

NIMBY としての在日米軍基地をめぐる多様なアクターの正当性 : 公共政策の決定権に対する当事者・非当事者による承認過程¹⁾

野 波 寛
関西学院大学

土 屋 博 樹
琉球大学

桜 井 国 俊
沖縄大学

要 約

正当性とは、公共政策に対する自他の決定権について、人々が何らかの理由・価値をもとに評価する承認可能性と定義される。本研究では沖縄県における在日米軍基地政策を取り上げ、これに深く関わる当事者と関与の浅い非当事者との間で、NIMBY 問題における政策の決定権をめぐる多様なアクターの正当性とその規定因を検討した。正当性の規定因としては信頼性と法規性に焦点を当てた。当事者は精密な情報処理への動機づけが高いため、信頼性から正当性評価への影響は、評価対象のアクターごとに変化すると考えられる。これに対して非当事者は、各アクターの正当性を周辺の手がかりにもとづいて判断するため、一律的に信頼性と法規性が規定因になると仮定された。これらの仮説は支持されたが、その一方で非当事者では NIMBY 構造に関する情報の獲得により、自己利益の維持を目指して特定アクターの正当性を承認する戦略的思考の発生が指摘された。以上を踏まえ、公共政策をめぐるアクター間の合意形成を権利構造のフレームから検証する理論的視点について論じた。

キーワード : 正当性, 法規性, 信頼性, NIMBY, 在日米軍基地

問 題

NIMBY 問題と在日米軍基地政策

本研究の目的は、公共政策の決定権をめぐる正当性の承認過程について、政策への関与が異なる当事者と非当事者の間で比較検討することである。特に、当事者と非当事者の間で係争が発生しやすい NIMBY (Not in my backyard) 問題をめぐる政策に焦点をあて、その事例として沖縄県の在日米軍基地政策をとりあげる。

原発・廃棄物処分場・軍事基地という 3 つの公共施設は、NIMBY の構造を内包した代表的な迷惑施設とされ

る(清水, 1999)²⁾。清水(1999)は、理念としては賛成だが自分の家の近辺はお断りするという心理傾向を NIMBY シンドロームと呼称する。NIMBY 問題とは、いわゆる迷惑施設と呼ばれる公共施設が広域多数者への利益、つまり公益を創出する一方で、立地地域の人々には不利益をもたらすと認知されて拒絶され、そのためこれらの施設はどこにも立地不能となって公益そのものの供給が不可能になるという、社会的ジレンマの一種である(藤井, 2003)。たとえば社会的スティグマ論の観点からは、ホームレスや HIV 罹患者、あるいは精神薄弱者の厚生施設をめぐる NIMBY 問題が発生する経緯をとら

著者連絡先 e-mail: nonami@kwansei.ac.jp

1) 本研究は、鷹尾浩平氏の卒業論文(2010年度関西学院大学提出)のデータを再分析したものである。

2) NIMBY という言葉そのものの語源は明確ではないが、1980年の米国原子力学会において、原子力関連施設の立地が論じられた際に、恩恵を享受しながら施設の立地には反対する人々を指して発せられた言葉によるとも言われる(鈴木, 2011)。

えた報告が見られる (Takahashi, 1997; Moon, 1988)。さらにNIMBY問題は、公益を獲得する広域多数者と、不利益を被る立地地域少数者との間の受益圏対受苦圏 (梶田, 1979) という利害対立構造も内包し、アクター間の係争が頻発しやすい構造ともなっている。NIMBY構造を内包する迷惑施設をめぐる受益圏と受苦圏の係争に関する報告としては、北米で産業関連施設の立地にもなっている発生した立地地域の住民と行政との係争を分類した Gladwin (1980) や、風力発電立地に関する推進派と反対派の価値観の相違を描出した Wolsink (2000)、台湾における廃棄物処分場立地への反対運動を概観した Hsu (2006) などがある。

本研究ではNIMBY問題の構造を持つ迷惑施設として、沖縄県の在日米軍基地をとりあげる。米軍基地を含む軍事基地とは、国防や安全保障という公共性の高い社会的資源の供給に必要な施設と目される³⁾。ここで言う公共性の高い社会的資源とは、利益を諸個人に分割できず、したがって市場取引の対象にできず、政府のほかには供給不可能な資源を指す。国防や安全保障が国家全体にわたる広域多数者にとっての公益であるのに対し、それを供給する軍事基地は、騒音発生・治安悪化への懸念などから、わが国では多くの地域で拒絶されやすい。わが国で在日米軍基地の約74%が集中する沖縄県では、深刻な騒音発生や治安悪化の常態化、軍用機の墜落による建造物損壊、さらには多数の児童を含む一般市民の死亡事故までが生じている⁴⁾。すなわち軍事基地とは、国防という公益をもたらす施設でありながら、それが設置される地域では公益を上回るさまざまな社会的コストを生じさせ、このため個々の人々から忌避されやすいという社会的ジレンマ構造を持つ⁵⁾。さらに、広域多数者が公益を獲得する一方で立地地域少数者に不利益が集中する受益圏対受苦圏の利害対立構造も併せ持っており、NIMBY構造が成立していると言える。

以下、わが国におけるNIMBY問題としての在日米軍基地に関する政策の一例として、1995年から2012年に至る普天間飛行場移設問題の概略を述べ、在日米軍基地の政策に関与するアクターを分類する。沖縄県宜野湾市に存在する普天間飛行場は、沖縄戦時(1945年)から建設が始まり、1950年頃より朝鮮戦争にともなって米陸軍の恒常的な基地になったとされる。その後、陸軍から空軍へ管理が移行し、現在は海兵隊の管理下である。約480haの敷地(2011年)は宜野湾市のおよそ25%を占めるが、この9割以上が民有地であり、1960年頃より日本政府から地主へ賃借料(軍用地料)が支払われている⁶⁾。

1995年9月、米海兵隊員ら3名が沖縄在住の12歳の女兒を拉致監禁、集団強姦に及ぶ事件が発生する。しかし、日米地位協定によってこれら3名は日本警察への身柄引き渡しをなされず、全員が米本土へ帰国した。この事件を契機として、沖縄では同協定の見直しや米軍基地の縮小・撤廃を求める機運が急速に高まり⁷⁾、普天間飛行場に関しても様々な移設案が出された。移設先候補のひとつとなった名護市では1997年に市民投票が行われ(投票率約82%)、移設反対が半数を上回ったが(約53%)、移設賛成も半数近くに達し(約46%)、当時の名護市長が飛行場の受け入れを表明、名護市への移設が決定される。その後さらに、1998年の沖縄県知事選では県内移設容認派が当選するなど、名護市への移設に向けての条件が整い、2004年4月には名護市の辺野古で環境影響評価手続きが開始された。しかし同年8月、普天間飛行場配備の米軍ヘリコプターが宜野湾市内の大学構内へ白昼に墜落、学棟を損壊させる事故が発生する。死傷者はなかったものの、この事故によって沖縄県内の基地返還要求が再び高まり、辺野古でのアセスメント調査は中止された。

2009年以降から2011年までは、国政選挙で辺野古移

-
- 3) 軍事基地が安全保障などの公益を供給するとの見解に対し、軍事基地は社会的コストのみ生み出すという意見も存在する。本研究では、前者の見解に沿って論を進める。
 - 4) たとえば1959年6月30日、米空軍の戦闘機が沖縄県石川市(現うるま市)の小学校に白昼墜落し(米国人パイロットは脱出)、小学生11名を含む一般市民の死者17名、重軽傷者200名以上、そのほか多数の校舎・民家の全焼ないし半焼という惨事を発生させている(宮森小学校米軍ジェット機墜落事故)。
 - 5) 普天間飛行場の沖縄県外移設が議論された際には、移設先の候補となったいくつかの自治体からいち早く拒絶表明がなされた経緯がある。
 - 6) 普天間飛行場の場合、2010年の時点で、約3,000人の地主に対して日本政府から年間およそ60億円以上の軍用地料が支払われている。
 - 7) 1996年に、「基地の整理・縮小」と「日米地位協定の見直し」に対する賛否を問うため、県レベルとしてはわが国初の県民投票が沖縄県で実施された。有権者およそ91万人のうち投票率約60%、先述の2点に賛成が約89%、反対は約9%であった。

設を容認する候補者が沖縄では全員落選、2010年の名護市長選で辺野古移設への反対派が当選、同年の県知事選でも現職知事が辺野古への移設を容認しない姿勢に転じて再選されるなど、普天間飛行場の辺野古移設は沖縄県住民から十分な同意を得られないまま、2013年までの時点で半ば決定、半ば未決定という状態が続いている。

先述のように在日米軍基地の約74%が集中する沖縄県の場合、米軍基地の設置にともなう雇用の創出といった地域社会への便益が発生する一方、周辺地域での治安や安全の低下、地域経済振興の阻害、騒音問題といった社会的コストも大きいと言われる。この意見に従うと、沖縄県住民は地域社会への便益とコストの両面から在日米軍基地に深く関わる、当事者と位置づけられる。これに対して、沖縄県以外の多くの都道府県の住民は、国防や安全保障という公益を在日米軍駐留経費という広域経済的なコスト負担によって獲得しているとの意見がある。これに沿って言えば沖縄県以外の住民は、広域社会への便益とコストの面で在日米軍基地へ間接的な関与のみ持つ、非当事者と定義できる。さらに日本政府は、国内で上記のアクター2者間の調整を行う第3のアクターと位置づけることができる。

以上より本研究では、NIMBY問題と定義される在日米軍基地政策に関与するアクターとして、当事者となる沖縄県住民、非当事者となる沖縄県以外の住民、両者を調整する日本政府という3種を仮定した。

政策決定者の正当性と法規性・信頼性

東日本大震災にともなう東京電力福島第一原発事故をきっかけに、わが国では今後の原発の稼働率を問う「エネルギー・環境の選択肢に関する国民的議論」を政府が実施するなど（2012年8月23日付朝日新聞朝刊）、行政に加え多様なアクターによる合議を通して公共政策の是非を決定しようとの機運が高まっている。行政などの単独アクターによる一元的な決定ではなく、多様なアクターが共同的な合議にもとづいて公共政策の決定・運用を進める場面では、政策の決定権を持つのは誰か、その権利の根拠は何かといった、政策の決定権をめぐるアクター間の合意形成が重要になる。

野波ら（野波，2011；野波・加藤，2010，2012；野波・加藤・中谷内，2009；野波・蘇米雅・ハス額ル敦・坂本，印刷中）は、宮内（2006）の環境社会学的知見をもとに、

人々がコモンズ⁸⁾に対する自他の管理権について何らかの理由・価値をもとに評価する承認可能性を、正当性（legitimacy）と定義した。この定義では、コモンズに関わるアクターそれぞれの権利に対する個々人の主観的な承認過程が正当性と見なされる。すなわち、コモンズの適正管理を目的とした社会的な取り決めを行う権利は何者にあるのか、その権利の根拠は何かについての個々人の評価が、正当性と位置づけられる。本研究では、この定義をNIMBY問題における公共政策の決定場面に適用し、公共政策に対する自他の決定権について、人々が何らかの理由・価値から評価する承認可能性を正当性と定義する。

権威・規範・価値・手続きに対する承認可能性の判断としての正当性は、集合的な承認の予測を基盤とする承認と、個々人の主観的な判断を基盤とする承認とに分離されると考えられる。たとえば、正当性に関する議論のひとつとして、権威の正当性について言及したZelditch（2001）は、「ある事物は、それが集団によって受容された規範、価値、信念、慣例、手続きに一致しているならば、正当とみなされる」と述べ、権威や規範の正当性は、各自の個人的な判断とは別に、不特定多数の人々がその権威・規範を受容するだろうとの集合的な支持ないし服従の予測に基づいて成立するとの視点を示した。同様な視点からSuchman（1995）は、社会的システムの中でのある主体ないしその行為が望ましく適切なものであるという一般化された認知を正統性（organizational legitimacy）と定義し、行為の妥当性すなわち正当性は、その行為が集団全体の中で受容あるいは支持されることにより成立すると述べた（越水・羽鳥・小林，2006）。これらが焦点をあてる正当性とは、社会ないし集団における集合的受容の予測にもとづいて人々の中に成立する、権威や行為の承認可能性の評価であると言える。一方、Jost, Burgess, and Mosso（2001）のシステム正当化理論（system justification theory）や、社会的アイデンティティ理論にもとづくいくつかの研究（Caddick, 1981；Commins & Lockwood, 1979；Hornsey, Spears, Cremers, & Hogg, 2003）は、社会的勢力（power）の格差にもとづく支配ないし被支配集団といった相対的にステータスが異なる集団を含む既存の集団間関係や社会システムを公正（justice）や公平（equity）の価値に沿って人々が個々に評価あるいは受容する認知過程を、正当性とみなす。この視点にもとづく正当性は、集合的な受容の過程を正

8) コモンズの定義は多岐にわたり、たとえば井上（2001）では、森・川・海などの自然資源だけでなく、それらを共同管理するための社会的制度もコモンズと定義される。野波・加藤（2012）はこれにもとづき、沖縄県内のある村落に成立した共同的な沿岸海域保全制度をローカル・コモンズと定義した。

当性の基盤とした Zelditch (2001) や Suchman (1995) と異なり、既存の集団間構造や社会システムに対する望ましさ・好ましさといった個人々の価値観にもとづく主観的な判断であるとされる。

Dornbusch and Scott (1975) によれば正当性とは、客観的事実としての規範や手続きに対して、ほかの人々がそれらの規範や手続きに従うだろうとの集合的支持の予測から個人々に発生する服従の義務感である合法性 (validity) と、規範や手続きの好ましさ・望ましさにもとづく個人的な受容可能性の判断である適否性 (propriety) に分離される。これをもとに野波・加藤 (2010, 2012) は、先述のように権利の承認可能性と定義された正当性の規定因に関して、自他の権利に対する人々の主観的な判断の外側に位置する法規的あるいは政治的、社会的な規範などにもとづく準拠枠である制度的基盤 (institutional substance) と、自他の権利を判断するに際しての各アクターの好ましさや望ましさ、信頼性に対する主観的評価に依拠した準拠枠である認知的基盤 (perceived substance) という分類を提起した。前者は集合的支持への予測を前提とする点で Zelditch (2001) や Suchman (1995) の述べる正当性、あるいは Dornbusch and Scott (1975) による合法性に合致する概念であり、これに対して後者は、集合的支持などの外的要因を前提とせず、各アクターに対する個人々の主観的な評価をもとにした正当性の判断過程である点で、Jost et al. (2001) や Hornsey et al. (2003) の述べる正当性、または Dornbusch and Scott (1975) の適否性に沿った概念である。野波・加藤 (2012) は、地域社会における環境保全対策の決定権をめぐり、認知的基盤の一種である信頼性が正当性の規定因となる一方で、制度的基盤の一種である法規性が、正当性に対する信頼性の影響を低下させる干渉効果を及ぼすことを明らかにした⁹⁾。

信頼性は正当性の重要な規定因と考えられるが、ここで重点として、公共政策の決定者に対する信頼の規定因が、人々の立場によって異なるとの指摘がある。沖縄県の地域社会における環境保全対策を取り上げた中谷内・野波・加藤 (2009) によれば、ある環境問題に強い利害や関心がある当事者は、当該問題への取り組みで何が重視されるべきか、どのような結果が望ましいかといった、自己にとっての望ましい価値 (主要価値) が明確であるため、政策決定者がそれらの価値をどれくらい自分たち

と共有するかという価値の類似性評価が、政策決定者に対する信頼の規定因となる。これに対して非当事者は、当該問題に関する利害も関心も低く、主要価値が明確でないため、価値類似性をもとに政策決定者の信頼性を判断することが困難になる。その結果、とにかく有能で誠実でさえあれば問題を解決できるだろうとの期待にもとづいて、政策決定者への信頼を判断するという (中谷内ほか, 2009)。当事者における信頼の評価は主要価値類似性モデル (Salient Value Similarity モデル, 以下 SVS モデル: Cvetkovich & Nakayachi, 2007; Earle & Cvetkovich, 1995; Siegrist, Gutscher & Earle, 2005) にもとづくものであり、非当事者における信頼の評価過程は、相手の能力と誠実さ・公正さに対する評価が信頼を規定するという、Hovland, Janis and Kelley (1953) 以来の信頼モデル (Barber, 1983; 山岸, 1998) にもとづいている。

また中谷内ら (2009) によれば、当該の環境問題に関わる利害が低い非当事者は、関心のみならずその問題の既有知識も少なく、ヒューリスティックな処理過程 (Chaiken, 1980; Petty & Cacioppo, 1986) によって、政策の有効性や受容可能性に関する評価を行う。この一方、利害が強い当事者は当該問題への関心や既有知識が多いため、精緻な情報処理過程を通じて政策を評価する。政策決定者が信頼できるか否かという情報は一種の周辺的手がかりであり、非当事者が政策決定者の信頼をもとに政策そのものを評価するのに対し、当事者は政策決定者の信頼と政策の内容を別々に評価するのである (中谷内ほか, 2009)。

本研究の作業仮説

上記のように当事者と非当事者の間で、リスク管理者への信頼が、価値類似性ないし能力や誠実さの評価によって異なる影響を受けるとすれば、信頼によって規定される正当性も、その承認過程が当事者と非当事者の間で異なったものになると考えられる。本研究では中谷内ら (2009) に沿って、NIMBYとしての在日米軍基地をめぐる政策決定者の正当性の判断過程には、当事者と非当事者で以下の差異が見られると仮定する。

在日米軍基地政策による直接的な利害が大きい当事者では、中谷内ら (2009) と同様に主要価値類似性が、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府というアクター3種の信頼性に対する規定因となり、有能性と誠実性に

9) 法規性 (legality) とは、当該アクターの権利が法律や条例といった法規上の取り決めから根拠づけられるという人々の予測である。また信頼性とは、あるアクターが権利を行使する上で信頼できるかの評価と定義される (野波・加藤, 2012)。

よる影響は低いと考えられる。また当事者は、政策決定者となるアクターの正当性を評価する上で、精密な情報処理への動機づけが高い。このため彼らは、信頼性が正当性評価において妥当な判断材料として採用できるかどうかを、評価対象のアクターごとに熟慮するはずである。自己の主要価値を達成する可能性が高いと期待できる、価値類似性の評価が高いアクターに対しては信頼性を高く評価し、その信頼性をもとに、当該アクターが在日米軍政策を決定する権利の正当性を承認するだろう。その一方で彼らは、主要価値類似性の低いアクターには信頼性が低く、結果としてそうしたアクターの正当性を信頼性にもとづいて評価する傾向は低下するだろう。

これに対して非当事者は、在日米軍基地政策に関する利害や関心が低いため、主要価値が明確ではない。したがって彼らは、価値類似性ではなく有能性や誠実性をもとに、各アクターの信頼性を評価するだろう。また、非当事者は当該の問題に対する関心が低いゆえに、各アクターの正当性を一律的に周辺の手がかりにもとづいて判断しやすい。自他の正当性を判断するにあたっては、信頼性ととも、法規性も周辺の手がかりとして作動する(野波・加藤, 2012)。したがって法規性ととも、有能性・誠実性によって規定される信頼性も、各アクターの正当性の判断に対して影響を及ぼすと予測できる。すなわち非当事者では、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府という各アクターの正当性に対して、一律的に信頼性と法規性が規定因となるだろう。

方 法

調査対象者と調査時期

当事者である沖縄県住民として、沖縄県内の大学所属の学生 134 名。このうち、沖縄での居住年数 5 年未満、ないし居住年数不明(未回答)となった回答者を除外した結果、有効データは 116 となった。また非当事者である沖縄県以外の住民としては、兵庫県内の大学所属の学生 145 名。この中から沖縄県での居住経験があると回答した 2 名を削除し、有効データは 143 であった。したがって、最終的な有効データの総数は 259 である(有効回答率 92.8%)。沖縄県および兵庫県いずれの大学においても、講義中に調査票を配布し、回答を求めた。なお調査は、2010 年 9 月から 11 月に実施した。在日米軍基地に関してはこの時期、特に 2009 年から 2010 年前半期にかけて普天間飛行場の移設先が国内外で多数取り上げられ、その都度すべて取り消される状況が全国で連続的に報道されていた。

測定尺度

調査票では、沖縄県における普天間飛行場移設の推移、ならびに在日米軍基地が沖縄県とわが国それぞれにもたらす社会的便益およびコストの概要、それらの便益とコストを軸とした米軍基地政策に対する沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府の関与について、約 550 字の概略を冒頭に記載した。調査対象者にはまずこの読了を求め、そのうち、沖縄県の米軍基地に関する意見や、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府への評価を尋ねた(すべて「全くそう思わない」(1点)から「非常にそう思う」(5点)の 5 段階尺度)。

普天間飛行場移設問題への評価 本研究では、すべての分析に先だつ前提条件として、在日米軍基地政策による日常生活への影響の評価および基地政策への関心に、当事者と非当事者との間で差異があることを確認しなければならない。このため、「沖縄の米軍基地をどこに移設するかは、私自身の日々の生活を左右する重大なことだ」という 1 項目で自己の日常生活への影響の評価を、さらに「米軍基地政策に関してどんな方策が決められるのか、私には関心がある」という 1 項目で基地問題への関心を測定した。また本研究は、在日米軍基地の問題が NIMBY 問題として成立していることを前提として論を進めるが、このためには、在日米軍基地が公益達成のためには必要である一方、立地地域の人々に対しては不利益をもたらす、いわゆる迷惑施設として評価されていることを確認する必要がある。この目的のため、「米軍の駐留によって安全保障が維持されるなど、沖縄の基地は日本にとって価値がある」という 1 項目で、在日米軍基地がもたらす社会的便益への評価を求めた。さらに、在日米軍基地が立地地域の人々にもたらす不利益への評価を測定するため、「米軍基地は、沖縄に住む人々に大きな負担をかけていると思う」および「沖縄に米軍基地が作られることで、その土地の海や森などが損なわれてしまう」という 2 項目を設置した。

各アクターの正当性 沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府のアクター 3 種それぞれが在日米軍基地の政策を決定する権利の正当性は、以下の項目で測定した。まず沖縄県住民の正当性について、「基地政策を決定する権利は、本来、沖縄の人々にあると思う」および「沖縄の人々には、本来、基地政策を制定する資格があると思う」という 2 項目を設定した。以下、沖縄県以外の住民と日本政府の正当性に関しても、それぞれ「沖縄以外の人々」、および「日本政府」と記載した同様の 2 項目で測定を行った ($rs > .57$)。

各アクターの法規性 正当性の制度的基盤である法規

性に関しては、「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）が基地政策を決定することは、政治や法律で決められているはずだ」および「法律上、基地政策を決めるのは、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）と定められているはずだ」というアクターごとの2項目を設定した ($rs>.59$)。

各アクターの信頼性 正当性の認知的基盤として取り上げる信頼性は、「基地政策を決める上で、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）は信頼できる」および「基地政策を決定するには、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）に任せれば大丈夫だと思う」という各アクター2項目ずつで測定した ($rs>.51$)。

各アクターの有能性・誠実性・類似性 有能性と誠実性は、それぞれ「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）には、基地政策を決める上で、十分な知識や情報がある」および「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）は、基地と関連しているいろいろな人々の利益を広く考えている」というアクターごとの各1項目で測定した。また主要価値類似性に関しては、「基地政策を整える上で、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）の意見は、私とよく似ていると思う」というアクターごとの1項目を設置した。

結 果

データチェック

有効データ 259（当事者 116 名，非当事者 143 名）のうち，当事者の平均年齢は 20.6 歳，非当事者は 19.9 歳であった。当事者では男性 65 名（56.0%），女性 50 名（43.1%），性別無回答 1 名であり，非当事者では男性 60 名（42.0%），女性 82 名（57.3%），性別無回答 1 名であった。当事者と非当事者で年齢および性別に有意差が見られた（年齢では $t_{(256)}=4.17, p<.01$ ；性別では $\chi^2_{(1)}=5.18, p<.05$ ），以降では年齢および性別を除外した分析を進める。

沖縄県における在日米軍基地の一例である普天間飛行場の移設問題について、「自分で調べてよく知っていた」，「TV や新聞で見たことはあった」および「知らなかった」という 3 段階で周知度を尋ねた結果，当事者では回答者がそれぞれ 32 名（28.6%），77 名（68.8%），および 3 名（2.7%）であったのに対し，非当事者では 8 名（5.9%），126 名（92.6%），および 2 名（1.5%）となった。両者の回答分布には有意差が認められ（ $\chi^2_{(2)}=24.33, p<.001$ ），当事者では非当事者よりも普天間飛行場移設問題の周知度が高かった。

「沖縄の米軍基地をどこに移設するかは，私自身の日々

の生活を左右する重大なことだ」という 1 項目で測定された在日米軍基地政策による日常生活への影響の評価は，当事者で $M=3.65$ ，非当事者で $M=2.76$ となった（ $t_{(256)}=5.48, p<.001$ ）。また，「米軍基地政策に関してどんな方策が決められるのか，私には関心がある」という 1 項目で測定した在日米軍基地問題への関心に関して，当事者の回答値は $M=4.04$ ，非当事者の回答値は $M=3.38$ であった（ $t_{(256)}=5.12, p<.001$ ）。在日米軍基地政策による日常生活への影響の評価ならびに政策への関心いずれも，本研究における当事者は非当事者より有意に高く，それぞれのアクターとして当該対象者の妥当性が確認された。

在日米軍基地政策が NIMBY 問題として成立していることを確認するため，米軍基地がもたらす公益への評価である「米軍の駐留によって安全保障が維持されるなど，沖縄の基地は日本にとって価値がある」という 1 項目への回答値を検討した結果，当事者では $M=2.68$ ，非当事者では $M=3.59$ であった（ $t_{(253)}=6.86, p<.001$ ）。また，米軍基地が立地地域の人々にもたらす不利益への評価を測定した「米軍基地は，沖縄に住む人々に大きな負担をかけていると思う」および「沖縄に米軍基地が作られることで，その土地の海や森などが損なわれてしまう」の 2 項目に関しては，前者の項目で当事者 $M=4.12$ ，非当事者 $M=4.10$ （ $t_{(253)}=.23, n.s.$ ）であり，後者では当事者 $M=4.45$ ，非当事者 $M=3.86$ （ $t_{(252)}=5.08, p<.001$ ）であった。広域多数者である非当事者のほうが在日米軍基地による公益を高く評価し，その一方で立地地域の不利益については，「人々に大きな負担」のように一般的な側面では当事者・非当事者ともに高く評価した。ただし，「その土地の海や森などが損なわれてしまう」のように具体的な不利益については，当事者のほうがより高く評価した。これらより，沖縄における在日米軍基地は，広域多数者への公益をもたらす一方で立地地域の人々には不利益をもたらす迷惑施設と受け取られており，利害の異なる当事者と非当事者を包含した NIMBY 問題として成立していると結論できる。

各アクターの正当性・法規性・信頼性・有能性・誠実性・類似性

当事者と非当事者のそれぞれで，「基地政策を決定する権利は，本来，沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）にあると思う」など，3 種のアクターごとに 2 項目で測定した正当性の評価得点（単純加算平均値，以下同様）を，表 1 に示す。以下同様に，「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）が基地政策を決定することは，

表1

当事者と非当事者におけるアクター3種の正当性・法規性・信頼性・有能性・誠実性・類似性に対する評価平均値 (SD)

	当事者						非当事者					
	正当性	法規性	信頼性	有能性	誠実性	類似性	正当性	法規性	信頼性	有能性	誠実性	類似性
沖縄県住民	3.50 (.87)	2.93 (.84)	2.89 (.84)	2.72 (1.11)	3.06 (.92)	3.60 (.94)	3.19 (.95)	2.60 (.85)	2.60 (.70)	2.80 (1.01)	2.74 (.91)	2.78 (.93)
沖縄県以外の住民	1.76 (.78)	1.89 (.81)	1.80 (.71)	1.89 (.92)	2.57 (1.05)	1.93 (.88)	2.11 (.76)	2.18 (.83)	2.08 (.71)	2.16 (.98)	2.52 (1.12)	2.94 (.94)
日本政府	2.38 (1.03)	2.53 (.99)	1.65 (.79)	2.41 (1.20)	2.44 (1.07)	1.72 (.80)	2.96 (.91)	3.14 (.99)	2.40 (.88)	3.25 (1.11)	3.18 (1.12)	2.36 (.85)

政治や法律で決められているはずだ」などの2項目で測定された法規性、「基地政策を決める上で、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）は信頼できる」など2項目による信頼性、「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）には、基地政策を決める上で、十分な知識や情報がある」および「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）は、基地と関連していろいろな人々の利益を広く考えている」、「基地政策を整える上で、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）の意見は、私とよく似ていると思う」というアクターごとの各1項目で測定された有能性・誠実性・主要価値類似性の評価も、表1に示した。

正当性に対して、関与度(2:当事者,非当事者)×アクター(3:沖縄県住民,沖縄県以外の住民,日本政府)のANOVAを実施した結果、関与度ならびにアクターの主効果(それぞれ、 $F_{(1,257)}=11.27, p<.001$; $F_{(2,514)}=159.16, p<.001$)、および関与度×アクターの交互作用($F_{(2,514)}=16.67, p<.001$)が認められた。下位検定を行ったところ、関与度の単純主効果は沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府すべてのアクターにおいて有意と認められた(それぞれ、 $F_{(1,771)}=7.42, p<.01$; $F_{(1,771)}=10.74, p<.01$; $F_{(1,771)}=26.63, p<.001$)。またアクターの単純主効果は、当事者と非当事者のいずれでも有意であった(それぞれ、 $F_{(2,514)}=124.33, p<.001$; $F_{(2,514)}=51.50, p<.001$)。多重比較(Ryan法,以下すべて同)の結果では、当事者と非当事者いずれにおいても、3つのアクター間にすべて有意差が確認された。当事者と非当事者のいずれも、沖縄県住民の正当性を最も高く評価し、ついで日本政府、沖縄県以外の住民という順序になることは共通していた。ただし、当事者における沖縄県住民の正当性評価は非当事者においてよりも高く、逆に非当事者は、沖縄県以外の住民と日本政府の正当性を、当事者より高く評価した。

法規性については、関与度ならびにアクターの主効果

(それぞれ、 $F_{(1,257)}=12.06, p<.001$; $F_{(2,514)}=64.81, p<.001$)、および関与度×アクターの交互作用($F_{(2,514)}=18.64, p<.001$)が認められた。関与度の単純主効果は沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府すべてのアクターで有意となった(それぞれ、 $F_{(1,771)}=5.61, p<.05$; $F_{(1,771)}=10.30, p<.01$; $F_{(1,771)}=32.27, p<.001$)。アクターの単純主効果は、当事者と非当事者いずれでも有意であった(それぞれ、 $F_{(2,514)}=47.45, p<.001$; $F_{(2,514)}=36.00, p<.001$)。多重比較では、当事者・非当事者いずれにおいても、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府の間すべてに有意差が認められた。当事者は沖縄県住民の法規性を他の2つのアクターよりも高く評価するが、非当事者は日本政府の法規性を最も高く評価することが明らかになった。

信頼性では、関与度ならびにアクターの主効果(それぞれ、 $F_{(1,257)}=18.06, p<.001$; $F_{(2,514)}=64.99, p<.001$)、さらに関与度×アクターの交互作用($F_{(2,514)}=43.63, p<.001$)も有意と認められた。下位検定より、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府すべてのアクターにおいて関与度の単純主効果が有意となった(それぞれ、 $F_{(1,771)}=16.96, p<.001$; $F_{(1,771)}=12.19, p<.001$; $F_{(1,771)}=72.41, p<.001$)。またアクターの単純主効果は、当事者と非当事者いずれでも有意であった(それぞれ、 $F_{(2,514)}=98.72, p<.001$; $F_{(2,514)}=9.89, p<.001$)。多重比較の結果、当事者は沖縄県住民の信頼性を他のアクターより有意に高く評価し、沖縄県以外の住民と日本政府の信頼性の評価には有意差が見られなかった。これに対して非当事者は、沖縄県以外の住民の信頼性を、沖縄県住民と日本政府よりも有意に低く評価し、後者2つのアクターに対する評価には有意差が認められなかった。信頼性に関して、当事者は沖縄県住民のみを高く評価するのに対し、非当事者は沖縄県住民と同程度に日本政府の信頼性も肯定的に評価することが示された。

有能性に関しては、関与度とアクターの主効果（それぞれ、 $F_{(1, 257)}=22.35, p<.001$; $F_{(2, 514)}=48.02, p<.001$ ）、および関与度×アクターの交互作用（ $F_{(2, 514)}=9.47, p<.001$ ）が認められた。関与度の単純主効果は沖縄県住民で有意でなく、沖縄県以外の住民および日本政府で有意であった（それぞれ、 $F_{(1, 771)}=.37, n.s.$; $F_{(1, 771)}=4.13, p<.05$; $F_{(1, 771)}=39.11, p<.001$ ）。アクターの単純主効果は、当事者と非当事者の両方で有意であった（それぞれ、 $F_{(2, 514)}=21.31, p<.001$; $F_{(2, 514)}=36.18, p<.001$ ）。多重比較により、当事者と非当事者いずれでも、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府の間に有意差が見られた。当事者は沖縄県住民の有能性を最も高く評価するが、非当事者では日本政府の有能性が最も高く評価された。

誠実性では、関与度の主効果は有意ではなく（ $F_{(1, 257)}=2.22, n.s.$ ）、アクターの主効果および関与度×アクターの交互作用が有意と認められた（それぞれ $F_{(2, 514)}=8.94, p<.001$; $F_{(2, 514)}=19.86, p<.001$ ）。関与度の単純主効果は沖縄県住民で有意だったが、沖縄県以外の住民では有意ではなく、日本政府では有意となった（それぞれ $F_{(1, 771)}=6.00, p<.05$; $F_{(1, 771)}=.12, n.s.$; $F_{(1, 771)}=31.87, p<.001$ ）。アクターの単純主効果は当事者と非当事者いずれでも有意となった（それぞれ、 $F_{(2, 514)}=14.24, p<.001$; $F_{(2, 514)}=14.56, p<.001$ ）。当事者は沖縄県住民の誠実性を他の2つのアクターよりも高く評価し、沖縄県以外の住民・日本政府の間には有意差がなかった。一方で非当事者では、沖縄県住民・沖縄県以外の住民の間に有意差がなく、この2つのアクターに比較して日本政府の誠実性が有意に高かった。先述の有能性と同様、誠実性についても当事者は沖縄県住民を最も高く評価する一方で、非当事者では沖縄県住民の評価が相対的に低下し、代わって日本政府の誠実性が最も高く評価された。

主要価値類似性に関しては、関与度ならびにアクターの主効果と、関与度×アクターの交互作用が認められた（それぞれ $F_{(1, 257)}=16.23, p<.001$; $F_{(2, 514)}=107.24, p<.001$; $F_{(2, 514)}=74.08, p<.001$ ）。関与度の単純主効果は、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府すべてのアクターで有意となった（それぞれ $F_{(1, 771)}=51.24, p<.001$; $F_{(1, 771)}=78.47, p<.001$; $F_{(1, 771)}=30.59, p<.001$ ）。アクターの単純主効果は、当事者と非当事者いずれでも有意であった（それぞれ $F_{(2, 514)}=166.80, p<.001$; $F_{(2, 514)}=14.52, p<.001$ ）。当事者は沖縄県住民の類似性を他のアクター2種より有意に高く評価し、沖縄県以外の住民と日本政府との間には有意差がなかった。非当事者では沖縄県住民・沖縄県以外の住民の間に有意差がなく、日本政府の類似性のみが有意に低かった。類似性について、

当事者は沖縄県住民のみを他の2つのアクターよりも高く評価し、これに比較して非当事者は、沖縄県住民の類似性を当事者よりも相対的に低く評価するとともに、沖縄県以外の住民の類似性も沖縄県住民と同程度に評価していた。

各アクターの信頼性および正当性の規定因

沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府それぞれの信頼性と正当性の規定因を検討するため、当事者と非当事者ごとに、各アクターの信頼性および正当性を被説明変数とする重回帰分析を行った。

表2は、各アクターの信頼性を被説明変数とし、有能性・誠実性・主要価値類似性を説明変数として、当事者・非当事者ごとに重回帰分析を行った結果を示す。当事者においては、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府いずれのアクターの信頼性に対しても、類似性と有能性が規定因となった。類似性の β 係数はいずれのアクターでも一貫して有能性より高く、当事者が各アクターの信頼性を評価する上で、主要価値類似性が相対的に重要な規定因となることが示唆された。また、いずれのアクターでも重決定係数（ R^2 ）は有意であり（沖縄県住民では $R^2=.230$ 、沖縄県以外の住民では $R^2=.521$ 、日本政府では $R^2=.546$ 、すべて $p<.001$ ）、当事者による信頼性の判断に際して類似性と有能性を規定因とするモデルの妥当性が示された。この一方で非当事者では、3つのアクターいずれの信頼性に対しても、有能性と誠実性が規定因となった。類似性は、日本政府の信頼性に対してのみ、有意な影響を及ぼした。非当事者による各アクターの信頼性の評価では、有能性と誠実性が主要な規定因になると結論できる。非当事者においても、重決定係数はいずれのアクターでも有意であった（沖縄県住民では $R^2=.244$ 、沖縄県以外の住民では $R^2=.265$ 、日本政府では $R^2=.454$ 、すべて $p<.001$ ）。

表3は、当事者と非当事者のそれぞれで各アクターの正当性を被説明変数とし、法規性と信頼性、および有能性・誠実性・主要価値類似性を説明変数とした重回帰分析の結果である。当事者においては、まず沖縄県住民の正当性に対して信頼性がある規定因となる一方（ $\beta=.315, p<.01$ ）、法規性と有能性・誠実性・類似性は有意な影響を及ぼさなかった。沖縄県以外の住民の正当性に対しては、法規性と信頼性、および有能性が規定因として認められた（それぞれ $\beta=.425, p<.001$; $\beta=.335, p<.001$; $\beta=.230, p<.01$ ）。また日本政府の正当性の規定因は、法規性と有能性であった（それぞれ $\beta=.394, p<.001$; $\beta=.365, p<.001$ ）。以上の結果より、当事者では、

表2
当事者・非当事者におけるアクター3種の信頼性を従属変数とする重回帰分析結果

	当事者			非当事者		
	沖縄県住民の正当性	沖縄県以外の住民の正当性	日本政府の正当性	沖縄県住民の正当性	沖縄県以外の住民の正当性	日本政府の正当性
有能性	.209*	.375***	.328***	.359***	.431***	.286***
誠実性	.101	.085	.116	.237**	.200**	.205**
類似性	.345***	.469***	.523***	.145	.019	.432***
R ²	.230***	.521***	.546***	.244***	.265***	.454***

注) 数字は標準偏回帰係数および重回帰係数, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

表3
当事者・非当事者におけるアクター3種の正当性を従属変数とする重回帰分析結果

	当事者			非当事者		
	沖縄県住民の正当性	沖縄県以外の住民の正当性	日本政府の正当性	沖縄県住民の正当性	沖縄県以外の住民の正当性	日本政府の正当性
法規性	.103	.425***	.394***	.203**	.321***	.562***
信頼性	.315**	.335***	.108	.426***	.417***	.291***
有能性	.109	.230**	.365***	.191*	.077	.046
誠実性	.178	.029	-.012	.045	-.013	-.041
類似性	.113	-.127	.124	-.063	.061	-.023
R ²	.302***	.573***	.575***	.367***	.502***	.547***

注) 数字は標準偏回帰係数および重回帰係数, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

各アクターの正当性に対する評価を規定する要因が、アクターごとに異なることが示唆された。いずれのアクターでも、重決定係数は有意と認められた（沖縄県住民で $R^2 = .302$ ，沖縄県以外の住民で $R^2 = .573$ ，日本政府で $R^2 = .575$ ，すべて $p < .001$ ）。

これに対して非当事者では、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府いずれの正当性に対しても、一貫して法規性と信頼性が規定因となった。沖縄住民の正当性に対しては有能性が相対的に弱い影響を及ぼしていたが ($\beta = .19, p < .05$)，総じて有能性・誠実性・主要価値類似性はいずれも各アクターの正当性を規定する要因とは認められなかった。以上より、非当事者による各アクターの正当性の評価には、一律的に法規性と信頼性が主要な規定因となることが示された¹⁰⁾。重決定係数は、アクターいずれでも有意であった（沖縄県住民で $R^2 = .367$ ，沖縄県以外の住民で $R^2 = .502$ ，日本政府で $R^2 = .547$ ，すべて $p < .001$ ）。

考 察

NIMBY問題としての在日米軍基地政策の決定者をめぐる正当性・法規性・信頼性の評価に関して、当事者と非当事者の差異としては、まず当事者が一貫して沖縄県住民を他のアクター2種よりも高く評価するのに対し、非当事者では沖縄県住民の評価が相対的に低下し、代わって日本政府を高く評価する傾向があった。たとえば法規性について、当事者は沖縄県住民を最も高く評価するが、非当事者が最も高く評価するのは日本政府であった。信頼性についても、当事者は沖縄県住民のみを高く評価したが、非当事者は沖縄県住民と日本政府を同程度に評価していた。正当性については、非当事者も当事者と同様に沖縄県住民を最も高く評価してはいたが、相対的に見れば非当事者における沖縄県住民の評価は当事者においてよりも低く、その一方で日本政府への評価が相対的に高かった。

10) 各アクターの正当性に対する法規性と信頼性、および有能性・誠実性・主要価値類似性の交互作用項の影響に関しては、当事者と非当事者いずれでも有用な知見が得られなかった。

これと同様な傾向は、信頼性の規定因として取り上げた有能性と誠実性にも見られた。すなわち、当事者が沖縄県住民の有能性と誠実性を他のアクターよりも高く評価する一方で、非当事者は有能性・誠実性ともに日本政府を最も高く評価した。信頼性に対するもう一つの規定因として取り上げた主要価値類似性に関しては、当事者は沖縄県住民のみ高く評価し、非当事者は沖縄県以外の住民の類似性も沖縄県住民と同程度に評価した。

沖縄県住民である当事者が、評価対象アクターとしての沖縄県住民の正当性や信頼性を相対的に高く評価したのは、自己と内集団の類似性を高く認知することで内集団メンバーへの評価が高まる内集団類似性効果 (ingroup similarity effect) の発現とも解釈できる。しかし、在日米軍基地をめぐる沖縄県の住民を受苦圏、沖縄県以外の住民を受益圏と位置づける視点 (梶田, 1979; 鈴木, 2011) からは、米軍基地が立地地域にもたらす利益・不利益を最も正確に理解するアクターとは受苦圏の沖縄県住民であり、正確に理解するがゆえに、米軍基地政策を決定する上での信頼性や正当性も最も高く承認されたと考えることもできる。受苦圏の人々を当事者として、その信頼性や正当性を高く評価する傾向は、当事者主義とも呼べる。

これに対して非当事者の場合、迷惑施設による個人的な不利益が少なく、また迷惑施設が達成する公益は多数者に広く配分されるため、間接的な利益となる。すなわち、迷惑施設による非当事者の利益・不利益は、不可視的となりやすい。このため非当事者では当該の迷惑施設そのものへの関心が低下し、その是非に関する政策を熟考しようとの動機も低下しやすい。したがって非当事者は、迷惑施設に関する政策を誰が決定するかについて、熟慮の上ではなく、周辺的情報処理 (Petty & Cacioppo, 1986) にもとづいて判断するだろう。すなわち非当事者には、迷惑施設の是非の決定を当事者へ委ねることで、自らが当該問題に関与する時間や労力を回避する傾向が生じやすいと考えられる。このように、迷惑施設との関与が小さい非当事者が、その是非に関する決定を当事者に委ね、自ら積極的に関わる権利を放棄する傾向を、消極的当事者主義と呼ぶこともできる (野波ほか, 印刷中)。

ただし本研究での非当事者には、当事者ではなく日本政府の信頼性を高く評価する傾向が認められた。これについて、野波 (2011) の提起にもとづき、以下のように考察する。

非当事者としての広域多数者が、当事者ではなく政府や行政の信頼性や正当性を承認するのは、そうしたほうが自己に有利だからという場合があり得る。代表的な

NIMBY問題とされる原発・廃棄物処分場・軍事基地などの迷惑施設は、立地地域の人々には公益を上回る個人的な不利益をもたらすが、それ以外の広域多数者は、これらの施設の立地にもともなう公益のみを享受できる。したがって、この種の施設をある地域に設置することを行政が決定したとき、立地地域の人々は行政の決定手続き、またはその決定権そのものの妥当性に対して、異議を呈するだろう。しかし、個人的な不利益がなく公益のみを享受する広域多数者は、行政の決定を妥当と見なし、その信頼性や正当性を高く承認するだろう。

本研究では調査対象者に対し、調査票への回答前に、沖縄県の在日米軍基地が沖縄県とわが国それぞれにもたらす社会的便益およびコストなどを記載した概略の読了を求めた。回答前には在日米軍基地問題への関心が低く、したがって当事者である沖縄県住民か日本政府が政策を決定すればよいと消極的当事者主義を発生させていた非当事者が、調査への参加にもなつて上記の概略を読了することで、在日米軍基地がもたらす公益に関する知識を獲得し、このことが消極的当事者主義の発現を抑え、自己の利益を維持するためには沖縄への米軍基地設置を容認した日本政府の決定を受容したほうがよいと戦略的な思考をとり、日本政府の信頼性や正当性を相対的に高く評価する結果になったとも考えられる。

以上のように考察した場合、NIMBY問題における非当事者による信頼性や正当性の判断過程には、迷惑施設によって誰がどのような利益ないし不利益を受けるかという、受益圏・受苦圏に関する情報環境が影響を及ぼすとの仮説が提起される。迷惑施設に強い利害や関心がある当事者は、当該施設の是非にもともなう自己の利害への理解が深く、受益圏・受苦圏に関する情報によって自他の信頼性や正当性の判断が影響されることは少ない。しかし非当事者の場合、受益圏・受苦圏の情報が乏しい状況では、当該施設にもともなう自己の利害が不可視的になりやすく、当該施設の是非は自己への関与が低い社会的決定事項とみなされやすい。その結果、非当事者には消極的当事者主義が発生し、関与度の高い当事者や行政など、他のアクターの信頼性や正当性を高く承認するだろう。しかし受益圏・受苦圏の利害が明確に示された状況では、非当事者は自己の利益を達成すると期待される特定のアクターに対して、その信頼性や正当性を承認する戦略的思考をとると仮定できる。

想定場面法を用いてNIMBY問題における受益圏・受苦圏に関する情報量を操作した野波・大友・坂本・田代 (2012) では、非当事者は情報量が乏しいと当事者に近い地域行政の正当性を承認する一方、詳細な情報が提示

された場合には広域行政の正当性を高く評価することが示され、上記の仮説を支持する結果となった。たとえば本研究のように在日米軍基地が当事者と非当事者にもたらす利益・不利益の概要を調査対象者に呈示する場合と、対照群としてこうした概要を呈示しない対象者との間で、政策決定者の正当性の判断過程を検討するといった調査が、本研究の知見を明確にする上で今後求められる。

在日米軍基地問題に関与する各アクターの信頼性に影響を及ぼす要因を、当事者・非当事者間で比較検討したところ、当事者による各アクターの信頼性の評価には、有能性と主要価値類似性が一貫して影響を及ぼしていた。特に類似性は、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府いずれのアクターにおいても有能性より強い影響を及ぼしており、当事者が自他の信頼性を評価する際の重要な規定因であることが示された。これに対して非当事者では、アクター3種すべての信頼性に対し、有能性と誠実性が規定因となった。類似性が規定因となったのは、日本政府への信頼性のみであった。以上の結果は、政策決定者への信頼について当事者では類似性が、非当事者では有能性と誠実性が規定因になるという中谷内ほか(2009)に沿ったものであり、本研究の仮説を支持している。

次に、正当性の規定因を検討した結果、まず当事者において、沖縄県住民の正当性に対して信頼性のみが有意な規定因となった。先述のように、主要価値類似性に関して当事者は、沖縄県住民のみを高く評価した。すなわち、類似性の高い沖縄県住民への信頼性が、さらにその正当性を評価する際に、規定因として作用したことになる。本研究における当事者は沖縄県住民であり、属性を共有するアクターに対しては類似性にもとづく信頼性を評価し、それに依拠して正当性を判断する傾向も強くなると推測できる。その一方、類似性が低く評価された日本政府の信頼性は、正当性の規定因とならず、代わって法規性と有能性による影響が示された。当事者は日本政府に対し、信頼性に関してはアクター3種の中で最も低く評価したが、法規性と有能性に関しては、信頼性と比較して相対的に高く評価した。つまり法規性と有能性が、当事者における日本政府の正当性を押し上げたと推測できる。在日米軍基地にかかわる政策を決定する上で、日本政府は実際に法規上で定められた権利を有するアクターであり、当事者はこの事実を考慮して正当性の判断を行っていると推測される。また沖縄県以外の住民については、当事者はその正当性そのものを最も低く評価したが、正当性の規定因となったのは信頼性と法規性、さらに有能性であった。当事者は、沖縄県以外の住民に対

して信頼性・法規性・有能性を最も低く評価しており、これらの低下が正当性の評価も低下させる影響を及ぼしたと思われる。以上より、当事者は各アクターの正当性を主として信頼性・法規性・有能性のいずれかから判断しており、アクターごとに異なる評価過程を踏んだことが示唆される。

これに対して非当事者では、沖縄県住民・沖縄県以外の住民・日本政府いずれのアクターに対しても、先述のように有能性と誠実性より規定された信頼性が、法規性と並び正当性に影響を及ぼした。すなわち非当事者では、3種のアクターに対して一律的に信頼性と法規性が正当性を規定した。

在日米軍基地問題への利害上の関わりや関心が強い当事者は、信頼性および法規性と有能性を、評価対象となるアクターそれぞれの正当性を判断するための認知的材料として使い分けていた。しかし利害や関心の弱い非当事者は、すべてのアクターの正当性を信頼性と法規性から評価した。どのようなアクターに政策決定者としての権利があるかについて、当事者は各アクターの認知的基盤と制度的基盤を精査した上で判断するのに対し、非当事者はそうした精緻な思考を避け、各アクターを一律的に評価したことが示唆される。正当性の規定因に関する以上の分析結果は、本研究の仮説を支持するものである。

ただし非当事者では、日本政府の信頼性に対して、有能性・誠実性と並び類似性も規定因となった。このことから、以下の仮説も提起できる。既述のように本研究における非当事者には、調査への参加にともなって在日米軍基地をめぐる受益圏・受苦圏の情報を獲得し、日本政府の決定を受容したほうが自己の利益が大きいとの戦略的思考をとった可能性が指摘された。日本政府の信頼性に類似性が影響を及ぼしたことは、非当事者が日本政府に対して自己の利益すなわち主要価値を実現すると期待した結果とも解釈できる。さらに非当事者では、日本政府の正当性に信頼性が影響を及ぼしており、その信頼性が上記の戦略的な思考過程から発生したものであれば、非当事者は日本政府の正当性を精緻な情報処理にもとづいて判断したとも推論できるだろう。非当事者に、当事者と同様な精緻な情報処理過程にもとづく正当性の評価を促す情報環境について、今後の研究が求められる。

上記の推論にもとづくと、本研究では以下の提言が導かれる。これまで述べた通り、原発・廃棄物処分場・軍事基地といった迷惑施設による個人的な利益・不利益が見えにくい非当事者は、その是非の決定を当事者や行政に委ねる消極的当事者主義を発生させやすい。ただしNIMBY問題における当事者は受苦圏となりやすく、し

たがって当該施設を非とする可能性が高い。その結果、当該施設の立地は不可能となり、NIMBY問題は解決されない。行政に解決が委ねられた場合には公益達成のために迷惑施設が是とされる可能性も高いが、非当事者の消極的当事者主義は低減せず、広域多数者が無関心なまま特定地域の少数者に迷惑施設の不利益が強いられる事態が現出する。非当事者の関心を高めるためには、当該の迷惑施設がもたらす広域多数者への公益および立地地域への不利益という両面を含めた情報の普及が重要である。しかし一方で、こうした受益圏・受苦圏に関する詳細な情報を獲得した非当事者には、自己の利益を重視した戦略的思考が発生し、特定地域への迷惑施設の立地を支持する結果ともなる。清水（1999）によれば、迷惑施設を拒絶する当事者に向けられた非当事者の非難には、非当事者自身が拒絶する当該施設を当事者に押しつけようとする側面があり、非当事者の側にもNIMBYシンドロームが発生しているという。すなわち、NIMBY問題において受益圏・受苦圏の情報を普及させることは、非当事者にNIMBYシンドロームの発生を促すことにもつながるのである。

迷惑施設をめぐる当事者と非当事者に対しては、受益圏・受苦圏の利害に関する情報を普及させるのみならず、それらの情報を2者が共有することを前提として、相互の主要価値について直接合議する場を設ける方が求められる。Johnson（2008）は、カナダにおける放射性廃棄物の管理政策をめぐる多様なアクターがラウンドテーブルで直接的な合議を重ねる熟議民主主義（deliberative democracy）の経緯を報告した。こうした熟議には、当該の政策に関与する各アクターが自他の権利の根拠となる価値について考え、それらの価値に対する相互の評価の異同に関して理解を促す効果があるという。Johnson（2008）が焦点をあてた放射性廃棄物の最終処分場（地層処分場）は、本研究で取り上げた在日米軍基地と同様にNIMBY構造を持った迷惑施設である。NIMBY問題における当事者と非当事者が相互の利害に関する情報を共有した上で直接的な熟議を進めることは、非当事者における消極的当事者主義の発生を防ぐとともに、迷惑施設の是非を決定する相互の権利の正当性とその根拠に関する当事者と非当事者との合意形成を促すと期待できる。

本研究ではNIMBY問題の事例として在日米軍基地政策を取り上げ、個人的な利益・不利益の見えにくい非当事者は基地政策を決定する各アクターの正当性を一律的に信頼性と法規性によって判断すること、その一方で当該政策との関わりが深い当事者は各アクターの正当性を

判断するために信頼性・法規性・有能性のいずれかをアクターごとに使い分けるといった知見を得た。正当性の判断に際して非当事者は周辺的情報処理を、当事者は精密な情報処理を行ったと推測できる。ただし、非当事者は調査への参加にともなって在日米軍基地が広域多数者にもたらす公益についての情報を獲得し、自己利益の維持のために日本政府という特定アクターの正当性を承認する戦略的思考を発生させた可能性が指摘された。しかし本研究で得られたこれらの知見には、以下の3点から限界が指摘される。

第一に、本研究では根本的な問題点として、在日米軍基地に関するNIMBYとしての側面が、特に非当事者において正しく測定されなかった可能性がある。本研究では、在日米軍基地がわが国全体にもたらす公益への評価が非当事者において高く、その一方で当事者には不利益をもたらすと評価されたことをもって、非当事者が在日米軍基地を迷惑施設と認知していたと見なした。しかし、ある公共施設がNIMBYとして成立する要素は、当該施設が公益のために重要であるという評価のほか、その施設が自分の近隣にあっては困る、との評価である。本研究では前者のみが測定され、後者の評価に対する測定が不十分であった。公益達成の上では重要だが当事者の不利益が大きいという本研究における非当事者の評価からは、彼らが在日米軍基地をNIMBYとしてではなく、誰の近隣にもあってはならないというNIABY（Not in anybody's backyard）の構造を持つ迷惑施設ととらえた可能性も指摘できる。軍事基地や原発など、NIMBYの枠組みからとらえられる多様な公共施設をめぐる正当性の検証を進めるにあたり、今後の研究では慎重な測定を行いたい。

第二に、項目の内的妥当性に疑問が呈される。本研究において正当性は、「基地政策を決定する権利は、本来、沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）にあると思う」および「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）には、本来、基地政策を制定する資格があると思う」というアクターごとの2項目で測定された。これらに記載された「権利がある」「資格がある」との語句は、法規的、政治的あるいは社会的な制度上での権利としても解釈されやすい。すなわち、これらの項目には、法規性を測定する「沖縄の人々（沖縄以外の人々・日本政府）が基地政策を決定することは、政治や法律で決められているはずだ」などの2項目との概念的な重複が指摘される。本研究が定義した正当性を的確に測定するためには、正当性そのものの基盤となる法規性などの制度的基盤および信頼性などの認知的基盤に対する評価を排除し、権利保持の適

格性のみを内包した項目が必要である。「政策の決定者として承認できる」あるいは「政策の決定者として同意できる」などが考案され、今後は尺度の改善が必要である。

第三の限界点は、当事者・非当事者いずれも大学生のみを対象とした本研究のサンプリングである。在日米軍基地政策はわが国で広範な人々が関与する NIMBY 問題であり、その是非に関する意見も多様である。新崎・我部・桜井・佐藤・星野・松本・宮里 (2011) によれば、沖縄県における米軍基地は現在、県土全体の約 10% を占めるにもかかわらず、基地関連収入は県民総生産の 5% 程度であり、非効率である。たとえば普天間飛行場に関しては、その基地関連収入と基地外の宜野湾市域の純生産を比較した場合、後者が 2.5 倍に及ぶという。すなわち沖縄県における米軍基地は、現在も沖縄県に一定の直接的な経済効果を及ぼすが、より高い経済効果の創出を阻害する負の効果も及ぼしている。のみならず、騒音の発生や一部の米軍関係者による治安の悪化なども、米軍基地が沖縄県にもたらす社会的コストと考えなければならぬ。しかし一方で沖縄県の米軍基地が、わが国にとっての安全保障という社会的利益を生み出している可能性も、完全に排除することはできないだろう。ただし、これらはいずれも客観的な指標で示すことが困難な社会的便益あるいはコストであり、個々人の主観的な評価に依拠する部分が多い。実際、既に述べたように普天間飛行場の名護市移設をめぐる 1997 年の市民投票でも、移設反対が約 53%、移設賛成が約 46% でほぼ拮抗した結果が示され、沖縄県の中でも米軍基地の是非に関する意見は多様に分かれる。このように多様な意見を内包した問題について、大学生という特定の層のみから得られた本研究の知見が、必ずしも高い外的妥当性を持たないことは言うまでもない。本研究で当事者とした沖縄県在住の大学生と、非当事者と位置づけた沖縄県以外の大学生との間では、在日米軍基地に関する知識や関心、日常への影響の評価などについて、有意差があることは確認された。しかしこれのみをもって、前者の層に在日米軍基地について一般成人と同様な関心や知識があったことの保証とはならず、したがって本研究における当事者と非当事者との間で、在日米軍基地への関心や知識の点で明確な差異があったと述べることは困難である。今後は、当事者・非当事者ともにより広範な一般成人層などを取り入れ、在日米軍基地についての関心や知識によってこれらを分類し、本研究で得られた知見を再検証する試みが求められる。

多様なアクターが関与する公共政策を、アクター間で

の共同的な合議にもとづいて円滑に決定・運用するためには、政策の決定権を持つのは誰かといった権利の所在と根拠に関して、アクター間で合意形成をはかることが重要である。正当性の承認過程に関する研究は、多様なアクターが共同で公共政策の決定・運用を目指すシステムの確立に、有用な寄与をなすだろう。現在のわが国は在日米軍のみならず、原発再稼働や放射性廃棄物処分施設など、いずれも NIMBY の構造を持つ迷惑施設の是非をめぐる、多様なアクター間で係争が頻発する事態となっている。本研究が提起する正当性の検証モデルは、わが国で社会的決定を迫られつつあるこれら重大な問題への洞察をもたらすひとつの視座となり得る。アクター間での正当性の相互承認という権利構造のフレームから、公共政策・合意形成・社会的ガバナンスをとらえる実証的研究を、さまざまな場面で展開することが求められる。

引用文献

- 新崎盛暉・我部政明・桜井国俊・佐藤 学・星野英一・松本 剛・宮里政玄 (2011). 脱「沖縄依存」の安全保障へ：国際環境の激変と 3.11 を受けて 世界, **822**, 188-200.
- Barber, B. (1983). *The logic and limit of trust*. (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press).
- Caddick, B. (1981). Equity theory, social identity, and intergroup relations. *Review of Personality and Social Psychology*, **1**, 219-245.
- Chaiken, S. (1980). Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion. *Journal of Personality and Social psychology*, **39**, 752-766.
- Commins, B., & Lockwood, J. (1979). Social comparison and social inequality: An experimental investigation of intergroup behavior. *British Journal of Social and Clinical Psychology*, **18**, 285-289.
- Cvetkovich, G., & Nakayachi, K. (2007). Trust in a High-concern Risk Controversy: A Comparison of Three Concepts. *Journal of Risk Research*, **10**, 223-237.
- Dornbusch, S. M., & Scott, W. R. (1975). *Evaluation and the Exercise of Authority*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Earle, T. C., & Cvetkovich, G. (1995). *Social trust: Toward a cosmopolitan society*. Westport, CT: Praeger Press.
- 藤井 聡 (2003). 社会的ジレンマの処方箋：都市・交通・環境問題のための社会心理学 ナカニシヤ出版
- Gladwin, T. N. (1980). Patterns of environmental conflict

- over industrial facilities in the United States, 1970–78. *Natural Resource Journal*, **20**, 243–274.
- Hsu, S. H. (2006). NIMBY opposition and solid waste incinerator siting in democratizing Taiwan. *The Social Science Journal*, **43**, 453–459.
- Hornsey, M., Spears, S., Cremers, I., & Hogg, A. M. (2003). Relations between high and low power groups: The importance of legitimacy. *Personality and Social Psychology Bulletin*, **29**, 216–227.
- Hovland, C. I., Janis, I. L., & Kelley, H. H. (1953). *Communication and Persuasion*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 井上 真 (2001). 自然資源の共同管理制度としてのコモンズ 井上 真・宮内泰介 (編) コモンズの社会学：森・川・海の資源共同管理を考える 新曜社 pp. 1–28.
- Johnson, F. G. (2008). *Deliberative democracy for the future: the case of nuclear waste management in Canada*. University of Toronto Press Incorporated. (船橋晴彦・西谷内博美 (監訳) (2011) 核廃棄物と熟議民主主義：倫理的政策分析の可能性 新泉社)
- Jost, T. J., Burgess, D., & Mosso, O. C. (2001). Conflicts of legitimation among self, group, and system: The integrative potential of system justification theory. In T. Jost & B. Major (Eds.), *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Inter-group Relations*. Cambridge University Press. pp. 363–388.
- 梶田孝道 (1979). 紛争の社会学：「受益圏」と「受苦圏」 経済評論, **28**, 101–120.
- 越水一雄・羽鳥剛史・小林潔司 (2006). アカウンタビリティの構造と機能：研究展望 土木学会論文集 D, **62**, 304–323.
- 中谷内一也・野波 寛・加藤潤三 (2009). 沖縄赤土流出問題における一般住民と被害者住民の信頼比較：リスク管理組織への信頼規定因と政策受容 実験社会心理学研究, **49**, 205–216.
- 宮内泰介 (2006). レジティマシーの社会学へ：コモンズにおける承認のしくみ 宮内泰介 (編著) コモンズをささえるしくみ：レジティマシーの環境社会学 新曜社 pp. 1–32.
- Moon, G. (1988). Is there one around here?. In Smith, C. J. and Griggs, J. A. (Eds.) *Location and stigma*. London: Unwin Hyman. pp. 203–223.
- 野波 寛 (2011). コモンズの管理と公共政策に関わる多様なアクターの権利：正当性の相互承認構造に関する実証と教育を目的とした‘誰がなぜゲーム’の開発 シミュレーション&ゲーミング, **21**, 115–124.
- 野波 寛・加藤潤三 (2010). コモンズ管理者の承認をめぐる2種の正当性：沖縄本島における赤土流出問題をめぐる社会的ガバナンスの事例調査 コミュニティ心理学研究, **13**, 152–165.
- 野波 寛・加藤潤三 (2012). 法規性は正当性に対する信頼性の影響を阻害する？：沖縄県におけるコモンズの管理権をめぐる多様なアクターの制度的基盤と認知的基盤 社会心理学研究, **28**, 1–12.
- 野波 寛・加藤潤三・中谷内一也 (2009). コモンズの管理者はだれか？：沖縄本島の赤土流出問題をめぐる多様なアクターの正当性 社会心理学研究, **25**, 81–91.
- 野波 寛・大友章司・坂本 剛・田代 豊 (2012). NIMBY問題における政策決定者の正当性：当事者・非当事者による判断に情報環境が及ぼす影響 日本社会心理学会第53回大会発表論文集, **27**.
- 野波 寛・蘇米雅・ハズネル敦・坂本 剛 (印刷中). コモンズとしての牧草地の管理権をめぐる正当性の相互承認構造：内モンゴル自治区における牧民・行政職員・都市住民の制度的基盤と認知的基盤 実験社会心理学研究, **53**.
- Petty, R. E., & Cacioppo, J. T. (1986). The elaboration likelihood model of persuasion. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, **19**, Academic Press. pp. 123–205.
- Siegrist, M., Gutscher, H., & Earle, T. C. (2005). Perception of risk: The influence of general trust, and general confidence. *Journal of Risk Research*, **8**, 145–156.
- Suchman, C. M. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, **20**, 571–610.
- 清水修二 (1999). NIMBY シンドローム考 東京新聞出版局
- 鈴木志郎 (2011). NIMBY 研究の動向と課題 日本観光研究学会第26回全国大会論文集, 17–20.
- Takahashi, L. M. (1997). The socio-spatial stigmatization of homelessness and HIV/AIDS: Toward an explanation of the NIMBY syndrome. *Social Science and Medicine*, **45**, 903–914.
- Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of

public support. *Renewable Energy*, **21**, 49–64.

山岸俊男 (1998). 信頼の構造: ところと社会の進化ゲーム 東京大学出版会

Zelditch, C. H. (2001). Theories of legitimacy. In T. Jost &

B. Major (Eds.), *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*. Cambridge University Press. pp. 33–53.

付 録

調査対象者に呈示した在日米軍基地政策の概略

沖縄の基地政策の経緯～1995年から普天間基地の移設まで

沖縄県では米兵による少女暴行事件(1995年)をきっかけに、基地反対運動や普天間基地(宜野湾市)の返還要求が強まりました。普天間基地は1997年に宜野湾市から名護市の辺野古へ移設されることになり、1998年には県内移設の容認派が沖縄県知事に当選するなどしましたが、実際には移設されませんでした。2004年、米軍のヘリコプターが宜野湾市の大学に墜落する事件が起きたことで沖縄県内の基地返還要求はさらに強まり、辺野古への普天間基地の移設が再決定されます。しかし2009年以降、普天間基地の移設は辺野古か沖縄県外かで再び揺れ、移設予定だった名護市で反対派の市長が当選するなど、この問題は混沌となっています。

沖縄の基地によるメリットとデメリットには、いろいろな意見があります。基地は沖縄の人々にとり、雇用の創出など経済的なメリットもあるようですが、上に述べたように治安や安全の問題、騒音といったデメリットも生じます。その一方で沖縄以外の人々は、米軍の駐留経費の一部負担(「思いやり予算」)で、安全保障というメリットを得ているとも言われます。そして日本政府は現在、基地政策の事実上の決定者です。沖縄の人々・沖縄以外の人々・日本政府という3つ(注)はこのように異なる立場で、沖縄の基地政策にかかわっているのです。

注) 沖縄の基地政策には、沖縄県行政や米国政府などもかかわりますが、ここでは上の3つをとりあげます。

Legitimacy of various actors around American military bases in Japan as NIMBY: Approval processes on decision rights of public policies among concerned parties and third parties

HIROSHI NONAMI (*Kwansei Gakuin University*)

HIROKI TSUCHIYA (*University of the Ryukyus*)

KUNITOSHI SAKURAI (*Okinawa University*)

Legitimacy is defined as people's evaluated approvability of others' or own rights to decide public policies according to some reasons or values. In the present research, legitimacies and determinants among various actors around the decision rights of policies for NIMBY problem were examined between high-relevant concerned parties and low-relevant third parties who are related to policies of American military bases in Okinawa prefecture. We focused on trustworthiness and legality as determinants of legitimacies. Effects of trustworthiness toward legitimacy are hypothesized to vary across each actor among concerned parties, because they are motivated to process information minutely. Among third parties, on the other hand, legitimacies of related actor are evaluated according to peripheral clues, so it was hypothesized that both trustworthiness and legality to be determinants uniformly. Although these hypotheses were supported, the third parties were suggested to arouse a strategic process approving legitimacies of particular actors to maintain their own benefits as a result of acquirement of information about NIMBY structure. This paper discussed on theoretical perspectives to investigate consensus among various actors over public policies from the frame of rights structure.

Key Words: legitimacy, legality, trustworthiness, NIMBY, American military bases in Japan