



Title	アイヌ民族の権利と国際環境政策の展開 : 先住民族の文化権の保障から
Author(s)	松井, 一博
Citation	国際公共政策研究. 2006, 11(1), p. 235-254
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/3724">https://hdl.handle.net/11094/3724</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

アイヌ民族の権利と国際環境政策の展開\*  
 —先住民族の文化権の保障から—

The Ainu People's Rights under  
 the International Environmental Policy\*:  
 The Security of the Indigenous People's Cultural Rights

松井一博\*\*

Kazuhiro MATSUI\*\*

Abstract

The Ainu people are an ethnic group indigenous in Northern Japan. The rights of indigenous people are secured by the human rights treaty, and their traditional culture is valued by the international environmental policy for reasons that it plays the effective role to the construction of the sustainable society. But the Ainu people's rights are not secured completely in Japan, and their culture was not valued on the world heritage nomination of Shiretoko, though Shiretoko is the reverent area in the Ainu people's culture. I examine the interrelation between the indigenous people's culture and the international environmental policy. This paper concludes by arguing that it is important to use the Ainu culture in the environmental policy so as to secure the Ainu people's rights.

キーワード：アイヌ民族、知床、世界遺産、無形文化遺産、サーミ民族

Keywords: Ainu people, Shiretoko, world heritage, intangible cultural heritage,  
 Sami people

\* 本稿の作成にあたり、ご指導頂いた大阪大学大学院国際公共政策研究科 村上正直教授をはじめ、貴重なご意見を頂いた村上研究室の皆様には厚くお礼申し上げます。ただし、本稿に含まれる誤りはすべて筆者の責任です。

\*\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

## はじめに

文化は、あらゆる民族にとってアイデンティティの根幹である。このため、先住民も、これまでの権利回復運動の中で、文化に対する権利（先住民の文化権）の実現を国や国際社会に求めてきた。そして、近年では、知的財産権の分野において先住民の文化に関する議論が進んでいる<sup>1)</sup>。

一方、先住民の文化は、国際環境政策においても、持続可能な社会の構築に有効な役割を果たすものとして注目を集めている。たとえば、2005年11月にウガンダのカンパラで開催されたラムサール条約の第9回締約国会議は、先住民の文化に関連する注目すべき決議を採択している<sup>2)</sup>。その内容は、湿地を保全する政策や戦略で湿地の文化的価値を重視することを条約締約国に求めており、湿地の保全に先住民や地域社会の文化を積極的に活用しようとしている<sup>3)</sup>。このほか、環境と開発に関するリオ宣言や生物多様性条約なども、先住民の伝統的生活や知識を重視している<sup>4)</sup>。

先住民の文化に対する、こうした多面的アプローチの展開は、国内にアイヌ民族という先住民が居住する日本でも、行政当局に新たな先住民政策の実施を迫るものである。また、アイヌ民族の側からも、こうした状況に対応して、先住民の権利を伸張するための具体的戦略を提示することが望ましいといえる。

そこで、その戦略として、環境政策の中にアイヌ文化を取り込むことにより、アイヌ民族の権利を伸張すると同時に、先住民問題の存在を社会に認識させることが有効だと考える。本稿は、こうした観点から、アイヌ民族と環境政策の関連性のある分野として、特に文化遺産を保護するための環境条約について考察し、さらに、スウェーデンにおけるサーミ民族の文化と世界遺産条約との関係を検証した上で、日本におけるアイヌ民族政策と環境政策のあり方について提言する。

- 
- 1) 先住民の文化とその知的財産権の国際的保障については、高倉成男「生物資源と知的財産」『知財管理』52巻3号(2002)309-319頁、常本照樹「先住民の文化と知的財産の国際的保障」『知的財産法政策学研究』8号(2005)13-36頁などを参照。
  - 2) ラムサール条約とは、正式名称を「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」という環境条約である。イランのラムサールで採択されたことから、このように通称されている。
  - 3) Resolution.IX.21: Taking into account the cultural value of wetland.
  - 4) Benjamin J.Richardson, "Indigenous Peoples, International Law and Sustainability", *Review of European Community & Intertional Environmental Law*, Vol.10 (2001) pp.4-9.

## 1. 先住民族の文化と環境条約

### 1.1. 世界遺産条約とは

2005年7月に、南アフリカのダーバンで、第29回世界遺産委員会が開催された<sup>5)</sup>。この会議で、日本の「知床」が、「世界遺産一覧表」のうちの「自然遺産」に登録されることになった。知床は、日本の自然遺産としては、屋久島と白神山地に次いで3番目に登録された世界遺産となる<sup>6)</sup>。世界遺産とは「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(世界遺産条約)で定義される遺産をいう。すなわち、文化的な価値を有する記念工作物・建造物群・遺跡などの「文化遺産」(1条)、無生物又は生物の生成物等からなる自然・希少生物種の生息地・自然の風景地などの「自然遺産」(2条)、そして、文化遺産と自然遺産の両方の価値を有する「複合遺産」の3種類がある。

世界遺産条約は、1972年11月に、国連教育科学文化機関(UNESCO)の第17回総会で採択された環境条約で、締約国数は182ヶ国にのぼる(2005年現在)。その成立の背景には、開発途上国による文化遺産保護を資金や技術の面で援助する必要があったこと、及び同年6月にストックホルムで開催された国連人間環境会議を契機に環境問題への関心が国際的に高まったことがある。

締約国は、領域内に存在する文化遺産及び自然遺産を認定し、これらの保護、保存及び整備のための効果的かつ積極的措置がとられることを確保するよう努めなければならない(5条)。具体的には、世界遺産の保護を総合的な計画に組み入れ、必要な行政機関を設置し、学術的調査を奨励するなどの措置をとる必要がある。

一般的に知られている「世界遺産」とは、世界遺産条約上の機関である世界遺産委員会が世界遺産一覧表に登録した(世界遺産登録)、世界的に顕著な普遍的価値を有する遺産のことである。世界遺産登録のためには、推薦物件が遺産に対する評価基準の1つ以上に合致する世界的にみて類まれな価値を有しており<sup>7)</sup>、世界遺産条約が指定する諮問機関による調査と世界遺産委員会の審査を通過しなければならない<sup>8)</sup>。登録を希望する締約国は、自国内にある文化遺産及び自然遺産を認定し、この中から登録申請のための暫定一覧表を作成する<sup>9)</sup>。次に、暫定一覧表の中から世界遺産一覧表に登録申請する遺産の推薦書を世界遺産委員会に

5) World Heritage Committee.Doc,WHC-05/29.COM/22.

6) 日本は、1992年に加盟して以来、自然遺産3件及び文化遺産10件を登録している(2005年現在)。

7) Operational Guidline for the Implementation on the World Heritage Convention (2005) pp.19-20. 遺産価値の評価基準は10項目存在する。

8) 諮問機関には、文化財の保存及び修復の研究のための国際センター(ローマ・センター)、記念物及び遺跡に関する国際会議(ICOMOS)、自然及び天然資源の保全に関する国際同盟(IUCN)がある(13条7項)。

9) Operational Guidline, *op.cit.*, p.17.

提出する。推薦された遺産は、諮問機関による現地調査を受け、世界遺産委員会に報告書が提出される<sup>10)</sup>。世界遺産委員会は、その報告書に基づき、推薦された物件の中から世界遺産一覧表に登録するに値する遺産を選定する。

世界遺産登録は、当該遺産を保存することのみならず、観光産業の振興といった経済的効果も生み出している。これは、登録された世界遺産の総数が812件（文化遺産628、自然遺産160、複合遺産24）にのぼり（2005年現在）、世界遺産登録の価値が国際的に認められるようになったためである。その反面、観光客の増加によって世界遺産への負荷が高まると、かえって遺産的価値を減じる可能性もでてきた。したがって、世界遺産の保護と世界遺産登録から生じる経済的効果との両立が、世界遺産条約の課題の1つといえよう。また、世界遺産条約は有形遺産を対象としており、口承伝統、民俗舞踊、社会的慣習などの無形文化遺産を保存対象としていないので、これらを保護するためには別の制度が必要である。

## 1.2. 先住民族の権利と無形文化遺産

世界遺産条約の発展からもわかるように、これまで国際社会の文化遺産の保護は、有形文化遺産を重視する政策が中心であった。ヨーロッパや、その影響を受けた地域では、特にその傾向があるため、無形文化遺産は国際的な環境政策において保護の対象から外れてきたのである。しかし、先住民族の文化は口承文化が多いため、彼らの民族文化を維持し発展させるためには、無形文化遺産の保護が不可欠である。

こうした中で、UNESCOは先住民族の無形文化遺産の保護に長年取り組んできた。1981年に、UNESCOは、ラテンアメリカ社会科学学会と協力して「ラテンアメリカにおける民族文化の抹殺及び民族文化の発展に関する国際会議」をコスタリカのサンホセで開催した。そこで採択された「サンホセ宣言」は、民族文化の抹殺は国際法に違反する犯罪であり、民族文化の発展が先住民族にとって譲れない権利であると明言している<sup>11)</sup>。

先住民族の文化権については、「国連先住民族権利宣言草案」（権利宣言草案）が具体的な内容を規定している<sup>12)</sup>。このうち、無形文化遺産に関係する権利は、無形文化遺産自体を保護する権利と無形文化遺産への圧力に対する権利に分類できる。無形文化遺産自体に対する権利としては、文化的伝統と慣習を実践し再生する権利（12条）、精神的宗教的伝統等に対する権利（13条）、歴史口承伝統等に対する権利（14条）及び知的財産に対する権利（29条）などを保障している。また、前文では、先住民族の知識、文化及び伝統的慣行の尊重が持続

10) 文化遺産の調査はICOMOS、自然遺産の調査はIUCNが実施する。また、複合遺産については、両者が共同して実施する。

11) UN.Doc.E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1.

12) UN.Doc.E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

可能で公正な発展と環境の適切な管理に貢献することを認めている。これは、先住民族の文化と環境政策との相互関連性を人権条約の側から認めるものである。一方、無形文化遺産への圧力に対する権利としては、文化的自決権（3条）や文化的ジェノサイドを受けない集団的及び個人的権利（7条）を保障している。このほか、自己の文化による教授及び教育を受ける権利（15条）や先住民族の文化政策に先住民族が参加する権利（4条）なども認めている。このように、権利宣言草案は、先住民族の文化に対する権利を広範囲に認める画期的なものであるが、現在のところ、国連総会で採択されるまでには至っていない<sup>13)</sup>。

さらに、UNESCOは、無形文化遺産の保護を直接の目的とする立法政策も実施してきた。その1つは、1989年に、第25回UNESCO総会で採択された「伝統的文化及び民間伝承の保護に関する勧告」である。同文書は、民間伝承について定義し、その保存や普及等のあり方についてUNESCO加盟国に勧告している。また、2001年には、「人類の口承及び無形遺産の傑作に関する宣言」を発表し、世界各地域の無形文化遺産19件を登録することで保護を図っている<sup>14)</sup>。同宣言には、世界遺産を有しない国からも無形文化遺産の登録がなされおり、世界遺産条約との趣旨の違いをみることができる<sup>15)</sup>。これらの政策は法的拘束力をもつものではないが、UNESCOによる国際的な取り組みであることから、国連加盟国の関心を無形文化遺産保護に向けさせた。さらに、2003年に、第32回UNESCO総会は、無形文化遺産の保護に関する初めての国際条約である「無形文化遺産保護条約」を採択している。

UNESCOによる無形文化遺産保護の動きは、他の国際機関にも影響を与えている。たとえば、先住民族問題に関して国連に新たに設けられた「先住問題常設フォーラム」(PFII)は<sup>16)</sup>、無形文化遺産に対するUNESCOの働きを歓迎し、その活動への先住民族の参加を求めている<sup>17)</sup>。さらに、無形文化遺産保護条約が採択された後は、PFIIの参加国に対して同条約を批准することを勧告するとともに<sup>18)</sup>、UNESCOに対して無形文化遺産保護条約の批准と締約国内における効果的な実施に注意を払うよう勧告している<sup>19)</sup>。また、世界知的財産機関(WIPO)は、1982年に、UNESCOと共同して「不法利用及びその他の侵害行為からフォークロアの表現を保護する国内法のためのモデル規定」を作成した。この規定は、著作権の観

13) このため法的効果はないが、先住民族の権利について詳細を定める国際文書として国連加盟国に一定の指針を示している。さらに、2006年6月には、国連人権理事会で採択され、日本政府も条件付で賛成している。

14) 日本からは、能楽、人形浄瑠璃、歌舞伎が登録されている。

15) 世界遺産条約には、登録された世界遺産が欧米に集中している一方、アフリカ大陸の登録が少ないという地域的不均衡の問題がある。

16) PFIIについては、岩沢雄司「先住民族に対する国連の新たな取り組みー「先住問題常設フォーラム」新設の意義」『ジュリスト』1263号(2005)90-97頁。

17) PFII.Doc,Report on the second session, p.18, para.102.

18) PFII.Doc,Report on the third session, p.12, para.30.

19) *Ibid.*, p.13, para.34.

点から先住民族の無形文化遺産を保護することを目的としたものである。さらに、WIPOは2001年から「知的財産、遺伝資源、伝統的知識及びフォークロアに関する政府間委員会」を開催し、先住民族の伝統的知識等に関する議論を進めている<sup>20)</sup>。

### 1.3. 無形文化遺産保護条約

無形文化遺産保護条約は、2006年4月に発効した環境条約である<sup>21)</sup>。同条約は、世界遺産条約とともに、人類の文化遺産を保護する役割を期待されており、その運営基金は締約国の義務的拠出金によって賄われる。

無形文化遺産の内容は多岐にわたるため、一般的な定義は存在しない。たとえば、先述の「伝統的文化及び民間伝承の保護に関する勧告」では、「民間伝承（伝統的かつ民衆的文化）」について「文化的共同体の伝統を基礎とする創作の総体であり、集団又は個人により表現され、共同体の文化的及び社会的アイデンティティを反映する限りで共同体の期待を反映するものとして認識され、その基準及び価値は、口述、模倣又はその他の方法により伝承される。その形態は、数ある中でも、言語、文学、音楽、舞踊、遊戯、神話、儀礼、慣習、手工芸、建築及びその他の技術である。」と規定している。一方、無形文化遺産保護条約は、無形文化遺産について「慣習、描写、表現、知識及びそれらに関連する器具、物品、加工品及び文化的空間であって、社会、集団及び場合によっては個人が自己の文化遺産の一部として認めるもの」（2条1項）と定義している。このように、無形文化遺産の定義は抽象的かつ広範囲なものであることから、その対象をすべて明記することは不可能である。したがって、無形文化遺産保護条約が特に規定している「口承による伝統及び表現、芸能、社会的慣習・儀式及び祭礼行事、自然及び万物に関する知識及び慣習、伝統工芸技術」（2条2項）は、無形文化遺産の例示であり限定列挙ではない<sup>22)</sup>。

同条約は、関係者が参加した無形文化遺産の保護措置をとることを締約国に求めている。締約国は、自国領域内に存在する無形文化遺産の保護を確保するために必要な措置をとるとともに、無形文化遺産の認定を、社会、集団及び関連民間団体の参加を得て行わなければならない（11条）。また、無形文化遺産の保護に関する活動と管理に、関係する社会、集団及び個人の広範な参加を確保することを締約国に求めている（15条）。こうした姿勢は、人権条約の規定とも共通し、先住民族の参加権を保障するものとしても意義がある。

20) 政府間委員会の動向については、『AIPPI』46巻5号（2001）45頁、同書47巻7号（2002）56頁、同書49巻4号（2004）54頁などを参照。

21) 2006年4月現在で、無形文化遺産保護条約には47ヶ国（ヨーロッパ16、アジア9、アフリカ9、ラテンアメリカ7、アラブ6）が加盟しており、日本は2004年6月に加盟している。

22) 河野俊行「無形文化遺産条約の思想と構造—世界遺産条約、日本法との比較において—」『平成15年度沖縄フォーラム報告書 沖縄のうたきとアジアの聖なる空間：文化遺産を活かしたまちづくりを考える』（2004）41頁。

次に、締約国は自国領域内に存在する無形文化遺産について目録を作成し、これを定期的に更新することに努めなければならない(12条1項)。さらに、締約国は、無形文化遺産保護のための一般的政策、保護機関の指定・設置、無形文化遺産の学術的・技術的及び芸術的な研究並びに調査の方法の促進、また、無形文化遺産の伝承の促進、アクセスの確保、記録作成のための機関を設置しその利用を促進するため、立法・技術・行政及び財政上の適当な措置をとることに努めなければならない(13条)。締約国はこのほかに、社会における無形文化遺産の認識・尊重及び拡充の確保、無形文化遺産を脅かす危険及び条約によって実施される活動の公衆への周知、無形文化遺産を表現するためにその存在が必要なものを保護するための教育の促進に取り組む必要がある(14条)。

条約機関には、締約国会議、無形文化遺産保護のための政府間委員会、及び事務局の3つの機関が設置されている。締約国会議は2年ごとに開催される条約の最高機関である。政府間委員会は条約の執行機関であり、締約国の代表者によって構成される。その任務は、条約の目的の促進とその実施の奨励と監視、無形文化遺産を保護するための指針の提供と措置の勧告などである。このほか、「人類の無形文化遺産の代表的な一覧表」(16条)及び「緊急に保護する必要がある無形文化遺産の一覧表」を作成し、これらを公表する(17条)<sup>23)</sup>。

無形文化遺産保護条約は、世界遺産条約と比較した場合、保護対象が有形か無形かという違いのみならず、その制度趣旨も異なる。世界遺産条約は、世界的に普遍的価値のある遺産を保護することを目的としており、結果的に文化遺産に優劣をつける構造をもつ。一方、無形文化遺産保護条約は、無形文化遺産が文化的多様性の推進に役立つことに着目しており、文化遺産間に優劣をつけるものではない。同条約がすべての無形文化遺産に普遍的価値を認める姿勢は、前文で世界人権宣言、社会権規約、自由権規約などの人権に関する国際文書について確認していることから読み取ることができる。

先住民族の文化の国際的保護は、無形文化遺産保護条約を中心に実施した方が効果的といえる。なぜなら、先住民族は政治的・経済的に弱者の立場である場合が多く、国際的な文化遺産の保護を求めることが難しいところ、無形文化遺産保護条約は文化遺産に平等な姿勢で臨んでいるからである。ただし、同条約は発効したばかりであることから、その実施状況の検証は将来的課題である。

23) 「人類の口承及び無形遺産の傑作の宣言」に登録された無形遺産は、そのまま「人類の無形文化遺産の代表的な一覧表」に登録されている。



## 2. 知床の世界遺産登録

### 2.1. 自然公園制度の限界

世界自然遺産に登録された知床は、北海道北東部に位置し、日本国内で原生的な自然環境が残されている数少ない地域の1つである<sup>24)</sup>。また、アイヌ民族及びその文化にとって聖地として崇められた特別な地域でもある。そこで、知床では、この優れた自然環境を保護するため、世界遺産に登録される以前から、自然環境保全法による原生自然環境保全地域、自然公園法による国立公園、国有林野の管理経営に関する法律による森林生態系保護地域、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律による鳥獣保護区など、複数の自然保護区に指定され、それぞれが補完しあいながら機能している。

知床の場合も含めて、日本の自然保護制度は、これまで当該地域の自然景観を評価する選定基準が採用され、一律的な管理が行われてきた。たとえば、自然公園法は「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって国民の保健、休養及び教化に資する」ことを目的としている。そして、国立公園の選定要領は、「同一の風景型式中我が国の風景を代表するとともに、世界的にも誇り得る傑出した自然の風景であること」を第1要件にあげている。つまり、同法は、風光明媚な自然景観の保護を主目的とする景観主義を採用する公園制度であった。また、自然公園は、地域・地種によって域内での行為が規制されており、国立公園に関しては環境大臣、国定公園に関しては都道府県知事の許可を受けなければならないが、その許認可の基準等は全国共通のものであった。

しかし、近年、自然公園における風景重視の一律的な管理制度は、自然環境における生物多様性を軽視し、地域の実情にあった管理の実現を妨げているとの問題点を指摘され、見直されている。すなわち、2002年に、自然公園法が改正され、「自然公園における生物多様性の確保を旨として、自然公園の風景の保護に関する施策を講ずること」が、国及び地方公共団体の責務として明記された。また、環境大臣、地方公共団体又は公園管理団体が、土地の所有者等と風景地保護協定を締結して自然の風景地の管理を行うことができる「風景地保護協定制」(31条)と、民間団体や市民による自発的な自然風景地の保護及び管理の推進を図るため一定の能力を有する公益法人又はNPO法人等を風景地保護協定に基づく風景地の管理主体等として位置づける「公園管理団体制度」(37条)を創設した。

この自然公園法改正をめぐる動きを、知床にあてはめてみると、将来的に、アイヌ民族やその団体を公園管理団体として知床の管理を委託することや、風景地保護協定制を利用し

24) 知床の世界遺産登録全般については、『月刊かんきょう』2005年10月号、6-20頁を参照。

た管理を考えることができる。知床の歴史的経緯や地域の事情を鑑みれば、アイヌ民族による公園管理は、地域に密着したきめ細かな公園管理の実現に寄与するものである。こうした先住民族による国立公園の管理の例として、オーストラリアでは、先住民族であるアボリジニと共同した国立公園の管理が行われている<sup>25)</sup>。確かに、この背景には長年にわたる先住民族の土地所有権回復運動や司法判断等の積み重ねがあった。したがって、日本国内において同様の政策を実施するためには、関係者の利害関係を調整し社会的理解を得る必要があり、相当の時間を費やすことになるだろう<sup>26)</sup>。しかし、オーストラリアの事例は、当該地域の歴史的文化的背景を考慮した、先住民族による自然公園管理が実際に可能であることを示しており、日本国内でも同様の政策を実現できない理由はない。

## 2.2. 世界遺産登録までの経緯

世界遺産条約は、有形遺産を対象として、自然遺産のみならず文化遺産も保護している。そして、知床は優れた自然環境とアイヌ文化を併せ持つ地域であることから、知床の世界遺産登録はアイヌ文化とも無関係ではない。そこで、アイヌ文化との関係にも注目して、知床の世界遺産登録の経緯についてみてみよう<sup>27)</sup>。

2003年から、政府は、環境省の「世界自然遺産候補地に関する検討会」の中で、知床の世界遺産登録に向けた検討と手続に着手し始めた。そして、2004年1月に、知床の推薦を政府として決定し、同年6月に、知床を世界自然遺産とするための推薦書を世界遺産委員会提出した。そこで、世界遺産委員会の決定に先立ってIUCNが現地調査を行い、政府に対して再質問及び追加質問を提出し、政府による回答が行われた。これを受けて、IUCNは知床を世界遺産一覧表に登録することを勧告する技術評価報告書を世界遺産委員会へ提出した<sup>28)</sup>。そして、この報告書に基づき、2005年の第29回世界遺産委員会は、知床の世界遺産登録を決定したのである。

この一連の登録手続の中で、IUCNが、知床の自然遺産的価値に関する現地調査の結果、知床とアイヌ民族との関係を指摘した点は注目に値する。すなわち、IUCNは知床の技術評価報告書の中で「知床は、アイヌ民族によってsir.etok（シリエトク：母なる地の果て）と

25) 鎌田真弓「土地資源管理と先住民族—カカドゥ国立公園を事例として—」『資源管理をめぐる紛争の予防と解決』広島大学平和科学研究センター（2005）107-129頁。

26) オーストラリアでは、1992年に最高裁判所によって、イギリスがオーストラリアを領有する根拠とした「無主地論を否定する司法判断（マボ判決）」が示されてから、先住権原の保障が進んだ。

27) <http://www.env.go.jp/nature/isan/shiretoko/index.html>

28) 知床は、遺産価値の評価基準のうち、基準(ix)：陸上、淡水、沿岸及び海洋の生態系並びに植物と動物社会の進化と発展において、現在も進行中の重要な生態学的・生物学的進化を代表する顕著な実例、基準(x)：科学的又は保存の観点から顕著な普遍的価値をもつ絶滅危惧種の生息地を含み、生物多様性の保全のために最も重要で意義のある自然の生息地を維持していること、の2基準を満たすと判断された。

して崇敬をもって呼ばれおり、伝統的な住民にとって、この地域が重要であることを示している。自然環境の持続可能な利用を保護、管理そして実現するための手法を決定するために、アイヌ民族の文化や地域住民の伝統的知恵や技術を研究することは重要性である。したがって、北海道ウタリ協会などのアイヌ民族の代表が、推薦遺産の将来の管理に関与する機会をもつことが重要であり、これには推薦遺産の伝統的慣習と利用を奨励するような適切なエコツーリズム活動の展開に関することが含まれる。」と報告している<sup>29)</sup>。つまり、IUCNは、知床を単に自然遺産としての価値のみを有する地域としてではなく、先住民族であるアイヌ民族との関係で文化的価値を有する地域であると評価した。しかし、政府が提出した世界遺産登録の推薦書には、アイヌ民族と知床に関する記述はなく、アイヌ民族との関係から知床を評価する視点が欠落していたのである<sup>30)</sup>。

### 2.3. 知床の複合遺産的価値

先住民族の文化は、一般的に周囲の自然環境と調和しながら育まれてきた。また、自然環境や土地に対する先住民族の畏敬の念は、世界各地に共通してみられる。これは、アイヌ民族についても同様であることから、今回の知床の世界遺産登録手続では、知床とアイヌ文化との関係を、IUCNの指摘をまっことなく調査し評価するべきであったのではないだろうか。この点で、政府の知床に対する評価は、自然環境の要素に片寄っていたといわざるをえない。つまり、知床は本来ならば、知床の自然的価値とアイヌ民族の文化的価値を併せ持つ、複合遺産として世界遺産に登録するに値する自然環境であると考えられる。

しかし、世界遺産条約の締約国は、世界遺産登録の有無に関わらず、領域内の世界遺産を保護しなければならない。加えて、今回、IUCNが知床とアイヌ民族との歴史的文化的関係を指摘した以上、これを無視した知床の管理は、世界遺産条約の趣旨に反するものであり適切なものとはいえない。

そこで、今後の知床の管理では、アイヌ文化が自然環境との結びつきを保障されなければ存続が難しい文化であることも踏まえて、アイヌ民族と知床との歴史的文化的つながりを考慮した政策を検討し実施する必要がある。具体的には、管理計画の立案・実施過程にアイヌ民族関係者が参画する参加型環境管理<sup>31)</sup>、アイヌ文化の紹介を主題とする知床の観光事業、知床におけるアイヌ民族の有形無形文化遺産の総合調査などが考えられる。また、アイヌ文化は北海道を中心に北日本全体に広がっているものであるから、知床以外のアイヌ民族とつ

29) IUCN, Doc, World Heritage Evaluation Report (2005) p.34.

30) 上村英明監修『グローバル時代の先住民族－「先住民族の10年」とは何だったのか－』法律文化社(2004) 249頁。

31) 参加型環境管理については、拙稿「ラムサール条約の参加型環境管理」『国際公共政策研究』10巻1号(2005) 142-145頁を参照。

ながりのある自然及び文化遺産を評価する際にも、アイヌ文化との関係を考慮することが望ましいと考える。

さらに、世界遺産登録手続において、知床とアイヌ文化との関係がIUCNによって指摘されたことは、先住民族の文化政策と国際環境政策が同時に展開しうることを示す事例として注目できる。当該国の先住民族が少数民族である場合、その文化遺産の保護は、先住民族に特別の社会的地位が付与されているならば格別、そうでない場合は、支配民族の文化遺産に劣後する傾向にあることは否定できない。しかし、今回の世界遺産登録手続におけるIUCNの技術評価報告書の指摘は、世界遺産条約が先住民族の文化の価値を締約国に認識させる機能をもつことを明らかにした。このように、世界遺産条約は、有形遺産を保護することを原則としながら、無形文化遺産に関する先住民族の文化権の保障にも一定の影響を与えているのである。

### 3. スウェーデンのラップニア地域

知床と同様に先住民族と関係がある世界遺産として、スウェーデンのラップニア地域がある。ラップニア地域には、北方民族であるサーミ民族が居住しており、複合遺産として世界遺産に登録されている。このように両者は類似点が多いことから、ラップニア地域を対象に、先住民族の権利と世界遺産条約の関係について、さらに考察を進める<sup>32)</sup>。

#### 3.1. サーミ民族をめぐる社会的背景

サーミ民族は、北スカンジナビアからコラ半島にかけての地域を生活領域としてきた、北ヨーロッパの先住民族である。彼らは伝統的にトナカイの牧畜やサケの漁労などを中心とする生活を送ってきた。現在、総人口は約70,000人で、ノルウェーに約40,000人、スウェーデンに約20,000人、フィンランドに約6,000人、ロシアに約2,000人が生活していると推計されている<sup>33)</sup>。

スウェーデンのサーミ民族は、他の先住民族の場合と同様に、これまで多くの政治的抑圧や差別を受け続けてきた。たとえば、先住地域に対する圧力として、1650年代から、サーミ民族の先住地域への入植が促進され、入植者には土地の付与と15年間の免税が認められ

32) サーミ民族を含め先住民族と環境及び法律との関係については、Lawrence Watters, *Indigenous Peoples, the Environment and Law* (2004) CAP. また、サーミ民族の法的権利保障についてAnna Moyers, "Linguistic Protection of the Indigenous Sami in Norway, Sweden, and Finland", *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol.15, Issue.1 (2005) pp.363-387. を参照。

33) Sweden MAFC, *The Sami—an Indigenous People in Sweden* (2005) p.4.

た。その後、1673年には、サーミ民族と協議することなく入植することが認められるようになり (Lappmark Proclamation)、先住地域におけるサーミ民族の権利は尊重されなくなった。さらに、1751年にはノルウェーとスウェーデンが国境線を確定し、1809年にはフィンランドも国境を確定するなどしたことから、サーミ民族の生活領域は国境により分割されてしまう<sup>34)</sup>。一方、生活や文化に対する圧力として、1635年から銀鉱山採掘のための強制労働がサーミ民族に課され始め、各地の鉱山に送られている。また、1685年に強制的なキリスト教化政策がとられ、伝統的なシャーマニズムが否定された。19世紀後半になると、サーミ民族に対する人種差別政策が実施され始め、第2次世界大戦後まで続いた。たとえば、1922年に開設したスウェーデン国立人種生物学研究所は、サーミ民族に対する人種差別的研究を行っている<sup>35)</sup>。

しかし、第二次世界大戦後、1948年の世界人権宣言に始まる国際人権条約の発展により、先住民族の個人及び集団としての権利が国際的に認められるようになると、サーミ民族をめぐる状況も変化し始める<sup>36)</sup>。国内的にみると、スウェーデンにおけるサーミ民族の法的地位は、憲法で先住民族の集団的権利が認められているわけではなく、トナカイの牧畜権が特別に法律で保障されているのみである (トナカイ牧畜法)。それでも、1977年には、スウェーデン国会がサーミ民族をスウェーデンの先住民族と正式に認めている。さらに、1993年には、サーミ民族が選出した31人の議員からなるサーミ議会が設置された。サーミ議会は自治政府ではないが、サーミ文化、言語、教育に関する事項を決定する権限を有する公的機関として機能している。

一方、国際的には、1956年に、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドの3ヶ国のサーミ民族が「北欧サーミ評議会」を結成した。その後、1992年には、ロシアのサーミ民族団体も加わり「サーミ評議会」と改称している<sup>37)</sup>。サーミ評議会は4ヶ国から4年に一度選出される15人のサーミ民族の代表者から構成される国際NGOである。その目的は、サーミ民族の経済的・文化的・言語的・社会的権利及び生存権を保護し、進展させることであり、特に「土地、水及び資源に対する権利」を重視している。このほか、2005年に、スウェーデンのヨックモックで、前述の北欧3ヶ国の各サーミ議会議員とロシアのサーミ民族代表が、歴史上初めての「サーミ議員会議」を開催した。同会議は、「サーミ議員会議宣言」(ヨックモック宣言)を採択し、トナカイの牧畜などのサーミ民族の伝統的文化と自治権の保護を訴

34) ただし、トナカイの放牧などの従来からの土地の利用は越境することを認められた。この取り決めは「サーミ大憲章」(Sami Magna Carta)と呼ばれている。

35) Sweden, *op.cit.*, MAFCS, pp.14-15.

36) 先住民族の権利に関する国際条約には、国連先住民族権利宣言草案のほかに、ILO169号条約や自由権規約などがある。

37) <http://www.saamicouncil.net/?depid=1116>

えている。

### 3.2. 複合遺産としてのラップオニア地域

ラップオニア地域は、スウェーデン北部の都市であるヨックモックとエリバレの間に広がる約9,400km<sup>2</sup>の地域で、99%が国有地、残り1%が私有地である。域内には、4つの国立公園と2つの自然保護区が設定されており、スウェーデン環境保護庁がこれらを管理している。また、氷河の侵食により形成された地形と多様な植生が存在しており、サーミ民族がトナカイの牧畜などの伝統的な生活を継続している。

ラップオニア地域は、自然環境と先住民族の伝統的生活が調和的に保護されていることから、1996年に複合遺産として世界遺産に登録されている<sup>38)</sup>。1995年に、スウェーデン政府は、ラップオニア地域を複合遺産として世界遺産に推薦した。これを受けて、ICOMOSは、現地調査を実施し、同地域を遺産評価基準(iii)及び(v)を満たす世界遺産として推薦している<sup>39)</sup>。それによると、同地域は「有史以前からサーミ民族によって永続的に占有され続けており、人跡に関する、最後のそして疑いなく最も大きく最善の残された実例」であり、サーミ民族の伝統的生活について「夏季の大規模なトナカイの放牧は人類の経済的社会的発展の初期に始まり普及した習慣」であると評価している。さらに、IUCNも現地調査を行い、サーミ文化の存在がラップオニア地域に美的価値を付加しており、遺産評価基準(vii)を満たしていると判断した<sup>40)</sup>。このほか、同地域にはラムサール条約の登録湿地も存在していることなども評価され複合遺産として世界遺産に登録されたのである。

世界遺産登録は、締約国に厳格な遺産管理を義務づけていることから、ラップオニア地域も、スウェーデン環境保護庁や地元自治体によって管理されている。たとえば、サーミ民族のトナカイの牧畜は環境に対する負荷が大きいため、生態学的観点から一定数以下のトナカイがサーミ民族の各共同体に割り当てられる。このため、サーミ民族は誰でも自由にトナカイの牧畜ができるわけではなく、約3,000人のサーミ人が、1人から数人で構成される事業体を組織して実施している<sup>41)</sup>。

しかし、現在でもラップオニア地域では7つのサーミ村落が以前と同様に伝統的生活を続け

38) サーミ民族とラップオニア地域との関係について、Hugh Beach, "World Hearitage and Indigenous Peoples- Example of Lapponia", *Upholders of Culture Past and Present* (2000) pp.90-98.

39) 基準(iii): 現存するあるいは消滅した文化的伝統又は文明に関する、独特な又は少なくとも稀有な証拠を有していること。基準(v): ある文化(又は複数の文化)の代表となる伝統的な人間の居住、土地利用又は海洋利用の顕著な例、あるいは特に不可逆的な変化の影響のもとで傷つきやすくなっている人類と環境との関係を示す顕著な例。

40) 基準(vii): 非常に特異な自然現象又は並外れた自然美そして美学的重要性のある地域を含んでいること。

41) Nanna Borchert, *Land is Life: Traditional Sami Reindeer Grazing Threatened in Northern Sweden* (2001) p.24.

ている<sup>42)</sup>。これは、世界遺産地域内で先住民族が生活している数少ない例である。この背景には、トナカイの牧畜権の保障のみならず、他の環境政策がサーミ民族の伝統的生活を尊重していることがある。たとえば、トナカイの牧畜はスウェーデンにおける森林認証制度の認証基準となっている<sup>43)</sup>。また、森林管理法も、森林管理者にサーミ民族のトナカイの牧畜を考慮した管理をすることを求めている。

### 3.3. サーミ民族と世界遺産条約

IUCNは、他の自然保護団体と共同で、自然保護地域における先住民族政策に関する5つの原則を採択している<sup>44)</sup>。これを要約すると、①先住民族を保護地域の管理主体として位置づけること、②管理当局と先住民族の同意は、先住民族の権利の十分な尊重に基づくものであること、③分権、参加、透明性及び説明責任の原則は、保護地域と先住民族の両方の利益を考慮すべきこと、④先住民族に保護地域の利益を公平に分配すること、⑤先住民族の権利の保障は国際的な責任であること、をあげている。これらは、先住民族の伝統的生活が生態系の維持に役立つ持続可能な性格をもつことを重視している。

この原則を参考に、ラップニア地域をみた場合、世界遺産条約は、サーミ民族に対して、土地をめぐる紛争の永続的防止、サーミ民族の環境政策への参画、そして、サーミ文化の国際的普及啓発、の3つの効果をもたらしている。

ラップニア地域内のサーミ文化は、同地域の世界遺産登録により、土地をめぐる紛争から保護されるに至った。多くの先住民族の文化と同様に、サーミ民族の文化も土地との結びつきが密接である。とりわけトナカイの牧畜は、季節ごとに移動することから広大な放牧地が必要となる。そのため、土地所有者との争いが現在も続いており裁判も提起されている<sup>45)</sup>。この放牧地をめぐる裁判では、サーミ民族に不利な判決が続いており、彼らの伝統的な生活の継続が制限されつつある<sup>46)</sup>。しかし、ラップニア地域が複合遺産として登録されたことにより、少なくとも同地域におけるサーミ民族の文化は、国際的にも保障され、トナカイの放牧をめぐる土地紛争の発生が抑止されることになった。この点、スウェーデン国内で最もサーミ民族の権利が保障されている地域は、世界遺産登録により土地の紛争の恐れがなくなったラップニア地域であるとの指摘もある<sup>47)</sup>。

42) サーミ村落 (Sameby) とは、地理的経済的に結合したサーミ民族の共同体で、サーミ村落の構成員だけがトナカイの牧畜、漁労や狩猟の権利をもつ。サーミ村落はスウェーデン国内に51団体存在する (2005年現在)。

43) スウェーデンの森林認証制度については、拙稿「森林認証制度における先住民族の権利」『国際公共政策研究』9巻2号 (2004) 295-299頁参照。

44) IUCN, *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas Principles, Guidelines and Case Studies* (2000).

45) Sweden MAFCS, *op.cit.*, pp.32-33.

46) Nanna Borchert, *op.cit.*, pp.52-54.

47) IUCN, *op.cit.*, p.75.

ラップニア地域のサーミ民族が、同地域の環境管理計画を策定したことも、世界遺産登録の影響によるものである。1992年に、リオ会議でアジェンダ21が採択されたことを受けて、スウェーデン政府も国内のアジェンダ21計画を作成した<sup>48)</sup>。そして、ラップニア地域では、域内にある7つのサーミ村落が、アジェンダ21計画に呼応して、「サーミ村落ラップニア計画」を策定し、サーミ民族団体による同地域の管理を提案している。このように、サーミ民族が環境政策の枠組みの中で世界遺産の管理主体として積極的に参画する姿勢を示したことは、世界遺産の参加型環境管理として注目すべき事例である。

さらに、世界遺産登録は、サーミ文化の国際的な普及啓発に貢献している。世界遺産条約の締約国は全世界に及んでおり、かつ、世界遺産の知名度は高いため、世界遺産として登録されることにより、ラップニア地域とサーミ文化に対する国際的な関心を集めることができる。また、世界各国のメディアの取材や紹介により観光客が増加することに伴い、サーミ文化やトナカイの牧畜を体験するツアーなどの観光事業が興り、サーミ民族に経済的利益をもたらしている<sup>49)</sup>。世界遺産への登録を契機としたサーミ民族へのこうした経済的効果は、今後の知床の管理を考える上で参考になることが多いといえる。

## 4. 環境政策におけるアイヌ民族

### 4.1. 環境政策の戦略的意義

日本はアイヌ民族の先住民族としての権利を伸張させる国際的義務を負っている。すなわち、日本は自由権規約の締約国であり、同規約は27条で少数民族の文化権を保障している<sup>50)</sup>。そして、27条に対する規約人権委員会の一般的意見は、「この権利には、漁業又は狩猟などの伝統的活動の権利、及び法律で保護された居留地で生活する権利も含みうる」と判断した<sup>51)</sup>。したがって、アイヌ民族政策を考える際には、先住性の観点から土地や自然環境に対する権利についても検討しなければならない<sup>52)</sup>。

しかし、日本のアイヌ民族政策の内容は、人権条約や他国の先住民族政策と比較して不充

48) アジェンダ21は、先住民族とその社会の役割も重視し、彼らとの協働を求めている(26章)。

49) Sweden MAFCS, *op.cit.*, pp.26-28. スウェーデンには、サーミ民族の旅行会社が約40社あり、サーミ民族の生活体験やトナカイとのハイキングなど、さまざまな行事が実施されている。

50) 公定訳は「少数民族」としているが、集団的権利を保障するものではない。

51) UN.Doc,CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

52) 札幌地裁は、二風谷ダム判決で、自由権規約27条について「少数民族に属する者に対しその民族固有の文化を享有する権利を保障するとともに、締約国に対し、少数民族の文化等に影響を及ぼすおそれのある国の政策の決定及び遂行にあたっては、これに十分な配慮を施す責務を各締約国に課したものとし、さらに、アイヌ民族は文化の独自性を保持した少数民族としてその文化を享有する権利を同規約27条で保障されていると判断している。



分な状況にある<sup>53)</sup>。日本では、憲法上も先住民族の集団的権利は認められておらず、政府は、現在でもILO169号条約に加盟する意思を示していない<sup>54)</sup>。また、1997年に制定された「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、先住権などのアイヌ民族の権利について規定せず、文化振興に限定した内容となっている。社会状況をもても、他の国民がアイヌ民族やその文化に接する機会は地域的に限られていることなどから、アイヌ民族に対する社会的関心は低い<sup>55)</sup>。仮に関心があるとしても文化的側面に集中し、先住民族の権利的側面への理解は、ほとんどみられないといつてよい<sup>56)</sup>。

一方、今回の知床の世界遺産登録には、社会的に高い関心が示された。メディアはもちろん、関連自治体、旅行会社などの企業、地元住民そして一般国民が、知床の自然と、その国際的保護の行方に注目したのである。このように、環境問題への取り組みは、日本国内においても現代社会の普遍的課題として認められている。

そこで、アイヌ民族の権利を伸張するためには、知床の管理に代表されるようなアイヌ民族と関係のある環境政策を通して、アイヌ民族の権利やその文化を保障するとともに、アイヌ民族に対する社会的関心を高めることが、戦略的に有効だと考える。また、生物多様性条約やラムサール条約などの環境条約は、先住民族の文化を重視していることから、政府は、締約国としてアイヌ民族の文化を考慮した環境政策を実施しなければならない環境条約上の義務を負っている。そこで、これらを根拠に、行政当局に対して、アイヌ民族やその文化と関連づけた環境政策の実施を求めていくことが可能である。

さらに、先住民族と土地や自然環境との関係についても忘れてはならない。先住民族にとって、土地は単なる生活手段であるのではなく、彼らの精神的・宗教的支柱として存在している<sup>57)</sup>。したがって、先住民族の社会が存続するためには、土地と自然環境の利用権を確保する必要があり、ILO169号条約や権利宣言草案などの国際条約も先住民族の土地に対する権利を保障しているのである。このように、先住民族が土地や自然環境を利用することは、現代社会の所有権概念とは相容れない内容をもっていることに注意を要する。

53) たとえば、台湾では、「原住民族身分法」などによって先住民族の権利が保障されてきたが、2005年にはアジアで初めて先住民族によるテレビ局「原住民電台」が開設されるなど、先住民族のメディアへの進出も実現している。

54) 2006年に日本が国連人権理事会の理事国になったことを考えると、政府はILO169号条約への加盟について積極的に検討するべきである。

55) メディアにおけるアイヌ民族の取り扱いについて、上村英明、同書、238頁。

56) 近年の憲法改正議論においても、先住民族の権利についてはほとんど議論されていないことが、日本社会における先住民族問題への関心の低さを示している。同様の指摘は、上村英明「国籍に関係なく人権保障を」『神戸新聞』2004年11月26日、6頁。

57) Andrew Gray, "Indigenous people, their environments and territories", *Cultural and Spiritual Value of Biodiversity* (1999) UNEP, pp.61-118.

一方、現代の私有財産制度の下では、土地は所有権の対象であり、所有権は排他的なものであるため、先住民族の伝統的文化を維持するために他人の土地や自然環境を自由に利用することはできない。また、仮に土地の所有権自体を先住民族に移転するとしても、今度は、現在の土地所有権者の法的安定性が脅かされることになる。このほか、所有権移転に向けた当該土地の利害関係や補償問題を実際に調整することは困難を極めるだろう<sup>58)</sup>。

そこで、先住権と私有財産制度の調整装置としての役割を果たすものとして環境政策をとらえることができるのではないだろうか。すなわち、アイヌ民族の団体等を当該地域の環境管理主体として参画させ、関係する土地所有権者との利害を調整しながら、伝統文化を加味した管理計画を立案し実施する<sup>59)</sup>。このように、現在の所有権原の安全を図りながら、アイヌ民族へ土地や自然環境を実質的に返還することを目的とした環境政策が、アイヌ民族と土地問題の解決策として検討されてもよいと考える<sup>60)</sup>。たとえば、アイヌ民族を管理主体の対象として、環境計画に、先にみた自然公園法の公園管理団体制度や風景地保護協定に類似の制度を取り入れるなどの政策をあげることができる。

#### 4.2. 無形文化遺産保護条約の国内実施

アイヌ文化は文字をもたない口承文化であることから、無形文化遺産保護条約が、その保護に有効な役割を果たすことができる。そして、日本は、同条約の締約国として、条約の国内実施措置をとる必要がある。現時点で、これに相当する法制度は、アイヌ文化振興法、文化財保護法、及び文化振興基本法である。

アイヌ文化振興法は、アイヌ文化に関する無形文化遺産保護条約の直接の国内実施法である。しかし、アイヌ文化振興法の内容は、無形文化遺産保護条約の国内実施法としては不十分な点が多い。たとえば、無形文化遺産保護条約は、社会的慣習についても無形文化遺産として保護の対象としている。なぜなら、先住民族の社会的慣習は、支配民族の社会的慣習への同化政策などによって失われることが多いためである。一方、アイヌ文化振興法は、アイヌ文化について「アイヌ語並びにアイヌにおいて継承されてきた音楽、舞踊、工芸その他文化的所産及びこれらから発展した文化的所産」(2条)と規定しており、アイヌ民族の社会的慣習は明記されていない。また、無形文化遺産保護条約は、締約国に対し無形文化遺産の

58) アイヌ民族の土地問題の歴史について、吉田邦彦「アイヌ民族の民法問題(上)-所有権の問題を中心として」『ジュリスト』1302号(2005)64-68頁。

59) たとえば、貝澤耕一氏は、北海道の国有林と道有林の管理保護のアイヌ民族への委任を求めている(平取町・二風谷フォーラム2005『平取町・二風谷フォーラム2005』(2005)29頁)。行政当局はアイヌ民族側からも環境管理への参画を求める声があることを認識すべきである。

60) 吉田、同書67頁は、行政プロジェクトによる土地返還が新たなアイヌ民族差別・隔離の問題を生じさせるのではないかと指摘する。日本社会には現在も被差別部落の問題が存在することを考えると、筆者もこうした危険があると考える。

保護に関する活動の枠組みにできる限り関係する集団の参加を確保し、その管理に積極的に参加させるよう努めることを求めている。

しかし、アイヌ文化振興法は、アイヌ文化の保護を規定する反面、アイヌ民族の政策主体としての参加を明文で保障するものではない。このように、アイヌ文化振興法の内容は、無形文化遺産保護条約の内容を十分に反映するものではないことから、同条約の内容に即した改正を検討する必要がある。

次に、文化財保護法は、世界で初めて無形文化遺産を保護の対象にした法律である。同法の「無形文化財」とは、演劇、音楽、工芸技術、その他の無形の文化的所産で日本にとって歴史上又は芸術上価値の高いものであり、無形文化遺産に含まれる概念である。アイヌ民族の無形文化財では、アイヌ古式舞踊が「重要無形民俗文化財」に指定されている。このように、同法では価値が高い文化財を対象とする「エリート主義」がとられていた。

しかし、2004年度の改正によって、文化財保護法は、保護対象の拡大と保護手法の多様化が図られることになった。すなわち、地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された文化的景観も文化財として位置づけた。また、対象となる無形民俗文化財に、地域において伝承されてきた生活や生産に関する民俗技術を加えた。このように、文化的景観を保護対象にしたことは、アイヌ文化と関係する自然景観も保護対象となりうることを意味している<sup>61)</sup>。また、無形民俗文化財に新たに民俗技術を加えたことは、口承文化を中心とするアイヌ民族の伝統的文化の保護対象を拡大するものとして意義がある。

さらに、文化振興基本法は、文化芸術の振興に関する施策を総合的に推進することを目的として制定された。その基本理念として、文化芸術の振興にあたり、多様な文化芸術の保護及び発展を図り（2条5）、地域の人々により主体的に文化芸術活動が行われるよう配慮するとともに、各地域の歴史、風土等を反映した特色ある文化芸術の発展を図ること（2条6）をあげている。このように文化の多様性と地域社会の主体的な活動を重視する姿勢は、無形文化遺産保護条約の趣旨とも合致するものである。

ただし、文化振興基本法が、国に対して、国語教育の充実、国語に関する調査研究及び知識の普及その他の必要な施策を講ずることを特に求めている点は注意を要する（18条）。言語はその文化の中核を担うものとして特に保護する必要がある、アイヌ文化振興法がアイヌ語について明記しているのもこの趣旨である。しかし、文化振興基本法における国語が日本語を意味するならば、アイヌ語文化の排除につながりかねず、文化の多様性を推進しようとする同法やアイヌ文化振興法の趣旨に矛盾する恐れがある。よって、国語については、これ

61) 稲葉信子「世界遺産における文化的景観の保護」『文化庁月報』（2002）8-11頁。

らの事情を鑑みて慎重に取り扱わなければならない。

#### 4.3. エコツーリズムの具体的取り組み

政府は、知床の世界遺産登録の過程でIUCNから出された追加質問への回答の中で、エコツーリズムを推進することを明記している。エコツーリズムは、その内容が多様多様であることから、統一的な定義は存在しない。しかし、エコツーリズムは、現地の自然環境を破壊することなく、その土地固有の自然環境や生活文化などの資源を活かした観光を内容とするものとして、文化政策的性格をもつ環境政策であるという特徴をもつ。

エコツーリズムは、環境問題への関心の高まりとともに国内でも注目を集めている。たとえば、環境省は、2003年11月に「エコツーリズム推進会議」を設置し、地方自治体を対象にモデル事業の募集を行い、知床を含む13地区がモデル事業として選定された。現在、知床では「知床エコツーリズム推進協議会」が中心となりモデル事業の実施に取り組んでいる。同協議会には、関係市町村を始めウタリ協会などのアイヌ民族団体も参加しており、エコツーリズムプログラムの実施やガイドラインの作成を進めている。一方、先住民族を主体とするエコツーリズムとして、NPO法人の知床ナチュラリスト協会も「シレットコ先住民族エコツーリズム研究会」を発足させた。同研究会は、知床においてアイヌ民族が主体となったエコツーリズムを実践し、先住民族文化のエコツアーガイドシステムの確立を目指して、アイヌ民族による知床エコツーリズムの実施に取り組んでいる。

先住民族によるエコツーリズムの成功は、ラップニア地域の事例からもわかるように、先住民族の自立に役立つものである。北海道ウタリ生活実態調査（1999年）によると、アイヌ民族の生活は現在でも経済的格差に直面していることがわかる<sup>62)</sup>。そこで、アイヌ民族としてのアイデンティティを維持しながら、経済的格差を自ら改善する手段の1つとして、エコツーリズムを活用することができるのではないだろうか。また、環境条約が、環境管理に先住民族の参加を求めていることを鑑みれば、アイヌ民族によるエコツーリズムを推進し、これを実現することは、条約の趣旨にも合致するものであり国際的な支援も期待できる。したがって、こうしたアイヌ民族によるエコツーリズムは、知床に限らず北海道全域で積極的に推進することが望ましいと考える。

62) 北海道に住むアイヌ民族の人口は約24,000人で、生活保護を受けている人の割合は37.2%と、アイヌ民族居住市町村の平均の約2倍となっている。

## おわりにーイオル再生構想への提言

アイヌ文化の遺産的価値を認め、これを保存する政策としてイオルを再生する事業が2006年から具体的に動き始めている<sup>63)</sup>。イオルとはコタン（集落）周辺の資源調達の間としてのアイヌ文化の伝統的生活空間をいう。2005年7月に、国のアイヌ文化振興等施策推進会議は、「アイヌの伝統的生活空間の再生に関する基本構想」（イオル再生構想）を発表している。イオル再生構想は、アイヌ文化活動を実践していく上で必要な自然素材の確保が具体的に可能となるような自然空間を再生・整備するものである。同構想の主体には、国土交通省、文化庁、北海道、アイヌ文化振興・研究推進機構、北海道ウタリ協会のほか、関係市町村、アイヌ関係団体及び個人があげられている。また、施策の展開や地域の設定等は、「アイヌの人々の自主性が尊重され、その意向が反映されることが大切」とし、アイヌ民族の参画に前向きな姿勢を示した。イオル再生構想は、アイヌ文化と自然環境との関係に着目し、文化政策と環境政策を融合しようとする、国レベルでの新しいアイヌ民族政策といえよう。

一方、アイヌの自然空間の使用形態については、アイヌ民族の先住権を前提とするものではなく、土地や自然環境に対する権原が明確ではない。すなわち、イオル再生構想における土地使用形態は、①他者の協力を得て優先的に利用する領域、②使用者自らが占有的に使用する領域、のうち②を中心に検討するとしている。また、自然素材の入手の際には、各種の法制度、契約、漁業協同組合との協働なども活用する。このように、その使用権原は様々であり、複雑な法的手続等を経なければ、安定した自然空間の使用を確保することができない。

しかし、イオル再生構想でいうアイヌの伝統的空間とは、先住民族たるアイヌ民族が先住していた土地と自然環境に該当するものである。そして、アイヌ民族が、旧土人保護法により近代的土地所有権を獲得する以前から、集団的に土地や自然環境を所有していたことは歴史的事実であり、こうしたアイヌ民族の先住性は国会ですでに認められている<sup>64)</sup>。したがって、イオル再生構想における土地使用形態や自然環境の利用のあり方は、先住性の本質的問題である、先住民族と土地所有権に関する議論と密接に関係しているのである。

そこで、イオル再生構想は、アイヌ民族と土地所有権の問題も考慮に入れながら、将来的な計画を進める必要があると考える。先述の権利宣言草案は、その前文で、特に先住民族の土地、領域そして資源に対する権利を尊重し促進する必要性を指摘している。今回のイオル再生構想は、こうした観点から、国内のアイヌ民族と土地所有権の問題を正面から議論する契機にする必要があることを提言しておきたい。

63) 国土交通省は、北海道白老町を当面のイオル再生の先行実施地域に定め、2006年から事業化に着手している。

64) アイヌ文化振興法の附帯決議は「アイヌの人々の「先住性」は、歴史的事実であり、この事実も含め、アイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発の推進に努めること。」と決議している。