

日本「愛努諮問機關」之研究： 原住民族研究觀點的制度性反思*

黃之棟**

摘要

在當代政府體系中，各種委員會形式的決策機制所在多有。這種決策模式，也對當代民主課責產生了重大的影響。在各個先進國家裡，日本大概是使用這類委員制度會最多的國家之一。從中央到地方，該國存在了各類型的「諮問機關」。其中，愛努議題更是當中顯例。由於日本並未設置「原住民族代表性行政機關」(indigenous representative agency)，因此該國的原住民族政策，都是透過懇話會、有識者懇談會、政策推進會議等「諮問機關」模式推動。由此可知，日本的模式相當特殊。對

* 本文為一歷時性 (longitudinal) 研究，整個計畫期程橫跨了多個科技部研究專題。其中，主要田野部分是在「台灣少數族群文化發展的全球治理與在地實踐—(子計畫七) 落實原住民族文化權的制度性安排」(NSC103-2420-H-180-001-MY2) 中完成。撰寫期間則經過「自主、自決與自治：去殖民化脈絡下我國原住民族自治主體之再建構：「建構和諧族群關係的治理結構：台灣與全球公民社會觀點 部落批判理論的理論論證與本土經驗分析：以原住民族自治為核心」(MOST105-2420-H-180-001-MY2)、傳統組織與當代制度的「接觸地帶」：部落公法人法制與職能的實證研究」(MOST107-2420-H-180-001-MY2)、日本「諮問機關」制度之研究：以愛努政策為檢討核心 (MOST 107-2410-H-180-005-MY2) 等研究案在文獻與資料整理上的支持。此外，研究過程中亦經過國立空中大學 106 年專題研究計畫「日本型原住民族政策的可能性與限制之研究」的補助。作者要對科技部與本校予以感謝。在此同時，作者也要感謝兩位審查人悉心的評論與建議。另外，本文相關著作〈日本愛努原住民族政策及其治理結構〉(暫訂)，也預定在《遠景基金會季刊》中刊登。該文探討愛努政策的整體結構，本文則專論「愛努諮問機關」。兩者具有關連性，還請一併參酌。最後，作者也要特別感謝阿拉巴灣的守護者。

** 空中大學公共行政系副教授，電子郵件：cthuang@mail.nou.edu.tw。

此，本研究擬以愛努政策為核心，透過理論與實證的交相辯證，來對日本諮問機關制度、原住民族政策進行探究，進而對之批判地檢討。由於日本制度發展多年，過程中也歷經多次改革，相信日本的經驗可以成為他國原住民族與委員會政策的重要參照點。

關鍵詞：愛努、原住民族、諮問機關、審議會、日本

壹、緒論：日本的審議會主義

在當代公共行政的分野中，各式各樣的委員會、審議會、諮詢會、諮議會屢屢成為討論的焦點。這樣的狀況在日本也不例外。事實上，誠如今井照（2010）所言，日本政府從中央到地方，存在了各種形式的審議會（等）、懇談會（等）¹。這種「諮問機關」的制度，是當代日本行政體系的一大特徵（森田朗，2006；2015；2016）。有趣的是，這類諮問機關最初之所以出現，是為了改變戰前官僚全盤主導政策的問題。因此，過去這個制度被視為是制度性導入民意的機制，更是日本戰後民主化改革的一環；時至今日，隨著這類會議的大量出現，也招來各種「御用」的批判，更被認為是行政機關（用來）「隱形的斗蓬」（隠れ蓑）。各種改革的聲浪也隨之四起（今井照，2010；西川明子，2007b）。

在歷經多次改革之後，特別是1999年「關於審議會等整理合理化的基本計畫²」（審議会等の整理合理化に関する基本的計画）頒佈之後，日本政府把審議會從原本的211個，減少到目前的129個³（今井照，2010；寺洋平，2010）。這樣的改革成果看似豐碩，但如果把其他會議組織也一併納入，光是內閣官房下設的各種本部、會議就達到上百個⁴；再就內閣府來看，這類組織也不下50餘個⁵。由此可知，直到今天這類以委員會形式存在的諮問機關，依然在日本政府決策中扮演了重要的角色。

各種諮問機關大量存在的問題，不只存在於日本。事實上，當代政府決策中充斥各式委員會，導致了所謂的「委員會治國」問題。這種委員會

¹ 由於這類機關未必都以「審議會」或「懇談會」命名，因此日本多用「審議會等」、「懇談會等」來作為統稱。為符合中文之表現方式，本文以括號（等）來表述。

² 該基本計畫可參考：http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_01_04_02.pdf。

³ 具體數字持續在變動之中，可參考：http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/170801_singikai.pdf。

⁴ 各種本部會議的活動狀況，以及各種停止活動的會議可參考官房長官官網：<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/index.html>。

⁵ 有關內閣府的審議會、懇談會可參考其官網：<http://www.cao.go.jp/council.html>。

氾濫的狀況，除了會使傳統政務人員負責決策，事務人員負責執行的傳統遭到打破，更會使當代民主課責產生嚴重的問題（陳敦源，2006）。對此，日本的諮問機關制度發展多年，也歷經多次改革，或可成為我國未來重要的參照點。

在各項政策之中，愛努議題可以說是諮問機關主導決策的顯例。由於日本至今為止一直都未設置「原住民族代表性行政機關⁶」（indigenous representative agency）（孫煒，2010a；2010b）。長久以來，該國的爱努政策都是透過「有識者懇談會」等「私的諮問機關」來推動。特別是2007年聯合國原住民族權利宣言（以下簡稱「宣言」）通過之後，這種以諮問機關推動政策的方式便逐步常態化。對此，論者把這種以會議來進行決策的模式，稱為「審議會主義」（吉田邦彥，2012：19）。

為了能對日本的爱努諮問機關予以妥適的分析與評價。本文嘗試通過「從抽象到具體」的脈絡來對這種制度選擇及其相應後果進行分析。對此，作者先對本文的問題意識和資料來源予以簡述；隨後再對日本諮問機關制度進行系統的梳理，並把重點放在法制、文獻與改革重點之上；接著，本文從歷史的角度，來對愛努相關的有識者懇談會、懇話會、推進會議、報告書等予以耙梳。在此整體的掌握下，作者轉而結合田野調查所得到的資料並搭配文獻和理論，來對愛努諮問機關的成果與爭點進行分析；在上述的基礎下，本文亦將從不同的角度，來對愛努相關的各項會議給予進一步的檢討；文末，作者將提出幾點建議作結。

⁶ 又稱為族群型代表性行政機關。在我國除了原住民族委員會之外，還包括客家委員會。由於本文僅討論原住民族議題，因此關注的焦點放在原住民族代表性行政機關。

貳、問題意識與資料來源

一、問題意識：政策選擇及其限制

面對這個特殊的制度，本研究希望從原住民族研究（indigenous studies）的視角，來對日本「愛努諮問機關」的特點所在和其運作狀況進行檢討，進而透過學理、實證、公共行政、原住民族研究的多重交錯，來梳理進而釐清其制度性限制與問題所在。特別是，本文希望從原住民族的觀點出發，思考以諮問機關來推動相關政策時的問題與制度性限制所在。誠如森田朗（2007：370-371）所言，審議會是日本政策制度微觀過程中重要的一環，更在日本戰後復興與發展上扮演了重要的角色。從這點來看，實有必要對其運作予以進一步的瞭解。值得特別說明的是，由於愛努諮問機關正好處在原住民族與審議會制度的交錯地帶，更同時橫跨公共行政與原住民族研究的學門典範。限於篇幅，本文無法對愛努政策或審議會進行通盤的檢討，只能從制度面和原住民族研究的視角來對愛努諮問機關進行檢視。

本文的目的，毋寧是希望透過學理與制度性的分析，來凸顯原住民族議題對當代制度造成的衝擊點，進而思索既有制度的盲點與改革方向所在。具體來說，作者認為任何一種制度選擇都會遭遇相應的阻礙，需要妥適的面對。同樣的，當日本選擇了以「諮問機關」模式來推動原住民族政策時，這個決定相當程度就已經決定了可能的制度性障礙。對此，柯志明（2001：372）曾有一段生動的比喻：

…像是在小鋼珠（柏青哥，pachinko, pinball game）遊戲裡，沿著上窄下寬的樹枝狀路徑，拾級而下。每一個選擇不僅是放棄了一些可能的替代機會，而且前一個選擇所決定的路徑往往限定了下一個選擇的可能路徑。從事一個選擇的同時已經排除了其他的選擇，也構成了其後選擇的限制條件。遊戲的結構（環境）並沒有給予選擇無盡的可能性。但這並沒有反過來意味著選擇是命定的。

所處之所以說選擇不是給定或是一種命定的關係，是因為倘若吾人可以更深入瞭解當前制度的限制與阻礙，或許在決定下一次路徑的時候，就能做出更好的選擇。

二、資料來源

為達成此研究之目的，本研究以移地研究之田野調查為主體，除搭配深度訪談與焦點團體之外，另配合各愛努諮問機關所發佈的會議資料、報告書等，以便多方探討諮問機關的制度態樣與運作實態。具體來說，作者於 2015 年暑假期間，曾赴北海道進行田野調查，亦進行訪談、焦點座談等。期間作者曾走訪平取、白老兩部落，並與當地族人、基層公務員進行對話。此外，作者也透過正式與非正式的訪談和焦點座談，來與下列人士交流：愛努懇談會成員、札幌市愛努施策推進委員會委員、作業推進部會委員、民族共生象徵空間作業部會委員、愛努生活向上推進方策檢討會議委員、北海道愛努協會幹部與成員、愛努文化財團、學者專家等⁷。除了移地研究的資料之外，作者返國後也持續和前述部分的對象保持聯繫，並利用電子郵件、或日本學者、專家、愛努代表來台訪問之際與之交流，同時釐清相關問題。值得特別說明的是，由於部分受訪者擔任前述各項會議的委員，在委員會人數有限和匿名的考量下，本文受訪者皆以「受訪者」為代稱，不另做區別。合先說明。

除了移地研究的實證資料之外，作者亦透過各項會議資料與報告書來對議題進行全盤掌握。具體來說，愛努諮問機關的各項會議都包含了相當程度的資訊公開（如議程表（議事次第）、配布資料、議事概要等）。本文關注的會議包括：每年一次的愛努政策推進會議（アイヌ政策推進會議）（2010 年至今，共開會 10 次）、民族共生象徵空間作業部會（「民族共生の象徴となる空間」作業部会）（2010-2012 年，共開會 13 次）、政策推進作業部會（政策推進作業部会）（2011 年至今共開會 34 次）、北海道外愛努生活實態調查作業部會（「北海道外アイヌの生活実態調査」作業部会）（2010-2012 年，共開會 9 次）。報告書部分，主要為「關於 Utari 政

⁷ 過程中筆者亦訪談了愛努相關博物館館員（學藝員）、從業員等其他利害關係人。由於此部分與本文並無直接關連，故予以省略。

策的應有態樣有識者懇談會報告書」(ウタリ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書)、2009年愛努政策懇談會報告書(アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書)等。

必須特別說明的是，本研究雖然也訪談了多位熟悉地方級(北海道或札幌)愛努關連會議的成員，但由於相關會議紀錄等資料未完整公開，本研究的重點將放在2010年後所成立的中央級愛努相關會議之上。

參、日本的諮問機關制度：文獻、法制與改革經過

由於日本的「諮問機關」乃該國特殊的制度，實有必要對其法律定位、功能角色進行瞭解；此外，1999年配合中央省廳改革，審議會制度也出現大幅革新。對此改革方向也需要一定的理解，才能掌握愛努諮問機關的全貌。以下本文就透過文獻與法制交錯的方式，來對諮問機關的制度構造進行梳理。

一、諮問機關的定位

根據日本國家行政組織法第8條的規定，所謂諮問機關是指執掌關於重要事項調查審議、不服審查等，需外部學識經驗者以合議方式為適當處理之合議制機關。具體來說，在政策立案與行政執行的過程中，經常會需要立場中立的第三人來進行紛爭調停、利害調整，或引入外部專業知識，這類合議制的機關就是所謂的審議會。由於涉及到外部意見的制度性導入，一般多把各種審議會視為日本戰後民主化的一環(橋本厚生，1974)。這類機關扮演了國民意見反映、納入多樣意見、確保公正性、導入專業知識、以及調整利害關係的多重功能。實務上，這類機關在日本各級間政府普遍存在，做出的報告也經常成為政策(五十嵐吉郎，2013；宮崎一德，2016)。有鑑於它對政策形成、法律立案上的影響力，整個制度也因而受到各界高度關注。

就其法律性質而言，日本法院對此採取「附屬機關說」（兼子仁，2011）。也就是說，它是（內閣）府、（各）省、委員會、廳級長官和地方公共團體，在「行政執行上的一種附屬機關」，對一般國民而言並不具備執行性格（西川明子，2007b：61）。就其類型來看，大致分成兩類：一種是基於法令（法律、命（政）令、條例）設置的「審議會」（公的諮問機關），其名稱除審議會之外，多以協議會、審查會、調查會、委員會、會議的方式出現；另一種則是沒有法律依據的「私的諮問機關」。為與前述法定的審議會區別，名稱上也多以懇談會、懇話會、研究會、思考會、檢討會等方式命名。再就設置方式來看，後者由於沒有法律的授權，因此主要是依「內閣決議」（閣議決定）、大臣「裁決」等方式成立（西川明子，2007a；2007b）。

值得特別注意的是，「私的諮問機關」並不意指它們是「私人的機關」，而是指政府把委員都當成「私人」來聽取他們的意見（国立国会図書館，2017）。不過，雖然名為「私的」諮問機關，它們的經費還是來自公款，並由各省廳來作為實際事務的營運單位。因此，私的諮問機關其實還是「公的」、「官的」機關（今井照，2010）。也因為如此，有些學者主張私的諮問機關應該正名為「法定外」的諮問機關（室井力，1989：220）。換言之，它們和審議會真正的差別只在於沒有法律授權而已。

再就功能面來看。誠如上述，審議會具有導入專門知識、利害調整、與政策支持等功能。其中，以導入專門知識與意見為主的這類會議，大致會以「有識者」來命名（如：愛努有識者懇談會），委員也多來自大學或研究機構；至於利害調整型的審議會，因多涉及當事人利益，委員組成上也多以和政策課題直接相關的各界（業界、勞動界等）代表為主；至於最後一種審議會，主要在尋求各界的支持，因此多會廣泛導入工商團體、地域團體、媒體代表等，有時政黨代表也會加入其中。正因為最後一種具有高度的政治性，因此論者普遍對其存在與否，以及委員能否維持客觀中立存有相當疑慮（今井照，2010）。甚至有學者主張乾脆把這類會議類型的組織全數廢止（古矢一郎，2014）。不過，由於實務上它們的態樣相當多元，有些甚至具有調查功能（如：調查委員會或檢證委員會等），全部廢止可能不切實際，還是必須從功能面個別檢視（手塚洋輔，2013；高橋洋，

2008；福田順，2016）。

再由政策形成的階段來看。實務上，審議會這類「公的諮問機關」，主要是在政策形成的後半段發生作用。其功能是在幾個備選方案中，協助行政機關做出決定，進而確定政策方向；反觀私的諮問機關，則多是在政策形成的前階段設置。換言之，其性質近似於正式討論前的預備討論，或是對可能的備選方案進行檢討（国立国会図書館，2017）。也因為如此，前者多是常設性的機關，後者則多以臨時編組的方式組成。整體來說，不管是哪一種類型，設置的目的都是希望透過合意的方式來為政策統整出方向，並確保政策的正當性。

二、審議會改革

由於諮問機關戰後大量增加，各種批評也接踵而至。論者認為這些諮問機關被政府當成保護既得利益或獲取政策正當性的工具，成了「行政的隱形斗篷」。換言之，行政機關躲在它們的背後逃避應有的責任。有鑑於此，日本政府遂在 1999 年開始了一系列改革⁸（細野助博，2003；樺克裕，2015；寺洋平，2010）。配合當時「中央省廳等改革基本法」的改革，日本政府在當年度內閣會議中通過了「關於審議會等整理合理化之基本計畫⁹」，並對各種審議會的設置、組織、營運、議事、和廢止，予以詳細的規範（閣議決定，1999）。當時改革的重點主要在於確保委員選任及營運能夠公平、透明。

以委員選定和資格來看，本次改革把民意的反映視為這類審議會最重要的功能。由於要向行政機關表達意見，因此委員基本上被限定在「民間有識者」。國會議員、國務大臣、國家行政機關職員、地方公共團體或地方議會代表，除非是該審議會組成時不可或缺的元素，原則上不可以擔任

⁸ 整個審議會的改革，歷經多個階段。本文限於篇幅，此處僅就 1999 年的改革進行說明。此外，整個日本中央省廳的改革也和內閣官房、內閣府的擴大與機能強化有關。敬請參考：五十嵐吉郎（2013）；宮崎一德（2016）。

⁹ 這個基本計畫之下，還有諸多以附件方式呈現的「指針」（方針）。這些指針分別是：關於審議會等設置的指針（審議会等の設置に関する指針）、關於審議會等組織的指針（審議会等の組織に関する指針）、關於審議會等的營運指針（審議会等の運営に関する指針）、關於懇談會等行政營運上開會的指針（懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針）、審議會等整理合理化的關係（審議会等の整理合理化関係）。

委員（關於審議會等組織的指針，第 3 條）。至於委員的任命，則必須注意其代表的意見、學識、經驗等因素，並要特別留意公正的確保與平衡的組成。也因為如此，在選任與審議事項有利害關係的委員時，原則上代表某方利益的委員不能超過總數的一半，如此才能在委員構成上求取公正和意見上的均衡。此外，選任時應該避免政府出身的委員或高齡的委員，兼任也應該設有上限。至於任期，原則上為兩年，並可連任。不過，若是擔任同一審議會委員 10 年以上，就不可再任命。最後，為了促進性別平等，女性委員應該在前述中央省廳改革的十年內，達到 30%（關於審議會等的營運指針，第 1 條、第 2 條）。

為了抑制審議會的增加，改革當時把「整理合理化」列為重要方針，並明確提出五個廢止的原則：首先，不活躍的審議會原則上應廢止；其次，法令上設有期限或事實上具有期限的審議會，在期限到來與任務終了時應行廢止；具有政策審議與基準做成機能的審議會原則應廢止；具有行政處分關連與不服審查等機能的審議會，應以最小機能方式存在；最後，續存的審議會應該以審議分野上的共通性為著眼點，並盡可能統合（關於審議會等整理合理化之基本計畫，第 1 條）。在這樣整理合理化的改革下，1999 年原本 211 個審議會被大幅合併或廢止，最後縮減為 105 個。改革的成果表面上看來十分豐碩，不過誠如學者的分析，這些被合併或廢止的審議會，其實有不少被整併到其他審議會，成為其轄下的「分科會」或「部會」（西川明子，2007b：61）。換言之，原本的審議會只是改以其他形式存在而已。也因為如此，論者對於本次改革仍充滿諸多批判。

至於審議會的組織，根據該「基本計畫」的規定，委員的數額原則上以 20 名為限，若有特殊需要可放寬，但仍以 30 人為限。不過，為了特定事項的調查與審議，可以設置具有議決權的「臨時委員」和不具議決權的「特別委員」。除此之外，為了對專門事項進行調查，審議會也可設置不具議決權的「專門委員」，作為輔助的職員。不過，這些委員基本上都應該是兼任性質，並應自民間選任。審議會下屬的組織，則分為職權是依法所定的「分科會」，和依會議決定而設置的「部會¹⁰」等（關於審議會等

¹⁰ 由於這些名詞（如部會、專門委員）與中文的語義易生混淆，本文將之加上引號（「」），以資區別。

組織的指針，第 1 條、第 5 條)。

最後一項改革重點是納入資訊公開的機制。就審議會而言，委員的姓名必須事先或於事後儘速公開。至於會議和議事錄，則以公開為原則，以確保議事透明性；若有特殊的考量，則可在敘明理由後以議事要旨方式代替會議和議事錄的公開。此外，涉及行政處分、不服審查、試驗等相關事務的審議會，會議、議事錄、議事要旨的公開可能會損及當事人、第三人之權利或公共利益，此時可以選擇一部分或全部不公開（關於審議會等的營運指針，第 3 條第 4 項）。就實務上看，除了委員姓名、活動狀況必須公開之外，會議、議事錄、議事要旨至少必須擇一公開。至於為何可以讓行政機關選擇擇一公開，主要是希望確保各委員在討論時，能夠在沒有後顧之憂的前提下，廣泛進行意見交換（西川明子，2007b：64）。

上述所有的分析都是針對狹義的審議會所訂定。至於懇談會等會議，基本上準用上述規定。不過，根據「關於懇談會等行政營運上開會的指針」的定義，懇談會等性質上只是「行政營運上意見交換、懇談的場域」，因此應該避免和行政機關施策審議予以混淆。除此之外，由於懇談會並沒有法源依據，因此相關文書應該避免「設置」這類具有「恆常組織」意義的字眼，也不能使用審議會、協議會、審查會、調查會、委員會等名稱，懇談會的人數與議決方法則是由議事程序來決定。至於其所聽取的意見，不能使用答申、意見書等具有合意體結論的字眼。在上述各項前提下，基本計畫中特別強調私的諮問機關的主要功能，在於強調自由與活化的意見聽取（關於懇談會等行政營運上開會的指針，第 1 條）。總之，私的諮問機關由於不受法律約束，因此是否公開也由各單位自行決定。

三、小結

整體來說，就法律面與功能面來看，審議會和私的諮問機關其實都是「公的」、「官的」組織，經費也都來自公款。兩者最大的差別在於是否有法令的授權，以及拘束力的強弱。後者的拘束力明顯較弱。正如日本的大臣在國會答詢時指出的那般：「私的諮問機關僅是出席者意見表明與意見

交換的場所而已¹¹」。不過，正因為強調自由與活躍的意見聽取，參與者更能充分討論並進行意見交換。至於實務上，私的諮問機關通常被放在政策形成的前期，用來確認政策方向和可能的備選方案；審議會則是用來確認具體方案，做成最終決定。

肆、愛努諮問機關的設置經緯

各種「愛努諮問機關」，基本上也是在上述的脈絡下開展而成，且是日本少數以特定民族來作為對象的審議會組織。這個制度的背後，其實伴隨著愛努族人長久以來不斷爭取主流社會認同，並試圖扭轉過去同化政策的努力。質言之，從 1988 年北海道知事首度設置「Utari（愛努語中「同胞」的意思）問題懇話會」，到 1995 年官房長官下設置「Utari 有識者懇談會」，再到 2008 年「愛努有識者懇談會」，背後其實都是族人遭遇語言文化與認同流失，並希望透過制訂新法來爭取原住民族權利的一連串努力。以下本文就嘗試對愛努諮問機關的設置背景與用意進行耙梳。

如眾所知，愛努民族是日本的原住民族¹²。他們主要居住在日本列島北部，特別是北海道、庫頁島、千島群島及本州北部。根據 2013 年最新一次的「北海道愛努生活實態調查」（北海道アイヌ生活実態調査），目前北海道地區共有 16,786 位族人（北海道環境生活部，2013）。對這個具有獨特語言、宗教、文化和風俗習慣的民族，日本政府從 19 世紀初期到 20 世紀後半，一直是採取同化政策。其中最明顯的例子，就是 1899 年的「北海道舊土人保護法」。從它的名稱，就可以知道日本的愛努族人就像世界各地的原住民族一樣，受到了政府政策與主流社會的排斥（公益社団法人北海道アイヌ協会，2017；公益財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構，2014；東村岳史，1997）。

¹¹ 日本第 164 回國會參議院總務委員會會議錄第 28 號，頁 1。可參考日本國會會議錄檢索系統：<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0002/16406130002028.pdf>。

¹² 另一則是琉球民族，但本研究聚焦在愛努之上。

由於同化政策的關係，過去的愛努政策主要集中在社會福利面。最早是在 1961 年，當時的厚生勞動省在地方改善施設整備費補助金裡頭，加上了所謂的「Utari 福祉對策費」(ウタリ対策費)(井之口淳治，2014)。1970 年代之後，日本政府改以每 7 年一次的頻率辦理「北海道 Utari 生活實態調查」(北海道ウタリ生活実態調査)，並依其結果擬定了四次的「Utari 福祉對策」(竹內涉，2007：26)。問題是，在北海道舊土人保護法的規範框架下，愛努的語言、文化受到嚴重的打擊。誠如愛努協會(公益社団法人北海道アイヌ協会，2018)所言，二戰後的 20-30 年間，由於日本政府幾乎沒有任何實際的政策作為，使得愛努與和人(即其他日本人)間的生活差距日漸擴大，也導致日本國內的「單一民族國家」想像更形加劇。有鑑於此，該法的廢除與制訂新法，便被認為是當務之急。

1982 年，北海道 Utari 協會(愛努協會舊稱)通過廢止舊法、制訂新法的決議，並開始向北海道知事與議會進行遊說與陳情。1988 年，北海道知事正式以「私的諮問機關」形式成立了「Utari 問題懇話會」(ウタリ問題懇話会)，並以北海道政府、北海道議會、北海道 Utari 協會的名義，聯名向日本政府提出制訂「關於愛努民族之法律」(アイヌ民族に関する法律)的要求。隔(1989)年，日本政府在內閣內政審議室中邀集 10 個省廳成立了「愛努新法問題檢討委員會」(アイヌ新法問題検討委員会)，對相關問題進行審議(公益社団法人北海道アイヌ協会，2017；竹內涉，2007：28-31)。即便如此，新法的制訂還是一直遭到擱置。

直到 1995 年聯合政權時期，當時的伊藤正己官房長官才設置了「關於 Utari 對策應有態樣的有識者懇談會」(ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会，簡稱 Utari 懇談會)。隔(1996)年，懇談會遞交了一份報告書。1997 年，愛努文化振興法正式通過施行(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)。隨著新法的通過，舊土人保護法也終於被廢止。同年，第一屆法務省「人權擁護推進審議會」也開始對愛努的人權狀況進行意見聽取。2000 年，則又成立了「愛努文化振興等施策推進會議」(アイヌ文化振興等施策推進会議)以及北海道地區的「愛努文化振興等施策推進北海道會議」(アイヌ文化振興等施策推進北海道会議)(公益社団法人北海道ア

イヌ協会，2017)。

相關的工作到了 2007 年，才又出現重大轉折。由於聯合國在當年度通過了原住民族權利宣言，投票過程中日本政府也投下贊成票。有鑑於此，日本國會率先在 2008 年通過「要求承認愛努民族為原住民族的決議」(アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議)。對此，當時的官房長官隨即召開記者會，表示日本政府將支持國會決議，且隨即在官房長官下成立了一個私的諮問機關「關於愛努政策應有態樣的有識者懇談會」(アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会；簡稱「愛努懇談會」)。隔(2009)年，該懇談會提出報告書(簡稱「愛努懇談會報告書」)。由於報告書建議設置一個能夠反映愛努意見的協議平台，日本政府遂在同年設置了由官房長官擔任主席的「愛努政策推進會議」(アイヌ政策推進会議)，並由「內閣官房愛努總合政策室」(內閣官房アイヌ総合政策室)負責營運。自此，由「諮問機關」來推動相關政策的模式便告底定。

2010 年起，日本政府又在愛努政策推進會議之下，陸續增設了「作為民族共生象徵的空間」、北海道外愛努生活實態調查、政策推進部會等三個「作業部會」。下表 1 整理了愛努相關的諮問機關、部會：

表 1 與愛努政策相關之諮問機關、部會、營運單位

時間	諮問機關或部會名稱	說明
1988	Utari 問題懇話會	北海道知事之私的諮問機關
1989	愛努新法問題檢討委員會	於內閣內政審議室中設置
1995	關於 Utari 對策應有態樣的有識者懇談會	官房長官之私的諮問機關
1997	人權擁護推進審議會	法務省
2000	中央：愛努文化振興等施策推進會議 北海道：愛努文化振興等施策推進北海道會議	北海道除參加中央的會議，也自行成立推進會議
2008	愛努政策推進室	於內閣官房內設置
2008	關於愛努政策應有態樣的有識者懇談會	官房長官之私的諮問機關
2009	愛努總合政策室	於內閣官房設置之營運單位
2009	愛努政策推進會議	官房長官擔任主席
2010	作為民族共生象徵的空間的作業部會、北海道外愛努生活實態調查作業部會	愛努政策推會議下設之作業部會
2011	政策推進作業部會	愛努政策推會議下設之作業部會

資料來源：作者自行整理。

伍、愛努諮問機關的成果與爭點所在

一、愛努諮問機關之成果：當前愛努政策的底定

從上面的分析可以知道，各種愛努諮問機關大致沿著前述審議會的功能定位，在政策形成的過程中扮演了重要的角色。其中，1988 年的 Utari 問題懇話會和 1995 年的 Utari 有識者懇談會，促成了北海道舊土人保護法的廢止，和新法（即愛努文化振興法）的通過與施行。至於 2008 年的愛努懇談會，更擘劃了 2009 年至今的愛努政策。由於目前日本的愛努政策基本都不出此份報告書的範疇，特別值得深入分析。

整體來說，當前日本的愛努政策主要就是沿著 2009 年的愛努懇談會報告書開展而成。此報告書包含了三個環環相扣的主題，分別處理了：至今為止的歷史經緯、愛努族人的現狀與動向、和今後愛努政策的應有態樣的三大範疇。首先，歷史經緯的部分回顧了古代、中世紀、近世紀、近代等四個時期。其中，明治時期將北海道內國化並進行開拓，對族人影響尤劇；而舊土人保護法的頒佈施行更讓問題雪上加霜。值得注意的是，報告書此處表面上是在進行歷史回顧，它真正的意涵其實是希望以此論證出國家責任的所在。質言之，既然愛努的困境是過去政策造成，現下國家當然也負有一定改善責任：

正因如此，有鑑於近代化作為一種國家政策，其推動的結果對愛努文化帶來深刻打擊的歷史經緯，今後的愛努政策對國家來說，應該要從關懷原住民族愛努文化復興的強烈責任上推導而來才是（アイヌ政策推進室，2009b）。

再就愛努的現狀與動向來看，報告書對族人當前的生活狀況進行了盤點。整體來說，愛努與其他北海道居民或整體日本人間，都存在了相當的經濟差距。而過去的政策也完全沒有處理居處在北海道以外的族人。此外，報告書也指出愛努文化振興法雖然拓展了愛努語文和傳統文化的維持與傳

承，但對於承繼與發展的面向明顯還相當不足。最後，報告書的這個章節也回顧了聯合國原住民族權利宣言與國會決議的意義所在。

在前述歷史與現狀的基礎上，報告書轉而對今後愛努政策的應有態樣進行擘劃。此部分又分為基本看法與具體政策兩部分。大體來說，報告書把文化當成民族固有生活樣式之總體來看待，並強調未來的愛努政策必須是在國家肩負起責任下的愛努文化復興工作。為了達成這樣的目標，報告書特別強調增進國民理解、瞭解國際動向的重要性。至於其目標，就是要達成愛努認同的尊重、多樣文化與民族共生。就政策面來看，過去以國家主導的政策，應該納入地方公共團體、企業；政策的對象也應該涵蓋各地的族人，而非以北海道為限。在具體的政策上，則是在回應前述國民理解、廣義文化概念，並在體制面達成愛努政策的綜合企劃、立案與推進。下表 2 將報告書提出的今後愛努政策應有態樣予以整理：

表 2 2009 年愛努懇談會報告書提出的政策方針

今後愛努政策的應有態樣	
今後愛努政策的基本看法	具體政策
<p>【基於原住民族認識的政策開展】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 原住民族的確認 • 確認後導出政策 • 政策展開時國民理解的必要性 <p>【聯合國原住民族權利宣言的意義】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 慮及聯合國宣言與憲法下的愛努政策展開 <p>【政策開展時的基本理念】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 愛努認同的尊重 • 多樣文化與民族共生的尊重 • 以國家為主體的政策在全國實施 	<p>【國民理解的促進】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 教育、啟發 <p>【關於廣義文化的政策】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 民族共生象徵空間的整備 • 研究的推進 • 從愛努語開始之愛努文化振興 • 土地資源利用與活用的促進 • 產業振興 • 生活向上關連 <p>【推進體制的整備】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 愛努政策綜合立案企劃推進的國家體制整備 • 反映愛努族人的意見於政策推進中的協議場所設置

資料來源：アイヌ政策推進室（2009a）。

二、愛努諮問機關特點與爭點

各種愛努懇談會、懇話會在性質上屬於「私的諮問機關」，其名稱、運作方式，基本上也都和其他諮問機關相當類似。但就實際運作面來加以檢視，就會發現愛努審議會其實打破了諸多既有規則，相當程度成為某

種「例外」。以下，本文就嘗試點出其獨特之處所在。

(一) 納入愛努委員與否的問題

愛努有識者懇談會的最大爭點，就在於是否加入愛努委員的問題。這也是原住民族議題對審議會制度最大的挑戰。誠如前節的分析，各種以「有識者懇談會」為名的諮問機關，其目的在於引進「民間有識者」，來達到外部諮詢和反映民意的目的。實務上，又多以學界代表最多（細野助博，2003：56）。之所以如此，很大的原因就在於這類機關帶有指引政策方向和利害調整的功能。這麼一來，客觀中立性的維持也就變得非常重要。

對此，比較 1995 年和 2008 年的愛努有識者懇談會（下表 3），就會發現這些會議基本上也遵循了此原則，成員除北海道知事外，都是學者專家等民間代表：

表 3 兩次有識者懇談會比較表

1995 年有識者懇談會委員		2008 年有識者懇談會	
伊藤正已（主席）	東京大學名譽教授、前最高裁判所法官	安藤仁介	財團法人世界人權問題研究中心所長
佐佐木高明	國立民族學博物館館長	加藤忠	社團法人北海道愛努協會理事長
司馬遼太郎	作家	佐佐木利和	人間文化研究機構 國立民族學博物館教授
中村睦男	北海道大學法學部教授	佐藤幸治（主席）	京都大學名譽教授
原ひろ子	御茶水女子大學女性文化研究中心教授	高橋はるみ	北海道知事
山内昌之	東京大學教養學部教授	常本照樹	北海道大學大學院法學研究科長、法學部長、 北海道大學愛努先住民研究中心主任
堀達也	北海道知事	遠山敦子	財團法人新國立劇場營運財團理事長
		山内昌之	東京大學教授

資料來源：整理自アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会（2009）、ウタリ政策のあり方に関する有識者懇談会（1996）。

兩次會議最大的差別，其實是愛努協會的加藤忠理事長在第二次會議中首次成為委員。愛努委員的納入固然是一大進展，但也經常被批評為代表性不足（丸山博，2011：ii）。但事實上，單就懇談會制度來看，日本政府為了維持其中立性，一般反而會刻意排除當事人參與：

在決定愛努事務時納入愛努人士，會使客觀性喪失。一般認為，排除當事人可以做出較正確的判斷。台灣也是這樣吧！當有問題出現的時候，即使要聽取當事人的意見，也不可能把當事人納入具有決定權的組織裡。就像審判時的法官，是完全的第三人。他[法官]要去聽當事人的意見，但判斷時完全是第三者。（受訪者 A）

換言之，單從審議會制度來看，愛努代表的加入其實已經被視為是「例外」。不少人甚至認為應該連一個愛努代表都不應納入。由此可知，此處與強調「代表性」的各國原住民族制度有很大的差異。

（二）愛努委員的選任爭議

在確定要納入族人代表之後，下一個爭點便是應該納入幾位愛努委員的問題。整體來說，由於被認為是例外，納入一位其實已經是極限了：

…[當時]在愛努懇談會中能夠納入愛努的成員，一個人其實已經是竭盡全力了。（受訪者 B）

事實上，除了考量到主流社會的接受度，當時之所以決定只納入一位委員，也是擔心複數委員可能會種下協會分裂的因子。此處涉及到世代、地域、與協會結構的問題。先就世代差異來看，誠如受訪者 B 所言：年輕一輩的成員較重視族人與主流社會的友好共生；年長一輩則更重視權益的爭取。換言之，不同世代在策略運用上有相當的差異。再就地域部分來看，北海道幅員遼闊各地區的愛努認同本來就有相當的歧異。近年來，法令的修正更導致愛努協會的結構改變。該協會過去屬於「一般社團法人」，但在新規定下改組為「公益社團法人」。這個改變減少了稅務的支出，卻也使得協會的會員界定必須更加明確。

也因為如此，過去一般社團法人時代約有 60%左右的愛努人口加入

協會，但成為公益社團法人之後，會員比例只剩下 10%。組織力的衰弱也導致協會總部與地方分部之間的關係發生變化。隨著各地分部的機能強化，中央地方、以及各地間的歧見也日增，意見整合更隨之日趨困難。總之，公益社團法人制度的非預期性效果，使得愛努協會整體向心力弱化，也讓人選的選定更加困難。

（三）愛努代表的實質角色

雖然愛努代表只有一人，但更重要的也許是我們必須去瞭解該位委員在懇談會中的實質代表意涵。對此，本研究的受訪者就特別強調，外界其實應該去關注愛努委員的角色究竟為何的問題：

表面上看來，加藤先生是[會議中]唯一的參加者。但事實上，他是
以北海道愛努協會理事長的身份出席的，背後是愛努協會這樣的組織。只是透過加藤先生來提出愛努協會整體的意見。…也就是如何
傳遞愛努的聲音，並把這個[懇談會]當成討論的平台來推進。草率
增加愛努的人數，反而可能導致意見更加分歧。(受訪者 A)

總之，懇談會表面上只有一位愛努委員，但他事實上是以前理事長的身份，代表愛努協會向懇談會提出了草案底稿。誠如受訪者 A 所言，後續的討論其實都圍繞在協會版本周邊，對究竟應如何落實來進行的研議。換言之，愛努代表其實扮演了重要的角色。

（四）愛努懇談會在政策形成上的功能

最後必須檢討的是，各種愛努諮問機關在政策形成上究竟扮演何種角色的問題。表面上看來，「私的諮問機關」是一種帶有公共性的政策建議機關，僅有建議權。既然政府未必會接受建議，層級似乎相當有限。但實務上卻遠非如此。事實上，幾位受訪人都提到既然政府已經決定要設置「有識者懇談會」，這個決定其實就代表了某種政治宣示，也意味著政府希望透過會議來傾聽民意，進而獲得政策正當性。換言之，懇談會本身其實就展現了日本政府希望思考未來愛努政策的意向。

對此，懇談會成員也都意識到日本政府的態度與想法。也因為如此，兩次懇談會最終都各提交了一份報告書，來作為共同的意見與成果。也因為如此，誠如本文受訪者所言，與會委員基本上都希望能在最大程度尊重愛努協會草案的前提下，衡諸法令、政治等各項現實使之確實可行，而不致淪為政治宣示。反過來說，懇談會委員知道只要能提出一份穩當的報告，政府其實就會採納：

也就是說，有識者懇談會屬於諮詢的性質，理論上對政府沒有拘束力；但正因為未必要接受其[懇談會的]結論，這反而使得政府好處理。(受訪者 A)

總之，愛努諮問機關表面上僅具有政策建議的功能。但從日本政府最後幾乎全盤接受報告書的建議，就可以知道這個它在政策形成上扮演了非常重要的角色。

陸、討論：原住民族議題對諮問機關制度的衝擊與反思

通過上面的分析，我們知道日本的愛努政策與「諮問機關」息息相關。相較於歐美或我國的「原住民族代表性行政機關」模式，日本無疑是一個特殊的類型；但反過來從日本的脈絡來看，由於各式諮問機關在該國決策實務中被大量運用，各種懇談會、懇話會其實所在多有，並不特殊。相關問題之所以引發爭議，真正的原因或許源自於原住民族議題對整個諮問機關模式的政策選擇，形成了挑戰。以下本文予以檢視。

首先，在多數諮問機關的案例中（如：關於獨立行政法人的有識者懇談會、關於地域經濟的有識者懇談會等），「有識者」一詞其實相程度意味了外部、專業、中立、民意、監督等多重性格。除此之外，諮問機關制度本身更被認為具有民主化的正面意義。在絕大多數的情況下，鮮少有人會對這樣的名稱提出異議。但在愛努這類具有族群敏感性的原住民族議題上，「有識者」這樣的詞彙，反而被認為隱含了二元對立的性格，甚至還

具備了歧視的可能。

質言之，由於過去愛努經常被貼上「非（前）近代」標籤，「有識者」的表現方式加遽了原本「文明 vs 非近代」（或不文明、外開化）、和人 vs 愛努的對立模式，或至少很容易就會讓兩者產生不當連結（東村岳史，2016：8-9）。當然，除了有識者表面的意義之外，此處更為深層的問題是：有識者透過懇談會取得了某種制度性的話語權和歷史詮釋權。這些會議既決定了政策的走向，也對特定的歷史觀進行了定調。對此，吉田邦彥（2012）就指出，愛努議題的背後其實是所有權侵奪、征服的問題，有識者們繞過這些問題不談，反而把重點放在一些文化面的問題（如博物館構想等）。面對這樣的發展態勢，也難怪愛努族人會對有識者懇談會如此戒慎恐懼。

相當程度來說，懇談會之所以會做出這樣看似避重就輕的結論，有其制度性的因素。對此，懇談會委員同時也是現任（愛努）「政策推進作業部會」部長常本照樹（2014）就直言，當前的重點其實是在於：「實行可能的共生」。換言之，切實可行才是真正的目標。也因為遷就現實與既定政策方針，即便懇談會成員多數是法律、人權學者，報告書對原住民族最關心的集體權利問題，卻反而完全沒有論及。對此，懇談會委員也承認：

我個人怎麼想，跟日本政府應該採用的政策建議，兩者是有差異的。

日本過去已經好幾度表明不承認集體權利，日本政府不能和自己過去明言的說法產生矛盾，要學者來說[承認集體權]也很奇怪。要不要納入集體權利是另一回事，[但懇談會的功能是]要把新的想法沒有矛盾地放進過去的框架之中……。（受訪者 A）

對此，也難怪奧野恆久（2011：104-105）會認為，報告書揭示的其實是一種「沒有權利論的政策論」。換句話說，論者認為委員們過度遷就既定政策，而不願開創新的制度可能。正因為採取了全然務實的方針，不管是懇談會還是後續討論都只是在政策論周邊迂迴而行。也因為如此，丸山博（2011：ii）才會嚴厲地批評，這些討論充其量只是過去同化政策的延長而已。

當然，開創性欠缺的問題，相當程度也來自族人的代表性不足。具體

來說，在現行諮問機關制度下，增加族人代表其實會導致既有制度陷入中立性與代表性的兩難。如同上面的分析，諮問機關當初制度的設計，就是希望透過引入外部意見來進行客觀、中立、專業的利益調整和准駁判斷。若謹守這樣的邏輯，愛努族人確實應該在討論中迴避。但就當代代表性官僚（孫煒，2010a；2010b）的發展來看，在涉及原住民政策的討論中，只納入一位、甚至完全沒有族人代表，無疑是完全不符合國際原住民族權利趨勢的。這樣的政策選擇，當然也會有其長處與短處。

就正面的意義來看，本研究多位受訪人就曾提及，如何說服主流社會接受愛努權利，其實一直是懇談會和後續討論時各委員念茲在茲的問題。也因為如此，報告書花了相當的篇幅並擬具政策，希望有效促進國民的理解。單就這點來看，維持諮問機關的客觀與中立，確實可以減少主流社會的批判。畢竟，諮問機關確保了各種建議不是單從愛努的角度出發，相當程度也獲得專家學者的支持。或者換一個角度來說，當前的制度促使族人在會中進行一定程度的說服與妥協，並在本族、機關、主流社會中權衡。但反過來說，代表性的欠缺讓原本強調去殖民（de-colonization）的原住民族議題，被往原住民族權利或利益必須與主流相一致的方向導引（常本照樹，2011）。若如此，則相關討論就又落入到「被決定」的框架之中。

當我們繞過權利問題時，政策很容易就會像兩次有識者懇談會那般往文化面收斂，這也導致各種政策開始往國民理解的促進上移動。但這麼一來，原住民族的文化難免遭到限定，最後又會陷入「未開化的保存」上移動（瀧澤正，2016：18-20）。這種「文明為我，蠻荒為他」（紀駿傑，2005：19）的對比，其實會讓原住民族繼續成為主流社會裡的「他者」（otherness）。當然，這種以保存為主的政策方針，會使原住民族文化更加格式化、博物館化、以及觀光化（東村岳史，1995；2001）。也會導致各種政策最終都淪為某種「利益誘導型的支援策略」。換言之，「國家管理」反而成了愛努政策的核心（奧野恆久，2011：104-105）。這樣的發展當然都是原住民族所不樂見的。

事實上，代表性不足的問題也反映在其他面向。正因為諮問機關的討論與後續政策高度連動，每次愛努相關會議都受到族人與社會各界高度的關注。對此，不少日本市民團體（如：Ainu Policy Watch）就持續對每次

會議深入的解讀，希望從各種資料或記錄中掌握未來的政策方向。嚴格檢視的結果，產生不少質疑甚至是可能的誤解。比方說，原本希望能讓委員更為自由發言的匿名處理，就被認為是在刻意阻擋資訊的公開。同樣的，當會議要旨（如愛努政策作業部會第 31 次記錄）較晚公布時，也會被解釋成政府有意掩蓋不同意見，希望創造和諧的表象。這些都會導致族人對政府或相關會議出現信任的危機。

最後，權責是否相符也是諮問機關模式必須面對的另一項關鍵問題。質言之，由官房長官直接領導，固然可以起到官邸發揮「企劃立案、總合調整」的功能（五十嵐吉郎，2013）；但就另一個角度來看，專責機關的欠缺也確實容易導致權責不相當的疑慮。就日本目前的制度來看，所有的政策都是以會議方式拍版，且愛努議題只是官房長官眾多業務中的一項而已。這麼一來，其實很難期待政府高層對具體政策的成敗負起責任。當然，原住民族議題具有相當的專業性與敏感性，族群敏感度的培養更需要長時間的累積。就這些面向來看，當前的發展似乎已經面臨了制度性的瓶頸。特別是，原本應該扮演官僚機構知識泉源與「外部之眼」（外部の眼）等補充性角色的諮問機關，最後卻反而成為官僚「全盤出托」（丸投げ）的對象。這樣的發展無疑不利於長遠的發展（新藤宗幸，2012：129）。畢竟，誠如新藤宗幸（2016）的提醒，我們不能忘記「政府」才是所有資訊匯聚，和擁有最多資源與人才的地方。

值得注意的是，雖然存在了這麼多結構性的問題。我們還是要強調，即便日本當前的發展未必符合國際原住民族的脈動，但它的政策選擇相當程度還是反映了該國現下的社會背景。對此，好幾位熟知日本政府運作的受訪者都不約而同地提到，考慮到愛努人口在日本總人口中所佔比例實在太低，又高度集中在北海道地區。貿然進入代表性行政機關或原住民族權利的討論，雖然理論上可行，卻很可能扼殺剛開始萌芽的愛努議題討論。這點從近來甚囂塵上的「愛努民族否定論」，就可以大致看出端倪（岡和田晃、マーク ウィンチェスター，2015）。相當程度上，這些論點就是對愛努議題受到社會關注的反動。不過，從 2008 年第二次有識者懇談會至今，正好邁入第二個十年。或許是我們正視上述制度性限制，思索突破可能的時刻了。

柒、結論

自 2007 年聯合國原住民族權利宣言通過以來，日本的愛努政策出現了重大轉折，開始朝向民族共生的方向邁進。不過，由於愛努族人所佔人口比例甚低，該國的政策走向一直不是以「代表性行政機關」為主軸，而是透過「私的諮問機關」來凝聚共識，進而推動各項政策。其中，1995 年和 2008 年兩次的「有識者懇談會」和會後報告書，便扮演了前述政策擬定的功能。後者至今正好邁入第 2 個十年，也提供我們一個絕佳的機會，可以對日本這種獨特的運作方式進行反思。

對此，本文從政策選擇及其限制的視角，透過理論與實證資料的交錯，來對愛努諮問機關進行制度性的檢視。本文發現，諮問機關制度在日本實務界大量被運用，行之多年且歷經多次改革。整體而言，諮問機關在日本並不算是一個特殊的制度，運作上也鮮少發生重大爭議。問題是，當諮問機關運用在愛努議題上時，卻發生了諸多爭議，不管是其名稱（「有識者」懇談會）、委員選任（納入愛努代表與否）、席次（愛努代表人數）、資訊公開方式（匿名公開）等，幾乎全部受到論者的批判。這也讓我們不禁開始思考，諮問機關制度到底是不是適合用來處理並推動原住民族議題。

通過本文的耙梳，我們發現諮問機關制度雖然不時遭遇「御用」、「行政機關隱形斗篷」的批判，但多數論者還是肯定該制度系統地引入外部意見並促成民主化與外部監督，有助於政府對當事人進行利害調整、准駁判斷、以及專業調查。問題是，這些功能相當程度是建立在客觀、專業、中立等基礎之上。這樣的制度設計與重視代表性的當代原住民族思潮，便發生了明顯的碰撞。這也使得日本政府在面對相關問題時，面臨了兩難。就主流社會來看，愛努諮問機關創造了太多的「例外」；對愛努族人來說，當前的制度卻又顯然不符合國際原住民族的潮流。也因為如此，整個諮問機關在運作上顯得左支右絀且開展性不足，更使集體權利被「降級」為原

住民族政策的討論。

面對這樣的困境，或許是到了重新思考未來原住民族制度的時刻了。質言之，當前諮問機關的模式受限於既有審議會的制度性框架，使得原住民族與國家之間的關係呈現出高度不對稱的關係，更導致原住民族的聲音受到制度性的壓抑。除此之外，原住民族的議題具備相當的專業性、複雜性，需要相當時間的經驗累積與傳承，恐不宜當成一般行政事務來處理。總之，本文認為愛努的議題對日本既有的諮問機關制度形成了相當挑戰，也讓我們看見愛努諮問機關的極限所在，更促使吾人能夠反思原住民族與當代制度間的關係。

參考文獻

一、中文部分

- 紀駿傑，2005，〈原住民研究與原漢關係：後殖民觀點之回顧〉，《國家政策季刊》，4（3）：5-28。
- 柯志明，2001，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》，台北：中央研究院社會學研究所。
- 孫煒，2010a，〈我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵〉，《台灣民主季刊》，7（4）：85-136。
- 孫煒，2010b，〈設置族群行代表性行政機關的理論論證〉，《台灣政治學刊》，14（1）：105-158。
- 陳敦源，2006，《全民健康保險間理會未來運作機制規劃之研究》，台北：行政院衛生署。

二、日文部分

- アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会，2009，〈アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会「報告書」〉，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dai10/siryou1.pdf>，檢索日期：2017年12月10日。
- アイヌ政策推進室，2009a，〈アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会参考資料〉，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dai10/sankou1.pdf>，檢索日期：2018年7月10日。
- アイヌ政策推進室，2009b，〈アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書〉，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainu/dai10/siryou1.pdf>，檢索日期：2018年7月10日。
- ウタリ政策のあり方に関する有識者懇談会，1996，〈ウタリ政策のあり方に関する有識者懇談会報告書〉，<http://www.mlit.go.jp/common/000015022.pdf>，檢索日期：2017年12月10日。
- 丸山博，2011，〈はしがき〉，貝澤耕一、丸山博、松名隆、奥野恆久主編，《アイヌ民族の復権》，東京：法律文化社，頁 i-vii。
- 五十嵐吉郎，2013，〈内閣官房、内閣府の現在：中央省庁等改革から13年目を迎えて〉，《立法と調査》，347：54-79。
- 今井照，2010，〈審議会システムと「民意」〉，《生活経済政策》，166：18-22。
- 井之口淳治，2014，〈北海道におけるアイヌ政策〉，《開発こうほう》，611：30-33。

- 公益財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構，2014，《アイヌ民族：歴史と現在》，札幌：公益財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構。
- 公益社団法人北海道アイヌ協会，2017，〈アイヌ民族の概説：北海道アイヌ協会活動を含め〉，<https://www.ainu-assn.or.jp/public/files/1d05c1dd9ceb9cf70478cd757622d3075a2c94b7.pdf>，検索日期：2017年12月10日。
- 公益社団法人北海道アイヌ協会，2018，〈アイヌ民族の歴史〉，<https://www.ainu-assn.or.jp/ainupeople/history.html>，検索日期：2018年6月10日。
- 手塚洋輔，2013，〈事後検証機関の設置形態とその変化〉，《現代社会研究》，16：5-18。
- 古矢一郎，2014，〈内閣に置かれる会議体について：その一括廃止の観点から〉，《福岡大学法学論叢》，59（3）：493-525。
- 北海道環境生活部，2013，〈平成25年北海道アイヌ生活実態調査報告書〉，http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/ainu_living_conditions_survey.pdf，検索日期：2017年12月10日。
- 西川明子，2007a，〈主要記事の要旨：審議会等・私的諮問機関の現状と論点〉，《レファレンス》，2007（5）：4。
- 西川明子，2007b，〈審議会等・私的諮問機関の現状と論点〉，《レファレンス》，2007（5）：59-73。
- 竹内渉，2007，《北海道アイヌ（ウタリ）協会史研究2ノート》，札幌：結城庄司研究会。
- 吉田邦彦，2012，《アイヌ民族の先住補償問題：民法学の見地から》，札幌：さつぽろ自由学校「遊」。
- 寺洋平，2010，〈国家行政組織における「審議会等」および「懇談会等」について（1）〉，《茨城大学人文学部紀要社会科学論集》，20：1-15。
- 岡和田晃、マーク ウィンチェスター，2015，《アイヌ民族否定論に抗する》，東京：河出書房新社。
- 東村岳史，1995，〈アイヌ民族復権運動前史：「空白期」の理解をめぐる〉，《国際開発研究フォーラム》，3：19-30。
- 東村岳史，1997，〈対アイヌ民族政策における「同化」のレトリック〉，《国際開発研究フォーラム》，8：1-13。
- 東村岳史，2001，〈「アイヌ文化」の「フォーマット化」〉，《国際開発研究フォーラム》，18：113-123。
- 東村岳史，2016，〈アイヌ政策の分析枠組み：強制された「共生」の構造〉，《国際開発研究フォーラム》，47（8）：1-16。
- 国立国会図書館，2017，〈審議会等資料の調べ方〉，https://rnavi.ndl.go.jp/research_guide/entry/post-488.php，検索日期：2017年12月10日。
- 宮崎一徳，2016，〈内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割〉，《公共政策志林》，4：59-74。

- 室井力，1989，《行政の民主的統制と行政法》，東京：日本評論社。
- 兼子仁，2011，〈市民参加会議「要綱」設置の違法解釈判例について〉，《自治総研》，398：64-72。
- 高橋洋，2008，〈総理主導の政治における諮問機関の役割：IT 戦略会議を事例に〉，《公共政策研究》，8：99-111。
- 常本照樹，2011，〈アイヌ民族と「日本型」先住民政策〉，《学術の動向》，16（9）：79-82。
- 常本照樹，2014，〈U 7 Interview FILE 108〉，《U Seven》，53：10-19。
- 細野助博，2003，〈審議会型政策形成と情報公開の意義：「決定の質」の政策分析〉，《公共政策研究》，3：55-67。
- 森田朗，2006，《会議の政治学》，東京：慈学社出版。
- 森田朗，2007，《制度設計の行政学》，東京：慈学社出版。
- 森田朗，2015，《会議の政治学 II》，東京：慈学社出版。
- 森田朗，2016，《会議の政治学 III》，東京：慈学社出版。
- 新藤宗幸，2012，《政治主導：官僚制を問いなおす》，東京：ちくま新書。
- 新藤宗幸，2016，〈有識者会議の濫設が意味するもの〉，《UP》，45（2）：1-5。
- 福田順，2016，〈厚生年金基金廃止における政治過程：諮問機関が果たした役割〉，《評論・社会科学》，119：1-18。
- 奥野恆久，2011，〈多元文化主義と民主主義論〉，貝澤耕一、丸山博、松名隆、奥野恆久主編，《アイヌ民族の復権》，東京：法律文化社，頁 100-121。
- 閣議決定，1999，〈審議会等の整理合理化に関する基本的計画〉，<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990524singikai.html>，検索日期：2017年12月10日。
- 樺克裕，2015，〈審議会人事に関する一考察：財政制度等審議会、産業構造審議会を例として〉，《八戸学院大学紀要》，50：1-9。
- 橋本厚生，1974，〈政策過程における専門性：審議会に関する社会学的考察〉，《慶應義塾大学大学院社会学研究科紀要》，14：41-49。
- 瀧澤正，2016，〈日本の国は「アイヌ民族に土地をあたえた」か：「有識者懇談会報告書」（2009年）を吟味する〉，《ウレシパ・チャランケ》，51：9-20。

An Analysis of the Ainu-Related Councils: A View from Indigenous Studies

Morgan Chih-Tung Huang*

Abstract

The Japanese government recognized the Ainu as “an indigenous people with a distinct language, religion and culture” in 2008. This official recognition was a turning point in Japan’s indigenous policy. However, since there is no indigenous representative agency in Japan, its Ainu policies are decided through a series of advisory, or policy promotion councils. That is, although bureaucrats and politicians still play an important role in the decision-making process, most decisions are made through expert councils/panels. Given such a clear distinction, this article attempts to analyze Japan’s indigenous policy through Ainu-related councils. It argues that expert-based councils under the Office of Cabinet Secretariat have shaped its current policy. Therefore, looking into Japan’s advisory council system is the only way to reach a fuller understanding of its system. In so doing, this article further aims to clarify its limits and possibilities. Hopefully, Japan’s experience can be learned and used in other indigenous contexts.

Key Words: Ainu, indigenous peoples, Japan, advisory council

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Open University.
E-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw.

