

Title	環境と経済(6) : 環境法は市場メカニズムをどう見るか
Sub Title	Environment and economy (6)
Author	六車, 明(Rokusha, Akira)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2011
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.19 (2011. 3) ,p.291- 315
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	豊泉貫太郎教授, マキロイロバート教授, 退職記念号 = Essays Commemorating the Retirement of PROFESSOR TOYOIZUMI KANTARO, PROFESSOR ROBERT MCILROY Presented by Their Colleagues and Former Students 論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20110325-0291

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

環境と経済 (6)

——環境法は市場メカニズムをどう見るか——

六 車 明

はじめに

- I 市場メカニズムと環境法
 - 1 環境基本法と市場メカニズム
 - 2 第三次環境基本計画と市場メカニズム
- II 市場メカニズムの問題性
 - 1 市場の失敗と政府の失敗
 - 2 市場の概念
 - 3 外部性
- III 市場メカニズムの問題性への対応
 - 1 外部性の内部化
 - 2 日本の経験から学ぶ
 - 3 これからの課題

おわりに

はじめに

今日、環境法や環境政策において、市場メカニズムという用語はさまざまなところで使われている。市場メカニズムはもともと経済学の概念であり、経済学は、長い時間をかけて問題点を検討をしている。環境法が市場メカニズムという概念を的確に理解して使用するためには、経済学における検討経緯を振り返ることが大切である。本稿は、そのような観点から、環境法は市場メカニズムをどのように見たらよいのか、ということ考察するものである。

I 市場メカニズムと環境法

1 環境基本法と市場メカニズム

1993年（平成5年）に制定した環境基本法は、4条において、「環境の保全は、社会経済活動……による環境への負荷をできる限り低減すること……が……自主的かつ積極的に行われるようになることによって、健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨とし……て、行われなければならない。」と規定する。

この4条のように構築すべき社会を指し示す規定は、公害対策基本法（1967年（昭和42年）制定、環境基本法の制定により廃止）には存在しなかった。大塚は、環境基本法は環境と経済の統合を目的としており、1970年（昭和45年）に公害対策基本法から経済調和条項が削除されたときが第1のパラダイムの変更であり、環境基本法を制定したことを第2のパラダイムの変更であると指摘している¹⁾。

このほかにも環境基本法は、22条2項1文において、「国は、負荷活動を行う者に対し適正かつ公平な経済的な負担を課すことによりその者が……負荷の低減に努めることとなるように誘導することを目的とする施策……を活用して環境の保全上の支障を防止することについて国民の理解と協力を得るように努めるものとする。」と規定する。この規定については、大塚は、「市場メカニズムを活用」するものであるとしている²⁾。

2 第三次環境基本計画と市場メカニズム

環境基本法15条1項は政府に対し、環境の保全に関する環境基本計画を定めることを命じている。政府は2006年（平成18年）、第三次基本計画を閣議決定

1) 大塚直『環境法第3版』235頁（有斐閣、2010年）

2) 注1) 239頁

した（適用条文としては、15条5項に基づく環境基本計画の変更³⁾）。その「第二部 今四半世紀における環境政策の具体的な展開、第1章 重点ごとの環境政策の展開（事象横断的な重点分野政策プログラム）」の冒頭の第7節の見出しは、「市場において環境の価値が積極的に評価される仕組みづくり」である。そのなかの「4 重点的取組事項、(2)環境の視点からの経済的インセンティブの付与」のはじめには、経済的手法について次のように記述している³⁾。

「商品の価格に環境コストを適切に反映させる環境に関する税、排出量取引、補助金などの経済的手法は、市場メカニズムを前提とし、経済的インセンティブの付与を介して商品の選択等の行動に際して環境により行動の選択を促すことを狙いとするものです。」

II 市場メカニズムの問題性

1 市場の失敗と政府の失敗

現代社会における企業行動の問題性について、法学者の大塚は、以下のよう
に述べている⁴⁾。

「現代社会において企業は、もっぱら企業内部の収益勘定に基づいて収益の最大化を目標として行動する。事業者は、企業活動の企業外に及ぼすマイナス面、つまり外部費用（external cost）については考慮することがない。また、資本主義的価値観の下では、大気、水、日照などは自然財と呼ばれ、経済的に価値がないと考えられていた。そして、環境は無主物であり、その利用にあたって対価を要求されることがないため、過剰な利用が行われやすい。」

3) 環境省編『環境基本計画 環境から拓く新たなゆたかさへの道 平成18年4月閣議決定 第3次計画』61頁（ぎょうせい、2006年）

4) 注1) 31頁

市場メカニズムの問題性について、経済学者の植田の捉え方は以下のとおりである。

「一般に、環境は、市場で取引される通常の財とは異なって、価格がついていない。価格がついていないから価値がないかという、環境は人間の生存と社会発展に不可欠な人間社会の基盤を形成する財であるから、価値がないはずはない。したがって、環境とは価格のつかない価値物だといえる。ところが、市場メカニズムでは、価格のつかないものは、各経済主体がそれを利用したとしても費用として認識することはないため、過剰利用が発生しがちである。水や大気という環境資源をその再生能力を超えて過剰に利用すれば、当然資源枯渇や環境汚染が発生する。」⁵⁾

「環境破壊を外部性（externality）として認識するならば、環境問題は市場の失敗（market failure）の問題であると把握できる。

（前略）市場が十分に機能せず、効率的な資源配分が行われなかったり大量の失業が発生する場合がある。これは、市場の失敗と呼ばれている。」⁶⁾

植田は、市場メカニズムの問題点から、環境政策における政府の失敗について、次のように述べる⁷⁾。

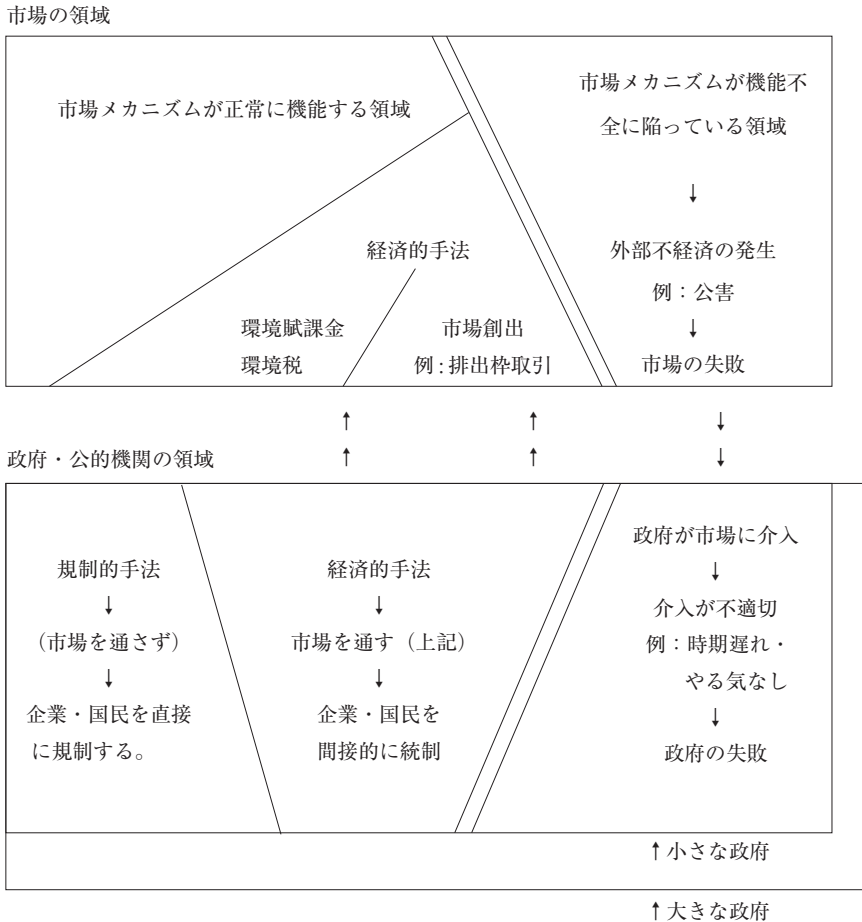
「地球環境問題の激化にみられるように、環境政策分野における政府のこれまでの公的介入は対症療法的であり、期待が大きいわりには、十分な効果をあげていない。その意味では、環境問題に対しては市場によるマネージメントが失敗しているだけではなく、政府によるマネージメントも失敗しているのである。このことを、政府の介入が環境保全という所期の目的を果たせず経済の効率性を回復し得ていないという意味で、環境政策における政府の失敗（government

5) 植田和弘『環境経済学』19頁（岩波書店、1996年）

6) 注5) 21-22頁

7) 注5) 30頁

図表 1 市場の失敗と政府の失敗



failure) と呼ぶ。」

政府が市場に介入するためには、予算が必要である。そこで、環境法・環境政策においても、大きい政府を選択するか小さい政府を選択するかという問題を考える必要がある。牧は次のようにいう⁸⁾。

「一般的には、大きい政府の背景には、市場に任せる領域を狭め、社会保障や教育など比較的競争原理に乗りにくい分野に十分な予算をつけることによって、社会の安定を促そうという理念がある。一方、小さい政府の背景には、政府が介入する部分をできるだけ少なくし、市場原理を十分に活用することによって、経済のダイナミズムを維持しようという理念がある。」

「大きい政府と小さい政府の選択は、最終的には、経済学が決めるのではなく、国民一人一人の意思による。（中略）このような選択は、選挙を通じて行われることになる。このようにして、民主主義社会における選挙の役割は、市場の担当範囲を決める、という重大な選択をすることになる。」

牧のいう市場原理がすなわち市場メカニズムとってよいであろう。

2 市場の概念

市場メカニズムの失敗を考えるためには、市場というものを立ち入って考えなければならない。その市場を考えるにあたっては、いくつかの概念を確認しておく必要がある。第1に資源、第2に財、第3に価格である。

第1の資源と環境との関係について、増田は次のように説明する⁹⁾。

「資源は人間が利用・享受する財・サービスの源泉となるもので、資源であるかどうかは、人間生活に役立つかどうかという観点から見られることが多い。それに対して、一般に環境は人間や生物の生存・行動に影響を与える外的な条件・要因の全体であって、通常、人間ばかりでなく生物も『主体』として考えるところが資源と異なる。

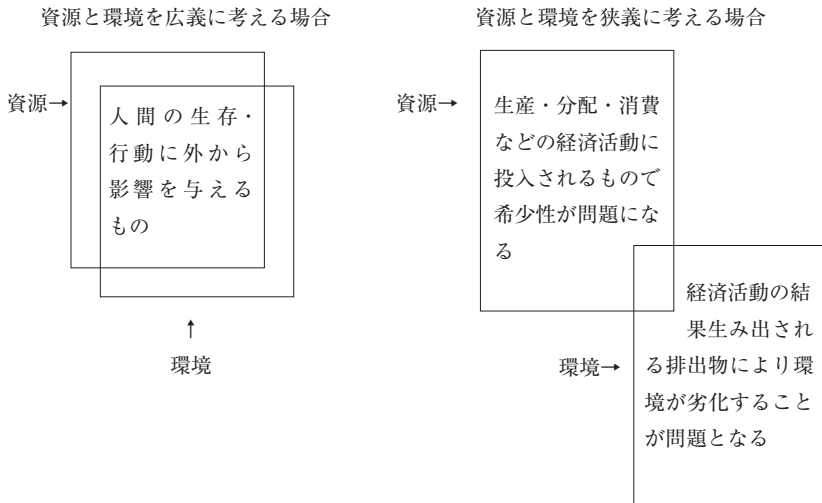
8) 井原哲夫・牧厚志・桜本光・辻村和佑『経済学入門(第2版)』199-200頁（日本評論社、2008年）執筆牧

9) 編著者桂木健次・増田信彦・藤田暁男・山田國廣『[新版] 環境と人間の経済学』40-41頁（ミネルヴァ書房、2005年）執筆増田

人間の生存・行動に外から影響するものは人間生活の役に立つものが多いので、広義に考える場合には、資源と環境の多くは重複することになる。それに対して、一般社会で資源問題とか環境問題という場合には、それらを狭く解釈することが多く、重複する部分が少なくなる。この場合には、資源は主として生産・分配・消費などの経済活動へ投入されるものであり、資源問題はこの資源が希少的になることから生じる。また、環境は主として経済活動の結果生み出される排出物を受容するものであり、環境問題はこの排出物により引き起こされる環境の劣化から生じる。」

増田による資源と環境の関係を図表にすると次のようになる。

図表2 資源と環境の関係



次は財の概念である。財については次のような説明がある¹⁰⁾。

10) 細田衛士・横山彰『環境経済学』13-14頁（有斐閣、2007年）執筆細田

「経済学とは、人間の欲望を充足するために営まれる経済活動を研究する学問である。

人間の欲望を充足する経済資源を財（goods）という。財には、パンなどの物的なものだけでなく、人間の労働サービスなどの非物的なものもある。さらに財は、パンや労働サービスのような経済財と空気のような自由財とに区分できる。人間の欲望に対してその存在量が稀少で、それを手に入れるために何らかの犠牲が必要な財が経済財である。ただ単に『財』といえ、この経済財を意味する。これに対して、人間の欲望に対してその存在量が稀少でなく大量にあり、それを手に入れるために何も犠牲を必要としない財が自由財である。実際、スモッグなどの大気汚染の環境問題が発生するまでは、空気は自由財であった。しかし、大気が汚染されている地域では、新鮮できれいな空気は自由財ではない。なぜならば、新鮮できれいな空気を手に入れるためには生産活動を減らしたり、工場の煙突に浄化装置を備え付けたりする必要があり、そうした対策のためにその地域社会は何らかの犠牲を覚悟しなければならなくなるからである。」

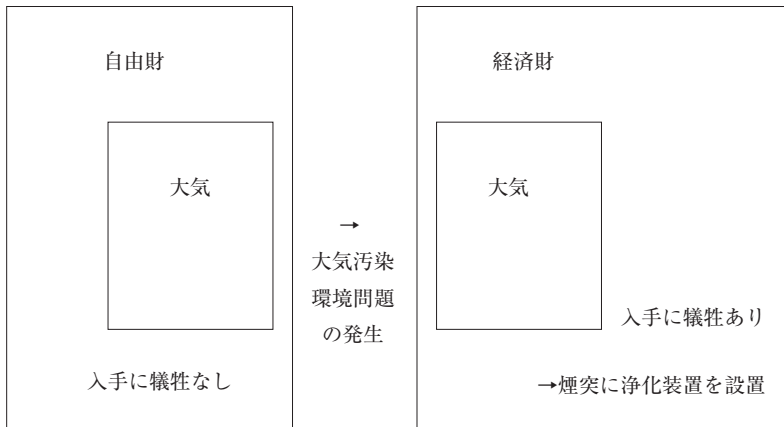
大塚が前にⅡ 1 のところで言及した「自然財」は、上記の解説における「自由財」とほぼ同旨に使われている。大気は、自由財から経済財に移ることがある。その関係は図表 3 のようになる。

市場を考えるにあたり第 3 に確認すべき概念は価格である。価格は次のように定義されている¹¹⁾。

「(価格とは) 普通には、購入される経済財の 1 単位に支払われる貨幣量のこと。広義には、賃金、利子率、為替レート、地代をも含む。自由主義経済では、価格の高さは経済におけるその経済財の稀少性を示す指標とみなされ、経済活動は価格を中心に営まれている。」

11) 金森久雄・荒憲治郎・森口親司編『有斐閣経済辞典(第 4 版)』128頁(有斐閣、2005年補訂)

図表3 自由財としての大気と経済財としての大気



また、価格の役割は、「モノやサービスに価格がついていることにより、その利用は対価を支払った人に限定される。つまり価格は希少な財・サービスの利用を特定の人に限定するための手段の1つである。価格以外に、利用者を特定する手段としては先着順や配給がある。」と説明されている¹²⁾。

市場メカニズムを考えるにあたってもっとも重要な概念は市場である。そして、市場は本質的にメカニズムというものを取り込んでいる。市場とそのメカニズムについてはさまざまな説明がされている。環境法学の観点からみると、以下の説明が包括的であり、市場とそのメカニズムを全体として理解する観点から適切である¹³⁾。

「市場の定義としては次の三つが考えられる。①多くの人々が一堂に会し、財を売り買いする場所、というのがもともとの意味である。そこでは需要と供給

12) 塩澤修平『経済学・入門 第2版』12頁(有斐閣、2003年)

13) 吉沢英成「市場」『平凡社大百科事典』6巻821頁(平凡社、1985年)

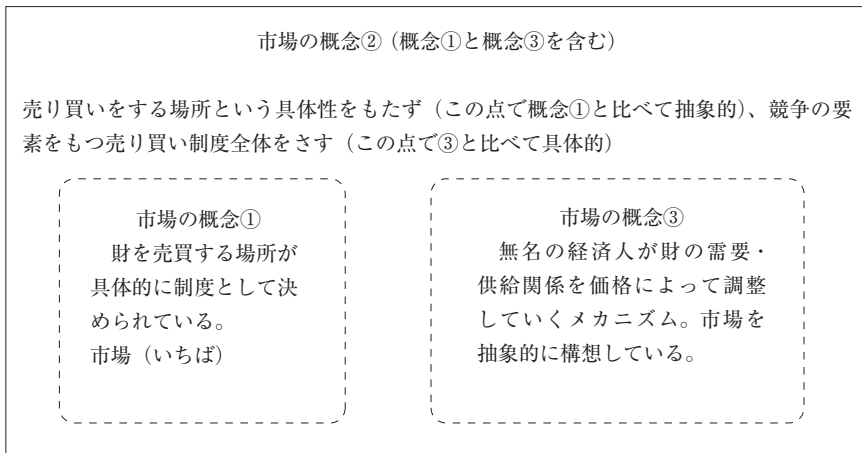
が出合い、財の価格、売買される量をめぐって、需給のあいだの競争を含む相互作用が演じられる。現在でも市場を<いちば>と発音する場合は、具体的な場所をさしている。市<いち>もまた同じである。②しかし近代産業社会（市場社会とも資本主義社会ともいう）の出現にともない、市場は、場所という具体性をもたなくなり、競争の要素を強くもつ売り買いの制度全体をさすようになった。これは、生産者と最終消費者のあいだに仲買人、卸商、小売商と多くが介在することになり、売買の場所は互いに関連をもちながらも、取引所、卸売市場、小売店舗、長期契約取引などに分化し広範囲に散らばることになったためであるが、さらに、資金支払による雇用関係（賃労働）が一般に広がり、金融（貨幣の貸借が貨幣利子支払をとまなう）関係も大規模になったためである。」

「③ところで経済学では、いっそう抽象的なかたちで市場を構想する。それによれば市場とは、いわば無名の経済人（ホモ・エコノミクス）たちがセルフ・インタレストを動機にして自由に作用しあい、各財・サービスの需要・供給関係を価格によって調整していく機構（メカニズム）である。したがって完全な市場では、一部の人々にのみ特許状のような特権が与えられることも価格の動きに統制が加えられることもなく、個々人の自由な判断が価格の媒介的な役割に導かれて全体的に調整されていく。フランスの経済学者L.ワルラスによって展開された一般均衡理論はこうした市場把握の典型である。」

「市場が社会制度の一つであることからしても、そして最も包括的であるという点からしても、②の市場が定義として適当である。包括的だというのは、①の市場は売買の場所が具体的に制度として決められた②の市場であると規定できるし、③の市場は②の規定のなかで制度的な限定がほとんどゼロの特別の場合であるとするができるからである。」

吉沢の定義は、②と③の違いを明らかにしている。経済学におけると同様に、環境法学においても、この違いを意識することが重要であろう。環境法学では、②の意味の市場が問題になる。しかし、メカニズムという観点からみると、より洗練された③の意味が近くなる。③では、機構（メカニズム）という用語を使って説明している。

図表4 市場の概念 (吉沢による)



3 外部性

市場の失敗は外部性と深い関係がある。そこで、外部性の概念を明確にする必要がある。外部性は、次のように定義されている¹⁴⁾。

「一般に外部性といえば、ある主体の活動が市場のチャンネルを通さずに第三者に何らかの影響を及ぼすことを意味する。その市場チャンネルを通さない外部性は技術的外部性といわれ、市場のチャンネルを通じて第三者に何らかの影響を及ぼす外部性すなわち金銭的外部性とは区別される。また、その影響が第三者にとってプラスの場合には外部経済、マイナスの場合には外部不経済という。したがって、外部性には、①技術的外部経済、②技術的外部不経済、③金銭的外部経済、④金銭的外部不経済がある。」

外部性のなかには、市場を通さない場合と市場を通す場合があるという。「外部」といいつつ市場を通す場合があるので注意する必要がある。ここで重要な

14) 注10) 51-52頁横山執筆

ことは、「経済」の意味が、中立的ではなく、不経済（マイナスの経済）の反対としての経済、つまり、プラスの経済という意味に使われるということである。横山の外部性の分類に関する説明を図表にすると以下ようになる。

図表5 外部性の分類

第三者への影響 の内容 外部へ の影響形態	プラスの場合	マイナスの場合
市場チャンネルを通さない	①技術的外部経済	②技術的外部不経済 (例：公害)
市場チャンネルを通す	③金銭的外部経済	④金銭的外部不経済

外部性は経済学において歴史をもつ概念である。外部性に言及したのはマーシャル (Alfred Marshall, 1824-1890 イギリス) が最初である。マーシャルは、ケンブリッジ学派の創始者である。マーシャルからピグー、カッパという流れがある。マーシャルについては次のような紹介がされている¹⁵⁾。

「……一つの企業が新しい機械を採用したり、より能率の高い労働組織を導入したりすることによって、その生産費の節減をはかる、これをマーシャルは、内部経済 (internal economy) といっております。ローザンヌ学派の経済学は、そのような内部経済の研究だけを行ったのでありますが、マーシャルは、一つの企業の生産費を節減する事情には、そのような個々の企業の企業努力によって生ずる節約以外に、もっと重要な節約がある、それはなにかというと、例え

15) 杉本栄一『近代経済学の解明(下)』72-73頁 (岩波文庫、1981年)

ばある地方において、鉄道が敷設されたため原料の運送が楽になり、したがって原料価格は安くなったとすれば、この企業の生産費は、この事情のために節約せられます。この場合の節約は、この企業の生産費の逡減をひき起すのでありますが、その原因は、その企業の企業努力にあるのではなく、社会の発達にあるのです。マーシャルはこれをさきほどの内部経済と区別して、外部経済 (external economy) と名づけ、その研究こそ、ケールノーの生産費分析が陥った誤りを救うるのである、と考えました。」

上記の図表5でいえば、マーシャルは、第三者への影響の内容がプラスの場合を考えていた。マーシャルの有名な言葉として「冷き頭と温き心 (cool head but warm heart)」というものが残されており、この言葉は、そのまま次のピグーに伝わりその経済学の真髄となっているといわれている¹⁶⁾。

ピグー (Pigou, A. C., 1877-1959 イギリス) は、このマーシャルの外部性の概念を公害・環境問題に即して考察した¹⁷⁾。ピグーは「厚生経済学」において、外部不経済について次のような記述している¹⁸⁾。

「私的限界純生産物が社会的限界純生産物よりも小さくなる上述の投資に対応して、そうでないものが沢山ある。それは附随的な損害に対して補償を強要することが技術的に困難なために、私的限界純生産物が社会的限界純生産物よりも大きくなる場合である。たとえば或る占有者の獵獣保存行為のために、兎が近隣の占有地の土地を荒らす場合に、弁償されない附随的損害を第三者が蒙る。(中略) さらに都市の住宅地域に用地を所有する者がそこに工場を建てて、近所の用地の快適を著しく破壊する場合、或いは程度は軽いですが、その者が反対側の家の採光を悪くするような方法でその用地を使用する場合 (注は省略)、或いは

16) A. C. PIGOU, THE ECONOMICS OF WELFARE, Macmillan and Co., 1952. 永田清監修・気賀健三、千種義人、鈴木諒一、福岡正夫、大熊一郎共訳『厚生経済学』第1巻ないし第4巻 (東洋経済新報社、1953-1955年) 第1巻解題8頁

17) 室田武・坂上雅治、三俣学・泉留維『環境経済学の世紀』98頁 (中央経済社、2003年)

18) 注16) 第2巻 (1954年) 70-71頁

彼が密集地域に建物を建てるのに資源を投じ、それによって空地や近くの遊び場所をせばめ、そこに住む家族の健康や能率を害する傾きのある場合、かかる損害が生ずる。」

ピグーを引き継ぐ者としてカップ（Kapp, Karl William, 1910-1976 ドイツ生まれ、アメリカとスイスで活躍）をあげるべきである。カップは次のように紹介されている¹⁹⁾。

「西欧の経済学者のなかで公害の経済理論に本格的に取り組んだのはカップ教授が初めてであろう。古くはケンブリッジ学派のピグーが私的費用と社会的費用の乖離の問題として、これに取り組んだが、これはあくまでも自由競争に対するひとつの例外として論じたものであって、カップ教授のように社会的費用を経済学の中心問題と考えたのとは全く異なっている。」

カップは、「私的企業と社会的費用」において、社会的費用に関し、次のように論じている²⁰⁾。

「要するに、社会的費用という語は、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。」（16頁）

「私的生産の社会的費用のうちの或る種のもは、特定の産業の特殊な生産慣行（すなわち、防止手段の等閑視）に由来するのに対して、他の社会的損失は、

19) William Kapp, ENVIRONMENTAL DISRUPTION AND SOCIAL COSTS, Kyklos, 1970. 柴田徳衛・鈴木正俊訳『K.W.カップ 環境破壊と社会的費用』訳者あとがき323頁（岩波書店、1975年）

20) William Kapp, THE SOCIAL COSTS OF PRIVATE ENTERPRISE, Harvard University Press Cambridge, 1950. 篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』（岩波書店、1959年）。なお、267頁の引用の冒頭において、「法律上の判例」とあるが、原文は「judicial precedent」であるから、「法律上の」を除いて引用した。

むしろ現存の法律的・経済的諸制度の枠内における、競争的過程の作用の結果生ずるものであることが明らかとなった」(264頁)

「ここで論じた生産の社会的費用の中には、工場事故、職業病、婦人幼年者労働による個人的および社会的損失が含まれている。社会的費用はまた、不適切な燃焼方法や、私経営による未処理の廃棄物の河川、湖沼への放流から起る空気や水の汚染の多様な破壊作用としても現われている。さらに、例えば野生動物、石油、石炭、土壌の肥沃度、森林資源のような自己復原力のある、或いは潤渇性の、天然の富の競争的な採取の場合にも、重要な社会的生産費用がこれに伴いがちである。」(265頁)

「これらの損失が共通に持ち、またこれらを真に社会的費用たらしめるところのものは、それらが私的経営の費用計画の中に含まれていないという事実である。これらは、いかなる形態をとるにせよ、企業家以外の個人、或いは社会全体、或いはこの両者に転嫁され、それらによって負担されるのである。」(265-266頁)

「『判例は、一般的な損失ではなくて、特定の損失の論証を必要とし、また、特定の個人が経験した損害の大きさの量的な推定を必要とする。』(注1——省略)たとえこのような証拠が入手可能であって、損害が証明されたとしても、強制命令による損害の有効な防止は、実際的な防止方法が存在することが証明せられえた場合においてのみ保証されうるのである(注2——省略)。社会的損失が、しばしば私的生産者とその責を負うことなしに起こるいま一つの理由は、その肩に社会的費用が転嫁される個人が、このような社会的損失を惹起した高度に組織化された事業単位と同じような経済力、資力、一般的洞察力を持つことがない、という事実にある(注3——省略)。さらにまた、社会的損失の防止が特に高価につくような諸産業は、救済的手段をとるよりも、既存のまたは提案された、統制立法と争った方が一層有利であると考えられるかもしれない。」(267頁)

ここに引用したこの内容は、彼の時代の彼の地において活躍した一人の経済学者が論証し、社会に訴えようとしていることと、現代の法学者が行っていることが追い求めているものとは、時代、地域をこえた普遍性をもっていることを示している。

Ⅲ 市場メカニズムの問題性への対応

1 外部性の内部化

外部性の内部化については、以下のような説明がある²¹⁾。

「外部不経済がもたらす問題は、それが解決されない状態では、社会の一員として外部不経済を被る主体の効用が考慮される社会において、社会的厚生が最大化されていないという問題である。外部不経済を各主体の経済計算のなかで考慮されるようにすることで解決することは外部性の内部化といわれ、外部性を内部化するために政府は規制や課税など種々の政策を実施することが期待されている。」

わが国の環境法学において外部性の内部化を考える場合には、1972年のOECD理事会勧告が重要である。大塚は、注1)の著書32頁で「(外部費用の内部化)のためのさしあたりの方法として、産業活動その他の人為による環境負荷に伴う外部費用は、環境汚染者が負担すべきであるとの原則を確立しなければならない。1972年(昭和47年)2月にOECD(経済協力開発機構)の環境委員会が環境対策のガイディング・プリンシプルとして採択した『汚染者負担の原則(Polluter-Pay-Principle: PPP)』は、この原則を表明したものである。」と述べ、他方、植田もOECDの汚染者負担(PPP)については、注2)にあげた著書の149-150頁を中心として詳しく触れている。

環境法学と環境経済学は、1972年のOECDの上記環境委員会に引き続いて出された同年の理事会勧告をどのように受け止めたのであろうか。

1972年5月26日のOECD理事会勧告の内容(以下「理事会勧告」という。)は、以下のとおりである²²⁾。

21) 注5) 73頁執筆横山

「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告
Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning
International Economic Aspects of Environmental Policies 26th May 1972
理事会は、(中略)

1 加盟国の政府が環境管理政策およびその措置を決定するに際し、この勧告の付属書に述べた「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプル」を遵守 (observe) すべきであることを勧告し、

2 環境委員会に対し、この勧告の実施につきレビューすることを指示し、

3 環境委員会に対し、通報協議の具体的なしくみおよびなんらかの具体的な行動方式を採択するよう可及的速やかに勧告することを指示する。

付属書

環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプル

まえがき

1 以下に述べるガイディング・プリンシプルは、主として環境政策の国際的側面——とくに経済及び貿易に対する意味——に関するものである。

ただしこのプリンシプルは、例えばプリンシプルの実施に伴う過渡期間中に生じるべき特殊な問題、いわゆる「汚染者負担の原則」の実施の手段、この原則の例外、国境を越える汚染、あるいは発展途上国に関連して起こりうる問題についてはふれていない。

A 指針

(a) 費用負担——汚染者負担の原則

2 環境資源は一般的には無限でなく、したがって生産・消費活動にそれらを利用すれば、それら資源の悪化を招きうるということは明らかである。

この悪化の代償が価格体系の中に適切に織り込まれない場合には、国内およ

22) 淡路剛久・川本隆史・植田和弘・長谷川公一編『法・経済・政策：リーディングス環境第4巻131-133頁(有斐閣、2006年)から引用。同書は、OECD理事会勧告を小川邦夫・高橋達直・塚本弘『公害費用負担の理論と実際』通商産業調査会、1975年、参考資料Ⅱをもとに編集している。

び国際レベルの双方において市場はそのような資源の稀少性を反映せしめることができなくなる。

環境資源の質と量に依存している商品の価格をして、環境資源の相対的な稀少性をより如実に反映せしめることにより、またそれぞれの経済主体がそれに呼応して行動できるようにすることにより、汚染を減らし、資源配分の一層のよろしきを得るための、公的措置が必要となるのである。

3 多くの場合、受容可能な状態に環境を保つうえで、ある水準を超えてまで汚染を除去することは、それに要する費用を考慮すれば、実際的にはなからうし、また必要でさえもないであろう。

4 稀少な環境資源の合理的利用を促進し、国際貿易および投資におけるゆがみを回避するための汚染防止・制御装置に伴う費用の配分のために用いられるべき原則が、いわゆる「汚染者負担の原則」である。

この原則は受容可能な状態に環境を保つために公的当局により決められた前記の措置に対し、汚染者が資金上の責任を負うべきであるということの意味する。換言すれば、それらの措置に対する所要の費用は、その生産と消費の過程において汚染を引き起こす財及びサービスのコストに反映されるべきであるということになる。従って、これらの措置を講じるに際しては、貿易と投資に著しいゆがみを引き起こすような補助金（subsidies）を併用してはならない。

5 この原則は加盟国の目標であるべきである。

しかしながら、とくに過渡期間中には、国際貿易と投資に著しいゆがみを引き起こすに到らない限りにおいてこの原則の例外又は特別の措置をとることは許されよう。

(b) 環境に関する諸基準〔省略〕

B 協議〔省略〕

大塚は、OECD理事会勧告における汚染者負担原則について、注1)の著書65頁で以下のように評価してしている。

「汚染者負担原則（汚染者支払原則Polluter-Pay-Principle: PPP）とは、受容可

能な状態に環境を保持するための汚染防止費用は、汚染者が負うべきであるとする原則である。これは、元来は1972年に採択されたOECDによる『環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告』2項～5項に示された原則である。この原則の目的は次の2点にある。第1は、環境汚染という外部不経済に伴う社会的費用を財やサービスのコストに反映させて内部化し、希少な環境資源を効率的に配分することであり（外部不経済の内部化）、第2は、国際貿易、投資において歪みを生じさせないため、公害防止費用について政府が補助金を払うことを禁止すること（補助金の禁止）である。

もっとも、OECDの汚染者負担原則は2つの制約を有していた。第1は、これは汚染防止費用に対する原則にすぎず、原状回復のような環境復元費用や損害賠償のような被害者救済費用を含まない点である。第2は、この原則が最適汚染水準（汚染による損害〔環境損害〕と汚染防止費用との合計が最小になる汚染水準）までしか汚染を防除しない（つまり、受容可能な汚染レベルが費用と損害の額によってのみ定まることになる）ことを前提としている点である。」

ここで大塚が指摘するOECDの汚染者負担原則の制約の第1は、汚染者負担原則にいう汚染者が負担する費用の範囲にわたることである。経済学の問題であるとともに法学の問題であるといつてよいであろう。制約の第2は、汚染防除のレベルの問題であり経済学的な要素の方が強いが法学の問題でもある。

2 日本の経験から学ぶ

大塚は、OECDの汚染者負担原則が以上のような内容であるのに対し、わが国では独特の汚染者負担原則が生まれたと次のようにいう²³⁾。

「わが国では、公害問題とそれへの対策の経験から、独特の汚染者負担原則が生まれた。それは、①環境復元費用や被害者救済費用についても適用され、また、②効率性の原則というよりもむしろ公害対策の正義と公平の原則として捉らえ

23) 注1) 65-66頁

れている。」

大塚は、わが国独特の汚染者負担の原則が独特であることについては、「公害問題とそれへの対策の経験」が影響しているという。また、汚染者負担原則の法的な捉え方としては、「公害対策の正義と公平の原則」であることが独特であるという。

他方、植田は、汚染者負担原則のわが国における独自性を論ずる前に、以下のような評価をしている²⁴⁾。

「PPPが各国の環境政策の原則として普及していったのは、PPPが費用負担の原則として、人々の社会的公正観に合致したことが大きいように思われる。すなわち、環境悪化を引き起こす活動を行った原因者が、その環境悪化にともなう外部不経済の費用を負担するのが公正であり、汚染の原因者に対して仮に環境対策に対してであっても、税金を使って補助金を与えるのは不公平だということである。」(149-150頁)

わが国独特の汚染者負担原則に言及する前に、汚染者負担原則は「社会的公正観」に合致しているという評価をしている。この評価には、法的な色合いがある。そのうえで植田はわが国のPPP論については次のようにいう。

「わが国においては、OECDの議論を参考にしつつもそれとは独自に、日本の公害問題とそれへの対策の経験の中から、日本独自のPPP論が生まれている。そこでは、PPPは、公害対策の正義と公平の原則とされた。また、原則が適用される対象も最適汚染水準までの公害防除にとどめず、全環境対策の領域まで拡大されている。」(150頁)

大塚と植田の見解と後記宮本の見解をふまえ、汚染者負担原則に関する

24) 注2) 149-150頁

OECD理事会勧告の内容と、それが日本においてどのように変容しているのかということについて図表にすると以下ようになる。

図表6 汚染者負担原則に関するOECD理事会勧告と日本における変容

	OECD 理事会勧告	日本独特の原則の内容 (公害問題とそれへの対策の経験から生まれた)
汚染者が負担する費用の範囲	汚染防止費用	汚染防止費用 環境復元費用 被害者救済費用
適用対象	最適汚染水準までの防除	全環境対策の領域
汚染者負担原則に対する法的な捉え方	効率性の原則	(公害問題とそれへの対策の経験から) 公害対策の 正義と公平の原則

OECD理事会勧告に対し、わが国の汚染者負担原則は独自のものであることについて、大塚と植田の説明は共通している。つまり、わが国の独自性の内容は、「効率性よりも公害対策の正義と公平の原則」であることであり、それがどこから生まれてきたものであるかということについては、それは、「日本の公害問題とそれへの対策の経験 (の中)」から生まれたということである。それでは、「公害対策の正義と公平の原則」の内容はどのようなものであり、それを生み出した「日本の公害問題とそれへの対策の経験 (の中) から」とは、どのようなものを想定すればよいのであろうか。

宮本は、「環境経済学」(初版)において、日本独自の独自のPPP論について、

「汚染者負担原則を市場メカニズムの利用というせまい枠の中だけの経済理論にとどめず、公害対策の正義と公平の原則とし、その対象も最適汚染水準までの公害防除にとどめず、全環境対策の領域にまで拡大して考えるという日本の思考は、公害問題の現実からいって正しかったといえる。」と述べていた²⁵⁾。「公害対策の正義と公平の原則」は、公害問題の現実から生まれてきたように理解できる。

同書の新版において宮本は、「OECDのPPPは市場メカニズムの利用による政策に限定された経済理論で、そこには正義の理論や倫理的な判断は除外されている。しかし日本は、公害による健康被害や死亡など絶対的不可逆的損失に直面し、しかも加害責任があいまいなために同種の事件がくりかえされたという経験から、PPPは加害者の責任を追及し、その責任は賠償だけではなく、全環境対策の領域までに拡大する理念であった。」と述べている²⁶⁾。

OECDの理事会勧告が出された1972年、都留重人は、「公害の政治経済学」において次のように述べている²⁷⁾。

「公害の歴史から学ぶといっても、そこには、足尾鋇毒事件のような悪名高い失敗の歴史があったのは当然のことながら、同時に、公害対策を真剣におこなった事例もいくつかあるのであって、これらは成功の歴史とは言えないまでも、現在の時点に立って振り返ってみると、その先見性にはむしろ驚ろくよりほかないのである。（3行ほど省略）なぜそれが定着しなかったかを究明することは、『公害の政治経済学』にとっての一つの課題でもあると思われるのだ。」

また、日本経済史専攻の武田は、足尾鋇毒事件について、次のように述べている²⁸⁾。

25) 宮本憲一『環境経済学』215-216頁（岩波書店、1989年）

26) 宮本憲一『新版環境経済学』236頁（岩波書店、2007年）

27) 都留重人『公害の政治経済学』149頁（岩波書店、1972年）、都留重人著作集第6巻『都市問題と公害』（講談社、1975年）所収、305頁

「近代社会の特徴というのは、機械制大工業の大量生産技術を通して、より安く、よりよいものを大量に提供することができるということです。(中略)

ところが、それが、とんでもない結果をもたらします。つまり、効率性を求める視野からはずれたところで予期しない結果をもたらしたのです。その象徴が足尾鉍毒事件です。そして、そういうあり方は、日本の近代を通してごく最近まで、ほとんど変わっていません。それが公害を日本にくり返して起こしている原因だと思えますし、あるいは外国にまでいって公害を起こしている原因だと思えます。足尾鉍毒事件は、そういった意味で、日本の公害の原点だと思えますし、日本の近代化のあり方を最も象徴している事件だとも考えられます。

銅の生産は明治維新以来の近代国家建設の屋台骨を支えていました。それが『売れる商品を大量に作る』という目的に沿った技術導入によって達成された鉍山開発の成果であり、足尾が脚光を浴びた理由でした。『富国強兵』を第一に目標とする『近代化』の特質が、鉍業の発展にも色濃く反映していましたが、資本主義的経済発展の原動力となっている効率性が追求されたにすぎません。そのことが逆に、鉍毒農民の生活や鉍夫の劣悪な労働条件を改善されないまま置き去りにしてきたのです。『市場の失敗』と経済学者はいうかもしれませんが、被害地で多くの人びとが長い間、生命の危険にさらされたことを考えると、軽々しく『失敗』などと表現できるような問題ではないようです。人間があらかじめ知りうることには限界があります。効率性を重視して技術開発を続けたとき、その視野の及ばないところで深刻な問題が発生します。それは『市場』が引き起こすものではなく、人間が引き起こすものです。『市場に任せれば効率的だ』という形で責任を回避するの人のやっていることです。」

武田は、農民などが長い間、生命の危険にさらされていることについて、軽々しく「市場の失敗」というものではないと警告している。市場が引き起こしているのではなく、人間が引き起こしているというのである。

28) 武田晴人『新版 日本経済の事件簿—開国からバブル崩壊まで』75-76頁(日本経済評論社、2009年)

3 これからの課題

外部性に関するピグーやカップの議論をみると、環境破壊の原因はどこにあるのかという問題意識のなかには法的な視点を感じ、同時代の日本を思うと、大阪アルカリ株式会社事件の大審院大正5年（1916年）12月22日判決（民録22輯2474頁）や、信玄公旗掛松事件の大審院大正8年（1919年）3月3日判決（民録25輯356頁）が想起される。ピグーのころのイギリスにおけるこの種事案についての裁判例を調べることはできなかった。同様に、大審院の2つの判決の経済的、社会的背景もここに書けるほどには調べることはできなかった。今後の課題にしたい²⁹⁾。

日本の環境法学と環境経済学は、いかにOECDの理事会勧告であっても、これをわが国に取り入れるにあたっては、正義と公平という考え方を取り込んでいるといわれる。さらに武田の足尾鉍毒事件に対する評価もある。本当にその問題は市場の失敗なのか、ということを経験の事案について、ていねいに検証しながら、環境問題についての説得力ある理論を語り、原則を創ってゆかなければならないであろう。なぜなら、法的紛争になったときに司法の判断のために的確な理論を示すことが求められているからである。経済学と法学は、いっそうの協力のもとに、わが国の公害の経験というものを正確に把握し、そこから真の教訓を引き出さなければならない。

おわりに

環境法学にとって、市場のメカニズムの理解は不可欠である。しかし、どこから、どのように理解するのかということについて必ずしも明らかとはいえない。経済学は、制度化され、世界共通の学問であるといえる。社会科学のなかで唯一ノーベル賞の対象となっていることもそのためであろう。一国の法学を

29) 両事件については、川井健『民法判例と時代思潮』（日本評論社、1981年）の193頁（大阪アルカリ株式会社）と241頁（信玄公旗掛松）が時代思潮を踏まえた検討をしており、経験というものを考えるにあたり参考になる。

学んでいる者が経済学を学ぼうとするには難しい点がある。自覚はしているが、経済学の著作からの引用がかなり多くなった。課題も多く残してしまった。それでも、本稿が環境法学を学ぶ者にとって経済学との間の壁が少しでも低くなり共通の問題に取り組む契機になることを望んでいる。

本研究にあたっては、平成22年度大学特別研究期間制度適用による「特別研究費」の補助を得ている。