

法制度の裏側にある「場所」 と社会調査

金菱 清*

■要 旨

本稿は、私権を排除したところに成立する「公共性」の理念を前にして、個人的な権利を擁護しかつ公共的な利益を確保する「場所」の設定は両立可能なのか、という実践的な問題に向き合う。市という媒介者（アクター）の存在によって、マイノリティ・グループが、マイノリティ・グループとしての正当な認識を（市によって）与えられつつ、法レベルでは、文化的的不公正と経済的不公正を統合するような「レジティマシー」が構築されることを明らかにする。

具体的には国（公的機関）と大阪国際空港の敷地内にある現在国内最大規模の「不法占拠」地区である中村地区の住民（私的生活）との間で発生する「公共性の公準違反」をめぐる緊張状態を、市というアクターがいかにして調停させていくのかをみる。そこでは、中村地区の住民が移転補償に伴って再スティグマ化を被ることのないように、調停アクターとしての市が中村地区住民たちのローカリティを根拠に法律（騒音防止法）を適用するというよりも、むしろローカリティを壊すことによって「実際上の（法的）権利」を認めさせるというアクロバティックな実践を描きだす。さらに、本来法体系に拘束される行政が逆に現行法を最大限活用しながら解釈していくことで、国民国家における外国人の定住と文化の多様性を具体的に保障する「場所」の実現可能性について考察を試みる。

キーワード：不法、法制度の裏側、公共性、物語、レジティマシー

1 法制度の「裏側」からみる

「行政が法を『裏側』からみますと、こういうふうに善処できます」。これ

*東北学院大学

はある市の行政職員が、調査者に対して、あけすけに語ってくれた言葉である。本来法律には、裏も表もない。しかも、なにかやましいことでもしないかぎり、法律の「裏側」という表現は使わない。ところが、ここの行政職員の人たちは、積極的な意味で「裏側」という言葉を用いており、法律などここではないかのようにさえ思えてくる。すなわち、この担当部署では、法律の適応基準とは異なる形で従っている行動規範の基準があることがわかる。ただし、行政職員は、法律に違反して職務を遂行することはできないために、法律の「裏側」をみるということになる。しかし、なぜ法制度を裏側から見ないといけないのか？あるいは、なぜ法制度の裏側をポジティブな意味で用いているのだろうか？

実は、この行政部署は、大阪国際空港の敷地にある国内最大規模の「不法占拠」地域を扱う市の担当部局である。「不法占拠」とはいわゆる不法行為であり、実定法上、その行為は「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害」（民法709条）するものである。行政財産である国有地（空港敷地）は国民全体の利益に適うものでなければならず、一部の人間がその利益を侵害している状態が「不法占拠」である。また「不法行為」をした者は、「生じた損害を賠償する責任を負う」立場にある。よって、たとえば行政代執行による強制移転になった場合には、不法行為をしている当事者がその撤去費用等を支払わなければならない。すなわち、「不法占拠」という土地に関わる法制度の枠組みのみで考えていくと、不法占拠者は補償の枠外にあるといえよう。

にもかかわらず、日本政府は、2002年以降4つの他に類例をみない方法を用いて、「不法占拠」状態を解消することを決めている。まず、地区に所在する建物を代替地に移転する際、「不法占拠」されている国の方が不法行為者に「移転補償」を支払う。そして2つめに、移転する際に経済的な損失がでた場合の「営業補償」を国が支払う。3つめは、集団移転をする住民に対して、国有地（空港にある対空受信所施設の用地）を市に売却する形で「代替（移転）地」を確保し住民に提供する（そして、集合住宅を市が建てる）。さいごに、地区の事業者のための事業所用地として国有地を売却す

る。このことにより、「不法」な状態は解消されることになる。

これら国による一連の政策は、当該「不法占拠」地区のためだけに新たに特別な法律を設けることでもなく、かといって最低限の保証という意味合いで、「生活保護」程度の見舞金が支払われてきたわけでもなく行われるものである。後ほど説明するように、既存の法律制度を裏側から捉えることで、何千万円にもものぼる補償金が一軒あたりに対して支払われている。今回のケースでは、一部の人から「盗人に負い銭」と評されるほど、金銭を支払う側と支払われる側が逆転していることが特徴的な点としてあげられる。もちろん見舞金を行政が支払うことはインフォーマルな形ではあるが報告されている。しかし、合法的な制度のもとで「不法占拠」の状態に対して多額の補償が支出され、解消された意味において今回の決定は画期的である。

「不法占拠」というまったく同じ事象にもかかわらず、「不法」なものから合法なものへとパラダイムが転換するのは一体なぜだろうか。社会学の役割として、プロセスの記述はもちろんのこと、「不法占拠」と法律制度とがどのような形で実際の現場で結びついているのかということを明らかにし、その社会的現象を説明したり解釈したりすることが求められる。その際ヒントになるキーワードが、冒頭にあげた法制度の「裏側」である。この法制度の裏側に、今後社会調査が明らかにすべき「場所」があるのではないかと考える。

というのも、法制度の裏側からみるということは、法制度を裏側からみることで配慮せざるをえない社会的存在が前提としてあり、これまで行政が見えなかったものを明確な形で施策として視覚化したり、対象化したりできることを含んでいるからである。そしてその視覚化された現実の事象に即応して、法制度を結果的に適用していることがわかる。いわば法制度の裏側とは、ある政策を正当化させるための方便〔三浦, 2005: 45〕として、法制度が本来の趣旨と異なるところで積極的に利用されている正義追求の場所であると解釈することができる。ここで扱う法律制度とは具体的に後述するように「騒音防止法」をさすが、そもそも法制度は本来の趣旨とは全く異なるところで斟酌できないような形で、事細かな手続きが厳密に書かれているは

ずである。したがって、一見すると、「騒音防止法」という法制度の中に当該「不法占拠」地域を位置付けることは困難であるように思える。

ところが、今回の決定では法制度の中に「不法占拠」が“きっちり”組み込まれることになる。そこでは、本来法体系に拘束される行政が、逆に現行法を最大限活用しながら解釈せざるをえないような「場所」が明確に存在するといえるだろう。これまで見えていなかった、あるいは見ようとしてこなかった「(潜在的な)場所」の発見は、行政施策をよりよい形で積極的に進めていくためのメルクマールにもなるし、学術的知見として意義があるように思われる。したがって、本稿では、法制度を「裏側」からみることによって得られる知見から、社会学が調査すべき「場所」の発見とその意義を明らかにすることを目的とする。

2 法の表側論の展開と限界

法の裏側があれば、その逆として法の表側という表現が可能であるだろう。法の表側論として、利害調整をはかるコミュニケーションの「場所」の想定が考えられる。たとえば、船橋晴俊は、ハーバーマスの公共圏論を引き受ける形で、「公論形成の場」を設定する〔船橋, 1998〕。公論形成の「場所」を設定することで、利害関係者に対する開放性を促し、異質な視点や情報を集め、突き合わせた上で、より普遍性のある問題認識と解決策を見出すことが可能だとする〔船橋, 1998: 211〕。また長谷川公一も、様々な環境問題の現場をみるなかで、すべての利害当事者が、それぞれの利害を主張するなかで公論を表明し、透明性と説明責任を担保するような「公共性(場所)」を政策的公準としてあげている〔長谷川, 2003: 206〕。

法の表側にある規範論は、ある社会問題を解決するための民主的な手続きをいかにルール化し、精緻化するのかという問題関心をベースに理論構築されている。そして、社会問題が発生する現場においても、対抗的な参加から協調的な参加へとシフトする動きが近年顕著にみられるようになってきたことは特筆すべきことである。

その一方で、民主的手続きがすでに制度化され、一定程度受け入れられている現場において、民主的要件を組み込んだり、修正したりするだけではや対応しがたい問題も同時に指摘されはじめています。たとえば、原口弥生は、いかに形式的に開かれた、そして透明な意思決定過程が法的に整備されたとしても、意見が公平に意思決定に投影されるような有意義な住民参加を促すような「場所」を保障することにはならないことを、アメリカのルイジアナ州における反公害運動の事例から明らかにしている [原口, 1999]。また、土屋雄一郎は、できるかぎり科学的かつ客観的に判断するための合意形成をつかった「場所」を設定しても、住民参加、情報公開、客観性や公平性というキーワードに拘束されることで、結果の不正を是正することなく、この不正を逆に肯定するような制度的現実だけが承認される矛盾を、産廃処分場における検討委員会設置の事例から明らかにしている [土屋, 2004]。

以上のような問題を考えながら、法の表側論を「不法占拠」地域にあてはめた場合、当該住民が利害関係の当事者適格になるような「場所」の設定は難しいように思われる。なぜならば、法の表側論は、利害当事者として主張してはじめてコミュニケーションが当事者間でなりたちうることを前提に組み立てられた枠組みだからである。もちろん、法制度は不法を起こしている当人の人権を擁護すべきであるという門戸自体は不法行為者に対して常に開かれている。しかし現実問題として考えた場合、「不法占拠」地域に暮らす人々は、クレームを申し立てること自体を回避する傾向にある。事実、当該住民は、一連の大阪国際空港で生じた航空機による激甚騒音の裁判のときに、自治会で話し合いをおこない、「不法占拠」だという事由のため、一步引いたところで訴訟団や調停団への参加を見合わせている。その結果、四半世紀以上にわたり、国の騒音防止法制度による騒音対策や防音対策から抜け落ちることになる。

クレームを申し立てることができない結果、空港敷地にあつて最も騒音被害が大きいうちのひとつである当該地域は、今日まで法の表側における「場所」で当事者としてすら認知されることもなかった。そのため、本来講じられるべき騒音防止の対策も採られていないのが現状である。このことから、

法の表側論においては、ルールの手続きを公明正大にする反面、他方で社会的弱者や差別を被っている人々自身がクレームの申し立てを敬遠し、差別の問題がその「場所」の設定から見えなくなってしまう可能性が高くなる。厄介なのは、法律的な権利の対象とならないことを、(当事者にもならない)人々があたかも主体的に選びとったものとして処理され、差別そのものがクレームの申し立てもないままに潜在化し、みずから当事者であるという適格性を失ってしまうことである。このように差別を受けている当事者から発言を奪い、差別をより強化したり、構造化したりするジレンマ状況が意図せざる結果として生み出されることになる。

ここで、本来法律で設定された意思決定機関(公論形成の場)への当事者適格が付与される可能性が高く、制度上その参加がすべての人々に開かれているにもかかわらず、その可能性をみずから閉ざし、当事者であることを諦めてしまう現象を、差別の「開放的抑圧」問題と呼ぶことにする。この差別の「開放的抑圧」の問題は、行政が積極的に見ようとしなければ、当事者からクレームもなく、差別が温存されたまま、解決すべき行政課題の優先順位から外される点にある。

こうした法制度の表側論にかわって、今回、国によってとられた決定の分析は、民主的な法手続きのなかで、問題にならないがゆえに脱漏していく「(潜在的な)問題」について、法制度の「裏側」でどのようにすくいあげるのかという論理を整理する際に重要である。そこで、今回の「不法占拠」地域における政策決定の事例を具体的にみていくことにしよう。

3 見えない「場所」と例外状態

飛行機がすぐ民家の上空をかすめ、爆音がとどろくこの「不法占拠」地域は、二重の意味で本来人間が立ち入ってはならない場所である。ひとつはそこが空港敷地(国有地)である。もうひとつは何人たりとも轟音のために居住することを通常欲しないような場所(騒音防止法でいうところの第三種及び二種区域に属する)だからである。このように飛行機と人間とが異常なま

でに接近している大阪国際（伊丹）空港の北西側にある地区は、激甚な騒音や下水道が整備されていないような劣悪な環境と貧困を抱えた在日韓国・朝鮮人が暮らしている現在国内最大規模の「不法占拠」地域である。大阪国際空港は敷地面積が 300 ha を超える日本有数の基幹空港であり、その敷地内（滑走路から約 100 m、面積約 3 万 m² を超える国有地上）に通称中村地区が存在する。1958 年、大阪国際空港が米軍から日本政府に返還された後、旧運輸省が第一種空港として管理運営し、現在も国土交通省が直轄管理をおこなっている。通常の公共空間の利用と管理に関する理念からすれば、国有地という土地に関する法に抵触するだけでなく、航空法という行政財産に関する法律にも抵触するため、「不法占拠」の状態は一部著しく法を逸脱した行為としてとらえられる。

2002 年 11 月に自治会が中心となって行った国の居留調査では、世帯数 159、人口は 404 人にのぼる。このうち日本への帰化も含めると日本人は 1 割強を占めているが、住民の約 8 割以上は在日朝鮮・韓国人である。戦前の空港建設の時代に日本政府により強制連行されたか、自由意志でもって従事した人々の宿舎（飯場）が設けられたことがもともとの始まりである。職業的な差別やアパートへの入居拒否などで仕方なくバラック小屋を国有地に建てざるをえず、生活保護を受けている世帯も少なからずあり、常に貧困と隣合わせの生活を強いられてきた。居住年数をみても、20 年以上居住している住民が 7 割にものぼる。地区内には、57 の事業所があり、土木建築業が 21 事業所、大規模リサイクル業が 15 事業所（紙・鉄屑・布）、後は飲食業やパーマ屋さんといった商店的な事業を展開している。建物については、建設労働者などの飯場を含めて 208 棟ある。上水道及び電気の供給、電話線の敷設やゴミ収集など生活上必要なインフラ整備は済んでいるが、未だ下水道敷設や防音対策は講じられていないのが現状である。

このような劣悪な状況を指して、かつて住民は次のように述べていた。「行政の谷間です。この前ね、市が下水道 100% 達成したという連絡受けました。そやから中村は市民が住んでいるけれども、この中村の住民は市民ではないんですか？という疑問付をつけて送り返したんやけども、まだあれか

ら返事をもらっていない」。自分たちが「市民」という概念から漏れている様子がよく伝わる。またある住民は、「ここ（中村）へいたら、人に認めてもらえない、だいたい、人間扱いしない、ああ、アパッチ（ママ）に住んどんのか、こうなってしまうからね」という。

法や制度に守られた人間とは異なって、人間の存在自体が極めて「動物化」された状態（「剥き出しの生」）として置かれることが、むしろ常態化しつつある社会がある [Agamben, 1995=2003]¹⁾。「不法」な存在は、法の適用可能性が閉ざされるためにその存在をめぐって認知されず、政策の課題対象となることに大幅な時間を要する。結果それに付随する行政サービスが停滞することで、周辺地域との差異が顕著となり、差別をより一層助長することにもつながる。かつて地図にも名前がなかった見えない「場所」を行政はどのように認知し、政策転換をはかっていくのだろうか。このことを次にみていきたい。

4 「物語」を組み込んだ普遍的な法制度のあり方

国の基本的な空港政策は、空港をいかに安全かつ円滑に運行させるのかという点にある。そして航空法にもこのことが最初に明示されている。その観点から見れば、空港のなかに暮らす人々の生活は、何らかの位置付けをする以前の問題であるといえるだろう。しかし、今回の「不法占拠」地域に対する移転補償の決定は、基本的な空港にかかわる法制度の枠組みを壊さず、その中でいかに当該住民の生活を保証していくのか、ということを探るものである。法制度の枠組みを壊すことではなく、むしろ逆に法制度を生かした形で、差別の「開放的抑圧」問題をすくい取る契機が含まれている可能性をみる。

2002年の国土交通省の記者会見によると、「本来は、国が補償をする立場にはない。制度の適用の有無にかかわらず、国は立ち退きを求める立場にある」。「しかし、それでは実際の解決にはなっていないのも事実である。今回あくまでも人道的な立場から、異例ではあるが移転補償をすることに決め

た」(国交省記者資料より抜粋)とある。

通常、上記の考え方は逆である。すなわち「個別的な事情はあるけれども、一般的な原則を覆すことはできないので、対応することはできない」という結論が通例であるが、ここではそのことが反転している。仮に特別な処置として「見舞金」で解決を図ろうとすれば、貧困を抱えている彼ら彼女らは、将来的に暮らしを立てられなくなることが予想される。住民が納得して移るためには、「制度」のなかでそれ相応の金銭的な補償が支給される必要がある。いわば一般的な公共事業の際に出される同等の補償(高速道路や新幹線など建設する際の民家の移転補償制度)を受けるための枠組み作りである。

ただし、これは国家の基本的な政策に矛盾を抱えこむことになる。「あの地域で認められているにもかかわらず、なぜこちらの地域は認められないのか」という「逆差別」の声が他の地域から次々に噴出してきた場合、国家の行政政策に揺らぎが生じてくる可能性がある²⁾。当然このことは国側として回避しなければならない事項である。一般的な制度を活用しつつも、制度を当該地区だけに限定して、今後の公共事業に波及しないやり方を模索する必要がでてくる。それを可能にしたのが、「騒音防止法」をかけることである。この法制度の適用により、騒音の激しい「不法占拠」の該当事例は、中村地区に唯一限定されることになる。騒音防止法は、騒音が著しい地域に対して、移転補償や防音装置を施工することで騒音を低減させる従来(1974年)より施行されている法律である。

	中村地区	空港(管理者:国)
土地	不法(加害→)	被害)
騒音	(被害)	←加害)不法

図：法制度における不法行為の責任の所在(網掛が騒音被害としての「物語」)

新たな法律を設けることなく、騒音防止法という従来ある既存の法律制度を中村地区に適応することで、「不法占拠」かどうか、あるいは「在

日」であるかどうかということに関係なく、騒音を被っている「すべての人々」に対して騒音対策が講じられることになる。土地に関する法制度の基準から照らし合わせれば、中村地区は、「不法占拠」地区であるため、家屋の撤去など「生じた損害を賠償する責任を負う」という立場にあるのは、不法占拠者の方である。

ところが、「不法占拠」地区を『騒音』という切り口でとらえれば、不法性の能動（加害）性と受動（被害）性は図のようにきれいに逆転する。すなわち、激甚な騒音を出す空港の管理責任者である国の方が、騒音を被っている（不法占拠者を含めた）被害者に対して補償をする義務と責任が法律上生じることになる。騒音防止法の法制度自体には「不法占拠」に対する補償関連の項目は一切存在しないが、「不法占拠」地区にいる人々を騒音の被害者として見立てることで、不法占拠者でない人々と全く同じように補償を受けられる権利が不法占拠者側に発生する³⁾。

実はこの「見立てる」部分に、法制度の「裏側」の中心的な役割がある。現代政治理論が専門の岡野八代は、デリダを借用しながら、法を次のように定義している。すなわち、法とは、「その起源や歴史性を問うことなく、〈わたしたち〉がある物事にたいして適用する規則・規範」である [岡野, 2002: 14]。そこでは、規則や規範から外れることを打ち立てることを行政は基本的にできない。しかし、裏を返せば、適用するコードに「見立てる」ことができれば、法制度の起源や歴史性が問われないからこそ、ある物事に対してその規則や規範が適用されることが可能なのだということにもなる。言い方を換えれば、法制度におけるコードの同調性さえ担保することができれば、普遍的な法制度に本来は排除されるべき「物語」を挿入する余地が生じるということである。

ただし、そのまま騒音防止法を中村地区に適用することはできない。国の方も、「中村地区の住民は、正当な権限のないままに建築物を建築して生活しているため、土地に対してはもちろん、建築物に対しても騒音防止法に基づく移転補償はおこなうことはできない」と述べている。つまり騒音防止法という法制度の表側では、「不法占拠」に対する補償はおこなう余地はな

い。そこで法制度に次のような「物語（裏側の仕掛け）」を設けることで「不法占拠」に対して補償が可能となる。「しかしながら、中村地区の環境整備を促進するため、建築物に対して移転補償を行う必要があると判断される場合には、移転補償を行う直前に一度騒音対策区域の指定を解除した上で、再び指定し直すものとみなすことにより、告示日前建物として建築物に対する移転補償をおこなう」。

どういう意味か、一見するとわかりにくい。中村地区は、空港の敷地内に「不法占拠」している状態にあるため、航空法でいうところの空港「場内」にあたる。騒音対策が講じられる騒音対策区域は、空港「場外」においてのみ適応されるので、当該地区はその適応外となる。そこで、いったん当該地区を一時的に空港「場外」に出すことで、騒音防止法の適応地域に組み入れることが可能となる。ただし、騒音対策区域の指定等は国土交通大臣の認定事項であるため、法律自体を新たに設定する必要はまったくない。またこうした認定事項を一般の人が目にするのもほとんどない。

騒音防止法は、本来は騒音の解決を目指すために作られた法律であるけれども、今回の中村地区への適応は、少なくとも騒音を解決したり、低減したりすることが目的なのではない。「環境整備、これは行政用語で、できるだけ多くの支持を得るために便宜上使った」という行政がいうように、あくまで騒音防止法の制度自体は、便宜上使われた方便である。「不法占拠」の円満な解消という問題解決のための手段として、結果的に法制度が活用されたのである。言い方を換えれば、「不法占拠」を円満な形で解消するための法制度が、たまたま騒音防止法であったといっても過言ではない。したがって、法制度をどのように解釈するのかというレベルではなく、法制度が誰のためにあるべきなのか、あるいは人々の幸福追求への希求、そのことに基づいて法制度が取捨選択されているという現実がここにある。

空港の場合、皆が平等かつ公平に使用するために、私的な利用は固く禁じられている、このことが空港の大原則（「公共性」）である。にもかかわらず、私たちの世界では、不作為な形で私情が絡んでくることがある。大阪国際空港の場合であれば、歴史の意図せざる結果から「不法占拠」せざるをえ

ない状況がうまれる。こうした個別の事象のすくいとり方がここでは「問題」とされる。国が個別的に「はいどうぞ」という形で、それを公的な立場において、積極的に推奨することは困難である。原則論として「不法占拠」を認めないという立場をとりつつも、その内実においては、人道しやむを得ないという形をとることと空港の環境整備を進めるという「物語性」を法制度に創出させることで、最終的に「不法占拠」地区への補償が決定される。

実際本当にやむを得なかったのかという精査は別として、少なくとも、「やむを得ない」ということを公に言明することによって、個別性を一般的な法制度のなかですくいとるためのレジティマシーを確保することにつながる。通例法律は例外を認めることはないが、今回の事例においては、法制度に物語を挿入することで、中村地域という個別性や特殊性に即応した法制度の存在が浮かびあがってくる。つまり、激甚騒音から救済することがここでの法制度本来の（表の）役割だとすれば、法制度を裏側からみるとは、その本来の激甚騒音の有無の議論を脇に置いたまま、移転補償を一般公共事業並に支出させるために、環境整備という「物語性」を組み込むことで、法制度を逆に転用できる場所を法内部に創出した点である。

また、2002年の記者会見の段階では、人道上の問題として、「生活を続ける場の確保」を行うことが必要と考え、建物補償を認めている。他方、国の土地を「不法占拠」されたうえに、そこで営業目的で商売をされていることを事由に営業補償までは認めないということを国は堅持していた。ところが、その後この決定は覆されて、「不法占拠」地区での営業補償が認められている。なぜか。市の担当者のインタビューからみてみよう。

「平成2年の時に補償は絶対出しません。どこの法律をつついても出せる方法ありませんよ、まして空港場内です。そこがネックになって、平成2年のときはこの問題が頓挫した。今回の場合、補償を出す、また補償を出す根拠の法令、これをまず国の方で決めてもらうことが第一。その補償は、騒音防止法の移転補償でやるということが決まった。

ただし、（国は）営業補償は出しませんと言っていた。なぜ出せない

かという、理屈とすれば、そこに住んでいる方の救済策である。したがって、そこで暮らさなければならないという人を救うための手立てであるが、そこで金儲けをやっている人まで出すとなれば、会計検査とか、世間の合意を得られない、したがって、それはやりませんというのが当初あった。

であるならば、我々はその時の方針として、営業できるような別の手立てを考えないといけないといった。別の手立てというのは、例えば土地を貸して、そこで営業できるようにしてあげるとか、土地の手当てをやってあげないといけませんよ。その研究（を国の方で）やってくださいということで営業補償が良いとか悪いとか結論は言わなかった。ところが、そこでひとつ、移転補償を騒音法でやっていこうということがまず決まった。それをまず勝ち取るのがひとつのポイント。それで、騒音防止法を適用するとなれば、同時に土地の手当ても考えていますけど、それは難しいことも同時にわかってきたこともあり、騒音防止法を適用するという事ならば、その法律には営業補償もある。

やっぱり平等に扱わなければいけないということで、今度は方針を変えて、営業補償を訴えることに加えて、土地の手当てで個人に払い下げるのが難しいことや、いろんな難しい要件が出てきました。じゃあもう営業補償、いわゆる金銭決着がいいかなあという風に、国の方も徐々に変わってきた。ですから当初は移転補償の根拠法令を騒音防止法でもって移転補償を出すことを確定させるのが一番の目標で、そこまでやったら営業補償の問題については、いずれ解決するというのを我々は考えていました。」[市担当者 2003年4月]

市は当初から営業補償の実施を考えていた。しかし、あえて国とののはじめの交渉にはそのことを提示しなかった。なぜなら、実現困難な営業補償を本題に出すことで、移転補償そのものの枠組みが壊れてしまうと考えたからである。そこで、建物補償による移転を環境整備および人道という形で先に国に明言させたのである。そして、国が後にひくことが困難となった段階で、

営業補償の交渉をおこなう。そのような条件のもとで国が突きつけられたのは、次のふたつの選択肢である。つまり、営業補償を認めないで地区の整備全体のスキームを壊すのか、あるいは、営業補償を認めて全体を進めるのか、という選択肢である。

市による国の説得の仕方は、建物補償が騒音防止法という法律で認められることが決定した段階で、同じく法律に明記されている営業補償を「不法占拠」だからという理由だけで認めないということは、「法のもとの平等」という趣旨からみれば説得力に欠けるという論法をとる。いったん適用された騒音防止法という法制度を裏読みすることで、普遍性のなかでは特殊性や個別性に関わらず例外なくそれをすくい取らざるをえなくなるという仕掛けができる。もちろん営業補償を重視した背景には、この中村地区が抱える特殊な状況が考えられる。それは、概要でもふれたように、職住一体型のコミュニティを形成しており、仮に住む移転先が確保されたとしても、彼らが生業を営む基盤自体がなければ、絵に描いた餅状態になることを危惧していたからである。

また、事業者に対する事業所用地用の国有地を売却することも同様である。国有地の払い下げを直接おこなうことは本来できない。国有財産を直接随意契約して売却できない上に、普通財産の転用となれば一般競争入札となり、中村地区の人々がその土地を取得することは困難となる。こうした問題ひとつとっても法律の壁がたちはだかる。しかし、これも騒音防止法に基づいて発足した空港周辺整備機構という独立行政法人をいったん第三機関に迂回させるかたちで、最終的に中村の人々だけに国有地が安価に取得できる仕組みを、現行法のなかで最大限法制度を活用することで可能としている。

市の立論の中身をみると、「公共性」だとか、「合意形成」だとか、法律制度の基準がまず先行してあるのでなく、あくまでそれらの役割は事業全体を進めるための補助的な手段であることが了解できる。まず、大前提として「不法占拠」という不正常な状態を解決することがあるために、事業が「できない」という発想は最初から念頭になかったと述べている。できるという前提にたつて物事をすすめると、法律や公共性は事業の背景として再配置さ

れることになる。つまり、法制度の裏側という意味には、本来の基準とは異なるものを採用している側面の他に、正統性の裏づけをとるというバックアップ機能としての役割がある。ここでは、法制度が誰のためにあらねばならないのかということを開きかけるものとなっている。そこで次に、法制度を裏側からみた際に組み込まれる「物語性」の実相とその社会的意義について考察していくことにしたい。

5 「不法」における権利設定の論理

見えない「場所」を行政が政策対象の可能な「場所」として設定するためには、幾重にものぼる慎重な態度と配慮が求められる。見えない「場所」とは、いわば見えなくさせている社会的な圧力が多方面から常に働いていることを意味している。見える「場所」として安易に開示した途端に、そうした抑圧した力が噴出して逆効果となるケースが考えられる。

中村「不法占拠」地域についていえば、「問題」として見えなくさせている背景には在日問題がある。戦前戦後の歴史問題の絡みから、たちまち問題そのものを解決しようとした場合、政治問題に発展し、政治的決着か裁判による法廷決着かということになる。そうなると、行政が設定できうる「場所」は、調停機能などの消極的な役割に縮小されることになる。つまり問題解決をはかろうとした結果、逆に問題をより複雑にし、当事者間にしこりや禍根を残すことになることも否定できない。

典型的な例が京都のウトロの「不法占拠」事例である。ウトロの事例では、土地の明け渡しを地権者に求められた在日の住民が、居住権をたてに主張をおこなったが、最高裁で上告を棄却されている。ウトロの問題は、政治的・法律的決着が住民の生活権の根本的な解決にならなかったことから、国連の人権委員会へと国際問題化し、多くの人々の知るところとなった。つまり、法（土地の登記簿記載）と歴史（植民地主義の清算）がその互いのヘゲモニーやその正当性を争う場となってしまい、行政の立ち入る隙がなくなってしまったのである。したがって、行政が積極的に関与できるためには、で

きるかぎり政治色をもった関係者を介入させない統一した物語性をもつ「場所」を設定することが求められる。その場合に、戦前戦後の歴史問題をいったん棚上げし、新たな認識枠組み（物語）で「場所」の設定を組み替えることになる。

中村地域の場合、ある独自の歴史観のもとで市の行政職員が集まって、問題解決のための物語を紡ぎだしている。彼ら市行政の論理をまとめると次のようになる。すなわち、100年のスパンでみると、日朝・日韓関係は非常に悪い時代である。そこでは、「(戦後) 補償をなさい」という理屈になる。一方、1000年という幅でみると、日本国における今日の文化の基層を成しているのが、中国・韓国の人々によるところが大きい。したがって、在日を含めた人々が近年の歴史のなかで必要以上に不幸にある実情を、補償という形ではなく、「恩返し」的な意味で20世紀の間に中村地区の問題を解決し、「在日としての誇り」を持てる事業にしたいという思い（＝物語性）があったという。その中で、私たちがおちいりがちな政策立案について次のように注意を喚起する。

「一番失敗をしてはいけないのは、地元におられる方には50年、60年の歴史がある、それを救済やってあげますという立場では絶対あり得ない。逆に言うと、戦後復興を支えてこられた一員として本当に大事な立場ということになります。」[同担当者 2003年4月]

まず「不法占拠」という概念をもとに、人々の強制排除を行う選択肢は初めからとらない。次に、だからといって「不法占拠」せざるをえない人々の困窮に対して窮民対策も軽々ととらない。窮余対策ということになれば、京都における陶下橋の事例のように、「見舞金」程度の低い金銭補償ということになり、彼ら彼女らの生活が立ち行かなくなる。そればかりか、フリーライダーとして「逆差別」の温床の素地をつくることになる。そこで登場するのが第三の選択肢である。行政が「不法占拠」という認識そのものを以下のように転換（＝物語化）することで、事業全体の位置付けが組み替えられる

ことになる。

すなわち、中村地区が今日の状況にあるのは、戦時中における半島からの労働力の調達と、戦後の混乱による残留と集合化といった根本的な問題が社会的背景としてあり、民族差別による貧困などにより、在日の同胞集落を形成しなければ生活することが困難であった。周辺地域との分断による自主的な集落形成がなされ、都市経営に不可欠な産業基盤を担っており、社会の安全弁の役割を果たすことで、特に産業における大規模リサイクル業などの迷惑事業の経営と生活権が定着している。以上の社会的背景と認識をもとに、「不法占拠」せざるをえない人々を市の一構成員としてとらえ、この地でマイノリティが抑圧されずに生活をしていく権利が社会的に保障されていなければいけない、という中村地区における基本的な認識枠組み（＝統一した物語性）をつくっている。

まとめると、彼女ら彼らがクレームを申し立てることができないという差別の「開放的抑圧」の問題を市行政が踏まえたなかでも、単なる社会的弱者という位置づけはしていない。彼らのコミュニティが地域や空港に果たした役割に言及し、「不法占拠」に対抗した「物語」が創り出されることで、法制度を裏側から見る事が可能となる。したがって、「不法占拠」している人々を、ネガティブな存在としてではなく、歴史的に空港建設などに従事することで、戦後の日本の再建と繁栄を築きあげた功労者としてポジティブな存在としてみなおされる。

そのことで、従来法的な枠組みから排除されていた人々が、「不法占拠」の有無に関係なく、良好な環境に居住し、移転先で暮らしをたてることのできる法律上の一権利者として位置付けされることになる。ただし、中村地区住民たちのローカリティを根拠に騒音防止法を適用するというよりも、むしろローカリティを壊すことによって「実際上の（法的）権利」を認めさせるという実践を可能としている。人々が構造的に抱えている貧困（＝経済的不公正）と尊厳の剥奪（＝文化的不公正）という社会的剥奪状況に抗するためのプロジェクトとして当該地域の「場所」を価値付けることによって、法を「裏側」から積極的にみる意識が行政内部にポジティブな形で推奨された

結論づけることができる [金菱, 2005 a]⁴⁾。

6 アジールとホモ・サケルが交差する「場所」

「建設の勇者へ」

ただ一元的な法に則り

これら苦難の民を苦渋の底に

沈めることを

君は神聖なる良心に従い

決して許しはしない

君の飾りなき主体と正統なる精神が

畢竟

人間としての神髄を極めているからだ

上の詩は、市の担当者が中村地区の自治会長宛に送った一文（2001年：一部を抜粋）である。ここに今回の「不法占拠」問題をとらえる際の行政の守備範囲をはみ出した姿勢（哲学）が読み取れる。一元的な表側の法制度では、行政施策の対象にならないばかりか、法制度から除外されることで艱難辛苦を被らざるをえなかった在日の存在が的確に捉えられている。そして、法外世界にいる彼らのレジティマシーを施策の機軸に据えて法制度を見直すと、一元的な法を多元的な法にするのではなく、むしろ一元的な法を最大限多元的な方向にむけて活用することが、法を運用する行政だからこそ可能だという発想をとる。

最後に、これまでみてきた「法外世界」を逆に法制度で捉え返すという行政主体による世界の再解釈をヒントにしながら、実践へのフィードバックとともに若干の新たな理論的布置へと展開してみたい。今回の一連の動きは、なぜ今日「法外世界」が問題となるのかを問いかけるものである。それは、法支配そのものに対する懐疑と法外世界がいまや近代国民国家の間に深く浸潤しているという矛盾を背景にしているように思われる。

とりわけ、数千万人ともいわれる大規模な難民の現出は、法外世界が例外状態にとどまらないことを端的に示している。在日朝鮮人という存在もまた、植民地支配と世界戦争の時代が産み落とした一種の難民であると徐京植はいう [徐, 2002: 57]。彼はそれを「半難民」と呼び、激しいアイデンティティの錯綜を経験せざるをえなかった実情を次のように説明する。つまり、在日朝鮮人が置かれた状況は、「故国」(日本)で排除の圧力にさらされる一方、「祖国」(朝鮮半島)が分断されるなかで、「母国」(北朝鮮・韓国)を選ばざるをえないという縦横に引き裂かれている [徐, 2002: 202]。それは、普段多くの日本人が、日本に生まれ、そのことが即座に日本国籍を取得した日本人になることが当たり前で生きている「自然」な獲得状況下では意識にものぼらないと指摘した上で、在日朝鮮人は、「国境をまたぐ生活圏」を確保し、主権者として本国とのつながりを保ちながら、日本において定住外国人としての諸権利を保障されてしかるべき存在だという観測を提案する。

この指摘は、単に法外世界を法世界の周辺に広がっている特異な現象として分類し析出するだけでは、理論だけでなく現実としても不十分であることを示している。むしろ、近代国家のなかでごく一般的に現出する現象でさえある。近代国民国家が法外世界を前提にしてその礎を形成している点では、それは国家論におけるパラダイム転換を意味する。すると、法外における「常態」世界の可能性と展開を提示することが、以前にもまして重要性を帯びてきているといえるだろう。本稿でとりあげた「不法占拠」の解決は、単なる法制度の解釈というレベルをこえて、法外における常態世界の実相に即応しながら、物語化し、現行法をどのように最大限活用していくのかという点において、法外世界(不法)と法制度とを結ぶ結節点としての「場所」の設定ととらえることができる。

これまで法外世界の内実や実相に迫ったものとして、ふたつの理論的立場がある。ひとつは、法外「庇護」論である。それは、世俗の法の適用を受けない聖なる領域(「避難所」)をさす。とりわけこの観点からの指摘として網野善彦による「アジール」論がある。彼は、中世の史実をひもとく中で、寺

院や森、家や屋敷などに逃げ込めば、世俗の権力や抑圧が及ばず生命や身の安全が保障される聖域の所在をあきらかにする [網野, 1996]。また、ドイツ中世史の阿部謹也は、教会の戸を破って侵入し、墓地の垣根を越えることは、何の障害もないにもかかわらず、アジールが保護所として機能を果たしたのは、民衆の間にアジールを畏敬する感情の絆が結ばれていたに違いないという指摘をしている [阿部, 1978: 39]。

こうした法外にあるアジールにおける場所が、世俗の主従関係や私的奴隷関係の下にいる有縁の人々と異なった秩序原理に従って、諸国を遍歴する「無縁」の人々が拠り所にする「公界」であったとする網野の推定には、単に他者と出会う「聖域」論にとどまらず、中世史の中では文化的経済的発展の原動力としての重要な役割が込められている。

ただし、近代化の進展の段階で、アジールの空間は次第に喪失していき、子どもたちの「遊び」のなかに痕跡を残すだけだと彼は指摘して、現代のアジールの比較分析には結局着手しなかった。アジールのある地理的辺境が、社会的辺境すなわち下層社会と重なるような事例は、本稿でとりあげた大阪国際空港の「不法占拠」地域の事例だけでなく、彼の同時代において少なからず偏在していたにもかかわらず、ついでその研究対象となることはなかった。

推察するに、現代におけるアジールの仮説検証によって、アジールのもつ魅力や「自主自立観」が殺がれることに対する危惧があったのではないだろうか。赤坂は、こうした網野のアジール論には、共同体の内なる秩序原理としての〈有主・有縁・所有〉に対して、共同体の外部を支える〈無主・無縁・無所有〉の原理が対置され、貧しく寄るべなき〈無縁〉が、逆転した、裏返された「自由」へと反転される根底には、網野の特異な歴史哲学が潜んでいるとする [赤坂, 1987: 334-335]。アジールにおける中世のこうした抑圧感のない「自由な主体」としての肯定的見方は、法外における別の見方による批判ができる。それがもうひとつの見方、法外「迫害」論である。

法外「庇護」論が、近代社会における法整備の進捗によってアジールの聖域空間は消滅したととる一方、法外「迫害」論は、むしろそれとはまったく

逆に、近代の法整備の囲い込みとともに、アジールの聖域空間が否定的な形で現出したととく。ネーションの基礎をなしていた民族－領土－国家の旧来の三位一体から放り出された人々は、すべて故国を持たぬ無国籍のまま放置され、国籍を持つことで保証されていた権利からも剥奪される[Arendt, 1968 = 1972]。そうした法外状態は、正常な世界における単なる変則状態と見做される。

法の外に置かれた生として放置された場合、前者の法外庇護論が「避難所」ならば、後者の法外迫害論は「収容所」として形容され、劣悪な環境にいたることがむしろ当たり前なこととして積極的にその状況が看過される。そして法外迫害論の特徴は、法外世界における例外状態の空間が、法の空間と区別できなくなることにある。すなわち、「法的－政治的な共同体の秩序の欄外＝余白に位置していた『剥き出しの生』の空間がしだいに政治の空間そのものと一致するようになり、排除と包含、外部と内部、ビオスとゾーエー、法権利と事実のあいだの区別が定かでなくなって、いかんともしようのない不分明地帯に突入するにいたったという事実－この事実こそが近代における政治のきわだった特徴をなしている」[上村, 2001: 238-239]のである。

広く知られているように、生政治についてフーコーは従来の法制度モデル型の権力を否定的に捉え、自己規律型の権力モデルを描いた。それに対して、アガンベンは、生政治には法制度がねじれた形で介在し権力と分かちがたく結びつくことをあきらかにしようとする。これが「ホモ・サケル」である。ホモ・サケルは、剥き出しの生を生きている聖なる人間でありながら、法秩序の外に置かれるために法が適用されない、いわば法が宙吊りにされた状態におかれる存在でもある。その時法による保護領域外とすることで主権者に生殺与奪権が握られる事態が発生する。まとめると、法外世界においては生政治と権力（暴力）がもっとも結びつきやすく、そしてそのことが正当化されやすい空間であるといってもよいだろう。

たしかに、「不法占拠」において頻発する強制排除による暴力的な実力行使の現状は、法外世界における主権者側の権力が最も顕現する「場所」であ

る。事実、彼らの生活の生命線を奪われるという意味で、主権者側に生殺与奪権が委ねられていることは十分実感するに足るものである。また国籍や土地および騒音対策といった環境について法の外に置かれた生のあり方は、劣悪な環境という点でもさながら収容所のような形容の仕方もできるだろう。

ただし、ホモ・サケルの法外「迫害」論は事実の半分を確かに捉えているが、もう半分の可能性を閉ざしている。つまり、法外「迫害」論は法外世界の諸前提であって、その帰結ではないことを「不法占拠」地域の解決事例は教えてくれるのではないか。そこには、アジールにおける法外「庇護」論とホモ・サケルにおける法外「迫害」論との隠された交差において、法制度上の権利を発生させる「場所」の設定が実際上可能だということを示している。

自生的なコミュニティが法外世界の例外状態のもとで発展したことをポジティブな意味に捉え、それを法秩序の構造的支配の見方と、法の抵抗的構築の見方とを、どちらか一方ではなく、ともに重要ととらえてその両者を超克する試みとして、今回の移転補償制度を位置付けることができる。いわば、法外世界の不確定な要素に秩序を与え、それを法制度に埋め戻すことで社会秩序の再編成を促す役割が、法制度の「裏側」という場所にはある。そして、このような裏側（場所）で作用する法制度とは、法律そのものの整合性をはかることに主眼があるというよりも、むしろ非権利者にレジティマシーを与えるためのバックアップの役割を担うことにある。法制度の裏側に展開されている法外世界には、いまだ未解明な部分が多いけれども、法外世界と法制度が寄り添う「場所」の究明は、今後他者を対象化する社会学が果敢に格闘すべき研究対象だと思われる。

付記

本稿は、関西学院大学に提出した博士論文「生きられた法」[金菱, 2005 b]にもとづいて再構成したものである。

注

1) アガンベン (Agamben) は、「産業化された諸国が今日直面しているのは、市民

ではない定住民からなる大衆であり、彼らは国籍を取得することも本国に送還されることもできず、またそれを望みもしない。市民 citizen という概念が近代国家の政治的・社会的現実を叙述するのに不適切なものになっている」[Agamben, 1996=2000: 31] と現代社会を診断している。

そこで彼は「市民 citizen」という語彙ではなく、「人民 people」という言葉に着目する。通常人民という言葉は、普通の一般の人々を指すが、近代ヨーロッパにおいてはそれとは異なる系統をもつ。つまり「この語が常に、貧民、恵まれなものの、排除されたものをも指しているという事実である。すなわち、同じ1つの語が構成的な政治主体を名指すと同時に、権利上はともかく事実上は、政治から排除されている階級をも名指している」[Agamben, 1996=2000: 35] のである。彼は後者の意味での人民を「ホモ・サケル (=聖なる人間)」と名付け、それらの人民をふたつの「法」から排除された存在だと位置付け、そのような人々をつくりだしていく社会メカニズムは、近代の隘路であるとともに帰結でもあると論じている。

- 2) ナンシー・フレイザー (Fraser, N.) は、現時点で分離しているマイノリティの「(文化的な) 承認」と「(経済的な) 再分配」この両者の政治的な問題をどのように結びつけるかを模索している [Fraser, 1997=2003]。マイノリティ・グループの文化を強調すれば、彼女らマイノリティの経済的な分配は、マジョリティ・グループから特別なケースとして低く見積もられる。それだけでなく、彼らはかなり低い補償金を得るかわりに、フリーライダーや厄介者として再定義される。いかにすれば、マイノリティ・グループは文化的な承認を得ることで、わずかながらの利益を受け取ることはできる。だが、そのことがまさしく、逆にマジョリティ・グループあるいは他のマイノリティ・グループからの「排除の対象」となる危険性を抱える。逆に、経済的な再分配を重要視すれば、文化の多様性を失うか、集団の差異化を損ねてしまう傾向があるという指摘をフレイザーはしている [Fraser, 1997=2003: 22-26]。同じような承認と再分配のジレンマは、中村「不法占拠」地区の住人にもあてはまる。
- 3) 「見立てる」技術について考えるとき、荻野昌弘は「詐欺」という概念を通じて社会性零度を分析している [荻野, 2005]。社会性零度とは、真偽を区別することが意味を持たないことで、秩序編成の契機が生まれる意味空間の初発地点をさす。そこではある種純粹な詐欺という作法に則って、実現不可能な物語が可能となり、新たな生活環境を生み出されることが言及されている。
- 4) 常に特異な他者に関わり、唯一の状況において応答しようとする正義の要求と、たとえ個々の特殊な事例への適用を定めるにしても、必然的に一般的な(法という)形式をとらざるをえない法=権利の存在とをどうやって両立させるのかという「正義の行為」と「正義の規則」との二律背反の要求は、矛盾をきたさない。なぜなら、正義のもつ特異性と普遍性の両立は不可能だから正義は達成され

ないのではなく、まさにその不可能性の経験こそ正義の経験そのものだという発想の逆転をデリダは提起する。脱構築は、伝統的「責任」概念の前提からみれば、「なんでもあり」の無責任の思想に見えるが、実際は反対で、「責任の一層の増大」が生じる。というのも、「ある決定が正しく責任あるためには、その決定はその固有の瞬間において、規則に従うと同時に無規則でなければならず、法を維持すると同時に、おのおのの事例ごとに法を再創出、再正当化すべく、法を破壊したり宙づりにしうるものでなければならない」からである [高橋, 2003: 204-212]。

文献

- 阿部謹也, 1978, 「アジールの思想」『世界』387: 36-39.
- Agamben, G., 1996, *Mezzi Senza Fine*, Bollati Boringhieri editore, Torino. (=2000, 高桑和巳訳『人権の彼方に——政治哲学ノート』東京: 以文社.)
- , 1995, *Homo Sacer: il potere sovrano e la nuda vita*, Giulio Einaudi editore S. p. A, Torino. (=2003, 高桑和巳訳『ホモ・サケル——主権権力と剥き出しの生』東京: 以文社.)
- 網野善彦, 1996, 『増補 無縁・公界・楽——日本中世の自由と平和』東京: 平凡社ライブラリー.
- Arendt, H., 1968, *Antisemitism, Imperialism, Totalitarianism*, New York: Harcourt, Brace & World. (=1972, 「全体主義の起源2」東京: みすず書房.)
- Derrida, J., 1994, *Force de Loi*, Editions Galilee. (=1999, 堅田研一訳『法の力』東京: 法政大学出版局.)
- Fraser, N., 1997, *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” condition*, Routledge Published. (=2003, 仲正昌樹監訳『中断された正義——「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察』東京: 御茶の水書房.)
- 船橋晴俊, 1998, 「環境問題の未来と社会変動——社会の自己破壊性と自己組織性」船橋・飯島編『講座社会学12 環境』東京: 東京大学出版会, 191-224.
- 原口弥生, 1999, 「環境正義運動における住民参加政策の可能性と限界——米国ロシアナにおける反公害運動の事例」『環境社会学研究』東京: 新曜社, 5: 91-103.
- 長谷川公一, 2003, 『環境運動と新しい公共圏——環境社会学のパースペクティブ』東京: 有斐閣.
- 徐京植, 2002, 『半難民の位置から——戦後責任論争と在日朝鮮人』東京: 影書房.
- 金菱清, 2001, 「大規模公共施設における公共性と環境正義——空港不法占拠めぐって」『社会学評論』52-3: 413-429.
- , 2005 a, 「不法をめぐる正統性と公共性——日本最大の不法占拠地域におけるマイノリティ権利の制度化」宮内泰介代表『コンモンズと公共性の環境社会

- 学的研究』平成 15-16 年度科学研究費補助金基盤研究 B 研究成果報告書：88-97.
- , 2005 b, 『生きられた法——日本最大の不法占拠地域と法制度とのミッシング・リンク』関西学院大学大学院社会学研究科博士論文.
- 三浦耕吉郎, 2005, 「環境のヘゲモニーと構造的差別——大阪空港『不法占拠』問題の歴史にふれて」『環境社会学研究』東京：有斐閣, 11：39-51.
- 荻野昌弘, 2005, 『零度の社会——詐欺と贈与の社会学』京都：世界思想社.
- 岡野八代, 2002, 『法の政治学』東京：青士社.
- 高橋哲哉, 2003, 『デリダ——脱構築』東京：講談社.
- 土屋雄一郎, 2004, 「公論形成の場における手続きと結果の相互承認——長野県中信地区廃棄物処理施設検討委員会を事例に」『環境社会学研究』東京：有斐閣, 10：131-144.
- 上村忠男, 2001, 「解題 証言について」アガンベン『アウシュビッツの残りのもの——アルシーヴと証人』東京：月曜社, 238-239.

The “Spheres” Underlying the Legal System and Social Research

Kiyoshi Kanebishi*

■Abstract

Based on the principle of “publicness” that is established when private rights are eliminated, this article addresses the practical problem of whether it is possible to establish places that protect individual rights and secure public rights. The existence of the city as an actor assigns minority groups legitimate recognition (by the city) as minority groups, and a legitimacy is thereby constructed at the legal level that integrates cultural inequities and economic inequities.

Specifically, it looks at how the city, as an actor, can achieve reconciliation amidst the tensions surrounding the “breach of public standards of publicness” that emerge between the nation (public institutions) and the residents (private lives) of the Nakamura district, currently the nation’s largest illegal settlement, which is located on the grounds of the Osaka International Airport. To ensure that the residents of the Nakamura district will not be restigmatized by being compensated for their removal, it will be more practical for the city, as the actor of reconciliation, to recognize the actual (legal) rights of the residents by destroying the locality than by applying the law (Noise Prevention Law) on the grounds of the locality of the residents of the Nakamura district. By interpreting the situation while applying the current law to its maximum breadth, the administration, which is committed to upholding the legal system, is trying to consider the realistic possibility of creating a place that specifically guarantees foreigner settlements and cultural diversity in Japan.

Key words : unlawfulness, background of the legal system, publicness, narrative, legitimacy

*Tohokugakuin University