

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——

熊本 博之

(早稲田大学)

普天間飛行場の代替施設の建設予定地である名護市^{へんのこ}辺野古区は、1959年に米軍基地キャンプ・シュワブを受け入れた。以来、辺野古の社会構造にはシュワブが深く埋め込まれていき、それゆえに現在辺野古は、新たな米軍基地の受け入れを拒絶することができずにいる。本稿では、環境正義の観点から、この辺野古においておきている問題を描出していく。

環境正義には、環境負荷の平等な分配を要請する分配的正義としての側面と、環境政策の決定過程への地域住民の民主的な参加を要請する手続き的正義としての側面とがある。本稿では分配的不正義が手続き的不正義を地域社会にもたらし、そのことがさらなる分配的不正義を地域社会にもたらす「不正義の連鎖」が辺野古において生じていることを明らかにした。また、手続き的正義を、制度レベルと行為レベルとに区別し、行為レベルでの手続き的正義を地域社会において実現することが最優先されなければならないことを指摘した。

なお「不正義の連鎖」の描出は、分析概念として環境正義を捉えることで可能になった。

キーワード：環境正義、辺野古、迷惑施設建設問題、普天間基地移設問題、不正義の連鎖

1. 問題の所在

沖縄本島北部の中心都市、名護市の東海岸沿いに、^{へんのこ}辺野古という人口2000人ほどの集落がある。かつて辺野古は、米海兵隊基地キャンプ・シュワブ（以下、シュワブと略記）を受け入れた。それ以降、シュワブは辺野古の社会構造に深く入り込んでいく。その辺野古が、沖縄本島中部の宜野湾市にあり、県内移設を条件に返還が合意されている米海兵隊基地普天間飛行場の代替施設（以下、普天間代替施設と略記）の建設予定地として、政府関係者より名指しされたのは、1997年1月中旬のことだった。

辺野古の住民はそれからすぐに住民運動組織を立ち上げ、辺野古区の最高意思決定機関である行政委員会も受け入れ反対を決議する。しかしその一方で、住民の有志は、「千載一遇のチャンス」だとして受け入れを促進する団体を立ち上げ、住民は賛成と反対とに割れていく。当初は反対派の住民が多数を占めていたが、1998年2月に保守系の市長が誕生した頃から、住民は次第に反対運動から身を退いていく。そして現在では、沖縄県内外からの支援者を中心に辺野古で続けられている反対運動のなかに、辺野古住民の姿はほとんど見られなくなってしまった。行政委員会も、かつて決議した受け入れ反対の決議を撤回するなど、辺野古区としては実質的には受け入れる方向に舵をきっている。

なぜ辺野古は、新たな米軍基地を受け入れようとしているのだろうか。その理由について、本

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

稿では、周辺部にある地域へと迷惑施設が集中していく状況を問題視する環境正義概念を用いて考察していく。石山徳子が、環境正義研究の分野において近年、歴史性に注目した研究が出始めていることを指摘し（石山，2007：57-58）、生田省悟も「環境正義においては……時間性を見据える視点もが有意でなければならない」（生田，2007：118）と主張するなど、環境正義研究においては近年、迷惑施設の周辺部地域への集中の背後にある歴史的な要素を究明することの必要性が自覚されはじめている。こうした流れを受けて本稿でも、迷惑施設としてのシュワブを受け入れて以降の辺野古の歴史を、環境正義の観点から考察していく。そこから見えてくるのは、辺野古における「不正義の連鎖」である。

なお、ここで環境正義における「環境」についての本稿の立場を明確にしておこう。バニヤン・ブライアントは環境正義について、「環境正義とは、自分たちの環境が安全で、育成的で、生産的なものであるという確信を抱きつつ、相互に行為しあうことのできる持続可能なコミュニティを下支えするような文化的規範や価値、規則、法規、行動、政策、意思決定のことである」と定義したうえで、「環境正義は人並みの収入と安全な職業、良質な学校と娯楽、人並みの住居と適切な医療環境、民主主義的な意思決定と個人の権限、そして暴力、ドラッグ、貧困から自由なコミュニティによって下支えされる」と指摘している（Bryant, 1995：6）。ややトートロジーに陥っているきらいはあるが、ここでブライアントが環境をコミュニティと捉え、持続可能なコミュニティを下支えするものとして環境正義を理解していることは興味深い。迷惑施設によって破壊される「環境」は、自然環境のみならず、生活環境や地域の意思決定過程、地域社会の関係性にまで及ぶ。そのことに鑑みて本稿では、ブライアントの定義に基づき、環境を、地域社会の歴史および構造まで含む概念として用いていく。

2. 環境正義研究の経緯と課題

事例の分析に入る前に、環境正義および環境正義研究の経緯と課題についてまとめておこう。

環境問題を社会問題と結びつけ、迷惑施設などの環境負荷の不平等な分配の背景にある社会構造上の問題を指摘する環境正義⁽¹⁾は、1980年代のアメリカにおいて台頭した環境正義運動によって広く認識されるようになる。1991年10月には連合キリスト教会の人種正義委員会が主催してワシントンで開催された「第1回全米有色人種の環境リーダーシップサミット（The First National People of Color Environmental Leadership Summit）」において、17の原則によって構成される「環境正義原則」が採択されており⁽²⁾、94年2月には連邦各省庁が行う計画、政策、活動が、マイノリティや低所得者層の健康や環境に不利に、不平等に影響していないか状況を把握し、法の許す範囲でできるかぎり問題に適切に対処することを明記した「環境正義に関する大統領令」が、クリントン大統領（当時）によって発令されている。

環境正義運動が主に問題視していたのは、迷惑施設が人種的マイノリティや先住民の居住する地域の周辺に不平等に分配されている状況であった。その背景には、環境正義運動が1960年代の公民権運動と、70年代の有害廃棄物汚染に関連する人種的マイノリティの環境保護運動をその組織的基盤としていたことがある。90年代前半に発展した社会学者による環境正義研究にお

いては、貧しい有色人種コミュニティに迷惑施設が集中している現象を告発するものが主流を占めており（石山，2004：24），その研究成果を運動が資源として活用するという関係にあった。地域社会や社会運動にとって環境正義は，政治的機会や運動への動員，そして行動の語彙であり（Agyeman and Evans, 2004：155-156），環境正義というフレームが人種的マイノリティや社会的弱者の環境運動において果たしている意義を高く評価している研究も見られる（Bullard, 1990；Bryant, 1995；寺田，2006）。

こうした研究がもつ実践的な意義は否定されるべきものではない。しかし，ここで捉えられている環境正義が，迷惑施設などの環境負荷の不平等な分配という分配的正義の側面に特化していることは否めない。これに対して1990年代半ば以降，環境政策の決定過程への地域住民の民主的な参加を要請する手続き的正義を実現することの重要性を指摘する研究が見られはじめる（Adeola, 2000；Bryant, 1995；Lake, 1996；原口，1999；2000；石山，1999；2004；2005）。たとえば石山は，自らの居留地に高レベル放射性廃棄物を受け入れようとしているユタ州の先住民の事例を通して，「環境意思決定の背後にある歴史や政治経済構造の複雑なコンテクストまで踏み込んだ分析が必要である」（石山，2005：244）と，手続き的不正義を地域にもたらす構造的背景を分析しなければ問題解決にはつながらないことを強調している。

手続き的正義の重要性が着目された理由は，手続き的正義の実現していない地域には，分配的不正義が構造的に招来されやすいからだ。地域住民が政策決定過程に主体的に参加することができないか，できたとしても相対的に力が弱いような地域は，建設主体から直接・間接に提供される，迷惑料的な意味合いをもつ経済的代価に抗う力が弱い。それゆえその地域には，迷惑施設が建設される可能性が高いのである。

このような，迷惑施設の分配的不正義を作り出す構造を明らかにするうえで，手続き的正義の側面に着目した研究は意義のあることだといえよう。その意義を認めたくて本稿では，分配的不正義によって手続き的不正義が地域社会に生み出されていく過程にも注目していきたい。そうすることによって，分配的不正義に陥った地域社会の内部において，さらなる手続き的不正義が生じた結果，新たな迷惑施設の建設を拒絶できなくなり，自ら分配的不正義を招来してしまうという，「不正義の連鎖」を生み出す構造を描き出すことができるからだ。

また，手続き的正義を考えるうえでは，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証という「制度レベルでの手続き的正義」と，地域住民が自らの意思を自由に表明することを保証する「行為レベルでの手続き的正義」とを分ける必要がある。制度レベルでの手続き的正義が保証されていたとしても，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場合は，制度自体が形骸化してしまい，むしろ「住民の民意に即している」という正当化の言い分を迷惑施設の建設主体に与え，行為レベルでの手続き的不正義を隠蔽する「隠れ蓑」としての機能を果たしてしまうことになりかねないからである⁽³⁾。

次節以降では，上記のような観点から，環境正義に基づいた事例の分析を行っていく。

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

3. 事例の概要

3.1. 普天間基地移設問題の経緯

1996年4月12日、橋本首相とモンデール駐日大使（いずれも当時）が普天間飛行場を含む在沖米軍基地を整理縮小していくことで合意する。しかしその多くは県内移設という条件がついており、特に広大な土地を要し、戦闘機の墜落のおそれや甚大な騒音を周辺地域にもたらす普天間飛行場の移設先の選定はなかなか進まなかったのだが、翌97年1月中旬には辺野古にあるシュワブの沖合が有力な建設予定地であることが、政府関係者の発言などから明らかになった。これを受けて辺野古住民の移設反対派有志は1月27日に住民運動団体を発足させ、また名護市民は代替施設受け入れの是非を問う住民投票の実現に向けた活動を展開する⁽⁴⁾。

1997年12月21日に投開票を迎えた名護市民投票では反対票が多数を占めたが、その3日後に当時の市長が普天間代替施設の受け入れを表明して辞任、98年2月の出直し市長選では保守派の市長が当選する。その後、99年11月には沖縄県知事が、12月には名護市長が受け入れを正式に表明し、ついに12月28日、政府はキャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域を普天間代替施設の建設予定地とする閣議決定を行った（沖合案）。同時に沖縄本島北部地域に対する10年間で1000億円の振興策、いわゆる「北部振興事業」も閣議決定された。

その後は、代替施設の工法や建設位置に関する議論が政府、沖縄県、名護市によって重ねられていく。そうしたなかで防衛庁（当時）は、2004年4月19日、建設予定海域の地盤の強度を測定するためのボーリング調査への着手を試みるも、反対派住民と沖縄県内外から駆けつけた支援者によって阻止される。この日より辺野古では、反対運動による座り込み、および海上での阻止行動が続けられ、ボーリング調査の実施を阻み続ける。

ところが日米両政府は2005年10月26日、在日米軍再編計画に絡めて沖合案を廃止し、キャンプ・シュワブ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）。従来の沖合案より集落に近い箇所に建設するというこの沿岸案に対し、沖縄県、名護市、辺野古区は相次いで反対の意思を示す。しかし防衛庁は、2本の滑走路をV字型に建設するという修正案（V字型案）を出し、この修正案によって飛行ルートが名護市、および名護市に隣接する宜野座村陸域上空から外れたことから、「騒音は軽減される」と判断した名護市長と宜野座村長は06年4月7日、V字型案に合意する。日米両政府も5月1日、在沖米海兵隊8000人のグアム移転と普天間飛行場を含む嘉手納以南6基地の全面・一部返還、そして普天間代替施設の建設を「パッケージ」として定めてある在日米軍再編最終報告に合意したことで、普天間飛行場の2014年までの返還が条件つきで決まった。5月30日には、この最終報告を「法制、経費面を含め、的確かつ迅速に実施する」と明記した実施方針が閣議決定され、同時に99年の閣議決定は廃止された。その後は、普天間代替施設の建設に伴う環境アセスメントの手続きが進められる一方で、建設地を沖合に移動するよう求めている沖縄県と、米軍の意向もあってそれを認めない政府との間で対立が生じており、2008年5月現在、移設計画は進んでいない。

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

歴史を積み重ねてきた地域なのである。そしてその影響は、普天間代替施設の受け入れに関する辺野古の姿勢にも及んでいる。次節では、辺野古の意思決定システム、および住民、特に旧住民の基地に対する立場についての考察を通して、普天間基地移設問題に対する辺野古の姿勢にシェワブが及ぼしている影響について明らかにしていく。

4. 普天間基地移設問題に対する辺野古の姿勢

4.1. 辺野古の意思決定システム

辺野古区の内部規定である「辺野古区行政内規⁽⁹⁾」(以下、内規と略記)に、「行政委員会は、区民を代表し本区の行政運営全般に関する事項を最終的に審議決定する」と定めてあるように、辺野古の最高意思決定機関は行政委員会である。

行政委員会は、10班から1人ずつ選ばれた行政委員10名に、前区長(上限2年)、青年会長、婦人会長、老人会長、そして該当者がいる場合には辺野古出身の名護市議会議員、名護市教育委員、名護市農業委員、および区長が推薦し行政委員会の承認を得た5名以内の有識者によって構成される。上限は18名であり、各班から選ばれた行政委員の任期は2年(再任可)、それ以外の行政委員には任期はないが、長くて3、4年だという。なお、普天間基地移設問題が出てから、各班の行政委員は再任を続け、任期が長くなる傾向がある。複雑な問題であるため、経緯を知っている人に続けてもらいたいという住民の意向があるからだという⁽¹⁰⁾。

行政委員の選出については、内規に定めてあるのは被選挙権(満25歳以上)を要すること、辺野古区に住所を有することになってから継続して満5年を超えた者などといった資格要件が定めてあるだけで、選出方法については特に定められていない。実際には、青年会長などの各団体長は団体内での話し合いによって決まり、各班から選出される行政委員については、多くの場合、班の有志によって推薦された人を承認するという形で決まっており、選挙になることはあまりないという。

この行政委員会が、辺野古の行政運営全般に関するさまざまな事柄について議論し、辺野古区としての意思を決定する。議題を出すのは区長か行政委員に限られている。一般の区民が行政委員会にはかってもらいたい議題があるときには、自分の班から選出されている行政委員を通して議題を出すことになるのだが、実際に議論するかどうかの決定権は行政委員会にある。

行政委員会の開催は不定期であり、行政委員長が招集する。区民による行政委員会の傍聴は認められているが、定員は15名であり、携帯電話、ビラ、プラカード、旗、のぼりなどを持ち込むことも、行政委員による議論に対して拍手をしたりヤジを飛ばしたりして可否を表明することも認められておらず、結局のところ委員会の決議に区民の意見を直接反映する方途はない。

行政委員会で議決された事項の内容については、不定期に発行される『区民だより』で伝えられるか、あるいは各班で集まりがあるときに行政委員によって口頭、もしくは書面で伝えられる。議決内容の区民への報告について内規が定めているのは、毎年1回、4月に開催される区民大会での報告のみである。

その区民大会に参加することができるのは、満20歳以上の区民のみであり、定足数は定めら

れていない。というより、後述するように、区民大会には議決権が与えられていない。大会は、不動産および重要な財産に関する事項、過年度の決算書および財産目録、新年度予算書、その他行政委員会が区民大会に報告することが必要であると議決した事項についての報告が区長によってなされたあと、区民による質疑応答がなされる。これが、区民が行政委員会に対して公式に意見を述べることのできる唯一の機会なのだが、内規の区民大会に関する規定には、「区長及び行政委員は、大会において広く区民の意見を聞く」と定めてあるだけで、大会において聞かれた区民の意見を行政委員会での議決に反映させる回路は担保されていない。つまり、辺野古区の区民大会は、議決権のある区民総会ではなく、実質的には報告会や公聴会ほどの役割しか与えられていないのである。

このように、辺野古区的意思決定過程は、かなり歪んだものになっているといわざるをえない。辺野古区としての意思を決定する権限は行政委員会に集中しており、そこでの議決内容は事後承認されるだけで、区民が口を挟む余地はほとんど残されていない。行政委員会は代議制の体裁をとってはいるものの、代議士たる行政委員の選出方法は内規に定められてはおらず、区民を代表しているか否かを客観的に判断することはできない。

しかも、行政委員の構成を見てみると、実はほとんどが、シュワブ建設以前より辺野古に住み続けてきた人びとを祖先にもつ旧住民によって占められている。現在の行政委員を見ても、18人中15名が旧住民である。これまでも、新住民が過半数を超えたことはないし、また区長が新住民から選ばれたこともない。つまり、辺野古区的意思決定は、ほぼ旧住民のみによってなされているのである。

4.2. 旧住民による意思決定システムの独占

なぜこのような、旧住民による独占的な意思決定がなされるようになったのか。その理由はシュワブの受け入れにある。先述したとおり、辺野古区には区有地に対する軍用地料として、毎年約2億円が入ってくる。この区有地は、ほとんどが山林によって占められているのだが、かつてこの山林は入会地として住民によって利用されていた。琉球王府の時代から、辺野古の人びとは、この山林から燃料用の薪を採取し、その薪を「やんばる船」と呼ばれる貿易船にのせて沖縄本島南部まで運び、売ることによって現金収入を得ていた。こうした状況はシュワブの建設がはじまるまで続くのだが、平地が少なく、土地もあまり肥えていなかった辺野古の住民にとって、この山林から得られる収入はひじょうに大きく、それは、当時の経済状況を示す言葉として「山依存」という言葉が当てられていることからわかる。そしてそれゆえに辺野古の旧住民は、この山林に対する強い所有意識をもっている。

この山林が、シュワブ建設以降は、軍用地料という現金収入を生み出すことになる。特に、1972年の本土復帰によって軍用地の新たな「借り主」となった日本政府が、軍用地の賃貸借契約を拒否する地主（反戦地主）を極力生み出さないようにするために、復帰と同時に軍用地料を平均6倍、協力謝礼金を含めると6.5倍に引き上げたことによって（新崎、2005：42）、この山林のもつ経済的価値は格段に上がったのである。

こうして旧住民の入会地であった山林は、辺野古にとっての重要な財源となった。しかしシュワブの建設は一方で、多くの移入者、すなわち新住民を生み出した。旧住民からしてみれば、重

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

要な財源となった山林に関する権利は、元々は自分たちの入会地であるのだから、当然に自分たちにある。ゆえにこの軍用地料を、新住民の勝手にさせるわけにはいかない。そこで旧住民は、山林に対する権限を保持できるよう、区民全員による総会制を避けて行政委員会に最高意思決定権を与え、行政委員の選出方法を曖昧にしておくことで、行政委員の少なくとも過半数は旧住民で独占できるような意思決定システムを構築したのである。なお、辺野古区行政内規が最初に施行されたのは、シュワブ完成後の1967年である。

このことは、辺野古の西側に隣接する豊原区の意思決定システムと比較することでより明確になる。豊原区の字誌である『名護市豊原誌』（2007年刊）によれば、豊原区の発祥は、1879年の廃藩置県以後、首里や那覇方面から下ってきた下級士族が帰農して耕作をはじめたことによって形成されたヤードゥイ（屋取）集落である。元々は久志区の管轄下にあったのだが、1947年に分字して豊原区となった。この豊原も山林を区有地として有しており、軍用地料の収入もあるが、山林の面積や字境については分字したときに人口割りで決められたため、久志や辺野古と比べるとその規模は小さいし、また入会地ではないため、所有の意識もあまり高くない。

この豊原区の意思決定システムについて、字誌では以下のようにまとめている。

戸主会は世帯を代表する戸主で構成し、予算、決算、不動産、権利などの重要案件を審議する区の最高決議機関である。……区長は選挙によって選出され区務を総括し、行政官庁、近隣区及び区の組織団体との連絡調整にあたる。……行政委員会は、区民の代表として行政にかかわる諸事項を審議決定する機関であるとともに行政執行の補助機関として……区業務の補助的任務を担っている。任期は二年である。行政委員の定数は、十八人以内とし、その内八人は選挙によって選出され、それ以外の委員は……無投票で選任される（119-120頁）。

つまり、豊原区の最高意思決定機関は、豊原区に居住する世帯を代表する戸主によって構成される戸主会であり、行政委員会は区業務の補助的任務を担っているにすぎない。また行政委員の選出方法も、一部の委員に対してではあるが選挙が採用されている。辺野古と同様に軍用地料収入があるにもかかわらずこのような民主的な意思決定システムを採用することができるのは、軍用地となっている区有地に対する所有の意識が低く、また額も辺野古と比べれば小さいため、利害関係が少ないからだといえよう。

このように辺野古では、入会地であった区有地に対する軍用地料収入がはいるようになった結果、迷惑施設であったシュワブに「財源」としての性格が備わった。そして区有地に対する所有意識から、旧住民が区の意思決定をコントロールすることができるような、歪んだ意思決定システムが構築されたのである。

それではこの行政委員会は、普天間代替施設の受け入れについてどのような姿勢をとっているのか、考察していこう。

4.3. 普天間代替施設の受け入れに対する行政委員会の姿勢

辺野古区行政委員会が普天間代替施設の受け入れ決議を出したことは、これまで一度もない。2005年10月26日に日米両政府で合意された沿岸案に対しても、地元の説明がないままに決め

られた案であること、住宅地域に隣接しているため騒音被害も大きいと予想されること、また事故も懸念されるとの理由で、10月31日には全会一致で反対決議を出している。

だが実際のところは、区長をはじめとする行政委員は基本的に受け入れ容認の立場にたっているというのが実情である。そのことは、行政委員の1人が、辺野古の住民有志によって構成されている「代替施設推進協議会」⁽¹¹⁾の会長を務めていることからもうかがえるし、区民も、行政委員会が容認の立場にたっていることを知っている。

その理由についてある行政委員に尋ねると、「(普天間代替施設の建設は)『国策』であるし、安保や日米同盟も絡んでいるので、建設は絶対になされるだろう。そうであれば、我々は条件をつけていかなければ、辺野古はやられっぱなしで人も住めなくなる」⁽¹²⁾と、普天間代替施設が建設されるという前提のもと、条件闘争を行っているのだと答えてくれた。「われわれの出している条件を満たさないなら基地はこなくてもかまわない」ともいっていた。

では、その受け入れの条件とは何か。尋ねてみたところ、まず最初に出てきたのは、安心と安全の確保であった。「基地が迷惑施設であることはわれわれがよく知っている」がゆえに、飛行経路の制限による騒音の軽減、米兵に対する行動規制の強化などを強調する。しかし、話していくうちに、次第に金銭補償という言葉が出はじめる。「区民の生活を安定させなきゃならない。安定していないと不安になるから」と前置きしたうえで、辺野古を離れる人たちもいるだろうからまずは全世帯に一時補償として相当額の補償金を出してもらい、辺野古に居住し続ける住民に対してはさらに永代補償として毎年一定額の補償金を出してもらわないと、納得はできないという。また、現時点ではまず雇用、特に辺野古の労働力人口の24.6% (2000年国勢調査より) を占める土木建設業関係の雇用を確保することが重要であるという立場から、久辺三区(辺野古、豊原、久志)の区長および行政委員有志によって構成される「三区合同委員会」は、在日米軍再編推進特措法⁽¹³⁾に基づく再編交付金が久辺三区に確実に投下されるよう名護市に要請している。この件について確約されなければ、辺野古はいつでも反対にまわるという⁽¹⁴⁾。

こうした条件闘争を展開するなか、2007年度の区民大会(4月29日)で、区長は突然、1999年9月27日に行政委員会が決議した、普天間代替施設建設に対する反対決議の撤回を求める提案を行い、5月15日に開かれた行政委員会で、2006年4月7日に名護市長がV字型案で基本合意したことから99年の決議が実情に合わなくなったことや、新たな基地負担を強いられる区民の福利厚生を最優先に進めることを理由に、99年の反対決議の撤回を全会一致で決定する。

辺野古区行政委員会は、沖合案に対する反対決議を2005年10月31日に出しているのに、1999年の反対決議を撤回したところで行政委員会としては反対の姿勢を崩したことはない。ではなぜ、あえて反対決議を撤回したのだろうか。その理由についてある行政委員は、「V字型案で名護市長と防衛庁長官が合意した以上、V字型案をベースに、(区民の安全で安定した生活を保証、ないし補償してもらうという)条件を出しつつ少しでも沖合にずらしてもらわなければならない。こうした条件闘争ができるのは保守系である現市長なので、市長が条件闘争をしやすいうちに、応援する意味で反対決議を撤回した」のだという。実際、V字型案に対しては、滑走路を集落から離れた沖合へ移動するよう求めていくことを確認しただけで、反対決議は出しておらず、むしろ、5月1日に開かれた行政委員会では、生活補償や地域振興策の推進を図るための「代替施設等対策特別委員会」の新設を決め、委員8人を選任しているなど、条件闘争を行

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

っていく姿勢を明確にしている。

このように行政委員会は、表向きには反対決議を掲げつつ、実際は基地受け入れを前提とした条件闘争を繰り広げている。その背景にあるのは、シュワブの存在である。前述のとおり、旧住民はシュワブ建設時に全員軍用地主となっており、ほとんどの旧住民が現在でも軍用地料を得ている。さらに区には、入会地であった山林に対する軍用地料が入ってくる。それゆえに旧住民は政治的には保守にならざるをえない。基地の存在を肯定しなければ、軍用地料を得ている自身を肯定できないからだ。そして保守である以上、新たな負担である普天間代替施設についても、拒絶することは難しい。ましてや現行では、名護市も沖縄県も保守の首長をいただいているのであるから、そのなかで辺野古だけが反対を貫くことは著しく困難である。だから行政委員会は、反対の意思を示しつつも、実際としては受け入れを前提とした条件闘争を行っていくよりほかないのである。辺野古にルーツを持ち、これからも辺野古に住み続けることを前提としている旧住民は、「やられっぱなし」でいるわけにはいかないのだ⁽¹⁵⁾。

5. 辺野古における環境不正義

前節で考察してきたように、辺野古には、シュワブを受け入れたことによって、旧住民が独占的に区としての意思決定を行うことができるシステムが構築された。その旧住民は、シュワブから得られる軍用地料を否定できないため、政治的に保守となり、基地の存在を是認している。そのため辺野古区としては、新たな基地負担である普天間代替施設を拒絶することはできず、受け入れを前提とした条件闘争を行うよりほかなかった。こうした辺野古の現状を、環境正義の観点から考察していこう。

まず旧住民による意思決定システムの独占は、新住民を地域の意思決定から実質的に排除している点において、地域内部における制度レベルでの手続き的不正義であるといえる⁽¹⁶⁾。こうして、基地との利害関係が深く、それゆえに基地を拒絶できない旧住民が、辺野古区としての意思決定を行った結果、辺野古区は普天間代替施設の受け入れを実質的に容認し、安全面や金銭面での保証・補償を実現するための条件闘争を進めているのである。

だがしかし、旧住民が積極的に普天間代替施設の受け入れを欲していると考えるのは間違いである。区長や行政委員の方たちに基地移設の話を向けると、みな口をそろえて「こないにこしたことはない」という。かつて辺野古は山を米軍に接収された。今度は海を失うことになる。それは「身を切る、命けずる思い」⁽¹⁷⁾なのである。辺野古の沖合には平島と長島という2つの無人島がある。特に平島は多くの区民が子どもの頃から親しんできた島で、初夏の頃にとれるウニについて語るときなど、年齢に関係なく生き活きとそのおいしさを自慢する。しかしこの平島も、普天間代替施設が建設されれば埋め立てられてしまう。そのことを残念に思っている住民は、容認の立場にたつ旧住民のなかにも多くいるのである。それにそもそも、新しい基地などこなくても、シュワブから入ってくる収入だけで辺野古は十分にやっていけるのだ。

このように、辺野古にとって、積極的に普天間代替施設を受け入れたい理由は、実はほとんどないのである。それなのにすでに述べてきた理由から受け入れを拒絶することができないため、

条件闘争を行うことで少しでも受け入れ後の状況を良いものにしようとしているのだ。このことはつまり「こないにこしたことはない」という意思をもっていながらも、それを表明することができていない、行為レベルでの手続き的不正義に旧住民が陥っていることを示している。

受け入れ反対の意思をもっていたとしても、新住民はそれを区的意思決定に反映させることが制度的に困難であるし、旧住民はそれを表明することができないでいる。この制度と行為の2つのレベルにおける手続き的不正義が辺野古において見られることにより、辺野古の住民のほとんどは受け入れに反対することができずにいる。そして結果的に辺野古は、新しい基地の受け入れを拒絶することができず、新たな分配的不正義を自らの意思で招来しようとしているのである。ここに「不正義の連鎖」がはっきりと姿を現していることに、異論はないだろう。

さらに付け加えておくと、制度レベルでの手続き的不正義は、普天間基地移設問題をめぐる意思決定過程からの辺野古の排除という側面でも見られる。辺野古を含む名護市東部地区は、1970年に合併するまでは久志村という独立した自治体であった⁽¹⁸⁾。キャンプ・シュワブやキャンプ・ハンセンといった名護市内にある米軍基地はこの旧久志村にあたる地域に集中しており、普天間代替施設による騒音や墜落などの被害を集中的に受けるのもこの地域なのである。だがしかし、この旧久志村の人口は、名護市全人口の約8%にすぎない。つまり、実際に被害を受けることになる旧久志村の住民がすべて移設に反対したとしても、西部地区の住民が賛成すれば、基地はつくられてしまうのである⁽¹⁹⁾。

6. 結 語

辺野古を巡る「環境」は、シュワブの受け入れを機に大きく変化していった。この変化の経緯を環境正義の観点から描き出すことによって見えてくるのは、迷惑施設が分配され、分配的不正義に陥った地域は、迷惑施設に依存するようになることにより、制度レベルでも、行為レベルでも手続き的不正義に陥ってしまった結果、さらなる迷惑施設の受け入れが要請されたとき、それを拒絶することができなくなり、自ら分配的不正義を招来してしまうという「不正義の連鎖」である。

このことは、周辺部にあたる地域における迷惑施設の受け入れは、一時的には地域を活性化させることがあったとしても、地域内部における手続き的不正義をも同時に生み出してしまうため、長期的に見れば地域の社会的脆弱性は改善されえないということを示している。さらにいえば、歪んだ意思決定システムが構築されてしまっているという点では、地域の主体性の実現という観点からはむしろ悪化しているとさえいえるし、迷惑施設を受け入れたことによって、それ以外の手段による地域の活性化の実現を阻害されていると考えれば、潜在的な発展の可能性を剥奪されているということもできるだろう。

ただ、このように連続する不正義のなかでも、特に正義が保証されなければならないのは、行為レベルにおける手続き的正義であると考えられる。迷惑施設の受け入れにおける直接的な利害当事者である、受け入れ地域に居住する住民が自由に意思を表明できていないことが、新たな分配的不正義を地域に招来している根本的な原因であることは、普天間代替施設の受け入れを望んでい

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

ないにもかかわらず、基地を拒絶できないがゆえに、受け入れ後を見据えた条件闘争を進めざるを得ない辺野古の現状を見れば明らかであろう。また逆に「こないにこしたことはない」という思いを住民が表明できるようになれば、その思いの実現に向けた活動を住民がはじめる可能性が生まれるし、そうした活動を外から支援することも可能になるだろう⁽²⁰⁾。

以上、本稿では環境正義の観点から、辺野古という地域を分析してきた。環境正義に基づいた研究を進めるにあたり、地域が経験してきた歴史が現在の地域社会の構造に及ぼしてきた影響について考察し、そこにある不正義の連続性を見出していくことは、環境正義を規範概念としてのみならず、分析概念として用いていくことによってこそ可能になる。辺野古における「不正義の連鎖」を、環境正義の観点から分析、描き出してきたことは、分析概念としての環境正義のもつ可能性を提示してもいるのである。そしてそれは、環境正義研究への社会的アプローチが果たしていくべき役割でもあるのである。

注

- (1) 池田寛二は、環境社会学における環境正義の捉え方として、4つの視点から考察を行っている（池田，2005）。本稿は、迷惑施設の分配における不正義が地域社会にもたらす影響について考察していることから、基本的には視点 [3]：分配正義としての環境正義に立脚している。ただ、分配的不正義に陥っている地域社会において、手続き的不正義が生じた結果、表明できなくなってしまった地域住民の意思をすくい取ることを志向している点では、視点 [4]：環境を巡る受動的不正義の是正としての環境正義にも根ざしている。
- (2) この原則は、Agyeman（2005：187-189）などに再録されている。
- (3) 化学工場が集積するルイジアナ州の通称「ガン街道」における環境正義運動についての原口弥生の一連の研究でも、行為レベルでの手続き的正義が実現していないことの問題性が指摘されている（原口，1999；2000）。
- (4) 辺野古での反対運動については別稿で詳しく論じてある（熊本，2006b）。また辺野古住民と反対運動との関係性については（熊本，2006a）を、辺野古住民の苦衷については（熊本，2007）を参照のこと。
- (5) 辺野古の歴史については、字誌である『辺野古誌』（1998年刊）を大いに参考とした。
- (6) 転売した者もいるため、旧住民のすべてが現在軍用地主であるというわけではない。
- (7) 正確には市有地なのだが、そこから生じる軍用地料は、林野条例で市6：区4の割合で分割することになっている。この区に入ってくる4割は、管理料の名目で市から分配される。
- (8) 2003年3月31日時点で辺野古に居住している者に対して、世帯単位で還元された。金額は、世帯をもってからの年数に応じた額に、家族の成員数に一定金額をかけた数字を足して決定された（2008年2月6日、辺野古区職員からの聞き取り）。
- (9) 1967年12月28日施行。1979年，1985年，1988年，2003年と改正を重ね、論文執筆時点での最新の改正は2007年10月31日。
- (10) 2008年2月6日、辺野古区職員からの聞き取りより。以下、断りのないかぎり、辺野古区の行政の実態に関する情報はこの職員からの聞き取りによる。
- (11) 2004年に辺野古区民有志によって立ち上げられた任意団体で、辺野古区行政を後押し、支持するための団体。行政委員会が沿岸案に対する反対決議を全会一致のもと出したときに一度解散したが、名護市長がV字型案に合意したことから、「来るものは仕方がない」という理由で活動を再開したのだという（2008年2月7日、代替施設推進協議会会長からの聞き取りによる）。活動の拠点は、2007年に新築

された公民館のすぐ近くに建てられているプレハブ小屋。

- (12) 2008年2月、辺野古区行政委員の1人からの聞き取りより。以降の引用は複数の行政委員の発言に基づいているが、現在進行中の事例であるため、委員が特定されないよう、1人の行政委員による発言という体裁をとっている。
- (13) 正式名称は「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法案」。2007年5月23日成立。この特措法の最大の特徴は、米軍再編により特に影響を受けると指定された自治体に対して、米軍再編への協力計画の推進度合いに応じて再編交付金が交付される点にある。「進捗状況」とは、具体的には(1)再編(政府案)の受け入れ、(2)環境影響評価(アセスメント)着手、(3)施設着工、(4)再編実施一の順の4段階であり、段階が進むごとに交付金が上積みされていく仕組みになっている。
- (14) 三区合同委員会が久辺三区への確実な交付金の投下を要請している背景には、普天間基地移設問題に絡んでこれまで名護市に投下されてきた振興策のほとんどが、9割を超える人口が集中している名護市の西側にもっていかれてしまったことに対する、住民の不満がある。
- (15) これに加えて指摘しておきたいのは、「基地がくれば活性化する」という、辺野古住民に広く共有されている信念の存在である。条件をつけてシュワブを受け入れた結果、辺野古は活況を呈した。このときの、いわば「成功体験」は、今でも時折顔を出す。この問題が辺野古に降りかかってきた当初、受け入れ容認派の住民は「千載一遇のチャンス」という言葉をよくつかっていたし、当時の活況を知る住民のなかには、いまでも行政委員に対して「ちゃんと条件闘争やってるか」と声をかけてくるものもいるという。こうした経験が、普天間代替施設の受け入れに関する条件闘争を後押ししている側面もあるのだ。
- (16) この旧住民による意思決定権の独占は、細川(2005)や三浦(2005)のような、特定の環境をめぐる正当性／正統性という観点からの考察も行う必要がある。後稿を俟ちたい。
- (17) 2004年8月10日、代替施設推進協議会の委員からの聞き取りによる。
- (18) この合併の背景にも、シュワブをはじめとする米軍基地の存在がある。『名護市豊原誌』には、1972年の復帰によって、基地が返還されるのではないかという懸念が当時あったことが記されている(83頁)。基地の返還は、基地での雇用や軍用地料がなくなることを意味する。そこで「南北二八キロメートル余にわたる地形険悪な閑村の上、財政事情も窮迫で農用地の基盤整備や環境整備などの開発が遅れ、しかも村財政を賄う収入といえども基地収入が主流を成す程」(『辺野古誌』591頁)であった久志村は、整備状況の改善および基地依存の財政状況からの脱皮を図り、政治経済的な発展を目指すべく、当時より本島北部の政治経済的な中心であった旧名護町など4町村と合併することを選択したのだ。基地に振り回された結果、旧久志村は実質的な自治権まで奪われてしまったのである。
- (19) 寺田良一も、市町村合併による環境自治の後退について指摘している(寺田, 2006)。
- (20) この点で、新潟県巻町(現新潟市)において、原子力発電所の建設に反対する住民たちが、賛成、反対のどちらにも偏らない活動を展開することで、住民が意思表明をしやすくなるよう心がけていたことは興味深い(伊藤ほか, 2005)。

文献

- Adeola, F. O., 2000, "Cross-National Environmental Injustice and Human Rights Issues: A Review of Evidence in the Developing World," *American Behavioral Scientist*, 43-4 : 686-706.
- Agyeman, J., 2005, *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*, New York University Press.
- and B. Evans, 2004, "Just Sustainability: The Emerging Discourse of Environmental Justice in Britain?" *The Geographical Journal*, 170-2 : 155-164.
- 新崎盛暉, 2005, 『沖縄現代史(新版)』岩波書店。

熊本：環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」

- Bryant, B., 1995, *Environmental Justice: Issues, Politics, and Solutions*, Island Press.
- Bullard, R. D., 1990, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press.
- 原口弥生, 1999, 「環境正義運動における住民参加政策の可能性と限界——米国ルイジアナにおける反公害運動の事例」『環境社会学研究』5 : 91-103.
- , 2000, 「『当事者はずし』としての環境汚染地買収と住民移転——米国『ガン街道』における環境汚染と人種差別」『環境社会学研究』6 : 192-199.
- 細川弘明, 2005, 「異文化が問う正統と正当——先住民族の自然観を手がかりに環境正義の地平を広げるための試論」『環境社会学研究』11 : 52-69.
- 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.
- 生田省悟, 2007, 「環境正義と共同体の〈言葉〉——水俣病に係る見舞金契約の言説から」『金沢法学』49 (2) : 115-135.
- 石山徳子, 1999, 「公正な地理と社会を求めて——米国における環境正義の研究動向」『日本女子大学大学院文学研究科紀要』6 : 49-60.
- , 2004, 『米国先住民族と核廃棄物——環境正義をめぐる闘争』明石書店.
- , 2005, 「環境正義運動——その困難と希望」金子光男・尾崎和彦編『環境の思想と倫理——環境の哲学, 思想, 歴史, 運動, 政策』人間の科学社, 225-252.
- , 2007, 「ヤッカ・マウンテン計画と環境正義——植民地主義の地理空間」『明治大学教養論集』422 : 53-79.
- 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.
- 熊本博之, 2006a, 「迷惑施設建設問題における地域住民の合意形成過程——普天間基地移設問題を事例に」『地域社会学会年報』18 : 103-120.
- , 2006b, 「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パビリティの実現」畠山大・熊本博之編『沖縄の脱軍事化と地域の主体性——復帰後世代の「沖縄」』西田書店, 17-54.
- , 2007, 「普天間基地移設問題に対する辺野古住民の応答——現在進行形の事例を記録する」『琉球・沖縄研究』創刊号, 9-20.
- Lake, R. W., 1996, "Volunteers, NIMBY's, and Environmental Justice: Dilemmas of Democratic Practice," *Antipode*, 28: 160-174.
- 三浦耕吉郎, 2005, 「環境のヘゲモニーと構造的差別——大阪空港『不法占拠』問題の歴史にふれて」『環境社会学研究』11 : 39-51.
- 寺田良一, 2006, 「産業廃棄物処分場建設反対運動における問題構築と環境的公正」『明治大学心理社会学研究』1 : 34-50.

付 記

本研究は、平成19年度～20年度科学研究費（若手研究スタートアップ）「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」（課題番号19830077）、および平成19年度早稲田大学特定課題研究費「迷惑施設建設問題の構造と地域社会」（課題番号2007A-825）による研究成果の一部である。

（くまもと・ひろゆき）

“A Chain of Injustice”: An Environmental Justice Perspective on the US Base and Henoko, Nago-city

KUMAMOTO Hiroyuki

Waseda University

1-24-1, Toyama, Shinjuku-ku, Tokyo, 162-8644 JAPAN

This paper aims to outline the prevailing issues in Henoko, from the point of view of environmental justice.

Henoko, Nago-city in Okinawa, agreed to the construction of the US base, Camp Schwab, in 1959. Since then, the existing facilities of Camp Schwab have become deeply incorporated into the social structure of Henoko. Therefore, when Henoko was appointed the prospective site of the relocation facilities of US base, Futenma, the people of Henoko were confronted by the hardship of not being able to reject the additional US base.

Environmental justice has two aspects: distributive justice, which places an equal environmental burden on every local resident, and procedural justice, which allows the democratic involvement of local residents in the decision making process of environmental policy. This paper demonstrates the “chain of injustice” existing in Henoko, whereby distributive injustice causes procedural injustice to the local society, and this phenomenon then causes further distributive injustice.

In addition, this paper divides procedural justice into the level of institution and the level of act, and suggests that procedural justice at the level of act should be prioritized in local society.

The “chain of injustice” in this paper is demonstrated by way of understanding environmental justice as an analytical concept.

Keywords: environmental justice, Henoko, construction of controversial facilities, Futenma Air Base relocation, chain of injustice