の自決権と平取ダム計画」貝澤耕一他編『アイヌ民族の復権：先住民族と築く新たな社会』122-146、法律文化社

Maruyama, H.

2012 Ainu landowners' struggle for justice and the illegitimacy of the Nibutani Dam project in Hokkaido Japan. *International Community Law Review* 14: 63-80.

2013a Japan's post-war Ainu policy. Why the Japanese Government has not recognised Ainu indigenous rights? *Polar Record* 49 (249): 204-207.

2013b Disregard for the conservation of Ainu culture and the environment: The Biratori Dam project and Japan's current policy toward the Ainu. *Alternative: An International Journal of Indigenous Peoples* 9 (1): 74-86.

的場光昭

2009 『「アイヌ先住民族」その真実—疑問だらけの国会決議と歴史の捏造』展転社

- 2012 『アイヌ先住民族、その不都合な真実 20』 展転社
- 中村尚弘
- 2009 『現代のアイヌ文化とは：二風谷アイヌ文化博物館の取り組み』 東京図書出版会
- 2010 「特別展を中心とした日本の博物館におけるアイヌ文化展示制作の意思決定過程」『北海道民族学』 6: 1-15.
- Nakamura, N.
- 2008 An 'Effective' Involvement of Indigenous People in Environmental Impact Assessment: The cultural impact assessment of the Saru River Region, Japan. *Australian Geographer* 39(4): 427-444.
- 2013 Towards a culturally sustainable environmental impact assessment (EIA): The protection of Ainu cultural heritage in the Saru River Cultural Impact Assessment, Japan. *Geographical Research* 51 (1): 26-36.
- 2014 Realising Ainu Indigenous Rights: A commentary on Hiroshi Maruyama's 'Japan's post-war Ainu policy. Why the Japanese Government has not recognised Ainu indigenous rights?' *Polar Record* 50 (2): 209-211.
- 落合研一
- 2012 「『先住民族の権利に関する国連宣言』とアイヌ政策」『法律時報』 85 (12) 65-69
- 奥野恒久
- 2012 「多文化主義と民主主義論」貝澤耕一他編『アイヌ民族の復権：先住民族と築く新たな社会』 100-121、法律文化社
- 小内透編著
- 2010 『現代アイヌの生活と意識：2008年北海道アイヌ民族生活実態調査報告書』北海道大学アイヌ・先住民研究センター
- 小坂田裕子
- 2011 「『先住民族の権利に関する国連宣言』の意義と課題：土地に対する権利を中心として」芹田他編『国際人権法の国際的実施』 495-516、信山社
- 2012 「人権条約における先住民族の土地に対する権利の展開：アイヌ民族の集団の権利考察の一助として」『国際人権』 23：34-41
- 2013 「先住民族の土地権をめぐる過去と現在の交錯」『法律時報』 85 (12) 55-59
- Porter, C.
- 2008 After the Ainu *shinpo*: The United Nations and the indigenous people of Japan. *New Voices: A Journal for Emerging Scholars of Japanese Studies in Australia* 2: 201-219.
- Siddle, R
- 2002 An epoch-making event? The 1997 Ainu Cultural Promotion Act and its impact. *Japan Forum*. 14(3), 405-423.
- 常本照樹
- 2011 『アイヌ民族と教育政策：新しいアイヌ政策の流れのなかで』札幌大学附属総合研究所
- 遠井朗子
- 2013 「名古屋議定書における先住民族の権利の位相」『法律時報』 85 (12) 60-64
- 上村英明
- 2009 「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」への意見書 東京、市民外交センター
URL: <http://www005.upp.so-net.ne.jp/peacetax/20090518.doc>
- 上村英明、木村真希子、塩原良和編著
- 2013 『市民の外交：先住民族と歩んだ30年』法政大学出版社
- 吉田邦彦
- 2012 『アイヌ民族の先住補償問題：民法学の見地から』NPO法人 さっぽろ自由学校「遊」
(なかむら・なおひろ／フィジー・南太平洋大学地理・地球科学・環境学科)