

「環境被害ストック」に関する責任と費用負担

——環境再生のための政治経済学的考察——

よけもとまさふみ
除本理史

1. 本稿の課題

1970年初頭、日本を含む先進諸国を中心に、いわば「後発の公共政策」として環境政策が登場して以来、約30年余が経過した。これまでの環境政策における重大な問題点の一つは、後始末型・対症療法型であったことである。したがって、今後の環境政策は、この点をふまえて、予見的・予防的な政策体系として確立されなくてはならない。同時に、1970年代以前から、あるいはその後の環境政策の登場にもかかわらず累積してきた環境被害——本稿ではこれを“ストックとしての環境被害”という意味で「環境被害ストック」と呼んでおく——への対処が、いま求められている。

環境問題は、環境汚染、自然破壊、アメニティ破壊という3つの領域からなる。このうち環境汚染問題の領域において、「環境被害ストック」の問題とは、次のような事態をさす。これまでの環境政策は、基本的には、各種の汚染物質の年々の排出フローを一定の濃度あるいは排出量以内に抑えるといった「フロー対策」であった。したがって、汚染による歴史的な累積的諸影響、あるいはネガティブな蓄積結果への対策が大きく立ち遅れてきたのである。

20世紀は「戦争と環境破壊の世紀」であったといわれるが、これまで破壊されてきた環境を復元・再生する動きが、いま世界的に広がりつつある。こうした環境再生の動きは、「環境被害ストック」が公共政策の焦点の一つになりつつあることを示している。その際、「環境被害ストック」の処理や対策に関する責任ルール、および費用負担原理や制度をどう確立していくかが、環境経済・政策研究の重要な課題になっているのではないか。本稿は、このような課題に、環境汚染問題に関する事例研究をふまえて応えようとするものである。

2. 研究の視点と枠組み

2.1 「環境被害ストック」の構成要素

本稿で「環境被害ストック」と呼んでいるものは、環境被害の歴史的累積結果であり、土壌汚染などの「ストック公害」といわれるような環境問題だけでなく、フローの汚染による被害の地域的集積・累積をも含むものである。環境被害とは、公害病の認定患者を頂点とし、自然環境や生態系の破壊を基底とする「ピラミッド構造」をなしている。

公害による被害は、生命・健康の破壊にとどまらず、被害者本人・家族の生活（生活空間、生活時間、生活水準、人間関係、生活設計など）や人格のレベル、さらには地域環境・地域社会のレベルという広がりをもつ。

2.2 環境コスト負担論

環境コスト負担論の課題は、さまざまな環境コストに関して(1)誰が、(2)いかなる原理とルール

にもとづいて、(3)どのような種類と範囲についての「責任」を担い、また、(4)いかなる「制度的枠組み」のもとで費用負担していくべきかという問題に具体的事例に即して解答を与えることである。環境コスト負担論は、環境問題の現状に即して、カップ(K. W. Kapp)らによる社会的費用論の延長線上で提起された課題だということができる。

2.3 応因原理の独自の意義と責任論の重要性

財政学における租税論では、環境コストの負担原理について、応益原理あるいは受益者負担原則による一元的理解が見られる。また、財政学あるいはそれをベースとする環境経済学において、汚染者負担原則(PPP)が論じられる場合も、これを受益者負担から根拠づける議論が見られる。これは、租税負担配分論において伝統的に応能説と応益説が議論されてきたことが背景にあると考えられる。

しかし、応因原理には応益原理とは異なる独自の適用領域がある。環境汚染問題においては、応益原則とは異なる独自の意義をもつ応因原則の確立が必要になっている。その上で、応因原理を環境コストの負担原則として確立する際、いかにしてそれを基礎づけるかという点が問題となる。応因原理は、責任論によって基礎づけられるべきであり、本稿では、この点を重視する。

3. 本稿の構成

すでに述べたように、本稿では、環境汚染問題に関する事例研究をふまえて、「環境被害ストック」の処理や対策に関する責任ルール、および費用負担原理や制度について論じる。このうち、制度上の問題については、個々の事例に即した検討が必要となるので、各章で具体的に論じることとする。

序章では、「環境被害ストック」の定義・構成要素について述べ、各章の事例研究を整理するための枠組みとして、環境コスト負担論の分析視角を整理した。さらに、環境汚染問題においては、応益原則とは異なる独自の意義をもつ応因原則の確立が必要になっていることを指摘し、応因原理を環境コストの負担原則として確立する上で、それを責任論によって基礎づけることの重要性について述べた。

第1章では、海洋汚染によって生じた「環境被害ストック」への事後的対策の事例として、熊本水俣病事件を取上げる。熊本水俣病事件は、「フロー対策」の不備によって「環境被害ストック」が累積してきた典型事例である。本章では、まずメチル水銀汚染による「環境被害ストック」の概要を述べ、その除去・修復コスト——漁業補償、健康被害に対する補償・救済、公害防止事業、地域再生・振興のそれぞれに要した費用——の額を積上げていくことにより、熊本水俣病事件によって発生した環境コストの規模を明らかにする。これらの環境コストには、様々な財源負担の仕組みが形成されているので、それに応じた財源別割合の現状と将来の見通しについて述べる。そして最後に、以上の対策によって、「環境被害ストック」がどこまで修復されたかについても検討する。

第2章では、大気汚染によって生じた「環境被害ストック」への事後的対策の事例として、健康被害の救済制度を取上げる。大気汚染による健康被害は、水俣病と並んで、「フロー対策」の不備により「環境被害ストック」が累積してきた典型事例であり、また固定発生源から移動発生源へと発生源は変化しつつも、都市部を中心に深刻な被害をいまだに発生させているという点で重

要な事例である。本章では、まず大気汚染公害による「環境被害ストック」の概要を述べ、公害健康被害補償制度の概要、そのもとでの環境コストの規模などを明らかにする。また、これらの対策における費用負担上の問題点、および発生した健康被害がどこまで救済されたかについても検討する。

第3章では、前章を受け、大気汚染による「環境被害ストック」の累積予防（事前的対策）の事例として、都市部を中心に主要な発生源となっている自動車排ガスの低減対策を取上げる。「環境被害ストック」の累積予防は、汚染物質の排出削減を通じて実現され、政策手段としては直接規制と経済的手段が重要となる。日本の自動車排ガス汚染対策は、自動車メーカーやユーザーに対する直接規制が中心である。しかし現在の制度では、自動車メーカーに対しては規制基準を超えて排ガス低減を進めるインセンティブをもたず、ユーザーに対しては規制対応費用の負担が重くのしかかるという問題点がある。そうした問題点をふまえ、現行制度の改善の方向性について検討する。

第4章では、海洋汚染による「環境被害ストック」の累積予防（事前的対策）の事例として、油濁被害対策を取上げる。日本周辺海域において、海洋汚染の発生確認件数のうち最も多いのが油によるものである。タンカー事故等により石油の流出が起きた場合、緊急に行われる流出油の回収や清掃は、油濁汚染を「環境被害ストック」として累積させないための予防措置である。こうした措置の費用等を含む油濁被害補償の仕組みとその問題点について、アジア地域における2つのタンカー事故のケースに即して検討する。

最後に終章では、以上の事例研究をふまえて、「環境被害ストック」の対策に関する責任ルール、および費用負担原理について論じる。環境汚染問題においては、応益原則とは異なる独自の意義をもつ応因原則の確立が必要になっている。その上で、応因原理を環境コストの負担原則として確立する際、いかにしてそれを基礎づけるかという点が問題となる。ただし、本稿の事例研究によって望ましいと結論される、あるいは現実に確立されてきている費用負担のあり方には、応因原理による根拠づけが困難なものも多い。この点をふまえ、「拡大応因原理」に向けた理論的課題について、責任論を中心に検討する。

なお、補章1は第1, 2章を補うものであり、健康被害の救済における「未認定」患者の問題を大気汚染と水俣病に関して比較検討する。補章2は第3章を補うものであり、自動車排ガス低減対策に関する規制対応費用の負担実態を明らかにする際、用いた資料と試算方法について述べる。

4. 本稿の考察のまとめ

4.1 応因原理の意義と限界

応因原理は、問題を作り出した主体が、当然問題を解決するための費用をも負担すべきだという意味で公平性の観念にも適っている。また、この費用負担原則の適用は、費用負担を回避しようとする原因者の環境負荷削減努力を誘発する。さらに長期的には、この費用負担を根本的に削減するために、生産過程そのものを低環境負荷型に作り変えてしまうような技術革新が誘発されるであろう（動学的効率性）。以上の点は、環境コストの負担原則として、応因原理が基本的に重要な意義を有することを示している。

同時に、環境問題および政策の現実から、応因原理の「限界」も指摘されている。本稿においても、各章の事例研究から望ましいと結論される、あるいは現実に確立されてきている費用負担の

あり方には、従来型の応因原理では根拠づけることの困難な事例が確認された。すなわち、水俣病の補償・救済における行政等の費用負担（第1章）、大気汚染による健康被害の救済と排ガス低減対策に関する自動車メーカーの負担（第2～3章）、およびタンカー事故による油濁被害の救済に関する荷主の負担（第4章）である。これらの事例では、それぞれの問題構造に応じて、汚染被害の直接的な惹起責任とは異なる独自の責任が問われている。

4.2 「拡大応因原理」の構築に向けて

各章で論じた事例における一連の責任論に共通するのは、次の2点である。第1は、直接的惹起者と間接的惹起者とが一体となって、汚染被害の累積を放置し、あるいは被害の反復的発生をもたらす政治経済的な構造を形成していることである。これは例えば、水俣病における産業政策の枠組みや認定制度等、あるいは自動車排ガス汚染における自動車依存型の交通システムや都市構造、タンカー事故における石油多消費型の社会構造等の存在を指している。

第2は、汚染被害の間接的惹起者が、上記の構造の中で一定の能動的役割を果たしていることである。この間接性および能動的役割とは、(1)商品交換を媒介に直接的惹起者と関係しているという側面、および(2)直接的惹起者ではないが、直接的惹起者による被害の反復的発生を許すような政治経済的構造を成立させ、その改変を阻んでいるという側面、によって説明されうる。前節で述べた3つのケースのうち、自動車メーカーとタンカー荷主は、この前者の側面を有していると考えられるが、これらの主体は商品（この場合は自動車あるいは石油）交換を反復的に行うことによって、自らを再生産しているという点では、後者の側面をも有しているであろう。また、水俣病における行政の責任は、後者の側面に係るものといえよう。

以上から、本稿の事例研究において看取された費用負担を基礎づける「責任」の内容は、“構造的間接惹起責任”とでも呼びうる。“構造的間接惹起責任”を問うことは、「環境被害ストック」への対策においてきわめて重要である。フローとしての環境被害に関しては、直接的惹起者の責任がまず問題とされるべきであろう。しかし、環境被害の歴史的累積の結果、「環境被害ストック」が問題となっている今日においては、その累積を許した主体の責任も厳しく問われるべきだからである。

したがって、「環境被害ストック」対策が重要な課題となっている現在、従来型の応因原理を拡張し、汚染被害の直接的惹起者だけではなく、「拡大原因者」の責任を問うことによって、対策コストの負担原理を構築すべきである。今後、本稿で考察した責任論に基づいて、「拡大原因者」の定義や範囲を明確にし、その上で、「拡大応因原理」を明確に打ち出していかななくてはならない。しかし、本稿の限られた事例研究からは、以上の課題を指摘するにとどめざるをえない。この点に関するさらなる研究を今後の課題としたい。