

# 環境問題の解決策をめぐる規範理論 —基地騒音問題から考える環境正義—

## **Normative Theories for Solutions of Environmental Problems:** A Study of Environmental Justice from the Problems of Aircraft Noise around US Military Bases in Japan

朝 井 志 歩

ASAI Shiho

This paper considers solutions of environmental problems from normative theories and takes up problems of the aircraft noise around US military base in Japan. This paper includes distributive environmental justice theories in a various types of normative theories which is argue in sociology and environmental sociology. I will try to present three principles of solutions from the point of view environmental justice, and apply them to the Japanese government policies related to the problems of aircraft noise around US military base, and to the alternative policies of civil movements and the local self-governing bodies around bases. In terms of normative theories, the policies of Japanese government have a serious matter because the policies lead to concentrate aircraft noise on a small number of people in the country. It is necessary that Japanese government accepts the principles of solutions from the point of view environmental justice and changes its policies.

### 要旨

本稿では環境問題の解決策を規範理論の観点から考察し、具体的に基地騒音問題の解決策を取り上げた。社会学や環境社会学で規範理論がどのように論じられているのかを検討し、規範理論の諸類型のうち、本稿は分配正義としての環境正義論に含まれることを明示した。そして、「自区内処理原則」やアメリカの環境運動での「環境正義 (environmental justice)」などに付与された理念を考察し、その上で環境正義の観点による三つの解決原則を提示した。第一に「総量削減の原則」、第二に「各人の被害低減の原則」、第三に「偏在是正の原則」である。これら三つの原則を、国の基地騒音対策での対処原則や、自治体と住民運動団体が提示する代替案に当てはめ、それらが規範理論の点で論理的整合性があるといえるのかについて考察した。国の対策では被害の総量を削減せずに被害人口を減らそうとするため、結果的に少数の人々へ被害の集中と偏在をもたらし、三つの原則に反することが問題の解決が困難な要因であるといえる。基地騒音対策の行き詰まりを解消するためには、対策が依拠する対処原則の見直しが必要であり、環境正義の観点による解決原則を基地騒音対策の中に取り入れていくべきである。

## 1. 本稿の目的

これまで環境社会学では、地域の環境に著しい影響をもたらす巨大施設の立地計画をめぐる問題や、その施設によって生じる被害に対する住民運動などについての様々な研究が行われてきた。例えば、新潟県巻町での原子力発電所の建設をめぐる住民投票運動や、青森県六ヶ所村でのむつ小川原開発と核燃料サイクル施設をめぐる問題、産業廃棄物処理施設の建設に関する地域の紛争などである（中澤，2005；船橋・長谷川・飯島，1998；藤川，2001）。

これらの施設によって周辺地域に発生する被害や住民への負担が生み出される要因を考察し、住民運動などによる地域での様々な取り組みが、それぞれ相互に関わり合い、問題の展開への寄与について考えていく視点こそが、環境社会学の独自性だともいえる。

だが、これまで環境社会学は問題の現場を重視する、実証的な学問であることを強みとしてきたがゆえに、規範理論に関する研究が少なかったのではないかと思われる。解決策が見出せない問題の現場から発せられる、「なぜ問題が解決しないのか」また、「問題解決のために行われた政策が問題の解決をもたらさず、新たな問題を引き起こしてしまう理由はどこにあるのか」などの問いに対して、規範理論の視点から考察し、答えを導き出すことも環境社会学に課せられた重要な役割であろう。また、「いかなる解決策が望ましいのか」という問いに対して、規範理論に基づいた解決策を提示することも、問題が生じている現場に対して学問が果たすべき役割であろう。

本稿の目的は、地域社会の環境への被害やリスクなどが著しい施設をめぐる問題を、いかに解決すべきか、規範理論の視点から考察をすることである。そのために、第一に、社会学や環境社会学において、規範理論がどのように位置づけられてきたのかに関する考察を行う。第二に、これまで環境問題を解決するために提示された規範的原則にはどのようなものがあるのか、環境正義の議論などを踏まえて検討する。第三に、環境正義の観点による解決原則を提示する。第四に、具体的な事例として米軍基地周辺での騒音公害を取り上げ、これまでの国の基地騒音対策がどのような対処原則に基づいていたのか、また、国の解決策とは異なる、住民運動団体や自治体が要求する代替案を提示し、それらが依拠する理念について考察する。それらの議論を踏まえた上で、第五に、環境正義の観点による解決原則を、国の基地騒音対策の対処原則と住民運動団体や自治体の提示する代替案に当てはめて考察し、従来の解決策がどのような点で問題があるのか、いかなる解決策が環境正義の観点から望ましいのかを提示する。

## 2. 社会学、環境社会学における規範理論

社会学において、規範や秩序の形成や存続のメカニズムは重要な関心対象であると考えられているものの、その研究蓄積は少ない。規範理論とは、社会秩序がいかにあるべきか、つまり、正義の正当性根拠を合理的に説明しようとするものであるといわれている（厚東・高坂，1998: 54-55）。そして、規範理論は3つのレベルに分けられることが示さ

れており、第一に、社会のあるべき姿を考える上での基本的な哲学が語られる哲学的レベル、第二に、政策の一般方針のレベル、第三に、一般方針の下には個々の具体的な場面においてどのような選択肢を選べばよいかを指定する規範的指示あるいは命令の世界のレベルがあると提示されている（厚東・高坂，1998: 56-57）。

本稿では、これら3つの規範理論のうち、第三のレベル、つまり個々の具体的な場面においてどのような選択肢を選べばよいかを指定する規範的指示というレベルでの規範について考察する。

また、規範理論が実践に適用されれば、どのような事態を引き起こすかを示すことで、正当性の説得が可能になるといわれている（厚東・高坂，1998: 57）。こうした正当性の根拠を問う議論として、規範理論の中に「正義論」は位置づけられるといえる。

斎藤友里子は「正義の規範理論」について社会学的考察を行い、正義論について4つのタイプを提示した。第一のタイプは、正義の内包やその採択手続きに関する規範命題の提出。第二のタイプは、正義の命じる規範命題の整合性を問うもの。第三のタイプは、正義が実現された場合に生じる社会の変化に関するもの。第四のタイプは、正義実現のための現状制御の方法に関するものである。そして、正義論を社会学的に使う場合に、「規範命題群の論理的整合性および現実の社会状態を所与とした場合の無矛盾性の検討や、社会学的知識を導入したシミュレーションによる規範命題の結果予測などが考えられよう」と提示している（斎藤，1998: 168）。

また、環境社会学において、池田寛二は環境社会学がこれまで背後仮説として暗黙裡に依拠してきた4つのタイプの環境正義論を提示している。それらは、第一に、コミュニティの正義論とグローバルな正義論を結びつける公共性の正義論としての環境正義論であり、第二に、功利主義的環境正義論、第三に、分配正義としての環境正義論であり、第四に、受動的不正義の是正としての環境正義論である（池田，2005）。このうち、第三類型の分配正義としての環境正義論とは、人間の環境に対する作用によって環境に生ずる変化からもたらされる便益と損害が社会の中で不平等に分配されていることに焦点を当て、その実態解明を通して、環境をめぐる便益と損害の分配の不公正や偏りを是正することが環境正義が実現されることと見なす考え方であるとされており、受益圏・受苦圏論やアメリカの環境運動で提示された環境正義はこれに含まれる（池田，2005: 16）。

本稿も、この分配正義としての環境正義論に含まれる。そして、本稿では正義理念に根拠づけられた、環境問題の解決のための規範的原則を提示する。その上で、斎藤が提示したように、正義論を社会学的に使い、現実の環境政策に正義の命じる規範的原則を当てはめてみることで、その政策が規範的観点において整合性をもつのかについて考えていく。これらの考察をふまえた上で、規範的原則に適合する解決策とは何かを考察する。

### 3. 環境問題を解決するために提示された規範的原則

地域の環境に著しい影響をもたらす巨大施設の立地計画をめぐる問題において、地域で様々な紛争が発生し、そうした問題をいかに解決すべきかは、環境社会学の重要な課題である。これまでに提示された解決策と、その解決策が依拠する規範命題とは何か、言い換

えれば、どんな原理原則に基づいてそれらの解決策が選択されることが望ましいと考えられているのかについて検討する。

廃棄物問題において、東京ごみ戦争以降、「自区内処理原則」に基づく解決策が提示されてきた（清水，1999: 101）。これは、廃棄物を処理する清掃工場や最終処分場などが、重金属や化学物質などを排出することによって、施設周辺の土壌や水質、大気などの汚染するために、廃棄物施設の建設予定地とされた地域社会において、建設反対を訴えた住民運動が頻発したことで提示された原則である。地域の住民が廃棄物処理施設を迷惑施設と認識していたとしても、廃棄物処理施設はどこかに作らなければならない。そのため、大規模な施設を一箇所に建設し、各地からの廃棄物をそこに運び込んで処理する「広域処理」よりも、小規模な施設を各地に建設し、廃棄物処理を分散する「自区内処理」を徹底する方が、周辺への負担の軽減につながり、施設の建設問題を解決しやすくなると考えられている。つまり、「自区内処理原則」とは、自分達が出したごみは自分達の所で処理することで、廃棄物処理に伴う被害やリスクを他者に押し付けることなく、自分達で受け入れることになるによる、負担の平等性を求めた規範的原則なのである。

被害やリスクの平等性を求め、現実には生じている不平等性を指摘する議論は、廃棄物処理施設に関してのみならず、原子力発電所や米軍基地などにおいても見られる。1980年代からアメリカの草の根環境運動で提唱された「環境正義（environmental justice）」も、社会的弱者の居住地域に環境への被害やリスクが大きい施設が集中している状況を問題視し、こうした不平等性の解消を求めたといえる。環境正義を求める運動は、「人種や民族、所得、職業などに関係なく、全ての人が公平に環境汚染や健康被害から保護されるべきである」という信念に基づいた、持続可能なコミュニティ形成を目指す比較的新しい社会運動である」といわれている（原口，1997: 107）。環境正義を求める運動が特に問題視し、運動の中心的な争点となったのは、アメリカ社会のマイノリティの居住地域周辺に有害廃棄物処分場や焼却場、有害物の埋立地、化学工場などが多く建設されていることに対する不平等である。社会的不平等の存在が環境問題の要因となることを問題視した環境的正義を求める考え方は、その後、連邦政府の政策に活かされていくことになる。

1992年9月に「全国法ジャーナル（NLJ）」が、連邦政府の環境政策、特に汚染者に対する処置についての初の調査を行い、『不平等な保護（Unequal Protection）』という研究報告において、環境政策がマイノリティ住民の生活環境に対して不平等な処置をとっていることを証明した。この研究報告は連邦政府の環境政策に大きな影響を及ぼし、1994年2月、クリントン大統領は大統領令12898号「少数民族住民および低所得住民への環境正義に関する連邦の対応」を発令した<sup>(1)</sup>。この大統領令では、連邦政府機関が政策を執行する際に、それによって影響を受ける人々の人種、民族、国籍、出身国、所得などの情報を収集し、それらの社会的影響を考慮して不平等に大きな悪影響を及ぼすか否かを検討し、適切に対処することを通じて、環境正義の達成に寄与することなどを要求している。この大統領令は法的拘束力を持たないものの、周辺住民の生活環境に影響を及ぼす施設の用地決定プロセスに実際に影響を及ぼしている。例えば、1997年5月にこの大統領令に基づいた判断によって、用地決定プロセスにおける人種差別が証明され、認められたために、ルイジアナ州のアフリカ系コミュニティに予定されていた濃縮ウラン工場建設のための承認が下りなかった（原口，1997: 122-123）。

では、環境正義とは具体的にどのような状態を意味するのか。前述した1994年の大統領令から判断すると、環境正義が達成されている状況とは人間の健康や環境に影響を与える政策や活動が、特定の人種や民族、階層などが居住する地域に不平等な形で集中していない状況であるといえよう。

また、環境正義の定義に関して、1991年10月には、連合キリスト教会の「人種的公正のための委員会」が主催した、「第一回全米有色人種の環境リーダーシップ・サミット」という会議において採択された、17項目から成る「環境正義の原理 (Principles of Environmental Justice)」は一つの回答を与えてくれる。これら17項目には、「あらゆる種の相互依存性の認識」や「生態系が破壊されない権利」、「あらゆる人々への政治的、経済的、文化的、環境的に自己決定をする権利」、「倫理的で責任ある土地利用」、「適切なライフスタイルの選択」などが含まれている(原口, 1997: 118; Capek, 1993: 6)。周囲の環境への影響の著しい施設の立地計画において、社会的弱者への配慮をすることを政策の実施において命じた前述の大統領令と比べると、この「環境正義の原理 (Principles of Environmental Justice)」では、人間活動と生態系の正しいあり方をより広い視野で捉えた定義といえる<sup>(2)</sup>。

以上のような環境正義をめぐる議論において、ロールズの「正義論」が大きな影響を及ぼしたと見てよいと指摘されている(池田, 2005: 16)。ロールズの正義論では、個人の属性や社会的地位を理由とする諸個人間の差異を、社会的基本財の分配において考慮した、「格差原理」が提示されている。

環境への影響の著しい施設の建設が計画される段階で、社会的弱者への被害やリスクの集中を回避するように努めることは、負担の不平等を未然に防止するために有効な措置であると思われる。だが、現在発生している被害やリスクの集中といった不平等を、いかに解決すべきかという解決策をめぐる規範的原則としては、社会的弱者への被害やリスクの集中を回避するように努めるだけでは、不十分であると思われる。

これまで受益圏・受苦圏論では、「受益の還流による受苦の相殺」という解決策が提示されている(船橋・長谷川・畠中・勝田, 1985: 78-80)。例えば、新幹線公害の場合には、「減速」という、新幹線という高速交通機関の持つ、速度という受益の一部を削減して騒音レベルを下げたり、乗客の払う運賃の一部に騒音料を上乗せして、地下化や緩衝地帯の設置、防音壁の設置などの費用に当てるなどの、沿線住民への受苦防止の方法の実現が提示されている。こうした、受益の一部分を削減し、それを受苦圏に還流することによって受益を消失させるという解決策は、本稿で扱う地域の環境に著しい影響をもたらす巨大施設のような、受益圏と受苦圏が分離型である状態の解決策の一つとして示唆的である。

以上の議論を踏まえた上で、地域社会の環境への被害やリスクなどが著しい施設をめぐる問題の解決のための規範命題といえる、環境正義の観点による解決原則を提示したい。

#### 4. 環境正義の観点による解決原則

地域の環境への被害やリスクなどが著しい施設をめぐる問題の解決のための、環境正義の観点による解決原則として、以下の三つの原則を提示する。

第一に、「総量削減の原則」である。これは、環境に及ぼされる被害やリスクの全体量を減らすことを意味する。被害の発生そのものを抑制することが、問題解決のためにまず考慮されなければならないことである。

第二に、「各人の被害低減の原則」である。これは、各々の個人にもたらされる被害やリスクを徐々に減らしていくことを意味する。第一の「総量削減の原則」のみを進めると、社会全体の被害やリスクなどの負担は減少したとしても、ある地域に負担が集中し、その地域に住む人々にとってはもたらされる負担が増大するということもあり得る。そのため、第一の解決原則と、第二の解決原則が同時に達成されない場合、新たな問題が発生する可能性は高いのである。

第三に、「偏在是正の原則」である。地域社会の住民にもたらされる被害やリスクが、居住している個人の属性や社会的地位による偏在や、周辺部への集中などの地域間の不平等性を解消していくことも、環境正義の観点による解決原則として必要である。アメリカにおいて「環境正義」が求められるようになった背景には、「環境人種差別」ともいわれた、有色人種が多く居住している地域に環境汚染をもたらす施設が集中していた現実があったからである。社会に備わる格差や不平等が、特定階層の被害者に集中し、そうした社会の矛盾が被害を深刻化していくことは、これまで環境社会学の様々な研究において提示されてきたことである。アメリカの環境正義に示されたように、住民の社会的な属性による格差が、被害やリスクの集中を招かないような解決策を探求し、周囲の環境へ影響の著しい施設の偏在という不平等性を是正していくことこそ、環境正義の観点からの解決原則の一つとして求められるといえよう。

では、これら三つの環境正義の観点からの解決原則を、地域社会の環境に著しい被害をもたらす施設に起因する問題に対して実施されている政策に当てはめた場合に、その政策が規範理論の点で論理的整合性があるといえるのかどうか、考察してみたい。そのために、本稿では基地騒音という公害を事例として扱い、国が実施してきた基地騒音対策の特徴について概観し、次に、基地周辺の自治体や住民運動団体などが提示している代替案について検討する。そして、国、自治体、住民運動団体それぞれが提示している解決策が、環境正義の観点による解決原則に合うものであるかどうかを考察する。

## 5. 国の基地騒音対策の特徴と対処原則

### 5-1. 基地騒音問題の概要と基地騒音対策

現在日本では、沖縄の普天間、嘉手納、岩国（山口）、厚木（神奈川）、横田（東京）、三沢（青森）の6ヵ所の米軍飛行場で米軍機の飛行訓練が行われ、それらの基地周辺住民は長年に渡って深刻な騒音にさらされている。基地騒音対策として、これまで国は1974年に施行された「生活環境整備法」に基づき、基地周辺で住宅防音工事を実施してきた。また、1976年に横田基地と厚木基地で国を相手取った基地騒音訴訟が相次いで提訴され、現在まで原告勝訴という判決が積み上げられてきた。さらに、1980年代になるとNLP（夜間連続離着陸訓練）が開始されたことで、基地周辺での騒音が激化したため、自治体からも国に対して騒音の解消が強く要請された。そのため、NLPを実施する代替施設を建設

し、そこへ訓練を移転させる計画が打ち立てられ、移転候補地となった三宅島では移転計画の賛否をめぐって紛争が起きた（朝井，2009 a）。

また、1988年から1990年代にかけて、メガフロートという超大型の浮体式海洋構造物を海上に建造し、そこでNLPを実施する方策が検討されたものの、この構想は技術的な困難さによって実用化されずに終わった（神奈川県企画部基地対策課，2005:95）<sup>(3)</sup>。

これまでの国の基地騒音対策をまとめると、三つの特徴が見られる。まず、第一に、発生源対策は行わないという特徴がある。第二に、技術的解決策が検討されてきたという特徴が見られる。第三に、基地機能の移転という解決策が検討されてきたという特徴がある。

これまで、国の基地騒音対策において、米軍基地に配備されている軍用機の数の削減や、強制力のある飛行規制などは行われず、被害の発生源そのものへ規制をかける発生源対策は盛り込まれていないのである。つまり、米軍の規模や飛行訓練の内容の軽減は想定されず、飛行規制の強化や配備される米軍の規模や機能の見直しは行われていない。

この国の姿勢は、米軍への干渉を避けたいという日本の防衛・外交政策とも深く関わっていると考えられる。日本政府は在日米軍基地に関して、基本原則は日本国の法令遵守としながらも、個別的な運用規定に関しては、米軍に広範囲な裁量権を認めている。つまり、在日米軍の個々の運用には事実上グレーゾーンが大きいのであり、運用面でのグレーゾーンを無くしたり、在日米軍への規制を強化する話し合いは、ほとんど行われていない。そして、防衛・外交政策に抵触しない枠内での騒音対策に限っているために、抜本的な対策はとられず、被害を受ける住民側への被害軽減対策に留まっているのである。したがって、日本政府の基地騒音対策に環境配慮という観点から在日米軍の規模、配備、運用に対して変更を求める姿勢がなかったことが、発生源に手を付けることをせず、それが問題の根本的解決を阻んでいる要因である。そして、発生源対策を行わないことを前提としているために、国の基地騒音対策では防音工事の実施やメガフロートの敷設などの技術的解決策による被害の軽減を検討してきたといえる。しかし、これらの対策は、技術的な限界や費用的制約に局面しており、技術的解決策の検討だけでは基地騒音問題の解決は難しい現状にある。そのために、代替施設への移転が模索されてきたといえるのである。

## 5-2. 他の解決策の考察

前述したように、国の基地騒音対策は発生源対策を行わず、住民側への技術的解決策による被害の軽減に偏っていると見える。では、基地騒音問題の解決策として、第3節で述べた「自区内処理原則」に基づく解決策のように、大規模な施設を一箇所に建設するのではなく、小規模な施設を各地に建設し、施設によって生じる負担を分散することで、周辺の住民への負担を軽減することによる解決策は、基地騒音問題でも可能だろうか。そうした小規模な施設の建設によって被害を分散し、住民の負担を軽減するという解決策は、基地騒音という問題の性質から考えて、困難であると考えられる。

その理由は、米軍機の飛行訓練を実施するためには、米軍飛行場には2000メートル規模の滑走路が必要であり、飛行場は大規模にならざるをえないからである。そして、低空飛行をする訓練の性質が、面として騒音の被害者を発生させる一方で、飛行場の周辺以外の住民には騒音は届かず、被害は生じない。つまり、基地騒音という被害を生み出す飛行訓

練を実施するためには、必然的に施設は大規模なものとなるため、被害を分散して各人が少しずつ被害を負担することは難しいのである。

また、第3節で述べたように、受益圏・受苦圏論では、「受益の還流による受苦の相殺」という解決策が提示されている。「受益の還流による受苦の相殺」とは、新幹線公害を例にすれば、減速などによって速度という受益の一部を削減して騒音レベルを下げることや、騒音料を運賃に上乗せして乗客から徴収し、それを沿線住民への防音対策に充てるといった解決策である。こうした解決策は、基地騒音問題でも可能だろうか。

前述したように、基地騒音対策として国は住宅防音工事やメガフロートの開発など、技術的解決策を模索してきた。しかし、現状において技術的解決策は、費用の巨額さや技術的な限界に直面している。また、新幹線と違って、軍用機は低速で飛行するわけにはいかず、また、たとえ低騒音機が開発されたとしても、低空で飛行訓練をするため、地上の住民の居住地に音が届かないということはない。上空を低空で飛行する飛行訓練による騒音を防ぐには、防音壁を設置するわけにはいかず、緩衝地帯が設置されているものの、それは騒音の最も著しい基地の滑走路周辺のみに限られており、低空飛行訓練が行われる区域はもっと広いため、緩衝地帯を設けることでは基地騒音は根本的には解決しないのである<sup>(4)</sup>。ただし、「受益の還流による受苦の相殺」という解決策が提示する、受益の一部分を削減し、それを受苦圏に還流することによって受益を消失させるという発想自体は示唆に富んでおり、第7節で後述するように、基地騒音を生み出す配備されている米軍機の数の見直しや飛行規制という解決策について考察する上で、有効であろう。

環境に対する被害やリスクなどの重い負担を抱える地域に対して、補助金や交付金、地域振興策などによる「見返り」を与え、負担の埋め合わせをしようとする政策も、これまで基地騒音対策として国は行ってきた。しかし、負担の見返りとして与えられる補助金や交付金が、国への財政的依存度を高め、地域社会が政策決定の際に自立性を失っていくことは、岩国基地への厚木基地からの艦載機移駐をめぐって、2006年に岩国市で起きた新市庁舎建設のための補助金凍結問題に現れたように、実際に生じている（朝井，2009 a，2009 b）。こうした、経済的見返りを地域社会に与えることによる問題解決方法は、廃棄物の最終処分場の建設のために地権者に多額の補償金が積まれたり、原子力施設の立地のために地元市町村に巨額の補助金や交付金が与えられたりするなど、米軍基地だけでなく、廃棄物処理施設や原子力関連施設などにおいても多数見られる（清水，1999: 213）。だが、地域社会が国からの補助金や交付金による財政的依存度を高め、政治的自立性を失うことが新たな問題を生み出しているため、経済的な見返りという方法は、基地騒音などの地域社会の環境に著しい被害を与える問題の解決策として、規範的観点において不適切であるといえる。

### 5-3. 国の基地騒音問題への対処原則

上記した国がこれまで実施してきた基地騒音対策には、以下の三つの対処原則が見られる。第一に、「発生源対策はしない」ことが上げられる。基地での軍事演習等に対して、強制力のある厳格な飛行制限や環境規制などは行わないという原則が、対策に貫かれている。第二に、「基地機能の総量の削減をしない」という対処原則が見られる。環境を配慮して、日本に配備される軍用機の数の削減や機種の見直しはしないという原則に依拠し



て、基地騒音対策が行われてきたといえる。第三に、「被害人口を減らす」という対処原則が存在する。代替施設を建設し、人口過密地域から人口の少ない地域へ基地機能を移転する対処原則は、三宅島への移転計画から今日の米軍再編計画に至るまでの国の対策に鮮明に表れている。

そして、これら三つの対処原則のすべてに反しない基地騒音対策を、国は模索していると思われる。つまり、住民運動団体や自治体などから、これらの三つの対処原則の一つでも反する代替案が提示された場合、国はその代替案を基地騒音対策として「現実的ではない」と判断し、退けるのである。では、これまで国が行ってきた基地騒音対策に対して、住民運動団体や自治体はどのような代替案を提示しているのだろうか。

## 6. 住民運動団体や自治体が提示する代替案

これまで基地騒音問題に関して、厚木基地や岩国基地で住民運動団体や自治体の基地対策課職員など様々な人に聞き取り調査をした（朝井，2009 a）。その際に、国が実施する基地騒音対策に対する批判が口々に語られたこともあり、「どのような解決策が望ましいと思うか」を一人一人に尋ねてみた。その際に関係者から語られた代替案や、自治体が基地対策として提示している代替案について検討する。

基地騒音問題の解決策の一つとして、国が基地の航空管制をして、軍用機の飛行を制限すること、つまり「飛行制限」が提示されている。これは、外交交渉を進めて米軍機の飛行を制限するための航空管制をすることを日本側が米軍側へ要求することによって実現されることが求められている（朝井，2009 a: 238）。

次に、代替施設への基地機能の移転という案が、自治体の提示する基地対策や住民から示されている。厳密に言えば、この「代替施設への移転」という案は、二つの類型に分けられる。それは、訓練や基地機能の移転先に居住者が存在することを容認するか否かによる違いである。代替施設周辺に居住者がいることを容認する案とは、具体的な移転先を示さないものの、米軍の示す条件に適う、どこか他の場所への訓練の移転を国に要望しているものであり、国のこれまでの基地騒音対策を後押しする解決策である。つまり、代替施設周辺に居住者がいることを容認した上での「代替施設への移転」という案は、新たな被害者の発生を容認しており、ある場所で生じた被害を、別の場所に移すことで解決したと見なす案なのである。それに対して、移転先に居住者が存在することを容認しない案とは、国が実施しようとしてきた代替施設への移転計画に反対する意見なのである。

さらに、基地騒音問題を解決するための代替案として、「基地機能の縮小」も提示されている。具体的には、基地に配備される米軍機の数削減や、飛行訓練が行われなくなることによる基地騒音問題の解決が想定されている。

また、「基地の撤去・返還」という解決策も、自治体や住民運動団体の最終目標として掲げられているが、この解決策も「代替施設への移転」においてと同様に、二つの類型に分けられる。自治体が提示する場合は、自分たちが管轄する行政区域からどこか他の場所へ、軍用機の配備や訓練地が移されて基地機能の移転が達成され、不要になった基地の用地が返還されることを意味する。それに対して、住民運動団体は、基地機能の縮小がさら

に進むことによる「基地の撤去・返還」を求めており、他の場所への基地機能の移転によって新たな被害者が発生することを否定している。住民運動団体は、他の場所へ基地機能が移転されることによる基地の撤去や返還によって、新たな被害者が発生することを望んでいない。基地周辺でこれまで自分たちが受けてきた騒音被害が深刻であるからこそ、移転先の人々が受ける被害の苦しみを容易に想像できるため、住民が居住している地域への移転計画に反対の意思を表明するのだといえよう。

以上の論点をまとめてみよう。基地周辺の自治体や住民運動団体は、現在の国の基地騒音対策を批判し、それに代わる様々な代替案を提示している。しかし、基地騒音の新たな被害者の発生を受け入れるか否かという点で、住民運動団体と自治体の間には、解決策に求める理念の相違が見られるのである。

## 7. 環境正義の観点による解決原則に即した解決策

### 7-1. 国の対処原則への考察

これまで、国の基地騒音問題の対処原則と、国の基地騒音対策に対して自治体や住民運動団体が提示している代替案について述べてきた。では、環境正義の観点による解決原則に照らした場合、国の基地騒音問題の対処原則と、自治体や住民運動団体が提示している代替案には、どのような問題点があるのだろうか。問題への解決策として提示されている現実の環境政策に、規範的原則を当てはめた場合に、論理的整合性をもつのかどうかについて考察する。その上で、環境正義の観点による解決原則に適う解決策とは何かを提示する。

まず、「発生源対策はしない」、「基地機能の総量の削減をしない」という国の対処原則は、環境正義の観点による解決原則のうち、「総量削減の原則」と「各人の被害低減の原則」に反する。被害の総量を減らさずに、発生している環境問題を解決しようとするのは、たとえ対策が実行されたとしても、環境正義の観点からは根本的な問題解決にならない。

次に、「被害人口を減らす」という国の対処原則は、結果的に、「偏在是正の原則」という環境正義の観点での解決原則に反することになる。なぜなら、被害の総量を変えないまま被害人口を減らすことは、少数の人々へ被害の集中をもたらすからである。

このように、国の基地騒音対策の対処原則に、各人への被害の低減が含まれておらず、結果的に少数の人々への被害の集中を引き起こす事態は、負担の分配が偏っていくことを意味し、規範理論の観点から問題があるといえる。

国は、被害人口の減少が、あたかも被害の総量の削減となるかのように想定している。だが、飛行訓練などの量的な減少が伴わない限り、被害人口を減らすために計画される代替施設への基地機能の移転は、人口の少ない地域へ被害を移すことにほかならない。人口の少ない地域への「被害のたらい回し」によって、その地域に住む個々人にもたらされる被害は増大し、しかも、もたらされる被害がより人口の少ない地域へと偏在していくという結果を国の基地騒音対策は引き起こす。つまり、国の対策は環境正義の観点による解決原則に反するものであり、これまで国が実施してきた基地騒音対策が問題を解決していな

い原因は、この点にあるといえる。

## 7-2. 自治体や住民運動団体が提示している代替案への考察

では、環境正義の観点による解決原則に照らした場合、前述した自治体や住民運動団体が提示する代替案は、どのように評価できるだろうか。

表1. 環境正義の観点による解決原則に基づく基地騒音問題の解決策の検討

		総量削減の原則	各人の被害低減の原則	偏在是正の原則
国の対処原則	発生源対策はしない	×	×	
	基地機能の総量の削減をしない	×	×	
	被害人口を減らす			×
自治体・住民の代替案	飛行制限	○	○	
	代替施設への移転（移転先に居住者がいることを容認）			×
	代替施設への移転（移転先に居住者がいることを否認）		○	
	基地機能の縮小	○	○	
	基地の撤去・返還（移転先に居住者がいることを容認） （基地機能縮小の上での）基地の撤去・返還	○	○	○

表1に示したように、「飛行制限」と、「基地機能の縮小」という代替案は、「総量削減の原則」「各人の被害低減の原則」という二つの環境正義の観点による解決原則に適合している。飛行時間、訓練の方法への規制や、配備される軍用機の数や実施される訓練の内容といった基地機能を減らすことで、被害は量的に削減されるのである。

また、「代替施設への移転」という代替案のうち、居住者の存在を容認した案は、「偏在是正の原則」という環境正義の観点での解決原則に反する。しかし、居住者がいない所への移転は、「各人の被害低減の原則」に適合する。

それは、「基地撤去・返還」という代替案についても同様なことがいえる。居住者がいる所へ基地機能を移転した上で、基地の返還を実現しようとする自治体の基地対策は、居住者の存在を容認した「代替施設への移転」という案の延長線上にあるため、「偏在是正の原則」に反している。こうした、新たな被害者の発生を容認する解決策は、平等という価値が軽視されている表れであると思われる。つまり、基地機能の移転先の人々が受けることになる被害が、基地騒音対策において顧みられず、生活環境を保全する環境政策の対象から、移転先の人々が排除されていること意味しているのである。

他方、「基地機能の縮小」の延長線上にある「基地撤去・返還」という代替案の場合は、被害の総量が削減され、各人が受ける被害が低減し、被害の偏在も是正されるため、環境正義の観点による解決原則に適合する解決策といえる。

### 7-3. 環境正義の観点による解決原則に即した解決策

結論として、環境正義の観点による三つの解決原則に反しない代替案は、「飛行制限」と「基地機能の縮小」、「居住者がいない所への代替施設への移転」、そして「基地機能の縮小の上での基地撤去・返還」であるといえる。

「基地機能の総量の削減をしない」という国の対処原則と、「総量削減の原則」という環境正義の観点による解決原則は、現状において基地機能の総量を削減せずに被害を削減する対策の実施が困難である以上、それらは深く対立する原則であるといえる。「基地機能の総量の削減をしない」という国の対処原則が貫かれることによって、基地騒音という著しい被害が誰かに押し付けられようとしているのである。

国の基地騒音対策が行き詰まっている要因が、対策が依拠する対処原則にある以上、対処原則の見直しが必要である。そのためには、被害の総量を削減し、各人にもたらされる被害を減らし、被害の偏在を是正していくという、環境正義の観点による解決原則を基地騒音対策の中に取り入れていくべきである。前述した三つの解決原則に合う代替案を国が基地騒音対策として採用し、米軍機の飛行時間や飛行回数、飛行方法などを制限し、配備される米軍機の数や機種などの基地機能の規模が適正かどうかを見直していくことが、環境正義という規範理論の観点から論理的整合性をもつ解決策として提示できる。

## 8. 環境正義の観点による三つの解決原則の優先順位

環境正義の観点による三つの解決原則のうち、どれを優先すべきだろうか。三つの解決原則のうち、「総量削減の原則」が最も優先順位の高い、優位性のある原則であると思われる。だが、「総量削減の原則」に合う解決策が、「現実的ではない」と退けられた場合に、どのような選択がなされることになるのだろうか。

たとえば、これまで普天間基地の移設問題をめぐって、「辺野古移設」、「県外移設」、「国外施設」などが解決策として提示されてきた。上記したように、国の基地騒音対策には「基地機能の総量の削減をしない」という対処原則が貫かれているため、「国外移設」という選択肢は排除されている。

だが、沖縄県と本土との間に存在する基地の負担の不平等性を問題視するなら、国が実施しようとしている「辺野古移設」という沖縄県内での基地機能の移転という解決策は、偏在の格差を是正することにはならず、「偏在是正の原則」に反することになる。

「県外移設」という解決策は、沖縄に在日米軍基地の75%が集中している現状の不平等性を改めていく、「偏在是正の原則」に合う解決策といえる。だが、沖縄県外のどこかへ基地機能を移設することは、「各人の被害低減の原則」という別の環境正義の観点による解決原則に反することを意味するのである。

つまり、環境正義という規範が対象とすべき範囲とはどこまでを意味するのかを問う、斎藤の述べる「正義の範囲」を問いかけていく視点も、規範理論を現実の社会政策に当てはめていく際に重要となる（斎藤、1998: 175）。それは、「正義の範囲」への認識が共有されていない場合、規範の原則が対象とする個人の属性の範囲が変わるため、そのことが規範の原則に適合しているか否かの判断を変えることになるからである。

そして、環境正義の観点による解決原則のうち、「総量削減の原則」が退けられた上で、では「各人の被害低減の原則」を優先すべきか、それとも「偏在是正の原則」を優先すべきかという問いに対する解答を出そうとすれば、その解答は環境正義に反するものとなる可能性が高いと思われる。その理由は、基地騒音などの例で分かるように、その施設の建設によって必然的に周辺に被害者が生み出される問題への対策として、被害の発生要因を削減せずに、被害人口が減少することを被害の減少と捉える功利主義的な発想での対処原則が貫かれれば、必然的に人口の少ない周辺部へと被害を集中させる政策的誘導が行われやすくなる。つまり、ある場所で起きている被害を解決するために別の場所が選択され、そこへ被害を集中することで問題を解決したと見なす国の対策は、政策において新たな社会問題の発生を内包しており、規範的観点から問題があると指摘できる。今日の普天間基地の移設問題で有効な解決策が見出せない理由は、国の対処原則に環境正義などの規範的視点が欠けているためと思われる。

## 9. 「現実的選択」という論理を超えるために

「現実的選択」という論理は、国の対処原則に即した選択肢の範囲内での選択を要求されることを意味する。そこでの選択は、環境正義に適う解決策があらかじめ排除された上での選択であり、だからこそ、どんな選択が規範的といえるのか、言い換えれば、何が正義かが分からなくなるため、選択が困難なのである。今日の普天間基地移設を始めとする、米軍基地に関する様々な問題の解決が困難な理由も、この点にあるといえる。

現実が生じている問題の解決策が、環境正義に適い、規範的な観点で論理的整合性があることを求めるのであれば、環境正義の観点による解決原則に基づいた解決策が選択される必要がある。あらかじめ選択肢から環境正義に適う解決策が除外され、選択肢が狭められた上での「現実的選択」を求める論理を作り出す、国の対処原則そのものを改めていかなければ、現実が生じている分配の不公正や偏りを是正することは不可能である。環境正義の観点から見て問題を抱えた国の対処原則が、今後も現実の問題解決策として貫かれていけば、それが新たな問題を引き起こしていくだろう。

社会問題が解決されるためには、現在行われている政策の内容を検討し、それがどのような原則に基づいて計画されたのか、そして、その政策がいかなる問題を生み出しているのかといったことへの批判的な視点での追究が必要である。

ある社会問題を解決する際に、解決策が依拠する正義の正当性の根拠を追究することなく解決策を選択するなら、その社会のあり方に正義の正当性が付与されていないことを内包しているといえよう。現実の社会問題の解決策を規範理論の観点から考察することは、社会はどうあるべきか、どうあらねばならないのかをめぐる議論にもつながるのである。

### 注

- (1) Executive Order 12898, 2. 11, 1994, “Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations”.
- (2) 本稿で扱うのは、あくまでも地域の環境に著しい影響をもたらす施設をめぐる環境問

題の解決策に関する規範についてであり、人間社会と環境との相互作用のあり方に関する規範理論は、池田寛二が示したように、もっと広義、多様な視点が存在する（池田，2005）。

- (3) 基地騒音対策の詳細な経緯と問題点に関しては、拙著を参照（朝井，2009 a）。
- (4) 米軍基地周辺の整備に関して、1974年の施行された「生活環境整備法」では、WECPNL 95以上の地域を「第3種地域」とし、この区域内の土地について緑地帯、緩衝帯として整備することが規定されている（朝井，2009 a: 70）。

## 文献

- 朝井志歩『基地騒音 厚木基地騒音問題の解決策と環境的公正』、法政大学出版局、2009 a 年
- 朝井志歩「基地騒音対策の問題点 一受苦の集中的局地化一」『都留文科大学研究紀要』第70集、2009 b 年、69-88
- 朝井志歩「在日米軍基地における騒音公害 一厚木基地騒音問題を事例として一」『法政大学大学院紀要』第54号、2005年、107-128
- 藤川賢「産業廃棄物問題 香川県豊島事件の教訓」『講座環境社会学第2巻 加害・被害と解決過程』、船橋晴俊（編）、有斐閣、2001年、235-259
- 船橋晴俊、長谷川公一、飯島伸子『巨大開発の構想と帰結 むつ小川原開発と核燃料サイクル施設』、東京大学出版会、1998年
- 船橋晴俊、長谷川公一、畠中宗一、勝田晴美『新幹線公害 高速文明の社会問題』、有斐閣、1985年
- 原口弥生「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、1997年、107-130
- 飯島伸子「環境社会学の成立と発展」『講座環境社会学第1巻 環境社会学の視点』、飯島伸子、鳥越皓之、長谷川公一、船橋晴俊（編）、有斐閣、2001年、1-28
- 池田寛二「環境社会学における正義論の基本問題」『環境社会学研究』第11号、2005年、5-21
- 神奈川県企画部基地対策課『神奈川の米軍基地』、2005年
- 厚東洋輔、高坂健次「総論 社会学の理論と方法」『講座社会学1 理論と方法』、厚東洋輔、高坂健次（編）、東京大学出版会、1998年、1-64
- 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム』、ハーベスト社、2005年
- 斎藤友里子「ジャスティスの社会学」『講座社会学1 理論と方法』、厚東洋輔、高坂健次（編）、東京大学出版会、1998年、165-198
- 清水修二『NIMBY シンドローム考 迷惑施設の政治と経済』、東京新聞出版局、1999年
- 土屋雄一郎『環境紛争と合意の社会 NIMBY が問いかけるもの』、世界思想社、2008年

## 欧文文献

- Capek, Stella M., 1993, "The 'Environmental Justice' Frame: A Conceptual Discussion and an Application". *Social Problems* 40, 5-24
- Rawls, John., 1971, "A Theory of Justice". The Belknap Press of Harvard University Press

#### 付記

本研究は、平成20～23年度科学研究費補助金（若手研究 B）「米軍基地での環境問題に対する市民活動と地域社会」（課題番号20730339）による研究成果の一部である。