

■ 特集

環境政策と地方自治体

松野 裕 (明治大学)

ご紹介いただきました松野です。植田先生が私を呼んでくださったのは、先生が今おっしゃられたような、アンケート調査などの結果を踏まえた、というか、その内容に関する報告をしる、ということだったのではないかと思うわけです。実際、通常私は経験的な研究をするのが主たる仕事なのですが、今日はちょっと、私としてはあまりないことなんですけれども、机の上で環境問題を考えてみた、ということであります。

意思決定問題

まず最初に、今日は地方自治ということがかなり主軸になっておりますので、それについて考えてみました。自治体でやるのか、国でやるのか、それとも国際的にやるのかとか、そういった問題は公共政策の意思決定ルールに関わる問題だという風に考えられます。そういうことを押さえることが重要だと思われまます。それで、意思決定ルールとは何かということですが、私が環境問題に関わる政策の、それらの係わり合

いをどう言う風に理解しているかという事を、図1を見ながら明確にさせていただきたいと思えます。

経済主体がどういう事を考えているかということがまず最初にある。それに対して、集合的な意思決定過程、例えば選挙、誰々を選ぶとか、内閣をどうするのかとか、こういう問題は自治体がやるとか、国でやるとかというルールがあって、その過程で例えば法律が決められたりする。法律はどういうことを規定するかというと、例えば、環境税というような政策手段を規定するわけです。環境経済学では、どういう政策手段をとれば良いのかという問題を勉強してきた、という事が言えると思われまます、この政策手段というのは、環境問題に限らなくても世の中の経済主体が、企業はお金儲けをしたい、個人は幸せになりたい、と言う欲求のもとに、動き回っているわけですけど、それらを取りしきるルール、ゲームのルールという風に考えられると思えます。

それで、ルールが決りますと、世の中の人々はそれに対応して、こうしよう、ああしよう

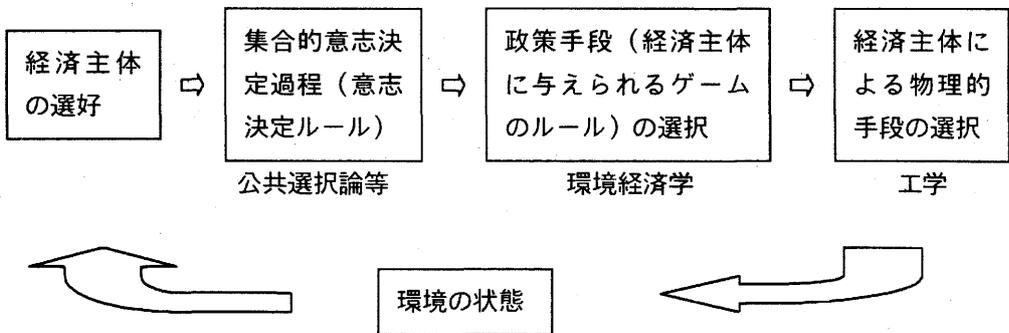


図1 環境政策に関わる意思決定ルール、政策手段、物理的手段等の関係

物理的手段の選択を始めると考えられます。こんな良い発明をするといんじゃないかと、技術革新が起こることもあるでしょう。そういうようなことの結果、環境の状態というものが決ってくるだろう。その結果として環境の状態が決って、これは環境が悪すぎるということになってきますと、左のもとの経済主体の選好というところに戻って、新たな循環が始まって、世の中の法律とかいったものが変わる。それによってまた環境の状態というものが変わる、…というような関係になっていると私は理解しています。

良くシンポジウムなどではですね、温暖化問題にどういった対策をとるかというような事を考えた時に、工学系の先生は燃料電池がいんじゃないか、環境経済学の先生は環境税をかけるべきだ、そして公共選択論や法学の先生とかは、住民とかNGOとか参画しつつ決めていけば良いのではないかというような話をするわけですが、その辺が主催者とか聞いている方も、どういう次元で重なっているのか分からないという場合も多いように思われます。特にどういう手段で対応するかという時に、物理的手段と政策手段とが混同されているくらいがあるように思われますが、その辺をしっかりと捉えるべきだと思います。

地方自治が云々、そしてまた先ほど出てきました情報公開とかをするべきだ、住民参画が云々というような問題は、この（左から2番目の）集合的意思決定過程の問題が中心となるという風に思います。

環境問題と地方自治体の共通点 一空間的側面

次に、環境問題と地方自治体の共通点というところに進みます。環境問題と地方自治体の共通点は何かなというように考えてみたところ、思いついたのが、両方とも空間的側面を持っているという事です。環境問題は物理的な制御の範囲が空間的であるし、地方自治体というのは、

その行政区域が空間的であるということであり、今日ここでは空間的側面に限定して考察したいわけですが、空間的側面は、意思決定主体の範囲と密接に関係しており、意思決定主体のインセンティブ構造の一般的問題を、例えば時間軸において考える場合とか、社会の階層について考える場合とか、そういう場合にも応用・敷衍が可能であろうと思われま。それゆえ、空間的側面に限定して考察する事にも、かなりの意義があると思います。

それですね、空間的側面にばかりでなくとも、適用出来る命題が次にあるんですが、一般にいろいろな紛争問題というようなものが考えられた時に、その加害者と被害者を含む集団で解決されると良い、そして意思決定ルールはそういう風になるべきだということです。経済学者はよく効率性、公平性という面から考えるわけですが、コースの定理によると取引費用がなければ、加害者と被害者とが直接交渉つまり取引をすればですね、効率的な結果が出る、しかしこれは取引費用が大きすぎるから無理だ、というような事が学者の中で言われているわけですが、私の見たところ人々はかなり、同じ立場とか同じ考え方とか同じ被害状況とか、立場が同じ人が集まって組織を作る事によって取引費用問題をかなり軽減して、例えば国と国というような組織を利用したりしまして、直接交渉というものを解決につかっているという風に思われます。

次に、直接交渉ではなく制度的対応ですが、これは多数決を用いたような解決を想定して今後ずっと話しますが、これは経済学的な意味での効率的な解を保証するものではありませんが、利害関係者の一方が多数決に参加できない場合は一方的な解が得られて、そうでない場合よりも非効率な結果となるという風に考えられます。だからみんなが含まれていた方が良い。

また公平性の点から考えますと、直接交渉でも制度的対応でも、利害関係の一方が、意思決定に参加できないのは不公平であると言う風に

考えられるであろうと思われます。また両方が参加できないというのは不公平ではないかもしれないけど、問題の内容をよく知っているというのは利害関係者なわけですから、それらの人が何らかの形で参加できるようにするべきだと思います。

それがまあかなり一般的な命題だろうと思うわけです。次に空間的な問題について考えた時に、環境問題の解決に関連して考えるべき空間領域というのは3つあるだろうと思われます。これは加害地域、被害地域、意思決定地域の3つです。

例えば次の図2-1のような場合、加害地域と被害地域が離れている場合です。

中国から出た硫酸化物が日本の西日本の方へ飛んできて森林が影響を受けているというような事を考えると、そういう問題をどういう風に解決するのがいいのかというと、望ましい意思決定地域というのは加害地域と被害地域の両方が含まれるようなそういうような範囲の経済主体が参加した形で解決されるべきであると、効率性、公平性の観点からそういう事が言えます。加害地域だけでの意思決定では加害を容認しがちだし、被害地域だけでの意思決定では無力という事が言えるだろう、両方を含む空間領

域が意志決定地域となるべきだということですね。

次に、加害地域と被害地域が一致している場合、細かく分けるとそういったことがあるかどうかというような話が出てくるかもしれませんが、とりあえず、そういう場合を考えてみます。そういう場合、加害地域と被害地域そのものが意思決定地域と一致している場合ですね、図2-2-1では、点線と実線をかさねると実線だけになるので、ちょっとずらして重なっているということを表しているんですが、そういう場合が望ましいという事が、先ほどの命題から考えられます。

但し、企業城下町問題なんかを考えてみますと、地域内だけで地域の事を考えてみようという事になりますと容認される被害レベルが高くなる恐れがありまして、何らかの対策が必要になるのではというように思います。例えばナショナル・ミニマムの設定というようなことが考えられます。ここまでは国とか都道府県とか言う話に限らないで議論してきてますから、例えば世界全体を考えた場合、ある地域だけでやるというような時に被害レベルがすごい高くなる恐れがある場合はですね、グローバル・ミニマムのようなものが必要であろうというように議

加害地域と被害地域が乖離している場合。

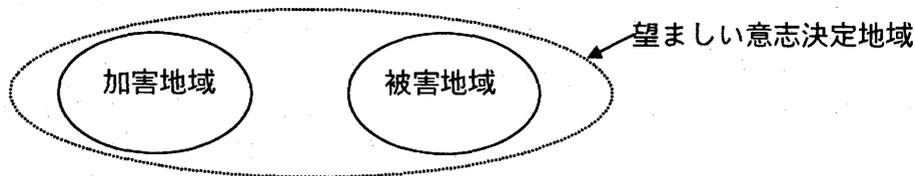


図2-1 加害地域・被害地域・意思決定地域の関係①

加害・被害地域および意思決定地域が一致している場合

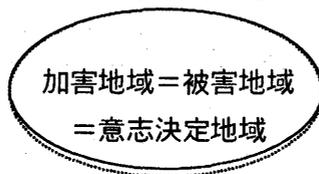


図2-2-1 加害地域・被害地域・意思決定地域の関係②

論にもなるかと思われます。

次に図2-2-2ですが、意志決定地域が加害・被害地域の一部である場合です。

加害活動というのが広い面的な領域で行われ、それが同じ地域に被害をもたらしている場合、もしその一部でこまごまと意思決定が行われている場合、この場合は局所解はグローバル解より優れることはないということが言えます。局所解の集まりがグローバル解に等しくなる事はあり得るけれども、局所解がグローバル解より優れることはないと言うことができます。ですからこういう場合は良くない、と言えらると思われます。

次に図2-2-3ですが、意思決定地域が加害・被害地域を含んでより広い場合、つまり私が考えているのは、狭い地域で加害・被害行為が行われている場合、それを含むより広い地域で決める、というような場合ですね、例えば国がとても狭い地域を決めるというような場合です。

そうした場合、その加害・被害の地域の中の多数決の決定と全体の多数決の決定が異なっ

てくる可能性があります。例えば、加害・被害の起こっているところでは被害を抑制したほうが良い、という意見が強いかもしれない。そこ以外の場所でも良心的な人達がそういう主張をするかもしれない。だけれども全体を見るとそうでないということもあり得る、ということですね。それは下に書いてあるAのような場合ですけれども、日本の60年代などでは、Aのようなケースが問題になって、自治体への権限の委譲が求められたのであろうというように思います。ですけれども、逆のBのようなケースも考えられます。それは企業城下町的なもので、狭い地域で見ると被害を容認するという形の、まあ、最近のリゾート開発でもそうなんですけれども、地元では被害を容認する考え方なんですけれども、より広い地域で考えるとそういうのは止めた方がいいと考えている人が多いというような場合ですね、これは先ほど言ったような、それによって被害がひどいようなケースが考えられる場合はナショナル・ミニマム、グローバル・ミニマムみたいなものを作る必要があるケースであらうと思います。

意志決定地域が加害・被害地域の一部である場合。

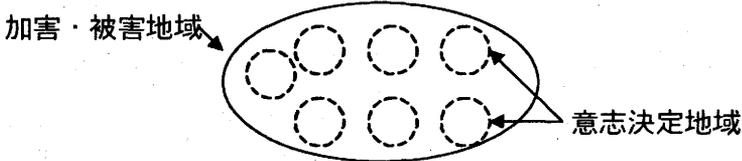
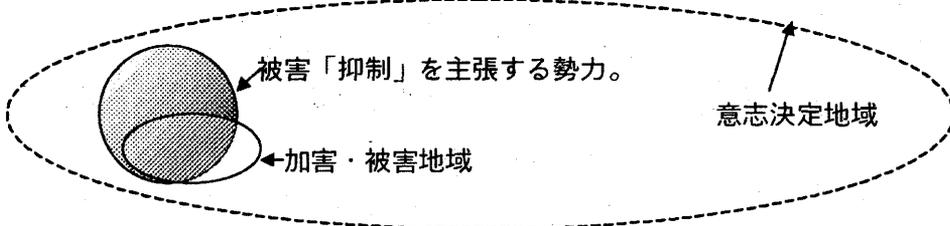


図2-2-2 加害地域・被害地域・意志決定地域の関係③

意志決定地域が加害・被害地域を包含しつつ、より広い場合。



A 加害・被害地域では、被害「抑制」的だが、より広い地域は、被害「容認」的。(図示)

B 加害・被害地域では、被害「容認」的だが、より広い地域は、被害「抑制」的。

図2-2-3 加害地域・被害地域・意志決定地域の関係④

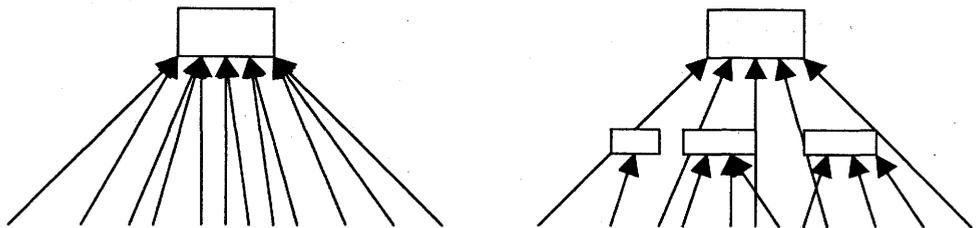
情報問題

中央でやるのか地方でやるのがいいのかというように考えた場合、地方でやった方がいいということがよく言われるわけですが、さっき言ったところでは地方でやった方がまずい場合、つまり、加害・被害地域が全体に広い場合ですね、狭い地域でやるのは必ずしも良くない、というような事が言えるわけで、結局最終的にはどっちでやるのかはケースバイケースだ、というようなことにならざるを得ない、と思うわけです。けれども情報問題を考えますと、空間的側面にも関連しますけれども地元の方が地元に関するより正確な情報をより詳しく持っている、経済学が考えるような完全情報が成り立っていない状況ではそう言うような事が意味を持ってくるであろうと、というようにまず考えられる。それから、中央で全ての問題を解決しようとした場合、中央の情報処理機能が、どこの役所でも問題の本当の所管している方は一人とか二人とかそう言うレベルでやっている場合が多いわけですからそういう方に全国全ての問題を集中するということになった場合、対

応できる場合もあるでしょうけれど、対応できない場合もある、ということで、対応できない場合には地方レベルで分散した意思決定をなされた方が情報処理の面で上手く行くと言う事が考えられるであろうということが言えます（図3-1参照）。

それから、3つ目は、地方自治というのがあったほうがですね、みんなと一緒に実験をすることができる。実験や発明をすることによって、その国は色々な制度の多様性を持つ事ができ、どこかがやった経験が上手く言っているのであればそれを広めるという事ができる。もしも完全な中央集権の場合、ルールは一つしかないのでそう言う事はできないということですね（図3-2参照）。

それで実験や発明というのは、つまり、発明というのは技術的なものもありますけど制度的な事でも関連する事柄でありまして、そういうことは皆でやるよりも、個別でやらせた方がよいということが言われております。得られた結果というのは皆で共有するのがたやすいものであるけれども、みんなで同じ事をやるよりは、ばらばらに色々な事をやらせた方が発明という



中央で全ての問題を解決する場合、中央の情報処理機能が、パンクする恐れがある。

図3-1 情報処理の一極集中と分散の概念図

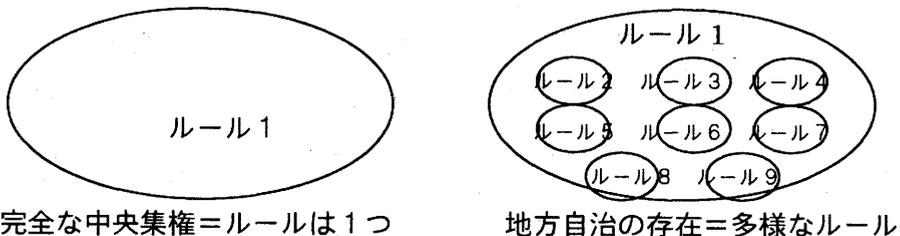


図3-2 単一のルールと多様なルールの概念図

のは行われ易いと言うような事が言われておりまして、この場合にも当てはまるのではないかというわけです。

自治体が環境政策上抱える困難

これで私の短い考察は終わりました、これに若干関連する事として、先ほど植田先生がおっしゃって下さった、アンケート調査の結果の一部を紹介させていただきます。これは去年行ったものですが、日本には地方自治体というのが都道府県市区町村合わせまして3300ほど、去年の暮れ時点では3299あったんですが、その全部にアンケート調査を依頼しまして回答を得ました。回答を得たのは都道府県が25で、政令指定都市・中核市は29、その他の市区町村は1566ということで、全体で50%ぐらいの回答を頂きました。そのアンケート調査の中で次のような質問を行いました。それは、自治体が公害環境政策を策定実施する上でどのような事が困難となっていますかということで、それぞれの問題、

財源不足、人材不足、情報不足等が問題になっているかどうかを4段階、とても困難、やや困難、あまり困難でない、全く困難でない、というような回答をして頂きました。ここで示したのは、とても困難、やや困難という回答をした自治体の割合です。ただ、分からないという回答もそれぞれの問いについて一割ぐらいあったものですから、そういうのは除いて、肯定と否定を合わせた分の肯定の割合がどれぐらいか、というようなものを見てみました。

自治体を表す属性というものは、例えばそれぞれどのような産業が発達しているかというように他にも色々ありまして、それを含めた分析というのは現在実行中でありまして。しかし最も重要な属性というものは、都道府県であるか、政令指定都市であるか、また、普通の市町村であるのか、といった法的地位と、人口ではないかと思うわけですが、法的地位に限ってみますと、次の図4のような結果になっておりました。

おおよそ都道府県もその他の自治体も同じよ

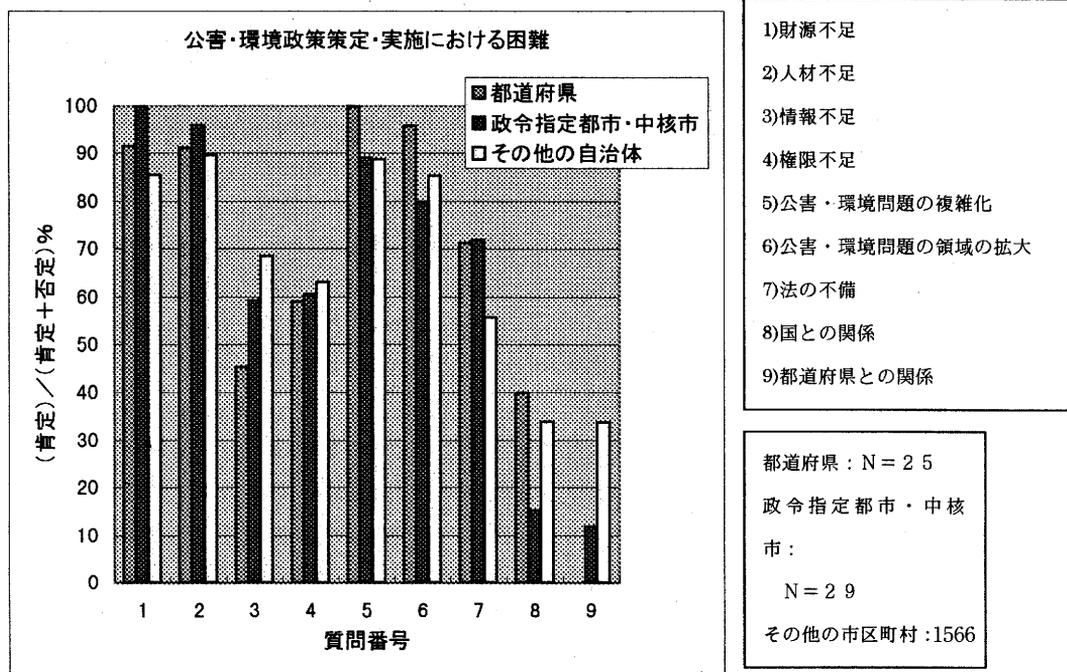


図4 公害・環境政策策定・実施における困難

うな回答パターンになっている事が多いのですが、次のような事が分かったと言えるでしょう。地方自治体は一般的にこの選択肢の中では、財源不足、人材不足、また公害環境問題の複雑化、領域の拡大をより大きな困難と捉えている。それから、先の4つに比べると低い評価になっていますが、質問番号7番の「法の不備」は都道府県、政令指定都市・中核市がその他の市区町村より大きな困難としているということです。それから情報不足、経験不足というのは財源不足、人材不足といったものに比べるとより小さな困難とされている。半数ぐらいは困難といっているわけですが、財源不足などに比べるとかなりはっきりと差が出ている。情報不足に関してはより小さな自治体ほど、その困難を大きく評価していて、説得的だということが言えると思います。それから国との関係ということですが、これは他の困難より小さな困難であるわけですが、都道府県、その他の市区町村の30

～40%が困難と答えているのに対し、政令指定都市・中核市は15%程度が困難としており、低いのが特徴的となっています。都道府県との関係は、これは市町村だけに聞いているわけですが、予想通り中核市・政令指定都市にあってはほとんど問題ないけれども、その他の市区町村ではある程度の問題という風に言っているということです。また、60年代は法の不備とか自治体に権限がないというような事が言われていたのですが、1999年に行われたアンケートの結果を見ると、財源不足、人材不足、環境問題の複雑化といった事の方が重要、より大きな困難だというような回答が返って来たということであるわけです。こうしたことからある程度の権限は与えられているもののそれに伴った財源が与えられていないということが困難となっているという風に言えると思います。以上のような事で私の発表を終わりにしたいと思います。