

アイヌ政策のこれから ～新たなアイヌ政策の実現に向けて～



常本 照樹 (つねもと てるき)

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

1955年北海道生まれ。北海道大学大学院博士課程修了（法学博士）。北海道教育大学札幌分校助教授、カリフォルニア大学ロースクール研究員、ハーバード大学イェンチン研究所研究員、北海道大学大学院法学研究科教授（憲法学専攻）を経て、2008年から法学研究科長・法学部長。07年から北海道大学アイヌ・先住民研究センター長を兼務。主な著書・論文に「先住民族と憲法」『文化人類学研究—先住民の世界』（放送大学教育振興会）所収、「先住民族の文化と知的財産の国際的保障」知的財産法政策学研究8号、「国内法における先住民族の地位—アメリカを中心に」文化人類学研究5巻、「Rights and Identities of Ethnic Minorities in Japan : Indigenous Ainu and Resident Koreans” in ASIA-PACIFIC JOURNAL ON HUMAN RIGHTS AND THE LAW Vol. 2、(共著)『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣）。

※1 アイヌ文化振興法の制定後、なお残る課題等については、常本「アイヌ文化振興法の意義とアイヌ民族政策の課題」（北海道大学アイヌ・先住民研究センター編「アイヌ研究の現在と未来」（北海道大学出版会）211頁以下）を参照。

I はじめに

我が国においては、民族文化の多元性は長く認められてこなかったが、平成9年に制定された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。）は、その第1条において「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する」とうたった。同法はアイヌを先住民族と位置づけているわけではないが、いまだに公的な場で単一民族国家などといわれることのある我が国にとっては大きな意味を持つ法律であるといえる^{※1}。

アイヌ文化振興法の施行後、約10年にわたり、同法に基づく施策が進められてきたが、近時、その枠にとどまらない、先住民族としてのアイヌに係る政策の展開が求められている。本稿では、こうした動向に関し、筆者が、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」^{※2}及び「アイヌ政策推進会議」^{※3}に関わる中で、とりわけ広い意味でのアイヌ文化の復興等に関する施策について考えたことを扱うことにしたい。

新たなアイヌ政策の展開について論じるに当たっては、まず、平成20年6月に「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が衆・参両院で全会一致により可決されたことに触れる必要がある。この決議において、「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」^{※4}とされたことを受けて、内閣官房長官は、「政府としても、アイヌの人々が…、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、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所存であります」^{※5}という談話を発表した。

しかし、このようにアイヌ民族は先住民族であると公式に承認されたものの、先住民族とはそもそもどういう意味か、それにどういう効果が伴うのか、につい

※2 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/index.html>

※3 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/index.html>

※4 平成20年6月6日付け官報号外衆議院会議録第37号6頁及び同日付け官報号外参議院会議録第25号16頁。

※5 <http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/hukuda/2008/0606danwa.html>

ては国会決議の中でも官房長官談話の中でも明らかにされなかった。そこで、これらの問題について考え、総合的な政策の枠組みを作るため、平成20年7月、内閣官房長官の下に、アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会（以下「懇談会」という。）が設置されたのである。ここでは、日本の国はアイヌ民族とどのような関係にあるのか、ほかの国民との関係とどこが、なぜ違うのか、さらに、アイヌ政策と国民はどのように関わるのか、等の基本的な問題が検討された。

II アイヌ民族の文化とアイデンティティ

さて、例えば、アイヌの人々によるユカッなどの口承文芸の中で語られる言葉、すなわちアイヌ語はいくら聞いても意味がわからないであろう。もちろん、日本の中で話されている言葉の中にも、聞いても意味がわからない方言は少なからず存在するが、アイヌ語は方言ではない。文法も構造もまったく違う言葉であり、方言と言うより外国語と言った方が適切である。また、神への祈りであるカムイノミに込められている神と人との関係についての考え方などもアイヌ独特のものである。要するに、アイヌは、本州以南の日本人とは違った独自の文化を持った民族なのである。

いま我々のまわりで毎日アイヌ語を話して暮らしている人たちは見当たらないが、もちろん、これはアイヌの人々がいないということではない。北海道の調査^{*6}によれば、北海道内には少なくとも24,000人ほどのアイヌ民族が存在しているとされるが、実際にはもっと多いという見方も強い。そのほかに東京を中心に北海道外に数千人のアイヌが生活しているといわれている^{*7}。

アイヌ民族がアイヌ語を話さなくなり、ほかの日本人とほとんど変わらない生活を送るようになったのは主として明治時代の国の政策の結果といわれている。

明治維新当時、我が国はロシアをはじめとする欧米列強の脅威にさらされていた。こうした国際環境にあって、明治政府は、北辺の守りを固め、自主独立の

近代国家を建設するために北海道開拓が急務であると考え、他の地域と同様に国郡制を導入（明治2年）した。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「開拓」が進められることとなった。

また、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中で、アイヌの人々は狩猟、漁労、採集などの場を失い、さらに開拓が進むにつれて、狩猟、漁労が全道的に規制されるなどの措置が採られ、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。

さらには、日本全土の「陋習（^{ろうしゅう}悪い慣習）」を廃止・制限していく中で、アイヌの文化についても、その独自性は留意されず、様々な風習や習慣が制限・禁止されたほか、アイヌ語が用いられる機会が減少した結果、民族独自の文化が失われる寸前に至った。

こうした明治以降の同化政策などの結果、アイヌ語を話す人々はどんどん減っていき、生活習慣もほかの日本人と変わらないものとなっていったのである。

しかし、言葉や見かけは変わっても、先祖代々から受け継いできた文化とともに、自分たちはアイヌだという気持ち、いわゆる民族の核心としてのアイデンティティまでが失われたわけではない。

アイヌとしてのアイデンティティについて、もう少し考えてみよう。例えば、我々は日ごろ、自分が日本人だということはあまり意識せず、海外旅行に行ってみるとまわりがみな外国人という中におかれて初めて日の丸に感激し、自分が日本人だということを意識するのではないだろうか。1週間や10日の旅行ならともかく、何かの事情で自分が外国に永住することになった場合、日本人としてのアイデンティティを持ち続けて生きていくのか、それともその国の人になりきるのか、その生き方の選択が問題となることがあろう。もし、日本人としてのアイデンティティを持ち続けたいとすれば、そのためには、日本語を話せる環境や日本文化

※6 平成18年北海道アイヌ生活実態調査報告書（北海道生活環境部）

※7 東京在住ウタリ実態調査報告書（平成元年12月）（東京都企画審議室）

に親しめる環境が必要になるのではなかろうか。しかし、外国の中にそのような環境を作るには相当の資金が必要となり、その国には、もともとは外国人である者のために資金を投入してそのような日本文化に親しむ環境を作る義務があるとまでは言えないであろう。その者は自らの意思でその国に移住したのであり、その国に強制されたわけではないからである。

他方、アイヌ民族についてみれば、アイヌ民族がアイヌ語を話し、アイヌ文化の中で生きていける環境を失ったのは、上記の例とは異なり、自らが望んだからではない。日本という国の政策、明治以降の我が国の近代化と北海道開拓の中で、同化政策などによる影響を受けた結果としてそういう状況に追い込まれてしまったのである。この経緯に照らせば、今後のアイヌ政策は、国には、先住民族^{*8}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ということができ、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といえる^{*9}。

なお、ここでいう「文化」とは、一般的にも文化という言葉が「人間が自然に手を加えて形成してきた物心両面の成果。衣食住をはじめ科学・技術・学問・芸術・道徳・宗教・政治など生活形成の様式と内容とを含む」（広辞苑）を意味するとされているように、生活様式の総体としてとらえるべきであり、懇談会報告書でも「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」^{*10}としている。

また、文化の復興に当たっては、単に過去の原状を回復するのではなく、「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」^{*11}という視点が必要となる。

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

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」（H21.7） 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	アイヌの人々の現状、最近の動き
<p>【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</p>	<p>【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】 先住民の権利に関する国際連合宣言、アイヌ民族を先住民とすることを求める決議</p>
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	具体的政策
<p>【先住民という認識に基づく政策展開】 ・先住民であることの確認 ・先住民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実施</p>	<p>【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</p>
<p>・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。</p>	

Ⅲ アイヌ政策の現状とその正当性

このような広い意味でのアイヌ文化を復興し、発展させるために、そして、アイヌとしてのアイデンティティをもって生きることを可能にするために、懇談会報告書に盛り込まれた様々な施策が進められてきている^{※12}。

昨年7月の報告書提出からもう1年以上経っているのに、目に見える政策の進展がないという声を聞くことがある。たしかに、一人ひとりのアイヌを対象にして、例えば奨学金のように何らかの給付やサービスを行うといった見やすい政策が、北海道内はともかく、全国的に実施されるに至っていないことは事実だが、そうした政策を実施するには、それに先立って政策の必要性などを把握するための調査が必要で、現在、そのための準備が進められている^{※13}。実際の政策は、その結果を踏まえて検討されることになる。また、「民族共生の象徴となる空間の整備」は今回の政策の「扇のかなめ」となるものだが、現在、その場所の選定や機能に関する検討作業がアイヌ民族と協議しながら進められている^{※14}。

ところで、このようなアイヌ民族のみを対象とした政策に対しては、様々な疑問や批判がある。「独自の文化を持っている人々の集団は、南米などから移住してきた人々のように、ほかにもいるのではないか」「生活に困窮している人たちはほかにも少なくないのに、なぜアイヌに特別にお金を使うのか」「現代の国民がアイヌを迫害したわけではないのに、なぜ我々が昔の開拓政策の後始末をしなければならないのか」といった具合である。これらについてはどのように考えればよいのであろうか。

その手がかりとして、まず、多文化共生、多民族共生社会といった理念に着目すべきであろう。多文化共生とは、「国籍や民族の異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていくこと」^{※15}などと定義される。

例えば、Jリーグのジュビロ磐田の本拠地である静

岡県磐田市では人口の6%が外国人であり、その4分の3がブラジル系である。このような独自の文化を持っている地域住民と、互いの文化を尊重しあいながら共に生きていくことが多文化共生の意味するところであるが、それでは、独自の文化を持つアイヌ民族とその文化を尊重しながら共に生きていくことが、外国からの移民の人々との共生と同じレベルのことだと考えるべきかといえ、国の政策として考える場合には、国の政策の結果として独自の文化に深刻な打撃を受け、自らの意思に関わりなく日本社会への参入と同化を強いられた人々に対しては、国として負う責任がより大きいと言わなければならない。その意味で、アイヌ民族は先住民族という独自の存在なのである。

また、アイヌ文化の振興は、アイヌ民族にとってメリットがあるだけでなく、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全体の利益につながるという点も見逃すべきではない。例えば、自然を尊ぶアイヌ文化は、日本の文化をより一層豊かにし、持続可能な社会への貴重なヒントを提供するということができるはずである。

さらに、いま生きている我々の生活が、我々の先祖たちの血と汗の賜物であることはいままでもない。我々の先祖が、子どもたちに少しでも住みやすい、よい社会を作ってやろうと力を尽くした結果、今の我々の生活があるのなら、我々にも次の世代にさらにより良い社会を残す責務があるのではなからうか。これからの日本を見通したとき、よりよい社会とは、日本社会を構成する様々な民族同士が互いの文化を尊重し、それぞれの民族が自らの文化に誇りを持って生きることができる社会ではなからうか。それがよい社会のすべてではないにしても、重要な要素であることは間違いないと考えられる。

以上のように、アイヌだけを対象にする政策と見えるものであっても、実は、それは国がアイヌに対して特に強い責任を負っているから行うものであり、また、その政策がアイヌだけではなく国民全体の利益になる

※8 アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書24頁においては、アイヌの人々について、「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られることができる」としている。

※9 同報告書24頁。

※10 同報告書24頁。

※11 同報告書25頁。

※12 現在取り組まれている施策の全体については、第2回アイヌ政策推進会議の資料1を参照。

※13 第2回アイヌ政策推進会議の資料3を参照。

※14 第2回アイヌ政策推進会議の資料2を参照。

※15 総務省「多文化共生の推進に関する研究会」報告書。

といえるから、不当だという批判は当たらないものと考えべきであろう。

IV アイヌ政策を支えるもの

さて、これまでアイヌ民族に対する責任という点から主として国の政策について論じてきた。しかし、アイヌ政策を語る場合には、地方自治体や国民自身の役割についても考えなければならない。

例えば、北海道は、最も多いアイヌ人口を持ち、最も長いアイヌ民族との歴史を持つという立場から、これまでも様々なアイヌ政策を実施してきた経緯がある。現在も、高橋知事が、アイヌ政策推進会議の委員としても、アイヌ政策の検討をリードしている。これからは特に道内市町村と密接に連携しつつ、長年の間に培った英知と経験によって国のアイヌ政策を牽引していくことが期待される。

また、民間においても、特に昨年来、いろいろな動きが見られるようになってきている。その中でも注目されるのが、札幌大学が平成22年度から開始したウレシパ・プロジェクトである^{※16}。これはアイヌ民族の伝統と文化を担うリーダーを育成するために、その意欲と能力のあるアイヌの若者に奨学金を出して学習を支援し、さらに卒業後には協賛する企業への優秀な学生の就職あっせんも視野に入れるという入口から出口まで一貫したプログラムである。しかし、このプロジェクトが特に注目されるのは、アイヌのためだけのものではなく、アイヌ民族という異文化との接触と交渉を通じてマジョリティの側、すなわちアイヌ以外の国民が自らと異なるものを受入れ、尊重できるように成熟することを目標としていることである。このプロジェクトの名前がウレシパ、すなわちアイヌ語で「育て合い」と名付けられているゆえんである。

これはとても重要な視点であるので、もう少し敷衍して論じたい。すなわち、日本語を話し、日本の昔話や物語によって日本の伝統を身につけ、その他様々な日本文化を享受し、それによって生活することを我々

は当たり前だと考えている。いや、当たり前すぎて意識さえしていないというべきかもしれない。しかし、日本社会の中には、その当たり前のことができない人たち、すなわち、自分の民族の言葉が話すことができず、自分の民族の文化に沿って生活することができない人たちがいるという事実を知ったとき、そしてそれは本質的に不平等なことであり、放置すべきことではないということに気づいたときに、我々は人間として、一步成長することができるのではなからうか。

このように、アイヌ政策とは、国にとってはその歴史の中でアイヌ民族に対して負った特別の責任を果たすためのものだけということができるが、その受益者はアイヌ民族だけではないということに留意すべきである。アイヌ文化を振興することによって日本文化がより豊かになり、次の世代によりよい社会を残すことによって国民全体の利益が実現されると言うことができ、また、より根本的には、多様な文化の存在を尊重することを通じて一人ひとりの国民が自らを成長させていくことができるのである。

V おわりに

本稿では、広義のアイヌ文化の復興の必要性や意義を中心として、新たなアイヌ政策について若干の検討を行った。

本稿で論じきれなかった事柄については他日を期すこととしたい^{※17}。

(本稿は、平成22年9月12日に北海道が主催した「アイヌフォーラム北海道2010」での講演概要に必要な範囲で注を付し、加筆修正していただいたものです)

※16 http://www.sapporo-u.ac.jp/bunka/urespa_project.htm

※17 なお、アイヌ・先住民に関する学際的・総合的研究拠点として平成19年に設立された北海道大学アイヌ・先住民研究センターでは、研究の成果の一端を講演会等を通じて公開している。詳しくは、<http://www.caiss.hokudai.ac.jp/index.html>