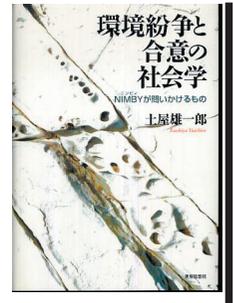


## REVIEW ESSAY

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



# 迷惑施設問題における合意形成の視座をめぐって

土屋雄一郎『環境紛争と合意の社会学——NIMBYが問いかけるもの』を読んで

中澤 高師

### 1 はじめに

土屋雄一郎『環境紛争と合意の社会学——NIMBYが問いかけるもの』は、迷惑施設問題における合意形成のあり方を主題とした著作である。迷惑施設とは、「原子力発電所、基地、廃棄物処分場など、施設そのものの社会的必要性は認めつつも、立地点の当事者にとって迷惑と感ぜられる施設」(p.3-4)のことであり、NIMBY (Not-In-My-Back-Yard) とはこうした施設に対する「社会的な必要性はわかるが自分の裏庭には望まない」(p.10)という考え方や態度を指す。著者は、自身がフィールドワークを行った4つの産業廃棄物処分場をめぐる紛争を事例として、その分析を通じて合意形成のあり方を類型化し、考察の対象としている。

迷惑施設をめぐる合意形成の問題については、事例研究の膨大な蓄積がありながらも、それを体系的・理論的に整理し価値付けるような仕事はなされてこなかった。その意味で、本書

の試みは評価されるべきであろう。評者は迷惑施設の立地紛争を研究対象とし、特に一般廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争の調査を行ってきた。迷惑施設立地における合意形成のあり方を論じることは、評者の問題関心と大きく重なるものである<sup>1</sup>。そこで、本稿では著者の議論を批判的に検討しながら、迷惑施設をめぐる合意形成論について展開していくことにする。

本書の目的は、「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いう主張が、その一方で、合意形成のあり方を一元化し規範化してきたことを対象化する」(p.5)ことであり、「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あき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すること」(p.5-6)であ

る。迷惑施設をめぐっては、従来の「不透明」な合意形成への批判から、「透明」で「合理的」な合意形成の方向性が模索されてきた。そして、「合理的手続き」は、現在では合意形成論において支配的規範となっている。これに対して本書は、いわば「生活環境主義」的な立場から「合理的手続き」の問題点を指摘し、合意形成のあり方を問い直すものである。そして、著者が提示するのは、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」というオルタナティブだ。

本書の構成は次のようになっている。まず序章と第1章において、廃棄物問題と合意形成論の理論的な整理を行い、著者の立場を打ち出している。ここで、「合理的手続き主導による公論形成」、「共同体規範の主導による合意形成」、「公的機関(行政)主導による合意形成」、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」という合意形成の4類型が示される。第2章から第5章は事例研究であり、4類型に対応する形で4つの産業廃棄物処分場立地問題における合意形成のあり方が論じられている。この4つの事例研究は元々個別の論文として執筆されたものであり、通底する共通の問題意識を背後にもちつつも、序章、第1章や結章における議論には汲み尽くせない論点が提示されている。そして、結章でこれまでの合意形成論に代わるオルタナティブの方向性が提示される。

本稿は以下のような構成をとる。まず前半で、著者の根底にある問題認識と「合意形成のオルタナティブ」がどのようなものであるかを検討する。“2 合意形成の4類型と著者の立ち位置”では、本書序章と第1章にもとづいて著者の合意形成類型論を簡単に整理し、各類型に対する著者の評価と立ち位置を確認する。続いて、“3 合意形成のオルタナティブ”では、著

者の提示するオルタナティブである「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」がどのような合意であるのかを論じる。このオルタナティブは抽象的なイメージにとどまっており、本書においてそれほど具体的に記されているわけではない。しかし、宮古島の事例を扱った第5章で、著者はオルタナティブにとって鍵となる概念を示している。そこで、これを検討することで著者の根本的な問題認識を明らかにし、その上で提示されたオルタナティブについて評者なりの理解を述べることにする。

本稿の後半では、提示されたオルタナティブとの関係から「合理的手続き主導による公論形成」と「共同体規範の主導による合意形成」を再評価する。本書において重要なのはこの2つの合意形成類型であり、後述するように「公的機関(行政)主導による合意形成」の位置付けは曖昧なものとなっている。そのため、本稿では「公的機関(行政)主導による合意形成」については取り上げず、「合理的手続き主導による公論形成」と「共同体規範の主導による合意形成」のみを検討の対象とする。

“4 「合理的手続き主導による公論形成」の限界と可能性”では、本書における合意形成類型と事例の対応に問題があることを指摘し、著者が否定した「合理的手続き主導による公論形成」の可能性を再評価する。続く“5 「共同体規範の主導による合意形成」と生活世界の「複雑な関係性」”では、著者が肯定的に評価する「共同体規範の主導による合意形成」の事例を、オルタナティブとの関係から批判的に捉えなおす。そして最後に、迷惑施設問題をマクロな問題構造と再接続させつつ、合意形成のオルタナティブの問題点と本書の射程について検討することにする。

## 2 合意形成の4類型と著者の立ち位置

### 2-1 合意形成の4類型

著者は、第2章から第5章で取り上げられている4つの事例に対応する形で、環境問題をテーマに繰り返される合意形成を、「合理的手続き主導による公論形成」、「共同体規範の主導による合意形成」、「公的機関（行政）主導による合意形成」、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」の4つに分類している（p.32）。著者の所見を簡単に整理しよう。

まず、「合理的手続き主導による公論形成」について見てみる。これは「開放系」の合意形成であり、環境社会学における「公論形成の場」とハーバーマスのコミュニケーション行為論に依拠した「手続き主義」が想定されている。社会的意思決定において、「環境を利用しその恩恵を享受するためにかかわり続けてきた住民の意思を介在させることを可能にする『公論形成の場』を豊富にしていくこと」（p.56）は、環境社会学における問題解決論の要諦とされてきた。「公論形成の場」は「利害関係者に対する開放性をもって異質な視点・情報を突き合わせることで新たな問題の場をおし広げ、より普遍性のある問題意識と解決策を生み出す討議の場」（p.58）として理解される。特に、近年では参加型民主主義の観点から、「主にハーバーマスのコミュニケーション的合理性論を基軸に議論され、場の公開性や運営の民主性、討論の対象となるデータの科学性をいかに確保するか」（p.55）が問われてきた。このように、「一人ひとりのメンバーに平等な意思決定権を配分し、議論の公開性を確保することによって全体の意思決定が導かれる」（p.56）という原則に立つ合意形成が、著者の想定する「合理的手続

き主導による公論形成」である。

これに対して「共同体規範の主導による合意形成」は「閉鎖系」の合意形成であり、「合理的手続き主導による公論形成」のいわば対極にあるような合意形成として指定されている。2つの合意形成の違いは、リベラリズムとコミュニタリアリズムの違いに重ね合わせて議論されている。「合理的手続き主導による公論形成」が、自分を社会化してきた様々な基盤を放棄し、自己決定と自己責任を強いる「負荷なきセルフ」という人間観にもとづいた意思決定を前提としているのに対し、「共同体規範の主導による合意形成」は、個人のリアリティに依拠しながらも地域社会の生活という文脈や状況の中で不断に位置付けられる「状況化されたセルフ」によって合意形成が達成されるとする立場である。すなわち、「小さな共同体」が合意形成に対して果たしてきた役割を重視するものであり、「地域社会の共同性、規範、伝統や習慣といったトータルな生活世界のなかに埋め込まれてきた合理性や納得のあり方を再評価」（p.45）し、「小さな共同体に生活する人びとの経験や知恵といったもののなかに潜在的な可能性を見出す立場」（p.45）をとる。

「公的機関（行政）主導による合意形成」で想定されているのは、行政による合理的で体系だった政策を策定する際に用いられる「社会工学的アプローチ」である<sup>2</sup>。本書では「社会工学的アプローチ」を「あるべき姿から目標を設定し、現状とのギャップを認識することにより計画の動機づけをする」（古市 1999: 2）ものであると説明している。つまり、「あるべき姿」を前提として目標を設定し、「目標を実現するために必要な作業を〈目的-手段〉の序列に従って体系化」（谷口 2001: 228）することで

計画を立てるものである。その中で、合意形成は「常に前提とされる『あるべき姿』へ向かって区分された区間のなかで一つひとつの問題を解決することによって達成されるもの」(p.47)として捉えられることになる

最後の「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」は、著者が提唱する合意形成のオルタナティブである。その説明は序章と第1章ではほとんどなされていない。このオルタナティブによって著者がどのような合意をイメージしているのかを理解するためには、著者の迷惑施設の合意形成に対する根本的な問題認識を捉えておく必要がある。そこで、以下ではまずその他3つの合意形成類型に対する著者の評価を簡単にまとめ、さらに著者が表明している環境運動への違和感が根本的な問題認識に繋がっていることを示す。次に、本書第5章で取り上げられる宮古島の事例を通じて、オルタナティブを理解するための鍵となる概念を説明し、合意形成問題に対する著者のスタンスを改めて検討する。その上で、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」がいかなるものであるのか、評者の解釈を示そう。

## 2-2 各合意形成類型に対する著者の評価

まず、「合理的手続き主導による公論形成」について著者の評価を見てみよう。本書の主眼はこの現在支配的な合意形成を相対化することであり、当然その評価は否定的である。「合理的手続き主導による公論形成」の問題点は、公論の場においてコミュニケーションギャップが生じてしまうことであるとされる。本書第1章では、行政と住民が「説明」する側と「理解」する側という非対称な関係に固定されてしまう点や(足立2001)、場に参加する人々の間に「何

が問題なのか」や「いかに解決すべきなのか」といった「状況定義」にズレが生じてしまうこと(脇田2002)が挙げられている。また、ベックを引用しながら、「政治＝行政システム」と「技術＝経済システム」が分化した結果、後者がサブ政治化され、たとえ「社会的結果」について意見の相違があったとしても、それは進歩の名のもとに正当化されるような事態に陥ることの危険が指摘されている。そしてさらに、本書第2章の長野県中信の事例で述べられるように、受苦の来歴に係わる住民の思いといった事柄が切り離されてしまい、いかに合理的で「正しい」手続きに則ったとしても、その「結果」がプロセスの参加者に承認されない事態に陥ってしまうことが問題視される。

「公的機関(行政)主導による合意形成」についても著者は批判的である。その理由は、「廃棄物計画へのかかわりや協働に対する住民の認識を結果として分断し、部分的なものにとどめてしまう」(p.48)からであり、前提とされる「あるべき姿」そのものを問うよりも、「マイナスの要因をできるだけ削減し、さらにどこまでプラスの要因を付加させるか」といった交渉の問題にいっそう関心が払われることになる」(p.49)からである。

一方、「共同体規範の主導による合意形成」については、「自分たちの解釈・意味世界である自界において『善い合意』が導かれ、無事が達成できたとしても、自分たちとは異なった解釈・意味世界をもつ他界や境界的メンバーの排除に加担しかねない」(p.44)としてその限界が論じられている。

また、著者は「負の連鎖」を断ち切れるかどうかを、合意形成を評価する際の試金石として用いている。著者は、團伊玖磨の「掃除

とは、塵芥の移動である」という言葉を引きながら (p.46)、「ひとつの地域で議論してもまた別の場所で同じような問題が起き、そのたびに当該地域の住民だけが苦しまなければならない」(p.84) という事態のことを「負の連鎖」と呼んでいる。「合理的手続き主導による公論形成」では問題が「手続き」によって形式主義的に先送りされ続けるために、また「共同体規範の主導による合意形成」では「無事」を達成するために迷惑が地域から排除されるゆえに、「負の連鎖」を断ち切ることはできないとされる。

しかし、一見して、著者は「合理的手続き主導による公論形成」や「公的機関（行政）主導による合意形成」よりも「共同体規範の主導による合意形成」にシンパシーを感じていることは明らかだと思われる。「合理的手続き主導による公論形成」の事例を扱った第2章が批判的文脈で描かれているのに対し、「共同体規範の主導による合意形成」を扱った第3章では共同体の対応をかなり好意的に評価している。実際、上述したように、本書の目的は「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いう主張」(p.5)を相対化することにあるのであって、著者の提起するオルタナティブである「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」は、「合理的手続き主導による公論形成」との対比の中から導かれる。一方で、著者のオルタナティブは「共同体規範の主導による合意形成」とかなり近い位置にあるように思われる。それは、「共同体規範の主導による合意形成」の問題点について論じつつ、すぐその後で、それに「生活の質」という補助線を引くことで「生活世界の存在根拠」に連動させる可能性について述べていることからもうかがえる。むしろ、問題は両者がどのように異なるの

かにあるといえるだろう。これは著者のオルタナティブがどのようなものであるかを考える上で重要な問題であり、折に触れて言及することにする。

### 2-3 運動への距離感

「共同体規範の主導による合意形成」への共感とともに著者のスタンスとして特徴的なのは、運動に対する距離感である。冒頭で記したように、本書の目的は「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あき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すること」(p.5-6)であり、ここで「合理的なコミュニケーション」による合意形成に対してだけでなく、運動に対する著者の距離感が表明されている。

著者は、環境運動を「現在の社会・経済システムがテクノクラートの視角から要請する『総論賛成』に対し、生活者の視角から住民が『各論反対』を主張し続けることで、周縁化されてきた問題の存在を多くの人びとのまえにあきらかにし、問題の解決にむけた社会の動きに起動力を与えてきた」(p.11)として、その意義を認めている。しかし、同時に、「マクロな問題構造に注目して環境問題をとらえ、市場と行政とが結びついた環境破壊勢力とそれに抗う住民運動という構図を描きながら、環境配慮をより中心的な課題として社会・経済システムに組み込んでいくという説明の仕方」(p.9)への違和感を表明している。それは、「フィールドの現場に入って感じることは、環境問題と向き合わざ

るをえなくなった地域社会におけるミクロな問題状況においては、『環境』と『社会』との分節のあり方は多様で矛盾に満ちているということだ。そして、たとえ環境問題を解決するためであったとしても、人間の行為のすべてが『環境配慮』に適合的なものとして組み込まれるようなこうした説明の枠組みだけでは、問題解決のための議論が平板になってしまうのではないか」(p.9-10) という違和感である。

こうした著者の違和感を、梶田孝道、船橋晴俊、長谷川公一らが理論化してきた「受益圏・受苦圏論」や「社会的ジレンマ論」、「社会制御システム論」に対する、「生活環境主義」の距離感として説明することは簡単だ。だが、この「違和感」は著者の問題認識を理解する上で非常に重要な位置にあることに着目しておく必要がある。著者の問題認識の根底にあるのは、「廃棄物問題が環境問題として表象されることで、トータルな生活世界から切り離されてしまっている」という事態への憂慮である。そしてこの問題認識が、著者のいう「生活世界の存在根拠と運動する合意形成」に大きく関わっているのだ。

以下では、章を改めて著者の問題認識を詳しく検討する。まず、著者の問題認識を理解する上で重要な位置にある第5章の宮古島の事例を概観し、著者の合意形成問題に対するスタンスを明らかにする。その上で、著者の合意形成のオルタナティブがいかなるものであるのかについて、評者の理解を示すことにしよう。

### 3 合意形成のオルタナティブ

#### 3-1 生活世界における「複雑な関係性」と「環境をめぐる支配の関係性」

本書第5章では、生活世界における「複雑な

関係性」と「環境をめぐる支配の関係性」という、本書における著者の主張の鍵となる概念が提起されている。本章が対象としているのは、宮古島の旧平良市における産業廃棄物処分場の火災事故をきっかけに、地元自治体で制度化が議論されはじめた「環境保存条例」に係わる合意形成である。条例の制定は、「『法律の基準（一般性）』と『島の基準（個別性）』とのはざまで当事者性をもたない地域社会が、あえて介入の根拠をもつことで、当該の問題に対し自らの責任を果たそうとする模索」(p.162)であった。だが、被害の事実や可能性が眼前に広がっているにもかかわらず、この条例は制定されない。そのメカニズムを、「廃棄物処理をめぐる互いに取り結ばれる複雑な関係性」から明らかにすることがこの章の目的である。

「廃棄物処理をめぐる互いに取り結ばれる複雑な関係性」とは何か。第5章では、地下水保全と農業、廃棄物処理の3者の関係が描かれている。これを評者なりにまとめれば、以下のようになる。地下水を保全するために制定された条約は、地下ダムの集水域における廃棄物処理施設の立地を制限している。一方、モノカルチャーからの脱却を目指し、保全・管理されてきた地下水を利用して展開されようとしている農業では、これまで以上にプラスチック、ビニールなどの農業系廃棄物が発生する。こうした廃棄物の発生は適正処理の圧力を強め、地下ダムの集水域から外れた火災事故現場の周辺には「産廃ロード」と揶揄されるほどの処分場が集中することになる。しかも、そもそも処分場は、畑の保水力を高めるための土地改良事業で必要とされる赤土が掘られた穴に、廃棄物が投棄されてきたことにその来歴がある。また、火災事故による処分場の閉鎖は、農業系廃棄物の

島外での処理を余儀なくし、処理コストを高騰させた。そして、その島外の処分場すらも問題が発覚して廃棄物の受け入れがストップされたとき、島内の廃ビニールは行き場を失い、自らの発展を地下水に頼っている農業関係者自身が地下水域に不法投棄を行うという事態が現出する。

このように、それぞれが「環境」という言葉によって表象され、正当性が根拠付けられるような問題群をめぐって、トレード・オフの関係を包含するような「複雑な関係性」が取り結ばれていることを著者は明らかにする。すなわち、「ある『環境』という課題の解決にむけた取り組みが、別の環境問題にかかわる解決圧力を特定の地域に割り振ってしまうことを結果として『正当化』」(p.184)してしまうような関係性が存在するのだ。そしてこの「複雑な関係性」は、廃棄物問題をめぐって「被害者」にも「加害者」にもなりうる「反転可能性」をはらんだものでもある。「環境保存条例」は、それが生活世界の「複雑な関係性」そのものを引き受けることを住民に迫るものであったからこそ、住民はその困難性の前にオロオロし、戸惑うのだ。

著者はここで「環境をめぐる支配の関係性」という概念を提出している。宮古島の「複雑な関係性」に即せば、廃棄物、地下水、農業といった各々の課題は生活空間の中でお互いにトレード・オフの関係にある。こうした中で、それぞれが「環境」という言説によって自身の立場の正当性を主張することにより、討論の場や政策形成のプロセスにおける覇権をうかがうことになる。こうした事態を著者は「環境をめぐる支配の関係性」と呼んでいる。

そして著者は、「環境」や「環境正義」という言説によって織り成される「環境をめぐる支

配の関係性」の中で、本当に「問われるべき問題」が隠蔽され糊塗されているのではないかと訴える。この「問われるべき問題」とは、穴にゴミを埋めてきた島の来歴であり、生活空間の中でお互いにトレード・オフにあるような「複雑な関係性」それ自体だ。

### 3-2 運動への距離感と廃棄物問題の生活世界からの遊離

ここで、第5章の内容を踏まえて、改めて著者の合意形成問題に対するスタンスを検討しておこう。著者は、この章の冒頭において、地域住民が「クライアント化」して主体性を喪失することや<sup>3</sup>、NIMBY的な態度や考え方が、合意形成プロセス全体の阻害要因であるとされ、啓蒙や矯正の対象とされてきたことに、もどかしさを表明している。それは、「私たちが環境という課題に向き合ったときに、『なぜ環境を守らなければならないのか』を問うまえに、あらかじめ、個人や集団が問題にコミットし、解決にむけて何らかの主体性を創造的に発揮するものとして措定されてしまっている」(p.162)からだ。そして、「『なぜかかわらなければならないのか』という問いを発したり、受苦を被る可能性が目の前に広がっているにもかかわらず、事態にたじろぎ、オロオロしたりする人びとの姿は、合意形成の場面において残余のものとして扱われ、切り捨てられてきた」(p.162)ことに対して著者は異議を発している。

このことは、本書を通じての「環境運動」に対する著者の距離のとり方と関係している。火災の被害者やその支援者による運動は、問題を「環境」として表象する。それは、自らの立場を正当化し、運動を進めるための資源を獲得していくためには必要なことである。そして著者

は、「環境正義」を目指す運動が、被害者を生み出すような不公正な社会構造を告発し是正することに果たしてきた意義を認めつつも、違和感を感じているのだ。その違和感は、ある問題が1つの「環境という課題」として表象されることで、生活世界で取り結ばれる「複雑な関係性」を、単純な正義／不正義の二項対立的に切り取ってしまいかねないこと、それによって、生活世界の「複雑な関係性」が視野に入らず、その中でオロオロする住民が合意形成の阻害要因・残余として切り捨てられてしまうこと、こうしたことへの憂慮から発せられていると思われる。

そして、この問題認識が「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」に大きく係わっていることに注目しておこう。廃棄物問題は生活世界で取り結ばれる「複雑な関係性」に埋め込まれているのであり、これを「環境問題化」して生活世界から切り離すような主体性や合意形成のあり方を著者は評価しない。生活世界に足場をおいているからこそ、人々はオロオロするのであり、むしろこうした人々を主体とした合意形成を目指しているのだ。

また、著者の「合理的手続き主導による公論形成」と「公的機関（行政）主導による合意形成」への否定的評価や、「共同体規範の主導による合意形成」への共感もこの文脈で考える必要がある。「合理的手続き主導による公論形成」や「公的機関（行政）主導による合意形成」は、廃棄物問題を本来それが埋め込まれている生活世界から切り離してしまう。生活世界から廃棄物処理だけを切り離すことは本来できないにもかかわらず、「合理的な手続きのなかで、あるいは行政による調整戦略のなかで、これらの問いは『イシュー』や『利害損得』に還元され討議や交渉に適合的な問いへと『エンジニアリン

グ化』されることになる」（p.217）からだ。

本書第1章で論じられた「リベラリズム」と「コミュニタリアリズム」、あるいは「負荷なきセルフ」と「状況化されたセルフ」という対立も、この問題に重ね合わせられていることは明らかであろう。産業廃棄物処分場は土地集約型の施設であり、「これを争点とする環境問題は場所性とそれによって拘束される状況によって同定される」（p.205）ことになる。であるがゆえに、著者は自己決定や個人の権利といった観点からの主体性を合意形成の前提とすることに異議を呈し、そうではなく「地域社会の共同性、規範、伝統や習慣のなかにみる合理性や納得のあり方」（p.93）を評価し、「土地の履歴によって拘束を受けながら生活する人びとの経験を潜在的な可能性として掬い上げる立場」（p.93）に共感を示しているのだ。

### 3-3 「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」とは何か

では、著者の示す新たな合意形成のオルタナティブである「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」とはどのようなものなのだろうか。他の3類型に比べて、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」について本書ではそれほど具体的には述べられていない。それゆえ、これまでの著者の議論からその内容を推定してみよう。

まず、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」は「合理的手続き主導による公論形成」や「公的機関（行政）主導による合意形成」とは明確に異なるものである。このことはこれまでの議論から明らかであろう。著者の問題意識の根底にあるのは廃棄物問題が生活世界から乖離してしまうことへの憂慮であり、問題をエンジニアリング化しトータルな生活世界から切り

離す「合理的な手続き」や「行政の調整戦略」とは一線を画している。

問題は、「共同体規範の主導による合意形成」との関係である。本書の結章において、「合理的な手続き主導による公論形成」や「公的機関（行政）主導による合意形成」の問題点については明確に論じられているのに対して、「共同体規範の主導による合意形成」との関係は明示されていない。しかし、図 6.3 (p.220-221) で示された概念図を見ると、それは「公開性・客観性・民主性」を特徴とする討議とも、「共同体の論理に寄り添うような立場」とも異なるものとして描かれている。先に述べたように、著者は第 1 章で、鳥越皓之（1997）に依拠しつつ、「共同体規範の主導による合意形成」に「生活の質」という補助線を引くことで「生活世界の存在根拠」に連動させる可能性について言及している。すなわち、居住者の「生活の質」を重視することで、「共同体規範」をドグマ化するような立場とは一線を画しているのではないかと考えられる。

また、第 5 章での議論を踏まえれば、著者のいう「生活世界」は、お互いの利益がトレード・オフの関係にあるような「複雑な関係性」が取り結ばれている世界であるだろう。そして、廃棄物問題がトータルな生活世界から乖離することを憂慮する著者の立場からは、廃棄物問題はこの「複雑な関係性」の中に埋め込まれたものとして捉えられなければならない。そうであれば、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」は、この「複雑な関係性」を引き受ける合意、すなわち「人と場所に刻まれた記憶や歴史、過去の『引責を含み込んだ合意』」（p.218-219）であると想定される。これは合意形成における主体の問題でもある。「合理的な手続き主導による公論形成」が合理的で自律した意思決定を行

うような主体を想定しているのに対し、著者は、「複雑な関係性」に寄り添い、オロオロし戸惑うような人々に、合意形成における新たなオルタナティブの可能性を見ているように思う。

### 3-4 「不透明だけれどあたたかい合意」

著者は本書の最後に、「生活世界の存在根拠と連動する合意」は「不透明だけれどあたたかい合意」であると論じている。それは、「手続きにおいては『透明』だが、結果において生活世界の存在根拠を NIMBY と断罪するような『つめたい』合意形成ではなく、リスクの配分をめぐって『間接的な因果関係を引き受けざるをえない』誰か、あるいはどこかを想定する点において『不透明』でありながら、生活世界の存在根拠を基点にこれを承認するという点においては『あたたかい』合意形成の方向である」（p.222、強調は著者）とされる。

これは何を意味するのか。著者が「間接的な因果関係を引き受けざるをえない誰か、あるいはどこか」というとき、想定されているのは廃棄物問題における「脱近代的性格」（p.221）である。それは、「必ずしも因果関係を直接的に論証できないような関係」を「どこかで誰かが引き受けなければならない」こと（p.219）であるとされる。その前で引用されている工藤庸子（2005）の議論を踏まえて解釈すれば、19 世紀には「世界地図には、アフリカや極地などに大きな空白が残されており、地球は無限の可能性を保証しているかに思われた」（工藤 2005: 22）のに対し、20 世紀の後半には「地球環境の物理的な有限性を人々が否応なく直視した時代」（工藤 2005: 23）であるがゆえに、廃棄物処理はどこかで誰かが引き受けなくてはならなくなる。同時に、廃棄物のリスクは不確

実性をはらみ因果関係を直接的に論証できない。著者のいう「不透明だけれどあたたかい合意」は、こうした廃棄物問題における「脱近代的性格」を照射した合意形成であると考えられる。

さらに、「不透明だけれどあたたかい合意」の前提には、著者のある種の諦念的な問題認識がある。ここでは、本書から読み取れることを超えて、評者が著者に直接聞いた内容にもとづいて<sup>4</sup>著者の問題認識と「不透明だけれどあたたかい合意」についての理解を深めていこう。著者が想定しているのは、紛争の現場の実相から見た、合理的で透明な合意形成への違和感である。立地過程や合意形成過程が透明であろうと不透明であろうと、迷惑施設はなくならないのであり、「どこかで誰かが」引き受けなければならない。そして、産業廃棄物処分場の立地には、どんなに透明なプロセスで決めたとしても、「なぜここなのか」といった問いのように、説明できないものが存在する。「ここしかないのだ」ということが、反対する側にもわかっているような局面が存在するのだ。どちらにしても迷惑を引き受けなければならない住民側から見れば、透明であろうと不透明であろうと違いはない。そして、処分場が場所性によって拘束されている限り、住民は処分場と付き合っていかなければならない。

しかし、プロセスが透明化されることで、「どこかで誰かが」引き受けなければならないという「やむをえなさ」が正当化されてしまう。すなわち、合理的で透明な過程を経ることで、当該地域の住民に迷惑を引き受けさせることが正当化される。これは一種の暴力であると著者は考えている。そして、「正しい」プロセスにコミットしている人たちは、自分たちが暴力を振るっていることに対して無頓着であり、しかも

地元住民と違って、処分場が存する「場所」からいつでも退出することができる。このように「合意形成における手続きへの関心が上昇するかたわらで、その結果に関する認識が低下するような事態」(p.221)が進んでいることを著者は問題視するのだ。

今述べた透明・不透明が合意形成のプロセスに関わる問題だとすれば、もう一方で上述したようなリスクの不確実性に伴う不透明の問題がある。廃棄物のリスクは不確実性をはらみ因果関係を直接的に論証できない。さらに、本書第5章で述べられたようなトータルな生活世界における反転可能性をはらんだ「複雑な関係性」の中では、いつ誰かがリスクを引き受けるかはなおさら不透明にならざるをえない。このように、廃棄物問題においては、プロセスもリスクの配分も不透明にならざるをえないような状況が存在すると著者は考えている。だからこそ、「科学的客観主義が形式的規範としてドグマ化し不定形的生活世界を侵食するような危険性や、『迷惑』であると画してきた関係性<sup>5</sup>をいかにとらえ直していくかが問われないまま、対象となる出来事を透明化し直接化することによって合理的判断をおこなおうとする力に抗うためにも、それらのイシューを根底で結ぶような生活世界と連動する合意を形成していかなければならない」(p.222)のだ。

こうしたことを踏まえ、著者が主張するのは、「どこかで誰か」に迷惑を引き受けてもらっていることを慮るような合意形成のあり方だ。そして、いつ自分が迷惑を引き受ける「誰か」になるかわからないような反転可能性をはらむ世界において、「どこかで誰か」が迷惑を引き受けてくれることで自分たちの生活が成り立っていることを、認知し承認するような合意形成、

それが著者のいう「不透明だけれどあたたかい合意」だといえる。

そして、この文脈において、NIMBYは施設の受け入れを拒否する地域エゴの表出ではなく、「作る側の『公共の正義』と受け入れる側の『迷惑』とが交差するその状況の表象」(p.222-223)として捉えられる。ここで著者はNIMBYという言葉によって、自律的に反対の意思を示す人々ではなく、事態に戸惑いオロオロするような人々のあり方を指している。上で繰り返したように、廃棄物問題が生活世界の複雑な関係性に埋め込まれているからこそ、人びとは戸惑いオロオロするのだ。著者にとって、NIMBYという態度や考え方は、『自己決定』と結びつけることで地域社会や住民の権利として積極的にフレームづけられ、『社会的意思決定のあり方について、制度的改革を含めた根本的な問い直しを迫るもの』(p.52)でも、「単なる不平等な共同便益性を拒否するためのストラテジー」(p.52)でもない。そうではなく、NIMBYは「環境をめぐる支配の関係性のなかで、生活世界から『廃棄物という課題』が切り離されていく逆説への抗い」(p.25)であり、「迷惑施設を作る／受け入れるという関係のなかで生じるさまざまな問題を互いが『承認』するための大きな糸口」(p.223)であると捉えられている。

#### 4 「合理的手続き主導による公論形成」の限界と可能性

##### 4-1 「合理的手続き主導による公論形成」批判の意義

以上、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」という著者の提出する合意形成のオルタ

ナティブについて見てきた。現在、NIMBY問題や迷惑施設の立地問題の解決としては、立地決定過程への「参加」を中心とした合意形成手法が多く論者によって提唱されている。これは、従来型の「不透明な合意」への批判という観点とともに、NIMBYの捉え方にも関わっている。迷惑施設への地元住民の反対は、狭い利己的な利益関心にもとづいた感情的なものと考えられてきた。こうした「地域エゴ」的な反対によって社会的に「必要」とされる施設の立地が阻止され、全体的な利益が達成されないことが問題とされた。この観点からは、迷惑施設の立地に対する住民のこのような反応は民主シーの機能不全として捉えられ、迷惑施設立地問題への市民・住民参加はNIMBY的傾向を助長するものとして不適當であるとされる。一方で、住民は必ずしも狭い利己的な利益関心から反対するのではなく、地元住民の反対は複数候補地の有無や、立地過程の透明性、決定過程への参加の可能性など、立地過程の原理や手続きに関係していると考えられるようになってきた。そして現在では、現実的にはともかく、規範的には市民・住民参加を組み込んだ「合理的手続き主導による公論形成」が支配的な位置にある。

本書の意義は、こうした「合理的手続き主導による公論形成」を相対化してみせるところにある。確かに、合理的で公正な手続きによって廃棄物処理施設の立地問題を解決したモデルケースとして言及されることの多い東京都武蔵野市クリーンセンターや、同じく狛江市のリサイクルセンターの事例においても、紛争が起こった後に「公正な手続き」によって決まった場所は当初の候補地と同一であった。その意味で、当該地の住民から見れば、透明な手続きによったとしても結果は変わらないではないか、とい

う主張には一定の説得力がある。

だが、これをもって「合理的手続き主導による公論形成」の意義を簡単に退けてしまうことに、評者は疑問を感じる。その理由の1つは、本書における合意形成の分類上の問題に係わる。長野県中信地区の産業廃棄物処理場建設問題は、本書において「合理的手続き主導による公論形成」の事例とされている。しかし、評者は、著者の分析には「社会工学的アプローチ」との混同が見られ、それによって「合理的な手続き主導による公論形成」の意義が矮小化されていると考える。もう1つは著者の提示するオルタナティブに係わる問題であり、「合理的手続き主導による公論形成」によって著者のいう「迷惑の社会的承認」が達成される可能性を示唆するものである。以下、著者による長野中信地区の事例分析を概観した上で、この2点について検討する。

#### 4-2 事例分析の概略——長野県中信地区における産業廃棄物処理施設立地問題

著者は「合理的手続き主導による公論形成」の事例として長野県中信地区における産業廃棄物処理施設立地問題を取り上げ、合理的な手続きによる合意形成の限界を論じている。まず事例の概要と著者の主張を簡単にまとめてみよう。

長野県では県事業団による公共関与<sup>6</sup>での産業廃棄物処理施設の設置が計画されたが、環境影響に対する不安や不透明な意思決定プロセスへの不信から住民による反対運動が展開された。その結果、計画がいったん白紙に戻され、新たに設置された「長野県中信地区・廃棄物処理施設検討委員会」によって問題が検討されることになった。

確認しておかなければならないことは、こ

の「長野県中信地区・廃棄物処理施設検討委員会」（以下、「検討委員会」）が、その人選から運営まで、極めて民主性と公開性に配慮した合意形成プロセスであったことである。また、廃棄物減量目標の設定と施設の「必要性」という総論・上位段階から議論をはじめ、具体的な減量施策、立地ルール、立地不適地を確定するためのスクリーニング項目を策定するものであった。これは、従来のように行政が総論としての施設の「必要性」や立地場所を決定した後で住民の合意を求めるような手法が、住民の反対運動を引き起こしてきたことに対する反省に立ち、総論や立地選定段階から住民意思を介在させることを目指したものである。

著者は、「ごみゼロ社会に向けた長野県民検討委員会」（以下、「県民委員会」）に注目して、この「検討委員会」における議論を検証している。「県民委員会」は、「検討委員会」での討議に積極的に関与し内容を住民の目線に立ってチェックすることを目標として「県内各地で廃棄物問題をめぐって住民運動にコミットしてきた約50人のメンバーで結成された」（p.86）ものである。ここで重要であるのは、この「県民委員会」が1990年代から劣悪な廃棄物処理施設による環境汚染に苦しむ地域の住民たちの運動ネットワークから誕生したものであり、行政との対抗的關係の中で「検討委員会」の設置に起動力を与えたものである点である。

そして、著者は「検討委員会」における議論の過程で、「県民委員会」との間に重要論点をめぐる議論の齟齬が生じており、「受苦の来歴」が切り離されていることを指摘する。評者なりにまとめれば、「受苦の来歴」とは、「これまで住民がなにに苦しみ、憤ってきたのか」（p.75）であり、それは「受苦」の経験によって蓄積さ

れてきた県事業団への不信や「不当なあつかいを受けたという感情」(p.70)として表出される。このことは、「公共関与」をめぐる討議において、「県民委員会」が「県事業団という組織がこれまで住民との間でどのような関係を築いてきたのか」(p.73)という来歴を問題視し、「公共関与」を産業廃棄物処理責任の帰属のあり方をめぐる民主主義的な了解に係わる問題であると捉えるのに対して、「検討委員会」はこれを制度の問題と捉え、「県民委員会」の主張は「建設的な議論を妨げるもの」と見なされてしまったことに表れている。そして、十分な合意が得られていないにもかかわらず、問題は「今後の重要な検討課題」として「エス・イー・エー」<sup>7</sup>という新たなプロセスに先送りされてしまう。

このことを合意形成論との関係からまとめると、著者の主張は以下の2点になるだろう。1点目は、「合理的手続き主導による公論形成」においては、客観的プロセスが重視され、ルールが科学的かつ客観的に論理整合性を説明できるように一般化されてしまうことである。そのため、「住民の生活実態に根ざした受苦の来歴や日常生活での苦痛を放置してきた事業者や行政の責任といった多様な解釈が成り立つような実感的な討議」(p.75)や「住民たちがこれまで立地計画に対して抱いてきた『実感』や『思い』」(p.82)が排除されてしまうのである。2点目は、「検討委員会」の正当性の問題である。上に挙げた「公共関与」をめぐる討議のように、本来であれば「結果」の妥当性を保証するための前提条件に係わる問題において「県民委員会」との間にズレが生じているにもかかわらず、問題は新しい「手続き」に先送りされてしまう。すなわち、これは「検討委員会」の正当性もはや繰り返される「手続き」によってしか承認

されなくなっていることを意味する。こうして、「検討委員会」は自身の設置を促したものである「県民委員会」からの支持と公論形成の場としての妥当性を失っていく。NIMBYを背景にもつような問題においては、いかに合理的で「正しい」手続きに則ったとしても、その「結果」がプロセスの参加者に承認されない事態に陥ってしまうとされる。

#### 4-3 分類上の曖昧さと「合理的手続き主導による公論形成」の矮小化

繰り返し述べているように、本書の目的は規範化されつつある「合理的で透明な手続き」による合意形成を相対化することであり、この長野県中信地区の事例は著者の考えを理解する上で重要な位置にある。しかし、評者はこの事例を「合理的手続き主導による公論形成」とすることに疑問を感じる。むしろ、この事例は著者のいう「社会工学的アプローチ」の典型ではないだろうか。というのは、「検討委員会」のプロセスを設計した原科幸彦氏自身が廃棄物分野を中心とした社会工学の研究者であり、「検討委員会」は氏のこれまでの研究成果にもとづいて社会工学的に設計されたものだからである。また、著者が「社会工学的アプローチ」として言及している古市徹の理論は、原科の理論と、そして「検討委員会」のプロセスとほとんど同形である。

古市(2002)は、「構想計画→基本計画→整備計画→実施計画」という廃棄物計画の各段階において市民参加の委員会を設置することで合意形成を段階的に図っていくことを提唱している。構想計画段階は、廃棄物の処理方針、環境保全のレベル、施設立地の「必要性」等、その都市の廃棄物処理の将来像を規定する段階であ

り、市民生活と極めて係わりが深く、学識経験者、関係部局、市民代表からなる専門委員会で検討することが必要とされる。そして、この段階での合意形成が、次の段階である具体的な処理方式や用地選定などの住民合意を容易にしていけることが指摘されている。この主張が、先に記した「検討委員会」のプロセスとほぼ同形であることは容易に確認できるだろう。

問題は、先に見た合意形成の4類型において、著者による「合理的手続き主導による公論形成」と「社会工学的アプローチ」を原理とした「公的機関（行政）主導による合意形成」の区別が曖昧であることから生じている。そもそも環境社会学における「公論形成の場」は、梶田の「対抗的相補性」や船橋の「対抗的分業」のように、「行政組織と社会運動の相互作用」（長谷川 1995: 13）をその鍵としている。一方の「社会工学的アプローチ」は、著者が論じるように行政主導で行われるものであり、北米を中心とした多くのNIMBY研究に見られるように<sup>8</sup>、社会的に「必要」とされる施設を建設するために、いかに住民の反対を乗り越えるかに主眼が置かれてきた。古市や原科の合意形成論においても、「必要性」や「減量計画」といった上位計画の段階から合意を積み重ねていくことは、施設立地段階において住民の合意を得るためにこそ重要視されている。両者を比較するなら、環境社会学における「公論形成の場」が対抗的な下からの運動を重視し、迷惑施設の「必要性」や「公共性」を自明視するのではなくむしろそれを脱構築していく力学を内包しているのに対し、「社会工学的アプローチ」は行政による上からの契機が強く、迷惑施設の「必要性」や「公共性」は議論の俎上にあがりながらも、その主眼は「住民の合意」をいかに獲得するかにある。

このように、2つのアプローチは元来その性質を異にするものであると考えられる。しかし、著者は「公論形成の場」をハーバーマスの理論によって基礎付け、さらにハーバーマスのコミュニケーション論を形式的・手続き主義的とすることで、「公論形成の場」が元来もつ下からの対抗的な契機を捨象してしまっているのではないか。その結果、導出された「合理的手続き主導による公論形成」は「社会工学的アプローチ」との区別をほとんど失ってしまっている。実際に、本書において両者の相違はほとんど全くといっていいほど論じられていない。

確かに、「検討委員会」が開かれる端緒となり、起動力を与えたのは下からの運動であったかもしれない。その点では、「公論形成の場」としての意味をもったことも否定できない。しかし、そうであれば、むしろ長野中信地区の事例は「公論形成の場」と「社会工学的アプローチ」の混合型であり、下からの「公論形成の場」が、「社会工学的アプローチ」に取り込まれた過程として描いた方が適切かもしれない。とすれば、この事例だけをもって「合理的手続き主導による公論形成」の限界を結論付けることは適切ではないだろう<sup>9</sup>。

#### 4-4 「合理的手続き主導による公論形成」と「迷惑の社会的承認」

先に述べたように、合理的で透明な手続きを経ても結果は変わらないではないか、という主張には一定の説得力がある。しかし、立地場所の結論は同じであっても、「公正な手続き」を経ること自体や、公論を形成しようとする下からの運動に意義はないのだろうか。ここでは、著者のいう「迷惑の社会的承認」という観点から「合理的手続き主導による公論形成」

のもつ意義を捉えなおしてみよう。

迷惑施設の立地問題においては、紛争を契機にしてそもそもの施設の「必要性」自体が疑問視され、議論の対象になることが多い。そのため、施設の立地という計画の下位段階から、上位段階へと問題が遡及することになる。そこでは、紛争を契機に立ち上げられた合意形成プロセスの中で、減量を含めた廃棄物処理計画の策定や、施設の「必要性」へのコンセンサス形成、複数候補地による立地選定といった段階から住民や市民を意思決定過程に参加させていく。

確かに、こうした過程の中で施設の「必要性」自体が覆されることはほとんど全くないといっている。そのため、「どこかで誰かが」迷惑を引き受けなければならない状況に変化はない。しかし、上位段階から議論を重ねることに、著者のいう『どこかで誰かが』迷惑を引き受けてくれることで自分たちの生活が成り立っていることを慮るような合意形成の可能性があることもできるのではないだろうか。著者は合理的で透明な手続きと結果への無関心を関係付けて論じているが、上位段階に議論を差し戻すということは、「行政（及び事業者）と地元住民」という合意形成枠組みを「市民全体の問題」に組み替えることになる。たとえ結果的に同一の場所に決まるにしても、合意形成の過程で、減量による市民全体への負担分担や複数候補地段階での議論を経ることで、今まで「どこかで誰かが」に無関心だった市民の意識を変える可能性はないだろうか。

また、「公論形成の場」のもつ下からの対抗的契機に着目すれば、紛争を契機に生まれた対抗的な運動が、「どこかで誰かが」への認識を高める役割を果たす可能性も看過されるべきではない。例えば、東京都日の出町の第二処分

場問題では、反対派住民はゴミを日の出町の処分場に捨てる立場である三多摩地域の人々へと運動を拡げていくことを模索し、三多摩市民と連携しながら「ごみ処理から資源循環型への転換」を三多摩の各行政へ提案する運動を目指して「自区内処理を実現する市民プロジェクト」（以下「自区内処理プロジェクト」）を発足させた。「自区内処理プロジェクト」の目的は、谷戸沢処分場の汚水漏れの究明と第二処分場の建設阻止、そして廃棄物の「自区内処理」を実現し、三多摩各市町のゴミ行政を資源循環型へと転換することであった。すなわち、汚水漏れの究明を通じて処分場の様々な欠陥を明らかにし、第二処分場建設に絶対反対するとともに、「自区内処理」のための代替案を提案していくというのが「自区内処理プロジェクト」の基本方針であった。

確かに、結果から見ればこの運動はその目的を達することはできなかったし、今も第二処分場にゴミは埋められ続けている。だが、この運動が、三多摩住民が自分たちの排出するゴミを日の出町に押しつけてきたことを認識する契機となりうる可能性もあったのではないだろうか。このように、処分場の地元からその外への運動の広がり、「どこかで誰かが」を慮ることへと繋がる可能性を見ることもできる。

## 5 「共同体規範の主導による合意形成」と生活世界の「複雑な関係性」

### 5-1 「共同体規範の主導による合意形成」の本書における位置

続いて、「共同体規範の主導による合意形成」について検討する。事例分析の概述に先立って、まず「共同体規範の主導による合意形成」

とされる岩手県江刺市の事例が本書全体の中で占める位置を確認しておこう。前述したように、著者は「共同体規範の主導による合意形成」に共感を抱いている。こうした地域社会の合意形成のあり方は、「合理的手続き主導による公論形成」を重視する立場からは、「立地計画に内在する構造的な矛盾を行政や地域社会の権力装置のもとに還元する手段とみなされ、またそのプロセスが不透明であると強く批判されてきた」(p.92-93)。しかし、著者は「共同体規範の主導による合意形成」を肯定的に評価する。

本書における著者の問題意識は、廃棄物問題が「環境問題化」されることによって、本来それが埋め込まれている生活世界から切り離されてしまうことへの危機感にある。著者のこの事例に対する評価はこの点に結びついていると、いいだろう。やや先取りして論じれば、著者は自治会が「地元」という資源を保持し続けることを「生活問題化」と結び付けつつ、共同体が「無事」を達成する手段として描いている。「地元＝増沢自治会」という枠組みは、「環境問題化された当該問題から、地元住民が生活の質を表現の基準において問題化するような生活問題を画す防波堤としての役割」(p.112)を果たすものとして評価されるのだ。

しかし、ここで指摘しておかなければならないのは、先に述べたように、著者は「共同体規範の主導による合意形成」の問題点として、共同体の「無事」を達成するために迷惑が地域から排除され「負の連鎖」を断ち切ることができないことを挙げている点である。にもかかわらず、この江刺市の事例は共同体が施設を拒否するのではなく、受け入れた事例となっている。前述したように、著者には、迷惑はなくならないものであり「どこかで誰

かが」引き受けなければならないという認識がある。「共同体規範」が施設を拒否してしまうことが問題視されるのは、この認識からであろう。しかし、江刺市の事例では、「生活の質」を基準にして施設を受け入れたという、その受け入れ方が評価されているのだ。そのため、本書全体を通じて「共同体規範の主導による合意形成」への批判が曖昧になっており、著者が提出すオルタナティブである「生活世界の存在根拠と連動した合意形成」との関係や相違が見えづらくなっている。

そこで以下では、まず著者の事例分析を概述し、その上で事例において示される共同体と環境影響の範囲の不一致という問題を合意形成論に結び付けて展開する。さらに、この問題を「複雑な関係性」という著者のオルタナティブにとって鍵となる観点から捉えなおす。その中で、「共同体規範の主導による合意形成」の問題点を批判的に検討するとともに、「環境問題化」や環境運動の意義を再評価することを試みる。

## 5-2 事例分析の概略——岩手県江刺市における産業廃棄物処理施設立地問題

本書第3章は岩手県江刺市を事例として、産業廃棄物処理施設の受け入れにおける「地域社会の対応」を分析するものである。これは、「合理的手続き主導による合意形成」に対して「共同体規範の主導による合意形成」の事例として位置づけられる。この事例において著者が目的とするのは、なぜ地域社会が迷惑施設である産業廃棄物処理施設を拒否するのではなく受け入れたのか、その論理とプロセスを明らかにすることである。

著者は「地域社会の対応」を、江刺市行政

と「地元」である増沢自治会の相互作用として考察する。加えて、労働組合を母体に結成された「江刺市公害から市民を守る会」（以下、「守る会」との関係にも注目し、この3者の戦略を「環境問題化」と「生活問題化」という問題認識の側面から分析している。「環境問題化」とは、「問題を認識し判断に至るまでの回路のなかに埋め込まれた意味構造が、自然環境への影響にかかわるような出来事によって問題化」（p.109）されることであり、「生活問題化」とは「地元住民が生活の質を表現の基準において問題化」（p.112）するものである。各アクターは問題をこの2つのフレームによって分節することで、自らの資源を最大限に利用する戦略を組み立てる。

ここで資源として想定されているのは、「市民の意思の代表性」と「地元の同意」である。「環境問題化」することは、問題を「市民みんなの問題」とすることでであるとされる。産業廃棄物処理施設による環境影響範囲は「地元」とされた増沢自治会内にとどまらないため、「環境問題化」することで「市民の意思の代表性」を戦略資源として利用することができる。一方、「生活問題化」は「地元＝増沢自治会」としての認識に繋がっていることを確認しておこう。

まず、増沢自治会の目的は共同体の「無事」を確保することであり、「近代的な所有権で保障されるような排他的な私的所有と完全には対応しない土地に対する空間認識」（p.108）を維持することである。増沢自治会にとって、「環境問題化」は、「環境問題＝市民全体の問題」とされることで、地元の意思や固有性といった「地元が地元であることの意味」が相対化されることを意味する。著者は、「守る会」がなぜ地元自治会の実践の受け皿にならなかったのか

をこの観点から説明する。「守る会」は「立地計画は江刺市民の問題であり、ひとり増沢地区だけの問題ではない」（p.110）と訴えることで、議論を環境問題へと一元的に還元し、自治会に設定された「地元」という制度的な資源を「市民の意思の代表性」に回収しようとした。しかし、それは自治会にとっては「コミュニティの紐帯や生活組織が外部からの切り崩しにあう可能性」（p.114、表 3.2）へとつながるものであり、問題を「生活問題化」することで地元の意思や固有性を確保しようとする増沢自治会の支持を得ることはできなかったのである。

また、著者は、こうして共同体が「ひとつのまとまりであり続けた」ことによって、施設の監視と地域社会の環境管理が安定的に持続することを強調する。処分場問題においては、立地後に地域社会は長期にわたって継続的な環境管理を求められることになり、立地問題において「地元」であり続けようとしたことが継続的な環境管理の主体としての力の維持を可能にしたとされる。

一方、市行政にとっては、県との関係の中でいかに環境問題を制御できるかが問題であった。市行政は産業廃棄物の「適正処理論」の末端を担わざるをえない位置にいるとされる。詳細は省略するが、岩手県が公共関与による産業廃棄物処理施設の整備を目指し、立地について20の市町村による会議で話し合ったが結論が出ず、立地の選定が県に一任された経緯があることを確認しておこう。これによって、県は「手続き論的な正当性」を獲得しており、立地場所を江刺市にするという決定に市行政が異議申し立てすることは難しい立場にあったとされる。また、産業廃棄物の不法投棄や民間処分場の不適正処理に苦しんできた地域であることから、

住民たちが抱く生活環境上の不安を取り除くことが市にとって急務とされていた。こうした状況下で、市行政は「生活問題化」と「環境問題化」という2つのフレームを戦略的に使い分けていく。まず、「生活問題化」によって「地元＝増沢自治会」とすることは、当事者の範囲を狭くすることで合意形成のコストを最小化するという意味をもつ。同時に、「環境問題化」によって「市民の意思の代表性」を示すことで、当事者として県と交渉することが可能になった。これにより、「民間業者による産業廃棄物処理場の設置に反対する決議」によって『『みんなの処分場』を引き受ける』のだから、今後、民間の処分場の新規立地を許可しないように県に迫るなど、当該政策領域に大きな影響力をもつことができたとされる。

また、産業廃棄物処理施設問題は、有害化学物質による不可視なリスクに対する不安を背景として、各地における住民投票運動に見られるように、従来の「保守対革新」といった政治イデオロギーによる亀裂を覆い隠すような新たな亀裂を生じさせ、地域住民一人一人がリスク判断を行うような意思決定の個人化を生じさせる可能性があった。しかし、地元自治会は「生活問題化」によって環境リスク問題を共同体の無事という枠組みの中に回収することができたし、市行政は「市長派對反市長派」という構図を作り出すことで、従来の「保守対革新」という対立枠組みに「守る会」の運動を回収することができた。

以上のように、廃棄物問題を「環境問題」と「生活問題」に分節化することで、地元自治会と市行政は、一方において共同体の無事を達成し、一方において押し寄せてくる「ゴミ戦争」に対抗する根拠を確保しながら、従来の政治的

イデオロギーによる対立のなかで環境紛争を制御することを可能にしたと著者は考えている。

### 5-3 共同体と環境影響の範囲

まず、共同体と環境影響の範囲の不一致という問題を考えてみよう。「守る会」が「立地計画は江刺市民の問題であり、ひとり増沢地区だけの問題ではない」(p.110)と主張しているように、処分場による環境影響は増沢自治会の範囲を超えて存在する。「共同体規範の主導による合意形成」のアポリアは、環境影響の及ぶ範囲が共同体の範囲を超えて存在するときに、その正当性が疑問にさらされざるをえない点にある。著者が述べるように、「産廃処分場の立地にもなう環境リスクの影響は一地域に止まるものでなく、周辺の地域に広がりをもって現れる可能性を取り除くことができないとすれば、当事者の範囲をいかにおくのかという問題は、いっそう論争的であり多義的にならざるをえない」(p.110)。しかも、この事例においては、地理的条件からくる風向きや取水地の関係で、「地元＝増沢自治会」はむしろ重大な環境影響を免れているのだ (p.111)。

著者はこの共同体と環境影響の範囲のズレという問題を認識しているが、その上で「生活問題化」と「環境問題化」の分節に結び付けつつ、「共同体規範」に依拠して施設を受け入れたことを肯定的に評価している。「共同体規範の主導による合意形成」には当然ながら合意形成の主体としての共同体の存在が前提とされている。著者が、「地元＝増沢自治会」という枠組みが「近代的な所有権で保障されるような排他的な私的所有と完全には対応しない土地に対する空間認識」(p.108)を維持すると述べるとき、そこには「共同占有」(鳥越 1997)と環境権

や生活権との結び付きが意識されていると  
いいだろう。「共同占有」とは、「特定の地域  
(自治会領域程度が一番多い)に居住する住民  
が“居住している”という“土地への働きかけ”  
を論拠にして、当該地域住民が共同して当該地  
域を占有している事実」(鳥越 1997: 95)のこ  
とである。鳥越(1997)は、この「共同占有」  
にもとづき、「当該地域の環境変化に対し、判  
断権をもつ」(鳥越 1997: 66)という「共同占  
有権」を主張し、「生活権」や「環境権」に結  
び付ける議論を展開している。著者のいう「生  
活問題化」による増沢自治会の当事者性の囲い  
込みを正当化する根拠は、こうした「共同占有  
権」に見出すことができるだろう。

しかし、共同体にもとづく合意形成は、環  
境影響の範囲と共同体の不一致という状況下  
において、共同体の外部において受苦に苦しむ  
人々の排除に繋がってしまう。確かに、施設周  
辺地域の住民が生活の改変をやむなくされ、重  
大な環境影響を被る可能性があるのは間違いな  
い<sup>10</sup>。そして、「環境問題化」は共同体を単なる  
利害関係者の中に解消してその固有性を相対  
化するとともに、著者の観点からすれば、廃棄  
物問題を生活世界から切り離すことに繋がって  
いくことになる<sup>11</sup>。だが、受苦を被る者の意思  
が十分に代表されるべきであるという規範的立  
場からすれば、「生活問題化」によって当事者  
性を「地元＝増沢自治会」の枠組みに囲い込む  
ことは正当化できるものではない<sup>12</sup>。

#### 5-4 環境運動と「複雑な関係性」の開示

この共同体と環境影響の範囲の不一致とい  
う問題は、江刺市の事例における環境運動をい  
かに評価するかに繋がる。先に確認したよう  
に、著者は環境運動に違和感を示しており、こ

の違和感は廃棄物問題が「環境問題化」される  
ことで生活世界から切り離されてしまうことへ  
の憂慮に関連していた。江刺市の事例において  
も「守る会」の運動は「環境問題化」の観点か  
ら捉えられ、「生活問題化」と対立的に描かれ  
ている。しかし、運動によって環境影響が「共  
同体＝増沢自治会」の外部にまで広がる可能性  
を問題として開示し、とすれば「地元＝増沢  
自治会」という枠組みに囲い込まれてしまう当  
事者性を、より広い範囲に開放することの意義  
は看過されるべきではないだろう。

また、「共同体＝増沢自治会」の範囲を超え  
る環境影響を問題視することが、「生活問題」  
から切り離された「環境問題化」とされること  
にも疑問を感じる。「守る会」の主張が「ダイ  
オキシシン類による周辺環境への影響や農作物へ  
の被害の可能性」(p.110)にもとづいている  
とすれば、それは単に「自然環境への影響にか  
かわるような出来事によって問題化」(p.109)  
されているだけではなく、健康への影響や自ら  
の生活を支えている農作物への被害という、「生  
活の質」に関わる問題としても認識されている  
のではないだろうか。少なくとも、増沢自治会  
の外部で環境影響を被る住民からすれば、運動  
によって示された環境問題は容易に生活問題に  
転化しうる。運動が問題を環境問題として捉え  
ることが、産業廃棄物処分場が自らの生活の質  
に係わる問題であることを共同体の外部に住む  
人々が認識する契機になる。そのような局面が  
存在する可能性にも留意する必要がある。

これは本書第5章で示され、著者のオルタ  
ナティブにとって大きな意味をもつ「生活世界  
における複雑な関係性」に係わる問題でもあ  
る。上述したように、「複雑な関係性」とは、  
廃棄物、地下水、農業といった各々の課題が生

活空間の中でお互いにトレード・オフにあるような関係性のことであり、加害と被害が反転可能性をはらんでいるような関係性である。著者の想定する生活世界とは、このような「複雑な関係性」を内包した世界なのだ。これを江刺市の事例について考えてみれば、産業廃棄物処分場をめぐる「複雑な関係性」は、施設の存する「共同体＝増沢自治会」の領域を越えて取り結ばれているといえるだろう。産業廃棄物処分場からの煙害や地下水汚染の問題は、増沢自治会の外部へと広がる可能性があり、そしてそれが健康への影響や農作物への被害といった住民の生活に関わる問題に繋がっているからだ。であるとすれば、「守る会」の運動は、「地元＝増沢自治会」という枠組みの中では不可視化されかねない「複雑な関係性」を開示するという意味をもつと考えることもできる。

同様のことは共同体の内部においても当てはまる。著者のいう「複雑な関係性」は共同体内部でも取り結ばれているはずだ。外部の環境運動が地元住民と結び付くことによって、共同体の内部で取り結ばれる「複雑な関係性」を開示する可能性にも目を向ける必要がある。環境運動のもつ「よそ者」の視点が、共同体内部の住民に接続されることによって、そうでなければ見えなかった生活に関わる問題を明らかにすることは十分考えうる。だとすれば、共同体を越える環境影響の問題においても、共同体の内部においても、環境運動を単に廃棄物問題を生活世界から乖離させるものとして切り捨てるのではなく、生活世界における「複雑な関係性」の観点から再評価することができるだろう。

##### 5-5 「共同体」「生活世界」「複雑な関係性」

先に論じたように、著者の提案するオルタ

ナティブである「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」と「共同体規範の主導による合意形成」との違いはそれほど明らかではない。それは、著者の合意形成論にとって鍵となるはずの「共同体」「生活世界」「複雑な関係性」という3つの概念間の関係や相違が、本書では全く論じられていないことに起因する。そして、同時に著者が江刺市の事例において地元自治会が産業廃棄物処分場を受け入れたそのあり方を肯定的に評価しているために、著者の目指すオルタナティブとの区別が一層困難になっているのだ。

ここで、もう一度、著者のいう「生活世界」とは何であるかを考えてみよう。鳥越（1997）は「生活世界」を、「当該の問題や関心のレベルに合わせた日常生活の共有・生活意識の共有される観念世界」（鳥越 1997: 27）と定義している。そして、その領域は当該の社会問題や社会的関心によって異なることが想定されている。この場合、「日常生活の共有・生活意識の共有」という観点から見れば「生活世界」は共同体的なものに近い関係にあると考えられる。しかし、それは自治会や部落といったレベルの共同体とは食い違うのも確かである。廃棄物問題でいえば、一般廃棄物であれば市町村の領域かもしれないし、著者が対象とする公共関与による産業廃棄物のような場合には都道府県の領域となるかもしれない。

このように、鳥越のいう「生活世界」は「観念世界」とされながらも、問題関心に則した領域が想定されている。しかし、著者に直接聞いたところによると、著者は「生活世界」を実体的なものではなく、具体的な領域をもたない観念上のものとして捉えている<sup>13</sup>。その意味で、現象学やハーバーマスが想定する「生活世界」

に近い。著者が「生活世界」によって捉えようとしているのは、自分たちの生活を支えているようなものへのイメージだ。しかし、同時に、著者の考える「生活世界」は「複雑な関係性」を内包した世界でもある。本書第5章の宮古島における廃棄物処理問題は、島という特殊な閉鎖系の空間における事例であり、「複雑な関係性」は島の内部で取り結ばれるものとして描かれている。しかし、島のような特殊な閉鎖系空間においてはともかく、廃棄物問題を考えるときに、このような「複雑な関係性」は既にナショナル、リージョナルな領域すら超えて、グローバルに取り結ばれているのではないだろうか。だとすれば、「複雑な関係性」が取り結ばれる領域と、いわゆる共同体とが一致することはまずありえないだろう。

上に論じたように、江刺市の事例においても「複雑な関係性」と共同体とは一致しないと考えられる。そして「複雑な関係性」と「生活世界」が密接な関係にあるのであるとすれば、「生活世界」あるいは「生活問題化」と共同体の関係も問い直してみる必要があるだろう。そして、「共同体規範主導による合意形成」もこの観点から評価されるべきである。

## 6 合意形成のオルタナティブの問題点と本書の射程

以上、「生活世界の存在根拠と連動する合意形成」という著者の提出する合意形成のオルタナティブについて論じるとともに、「合理的手続き主導による公論形成」と「共同体規範の主導による合意形成」をオルタナティブとの関係から再評価してきた。本稿を結ぶにあたって、改めてこのオルタナティブを迷惑施設の合意形

成論の中に位置づけ、問題点と限界について論じておこう。

### 6-1 オルタナティブの位相

先に述べたように、現在、NIMBY問題や迷惑施設の立地問題の解決としては、立地決定過程への「参加」を中心とした合意形成手法が多くの論者によって規範化されている。また、住民の反対は、地域的な権力構造やしがらみに対する個人の自律や自己決定という観点から肯定的に評価されてきた。本書の意義は、こうした「合理的で透明な手続き」や個人の自律性・自己決定への評価を相対化してみせることにある。

しかし、「不透明だけれどあたたかい合意」が、実際にどのようなものでありうるのかは本書では示されていない。いわばスローガンのような位置付けに留まっている。他の3つの合意形成類型が当該地域内の、あるいは行政と地域間での意思決定がどのような原理や規範にもとづいてなされるかに焦点があるのに対して、著者の提示したオルタナティブはこの問題に触れていない。その意味で、他の類型とは位相が異なる議論となっている。だが、「不透明だけれどあたたかい合意」が合意形成たりうるためには、こうした問いに答えていかなければならない。本稿で示したように、「迷惑の社会的承認」という著者の掲げるイメージの実現のために、今一度「合理的手続き主導による公論形成」や環境運動のもつ意義を捉えなおしてみる必要があるだろう。

また、著者のいう「不透明だけれどあたたかい合意」が、施設の受け入れを前提とした合意であることにも注意が必要だ。元来、「合理的手続き主導による公論形成」や「共同体規範

の主導による合意形成」は、施設の受け入れという合意を前提としているわけではない。「合理的手続き」も「共同体規範」も、ともに施設を受け入れる（受け入れさせる）ためのストラテジーにもなりうるし、逆に施設を拒否するための根拠にもなりうる。しかし「不透明だけれどあたたかい合意」は、迷惑を受け入れることの地元の納得や、引き受けてもらうことの社会的承認のあり方をめぐる議論であり、この点でも他の合意形成類型とは位相が異なるのだ。そしてその背景には、迷惑はなくなり「どこかで誰かが」引き受けなくてはならないという、著者の諦念的な認識がある。

#### 6-2 「不透明であたたかい合意」と「不透明な合意」

さらに、「合理的で透明な手続き」や個人の自律性・自己決定の相対化という観点からは、著者のいう「不透明であたたかい合意」が、従来の「不透明な合意」とどう異なるのかに留意する必要があるだろう。というのは、「合理的で透明な手続き」は、密室の中での立地決定、住民への情報の非公表、地域の権力構造を利用し、金銭や便宜の供与による地元の有力者への根回しによって合意を取り付ける手法、こうした従来の「不透明な合意」のあり方への反省や対抗の中から、その可能性が模索されてきたものであるからだ。それだけに、「不透明だけれどあたたかい合意」が、従来の「不透明な合意」に逆戻りする可能性がないのかどうかには注意を喚起する必要がある。

これは「共同体規範の主導による合意形成」と「不透明だけれどあたたかい合意」がどのように異なるのかにも係わる問題である。著者自身も述べているように、「合理的手続き主導に

よる公論形成」を支持する立場からは、「共同体規範」はしばしば地域社会の権力構造と連動し、「不透明な合意」に繋がると考えられるからだ。著者は「共同体規範」によって産業廃棄物処理場を受け入れた江刺市の事例を肯定的に評価する。とすれば、「不透明であたたかい合意」と「共同体規範の主導による合意」、そして従来の「不透明な合意」という3者の関係が説明されなければならないだろう。

そして、合意形成における「不透明」が、迷惑の受け入れを前提とした著者の諦念的ともいえるようなNIMBY観と組み合わされるとき、廃棄物問題において周辺部に環境負荷が集まる現状を肯定してしまう危険があるように思う。権利意識や自治意識の発達した都市部においては住民の反対により立地は困難であるのに対して、社会的・経済的格差に加えて保守的な風土と地域の権力構造を利用した「不透明」な合意が容易であることは、産業廃棄物処理場や原子力発電所のような環境リスクを伴う施設が農村や過疎地などの周辺部に集中する理由の一端とされてきたからだ。だとすれば、「不透明だけれどあたたかい合意」が既存の社会的・経済的な格差構造を強化する可能性がないのかどうか、慎重に検討する必要がある。

#### 6-3 「迷惑の社会的承認」と問題のマクロ構造

このことは、著者のいう「迷惑の社会的承認」の問題とも結び付いている。著者のいうような「迷惑」がなくなり「どこかで誰かが」引き受けざるをえない状況を前提にするにしても、「迷惑」が特定の場所に集中している場合と、社会的に分散して存在している場合とでは、問題状況は異なるからだ。集中化が当該地域以外

の人々の問題意識を希薄化させかねないのに対して、分散化は地域的に集中することで不可視化されてきた人々と処分場の関係を可視化し、そうでなければ希薄であった人々の問題関心を高める可能性がある。この問題は、高度成長期以降の日本の産業構造・社会構造における相互依存性の増大、スケール・メリットの追求という状況下で設定された受益圏・受苦圏概念と、それに伴う「分離型」「重なり方」「受苦忘却型」「受苦覚醒型」といった議論とも重なってくる（梶田 1988）。もし著者の諦念的ともいえるような NIMBY 観が廃棄物問題において周辺部に環境負荷が集まる現状を肯定してしまうとすれば、同時にそれは迷惑を引き受ける人々を慮ることを阻害することに繋がるのではないだろうか。

本書において、著者は、こうしたマクロな問題構造ではなく、あえてミクロな現場から見えることに焦点を当てている。これは廃棄物問題を環境問題として切り取るのではなく、トータルな生活世界に連動させて捉えるべきだという著者のスタンスとも重なっている。しかし、先にあげた「負の連鎖」の問題や、著者のいう合意形成のオルタナティブの問題を考えると、再びミクロな合意形成の問題とマクロな問題構造との関係に目を向けざるをえないのではないだろうか。

個々の合意形成問題や NIMBY も、こうしたマクロな問題状況の中で評価し、意味付ける必要があるだろう。迷惑の集中と分散の問題に引き付けられれば、これまで迷惑を集中して引き受けてきた場所に、さらに迷惑を押し付けるような場合と、これまで別の場所に集中してきた迷惑を他の場所に分担させるような場合とでは、同じ反対でもその意味するところは異なるだろう<sup>14</sup>。前者の反対が「配分的公正」の観点から正当化

されうるのに対して、後者の場合には反対はこれまで迷惑を引き受けてきた場所から「地域エゴ」という誘いを受けかねない。そのため、後者は「配分的公正」ではなく「手続き的公正」によって自らの主張を正当化するかもしれない。また、ある地域での反対が、より政治的・経済的に弱い地域への迷惑の移転へと繋がるのであれば、その反対が人々の自己決定や地域自治という理念に適うものであったとしても正当化することは難しい。逆に、周辺化された地域での反対は、環境不正義を告発し、不公正を是正するものとして評価されうる。このように、著者のいう合意形成のオルタナティブや NIMBY の意味は、マクロな問題構造の中に位置づけて考えてみる必要があるのではないだろうか。

#### 6-4 事例の特殊性と本書の射程

また、本書で取り上げられたのは公共関与による産業廃棄物処分場建設問題のみであり、このことの限界性も認識しておくべきであろう。一口に迷惑施設といっても多様であり、その「必要性」への社会的承認、規模、周辺へ与える影響の深刻性と質、立地場所の制限性といった点に相違が存在する。例えば、原子力発電所と清掃工場とでは問題状況は大きく異なる。清掃工場に比べて、原子力発電所は規模が巨大で、潜在的な受苦が甚大であり、受益圏と受苦圏が分離するような構造をもっている。このようなケースにおいては、より深刻で激烈な対立が当該地域の内外において繰り返されるだろう。

さらに、迷惑のやむをえなさ、すなわち施設の「必要性」への承認のあり方も、施設によって全く異なってくる。迷惑施設や NIMBY は、その定義上、施設の「必要性」を含意しているが、「必要性」は社会的に構築されているので

あり、無条件に前提されているわけではない。迷惑施設をめぐる紛争では、必ずといっていいほどその施設の「必要性」を疑問視する声が上がリ、議論の対象となる。確かに一般廃棄物処理施設のような施設の場合には「必要性」は承認されやすいかもしれない。しかし、原子力発電所や道路、ダムのような施設を考えると、その「必要性」に必ずしも社会的なコンセンサスが成立しているとは限らない。

著者が事例とした公共関与による産業廃棄物処分場は、この点で比較的に紛争が激烈ではなく、「迷惑への社会的承認」が得られやすいケースだといえるだろう。しかし、他の種類の迷惑施設において「不透明であたかひ合意」が前提とするような条件が成立するとは限らない。同じ産業廃棄物処分場であっても、公共関与でなく都道府県の境界を越えて廃棄物が移動するようなケースにおいては、当該地域において「生活世界の存在根拠」にもとづいて迷惑を承認するような合意が成り立つかは疑問である。本書の射程は、こうした事例の特殊性によって限界づけられている。迷惑施設の合意形成論やNIMBYの意味は、先に指摘したマクロ構造との関係だけでなく、施設の性質の相違とも結び付けて考えることができるのであり、こうした方向に議論を展開していく可能性を見ることができるのではないだろうか。

## 注

<sup>1</sup> 評者は、迷惑施設の「必要性」や「公益性」を自明視することには疑問を感じている。そのため、「必要性」や「公益性」を前提とし、住民の合意をいかに形成するのかをシステムチックに設計するような「合意形成論」とは立場を異にしている。紛

争の現場では、施設の「必要性」自体に疑義が呈されることが多くあるのであり、施設の「必要性」や「公益性」を構築している社会・経済的要因にも目を向けなければならない。

<sup>2</sup> ここで問題なのは、本書全体を通じて「合理的手続き主導による公論形成」と「公的機関（行政）主導による合意形成」の区別が曖昧に感じられる点である。この点については後述する。

<sup>3</sup> 本稿では取り上げていないが、本書第4章では長野県阿智村における「社会環境アセスメント」が分析されている。そこでは、住民が村政における必要性を満たす政策的配慮（道路整備や計画からの焼却施設の排除）によって「クライアント化」し、主体性を喪失することが指摘されている。

<sup>4</sup> 2009年8月7日、京都教育大学にて。

<sup>5</sup> 上述したような、反転可能性をはらむ「複雑な関係性」を意味する。

<sup>6</sup> 本来、産業廃棄物は排出者の責任で処理しなければならないが、処分場の設置も民間事業者によって担われてきた。しかし、民間事業者への不信から各地で反対運動が起こる中で、処分場の不足と不法投棄に対処するために、自治体が関与する形での処分場整備が行われてきた。

<sup>7</sup> 戦略的環境アセスメント(SEA)のこと。本書では、SEAに対する住民の得体の知れなさを表現するために、このような表記をとっていると思われる。

<sup>8</sup> 迷惑施設立地における合意形成の問題は、北米を中心としたNIMBY論の中で論じられてきた。ここでは、従来の強権的なD-A-D(Decide-Announce-Defend)アプローチへの反省の上に立って、新たな合意形成の手法が考案されてきた。評者なりにまとめれば、こうしたNIMBY問題解決のための手法には2つの方向性があった。1つは住民の「ベネフィットーリスク」の認知のバランスをとることで合意を形成するものであり、もう1つは手続き

的な公正、特に何らかの住民・市民参加による合意形成手法である。

迷惑施設の立地において地元住民の合意を形成するために一般的に用いられているものとして、経済的補償による方法がある。経済的補償は、理論的には経済的インセンティブを与えることによって、住民の「ベネフィットーリスク」の認知のバランスをとることで合意を形成するものである。このような経済的な利得による受苦認識の埋め合わせの他に、情報を供与することによって施設へのイメージやリスク認知を変容し、受苦認識を低減することで合意形成を図る手法が考えられる。Portney（1988）は、有害廃棄物処理施設に対するインタビュー調査から、経済的補償が住民の「ベネフィットーリスク」の認知に与える影響は小さいとし、むしろリスクの低減（risk-mitigation）や施設稼働の監視といった方法によってリスク認知を緩和する方が有効であるとしている。同じように、人々の有害廃棄物処理施設に対する懸念は、化学物質そのものへの恐れではなく、それがどのように扱われるかに係っていることも指摘されている。そのため、施設の稼働・運営を地域住民に対して開放し、もし問題が発生した場合に迅速で効果的な対応がされているかどうかを監視する住民委員会の設置、公害防止協定の締結といった手法が、リスク認知を低減させ NIMBY 問題を克服するには重要だとされる。

一方で、近年では NIMBY 問題の「解決」策として立地決定過程への「参加」という方法が多くの論者によって提唱されている。しかし、その手法は多様であり、迷惑施設問題のどの段階においての参加を強調するかによって議論は異なってくる。例えば、Portney（1991）は、迷惑施設立地段階における「参加」は、施設の建設阻止という住民が自らに望ましい結果を得るための手段としてのデ

モクラシーとなっているため立地問題の解決としては機能しないとしており、施設稼働の監視といった“second-stage”における参加を提唱している。

一方、候補地が決まったあとの段階における説明会や公聴会といった参加手法は形式的になりやすく、迷惑施設立地における「手続き的公正」のためには、立地場所を選定した後の地元合意の段階ではなく、より広範なアジェンダを扱うことができ、複数の代替案が選択可能な段階において、市民・住民が政策過程に参加した合意形成の必要性が提唱されてきている。例えば、Rabe（1994）は住民の自主的立候補によって用地を決定する“voluntary approach”という方法を提唱している。Rabe は有害廃棄物処理施設（Hazardous waste disposal facility）の立地決定を“regulatory approach”、“market approach”、“voluntary approach”の3つに分類している。“regulatory approach”は行政・政府が主体となり、専門知識にもとづいて技術的・合理的基準によって立地を決定し、先買権（preemption）や収用権（eminent domain）といった法的な手段を用いて建設を推進するものであり、“market approach”は民間セクターが主体となって立地を推進するもので、建設地コミュニティへの経済的な補償を伴うことが多いとされる。しかし、こうした手法においては予定地の自治体や住民は立地が決定した後の段階にしか関与できないため、候補地住民による激しい反対運動を引き起こしており、機能しない。それに対して、“voluntary approach”は住民参加のもと、情報共有・学習と補償や施設の建設・運転の安全性、住民による監視といった案件に対する熟議にもとづいた、自主的な立候補による立地決定であるとされる。

さらに、「手続き的公正」という観点からは、用地選定の問題にとどまらず、より上位の計画段階である施設の「必要性」それ自体に市民・住民の

コンセンサスが形成されていることが必要とされる。先に述べたように、一般的に迷惑施設の「必要性」自体は曖昧なものであり、明確な形でコンセンサスが存在しないことが多い。施設の「必要性」は曖昧にしたまま立地場所の選定段階へと進むため、地元同意が得られず紛争化した場合には施設の「必要性」自体が重要な論点となる。日本の廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争においては、施設の推進者は施設の「必要性」を自明視する傾向があるのに対して、反対派からはしばしば施設の「必要性」を疑問視する議論が出される。

施設の「必要性」へのコンセンサスの有無は、地域による施設の受容に大きな影響を与えると考えられている。McAvoy (1999) はミネソタの有害廃棄物処理施設に関する調査から、リスクの認知と「必要性」の認知は密接に関係しており、施設の「必要性」への認知が強いほど、リスクの認知は低くなる傾向があることを指摘している。同じように、Frey et al (1997) はスイスにおける放射性廃棄物貯蔵施設の立地において、国民投票において国の原子力エネルギー政策を承認した人は、自分のホーム・タウンに原子力発電所を建設することを支持する傾向があるとしている。

このように、施設の「必要性」へのコンセンサスの有無は地域における施設の受容に大きな影響を与えるため、何処に立地するかという各論段階だけではなく、施設の「必要性」という総論段階における合意形成が重要視される。近年では、総論としての施設の「必要性」という上位計画の段階から市民参加のもとで段階的に合意を形成することで、NIMBY問題を解決することが模索されている。

<sup>9</sup> この他に著者の分析に疑問を覚えるのは、住民と運動が同一視されていることである。先に述べたように、著者は運動と生活世界に距離を見出し、

それを問題視している。事実、次に検討する本書第3章では、地元自治会と反対運動は明確に区別され、対立するものとして分析されている。にもかかわらず、ここでは住民の論理と運動の論理が区別されていない。著者の問題関心に照らせば、「検討委員会」と「県民委員会」のズレだけでなく、「県民委員会」と「住民」のズレも視野に入れることが必要だったのではないだろうか。例えば、清水亮 (2007) は諫早湾干拓問題において、反対運動が因果関係論にとらわれ、資源動員のために普遍化しうる論点を提示することで、〈生活の論理〉から乖離してしまう可能性を論じている。これは著者の問題関心と重なるものである。であるとすれば、「県民委員会」と「住民」の間にズレが生じていないのかどうか、本書第3章で言及される「環境問題化」や第5章における「環境をめぐる支配の関係性」という本書において著者の主張の鍵となる概念に照らして、検証する必要があるだろう。

<sup>10</sup> 上に指摘したように、環境影響については本事例においてはこの限りではない。

<sup>11</sup> すぐ後に述べるように、「共同体＝増沢自治会」の外部における受苦を「環境問題化」としてしまふことには問題があると考えられる。

<sup>12</sup> 環境影響の範囲が複数の共同体に及んでいる場合には、合意形成において異なる規範や価値観をもつ複数の主体間の意見を調整する必要が生じることに注目しておこう。池田寛二 (2005) は、環境が単一の社会や共同体に内包されているのではなく複数の社会や共同体を同時に包み込んでいくような場合には、多元的な諸社会を横断する普遍的な正義論が必要となることを主張している。そして、著者が「合理的手続き主導による公論形成」としたコミュニケーション過程が前提とするのは、まさにこのような状況なのである。

<sup>13</sup> 2009年8月7日、京都教育大学にて。

<sup>14</sup> 評者は、この問題を受益圏・受苦圏論に引き付けて検討し、既存の受苦圏とは異なる主体・圏域が受苦を分担する形で引き起こされる「受苦分担型」と、既存の受苦圏と同一の主体・圏域が受苦を重複して被る形で引き起こされる「受苦重複型」という2類型を提示し、紛争形態の相違について論じたことがある（中澤2009）。

## 追記

本稿の執筆にあたっては、著者である土屋雄一郎氏から貴重なご意見、示唆をいただいた。突然の訪問に温かく応じてくださり、長時間の議論にお付き合いただいたことに感謝したい。また、2人の査読者からも温かく有益なご指摘を多く頂戴した。この場を借りて深く御礼申し上げる。

## 文献

- 足立重和，2001，「公共事業をめぐる対話のメカニズム 長良川河口堰問題を事例として」船橋晴俊編『講座環境社会学 2 加害・被害と解決過程』有斐閣。
- Frey, Bruno S. Oberholzer-Gee, and Felix, Iris Bohnet, 1997, "Fairness and competence in democratic decisions," *Public Choice*, 91: 89-105.
- 船橋晴俊，1995，「環境問題への社会学的視座 「社会ジレンマ論」と「社会制御システム」」『環境社会学研究』1: 5-20.
- ，1998，「環境問題の未来と社会変動」船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学 12 環境』東京大学出版。
- 古市徹，1999，「立地計画と住民合意」古市徹編『廃棄物計画：計画策定と住民合意』共立出版。
- 古市徹・高橋富男，2002，「廃棄物計画のための市民参加と住民合意」廃棄物学会編『廃棄物学会誌』13(3).
- 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: 5-21.
- 梶田孝道，1988，『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会。
- 工藤庸子，2005，「ピエール・ノラと「現在時」の歴史学」『UP』393: 22-27.
- McAvoy, Gregory E., 1999, *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the Nimby Syndrome*, Georgetown University Press.
- 中澤高師，2009，「廃棄物処理施設の立地における受苦の『分担』と『重複』——受益圏・受苦圏論の新たな視座への試論」『社会学評論』59(4): 787-804.
- Portney, Kent E., 1988, "The Role of Economic Factors in Lay Perceptions of Risk", *Dimensions of hazardous waste politics and policy*, Charles E. Davis and James P. Lester, eds., New York: Greenwood Press.
- ，1991, *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The Nimby Syndrome*, Auburn House.

- Elliot, Michael, 1984, "Improving Community Acceptance of Hazardous Waste Facilities through Alternative Systems for Mitigating and Managing Risk." *Hazardous Waste*, 1: 397-410.
- Rabe, Barry George, 1994, *Beyond Nimby: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, The Brookings Institution Press.
- 清水亮, 2007, 「開発事業に対する反対運動と被害住民の〈生活の論理〉—諫早湾干拓事業を例として—」『地域社会学年報』19: 148-166.
- 谷口吉光, 2001, 「地域における環境問題へのアプローチ」船橋晴俊・古川彰編『環境社会学入門』文化書房博文社.
- 鳥越皓之, 1997, 『環境社会学の理論と実践 生活環境義の立場から』有斐閣.
- 脇田健一, 2002, 「コミュニケーション過程に発生する『状況の定義のズレ』」『都市問題』93(10): 57-68.

(なかざわ たかし、一橋大学大学院社会学研究科博士課程、sd071013@g.hit-u.ac.jp)

(査読者 定松淳、寿楽浩太)