

日本政府のアイヌ民族政策について

--- 国際人権監視機関から考える ---

大 竹 秀 樹

目次

はじめに

第一章 国連先住民族権利宣言について

起草過程について

実体規定について

- ・先住民族に保障される権利
- ・個人に保障される権利

日本政府の立場

第二章 自由権規約人権委員会

第 1 回報告と審査

第 2 回報告と審査

第 3 回報告と審査

第 4 回報告と審査

第 5 回報告と審査

第三章 人種差別撤廃委員会

先住民族に関する一般的勧告第 23 号

第 1 回報告と審査

おわりに

はじめに

2008 年 6 月 6 日、衆議院および参議院の各本会議は「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」を全会一致で採択した。この決議採択の背景には、2007 年 9 月に「先住民族の権利に関する国際連合宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 以下、国連権利宣言と略称)」が国際連合総会によって採択されたという事実があろう。この点

について、決議は「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、国際人権条約監視機関から我が国に求められている」と述べている。この決議の核心は「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、厳粛に受け止めなければならない」という反省とともに、「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 21 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」という認識にある。そして、決議はこれを機に国連権利宣言を踏まえ、「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」、そしてこの宣言の「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」を政府に要求した。

この国会決議を受け、政府は同日、内閣官房長官（町村信孝）談話を発表し、「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いう認識の下に、」国連権利宣言の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、そのために「有識者懇談会」を設置し検討していくことを明らかにした。このように、政府が、アイヌ民族を先住民族であると認識したことは重要であるが、従来、政府は必ずしもアイヌ民族の権利確立に積極的ではなかった。

そもそも、日本国内でアイヌ民族を先住民族として認める議論が高まったのは、国会決議の中でも言及されている国連権利宣言の採択が契機となっている。政府はこの宣言採択に賛成したが、後述するように「宣言に定められている権利は、第三者の利益や公益と調和しかつそれらを保護することを考慮して、合理的な理由によって制限される」¹と、慎重な発言をしていた。また、国連人権理事会（Human Rights Council）² は 2008 年 5 月に「とりわけ、アイヌ住民（Ainu populations）³ の土地の権利とその他の権利を見直し、そしてこれらの権利を国連権利宣言と調和させること。日本が国連権利宣言を履行できるように先住民族との対話を開始する方策を模索することを強く要請する」⁴と勧告した。さらに、市民的および政治的権利に関する規約（自由権規約と略称する）第 28 条が定める規約実施機関として設けられた自由権規約人権委員会（Human Rights Committee、自由権規約委員会と略称する）も日本の第 5 回定期報告を審査した際に、「アイヌを先住民族として正式に認めていないことに懸念を示し」「国内法においてアイヌを先住民族として明確に認知し、その文化的遺産と伝統的な生活様式を保護し、保持しそして促進するための特別措置を採用し、そして彼らの土地の権利を認めるべきである」⁵と勧告した。

このように国際社会においては、以前から日本政府のアイヌ民族に対する政策や待遇について懸念や批判が表明されていたのである。本稿では、日本政府が国際社会からの問題提起に対して消極的な態度をとり続けた理由について、自由権規約委員会や人種差別撤廃委員会におけるアイヌ民族に関する審査内容を素材にして考えてみたい。

第一章 国連先住民族権利宣言について

起草過程について

ここでは、先住民族としてのアイヌ民族に保障されるべき権利を明確にするために、国連権利宣言の内容を紹介したい。

この宣言の起草作業は 1982 年に始まったが、差別防止・少数者保護小委員会の下に先住民作業部会を設置した経済社会理事会は、深刻な差別に苦しむ先住民の人権を促進し保護するための特別措置が必要と考えていた⁶。ところが、1990 年代に入り国連総会は、先住民作業部会が起草した宣言案を慎重に審議し必要な修正を加えることを国連人権委員会に要請した (encouraged)⁷。つまり、各国の先住民族が直面している人権問題に取り組むだけではなく、先住民族の固有性やイニシアティブを尊重しつつ、その経済的、社会的および文化的状況を改善する必要がある、その実現のためには環境、開発、教育そして健康などの分野で先住民族が直面している問題を解決することが重要である、と考えられたのである。国連人権委員会は総会の意思に従い、独自に起草作業部会を設置し、先住民族の集団としての権利とそれに属する個人の権利を定めることとし、国連加盟国や専門家だけでなく先住民族代表の意見も考慮して宣言案を審議することにした⁸。

以上のような経緯を経て、第 61 回国連総会は 2007 年 9 月 13 日に賛成 143 国、反対 4 国 (オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、アメリカ) そして棄権 11 国で国連先住民族権利宣言を採択した⁹。宣言の前文において、先住民族は他の全ての人民に対して平等であること、また、他の者と異なる、自らを異なると考える、そして異なっていると尊重される権利を認められること (第二節)、さらに、先住民族は、その植民地化や土地、地域および資源の剥奪の結果として歴史的不正義を蒙ったこと (第六節)、および先住民族の政治的、経済的および社会的構造とその文化、精神的伝統、歴史および哲学とに由来する固有の権利、とくに彼らの土地、地域および資源に対する権利を尊重し伸長することが確認されている (第七節)。

したがって、先住民族は政治的、経済的、社会的および文化的向上のために、および差別や抑圧を終了させるために組織的に団結することが歓迎され (第九節)、先住民族の土地、地域および資源に対する管理が、その制度、文化および伝統を維持し強化し、かつ、その願望と必要にしたがって開発を促進することを先住民族に可能とすることが確信 (第十節) されている。これらの点と関連して、政治的地位を自由に決定し、ならびに経済的、社会的および文化的発展を自由に追求する自決権の基本的重要性も確認されている (第十六節)。

さらに、先住民族に属する個人 (indigenous individuals) は国際法において承認されている全ての人権を差別なく主張する資格を有することが、確認されている (第二十二節)。

このように前文では、先住民族の権利やその構成員の人権は他の者と差別なく平等に保障されるべきことが強調されるとともに、先住民族の特殊性や多様な歴史的・文化的背景を考慮して、自決権や固有の権利、とりわけ国家によって奪われた土地や資源に対する権利の尊重が謳われて

いる。所謂、先住権と称される権利である。

ただし、宣言にはこれら権利の主体である先住民族の定義は明記されなかった。この問題については起草作業部会において、重要な争点になっていたが、各地の先住民族の歴史や種族性は複雑であるため、画一的な定義では先住民族のあらゆる現状を包括することができず、むしろ宣言の価値や効果を低下させると考えられ、各国家に国内段階で宣言の適用範囲を決定するように委ねるほうがよいと判断された¹⁰。

実体規定について

まず、この宣言の第 1 条は、先住民族に「集団としてあるいは個人として (as a collective or as individuals)」国連憲章、世界人権宣言および国際人権法に認められている人権と基本的自由を完全に享有する権利を保障している。このような表現は、個人に保障されるべき人権と集団に保障されるべき権利を同一条項に定めている点で、両者の関係についてあいまいさを残しているように思われる。起草過程において、先住民族代表は、宣言の目的は国際人権法によって保護されていない集団の権利を定めることであるからとして、第一条で個人の人権に言及することに反対した。

こう言った意見に対して、民族集団の権利を保障するためには、その構成員の人権を保障することが必要条件であると考えられ、第一条の表現になったのである¹¹。それゆえ、第二条以下において規定されている権利の名宛人が先住民族とされている条項と、その名宛人が先住民族を構成する個人になっている条項とに区別されていることに注意する必要があるだろう。

・先住民族に保障される権利

まず、集団としての先住民族に保障される権利をみてみよう。それは、自決権、異なる権利 (right to be different) および伝統的な土地に関する権利である。

自決権は第三条において、一般的に、先住民族は政治的地位を自由に決定し、そしてその経済的、社会的および文化的発展を自由に追求できると定めている。

起草過程を通じて先住民族に認められるべき自決権の具体的内容について、国家の懸念が解消されなかった。国連総会で反対した 4 国は反対理由の一つとして、自決権が現行国家の領土保全と政治的統一を損なう行為を奨励するために利用されると主張していた。たとえば、オーストラリアは、自国の先住民族保護に努力しており、有意義な宣言を採択するために起草過程で積極的に作業を行ってきたが、まだ、自決権については国連加盟国のコンセンサスを得られていないと説明した。オーストラリアによれば、自決権は植民地の独立の場合に、あるいは既存国家内において特定集団が公民権を剥奪され、政治的あるいは市民的権利を否定された場合に適用しうるのである。また、オーストラリアは、先住民族がその属する国の民主的な政策立案過程に参加することを支持するが、しかしこのことを民主的な代議制度を有する国の領土および政治的統一を、たとえ一部であっても損なう行動を奨励すると理解されるべきではない、と主張した¹²。

したがって、第4条によって先住民族が行使することができる自決権の内容は、彼らの内部的および地域的事項、ならびに自治機能を賄うための方法と財源に関する問題についての自律あるいは自治の権利 (right to autonomy or self-government) に限定されている。これは、政治的自決権つまり独立権や分離権が除外されたことを意味している。

第二に、先住民族の異なる権利を保障する条項は、第五条以下において多岐にわたって規定された。国家の政治的、経済的、社会的および文化的的生活に参加する権利を保持しつつ、彼ら独自の政治的、法的、経済的、社会的および文化的制度を維持・強化する権利 (第5条)、集団として平和的に生存する権利 (第7条2項)、強制的あるいは正当な補償のない移住の禁止 (第10条)、文化的伝統や慣習 (第11条) あるいは宗教的伝統および慣習や宗教的および文化的遺跡 (sites) などの尊重 (第12条)、彼らの歴史、言語、口承伝統 (oral traditions)、哲学、文字体系 (writing systems) および文学を再活性化、使用、発展および将来の世代に伝達する権利や彼ら固有の名称を共同体、場所および個人のために明示し保持する権利 (第13条)、彼らの言語で教育を行う教育制度や施設を設立し管理する権利 (第14条1項)、彼らによって選出された代表を通じて、彼らの権利に影響を及ぼす事項に関する意思決定に参加する権利 (第18条) などである。

この権利の保障は、従来国家によって行われがちだった同化政策の立場を改め、先住民族がその固有の政治的、法的、経済的、社会的、文化的あるいは宗教的制度や慣習などを尊重され、集団として独自に存続しうることを意味するであろう。

第三に、伝統的な土地に関係する権利を保障する条項である。第25条は、先住民族が、伝統的に所有しあるいはその他の方法で占有しそして使用している土地や資源との独自の精神的関係を維持・強化する権利を確認し、そしてこの点について将来の世代に対する責任を維持する権利を保障している。また、このような伝統的に所有する土地を開発・管理する権利が保障され (第26条)、彼らの自由な、事前のかつ詳細な告知による同意なしに没収された伝統的所有地を返還してもらう権利、あるいはそうでなければ正当、公平かつ同等な補償を受ける権利が定められ (第28条1項)、また自由にその他の方法で合意しない場合、この補償は同等の質、規模および法的地位を有する土地、あるいは金銭補償かその他の適正な救済の形態をとらねばならないことも認められている (第28条2項)。

これらの条項が定められたのは、先住民族の定義とも関連するが、起草過程の議論において、彼らは固有の言語、価値あるいは伝統を保持し、独自の共同体・民族として長い歴史を持ち、そして彼らの生活する土地と独特の経済的、宗教的および精神的関係を有している、と確認されたためである¹³。さらに、この土地は征服される以前から、あるいは植民地にされる以前から歴史的に継承してきた父祖伝来の地であり¹⁴、奪われた権利の回復あるいは補償といった意味も含まれている。このことは、先住民族が土地や資源を剥奪されたという歴史的事実を踏まえて、先住民族の「先住権」が認められたことを意味すると考えられる。

上述のオーストラリアは、「土地と資源に関する宣言の規定は、先住民族と非先住民族双方の土地に関する現行の法的権利を考慮しないで、土地に関する先住民族の権利を認めるように要求

して」いるが、「伝統的な土地に関する権利が国家の法に服さねばならないことを強調することは重要であり」、土地の所有権が合法的に他の者に付与された事実もあり、「オーストラリアは、土地と資源に関する宣言の規定を現行国内法と整合するように解釈する」と説明した¹⁵。

・個人に保障される権利

次に、先住民族に属する個人の権利に関する条項についてみてみたい。第一に差別の禁止に関する第 2 条である。特に先住民族としての出身あるいはアイデンティティに基づく差別を受けないことが強調されている。また、第 6 条は国籍取得の権利を認め、第 7 条 1 項は、生命、肉体的および精神的保全、身体的自由と安全に対する権利を保障している。

第 8 条は、先住民族とその個人双方に強制同化や民族文化の破壊を受けない権利を保障し、国家に対してかかる行為を防止する、あるいは被害者を救済する効果的な機関を定めることを求めている。第 9 条も双方に、いかなる差別もなく、共同体あるいは民族の伝統と慣習にしたがい、先住民の共同体あるいは民族に属する権利を定めている。

その他、第 14 条 2 項において、先住民族の子どもは国のあらゆる段階および形態の教育を受ける権利を保障され、3 項では、国が先住民族と連携してそのために効果的な措置をとることが求められている。さらに、第 17 条は、個人に国際的かつ国内的労働法により確立された全ての権利を完全に享有する権利（1 項）、また、いかなる差別的労働条件（特に雇用または賃金について）に服させられない権利（3 項）を保障している。

日本政府の立場

以上のような内容を有する宣言について、政府はどのような見解を有していたのであろうか。宣言採択時の発言から引用しよう。

「先住民族の権利を尊重するという観点から、日本政府は宣言に賛成した。宣言に関するわれわれの見解を述べさせていただきたい」として、三点について説明した。第一点は、自決権についてである。修正された宣言第 46 条は、自決権は先住民族に、居住する国家からの分離や独立権を付与しないこと、そして自決権は国家主権や、国民的および政治的統一あるいは領土保全を損なうために援用することができないことを明らかにしており、日本政府は以上のような自決権の理解に同意する。

第二点は、集団の権利と人権との関係についてである。「宣言は、権利の幾つかは集団的権利 (collective rights) であると定めるが、集団的人権 (collective human rights) という概念は一般国際法上十分に確立された概念として広く承認されていなし、多くの国はこの概念を受け入れていないように思われる。にもかかわらず、われわれは、先住民族を含むすべての人が国際法上基本的人権を有することを十分に自覚しているし、強調したい。この点で、宣言が目指している考え方を考慮して、日本政府は、先住民族の個人が宣言に規定された権利を行使することができる、そして一定の権利については、個人が同様の権利を有する他の個人と共に行使することがで

きると考える」。

第三点は土地に関する権利である。日本政府は、宣言に規定された権利は他人の人権を侵害してはいけなく考える。われわれはまた、財産権について、土地や地域に関係する所有権やその他の権利の内容は民法とその他の法によって明示的に定められている。それゆえ、政府は、宣言に定められている権利は、それらが行使される手段と同様に、第三者の利益や他の公的利益と調和し、かつそれらを保護することを考えて、合理的な理由によって制限される、と考える¹⁶。

日本政府は、以上の三点について疑義があるとして独自の解釈を述べ、言わば解釈留保を付してこの宣言に賛成したといえよう。以下においてこれらの論点について、どのような議論が政府と国際人権監視機関において行われたかをみていきたい。

第二章 自由権規約人権委員会

前述のように自由権規約は、その第 28 条において規約実施機関として自由権規約委員会の設置を定めている。この委員会は、その主たる任務の一つとして、この規約の締約国が提出する「この規約において認められる権利の実現のためにとった措置とこれら権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告」を審査し、委員会としての意見を提案または勧告として締約国に送付しなければならない¹⁷。締約国の報告は、自由権規約第 3 部（実体規定）として第 6 条から第 27 条に定められた権利について各条文ごとに報告されねばならず、アイヌ民族については、第 27 条と関連する。第 27 条は「種族的、宗教的または言語的少数者 (ethnic, religious or linguistic minorities) が属する国において、当該少数者に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、または自己の言語を使用する権利を否定されない」と定め、少数者に属する者の権利を保障している。

日本の場合、この報告を今までに 5 回行っているが、アイヌ民族について、政府はどのように報告し、委員会はどのような意見を勧告したかについてみていきたい。

第 1 回報告と審査

第 1 回報告は 1981 年 10 月に審査された。政府は報告書の中で、「自己の文化を享有し、自己の宗教を告白し信仰し、あるいは自己の言語を使用するいかなる者の権利も、日本の法により確保されている。しかしながら、規約に言及されている種類の少数者 (minorities) は、日本には存在しない¹⁸」と述べている。これに対しては、数名の委員から以下のような質問や意見が出された¹⁹。すなわち、第 27 条の定める少数者は存在しないと述べているが、これは驚きである (Opsahl 委員)；日本政府は簡単に少数者は存在しないと述べているが、アイヌ人はどのような法的地位に置かれているのか (Ermacora 委員)；そもそも第 27 条に關係する少数者を保護するためにどのような保障が存在するのか (Sadi 委員)；日本には少数者としてアイヌ人が存在するではないか、委員たちから何が少数者を構成するかについて問題提起がなされているのである

(Tomuschat 委員), などである。

政府代表は、「日本国内のいかなる者も自己の文化を享有し、自己の宗教を告白し信仰し、そして自己の言語を使用する権利を否定されない。少数者は種族的、宗教的あるいは文化的に多くの他の国民 (nationals) と異なり、そして歴史的、社会的および文化的観点から他の国民と明確に区別される国民の集団を意味するから、自由権規約に定められている種類の少数者は日本国内に存在しない」と答弁した。そして、アイヌ人について、「より正確にはウタリと呼ばれるが、19 世紀の明治維新以来、急速な連携体制の確立 (establishment of a rapid communication system) によって、彼らの生活様式における差異は見分けられなくなった。ウタリは日本国民 (Japanese nationals) であり、他の日本人と同等に待遇されている」²⁰ と説明した。

日本政府は、明治維新以来のアイヌ民族に対する政策によって同化が進んでいること、そしてアイヌ民族に属する個人が国民として差別されず、その他の国民と同等の待遇を受けていることを理由に、第 27 条をアイヌ民族に適用することを認めなかったのである。しかし、果たしてこのような政府の主張は第 27 条の意図を正確に理解していると言えるであろうか。

この点については、自由権規約委員会が第 27 条の解釈基準として提案した一般的意見第 23 号 (General Comment No. 23: The rights of minorities)²¹ が参考になろう。それは以下のように述べている。すなわち、「委員会は、本条は少数者集団に属する個人に付与される権利であり、その他のすべての者と同様に個人として既に本規約において享有を認められている全てのその他の権利とも区別され、そしてこれらに追加的に付与される権利を定め認めている、との見解を述べる」²² と。

少数者は「その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践しまたは自己の言語を使用する権利を否定されない」と定められているように、本条は、少数民族に属する個人が規約に定められている権利を差別なく保障されることを前提に、このことに加えて少数者集団の構成員が仲間と共同して民族固有の文化、宗教および言語に関する権利を保持し発展させることを補充的に認めたのである。上記のコメントでも、「これらの権利はそれ自体として保護されねばならず、規約において各人に付与されるその他の個人的権利 (personal rights) と混同されてはならない」として、「締約国は、これら権利の行使が十分に保護されることを確保する義務を負い、このために採った措置を国家報告に記載しなければならない」²³ と述べている。

したがって、日本政府の主張のように、アイヌ人を宗教や言語を理由に差別していないという根拠のみから、少数民族は存在しないとは言えないであろう²⁴。

以上のように、自由権規約第 27 条は国連権利宣言の定める、異なる権利を保障する条項に通ずるものであろう。異なる権利を保護することが、「少数者集団の文化的、宗教的および社会的アイデンティティを存続させ、継続的に発展させることを確保し、したがって社会機構を全体的に豊かにすることになる」²⁵ と確信されたのである。ただし、宣言は、民族集団が集団として異なる権利を独自に存続させることを認めているが、第 27 条は、少数者集団に属する個人が本条

を根拠に権利を行使しようとした場合、少なくとも国家はそれを妨害してはいけないという消極的な義務を課したと考えられる。

第2回報告と審査

第2回報告は、1988年7月に自由権規約委員会で審査された。政府は、第1回報告と同様に、何人も第27条に保障されている文化、宗教、言語に関する権利を否定されていないと報告したが、「第27条に関連して提起されたアイヌの人々 (the people of Ainu) の質問について、これらの人々は自己の宗教と言語を保持し、自己の文化を維持することが認められているけれども、彼らは日本国憲法の下で平等を保障されている日本国民として上記権利の享有を否定されていない」²⁶と説明し、アイヌ民族が第27条に定める権利を有している事実を消極的ではあるが認めた。審査では、委員から少数者が第27条の権利を効果的に享受する際にどのような困難があるか、あるいはアイヌ人の現状を知りたい、アイヌ人保護に適用されている法律は現在も存在しているかなどの質問が出された²⁷。

政府は、アイヌ人の人口はおよそ2万4千人であり、彼らは長い歴史の中で日本民族の形成 (formation of the Japanese race) に寄与した古くからの種族集団 (ancient ethnic group) であること、彼らの権利は日本国民として憲法の下に保障されており、1974年に政府はアイヌの人々の社会的および経済的地位を向上させる特別措置を導入したことなどを説明した。しかし、「規約第27条で用いられている『マイノリティ』という言葉には、普遍的に承認された解釈は存在しないと理解」²⁸ するとして、アイヌ民族が第27条に該当する少数者であると明言しなかった。

第3回報告と審査

ところが、第3回報告書において、政府は「アイヌの人々は自己の宗教と言語を保持し、自己の文化を維持することが認められているから、第27条に基づく少数者と称されてもさしつかえない」²⁹と消極的ではあるが、アイヌ民族を少数者として初めて認めた。しかし、第27条に定められている権利と関連してアイヌ語やアイヌ文化に関する権利保障について説明するのではなく、1986年に北海道庁が行った「北海道ウタリ生活実態調査」を紹介して「アイヌの人々の生活水準は確実に改善されてきているが、一般道民の生活水準とアイヌのそれとの格差は期待したほど縮まって」おらず、政府は「第三次北海道ウタリ福祉対策 (1988年から1995年)」を推進することにより、一般道民とアイヌとの格差を撤廃するために努力している」³⁰と述べるに止まっている。

さらに、1993年10月に行われた審査においても委員の質問に答えて、北海道ウタリの生活実態が数値を含めて具体的に説明され、法務省人権擁護局が扱った事例として、アイヌの人々が結婚に関して侮辱や差別を受けた問題について³¹紹介されているだけである。自由権規約委員会が審査後に明らかにした最終的所見 (Concluding observations) においても、委員会は「在日韓国・朝鮮人、部落民、そしてアイヌ少数者に属する個人 (Korean permanent residents,

members of the Buraku Communities, and persons belonging to the Ainu minority) のような社会集団に対する差別的な実行が日本に依然として存続していることに懸念を表明する (expresses concern at the continued existence in Japan of certain discriminatory practices)」³² のみであった。

アイヌ民族に対する差別を撤廃し、一般国民との格差を是正するための措置は重要であるが、このことは第 27 条の立法目的ではない。日本政府は、アイヌ民族を第 27 条に該当する少数者と認めたのであるから、アイヌ民族の宗教、言語や文化を保持し発展させるためにどのような措置を採るべきかを明らかにしなければならないであろう。第 4 回報告審査ではどのように扱われたかをみてみよう。

第 4 回報告と審査

第 4 回報告書は 1997 年 6 月に提出され、翌年の 10 月に審査された。政府は、報告書で 1993 年に道庁が行った「北海道ウタリ生活実態調査」を紹介し、前回報告した「第三次北海道ウタリ福祉対策」の継続として「第四次北海道ウタリ福祉対策 (1995 年から 2001 年)」を推進していることを述べ、この対策が円滑に実行されるように関係予算の充実に努めていると記した³³。第 3 回報告と同様にアイヌ民族の生活水準の向上と一般道民との格差是正を図る対策が説明されたが、さらに内閣官房長官の要請により 1995 年 3 月に始まった「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」の報告書が紹介されている。「日本政府は、アイヌ語、伝統そして文化を保持し振興するために立法措置を含む適切な措置を講じること、そして北海道旧土人保護地処分法およびその他の法 (the former Hokkaido Natives Reservation Dispensation and other laws)³⁴ を廃止することが望ましい³⁵」という懇談会の結論を紹介し、さらに「アイヌの人々は和人の到来以前、中世末期以来北海道に居住していた³⁶」と報告書を引用してアイヌ民族の特徴として先住性を認めた。そして、「政府は、この報告書を尊重し、その内容の詳細を研究して適切な措置を講じることを確認する³⁷」と表明した。

このように「懇談会」の報告を引用しただけとはいえ、それによりアイヌ民族の先住性を認めたことは、第三回報告に比べれば、前進と言えよう。ただし、このことによって政府はアイヌ民族を先住民族と認知するようになるのであろうか。

第 4 回報告書の審査において、政府はまず、アイヌの人々は国民として憲法が定める平等権を保障されていること、そして 1997 年 7 月に「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 (通称はアイヌ文化振興法)」が発効し、この法律により設立された財団が、アイヌに関する研究とアイヌの言語を含むアイヌ文化およびアイヌの伝統の振興との事業を行い、1998 年度の予算として 2 億 8000 万円が計上されたことを説明した³⁸。

ところが、政府の説明に対して、Yalden 委員は「アイヌ文化振興法」が制定されたことは積極的な措置ではあるが、「この法律は、アイヌ民族に土地に対する権利を含む特別の権利を与える、先住民族の地位を認めていないことは残念である³⁹」と述べた。さらに、Scheinin 委員は、

少数者の待遇について、「締約国が、少数者が他の者と同等に社会的、文化的および宗教的権利を享受するように留意しても十分ではなく、締約国は規約第 27 条に従って、少数者のために追加的な保護措置を講じる義務を負っている」⁴⁰ ことを強調した。さらに、同委員は、ダム建設のために「アイヌ民族の聖地であり伝統的文化の地である」二風谷が水没する事件を引き合いに出して、「委員会は、このような事例において不可欠なことは当該少数者の文化を保護することであり、先住民族としてその権利を尊重することである、と委員会の解釈において確認している」⁴¹ と述べた。この委員会の解釈とは前述の一般的意見 23 号であり、以下のように記されている。すなわち、「第 27 条が定める権利の享受は、締約国の主権と領土保全を侵害しない。同時に、本条において保護されている個人の権利の若干の側面（例えば、特定の文化を享受すること）は、領域およびそこにある資源の使用と密接に関係する生活様式の中に存在するであろう。このことは、特に少数者を構成する先住民族共同体の構成員に当てはまるであろう」⁴² と。両委員は、アイヌ民族を先住民族とみなし、他の国民が享受するのと同様に、アイヌ民族が享受する権利を保障する特別の措置が必要であると考えたのである。最後に Scheinin 委員は特別の措置が必要な「この点について、日本政府の立場を明確にしていきたい」⁴³ と日本の代表団に求めた。

これに対して、政府は「アイヌの人々が（委員たちの主張する）先住民であるか否かの問題は、今後慎重に検討しなければならないと思います」と述べ、アイヌの人々の生活水準向上に努力していることを繰り返した⁴⁴。委員会は最終的所見の中で、「アイヌ先住民族少数者（the Ainu indigenous minority）の構成員に対する言語および高等教育に関する差別、ならびにアイヌ先住民族の土地に関する権利を認めないことに懸念を有する（is concerned about）」⁴⁵ と批判した。

委員会は日本政府に対して、アイヌ民族を少数者として認めて「追加的な保護措置」を講じることを求めると同時に、新たに先住民族として土地に関する権利を認めるように勧告した。土地やそこにある資源の使用が先住民族の生活様式と関連し、民族の存続にとって必要であることは審査の中で委員から指摘されたが、この権利の内容については明確にされなかった。この点について第五回審査ではどうであったろうか。

第 5 回報告と審査

第 5 回報告書の審査は、2008 年 10 月に行われた。この報告書において、政府は「アイヌ文化振興法」に基づいたアイヌ文化と伝統の保存と振興に関する施策（補助金の支給を含む）および 1999 年に道庁が実施した「北海道ウタリ生活実態調査」に基づいたウタリ福祉対策について説明した⁴⁶。特に、前者の施策はアイヌに関する総合的研究、アイヌ語とアイヌ文化の振興そしてアイヌの伝統の普及および啓発を中心に実施されており、「徐々にアイヌの文化や伝統が社会全般に（among the public at large）知られるようになってきた」し、社会的関心の高まりとともに「アイヌの文化や伝統に関する様々な活動が広がりつつある」⁴⁷ と成果を述べた。後者については、前回の 1993 年に行われた調査と比較して「アイヌの人々の生活水準は確実に改善されているが、まだ一般道民との格差は完全に狭まったとはいえず、2001 年度に終了した「第四

次ウタリ福祉対策」に代わって 2002 年度より「アイヌの人々の生活水準改善のための推進方策 (Policies for Promoting an Improved Living Standard for the Ainu People)」を実施することを説明した⁴⁸。そして、その主たる事業として、高等学校進学奨励事業、地方改善施設整備事業、農林漁業救済事業、中小企業振興救済事業および住宅資金等貸与事業が上げられた⁴⁹。

自由権規約委員会は、まず、審査前の質問書で「特に、……アイヌ少数民族の子どもについて、彼らの言語で教育を受ける、あるいはそれを学ぶそして彼らの文化について学ぶ十分な機会を確保するために取った措置に関する情報」⁵⁰を要求した。政府は、答弁書で「アイヌ文化振興法」によって設置された指定法人（「財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構」）が、アイヌ語話者やアイヌ語研究者の協力を得て「親と子のアイヌ語学習事業」を行い、また、「アイヌの歴史や文化に関する子どもたちの理解を深めるために学校教育で使用される副読本を作成し、全国の小中学校に配布する」⁵¹と回答した。また、審査の過程でも、政府は同様の説明を行い、「2008 年 6 月に国会は全会一致でアイヌ民族は独自の言語的、宗教的および文化的特長を有する日本北部の先住民族であると認める決議を採択した」⁵²と述べた。

以上のように第 5 回審査では、第 4 回審査で指摘されたアイヌ民族の先住性の問題や土地に関する権利についてはほとんど検討されずに終わった。ただし、委員会は審査後に採択した最終的所見の中で主要な懸念事項の一つとしてこう述べた。すなわち「当委員会は、締約国がアイヌ民族を特別の権利と保護を受ける資格のある先住民族として公式に認めていないことに懸念を有する」と。そして、「締約国はアイヌ民族を国内法において先住民族として明確に認め、彼らの文化的遺産と伝統的な生活様式を保護、保持および促進するための特別措置を採用し、そして彼らの土地に関する権利を認めなければならない。締約国はまた、アイヌの子どもたちが彼らの言語で教育を受け、あるいはそれを学び、および彼らの文化を学ぶ十分な機会を提供し、さらに正規のカリキュラムにアイヌの文化と歴史に関する教育を取り入れなければならない」⁵³と勧告した。

日本政府は、アイヌ民族が規約第 27 条に該当する少数者であり、差別されていることを認めたが、先住民族の定義が国際的に明確にされていないとして法的に先住民族として公認することには消極的である。したがって、保障される権利についても、報告書の審査において「アイヌ文化振興法」がしばしば引用されたように、アイヌ民族の文化に関する権利に制約されている。他方、委員会はアイヌ民族を先住民族として法律によって承認し、先住民族としての権利を特別措置を講じることによって保障することを求めた。特に先住民族の権利として土地に関する権利を認めることを勧告したことは、アイヌ民族の先住権との関係において重要と思われる。この点について、次章でみてみたい。

第三章 人種差別撤廃委員会

人種差別撤廃委員会は、「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する条約（人種差別撤廃条約）」第 8 条に基づき、条約の実施機関として独立した 18 人の専門家で構成される。その主たる任務は、

人種差別撤廃条約の締約国が提出する「この条約の諸規定の実現のためにとった立法上、司法上、行政上その他の措置」（同条約第9条1項）に関する報告書を審査し、提案や一般的性格を有する勧告を行うこと（同条2項）である。この審査結果は、自由権規約委員会の最終的所見と同様の内容であり、やはり最終的所見（Concluding observations）と呼ばれる。

人種差別撤廃条約第1条は、人種差別を「人種、皮膚の色、世系（descent）または民族的もしくは種族的出身に基づくあらゆる区別、排除、制限または優先であって、政治的、経済的、社会的、文化的その他のあらゆる公的生活の分野における平等の立場での人権および基本的自由を認識し、享有しまたは行使することを妨げるまたは害する目的または効果を有するもの」と定義している。

先住民族に関する一般的勧告第23号

ところで、人種差別撤廃委員会は人種差別撤廃条約と先住民族との関係について、1997年に採択した一般的勧告第23号において以下のように考えている⁵⁴。すなわち、委員会は、まず先住民に対する差別は本条約の管轄下にあり、「各条文が先住民族に適用されること」を確認し、その上で「世界の多くの地域で先住民族が差別され、その人権と基本的自由を奪われてきたが、現在も依然としてそうであり、そして特に、その土地と資源を植民者や企業、公営企業のために喪失したという事実に関心する」ことを表明した。そして委員会は、先住民族に対する差別や彼らの土地と資源の剥奪の結果として、「その文化と歴史的アイデンティティの保持が依然として危機に瀕している」との認識を述べた⁵⁵。したがって、委員会は先住民族がその他の者と平等であり、またその他の者と同様に先住民族として存続することができる措置として締約国に以下のことを要求した⁵⁶。

- (a) 先住民族独自の文化、歴史、言語および生活様式を認めて尊重し、その保持を促進すること、
- (b) 先住民族の構成員がその起源やアイデンティティを根拠に差別されないこと、
- (c) 先住民族の文化的特長と調和しうる持続的な経済的かつ社会的発展を可能にする条件を付与すること、
- (d) 先住民族の構成員は、公的生活への参加において平等であり、彼らの権利や利益と直接関係するいかなる決定も十分な情報に基づく同意なしに（without their informed consent）行われなことを確認すること、そして
- (e) 先住民族共同体は、その文化的伝統や慣習を活性化させる権利、およびその言語を使用する権利を行使することができることを確認すること。

また、特に土地に関して、委員会は「先住民族の共同の土地、地域および資源を所有、開発、管理および運営する権利を承認しかつ保護すること」そして「伝統的に所有してきた、あるいはその他の方法で居住ないし使用してきた土地および地域を、その自由かつ十分な情報に基づく同意なしに奪われていた場合、該当する土地および地域を返還する手続きを取ること。もしこのこ

とが既成事実ゆえに (for factual reasons) 不可能であるならば、正当、公正かつ迅速な補償を受ける権利によって代替されるべきである。このような補償は可能な限り土地および地域の形態をとること⁵⁷を要求した。最後に、委員会は「先住民族が存在する締約国は、関連する条文を考慮して先住民族の状況について締約国定期報告書に記載する」⁵⁸ことを求めた。

この一般的勧告を上記の自由権規約委員会の一般的意見第 23 号と比較した場合、両者ともしばしば歴史的には否定されてきた、その他の者と区別される文化、宗教、言語などといった、自己の固有性を保持し、発展させる権利を保護しようとする点では共通している。ただし、一般的意見第 23 号では、「第 27 条の下で保障される権利は個人の権利 (individual rights) であるが、それらは少数者集団がその文化、言語あるいは宗教を維持する能力に依存する。したがって、少数者のアイデンティティを保護し、そして少数者集団の他の構成員と共同して自己の文化と言語を享受しそして発展させ、自己の宗教を実践する構成員の権利を保護するための締約国による積極的な措置も必要である⁵⁹」とも述べられている。これは、第 2 章でみたように、第 27 条は少数者に属する個人に、まず自由権規約に定められている「全てのその他の権利」が保障されることを前提にして、さらに追加的に付与される権利を認めていると解しつつも、少数者が現実に追加的権利を実施するためには、国家による少数者集団への援助が必要となることを認めたものであろう。

さらに一般的意見第 23 号は「第 27 条の下で保護される文化的権利の行使に関して、自由権規約委員会は、文化は特に先住民族の場合、土地資源の使用を伴う特別の生活様式を含む多くの形式において自らを表現すると考える。この権利は漁業や狩猟といった伝統的活動、および法律によって保護された保留地 (reserves) で生活する権利を含む」と説明している⁶⁰。少数者の中でも先住民族に属する個人の権利保障を考える場合、土地に関する権利保障のために適切な措置を取る重要性が強調されたのである。この点については「国連先住民族権利宣言」に先住権として伝統的な土地に関する権利を保障する条項にまとめられている。人種差別撤廃委員会の一般的勧告 23 号も、先住民族の独自の文化、歴史、言語や生活様式の保持あるいは社会的・経済的發展のための施策を講じる前提条件として先住民族の土地や資源に関する権利を認め、保護することを締約国に要求した。

このようにみえてくると、アイヌ民族の存続にとって彼らの土地や資源に関する権利を制度的に保障することが如何に重要であるか理解することができよう。

第 1 回報告と審査

日本政府が提出した第 1 回報告書の審査は、2001 年 3 月に行われた。報告書では、自由権規約委員会への報告と同様に、道庁が行っている北海道ウタリ生活実態調査の内容を紹介し、格差是正のために北海道ウタリ福祉対策等が策定され「教育、文化振興、生活環境整備、産業振興などの施策」が推進されていること、そして第 4 回自由権規約の国家報告で述べられていた、1995 年 3 月に内閣官房長官の要請により設置された「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」の

報告内容がほぼ再録されている⁶¹。条約第2条（締約国の差別撤廃義務）に関連して、アイヌの人々に農耕を奨励して生活の安定を図ることを目的とした1899年の北海道旧土人保護法などは、今日その存在意義を失い、「さらに『旧土人（former natives）』という呼称は今日の社会常識（social common sense）に照らして不適切であると」考え、また「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」の廃止方針を受けて、1997年5月に「アイヌ文化振興法」が成立したことに伴い廃止したことが報告された⁶²。最後に、第7条（人種差別に対する闘いと教育）に関して、政府は「道庁のウタリ福祉対策を通じてアイヌ文化を推進している。法務省の人権擁護機関は『アイヌの人々と人権（The Ainu people and human rights）』と題した人権啓発資料を発行・配布してアイヌの人々の社会的理解の促進に努めている。」また、「ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会」の「アイヌ語を含むアイヌ文化の振興」や「伝統的空間の再構築」といった提案を尊重し、「アイヌ文化振興法」に基づくアイヌ文化の振興に努めているなどと報告した⁶³。

政府報告は一見して明瞭であるが、福祉対策によって格差を是正し、文化の振興を推進していると述べるに止まり、土地との関連については言及していない。そして何よりもアイヌ民族を先住民族として認めていないし、アイヌの人々（Ainu people）としか呼んでいない。

審査の過程で、まず、事前に報告書の国別報告者を務めた Valencia Rodriguez 委員が、アイヌに対する差別が伝統的に存在しているため「彼らは身元を隠すために日本の苗字を用いざるを得ないが、彼らを同化する施策や彼ら自身の価値以外のものを押し付ける施策に抵抗してきた」とアイヌ民族の厳しい現状を紹介し、「1997年のアイヌ文化振興法は明示的にアイヌを先住民（an indigenous people）と認めていないが、この法律の適用について情報を提供していただきたい」と代表団に求めた⁶⁴。また、Diaconu 委員は、（政府報告の）パラグラフ第66において、同法の制定を紹介しているが、それはアイヌ文化と伝統の奨励にしか言及していないとして、1997年の「新法律はアイヌ、アイヌの居留地そしてアイヌの土地に対する権利を保護するために何を定めているのか」⁶⁵と質問した。さらに、彼は、NGOの報告書によれば「日本政府は1991年にアイヌを、日本がアイヌの領域を所有する以前から居住していた種族集団として認めた」から、「アイヌは国際的基準と合致する先住民として承認されねばならない」と主張して、「日本は、承認するとすれば、どのような住民を先住民として承認するのか」と質問した⁶⁶。T. Chengyuan 委員もアイヌ民族の法的地位に関して、「1997年にアイヌ文化振興法が制定されたことは歓迎するけれども、アイヌの人々は、政府が種族的少数者として彼らの地位を認めなかったために過去において甚大な被害を蒙った」が、「彼らに補償を行うために何か施策がとられたか」⁶⁷と質問した。続いて、Thornberry 委員は日本政府のアイヌ福祉対策に言及して、「福祉対策がいかに立派であろうとも、それらは時に真の先住民問題の論点をあいまいにする」と注意を促して、「報告書において先住民という言葉は使用されていないが、アイヌの特徴からして彼らは先住民に該当するであろう」、「それゆえ、今後の報告書にアイヌの土地に関する権利、聖地、伝統的知識（traditional knowledge）および自治制度（autonomous institutions）などの問題について報告して欲しい」と求めた。そして、先住民族の定義については、日本は締約国ではないが、ILO

条約第 169 号が基準になろうと説明した⁶⁸。Bossuyt 委員もアイヌを「先住民として分類し、先住民として待遇するべきだ」⁶⁹と主張した。

以上のように多くの委員は、アイヌ民族を先住民族として認定し、その先住権を保障することを求めた。これについて、日本政府はどのように回答したのであろうか。アイヌ民族の状況については、北海道に居住するアイヌの人口は 1991 年の研究調査で 23,760 人であること⁷⁰、憲法はアイヌを含むすべての者に同等の権利を保障し、「アイヌの運動や伝統的活動が制約されたという事例は一件もない」が、あらゆる差別を防止し撤廃するために法務省の人権擁護機関が国民に対して啓蒙活動を行っていること、あるいはアイヌ文化振興法の成立によりアイヌに関する「具体的な措置 (tangible measures)」を実施できるようになったことなどが説明された⁷¹。

また、アイヌ民族を先住民族として認知することについては、「特定された先住民に関する国際的定義が未だ存在しないことを考慮すると、アイヌが先住民とみなされるか否かの問題は、議論の余地がある。この点についてアイヌ文化振興法の目的は、アイヌ語と文化を保持し奨励すること、および社会全体がアイヌの人々の存在を尊重することであるが、本法はアイヌの先住性を振興していない⁷²」と述べた。ILO 条約第 169 号の批准については、その条文の中に国の法制度と両立しえないものがあるから批准しないと答えた⁷³。

Thornberry 委員はこう反論した⁷⁴。すなわち、ILO 条約第 169 号は、先住民族の権利の範囲を定めるためのモデルとして有益であり、実施措置についても各締約国の特別な事情を考慮して柔軟に決定することができると定めている（同条約第 34 条）から、日本は真剣に批准を考えるべきである、と。また、政府は、先住民族の権利に関する委員会の一般的勧告第 23 号についてもっとよく知るようにと要請した。そして、「日本の代表は国際法上、先住民族の定義は存在しないと述べたが、いかように定義を解釈しようとも先住民族の存在が事実の問題であるからには、日本はこの点に関する国際的義務を免れない」⁷⁵と主張した。

上記の Diaconu 委員も Thornberry 委員の主張に同意し「締約国は先住民族を問題の種ではなくて保護されるべき文化的資産の源泉と考えるべきだ」⁷⁶と述べた。最後に、国別報告者を務めた V. Rodriguez 委員は、日本の先住民族であるアイヌの状況について審査した結果として、

アイヌを先住民族として承認することの重要性が強調されたこと、ILO 条約第 169 号を批准することを考えるように示唆されたこと、そして日本政府の努力にもかかわらず、アイヌに対する差別が根強く残っていることを確認した⁷⁷。

人種差別撤廃委員会は、政府報告書の審査結果としてアイヌの人権や経済的、社会的および文化的発展を促進するために制定された 1997 年のアイヌ文化振興法を歓迎したが、以下の点について勧告した⁷⁸。すなわち、締約国は先住民としてのアイヌの権利を一層促進する措置を取ること、この点に関して特に土地に関する権利の承認と保護ならびに喪失した土地の回復または補償を求める委員会の一般的勧告第 23 号に留意すること、そして ILO 条約第 169 号を批准することおよび（あるいは）それを指針として（アイヌ民族を先住民族として認めるために）使用することであった。

おわりに

以上みてきたように、アイヌ民族の権利保障について政府の見解と両委員会の最終的所見には明らかに幾つかの相違点があり、平行線のまま推移してきた。

まず、第一にアイヌ民族の法的地位についてである。自由権規約委員会における審査を通じて、アイヌ民族は独自の文化、宗教や言語を保持しているから自由権規約第 27 条に該当する少数民族であることは認めた。しかし、先住民族であるか否かについては、政府は「現在のところ、国際的に確立した定義がなく、また、日本政府としての明確な定義はない」から、結論を下すことができる状況にないと述べている⁷⁹。これに対して、例えば人種差別撤廃委員会において、複数の委員から疑問が出され、委員会の最終的所見はアイヌ民族を先住民族として認めるように勧告した。

第二に、アイヌ民族に保障される権利の性質についてである。

日本政府は「アイヌの人々の生活水準と一般道民の生活水準との格差」は縮まらないから、アイヌ民族の社会的、経済的地位の向上を図る施策として福祉対策を講じていると説明したが、他方では、一貫して、アイヌ人は日本国民としてその他の国民と同等に憲法や法律によって自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰し、あるいは自己の言語を使用する権利を保障されていると主張した。政府はアイヌ人も同等に自由権規約上の諸権利を保障されている、あるいは格差の解消に努力しているから人権問題はないと強調してきたが、自由権規約委員会の見解は、無差別原則は少数者に属するか否かに関わらず、すべての個人に保障される権利の行使について適用されるが⁸⁰、第 27 条の権利を保障することは少数者集団の「文化的、宗教的および社会的アイデンティティの存続と継続的発展」を確保するためであり、「これらの権利はそれ自体として保護され」ねばならず、規約上のすべての者に認められるその他の権利と混同されるべきではないということであった⁸¹。つまり、少数者としてのアイヌ民族に保障される権利はそれ自体として追加的に保護されねばならないということである。

また、政府は、先住民族に保障される権利の中には集団的人権と称される権利があり、この概念は必ずしも多くの国によって受け入れられていないように思えるので、これらの権利は同じ権利を有する個人と共同して行使することができる、と解釈した。この点について、自由権規約委員会は「第 27 条で保護される諸権利は個人的権利 (individual rights) であるけれども、それらは自己の文化、言語あるいは宗教を維持する少数者集団の能力に左右される。」したがって、少数者の構成員が自己の文化や言語を維持・発展させ、あるいは宗教を実行する権利を保護するための締約国による積極的な措置 (positive measures) が必要である⁸² と反論した。特に、アイヌ民族のような少数者である先住民族の場合、「文化的権利は漁業あるいは狩猟といった伝統的諸活動と、法律が保護する居留地で生活する権利を含」み、土地や資源の使用を含む権利の保護には、「積極的な法的措置や少数者の共同体に影響を及ぼす意思決定過程に、その構成員が効

果的に参加できる措置が必要である」と強調された⁸³。

第三に、権利の内容についてである。

特にこの点に関わって国連権利宣言が強調したのは、先住権である。日本政府は「アイヌの人々は、少なくとも中世末期以降の歴史の中では、当時の『和人』との関係において北海道に先住していた」という認識は明らかにした⁸⁴。しかし、具体的に保障される権利に関しては、アイヌ民族としての誇りが尊重される社会を実現するために制定された「アイヌ文化振興法」に基づき、アイヌ文化の振興およびアイヌの伝統の普及や啓発に関する施策に取り組んでいることを強調したに過ぎない。これに対して、両委員会は「アイヌ文化振興法」の制定は歓迎したが、例えば、文化的権利は土地やそこにある資源と密接に関連した生活様式の中に在ると考え⁸⁵、そして何よりも一方的に土地や資源を剥奪されたが故に、先住民族の文化や歴史的アイデンティティの保持・発展が依然として危機に瀕しているから、先住民族の共同の土地や資源に対する権利を保護するために特別措置が重要であると強調したのである⁸⁶。

たしかに、国連権利宣言の採択時に、オーストラリアや日本が主張したように⁸⁷、土地に関する現行の法的権利を考慮しつつ如何に先住民族の伝統的な土地に対する権利を保障するかは困難な問題ではあるが、公有地の開放や共同牧場化などの提案もされている⁸⁸。早急に、アイヌ民族に対する差別を解消し、劣悪な生活実態を改善し、そして先住民族としての権利を保障する抜本的な政策の是正・見直しが必要であらう。そして今、何よりもやらねばならないことは、アイヌ人を少数者を構成する先住民族として承認し、国連権利宣言の内容を国内法として立法化することであらう。

注

- 1 宣言採択時の国連総会での政府代表発言：A/61/PV.107 (107th Plenary meeting 13 September 2007), p. 20.
- 2 2006 年の国連総会決議 A/RES/60/251 (15 March 2006) により、国連憲章第 68 条に基づき経済社会理事会の機能委員会として設置されていた国連人権委員会 (Commission on Human Rights) は廃止され、それに代わって人権理事会が総会の下部機関として設置された。47 の国連加盟国で構成され、主たる権限は、人権と基本的自由の促進と保護およびそのための加盟国への勧告、各地で生じる人権侵害状況の調査と対処、各国の人権状況に関する普遍的・定期的審査 (UPR: Universal Periodic Review) および総会への年次報告書の提出などである。
- 3 国連において、以前は Indigenous 「Populations」と称していたが、国連権利宣言では「Peoples」に変更されている。国際法上、「Peoples」は自決権の主体である民族を指す。
- 4 A/HRC/8/44 (Report of the Working Group on the Universal Periodic Review Japan Universal Periodic Review 30 May 2008), para. 19, p. 18.
- 5 CCPR/C/JPN/CO/5 (Concluding observations of the Human Rights Committee Japan 30 October), para. 32, p. 10.
- 6 経済社会理事会決議 1982/34 Study of the problem of discrimination against indigenous populations.
- 7 総会決議 49/214 (23 December 1994)
- 8 国連人権委員会決議 1995/32 (3 March 1995)

- 9 起草過程については、拙稿国連先住民族（先住民）権利宣言について「人権と部落問題」No. 782（2009年1月号）、6～14ページ参照。
- 10 例えば、第1回人権委員会起草作業部会報告 E/CN.4/1996/84（4 January 1996）、pp. 6-8 参照。審議過程では、国際労働機関第169号条約：独立国における先住民族および種族民に関する条約第1条の定義が参考にされている。第1条1項bは、「独立国の住民であって、征服、植民地化あるいは現在の国境画定の時に、その国あるいはその国が属する地理的地域に居住していた住民の子孫であるために先住民族とみなされ、そして法律上の地位のいかにかわらず、自己の社会的、経済的、文化的小および政治的制度の一部または全部を保持している者」と定める。例えば、上述の第1回人権委員会起草作業部会報告7ページと小委の国連宣言案解説書（E/CN.4/Sub.2/1994/2（5 April 1994）、p. 4）参照。
- 11 第9回国連人権委員会起草作業部会報告 E/CN.4/2004/81（7 January 2004）、p. 7 and p. 20 参照。
- 12 2007年、宣言採択時の総会における発言 A/61/PV.107, p. 11.
- 13 例えば、小委先住民作業部会委員長の報告 E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1（19 July 1993）参照。
- 14 例えば、小委事務局の国連宣言案解説書 E/CN.4/Sub.2/1994/2（5 April 1994）参照。
- 15 A/61/PV.107, p. 11.
- 16 Ibid., pp. 19-20.
- 17 自由権規約委員会の設置や構成、任務などについては、自由権規約第4部として第28条から第45条までに定められている。締約国は、この規約が効力を生じる時から1年以内に、その後は原則として5年毎に報告を提出する。委員会の審査結果は最終的所見（Concluding observations）と称され、国連総会に提出される委員会の年次報告書に掲載される。
- 18 The initial report of Japan (CCPR/C/10/Add. 1) in Yearbook of the Human Rights Committee 1981-1982 Vol. 2, p. 137.
- 19 委員会の審査については、Yearbook of the Human Rights Committee 1981-1982 Vol. 1, pp. 196-203 参照。
- 20 Ibid., para. 45, p. 220.
- 21 第27条に関する一般的意見の意義については、岡本雅享「自由権規約第27条に関する「一般的意見」の意義」『法学セミナー』No. 479 参照。
- 22 CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23（1994. 04. 08）、para. 1.
- 23 Ibid., para. 9.
- 24 上述の一般的意見第23号は、締約国が種族性、言語あるいは宗教を理由に差別をしていないという根拠のみから少数者は存在しないと主張することは誤りである、と警告した（第4項）。
- 25 Ibid.
- 26 CCPR/C/42/Add.4（24 March 1988）、p. 25.
- 27 例えばヒギンス委員の質問参照：Official Records of Human Rights Committee 1987/1988 Vol. 1（CCPR/7）、p. 263 and p. 265.
- 28 Ibid., p. 279.
- 29 CCPR/C/70/Add.1（Third periodic reports, 30 March 1992）、para. 233, p. 49.
- 30 Ibid., paras. 234-236.
- 31 CCPR/C/SR.1277（20 November 2008）、paras. 55-56, pp. 9-10. その他、ヒギンス委員が、国民であるアイヌ人のみに言及する政府の解釈に対して、その人的適用範囲を疑問視し「少数者の権利は、領域に居住している、少数者に属する全ての個人に適用されなければなりません」と述べ、在日韓国・朝鮮人に関して第27条との関係で質問した。（Ibid., paras. 90-91, pp. 15-16.）
- 32 CCPR/C/79/Add.28（5 November 1993）、para. 9, p. 3.
- 33 CCPR/C/115/Add.3, paras. 208-209, pp. 52-53.
- 34 北海道旧土人保護法（明治32年法律第27号）や旭川市旧土人保護地処分法（昭和9年法律第9号）

などを指す。

35 Ibid., para. 210, p. 53.

36 Ibid., para. 211, p. 53.

37 Ibid.

38 CCPR/C/SR.1716 (23 decembre 1998), para. 33, p. 7.

39 Ibid., para. 55, p. 10.

40 Ibid., para. 56, p. 10.

41 Ibid.

42 上述一般の意見 23 号 (General Comment no. 23: The rights of minorities), para. 3-2.

43 op. cit., CCPR/C/SR.1716, para. 33.

44 CCPR/C/SR.1717 (4 November 1998), para. 18, p. 4.

45 CCpr/C/79/Add.102 (19 November 1998), para. 14, p. 3.

46 CCPR/C/JPN/5 (25 April 2007), paras. 378-383, pp. 90-91. なお、日本弁護士会は政府報告書に対する『オルタナティブレポート』(アイヌ民族については、パラグラフ 304-324, 59-63 頁)を自由権規約委員会に提出している。

47 Ibid., para. 380, p. 90.

48 Ibid., para., 381, pp. 90-91.

49 Ibid., para. 383.

50 CCPR/C/JPN/Q/5 (List of Issues to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of Japan; 23 May 2008), para. 28, p. 5.

51 CCPR/C/JPN/Q/5/Add.1 (Replies to the List of Issues; 23 September 2008), Question 28, p. 33.

52 CCPR/C/SR.2575 (18 fevrier 2009), para. 60, p. 12.

53 CCPR/C/JPN/CO/5 (18 December 2008), para. 32, p. 10.

54 General Recommendation on the rights of indigenous peoples (No. 23; 18 August 1997) in Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (A/52/18), pp. 122-123.

55 Ibid., paras. 1-3.

56 Ibid., para. 4.

57 Ibid., para. 5.

58 Ibid., para. 6.

59 op. cit., General Comment No. 23, para. 6-2. この国家の義務は一定の経済的援助等を含み「社会権的要素」と呼ばれる。前掲岡本論文, 71 頁参照。

60 Ibid., para. 7.

61 CERD/C/350/Add.2 (26 September 2000), paras. 10-17, pp. 5-6 and paras. 18-19, pp 6-7.

62 Ibid., para. 65-66, p. 16.

63 Ibid., para. 177, p. 38.

64 CERD/C/SR.1443 (15 March 2001), para. 19, p. 6.

65 Ibid., para. 35, p. 10.

66 Ibid.

67 Ibid., para. 47, p. 13.

68 Ibid., para. 54, p. 14. 1991 年に発効した「独立国における先住民族および種族民に関する条約」であり、この条約第 1 条 1 項 b は適用範囲として「独立国の人民であって、征服、植民地化あるいは現在の国境画定の時に、その国あるいはその国が属する地理的地域に居住していた住民の子孫であるために先住民族とみなされ、そして法律上の地位のいかにかわらず、自己の社会的、経済的、文化的小および政治的制度的の一部または全部を保持している者」と定めている。上述の Diaconu 委員もこの条約への日本の加入を求めた (注 65 参照)。

- 69 Ibid., para. 59, p. 15.
- 70 CERD/C/SR.1444 (15 March 2001), para. 7, p. 2.
- 71 Ibid., para. 8, p. 3.
- 72 Ibid., para. 9, p. 3.
- 73 Ibid., para. 10, p. 3.
- 74 Ibid., para. 38, pp. 8-9.
- 75 Ibid., para. 39, p. 9.
- 76 Ibid., para. 40, p. 9.
- 77 Ibid., para. 46, p. 10.
- 78 CERD/C/304/Add.114 (27 April 2001), para. 4, p. 2 and para. 17, p. 4.
- 79 人種差別撤廃条約第1会・第2回政府報告審査フォローアップ 人種差別撤廃委員会「最終見解」における勧告への日本国政府の対応状況（「日本国政府のフォローアップ書」）第17項参照。
- 80 例えば、前掲一般的意見第23号第4項参照。
- 81 同上、第9項参照。
- 82 同上、第6-2項参照。
- 83 同上、第3-2および第7項参照。
- 84 前掲「日本国政府のフォローアップ書」参照。
- 85 例えば、前掲一般的意見第23号第3-2項参照。
- 86 例えば、前掲一般的勧告第23号第3項および第5項参照。国連権利宣言第4条は、先住民族は内部のおよび地域的事項（例えば、文化、宗教、教育、社会福祉、雇用、経済活動、土地と資源の管理など）について自律あるいは自治の権利（right to autonomy or self-government）を有すると定めている。
- 87 op. cit., A/61/PV.107, p. 11 and p. 20.
- 88 アイヌ新法制定を求める野村義一・北海道ウタリ協会理事長（当時）の発言（『毎日新聞』1993年3月13日付、2頁）。注46で紹介した日弁連の『オルタナティブレポート』は、国は、(1)アイヌ民族の先住性を「アイヌ文化振興法」等の国内法において明確に承認すること、(2)アイヌ民族に対する構造的差別および人権侵害を是正し、彼らの権利を回復する抜本的措置を取ること、(3)先住民族の権利として伝統的な土地・資源利用の権利を保障し、財産を返還し、あるいは過去の経済的権利の侵害について適切な補償を行うこと、そして国は、アイヌ民族の先住性を前提にして、学校教育および高等教育においてアイヌ民族の歴史と言語を学ぶ機会および民族教育を受ける機会を公的に保障することを提言している（前掲『オルタナティブレポート』パラグラフ304、60頁参照）。