

# 環境の経済学 環境政策と補助金について

高橋 稔

<目次>

## 1 外部性と環境政策

外部性とは

外部効果と市場の失敗

コースの定理

ピグー的課税

## 2 社会制御としての環境政策

環境問題をめぐる社会制御過程

環境政策のあり方と「政府の失敗」

## 3 環境破壊につながる補助金の改革

補助金の四つの欠陥

補助金とは何か

今こそ補助金の改革を

## 1 外部性と環境政策

外部性とは

個人も企業も、他の個人や企業の経済活動からさまざまな形で影響を受け、また、他の個人や企業にさまざまな影響を与えている。

例えば、都心部の地価高騰によって、人々が移住してきたり企業が進出してきて、郊外の土地の需要が増えるとその地域の地価が上がる。その結果、そこで家を建てようとしていた人々は、それが困難になったりローンを増やさねばならなくなったりする。また、零細な地元企業は、高い賃金を払う進出してきた大企業に労働者を取られて、人手不足と賃金の上昇に苦しむことになるかもしれない。

しかし、地価や賃金の上昇は、その地域の土地や労働といった限られた資源を、もっと高い価格を支払う人々や企業に、つまり、それらをより高く評価する人々や、社会的にもっと価値の高いものを生産する企業に再配分するための価格メカニズムの働きにほかならない。それは、需給の変化に対応する市場の資源配分機能によるものである。

このように、市場の需給関係の変化による価格の変動を通して、個人や企業が他の個人や企業から影響を受けることを金銭的外部効果という。

金銭的外部効果は、家を建てようとしていた人々や地元企業の人々の生活を苦しくし、地価の値上がりした地主や人々の移住で客の増えた商店を豊かにするといった、さまざまな所得分配面での問題をもたらすはするが、資源配分という点からいえば、それは、市場の正常な働きを示すものである。

これに対して、工場による大気や河川の汚染、生活排水やゴルフ場による水質汚染、交通量の増加による渋滞、大気汚染、騒音などのように、価格の変化によってではなく、直接、個人や企業に及ぶ影響がある。そして、特別の場合を除いて、これらの損害に対する賠償はないので、このようなマイナスの便益についての市場での取り引きはない。

また、教育は、教育を受けた本人の利益となるだけでなく、文化的にも経済的にも、社会全体に好ましい影響を与える。植林事業は、事業者に将来の利益の見込みを与えるだけでなく、洪水を防止し環境を改善して社会全体にも便益を及ぼす。しかし、通常、このような便益に対する報酬もない。したがって、これらの便益も市場での取り引きを経ないで与えられる。

このように、個人の消費や企業の生産活動が、意図的にではなく付随的に、市場での取り引きを経ないで、他の個人や企業に便益や損害を与えることを技術的外部効果とかスピルオーバーという。

外部効果の存在を外部性といい、経済学で、外部効果、外部性というときは技術的外部効果、技術的外部性を指すのが普通であり、これからは、単に外部効果というときは技術的外部効果のこととする。

また、外部効果がプラスの便益を与えるときそれを外部経済といい、マイナスの便益である損害を与えるときそれを外部不経済という。外部不経済が不特定多数の人々に及ぶのが公害である。

技術的外部効果は、便益や損害を与えるわけだから、もちろん、人々の効用を変化させ所得分配上の問題をもたらす。しかし、それだけでなく、その便益や損害は市場の取り引きを経ないで与えられるわけだから、外部効果を伴う経済活動への資源配分が市場で効率的になるはずはないだろう。技術的外部効果があると、市場の普遍性の条件（消費者の効用や企業の費用は、市場での取り引きによって得られたもののみの関数であり、言い換えれば、効用や費用に影響するものには、すべて市場が存在する）が満たされない。そこで、外部効果があるとき、競争市場での資源配分はパレート効率的ではなくなり、市場は失敗する。では、外部効果によってなぜ市場は失敗するのか、そして、それに対して、どのような対策が考えられるかについて述べていくことにする。

#### 外部効果と市場の失敗

外部効果によって与えられる便益を外部便益、損害を外部費用ということにする。

財・サービスの消費から、それを消費する消費者本人が得る便益を私的便益というすると、外部効果があるとき、それに社会が受ける外部便益を加え、外部費用を引いたものが社会的便益である。そこで、消費に外部効果があるとき、

$$\text{社会的便益} = \text{私的便益} + \text{外部便益} - \text{外部費用}$$

となる。

生産に外部効果がある場合にも、企業自身が負担する生産に要する費用を私的費用ということにすると、それに、社会が受ける外部費用を加え、外部便益を引いたものが社会的費用となる。そこで、生産に外部効果があると、

$$\text{社会的費用} = \text{私的費用} + \text{外部費用} - \text{外部便益}$$

となる。このように、外部効果があると、社会的便益と私的便益、社会的費用と私的費用とは乖離する。

たとえ、財・サービスの消費が、教育のように外部効果によって社会に外部便益を与えてもそれに対して何の報酬も得られず、また、車のように大気汚染や騒音で社会に外部費用を与えてもその損害賠償を要求されなければ、人々はこれらを無視して自分が得る便益である私的便益だけを考えて、

$$\text{私的限界便益} = \text{財・サービスの価格}$$

となるように、財・サービスの購入を決めるだろう。

また、競争企業も、外部費用の損害賠償も外部便益への報酬もなければ、外部効果があっても、外部費用や外部便益を考えずに、

$$\text{私的限界費用} = \text{財・サービスの価格}$$

となるように、生産するだろう。

したがって、競争市場の均衡では、 $P_A = MC_A$  より、

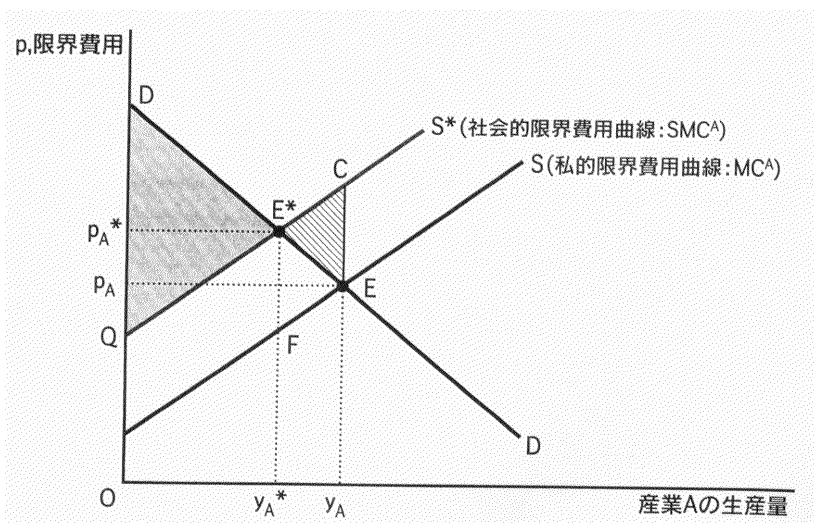
私的限界便益 = 私的限界費用 = 財・サービスの価格

となるように、財・サービスの生産、消費が行われる。

消費にも生産にも、外部効果がなければ、パレート効率性の条件も満たされるが、外部効果があるとき、市場では  $P_A = MC_A$  が成り立つので競争市場で効率的な資源配分は実現せず、市場は失敗する。

[ 社会的限界費用 ]

図 1 - 1 外部不経済を発生させる産業



いま、産業Aの供給曲線を図1-1のSとして、需要曲線Dとの交点Eで生産量 $Y_A$ と価格 $P_A$ が決まるとする。完全競争解がEである。産業Aの供給曲線Sは、産業Aのみの生産費用から計算した限界費用曲線で、私的限界費用曲線と呼ぶものである。これを $MC_A$ と書く。いま産業Aの活動が他の産業に外部不経済をもたらすとする。産業Aが生産量を1単位増加するごとに他の産業に与える外部不経済を計算して、それを産業Aの供給曲線に上乘せしたものを曲線 $S^*$ とする。他の企業の被る損失は、この経済が負担する費用の一部に加えるべきものであり、したがって、この私的限界費用に他の企業が被る限界的な損失を加えて得られる曲線 $S^*$ は社会的限界費用曲線とよばれる。これを $SMC_A$ と書くことにする。

[ 課税 ]

外部不経済を生む経済活動に対して政府が課税するなら、産業Aの生産量は減少する。生産量1単位当りに、 $SMC_A$ と $MC_A$ の差だけ課税するとする。すると、企業にとっての限界費用は、社会的限界費用 $SMC_A$ と等しくなり、生産量は $Y_{A^*}$ に等しく決まる。

[ 補助金 ]

産業Aの生産量が $Y_A$ であるときに、政府は、企業が生産量を1単位減らすごとに $SMC_A$ と $MC_A$ の差に等しい補助金を支払うことによって、生産量を減少させることができる。この補助金制度の下では、産業Aに属する企業は、生産量を1単位増加させるごとに、私

的限界費用を費やす上に、補助金を受け取る機会をも失う。産業 A の生産費用を機会費用で測ると、限界費用は私的限界費用プラス失った補助金に等しく、それはまた社会的限界費用と等しくなる。したがって、産業 A は、その生産量を、社会的な最適水準である  $Y_{A^*}$  に決める。

以上から、外部不経済の発生者に課税する。あるいは補助金を与える、そのどちらの方法でも、発生者の生産量を最適水準に導くことはできることがわかる。

#### [ 外部効果の内部化 ]

このように、外部効果によって市場が失敗するのは、外部効果を考慮せずに生産や消費が決められるからである。そこで、外部便益や外部費用を私的便益や私的費用の一部とみなさざるを得なくすることによって、外部効果を考慮して生産や消費が決められるようになれば市場は失敗しなくなる。これを外部効果を内部化するという。

例えば、上流の化学工場の排水が下流の染色業者に外部不経済を与える場合、もし両者が合併すれば、化学工場の生産の決定は染色に与える影響を考慮せざるを得なくなるから、外部効果は内部化される。

つぎに、外部効果を内部化するいくつかの方法について述べていくことにする。

#### コースの定理

##### [ 交渉による外部効果の内部化 ]

パレート効率的とは、他の誰かの状態を悪くすることなしには、誰の状態も良くすることができない資源配分をいうのだから、外部効果によって資源配分がパレート効率的ではないとすると、このパレート効率性の定義から、資源を再配分すれば外部効果の当事者の双方がより良い状態になれることを意味する。つまり、外部効果を与える側と受ける側とに、外部効果を生む活動をパレート効率的にするような、自発的な交渉の余地があるということになる。

ただし、交渉を行うにはさまざまなコストがかかる。例えば、外部不経済の場合では、被害を与えるものの特定、被害の因果関係の立証、被害金額の推定などのために必要な情報の収集、相手との交渉と自らの意思決定、契約の実施とその履行の監督などに精神的、肉体的、そして金銭的なコストがかかる。この交渉に要するコストのすべてを取引費用という。

また、環境に対する権利が当事者のどちらにあるか、つまり、被害者の同意なしに環境を汚染することができるのか、あるいは、被害者の同意がない限り環境を汚染することは許されないのかによって、交渉のあり方は変わってくる。前者の場合、大気や河川など環境への権利が汚染物質の排出側にあるといい、後者の場合には、それは、排出で影響を受ける被害者側にあるという。

ただし、環境への権利がどちらにあるかについての社会的にはっきりした合意があれば、取引費用がゼロである限り、それがどちらにあるとも、当事者間の交渉によってパレー

ト効率的な資源配分が実現する。これがコースの定理といわれるものである。

#### [ コースの定理 ]

では、コースの定理について図1 - 1を用いて説明することにする。外部不経済の発生者あるいは受け手が広範囲にわたる場合は、政府による介入が必要としても、どちらも少数の場合は、当事者間の交渉によって、外部不経済を減少することが可能である。図1 - 1で、交渉の結果、発生者Aが受け手に対して、 $SMCA$ と $MCA$ の差に等しい額の補助金を支払うということになれば、政府が課税をする場合と同じく、生産量は $Y_{A^*}$ に落ち着く。

一方、もし外部不経済の発生者が生産量を減らすとき、1単位につき $SMCA$ と $MCA$ の差に等しい額を受け手が発生者に支払うことに合意するなら、やはり、生産量は $Y_{A^*}$ に落ち着く。

以上から、どちらが貨幣を支払うかによって所得分配は変わるが、発生者が受け手に支払う、受け手が発生者に支払う、そのどちらの方法でも、最適な生産量を実現できることがわかる。

例えば、発生者Aが昔から生産活動を行っていた地区に、企業Bが新しく工場を移転してきて、外部不経済を受けていることに気がついた場合には、受け手の企業Bが発生者Aに金額を支払って、生産量を減らしてもらうという解決方法がある。

#### [ その他の問題 ]

図1 - 1は、外部不経済の場合である。もし、発生者Aが外部不経済を与えているのなら、社会的限界費用は、私的限界費用から外部経済の便益を引いた額となり、 $S^*$ は $S^*$ の下方に位置する。この場合は、市場均衡における生産量は、社会的厚生を最大化する最適な生産量よりも小さくなる。生産量を増加させるためには、生産量を増加することに発生者に補助金を与えるか、生産量を最適水準よりも減らすごとに課税をするという政策が考えられる。当事者間の自発的交渉も可能である。

#### [ 環境への権利と取引費用 ]

しかし、現実には、このような交渉には、金銭的にも身体的、精神的にもさまざまなコストがかかる。そして、取引費用があると、環境への権利がどちらにあるかによって資源配分はまったく違ってくる。

つまり、取引費用が高いと、環境への権利がどちらにあるかといった制度的な要因によって、社会的に有用な生産が行われなかったり、過度な社会的被害が生じたりして、資源配分はおおいに変わってくる。

実は、コースの重要な貢献は、コースの定理における取引費用ゼロの場合のことではなく、取引費用の存在が、この環境への権利との関係でも見られるように、経済システムのあり方とその成果に決定的な関わりがあることを明らかにしたことなのである。コース自身、取引費用のない世界の分析は、取引費用が存在する現実の世界の分析のステップにすぎないと述べている。

環境の権利がどちらにあるかは、このような取引費用との関連以外でも、資源配分に影

響する。例えば、公害の被害を補償しなければならないとすると、公害を出す方はできるだけ被害を少なくしようとするだろう。しかし、公害の被害者が被害を減らすために支払いをしてくれるなら、被害が大きいほど支払額は増えるから、被害を減らす努力は期待できないし、悪質な者はむしろ被害を大きくするかもしれない。このように考えると、公害を出す者が被害の負担をすべきだとする汚染者負担の原則（PPP: Polluter Pays Principle）は重要である。

また、これまでは、環境への権利と資源配分との関係についてだけ述べてきたが、もちろん、環境への権利がどちらにあるかによって、当事者の厚生したがって実質所得は変わってくる。交渉が行われるか否かに関わらず、環境への権利がある方が有利であることには変わらない。したがって、環境への権利がいかにあるべきかは、単に資源配分の観点からだけでなく、社会的公正を十分考慮して決められなければならないのはもちろんである。

#### [ コースの定理と政府の役割 ]

で述べたように、外部効果があると、市場の価格メカニズムによってパレート効率的な資源配分は達成されない。しかし、パレート効率的でないということは、外部効果を与える側と受ける側の双方が、より良い状態になれる余地があるということだから、コースの定理で明らかかなように、交渉に取引費用がかからなければ、価格メカニズムによらない当事者間の交渉で資源配分はパレート効率的となるはずである。

したがって、そのような交渉が行われないとすれば、それは、交渉のコストである取引費用が交渉によって資源配分を変えることから得られる便益を超えるからである。そして取引費用も社会的な費用だから、交渉で実現する便益よりも交渉のコストが高いとき、交渉が行われたいのは望ましいといえる。このことから、コースの定理は、政府による市場への政策的介入に否定的な根拠を与えるものと取る向きもある。

しかし、政府は強制力を持っているから、すべての関係者の同意がなくても、強制的に資源配分を変えることができる。そこで、政策的手段によって資源配分を改善するコストが、交渉の取引費用よりも低く、実現する便益を超える可能性があり得る。ただし政府の政策の実行にはそれ自体のコストもある。

また、外部不経済の被害がひどい場合は、被害を受けている人々を救済するという分配面の理由から政策的手段を用いることもある。

それに、現実には、取引費用がゼロというようなことはないから、環境への権利といった制度的な要因の如何によって実現する資源配分が変わってくる。そこで、公正という分配についての考慮と資源配分の効率性をも考えて、環境への権利の設定をするのも政府の仕事である。

#### ピグー的課税 補助金政策

被害を与える側、受ける側の数が多く、被害を与える程度も受ける程度も、それぞれ異なるほど、当事者間の同意が難しくなるから取引費用は高くなる。したがって、不特定多

数の人々に被害が及ぶ公害での問題の解決を、すべて、自発的交渉に委ねることはできない。このような場合、政府の政策によって市場での資源配分を是正することが考えられる。

外部効果を内部化する政策手段としてピグーによって提案されたピグー的課税 補助金政策が有名である。これは、外部不経済に課税し、外部経済に補助金を与えることによって、外部効果を内部化する方法である。

#### [ 課税 補助金政策の問題点 ]

このような課税 補助金政策で問題となるのは、税率や補助金率となる、パレート効率的生産(消費)での限界外部費用や限界外部便益をいかにして知るかということである。税率や補助金率を決めるときの市場での生産はパレート効率的ではないから、その時々外部不経済や外部経済の状況を見て決めるわけにはいかない。

どうしても、少なくとも政策決定に関連する限界外部便益や限界外部費用を知らなければならぬ。しかし、それは、容易なことではない。そして、これらの情報を得る費用と政策を実行する際の費用が、パレート効率性を実現することによって得られる社会的便益よりも高ければ、課税 補助金政策は資源配分の改善とはならない。

そこで、税率や補助金率は、必ずしもパレート効率的な生産(消費)での限界外部費用や限界外部便益に等しくなくても、外部不経済や外部経済のある生産や消費を、現状よりも減らすべきか増やすべきかの観点から決められるべきだろう。そして、その結果が思わしくなければ、その時々状況に応じて税率や補助金率を変更すべきである。公害の被害がひどく対策が急がれる場合などには特にそうである。

#### [ 汚染削減費用の最小化 ]

これまでは、外部不経済を減少させるのに生産を減らすことだけを考えてきた。そこで、課税と補助金も産出量に対するものとしてきた。しかし、大気汚染にしても水質汚染にしても、ただ生産を減らすだけでなく、汚染防除装置の設置や原材料の変更あるいは工場の移転等さまざまな方法がある。

そこで、汚染の排出量に対して税率  $t$  を課すことにすれば、汚染の排出を 1 単位減らせば、 $t$  だけ税が節約できるから、どの企業も

$$t > \text{汚染削減の限界費用}$$

である限り、それぞれにとって最も費用が少なくなる方法で汚染の排出を減らし、

$$t = \text{汚染削減の限界費用}$$

となるまで汚染を減少させるだろう。

汚染に対する税率  $t$  はすべての企業にとって同じだから、 $t$  は、すべての企業で汚染削減の限界費用が等しくなっていることを示している。これは、社会の汚染削減の総費用が最小となることを意味する。なぜなら、A企業の汚染削減の限界費用が3、B企業の限界費用を5とすれば、B企業で汚染を減らすのをやめて、その分をA企業で減らせば2だけ費用が少なくてすむ。したがって、すべての汚染源での汚染削減の限界費用が等しいとき、社会の汚染削減の総費用が最小となるからである。



このように、外部不経済に対するピグー的課税の利点の一つは、環境汚染を減少させる費用が社会的に最小となることである。したがって、前述の必ずしも税率がパレート効率的生産、消費での限界外部費用に等しくない課税でも、汚染削減の社会全体での総費用は最小になる。

[ 環境税について ]

外部不経済に対するピグー的課税は、現在、地球環境の悪化とともに、環境税の名のもとで、各国で盛んに論議されている。

環境税は、二酸化炭素の排出に課税される炭素税として、90年にフィンランド、オランダ、91年にスウェーデン、ノルウェーで導入された。

しかし、環境税は市場価格を引き上げ、それによって汚染を減らすものである。エネルギー価格の上昇は、その影響する範囲が大きいから、多くの財・サービスの価格の上昇をもたらす恐れがある。したがって、企業の国際競争力を弱めるといった反対や、実質所得の減少による消費者からの反対の懸念もあって、その実施はなかなか容易ではない。

## 2 社会制御としての環境政策

### 環境問題をめぐる社会制御過程

#### 1 環境政策の必要性

いまや環境問題への対処の必要性は、政治上・行政上の常識となった。どの政党も環境問題についての政策を唱え、環境庁にとどまらず数多くの官庁が、環境問題の改善に関与しようとしている。今日、問われているのは、単に環境問題に取り組むということではなく、どのような理念・原則に立脚し、どのような長期的方向を志向しながら、どのような方法によって環境問題の解決をめざしていくのかということである。

一般に、政策が要請されるのは、社会内の諸主体が制約なしに行為している状態を放置していたのでは、ものごとがうまく運ばない、あるいは困った事態が生ずる場合である。環境問題の領域においては、そのような困った事態の生ずる社会的メカニズムとして、「外部不経済」問題という形での「市場の失敗」と「社会的ジレンマ」が重要である。

外部不経済という形での環境破壊に対して、それを生み出す行為に規制を加え行為パターンを変更させるためには、環境政策という形で市場メカニズムに介入しなければならない。社会的ジレンマをとおしての環境破壊を回避するためには、政策主体が、適切な制約条件を人々に課してその行為のパターンを変更させ、人々が自由に利益を追求しながらもその累積的效果が環境破壊をもたらさないようにすることが必要である。

#### 2 環境問題解決のための社会制御

環境政策が体系的にまた継続的に行われるということは、社会制御過程という視点からみれば、どのように把握できるだろうか。

その意味は、環境問題に取り組む行政組織が制御主体として形成され、環境保全という制御目標を目指して、一定の制御手段（法令、予算、組織など）を使用しながら、社会に対して、制御作用を及ぼしつづけることである。このような継続的な制御努力が行われるに至った場合、そこには、環境問題に取り組む「社会制御システム」が形成されたといえよう。

制御主体は社会的目標の達成のために、社会内の他の主体（企業や市民）の行為のパターンや行為の方向を、いくつかの操作手段を使いながら制御しようとする。主な操作手段としては、行為についての「制約条件の設定」（公害規制、土地利用規制など）と「機会の提供」（各種の許認可）財配分についての「負担の設定」（課税、罰金など）と「給与の提供」（補助金、優先的な融資など）がある。

社会制御システムには、支配システムと経営システムという二つの契機が含まれている。社会制御システムは、限られた手段を使いながら一定の行政課題群の継続的達成に努めるという面では、経営システムという性格を示し、制御主体の意思が社会内の他の主体（被制御主体）に貫徹していくという側面では支配システムという特徴を示す。

### 3 社会制御の成功の条件

では、社会制御が成功するためには、どのような条件が必要であろうか。

第一に、制御目標がそのつど、適切に設定されなければならない。とりわけ制御主体(すなわち政策主体)が、社会のなかに発生してくる新しい問題を敏感に感受して、それを解決するという課題を、そのつど速やかに制御目標として設定しなければならない。

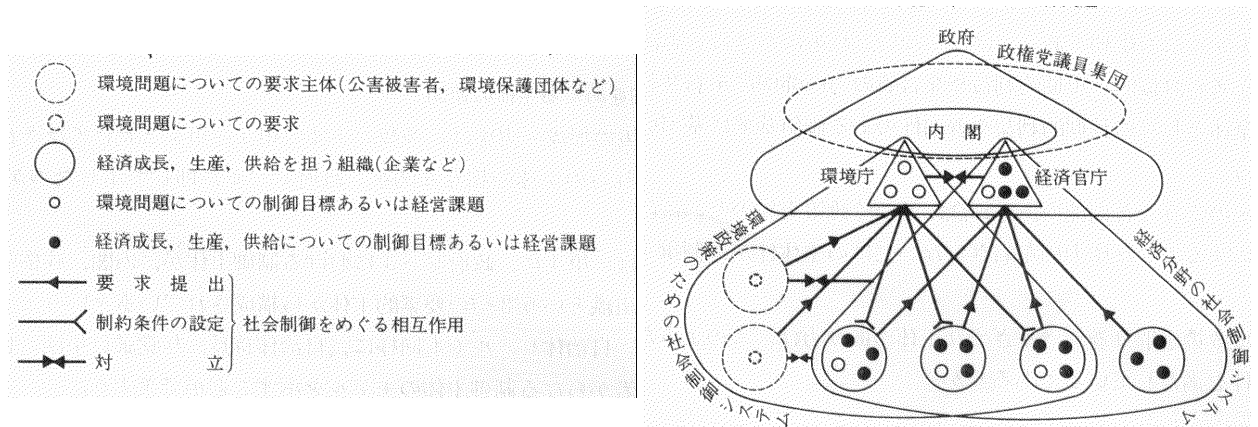
第二に、社会制御には普遍性のある理念あるいは原則が必要である。社会制御の過程には、圧力集団政治の要素がどうしても介入してくるが、社会制御過程は、圧力集団政治の総和であってはならない。政策における意思決定は、個々の利害関係者の直接的・短期的利益や発言者の力の強弱に左右されるのではなく、社会全体としての長期的利益や普遍性のある価値基準に基づいてなされるべきである。

第三に、そのような普遍性のある理念に基づく政策実施のためには、環境政策を骨抜きにするような圧力に左右されないだけの主体性が、制御主体に必要とされる。

では、環境政策を取り巻くさまざまな主体のあり方は、このような社会制御の成功の条件を満たしているであろうか。

### 4 制御をめぐる主体の連関

図3 - 1 環境政策をめぐる主体連関



環境政策の形成・実施は、多数の主体の相互作用をとおしてなされる過程である。それらの主体の相互連関を、政府レベルに即して示したのが、図3 - 1である。

この図は、第一に、政府レベルにおける制御主体が、内閣、政権党議員集団、政府行政組織という三つの要素的主体から構成されているというモデルを提示している。自治体レベルでも同様に、自治体首長、与党議員集団、自治体行政組織の三者からなる制御主体のモデルを示すことができよう。

第二に、政府レベルでも自治体レベルでも、社会制御は、多数の社会制御システムによって分担され、同時並行的に行われているのであり、それぞれの社会制御システムを行政組織の各省庁(あるいは部局)が担当している。環境政策を担当する社会制御システムを

直接担当するのは、政府レベルでは環境庁であり、自治体レベルでは、環境問題の担当部局（環境部、公害課など）である。

行政組織が各政策領域に分化していることに対応して、政権党議員集団も、政策領域ごとの議員集団（族議員ともいわれる）を形成し、関連する行政組織に要求を提出したりそれに協力したりしながら、政策決定に関与している。

## 5 狭義の環境政策と広義の環境政策

環境政策を担う狭義の社会制御システムは、環境庁や自治体の環境分野の部局が担当している社会制御システムである。そこにおいて、人々の要求が公害防止や自然保護といった行政課題群として設定され、そのための法令や予算が定められて、社会内の諸主体への働きかけが行われる。たとえば、公害防止のための各種の環境基準の設定や、自然保護のための開発規制などは、その典型である。しかし、環境政策はそのような狭義のものにとどまらない。

そのような狭義の環境政策のための努力は、他の分野の社会制御システム（とりわけ、通産省、建設省、運輸省などの担当する経済分野での生産・供給・成長を担う社会制御システム）に対して、さまざまな制約条件を課し、財の再配分を要求することを意味する。環境政策のための社会制御システムと経済分野での社会制御システムとは、一面では相互補完的であるが、他面では、それぞれの第一義的な目標をより高度に達成しようという点において、トレードオフ（択一的競合）が存在する。たとえば、公害規制が厳しくなるほど、生産の拡大は困難になる。政府の担うさまざまな政策目標間のトレードオフは、政府内部の省庁間の対立として、またそれと連携している族議員の間での対立として具体化する。

環境政策が効果を発揮するためには、この対立に打ち勝ちながら、環境の保全や改善と言った政策目標が、他の分野の社会制御システムにおける「環境配慮」として内面化されること、すなわち、他の分野の制御システムにおいて、副次的な制御目標（すなわち行政課題）の一つとして設定され、自覚的に達成がめざされることが必要である。それはたとえば、運輸省が鉄道や空港の建設にあたって十分な緩衝緑地帯の設定を推進するとか、建設省が住宅建設にあたって省エネルギー政策を推進することなどである。広義の環境政策とは、このような「環境配慮」をも含むものである。

狭義の環境政策が強力に展開されてこそ、他のさまざまな目的を追求する社会制御システムにも、「環境配慮」が制御目標の一つとして盛り込まれ、広義の環境政策の実施が可能となる。

## 6 環境政策をめぐる制御主体内部の対立

ところが、このような状況から、環境問題への対処の仕方に関して、固有のバイアスが生まれる。さまざまな分野の行政組織と族議員集団が環境政策に関与する場合、環境問題

の解決という普遍的な「時代の要請」に対して、それぞれ自分の第一義的に志向する行政課題の達成という利害を守りながら、かかわろうとする。

注意しなければならないのは、自分の第一義的な利害関心が、別のところにある主体(たとえば、市場における財の生産・供給、利潤の追求、権力の獲得と保持など)が、環境政策を唱える場合、環境政策が不適切な方向に向けられたり、単に装飾化する危険性も生じるといふ点である。

そこで、有効な環境政策のためには、狭義の環境政策を担う制御主体が、強力な主体性すなわち支配システムにおける支配力を備えなければならない。ところが、環境政策は、実効性のある支配力の確保をめぐる固有の困難に直面してきた。というのは、戦後日本の環境政策は、1948年以来1993年の政権交代に至るまで、政権政党でありつづけた保守政党の支持基盤に対して、規制したり、経済的負担を求めるといふ特別な性格をもちつづけてきたからである。

日本におけるこれまでの環境政策は、政策内部の各省庁が一致協力してそれを展開してきたわけではないという特色を持つ。むしろ、環境政策を強化しようという環境庁(あるいはその前身の厚生省公害部)の意向と、経済成長に第一義的関心を持つ経済官庁(通産省、建設省、運輸省など)とが、政府内部で対立するのが常であり、その結果、しばしば妥協によって環境政策の内容が薄められながら、各省間の折衝を通過したものが、かろうじて実施されてきたという特色がみられる。その結果、第一に、新しい問題に対応した新しい制御目標の設定がスムーズに進まず、第二に、普遍性のある理念や原則に基づいてというよりも圧力集団の力関係に大きく影響されながら、政策が決定されてきた。

## 環境政策のあり方と「政府の失敗」

### 1 環境政策はどうあるべきか

環境政策のあるべき姿を考えるにあたって、視点を整理してみることにする。

第一に、予防的政策が重要である。これまでの環境政策の歴史を見ると、大きな被害が発生してから、後追いの対応がとられるということが繰り返されてきた。健康や生命に関する被害は、一度発生してからではとり返しがつかないし、経済的に補償可能な被害でも、事後の補償の費用は事前の防止の経費に比べてはるかに高つく。今日の地球環境問題は、適切な対策を立てたとしても、それが効果を表すまでに時間がかかることが多く、それだけに早めに予防的対策を取らねばならない。

第二に、予防的政策の実施のためには、事前の予測が大切である。そのためには、環境アセスメント制度を整備し、事前の影響予測に十分な資金や労力を投入すべきである。

第三に、局地的・局部的な懸案や争点の緩和・解消と、全社会的に見た環境負荷の真の軽減とは、必ずしも等しくない。局地的な懸案の解消が、別の地点や文脈に問題を転化し、新しい問題を引き起こすということがある。たとえば、ある地域で自動車の渋滞による生活環境の悪化問題を解決するために、道路の拡充やバイパスの建設をしても、自動車交通

のもたらず総体としての環境負荷の問題は解決しない。

第四に、技術と社会制度との関係に注意を払わなければならない。技術開発の程度や方向は独立変数ではない。それは、厳しい規制が技術的發展を引き出した自動車排気ガス規制の歴史に見られるように、社会的要請によって可変的である。さらに環境保全的な技術が普及しうるかどうかは、社会制度、経済制度のつくられ方によって大きく影響される。たとえば、今日の日本において、環境負荷を減らすエネルギー源である風力発電、太陽電池、コージェネレーション（熱電併給システム）などの普及を阻んでいるのは、技術的困難ではなく、大規模電力会社による地域独占を基礎とする電力供給制度が、これらの新技術の普及に適合的でない点にある。現行の制度は電力事業への新規参入と自由競争を拒み、既存の電力会社の利益を保護する一方で、新技術の積極的普及を阻害している。

第五に、国際的視野での環境対策が必要になってきている。何が過剰な生産・消費であるかの判断にあたっては、国際的な視野で、資源やエネルギー消費の水準、二酸化炭素など環境負荷物質の発生量を検討する必要がある。また、「公害輸出」などの形で、環境負荷を他国に転化してはならない。国際的に見た経済力や技術力の格差の中で、それらを豊富に持つ国が、地球環境保全のためにより多くの負担をすることも必要となる。

## 2 「政府の失敗」と環境政策の困難

以上みてきたように、今日、環境政策の直面する課題は、極めて困難なものになってきている。政府や自治体による政策は、はたしてこのような課題の解決という要請に的確に答えられるであろうか。

政府や自治体による政策的介入は、「市場の失敗」を是正することを大きな動機としている。しかし、行政組織は、オールマイティーではない。行政組織も「市場の失敗」と類比的な意味で、「政府の失敗」（あるいは「行政の失敗」という基本的な欠陥をかかえている。ここでいう「政府の失敗」とは、個々の具体的な行政施策の成功や失敗にかかわる概念ではなく、政府（あるいは行政）組織一般が原理的に示す問題解決能力の限界を意味している。そのような意味での「政府の失敗」として、ここでは「力関係に影響された意思決定」「行政組織自体の利益追求の自己目的化」「既存の法体系のなかでの問題処理」の三点を指摘したい。

## 3 力関係に影響された意思決定

政策上の意思決定は、普遍性のある理念や原則に基づくことが望ましいが、現実には、圧力集団政治の要素に大きく影響される。一般に、有力な圧力集団の利害要求を抑制するような政策は困難であり、とりわけ政権政党の有力な支持基盤に対して、制約と負担を課すような政策はとりにくい。ところが、日本において、環境保全という課題は、まさにそのようなタイプの政策であった。日本における政府全体としての意思決定を見ると、一貫した環境政策を貫くという強固な主体性がみられず、環境政策の内容や積極性の程度が、

そのつどの社会的力関係に影響されてきた。環境破壊についての危機感が盛り上がった時期には、政策決定における環境問題の優先順位は上がり、より根本的な解決策が着手されるが、危機感が衰えれば、政策決定における環境問題の優先順位は下がり、いったん形成された制度も改悪や骨抜きされてしまう。

その象徴的事例は、水俣病対策における大量の「未認定患者」の発生（1974年以後）、窒素酸化物の環境基準緩和（1978年）、環境アセスメント法の成立努力の挫折（1983年）、公害健康被害補償法の地域指定の解除（1987年）などである。これらは、経済的利害要求を掲げる利害集団と環境保全を主張する人々の力関係が、制御主体（行政組織、政権党議員集団、内閣）の意思決定に反映したものといえよう。

このような力関係のアンバランスの中で、環境庁は一つのジレンマにぶつかり続けてきた。環境政策の理想を実現するような厳しい制御努力を法案として準備しても、政府内の各省庁との折衝において合意を形成できず、政府案としてとりまとめることができない。他方で、政府案を形成するためには、他の省庁の反対に対して妥協を積み重ね、環境政策の内容をより消極的なもの、場合によっては骨抜きされたものにせざるをえない。このような困難さは、1960年代の公害対策基本法、1970年代から1980年代には環境アセスメント法、1990年代には環境基本法のそれぞれの準備過程に再三現れている。

#### 4 行政組織自体の利益追求の自己目的化

「政府の失敗」の第二の意味は、行政組織自身も、またその要素である個人や部局も、自分の利益を追求しようとする根深い傾向を持ち、それが時には自己目的化して、国民や社会の要求を後まわしにすることがある点である。政府内部の諸主体の特徴をより細かく見ると、政府を構成する要素的主体（各省庁）は、それぞれの使命とする行政課題を第一義的に志向しており、その利害関心や行為原則は、多様であり時に対立する。形式的には首相が統率しているとしても、複数の要素的省庁や部局が一糸乱れず同一の理念・原則で行為しているわけではない。

注意しなければならないのは、経済関連の官庁や部局は、関連業界および関連分野の族議員と深い利害関係を持ち、「公共事業トラスト」とでもいうべきものを政府レベルでも自治体レベルでもつくりだしていることである。そこでは、経済関連部局の職員が関連業界に天下りをし、毎年一定量の工事を発注することが自己目的化し、さらにはそれが政治腐敗の温床ともなる。

このような主体の構造は、環境問題への関心が高まったときに、政府組織の次のような対応を生み出す。環境ブームの時代になると、政府のトップレベルの演説では、世論の期待に応えなければならないから、理念がタテマエとして語られるが、それは個々の政策決定過程の細部までは必ずしも浸透せず、個々の場面では、担当官庁と、問題に直接関係する利害集団の意向が影響力を発揮する。通産省、運輸省、建設省などの経済官庁は、世論の盛り上がりのあるかぎりにおいて、環境問題についての新しい制約条件を少しずつ引き

受け、環境配慮を一定程度経営課題としても設定し、シンボリック事業を行ってブームに乗り遅れないようにはするが、既得権を放棄するような根本的変革には消極的である。このような組織体質のもとでは、環境問題への言及がファッション化・装飾化する危険性も大きい。たとえば、1977年からの第三次全国総合開発計画は、環境保全を柱の一つとした「定住圏構想」を唱えたが、石油ショック後の不況と重なったこの時期に、環境政策はいくつかの局面で明確に後退したのであった。

## 5 行政の保守性と社会運動の役割

先見性のある政策が求められるのは、従来の法体系や制度運用では解決できないような問題が生じたときである。しかし、行政組織は、既存の法体系の枠の中で、以前から積み重ねられてきた運用方法の延長によって問題を処理しようとする。そのため、法令に定められていない事項や新しい問題状況に対して、しばしば無能力や不適切な対応を示す。1950年代から1960年代における熊本水俣病、新潟水俣病、四日市公害などの発生と長期放置はその代表的な例である。

逆に既存の法体系の枠組みを組み替えるような形で環境政策が前進した時期や事例においては、世論の高まりと公害反対運動や環境保護運動の盛り上がりがあるのが常であった。強力な世論があってはじめて、環境政策の優先順位が高まり、従来の法律と制度的枠組みを組み替えるような、より根本的な政策の実施が可能となる。

世論形成にはマスコミの果たす役割も大きい。マスコミの力は、社会運動があつてこそ発揮される。社会運動は、個々の環境問題の発見と「社会問題化」、環境問題の実態把握、問題解決の原理や理念の創出、先導的な解決努力の実践、社会的な常識や価値観の転換といった諸点をとおして、政策の形成・実施にインパクトを与え、「政府の失敗」を是正する役割を果たす。反対に、政策の後退は、社会的関心の低下、世論の弱体化を背景とし、行政組織と運動団体の協力・連携も弱まった状況で起こるのが常である。

## 6 自治体における運動と政策の統合

これからの環境政策の前進のための一つの鍵は、自治体レベルにおける社会運動と自治体行政の結合である。公害規制にしても、環境アセスメントにしても、政府レベルでの政策がなかなか進まないときに、各地域での住民運動を背景に、自治体レベルでより先進的な環境政策が実現されてきた例は数多い。1980年代以後の環境問題の新局面でも、各地域の実状をふまえた、自治体レベルでの先駆的な政策が期待される。

とりわけ、環境負荷を減らす方向への社会経済システムと生活様式の組み替えという今日の課題は、より厳しい制約条件をよりこまごまと、さまざまな組織やわれわれの生活・消費に課すことを要請している。そのような社会と生活への介入の増大が、常に政府からの号令によってなされるのは望ましいことではない。むしろ、ごみの分別収集方式の発案と普及過程にみられたように、環境倫理に支えられた住民の運動や自治体の努力が、社会



経済システムの組み替えを推進し、その実績の上に、新しい環境政策の制度化が進むことが望ましいといえよう。

### 3 環境破壊につながる補助金の改革

先に述べた、外部効果を内部化する政策手段であるピグー的課税 補助金政策について、現実にそれを行う際の問題、また、すでに行われている補助金政策が環境に対して及ぼしている影響、そして、その改善策について述べていくことにする。

#### 補助金の四つの欠陥

世界全体で、各国政府は少なくとも年間5000億ドルを、魚の乱獲から過放牧にいたる環境破壊的活動に支出している。だが、その総額はもっと大きいかもしれない。ほとんどの国は補助金の総額を評価しようとさえしておらず、完全に把握している国となると皆無だからである。世界全体の税負担は年間約7兆5000億ドルだが、補助金はこの税金所得や利益や消費などにかかる税 を少なくとも7%押し上げている。労働、投資、消費への税が増すと、それらに対する活動意欲がそがれ、世界経済の足枷となる。しかもそれは、世界的財政難の時代と考えられているいま、行われているのである。

そうした補助金をもたらす副作用を列挙すれば、実質的に、そこには現代の環境問題のすべてが含まれることになる。これらの補助金制度を設ける政府に、もちろん環境を悪化させようという意図はない。ほとんどの補助金は、経済発展を促進する、資源集約的な産業に依存する農村集落を保護する、エネルギーおよび食糧の自給を通じて国の安全保障を強化する、あるいは貧しい人々を助ける、といった名目で実施されている。

残念なことに、環境破壊的な活動を促しているこれらの補助金のなかに、何かの役に立っているもの、しかも妥当なコストで効果を上げているものを見つけることは難しい。時代遅れの目標や問題の多い目標のための補助金もあれば、ほとんど非効率的ともいえる補助金もある。それ自身が引き起こした環境破壊のために廃止された補助金さえある。その他のほとんどの補助金は、意図した受益者にある程度届くには届くが、きまって効率が悪く、大部分はそれをさほど必要としない人々の懐に入っている。

要するに、ほとんどの補助金は、現在のような実施状況では、四つの告発状を突きつけられている。第一に、補助金はどんな条件でも失敗する。第二に、補助金は政府のコストを高める。第三に、補助金のせいで税金が高くなり、労働と投資の意欲がそがれる。第四に、補助金は環境を破壊する。したがって、補助金の改革は、これからの公正な未来を保証するためのもっとも重要な第一歩である。汚染者に補助金を出し続けながら、他方で、汚染者に汚染除去費用を負担させる 環境的に持続可能な社会を築くためにはどうしても必要な措置である というのは、どうにも理屈が通らない。

#### 補助金とは何か

補助金とは、特定の活動あるいは集団に利益をもたらすやり方で、市場のリスク、報酬、コストを変える政府の政策と定義できる。もっともわかりやすい補助金は、消費者価格を

低く抑えたり生産者価格を維持したりするために、政府が直接支給する補助金である。なかには、もっとわかりにくい、多種多様な形態をとる補助金もある。これらは、わかりやすい補助金と同じようにコストがかかるが、政治家の間では見えにくいという理由で人気が高い。例えば、税制上の特別な優遇措置のかたちをとる多くの補助金がある。補助金が政府の支出を増加させる場合であれ、歳入を減少させる場合であれ、補助金のコストを最終的に負担するのは一般納税者より正確に言えば補助金を受けない納税者である。

#### [ 補助金のさまざまな形態 ]

政府がサービスや資源を供給コストを下回る価格で売る（たいていの公共灌漑用水はこれに相当する）ことも、価値を下回る価格で売る（熱帯雨林における牧場経営のための低利融資）ことも、やはり巧妙な補助金である。ほとんど世界中で行われている例としては、数々の自由貿易条約が結ばれているにもかかわらず、たいていの政府が依然として関税や輸入数量割り当てで国内産業を保護していることが挙げられる。そのような保護のコストは、価格の上昇を通じて大部分が消費者に転嫁される。

金銭評価がむずかしいが、もう一つの重要な補助金は、政府が民間のリスクを引き受けるというかたちの補助金である。例えば、民間の原子力発電の歴史の初期において、米国政府は、原子力発電所の事故による損害に対する電力会社の責任に上限を設定し、それでカバーできないリスクについては、無料で肩代わりした。原子力発電所の事故の可能性とコストについて信頼できる評価を行うことは不可能なので、事故のリスク負担を引き受ける民間保険会社はない。現在も行われているこの補助がなければ、原子力発電産業はけっして発展しなかつただろうし、今日操業さえしていないだろう。したがって、原子力産業にとって補助金は測り知れぬほど貴重である。

同様に金銭評価がむずかしい補助金は、当局が政府管理用地を伐採や鉱業のような商業的活動に供し、商業的には競争力が弱いかもしれないが必ずしも価値が低いわけではない他の用途（例えば現地住民のさまざまな自給自足的活動）を犠牲にするようなかたちで実施される補助金である。実際、経済的価値という考え方を、この場合のような財産権の強制的移転にまで当てはめるのは、無理な拡大解釈である。経済的価値というものは、自由意志による交換が行われるという前提に基づいて論じることができるものである。すなわち、何かに1000ドルの経済価値があるということは、人々は自分の意志で、1000ドルと引き換えにそれを手放すつもりがあるということの意味する。しかし、例えばマレーシア政府がサラワク州で伐採を認可したというとき、そのことがダヤク人に課すコストをどう金銭評価できるというのであろうか。

#### [ 補助金が必要な理由 ]

そもそもすべての補助は市場の操作にほかならず、はじめから益よりも害が大きいに決まっているという議論によれば、アダム・スミスの「見えざる手」を自由に働かせることこそ、経済を社会のためにうまく働かせる最善の方法ということになる。しかし、補助には筋の通った理由もある。現実の経済は、経済理論が仮定する自由な経済として完全に機

能することはけっしてない。もっとも広く認められている欠陥の一つは、寡占への傾向である。寡占とは、少数の大企業による産業の支配であり、長期的には競争とイノベーションを低下させる傾向がある。そうした欠陥は是正できるとしても、物的富の最大化は、結局のところ、望ましい社会の姿について集団が抱くビジョンに反する社会、例えば貧困が放置された社会を招来することがある。すなわち、市場の二種類の欠陥　市場が実際には不完全なことと、理論的に見ても不適切であること　が政府介入の根拠である。

#### [ 効果的な補助金の条件 ]

既存の補助金と実施される可能性のある補助金について、その有効性と価値を念入りに吟味することは大切である。意図しなかった受益者に奉仕し、意図しなかったインセンティブをもたらし、あるいは時代遅れとなった目的に奉仕する度合いに応じて、補助金は環境コストと財政コストの重荷を社会に背負わせることになる。

補助金をもっとも効果的なものにするためには、対象を明確に絞る必要がある。補助金は補助しようと意図した人々にだけ支給されるべきであり、必要がなくなれば廃止すべきである。そしてもっとも基本的なことだが、補助金は、直接必要とされる財政コストと環境コストの全額を正当化できる便益をもたらすものでなければならない。この原則に曖昧な点はない。それにもかかわらず、この原則に合う補助金はほとんどないのが現状である。多くの補助金は効果を上げていないか、的の絞り方がまずいために非効率的である。とりわけ直接コストと間接コストを計算に入れるとそのことがいえる。

補助金は、もっとも適切に割り当てられた政策目標に基づいて、おおまかに次の四つのカテゴリーに分類することができる。すなわち、全般的な経済発展を刺激する補助金、自国の安全保障や労働者のために国内産業を保護する補助金、消費者(とりわけ貧しい人々)が負担するコストを削減するための補助金、そして新技術を開発するための補助金の四つである。これらの補助金は、ほとんどすべて改革を迫られている。

#### 今こそ補助金の改革を

ここ10年間というものの、世界中のあちこちで補助金改革が起こっている。ほとんどは環境よりも財政上の懸念から起こった改革である。旧東ヨーロッパ圏における共産主義の崩壊の結果として起こった補助金の後退は、その主要な例である。これらの国を動かしたものが何であれ、補助金の削減に向けて最初に歩み出したこれらの国、そして時にはステップを間違えたこれらの国は、改革の最善の進め方について世界の他の国々に貴重な教訓を提供している。それはそれとして、多くの補助金がかつてなかったほど政治的に身動きが取れなくなっている。明らかに、包括的な補助金改革というのはささいな事業ではない。それは現代経済を公正で持続可能なものにするうえできわめて重要な事業である。

#### [ 改革の基本原則 ]

良い補助金の原則を、今日実施されている補助金に当てはめれば、そこから次のようないくつかの基本的勧告を導き出すことができる。カウボーイ型経済(自然資源を無限の開

拓地として扱う収奪型経済)を永續させる補助金のほとんどすべてを撤廃すること。保護主義的補助金は、どんどん高くし続けるしかない海面上昇防御堤防のように、不必要か、効果的でないか、あるいは高くつきすぎる 現在そうでなければ、まもなくそうなる

ので、これを段階的に廃止すること。手当たり次第の補助金をやめて目標を正確に定めるか、または、貧しい人々を助ける別の方法に代えてしまうこと。環境に有益な科学技術の開発をスピードアップするために、使途の広いインセンティブとボトムアップ的なアプローチの組み合わせを用いること。

改革すれば補助金はもっと有用なものになり、世界全体で納税者と消費者にとって直接的成本となっている5000億ドル以上の補助金のほとんどを廃止でき、しかも環境面でも助けになるだろう。補助金を改革すれば、税金と消費者物価が下がり、税金がもつ労働と投資へのマイナス効果は減少する。石炭産業やバージン木材を原料とする製紙業など、持続可能性のない、汚染物質を出している産業は、太陽電池パネルのメーカーや再生紙メーカーなどのような持続可能性を持つ競争者よりも、市場で人為的に有利な条件を与えられているが、補助金の改革でその一部を失うであろう。改革のための着手が早ければ早いほど、より秩序立った改革が可能だし、改革で不利益を被る産業における労働者の解雇から生じる苦痛なども、より少なくすませることができるだろう。補助金改革で水とエネルギーの価格が上昇するという点については、貧しい人々が被る不利益の程度に応じて、貧しい人々に狙いを定めたもっと効率的な補助金によって補償すればよい。

#### [ 資源浪費を抑制する工夫 ]

持続不可能な現代経済の間違いを正すためには、最終的には補助金の改革をはるかに上回ることが必要だろう。社会は補助金によって好ましい経済活動に報酬を与えることができるが、もっと基本的には、好ましくない活動は、環境税によってペナルティを課したり、規制によって禁止する必要がある。とはいえ、政治的提案としては、環境に有害な補助金には反対も大きいので、補助金の改革は環境の持続可能性にいたるもっともやさしい手段と言わねばならない。補助金の欠陥はくり返し述べるに値する。すなわち、補助金は政府のコストを高くする。その結果として高くなる税金と価格は、経済にとって重荷となる。補助金はどんな条件であれほとんど役に立たない。補助金は環境を悪化させ、長期的な経済的繁栄の土台をむしばむ。

未来の世代に公正と繁栄をもたらす経済をつくり出すと決意した市民や政策当事者にとって、汚染者への資金援助を断ち切ることほど、効果的な方法はほとんどない。それさえできないというのであれば、その先に横たわる、より根本的な改革のためのより困難な政治的闘争に勝つことはおぼつかない。

<参考文献>

「ミクロ経済学」 大路雄司著（1993） 有斐閣

「ミクロ経済学」 西村和雄著（1996） 岩波書店

「地球白書 1997 - 98」 レスター・R・ブラウン編著（1997） ダイヤモンド社

「環境社会学」 飯島伸子編（1993） 有斐閣ブックス