

# 淺談日本原住民族社會福利政策之制定與實施

申育誠

## 壹、前言

聯合國公布1993年為「世界原住民國際年」之後，並宣布1995年至2004年為「世界原住民族國際10年」，即使是日本也對於世界的原住民族及國內的愛奴民族日漸關心（新家江里香，2001）。邇後聯合國設定2005-2014年為「第二個世界原住民族國際10年」，其中在2007年的聯合國總會中日本也贊成並同意聯合國《原住民族權利宣言（Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）》（新藤慶，2019），聯合國透過《權利宣言》藉此喚醒國際社會對於原住民族的社會及傳統文化的重視。

然而，日本的愛奴民族係主要居住在北海道地區的原住民（日文原文為先住民），具有獨特的文化及豐富的人文景觀。尤其是日本政府於2019年2月於內閣（相當我國行政院）會議通過新的法律案

草案《推動為實現愛奴人的驕傲所尊重的社會的施行策略相關法律》，首次將愛奴民族正式定位為「原住民族」。此外，該法律從以往僅以社會福利為主的愛奴政策轉型成為地區、經濟振興及國際交流領域外，並開始推動綜合性及具效果性的愛奴政策，而在內閣設置由文部科學大臣（相當我國教育部部長）等相關官員代表所組成的「愛奴政策推動本部」（芳垣文子，2019a）。由此可知，日本國會於2019年所通過的法律案草案將愛奴民族明訂為「原住民族」，並禁止歧視及實施促進文化復興等相關特別措施。

另外，回顧日本原住民族社會福利政策，從1974年開始實施第一次的愛奴民族的社會福利政策以後，都是在強調重視整備生活環境、提供就業及振興教育文化為主軸，主要從住宅及道路等的生活環境整備乃至於延伸至正確理解愛奴民族文化的保存和傳承的教育活動（菊地達夫，

2002)。可知，日本的原住民族社會福利政策具有政策的一貫性及連續性，並且從1974年至2019年期間，原住民族社會福利政策已經實施長達45年外，並由北海道政府所實施的原住民族生活實態調查，以理解原住民族的生活情況。特別的是，在原住民族社會結構下，加入「民族」的元素時，更有必要釐清對於原住民族有何種有利或者是不利的情況，且對大多數的日本人而言，為了能將「隱性貧困」的問題可視化，而更有必要認識愛奴民族的生活世界（中村康利，2007）。

因此，針對原住民的社會福利政策除了透過調查外，並理解愛奴民族的貧困及教育落差（Education Divide）等相關問題。尤其是重視在經濟及社會結構當中的愛奴民族的「貧窮複製」問題；換言之，可以說愛奴民族存在經濟及社會結構的歧視問題，即使是具有愛奴民族的意識形態，及良好的學歷和具備學習相關技能的條件，能夠順利就業，並且能夠生活安定，也能和與日本人共同的價值觀，但是，大多數的愛奴民族陷入「不利因素的連鎖反應」，很難過著安定的生活（中村康利，2008）。由此可知，愛奴民族因為社會及經濟上的不利條件，而進入「不利因素的惡性循環」生活模式。針對於此，日本政府便開始思索提升生活環境及經濟地位的社會福利政策，以解決愛奴民族所受到不公平的社會結構問題。

另一方面，根據北海道愛奴政策推進局愛奴政策課於2017年11月1日（調查時點）所公布的生活實態調查顯示，愛奴民族有13,118人，並和2013年的調查結果相比，生活保護者的比率減少外，在高中和大學的升學率也增加（アイヌ政策推進局アイヌ政策課，2017）。因此，日本政府實施何種的原住民族社會福利政策得以改善愛奴民族的教育或是生活上的問題呢？在此種的問題意識下進行探討。又日本針對原住民族所採取相關的社會福利措施是否具有成效呢？亦為本文重要的研究目的。因此，本文首先論述日本原住民族的相關社會福利政策之後，並且探討如何與國際接軌，及理解日本政府提升愛奴民族生活的福利政策規劃等。其次，本文透過探討原住民族社會福利政策，具體並且論述日本原住民族社會福利措施。最後，本文則以日本政府等所提供的問卷調查結果，檢視上述社會福利政策措施的具體成效及相關課題，以供我國實施原住民族社會福利相關政策之參考。此外，本文為使專有名詞統一，而將日本「先住民族」統一稱為「愛奴民族」或者是「原住民族」。

## 貳、原住民族社會福利政策

日本的愛奴民族主要居住在北海道，剛開始並沒有以原住民族為主體的國內法，而日本政府於1899年制定《北海道舊

土人保護法》，並實施否定愛奴文化的「同化政策」。該法於1997年廢止之後，並制定《愛奴文化振興法》，目的係為解決之前所實施的「同化政策」對於原住民族語言及文化所產生的不利影響，而最先由愛奴民族提出要求「先住的權利」係為保障原住民族的重大里程碑，但是，在經濟生活及歧視的問題依舊存在（芳垣文子，2019b）。尤其是經濟生活的改善及如何創造原住民族向上流動的社會環境為原住民族社會福利政策首要面對的課題。

### 一、致力與國際接軌的社會福利政策

1945年以後，日本政府為改善在北海道生活的愛奴民族之社會及經濟地位，包括生活、居住環境及教育，而採取相關的社會福利政策。回顧愛奴民族相關的社會福利政策最早可以回溯至1961年中央政府接受北海道政府和愛奴人的請求，最早在厚生省（相當我國衛生福利部）預算的「地方改善設施整備補助金」當中加入「UTARI（愛奴語為同胞）福利對策費用」，北海道政府才正式開始接受國家的經費援助，開始實施整備愛奴民族生活館（相當我國活動中心）等軟硬體設備相關的政策。直至2007年9月由聯合國所公布的聯合國《原住民族權利宣言》之後，日本國內於2008年6月6日在參眾兩議院（相當我國立法院）共同通過將愛奴民族認定

為原住民族以後，並根據國會所通過的「請求將愛奴民族當作原住民族的決議」之後，並為聽取專家學者的意見，於2008年7月召開「愛奴政策應有方式相關專家學者的懇談會」，討論實施愛奴民族的相關社會福利政策，邇後便開始制定「第二次提升愛奴人生活相關的推動方案策略（2009-2015）」，主要以提升愛奴民族在經濟及生活上的地位為主要目的，並從生活、教育、就業及產業面向實施整合性的政策措施，並強調和民間團體合作，以推動具有效果性的原住民社會福利政策（札幌市役所，2009）。然而，對於原住民族而言，消除對於原住民族的歧視，並且改善惡劣的生活環境，但最重要的是承認愛奴民族為少數的原住民族，並且將聯合國《權利宣言》經由國內立法予以實施為最重要的問題（大竹秀樹，2010）。因此，日本政府便開始思索如何將聯合國《原住民族權利宣言》落實，並將其國內法化。

其次，於2008年日本政府接受國會將愛奴民族視為原住民族的決議之後，在今後的愛奴民族政策迎向重大的轉變，特別是以往的愛奴政策主要以消弭愛奴民族和一般民眾在社會及經濟上的差異，所實施的提升生活的各種社會福利相關措施，而其措施則由國家給予地方公共團體補助金的形式實施，而在該檢討會議以後，則以增進身為民族的驕傲並透過北海道政府

及民間團體等，以「公私協力」的合作方式實施具有效果性的原住民族社會福利政策（アイヌ生活向上推進方策検討会議，2015）。此外，2008年國會通過將愛奴民族視為原住民族的決議後，內閣官房長官提出下列談話。

「愛奴人們保持身為民族的尊嚴，並將傳承至下一世代的是多元價值觀的共生，致力於實現形成充滿活力社會的『共生社會』之確定信念，今後也要推動愛奴政策」（內閣官房アイヌ総合政策室，2008）。

由此可知，2008年當國會通過將愛奴民族視為原住民族的決議時，日本政府的立場主要是建構多元價值觀的「共生社會」，而有別於以往將日本人視為單一民族的傳統觀念外，原住民族的社會福利政策主要從消除經濟及生活各方面的問題，所實施的社會福利政策轉型成為增進身為愛奴民族的光榮感，並由國家主導的模式轉型為「國家和地方」合作的模式，實施愛奴民族相關的社會福利政策為主要特色。

## 二、實施以生活實態調查為基礎的政策制定模式

以北海道政府於2013年針對愛奴民族實施的生活實態調查為例，而根據該調

查的結果，進而於2014年6月設置「愛奴生活提升推動方案策略檢討會議」提及，有必要提升愛奴民族的經濟及文化地位。尤其是日本政府於2013年所公布的每七年一次的生活實態調查報告指出，在原住民地區有產生和日本人在生活及升學率的差距，但是有專家學者指出，其中的升學率的差距則是因為受到經濟或者是歧視問題的影響，但是，目前還不明確外，而且原住民族在退學的比率上很高，所以不僅是升學率的問題，也必須要考慮畢業率（上山浩也，2014）。因此，有學者認為針對愛奴民族的升學率調查結果，並不能代表畢業率，因而有必要再次省思保障「教育機會均等」的問題，以作為解決愛奴民族不利生活條件的重要基礎。

其次，根據北海道政府所實施的生活實態調查結果，北海道政府遂於2015年提出以「充實教育支援體制」、「安定僱用」、「振興產業」、「安定生活」及「強化組織間的合作」為基本方針的「提升愛奴人生活相關推動方案策略（第3次）」，並從2016年開始執行至2020年為止的計畫（北海道環境生活部アイヌ政策推進局アイヌ政策課，2018）。因此，以下則針對「充實教育支援體制」、「安定僱用」、「振興產業」、「安定生活」及「強化組織間的合作」（如圖1）的內容加以論述北海道政府的愛奴民族社會福利政策的現況（北海道，2015）。





圖 1 提升愛奴人生活相關推動方案

資料來源：作者整理修改自北海道環境生活部アイヌ政策推進局アイヌ政策課（2018）。

### （一）充實教育支援體制

在升高中、大學的升學率部分，因為愛奴民族與當地居民之間依舊有教育落差。因此，北海道政府實施相關補救教學等升學具體方案和措施，在國中小學的初等教育階段則以提升愛奴民族的學力和升學率為主，並提供獎學金及設置協助愛奴民族進入高中或者是大學的教育基金等，並且為讓愛奴民族能夠接收到最新的各種升學相關資訊，而設置「生活相談員」，以協助提供愛奴民族獲得更多且新的教育資訊，以避免產生資訊落差。

有關提供具備高中程度以上學歷者，學習專業職業技能或者是就讀以考取專業證照為目的的專修學校學生或者是提供大

學生有關學業資金的援助外，並提供就讀高中等教育階段的學生，補助因為遠距離通學所產生的額外交通費及在就讀大學時的學貸及入學一次金的借貸等相關的金錢援助（公益財団法人北海道アイヌ協会，2016）。尤其是針對在北海道境內就讀札幌大學，並且想要認真學習及傳承愛奴民族文化者，可申請入學獎學金及入學金等補助，以提供愛奴民族的子弟對於自身愛奴民族文化傳承的使命感外，並鼓勵參加以愛奴民族為主的社團活動。可知，為提升愛奴民族的高中或者是大學等升學率，而提供相關學貸外，針對居住在較遠處的愛奴民族而提供交通費補助為主要特色，其主要目的則是要減少生活環境所造成的教育落差問題。但是，升學率的提升並不代表教育支援體制具有成效，而有待以休、退學率及畢業率等多元指標加以檢視其政策實施成效外，避免教育體制鞏固不平等的「原住民族社會階級複製」現象為重要課題。

### （二）安定僱用

針對愛奴民族若屬於非典型就業的情況，而致力於擴大就業機會及建立穩定的職場環境，以提供多元的職業訓練機會，並在職業介紹所配置「職業相談員」，提供職涯諮詢。此外，在職業訓練部分，主要強調和相關的教育機構合作，以取得職業訓練必要的技術和知識外，並在接受職業

訓練以後能夠順利就業。另在夜間及假日時段設置「就業推動人員」，以促進就業並協助取得各種技職證照的資訊。

其次，為培育協助愛奴民族求職者所必要的就業知識和技能，而提供職業訓練的機會外，並針對能夠讓愛奴民族專心接受職業訓練，而提供就業方面的津貼補助，及為促進愛奴民族的就業及安定就業為目的，實施的融資制度外，並在各個職業介紹所設置愛奴民族的「職業相談員」，以提供就業的機會及相關的資訊。又針對每年畢業的國中生欲在同年的4月1日以後就業者，提供就業獎勵金。另外，針對欲取得汽車駕照並為維持家庭生計者，提供取得汽車等駕照的獎勵金（公益財団法人北海道アイヌ協会，2016）。可知，針對協助愛奴民族在協助就業的情況係從獎勵金乃至於資金借貸的制度，並提供職業訓練及相關「職業相談員」諮詢服務，藉此提升愛奴民族的就業率，惟愛奴民族若進入企業工作之後，仍需要有完善的配套措施，例如，建構避免歧視的職場環境等問題。

### （三）振興產業

愛奴民族主要以經營農林漁業及中小企業為主，並且製作和生產相關愛奴民族的工藝品。因而在政府的協助之下製作工藝品及整備近代化的設施外，特別是要協助愛奴民族將傳統工藝品商品化及擴大

販售的通路，並透過舉辦傳統工藝的研習及工藝品展，以提升傳統工藝者的製作技術，並透過「經營改善指導員」的協助下，幫助愛奴民族活用各種中小企業資金的運用。

此外，在北海道地區裡主要有將愛奴民族的工藝作品展示及製作相關體驗的活動，並透過展覽以提升自身的工藝技術。除了參加工藝傳承的研習活動外，配置協助中小企業經營的指導者，以提供在經營管理公司時的諮詢服務。其次，愛奴民族農林漁業對策相關事業係針對愛奴地區從事農林漁業的愛奴民族，並由各個鄉鎮市制定事業計畫，以提供改善目前企業營運方式的相關建言及資金補助等（公益財団法人北海道アイヌ協会，2016）。可知，日本政府主要針對愛奴民族所經營的中小企業等進行資金或者是在企業經營管理上的相關建言，以協助創業或者是經營為目的，除了發展自身原住民族的資源外，同時結合企業提供相關人力及物力的相關資源，具有社會參與的「地方創生」特色。

### （四）安定生活

為改善低所得收入的愛奴民族的生活環境，因此活用「愛奴生活提升振興資金貸付金」制度及在愛奴民族活動的生活館當中，建構友善的環境，設置「生活相談員」外，並提供研習機會讓「生活相談員」可以提升自身的人力素質；在硬體部

分，強調整備生活館及道路等生活環境相關的設施，並提供住宅修繕相關的資金取得和償還的計畫。

另外，北海道愛奴福利資金借貸事業部分，特別針對在北海道居住的愛奴民族因為有資金方面的需求，並本身具有償還的能力，而由北海道愛奴協會提供緊急生活資金，協助生活困難之弱勢原住民族（公益財団法人北海道アイヌ協会，2016）。但是，有關辦理資金借貸時需要連帶保證人等相關的行政程序部分，針對弱勢的愛奴民族而言，是否能夠在經濟急困時找到連帶保證人為實施該政策的重要課題。

#### （五）強化組織間的合作

為解決愛奴人本身的社會問題，政府和北海道愛奴協會及大學等研究機構互相合作，特別是，預計於東京奧運的大會節目中呈現愛奴民族的傳統舞蹈。以1949年成立的北海道愛奴協會為例，其成立宗旨「為確立原住民族愛奴的尊嚴，克服人權、民族的所有困難，寄予社會地位提升及文化保存・傳承及發展為目的」。

因此，以北海道愛奴協會所提供的福利措施，主要包括1.推動提升社會地位的相關宣導和實施策略、2.各種資金的借貸、3.推動確立職業及教育振興相關實施策略、4.推動保存民族文化・傳承及相關的發展、5.對於北海道境內各地區的活動團體的指導・建言、促進合作、6.和各個

民族的交流及資訊交換、7.管理北海道立愛奴綜合中心、8.人種、民族、環境相關調查研究及政策措施的推動、建言、9.推動整備民族共生象徵的空間相關的實施策略的推動等（公益社團法人北海道アイヌ協会，2019）。因此，北海道愛奴協會舉辦相關的活動及和各個民間團體等合作外，北海道政府也定期提供相關的研習資訊，以提升政府和民間合作機會。因此，日本政府對於愛奴民族的照顧從教育乃至於就業等採取「整體性」的規劃，並強調設置專業的相談員，提供愛奴民族在生活上及就業的諮詢，所以針對愛奴民族的相關實施社會福利政策及措施整理如圖2。

綜言之，由「提升愛奴人生活相關推動方案策略（第3次）」的內容可以知道，日本政府主要提供資金方面的協助，以改善愛奴民族在就學及就業方面的問題，並致力於提升愛奴民族的社會及經濟地位為主要目的，以實現愛奴民族所引以為傲的文化資產，而所建立的社會為主要特色。因而，日本政府首先強調透過充實教育體制，擴大就業機會及振興愛奴民族傳統文化相關產業，從讓生活窮困的愛奴民族能夠得到經濟及生活上的援助外，並透過和民間團體之間的合作所提供的資訊，可以讓愛奴民族對於資訊取得更具有可近性。



圖 2 提升愛奴人生活相關推動具體方案

資料來源：作者修改整理自北海道（2015）。

## 參、原住民族社會福利政策相關措施、成效與課題

根據2018年12月19日於首相官邸所召開的愛奴政策推動會議，在會議報告當中，特別指出有必要消除一般國民對於愛奴民族的刻板印象及先入為主的偏見或者歧視問題，而設計目前的愛奴政策體系（如圖3）（アイヌ政策推進會議（第11回），2018）。

由圖3可以知道，在現行的愛奴政策體系主要由振興愛奴文化的文化政策及福

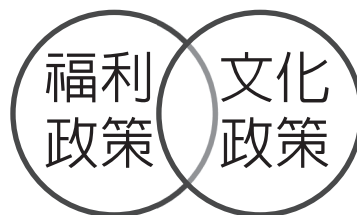


圖 3 愛奴政策體系圖

資料來源：アイヌ政策推進會議（第11回）（2018）。

利政策所構成的，特別是福利政策的焦點主要在於提升愛奴民族的生活品質為主要目的，並且在經費方面，由日本政府特別編列「愛奴生活提升關係預算」及「愛奴文化振興補助金」。



## 一、社會福利政策相關措施

日本愛努政策的目標在尊重，及承認愛努民族為一個「原住民族」的地位，並透過具體的政策以提升愛努社會地位的總體目標下，主要集中於「文化振興」與「生活向上（改善）（社會福利）」（黃

之棟，2018）。因此，有關愛奴族的社會福利政策範疇部分，日本政府期待實施教育補助、就業資源、福利資金借貸及整備住宅和環境相關具體措施，提升愛奴民族的社會地位，而與國民享有相同基本的健康醫療和福利服務等社會保障，整理如表1所示（北海道アイヌ協会，2016）。

表 1 社會福利政策相關措施

項目	社會福利措施內容
教育補助	<p>高中等升學獎勵費用補助金及專修學校等升學獎勵補助</p> <p><b>1. 高中階段</b></p> <p><b>申請資格及補助內容：</b></p> <p>①在北海道居住的愛奴子弟</p> <p>②正在就讀（或預計就讀）高中、專修學校、大學及研究所</p> <p>③因為經濟的理由而就學困難者</p> <p>④並未領取其他獎學金資助者等</p> <p>(1) 就學資金 國公立（高中・專修學校等）每月23,000日圓 私立（高中）每月43,000日圓</p> <p>(2) 入學資金 國公立（高中・專修學校等）每月23,760日圓 私立（高中）每月53,760日圓</p> <p>(3) 高中通學費用補助金（每月通學費用超過1萬日圓以上的情況，最高可補助7,500日圓）</p> <p><b>2. 大學階段就學貸款</b></p> <p>(1) 國公立每月51,000日圓 (2) 私立每月82,000日圓 (3) 入學支付金37,800日圓</p> <p><b>3. 入學一次金貸款</b></p> <p>(1) 大學及專修學校每件30萬日圓 (2) 私立高中每件20萬日圓</p> <p><b>4. 居住北海道以外地區的學生貸款</b></p> <p><b>申請資格：在北海道地區以外就學的愛奴民族</b></p> <p>(1) 國公立大學在外租屋，每月51,000日圓 (2) 國公立大學住家裡，每月45,000日圓 (3) 私立大學在外租屋，每月64,000日圓 (4) 私立大學住家裡，每月54,000日圓</p>

項目	社會福利措施內容
就業資源	<b>就業給付金</b> 中學畢業時點的同年4月1日以後就業者為23,760日圓以內 <b>汽車等駕照資金取得</b> 為取得汽車等駕照，並維持生計者為50,000日圓以內 <b>促進就業資金融資制度</b> 每一個家庭為20萬日圓上限 單身者為15萬日圓上限（年利率1.5%）
福利資金借貸	<b>緊急生活資金</b> <b>申請資格與借貸金額</b> 1. 在北海道居住的愛奴民族 2. 有需要資金援助者 3. 有返還能力者 每一個家庭可以借貸10萬日圓以內
整備住宅和環境的借貸	<b>檢討整修浴室和墓地者</b> <b>申請資格與借貸金額</b> 1. 在北海道居住的愛奴民族 2. 有需要資金援助者 3. 有返還能力者 (1) 修繕浴室為20萬日圓以內 (2) 修繕墓地為30萬日圓以內 (3) 新建資金（新屋、中古住宅）30萬日圓～760萬日圓 (4) 改建住宅設備資金3萬日圓～480萬日圓 (5) 住宅地取得資金為30萬日圓～590萬日圓

資料來源：北海道アイヌ協会（2016）。

由表1可知，北海道愛奴協會及日本學生支援機構等提供多種的獎學金或者是就學貸款的管道，而在申請時需要提出戶籍謄本相關的證明文件等，以確認是否為愛奴民族的身分外，並且針對在職者提供促進就業的資金融資制度，而主要的社會福利政策係以「現金給付」為主。

## 二、社會福利政策實施成效與課題

由北海道愛奴政策推動局愛奴政策課

於2017年11月1日時點，針對在北海道居住的愛奴民族所做的調查顯示，愛奴族家戶為5,571個，而有13,118位愛奴人，在生活保護比率的狀況顯示為（千分之36.1）比2013年所調查的（千分之44.8）還低；高中的升學率部分，2017年為（千分之95.1）比2013年的（千分之92.6）還高；在大學的升學率部分，2017年為（千分之33.3）比2013年的調查的（千分之25.8）還高（アイヌ政策推進局アイヌ政策課，

單位：%

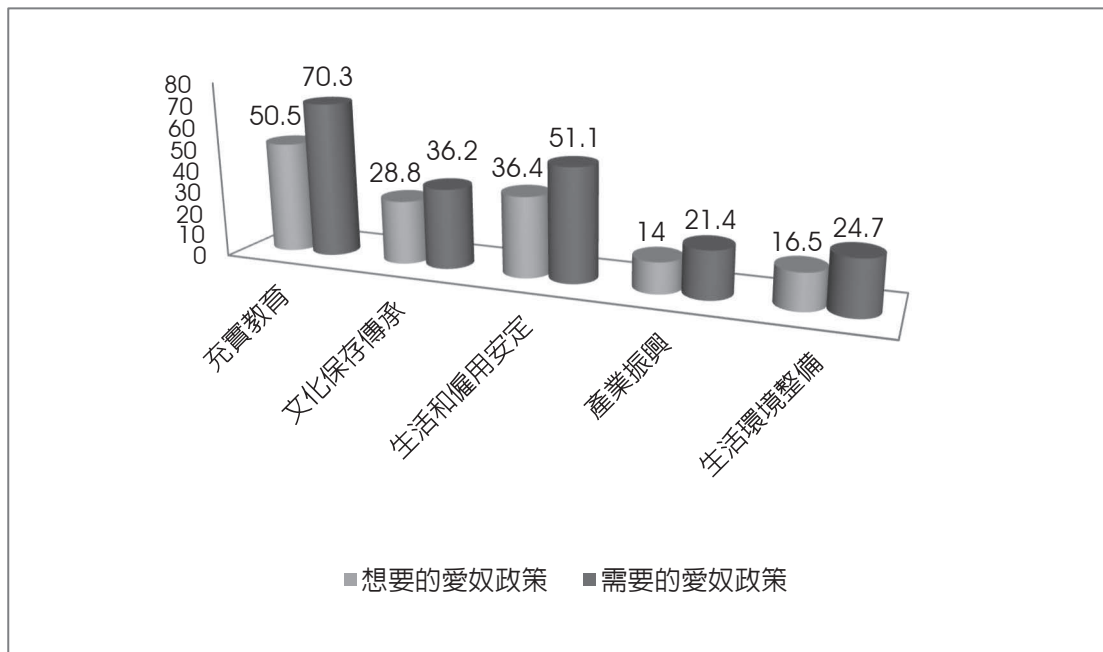


圖 4 愛奴民族所「想要」及「需要」的社會福利政策

資料來源：作者引用整理自アイヌ政策推進局アイヌ政策課（2017）。

註：本問卷為重複作答。

2017）。可知，日本政府針對愛奴民族所實施的相關社會福利政策仍有成效，但是在2017年的問卷調查當中，愛奴民族所「想要」及「需要」的社會福利政策部分，愛奴民族對於愛奴政策最希望的是強調充實教育、文化保存及生活和僱用安定為主（如圖4）（アイヌ政策推進局アイヌ政策課，2017）。

由圖4可以知道，愛奴民族有很高的比率「想要」及「需要」的社會福利政策係「教育機會保障」，及確保「文化傳承」、「生活和僱用安定」占多數外，但

是在住宅整修和環境整備及產業振興的比率很低，因而日本政府有必要依照愛奴民族的需求調整相關的愛奴民族社會福利政策為重要課題。特別是，由2016年開始日本政府實施的「提升愛奴人生活相關推動方案策略（第3次）」之後，由2017年11月1日所進行的問卷調查結果，有79.4%的愛奴民族知道此項政策，而不知道的愛奴人僅有13.6%。可知，有超過半數的愛奴民族知道此項社會福利政策。但是，在回答「有使用過」此項政策措施的占53.4%；在回答「沒有使用過」的占

21.9%。另外在「沒有回答」的愛奴民族中則占24.7%（アイヌ政策推進局アイヌ政策課，2017）。因此，如何鼓勵愛奴民族使用社會福利服務措施為重要的課題。尤其是新建住宅資金借貸的部分，雖然北海道札幌市每年有4,000萬日圓的預算，但是沒有實際的使用成效外，預算的執行並非徹底（新藤慶，2017，195）。由此可知，原住民族之政策制定與實施成效之間具有落差。

除此之外，在社會福利政策部分，2017年5月所召開相關愛奴政策推動會議裡，有提供許多意見交換，當中主要包括解決貧窮，並協助補救教學外，甚至有希望政府能夠有特別設置愛奴民族的年金制度等的意見產生（アイヌ政策推進會議（第11回），2018）。另一方面，內閣府（相當我國行政院）於2018年6月28日～7月8日針對全國18歲以上並具有日本國籍的國民（有效問卷1,710位）所進行的問卷調查結果顯示，日本國民認為在愛奴民族相關實施政策當中應該要實施「深化愛奴歷史及文化知識的學校教育」占45.4%最高，其次為「加強深化理解愛奴族的宣導及啟發活動」占42.5%、「培育愛奴文化傳承的人才」占30.2%，反之「充實愛奴族的職業訓練及確保工作機會的生活支援」占17.8%（內閣府，2018），若依據各個年齡別的調查顯示（複選回答），60.9%的18-29歲民眾認為應該要「深化愛奴歷史及

文化知識的學校教育」，22.7%的60-69歲的民眾認為應該要「充實愛奴族的職業訓練及確保工作機會的生活支援」，可知，一般國民對於日本原住民族社會福利政策之制定與相關措施具有「世代間的認知差異」，惟愛奴民族及日本國民均認為學校教育、文化傳承及確保工作機會等為愛奴民族社會福利政策的重點所在。

另一方面，有學者針對北海道旭川市的愛奴族進行調查顯示，有關針對教育支援的部分，有愛奴人認為應該要擴充教育資源，但是另外有愛奴人認為教育資源非常充裕，並不需要教育資源，也有對於生活支援及僱用政策表示否定的態度，但也有認為很重要（濱田国佑，2019），因此，針對目前政府所實施的教育支援及生活保障的相關社會福利政策產生兩極化現象。

其次，北海道愛奴協會主要配置「愛奴職業相談員」及「愛奴生活相談員」於各個地區服務據點，並提供教育及就業相關的貸款及資金的協助，以讓愛奴民族能夠就業、就學，並進而安居樂業為主要目的。但是，此項有關愛奴民族生活相關的社會福利政策部分，有多數的愛奴人認為應該重視教育問題，而最後則為產業振興或者是生活環境的整備等問題。因此，在愛奴民族的政策當中更有必要依照問卷的結果，而針對愛奴民族社會福利政策進行滾動式的檢討及調整政策實施的優先順序為



往後在實施原住民相關政策的重要課題。

## 肆、結語

日本的原住民族文化具有重要的保存價值外，日本政府為提升愛奴族的社會地位，積極透過生活實態調查，調整相關社會福利政策，主要的重點範疇在於教育補助、就業資源、福利資金借貸及整備住宅和環境的借貸等相關具體措施。特別的是，原住民政策的重要轉折在於2007年為配合聯合國《原住民族權利宣言》，國會於2008年發表相關將愛奴民族視為原住民族的決議，使愛奴民族成為日本國內由日本政府所認可的少數原住民族，並且將愛奴民族的古代舞蹈列為國家級指定重要無形民俗文化財產，由國立愛奴民族博物館於2020年在北海道白老町設置愛奴文化的復興據點「民族共生象徵空間」，以吸引更多的觀光客，並引起日本人對於原住民族傳統文化的重視，此種政策制定在以往被視為單一民族國家的日本人而言，為重大的突破。特別的是，預計於東京奧運活動當中藉由透過愛奴民族的傳統文化表演，向國際社會展現日本社會重視多元價值觀的信念。因此，對我國的啟示主要包括如下：

### 一、強調跨部會・組織推動原住民政策

日本政府為更有效能的執行原住民相

關社會福利政策，而由各個部會以跨部會方式所組成「愛奴政策推動本部」，並於2019年7月29日召開第一次會議，更將原住民的政策定位為建立讓「身為愛奴人民可以驕傲且尊重的社會」，並從「文化振興」及「社會福利」政策的角度推動原住民政策。此外，北海道政府也積極和北海道愛奴協會等民間團體合作，致力於消除一般民眾對於愛奴民族的歧視及偏見的問題，特別是北海道愛奴協會舉辦相關的活動，並和國家及相關大學等的研究機構進行合作，以強化組織間的合作。申言之，在中央政府的層級部分，主要強調跨部會合作的方式推動原住民族政策；在地方政府部分，亦強調和民間團體及各個大學之間的合作為主要特色。

### 二、重視定期性問卷調查，制定滾動性政策

日本政府每隔七年都會針對原住民族進行生活實態的調查外，並藉此制定愛奴民族的社會福利政策，主要著重在教育及生活或者是就業方面的福利措施，並採用「整合性」的社會政策思考方式，推動原住民族相關的社會福利政策。因而，針對原住民族的社會福利政策部分，從教育乃至於就業等相關的支援體制，而設置專屬於原住民族的「相談員」制度等，以減少原住民族及日本人之間在經濟及社會上的差距，所進行的政策制定模式。

### 三、檢視原住民族社會福利政策的成效

有關問卷調查結果的部分，多數的愛奴民族特別強調保障教育機會及重視傳統文化的傳承。但是，愛奴民族重視住宅整修和環境整備及振興產業的比率很低。可知，日本政府的原住民族社會福利政策和實際執行成效具有落差。此外，日本政府於2017年所進行的問卷調查顯示，原住民族重視教育及文化傳承的部分抑或是尋求生活上的安定。可知，日本政府提供很多的社會福利補助，以提升愛奴民族對於自身文化的認同感，進而促進文化傳承的使命感。

綜言之，國際社會皆希望能保存及尊重原住民族的理念之下，日本政府為與國際接軌，且為提升原住民族的經濟及社會地位，進而提出相關的社會福利政策，其中的主軸主要以文化及社會福利為主，而在社會福利部分，強調重視原住民族的就

業保障及職業訓練，以強化原住民族的就業競爭力外，更強調生活上的安定。特別的是，日本政府重視社會福利政策和產業政策的結合，而鼓勵勞動參與及尋求安定的生活環境，除了延續日本在傳統工藝技術傳承的理念及和原住民族的協助就業措施進行整合外，國家並不僅是提供各種補助金給予民間團體或者是縣市政府，而是透過國家和地方政府共同推動原住民族相關的社會福利政策為主要特色。但是，日本的原住民族社會福利政策之制定與實施是否能夠改善日本人對於原住民族的「歧視」問題，為後續研究的重要課題。

（本文作者為衛生福利部社會保險司薦任科員）

**關鍵詞：**生活實態調查、社會福利政策、原住民族

### 📖 參考文獻

- 黃之棟（2018）。〈日本愛努原住民族政策及其治理結構〉，《遠景基金會季刊》19（4）。頁99-144。
- アイヌ生活向上推進方策検討会議（2015）。〈アイヌの人たちに対する今後の総合的な施策のあり方について（第3次）〉。<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/report.pdf>。2019/8/26作者讀取。
- アイヌ政策推進会議（第11回）（2018）。〈新たなアイヌ政策の在り方について〉。[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/dai11/haifu\\_siryoku.html](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/dai11/haifu_siryoku.html)。2019/8/27作者讀取。

- アイヌ政策推進局アイヌ政策課（2017）。〈平成29年「北海道アイヌ生活実態調査」の実施結果について（概要）〉。[http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/H29\\_ainu\\_living\\_conditions\\_survey\\_digest.pdf](http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/H29_ainu_living_conditions_survey_digest.pdf)。2019/8/21作者讀取。
- 上山浩也（2014）。〈アイヌ民族いまも生活や進学に格差〉，《朝日新聞》。頁32。
- 大竹秀樹（2010）。〈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〉，《現代と文化》121。頁135-155。
- 内閣府（2018）。〈アイヌ政策に関する世論調査（平成30年7月調査）〉。<https://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/h30/h30-ainug.pdf>。2020/2/3作者讀取。
- 内閣官房アイヌ総合政策室（2008）。〈アイヌ民族を原住民族とすることを求める決議〉に関する内閣官房長官談話〉。[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/policy.html#living\\_standards](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/policy.html#living_standards)。2019/8/26作者讀取。
- 公益財団法人北海道アイヌ協会（2016）。〈平成28年度アイヌの人びとに対する施策のしおりーアイヌ施策に関する各種制度の概要ー〉。<https://www.ainu-assn.or.jp/public/files/f03f98f72ab27fbd7dd19f84d407fda336d32b0a.pdf>。2019/8/23作者讀取。
- 公益社団法人北海道アイヌ協会（2019）。〈協会概要〉。<https://www.ainu-assn.or.jp/outline/overview.html>。2019/8/23作者讀取。
- 中村康利（2007）。〈アイヌ民族の「見えない貧困」：アイヌ民族研究のパラダイム変換の試み〉，《教育福祉研究》13。頁39-48。
- 中村康利（2008）。〈現代アイヌ民族の貧困〉，《教育福祉研究》14。頁15-25。
- 北海道（2015）。〈アイヌの人たちの生活向上に関する推進方策（第3次）〉。<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/dai3jihousaku.pdf>。2019/8/23作者讀取。
- 北海道アイヌ協会（2016）。〈修学・生活等福祉資金補助及び貸付のご案内〉。<https://www.ainu-assn.or.jp/public/index.html>。2019/8/23作者讀取。
- 北海道環境生活部アイヌ政策推進局アイヌ政策課（2018）。〈アイヌ民族を理解するために〉。[http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/3\\_deep1.pdf](http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/3_deep1.pdf)。2019/8/23作者讀取。
- 札幌市役所（2009）。〈アイヌ民族に関する国・北海道・市町村の施策〉。[http://www.city.sapporo.jp/shimin/ainushisaku/keikaku/kentou-iinkai/documents/01\\_shiryo3.pdf](http://www.city.sapporo.jp/shimin/ainushisaku/keikaku/kentou-iinkai/documents/01_shiryo3.pdf)。2019/8/26作者讀取。
- 芳垣文子（2019a）。〈原住民族の明記評価 自治体「格差」懸念も〉，《朝日新聞》。頁25。
- 芳垣文子（2019b）。〈「アイヌは原住民族」法案明記〉，《朝日新聞》。頁4。
- 菊地達夫（2002）。〈アイヌ民族における生活福祉の動態と空間構造〉，《北方圏生活福祉研究所年報》8。頁1-10。
- 新家江里香（2001）。〈アイヌ民族問題に関する社会福祉研究——歴史的視点の必要性〔含資

料 アイヌの文化・歴史と日本社会〕》，《評論・社会科学》65。頁43-102。

新藤慶（2017）。〈アイヌ民族多住都市におけるアイヌ政策の展開：北海道札幌市の事例を通して〉，《群馬大学教育学部紀要》66。頁183-197。

新藤慶（2019）。〈アイヌの子どもと教師の関わり：北海道札幌市・むかわ町・新ひだか町・伊達市・白糠町での実態調査から〉，《群馬大学教育学部紀要・人文・社会科学編》68。頁141-156。

濱田国佑（2019）。〈地域住民のアイヌ政策への評価〉，小内透編，《旭川市におけるアイヌ民族の現状と地域住民》。北海道：北海道大学アイヌ・先住民研究センター。頁165-177。