

汚染者負担原則について

塩野谷 祐一

一

環境汚染を防止する費用をだれがどのように負担すべきかは、環境政策の基本的な問題の一つである。これについて、OECD（経済協力開発機構）が一九七二年五月、閣僚理事会において「環境政策の国際経済的側面にかんする指導原則」の一部として「汚染者負担原則」(Polluter-Pays Principle)を策定し、その実施を加盟国政府に勧告したことは、きわめて注目すべきことであった。

汚染者負担原則（以下PPPと略称する）はいうまでもなく政策的原理であって、アプリオリに導き出されるものではない。したがってPPPの基礎にある政策的基

準がなんであるかを明らかにする必要がある。PPPはきわめて抽象度の高い一般原則であって、その具体的実施に当ってはなおさまざまな問題についての判断をつけ加えなければならない。またPPPは環境政策の全分野をおおう原理でもない。PPPの提案にもかかわらず、それは現段階では空の箱(empty box)に近いものであると同時に、すでに部分的な側面についてかなり特殊な政策的規定を含んでいる。PPPのこうした不揃いな性格は、それがOECDという場で具体的契機から未熟児として生み出されたことと関係をもっている。以下では、PPPの基礎とその展開に当たっての問題点を展望しよう⁽¹⁾と思う。

上述のOECDの勧告において言及されている指導原

則 (guiding principles) は、費用負担と国際的環境基準の調整との二つを含んでいる。PPPはそのうち費用負担にかんする原則である。十四項目にわたる勧告の文章のうち、PPPにかんする部分は第二―第五項目であり、その全文を引用すると次のとおりである。

「二、環境資源は一般に有限であり、それらを生産・消費活動において利用すれば、それら資源の悪化をもたらすことになる。この悪化の費用が価格体系の中に適切に織り込まれていない場合には、市場は国内および国際レベルの双方におけるこのような資源の稀少性を反映することはできない。したがって汚染をへらし、よりよい資源配分に達するためには、環境資源の質と量とに依存している財の価格がその相対的稀少性をより忠実に反映し、経済主体がそれに応じて行動することができるよう公的措置が必要となってくる。」

三、多くの場合、環境を許容可能な状態におくためには、ある水準以上に汚染をへらすことは、それに要する費用を考慮すれば実際的ではないし、また必要でさえもないであろう。

四、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歪みを回避するための汚染防止・制御措置にとりも費用の配分のために用いられるべき原則が、いわゆる「汚染者負担原則」である。この原則は、環境を許容可能な状態におくために、公的当局によって決定された上述の措置を実行する上での支出を汚染者が負担すべきであるということの意味する。いいかえれば、これらの措置の費用は、生産・消費において汚染をひき起こす財・サービスの費用の中に反映されるべきである。これらの措置を講ずるに当たっては、国際貿易および投資に著しい歪みをひき起こすような補助金を併用してはならない。

五、この原則は加盟国の目標とされねばならない。しかし、とくに過渡的期間においては、国際貿易と投資に著しい歪みをひき起こさない限りにおいて、この原則の例外または特別の措置をとることは許されよう。」

以上のPPPを補完する形で提出されている環境基準の国際的調和の原則は、PPPの具体的性格を規定していると思われるので、その要点をのべておかねばならない。PPPは環境汚染防止費用の負担方法にかんするものであるが、その費用の水準そのものは汚染許容量、環

(51) 汚染者負担原則について

境基準、排出基準などにかんする措置に依存している。ところがこれについては、国により環境の汚染自浄能力の相違、環境保全にたいする社会的評価の相違、工業化の程度や人口密度の相違があるため、異なった程度の環境政策がとられることは避けられない。したがって環境基準の国際的な調和は厳密な形では期待できない。しかし環境政策の相違に正当な理由がない限り、調和を図る方向を原則として確認しようというのであって、そのさいの視点は国際貿易および投資への歪みを避けるという点に求められている。

PPPを国際的に適用するということは、国際面においても環境資源の稀少性を財の価格に反映させることであり、国々のあいだの環境資源の相対的稀少性に応じて異なった環境基準が採用されるならば、国際的な価格体系に新しい変化が生ずる。そのさいこの変化を相殺するように、輸入課徴金や輸出払戻しや補助金を与えてはならないとされるのである。

上記の引用文における四つの項目について逐次検討していこう。

(1) PPPについては、OECD内部の非公開のワーキング

グ・ペーパーを除けば、研究文献は少ない。小金芳弘「環境政策の原理について——OECD環境委員会と日本の環境政策——」『経済分析』第三十六号、昭和四十七年二月。都留重人「PPPのねらいと問題点」その他三論文『公害研究』第三巻第一号、昭和四十八年七月。

(2) *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, OECD, 1972. 環境庁企画調整局『Environmental Policies, OECD, 1972. 環境庁企画調整局』
PPP(汚染者負担の原則)について』昭和四十七年六月。

二

まず第一に、PPPは環境資源を稀少性をもった経済的資源として社会的に確認することから出発する(上記の第二項)。環境破壊とか公害と呼ばれる現象は、経済理論の立場からは、外部不経済およびマイナスの公共財として説明されるが、この二つの説明視点は環境資源の性格を異なった角度からとらえたものであり、補完的なものである⁽³⁾。外部不経済の視点は、環境破壊が起こるまでのプロセスを説明するものといえる。すなわち、外部不経済としてとらえられた環境破壊は、稀少性をもつけれども有効な所有権の確立されていない環境資源が価格

機構の中に組み入れられていないために、生産・消費活動はこれを市場取引を通じないでただで利用することができるのである。外部不経済はそのような非市場的活動の結果である。それについて、マイナスの公共財の視点は、とくにこの環境破壊の効果を説明しようとする。すなわち、環境資源の破壊はひとびとにたいして非排除性および非競争性という公共財的性格をもったマイナスの影響を与える。

このような性質をもった環境資源の合理的管理、したがって環境汚染の防止をはかるためには、公的措置によって環境資源の利用に価格を付与することが必要である。価格を付与するということは、環境を稀少な経済的資源として確認し、環境資源の利用者がその資源の価格を私的費用として内部化しなければならぬことを意味する。PPPはこの最も基礎的な原理を承認することから出発している。

しかし、PPPの規定において曖昧とされているのは、稀少性をもつけれども有効な所有権の規定されていない環境資源の帰属の問題である。環境を稀少な資源として確認することは資源配分の効率性の問題を解くことに相

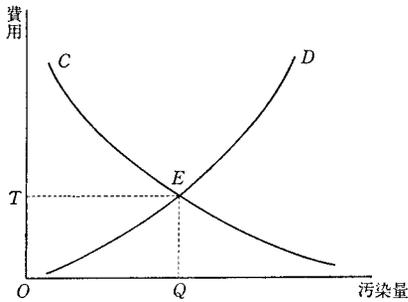
当する。しかしその資源が誰に帰属するのかを明らかにしないかぎり、PPPの具体的な適用の方向は示されないのである。それは所得分配の問題である。

わたくし自身は環境の所有権を環境破壊の加害者にもなく被害者にもなく、社会全体に帰属させるという価値判断を提出し、その前提から環境政策の道筋を展望したことがあるが、⁽⁴⁾ いずれにせよ環境権帰属の政策的規定がないかぎり、PPPの具体化は不可能であろう。

この問題点は、PPPの第二点(上記の第三項)を考察することによっていっそう明瞭になる。第二点は、環境汚染の除去はそれに要する費用との関連で考えられねばならないと述べている。つまり環境汚染防止にともなう便益と費用とのバランスによって汚染の最適水準が決定されるのであり、これ以上に汚染を除去することは必要でもないし望ましくもない。これはPPPが経済的効率性の原則であることを示したものである。そしてPPにおける費用とは、汚染を最適水準にへらすための防除費用を意味する。

この点を第1図によって説明しよう。C曲線は汚染防止のための限界費用を示し、D曲線は汚染による限界被

第1図



害を示す。両者は貨幣タームで表示されており、限界費用と限界被害とが均等になるE点が汚染防止の最適点である。汚染量を Q 以下に減らすことは効率的観点からみて望ましくない。以上がよく使われる教科書の説明である。

C曲線は汚染を減らすのに必要な費用であるが、D曲線の基礎になる被害関数 (damage function) はきわめて複雑なものである。一定種類の汚染物質が放出された場合、それが被害をもたらすまでにはさまざまなプロセスがある。

まず環境による処理のプロセスがあり、環境の自浄能力とともにそれを人為的に改善する可能性が考慮に入れられねばならない。次に、その結果最終的に生態系に放出される汚染物質が、人間にたいして直接に、

また他の生物を通じて間接にどのような被害を及ぼすかというプロセスがある。これは最も複雑なプロセスである。さまざまな汚染物質が孤立して生ずる場合と、複合して別の汚染物質をつくり出す場合とは異なる影響を及ぼす。また汚染物質の累積過程が影響の現われ方を規定するはずであり、汚染のフローよりもストックが問題である。また生態系への影響は季節、温度、その他の要因によっても支配される。したがって、特定の汚染物質が特定の生物にたいして異なった条件のもとでどのような影響を及ぼすかの知識がなければ、有効な被害関数は導出できない。さらに以上の生態系への被害を第1図におけるように、貨幣タームに還元するというプロセスには別個の困難がある。

第1図の論理はこうした諸困難をすべて捨象したものであるが、ここではD曲線の経済的特性をとくに問題にしたい。第1図の横軸では原点から出発して汚染度がふえていくように書かれているが、逆に原点から出発して環境の清浄度が高まっていくようにみれば、新しい横軸のもとでは、先のC曲線は清浄な環境創出の供給曲線として右上がりになり、先のD曲線は清浄な環境にたいす

る需要曲線として右下がりに描かれる。環境汚染による限界被害曲線はいかえれば清浄な環境にたいする需要曲線にほかならない。

ところで先にのべたように環境汚染はマイナスの公共財という性格をもち、清浄な環境はプラスの公共財という性格をもつ。したがって清浄な環境にたいするひとびとの選好が正しく表現されると仮定すれば、その需要曲線は通常の公共財の理論が論ずるように、個々人の需要曲線を縦に合計したものである。しかしまさに公共財の性格のゆえに、ひとびとは真の選好を表示しないのが合理的である。ひとびとがきれいな環境を得るために支払ってもよいと考える価格は低目に表現され、顕示された需要曲線は真の需要曲線よりも下方にシフトする。しかし他方、環境汚染による被害曲線についていえば、被害の評価は高目に表現され、顕示された被害曲線は真のそれよりも上方にシフトする。その結果、被害曲線と需要曲線とは相互に置換可能なものではなくなる。

このような恣意的な曲線を基礎にして資源配分を決めようとするならば、需要曲線を用いる場合にはきわめて低い環境質の状態が最適となり、被害曲線を用いる場合

にはきわめて高い環境質の状態が最適となる。第1図のような議論によって公害防止を論ずるひとびとは、このような首尾一貫性の欠如が現われてくることに注意していいない。

じつはこの問題は、環境資源を稀少な経済財と定義した上で、誰が費用を負担すべきかという問題と関連をもっている。第1図における被害曲線は汚染者の支払う租税(またはチャージ)と解釈することも、また汚染者に支払われる補助金と解釈することもできる。厚生経済学のタームでいえば、前者は環境汚染にたいする「補償」(compensation)であり、後者は環境保全のための「買収」(bribe)である。両者は分配問題にかんしてまったく異なった意味をもつが、第1図において単位当たり O だけの租税を課しても、 O だけの補助金を与えても、資源配分の最適点 E を実現する上では同じであるというのが一般の議論である。しかし右にみたように、マイナスの公共財による被害曲線またはその裏返しとしてのプラスの公共財にたいする需要曲線がいわば超越的に外部から設定されるのでないかぎり、一義的な均衡点は成立しないのである。

(55) 汚染者負担原則について

PPPにおける被害曲線または需要曲線は社会的限界評価曲線と理解しなければならないが、その導出方法にはふれられていない。それをひとびとの自発的な評価によるのではなく、社会的に与えられる評価と解釈せざるをえないとするならば、被害関数にかんする知識の欠如のために、むしろそうした連続的な曲線は存在しないと考える方が現実的であろう。つまり第1図において、エコロジカルな観点から横軸の汚染許容量が規定され、そのもとでの防止費用が決められるか、あるいは試行錯誤的に縦軸の防止費用を規定して、汚染の安全区域内にある数値を決めることになる。しかしその場合にも、汚染許容量の決定は、限界防止費用が限界被害と等しくなると想定される点にできるだけ接近することが必要である。つまり環境汚染の価格づけや許容水準の決定は、あくまでも便益と費用との比較という経済的効率の観点に立っている。

資源配分の観点から環境破壊にたいして社会的に価格づけがなされねばならないとした上で、次に問題となるのは、その費用を誰が負担するかである。PPPの第三の規定(上記の第四項)はこの問題を取り上げたもので

ある。

環境資源を稀少な経済資源として確認すること自体は、環境破壊が社会的機会費用をもつものであることを確認したものであって、その費用負担方法を規定したものではない。最適点まで汚染量をへらすためには企業は防除費用を負担しなければならぬが、そのさいの誘因づけを汚染発生にたいするチャージによっておこなうことも、汚染減少にたいする補助金によっておこなうこともできる。企業が最適点以上に汚染をへらすと、前者の場合には防除費用はチャージを上回り、後者の場合には防除費用は補助金を上回ることになる。したがって最適点より少ない汚染発生にたいしては、企業はチャージを支払うか、補助金を断念するのが望ましいのである。

二つの方式は所得分配上の相違をもつが、この分配の公平をめぐる問題は前述のように基本的には環境権の帰属から判断されるべきものである。しかしPPPは汚染防止や制御の費用を汚染者が支払うべきであるという立場をとっている。環境権の帰属や所得分配の判断なしに、このような結論はどのようにして導かれるのであろうか。

OECDのPPPが、費用負担を定めるに当たって、国

際経済面の観点を強くもっていることに注意しなければならぬ。環境資源の相対的稀少性を反映するように、

環境防止の費用はなんらかの方法で内部化されなければならぬが、その相対的稀少性は国際貿易の面において忠実に反映されていなければならないというのである。

汚染防止を必要とする産業の生産物は、新しく環境資源利用の費用を含まなければならず、その産業に補助金を与えることによって恣意的に国際的な価格体系を歪めてはならない。PPPが、環境政策にかんして補助金の使用を原則的に禁止しているのはこのような観点からである。

そしてPPPは補助金の禁止とあいまって、他方では、諸国間の環境政策の相違を理由として関税や非関税障壁を用いることにも原則的な反対をうたっている。

要するに、PPPは環境を含めた経済的資源の相対的稀少性が国々の輸出品価格に忠実に反映されるべきであるという観点から汚染者負担を導くのであって、静態的な国際的な資源配分論ないし国際分業論に立ったものである。たしかに汚染防止のための補助金の給付によって社会的には資源配分上の費用負担がなされるが、私的経済計算の中には含められない。したがってそれは、環境

汚染をそのままにした場合の価格と変わらず、公害ダンピングということさえできよう。

PPPは補助金禁止の原則であることははっきりしているが、汚染防止費用が生産・消費活動のどの点で負担されるかは問わない。また環境汚染を容認可能な水準に保つためにチャージによるのか直接規制によるのかも問わない。さらに費用が企業によって吸収されるか価格に転嫁されるかも問わない。それらは等しくPPPと両立する。

さて環境以外の資本や労働という資源について、あるいは特定の地域や産業について、補助金や関税が成立しうるのと同じように、汚染者が支払うべきであるという原則にも例外が考えられる。これがPPPの第四点(上記の第五項)である。一般的にいえば、環境政策は経済政策の中の一環であって、他の政策目標との対立が生ずる場合には、PPPの例外が起こりうると思える。とくに環境政策が新しい問題であるために、過渡的期間を限って補助金を認めるものとし、それについて国際的合意が求められているのである。

(3) 塩野谷祐一「公害と経済体制」『福祉経済の理論』日

(57) 汚染者負担原則について

本経済新聞社、昭和四十八年、第9章。
 (4) 上掲書、二三九—二四二ページ。

三

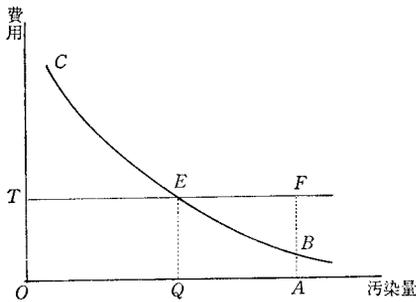
以上の説明から明らかなように、PPPは環境資源を稀少な経済財とみなし、資源配分の社会的最適を達成するためにその費用を内部化しなければならないこと、およびその価格づけに当っては補助金による方式を禁止することの二つをエッセンスとしている。しかしその規定の外側には多くの問題が残されている。ここでは主要な二つの問題を取り上げたい。第一は、PPPでは汚染防止の価格づけに当って補助金方式だけが除外されているが、残るさまざまな価格づけの方式をどう考えるべきかということであり、第二は、汚染防止の費用だけが考慮されているが、環境政策における他の費用をどう考えるべきかということである。

この二つの問題は、関連しているので、まず環境汚染に関連した費用の種類を考えておこう。その費用としては一応(一)防除費用、(二)被害救済費用、(三)ストック公害除去費用、(四)監視測定・技術開発・公害行政等の間接費用

の四つを分けることができよう。⁽⁵⁾ OECDのPPPが問題とするのは(一)の防除費用である。

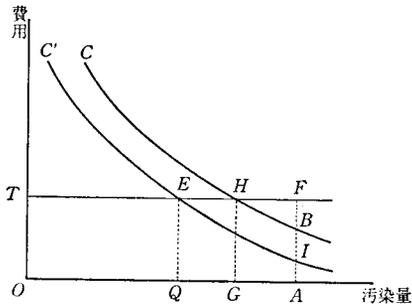
この点を説明するために、第2図においてOQを許容可能な汚染量とし、そのもとでOTの単位当たりチャージが定められると仮定しよう。OQおよびOTは本来は第1図におけるように限界防止費用曲線Cと限界被害曲線Dとの交点として現われるべきものである。さて現在の汚染量をOAとすると、PPPが意図することは、OTだけのチャージを課すことによつて、汚染量をOAからOTに減少させることである。

第2図



この場合チャージのかけ方として、OQ以上の汚染量のみにかけるか、OQ以下の汚染量にもかけるかの違いがある。前者のかけ方のもとでは、次のような事態が生ずる。第一に、

第3図



を支払わねばならない。この場合汚染量は減少してないから、政府はこのチャージの中から $ABEQ$ に相当する補助金を企業に与え、防除活動を助成することができる。あるいはそのチャージによって共同防除施設のサービスを利用させることができる。

共同防除施設は規模の経済にもとづくものとして十分に考慮の対象となる。第3図において、 C' 曲線を共同防除施設の限界費用曲線とし、個別企業の C 曲線よりも下方に存在すると仮定する。 OT のチャージを与えられた

企業が自主的に防除活動をおこない、 $ABEQ$ だけの費用を負担する。この場合汚染量は OQ に減少し、チャージの収入はゼロである。第二に、企業がみずから防除活動をしない場合には、企業は AF EQ だけのチャージ

とき、企業がとる合理的な対応は次のようなものである。現在の汚染量を OA から OG に減らすように自分で防除活動をおこない、そのために $ABHG$ の費用を負担する。のこりの QG だけの汚染にたいしては、 $GHEQ$ だけのチャージを支払う。政府はこのチャージによって共同防除施設の活動を賄うことができる。このようにして許容水準 OQ に汚染量を減らすことができるのである。

要するに、第3図では企業が防除活動をしない場合には $AFEQ$ のチャージが支払われ、企業が一部防除活動をする場合には $GHEQ$ のチャージが支払われ、いずれの場合にも共同防除施設による防除によって目標としての OQ が実現される。しかし社会全体にとって汚染を OA から OQ に減らすためには、共同施設を利用して AEQ だけの費用を支出するだけで十分である。このように共同防除施設の利用が有効なさいには、チャージの決定はこの施設の価格形成によって答えられるべきであろう。

次にチャージを OQ 以上の汚染量にかけるばかりでなく、 OQ 以下にもかける場合を考えよう。つまりあらゆる汚染にたいして単位当たり OT のチャージをかける場

(59) 汚染者負担原則について

合である。企業は OQ 以下に汚染を減らす誘因をもたないから、以上の費用に加えて、第2図または第3図における QET だけのチャージが支払われることになる。環境政策の目標が汚染量を望ましい水準 OQ に抑えることにあるとすれば、 OQ 以下の汚染にたいするチャージは不必要であろう。もしそれがおこなわれるとすれば、少なくともチャージとは性質の異なる租税と理解すべきである。 OQ は望ましい環境維持の水準とみなされているが、もし環境水準をもっと高めようとする需要が現われるならば、その達成のためには限界防除費用曲線の高さによって示されるような費用が必要となる。この費用は環境資源に帰属される価値の上昇(OQ の減少)ともなう OT の上昇)を意味する。このような価値の上昇は土地のレントの上昇と類似している。したがって環境を正常な水準に維持した場合になおかけられるチャージは、レントにたいする課税と定義することができる。

それが租税である限り、それは政府の一般的な支出に当てることができ、その一つの支出として(二)環境汚染の被害を救済することも考えられる。第1図の限界被害曲線をとってみると、環境汚染が OQ に維持されていれば、

E 点よりも左下の部分のみが被害として残っている。 QET の租税収入によってそれを賄うことができる。

このようにPPPにおけるチャージは汚染を望ましい水準に抑制するための費用に相当するものであって、その水準よりも高い汚染量の段階で生ずる被害を救済することとは関係をもっていない。限界被害曲線が E 点よりも右上にある限り、汚染をそのままにしておいて支払われるチャージによってはその段階の被害を補償することはもともとできない。最適水準以下の汚染段階において始めてチャージは被害をカバーすることができるが、これはPPPではなく一般的な租税政策の課題である。

次に、(三)のストック公害除去費用とはなにか。これは必ずしも明確な概念ではない。これはこれまでに環境が破壊されているという事態を前提とするのであろうが、この概念を検討するためには、環境資源のストックとフローとの関係が問われねばならない。環境はストックと考えることができ、そのアウトプットには二種類のものがある。一つは人間の生産・消費活動が生み出す残差としての汚染物や廃棄物を処理するサービスであり、もう一つは人間を含む生態系の生活を保持するサービスであ

る。そして環境が稀少な資源とみなされる段階では、一方のサービスをより多く使えば、他方のサービスは減少するという関係がある。環境ストックがその自浄能力を上回って破壊されるならば、生態系への被害が生ずるといふわけである。

このようにみると、環境をめぐるストックとフローとの関係には二面があるといえる。第一は、生産・消費活動がストックを減耗させるといふ側面である。通常の設備資本ストックの減耗の場合には、資本を不変に維持するためには、この減耗フローを相殺するように事後的に資本の補填をおこなえばよいが、環境問題の場合には、この減耗フロー自身を事前に小さくすることが課題である。(一)の汚染防除費用は、生産・消費活動にとまなう環境サービス使用量を減らすため、いいかえれば環境サービスの生産性を高めるための費用を意味する。環境資産の減耗フローをどの程度にとどめるのが望ましいかは、ストックが生み出すもう一つのサービスの状況に依存しているけれども、(二)の費用はストックそのものの修復費用ではない。この面でのストックとフローとの関係は、物理的環境の種類によって異なるであらう。池や湖水の

ように新しい減耗のフローを止めても従来からの汚染物が累積している場合と、空気のように減耗のフローを止めればただちに回復する場合とは異なるからである。すなわち(一)の費用支出によって、ストックの修復がおこなわれない場合と、おこなわれる場合とがある。

第二の側面は環境ストックの破壊が生態系を正常に保持する能力を減少させ、被害をもたらすという関係である。この関係も一見したところ、通常の設備資本ストックとアウトプットとの関係に似ているが、大きな相違がある。設備ストックの破壊は生産物の生産低下をひき起こすが、ストックの修復・補填によって生産力は再びもとに戻る。ストック減少の被害が永続するということはない。しかし環境問題の場合には、環境ストックの破壊は生態系にたいして累積的な被害をもたらすし、またそもそも修復不可能な被害をもたらす。したがって、第1図に描かれた被害関数はたんにストックの減耗フローのみを変数とすることは許されない。被害はこれまでにストックがどれだけ破壊され、生態系の中に被害が累積されているかによって左右される。第1図の限界被害曲線は正確には、これまでの累積環境汚染量をパラメーター

(61) 汚染者負担原則について

とし、それが大きいほど上方に位置することになると考
えるべきであろう。その上方シフトによって、PPPに
おいて導かれるチャージOTの大きさも高くなるが、こ
のチャージは被害救済をはかるものではないことはすで
にのべたとおりである。今日の公害裁判において問題と
なっているのは、このような累積された環境破壊による
被害である。

最後に、(四)監視測定・技術開発、公害行政等の間接費
用がある。技術開発を除けば、これらの間接費用は警察
や裁判や一般行政の費用と変わらないものであって、一
般的租税によって支払われるべきである。技術開発費用
については、規模の経済にもとづく共同処理施設にかん
して公的補助をおこなうことは十分考えられるし、個別
的施設にかんしてはPPPへの一時的例外として位置づ
けられるであろう。

以上のことから、PPPの対象外にある費用のうち特
に問題となるのは、(一)被害救済費用と(三)ストック公害除
去費用である。PPPはフローとしての環境資源サービ
スの効率的使用にかんする原理であって、これらの費用
を対象とするものではない。環境政策は当然にこれらの

費用を問題にしなければならないが、その取扱いはP
P以外の原理によるべきであり、これらの問題を含むよ
うにPPPを矛盾なしに拡張解釈することはできない。
結果的にこれらの費用を汚染者が負担することになっ
たとしても、それはここで問題にしている特定のPPPと
は別個の原則に立つものである。その意味では、PPP
はきわめて部分的な視野しかもたない。

環境政策全般に及ぶ問題を考えようとするならば、最
初に指摘したように環境権が社会に帰属するという立場
をとることが必要と思われる。環境権が社会全体に帰属
するものとして明示的に確立されるならば、環境の管理
は国家の責任となる。その結果、公害における加害者と
被害者とのあいだの関係は、事実上はどうであれ、原理
的には間接的なものとみなされる。すなわち、加害者は
社会全体の所有する環境資産を破壊し、そして被害者は
この破壊された環境資産によって被害を蒙るとみなさ
れる。国家は汚染者と被害者とのあいだに立ち、一般行
政の一つとして環境管理の仕事をおこなうのである。

まず第一に、国家は汚染者にたいして環境汚染の支払
いを要求しなければならない。この支払いはPPPと違

って、カレントな汚染防除費用(第1図のC曲線)だけではなく、累積された汚染被害の救済費用(第1図のD曲線)とストック修復費用である。第二に、国家は被害者にたいして補償活動をおこなう。被害が生じたとすれば、それは環境管理の責任者である国家の補償すべきものである。この支払いは第一の活動によって集められたチャージからおこなわれる。事実上公害発生企業が直接に被害者に補償することがあっても、それは本質的な形態ではない。

過去に起きたことが明らかな環境破壊については、以上のように対処できるとしても、環境分析の現状においては、被害関数そのものの知識はきわめて乏しいから、新しい被害が現われてくる確率は大きい。そのため第三に、国家は社会保障の原理を導入し、この事態に備える必要がある。それは潜在的汚染者にたいして被害補償の負担金を課し、実際の被害者の発生にたいしてこれを給付するといふものである。これは汚染者の責任を曖昧にするといふものではなく、因果関係の究明に長年月を要するといふ事態を避けるためである。汚染の発生や汚染による被害が不確実性をもつ場合、社会保障制度の導

入が必要であろう。

第四に、環境が生み出す二種類のサービス量を拡大するために、政府は環境ストックそのもの人為的な拡大をはかることができる。これは資本蓄積に相当するが、環境の廃棄物処理サービスの利用が一定であっても、これによって生態系を保持するサービスを増大することができるのである。環境ストック拡大の費用は公共財の提供原理にしたがって答えられるべきである。

PPPが環境政策の原理として何故不十分であるかは、以上のような課題と比較してみれば明らかである。PPは上掲のいくつかの図にみられるように、フローとしての環境汚染の最適水準を決めるという均衡理論的思考方法をとっている。チャージや規制によってその水準が究極的に実現されることだけが考えられており、現実には最適水準にない場合の問題が考慮の外におかれている。第1図においてE点がつねに実現している場合には、Q、ETOのチャージ(租税)が支払われるならば、汚染者はECTの余剰を獲得し、被害者はETOの余剰を獲得する。しかし現実がE点の右側にあつて、過大な汚染が生じている限り、救済さるべき被害と修復さるべきコスト

ツクの破壊が生じている。究極的に達成される均衡を考
えるだけでは、この二つの問題は処理されないのである。
またPPPは不確実性を捨象すると同時に、将来世代の
ための環境ストックの蓄積をも除外している。この二つ

の問題の処理に当たっては、社会保障および公共財の観点
を導入しなければならない。

(5) 都留重人、上掲論文。

(一橋大学教授)