

## 《論 文》

## 迷惑施設建設問題の理論的分析

## — 普天間基地移設問題を事例に —

熊 本 博 之

本稿では、迷惑施設建設問題を理論的に分析していくための分析枠組みを提示し、その枠組みに基づいて普天間基地移設問題を分析する。迷惑施設の建設をめぐる問題には、いくつかの共通する要素がある。その共通要素を取り出し、分析概念化することによって、迷惑施設建設問題を考察する上での共通の基盤を構築することは、意義のあることだと考える。また、具体的な事例として普天間基地移設問題を取り上げ、本稿で提示する分析枠組みを用いた理論的な分析を行う。

## 1. 迷惑施設とはなにか

一般に広く用いられている用語の定義は、核となるイメージは共有されているが、その解釈が多様になされているがゆえに、多くの場合において困難な作業となる。迷惑施設という用語もその例に漏れてはおらず、先行研究においても明確な定義がなされることのないまま用いられてきたとっていいだろう。

とはいうものの、「迷惑施設」という用語に含意されている共通の要素は認められる。例えば、ゴミ問題、ゴミ行政研究の第一人者である寄本勝美は、迷惑施設の特徴を、「こうした施設（迷惑施設のこと：引用者註）の大半は、たしかに市民の一部に何らかの迷惑をおよぼしがちではあるものの、他方では市民の共同生活や福祉・教育の維持向上、ひいては生活環境や自然の保護改善のためにいまや不可欠という特徴

を帯びるものなのである」（寄本 1989：17）としている。また、迷惑施設をめぐる政治と経済について論じた著書において、清水修二は、「世間でその必要性の認められた公共的・公益的な存在でありながら、いざそれが自分の居住地に近接してつくられるとなると往々にして住民が反対を表明するような、そういうたぐいの施設」としての迷惑施設を問題にするのだと序章において述べている（清水 1999：24）。あるいは端的に「迷惑施設という表現は、社会的な必要性和環境汚染等の危険性を併せ持った施設を指している」（高橋・前田：2003：62）と定義しているものもある。

これらの定義から見えてくるのは、迷惑施設は、社会的には必要であると多くの人びとが認めているにもかかわらず、その施設から何らかの不利益がもたらされるために、自分の生活空間にはあってほしくないという多くの人びとが考えている施設だということである。つまり迷惑施設とは、「公共性」と「加害性」という2つの特徴を同時に併せ持った施設なのだといえよう。この公共性と加害性については、次節で考察をすすめていく。

さらに迷惑施設は、その規模によっても区別される。たとえば、在日米軍基地や自衛隊基地などの軍事施設、原子力発電所や放射性廃棄物の最終処分場などの核関連施設、一般・産業廃棄物の処分場などといった施設は、施設自体が大規模であることもあって、周辺にもたらす迷

惑の規模も大きく、また必要性を認めている人びとの数が多いために公的な資金が投入されている（＝公的な資金をつかうことの妥当性が広く一般に承認されている）。一方、火葬場や刑務所、精神科の病院、老人福祉施設のような施設の場合、その必要性は広く認められているものの、施設の規模は小さく、施設からもたらされる「害」も、身体や環境に対する害というよりも、感覚的に嫌悪感をもよおすとか、治安が悪化する、地域の印象が悪くなるのではないかとというイメージの水準にとどまっており、「嫌悪施設」と言い換えることもできるような施設であるといえる。

本稿ではこのうち前者の大規模な迷惑施設のことを狭義の迷惑施設と捉え、後者の嫌悪施設とは区別し、この狭義の迷惑施設に焦点を当てて考察を進めていく（以後、断りのない限り、単に「迷惑施設」とある場合は、狭義の迷惑施設のことを指す）。

狭義の迷惑施設の建設は、その規模の大きさと、施設を必要とする人びとの多さにより、外的にも、内的にも、激しい圧力が生み出され、建設されるにせよされないにせよ、その決定までには長い年月がかかることが多い。

たとえば、1969年に持ち上がった原発建設計画によって長く地域の行政が左右され続けた新潟県巻町（現・新潟市）では、1996年の住民投票や町長選挙、リコール運動などを通して2003年に計画の白紙撤回を勝ち取った<sup>1</sup>。また石川県珠洲市でも、住民どうしが敵味方にわかれてしまうような28年を経験した末、こちらもまた2003年に関西・中部・北陸電力の3社長が珠洲市役所を訪れ、「珠洲原発の凍結」を申し入れたことで終結を迎えた<sup>2</sup>。

また近年では、核関連施設、特に原子力発電によって生じた放射性廃棄物の最終処分場の建設をめぐる、建設計画のたがった地域で

ことごとく反対運動がおこっている。一例をあげると、最終処分事業を担う原子力発電環境整備機構（NUMO）による建設予定地の公募に、財政の立て直しを図る町長がほぼ独断で応募した高知県東洋町では、町長が辞職して民意を問う町長選挙が実施され、反対派住民の推す候補者の当選によって計画が白紙に戻るまで町を二分した運動が続けられた。この問題は、町長による応募が発覚してから町長選挙まで1年に満たない期間で撤回に至っているが、このときに生じた住民間の軋轢は、その後も地域社会に影響を及ぼし続けている。

一般廃棄物や産業廃棄物の処分場建設を巡っても、同様に各地で反対運動が展開されている。全国初の住民投票が実施された岐阜県御嵩町など、住民投票によって民意が問われることも多く、やはり地域社会への影響は大きい。

このように狭義の迷惑施設の建設は、社会構造をかえてしまうほどに強力な影響を地域社会にもたらす。それは、先述したように迷惑施設が「加害性」と「公共性」という2つの特徴を併せ持っていることに由来している。次節では、この2つの特徴について詳細に考察していこう。

## 2. 加害性と公共性

### 2. 1. 加害性

まず加害性について考察する。迷惑施設に「迷惑」という形容が付されているのは、その施設が、周辺になんらかの不利益をもたらす、あるいは不利益がもたらされるかもしれないと想像される施設だからである。たとえば嫌悪施設である刑務所や知的障害者施設の場合、そのような施設ができることによって治安が悪化するのではないかと不安を周辺住民は抱く。実際に治安が悪化するか否かに関わらず、不安を感

じただけで、その施設は迷惑な施設であると認識されるのである。核関連施設の場合でも、「もし放射線が漏れ出したら」という不安を、周辺住民に抱かせる<sup>3</sup>。

一方、そのようないわば「未発の被害」に対する主観的な不安のみならず、実際に害悪をもたらすという側面もある。特に狭義の迷惑施設の場合、その被害の規模は大きなものになる。たとえば軍事施設の場合、戦闘機やヘリの離発着にともなう騒音は国が定める受忍限度を超える猛烈なものであるし<sup>4</sup>、いったん墜落した場合には甚大な被害をもたらす。産業廃棄物処分場で発生したダイオキシンなどの有害物質が地面に浸透し、地下水に流れ込んだ場合、流域に住む人びとの健康に及ぼす影響ははかりしれない。原子力発電所が爆発事故をおこした場合の被害については、1986年のチェルノブイリ原発事故を思い起こしてもらえれば説明する必要もないだろう。迷惑施設には「迷惑」という主観的な拒否の感情をあらわす言葉が冠されているが、根本的には、実態としての害悪を生み出す、あるいは生み出す可能性が高い施設であることは、近代が生み出した科学技術の発展により、その被害が、莫大な規模で、不可避的、不可逆的な形でもたらされる「リスク社会」(Beck 1986)にある現代社会においては、特に指摘しておく必要がある。

さらに「加害性」については、迷惑施設によって直接的にもたらされる加害だけでなく、迷惑施設の建設に至る過程、および建設後における迷惑施設の存在が地域社会の構造に及ぼす影響についても考えておく必要がある。平和とは暴力の不在であり、暴力を克服するプロセスであると定義する平和学者のヨハン・ガルトウングは、暴力を行使する主体が存在する「直接的暴力」と、暴力を行使する主体は存在していないものの、暴力が構造のなかに組み込まれてい

るために、社会において不平等な力関係として、それゆえに生活における機会の不平等として現れている場合の「構造的暴力」とを区別し、構造的暴力が存在する状態を社会的不正義であるとする (Galtung 1969=1991)。迷惑施設の受け入れを決定する過程においてもたらされた地域社会の分断や、建設後に迷惑施設からもたらされる利害が生み出す地域住民間の不平等は、迷惑施設に由来する構造的暴力であり、これも迷惑施設がもたらしうる加害として捉えていく必要があるといえよう。

このように迷惑施設は、「加害性」を備えた施設である。にもかかわらず迷惑施設が建設されるのは、迷惑施設には「公共性」が認められているからだ。次は、この「公共性」について考察していこう。

## 2. 2. 公共性

公共性という用語は多義的である。齋藤純一は、一般に公共性という言葉が用いられる際の主要な意味合いを、次の3つに大別している(齋藤 2000: viii-x)。

第一に、国家に関係する公的な (public) ものという意味である。これは、国家が法や政策などを通して国民に対して行う活動を指しており、公共事業、公共投資、公的資金、公教育、公安などがここに含まれる。第二に、特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの (common) という意味である。これは、共通の利益・財産、共通に妥当すべき規範、共通の関心事などを指しており、公共の福祉、公益、公共の秩序、公共心などの言葉がここに含まれる。そして第三に、誰に対しても開かれている (open) という意味である。これは、誰もがアクセスすることを拒まれない空間や情報などを指し、公然、情報公開、公園などの言葉がここに含まれる。

このうち、迷惑施設を定義する上で用いられている「公共性」は、主には第二の意味、すなわち共通のものという意味合いである。誰か特定の個人が必要とし、利用するものというよりは、ある一定の範囲におけるすべての人びとが必要とし、利用するものという意味での「公共性」が、迷惑施設には備わっているということである。

この「公共性」のゆえに、もう1つの特徴である「加害性」が備わっているにもかかわらず、迷惑施設は「公共の福祉」の名の下に、何処かに建設されるのである。そのため、特に狭義の迷惑施設の建設には、国家による権力的行為が伴うことが多い。その意味では、「国家に関する公的な」という第一の意味での「公共性」も、特に狭義の迷惑施設には備わってくる。迷惑施設の建設主体は、国家、あるいは都道府県や市区町村といった「公的な」主体なのである。

さらに、迷惑施設によって作り出されるメリット—たとえば発電所における電気—は、特定の個人にむけてのメリットというよりは、むしろ不特定多数の人たちが享受することのできるメリットである。つまり、第三の意味での公共性、すなわち誰に対しても開かれているメリットなのだといえよう。このことは、逆に言えば、迷惑施設によって作り出されるメリットは、迷惑施設の近くにいなくとも享受することができるということの意味している。だからこそ人びとは、迷惑施設からもたらされる被害を避けるため、自分たちの生活圏の近くに迷惑施設が建設されようとする、反対運動を起こしたりすることで、拒絶の意思を示そうとするのである。つまり迷惑施設は、人びとにNIMBYの感情を引き起こしやすい施設なのである。

### 3. 迷惑施設立地の合意形成過程

NIMBYとは、Not In My Backyardの頭文字

をとった用語で、直訳すれば「自分の家の裏庭はイヤ」となる。必要性は認めるけれども、自分の家の近くにくるのはごめんだという感情で、「総論賛成、各論反対」、あるいは端的に「住民エゴ」ともいわれ、主に迷惑施設の受け入れを拒否している地域住民を非難する言葉として用いられる。社会的に必要な施設をつくろうとしているのに、自分たちの近くにはできるのはイヤだというのはわがままだ、NIMBYだというわけである。

このような住民批判に対して、清水修二は、NIMBYであると批判する人びとこそNIMBYであると批判されるべきだという。特定の地域に迷惑施設を押しつけようとするその感情こそがNIMBYの表れなのであり、その意味でNIMBYだという住民への批判は、かえって批判する側のNIMBYを映し出す鏡になるということだ（清水 1999：259）。

この清水の主張はきわめて妥当なものだといえよう。迷惑施設が「公共性」だけでなく「加害性」も備えた施設であるからこそ、ほとんどの人びとは自分の生活圏に建設されてほしくないと思う。それをNIMBYだと批判する側も、自分の生活圏には建設してほしくないからこそ批判するのであり、それはすなわちNIMBYという感情に基づくものだといえよう。

いずれにせよ、迷惑施設の建設に際しては、このNIMBYという感情が不可避免的に生じる。そのことに鑑みれば、迷惑施設についての研究の多くが合意形成のあり方に関するものであることは、当然のことだといえよう<sup>5</sup>。迷惑施設は、みんながイヤだといっている施設ではあるが、社会的には必要な施設でもある。それゆえ迷惑施設は、どこかに建設されなければならない。その「どこか」を決定するときに、どのような合意形成がなされるべきなのか、そのことについて考えることは、迷惑施設を考察するうえで

ひじょうに重要なのだといえよう。

たとえば金今善は、迷惑施設の立地戦略を伝統的アプローチ、補償的アプローチ、交渉的アプローチの3つに分類したうえで、それぞれの場合における合意形成のプロセスを描き出している(金 2004: 322-324)。以下、金の整理に従いながら紹介していこう。

伝統的アプローチは、「D-A-D (Decide-Announce-Defend) 方式」とも呼ばれる、トップダウン型のアプローチである。D-A-D方式による立地の推進は、まず計画段階で事業主体が、技術面での専門家や法律・経済の専門家に相談した上で適切な立地を選定することから始まる。地域住民が事業の技術的内容や具体的な候補地について知るのは、推進側による公表がなされてからということになる。このとき初めて住民らは公聴会などに参加する機会を持つが、事業主体側には選定された立地を変更する意図はないので、結果的に対立の関係に陥ることになりやすい。

補償的アプローチは、価値配分の不平等を是正するために、地域住民に経済的補償を提供する方法である。迷惑施設の立地に伴う対立の解消には、本来的には法的、制度的な方法が採られるべきであるのだが、それには多くの時間と費用を要するし、手続きを巡る問題性が発覚すれば、さらなる対立がもたらされる可能性もある。そこで補助的に活用されるのが、補償的アプローチである。ただ、この補償的アプローチは、地域住民が合理的費用・便益分析にしたがって行動するという仮定を前提としているため、実際には地域住民と事業主体との対立、および地域住民間の対立を派生し、対立の構図が複雑化、深化してしまうことも多い。

交渉的アプローチは、迷惑施設建設に反対する地域住民らとの討論の場を設け、推進側との意見の差を狭めていくことに重点を置く方式で

ある。一般的には、まず事業主体が技術的、経済的妥当性の検討を通して立地候補地を選定し、そのことを候補地の地域住民に公表し、それを受けた地域住民は、施設受け入れに伴って生じるであろうさまざまな被害に対する対策案や補償などについて、住民の代表を通して事業主体と交渉し、諸般の問題が解決された後に、該当地域への立地が確定され、建設工事が始まるというプロセスを経ることになる。その過程で合意がなされなければ、建設はなされないことになる。

この3つのアプローチのうち、理想的なものはもちろん最後の交渉的アプローチである。実際、狛江市のリサイクルセンター建設、武蔵野市クリーンセンター建設、千葉県四街道市のごみ処理施設建設などの事例における合意形成は、交渉的アプローチに基づいてなされている(寄本 1989, 1992)。

しかし実際には、例えば旧巻町への原子力発電所建設計画が白紙撤回されたのは、計画が正式に発表されてから実に34年たってからであったことからわかるように、迷惑施設の事業主体は減多なことでは建設をあきらめないし、補償への期待から受け入れを推進しようとする住民たちと事業主体とが結びつき、交渉の場が形骸化してしまうことも多い。特に、原子力発電所や米軍基地のような、政府が積極的に建設に関わってくる事例においては、伝統的アプローチをベースに、補償的アプローチを織り交ぜながら地域住民のなかに推進派グループを作り上げ、そのグループとの交渉を通して合意形成を図ろうとする傾向が強い。

このように考えていくと、合意形成の水準で迷惑施設建設問題の研究が留まっていることに疑問がでてくる。たとえば大山耕輔は、原子力発電所の立地プロセスにおける住民投票の意義について考察した論考において、地元の「下か

らの「自発的な」働きかけを重視するような迷惑施設の立地プロセスをとれば、地元の協力を得ることができ、NIMBYシンドロームを超えられるかもしれないとしたうえで、「ひょっとすると、住民投票で立地YESと表明するところが出てくるかもしれない」という（大山 1998：133）。しかし、その住民投票によって立地YESと表明した地域の住民が、「下からの」「自発的な」意思表示に基づいて意思表示をしていることを保証するものは何もない。むしろそこには、構造的暴力が顕現している可能性が限りなく高いといえよう。しかし、合意形成レベルでの議論に終始している限り、その内実は問われないため、住民の合意を得ていることが迷惑施設建設の正当性を保証することとなってしまい、その背後にある問題群を隠蔽する機能を果たしてしまうことも十分にあり得るのである。

ここで考えなければならぬのは、迷惑施設建設問題は、合意形成をめぐる政治問題である以前に、社会問題であるということである。社会学者の土屋雄一郎は、産業廃棄物処分場の立地をめぐる合意形成過程について丹念に考察した著書のなかで、合意形成を行う地域社会のローカリティや場所性に着目し、「時空間から切り離されたまったくの「透明な」個人の権利を想定するだけではこの（地域住民による：筆者補注）NIMBYという抗いに託された意味を正確に理解することができない」（土屋 2008：205）ことを指摘している。土屋はここで、地域住民の拒否の声のみに注目しているが、これは応諾の声に対してもあてはまる指摘だといえよう。地域住民の意思表示は、拒否にせよ、応諾にせよ、客観的な立場から合理的になされたものではなく、地域の固有の文脈に基づきながら、ごく主観的になされるものだからである。

それゆえに、迷惑施設建設問題における合意

形成過程を理解するためには、地域の社会構造まで射程にいられた分析が必要である。そしてそこにこそ、社会学が迷惑施設建設問題を分析することの積極的な意義があるのだといえよう。

#### 4. 「迷惑施設建設問題」の特徴

ここまで述べてきたように、迷惑施設は「加害性」のみならず「公共性」という特徴を兼ね備えている。そのため、迷惑施設の立地を巡っては、さまざまな困難がつきまとうことになる。それゆえに事業主体は、候補地の選定から地域住民、あるいは自治体との交渉に至る過程において、そうした困難をできるだけ小さくするようふるまう。

このように、迷惑施設の建設を巡って各地で生じている問題には共通する要素がある。それゆえに、迷惑施設建設問題を理論概念として捉え、迷惑施設建設問題全般について、一定の視点から理論的な考察を加えていくことは、意味のあることだといえよう。なお以降、理論概念としての迷惑施設建設問題をあらわすときには、「迷惑施設建設問題」とカッコをつけて表記し、事象としての迷惑施設建設問題とは区別する。

##### 4. 1. 代償性

「迷惑施設建設問題」の特徴としてまず挙げられるのが「代償性」である。迷惑施設によってもたらされた被害に対しては、なんらかの補償がなされなければならないということである。

迷惑施設は、「加害性」を持っているにもかかわらず、「公共性」の名の下に建設される。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。この代償は、補

償金のように直接的になされる場合もあれば、地域振興策や税制優遇、あるいは高齢者の保養施設や地域住民が活用する体育館などといった、いわゆる還元施設の建設などのように間接的な形をとってなされる場合もある。いずれにせよ、金銭的な代償となっていることに違いはない。

この代償性という特徴は、「迷惑施設建設問題」を複雑なものにする。なぜなら、代償を受け入れるという選択を通して、地域は迷惑施設を主体的に受け入れることになるからだ。このことにより、「お金と引き替えに迷惑施設を受け入れた」という言説が、受け入れ側でも、押しつけた側でも通用してしまい、事業主体が迷惑施設を押しつけているということ自体が持っている問題性が後景に下がってしまうのである。

さらに、迷惑施設からもたらされるさまざまな代償に地域が依存するようになってしまうことも大きな問題である。たとえば原子力発電所を受け入れた地域では、電源三法交付金や固定資産税の増収により、財政は一気に潤う。自治体はその潤沢な予算を投じて、役場を新築したり、文化施設や教育施設などの公共施設を充実させたり、道路の整備を行ったりする。またそれらの施設の建設にあたるのは地域の土木建築業者であるため、地域には土木建築業に従事する住民が著しく増加していく。しかし、固定資産税は減価償却により年々目減りしていくし、施設には維持費もかかる。土木建築業者も、公共事業があるうちはいいが、自治体の財政状況が苦しくなってくるにつれて、仕事がなくなり、厳しい状況においやられていく。そしてその結果、新たな原子力発電所の誘致が、自治体によってなされることになる。これも構造的暴力の1つの顕現形態だといえよう。

他の人びとにとっても必要な施設を、自らの

安全や安心を犠牲にして受け入れるのであるから、迷惑施設を受け入れた地域住民が、その犠牲に応じた補償を受けることは当然のことである。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が、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、迷惑施設が集中するようになる。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。

#### 4. 2. 周辺性

「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。原子力発電所や産業廃棄物処理場の分布を地図上に落としていけばわかるように、迷惑施設は、まるで玉突きのように周辺へ周辺へと押しやられている。その理由は3点にまとめることができよう。

1つめの理由は、迷惑施設のもつ「加害性」という特徴に基づいている。要するに、迷惑施設による被害者、犠牲者は少ない方がいいということだ。特に原子力発電所のように、事故になってしまったときに不可逆的な破壊をもたらしてしまう施設は、そうであるがゆえに周辺部に建設される。福島第一・第二原子力発電所や柏崎原子力発電所の事業主体が東京電力であることは、このことを象徴的に示しているといえよう。

2つめの理由は、「迷惑施設建設問題」の第一の特徴として挙げた「代償性」に由来する。迷惑施設を受け入れた地域に対しては、何らかの形で補償がなされる。費用便益モデルを前提として考えた場合、この補償は、迷惑施設建設に伴う社会的便益が補償の総額を超えない程度

までなされることになるのだが、もちろん、補償費用は少ないに越したことはないので、結果的には補償の対象者が少ない地域、すなわち人口の少ない地域が立地予定地に選ばれることになる。

そして最後の理由として挙げられるのは、周辺部の社会的脆弱性である。迷惑施設は人びとにNIMBYの感情を引き起こす。誰も受け入れたくないものを受け入れるのであるから、迷惑施設を受け入れる地域は、結果的に、代償として提示された補償を突き返し、建設を押しとどめるだけの力を持たない、経済的・社会的に脆弱な周辺部の地域に自ずとなってしまうのである。

こうした3つの理由が複合的に作用した結果、迷惑施設は周辺部に集中することになる。そして周辺部であるがゆえに、受け入れた地域は迷惑施設への依存度を深めていく。その結果、迷惑施設はさらに、周辺部に集中していくのである。

## 5. 普天間基地移設問題

ではここで、迷惑施設建設問題であると位置づけられる普天間基地移設問題を事例に、ここまでの議論に基づいて分析していこう。

### 5. 1. 普天間基地移設問題の概要

1996年4月、沖縄県宜野湾市の中心部に位置する米海兵隊普天間飛行場の返還が日米間で合意されたことから、普天間基地移設問題は始まる。「返還」と報じられたものの、実は沖縄県内への移設であったことから、事態は混迷を極めていく。

移設先の候補地がいくつか挙げられる中、名護市東部にあり、既に米海兵隊基地キャンプ・シュワブ（以下、シュワブと略記）を抱えている辺野古区の沖合が、次第に有力視されていく。

1997年12月には、この辺野古沖への移設についての是非を問う住民投票、「名護市民投票」が実施され、反対票が過半数を超えるも、投票から3日後に当時の市長が受け入れを表明し、住民投票の結果に反する行動をとったことへの責任をとって辞任してしまう。この辞任を受けて翌1998年2月に市長選挙が実施され、ここでは住民投票の結果とは異なり、受け入れ容認派の推す保守系の候補が当選する。その後は保守系の県知事が誕生したこともあり、受け入れに向けて事態は進展し、1999年12月、移設先をシュワブ水域内名護市辺野古沿岸域とすることが閣議決定される（沖合案）。

これに対し、反対派の住民や反戦平和運動組織、自然保護運動組織などが激しい反対運動を展開し、建設作業を押しとどめ続け、ついには沖合案を廃案にまで持ち込む。しかし2005年10月、日米両政府はシュワブの兵舎地区を活用し、一部海域を埋め立てる案で合意する（沿岸案）。さらに2006年4月には、名護市と防衛庁（当時）との間で、沿岸案をベースに、離陸用と着陸用の2本の滑走路がV字型に並んだ施設を建設する案で合意がなされる（V字型案）。

その後は、建設予定地の環境アセスメントが進められていき、2009年2月には、クリントン米国防務長官と中曽根弘文外相が、普天間飛行場の移設について「日本政府は米国政府との緊密な協力で、代替施設を完成する意図を有する」と明記してある「在沖米海兵隊のグアム移転に係る協定」に署名する。しかし同年8月30日の衆議院選挙で、マニフェストに「米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」と掲げていた民主党が勝利、鳩山政権が誕生したことで、少なくとも政府レベルでは当然視されていた辺野古への移設は再び審議の土俵にあがる。鳩山首相は2010年5月中に移設先を決定するとしているなか、同年1月24日に実

施された名護市長選挙において、普天間代替施設受け入れ反対を公約に掲げていた稲嶺進氏が当選し、今後の政府の対応に注目が集まっている。なお、選挙の翌日、鳩山首相は「ゼロベースで考える」と答えており、辺野古への移設の可能性も未だに残されている。

## 5. 2. 加害性

まず、在日米軍基地の加害性について考えていく。もっとも、米軍基地に加害性があるということについては、議論の余地はないだろう。戦闘機の離発着による騒音や墜落の危険、基地施設からの油脂類、赤土等の流出による土壌・海洋汚染、実弾演習による山林の消失および山林火災、一般道路における軍用車両の通行、基地による土地の占拠、米軍兵士によってもたらされる事件・事故など、米軍基地が周辺地域にもたらす被害は枚挙にいとまがない。

具体的な数値をいくつかあげておこう<sup>6</sup>。米軍人等による刑法犯罪は、1972年5月の復帰から2005年3月末までに5,328件にのぼり、そのうち凶悪事件が541件、粗暴犯が989件も発生している。年平均で160件を超える刑法犯罪が起きていることになる。数字に表れない犯罪も多数あることに鑑みれば、ほぼ毎日、米兵によるなんらかの事件が起きているといえよう。

米軍航空機関連の事故は、復帰後から2004年12月末現在で328件発生しており、うち墜落事故は41件におよぶ。シュワブに隣接し、辺野古ともそう離れていないところにあるキャンプ・ハンセン内に米海兵隊所属のUH-1Nヘリコプターが墜落したこともある（1999年4月）し、2004年8月13日には、宜野湾市の沖縄国際大学の校舎に普天間飛行場所属のCH-53D型ヘリコプターが墜落、炎上する大事故が発生している。夏休み中ということもあり、奇跡的にも死傷者はでなかったが、周辺の住宅にも破片が飛び込

み、道路にはヘリの羽が落ちるなど、大変な事故であった。

騒音に関しては、沖縄県と関係市町村が共同で実施している普天間・嘉手納両飛行場周辺の平成13年度航空機騒音測定結果によれば、23測定地点のうち13地点（56.5%）で環境基準値を上回っている（嘉手納飛行場周辺では14地点中9地点（64.3%）で、普天間飛行場周辺では9地点中4地点（44.4%）で環境基準値を上回っている）。

また、専ら住居の用に供される地域においては70以下が、それ以外の地域でであって通常の生活を保全する必要がある地域においては75以下がのぞましいとされるWECPNL値<sup>7</sup>をみると、嘉手納飛行場周辺では64.9～89.6の範囲内にあり、最高値は北谷町砂辺で89.6が、普天間飛行場周辺では65.2～86.8の範囲内にあり、最高値は宜野湾市上大謝名で86.8が記録されている。

さらに、常時測定地点における1日平均騒音発生回数は、嘉手納飛行場周辺では嘉手納町屋良の113.1回が、普天間飛行場周辺では宜野湾市上大謝名の81.5回が最も多い。1日平均騒音継続累積時間についても、嘉手納飛行場周辺では嘉手納町屋良の51分51秒が、普天間飛行場周辺では宜野湾市上大謝名の45分13秒が最も長くなっている。

また、沖縄県が平成7年度から平成10年度にかけて実施した、「航空機騒音による健康影響調査」によれば、特に嘉手納飛行場周辺地域で、長年の航空機騒音の曝露による聴力の損失、低出生体重児の出生率の上昇、幼児の身体的、精神的要観察行動の多さなどが指摘されており、航空機騒音による住民健康への悪影響が明らかになっている。

このように沖縄の米軍基地は、日常的にさまざまな被害を周辺地域にもたらしている。「日

常に」被害が生じているという点では、原子力発電所やゴミ処分場よりも、住民が感じている被害の程度は大きいといってもいいだろう。そしてそうであるがゆえに、基地の周辺に生活している人たちは、基地によって将来もたらされるであろう危険についても常に意識させられている。この「未発の被害」によってもたらされる不安もまた、基地がもつ「加害性」の1つの側面である。

### 5. 3. 公共性

在日米軍基地の公共性については議論の分かれるところである。というのは、在日米軍基地に公共性を認めることが、すなわち在日米軍基地の存在意義を認めることになってしまうからである。それは、在日米軍基地、ひいては軍事力そのものを否定する立場からは、到底受け入れられない考えだということになる。

これに対して本稿では、日米両政府が在日米軍基地にどのような公共性を見込んでいるのかという観点から、在日米軍基地の公共性について考察していく。これは、在日米軍基地の存在自体の問題性を問う「本質論」の水準を越え、社会構造の水準で在日米軍基地問題を分析していくために不可欠の作業であるという考えに基づいている。ただしこのことは、在日米軍基地に公共性が無条件に存在していることを意味しない。以下の議論は、あくまでも、在日米軍基地を存在せしめている日米両政府が認めている公共性についての議論である。

さて、在日米軍基地の公共性を規定しているのは、日米安全保障条約である。その第6条は、「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。」とある。この条文に基づいて、米軍

基地は日本国内に設置されている。まず法律、しかもアメリカという他国との間で結ばれた条約に裏付けられていること自体、在日米軍基地の公共性を保証している。

この在日米軍基地の根拠法である日米安保条約は、「極東における国際の平和及び安全の維持」(前文)を実現するという社会的な必要に基づいて日本とアメリカの間で締結されている。これを一基地があるから有事の際に狙われる、基地は国家を守るのであって国民を守るものではない、といった議論があることは承知の上で一あくまでも言葉通りに捉えれば、在日米軍基地は、平和と安全を極東地域にもたらすために存在していることになる。これもまた、公共性の根拠であるといえよう。

また1991年に提訴された米軍用地特措法<sup>8</sup>に基づく米軍用地の強制使用についての行政訴訟において、被告となった日本政府は、公開審理における裁決申請理由のなかで、「駐留軍は、日米安保条約に基づき、我が国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、我が国に駐留しているものであって、かかる目的を有する駐留軍の駐留は、我が国の生存と安全の維持という国益を確保する上で重要であり、高度の公共性を有するものである」と述べている。ここからも、少なくとも政府は在日米軍基地に公共性を認めていたことは明白である<sup>9</sup>。

このように、在日米軍基地を設置しようとする事業主体である日本政府は、在日米軍基地に公共性を認めており、それに基づいて国内各地に米軍基地を設置し、土地を提供している地主に対しては軍用地料を払い、駐留米軍の滞在に関わる経費の一部を「思いやり予算」として支払っている。また、その加害性も認めているので、周辺自治体には「迷惑料」として各種の振興策を講じているのだといえよう。

では次節以降で、普天間基地移設問題における代償性および周辺性について見ていこう。

### 5. 4. 普天間基地移設問題における代償性

1972年の復帰以降合計で7兆3,389億円も投入されてきた沖縄振興開発事業費をはじめ、沖縄には基地を受け入れる代償とも言うべき公金が投入され続けている。しかしそれにもかかわらず、沖縄県の県民所得は全国平均の約7割にとどまっており、さらなる「代償」を期待せざるを得ない状況にある。また名護市を含む本島北部地域の所得は、県全体を100と見た場合、名護市の指数でも97.9、北部地域全体ではわずかに93.3にとどまっており、活性化への期待が潜在的に存在している。

こうしたなかで、普天間基地移設問題と時を同じくして、名護市を中心とする北部地域には島田懇談会事業、SACO関連交付金、北部振興事業などの交付金、振興事業が次々と提示され、実行されていった。紙幅の関係上、その詳細については割愛するが、こうした交付金や振興事業が名護市の財政にどのような影響を与えていったのかをみていこう。図1は、上記の交付金、振興事業に、米軍に提供している名護市市有地に対して支払われる軍用地料などを含めた基地関係収入と、それが名護市財政に占める割合に

ついて示したものである<sup>10</sup>。

もともと名護市における基地関係収入は、米軍に提供している市有地に対して支払われる軍用地料、米軍および自衛隊の施設を抱えている市町村に対して支払われる国有提供施設等所在市町村助成交付金、「防衛施設周辺的生活環境の整備に関する法律」に基づき、防衛施設を抱えている市町村に対して、防衛施設周辺地域の生活環境等の整備のためになされる事業（主に第8条の民生安定施設の助成事業）であった。しかし1997年度からは島田懇談会事業、1998年度からはSACO関連交付金、2000年度からは北部振興事業が加わる。

その結果、1997年度に約1.5倍になった基地関係収入は、1998年度にはさらに倍増し、2001年度には1996年度の約5.6倍まで増加している。それに伴って歳入総額も増え続けており、ピークである2001年度には1996年度と比べると約59億8千万円増加している。2001年度と1996年度の基地関係収入の差が約74億8千万円であることから、この増加は明らかに基地関係収入の増額によるものである。

また、歳入総額に占める基地関係収入の割合も増加している。1996年度には6.5%であったのが、2001年度には29.4%と、約3割を占めるほどになっており、普天間基地移設問題以降、名

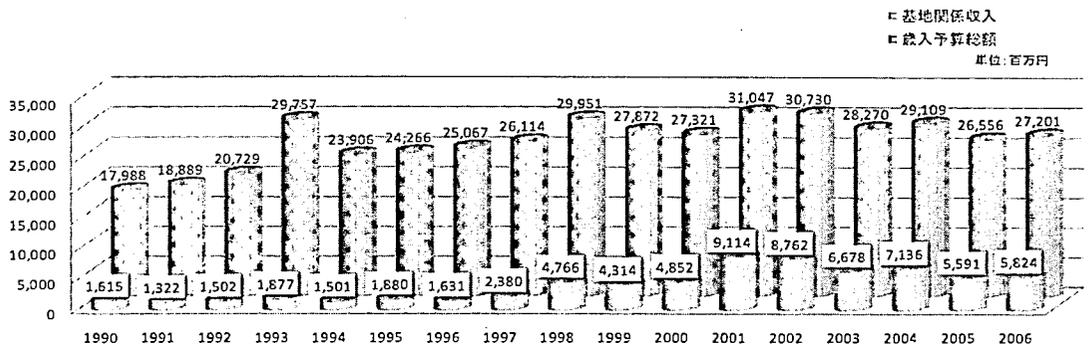


図1 名護市の歳入における基地関係収入の割合 (名護市企画総務部企画財政課資料より作成)

護市財政が急速に基地関係収入、なかんずく振興策に依存していく様がみてとれる。

これに、基地関係収入には含まれない特別調整費に基づく財政措置や地方交付税の傾斜配分措置もなされていることに鑑みれば、相当な額の財政措置が、普天間基地移設問題が起きて以降、名護市に対してなされてきているといえる。さらに、このグラフには反映されていないが、普天間基地の移設に名護市が協力した度合いによって支払われる再編交付金が2008年度予算に約14億円組み込まれているし、代替施設の建設が進むにつれて、今後もさらに巨額の交付金が下りてくることになる。

このように、普天間基地移設問題において、代償性という「迷惑施設建設問題」の特徴が現れていることは明白である。しかも、以前は少なくとも普天間代替施設の受け入れとはリンクしていないとされていた各種の予算措置は、2007年の米軍再編推進特措法の成立以降、明確にリンクしたものとして措置されはじめている。これは、迷惑施設によって地域が受ける被害に対して支払われる代償そのものだといえよう。

## 5. 5. 周辺性

続いて、「迷惑施設建設問題」のもう1つの特徴である周辺性について見ていこう。

普天間基地移設問題における周辺性は、複層的な形をとって現れている。まずは、沖縄県内での移設という点である。沖縄県は、地理的にも、歴史的にも、政治的にも、そして経済的にも周辺部に位置しているといえる。その日本の周辺部である沖縄に、米軍専用施設の約75%が集中している。1995年の少女暴行事件を発端として示された沖縄県民の怒りは、こうした不平等な、取えていえば差別的な現状に対する怒りでもあった。しかし、このような県民の怒りを

鎮めるために政府が出した提案は、普天間基地の沖縄県内への移設であった。沖縄県からすれば、これは基地負担の軽減ではなく、県内に新たな基地を建設することにほかならない。周辺部の内部で、迷惑施設がたらいまわされたにすぎないのである。

そしてその普天間代替施設の建設先が、最終的には名護市東海岸という、沖縄本島北部地域に決まった。沖縄本島の人口は、その多くが中南部に集まっている。復帰後、県の人口は30万人以上増えているが、そのほとんどは中南部における増加であり、北部の人口は復帰前からおよそ1万人増えたに過ぎない（2010年1月1日現在で128,508人）。その結果、北部の人口は、県全体の9.3%に過ぎず、沖縄本島全体でも13.3%でしかない。つまり北部地域は、沖縄における周辺部にあたる地域なのだ。その北部に、人口の多い中部にある普天間基地の代替施設が建設されようとしているのである。

そしてさらに、移設先である辺野古がある名護市の東部は、その本島北部地域のなかでも周辺部に位置している。名護市自体は北部の中心都市である。しかし、2009年3月31日現在、59,742人を数える名護市民の大半は、かつての名護町を中心とする名護市西部に集中している。辺野古を含む旧久志村（名護市東部地域）の人口は4,918人に過ぎず、全体の1割にも満たないのである。なお、辺野古の人口は1,999人であり、旧久志村の集落では人口がもっとも多い集落である<sup>11</sup>。

このように普天間基地移設問題は、日本の周辺部である沖縄の、さらに周辺部である北部の、さらに周辺部である旧久志村地域に新たな軍事施設を建設するという、3層の周辺性に彩られた問題なのである。旧久志村地域は人口が少ないため、補償費用も、万一の事故がおきたときに犠牲になる人びとの数も少なくすむ。しかもこ

の地域には、これといった産業もないため、普天間代替施設の建設に付随してもたらされる、さまざまな代償に対する抵抗力をもたない、社会的に脆弱な地域である。だから、普天間代替施設の受け入れを拒絶することはひじょうに困難である。実際にこれまでのところ、辺野古は基地受け入れの方向に大きく傾いている<sup>12</sup>が、その大きな理由の1つは、辺野古が周辺であるからなのである。

## 6. 「抵抗の民意」の発揚

先述の通り、2010年1月24日の名護市長選挙において、普天間代替施設受け入れに反対を表明していた稲嶺進氏が当選した。その背景には様々な要因が含まれているが、迷惑施設建設問題を理論的に分析してきた本稿の文脈に即して言えば、この選挙で名護市民によって示されたのは、普天間代替施設が地域にもたらす暴力への抗いであったといえよう。

今回の市長選において稲嶺氏が主に主張していたのは、実は市政改革であった。現職の市長であった島袋吉和氏をとりまく多様な利害関係集団が、普天間基地移設に伴って名護市に投下された様々な振興事業という「受け入れの代償」を独占的に配分していたことに対する市民の不満が稲嶺氏の支持へとつながっていった側面は、かなり大きかったといえる。それゆえに稲嶺氏は、市民目線での市政改革を旗頭にすることで、現職の島袋氏への不満をもつ保守層を取り込み、かつ普天間代替施設の受け入れに反対することで革新層を味方につけたのである。これは、振興事業という「代償性」が名護市政にもたらした、不健全な市政という構造的暴力に対する市民の抗いであったといえることができるだろう。

また、普天間代替施設によってもたらされるであろう加害についての不安が、住民にリアリ

ティをもって迫ってきたことも大きかった。これまでは受け入れ容認の立場にある候補者を支持してきたが、今回は稲嶺氏に票をいれたという辺野古住民の男性は、稲嶺氏の当確がでたあとで、稲嶺氏を支持した理由について「孫に基地の騒音を残したくなかったから」と語ってくれた。普天間代替施設を受け入れることによって地域に騒音をもたらされることは、問題の当初からわかっていたことである。しかしここに来てその騒音への不安が、反対派候補への投票につながったのは、ここで名護市民が容認派の市長を選んだら、ほぼ確実に辺野古に普天間代替施設がつくられることが確定することになるという危機感があったからであろう。

この「加害性」に対する抗いは、「公共性」の名の下に迷惑施設である普天間代替施設を押しつけ、その見返りに様々な「代償」を投下してきた政府の政策に対する「周辺」からの抗いであったといえるだろう。この選挙結果を受けて日本政府がどのような決断を下すのかはわからないが、辺野古への建設が困難になったことは確かだろう。政府を窮地に追いやったのは、「代償」によってもたらされた構造的暴力に不満を高め、自分たちにもたらされうる「加害」への不安を抵抗へと変えた名護市民の民意である。この、「抵抗の民意」を醸成し、政治に反映させること。ここに迷惑施設建設問題を押しつけるためのヒントがあるということ、名護市民は我々に教えてくれたのではないだろうか。

付記 本研究は、平成21年度科学研究費基盤研究C（研究代表者：和田修一）の研究成果の一部である。

## 参考文献

Beck, Ulrich, 1986, *Riskogesellschaft: Auf dem*

- Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp (=1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会—新しい近代への道』法政大学出版局).
- Galtung, Johan, 1969, "Violence, Peace and Peace Research" *Journal of Peace Research*, No.3(=1991, 高柳先男・塩屋保・酒井由美子訳『構造的暴力と平和』中央大学出版会).
- 伊藤守・渡辺登・松井克浩・杉原名穂子, 2005, 『デモクラシー・リフレクション—巻町住民投票の社会学』リベルタ出版.
- 金今善, 2004, 「迷惑施設の立地をめぐる政策執行過程における「合意形成」—東京都日の出町最終処分場立地紛争を中心に—」『東京都立大学法学会雑誌』45(1): 313-370.
- 熊本博之, 2006, 「意思表示の自由にむけて—辺野古における不正義の描出とケイバビリティの実現」島山大・熊本博之編『沖縄の脱軍事化と地域的主体性—復帰後世代の「沖縄」』西田書店, 17-54.
- , 2008, 「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: 219-233.
- 大野裕介, 2007, 「「迷惑」とは何か—「迷惑施設」をめぐる運動を通して—」『現代の社会病理』22: 135-153.
- 大山耕輔, 1998, 「NIMBYシンドロームと民主主義—原発立地プロセスにおける住民投票の意義を中心に」田中宏・大石裕編『政治・社会理論のフロンティア—慶應義塾大学法学部政治学科開設百年記念論文集』慶應義塾大学出版会, 113-140.
- , 2003 「政治行政のガバナンス—迷惑施設のガバナンスを中心に」『NIRA政策研究』16(2): 41-44.
- 齋藤純一, 2000, 『公共性』岩波書店.
- 清水修二, 1999, 「NIMBYシンドローム考—迷惑施設の政治と経済」東京新聞出版局.
- 高橋克紀・前田伊瑞実, 2003, 「迷惑施設の建設をめぐる住民の合意形成」『月刊自治研』525: 62-70.
- 田窪祐子, 1997, 「巻町「住民投票を実行する会」の誕生・発展と成功」『環境社会学研究』3: 131-148.
- 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」世界思想社.
- 山秋真, 2007, 「ためされた地方自治—原発の代理戦争にゆれた能登半島・珠洲市民の13年」桂書房.
- 山室敦嗣, 1998, 「原子力発電所建設問題における住民の意思表示—新潟県巻町を事例に」『環境社会学研究』4: 188-203.
- 寄本勝美, 1989, 『自治の現場と「参加」』学陽書房.
- , 1992, 『地球時代の環境政策』ぎょうせい.

## 〔注〕

- 1 巻町原発問題については、全国初の住民投票が実施されたということもあって、多くの研究者が考察している。社会学に限っても、伊藤ほか(2005)、山室(1998)、田窪(1997)などが、詳細な分析を行っている。
- 2 詳しくは山秋(2007)など。
- 3 社会構築主義の観点から、迷惑施設における「迷惑」は、人びとが認知することによって「迷惑」となるという分析を行った論考として大野(2007)がある。やや分析が雑駁なところはあるが、「迷惑」を認知の問題として捉えている点は興味深い。
- 4 米海兵隊基地普天間飛行場や米空軍基地嘉手納飛行場の周辺に居住する住民が国に対して起こしてきた訴訟において、裁判所は、受忍限度を超える騒音に伴う精神的苦痛に対する国の責

任を認め、損害賠償を命じている。しかし夜間の飛行差し止めは認められておらず、周辺住民は夜間も騒音にさらされている。

- 5 たとえば金 (2004)、高橋・前田 (2003)、大山 (1998、2003) など。
- 6 以下の数値については、沖縄県知事公室基地対策課ホームページ (<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/cateview.jsp?cateid=14> 2010年1月20日取得) および、沖縄県知事公室基地対策課発行の『沖縄の米軍基地 平成15年3月版』を参照している。
- 7 Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level の略で、日本語では加重等価持続感覚騒音レベルや加重等価連続知覚騒音レベルなどと訳される。一般に「うるささ指数」や「W値」と呼ばれ、値が大きくなるほど、うるささの程度が増す。昼と夜とでは音の感じ方が異なるため、音の大きさに時間帯別での騒音発生回数を加味して評価がだされる。
- 8 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」。1952年に施行された法律だが、1961年に神奈川県相模原住宅地区を最後に発動されておらず、事実上すでに死文化していた。政府はこの法律を、在沖米軍基地において軍用地の賃貸借契約を拒んでいる、いわ

ゆる反戦地主の土地を強制使用するために復活させたのである。

- 9 さらにいえば、国防というサービスは純粋公共財である。なぜなら国防サービスは、特定の人だけを守るためのものではないため、その利益を諸個人に分割することができず、利益を受け取らないという選択肢もないし (消費の非排除性)、また、サービスの受給者が増えても追加的な費用はほとんど伴わない (消費の非競合性) からだ。このような性質をもっているため、国防サービスは市場の取引の材料とはならず、民営化はできない。ただし、国防が公共財として純粋であるからといって、そのことが国防の公共性を自動的に意味するわけではないということは付記しておく。
- 10 1993年度の歳入予算総額が著しく増加しているのは、1994年に名護市に開学した公設民営の大学である名桜大学のために地方拠点都市の制度などを活用して多額の市債を起債したためである。
- 11 なお、この辺野古の人口のうちの400人ほどは2004年4月に辺野古に開校した国立沖縄工業高等専門学校に寄宿舎に入っている生徒が占めている。そのため、実質的な辺野古の人口は1,600人程度である。
- 12 詳細については熊本 (2006、2008) を参照。  
(くまもと ひろゆき 本学科助教)