

# 地球環境の危機に対応する経済学と政策課題

## ——環境経済学の国際的課題——

清水 嘉 治

### 目 次

#### 一 まえがき

#### 二 地球環境危機へ対応する環境経済学のあり方

- (1) 地球環境の危機の諸要因
- (2) 改めて高度成長期の公害・環境問題を考える
- (3) 「社会費用論」とは何か
- (4) ピグー・ミハルスキー・カップの「社会費用論」を考える
- (5) 改めて汚染者負担の原理を考える

#### 三 「経済成長」と環境問題

- (1) GNP主義への反省
- (2) 環境問題と経済成長
- (3) 改めて「生活の質」について考える

#### 四 地球環境危機と世界経済の課題

- (1) リオ宣言の構造を吟味する
- (2) リオ宣言の政治経済学を考える

## 五 地球環境保全の経済学を考える

- (1) 持続的可能性 (Sustainability) とは何か
- (2) 「持続可能な開発」の課題

- (3) 国際公共財と環境政策

- (4) 地球温暖化対策はこれでよいか

## 六 地球環境対策の財政的手段の課題

- (1) 地球サミット事務局の地球環境保全の財源策について考える
- (2) 地球環境問題解決のための経済手段をどう考えたらよいか
- (3) 地球環境保全のための課徴金方式と補助金方式を吟味する

## 七 さいごに——地球環境保全政策の量的、質的発展のために——

## 一 ま え が き

いま私たちの生活を語るとは、同時に世界経済を語ることである。衣・食・住のすべての生活の中に、外国製品が定着している。

「豊かな消費生活」を享受している私たちは、たえず、これでよいのかという疑問にかられる。こうした生活の利便性の背後には、多国籍企業を中心とする資本の競争がある。

私たちの生活は、水質汚濁、大気汚染、騒音、ゴミ問題など環境汚染で悩まされている。いま環境汚染は、先進国内の問題だけでなく途上国を含めた地球環境汚染の問題にまで発展している。このことは、環境経済学にとっても重大課題として受け止められている。

私たちは、高度成長期に、大量生産、大量流通、大量消費のなかで、公害問題が激増したことを十分に熟知してい

る。いま改めて地球環境の危機の中で、その諸要因を踏え当時の公害・環境破壊の問題を再検討してみたい。これが本論文の第一の課題である。とくに当時環境経済学は「社会費用」論を通じて、公害の実態を説明した。それは最終的には、汚染者負担の原則 (Polluter Pays Principle) によって解決していくべきではないかと考えた。この問題は原理的に正しいかどうかを吟味したい。

本論の第二の課題は、世界経済の成長論の尺度を、GNP主義に求めている以上、GNPの内容構造を問い、環境保全を前提として経済成長をどのように考えたらよいかを従来の環境論者の所説をふまえ、経済成長と環境および生活の質をどのように両立させるかを解明したい。

本論の第三の課題は、国連の「環境と開発に関するリオ宣言」の構造を吟味することにある。この宣言は、世界の今後の環境保全のあり方をしめす二七の原則を決めた。そこではこの宣言の主要原則を客観的に吟味し、今後の地球環境保全の政治経済学を考えることにある。

本論の第四の課題は、環境と開発の両立をどのように経済学的に考察すべきなのかにある。とくに生態系を守りながら持続的成長をどのように図ったらよいか。「持続可能な開発」とは何かを解析する。とくに地球環境保全のために国際公共財に関する理論を検討したい。海洋や大気のような地球環境は、地球市民が差別なく利用でき、かつ等しく便益や被害をうけるという性格をもっている。この意味で、国際公共財の性格を吟味し、今日の地球温暖化の性質とその対策はどのようなべきかを考えたい。

本論の第五の課題は、地球環境保全対策のためにどのような財政手段を設定し、汚染者負担の原則に基づいて課徴金方式と補助金方式をどのように具体化するかを考察してみたい、以下本論に入る。

## 二 地球環境危機へ対応する環境経済学のあり方

### (1) 地球環境の危機の諸要因

一九八〇年代後半以降、地球環境の危機が叫ばれ、その現象形態と原因が明らかになるにつれ、その対策についても具体的に論じられるようになった。とくに地球環境の危機がいかに深刻になったかの情報は、米国の航空宇宙局(NASA)のランドサット衛星や南極探険隊などによる天体や地球観測が活発になり、その成果が私たちの目の前に知らされたことによる。その観測結果によると、この地球上に異常な現象が表面化しているというのである。それが地球規模での環境破壊を進行させているという。この調査の結果、酸性雨、オゾン層破壊、地球温暖化の問題が深刻に取り上げられた。一方、一九八八年の国連環境計画(UNEP)による環境意識調査の結果をみると、調査対象一四カ国共通の傾向として、環境の悪化をとりあげ、とくに飲料水の汚染、河川・湖沼の汚染など水質悪化が深刻になっていることがわかった。さらに大気汚染・土壌汚染などを取り上げている。地球市民は、地球の環境悪化に対して共通の危機感をもつようになったのである。

地球環境悪化が顕在化した主要な要因は、企業、人間の活動が広範囲に拡大したことによると考えられる。とくに世界的規模での人口増加とエネルギー消費量の増大は地球環境悪化をもたらしている。長期的にみると、人口は、二十世紀初頭の約一六億人から九二年の約五二億人へと約三倍以上増加し、エネルギーの消費量は、この間六〇倍以上に拡大した。また世界の総生産量は、二十世紀初頭と比較すると二倍以上になっている。こうして企業と人間の活動が地球的規模の環境破壊の要因になっていることは明らかであり、資本、商品、労働力、サービスの国際化が増大する中で、地球環境問題は、先進国、中進国、途上国の人間の生命と生存にとって重要問題になってきているし、同



時にそれは経済学の新しいあり方を要請している。すでに先進国においては、一九六〇年代、七〇年代、八〇年代における不況期を除いて年率三%以上の成長を続け、さまざまな公害問題を発生させた。とりわけ一九八〇年代になると、経済成長は一国をこえてさまざまな形で世界経済にインパクトを与えた。世界の経済成長の増加は、地球を温暖化させる二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)も、窒素酸化物と同様に原料の燃焼にともなって不可避免的に増大させた。先進国を中心とした企業活動水準の高度化は、前述したように当然資源やエネルギーの大量の消費をもたらした。再び長期的統計をみると、一九五〇年から九〇年の四〇年間だけでも、エネルギーは世界全体で四倍に増加している。先進国はエネルギー供給源として化石燃料に大きく依存して経済成長をとげていることがわかる。大局的にみて、こうした化石燃料の消費が増大すればするほど、二酸化炭素、硫黄酸化物、窒素酸化物などの大気中への排出を増加させる。この増加が人間環境の適性規模(環境基準)を突破し、地球の温暖化や酸性雨などの発生の原因となっている。また企業および人間の活動の増大は、化学物質の使用量や種類を急増させ、その結果、有毒化学物質による環境問題を表面化した。企業が作る消費者の欲望が急増するにつれて、この傾向は増大する。私たちの生活の利便性が増大すればするほど、地球環境の悪化をもたらすことになったことはたしかである<sup>(1)</sup>。

## (2) 改めて高度成長期の公害・環境問題を考える

こうした国際的状況のなかで、日本の経済は、すでに一九六〇年代後半の高度成長期には、石油価格の低下を利用し、異常なエネルギー消費量の増大を通じて高成長をとげた。この結果、都市における窒素酸化物による大気汚染の激増となり、大都市では市民の批判をうけ、厳しい市民運動となって表面化した。このことの課題を究明することなしに、この日本での環境問題を克服することはできないであろう。

わたくしは、この点を改めて究明したいと思う。当時、わたくしは、この点についてこう書いた。

「一九七〇年代に入って公害問題が爆発的におこった。一九七〇年に自治省が調査した公害苦情件数でも四万をこえた。おそらく総点検すれば、その数十倍に達するであろう。まさに日本列島は公害列島となりつつある。いまや公害問題は、内政の中心問題として政治の争点となっている。産業都市を中心に、大気汚染、水質汚濁、ばいじん、騒音、振動、地盤沈下、悪臭および有害食品、有害薬品などの公害問題が日常的に取り上げられるようになった。農村でも、過疎問題が中心課題ではあるが、農薬公害が改めて深刻な問題となってきた。そればかりでなく交通公害、さらに各種の社会災害なども深刻な問題である。こうした公害による被害の発生・激化は、地域住民の生活環境ばかりでなく生命そのものをおびやかしている。<sup>(2)</sup>」

当時の公害問題は、政治経済の問題であり、被害者住民の立場に立って、その解決の方向が明らかにされなければならなかった。また当時の公害問題は、究極的には、住民の生命と生活環境をいかに防衛するかにあった。いま改めて当時の公害問題、環境問題を考えてみたい。この問題を踏まえない限り、今日の地球環境問題を解くことはできないのではなからうかと考えざるをえない。

一九六〇年代以降七〇年までの政府の『経済白書』で示された基本路線は、高度成長政策↓重化学中心主義↓地域拠点開発主義↓生産性向上↓国際競争力強化↓輸出増大↓「福祉」国家（＝企業国家）という性格によっている。地域開発政策は、こうした路線の一貫として展開された。したがって公害の発生、環境は従属変数として位置づけられたのである。それは公害件数の激増となって表面化したのである。ところが、一九七一年の『経済白書』ならびに『国民生活白書』は、七〇年の日本公害列島への「反省」に立って、次のような叙述をしたのである。

「社会資本や自然など人間をとりまく環境が劣悪化し、不足している状態に変わってきている。」「いまや工業力では世

界一流の水準に達したわが国は、生活環境と密接に関連した公共投資の拡充を急ぎ、社会保障水準を意欲的に引き上げることによって、経済力に適應した国民福祉の充実につとめることが最も重要である」と。ここには、七〇年の公害激増に対する反省の考え方が表現されているが、なぜ公害が発生し、都市の生活環境が劣悪化したのかの根本的反省が示されていないかった。

当時、私たちが問題にしたのは、生活環境とは何かである。生活環境とは、人間の生活をとるまわりの自然的・文化的・社会的な有形・無形の諸条件がどうなっているかによって規定される。市場経済のもとでも、物的な社会的公共投資がどのように人間の社会的・文化的・自然的生活条件をどのように維持していくかによって決まるのである。公害問題も環境問題解決への道は、この視点を重視すべきなのである。とくに、市場経済の中で、人間の基本条件を満たすためにも、生活のための社会資本のあり方が重要な意味をもってくる。七〇年代の日本は、生活資本の充実よりも産業のための社会資本の充実に重点をおいてきた。人間生活の量と質よりも資本の蓄積のための社会資本に重点をおいてきた。本来ならば、人間の生活の量と質の充実を目標に、市場経済の発展の基盤としての社会資本の充実におくべきであった。ところが六〇年代から七〇年代の初頭にかけての経済政策は、そうではなかった。住民の生活環境を犠牲にして資本の強蓄積のために、社会資本を動員したのである。とくに工業地帯の資本蓄積は、過密問題を作りだしたのである。もし、この時点で、私たちの主張を取り入れた経済政策が実現していたならば、環境と福祉は定着していたであろう。

当時の都市過密を発生させた原因は、次のようなメカニズムによると考えるべきであろう。巨大企業が自己の生産費・流通費を節約するために、工業地帯の都市に社会資本投資を政府に要請することによって、加速度的に過密問題を発生させたのではなからうか。一九六〇年代の高度成長政策は、一面で都市における市民

の「利便性」をもたらすと同時に、多面で生活環境の悪化をもたらすという両面をもたらしたのである。当時、私たちは、高度成長政策の基本路線は、前述したように重化学工業化にあった。その重化学工業は、資本によって社会的利益（外部経済）を自己に吸収（内部経済化）することによって促進された。このメカニズムは、都市の肥大化、過疎化、公害激増によって社会的費用を増大させた。この社会的費用を住民に負担させたのである。社会的費用は、工業化にもとづく都市化が進むと、増大する。資本は、一方で、労働と生活のための「便益性」を与えると同時に、社会的費用を住民に負担させてきた。この結果、都市問題は、交通渋滞、土地騰貴、住宅難、緑地の貧困化、人間疎外状況を作りだしたのである。ところで、当時市民派経済学者は、公害問題と環境問題を「社会的費用」の問題として位置づけたのである。この点を改めて再検討してみたい。

### (3) 「社会費用論」とは何か

公害問題の本質は七〇年代においては、だれがその費用を負担するかにあった。当時、K・カップの『私的企業と社会的費用』が注目された。いま改めて、その内容を吟味してみよう。それはこうである。資本主義生産においては、私的企業は最大利潤の獲得を目的としているため、もともと企業がみずから負担すべき費用を第三者に転嫁しているという。この企業による不払いの費用は、社会的に負担しなければならないのが、「社会的費用」ではなかったか。彼の著書の中でこういつている。

「社会的費用」という語は非常に多くの種類の費用要素について言われる。事実われわれの研究目的のためには、この語は第三者あるいは一般大衆が私的経済活動の結果蒙るあらゆる直接間接の損失を含むものとしてよい。これらの社会的損失のなかには人間の健康の損傷という形で現われるものがある。またその中には、財産価値の破壊あるいは低

下および自然の富の早期涸渇として現れるものがあり、それほど有形的でない価値の損傷として現れるものもある」と。K・W・カップの考え方によると、社会的費用は、市場経済においては「企業家の支出の中には算入されず、第三者または社会全体に転嫁され、かつ負担される」という点にある。もちろん市場経済であれ、計画経済であれ、資本によって、極大利潤をえるために、内部費用を外部化し、外部費用を内部利益化するシステムを志向する。「社会的費用」の範囲は、きわめて広いし、また深い。したがって、その確証をする手段と方法も確立しなければならない。この点については、カップは言及していないように思われる。カップによれば、社会的費用という概念は、法律によって慣習によって、まだ個人的生活者に適当な責任が確立されていないような種類の生産の社会的損失は、いろいろな形で生まれるというのである。したがって問題は、生産の社会的損失の中味をどのように説明するかにある。カップ自身は、まず生産の社会的損失は、いろいろな形態で生まれるが、この概念は、分析のための量的な含蓄をもつものでないともいう。先にふれたように社会的損失は多様な形で生まれることをカップは次のように述べている<sup>(3)</sup>。

「或るものはその源泉を明らかに個別産業に持ち、特定の生産過程および事業慣行にその源泉をつきとめることができる。他の社会的費用は一般に受容されている諸制度や政府の諸政策の所与の枠の中での競争的組織の作用から生じてくる。……或る場合には生産の社会的費用は即時に現われてくる。他の場合には私的生産の悪影響は相当期間隠されていて、損害を受けたひとびとがその損失を直ちに知ることができない。また或る種の社会的損失は限られた集団のひとびとにのみ作用し、他の或る種のもものは社会の全員によって感知される。事実私的生産活動が惹起する実際上の損失が多数のひとびとに分散されていて、各人は個人的には比較的少ない損失を分担するに過ぎない場合もある。このような場合にはこの損失を知っていても、各人は個人的には比較的少ない損失を分担するに過ぎない場合もある。このような場合には、この損失を知ってはいても、各個人は彼の損失の責任を負うべき特定の企業体に対して



防禦的行動を取るには値しないと考えるかも知れない。要するに社会的費用という語には、生産過程の結果、第三者または社会が受け、それに対しては私的企業家に責任を負わせるのが困難な、あらゆる有害な結果や損失について言われるのである」と。

K・カップのいう社会的費用の概念は非常に広い。問題は、社会的費用と私的費用との区別の問題である。これは相互に重なりあっている側面もある。例えば、大気汚染の場合を考えてみると、被害を受けるのはつねに一般市民である。一般市民が、汚染によって健康を害すれば、当然医療費などの負担の上昇となって表面化するだけでなく、公共機関のその対策費の上昇となって表面化する。この限りにおいては、社会的費用は、私的費用に転化する。すなわち内部化される。社会的費用の増大は、間接的には、市民個人へのツケの増大となり、私的費用の増大とならざるをえない。資源の浪費を考えてみると、それは将来の生産費を高めることになる以上、社会的費用の内部化として性格づけることができるのではあるまいか。だから公害の被害者に対して、公害関係企業の責任は重大であるといわざるをえない。

なお、ここで、K・カップは、社会的費用の具体的形態を次のように示した。

一、大気汚染による社会的損失、二、水汚染による社会的損失、三、再生できる資源の浪費（主として土壌、農漁業産物の無計画な利用による被害）、四、再生できぬ資源の浪費（石炭、石油などの地下資源の乱掘による被害）、五、人的資源の損失（労働災害、青少年、婦人労働者の強度の労働による精神肉体の障害）、六、技術的变化の損失（旧技術部門の企業倒産など）、七、失業の社会的費用（景気循環の過程で発生する失業の損失）、八、過剰設備、重複投資による損失、九、管理価格の採用をはじめとする独占によって受ける社会的損失、一〇、販売競争・過大宣伝などによる社会的損失、一一、技術の独占や不況のために大企業が古い設備を更新せず、新技術の実現をおくらせたり、中小企業が新技術の採用を抑制さ

れるためにおこる損失、一二、地域経済の不均衡発展、大都市への過度集中による社会的損失。これらの社会的費用は、貨幣単位でははかれないものもあるという。

こうした社会的費用をどのようにして客観的に評価をするかにある。私企業にとって社会的費用をできるだけ内部化し、極大利潤を追及せざるをえないとすれば、その社会的限界を自覚しなければならなくなる。問題は、社会的費用の負担をいかに汚染者に負担させるかにある。現実には公害の本質を知り、その具体化を図るには国民的合意をかちとり、法制度化すべきである。それには、国民的政治力学、つまり勢力関係を原則として決めざるをえない。現実には市場経済の法則が作用している限り、社会的費用の負担は第三者あるいは社会一般に転嫁するシステムになっているので、そのあり方、改革が必要となってくるのである。

#### (4) ピグー・ミハルスキー・カップの「社会費用論」を考える

社会的費用問題は、当時の先進国における公害問題を考えるにあたって新しい経済学的主要課題となった。この社会費用論は、一九二〇年代に近代経済学者などによって考察されていた。それは生産の私的性格と社会的性格をどのように位置づけるかにあった。

例えば、ピグーは一九二〇年に『厚生経済学』<sup>(4)</sup>において「私的限界生産額」と「社会的限界生産額」を区別して論じていた。「私的限界純生産額」とは何か。それは資本を新たに一単位投下することによって、その資本投下した者が獲得する利益のことである。ところがこれに対して「社会的限界純生産額」は、生産要素一単位追加によって社会全体にえられる生産物の追加分のことである。ピグーによると、自由競争の資本主義のもとでは、私的限界純生産物が各分野で等しくなるというのである。この点、マルクスの平均利潤の法則と同じように、ある部門が高い利潤をあ

げることができれば、そこに資本が集中し、社会全体として利潤率が均等化するという原理である。ピグーのいう「私的限界生産物」も、その利潤は社会的に平均化する。だが、ピグーはこう考えた。私的限界生産額が社会的限界生産額より大きいときは、自由競争の結果がもたらす私的限界生産額の均等化は、とうぜんのことながら社会的限界生産額の各部門間の不均等性をもたらす。だが社会的合理性は、社会的限界生産額の均等に通じる。そしてその実現のためには、私的限界純生産額を社会的限界生産額より多く獲得しているものから取得し、その逆のものに与えることになる。私的限界純生産額を社会的限界純生産額に調整するには政府の介入による以外にはないであろう。自由競争のもとでは、平均利潤の法則によって調整されるが、混合経済、または国家資本主義経済のもとでは、政府の介入によって調整されざるをえない。この点ピグーの論理は明確ではない。私なりに整理すれば、私企業は、極大利潤の法則に基づき、私的純生産額を獲得するように務めるが、それは平均利潤の法則により、社会的限界純生産額に制約される。この点、ピグーは市場経済の自動的調整の原理を明確に示していない。それだけでなく独占と国家の原理が欠落しているといつてよい。

次にW・ミハルスキーの『社会的費用論』を取り上げる。彼は、この名著で社会的費用が市場メカニズムの支配的な国民経済において、市場メカニズム自体が生来的な欠陥を示すようになった場合の国家の介入を取上げるのである。<sup>(5)</sup>資本主義の経済活動の結果発生する公害などの社会的費用は、市場経済をゆがめて国民経済に損失を与えるので、一般論としてその発生を防ぐための経済政策的志向性によって解決すべきであるという認識である。したがって公害または環境破壊の防止とその具体的手段としては、発生責任を明らかにして租税をかけたり、生産過程に一定の基準を定めることが必要であるという。この点では従来の社会費用論より一歩前進して、公害防止について抽象的ではあるが、ひとつの政策提言を示したのは卓見であった。とくに環境税を想定した点を評価したい。彼の社会費用論は二



重の性格をもっていた。

一方で公害を発生させている経済活動が同時に社会的利益をもたらしている場合には、公害の防止は国民的経済福祉を減少させるので、他方で、公害の発生者を問題にせずに、社会全体の問題として考え、福祉を低下させない方法を考えていくことを主張している。この点は、今日のわれわれの経済学的主要課題である環境と福祉を前提にして、成長を考える立場であると思う。彼にとっての社会的費用と社会的利益の関係は、公害発生のもっとも一般的立場を対象としている。たとえば、工業はその生産活動を通じて社会に貢献し、社会的利益を与えていると同時に、もっとも大きな公害の発生源になっていると想定している。ここには、製造業においても、公害発生源の企業と非公害企業があり、工業一般として公害関係企業を断定することはできないであろう。ミハルスキーによれば、公害関連企業の責任を直接問わずに、社会的費用を他の経済主体や社会全体に移しかえて福祉を低下させない工夫が必要であるということになる。なぜより一歩進んで環境と福祉を優先するための社会費用のあり方を問題にしないのか。この点は私たち経済学者の課題であろう。

一方、彼によれば、生産が独占的に行なわれている場合に、社会的費用を排除する措置を行なうことは、経済的福祉が減少し、国民経済視点からみると不利な結果を招くことにならないという。だが社会的費用を公害企業に義務づければ、企業は公害防止をさまざまな形で内部化することができるのである。この点ミハルスキーの考え方は、明らかではない。私たちが強調したい点は、公害企業は、設備投資その他の生産費用のうち一五％を公害防止費に充当すれば、かなり公害問題は解決すると考えている。ところが公害関連企業は、そうした社会費用の内部化をおこなっているのである。ここに問題があるのである。もちろん、このために政府は、公害発生企業に対しては経営責任を義務づけるだけでなく、社会的費用の内部化についても社会的還元を義務づける必要がある。一方、公害関連企業は、自

らの公害防止のために、技術進歩の内因も考慮すべきである。この点は、あとで展開する汚染者に対する課徴金を賦課する問題と関連してくる。

W・カップはその論文「環境の破壊と保護」(K・コーツ編・華山謙訳『生活の質』岩波現代選書、一九八一年)で費用便益分析についてこう述べている。それは「たとえば生産に伴って発生する、あるいは発生するおそれのある物的損失のような環境要素を考慮に入れることによって、より包括的なものにつくり変える必要がある」という。<sup>(6)</sup>

問題は、環境要素をどのように費用便益にとり入れるかである。彼は、環境要素を貨幣量で表示することは困難であるが、社会的政治的評価の対象とする必要があるという。公害規制の費用と経済的効果の評価のうち、貨幣量で表示できる部分はほんのわずかであるという。とくに公害防止費用の問題に関して、防止費用が過大に評価されるので、そのツケが最終的に消費者に負担されるのである。この点を防止するには、利潤の一部を社会還元する方式を考えるべきであった。

彼は、環境上の損失を貨幣量で表示するために、社会的費用を計算したり、あるいは公害防除の費用やそのために人々が払ってもよいと考える金額を調べて間接的に社会的費用を計算する試みには賛成しないという。

たしかに公害型企業が自ら公害費用をどのように払うかを明示すべきなのである。ところがそれは困難であるから社会規制を課する方式を考えるべきであると思う。

カップがいうように、「もっとも重大なのは、公害規制に伴う費用増が生産を減退させ、失業という別の社会的費用を増大させる可能性は否定できない。しかし他方、公害防止機器産業や新しい技術開発が、雇用の機会を増大させる。産業の合理化は、或る部門で解雇された労働力を必ず別の部分で吸収する点には同意できないが、価格の増大に伴う雇用の減少は少なくとも部分的に吸収されることは間違いない」と。<sup>(7)</sup>

したがって、「環境保護の必要性は単にこの時代の社会に必要なものというだけでなく、もっと本質的で物質的な必須条件、たとえば清浄な空気や水、健康さらに精神の安定といった、市場の言葉や貨幣単位で表現できない質のものを含んでいる。だからこれらの要素を貨幣の量で表示しようという試みは、許すべからざる本末の転倒であり、社会的決定の問題の回避にすぎないように思われる」と。だからこそ、環境要素に関しては、市場経済の枠組みにとられない社会的政治的な費用便益の評価が必要になってくる。この点は、前述したように、公害関連企業が公害防止のための費用を、第三者に負担しないで、自ら負担することによって、その社会的評価をうけることができるのである。また当局者は、そのようにするシステムを作るべきである。わたくしは、この点でミハスルキーはピグーの経済学より、一步前進していると思う。

#### (5) 改めて汚染者負担の原理を考える

ところで社会的費用論を展開するにあたって、生産コストの大きさとその分配と並んで、環境の改善によって生まれる社会的便益の量と質の分析も必要であろう。この点は、ここで省略したい。

問題は社会的費用は本来、汚染者負担の原則によって負担されるべきである。したがって社会的費用の問題は、社会的絶対的損失を含むものである。したがって社会的費用の問題は、公害型企業の社会的責任の全内容として把握しなければならない。公害規制は、現代市場経済体制内での改良的変革と、それ自体を自己否定する契機をふくむものとならざるをえない。この点、カップもミハスルキーも、きわめて不十分であるといわなければならない。

社会的費用の問題は、第三者への負担でなく、企業みずからの負担を義務づけるような経営体質の変革と市民社会の変革を結合して考えなければ問題の解決にはならないからであろう。この点は企業の発展のためにも不可欠なこと

であり、こうした内部化を考える企業は発展する。今日こうした内部化をした企業は現に成長している。

当時、わたくしはこう書いた。「現段階の日本においては、公害関係法の基準を生活環境、自然環境の絶対擁護におくべきであり、公害企業に対する無過失賠償責任制を義務づけるべきであろう。そうでないかぎり、住民の健康と生命はまもられないであろう。さらに現段階における公害対策の重要な問題点は、安全性の確保にあり、そのための具体策として土地の公有化的管理制度などを抜本的に検討すべきであろう。企業の社会的責任の問題は、日本経済の体質そのものと関係する基本問題であり、社会的費用問題が有効性を発揮するためには、公害企業がみずから負担する点にまで具体的、理論的分析を高めなければならないのである。それを支えるのは、市民運動によらなければならない<sup>(8)</sup>。」

こうした価値前提をしたうえで、改めて、環境保護と生活の向上の問題について考えてみたい。この問題に関する政策決定をいかにして民主的に行うかという課題について検討する。例えば、カップは、環境政策についてこういう。第一に環境政策は、近代技術の採用とそれに伴う生態的均衡の破壊によって危うくされている共同消費財の保護と、人間の基本的要求の充足を図ろうとするものである。このためには、実践的な目標の設定が最初の行動目的となる。それに続いて、技術的な問題を解決するために利用可能な諸手段を有効に利用する必要がある。この場合、環境に関する政策目標について社会的決定をどうやってするかが問題の核心をなすように思われる。環境基準は社会的な目標であるから、その決定について民主的な手続きを通じて社会の構成員全員の参加があるべきである<sup>(9)</sup>。

ここで問題は、環境基準をどのように設定し、社会的な目標にするかである。彼は、その決定について民主的な手続きを通じて社会の構成員全員の参加があるべきであるという。この点は原則的に賛成である。ところが社会の構成員全員の参加は、先進国では、議会制民主主義制度を通じて展開されている。そこには、選挙を通じて、さまざまな

政党が直接住民に対して環境目標や環境政策を明示し、住民がそれらを検討して、選択しなければならない。この場合、一方では、住民の生活の質を重視した環境保全を主張する政党と、他方で環境と産業の調和論を主張する政党があるでしょう。もし前者の政党が多数派を形成すれば、環境基準を厳しく設定し、他の諸政策を従属変数として位置づけ、住民参加をさまざまな形で展開できる条件をつくるであろう。だが後者の立場の政党が選挙によって多数派を形成するとすれば、環境政策より経済政策を優先するだろう。したがって社会目標としての環境基準も緩るやかに設定されるであろう。

環境保全のため住民の参加は、数年に一度の選挙を通じてしか考慮されなくなる。こうした現実の複雑な政策決定過程に住民参加をどのように担保し、環境基準を設定したらよいかを考えるべきであろう。住民の意思を尊重するのが、原点である。だがそれはたえず制約を伴うことも自覚しなければならない。例えば、日本では、一九九三年六月現在、環境基本法も国会で通過していないし、国家次元で、環境庁がアセスメント法案を提案しても、財界や通産省や建設省の反対にあって、廃案状態にある。九三年八月上旬誕生した細川政権が環境政策をどのように展開されるか注目する必要がある\*。カップのいう「環境基準にあたって政治的な決定に際してより高度の住民参加を実現させる」手法を具体的に導出しなければならない。一方従来の社会主義経済体制でも、一党独裁下の指令型経済政策は、環境汚染を解決できなかった。本来住民、労働者の立場から環境政策を最優先して経済政策の運営が期待されていたが、それは不可能であった。住民参加による政治的運営は無視され、都市における環境汚染は深刻になった。この点、カップの社会主義のもとで環境政策への論理は不透明である。この点日本の主要自治体における環境政策を評価したい。環境悪化の進行は、従来の国民経済計算の根本的修正を迫られるであろう。住民参加による環境政策を基軸に経済政策をどのように展開するかにかかっている。このことを前提に社会的費用の論理を構築しなければならないと考え



る。社会的費用の課題は、第三者への負担でなく公害関係企業みずからの負担を義務づける経営体質の変革と社会変革を結合して考えなければならないであろう。わたくしは、かつてこう書いた。「現段階の日本においては、公害関係法の基準を生活環境、自然環境の絶対擁護におくべきであり、公害企業に対する無過失賠償責任制を義務づけるべきであろう。そうでないかぎり、住民の健康と生命はまもられないであろう。さらに現段階における公害対策の重要な問題点は、安全性の確保にあり、そのための具体策として半ば土地の公有化制度などを抜本的に検討すべきであろう。公害型企業の社会的責任の問題は、日本の資本主義の特質そのものと関係する基本問題であり、社会的費用問題が有効性を発揮するためには、公害型企業がみずから社会的費用を負担する<sup>(10)</sup>」システムを提示すべきであろう。

「生きがいのある仕事をさせよ」「青い空をかえせ」という人間的欲求は、現代社会のシステムの根幹に肉迫するエネルギーをもちはじめているからである。こうしたエネルギーをふまえた政策科学が理論分析と有機的に結合して模索されなければならない。

こうした問題意識から工業化↓外部経済の社会的利益の私企業による内部化、都市の肥大化、過密化と環境破壊による外部不経済（社会的費用）の増大↓その住民による内部化（負担）というすじ道を、住民主体のニーズに基づく、企業の外部不経済（社会的費用）の内部化とその社会的利益を住民に還元するシステムを作らなければならない。

日本の環境庁や地方自治体が従来の環境行政の蓄積をふまえた外部不経済（社会的費用）の企業への内部化を促進する環境政策を具体的に展開することを期待している。もちろんすでに先進的自治体は、部分的に実行している。

社会的費用の本質は、汚染者負担の原則を確立することにある。こうした視点から改めて、先進国における経済成長の原理を検討してみよう。

\* 環境基本法は、難産の結果、一九九三年十一月十二日、国会を通過した。

### 三 「経済成長」と環境問題

#### (1) GNP主義への反省

一九七〇年代に環境問題を重視した学者や評論家は、従来のGNP主義にこだわる限り、または成長至上主義に固執する限り、環境破壊は進行せざるをえないと主張し、「くたばれGNP」を合言葉にした。従来のGNP概念を改めない限り、環境や福祉の問題を経済の範疇で解けないのではないかという問題提起であった。いうまでもなくGNP（国民総生産）とは、国民経済が一定期間（例えば一年）に生産した最終生産物の価値額をいう。具体的には、生産された総産出額から、二重計算をしないため、その中にすでに含んで計算した中間財消耗額を控除した価値額のことである。もし国民生産物に固定資本財の価値減耗分を含めたときは、それを国民総生産と一般的に呼んでいる。また国民生産物の中から固定資本財の価値減耗分を控除したものを国民純生産と呼んできた。ところが問題は、生産した最終生産物の内容である。例えば家事労働が商品化することによって国民所得も上昇したり、自家生産も「国民所得」を増大したり、「死の道具」の生産も、「国民所得」を増加させる<sup>(1)</sup>。だが福祉や公害による社会費用がGNP指標に計測されないのではないかと疑問が提出された。例えば、一九六〇年代、七〇年代の日本の経済成長率は、異常な高さを示した。それを決定づけているGNP指標は、公害や福祉を犠牲にして可能であったのではないかという疑問がだされた。とくに国民福祉がGNP指標に導入されていないのでGNPから公害費用や福祉費用を差引いて、GNW（国民総福祉）またはNNW（国民純福祉）の指標を別に作るべきであるとして従来のGNP主義を批判した。たしかにその発想は正しかった。だがNNWという指標は、GNP指標が市場経済を前提として作成され、公害によるマイナス部分をGNPから差引くと、残りを福祉と規定することができない性格のものである。

問題は、福祉、環境保全の指標をどのように設定するかにあった。それは具体的には、その国の国家予算の中で、福祉、環境保全を最重要項目として編成し、それを前提にした経済運営を考える政策を選択した方がよいのではないかと考える。この点はあとで述べる。

## (2) 環境問題と経済成長

ここでの主題は、経済成長と環境問題の関連であるが、正しくは環境問題と経済成長というテーマにした方がよいであろう。

私たちが学んだ古典派の経済学も、成長を主体にし、環境を従属した経済学の体系ではなかったか。経済成長に関する古典的モデルを示すと、次のようになる。<sup>(12)</sup>

一 社会は、財を増産し、増加する人口を支えるにたただけの自然の能力があるところから始まる。自然資源（主に農地）という基底とその人口の間に余分の「積載量」がある状態で始まる。自然資源の使用増加が生じ、食料生産から開放された労働者が道具（資本設備）の生産にふりむけられるようになる。道具はさらに労働生産力を増加し、利潤と貯蓄の増加をもたらす。付加された貯蓄は一層多くの資本設備への投資を許容する。このようにして経済成長は継続するのである。

二 食料その他の生活必需品が豊富になる結果として、人口が増加する。

三 人口増加に対する唯一の実際の障害は、食料とその他の資源が稀少になることである。人間の性本能による人口扶養体系によって課される限度まで、人口は増加する傾向がある。

四 究極的には、人口増加は経済成長を圧迫する。資源基盤の積載量の限界までいくと（すなわち、資源が人口に比例



して稀少になると、経済成長は遅くなる。しかし、人口は増加し続ける。

五 人口と経済成長の不均衡がより深刻になるにつれて、貯蓄は減少し、投資にあてられていた貨幣は食料消費に向けられるようになる。利潤と経済成長率はゼロに向かう。生活水準は生存水準にまで低下する。

六 最後に、多分、全経済活動の高い水準において、同時に真の条件改善はなされないまま、人口と経済成長の休止に到達する。

古典学派の考え方は、人口増加が経済成長を圧迫し、それが資源の量に対して限界まで達すると、成長がぶくなくというのである。経済成長を優先すると、自然環境を悪くするという考え方である。とくに人口増加は、その典型的なものとして考えてきた。ここには技術の開発や労働生産力の問題、分配関係の視点が欠落していた。いまそれを問わない。

その後一〇〇年の経済の成長の歴史をみると、戦争、恐慌などに直面しつつも、生活水準と労働条件の改善は、古典派の時代の経済よりよくなっている。

問題は、古典派経済学においては、人口増大が、自然環境を悪化するという考え方に立っていた。というのは、それが資源を浪費しなければならなかった。資源を浪費するという考え方が、自然環境破壊につながるという論理をもたらしたのである。ではなぜ、自然環境を人間の生活に適応して経済システムのあり方を真剣に考えなかったのか。

古典派経済学と、近代経済学派の考え方は、失業、貧困、恐慌に対してどのように立ち向い、経済を安定させるかにあり、環境問題は、一貫して従属変動として把握してきたし、公害環境破壊がおこることを想定していなかった。

だがJ・M・ケインズ（一八八三—一九四六）でさえ古典派の経済学に反対して、市場経済のもとで従来の経済組織

が、はたして安定的であるかを疑問視した。彼は、失業をなくすためには、国家による有効需要の増大を主張したが、自然環境問題については考えていなかった。にもかかわらず、経済成長優先主義の立場に立つ限り、環境保全に反する行為を示さざるをえないと考えた。本来は、経済成長と環境の質とを両立させるシステム開発を必要とするのである。

だが近代経済学は、この問題を不問にしてしまった。

P・W・バークレイは、経済成長は人口増加を追いこすことができたという。どんなに人口が多くても、人間は漸進的に生活を向上させることができた。経済成長には際限がない。なぜなら、(1)技術はどんな資源枯渇に対しても、それにかわるものを用意するだろう。(2)そして、ある特定の資源が乏しくなるとその相対的価格が上昇し、その結果、その使用が抑制されて、それに代わるものをさがして使おうという強い誘因が生みだされる<sup>(13)</sup>。

だが彼らによると、こうした楽観的態度は、攻撃を受けるようになった。それは経済学者からでなく、資源節約技術の開発に責任をもつ科学者からである。

地質学者M・K・ハバードは、GNPがエネルギーと物質資源から成り立っていることを示唆して、本質的な点を効果的に示したという。GNPは相当の部分が物的現象である。だから、それは物理法則によって束縛されるはずである。これらの物理法則は、あらゆるもの——それがたとえGNPであっても——の一定率の指数的成長を決して許さないという。そしてP・W・バークレイは、ハバードの次の説明を取り上げる。

「人はGNPの成長率についていう。それを石油、石炭、鉄、その他工事に必要なものの量に換算したとき、それが何を意味するかについて、私は何も知らない。私が見出しえた限りでは、GNPの額は、帳簿面の貨幣額にすぎない。それは貨幣の法則に従う。それは増大し、縮小し、崩壊しうる。しかし、それは物理法則には従わないのである。」<sup>(14)</sup>

たしかに物理学とエネルギーや物質不滅の法則によって規定される予想は確固としたものである。「経済商品は枯渇するであろうエネルギーと物質資源から生産される。同じように経済商品が消費されるとき、それは破壊されるのではない。それは単純に消滅しはしない。それは生産過程にもう一度使用される原料としてか、あるいは、しばしばそうであるように、環境に有害な廃棄物として環境組織に再び入るのである。このように経済過程を生産・消費・有限の「環境組織への再投入」を含むものとして見る総合的見解は、経済学者その他の人々の思考に新しい方向を与える<sup>(15)</sup>」ことになった。

従来の先進国における経済成長の持続性は、資源の有限性を考慮していなかった。すでに、一九六九年に国立科学アカデミーは、その報告書で、非燃料鉱物（例えば水銀、錫、タングステン、ヘリウム）のさし迫っている枯渇をあげ、たとえ短期間の需要には間にあうとしても、新資源、あるいはそれに代わるものを発見する必要があるとしている。

もちろん、天然ガスの供給がわずか半世紀しかもたないともいつていた。こうした予測に対して先進国はGNPの成長と資源の稀少性との関係について真剣に対応を迫られたのである。つまり資源枯渇は、それに代わる技術によって解決することも限界であれば、成長への制約要因になることは間違いない。経済学者はこのアンティノミーをどのように克服するかを迫られたのである。

### (3) 改めて「生活の質」について考える

次に、パークレーの生活の質について検討してみたい<sup>(16)</sup>。

資源は物的な量においてだけでなく、質においても枯渇する。今日、これほど環境が悪化したのは、生態系があるべき状態への急速に回復する能力がないことを示している。環境における廃棄物の有害な影響は、大きな注目をひい

てきている。しかし生物学的現象に対する化学汚染源の複合的影響は、しばしば見落されているとして、エリー湖の死をあげた。そこでは化学廃棄物と水中生物の複雑な相互作用が、エリー湖を死の湖と化したというのである。その他殺虫剤、水銀と鉛の有害廃棄物をあげている。

鉛は人体の基礎代謝を妨げる。それは赤血球を形成する酵素の働きを著しく遅くする。環境における九〇%以上の鉛が自動車の鉛化（エチル）ガソリンから生じるのである。同じように多量の水銀は、脳を永久的に破壊するか死に至らしめる。水銀の主な源泉は、化学薬品・プラスチック・製紙工業、および穀類その他種子の殺菌剤としての使用である。水銀は工業廃棄物を通じて水中に入り、いったん水に入ると魚に吸収されて蓄積される。

したがってこうした有害廃棄物に対する抑制を必要とする。すでに先進国の厚生省は、有害廃棄物への規制をしているが、その基準は緩いといわれている。それは消費者・市民による厳しい監視を必要とする。パークレーは、具体的規制についてはふれていない。「廃棄物の存在は、生活の質を損っている」ことはたしかである。

P・W・パークレーとD・W・セクラは、資源枯渇と汚染問題を次のように総括する<sup>(17)</sup>。

「それは限られた環境の中での成長の衝突の問題なのである。技術進歩は、この衝突をある程度緩和することができ。異なった資源投入を必要とする新生産技術を導入し、廃棄物の問題をある程度、緩和することはできない。問題の範囲が廃棄物から消費財の供給、人口過密へと移ると、技術的可能性はせばまる。生産物の質と環境の質のトレード・オフの問題は、よりきびしくなる」

ここで明らかなことは、生活の質を求めることは、ある限界内での技術的進歩で解決するが、環境の質を守るためには限界であるという点にある。そうだとすれば、成長と環境のトレード・オフの問題をどのように解決するかという、本質的問題に直面せざるをえない。

現在の先進国における経済予測はすべてGNP指標であり、この指標にもとづいて経済計画、運営をはかっている。このことを前提にする限り、環境問題は、経済指標の従属変数になりかねない。すでにGNPの限界については、明らかにされてきた。GNPは「生産的活動」を優先してきたので、例えば、勤労者の家庭における主婦の家事労働や、お手伝さんの活動は除外されたり、制度化されていない部門の労働も除外されている。人口学的内容も無視して経済発展のみを測定している。一人あたりの経済成長の数字は、扶養家族の数、子どもの存在、高齢者のあり方などは、直接数字に反映しない。途上国では、多くの生産的活動が家庭や共同体内の家族間で行われているのにある階層の人の所得分布、富、収入の関係を明らかにしている。さらにGNPは資源の生産的利用のみを記録し、その資源が再生可能か否かを問題にしていない。のみならず、公害の抑制などその生産活動が実は経済成長のコスト部分であってもGNPに加算される。たとえば、森林伐採は資源の減少であるのに、通常は資本の成長に純粹に貢献したものと扱われる。環境という視点に立てば、GNPは、永続可能な生産と永続不可能な生産を同時に扱い、負債にあたる永続不可能な経済活動のコストを加算するというミスをおかすことになる。それだけでなく、リサイクルのプロセスや財の生産や市場のサービスに連動しない代替エネルギーへの転換などを無視してしまった<sup>(18)</sup>。

こうして、内外の経済学者の環境問題と経済成長のあり方を検討してきたのであるが、それは先進国のGNP優先主義が環境破壊をもたらしてきたこと、したがって環境保全を前提にした持続的成長をどのように考えるかにあった。

一九六〇年代、七〇年代における環境問題は先進国のGNP主義に対する批判として、またそれを支える学説への批判として展開されてきた。その反省として、米国、ECは、環境政策に対して汚染者負担の原則、市民参加の原理を取り入れてきた。この日本は、公害先進国への反省として環境政策に取り組むことになった。それは、一九六〇年

代後半から七〇年にかけての熊本水俣病、四日市病、新潟水俣病を公害の戦後史的原点として出発し、各地での公害反対住民運動によって、国、関係自治体の対応を可能にし、国民も環境問題を真剣に考えるようになった。

もちろん、先進国においても環境問題は、依然として解決されず、より一層新しい対応を余儀なくされている。ところが八〇年代になって、地球全体の環境破壊が重視されるようになった。とくに途上国においても高い関心を示すようになった。

だがすでに七〇年代においても、先進国は「開発」が「環境危機」の原因であったのに対して、途上国では、「環境」はより「貧困化」を導くという発想をせざるをえなかった。

地球環境の危機は、先進国、中進国、途上国の人びとに共通に関心をもたせた。人類の生存にかかわる問題になったからである。だがそれにしても、途上国の開発も、環境を前提にした新しいあり方を具体化しなければならないし、そのために先進国は、すべての面で、協力すべきである。

いま地球環境政策は、先進国、中進国、途上国が、地球環境保全のために、立場を異にしても、どのように英知を出して協力するかにかかっている。

## 二、三の註

(1) この点についてはB.Mekibben, *The End of Nature*, 1989. 鈴木主税訳『自然の終焉——環境破壊の現在と近未来——』河出書房新刊、一九九〇年をみられたい。その他C.R.Humphrey and F.Buttol, *Environment, Energy, and Society*, 1982.

N. Smith, *Uneven Development*, 1984, J.Perry, 'Managing the World Environment', *Environment*, vol 28 (2).

福岡克也『地球環境保全戦略——エコロジー経済学の挑戦』有斐閣、一九九三年。

(2) 清水嘉治『現代日本の経済政策と公害』汐文社、一九七三年、三ページ。

(3) K. W. Kapp, *Environmental Disruption and Social Costs*, 1975. 柴田徳衛・鈴木正俊訳『環境破壊と社会的費用』岩波書店、一九七五年第二部「社会的費用」岩波書店、一九七五年第二部「社会的費用」。



- (4) A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 1920. 永田清監訳『厚生経済学』全四巻、東洋経済新報社、一九五二、六四年。
  - (5) W. Michalski, *Grundlegung eines Operationalen Konzepts der "Social Costs"*, 1965. 尾上久雄・飯尾要訳『社会的費用論』一九六九年第三章「社会的費用の経済政策志向的概念の輪郭」
  - (6) K. Coats ed., *Socialism and the Environment*, 1972. K・コーツ編、華山謙訳『生活の質』岩波書店、一九八一年、三六ページ。
  - (7) 同右、三八―三七ページ。
  - (8) 清水嘉治論文「地域開発と生活環境破壊」『ジュリスト』有斐閣、一九七一年一月刊。
  - (9) K・W・カップ論文「環境の破壊と保護」K・コーツ編、華山謙訳、前掲書、三九―四〇ページ。
  - (10) 清水嘉治、前掲書、二一四ページ。
  - (11) 都留重人『公害の政治経済学』岩波書店、一九七二年、第五章「GNP指標と公害問題」  
都留教授はこういっている。「ここでのわれわれの関心は、戦後日本の「所得倍増」論議で使われた指標である国民所得やGNPが、依然として「交換経済妥当の概念」としてのそれであったということ、そしてそうであるための体制的規定性が、この場合には、新たな問題として、マイナスの福祉である公害現象をマイナス要因としてとりあげて妨げているということの二点にある」と。教授はGNPの歴史的規定性と体制的規定性の関連で究明する。この点は鋭い分析であった。
  - (12) P. W. Barkley, D. W. Seckler, *Economic Growth and Environmental Decay: The Solution Becomes the Problem*, 1972. 篠原泰三監修、白井義彦訳『環境経済学入門——経済成長と環境破壊——』東京大学出版会一九七五年、一八―一九ページ。
  - (13) 同右、三〇ページ。
  - (14) (15) 同右三一ページ。
  - (16) 同右三八ページ。わたくしがここでバークレイとセクラの環境経済学の問題を取り上げた理由はこうである。生産は生活の質の向上にどのように貢献するかを環境問題を通じて明らかにしているからである。
- 本来、経済成長は、市民の生活の質の向上を価値尺度にして、計画すべきであると私は考える。バークレイは、経済成長政策が資源枯渇をもたらすだけでなく、生活の質の向上も、もたらさないことを強調する。この点は一面で私の見解と一致する。だが、彼は、資源を地球環境保全の視点から総合的に把握するという視点をもっていなかった。この点がわたしの考え方と異なる。もちろん断るまでもないがバークレイの基本主張には賛成である。

(17) 同右、三九ページ。

(18) M. Radcliff, Sustainable Development, 1987, Chap. II. 中村尚司・古沢広祐監訳『永続的發展——環境と開発の共生』、学陽書房、一九九二年、四一—四三ページ。BANC, Economics of the Environment, Feb. 1990.

マイケル・レッドクリフトは、「GNP」に代わる指標についてこういう。「GNPという粗雑な測定に代わって、他の社会的・経済的な指標も使われている」として世界銀行の年次報告書「世界発展レポート」をあげている。そこでは、多くの指標が使われている。「年ごとの平均インフレーション率、大人の識字率、寿命、食料生産に関する諸指標などである。」世界発展レポートでは、生産活動の構造に加えて、公的機関の出す統計にも注意を向けている。「第一次、第二次、第三次といった生産部門の区分や、投資の増加、消費財、貯蓄、公共財などの需要構造、エネルギーの生産、消費などについて考慮している」(前掲書、四三ページ)。だが従来のGNP指標に代って、社会的・経済的使用を使っているが、環境、福祉指標を組み込んでいるかを説明していない。

彼の主張は、永続可能な発展(Sustainable Development)とは、途上国における永続可能性という視点で考え、途上国が世界構造のなかでどのような位置にあるかを把握したいという点にある。

例えば、さらに進めて「経済成長と世界貿易」について、従来の新古典派の貿易論や発展論を批判する。つまり従来の「開発」の定義では、経済発展は非常に有益であり、より自由な貿易が成長を刺激するとしている。しかし、経済成長がすべての社会に利益をもたらすという主張は疑問であると。同じく環境への影響や社会的影響を配慮せずに、本来の意味ではなく、経済成長を追い求めることは誤りだと思われる(前掲書七二ページ)と。

では環境を配慮した国際貿易論をどのように展開したらよいであろうか。この点は貿易取引量に対して最低率の環境税を賦課して、それを途上国の環境保全を前提にした開発費にあてることを考えるべきであろう。この点、本論文五を参照されたい。

#### 四 地球環境危機と世界経済の課題

##### (1) リオ宣言の構造を吟味する

私はここで地球環境の危機に対応する環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言<sup>(1)</sup>(以下、リオ宣言。一九九二年六月三日から十四日にリオで開催され、その根本精神は、一九七二年六月一六日にストックホルムで採択された国連人間環境会議宣言を再



確認したことにある)を検討する。その前文では、新しく、かつ公平なグローバルパートナーシップの確立という目標のもとにあらゆる利害を尊重し、かつ世界的規模の環境と開発のシステムの統合性を保持する国際的合意に向けて作業し、われらがふるさと地球のもつ統合的かつ相互依存的性向を認識する、と主張している。リオ宣言は、「あらゆる利害」を尊重し、「世界的規模の環境と開発のシステムの統合性を保持する国際的合意」に向かって作業するという相互に矛盾した利害関係をもつ国々の立場を尊重しつつ環境と開発に関する国際的合意を作るという世界的課題に挑戦したのである。

リオ宣言の第一原則は、こうである。持続的可能な開発という課題の中心は、国民国家でもなくまた世界国家でもなくまさに人類である。人類には、自然と調和した健康で生産的な生活をおくる権利があるという。地球市民的発想に基づく人類は自然と調和した生産的生活をおくる権利があると明文化した点にある。ここでは環境と調和した生産的生活というコンセプトに注目したい。

第二の原則は、こうである。各国は、国連憲章および国際法の原則に則り、自らの環境・開発に従って、自らの資源を開発する主権を有するとともに、自らの管轄あるいは管理下における活動が、他の国家や国家の管轄範囲を越えた地域の環境汚染をもたらしさないよう保証する責任を有する。

ここでは自国の資源開発の自主権と自らの管理下における活動が、他の国の管理範囲を越えた地域の環境汚染をしてはならないと明文化した点が注目される。この背景には先進国の多国籍企業が、途上国の資源を一方的に略奪し、環境破壊をもたらしたり、他国の資源開発を資本の論理で展開し、被開発国または地域の住民の生活侵害をしないことを主張している。例えば現在展開されている多国籍企業の途上国での資源確保のあり方、先進国の政府開発援助のあり方への反省を求めている。ここには、資源開発、援助の展開にあたって、たえず地球環境保全の基準をもって対

応すべきであるという発想がある。

第三の原則は、こうである、開発の権利は、現在および将来の世代の開発および環境にかかわるニーズに公平に合致するように行使されなければならない、と。

ここでは公平性の概念を明確化したこと、かつ世代間の公平性を明らかにした点にある。それは、将来の世代のために残すべき環境資源の量と質をどのように評価したらよいかの問題提起をしているように思われる。

第四の原則はこうである。持続可能な開発を達成するため、環境保全は開発過程の総体の一部とみなすべきであり、開発から独立したものと考えることはできないと。換言すれば開発にあたって環境保全を考慮すべきであるという点を強調したのである。願わくは、開発にあたって環境を優先すべきであるという発想を主体的に示してほしかった。この点は今後の課題である。

第五の原則はこうである。すべての国家および人々は、生活水準の格差を減少させ、世界の大多数の人々のニーズによりよく合致するため、持続可能な開発のための必須条件である貧困の撲滅という重大な課題に協力して取り組まなければならない、という。

ここでは、生活水準の格差の是正と貧困の撲滅の課題をあげている。この指摘は、一国レベルにおける生活水準の格差是正だけでなく世界経済レベルにおける生活水準の格差是正、とくに先進国と途上国における生活水準の格差是正および途上国における貧困の問題を真正面から取り上げた点で、従来の宣言より大きく前進している。問題は、世界経済における環境保全を前提にして、成長を図りつつ、格差是正と貧困をどのように克服するかを提言していると考えられる。

第六の原則はこうである。開発途上国、とくに最貧国および環境面で最も弱い弱な国の特別な状況とニーズには特

別の優先順位が与えられなければならない。また、環境と開発に関する分野における国際的な行動は、あらゆる国家の利害とニーズにも、合致しなければならない、と。

この原則は当り前の主張である。途上国における環境問題は、ある面では深刻である。とくに従来から指摘されてきたサハラ以南のアフリカにおける砂漠化の進行やそれにもなう旱魃、極端な飢餓の頻発だけでなく、農業生産性の長期低落傾向をみる限り、この地域における持続的可能な開発の可能性は少ない。だからこそ先進国がこの地域の住民自治のための条件を作るべきなのである。途上国の破壊された自然生態系や土質などの環境を復元することが不可欠であり、そのためにこそ先進国は熱帯林や乾燥地域での植林、農業開発、砂漠の緑化、かん漑用水などのきめこまかい技術的、経済的援助を、現地のニーズに応じて展開すべきなのである。のみならず先進国は、途上国が、持続的開発の基礎条件が整備されれば、住民の食糧、水、医薬品を軸とする保健衛生などの基本的ニーズも満たされない絶対的貧困と環境破壊の悪循環をたちきることができないかと考える。だがそれは、国際経済政策のあり方を問い、途上国における環境と成長のあり方を、地域住民の自立のために、展開すべきであると考ええる。

とくに先進国が途上国の経済開発をするためには、自然資源の一方的収奪や環境破壊をもたらすような、現在の世界経済のあり方、とくに国際貿易、金融システム、為替取引のあり方、資本投資のあり方についての地球環境保全を前提にして再編しなければならないであろう。国際貿易における途上国の一次産品であるコーヒーやバナナ・熱帯木材など、の開発・生産にともなう環境コストをその貿易価格に反映させることを考えるべきではないか。世界経済における成長を考えるに当って、環境保存を優先するとすれば、汚染者負担の原理を国際貿易にも適用すべきなのである。リオ宣言の第六の原則は、こうしたうけとめ方を重視すべきなのである。

以下、リオ宣言、原則七から原則一一について、集約して論評する。

各国はグローバルパートナーシップの精神に基づき、地球の生態系の健全性と統合性の保全、保護および回復のため、協力しなければならない。地球環境の悪化に対する寄与の程度に鑑み、国家は異なる責任をもつのみならず、先進国が地球環境に与えた負担および自ら有する技術と資金に鑑み、「持続可能な開発の国際的追求において自らが有する責任を認める（原則七）地球環境の悪化を防止するため先進国が共通の責任をもつこと」を強調し、さらにすべての人々がより高い生活の質を確保するため、適切な人口政策を推進しなければならない（原則八）、ここには持続可能な開発を達成するために人口政策を主張している。とくに途上国における人口増に対する自省を求めている。

各国は、科学技術の開発を通じて持続可能な開発のための国内的な人材養成を強化するよう協力しあわなければならない（原則九）。ここでは科学技術の開発によって環境保全がどの程度可能で、また可能でないかについては言及されていない。科学技術の発展が地球環境保全に対してどの点でメリットであり、どの点でデメリットであるかを明らかにすることが今後の課題であろう。

環境問題に対する様々な次元での住民参加によって最適な対処を行なうことができる（原則一〇）として「国内レベルにおいては、各個人が、有害物質や社会における活動に関する情報を含む、行政機関がもっている環境に関する情報への適切なアクセスをもつべきであり、政策決定過程への参加の機会を与えられなければならない。」この点は、大きな前進である。EC、アメリカにおいては、環境に関する行政機関の情報は、かなり公開されている。ところが日本では、主要な地方自治体を除いて、未だ公開されていない。一九九三年八月時点でさえ、環境情報は『環境白書』などで部分的に公開されているが、依然として立ち遅れている。今後中央行政機関における情報公開制度が確立されるべきであろう。

次に各国は効果的な環境立法を行わなければならない（原則一一）。「環境基準や運用目的および優先度は、それらが

適用される環境と開発の状況を反映したものでなければならない」。ここでは国際的環境基準を決め、各国がそれに従うべきであり、また途上国においては、それによって社会経済費用が増大するならば、先進国が負担すべきであり、その国際的機関を国連におき、対処すべきではなからうか。

わたくしは、原則一二を重視したい。

各国はあらゆる国における経済成長と持続可能な開発につながるような持続的かつ開かれた国際的経済システムを促進するため、また、環境悪化の問題により適切に取り組むため、協力しなければならない。環境目的のための貿易政策は、国際貿易上、独断的、または不当な差別や、目に見えない制度の手段となってはならない。輸入国の国境外における環境問題と取り組むための一方的措置は、避けるべきである。国境を越える、あるいは、地球環境問題に対する環境政策は、可能な限り、国際的合意に基づかなければならない。

ここで主張している点は、こうである。環境と開発の国際的共生にあたって、地球環境問題に対する環境政策は、できる限り、国際的合意に基づかなければならないし、今後の国際経済政策にあたっては共通に環境に配慮した展開をすべきである。

国際貿易の従来のあり方を見直し、新しい地球環境保全の立場から、国際経済を再編成すべきであろう。

各国の環境保全を前提に経済成長を図っていくとすれば、従来の「自由貿易制度」「ガット」のシステムに対してかなりの変更を迫る必要があると同時に従来の税関制度の利用を図っていく必要がある。輸出入品のすべてにわたって環境率を負荷せざるをえなくなる。その環境税は、例えば〇・一％から〇・五％の低率が望ましい。その税収は、環境保全のために使用することを業務づける。もちろん石油・鉱石など特定の商品貿易に対してはその環境へのインパクトが大きいので、〇・六％―一％の税率をかける必要がある。さらに経済成長と持続可能な開発につながるよう



な持続的かつ開かれた国際経済システムを促進するためにも国際投資、海外旅行、航空貨物などのサービスに対しては低率な課税を賦課すべきであろう。こうした環境税は、市場経済の圧力のもとでは、価格に転嫁される可能性がある。るので、利潤の一部を環境保全にまわすような監視システムを確立する必要がある。さらに最重要課題は先進国から途上国への工業製品輸出が黒字の場合は、低率の環境税を賦課すべきであろう。こうした国際経済における環境税導入政策によって、「国際貿易上、独断的、または不当な差別や、目に見えない制限の手段を行使することがなくなるであろう。」したがって原則一二は、改めて地球環境保全のための世界経済のシステムの変革を求めたものと受けとめるべきであろう。

原則一三は、公害および環境汚染の犠牲者に対する責任と補償に関する国内法の整備を義務づけている。この点、日本でも水俣病患者、その他の公害被害者に対する十分な法体系ができていないので、今後真剣に取り組むべき課題であろう。

原則一四は、有害物質の他国への移動、移転の中止ならびに効果的防止策を強調している。この点、各国の人間に対する有害物質の輸出入に対する規制がばらばらであり、今後国際的基準を国連次元で決めるべきであろう。

原則一五は、環境保全のための予防的アプローチである。未然予防策である。

原則一六は、汚染者負担原則をかけた点にある。各国当局は、汚染者負担原則を考慮に入れつつ、公益に対し適切な配慮を払い、かつ国際貿易や国際投資を歪曲することなく、環境コストの内部化および経済的措置の利用を促進するよう努力しなければならないと書いている。この汚染者負担の原則を各国が具体的にその法整備を行うべきであろう。今日、この原則に関連して、ECなどでは、製造物責任法が具体化される中で、日本は、財界の反対で目の目をみえていない。消費者主権の確立のためにも、商品に欠陥があれば、その製造者に責任があることを法的に確立する

必要があろう。

原則一七は、環境アセスメント法の確立を提示している。この点、日本政府は、いまだに実行していない。もちろん東京都、神奈川県、川崎市、横浜市、千葉県、名古屋、北海道、大阪府、神戸市などでは、アセスメント条例を実施している。こんご住民参加のあり方、計画アセスメントをどのように、実施し従来より実のあるものにするかが課題となっている。

原則一八は、他国の環境に有害な影響を生じるおそれのある、あらゆる自然災害、あるいは、他の緊急事態について、これらの国に対し迅速に通知しなければならない。当然のことである。国際社会は、被災国援助のためにあらゆる努力をすべきである。

原則一九は、国境を越えた深刻な環境影響を及ぼしうる活動に関し、影響を受ける可能性のある国に対し、事前かつ適時の通告および適切な情報を提供しなければならない。また、早期の段階で、誠意をもって、これらの国と協議しなければならない。この点の国際的環境情報のネットワークを作るべきである。

原則二〇は、環境管理および開発における女性の役割を重視している。「このため、女性の全面的参加は、持続可能な開発を達成するために不可欠である」としている。

原則二一は、世界の青年の活力への期待である。

原則二二は、先住民とその社会は、環境管理および開発において死活的役割をもっていると認識し、各国は、彼らのアイデンティティ、文化および利害を認識し、十分な支持を与えなければならない。また、持続可能な開発の達成過程における彼らの効果的な参加を可能にしなければならない。この点は、今後先進国の利害関係者は、先住民のニーズに対応し、彼らの生活条件づくりと同時に環境配慮をより真剣に考慮すべきである。

原則二三は、抑圧・支配および占領下にある人々の環境および自然資源の保護を義務づけている。この点も、今後、各国が具体的に対処しなければならない課題である。

原則二四は、戦争が本質的に持続可能な開発に対して破壊的であるという認識に立っている。このため各国は、武力紛争時における環境保護を規定している国際法を遵守すべきであり、また必要に応じて、こうした法のより一層の整備のため、協力しなければならない。この指摘は重要である。戦争は本質的に環境破壊であり、人間の集団的殺りくを意味する。したがっていかなる理由にせよ、東西冷戦体制が解消した以上、各国は、軍事費を削減すべきなのである。局地紛争や民族紛争も環境破壊である。だからこそいかなる理由があるにせよ戦争、内乱、紛争は環境破壊である。したがって各国は従来の軍拡より軍縮への道を競争的に歩むべきである。今日、世界の軍事費は一兆ドル以上である。国連は、世界の軍事費、武器取引に対する国際平和税を賦課し、軍縮への道を誘導すべきなのである。軍事費に対する課税による税收を人類社会の環境保全と福祉に充当すべきなのである。

原則二五は、平和、開発および環境保護に関する規定で、それは相互依存のかつ不可分なものであるという認識である。ただし相互依存的不可分なものの内容をより具体的に示す必要がある。環境保護を開発や平和、安全保障の価値尺度にすべきである。

原則二六は、各国が、国連憲章に則り、あらゆる環境上の紛争を平和的かつ適切な手段をもって解決しなければならないと強調している。

原則二七は各国および国民が協力して本宣言中に示された原則の履行および持続的な開発に関する国際法をよりよく整備のため協力すべきであるという。

以上リオ宣言はアジェンダ21行動計画(第一部六、第二部)とともに主な原則についての個別的取決めや合意事項、共



通理解が示されている。とくに各国における公害、環境破壊についての汚染者負担の原則を適用しているだけでなく、国際的にも適用すべきであるという発想はユニークである。いま、こうした原則を足許から実行することが求められている。

ところで、この原則は、現段階における地球環境保全のために国際的に宣言された内容である。したがってリオ宣言を承認した国は、今後、国内においてどのように具体化を図るかが問われる。とくに先進国における役割は大きい。そうでないかぎり、次の世代によりよい環境を保全し継承することは不可能である。

私たちにとってこの地球環境の危機意識をもたずに生活することも、生産活動をすることもできなくなることを見覚すべきではなからうか。

## (2) リオ宣言の政治経済学を考える

リオ宣言の背景にあった経済学とは何であったのか。地球環境保全のために地球市民はどのように負担すべきなのか。根本的問題は多国籍企業の資源の乱開発の抑制と開発のあり方の問題を具体的に示すべきであるが、当面、トータルな問題としてコスト負担の問題を考えてみたい。

まず熱帯林の保護についてみるならば、すでに資本による乱開発の結果、それを復元するために、例えば、住民の燃料源である薪炭供給のための植林、地域社会を支え、地域の住民自身が進めるアグロフォレストリー（農業業複合開発）、流域の土地利用管理、複雑な熱帯林生態系の保全など、熱帯林の持続的利用を目指した各種の事業を推進することとをねらいとしている（一九八五年、国連食糧農業機関（FAO）は、熱帯林行動計画（TFAF）を採択した）。熱帯林行動計画による復元費用は、一九八七年から五年間に総額五三億二〇〇〇万ドル、年間では約一〇億ドル（一兆円以上）といわ

れている。厳密に計算すると一五億ドルになるといわれている。

砂漠化防止費用については、国連環境計画が一九七九年に行った試算によると、一九八〇年以降の二〇年間で九〇億ドル、年平均四五億ドルを必要としている。この金額ですむかどうか。もちろんカネの問題だけではなくなぜこゝうなったかの先進国の開発政策の反省なしには、新しい政策は生まれてこない。

さらにこの十年の天候不順の原因がなんであるかわからないが、心理的には、地球環境の異変を感じざるをえない。海洋の温暖化、国際河川の水質汚濁、酸性雨の問題などが、私たちの生活にどのように影響しているかを考えざるをえない。ところで、海洋や河川の水質汚濁、酸性雨の問題などの国境を越えた汚染について、国際的汚染者の原則が一応確立されているといわれているが、確認できない。この汚染者負担の費用は、五千万ドル以上ともいわれている。

国際協力による事故防止・緊急時対策や監視測定の体制も各分野で整備されつつあるが充分でない。この場合、加盟国政府による任意拠出や分担金で、まかなわれているが、その額は数千万ドル程度である。

だが先進国の私的資金や公的資金による工業化や経済開発が進行するにつれて、途上国で、今後とも発生するであろう酸性雨や放射能、有害化学物質などの越境大気汚染問題は、各国のエネルギー政策、経済政策を左右する重大な要因となろう。この問題については公害防止技術の移転促進と並んで先進国から途上国への所得再分配の問題が決定的な重要性を帯びてくるであろう。<sup>(2)</sup>

この点に関して、リオで最も多く議論された問題は、先進国の途上国への援助を増大することに集中した。S・シミハイニー（持続的発展のための企業家会議の議長）は、こういつている。「ある意味でこれは理解できることだ。というのは持続的発展は、世界を通じて巨大な融資を必要とするであろうし、また環境保全の開発のための援助の水準もふやさなければならない。だが援助資金の流れは、充分な雇用をうることでなければならない」と。<sup>(3)</sup>

こうして途上国に流れる莫大な通貨は、途上国の世界における環境資源を、効果的に管理することが必要だ。それは貧困から人々を救済し、また急速な人口増に対応するためには、国内的、国際的水準で、経済成長、国内貯蓄、賢明な投資を環境保全を前提に活用しなければならない。

先進国から途上国への環境保全のための投資は、今後増大するであろう。それは先進国から途上国への効果的な所得の再分配をしていかざるをえない。被援助国は、自国の内発的発展のために、その援助を、環境保全を前提にした国内の工業化、経済開発を進め、雇用増と貧困の解消を図っていくべきであろう。世界経済の課題は、こうした新しい南北問題に対応していくべきであろう。

次に地球規模の大気管理をどうするかである。地球環境の危機を作りだしたひとつの原因はオゾン層の破壊にあった。オゾン層を破壊している原因はフロンやハロンの生産と消費にあった。この汚染物質の大半が先進国で排出されていた。先進国の政府や自治体はこれを規制した。一方この汚染物質を取扱っていた企業は自らの技術と負担でフロン排出規制を実施したり、その代替品の技術開発で、かなり減少させた。だが途上国では代替品の技術開発もできず、代替技術を先進国から移転するにしてもその資金がない。したがってこの資金を先進国が負担し、フロンガス廃止に協力すべきなのである。一九八九年三月に開かれたオランダのハーグ環境主脳会議においてのフロンガス全廃のための討議、さらに同年五月のヘルシンキでの今世紀中におけるフロン全廃の決議が採択されたとき、中国やインドをはじめとする途上国は技術移転促進のための基金の設置を要求した。この技術移転促進のための基金の財源としては、先進国の任意拠出による信託基金の設置・運用のほか、フロン生産量に応じた先進国政府への割当、フロン製造業者に対する課徴金などが提案された。だが依然として具体化されていない。

基金の必要額として示されたのは、オランダにおける代替フロンの生産コスト（一トン当り四〇〇〇ドル）と、現在の

途上国におけるフロンの生産量(年当り一〇万八〇〇〇トン)を根拠に総額約四億ドルという試算がなされているが、オランダの例が果して一般的に妥当かどうか、途上国の使用、生産量は現状を前提にすればよいのか、さらには途上国の要求はこれにとどまるのか、など多くの疑問点が残されている<sup>(4)</sup>。

リオ宣言の背景に横たわる政治経済学の課題は、二一世紀に向けて対処しなければならない。もちろん、先進国の間で、地球環境保全の合意をどのように市民次元から構想し、地方自治体、政府がこうした課題に対応し、国際的連帯と協力を具体的に進めていく必要がある。とくに途上国への経済援助が、自国の企業援助であってはならないし、あくまでも、現地の環境を配慮した開発と自立のための援助でなければならない、リオ宣言の政治経済学の主要な課題はここにあると思う。

## 五 地球環境保全の経済学を考える

### (1) 持続的可能性 (Sustainability) とは何か

私たちの生活は、無限の利便性を追及している。その背後には、市場経済の中で、企業間の生産、販売の諸競争があり、私たちの消費生活をも支配している。現代の先進国における生産力の向上と分配のあり方は、当然環境を無視して存在しなくなった。

リオ宣言は、一貫して企業の活動に対して環境に配慮した行動を要求している。とくにリオ宣言の特徴は、環境保全を前提にした開発の問題を提起した点にある。その中での理論は、「持続的可能性」または「持続的発展の可能性」の理論であった。

この問題は、経済学説の歴史をみると、古典的には、マルサスの『人口論』(一七八九年)に求められる。彼は人口は

幾可級数的に増加するが、食糧生産は算術級数的にしか増加しないので、必ず貧困が発生すると主張した。したがって食糧生産に見合った人口抑制策を打ち出した。いま、その学説は問わないが、彼の説には、食糧資源の制約から人間の生存の限界があるのではないかを問題にしたのである。この点は、先進国、途上国における人口抑制策の原理ともなった。二〇世紀初頭にみられた漁業資源の乱獲への反省として資源利用の「持続的可能性」(Sustainability)の理論が登場したのである。この理論は、魚類など「特定の再生可能な生物資源に関し、その収穫・利用には一定の量的限界があり、その限界を越えない範囲内でのみ収穫・利用が許される<sup>(5)</sup>」という。私たちはこの原理を忘れて、生活の量的向上を目指して、魚類の乱開発に走ってしまったのである。もちろん、養食産業の発展によって、他の代替資源を求めても、たえず、魚類資源の限界を前提にして、その収穫・利用を図っていかなければならないのである。日本の海岸におけるハマグリやカブトカニの激減は、自然破壊のシンボルでもある。

私たちは、「持続可能な開発」の原理を軽視して、自然資源の乱開発を志向してきた。それだけでなく、汚染物質をたれ流し、自然資源を破壊し、自らのいのちとくらしの危機をもたらしてきた。

一九八〇年に、国際自然保護連合(IUCN)のもとに作った「世界自然資源保全戦略」(WCS)は、自然資源を保全する立場から、資本の開発についての制約を与える意味で、「開発」(development)の問題を取り上げている。そこでは開発をこう定義した。「人間にとって必要なことがらを満たし、人間生活の質を改善するために生物圏を改変し、人的、経済的、生物的、非生物的資源を利用することである」と。ここには、企業が利殖第一に資源を開発し、人々の便益を供与することではなく、人間生活の質を改善することを前提に、資源を利用することを強調したのである。つまり開発とは人間の生活の質のための資源の限界利用にあることを主張したのである。環境の「保全」については、こう定義している。「保全」(Conservation)とは、「将来の世代のニーズと願望を満たす潜在的能力を維持しつつ、現在

の世代に最大の持続的便益をもたらすような人間の生物圏利用の管理である」といっている。私たちの時代に自然資源を無限に喰いつぶすのではなく、たえず、子や孫に継承できる生態系の維持と管理をもって、自然資源の利用を図るべきであるというのである。従来の開発とは、資本の価値増殖のためには自然資源を最大限に開発し、利用し、生活の量的「発展」に寄与すべきであるという考え方である。この考え方に対する明確な批判である。いま問われている環境保全を前提とした経済成長とは、人間の人權、環境権の保護を前提とした資源の循環可能な改変であり、資源の人間の利用でなければならない。このことの自覚なしに企業も市民も、環境を語る資格がないといわれるのは当然なことである。

一九八七年に「環境と開発に関する世界委員会(WCED)」が採択した東京宣言は、地球的規模で、進行している環境破壊に対して人類社会の永続的發展を保証するために、世界に対して「持続的な開発」を最優先課題にすべきであると提言した。この点は、国際的にも注目された。日本は、この宣言のもとに具体的に行動しているかが問われている。

九一年サミットにおける環境政策においても、世界各国における経済政策の中で、環境政策を最優先課題とした。「経済政策は、この惑星の資源の利用が維持可能なものであり、現在及び将来の両世代の利益を保護するものでなければならない。拡大する市場経済は環境保護の手段を最も良く引き出し得る一方、民主的な制度は適切な責任体制を確保する。環境に対する配慮については、経済的費用を反映するような方法で政府の政策全般の中に統合すべきである」と。今後私たちはこの問題をどのように具体化するかにある。



## (2) 「持続可能な開発」の課題

地球市民として二一世紀を生き抜くためには、人権の尊重、人類の発展、資源のストックと生産性の持続性、人口水準の安定化、貧困の克服、生活の質を前提として経済成長の維持、中小規模での地域的な資源の最適利用と自助努力の重要性、環境保全を前提とした成長のあり方などをどのように具体化するかにある。

さし当って経済政策の中に環境を配慮した課題として、汚染者負担の原則として環境税、グリーン税、石油課徴金などをどのように設定し、その税収入で、国内の環境保全、途上国の環境保全にどのように対応するかである。

例えば、汚染者負担の原則は、前述したように一九七〇年代から主張されてきたが、依然として不透明である。だが今日、汚染者に対して負担を課すことによって、環境保全の自覚を促し、環境に対する責任をもつという意味で、この原則を具体化することは重要な課題である。例えば具体的方法の一つが環境税（エコタックス）である。それは環境保全のための課税である。この点、本論六で展開する。日本では、依然として、不透明である。例えば、政府が九三年十一月にやっと国会を通過させた、わが国の「環境基本法」は、条文はどうとも読める玉虫色であるが、注目されたアセスメントの法制化も、地球サミットで主張された「市民参加」の重要性も、環境権も明示されていない。

先述の環境税の設定も明らかにされず、ただ第二一条で、こう表現しているだけである。「国は環境への負荷を生じさせる活動または生じさせる原因となる活動を行う者が負荷低減のための適切な措置をとることを助長することにより環境を保全するため、負荷活動を行う者に経済的な助成措置を講ずるように努める」と。環境税を明確に打出していない。この背景には、財界、建設省、通産省の圧力に対する配慮があったと思われるが、地球サミットで環境保全を前提にした持続的成長を主張した以上、きわめて消極的であるといわざるをえない。

あとで展開する環境税を具体化すれば、企業は公害防止、リサイクル、自社生産方法の改善に努力し、消費者もよ

り賢明に省エネや資源節約に協力するであろう。

持続的可能性の経済学は、いかに資源を大切にしつつ環境と成長の両立を図っていくかの経済学である。

よくいわれることであるが最小の資源で最大の環境保全と成長を図ることにある。したがって私たちは、この問題を今後の経済学の課題にしていく必要があると考える。

### (3) 国際公共財と環境政策

地球環境破壊を防止し、子や孫のために地球環境保全、創造を図るためには、現在先進国や途上国で進行している工業開発にあたって環境保全を前提にした環境アセスメントの厳しい適用を実施するだけでなく、住民の生活の質の向上をたえず図るべきであろう。

この点で、環境政策は国際的にも充分に確立していない。

一方、最近の大気汚染は先進国における大・中小都市だけでなく、発展途上国でも、産業の発展や人口の都市集中の結果、かなり浸透している。この大気汚染は、世界共通の問題になっている。汚れた大気は稀釈されつつ国境をこえて拡散し、地球全体の大気に異変をおこし、さまざまな被害をおこしている。このような問題には、酸性雨、オゾン層破壊、地球温暖化となって表面化している。

大気汚染は地球環境問題の一つの典型として各種の被害や損失をもたらしている。

地球規模の汚染に対して経済的補てんをどうするかである。もちろん従来指摘したように原理的には汚染者負担の原則を貫徹すべきなのである。だがもし現実には特定することができないとすれば、地球環境保全のための国際的財政のあり方を考えざるをえない。かなり漠然としたいいい方になるが、公害、環境破壊の加害者が、公害関連の企業で

あったり、家庭からだす雑排水やその他排出物であったり、過剰な消費生活から由来する〇〇の過度の利用を伴うとすれば、改めて企業や家庭または個人の環境に対する費用を考えざるをえない。

最近の国際公共財に関する考え方は注目値する。例えば海洋や大気のように、地球環境は全世界の人が差別なく利用でき、等しく便益や被害を受けるという意味で、国際公共財としての性格をもっている。この国際公共財をどのように国連次元で管理し、市民生活を守っていくべきか、各国間の政策調整、先進国と途上国では、かなりの利害対立があるが、それをこえて調整しその政策実施に伴う当然の費用負担をどのように調整するか課題がある。

地球環境問題に対応するには各国政府の環境政策だけでは限界である。地球規模での環境破壊の抑制と保全は、国際的協力なしではできない。

「問題が地球規模に拡がると、*「ただ乗り」*の問題が生じる。つまり、他国の環境保全政策にただ乗りし、環境が保全されることによる利益だけを得ようとする結果、国際的な政策はいつまでたっても決まらず、各国が自国のためだけに必要な最低限の環境保全政策しかとらなくなる。<sup>(6)</sup>」

だからこそ地球環境政策を世界的規模で実行するためには、国際的法的強制力を必要とするのである。それには、国連の下部機関として、例えば地球環境保全国際機関を作り、各国の加盟を義務づける必要がある。地球環境保全のために、参加国がどれだけ費用負担をするかで合意するか的重要課題を決めることにある。そのために費用負担の客観的評価の専門委員を国際的に動員することを必要とするだろう。とくに途上国にとっては環境政策はきわめて不十分である。それには理由がある。環境保全よりも経済開発を優先しなければ雇用吸収も近代化も不可能と考えているからである。それだけでなく多くの途上国は、先進国の多国籍企業の資源開発を余儀なくされただけでなく、低賃金労働力を提供してきたのである。その結果、環境破壊をもたらしたといわれている。だから途上国の環境保全を求

めるとすれば、それによって途上国が損失する費用を先進国または関係企業が補填しなければならないであろう。

#### (4) 地球温暖化対策はこれでよいか

すでに述べてきたように、地球温暖化の主要な原因は、客観的にみても、先進国、中進国における経済成長によるものである。すでにOECD（経済協力開発機構）などの調査でもわかるように、世界全体の二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の放出量のうち、OECD加盟国の排出量が約五〇％を占め、ロシア、東欧、中国を除く途上国の排出量は三〇％以下にすぎないといわれている。OECD加盟国の人口は世界人口の一五％であるから、先進国の二酸化炭素の放出量がいかに大きいかがわかる。一方フロンガスの世界的生産量の統計をみる限り、なんとアメリカ一国で全体の三〇％を占め、その他のOECD加盟国が五〇％であるから、途上国は、わずかにすぎない（一九九〇年）。この点に関して先進国は、技術開発によって代替フロンガスを開発し、地球温暖化防止に努めているといわれる。この点どの程度フロンガスの排出量を減少させているか、不透明である。

地球温暖化現象は、専門家によっても厳しく指摘されている。海面上昇や農業や水資源への悪影響は、先進国、中進国、途上国ともに被害をうけている。

この日本でも、九三年の夏は気象異変をみた。冷夏は景気にもマイナス影響をもたらした。異常な夏は、この日本だけではない。中国の大雨、米国中西部の大洪水による大被害は目に余る。日本でも鹿児島県、宮崎県の集中強雨による被害は甚大であった。それだけではなく各地の農作物の被害も大きい。

九三年夏の世界的な異常気象は、偏西風の蛇行やエルニーニョ現象（東太平洋の赤道周辺で、海水温が平年より高くなる現象。地球規模の異常気象に結び付くと考えられている。最近では、一九八二年から八三年、八六から八七年にかけての異常気象を

いう)が原因との説があるが、それだけではないという説もある。

米国では、中西部の大洪水以外にも、春から夏の気候に異変があった。米海洋大気局(NOAA)気候データセンタの調査によると、九三年四月から七月の降雨量は、中西部のアイオワ州シダーリビズで平年の二・二倍に達した。逆に南東部ではかんばつに泣き、サウスカロライナ州グリービルでは、平年の四割だったという<sup>(1)</sup>。

気温も極端であった。東部のワシントンでは、四〇度近い熱波に見舞われた七月の月平均は二八・四年で、一八七一年の観測開始以来の最高気温を記録した。逆に西海岸の北西部は冷夏に苦しみ、月平均は一四・九度であった。

その原因は、地球規模の偏西風の大蛇行だけではないという。九三年冷夏の日本の気象異変は、複雑な要因がいくつもかかわっているといわれるが、地球温暖化現象とのかかわりはどの専門家も否定している。

そうだとすれば、地球温暖化の国際社会的・環境的インパクトは、先進国と途上国もうけることになる。

九三年夏に起った世界的気象異常の原因を地球温暖化によるという結論をだすことはできないにしても、なぜ偏西風の大蛇行やエルニーニョ現象が起るのかは明らかにされていない。にも拘らず、その基底に地球温暖化現象があるのではないかという疑問をもっているのは社会科学者にとっての半ば共通理解ではないであろうか。そうだとすれば、地球温暖化に対して改めて考える必要がある。

途上国の一人当たりの温室効果ガス排出量は先進国より圧倒的に少ない。たとえば、OECDの調査(一九九〇年)でも、人口十数億といわれる中国の一人当り二酸化炭素排出量はアメリカの一〇分の一である。もしこれを基準にして、現状水準で温室効果ガス排出量を現状水準で規制するとすれば、途上国の経済発展は困難になるであろう。こうした規制は不可能である。いうまでもなく、温室効果ガス排出量の原因は先進国にあるわけであるから、先進国が途上国に対して、その負担を背負うことは当然である。



地球温暖化対策については、先進国が中心になって途上国の負担を主体的に背負わなければならないのである。地球環境保全の課題は、先進国の国際的貢献のあり方を示している。世界における地域戦争、民族紛争を、できるだけ現地主義で解決しつつ、二一世紀の課題は、地球市民か、生活の量と質の向上をふまえて、地球環境保全に真面目に取り組むべきではないであろうか。

地球環境保全問題は、依然として、世界的規模で理解されていない。もちろんこの日本でも、自動車の排ガス規制が不十分であり、企業サイドの力が強い。日本の大都市では、すでに窒素酸化物の排出量は、環境基準を突破している。関係主要自治体は、真剣な対応をしているが、依然としてその解決策を十分に打ち出していない。だが地球環境政策については具体的行動計画を立てて実践している<sup>(8)</sup>。次に、環境問題についての経済的、財政的課題にふれざるをえない。

#### 四と五の注

- (1) Rio Declaration on Environment and Development, or United Nation Conference on Environment and Development, 1992.
- (2) 環境庁地球環境経済研究会『地球環境の政治経済学』ダイヤモンド社、一九九〇年、一三五ページ。
- (3) S. Schmidheiny, 'The Business of Sustainable Development', Finance & Development, December 1992, p. 25.
- (4) 環境庁地球環境経済研究会、前掲書、一三六ページ。同書ではさらに次の点を指摘している。  
地球温暖化にともなう気候変動対策の場合、問題はさらに複雑で、先進国、途上国を問わず、各国間の経済的利害の調整は容易ではない。また、二酸化炭素など温室効果ガスの排出抑制策や海面上昇などに備える気候変動への適応策を講ずるにしても、科学的調査研究やモニタリングの推進を含め、各国内外で膨大な資金を要することは疑いない(同書一三六ページ)。この膨大な資金をどのように調達し、対応するかにある。とくに途上国の参加を促進するため、省エネ、エネルギー利用の効率化、代替エネルギーの技術開発、防潮堤の建設その他地球温暖化への対応策など、それぞれの実施の財源をどうやって確保するかが今後の焦点になる。あたりまえの環境保全が、市場経済のメカニズムの中で、膨大なコストを要することを改めて考えさせられる。



もちろん社会的市場メカニズムを利用して、そこに地球環境保全のシステムをどのように確立するかが問われているのである。

(5) 同右、四四ページ。

(6) 同右、六六ページ。

(7) 朝日新聞、一九九三年八月十二日号。

(8) リオ宣言後、日本の主要自治体も地球環境に向けての取組みをはじめた。例えば神奈川県は21の行動原則、77の行動プログラムを作り、県民、企業、行政のそれぞれの取組みを進めている。例えば行動原則①では、「省エネルギー型のホーム・オフィスをすすめます」としてその現状を説明し、具体的行動内容を示している。同県における電力消費量は、この一〇年間に六〇％増加、このうち家庭用として消費される量は、全体の二六・一％、県民一人当たりの家庭での年間使用量も、この一〇年間に五七％増し、さらに生産用、商業用の電力消費量も五四％増加、また工業用及商業用都市ガス消費量は一六九％増加している。エネルギーを作るための石炭や石油などの化石燃料は、膨大な量の二酸化炭素を排出し、「地球温暖化」の主要原因となっている。こうした現状に対し、家庭内の電力消費量のうち、冷蔵庫、テレビ、ルームクーラーが約半分を占めている。節電対策として、例えばテレビ(90W18型)の見る時間を一日一時間少なくなると、年間三三キロワット節約できる。ルームエアコン(500W)使用時間を一日一時間少なくなると三三キロワットの節電、暖房温度を一度C下げるだけで八四キロワット節電できる。その他冷蔵庫の内容物を三分の一程度にすると、六キロワット、さらに掃除機、洗濯機、照明器具などの使用の仕方による節電、湯沸し器の口火、省エネの知恵をくらしに生かすこと、企業と行政がオフィスで節電対策を、冷暖房を効率的に使用すればかなりの節約になるという。その他の行動原則では④やさしい運転。行動原則⑥では一〇％の節水対策。行動原則⑧ではトラス運動の取組み、都市公園の倍増、公共樹木の倍増をあげている。行動原則⑨では自動車交通公害対策などによって、神奈川県は二酸化炭素の年間排出量は約四九万トンになり、これは日本全体の自動排出ガスによる二酸化炭素の量の三十分にあたるという。また、守った木の本数は七一四万本になり、神奈川県における一ヘクタール当りの木の本数は約七三〇本と推計され、その面積は約九、六〇〇ヘクタールとなり、箱根町の面積に相当するといえるのである。県民、企業、行政が、地域環境保全のために、身の生活から環境を創造する工夫をすれば、地球にやさしくなれるのである。それは私たち日常生活の自己革新によって可能である。

一方、九三年六月、横浜市環境保全施策基本構想検討委員会は、「横浜市における今後の環境行政のあり方に関する提言」をした。その中で地球環境保全への国際貢献として①二酸化炭素排出抑制による温暖化防止、②オゾン層保護のためのフロン等排出抑制、③酸性雨対策、④熱帯林の保護、⑤有機廃棄物の越境移動対策、⑥開発途上国の公害・環境問題解決への支援を打ち出

している。例えば、①についてはエネルギーの効率的利用の推進、未利用エネルギー・自然エネルギーの活用、二酸化炭素濃度の監視・測定、建築物の地球温暖化対策の推進などをあげている。

こうして地方自治体は、地球環境保全対策を足許から具体化している。神奈川県と横浜市の対策はユニークである。こうして自治体が政府に分権化を要求しつつ、独自の地球にやさしい環境保全政策を持続していく必要がある。

地方自治体と政府（環境庁）が一体となった地球環境政策を具体化すべきであろう。とくに通産省、建設省の姿勢が問われている。それぞれの省が環境に配慮した施策を国民の前に提示すべきであろう。

## 六 地球環境対策の財政的手段の課題

### (1) 地球サミット事務局の地球環境保全の財源策について考える

一九九一年八月一二日、国連の「地球サミット（環境と開発に関する国連会議＝UNCED）」事務局は、地球環境保全には莫大な資金を要するという考え方を示した。環境保全の資金調達策として、海洋や大気など国際公共財の利用料金徴収、非再生可能なエネルギーの使用に対する課税を提案した。その具体的方式は、示されなかった。だが二酸化炭素を排出していることが地球温暖化になるという認識に立って、石油、石炭など化石燃料に対して炭素税を課すべきであると提案したのは一歩前進である。同事務局が新しく原子力発電を「環境に危険なエネルギー」として、課税対象に入れた点は評価したい。

ところでここで整理する。途上国にとって地球環境政策に取り組むためには、従来の環境保全のための国際財政システムに対して「追加的財源」を必要とするであろう。事務局は、先進国の軍事費の削減、農業補助金の一部を途上国の環境保全費用にあてるべきであるという。

地球サミット事務局が提案した注目すべき環境保全の財源調達策はこうである。例えば、債務救済、国際通貨基

金・特別引出し権(SDR)とのリンクによる資金づくり、国際公共財の利用料徴収、民間投資のための基金、地球切手、非再生エネルギー税(炭素税)、排出権取引の七つの方法をあげた。それ自体、有意義な提案であった。

とくに注目すべき内容は、国際公共財の利用料徴収である。海洋、大気、宇宙など人類の共有財産を開発、利用、便益に供している以上、負担すべきであるという考え方に基づいている。その対象として海底資源の利用、漁業活動、公海の船舶航行、航空機、通信施設の大気圏、成層圏利用に対する課税である。<sup>(1)</sup>

問題はこうした国際公共財の客観的評価の基準をどうするかである。わたくしはそれぞれの提言を具体化することを各国政府が考えるべきであると思う。わたくしは、「世界市場経済」が貫徹している限り、ゼロサム社会ではないが、利用者の所得の二%を徴収すべきであると考える。例えば、国際公共財の利用料が一〇〇兆円とするならば、その二%である二兆円を地球環境保全のために支出されるべきであろう。民間の国内外投資の1%は国際環境税として徴収すべきなのである。もし一兆ドルの海外投資が実現しているとすれば、一〇〇〇億ドルが地球環境保全のために利用されることになる。

こうした地球環境保全のための汚染者負担の原理を提案したのは、地球環境が量、質ともに傷だらけになり、次の世代に継承できない深刻な状況になっていることを示しているからだ。とくに途上国においては、貧困の悪循環にさらされている限り、環境保全より経済成長を優先せざるをえないであろう。だが途上国の経済成長のために、先進国の地球環境保全のための資金を前提に開発を進めるならば、途上国にとっても新しい経済成長を図ることが可能であり、この環境保全資金が貧困の撲滅のための成長財になれば、地球の未来は明るい。もちろん先進国内部においても同じように環境税を賦課し、環境保全を前提にした開発、まちづくりを展開すれば、市民にとって新しい生活スタイルを創造することができであろう。

(2) 地球環境問題解決のための経済手段をどう考えたらいいか

わたくしが公害問題、環境問題に直接取り組んだのは、一九六〇年代後半における京浜工業地帯の重化学工業の構造分析に着手したときであった。当時、石油化学コンビナートから発生する排出ガスが、地域住民の生活環境をいかに侵害しているかを解明したのである。

一九七〇年代に入ってからこの日本では、公害問題が爆発的に起った。七〇年に、公害苦情件数が三万を越えた。当時新聞が取り上げた公害事件数も一、〇〇〇をこえた。当時日本列島は公害列島と呼ばれたほどである。同時に公害防止運動に立ち上がった住民運動または市民運動も一、〇〇〇件以上に達した。一九七一年一〇月二日の『朝日新聞』はこう書いている。

「公害の告発はなお強く重い調子で続けられているが、環境問題の輪はさらに広がり、いま観光道路、宅地造成、森林伐採、農薬散布など、自然環境・生活環境を破壊するすべての根源への目が向けられはじめた」と。

こうした公害反対運動は、六〇年代に展開されたさまざまな住民運動に勇気づけられたことはいままでもない。いまでも忘れてならないことは、戦後日本の公害問題の原型は熊本の水俣病事件である。それはすべて『水俣病にたいする企業の責任―チッソの不法行為―』（水俣病を告発する会、一九七〇年）に表明されている。その後四日市の公害反対住民運動と沼津・三島・清水の住民運動が日本の公害、環境のあり方を示したものであるといわれた。

一方、一九六七年に「公害対策基本法」が成立したが、この法律は、企業サイドの立場から作られたと批判がまきおこった。この時点で、川崎市議会はこの法案に対して次のような意見書を提出した。<sup>(2)</sup>

一 公害審議会が答申している国民の健康生活環境及び財産を公害から保護し、公共の福祉に資することを目的とする事。

二 公害防止費用は事業者が負担すること。

三 公害防止対策の費用設備に対して、国の貸付及び助成制度を拡充強化すること。

四 公害による損害補償は、原則として事業者が負担すること。

五 国と事業者との負担で、被害者の医療及び救援の責任を持つこと。

六 国は、公害対策に必要な機構を設けるとともに、地方公共団体に大幅な権限を与えること（一九六七年川崎市議会）。

この発想は、環境問題の経済的解決手段を汚染者負担と国の行政責任に求めていることにある。当時として正当な主張である。

ここで、いいたいことは、日本における公害・環境問題に対する経済学者の取り組み方である。一九七〇年代は、公害の社会的費用を汚染者が負担すべきであるという考え方にあった。公害防止の費用負担の問題が重要課題であった。さらに公害防止投資の経済的インパクト、大気保全政策の費用効果分析などが大きな課題となった。その場合の研究視点は、公害の被害者である住民、市民サイドからの科学的分析と、運動論の立場が主流を占めた。当然なことであった。その後、七大都市における、住民の公害防止のニーズに基づいて設置された公害対策、環境対策に対する部局の設置などは、かなりの成果を収めた。

したがって、公害・環境政策における本質的な問題は残されたが、七〇年代後半になると、公害発生 of 直接規制中心の対策が定着した。

八〇年代になると、日本の公害問題は、もちろん依然として存在はしているが従来の産業型公害から、都市型・生活型公害が続発した。こうした事態に対する経済学の対応が期待された。都市社会学者や都市工学者、自然科学者の



研究が群生した。都市のアメニティや身近かな自然の保護、都市自然のあり方、景観論、アセスメントのあり方、生活環境を保全する費用負担の課題が研究の主軸を形成するようになった。もちろん、公害・環境問題におけるたえず被害者の立場にある住民の生活環境をどうするかも重要な研究課題である。さらに一九八〇年代の世界経済の「一体化」が進行する中で、同時に地球規模の環境汚染が深刻になった。こうした事態に対して経済学のあり方も問われた。地球環境問題は、市民、企業、国家、民族の生活のあり方を提示した。この問題を解決するためには、各国の住民・市民の国際的連帯、とくにNGOの活動が期待された。

先述したように、地球環境問題の経済的解決手法は、国際機関による各国政府に対する経済活動の直接規制や各国政府、地方自治体による内発的な地球環境保全の運動と規制を期待するだけでなく、世界市場のメカニズムや各国政府の財政システムの活用による手段を、当面考えざるをえない。したがって各国の市民運動や政府、地方自治体の合理的な地球環境対策を踏まえて、つまり市民の環境保全の論理と倫理を基礎に、二酸化炭素の排出や熱帯林の伐採に対する財政的措置、すなわち課徴金を賦課したり、フロンガスの代替品の開発に補助金を与えるという手段を検討することが賢明な方法ではなからうか。

もしそうだとすれば、こうした経済的解決手段をどのように考えたらよいであろうか。

この点、わたくしは環境庁地球環境経済研究会の『地球環境の政治経済学』（一九九〇年）を手がかりに考察したい。本書によれば、経済的手段は、最小の費用で環境破壊を抑制し、長期的には環境改善のための技術革新を促進させる点で、一般的に直接規制よりもすぐれているという。直接規制とは、外部費用も考慮に入れた上で社会の利益を最大にするような最適な汚染物質の排出総量を決め、それを各企業に割り当て、守らせることによって、排出総量を規制しようという方法である。これは、排出総量規制方式であり、同時に次のような難点もあると指摘している。



第一に、汚染量を各企業に割り当てる際に、資源配分の効率性が損なわれるという。つまり、各企業がそれぞれ決められた排出量を維持しつつ社会全体の排出総量を守りつつ、一方で社会全体の財の生産量を最大にすることができない可能性が生まれてくる。たとえば、より少ない汚染物質を排出する企業で、同じ生産をできる企業とできない企業があると仮定する。この場合、排出総量規制を守りつつ社会全体の財の生産量を最大にするためには、汚染物質排出が少なくてすむ企業に対しては相対的に排出量を多く割り当てることによって解決するという。だが現実には、汚染物質の少ない排出企業に対する割り当てが過少になり、そうでない企業に対する割り当てが過多になり、資源配分の効率性が損われる可能性がでてくるという<sup>(3)</sup>。

そうだとすれば、直接規制は、企業にとって合理的規制となくなる。問題は、最適な汚染物質の排出総量をどのように決定し、それを各企業にどのように割り当てるかにある。この点の社会的合意をどのようにえられるようにするかである。

この考え方は、環境保全のための新しい市場、つまり排出権の売買市場の創設と共通している。

たとえば、この排出権売買市場とは社会全体としての大気汚染物質の許容排出量を決めておき、つぎに各工場ごとに割当て、その割当量を超える工場は、余裕のある他の工場から排出権を買って操業し、全体として効率的な排出削減を図る市場のことである。

この仕組みは、地球温暖化対策のために二酸化炭素排出許可証を売買する方式である。

一方、国立環境研究所を中心に研究しているのが排出権制度を地球温暖化に適用した方式でエコライト(Eco-right)と呼んでいる。この考え方は、一種の総量規制の経済学的手法である。エコライトとは、企業が生産活動にともなって排出する二酸化炭素などの温室効果ガス<sup>\*</sup>を大気中に排出する権利のことである。このような温室効果ガスの排出権

をエコライトと呼ぶのは排出権の総量の決定や各国への割当に際して、多様な温室効果ガスを考慮しただけでなく、温室効果ガスの吸収源である森林などの地球生態系をも考慮に入れたいからだという。

ではこの方式は具体的にどのようなように適用するかである。

専門家の科学的知見によって、ある期間（例えば三年程度）の世界全体の二酸化炭素の排出許可総量を決定する。次にその総量に対応してエコライトを発行し、これを世界人口に占める各国の人口比率に応じて各国政府に割り当てる。たとえば、二酸化炭素の排出許可総量が一〇〇単位であるとすると、一〇〇単位のエコライトが発行される。そして人口比率が一〇％である国には、エコライトの総量の一〇％である一〇単位のエコライトが割り当てられる<sup>(4)</sup>。

エコライトは各国の政府に割り当てられる。企業はエコライトをもっていない。企業は国の内外を問わずどこで生産活動を行ってもよい。企業は各国の政府から生産のためにエコライトを賃借することができる。また各国政府はエコライトを賃借することによって収入をえ、これを環境保全の財源にもあてることができる。

この考え方は合理的であるが、実行するためには各国政府の同意と関係企業の合意も必要となる。

この制度を地球環境保全に役立てるためには、各国での市民的啓蒙、学習活動を徹底化することが大切である。

\* ここで補足することは、温室効果ガスについてである。赤外線は地球から発生する熱を宇宙に逃がして地球を冷却する作用をしているが、この赤外線を通しにくい種類のガスを温室効果ガスという。いうまでもなく二酸化炭素、水蒸気、メタン（CH<sub>4</sub>）、亜酸化窒素（N<sub>2</sub>O）、オゾン、各種のフロンなどが主要な温室効果ガスである。これらの濃度が高まると気温が上がるといわれている。このガスの中で最も大きな比重を占めているのが石油や石炭などを燃焼するとき発生するのが二酸化炭素である。一九八〇年代、世界経済の「一体化」の進行の中で、急増したといわれる。一九八八年時点で、全世界排出量は、約一八〇億トンで、日本はその四％すなわち約九億トンを排出しているといわれている。

この二酸化炭素などの温室効果ガスが増加すれば、地球の気温が高まるだけでなく、これに伴って、自然や生活環境に各種のマイナスのインパクトを与える。もし現在のペースで、二酸化炭素が大気中に増加していくと、二〇三五年には、現在より一・

五度から四・五度程度気温が上昇するであろうと予測されている。もし現在地球の温暖化対策をしないとすれば、気温の上昇により、降雨量も変化し、多雨の地域は北上し、既存の利水、防災対策を前提にすると、深刻な事態を招くといわれる。洪水、雪解などによって農業生産に打撃を与えるだけでなく、都市生活者に対しても、深刻なインパクトを与え、生活自体が困難になるのではないかと予測されている。だからこそ、地球環境保全をどうするか、経済学者にとっても、その解決手段を真剣に考えなければならぬのである。

### (3) 地球環境保全のための課徴金方式と補助金方式を吟味する

地球環境破壊を防止するために、その破壊行為に対して課税を通じて規制しようという税制である。環境税を炭素税という名で最初に導入したのは、北欧のフィンランドであり（一九九〇年一月）、つぎに九〇年二月に地球温暖化に対して国民的対応をしたのがオランダであり、九一年一月にスウェーデンが導入し、ECは目下検討中である。わが国でも九二年四月第三回「環境基本問題懇談会」では、目的税的性格の「環境税」が構想された。さらに九三年六月に国会通過を期待された「環境基本法案」は、政治改革をめぐる政権政党が分裂し、国会解散となり、廃案になったが、細川政権誕生後三か月後に成立した。だが、その「環境基本法」は、環境庁と通産省の妥協の産物といわれた。辛うじて与野党の「基本合意」を経て公表された。とくにその第二一条の後半の規定は、本論文の四の(3)で指摘したように、「国は負荷活動を行う者」に対して「適正かつ公平な経済的負担を課すこと」という内容でもわかるように「環境税」を想定したものであった。一方、第二一条の前半（第一項）は、こう規定している。「国は、環境への負荷を生じさせる活動又は生じさせる原因となる活動を行う者がその負荷活動に係る環境への負荷の低減のための施設の整備その他の適切な措置をとることを助長することにより環境の保全上の支障を防止するため、その負荷活動を行う者にその者の経済的な状況等を勘案しつつ必要かつ適正な経済的な助成を行うために必要な措置を講ずるよう努める

ものとする」。この条項は、環境破壊を最小限に防止したり、森林などの環境資源を回復する行動に対して補助金を与えるというものである。第二一条の案は、環境保全のための補助金と課税を規定したものと受け止めてよいであろう。

ところで課徴金制度は、この日本でも部分的に導入されてきた。例えば、公害健康被害にあたって行政上の補償をするため「大気汚染負荷量賦課金」の徴収や、低公害自動車の税率の引き下げといった制度がそれである。

環境税がもし財界が考えているような消費税的なものに環元するとすれば誤りであり、それは一貫して汚染者負担の原理を適用すべきなのである。<sup>(5)</sup> そうでない限り、環境保全の効果はあがらない。

環境税のメリットをあえてあげるならば、汚染物質を排出した者に対して課徴金（環境税）を賦課するというものである。だが、汚染者は、課徴金をできるだけ少なく支払いたいので、汚染物質の排出を少なくするだろう。汚染者は、排出の原因となる生産要素への資本投入を減少させ、そうでない生産要素への資金投入を増大させ、汚染者物質の排出の原因となる生産要素の代替を促進させるであろう。それだけでなく、汚染者は、汚染物質の排出を減少させるための、さまざまな技術開発に努力するようになるであろう。だから課徴金制度は一貫して汚染負担の原則を徹底化させることによって、汚染者の体質を改革するというメリットがある。もしそうではなく、消費者一般に負担を要求する消費税率のアップに、この課徴金を求めるのは、本末転倒の考え方になる。

各種の課徴金制度は、市場経済のもとでも、行政の誘導によって、適正かつ公平に運用するならば、企業の参入や退出ができない短期でも、各企業は汚染物質の排出量を少なくすることによって、産業全体の汚染物質排出量の減少に連動する効果をもつであろう。

長期的観点からいえば、市場競争の経済のもとで産業への参入または産業からの退出が可能であるため、課徴金によって生産コストが上昇し、利潤が減少すれば、操業が困難になりこの産業から退出せざるをえなくなるであろう。

そうだとすれば、長期的には、汚染物質排出企業は、社会全体として減少し、排出総量を減少する効果をもつであろう。<sup>(6)</sup>

したがってこの制度は、国内における環境保全を促進するだけでなく、南北間における地球環境問題にも適用できるであろう。

周知のように、世界経済のアキレス腱は、南北問題をどのように解決するかにあった。その中心課題は、どのように格差を解消するかにあったが、中進国の経済発展を除いて、全体として格差の拡大に向かっている。その本質は、途上国が先進国に対して安い価格で資源を供給し、先進国は、途上国の資源を自らの利益のために採掘し、利用し、途上国の熱帯林の破壊や資源の乱開発をしてきたからである。この結果、途上国が国際的な富の分配の公平化と資源の適正な供給による環境保全を要求するのは当然なことである。こうした要求に対して先進国は耳を傾けなければならない。さらに先進国は、途上国の地球環境保全と自然環境防止とその再生のために環境税の一部を移転し、援助すべきである。本論文でも指摘したように途上国が、国内の民主的、自立的改革を進めつつ、環境保全を前提とした農業開発補助費、債務救済、国際通貨基金・特別引出権(SDR)とのリンクによる資金づくり、国際公共財の利用料徴収、民間投資のための環境基金・地球切手そして環境税、排出権取引などを、要求すべきであろう。

環境税によって集められた資金を先進国から途上国への所得移転にあてることが、各国間の環境保全への問題意識を含めて、新しい南北間の環境経済への協力の源泉になるであろう。

一方、先述した補助金の課題は、先進国内における企業の環境防止のための施策への補助であり、その補助金の対象は、公平であり、かつ適切でなければならない。現在でも公害防止産業への低利子の融資などがあり、さらに課税の控除などを具体化すべきである。「汚染物質の削減に対して補助金を与えると、企業は補助金の受け取り額をできる



だけ大きくしようとして、できる限り、汚染物質の排出を減らそうとする。すなわち、汚染物質の排出の原因となる生産要素の投入からそうでない生産要素の投入へと、生産要素の代替を促進させる。<sup>(7)</sup>他方、公害関係企業は、汚染物質を排出しないような技術開発を促進すべきである。

だが補助金制度は、市民に対して透明に運営されなければならない。現在でも、行政指導で、公害防止のための、各種の融資、補助金制度があり、かなりの成果をあげているが、さらに、各自治体および政府次元で、課徴金制度と補助金制度によって、具体的に、どの程度の環境保全が可能であり、有意義であるかを、客観的に分析し、その効果を市民に公開し、地球環境保全のために、どのように役立っているかを明らかにする必要がある。

#### 六の参考文献・注

- (1) The Independent 12 August, 1991.
- (2) 清水嘉治、猿田勝美、富山和夫編『京浜公害地帯』一九七一年、新評論、一八二ページ。
- (3) 環境庁地球環境経済研究会編『地球環境の政治経済学』ダイヤモンド社、一九九〇年、七一ページ。
- (4) 同右、七七八ページ。
- (5) 寺西俊一論文『環境税』は汚染防止が主目的『エコノミスト』一九九三年五月一八日号。寺西氏は環境税を財源調達の手段では無意味であるという。彼は「いま、日本でのいわゆる『環境税』をめぐる議論において、真に求められているのは、たとえば、自動車関連諸税の道路特定財源システムやリゾート法にみる過剰開発促進税制など既存の『環境破壊促進型税財政システム』の抜本的な見直し、それを通じた『環境保全促進型税財政システム』の新たな構築に向けての政策論議」をすべきだという。当然なことで、だが環境税は、グローバルの見地からも正当に取り上げるべきであろう。
- (6) 環境庁、前掲書、七三―七四ページ。
- (7) 同右、七五ページ。



## 七 さいじに——地球環境保全政策の量的、質的發展のために——

「環境基本法」(一九九三年十一月)の第一条は、その目的を次のように規定した。

「この法律は、環境の保全について基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする」さらに第三条では「環境の恵沢の享受と継承等」について、従来の「環境基本法」から一歩前進した内容になっている。文章は官公庁的発想で、簡明でなく晦渋であるが、その内容を示しておく。「環境の保全は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることにかんがみ、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない」と。

環境保全が人間の健康で文化的な生活に不可欠であり、子や孫たちのためにも環境を維持すべきであるという。当り前のことであり、こうした宣言が環境保全と私たち市民生活とのかかわりで具体的に示されなければならない。さらに第五条では地球環境保全が人類共通の課題であることとわが国の経済社会が国際的相互依存関係の中で営まれているからこそ、地球環境保全は、わが国の能力を生かし、積極的に推進すべきであるという。ではどのように具体的に進行するか。環境保全基本計画、環境アセスメント、それと関連する社会経済的措置をどのように進めるかを主体的

に明らかにすべきであった。この点、私たちの課題であろう。

「環境基本法」にみられる理念が私たちの生活に定着しない限り、地球環境政策の効果をあげることが不可能であろう。それには、今後、各自治体、住民の参加を保障する条項も挿入すべきではないであろうか。

国内外を問わず二一世紀に向けての環境政策の課題は大きくそして深い。世界経済にとっても、日本経済にとっても、地球規模の環境危機の意識なしに、その発展を語ることはできない。先進国の工業化に基づく都市化は、公害・環境破壊を続生させた。それを、政府や地方自治体の公害・環境対策の強化によって対応してきた。だが八〇年代からの地球環境破壊は、世界共通の課題になったのである。したがって先進国は、地球環境問題を途上国の問題として自らの体質にビルトインしながら、その環境政策を具体化しなければならない。リオ宣言も環境基本法も、地球市民の足元の課題として受けとめる必要がある。

私たちは、生態系を維持しつつ「持続的開発」の実現を自らのものにするにあたって、私たちの足元から地球にわかりやすく、かつやさしくなることではあるまいか。そのためにま地球環境の危機意識をもって、政府、自治体、企業、市民が相互に知恵をだしあって、環境保全のあらゆる手法を開発し、実践することではあるまいか（一九九三年九月二〇日脱稿）。（一九九三年十一月一校済み）