

シンポジウムのまとめ

坪郷 實

本シンポジウムでは、まず中央大学の宇沢弘文さんより「環境政策のフロンティア」と題する基調報告が行われた。引き続き、東北大学文学部の長谷川公一さん（環境社会学）、日本アプライドリサーチ研究所の田中紀夫さん（エネルギー政策）、京都大学経済学部の植田和弘さん（環境経済学）、環境庁水質管理課長の南川秀樹さん（環境行政）、以上4人によって「環境政策の総合化をめぐる」のシンポジウムが行われた。以下、基調報告とシンポジウムの概要と若干のまとめを行いたい。

宇沢さんの基調報告「環境政策のフロンティア」では、主に地球温暖化問題がテーマとして取り上げられた。1972年の国連第1回環境会議と1992年の第3回環境会議の間の20年間に、地球環境問題の性格が大きく変わり、テーマが、産業公害・都市公害から地球温暖化・生物種の多様性などの問題へ変化した。第2のタイプの地球環境問題には、次のような2つの特質がある。第1に、環境破壊を引き起こすのは先進工業諸国であり、被害を受けるのは発展途上国である。第2に、便益を受けるのは現在の世代の人であり、被害を受けるのは主として将来の世代の人である。

公害問題は、主として直接的規制によって対処されてきた。これに対して、地球温暖化や生物種の多様性の消失については、直接的規制では処理しにくい。従って、この第2のタイプの問題は、直接的規制でなく、経済的インセンティブを与える市場的な力を利用して解決するのが望ましい。このための手段として炭素税と排出権取り引きがある。しかし、第1の炭素税の導入には深刻な問題があり、一律に炭素税をかけると、先進国と発展途上国の間に公正の問題が生じる。そのため、宇沢さんは、税率を1人当たりの国民所得に比例させる方法を提案してきた。第2の排出権取り引きの手法は、最初にどういう基準

で配分するのか、安定的な調整メカニズムをどう作るのか、などの難しい問題があり、将来の分から借りるとなると無限に借りられるという問題点もある。

宇沢さんは、地球温暖化を初めとする地球環境問題について、発展途上国との間の公正、将来世代と現在の世代との間の公正の問題に焦点を当てながら、どのような制度が考えられるか模索することが必要であると強調した。

この基調報告を受けて、シンポジウムが行われた。まず、それぞれ多様な専門の立場から、環境政策の総合化をめぐる、問題提起が行われた。

第1に、長谷川公一さんの報告「環境の制度と社会規範」では次のような論点が出された。まず、環境社会学の視点として、その対象、方法、価値関心が論じられた後、アメリカの環境社会学と比べて、地球環境問題とりわけ地球温暖化問題に対する日本の社会学者、環境社会学者の貢献はこれまでのところ乏しく、環境政策論、環境問題をめぐる公共政策論は弱かったことが指摘された。

次に、環境政策の総合化のための研究課題や論点として、世代内の公正性と世代間の公正性を担保するような制度をどのようにして作りうるのかということが最大の問題であること（環境における公正性、問題の可視性）、その国の社会構造と環境政策の連関性の分析が必要であること（原子力政策も社会構造に規定されていること）、環境NGOやNPO、州政府、州の電力会社・公社このような3者の協力によるコラボレーション（自立した複数の主体が対等な資格で、具体的な課題達成のために行う、非制度的で限定的な協力関係ないし共同作業）、などの問題が論じられた。

一方で、環境政策をめぐる政策を運動化する、あるいは企業経営・自治体経営・政府の政策の運動化が、他方で、社会運動の側からは、運動の政策化あるいは運動の経営化が求められていることが指摘された。

次に、田中紀夫さんの報告「環境保全とエネルギー政策」では、まず、エネルギー政策の目的として、現代社会を維持する上で、安定供給が肝要であること、環境保全（地球温暖化対策）・経済成長の維持・エネルギー需給の安定化という3要素のベストミックスを図ることが重要であることが指摘された。

環境問題への新たな視点として、エネルギー消費者の意識の変革の必要性、日本的な企業社会が環境対策の土壌であること、環境保全コストの転化の困難性ゆえ多様な新税を課

してこの財源を企業に再配分すること、社員の企業からの距離感を高め地域への帰属性を復興し政党の公共性を昂揚させて企業社会から市民社会の形成へ向かうこと、が論じられた。

21世紀の総合環境政策の目標は、地球環境保全を、人類の行動規範にすることである。これを市場経済においても最大のルールとし、そして企業、自治体、市民団体からなる実施主体グループを組織化し、環境税などの新財源を充当させること、が議論された。さらに、個別の環境保全政策として、地球温暖化対策と、自動車と原子力発電所問題が取り上げられ、国民に電気使用の30%節減の可能性を問いながら、原発・転換期における具体的なシナリオについて提言が行われた。最後に、21世紀を、自然回帰の100年時代とすることが述べられた。

3番目に、植田和弘さんの報告「環境政策と経済的手段」が行われた。環境問題とは、自然保護・自然破壊に関わる問題、環境汚染に関わる問題、あるいは歴史的文化的ストック・アメニティに関わる問題、という3つの問題である。そして、環境という性格を正確に理解することが重要であり、環境の経済的性格は、基盤インフラストラクチャー（宇沢弘文）、地域固有財、さらに不可逆的な性格と言える。これらは、通常市場システムではマネージできないので、環境問題を解決するための公共政策が必要になる。

環境政策がなぜ総合化されないのかの問題点が検討される必要がある。経済学では、環境問題が起こる原因は、外部不経済や社会的費用のタームで議論されてきた。払うべきものが払わないので問題が生じている、従ってこれを払わせるシステムがいる。

他方、諫早や中海など具体的事例を見ると、この原因の主体は公共事業である。市場の失敗に対して、政府が環境税や直接的規制によって制御してきたが、1970年代半ばから介入する政府の失敗も生じている。そのため、政府の失敗を起こさないような形で市場の失敗を正確に制御するシステムはどのようなものかを考えねばならない。

日本では、自治体からの環境問題への取り組みが大きかったが、それを踏まえて、環境政策の転機は、70年の公害国会での環境関連法と環境庁の設置が決まった時期である。環境政策を本格的にやり始めて、30年である。日本の環境政策が、どういう点で問題があるのかを検討すると、次のような点があげられる。

まず、環境保全という価値が公共政策の体系の中で、十分位置づけられず、産業政策の枠の中でしか環境政策はやられなかった。そのため、環境保全を目指した法やシステムが

別のものになっている。次に、対処療法的であり、対策は水と大気から始った。媒体は総合化して対処するのが本来であるが、バラバラに対処されたという非能率が起こっている。このような反省を踏まえて、環境政策の目標、手段、主体を明確にしていく事が重要である。目標には、効率性、公平性も重要である。さらに、環境保全のための科学的知見や技術の開発に社会の資源が振り向けられることが大変重要である。また、手段の選択も重要である。これまで直接的規制が圧倒的であったが、これからは環境を悪化する原因を作った人が負担し、良い事をした人は適切に評価されるというシステムが必要である。

日本の環境問題をめぐる公共政策の最大の問題点は、目標と手段の様々な代替案を提示して、その提示された代替案の利害得失を議論して選択を可能にするというシステムがないということにある。

南川秀樹さんの報告「これからの環境問題への取り組みの視点」では、まず公共事業と環境問題について述べられた。環境問題については、民間だけでなく、公共体も問題を起こし、むしろ公共事業のほうが目立っている。諫早、中海、石垣などの事例のように、公共体が当事者であり、通常の規制が適用されない世界に問題がある。民間も規制しやすいところから規制してきた。規制をどのように効果的にやるかが問題になっている。さらに、これから環境税によるインセンティブも、大事になっているので、規制でいくのか、税でいくのか見極めていく必要がある。

環境行政にとって、第三者の目というものをもって仕事をしていく必要がある。その場合、物事を公開して議論すること、オルターナティブを示してどれがふさわしいか議論すること、どのように制度的に織り込んでいくか、実行していくかを考えることが、重要である。審議会の公開、NGOとの議論も必要である。

環境行政は、ある部分だけ集中してやっきたので、その限界が明らかになっている。本当の意味で総合化できるように目指してやっていきたい。

各報告の後、司会者から、各報告で提起された問題のうち次の3点をまとめた上で、報告者に対して相互に議論を行うことを求めた。これは、まず、環境保全という価値が、政策の中に十分位置づけられていないので、環境政策が実効的なものになっていないこと、つぎに環境政策にとって担い手の多様性が確保されることが重要であること、さらに公共事業が規制の対象にならず、コストベネフィットの世界でないために問題を起こしてきた

こと、である。

南川さんより、公共事業は、一度始ったら、目的を変えても規模を変えてもやるという、要するにやる事が良い事だという組織の価値観があるという指摘があった。

植田さんより、環境政策の担い手について、住民投票の動きが目立っており、市民は政策の決定過程への参加を強く要求していると発言があった。そのため、環境政策を決めていく過程に、どういう主体がどういう形で関わるべきかという問題を議論しなければならない。その時に、前提条件として情報が共有される事が大事である。

田中さんより、市民の意見や情報の共有化の重要性が指摘された。

長谷川さんより、先に述べたコラボレーションは、ネットワーク型の社会があり、人事交流が相互にある中で可能になったと発言があった。政府からNGOへ、NGOから環境庁へ、電力会社へ、というように相互に人事交流があり、日本のように一方通行ではない。また、巻町の住民投票では、高校の先生や造り酒屋など自由業的専門職層が重要な役割を果たした。これから環境NPOの担い手を育てていくことが重要である。

次のポイントとして、司会者から、報告者に、直接的規制と経済的手段をめぐる意見が求められた。

長谷川さんから、以下の発言があった。直接的規制はしばしば不透明になりがちである。市場的な間接的な規制は、本当に透明化するのかという問題があるが、これは、情報公開などが関係している。

田中さんは、オイルショックをみても、価格規制の方が効果があり、これがだめな時は、直接規制でやる事が指摘された。

植田さんの発言は次の通りである。直接規制か、経済的手段かという二律・二元的な問題設定自体に問題がある。日本の環境政策を進める時、一番基本的な点は、環境政策のための基盤を整備する事である。例えば、環境情報の公開やアメリカのような環境情報データベースの整備である。さらに、間接的・経済的手段も多様であり、経済的手段というものはなく、具体的な環境税や補助金や排出権取り引きであったりする。環境にやさしい商品を公共機関が意識的に購入するグリーン調達も一種の経済的手段と言われる。どういう場合に、どういう手段をどのように組み合わせるかという問題が重要である。しかし、現在、これを結論づける知見はない。そのため、植田さんらのプロジェクトで、経済的手段として導入されているもの（例えば、環境税）が結果的にどのような効果をもたらし、ど

うという限界を持っているかのということを正確に評価するための作業をしている。さらに、直接規制と言っても、ドイツと日本では違う。この点が違うので、経済的手段の入り方も国により違う。過去の教訓から、相互に擦りあわせながら、公共政策・環境政策のデザインの知見を増やしていくことが重要である。

最後に、この「環境政策の総合化」をめぐるシンポの中で明らかになったポイントを含めていくつかの点を整理しておきたい。第1は、環境政策、あるいは公共政策に、環境保全という価値をしっかりと位置づけることである。つまり、環境政策と経済政策のかみ合わせなど、環境政策以外の政策領域にも環境保全という価値が位置づけられなければ、実効性のある環境政策の実施は望めない。さらに、地球環境問題は、産業社会の作り替えを視野に入れなければ、解決できないのである。しかも、「維持可能な発展」で議論されているように、先進国と発展途上国の間の公正、現在世代と将来世代の間での公正問題が、焦点となっている。

第2に、環境情報の公開や、多様な担い手が公開で議論できる場（例えば、政策づくりへの市民参加、コラボレーションなど）の設定など環境政策の設計・決定・実施にあたっての基盤整備をすることが重要である。これに関連して、環境政策の総合化は、多次元レベル（地球レベル 南北間の政策調整、地域統合レベル ヨーロッパ連合レベル・多国間協力、国民国家レベル、地方政府レベル、市民団体（NGO・NPO）・企業・団体レベル）で、多様な担い手によって、決定し、実施することを要請している。

第3に、環境政策の問題は、具体的な問題（公共事業、地球温暖化など）、個別具体的な政策手段（特定物質の排出規制、環境税、排出権取り引き、グリーン調達、環境マネジメントなど）について検証しながら議論することが必要である。例えば、一口に経済的手段と言っても、具体的には多様な政策手段があり、実効性や問題点は異なっている。それぞれの政策手段は、その国の社会構造や経済・社会システムに応じて、導入の方法や政策効果は異なっているし、政策手段の組み合わせによってもその実効性は違う。このような具体的検証を経て、環境政策の総合化のためのシステムを作っていくことが必要である。

（本稿は、当日の録音テープとメモにより、司会者の責任によってまとめたものである。詳細については、本年報に掲載されている各報告者の論文を参照いただきたい。）