

環境正義の視点からみた環境法・立法過程・住民運動 —米国サンフランシスコ市ベイビューハンターズポイントにおける 環境汚染を事例として—

●奥田美紀

背景

カリフォルニア州（以下加州）サンフランシスコ市・郡（以下SF）の一部であるにもかかわらず、SFの住民のほとんどが足を踏み入れたことがない地域がBayview Hunter's Point（以下BVHP）というコミュニティであり、筆者の調査先である。旅行者向けのガイドブックには、犯罪が多く“BVHPは危険”という警告が載っている*1。住民の9割は有色人種でありアフリカ系米国人が大部分を占めている（図1）。そのため、BVHPはアフリカ系米国人のコミュニティだと認識している人も多い。

市の人口の4%にあたる約3万4000人が暮らすBVHPには、市の2/3の“迷惑施設”が集中している（図2）。

老朽化した発電所、市の汚水の8割が流れてくる下水処理場、有害廃棄物や放射性物質が投棄されたまま

の旧海軍の軍港などが、BVHPの特に貧困層が住んでいる北東部に位置し、周辺住民の健康状態を著しく害している。乳がんや子宮ガン患者が多く*2、特に胎児死亡率は途上国なみに高く*3、喘息患者の割合は表1のとおり非常に多い*4。

本研究では、数ある住民運動のうち、特に活動が盛んな発電所問題をとりあげる。

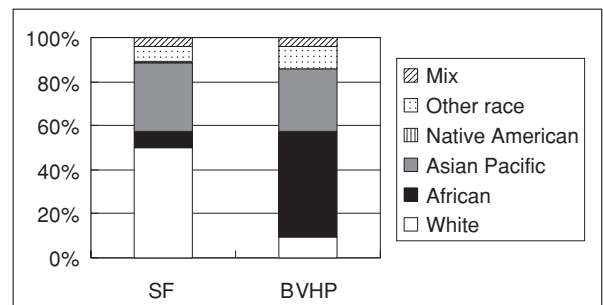


図1 人種別人口構成 (Census2000)

■奥田 美紀 (おくだ・みのり)

金融系企業に就職。一般職に限界を感じ退職、米国へ留学。2000年、サンフランシスコ州立大学社会学部卒業。米国NPOに勤務。2005年、東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻国際環境協力コース修士課程修了。現在、消費者問題を扱う専門紙の新聞記者。

【業績】・Environmental Justice Movement and Precautionary Principle: Case study of the power plant issue in a community of people of color in San Francisco (05年修士論文・東京大学大学院)

- ・「キューバの環境教育 ～自給自足を目指して～」[世界社会フォーラム2004～国境を越えた民集の連帯～][足尾鉬毒事件 ～被害地を訪れて～](04年4・5・6月号『環境と正義』)
- ・「フィールドワークから学ぶ環境問題の捉え方」(04年8月『田中正造大学ニュース』)

【受賞暦】・プレゼンテーション賞受賞(05年東大大学院国際環境協力コース)

【連絡先】 fay@hal.ne.jp



●助成事業申請テーマ (個人研修)

環境正義の視点からみた環境法・立法過程・住民運動

—米国サンフランシスコ市ベイビューハンターズポイントにおける環境汚染を事例として—

●助成金額

2003年度 20万円

*1 SF日本領事館のホームページでは旅行者に呼びかけられている注意を読むことができる。SF日本領事館 www.cgisf.org/jp/m05_04_03.htm

*2 SF Dept. of Public Health (1995). Comparison of Incidence of Cancer in Selected Site between BVHP, SF,

and the Bay Area.

*3 Todd Trumbull, (2004, Oct. 3) SF Chronicle, “Too Young To Die”

*4 Trust for America’s Health. (2003). Case Study of Asthma in BVHP.

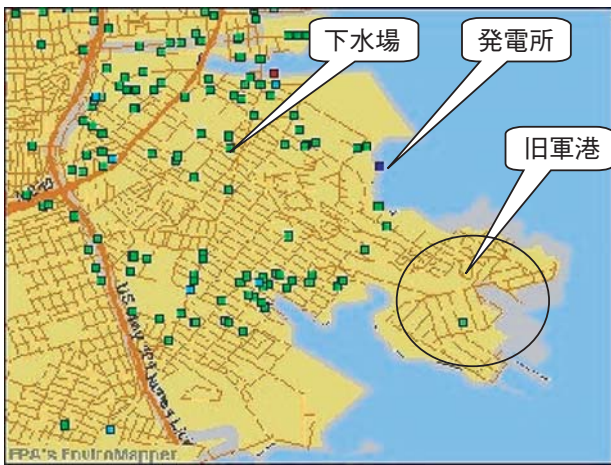


図2 環境マップ (BVHP地区)
出典：米国環境庁 EnviroMapper



発電所を停止させようと団結した住民は、環境正義の概念の中心である「健康な環境を享受する権利を誰もが等しくもっていること」を主張してきた。環境正義の概念は、1994年の環境正義に関する大統領令で公式に発表され、全ての連邦機関は、環境正義の達成に寄与すること、そして環境正義を政策の実施にあたって実現することが命じられた^{*5}。しかし、2005年になった現在でも、発電所は運転を続けており、周辺住民は大気汚染と健康被害に苦しんでいる。

BVHPの発電所は毎年、600トンの汚染物質を大気中に放出している^{*6}。3つのNPOの共同研究による報告書「Air of Injustice」^{*7}によると、一般的に発電所から排出されるチッソ酸化物は太陽光の下で、他の汚染物質とともにオゾンを生成する。人がオゾンにさらされると、息切れ、軽い喘息、せきなどが発生する。緊急救命室にぜんそくもちの子どもが運ばれるのは、オゾンのレベルと関係している^{*8}。

BVHPの発電所周辺住民の明らかな健康被害が報告されているのに、なぜ発電所は閉鎖されないのか？ なにが障害になっているのか？ 一定のグループに（この場合はアフリカ系米国人）に集中して環境負荷が課されるのは“環境レイシズム”（環境人種差別）ではないのか？ これらの問いに答えるため筆者は調査を開始した。

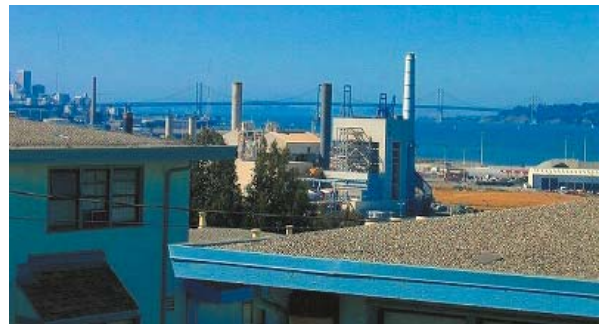


写真1 発電所と隣接する住宅
(向こうに見えるのはベイブリッジ)

表1 統計でみるBVHP

	SF	BVHP
失業率	5%	10%
年収/一人	\$ 34,556	\$ 14,200
貧困家庭	7.8%	21.6%
住宅価格 家賃	\$ 396,400 \$ 254,100	\$ 928 \$ 554
胎児死亡率	4 (10000人中)	11
喘息患者	全米	BVHP
	5.6%	10%

(CENSUS 2000; Trust for America's Health 2003;
SF Chronicle 2004, Oct. 3)

調査について

●文献調査 04年～

・書籍、論文、新聞、インターネットなど

●現地調査 04年7～8月(1カ月)^{*9}

- ・評判法^{*10}による聞き取り調査がメイン
- ・現地視察
- ・関係団体の公聴会、理事会、デモに参加

調査の目的

BVHPにおける発電所問題を、他地域で起こっている環境正義運動と比較しながら明らかにし、解決の糸口を探る。

●比較のポイント

1. 運動の発展の経緯
2. 環境負荷集中の要因
3. 運動の戦術
4. 予防原則^{*11}が環境正義運動に与える影響

*5 米国環境保護庁 <http://www.epa.gov/fedsite/eo12898.htm>

*6 米国環境保護庁(1999) Facility Search Report-Criteria Air Pollutions Facility Detail, Air Data.

*7 Keating, Martha H. and Felicia Davis. (2002). Air of Injustice: African Americans and Power Plant Pollution. Orland: LaBerge Printers, Inc.

*8 ちなみに全米全体では、喘息の発作によって、緊急救命室を訪れるアフリカ系米国人は白人よりも3倍も多い。

*9 訪問先は末尾の表を参照。

*10 「あなた以外に、地域の環境問題において最も重要なリーダーは誰ですか？」と最初にインタビューを受ける人に聞き、名前が挙がった人を次にインタビューしていく方法。

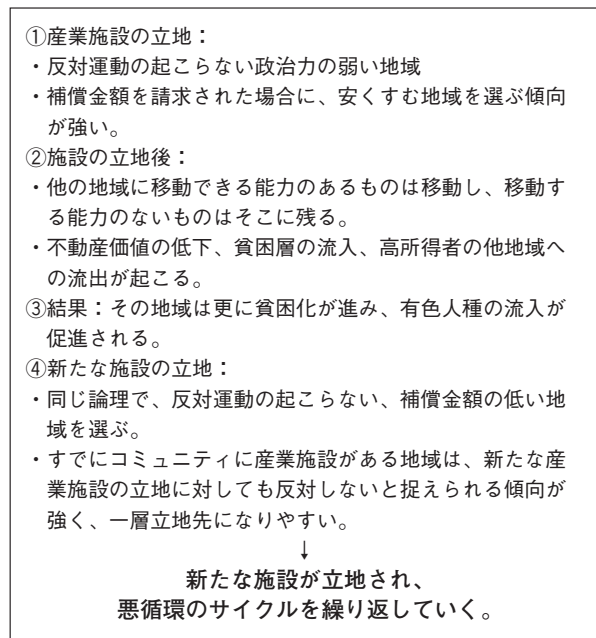
調査結果（1）運動の発展の経緯

米国では、社会的弱者である有色人種や少数民族の居住地域が迷惑施設の建設地になりやすい傾向があることが1980年代頃から報告されてきた^{*12}。この結果、有色人種や少数民族に健康被害が集中していることが調査により明らかになっている^{*13}。このように、環境汚染のおそれのある迷惑施設が、有色人種や少数民族の居住地域に立地され、その結果、環境負荷や健康被害が有色人種や少数民族に集中する傾向は「環境レイシズム」あるいは「環境差別」と呼ばれ、逆に、人種、民族的な背景、性別、経済力に関わらず、良好な環境を享受する権利を人々が平等に有するという概念は「環境正義」と呼ばれる^{*14}。環境正義の実現（環境レイシズムの撲滅）に向けた運動を「環境正義運動」と呼び、それまで住民運動などに参加したことがない有色人種・少数民族・女性が運動をリードしてきたことが特徴の1つである。

BVHPではコミュニティの環境問題を住民が直視するようになったのは1991年頃だった。当時の新聞記事によると、これまでコミュニティの問題点から住民の関心をそらそうとしてきたリーダーたちが、環境問題の改善を主張し始めたことと記述されている^{*15}。伝統的な規模の大きな環境団体は、BVHPの環境問題には関与してこなかった。BVHPの運動の担い手はアフリカ系米国人であり、“母親のグループ”と称する母親中心のグループが積極的に活動していた。

他地域とBVHPでの環境正義運動の発展の経緯を比較してみると、伝統的な環境団体からのサポートを得ることがなかった点が共通している。一方、BVHPで特徴的だったのは、住民運動内での政治的な対立関係の存在だった。同じ発電所の閉鎖を目標に活動している人々のなかには、微妙な政治的立場の差があり、企業や行政から活動資金を支援してもらっている団体を非難する人もいれば、発電所問題についての会議のテーブルに、BVHPの住民がメンバーであるグループを

表2 環境的不正義のメカニズム



招待しなかったことがあった。

BVHP内のどの辺りに住んでいるかによっても受ける環境被害の種類や度合いが違うことも対立の要因の一つと考えられる。草の根の団体に配分される行政や企業からの助成金の配分先をめぐる意識の違いがインタビューからうかがえた。

調査結果（2）環境負荷の要因

一般的な環境正義の論理で環境的不正義のメカニズムを説明してみると表2のようになる^{*16}。

行政や企業は、地価や補償金額が安い、病院や学校が付近にない、といった「人種と関係のない基準」、あるいは「技術的」「商業的」な基準で産業施設の立地先は決定されたと説明し、意図的に有色人種のコミュニティに施設を立地したのではないと発言してきた。しかし、こうした一見人種と関係のない基準は、実は、人種に基づいている^{*17}。これらの基準は、有色人種の

* 11 SFでは03年に予防原則条例が制定されている。

* 12 Commission for Racial Justice. (1987). Toxic Waste and Race in the United States, New York:United Church of Christ.

* 13 Id.

* 14 米国環境保護庁による環境（的）正義の定義参照。

* 15 Dalal, Shashi. (1991, May 1) (no title). The Sun Reporter.

* 16 Been, Vicki. (2002). “Locally Underirable Land Uses in Minority Neighborhoods: Disproportionate Siting or Market Dynamics ?” In Environmental Justice: Law, Policy and Regulation, Clifford Rechatchaffen and Eileen Gauna, Durham: Carolina Academic Press. Pp.42-44.)

Cerrel Association, Inc. (1984). Political Difficulties Facing Waste-to-Energy Conversion Plant Siting. California Waste Management Board, Technical Information Series. Prepared by Cerell Association, Inc. for the California Waste Management Board. Los Angeles, CA: Cerrell Association, Inc.

Lavelle, Marianne. Marcia Coyle and Claudia MacLachlan. (1994, Sept. 21). “Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law,” The National Law Journal.

* 17 Cole, Luke W. and Foster, Sheila R. (2001). From the Ground UP: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement. New York:New York University Press.



写真2

筆者が現地調査を行っていた2004年夏に、BVHPの目抜き通りで見かけたポスター。アフリカ系米国人に対する嫌がらせや差別に立ち向かおうと呼びかけていた。「ヌース」と呼ばれる首吊りに使われる輪になったロープが、アフリカ系米国人が働く職場に吊るされる事件があった。ヌースはアフリカ系米国人に対する人種差別を象徴するアイテム。

コミュニティが当てはまる傾向の強い特徴であり、この結果、有色人種コミュニティが立地先になってきた。^{*18}

BVHPの現状

このような論理を使って、BVHPに環境負荷が集中する一般的な要因を説明することは可能である。

しかし、BVHPの発電所問題のように具体的な問題になると、説明しきれない部分がでてくる。現地調査による聞き取り調査や文献調査などから、発電所が閉鎖できないのは、「Reliability Must Run Agreement」(以下RMR協定)が障害になっていることが明らかになった。

● RMR協定の主な内容

- ・SFのみならず、より広範な“Greater Bay Area”という地域単位で電力を管理する。

- ・十分な電力供給のため、必要な設備（SF市所有の新たな発電所の建設、電力会社（PG & E社）が建設中の送電線）が整うまでは、BVHPの発電所の運営を続ける。

- ・この協定は、州内に十分な電力供給ができるよう管理・指揮をしているIndependent System Operator (以下ISO：NPOではあるが、主な役員は加州知事により任命される)、SF行政、PG & E社間で結ばれている。

住民が「発電所の稼働は、環境的に不正義で、健康被害を起している」と、発電所の閉鎖を要求しても、協定を結んでいる3者は、「RMR協定」を盾にして十分な電力供給をするためには発電所の稼働は必要だと主張する。PG & E社やSF行政は、「我々も発電所を閉鎖したいのだが、(協定を順守するためには)閉鎖ができない」とコメントをしつつ、発電所周辺の住民への環境被害は黙認にしている。なお、筆者はPG & E社の社員から聞き取り調査を行おうと試みたが、未だに返事がもらえていない^{*19}。

もし協定が、誤った基準に基づいて結ばれているにもかかわらず“合法”だとされていたら、誤った基準を順守しようとする全てのアクションは“合法”とされてしまう^{*20}。実際に、住民や環境団体がISOとPG & Eを相手にした申し立て^{*21}によると、協定で定められている「十分な電力供給量」は、州の電力供給量が故意に操作された2000年を基準に設定されていて適切でないという。さらに、最もこの協定から影響を受けるBVHPの住民が、協定の内容を決定する過程に参加できなかったとし、協定の正当性に疑問を投げかけている^{*22}。

調査結果 (3) 運動の戦術

BVHPの住民運動がとった戦術は、他の地域と同じように直接行動だった。数多くの環境レイシズムと戦ってきた経験をもつ活動家は、最も重要なことは「人々をまとめ、教育し、状況を変える力を彼ら自身もっていることを認識させること、その結果、人々をエンパワーさせることだ」と言う。状況を変えるためには、

* 18 BVHPには病院がなく、あるのは小さなクリニックだけ。SF市公衆衛生課ディレクターは、「BVHPはSFで最も多く高校生が住んでいる地区であるが高校が一つもない」と社会的資源の乏しさを指摘した(04年8月インタビュー)。(正確には、他の地区との境界線沿いに高校が1校ある。)

* 19 米国環境庁の環境正義担当者から紹介してもらったPG & E社の社員に何度か伝言を残したが、一度も返事がもらえず、インタビューは行えなかった。

* 20 Brown and others (2003). Administrative complaint letter

to Poli Marmolejos, Director of the U.S. Department of Energy, Office of Civil Rights and Diversity.

* 21 米国公民権法6条により、連邦政府から資金援助を受けているISOとPG & Eは、有色人種の低所得者に差別的な影響を与えるアクション(事業など)をとることが禁じられている。住民と環境団体は、公民権法下のadministrative complaint(行政不服)を利用して公的に申し立てをした。(2003年6月)

* 22 Id.

法的手段に頼り過ぎないことが重要である。法的手段に訴えると弁護士に頼りすぎしてしまうからだ。

住民たちは定期的集まり、自分達のコミュニティの環境負荷について学習している。そして発電所を閉鎖するために直接行動（デモなど）を続けている。

筆者は現地に滞在した1カ月の間に、ISO本部オフィスへのロビー活動や、理事会にBVHPの住民とともに参加した。住民が発電所前で閉鎖を求めるデモを行う際は、日本からEメールで複数の草の根ネットワークに参加を呼びかけた。デモの様子はSFで最も読まれている新聞に掲載された^{*23}。新聞記事になることで、SFの人に問題の所在を知ってもらい、閉鎖を拒んで3者のアカウンタビリティ（説明責任）を求める世論を形成することが目的だ。

調査結果（4）予防原則が環境正義運動に与える影響

RMR協定をクリア出来ないだけでなく、環境的な「差別」が存在することを証明すること、発電所からの排出物が直接周辺住民の直接の健康被害の原因になっていることを証明することは非常に難しい。たとえこれらが証明されたとしても、「RMR協定を順守しているか？」という部分がクリアできず、発電所を閉鎖することは出来ないのが現状である。

そこで2003年に条例となったSFの「予防原則条例」に注目した。条例の主なポイントには、環境正義の概念と共通する点がいくつかある。

- ①人間の健康と安全な環境を何よりも中心に捉えている。
- ②これまで被害者に課されていた立証責任を、排出者や提議者に転換する。
- ③政策によって影響を受ける市民を、対等なパートナーとして意思決定過程へ参加させる。

聞き取り調査からは、予防原則条例は発電所問題には全く影響を及ぼしていないことが分かった。活動家のなかには、予防原則の促進のために時間を割くことを否定的にとらえている意見もあった。

考 察

「合法である」あるいは「規制を順守している」こ

とは批判の対象として考えにくい、なかには社会的には正しくないことがある。発電所が法を順守しているかないかは、排出の程度の違いだけであり、どちらも有害物質を周辺地域に排出していることには違いはない。この視点に立ち、我々は予防的な行動を取っていくべきだろう。

SF行政からは、化石燃料（天然ガス）に頼った発電から抜け出そうとしない政治性を感じた。SFでは太陽発電や風力発電を促進する動きが行政レベルで認められているにもかかわらず、BVHPの発電所の閉鎖後には、同じようなタイプの新たな発電所の建設が計画されている。市は新しい発電所は現状のものより小型で“クリーナー”だと説明しているが、周辺住民が環境被害を受けることは避けられない。せめてBVHP以外の地区への設置を考慮するべきだが、同地域が有力候補が上がっている。住民は、すでにたくさんの迷惑施設があるBVHPに、更に別の発電所が立地されようとしているのは環境レイシズムだと主張している。計画を阻止するには、反対する住民運動の広がりが必要だろう。

本来であれば、予防原則の概念が促進・実践されることは、環境正義の促進・実践にもつながる。法的拘束力が予防原則にはないが、市の職員や市民を啓蒙するツールとして、BVHPの住民や環境団体が活用していくことで、国として予防原則を支持するようになることも期待できる。

本研究が示唆すること

1. 本研究は、日本国内の社会の格差（例として、ジェンダー、人種・民族、経済格差など）と公害のような環境問題が無関係でないことを示唆している。
2. 日本の公害運動は各地方（地域）の問題として見られがちだが、米国の環境正義運動が地域を越えて、有色人種・少数民族・貧困層とった人々で連帯をしているように、日本各地の公害問題の被害者たちが地域の違いを超え連帯できることを示唆している。
3. SF市・郡は全米の都市で初めて予防原則が条例化された都市であり、環境正義運動と予防原則についての研究は未だ扱われていない。また、SFでの取り組みがカリフォルニア州および全米に普及する突破口となる可能性は否定できない^{*24}。

* 23 Goodyear, Charlie. (2004, December 9). “SAN FRANCISCO Protest against PG & E plant Hunters Point

residents say it’s sickening their kids.” SF Chronicle.

最近の活動

2005年6月にサンフランシスコで国連主催の世界環境デーが開催され、世界の主要都市から市長が集まる。これにあわせて、BVHPの住民や環境団体は、環境正義と、SFの環境レイシズムの現状を世界からの訪問者にアピールしようとシティホール前で集会を行う。

筆者は一人でも多くの人が集会に参加するよう、SFの草の根のネットワークと、この時期に日本からSFへ行く団体にアピールをした。日本からSFへ行く団体については、筆者がまとめたものを資料として渡した。

【資料】現地調査中の活動記録およびコンタクト先

●集会・会議・抗議活動など

1. “Communities Speaks For Themselves” (Milton Meyers Recreation Center)
2. 環境正義サミット運営会議 (Richmond Community Center)
3. 環境正義トレーニングワークショップ (Wesleyの小学校)
4. ロビー活動 (ISO本社)
5. スーパーファンドについてのワークショップ (Community Window on the Shipyard)
6. ISO 理事会 (ISO Sacramento オフィス)
7. SF市・郡 選挙委員会 (SF city hall)
8. SF市・郡 発電所タスクフォース会議 (SF city hall)

●情報収集

1. SFメインライブラリー (図書館)
2. SFライブラリー BVHP
3. 米国環境庁 ライブラリー

●コンタクト先

[住民運動体・NGO/NPO]

1. Literacy for Environmental Justice
2. Bayview Hunter's Point Mother's Committee
3. Community First Coalition
4. Women's Energy Matter
5. Greenaction for health and environmental justice
6. ARC ecology
7. Breast Cancer Foundation
8. SF community Power Cooperative
9. Communities for a Better Environment
10. Youth Law Center

[行政]

11. 米国環境庁
12. SF 環境課
13. SF 公衆衛生課
14. SF Public Utilities Commission
15. SF Municipal Railway
16. Human Right Commission (人権委員会)
17. Bayview Police Station

[その他]

18. Golden Gate University (ロースクール)
19. SF Bayview newspaper
20. SF Frontline
21. SF 財団
22. BVHPの住民

* 24 James O. Goldsborough, “California’s Foreign Policy,” Foreign Affairs, March April 1993, p88によると、1993年においては、カリフォルニア州の経済規模は、中国やカナダを抜いて世界で7番目に大きかった。ポーター・ガレス、ウェルシュ・ブラウン・ジャネット (著) 細田衛士 (監訳) 『入

門地球環境政治』有斐閣、1998年、50頁では、カリフォルニア州の経済規模が世界的に大きいため、カリフォルニア州が温暖化ガスを減らすという戦略を決定した場合、温暖化に対する地球規模のレジームの成功に影響を及ぼすことにおいてG7先進国と同じくらい重要となると言っている。