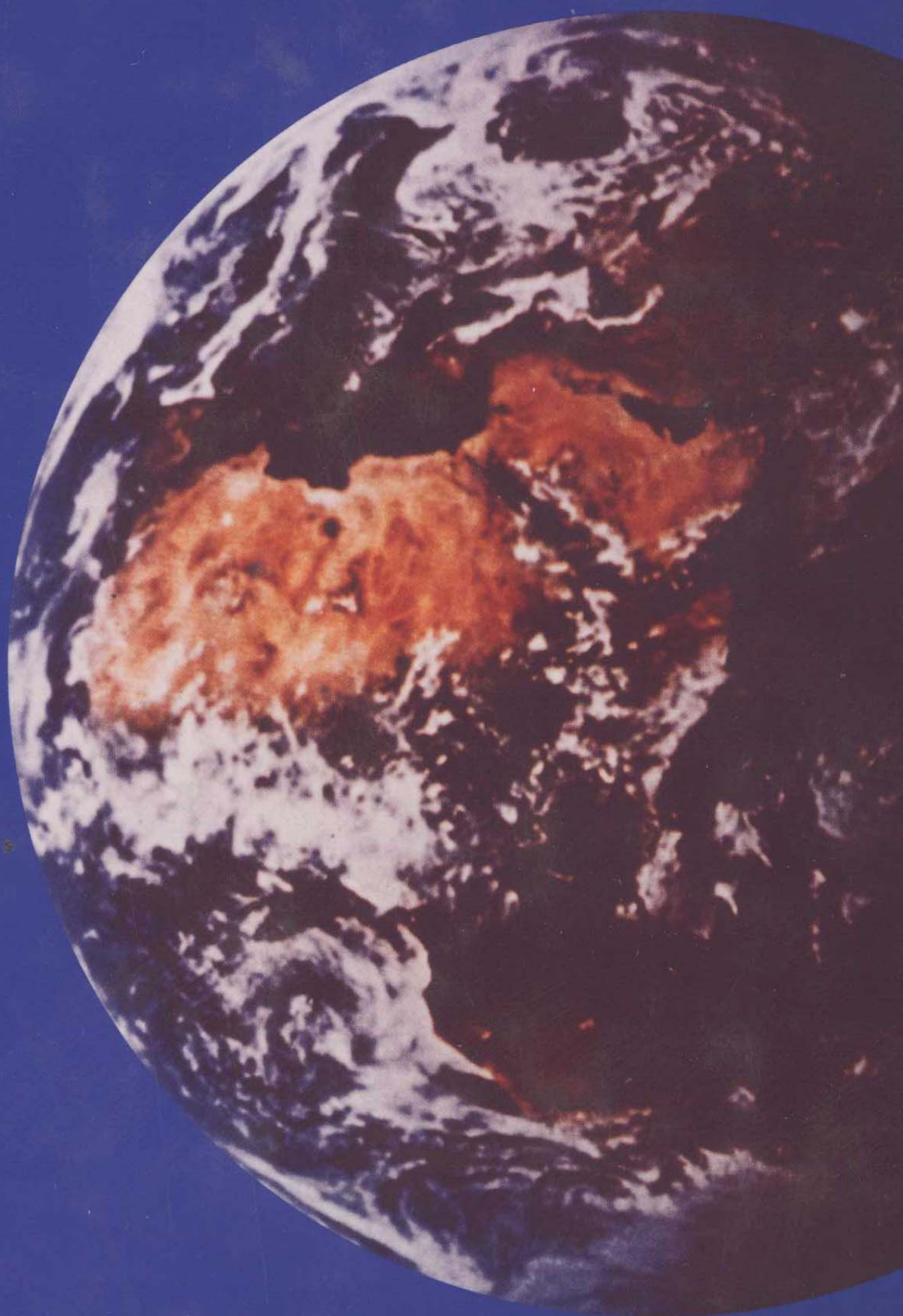


環境経済学

宮本憲一著



岩波書店

環境経済学

宮本憲一 著

岩波書店

環境経済学

1989年6月7日 第1刷発行 ©
2000年2月7日 第15刷発行

著者 みやもとけんいち
宮本憲一

発行者 大塚信一

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

電話 案内 03-5210-4000

印刷・法令印刷 カバー・精興社 製本・牧製本

ISBN4-00-000326-7 Printed in Japan

☐日本複写権センター委託出版物> 本書の無断複写は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写は、日本複写権センター(03-3401-2382)の許諾を得て下さい。

目次

第一章 環境の危機と政治経済学……………一

——問題の所在——

第一節 近代文明の転換期と環境破壊……………一

1 環境保全政策の創造……………一

2 経済構造の変化と環境政策の低迷……………九

3 環境問題の展望……………一七

第二節 環境経済学の誕生と課題……………二七

1 近代経済学の環境経済論……………二七

2 マルクス経済学と公害論……………三六

3 環境経済学の領域と構成……………四五

第二章 環境と社会体制・政治経済構造……………五五

第一節 公共信託財産としての環境……………五五

1 環境とはなにか……………五五

2	公共信託財産論	五
第二節	資本主義社会の発展と環境	三
1	私有財産制・商品市場経済と環境	三
2	産業資本主義と環境	六
3	独占資本主義と環境	七
第三節	現代資本主義と環境	七
1	環境破壊型経済構造	七
	——なぜ現代は環境の危機をまねいているのか——	
2	環境破壊型の政府活動	八
	——「福祉国家の欠陥」——	
3	国際化と環境	九
第三章	環境問題の政治経済学	七
第一節	環境問題の領域	七
1	環境問題とはなにか	七
2	「中間概念」からみた環境問題	一〇
第二節	公害問題と資本主義	一〇
1	公害の基本的特徴	一〇

2	公害とはなにか	一三
第三節	アメニティの政治経済学	二三
1	アメニティとはなにか	二三
2	アメニティの産業化と環境・公害問題	二四
第四節	社会的損失と社会的費用	三〇
1	カップの社会的費用論	三〇
2	現代的貧困としての社会的損失	三九
第四章	環境政策と国家	一七
第一節	環境政策の原理	一七
1	環境政策とはなにか	一七
2	被害の実態把握と原因の究明	二六
3	被害の救済と復元	二九
4	公害防除・環境保全のための規制 ——主として日本の経験——	二九
5	公害の予防と環境保全の国土計画	二六
6	環境政策の手段	二〇

第二節 PPPの理論と現実	二〇八
1 OECDの勧告とそれをめぐる経済理論	二〇八
2 日本独自のPPP論	二二五
3 課徴金制度(Charge)の現実	二三三
4 日本のPPPの評価	二三六
第三節 「政府の失敗」と公共性	二四二
1 「政府の失敗」と経済学	二四二
2 公企業・公共事業の「公共性」と環境問題	二五四
第五章 内発的發展と住民自治	二七三
——「持続的發展」の政治経済システムをもとめて——	
第一節 「経済の質」と内発的發展	二七三
1 未来社会の経済になにがもとめられているか	二七三
2 内発的發展と経済民主主義	二八五
第二節 住民運動と自治	三二二
1 人民主権形成としての住民運動	三三二
2 「環境自治」のシステムと環境教育	三三九

あとがき		三九
索引		

第一章 環境の危機と政治経済学

——問題の所在——

第一節 近代文明の転換期と環境破壊

1 環境保全政策の創造

「コペルニクスの転換」

一九六〇年代後半から一九七〇年代にかけて、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。それは半世紀前にはじまった軍縮への努力と同じように歴史的転換といってよいであろう。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、激しい競争をすすめてきたのである。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、一八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、環境政策は一九世紀の半ばになって、ようやくはじまったといつてよい。その結果、この一〇〇年の間に公衆衛生行政がすすみ、下水道などの社会資本がつくられ、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すすんだ。しかし、一九二〇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⁾第二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いつてよい。資本主義の黄金時代といわれた一九五〇年代と六〇年代の高度成長期には、公害防止策を省略した資本蓄積がすすみ、大量生産・大量流通・大量消費の日常的な経済活動の過程で公害や自然破壊は地球的規模でおこり、人類史上かつてない人間生活への深刻な被害をあたえるようになった。とくに西欧社会に追いつき追いこすために、高度成長の先端を走った日本は公害の実験場のようにになった。幸いなことに一九六〇年代半ばから、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すすめる、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。一九七〇年四月の「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、一九七二年国連人間環境会議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、また人類学者のマーガレット・ミードは『ニューヨーク・タイムズ』の一九七二年六月一八日号に工業化・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。

この前後から近年にかけて、先進工業国の多くは表1-1にみるように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。イギリスでは環境保全の意義を大きく多面的にとり、環境省は日本の環境庁、国土庁、自治省、建設省、運輸省をあわせた内政全般にわたるものとなっている。一九七〇年代後半、ポーランドなどの東欧諸国は生産優先の労組を説得するためといわれるが、長期の討論の末に、憲法を改正して、国民が良き環境を享

表 1-1 主要国の国家環境法制定年(1956-1985 年)

	基 本 法	水汚染 防止法	廃棄物 処理法	大気汚染 防止法	アセスメ ント法	その他
アメリカ	1970	1972 1977	1965 1970 1976 1984	1963 1970 1977	1969	化学物質 規制法 1975 1976
日 本	1967 1970	1958 1970	1970	1962 1968		健康被害 補償法 1973 化学物質 規制法 1973
フランス	1976	1964	1975	1974	1976	化学物質 規制法 1977
西ドイツ		1957 1976	1972	1974	1975	自然保護 法 1976
イタリア		1976		1966		景観保全 法 1985
スウェーデン	1969 1981	1969 1981 1983	1975	1969 1981	1969 1981	自然保護 法 1964 化学物質 規制法 1973
イギリス	1974	1961 1974	1974	1956 1968 1974		土壌汚染 法 1974 補償法 1975 自然保護 法 1981

- 〔注〕 1) 西暦の下段は改訂法または新法の制定年。
2) イタリアは 1985 年以降、環境法の制定や改訂がすすんでいる。
3) OECD, The State of the Environment 1985 より。

受する権利と、環境保全の義務をもつことを規定した。これは私権ではないが公権としての環境権をみとめたものである。同様の趣旨を韓国の憲法も具体化している。わが国では、一九六七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一九七〇年に全面改正し、生活環境優先を明示した。それとともに公害関係一四法を制定し、とくに一九七三年、世界に先が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だすという措置がきめられたことが重要である。これは労災補償制度の成立に匹敵する重要な実験であった。一九六九年、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でてきた。

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。一九四七年制定されたイタリア共和国憲法の第九条では、「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、一九八五年には、風景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風景の保全がすすめられるようになった。

これらの公害・環境法体系は、現実的效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とはいふものの、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つてよい。これにとまって、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すす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国民総生産の1%台に達した。これは軍事費とはくらべものならず、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、EC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、いちじるしく立ちおけていたといつてよい。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、騒音対策の研究がすすんでいたが、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つてよい。しかし、環境問題の主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たらく例はほとんどないといつてよい。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。このため七〇年代にはいって、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、また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。環境教育が小学校から大学まですすめられるよ

の汚染の推移

都市廃棄物(1000 t)			環境保全研究開発公的支出 (100 万ドル)					
1975	1980	1985	1975		1980		1985	
			金額	%	金額	%	金額	%
38,074	41,511	41,095	62.6	1.5	84.2	1.6	80.4	1.4
140,000	160,000	178,000	235.6	0.9	239.0	0.8	198.2	0.5
—	14,000	—	44.0	0.8	65.3	1.1	39.0	0.5
20,423	21,417	20,268	65.8	0.8	142.4	2.0	236.4	3.1
16,036	15,816	16,398	32.0	0.5	43.3	0.7	76.4	1.1

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だし、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く。

環境政策の国際化は、国益の衝突から、なかなかすすんでいない。しかし、中には、OECDのエネルギー委員会が重油専焼火力発電所の新設を禁止したように、一定の効果を生んだものもある。今日の世界の中では、社会主義国の工場や都市の公害がもっとも深刻で未解決な部分が多いといえるかもしれない。それは資本主義国の高度成長期を思わせる。社会主義国の環境政策や環境科学はようやくはじまったところといってよい。発展途上国はさらにおくられて部分的にはじまったので、地球の未来の主要な汚染源となる可能性をもっている。

いずれにしても、環境政策と環境科学は現実の環境破壊からおくられて、先進工業国では一九七〇年代の初頭に総合的にとりくまれるようになりはじめたといえてよい。

環境政策の効果

ではいったい、このような政策の変化によって、環境問題の解決がすすんだであろうか。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

表 1-2 主要工業国

	窒素酸化物(NO _x) 排出量(1000 t)			硫黄酸化物(SO _x) 排出量(1000 t)			生物酸素化合物要求 量(BOD)(mg/l)		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985
日 本	1,677	1,435	1,416	1,780	1,314	1,079	3.2	3.5	3.6
アメリカ	19,100	20,300	20,000	25,600	23,200	20,700	2.0	2.2	2.6
フランス	1,612	1,847	2,393	2,966	3,558	1,845	10.2	6.6	4.9
西ドイツ	2,700	3,100	3,030	3,600	3,200	2,640	7.9	4.0	3.8
イギリス	1,758	1,812	1,837	5,130	4,670	3,580	3.4	2.7	2.4

- 〔注〕 1) NO_x と SO_x の 1985 年推計については、日本は 1983 年、西ドイツは 1984 年の統計である。なお、こ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。
- 2) BOD については、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、西ドイツはライン川、イギリスはテムズ川。なお、セーヌ川については 1985 年は 1983-85 年の平均である。
- 3) 都市廃棄物は家庭ゴミと事業所ゴミのうちで都市当局が収集する分の総計。1975 年については西ドイツは 1977 年、イギリスは 1976 年の推計、1985 年についてはアメリカは OECD 事務局推計値、日本は 1984 年、西ドイツは 1982 年の推計である。
- 4) 環境保全研究開発公的支出は、1980 年価格と為替相場により換算。％は研究・開発費の総額にたいする割合。
- 5) OECD, Environmental Data Compendium 1985, 1987 による。

ク、アメリカ、カナダ、フィンランド、中南米、中国などできりかえされた⁽²⁾。亜硫酸ガス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きりかえされた。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、一九七〇年代になって、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(一九八五・八七年)をみると表 1-2 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すすんでいる。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、三大都市圏などの汚染度の改善はこれと同じでない。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はたらいたといっている。これにたいして、 NO_x は自動車排ガス規制などを強化した日本をのぞいて規制がすすまず、GNPの増大ほどではないが排出量は横ばいである。水汚染は生物酸素化合物要求量(BOD)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すすんでいる。都市廃棄物は暖房燃料としての石炭の使用をやめたイギリスで若干の改善があるが、一般的に増大をつづけている。水銀などの有害物質は、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。全般的にいえば、汚染はなくなったのではなく、抑制がされはじめたといっている⁽³⁾。

一九七〇年代以降、自然保全や歴史的街並み保全は欧米を中心にすすんでいる。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)の再開発がすすみ、六〇年代後半から七〇年代前半にかけて、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。また第五章で紹介するボローニヤ方式のように、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つよまっている。たとえば、フィレンツェ市は都市内に計画的に農村をのこし、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下に、クラインガルテン(市民農園)がつくられ、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。この市民農園が西ドイツで市民のニーズが大きくなり法制化をしたが、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すすみはじめている。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すすむ国ほどおこなわれているといつてよい。

2 経済構造の変化と環境政策の低迷

産業構造の変化と環境問題

一九七〇年代の環境政策は、 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。とくに日本では七〇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一九七五年一兆円に達して世界一となり、産業公害防止がすすみ、また小型乗用車の排ガス規制に成功するなどの成果をあげた。しかし、七〇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で評価するのはまちがいである。むしろ、この期間におこった画期的な経済構造の変化に基本的原因があるといつてよい。

一九六〇年代後半以降、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。パックスアメリカナ(アメリカを中心とする世界平和体制)は終わりをづけ、スタグフレーションにみられる