

沖縄の米軍基地問題における政策選択の合理性についての検証

- 自己決定権から見える独自性とマイノリティ -

法学部法律学科 国際政治と法コース

J130240 徳田 匠

目次

第1章 はじめに

第1節 研究の背景

第2節 沖縄独立を求める団体とその主張ならびに本研究の目的

第2章 沖縄の歴史的背景と翁長雄志沖縄県知事の動向

第1節 沖縄の歴史的背景

第2節 翁長雄志沖縄県知事の動向

第3章 マイノリティの政策実現に関する政治理論のアプローチ

第1節 マイノリティの定義

第2節 政策実現に向けての政治理論のアプローチ

第4章 沖縄とアイヌ

第5章 考察と結論

参考文献

第1章 はじめに

第1節 研究の背景

沖縄県はかつて琉球王国として独立した国家であったと一般的には認識されている。しかし、1609年に薩摩侵攻を受けたことを皮切りに1872年には琉球藩に、1879年には琉球処分により沖縄県が設置された。その後、沖縄では日本政府による同化政策が行われ、琉球王国で栄えた言語・文化などは衰退の一途を辿った。また、第二次世界大戦下の沖縄戦では軍人でない民間人が巻き込まれ凄惨な被害を受け、今もなお県民の大きく深い遺恨となっている。そして現在、敗戦国となった日本は国内に米軍基地が置かれ、その約7割を国土面積0.6%の沖縄県が負担しているという事実がある。この不平等ともいえる沖縄への過度な基地の集中により、これまでに米軍機が引き起こした墜落事故による被害や米軍人による性犯罪などにより、沖縄県民は戦後も米軍基地があることによって長い間苦しめられている。

これらの事実を背景として、2014年12月10日に翁長雄志が沖縄県知事に当選して以降、沖縄の米軍基地問題は少しずつ動きを見せ、「オール沖縄」の名の下で辺野古への基地移設に対して反対運動を展開している。また、翁長知事は日本時間の2015年9月

22日にスイス・ジュネーブで行われた国連人権理事会¹に出席し、辺野古移設を強行的に進める日本政府を非難する内容のスピーチを行い、国際社会に大きく訴えた（『沖縄タイムス+ニュース』(b) 2015年9月22日）。

加えて、これまでに国連の人種差別撤廃委員会や自由権規約委員会などで公式に沖縄県民が「先住民族」とであると認定されていて、2001年から2014年までの間で5回にわたり日本へ勧告を行っている（『琉球新報』2016年4月28日）。

一方、政府は「沖縄県民は先住民族ではない」という見解を貫いており、沖縄県民は民族として認められておらず、翁長知事も県民の先住権や民族性について公式な主張はしていない。だが、翁長知事が行った国連人権理事会での演説では、選挙によって示された県民の意思が政府の決定した政策に反映されなかったことを理由に「自己決定権」という言葉を用いて、国際社会の場で日本における沖縄の不平等さを訴えた。この自己決定権とい

¹ 国連人権理事会は、「人権と基本的自由の促進と擁護に責任を持つ国連の主要な政府諮問機関である」。活動内容としては「人権侵害に取り組み、それに対応する勧告を行う。また、人権の緊急事態に対処し、人権侵害を防止し、総合的な政策ガイダンスを提供し、新しい国際規範を発展させ、世界のいたるところで人権順守を監視し、加盟国が人権に関する義務を果たせるように支援する。」としている（国際連合広報センター 2016）。

う言葉の見解については後ほど説明する。また、この他にも翁長知事は、辺野古移設承認の取り消しとそれに関連した辺野古違法確認訴訟で政府と対立してきたが、現状として辺野古移設問題は翁長知事が望むようには進展していない。

そこで、翁長知事のこれまでの政策アプローチが実現に見合った合理的なものであるかどうか検討する必要があると考え、本稿論題として取り扱うに至った。

第2節 沖縄独立を求める団体とその主張ならびに本研究の目的

沖縄県は、前述でも触れた通り、今も昔も米軍基地が主な原因で本土の都道府県を比べて不平等な地位にあると言える。このことを受け現在、沖縄県にある不平等な問題を公的な場で訴える動きがいくつか見られる。翁長知事の政策アプローチとの共通点があるため、その主張内容について「琉球民族独立総合研究学会庶務理事・松島泰勝」、「かりゆしクラブ」、「琉球弧の先住民族会(AIPR)」の順に紹介しておく。

まずは、沖縄の凄惨な歴史的背景からこれまでの不平等な状況を打開するために、再び沖縄県を琉球王国のような国家として独立させようとする動きがある。そのひとつが「琉球独立論」²を訴える「琉球民族独立総合研究学会(ACSILs)」³である。当団体で共同代表を務める龍谷大学・松島泰勝教授の主張は沖縄県民が琉球王国から続く先住民族であり、先住民族が元々有する自己決定権を行使することができるから、独立することは可能であるという琉球独立論を主張している(松島 2014.)。

次に、かつて琉球独立党と名乗り、琉球共和国を目指し沖縄県の独立を推し進めている「かりゆしクラブ」についてである。沖縄県民を日本人とは異なった別の人種である先住民族と認識する点については、先の琉球民族独立総合研究学会と相違ない。だが、国家を維持する上で最も重要と言える安全保障面で大きく主張が異なっている。松島(2014)は独立後、非武装中立を貫く立場をとっているのに対し、かりゆしクラブ党首・屋良朝助の主張は国際情勢や国内の状況などを総合的に考えた上で決定するとし、国力に応じた軍備が必要だと主張している(かりゆしクラブ「琉球独立論 かりゆしクラブ 屋良朝助」ホー

² 「琉球独立論」については沖縄の周辺に日本・中国・アメリカなど大国の存在があり、日本にとって沖縄が「第1列島線を守る砦」という軍事的な重要拠点であるものの、独立後も非武装を貫き、国家・国民を守ると主張している。この安全保障論をはじめとするさまざまな点において疑問が多く存在するけれども、本論では琉球独立論の検討は行わないものとする(松島 2014.)。

³ 琉球の島々に民族的ルーツを持つ琉球民族の琉球民族による琉球民族のための学会。琉球の独立を前提とし、琉球の独立に関する研究、討論を行っている(琉球民族独立研究総合学会(ACSILs) 2016.)。

ムページ)。

もう一つ触れておきたいのが「琉球弧の先住民族会(AIPR)」という NPO 法人である。この団体は、沖縄県での先住民族運動においては先駆者と認識されており、その入会基準となる参加資格には琉球・沖縄アイデンティティを厳しく審査されるという。具体的な活動内容としては、積極的に国連や国連人権法関連の会議やシンポジウムなどに参加して沖縄における問題について報告してきた(仲地2015.)。また、人種差別撤廃委員会などに沖縄県の問題に関する報告・要望書を提出しながら訴えを続け、沖縄独自の民族性とそれに伴う諸権利の回復運動に努めてきた(『内閣府 NPO ホームページ』2016.)。

このように、「琉球民族独立総合研究学会庶務理事・松島泰勝」「かりゆしクラブ党首・屋良朝助氏」「琉球弧の先住民族会(AIPR)」の各アクターに共通するのは、自己決定権や先住民族という言葉から伺えるように「沖縄の日本とは異なった独自性」について主張を行っている点である。第2章2節で翁長知事の動向については説明するが、上記の「独自性」を主張するという点において翁長知事とも共通しているといえる。

このことから、沖縄の米軍基地問題について論じる上で、自己の独自性を主張することは政策の実現にとって何らかの合理性を伴うものであると思われる。しかし、自己の独自性を主張することで自身をマイノリティと自認したことになり、民主主義国家である日本において少数派の立場をとることは、果たして本当に政策を実現する過程において合理的なものであるのだろうか。

そこで本研究の目的としては、翁長雄志氏が沖縄県知事就任以降、特に顕著となった沖縄の米軍基地問題について沖縄としての独自性を主張することが、果たして政策アプローチとして政治理論の立場から正当で優位な立場を得られるものなのか。それとも、独自性を主張することで何らかの弊害を生んでしまうのかどうか。この問いに対し「マイノリティの政策実現」という観点から社会学および政治学理論を用い分析を行う。その上で日本政府から公的に認定された唯一の先住民族であるアイヌ民族を対象に沖縄県との比較検討も行う。

つまり、沖縄県の米軍基地の問題を改善するための政策アプローチとして「独自性」を主張することは、果たして政策実現にとって合理的なものかどうかについて検証することが本稿の目的である。この目的を果たすために、本研究では第1章のはじまりと沖縄・琉球の独自性に関する動きを紹介し、第2章では、沖縄県の歴史的背景と翁長県政の変遷を扱う。第3章では、マイノリティの政策実現のためのアプローチに関する理論を本稿論題

と照らし合わせながら合理的かつ実現可能かについて検討し、第4章で沖縄とアイヌのマイノリティ問題における比較検討を行う。そして最後にこれまでの検討を根拠に自身の考察・結びとする。

第2章 沖縄の歴史的背景と翁長雄志沖縄県知事の動向

第1節 沖縄の歴史的背景

議論の準備として本節では、沖縄・琉球の悲劇といえる歴史的背景を3つの悲劇として説明しておきたい。沖縄における米軍基地に関する翁長知事の政策アプローチについて検討していく上で、歴史的経緯についてある程度の理解は必要不可欠であろう。

沖縄・琉球はかつて独立した国家として栄えたが、1609年の薩摩藩の侵攻を境にその支配下に入った。薩摩藩の支配下に入ったものの琉球王国としての統治システムは変わらず維持された。しかしながら、明治維新後の廃藩置県に伴う琉球処分により、琉球王国の統治システムは喪失し日本に統合された。そして、日本語をはじめとする日本政府による同化政策が行われ、琉球王国時代に栄えた言語・文化などは次第に衰退の一途を辿ることになっていく。これがまず沖縄・琉球にとっての1つ目の悲劇と言える。

2つ目の悲劇は、第二次世界大戦下での沖縄戦である。沖縄戦の凄惨さを印象付ける最大の特徴は一般市民の死者の数である。沖縄戦は、米軍による本土侵攻阻止の為の「捨て石作戦」であったとされており、沖縄戦では兵士としての訓練を受けていない一般市民も参戦を余儀なくされ戦争の犠牲となった。それ故に、一般市民の死者は沖縄県出身者も含んだ兵士の戦没者よりも多く犠牲となった。それだけではなく、沖縄県民が戦争中に方言で会話をするとスパイ容疑をかけられ殺されるなどの差別的扱いを受けたという報告もある。さらに、第二次世界大戦終戦後日本はGHQの指導のもと復帰を果たした。だが、沖縄についてはアメリカの統治下に残され、平和的な日本国憲法の下で復興へと動きだした日本とは違い、個人の権利保障も無い中で沖縄は敗戦による苦しみを受け続けた。

3つ目の悲劇、これは戦後も残された米軍基地である。沖縄が1972年5月15日に本土復帰した後も米軍基地はそのまま残され、日本国土のわずか0.6%の面積しかない沖縄県に日本にある米軍基地の約70%が集中的に置かれている。この不平等といえる事実に加え、米軍基地があることで起こる騒音・事故・犯罪などによって県民は戦後70年経った今も苦しめられている。

第2節 翁長雄志沖縄県知事の動向

本節では、本稿の主題となる翁長知事のこれまでの動向について整理・検討していく。沖縄米軍基地に関する問題については、翁長雄志氏が沖縄県知事当選後に大々的なものとなっていくことになる。前沖縄県知事である仲井眞弘多氏によって一度承認された普天間から辺野古への米軍基地移設問題に対して、翁長知事が取り消しを行い、政府との対立関係に至った。

また、「沖縄建白書を実現し未来を拓く島ぐるみ会議」⁴の要請により、国連 NGO である「市民外交センター」⁵「反差別国際運動(IMADR)」⁶の協力を得て、市民外交センターの発言枠を譲り受けるかたちで、翁長知事はスイス・ジュネーブで開かれた国連人権理事会で日本における沖縄の不平等な問題について訴えた（『琉球新報』2015年7月23日）。

国連人権理事会で行った演説の内容では、沖縄県で行われた選挙の結果で示した県民の民意を日本政府に無視され、辺野古移設が強行的に進められたため、国民の自由や平等、民主主義の保証について訴えたのである。以下が、国連人権理事会での翁長知事によるスピーチの全文である（『沖縄タイムス＋ニュース』(a) 2015年9月22日）。

ありがとうございます、議長。

私は、日本国沖縄県の知事、翁長雄志です。

沖縄の人々の自己決定権がないがしろにされている辺野古の状況を、世界中から関心を持って見てください。沖縄県内の米軍基地は、第二次世界大戦後、米軍に強制接収されて出来た基地です。

沖縄が自ら望んで土地を提供したものではありません。

沖縄は日本国土の0.6%の面積しかありませんが、在日米軍専用施設の73.8%が存在しています。

戦後70年間、いまだ米軍基地から派生する事件・事故や環境問題が県民生活に大きな影響を与えています。

このように沖縄の人々は自己決定権や人権をないがしろにされています。

自国民の自由、平等、人権、民主主義、そういったものを守れない国が、どうして世界の国々とその価値観を共有できるのでしょうか。

日本政府は、昨年、沖縄で行われた全ての選挙で示された民意を一顧だにせず、

⁴ 県内全市町村長・議長、県議らが米軍普天間飛行場の県内移設断念とオスプレイの配備撤回などを求め署名した建白書の理念実現を目指す会（『琉球新報』2014年3月23日）。

⁵ 市民外交センターとは、「国際連合憲章と世界人権宣言および、先住民族の権利に関する国際連合宣言の精神に従い、アイヌ民族や琉球／沖縄民族、世界の先住民族の人権擁護、環境保護、民族文化の発展などに関する活動を支援すること」を主要な目的としている（市民外交センター 2016.）。

⁶ 反差別国際運動とは、世界中のあらゆる差別と人種主義の撤廃を目標に掲げている国際人権NGOである。日本では、特に部落差別の問題やアイヌ民族、琉球・沖縄、在日コリアンなどの問題に取り組んでいる（反差別国際運動 (IMADR) 2016.）。

美しい海を埋め立てて辺野古新基地建設作業を強行しようとしています。

私は、あらゆる手段を使って新基地建設を止める覚悟です。

今日はこのような説明の場が頂けたことを感謝しております。ありがとうございます。

この翁長知事のスピーチの中で注目すべきは「自己決定権」⁷ についての主張である。翁長知事は、民族問題に関わる市民外交センターと反差別国際運動の両団体と協力関係にあり、それによって実現した国連人権理事会で沖縄の自己決定権を主張した。この点において、翁長知事は沖縄について民族の立場により近い「独自性を有する集団としての県民」と認識し、その立場から政策アプローチを行っていると考えられる。また、他の都道府県とは異なり沖縄が米軍基地問題において不平等な状況あることと、沖縄県が日本政府と辺野古移設をめぐって対立していることから、日本における沖縄はこの問題において少数派といえる。さらに、本稿冒頭でも触れたように国連の人種差別撤廃委員会や自由権規約委員会などから 2001 年から 2004 年までの間で 5 回にわたり日本政府に勧告を行っており、沖縄県民は先住民族であるというのが最終見解とされており、沖縄にとっては自己の主張が肯定される場であるといえる。

すなわち、翁長知事は日本の地方公共団体である沖縄県知事という立場から、先住民族や民族という言葉を用いずに主張を行っているため、日本の中の沖縄という立場を守っているともいえる。だが、日本政府に勧告を行い沖縄県民は先住民族であるとの見解を示している国連という国際政治の場で、民族問題に関わる市民外交センターと反差別国際運動の協力を得て国連人権理事会で演説を行い、その中で「自己決定権」という言葉で沖縄の日本における不平等さについて訴えた。このことから、沖縄には日本とは異なる「独自性」があると翁長知事は認識し、日本における「マイノリティ」としての立場から米軍基地問題の政策を進めていると考えられる。そのため、本稿では翁長知事が沖縄の独自性が政策実現に必要な上でマイノリティの立場をとっているものとして扱うこととする。なお、本稿で扱う沖縄に関するマイノリティ概念の定義については第 3 章 1 節で説明する。

また、翁長知事が取り消した辺野古の移設承認問題については辺野古違法確認訴訟にまで発展し、翁長知事側の敗訴となった。その判決骨子と内容については次の第 3 章 2 節で扱うため本節では言及しないこととする。

⁷ 国際人権規約の社会権、自由権両規約の第 1 条でともに「人民の自決の権利」について規定されている。自決権は、歴史的には植民地の人民の政治的主張として発展したものであり、人民が自由に自らの政治的運命を決定できるという政治的原則を規定したものである（外務省 2016）

第3章 マイノリティの政策実現に関する政治理論アプローチ

第1節 マイノリティの定義

本章では、第2章2節で説明した翁長知事の政策アプローチについて、マイノリティの政策実現過程として合理的なものであるかどうかについて政治理論の立場から検討していく。だが、沖縄の独自性に伴う政策実現について検証する前に、まず「マイノリティ」とはどの範囲の何を指し何を意味するのかなど、本稿におけるマイノリティの定義について説明していく。

まず、宮島喬・梶田孝道は「マイノリティ」を次のように定義する（宮島・梶田 2002:1）。

マイノリティとは、属性的要因（文化的・身体的等の特徴）を理由として、否定的に差別化され、社会的・政治的・経済的に弱い立場に置かれ、当人たちもそのことを意識している社会構成員ということになるうか。

またこのように示したうえで、「マイノリティとされるものには、日本のアイヌのような先住民や歴史的・地域的少数者も含まれうるし、場合によっては女性・子供・障害者なども含まれる可能性がある」と述べている（宮島・梶田 2002:1-2 頁）。

また、高草木光一はマイノリティを次のように定義する（高草木 2000:3 頁）。

『マイノリティ』は少数者であって、単なる少数者ではない。『マジョリティ』＝多数者と対置される概念である以上、それは一義的には量的に規定される。しかし、移民労働者やアボリジニーなど、一般にマイノリティと呼ばれる集団を思い浮かべてみればわかるように、問題となっているのは、単なる少数者ではなく、『差別される少数者』である。

つまり、マイノリティが意味するものは一般に、社会的弱者や地域的少数者であり、当人がそれを認識していることが求められる。また、マイノリティはマジョリティとの対置にあるが、それはあくまで量的なものだけであり不完全と言える。マイノリティとは少数という量的な規定に加えて、マジョリティとの待遇などを比較した際に差別的関係にあると言える少数者であることが必要とされる。

上記の定義を踏まえ、沖縄は戦後から続く米軍基地が日本国土のわずか 0.6% にその約 7 割が集中している不平等な状況にあること、日本における沖縄の県民人口における量的な観点から米軍基地問題に関してマイノリティと捉えることができる。また、本稿ではマイ

ノリティについて「差別的な構造にあり、その構造を認識する少数者」であると定義する。このため、本稿では沖縄をマイノリティと扱う際にこれを意味する。

だが、翁長知事が公式に沖縄県民の民族性を主張していないため、この意味でのマイノリティには琉球人としてのエスニック要素は完全には含まないものとする。しかし、世界の民族問題を取り扱う国連人権理事会で演説を行った背景から、翁長知事は地方公共団体の長という立場上の理由から民族という言葉は直接は用いていないとしても、この意味を含めて「自己決定権」の主張を行ったと考察できる。また、翁長知事の主張に含まれるエスニックの性質を考察する上で、松島泰勝の議論が参考になると思われる。松島(2014)によれば琉球独立論について論じる上で民族を DNA のような遺伝子に基づく人種として定義されるものではなく、琉球王国の存在や独自の言語や文化を歴史として認識し共有する共同体と定義している(松島 2014:113 頁)。

すなわち、本稿でのマイノリティが意味するものは沖縄の歴史的背景の共有と米軍基地問題に関して日本における沖縄という構造上での意味と、国連人権理事会での自己決定権についての主張から単に少数派というだけではなく、エスニック要素を含むものとして扱う。

第2節 政策実現に向けての政治理論アプローチ

前節では、沖縄がマイノリティの定義に該当するかどうかについて言及したが、本節ではマイノリティが政策を実現させるにあたって、翁長知事が進める今の政策アプローチが合理的な選択であるかどうかについて検討していく。

しかし、その前に一つ触れておきたいことがある。それは、マイノリティであるがゆえの障害についてである。沖縄県民が戦後から現在まで続く米軍基地という不平等の構造を理由に自己を被差別者と認識し、他の日本人とは異なるマイノリティであると自覚した場合、確かに沖縄県民を先住民族であると公式に日本政府が認定すれば、自らの土地や文化等の保護と権利が保障され自己決定権についても主張できる。だが、マイノリティと一度認めてしまえば、日本人とは異なる存在として認識される。加えて、その影響によって米軍基地が他の都道府県に移転した場合に移転先の住民との軋轢が生まれる可能性も考えられる。また、マイノリティを主張することによって生じる新たな差別についても懸念される。差別とともとれる不平等を修正しようとして、新たに違う差別を生み出しては合理的な政策アプローチとは呼べない。

上述のマイノリティであることのデメリットに留意し、ここからは政策実現について政治理論の面から検討していく。「マイノリティ」の利益実現に関して竹田香織は以下の 2 つのような見解を示している（竹田 2010:151 頁）。

マイノリティの問題は、その声の小ささゆえに、社会において可視化されにくい。だが、いったんイシューとして取り上げられたなら、マイノリティであるからこそ、とりわけ他のアクターと利害が激しくぶつからない限りにおいて、政策としては結実しやすいという可能性があるのではないだろうか。

マイノリティの問題は単なる『異議申し立て』を超えて、具体的な救済や利益実現が必要となる状況がある。民主主義が集団的意思決定の側面を持つ以上、その際には、利益の実現を推進するような決定がなされることが求められるのである。マイノリティの利益がマジョリティの関心に積極的に抵触しない、ということは、その意味においても戦略的に重要である。

すなわち、マイノリティの問題はマイノリティであるからこそマジョリティの関心に触れる機会が少なくマイノリティの中で利害の衝突が起きない限り、政策が実現する可能性はあるという。沖縄県の米軍基地問題は本土でもニュース・新聞などのマスメディアで取り上げられる。だが、日本国民全体の関心の的とは言い難い。これを考えると日本国土のわずか 0.6% の土地の中で起きる問題はマジョリティの関心に積極的に抵触してはいないと言えよう。

また、日本が民主主義国家である以上は問題の当事者がマイノリティかマジョリティに関わらず、日本全国どこにおいても民主主義に従ったかたちで政策を実現させていかなければならず、これが現時点では合法的かつ合理的な選択であるといえる。さらに、民主主義による統治システムである以上、国民の代表である「議員」の存在が必要不可欠であり、これによって政策実現の可能性は大きく左右される。マイノリティの問題は確かに社会において可視化されにくい。だが、これに関する政策や議論が全くなされないわけではなく、立法のアクターである議員の存在が重要な役割となる（竹田 2010:151-152 頁）。つまり、マイノリティの政策実現の為に合理的な存在としての議員が必要である。そのため、ここからは合理的と想定される議員像とはどのようなものかについて検討していく。

リチャード・フェンノによれば、合理的な議員像とは「再選・昇進・政策実現」の 3 つを目標として行動することが広く指摘されている（Fenno 1978 cited in 竹田 2010:151 頁）。また、この 3 つの目標は別個に独立したものではなく、相互に影響し連動し合う。議員は再

選を繰り返すことによって、その都度キャリアアップを望むことができ、自己が理想とする政策の実現へと繋ぐことの機会を得ることが可能となる。昇進は、議員の活躍の場を拡大させ、再選への要因となる。さらに、これによって得られた影響力は望む政策実現にとって有利に働く。政策の実現は、それらに対する評価が選挙においてプラスへと繋がる可能性があり、結果として実現させることにより議員としての実力をつけることで更なる昇進を果たせる可能性がでてくる（竹田 2010:152 頁）。

これは一見、再選・昇進・政策実現の 3 つの目標は相互にバランスよく関連し合っているようにも捉えられる。だが、合理的選択論を用いた議員研究においては説明を簡潔にするため、3 つの目標の中では再選目標が優先され前提として取り上げられる（建林 2004:20）。これは、そもそも議員でなければ昇進も政策実現も意味をなさないという点から、再選は確かに他の 2 つの目標より重視されなければならないと言える。日本が民主主義という統治システムを採用している以上、議員の再選を前提とした 3 つの目標はいずれも国民の関心と深く結びついてくる。問題の所在や種類によって有権者の関心の程度は当然異なり、その関心の高まりによってその 3 つの目標は優先の順位を変えることがある。有権者の関心が強く世論の注目下にあるような問題の場合は、議員の信念などよりも、世論を十分に反映した上で政策を実現していかなければならない。だが、マイノリティの問題と呼ばれるような有権者の関心が低い場合には、その実現の可能性に関わらず関心が低い為に、世論の意見反映による再選を前提とした政策実現でなく、議員自身の信念に基づき政策実現へと行動することができるという（竹田 2010:152 頁）。

また、マイノリティの問題であるがゆえに議員間や世論においてその認識の広がりに限界があることが考えられ、実現を目指す議員だけではなくイニシアティブをとるような他の存在が必要であるという。これは勿論、議員の同士だけでなく NGO などの市民団体や政治的企業家にも該当するだろう（竹田 2010:152-153 頁）。

しかし、最終的には他の議員の賛同を得ることが必要不可欠となってくる。その為にも、マジョリティの利害対立を可能な限り回避する形で問題を設定しなければならない。この事例として 1997 年に成立したアイヌ文化振興法⁸ の制定過程が挙げられ、この前身とし

⁸ アイヌ文化振興法とは、「アイヌ文化の振興やアイヌの伝統などに関する国民に対する知識の普及および啓発を図るための施策を推進し、アイヌ民族の誇りが尊重される社会実現を図り、我が国の多様な文化発展に寄与すること」を趣旨とした法律（公益財団法人アイヌ文化・研究推進機構 2016.）。

であった北海道旧土人保護法⁹ は、アイヌ民族の先住性や文化保護などの面において欠落したものであった。そのためアイヌ文化振興法が新たに制定された。だが、その内容でアイヌ民族の先住権については認められてはいない。しかし、法案として成立した事実から考えると、アイヌ民族の先住権を訴えつつも現状では妥協するという選択をとり、前身の法案から少しでも改正された法案を通すことを優先したといえる。これは、マジョリティとの利害への抵触を回避した戦略的選択であったと捉えることができる。

すなわち、問題自体の特徴や性質について十分に分析し、またそれに関わるアクターの動向についても注意を払いながらマジョリティの利害に抵触するような利害対立は避けなければならないといえる。

上述のことを踏まえ、これまでの翁長知事の動向について考察すると国家の安全保障問題である辺野古移設問題はマジョリティ側である政府の利害に抵触しているため、マイノリティ側である翁長知事の政策実現にとって不利なものといえる。事実として、2016年9月16日に福岡高裁那覇支部で判決が下された「辺野古違法確認訴訟」¹⁰ では、翁長県知事側の敗訴となっている。判決骨子については以下の通りである（『沖縄タイムス＋ニュース』2016年9月17日）。

「辺野古違法確認訴訟 判決骨子」

- ・沖縄に（安全保障上の）地理的優位性が認められるとの国の説明は不合理ではない。
- ・在中米軍の中で海兵隊は重要な役割があり、沖縄本島からの移転は機動力・即応力が失われるため採用できない。県外移転ができない国の判断は戦後70年の経過や現在の世界、地域情勢から合理性があり、尊重すべき。
- ・日米が合意した普天間の騒音規制処置は「運用上必要な場合を除き」など限定が付されているため、合意が順守されていないとの確認は困難。
- ・これらの理由から、埋め立て事業の必要性が極めて高く、環境悪化などの不利益を考慮しても（前知事の埋め立て承認は）不合理と認められない。

⁹ 北海道旧土人保護法とは、アイヌの人たちを日本国民に同化させることを目的に土地を付与して農業を奨励することをはじめ、医療・生活補助・教育などの保護対策を行うものであった法律であった。だが、農業奨励についてはアイヌの人びとは不平等な待遇を受け、その他の対策についても成果は上げられなかった（環境生活部アイヌ政策推進室 2016.）。

¹⁰ この訴訟は2016年9月16日、福岡高裁那覇支部で被告である翁長県知事が敗訴となった（『沖縄タイムス＋ニュース』2016年9月17日）。

- ・新基地の規模は普天間の半分以下の面積であり、新基地建設が自治権侵害として憲法92条に反するとはいえない。
- ・県の「是正の指示が違法だ」との主張は、前提とする地方自治体の解釈が失当だ。
- ・（国と県が）対等・協力という地方自治体の精神で解決策を合意することが望ましいが、和解成立から5ヵ月が経過しても糸口すら見いだせないため、その可能性を肯定するのは困難。

上記の判決骨子にある「和解成立から5ヵ月が経過しても糸口すら見いだせない」という点から、政府側と翁長県知事側の利害が真っ向から対立していることが理解できる。翁長知事がマイノリティという立場をとる以上、国との訴訟問題に発展するようなことがあっては戦略的にも適切とは言えないだろう。

しかし、翁長知事側のイニシアティブを握る存在としては、スイス・ジュネーブの国連人権理事会で翁長知事の演説を実現させるにあたって、後ろ盾となった「市民外交センター」「反差別国際運動」が挙げられる。これらの団体は日本国内で公的な権力を持つ議員らとは異なる存在ではある。だが、国連という国際社会で同じような立場にある者たちとネットワークを広げ問題を共有することで、様々な事象を参考に選択の幅が広げられることはマイノリティという立場において意義のあることである。

すなわち、翁長知事が沖縄県における米軍基地の問題をマイノリティ問題とする以上、普天間から辺野古への移設について安全に反対することは、マジョリティである政府の利害に積極的に抵触することになり翁長県知事が望む政策を実現させるにあたり困難を極めるのではないかと考えられる。また、本節冒頭で触れたようなマイノリティであるがゆえの新たな弊害についても懸念しなければならない。しかし、米軍基地の問題をマイノリティのものとする上で、国連 NGO などの団体と問題の認識について共有・共感できるような関係を構築しておくことは浸透しにくいマイノリティの政策実現にとって必要であり重要といえる。また、そうした関係の中で議論を交わすことで、個という狭い領域では導き出せなかった答えも生まれてくる可能性も大いにあり得るため、この意味でもマイノリティの問題を抱える者同士のネットワークの構築には合理的で重要といえる。

第4章 沖縄・琉球とアイヌ

これまで、翁長県知事が今まで行ってきた沖縄における米軍基地問題に関する政策実現について検討した。そこから、その立場をマイノリティとするのは、政策アプローチとして合理的でないとした。一方で、マイノリティとして同じような立場に置かれている世界の人たちとの関係構築については、国内政治におけるマイノリティとマジョリティの対立関係から脱却する意味で重要であり、意義があるという考察に至った。

そこで本章では、日本において民族に関連したマイノリティの問題について議論する際に、日本の先例として唯一挙げられる「アイヌ民族」を参考事例として扱い、翁長知事の政策アプローチを比較検討していく。本章では最終的に「先住民族」として公式に認定された 2008 年 6 月 6 日「アイヌ民族を先住民とすることを求める決議」⁹ に関する内閣官房長官談話までの過程までを比較検討の対象とする。なお、アイヌ民族の歴史的背景について本稿では省略する。

まず、アイヌ民族が先住民族として認められた過程について説明をしていく。アイヌ民族は、日本で初めての民族に関する法律である「アイヌ文化振興法」と呼ばれる法案が成立するまで、「北海道旧土人保護法」というものが採用されていた。しかし、この法案ではアイヌ民族の文化や言語、先住権を侵害されていた。そこで、アイヌという民族を将来の世代へ保護・存続していくために 1988 年に北海道旧土人保護法の廃止とアイヌ新法の制定を要請した。それを受け、1997 年 5 月にアイヌ文化振興法が成立した（阿部 2004:41 頁）。

だが、これは民族としての権利保障の点が欠けており、アイヌ民族にとって不完全な法律であった。アイヌ文化振興保護法では、確かにアイヌ民族の民族としての文化や伝統が尊重され民族として位置付けられてはいた。だが、先住民族が本来持つべきである自決権や土地に関する権利権が認められておらず、先住権というものについても法案に盛り込まれることなく議論すべき問題としてだけ扱われたのである（阿部 2004:47 頁）。

このアイヌ文化振興法の制定過程とその問題点については、前章で記述した通り戦略的選択であったとするならば、マイノリティ問題を取り扱いそれに関して政策を実現させていく上で、マジョリティとの利害対立を回避した合理的選択であったといえる。結果としてこのアイヌ文化振興法の制定後、2008 年 6 月 6 日に執り行われた「アイヌ民族を先住

民とすることを求める決議」¹¹に関する内閣官房長官談話で公式にアイヌ民族は先住民族として認められた。以下が「アイヌ民族を先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の内容である（首相官邸 2016。）。

「アイヌ民族を先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
平成20年6月6日

本日、国会において「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が全会一致で決定されました。

アイヌの人々に関しては、これまでも平成8年の「ウタリ対策（説明脚注必要）のあり方に関する有識者懇談会」報告書等を踏まえ文化振興等に関する施策を推進してきたところですが、本日の国会決議でも述べられているように、我が国が近代化する過程において、法的には等しく国民でありながらも差別され、貧窮を余儀なくされたアイヌの人々が多数に上ったという歴史的事実について、政府として改めて、これを厳粛に受け止めたいと思います。

また政府としても、アイヌの人々が日本列島北部周辺、とりわけ北海道に先住し、独自の言語、宗教や文化の独自性を有する先住民族であるとの認識の下に、「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、これまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の確立に取り組む所存であります。

このため、官邸に、有識者の意見を伺う「有識者懇談会」を設置することを検討いたします。その中で、アイヌの人々のお話を具体的に伺いつつ、我が国の実情を踏まえながら、検討を進めて参りたいと思います。

アイヌの人々が民族としての名誉と尊厳を保持し、これを次世代へ継承していくことは、多様な価値観が共生し、活力ある社会を形成する「共生社会」を実現することに資するとの確信のもと、これからもアイヌ政策の推進に取り組む所存であります。

この談話により、アイヌ民族は日本で唯一の先住民族となった。しかし、この先住民族の認定には「先住民族の権利に関する国連宣言」の採択が大きく影響した。この宣言は、2007年9月13日、ニューヨーク国連総会・本会議場で、賛成144カ国、反対4カ国（米国・カナダ・オーストラリア・ニュージーランド）、棄権11カ国という圧倒的多数で採択された。この宣言は、構想浮上から30年、起草の為の機関設立から25年、具体的草案の提示から19年と非常に困難な作業過程を経てきた人権文書である。前文24段落・本文46条から成る文書であり、「先住民族」と呼ばれる集団が、地球上のどこにいても普遍的に保障されるべき最低限の権利が示されている。その意義としては大きくあり、1つは「先住民族」がこれによって主体とされ、その権利が国際人権基準の一部とされて

¹¹ 「先住民族の権利に関する国際連合宣言」を踏まえ、アイヌの人びとが独自性を有する先住民族として認めること。また、同宣言を参照に高いレベルで有識者の意見を聞きながら、これまでのアイヌ政策をより推進し、総合的な施策に取り組むとした決議である（衆議院 2016。）。

いたことである。2つ目は、先住民族の国際的な連帯を基盤として、その権利主体が「普遍的な権利」として明示されたことである。また、日本政府はこれについて独立や集団の権利、財産権などに解釈を付しながらも賛成した（上村 2008:53 - 55頁）。

この宣言から分かるように、アイヌ民族が「先住民族」として日本政府に公式認定されるまでにはこの宣言の草案のみならず、その過程に何十年もの時間と労力が費やされた。また、アイヌ民族の場合は民族の文化や土地の権利などの先住権を訴えるものであり、マジョリティである政府の利害には大きくは抵触しなかった。しかし、同じマイノリティのカテゴリーでも沖縄が対象とする問題は米軍基地であり、国家の安全保障に関する問題であるため政府の利害に直接影響してくる。これがアイヌ民族と比較した際の最大の相違点であり、この要因が翁長知事の政策実現を困難なものにしている。

また、翁長知事の国連での活動はマイノリティの立場をとる上で確かに意義を持つものであると前章では言及した。だが、事実として問題の所在は日本にあり日本人によって決定されなければならない。国際社会での訴え自体はあくまで根拠として主張に厚みを持たせるのと、新たな選択の模索に過ぎない。そこから「アイヌ文化振興法」や「先住民族の権利に関する国連宣言」のようなものを沖縄県独自に作成し、法案として成立されるように訴えていかなければならず、日本においても沖縄においても沖縄が置かれている立場を理解し政策実現に協力してくれる議員または民間団体を増やしていくことが必要とされる。

第5章 考察と結論

本稿では、翁長雄志沖縄県知事のこれまでの政策アプローチについて、マイノリティの視点から政策実現にとって合理的なものであるかどうかについて検討してきた。その結果、沖縄の米軍基地問題はマジョリティである政府と利害衝突を引き起こすため、マイノリティとしての翁長知事の政策アプローチは合理的でないとの考察に至った。

しかし、翁長知事はなぜ沖縄の米軍基地問題という政府の利害に抵触する問題で、国の地方公共団体の長という立場でありながら政府と正面から対立するようなアプローチを選択したのかということについて考察する必要がある。そこで本章では本稿の結論としてこの疑問について検討していく。

これまでの翁長知事の政策アプローチについて、本稿で扱ったマイノリティからではなく、政策実現の合理性とは異なる視点から考察した場合に以下の2つの意味が考えられる。

1 つ目は、戦後 70 年続いた沖縄における米軍基地が恒久化に歯止めをかけるために、実現する可能性が高い政策の選択ではなく、これまでとは違った選択で米軍基地の恒久化にどこか亀裂を入れることを目的にこのアプローチを選択したのではないかと考えられる。

2 つ目は、国際社会での主張や政府との訴訟問題など大きなアクションを起こすことにより、沖縄における米軍基地問題について日本国民に広く認知してもらうことが考えられる。つまり、政策実現の可能性の有無に関わらず、恒久化している米軍基地を大きく動かすような手段を選択した上で、県民の意思を貫き通すことが翁長知事の狙いであったとすれば、民主主義の原理を守る上でもこの政策アプローチには意義があったのではないかと考えられる。しかし、本章冒頭でも触れたようにマイノリティとしての政策実現においては政府と利害対立の関係にあるため合理的選択ではない。

以上のことを踏まえると、翁長知事の政策アプローチは本稿での検討において、マジョリティである政府と積極的な利害対立が見られたためマイノリティの政策実現において合理的といえるものではなかった。しかし、戦後 70 年続き恒久化しているといえる沖縄の米軍基地問題に対し、実現への合理性とは関係なく政府と正面から利害対立するようなこれまでとは違うアプローチをしたという点においては意義があり評価すべきだと考える。

最後に、これからの沖縄の展望について本稿では深く言及しないが、マイノリティであるかどうかに関わらず、辺野古違法確認訴訟で敗訴となった以上はアプローチを変更するか、政府と議論を重ねた上で妥協ともいえる選択が必要だと思われる。米軍基地は国家の安全保障に関わる問題であるため、沖縄が置かれている不平等な構造が解決されるまでにはまだ多くの時間が必要とされる。一方、これとは別に本稿の第 1 章 2 節で触れたように翁長知事の主張以外にも独立を主張する団体も見られるため、このさき政府としても沖縄の民意を完全に無視することは許されない。もし将来的に沖縄県民が自己の民族性を自覚し、先住民族として米軍基地問題において政治運動を展開し勢力を確立した場合、政府は国家の安全保障と国民主権という民主主義の原理を天秤にかけながら政策を決定しなければならない。そうなる前に政府は沖縄との対立をできるだけ緩和させつつ、双方に利益ある妥協点を図る必要があるのではないだろうか。また、沖縄も地方公共団体という立場である以上、政府との対立は決して有益なものではないはずである。しかし、今後沖縄の米軍基地問題においてどのような政策が施行されようとも日本が民主主義国家である以上、沖縄県民の意思表示が最も重要であり、その継続が将来において問題を大きく動かす基礎的な力となるのではないだろうか。

参考文献

- 阿部ユポ(2004)「アイヌ民族の復権運動」上村英明監・藤岡美恵子・中野憲志編『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, 39 - 49 頁。
- 岩間暁子(2007)「日本におけるマイノリティ - 概念の拡散とその社会的背景 - 」岩間暁子・ユ・ヒョジョン編『マイノリティとは何か - 概念と政策の比較社会学 - 』ミネルヴァ書房, 25 - 63 頁。
- 上村英明(2008)『「先住民族の権利に関する国連宣言」獲得への長い道のり』『PRIME』27 号 .53 - 68 頁。
- 上村英明(2001)『先住民族の「近代史」 植民地主義を超えるために』平凡社。
- 沖地清(2015)『国際連合と沖縄の関係: 「人権」「自己決定権」の視点から』『地域研究 = Regional Studies』no.16, 179-189 頁。
- 沖縄タイムス+プラス『「辺野古ありき」判決 違法確認訴訟 基地問題の本質無視 | 沖縄タイムス+プラス ニュース | 沖縄タイムス+プラス』(2016 年 9 月 17 日) [<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/62536>] (最終閲覧日 2016 年11月 30 日)。
- 沖縄タイムス+プラス『辺野古違法確認訴訟 判決(要旨) | 沖縄タイムス+プラス ニュース | 沖縄タイムス+プラス』(2016 年 9 月 17 日) [<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/62573>] (最終閲覧日 2016 年11月 30 日)。
- 沖縄タイムス+プラス(a)『「辺野古の状況を見てください」国連での沖縄知事声明全文(日本語訳) | 沖縄タイムス+プラス ニュース | 沖縄タイムス+プラス』(2015 年 9 月 22 日) [<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/18960>] (最終閲覧日 2016 年11月 15 日)。
- 沖縄タイムス+プラス(b)『翁長知事「沖縄の自己決定権ないがしろ」国連で声明 | 沖縄タイムス+プラス ニュース | 沖縄タイムス+プラス』(2015 年 9 月 22 日) [<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/18955>] (最終閲覧日 2016 年 12 月 13 日)。
- かりゆしクラブ『琉球独立論 かりゆしクラブ 屋良朝助』
[<http://www.bekkoame.ne.jp/i/a-001/dokuritu.html>] (最終閲覧日 2016 年

11月 10 日)。

環境生活部アイヌ政策推進室 『北海道旧土人保護法 | 環境生活部アイヌ政策推進室』

[http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/new_sinpou4.htm] (最終閲覧日

2016 年 12 月 3 日)。

外務省「第 4 章 国際人権規約の概要」『外務省：世界人権宣言と国際人権規約』

[<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/pdfs/kiyaku.pdf#04>] (最終閲覧日

2016 年 12 月 10 日)。

反差別国際運動(IMADR) 『IMADR とは | 反差別国際運動 (IMADR) 』

[<http://imadr.net/about/>] (最終閲覧日 2016 年11月 20 日)。

公益財団法人アイヌ文化・研究推進機構 『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の概要』

[<http://www.frpac.or.jp/about/files/law.pdf>] (最終閲覧日 2016 年 12 月 3

日)。

国際連合広報センター 『人権理事会 | 国連広報センター』

[http://www.unic.or.jp/activities/humanrights/hr_bodies/hr_council/] (最終閲覧日 2016 年11月 21 日)。

市民外交センター『規約 | 市民外交センター』

[<http://www.shimingaikou.org/about/statute/>] (最終閲覧日 2016 年11月

20 日)。

衆議院『決議 第 169 回国会 1 アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議案』

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/ketsugian/g16913001.htm] (最終閲覧日 2016 年 12 月 2 日)。

首相官邸『「アイヌ民族を先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』

[<http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/hukuda/2008/0606danwa.html>] (最終閲覧日 2016 年11月 30 日)。

高草木光一(2000)「市民的共生とマイノリティ」慶應義塾大学経済学部編『マイノリティからの展望』弘文堂, 3 - 22 頁。

竹田香織(2010)「マイノリティをめぐる政治過程分析のための理論的考察」『GEMC journal』no.3, 148-157 頁。

建林正彦(2004)『議員行動の政治経済学－自民党支配の制度分析』有斐閣。

内閣府 NPO ホームページ『特定非営利活動法人琉球弧の先住民族会 | NPO 法人ポータルサイト - 内閣府』 [<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/detail/047019332>] (最終閲覧日 2016 年11月 30 日)。

松島泰勝(2014)『琉球独立論』バジリコ。

宮島喬・梶田孝道(2002)「マイノリティをめぐる包摂と排除の現在」宮島喬・梶田孝道編『マイノリティと社会構造』東京大学出版会, 1 - 17 頁。

琉球新報『翁長知事の国連演説、実現へ 9月人権理事会で - 琉球新報 - 沖縄の新聞、地域のニュース』(2015 年 7 月 23 日) [<http://ryukyushimpo.jp/news/preentry-246150.html>] (最終閲覧日 2016 年 12 月 13 日)。

琉球新報『建白書実現へ「島ぐるみ会議」 6月中旬に結成大会 - 琉球新報 - 沖縄の新聞、地域のニュース』(2014 年 3 月 23 日) [<http://ryukyushimpo.jp/news/preentry-221919.html>] (最終閲覧日 2016 年 12 月 13 日)。

琉球新報『「先住民族」撤回要求 琉球王国の認識に違い - 琉球新報 - 沖縄の新聞、地域のニュース』(2016 年 4 月 28 日) [<http://ryukyushimpo.jp/news/entry-268867.html>] (最終閲覧日 2016 年11月 21 日)。

琉球民族独立研究総合学会(ACSILs)『琉球民族独立総合研究学会 (ACSILs)』 [<http://www.acsils.org/home>] (最終閲覧日 2016 年 12 月 1 日)。

吉川元・加藤普章(2000)「マイノリティと政治学・国際政治学」吉川元・加藤普章編『マイノリティの国際政治学』有信堂高文社, 3 - 41 頁。