

「環境正義(Environmental Justice)」の実像とその計画プロセスへの展開*

Environmental Justice and Planning: Reality and Possibility*

谷口守**・松中亮治**・山本悠二***

By Mamoru TANIGUCHI**・Ryoji MATUNAKA**・Yuji YAMAMOTO***

1. はじめに

近年、環境に関わる意思決定の場面で「環境正義(Environmental Justice)」という用語が散見されるようになってきた。ただ、その内容や実態は十分に研究されている訳ではない。一般的な概念整理としては、「環境正義」には人間中心的(anthropocentric)な視点と生態中心的(ecocentric)な視点の両極があり、その中間的なカテゴリーも含め、その考え方には幅があるとされている¹⁾。このうち前者の人間中心的な考え方として、「環境による恵みを万人が等しく受ける権利がある」という例があげられよう。また、後者の生態中心的な視点からは、「人間の活動による影響を生態系に及ぼすべきでない」という考え方もこの中に含まれよう。

一方、現実の環境に関わる計画では、規範的な計画テーゼの提示や合意形成の試みだけでは解決できない障害が数多く発生している。例えば、計画テーゼに対する「アンチ・プランニング・ムーブメント」²⁾の発生や、表立っては障害を発生させない「社会的フリーライダー」³⁾の存在などは、そのような障害の典型例といえることができる。上記した「環境正義」の幅広い定義に基づけば、このような新しい課題に対し、「環境正義」を規範として導入した計画プロセスは効果的な「説得の論理」、もしくは「規制の論理」を提示できる可能性を秘めている。

一方で、「正義」というタームの中には論理を超えて相手に物事を強要する、いわゆる「押し付けがましさ」と表裏の関係にある。また、「これが正しいからよいのだ」という思考に落ち込めば、考えなければならない所で考えないことを正当化してしまう「思考停止」の道具としての危険性も有している。使用の方法によっては、まさに両刃の剣となる概念といえることができる。

以上のような観点から、本研究では観念的な形で扱われてきた「環境正義」という用語が、どのような内容と意図を持って実際に使用されるようになってきているか(実像)をまず明らかにする。さらに、「環境正義」という

*キーワード：環境計画，計画基礎論，地域計画，計画制度

**正員，工博，岡山大学大学院 環境学研究科

(岡山市津島中3-1-1 Tel.Fax.086-251-8850)

***学生員，岡山大学大学院 環境学研究科

価値判断がどのような形で現実の計画プロセスに取り込まれつつあるかについて、具体的な試みからの抽出を通じて今後の展開に言及する。前者の分析についてはネットを通じた情報収集、後者については、各国の学術専門誌に基づく情報に主に依拠することとする。また、英語圏と日本を分析対象とした。

2. 「環境正義」の実像

(1) 米国型「環境正義」の論点

まずはじめに、「Environmental Justice」という用語が広く使用されている米国に着目して検討を行なう。

米国では市民生活がより便利で豊かになった反面、環境問題が深刻になるという現代社会における典型的な矛盾が生じている。特に、特定の社会、文化、民族集団や人種がこの弊害をより多く受けてきた事実があるが、その実態は着目されてこなかった。具体的には、有害廃棄物施設、農薬散布、自然資源開発などに起因する問題を受けたマイノリティや、関心を持つ研究者たちによって運動が展開され始めた。その流れは1990年代以降、「環境正義」という名称で大きく取り上げられるようになった⁴⁾。

転機となったのは、クリントン大統領が1994年に発令した行政命令12898号⁵⁾で、連邦政府諸機関が上記の概念に基づく「環境正義」に配慮することとなった。同時に、環境保護庁内には環境正義事務局が開設され、全米環境正義諮問評議会も新たに創設された。

以上のように、米国では既に「環境による恵みを万人が等しく受ける権利がある」という人間中心的な観点から、中央政府レベルで「環境正義」を推奨するに至っている。また、環境計画系の国際会議等において公表されている近年の論文等⁶⁾でも、同様の観点から「環境正義」の考え方、経緯に関して整理がなされている。

(2) ネットサイトに着目した実態分析の方法

さらに、ここでは「環境正義」という用語が実際にどのように社会の中で利用されているか、その実像を客観的に明らかにするため、ネットサイトに着目した実態分析を行った。具体的には日本語、英語の2言語を対象に、インターネット検索を通じて得られた「環境正義」に関

連するサイトの内容を詳細に検討することとした。

なお、インターネット検索エンジンは Google を使用した。その理由は次の2点である。1) PageRank という原理 (その Web ページが外部からどの程度リンクされているかによってページの重要性を判断し、そのページにリンクしている外部ページを自動的に順位付ける) に従い、重要性の高いサイトを抽出できる。2) 検索エンジンのシェアが 50%以上で世界一であり、一般的な傾向を知ることが可能となる。

具体的には、表-1に示す方法に基づき、日本語、英語でキーワードに反応するサイトをそれぞれ PageRank の高い順に上位 100 件まで抽出することとした。なお、日本語では「環境正義」の他に、「環境的公正」、「環境公正」、「環境的公正」という用語も同義とみなして抽出を行った。また、英語については「Environmental Justice」という用語で検索を行っている。

(3) 実態分析の結果

先述したように、日本語、英語それぞれ上位 100 件の検索結果について、その内容を確認し、「環境正義」の中身についてその具体的な意味のとれるサイト (日本語 77, 英語 94) について詳細な検討を行ったところ、以下の傾向が明らかになった。

- 1) 英語サイトについては、ほぼ全部が米国に関わる内容と判断され、94 件のうち 85 件(90%)が社会的不公平に関わる「環境正義」を対象としたサイトであった。また、そのうち 61(65%)のサイトが(1)で述べたマイノリティに対する問題を明記していた。
- 2) これに対し日本語サイトでは、77 件のうち 64 件が

社会的不公平を扱っており、38 件(49%)のサイトがマイノリティに対する「環境正義」を扱っていた。ただ、そのほとんどは米国の事例等を紹介する内容であり、うち 10 件は大学の講義内容やシラバスであった。以上より日本語では環境正義の「教育」や「紹介」に偏った構成になっていることが明らかになった。

さらに、表-1に示す6種類の分類軸をクロスさせることで詳細な検討を行った。表-2, 3に結果の一部を例示し、これらの結果を総合すると、下記のようなことも明らかとなった。

- 3) 日本語では研究や出版ベースでの扱いがほとんどなのに比較し、英語では NPO, NGO が情報発生源となっており、「環境正義」という用語の使用実態は両者で全く異なる。
- 4) 特に英語サイトでは、NPO などによる「健康状態や生活の質に影響する人種や収入の差」に着目したサイトが数多く存在し、それらを是正するための意思決定支援システムの提供も見られた。
- 5) また、英語の NPO サイトにおいては、財団などから資金援助を受け、地域社会や計画の場面で大きな影響力を持つ日本と違った様態のものが多く見られた。
- 6) 日本語の NPO サイトの中には法律家が集まって生態中心の観点から、法体系を改善していこうという特長

表-3 サイトの内容分類 (主体×意図)

意図	日本語サイトの主体 (計77)					英語サイトの主体 (計94)								
	(大学除く)	公的機関	NPO	NGO	研究者	一般個人	出版社・その他	(大学除く)	公的機関	NPO	NGO	研究者	一般個人	出版社・その他
自らの考えを主張するため	0	6	7	1	2	1	27	2	0	1				
健康や安全を守るため	0	4	4	1	0	4	36	10	0	0				
戦争や争いをなくすため	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0				
販売促進のため	0	1	0	0	11	0	1	0	0	0				3
環境正義を紹介するため	0	1	21	2	2	0	1	0	0	0				
不明	2	0	4	1	2	0	3	1	0	0				4

表-1 検索内容

検索方法	日本語検索		英語検索
	「しづれ」のキーワードを含む		
キーワード	「環境正義」「環境公正」「環境的公正」	「環境正義」「環境的公正」	「Environmental Justice」
検索の対象とする言語	日本語	英語	
検索の対象とする形式	すべての形式		
ページ最終更新日の選択	指定なし		
検索の対象とする箇所	ページ全体		
検索の対象とするサイト・ドメイン	なし		
対象とする範囲	2004年11月8日の検索結果を上位100件	2004年12月3日の検索結果を上位100件	

表-2 ネットサイトの分類軸

分類軸	分類軸の意味と項目
主体	その情報の発信者: 公的機関、NGO・NPO、研究所および研究者など
形式	その内容: 論文、報告書、広告など
視点	基本的価値観: 公平性、効率性など
主たる分野	使用されている分野: 社会的公平、環境保護など
ターゲット	誰に対して使用しているか: 公的機関、一般市民など
意図	使用する意図: 自らの考えを主張するため、健康や安全を守るためなど

表-4 サイトの内容分類 (主体×主たる分野)

分野	日本語サイトの主体 (計77)					英語サイトの主体 (計94)								
	(大学除く)	公的機関	NPO	NGO	研究者	一般個人	出版社・その他	(大学除く)	公的機関	NPO	NGO	研究者	一般個人	出版社・その他
社会的不公平	2	7	34	5	16	4	64	12	0	0				5
環境保護	0	3	0	0	1	0	3	1	0	0				1
戦争・軍事	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0				0
その他	0	2	2	0	0	1	1	0	0	0				2

的なサイトも存在した。

7)ただ、全体的な傾向としては、日本語、英語とも上記したように、人間中心的な視点のうち、人種差別的視点に基づくものが中心で、生態中心的な視点にたつものはごく少数であった。

3. 計画プロセスにおける展開

次に、このような「環境正義」という考え方が計画に関わる支援、決定、執行といったプロセスの中に実際どのように取り入れられようとしているかについて、その現状を整理する。具体的には、上記のネット検索の結果に加え、米国 Journal of the American Planning Association 誌、英国 Town & Country Planning 誌を中心に関連記事を網羅的に検討した。

(1) 支援システム

主に米国で議論となっているような、社会的な不公正に関わる環境正義問題を是正するためには、どこでどのような不公正が発生しているかを客観的に明らかにできるシステムが必要となる。現在米国ではこのようなニーズに応えるため、複数の意思決定支援システムが提供されつつある。その中で代表例は一般市民の誰もがネットを通じてアクセスできるスコアカード(Scorecard)と呼ばれるシステムである⁷⁾。これは GIS を援用し、全米の郡単位において人種や収入の違いで環境負担の差がどれだけ存在するかを定量的な数値で明示する

ものである。ZIP コードを入力すると、図-1 のように人種・民族、収入、教育、職種、持ち家の有無といったカテゴリーごとに環境面での負担がグラフで示されようになっている。この図では「有毒化学物質」「大気汚染に伴う癌リスク」、「大気汚染に影響する施設」といった指標を例としている。

また ZIP コードを使用せずに 5 種類の環境問題から選択して地図情報を表示することも可能である。例えば、米国の有害化学物質排出目録 (TRI ; Toxic Release Inventory) データをもとにした、有害物質排出量の上位事業所ランキングや環境問題別の地図による汚染状況を閲覧できる。わが国においても東京と地方の格差の検討など、応用範囲の広いシステムであるということが出来る。

(2) 決定

まだサイトとして一般に公開されているわけではないが、「環境正義」を論拠とした計画決定システムとして、英国の法律家の間では環境法廷 (Environmental Tribunals・Court) の導入が提案されはじめた。

現在、英国では同意できない計画決定に対しては、直接法廷に訴えるのではなく、まず第三者機関(インスペクトレート)に異議申し立て(appeal)を行なう制度になっている。これは数多くの訴訟案件がいきなり裁判所に回ることを防止するシステムということができる。しかし、この申し立ての増加と環境に関する案件が増加している現状から、環境法廷の導入が検討されている⁸⁾。図-2 に示すように「環境法廷」が導入されると、環境

• Distribution of Environmental Burdens in SAGINAW County

DISTRIBUTION OF BURDENS BY RACE/ETHNICITY

Releases of Toxic Chemicals	(indicator of chemical releases)	Ratio
People of Color	200000	3.64
Whites	55000	
Cancer Risks from Hazardous Air Pollutants	(added risk per 1,000,000)	Ratio
People of Color	220	1.38
Whites	160	
Facilities Emitting Criteria Air Pollutants	(facilities per square mile)	Ratio
People of Color	4.4	3.67
Whites	1.2	

DISTRIBUTION OF BURDENS BY INCOME

Releases of Toxic Chemicals	(indicator of chemical releases)	Ratio
Low Income Families	160000	2.39
High Income Families	67000	
Cancer Risks from Hazardous Air Pollutants	(added risk per 1,000,000)	Ratio
Low Income Families	200	1.18
High Income Families	170	
Facilities Emitting Criteria Air Pollutants	(facilities per square mile)	Ratio
Low Income Families	3.3	2.36
High Income Families	1.4	

図-1 サギノー郡 (ZIP コード 48663) における環境負担の配分

(出典:参考文献7より転記)

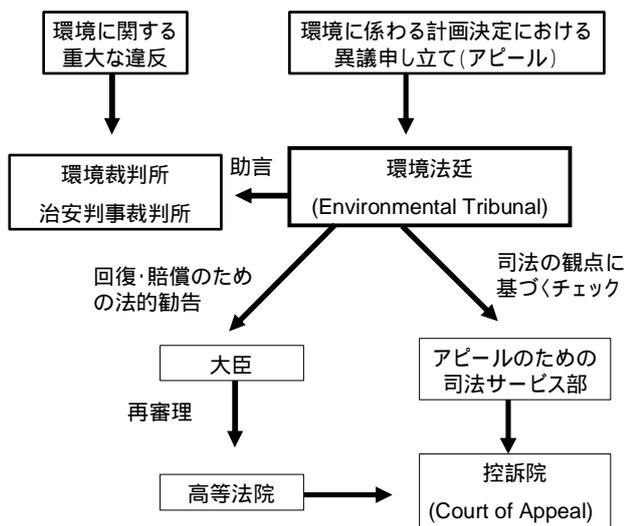


図-2 環境法廷導入に伴う業務内容
(出典:参考文献9より作成)

に関する異議申し立ては「環境法廷」が助言、勧告、サービス提供といった形で関与することとなる⁹⁾。

(3) 執行

「環境正義」を論拠とした執行機関の導入が試みられている国も存在する。その典型例は環境警察 (Environmental Police) である。例えば、英国では不法投棄や落書きなど環境を汚す問題が深刻で、被害額も非常に多い。その反面実際法廷で裁かれる件数は少なく不満が高まっている。正常の、環境法廷などが存在しない状況では、法廷レベルでの解決よりは環境警察の導入で取締りを強化することの必要性が説かれている状況にある¹⁰⁾。このような環境警察は既に、オランダ¹¹⁾、台湾¹²⁾、ブラジル¹³⁾などで導入されている。例えば、台湾の環境警察は1997年に設立され2002年1月までの2年半では422件の廃棄物や不法投棄の事件を処理している。以上のように、環境警察は一般の警察が本来行なう業務のうち環境上の重大な違反に対して執行力を有する組織ということができる。

4. おわりに

本研究で示したように、「環境正義」の実像はまだ確定しているとはいえない。特に各国が抱える課題に応じ、その姿を変えて解釈されているというのが実情である。また、そのような状況下でありながらも、計画プロセスの新しい道具を導入するための論理として、各所で既に活用されていることも同時に明らかになった。

検討の結果、「環境正義」は人類や地域および生態

系に対する「一般的な利益」として主張され得る要素を有していることが示された。同時に、我々は「どのような利己主義者も自己の特殊な利益を一般的な利益として主張する」¹⁴⁾ということも忘れてはならないといえよう。

参考文献

- 1) Boucher, D. and Kelly, P. (飯島・佐藤訳者代表): 社会正義論の系譜, ナカニシヤ出版, 2002.
- 2) 谷口守: アンチ・プランニング・ムーブメント (APM) にみる計画排除の発想と論理, 土木計画学研究・論文集, Vol. 21, No. 1, pp. 91-94, 2004.
- 3) 谷口守: 「社会的フリーライダー」と「コミュニケーションプロセスの限界」に配慮した第3者機関導入の方向性, 土木学会論文集, -56, pp. 3-11, 2002.
- 4) 戸田清: 環境的公正を求めて, 新曜社, 2002.
- 5) U.S. Environmental Protection Agency: The President Executive Order 12898 of Feb. 11, 1994. (<http://www.epa.gov/history/topics/justice/02.htm>)
- 6) たとえば, Miller, D.: Measuring Environmental Justice, - The Third Dimension of Sustainable Development -, the 6th International Symposium on Urban Planning and Environment, 2004.
- 7) Scorecard ホームページ: (<http://www.scorecard.org/index.tcl>)
- 8) Town and Country Planning Association: The Journal of the Town and Country Planning Association, November 2003 Vol. 72, No. 10, pp. 305-307, 2003.
- 9) Centre for Law and the Environment, UCL Laws: (<http://www.ucl.ac.uk/laws/environment/tribunals/>)
- 10) Manchester ONLINE: (http://www.manchesteronline.co.uk/news/s/116/116362_call_for_environmental_police.html)
- 11) Amsterdam.nl: (<http://www.amsterdam.nl/asp/get.asp?ltmltd=00001222&Sltldt=00000005&Varldt=00000002>)
- 12) TAIWAN Headlines: EPA trains more 'environmental police' (<http://www.taiwanheadlines.gov.tw/20020108/20020108s1.html>)
- 13) Tierramerica 'Green' Police - A Rare Species in Latin America: (<http://www.tierramerica.net/english/2002/0616/iarticulo.shtml>)
- 14) 三木清: 人生論ノート (全集第1巻) 岩波, p. 295, 1966.
- 15) Nash, R. (松野弘訳): 自然の権利, ちくま学芸文庫, 1999.