

# 札幌市アイヌ施策推進計画検討委員会報告書・素案

はじめに

## 第1 アイヌ民族に関わる歴史的経緯

### 1 アイヌ民族の先住民族としての歴史

アイヌ民族は、日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であり、独自の言語や文化を育んできた。人類学的な研究によって、アイヌ民族の形質や遺伝的な特徴の中には、縄文時代まで遡るものがあることが明らかとなっている。札幌市内にも、縄文時代、続縄文時代、擦文時代、さらに中世から近世に至るアイヌ民族の遺跡が多数存在している。

また、古くから和人との関わりがあり、とりわけ鎌倉時代以降は交易が盛んとなって、相互の文化に影響を与えた。交易の拡大に伴い和人の移住者が増えると、コシャマインの戦い（長禄元年、1457年）等の抗争が起るようになったが、16世紀半ばには、道南の和人勢力を統一した蠣崎氏とアイヌ民族が講和し、交易が続けられた。

### 2 近世以降の歴史的経緯

蠣崎氏から苗字を改めた松前氏が、慶長9年（1604年）に徳川家康から黒印状を受け、蝦夷地における交易の独占権を与えられると、商場における交易の条件等が次第にアイヌ民族に不利なものとなったため、和人に対する不満が高まり、寛文9年（1669年）には、シャクシャインに率いられたアイヌ民族が松前藩に対し戦いを起こした。これを契機として和人の勢力が伸張し、アイヌ民族は、場所請負制の下で過酷な労働等により疲弊するが、なお独自の文化を保持、発展させてきた。

札幌の市域を含む石狩川下流域は、秋鮭等の資源が豊富で、アイヌ民族のコタンが多数存在したが、場所請負人による酷使や疱瘡の流行等により、幕末までにアイ

アイヌ民族の人口は急減した。

明治維新に伴い、政府は蝦夷地を北海道と改称し、本格的な統治と開拓を行うため、明治 2 年（1869 年）に開拓使を設置した。政府の政策により和人が大規模に北海道へ移住したため、アイヌ民族は、生活及び文化に深刻な打撃を受けるようになった。近代的な土地所有制度の導入により、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。また、政府の同化政策により、アイヌ民族独自の文化が制限・禁止され、アイヌ語を話す機会が減少することとなり、非常に多数の和人移住者の中で、アイヌ民族は様々な局面で差別の対象となった。明治 32 年（1899 年）には、北海道旧土人保護法が施行されたが、アイヌ民族の窮状を十分改善するには至らなかった。

第 2 次世界大戦後は、社会保障・福祉制度の整備等に伴い、アイヌ民族の生活や教育等に関する特別の施策は実施されなくなったが、生活の格差や差別の問題は残ったままであった。しかしながら、アイヌの人々は、アイヌ民族の尊厳を確立するため、その社会的地位の向上と文化の保存・伝承及び発展を図る活動を、国内外で展開してきた。札幌市には、古くから居住しているアイヌ民族に加え、道内各地からアイヌ民族が転入しており、北海道アイヌ協会札幌支部を中心に、様々な活動を行っている。

## 第 2 アイヌ民族の現状と最近の動き

### 1 アイヌ民族の生活・教育等の状況

#### 北海道を中心とする生活関連施策

北海道は、昭和 36 年（1961 年）から国の支援の下に、アイヌ民族の福祉向上施策を実施した。その後、数度にわたり、北海道において、アイヌ民族の生活実態調査を実施したが、依然として生活の格差や差別がある実態が明らかにされ、4 次にわたってウタリ福祉対策や、第 1 次アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策を実施してきた。平成 21 年度には、第 2 次アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策を策定し、生活の安定・向上、生活環境などの改善、教育の充実、雇用の安定、農林漁業の振興、中小企業の振興、民間団体の活動の促進のための具体的施策を実施している。

### アイヌ民族の生活実態

北海道大学アイヌ・先住民研究センターが平成 20 年（2008 年）に実施したアイヌ民族生活実態調査によれば、アイヌ民族の世帯の中で生活保護を受けている世帯の割合は 5.2%であり、平成 18 年度の全道平均(3.5%)の約 1.5 倍、全国平均(2.1%)の約 2.5 倍となっており、生活ぶりについては、7 割以上が「苦しい」又は「多少困る」と回答している。また、大学進学率は、30 歳未満の世代でも 20.2%であり、同世代の全国平均 42.2%と比較して 20%以上低くなっており、上の学校への進学をあきらめた理由の約 4 分の 3 が「経済的な理由」となっている。

このように、アイヌ民族と一般市民との間には、生活や教育の面で、いまだに格差が存在している。

## 2 アイヌ民族の伝統文化の保存、継承、振興等(アイヌ文化振興法と文化振興施策)

アイヌ民族は、和人による圧迫や明治以降の同化政策により打撃を受けながらも、独自の文化を保持、発展させて来た。しかし、文化承継者の高齢化や生活の困難等の問題が存在している。

平成 9 年（1997 年）に施行された、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（アイヌ文化振興法）は、アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する国民に対する知識の普及及び啓発を図るための施策を推進することにより、アイヌの人々の民族としての誇りが尊重される社会の実現を図り、あわせて我が国の多様な文化の発展に寄与することを目的としている。

この法律に基づいて、北海道は、アイヌ文化の振興等を図るための施策に関する基本計画を平成 11 年（1999 年）に策定し、アイヌ文化の保存・伝承、アイヌ文化の振興、知識の普及・啓発、理解の促進を基本的方向とする具体的事業を実施している。また、この法律に定められた業務を行う法人として、財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構が平成 9 年（1997 年）に設立され、国及び北海道から補助を受けて、文化承継者の育成、広報活動その他の普及啓発、調査研究、研究者に対する助言・助成、その他の事業を実施している。

札幌市は、平成 6 年（1994 年）から毎年インカルシペ・アイヌ民族文化祭を開催するとともに、平成 15 年（2003 年）にアイヌ文化交流センターを設置し、アイヌ文化体験講座、小中高生団体体験プログラム等を実施することにより、伝統文化活動を推進し、市民とアイヌ民族との交流機会の確保に努めてきた。

### 3 アイヌ民族を取り巻く最近の動き

#### 先住民族の権利に関する国連宣言

アイヌ民族は、民族の誇りをかけ、世界中の先住民族とともに様々な活動を展開してきたが、こうした長年の努力により、平成 19 年（2007 年）9 月 13 日に国連総会において、先住民族の権利に関する国際連合宣言が、我が国も賛成して採択された。

この宣言は、先住民族が集団又は個人として、国際連合憲章、世界人権宣言及び国際人権法において認められたすべての人権及び基本的自由を十分に享受することを始め、政治・経済・文化その他広範な分野にわたって、先住民族及びその個人の権利及び自由について規定している。

#### アイヌ民族を先住民族とすることを求める国会決議

平成 20 年（2008 年）6 月 6 日、アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議が、衆参両議院の本会議で、全会一致により可決された。

この決議は、政府に対し、アイヌの人々を日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族として認めること、先住民族の権利に関する国際連合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を求めている。

また、この決議を受け、政府として初めて、アイヌ民族を先住民族と正式に表明した。

#### アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会の報告

内閣官房長官の諮問機関として平成 20 年（2008 年）7 月 1 日に設置された「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」は、平成 21 年（2009 年）7 月 29 日に、内閣官房長官に対し報告書を提出した。

この報告書では、アイヌ民族の歴史や現状を踏まえ、今後のアイヌ政策の基本的考え方として、先住民族という認識に基づく政策展開、国連宣言の意義・憲法等を考慮した政策の展開、アイヌのアイデンティティの尊重、多様な文化と民族の共生の尊重、国が主体となった政策の全国の実施をあげている。そして、具体的政策として、これまでのアイヌ文化振興政策に加えて、国民の理解の促進（教育、啓発）、広義の文化に係る政策（民族共生の象徴となる空間の整備、研究の推進、アイヌ語をはじめとするアイヌ文化の振興、土地・資源の利活用の促進、産業振興、生活関連施策）を重点として展開すべきであり、これらを実行するために必要な推進体制等を整備すべきであるとしている。

### 第3 札幌市が推進する施策

#### 1 札幌市アイヌ施策推進計画の目的:アイヌ民族の誇りが尊重されるまちの実現

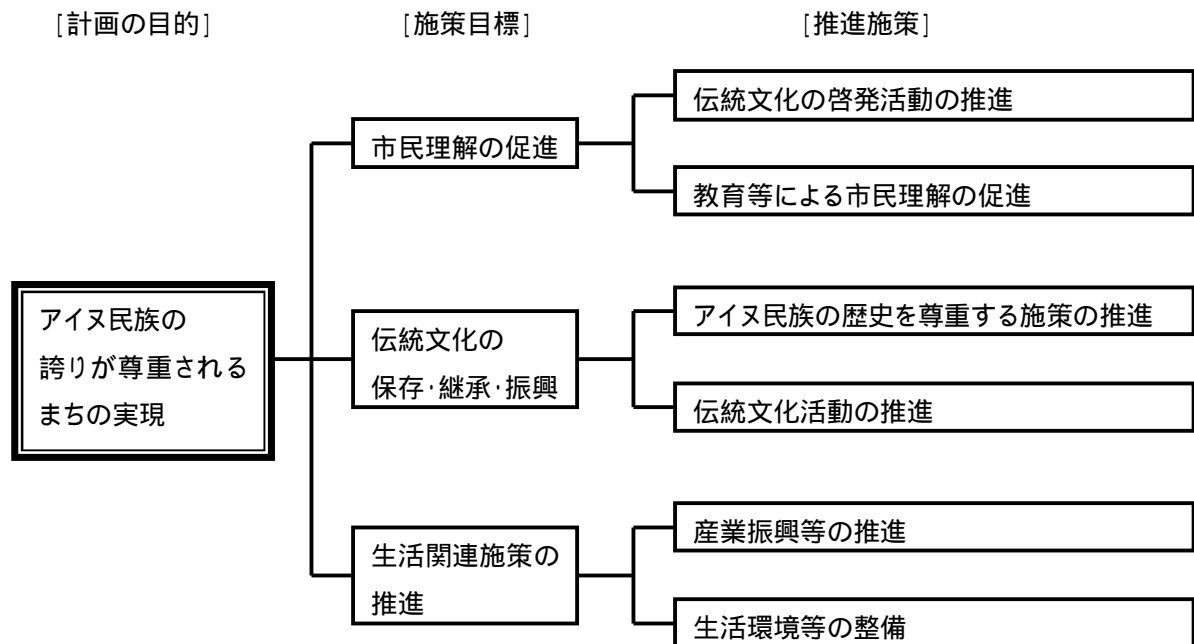
アイヌ民族は、古くから日本列島北部周辺とりわけ北海道に先住し、独自の言語や文化を育んできたが、近世の場所請負制や明治以降の土地政策・同化政策等により、生活の基盤と伝統文化に大きな打撃を受けるとともに、様々な局面で差別を受けて来た。昭和 36 年度からは、北海道を中心として、アイヌ民族の福祉向上対策が実施されてきたが、今日においても、アイヌ民族以外の住民との間に、生活の格差が存在している。

一方、平成 9 年に、アイヌ文化法が制定され、札幌市は、アイヌ伝統文化の啓発活動や伝統文化活動の推進事業等を実施しているが、平成 19 年に「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が決議され、平成 20 年には「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が衆参両議院で採択され、国においても、新たなアイヌ政策が検討されている。

このような歴史的経過及び現在の状況から、アイヌ民族の歴史やアイヌ民族のアイデンティティの源である言語・伝統文化に対する市民の理解を深め、その伝統文化を保存・継承・振興するとともに、アイヌ民族の生活の安定・向上を図ることにより、アイヌ民族の誇りが尊重されるまちの実現を目指す。

#### 2 計画の体系

「計画の目的」、目的を達成するための「施策目標」、施策目標を具体化する「推進施策」を定め、体系的にアイヌ施策を推進する。



### 3 施策目標と推進施策

#### 施策目標1：市民理解の促進

アイヌ民族の誇りを尊重し、アイヌ民族に関する施策を展開して行くためには、市民が、先住民族であるアイヌ民族の歴史・文化を理解することが必要であり、特に、未来を担う児童・生徒に対する教育が重要である。

札幌市は、市民理解を促進するため、啓発の標語を表示したラッピングバスの運行等による啓発活動や、インカルシペ・アイヌ民族文化祭、アイヌ文化体験講座等のアイヌ伝統文化活動推進事業を実施している。また、アイヌ文化振興・研究推進機構が作成した副読本を小中学校の生徒に配布するとともに、教職員向けに、アイヌ民族の歴史・文化等に関する指導資料を作成して各学校に配布し、学校教育による理解促進に取り組んでいる。さらに、札幌市アイヌ文化交流センターでは、小中高生団体体験プログラムを実施し、学校の授業の一環として児童・生徒を受け入れている。しかしながら、依然として、アイヌ民族に対する差別や理解不足が指摘されており、アイヌ民族の歴史・文化に対する市民の理解を深めるため、啓発活動や児童・生徒等の教育に係る施策をさらに推進する。

#### ア 推進施策1：伝統文化の啓発活動の推進

#### イ 推進施策2：教育等による市民理解の促進

### 施策目標2：伝統文化の保存・継承・振興

アイヌ民族の誇りを尊重するためには、その先住民族としての歴史を尊重するとともに、アイヌ民族の伝統文化活動を推進し、伝統文化を保存・継承・振興する必要がある。

札幌市内には、アイヌ民族の歴史を示す遺跡が存在しており、埋蔵文化財センターなどを活用し、アイヌ民族の歴史を尊重し、広く市民の理解を深める。また、札幌市は、アイヌ文化の継承を図るとともに、アイヌ文化とのふれあいを通して市民交流を促進するため、平成15年(2003年)にアイヌ文化交流センターを設置した。このアイヌ文化交流センターを中心として、インカルシペ・アイヌ民族文化際、アイヌ文化体験講座、小中高生団体体験プログラム等を実施することにより、伝統文化活動を推進し、広く市民とアイヌ民族との交流機会の確保に努めてきたが、これらの取組をさらに充実するとともに、アイヌ民族自らが伝統文化を保存・継承・振興するための新たな施策を推進する。

#### ア 推進施策1：アイヌ民族の歴史を尊重する施策の推進

#### イ 推進施策2：伝統文化活動の推進

### 施策目標3：生活関連施策の推進

北海道大学アイヌ・先住民研究センターが平成20年(2008年)に実施したアイヌ民族生活実態調査の結果にも現れているとおり、アイヌ民族とアイヌ民族以外の住民の間には、収入や教育などの生活の格差が存在しており、アイヌ民族の誇りを尊重するためには、アイヌ民族の社会的・経済的地位の向上を図る必要がある。

アイヌ民族の生活の安定・向上については、現在、北海道が、資金の貸付、修学資金の助成、職業訓練受講奨励金等の支給、就職支度金等の助成、農林漁業の施設整備等の事業を行っており、札幌市は住宅新築資金等の貸付を行っている。札幌市としては、国や北海道による政策の展開を見極めながら、産業振興、生活相談等の生活関連施策を検討・実施して行く。

#### ア 推進施策1：産業振興等の推進

#### イ 推進施策2：生活環境等の整備

## 4 計画の推進

目的の達成に向けて、効果的かつ着実に計画を推進するための体制を構築するとともに、適切な進行管理に努める。

### 全庁的な推進体制

札幌市アイヌ施策推進計画に基づく施策の実施に係る部長職で構成する「札幌市アイヌ施策推進計画連絡会議」を設置し、庁内関係部局の情報共有を図るとともに、全庁一体となって施策を展開する。

### 計画の進行管理等

アイヌ民族、有識者、公募市民等から構成される協議機関を設置し、計画に基づく施策の実施状況を定期的に検証評価するとともに、新たな施策や計画の見直し等について審議する。

また、計画の見直しにあたっては、年度ごとの評価検証に加え、国が新たに設置する協議機関におけるアイヌ政策の検討状況や、国・北海道などの施策の動向を見極めながら、中長期的な考察を実施し、その必要性を検討する。