

研究種目：若手スタートアップ
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19830077
 研究課題名（和文） 辺境地域におけるNIMBY施設の受容をめぐる
 構造的問題の析出と合意形成の適正化
 研究課題名（英文） NIMBY facilities acceptance in outlying regions : analysis of
 structural problems and agenda for consensus-building justification
 研究代表者
 熊本 博之（KUMAMOTO, Hiroyuki）
 早稲田大学・文学学術院・助手
 研究者番号：80454007

研究成果の概要：

辺野古では、既存の米軍基地に由来する軍用地料の故に、区的意思決定権が旧住民に偏在していることから、普天間代替施設の受け入れを拒絶できずにいる。東洋町では、周辺に核施設をもたなかったことによる核への不安と、外部からの支援者が県内世論の喚起につとめていたことが、核廃施設の拒絶を可能にした。両事例の比較の結果、行為レベルにおける手続き的正義の実現がNIMBY施設を拒絶する上で重要であることが明らかになった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	790,000	0	790,000
2008年度	510,000	153,000	663,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,300,000	153,000	1,453,000

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：NIMBY施設、迷惑施設建設問題、辺境地域、合意形成、環境正義

1. 研究開始当初の背景

普天間代替施設の受け入れを迫られている沖縄県名護市辺野古区での調査を続けていくなかで、問題が生じた当初は多くの地域住民が反対運動に参加していたこと、しかし時が経つにつれて反対運動から住民が身をひくようになっていったことが明らかになっていた。

研究開始時点においては、すでに反対運動に参加している人びとのほとんどが、地域住民ではなく、反戦平和や自然保護を訴えて各地から通ってくる「よそ者」によって占められており、受け入れに反対する姿勢は崩して

いなかったものの実質的には受け入れを容認する立場をとっていた辺野古区との間には軋轢も生じていた。

また、辺野古区が受け入れに傾いている理由として、受け入れに伴う振興事業への期待があったこと、そしてかつて辺野古が受け入れた米海兵隊基地キャンプ・シュワブの存在があったことも明らかになっていた。

東洋町については研究開始時点では未踏査であった。本事例についての本格的な先行研究もなされておらず、マスメディアからの情報を通して、高レベル放射性廃棄物最終処分場の建設候補地として独断で立候補した

町長が、辞任した上で出直し選挙を実施し、受け入れ反対派の候補に大差で敗れ、計画も白紙に戻ったということ、他地域に生活している人たちによる反対運動の支援がなされていたことは明らかになっていた。

2. 研究の目的

本研究は、辺境地域における NIMBY 施設の受容について、受容せざるを得ない地域の内的な構造と、辺境地域に NIMBY 施設を建設しようとする外的な構造とを、事例に基づきながら考察し、その構造的問題性を析出したうえで、施設の受容についての地域住民による妥当性の高い判断を保証するための条件、および解決しなければならない課題の提示を目的としている。

事例としては、沖縄県宜野湾市の普天間飛行場の移設先となっている沖縄県名護市辺野古区と、高レベル放射性廃棄物最終処分場の建設予定地に立候補した高知県東洋町という2つの地域を考察する。「1. 研究開始当初の背景」において記したように、前者の事例では地域は NIMBY 施設の受け入れに傾いており、後者の事例では拒絶することができている。この両事例の比較を通して、辺境地域に NIMBY 施設の受け入れが要請されたときに、それを拒絶するために必要となる要件について考察していく。

具体的には、NIMBY 施設の受け入れに関する問題を「迷惑施設建設問題」として理論概念化し、その特徴を析出する。続いて、受け入れ地域を巡る内的・外的な社会構造を社会的に考察し、その構造的問題性を析出する。その上で、地域住民が形成する合意を民主主義的に意味あるものとするためには、地域の合意形成過程における手続き的正義の実現が必要であること、そのためには制度レベルでの手続き的正義の実現のみならず、地域住民が問題に対する自分の意見を自由に表明することを保証する行為レベルでの手続き的正義の実現が必要であることを、環境正義の観点から指摘していく。

3. 研究の方法

(1) 方法論

理論概念としての迷惑施設建設問題

方法論としては、まず「迷惑施設建設問題」の理論概念化を試みた。先行研究を考察した上で、「迷惑施設」の特徴には、「加害性」と「公共性」があることを示した。迷惑施設は周辺地域に不可避免的に被害をもたらす加害性を備えているにもかかわらず、公共性を備えているがゆえに何処かに建設されることになる。そしてそれゆえに、迷惑施設の建設をめぐるっては、多くの場合において争論が生じることになる。

そのため、「迷惑施設建設問題」には、ま

ず「代償性」という特徴が備わる。自由平等を旨とする近代民主主義社会においては、「公共の福祉」のために迷惑施設を受け入れた地域の人たちは、その被害を補うに足る応分の代償を受ける権利があるからである。しかし、その代償としてさまざまな形をとって地域にもたらされる補償は、一方では押しつける側の責任を軽減させ、他方では地域を迷惑施設に依存させていく。そして地域は、新たな迷惑施設の受け入れを余儀なくされ、迷惑施設が集中ようになる。こうした負の連鎖をさらに加速させるのが、「迷惑施設建設問題」のもう1つの特徴である「周辺性」である。

「周辺性」とは、地理的にも社会的にも周辺と位置づけられる地域に迷惑施設が建設される傾向が強いことを指す。周辺部は、迷惑施設によって被害を受ける人数の少なさ、補償費用の少なさ、そして社会的脆弱性という3つの特徴を備えているため、迷惑施設の建設がなされやすいのである。

環境正義研究の彫琢

次いで、環境正義研究の彫琢も試みている。環境正義とは、自然環境や生活環境に悪影響を及ぼす環境負荷が不平等に分配されている状況を不正義だとする概念であり、分配的環境正義と厳密に用いられることもある。ここでいう「環境負荷の不平等な分配状況」とは、すなわち周辺部に位置する社会的弱者に迷惑施設に代表される環境負荷が偏って集中している状況を指す。つまり環境正義は、環境問題への視点と社会的公正の理念を統合した概念だということができる。

この分配的環境正義研究に対しては、迷惑施設の不平等な分配がなされる背景には、意思決定過程における公正さを保障する手続き的正義が、迷惑施設の受け入れを迫られている地域社会において実現していないという問題があり、その点を指摘することの必要性を主張する研究が1990年代以降積み重ねられてきている。

本研究では、その指摘の重要性を認めたくて、分配的環境不正義に陥った地域社会において手続き的不正義が生じるという側面に着目し、さらに手続き的不正義が新たな分配的環境不正義を地域社会にもたらすことによって、周辺部における特定の地域に迷惑施設が集中してしまう「不正義の連鎖」のメカニズムを明らかにした。

また、手続き的正義を、地域住民による政策決定過程への民主的な参加を可能にする制度の保障という「制度レベルの手続き的正義」と、地域住民が自らの意思を自由に表明することを保障する「行為レベルの手続き的正義」とを分けて考えていくことの重要性についても指摘した。この2つを区別すること

によって、住民が制度を有効に活用することができない状況にあたり、住民の自由な意思表示が困難であるような行為レベルの手続き的正義が実現していない場合に、制度レベルの手続き的正義が保障されていることをもって迷惑施設の建設が正当化され、実際上の環境不正義が隠蔽されてしまうことの問題性を指摘することが可能になった。

(2) フィールドワーク

辺野古調査

辺野古での調査は、2008年2月4日から12日にかけて、同年7月15日から20日にかけて、2009年3月8日から15日にかけての3回に分けて実施された。この3回の調査を通して、辺野古区長、辺野古区行政委員、辺野古区住民、辺野古における反対運動に参加している方たちを中心とする人々へのインタビュー調査を実施し、辺野古区の意味決定システムの実態、普天間代替施設の受け入れについての態度、反対運動に対する姿勢や思いなどについて伺ってきた。さらに、辺野古区の内規である「辺野古区行政内規」の写しを入手し、インタビュー調査を通して得られた知見を裏付けることができた。

また、かつての入会地が軍用地として接収されている行政区における、軍用地料の扱いについて比較調査を行うため、嘉手納町および金武町の軍用地主会を訪問し、その実態について調査してきた。

東洋町調査

東洋町での調査は、2008年3月7日から11日にかけて実施された。高レベル放射性廃棄物最終処分場の受け入れに反対の立場から町長選に立候補し、事前調査の承諾を表明した前町長に大差をつけて当選した現東洋町長、現東洋町長を支持していた町議会議員、反対運動の端緒となった地元在住の若者のリーダーおよび支援者、高知県内各地に在住している外部からの支援者、および当時反対運動に参加していた人々などから話を伺ってきた。

また、町長選挙当時に配布されていた公報やピラなどについても入手することができた。

4. 研究成果

上述したような理論的知見およびフィールドワークをもとに、本研究では両事例についての考察を行ってきた。

(1) 辺野古区

まず辺野古区については、普天間基地移設問題を「迷惑施設建設問題」として捉えたいうえで、分析概念として環境正義を用いることで、普天間代替施設の受け入れ先である辺野古において生じている「不正義の連鎖」の構

造を描出した。

わずかな農業収入や、入会地である山林にはいった採取した薪を燃料として売却することでなんとか生活を成り立たせていた辺野古は、1959年に米海兵隊基地キャンプ・シュワブが建設されたことにより、分配的環境不正義に陥った。しかし辺野古は、その代償として近代的インフラを獲得し、土地を造成し、社交街をひらき、多くの寄留民を呼び込み、そして軍用地料を得ることができた。そして辺野古の住民は、基地に強く依存するようになった。

なかでも特に、軍用地料収入は辺野古の社会構造を大きく変えていった。軍用地として提供されている山林が、辺野古の人びとが長い年月をかけて払い下げられた入会地であったことから、旧住民はすべて入会地の一部を分筆されて軍用地主となり、基地から直接的に代償を受けることとなった。その結果、多くの旧住民はいまでも軍用地主であるのだが、かれらは軍用地料を得ているため、基地に対して反対の立場にたつことは難しい。

さらに軍用地となった入会地に対しても、毎年2億円近くの軍用地料が支払われている。旧住民はこの財産を守るため、一部の旧住民だけで辺野古区の意味決定をすることができるよう意思決定システムを構築した。このことは、辺野古の意思決定過程において制度レベルの手続き的正義が実現されていないことを示している。

さらに、基地に反対することが困難な旧住民が意思決定システムを独占していることによって、辺野古は新たな基地負担としての普天間代替施設の受け入れを拒絶することが困難になった。その結果、現在辺野古は、自らの判断により分配的環境不正義を招来しようとしている。しかし旧住民も、本来であれば新しい基地負担などないに越したことはないと考えている。にもかかわらず、かれらには受け入れを前提とした条件闘争を行うより他に選択肢がない。つまり辺野古には、行為レベルの手続き的不正義も生じていることが明らかとなった。

また、迷惑施設の受け入れに付随してもたらされる金銭的な代償が、地域の活性化につながらないばかりか、迷惑施設への依存構造を生み出すことによってむしろ悪化させることもあることが、名護市の財政分析を通して明らかになった。このことは、迷惑施設受け入れの代償が、受け入れ地域の「周辺性」を改善することはないということを示している。またさらに、基地関係収入への依存度を高めていった名護市は、それゆえに普天間代替施設の受け入れを拒絶することが困難になってしまった。これは名護市もまた、行為レベルの手続き的不正義に陥っているということを示しているといえよう。

このような状況にある辺野古において展開されてきた、普天間代替施設建設に反対する社会運動についての分析も行った。そこでは、運動が反戦平和の思想を強めていったことにより、辺野古住民と乖離してしまい、「こないにこしたことはない」という辺野古住民の意思を汲み取ることができなかったこと、そしてその背景には復帰後、基地への経済的依存を強めていった沖縄社会において、基地に反対する運動を継続するためには、反戦平和の思想に基づいた運動を展開するよりほかなかったという事情があったことを明らかにした。そしてこの住民と運動の乖離が、辺野古が普天間代替施設の受け入れを拒絶できない原因の1つとなっていることを指摘した。

(2)東洋町

辺野古と同様に辺境地域にあたる東洋町において、なぜ迷惑施設である高レベル放射性廃棄物最終処分場を拒絶することができたのか。その問いに対する答えは無数にあるが、なかでも重要であったのは、地域住民が受け入れに反対する意思表示を行い、それを持続することができた、つまり行為レベルにおける手続き的正義が実現していたことである。

それを可能にしていた要因は、以下のよう
にまとめられる。まず、東洋町周辺に核関連施設が存在していなかったということがあげられる。このことは2つのことを意味している。1つは放射性物質のもつ危険性についての感受性の高さ、もう1つは核関連施設に付随する利害関係の不在である。それゆえに東洋町住民は、核関連施設の受け入れによって得られる利益について具体的に想像できず、一方で放射性廃棄物に対する恐怖をつのらせた結果、多くの人たちが反対の意思を表明することができたのだといえよう。

そしてその反対の意思を表明する期間は、ごく短くてすんだことも大きい。前町長による核廃施設受け入れへの応募が発覚したのは2007年1月のことである。そのときから反対派住民による運動がはじまり、3月にリコール請求活動がはじまったのを受けて町長が辞任し、出直し町長選挙で反対派候補が勝利したのが同年4月のことである。つまり、運動が稼働していたのは実質的には3ヶ月ほどのことだったのである。この期間の短さが、住民に反対の意思を表明させつづけていくうえで果たしていた意味は大きい。

また、外部からの支援者による活動が、主に高知県内における世論の喚起に向けられていたことがある。迷惑施設の受け入れに伴う代償も加害も、直接的にそれを受けるのは地域住民である。それゆえに利害関係者ではない他地域の支援者が地域の問題に介入す

ると、ときに地域住民との摩擦を引き起こしてしまう。そのことを十分に理解していた支援者たちは、東洋町内での活動は極力控え、県内世論への訴えかけを進めていた。さらに橋本大二郎高知県知事(当時)も受け入れ反対を表明したことにより、反対派住民の主張が正当性を高めていったのである。

(3)両事例の比較

この両事例を比較することによって導き出されるのは、行為レベルにおける手続き的正義が地域において実現していることが、周辺地域の住民がNIMBY施設の受け入れを拒絶する上で重要だということである。

NIMBY施設の受容は、それに伴って生じる代償への依存を生む。特に周辺地域は経済的脆弱性のゆえ、その依存の程度が高くなる。この代償への依存は、地域住民の行為レベルにおける手続き的正義の実現を阻害してしまうため、さらなるNIMBY施設の受容を迫られたときに、それを拒絶することを困難にしてしまう。つまり、「不正義の連鎖」が周辺地域において実現してしまうのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

熊本博之「環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」 米軍基地と名護市辺野古区」『環境社会学研究』14号(査読有)、2008年、219-233。

〔学会発表〕(計3件)

熊本博之「迷惑施設の存在が地域社会にもたらすもの - 名護市辺野古と高知県東洋町を比較して」第81回日本社会学会大会(2008年11月、東北大学)

熊本博之「社会運動の(不)可能性 普天間基地移設問題を事例に」第80回日本社会学会大会(2007年11月、関東学院大学)

熊本博之「「縮小社会」における財の再分配 - 在日米軍再編推進特別措置法と沖縄」地域社会学会 2007年度第1回研究例会(2007年7月、早稲田大学)

〔その他〕

博士学位論文「迷惑施設建設問題の構造と地域社会 「不正義の連鎖」を生み出す構造的要因の析出」(2009年3月、早稲田大学文学研究科)

6 . 研究組織

(1)研究代表者

熊本 博之 (KUMAMOTO HIROYUKI)

早稲田大学・文化構想学部・助手

研究者番号：80454007

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし