

【研究ノート】

日本の実情にあわせたアイヌ政策？その批判的検討

苑原 俊明

Ainu Policy à la Japanese mode? a critical analysis

Toshiaki SONOHARA

1章 はじめに

2015年22日と25日に人種差別撤廃委員会は、ローマ教皇座（the Holy See 以下、聖座）が人種差別撤廃条約に基づき提出した第16回から第23回までの合併定期報告書を審査し、先住民族との関連で次のような懸念事項と勧告を公表した。¹

2015年7月ボリビア多民族国での教皇フランシスコによる声明のなかで、カトリック教会が植民地主義という脈絡で米州諸国の先住民族に対して行った行動を教皇が謝罪したことを委員会が歓迎する一方で、1493年のアレキサンデル6世の「インテル・カエテラ」（Inter Caetera）と関連する教皇勅書により支持された「発見の法理」（the Doctrine of Discovery）の効果と現在までの影響、並びにその他の問題点に関して先住民族が表明した懸念について委員会は留意する。²

委員会は、締約国に対して先住民族の懸念に対して実効的に対処するため先住民族との意味ある対話を行うよう勧告する。この関連で委員会は、先住民族の表明した懸念に対処すべくローマにおいて高レベルでの対話が予定されているとの締約国代表からの情報を留意するとともに、この対話の参加者に先住民族が指名する適切な代表を含めるように締約国が確保することを勧告する。³

¹ 聖座は、同条約を1966年に署名し、1969年に批准した。

引用は審査後12月7日に委員会が採択した総括所見、CERD/C/VAT/CO/16-23の第16、17段落を筆者が日本語訳したものである。

² 前掲引用文、第16段落。引用のアレキサンデル6世の大勅書は、アゾレス諸島およびヴェルデ諸島西方の子午線を基準にして、その東にある「既に発見され、今後発見されるすべての島嶼および陸地」をポルトガルに、その西はスペインに「譲与する」というものである。

³ 前掲引用文、第17段落。

このなかで教皇フランシスコによる謝罪というのは、2015年7月にボリビアを訪問中の教皇が、「教皇が植民地主義について語る際に、教会の行ったある種の行動を見過している」こと、「神の御名において米州の先住民族に対して多くの重大な罪 (grave sins) が犯された」と述べた上で、「教会が犯した罪 (offense) のみならず、いわゆるアメリカの征服の途中で先住民族に対して行われた犯罪 (crimes committed against the native peoples) について、赦しを乞う」というものである。⁴

委員会での審議において国別報告者である Vazquez 委員から、この勅書について「米州諸国の先住民族に対して計り知れない害悪を与えた、明白に人種差別的な文書」であるが、これを取り消していない聖座にこの点について情報提供するよう要請があった。また十字軍に関連した歴史的な不正義についてカトリック教会が謝罪した事実に言及した Avtonomov 委員からは、先住民族に対する歴史的な不正義についても同様の対応を行うよう要請がなされた。

これらの発言を受けて聖座代表 Tomasi 大司教が、教皇フランシスコによる謝罪を取り上げて教会自身が先住民族に対して不正義がなされたことを既に認めたこと、そして回勅『ラウダート・シ』(Laudato si') のなかで、先住民族共同体およびその文化的伝統に対して特別な配慮を示すべきであり、それらの土地に影響するような大規模プロジェクトが計画されて場合には、先住民族を対話での主要なパートナーとして関与させることが不可欠であると教皇が述べていることを指摘した。⁵

この回答を受けて Vazquez 委員は、問題の教皇勅書と発見の法理についての聖座の見解を尋ねるとともに、ローマでの教皇と先住民族代表による対話の際に同勅書の廃止が話し合われる可能性があるかどうかについて質問した。

これに対して Tomasi 大司教は、スペインとポルトガルの間で締結されたトルデシヤス条約によって教皇勅書は事実上効力を失ったと答える一方で、同勅書の取り消しを検討する可能性があるとも回答した。⁶

本稿の筆者は、国連の「予備的研究」報告書を対象とした研究において1455年の教皇勅書に由来したヨーロッパ、キリスト教国による、その他の民族の土地、領域および資源

⁴ The New York Times, 2015年7月9日付、Jim Yardley, William Neuman 両氏の署名記事より引用。

⁵ Encyclical Letter LAUDATO SI' of the Holy Father FRANCIS on Care for Our Common House (24 May 2015), 聖座代表による引用は、第4章統合的エコロジー、第II節文化的エコロジーのなかの第146段落である。

⁶ 以上の引用は委員会審議録の要約版、CERD/C/SR.2394の第19、23段落およびCERD/C/SR.2395の第23,24,48,50段落からである。

に対する「発見の法理」と「支配の枠組み」について分析したことがある。⁷今回、そのローマ教皇が教会の犯した「罪」について謝罪するとともに、過去の勅書を取り消す可能性を示唆したわけである。これは国際社会での先住民族の復権運動、とりわけ2007年の国連総会での「先住民族の権利に関する国連宣言」（以下、国連宣言）採択で示される先住民族の人権保障の進展という動向を反映したものであろう。

では、日本での先住民族の人権保障はどうか。この問題については、後述するように日本政府が先住民族として認めたアイヌ民族および国連の人権条約機関から政府に対して先住民族として認めるよう要請されている琉球民族の取り扱いがポイントとなるが、紙幅の制約上後者は今回取り上げない。そこで本稿では、日本（政府および多数者社会）の歴史と法制度のなかでの、アイヌ民族の位置づけとその権利の回復を巡る問題について諸外国での実践との比較を交えて考察する。

2章 アイヌ民族の地位と権利の回復

1節 現在のアイヌ民族の位置づけ

1997年3月27日に札幌地方裁判所は、二風谷ダム訴訟判決においてアイヌ民族を先住民族として認定し、その文化享有権を尊重すべき政府の責務を認めた。

裁判所によると、「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」であるから、先住民族に該当するとし、また日本が批准した市民的及び政治的権利に関する国際規約の27条及び日本国憲法13条に従って政府はアイヌ民族の文化享有権を保障しなければならないところ、国の行政機関たる建設大臣（当時）には、先住少数民族の文化に影響を及ぼすおそれのある政策の決定及び遂行にあたって不当な侵害が起らないように、これらの者の文化に対して特に十分な配慮をすべき責務があるとした。そして土地収用法の適用においてアイヌ民族の文化に対して十分な配慮すべきであるところ、二風谷ダム建

⁷ 苑原俊明「『発見の法理』と『支配の枠組み』を探究する—国連「予備的研究」報告書の分析—」『大東法学』第23巻第2号（2014年）、207—231頁。特に212—213頁を参照。

設でアイヌ民族の文化を不当に軽視・無視した国の事業認定行為は違法であるとしたのである。⁸

2008年6月6日には国会がアイヌ民族を「先住民族とすることを求める決議」を採択してことを受けて、内閣官房長官は同決議に関する談話を発表し、そのなかで「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」との認識を明記し、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さらに推進し総合的な施策の確立に取り組むこと、ならびにこれからのアイヌ政策に関して審議するため内閣官房に有識者懇談会を設置する旨を示した。アイヌ民族1名を含めた8名の委員で構成される「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」が7月29日に提出した報告書（以降、単に報告書という）が、現在までのアイヌ民族の位置づけと人権保障に大きく関わることとなる。⁹

2節 報告書のなかでの位置づけ

1) アイヌ民族と植民地化

「先住民族」（若しくは「先住人民」indigenous peoples）という概念における基本的要素は、一定の土地、領域および資源に依拠して社会を発展してきた人民で、「侵略」、「征服」、「植民地化」もしくは国境の画定により他の民族の「支配」の下に置かれたものの、固有の文化などによる自らのアイデンティティを維持・発展しようとする社会集団であることといえよう。¹⁰

そこでは、他の社会集団、国家による当該人民の植民地化と従属的な地位（「支配の枠組み」）が特徴である。

一方で、有識者懇談会の報告書ではアイヌ民族が、近代日本の国家形成の過程で植民化された結果、政治的な支配の下におかれまたその土地と資源を奪われたことがはっきりと示されていない。報告書では1855年の日魯通好条約締結交渉において、幕府側による「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

⁸ 札幌地裁判決 平成5年（行ウ）第9号権利取得裁決等取消請求事件

⁹ この報告書については、次の論考を参照。

苑原俊明「アイヌ民族の先住権の行方」国際人権法学会『国際人権』第21号（2010年報）62－65頁。

上村英明「アイヌ民族政策の進展に関する課題と展望—「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」報告書を読む」反差別国際運動日本委員会編「現代世界と人権 23 先住民族アイヌの権利確立に向けて」解放出版社、2009年。

¹⁰ 1986年国連人権小委員会特別報告者による報告および1989年ILO第169号条約における定義を参照。

いう主張がなされたことと、その結果として国境画定が行われたことについて「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」であったと評価している。¹¹

しかし、この幕府側の主張が当時の国際法に照らして有効なものであったのだろうか。当時においてアイヌ民族が居住している「蝦夷地」は、すでに日本の領土であったのだろうか。

「蝦夷地」＝日本の領土という論理であるが、その前提として、幕末期において「蝦夷地」が日本の領域主権の「範囲」とされるには、いわゆる国際法上の無主地であって、日本が実効的な占有を確立したことが必要である。無主地理論について学説および当時の国家実行に基づき考察した、M.F.Lindleyの結論によると、「一定の共通した上位者への慣習的な服従を通して恒常的にまとまって生活し、その行動について承認された基準に合致する相互関係を持つ相当の数の人々、つまり一つの政治社会が居住する領域」については無主地とはされない、という。¹²

また1975年の西サハラ事件において国際司法裁判所は、スペインによる西サハラの植民地化の時期での国際法に照らして、「社会的および政治的組織を有する部族や人民の居住する地域」(territories inhabited by tribes or peoples having a social and political organization)が無主地とはみなされていなかった、と述べた。¹³

次に、この時代におけるアイヌ社会内部の様子について概説する。

菊池勇夫によれば、近世のアイヌは、大きな河川の河口や川筋またはその近隣の小河川の河口・川筋において、2－3軒から20軒においたる規模の村落(コタン)を形成し、サケ、マス漁と狩猟を生業に社会を形成していた。

また各村落は、イウォル(イオルとも)と呼ばれる漁撈および狩猟の縄張り、テリトリーを維持していた。一方で各集団には首長がそのテリトリー内での秩序を担い、また川筋の集団のなかには婚姻関係などで結びつき、また政治的・軍事的な共同行動を取る、より大

¹¹ 報告書9－10頁。

¹² M.F.Lindley, *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*, 1926, pp22-23 引用部分の原文は次の通りである。

(the territory) be inhabited by a political society, that is, by a considerable number of persons who are permanently united by habitual obedience to a certain and common superior, or whose conduct in regard to their mutual relations habitually conforms to recognized standards

¹³ 家正治「非植民地化と自決権—西サハラ事件—」山本草二他編『別冊ジュリスト国際法判例百選』(2001年)35頁。引用部分は下記による。

International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, WESTERN SAHARA*, 1975, paragraph 80

きな地域集団も存在していたという。¹⁴

また榎森進によると、1669年のシャクシャインの蜂起ののち、松前藩、和人によるアイヌに対する政治・経済上の支配が強化され、ロシアの南下政策に対応して幕府は1807年に松前・蝦夷地の全体を直轄地に置き、そのなかでアイヌに対して和風化政策を進めたという。この時期の幕藩制国家と蝦夷地との関係につき、榎森は蝦夷地が国家による「直接的な支配」に組み入れられたと評価して「内国化」として位置づける一方、この時期においても和人地（松前地）と蝦夷地という区分の形式が維持されていたことに着目して、蝦夷地が実態では「異域」として認識されていたという。¹⁵

以上の研究成果を踏まえると、幕末期までのアイヌ社会は、独自の文化を持つ人間集団が一定の「社会組織」を有していたのであり、これが近代的な意味での「国家」ではないとしても「無主地」であったと断定できるか疑問である。

さらに報告書は、1869（明治2）年に「蝦夷地」が北海道と改称されるとともに、他の地域と同じく「国郡制」が導入され、北海道が「明治政府の統治下に置かれ」て「内国化」が図られるとともに、「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」と指摘する。¹⁶ここで「内国化」や「開拓」という語句が用いられているが、その実質においてはアイヌ民族が居住し社会を形成してきた土地、領域に対する外部の民族集団と国家による植民地化である。

例えば憲法学者の美濃部達吉は、その著作において「国法上または国際法上国家に隷属している土地」で、その元来の住民が本国人とは異なった「人種」に属し、また「地理上の位置」が本国とは隔たっており、そこへ本国から多数の移住者が移住している」ところを植民地として捉え、植民地は本国とは原則としてその行われている法律制度を異にしている、と指摘した。ただし美濃部によると、「日本の今日の状態」で、この定義にあてはまるのは「朝鮮、台湾、樺太および関東州」であって、「北海道および沖縄県は今日においては原則としてすべての法律勅令が本国と同一に行われて」おり、「ただ例外として特に北海道、沖縄県に施行しないものが多少はある」ものの、原則として同一の法が行われているので、法律上植民地とはいえない、としている。¹⁷

¹⁴ 菊池勇夫『アイヌ民族と日本人—東アジアのなかの蝦夷地』朝日選書、1999年、98—107頁。

¹⁵ 榎森進『アイヌの歴史—北海道の人々（2）』（日本民衆の歴史 地域編8）、三省堂、1987年、88—98頁。

¹⁶ 報告書10頁。

¹⁷ 美濃部達吉『憲法講話』、小路田泰道監修『史料集公と私の構造1 美濃部憲法学と政治（1）』ゆまに書房、2003年、576—580頁。

引用の文献は1912（明治45）年に刊行された原本を復刻したもので、ここでの「今日の状態」というのは1912年当時を指すものと解される。つまり幕末から明治初期にかけての「蝦夷地」と北海道に関して論じていないことに注意をしたい。

また外地法の研究者である清宮四郎によると、「帝国憲法施行の当時、すなわち明治23年11月29日に既に」日本の領土であった「本州・四国・九州・北海道・琉球・小笠原」が「内地」と呼ばれ、憲法施行後に領土または純領土となった「台湾・南樺太・朝鮮・関東州および南洋群島」を「外地」と呼ぶのが「最も普通の用い方」であるとしている。¹⁸しかしこの語法でも、幕末期から明治初期の時期、憲法が施行されるより以前の時期での領土の編入については説明できないものと思われる。

国際法では植民地とされる地域は、国連憲章上信託統治地域と非自治地域があり、後者につき施政を行っている国家は憲章の規定により国連に宛てて情報提供を行う義務が存在する。（73条e）どの国がこの義務を負うかという点について指針を定めた国連総会決議（1541号）によると、「地理的に分離しており、施政国との間では民族のおよび（または）文化的に別個の領域」について、情報提供すべき「一応の」義務があるとされている。¹⁹

美濃部の基準での「移住」がこの指針にはないものの、地理的な分離と民族文化的な相違という点では共通している。また後述するように、明治初期には北海道を対象に本土と異なる土地法制が制定された歴史がある。

少なくとも幕末から明治の初期における北海道は、アイヌ民族の意思とは関係なく日本国家の一部に編入された、植民地であると考えられる。

では報告書において、この植民地化と「歴史的不正」に対するアイヌ民族の権利の回復、とくに国際法上の自己決定権の保障についてどのような立場であるか。

今後のアイヌ政策のあり方について報告書は、アイヌ民族が「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」ところ、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、その意にかかわらず支配を受け、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」行き、

¹⁸ 清宮四郎『外地法序説』1943年、3頁。

¹⁹ 国連総会決議の名称は、Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter

その第4原則が、次の通り。Principle IV

Prima facie there is an obligation to transmit information in respect of a territory which is geographically separate and is distinct ethnically and/or culturally from the country administering it.

その「伝統と文化に深刻な打撃」を受けたことを認めた。

一方でアイヌ民族が先住民族であることから導き出される政策との関連において報告書は、「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歴史的経緯を踏まえ」、日本政府が「アイヌの文化の復興に配慮すべき強い責任がある」と述べるにとどめている。

そして国連宣言について、これが「先住民族に係る政策のあり方の一般的な国際指針」としての意義を持つとする一方で、「国連宣言の関連条項を参照し」、「我が国及びアイヌの人々の実情に応じ」た政策を展開する者としている。²⁰

従って報告書は政策展開に当たっての基本的な理念として、植民地化の歴史を踏まえてのアイヌ民族の自己決定権について触れていない。

こうした報告書の内在的な限界について、北海道大学の高等法政教育研究センターと北大アイヌ・先住民研究センターが共催した講演会において、ハワイ大学ロー・スクールのエリック・ヤマモト教授が、「(社会的平癒の要素である) 政府とアイヌの政治的関係を再構築するための取り組みがごくわずかで、不適切」という現状認識を示して、「国や地方との政治的・経済的関係を再構築し、植民地主義による組織的な損害に対応して人権保障上の自己決定」を具体化する必要がある、と指摘したことを想起したい。²¹

2) アイヌ民族の土地と資源への権利

報告書は、「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」こと、「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」と「和人への同化」政策により、アイヌ文化が「深刻な打撃を受けた」とする。²²

また報告書では、「アイヌの人々の使用していた土地」について所有権を設定し、付与する内容を規定する、1872（明治5）年の「地所規則・北海道土地売貸規則」の制定、「アイヌの人々の居住地」を「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」趣旨の1877（明治10）年の「北海道地券発行条例」の制定、地所規則での処分面積の制限（一人当たり10万坪）を緩和して、「企業的開拓を試みる資本家を誘致」するための、1886（明治19）年の北海道土地払い下げ規則およ

²⁰ 報告書 24,26 頁。

²¹ 「正義の実現による社会的平癒—アイヌと日本の政府および人々との和解のための枠組み—」 訳 落合研一・長谷川晃訳『北大法学論集』59巻4号（2008年）279-305頁、特に、302—303頁。

²² 報告書 17 頁。

び 1886 (明治 30) 年の北海道国有地未開地処分法の制定、についても言及する。²³

では歴史的に奪われたアイヌの土地とその資源について、どう考えるべきか。

まず報告書では、これらの法制によりアイヌ文化が「深刻な打撃」を受けたことや「アイヌの人々が生活の糧を得る場を追われること」になったことには言及する。²⁴ しかし、この論では先住民族としてのアイヌが先祖伝来の土地とその資源に対して「独自の精神的関係を維持し、及び強化する権利」、「所有し、使用し、開発し、及び管理する権利」を有していたにもかかわらず、上述した和人と国家による植民地化の結果としてそれらの権利が奪われたという「歴史的不正」の観点が弱いように思われる。²⁵

現代の国際社会において、アイヌ民族同様「歴史的不正」の対象となった各地の先住民族の土地と資源については、権利の確立および保障という観点から一定の国家実行の蓄積があることに留意したい。

例えば、カナダでは 1973 年の Calder 対ブリティッシュ・コロンビア州 (以下、BC 州) 事件判決で連邦の最高裁判所が先住民族からの土地権請求を認める道筋を示した後、連邦政府は包括的土地請求処理手続と特定土地請求処理手続を定める政策を決定した。ここで特定土地請求処理手続とは、先住民族と政府とが歴史上締結した条約において認められている土地の権利を、包括的土地請求処理手続は、それ以外の場合に指定した土地区画における先住民族の所有権を巡る請求とその解決の手続を規定しており、土地が返還できない場合での金銭補償の提供や天然資源の共同管理の仕組みなどを定めることがある。また該当する先住民族による内部的な自治について、政府との間で合意する場合もある。²⁶

さらに 1997 年のデルガムーク対 BC 州事件判決で連邦最高裁は、先住民族による土地への権利が認められる根拠に、ヨーロッパ人の入植以前に、BC 州の先住民族の 2 集団が関係する土地を占有していた事実を求められることを示した。また 2014 年のロジャー・ウィ

²³ 報告書 12 - 13 頁。

²⁴ 報告書 13、17 頁。

²⁵ 引用した権利は国連宣言 25,26 条に、また「歴史的不正」という表現は国連宣言の前文第 6 段落に、それぞれ依拠している。

国連宣言の日本語翻訳は、特に断りがない限り報告書巻末にある参考資料 11 から引用したものである。なお前掲書において榎森進は、地所規則と北海道土地売賃規則が「あくまでも和人のみの私的土地所有の出発点であり、アイヌ民族にとっては、みずからの生活と生産の場であるアイヌ・モシリ (アイヌの住む大地) を一方的に、しかも根こそぎ奪い去るもの」であったと指摘する。榎森、前掲書 111 頁

²⁶ 1998 年のニスガ協定では、ブリティッシュ・コロンビア (BC) 州のニスガ民族の土地所有権のほかに、土地・資源利用、文化・言語、教育、保健サービス、家族内の身分関係についての自治が認められている。1982 年のカナダ連邦憲法 35 条では、既存の先住権および条約上の権利を承認しており、こうした土地請求処理協定が条約上の権利として保護される。

リアムズ対カナダ事件で連邦最高裁は、BC州の先住民族であるチルコティンが、カナダの植民地化以前に、その居住地のみならず狩猟などの目的で「排他的かつ定期的に使用していた」領域も対象とする先住権原を有していたことを認めた。

オーストラリアでは、1992年のMabo対クィーンズランド州(No. 2)事件判決で、連邦の最高裁判所は、コモンロー上、先住民族による土地への権原(先住権原)が認められているとの原則を示した。これを受けて連邦政府は1993年に先住権原法を制定し、各州もそれぞれ先住権原の州法を制定している。

中南米でILO169号条約の締約国の中には、憲法その他の国内法を改正して先住民族の土地権を規定し、土地の境界画定を定める国がある。

また米州人権裁判所による判例法として、先住民族の土地および資源の権利につき、米州人権条約での財産権規定を根拠に認められてきた。²⁷

アフリカ諸国は国連宣言の採択にあたり抵抗したのだが、アフリカ人権委員会の判断のなかでは、先住民族の認定と集団としての土地権、その土地での開発の権利(事前協議)などに関して注目すべき実行が示されている。²⁸

これに関連して、ケニアのMau地方の森林を故郷とする狩猟・採集民、Ogiek共同体の強制立ち退き事件に関する、2017年5月26日付アフリカ人権裁判所の判決について概説する。

本件はアフリカ人権委員会による調停が不調となり裁判所に付託されたものであるが、事前協議のない立ち退きをケニアが実施したことが、アフリカ人権憲章の非差別原則、文化、宗教、財産、天然資源および開発の権利に関する規定に、それぞれ違反しているとの委員会の申し立てを裁判所が認容した。²⁹

まずOgiek共同体について裁判所は、国連人権小委員会特別報告者Erica Daesが先住民族概念についてまとめた報告書の中で示された認定基準に依拠して、①他の集団による占有より前に存在していたこと(先住性)、②自発的にその文化的独自性を永続させること、③他の集団または政府により独自の集団であるとの認定を受けているか、独自の集団としての自己認識があること、および④従属、周辺化、権利剥奪、排除または差別の経験があ

²⁷ 2001年のMayagna (Sumo) Awas Tingni Community対ニカラグア事件などがある。これらの判例法については、小坂田裕子「米州における先住民族の土地に対する権利—ラテンアメリカ諸国の葛藤—」『神戸法学年報24号』(2008年)、173—207頁、および小坂田裕子『先住民族と国際法—剥奪の歴史から権利の承認へ—』信山社、2017年、第4章、を参照。

²⁸ 小坂田、前掲書(脚注22)第5章を参照。

²⁹ African Court on Human and Peoples' Rights, African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, Application No. 006/2012, Judgment, 26 May 2017.

ること、という「先住民 (indigenous population)」の認定基準をあげて、共同体がこれらに該当すること、その「脆弱性 (vulnerability)」ゆえに特別の保護を要することを認定した。³⁰

次に土地の権利について裁判所は、国連宣言 26 条で先住民族が所有の権利以外にも使用の権利が認められることに依拠して、財産権に関するアフリカ人権憲章の規定から共同体が先住民として「先祖伝来の土地を占有し、ならびに使用・享受する権利」があることを認めた。³¹

3) 大規模な人権侵害に対する賠償と権利の回復

異民族による征服、侵略、移住等を通じて先住民族の領域、土地への植民地化および植民国家による同化政策が行われて先住民族の文化と社会が破壊される一方、国家・社会の支配的な集団が先住民族を制度的または実際上差別する社会構造が形成され、大規模人権侵害にいたることが世界の先住民族の歴史、社会において共通している。そこで、こうした大規模人権侵害に対する「賠償」・補償、権利回復という問題が国際法上提起されている。

例えば Ana Vrdoljak は、国家による植民化の中核に先住民族文化の破壊と同化が存在しており、さらに差別と同化政策を通じて人権侵害が継続していることに着目して、こうした先住民族の文化の喪失に関しては、国際法に従い関連民族が「賠償」などによって救済を要求できるという認識を有する。そして「賠償」と救済のあり方については、国連人権理事会で採択された先住民族の権利に関する国連宣言 (案) (これは 2007 年に国連総会により正式に国連宣言として採択された。)、1995 年の先住民族の遺産に関する原則・指針案、2005 年の国際人権法・人道法の大規模侵害被害者のための救済・賠償に関する基本原則・指針、同年の不処罰と戦う行為を通じての人権の保護・促進に関する原則といった国際人権法および人道法に関連した文書、ならびに国際法上の国家の国際責任を定めている、2001 年の国家責任条文という文書を手がかりにして、(一)謝罪と真相解明、(二)原状回復、(三)金銭補償および(四)先住民族社会のリハビリテーション、という 4 つの柱を立てて論じている。³²

ここでは、これらの柱のうち謝罪と真相解明、補償の問題と社会のリハビリテーションに関わる和解の試みについて、若干の事例を取り上げたい。

³⁰ 前掲書、第 107、122 段落。

³¹ 前掲書、第 128 段落。また共同体の意思に反し、事前の協議もなく、また立ち退きの公益条件を守らずに立ち退かせた行為が、当該財産権規定に違反することも認定した。同第 131 段落。

³² Ana F Vrdoljak, "Reparations for Cultural Loss", in Federico Lenzerini (ed.) *Reparations for Indigenous Peoples: International and Comparative Perspectives*, Oxford Univ. Press 2008

まず、謝罪と真相解明であるが、これは過去の事実、先住民族への人権侵害により生じた物的損害のみならず人格的な被害について責任ある者に対して、その真実を認めさせたうえで謝罪するよう求めるとともに、その歴史の記憶を保存することを働きかけることと関係している。事実を知る権利と継続する人権侵害をやめさせる権利にかかるものといえる。

その一例が1993年のアメリカ連邦議会による先住ハワイ人に対する謝罪決議である。この決議は、1893年1月17日に起こったハワイ人王国の違法な打倒（クーデタ）事件からの100周年を機にして、先住ハワイ人の固有の主権を抑圧する結果となった事件の歴史的意義を認識すること、合衆国の職員および市民が加わって起こした王国の打倒と、先住ハワイ人の自決権の剥奪ということについて、合衆国国民を代表して先住ハワイ人へ謝罪すること、および合衆国と先住ハワイ人との間での和解のための適切な基盤づくりのために、ハワイ王国の打倒の帰結を認識するというコミットメントを表明し、大統領に対して同様の認識と和解への支援を要請した。

この決議での「先住ハワイ人」とは、1778年以前に現在のハワイ州を構成する地域を占有し、主権を行使した先住民族の子孫である個人を意味する、という。またこの決議は、合衆国に対する請求の処理を意図したものではないとされ、補償など「賠償」問題とは切り離されて採択された。³³

一方、カナダでは先住民族の子どもを親元と地域社会から切り離し同化のための教育を行った、いわゆる「インディアン寄宿学校」（以下、寄宿学校）制度について、カナダ連邦政府スティーヴン・ハーパー首相が2008年に、連邦議会にて公式に謝罪した。そのなかで首相は、寄宿学校が子どもたちを家庭、家族、伝統及び文化から切り離し、支配的文化に同化させることが目的であって、先住民族の文化や信仰を劣っていると的前提に立ったもので、「インディアンを子どもの時代で殺す」こと（“kill the Indian in the child”）と同じであり、誤りであったことを認めた。³⁴

さらに2006年に政府に対して損害賠償を求めていた被害者および関連する先住民族団体、政府代表および教会との間で問題処理の協定が合意されて、犠牲者に対して体験支払金という名目での金銭賠償が支払われることになった。また真相解明と和解のための委員会を

³³ Public Law 103-150, November 23, 1993 (S.J. Res. 19, 103rd Congress)

³⁴ カッコ内の引用部分は、以下の声明文からの仮訳である。 Statement of Apology to former students of Indian Residential Schools on behalf of the Government of Canada, June 11th, 2008

また、この謝罪の経緯と意義については、

広瀬健一郎「カナダ首相による元インディアン寄宿舎学校生徒への謝罪に関する研究—謝罪への過程とその論理—」鹿兒島純心女子大学『国際人間学部紀要』第17号（2011年）13—44頁、を参照。

設置することとされた。後者の合意項目に従い、先住民族出身者を委員長とする真実解明・和解委員会が組織されて、2015年に委員会は『真実を尊び、将来のために和解すること』と題する最終報告書を公表した。

この報告書では寄宿学校制度の実施がカナダ政府による先住民族を対象とした「文化的ジェノサイド」であると性格づけた。つまり、目標とされた集団の構成員を大量に殺害する「身体的ジェノサイド」行為、当該集団の生殖能力を破壊する「生物学的ジェノサイド」のほかに、先住民族の土地を奪い、人々を強制移住させ、言語、宗教儀式を禁止し、精神的な指導者を処罰し、文化財を没収し破壊することを通じてカナダ政府は、先住民族が集団として存続するために必要な組織や実践を破壊する「文化的ジェノサイド」を遂行してきた、と最終報告書は認定したのである。³⁵

また最終報告書は、先住民族との関連でカナダには植民地主義の歴史があったこと、文化的ジェノサイドと同化政策の結果、先住民族個々人の人生、地域社会、さらにカナダ社会全体に傷跡をもたらしたことを率直に認めて、和解の必要性を説くのである。その最終章においては、負の遺産 (legacy) を克服するために政府が取り組むべき分野 (児童福祉、教育、言語・文化、保健・衛生、司法制度) 毎の措置について 42 項目の勧告を行うとともに、和解を達成するための取り組みを 52 項目取り上げて、カナダの政府と社会の全体が行動に移すべき要求 (Calls to Action) を示したのである。

この和解にかかる項目で、本稿の関心に関連するものを若干紹介する。まずカナダの連邦、州、準州及び地方自治体の政府が和解のための枠組みとしての国連宣言を全面的に採用し、履行することが要請されている。

次に、先住民族とカナダ政府とがネーション対ネーションの関係にあることを再確認するために、連邦政府が先住民族と共同して「和解のための国王布告」(a Royal Proclamation of Reconciliation) を策定し、そのなかで先住民族の土地・人民に対するヨーロッパの主権を正当化する発見の法理、無主地論を否認すること、和解のための枠組みとしての国連宣言を採用し履行すること、相互の承認と尊重、将来にわたる関係を維持するために責任を共有するという諸原則に基づき、条約関係を刷新しまたは樹立すること、条約、土地権請求その他の取り決めの交渉と履行の過程において先住民族固有の法律と法伝統を認知し組み入れることを含め、連邦形成における先住民族の地位が完全なるパート

³⁵ *Honouring the Truth, Reconciling for the Future, Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, 2015, Introduction, 1 頁。

なお国際法上でジェノサイド (集団殺害) とは、「国民的、民族的、人種的又は宗教的な集団の全部又は一部を集団それ自体として破壊する意図をもって行われる」行為を意味している。(ジェノサイド条約第 2 条柱書より)

ナーであることを確保するために先住民とカナダの憲法および法秩序の関係を融和させること、が求められている。³⁶

第3章 結語

従来のアイヌ政策が国際社会からどのように評価されているのかという点について、日本が批准している人権条約の履行との関連で検討する。

まず市民的および政治的権利に関する国際規約（自由権規約）において締約国の規約履行を監視する自由権規約委員会は、2014年7月に日本の第6回政府報告書を審議し、アイヌの人々の先住民グループとしての承認を歓迎する一方で、その伝統的な土地や資源に対する権利、あるいは彼らの児童が彼らの言葉で教育を受ける権利が認められていないことに関して懸念を改めて表明して、日本に対して法制を改正し、アイヌの伝統的な土地及び天然資源に対する権利を十分保障するためのさらなる措置をとるべきであって、それは、影響を受ける政策に事前に情報を得た上で自由に関与する権利を尊重しつつ行われるべきとするとともに、可能な限り、彼らの児童に対する彼ら自身の言葉での教育を促進すべきである、と勧告した。³⁷

次に人種差別撤廃委員会は、2014年9月に日本の第7,8及び9回合併報告書を審議し、アイヌ政策推進会議におけるアイヌ代表者の数が少なく不十分であること、北海道外に居住する者を含めたアイヌの人々とそれ以外の者との間で教育、雇用その他の生活格差があること、土地と資源についてのアイヌの権利保護が不十分であり文化と言語の権利の実現が緩やかに進むだけということに関して懸念を表明し、アイヌ政策推進会議でのアイヌ代表の人数の増員、生活格差を減らすための対策の実施を強化、加速させること、土地と資源についてのアイヌの権利を保護するために適切な措置をとり、文化と言語の権利実現のための措置実施を促進するよう勧告した。また委員会は、アイヌ政策やプログラムの検討のため、包括的なアイヌ実態調査を定期的実施することも勧告した。³⁸

女性差別撤廃条約について日本政府第7・8回合併報告書を審議した、女性差別撤廃委員会は、家父長制に基づく考え方や家庭・社会における男女の役割と責任に関する根深い固定観念が残存していることの一例として、アイヌの女性への性差別的な発言を取り上げ、「ア

³⁶ 前掲書 323 - 324 頁。第 43 及び第 45 項目。

³⁷ 自由権規約委員会の総括所見（外務省の仮訳では、最終見解）第 26 段落。CCPR/C/JPN/CO/6。

³⁸ 人種差別撤廃委員会の総括所見第 20 段落。CERD/C/JPN/CO/7-9。

アイヌの女性、(中略)に対する攻撃を含む、民族的優越性又は憎悪を主張する性差別的な発言や宣伝を禁止し、制裁を課す法整備を行う」よう日本政府に勧告した。³⁹

2017年5月に前述のアイヌ政策推進会議の第9回会議が開かれて、アイヌ政策の見直し作業を行ってきた政策推進作業部会からの報告を受けて、今後の会議における政策検討の方針を審議した。作業部会報告では、いわゆる「民族共生象徴空間」の整備・運営、アイヌ民族の遺骨の返還・集約とともに、「アイヌの人々」の生活向上のための施策およびアイヌ文化の振興施策が検討項目として挙げられた。⁴⁰

前述のカナダ真実解明・和解委員会の最終報告におけるアプローチと比べると、誤った政策について政府の首長(首相)による議会での公式な謝罪がなく、植民地主義の清算と先住民族の権利回復のために国連宣言に全面的に依拠して政策を検討するのではなく、いわゆる「広義の文化にかかる政策」という観点で立案する手法を採用している。前述した2009年有識者懇談会の報告書で言う、日本の「実情」にあわせたアイヌ政策ということである。

1984年当時の北海道ウタリ協会(現、北海道アイヌ協会)の総会は、当時存在していた北海道旧土人保護法を廃止して、新たな「アイヌ民族に関する法律(案)」を採択するよう要求する決議を採択した。その制定理由のなかでアイヌ民族問題が「日本の近代国家への成立過程においてひきおこされた恥ずべき歴史的所産であり、日本国憲法によって保障された基本的人権にかかわる重要な課題をはらんで」いるとの認識から、「このような事態を解決することは政府の責任で」と位置づけ、法律(案)本文の第1条においてアイヌ民族が「多年にわたる有形無形の人種的差別によって教育、社会、経済などの諸分野における基本的人権を著しくそこなわれてきた」ことに鑑み、「アイヌ民族にたいする差別の絶滅を」法律の「基本理念」とすることを謳っていた。⁴¹

現行のアイヌ政策およびその出発点である「アイヌ施策のあり方に関する有識者懇談会」の報告書のいずれにおいても、先住民族としてのアイヌ民族が自ら求める「差別の絶滅」という理念の実現なり、国連宣言および国際人権基準に基づいて有している権利の全面的な履行するまでには至っていないことは明白であろう。

なお現在のアイヌ政策推進会議は、座長たる内閣官房長官、座長代理の復興副大臣を除く12名のメンバーのうち、アイヌ民族出身者は5名である。

³⁹ 女性差別撤廃委員会総括所見第20,21段落。CEDAW/C/JPN/CO/7-8.

⁴⁰ 内閣官房アイヌ総合政策室が設置するアイヌ政策推進会議のHPより一部引用。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/> (2017年2月14日アクセス)

⁴¹ 手塚利彰氏のアイヌ民族資料室より一部引用。

<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad-Ocean/8242/kampisosi/ainushinpowan.html> (2017年2月14日アクセス)