

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	アイヌ政策の変遷と課題 －アイヌ施策推進法施行5年後見直しを迎えて－
著者 / 所属	吉田 徳仁 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	471号
刊行日	2024-12-10
頁	96-110
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20241210.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

アイヌ政策の変遷と課題

— アイヌ施策推進法施行5年後見直しを迎えて —

吉田 徳仁

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. アイヌ政策の変遷
 - (1) アイヌの伝統的な風俗・習慣の禁止等
 - (2) 近代的土地所有制度の導入及びアイヌの伝統的生業の制限
 - (3) 北海道旧土人保護法の制定
 - (4) 北海道ウタリ福祉政策等の実施
 - (5) アイヌ文化振興法の制定（北海道旧土人保護法の廃止）
 - (6) 「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の採択
 - (7) アイヌ施策推進法の制定（アイヌ文化振興法の廃止）
3. アイヌ施策推進法等に基づく政府の取組と主な課題
 - (1) 施策を総合的かつ継続的に実施するための支援措置
 - (2) アイヌの人々の意見を反映した施策の実施
 - (3) 土地や資源に関する権利
 - (4) 差別や偏見の解消
 - (5) アイヌ文化の振興、普及啓発
4. おわりに

1. はじめに

アイヌの人々¹は、古くから日本列島北部周辺に居住し、自然と共生する生活の中でアイヌ語や古式舞踊を始めとする固有の文化を発展させてきた。北海道開拓が始まった明治以

¹ 令和5年に北海道が実施した「北海道アイヌ生活実態調査」によると「地域社会でアイヌの血を受け継いでいると思われる方、また、婚姻・養子縁組等によりそれらの方と同一の生計を営んでいる方」について、各市町村が把握することのできたアイヌの人々の数は11,450人であるとされている。なお、アイヌ施策推進法（後述）は、アイヌの人々を特定して特別な権利を付与することとはしていないため、アイヌの人々に関する定義を定めていない（第198回国会参議院国土交通委員会会議録第8号2頁（平31.4.18））。

降、アイヌ文化の制限・禁止、アイヌ語を話す機会の減少により、民族独自の文化は深刻な打撃を受けるとともに、圧倒的多数の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²で差別の対象ともなってきた³。

令和5年の「北海道アイヌ生活実態調査」によると、アイヌ居住市町村の「大学（短大を含む。）への進学率」は51.5%であるところ、アイヌの大学への進学率は24.7%、アイヌ居住市町村の「生活保護率」は31.6‰（千分率）であるところ、アイヌの生活保護率は41.0‰と、現在でも格差がみられる。

現在、「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律」（平成31年法律第16号。以下「アイヌ施策推進法」という。）に基づき、政府は、アイヌ政策推進交付金による市町村の取組の支援などの諸施策を講じているが、同法が施行から5年を経過したことを契機に、見直しに向けて動き出している（4. 参照）。

本稿では、これまでのアイヌ政策の変遷⁴について整理するとともに、現在の主なアイヌ政策の取組を紹介し、その課題を明らかにする。

2. アイヌ政策の変遷

（1）アイヌの伝統的な風俗・習慣の禁止等

明治2年、蝦夷地は北海道と改称されるとともに内国化が図られ、大規模な和人⁵の移住による北海道開拓が進められた。また同年、政府は日本全土の「陋習」（これまでの悪い習慣）を廃止するとし、民族性の異なるアイヌの文化の独自性は留意せず、死者の家を燃やす風習、成人女性の証しとされていた入れ墨や男子の耳環も「陋習」であるとして禁止した。さらに、明治4年には、戸籍法の制定に伴い、アイヌの人々はその意に関わらず「平民」に編入され⁶、明治9年頃には、和風の名前を使用するよう指示された。

こうした流れの中で、アイヌ語は禁止されなかったものの、日本語を学ぶことが推奨され、アイヌ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⁷。こうしたいわゆる「同化政策」は、アイヌの人々の教化政策として行われたが、結果としてアイヌ独自の文化が決定的な打撃を受けることにつながった。

（2）近代的土地所有制度の導入及びアイヌの伝統的生業の制限

² 学校における差別や就職の際の差別など。

³ 第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号10頁（平31.4.10）

⁴ 歴史的経緯については、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」が平成21年7月に取りまとめた報告書（以下「有識者懇談会報告書」という。）等を基に記述している。同報告書では、「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は、歴史と正面から向き合うことは不可欠である」と指摘している。

⁵ 有識者懇談会報告書において「和人」は、アイヌとの関係において、鎌倉時代から近代にかけて、当時日本人とされていた人を指す歴史用語としている。

⁶ アイヌの人々は、「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」とされた。

⁷ 国連教育科学文化機関（ユネスコ）が平成21年2月に発表した「世界消滅危機言語地図」では、アイヌ語は消滅の危機にある言語と定義され、その危機の度合いは、当該言語を「話す最も若い世代が祖父母以上の世代で、極めて限られた場面でまれに話すのみに相当する、極めて深刻という評価に該当する」とされている（第204回国会参議院決算委員会会議録第4号31頁（令3.4.19））。

政府は、全国的に租税制度を確立するため、明治5年に、北海道においても近代的な土地所有制度を導入し、アイヌの人々が使用していた土地についても新たに所有権が設定された。しかし、アイヌの人々は、集団的な土地利用はあったものの、個人的な土地所有の観念がなかったこと、文字を理解する人がごく少数であったこと⁸などから、所有権を取得したアイヌの人はほとんどおらず、移住者である和人の増加に伴い、狩猟、採集などの場を失った。

さらに、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、伝統的生業であったシカ猟、サケ漁は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、アイヌの文化のよりどころであった自然とのつながりが分断され、アイヌの人々の生活様式を含む広義の文化についても深刻な打撃を受けるとともに、アイヌの人々は困窮化していった。

(3) 北海道旧土人保護法の制定

明治32年には、当時窮境に陥りつつあったアイヌの人々を保護することを目的とする⁹、北海道旧土人保護法（明治32年法律第27号）が制定された。同法は、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対策を示したものであり、その内容は、土地（農耕地）の無償下付、農具及び種子の給付、疾病者の治療又は薬代の給付、生活扶助・埋葬料の給付、授業料の給付、小学校の設置、共有財産の管理などであった。

しかし、土地については、既に和人に対する払下げが進んだ後で、アイヌの人々には農地に適さない土地が下付されることもあり、農業指導もほとんど行われなかったため、アイヌの人々の貧窮を十分改善するには至らなかった¹⁰。教育については、同法により設置された「土人学校」と呼ばれた小学校において、アイヌの子供の日本語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、就学年限も4年間と和人の6年間と比べて短いなど、和人の子供との間に格差が見られた¹¹。

終戦後、社会保障・福祉関係立法の整備に伴い、北海道旧土人保護法は、昭和21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ものの、昭和10年代以降、土地の無償下付の実績はない状態であった。

(4) 北海道ウタリ¹²福祉政策等の実施

日本が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、学

⁸ 大正5年の調査においても、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%)であったとされる。

⁹ 北海道旧土人保護法案の提出理由では、「アイヌの人々が、生を保つということにおいて窮境に陥りつつあるという認識を示した上で、生を全うし、家を保つことができるよう保護することは政府の義務である」旨を説明している（第13回帝国議会衆議院本会議録第3号2頁（明31.12.6））。

¹⁰ 北海道旧土人保護法の制定以前にも、政府はアイヌの人々に農業を奨励する勸農政策を行っていたが、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。

¹¹ その後、昭和12年の法改正により、「土人学校」設置の規定は削除され、「土人学校」は廃止された。

¹² 「ウタリ」とは、アイヌ語で仲間、同胞のことをいう。歴史的経緯の中で、関係者の要望を踏まえ、一時期アイヌ（人間）という呼称をあえてウタリ（同胞）としていた。

校や就職における差別は根深く残ったままであったため、昭和36年度の厚生省予算に「ウタリ福祉対策費」が計上されたことを契機に、北海道は生活館¹³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、北海道は国の支援の下、昭和49年度以降、「北海道ウタリ福祉対策」や「アイヌの人たちの生活向上に関する推進方針」を実施し、アイヌの人々の社会的・経済的地位の向上を図るための施策を講じてきた。

現在も、北海道は「北海道アイヌ政策推進方策」（令和3年3月策定）に基づいて、アイヌの人々に対する生活向上を含む総合的な対策を継続している¹⁴。

（５）アイヌ文化振興法の制定（北海道旧土人保護法の廃止）

北海道知事や北海道ウタリ協会¹⁵などから、北海道旧土人保護法の廃止と新たな法律の制定についての要望等を受け、政府は、平成7年3月に内閣官房長官の諮問機関として「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」を設置し、翌年4月に報告書を取りまとめた。同報告書では、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をウタリ対策の新たな展開の基本理念と位置付けた。

これを受けて、「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」（平成9年法律第52号。以下「アイヌ文化振興法」という。）が平成9年5月に成立、同年7月に施行され、同法に基づき文化振興関連施策が講じられるようになった。なお、同法の制定に伴い、北海道旧土人保護法は廃止された。

（６）「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の採択

平成19年9月、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」¹⁶（以下「国連宣言」という。）が、我が国も賛成して採択された。同宣言に法的拘束力はないものの、各国が達成を目指す基準として明記された。主な内容は図表1のとおりである。

日本は宣言採択に際して政府の考え方として、①自決権については、宣言が明らかにしているように、「先住民族」に対して、居住している国から分離・独立する権利を付与するものではないこと、②宣言に言う集団的権利については、宣言に記載された権利は個人が享有するものであり、各個人がその有する権利を同じ権利を持つ他の個人とともに行使することができるとの趣旨であると考え、③宣言に記述された権利は、他者の権利を害するものであってはならず、財産権については、各国の国内法制による合理的な制約が課されるものであると考えていること等を説明した。

¹³ 生活館はアイヌの人々の生活向上・啓発活動等の推進を目的としている施設である。北海道のアイヌ集落とその周辺住民の生活改善、福祉の向上を図るため、昭和48年から制度化され、現在も整備されている。

¹⁴ 現在でも格差がある状況を踏まえ（1. 参照）、北海道は、現在でも生活館の運営及び整備、住宅資金貸付事業、進学奨励補助制度等の生活向上を行っている。また、北海道外のアイヌについても福祉政策が享受できるようアイヌの人々を対象とした奨学金等の制度も設けられている。なお、アイヌであるか否かは、アイヌの血族等であることが確認できる先祖の戸籍等を申請者が提出することにより確認されている。

¹⁵ 北海道に居住するアイヌ民族による組織である。「北海道アイヌ協会」として設立され、「北海道ウタリ協会」に改称された。現在は、再び改称され「北海道アイヌ協会」となっている。

¹⁶ 国連総会第61会期2007年9月13日採択（国連文書A/RES/61/295 付属文書）。

図表 1 先住民族の権利に関する国際連合宣言（仮訳）（抄）

<p>第1条 【集団および個人としての人権の享有】 先住民族は、集団または個人として、国際連合憲章、世界人権宣言および国際人権法に認められたすべての人権と基本的自由の十分な享受に対する権利を有する。</p> <p>第2条 【平等の原則、差別からの自由】 先住民族および個人は、自由であり、かつ他のすべての民族および個人と平等であり、さらに、自らの権利の行使において、いかなる種類の差別からも、特にその先住民族としての出自あるいはアイデンティティ（帰属意識）に基づく差別からも自由である権利を有する。</p> <p>第3条 【自己決定権】 先住民族は、自己決定の権利を有する。この権利に基づき、先住民族は、自らの政治的地位を自由に決定し、ならびにその経済的、社会的および文化的発展を自由に追求する。</p> <p>第11条 【文化的伝統と慣習の権利】 1. 先住民族は、自らの文化的伝統と慣習を実践しかつ再活性化する権利を有する。これには、考古学および歴史的な遺跡、加工品、意匠、儀式、技術、視覚芸術および舞台芸術、そして文学のような過去、現在および未来にわたる自らの文化的表現を維持し、保護し、かつ発展させる権利が含まれる。 2. 国家は、その自由で事前の情報に基づく合意なしに、また彼／女らの法律、伝統および慣習に違反して奪取されたその文化的、知的、宗教的およびスピリチュアル（霊的、超自然的）な財産に関して、先住民族と連携して策定された効果的な仕組みを通じた、原状回復を含む救済を与える。</p> <p>第15条 【教育と公共情報に対する権利、偏見と差別の除去】 1. 先住民族は、教育および公共情報に適切に反映されるべき自らの文化、伝統、歴史および願望の尊厳ならびに多様性に対する権利を有する。 2. 国家は、関係する先住民族と連携および協力して、偏見と闘い、差別を除去し、先住民族および社会の他のすべての成員の間での寛容、理解および良好な関係を促進するために、効果的措置をとる。</p> <p>第26条 【土地や領域、資源に対する権利】 1. 先住民族は、自らが伝統的に所有し、占有し、またはその他の方法で使用し、もしくは取得してきた土地や領域、資源に対する権利を有する。 2. 先住民族は、自らが、伝統的な所有権もしくはその他の伝統的な占有または使用により所有し、あるいはその他の方法で取得した土地や領域、資源を所有し、使用し、開発し、管理する権利を有する。 3. 国家は、これらの土地と領域、資源に対する法的承認および保護を与える。そのような承認は、関係する先住民族の慣習、伝統、および土地保有制度を十分に尊重してなされる。</p>
--

（出所）「先住民族の権利に関する国際連合宣言（仮訳）」（平20. 9、市民外交センター仮訳）国際連合ウェブサイト<https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_japanese.pdf>を一部抜粋（以下、本稿におけるURLへの最終アクセス日はいずれも令和6年11月25日である。）

国連宣言を受け、平成20年6月6日、国会の衆参両議院において「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。決議の内容は、図表2のとおりである。

図表 2 アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議

<p>昨年九月、国連において「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が、我が国も賛成する中で採択された。これはアイヌ民族の長年の悲願を映したものであり、同時に、その趣旨を体して具体的な行動をとることが、国連人権条約監視機関から我が国に求められている。</p> <p>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的事実を、私たちは厳粛に受け止めなければならない。</p> <p>すべての先住民族が、名誉と尊厳を保持し、その文化と誇りを次世代に継承していくことは、国際社会の潮流であり、また、こうした国際的な価値観を共有することは、我が国が二十一世紀の国際社会をリードしていくためにも不可欠である。</p> <p>特に、本年七月に、環境サミットとも言われるG8サミットが、自然との共生を根幹とするアイヌ民族先住の地、北海道で開催されることは、誠に意義深い。</p> <p>政府は、これを機に次の施策を早急に講ずるべきである。</p>
--

- 一 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。
- 二 政府は、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が採択されたことを機に、同宣言における関連条項を参照しつつ、高いレベルで有識者の意見を聴きながら、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。
- 右決議する。

(出所)「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」(平20.6.6参議院本会議) <<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/080606-2.html>>

(7) アイヌ施策推進法の制定(アイヌ文化振興法の廃止)

国会での決議を受け、「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が平成20年6月6日に発表され、アイヌの人々が先住民族であるとの認識の下にアイヌ政策に取り組むという政府見解が表明された。また、平成20年7月、内閣官房長官の諮問機関として「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」が設置され、翌年7月に報告書が取りまとめられた。

同報告書を踏まえ、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として、平成21年12月、内閣官房長官を座長とする「アイヌ政策推進会議」が設置され、複数のアイヌ代表が委員として参加した。アイヌ政策推進会議の下に設置された「北海道外アイヌの生活実態調査」作業部会、「民族共生の象徴となる空間」作業部会は、平成23年6月に報告書をそれぞれ取りまとめた。次いで、同年8月から、同じくアイヌ政策推進会議の下に設置された政策推進作業部会は、両報告書を踏まえ、①「民族共生の象徴となる空間」の具体化、②「北海道外アイヌの生活実態調査」を踏まえた全国の見地からの施策の展開、③国民理解を促進するための活動(戦略的広報)について検討を進めた。同部会は平成24年7月以降、アイヌ政策推進会議に検討状況を報告し、同会議では、それを踏まえた意見交換が行われ、平成30年12月に「新たなアイヌ政策のあり方」が提示された。以上の経緯を踏まえ、平成31年2月、政府は「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律案」を国会に提出した。

また、国連宣言との関係について、政府は、「アイヌ施策推進法の制定及び現行の関係法令により、国連宣言に示されている国の果たすべき責務については、憲法等との課題整理を図る必要があるものを除き、おおむね措置できている」旨を答弁している¹⁷(図表3参照)。

図表3 国連宣言とアイヌ施策推進法の関係

国連宣言	アイヌ施策推進法
差別を受けない権利(第2条関係)	・アイヌの人々に対する差別の禁止に関する基本理念(第4条)。
自決権や自治の権利(第3条関係)	・アイヌの人々の意見を尊重しつつ施策を推進することについては重要であるから、基本理念に、「アイヌ施策の推進は、アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができるよう、アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮しつつ、行われなければならない。」と規定(第3条第2項)。

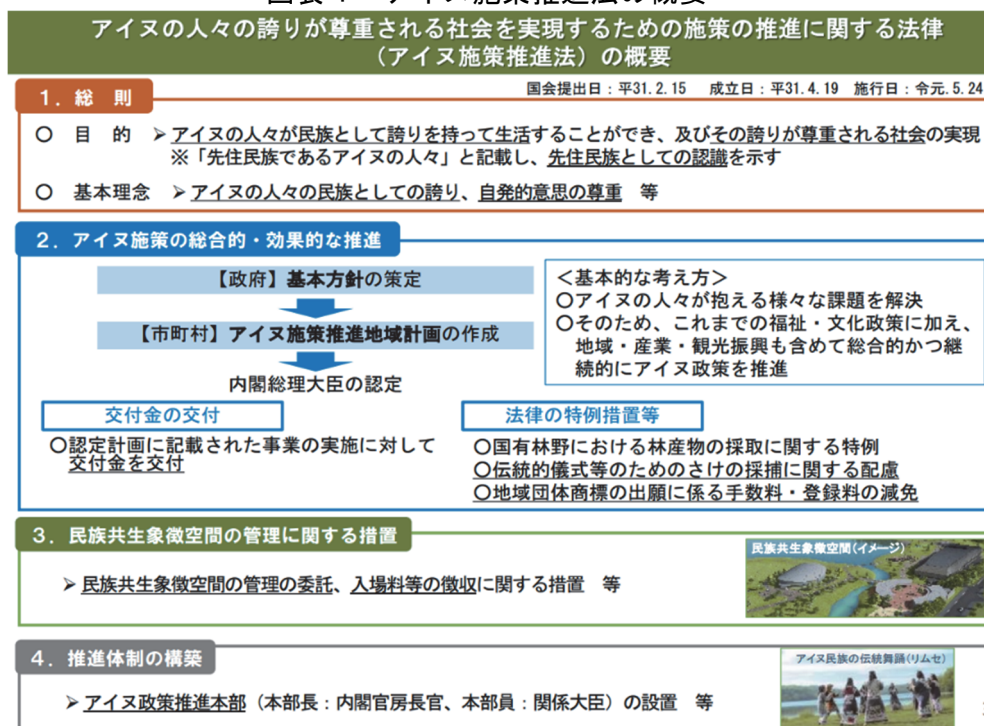
¹⁷ 第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号20頁(平31.4.10)

	※国の在り方の根幹に関わるものであるという見解に立てば、我が国の憲法との課題整理を図る必要があり、法律に規定することは慎重であるべき。
先住民族の文化に関する権利（第11条関係）	・交付金制度や法律上の特例等の措置による、アイヌ文化の振興や国民の理解の促進（第15条～第19条）。
国民の理解の促進（第15条関係）	・国、地方公共団体による教育活動、広報活動等の責務（第5条第3項）。 ・ウポポイを始めとした、アイヌ文化について情報発信する取組（第9条関係）。
土地、資源に関する権利（第26条関係）	・国有林野における林産物の採取やサケの採捕に関する配慮に係る特別の措置（第16条及び第17条）。

（出所）第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号20頁（平31.4.10）、第198回国会参議院国土交通委員会議録第8号6頁、8頁（平31.4.18）を基に作成。

同法律案は、衆参の国土交通委員会において審議され、平成31年4月に成立した。アイヌ施策推進法は一部を除き、同年（令和元年）5月24日に施行された。同法は、目的規定においてアイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であるとの認識を示すとともに、アイヌ施策の推進に関し、基本理念、国の責務等を定めている。また、アイヌ施策推進法は、従来の福祉政策や文化政策のみならず、地域振興、産業振興、観光振興等の多面的な政策に取り組んでいる。なお、同法の制定に伴い、アイヌ文化振興法は廃止された¹⁸。

図表4 アイヌ施策推進法の概要



（出所）アイヌ政策推進本部『アイヌ施策の進捗状況について』3頁（令3.6.30）

¹⁸ アイヌ文化振興法に基づく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いるが、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等の指摘があった。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た（有識者懇談会報告書20、21頁）。

3. アイヌ施策推進法等に基づく政府の取組と主な課題

(1) 施策を総合的かつ継続的に実施するための支援措置

ア 取組：アイヌ政策推進交付金

アイヌ政策推進交付金は、文化振興や福祉施策に加え、地域振興、産業振興、観光振興等を含めた市町村の取組を支援する交付金である。同交付金は、アイヌ施策推進法により創設され、市町村が行うアイヌ施策の原資となるなど重要な役割を担っている。

アイヌ施策推進法では、アイヌ施策を推進するための計画（以下、「アイヌ施策推進地域計画」という。）に基づく事業の実施に要する経費に充てるため、予算の範囲内で交付金を交付することができると定められている（第15条）。アイヌ施策推進地域計画には、計画の目標、アイヌ施策の推進に必要な事業¹⁹に関する事項、計画期間等を記載することとされており、市町村が単独で又は共同して、「アイヌ施策の総合的かつ効果的な推進を図るための基本的な方針」（令和元年9月6日閣議決定、以下「基本方針」という。）²⁰に基づき作成し、内閣総理大臣の認定を申請する（第10条第1項及び第2項）。「アイヌ政策推進交付金交付要綱」（令和元年9月6日府ア推第6号）第2条第2項では、アイヌ政策推進交付金の交付率は、認定を受けた事業の経費の10分の8以内と定められている。

令和元年度から令和6年度のアイヌ政策推進交付金の執行実績は、令和元年度6.4億円（14市町村）、令和2年度15.2億円（31市町村）、令和3年度19.2億円（33市町村）、令和4年度24.5億円（35市町村）、令和5年度23.4億円（38市町村）、令和6年度（令和6年7月の第2回交付決定分まで）18.9億円（38市町村）となっている。

イ 課題：交付金の使途の妥当性の確保

アイヌ政策推進交付金は、使途の自由度が高い交付金の一つであり、効果的にPDCAサイクルを回していくことが重要である。財務省が実施した「令和4年度予算執行調査」²¹では、アイヌ政策推進交付金で実施している事業の中に、交付金の目的であるアイヌ文化振興等との関連性が結果的に低い事業が確認されることが指摘された（図表5参照）。当該指摘を受け、「来訪者のための医療体制整備事業」は廃止され、「アイヌ文化体験交流施設整備事業」はアイヌ文化振興等に資する取組を実施するよう指導が行われ、「バス事業」は運行本数等の見直しなどの効率化が図られた。

¹⁹ アイヌ施策推進地域計画には、アイヌ文化の保存又は継承に資する事業、アイヌの伝統等に関する理解の促進に資する事業、観光の振興その他の産業の振興に資する事業、地域内若しくは地域間の交流又は国際交流の促進に資する事業等を記載するものとされている。

²⁰ 政府は、基本方針を定めなければならないとされている（アイヌ施策推進法第7条）。また、都道府県知事においても、基本方針に基づき、当該都道府県の区域内におけるアイヌ施策を推進するための方針（都道府県方針）を定めるよう努めるものとしてされており（同法第8条）、北海道は、令和元年10月「北海道におけるアイヌ施策を推進するための方針」を策定した。

²¹ 予算執行調査は財務省が、予算執行の実態を調査して改善すべき点を指摘し、予算の見直しにつなげていく取組である。

図表5 令和4年度予算執行調査の指摘を受け、見直し等が行われた事業

事業名	指摘内容
来訪者のための医療体制整備事業	アイヌの観光振興を目的とし、アイヌ関連観光施設への来訪者に急患が発生した場合に備えて、医者・看護師の常駐等を行っている市町村があるが、実際には急患対応はほとんど発生しておらず、結果として、従来の住民サービスを拡充したような状態であると指摘。
アイヌ文化体験交流施設整備事業	アイヌ文化交流体験を目的とした施設整備として、ある市町村では、トレーラーハウスを購入し、アイヌ料理などの文化体験交流プログラムの運用と合わせて宿泊場所として提供する、との事業を計画したが、実際には、文化交流体験プログラムは未策定、宿泊施設利用に条件を付する等の特段の対応もない状態で、一般的な宿泊施設として利用されている例が見られると指摘。
バス事業	アイヌの方々の交流促進等を目的に、アイヌ文様の描かれたラッピングバスを運行する事業が実施されているが、アイヌの方々の交流促進への寄与が十分に把握されておらず、一般的なバスとして利用されていると理解されうるような例があると指摘。

(出所) 財務省『令和4年度予算執行調査』(令4.7)を基に作成

同調査では、アイヌ政策推進交付金を活用した事業の継続性を考慮していないこと、各市町村が適切な指標、水準のKPIを設定していないこと、KPIに基づく効果検証及び検証結果を受けた対応がされていないことに関しても指摘があった。市町村自らが、適切に効果検証等を行い、事業が本来の目的に沿うものとなっているかチェックする必要がある。また、政府は「アイヌ政策推進交付金交付要綱」に定められた内閣総理大臣への遂行状況の報告(第8条)や用途外使用の場合の交付決定取消(第12条)の活用も視野に、今後も交付金が適正に使用されているか把握し、事案に応じて市町村に対して見直しを求めること等により、アイヌ政策推進交付金の取組をより効率的かつ効果的に推進することが求められる。

(2) アイヌの人々の意見を反映した施策の実施

ア 取組：アイヌの人々の意見反映

国連宣言等を踏まえ、アイヌ施策推進法の基本理念では、「アイヌ施策の推進は、(中略)アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮しつつ、行われなければならない」(第3条第2項)と規定されている。

政府は、同法の検討に際して、アイヌの人々に寄り添った政策とするため、北海道アイヌ協会を始めとするアイヌ関係団体との意見交換に加え、北海道の内外で延べ36回、約530人を超えるアイヌの人々と直接意見交換を実施し、それらの意見を法律案に反映したとしている²²。

また、同法では、市町村はアイヌ施策推進地域計画を作成しようとするときは、計画に記載する事業を実施する者の意見を聴かなければならない(第10条第3項)と規定されており、政府は、事業の実施主体はアイヌの人々が中心となるということが想定され

²² 第198回国会参議院国土交通委員会会議録第8号11頁(平31.4.18)

ることから、アイヌの人々の要望や意見が適切に反映されるとしている²³。また、基本方針において、「市町村が計画を作成する際には、(中略)アイヌの人々の要望等を反映するよう努めることとする」とされているほか、「アイヌ政策推進交付金事業実施要綱」(令和元年9月6日府ア推第5号)第4条において、「アイヌの人々を含めた地域住民からの意見聴取を行っているなど、事業の実施が円滑かつ確実であると見込まれること」がアイヌ施策推進地域計画の認定基準とされている。

イ 課題：取組の地域間格差

アイヌの人々の意見を十分に反映させるための取組が講じられている一方で、地域差があるのではないかと指摘がある。令和6年度(7月時点)では、北海道内の37市町村がアイヌ施策推進地域計画を策定しており、アイヌ政策推進交付金を活用し、各種事業を実施している²⁴。一方で、アイヌの人々が多く居住しているとされる北海道においても140市町村は計画を策定していない状況にある。北海道新聞は、こうした状況の要因として、地元アイヌ関係団体がないなど「アイヌ民族側の要望、意思を確認しにくい」ことが大きいと指摘し、13市町村はアイヌ協会の地域協会があるのに計画を一度も策定しておらず、自治体の取組の濃淡があることを指摘し、この背景には、自治体にも持ち出し分があること等により制度の活用に対し自治体側が消極的であることや地域団体との協議の場が少ないことがある旨を指摘している²⁵。

アイヌ協会があるにもかかわらず、同計画を作成していない自治体がなぜあるのかについて、政府は「市町村と地元のアイヌの人々との調整が整った市町村から順次計画の策定が行われている」という認識を示した上で、「引き続き交付金制度に関する説明会を各地で開催するとともに、市町村からの個別の相談に対しても丁寧に対応し、アイヌ施策に対して意欲のある市町村において計画策定が適切に進められるよう積極的に支援していきたい」旨を答弁している²⁶。

政府は、上記のように同課題の対策として意欲ある市町村への支援を示しているが、アイヌの人々から提案をしやすい環境を醸成していく方法も考えられる。アイヌ施策推進法には、アイヌ施策推進地域計画に記載される事業を実施しようとする者は、市町村に対して、同計画を作成することを提案することができ、提案を受けた市町村は、当該提案に基づき同計画を作成するか否かについて、遅滞なく、当該提案をした者に通知しなければならない(第10条第7項及び第8項)という規定がある²⁷。この仕組みの活用を促進することで、協議の場が少ないなど自治体が取組に消極的な場合でも、アイヌの人々から積極的に意見を伝え、施策の実施につなげることができるのではないかと考えられる。

²³ 第198回国会参議院国土交通委員会会議録第8号3頁(平31.4.18)

²⁴ 北海道外では、三重県松阪市がアイヌ政策推進交付金を活用している。

²⁵ 「アイヌ施策、自治体で濃淡 新法成立5年 交付金活用増える一方 北海道内140市町村で未計画」(令6.5.24、北海道新聞) <<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/1015753/>>

²⁶ 第204回国会参議院決算委員会会議録第4号32頁(令3.4.19)

²⁷ アイヌ施策推進地域計画を作成することを市町村に提案する場合、事業を実施しようとする者は、提案に係るアイヌ施策推進地域計画の素案を作成し、市町村に提示する必要がある。

(3) 土地や資源に関する権利

ア 取組：アイヌ文化振興に係る特例措置

アイヌ施策推進法では、意見交換会における意見²⁸、国連宣言等の内容を踏まえ、土地や資源に対する権利に関し、第16条、第17条に規定が設けられている。

「国有林野における共用林野²⁹の設定」(第16条)では、共用林野契約により、認定市町村³⁰の住民等に対し、国有林野をアイヌにおいて継承されてきた儀式の実施その他のアイヌ文化の振興等に利用するための林産物の採取に共同して使用する権利を取得させることができると定められている。これにより、共用林野の設定がなされれば、イナウ(木製の祭具)の材料となるヤナギの採取などが可能となる。北海道森林管理局によると、アイヌ共用林野については、これまで4市町が契約を締結している³¹。

「漁業法及び水産資源保護法による許可についての配慮」(第17条)については、内水面(河川等)でのサケ漁は明治時代に全面的に禁止され、現在も水産資源管理の観点から禁止されている。しかし、「北海道漁業調整規則」(令和2年11月19日規則第94号)³²により、北海道知事の許可を受けた者は、内水面における伝統的な儀式³³、漁法の伝承・保存、これらに関する知識の普及啓発等のための水産動植物の採捕は可能とされている。

アイヌ施策推進法では、アイヌの人々からはサケの採捕手続の簡素化などについて強い要望があったことを踏まえ³⁴、内水面さけ採捕事業が円滑に実施されるよう適切な配慮をするものと定められ、許可に係る手続の運用改善が図られた。

イ 課題：「土地、資源に関する権利」を求める声への対応

政府は、土地、資源に関する権利に関しては上記の特例措置等を講じてきた。しかし、国連宣言第26条では、「先住民族は、自らが伝統的に所有し、占有し、またはその他の方法で使用し、もしくは取得してきた土地や領域、資源に対する権利を有する」とされていることから、許可等の形ではなく、なお権利として認めることを求める声がある。

例えば、第213回国会(令和6年常会)に参議院に提出された「アイヌ政策見直しに関する請願」には、「アイヌ民族の宗教観、世界観に基づいて国有林野の利活用やサケの採捕事業などをアイヌ民族の管理下に置くこと。アイヌの主食であったサケ漁に関しては、

²⁸ 森林に関しては、儀式や文化の伝承に必要となる林産物を、国有林で、その都度許可等を得ることなく採れるようにしてほしいといった要望や、サケの採捕手続の簡素化などの要望があったとされている(第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号4頁、8頁(平31.4.10))。

²⁹ 共用林野制度は、「国有林野の管理経営に関する法律」(昭和26年法律第246号)に定められており、国が国有林野における森林経営を行いながら、地元住民が共同して使用収益することを権利として設定し、同一の国有林野を国と地元住民が共に利用する制度である。

³⁰ 認定市町村とは、アイヌにおいて継承されてきた儀式の実施その他のアイヌ文化の振興等に利用するための林産物を国有林野において採取する事業を定めたアイヌ施策推進地域計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた市町村のことを指す。

³¹ 北海道森林管理局『令和6年度北海道森林管理局重点取組事項』(令6.4.11)

³² 漁業法(昭和24年法律第267号)、水産資源保護法(昭和26年法律第313号)に基づき制定されている。令和2年以前は、「北海道内水面漁業調整規則」(昭和39年11月12日規則第133号。同規則は、「北海道漁業調整規則」の施行に伴い廃止された。)に、水産動植物の採捕の許可に関する規定が定められていた。

³³ 明治以降、サケの全面禁漁に伴い、川を遡上するサケを神にささげて豊漁を祈る儀式である「アシリチェブノミ」は消滅していたが、アイヌ民族の復権の一つとして昭和57年に、おおよそ100年ぶりに復活し、直近では、令和6年9月に札幌市、千歳市、平取町、浦幌町等各地で「アシリチェブノミ」が行われた。

³⁴ 第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号8頁(平31.4.10)

少なくとも儀式、自家食、文化伝承、そして将来的な商業利用も視野に入れた漁業権を保障すること」という項目が盛り込まれている³⁵。

サケ漁に関しては、北海道浦幌町のアイヌ団体が、内水面においてサケの漁業権を有していることを確認する訴訟も提起されている。同裁判の一審判決（令和6年4月18日）では、「特定の河川のうち一定範囲に限定したとしても、特定人又は特定の集団が固有の財産権として排他的に漁業を営む権利を有すると認めるのは困難である」として、訴えを退けた³⁶。アイヌ施策推進法案の審査に当たり、石井啓一国土交通大臣（当時）は、「アイヌの人々のみを対象として土地の利用権を設定するなど特別の措置を講ずることは、憲法第14条に定められた法の下での平等に反するおそれがあること、国民の理解が得られず新たな差別につながるおそれがあることなどの問題があり適切でないと考えている」旨を答弁している³⁷。また、アイヌの人々の中でも、「国連宣言等に基づく権利アプローチ³⁸を主張する者もいれば、先住民族としての権利が認められることによって差別が助長されることを恐れ、権利アプローチに消極的な者もおり、アイヌの意見が多様であること」³⁹も指摘されている⁴⁰。

これらを踏まえると、アイヌの人々の土地、資源に関する権利の在り方については、国連宣言を採択した際の「宣言に記述された権利は、他者の権利を害するものであってはならず、財産権については、各国の国内法制による合理的な制約が課されるものである」との政府の考え方や新たな差別につながることはないか等を考慮しつつ、アイヌの人々の意見に基づいて見直しを検討することが求められる。

（４）差別や偏見の解消

ア 取組：差別解消に向けた取組

アイヌの人々に対する差別について、政府は、「近代化の過程において、同じ国民でありながらアイヌの人々が差別を受けてきたという歴史を重く受けとめている、いわゆる政府の同化政策というのも差別の一因になったと考えられる」旨を答弁している⁴¹。

アイヌ施策推進法では、アイヌの人々に対する差別の禁止に関する基本理念を定めている（第4条）ほか、「国及び地方公共団体は、教育活動、広報活動その他の活動を通じて、アイヌに関し、国民の理解を深めるよう努めなければならない」と、アイヌ差別解

³⁵ 衆議院においても同様の請願が提出されており、衆議院、参議院どちらも審査未了となった。

³⁶ 札幌地判令 6.4.18 裁判所HP参照（令和2(行ウ)22号）〈https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/129/093129_hanrei.pdf〉

³⁷ 第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号17頁（平31.4.10）

³⁸ 「権利アプローチ（ライツ・ベース・アプローチ）」は、人権が持ちうる力を意識的かつ体系的に活用するものである（外務省「ライツ・ベース・アプローチ入門」（平25.2.27平成24年度版NGO研究会報告書別添8）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/houkokusho/pdfs/2012_03_shiryuu_08.pdf〉）。

³⁹ 小坂田裕子「先住民族の権利に関する国連宣言」とアイヌ施策推進法をめぐる議論『国際人権』34号（令5.11.17）40頁

⁴⁰ 差別を受けたくないという思いなどから出自を明かさない「サイレントアイヌ」と呼ばれる人々は、10万人以上いるとされている（『読売新聞』（令2.7.17））。

⁴¹ 第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号18頁（平31.4.10）

消に向けた国及び地方公共団体の責務規定も定められている（第5条第3項）。

一方で、同法上、差別を行った者への罰則規定は設けられていない。政府は、「罰則については、差別には様々な形態のものがあり、罰則の構成要件とするほど厳密に定義することは困難であること、刑法において既に名誉毀損罪、侮辱罪等の罰則規定が整備されていることなどから、本法律案においては規定をしていない」旨を答弁している⁴²。

政府は、差別の解消に資する施策を推進するため、アイヌの歴史や文化を紹介したパンフレット等の作成・配布やアイヌに関する教育活動の推進、ウポポイ（後述）において、来場者にアイヌの衣食住、舞踊、工芸等の体験を通じて、アイヌの歴史や文化の魅力について国民の理解を深める施策を実施している。また、人権等に関する相談窓口について、市町村等の関係機関を通じた広報を行うなどの措置を講じている⁴³。

イ 課題：今なお続く差別

内閣府が18歳以上の日本国籍を有する者に行った「アイヌに対する理解度に関する世論調査」（令和4年11月調査）では、アイヌの人々に対して、現在は差別や偏見があると思うかとの設問に対し、「あると思う」と回答した者の割合は21.3%となっている。

また、北海道がアイヌの人々に対し実施した、令和5年の「北海道アイヌ生活実態調査」によると、「自分自身が、アイヌであることを理由に差別を受けたことがある」と回答した者は29.0%、「身近な人が、アイヌであることを理由に差別を受けたことを直接、見聞きしたことがある」と回答した者は38.1%に上った。また、差別の原因・背景は何だと思ふかとの設問に対し、「アイヌ民族の歴史的・社会的背景に対する無理解に基づく差別」と回答した者は、54.9%に上った。

このほか、人権相談での事例として、アイヌの人々に対する雇用差別、あるいは商品、サービスなどの提供の拒否、あるいは差別表現などといった被害を受けたとするものがあるとされている⁴⁴。また、令和3年にはテレビの情報番組でアイヌの人々に対する差別用語である言葉が放送される事案も起こった⁴⁵。

このように現在もアイヌの人々に対する差別が残る状況に対し、国民の理解促進の取組や人権相談の仕組み等の強化など、政府が今後どのように対応するのか注目される。

⁴² 第198回国会参議院国土交通委員会会議録第8号9頁（平31.4.18）

⁴³ 小泉龍司法務大臣（当時）は「人権侵害の予防、救済の三つの段階」を解説しており、一番強いのは「司法による救済」（損害賠償や原状回復等）、二番目が、「行政による救済」であり、人権擁護局が行っている人権相談や人権侵害者への勧告等の事務（強制力はない）、そして、社会全体で人権意識を高め、人権侵害への抑止、人権救済につなげていく、「社会全体の大きなムーブメント」であるとしている（第213回国会衆議院法務委員会会議録第14号10頁（令6.4.23））。

⁴⁴ 第198回国会参議院国土交通委員会会議録第8号12頁（平31.4.18）

⁴⁵ BPOは、「日本テレビ『スッキリ』アイヌ民族差別発言に関する意見」（令和3年7月21日放送倫理検証委員会決定）において、「アイヌ文化振興法が制定された平成9年をピークとして、アイヌ民族に対する関心を日本社会は徐々に低下させていった」との認識を示した上で、「40代以下の若い世代になると、アイヌ民族の差別の歴史と実態についての知識はほとんどないに等しく、この問題が生じるリスクは、どの放送局にも存在している」旨を意見した。

(5) アイヌ文化の振興、普及啓発

ア 取組：民族共生象徴空間（愛称：ウポポイ⁴⁶）の整備

ウポポイは、「アイヌ文化の復興等を促進するための「民族共生の象徴となる空間」の整備及び管理運営に関する基本方針について」（平成26年6月13日閣議決定）に基づき、アイヌ文化の復興等に関するナショナルセンターとして、北海道白老郡白老町に整備され、令和2年7月に一般公開された。

ウポポイには、国立アイヌ民族博物館、国立民族共生公園、慰霊施設⁴⁷が整備されている。国立民族共生公園の中には、体験交流ホール、工房、伝統的コタン（集落）等の施設があり、アイヌ古式舞踊の上演や伝統芸能体験、食文化体験や伝統工芸品の製作体験等を通じてアイヌ文化を体感することができる。

ウポポイの具体的な役割は、①アイヌの歴史、文化等に初めて触れる人々も含め、国内外の多様な人々がアイヌ民族の歴史や文化を学び、正しく理解する機会の提供、②展示、調査研究機能を活用してアイヌ文化に関する十分な知識を有するキュレーターなど次世代の専門家の育成、③博物館の収蔵品や象徴空間内外の自然空間を研究フィールドとしたアイヌの歴史、文化に係る実践的な調査研究、④アイヌの歴史、文化等を展示する他の博物館や大学、研究施設をつなぐ情報ネットワーク拠点である⁴⁸。

イ 課題：入場者数の低迷

ウポポイの年間来場者数の目標は、基本方針において、100万人とされている一方、各年度の来場者数は、令和2年度22.2万人、令和3年度19.1万人、令和4年度36.9万人、令和5年度33.3万人にとどまっている。こうした入場者数の低迷の要因として、政府は「開館の年（令和2年）に新型コロナウイルスが蔓延していたことによる人流抑制や博物館の入館制限の影響等がある」との認識を示している⁴⁹。

ウポポイの目的の一つである「アイヌの歴史、文化等に関する国民各層の幅広い理解の促進」のためにも入場者数の低迷を解決することは重要である。国土交通省北海道局は、令和5年10月から「ウポポイへの誘客促進に関する有識者検討会」において、観光分野における有識者等からウポポイへの誘客に関する助言等を募り、「ウポポイ誘客促進戦略」を令和6年3月に策定した。同戦略では、「人気マンガを活用したコンテンツについて関係機関に協力要請し、提供」、「園内モデルコースの設定」、「三大都市圏の北海道旅行検討者層などにターゲティングしたWEB広報」を始め、89に上る誘客施策を取りまとめている。同戦略に基づき、内閣官房、国土交通省、文化庁、北海道、白老町、アイヌ民族文化財団等と連携して、ウポポイへの誘客施策を推進することとしている⁵⁰。

⁴⁶ 「ウポポイ」は、アイヌ語で「(大勢で) 歌うこと」を意味する。

⁴⁷ アイヌの遺骨は、人類学等の分野での研究対象とされ、大学の研究者等によって発掘・収集が行われ、各大学に保管されている。そのため、政府は、アイヌの人々への遺骨等の返還を進めている。また、直ちに遺族等に返還できない遺骨については、ウポポイの慰霊施設に集約し、アイヌの人々による尊厳ある慰霊の実現、アイヌの人々の受入体制が整うまでの間、管理を行うこととしている。

⁴⁸ 第198回国会衆議院国土交通委員会議録第5号2頁（平31.4.10）

⁴⁹ 第211回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号34頁（令5.2.20）

⁵⁰ なお、北海道は「令和7年度国の施策及び予算に関する提案・要望」において、ウポポイの魅力向上や誘客促進の取組の充実と必要な予算の確保及びアクセス機能の強化を求めている。

政府は、今後こうした取組を更に推進するとともに、効果検証を行い、ウポポイの入場者数を増加させることが求められる。

4. おわりに

明治の北海道開拓期に行われた、いわゆる「同化政策」は、結果としてアイヌの人々の文化、暮らしに大きな打撃を与え、差別や偏見の一因ともなった。アイヌ政策は時代の背景に依りて、「北海道旧土人保護法」、「アイヌ文化振興法」そして「アイヌ施策推進法」へと見直しが重ねられてきた。特に国連宣言が採択されて以降は、先住民族であるアイヌの人々の意見を反映した政策を実施することが重要視されてきた。

令和6年7月9日に、アイヌ政策推進会議は、アイヌ施策推進法の施行から5年が経過したことを踏まえ⁵¹、令和6年秋以降、アイヌの人々の意見等を広く伺う意見交換会を開催し、令和7年に講ずる措置の検討等を行うとしている。今回の見直しにおいて、政府には、アイヌ政策に係る課題を踏まえた上で、アイヌの人々の意見を十分に尊重しつつ、講ずる措置の検討等を行うことが求められる⁵²。

本稿で整理してきた課題を大きく2つに分けると、「現在の施策をより効果的に実施するための課題」(3.(1)、(2)、(5))と「施策の在り方についても検討する必要がある課題」(3.(3)、(4)⁵³)に分けられる。後者は、特に議論を深める必要があるが、見直しによって、アイヌの人々が民族としての誇りを持って生活することができ、その誇りが尊重される社会が実現することを期待したい。

(よしだ のりひと)

⁵¹ アイヌ施策推進法附則第9条では、「この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定されている。

⁵² アイヌ施策推進法案の審査を行った参議院国土交通委員会では、「本法の施行後、本法の施行状況について適時適切に検討を行い、その結果に基づき得られた課題に関し、必要な措置を講ずること。なお、その際にはアイヌの人々の意見を十分踏まえること」という項目を含む附帯決議が付された。

⁵³ (4)の課題である「今なお続く差別」については、国民の理解促進の取組や人権相談の仕組み等の強化での対応のみならず、アイヌ施策推進法に罰則規定を設けるかについても論点となり得るため、「施策の在り方についても検討する必要がある課題」に分類した。