

2022年3月25日

プレス・リリース：
2024年「アイヌ施策推進法」
改正に向けての
アンケート調査報告書について

アイヌ政策検討市民会議
(代表 丸山博)

1. 調査概要

1-1. 調査目的

アイヌ施策推進法附則9条は、「政府は、この法律の施行後五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。」とし、2024年に同法の改正を行う可能性があることを示唆している。したがって、市民会議は、施行の状況について検討を加えるための資料として当事者アイヌの方々の声を集めることが不可欠であると判断し、アンケート調査を実施した。

1-2. 調査方法

1-2-1. 対象

北海道アイヌ協会と関係の深い北海道各地域のアイヌ協会、北海道アイヌ協会からは独立して札幌や首都圏などを中心に活動するアイヌ団体、札幌のアイヌ文化サークルで活動する団体などを対象とした。

1-2-2. アンケート方法

およそ80部の調査用紙を上記の団体あてに郵送またはオンラインで配布し、記名を原則として合計38人の回答を得た。回答は団体の意見ではなく、回答者個人の意見を書くよう依頼した。

1-2-3. 質問事項

1. 「アイヌ関連事業予算」では所属団体の自発的意思が尊重されているか。
2. 民族共生象徴空間(ウポポイ)開設はアイヌ民族の誇りの尊重に結びついているか。
3. 「アイヌ施策推進法」を生活保障や教育、雇用などにも広げるべきか。
4. 3年後の改正で先住権の保障について明記するべきだと思うか。
5. 3年後の改正でアイヌ民族の権利として漁業や動物捕獲の権利を認めるべきか。
6. 3年後の改正で実効力のあるアイヌ差別禁止規定を設けるべきか。
7. 政府の遺骨返還対応は十分か。
8. 「アイヌ施策推進法」にアイヌ民族の直接参画は必要か。
9. 3年後の改定で「アイヌ施策推進地域計画」の事業主体は地元アイヌ団体とすべきか。
10. 現在の「アイヌ施策推進法」で、対象外のアイヌへの対処の必要性について。
11. アイヌ政策の今後のあり方についてのご意見。

上記の質問に加え、最後に、アイヌ政策の今後のあり方についての意見を求めた。回答はいずれも、「1. 思う 2. 思わない 3. わからない」の3つの選択肢から一つを選び、それを選んだ理由や意見を自由記載欄にコメントするよう依頼した。

2. 調査結果

2-1. アンケート結果の集計

省略。別紙を参照されたい。

2-2. アンケート結果の分析

質問1から10までを対象とした。各質問ごとに三つの回答の割合を量的に比較すると、問3(アイヌ施策が文化のみを対象としていること)、問4(先住民族の権利が明記されていないこと)、問5(アイヌの漁業権などの慣習の未承認)、問6(アイヌ差別禁止条項)、問8(法案策定過程でのアイヌの関与が極めて限定されていること)など、アイヌ施策の原則に係る質問群と、その他のアイヌ施策の現実に係る質問群によって違いがあることがわかった。したがって、アイヌ施策の原則と現実の二つに分けて、それぞれ回答者のコメントを読み、アイヌ施策推進法の問題点を第1章総則に絞り探った。

2-2-1. アイヌ施策の原則に係る回答について

全回答者の8割以上が「アイヌ施策推進法が文化のみならず、生活保障、教育や雇用なども対象に加え、先住民族の権利を明記し、漁業などの慣習を保障するとともに、差別禁止を厳格化し、アイヌ関連の法案作成には一部のアイヌ団体だけではなく、アイヌ諸団体の参画を求めている」といえる。換言すれば、アイヌ施策推進法第1条(目的)がアイヌの人々の誇りの源泉をアイヌの伝統及びアイヌ文化と解釈し、第2条(定義)がアイヌ施策を「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、(中略)アイヌ文化の振興等に資する環境の整備」に限定していることに加え、第4条(基本理念)がアイヌを理由に差別することを禁じてはいるものの、実効性はなく、第3条(基本理念)が「アイヌ施策の推進は、国や地方公共団体が(中略)、アイヌの人々の自発的意思の尊重に配慮しつつ、行わなければならない」とし、第5条(国及び地方公共団体の責務)が「国や地方公共団体は、上記の基本理念にのっとり、アイヌ施策を策定し、及び実施する責務を有する」と規定していることがアイヌに受け入れられていないことを示すものと考えられる。

2-2-2. アイヌ施策の現実に係る回答について

問1(アイヌ施策推進計画におけるアイヌ団体の自発的意思の尊重)、問2(ウポポイがアイヌ民族の誇りの尊重につながるか)、問7(アイヌ遺骨返還への政府の対応)、問9(今後、地元アイヌ団体を事業主体とすべきか)など、具体的なアイヌ施策への批判は6割程度に留まった。問10(千島や樺太アイヌをアイヌ施策の対象とする必要の是非)の場合は批判が8割程度あるものの、保留は上記の4つの質問同様、2割前後であった。それは問10が北海道アイヌにとって原則的問題であるが、当事者などには具体的問題であるという特殊性を帯びているからと推測される。それぞれのコメントからはアイヌ施策の実態が浮かび上がった。個人の事情や地域の実態が回答に反映され、量的には批判にのみ集中せず、幅が広がったと考えられる。しかし、コメントを吟味すると一部の例外はあるものの、随所でアイヌの意見が取り入れられていないことが推測される。

3. 考察

本アンケート調査は、アイヌ施策推進法附則9条により、2024年に同法の改正を行う可能性があることを踏まえ、施行の状況について検討を加えるための資料が不可欠であるとの判断に基づき実施したものである。アンケート結果を分析した結果、前述のように、アイヌ施策推進法の骨子となる第1章のいずれの条項もアイヌの要望を満たしていないことが明らかになった。換言すれば、アイヌ施策推進法そのものがアイヌの諸団体の参加や協議によってできたものではなかったことが、計らずも、実証されたともいえる。ここでは、実際の意思決定過程はどうだったのか、質問主意書及び内閣府に設置されたアイヌ政策推進会議や政策推進作業部会の会議録などの公文書を辿って検証し、その上でアイヌ施策へのアイヌの諸団体の関与の重要性について国際人権法に基づき考察する。

2020年6月16日、日本共産党の紙智子参議院議員は山東昭子参議院議長に「アイヌ施策推進法に関する質問主意書(第201回国会質問157号)」を提出し、アイヌ施策推進法の策定にあたり、政府を質した。同26日、政府は答弁書において、「アイヌの人々からの意見聴取は、内閣官房において、計三十六回の意見交換の会合を開催して行ったものであるが、これらの会合において意見を聴取したアイヌ関係団体の実数は少なくとも五十五団体、その延べ数は少なくとも八十五団体、意見を聴取したアイヌの人々の延べ人数は五百三十名である。」とした上で、「お尋ねの『政府が意見を聞いたアイヌの実人数』及び『各地のアイヌ協会の会員でないアイヌから政府が意見を聞いた回数、実人数および延べ人数』については、各回の個別の参加者の属性を網羅的には把握しておらず、お答えすることは困難である。」と述べ、計らずも杜撰な実態を吐露している。

アイヌ施策推進法の作成は、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書」(2009年)を踏まえ、最終的には二つの会議すなわち、内閣官房長官を座長とするアイヌ政策推進会議と常本照樹北海道大学アイヌ・先住民研究センター長を部会長とする政策推進作業部会によって行われた。

上記の意見交換の会合については、アイヌ政策推進会議の第10回会議(2018年5月14日)において「アイヌ政策再構築に係る地域説明会について」という資料が配布されている。しかし、その議題は議事次第には載っておらず、議事概要でも議論された形跡はない。そのわずか2頁の配布資料には、開催合計12回、参加者延べ286人として全道各地での内訳が記されているものの、団体名は書かれていない。また、アイヌの意見は項目として整理されているだけであり、どのような意見が出たのかは皆目見当がつかない。項目は、1先住民族政策全般、2文化振興、3生活向上の3つに大別され、それぞれが4~5の小項目からなっている。たとえば、1の小項目には、①アイヌを先住民族として認めること、②土地・資源の返還・利用等、③漁業権の付与、④アイヌの自律的活動を支援するための措置、⑤各地における伝統的生活空間等の再生、の5つが並べられているだけだ。つまり、地域説明会に参加したアイヌの人々の意見は文書化されず、議題にもならず、したがって、アイヌ政策の意思決定に全く反映されていないのである。

他方、政策推進作業部会では、地域説明会は、最後の第34回会議(2018年4月30日)で実質的な議題になった。しかし、事務局の内閣府は上記の項目についてアイヌの意見が分かれていることを強調し、委員は事務局が地域説明会を実施したことへの感謝を表明しているが、聴取された意見について議論を深めたわけではない。多くのアイヌの意見は無視されたも同然である。このような意思決定は、国際人権法に照らしてみれば、先住民族の権利の中でもっとも基本的なFPIC原則(「自由意思に基づき、事前に十分な情報を与えられた上での同意」)への重大な侵害である。FPIC原則の根拠は、基本的人権である自己決定権のみならず、先住民族に対する民族的差別の構造的な基盤を取り壊すために作られた人権の枠組みにも求められる。FPIC原則は、国際人権規約自由権規約、国際人権規約社会権規約及び人種差別撤廃条約などのすでに確立された国際人権法によって保障されたものであり、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」(以下、国連宣言と略称)の随所に明記された。第19条はFPICを次のように規定している。「国は、先住民族に影響を与える法的あるいは行政的方策を採択し実行するにあたり、先住民族の自由意思に基づき事前に十分な情報を与えられた上での同意を得るため、その代表機関を通して、当該先住民族と誠意をもって協議し、協力するものとする。」したがって、FPIC原則は基本的に先住民族の集団的権利を保障するものとして機能するのである。第10条(環境及び土地・領土・資源の生産能力の保全・保護)、第11条(文化的伝統と慣習の実践・復元)、第28条(奪われた土地、領土、資源への補償)、第29条(強制移住)、第32条(土地、領土、資源)なども、FPICを先住民族に保障し、その権利保障義務を国に課している。

4. 結語

今回のアンケート調査及びアイヌ政策関連の公文書から、アイヌ施策推進法は多くのアイヌの意見が反映されないものであったことが明らかになった。それは国際人権法や日本国憲法にも反する。したがって、日本政府には、日本国憲法 98 条 2 項に従い、先住民族の権利に関する国連宣言など国際人権法を踏まえ、FPIC 原則を尊重し、アイヌ諸団体と対等な立場において全面的な改正の協議を行うよう要請する。その際には、本報告書を資料とされたい。最後になったが、今回のアンケート調査にあたり、丁寧に回答してくださったアイヌの皆さまに改めて感謝申し上げます。市民会議では、今後とも国際人権法に基づくアイヌ政策の実現に向けて取り組んでいく所存である。引き続き、アイヌの方々や市民社会のお力添えをお願い申し上げます。