

中国における廃棄物処理施設をめぐる紛争に関する環境正義論的考察 —構造的不正義による環境不正義の連鎖—

JIN JINAN

中国では、「改革開放」以来、とりわけ 2000 年以降に急激な経済成長を遂げ、それともなつて急増する生活廃棄物の問題が顕在化してきた。膨大な発生量の廃棄物に対処するために、中国政府は、廃棄物の焼却処理を優先する政策を打ち出し、2005 年より廃棄物処理施設の大量建設を進めてきた。しかし、急増する施設が排出する汚染物質に対する社会的関心も徐々に浮上し、廃棄物処理施設をめぐる紛争は、2000 年代後半以降、全国の各都市で相次いで発生するようになった。こうした住民紛争を重要視した中国政府は、汚染物質に対する環境規制を厳格化するとともに、住民に異議申し立ての機会を与える公衆参加制度を整備することにより、紛争の鎮静化に努めた。しかし、こうした対策が進んでも、施設建設をめぐる紛争が後を絶たず、いまだ各地で広範に生起しているのが実情である。

ところで、時代を少し遡る 1990 年代から 2000 年代にかけて、中国では高い税負担や農地収容、賃金未払いなどの様々な原因により、「群衆性事件」と呼ばれる民衆による集団的示威行動が各地で多発し、中国の指導者層はそれが社会秩序を不安定化させることに危機感を抱いていた。やや遅れて登場した廃棄物処理施設をめぐる紛争も、「群衆性事件」と共通する関心をもって受け止められ、そのことが、後者に関する中国の先行研究に一定の影響を与えている。詳細は、第 2 章で説明するが、とくに初期の研究の多くは、紛争の過激化という現象に注目し、過激化する要因と行政機関の対応に関心を集中させた。こうした研究動向には、紛争および紛争管理のプロセスを、その発生要因たる環境問題と切り離して論じるとともに、抗議主体としての住民は管理の対象という受動的な存在としてのみ位置づけられているという、特徴的な傾向が見出された。それは、紛争の背後に潜む環境破壊と社会的格差を同時に生起させる社会構造を見落とし、紛争の多様な現実や可能性を捨象してしまうのではないか、という懸念が浮かび上がった。

そこで本研究では、このような紛争において住民が目指しているのは、環境問題と社会的不正義の同時解決であるとみなす「環境正義」の視点に立脚し、中国における K 市と G 市の二地域における対照的な事例を対象に、フィールドワークに基づく質的調査から、実証的検証を行い、廃棄物処理施設をめぐる紛争の背後に潜む構造的な環境不正義の解明を目指した。ここで「環境正義」とは、環境保護や環境問題の解決に社会的公正の観点を組み込む必要性を示した理念を指し、「環境正義論」とは、環境正義運動とその社会的背景を対象とする一連の研究によって得られた知見の総体を指す。これらの研究は、1980 年代の米国に端を発する反環境人種差別運動の経緯からうかがわれるように、環境正義運動の実践との密接な関連のなかで発展してきた。

米国の環境正義論研究者である D. スクロスバーグ (D. Schlosberg) は、環境正義を「分配的正義」、「手続き的正義」、「承認的正義」という 3 つの次元に分類した上で、それぞれの次元の相互関連に注意を払うべきことを述べている。その際に留意すべきことは、まず第 1 に、環境正義運動のなかで確立されてきた正義の観念は、当該する社会的弱者の視点、被害者の視点から経験された「現実の不正義の所在から正義を照射」(福永真弓) することから生成し、確立した観念であることである。つまり、先験的に確立された抽象的理念によって現実を切り取るのではなく、つねに現実に発生した不正義の事実から出発すべきである。また第 2 に、スクロスバーグが指摘するように、正義の三次元は、一方の実現が他方の実現の前提となるというように、相互作用の関係にある。逆に言えば、ある次元に生じた不正義は別の次元に生じた

不正義の解消を困難にし、助長するというような、「不正義の連鎖」(熊本博之)が生起する可能性もある。紛争の現場で起こっている複雑な不正義の実態を解きほぐしていくためには、正義の概念をこのように多次元におよぶ立体的なものとして構想しておくことが重要である。そして第 3 に、こうした複雑な不正義の相互連関は、ある特定の行為者の意図や特定の政策がもたらすのではなく、当事者の行為の選択肢や機会を条件づける社会構造の所産であると考えべきである。したがって、本研究は、相互作用レベルの不正義だけでなく構造的な不正義にも注目し、米国の政治学者の I.M.ヤング(I.M. Young)が提示した「構造的な不正義」の理論視座を手がかりに、中国社会における廃棄物処理施設をめぐる紛争の背後に位置する不正義の構造を解明することを目的とする。

本論文は、事例研究の成果である第 5 章と第 6 章を中心に、7 つの章から構成される。第 1 章(序章)では、研究の背景、問題の所在、研究方法について概説した。

第 2 章では、中国における紛争の先行研究を精査し、日本の先行研究とも比較しながら、その特徴と問題点を指摘するとともに、本研究の基本的な方向性を提示した。先述したように、紛争をその発生要因から切り離して、もっぱら行政機関による対応の観点から研究するという手法に依拠することで、紛争問題と環境問題の連関が見失われるとともに、受動的な住民観を実体化してしまうことにもなりかねない。この点に関して、日本の先行研究を参照するのは有意義である。そこでは、1970 年代の公害研究の影響を受けた研究者たちが、紛争の背後に環境破壊と社会的格差を同時に生起させる社会構造を解明するための手がかりとなる知見を残していたのである。こうした知見を継承して、環境問題の解決と社会的公正の実現の両立を目指す環境正義論の理論視座に立脚して、廃棄物処理施設をめぐる紛争に関する実証的研究を進めていく。

続いて第 3 章では、その環境正義論の先行研究を検討した上で、この議論に立脚する本研究の分析枠組みを提示した。まず 1980 年代に環境正義論の研究が始まった米国の先行研究の検討を踏まえて、分配的正義、承認的正義、手続き的正義などの正義の複数の次元が相互に関連し合い、条件づけ合う「環境正義の多次元性」という枠組みを提示する。次に、2000 年代前半に環境正義論が導入された中国の先行研究を検討し、その特徴と問題点を指摘した。それらの研究は、廃棄物処理施設の建設計画に先立ってすでに存在している社会的な不正義、多くの場合に分配的な不正義に関心を寄せる半面、施設の建設や運用が新たにもたらす不正義について十分説明していない。また、多くは不正義の事実の記述にとどまり、その背後に潜む不正義の構造の析出にいたっていない。これらの点を掘り下げて分析するために、本研究では、多次元的な不正義の相互連関を実証的に解明する「環境不正義の連鎖」と、不正義を当事者の行為の選択肢や機会を条件づける社会構造の所産とみなす「構造的な不正義」という二つの分析枠組みを援用することとした。

第 4 章は、廃棄物処理施設をめぐる紛争に関する実証研究の前提となる、中国政府の廃棄物処理政策と都市開発と施設建設に関する公衆参加制度の近年における展開を概説した。

第 5 章は、中国の K 市で 2013 年に発生した廃棄物処理施設をめぐる紛争の事例研究である。この紛争は、抗議者による実力行使にいたるまで過激化した事例であり、先行研究が指摘するように、地方政府の紛争管理の不備が露呈していた。さらに本研究では、環境正義論の視点から事例を分析することにより、施設の違法な稼働や公衆参加手続きの無視といった公然たる手続き的不正義が、住民の生活環境の汚染と深刻な健康被害の集中を招くという「不正義の連鎖」、さらに承認的不正義が手続き的不正義を増幅させるという「不正義の連鎖」を解明した。そして、これらの知見に基づき、先行研究において重要な位置を占める「二重の社会的な不正義」論の再解釈を行った。

第 6 章は、中国の G 市で 2014 年 10 月に発生した廃棄物処理施設をめぐる紛争の事例研究である。

K 市とは異なり、G 市では公衆参加手続きが履行されることにより、住民の異議申し立ての機会は与えられており、住民による抗議活動は基本的に言論活動の範囲にとどまり、実力行使には至っていなかった。しかし、地方政府が公衆参加手続きに参加できる「利害関係者」の範囲を恣意的に操作することにより、多数の反対派住民を公衆参加プロセスから実質的に排除していたことが明らかになった。そして、この「潜在化した手続き的不正義」の結果として、施設の大規模化にともない増大した環境リスクの集中と、多数の住民の補償対象からの排除という分配的不正義がもたらされるという、「不正義の連鎖」を解明した。また、この事例では、住民は、施設の建設に反対するだけでなく、分別回収による廃棄物の減量という対案を提示しており、紛争が廃棄物処理政策をめぐる建設的な政策協議に転じる可能性もあった。本章では、こうした可能性の実現を阻んだ要因を行政と反対派住民の関係性に探り、承認的正義という論点に関連づけて論じた。

最後に第7章では、前二章の事例研究を踏まえ、ヤングの「構造的不正義」の理論視座を手がかりにして、中国社会における廃棄物処理をめぐる紛争の背後に位置する不正義の構造を解明し、結論へと導いた。まず、二つの紛争の経緯を対比して、相違点と共通点を整理したうえで、さらに共通点の発生要因をヤングの議論を援用しながら分析することにより、様々な条件によって選択肢を制約されており、硬直的な地方政府の廃棄物処理政策、具体的には大規模焼却施設による廃棄物の集中処理と、それによって形成された不平等な利害構造である受益圏・受苦圏が、その構造的要因として析出された。本研究が解明した様々な次元の「不正義の連鎖」は、こうした不正義の構造によって誘発された構造的不正義であることが明らかにされた。

本研究は、廃棄物処理施設をめぐる紛争の実証研究を通じて、紛争の現場で生じている不正義の重層的で多面的な実態を視野におさめ、それらの相互連関を明らかにした。さらに、その背後に潜む不正義の構造を解明することによって、住民による抗議活動の発生要因に関するより包括的な説明が可能になると同時に、時代の要請に応じて、より柔軟に課題に対応できる合理的な廃棄物処理政策への転換を進める潜在力として、住民の抗議活動を位置づけることが可能となった。これからも事例研究を積み重ねていくことにより、本研究で得られた知見がどの程度妥当するかを検証していくことが、今後の課題である。(環境行動学)