

報 告 書

平成 8 年 4 月

ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会

平成8年4月1日

内閣官房長官
梶山静六 殿

ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会

座長	伊藤正己
	佐々木高明
	司馬遼太郎 (平成8年2月12日 逝去)
	中村睦男
	原ひろ子
	山内昌之
	堀達也

私たちは、昨年3月30日以降、内閣官房長官の要請により、法制度のあり方を含め今後のウタリ対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整理いたしましたので、ご報告いたします。

[目次]

はじめに	1 頁
1 アイヌの人々	2
(1) アイヌの人々の先住性	
(2) アイヌの人々の民族性	
(3) アイヌ文化の特色	
(4) 我が国の近代化とアイヌの人々	
2 北海道ウタリ福祉対策	5
(1) 経緯	
(2) 北海道ウタリ福祉対策の成果と課題	
3 国連等における議論の動向	6
4 新しい施策の展開	7
(1) 新しい施策の基本的考え方	
(2) 新しい施策の概要（提言）	
① アイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進	
② アイヌ語をも含むアイヌ文化の振興	
③ 伝統的生活空間の再生	
④ 理解の促進	
(3) 新しい施策の実施	
5 北海道旧土人保護法及び旭川市旧土人保護地処分法の取扱い	1 3
おわりに	1 4
（別紙 1）懇談会の開催経過及び各回の審議テーマ	
（別紙 2）懇談会委員名簿	

はじめに

平成7年3月、内閣官房長官から法制的問題を含め今後のウタリ対策のあり方に関し意見をまとめるよう要請を受け、以来11回にわたり会合を重ねてきたが、その間の様々なヒアリング及び同年秋の北海道現地視察、また、その後の論点の整理と幅広い議論をも踏まえ、今般、委員の意見を整理するに至ったので報告する。

ウタリ対策のあり方については、昭和49年以来、北海道ウタリ福祉対策が実施されているが、昭和50年代に入りアイヌ民族に関する法律制定等の意見が相次ぎ、昭和63年には当時の北海道知事からもアイヌ新法制定の要望が出るなど多くの意見が出されてきた。

また、平成5年（1993年）の国際先住民年以来、国連においても先住民をめぐる議論が活発化している。

今日に至るまで、我が国としてこうした問題にいかに取り組むべきかという課題は、過去数世紀にわたる歴史認識、先住性、民族性というこれまでの行政にはない視点が必要なこともあり、具体的な政策対応の必要性や基本的理念等において必ずしも議論が深まらなかった経緯がある。

本懇談会では、こうした課題に応えるべく、我が国におけるアイヌの人々の位置付けについて、自然人類学、歴史学、民族学、国際法等の学問的立場からヒアリングを重ねるなど様々な角度から議論するとともに、この分野の施策の新たな基本理念及び具体的施策のあり方等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踏まえ、約1年の検討の成果を整理したものである。

1 アイヌの人々

(1) アイヌの人々の先住性

北海道に人類が住み始めたのは、今から約2万年以上も前の旧石器時代のこととされている。その後、縄文文化期、続縄文文化期を経て、8世紀頃から12世紀中頃にかけて狩猟・漁撈・畑作などを行い、擦文土器を用いた人々を担い手とする擦文文化期を迎える。この擦文文化期とそれに続く13世紀頃から14世紀頃にかけてアイヌ文化の特色が形成されたものとみられる。また、アイヌ文化は、7世紀頃から12世紀頃にかけてオホーツク海沿岸に栄えた、漁撈や海獣猟を中心に独自のオホーツク式土器を用いた北方民族系のオホーツク文化の影響も受けているとみられている。

また、「和人」との関係でみると、7世紀頃から北海道に居住する人々との間に接触、交流があったことが窺われるが、文献資料が限られていることもあって、アイヌ文化の形成期における人々の様子は、明らかになっていないことが多い。

しかしながら、少なくとも中世末期以降の歴史の中でみると、学問的にみても、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。

(2) アイヌの人々の民族性

一般に、民族の定義は言語、宗教、文化等の客観的基準と、民族意識、帰属意識といった主観的基準の両面から説明されるが、近年においては特に帰属意識が強調されてきており、その外延、境界を確定的かつ一律に定めることは困難であると思われる。

現在、アイヌの人々は、我が国の一般社会の中で言語面でも、文化面でも他の構成員とほとんど変わらない生活を営んでおり、独自の言語を話せる人も極めて限られた数にとどまるという状況に至っている。

しかし、アイヌの人々には、民族としての帰属意識が脈々と流れ

ており、民族的な誇りや尊厳のもとに、個々人として、あるいは団体を構成し、アイヌ語や伝統文化の保持、継承、研究に努力している人々も多い。また、これらの活動に参画し、積極的に取り組んでいる関係者も少なくないことにも注目すべきである。

このような状況にかんがみれば、我が国におけるアイヌの人々は引き続き民族としての独自性を保っているともみらるべきであり、近い将来においてもそれが失われると見通すことはできない。

(3) アイヌ文化の特色

アイヌの人々は、川筋等の生活領域で、狩猟・採集・漁撈を中心とした生業を営む中で独特の文化を育んできた。アイヌ文化は自然とのかかわりが深い文化であり、現代に生きるアイヌの人々も自然との共生を自らのアイデンティティの重要な要素として位置付けている。

近世のアイヌ文化の大きな特色としては、狩猟・採集・漁撈という伝統的生業、川筋等を生活領域とする地縁集団の形成のほか、イオマンテに象徴される儀礼等の特徴、アイヌ文様に示される独自の芸術性、ユーカラを始めとする口誦伝承の数々、さらには独自の言語であるアイヌ語の存在などが主要な要素として挙げられる。

なお、アイヌ語の系統は不明であるが、日本語とは異なる独自の言語であることは間違いないとされている。

アイヌ文化は歴史的遺産として貴重であるにとどまらず、これを現代に生かし、発展させることは、我が国の文化の多様さ、豊かさの証しとなるものであり、特に自然とのかかわりの中で育まれた豊かな知恵は、広く世界の人々が共有すべき財産であると思われる。

(4) 我が国の近代化とアイヌの人々

松前藩が成立する過程でアイヌの人々の自由な交易が制限され、さらに、商場知行制からアイヌの人々を労働力として拘束し収奪する場所請負制へ移行する中で、アイヌの人々の社会や文化の破壊が進み、人口も激減した。

さらに、明治以降、我が国が近代国家としてスタートし、「北海道開拓」を進める中で、いわゆる同化政策が進められ、伝統的生活を支えてきた狩猟、漁撈が制限、禁止され、また、アイヌ語の使用を始め伝統的な生活慣行の保持が制限され、アイヌの人々の社会や文化が受けた打撃は決定的なものとなった。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アイヌの人々は多数に上った。

当時の政府も様々な対策を講じ、明治32年の北海道旧土人保護法の施行に至ったが、その後の展開をみると、いずれの施策もアイヌの人々の窮状を改善するために十分機能したとはいえなかった。

2 北海道ウタリ福祉対策

(1) 経緯

戦後の経済発展によりアイヌの人々をめぐる生活環境も大きく変わったが、生活面及び経済面、教育面等の格差は大きく、北海道は、昭和36年度から国の支援の下に、生活環境の改善、住宅の整備、教育の促進などアイヌの人々の福祉向上のための諸施策を実施したが、十分な成果を上げることができなかった。

このため、北海道は、昭和49年度から引き続き国の支援を得つつ、長期的展望に立った総合的な福祉対策として、北海道ウタリ生活実態調査を踏まえて北海道ウタリ福祉対策を進めており、現在、平成7年度を初年度とする第四次対策（平成7～13年度）を実施している。

(2) 北海道ウタリ福祉対策の成果と課題

第一次から第三次にわたる北海道ウタリ福祉対策の成果を平成5年度に行われた第4回目の北海道ウタリ生活実態調査からみると、アイヌの人々の経済状況や生活環境、教育等の状況も着実に向上していることが窺われるが、アイヌの人々が居住する地域において他の人々とはなお格差があることが認められ、アイヌの人々に対する様々な差別も解消したとはいえない。

現在、第四次北海道ウタリ福祉対策が進められており、諸施策の充実が図られているものの、第三次対策までと同様に、教育や生活面での格差を是正し、アイヌの人々の社会的、経済的地位の向上を図ることを主な内容としていることに変わりはなく、同対策におけるアイヌ文化の継承、普及に関する施策は近年次第に充実してきたが、一般施策としての限界もあり、必ずしも十分なものとはいえない。

3 国連等における議論の動向

昨年12月、第50回国連総会は、人権、環境、開発、健康等様々な分野における先住民が直面している問題の解決のための国際協調を図るため、国連、地域的機関、加盟国、先住民組織及びその他の非政府機関等の活動について規定した「国際先住民の10年に関する活動計画」を決定する決議を採択した。決議においては、この10年の主要な目的として「先住民の権利宣言」を総会で採択することを確認し、また、活動計画においては、加盟国の活動として適当な場合には、憲法の改正又は新法の制定を通じた先住民の存在、自己認識及び権利を承認することなどが規定されている。

現在、国連の人権委員会は、その下に設置された作業部会において「先住民族の権利に関する国連宣言案」を検討しているが、議論は緒についたばかりであり、その動向を見通せる段階にはなっていない。特に、これまで各国政府間の意見交換の中で先住民の定義問題、同宣言案に規定されている集団的権利と既存の個人の人権との整合性、自決権の取扱い等は厳しい対立をはらんだ議論となっている。今後もこの議論を見守っていく必要はあると考えられるが、我が国におけるアイヌの人々に係る新たな施策の展開については、我が国の実情にあった判断をしていく必要がある。

その場合、我が国からの分離・独立等政治的地位の決定にかかわる自決権や、北海道の土地、資源等の返還、補償等にかかわる自決権という問題を、我が国におけるアイヌの人々に係る新たな施策の展開の基礎に置くことはできないものとする。

4 新しい施策の展開

(1) 新しい施策の基本的考え方

アイヌの人々をめぐる歴史的経緯、特に明治期以降の近代化と「北海道開拓」の過程における歴史的経緯に照らし、先住していたアイヌの人々の固有の事情に立脚した新たな展開が可能となる施策とすべきである。

ウタリ対策の新たな展開の基本理念は、今日存立の危機にあるアイヌ語やアイヌ伝統文化の保存振興及びアイヌの人々に対する理解の促進を通じ、アイヌの人々の民族的な誇りが尊重される社会の実現と国民文化の一層の発展に資することであり、この基本理念と関係施策の具体性との調和を図ることが必要である。なお、この基本理念に基づくウタリ対策の新たな展開は、過去の補償又は賠償という観点から行うのではなく、アイヌの人々の置かれている現状を踏まえ、これからの我が国のあり方を志向して、少数者の尊厳を尊重し差別のない多様で豊かな文化をもつ活力ある社会を目指すものとして考えるべきであろう。

上述したとおり、ウタリ対策の新たな展開は、今日存立の危機にあるアイヌ語やアイヌ伝統文化の保存振興及びアイヌの人々に対する理解の促進を主要なテーマとして実施されるべきである。また、その施策の対象については、北海道に居住しているか否かにかかわらず、アイヌ伝統文化等の保存振興活動をする者の支援を行うと同時に、アイヌに関する研究の推進、国民一般の理解の促進等を図るなど幅広い範囲を念頭に置くべきである。こうした施策の実施に当たっては、国と地方公共団体の密接な連携による対応が重要である。

ウタリ対策の新たな展開に当たって留意すべきは、アイヌの人々一人一人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、これらの者を本人の意思にかかわらず、一律に施策の対象とすることは避けるべきである。また、戸籍その他の行政分野や個人を対象とする施策において、アイヌの人々を個々に認定する手続きを設けたり、そのための認定基準や定義を設けることは困難であり、

その実施に伴うデメリットを考慮すれば、個人認定を要する施策の新規導入は慎重に考えるべきである。

ウタリ対策の新たな展開に当たっては、そのための具体的新規施策の検討が必要であるが、現行の第四次北海道ウタリ福祉対策については、継続実施の方向で検討を進めるべきである。

近年に至る歴史的経緯の中で関係者の要望を踏まえ、行政施策でもアイヌという呼称をあえてウタリ（＝同胞）とすることを選択してきたところであるが、民族的な誇りの尊重という基本理念に基づく新たな関係施策を展開するに当たっては、むしろアイヌという呼称を統一的に用いることが適当である。

以上述べてきたところを基本的な考え方とする新しい施策の展開は、関係者の間にあるいわゆる「先住権」をめぐる様々な要望に、今日我が国として、具体的に応える道であると信じるものである。

(2) 新しい施策の概要（提言）

新しい施策の基本理念は、上述のとおり、アイヌ語やアイヌ伝統文化の保存振興及びアイヌの人々に対する理解の促進を通じ、アイヌの人々の民族的な誇りが尊重される社会の実現と国民文化の一層の発展に資することである。

しかしながら、アイヌの人々の民族としての帰属意識は脈々と受け継がれているものの、そのアイデンティティの基盤ともいえるべき言語、伝統文化等は、歴史的経緯の中で失われたものも多く、十分な保存、伝承が図られているとは言い難い状況にある。

また、アイヌの人々の民族としての歴史や伝統、現状が国民一般に正しく理解されているとはいえない。

このような観点に照らし、新しい施策は、①アイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進、②アイヌ語をも含むアイヌ文化の振興、③伝統的生活空間の再生、④理解の促進を柱に展開すべきものと考ええる。

①アイヌに関する総合的かつ実践的な研究の推進

アイヌに関する総合的かつ実践的な研究を推進し、その充実を図ることが必要であり、特にその研究拠点としての北海道の役割を高めることが重要である。また、民族学、法律学、社会学、考古学、歴史学、言語学等の様々な領域から純粋な学術研究という立場を超えたアイヌに関する総合的かつ実践的な研究体制の整備を図るため、国家的観点に立って拠点となる研究組織を北海道内に設置することが求められる。このため、北海道内において、調査研究の主体となるとともに、共同研究の推進、研究者の育成、資料の収集保存等を行うアイヌ研究推進センター（仮称）の設置を図ることが必要であると考えられる。

また、アイヌの人々の中から研究者が養成されるよう配慮しつつ、研究奨励金の支給等を通じて若手研究者の養成や支援を行うことが望まれる。加えて、高等教育機関等の理解を得つつ、アイヌに関する教育機会の充実を図ることが重要である。

②アイヌ語をも含むアイヌ文化の振興

第一に、独自の言語であり、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置かれている現状にかんがみ、速やかに所要の施策を講じる必要がある。

具体的には、アイヌ語教育の充実のためには指導者等の育成が重要であり、常設のアイヌ語講座を設置し、アイヌ語の入門から指導者の育成が可能なレベルまでの体系的なアイヌ語教育を行うこと、また、指導者の研修、教材の開発を行うことが望まれる。あわせて、高等教育機関等における自主的取組みの支援、現在既にあるアイヌ語教室の充実も重要である。

また、アイヌ語を一般の人々に広く普及するという観点からは、テレビ、ラジオ等でのアイヌ語番組を提供することや、アイヌ語による弁論大会の開催などが考えられてよいであろう。

第二に、民族のアイデンティティにかかわるアイヌ文化の再生、

創造、伝承を図るために速やかに所要の施策を講じる必要がある。

まず、アイヌ文化の振興施策の円滑な実施のためには、必要な調査を充実強化することが必要不可欠である。その上で、文化活動・伝承活動の支援として失われた技術の復元、再生を中心として、技術の保存に努めるとともに、優れた伝統技能を生かした民芸品等の展示会の拡充を図ること、また、古式舞踊や音楽などの伝統芸能について、会議、イベント等の活用など発表の場を確保すること、ユーカラ等の優れた口誦文芸について、その採取、翻訳、整理を進めること、伝統文化の保存のため記録による再現が行えるようなレベルの映像記録及び解説書を作成し、技能の伝承を図ることなどが求められていると考えられる。

さらに、国内外での文化、民族交流等について支援を行うことや、アイヌ文化の振興、理解の促進を図るために、アイヌ文化を総合的に発表する場を確保するとともに、優れた芸術作品の表彰、また、アイヌ文化の向上発展に関し特に功績のあった者を顕彰することなどが検討されるべきである。

これらについては、既に現行の文化財保護等に係る各般の施策において一部取り込まれてきたものもあるが、新たな展開に当たり、特別の施策として取り組むべきものを適切に選択して対応すべきであろう。

また、こうした施策の展開に当たり、アイヌの人々の自主性を尊重しその意向を十分に反映しつつ、アイヌ文化の振興等を行うことが大切であり、アイヌ文化振興基金（仮称）を設け、活用することも有効な手立てではないかと考えられる。

③伝統的生活空間の再生

アイヌ文化を総合的に伝承するため、アイヌの伝統的な生活の場（イオル）の再生をイメージし、様々な展示施設等を盛り込んだ空間を公園等として整備することが望まれる。なお、その整備及び管理に当たっては、地元の意向と取組みを重視し、尊重することが大切である。

この空間には、自然と共生するアイヌの人々の知恵を生かした体験や交流の場、アイヌの人々の自然観に根差した工芸技術の伝承の場等を整備するとともに、その中での伝統工芸の材料の確保等が一定のルールの下に自由に行えるよう所要の配慮を行うことも検討されるべきである。

特に、以上①～③は三位一体ともいうべきものであり、これらの諸施策の具体化に当たっては、有機的連携を確保発展させることのできる実施体制が求められる。

このため、上述の総合的かつ実践的な研究の推進とアイヌ文化振興に関する事業を実施し、伝統的な生活の場（イオル）の再生をイメージした公園等の管理の一端を担う形で、この3部門を総合的に実施・推進する組織を設けること、具体的には国及び地方公共団体による財政的支援を前提とし、特定の業務を行うものとして国の指定を受ける「アイヌ文化振興・研究推進機構」（仮称）を設けることを検討すべきものとする。上述のアイヌ研究推進センター（仮称）やアイヌ文化振興基金（仮称）もこの機構の中に設けること、及びアイヌの人々の自主性が尊重される運営のあり方が検討されるべきであろう。

④理解の促進

昨年12月、我が国も「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（平成7年条約第26号）」を締結したところである。アイヌの人々に係る諸施策の新たな展開に当たっても、人権擁護に資する活動の一層の推進への配慮が望まれる。そのような観点から、アイヌ文化を含めアイヌに関する知識や教育の普及・充実を通じて、アイヌの人々やアイヌ文化についての理解の促進を図ることが極めて重要であると考えられる。そのためには、教員の養成・研修から学校教育の現場に至る流れの中で活用しうる教材等の作成、配布が望まれる。さらに、上述の「アイヌ文化振興・研究推進機構」（仮称）も、その業務の中で、理解の促進に資する活動を積極的に行うべき

であり、人権擁護機関においても啓発活動等の一層の充実が期待される。

(3) 新しい施策の実施

(1)(2)で述べてきたことについて、アイヌの人々の理解が得られ、さらに、国民的コンセンサスにまで高まっていくことが重要である。

政府は一体として対応し、具体的施策の早期確立を図るとともに、所要の施策を可能な限り新たな立法措置をもって実施を図ることが望まれる。

また、政府の対応とともに、アイヌ語やアイヌ伝統文化の保存振興及びアイヌの人々に対する理解の促進の拠点として北海道の役割がより重要性を増すと思われるので、北海道及び関係市町村においては、これらに関連する施策の一層の充実が図られるよう期待する。

5 北海道旧土人保護法及び旭川市旧土人保護地処分法の取扱い

明治期以降、「和人」の大量の移入が進むにつれ、生活の途を失い、困窮に瀕していたアイヌの人々に対し、土地を無償で下付し、農耕を奨励するなどアイヌの人々の生活の安定を図ることを目的として制定された北海道旧土人保護法（明治32年法律第27号）及び同法の特別法として後に制定された旭川市旧土人保護地処分法（昭和9年法律第9号）は、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も乏しく、今日においてはその存在意義を失っているとみられる。また、「旧土人」という用語は今日の社会常識に照らし呼称として不適切であることは否定できないものであり、無償下付されていた土地の譲渡等に係る許可制も現在では合理性、必要性に乏しいと考えられるため、これらの法律は上述したアイヌの人々に関する諸施策の新たな展開に伴い、廃止のための措置を講ずることが適切であると考えられる。なお、これらの法律の廃止に当たっては北海道旧土人保護法の規定に基づき、北海道知事が現に管理している共有財産（平成8年1月末現在 約145万円）は、アイヌの人々に関する諸施策の新たな展開に資するよう活用することが最も適切であると考えられることから、上述のアイヌ文化振興基金（仮称）に充当することが適切である。

おわりに

この報告書は、昨年春以来、11回にわたる精力的な審議と現地視察等を通じ、また、終盤には司馬遼太郎委員の逝去という悲しみを乗り越えて形成された認識と提言を整理したものである。

21世紀の我が国社会が、世界に誇れる多様で豊かな文化を有し、国民一人一人が誇りを持って暮らせる社会を築き、国民がその安定と発展を享受できるよう、この報告書がわずかでも資することができれば幸いである。

(別紙1)

懇談会の開催経過及び各回の審議テーマ

回数	開催年月日	審議テーマ
第1回	平成7年3月30日	・座長の選出 伊藤正己委員 ・ウタリ対策のこれまでの経緯と現状、アイヌの人々の社会経済状況についての説明 ・検討事項及びスケジュール
第2回	平成7年5月17日	・野村理事長（北海道ウタリ協会）からのヒアリング ・松田副知事（北海道庁）からのヒアリング
第3回	平成7年6月19日	・埴原和郎東京大学名誉教授からのヒアリング 《テーマ》 自然人類学からみたアイヌ ・佐々木高明委員からのヒアリング 《テーマ》 民族学からみたアイヌ
第4回	平成7年7月3日	・新野直吉秋田大学学長からのヒアリング 《テーマ》 歴史学からみたアイヌ（古代） ・田端宏北海道教育大学岩見沢校教授からのヒアリング 《テーマ》 歴史学からみたアイヌ（中・近世）
第5回	平成7年9月22日	・波多野里望学習院大学教授からのヒアリング 《テーマ》 「民族」をめぐる国際的な動きについて ・山内昌之委員からのヒアリング 《テーマ》 「民族」をめぐる国際的な動きについて
北海道視察	平成7年10月31日 ～11月1日	・白老町、静内町、平取町を視察し、北海道ウタリ協会及び町関係者と懇談
第6回	平成7年11月24日	・永井秀夫北海学園大学教授からのヒアリング 《テーマ》 明治期以降の北海道開拓政策とアイヌの人々 ・中村睦男委員からのヒアリング 《テーマ》 北海道旧土人保護法の制定とその運用
第7回	平成7年12月26日	・基本的な論点の整理について
第8回	平成8年1月10日	・論点ごとのフリートーキング（1） 《アイヌの人々の歴史的、文化的及び社会的位置付け等》
第9回	平成8年1月30日	・論点ごとのフリートーキング（2） 《新しいウタリ対策の具体的内容等》
第10回	平成8年3月8日	・報告書のとりまとめに向けた審議（1）
第11回	平成8年3月28日	・報告書のとりまとめに向けた審議（2）

(別紙2)

懇 談 会 委 員 名 簿

<座長> 伊 藤 正 己 (東京大学名誉教授・元最高裁判所判事)

佐々木 高 明 (国立民族学博物館館長)

司 馬 遼太郎 (作 家) 平成8年2月12日 逝去

中 村 睦 男 (北海道大学法学部教授)

原 ひろ子 (お茶の水女子大学 女性文化研究センター教授)

山 内 昌 之 (東京大学教養学部教授)

堀 達 也 (北海道知事)