

NIMBY の視点から見る中国の草原地域における 鉱山開発の問題 —内モンゴル自治区の石宝鉄鉱を事例に—

ハスエリドン
哈斯額爾敦

キーワード：内モンゴル、鉱山開発、NIMBY 研究

はじめに

近年、中国の急速な経済発展にともない、国内の資源開発がかつてない速さで進み、それが中国の経済発展を支えてきた。その動きの中、中国北方、西部に分布する広い草原地域に埋蔵される鉱山資源に対する開発作業がますます勢いを増している。中国では、農耕地及び牧草地は村の集団的所有権の下に置かれており、農民及び牧民は土地の利用権のみを持つ。このような中国独特の土地制度の下で、草原地域における鉱山開発の進行が地域住民や生態環境に複雑な社会問題をもたらしている。

本稿では中国の土地制度や経済政策を背景に、草原地域における鉱山開発の現状を考察し、鉱山会社、政府と地元住民の間に起きた利益葛藤や、その解決の可能性について、NIMBY の視点から検討する。

NIMBY とは、Not In My Back Yard の頭文字をとった略称であり、「自分の裏庭には不要だ」という意味で、地域環境に悪い影響を与えらると思われる公共施設（迷惑施設）が自分の居住地域に建設されることに反対するという考え方である。恩恵は皆で享受しながらもそこから発生する迷惑が自分たちの地域に及ぶことには反対するという現象を意味するこの NIMBY という新造語は、単純でわかりやすい概念であるため、1980 年に作られて以来多分野にわたって便利に使われてきたが、その概念をめぐる一致した共通理解が未だに定着していないのが現状である。

鈴木氏は、日本における NIMBY 研究を整理した上で、その生まれた背景から大きく二つの流れに分けて述べている。¹ 一つは「人への烙印としての NIMBY」であり、これは 1950 年代の欧米におけるノーマライゼーション、つまり知的障害者や身体障害者たちの脱施設化を実現し、彼らを地域コミュニティに移行させる際に起きたものである。「異質な」彼らを地域のコミュニティ

一に受け入れることに対して、地域住民が向けた敵意や拒否、増悪と無理解の態度・行動のことを指す。もう一つは「迷惑施設立地をめぐる NIMBY」であり、主に 1960 年代のエコロジー意識の台頭により、地域に建てられる公共施設を地元住民が迷惑施設とみなし、その立地選定や配分をいかに公正に行うかをめぐって出てきた対立的な態度・行動のことである。本稿で検討する日本や中国における NIMBY 研究はほぼ後者に属する。

一見少数者の利益を守るための手段としてポジティブに使われてきたように見える NIMBY 概念だが、これは当初からネガティブな意味合いをも含んでいた。古典的な NIMBY 研究では「立地に反対する住民を客体化し、偏狭で近視眼的な反対、あるいは利己的反対と否定的に捉えるロジックが目立った」。²特に当局側の人間から見れば「政府が世のため人のために必要な施設を作ろうとするときに、一部のわがままな住民が権利侵害だといって邪魔をするのが NIMBY だ」というわけである。³さらに、このような否定的な捉え方によって、本来は社会的弱者である地域住民を貶め抵抗できなくさせる役割さえ果たしていると指摘している。⁴これからも分かるように、NIMBY 概念は常に二面性をもって論じられてきたのである。

これまでの日本における NIMBY 研究は、各地の「迷惑施設」の立地をめぐる紛争や合意形成のプロセスを考察した政治学、環境社会学、地理学や社会心理学などの研究が多い。その中で、書籍化された清水 (1999)、土屋 (2008) の研究は代表的なものであろう。⁵清水の研究では東京の「ごみ戦争」、新潟の原子力発電所や沖縄の米軍基地立地問題などを取り上げている。その他の研究にも、ごみ処理場の立地をめぐる各地の住民反対運動、⁶原子力発電施設の設置をめぐる地元住民の反対運動、⁷普天間米軍基地の辺野古移設をめぐる沖縄住民の反対運動⁸などがある。また中国の場合は、近年、活発化している化学工場の設置などに反対する、中国語で「群体性事件」と呼ばれる集団的抗議行動⁹を取り扱った研究が NIMBY 研究である。要するに、NIMBY 視点による事例研究は、今までは主に上述した迷惑施設の範疇に集中して行われてきた。

エコロジー思想を背景に生まれた迷惑施設の立地問題をテーマにするこれら NIMBY 研究において、普段よく使われる二つの概念装置がある。一つめは「受苦圏・受益圏」というフレームである。迷惑施設が作られることによって、そこから利益を受ける人々と苦痛を受ける人々が存在することになるが、その利益を受ける側を「受益圏」と呼び、苦痛を受ける側を「受苦圏」と呼ぶ。これまでの研究では「受苦圏・受益圏」の構造をめぐる、次のようなテーマでの研究が行われてきた。(一) 受苦圏と受益圏の構図は鮮明であり、受苦圏の人々は反対運動に勝利するか失敗するかどちらかになるというテーマ。(二) 大多数

の住民は受苦圏の人々に対して自分が加害者であることを忘れて、傍観者になってしまうというテーマ。¹⁰ (三) はっきりした受苦圏認知を形成することによって、反対運動を成功に導くといったテーマ研究¹¹である。

二つめの概念装置は「手続き的公正・分配的公正」というフレームである。迷惑施設問題の解決にあたって、受苦圏の人々に金銭的な援助やほかの形の対価を用意することによって公正な資源分配を行うという「分配的公正」と、それに対をなす概念として、迷惑施設の立地などを決定する過程において、受益圏と受苦圏の全住民を参加させ、論議すべきであるという「手続き的公正」という概念がある。先行研究では NIMBY 問題の解決のためにはまずは結果として受苦者に十分な資源的分配が行われること、次にこれらの分配が行われるまでの受苦圏の迷惑施設を受け入れる合意形成のプロセス（情報開示の透明性も含む）が公正であることが強調されてきた。同時に、社会心理学の視点から、合意形成における事業者、行政と地域住民間の信頼関係の構築の重要性を提起している研究もある。¹²

本稿では、中国の草原地域における鉱山開発の問題を NIMBY の視点から分析する。具体的には、研究対象である草原地域では、そこに埋蔵されている資源が政府や事業者によって進められた鉱山開発のために立地周辺の住民の生活に多大な影響をもたらし、さまざまな利益紛争を引き起こしている。では、これまで「迷惑施設」の立地問題の解決に大きな貢献をして来た NIMBY 研究の知見が、中国の土地制度の下にある草原地域の特別な事例にも適用されることのできるのか。今までの NIMBY 研究で提示されてきた「受苦圏・受益圏」のフレーム、及び「分配的公正・手続き的公正」のフレームを使ってその問題解決の可能性を探りたい。

1. 中国の草原地域における鉱山開発の現状

中国の草原地域における鉱山開発は、二つの段階に分けて考えることができる。第一段階は中華人民共和国が成立した直後の 1950 年代から「改革開放」政策が実施される 80 年代までである。その代表的な例としては内モンゴル自治区の包頭地域で行われた、新政権の経済発展の基盤構築に大きな役割を果たした白雲博博レアアース類鉱山の開発が挙げられる。¹³ 第二の段階とは、90 年代半ばから今日にいたるまで続く資源開発の波である。その内、中央政府によって実施された「西部大開発」という巨大プロジェクトが最も代表的な出来事であるといえよう。ここでいう「西部」とは、実は中国の西北地域や西南地域だけ

でなく、中国の北方地域をも指しており、そのほとんどが少数民族の集中している草原、平原地域及び砂漠地域である。この「西部大開発」において、豊富な資源が眠る内モンゴル自治区は、国家の資源エネルギーの基地として重要な地位を占めている。

「西部大開発」が実施されて以降、内モンゴル自治区の国内総生産（GDP）は十数年にわたり毎年成長率 10.25%という全国一を誇る驚異的スピードで成長して来た¹⁴が、その原動力になったのは草原地域に分布する豊かな鉱山資源であった。石炭、石油、鉄鋼、レアアースなどの鉱山資源は、内モンゴル経済発展にとって基礎となる産業であり、埋蔵する各種の鉱山物の潜在的総価値は 13.41 万亿元（約 260 兆円）に達するという。この価値は、全国において三位に位置づけられ、¹⁵ 2008 年には内モンゴル自治区は「国家資源戦略基地」となり、北京を含む華北地域の資源供給を委託されるようになった。本稿の研究対象である包頭石宝鉄鉱グループ会社（以下「石宝鉄鉱」と略する）は、内モンゴル自治区の草原地域で鉱山開発を経営する典型的な会社である。

石宝鉄鉱は、内モンゴル自治区西部の包頭市ダルハンモーミヤンガン聯合旗（中国語では達爾罕茂明安聯合旗と記する、以下「聯合旗」と略する）のシャラ・ムレン（中国語で希拉穆仁と記する）鎮と石宝鎮の境界地に位置する。1988 年に政府の主導で開業した石宝鉄鉱は、フヘデレソ（地名、中国語では「呼和点素」と記する）・ガチャ（「ガチャ」は「村」のモンゴル語）の 1.2 万㎡の牧草地を収用して工場の立地とすることによってスタートし、その鉱山の総埋蔵量は 1.7 億トンに達している¹⁶。2011 年には鉱石を 1,239 万トン加工し、その内鉄精粉が 118.3 万トン、銑鉄 65.4 万トン、ピレット 33.6 万トン、丸鋼 3.1 万トン、各種の鑄造製品 6,382 トン、高炉スラッグ 8.1 万トン、石灰石 27.6 万トンをそれぞれ生産している。

2. 石宝鉄鉱による「受益圏・受苦圏」の形成

石宝鉄鉱を NIMBY 施設として考えた場合、その工場建設や運営の過程において、次のような「受苦圏・受益圏」の構造が生み出されたと考えられる。

まずは広い範囲における「受益圏」である。石宝鉄鉱の恩恵を受ける対象はフヘデレソ・ガチャの人々を含む全聯合旗の人々であるといえる。

とりあえず、石宝鉄鉱の生産によって聯合旗の財政収入が大幅に増えた。石宝鉄鉱の 2011 年の売上総額が 30.8 億元（約 594 億円）に達し、それにともなって政府に納付した税金額が 3.01 億元（約 58 億円）となった。これは聯合旗の税金収入総額 18 億元（約 347 億円）の六分の一を占めており、1988 年以来

石宝鉄鉱だけで累計 20 億元（約 386 億円）を超える税金を貢献している。¹⁷ 地方政府に納付したこの税金が道路、公共施設などのインフラ整備や医療保険などに使われているため、聯合旗の全住民がその恩恵を受けたということが出来る。また石宝鉄鉱は、工場を建設したフヘデレス・ガチャの 60 歳以上の老人に、年金の補助金として年に一人当たり 200 元を手渡している。そしてもう一つの恩恵は、石宝鉄鉱が地元の人々に多くの就職の機会を提供していることである。調査によれば、聯合旗出身の 332 人が石宝鉄鉱に就職し、全職員の 14% を占めているが、その中、全職員の 6% を占める 136 人が地元フヘデレス・ガチャの住民であった。したがって、聯合旗政府は、石宝鉄鉱と地元のもう一つの東源鉄鉱を合わせてこの二社だけで旗総人口の 10% の人々に就職機会を提供したと高く評価している。¹⁸ その他、石宝鉄鉱が地元の地域づくりにも積極的に参加し、村の医療や図書室など公共施設にも寄付するなど、地元の人々に恩恵を与えている。例えば、2010 年に石宝鉄鉱が、工場が立地するフヘデレス・ガチャと地域づくりをめぐる協力関係を確立し、鉄鉱側が 150 万元の金額を寄付し、村に事務室、警備室、医療室、獣医室及び図書室を一体化した建物を作った。これらの事業によって、フヘデレス・ガチャ委員会の勤務条件が改善され、村の人々の公益にも繋がっている。このように、石宝鉄鉱の税金や施設によって直接的や、間接的に利益を受ける側として、フヘデレス・ガチャの村民及び村委員会、さらに鎮政府や聯合旗政府まで幅広く存在しており、これらが「受益圏」を構成している。

しかし、NIMBY 施設として一定の範囲の「受苦圏」も存在する。施設の利益は上述した広い範囲に及んでいるのに対して、それがもたらす矛盾と迷惑は、ほとんどフヘデレス・ガチャの一部の住民に集中している。その被害の深刻さは、施設に近ければ近いほど深刻なものになっている。これを述べる前に、フヘデレス・ガチャの全体的な様子を紹介する。

フヘデレス・ガチャは主に牧畜業を営む牧民が暮らしており、少量の農耕地を持っている。34 戸の世帯から構成されており、1 世帯あたりの平均牧草地面積が約 4,000 ムー（中国の地積単位、1 ムーは 15 分の 1 ヘクタール）である。施設が村の住民に与えている「負の外部効果」¹⁹ といわれる影響や苦痛を、主に以下の三つのクラスに分けて考えることができる。一つめに、施設の収用によって一部の住民が牧草地を失ったことである。昔は牧草地を持ち、牧畜業を営んでいた住民が、政府や石宝鉄鉱によってその牧草地の大部分がほぼ強制的に収用されたため、牧草地を失い、今まで営んできた生活が急変させられたのである。彼らの数は 7 世帯あり、被害を受けた第一クラスに分類したい。二つめは、牧草地が施設に接しているか、近所に位置しているため、深刻な環境

汚染の影響を蒙りながら生活している住民である。彼らの数は11世帯あり、第二クラスに分類する。石宝鉄鉱は露天式鉱山であり、その採掘生産に伴って生まれる埃、煙、噪音、廃棄物が周辺の住民に多大な影響を与えていることを後で述べる。三つめは前の二つのクラスと比べると直接的な被害は受けていないが、生活環境への悪影響は避けられない人々であり、残りの村民全体に及ぶ。彼らは第三クラスに属される。彼らはフヘデレソ・ガチャの牧草地を利用しながら生活しているが、施設の影響は間接的である。

このように、NIMBY視点から考えた場合、石宝鉄鉱施設は広範囲の「受益圏」とフヘデレソ・ガチャの住民という「受苦圏」を生み出している。また同じ「受苦圏」であっても、その受けている苦痛や影響は異なっており、三つの異なるクラスに分けて分析することができる。

3. 受苦圏における「分配的公正」と「手続き的公正」

施設の設立に伴い、地元のフヘデレソ・ガチャ住民の日常生活が影響され、受苦圏を構成していることを前に述べた。この受苦者であるフヘデレソ・ガチャの住民に対して、これまで石宝鉄鉱と地元政府が金銭的な補償を行ってきた。工場の建てられた経緯を述べることを通して、その補償措置をめぐり、「分配的公正・手続き的公正」がなされたかどうかの視点から考察したい。

石宝鉄鉱は1988年に国営企業として開業した。その際、フヘデレソ・ガチャの牧草地1.2万ムーと農耕地818ムーの土地を占用し、採掘作業を始めたが、2004年までは住民に対し何らの補償も行わなかった。このように、住民の牧草地を一方的に占用して石宝鉄鉱が生産作業を行うことが可能だった背景には、中国の独特の土地制度が決定的に働いていた。中国においては、前述したように農耕地・牧草地は村の集団的所有権の下にあり、農民・牧民は利用権のみを持ち、30年ごとに利用権の契約を延長するという形で運営している。したがって土地収用にあたり、所有権をめぐる交渉は村委員会と、利用権をめぐる交渉は住民と行うことになっている。牧草地が占用された段階で、生活に支障が生じた住民は最初から抗議を行い、交渉したが、施設の責任者は「牧草地はガチャの共有資源であり、個人のものではない、個人に対して補償を行う根拠が見つからない」と拒否したという。²⁰ 2002年に石宝鉄鉱が民営化されたが、土地利用権の補償は依然として行われなかった。2004年に鉄鉱は新しい生産工場を作るため、土地収用の問題で住民と交渉を行ったが、結果が出ず、施設側は事前通告なしに東南方向に位置する一部の牧草地を占用し工場を建てた。それに怒った住民二人が工場内に押し入り、電気線や水道を破壊したため、15日間の

行政勾留をされたという²¹。事態を重く受け止めた聯合旗及び鎮政府が鉄鉱会社の代表を呼び5人の牧民代表と話し合いのための会議を開いた。このとき、政府担当者は、牧草地の収用は村委員会の了承を得ているといい、「鉱山会社の側に立ち、住民に不平等な条件を突きつけた」ため、牧民側は何の成果も得られなかった。2009年12月20日に、鎮党委員会書記であるバヤル氏とガチャの主任を務める楊氏が住民を集め、会社のための新たな立地をつくるための更なる牧草地収用の意向を伝えたが、住民の激しい反発にあうことになった。

両氏は一方で「土地収用は国家の行為であり、同意しなくてはならない」と住民を説得し、他方では1ムーに326元の補償金を提示し、早くも12月26日に1,200ムー以上の牧草地の収用契約を結んでいる。これがフヘデレス・ガチャ住民にとって初めての牧草地の収用による補償金であり、彼らは法的権利が守られたと満足した。だが、一週間後の2010年1月1日より、内モンゴル自治区政府の129号公文書による新しい土地収用方法が実施されると、そこでは牧草地の収用基準が1ムーあたり670元まで引き上げられていた。そのことを知った村民は、政府と企業がこの新しい政策を知りながら隠し、低い補償金で牧草地を収用したとみて、そのことを「詐欺」であると強く非難し、「国の農村土地請負法(農村土地承包法)に反する違法行為であり、賠償の金額は非合理で、手続き上も非合法である」と主張している。その後、この牧草地を失った第一クラスの受苦者住民は、1988年に補償金なしで占用した1.2万ムーの牧草地と、2009年に低い値段で収用された1200ムー牧草地についても改めて補償金を求めて、聯合旗党委員会、政府や自治区国土資源庁を相手に陳情書を出したり、訴訟を起こしたりするなど様々なルートで抗議し続けている。

第二クラスと第三クラスの住民は主に環境汚染の被害を訴えて施設に対し補償を求めた。前述したように、立地周辺の住民への被害は深刻であり、鉄鉱の埃や煙が空中に散布しているため、そこに暮らす牧民は洗濯物を干す場所さえ見つからないという(トメン氏)。騒音による被害は主に鉱山の採掘作業や発破作業によって発生するものであり、大きな爆発音によって、近隣住宅の窓ガラスが割れるといった被害まで起きている。また施設の廃棄水が住宅周辺に湖のごとくたまり、夏になると悪臭を放ったり、廃棄砂が山のように積まれ、風が出ると庭に入ってくるといった日常的な被害も後を絶たない。村全体においても環境汚染の被害は様々にあった。村が採掘作業による埃や鉄鉱の生産過程で発生する煙による空気汚染を受けている他、夏秋の季節では、草が鉄鉱粉の埃に染められ黒くなり、それを食べた羊の歯が異常に長く伸びてしまい、草が食べられなくなって餓死するという被害もあるという(トメン氏)。選鉱くずの廃液による水質汚染も発生しており、汚水が外部に流出し河や井戸の水を汚染

する、或は地下水汚染にまで発展したため、立地周辺の居住者は井戸の水を利用できなくなり、隣の村からトラックやバイクで水を運んでこざるを得ない。また鉄鉱の生産には水が必要で、一時間に地下水 300 トンもが吸い上げられているため、地下水が減って、人間と家畜が井戸を使えなくなった。水質汚染によって人間に病気が引き起こされる、または毒草が生えて家畜が死ぬといった被害もますます多く現れるようになった。住民の自治区国土資源庁宛に出した訴訟書では「各種の汚染指標は国の定めた基準を大きく上回っており、我々の日常生活に深刻な影響が出ている。汚水や牧草の汚染などにより、今まで 250 頭の牛や羊が死んでいるが、何らの賠償ももらえていない。採掘作業で積まれた粉塵の山は西北風によって砂嵐となり、村ぐるみで呑み込まれ、視程は全くないほどだ」と訴えている。

この環境汚染の問題解決にあたり、施設側は 2004 年より、村の 34 戸世帯に毎年 38 万円の「総合環境汚染補償金」を提供するようになった。それを村委員会が 30%の金額を差し止め、残りを一世帯に 7,200 元ずつ支払っている。現実においてフヘデレソ・ガチャの住民は、鉱山作業を止めることが不可能であれば、生活環境も暮しの改善も見通しの立たない状況にあり、ひたすら汚染補償金の増加を求めるしか選択肢がない状況にある。

では、上述した問題を「分配的公正・手続き的公正」の視点から見れば、問題点はどこにあるか。

繰り返すことになるが、迷惑施設の選定過程においては、それによって生じる受益圏と受苦圏の住民を参加させ、民主的かつ合法的に決めることが「手続き的公正」であり、その後受苦圏となった人々に金銭的な援助やほかの形で公正な資源分配を行うのが「分配的公正」である。今までの NIMBY 研究の知見では「NIMBY 解決の条件は、公正なプロセスを経て、公正な資源配分がなされることである」と指摘されている²²。では、石宝鉄鉱の場合、住民側に対し、この二つの公正をいかに実現していったか。

まずは、牧草地の収用過程におけるプロセスに関していえば、牧草地はガチャの共有資源であるが、ガチャと住民の間に 30 年間の利用契約が結ばれており、牧草地の利用権の譲渡は牧民が責任をもって決める自主的な行為であると法的に定められている。したがって石宝鉄鉱が 1988 年に牧草地を占用する際、「牧草地は国のものである」という点だけを強調し、当時のガチャ委員会とは利用契約を調印したが、住民側とは牧草地のこの譲渡手続きに一切交渉しておらず、その結果住民の利用権が問題視されなかったことは公正とはいえない。また 2009 年の 12 月に石宝鉄鉱が新しい牧草地を収用した際、ガチャ委員会の協力を得て住民会議を開き、収用に関する事項を議論したが、「収用は国家の行為で

あり、同意しなくてはならない」と説明し、結局 1 ムーに 326 元の補償金を提示して、その立地を獲得している。しかし、これはムーに 670 元の土地収用補償基準を定めた新しい法律が実施される 2010 年 1 月 1 日のわずか一週間前のことであった。住民側に新法律について知らせていないため、住民に有利な情報を故意に隠したという批判が起きている。また、土地請負法では「牧草地・農耕地の収用に関する審査及び許可は自治区政府や國務院で行う」と定めており、鎮や聯合旗の牧草地の使用目的を鉄鉱山の立地に変更した行為は手続き上違法であったことが判明した。この法ではまた村の牧草地・農耕地を収用する際、村民会議を開き、有権者の三分の二数以上の同意を得た上、郷（鎮）人民政府の批准を受けなければならないと定めているが、牧民は「村民会議では大多数の牧民は収用に同意していない」と主張している（上記の訴訟書）。要するに、フヘデレス・ガチャの事例においては、工場立地の選定過程における全民参加という手続きから、立地の収用過程における一般の法的手続きまで、住民の参加が欠けており、違法である。これは環境汚染問題を抱える第二、三クラスの住民においても同じである。施設周辺の住民を含めた全ガチャの住民に対して、鉱山が排出する空気汚染、さらに汚染水や噪音といった公害についての説明が最初から一切行われていなかったのは公正を欠くといえるだろう。

次は、受苦圏の住民に対する資源分配の問題である。フヘデレス・ガチャの当該牧民は 1988 年に占用された牧草地については未だに何らかの賠償金ももらえられずにいる。また、2009 年の収用においても新しい政策情報が隠された疑いがあり、牧草地を低い値段で譲渡させられている。住民の日常生活に様々な影響をもたらしている環境汚染をめぐっては、その被害は空間的距離によって（つまり第二クラスと第三クラスの間）異なるにも関わらず、施設側は村の 34 の世帯に対して一律に毎年 7,200 元の「総合環境汚染補償金」を支払うことで解決を目指しているが、被害の状況からいえばこれも公平さを欠くといえる。元々環境汚染によって住民が受けている苦痛を金銭的に計算することは不可能である。住民はこのような被害に耐えなければならない状況におかれてだけでなく、被害の程度が一律に同じではないにも関わらず、すべての人々が同じ安い賠償金を支払われているというところに、二重の不正が生み出されているのである。

おわりに

本研究では石宝鉄鉱を事例に、中国の草原地域における鉱山開発の問題を、NIMBY の視点から考察した。鉱山開発の問題としては、牧草地の収用に関す

る住民への賠償や、施設が排出する環境汚染の問題などが取り上げられる。NIMBYの視点からみると、鉱山開発の恩恵を受けている聯合旗の人々（企業、政府を含む）によって「受益圏」が構成されており、その苦痛を蒙るフヘデレソ・ガチャの住民が「受苦圏」を構成していることになる。この種の問題を解決するためには、施設を作る全過程において両者の参加や意見の一致に達する議論のプロセスと、受苦圏に対する資源的配分の公正が必要であるという知見が提示されている。このアプローチから考えた場合の石宝鉄鉱の問題点を以下のようにまとめたい。

まずは手続き的公正の欠如の問題である。牧草地の収用や環境汚染問題をめぐる手続き的公正の問題を二つの側面から述べることができる。一つは微視的な面における手続き的公正の問題である。鉱山開発の最初の段階から、受苦圏と受益圏の全員参加による同施設の恩恵と悪影響、必要性、住民参加の機会、公正な分配などあらゆる面での議論が必要であった。しかし現実には、牧草地の収用についてはガチャ委員会だけが承認しており、住民は参加していなかった。しかも、企業や政府側が住民に有利な新しい政策を隠した疑いさえ持たれている。鉱山が排出する環境汚染に関しても、その詳しい情報がまったく提供されておらず、最初から住民の参加がなかったのである。したがって、立地は受苦圏の人々が不在の状況の下で作られたものであり、手続き上大きな問題があったと言わざるをえない。もう一つは巨視的な面における手続き的公正である。法律・制度上の手続き的公正をいかに守るかということである。中国では牧草地の収用に関する法律・制度はあるものの、実際には十分に機能していないことが今の事例で観察された。住民の牧草地に対する利用権、及び譲渡制度がガチャ委員会や地元政府により重視されなかったり、阻害されたりする現象が存在しており、村民自治の権利が損なわれていることも明らかになった。

次は、分配的公正が達成されていない問題である。鉱山立地の建設において、第一段階では会社側は牧草地を無償で占用しており、第二段階では国の新しい政策の実施を見据えて当時の安い値段で収用している。したがって、住民側は補償は不公平であると訴え、補償金の追加を求め続けている。施設による汚染に関しては、実際には間接的に影響を受けている全村の人々と、直接的な被害を蒙っている鉱山周辺の人々という「二重の受苦構造」が構成されているが、施設側には理解されておらず、一律に安い賠償金を支払って解決しようとしている。

要するに、石宝鉄鉱は問題解決のために、受苦圏に対する手続き的公正と分配的公正を実現しなければならないが、現実には手続き的公正にはまったく触れず、分配的公正のみで解決を図ろうとしている。しかし、実は分配的公正す

ら達成されていず、問題解決の見通しが立たないまま今に至っている。

草原地域における鉱山開発の課題として、今後は分配的公正よりはむしろ、手続き的公正に目を向けるべきであろう。なぜなら、手続き的公正を実現することによってこそ分配的公正が真に実現されるからである。まずは微視的な面において施設、政府と住民側が施設の必要性、リスク、環境への影響などについて、公開で透明な情報や住民に対する補償などあらゆる問題を俎上に載せて議論し、合意に達することが重要である。現実において NIMBY 問題の焦点はいかに科学的に判断し立地選定などを決めるかではなく、いかに施設と住民の「合意」を達成させるかにある。したがって、施設と住民間に、たとえ困難であっても十分な交渉のプロセスが必要であり、それを通じて合意された資源分配こそが公正な分配になり得るのである。

次は、巨視的な面において牧草地収用関連の法律・制度を厳守し、手続き的公正を保つことには重要な意義があることが分かった。中国では土地は集団的所有権の下にあるという政策的背景があり、それが国有企業や施設が立地収用するときに彼らに一定の便利性をもたらしていることは否定できない。一方、そのために収用される側には不利益が生じている。だからといって、土地を私有化するのが唯一の解決方法だというわけでもない。現段階では住民が有する法的な利用権を保護する、土地譲渡や住民自治に関わる法的な手続きを守ることによって、手続き的公正を徹底的に求め、諸問題の解決につなげていくことが課題であろう。

注

1. 鈴木晃志郎：「NIMBY から考える『迷惑施設』」、『都市問題』106. (7)、2015年7月号、富山大学学術情報リポジトリ、4-11頁。
2. 鈴木晃志郎「NIMBY 研究の動向と課題」『日本観光研究学会第26回全国学会論文集』、2011年11月、17-20頁。
3. 清水修二：『NIMBY シンドローム考：迷惑施設の政治と経済』。東京、東京新聞出版局、1999。28頁。
4. 上掲鈴木（2011）、20頁。
5. 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』。京都、世界思想社、2008年。
6. 例えば、長野市の K 区で起きた廃プラスチック処理場の立地問題を考察した築山秀夫氏の研究：「リスク社会における『地元』の NIMBY 施設の受容過程」『長野県短期大学紀要』、第59号、2004年12月。

7. 高橋玲子、中込良廣:「エネルギー問題に対して人々が抱く意識の分析: 立地地域と都市地域における比較」、『日本原子力学会和文論文誌』3(3), 298-306, 2004。または、上掲 清水修二 (1999)、107 頁。
8. 例えば熊本博之:「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』、第 18 集。
9. 例えば何艶玲:「『中国式』隣避衝突: 基予事件的分析」『開放時代』、2009.12、113 ; 顧旻: 隣避衝突及其治理[D].南京: 南京大学、2011 : 2-6。
10. 増田知也:「迷惑施設と住民の問題意識—奈良県葛城市焼却場問題を事例として」、『自治総研通巻』417号、2013年7月。
11. 武田尚子:「受苦圏の認知と地域社会—広島県内海町のLPG基地建設反対運動の事例から」『ソシオロジスト』、武蔵大学社会学部9、2007年、167-194頁。
12. 例えば上掲の鈴木 (2015) の研究である。
13. 白雲愕博レアアース鉱山に関しては、1927年に現地調査を行った中国西北科学調査団の何作林の報告書に初めて現れており、1939年から1941年の間には日本工商省地質考察所の技師らによる調査報告が出されているほか、1942年から敗戦までは採掘作業も行われていた。『白雲愕博鉱区誌』「大事記」、遠方出版社、1998年7月。
14. 賈鳳珍・楊鋼強・孟霞:「内蒙古鋁産資源開発利用戦略研究」、『北方経済』、2005年12期、25頁。
15. 上掲賈鳳珍・楊鋼強・孟霞 (2005)、25頁。
16. 『達爾罕茂明安聯合旗誌』、達爾罕茂明安聯合旗誌編集委員会、内蒙古人民出版社、1994年、338頁。
17. 2012年8月30日、石宝鎮政府のG氏へのインタビューによる。
18. 2012年8月31日、聯合旗對外貿易局のY氏へのインタビューによる。
19. 吳清雲ら:「隣避施設の国内外研究進展」、『人文地理』、2012年6期、7頁。
20. 2012年8月27日、フヘデレソ・ガチャのトメン氏へのインタビューによる。
21. 2012年8月30日、フヘデレソ・ガチャのハラフ氏へのインタビューによる。
22. 増田知也 (2013)、56頁。
23. 鈴木 (2015)、6頁。

附記

本研究は科学研究費補助金(研究代表者:野波寛)の助成を受けた。また2013年11月2日、沖縄国際大学で開催された第54回日本社会心理学会にて野波寛、坂本剛先生らに有益なアドバイスやコメントをいただいた。

