

巻頭

京都大学財政学研究会 春期講演会

環境問題・環境政策と財政民主主義

植田和弘（京都大学）

「環境問題・環境政策と財政民主主義」と題する論文は、世界中どこにもないかもしれませんが、こうした演題で講演した人もかつていなかったかもしれません。しかし、私はとても大事なテーマでもっと研究されるべきだと思っております。

今日の講演会は財政学研究会主催です。財政学を研究する人の集まりですが、特に財政学研究会は設立以来、財政民主主義を、財政学における「憲法」的とも言える大切な原理と考えてきました。財政のあるべき方向を考える際に最も大切なもの、あるいは中心において考えるべきものというふうに考えてきたと思います。

財政民主主義は、特に予算制度との結びつきが強いと言っていいと思います。財政民主主義における一番わかりやすい原理は、課税は公正なものでなければなりませんし、その公正な課税は、国民の同意を得たものでなければなりません、という原理です。こういう原理、1628年の権利の請願はそれですね。財政民主主義の始まりは、それぐらいからだと考えてよいのではないのでしょうか。

もちろん、財政民主主義の内容は発展をしていきます。課税への同意が歴史上一番最初ですけれども、それから予算案を承認する、決算を承認する、そういうふうの内容が発展をしていきます。そういう市民による予算案の同意とか決算の承認というのは、納税者の権利ということでもありますし、財政システムの原則でもあります。

私が問題提起をしたいと思っておりますのは、いま申しあげたような意味での財政民主主義における権利と原則という内容は、現代においても権利であり原則であると思うのですけれども、そこにおいても現代的課題があ

るのではないかということです。

まず予算案が公正なものであるということ、何をもちて公正と言うかという問題があります。これは古くて新しい大変重要な論点だと思いますが、公正さを評価する基準の問題があります。何をもちて、この予算案は公正であると判定するか、その評価基準、について変化・発展があったと考えていいのではないかと思います。そのことが一つ。

二つ目は、いま言った権利と原則は、現在も教科書に載っている権利と原則なのですから、形骸化しているのではないかと不安もある。ですから、何故形骸化してきたのか、より実質化・発展させるという見地に立ったときに、どういう課題があるのかということも明らかにしなければならぬ。

それから三つ目は、経済システムや行財政システムの変化・発展に伴って、この権利と原則が直面している新しい課題は何かという問題であります。

いま申しあげた評価の基準にかかわる問題、形骸化と実質化の問題、それから新しい課題の問題、この三つについて本日は少しお話をしたいと思います。この3つは財政学あるいは財政民主主義にかかわって一般的に議論できる内容ですが、それを私自身が一方で日本の環境問題やいろいろな地域の環境問題について調査したり、かかわったりしながら、他方で財政学を研究してきたという体験的な内容も踏まえて、環境問題・環境政策に引きつけて話してみたいと思います。

日本の環境問題特に公害がいつから始まったかということ、歴史的には都市と鉱山からと言われ、江戸の末期には既に問題化していたと言われています。

日本の公害を語る時、戦後においては水俣

病の問題は外すことができません。水俣病は1956年5月に公式確認されました。昨年がちょうど公式確認から50年でありました。1956年5月に、5歳ぐらいの女の子がチッソ水俣病院に担ぎ込まれる。お医者さんの診断では、中枢神経の疾患であることはわかるのですけれども、原因がわかりませんでした。よく似た症状の人が何人も担ぎ込まれるということになり、そのお医者さんは明らかに異常事態だと考え、それで水俣市の保健所に「この地域に原因不明の中枢神経疾患の患者が多発している」と届け出たのです。これが、水俣病の公式確認であり、1956年のことです。

実は政府が水俣病を公害病として認定しますのは、1968年であります。1956年にお医者さんは届け出て公式に確認しているのですけれども、政府が認定するのは1968年なのです。この12年間の間に随分被害が広がったわけです。ですから、水俣病はもちろん企業犯罪なのですが、同時に、政府の責任が重いと言わざるをえないわけです。

経済学では環境問題の原因を外部性で把握する方法があります。それなりに有用な方法であると私は思うのですけれども、ピグーの厚生経済学の枠組みでは、ほぼ自動的に政府が外部不経済を内部化することを想定しています。極めて規範的経済論であります。

内部化するはずだとなっているわけですが、けれども、実態として政府は何をしたかとなってくると、特にその12年間の間は、内部化というよりも、むしろ内部化させないような策を実行してきたと言えます。環境問題における政府の失敗と言うことができるでしょう。

ですから、そういう政府の失敗が起こる理由を考えることは、環境問題の解決やより望ましい政策を考える上不可欠ですが、財政民主主義の問題と深くかかわっていると思うわけです。

それは、先ほど、財政民主主義の現代的課題で申しあげた、何をもって予算案を公正なものとするかという評価基準と関係があると思います。何に支出をするかということ、

どういう基準で評価するかという問題と関係があるでしょう。もちろん、行政組織を通じて経費が支出されるということですが、1956年当時、環境省も環境庁も存在していないわけです。つまり、1956年時点の——厳密に調べてみないといけません——中央政府の経費支出項目のなかに、環境の保全とか公害の防止というのは、ほぼなきにひとしかった。経費は何らかの評価基準に基づいて支出されていたはずですが、なぜそういう支出基準になっていたかという問題を考えてみないといけません。

経費は行財政システムを通じて支出されていくのですが、何らかの評価を反映して支出されている。財政学の視点に戻ると、結局、あるべき評価基準はアダム・スミスによってまず確立されました。何をもって評価の基準と考えるかということになると、スミスは、何に経費を支出すべきかということについて、安価な政府論ということによっています。

予算案の考え方も、自由な経済活動を活発におこなえるように、できるだけそういう活動を阻害しないようにという考え方が強かった。営業活動の自由だとか職業選択とかをできるだけ妨害しないで進めていくという、そういう課税のあり方を言っていた。一番基本のところには、自由競争を活発にさせることで自立した人間をつくる、そういう発想をもって議論を展開していったと言えます。

ところが市民革命後経済発展が進むと、形式的には平等なはずなのだけれども、実質的には大きな不平等が発生する。そういうなかで、1920年代以降になります。生存権の考え方が出てくる。それが、生存だとか健康だとかを大事にしていくという福祉国家の考え方につながる。

この基準をめぐる議論については、ロールズの基準を評価基準に導入するとか、A.センの主張するような基準を取り入れるとか、いろいろ議論があつて、それらを操作可能な評価基準に発展させるのは大変重要な課題だと思います。そこに環境配慮という基準が入るといふ問題があるのです。福祉の基準につ

いてはいろいろと議論されて、そのことが官僚機構の成長を促し、それはそれで独自に検討すべき問題があるのですけれども、同時に、変化・発展してきた評価基準のなかに、環境という基準がどのように入ってくるかという問題があると思います。

日本の場合、日本の福祉の実現形態が、どういう経費の支出に基づいて福祉を実現するかという点で言うと、ヨーロッパとは違ったやり方、日本的な特質を持っていたという面があると思います。特徴的なのは、公共事業が大きな比重を占めるという方式だったことでしょう。

公共事業ということになると、日本の環境問題と強い関係があるのです。先ほど水俣病の話をしましたし、たしかに四大公害問題と言われまして、1970年代の初めぐらいまでは私企業が公害問題の基本的原因者で、多くの裁判も起こりました。それに加えて、公共事業が大きな環境破壊を引き起こします。政府の失敗、責任の問題は重要だと先ほど言いました。空港、基地、埋め立て、干拓、身近な施設で言うと、ごみ処理施設など、公共施設をつくるための公共事業が環境問題を引き起こすということが、多くなってきたという経緯があると思います。

公共事業が環境破壊を引き起こすのは何故か。公共事業は租税を使っておこなう事業ですから、本来なら国民全体の利益になる事業であるはずなのですが、それが国民全体の生活や経済活動の基盤である環境を破壊することになるわけですか。何故そうなるのか。

財政民主主義との関連で言うと、予算、決算は、国民の代表が承認しているはずで、形式上は財政民主主義という課税への同意とか、予算案への同意というようなことは行われているのではないかということにもなります。それゆえ、公共事業による環境破壊がなぜ起こってくるのかということについて考えるのは、日本の環境問題を理解するうえで大変重要な課題であるだけでなく、財政学の中心問題の一つと言っていいと思うのです。

公共事業が環境破壊を引き起こすのにはい

くつかの理由があると思うのですけれども、1つは評価基準ということと関係すると思うのです。公共事業は必要かもしれないのですが、その量と質を決定する予算過程があるわけですか。その予算過程において、環境の価値を正当に評価するシステムがないという問題だと思えます。環境の価値を正当に評価するシステムが、予算過程にそもそも組み入れられていないのではないかということですか。

この一番具体的な内容は環境アセスメントです。実は、日本には1997年まで、環境アセスメントに関する法律がなく、アセスメントの法制化自体が先進国では最後でした。アセスメントの法制化は、環境庁設立以来の課題でした。日本に環境庁という行政組織ができたのは、1970年の公害国会を受けた1971年です。環境庁の仕事は多くありましたけれども、公害対策に加えて環境アセスメントの仕組みをつくるというのは、環境庁独自のアイデンティティをはっきりさせることなので、公害対策を進めていた過程から、「アセスメント法」を準備していたというくらい重要な課題だったのです。ですから、環境庁設立直後から活動を始めた方の多くは、アセスメントづくりに没頭したのです。

環境アセスメントは事業の環境への影響を事前に予測・評価するということですが、環境アセスメントについて二つのことを申しあげないといけません。一つは、アセスメントを法律にしていく議論の過程で最も反対したのは誰かということですか。具体的に言い過ぎると差しさわりがあるかもしれませんが、最も反対したのは、政府の内部、要するに道路と発電所です。環境アセスメント制度を導入すると、道路や発電所をつくるのが遅れるというのが、大きな反対が政府内部から出てくる原因だったのです。

自治体で環境行政を古くから担当しておられた方に聞いていただくとわかりますが、昔は環境政策担当の人は発電所には入れてもらえなかったのです。発電所は「電力事業法」で管轄されているので、環境行政の管轄ではないというような、一種の治外法権的な扱いをすることになっていました。電力は多くの

産業と関係が深く圧倒的な経済力を持っているものですから、現在でも、地方の経済団体の長は大半が電力会社です。そういうこともありまして、なかなか状況を変えられないところがあります。

おわかりだと思いますが、両方とも公的な要素を持った事業です。アセスメントは大規模に自然とか環境を変える事業を対象にしますから、当然、道路とか発電所という大規模な公的事业が対象になりやすい。

戦略的環境アセスメントといまして、できるだけ計画の早い段階でアセスメントをする方が合意形成がより容易になるという、世界的に進んでいる一つの流れなのです。これはそれまでの環境アセスメントをもう一段進展させることになると思います。ところが国際的にはありえないことなのですが、日本における戦略的環境アセスメントの最終的な議論では、発電所だけを戦略的環境アセスメントから例外にするとしたのです。信じられないことと思われるかもしれませんが、実は一貫してそういう流れがあるのです。先ほど言ったように、1970年代に考えられた最初の「アセスメント法案」が法律にならなかった原因の一つもそこにありました。

このことを裏返せば、環境は公共信託財産であるという考えが弱いということが反映しているわけです。公共信託財産論とは、環境は皆のものであって、第一義的には公共機関に信託するということです。行政は問題があるので司法に信託をするという言い方をする方もいらっしゃるかもしれませんが、いずれにしろ、皆のものである環境を信託された行政機関なり司法機関なりが管理するというものはずなのです。この考え方はアメリカではかなり広く普及してしまっていて、もともと環境法学者J.サックスがそれを提起し、世界的にも大きな影響を与えた。環境権という考え方で

環境の分野における一種の憲法的な考え方でしょうけれども、日本の場合には、そういうものが確立しないもって環境行政、環境政策が実施されているということが、環境政策の弱さにつながっていくわけです。

ですから、環境アセスメント自体は1997年に法律になり、今回も戦略的環境アセスメントという意味では、たしかに進展はしているのですが、一番根幹にある問題は依然として残り続けている。

日本の場合、公共事業が環境破壊を起こしやすい原因の1つは、先程のような状況のもとで公共事業の量が多いということがあります。必要量を超えて公共事業を実施しているとしたら、それ自体が環境問題を起こす可能性を高める。公共投資基本計画に基づいてそういうことを計画的にすすめてきたということです。

もう少しミクロなレベルとの関係で言うと、公共事業の必要性すなわち社会資本に対するニーズをどう測定・評価するかという問題もあります。予算過程において、ニーズが汲み上げられてきているのか、そうではなくて、予算ぶん取りの要求が上がってきているのか、この区別の問題があります。

公共事業の問題は、今言ったような様々な問題を含んでいますが、財政民主主義との関係で最も根幹にある問題は、やはり公共性の問題です。

大阪空港裁判が有名で、私もいまだに覚えています。ある新聞の夕刊だったと思うのですが、一面トップの大きな見出しで、「公共性対環境権」と書いてありました。

でも、これは誤解を生みやすい図式化です。もし公共性が、皆のためになる価値を持った公益をあらわすものだとすると、環境は本来そういう性格のものであるから、公共性と環境権が対立するというのは、おかしな話だということになります。

実は対立しているのは公共性対環境権ということではない。公共性とか公共の福祉という用語が出てくると、注意が必要なわけです。国がその事業を実施するから公共性があるのだという説明は、国家の権力性を公共性と呼んでいるわけで、対立しているのは公共性と環境権ではなくて、権力性と環境権という対立だと言える。軍事基地に伴う環境破壊はその典型例です。

日本の公共事業が持っていた環境破壊の傾

向をめぐる状況の変化はあります。すでに述べたように、環境価値の評価手法の発展とその制度化、環境アセスメントの導入とか、一定の進展はありました。その一番わかりやすい例は、環境政策の展開のなかでもう少しははっきりしないといけません。日本にも環境基本法が制定されたことです。1994年です。ですから1994年までは、開発に関する立法はいっぱいあったけれども、環境を保全することを目的とする基本法は、公害対策基本法はあるのですけれども、環境基本法という包括的な法ではなかった。つまり、開発に対抗できるように環境の価値を位置づけた法は1994年までは日本にはなかったということです。

つまり、日本の環境政策の展開過程を考えてみますと、先ほど申しあげたように、1956年の水俣病賀公式に確認されたときには環境庁もなかったわけです。1968年に水俣病を公式に政府が認定するわけですが、1970年の公害国会、それを受けて1971年に環境庁という行政組織ができたことが一つの画期をなすわけです。それが生み出される過程で重要だったことは、環境にかかわる立法、司法、行政の確立過程です。

環境立法は、たいへん遅れるわけです。環境行政という場合に注目すべきは、一つは自治体の先駆的取り組みです。地方自治の重要性について強く実感したのは台湾での調査の経験です。1988年だったと思うのですが、台湾を初めて訪問しました。もともと環境調査のためではなくて、土地問題の調査に行ったのです。

ご存じのように、当時、日本では土地バブルが問題になっていて、土地投機が激しかった。土地のバブルをはじめ土地問題を制御できる体系はないのかという問題意識があって、台湾に注目した。孫文は若い頃にイギリスにも留学していたわけですが、土地問題に着目した。一番中心的に影響を受けたのはヘンリー・ジョージです。

要するに、イギリスは非常に発展をしているのですけれども、イギリスの人は必ずしも豊かになっていない。何故そうなのだという

ことを考えたときに、一番大きな原因は土地問題ではないかと考え、それで、孫文が提起したのは、平均地権という考え方なのです。皆平等に土地に対する権利があるという考え方を提起した。

平均地権の考え方に基づいた税制が台湾に存在していると言われており、これを調査に行きました。台湾における土地問題・土地税制の調査は意義深いものでした。土地政策を考える上で重要なことはもちろんですが、環境問題を考える際にも、土地を念頭に置きながら考えるというのは、わかりやすい方法です。土地というのは、人類が誕生したときの一番基盤的な環境です。そういう意味でも、環境問題を考える時に土地でまず考えてみるというのは意味があるし、土地に関する理論は、理論的にも磨かれていて、示唆されることが多い。

話が少し横道にそれましたけれども、台湾は当時、急速な経済成長のなかで公害問題が激化していました。公害反対運動も盛んでしたが、その中心的リーダーの一人は、京都大学法学部の卒業生でもある、謝長廷さんでした。現在民進党の総統候補になっている人です。当時、立法委員をやっておられましたけれども、弁護士さんでもあり、公害反対運動を支援していました。

当時、台湾の環境保護運動は非常に活発だったのですが、その運動が、自力救済運動と命名されていました。自分の力で救済するというのです。自力救済というのは何かというと、要するに、汚染物質を排出している工場に押しかけて行って、排出源たる排水口を埋めてしまう。ある意味でたいへん、わかりやすい運動なのです。

何故こんな運動が起こっておるのかな、激しい運動だなどと思ひ、日本の公害問題の歴史を調べてみると、実は日本にもある程度類いの動きがあるのです。高知であったのですけれども、セメントを排水口にぶち込んで排出できないようにする。でも、日本では運動としては非常に少数でした。ところが、台湾の場合は、政治的影響を持つぐらいに大きい運動だったのです。

こうした違いが生まれるのは興味深い現象だと思って、いろいろ調べてみましたが、一番わかりやすいのは、公害反対運動の目的を達成する民主的チャネルの問題があります。

自力救済というわけですが、大気とか水がそうですが、共同的に利用しているものですから、自力救済といっても自分一人では守れないのです。大気が汚れてきたときに、自分で救済するといっても、それは工場で公害発生源を止めさせるということでしょうけれども、なかなか簡単にはいかない。

でも、「自力救済」にならざるをえないというのは、当時の台湾の地方政府にも原因の一端がありました。日本からの調査団は、どうしても知らず知らずのうちに日本が基準になってしまうわけで、市役所というのほどこも同じようなことをしているものだと、あるいは同じような権限を持っているものだという感覚になってしまうわけです。

台湾の地方政府の機能は日本のそれとはずいぶん違うのです。首長は任命制でありますし、一言で言えば、中央政府の下請け機関なのです。だから、公害を指摘すること自体が反体制的な活動だと、そういうことになりやすい。そのため逆に自力救済運動が活発化するということになるわけです。しかしご存じのように、この状態にも台湾の民主化の過程で大きな変化が生まれたわけですが。

実は日本も、戦後の公害対策が進むときには、1970年の公害国会が画期で、1971年に環境庁が設定されたと申しあげましたが、1956年の水俣病を持ち出すまでもなく、公害問題はもっと早くから起こっているわけです。

もちろん、地域によって公害の発生形態や原因は違うわけですが、何らかの対処が求められることは確かであります。その場合具体的な一つのチャネルは身近な役場でしょう。

日本の場合、戦後憲法に地方自治の項目があり、三割自治という批判もあったわけですが、そうは言いながら、自治体ができることもかなりあったわけです。それを活用するというになると、活用しようと思えばでき

る手がかりすなわち制度的基盤があったのに対して、台湾の場合は、活用しようにも活用できる制度的基盤がそもそもないという違いがあったわけです。

日本の場合に、活用された一番わかりやすい例は、横浜市が1964年に公害防止協定という制度を導入したことです。これでも公害問題深刻化のスピードからすれば遅いのですが、環境庁が設立された1971年よりはかなり早いわけです。公害防止協定は、たいへんユニークなものです。私も調べて明らかになったのですが、これは日本の自治体の発明でしょう。

現在、ドイツが環境先進国だと言われます。特に、1990年代、自治体の議員などもよく視察に行ったりしていました。それ自体はいいことだと思うのですが、そこからドイツが昔から環境先進国であったかのように言っていると、それは間違いだと思います。

実は1970年代の終わりから1980年代にかけては、ドイツから調査団が日本によく来ておりました。

調査団の調査目的はだいたい二つありました。一つは、企業の省エネを進めた方法は何か。もう一つが、自治体の環境政策なのです。特に公害防止協定は不思議がられた。なぜかといいますと、公害防止協定は条例ではありませんし、法的根拠のない制度だからです。法的根拠のないものを何故企業が守るのか、コストもかかるのに、まったく調査用の立場からは不思議だったのです。調査結果をまとめて『日本の環境政策』と題するドイツ語や英語の本が出版されました。そのなかにも公害防止協定についていろいろ書かれているわけですが、成功した理由にはいろいろな要因があるでしょう。土地利用規制など自治体の持っている権限ということもあるでしょう。もう一つの要因は、当時は、成長期の日本だったので、発電所の立場から言えば、次の発電所を建設する計画があったという要因も重要です。

それから、自治体内部の問題として面白いと思うのは、当時は企業の公害対策といってベテランがいたわけではありませんし、自

自治体の側も、はじめだしたばかりでした。ですから、どれだけの人材がいるかという意味で言うと、公害対策を大学で学んだことはない、ですが、大学の工学部を卒業した一定の基礎学力と技術的能力を持った人材が自治体のなかにもいろいろいた。必要に応じて勉強し、自治体の持っている技術的能力や政策形成能力は、かなり高いものがあつたのです。

そうすると、自治体の技術者と企業の技術者との間で議論するなかで、要するに技術水準としてはこれぐらいまでできるじゃないかということが、詰められていくということがあつた。

何らかの意味で発生源をコントロールしようと思ったら、技術とか知識の面で公共部門が優位に立つというのは、たいへん大きな意味を持っている。要するに技術とか知識の蓄積が行政や市民の側よりも汚染者の側に多くあるという、そういう非対称性が起こってしまうと、制御が難しくなるということは明らかにあると思います。

もちろん、住民運動が公害防止協定を支援したということもあると思います。そういう諸々の要因が重なり合つて、公害防止協定は効果を発揮した。大事な点は、公害防止協定は、先ほど言いましたように、日本の自治体の発明であつて、どこかにあつたわけではない、生み出されてきたものだということなのです。

逆に言うと、ヨーロッパ標準からは不思議な制度だったのです。大変面白いと思うのは、それがまた学ばれたことです。ヨーロッパで自主協定（voluntary agreement）と呼ばれている制度が出てきたアイデアの一つの源泉は、日本の自治体の公害防止協定にある。今は環境政策を世界的に学び合う時代なのでね。

もう一つ重要なのは公害裁判です。実は国の環境行政はたいへん弱かったのですが、公害裁判の結果が環境行政を促進させた。今言ったようなことが地方自治体の環境政策ないしは環境政策ないしは公害裁判というかたちで進むなかで、環境政策が一定の進展を見る。パラダイムの転換が日本において、ある程度

起こるわけです。

そのパラダイムの転換は、大きな意味があつたけれども、オイルショック以降、低成長になっていくなかで、環境政策は冬の時代に入っていきます。

なぜそうなっていくかという、当時の環境政策は、戦後日本の憲法の中に含まれていた活用できるいろいろな権利を活用したということです。一定の成果はあつたけれども、環境権とか空間的な利用の規制という点で言うと、一番基本的な権利を充分確立しなかつたため、限界も大きかつたということです。

その限界の経済的な内容というのは、次のようなことです。いろいろな汚染物質が出てくるプロセス、なぜそういう汚染物質がたくさん出てくるかという経済構造とか財政システムの根本を変えないで、末端で技術的に処理するというのです。ですから、環境政策がいわゆる対症療法に終わってしまった。よく end-of-pipe 技術と言われているものです。環境政策とは言うのだけれども、政府の失敗があつたということです。端的に言うと、どういう経済構造が福祉と環境を両立できるのかとか、そういうことについては、残念ながら知見が充分蓄積しなかつたのです。

水とか空気に汚染物質が直接排出されることを止めるだけの権限が環境庁に与えられたわけです。でも、経済内部の構造とか財政システムそのものをつくり直す権限、あるいは、そういう戦略は具体化されなかつた。一言で言うと、自治体の取り組みも、経済成長の果実を一定程度、福祉とか環境に配分したという以上経済構造や財政システムを環境配慮型に改革することにはなかなかならなかつたという限界を持ったということだと思います。

環境政策のうえで先程も申し上げたように、エンド・オブ・パイプという技術的限界があつた、より広いエコロジ的な考えがありませんから、下水道を整備したら汚水が処理できるわけですがけれども、実際に整備してみると水の流れをかなり根本から変えるので、水循環が攪乱されて、環境的にはより悪いということすら起こりかねないということだったのでした。

持続可能性という議論が環境政策における、近年における理論的發展の一つの重要なポイントになっているのは、断片的・個別的な環境政策を越えて、統合的、トータルに社会経済システム全体を、あるいは行財政システム全体に環境の価値を組み入れて、同時に福祉の充実を図る、そういうやり方に変えるという課題を持続可能性論は持つということなのではないかと思えます。

エンド・オブ・パイプ的な技術であったので、それなりに効果、水とか空気をそれなりに回復するには意味があるのですが、生産プロセスは変えずに対処するので、要するに有害物質が水域に排出される量は減ったのですが、結局、有害物質が水で言えば汚泥に変換されるだけです。排ガスで言えばダストに変換されるわけで、有害物質がなくなるわけではないのです。ダストとか汚泥というのは、廃棄物になるわけで実は転化しただけなのです。この廃棄物をどうしていたかと問われると、自分の工場の敷地に埋めろというのがけっこう多かった。なぜかという、費用が一番安いから、処分地まで持っていくといっても、処分地も量も限られているし、処分料金がすごく高かったりします。ですから、目に見えやすい空気と水は先に対処されるわけですが、自分の敷地だったら、一応被害も与えないということなのですが、結果的にはそれが土壌に転化するわけです。

近年日本において工場の跡地にマンションを建てようとしたら、土壌汚染が見つかったという例が頻出しているのは、まさにそういうことです。ですから、環境政策上一定の進展はあったのだけれども、それは厳しく言うと問題のシフトにすぎなかった面もあります。

政府の失敗という言い方をすると、もう一つ申しあげておかないといけないと思うのは、廃棄物処理施設が典型的ですけれども、要するに、大量廃棄社会の受け皿として廃棄物処理施設ができるという面があったということです。処理施設をつくって、たしかに処理されているようであっても、大量廃棄社会に伴う問題はますます構造的に解決が難しい

ほうに動いていくことになる。

日本の環境政策は、そういう政府の失敗にあたるものがありましたし、そのことは行財政の仕組みの問題とも深く関係していたと思います。

最後に、「環境問題・環境政策と財政民主主義の課題」ということで、これまで基本的には評価の基準の問題を中心的に申しあげてきたわけですが、新しい課題、あるいは、どういうふうに財政民主主義を実質化させていくことが、環境政策をより進展させるうえで考えていることをお話ししたいと思います。

財政民主主義を実質化させていくという点で、先ほど申しあげた課税への同意、予算案への同意とか、決算の承認とか、こういうことは実際、形式上は実行しているわけですが、ところが、形式の上では実行されながら環境破壊が起こるとなっているわけなので実行しているプロセスに問題があるわけです。

そういうことが起こる原因は何で、それを克服する途は何かを考えていかないといけない。財政民主主義が成り立つ基本的要件があるのではないかということです。ですから、課税への同意とか、そうしたことが意味を持つためには、一つはすべての関係者がすべてのレベルの意思決定過程に参加する必要があります。参加する過程で、自分たちが考えていることを表明する必要があります。プロセスを前提にしているのです。

そうすると、例えば財政情報、環境情報を皆が持つこととか、あるいは、財政の支出に伴う環境の変化がどう評価されるかということについて、何らかの意味で科学的な根拠、説得性のある専門的な判断が必要ですし、ここで、また重要なのは、その判断を理解できないといけない、必要な情報にアクセプトでき、理解できるというか、わかるというか、社会のコモン・ナレッジ、共通知識の水準が高くなる、より組織化されるということが、必要でしょう。財政情報と環境情報へのアクセスが保証されていること、そしてそれをコモン・ナレッジに高める一種の支援システムがあることが不可欠です。

そういうプロセスがないと、財政民主主義は形式上ではあるのだけれども、容易に形骸化し、財政民主主義の形式どおり実行しているにもかかわらず、いろいろな環境問題が起こってしまうということになると思うのです。

ですから、形骸化を防ぎ、どう実質化するかという戦略がたいへん重要になっているというのが財政民主主義の一つの課題です。

それから、もう一つ環境問題の質的变化に伴う新しい課題がある。従来どおりの環境問題もたくさんあるわけですがけれども、同時に、それに加えて、当然グローバルな環境問題とか、あるいはこの地域で影響が出ているけれども、原因は他国のどこかの地域にあるとか、あるいは、現在の活動に伴う影響は将来に出てくるとか、そういう新しいタイプのいろいろな問題が起こってきている。

そうした新しい問題は今後どういう処方箋を採用すべきかを解いていかないといけない、考えていかないといけない大きな問題です。論点の一つは、誰が意思決定に関与するかという問題があって、『リーディングス環境』全5巻を社会学、法学、倫理学の専門家と一緒に編集をしたときに、そういう人たちが取り上げてくる文献のなかには、自然にも訴訟する権利があるという話が出てきたりするわけです。

もちろん、それはいま確立している制度ではないわけですがけれども、そういう発想も必要かなと思います。例えば人間社会は民主主義制度を導入すると一人1票になっているけれども、何故我が家にいる犬には1票がないのか。また、一番わかりやすいのは、鯨や亀が典型的なのですが、おなかを開けるとプラスチックがたくさん出てくる。プラスチックは腐りませんから。だから、鯨や亀にも1票があると考えていくと、もし地球議会というのがあって、1生命体1票だったら、プラスチックは禁止となるでしょう。

さらに、地球温暖化防止の問題は、これまでの活動の蓄積も含めて現在世代の活動が将来世代に大きな被害が及ぼすということに伴う問題です。にもかかわらず、被害者になる

であろう将来世代は、現在の市場にも現在の政治プロセスにも参加していないのです。意見表明の機会が与えられていないのです。意見表明の機会のない人が一方的に被害を受けるのはおかしいではないかということです。

しかし、将来世代の人々は現在の市場や議会に原理的に参加する機会を得ることはできない。それから常識的に言って、1生命体1票といっても、それを制度化することには無理がある。唯一の代替的な方法というのは、そういう人たちの立場を代表する代理人の意見を意思決定のなかで反映しやすくすることです。これは、環境NGOの位置づけを明確化することとか、そういう人が訴訟できるという話と関連しているわけです。

最後に、財政民主主義のかかわりで言うと、グローバルな財政民主主義の問題がある。というのは、私たちが議論をしている地球環境というのはグローバル・コモンズですから、その管理問題をどこでどういうふう議論するかというときに、国という単位で議論をまとめることには限界がある。グローバルな次元での民主主義的なプロセスはどうあるべきか、が今後問われてくるであろう。

これはグローバル・タックスという議論とも関係していると思うのですが、そういう意味で、地球環境問題は国際財政論という分野とかかわって、そういう問題が議論されないといけないのではないかと考えています。

私の話は以上です。課題ばかりを列挙いたしました。みなさんの研究に少しでも刺激を与え参考になれば幸いです。ありがとうございました。

質疑応答

植田：

何か質問あるいはコメントございますでしょうか。

太田：

地球環境学堂の研究員をしています太田と申します。