

環境経済学

新版

宮本憲一

環境経済学

新版

宮本憲一

岩波書店

目 次

第1章 環境の危機と政治経済学——問題の所在 …………… 1

第1節 近代文明の転換期と環境破壊 1

- 1 環境保全政策の創造と動態 1
- 2 経済のグローバリゼーションと地球環境問題 12
- 3 日本の環境問題の新しい局面 31

第2節 環境経済学の誕生と課題 41

- 1 近代経済学の環境経済論 41
- 2 政治経済学の公害論 50
- 3 中間システム論——本書の基本的方法論 56
- 4 環境経済学の領域 72

第2章 環境と社会体制・政治経済構造 …………… 79

第1節 公共信託財産としての環境 79

- 1 環境とはなにか 79
- 2 公共信託財産論 82

第2節 資本主義社会の発展と環境 85

- 1 私有財産制・商品市場経済と環境 85
- 2 産業資本主義と環境 91
- 3 独占資本主義と環境 96

第3節 現代資本主義と環境 98

- 1 環境破壊型政治経済構造
——なぜ現代は環境の危機をまねいているのか 98
- 2 環境破壊型の政府活動 99
- 3 経済のグローバリゼーションと環境 104

第3章 環境問題の政治経済学	109
第1節 環境問題の領域	109
1 環境問題とはなにか	109
2 「中間システム」からみた環境問題	113
第2節 公害問題と資本主義	116
1 公害の基本的特徴	116
2 公害とはなにか	122
第3節 アメニティの政治経済学	129
1 アメニティとはなにか	129
2 アメニティの産業化と環境・公害問題	131
第4節 社会的損失と社会的費用	136
1 カップの社会的費用論	136
2 現代的貧困としての社会的損失	144
第5節 経済のグローバリゼーションと環境問題	146
1 国際的環境問題の2類型	146
2 越境型環境問題——「公害輸出」	148
3 地球環境問題	156
第4章 環境政策と国家	169
第1節 環境政策の原理と現実	169
1 環境政策とはなにか	169
2 公害対策——日本の経験	178
3 アメニティ政策	194
4 予防と環境再生	211
第2節 PPPとストック公害	230
1 政策手段の選択	230
2 PPPの理論と現実	232

3	日本の独自の PPP 論	235
4	日本型 PPP の制度化と評価	237
5	ストック公害	253
第3節 経済的手段 260		
1	補助政策	260
2	課徴金と環境関連税	265
3	排出権取引制度	269
4	エコロジカル財政改革	272
第4節 「政府の欠陥」と公共性 274		
1	「政府の欠陥」と経済学	275
2	日本の環境政策と「政府の欠陥」	281
3	公企業・公共事業の「公共性」と環境問題	289
第5章 維持可能な社会と住民自治 305		
第1節 「経済の質」と内発的發展 305		
1	未来社会の経済になにがもとめられているか	305
2	内発的發展と経済民主主義	310
第2節 維持可能な社会へ 328		
1	維持可能な発展と政治経済学	328
2	定常状態の経済学	333
3	維持可能な社会(Sustainable Society)を足もとから	340
第3節 住民自治と環境教育 349		
1	人民主権形成としての住民運動	349
2	「環境自治」のシステムと環境教育	359
あとがき 375		
索引 381		

第1章 環境の危機と政治経済学

——問題の所在——

第1節 近代文明の転換期と環境破壊

1 環境保全政策の創造と動態

「コペルニクス的転換」

1960年代後半から70年代にかけて、人類は環境保全を共通の歴史的課題として認識し、共同行動をとる努力をはじめた。さらに1992年国連環境開発会議(以下「リオ会議」と略)を出発点として、地球環境を保全するために維持可能な発展(Sustainable Development: SD)を人類共通の課題とし、そのための国際協力をはじめた。それは軍縮への努力と同じように歴史的転換とってよいであろう。産業革命期以降、人類は経済発展を無限につづく目標と考え、科学・技術を開発してきた。各国の企業と政府は工業生産額や国民総生産(GNP)の成長を最優先の政策目標として、激しい競争を進めてきたのである。環境問題は人類が都市を形成した古代社会以来発生しているのだが、18世紀の産業革命以降の工業化と都市化によって深刻となり、環境政策は19世紀の半ばになって、ようやくはじまったとってよい。その結果、この100年の間に公衆衛生行政が進み、下水道などの社会資本がつけられ、目にみえる大きな汚染物の除去やスラムの解消などの環境の改善は進んだ。しかし、1920年代の大気汚染防止のためにつくられたイギリスのニュートン委員会の報告書にみるように、「煙は繁栄の象徴」という思想は依然として強く、環境保全のための施策や研究開発は、平和な好況時の「限界活動」としておこなわれるにすぎず、不況や戦争の中では真っ先に中止される存在にすぎなかった⁽¹⁾。第2次大戦後は体制を問わず経済競争がとめどもなく激しくなったとってよい。資本主義の黄金時代といわれた1950年代から60年代の高度成長期には、公害防止対策を省略

した資本蓄積が進み、大量生産・大量流通・大量消費・大量廃棄の日常的な経済活動の過程で公害や自然破壊は地球の規模でおこり、人類史上かつてない人間生活への深刻な被害を与えるようになった。とくに西欧社会に追いつき追いつくために、高度成長の先端を走った日本は公害の実験場のようなになった。幸いなことに1960年代半ばから、先進工業国の住民は世界的な規模で環境破壊に抗議の行動をおこすようになった。日本では健康被害が中心にとりあげられ、被害者を中心にして、環境政策をとらせるために自治体の改革を進め、公害裁判がはじまり、公害反対の世論や運動が大きくなった。1970年4月の「地球の日(アース・デイ)」は日本の恐るべき公害が人類の未来への警鐘としてとりあげられ、「ノーモア・トウキョウ」が共通のスローガンとなった。このような国際的世論を背景に、1972年国連人間環境会議(以下「ストックホルム会議」と略)がストックホルムでひらかれた。開会の席上、ワルトハイム国連事務総長は、今回の歴史的会議は「産業革命の進行に重要な修正を加えた時代の転換点」とのべ、また人類学者のM.ミードは『ニューヨーク・タイムズ』の1972年6月18日号に、工業化・都市化の文明にコペルニクスの転換をもたらそうとする「思想の革命」と評した。しかし、この会議ではインドのガンディー首相が「貧困こそ環境問題」として先進国が途上国の開発を規制することに反対した。これには発展途上国が同調したため、国際協定はできなかった。

この前後から、先進工業国の多くは共通して環境法体系をつくり、その実行機関として環境省(庁)を設置した。わが国では、1967年に制定した公害対策基本法が調和論という財界と政府との妥協の産物であったものを1970年に全面改正し、生活環境優先を明示した。それとともに公害関係14法を制定し、1973年、世界に先駆けて公害健康被害補償法を制定した。この法では、とくに大気汚染にかかわる健康被害について、汚染企業が賦課金を出すという措置が決められたことが重要である。これは労働災害補償制度の成立に匹敵する重要な実験であった。1969年、アメリカは国家環境政策法によって、公共関連事業について環境アセスメントを義務づけて予防をおこなうことになり、西ドイツ、スウェーデン、フランスやカナダなどがこれにつづいた。

先進工業国では、大気や水などに関する主要汚染物質について環境基準を定め、これにもとづいて、政府が汚染源を直接規制するという政策が共通してとられはじめた。また、一部分、市場原理を利用した経済的刺激策がとられ、公

害対策の一部にたいし PPP (Polluter Pays Principle: 汚染者負担原則) による課徴金をかけたり、あるいは反対に汚染源にたいする防除策の推進のための補助金が支出されるようになった。司法の場でも、公害に関する損害賠償や予防のための差止めがとられる例が出てきた。

ではアメニティ (amenity) の面ではどうか。もともと、欧米では公害対策よりは、自然環境や歴史的街並み保全などの、より広い環境保全の政策の伝統がある。1947年に制定されたイタリア共和国憲法の第9条では、「共和国は、国の風景ならびに歴史的および芸術的家産を保護する」としている。これにもとづいて、1985年には、景観保存のために広域の土地利用規制をする画期的なガラッソ法が制定された。これまで各国とも、都市計画のような産業基盤や住宅整備のために土地所有者を規制する法律はあったが、経済活動の促進や人間の利益追求と無関係な土地利用規制はなかった。それが、みどりや海岸を保全するための土地利用規制が法制化され、さらにはイタリアのように景観の保全が進められるようになった。

これらの公害・環境法体系は、現実的効果をもっていなかったり、実行にあたって制限をうけたりしているものの、各国政府は近代社会の中では最初の創造的な制度をもったといってよい。これにともなって、公害・環境行政が専門組織をもって行政官を雇用し、一定の予算をもって経常的に進められるようになった。環境保全のための公私両部門の支出は先進工業国では GNP の 1% 台に達した。これは軍事費とはくらべものにならず、巨大な企業活動や大量消費生活を制御するに十分なものとはいえぬが、戦後の「政府の変化」あるいは国家活動の新しい分野を象徴するように急激な膨張をした。国際的にも国連、EU や OECD などの国際組織の中に環境保全のための組織がつくられた。

科学や技術の分野においても、同じように環境の科学の研究が発展した。これまで、環境問題に関する科学は総合的でなく、事態の深刻さにくらべて、著しく立ち遅れていたといってよい。医学の分野では、公衆衛生や公害の病理学・臨床医学、工学の分野では、公害の測定と制御に関する技術、とくに大気浄化や水処理、騒音対策の研究が進んでいたが、いずれも近年の研究が主体である。ましてや社会科学の研究は稀にしかなかったといってよい。しかし、環境問題の主要原因は経済とくに企業活動に関連しており、その対策は立法や司法、そして政府・自治体の政策にまたねばならぬところが多い。環境保全の世論や

法の規制のないところで、自主的な公私企業や個人の公害対策が自動的に働く例はほとんどないといってよい。こうなると、経済学、政治学や法学の発展が必要になってくる。このために1970年代にはいって、ようやく社会科学も前進をはじめ、それとともに学際的な研究グループが誕生し、大学の講座や研究機関が少数ではあるが設置されるようになった。また環境教育が小学校から大学まで進められるようになった。各国の政府は環境保全に関する年次報告書を出し、またOECDやイタリアの国際環境保全研究所(DOCTER)などがヨーロッパなどの国際的な環境保全の年報を発行するようになっている。

公害対策の効果

ではいったい、このような政策の変化によって、環境問題の解決が進んだのであろうか。戦後史をふりかえると公害対策はまことに遅々としたものであった。たとえば、日本の水俣病によって一躍有名になった水銀中毒事件は、イラク、アメリカ、カナダ、フィンランド、中南米、中国などでくりかえされた⁽²⁾。そして、日本では2007年現在、なお約3700人の被害者が水俣病の認定をもとめている。SO₂(二酸化硫黄)の公害も戦後ロンドン・スモッグ事件のような深刻な被害が発生したにもかかわらず、日本をはじめ各国でくりかえされた。アジ

表1-1 主要工業国の汚染の

年	窒素酸化物(NO _x)排出量 (1000トン)				硫黄酸化物(SO _x)排出量 (1000トン)			
	1975	1985	1995	2002	1975	1985	1995	2002
日 本	1,677	1,322	2,143	2,018	1,780	835	938	857
アメリカ	19,100	21,302	22,405	18,833	25,600	21,072	16,881	13,847
フランス	1,612	1,400	1,702	1,350	2,966	1,451	978	537
ド イ ツ	2,700	2,539	1,916	1,417	3,600	2,637	1,937	611
イギリス	1,758	2,398	2,192	1,587	5,130	3,759	2,364	1,003
スウェーデン		437	298	242		266	77	58
ポーランド		1,500	1,120	796		4,300	2,376	1,455
韓 国		722	1,153	1,136		1,351	1,532	951

注1) NO_xとSO_xの数値は発生源ごとに推計して合計したもので、概数であって正確ではない。NO_xについて、1985年のスウェーデンは1987年のもの、2002年の韓国の値は1999年のもの(韓国はNO₂のみの値)。SO_xについて、日本の1985年は1986年の値、韓国の2002年は1999年の値、ドイツは1985年までは西ドイツの値。

2) BODは、日本は淀川、アメリカはデラウェア川、フランスはセーヌ川、ドイツはドナウ川(1975年のみライン川)、イギリスはテムズ川、ポーランドはビスラ川、韓国は漢江の値。なお、日本の2001年は2000年、イギリスの2001年は1999年の値。

アではなお深刻な SO_2 の大気汚染がつづいている。情報化の時代というが、公害のような企業にとってアキレス腱とでもいうべき問題の情報は秘密にされ、自由に流通していないのである。

それでも、1970年代になって、先進工業国では伝統的な公害のいくつかは抑制されはじめた。水銀、カドミウム、砒素、PCBなど日本などで事件をおこした汚染物質は取締りがきびしくなり、生産過程における排出は激減した。大気や水の伝統的な汚染指標でみてみよう。OECDの環境データをみると表1-1のように若干の改善がみられる。各国のデータは推計の方法にちがいががあるので、正確な比較はできないが、 NO_x (窒素酸化物)と SO_x (硫黄酸化物)の排出量削減の分野では日本がもっとも改善が進んでいる。ただし、日本は可住面積がせまく、大都市化をつづけているので、3大都市圏などの汚染度の改善は、 NO_x ではそれほどでない。各国とも SO_x については排出量の抑制をしている。この間のGNPの増大からいって、ある程度の抑制力が働いたといつてよい。これにたいして、 NO_x の規制が進まず、GNPの増大ほどではないが排出量は横ばいである³⁾。水汚染はBOD(生物化学的酸素要求量)でみるかぎり下水処理に膨大な投資がおこなわれていることとあいまって、とくにヨーロッパでは改善が進んでいる。都市廃棄物は一般的に増大をつづけている。水銀などの有害

推移と環境保全支出

生物化学的酸素要求量(BOD) ($\text{mg O}_2/\text{l}$)				都市廃棄物 (1000 トン)				環境保全研究開発公的支出 (100 万ドル)			
1975	1985	1995	2001	1975	1985	1995	2002	1975	1985	1995	2002
3.2	3.4	2.3	1.0	38,074	43,450	50,694	52,362	62.6	80.4	82.2	193.7
2.0	2.1	2.6	2.1	140,000	149,189	193,869	207,957	235.6	343.8	549.0	524.2
10.2	4.3	4.4	2.7			28,919	32,174	44.0	65.0	259.3	419.9
7.9	3.2	2.7	2.3	20,423	20,268	44,390	48,836	65.8	429.3	563.0	470.7
3.4	2.4	1.8	1.7	16,036	16,398	28,900	34,851	32.0	128.7	201.6	
					2,650	3,555	4,172		27.2	47.2	17.3
	5.6	4.2	3.7		11,087	10,985	10,509				
		3.8	3.4		20,994	17,438	18,214				251.1

3) 都市廃棄物は家庭ごみと事業所ごみのうちで都市当局が収集する分の総計。2002年については、日本は2000年の推計値、アメリカ、フランス、イギリスは2001年の推計値、韓国の1995年は1996年の推計値、ドイツの1985年は西ドイツの1982年の推計値。また、ドイツの1975年は西ドイツの推計値。

4) 環境保全研究開発公的支出は、1975年は1980年の購買力平価で評価、それ以降は1990年購買力平価で評価。また、ドイツは西ドイツの推計。

出所 OECD, *Environmental Data Compendium*, 1985, 1987, 1999, 2004により作成。

物質は、近年では生産過程から排出されるよりは水銀電池のように商品にこめられる傾向があるので、都市・産業廃棄物の増大は新しい公害の発生要因となっている。全般的に言えば、汚染はなくなったのではなく、抑制がされはじめたといつてよいだろう。

1970年代以降、自然保全や歴史的街並み保全は欧米を中心に進んでいる。すなわち、海運や臨海工業の変化によって衰退をしていたウォーターフロント（水際線）の再開発が進み、60年代後半から70年代前半にかけて、ボストンやサンフランシスコなどで古い港湾施設や工場・倉庫群を保全しつつ、商店街や公共施設に改造して経済的にも成功をみるようになった。また第5章で紹介するボローニャ方式のように、現代的市民生活と都心の歴史的街区保全の両立に成功する例が各地にみられるようになった。イギリスの古い市場として有名なコヴェントガーデン地区のように、高層化によるオフィス街への改造を中止して古い建物を利用して再開発をした例が多くなり、あるいはパリのマレ地区のように街並み全体の保全がはかられるようになった。都市内農地や近郊農地についても、それを宅地として開発をするのではなく、緑環境としてあるいは市民のレクリエーションの場として保全する傾向が強まっている。たとえば、フィレンツェ市は都市内に計画的に農村を残し、フランスでもこれまで宅地の予備軍としていた近郊農地の保全に力をいれている。もともとドイツでは都市の食糧は自給すべきだという思想のもとに、クライン・ガルテン（市民農園）がつけられ、それは都市をみどりでかこんで美しい風景をなしていた。この市民農園は西ドイツで市民のニーズが大きくなり法制化されたが、他の欧米諸国にも流行となりはじめた。産業としての農業は衰退する一方で、観光業あるいはレジャー・福祉産業として、農場が人間性回復のために都市で復活している。まことに皮肉なことだが、農地保全は重要な緑環境保全政策となっている。公園とは別に都市とその近郊の樹木や森を保全し、あるいは森林を創造する運動も進みはじめている。日本でも近年ようやく同じような動きがみられるようになった。このような新しい動きがあるとはいえ、全体としての都市環境の保全は成長の進む国ほど遅れているといつてよい。

産業構造の変化と環境問題

1970年代の環境政策は、 SO_x などの特定汚染物質の相対的絶対的減少やア

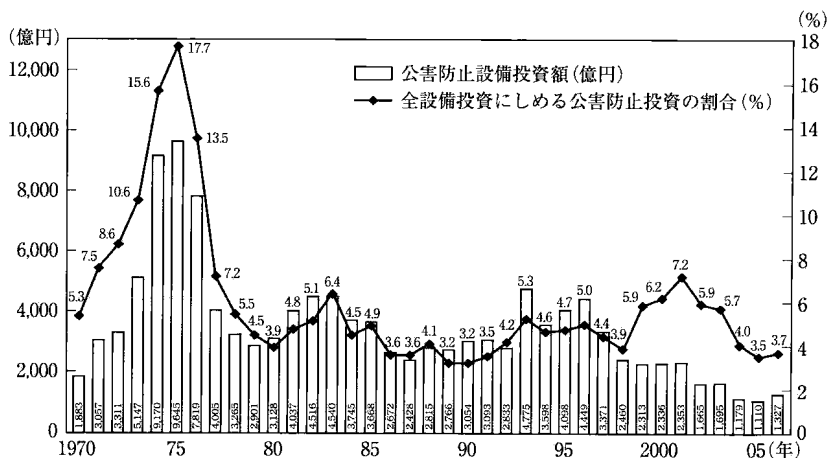


図 1-1 民間企業公害防止投資の推移

注 2005 年は実績見込み、2006 年は計画。

出所 経済産業省経済産業政策局編『主要産業の設備投資計画』より作成。

メニティの保全などで一定の効果をあげた。とくに日本では 70 年代末にいたるまで四大公害裁判の原告勝訴、革新自治体を中心にした自治体の国よりもきびしい環境行政によって、企業の公害防止投資は図 1-1 のように 1975 年には約 1 兆円に達して世界一となり、産業公害防止が進み、また小型自動車の排ガス規制に成功するなどの成果をあげた。しかし、70 年代後半にはいつてからの環境問題の変化は、環境政策それ自体の成果としてのみ評価するのはまちがいである。むしろ、この時期におこった画期的な産業構造の変化に基本的原因があるといつてよい。

1960 年代後半以降、アメリカのベトナム戦争敗北と石油ショックを転機にして、世界資本主義は転換期をむかえた。ボックスアメリカナ(アメリカを中心とする世界平和体制)は終わりを告げ、スタグフレーションにみられるような失業とインフレが共存し、福祉国家は危機におちいった。他方、多国籍企業の発展による経済の国際化が進み、ハイテク化、情報化、サービス化といわれる産業構造の変化が技術革新とともに目ざましく進んだ。この過程で各国間に経済的不均等発展がはじまった。これらの経済的变化が環境問題に影響を与えた。近代の公害問題は都市化と工業化を背景にもっているのだが、その二つの近代化の柱が異常に変化をしたのである。まず、産業構造の変化からみてみよう。

1960年代に第3次産業化は進んでいたが、環境政策の前進にくわえて1973年の石油ショックによるエネルギーや一部の資源価格の上昇は、産業構造に大きな変化を与えた。それはサービス化あるいはソフト化といわれるものである。省エネルギー・省資源、さらにはロボットやコンピュータなどの技術開発は、それを促進した。鉄鋼・アルミ・石油・石油化学・パルプなどの素材供給型産業は過剰投資もあって不況産業となり、それにかわって、エレクトロニクスを中心とした先端産業などの高次加工業へ工業の主体が移行した。また、サービス業が急激に成長した。このような産業構造の変化は省エネルギー技術の開発とあいまって、汚染量を抑制した。1975年をピークにして、公害防止投資は激減して、1980年代には3分の1になっているので、汚染物質の減少は企業の公害防止の努力というよりは、コスト引下げのための省エネルギーをふくむ産業構造の変化によるといってよいだろう。

これをみると、公害対策を静態的に考えて、汚染業種の生産量を野放しにして直接規制や経済的刺激策をとるよりも、動態的に汚染業種の操業度を引下げるか、低汚染業種へ構造転換させることが、公害防止には効果の大きかったことをしめしている。

都市の構造の変化と環境保全

1970年代に産業革命以来の最初の変化として、大都市圏の衰退という現象がおこった。これは人口の減少、インナーシティ問題(大都市の中心部の人口減少、失業、環境悪化、犯罪増大などの都市問題をさす)、産業構造の変化によるミスマッチング(ブルーカラーがホワイトカラーに転換困難で失業する)、都市財政ストレスなどの現象をさしている。これらは直接には、国際化と産業構造の変化に対応して都市間に不均等発展がおこり、うまく新しい状況に対応できない旧型工業都市ほど衰退現象がはげしくなったのだが、ヨーロッパでは全都市人口が減少あるいは停滞しているように、都市化が限界にきたことを象徴している。

1920年代以降、都市の外延的内包的膨張がつづいていたのだが、これが一段落してインナーシティ問題が進むと、従来のように郊外にニュータウンをつくるよりも、都心の再開発が政策課題とならざるをえなくなった。もともと都心には郊外のニュータウンよりは集積利益があり、またアメニティもあるから、再開発をすれば都心の事務所・宅地需要が上がるのは当然である。こうして、

先述のようなウォーターフロントの再開発や歴史的街区の保全による改造がはじまったのである。いわば都市経済の衰退が都市環境の保全を必然化し、また可能にしたといってよいだろう。それに加えて、重化学工業化がストップし、サービス化が進むと、観光やレジャーの目的で都市の自然や街並みの美しさなどのアメニティが新産業の要求として強くなったのである。

いわば、資本主義の転換期をむかえ、高度成長から低成長にかわり、産業構造と都市構造が産業革命期以来の変化をしたことが背景にあって、汚染物の削減や環境保全の政策が一定の効果を生みだしたのである。このように経済の内的動機、いわば資本蓄積の構造変化を機動力にしておこった面があるので、「市場の失敗」といわれる資本主義の基本的矛盾がなくなって環境問題が解決したのではない。したがって、環境問題は内容や質をかえて現れるにいたった。

すなわち、素材型産業の公害からハイテク工業の公害へ、石油燃焼にともなう公害から、LNG・LPGの災害や原子力による電力公害へという現象が典型のように、産業構造の変化にともなう新しい環境問題が生じている。これにともなって伝統的な汚染物質による指標が実態に不適合になり、未規制物質をとりあげる必要が生じ、また、これまでのような特定物質の大量汚染による目に見える被害のおこる短期的公害から、微量有害物質の目に見えにくい長期複合汚染の公害へと進みはじめた。またゴルフ場公害やウォーターフロント開発による自然破壊などアメニティの破壊問題へと向かう傾向がある。これとともに汚染型産業が先進工業国から発展途上国へ立地する傾向がある。いわば「公害輸出」によって先進工業国の都市の汚染が減少をしたことになる。先進資本主義国の都市が工場公害を脱して、美しい街並みなどのアメニティの向上に向かったとしても、それは発展途上国に公害をおしつけ、地球全体としては公害はなくならぬことになったのである。

新自由主義・新保守主義と環境政策の後退

経済構造の転換による環境問題の変化とあいまって、福祉国家の危機、とくに財政危機はようやく出発したばかりの環境政策に暗い影をなげかけた。1970年代末から、英米日の3国の政府が共通して採用した福祉国家からの離脱——新自由主義は、環境政策の後退を進めた。これら3国の動きは西ドイツのように1983年以降大気汚染の規制が強化されたのとは異なる。

新自由主義というのは、スタグフレーションによる経済危機の原因を福祉国家とその赤字財政にもとめ、①民営化(国公有企業の私企業化と国公有財産の民間への払下げ)、②規制緩和(民間企業の経済活動、とくに国土開発・都市計画・環境政策の規制の緩和)、③「小さな政府」(社会サービスの削減、公共サービスの民間委託、税制改革による行財政改革)と、④分権化をとともなう新中央集権化をおこなって、民間企業の活力の回復によって経済再生をはかろうというものである。道路や橋梁などの単体の大規模公共施設の建設や都市再開発事業の民営化は、都市計画の規制緩和とあいまって不動産業のみならず、不況にあえぐ素材供給型産業への市場の提供を目的としている。また医療・保健・保育・老人対策・教育などの社会サービスのカットとその一部の民間委譲は、過剰資本の捌け口と新しいサービス業・不動産業や金融業の投資先をつくりだした。1987-88年の内需拡大による日本の好況、それに先立つ英米の景気回復はそれを表している。

新自由主義の政策は伝統的に保守主義の基盤となっていた農業・中小企業への補助政策を整理する一方で、多国籍企業化に対応して、対外援助を大幅にふやし、あるいは対社会主義国や中近東・中南米への軍事力の増強を進めた。政治的には労働者階級の一部の新中間層を保守政治の社会基盤にする新保守主義の実験が進められている。すなわち、「納税者の反乱」といわれる福祉国家の重税への反感にたいする減税要求に依拠して、所得再分配を目的とした累進税制を廃棄して中間・高級所得者の減税をおこなうと同時に、消費税を強化している。また民営化した旧国公有企業の株式を中間層を主体とする大衆に所有させ、あるいはイギリスのように公営住宅を払下げて勤労者を財産所有者にして、反国有化=反社会主義化の物質的基盤をつくることによって、新保守主義をつくりつつある。

サッチャー首相(在任1979-90)は大衆資本主義(popular capitalism)という言葉をつかった。要するに公共部門を縮小して、マネタリズムでインフレを抑制し、効率主義で民間企業の活力を増進しようというのである。アメリカで1970年代にはじまった環境政策は連邦政府主導型で進められたが、一方工場誘致に熱心な州や市町村とくに南部地域の公害対策はルーズであった。1977年にヴァージニア州のホープウェル市でおこった農業のキーボンによる汚染事件などはその典型例であった⁽⁴⁾。しかし、カーター政権(在任1977-81)の末期から、高い失業率と財政危機の解消のために企業の要求に応えて、連邦の環境行政自体を

緩和する傾向がみられた。レーガン政権(在任1981-89)は1981年1月「規制緩和のための大統領特別委員会」を設置し、公害の規制緩和にのりだした。これによって、以後のすべての規制は行政管理局のおこなう費用便益分析によって、社会的コストが最小で企業や社会に与える便益が最大になるものでなければならぬことになった⁽⁵⁾。レーガン政権は新連邦主義にもとづいて連邦環境保護庁の予算および人員の削減を進めた。環境保護庁の権限が各州へ委譲されるにつれて、予算と人員は縮小した。財政支出の面では、インフレにもかかわらず、80年度にくらべて84年度は73%に大幅にカットされ、行政職員も83年度には2784名と80年度にくらべ20%近くも削減されてしまった。このため、環境白書の発行すらままならぬ状況となった。福祉国家の環境政策は官僚主義的で効果がありあがっていないという批判が、スウェーデンなどでもある。たしかに環境政策は改革すべきであるが、レーガン政権は改革ではなく、縮小してしまった。アメリカの環境団体は、レーガン政権は公害規制による公衆衛生改善の歴史を30年前に逆もどりさせたと、きびしい批判をしている⁽⁶⁾。しかもウエスト・ゲート事件といわれるように、規制緩和の過程で連邦環境保護庁長官と企業との癒着が問題とされるような事件さえひきおこした。

日本の場合、1978年、国際的な貿易摩擦の解消策を至上命題として、民間の公害防止投資緩和と公共事業促進のためにNO₂(二酸化窒素)の基準が緩和された。以後、公害健康被害補償法の全面改定にいたるまで、環境政策の後退がつづいた。他方、電源三法のように公害反対運動をきりくずすための補助政策も出現した。

新自由主義は福祉国家の「政府の失敗」をついたが、それによる環境政策の後退によって60年代と次元を異にするが「市場の失敗」が再燃し、環境問題を深刻化するおそれが出てきた。画期的な広域環境保全制度といわれた瀬戸内海環境保全特別措置法に実質的に違反するような、関西新空港の埋立てが空港株式会社の事業としてはじまり、さらに大阪湾の3分の1が埋立てられる計画が出現した。

新自由主義は貿易摩擦や財政危機を深刻化し、金融の過剰投機や無計画な国土開発によって、種々の社会問題を生みだした。このためようやく日本では、住民の世論と運動がもり上がり、宍道湖・中海の干拓・淡水化阻止や、各地の原発立地の中止など新しい状況が生まれはじめた。そして次にのべるように、

地球環境の危機から環境政策の転換が進んだ。

2 経済のグローバリゼーションと地球環境問題

リヴァイアサンとしての多国籍企業と環境問題

1980年代に世界経済に重大な変化がおこった。それは多国籍企業による世界経済の新秩序の形成である。国際貿易開発会議(UNCTAD)が発表した「世界投資報告書」(1993年)では、世界の多国籍企業は3万7000社、それが保有する海外子会社17万社、対外直接投資残高は1兆8000億ドル、海外売上高は実に5兆5000億ドルにのぼった。これは世界の年間財・サービス貿易取引高4兆ドルより大きい。90年代初めにソ連と東欧の社会主義体制が崩壊し、これらの地域のみならず、中国、インド、ベトナムなどにおいても市場経済制度の導入が進むと多国籍企業の支配はほぼ全世界に及んだ。この支配力にたいして、従来の国民国家の制御では不十分になったといつてよい。

経済のグローバリゼーションに対応する国際組織はWTO、OECD、APEC、世界銀行、アジア開発銀行、IMFなど権限と資金をもつ組織が整備されている。これらの国際組織は貿易と投資の自由化を進める原則をもっている。これらは多国籍企業の直接間接の誘導組織であるが、規制組織ではない。90年代のアジアの経済危機対策や育成策にみられるように、各国の主権よりも多国籍企業の利益と先進資本主義国の覇権を守るために動いている。

多国籍企業の世界経済秩序が形成されるとともに、先進資本主義国のみならず、発展途上国の公害・環境破壊が急速に進んだ。経済のグローバリゼーションは、地球環境の危機と南北問題を激化させたといつてよい。多国籍企業を研究している世界資源研究所(World Resources Institute: WRI)などでは、多国籍企業は受入国の企業にくらべて、環境の質、自然資源管理や職場における健康や安全を考慮しているので、公害や環境破壊の元凶ではないとしている。また一般にいわれているような公害逃避地(pollution haven)はなく、多国籍企業にとって生産費にしめる環境対策費は少ないので、とりわけ環境政策のルーズな国を選択することはないとしている⁽⁷⁾。たしかに多国籍企業は現地企業にくらべて、公害・環境対策の技術はもっており、多国籍企業の活動とは無関係な現地人の森林伐採などの環境破壊が深刻なことも間違いない。

しかし、市場原理のもとでは多国籍企業による「公害輸出」が奨励される。