

アイヌ民族団体のサケ捕獲権と文化享有権

【文献種別】 判決／札幌地方裁判所

【裁判年月日】 令和6年4月18日

【事件番号】 令和2年（行ウ）第22号

【事件名】 サケ捕獲権確認請求事件

【裁判結果】 一部却下、一部棄却

【参照法令】 市民的及び政治的権利に関する国際規約（昭和54年条約第7号「自由権規約」）、先住民族の権利に関する国際連合宣言（A/RES/61/295「先住民族宣言」）、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「アイヌ施策推進法」）、水産資源保護法（昭和26年法律第313号）、北海道漁業調整規則（令和2年北海道規則第94号）

【掲載誌】 判例集未掲載

◆ LEX/DB 文献番号 25599018

大阪公立大学名誉教授 桐山孝信

事実の概要

1 ラポロアイヌネイションの活動

本件は、北海道十勝郡浦幌町内に居住するアイヌで構成される団体である原告が、浦幌十勝川河口部においてサケを捕獲する権利を有することの確認を求める事案である。原告は、2010年7月に、団体名称を浦幌アイヌ協会からラポロアイヌネイションに変更するとともに、その目的を、先住民族アイヌの尊厳を確立するため、サケ捕獲権をはじめとするアイヌの先住権を獲得し、また、人種、民族に基づくあらゆる障壁を克服し、その社会的地位の向上と文化の保存・伝承及びその発展に寄与することにおいた。

2 アイヌ民族の漁業権の確認

以前から、原告には、伝統文化・保存のためにごく少数尾のサケを捕獲することについて特別採捕許可が認められていたが、関連法令などにより、「採捕の方法は、儀式等の目的を達成するために必要な漁具又は漁法によるものであること」、「採捕した水産動植物は、伝統的な儀式若しくは漁法の伝承及び保存並びにこれらに関する知識の普及啓発に供すること以外の目的に用いてはなりません。」等が定められ、近代的漁法である刺し網による採捕は許されず、採捕したサケを営利目的で譲渡等することもできず、無許可でサケを捕獲すれば罰則が科せられる可能性もあることから、原告に漁業権が認められてこなかった。そこで原告

は、浦幌町に江戸時代から存在していた複数のコタン（集落）が、自らの支配領域内において独占的・排他的に有していた漁業権としてのサケ捕獲権を引き継ぐものとして、原告に浦幌十勝川河口から4キロメートルまでの範囲において、刺し網を用いたシロザケの漁業を排他的に営む権利及び捕獲したサケを法令の範囲内において営利目的で譲渡できる権利を有することの確認を求めるとともに、内水面におけるサケの採捕を原則として禁止する水産資源保護法28条が原告の漁業に関する限り無効であることの確認を求めた。

判決の要旨

1 本件訴えの適法性について

(1) 本件漁業権確認の訴えについて

被告らは、本件漁業権確認の訴えは、①法律上の争訟（裁判所法3条1項）に当たらず、また、②確認の利益（対象選択の適切性）を欠くから、不適法である旨主張するが、原告の主張及び漁業権の内容に照らせば、原告と被告らとの間の具体的な権利義務であり、憲法等の解釈・適用により判断することができるから、法律上の争訟であること、また、本件訴えは、当事者訴訟のうち公法上の法律関係に関する確認の訴え（行訴法4条後段）であり、原告又はその構成員が本件漁業を行った場合、水産資源保護法に違反し、刑事処分を受ける（水産資源保護法43条2号）可能性があ

り、刑事処分を受けるような事態になる前に原告が本件漁業権の確認をあらかじめ求めるものであって、本件訴えは確認の利益（対象選択の適切性）を有しており、訴えは適法である。

(2) 本件無効確認の訴えについて

本件漁業権確認の訴えは適法であると認められ、また、原告と被告らとの間の具体的な権利義務を確認の対象とする方がより適切な訴えであるから、本件無効確認の訴えについては確認の利益を欠き不適法であり、却下する。

2 原告が本件漁業権を有するか、水産資源保護法 28 条が本件漁業に関する限り無効であるか

(1) アイヌ固有の文化享有権について

アイヌの人々は、独自の文化を持ち、他からの支配・制約などを受けない自律的な集団として我が国の統治が及ぶ前から日本列島北部周辺、とりわけ北海道に居住していた先住民族であると認められる。そして、憲法 13 条及びアイヌ施策推進法に鑑みれば、アイヌ固有の文化を享有することはアイヌの人々において重要な人格的価値を有するものである。

以上に加え、我が国が批准した自由権規約 27 条の定め、及び、アイヌの人々は上記少数民族に当たることを併せて考慮すれば、アイヌの人々は、憲法 13 条により、アイヌ固有の文化享有権を有するものと認められる。

(2) 原告が本件漁業権を有するかについて

サケの採捕がアイヌの生活、伝統、文化等において重要な部分を占めるものと認められることを踏まえれば、アイヌの人々の文化享有権の行使との関係において、サケの採捕は最大限尊重されるべきものである。

もっとも、原告の主張する本件漁業権は、アイヌの生活、文化、伝統等に関する精神的側面とともに、財産権としての側面を有するが、原告の主張する本件漁業は、その目的や方法等において、伝統的な儀式若しくは漁法の伝承及び保存並びにこれらに関する知識の普及啓発の範囲を超えるものであるから、財産権としての側面が強いものである。憲法 29 条は、国民の個々の財産権について基本的人権として保障するとともに、社会全体の利益を考慮して、立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができるとしている。そして、海と接続する河川は、海と同様にいわゆる公共用物であって、国又は当該河

川の存する地方公共団体の直接の公法的支配管理に服し、特定人による排他的支配の許されないものであり、河川において特定人又は特定の集団が排他的に漁業を営むことについても当然には許されない。河川においてその性質上排他的に漁業を営む権利がおよそ成立し得ないというのではなく、国が行政行為などによって一定範囲に限定するなどして上記のような権利を設定することは可能と解されるものの、これを設定するかどうかは立法政策の問題である。そして、関連法令において、本件漁業権が認められていないことは明らかであり、我が国の立法政策として本件漁業権は認められていない。

アイヌの人々は、我が国の統治が及ぶ前から北海道に居住していた先住民族であり、遅くとも江戸時代以降、その属するコタン周辺の河川で遡上するサケの漁をしており、サケ漁がアイヌの生活、伝統、文化等と密接に関わるものであることが認められる。しかし、このような歴史的経緯やアイヌの伝統等を踏まえたとしても、河川は特定人による排他的支配の許されないものであるという性質に加え、サケは、海から河川に遡上し、その河川において産卵生育等をする特質を有する朔河魚類であって、特定の限られた場所に留まらない性質を持つ天然の水産資源であることに鑑みれば、このような水産資源について、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。

以上によれば、アイヌの人々の文化享有権の行使との関係において、サケの採捕は最大限尊重されることを考慮しても、原告が本件漁業権を文化享有権の一環又は固有の権利として有すると認めることはできない。

(3) 人権諸条約等の解釈

原告の主張する本件漁業権は、アイヌ固有の文化を享有するという側面にとどまるものではなく、公法的支配管理の及ぶ河川において排他的に漁業を営むという財産権としての側面が強いものであり、このような財産権の行使についての可否、範囲、条件等は、締約国における自然環境、当該資源がおかれている状況、食糧事情等の諸条件を踏まえた立法政策や公共用物に係る管理政策等に委ねざるを得ないものである。そして、自由権規約 27 条及び一般的意見 23 の文言等を踏まえて

も、同条が公法的支配管理の及ぶ河川において少数民族が伝統的な活動の範囲を超えて排他的に漁業を営む権利を当然に認めているとまでは解することができない。その他自由権規約上かかる権利が認められると解すべき根拠があるとはいえず、自由権規約は本件漁業権の法的根拠となるものではない。

社会権規約 15 条及び一般的意見 21 の文言等も、公法的支配管理の及ぶ河川において先住民族が伝統的な活動の範囲を超えて排他的に漁業を営む権利を当然に認めていると解することができない。

人種差別撤廃条約 5 条の規定にかかわる人種差別撤廃委員会により出された先住民に関する一般的勧告 23 は、先住民族の異なった文化や生活様式を認識し尊重並びに維持・促進することや、先住民族が伝統的に所有してきた土地・地域が奪われ、又は先住民の自由な且つ十分に説明を受けてなされる同意なしに、他の者に居住され若しくは使用されている場合には、当該土地・地域を返還するための措置をとること、などを締約国に要請している。しかし、前記のとおり、本件漁業権のような財産権の行使については、立法政策や公共用物に係る管理政策等に委ねざるを得ず、本件漁業権の法的根拠とはならない。

アイヌ施策推進法等の解釈において先住民族宣言の内容は十分に尊重されるべきものである。しかし、先住民族宣言は国際連合総会における決議にとどまるものであって、法的拘束力はないと解されるから、先住民族宣言自体が本件漁業権の法的根拠となるものではない。

(4) 憲法等の解釈

原告は、本件漁業権が憲法 13 条、14 条、20 条及び 29 条により保障される旨主張する。しかし、前記の説示を踏まえれば、本件漁業権が財産権として憲法 29 条により保障されるものと解することはできない。また通則法 3 条について、現行法上、本件漁業権は法令の規定により認められたものには当たらず、また、現行法の解釈として、本件漁業を営むことが禁止されていることも明らかであるから法令に規定されていない事項に関するものにも当たらず、通則法は根拠とならない。条理についても、本件漁業権のような権利を設定するかどうかは立法政策の問題であり、根拠とはならない。

(5) 水産資源保護法 28 条の効力について

原告は、本件漁業権を有することを前提として、水産資源保護法 28 条が本件漁業に関する限り無効である旨主張するが、原告が本件漁業権を有すると認めることはできず、主張は前提を欠く。

また、サケの特性及び同条の趣旨・目的等を踏まえれば、サケの採捕の規制には合理性がある。他方、アイヌの生活、伝統、文化等において重要な部分を占める内水面におけるサケの採捕を規制するにあたっては、アイヌの人々に文化享有権が保障されていることへの配慮が不可欠であるが、現行法上、上記規制の例外として、アイヌ施策推進法 17 条を受けた水産資源保護法 28 条ただし書及び本件規則 52 条に基づき、特別採捕許可を受けて、さけの採捕をすることができるとしている。かかる例外的取扱いはアイヌの人々に文化享有権が保障されていることに配慮されたものであり、水産資源保護法による規制がアイヌの人々の文化享有権に対する不合理な制約とはなっていない。したがって、水産資源保護法 28 条が原告に適用される場合に憲法に違反して無効であるとは認められない。

3 結論

よって、本件無効確認の訴えは不適法であるから却下することとし、本件漁業権確認の訴えに係る原告の請求には理由がないからこれを棄却する。

判例の解説

一 アイヌ民族の権利をめぐる動き

1 文化享有権の確認

1997 年の二風谷ダム事件で札幌地裁はアイヌ民族が自由権規約 27 条及び憲法 13 条において文化享有権が保障されていること、また定義上「先住民族」に該当することを認めていたが、判決は、その後国連総会が採択した先住民族宣言（2007 年）、衆参両院で採択された「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議（2008 年）」を受けて、2019 年のアイヌ施策推進法に至る日本の状況を跡づけて、アイヌの人々に権利を認めたいと、特定区域に居住するアイヌの人々にサケの捕獲権を認めるかどうかという具体的な権利義務を争うものであった。そこでは、サケの捕獲権が文化享有権に含まれるかという問題とともに、先住

民族としての権利とは何かが問われた。

2 文化享有権とアイヌ民族の漁業権

原告は、サケの捕獲権は、自由権規約 27 条の認めている権利であり、経済的活動も含むと主張したが、判決は、文化享有権の行使との関係で、サケの採捕は最大限尊重されるべきであると認めつつ、その文化は「伝統的儀式、漁法の伝承、保存に関する知識の普及等の範囲」に限定し、経済活動としての漁業、生業としての漁業は財産権の側面が強く、文化享有権の一環または固有の権利ではないとして退けた。一見すると、文化享有権の範囲についての争いに見えるが、裁判所は自らの判断を行う中で、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会の報告書（2009 年 7 月）」から、「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、アイヌの文化の拠りどころであった自然とのつながりが分断され、生活様式を含む広い意味での文化が深刻な打撃を受けるとともに、アイヌの人々の暮らしは貧窮していった。」と適確に引用しながら、サケ漁の禁止が生活様式の破壊につながったことを見落とし、財産権の側面を強調することで、アイヌが歴史的に抑圧状況におかれてきたことに目を向けない判決となった。

3 先住権＝自決権としての漁業権

原告が求めるサケ捕獲権は、判決のこのような伝統文化の伝承・保存のためのサケ漁ではなく、明治時代に日本政府が禁止するまで権利行使していた漁業権に基づくサケ捕獲権であり、伝統漁法以外を禁止する現行法は違法であるとも主張する。原告の活動目的にあるように、「サケ捕獲権をはじめとするアイヌの先住権」の回復の一環とみると、先住民族の自決権という包括的な権利の一側面としての主張と考えられる。

ここで先住権とは、関係住民が当該地域に「先に」居住していたかどうかを問題とすること以上に、支配的集団によって植民地的状況におかれ、権利をはく奪された集団による権利回復のための主張であることに留意しなければならない。二風谷ダム事件判決でも、先住権について考慮することはなかったが、以後の国際社会の発展を踏まえれば、今後類似の訴訟が提起される場合には、改めて争点となる。

4 先住民族宣言について

上記 2、3 を判断するうえで、先住民族が有していた資源等についての権利を手厚く規定する先

住民族宣言はもっと考慮されてよい。権利侵害等を被ったものについての救済を受ける権利（28 条）はその一例である。また、資源等に対する権利を認めるうえで先住民族が効果的に参加する権利（27 条）や、資源等の開発にあたって先住民族が優先事項や戦略を決定し発展させる権利（32 条）など、未来を先取りするための考慮すべき事項は多い。判決は、先住民族宣言を法的拘束力のないものとして退けたが、日本は賛成票を投じ、そのうえで、アイヌ民族を先住民族と認めたことを考えれば、現行法との利益衡量という視点をとったとしても、より一層の配慮が必要なのである。

二 条約の解釈

憲法学の通説では、憲法、条約、法律という階層性が認められている。その視点に立てば、条約と法律の間に整合性が維持できない場合には、条約が優位し、条約の趣旨・目的に従った削除・改正が求められる。原告は、国連をはじめとする各国の実行を踏まえて、条約の解釈においては、自由権規約委員会などによる一般的意見などが権威ある解釈とされ、締約国は条約の誠実遵守義務の履行として、これらに十分な考慮を払わなければならないと主張した。判決は、原告の主張に沿って、自由権規約 27 条以下、人権諸条約の関連規定とそれらに関する諸委員会の解釈を検討しつつ、現行国内法令の解釈から漁業権を否定した。本件事例では、水産資源保護法 28 条が憲法に違反しないから、条約規定にも違反せず、法政策の問題として処理されたが、本件のような特定集団による限定された範囲内でのサケの捕獲権という具体的な権利の確認では、憲法と条約それぞれについて適用違憲や合憲限定解釈の可能性も追求されるべきではなかったか。人権条約規定の解釈をめぐり、国家は上記委員会などの解釈を「最大限尊重」することが重要である。

●—参考文献

小坂田裕子『先住民族と国際法——剝奪の歴史から権利の承認へ』（信山社、2017 年）、桐山孝信「二風谷ダム事件判決」薬師寺公夫ほか編集代表『判例国際法〔第 3 版〕』（東信堂、2019 年）340～342 頁、岩澤雄司「自由権規約委員会の規約解釈の法的意義」世界法年報 29 号（2010 年）50～85 頁。