

環境政策の哲学： なぜ旧制度派経済学は既得権を重視したのか

野田 浩二

はじめに

社会科学の中心の経済学において、「制度」の重要性に気がつき、制度とは何か、制度はどのように変化するのかなどを明らかにしようとしてきた学派がふたつある。ひとつが旧制度派経済学（Old Institutional Economics）であり、もうひとつが新制度派経済学（New Institutional Economics）である。

旧制度派経済学は19世紀後半にアメリカで誕生した学派であり、顕示的消費などを唱えたソースティン・ヴェブレン（Thorstein B. Veblen）や法的関係性を経済分析に導入したジョン・コモンス（John R. Commons）などをはじめとし、現代では環境政策分析に応用したダニエル・ブロムリー（Daniel W. Bromley）などが有名である。

他方、新制度派経済学は1960年代にアメリカで誕生した学派であり、取引費用の提唱でノーベル経済学賞を受賞したロナルド・コース（Ronald H. Coase）や、同じく取引費用を経済史に応用しノーベル経済学賞を受賞したダグラス・ノース（Douglass C. North）などをはじめとしている。

主流派経済学が所与としてきた制度を直接分析するという点は同じだが、両者の価値基準は大きく異なるし、旧より新の方が優れているというわけではない。旧制度派経済学が所得分配の公平性を確立したうえでの効率性基準の適用を目指したのに対し、新制度派経済学はあくまで効率性だけを価値基準とした。そのため、新制度派経済学は主流派経済学の一部を乗り越えるために考え出されたにもかかわらず、主流派経済学と同じ思想になってしまった。

わが国の環境経済学の歴史を紐解くと、旧制度派経済学の影響力の強さに気がつく。とくにその拠点のひとつが一橋大学であった。たとえば、1972年から75年まで一橋大学学長を務めた都留重人は、旧制度派経済学を背景に持ちつつ、日

本の環境経済学の先駆けを築いた人物であり、環境経済学の講座を長らく担当してきた寺西俊一は、社会的費用論から環境問題を解こうとしたウィリアム・カッパ(K. William Kapp)を研究してきた。現在、寺西の弟子の大島堅一や除本理史がこの社会的費用論を活用し、被害者の立場から、福島原発事故の損害賠償問題に取り組んでいる¹⁾。

このように一橋大学にとって、旧制度派経済学は馴染み深い経済学といえる。筆者自身も寺西の弟子のひとりとして旧制度派経済学を学び、権利という視点からさまざまな環境政策を分析してきた²⁾。そこで本稿では、これまでの研究成果を踏まえながら、熊本水俣病問題や福島原発事故問題などの環境政策を評価するとき、われわれはどのような視点にたち、どのような哲学のもと評価を下すべきかについて述べたい。

1. 「コースの定理」再考

いま日照権をめぐる問題を考えてみよう。住民Bが住民Aの隣接地に家を立てようと考えていた。もしその家が建設されてしまうと、住民Aへの日照が極端に減ってしまう。どちらの住民を優先すべきかが問われる。このとき、ふたつのケースに分けて考えるのが有用である。ケース1は住民Aに日照権を認めているのに対し、ケース2は住民Bに開発権を認めている。

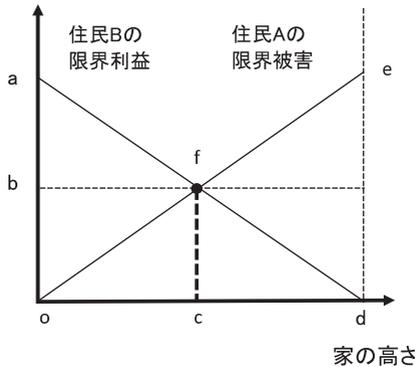
もし取引費用がゼロであれば、どちらのケースであっても同じ結果となり、それは社会的に最適な結果—社会全体の純利益が最大化される—となる、というのが「コースの定理」の結論となる。実際に、ケース1からみていこう。

ケース1のとき、交渉の主導権を握るのは住民Aである。住民Bはいくばくかの金銭を支払ってでも、住民Aからの許可が必要となる。そのため、ケース1の

1) 旧制度派経済学の概要については、野田(近刊a)などを参照してほしい。

2) たとえば、第二次世界大戦の空爆で延焼し応急措置の姿のままであった東京駅を、大正時代の最初の姿のできるだけ戻す取り組みが21世紀に入って実施された。これは東京駅復原工事とよばれる。東京駅の所有者のJRがこの費用を負担したのではなく、東京駅で利用されない空間を自らの容積に加えるために、周辺ビル所有者がJRに金銭を支出したのである。この空間のことを空中権という。東京駅復原工事は、空間を権利とみなし売買を許すことで成立した環境政策である。環境政策における権利の重要性が分かる(野田、2017)。

図1：コースの定理の概念図



出所：筆者作成

交渉の出発点は原点 o （何も建築されていない状態）となる。住民Bが住民Aに日照被害を金銭で賠償するともちかけることで、住民Aは建築を許してくれるかもしれない。

住民Bは最終的に線分 oc に相当する家の高さを選ぶ。なぜならこのとき、社会的純利益（住民Aの被害、住民Bの利益、そして損害賠償の合計）が最大（三角形 aof ）になっているからである。住民Aは日照被害の金銭補償を得られるので、住民Aの被害はゼロとなる。

同様にケース2をしてみると、このときの交渉の出発点は点 d となる。住民Bは好きだけ高い家を建築する権利を与えられているので、自らの利益が最大となる線分 od 相当の家の高さを選ぶはずである。そうすると住民Aの日照被害も最大（三角形 ode ）となってしまふ。そのため住民Aは被害を受けているにもかかわらず、家の高さを我慢してもらうことで失われる利益を補償してでも、家の高さを抑えてもらいたいと考える。

住民Bは最終的に、線分 oc に相当する高さを選ぶ。なぜならこのとき、社会的純利益（住民Aの被害、住民Bの利益、そして補償金の合計）が最大（三角形 aof ）になっているからである。住民Bは低層にすることで失われる利益が補填されるので、住民Bの交渉後の利益は最大（三角形 aod ）のままとなる。

以上から、交渉に関わる費用がゼロであれば、どちらに権利を与えていても、

当事者間の交渉は同じ結果をもたらし、社会的に最適な資源配分が達成される。それゆえ、新制度派経済学はこのコースの定理を支持してきた。しかし、コースの定理が成立するための前提条件は多い。とくに、下記の仮定が重要となる。

- + 取引費用がゼロであること
- + 権利取引のルールが確立していること
- + 被害が完全に金銭評価され、賠償金で被害を帳消しにできること
- + 限界利益曲線や限界費用曲線は権利保有者かどうかから影響を受けない
 - ケース1では、権利保有者の住民Aが日照被害を賠償してくれれば建築を許すということ
 - ケース2では、権利保有者の住民Bが低層にすることで失われる利益を賠償してくれれば、家の高さを低く抑えてくれるということ

常識的に考えて、権利者であれば交渉の主導権を握ることができる。そのため、自分が権利保有者であれば、日照被害あるいは低層に抑えることで失われる利益よりもさらに多くの金銭を要求するだろう。そうなると、「誰に最初に権利を与えるのか」は決定的に重要となる。そこで次節で、この点を考えていきたい。

2. 環境政策における既得権の重要性

旧制度派経済学は理論上も政策上も、コースの定理について厳しい批判を繰り返してきた。なぜなら、もしコースの定理が完全に成立すると、環境問題の被害者を保護しても環境被害の惹起者（多くの場合、企業）を保護しても結果が変わらないため、開発を前提とする既存政策が是認されてしまうからである³⁾。

その一方で、主流派経済学や新制度派経済学からすると、開発も環境保護も等しく重要であり、開発利益が環境破壊を上回れば是認されるべき、と反論するだろう。しかしこの反論にも、大きな問題点がある。公共政策を立案するとき、すべての費用と利益が俎上に乗せられ判断されるのが重要となる。

3) 本節の一部は、Noda (forthcoming) に負う。そこでは、旧制度派経済学の立場から、福島原発事故を事例に、過去の政策の失敗がどのように現在の政策に影響を与えているのか、なぜ既得権は政策評価で重要なのか、政策の失敗はどのように把握できるのかななどを明らかにした。

いみじくもコース自身が指摘したように、現実には正の取引費用の世界である。取引費用を政策立案にあてはめてみれば、政策は常に不完全となることが分かる。この正しさは、東日本大震災で多用された「想定外」という言葉を示せば十分だろう。この状態を「政策の失敗」とよべば、環境政策が立案され制定され執行されるとき、その中身や効果は常に政策の失敗によって規定される。

そのため、政策の失敗を特定化し、できるだけ政策の失敗の影響を緩和する改善策が必要となる。政策の失敗を認めるならば、環境被害の惹起者の利益は過剰に評価されるのに、環境問題の被害者の費用は過小に評価されてしまうかもしれない。もしそうであれば、エズラ・ミシャン (Ezra J. Mishan) が指摘した「福祉効果」にみられるように、最初の権利保有者がより有利な立場になってしまう。だからこそ、既得権一法的に社会的に、権利保有者として認められた対象—という視点が、環境政策を評価するときに重要となるのである。この点を、原子力発電をめぐる発電単価論争を事例にして確認しよう。

福島原発事故は、原子力発電の経済的優位性に疑問を投げかけることになった。確かに政府は事故前、原子力発電単価は他の発電単価よりも安いので、原子力発電を促進することが合理的な選択であると主張してきた。しかし大島が明らかにしたように、福島原発事故前ですら、原子力発電単価はもっとも安いエネルギー源ではなかった。なぜなら、原子力発電を建設し運用するために、その建設費だけでなく、ウランの再処理費用や地元自治体への補助金支出などの「社会的費用」がすでに発生しており、それを発電単価に組み入れたのが、大島の発電単価となるからである。

図2：発電単価の比較

	単位:円/キロワット時	
	社会的費用論に基づいた大島の発電単価推計値	『エネルギー白書』(2011)による政府の発電単価推計値
原子力	10.25	5~6
火力	9.91	7~8
水力	7.19	8~13

出所：大島 (2011) をもとに筆者作成

もちろん、福島原発事故に伴う原子力発電の停止と火力発電需要の増大によって、火力発電単価は大島の計算時よりも高くなっているだろう。その一方で、原子力発電単価は損害賠償や除染費などが追加され、その分単価はさらに高くなるだろう。数値自体は、その時々⁴⁾の社会情勢によって変化する。

ここで重要なのは、何を費用とみなすのかそれ自体が、科学的というより政治的に決まるということである。『エネルギー白書』の原子力発電単価5～6円/キロワット時というのは、原発事故の費用などを考慮に入れなかった数値であり、原子力政策における「政策の失敗」が反映された数値なのである。

さらに問題なのが、政策の失敗は政策変更にも影響を与えることである。従来の原子力政策では、原子力発電の推進が前提とされ、原発推進派が既得権として保護されてきた。言い換えれば、原発の利益が過大評価され、原発の費用が過小評価されている。この状況が是正されなければ、原発反対派が原子力政策を転換しようとするとき、彼らはより多くの費用と労力をかけなければならない。

なぜなら、既得権としての原子力政策推進の利益は大きく、新興勢力としての脱原子力発電政策の利益は少なくしか考慮に入れられていないので、政策変更を止める側はその分だけより多くの費用を負担しなければならいからである。逆に言えば、これは政策変更を難しくする要因となる。したがって、政策を変更しようとするとき、この不公平で不均衡な費用負担構造をどのように修正すべきかが問われなければならない。この点は、次節でさらに検討したい。

3. 誰がどの程度、政策変更の費用を負担すべきなのか

前節で指摘したように、環境政策を評価しようとするとき、政策の失敗と既得権の政治的優位性が重要な評価対象となる。とくに政策が変更されようとしたとき、政策変更を望む側はより多くの労力と費用を負担しなければならない。この点を受け入れると、環境政策の評価のあり方が変わる。この点を、クラマス川(Klamath River)におけるアメリカ最大のダム撤去事例⁴⁾でみる。

この問題は、非常に多くの糸が絡み合っていた。上流には連邦政府が開発した

4) クラマス川ダム撤去事例の詳細については、野田(2015; 近刊b)に負っている。



写真1 撤去予定のクラマス川のダムのひとつ

出所：筆者撮影（2015年9月）

開墾地があり、クラマス川はかんがい用水の供給源として活用されてきた。さらに、上流の別の場所にはアメリカ先住民の居住地もあり、先住民はクラマス川での伝統漁の復活を望んでいた。クラマス川はサケなどの絶滅危惧種にとって重要な生息地である一方、上流にある4つのダム（水力発電）が川をせき止めてしまい、絶滅危惧種の行き来を阻害していた。そのため環境保護団体などは、これら4つのダム撤去を要求したのである（写真1は、撤去予定のダムのひとつ）。

交渉は難航したが、2016年4月に、2020年までに4つのダムを撤去することが正式に決まった。ダム撤去の成功要因はさまざまに考えられるが、ダム撤去費用（2億～4.5億ドルが想定されている⁵⁾の負担問題が解決したのが大きい。実はダムの所有者ではなく、オレゴン州とカリフォルニア州の電気利用者が約半分、カリフォルニア州政府がさらに約半分を負担することになった。

通常であれば、成功の要因を指摘して話が終わる。しかし、政策の失敗を踏まえると、さらに話を進める必要が生じる。ダム撤去費用は技術的に決まるとして、その2億～4.5億ドルが本当に正当な数値なのかが問われなければならない。なぜなら、そもそもこのダム撤去問題は利水偏重の結果であり、ながらく環境の利益が軽視されてきた結果だからである。

5) 1ドル=112円とすれば、224億～504億円となる。

そうだとすれば、この金額の一部は政策の失敗に起因する費用となり、ダム撤去推進派が本来負担する必要のなかった金額といえる。その金額は不明だが、ダム撤去費用が圧縮されれば、それだけダム撤去が経済的に正当化される可能性が強まる。水政策における政策の失敗は是正されているのか否かを検証してはじめて、われわれはこの事例を評価することができる。そうでなければ、クマス川事例は特殊な一事例で終わってしまう。

おわりに

旧制度派経済学の立場から、本稿は「環境政策の哲学」と称して、環境政策における既得権の重要性と政策の失敗をどのように評価すべきかについて概説してきた。政策は常に不完全になるからこそ、その不完全性を前提にして政策を評価すべきだし、漸次的にゆっくりと政策を改善する他ない、と考える人も少なくないであろう。これ自体は誤りではない。

しかし政策が不完全であるならば、その不完全性が表出した時点で、既得権の利益の過大評価を踏まえうえでの政策変更が構造的に求められるし、その政策の利益と費用はただちに再計算されなければならない。

「現実是不完全である」ことは、政策当局にとっての錦の御旗ではないし、思考停止のための言い訳でもない。政策の失敗が問うているのは、政策の公平性なのである。誰がどの程度の政策変更の費用を負担しているのか、その負担の内容は公平なのか。新たな環境政策の哲学として、政策の失敗を前提とした政策論が求められている。とくに政策の失敗が表に出てきたとき、それを修正することのできる制度上の「あそび」をいかに政策の中に組み入れておくのが重要となるだろう。

付記

本稿の成果の一部は、科研費(26310301)と東京経済大学個人助成(16-20)に基づいている。

参考文献

- Noda, Koji. forthcoming. "Institutional Economics as Theory of Policy Change: Impact of Past Policy Failures on Present Policy." *Journal of Economic Issues*.
- 大島堅一 (2011) 『原発のコスト：エネルギー転換への視点』 岩波新書
- 野田浩二 (近刊a) 「制度学派の環境経済学の形成と発展」『環境経済・政策学事典』 丸善出版
- 野田浩二 (近刊b) 「水の環境問題」(林大樹・西山昭彦・大瀧友里奈編 『水と社会：身近な暮らしから「水」を考える』 東京大学出版会、所収)
- 野田浩二 (2017) 「権利調整問題として環境問題を考えてみる」『環境と公害』 46(3)、62-67
- 野田浩二 (2015) 「河川再生のための水利用制度改革：アメリカ・オレゴン州流水権制度を事例に」『森林科学』 75、14-18