

社会と地域の利害対立と合意形成

— NIMBY を乗り越えて —

押 谷 一*

Conflicts of interest of society and the community and consensus building
— Overcoming the NIMBY —

Hajime OSHITANI*
(Accepted 10 December 2015)

1. はじめに

現代社会の様々な場面には、多くのリスクが存在し、それらのリスクを回避することは、現代に生きるわれわれにとって重要な課題となっている。生活環境におけるリスクでは、良好な住環境が重要であり、住環境のなかにリスクを生じる施設が存在することは、地域住民にとって耐え難い精神的、肉体的に苦痛を生じることがある。

例えば、原子力発電所、廃棄物処理施設、自衛隊も含む軍事的な施設などの立地に対して、社会的な必要性があるといわれながらも、それらの施設の周辺住民にとっては、住環境を悪化させる極めて「迷惑」な施設であり、住環境にとって重大なリスクとなる。

こうした施設を立地させることは、社会構成員がだれでも利用できる、あるいはその存在によって社会全体に便益を与えることから公共財であると認識され、地域住民の懸念、あるいは実際の不利益は無視されてきた。ところが社会全体の多数の認識とは異なり、地域住民が重大なリスクであると認識し、相互の重大な齟齬（ギャップ）が生じた場合、社会と地域の間でリスクを配分することを巡って、ときに深刻な紛争に発展することがある。

とりわけ、迷惑施設の立地に反対する地域住民の態度に対してリスクを直接受けることの無い住民たちは、反対する地域住民の動きに対して「地域住民のエゴ」であると捉えることがある。所謂、NIMBY (Not in my backyard) である。NIMBY とは、社会的な必要性は認めるが、迷惑な施設が自分の裏庭に立地することは認められないというものである。

地域のリスクは、社会全体にとっての利益が重要であるというコンテキストによって隠蔽されてしまうおそれを内包しているのである。NIMBY が顕在化することについては「被害者が直面している不正義が社会のなかで気づかれ、是正されなければならないにもかかわらず、気づかれもせず、よしんば気づかれたとしても何らの対処もされずに黙認されてしまうような受動的な環境不正義」を告発する運動が発生してきた（池田 2005）、との指摘もあるが、迷惑施設の持つ社会的な合理性と周辺住民の合理性の間の深刻なギャップについては、社会の多数派の利益が優先され、地域が受けるリスクを回避することについて、その問題点、とくに社会と地域社会のふたつの主体のリスクに対する認識の不一致について、経済成長の源泉である電力の安定供給を強調する原子力発電所と、資源循環型社会形成を謳ったスローガンの下で必要不可欠とされる廃棄物処理（特に循環資源の利用のための）施設を例に問題点を整理する。

2. NIMBY の本質

環境社会学においては、環境問題における被害者・加害者をより広い社会集団に置き換えて、被害・加害間の不平等な構造を明確にしてきた（堀川三郎 1999）。なかでも梶田は、各種の大規模開発が社会紛争を生起させていることに注目し、それを解く鍵として受益圏/受苦圏概念を提示している（梶田 1979）。それによれば環境問題を引き起こす事業から利益を受けている社会集団は、多くの場合、人口、経済力、政治力、文化・生活水準が優越している人々や地域であり、環境問題によって苦痛を受けている

* 酪農学園大学農食環境学群環境共生学類資源再利用学研究室 TEL/FAX 011-388-4837 hajime@rakuno.ac.jp
College of Agriculture, Food and Environment Sciences, Department of Environmental and Symbiotic Science, Resource Conservation and Recycling, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

社会集団や地域はその外側にあり、受益圏には、利益の代弁者が存在するが、受苦圏には代弁者が存在しないために、苦しみが放置されるとしている。

このような、受益圏（者）と受苦圏（者）の対立の背景にある NIMBY を解決するためには、民主的な合意形成が必要である。なかでも当該施設の必要性に対して地域住民が「必要性」と「迷惑性」のどちらを選択するのかを決定する意思決定プロセスにおいては、民主的な運営、議論の透明性の確保が重要である。さらに、その際に提示されるデータや科学的根拠については、利害関係のない第三者によって評価されることや NIMBY が生じる地域住民の意識の背景を明確にすることが重要である。

本稿では、まず廃棄物処理施設に対する NIMBY の構造を明らかにし、次いで原子力発電施設に対する NIMBY 成立の問題点を取り上げ、それらの施設に対する地域住民の意識や行動について整理し、地域と社会のリスクの配分のあり方について考察する。

3. 廃棄物処理施設における NIMBY

廃棄物問題は、文明の発展とともに生じてきた。例えば、平安時代初期に編纂された『続日本紀』の「汚き佐保川」では、当時の廃棄物に関する記述がみられる。また、784 年に平城京から長岡京に遷都し、10 年後に再び平安京に遷都したのは、生活環境の悪化が背景にあったのではないかの説がある。すなわち、当時は生活系の廃棄物（都市ごみ、し尿など）を川に流して処理していたため人口が集中する都市には、大きな河川が必要であったが、平城京があった大和盆地には、十分な容量をもつ河川がなく人口の増加に伴って増加する廃棄物を処理することができなかつたため、止む無く遷都せざるを得なかつたという説である。いずれにしても廃棄物を放置すると生活環境が悪化するために、いずれかの手段で遠隔地に投棄されることが必要となってきた。

東京では江戸時代（明暦元年、1655 年）から現在の江東区の海岸部にゴミを投棄してきたが、1950 年代半ばの高度経済成長期、廃棄物の排出量が増大し、大量のゴミ収集車が、最終処分場（海面埋立地）が立地する江東区内に集まったことによって区内の各地で悪臭やゴミによる火災、交通渋滞、ハエの発生などが深刻な問題となっていた。そのため、ゴミを受け入れている江東区と、排出している杉並区の間で起きた紛争である。紛争の発端は、東京都が急増するゴミ対策として都内 8 か所に一時的なゴミ集積所を設けようとしたところ、その一つとなった杉並

区和田堀公園周辺の住民が工事を実力阻止する事件が発生した。杉並区の住民は、ゴミ問題の解決に対して積極的ではないと見た江東区は、区長自らが杉並区のごみの搬入を江東区の道路上で止めた。さらに杉並区内に清掃工場を建設することに反対するなどの動きに対して、ゴミの受け入れ住民である江東区民は反発し、杉並区のごみの搬入阻止を決定した。東京都清掃労働組合も杉並区内での収集を拒否するなど地域住民と受け入れ住民の対立が表面化したのである。こうした事態を受けて当時の美濃部亮吉東京都知事が「ゴミ戦争宣言」を行った。その後も東京都による焼却処理を中心とする清掃工場の用地選定を巡って住民の反対など廃棄物問題は深刻化していった。美濃部知事は、清掃工場の建設のために強制収用手続きを再開するなどの対応を進めるが、反対派住民は、工場建設に対する訴訟が相次ぐなど泥沼化していった。

こうした、ゴミ排出者と処理施設の立地する地域住民との間の対立は、公害問題の特有の構造と同様である。つまり公害とは、事業活動をはじめとする人間の行為によって、人間生活の基盤である環境中に有毒・有害なものが排出され、生活環境が変化し、人の健康や生命に損害が生じることである。公害が発生すると、被害者は、自分の受けている苦痛は、加害者の行為が原因であるとして、その行為を止めるように要求する。一方の加害者は、加害の因果関係を認めず、行為を止めようとしなない。事業活動のように、その行為が公共性を有する場合、公共性があるが故に被害者は我慢すべきであるという論点が出現する。

前述のように環境社会学においては環境問題に関する地域の問題を「受益圏」と「受苦圏」という考えを示している（船橋他 1985）。これをもとに、廃棄物処理施設の受益圏、受苦圏を整理すると次の図のように表すことができる。廃棄物処理施設によ

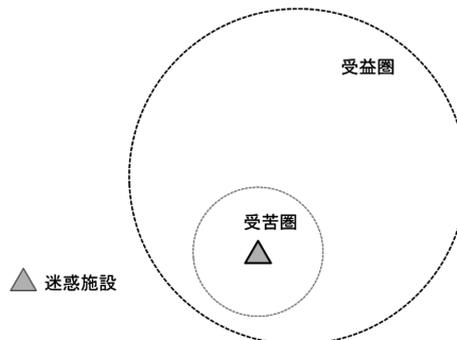


図1 廃棄物処理施設の受益圏・受苦圏

て不利益、すなわち住環境の悪化につながると考える人びとの受苦圏は、受益圏、すなわち廃棄物処理施設の設置によって利益を得られる受益圏のなかにある。

例えば、新幹線による騒音・振動の被害に対して、広範な「拡散した受益圏」が存在する一方で、「局地化された受苦圏」がつくられるということである。受益圏と受苦圏は、空間的に分離され、受益者の「公共の利益」に対する主張は、地域的に限定された受苦者にとっては、到底受け入れることはできない。このような二者の対立を解決するためには、受益者が対策費用を負担するか、被害に対する補償を行うことである。これは環境政策の基本である「汚染者費用負担の原則（Polluter Pays Principle：PPP）」である。

ごみ処理にともなって発生する排ガスの処理、悪臭や交通渋滞などの公害問題を防止するための費用を原因者が負担することで受苦圏に住む地域住民の合意を取り付けることができるとするものである。また、近年、多くの自治体が導入している“ごみの有料化”も受益圏に住む人びともごみの排出量に応じて費用負担を求めることにより、ごみ問題の存在を認識させ、排出を抑制する効果が期待される。

しかしながら、費用負担のあり方だけでは迷惑施設の立地問題を解決することはできない。施設はいずれどこかの地域に設置しなければならないし、金銭では抜本的な解決とはならない。全国の廃棄物処理施設の建設をめぐる地域紛争の事例をまとめたレポート（21世紀の廃棄物を考える懇話会 2001年）によれば、1997年8月から9月にかけて実施した調査で全国669市のうち、約20%が立地に関わる紛争を抱えていることを示している。

また、特筆すべき内容として「主な反対者が建設地の住民よりもその周辺の住民の方が多いという、いわゆるドーナツ化現象がみられる」ということである。このことについては後に原子力発電施設の項で整理する。

なお、アンケート調査で得られた反対住民の理由は、①住宅地に近接、②学校・病院に近接、③施設の規模が過大・ごみ減量が先決、④ダイオキシン、⑤情報公開が不足、⑥コミュニケーションが不足、⑦最終処分場の安定性、⑧適地選定過程が不明確、⑨地下水汚染などを挙げている。

いずれにしても迷惑施設を立地するためには受苦圏の人びとの反対意見を踏まえて合意形成を図ることが重要である。このことについて「公論形成を合理的な手続きを踏むことによって達成する必要がある」とし、合意形成のあり方を一元化し規範化したことを対象化する試み（土屋 2008）」などもある。

そもそも用地の選定が重要であるにも拘らず、用地選定委員会は、多くの場合、住民が参加しておらず、学識経験者が参加することもまれであるといわれている。そのため受苦圏に居住する住民が加わったなかで候補地を選定することは極めて困難であり、候補地を選定するまでが行政の仕事であるという認識が生じることになる。そして「ノイズを排除し、徹底的に合理的なコミュニケーションをとったり、ローカル・ポリティクスのなかで住民運動を動員し反対政治を組織したりすることによって問題解決の突破口を見出そうとするのではなく、それぞれの地域におけるプロセスや構造的な制約を明らかにすることによって、多元的で地域固有な合意形成の可能性を提示」（土屋 2008）している。

既に述べたように迷惑施設の建設にあたっての合意形成のプロセスは、従来一部の利害関係者だけで調整されるなど不透明であったが、透明で合理的なものとなってきている。とりわけ、近年では参加型民主主義を重視するなかで合意形成の場の公開や民主的な運営は不可欠となっているとはいえ、議論の中心が条件交渉に終わらせてはならない。

行政と住民、とりわけ受苦圏と受益圏に居住する住民が同席した上で、地域の有り様を議論する契機としなければならない。いわゆる「協働」の取り組みであり、地域住民自らの課題であることを認識することが必要である。

行政と住民、とりわけ受苦圏と受益圏に居住する住民が同席した上で、地域の有り様を議論する契機としなければならない。いわゆる「協働」の取り組みであり、地域住民自らの課題であることを認識することが必要である。

4. 原子力発電所のNIMBY

一方、原子力発電所の受益圏、受苦圏は、廃棄物処理施設とは異なり、ふたつの圏域は、図2に示すように離れている。

2011年3月11日の東日本大震災による津波は、東北地方沿岸部に甚大な被害をもたらした。なかで

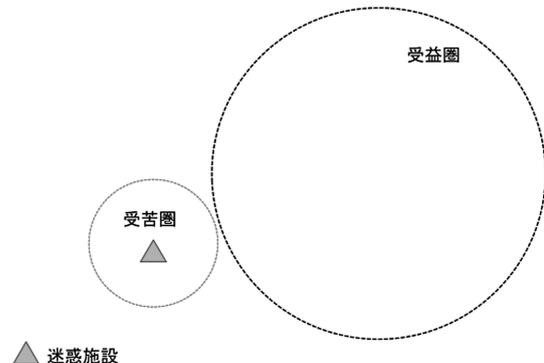


図2 原子力発電所の受益圏、受苦圏

も福島第一原子力発電所を襲った津波は、水素爆発とそれに伴う放射性物質の東日本太平洋沿岸への拡散を引き起こし、福島県東部を中心に、放射能汚染地帯が出現した。放射能汚染の危険性について筆者は専門外であるので、詳しく述べることはできないが、一旦、炉心が溶融するような重大な事故が発生した場合、放射能汚染が広範に拡がり収斂させるまでには想像を超える年月と膨大な費用が必要であることは認識している。

商業用原子力発電所が登場してから、およそ半世紀、チェルノブイリ、スリーマイル島、今回の福島など、深刻な事故が繰り返し発生しているにもかかわらず、国、電力業界は安全性を喧伝し続け、一旦すべての原子炉を停止しながら、再稼働が次々と進められている。

こうしたなかで、地域住民は社会的合理性とどのように向き合うことができるのか、福島の原子力発電所の立地の経緯を概観してみよう。

福島に原子力発電所を建設する計画が明らかになった当時、原発誘致の話は、地域にとって闇路の一灯であり、拒否する理由も存在しなかったといわれている。当時の最大野党であった社会党の政策も原発推進であり、地域の一部の社会党議員による反対運動に対しても積極的な支援を行っていない。

原子力発電所は、なぜ多くが人口の少ない過疎地に立地しているのだろうか。その理由については田中角栄の「日本列島改造論」をみていきたい。田中の主張は「国民がいま、なによりも求めているのは、過疎と過密の弊害の同時解消」であり、「そのためには、都市集中の奔流を大胆に転換して、民衆の活力と日本経済のたくましい余力を日本列島の全域に向けて展開する」ことであるとしている。そして電力に対しては「通産省の推計によると、昭和60年度の電力需要をまかなうためには、発電能力を昭和46年末に比べ、3.5倍以上引き上げなくてはならない。このうち火力発電が半分、原子力発電が三割を占める見込みである。しかし、電力会社が勝手に敷地を拡張し、発電所を新設することは地元の反対で難しくなっている。放射能問題については、海外の実例や安全審査委員会の審査結果にもとづいて危険がないことを住民が理解し、納得してもらう努力をしなければならない」として原発は、地域社会の福祉に貢献し、地域住民から喜んで受け入れられるような福祉型発電所であると当時の政府などは、強調している。

そして地方に原発を建設するために1974年に次のような電源三法を施行した。①電源開発促進税法、

②電源開発促進対策特別会計法、③発電用施設周辺地域整備法であり、発電所が立地する市町村およびその周辺地域の公共施設を整備し、過疎から脱却を果たすのを目的としている。原発立地が過疎地である理由は、原子力発電所の立地には、①大量の冷却水が必要であること、②強固な岩盤上に直接設置すること、③一定以上の土地があることとされていることであり、さらに、国が定めている「原子炉立地審査指針」では①原子炉の周囲は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること、②原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること、③原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていることの三条件を示していることと明記している。いわば事故を想定して、人口密度の低い地域に立地している。

いわゆるNIMBYとは逆に、地域住民は社会的合理性の下で地域においても財政効果があるとして原発立地を受け入れたのである。さらに昨年末の衆議院選挙で、安倍政権は、経済政策「アベノミクス」を最大の争点とし、その実現のために原子力を重要なベースロード電源と位置付け「活用」とすると選挙公約に掲げた自民党ではあったが原発・エネルギー政策は争点としては、必ずしも深まらなかった。その結果、原発を抱える14小選挙区のうち11選挙区では自民党候補が当選し、政府の再稼働方針は結果として有権者から支持された形となった。

前述したように、廃棄物処理施設の建設に対する反対は、必ずしも地域の住民ではないのと同様に、原発においても、「原発の近隣に居住する人びとは、まさに関係者の一人として、一般の人々よりよりも原子力に対する理解が深いことが知られている」(西川雅史 2015)という指摘もあるように過疎地域において原発の立地は、雇用機会の創出、地域経済の活性化につながるものがNIMBYを沈黙させたのである。

しかし、原発が立地する地域にはこれまで政府が述べてきた原発の安全性を一方的に受忍することができない住民は少なからずいるはずである。今後は、安全性を認めることのできない住民に対して、避難地域からの転居、転職のための手厚い対応が必要である。そのための費用は、原発によって便益を受けてきた国民が応分の負担をするべきであろう。

住民の反対により原発立地を断念させた地域は、全国に34カ所あるといわれている。例えば、三重県紀北町・大紀町の芦浜原発、和歌山県日高町の日高原原発、徳島県阿南市の蒲生田原発などである。反対した住民は、原発が立地することによって地域が受

苦圏になることに重大な懸念を感じ、自らの生活を守り、子孫に土地や海などの自然を守ることの重要性を強く訴えた。こうした地域住民に対して受益圏にある人びとの対応も求められる。

さらに、福島原発の事故により広範囲が放射能に汚染されたため、除染作業によって放射能に汚染された土砂などが大量に発生している。環境省は、除染によって放射性物質で汚染された土や廃棄物は、国の責任で保管する中間貯蔵施設を確保するとしていますが、設置する場所や時期など具体案は決まっていますが、設置する場所や時期など具体案は決まっています。こうした中間貯蔵施設の立地においては、深刻な NIMBY が顕在化する。汚染物質は、先に述べた環境政策の基本である PPP に従うならば、その原因者である東京電力が費用負担するべきであるが、放射能は著しく危険であり、安定するまで極めて長期間が必要であること、量的に膨大であることから、金銭面だけで処理施設の立地を進めてはならない。

5. ま と め

本稿では、廃棄物処理施設と原子力発電所の立地を例に NIMBY の解決の方途について若干の整理を試みた。迷惑施設が立地する住民の自律性と生活環境の保全をどう接合することが出来るかの試論である。すくなくともそれぞれの施設が社会にとって不可欠な施設であるとするならば、立地する地域をどこかに確保しなければならない。ところが迷惑施設の立地にあって、当該地域の人びとが反対すると、そのような施設が立地する地域から遠く離れた人びとは、当該地域の反対運動に対して NIMBY であると批判的になる。一方で、迷惑施設の立地が求められる地域の多くは過疎地域にあり、財政的な支援によって迷惑施設の立地に合意せざるを得ない状況もある。このように受益圏、受苦圏のみならず、科学的な知見を踏まえて国民的な議論としていかねばならない。むろん、受益圏と受苦圏の二項対立だけでなく、それぞれのなかに利害対立が生じて立地が著しく困難となった場合には、マクロ的な視点にもとづく政策判断も加味せざるを得ないだろう。しかし、迷惑施設の立地に対して、地域住民の

NIMBY と片付けるのではなく、様々な利害関係を慎重に解きほぐすことが重要であり、そのような合意形成プロセスによって相互の情報を共有することが重要である。

筆者は、NIMBY を経済学の視点からの整理を試みている（押谷 2012）。これまでの経済学では、環境問題は外部不経済ないし社会的費用として捉えてきたことから NIMBY を解決することの困難性を示した。そして、ゲーム理論にもとづいて、二者（ここでは社会と迷惑施設の立地する地域住民）の対立を簡単な利得行列によって、他者との情報共有が成されずに其々が自分の利益拡大だけをめざすと結果的に社会全体が大きな不利益を受けることを示した。今後さらに実証研究と分析を進めることが今後の課題である。

参 考 文 献

- 池田寛二(2005)「環境社会学における正義論の基本問題 — 環境正義の四類型」『環境社会学研究』11, pp.5-21.
- 押谷 一(2012)「東日本大震災によって発生した災害廃棄物の処理と NIMBY 症候群」『酪農学園大学紀要』36-2, 133-138.
- 梶田孝道(1979)「紛争の社会学 受益圏と受苦圏 大規模開発問題におけるテクノクラートと生活者」『経済評論』1979.5.
- 土屋雄一郎(2008)「環境紛争と合意の社会学 — NIMBY が問いかけるもの」社会思想社.
- 西川雅史(2015)「自省的「3.11」」『計画行政』38-2, 27-32.
- 船橋晴俊・他(1985)「新幹線公害 — 高速文明の社会問題」有斐閣.
- 堀川三郎(1999)「戦後日本の社会学的環境問題研究の軌跡 環境社会学の制度化と今後の課題」『環境社会学研究』5, 211-223.
- 21 世紀の廃棄物を考える懇話会(2001)「自治体における政策決定プロセスのあり方 — 合意形成に重点をおいて — (報告書)」財団法人日本環境衛生センター.

Abstract

Waste treatment facilities generate a bad smell, collection vehicles due to traffic congestion is increased, is annoying facility for residents of the surrounding area.

However, waste treatment facilities, is socially necessary. So, it also allows local residents is a social needs. However, it will considered to be the area that people not want locate such facilities. Such a concept has been referred to as the NIMBY syndrome.

In this paper, we summarize mechanism of peoples' consciousness to such annoying facilities and how to resolve the NIMBY in trouble facilities such as waste treatment facilities and nuclear power plants.