

環境正義運動における住民参加政策の可能性と限界

—米国ルイジアナにおける反公害運動の事例—

原口 弥生

(東京都立大学大学院)

米国において社会問題化している、ブルーカラー層やマイノリティ地域における環境負荷の不平等な蓄積、いわゆる環境的不公正の告発は、1980年代に端を発する。多くの統計的調査や事例において、ブルー・カラー層や人種的マイノリティ地域の環境保護が、白人地域に比べ大きく後退していることが報告されてきた。しかしながら、米国ではより開かれた意思決定過程を実現するために、1960年代から住民参加政策が取られてきている。環境の分野においても、1969年に制定された「国家環境政策法（NEPA）」において、住民参加が環境行政の一環として位置づけられたのである。

開かれた意思決定が可能である社会において、どのようにして環境的不公平という問題が生まれ、さらに環境正義運動という対抗的な社会運動が発生するのだろうか。本稿では、化学工場の建設をめぐる米国南部で発生した反公害運動を事例として取り上げ、米国の環境保護政策における住民参加政策の意義と課題について論じた。

キーワード：住民参加政策、環境正義、バイアス、州政府と連邦環境保護庁

1. はじめに：米国の住民参加政策と環境正義

米国では、より開かれた意思決定を実現するために、1960年代から住民参加政策が取られてきている。住民参加を実現させるための民主的な制度が定められ、“透明”な意思決定が可能であるとされる社会において、どのようにして環境的不公平という問題が生まれ、さらに環境正義運動という対抗的な社会運動が発生するのか、という疑問から本研究は出発している。

米国において社会問題化しているブルー・カラー層やマイノリティ地域における環境負荷の不平等な蓄積、いわゆる環境的不公正（environmental injustice）の告発は、80年代に端を発する。多くの統計的調査や事例において、政治力の乏しいブルー・カラー層や人種的マイノリティ地域の環境保護が、白人地域に比べ大きく後退していることが報告されてきた。またほとんどの研究で、人種という要素が環境保護における格差を最も説明するとし、環境人種差別（environmental racism）という表現も米国内で徐々に定着しつつあるといえよう。これらの問題を克服するためにうまれてきた理念が、環境正義（environmental justice）である（U.S. General Accounting Office, 1983; United Church of Christ Commission for Racial Justice, 1987; Lavelle and Coyle, 1992; Bryant and Mohai eds., 1992; Bryant, ed., 1995; Bullard, 1990, 1993; Bullard, ed., 1994; Cable and Shriver, 1995; Capek, 1992, 1993; Szasz, 1994）。

ところで、米国では、社会的意思決定のために必要な情報公開制度の整備は、「情報自由法（FOIA）」（1966）をはじめとして、60年代から進められてきている。環境の分野においても、

1969年に制定された「国家環境政策法（NEPA）」において、関与者間における政治的な妥協点を探ることを目的とし、住民参加を環境政策の一環として位置づける方向性が示された（原科, 1994）。米国の民主主義的な意思決定は、住民投票でカリフォルニア州の原子力発電所を閉鎖した事例（長谷川, 1996）に示されるように、環境政策においても重要な成果をあげてきている。

ところが、住民参加政策は有益性だけではなく"リスク"も内包していると、フロイデンバーグ（Freudenburg, 1983）らは指摘する。それは、「住民参加政策は、その意図に反して、既存の政治体系における不平等を緩和させるのではなく、むしろ強化する方向に機能する」からである（Freudenburg and Olsen, 1983:67）。というのは、"参加主体"がもつ資源の動員力、あるいは意思形成への実質的影響力によって、制度の実質的活用レベルは、大部分規定されるからである。その参加プログラムを最も効率的に活用するのは、政治的保護を最も必要としない上層階級に属する人々であり、逆に、保護を最も必要とする人々は、資源不足のため、このようなプログラムを有効に活用することがほとんどできないのである（Freudenburg and Olsen, 1983）。政治家や有力者による住民参加制度の濫用によって、「住民参加」を目的として定められたプログラムが、逆説的に機能しているという指摘は特筆に値するだろう。住民参加プログラムへの関与をとおして表れる、ある個人や組織が持つ意思決定への影響力の格差は、まさに環境汚染の不平等な（再）分配に大きく影響していると考えることができる。環境正義運動とは、従来の"民主的な意思決定過程"に実質的に参加できていなかった人種的マイノリティやブルー・カラー層による大衆運動と見ることができよう。そこで、環境正義運動は「正義」という"社会運動の重要な構成要素"をとりこんだ「抑圧の中で形成された反抗の動き」という側面をもってくるのである（Dowie, 1995=1998:3; 寺田, 1998b）。

本稿では、米国で進んでいるとされる"民主的"な社会的意思決定という側面に注目し、環境政策における住民参加政策の有効性とその問題点について考察する。ここでいう住民参加政策とは、主に情報公開制度などの参加を促す契機となる制度から、公聴会などの意思表出機会の提供を与える制度、さらに政府機関への申立てなどを視野に入れている。

本稿で取り上げるのは、米国南部の小さな集落に大規模化学工場建設が計画され、建設に反対する住民が公害予防運動を繰り広げた事例である。米国においては、工場操業などの許認可審査においても、公聴会開催などをとおした住民参加は必要不可欠な手続きとして定められている。ここでは、大気汚染許可に関する許認可審査に注目し、審査手続きの中で"アフリカ系住民"や"ブルー・カラー層"の「参加」が、意思決定過程においてどのように扱われたのかを問題としたい。また、州レベルと連邦レベルにおいて、建設反対住民の訴えに対する反応が異なるとすると、それは州政府や連邦政府が置かれた立場とどのような関連があるのか、"透明"な意思決定過程は反対住民の運動にとってどのような影響を及ぼしたのか、などに留意しながら分析を進めていく。またこの紛争は、1998年9月の企業側による計画地変更の発表をもって"住民運動の勝利"となったわけだが、住民による草の根運動が成功した背景を分析することは、本論の射程外とする⁽¹⁾。

2. シンテック塩化ビニル工場操業の許認可審査システム

2.1. 事例の概要

ここ20年、大規模な計画が持ち込まれることがなかったルイジアナ州セント・ジェームス郡 (St. James Parish) コンベント (Convent) に、1996年、日本最大手の化学企業が、塩化ビニル工場建設の計画を正式に発表した。進出を希望したのは、信越化学工業 (株) が100%出資する米国子会社、シンテック (Shintech, Inc.) である⁽²⁾。テキサスに本社をもつシンテックは、原料から製品までを一貫製造する大型塩化ビニル工場を建設する予定であった。しかし、計画が住民に知れわたると同時に反対運動が起こり、企業側は計画変更を余儀なくされた。98年秋に、企業は計画地を50キロ上流の地域に移し、工場規模を大幅に縮小する新しい計画を発表した。本稿は、コンベント予定地についての地域紛争のみを研究対象とする。

工場予定地について簡単な説明をしておくと、ルイジアナ州は人口420万人、石油精製と石油化学産業を基幹産業とする州である。南部の州都バトン・ルージュからニューオーリンズにわたるミシシッピ川沿いの一帯は、海運が利用できることもあり、100とも140とも言われる化学工場が進出しており重化学工業地帯を形成している。健康面の障害を強調する環境団体は、この地域を「ガン街道 (cancer alley)」という呼称で表現する⁽³⁾。セント・ジェームス郡 (約2万人) コンベントは、人口が約2,600人 (うちアフリカ系1,767人、白人856人) という小さな集落であり、「ガン街道」のほぼ中間点に位置している。1950年代から、石油化学産業がコンベントにも進出し始め、2,000人強の人口の集落に、現在では石油精製や化学関連の8つの工場が立地している。しかしながら、これらの企業進出は地域発展にはほとんど貢献しておらず、コンベントにおける生活保護受給者の割合は約4割にも上る (U.S. Bureau of the Census, 1992; Calhoun, 1992)。

この草の根運動は環境正義運動として問題化し、州内にとどまらず国レベルの関心を呼んだ。全米規模の環境団体であるグリーンピースUSAや、公民権運動のリーダー的存在であるジェシー・ジャクソン師なども住民運動の支援活動を行なった。

2.2. 大気汚染許認可審査における「住民参加」プログラム

企業は、工場全体の操業に関して、多くの許認可を州政府や郡から必要とする⁽⁴⁾。中でも、重要なのが大気汚染許可 (Air Permits) である。この許可が下りると企業は建設着工に入れるため、事実上の「建設許可」という意味を持つ。そのため、企業は大気汚染許可取得に真っ先に着手し、一方、建設反対住民はこの許認可審査過程において強い抵抗を試みた。本稿では大気汚染許認可審査における住民参加について考察することを予定している。まず、参加の根拠となる「住民参加」プログラムと、おおまかな審査プロセスについて見ていくことにする。

住民に意思表示の機会が提供されているのは、基本的に、パブリック・コメント期間中の文書による意見提出と、公聴会での口頭陳述によるものである。少なくとも30日間のパブリック・コメント期間が設けられる。コメントを提出する主体や、コメント内容に関する限定はない。住民は州環境局へ公聴会を要望することができる。陳述者の数に制限はなく、希望者がいる限り陳述の機会を奪われることはない。パブリック・コメント期間と公聴会において提出されたコメント

原口：環境正義運動における住民参加政策

表1 シンテック塩化ビニル工場操業に関する「大気汚染許認可審査」関連年表

1994.2.11 クリントン大統領、「環境正義に関する大統領令」を発令

1996

1. フォスター氏（共和党）、ルイジアナ州知事に就任
シンテック、工場建設予定地を3地点に絞る
2. 企業が行った環境調査で、工場予定地の土壌と地下水の汚染を確認
- 2.13 ル州知事とセント・ジェームス郡長、シンテック社長へ企業誘致の手紙を送る
5. シンテック、汚染情報を地域住民に開示しないよう州に求める
- 7.19 ル州、シンテックの要求を聞き入れ、汚染情報を「秘匿特権付情報」とする
- 8.14 「雇用と環境のためのセント・ジェームス市民の会」（SJCJE）の結成
10. シンテック、許認可申請を州環境局に提出
- 11.7 州環境局、シンテック塩化ビニル工場操業申請関連の書類を公告
- 12.9 州環境局、「大気汚染許可」に関する公聴会を開く。約300人参加

1997

- 5.22 SJCJEと市民団体、EPAへ「大気清浄法」（1990）に基づいた行政不服申立て
- 5.23 州環境局、シンテックに「大気汚染許可」発行
（5月以降、州知事を中心とする州政府、ビジネス界が住民運動バッシングを強める）
- 7.16 SJCJEと市民団体、EPA公民課へ「公民権法」（1964）に基づいた行政不服申立て
- 9.9 ル州の3産業団体、ルイジアナ高裁に「トゥレーン大学環境法律相談所」の活動内容に関し提訴
- 9.10 EPA、塩化ビニル工場建設申請の中に49箇所の技術的欠陥を指摘し、「大気汚染許可」申請を州に差し戻す。さらに、この事例を環境正義政策のモデル・ケースとする
11. 州経済開発局、住民運動を支援する2団体・組織（NPO）の税控除ステータスを、公費で調査していることを認める

1998

- 1.23-24 州環境局、「大気汚染許可」と「環境正義」に関する公聴会を開く
- 2.17 工場予定地の土壌と水質汚染に関する情報発覚が、新聞報道される
- 6.17 ルイジアナ州高裁、規則を変更し、州内の大学付属法律相談所の活動内容を以前より制限する決定を出す（98.7.1施行）
- 9.16 シンテック、工場予定地変更を発表

は、公衆が閲覧できるようすべて施設予定地域において公開される（Tulane Environmental Law Clinic, 1995）。

州の環境局は、事業者からの申請内容と市民からの意見書をもとに、許可発行についての審査を行なう。州環境局が許可案を作成すると、次は、EPAの地方局がその許可案のレビューを行なう。基本的にはEPAからの承認を得てから、州は正式に大気汚染許可を企業に発行する。EPAは州の許可案に違法性などを確認した場合、州が出した許可案に異議を申し立てる権限を有している。EPAが自主的に異議を唱えない場合、住民はEPAに対して「行政不服申立て（petition）」を行なうことが可能である。この場合、申立て内容はEPAの地方局ではなく、ワシントンD.C.のEPA本部で審議される。EPAが州の許可案にクレームをつけた場合、州政府は審査をやり直さなければならない（Tulane Environmental Law Clinic, 1995）。

大気汚染許認可審査に関する規則は、1990年に改正された大気清浄法（1990）によって規定されている。この改正で、連邦環境保護庁が各州を監督する権限が生まれ、市民にとっては、連邦政府への「行政不服申立て」が可能となった。ルイジアナ州でも、95年より、改正大気清浄法（1990）が施行されている。法改正以前のルイジアナ州では、住民の要求にもかかわらず、州政府が公聴会の開催を認めたことはなかったという⁽⁵⁾。96年秋頃より始まったシンテックの許認可

可審査は、法改正以後、州政府が住民参加をふまえて、どのような審査を行なうかを示す分岐点であった。

3. 「大気汚染許可」審査をめぐる州と住民参加

3.1. 用地選定

メキシコ湾一帯から新工場予定地を探していた企業側は、1996年1月の時点で、用地を3地点に限定する。テキサス州から1地域、ルイジアナ州からはセント・ジェームス郡と、それに隣接した郡が候補地にあがっていた。96年2月にルイジアナ州知事とセント・ジェームス郡長はシンテック社長へ手紙を送り、地元政府として工場進出を望んでいることを明確に述べている⁽⁶⁾。企業は、96年10月にセント・ジェームス郡コンベント用地での塩化ビニル製造工場操業に関する申請書を提出した。この地を選んだ理由を、豊富な原料への容易なアクセス（エチレンや塩、天然ガスなど）と商業用インフラ（鉄道やパイプライン、水深の深い商港）を兼ね備えているからであると企業側は説明する⁽⁷⁾。

一方で、より政治的に穏やかな地域を選んだという解釈も可能である。「ガン街道」のほとんどの郡（約10郡）に草の根環境団体が存在する中で、セント・ジェームス郡には組織化された環境運動の展開が見られなかった経緯がある⁽⁸⁾。反対運動の発生を当然避けたい企業の立場を考慮すると、反対運動が最も起こりそうにないと予想された地域が、典型的な貧しいアフリカ系地域であるコンベントであった、という見方は妥当であろう（Bullard, 1990, 1994; Bryant and Mohai, eds., 1992）。立地選定には、郡議員などが協力しているが、地元住民にはまったく計画自体知らされていなかったという。

3.2. 運動組織の結成

企業や郡議会の予想を反して、企業が正式に工場予定地を発表する以前に、塩ビ工場建設に反対する住民組織が結成された。住民運動のリーダーとなるパット・メランソン氏（Pat Melancon, 30代白人女性）の呼びかけで、96年8月14日、シンテック進出に関する最初の住民集会が開かれ、約200から250人の住民が集まった。ここで「雇用と環境のためのセント・ジェームス市民の会（St. James Citizens for Jobs and the Environment）」（以下、「セント・ジェームス市民の会」と表記）を結成し、塩ビ工場建設に対して反対運動を進めていくことを決定した。「セント・ジェームス市民の会」は、アフリカ系と白人の住民によって組織されており、中心メンバーのほとんどが敬虔なカソリック信者の中高年女性である。また、工場勤務の夫をもつ女性が多く、階層的にはブルー・カラー層である。工場から排出される汚染物質が起因していると思われる健康障害を訴える人は多く、これ以上の汚染源を地域に持ち込むことは許せないという思いを込め「もう要らないと言ったら要らない（Enough Is Enough!）」をスローガンに掲げた⁽⁹⁾。反対住民が問題にしたことは、(1) 工場予定地域周辺ではすでに汚染施設が集積し、環境悪化が深刻化していること、(2) 工場予定地域周辺には、低所得のマイノリティが多数居住していること、(3) 塩ビ工場進出は地元での雇用創出にほとんど貢献しないこと、(4) 塩化ビニル製造に関する3施設

原口：環境正義運動における住民参加政策

と産業廃棄物処理施設の建設という計画規模の大きさ、(5) 汚染企業に対する産業税控除の不当性、である。特に、(1) と (2) の点は大きな争点となり、シンテックの用地選定は「環境人種差別」であるという枠組みが運動側から提示された。

「セント・ジェームス市民の会」は、パブリック・コメント期間中には、地元住民や工場予定地近くの小学校教諭などから集めた1,100人以上の署名をはじめ、建設反対を求める約2000通の要望書を州に提出した。支援団体の一つ「ルイジアナ環境行動ネットワーク (LEAN)」は、企業出した許可申請書のなかに違法箇所を指摘した高度に技術的な意見書を提出していた。

「大気汚染許可」に関する公聴会は、97年12月9日、工場予定地に近いロマビル (Romeville) 小学校の体育館にて開かれた。州環境局大気課が主催した公聴会に、300人以上の人が参加した。本来ならば到着順に陳述するのであるが、州環境局は、シンテック・テキサス工場での雇用者を含む企業関係者に優先的に陳述を許した。企業関係者の陳述には時間制限を設けなかった州環境局が、市民の陳述になると5分間の時間制限を課したため、反対住民の不満が高まり、公聴会はかなり混乱した状態になったという。「どうして、施設の影響を最も受けるであろう住民に最初に話させないのか。何のための公聴会なのかわからない」と多くの住民が不満を訴えた。公聴会は未明1時まで続いた。

3.3. 州による政策決定

州環境局は、住民からの要求を受けて、コメント期間を1ヵ月間延期した。後の情報公開請求によって明らかになったことであるが、ルイジアナ州を管轄にもつEPAの第6地方局 (EPA Region VI) は、12月9日の公聴会における住民参加が十分でなかったことを理由に、州環境局に再度公聴会を開くことを提案していた。しかし州環境局は、コメント期間の延長でもって公聴会の不備を補うとして、その提案を退けた。さらに、EPA第6地方局の職員は、この事例は明らかに環境正義の問題に抵触すると考え、州環境局にこの問題についての配慮を示すよう要求していたことが情報公開で明らかになっている。しかしながら、環境正義の問題に言及することなく、また、EPAのレビュー結果を待たずに州環境局は97年5月23日に大気汚染許可を企業に発行した⁽¹⁰⁾。

3.4. 州政府による情報隠蔽

意味のある「住民参加」を実現するためには、十分な情報提供が重要である。情報が十分に与えられていない場合、住民が的確な判断を下すことは困難となるからである。「セント・ジェームス市民の会」メンバーは運動開始当時から、情報不足を訴えていた。例えば、米国では危険施設の設置に際して、“最悪のシナリオ”の提示やその場合の避難方法に関する情報提供が必要とされている。しかし、企業からも州からも、それらの情報はほとんど出されていなかった。

州政府の企業優先的な姿勢を象徴しているのが、州環境局による「汚染情報隠蔽」である。企業が96年2月に行なった予定地の環境調査で、土壌と地下水の汚染が確認された。予定地の土壌は、鉛やヒ素、クロムなどの重金属やベンゼンなどの化学物質によって汚染されていた。しかしながら、汚染情報の開示によって地域住民との関係悪化を恐れる企業は、同年5月に土壤汚染を示すリポートを公共の閲覧に供しないよう州環境局局長に要求した。州環境局は、7月19日付の

企業への手紙で汚染情報を秘匿特権付情報とすることを認めている。州の文書によると、同様の要求は96年8月にも企業側から出され、州環境局から承認を受けている。州環境局は、「用地の土壌汚染と地下水汚染は公共の健康や環境へ重大な損害をあたえうる……」ことを知りながら、97年5月に「水質汚染許可」を発行していたのである。この汚染情報は、無償で住民団体の法的弁護活動をおこなっている「トゥレーン大学環境法律相談所（Tulane Environmental Law Clinic）」の再三の開示要求によって、98年1月に秘匿特権がはずされた⁽¹¹⁾。

3.5. 支援団体への圧力

住民参加を制限したり限定的な情報公開にとどまらず、州政府は住民団体や支援団体にさまざまな形で圧力をかけている。特に、97年5月に「セント・ジェームス市民の会」と支援団体がEPAへ「行政不服申立て」を提出して以降、州政府による住民運動バッシングが激しさを見せた。許可審査が思い通りに運ばないという州政府の不満の矛先は、住民組織の法的弁護を行なっている「トゥレーン大学環境法律相談所」に向けられた。例えば、97年7月、州知事は、ニューオーリンズ市内の産業界代表との会議で、「トゥレーン大学環境法律相談所」を批判し、会議参加者にトゥレーン大学への寄付金について再考するよう要求した（*Gambit Weekly*, 97年7月24日付）。

州知事の発言が引き金となり、州内において影響力をもつ商工会議所などの産業界代表⁽¹²⁾が、ルイジアナ高裁に「トゥレーン大学環境法律相談所」に関する調査を要求する訴訟を、同年9月に起こした。「何も違法なことは行っていない」にもかかわらず、「トゥレーン大学環境法律相談所」は組織内部の活動内容を調査されることになった。結局、州高裁は98年7月に、大学付属法律相談所の活動内容を定めた規則に変更を加え、無償弁護を受けるための資格（収入レベルなど）を厳しくする決定を下した⁽¹³⁾。調査が開始された時期の地元紙*The Advocate*（97年10月9日付）に掲載された風刺漫画は、両者の力の差が歴然としていることを示していた。刀をもち武装した大男3人（州政府と産業界、シンテックの代表）が、おもちゃのパチンコをもった子供（トゥレーン大学環境法律相談所）を脅しているという構図である。企業側には、州政府とルイジアナ州商工協会が後ろ盾として存在していることも、あきらかに見て取れる。

さらに、「トゥレーン大学環境法律相談所」による情報公開要求によって、州経済開発局の局長であるレイリー氏（K. P. Reilly）が、反対運動を支援している2団体（NPO）の税控除ステータスを秘密裏に調査していることが同年11月に明らかとなった。調査対象となっていたのは、先の「トゥレーン大学環境法律相談所」と、支援団体の一つである「公正な税のためのルイジアナ連盟（Louisiana Coalition for Tax Justice）」であった。レイリー経済開発局長は、州弁護士をつかい、つまり公費でもってこれらの調査を進めていることを認め、「彼らを打ち負かすためには、あらゆる"合法的"手段を使うつもりだ」と公言している（*Gambit Weekly*, 97年11月18日付）。

これらの州政府関係者による支援団体への一連の圧力的活動は、「住民参加」排除の姿勢を端的に表していた。税控除ステータスを承認する権限を有している州がその優位性を利用し、草根運動からの支援団体の離脱、あるいは活動の制限、運動の分断、などを画策していた。その州政府の意図は明らかである。

原口：環境正義運動における住民参加政策

3.6. 州政府のバイアスと環境正義—小括

一私企業の化学工場建設をめぐり、州政府の首長や職員がおおやけに企業を支援することは珍しくないにしても、反対住民に敵対心を表わし、さらには支援団体の活動を制限する策略を練るという行動は、全国レベルの環境団体なども巻き込んだ塩ビ工場反対運動が脅威であったからこそ、とみることもできよう。

しかしながら、州政府が上に述べたような強力な介入を進めた背景には、もともとシンテック進出計画が、州知事を中心に「経済発展」の好機会として迎えられたことがあった。フォスター（M. Foster, 共和党）ルイジアナ州知事は、96年1月の就任以来、経済投機を促進する政策を奨励しており、約200万坪という広大な予定地と7億ドルという初期投資額が象徴する大規模なシンテック塩ビ工場は、「経済発展」を標榜する州知事にとっては念願の計画であった。

ルイジアナ州政府が「経済発展」を最優先にした政策をおこなっている状況下、「住民参加」プログラムは、無きに等しいものであった。州環境局が設定した公聴会やパブリック・コメント期間などの「住民参加」政策は、「開かれた社会的意思決定」の実現のためではなく、許可発行を行うための「必要条件」にすぎなかったことは明らかとなった。「住民参加」プログラム制度が存在していたとしても、州政府が企業誘致を強く希望している場合、反対住民の要求は意思決定過程において公平に評価されないことを如実に示している。また、本事例では、意思決定に関する「情報公開」は当然とされている米国社会においても、おおやけな形で「不公平」なバイアスのかかった意思決定がされているということを確認した。上記のように、制度にのっとった「住民参加」のみでは、反対住民の要求を実現することは到底不可能であり、反対住民は対抗的な運動を展開せざるを得なかった。

一方、情報自由法の活用によって、住民団体や支援団体は、州政府の「不公正」さを追及する根拠となる情報を得ていた。州知事からシンテック社長への誘致目的の手紙などの情報ははじめとし、数々の会議上での州職員の発言などの情報も反対住民側は得ている。それらの情報をもって、「トゥレーン大学環境法律相談所」の弁護のもと「セント・ジェームス市民の会」は、法的手段を用いたり、EPAへの行政不服申立てを行なった。大気汚染許認可審査の責任者である3人の州環境局職員（局長、副局長、大気・放射能保護課課長補佐）が、本事例の許認可審査において「中立的」判断を行っていたか否かについての裁判が係争中である。情報公開請求によって、市民運動側は審査過程の詳細を知ることができ、それらの情報を生かした訴訟戦略をとることができる点は、民主的制度が整った米国特有のことであると思われる。

次節では、連邦政府であるEPAと「住民参加」プログラムについて見ていくこととする。

4. 「大気汚染許可」審査をめぐるEPAと住民参加

4.1. EPAによる異議

基本的に、許認可審査は州政府によって行なわれるが、前述した通り、大気汚染許可に関しては、監督官庁としてEPAは州の決定に異議申立てする権限を有している。しかし、この事例以前にEPAがその権限を行使した前例はなく、従来の流れでは州政府による許認可発行が、ほぼ最終

許認可を意味していた。

97年5月22日に「セント・ジェームス市民の会」と18の市民団体は、許認可の取り消しを求め、大気清浄法（1990）に基づいた行政不服申立てをEPAに提出した。この申立てで、反対住民と支援団体は、人種的マイノリティや低所得者層に対する不平等な環境汚染の負荷を軽減したり防止することがEPAの義務であって、シンテックに許認可を与えることは、逆に不平等な環境負荷を増幅させるため、大気汚染許可は却下されるべきだ、と主張した。さらに、計画中の塩化ビニル・モノマー工場の構造には欠陥があり、大気清浄法に違反であることも指摘した。その後、環境正義の問題は、大気清浄法では扱えないというEPAの意向に従い、「セント・ジェームス市民の会」と市民団体は、97年7月に、公民権法（1964）に基づいた「行政不服申立て」をEPA公民権課（Office of Civil Rights）に提出した。

それに対してEPAは、大気清浄法（1990）に基づいた「行政不服申立て」を認め、州政府に再審査を要求する決定を下した。EPAは、シンテックの塩ビ工場建設計画の中に、49個所に及ぶ技術的欠陥を確認した。「ルイジアナ環境行動ネットワーク」と協力関係にある技術者と理系出身のトゥレーン大学の法学生による技術的欠陥の指摘は、州政府とEPA第6地方局へも提出されていたが、EPA本局によって初めて認められた。

ところが、公民権法に基づいた申立て、つまり、環境正義問題に関しては、EPAは最終的な判断を下していない。そのかわり、この事例を環境正義政策のモデル・ケースとすることを決定し、人口調査や環境汚染調査などを行なった上で、環境正義についての判断を決定するとした。ルイジアナ州政府に対しては、再審査のなかで環境正義問題についても考慮するよう求めた。州の許認可審査は、再度やり直されており、環境正義問題のみを扱った公聴会も98年1月に開かれている。

4.2.EPA と環境正義

この事例に関して言うならば、連邦政府機関への申立て制度の存在が、反対住民の訴えが公的機関に聞き入れられる機会を生み出したことになる。また、住民による「行政不服申立て」がEPAに承諾された理由の一つは、「環境正義」という問題を含んでいる申し立てであったからであると考えられる。

1994年にクリントン大統領は、「連邦各省庁は、法の許す範囲において、政策立案や政策執行による人種的マイノリティや低所得者層の健康面そして環境面における不平等な影響に適切に対処し、環境正義を達成することを使命とする」ことを目指した行政命令「環境正義に関する大統領令」を發布した。大統領令は法的権限がなく具体性を欠いているために、EPAは主務官庁として政策に適用できるようなガイドラインを策定することが求められていた。96年12月に、EPA公民権課は特別調査班を結成し、それまでに提出されていた申立てに基づいて環境正義政策の枠組みの検討に入っていた。EPA公民権課が何らかの業績を出さなければならなかった時期に、シンテックに関する行政不服申立ては提出されたのである。EPAへの申立てが認められたのは、「セント・ジェームス市民の会」による建設反対運動による成果のみならず、環境正義運動のこれまでの蓄積が大きく作用していると見ることができよう。

原口：環境正義運動における住民参加政策

ここで強調したいことは、草の根建設反対運動に対するスタンスが、州政府とEPAでは、非常に異なるという点である。「経済開発」を推進するルイジアナ州政府にとっては、計画進行を妨げる"邪魔物"としか映らなかった塩化ビニル工場建設をめぐる反対運動は、EPAにとっては環境正義の政策枠組みを決定するための"格好の事例"として認識されたのである。そのために反対住民の申立ては公平にレビューされ、完全ではないにしても聞き入れられたと思われる。

しかし、結局のところ、EPAは「環境正義」を根拠としては、州の許可案を却下するには至っていない。EPAのこのような遅々とした対応は、ルイジアナ州北部の小さな集落に予定されたウラン濃縮工場建設計画に関する操業審査において、「環境正義に関する大統領令」を判断根拠の一つとして、98年4月に建設申請を却下した原子力規制委員会（NRC）の決定とは対照的である。

5. むすびにかえて

本稿では、工場の新規操業に関する許認可審査に「住民参加」プログラムが策定されている米国の状況をふまえて、「アフリカ系住民」や「ブルー・カラー層」の「参加」は、審査手続きという社会的意思決定プロセスにおいてどのように扱われたのかについて検討した。本事例で明らかとなったように、ルイジアナ州政府の企業優先的で排他的な意思決定過程において、「マイノリティ住民」や「ブルー・カラー層住民」による塩ビ工場反対という要求は、ほとんど効力をもつことなく不公平な扱いを受けていた。これは、形式的には「開かれた」そして「透明な」意思決定過程においても、意見が公平に意思決定に投影されるような「有意味」な「住民参加」を保障することにはならないことを示している。大規模な塩化ビニル工場進出を重要な経済投機であると認識しているルイジアナ州政府は、住民の意思決定過程への参加をなるべく排除しようとする方向に動いていた。具体的に、その意図は情報の限定的開示や支援団体への圧力という行動に表れていた。制度確立の一方で、住民参加を実質的に妨げるような慣習や組織的判断の存在を本稿では問題として提起した。

一方、反対住民の訴えは、「環境正義」政策に取り組んでいるEPAへ申し立てることにより、実質的に影響力をもつことになった。EPAの関心を引く一因となったのは、申立てが、環境行政に新たな視点である社会的特性を取り込もうとしている、EPA公民権課が求めている特徴を含んでいたからであった。

これまで見てきた「住民参加」政策における問題点は、この事例に特有というわけではない。EPA公民権課へ提出された「環境正義」に関する行政不服申立てが、98年8月の時点で約60件に上ることがそれを証明しているといえよう⁽¹⁴⁾。近い将来において、EPAがどのような環境正義政策を策定するのか、そして、それが現在の環境政策のあり方に不満を抱えるマイノリティ住民の運動にどのような影響をもたらすのかが、今後の焦点となってくるだろう。

注

- (1) 本稿の分析で用いたデータは主に、筆者が行なった98年2月から3月、12月の2回の現地調査で得たものである。建設反対運動に関わった地域住民や支援団体関係者への聞き取り調査に加え、集会参加の機会ももった。
- (2) 信越化学は、1974年にテキサス州で操業を開始し、90年にはアメリカ最大の塩化ビニル製造メーカーとなった（信越化学工業株式会社社史編纂室、1992）。
- (3) 「ガン街道」地域の研究としては、Wright, Bryant and Bullard (1994); Louisiana State Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights (1993)に詳しい。
- (4) 主なものだけでも、州政府より大気汚染許可と水質汚染許可、有害廃棄物許可を必要とし、郡からは沿岸使用許可を必要とする。
- (5) 草の根環境団体 LEAN と協力関係にある技術者 Gary Miller 氏からの私信による（99年2月25日付）。
- (6) Christi Daugherty (1997).
- (7) *LABI Enterprise*, December (1997:3) を参照。
- (8) 対照的に、セント・ジェームス郡に隣接し、ルイジアナ州内のもう一つの候補地として挙がっていたセント・ジョン・バプテスト郡（St. John Baptist Parish）では、90年代初頭に台湾資本（Formosa Plastics）の化学工場建設計画を、草の根運動で阻止している。Audrey Evans 氏のヒアリングによる（98年3月9日）。
- (9) 化学物質過敏症に苦しむ50代後半の女性住民（R.R.）が発した言葉からとったもの。
- (10) EPAのレビュー結果を待たずに、許可を発行すること自体は違法ではない。
- (11) *Waste Policy Alert* (February 20, 1998) を参照。
- (12) The New Orleans Chamber of Commerce, the Louisiana Association of Business and Industry, the Business Council of New Orleans and the River Region の3組織。
- (13) 「トゥレーン大学環境法律相談所」の Lisa W. Lavie 氏（98年3月5日）と Beth Teel 氏（98年12月10日）のヒアリングによる。このルイジアナ州高裁の決定には、州内外の法曹界から反発が相次いだ。
- (14) Cray and Harden (1998) を参照。

文献

- Bryant, Bunyan and Paul Mohai, eds., 1992, *Race and the Incidence of Environmental Hazards*, Boulder: Westview.
- Bryant, Bunyan, ed., 1995, *Environmental Justice: Issues, Policies, and Solutions*, Island Press.
- Bullard, Robert, 1990, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Boulder: Westview.
- Bullard, Robert, 1993, *Confronting Environmental Racism: Voices from Grassroots*, Boston: South End Press.
- Bullard, Robert, ed., 1994, *Unequal Protection*, Sierra Club Book.
- Cable, Sherry, and Thomas Shriver, 1995, "Production and Extrapolation of Meaning in the Environmental Justice Movement," *Sociological Spectrum*, 15:419-442.
- Calhoun, Milburn, ed., 1992, *Louisiana Almanac 1992-93*, Pelican Publishing Co.
- Capek, Stella, 1992, "Environmental Justice, Regulation, and The Local Community," *International Journal of Health Services*, 22:729-746.
- Capek, Stella, 1993, "The 'Environmental Justice' Frame," *Social Problems*, 40:5-24.
- Cray, Charlie and Monique Harden, 1998, "Environmental Justice in Louisiana" *Rachel's Environment and Health Weekly*, 615.
- Daugherty, Christi, 1997, "Economic Development or Environmental Racism?" *Gambit Weekly*, April 19.
- Dowie, Mark, 1992, *Losing Ground*, Massachusetts Institute of Technology.=1998, 戸田清訳『草の根環境主義—ア

原口：環境正義運動における住民参加政策

メリカの新しい萌芽』日本経済評論社.

Freudenburg, William R. and Darryl Olsen, 1983, "Public Interest and Political Abuse: Public Participation in Social Impact Assessment," *Journal of the Community Development Society*, 14:67-82.

原口弥生, 1997, 「マイノリティによる『環境正義』運動の生成と発展」『社会学論考』18:107-131.

原科幸彦編, 1994, 『環境アセスメント』財団法人放送大学教育振興会.

長谷川公一, 1996, 『脱原子力社会の選択』新曜社.

飯島伸子編, 1993, 『環境社会学』有斐閣ブックス.

飯島伸子, 1984, 『環境問題と被害者運動』学文社.

久保文明, 1997, 『現代アメリカ政治と公共利益』東京大学出版会.

Lavelle, Marianne and Marcia Coyle, 1992, "Unequal Protection," *The National Law Journal*, September, 21.

Lavie, Lisa, and Monique Harden, 1997, *Petition Under Title V of the Clean Air Act*, 42 U.S.C. § 7661d (b) (2) and 40 C.F.R. § 70.8 (d).

Louisiana State Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights, 1993, *The Battle for Environmental Justice in Louisiana: Government, Industry and the People*.

松井茂記, 1996, 『情報公開法』岩波新書.

信越化学工業株式会社社史編纂室, 1992, 『信越化学工業社史』ダイヤモンド社.

Szasz, Andrew, 1994, *Ecopolism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*, University of Minnesota Press.

寺田良一, 1998a, 「アメリカにおける草の根環境NPOの形成と展開」『地域社会研究』8:32-45.

寺田良一, 1998b, 「環境NPO（民間非営利組織）の制度化と環境運動の変容」『環境社会学研究』4:7-23.

寺田良一, 1998c, 「環境運動と環境政策—環境運動の制度化と草の根民主主義の日米比較」船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学12 環境』東京大学出版会:133-162.

戸田清, 1994, 『環境的公正を求めて』新曜社.

Tulane Environmental Law Clinic, 1995, *Participating in Environmental Permitting and Enforcement: A Handbook for Louisiana Citizens*.

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

U.S. Bureau of the Census, 1992, *1990 Census of Population And Housing*.

U.S. General Accounting Office, 1983, *Siting of Hazardous Waste Landfills And Their Correlation with The Racial And Socio-Economic Status of Surrounding Communities*, Washington, D.C.: GAO / RCED-83-168, June 1983.

Wright, Beverly H., Pat Bryant and Robert Bullard, 1994, "Coping with Poisons in Cancer Alley," Bullard, ed., *Unequal Protection*, Sierra Club Book:110-129.

謝辞

調査に際して、ルイジアナ州の多くの住民や運動関係者の方々に御協力を頂きました。また、本稿の草稿段階で、田窪祐子氏（東京都立大学大学院）と荻野達史氏（静岡大学）に有益なコメントを頂きました。深く感謝申し上げます。

（はらぐち・やよい）

1999年3月1日受理、1999年5月28日掲載決定

THE POSSIBILITY AND LIMITS OF PUBLIC PARTICIPATION POLICIES IN ENVIRONMENTAL JUSTICE MOVEMENTS: A CASE STUDY OF GRASSROOTS ANTI-TOXIC MOVEMENTS IN LOUISIANA, US

HARAGUCHI Yayoi

Graduate School of Social Science

TOKYO-METROPOLITAN UNIVERSITY

1-1 Minami Osawa, Hachioji, Tokyo, 192-0364, JAPAN

Why do citizens in the United States need to mobilize environmental justice movements and protest against pollution? Since US citizens have opportunities to express their concerns through public participation programs such as hearings and public comments in a permitting process, protest should be unnecessary.

However, research on “environmental injustice” and “environmental racism” in the United States has revealed that low-income people and racial minorities receive disproportionate exposure to toxic chemicals and other pollution. Why has the US public participation policy, implemented in the 1969 National Environmental Protection Act and before, not worked for them? How are working class people and racial minorities actually treated in the public decision-making process?

To explore this question, I conducted a case study of an environmental justice movement in a rural Louisiana community against the construction of a PVC chemical complex proposed by Shintech (parent company, Shin-Etsu, Tokyo, Japan). In its review of Shintech’s application for an air pollution permit, the Louisiana state government sought to disregard and obstruct attempts at public participation by local residents who opposed the construction of PVC plants in their community. Under such circumstances, public participation programs became merely one of the activities required to “issue” the permit, not an insurance of fair decision-making by the state.

Keywords and phrases: public participation policies, environmental justice, bias, state government and US Environmental Protection Agency

(Received March 1, 1999; Accepted May 28, 1999)