

# 經濟論叢

第158卷 第6号

池上 惇教授記念號

---

献 辞	菊 池 光 造	
相互依存論の構造と特徴	坂 井 昭 夫	1
カントリー・リスクの把握をめぐって	池 永 哲 也	19
インフラストラクチャーと公務労働	重 森 曉	39
人口高齢化と「国民負担率」	成 瀬 龍 夫	61
内発型発展と産業文化	鈴 木 茂	79
経済学における固有価値と コミュニケーション	二 宮 厚 美	104
四日市臨海工業地帯の誕生	岡 田 知 弘	121
環境制御と行財政システム	植 田 和 弘	145

池上 惇 教授 略歴・著作目録

---

平成8年12月

京都大學經濟學會

## 環境制御と行財政システム

植 田 和 弘

### I はじめに

環境制御のための公共政策，すなわち環境政策の始まりとその発展過程については今後の研究を待たなければならないが，その源流の1つが，19世紀末イギリスにおける公衆衛生行政にあることは確かであろう。工業化と都市化が進む中で様々な環境衛生問題が生じ，労働力保全を主たる目的にして都市計画とも結合して，衛生状態を確保するための施策が講じられていったのである。下水道の整備はその典型例であろう。

しかし，今日公共政策が対象としている環境の範囲からするならば，当時のイギリスで取り組まれた分野はきわめて限定された範囲である。一般に，公共政策は，政策の根拠を明示する法とその執行体制を保障する行政機構なくしては成立しえない。その意味で，今日の環境政策——自然保護，環境汚染制御，アメニティ保全の3分野を念頭においている——が対象としている環境を包括的に保全するための法と行政機構の整備は，20世紀特に戦後における大規模な環境破壊を経験した後の1960年代末から1970年代に本格的に進んでいったのである。たとえば，一定の包括性を持った環境保全法は，1969年にスウェーデン，アメリカ合衆国で，1970年には日本等で制定されている。アメリカ環境保護庁は1970年に，日本の環境庁は1971年に設置された。次いで，1972年の国連人間環境会議を経て，多くの発展途上国においても環境政策の体系的整備が進んだ。さらに，環境問題が国際政治上の課題となるなかで，1992年の国連環境開発会議が，各国首脳が参加する会議としては史上最大の国際会議として開催された。

環境問題が地球的規模にも広がり、個別の特殊な現象ではなく現代社会にとって普遍的な現象になる中で、環境制御は一過性の問題としてではなく、公共政策の主要課題として行財政システムの中に明確に位置づけられるようになってきた。環境関連の法制度およびその担当公務員数は増加し、それに伴って、環境関連行政経費は一般行政経費の中において、各国で多少の紆余曲折があり課題の大きさからすれば十分ではないかもしれないけれども、絶対的にも相対的にも比重を大きくしてきている。

しかし、このことをもって環境保全が進んだと言うことはできない。むしろ、自然保護、環境汚染制御、アメニティ保全の各分野においても、また、地域レベル、国家レベル、国際レベルという空間的スケールのいずれのレベルにおいても、これまでの環境政策は、いくつかの成果はあげつつも数多くの限界を持っていたことは明らかである。ごみ問題や地球環境問題の深刻化は、これまでの環境政策の限界が露呈したものと見ることができよう<sup>1)</sup>。

つまり、法と行政機構は整備され環境制御のための行政経費は増加するけれども、そのことが環境保全の実現に必ずしもつながらないのである。それは何故か。本稿の課題は、環境政策の進展を環境制御のための行財政システムの発展過程として把握するとき、現実の環境制御システムがあるべきそれから乖離する原因について分析しつつ、環境制御のための民主主義的で効率的な行財政システムがつくられていくプロセスの理論化という課題に試論的考察を行うことである。

## II 環境権論と行財政システム

環境政策とは、人々にとって望ましい環境水準をつくりだすための公共政策であると定義することができる。望ましい環境水準がすべての人々に享受可能な状態をつくりだすことを環境政策の日標とするならば、環境政策とは環境権

1) これまで実施されてきた環境政策の問題点については、拙著『環境経済学』岩波書店、1996年、28-30ページ参照。

を保障する環境制御システムを構築するための公共政策であると言いかえることができる。

人権の経済的基礎とその発展過程を解明することに経済学の主要な課題の1つがあるとするならば、当然、環境制御の財政理論は、環境権を保障する行財政システムとその発展過程を明らかにすることをその課題としている。そこで最初に、環境権という考え方が生まれてきた背景や、それが経済学や財政学にいかなる問題を提起したかを明らかにしておきたい。

市民的権利の発展過程に環境権が位置づけられるようになったのは比較的最近のことである。新しい権利概念は常にそうであるけれども、ある日突然生まれてくるものではなく、その権利概念を必要とする社会問題があり、その権利の実現をめざす運動が必ずある。このことは、環境権の場合にも例外ではない。日本の場合を例にとって考えてみよう。

水俣病やイタイイタイ病をはじめとする日本の公害は間違いなく世界史に残る大事件であるが、とりわけ1960年代から1970年代前半までの高度成長期における環境汚染、自然破壊、アメニティ破壊のすさまじさは社会の記憶に留められなくてはならない。そして、繰り返してはならない教訓として理論化され、国際社会の共通認識にされるべきものである。より巨視的にみれば、20世紀の日本の歴史は、経済成長に至上の価値を置き、それに伴って環境破壊を積み重ねてきた歴史とみることもできる。しかし、同時に、20世紀は環境保全への意識的取り組みが本格的に始まった世紀であることも重要である。被害者救済を中心にした公害反対運動、および環境の復元と環境破壊の未然防止のための一定の環境政策が実行された経験は貴重である。

その成果を要約的に言えば、戦後改革の民主主義的成果を活用することによって、三権のなかに、環境立法、環境行政、環境訴訟（司法）の枠組みとその具体化を行い、被害の救済や環境の復元を図ったことにある。環境と経済との調和条項を破棄した公害対策基本法、さらには、環境政策の確立過程において地方自治（体）や公害裁判が果たした役割を想起するならば、その意義と内

容は明らかであろう。この点は、いわゆる開発独裁型政治経済体制の下での圧縮型工業化が進むなかで環境問題が深刻化しているアジアのいくつかの国・地域と比較するときさらに明確になる<sup>2)</sup>。

たしかに、日本において公害反対運動の意義や環境政策の成果を確認することができる。しかし、日本の環境破壊の現実を直視するならば、日本の環境保護運動は、公害裁判に実際にかかわっていた弁護士たちが問題提起を行わざるをえなかったことにみられるように、環境権という新しい思想と権利概念を必要としたのである。たとえば、それまでの公害裁判では、原告の損害賠償の訴えは認められ、加害企業の法的責任をある程度は明確にすることにはなったが、環境破壊を未然に防止しうる法的権利の枠組みは持ち得ていなかったのである。この点は、環境破壊が不可逆的な性格を持ち、いわゆる絶対的損失<sup>3)</sup>が生ずる場合には特に重要である。

さらに、1970年3月には国際社会科学評議会主催の公害に関する国際シンポジウムが開催され、「東京宣言」が採択されたが、そこでは「とりわけ重要なのは、人たるもの誰もが健康や福祉を侵す要因にわざわざされない環境を享受する権利と、将来の世代へ現在の世代が残すべき遺産であるところの自然美を含めた自然資源にあずかる権利とを基本的人権の一種としてもつという法原則を、法体系の中に確立するよう、われわれが要請することにある」とされ、環境権の重要性が唱われた。

また、環境権と言う権利概念は用いていないが、環境権と同様の効果を追求する環境権保護のための有効な法技術として、公共信託財産の法理が、すでにJ. サックス教授によって提唱されていた<sup>4)</sup>。公共信託財産の法理とは、環境は、

2) たとえば、台湾を事例にこのことを分析した例として、拙稿「台湾の環境政策と日本モデル」小島麗逸・藤崎成昭『開発と環境：東アジアの経験』アジア経済研究所、1993年、253-267ページ、および Ueta, K., "The Lessons of Japan's Environmental Policy: An Economist Viewpoint," *Japan Review of International Affairs*, Vol. 7, No. 3, 1993, pp. 30-49, 参照。

3) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989年。

4) Sax, J., *The Public Trust Doctrine in Natural Resource: Effective Judicial Intervention*, *Michigan Law Review*, Vol. 48, p. 471ets., 1970, 山川洋一郎、高橋一修訳『環境の保護——市民のための法的戦略』岩波書店、1974年。

それにかかわりをもつ将来世代を含む一般公衆のものであるとして、その管理は、公共信託財産として政府に委託されているとみなす考え方である。そうならば、環境は、公共信託財産として維持されねばならないということになり、その管理者であるものの管理責任を問うことになるのである<sup>5)</sup>。これらの議論をもう1つの直接的きっかけとして、1970年9月に、日弁連・人権擁護大会で「われわれを取り巻く環境を1つの価値物と見、これに対する住民の立場を1つの権利と見る」環境権の提唱が行われたのである<sup>6)</sup>。

環境権は、その提唱から四半世紀を経て、我が国においても曲がりなりにも法的位置づけを得つつあるように思われる。1994年に制定された環境基本法では、その第3条において「環境の保全は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることに鑑み、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない」としており、理念的には環境権に近い規定がなされている。また、1991年に制定された川崎市環境基本条例では、その2条1項に「市の環境政策は、市民が安全で健康かつ快適な環境を享受する権利の実現を図るとともに、良好な環境を将来の世代に引き継ぐことを目的として展開するものとする」と明確に環境権を位置づけている。その他、いくつかの地方自治体が環境基本条例の前文に環境権を宣言している。このようなことから法的には環境権が位置づけられ始めたところと言える。だが、環境権を実質化させる実効的な政策の具体化となると、ほとんど未確立であるといつてよい状況にある。

一般に、環境権には、基本的人権としての意義をもつ基本権としての環境権

5) アメリカ合衆国における公共信託財産の法理の成立過程と立法化の動向およびその実体的効果については、島山武道「アメリカの環境保護法」北海道大学図書刊行会、1992年、参照。

6) 大阪弁護士会環境権研究会「環境権」日本評論会、1973年。

と、実定法的な差止請求権の根拠となる私権としての意義をもつ私権としての環境権という、その性質や機能を異にする2つがある<sup>7)</sup>。そのいずれにおいても、上記のような進展はあるものの、わが国における環境権に関する議論は全体としては現在までのところ、「立法や行政を動かすことなく、さらに住民が最後の依り拠として訴えた裁判所を動かすことも」できていないことも確かである<sup>8)</sup>。つまり、環境権の提唱が、立法や行政さらには司法に十分な影響を及ぼし、開発優先の既存法体系に対抗しうるだけの位置づけを法制度上与えられるところにまでは至っていないのである。

しかし、環境権の提唱とその後行われた議論から生みだされた成果は小さくはない。

まず、現行憲法下での解釈論としての環境権論を超えて、市民を環境権の主体として明確に位置づけた固有の環境法体系の構築をめざす議論が始まったことである。加えて、なによりも重要なことは、環境権に関する議論の過程から刺激を受け、地域住民の中から自発的に環境を護る権利意識が生まれてきたことである。それは、入浜権、自然享有権、浄水享受権、親水権、景観権等、個別具体的な環境権をかかげた環境保護運動や訴訟がすすめられたことに現われている。その中には、日照権のように、すでに法制度の中に明確に位置づけられているものもある。

こうした権利意識が生まれてきたことは、K・W・カップが『私的企業と社会的費用』<sup>9)</sup>のなかで強調したように、民衆による社会的費用に関する認識が発展してきたことを示すものであろう。もともと価格のつかない価値物たる環境<sup>10)</sup>は、人間社会とは無関係に外在的に価値があるというよりも、その価値の対象者たる人間が能動的に価値物としてつくり出すという性格を持ってい

7) 淡路剛久『環境権の法理と裁判』有斐閣、1980年。

8) 淡路剛久「環境と開発の理論」池上惇・林健久・淡路剛久編『二十一世紀への政治経済学』有斐閣、1991年、194-209ページ。

9) Kapp, K. W., *The Social Costs of Private Enterprise*, Harvard University Press, 1950; 篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』岩波書店、1961年。

10) 拙著『環境経済学』岩波書店、1996年、19ページ。

る<sup>11)</sup>。そうすると、環境価値に関する認識の発展過程とそれを支える行財政システムはいかにあるべきかという問題が提起されることになる。このことはさらに、カップも指摘したように、環境のような市場で扱えない財の固有の価値を社会としてどう評価し制御していけばよいのかという、言わば環境の社会的評価とそれに対応する環境制御の枠組みのあり方を問いかけることになったのである。

近年における環境権論の発展が提起しているもう1つの内容は、環境権の実質的保護とは、環境に影響を与える行政手続きへの住民参加を保障することによって、かなりの程度達成されるのではないかということである<sup>12)</sup>。そのためには、環境に関する情報が市民に公開されることが前提になる。さらに、その情報を含む環境問題について学習する機会が保障されるとともに、環境に影響を与える決定手続きにおいて市民の意見が聞かれることが必要になる。また、すでに述べた公共信託財産の法理を適用すれば、環境破壊の場合に、公共信託違反にもとづいて訴える権利を市民に認めることになる。さらに、自然へのアクセスの権利を認めることや、環境保護運動を行う自然保護団体などの住民団体が、環境に影響を与える行政手続きへの参加が認められ、また裁判手続きにおいて原告適格が認められれば、環境権の実質的保護が進むと考えられる。これらいわゆる環境権への手続き的アプローチの具体化は、ヨーロッパ、アメリカにおいて部分的ではあるが確実に進みつつある。こうした動向は、環境を改善する行為によって影響を受ける人々に完全な情報を保証し、検討と決定のための適切な手続きを保証することを求めたものとみることができる。つまり、環境に関する自己決定権の尊重ということであり、環境政策の意思決定過程における手続きの正義<sup>13)</sup>を具体的に制度化することを、行財政システムに対して

11) 都留重人『環境教育—何が規範か』岩波書店、1982年、38-39ページ。

12) 淡路剛久「環境権の確立を求めて」『公害研究』20巻1号、1990年、20-24ページ、および同「自然保護と環境権——環境権への手続的アプローチ——」『環境と公害』25巻2号、1995年、8-12ページ。また、ジョセフ・L・サックス「住みよい惑星の法—環境権を求めて」『公害研究』20巻2号、1990年、2-11ページ、参照。

13) この問題は、環境保全の分野に限ることではない。現代社会における手続きの正義の問題をノ



問うていると解釈することができよう。

### III 環境制御システムの政治経済学

環境権論が環境制御のための行財政システムに対して問いかけた課題に対して、現実の環境制御システムは、どこまでそれに応えたものになっているだろうか。

たしかに、わが国においても1971年に環境政策を専門的に司る環境庁が設立され、その前後からさまざまな環境制御のための政策手段が導入された。たとえば、環境基準の設定をはじめとする直接規制、環境アセスメントの導入、公害健康被害補償制度の制定等々である。しかし、こうした環境制御のための手段も、現実の政治プロセスの中で導入され運用されることを忘れてはならない。しばしば、環境を保全するための手段としてつくりだされたはずの環境アセスメントが開発の免罪符になったり、環境基準が汚染のライセンスになる、さらには、環境税が単なる増税手段になりかねないのが現実なのである。

そうすると、環境保全のためだったはずの手段が、現実の政治プロセスの中で官僚機構に担われた場合に、環境破壊を容認するあるいは正当化してしまう手段に転化する原因とメカニズムを解明し、その政策手段が、本来の機能を果たしうるために整備されるべき条件を明らかにすることが当面の課題となろう。また、そうすることではじめて、現実の環境制御システムを改革するための手がかりが得られるであろう。同時に、このことは環境政策における政府の失敗<sup>14)</sup>の原因とそれに対する処方箋を明らかにすることでもある。

環境政策における政府の失敗は、市場の失敗への介入という環境制御に関する現実の意思決定が行われる政治プロセスで発生する。つまり、環境制御シス

1) 最も体系的に問題提起したものに、Rawls, J., A Theory of Justice, Harvard University Press, 1971, 矢島釣次訳『正義論』紀伊国屋書店, 1979年, がある。

14) ここにいう環境政策における政府の失敗とは、環境問題への政府の介入が環境保全という所期の目的を果たせず経済の効率性をも回復し得ていないという意味で用いている。拙著『環境経済学』岩波書店, 1996年, 28-31ページ。

テムをめぐる政治と経済の接点で生じる現象である。

環境制御システムの政治経済学は多くの領域での分析を必要とするが、ここでは、環境政策を規定する法ルールの問題、公共事業と環境問題、環境アセスメントの形骸化問題、環境技術と環境産業をめぐる問題という4つの問題に限って検討していこう。

#### (1) 法をめぐる環境と経済

環境政策の根拠を規定しているのが環境法であるから、その法が各経済主体の行動様式にいかなる影響を及ぼしているかを分析することは、環境政策の効果を明らかにするためにも、裏返せば現実の環境制御システムの限界を明らかにするためにも不可欠の作業であろう。

環境問題とのかかわりで現行法体系を評価し運用する場合、2つの側面からの検討が必要である。1つは、開発行為に伴う環境破壊を防ぐために、開発立法の各種の手続きを理解して、早い段階から開発手続きをチェックすることがどこまで可能かという点である。もう1つは、環境法の各種の手続きを利用して、どこまで開発行為をチェックすることが可能かという点である。

国土総合開発法をはじめとする数多くの開発法の体系の中には、保全すべき環境の価値を明示的に規定しているものはない。自然環境の保全を配慮することを総論的に規定することはあっても、実施段階での手続きにおいては環境配慮規定がなかったり、規定がある場合でも実効性が無いことがほとんどである。たとえば、沿岸域の埋立てを促進した公有水面埋立法である<sup>15)</sup>。この法律では、領海の所有者は国であり、それを埋立て陸地にするには、所有者である国の免許が必要である。ところが、その免許料は造成地の価格の3%、その他に漁業補償法と造成費を払えば、埋立地の所有権が得られる。これは、埋立てによって生み出される土地の価値に比較するならばきわめて安価であり、さらに海の自然としての価値はまったく考慮されていない。また、主務大臣の認可にかか

15) 阿部泰隆『国土開発と環境保全』日本評論社、1989年。

わる埋立てであって50haを超える埋立て及び環境保全上特別の配慮を要する埋立ては、環境庁長官の意見を求むべきとされているが、その意見は環境庁の権限の範囲内に限られる。さらに、港湾区域内の港湾施設をつくるための埋立てには公有水面埋立法は適用されないので、港湾施設という名目があれば、いわば脱法的に埋立てが可能である。

また、瀬戸内海の環境保全を進めるために特別に制定された瀬戸内海環境保全特別措置法には「埋立ての基本方針」があり、瀬戸内海での埋立てに対する環境庁長官の審査はこれに沿ってなされている。そこでは、大阪湾など汚染地域指定海域については、公害防止、環境保全に資するものではない埋立てはできるだけ避けるように配慮することになっており、埋立ては原則禁止といっよい。ところが、陸域の公害防止のためであれば海域の埋立てが容認されてしまうのである<sup>16)</sup>。

上記はほんの1例にすぎない。要するに、現行法体系は、縦割り行政の中で、開発官庁の開発権益を保証するとともに、開発を促進するインセンティブを内蔵しており、逆に環境保全のための手がかりになるはずの環境法体系は、開発手続きの一部に内包され、実質的に開発行為を容認するものになっているのである。言い換えれば、現行法体系は、最も基本的なところで環境の価値を認めず、そのため開発行為に伴う社会的費用を過小評価し、結果的に開発行為を促進することの正当性を制度化した法体系であると評価できるであろう。

環境保全を促すためには、法体系の転換が経済学の立場から見ても有効な方法であることを明示的に指摘したのは、E. J. ミシャンである<sup>17)</sup>。ミシャンは、支払われない費用である社会的費用を市場における費用として内部化する法的枠組みの意義を指摘した上で、環境制御のための法ルール制定の重要性を次のように指摘している。

16) 山村恒年『自然保護の法と戦略(第2版)』有斐閣、1994年、76ページ。

17) Mishan, E. J., *The Price We Pay*, Staple Press, 1969, 都留重人監訳『経済成長の代価』岩波書店、1974年。

すなわち、「この（市場の：引用者）欠落は、市場それ自体に帰せられるべきものではなくて、市場の営みの条件となっている法律上の枠組がその原因なのだ。特にここでわれわれが想起しなければならぬのは、営利企業にとって何が費用となるかは、現行の法律に依存するという点である。もしも奴隷制度が合法であったら、労働の費用は、人間をつかまえてきて、それからあとは彼がやっと生存しようような水準で生活を維持してやるための費用を超える必要はないだろう」<sup>18)</sup>と述べている。また、「現行の法律のもとで何が費用であるかということと、そもそも何を費用として計上すべきかということが、まさに問題なのだ」<sup>19)</sup>とも指摘している。

さらに、ミシヤンは、「アメニティ権（環境権——引用者）をとりいれた法律を制定することの社会的利益は、主な外部効果が逆進的性格をもっているという事実を考慮するとき、なおさら強められる。富裕者は財産を法的に保護されているし、現在では、他の者が作り出した負の便益から保護される必要があまりない。富裕者は、富裕であればあるほど、居住場所選択の範囲を広くもつ。もしも彼がたまたま住んでいる場所で便益の程度がだんだん下がってきている様子であれば、かりに幾分の不都合があるにしても、彼はより静かな所へ移転することができる。彼は、他人の家とは離れた、あるいは完全に防音装置を施した適当な屋敷を手に入れ、余暇は田舎で、あるいは外国で、好きな時に楽しむことができる。それに対して、貧困家庭は、貧困であればあるほど、他の場所へ移転する機会が少ない。事実上、彼らは現在住んでいる地域から抜け出すことができず、どのような形の負の便益が降り掛かってきても堪え忍ばなければならないのだ」<sup>20)</sup>と述べ、アメニティ権に基づく法制定を主張している。

18) 同上邦訳書、63ページ。

19) 同上、64ページ。

20) 同上、70-71ページ。邦訳書においては amenity right は便益権と訳されているが、ここではアメニティ権と訳した。

## (2) 環境アセスメント

環境政策において、被害者の救済や一度悪化した環境の復元がなされなければならないことは言うまでもないが、環境破壊を未然に防止する予防段階での環境政策を充実させるべきだということは、今や社会の共通認識になっている。予防原則 (precautionary principle) ということで、環境政策の1つの原則に位置づけられるようになった。その予防のための環境政策手段として最も有力で包括性のあるものが、環境アセスメントである。

環境アセスメントとは、環境影響評価 (Environmental Impact Assessment) 制度のことで、開発行為が環境に及ぼす影響を事前に予測・評価し、その結果に基づいて適切な行動・政策を選択する一連の手続きのことである。環境アセスメントは、技術のみならず各方面への悪影響を事前に評価して、技術開発の適正を期するために考えだされたテクノロジー・アセスメントにその源流があると言われるが、1969年にアメリカ合衆国の国家環境政策法で採用され、その後世界中で制度化が進んだ。問題はその内容であり、環境アセスメント一般の是非は論じられない。アメリカ合衆国等ではかなり定着した制度になっているが、日本の制度に対しては批判も強い。

我が国の環境アセスメント制度は法律にはなっていないけれども、環境影響評価要綱が閣議決定されており、道路事業等において技術指針が定められている。また、地方自治体では環境アセスメントのための条例・要綱が制定されており、実質的な制度化は進んでいる。しかし、現段階の我が国における環境アセスメント制度は、当初期待された機能を発揮しえておらず、むしろ開発事業を正当化する免罪符化の傾向もしばしば指摘されている。その原因については、すでに多くのことが指摘されているが、次の2つの側面に要約されるであろう<sup>21)</sup>。

1つは、環境アセスメント制度が信頼性のある制度になるためには、環境影響の予測・評価のための材料としてつくり出される環境情報が、当該開発行為

21) たとえば、原科幸彦「環境アセスメント」放送大学出版会、1994年、参照。

が環境に及ぼす影響を正確に把握したものでなければならない。環境アセスメントの科学性といってもよい。ところが、第1に、環境アセスメントのための科学や技術それ自体が立ち遅れている。これは、これまでの科学研究や技術開発が狭い意味での生産効率を上昇させることに偏っていたことにも原因がある。今後は、環境問題に関する科学的知見を増やすような情報の生産に社会の資源をより多く配分しなければならないであろう。また、環境アセスメントの評価項目が狭いために開発事業に伴う環境影響が部分的にしか評価されず、影響を被る住民側との認識のギャップが大きくなることも多い。さらに、開発行為の事業者が予測と評価を行うので、その客観性が問題視されている。

2つは、環境アセスメントの手続きの民主性にかかわる側面である。第1に、アセスメント自体が開発事業の計画策定時になされるのではなく、事業計画の具体化が進んだ段階で行われるため、仮に環境影響があると予測・評価される場合でも事業内容の変更が困難になることが多い。

第2に、この点はアメリカ合衆国のアセスメント制度と比較すれば顕著であるが、情報公開と住民参加が保障されていないことと、開発行為の中止を含む代替案の検討がなされないことである。たとえば、作成された環境影響評価書案についてみれば、公告・縦覧の周知が不徹底であったり、評価書の入手が困難であったりする。また、評価書案における事業の影響評価に関する表現が「影響が軽微である」とされているケースが多く、分かりにくいと言われている。住民に対する説明会、意見書の提出、公聴会等についても形式的要件を整えることはされているが、実質的には住民参加の保障にはなっていない。

また、アメリカ合衆国の環境アセスメント制度は、開発しないことも含む代替案の中から設定された目標を達成するために最も望ましい案を選択するプロセスであるのに対して、我が国の場合には地方自治体の条例・要綱を含めて代替案を義務づけているところはない。このことは、環境アセスメント制度の開発事業における位置づけとそれにもたすべき機能に対する考え方の違いを反映していると思われる。我が国では、環境アセスメント制度が事業の公害事前予

測調査として、すなわちある事業を実施することを前提として、その事業実施が公害をもたらすか否かを判断するための予測・評価であり、もともと達成されるべき目標を実行可能な方法のうちから最も望ましいやり方を選択するという考え方はない。そのためもあって、選択の機会を保障するためには不可欠の情報公開や住民参加が形骸化しがちなのである。

このようにみえてくると、環境アセスメント制度は予防のための環境政策手段として構想されたが、我が国の現実のそれは、信頼性のある社会的合意形成の手段というよりも、すでに実施することが決まっている開発事業に環境分野における形式的な手続きを付与するということで開発事業を正当化するための手段になっているということができる。そして、そうなる基本的原因は手続きの正義という意味での環境権が実効性を持ち得ていない点に求めることができよう。

### (3) 公共事業と環境問題

1970年代後半以降、それまで私企業による環境破壊が中心であったのが、それに対する対策がそれなりに進んだのに対して公共事業による環境破壊が絶対的にも相対的にも増加した。それは、今日においても頻発している。空港、基地、道路、河口堰、干拓、ごみ処理施設等枚挙にいとまがない。しかも、現在に至っても解決していない問題が多い。私企業が環境破壊を引き起こす原因は、利潤を優先し、採算性を判断基準にして経営に関する意思決定をしているために、費用節約動機が環境対策費用の節約をももたらす場合があるからだと解釈できる。言わば「経済性」と環境権が対立しているのである。しかし、これに対して、公共事業は租税を財源として行われているのだから、本来国民全体の利益になる事業のはずである。ところが、その公共事業が公共財たる環境の破壊を引き起こすのである。そうした環境破壊を引き起こす原因はどこに求めることができるであろうか。

もちろん第1に、公企業や公共事業にも環境の価値が明示的に位置づけられ

ていないことがあろう。それに加えて、事業自体に採算性の原理が導入されてくると、事業の採否を決定する判断基準においても採算性が優越し、結果的に環境対策費が節約されることになることがあげられる。また、公共事業がその必要性よりもいわゆる政官財癒着の構造の下で事業費が拡大されてくると、不必要な公共事業が増加し環境破壊は生じやすくなるであろう。

さらに、公企業、公共事業による環境破壊に固有の問題として、裁判の過程でも論争的になるのが、公共事業の公共性についてである。ここでは、あたかも1つの事業をめぐる公共性と環境権が対立しているかのようなのである。しかし、ここで環境権と対立しているのは、住民が主張する共同性としての公共性ではなく、国家が権力行使の正当化のために主張している「公共性」や「公共の福祉」なのである。つまり、発生源者である国家の権力性が、「公共性」の名の下に環境権に優越することによって、公共のためのはずの事業から環境破壊が生じているのである。

#### (4) 環境技術と環境産業

環境政策を進めるためには、その政策を直接的に支える技術的基盤が必要である。そうした技術を環境技術と呼ぶとすれば、環境政策の進展は環境技術の発展を並行的に促すであろう。ところが、これまでの環境政策の下で発展してきた環境技術については、その限界が指摘されている<sup>22)</sup>。

主要な批判点の1つは、発展した環境技術が生産プロセス自体を環境親和型にする技術 (cleaner production) ではなく、終末処理型技術 (end-of-pipe technology) であったことである。終末処理型技術の特徴の1つは、問題に対して個別に対処するところにあるので、そうした技術の中には、環境政策として導入されたにもかかわらず、環境改善につながらず結果的には問題を複雑

22) Weizsäcker, E. U. von *Erdbolitik: Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990 宮本憲一他監訳『地球環境政策』有斐閣、1994年。



化したり悪化させたものも少なくない。たとえば、下水道は、下水処理と雨水排除を目的にしているが、それが大規模な流域下水道になれば、地域の水循環を根本的に変えてしまうことになる。そのため、自然河川に流れる水の量を極度に少なくしてしまい、地域における水と水循環のもっている多面的機能を喪失させることにつながっている。また、排水や排煙対策として導入された終末処理型技術は、その限りにおいては有効性を発揮したが、それぞれの対策は媒体間での調整もされないままに実施されたため、汚染物質がダストや汚泥に移転し、処理困難な廃棄物を増加させ廃棄物処理という分野に問題を転嫁させただけに終わった面もある。

問題はこうしたタイプの技術の開発と導入が政策、特に財政金融的措置によって助長されたことであろう。特定の技術を指定した補助金や減免税等の租税特別措置が、急速な環境政策を進める必要があった1970年代初期に形づくられたのである。それは、比較的厳しい基準を早急に達成するためには速効性のある方法ではあったが、同時に生産プロセス自体の改善や産業構造の転換という中長期的課題への取り組みを遅らせることにもつながったと思われる。さらに、こうした技術の発展はそれを担う産業すなわち環境産業の発展を促すことになるが、一度成立した環境産業はそれ自体として需要を拡大しようとする誘因をもつことになる。そのため、表面的には環境制御を目的としているのだけれども、実質的にはそうした産業への需要確保を目的として行政経費の膨張がおこることになる。このことを M. イエニッケ<sup>23)</sup>は環境・産業複合体と呼んだが、ごみ処理や下水道等の分野においては代替的なより合理的な技術的可能性がでてきているにもかかわらず行政施策によってそれが採用されなくなっているという現実をみるならば、その形成が進んでいるといってもよいであろう。

23) Jänicke, M., Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München and Zürich, 1986 丸山正次訳『国家の失敗——産業社会における政治の無能性——』, 三嶺書房, 1992年。