

(3) NIMBY syndromeに関する一考察

A STUDY OF THE NIMBY SYNDROME

末 石 富 太 郎*

Tomitaro SUEISHI*

ABSTRACT: NIMBY is the acronym of "Not In My Backyard", the syndrome of which has been used in North America after Love Canal case, as a convenient label to discredit citizens' opposition to hazardous waste disposal siting. A symposium to de-mystify NIMBY syndrome was held in 1983 at York University with participants from various parties. In this paper, the key issues of the symposium are firstly introduced characterizing typical standpoints of senior/local governments, industries, activists or environmentalists, journalism/academism, etc. Referring to the recommendations of workshop in the symposium, risk assessment and environmental mediation are considered to be most expectable tools to resolve NIMBY disputes. These are nextly discussed here in comparison with Japanese situation of waste management policy. The most distinct difference may be the perception of democracy crisis brought by NIMBY-leading waste management. When NIMBY is based upon ultimate fear of woman's miscarriage or birth defect of children, an image to *in-formâre* socio-environmental system for waste management can be depicted by intrinsic matching of "individual" with "*Lebenswelt*". The last part of this paper deals with an esquisse for the proposed system in terms of *in der Welt sein vis-à-vis consumer*.

KEYWORDS: Environmental Mediation, Hazardous Waste Management, NIMBY, Risk Assessment, Socio-Environmental System.

1. は し が き

NIMBY とは, "Not-In-My-Backyard"の頭字語である。そしてNIMBY syndromeは, 廃棄物や下水の処理場, 原子力発電所などいわゆる迷惑施設の立地計画に際して付近の住民が反対をする状況を指しており, 主として北米で使われている。これが"症候群"である理由は, 相互に関係のないいくつかの"症状"が同時に起こり, しかも, それまで迷惑とは考えられなかった, たとえば, shopping center, day care centerなども広義の反対対象となっていることを意味している。

NIMBY syndromeはマスコミがつくった用語であり, NIMBY が社会的な"症状"であるのは, 反対住民が若干侮蔑的にまたは信用しがたい集団とみられているからである。ただし, 狭義でかつ本来のNIMBY syndromeは, 明らかに産業廃棄物または有害廃棄物の処理・処分地の立地に関連づけられており, とくにLove Canal (Niagara Falls, U.S.A.) 事件の場合と同様の紛争をともなっているのが特徴である。しかしLove Canalで事件の徴候がではじめたのが1974年10月頃で, 地区住民に第2次避難命令がでたのが1980年5月であり, この間の米国各地の類似の問題を取材して書かれた"Laying Waste" (Brown, 1979) には, NIMBY という言葉はでてこないで, syndromeとして位置づけられたのは1980年代になってからであろう。

日本での類似の症状は, 六価クロム訴訟(1975年提訴)での実証や, 最近ではPCB焼却に対する危惧としても存在する。ただ, まだsyndromeになっていないことは確かである。しかし周知のように, 水や土壌汚

*大阪大学工学部環境工学科 Department of Environmental Engineering, Osaka University

染による発癌など、潜伏期間の長い身体症状の発現を未然に防ぐためには、北米のsyndrome状況を他山の石として地域的な学習をすすめる必要があろう。

本文では、1983年5月13～14日にYork大学(North York, Ont., Canada)環境学部が主催し、各層からの185人が参加したシンポジウム“THE NOT-IN-MY-BACKYARD SYNDROME”の全記録(Armour, 1984)を引用して、まず、日本での状況と比較しながら、主としてOntario州でのsyndromeを紹介する。シンポジウムでは、グループごとのワークショップにもとづいて問題解決のための勧告もなされており、そのなかでもっとも重要だと考えられる“risk assessment”と“environmental mediation”について、つぎにやや詳しく考察する。

医学史的な“症候群”の意味(中川, 1987)からみれば、かりにそれが日本で起こったとしても、環境科学的な分析によってsyndromeは消滅すべきなのであるが、医療技術の進歩が人間のからだすら分断しつつある現在、「人間の健康」と「環境の安全」との中間を埋めるために、「環境・社会システム」の考察を欠くことはできないであろう。廃棄物問題はこのための絶好の課題であると考ええる。本文の最後の部分では、主として社会学分野の最近の所説をかりて、まだ習作の段階ではあるが、筆者の考えかたを述べることにする。

2. NIMBY syndromeの概況

一般的にいつて、1970年代前半まで北米では、都市廃棄物の90%以上は利用価値が低い土地での衛生埋立てによって処分されていた。とくに低湿地や沼沢地、あるいは高速道路のインターチェンジ予定地などがその対象となった。これは、水田としての利用はされていても相対的に水害被害が多い河川の合流部などが廃棄物関連施設の立地点に選ばれてきた日本の場合と、ほぼ同じ考えかたにもとづくものであろう。

日本の場合は用地の絶対的不足のゆえ早くから処分量減量のための焼却を併用し、北米の場合は湿原のエコロジー保全上などの問題で、ともにいわゆる密閉型の処分場計画に移行している。埋立て不適物を原則として排除できれば、現在の政策の延長上でsyndromeを杞憂にとどめえたかもしれない。しかしそのためには、効率的管理のための処分地の大型化が避けられず、シンポジウムでとりあげられているsyndrome地点(図-1)はいずれも人口の比較的少ないコミュニティで、道路などの公共施設整備を代償として立地がすすめられてきた経緯は、日本の場合とほぼ同じである。

処分場の新規立地あるいは拡張計画への地元の反対には、化学工場の廃液や汚泥がからんでいる場合が多く、当初安全とされた地下水がAmes testで変異原性物質の含有が確認された例もあって、これが住民による行政不信となり、next-shoe-syndromeの要因ともなっている。これに対して企業がわには、NIMBY=化学恐怖症とする人もいる。住民がわとくに活動家はNIMBYのラベルに異議をはさみ、計画の意思決定への民主的参加を戦っているのだとしてNIMBI(Now I Must Be Involved)を求め、コミュニティの首長も、すべてを拒否するNIMBYではなく、負担の公平性を訴えている。

マスコミの役割と責任についての討議はかなりはげしい。新聞がセンセーショナルにすぎることと過去を不問にして現象面にのみ注目することが、行政などによって非難されているが、一方新聞がわは、過去の遺産を重視するアカデミズムと比較しながら、過去にはなかった新しい事実が展開されつつあるのだとして、

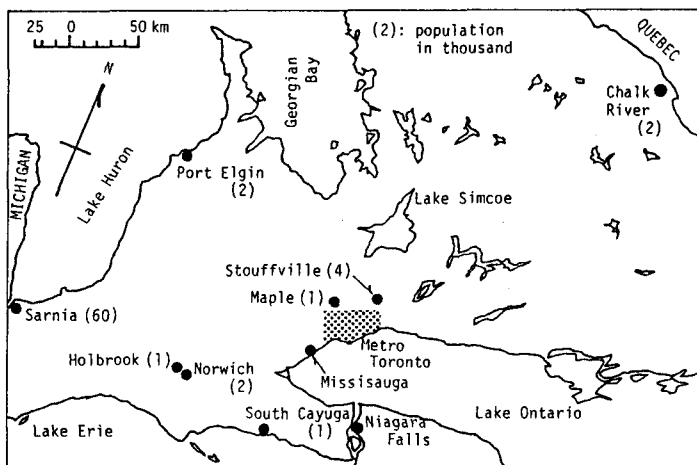


図-1 Ontario州でNIMBY syndromeが発生したコミュニティ

NIMBY じしんの合理性を擁護さえしている。しかし環境コミュニケーション論の専門家は、経済主導社会におけるニュース・バリューのおきかたが、大部分の読者にとっては儀式化した記憶喪失型としてしか機能しておらず、なればこそ NIMBY は environmentalist にとっては両刃の剣であり、環境を専攻したもっと多くのレポーターが結果から発生源にいたるまでの関心を高めるべきだ、と論じている。これは、リスク認知に関するメディアの役割として、環境・社会システムのにも重要な課題であろう。

シンポジウムにおける行政の立場は、討議者によって微妙に違っており、またその専門によっても一貫していない。世界最高の技術と情報公開によって対応 (South Cayuga の場合) しても政党が介入して真実がテーブルにのらないゆえに NIMBY は政治的問題だとする立場、NIMBY を世界的に共通した課題の LULU (locally undesirable land use) ととらえようとする立場、住民主体で公聴会を開催する経費を行政的に保証しつつ技術の高度化をはかろうとする立場、などがある。NIMBY 解決策として 4-Rs (Recycling, Resource Recovery, Reuse, Waste Reduction) がくりかえされているが、具体策はでない。

しかしながら、流産や先天異常児の問題で母親たちがもっともヒステリックになった Stouffville の場合もふくめて、シンポジウムでは NIMBY が概して合理的な行動であるとうけとめられた。それは、社会心理学的にいって、Love Canal に象徴される新しくかつ深い恐怖は、医院や教会へ行っても水解せず、ひとり我慢するか相互の支援システムをつくって対処するかしかなかったからである。この報告をした牧師は、わが子を失う母親と政府が公表するデータの間には意味のあるコミュニケーションがなく、また真実も正義も道義も助言も効がなく、そのためみずから地下水汚染の勉強をしたという。

3. NIMBY 紛争解決のための Risk Assessment

Env. Canada, Ministry of Env., Ont. Waste Management Corp. などの上級官庁、地方自治体、市民 2、企業 2 の各グループごとにおこなわれたワークショップでは、全体として 50 項目の行動勧告がだされた。その詳細をここには示さないが、企業は行政に処分地立地計画基準の確立を求め、それをうけたかたちで上級官庁は地方自治体に独自の立地計画の策定と州の環境アセスメント法の完全適用を求め、地方自治体はすべての関係者がリスク・便益に関する "共同" 作業をすることを提案している。

有害廃棄物処分に関する Risk Assessment (以下 RAs) とは、単純に言えば、地下水汚染で発生する健康障害の確率と障害の大きさとの積を評価することであり、これと廃棄物処分の便益を比較してリスク管理のてだてにつなげる技法である。シンポジウムの分科会セミナーで報告をした Pushchak (Toronto 大学) も、上記の概念の RAs が EIA と同じ目的をもつとしているが、大規模施設の集中的立地がコミュニティ間にリスク・便益の不均衡をもたらすがゆえに RAs が学術的に開発されたのであり、かつ RAs が立地の意思決定過程の根幹である、といっているから、日本の場合とかく定形的にすぎてあまり成熟していない EIA を超えるものとして RAs を位置づけねばならない。

Pushchak は、客観的 (技術的) リスクを尺度として一般住民に認知されうる主観的リスクの評価を RAs の課題とし、RAs を一応、Risk Analysis (RAn) と Risk Evaluation (REv) とに分けた。RAn では、新しいリスクを同定し、システム・モデルで暴露率などのパラメータを決め、event tree または fault tree analysis によって [リスク] = [確率] × [危険の大きさ] を求め、REv では、意思決定モデルを用いて個人による認知リスクの受容可能レベルを決める。しかし、有害廃棄物にかかる疫学データの不足、技術革新を前提にしたときの個人のリスク意識のあいまいさ、上式の積を求める際の自然の挙動の不確かさ、個人の集合からなるコミュニティとしてのリスク選好基準のないこと、などによって、RAn は必然的に、リスク・便益不均衡問題解消プロセスのなかに陰伏的にふくませざるをえない。

リスク・便益の不均衡とは、梶田 [1979] が規定したように、「受益圏」と「受苦圏」が欲望または機能要件 (ごみ汚染のないきれいな環境) 的にも空間的にも分離した型の紛争、つまり NIMBY がふくむひとつの本質である。そこで Pushchak は、図-2 のようなリスク補償をふくむ意思決定プロセスを提案した。

このプロセスのひとつの特徴は、いったん EIAをおこなったなるべく多くの小規模の候補地点を用意することであり、もうひとつは、受益圏にうすく分散する便益ではなく受苦圏のリスクを直接補償する入札型の利益誘導によって、利益要求を抑制しながら真の受容リスク・レベルを陽表的に取扱わないでもすむ点にある。

複数・小規模の処分地の計画について参考になるのは、Thompson, Zandi [1975] の提案——面積 8ha 以下（図-1 での最大は Maple の 220ha）、埋立て期間 1-3 年、終了後ただちに公園などのコミュニティ財産にする、など——であろう。Pushchak は利益誘導パッケージの例とし

て Wisconsin 州での調査結果を引用し、1) コミュニティへの金銭支払、2) 情報公開、3) 処分地専用の環境モニタリング、4) 管理委員会への地元代表の派遣、5) 埋立て終了決定権の地元への付与、6) その他、を挙げており、これでも 10% は絶対拒絶の可能性はあるが、この方法が地域住民のリスク受容態度を変化させ、RAs の定着のためにも望ましい、と彼じしんの経験にもとづいて述べている。分科会で RAs を immoral としたのは、60カ所の NIMBY グループを組織化している運動家だけであった。

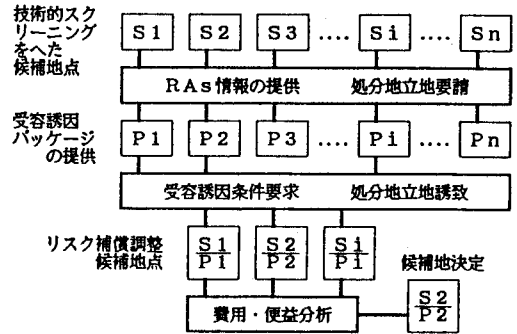


図-2 リスク補償による処分場立地選定

4. 市民参加型 Environmental Mediation

シンポジウムの範囲内では、別の分科会セミナーでの "Environmental Mediation" が NIMBY 紛争解決のためのもっとも有効な方法である、と筆者は判断した。日本語での Mediation は、労資紛争のときなどに使われる「調停」「仲裁」「和解」などと訳されるが、ここの内容は明らかにこれらのレベルを超えているので、Environmental Mediation（以下 Emd）をそのまま用いることにする。

セミナーでは、労・資の場合のように、紛争当事者双方の失うものが大きいときに Emd が成立するものとされた。しかしながら、たとえば松原市若林町の住民のように、じぶんの町のごみをじぶんで処理する着想をもてば、NIMBY がわとしてなにも失うものはないはずである。このような主体的な NIMBY を図-2 のような小規模分散型処分地立地計画と連動させるためにこそ、Emd が必要と考えられる。

Hausmann (public affairs councillor; Toronto 大学 socio-environmental studies 出身) は、NIMBY を政治面・技術面をふくんだコミュニケーションの問題であるとし、Emdこそ、カナダの「民主的」意思決定のコンテクストに適合した方法である、と結論した。Mediator はいっさいメスをもたず、第三者かつ generalist として、市民利益を代弁する弁護士や行政がわの技術エキスパートなどの specialist と事前に会い、NIMBY 解決案を斡旋するためのフレームワークについて各グループと合意したうえで円卓につく。Emd は完全なボランティア・プロセスでなければならないので、だれが Emd の費用を負担するかが問題であるが、基金によって研究財団をつくり、ここで mediator の養成もすればよい、としている。しかしながら、行政じしんが Emd の発想をしないと住民の信用はえられない、という。

フレームワークの例として Hausmann は、あざらし猟に対する反対者の立場が道義性だけでは成立せず、濫獲をすれば頭数が減るというベースをもつべきことを指摘しているが、有害廃棄物についてのフレームを述べてはいない。Common Pool Problem に対して適用される独裁的決定あるいは比例割当て制を超え、リスクをふくめた社会的費用の算定方式が、どうしても必要だといえる。

Hausmann が示唆したような mediator が実際にセミナーに登場した。Collins (Inst. of Env. Negotiation, Virginia 大学) は、Hausmann の説明を支持しながらも、「受益圏」と「受苦圏」の分離がはげしく、かつ処分地立地の対象となるような町は、Pushchak がいうような利益を作動させる市場をつくりだしにくいこと、involve されるべき住民が trans-discipline をもっていないこと、などを問題点として挙げている。

しかし、ユーモアの使いかたやフレームに最初からのろうともしない人とのかけひきについても述べている点、彼の EMD 経験の豊富さをものがたっている。

さらに注目すべきことは、EMD が関心をもつべき範囲として、ごみを減らすことの非経済的な尺度づくりや、それによって商品の値上げをすべきかもしれない、という行政や企業の行動規範にまで Collins が及んでいることである。これは、梶田〔1974〕が「（日本の工学部でも）廃棄（物）に主眼をおいて設立されている学科はほとんどない」と述べていることとかさねて考えるべき問題であろう。Pushchak と Collins との共通点は、RAN などの分析から情緒や感覚を切りはなすことは改善とはいえない、といっていることである。また、Reagan 大統領の deregulation 政策を日本では、単に「過剰規制の経済発展阻害」の面からみているが、environmentalist は「民主的コミュニティの成熟」のために規制緩和を歓迎している、という指摘もなされている。Collins の研究所は、James 河（Virginia, U.S.A.）の毒物汚染に対して化学工場が払った罰金 800 万 \$ の利子で運営されている。彼に対する反論は、基金の元は黒いカネだ、というにとどまった。

5. 生活世界における廃棄物環境・社会システム

Pushchak と Collins の思想は、人間の精神や気分をいっさい無視してからだの要素器官の検査だけで病気の診断をする近代医療に反対する立場とも共通している。最近ではさらに、からだの遺伝子までもが技術的に操作されうる状況に近づいて、in-dividual（分割不可能）であるべき個人〔長谷川、1986〕もばらばらになりかねない。しかしだからといって、心療内科だけで病気がなおるわけでもない。たとえ個人と環境とのアナロジーができたとしても、EMD が精神訓話だけで遂行できるほどあまくはない。

個人と環境とのアナロジーはそう簡単なことではないが、筆者のひとつの着眼〔末石、1986a〕は、人権問題と医学の進歩とが関係しているのではないかということである。これは、Ivan Illich が『朝日ジャーナル』1985年11月15日号で、医療の歴史は「われわれがからだとよぶもの」が徐々に解明されていく歴史であり、こんにちわれわれが "I have a body" というそのからだを、過去の人はどう知覚していたのか、という疑問を提起したことに触発されている。つまり、W. Harvey の「血液循環論」（1628）、イギリスの権利章典の成立（1689）、解体新書のオランダ語訳（1734）、F. Quesnay（外科医）の経済表（1758）、と並べると、人間のからだの仕組みが徐々に社会的に広がって、現代流に言えば、環境・社会とのコミュニケーションをとおしてじぶんが生かされてきた状況がみえてくる。ただし筆者は Illich の疑問に直接答えてはいない。直接の答は、たとえば Duden〔1986〕によらねばならない。ごく簡単に言えば、1770年以前には普通の人は、「生命」「生殖」という概念をもってはおらず、人は痛みに耐えるよすがを求めて医者をつねた、のである。

以上のような考察との関係の有無は不明であるが、庄司〔1986〕は、現代の四つの危機（核戦争による人類絶滅、第三世界の大量貧困、地球生態系の崩壊、先進社会での管理強化による人間性の崩壊）に対して、両性（ジェンダー論）と親子関係の織りなす身体無限連鎖としての生活世界を求め、そしてその生活世界に「拡張されたからだとしてのシステムが痛みを感じ」るような、新しい社会科学をめざしている。癌より流産に焦点をおいた NIMBY の痛みをシステム化することは、このような社会科学の具体的第一歩となるはずであるし、また、Varela〔1979〕の自律型環境観察の概念や Kolb〔1981〕の学術分野特性の分析を用いて筆者が示唆した、医学を中心において人文・自然諸科学を螺旋階段流に統合するモデル〔末石、1986b〕への接近も可能となろう。拡張されたからだの痛みを感じるべき神経系こそ、新しい情報システムなのである。

きわめて具体的な実例を示すことはまだできないが、中小都市単位で大学・行政・企業・市民が知恵・資金・時間・心的エネルギーをだしあって、EMD 型の廃棄物総合研究所を設立しようとする機運がある。ここでは、ごみの徹底した分別収集のマニュアルづくりに着手し、さらに、商品や産業廃棄物中の有害化学物質のデータベースの作成をすすめ、これらにもとづいて、仮想的な埋立て処分地の EMD 型シミュレーションのゲーム的運用と実際の処理・処分プロセスの結果とのギャップを生活・生産にフィードバックすることができる。このような情報運用を、筆者は第二種情報公開〔末石、1981〕となづけており、その具備すべき要件

は「あらゆる商品・物資の原料とその履歴、生産工程、含有物の品質・有害性、機能と寿命、エネルギー消費量、廃棄費用、生態系への影響とこれらのランク化、さらに代替物に関する比較データの明示、および検査・公表」である。こうしてさらに、かなり長年月をみとおした都市構造と都市生活のみなおしプログラムを描くべきであろう。

ただしそのまえに、いわゆる「知る権利」を保証する第一種情報公開（行政情報の完全公開など）があまりにも不十分であり、とくに、使用中の物資のなかに存在する微量有害物もふくめて、いわゆるストック公害に関しての基礎となる統計すらとられていない〔宮本，1987〕ことを認識しておかねばならない。

6. む す び

かつての地域主義や中間技術の萌芽は、本文でとりあげたようなNIMBY syndromeの解消にも期待をいだかせるものであった。しかし現実には理想からむしろ遠のきつつある。その一方、生産者に対する消費者，specialist に対するlayman，行政に対する住民・市民というとらえかたを超えた「生活者」の視点は、かえって重要性を増しつつある。それは、「受益圏」のなかでのよりよい身近な環境の創造に関連してである。

しかし、学問的な「生活者」の規定または人間の存在様式については議論が未熟であり、また前章でも、生活世界（Lebenswelt）という言葉をあいまいにしか使わなかった。空間論では生活世界を“erlebte Raum”（生きられた空間）といい、このような世界に生きる人間の状態を“in der Welt inkarniert sein”という。〔Bollnow, 1963〕。汚染環境からのネガティブな受肉を忌避する行為が NIMBYであったから、廃棄物環境・社会システムを介して、生活世界の哲学的な表現をもっと親近化することができるのである。

参 考 文 献

- Armour, Audrey (ed.) (1984) "THE NOT-IN-MY-BACKYARD SYNDROME: SYMPOSIUM PROCEEDING 1983" Faculty of Environmental Studies, York University
- Bollnow, Otto F. (1963) "Mensch und Raum", W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart (大塚恵一・池川健司・中村浩平(訳) (1978) 『人間と空間』せりか書房)
- Brown, Michael H. (1979) "LAYING WASTE: The Poisoning of America by Toxic Chemicals" Pantheon Books (綿貫礼子・河村宏(訳) (1983) 『荒れる大地——死をよぶ有害廃棄物』筑摩書房)
- Duden, Barbara (1985) 「身体を歴史的に読み解く——〈健康〉という名のイデオロギー批判」玉野井芳郎(監修)『ジェンダー・文字・身体』新評論
- 長谷川三千子(1986)「コンテクストの喪失——「ジェンダー」論」ibid.
- 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』28巻 5号
- Kolb, David A. (1981) 'Learning Styles and Disciplinary Differences', Arthur W. Chickering and Associates (ed.) "The Modern American College" Jossey-Bass Publishers
- 宮本憲一(1987)『日本の環境政策』大月書店
- 中川米造(1987)「いまJの時代——シンドローム」『読売新聞』5月12日夕刊
- 末石富太郎(1981)「都市の情報公開——市民からの新しい視点」『市政研究』52号, (1986a)「環境権」『人権通信』119号, (1986b)「環境工学の課題と展望」『環境科学シンポジウム1986講演報告集』
- 庄司興吉(1986)「新しい社会科学をめざして——日本社会分析と新しいシステム・主体論への展望」庄司(編)『世界社会の構造と動態』法政大学出版局
- Thompson, Bruce and Iraj Zandi (1975) 'Future of Sanitary Landfill', Journal of the Environmental Engineering Division, ASCE, Vol. 101, No. EE1, Paper 11113
- Varela, Francisco J. (1979) "Principles of Biological Autonomy" North Holland