

報 告 書 (案)

平成 2 1 年 月

アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会

平成 21 年 月 日

内 閣 官 房 長 官
河 村 建 夫 殿

アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会

座 長 佐 藤 幸 治
安 藤 仁 介
加 藤 忠
佐々木 利 和
高 橋 はるみ
常 本 照 樹
遠 山 敦 子
山 内 昌 之

私たちは、昨年 8 月 11 日以降、内閣官房長官の要請により、今後のアイヌ政策のあり方について懇談を重ねてまいりましたが、このたび、別添のとおりその意見を取りまとめましたので、ご報告いたします。

目次

はじめに	1
1 今に至る歴史的経緯	2
(1) アイヌの人々につながる歴史や文化（旧石器～中世）	2
(2) 「異文化びと」と「和人」の接触～交易（中世）	3
① コシャマインの戦い	
② 抗争の終結	
(3) 過酷な労働生産の場（近世）	5
① 商場知行制	
② シャクシャインの戦い	
③ 場所請負制	
④ クナシリ・メナシの戦い	
⑤ ロシアの南下政策と国境画定	
(4) アイヌの文化への深刻な打撃（近代）	10
① 場所請負制廃止と自由競争	
② 文明開化とアイヌの文化への打撃	
③ 近代的土地所有制度の導入とアイヌの人々	
〈地所規則・北海道土地売貸規則〉	
〈北海道地券発行条例〉	
〈北海道国有未開地処分法〉	
④ 伝統的生業（狩猟、漁撈）の制限	
⑤ 国境の変更による移住	
⑥ 勸農政策	
⑦ 北海道旧土人保護法の施行	
⑧ 研究におけるアイヌの人骨の取扱い	
⑨ 民族意識の高揚	
(5) まとめ（国による政策とその影響）	17
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	18
(1) アイヌの人々の現状	18
① アイヌの人々の居住地域	
② アイヌの人々の生活様式	
③ アイヌの人々の生活・教育の状況等	
④ アイヌの人々の文化活動等の取組	
⑤ アイヌの人々の帰属意識	
(2) アイヌの人々をめぐる最近の動き	21
① 先住民族の権利に関する国際連合宣言について	
② アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議	
3 今後のアイヌ政策のあり方	23
(1) 今後のアイヌ政策の基本的考え方	23
① 先住民族という認識に基づく政策展開	

ア	先住民族であることの確認	
a	ウタリ懇談会報告書における認識	
b	アイヌの人々が先住民族であるということ	
イ	先住民族であることから導き出される政策の展開	
ウ	政策展開に当たっての国民の理解の必要性	
②	国連宣言の意義等	
ア	国連宣言の意義	
イ	憲法等を考慮したアイヌ政策の展開	
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	
イ	多様な文化と民族の共生の尊重	
ウ	国が主体となった政策の全国の実施	
(2)	具体的政策	30
①	国民の理解の促進	
ア	教育	
イ	啓発	
②	広義の文化に係る政策	
ア	民族共生の象徴となる空間の整備	
イ	研究の推進	
ウ	アイヌ語をはじめとするアイヌ文化の振興	
エ	土地・資源の利活用の促進	
オ	産業振興	
カ	生活向上関連施策	
③	推進体制等の整備	
おわりに		41

(別紙 1) 懇談会の開催経過及び各回の議事

(別紙 2) 懇談会委員名簿

はじめに

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。

アイヌ政策については、昭和 49（1974）年以來、北海道による生活向上関連施策が実施されるとともに、平成 7（1995）年、「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」がおよそ 1 年をかけ施策の基本理念や具体的施策のあり方等を取りまとめ、同懇談会報告書を提出し、これを踏まえて、平成 9（1997）年、「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「アイヌ文化振興法」という）」が制定され、アイヌ文化振興等に関する施策が推進されてきた。

このような中、平成 19（2007）年 9 月 13 日に「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が国際連合総会で採択され、国際連合における先住民族に関する議論が一定の結論を見た。さらに、平成 20（2008）年 6 月 6 日、衆議院及び参議院において「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が全会一致で採択された。政府は、同決議を受け「政府としても、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の認識の下に、『先住民族の権利に関する国際連合宣言』における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し、総合的な施策の確立に取り組む」（「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」に関する内閣官房長官談話）考えを示した。

このような政府の考えを受け、当懇談会は、アイヌの方も委員として参画し、アイヌの歴史や先住民族としての意義、アイヌ政策の新たな理念及び具体的政策のあり方について総合的な検討を行った。

以下は、内閣官房長官の要請を受け、約 1 年間の検討内容を取りまとめたものである。

1 今に至る歴史的経緯

これまでアイヌの歴史や文化については、日本国民共通の知識とはなっていない。

それは、歴史的に、アイヌの人々が圧倒的に少数であったこと、そして我が国の政治の中心地から遠く離れた北辺の住人であったこと、また生業や宗教の差異から生じる文化的相違が一方の目からは野卑陋習（悪い習慣）とみなされ、その享受者は野蛮な存在であり、その文化は価値の低いものとみなされたことが背景事情として考えられる。

さらに、アイヌ社会は基本的に非文字社会であったため、その歴史記述はアイヌ以外の人々が残した文字資料等に依らざるを得なかったこと、また、アイヌに伝わるユカラ（英雄叙事詩）など様々な口承文芸の価値について必ずしも歴史的史料としての正当な評価がなされていなかった事情もあげられる。

こうした事情は、客観的な歴史の記述にとって大きな障害となる。しかしながら、そうした条件下にあっても、アイヌの歴史と文化を我が国の歴史と文化の中で確実に把握し、客観的に記述することは日本の多文化社会性を理解する上で肝要である。

今後のアイヌ政策を考えるにあたって、歴史と正面から向き合うことは不可欠である。そのような思いから、以下では、まず、現時点での知見に基づき、アイヌの歴史を振り返ることとする。

(1) アイヌの人々につながる歴史や文化（旧石器～中世）

現今の科学的知見によれば、北海道に人類が住み始めたのは2万数千年前とされ、歴史的には旧石器時代に属する。当時の気温は現在より7～8度も低く、北海道を含む日本列島は陸続きであったが、気候の温暖化に伴って海面が上昇し、1万2千年前には北海道、本州、四国、九州などそれぞれ独立した島々が形成されるようになった。このころには、北海道でも土器作りが始まり、いわゆる縄文文化の時代に入った。なお、人類学的な研究によって、アイヌの持つ形質や遺伝的な特徴の中には、縄文時代まで遡るものがあることが

明らかになっている。

さらに、遅くとも2千5百年前には大陸から日本列島の一部に稲作と金属器が伝わり、弥生文化の時代に移ったが、寒冷な北海道では稲作は広がらず、狩猟、漁撈、採集を中心とする独自の続縄文文化が6世紀ころまで続くこととなった。

7世紀に入ると、本州文化や北方文化の影響を受けつつも、独特の土器文様を描く^{きつもん}擦文土器に代表される擦文文化の時代が北海道で始まる。この時代、日本の東北部に住み中央政権に帰属しない人々は「蝦夷」(えみし)と呼ばれていたが、そこにアイヌが含まれていたかどうかについてはなお議論がある。ただし、「日本書紀」等には、アイヌ語で解釈できる「蝦夷」の人名や東北地方の地名が記されているなど、言語学的にはアイヌとのつながりを見ることができ。その後、12～13世紀ころに、日本海沿岸交易の発展に伴い鉄製品や漆器が入るようになって、土器は作られなくなり、擦文文化は終わったと考えられている。

この擦文文化期の中で現在に認識されるかたちでのアイヌの文化の原型がみられ、それに続く13～14世紀ころにかけ、狩猟、漁撈、採集を中心に一部には農耕を行う生活の中で自然とのかかわりが深く、海を渡って交易を盛んに行うアイヌの文化の特色が形成されていく。そして、大陸をはじめ樺太から^{えぞにしき}蝦夷錦(絹製品)やガラス玉など絢爛たる装飾品等がもたらされることとなった。

なお、5～6世紀ころから、オホーツク海沿岸を中心に、漁撈や海獣猟を行い、独自の土器を用い、クマに対する信仰などを有する大陸的な色彩が強いオホーツク文化が広がっていた。オホーツク文化は、やがて擦文文化と融合し9世紀ころに終末を迎えるが、その後形成されるアイヌの文化には、信仰などの面においてオホーツク文化からの影響がみられる。

(2) 「異文化びと」と「和人」の接触～交易(中世)

鎌倉時代に入ると、いわゆる「和人」(以下では、アイヌとの関

係において、当時日本人とされていた人を指す歴史用語として用いる。歴史的経緯に則して近代にも用いる）が、北海道（当時、蝦夷カ千島あるいは^{えぞがしま}夷島と呼ばれていた）との交易を盛んに行うようになっていく。室町時代に入ると、「^{すわだいましょうじんえことば}諏訪大明神絵詞」という書物の中に、蝦夷カ千島の住人の中には何度通訳を重ねても言葉の通じない人々がいると記述されているが、この言葉の通じない「異文化びと」と見られていたのが、後に「蝦夷」（えぞ）と呼ばれたアイヌの人々である。

15世紀半ばには、渡島半島の沿岸に和人の拠点（^{たて}館）が12ヶ所築かれていた。この^{たてぬし}館主たちは、先住していたアイヌの人々と交易を行い当初は相互に拮抗を保っていたが、交易の拡大に伴い和人の居住地が次第に拡大し、やがて様々な抗争が起きるようになった。

① コシャマインの戦い（1457年）

現在の函館付近で、アイヌの青年が和人の鍛冶に注文した小刀（マキリ）のことで言い争いとなり、和人の鍛冶がアイヌの青年を刺し殺したことに端を発して、アイヌと和人間で戦いが起こった。コシャミンという長（おさ）に率いられたアイヌの人々が和人の12の館のうち10館を攻め落とし、戦いはアイヌ優勢のうちに推移したが、コシャマインの死によって終結した。これは和人とアイヌの初めての大規模な武力衝突であった。

② 抗争の終結

コシャマインの戦い以後、断続的にアイヌと和人との衝突が起こる。当時、アイヌの勢力は強大で、抗争は長期に及んだが、道南の和人勢力を統一した^{かきざき}蠣崎氏は、16世紀半ばにアイヌと講和し、諸国から来る商人から徴収した税の一部をセタナイ（瀬棚）とシリウチ（知内）のアイヌの長に分配することとした。この講和により、アイヌと和人の間の抗争は終結し、平和が訪れ、アイヌの文化の中に多くの和人の品物が持ち込まれ、和人の側にも数多くのアイヌの

品物が入り込むようになった。この時期のアイヌの人々は、和人と
の関係において生産者であり交易者であった。

(3) 過酷な労働生産の場（近世）

蠣崎氏は 1593 年に豊臣秀吉から朱印状を受け、松前に集まる
人々の取締りと税を取り立てる権利を認められた。その後、氏を松
前に改め、1604 年には徳川家康から黒印状を受け、アイヌの人々
との交易の独占権を与えられることとなった。

これにより、徐々にアイヌの社会は、和人の経済社会に取り込ま
れていった。

① あきないばちぎょうせい 商場知行制

松前藩は、和人が居住する地域を和^わ人^{じん}地^ち（渡島半島南端。函館、
松前を中心とした地域）、その他の地域を蝦夷^{えぞ}地^ち（注）として区分
した。蝦夷地はアイヌの人々が生活できる区域であり、松前藩の
許可なく和人が出入りすることは禁じられた。

また、蝦夷地では稲作ができなかったため、松前氏は家臣に対
し、他藩の米の石高制による知行（所領支配権）の替わりとして、
上級家臣に蝦夷地の海岸をいくつかの場所（商場とも呼ばれてい
た）に区分し、アイヌの人々との交易の独占権を知行として与え
た。これらの場所は、アイヌの数集落毎に占有されていた狩漁域
（イオル）を基礎として定められた。知行^{ちぎょうぬし}主は、場所のアイヌの
人々が必要とする酒や米などの品物を本州から仕入れ、獣皮や
干^{から}鮭^{ぎけ}などの蝦夷地の産物と交換し、それを城下に集まる商人に販
売することによって利益を得ることとなる。この制度は後に「商
場知行制」と呼ばれることになるが、これによりアイヌの人々は
和人と交易への依存が進むこととなり、和人の経済社会の中に
取り込まれていく結果をもたらした。同時に、アイヌの人々は、
知行主が各場所に遣わす船を除いて、和人と交易が禁じられた。

(注) 現在の北海道全域を指す表現としても用いられる。

② シャクシャインの戦い（1669年）

17世紀半ば、イオルをめぐるアイヌ同士の争いがもとではあったが、シブチャリ（静内）のシャクシャインという長が、アイヌの人々を結集し、各地で和人の商船を襲うなど、松前藩に対して大きな戦いを起こした。この背景は、交易の交換比率の改悪や自由な交易活動の制限など様々に語られている。

戦い自体は、シャクシャインが和平協議の場において殺されたことにより鎮静化した。これを契機にアイヌと松前氏との関係は、交易や数々の労役の負荷などにおいて松前氏に有利なものとなり、これに伴い和人の勢力が伸張した。この戦いは、近世最大のアイヌの蜂起であった。

③ 場所請負制

18世紀に入ると、場所における交易に商人が参加し、知行主に一定の上納金を納付して交易を請負うようになっていく。これを蝦夷地特有の「場所請負制」といい、場所を請負う商人を場所請負人、上納金を^{うんじょうきん}運上金、交易所を^{うんじょうや}運上屋（または会所）と呼び、18世紀の半ばにはほとんどの場所がこの形態に移行していった。

場所請負人は、場所に支配人（運上屋の責任者）、^{つうじ}通辞（アイヌ語の通訳）、^{ちやうやく}帳役（出納役）、番人（漁場に設けられた番屋と呼ばれる作業所の管理役）などの使用人を置き交易を行った。最初のうちは知行主と同様に交易による利潤を目的としていたが、やがて、商人自らが、利益を増加させるため漁場を経営するようになっていく。場所請負人が新たな漁場の開拓、漁獲法の改良、経営組織の整備を行い、アイヌの人々は漁業に従事させられる労働力となった。漁獲物のうち、たとえば^{にしん}鱈は京坂や江戸近郊を中心に商品作物（綿や藍など）や新田開発の肥料などに利用され、^{いりこ}昆布や煎海鼠、干鮑などは中国との貿易に必要な長崎俵物などに

利用された。それらの需要の拡大に伴ってアイヌの人々の労働は過酷なものとなっていく。

もともとアイヌの社会の基本単位はコタン（集落、村落）といわれ、初期の形態は血縁の長（コタンコロクル）が治める小規模なもの（5～8戸程度）であったが、場所請負制の下で、和人の強制により数コタンが運上屋や番屋の下にまとめられ、やがて、数十戸ほどの規模となった。そこでは、和人の意向を伝達しやすくするため、コタンコロクル制を実質的に廃止し、^{おと}乙名・^{こづかい}小使・^{みやげとり}土産取といった^{やくどじん}役土人制がとられた。この役土人制によりアイヌは完全に和人の支配下に入り、労働力を搾取される存在となっていく。

漁場労働の対価は米などの品物であったが、徐々に量が減らされ、劣悪な品物が渡されるようになり、アイヌの人々の生活は貧窮を余儀なくされていった。また、支配人や通辞、番人などの行動は横暴を極め、アイヌの人々の尊厳を著しくおとしめた。

アイヌの側も、過酷な労働などに対抗し武装蜂起を起こして抵抗した。また、当時、和人側は、アイヌの人々が窮状を幕府に訴えないようにするため、日本語を教えないようにしていたが、一部のアイヌの人々は日本語を学んで窮状を幕府の役人に訴えようと試みた。しかしながら状況は全般的に改善されず、アイヌは次第に疲弊していった。

このような中であっても、アイヌの人々の狩漁域であるイオルの境界をめぐる争いなどは、商人の意向が強く作用する場合もあったとはいえ、アイヌの人々の間の交渉により解決されていた。また、アイヌの人々はアットウシ（オヒョウの内皮の繊維で織った衣服）やチカルカルペ（木綿の布を使って作った衣服）に代表される衣服、独自の芸術性をもつアイヌ文様を施したイクパスイ（お酒を神に捧げるヘラ）などの木彫りや刺繍など優れた工芸品を作り上げていく。そしてムックリ（口琴）やトンコリ（弦楽器）などの楽器、ユカラなどに見られる口承文芸や民族舞踊、天

地万物に靈性を認めて自然との共生を図る思想、さらには、イチャルパ（先祖供養）、イオマンテ（熊送り儀礼）に代表される伝統的儀礼を発展させるなど、アイヌの文化の特色といわれる多くの要素が伸長し独自の力強さも見られた。

④ クナシリ・メナシの戦い（1789年）

17世紀半ばのシャクシャインの戦いの当時、クナシリ（国後島）やメナシ地方（根室、標津を中心とした北海道東部）ではアイヌが依然として強い勢力を保っていた。しかし、18世紀に入り和人が進出し交易が開始されると、この地でも、過酷な漁場労働が強いられるようになり、貧窮化が進んでいく。やがて、クナシリやメナシのアイヌは和人に対して蜂起し、運上屋、番屋、商船などを次々に襲ったが、最終的には降伏して戦いは収束した。これを最後に北海道全域で、アイヌの組織だった武力抵抗は見られなくなった。

⑤ ロシアの南下政策と国境画定

15世紀の大航海時代に始まるヨーロッパ諸国の世界進出は、日本にも否応なしに大きな影響を与えた。当初はこれに比較的柔軟に対応していた江戸幕府は、やがて鎖国政策に踏み切った。しかし19世紀に入ると、ロシアを混じえた欧米列強の勢力争いは、中国を越えて日本にも及ぶようになる。

18世紀末、蝦夷地の近海には、フランスやイギリスなどの外国船が姿を見せるようになっていた。中でも東部に向かって領土を拡大しつつあったロシアは、18世紀中ごろには千島列島に達し、ラッコ猟や千島アイヌの人々との交易を行うようになっていた。鎖国体制にあった幕府は、千島列島から蝦夷地へと南下するロシアへの脅威から、1807年蝦夷地を直轄地とし対外的な備えを固めていく。

まず、1799年、東蝦夷地（松前から見て東、知床岬までのお

およそ北海道の南半分)において、幕府は場所の経営を直営化し請負人の不正を排除した。これによりアイヌの人々の労働状況等は改善されることとなった。また、要所に兵を配置し万一に備えるとともに交通網も整備した。しかし、1807年に西蝦夷地(松前から見て西、知床岬までのおおよそ北海道の北半分)を直轄した際には、資金的な事情などから幕府は場所請負制を存続している。一時緊張の高まったロシアとの関係が、ナポレオン戦争の影響などから急速に緩和していくと、幕府は東蝦夷地においても場所請負制を全面的に復活させ、守備兵も漸次縮小させていった。やがて、幕府は蝦夷地の直轄を止め、松前氏が復領することとなる。

1821年蝦夷地が再び松前領になると、幕府直轄時代に改善されたアイヌの人々の労働状況等は再び過酷となった。奥地のコタンに住む働けるアイヌの人々を海岸近くの番屋の下に集め長年にわたり過酷な漁場労働に従事させたりしたため、コタンには老人・幼児・病人のみが残されて生活に貧窮することもあったといわれる。

また、出稼人(和人地から蝦夷地に漁などに出る和人)の増加などにより和人との接触の機会が増え、新たにもたらされた疱瘡などの疾病がアイヌの人口を激減させた。

19世紀半ばになると再び蝦夷地近海に外国船が出没し、アメリカやロシアの使節が和親通商などを求めた結果、1854年の日米和親条約で函館の開港が約束させられる。また、1855年の日魯通好条約により日本とロシア二国間の国境が確認された。

幕府は、ロシアとの交渉に際し、アイヌの人々は日本に所属する人民であり、アイヌの人々の居住地は日本の領土であると主張した。協議の結果、日魯通好条約では、択捉以南の諸島を日本領とし、北蝦夷地(樺太)は国境を設けず、これまでどおり両国民の混在の地とすることが合意された。国際社会の圧力の下で国家の近代化を進めた日本にとって、諸外国と自らの領域的境界を国

際的に定めることは避けることのできない過程であった。しかし、この過程は、アイヌの人々の意に関わらず行われ、北海道はもとより千島や樺太に住む人々の生活に直接影響するものでもあった。

そして、幕府は北辺防備の必要から蝦夷地を再び直轄地とし、奥羽地方の諸藩を警備にあたらせた。幕府は、労働対価などの品物の品質や数量について、請負人が不正をはさむ余地をなくすなど、それまでの弊害の改善に努めた。また、「異文化びと」として「蝦夷えぞ」、「夷人えぞじん」と呼んでいたアイヌのことを、当時「その土地の人、土着の人」という意味を有していた「土人」と呼ぶように改め、彼らの内国民化を進めた。さらに、髪形や名前などを和人風に改める改俗策も進めたが、これは、アイヌから大きな反発を受け徹底されなかった。

(4) アイヌの文化への深刻な打撃（近代）

明治維新直後の明治2（1869）年、蝦夷地一円は北海道と改称されるとともに、日本の他の地域と同じく「国郡制」が導入され、北海道は明治政府の統治下に置かれる。これにより蝦夷地の内国化が図られ、大規模な和人の移住による北海道開拓が進められることになった。

北海道開拓は、日本が欧米列強の脅威に晒される中、北辺の守りを固め近代国家を建設し自主独立の道を歩もうとする明治政府にとって急務であった。こうした状況下で、移民として海を渡り、郷里とは異なる厳しい自然条件の中で、道をつくり田畑を切り開いた人々が日本の近代化や北海道開拓に果たした役割は大きい。

他方、日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、「異文化びと」であったアイヌの人々は、戸籍法の制定に伴いその意に関わらず「平民」に編入されたが、開拓使の通達により区別が必要な場合は「旧土人」とすることとされた。

① 場所請負制廃止と自由競争

明治政府は、明治2（1869）年に場所請負制を廃止した。これによりアイヌの人々は過酷な労働から解放されたが、結果的に、雇用者・物資の供給者を失い、言語の異なる圧倒的多数の和人と自由競争に晒されることとなった。

明治政府は、当分の間、場所請負人を漁場持^{ぎよぼもち}と称させ従前と同様に漁業に従事させたが、明治9（1876）年には廃止した。その後は、場所によっては元請負人や支配人に資金を貸し与えて漁業を経営させ、アイヌの人々の授産・保護を行わせたが、これは過渡的措置に過ぎなかった。

② 文明開化とアイヌの文化への打撃

文明開化の流れの中、明治政府は、日本全土の「陋習」を廃止していく。そこでは、民族性の異なるアイヌの文化の独自性は留意されず、「陋習」などとみなされて制限あるいは禁止されていた。

アイヌの社会では当然のことであった、死者に持たせる意味で家を焼く風習はもとより、成人女性の証しとされていた入墨や男子の耳環^{みみわ}も禁止され、違反する者には厳重な処分をするよう通達が出された。

また、アイヌ語については禁止された訳ではなかったが、文字も含めて日本語を学ぶことが推奨された。明治後半には和人の子弟とは別学を原則とする「土人学校」などと呼ばれた学校が設置され、アイヌの子弟の就学率の向上は見られたが、授業では自らの親や祖父母が受け継いできた言葉ではない日本語の習得が優先された。アイヌの人々の家族の中でもアイヌ語が使われる機会が減り、今日の言語存続の危機を招く契機となった。

こうしたいわゆる同化政策は基本的にはアイヌの人々の教化政策として行われたが、結果的に、民族独自の文化が決定的な打撃を受けることにつながったといわざるを得ない。

③ 近代的土地所有制度の導入とアイヌの人々

また、明治政府は、全国的に租税制度を確立するため、北海道においても近代的な土地所有制度を導入する。この中で従来アイヌの人々が狩猟、漁撈、採集を行っていた土地についても、持ち主を明らかにして売払いを進めようとした。当時、アイヌの人々で文字を理解する人はごく少数であり、イオルとして集団的な土地利用はあったものの近代的な意味での個人的な土地所有の観念がなかったため、アイヌの人々で所有権を取得した人はほとんどいなかった。やがて移住者である和人の増加に伴い、アイヌの人々は狩猟、漁撈、採集などの場を失っていく。中には、和人の移住に伴う区画割や市街地の形成の際などにアイヌの人々を移住させた例も見られる。

<地所規則・北海道土地売貸規則>

明治5（1872）年に制定された地所規則・北海道土地売貸規則では、北海道の土地は官用地並びに従前民間で拝借使用中の土地を除いてすべて官において民間の希望者に売り払うこととされた。

この規則の中で、「従来土人等（アイヌの人々）が狩猟、漁撈、伐木に使用してきた土地であっても、人跡の隔絶した土地を除きすべての土地の所有区分を明らかにする」旨規定され、アイヌの人々の使用していた土地についても新たに所有権を設定し、付与することとなった。

しかし、申請に必要なアイヌの人々の戸籍の完成が明治9（1876）年ころであったこと、上述のようにアイヌの人々には、近代的な意味での個人的な土地所有の観念がなかったこと、文字を理解する人はごく少数^{（注）}であったことなどから、この規則により所有権を取得したアイヌの人はほとんどいなかった。

（注）大正5（1916）年の調査で見ても、日本語の文字を理解できるアイヌの人は、およそ30%（40歳以上に限れば3%）と

なっている。

〈北海道地券発行条例〉

明治 10（1877）年に制定された北海道地券発行条例では、アイヌの人々の居住地は官有地に編入して権利を保留し、地租を課さず、アイヌの人々と地域の状況に応じて所有権を与えることとされた。

このような条例が制定された理由は、当時のアイヌの人々に近代的な意味での土地所有の観念がなく、所有権を認めてもかえって詐欺などにより失う恐れがあったためといわれている。

〈北海道国有未開地処分法〉

先の地所規則では、将来の値上がりを見込んで払下げを受けた土地が多く開墾されずに放置され、また、一人当たりの処分面積が 10 万坪と制限されていたため、企業の開拓を試みる資本家を誘致する妨げになっていた。

このため、明治政府は、明治 19（1886）年に北海道土地払下規則を、さらに、明治 30（1897）年に北海道国有未開地処分法を制定し、処分面積の制限を一人当たり 150 万坪（開墾地の場合）とするなど、面積制限を緩和していった。

このように和人に対する土地処分が進められ開拓が進むことは、他方で、アイヌの人々が生活の糧を得る場を追われることにつながっていった。

④ 伝統的生業（狩猟、漁撈）の制限

北海道の開拓が進むにつれ、乱獲による資源の枯渇などが見え始めたため、狩猟、漁撈が全道的に規制されることとなる。アイヌの人々の伝統的生業であった鹿猟についても、禁猟の解除、狩猟税の免除、猟銃の貸与などのアイヌの人々に対する優遇措置は取られたものの、規制の範囲などは徐々に拡大されていき、鮭の捕獲とともに明治後半までに北海道全域において禁止されることとなった。

このように、生業を行う土地の減少や生業そのものが規制された結果、アイヌの文化の拠りどころであった自然とのつながりが分断され、生活様式を含む広い意味での文化が深刻な打撃を受けるとともに、アイヌの人々の暮らしは貧窮していった。

⑤ 国境の変更による移住

明治 8（1875）年の樺太千島交換条約の締結後、樺太に住んでいた樺太アイヌ及び^{しゅむしゅ}占守島など北千島に住んでいた千島アイヌの人々は、北海道本島や^{しこたん}色丹島に移住を余儀なくされた。そして、農業の奨励を主とする保護政策が行われたが、急激な生活の変化や疫病の流行などで多くの人々が亡くなった。

その後、樺太アイヌの人々は、日露戦争後のポーツマス条約で北緯 50 度以南の樺太がロシアから日本に割譲された結果、多くが樺太に戻ったが、第二次世界大戦後は北海道を始め日本国内各地に再び移住することを余儀なくされた。また、色丹島に移住していた千島アイヌの人々も、第二次世界大戦後は同様に移住することを余儀なくされ、今日では千島アイヌの文化伝承者は皆無となってしまった。

⑥ 勸農政策

明治政府は、明治 4（1871）年から土地を開墾するアイヌの人々には家屋及び農具等を与えることとし、農業を奨励した。

その後、鹿や鮭などの捕獲量が減少すると、明治 16（1883）年に根室県が、明治 18（1885）年に札幌県が相次いで「旧土人救済方法」を定めて大規模な勸農政策を展開した。両県は、アイヌの人々の生活の困難を救済し将来独立自営の途を歩ませるために指導員を派遣し、農具や種子、食料を給付して農業を教えた。その際、指導の便宜などの理由から、山間僻地などにまばらに住んでいたアイヌの人々を移住させた例も見られた。

この勸農政策は、明治 19（1886）年に県が廃止され北海道庁

が置かれると、明治 23（1890）年には廃止されたが、政策の実施地域においては、戸数にして約半数が農業に従事するようになっていた。しかし、官の指導が廃止された後には大半の農地が荒廃してしまい、もともと狩猟採集民族であるアイヌの人々の多くは農業を生業とする生活を行うまでには至らなかった。

⑦ 北海道旧土人保護法の施行

明治半ばになると、アイヌの人々の生活状況は、帝国議会において取り上げられるようになり、明治 32（1899）年、「北海道旧土人保護法」が施行される。

この法律は当時のアイヌの人々の生活状況等をめぐる諸問題について一通りの対策を示したものであり、その主な内容は、土地（農耕地）の無償下付（第 1 条）、農具及び種子の給付（第 4 条）、疾病者の治療又は薬代の給付（第 5 条）、生活扶助・埋葬料の給付（第 6 条）、授業料の給付（第 7 条）、小学校の設置（第 9 条）、共有財産の管理（第 10 条）であった。

このうち、第 4 条から第 7 条に要する費用は北海道旧土人共有財産（開拓使がアイヌの人々のために行った官営漁業の収益金など、官において管理していた財産）の収益を充て、不足するときは国費からこれを支出することとなっていた。

土地については、当時の農家 1 戸当たりの標準経営面積と考えられた 1 万 5 千坪を基準としたものであったが、既に和人に対する土地の払い下げが進んだ後であり、アイヌの人々に下付された土地には農地に適さないものも少なくなかった。また、農業指導はほとんど行われず、アイヌの人々の貧窮を十分改善するには至らなかった。

教育については、この法律により設置された小学校（「土人学校」などと呼ばれた）において、アイヌの子弟の日本語の習得を優先する教育が行われたが、理科や地理などは教えられず、就学年限を 4 年間（和人は 6 年間）とした時期もあるなど、和人の子

弟との間には格差が見られた（なお、現在のアイヌの高齢者の中には、当時の「土人学校」で自らの親や祖父母が受け継いできた言葉ではない日本語を学んだ人も少なくないと思われる）。その後、昭和 12（1937）年の法改正により、「土人学校」設置の規定（第 9 条）は削除され、「土人学校」は廃止された。

⑧ 研究におけるアイヌの人骨の取扱い

アイヌの人骨は、古くから人類学等の分野で研究対象とされてきた。

江戸時代末期の 1865 年には、道南地域 2ヶ所のアイヌの墓から英国領事館員らによってアイヌの人骨が発掘され持ち去られるといった事件も発生した。

明治中ごろには、我が国においてナショナリズムが盛り上がる中で、日本人の起源をめぐる研究が盛んになり、日本人の研究者等によってもアイヌの人骨の発掘・収集が行われ、昭和に入っても続けられた。現在も数ヶ所の大学等に研究資料等としてアイヌの人骨が保管されているが、それらの中には、発掘・収集時にアイヌの人々の意に関わらず収集されたものも含まれていると見られている。

⑨ 民族意識の高揚

明治の終わりから大正にかけて、国内で自由主義的風潮が高まり、様々な個人や団体が自由や権利の獲得、抑圧からの解放などを訴え、言論活動も活発になっていく。

この時期、アイヌの人々の言論活動も活発となり、「滅びゆくアイヌ」といわれる中にも自らの民族文化に誇りを持って生きていこうとする人々が見られるようになった。アイヌの人々の同化が進んだといわれた中にもあって、これは、アイヌとしての民族意識が強く打ち出された時代であった。

そして、昭和の初めになると、アイヌの人々に対する差別や偏

見が残る中であって、アイヌの人々による様々な組織が活動を開始した。

(5) まとめ（国による政策とその影響）

以上のように、日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し独自の言語や文化を育んできたアイヌの人々は、特に中世以降、和人と深く関わりを持ち続けてきた。中世には交易相手として相互の文化に影響を与えた。また、近世には場所請負制の下で過酷な労働などにより疲弊するが、和人との濃密な接触を持ちつつも独自の文化を保持、発展してきた。

明治に入ってから、和人が大規模に北海道へと移住し開拓が進展する。その陰で、先住していたアイヌの人々は、文化に深刻な打撃を受ける。近代的な土地所有制度の導入により、アイヌの人々は狩猟、漁撈、採集などの場を狭められ、さらに狩猟、漁撈の禁止も加わり貧窮を余儀なくされた。また、民族独自の文化の制限・禁止やアイヌ語を話す機会の減少は、アイヌの人々の和人への同化を進め、その文化は失われる寸前に至った。このように近代国家形成過程の中で、土地政策や同化政策などにより、先住民族であるアイヌの文化は深刻な打撃を受けたといえる。また、圧倒的多数の和人移住者の中で、アイヌの人々は被支配的な立場に追い込まれ、様々な局面で差別の対象ともなった。明治 32（1899）年には北海道旧土人保護法が施行されたが、アイヌの人々の窮状を十分改善するには至らなかった。

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

(1) アイヌの人々の現状

① アイヌの人々の居住地

アイヌの人々は、今でもその多くが北海道に居住しているといわれている^(注)。なお、現代において、アイヌの人々は、自分たちのみの居住地を形成することはなく、他の日本人と同じ地域で共に生活している。

一方、生活基盤を道外に移したアイヌの人々も少なくないといわれているが、十分に把握されていない状況にある^(注)。

(注) 平成18(2006)年度の北海道アイヌ生活実態調査によれば、道内には23,782人のアイヌの人々が居住している。また、昭和63(1988)年の東京都調査によれば、都内に約2,700人のアイヌの人々が居住していると推計されている。

② アイヌの人々の生活様式

アイヌの人々は、現代では、衣食住などの日常生活において、他の多くの日本人とほぼ変わらない様式で生活しており、アイヌ独自の言語であるアイヌ語が日常生活の中で使用される機会もほとんど見られなくなっている。なお、アイヌ語の単語等が会話に織り交ぜられることなどはあり、中には話せないまでも聞けば理解できる人もいるといわれている。

③ アイヌの人々の生活・教育の状況等

第二次世界大戦後まもなく、アイヌの人々の生活や教育等に関する特別の施策は実施されなくなった^(注)。その後、我が国が急速な経済発展を遂げていく中であっても、アイヌの人々の生活面等における格差や学校や就職における差別は根深く残ったままであった。

このため、昭和 36（1961）年度から、北海道は、国の支援の下、生活館や共同浴場の整備などアイヌの人々の福祉向上対策の取組を開始した。そして、昭和 49（1974）年度以降は、「北海道ウタリ福祉対策」を策定し、社会福祉の充実、教育・文化の振興等の関連施策を総合的に推進してきた。また、平成 14（2002）年度からは、新たな文化振興関連施策に合わせて事業内容を整理し、「アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策」として引き続き生活向上関連施策を推進してきている。

北海道のアイヌの人々の生活や教育の状況等については、昭和 47（1972）年以降、おおむね 7 年毎に北海道が調査を行ってきた（最新は、平成 18 年に調査実施）。また、平成 20（2008）年 10 月には、北海道大学アイヌ・先住民研究センターが「北海道大学アイヌ民族生活実態調査」を実施した。これによれば、アイヌの人々の世帯における生活保護率は全道平均と比べて約 1.5 倍、全国平均と比べて約 2.5 倍となっている。また、大学への進学率は、30 歳未満の世代に限ってみても、全国平均の約半分である。また、7 割以上の者が経済的な困難を訴え、進学希望者が進学をあきらめた理由についても、約 4 分の 3 の者が経済的理由を挙げている。

北海道の数次にわたる調査も併せてみると、北海道に居住するアイヌの人々の生活状況や進学率等は着実に改善されてきたが、北海道民あるいは国民全体との格差は依然として大きく残っていると指摘されるを得ない。

このような生活格差が今もなお残る差別の一因になっているとの指摘もある。差別により、自己が他の日本人と異なる文化を持つアイヌという存在であるという意識（すなわちアイヌのアイデンティティ）を傷つけられている人々がいること、特に若い世代にもいることを看過すべきではない。

なお、当懇談会が昨年秋に実施した首都圏在住のアイヌの人々との意見交換の中では、生活の窮状についても述べられているが、道外に居住するアイヌの人々の生活状況については、昭和 63

(1988)年の東京都調査以降、十分に把握されてこなかった。北海道では生活向上関連施策が実施されてきたが、首都圏をはじめ道外に居住するアイヌの人々には施策が講じられていない状況にある。

(注) 北海道旧土人保護法の廃止について

北海道旧土人保護法については、社会保障・福祉関係立法の整備に伴い昭和21(1946)年に授産・医療・救済に関する規定が削除された。土地の無償下付や共有財産の管理等の規定は残存したが、昭和10年代以降土地の無償下付の実績がないなどその運用実態は乏しく、差別的な名称の問題もあり、平成9(1997)年のアイヌ文化振興法の制定と同時に廃止された(特別法である旭川市旧土人保護地処分法も廃止された)。

④ アイヌの人々の文化活動等の取組

明治以降、我が国の近代化と北海道開拓の中で、同化政策などによりアイヌの文化は大きな打撃を受けてきた。戦後は、アイヌの文化に対しては特段の施策が講じられてこなかったが、昭和50年代になるとアイヌの人々の中で伝統的な儀礼を復興する機運が高まり、イチャルパ(先祖供養)、イオマンテ(熊送り儀礼)やアシリチェップノミ(新しい鮭を迎える儀礼)などが行われるようになった。また、アイヌの人々自身によるアイヌ語学習も行われるようになった。

平成9(1997)年にアイヌ文化振興法が成立すると、同法に基づき文化振興関連施策が積極的に行われるようになった。これにより、アイヌ語学習や海外の先住民族との交流に見られる若い世代の参画や、これらを通じたアイヌの人々の民族としての意識の高まりなど文化伝承の裾野が広がったといえる。また、アイヌの人々と公的機関との協働の経験についても蓄積が進んだ。

他方、これまでの文化振興関連施策は、言語、音楽、舞踊、工

芸等を主な対象としており、例えば、アイヌの人々の伝統的民族衣装であるアットウシの製作に必要なオヒョウニレの樹皮等の自然素材の採取が十分にできないなどの事例が生じている。このように、これまでの文化振興関連施策はアイヌの文化の承継や発展にとって十分に機能していない側面があるのではないかと指摘もある。

また、多くのアイヌの人々が文化伝承等に関わっていくためには、その前提としてアイヌの人々の生活の安定が必要となる。しかしながら、伝統文化を活かした産業活動など文化伝承等が雇用や生業につながる取組は広がっていない。

さらに、これまでアイヌの問題は北海道の問題であるとされてきた側面があることも事実であり、道外においてはアイヌの文化活動等の取組や理解が十分に進んでいない。

⑤ アイヌの人々の帰属意識

アイヌの人々は、現在は、他の多くの日本人とほぼ変わらない日々の生活を過ごしている。しかし、アイヌの人々には、差別や近代以降の同化政策を経ても、なお民族としての帰属意識が脈々と受け継がれており、民族的な誇りや尊厳のもとに、個人や団体として、アイヌ語や伝統文化の保持、発展等に努力している人々も少なくない。

なお、一人ひとりに視点を置いてみると、他の多くの日本人とほぼ変わらない日々の生活と、アイヌとしての帰属意識を感じる生活との間の行き来には、その時々に応じた多様な状況があり、固定化して捉えられるものでないことはもちろん、ともに尊重されるべきであることはいうまでもない。

(2) アイヌの人々をめぐる最近の動き

① 先住民族の権利に関する国際連合宣言について

平成 19 (2007) 年 9 月 13 日に国際連合総会において、「先住

民族の権利に関する国際連合宣言（以下「国連宣言」という）」が、我が国も賛成して採択された。同宣言は、政治・経済・文化その他広範な分野にわたって、先住民族及びその個人の権利及び自由について規定しており、先住民族と国家あるいは国民の多数を占める民族とのパートナーシップの重要性を強調している。

この宣言の採択までには、20 有余年にわたる議論の積み重ねがあったが、最終的に圧倒的多数で採択された意義は大きい。また、採択後に、反対国の中でも同宣言を支持する動きが見られるようになっていることにも注目すべきであろう。

なお、この宣言の採択に当たっては、アイヌの人々も様々な働きかけを行っている。

② アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議

国連宣言が採択された後、平成 20（2008）年 6 月 6 日、衆議院及び参議院の両院において「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議（以下「国会決議」という）」が全会一致で採択された。

国会決議は、まず、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認識を示した。その上で、政府に対して、①国連宣言を踏まえ、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、②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更に推進し、総合的な施策の確立に取り組むことを求めた。

国会決議を受け、政府は、アイヌの人々が先住民族であるとの認識を示し、国連宣言における関連条項を参照しつつ、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考えを示した。こうした施策の確立に向けて総合的な検討を行うために、当懇談会が設置された。

3 今後のアイヌ政策のあり方

(1) 今後のアイヌ政策の基本的考え方

① 先住民族という認識に基づく政策展開

ア 先住民族であることの確認

a ウタリ懇談会報告書における認識

平成8（1996）年のウタリ^{（注）}対策のあり方に関する有識者懇談会報告書は、「少なくとも中世末期以降の歴史の中で見ると、学問的に見ても、アイヌの人々は当時の『和人』との関係において日本列島北部周辺、とりわけ我が国固有の領土である北海道に先住していたことは否定できないと考えられる」としてアイヌの人々の先住性を認めたが、これは事実の確認にとどまり、新たな政策とは結びつけられていなかった。それはその後制定されたアイヌ文化振興法においても同様であり、同法が推進する文化振興施策はアイヌの人々の先住性から導かれるものではなかった。

（注）「ウタリ」とは、アイヌ語で仲間、同胞のこと。

b アイヌの人々が先住民族であるということ

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、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。

「1 今に至る歴史的経緯」で見たように、アイヌの人々

は、独自の文化を持ち、他からの支配・制約などを受けない自律的な集団として我が国の統治が及ぶ前から日本列島北部周辺、とりわけ北海道に居住していた。その後、我が国が近代国家を形成する過程で、アイヌの人々は、その意に関わらず支配を受け、国による土地政策や同化政策などの結果、自然とのつながりが分断されて生活の糧を得る場を狭められ貧窮していくとともに、独自の文化の伝承が困難となり、その伝統と文化に深刻な打撃を受けた。しかし、アイヌの人々は、今日においても、アイヌとしてのアイデンティティや独自の文化を失うことなく、これを復興させる意思を持ち続け、北海道を中心とする地域に居住している。これらのことから、アイヌの人々は日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であると考えることができる。

イ 先住民族であることから導き出される政策の展開

今後のアイヌ政策は、アイヌの人々が先住民族であるという認識に基づいて展開していくことが必要である。

すなわち、今後のアイヌ政策は、国の政策として近代化を進めた結果、アイヌの文化に深刻な打撃を与えたという歴史的経緯を踏まえ、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ということから導き出されるべきである。その復興により、再びアイヌの人々が、自分たちの意思に従って、独自の文化を保持、発展することができるような存在になることが重要である。

ここでいう文化とは、言語、音楽、舞踊、工芸等に加えて、土地利用の形態などを含む民族固有の生活様式の総体という意味で捉えるべきであって、文化の独自性という場合には、そのような広い視点が必要であると考えられる。ただし、文化の復興といっても単に過去の原状を回復するという意味ではない。国がアイヌの文化の復興に配慮するに当たっては、現代を生き

るアイヌの人々の具体的な声に耳を傾けることが重要である。アイヌの人々が、現在では他の多くの日本人とほぼ変わらない生活を営んでいることに照らし、伝統を踏まえて文化の復興を図るとともに、それを基礎として新しいアイヌ文化を創造していくという、過去から未来へとつながる視点が必要だからである。

ウ 政策展開に当たっての国民の理解の必要性

明治以降、同化政策が進められる中で、アイヌの人々は差別や偏見に苦しんできた。現在でもこの問題は解消されたとはいえない。こうした差別や偏見を解消するとともに、今後、新たなアイヌ政策を円滑に推進していくためには、アイヌの人々について、国民の正しい理解と知識の共有が不可欠である。

日本が近代化に向かって歩みを進めた結果、日本国民全体が自由や民主主義、経済的豊かさといった恩恵を享受することとなった。しかし、その陰で、アイヌの文化は深刻な打撃を受け、今なお、所得水準や高等教育への進学率などアイヌ以外の国民との間で格差が残り、それが差別の原因ともなってきた。アイヌであることを悩み苦しむ若者たちがいる事実から目を背けるべきではない。前の世代が築いた恩恵を享受する今の世代には、これまで顧みられなかったアイヌに関する歴史的経緯を一人ひとりの問題として認識し、お互いを思いやりアイヌを含めた次の世代が夢や誇りを持って生きられる社会にしていこうと心がけることが求められる。

② 国連宣言の意義等

ア 国連宣言の意義

先住民族としての文化の復興を目指す政策の策定に当たっては、国連宣言の関連条項を参照しなければならない。

国連宣言は、先住民族と国家にとって貴重な成果であり、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、十分に尊重されなければならない。

ただ、世界に3億7千万人存在するともいわれる先住民族の歴史や置かれている状況は一様ではない。また、関連する国のあり方も多種多様である。国連宣言を参照するに当たっては、これらの事情を無視することはできない。我が国としても、同宣言の関連条項を参照しつつ、現代を生きるアイヌの人々の意見に真摯に耳を傾けながら、我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である。

イ 憲法等を考慮したアイヌ政策の展開

また、国及び地方公共団体により実施されるアイヌ政策が、我が国の最高法規である日本国憲法（以下「憲法」という）を踏まえるべきことは当然である。例えば、アイヌの人々に対して特別の政策を行うことは憲法第14条の平等原則に反するのではないかと、という指摘がある。しかし、事柄の性質に即応した合理的な理由に基づくものであれば、国民の一部について、異なる取扱いをすることも、憲法上許されると一般に解されており、既述のようにアイヌの人々が先住民族であることから特別の政策を導き出すことが「事柄の性質に即応した合理的な理由」に当たることは多言を要しない。さらに、我が国が締結している「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」第2条2（注）が、締約国は特定の人種への平等な人権保障のために特別な措置をとることができるとしていることも視野に入れる必要がある。

これらの観点を踏まえると、憲法がアイヌの人々に対する特別な政策にとって制約として働く場合でも、合理的な理由が存在する限りアイヌ政策は認められるといえる。さらに今後重要なことは、アイヌ政策の根拠を憲法の関連規定に求め、かつ、

これを積極的に展開させる可能性を探ることである。

(注)「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」

人権及び基本的自由の平等を確保するため、あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策等を、すべての適当な方法により遅滞なくとることなどを主な内容とした条約。

第2条2は以下のとおり規定している。

第2条 略

2 締約国は、状況により正当とされる場合には、特定の人種の集団又はこれに属する個人に対し人権及び基本的自由の十分かつ平等な享有を保障するため、社会的、経済的、文化的その他の分野において、当該人種の集団又は個人の適切な発展及び保護を確保するための特別かつ具体的な措置をとる。

③ 政策展開に当たっての基本的な理念

今後のアイヌ政策は、アイヌの人々が先住民族であり、その文化の復興に配慮すべき強い責任が国にあるという認識に基づき、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国連宣言の意義や我が国の最高法規である憲法等を踏まえ、以下の基本的な理念に基づいて展開していくべきである。

ア アイヌのアイデンティティの尊重

憲法の人権関係の規定の中では、第13条の「個人の尊重」が基本原理であり、我が国における法秩序の基礎をなす原則規範である。アイヌの人々にとって、自己が他の多くの日本人と異なる文化を持つアイヌという存在であるという意識（すなわちアイヌ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た場合、その選択は国や他者から不当に妨げられてはならない。さらに、アイヌというアイデンティティを持って生きる

ことを可能にするような政策を行うことについても配慮が求められよう。

このように考えると、国がその復興に配慮すべき強い責任があるアイヌの文化の中でも、とりわけ、アイヌ語の振興などを含む精神文化を尊重する政策については強い配慮が求められる。

また、アイヌの人々は、古くから生活の糧を得、儀式の場ともなってきた土地との間に深い精神的な結びつきを有しており、現代を生きるアイヌの人々の意見や生活基盤の実態などを踏まえながら、土地・資源の利活用については、一定の政策的配慮が必要であろう。

さらに、歴史的経緯に起因するアイヌの人々と他の日本人との間の生活や教育面での格差が、アイヌの人々への差別につながり、そのことがアイヌとして誇りを持って生きるという選択を妨げているとも考えられる。したがって、生活・教育の格差を解消するための施策も推進すべきである。これは、憲法第13条の趣旨を実現するための条件整備としての意義を有することができる。

なお、個々のアイヌの人々のアイデンティティを保障するためには、その拠り所となる民族の存在が不可欠であるから、その限りにおいて、先住民族としてのアイヌという集団を対象とする政策の必要性・合理性も認められなければならない。

イ 多様な文化と民族の共生の尊重

固有の文化に深刻な打撃を受けながらも、それらを失うことなく、復興させ、保持し、さらに発展させる意思を持ちつづけているアイヌという民族が存在していることはきわめて意義深い。そして、アイヌ政策の理念を広義の文化の復興とすることは、多様でより豊かな文化を共有できるという意味で、国民一般の利益にもなるということができる。国連宣言も、文化の多様性が人類の共同財産として尊重されるべきものであるとして

いることに留意すべきである。

また、「民族の共生」という理念は、国際的にも追求されているものであり、国民誰もが相互に人格と個性を尊重し合う共生的かつ多元的な社会を目指す我が国においても、国民がこの理念を共有する必要がある。国民一人ひとりが、自分たちも一民族であると認識するとともに、アイヌという独自の先住民族が国内に生活していることを認識し、尊重するようになることが求められているといえよう。

さらに、日本を国際的な視野から見ると、明治以降、比較的短期間に近代化を達成し、かつ第二次世界大戦における敗戦にも拘らず、現在までに世界第二位の国民経済を築き上げ、国連分担金の五分之一を供出するに至ったという実績は、国際社会で一定の評価を受け、同時に途上国にとっては発展・開発のひとつのモデルと看做されている。その日本が、内なる先住者のアイヌの人々の文化を尊重し、それを将来へ向けて発展させることに成功すれば、「異なる民族の共生」と「文化の多様性の尊重」を目指している国際社会において、日本の地位を更に高めることにつながるであろう。

ウ 国が主体となった政策の全国の実施

アイヌの人々は、北海道をはじめとする各地域で生活を営んでおり、よりよい地域社会を築くという観点から、それぞれの地域の問題として共生や文化の復興に取り組むことが期待されるところである。現に、これまでも関係の地方公共団体などによる取組がなされてきており、今後も、関係地方公共団体や企業などの民間により自主的な取組がなされることが重要である。

しかしながら、先住民族としてのアイヌの人々と他の多くの日本人との共生は、国の成り立ちにかかわる問題である。また、国の政策として近代化を進めた結果、先住民族であるアイヌの人々の文化に打撃がもたらされた歴史も考慮すれば、従来にも

増して、国が主体性を持って政策を立案し遂行することが求められる。

その際、関係地方公共団体や民間団体等との連携・協働により政策の効果を全体として高めていくことが重要である。

また、アイヌとしてのアイデンティティをもつ個人に関する政策は、その居住する地域によって左右されるべきではない。現在、全国各地にアイヌの人々が生活していると考えられていることから、全国のアイヌの人々を対象にして政策を実施する必要がある。

(2) 具体的政策

基本的な理念を実現していくためには、第一に、先住民族としてのアイヌの歴史、伝統、現状等について、国民の正しい理解が必要である。第二に、現行のアイヌ文化振興施策等を発展拡充し、今を生きるアイヌの人々が誇りを持って生を営むことが可能となり、国民が多様な価値観を実感・共有でき、新しい文化の創造や発展につながるような幅広いアイヌ政策を展開していく必要がある。

このような観点から、今後のアイヌ政策は、現行のアイヌ政策に関する現状と課題を明らかにした上で、これまでのアイヌ文化振興施策等に加えて、以下に記述する①国民の理解の促進（教育、啓発）、②広義の文化に係る政策の推進（民族共生の象徴となる空間の整備、研究の推進、アイヌ語をはじめとするアイヌ文化の振興、土地・資源の利活用の促進、産業振興、生活向上関連施策）を重点として展開すべきであり、③国としてこれらを実行するために必要な推進体制等を整備すべきである。

① 国民の理解の促進

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

されることが重要である。そして、差別や偏見が解消され、アイヌの人々が、自らをアイヌであると誇りを持っていえる社会を目指すことが必要である。このためには、アイヌの歴史、文化等について教育課程等を通じて国民が正しく理解し、我が国にアイヌという民族やアイヌ文化が存在することの価値を認識することがきわめて重要である。

ア 教育

アイヌの歴史、文化等についての国民の理解の促進を図るに当たっては、児童・生徒の発達段階に応じた一定の基礎的な知識の習得や理解の促進が肝要である。

アイヌに関する教育の現状をみると、まず、学習指導要領におけるアイヌに関する取扱いは、中学校の社会科において江戸時代の鎖国下の対外関係の一部として、「北方との交易をしていたアイヌについて取り扱う」旨の記載に留まっている。各種の教科書では、アイヌの歴史や差別撤廃に関する内容等が記述されているが、教科書によって記述内容や記述量に濃淡がある。また、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が小中学生向けに作成・配布している副読本「アイヌ民族：歴史と現在－未来を共に生きるために－」については、北海道内では小学校4年生、中学校2年生の生徒全員に配布されているが、北海道外では、各小中学校に1冊ずつ配布されるに留まっており、いずれの場合も配布された副読本の利活用については各学校の判断に委ねられている。さらに、アイヌの歴史等に関する指導方法がわからない等の声が教員側にあるほか、体験学習等の取組を積極的に行っているのは一部の市町村や学校に限られている。

これらの現状を踏まえると、課題としては、アイヌの歴史や文化等に関して、必ずしも児童・生徒の発達段階に応じた学習体系となっておらず幅広い理解につながりにくいこと、指導する教員側に十分な知識・理解がない場合が多いこと、学

習等における積極的・先進的な取組により成果をあげるか否かは教員の姿勢や指導者の存在等の偶然の要素に左右されていること等が考えられる。

これらの課題に対応するため、アイヌの歴史、文化等について、十分かつ適切な理解や指導を可能とするよう教育内容の充実を図っていくことが重要である。具体的には、大学等において、児童・生徒の発達段階に応じた適切な理解や指導者の適切な指導を可能とするような方策を総合的に研究し、研究成果を教育の現場に活用していくことや、次回の学習指導要領改訂に向けた課題として検討していくことも必要である。また、短期的には、教科書における記述の充実、小中学生向けの副読本の配布数を拡大するなど副読本の利活用の充実に努めること、教職員等への研修を充実すること、教育現場におけるアイヌ文化等に関する体験学習等の積極的な取組事例の収集・促進を図ること等が求められる。このように、義務教育終了時までには、アイヌの歴史や文化等に関する基礎的な知識の習得や理解の促進が可能となるような環境整備が重要である。

イ 啓発

義務教育段階における基礎的な知識の普及や理解の促進とともに、新たなアイヌ政策の円滑な実施にとって、国民各層の幅広い理解を促進していくことも必要不可欠である。

アイヌに関する啓発の現状は、北海道内を中心に財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構を中心としたアイヌの伝統等に関する広報等の活動、法務省を中心とした人権啓発の一環としての啓発活動、博物館等におけるアイヌ文物等の展示等により行われている。

これらの現状の啓発活動は、行政が主体の場合が多く、北海道内における活動が中心となっているなど、啓発の手段や量

が限られており、全国的な広がりを見せていない等の課題がある。

このため、「アイヌ民族の日（仮称）」の制定など、全国的に期間を集中して先住民族としてのアイヌ民族に関する歴史や文化について国民の理解を深める広報活動や行事を実施すること、公共の場等において積極的にアイヌ文物等を展示していくことが必要である。また、アイヌの歴史や文化に関する映画やドラマの作成、通信や放送による教育の充実など民間も参加した多様な担い手による啓発の取組を行っていくことなども重要である。こうした様々な啓発活動の積極的な実施を通じて、広く国民の理解の促進を図っていくことが必要である。

② 広義の文化に係る政策

先に述べたとおり、近代化政策の結果として打撃を被った先住民族としてのアイヌの人々の文化の復興の対象は、言語、音楽、舞踊、工芸等に加えて、土地利用の形態等をも含む民族固有の生活様式の総体と考えるべきである。その上でアイヌの人々がアイヌとしてのアイデンティティを誇りを持って選択し、アイヌ文化の実践・継承を行うことが可能となるような環境整備を図っていくことや、経済活動との連携等により自律的な生活の回復に結びつけていくような取組を促進していくことが必要である。その際、アイヌ文化の現代的な回復や将来へ向けた創造・発展という視点、また、国民一般がアイヌ文化の価値を実感・共有できるような多様な文化と民族の共生という視点も重要となる。このような観点から、以下のような広義の文化に係る政策を実施すべきである。

ア 民族共生の象徴となる空間の整備

アイヌという民族に関する歴史的背景、自然と共生してき

た文化の重要性、国民の理解の促進の必要性等にかんがみれば、アイヌの歴史や文化等に関する教育・研究・展示等の施設を整備することや伝統的工芸技術等の担い手の育成等を行う場を確保するとともに、併せて、アイヌの精神文化の尊重という観点から、過去に発掘・収集され現在大学等で保管されているアイヌの人骨等について、尊厳ある慰霊が可能となるような慰霊施設の設置等の配慮が求められる。これらの施設を山、海、川などと一体となった豊かな自然環境で囲み、国民が広く集い、アイヌ文化の立体的な理解や体験・交流等を促進する民族共生の象徴となるような空間を公園等として整備することが望まれる。

これらの施設及び空間は、本報告書のコンセプト全体を体現する扇の要となるものであり、我が国が、将来へ向けて、先住民族の尊厳を尊重し差別のない多様で豊かな文化を持つ活力ある社会を築いていくための象徴としての意味を持つものである。

イ 研究の推進

アイヌの人々が、アイデンティティの原点であるアイヌ語やアイヌ文化を将来に亘って安定的に実践・継承していくことを可能とするためにも、アイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進・充実を図るとともに、アイヌの人々が主体となった研究・教育等が進められるような環境づくりを進めていくことが求められる。

アイヌに関する研究の現状としては、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構によるアイヌに関する研究や研究成果の出版への助成、一部の大学や研究機関等における学術的・専門的な研究等があげられる。

これらのアイヌに関する研究等については、研究機関毎に小規模で行われており、相互の連携や交流が必ずしも十分で

ないこと、アイヌの人々自身が研究に携わる機会が限られておりアイヌの研究者の人材育成が進んでいないこと等の課題があり、総合的かつ実践的な研究の推進が十分に図られているとは言い難い状況にある。

このため、早急に、アイヌに関する研究やアイヌの人々も含めた研究者の育成等を戦略的に行う研究体制を構築していくことが必要である。具体的には、先駆的にアイヌに関する研究等に取り組んでいる機関の機能、体制等を拡充強化し、当該研究機関が中核・司令塔となってアイヌに関する研究のネットワーク化や研究者の育成等を担うこととし、中長期的にはアイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進体制へと発展させていくべきである。また、アイヌの人々に対する高等教育機関における教育機会の充実等の自主的な取組への支援も重要である。

ウ アイヌ語をはじめとするアイヌ文化の振興

民族としてのアイデンティティの中核をなすアイヌ語の振興については、北海道内を中心に財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構により、アイヌ語に関する指導者の育成、弁論大会の開催、アイヌ語講座のラジオ放送等により行われている。その他のアイヌ文化の振興については、文化伝承に関する講座の開催、伝統工芸の展示等に関する助成等により行われている。また、国の重要無形民俗文化財であるアイヌ古式舞踊（アイヌの人々によって伝承されている歌と踊りで、アイヌの主要な祭りや家庭での行事等の際に行われるもの）がユネスコの無形文化遺産候補として提案されていることにも注目すべきである。

このように、アイヌ文化振興法の制定以降、アイヌ語などアイヌ文化の一部に対する振興施策が充実されたことにより、アイヌ語学習等へ若い世代の参画が見られるなど文化伝承の裾野が着実に広がってきている。しかしながら、アイヌ語を学び

たい、アイヌ文化に触れたいというニーズに対して、それに
応える場や機会が限られていたり、指導者や教材が不足して
いる等の課題があり、必ずしも十分に対応しきれていない面
もある。

このため、アイヌ語等に関する講座や指導者の育成等の既
存のアイヌ文化振興施策の充実強化はもちろん、アイヌ語の
音声資料の収集・整理、地名のアイヌ語表記やアイヌ語地名
由来の説明表記を充実するなどアイヌ語等のアイヌ文化に学
び触れる機会を更に充実させていくべきである。また、アイ
ヌの口承文芸であるユカラ等のアイヌ文化の伝承に長年貢献
しているアイヌの高齢者への表彰等を引き続き実施すること
が必要である。

エ 土地・資源の利活用の促進

アイヌの人々は、土地との間に深い精神文化的な結びつき
を有しており、現代を生きるアイヌの人々の意見や生活基盤
の実態などを踏まえ、今日的な土地・資源の利活用によりア
イヌ文化の総合的な伝承活動等を可能にするよう配慮してい
くことが、先住民族としてのアイヌ文化の振興や伝承にとっ
てきわめて重要となる。

現在、アイヌの伝統的生活空間（イオル）の再生事業^{（注）}
が北海道内の2地域で行われており、国公有地等において文
化伝承に必要な自然素材育成、体験交流等が行われている。
また、一部の河川においては、アイヌの伝統的な儀式等の目
的で内水面のサケを採捕することを特別に許可する等の配慮
が払われている。

一方で、アイヌの人々からは、土地・資源の利活用が十分に
できないため、文化伝承に必要な自然素材が採取できないなど、
アイヌ文化の継承や発展にとって支障となっている側面がある
のではないかとの指摘もある。

アイヌ文化の継承等に必要な土地・資源の利活用については、伝承活動等を行おうとするアイヌの人々の具体的な意見に耳を傾けるとともに、公共的な必要性・合理性について国民の理解を得ながら進めていくことが重要である。

これらの課題等も踏まえ、近年、自然との共生の重要性が増す中、自然とのかかわりの中で育まれてきたアイヌ文化を一層振興していく観点からも、地元関係者の理解や協力を得つつ、アイヌ文化の継承等に必要な樹木等の自然素材を円滑に利活用できる条件整備を更に進めていくことが重要であると考えられる。

具体的には、アイヌの伝統的生活空間（イオル）の再生事業について、アイヌの人々や関係者の意見等を踏まえつつ実施地域の拡充等を行うこと、また、同事業の実施地域等において、アイヌの人々、行政等の関係者が国公有地や海面・内水面での自然素材の利活用等に関して必要な調整を行う場を設置することにより、今日的な土地・資源の利活用によるアイヌ文化の伝承等を段階的に実現していくことが必要である。

（注）アイヌの伝統的生活空間（イオル）の再生事業

森林や水辺等において、アイヌ文化の継承等に必要な樹木、草本等の自然素材の確保が可能となり、その素材を使って、アイヌ文化の伝承活動等が行われるような空間を形成する事業。

オ 産業振興

多くのアイヌの人々の主体的な参加を得て安定的にアイヌ文化の伝承等を促進していくためには、文化伝承等の活動と経済活動との連携が重要となる。

現状では、北海道内の一部の地域で、アイヌの人々と地域の人々が協力してアイヌ文化を重要な観光資源として位置づけ、

地域振興や観光振興に向けた取組が行われるなどアイヌ文化の伝承のための活動と経済活動が調和した好事例も見られる。

しかしながら、現状において各地域の取組は小規模なものが多く、アイヌ文化の伝承のための活動等が生業とならないことが、アイヌ文化の担い手を増やし、文化を振興することの障害になっている面もあるのではないかと考えられる。

文化振興や伝承のための活動がアイヌの人々の経済的自立にも結びつくための方策として、伝統的なアイヌの工芸品等に関する工芸技術の向上や販路拡大、アイヌ・ブランドの確立、アイヌ文化の適切な観光資源化や観光ルート化、アイヌ文化をテーマにした観光産業振興に資する国内外へのプロモーション等に取り組むことが必要であり、これらに対する支援の充実強化が求められる。とりわけ工芸品の販路拡大やアイヌ・ブランドの確立に向けたマーケティング調査を早期に実施することが必要である。なお、地域におけるアイヌ文化と経済活動等との連携を更に促進するためには、アイヌの人々と地域住民が主体となった取組等を後押しするような支援が重要である。

カ 生活向上関連施策

生活向上関連施策については、現在、北海道において、奨学金、生活相談、就業支援、農林漁業の生産基盤等の整備、工芸技術研修等に関する支援を実施している。

今日の北海道内のアイヌの人々の生活状況等は一定の改善が見られているが、先述の「北海道大学アイヌ民族生活実態調査」等によると、生活保護率や大学への進学率等においてなお格差が存在しており、引き続き生活向上関連施策を実施していくことが求められる。これらの格差の存在により、アイヌの人々がアイヌとしてのアイデンティティを誇りを持って選択することが妨げられ、アイヌ文化の振興や伝承の確保

が困難となっている状況も否定できない。また、北海道内に在住するアイヌの人々に対しては施策が講じられる一方で、北海道外在住のアイヌの人々に対しては施策が講じられていない等の課題もある。

このため、アイヌの人々が、居住地に左右されず、自律的に生を営み、文化振興や伝承等を担えるようにするための支援が必要であり、北海道外のアイヌの人々の生活等の実態を調査した上で、全国的見地から必要な支援策を検討し実施していくことが求められる。その際、支援策の適用に当たってアイヌの人々を個々に認定する手続等が必要となる場合には、透明性及び客観性のある手法等を慎重に検討すべきである。

なお、以上のような生活向上関連施策の展開に当たって留意すべき点は、アイヌの人々は様々な生活の道を選択しているという状況があることであり、これらの人々を本人の意思に関わらず、一律に施策の対象とすることは避けるべきである。

③ 推進体制等の整備

現行における政府のアイヌ政策は、アイヌ文化振興法に基づくアイヌ文化振興関連施策等については国土交通省及び文部科学省、北海道生活向上関連施策の支援については文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省、人権教育については文部科学省、人権啓発については法務省がそれぞれ行っており、アイヌ政策全体に関する総合的な窓口は置かれていない。このため国として政策全般を見渡せていないのではないかと指摘がある。また、文化振興や生活向上の施策の検討に際して、行政とアイヌの人々が共に検討する場が個別に設けられている例があるが、新たな政策課題への対応等にアイヌの人々の意見等が必ずしも十分に反映されていないのではないかと考えられ

る。

このため、今後は、全国的見地から国が主体となって総合的に政策を推進するとともに、アイヌの人々の意見等を政策に反映する体制や仕組みを構築する必要がある。具体的には、アイヌ政策を総合的に企画・立案・推進する国の体制の整備やアイヌの人々の意見等を踏まえつつアイヌ政策を推進し、施策の実施状況等をモニタリングしていく協議の場等の設置が必要である。これらにより、アイヌの人々の意見をも踏まえた効果的な政策の推進や実施状況の検証等が図られていくものと期待される。

なお、国会等におけるアイヌ民族のための特別議席の付与については、国会議員を全国民の代表とする憲法の規定等に抵触すると考えられることから、実施のためには憲法の改正が必要となろう。特別議席以外の政治的参画の可能性については、諸外国の事例も踏まえ、その有効性と合憲性を慎重に検討することが必要な中長期的課題であり、同時にアイヌの人々にもアイヌの総意をまとめる体制づくりが求められることになろう。このため、まずは、上述したとおり、アイヌの人々の意見等を政策の推進等に反映する仕組みを構築し、第一歩を踏み出すことが肝要である。

おわりに

本報告書は、国会における「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」を受けて、政府によって当懇談会に託された任務の重大性を自覚しつつ鋭意検討を進め、懇談会の全会一致をもって取りまとめたものである。審議の過程で痛感させられたこと、それは、アイヌの人々が辿った過酷な歴史であり、その中においてなおアイヌの文化を継承しつつ将来に向かって積極的に生きようとする人々の熱意と努力であった。

アイヌ語が「極めて深刻」な消滅の危機にあると指摘される（今年のユネスコの発表）中において、本報告書で提言している様々な政策は、国として直ちにに取り組むことが要請されている。また、これらの諸政策は、相互に有機的に関連し合っており、国として一体的に捉えて取り組むことが求められる。もっともこれらの諸政策の中にはその実現に多くの時間とたゆまぬ努力を要するものがあり、さらに今後の具体的検討に待たなければならないものも含まれている。したがって、国としての継続的かつ着実な取組が強く期待されているところであり、それだけに、そのような国の姿勢と覚悟を法律のかたちで具体的に示すこと、いわゆる立法措置がアイヌ政策を確実に推進していく上で大きな意義を有すると考えるものである。今後の取組を進める中で、この点についても、検討を求めたい。

本報告書においては、当懇談会に与えられた課題に照らし、国の政策のあり方を中心に論じたが、こうした政策を真に効果的なものとするには、関係地方公共団体においても、それぞれの地域の実情を踏まえ、従来にも増して積極的にアイヌの文化の復興と豊かな共生に向けて力を尽くすことが求められる。また、民間の企業や諸団体、さらに一般の国民一人ひとりが、アイヌの歴史や現状についての理解を深め、それぞれの場で共生のための努力を傾けることが望まれるところである（現在、例えば、一部の私立大学でアイヌの人々に奨学金を給付するなどの進学奨励措置を講じているが、企業等においてもそうした大学の卒業生を積極的

に受け入れるなどの取組がなされることが期待される)。このことについても、教育の重要性を改めて強調しておきたいと思う。教育の場こそ、国民一般がアイヌ民族のことについて理解を深め、また、アイヌの子どもたちが自民族の文化について愛着をもって接する重要な契機となるからである。

アイヌの人々の尊厳と生活の向上に身を捧げた^{いぼしほくと}違星北斗は、「アイヌと云ふ新しくよい概念を 内地の人に与へたく思ふ」と詠んで、昭和4（1929）年に27歳の若さでこの世を去った。今、われわれは、アイヌの人々と正面から向き合い、アイヌの人々が「先住民族」として誇りを持って積極的に生きることのできる豊かな共生の社会を現実のものとしようとする新たな局面に立っている。この真摯な試みは、諸々の困難を抱える日本にあって、国民一人ひとりがお互いを思いやる気持を持ち、アイヌを含めた次の世代が夢と誇りを持って生きることのできる社会を形成することに寄与するに違いない。そのことは、また、日本が国際社会において「名誉ある地位を占め」（憲法前文）ることに通ずると信じるものである。

(別紙1)

懇談会の開催経過及び各回の議事

回数	開催年月日	議 事
第1回	平成20年8月11日	○座長の選任 佐藤幸治委員 ○アイヌの人々、国連宣言の概要等について ○今後の進め方について
第2回	平成20年9月17日	○懇談会の全体日程について ○アイヌの人々の生活状況等の実態やこれまでのアイヌ政策の評価等 ・加藤 忠委員及び高橋はるみ委員からのヒアリング
北海道 現地視察 意見交換	平成20年10月13日 ～15日	○札幌市、白老町、平取町を視察し、現地のアイヌの方々及び役場関係者と意見交換 ○千歳市末広小学校を視察
東京 現地視察 意見交換	平成20年11月23日	○アイヌ文化交流センター（八重洲）を視察し、関東のアイヌの方々と意見交換
第3回	平成20年12月25日	○これまでの懇談会で出された主な意見・要望等について ○国連宣言・諸外国の先住民族政策とアイヌ政策の課題等 ・安藤仁介委員及び常本照樹委員からのヒアリング
第4回	平成21年1月21日	○歴史を踏まえた我が国における先住民族であるアイヌとの共生のあり方等 ・山内昌之委員及び佐々木利和委員からのヒアリング
第5回	平成21年2月26日	○外部有識者からのヒアリング ・自然人類学から見たアイヌ民族について 国立科学博物館 研究主幹 篠田謙一 氏 ・アイヌ語学習の未来に向けて 千葉大学大学院教授 中川 裕 氏
第6回	平成21年3月27日	○基本的な論点の整理について
第7回	平成21年4月24日	○基本的な論点の整理について（各論） ・アイヌ関連施策等の現状とこれまでの懇談会の議論を踏まえた課題 ・これからのアイヌ政策の推進に向けた提言(高橋委員)
北海道 現地視察 意見交換	平成21年5月8日 ～10日	○釧路市阿寒町、白糠町を視察し、現地のアイヌの方々及び役場関係者と意見交換
第8回	平成21年5月29日	○基本的な論点の整理について（各論） ・これまでの懇談会の議論等を踏まえたアイヌ政策の課題と対応方向（案）
第9回	平成21年6月29日	○「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書（素案）について
第10回	平成21年7月29日	○「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書（案）について ○報告書決定・河村建夫内閣官房長官への手交

(別紙2)

懇談会委員名簿

安藤 仁介 (財) 世界人権問題研究センター所長

加藤 忠 (社) 北海道アイヌ協会理事長

佐々木 利和 人間文化研究機構 国立民族学博物館教授

(座長) 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 北海道大学大学院法学研究科長・法学部長
北海道大学アイヌ・先住民研究センター長

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

(平成21年7月29日現在、敬称略、五十音順)

アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告について

参考資料1

国連宣言（H19.9）、国会決議（H20.6）→「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」（H20.8～）
アイヌの方々との意見交換も踏まえ、総合的なアイヌ施策の確立に向け議論

今に至る歴史的経緯

【アイヌの人々につながる歴史と文化(旧石器～中世)】

【「異文化びと」と「和人」の接触～交易(中世)】

【過酷な労働生産の場(近世)】

商場知行制、場所請負制、「和人」との抗争、ロシアの南下政策と国境画定

【アイヌの文化への深刻な打撃(近代)】

場所請負制廃止と自由競争、文明開化とアイヌの文化への打撃、近代土地所有制度の導入、伝統的生業(狩猟、漁撈)の制限、北海道旧土人保護法の施行、民族意識の高揚等

アイヌの人々の現状、最近の動き

【アイヌの人々の現状】

生活や教育の状況、文化活動等の取組、
帰属意識 等

【アイヌの人々をめぐる最近の動き】

先住民族の権利に関する国際連合宣言、
アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議

今後のアイヌ政策のあり方

今後のアイヌ政策の基本的考え方

【先住民族という認識に基づく政策展開】

- ・先住民族であることの確認
- ・先住民族であることから導き出される政策の展開
- ・政策展開に当たっての国民の理解の必要性

【国連宣言の意義等】

国連宣言の意義、憲法等を考慮したアイヌ政策の展開等

【政策展開に当たっての基本的な理念】

- ① アイヌのアイデンティティの尊重
- ② 多様な文化と民族の共生の尊重
- ③ 国が主体となった政策の全国的实施

具体的政策

【国民の理解の促進】

- ・教育、啓発

【広義の文化に係る政策】

- ・民族共生の象徴となる空間の整備
- ・研究の推進
- ・アイヌ語をはじめとするアイヌ文化の振興
- ・土地・資源の利活用の促進
- ・産業振興
- ・生活向上関連施策

【推進体制等の整備】

- ・アイヌ政策を総合的に企画・立案・推進する国の体制の整備
- ・アイヌの人々の意見を政策推進等に反映するための協議の場の設置 等

- ・立法措置がアイヌ政策を確実に推進していく上で大きな意義を有する。今後の取組を進める中で、この点についても、検討を求めたい。
- ・関係地方公共団体、民間の企業や諸団体、さらには国民一人ひとりの理解と共生のための努力が望まれる。

「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書（案）のポイント

1. 今に至る歴史的経緯

(1) アイヌの人々につながる歴史と文化（旧石器～中世）

- ・北海道に人類が住み始めたのは旧石器時代であり、その後1万2千年前に縄文文化に入った。人類学的研究によってアイヌの持つ形質や遺伝的な特徴の中には、縄文まで遡るものがあることが明らかになっている。
- ・他の地域が弥生文化の時代であったころ、寒冷な北海道では稲作が広がらず、独自の続縄文文化が6世紀ころまで続いた。
- ・7世紀に入ると擦文文化が始まったが、この時期に現在に認識されるかたちでのアイヌの文化の原型がみられ、それに続く13～14世紀ころにかけ、狩猟、漁撈、採集を中心に一部には農耕を行う生活の中で自然とのかかわりが深く、海を渡った交易を盛んに行うアイヌの文化の特色が形成された。

(2) 「異文化びと」と「和人」の接触～交易（中世）

- ・鎌倉時代以降和人が北海道との交易を盛んに行うようになり、また、室町時代の書物の中に、言葉の通じない「異文化びと」としてアイヌの人々の記述が見られる。
- ・15世紀半ばには、渡島半島の沿岸に和人が拠点を築き、先住していたアイヌの人々と交易を行った。交易の拡大に伴い両者の間でコシヤマインの戦いなど抗争が続いたが、16世紀半ばには講和した。

(3) 過酷な労働生産の場（近世）

- ・江戸時代に、松前藩がアイヌとの交易の独占権を家臣に与えるようになり（商場知行制）、アイヌの人々の交易は制限された。
- ・18世紀に入ると商人が場所の交易を請負うようになったが（場所請負制）、利益を増やすために商人自ら漁場を経営し始めた。アイヌの人々は漁業に従事させられ過酷な労働を強いられた。
- ・こうした中でも、工芸、文芸、思想、宗教的儀礼等独自の文化の伸長が見られた。

(4) アイヌの文化への深刻な打撃（近代）

- ・明治に入って、北海道の内国化が図られ、大規模な移住により北海道開拓が進展した。
- ・近代的な土地所有制度の導入により、アイヌの人々は狩猟、漁撈・採集などの場を狭められ、さらに狩猟、漁撈の禁止も加わり貧窮を余儀なくされた。
- ・民族独自の文化の制限・禁止やアイヌ語を話す機会の減少は、アイヌの人々の和人への同化を進め、その文化は失われる寸前になった。
- ・また、圧倒的多数の和人移住者の中で、被支配的な立場に追い込まれ、様々な局面で差別の対象になった。
- ・現在も大学等で研究資料として保管されているアイヌの人骨の中にはその意に関わらず収集されたものも含まれているとみられている。
- ・明治32年（1899年）には北海道旧土人保護法が施行されたが、アイヌの人々の窮状を十分改善するには至らなかった。

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

(1) アイヌの人々の現状

- ・多くが北海道に居住と考えられる（北海道の調査により把握されている数は約2万4千人）。
- ・他の多くの日本人とほぼ変わらない様式で、衣食住などの日常生活を送っている。
- ・北海道に居住するアイヌの人々の生活状況は改善されてきているが、道民・国民全体との格差は依然として大きい。北海道外のアイヌの人々には特段の施策は講じられていない。
- ・アイヌ文化振興法（平成9年）制定によりアイヌ語や伝統文化の維持・伝承の裾野が広がっている。一方、継承や発展にとって十分に機能していない側面があるのでは等の指摘もある。
- ・アイヌの人々の他の日本人とほぼ変わらない日々の生活とアイヌとしての帰属意識を感じる生活はともに尊重されるべき。

(2) アイヌの人々をめぐる最近の動き

- ・平成19年9月「先住民族の権利に関する国際連合宣言」採択（我が国も賛成）
- ・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」衆・参両院で可決

3. 今後のアイヌ政策のあり方

(1) 今後のアイヌ政策の基本的考え方

①先住民族という認識に基づく政策展開

- ・アイヌの人々は日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であると考えられることができる。
- ・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。
- ・伝統を踏まえた復興とともに、それを核として新しいアイヌ文化を創造する視点が必要。
- ・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。次の世代が夢や誇りを持って生きられる社会にしていく心がけが大切。

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。広義の文化の復興へ配慮することは、多様でより豊かな文化を享有できるという意味において国民一般の利益にもなる。

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。

(2) 具体的政策

①国民の理解の促進

ア 教育

- ・児童・生徒の発達段階に応じた指導方法や教材の研究、指導者研修の実施や教科書の記述の充実 など

イ 啓発

- ・「アイヌ民族の日（仮称）」の制定による全国的に期間を集中した啓発活動の実施 など

②広義の文化に係る政策

ア 民族共生の象徴となる空間の整備

- ・アイヌの文化・歴史等に関する教育・研究・展示等の施設や大学等に保管されている遺骨の尊厳ある慰霊が可能となる施設の設置 など
- ・これらの施設を囲む、民族の共生の象徴となる空間を公園等として整備 など

イ 研究の推進

- ・中核・司令塔的な役割を担う研究機関の整備による、研究のネットワーク化や研究者の育成。中長期的には総合的かつ実践的な研究体制へと発展 など

ウ アイヌ語をはじめとするアイヌ文化の振興

- ・アイヌ語・文化に学び触れる機会の拡充、アイヌ語の地位向上の取組み（地名表記等）
など

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 など

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 など

カ 生活向上関連施策

- ・北海道外のアイヌの人々の生活実態調査を実施し、必要施策の全国展開の検討・実施
など

③推進体制等の整備

- ・アイヌ政策を総合的に企画・立案・推進する国の体制の整備
- ・アイヌの人々の意見等を踏まえつつ、アイヌ政策を推進し、施策の実施状況等をモニタリングする協議の場の設置 など
- ・国会等におけるアイヌ民族のための特別議席の付与については憲法に抵触すると考えられ、実施のためには憲法改正が必要となろう。特別議席以外の政治的参画の可能性については、有効性と合憲性を慎重に検討することが必要な中長期的な課題。同時に、アイヌの総意をまとめる体制づくりが求められる。 など

おわりに

- ・報告書で提言している諸政策を一体的に捉え、継続的かつ着実に取り組むことが強く期待される。
- ・立法措置がアイヌ政策を確実に推進していく上で大きな意義を有するものとする。今後の取組を進める中で、この点についても、検討を求めたい。
- ・関係地方公共団体、民間の企業や諸団体、さらには国民一人ひとりの理解と共生のための努力が望まれる。