

〈研究ノート〉

課徴金・汚染者負担原則・公害健康被害補償法

伊 藤 康

はじめに

経済学において、外部不経済を内部化する有力な手段として、課徴金による補正がビッグ以来議論されてきた。この小論においては、課徴金を実際の政策手段として体系化し、それが有効に機能する条件を明らかにするとともに、環境に係わるコスト負担原理のあり方について考察する作業の第1歩として、理論上の外部不経済内部化の手段としての課徴金の原理、環境政策の指針としての汚染者負担原則 (PPP) の原理、そして、汚染による被害を汚染物質の排出に対する課徴金収入で補償しようとした日本の公害健康被害補償法の原理について検討する。

I 課徴金 (ビッグ税) の原理

排出課徴金は、公害などの外部不経済を内部化する手段として、主に効率性の観点から議論されてきたが、特に直接規制と比べた長所をまとめると、①汚染排出削減への継続的なインセンティブとして働く、②ある排出水準を達成するコストが少なくて済む、ということに集約される¹⁾。

まず①についてみてみよう。汚染物質の排出量に応じて課徴金を課したとき汚染者は、汚染の水準を課徴金の単位当り賦課率と汚染の限界除去費用が等しくなるまで削減する。これを図で示すと以下ようになる。図-1において、 MD は汚染が1単位増加することによって発生する限界的被害、 MAC は汚染を1単位削減するために必要な限界コストである。ここでは、最適な汚染水準は $MD = MAC$ となる X^* であり、それを達成する課徴金の賦課率は T^* となる。もし直接規制によって X^* の水準を達成しようとするれば、企業のコスト負担は、 X^*X_0E である。直接規制の場合は、一度基準を達成してしまうと、それ以上汚染排出を削減しようとするインセンティブは働かない。それに対して課徴金を課した場合は、達成される水準が直接規制と同じ排出水準であっても、更に課徴金 OX^*ET^* を支払わなければならないので、それ以上に汚染排出を削減しようと

するインセンティブが働くことになるのである。

次に②は、一般には個々の汚染者毎に、限界的な汚染防除費用が異なっていると考えられるためである。もし直接規制によって、一律50%などというように排出削減を行えば、限界汚染除去費用の相違を無視することになり、そこには資源配分上のロスが生じる。もちろん、各汚染者の限界費用毎に汚染排出許容量を割り当てれば、ロスは生じないが、そのような情報を規制当局が入手することは事実上不可能である。しかし課徴金の場合には、各汚染者が課徴金の賦課率が汚染削減限界費用と等しくなるように排出量を削減する。従って、特に汚染者数が多い場合には、課徴金政策は直接規制と比べて、費用節約という観点から有利であるといえる。

ところで、図-1において、課徴金の支払い額 OX^*ET^* は、被害総額 OX^*E よりも大きい。もし、課徴金総額と被害総額が等しくなるようにすると、課徴金の賦課率は、図-2の斜線部分 $a1=b1$ を満たす $T_1(<T^*)$ の水準に決定されるが、その時の汚染排出量は X_1 で、最適汚染量 X^* よりも多くなってしまふ。このように、 MD が汚染排出にもなって通増する場合（これは一般的状況と考えられる）には、たとえ汚染による被害額を正確に計測する手段があったとしても、それを事後的に補償するだけでは、効率性の基準だけからみても十分ではないのである²⁾。

被害額以上の金額を汚染者が支払うのは、公正の見地からみて問題があると思われるかもしれない。しかし、被害者の側に良好な環境を享受する権利=環境権=があるとすれば、過剰分 OET^* は、汚染者が環境を使用したことに対する使用料と考えることもでき、汚染者にとって著しく不公正だということにはならないだろう³⁾。もし、汚染者の側に汚染を排出する権利（環境の汚染同化機能を無料で使用する権利及び被害を出す権利）があるとすれば、排出課徴金という制度自体が存立し得なくなってしまう。逆に、汚染権を認めないことで、賦課率を単に損害を補償する水準より高く、十分に排出削減のインセンティブ効果がある水準 T^* に設定する根拠が得られることになる⁴⁾。

いずれにせよ、排出課徴金とは、環境権（汚染権）が少なくとも汚染者の側にはないことを前提とした上で、汚染削減のために十分なインセンティブを継続的に与えるために、汚染物質の排出に対して課されるものであり、その収入によって被害を補償することは可能であっても、その賦課率は被害の総額とは無関係に決められるべきものなのである。すなわち、実際には正確な計測が不可能と思われる被害曲線とは無関係に、政策当局が望ましいと考える水準まで価格メカニズムを利用して汚染を削減するための手段と考えるべきであると言えよう⁵⁾。

図-1

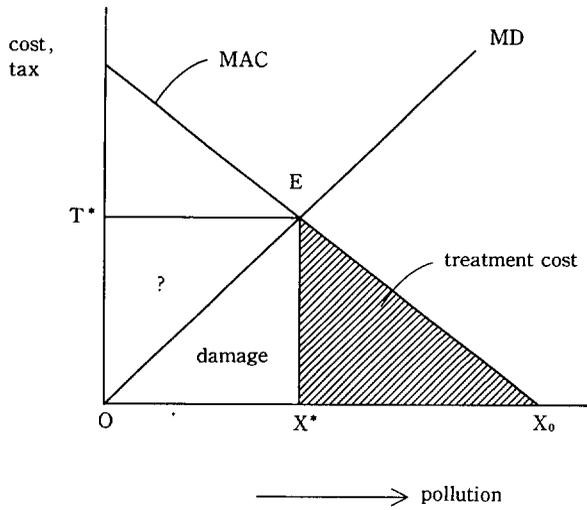
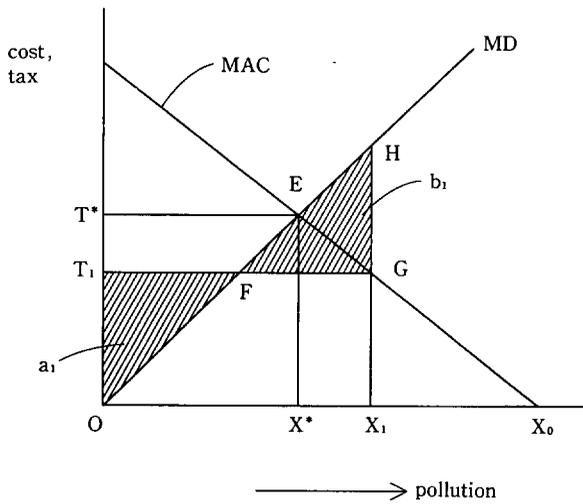


図-2



そもそも、経済学の理論として考えられてきた課徴金は、被害者への補償を考えたものでは全くなかった⁶⁾。Baumol(1972)は、被害者の汚染回避行動を促すためには、被害者に対して補償を行うべきではないとまで述べている。このことが象徴的に示している通り、課徴金とは、理論的には、外部不経済の発生という市場の失敗を、価格メカニズムを利用して補正するという、あくまでも効率性の基準からのみ導かれたものなのである。

II 「汚染者負担原則」の原理

汚染者負担原則(PPP)とは、OECDが1972年に「環境政策の国際経済面に関する指導原理」⁷⁾の中で提唱し、以後環境政策の基本原則として定着していった原則である。そこでは、「希少な環境の合理的使用を促進し、国際貿易及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配分のために用いられる原則が、いわゆるPPPである」と定義されており、第1義的には国際貿易における各国の競争条件を均等化させるための貿易政策として提唱された。これは、「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」ということを意味し、そのためには、原則として、貿易と投資に著しいゆがみを引き起こすような補助金を併用してはならないとしている。

PPPにおける費用負担の主体及び方法に関しては、OECDの環境委員会が1973年に採用した「PPPの実施に関するノート」⁸⁾(以下、「ノート」)、及びOECD(1975)の序文において述べられているが、それをまとめると以下のようになる。すなわち、PPPは汚染者が規制当局によって決められた水準まで汚染制御と予防に関するコストを最初に支払うということにすぎず、それが直接的な規制に対応して支払われるか、課徴金等の間接的手段に対応して支払われるかは問題ではなく、また公害防止費用が価格上昇によって消費者に転嫁されるかどうかも問題ではない。また、PPPは被害者に対する補償の原則ではなく、もしある国が自分の国では公害規制に加えて、汚染者が残されている被害を補償すべきと決めた場合、これはPPPに反さないが、PPPはこの追加された条項を義務づけていない。つまり、PPPは事前の汚染除去費用についてのみを対象としたものであり、公害の費用を全部内部化する原則ではないのである。これは、個々の汚染排出と、それによって引き起こされた損害との直接的な因果関係を証明することは困難であることが理由の1つとなっている⁹⁾。

しかし、このようなPPPの概念は、未だに正確に理解されているとはいえない。汚染制御に関する経済的手段の分析が進むにつれて、直接規制よりも課徴金

などの価格メカニズムを利用した手段の方が効率的であるということが支配的になってくると、PPPは価格メカニズムを利用して最適汚染水準を達成するための手段として考えられるようになり、特に「排出課徴金=PPP」と捉えられていくようになる。この考えが行き過ぎたせいか、PPPの概念は経済学者の中でも、必ずしも正確には捉えられていない場合が多い。概念をより明確にするために、宮本憲一氏のPPP理解を取り上げてみよう。

宮本(1989)は、OECDのPPPとは「資源配分の合理性と国際貿易上のゆがみを是正することを目的としたものであり、費用便益分析による『最適汚染水準』までの公害防除費用を課徴金によって徴収しようとしたもの」としている¹⁰⁾。ここでも、課徴金収入とPPPが結び付けて考えられている。

課徴金の本来の目的は、ここで再び図-1をみてみると、Iで述べたように、価格メカニズムを利用して汚染者に排出水準を X^* まで削減するためのコスト EX^*X_0 を負担させ、それと同時に課徴金を OX^*ET^* 支払うことによって、継続的に汚染排出削減へのインセンティブを与えることであった。一方、PPPについては、「ノート」の中で、課徴金等の価格メカニズムを利用した手段が効率的で、継続的な汚染排出削減に対するインセンティブ効果があることも認めているし、課徴金からの収入によって、汚染の共同処理費用を賄うことは可能であるとしている¹¹⁾。しかし、PPP本来の意味は、上述のように、政策当局が必要と判断した水準まで、何らかの政策手段を用いて、汚染者自身に汚染排出を削減させるための原則、すなわち、図-1でいえば、もし政策当局が受容可能な汚染排出水準を X^* に設定すれば、そこまで排出水準を削減するためのコスト EX^*X_0 を最低限汚染者に負担させる原則であるに過ぎない。従って、直接規制によって EX^*X_0 だけ負担させようが、課徴金によって更に OX^*ET^* を負担させようが、どちらもPPPには合致している。宮本(1989)の見解は、PPPに反してはいないが、PPPの原理そのものではないし、課徴金の原理でもないのである。

III 公害健康被害補償法の原理

日本において1973年に制定され、翌年から施行された公害健康被害補償法(以下、公健法)とは、公害の原因となる事業を行っているものから徴収した賦課金を財源にして、その被害者に対して補償給付を行うという制度である。ここでは特に、大気汚染被害のような環境汚染と健康被害との因果関係が明確でない「非特異性疾患」に対する補償費を賄うために、大気汚染物質の排出量に応じて「汚染負荷量賦課金」を課した「第1種地域」における補償制度の原理について検討する¹²⁾。

この制度は、空前の公害反対運動の広がり、原告(被害者)側全面勝訴となった「四日市判決」を契機として、大気汚染地域の全ての企業が共同不法行為として訴えられる可能性が出てきた中で、公害裁判を抑える方法として行政的救済に期待した汚染者(産業界)と、裁判ほどは時間と費用がかからずに簡単に救済される制度を求めた被害者との「妥協の産物」として生まれた¹³⁾。

制度の性格は、基本的には、民事責任を踏まえた損害賠償の考え方が基礎とされた。民事責任を踏まえる以上、個々の認定患者に所定の給付を行う場合、その疾病と環境汚染との間の因果関係を明らかにすることが前提となる。しかし、非特異疾患である大気汚染による健康被害について、厳密な因果関係の証明を行うことは、ほぼ不可能である。そこで公健法においては、因果関係について疫学の考え方を導入し、何らかの制度的取り決めをすることによって汚染と被害との間の因果関係を肯定し、そうしてはじめて被害者救済制度が成立し得るとした。この点に、公健法の大きな特徴があると言えよう。ここでいう制度的取り決めとは、実際には以下の通りである。

「第1種地域」として指定された特に大気汚染の激しい地域(以下、「指定地域」)内で、一定の大気汚染物質の「暴露条件」を満たしている人が「指定疾病」にかかれば、大気汚染物質と健康被害との間に因果関係ありとして大気汚染被害者として認定し、その救済のための費用は、指定地域以外の地域(「その他地域」)を含めた全国の「汚染原因者」が共同して負担する。大気汚染の原因は、工場等の固定発生源と自動車等の移動発生源とされ、寄与率は、前者が80%、後者が20%という制度上の割り切りを行い、認定患者の被害の程度と認定患者数から計算される全補償額をそれぞれの寄与率で割り振った。固定発生源に関しては、各年度の4月1日現在で、硫黄酸化物(SO₂)の最大排出量が「指定地域」においては1万Nm³/h以上、「その他地域」においては5千Nm³/h以上の施設を設置している事業者から、前年度の年間SO₂排出量に応じた「汚染負荷量賦課金」を徴収し、移動発生源に関しては、自動車重量税から必要額が引きあてられた。

1970年代半ば以降、総量規制や産業構造の転換などの結果、SO₂排出量は減少したが、被害者数は増加し続けたので、必要となる補償費を賄うために、固定発生源の排出単位当りの賦課率は高騰した¹⁴⁾。その排出削減へのインセンティブ効果は、かなり大きかったものと思われる¹⁵⁾。しかし、賦課金を支払う側からは、SO₂の排出量が減少しているにもかかわらず賦課金の支払い額が増えるのは、排出削減努力が実際の費用負担と結び付いていないという批判がなされ、1988年には新たな患者認定は行わないという改正が行われた¹⁶⁾。

賦課率の高騰をもたらした認定患者の増大は、公健法がもつ制度上の欠陥に由

来している。SO₂の排出が減少したにもかかわらず認定患者が増大した主な原因としては、①自動車交通量（特にディーゼル車）が増大したため、窒素酸化物（NO_x）に関する大気環境が改善されなかったこと、②大気汚染による被害は、前年度の排出フローだけではなく、過去からの累積的な汚染排出（ストック）によるものであること、があげられる。公健法においては、NO_xは直接は賦課金の指標とされず、全補償額の20%を自動車重量税から一括して自動的に引きあてるだけだったので、少なくとも公健法によるNO_x排出削減へのインセンティブは全く働かなかった¹⁷⁾。また、固定発生源のSO₂に関しても、賦課金が課されるのは4月1日現在、上述の汚染発生施設を所有している事業所の前年度の排出量だけだったので、過去にいくら莫大なSO₂を排出してしようとも、それ以前に燃料転換などでSO₂を排出しなくなれば、翌年から賦課金を支払う必要がなくなる。

従って、公健法は、移動発生源から固定発生源へ、過去の発生源から現在の発生源へと費用負担の一部を転嫁するという性格をもっていたといえよう¹⁸⁾。こうした性格が、現在の固定発生源に対する排出単位当りの賦課料率を高騰をさせ、SO₂排出削減へのインセンティブ効果をもたらすという結果につながった。本来ならば、大気汚染被害者の増大という事態に対して、NO_xを明示的に賦課金の指標にすることで、NO_x削減のインセンティブをもたせ、移動発生源の負担分を大きくする、前年度だけでなく過去の排出にも賦課金を課す、という改革を行うことによって、現実の事態に対応することが必要であった¹⁹⁾。しかし、そのような改革は行われず、温存された制度上の欠陥が、汚染排出削減努力と賦課金による費用負担が結び付かないという事態を招き、最終的には、因果関係が必ずしも100%明確でなくても被害が存在しているという事実に鑑み救済を行うという、公健法の原理を否定するような改正がなされてしまったのである。

IV まとめを代えて

最後に、公健法に対して、課徴金とPPPという観点から改めて評価を行うことによって、この小論のまとめとしたい。

まず、公健法を課徴金制度としてみた場合、確かにSO₂排出削減に対するインセンティブ効果はあったが、それは上述の通り、制度上の欠陥をもたらした意図せぬ効果であり、費用負担の転嫁が行われ、汚染排出削減努力と課徴金の支払いが結び付いていなかったという点では、問題があったと言わざるを得ない。本来の意味での課徴金は、(被害曲線が計測できると仮定した場合)被害額以上の支払いを求めるものであるが、Iで述べた環境権(汚染権)の議論は別としても、汚染排出削減努力と課徴金支払い額が結び付いているという点で、少なくとも「汚染

者間の公平」は保たれている。

次に PPP についてであるが、競争条件を均等化するための原則として提唱されたわけであるから、これも「汚染者間の公平」が第1に考えられている原理である。今日の先進国においては、少なくとも名目上は、PPP は環境問題にかかわる費用負担原則として受け入れられてきているが、それは因果関係が明らかで汚染原因者が特定でき、かつその寄与度も明確になっていることが前提となっている²⁰⁾。しかし実際には、多くの公害被害は、日本の公害裁判の例からも明らかのように、因果関係を100%明らかにすることは不可能に近い。公健法は、費用の転嫁が行われたのだから「汚染者間の公平」が保たれず、その結果、因果関係が明らかでない場合でも被害の救済を行うという原理は崩れてしまった。しかし、公健法の原理自体は、PPP に反するものではない。被害者救済という観点から、制度的な割切りを行うことで、不完全ではあるが効率性の基準から導かれた PPP を公正の観点から拡張しようとした試み自体は、たとえこの制度が妥協の産物として生まれたのだとしても、評価されていいだろう²¹⁾。

今後、インセンティブ効果を第1の目的とした本来の意味での課徴金制度とは別に、因果関係が完全には証明されていない被害に対する補償、及び将来の被害の発生に備えた何らかの基金の積み立ての必要性が高まると思われる。その際には、「汚染者間の公平」を保つことが、そうした制度を維持するという点からも、1つのポイントとなるだろう。

- 1) 課徴金の性質については、Bohm & Russel(1985), Baumol & Oates (1988) 等を参照。
- 2) 浜田 (1977), p. 101
- 3) 浜田 (1977), p. 101, OECD(1980), pp. 9-10
- 4) Pearce & Turner(1990) は、環境の汚染同化能力を考慮し、被害額以上の支払いも、環境の汚染同化能力に対して企業が使用料を支払っていると考えれば適切であるが、図-1 においては被害の発生に基づいて課徴金が課されており、希少資源(環境)の使用、汚染同化能力を反映して課徴金が決定されているのではないという点で問題があるとしている (pp. 100-101)。
- 5) Baumol & Oates(1971), Baumol(1972), pp. 318-320, OECD(1980), p. 9
- 6) Cropper & Oates(1992), pp. 680-681
- 7) OECD (1972), "Guiding Principles Concerning the International

- Economic Aspects of Environmental Policies” (in OECD (1975))
- 8) OECD (1973), “Note on the Implementation of the Polluter-Pays Principle” (in OECD (1975))
 - 9) 大塚 (1991) (1), p. 45
 - 10) 宮本 (1989), p. 215. 宮本氏の指摘は、彼自身意識していないだろうが、課徴金で得られた収入を企業の汚染除去活動への補助金の財源とするという、OECD (1980) で提唱されたケース (再分配型課徴金) にほぼ該当すると思われる。それは、課徴金によって得られた収入を補助金に充てることによって、限界汚染除去費用曲線を下方に押し下げ、 T^* より低い税率で当初の目的である汚染排出量 X^* を達成することができるというものである。
 - 11) 共同処理費用の問題については、Beckerman (1975), 永井 (1972) 参照。
 - 12) 全般的な公健法の制度の説明については、主に松浦 (1984), 小川他 (1975) を参照。これまでに経済学の分野で公健法について扱ったものとしては、浜田 (1977), 塚谷 (1983), 永井 (1985), 宮本 (1989), 井村 (1988) などがある。なお、III においては、賦課金という用語を使っているが、これは課徴金と全く同じ意味で使われている。
 - 13) 松浦 (1984), p. 97, 宮本 (1989), pp. 174-176
 - 14) 環境庁公健法研究会 (1987)。
 - 15) 井村 (1988), p. 123
 - 16) 但し、過去に認定した患者への補償費給付は継続し、その際、過去分による負担を 60% とした。
 - 17) 植田 (1990), p. 119
 - 18) 補償給付がなされない「その他地域」においても、賦課金は徴収されるので、更に「指定地域」から「その他地域」への転嫁もあった。
 - 19) NO_x を指標とすべきであるということは、公健法を扱ったほとんど全ての文献で触れられている。過去の排出にも考慮すべきということは、永井 (1985) 参照。なお、過去に遡って排出量に課税することは、課徴金の負担を逃れるために、賦課率の低い地域や規制の緩い途上国に進出すること (公害輸出) をある程度防ぐという観点からも有効であろう。
 - 20) 植田 (1990), p. 119
 - 21) アメリカの「スーパー・ファンド法」は、目的はストック被害の除去であるが、PPP の拡張という観点から注目される。「スーパー・ファンド

法」に関しては、吉田(1992)、植田(1992)参照。

参考文献

- W. J. Baumol, "On Taxation and the Control of Externalities," *The American Economic Review*, vol. 62, No. 3, 1972
- W. J. Baumol & W. E. Oates, "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment," *Swedish J. of Economics*, 1971
- W. J. Baumol & W. E. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, 2nd ed., Cambridge Univ. Press, 1988
- W. Beckerman, "The Polluter Pays Principle-Interpretation and Principles of Application-" (in OECD (1975))
- P. Bohm & C. S. Russel, "Comparative Analysis of Alternative Policy Instrument" (A. V. Kneeeze & J. L. Sweeney, *Handbook of Natural Resource and Energy Economics* vol. 1, North-Holland, 1985)
- M. L. Cropper & W. E. Oates, "Environmental Economics: A Survey," *J. of Economic Literature*, vol. 30, 1992
- 浜田宏一『損害賠償の経済分析』東京大学出版会, 1977
- 井村秀文「硫酸化合物大気環境改善の原因構造に関する研究」『環境科学会誌』, 1 (2), 1988
- 環境庁公健法研究会『改正公健法ガイドブック』, 1987
- 松浦以津子「公害健康被害補償法の成立過程 (1)-(3)」『ジュリスト』, No. 821, No. 822, No. 824, 1984
- 宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989
- 永井進「OECDのPPPとその理論的背景」『公害研究』, Vol. 3 No. 1, 1973
「費用負担から見た公害健康被害補償制度の改革について」『公害研究』, Vol. 14, No. 3, 1985
- OECD, *The Polluter Pays Principle*, Paris, 1975
- OECD, *Pollution Charges in Practice*, Paris, 1980
- OECD, *Economic Instruments for Environmental Protection*, Paris, 1989
- 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
- 大塚直「環境賦課金 (1)-(6)」『ジュリスト』, No. 979, No. 981-983, No. 986-987
- D. W. Pearce & R. K. Turner, *Economics of Natural Resources and the*

Environment, Harvester Wheatsheaf, 1990

塚谷恒雄「公害補償制度と費用負担」(森口・青木・佐和編『日本経済の構造分析』創文社, 1983)

都留重人「PPPのねらいと問題点」『公害研究』, Vol. 3 No. 1, 1973

植田和弘「費用負担論からみた公害健康被害補償制度」『人間環境系報告集』, 1990

植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣, 1992

吉田文和「米国の有害廃棄物政策の現状と問題点」『公害研究』, Vol. 21 No. 4, 1992

(一橋大学大学院博士課程)