

受益圏 / 受苦圏概念再考
千歳川流域対策問題を手がかりに

角 一典 (北海道教育大学旭川校)

はじめに

受益圏 / 受苦圏は、梶田孝道・船橋晴俊らのグループによる概念提示からすでに 20 年以上が経過し、今日では「環境社会学の 4 大パラダイムの一つ」(堀川, 1999) と位置づけられるに至っている。そして、大規模開発をめぐる紛争の解決困難性を解くための鍵概念であった受益圏 / 受苦圏は、近年、種々の事例に対する応用例が見られるようになっている。

大規模開発における受益圏 / 受苦圏の特徴として、梶田や船橋は、受益圏 / 受苦圏の分離と、受益圏の拡散・希薄化と受苦圏の局地化の二点を挙げた。こうした知見は、きわめて論理的な明快性を持ったものとして広く受け入れられたが、他方で、問題を残したままの概念設定であったことも否定できない。

本報告では、受益圏 / 受苦圏の圏域を、梶田や船橋が事例としたゴミ清掃工場建設問題・新幹線騒音および建設問題・成田空港問題のそれぞれが、厳密な意味において重なり型にも分離型にも当てはまらないことを論証し、受益と受苦の和によって圏域設定を試みる。その上で、受益圏 / 受苦圏の配置を再設定し、紛争の長期化にともない受益圏 / 受苦圏構造が変化していった千歳川放水路計画問題の事例を検討し、受益圏 / 受苦圏概念に関する新たな論点を提示したい。

1 受益圏 / 受苦圏

1.1 初期の受益圏 / 受苦圏と概念的特徴

受益圏 / 受苦圏概念の登場は、論文の初出という点からいえば、梶田 (1979) においてである。梶田は、受益圏 / 受苦圏をそれぞれ、「加害ないしは受益者の集合体」「被害者ないしは受苦者の集合体」と概念設定しつつ、「欲求」「機能要件」の充足・不充足と 領域性の 2 点によって定義し¹、大規模開発問題においては、受益圏と受苦圏とがかなりはっきり分離していること、受益圏は当該地域から離れた広範囲な地域へと希薄化されつつ拡大していること、受苦圏は局地的な一地域に集中していることが特徴であると述べる (梶田, 1988:8-9)。そして、スケールメリットの追求、各地域間の相互依存性の増大によって、紛争の主流が「重なり」型から「分離」型へと移行しており、またそのことが、大規模開発問題に派生する地域問題の解決困難性を高めていると指摘する。

船橋は、支配システムを形成する契機の一つとして「閉鎖的受益圏の階層構造」を挙げ、平等型・緩格差型・急格差型・収奪型の 4 類型を提示する (図 1)。ここでの受益圏とは、

¹ 受益圏 / 受苦圏という概念装置は、大規模開発問題や環境問題を通じて構築されたが、その応用に関しては、他の社会事象の分析へと広く開かれていた。梶田は、機能要件と領域性以外に「社会階層」「年齢」「人種・民族」などによる定義の可能性にも言及しており、「開発問題とは、『領域性』が重要な意味を持つような、受益圏・受苦圏問題の一特殊例」と述べている (梶田, 1988:10)。

「主体がその内部にいることによって、さまざまな消費 = 享受的な価値の配分に関して(すなわち欲求の享受機会の配分に関して) その外部にいる場合には得られない固有の機会を得られるような一定の社会圏」であり、その対概念としての「受苦圏」を「主体がその内部にいることによって、なんらかの欲求充足の否定を、すなわち苦痛や損害を被らざるを得ないような社会圏」と定義する。受益圏は「重層的かつ対外参入障壁(閉鎖性)と対外配分格差を同時に持ちつつ形成」され、しばしばその底辺に受苦圏をともなっている。

事例分析においては、梶田と同様、受益圏 / 受苦圏の重なり・分離と、受益圏の拡散と受苦圏の局地化の二点が下位概念として提出される。受益圏 / 受苦圏の分離および受益圏の拡散と受苦圏の局地化という事態が、高度経済成長期以降、大規模開発の進展によって起こっている。こうした傾向が根本的な問題解決を困難にしているのである。

こうした、重要な下位概念の提起という点から、受益圏 / 受苦圏概念の持つ特徴が明らかになる。すなわち、多様な下位概念を創出する段階での受益圏 / 受苦圏概念は、「固定的なまた細目にわたる概念体系」というよりも、「[社会の] 諸現象をとらえる基本的視点」なのであって、それゆえに「個別事象に即応した発見力」を有しているのである²。いわば、受益圏 / 受苦圏概念は、多様な事例分析の中から派生する下位概念群によって、個別事例における構造解明を可能にするものであるといえるであろう。

1.2 受益圏 / 受苦圏の問題点 圏域の設定

受益圏 / 受苦圏を鍵概念として分析を行う際は、重なり・分離が重要な分析視角となっている。こうした下位概念の創出に寄与したのは、ゴミ清掃工場の事例と新幹線公害の事例であり、前者が重なり型、後者が分離型の典型とされる。

ここで問題になるのが圏域の措定である。梶田は、受益圏を「加害者ないしは受益者の集合体」と定義し、新幹線の受益圏を「全社会的需要」として、「ほぼ国民全体に広がっている」とする(梶田, 1988)。また、船橋は、受益圏を「ある社会資本の建設による受益者の集合」と定義し、拡散的な受益圏として乗客をあげる(船橋他, 1985)。これらの定義は、受苦圏の住民が受益者となる可能性を排除していない³。そもそも、「受益圏の拡散・希薄化」の含意は、受益可能性の拡散・希薄化であり、受苦圏にいる人間さえも受益可能性を常に有するということであって、全社会的需要を前提としている新幹線の場合、受益圏と受苦圏が分離するということとはあり得なくなる。これはゴミ清掃工場の事例でも同様であり、また、梶田が提示する事前的受益圏 / 受苦圏の発想からも、受益もしくは受苦可能性による

² これは、船橋が戦略分析を紹介した文章(船橋, 2000:140)をもとにしているが、船橋が上記のように論じているわけではない。

³ たとえば梶田は、受益と受苦の定義に関して次のように述べる。「間接的影響や非日常の利用をも厳密に考えて受益 / 受苦を定義するよりも、むしろ直接的影響というレベルで受益 / 受苦を定義することの方が問題の解明にとって有意味であるという筆者の判断を強調しておきたい」(梶田, 1988:16-17)。これによって受益と受苦が明確に定義できるかは、はなはだ疑問である。梶田が分離型の事例として採用した新幹線騒音問題・成田空港建設問題のいずれも、受益圏の拡散が指摘されているが、それらを「日常的に」利用している受益者というのはごくごく稀な存在であると考えるのが妥当である。むしろ、非日常的な利用の拡大が受益圏の希薄化という事態を説明する上で重要である。

圏域の指定を免れることはできない。社会資本建設の結果としての実益・実害を受益・受苦とするならば、建設以前には実益・実害は存在しないわけで、この定義は概念の適用範囲を狭める結果となる。

むしろ、受益および受苦可能性という点を重視し、受益と受苦のトータルバランスを、圏域を分ける指標とすべきではないだろうか。すなわち、各主体は何らかの事象によって受益と受苦を受ける可能性を有している。この際、主体によって受益者と受苦者が明確に分けられるわけではなく、一人の主体が同時に受益者かつ受苦者となる可能性を有している。ここで問題となるのは、特定地域においての受益と受苦の和がどのようになるかということである。原発立地の問題にしても、我々は電力なしには文化的生活を営むことのできない「構造化された場」の中に組み込まれており、なおかつ使用する電気の履歴を追うことができない以上、たとえ居住地域の近くに原発を建設された住民といえども原発からの受益可能性を否定することはできない。このように、現実にはかなりの事例が純粋な意味において分離型でも重なり型でもないものと思われ、典型例としてあげられている 2 事例も同様である⁴。重要な問題は、受益と受苦のアンバランスの程度にある。

1.3 受益圏 / 受苦圏構造判別の指標

ここでは、上記の方法による圏域設定に立脚して、これらの分類を部分的に生かしつつ、受益圏 / 受苦圏概念に関する先行研究などもふまえながら、新たな受益圏 / 受苦圏構造の分類の可能性を検討してみたい⁵。

前節で検討した圏域の問題であるが、船橋においても、社会的ジレンマ論の展開の中で、分離型・重なり型に加えて格差自損型が新たに類型として組み込まれ、重なり型紛争の事例であったゴミ焼却場問題は格差自損型の事例となっている（図 2）。基本的な視点としては、純粋な分離型・重なり型を両極として、その中間形態として格差自損型が存在しているものと考えられるが、実際には、格差自損型の形態は多様性を持っており、すべての格差自損型ジレンマを一つのカテゴリーに収めて議論することはきわめて困難である。分離型・重なり型は、究極型であるがゆえに理念的なものであり、したがって、現実には希にしか存在せず、多くの事例は、厳密な意味において格差自損型にカテゴライズされる。となると、むしろ重要なのは、程度問題であり、分離型に近い事例なのか、重なり型に近い事例なのかという相対的位置の問題となる。

そして、初期の受益圏 / 受苦圏論において、重なり・分離とともに強調されていた、受

⁴ ことに、いわゆる分離型紛争では、こうした受益可能性としての受苦圏への組み込みという状況におかれていることが、すなわち「公益性」論によって受苦圏を局地化する手段となっている。

⁵ 初期の段階においては、萌芽的に重なり型と分離型の 2 類型が示されており、また、梶田は、局地化された受苦圏の形態として「点」「狭い面」「広い面」「線」の 4 つの類型、そして、「事前的」「事後的」という 2 つの類型を示し、類型の差異によって問題解決の可能性が変化することを指摘している（梶田，1982:235-236；1988:34）。また、砂田の提示した「疑似受益圏」にも言及し、開発主体が、受苦圏内部の住民の一部に対して、補償などの手段によって受苦圏の中に「疑似受益圏」を形成することによって「純受苦圏」を無力化する問題について触れている（梶田，1982:243-246；1988:46-47）。

益圏／受苦圏の広がりについても考慮する必要がある。初期においては、この二つが組み合わせることによって、問題解決の困難さが規定されているという議論の展開であり、互いが必要不可欠な要素であった。それゆえ、圏域がどの程度の広がりを持つものかということは、分類上きわめて重要な要素となる。

また、経済的代替性の有無による判別も必要となるであろう。すなわち、受益と受苦は必ずしも等質のものであるとは限らず、非等質性を持つ場合もありえる。価値観が多様化している今日、社会問題は価値観の対立を含む事例が多くなっている。したがって、受益を受苦圏に還流することによる解決可能性は、広義の経済的解決が可能な場合にのみ適合的であり、これの有無は、問題解決の到達点を自ずと規定するのである。単純に経済的代替性を規定できる事例はことのほか少ない。危険施設受け入れなどは通常、国家による補助金交付などの経済的措置がとられることによって「受益の還流」がされているが、原子力関連施設などに典型的に見られるように、地域住民は常に不可視性の高い被害の不安にさらされている。また、ゴミ焼却施設にしてみても、熱エネルギーの地域への供給などの形で受苦の軽減が図られているが、ダイオキシン問題の発生などによって以前と状況が変化している。ここには人々の持つリスク認識が介在しており、分類はいわゆる社会通念にしたがうのが妥当であると思われる。

そして、事前・事後の分類も重要である。梶田は、住民運動の視点から、紛争が事前の場合は目的が作為阻止となり、事後の場合には救済要求になるとし、可能性としての前者の優位性を指摘している（梶田，1988:34）。事前・事後の双方に、問題解決のための多様な選択肢が与えられるものの、梶田の指摘するように、その選択は、事前であるか事後であるかによって制約を受けざるを得ない。加えて、上記の経済的代替性の問題との関連を考慮すると、事前型の場合には作為阻止が可能なため、経済的な問題に限定されることなく反対を展開する可能性が相対的に大であるが、事後型の場合には、既に発生している被害の救済が問題となるために、問題解決が広義の経済的手段によるものになりやすい。

2 千歳川放水路計画の経緯

2.1 初期の千歳川放水路問題をめぐる経緯

1981年8月3日から5日にかけて、前線と台風12号の影響により北海道内全域で大雨となり、石狩川では史上最大規模の大洪水が発生した。石狩川全体で被害家屋22500戸、氾濫面積614km²、被害総額1152億円。千歳川流域でも大規模な洪水が発生し、被害家屋2683戸、氾濫面積192km²、被害総額267億円に達した。さらに同月21日から23日にかけて再度洪水が発生、これをきっかけに、建設省と北海道開発局は、太平洋放水路計画構想、のちの千歳川放水路計画構想への取り組みをはじめ、1982年3月25日、河川審議会による議事を経て、北海道開発局によって計画の概要が公表され、4月には基礎調査が開始された⁶。

北海道開発局の示した計画に対し、太平洋放水路の開口部に当たる苫小牧市の苫小牧自

⁶ これに先立ち、北海道は、美々川流域を道の自然環境保全地区に、ウトナイ湖周辺を国の特別鳥獣保護区に指定する意向を持っており、1977年から調査を行い、1981年には指定を地元千歳市に打診していたが、千歳川放水路計画の浮上によって自然環境保全地域指定は見送られ、1982年3月にウトナイ湖の特別鳥獣保護区指定が行われるにとどまった。

自然保護協会が、北海道開発局に対して計画概要の説明を求め、9月に事業概要の説明を受けた。当時説明された内容は、千歳川から苫小牧まで40km、千歳川の取り付け部分で250m、太平洋の出口で350m幅で、最大流量は毎秒1200t、総工費約1200億円となっている。しかし、この時点ではどのようなルートになるか等、詳細は未定で、必要な調査を行ったのちに結論を出すこととなっていた。

丸2年をかけて行われた調査の結果、北海道開発局内では西ルート・中ルート・東ルートの3案を検討する方向で基本方針が固まり、1984年5-6月にかけて地元自治体に対し計画案を打診、1984年7月には、記者会見において3案が稲村北海道開発庁長官によって示されている(図3)。これに対し、地元自治体はおおむね前向きな姿勢を示した。千歳川流域に位置し、これまで千歳川による洪水被害を受け続けていた千歳市・恵庭市・江別市・広島町(のちに北広島市)・長沼町・南幌町は、千歳川放水路計画推進のために千歳川放水路事業促進連合期成会を結成し、自治体レベルでの促進体制を整備した。また、大規模な掘削が予定されている苫小牧市も、市長が計画容認の姿勢を示している。

その一方で、酪農地帯を分断する形となる早来町においては、北海道開発局による事前調査に協力を約束したものの、9月には町議会において、柴田町長が千歳川放水路計画に対して不快感を示すなど、地元自治体レベルからも計画に対する反発の火種が早くも見えはじめていた。また、苫小牧自然保護協会と日本野鳥の会苫小牧支部は、千歳川放水路計画はウトナイ湖および美々川流域の自然環境に対する影響がきわめて大きいと、上部機関である日本野鳥の会本部も加わり、8月より反対運動を展開しはじめた。

10月には横路北海道知事が議会において、「千歳川放水路計画は洪水防止対策として重要な計画であり推進したい」と積極的な姿勢を明らかにした。他方、同じ日にウトナイ湖を視察した上田環境庁長官が、同地域が国の特別鳥獣保護区であることから放水路計画に対する反対の意を表明、この2日後には、稲村北海道開発庁長官が、ウトナイ湖・美々川を通過する西ルート断念を明らかにしている。

11月になると、日本科学者会議北海道支部・北海道自然保護協会・日本共産党北海道委員会が、また、千歳川放水路は東ルートが適当との河本北海道開発庁長官の発言を受け、12月には早来農協・苫小牧植苗美沢酪農組合が、千歳川放水路計画に対する反対の意を表明、こうした一連の動きに関連し、苫小牧・厚真・早来・千歳の4地区労が、北海道開発局との懇談において、地元合意を尊重するよう要請、1985年1月には早来町議会において東ルート反対決議がなされ、千歳川放水路計画に対する反対・慎重姿勢を取る勢力は徐々に拡大していった。

2.2 苫小牧を中心とする反対運動の形成過程

千歳川放水路をめぐる政治過程は、さまざまな関係者・関係団体を巻き込んだ長期間にわたる紛争状態となったが、80年代後半から90年代前半にかけて、千歳川放水路の開口部に当たる苫小牧市は、多様な主体による闘争が最も激しかった地域である。先述の通り、北海道開発局からの打診があった当時の板谷苫小牧市長は、千歳川放水路に対して容認の姿勢を当初から明らかにしていた。また、苫小牧商工会議所は、市内商工業振興の観点から、1985年11月に千歳川放水路計画促進の答申書を市に提出、以降苫小牧商工会議所は、苫小牧市内の推進派の旗手となる。他方、先述の苫小牧市美沢・植苗酪農組合は反対を鮮明にし

ており、また、苫小牧市地区労・苫小牧漁協などが慎重姿勢を示していた。

1987年4月に行われた統一地方選挙においては、新たに革新系の鳥越市長が当選、千歳川放水路に関しては「来て欲しくないというのが本心」とのコメントを残した。苫小牧市における首長の交代により、地元自治体が、それまで千歳川放水路建設容認だった立場を事実上反対の立場へと転換することとなり、反対派にとって追い風となった。

1987年6月、北海道開発局は、千歳川放水路建設を東ルートに絞って進めていくことを明らかにした。これに対して東ルート付近の厚真町・早来町が反対の意を表明、また、市長が交代した苫小牧市も、地元合意なき計画推進として開発局の進め方を非難した。7月には、苫小牧市を中心として、千歳川放水路計画に反対する市民運動の拡大を掲げて千歳川放水路を考える会が発足、8月には、千歳川放水路建設による治水上の受益が見込める恵庭市において、計画に疑問を持つ会社員や農家などによる千歳川放水路問題を考える市民の会が発足し、それまで格段の動きのなかった地域からも、市民レベルで計画に慎重な対応が見られるようになった。9月には、これまで慎重姿勢を示していた苫小牧市地区労が正式に反対を決議、同じ月に苫小牧市は、北海道開発局に対して56項目の質問状を送付した。

こうした慎重・反対の動きに対し、建設促進勢力も活動を活発化させている。7月に自民党道議連が予算要求の重点項目として千歳川放水路の早期着工を盛り込み、11月には北海道土地改良事業団体連合会理事長大会で促進決議、12月には、室蘭建設業協会と苫小牧建設協会が、千歳川放水路を速やかに着工するよう関係機関に要望することを求める陳情書を苫小牧市議会に提出している。

1987年12月に、千歳川放水路に対する調査費・用地買収費計8億円費が計上され、これを受けて北海道開発局長は1988年1月の年頭記者会見で、1988年度中に環境影響評価に着手・調査が済み次第着工するとの方針を明らかにした。アセスメント着手のため、北海道開発局は苫小牧の勇払地区や植苗地区において説明会を開催するが、住民からの不満・不安の声は強く、7月には北海道開発庁も、1988年度の着工見送りを表明せざるを得なくなった。12月には予定していた用地買収の見送りを表明、1989年3月には、環境影響評価準備書作成を断念した。

1990年3月には、苫小牧地区労・苫小牧市職労などを中心に、苫小牧市の人口の半数に当たる8万人を目標とする千歳川放水路反対の署名活動展開を決議、4月には、労組や千歳川放水路を考える会などを中心に、反対派15団体による千歳川放水路に反対する市民の会を結成した。5月には苫小牧漁業青年部・婦人部が反対署名に同調することを表明、反対派による署名活動の体制が整った。対する反対派も、6月になり、苫小牧建設業協会が中心となり千歳川放水路建設推進協力を結成、建設業者や企業を中心に賛成署名の活動を開始、苫小牧市内は賛成・反対両派による署名集め合戦の様相を呈した。結果として、反対派が集めた署名数は86161筆、対する賛成派が82428筆と、双方が住民の半数の署名を集めた。

2.3 主に道水準の諸主体の動向

苫小牧において、両派による署名活動が行われている1990年6月、北海道開発局は、自然保護団体等が指摘する美々川源流部への影響を抑えるためにルートを東側に約500m移動することを北海道に打診していることを明らかにした。12月になり、北海道開発局は自然保護団体に対して新ルート案を提示したが、保護団体側は不満の意を示すに終わった。

この段階ですでに、北海道開発局による主な調査は終了しており、1991年3月には局長が、環境影響評価準備書ができており、早い段階に手続きに入りたいと発言している。

3選に向けて横路北海道知事は、選挙公約として千歳川放水路に関する独自調査を行うことを掲げ、千歳川放水路問題に道が介入していく姿勢を示した。一方、横路知事の選挙母体である社会党北海道本部は6月、地元同意・環境対策を前提としつつも千歳川放水路は必要との見解を示し、態度を鮮明化した。他党も千歳川放水路に関する見解を明らかにし、民社党は7月に、道連と苫小牧支部が相次いで賛成を表明、公明党北海道本部は12月、地元同意なき計画推進に疑問を呈し、慎重姿勢を明らかにしている。他方、社会党苫小牧総支部は、反対署名運動に積極的に関わってきた経緯もあり、7月に道本部と、方針修正を求め懇談を行い、また、労働組合も、全開発が千歳川放水路は必要との認識に立つなど、社会党周辺をめぐっては意見のずれが鮮明化することとなった。共産党も、国政の場などで積極的に千歳川放水路問題について追求しており、政党水準において問題がきわめて活発化した時期でもある。

1991年6月に、北海道開発局は北海道指導漁連公害対策本部に対し、千歳川放水路建設による太平洋側漁業影響調査の結果を提示、カレイや鮭などに重大な影響が出るとの結果を受け、翌7月に北海道指導漁連は千歳川放水路に対しては「基本的に反対せざるを得ない」との見解を示した。また、地域が分断される苫小牧植苗地区町内会連合会では、千歳川放水路問題を会として議論しない方針を示していたが、8月に5町内会中4町内会が反対の意を示しており、慎重姿勢を取っていた主体が反対姿勢を明確化する行動も出はじめてきた。また、10月には美沢・植苗酪農組合が話し合い拒否を表明、地元での反対もさらに活性化している。

この時期、ウトナイ湖のラムサール条約登録湿地の認定をめぐる動きが活発化し、千歳川放水路問題にも影響を及ぼしている。1990年10月に苫小牧市議会において、ラムサール条約登録を行うことを決議、1991年10月に、政府がラムサール条約登録を承認し、11月、日本で4番目となる登録湿地となった。これにより、政府は国際的にウトナイ湖を保全する義務を担うこととなり、その後、千歳川放水路問題に対する国外の環境団体などの圧力も次第に増す結果となって、計画推進にとってまた一つ障害が増えた。また、千歳川放水路関連予算は、1988年に8億円が計上されて以来、89年15億円、90・91年にそれぞれ25億円が計上された。しかし、地元合意が得られないために、計上されていた用地買収費(4年間の総額で20億円)を毎年度調査費に振り替えて使用していたことが1992年3月の会計検査院の指摘で明らかとなり、1992年度は25億円が計上されたものの、用地費は8億円から3億5000万円に減額されている。

2.4 反対運動のさらなる活性化

1992年5月に連合北海道が、社会党と同様条件付き容認を表明、また、6月に、美々川源流部を迂回するルートの変更、治水対策としての遊水池の設置、農業への対策、漁業への配慮、放水路で分断される苫東基地への対策の5項目からなる横路知事の知事意見書が公表され、これを受けて、社会党を中心としたブロックは、ルート変更を軸とした条件闘争の姿勢を明確化した。10月には、北海道が仲介者となって、千歳川放水路事業に関する問題点や課題解決に向けて、北海道開発局・北海道・苫小牧市・千歳市・長沼町・早

来町の6者で構成する千歳川放水路連絡協議会が発足している。

こうした動きの一方で、1992年4月、札幌弁護士会は、公害対策環境保全委員会において千歳川放水路問題に関する関与を決定、以来、第三者的立場から千歳川放水路問題に対して関わりを持つようになった。また、社会党恵庭支部を中心として結成された千歳川放水路を考える恵庭市民の会が、社会党北海道本部に対して、千歳川流域対策は石狩川本流で行うべきとの要望書を提出、6月には、市民団体の千歳環境問題連絡会が、横路知事に対して意見書を提出するなど、推進の姿勢をとる地域からも反対の動きが目立つようになった⁷。この年には、日本野鳥の会では、千歳川放水路対策専門委員会を立ち上げ、学識経験者による検討を開始している。11月には、千歳川放水路に反対する市民の会が主催し、北海道開発局を招いてのパネルディスカッションが行われている。同じ11月に、日本自然保護協会河川問題調査特別委員会が、千歳川放水路による自然環境への影響などについて独自の検討に着手、翌1993年から河川問題特別委員会の下部組織として千歳川問題専門委員会を設置し、学識経験者による検討を行っている。また1993年4月には、日弁連公害対策・環境保全委員会において千歳川放水路計画プロジェクトチームを編成、本格的な調査に乗り出している。このように、千歳川放水路反対の動きは、受益地と目される地域や全国レベルの環境団体水準まで波及するに至った。

1992年8月の集中豪雨により、胆振沖のホタテ養殖が大打撃を受け、被害総額は12億5000万円に達した。それまでも漁業への影響に対する懸念から、胆振沿岸の漁業者たちは千歳川放水路に対して反対を表明してきたが、この被害が、漁業関係者の反対の意思を決定づける要因となったといわれる。さらに、9月には胆振日高地区千歳川放水路対策協議会を結成し、反対の姿勢をより明確化している⁸。1993年9月には、鶴川・厚真・苫小牧ホタテ貝漁業振興会が、今回の被害で放水路の漁業に与える影響が立証されたとして、反対の姿勢を強める構えを見せた。そして、1994年4月に北海道開発局から示された漁業影響調査の結果を受けて、北海道指導漁業協同組合連合会の全道漁協組合長会議が、千歳川放水路計画は漁業者の死活問題を招来するとして、132漁協組合長の全員一致で千歳川放水路計画について反対を決議するに至っている。

2.5 反対派による代替案の提示

そもそも、千歳川放水路計画は石狩川水系工事実施計画の一部であり、石狩川流域の治水と密接な関係がある。それゆえ、専門家などから千歳川放水路に代わる案が複数提出されてきた。1985年には、安信啓工学院大学教授が衆参両院議長に対し請願書を提出。千歳川放水路計画を撤回し、石狩川放水路の建設と石狩川と千歳川の合流点に大型ポンプを設置するという代替案を示している⁹。また、1987年には、日本科学者会議北海道支部は、北

⁷ 1993年11月の選挙で当選した合原恵庭市長は、当初千歳川放水路に対して慎重姿勢をとったが、千歳川放水路関係5団体で組織する千歳川放水路事業促進連合協議会会長に就任、建設推進の立場に転じている。

⁸ この背景には、上流のダム放水が被害を大きくしたということがある。

⁹ 北海道開発局は、石狩川放水路案に関しては、水位低下が石狩川と千歳川の合流点より下流域にしかなく効果がないこと、背割り堤案に関しては、技術的困難を理由に千歳川放水路の優位性を主張した。

北海道開発局に千歳川放水路計画の白紙撤回を求める意見書を提出し、この中で、石狩川と千歳川を、背割堤で分けながら合流させる代替案を提示している。1989年頃からは、苫小牧市などにおいて、石狩川本流対策を要求する声が出はじめ、1991年頃からは千歳川放水路反対から代替案による石狩川水系の治水の検討へと運動の動きが変化していった。代替案は複数出され、千歳川放水路反対勢力内では、それらの案の複合的運用によって治水を行うべきとの認識で固まっていった。

1992年11月に、千歳川放水路に反対する市民の会の主催によりパネルディスカッションが行われて以来、北海道開発局と学識経験者を中心とする反対派との議論は、前出の市民の会主催によるもの3回、札幌弁護士会主催によるもの2回が行われ、公の場での議論が盛んになっていった。また、1994年9月に釧路で行われた水郷水都会議において、千歳川放水路に関する分科会が設置され、ここでも北海道開発局が招かれ、議論が行われている。こうした場での議論の中心は、掘削残土処理や農漁業への影響などの千歳川放水路建設に関わる諸問題と、代替案の妥当性についてであった。いわば、この時期に、のちに千歳川流域治水対策検討委員会および拡大会議や千歳川流域治水対策全体計画検討委員会における討議内容はほぼ整理されたといえる。

1994年7月、北海道開発局は、横路知事の5項目の知事意見書に対する回答として、美々川迂回ルートの提示などを行うとともに、調査結果を『千歳川放水路に関する技術報告』（以下『技術報告』）としてまとめ、一般に公表した。『技術報告』は、北海道開発局による千歳川放水路計画策定のプロセスをまとめたものであり、その中で、さまざまな案を検討した結果、放水路が最も有効かつ合理的であると主張している。また、9月には、北海道開発局・道庁・千歳市に学識経験者が加わった千歳川放水路駒里地区検討会が、放水路によって地域分断を余儀なくされる千歳市駒里地区の地域開発のビジョンを示した報告書を作成。放水路によって移転を余儀なくされる地区住民の同意を取り付けるため、総事業費で1000億円にも上る大規模な土地利用計画を提示、計画推進をアピールした。このように、北海道開発局は、あくまでも千歳川放水路に固執する姿勢を崩さず、以後、複数の代替案の併用による総合治水対策を主張する反対派との議論は平行線のまま過ぎていくこととなる。

2.6 千歳川流域治水対策検討委員会および拡大会議の設置

1995年8月、建設省が公共事業の再評価問題で、都市計画地域内の大規模公共事業のチェックは、新たな第三者機関を設けず都市計画制度の運用強化で実施する方針を決定した。10月には「大規模公共事業に関する総合的な評価方策検討委員会報告書」を公表し、その中で千歳川放水路計画に関して、これまでダム事業と同じ扱いで政府＝北海道開発局が自ら推進してきたのを、北海道知事の「地域住民に対する開かれた手続き」によって着工に筋道をつけるとし、具体的には都市計画に千歳川放水路計画を盛り込むとした。1996年1月には、岡部北海道開発庁長官が、千歳川放水路については、基本的な条件が整った段階で、北海道知事に都市計画決定手続きを要請すると発言したが、実現には至らなかった。

1997年2月、行き詰まった状況を打開しようと、稲垣北海道開発庁長官が、賛成・反対双方を交えた円卓会議の開催を呼びかけた。北海道開発局は、北海道に円卓会議の主催を依頼、4月段階で、円卓会議では千歳川放水路について白紙で臨むことが確認されたものの、撤回までには至らなかった。円卓会議について漁業団体と自然保護団体は、参加の前提と

して、千歳川放水路計画の撤回を条件として提示した。5月に入って、漁業団体で作る千歳川放水路対策会議と北海道自然保護協会に対して、円卓会議参加の打診がなされたが、両者とも、千歳川放水路撤回という前提条件がないという理由により不参加を表明した。7月には、連合北海道が、放水路計画の凍結・完全白紙を前提とした円卓会議の設置という案を示したが、反対派は、一定の評価を与えつつもあらためて不参加の意志を強調した。

こうした流れの一方で、予算関連でも大きな動きが見られた。3月に建設省は、北海道開発庁に対して千歳川放水路に認められていた調査費20億円の凍結を提示した。開発庁側の猛反発で凍結幅をおよそ半額にすることで妥結、建前上、4月段階では20億円が認められたが、5月に、建設省が千歳川放水路予算のうち51%の凍結を発表した。そして、7月には北海道開発局長が、1998年度は千歳川放水路関連予算を要求しない方針を明らかにした。

7月にはいと、北海道は円卓会議を断念し、新たに学識経験者で構成する検討機関の設置を検討、9月に千歳川流域治水対策検討委員会を設置した。1998年2月の第5回委員会では、関係者を含めた拡大会議の設置が検討され、4月より、連合北海道・自然保護団体・農業関係者などを加えた拡大会議が正式に発足した。委員会の方針は、千歳川本支流堤防のかさ上げや遊水地の設置、千歳川と石狩川の合流点での締切水門や背割り堤の設置、石狩川対策、その他危険地帯の設定・ソフト（補償等）対策など、さまざまな施策の複合的な運用による総合治水対策であった。しかし、11月に、北海道開発局より、総合治水対策の一つとして、千歳川放水路の規模を縮小した新遠浅川方式が示され、これに同調する委員もいたことから、再び議論が紛糾することとなった。意見の一本化を目指して委員会は続けられたが、結論を出す1999年3月に至っても意見はまとまらず、最終的には、千歳川放水路計画を中止、遊水池の設置や堤防のかさ上げなどの、千歳川流域での対策と合流点対策を内容とした総合治水対策を推進し、総合治水対策による著しい効果が見られない場合には新遠浅川案を検討するとの提言書がまとまった。

2.7 千歳川流域対策全体計画検討委員会による結論

千歳川流域での対策と合流点対策を内容とする総合治水対策が第一候補として提言されたが、対策の主軸となる合流点対策については、背割り堤・千歳川新水路・3通りの石狩川移設、都合5案があげられ（図4）、そのうちどれを選択するかは、新たに専門家による委員会を設けて協議することを提言した。上記の提案に基づき、1999年12月に千歳川流域対策全体計画検討委員会が設置され、先の委員会の提言に基づき、合流点対策を軸に協議を進めていくこととなった。関係者との意見交換会も積極的に行い、2000年11月から2001年2月にかけて計74団体から意見聴取を行った。これらには、千歳川流域の関係主体だけでなく、石狩川の水位低下のための施策の必要性から、石狩川流域の自治体も含まれている。

しかし、合流点となる江別市が、合流点対策はどれもまちづくりへ甚大な悪影響を及ぼすとして反対を表明した。関係者との意見交換会においても、総じて合流点対策は不評であり、合意を得られる案でないとの意見が大勢を占めた。委員会は、合流点対策に代わる案を提示する必要に迫られ、主に自然保護団体が主張する遊水池による治水案と流域外対策＝新遠浅川案を議論の俎上に載せることとなった。いわば、以前の対立の構図に再び戻ることとなったわけである。

膠着状況を打開すべく、2001年10月になって委員会に千歳川の堤防強化案が提出され、

第三の候補として取り上げられることとなった。11月には堤防強化案について、千歳川流域関係者からの意見聴取を行うとともに、12月には千歳川流域対策について意見の募集も行った。流域関係者の中では、治水効果に対する疑問も出されたが、堤防強化案に対する評価がおおむねよく、委員会の議論も、一部を除いて堤防強化案を支持する方向に固まっていた。2002年2月に行われた第19回委員会において、堤防強化案を採用すべき方策とする結論に達し、3月に委員会が提言書をまとめて北海道開発局と北海道に提出、北海道が5月に、国土交通大臣に対して、委員会の提言を基にした「石狩川水系千歳川流域の治水対策の道の意見について」を提出した。

3 考察

ここでは、先に整理した受益圏/受苦圏概念によって、千歳川流域対策問題を考察してみよう。

まず指摘しておかなければならないのは、受益圏/受苦圏構造は、アリーナをめぐる環境の変化や政策の変更などの要素に応じてさまざまに変化する動的なものであるということである。上記の、千歳川放水路問題をめぐる一連の政治過程のとおり、ある主体の行為やアリーナの外部環境の変化などによって構造変動が生じる。したがって、受益圏/受苦圏構造においても、政治過程のダイナミズムを考慮する必要があるのである。

洪水被害は千歳川流域にのみ発生しており、流域外に位置する地域において洪水を処理しようとする千歳川放水路は、経済的な観点から見る限りは、構造がきわめて明確である。すなわち、放水路建設により被害がなくなる千歳川流域の6市町は受益圏であり、放水路を掘削されることにより土地を奪われ、または分断される、もしくは掘削による影響をこうむる可能性のある4市町は受苦圏である。この段階では、受益圏と受苦圏は明確に「分離型」の構造である(図5)。また、受益と受苦の広がりという点では、双方とも複数の基礎自治体程度の広がりには収まっており、相対的に大きくはない。

この構造のままでは紛争が終息に向かうとすれば、公益の名の下にさまざまな受苦は潜在化したまま葬り去られる(公益観念に基づく疑似受益圏の形成・閉鎖的受益圏の階層構造の隠蔽¹⁰)。しかし、梶田や船橋の指摘した通り、分離型紛争の場合、主体間紛争の形態をとるために、合意形成は相対的に困難である。直接的な利害関係者である営農者による反対は強く、事業主体である北海道開発局は、最終段階に至るまで営農者たちの理解を得られなかった。

また、ウトナイ湖や美々川の自然環境を守るという名目によって自然保護団体が初期の段階からクレームを発し続け、環境庁も保護の観点から計画に対して意見を発する展開の中で、北海道開発局も自然環境の保全という課題を無視できなくなり、紛争の長期化の一因となった。梶田の指摘するとおり、受益圏には常に集約的代弁者が存在するが、受苦圏

¹⁰ 注意しておきたいのは、本報告における疑似受益圏概念は、注4で示した、砂田が提起し、梶田が紹介したものと異なるということである。砂田・梶田の疑似受益圏は、受苦圏内における主体間の意識格差や、利益供与を行うことにより受苦圏内に擬似的な受益圏を形成するものであった。しかし、ここでの疑似受益圏は、公益性観念によって形成されている受益圏内の、本来は受益がない、もしくは相対的に小さい受益しか受けない受益圏である。

では集約的代弁者が常に存在するわけではなく、直接的利害関係を有していない受苦は潜在化しやすいが、これにより、受苦圏においては、自然保護団体を「集約的代弁者」として、環境保護・自然保護という価値に基づく受苦が顕在化することとなり¹¹、受苦圏が拡散した（**潜在的受苦圏の顕在化・受苦圏の拡散**）。これによって、千歳川放水路問題は、経済的代替性のない受益圏/受苦圏構造となるのである。さらに、受苦圏の集約的代弁者たる主体が、マスコミ報道や委員会へのオブザーバー参加等々発話ツールを確保することで、潜在的受苦を顕在化させる可能性がさらに高まる。厳密な意味で分離型の紛争であった千歳川放水路問題も、新たな価値（環境・自然）を付加することにより格差自損型の類型に含まれる。しかしながら、その相対的位置は依然として分離型に近い。

受益圏は治水・洪水対策という「公益」に守られて、その内部構造を明らかにしていなかったが、紛争の長期化によって、放水路建設による受益の大きい主体（洪水多発地帯の農業者・建設業者）は、受益の確保のため、自ら積極的に建設推進を主張して行かざるを得ず、そのことによって、明確な様相を呈していなかった「閉鎖的受益圏の階層構造」が明らかとなった（図6）。すなわち、洪水対策という表看板は、実のところ農業被害対策の意味合いが非常に強いということが明らかとなっていくのである（「**閉鎖的受益圏の階層構造**」の**顕在化・受益圏の局地化**）。また、千歳川放水路問題は明らかに事前型受益圏/受苦圏構造であるが、この構造においては、建設業者が多大な受益可能性を有している。ここから、事前の建設段階を含めるという前提に立つとすると、社会資本の持つ機能要件だけでは受益圏・受苦圏の設定は困難であるということが理解される。

また、最終段階において、千歳川流域対策全体計画検討委員会が、石狩川流域における対策を加味して、石狩川流域の自治体を関係者として意見聴取を行っていることなどは注目されることである。委員会は、結論を出す際には、合意形成を重視し、受苦を局地化させる合流点対策案や新遠浅川案を、「合意困難」として退け、相対的に合意形成の点で最も優れている堤防強化案を提言した。一部の関係者には不満が残ったものの、多くの関係者に受け入れられるものとなった。

こうした動きを受益圏/受苦圏概念によって考えてみると、流域外対策という分離型の政策から、流域内での処理という重なり型への政策変更努力が看取できる。また、合流点対策を採用しなかった点も、受苦の局地化を回避する政策的努力であったということができよう。すなわち、委員会の議論は、受益と受苦の観点からみた場合、「自区内処理の原則」を貫徹させようとしている、すなわち、分離型の構造を重なり型構造へと転換を図ろうとしている点から評価されるものであろう。そして、それが可能になった背景には、受益圏の広がり相対的に狭い範囲にとどまったことを無視することはできない。

4 おわりに

千歳川放水路問題は、農業対策という意味合いを濃くすることによって、受益圏を局地化した。この背景には、戦後から続く「猫の目農政」がある。戦後まもなく、過剰人口対

¹¹ これを「環境価値の享受可能性による受苦圏の拡大」ということもできよう。環境価値は、経済価値ほどには普遍性を持たないかもしれないが、60・70年代の公害紛争の激化以降、人々の間で一定の認知を受けていることも事実であろう。

策として、農業に適さない土地への入植が進められ、多くの入植者たちが農作不適地との格闘を余儀なくされた。一部の営農者はそうした悪条件を克服したが、その後には待っていたのは米作過剰、そして減反であった。一律に減反政策が展開された結果、浸水多発地帯への畑作が拡大するという矛盾が各地に現れるようになる。千歳川流域も、そうした地域の一つである。千歳川放水路問題は、選択的な減反など、「農政の工夫によっては避けえた事態を解決する」ことに主眼を置いた政策という側面もある。また、千歳川流域においては、札幌近郊という条件を生かして、ゴルフ場建設がかなりの程度進んだ。これが流域の保水能力の低下に影響しているであろう。また、ゴルフ場からの税収入は基礎自治体にとってきわめて重要な自主財源となっていることも付け加える必要があるだろう。千歳川放水路問題は、我々に、公共事業のあり方だけではない様々な問題を提起している。

参考文献

- * 池田正敏, 1990, 「千歳川放水路計画と住民意識」, 『東洋大学社会学部紀要』 28(1):105-178 .
- * 大畑孝二, 2001, 『ウトナイ湖サンクチュアリ物語』 ひくまの出版 .
- * 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』 1979.5 .
- * 梶田孝道, 1982, 「受益圏・受苦圏とコミュニティ」 奥田道大他 『コミュニティの社会設計』 有斐閣 pp.224-269 .
- * 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動 対抗的相補性の社会学』 東京大学出版会 .
- * 札幌弁護士会公害対策・環境保全委員会編, 1994, 『パネルディスカッション 千歳川放水路計画を考える』 .
- * 札幌弁護士会公害対策・環境保全委員会編, 1997, 『'95 パネルディスカッション報告 続・千歳川放水路計画を考える』 .
- * 自治労苦小牧市職員労働組合自治研推進委員会編, 1994, 『千歳川放水路を検証する(改訂版)』 .
- * 砂田一郎, 1980, 「原発誘致問題への国際的インパクトとその政治的解決の方式についての考察 地域問題の新しい展開」 馬場伸也 / 梶田孝道編 『昭和 52-54 年度文部省科学研究費助成総合研究 非国家的行為主体のトランスナショナルな活動とその相互行為の分析による国際社会学』 津田塾大学国際関係研究所, pp.61-76 .
- * 千歳川放水路フォーラム実行委員会, 1992, 『千歳川放水路フォーラム 農業も自然も守れる代替案を!』
- * 千歳川放水路に反対する市民の会, 1992, 『パネルディスカッション 徹底検証! 千歳川放水路 1992.11.12 記録集』 .
- * 千歳川放水路に反対する市民の会, 1993, 『パネルディスカッション 徹底検証! 千歳川放水路 vol.2 1993.8.14 記録集』 .
- * 千歳川放水路に反対する市民の会, 1993, 『パネルディスカッション 徹底検証! 千歳川放水路 vol.3 1994.11.26 記録集』 .
- * 千歳川流域治水対策検討委員会, 1997-1998, 「千歳川流域対策検討委員会議事録」 .
- * 千歳川流域治水対策検討委員会, 1997-1998, 「千歳川流域対策検討委員会意見交換会議

事録」.

- * 千歳川流域治水対策検討委員会, 1999, 『千歳川流域の治水対策に関する提言』.
- * 日本科学者会議北海道支部「千歳川放水路計画に関する研究会」, 1993, 『千歳川放水路はいらない! 石狩川水系の総合的治水対策への提言』.
- * 日本経済新聞社編, 1997, 『漂流する北海道 深まる経済自立への苦悩』日本経済新聞社.
- * 日本自然保護協会千歳川問題専門委員会, 1994, 『千歳川放水路計画の問題点 第一次報告書』.
- * 日本自然保護協会千歳川問題専門委員会, 1996, 『千歳川放水路計画の問題点 第二次報告書』財団法人日本自然保護協会報告書第81号.
- * 日本弁護士連合会, 1995, 『千歳川放水路問題に関する報告書』.
- * 日本野鳥の会, 1992a, 『放水路はいらない! 千歳川放水路計画に対する意見 千歳川放水路計画反対運動資料集』.
- * 日本野鳥の会, 1992b, 『千歳川放水路計画の問題点と放水路に代わる治水策 日本野鳥の会千歳川放水路対策専門委員会報告書』.
- * 日本野鳥の会, 1996, 『やっぱりいらない放水路! 北海道開発局「千歳川放水路計画に関する技術報告」への反論 日本野鳥の会千歳川放水路対策専門委員会報告書第2集』.
- * 日本野鳥の会千歳川放水路対策専門検討委員会, 1992, 『千歳川放水路計画の問題点と放水路に代わる治水策 日本野鳥の会千歳川放水路対策専門委員会報告書』.
- * 日本野鳥の会保護・調査センター, 1997, 『勉強会用資料 最近の千歳川放水路計画をめぐる動き 1996-1997年を中心に』.
- * 日本野鳥の会保護・調査センター, 1998, 『千歳川流域治水対策をめぐる議論から(1998年)』.
- * 船橋晴俊, 1980, 「協働連関の両義性 - 経営システムと支配システム - 」現代社会問題研究会編『現代社会の社会学 社会生活への新しい視角』川島書店 pp.209-231.
- * 船橋晴俊, 2000, 「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任性のメカニズム」相関社会学有志編『ヴェーバー・デュルケム・日本社会 社会学の古典と現代』ハーベスト社.
- * 船橋晴俊/長谷川公一/畠中宗一/勝田晴美, 1985, 『新幹線公害 高速文明の社会問題』有斐閣.
- * 船橋晴俊/長谷川公一/畠中宗一/梶田孝道, 1988, 『高速文明の地域問題 東北新幹線の建設・紛争と社会的影響』有斐閣.
- * 船橋晴俊/飯島伸子編, 1998, 『講座社会学 12 環境』東京大学出版会.
- * 北海道開発局, 1994a, 『千歳川放水路計画に関する技術報告』.
- * 北海道開発局, 1994b, 『千歳川放水路計画に関する技術報告 千歳川放水路の環境保全対策と新たな環境の創造』.
- * 堀川三郎, 1999, 「戦後日本の社会的環境問題研究の軌跡 環境社会学の制度化と今後の課題」『環境社会学研究』5:211-223.
- * 毎日新聞北海道報道部編, 1998, 『破綻 北海道が凍てついた日』毎日新聞社.