

環境保全、公害防止のための一手法 「協定 (Voluntary Agreements)」の研究

JICA LIBRARY



J1163607(3)

平成12年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

LIBRARY

総研
J.R
99-80

環境保全、公害防止のための一手法 「協定 (Voluntary Agreements)」の研究

堤 理 恵

(ケンブリッジ大学大学院博士課程)

平成12年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書は、平成11年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した
研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団
の意見を代表するものではないことをお断りします。



1163607131

目 次

要約	1
1. はじめに	6
2. 協定とは何か	8
2-1 協定についての種類別定義と整理	8
2-2 協定についての理論的分析枠組み	10
2-2-1 環境に対する協定の有効性 (effectiveness) について	10
2-2-2 経済的効率性について	11
2-2-3 ソフト効果について	12
2-2-4 技術向上へのインセンティブ	12
2-2-5 交渉への参加者の範囲：ステークホルダー分析	13
2-2-6 理論的枠組みについてのまとめ	13
3. なぜ企業は協定を締結するのか	14
4. 日本の事例	15
4-1 はじめに	15
4-2 最初の協定	17
4-3 協定手法の日本全国への拡大	19
4-4 公害防止政策と歴史的背景	19
4-5 協定の内容及び形態について	21
4-6 公害防止協定・環境保全協定の存在意義	22
4-7 地方公共団体の環境行政における協定の位置づけ	26
4-8 協定の地域における特色	28
4-9 協定制度を特徴づける要素	30
4-10 協定は公害防止のための効果をあげたのか？	31
4-11 事例研究	31
5. 海外の事例について	41
5-1 西ヨーロッパ各国の事例	41
5-2 イギリスの気候変動対策のためのエネルギー集約企業と政府の協定	41
5-2-1 はじめに	41
5-2-2 協定の目的	41
5-2-3 協定のしくみ	43

5-2-4	協定締結の対象となる産業団体	44
5-2-5	協定の交渉参加者	45
5-3	チェッコの事例	45
5-4	インドネシアの事例	46
5-5	インドの事例	48
6.	開発途上国への適用の可能性	50
7.	おわりに	53

要 約

1. はじめに

本調査・研究の目的は、日本が豊かな経験を持ち、海外では「新しい」と考えられている、協定方式による公害防止、環境保全についての実態調査、分析、理論的枠組みの整理、構築を行い、協定の開発途上国における適用可能性の検討およびその実効性に関する考察を行うことである。

調査研究の方法は、筆者が、日本における地方自治体および企業に対して行った聞き取り調査、および各種統計・保管公文書の調査、イギリス、オランダにおける環境省や産業団体に対して行った聞き取り調査、また、いくつかの学会(CAVAなど)、研究グループなどを通して入手したヨーロッパ各国、アメリカ、ハンガリー、インドにおけるエネルギー効率向上、大気汚染削減のための協定についての調査、そして文献による調査である。

環境保全、公害防止などを目的とした協定は、日本では、公害防止協定、環境保全協定として、海外では、Voluntary Agreements(VAと以下表記)、Environmental Agreementsという名称のもとに、環境政策手段の一つとして活用されている。近年、協定は、従来の規制(Command and Control)を代替、もしくは、補完する「新しい」環境施策手段として、世界各国で注目されている。協定方式の活用の対象となる分野は極めて広く、例えば、大気汚染、水質汚染、化学物質汚染のようないわゆる公害防止、森林、里山保全のような環境保全、また、地球温暖化防止のためのエネルギー向上などであり、日本はもとより、アメリカ、西ヨーロッパ各国、ハンガリー、ルーマニアなどの東ヨーロッパ諸国、また、インドネシア、インドなどでも用いられ始めている。

このように、協定が活用されている理由には、規制や市場のインセンティブを用いた環境政策手段に比べると、協定は、現在の技術的・科学的に複雑化している環境問題を効率的に、短期間で解決し得る手段ではないかとして期待されていることがあげられる。なぜなら、法律や条例などをつくるのに比べて短期間で実効性のある環境目標をつくることができること、その達成手段は企業にとって最も効率的なものを選ぶことができること、一律規制あるいは課税の欠点を補い、地域の地理的・経済的状况などにあった排出基準を定めることができること、また、住民参加方式での環境目標値の決定が可能である、などと考えられるからである。ただし、これから述べるように、協定は、規制や経済的インセンティブを用いた環境政策手段と、同時に、また補完的に用いられるものである。

2. 協定とはなにか

自発的協定とは、政府や社会からの何らかの強制や圧力があることが前提となって、企業が「自発的」に結ぶものである。Voluntary Programmeのように、企業などが、政府などによって提案された、法

に基づかないインフォーマルな計画を実施するというものもあるが、協定は関係者の間の交渉により協定値が定められる。

協定方式が、規制や経済的インセンティブによるなど他の環境政策手段と大きく異なるのは、あくまでも、法による(de jure)ののではなく協定の条件を遵守すると決めた企業などが協定を結ぶという点である。規制、または、課税などの経済的インセンティブを用いた法律に基づく環境政策手法では、その政策決定過程において、話し合い、交渉、またはロビー活動などへの参加の有無にかかわらず、また、その結果に対しての賛否にかかわらず、対象とされた企業はすべてその決定された結果に従うことが求められる。しかし、協定は、あくまでも交渉によって協定値が定められる。また、協定方式は、一律規制と異なり、大規模汚染源であり、かつ資金と技術力のある大規模企業だけに、一般的に国や地域全体に課せられている環境基準以上に厳しい基準を設定するといったことや、また、特に工場などの集中している地域からの特定の有害物質の排出を規制するといったことが可能になる。協定は、参加者同士の交渉によって決まるわけなので、どの程度、環境保全のために実質的に有効な協定条件を実現できるかは、政府や社会からの圧力の大きさ次第であるかもしれないという点は、開発途上国での適用の可能性を考えた場合、重要な事項である。

3. 日本では協定がどのように用いられてきたか

日本において協定が、特に、環境政策が十分に整備されていなかった工業発展段階における公害被害防止にどのような役割を果たしたかについて紹介し、協定がどのように用いられているかについて述べる。

日本における最初の公害防止協定は、1964年に横浜市と東京電力磯子火力発電所との間に取り交わされた覚え書きである。当時、国による公害防止のための法律や規制が整備されていなかった状況下、大気汚染物質を取り締まる権限のなかった横浜市が大気汚染防止を目的として結んだものである。この協定は、自治会、婦人会、医師会、商工会など、地域の多くの主だった団体を巻き込んだ住民運動(猿田1971)を背景として、行政の科学的および技術的な判断に基づく企業との交渉が、企業をして協定を締結せしめることとなったといえる。

その後、協定は、日本全国の自治体に急速に広まり、地域産業構造、政治文化などに応じてそれぞれ発展、制度化されていった。現在、日本においては公害防止協定・環境保全協定の締結件数だけを見ても、1997年の新規契約数は1,179件であり、現在有効の協定数は3万1,770件に及ぶ(環境庁環境企画調整課資料1998)。

協定は、なぜ、又、どのような事態に対処するために、必要とされているのかについて以下のとおり、実際の事例研究をもとにまとめた。元来の目的であった法規制の不備を埋めるという機能だけで

なく、現在いろいろな目的に協定が活用されていることがわかる。

- (1) 国の法律・条例による規制ができるまでの間の先取りの規制手段
- (2) 地域の公害防止、環境保全のため、局所的に厳しい環境基準を設けるもの
- (3) 大規模汚染源など特定の事業者だけを対象にした規制を行うもの
- (4) 条例・要綱による規制が難しいものについて環境基準を設けるためのもの
- (5) 本来権限がないにもかかわらず、地方公共団体による事業主体に対する適切な要求や立ち入りを認めさせるもの
- (6) 行政指導による規制をより強化する手段
- (7) 合意形成の手段・紛争処理の場
- (8) 環境影響評価で予想した環境負荷について担保するもの

4. 海外の協定の実例紹介

現在協定が、どのように用いられているかについて、東西ヨーロッパ各国の状況とアジアについて紹介する。実質的な意味をもっているものから、努力目標、もしくは環境税を導入できないための改善の策として用いられるなど、様々であることがわかる。

5. 協定についての分析方法

協定の有効性を分析する枠組みとして下記のものが挙げられる。

(1) 環境保護に対する協定の有効性 (effectiveness) について

協定は、現行の法律などにより規制できないような汚染物質を規制したり、現行の規制以上に厳しい汚染物質排出基準を設定するなど、法律、条例によって規制できないものをコントロールすることを主な目的としている。したがって、基本的に協定は、環境保全、公害防止に有効であるといえる。日本のケースから、協定が二酸化硫黄の排出削減その他に大きな役割を果たしたことが明らかである。ただし、この視点による分析、結論付けはいつも容易であるとは限らず、企業がより厳しい基準を課されることを避けるために、協定を結ぶという事態が起きた場合の、評価は非常に困難である。協定が環境保護にとって有効かどうかについては、ターゲットをどのように決めるかということにかかっている。

(2) 経済的効率性について

協定は、フレキシブルな手法なので、細かな環境政策手法に比較すると企業が最も費用がかからない手段を選択することができるため、最も安い費用で目標を達成できるというのが一般的に用いられ

ている議論である(Borkey and Leveque 1998など)。これは、ヨーロッパ、アメリカでの協定における効果として、指摘することができる。また、大規模汚染源などだけをターゲットとする場合、中小企業などを含めた一律規制を実施するよりも、社会的にみて効率がよく、汚染物質の排出を削減できるという効果がある。

(3) ソフト効果について

協定の締結過程、特に、セクターごとに結ぶような協定については、情報のシェア、意識の向上などのソフト効果がよくいわれている(Storey et.al. 1999)が、定かではない。ただし、例えば、協定の締結過程において、当事者たちが環境、公害防止についての意識を高めること、化学技術的論議を含めた学習効果をもたらされることは、調査の結果からも確かである。また、開発途上国においては、環境、公害を管轄している部署のキャパシティを高めるよいきっかけにもなると考える。

(4) 技術向上へのインセンティブ

日本の多くの事例では、協定が常に法的規制などを先取りし、また、協定による排出基準値などが法的規制などより厳しかったこと、また、新しい技術の開発及び導入を前提とした協定値が採用されていたことから、技術向上へのインセンティブの提供へ大きく寄与していたと考えられる。

(5) 交渉への参加者の範囲：ステークホルダー分析

協定内容及び目標値は、交渉によって決められることがほとんどである。環境に有効かつ経済的にも効率的な協定が結べるかどうかは、最終的に交渉参加者の意思、力関係にかかってくる。したがって、交渉過程における参加者の役割分析は、非常に重要である。日本においても海外においても、協定の締結当事者として企業と行政の果たす役割は大きい。同時に地域の住民がどのような環境を求めているのか、また、その要求がどのような形で交渉過程に影響を及ぼすことができるのか、また、環境団体の役割などによって、協定の有効性が異なることは明らかである。

6. 開発途上国における適用の可能性

最初に、なぜ、協定方式が開発途上国にも適しているのかについて、今まで論じてきた協定の特徴をあげつつ述べたい。第1に、協定は、環境基準、排出基準の不備、もしくは緩い規制を、実質的にこれら法律に基づくものよりも厳しい協定値を設定することにより、補うことができる点である。日本の事例で詳細を説明したとおり、現実の環境問題、もしくは、公害問題に対処するにあたっては、法による規制では十分でない部分は、いつも存在しており、特に、工業発展時には、それが顕著である。第2に、一律規制とは異なり、一定の規模以上の企業とのみ、または、工業団地などある地域に立地する企業とのみ協定を結ぶことが可能である。すなわち、厳しい公害防止基準制定に際してしばしば反対理由の一つとして述べられる地場の中小企業への圧迫を避けながら、大規模汚染源をターゲットにした公害防止対策を行うことができる。

次に、どのような協定が有効なのかを考えたい。第1に、具体的な目標値が定められている場合とそうでない場合では、明らかに、協定の有効性が異なる。第2に、どれだけ、環境に有効な目標値が設定できるかである。これは、明らかに交渉の過程で、どれだけ環境を重視する意見が取り入れられるかにかかってくる。第3に、協定に定められた実施事項遵守状況の監視の実施である。そして、さらには、公害、環境について調査のうえ、定期的な協定値の見直しがなされることである。この4つが「有効」な協定の締結運用を考える上で、重要な点である。

さらに、どのような条件下で協定が有効なのだろうか。交渉過程、モニタリング、報告、協定値の遵守などの過程において、中央、もしくは地方の政府の、技術的、行政的、キャパシティが要求される。もし、これらのキャパシティが大きくない場合、住民や環境団体の影響力が大きいことが必要である。しかし、これらのことは、協定の締結や運用により、学習効果が得られることでもある。

最後に、日本などの先進国、及び投資家側が果たすことができるであろう役割についてふれたい。地域の住民の影響力が小さい場合、環境関係の声を大きくするためには、外部の援助機関、もしくは先進国の企業の進出の際の融資機関などが、果たすべき役割は大きいであろう。特に、工業団地やサイエンスパークの建設にあたって、計画、環境管理、(下水処理場などの)公害防止施設への援助を行う場合、その地域だけに適用されるべき環境基準、有害物質排出基準を提案できる。協定形式であれば、その国の規制や法基準に比べて厳しい設定を、法との矛盾を来さず行うことができるのではないだろうか。

7. おわりに

協定は、万能な環境政策手段ではない。あくまで、規制や経済的環境政策手法と並行して活用されるべきものである。しかし、法律や条例などをつくるのに比べて短期間で実効性のある環境目標をつくることができること、その達成手段は企業にとってもっとも効率的なものを選ぶことができること、一律規制の欠点を補い、地域の地理的・経済的状况などにあった排出基準を定めることができること、また、住民参加方式での環境目標値の決定が可能である、など様々な長所を持つと考えられる。これらの特徴は、上述のように、開発途上国における環境管理体制の充実、また、先進国からの公害輸出を防止するうえで、有効な手法となり得るのではないだろうか。

1. はじめに

環境保全、公害防止などを目的とした協定は、日本では、公害防止協定、環境保全協定として、海外では、Voluntary Agreements(VAと以下表記)、Environmental Agreementsという名称のもとに活用され、また、調査研究がなされてきた。近年、協定方式は、従来の指導と規制(Command and Control)を代替する、もしくは、補完する「新しい」環境施策手段として、世界各国で注目されている。協定方式の対象となる分野は多岐にわたっており、大気汚染、水質汚染、化学物質汚染のような、いわゆる公害防止、森林・里山保全のような環境保全、また、地球温暖化防止のためのエネルギー効率向上などであり、日本はもとより、アメリカ、西ヨーロッパ各国、ハンガリー、ルーマニアなどの東ヨーロッパ諸国、また、インドネシア、インドなどでも、ここ数年の間に急速に用いられ始めている。

規制や市場のインセンティブを用いた環境政策手段に比べると、協定は、現在の技術的・科学的に複雑化している環境問題を効率的に、短期間で解決し得る手段ではないかとして期待されている。なぜなら、法律や条例などをつくるのに比べて、短期間で実効性のある環境目標をつくること、目標の達成手段として企業にとって最も効率的なものを選ぶことができること、一律規制あるいは課税の欠点を補い、地域の地理的・経済的特質にあった排出基準を定めることができること、また、住民参加方式での環境目標値の決定が可能であること、などが考えられるからである。したがって、協定が適用される分野はこれからさらに増えていくと考えらる。

協定は、従来の地方環境政策の一手法として位置づけられるものから、企業と国が締結する地球温暖化防止のための、エネルギー効率向上のための自主努力規定まで、いろいろな種類がある。日本では、1960年代から現在まで、公害防止・環境保全協定が、地方自治体における一環境政策手段として利用されており、また、先般、経団連と政府の間に結ばれた協定など、量、質ともに様々な協定が存在している。このように、協定について豊かな経験を持つ日本において、協定についての詳しい調査・研究が1980年代以降行われてこなかったのは、意外であるといわざるを得ない。また、日本においては、ここ数年の間に多くの協定が結ばれている外国の事例も十分紹介されていない。日本の重化学工業コンビナートなどでは、協定方式による環境管理が、公害防止・環境保全に貢献したことは明らかであり、その詳しい仕組みに関する事例に基づいた分析、発表は必須である。また、日本及び海外の事例に基づいた分析から導き出される協定方式についての理論武装が必要である。これらにより、この協定方式の開発途上国への適用可能性の検討を行うことができる。

したがって、本調査・研究の目的は、日本が豊かな経験を持ち、海外では「新しい」と考えられている協定方式についての実態調査、分析、理論的枠組みの整理、構築を行い、開発途上国における協定の適用可能性の検討、およびその実効性に関する考察を行うことである。

研究の資料は2種類に分かれる。一つは、筆者が、1998年1月から1999年2月の間、日本における15の地方自治体、および企業に対して行った聞き取り調査、および、各種統計・保管公文書の調査を

中心にしたフィールド調査である。日本においては、協定の事例集、また法学的側面からの論文などは1980年代までにいくつか出版されている。しかし、個々の協定の成り立ち、運用方法、また、各自治体においてどのように制度化されているのかなどについての詳細な研究はあまりなされておらず、また、協定の実際の目標値などについては、意外なほど公開されていない。したがって、日本における協定の研究として、筆者が実施した各自治体の担当者や協定締結にかかわった人々との面談、聞き取り調査、およびその時入手した資料などが、この論文の基となっている。

もう一つは、イギリス、オランダにおける環境省や産業団体に対して行った聞き取り調査、また、いくつかの学会(CAVAなど)、研究グループなどを通して入手した、ヨーロッパ各国、アメリカ、チェコ、インドネシア、インドにおけるエネルギー効率向上、大気汚染削減、水質汚濁防止のための協定についての調査・研究の数々である。

協定はそれ自体、他の環境政策手法では、規制や法律で適切に対応することのできない環境保全を目的としたものであるため、なかなか理路整然とした美しい理論的考察を行うことは困難である。本論文では、事例を挙げながら、理論的分析を行う。

2. 協定とは何か

2-1 協定についての種類別定義と整理

自主的協定 (Voluntary Agreement 以下 VA と記す)、環境協定 (Environmental Agreement) は新しい環境政策手法として、現在、ヨーロッパでは注目を浴びている (Carraro and Siniscalco 1996)。30年以上の公害防止協定、環境保全協定の活用の歴史を持つ日本出身の筆者としては協定を単純に「新しい」手法と呼ぶことには抵抗がある。ただし、ヨーロッパの環境関連の協定は、環境税など他の環境政策との組み合わせで導入されているなど、日本の地方自治体の協定とは異なる機能を付加しているものが多い。したがって、本項では、広く協定についての定義、協定の形態についての議論を紹介、整理することとする。

本論で議論する協定は、環境保全、公害防止を目的として、企業、政府、地方公共団体、住民団体が契約を結ぶものを指す。この場合、協定は、政府や地方公共団体のような公的機関が当事者として参加し、また、環境政策手段としてある程度制度化されたものである。

日本における協定について述べる前に、世界的に協定がどうとらえられ、論じられているかについて、述べたい。

VAは、自発的取り組み (Voluntary Approaches) の一つとして位置づけられている。自発的取り組みは、自主規制 (Self-regulation)、自発的に作成する規約 (Voluntary Code)、環境憲章 (Environmental Charters)、誓約 (Covenant) などいろいろな手法を指す (Borkey and Leveque 1998)。これらは大別して本論の主題である協定 (Voluntary Agreements)、ユニラテラルな公約 (Unilateral Commitments)、パブリック・ボランタリー・スキーム (Public Voluntary Schemes) の3つに分類される。協定とは何かについては後述するが、他の2つについて述べておくと、ユニラテラル公約とは、企業が環境のためのプログラムを自ら設定するもので、目標なども企業が独自に設定するものである (Ibid.)。これは、単一企業、または業界団体により行われるものを含む。有名なものとしては、米国における化学産業団体が実施した「責任ある管理プログラム」(Responsible Care Programme)がある。これは、いくつかの大きな事故を引き起こしたことにより、環境に非常な悪影響を与えるとして評判が悪かった化学業界が、安全および環境配慮を行うための自主規制を策定し、また、モニタリング・レポートを発表しているものである (Mazurek 1998)。パブリック・ボランタリー・スキームは、企業が公共団体によって定められた一定の条件を満たすことと引き替えにその証明を受けるものである (Borkey and Leveque 1998)。例としては、各種エコラベリングなどが挙げられ、また、近年のISO14000による環境マネジメントなども、広い意味でこの範疇に入る。自発的取り組みはすべてある一定の環境改善努力を実施すると同意をしたものが、それを実行するということが重要な条件になり、この意味で規制や経済インセンティブのような他の環境政策手法と異なる。

これらの自発的アプローチのなかでも、協定方式は、環境保全、公害防止のために実施することがらについて、実際に契約を締結するものである。日本及び海外において用いられている協定方式(VA)についての代表的な定義は、OECDの報告書に記された Storey (1997) によるものである。

An agreement between government and industry to facilitate voluntary action with a desirable social outcome, which is encouraged by the government, to be undertaken by the participant based on the participant's self interest (Storey 1996 p. 6).

VAは、参加者自身の利益のために、政府によって奨励された、社会にとって望ましい成果を伴う自主的行動を促進するため、政府と産業が結ぶ契約である(筆者訳)。

Storey(1996)は、この定義を次のように解説している。社会にとって望ましい成果とは、例えば、気候変動にかかわる問題では、実際の地球温暖化ガスの排出削減などという実質的なものから削減努力の表明程度のものまでといったように、広い範囲を指す(Ibid.)。また、参加者の自己利益とは、協定の種類によって大きく異なる。例えば、協定を結ぶことによって、より厳しい規制を課せられることを避けるといったものから、環境に貢献している企業であるということによって社会的に良い評判を受けるといった利益を指す(Ibid.)。つまり、自発的協定、ボランティア協定とは、ボランティアという名前から受ける印象と異なり、あくまでも、政府や社会からの何らかの強制や圧力が前提となって、企業が「自発的」に結ぶものであることを暗に示している。したがって、この「自発的」が実質的に意味するところは、ごく一般的にイメージする「自発的」協定からは、遠いといえるかもしれない。もちろん、協定は条件を承諾した企業のみが締結するものであり、法律のように、承諾しようがしまいが、遵守義務があるというものではないので、この意味に限って「自発的」な協定であることは確かである。協定が、真に自発的であるかないかは、本論では重要な議論として取り上げない。しかし、協定締結には、政府や社会からの圧力の存在が前提となっている。いいかえれば、環境保全のための協定条件を実現できるかどうかは、政府や社会からの圧力の大きさ次第である。この点は、協定の環境への有効性をめぐる議論、また、特に、開発途上国での適用の可能性を考えるうえで重要な事柄である。

上述のように、協定方式と他の環境政策手段が大きく異なるのは、あくまでも、法による(de jure)ものでなく協定の条件を遵守すると決めた企業などが協定を結ぶという点である。規制、または課税などの経済的インセンティブを用いた法律に基づく環境政策手法では、その政策決定過程において、話し合い、交渉、またはロビー活動などへの参加/不参加を問わず、また、その結果に賛成/不賛成を問わず、対象とされた企業はすべてその決定された結果に従うことが求められる。この違いこそ、協定と他の政策手段を分けるものである。つまり協定方式をとれば、大規模汚染源でありかつ資金と技術力のある大規模企業だけに、一般的に国や地域全体に課せられている環境基準以上に厳しい基準を設定するといったことや、特に工場などの集中している地域から特定の有害物質の排出を規制するといったことなどが可能になるわけである。

協定方式においては、参加者は、原則的に政策策定の過程において交渉に参加している。したがって、Borkey and Leveque (1998) などのように協定を「交渉による契約」(Negotiated Agreements) と呼ぶことも多い。

協定の形態のなかで、特に重要な区分は、目標値を実際に設定する協定か否かということであろう。目標値の値の高低を論じる以前に、実際の目標値、たとえば、二酸化硫黄ガスの排出濃度や産業廃棄物の排出量など、具体的な目標が定められている場合とそうでない場合では、明らかに協定の有効性が異なる。

協定は、また、関連する地域の範囲および締結者の規模により分類することが可能である。たとえば、地方自治体がその地域の地理的、経済的、社会的条件に応じた良好な環境を得ることを目的に、国の規制などによらないで環境基準、汚染物質排出基準を協定で設定する場合から、国がエネルギー効率を上昇させることを目的として広く様々な企業と協定を結ぶ場合までである。また、産業団体など団体が締結主体となる場合と、個々の企業が締結主体となる場合がある。

2-2 協定についての理論的分析枠組み

ここでは、現在、文献、学界などにおいて論じられている協定についての分析枠組みについて述べた上で、筆者の協定についての分析の視点についてまとめたい。

かつて日本においては、協定が地方自治体で盛んになりだしたころには、特に法律学者が法学的観点から、協定について論じたものがいくつか出版された。しかし、日本の協定は、特に地方政治の枠組みの中で論じられる話であることから、その詳細については、後述の日本の事例のなかで述べることにする。ここでは、海外の例をふくむ広い意味での協定についての主要な理論的分析枠組みを紹介したい。

2-2-1 環境に対する協定の有効性 (effectiveness) について

協定の環境に対する有効性については、多くの論文で議論されている。協定は、現行の法律などでは規制できないような汚染物質を規制したり、現行の規制以上に厳しい汚染物質排出基準を設定するなど、法律、条例によって規制できないものをコントロールすることを主な目的としている。したがって、基本的には、協定は環境保全、公害防止に多少なりとも貢献しているといえるだろう。また、法律等の策定に非常に長い時間がかかる国などにおいては、短期間に少ないステークホルダー間の交渉で成立させることのできる協定は、法律による規制よりも有用であるということができる。

しかし、協定が、本当に環境保全、環境改善、公害防止に有効であるのか、また、どういう協定が

有効であり得るのか、という点は非常に重要であるが、明解な結論を導き出すのは困難であり、調査、研究および議論が必要とされる。企業にとって、協定はそれを結ぶことによって何らかの利益を得ることができるものであると考えられている。3.で述べるように、ここで利益という場合、非常に広い範囲の利益を指し、企業が協定を結ばない限り、スムーズな経済活動をその土地で行えないことから被る不利益を防ぐといったものや、協定を結ばない限り、税金か厳しい規制が課されることを避けるといったものもあげられる。特に、後者のケースのように、企業がより厳しい基準を課されることを避けるために、また環境税の導入を防ぐために協定を結ぶという事態が起きた場合、協定の環境への有効性の評価は非常に困難である。なぜなら、このような協定を締結したために、かえって厳しい基準や環境税などの導入が不可能になる場合も考えられるからである。

協定が環境にとって有効か否かは、目標値をどのように決めるかにかかっている。つまり、環境にとって有効な協定値に交渉が落ちつくかどうか、最終的な問題になるわけである。協定が、法律や一律規制では実現できないような、環境目標、排出基準の設定を実現した場合、環境にとって有効な手法であることは確かである。また、これは当然のことながら、協定値が明確に決められている協定の方が、曖昧な協定値や単なる努力目標を掲げているものより、はるかに実質的に有効であるということでもある。

2-2-2 経済的効率性について

ある環境政策手法の経済効率とは、最も少ない費用で、ある環境基準を達成することを指し、また、この「費用」には、公害除去、モニタリング、管理、交渉などのコストが含まれる(Bizer 1999:151)。協定の経済効率が高いと見る者による最も一般的な議論は、協定という手法がフレキシブルなので、指導と規制の環境政策手法に比較すると、企業が最も費用がかからない手段を選択でき、最も安い費用で目標を達成することができるということである(Borkey and Leveque 1998など)。これは、協定の目標が、例えば有害物質の排出抑制といったものである場合、目標を達成するための手段は、企業が選び、規制者側が口出しをしない場合について述べているものである。また、大規模汚染源などだけをターゲットとする場合、中小企業などを含めた一律規制を実施するよりは、社会的にみて効率がよく、汚染物質の排出を削減できるという効果も考えられる。

ただし、Bizer(1999)が指摘する通り、市場のインセンティブに基づく手法に比較すると、協定は、個々の企業における経済効率では低い可能性が高い。また、セクターごとに結ぶ協定の場合のように、個々の企業がフリーライダーとなる可能性が考えられる場合、社会的にみて効率的でないともいえる。ただし、例えば、経済的インセンティブに基づく手法の一つである課税と比較した場合、税金という形で一度国家に吸い上げられてから再分配されるよりも、協定は直接的に企業が自己投資を行うことができるため、経済的にみて各々の企業にとっては効率的であるという議論もある(イギリス環境交通地域省2000)。

環境経済学、もしくは経済学の常として、実際にかかった費用と得られた効果をもとに協定方式とその他の環境政策手段を比較することは、実際問題困難であろうし、また、比較を行った論文もあまり存在しない。実際の例を比較して結論を導きだしたものとしては、Rietbergen et al.(1998)の論文があり、エネルギー効率を上げるための政策手法を比較し、補助金などの政策に比べて協定の方が若干経済効率が良かったとしている。

環境政策の経済効率の議論の一つに取引費用がある。協定手法に関連する取引費用は、関係者間の交渉のための費用(金銭、時間を含む)、モニタリングの実施、報告書作成費用など様々なものがある。協定の取引費用の大小については、いくつかのことが言える。例えば、法制化と比べた場合、交渉参加者が少なく、手続きが少ないために取引費用も安い。また、協定は、公共団体が締結者となることが多いため、住民との直接交渉ではなく、行政を仲介者とすることにより、交渉にかかる時間や費用を少なくすることができる。しかしながら、協定の形態、締結過程は、政治的、経済的、地域的な背景により大きく異なり、一般論として協定と他の環境政策手法を比較することは困難である。交渉にどのくらいの時間と手間暇がかかったのか、だれが交渉に参加したのか、モニタリングの頻度と精度はどの程度なのか、などの要因によって、取引費用は大きく変わってくる。

2-2-3 ソフト効果について

協定の締結過程、特に、セクターごとに結ぶような協定については、情報の共有、環境問題に対する意識の向上などのソフト効果が最近非常に強調されている(Storey et al. 1999)。この効果がどの程度かについては定かでないし、また、個々の事例によって異なると考えられる。筆者が実施した多くのインタビューのなかで、協定の締結の交渉過程および締結の結果として、企業間の情報のシェアなどを促進したことを認めた者はわずかに1名である。しかし、一方で、協定にかかわったことにより、公害、環境問題に対する意識の向上の効果を認める者は多い。これは、協定交渉をしている間に、企業、地域住民を含めて、公害、環境問題の認識が高まるからである。また、協定締結の交渉にかかわった地域住民との面談から、環境問題に対しての科学的知識の向上、ふだんの生活の見直しなど、いくつかのソフト効果があったことが明らかにされている。

2-2-4 技術向上へのインセンティブ

公害防止、環境保全のための技術向上へのインセンティブを、協定がどの程度促進し得るかという事も、協定をめぐる重要な議論のひとつである。日本の過去の事例の数々からは、協定が常に法的規制などを先取りし、協定による排出基準値などが法的規制などより厳しかったこと、また、常に新しい技術の開発および導入を前提とした協定値が採用されていたことから、技術向上へのインセンティブの提供に大きく寄与していたという結論が導き出される。

2-2-5 交渉への参加者の範囲：ステークホルダー分析

協定締結までの策定過程の参加者がだれであり、どのように異なる参加者の意見が交換され、また、反映されたかについて分析を行うことは、他の環境政策手法の分析と同様、重要なことである。閉じた系の少数の参加者の中だけで交渉を行い、実質的に環境にとって有効でない骨抜き協定を締結し、外部に対しては協定締結者は公害防止、環境保全に対して努力しているという姿勢を示すことも可能だからである。これを避けるために、情報は公開され、ターゲット、モニタリング結果は公表されるべき (Carraro and Leveque (eds.) 1999) であるという論議は多い。

後述の通り、協定にはいろいろな種類があり、例えば地域で紛争に発展し、その処理のために結ばれた協定などでは、広く様々な情報が公開されている。しかし、一方で実際のケーススタディが示すとおり、協定は、限られた参加者の中で、たとえば、行政と企業だけを当事者とし、集中的に企業秘密を含む情報が交換され、それに基づき技術やコストの妥当性を考慮した上で協定値が決められるというケースも多い(ヨーロッパ各国におけるエネルギー効率向上のための協定、日本における地方自治体と企業間の協定)。また、具体的な個々の企業の協定値は公表されないという場合も多い(イギリスの気候温暖化を防止するためのエネルギー集約型企業との協定、日本の地方自治体と企業の協定では千葉県の場合など)。ただし、例えば、各企業やセクターごとの協定の達成度、協定締結が与えらると思われる環境への影響についてなど、秘密の部分を除く情報の公開の可能性はいろいろあるであろう。限られた参加者のなかで密な情報交換を行う場合と、環境団体など多くの参加者を巻き込んだ場合とでは、環境に対する有効性、経済の効率性などに関して利点は異なるであろう。

2-2-6 理論的枠組みについてのまとめ

協定は、従来の規制的手法の不足部分を補う形で存在してきた。つまり、協定自体、非常にフレキシブルで、目標とする環境、政治的、経済的、地理的背景により、いろいろな形の協定が存在している。また、交渉過程への参加者も、協定により様々に異なる。上述した理論的枠組みは、協定のいろいろな有効性を分析、考慮するにあたって大切な枠組みである。

ただし、実際のケースを分析にするにあたっては、今まで述べてきた分析枠組みをふまえたうえで、政治機構、法体系、既存の規制およびその遵守されている程度など、どのような制度のもとで、どのような協定が、環境に対してどのように、有効であったかという視点が不可欠である。また、どのような要因により、より有効な協定を締結できたかについての視点からの分析が、とくに、開発途上国での環境政策を考える上で非常に重要である。

3. なぜ企業は協定を締結するのか

なぜ、企業は、「自主的に」協定を締結するのであろうか。協定の締結が何らかの利益を企業にもたらす、もしくは、協定の締結を拒否することにより生じる不利益を避けるためであると考えるのが一般的である。経済学者の視点からの議論としては、協定を締結した場合、そして、締結していることを一般に公表した場合、環境に貢献している企業であるという評判を得ることの利益(Cavaliere 1998 など)、協定を締結しない場合の間接的 (Segerson and Miceli 1998 など)、直接的不利益、また、他の手段にはない協定の柔軟性を企業が好む(Bizer 1999 など)ということがあげられる。協定を締結しない場合、企業が被る不利益には、政府との関係の悪化などの間接的なものから、協定以上の厳しい基準や課税の導入があげられる。つまり、政府機関が、協定を締結しなければ、協定で定められる目標値以上の厳しい規制や、目標値を実現する以上に大きい費用となる課税を行うという脅威を与えた場合、それが企業にとっての協定締結への大きなインセンティブとなるわけである。また、協定のフレキシビリティについては、前述の協定の目標達成手段を企業が自由に選べることに加えて、企業にとって協定は法律で規定されるものよりも緩い手段であると認識されていることがあげられる。もちろん、罰則規定がある協定も数多く存在する。しかし、多くの協定では、目標を達成できなかった場合、企業が被る不利益は、法律違反を犯したほどのものでないことはたしかである。

企業が協定を締結する理由は、実際には、事例によって大きく異なる。インドネシアの事例のように、企業にとって協定の締結を拒否することが事実上できないものから、協定締結によって減税措置をうけるもの、協定の締結なしには工場の操業が困難な場合まで、様々である。これから述べる事例を参照されたい。

4. 日本の事例

4-1 はじめに

日本の地方自治体と事業・住民団体が契約する公害防止・環境保全協定は、交渉によって目標値を決めて締結する契約 (Negotiated Agreements) の一形態である。

公害防止協定は、日本においては、1960年代後半から全国的に広がった地方自治体の環境行政手法の一つとして位置づけられる。当時は、急激な工業化に伴い、公害による健康被害が深刻になっていたが、有害物質の排出基準や各環境基準のような、国による法的公害対策が、未整備であった。地方公共団体は、地域住民からの要求を背景として、有害物質排出を規制するなどの協定を個々の企業と結ぶことによって、地域の公害防止と環境保全を図った。

その後の公害防止、環境関係の法律の整備に伴い、公害防止協定の存在価値は減じているとみる向きもあるが、決してそうではない。公害防止協定・環境保全協定の締結件数だけをみても、1997年の新規締結数は、1,179件であり、現在有効の協定数は、3万1,770件もある(環境庁環境企画調整課資料1998)。むしろ、これから述べるように、公害防止協定及び環境保全協定は、様々な内容、形態で、依然、有効な環境行政の一手法として存在している。なお、日本独自の地方分権型環境管理手法として、海外からも注目されていることを付け加えておく。

表4-1 新規締結協定の項目別内訳(1996年1月1日から1996年12月31日)

一般的公害防止規定	1347
燃料規定	254
煤煙	592
排出	981
騒音	721
振動	527
悪臭	476
産業廃棄物	708
その他	276
合計	1913

出所：環境庁(1997)

注：一つの協定が複数の項目を含む。

表4-2 業種別協定締結数(1996年1月1日から1996年12月31日)

業 種	事業所数
農業	114
鉱業	42
建設	97
食品加工	133
繊維	31
材木、材木加工	81
製紙	25
化学工業	103
石油製品	33
ゴム、皮革	14
陶業	96
鉄工業	44
非鉄金属	46
金属	103
機械	152
電気供給	32
その他	801

出所：環境庁(1997)

本セクションでは、筆者が日本において公害防止・環境保全協定について調査した結果に基づき、協定とはどのようなものなのか、地域開発および工業発展段階時の公害防止、環境保全にどのように寄与したのか、また、どのように制度化されて現在のような形になってきたのかなどについて明らかにしたい。

そもそも公害防止協定は、各地方公共団体が、地域の事情に合わせて締結していたものである。その後、産業構造、政治文化、環境行政の地域独自の変化とともに、協定の内容、契約の形態は変化して来た。ここでは、まず高度成長期、国による実質的に有効な規制などが存在しなかった当時、締結された横浜市の協定について紹介をしたい。そして、どのような状況の下、協定方式が全国の自治体へ広がっていったのか、そして、現在、公害防止・環境保全協定がどのような目的で締結されているのか、また、地方公共団体が公害防止・環境保全協定を、現在の環境行政の中でどのように位置づけているかについて述べたい。

4-2 最初の協定

日本における最初の公害防止協定は、1964年に横浜市と東京電力磯子火力発電所との間に取り交わされた覚え書きである。「最初の」公害防止協定は、何かということについては、諸説あるが、横浜市の協定は、横浜方式としてその後日本全国に知られ、協定が多くの地方自治体で用いられるようになったことから、ここでは最初の協定として扱いたい。

1964年に横浜市と東京電力磯子火力発電所の間締結された協定は、当時大気汚染物質を取り締まる権限のなかった横浜市が、大気汚染防止を目的としたものである。協定は、下記の各種汚染物質の排出基準に加えて、(1)気象観測と風洞実験結果を尊重して設計にあたること、(2)磯子火力発電所に気象観測計器を備えるとともに、横浜市の行う大気汚染調査に協力すること、(3)集塵器の効率維持と事故時の措置に万全を期すこと、(4)煙突の高さ(120m)、吐出速度、排ガス温度の条件保持と排煙の下降等による被害防止、(5)石炭の品質保持(北海道産低硫黄石炭の使用)、(6)各種測定成績の報告と市公害職員の出入り調査を認めること、など細かな取り決めが含まれていた(助川&猿田(1965)、及び World Bank Metropolitan Environment Improvement Program (1994))。

表4-3からもわかるように、このとき協定によって設定された各種排出基準は、国や地方自治体の規制よりもかなり厳しいものである。

表4-3 協定によって定められた排出基準値と他の基準値との比較

	合意レベル	国の基準	地方自治体の基準
二酸化硫黄排出濃度 (TMEC)	60ppm	200-240ppm	100ppm
窒素酸化物 (TMEC)	159ppm	480ppm	184ppm
煤塵	0.05g/Nm ³	0.4g/Nm ³	N.A

出所：World Bank Metropolitan Environment Improvement Program (1994) より作成

本来、火力発電所建設関係の許認可権は電気事業法上、通産省にあり、市には、国や県の法制を上回るような排出基準の策定や、立ち入り検査の実施の権限はない。したがって、個々の企業と「協定」、つまり、契約を締結することにより、公害防止のための様々な条件付けを行うことにしたのである。

この協定締結の過程、また、背景となる事柄、関係者の力関係などを知ることは、国による公害防止規制が必ずしも適切に機能していない、工業発展段階にある国々での協定方式活用の可能性を探る上で、重要なことである。この協定の締結過程については、市の公衆衛生の職員として深くかかわった猿田氏、及び1970年当時横浜市公害センター所長であった助川氏などがいくつかの本や記事で記している。協定の締結過程およびフォローアップの過程において、行政が重要な役割を果たしていることは周知の事実であるが、注目すべき点は、実は背後にあった反公害の住民運動が協定を締結させた重要な要因となっていたことである。横浜市は、企業と反公害の住民運動の仲介者として協定締結に

努めたとされている(猿田1981)。この住民運動団体は、自治会、婦人会、医師会、商工会など、地域の多くの主だった団体を巻き込んだものであった(猿田1971)。この住民運動がどのくらい大きな圧力を企業や行政に及ぼしたかについては、下記のように、当時のやりとりの記録からわかる。

「公害問題は、企業の集中によって個々の公害要因が相乗加重して重大化することが多く、その個々の要因を科学的客観的にとらえることは困難であり、どの程度をもって、公害の限界とするかは定めがたいものである。しかし、住民にとっては、極めてわずかの公害であっても、好ましくないにちがないから、とかく公害問題は大衆運動化しやすく、ひいては、政治問題に発展しやすい。そうになると、公正な立場から実施された権威ある科学技術的な調査資料も、とかく無視されることになりかねない。地方行政庁としての市の公正な行政指導には、進んで服する存念であるが、契約の相手方が公共自治体である場合は、大衆運動や政治的配慮に動かされて、公害問題のごとき客観的に定めにくい事由をもって、(埋め立て地の売買)契約の解除事由とするがごとき自体の起こることを危惧する。」(東電案：1964年11月7日。助川、猿田1965：21)

「地元市当局の理解なしに火力建設にかかれるものではないことは、すでに双方で意見が一致している。これをどんな風に成文化するかが問題なのである。つぎに本市では、市民有志の方々の住民運動を過激な大衆運動とは考えてはいない。住民が住民自身の健康を守るために、将来ともに公害防止について保証を得ようとして、市、県、国に働きかけてくるのはもっともであり、良識の範囲を逸脱した運動とは考えられない。市は気象観測や市民の健康調査、大気汚染状況調査などを行い、その科学的技術的データから将来の公害規模の予測をし、とるべき対策等についても、公開の原則をもとに、常に公表を怠らないつもりである。また、市民代表や学識経験者からなる市長の諮問機関(公害対策協議会)で30人の委員に十分協議して頂いて得た答申の線に沿って、かつ住民代表の意見もとり入れた上で、この提案をしているのであるから、これをのんでさえ頂けるならば、東電の危惧しているような事態にはならないと、考えてよいのである。」(横浜市から東電に対して説明した内容：1964年11月25日。助川、猿田1965：23-24)

以上の記録は、住民団体からの公害防止への圧力の大きさを物語っているが、また、市が、企業との交渉のための、独自に科学的技術的な判断に基づく、公害防止への要請を行っていることも明らかである。市は、1964年に科学者と技術者からなる委員会を設置し公害予測を行い、提言を行った。提言は、「火力発電所の立地を変更することが必要である」(助川1991：9)を含むものであり、用地変更も辞さない提言は、各方面へショックを与えた(Ibid.)。ただし、現実問題として、既に市と東電のあいだには、石炭火力発電所予定地である埋め立て地の売買契約が成立しており、用地変更は、実際問題として不可能であった。そこで、公害被害を最小限にとどめるために、実現可能な最大限の汚染物質の削減とそのための技術、費用などについて研究、検討が重ねられた(Ibid.)。また、当時の横浜市長、のちの社会党党首である、飛鳥田氏が協定締結にあたって重要な役割を果たしたことはよく知られている。飛鳥田氏は公害防止に努めることを公約として掲げ、市長として当選している。

つまり、日本最初の公害防止協定は、地域住民の強い要請と、行政の科学的および技術的な判断のもとづく企業との交渉が、企業をして協定を締結せしめることとなったといえる。この協定が締結された後、横浜市は、次々と大規模工場と、また、新規設置の工場と協定を結んだ（World Bank Metropolitan Environment Improvement Program 1994）。

4-3 協定手法の日本全国への拡大

表4-4からもわかるように、協定は、短期間のうちに、日本全国の自治体に広まった。

表4-4 協定の全国の自治体への拡大

年	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
協定を締結した県の数	16	16	27	35	38	40	40	40
県と締結した企業の数	10	58	180	291	360	473	534	635
協定を締結した市町村の数	13	24	55	114	296	461	759	1292
市町村と締結した企業の数	20	31	359	762	2070	3118	5002	6704
締結自治体数合計	18	40	71	141	331	499	799	1332
締結企業数合計	30	89	436	854	2141	3202	5097	7096

出所：環境庁資料 産業と環境の会(1978) p.18

なぜ、このように急速に協定方式が全国の自治体へ広がっていったかについては、次のような理由が考えられる。当時、下記に述べるような状況において、公害問題を解決する主役であった地方自治体の公害防止、環境関係課は密接な情報交換を行っていた(横浜市1998)。また、地方自治体の横並び体質も無視できない(伊藤1994)。また、地方自治体が、横浜市の例からもわかるとおり、企業と科学、技術的な議論をするだけのキャパシティがあったことも大きい(OECD 1997)。1971年に設立された環境庁は、とくに公式に協定について応援するということはなかったが、非公式に、例えばセミナーや担当者を紹介するなどというサポートを行ったとされる。

4-4 公害防止政策と歴史的背景

協定方式がなぜ地方自治体において創り出され、また、全国に広がったかについて理解するために、当時の日本における公害防止環境保全関係の政策などについての歴史的背景について、ここで、簡単に述べておきたい。

歴史的にみて、日本においては、中央政府ではなく地方自治体が公害防止のための政策を打ち出してきた(環境庁1971、1996)。例えば、1949年、東京都は、煤煙、悪臭、騒音などの産業公害により近

隣の住民が苦しんでいる場合、工場の操業の差し止めもしくは制限を命じるという、工場公害防止法条例を策定した。1960年代には、国民総生産(Gross National Product:GNP)の平均成長率が年間10%となったが、期を同じくして急激な経済成長と共に工業化が数々の公害問題をもたらした。これを背景に1960年代には、多くの自治体が公害防止のため条例の制定など何らかの行動を起こしている。

中央政府は、地方自治体の後を追うように、公害防止のための法整備を徐々に開始した。1967年には公害対策基本法を、1968年には大気汚染防止法を制定した。この間、国会においては、地方自治体が、独自に国の法律によって規定された権限を越えた公害対策を行うことの是非が議論されている。「公害国会」が1970年に開かれ、地方自治体が、「上乘せ」、「横出し」などの国の基準よりも厳しいものを課すことができることを正式に認めている。また、1967年の公害対策基本法に規定されていた経済調和条項「公害対策は、国の経済成長を損なわない範囲で行う」が削除された。こののち、1971年には、環境庁が設立されるなど、本格的に公害防止、環境保全に取り組むようになった。

なぜ、地方自治体が公害防止について、イニシアティブをとったかについては、次のような理由があげられる。宇井(1992)や川奈(1987)が述べているように、深刻な公害病の発生や急激な環境悪化などを背景として、公害防止市民運動が非常に盛んになり、また、公害防止および環境問題が政治問題となり、革新自治体など、これら反公害防止運動が大きな影響を与える地方公共団体が生まれたことである。

日本の公害防止のための主な行政手法は以下の4つによるものである。①環境基準の設定、②環境のモニタリング、③排出基準の設定、④排出基準のモニタリング、である。1970年の公害国会において、地方自治体は、上述の国の基準より厳しい環境基準、排出基準の設定に加えて、モニタリングを行う権限を持つこととなった。

基準の設定についてであるが、地方自治体においては、いわゆる上乘せ、横出しの環境基準、排出基準が設けられている。上乘せ基準とは、基準より厳しい値を設定することであり、横出しとは、国に基準にない汚染物質などを規制するものである。たとえば、排水基準については、多くの県が1975年までに、国の基準より厳しいものを設定している。なお、これよりさらに局地的に厳しい基準を設けるものとして協定が用いられ始めたものと考えられる。

モニタリングについても、1970年に、国から県へと権限が移行された。現在、モニタリングは、県および市町村によって実施されている。モニタリング後の問題として、もし、基準が遵守されていない場合、どのような措置をとるかということがある。日本においては、排出基準を守らせるための手段としては、訴訟や命令といった法律的手段よりは、行政指導が用いられることが多い。中小企業に対して排出削減のための設備の導入を実施するまで2年間の猶予期間を与えるなどという措置を実際に行っている(助川1970)こともあるという例からも、行政指導が重要な役割を果たしていることは明らかである。企業と自治体は、ある意味では、非常に密な関係を築きつつ、公害防止をめざしたわけ

である。

基準の設定、運用など、公害防止のかなりの部分が地方自治体の行政の力にかかっていたともいえる。上述のような地方自治体の公害防止のための行政が、地方公共団体の行政官によって行われたことを表す材料としては、半数以上の都道府県や政令指定都市が、独自の研究機関を抱えていることがあげられる(環境庁1996)。

もちろん、この「行政の力」の背景には、公害反対運動その他の地元の住民の意向が存在していたのは、たしかである。しかし、一方で、企業と自治体が密な関係を築いている場合には、市民の意向が反映される場は、目に見える基準などの法的なものの形成のような段階に限定される(Yeager 1991)。そして、この法の実施の段階では、市民の目にはわからない秘密の手段によって行われているという側面がある(Ibid.)。また、Entoe(1975)も、環境運動は公害を減らしたが、官僚制はそのまま残したと称している。このように、公害防止が市民の手から離れやすいこと背景には、公害防止に際しては、企業と行政の密な情報交換の上に築かれた関係に基づく対処のメリットが大きいこと、問題がテクノクラートの問題である側面などが大きく影響している。しかし、この行政と企業の密接な関係もたらすデメリットもまた、大きいのは、周知の事実である。公害防止、環境保全政策があくまでも行政主導であるべきなのか、それとも、地域住民が参画するべきなのかという点は、公害防止環境保全政策策定過程のあり方を考える上では、重要な問題である。これは、協定のステークホルダーは誰なのかという論議にも、直接関係するものである。

4-5 協定内容及び形態について

日本における公害防止・環境保全協定とは、地方公共団体と事業者、住民団体が、公害防止、環境保全のために契約を取り交わすものである。契約の内容は実に多様である。有害物質の排出規制、産業廃棄物の規制、工場緑化、安全対策、開発予定地の生態系保護などがあげられる。一つの協定が複数の項目を含んでいることが多い。

実際の目標の定めかたについても、多様性が大きい。たとえば、「公害防止につとめる」「環境の保全につとめる」といった単に精神的努力目標を掲げているものもあれば、具体的な数値目標を掲げているものもある。契約の実効性を持たせるために、覚え書きや契約書のなかでは、操業停止規定、無過失賠償責任など、違反時の罰則規定を定めたものも多い(環境庁企画調整局環境管理課(1990)など)。

協定の締結者は、都道府県、市町村、事業者、町内会、自治会、土地改良区などの地域の住民団体などがある。地方公共団体と事業者の二者が協定を結ぶものが多いが、住民団体が当事者または立会人となる場合もある(1997年の新規契約数1,179件のうち146件：環境庁環境企画調整課(1998))。

協定内容については、基本的には上記三者が折衝して妥協点を見出して締結するケースが多いが、いくつかの地方公共団体は、地域内の工業団地に進出するすべての企業に進出の条件として同一内容の公害防止協定を結ばせる場合がある。この場合、企業側にとっては、協定の遵守が工業団地進出の条件となり、協定の内容が一律であるため、いわゆる交渉によって取り決めた協定(negotiated agreements)でないことになる。

4-6 公害防止協定・環境保全協定の存在意義

それでは、なぜ、「大方の予想に反して」(原田1994:167)、公害防止・環境保全協定は存在し続けているのであろうか。それは、主に、法律などによる一律規制が適さない公害防止・環境管理の対象が存在するからであり、それらを管理するために協定が有効に機能してきたのではないかと考えられるからである。また、開発と環境をめぐる地域紛争の解決の手段の一つとしてある程度制度化され、定着して来ているからだとも考えられる。

ここでは、協定がどのようなものであるかについて、具体的に、なぜ協定が存在しつづけてきたのかという視点から分析を試みたい。協定の存在理由については、以下のものが挙げられる。

(1) 国の法律・条例による規制ができるまでの間の先取りの規制手段(いわゆる苦肉の策として)

協定は、国による公害防止を目的とし規制、環境基準が存在していなかった1960、1970年代、また、ザル法といわれた水質二法など、法があっても規制手段として実質的に機能していなかった1970年代に、地方自治体が地域を公害から守ることを目的として使用された。当時、公害が大きな健康被害をもたらし、反公害の住民運動が盛り上がり、地方自治体も手をこまぬいて傍観していることができなくなったからである。

後述の市原市における協定のところで、詳細を述べるが、1970年当時、大気汚染防止を目的として、大気汚染防止法、k値規制、総量規制、と段階的にいくつかの硫黄酸化物(SO_x)及び窒素酸化物(NO_x)の排出規制のための法律、規制がつけられた。しかし、実際にどのような規制値が事業所から排出される排煙に対して課せられていたかを調査すると、これらの規制値は、常に協定により先取りされてきたことがわかる(4-11-1 千葉県市原市のケーススタディ参照のこと)。

近年、また、現在においても、国の規制や法律、もしくは、地方自治体の条例ができるまで先取りする形で協定が用いられてきた。たとえば、先端技術関連施設から排水される化学物質の規制(例:横浜市、千葉県)などは、その例である。また、産業廃棄物の管理などについても通産省からの通達を先取りして、管理表の作成などが協定に基づき、実施されてきた(千葉県)。ゴルフ場の農業使用の削減のための協定の多くは、都道府県条例による規制手段が確立される前に締結された。ゴルフ場問題は、全国規模の環境問題として認識されていたためか、環境庁は、すでに締結された協定を例として

協定を結ぶことを奨励する旨、自治体宛に通達を出した。

(2) 地域の公害防止、環境保全のため、局所的に厳しい環境基準を設けるもの

協定は、事業所などの立地条件上、国による規制、地方自治体の条例・要項による規制では公害防止、環境保全が不可能であるか、もしくは、それらの基準以上の環境を求める場合において、事業所と地方自治体、または、住民団体が、局地的に厳しい条件を課す取り決めを交わすものである。

協定は、地方自治体が上乘せ、横だしの規制(国の規制よりも厳しい基準を課そうとするもの)を行うことが許されていなかった1970年代、自治体が全国規制より厳しい基準を事業所に課すための手段として使用された。1970年代より、協定は、コンビナート周辺の公害及び健康被害防止のための重要な環境政策手段であった。いくつかのコンビナートや火力発電所などと地方自治体との間に締結された協定に定められた排出基準は、例えば、大気汚染防止法、k値規制、総量規制などより、はるかに厳しい値である(千葉県、市原市など)。火力発電所を排出源とするSO_xについての規制からもわかる通り、実質的な規制は、協定によって行われている。横浜市と磯子火力発電所との協定、また、東京都と東京電力(寺尾1994)の協定などがその例である。

上述した、工場集中地帯などにおける協定の事例に加えて、地理的条件などにより局所的に厳しい基準が必要となる場合の例として、横浜市の住宅地に隣接するゴルフ場が市との間に締結した協定があげられる。横浜市に存在するゴルフ場の農業使用は、条例によって農業の種類や散布後の地下水残留濃度などが決められているが、住宅地に隣接するものに限ってより厳しい基準を課すものである。似たようなケースとして千葉県市原市の水源地帯近くに造成されたゴルフ場における農業使用を禁止するための協定が挙げられる。

(3) 大規模汚染源など特定の事業者だけを対象にした規制を行うもの

上記の(2)に関連するが、大規模固定発生源対策として、例えば、火力発電所などに対して、協定により特に厳しい排出基準を課した。また、協定値は個々の企業との交渉によって決定されるため、企業の資金、設備力や過去の汚染物質削減努力に応じて、各企業ごとの排出基準値や汚染削減割合などを定めることができる。したがって、大規模企業や工場に対して中小企業などに比べて厳しい基準を設定するなど、結果として差別化した基準の設定や汚染物質排出削減を実施することができる。

(4) 条例・要綱による規制が難しいものについて環境基準を設けるため

法律や条例による規制が難しいものを規制する例としては、2つの異なる事例が挙げられる。一つは、臭いや色などの測定が困難か、もしくは測定方法があっても主観的なものを規制するものである。臭いについては、決められた測定方法があるが、近隣に居住する住民が臭いを不快と感じる場合、運転抑制や改善申し入れを行うという協定がある。また、色については、染め物工場からの排水が不快な色となったとき、住民が状態改善の申し入れを行った場合、事業所はこれに従うという協定がある(石川県美川町役場と染め物工場との公害防止協定書)。

もう一つの例としては、科学的に十分立証されたとは言えないリスクを防ぐための規制を行うものが挙げられる。これは、協定は、規制値作成の合意形成を狭い範囲で行うからこそ、可能になるものである。環境基準、排出基準など公害防止、環境保全にかかわる政策決定過程においては、科学を根拠とした論議、審議が不可欠である。しかし、実際、公害対策、環境保全の歴史を振り返るならば、公害と健康被害の因果関係の科学的立証に時間がかかりすぎて対策が遅れたものが多く存在するのは周知の事実である。どの範囲において合意されたりリスクなどに関する科学的立証を、環境政策決定過程で採用するのかは、関係者が選ぶことができる。地域における協定の締結過程は、最も狭い範囲で行われる環境政策の決定過程である。したがって、もし、当事者同士が納得すれば、いまだ全国的、また、世界的に十分立証されたとはいえないリスクを回避するための規制を行うこともできるわけである。

科学的に十分立証されたとは言えないリスクを防ぐための規制の事例としては、石川県にある半導体製造工場と県が締結した協定がある。これは、水中の銅イオンが、鮭が生まれた場所へ帰ってくる際の指針とする体内の磁石を狂わせる可能性があるという論文が発表されたことに基づき、排水路を最寄りの熊田川でなく、より水量の多い手取川まで導くことと、銅の水中の濃度を生活環境項目の基準以下の数値1.5mg/lへ設定する旨の公害防止協定を結んだものである(石川県1998)。

(5) 本来権限がないにもかかわらず、地方公共団体による事業主体に対する適切な要求や立ち入りを認めさせるもの

県や市町村などの地方公共団体が公害防止、環境保全に関して行うことができる事柄は、細かく法律などで定められている。地方自治体には、権限のない事柄も多い。地方自治体は協定において、事業主体へ対して、立ち入り検査を実施したり、事故、違反時の適切な措置を要求したりすることを「契約」することによって、それらのことを行うという権限を得るものである。例としては、排水、大気汚染物質の排出に関して、県や政令指定都市のみがもっている監督・指導の権限を、市町村が取得するための協定が数多く存在している。特に、立ち入り調査を認めさせている協定の数は多い。また、国しか持っていない権限を県や市町村が得るための協定としては、例えば、志賀原子力発電所(石川県)の環境保全、および、志賀原子力発電所周辺の安全確保、及び環境保全に関する協定のように、原子力発電所内の事故が起きた場合の立ち入り、および、運転停止要求をできる権利を確保したものである。

(6) 行政指導による規制をより強化する手段として

協定は、実質的に、地方自治体の公害防止、環境保全のための行政指導の一手段として用いられている。たとえば、協定により、企業に対して毎年の環境計画の作成提出を義務づけたり、さらに、計画内容について地方自治体から承認を得ることを義務づけている例が多くみられ(千葉県、横浜市、川崎市など)、地方自治体と企業が設備、生産規模、生産手法などいろいろな情報を共有し、いわゆる密な公害規制措置を行う拠り所となっている。協定の法的性格については紳士協定説、民事上の契約とみる説などいろいろあるが、協定は当事者双方の合意に基づく契約であるから、要綱などをもとにし

た「指導」と異なり、遵守する義務が生じることになり、より強い縛りになると考えられる。

(7) 合意形成の手段・紛争処理の場

北村(1997)も指摘しているように、開発の許可などの申請が法律上の要件を満たしているので地方自治体は許可せざるを得ない場合において、反対運動側にそれなりの理由があれば、協定を通じて双方が納得する基準の遵守を事業者が約束することにより、住民の不安を抑える機能がある。これは、反対運動を行っている市民団体にとってみれば、開発が実施されること自体は、「負け」ととらえられるわけであるが、次善の策として、協定を締結することにより、いろいろな条件を付加することができるわけである。もちろん、これは、ある意味では妥協の産物であり、また、場合によっては、反対運動を抑え込むための手段である場合もある。しかし、同時に、規制として存在していないきめ細かな制約や、法律や規制で定められた基準値より厳しい基準を付加する可能性がある手段であることは確かである。

また、都道府県によっては、地元市町村との協定の締結を申請許可の条件としている場合もある。これは、協定の締結を地元住民との合意形成とみなしていることによる。例としては、産業廃棄物処理施設を都道府県が認可するにあたって、地元市町村との公害防止協定締結を地元合意とみなす場合などである。釧路市に産廃施設を建設しようとした業者が市と公害防止協定を結ぶことができなかつたことから、地元合意を得られなかつたとして、北海道庁はこの業者に建設許可を下さなかつた。

公害被害をめぐる紛争がおきた後、事業主体の環境回復措置、被害者の監視のための立ち入り調査などを認めさせるのも、また、紛争解決手段の一つである。有名な例では、イタイイタイ病の公害防止協定など裁判終結後に結ばれたものなどがある。この協定により、被害者団体と専門家の最終排水処理施設および残滓堆積場への立ち入り調査を行う権利、および、規定の施設などの拡張にあたっては、三井金属から資料公開を行うことが認められた(畑 1997)。

なお、このようなタイプの協定については、後述の4-11-3で事例をしめしながら、さらに詳しく述べたい。

(8) 環境影響評価で予想した環境負荷について担保するもの

1992年以来、環境影響評価が日本にも導入された。日本の環境影響評価の手法、また合意形成手段については、いろいろな批判や議論などがあるが、ここでは、とくにそれについては述べることはしない。ただし、協定との関連でいえば、協定も環境影響評価も地域の紛争処理、合意形成手段の一つであり、また、実際の交渉の場として双方あわせて利用されることも多い。現行の環境影響評価は、実施予定の事業が、周囲の環境へどのような影響を与えるかどうかについて調査し、その結果を関係者および地元住民に公表し、意見などの提出を受けることとなっている。環境影響評価は、政策決定者の決定のための情報提供であるとともに、ある程度、意思決定における住民参加手段としての役割を果たしているものである。この意味では、(7)で述べたように、協定も環境影響評価も地域の紛争処

理、合意形成手段の一つであり、最近の協定締結の事例(例えば、神戸市石炭火力発電所の建設など)からわかるとおり、意思決定過程においてお互いが関連している。

現在の環境影響評価の仕組みでは、事業実施後の環境がどのような影響を受け、それが、どの程度、環境影響評価実施中に予測されたものと合致するののかという点についての、評価及び監視、また、合致しなかった場合の処置についての手続きなどは、十分に確立されていない。公害防止・環境保全協定は、契約であるから、環境影響評価をフォローする機能を果たす可能性がある(例：神戸市と神戸製鋼所の環境保全協定。鳩山町の環境保全協定の事例では、環境影響評価と同じ項目についての生態系への影響調査をモニタリング項目として協定で定め、実施している)。

4-7 地方公共団体の環境行政における協定の位置づけ

上述の4-3では、協定がなぜ用いられているかについて、日本における環境政策の歴史的背景および事例に基づき、詳細な理由を検討した。協定の元来の機能であった法規制の不備を埋めるという機能だけでなく、現在、いろいろな目的に協定が活用されていることがわかる。

4-6では様々な協定の機能を掲げたが、これらは、実際の政策手法という視点からみると、大きく分けて2つの機能に大別できる。一つは行政指導の一手法としてであり、もう一つは、地域の紛争処理、合意形成手段としての機能である。

行政指導とは、行政が、企業などの自主的協力を求める形をとりつつ、実際には非直接的、かつ有形無形の形でもつ影響力を背景として、あることを指導し、企業などがそれに従うことである。行政指導は、規制、基準、許認可、などの法的強制力には、よらないものである(橋本1989)。

松野(1998)、産業と環境の会(1979)など、多くの学者が協定を行政指導の一手法としてとらえている。協定の最も大事な点として、地方自治体がその地域の公害を、法律や規制では、実施できないきめ細かなレベルでコントロールしようとしていることが挙げられる。つまり、協定は、自治体のきめ細かな行政指導を実施する手段および根拠として活用されているのである。原田(1984)は、協定は技術的進歩にもすばやく反応することができる政策手段だとしている。公害防止は、多かれ少なかれ、技術的な問題であり、基準等の設定にあたって、現場により近いところで話し合いを持つことが重要である(Ibid.)。予想される公害の程度および現地環境により、最新の公害防止技術を導入するのか、新しい方法を開発するのか、などについて、協定の締結もしくは更新の際に、行政と企業との話し合いが持たれるわけである。

協定は、産業セクターに対する行政指導の一手法として用いられてきたことは、確かである。実際に、いくつかの地方自治体は、汚染物質の総排出量を企業に割り当てるということを協定を通して

行ってきた(いわゆる、大気汚染防止法にもとづく総量規制ではなく、地域独自の総量規制)。この行政指導的な考え方をもとにした協定の締結、運用の過程においては、地方自治体と企業間で、企業の秘密事項を含む多くの情報が密に交換されてきた。この情報とは、公害防止技術、生産行程や生産計画、原料などである。このような過程に基づく協定の細目値は、多くの場合、公開されていない(日本において、基本条文などは公開されているが、実際の細目の協定値などが非公開の協定は驚くほど多い)。これは、また、協定値だけでなく、達成度についても同じことがいえる。個々の企業がどの程度協定値を達成したかについても、公表されていない例が多々ある。なお、このような、非公開の協定の締結には、外資系企業は、当初反対することが多いが、最終的には、締結している(市原市1998)。後述の市原市の例からも明らかなように、このような協定で、環境にとって有効に機能しているものも多い。また、取引費用の面からも、一般公開しないことによる、企業側の広報費用などの削減効果もみとめられる。

しかしながら、このように企業と行政のみが情報を独占することが、はたして良い状態であるのかについては、考慮する必要がある。このような閉じられた情報交換による危険性として、協定が達成できなかった場合、行政側と企業が結託してそれを隠匿したりするなどということがあり得る。また、情報が一般に公開されないということは、明らかに、地域住民の環境政策への参加を拒んでいるわけである。

しかし、一方では、このような行政と企業が密着した形で、締結、運用する協定がもたらす利点もある。行政は、協定により、一律の汚染物質排出基準の設定を防ぎ、各企業の規模、技術水準、資産などの状況にあった規制基準を課すことができる。もしも、協定の細かな条件が公開されるとすると、このような柔軟性は失われる可能性がある。また、協定値が公開された場合、他地域よりも厳しい値で締結している企業から、公平ではないとして不満の声が上がるということが予想され(千葉県環境財団1994)、これにより、協定値が緩められる可能性もある。しかしながら、公開は、必ずしも負の効果をもたらすわけではない。電力事業会社のように、公害防止、環境保全に積極的に取り組んでいることを示すほうが、利益があると判断した場合、公開を行っている会社も多い。これは、もちろん、地域の了解を得るためには、公開せざるを得なかったことがきっかけである。

協定が地域の紛争処理、合意形成のための機能を果たしていることは、上述の通りである。地域の住民団体が協定の締結者の一方となっている例は、毎年締結される協定の約1割程度である(環境庁1996、1997)。たとえば、埼玉県比企郡鳩山町とゴルフ場経営会社が締結した環境保全協定では、自治会と会社が締結者となり、交渉過程だけでなくモニタリングについても、住民が関与している。また、住民が直接の締結者とならなくても、横浜市と東京電力磯子火力発電所の例からもわかるとおり、住民団体の圧力が行政を動かし、また、非直接的に交渉過程へ影響を与えている場合もある。どのような形をとるにしろ、協定が真に地域の紛争処理および合意形成のための機能を果たすのは、地域の住民が交渉の過程で実質的な影響力を与えられるときのみである。

住民参加をより公式な形で行うための何らかの手段、例えば公聴会などを制度化されたシステムとして採用するべきであるという提案もある(北村1997、木宮、浅野1980)。公聴会が、はたして、実質的に交渉結果へ影響力を与えられるかどうかは、別の議論が必要だが、モニタリングの結果などの情報公開など、制度化された住民参加システムの構築は、進めるべきである。

実際の協定締結過程では、行政指導的機能と地域紛争の処理的機能というこれらの2つの機能は、同時に並行して存在している場合もあり、明らかに片方の機能が主に果たされている場合とがある。

4-8 協定の地域における特色

地方自治体により、協定をどのように利用しているかは異なり、その地域の特色と地方自治体の方針が影響を及ぼしていると考えられる。筆者は、東京都、埼玉県、石川県、大阪府、川崎市、横浜市、千葉市、市原市、京都市、神戸市などで聞き取り調査を行った。ここでは、自治体によって異なる公害防止協定の位置づけ、活用方法について述べる。

(1) 横浜市

横浜市は、横浜方式発祥の地であり、大きな工業団地に大企業の工場が集中して立地している土地柄である。市は、工業団地に立地する大手企業38社と公害防止協定を結んでいたが、昭和51年にそれまでの公害防止協定の内容項目に緑化、産業廃棄物処理、エネルギーの効率利用を加えた、環境保全協定を新たに結び直している。この総合的な環境保全協定は、大手企業とのみ協定を締結し、中小・零細企業は対象となっていない。ただし、上述の環境保全協定に加えて、先端技術工場の排出物とゴルフ場の農業使用などの分野においても、規制の手段として、協定を採用している。先端技術に係わる環境保全に関する協定を昨年(1998)年から1999年4月末現在までに17事業所と、農業使用に係わる協定については、5つのゴルフ場と締結した。

横浜市は、先端技術産業の積極誘致を進めているが、同時に住民の安全確保のため先端技術産業からの大気、水中へ排出される物質について、法律で規制されていないものを規制するために、1996年7月に、先端技術に係わる環境保全対策指導指針を作成した。この中で、一定の規模以上の事業所については、協定を締結することを義務づけている。指導基準の遵守(1条)、立ち入り調査を認める(3条)、公害被害についての無過失責任(故意または過失の有無にかかわらずその損害について誠意をもって補償する)(8条)、住民説明会の開催を行ったうえで、環境保全計画を作成することを義務づけている。なお、協定文自体は、どの企業に対しても同じである。

農業の使用に係わる環境保全協定書(ゴルフ場対象)については、横浜市にあるゴルフ場がすべて住宅地に近いものであることから、「神奈川県ゴルフ場農業安全使用指導要綱」で定められているものに加えて、使用する農業の種類、排水からの農業、殺菌剤、の排出濃度などについてより一層厳しい

基準を課すために、協定を取り交わしている。この最近の2種類の協定については、横浜市は、行政指導の実効性を高めるため、協定という方式を採用していると考えている(横浜市1998)。もともと横浜市の公害防止協定は、反公害運動を背景として生まれたものである。しかし、現在では、協定を紛争処理、合意形成手段とはとらえず、行政指導の手法の一つと考えている。ただし、住民意見を反映する努力を行うという条項が、先端技術に関する協定の中に盛り込まれているのは注目に値する。

(2) 川崎市

川崎市も、大規模大気汚染源である大規模工場と、公害防止協定を締結してきた。もともと1970年8月に二酸化硫黄と煤塵の排出量の削減を目的として39の工場と大気汚染防止に関する一律の協定を締結したのが最初の協定である。その後、1972年に大気汚染物質等の排出規制を含む川崎市公害防止条例ができたことにより、協定の役割は重要でなくなったと認識されている。ただし、川崎市では、公害防止協定とは別に、自然環境の保全及び回復育成に関する協定によって農地保全、里山保全、工場緑化を規定している。これは、条例などで対処するには、困難なため、協定方式を採用することにしたものである。たとえば、ゾーニング方式や条例で里山を保存するには、地権者の了承を得るなど合意形成が難しいため、短期間で改正、更新のできる協定方式が採用された。

(3) 石川県

石川県では、現在でも、多くの公害防止・環境協定が結ばれている。ただし、市町村が契約主体となる場合が多く、県が当事者、立会人となるのは、関係市町村がいくつかにまたがる場合がほとんどである。県が当事者・立会人として関与している平成10年3月31日現在有効な協定は12件(うち立会人になっているもの6件)、石川県全体で現在有効な協定数は315件である。石川県が結んだ協定は、前述の半導体製造工場から排出される銅の規制、原子力発電所の環境保全・安全協定のようないくつかの特徴的なケースがある。これらはまた、明らかに、合意形成・紛争処理の場として協定が利用されているといえる。例えば、原子力発電所の協定については、非常時の運転停止命令、立入検査に入れる人員についてなど、原発反対派、推進派、事業者、行政の間で話し合いが行われ続け、県議会の議題にもたびたび上っている。また、石川県内の協定の特徴として、町内会などの住民団体が協定の当事者、または、立会人になっているものが100件(住民団体が当事者となっているもの67件、立会人となっているもの33件)と全体の3分の1にもなる点である。

(4) 市原市

市原市は、現在京葉工業地域に立地する工場35工場と三者協定(千葉県、市原市、事業所)、18工場と二者協定(市原市、事業所)を締結している。協定は、「重要な行政指導手段」として認識されている(市原市1998)。協定締結に対して、市原市生活環境保全条例(平成10年3月23日)第37条「事業者は市長から生活環境の保全等に関する協定の締結を求められたときは、これに応じなければならない」という法的根拠を一応与えている。協定は、5年ごとに改訂され、また、協定締結企業は、毎年環境計画(県、市に計画の変更指示の権限あり)を提出している(市原市の協定については4-11-1にて詳述)。

千葉県と市原市は、市原市内に立地する大規模企業に対する行政指導の一手段として協定を使用している。ただし、実際の交渉は、改訂ごとに最低でも6ヵ月間かけるなど、単なる一方的な指導ではなく企業の意見を十分に聴き反映させている部分大きい。なお、他にも、工場緑化協定、また、31のゴルフ場との間に環境保全協定を締結している。

(5) 神戸市

1970年以降、45社53工場と総量規制を行うことを主な目的として公害防止協定を締結してきた。締結当事者としては、事業者、市に加えて、地元商工会、公害病患者会、町内会のメンバーからなる連絡協議会が協定の運用に携わってきっていたが、現在これらの団体の積極的にかかわりあいは、深刻な健康被害の減少とともに、立ち消え状態である。

市は、行政と企業は協働しようという理念のもと、新しい協定方式を採用した。公害防止協定および環境保全努力規定が、1996年から1998年の間に59社と締結された。これは、企業の自主努力を支援しようとするものであり、協定の形をとるものの、交渉にもとづく協定というよりも自主的行動計画(Voluntary Action Plan)に近いものである。環境負荷の削減のために企業は基本的に努力目標を企業が示し(これは両面コピーを勵行するというような内容を含む)、それを行政が評価して、その評価内容を市民に公表する。大気汚染、水質汚濁原因物質の排出に関しては、市の指導指針値、県の条例(上乗せ含む)を遵守することがふくまれている。

ただし、近年、大気汚染の大規模固定発生源である神戸製鋼の石炭火力発電所については、オーソドックスな環境保全協定を締結、運用している。詳細については、後述の通りである。

4-9 協定制度を特徴づける要素

ここでは、協定制度の特徴について述べたい。

(1) 継続的なもの(長期にわたってコミットしつづけるもの)

公害防止・環境保全協定は、一度締結してしまえば、それで終わりというわけではない。モニタリングの実施、結果報告、協定内容の見直しなど、締結後のフォローアップが求められている。住民代表がかかわるケースでは、運営協委員会等がつくられ、これらを行っている場合が多い。つまり、協定締結・運用過程の住民参加とは、非常事態における一時的なもののみを指すのではなく、日常的な環境管理手段への参加が加わるのである。公害反対・環境保全運動の形態からみれば、非日常的運動・意思決定への影響ではなく、日常的な長期的コミットメントが必要となるものである。

(2) 狭い範囲の合意に基づいてつくられる

国の法律・条例、要綱などによる基準づくりなどに比べて、コンセンサスを得る範囲が少なくすみ、時間、費用がかからない。国の法律や条例が、関係各団体の力関係などにより決まるのと同様、

協定の内容やその有効性についても、関係者の力関係により、ばらつきがみられる点は同じである。

(3) 地方自治体が介在することによる安定性の確保

例えば、建築協定、開発協定など、事業者と住民が直接行う「契約」行為と違うのは、地方自治体が契約時に介在し、モニタリングなど、契約以降もフォローアップに係わる点である。これにより、協定のモニタリングは制度化され、安定した運営のもと、行われることになる。

(4) 聞こえのよさ

協定は、経済発展と地域の環境保全の調和をめざしたものである(石川県議員談1998)。実際、どれほどの対立を経て、協定締結へたどり着いたにせよ、少なくともそう聞こえるのは、地方政治においては利点である。

4-10 協定は公害防止のための効果をあげたのか？

ある程度効果があったと評価できると考える。寺尾(1994)、松野(1998)などが主張しているとおり、火力発電所から排出される硫黄酸化物(SO_x)の削減へもっとも貢献したのは、協定である。企業インタビューでも、燃料転換は協定によるところとしている。また、千葉県の自己評価によると、1978年の協定により、SO_x排出量総量は1973年度比64.5%削減され、また、出荷額百万円当たりのSO_x排出量は50Nm³から3Nm³へ減った。予告なしの立ち入り検査の効果も、また、大きい(企業担当者談)。ただし、協定が環境保全にとって、諸刃の剣となっている可能性も否定できない。公害発生源として有名な特定の工場・企業が協定を結んだから大丈夫ということで、地域での反対運動などの追究の目をそらし、結果としてネガティブに作用した可能性もある。担当部署、首長の理念などが影響する可能性が大きい。また、単に理念を目標宣言しただけのような、明らかに何の効果もない協定も存在することも事実である。

4-11 事例研究

ここでは、今まで論じてきた点について注目しつつ、実際に、協定はどのようなものであり、どのような形で運用されてきたのかについて、事例をあげて検討したい。上述したとおり、千葉県市原市では、行政指導に近い形で協定が運用されている。この地域の協定が1970年代に締結された過程は、公害が大きな問題になっていた時代に、地方自治体がどのようにして公害防止のために協定方式を利用したか、また、どのような効果があり、他の環境政策手法との関連はどのようなものだったのかを検討するのに非常に適した事例である。次に、神戸市において結ばれた地域紛争を解決する手段かつ行政の公害防止手法としての役割を果たしている協定について述べる。最後の事例は、埼玉県比企郡鳩山町のゴルフ場開発にかかわる協定である。この協定では、地方自治体は立会人となっただけで、

実質的には、地域の住民団体と企業との間に結ばれ、監視、評価を受けているものである。

4-11-1 千葉県市原市における協定による地域の公害防止

市原市は、工業地域に立地する工場35工場と3者協定(千葉県、市原市、事業所)、18工場と2者協定(市原市、事業所)を締結している。千葉県と市原市は、協定を通じて、工業地帯からの総合的公害防止、および、環境保全を実施してきた。協定は、5年ごとに改訂され、また、協定締結企業は、毎年環境計画を提出している。この環境計画は、市や県の承認が必要とされている。

協定内容は、大気汚染、水質汚染(それぞれ、国の基準の上乗せ・横出し)、地下水汲み上げ量、産業廃棄物処理方法、騒音、悪臭防止(測定に加えて、住民からの苦情を判断のよりどころとする)、化学物質環境保全(千葉県指導指針対象重点管理物質に横出し)、予告なしの立ち入り調査、被害補償、違反時の操業停止措置など、多岐にわたっている。

行政と企業の関係は、大変密であり、生産工程・計画などについての情報交換が実施されている。汚染物質排出量は、年次遞減方式で削減しなくてはならない。つまり、毎年、直接規制が厳しくなっているのと同じわけであり、これは、一度規制を決めてしまうとその後、企業の公害防止努力をそぐという直接規制手段の欠点を補うものともいえる。

個別企業の協定値は完全に非公開である。ただし、協定締結企業の最大排出許容量の合計値のみ公開されている。この公開非公開の問題については、行政側は、協定値は、既得権として確保するため、また、余裕をもたせるため実際の排出値より高めに設定されており、もし、実際の値を公表したら、住民から協定値を下げるといわれるので困るので公開したくないと説明している。なお、排出ガスの濃度などは、発生源からテレメーターで県と市に送られる。これらの値は、異常値を削るなどの加工後、市民へ公表されている。また、市原市の協定締結企業の協定順守状況は、毎年の市の環境白書で発表されている。1997年の白書によれば、協定締結企業のほとんどは協定を遵守しており、また、立ち入り検査による不備の指摘も1社のみである。

協定改訂手続き過程については、以下の通りである。改訂年の1年前に、千葉県・市原市より基本的な条件が提示される。同業種の企業がまとまり、調査、対策検討を実施し、代表企業が交渉を開始する。議論のポイントは、経済性、技術、要求される効果の有無及び信頼性、設備設置場所確保の可能性、他地域との格差の程度、法律による規制との乖離幅、企業間格差などである。これは、行政、企業の双方が別々に準備した実測値を基に、シミュレーションなどによる予測値を用いて行う。最終的には、各企業と行政の個別交渉が行われる。行政に言わせると、経済的に余裕のある大企業に厳しい規制を呑んでもらうとのことであるが、企業側からは第1位の大企業が関連企業に押しつけるという声もあり、意見の相違がみられる。

千葉県市原市における協定は、交渉過程において、行政の力が強いのが特徴であり、行政指導的な

要素が強いものである。協定による環境管理は、完全に制度化されている。

この協定方式について、ここでは2.で述べた理論的枠組みのいくつかについて考察したい。市原市以外については、理論的枠組みで指摘した事柄については、各事例の記述のなかで論議を行うこととし、当事例のように切り離して考察を行うことはしない。

環境に対する協定の有効性については、ある程度、有効であったといえるのではないだろうか。市原市においては、NOxの大気中濃度が環境庁の基準を満たしていないが、その他のものはおおむね良好である。もちろん、本来、環境にとって協定が有効であったかどうか、協定がなかった状態(Business As Usual 以下BAU)、と比較を行わなくてはならず、実際には、このBAUの推測は困難であるため、はっきりした結論づけは不可能である。しかし、協定が締結された1970年代当時、大気汚染防止に関する協定値は、k値規制よりも総量規制よりも、常にはるかに厳しい排出基準を先取りしていたという事実は、協定が有効であったことを示唆するものである。また、大気汚染、水質汚濁防止に関する協定値は、国や基準の上乗せ、横出しとなっているものであり、産業廃棄物の管理方法などについては、国の規制の先取りをしている。

経済的効率がどうであったかについての結論付けは、容易ではない。一つ明らかなことは、取引費用は決して安くはないという点である。各企業は膨大な量の報告書、計画書を毎年提出し、また、県と市は、年に数回の立ち入り検査を実施する。毎年の計画値をめぐるやりとり、5年ごとの協定改訂時の交渉など、法的規制や経済的インセンティブに基づく環境政策手段に比べて協定方式のほうが取引費用が少ないとは、市原市の事例からはいえない。むしろ、逆であろう。

協定に策定過程の参加者が誰であり、誰の意見が反映されているのかという点について述べたい。市原市の工業地帯は、住宅地から緩衝緑地帯をはさんでかなり離れていること、喘息患者数などが隣接する千葉市や他の重化学工業団地を抱える市と比べてかなり少ないこと、政治的に非常に保守的な土地柄であることなどから、環境団体の活動は、あまり活発であるとはいえない。むしろ協定の当事者である千葉県に対しては、県内の公害患者団体、環境団体が様々な働きかけをしている。しかし、詳細を上述した最近の協定改訂の交渉過程などにおいては、千葉県、市原市、企業がおもな参加者である。協定値、モニタリングの結果の詳細などは、いっさい公表されていない。

4-11-2 兵庫県神戸市 神戸製鋼発電所をめぐる協定

ここで紹介するのは、1999年末に締結に至った、神戸市の神戸製鋼発電所をめぐる協定である。上述の千葉県市原市のケースと異なり、協定が、新しい発電所の建設をめぐる地域紛争処理・合意形成の場となったものである。

(1) 石炭火力発電所建設決定に至った経緯

神戸市は、電力供給地を市内、もしくは近場に確保する方針を決定し、入札により、神戸製鋼を指

名した。建設予定地は、休止中の高炉を撤去した跡地(一号高炉、二号高炉、隣接する焼結工場、原料ヤード)を有効利用しようとするものであった。石炭を積み出す岸壁をそのまま使えるなどの利点から、神戸製鋼が他の企業に比べて安い建設費、2,500億円で落札できた。この、発電所は、神戸製鋼にとって、収入源として魅力(鉄の売上高は年間約1,000億円、それに対し電力の売上高は700億円程度)であり、公害防止のためのコストをかけても実施したい事業であった(読売新聞<大阪本社版>1998年12月1日付)。また、もともと自家発電を行っており、ノウハウの蓄積もあった。

表4-5 発電所の概要

発電所規模・形態
超臨界圧貫流再熱式微粉炭焚きボイラー
能力：蒸発量 2,340トン/時・基
燃料：石炭 250トン/時・基
煙突：150m
発電規模 70万kW/基×2基(再熱再生往復タービン)
排ガス処理設備：排ガス量(湿り)：242万Nm ³ /時・基

出所：神戸製鋼(1998)

(2) 環境保全協定締結の目的

当環境保全協定締結の目的は、以下の通りである。

- ① 環境影響評価で合意された環境負荷値について、将来遵守することを地域住民の代表としての神戸市と約束するもの(神戸市、神戸製鋼)
- ② 市民から理解を得るために(神戸市1998.12.16)情報を公開することを約束するもの
公開内容は、環境保全の「報告書」を市の検討結果とともに市民へ公開する(神戸市、神戸製鋼)
こと、および、SO_x及びNO_xの排出濃度、取放水温度差をモニターなどによりリアルタイムで市民へ開示するものである(神戸市、神戸製鋼)
- ③ 汚染物質の年間総排出量の上限を定め、遵守を約束するもの
- ④ この発電所が住宅地、付近の住民の賛同を得るため

表4-6 協定値

<大気>

	年間総排出量	時間最大排出量	発電所排出濃度	発電所運転管理 目標濃度(運転の目安)
SOx	1,100t/年	141m ³ N/時	24ppm	8ppm
Nox	1,500t/年	230m ³ N/時	24ppm	8ppm
ばいじん	250t/年	122kg/時	0.01g/m ³ N	0.005g/m ³ N

<水質>

DD汚濁負荷量	100kg/日
SS汚濁負荷量	500kg/日
発電所総合廃水処理水	
pH	5.8 - 8.6
COD	10(5) ()内は日間平均値
SS	15(10)
N-ヘキサン抽出物	1
F	5
T-N	30(20)
T-P	2(1)
騒音	製鉄所北側敷地 朝夕・昼間：70dB 夜間：60dB
悪臭	製鉄所北側敷地 アンモニア濃度 1ppm

(3) 協定をめぐる議論

このような協定締結にいたった過程、又誰が交渉過程に参加し、どのような議論が繰り広げられたのかについて、述べたい。

発電所が住宅地に非常に近い立地であること、また、従来から、大気汚染の問題のある神戸市での計画であることから、石炭火力発電所計画に反対する大きな動きがあった。建設反対グループは、公害患者会、いろいろな環境保護団体など多くの団体が集まって形成された。火力発電所絶対反対から条件付き賛成まで異なる意見を持つ集団が、横の連絡をとるべくネットワークを作ったものである。火力発電所の建設の是非を話し合う集会、勉強会などが、市の環境課の職員、科学者を招いて何度も持たれた。関係者間の交渉は、神戸製鋼が入札候補となった1996年10月から開始され、環境評価案がだされた1998年にピークに達している。当事者間の直接交渉は以下の4通りの組み合わせで行われた。

- ① 神戸製鋼-反対グループ(面談、文書による申し入れ、環境影響評価への意見書提出)
- ② 神戸製鋼-商工会(面談、発電所からの熱を酒造会社に供給することで決着)
- ③ 神戸製鋼-自治会(4つの地元自治会は、反対を表明。残りはおおむね賛成)
- ④ 神戸市-反対グループ(面談、文書申し入れ、公聴会の要請と実施)

神戸製鋼の協定値・条項をめぐる議論は、環境影響評価の手続きの過程を主になされている。環境影響評価書案に対して、意見書が260件提出され(読売新聞1998年5月7日付)、その後排出許容量などをめぐっての議論が展開された。また、公聴会の開催が要求され、実施された。

論点となったのは、硫黄酸化物(SOx)、窒素酸化物(NOx)の総排出量をどのくらいとすべきか、また、何についての情報をどのように公開するかということであった。ここで、議論の経緯を説明する。

- 1) 神戸製鋼側の公報・環境影響評価書案(要約書)において発表された主張(1998.4)は以下の通りである。

最新式の脱硫、脱硝装置を使うことや、存続する圧延工場などの燃料を天然ガスに転換することにより、硫黄酸化物や窒素酸化物の排出量については、現在神戸製鋼から排出されている量に比べて以下の通り減少する。

硫黄酸化物(SOx) 153 から 141Nm³/h 8%の減少
 窒素酸化物(NOx) 268 から 230Nm³/h 14%の減少

また、150mの高さの煙突を使うことにより大気中へ有害物質を拡散-最大着地濃度を現状より大幅に改善する。

硫黄酸化物(SOx) 0.0024ppm から 0.0004ppm
 窒素酸化物(NOx) 0.0040ppm から 0.0011ppm
 ばいじん 0.0163ppm から 0.0039ppm

したがって、火力発電所の建設、運転に伴う環境悪化は、あり得ないというのが当初の主張であった。

- 2) 建設反対側の議論のポイントは以下の通りである。

SOx、NOxの最大着地濃度ではなく、総排出量により、アセスメントおよび協定値は考えられるべきである。また、神戸製鋼が提案する火力発電所設備および運転条件では、硫黄酸化物や窒素酸化物は、実際のところ現在値より減少しないため、条件の改訂が必要である^{注1}。

注1 神戸製鋼が比較検討を行った排出量は、届け出値(最大値ベース)なので、実際の排出量ではない。稼働率は16%のため、実際の排出量ははるかに小さいはずである(意見書 西川栄一 1998)。したがって、実際は、SOx、NOxとも稼働後増えるはずである。神戸製鋼側は、年間の総排出量をベースにした議論を環境評価書案では行っていない。

また、いろいろな試算が行われているが、新発電所から排出される大気汚染物質は、SOx 1,950t、NOx 2,230tと予測される。これは神戸市の環境基本計画において規定されている神戸市域の工場からの排出量計画の値を上回り計画が破綻する可能性があるため、条件の過程は、必要不可欠である。これらの値が与える神戸市全体のSOxおよびNOx排出量は、表4-7のとおりである。

表4-7 神戸市における大気汚染物質の排出量比較

	排出源	1991年度実績	環境基本計画値 2000年	提案された新発電所 排出分(試算)	協定値
硫黄酸化物 (t/年)	全体	4,600			
	工場・事業所	1,100	1,040	1,950	1,100
窒素酸化物 (t/年)	全体	15,500			
	工場・事業所	3,600	3,260	2,230	1,500

出所：神戸市資料および環境影響評価意見書より著者作成

これに加えて、詳細なモニタリングデータ、また、リアルタイムでの排出濃度の情報の公開を協定条件に加えることを要求した。

(3) 最終決定

最大排出量を協定値に盛り込むべきか、また、盛り込む場合の濃度について、市と企業は「ぎりぎりの折衝を重ねた」(神戸市1999)。最終的には、神戸製鋼が総排出量を協定に組み込むことに同意し、また、厳しい値を受け入れることとなった。ただし、この発電所が運転を開始した場合、硫黄酸化物、窒素酸化物の神戸市における排出総量は、神戸市の環境計画値を超えることは、必然である。議論の決着には、建設反対グループから出された意見の数々、神戸市や神戸製鋼への働きかけ、そして、環境庁が通産省宛に提出した意見書が与えた影響が大きかったと考えられる。環境庁は、「周辺地域の厳しい環境状況を考慮し、排煙脱硝装置などの運転管理目標を定め、可能な限り負荷の抑制を図る必要がある」という意見とともに、窒素酸化物と煤塵の排出量を現状以下に抑制することを求めた(毎日新聞1998年10月16日付)。この総排出量を遵守するためには、神戸製鋼は、運転抑制を行うことが必須である(神戸製鋼談1999)。しかし、神戸製鋼にとっては、公害防止の費用の負担が増額しても利益のである事業であることから、最終合意に踏み切ったものと考えられる。

この協定は、罰則規定、被害補償などを含んでいない点は、他の発電所の協定に比べると緩い内容である。しかし、情報の公開については、即時データ公開に踏み切った点など、先進的である。

4-11-3 分権・参加型の協定 比企郡鳩山町ゴルフ場をめぐる環境保全協定

公害防止・環境保全協定は、明らかに地方分権的な環境行政手段である。そして、行政指導的な性格を持つことは確かである。それでは、もう一つの参加型という側面からは、どうとらえることができるだろうか。公害防止・環境保全協定は、実質的な合意形成の手段になっている例は数多い。実質

的な参加というのは、ケースごとのダイナミクスの中で、考えるべきものではある。例えば、反対運動側にとって、ある計画にたいして、絶対反対・協定締結阻止を貫くのか、あるいは、何らかの妥協点で協定を結ぶのかは、活動中の選択であり、協定は、計画を阻止できなかったときの次善の手段である。行政側、特に企業誘致を優先している場合は、住民説得のため骨抜き協定を作る可能性もある。ここでは、協定が地方分権・参加型のものとなり得るのに、どのような点が重要かということ、実際のケースから考えてみたい。

ここで、とりあげるのは、「鳩山ニュータウン自治会と石坂ゴルフ場の環境保全協定」(埼玉県比企郡鳩山町長を立会人とする地元自治会と事業者の協定)である。石坂ゴルフ場は、鳩山ニュータウン自治会に隣接するゴルフ場であり、住宅地に非常に近いことから、ゴルフ場で使用される農業などを影響を心配する住民団体が、ゴルフ場建設反対運動を起こしたのがきっかけである。結果として、ゴルフ場は、建設されることとなったが、厳しい農業使用規制、詳細なモニタリングを課す協定を結ぼうとしたものである。

(1) 協定の目的および内容

協定の目的および内容は以下の通りである。

- ・ 国、県よりも厳しい農業使用の規制を課すもの
- ・ 国、県よりも精緻な手法によるモニタリングを確保したもの
- ・ モニタリング内容の公開
- ・ 被害発生時の賠償のための基金を設置
- ・ 事業者、住民代表、(必要と考えられるときは町)により運営委員会を設置し、モニタリング結果の審査、条件見直しについて、ゴルフ場側との協議を行う
- ・ 生態系についてはEIAの予測フォローを行う
- ・ 3年毎の協定内容の見直し

(2) 事業者、自治体、住民の関与について

この、協定内容策定過程へは住民団体の実施的参加があった。住民代表と事業者による運営委員会の設置が毎年行われ、モニタリング結果の審査、条件見直しなどを行う。町は、必要とあれば関与するという規定が協定には設けられているが、現在までのところ、実際の関与はしていない。

(3) 住民団体主体の協定の強みと弱点

強みは、何と云っても、法律による基準より、かなり厳しい規制の設定を行うことができたということである。弱点は、企業にとっての費用負担が大きい(年間経費約2,000万円)こと、また、時間など住民団体側の負担も大きいことから、協定の運用の存続には、両者の多大な努力が必要とされる点である。これは、なぜ、協定に行政がかかわることが大事かということ、如実にあらわしている。

公害防止・環境保全協定が住民参加型であるために、重要と考えられる点は、以下の通りである。

1) 参加の手續きの保障

住民団体の代表者、事業者、行政の三者協定にするのは、契約の法律上の権限を高める点、また、締結後のフォローアップへの参加を考えると、住民参加の手段を確保するために有効な手段となり得る。もちろん、三者だから住民参加型であると結論づけられるわけではない。例えば、ゴルフ場の農業使用等をめぐる三者によって締結された環境保全協定でも、実質は、単なる決意表明にすぎないものはいくつも存在する。

協定締結後、住民の監視や内容改訂に実質的にかかわることができるかは、大事な点である。例えば、この三者をふくむ運営委員会を設置するのは、実質的な手續き保障になり得る。

なお、協定の締結過程での説明会、公聴会の義務づけも一つの方法である(宇都宮 1981)。

2) 行政と住民との協働

協定締結後のモニタリングなどのフォローアップ、内容の改訂などへの、実質的な住民参加について考えるとき、行政の関与は大事であると考えられる。罰則規定が強くなく、紳士協定的意味合いが強い協定の場合、住民団体だけが対応していくのは、やはり、負担が大きい。行政側が関与することは、住民参加の制度的な保障になると考える。行政の制度的フォローと住民側の主体的かわりの両方のバランスが求められる。

3) 内容の公開(宇都宮 1981、北村 1997)

協定の公開に難色を示す地方公共団体は多い。一律の協定を結んでいるところは公開に抵抗はないが、ユニークな内容の協定であればあるだけ公開していない(公開している自治体：横浜市、川崎市など、なお、千葉市は以前は公開していたが、今は、非公開である)。事業者の側は、ほかの地域においても、厳しい協定を締結させられるのを防ぐために、また、地方公共団体もこのことに配慮して、公開に難色を示す。これでは、いろいろな協定内容、条文などについて、知識として共有できない。いくつも、協定を手がけている事業者や地方公共団体と違い、同じ住民団体がいくつもの協定を結ぶということは通常ない。また、地域の住民団体が孤軍奮闘して協定締結をめざすことが多い状況では、情報不足は、住民団体側のコストが増え、不利な条件となる。

4-11-4 まとめとして 協定の長所と問題点

上記のように、協定には、行政指導的側面と合意形成手段としての側面がある。策定過程においては、関係者(事業者、行政、住民)の合意形成的側面が強かったとしても、その後のモニタリング、改定過程では、行政指導的側面が重要となる。

行政指導的な環境行政手段としての協定は、行政が地域や個々の事業所の実情に合わせたきめ細かい対応ができ、また、弾力的運用が可能である。ただし、地方自治体が環境保全に向いていればよいが、開発へ向くときは、協定の環境保全のための機能を果たしえないこともあり得る。この変化の幅

は、協定改訂時などにおいて、協定の条件が、行政の首長や企業の担当者の能力や理念などに影響される場合が考えられる。

企業と行政の密な関係をベースにした行政指導的色彩の濃い協定制度は、企業と行政官の取引コストを減らせる(伊藤1994、松野1998)。行政と企業の交渉に、住民団体などの部外者を入れないことによる、時間、費用などの削減は大きい。この場合の弊害もある。行政は、必ずしも中立の立場ではないし、常にすべての市民の代弁しているとはいえない。したがって、市民が行政に影響を与えたいと考えるケースも多い。このような場合、協定や企業の計画についての情報量は圧倒的に企業-自治体間にある。その場合、情報の欠如に伴い、市民が行政との交渉する際の取引コストが大きくなり、企業に比べて、市民が行政に影響を及ぼそうとするときに不利である。(伊藤 1994)

企業側にとって協定を非公開にする理由は、上記の行政との密接な関係を築き、住民との交渉にかかるコストを減らす他に、非公開にしておくことにより、同業種他社や同社内の他工場の意向を気にせず、より厳しい値を協定に盛り込めることができるといわれている。しかし、これがどの程度本当なのかは、疑問である。第1に、新規工場などについては、近年環境アセスメントが義務付けられており、その中で、工場からの排気ガスの排出予測値や運転管理目標が公開されているので、協定値を非公開にする意味はあまりない。第2に、協定値を公開することにより、逆に企業のイメージアップにつながると考える企業もある。例えば、2000年度に協定改訂を行う市原市に立地の企業は、現在、協定の公開に向けて検討中である。第3に、紛争解決、合意形成手段として協定が利用される場合、協定締結時には協定内容は公開されざるを得ないことが多い。ある程度の情報公開が、行政指導的な環境行政指導としての協定制度の弱点を補うことができるのではないかと考える。

5. 海外の事例について

5-1 西ヨーロッパ各国の事例

ヨーロッパにおいては、近年数多くの協定が結ばれている。特に、気候変動の防止を目的とした協定が、デンマーク、オランダ、ドイツ、フランス、イギリスにおいて結ばれている。ここでは、まず、ヨーロッパにおけるこれらの協定について表5-1にまとめたものを参照されたい。ほとんどすべての協定は、環境税、エネルギー税の減免と引き換えに、二酸化炭素排出削減を約束するものである。各国ごとに、細かな部分はことなるが、ここでは、イギリスを事例に細かな説明を行いたい。

5-2 イギリスの気候変動対策のためのエネルギー集約企業と政府の協定

5-2-1 はじめに

イギリス政府は、1997年に開催された京都会議において、2008年から2012年までに温暖化ガスの排出量を1990年の12.5%削減した量まで減らすことを合意した。しかし、これでは、地球温暖化防止という目標に対しては、十分でないとし、イギリス独自の目標として、2010年までに、温暖化ガス全体で21.5%、二酸化炭素量を20%削減するという方針を打ち出した(DETR 1999)。この目標を達成するための一連の政策手段として、気候変動税 (climate change levy)、エネルギー集約的産業との協定 (negotiated agreements with the energy intensive sectors)、自動車産業とのエンジンからの排出を抑制するための協定 (voluntary agreements with car manufacturers to cut engine emissions)、電力の10%を再生可能エネルギーから供給 (an obligation on suppliers to deliver 10% of the UK's electricity from renewable sources by 2010)、コジェネレーター利用を2010年までに2倍にする目標 (a new target to double the capacity of combined heat and power by 2010) などを打ち出した (Ibid.)。気候変動税と、エネルギーを集中的に使用する産業との協定は、二酸化炭素排出削減のための大事な手段として位置付けられており、気候変動税の効果による二酸化炭素の排出削減量が炭素ベースで400万トン、協定による削減効果が炭素ベースで200万トン見込まれている。ここでは、この二酸化炭素税(気候変動税)とセットで導入されつつある協定の仕組みについて述べたい。

5-2-2 協定の目的

協定締結の目的は、上述したように、イギリス国内の産業界から排出される、二酸化炭素の量を削減しようとするものである。ただし、これは、協定を結んだ業界団体に属する企業もしくは個々の締結企業は協定によって合意に達した目標を遵守すれば、イギリス政府が、2001年から導入する予定である気候変動税 (climate change levy) の総額の80%が免除されるというものである。政策策定および協定条件の交渉を担当しているのは、環境交通地域省 (Department of Environment, Transport and Regions)

表5-1 気候変動防止を目的とした協定の5カ国比較

国名	デンマーク	フランス	ドイツ	オランダ(1)	オランダ(2)	イギリス
対象となる産業	エネルギー集約産業	エネルギー集約産業	エネルギー集約産業	すべての産業	エネルギー集約産業	エネルギー集約産業
協定締結の目的	エネルギー効率の向上	エネルギー効率の向上	エネルギー効率の向上	エネルギー効率の向上 公害防止	エネルギー効率の向上 (世界で最高のエネルギー効率の達成)	エネルギー効率達成
実施するべきこと	エネルギー監査など 二酸化炭素の排出削減 エネルギー効率の向上	二酸化炭素の排出削減	二酸化炭素の排出20%削減、もしくはエネルギー使用の削減 減2005/1987	エネルギー効率の向上 (20%2000/1989または年2%)	世界最高水準のエネルギー効率の達成 技術審査	エネルギー効率の向上 二酸化炭素の排出削減 目標
協定締結のインセンティブ	減税	課税の可能性	課税の可能性	許認可に関わること	免税	減税(80%)
協定締結主体	企業	産業界と企業	産業界	産業界と企業	企業	企業、産業界
交渉参加者	企業、エネルギー庁	産業界、環境庁	産業界、政府	産業界、企業、Novem, MEA	企業、Novem, VROM, ME	産業界、環境交通地方省

出典：Krupup and Ramesohl(2000)イギリス環境交通地域省(2000)、中島(2000)より筆者作成

である。ただし、気候変動税は、大蔵省(Treasury)の担当であることから、大蔵省のバックアップも受けている。エネルギー使用の費用を増加させることにより、二酸化炭素排出量を減少させようとする気候変動税の導入に対して、国際競争力が低下することを理由に強硬に反対したエネルギー集約産業に対し、代替手段として協定手法を提案したものである。イギリス政府としても、企業の国際競争力の低下は、産業の海外移転、経済の停滞を生じさせるものであるため、避けたいと考えていた。この協定は、ある意味では、税という経済的インセンティブから生ずる二酸化炭素排出削減効果を、協定によって代替することを目的としている。これは、政府にとっては、産業界からの税負担に対しての強い反対をかわしつつ、税による排出量の削減効果と同量の二酸化炭素排出量の削減を担保しようとするものである。企業にとっては、税金として国へ支払う金額を社内の設備投資その他に回すことにより、二酸化炭素排出量を削減しようとするものである。したがって、協定は、社会的にみて効率的な二酸化炭素排出削減の実現されることを目的としている。

5-2-3 協定のしくみ

協定は、2010年を最終目標とし、政府と業界団体の交渉の結果、定められた二酸化炭素排出削減量を達成すること約束するものである。この10年後の目標値に加えて、2年ごとの中間目標(milestone)の目標値が定められている。個々の企業および産業団体の業績は、2年ごとに評価を受けることになる。もし、目標達成ができなかった場合は、次の2年間減税措置を受けられないことになる。具体的には、協定を締結した企業は、2001年から2003年の間、減税措置を受ける。もし、これらの企業が2002年の末までに、約束した目標を達成できなかった場合、2003年から2005年までの減税措置を受けられなくなる。この場合でも、もし、2004年末時点で次の中間目標が達成できているならば、2005年から2007年の間は減税措置を受けられる。以後、同じようにして2010年の最終目標へ向けて努力が行われることになる。

協定の締結形態に3種類ある。一つは政府と業界団体が業界全体の削減目標値を定めて締結するもの、二つめは政府と業界団体が目標値を定めた上で各事業所に排出削減量が割り当てられ、業界団体と政府及び個々の企業と政府が協定を結ぶもの、三つめは業界団体と政府及び個別企業と業界団体が結ぶものである。なお、後者の場合の各企業への割り当ては、業界団体が行う。業界全体として目標が達成できなかった場合、上述のとおり、気候変動税の減税対象外となるのであるが、この措置の対象が業界全体なのか、個々の企業なのかは、協定の締結形態によって異なる。この締結形態の違いは、もし、目標が達成されなかった場合、減税措置撤廃という形で責任をとるのはどのメンバーかの違いとしてあらわれる。もし、業界団体と政府が協定を締結している場合、目標達成できなかった業界団体に所属する全企業が減税措置の撤廃の対象となる。協定が個々の企業とも結ばれている場合は、目標達成のできなかった企業のみが減税措置を受けられなくなるわけである。

2年ごとの目標達成度の評価は、各事業所から提出された報告書を各業界団体が取りまとめを行い、この業界団体の報告書を対象として環境省が評価を行う。目標達成のための手段は企業、産業団体が

経済的に最も効率的な方法をとることが期待されている。これは、エネルギー効率の向上、化石エネルギーから再生可能エネルギーへの転換、生産の効率化などである。これらの方法に加えて、国内外の事業所との排出権取引やその他、京都会議で承認された代替手段Joint Implementationなどを行うことが、後述の一定の条件のもとで認められている。

協定の目標設定の対象となるものは、大きく分けて2種類あり、各業界団体が選べるようになっている。一つは、エネルギー効率の向上を対象とするものであり、もう一つは二酸化炭素の排出量を対象とするものである。これは、各々さらに総量か効率にわかれる。つまり、以下に記す4種類である。

1. エネルギー効率(生産量当たりのエネルギー使用量)
2. エネルギー使用量
3. 二酸化炭素排出総量
4. 二酸化炭素排出効率(生産量当たりの二酸化炭素排出量)

これらのうちのどれを選定するかは、企業の戦略、また、イギリス全体の温暖化ガス排出総量の削減に大きく影響する。具体的には、生産量当たりの消費エネルギー量(エネルギー効率)を目標値とした場合、生産量を増やした場合は、エネルギー消費量を増やしても、目標を達成することができる。一方、二酸化炭素排出量およびエネルギー使用の絶対量を基準とした協定を締結した場合、事業所にとっては、生産量を将来増やす場合に、現在予測される以上の対策が必要となる。もちろん、イギリス全体の二酸化炭素の排出量削減目標を達成するためには、絶対量の削減を目標とした協定を締結するほうが好ましい。したがって、環境省は、業界団体、企業に絶対量を選ぶインセンティブを与えることになる協定条件を提示している。それは、絶対量を選択した産業団体のみに、排出権取引や京都会議で承認された代替手段が許可されるというものである。多くの事業所が排出権取引の実施や代替手段をとることなく2010年までの目標値を達成することは困難であると考えられるところから、環境省としては総量型の協定締結を推進しようとしている。なお、石油から風力発電などのエネルギーへの転換は、たとえ、上記の1、2のエネルギー使用量の削減を目標に掲げた協定でも目標達成のための有効な手段である。再生可能エネルギーの使用分は二酸化炭素を排出しないため、エネルギー使用分がゼロとして算出されるからである。新規の工場実地が行われた場合は、協定によって定められた目標値となる排出総量は増加し、一方、工場が閉鎖された場合は、総量が減らされることになる。

5-2-4 協定締結の対象となる産業団体

協定の条件がほぼ、合意に達しつつあるのは以下の10の産業団体である。

1. セメント業
2. 食料、飲料加工業
3. ガラス業
4. 非鉄金属業

5. アルミ業
6. 製紙業
7. 化学業
8. 鋳造業
9. 鉄鋼業
10. 窯業

これらの企業がどのような基準および目標値の協定を締結するかについては、現在交渉が最終の詰めの段階を迎えており、発表できないとしている。これらの企業は、早急に協定締結を行わないことには気候変動税の課税が開始されてしまい、80%減税対象とならないことから、あと、2、3ヵ月中の協定締結は必須と考えられている。最初の中間目標レポートが2002年末に発表される予定であり、注目したい。さらに、25社の産業団体が協定の条件交渉に入ったところである。これらの企業との交渉の決着には、まだ、あと、1年ほどかかると考えられている。

5-2-5 協定の交渉参加者

協定の交渉参加者は、政府の代表者として環境交通地域省、環境庁 (Environmental Agency) と貿易産業省 (Department of Trade and Industry)、各産業団体とその産業団体に属する主要な会社、および、ETSU (Energy Technology Support Unit) である。ETSUは独立研究機関であり、エネルギー効率の向上にかかわる、技術的および財政的なフィージビリティについて、調査、研究を行い、基本資料として交渉参加者に提供し、交渉の当事者となる。ETSUの調査研究の情報は公開されているが、交渉過程の情報などについては公開されていない。また、NGO、学者などの第三者は、直接的には、交渉過程に参加していない。気候変動にかかわる活動を行っているNGOが環境交通地域省などに対して意見を発表するような間接的参加はあるが、直接的な影響を与えたとは考え難い。エネルギー効率の向上、エネルギーシフトなどは、企業秘密にかかわる問題であり、交渉当事者の間で、密度の濃い情報交換を行い、専門家間で交渉と協定締結を行っているものである。もちろん、二酸化炭素排出量、エネルギー効率が協定値を達成できたかが2年ごとに発表され、このレポートが公開される。もし、協定が二酸化炭素排出総量の削減に有効でないとすれば、政府からだけでなく、環境保護団体からの激しい批判を受けることは確実と考えられる。

5-3 チェッコの事例

チェッコでは1990年代半ばから、協定が環境政策手法として取り入れられている。中央政府又は地方政府と、産業団体又は個々の企業の間で結ばれており、今後どの程度協定を利用するかについて、中央政府が検討している最中である (Sauer et al 1999)。現在までに多くの協定が結ばれているが、具体的な事例として発表されているものとしては、洗剤中のリンの含有率の削減をめざすものと包装容

器の管理および廃棄についてのものがある。

ここでは、Dvorak et al(1999)が発表したチェッコの洗剤のリンの含有率を削減するための協定について紹介したい。この協定は、環境省 (Ministry of Environment) と石鹼洗剤製造業者協会 (Czech Association of Soap and Detergents Producers) が、洗剤中のリンの含有率を削減することを目的として1995年に締結したものである。背景および協定締結の動機としては、洗剤を通して水中へ放出されるリンを規制する法律も、市場インセンティブを用いての方法もない現在までの状態において、水質改善のために、何とかしてリンの水中への放出量を減少させる必要があったことがある。協定についての交渉は、主に締結者間で行われたが、第三者として、NGOおよび科学技術大学が交渉過程に参加している。協定を締結している企業が出荷している製品が市場シェアの90%を占めており、また、これらの企業の多くは、チェッコ国外で無リン洗剤を製造した経験を持つため、リンの放出量を減らすという目的は達成されているといえる。

Dvorak et al(1999)は、この協定による成果として、規制ができるのを待たずして、短期間に有リン洗剤の製造量を減少させることができたことを挙げている。ただし、この協定により、逆に有リン洗剤を規制する法律は、審議が中断し、成立していないとしている。また、同時に、洗剤中のリンの含有量の減少が十分でないとも指摘している (Ibid.)。ただし、はたして、協定がどれだけ有リン洗剤を規制する法律の制定を妨げたかについては、Dvorak et al(1999)が述べているほど単純ではないはずである。有リン洗剤を規制する法律は、リン自体が有毒とは言えないため、法的根拠の確定がむずかしいからである (日本でもリンの規制は、滋賀県など条例にとどまっており、法律による有リン洗剤の規制は確立していない)。リンの河川などへの放出量を削減するには、下水処理施設の改善などの方法もあり、関係者の間で誰が費用分担を行うかが大きな問題であり、前述の有毒性の確定の問題とあわせて、洗剤中に含まれるリンの規制は、法制化が難しい。したがって、洗剤中のリンの規制は、法律よりも協定方式の方が適していると考えられる。ただし、Dvorak et al(1999)が指摘しているように、もし、リンの含有量が環境保護という点から見て望ましい水準になっていないのであるならば、これは、協定が持つ本質的な問題によるものであるといえる。つまり、協定の有効性は具体的な目標値をどの値に設定するかによって決まってくるものである。したがって、この協定の今後については、リンの含有量の許容量が協定によりどの程度抑えることができるかが重要な点であると考えられる。

5-4 インドネシアの事例

インドネシアにおける協定として有名なケースはProkasih (Clean River Programme) である。これは、中央および地方政府が、主要な水質汚染源である企業を特定し、水質汚染削減目標を定め、協定を結び、水質汚染削減の実施を取り付けるというものである。この協定方式の特徴としては、主要汚染源である企業をターゲットとして水質汚染の削減を図るものであること (中小の規模の工場に対しては共同廃水処理施設の設置を推進する事を準備中)、地方政府が重要な役割を果たしていること、協定と

いってもターゲットとされた企業側に交渉の余地が少ないことがあげられる。

Prokasihは、人口環境省および環境影響管理庁が中心となって、1989年の6月に河川浄化を目的とした計画を作成開始したものである(Environmental Impact Management Agency 1990)。この計画は、工業セクターからの排水中の汚染物質を減らすことを目的として、当初、8県、20河川を対象としていたが(Ibid.)、その後11州24河川へと対象が広がられている(三平則夫1994)。このプログラムにおいては、地方政府は、汚染源の企業活動、および、汚染の規模を確定し、各事業所あたりの削減目標量を定めるという役割を担う(Environmental Impact Management Agency 1990)。この汚染削減目標量を定める過程での、対象企業側の発言権は定かでないが、インドネシア政府資料などから判断するかぎり、政府が主導的に目標値を決定しているのではないかと考えられる。

目標値の確定後、Prokasihの地方レベルにおける責任者である副知事と各工場の代表者が、この削減目標量についての協定に署名をする(Ibid.)。このプロセスは、地方政府にかなりの権限が中央政府より移譲された上で行われているといえる(Hettige et al. 1996)。そののち、各県のProkasihチームは、排水の質と量についてモニタリング及び評価を行う(Environmental Impact Management Agency 1990)。

インドネシア政府は、対象河川の流域に立地している企業を初年度に約400社、その後1200社をターゲット企業としてリストアップし、公害対策の導入を促進してきた(三平則夫1994)。1991年10月には、ジャカルタの3河川沿いに立地している企業のうち公害対策の進展の度合いが遅い95社の名前を公表した(三平則夫1994)。この企業名の公表は、企業に、公害対策を行わせるための大きな圧力となったとされる(三平則夫1994、Hettige et al 1996)。三平則夫(1994)が、Prokasihの効果について、排水処理施設の設置状況をもとに評価を実施している。それによると、1974年当時、21事業所のうち、わずか4事業所しか設置されていなかった廃水処理施設が、1992年には、34事業所中32事業所が設置を行っており、Prokasihの成果があったものと考えられる。

インドネシアでは、1992年に最大排出許容量の基準を設定する(Pargal et al 1997)など一応の水質汚染の法的整備は行われている。現在のProkasihは、一応排出基準などが設定されているうえで、なおかつ、短期間に効率のよい水質汚濁削減をめざしたものである。主な汚染源をターゲットとし、削減目標量を地方政府が定めるなど、非常に行政指導的側面の強い協定方式であるといえる。これは、インドネシアの政治文化のもとで機能する方式であろう。また、情報の公開により、企業側への努力の大きなインセンティブをあたえるなど、興味深い方法をとっている。この方法は、また、企業、市民への水質汚染問題に対する興味を高めるなどのソフト効果もあったと考えられる。

5-5 インドの事例

ここで紹介する協定の事例は、インド、タミール・ナドゥ(Tamil Nadu)におけるなめし革工場の排

水処理に関する協定である。この協定は、政府が与えた低利融資という強いインセンティブのもと、小規模の工場が共同で下水処理施設を設置し、運用するという共同行動を行うものである。

この事例は、Anuradha (1999) で紹介されているものをもとに記述する。

1972年以來、インド政府の水質法 (Water Prevention and Control of Pollution Act) が制定され、これを受けて、各州政府が州の法律を制定した。タミール・ナドゥにおいても、1982年に、タミール・ナドゥ公害管理局 (Tamil Nadu Pollution Control Board) が設定され、1984年には、排水基準が定められた。しかしながら、実際には、これらの基準が遵守されていたとはいえない。このような状況のもと、タミール・ナドゥ公害管理局は、水質向上をめざし、工場の閉鎖をふくむ強い処置をとることを宣言した。

タミール・ナドゥには、全インドの52.3%に及ぶなめし革工場が存在している。インドのなめし革工場は、90%が小規模に分類され (Anuradha 1999)、かつ、水質負荷が高い業種である。廃水処理施設は、規模の経済が当てはまるため、小規模企業が、排水処理施設を導入する際の導入費用は、大規模企業が導入する際より高くなる。また、小規模企業は、廃水処理を行う土地、資金、技術などをもっていない場合が多い。したがって、政府の求める排出基準を達成するために、何らかの措置を講じなくてはならなくなった。

小規模なめし革工場は、共同で排水処理施設 (Common Effluent Treatment Plant : CETP) を作り、排水処理を行うことにより、州政府によって決められた排水基準に合致させようとする行動をとるにいたった。州政府による排出基準が厳しくなったため、工場を閉鎖しなくてはならないかもしれないという脅威に対応するためにこのような行動をとるに至ったのである。CETPは、州政府の企業であるタミール・ナドゥ皮革開発会社 (Tamil Nadu Leather Development Corporation Ltd.) が中心となり、1986年から話し合いが開始され、1991年に発足した。CETPは、参加各社が出資、運営費を負担するが、国と地方政府の双方から、低利融資および技術援助をうけることになった。協定には、関係者全員が署名している。

各社にとってのメリットは、低利融資を受けられるだけでなく、個々の工場が廃水処理施設を設置するよりも、はるかに安い費用で排水基準の達成ができる点である。これは、廃水処理施設には、規模の経済が働くからである。地方政府にとっては、モニタリング及び報告を行う費用を安く抑えることができる。ただし、補助金の支出という費用の増加があるため、このモニタリング費用の減少は相殺されることになる。

協定締結への政府や周辺住民からの強い圧力、政府が供与するインセンティブ、また、共同処理施設を使用することの明らかな経済的メリットにより、現在130の工場が協定を締結しており、当初目的としている効果をあげている。この協定は、法律で定められた基準の遵守を目標とし達成するために、企業が共同行動をとりそれを政府が支援することを契約するものとして位置づけられる。

6. 開発途上国への適用の可能性

これまで、日本の工業発展段階、及び、現在において、ヨーロッパ各国において、また、東ヨーロッパ、及び、アジアにおいて、どのような協定方式がどのように活用されてきたかについて述べてきた。日本においては、急激な工業化に伴う公害被害が発生した当時、いろいろな環境政策手段がとられたが、そのひとつであった協定は、公害防止のために明らかに貢献した。もちろん、国の法的規制の存在の不備、など制度的に環境政策手法が十分整備されていた状況のもと、本来は苦肉の策と考えられた協定方式が、地域の実状にあわせた形で発展していったものである。また、これは、日本において地方自治体が「実質的な環境行政を担う」(秋山、植田1994)だけの能力を備えてきたことが、地方自治体がイニシアティブをとる形の協定を発展させた大きな要因ともいえる。この地方自治体の環境管理能力の増加の背後の理由としては、反公害をとる住民運動の盛り上がり、さらに、公害問題の政治化と、その結果反公害を選挙公約にかかげた首長や議員が当選し、また、各自治体の公害、環境に関する研究所が、公害問題の激化とともに発展してきたことなど、地方自治体の公害防止、管理のキャパシティが増加してきたことがあげられる。

産業発展の段階、政治体制、政治文化、中央と地方政府の関係、環境に対する国民一般の意識、環境NGOの存在のいかん、自然環境等々、国によってそれぞれ異なる環境において、いちがいにどのように協定を活用したらよいという提言を行うことは、難しい。しかし、ここでは、これまで行った数々の事例分析をふまえて、協定という方式のどのような部分が開発途上国に適用するに値するものであり、どのような協定であれば環境にとって有効なのか、又どのような条件のもと有効であるのか、そして、日本などの先進国がどのように貢献することができるのかについて述べたい。

最初に、なぜ、開発途上国にも適しているのかについて、今まで論じてきた協定の特色をあげつつ、述べたい。一つは、協定は、環境基準、排出基準の不備や規制の緩さを、実質的に法律に基づくものよりも厳しい協定値の設定で補うことができる点である。また、協定は、法律などに比べて短期間に設定することが可能なため、急激な工業発展に伴う急激な環境変化の状況に合わせて、協定値をより有効なものに変えていくことができる。日本の事例で詳細を説明したとおり、現実の環境問題もしくは公害問題に対処するにあたっては、法による規制では、十分でない部分は常に存在し、特に、高度成長期にはそれが顕著であった。

二つめは、協定は、事業所などの立地条件上、国による規制、地方自治体の条例・要項による規制では公害防止、環境保全ができない、もしくは、それらの基準以上の環境を求める場合において事業所と地方自治体、または、住民団体が、局地的に厳しい条件を課す取り決めを交わすものである。これは、協定方式により、地域の環境、地理的、政治的、社会的条件に合致した独自のシステムをつくることができるということになる。工業団地が開発される場合などにおいては、大規模汚染源となる事業所などが集中するため、周辺地域の環境を守るため、また、公害による健康被害を防ぐためには、個々の汚染源からの排出基準は、国全体の標準的な基準よりも厳しい基準が必要になることが多い。

三つめは、大規模汚染源をターゲットにすることにより、資金的、技術的に余裕のある大企業だけを対象として、社会的に効率的な公害規制を行うことができる。これは、また、厳しい排出基準を導入しようとするときに、常に問題になる、経済力、技術力ともに、厳しい排出基準にあう設備を導入することが困難な、地場の中小企業などの競争力をそぐ危険を避けることができる。

四つめは、インド、インドネシアの中小企業を対象とした排水処理施設の共同設置、運用にかかわる協定のように、地方政府が仲介したり、インセンティブを与えることによって、小規模であることの不利を補い、かつ、廃水処理施設を設置させるということが可能にすることができる。

五つめは、ソフト効果である。協定方式を採り入れ実行することは、担当する機関のキャパシティビルディングになるということである。地方政府、企業、住民の間において、交渉過程、準備過程における科学技術的知識が蓄積されるという効果がある。また、関係者間の公害防止、環境保全のための意識の向上もみられる。モニタリングおよび報告を通じての環境管理能力の向上がある。

次に、それではどのような協定が有効であるかについて、今まで述べてきた事例をもとに考えたい。第一に、具体的な目標値が定められているものである。第二に、どれだけ、環境にとって有効な目標値を設定できるかである。これは、各事例において述べてきたように、どれだけ環境、公害防止を重視する意見がとりいれられるかにかかっている。これは、中央政府、地方政府の環境保全に対する重点の置き方、地域の住民、環境団体などが、どの程度環境保全、公害防止を要求するか、また、どれだけの影響力を及ぼすことができるか、そして、各企業の姿勢などによって決まってくる。第三に、協定で定められた実施事項の遵守状況の監視、報告の実施が定期的かつ継続的に行われることである。これなしでは、協定が有効に活用されることはあり得ない。そして、さらには、これらの協定値が、公害、環境、周辺住民の健康などについての調査の上、定期的な見直しをされることである。この三つが、「有効」な協定の締結運用を考える上で、重要な点である。

それでは、協定が実質的に環境にとって有効に活用する条件はどのようなものであろうか。やはり、中央および地方政府の環境政策、環境管理に関するキャパシティについて述べない訳にはいかない。協定の性質上、また、発展途上国において環境行政がかならずしも、有効に機能していないことに鑑みした場合、地方政府が果たす役割が大きいだろう。したがって、地方政府のキャパシティの大小は大事な点である。協定の準備、交渉過程における議論には、技術的、科学的根拠を用いることが不可欠であり、そのための知識の構築、および現状把握がなされることが必要である。また、協定を実質的に有効に活用するには、モニタリング、報告などを行うキャパシティは必須である。

ただし、これらは、上述したように協定の締結、運用の過程で、築かれるものでもある。また、行政の力が弱い場合においては、周辺の住民や環境NGOが協定の運用にかかわることによって、協定を有効な環境管理手段とすることもできるであろう。実際、住民と環境団体、科学者の協力が協定の締結、実質的な運用に大きく貢献してきたのは、今まで述べてきた通りである。開発途上国の協定事

例でも説明したように、規制があっても実質的に遵守されていない状況のもとでは、明らかに、地元住民の影響力がその地域の汚染物質排出の削減に効果を及ぼしている。例えば、(Hettige, et al 1996) が計量的に表したように、インフォーマルな規制が有効に働くかどうかについては、地域住民の収入、教育の程度の高さが、大いに関連がある。要するに、地元公害防止、環境保全のための圧力をかけることができるキャパシティがあるか否かが大事な要素となるということである。もし、地元住民だけでは、十分なキャパシティがない場合、環境保護団体やドナーなどの力を借りることによって、地元住民の圧力の部分を補うことができるであろう。

二つめの条件は、協定は、インフォーマルな規制方法であるだけに、協定で定められた基準など協定内容の遵守がされ続けるためには、行政もしくは住民からの継続的な働きかけが不可欠ということである。つまり、これは、協定締結までの数ヶ月間だけ、関係者がかかわればよいわけではなく、締結後長期間にわたって監視を続け、また、協定条件を見直さなければいけないということである。これを実現するには、大きく分けて二つの方法があり得る。一つは、協定の運用管理を、行政府によりある程度、制度化して行う方法である。日本では、地方自治体がこれを担っている。インドネシア、インドのケースでは、中央政府と地方政府が共働してこれを行っている。もう一つの方法は、モニタリングの結果などいろいろな情報を公開することによって、地域住民、環境団体、援助機関や海外の環境団体など、監視者を増やすことである。これにより、企業が協定を遵守するように圧力をかけることになる。この方式は、企業、特に外資系企業に対して現地および国際的な評判を左右することができるため、協定遵守、より効果的協定への改訂への、強い圧力となり得る。

それでは、日本などの先進国が果たす役割はなんだろうか。地方政府のキャパシティが小さい場合、また、周辺の住民の影響力が小さい場合、外部の機関の手助けによって環境関係の声を大きくすることができると考えられる。この外部の機関として、日本などの先進国政府の援助機関、もしくは、先進国の企業の進出の際に融資を行う機関、そして環境団体が貢献できるのでないだろうか。例えば、新しく工業団地やサイエンスパークを開発途上国で建設する際、わが国等が計画、環境管理、(下水処理場などの)公害防止施設への支援を行う場合に、その地域だけに限定して適用されるべき環境基準、有害物質排出基準を提案できる。科学的根拠に基づいて、それぞれの気候、地理的条件により異なる汚染状態の予測をし、望ましい環境についての関係者との意見調整などを行うことが必要である。協定形式であれば、その国の一般的な規制や法基準に比べて、厳しい設定を行うことが可能になる。また、大規模汚染源をターゲットとして、外資系企業や地元の大企業に対して、一般の排出基準値に比べて厳しい値などの設定もできるわけである。

協定方式は、もちろん万能ではなく、あくまでも法律による環境基準などの整備とともに、導入しなくてはならない。東南アジア、東ヨーロッパ各国のように、一応、環境に関しての法律、基準などが整備されている開発途上国や移行経済諸国は多い。しかし、協定方式は、上述のように、フォーマルな法律や規制、また、市場のインセンティブを用いた環境政策では対処できない、公害、環境破壊問題に対処できることから、発展途上国の環境政策の一手法として有効な手段であると考えられる。

7. おわりに

本文では、協定方式についての実態調査、分析、理論的枠組みの整理、日本および海外における事例の紹介、そして協定の開発途上国における適用可能性の検討を行った。

協定方式は、法律や条例などをつくるのに比べて短期間で実効性のある環境目標をつくることができること、一律規制、あるいは課税方式の欠点を補い、地域の地理的・経済的特質にあった排出基準をさだめることができること、また、住民参加方式での環境目標値の決定が可能である、など様々な長所を持つと考えられる。また、協定を用いることにより、大規模汚染源であり、かつ資金と技術力のある大規模企業だけに、国や地域全体に課せられている環境基準以上に厳しい基準を設定するといったことや、また、特に工場などの集中している地域からの特定の有害物質の排出を規制するといったことが可能になる。

協定方式が、規制や課税などの他の環境政策手段と大きく異なるのは、あくまでも、法による (*de jure*) ものでなく協定の条件を遵守することに賛同した企業などが協定を結ぶという点である。協定の条件は、参加者同士の交渉によって決まるものであり、どの程度、環境保全のために実質的に有効な協定を実現できるかどうかは、政府や社会からの環境保全実現のための圧力の大きさ次第であるともいえる。また、交渉過程、モニタリング、報告、協定値の遵守などの過程において、中央もしくは地方の政府の、公害防止、環境保護へ重点をおく姿勢や、技術的・行政的キャパシティが要求される。もし、これらのキャパシティが大きい場合、住民や環境団体の影響力が大きいことが、有効な協定の実現にとって必要不可欠である。

協定方式は、先進国においても有効な公害防止、環境保全政策手段であるが、また、用い方次第では、開発途上国における環境管理体制の改善や、先進国からの公害輸出の防止のための、有効な手法となりうるのではないだろうか。有効な協定条件の制定、遵守のために、援助機関、もしくは、先進国の企業の進出の際の融資機関などが、果たすことのできる役割は大きいであろうと考えられる。

日本語文献

- 秋山紀子・植田和弘(1994)「日本の環境政策の展開と新たな課題ーアジア諸国へのインプリケーションー」小島麗逸・藤崎成昭編「環境と開発：アジア「新成長圏」の課題」第7章、アジア経済研究所
- 植田和弘その他編(1991)「環境経済学」、有斐閣
- 宇都宮深志(1981)「地方行政と規則、要項、協定」、『環境法研究』No.14、第6章
- 大杉まさる(1994)「自治体の首長制度」、西尾、村松編「講座行政学：制度と構造」第7章
- 川名英之(1987)「ドキュメント日本の公害 第1巻 公害の激化」、緑風出版
- 川名英之(1988)「ドキュメント日本の公害 第2巻 環境庁」、緑風出版
- 川名英之(1991)「ドキュメント日本の公害 第6巻 首都圏の公害」、緑風出版
- 環境庁(1971)「環境白書」
- 環境庁(1996)「環境白書」
- 環境庁企画調整局環境管理課(1990)「公害防止協定事例集」、ぎょうせい
- 北村喜宣(1997)「自治環境行政法」、良書普及会
- 本宮高彦、浅野直人(1980)「条例分類型の内容分析」、『環境法研究』No.13
- 猿田勝美(1971)「地方自治体の公害対策」、清水、猿田、富山編「京浜公害地帯」第3章、新評論
- 猿田勝美(1981)「対談公害防止協定の沿革と横浜方式について」、『環境法研究』No.14
- 産業と環境の会(1978)「公害防止協定の社会的役割機能」
- 助川信彦、猿田勝美(1965)「根岸、本牧工業地区における火力発電所立地にもなう公害問題の経過」、助川信彦編(1991)「環境問題と自治体ー横浜市における実験ー」1章、刀水書房
- 助川信彦(1970)「公害対策・横浜方式の歩みと成果ー大気汚染防止を中心として」、助川信彦(1991)「環境問題と自治体ー横浜市における実験ー」2章、刀水書房
- 商事法務研究会「公害防止協定事例とその分析」『別冊商事法務研究10』
- 千葉県環境財団(1994)「公害防止協定に関する調査」
- 寺尾忠能(1994)「日本の産業政策と産業公害」、小島麗逸・藤崎成昭編「環境と開発：アジア「新成長圏」の課題」第8章、アジア経済研究所
- 東京都公害研究所編(1970)「公害と東京都」、東京都広報室
- 成田頼明(1994)「自治体の新しい行政」、『地方自治研究』
- 人間環境問題研究会編(1993)「広域的環境政策と管理の研究」、『環境法研究』No.21 特集
- 日本行政学会編(1968)「公害行政 行政研究叢書7」、勁草書房
- 村松岐夫(1976)「行政体系と環境」辻清明編「行政学講座：行政と環境5巻」2章、東京大学出版会
- 野村好弘(1981)「要項、協定と裁判」、『環境法研究』No.14
- 原田直彦(1994)「環境法 補正版」、弘文堂
- 宮本憲一(1987)「日本の環境政策」、大月書店
- 宮本忠(1981)「四日市市を一方の当事者とする公害防止協定について」、『環境法研究』No.14
- 畑明郎(1997)「金属産業の技術と公害」、アクネ技術センター

松野裕(1998)「鉄鋼業における硫黄酸化物排出削減への各種環境政策手段の寄与(1)」、『京都大学経済学会・経済論叢』第159巻5・6号

三平則夫(1994)「インドネシア」小島麗逸・藤崎成昭編『環境と開発：アジア「新成長圏」の課題』第4章、アジア経済研究所

協定収集及びインタビュー実施の自治体及び関係者の一覧

自治体

石川県(1998)
大阪府(1998)
京都府(1998)
埼玉県(1998)
滋賀県(1998)
東京都(1998)
千葉県(1998)
兵庫県(1998)
市原市(1998)(1999)
大阪市(1998)
川崎市(1998)
京都市(1998)
神戸市(1999)
千葉市(1998)
名古屋市(1998)
比企郡鳩山町(1998)
横浜市(1998)

環境庁(1996)計画局環境計画課資料

環境庁(1997)計画局環境計画課資料

環境庁(1998)環境企画調整課資料

英語文献

- Albrecht, J. (1999) "Climate Policy and Voluntary Instruments - A Search for the most Efficient Emission Trading Design", <http://www.akf.dk/cava/wp.htm>
- Anuradha, V. (1999) *Institutional and Economic Issues of Voluntary Approach to Pollution Abatement - An Indian Perspective*, Paper for presentation at the European Research Network on Voluntary Approaches CAVA workshop in August, Dublin
- Baumol, W. J. (1999) *On Free Riders, Coordinatd Pro-Social Voluntary Action and the Invisible Hand*, Paper for presentation at the European Research Network on Voluntary Approaches CAVA workshop in August, Dublin
- Bizer, K. (1999) "Voluntary Agreements: Cost-effective or a smokescreen for failure?", *Environmental Economics and Policy Studies* Vol.2, 147-165
- Borkey, P., and Leveque, F. (1998) *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union*. Working Party on Economic and Environmental Policy Integration Organisation for Economic Co-operation and Development ENV/EPOC/GEEI (98) 29/Final
- Cabugucira, M. F.M. (1999) "The Voluntary Agreements as an Environmental Policy Instrument" Paper prepared for the 2nd CAVA project call for papers
- Caillet, P. (1999) "VAs and democrtic representation at the European level" Paper for presentation at the European Research Network on Voluntary Approaches CAVA workshop in August, Copenhagen
- Carraro, C. and Siniscalco (1996) Voluntary Agreements in Environmental Policy : A theoretical appraisal, Chapter 4 in Xepapadeas, A (ed.) *Economic Policy for the Environment and Natural Resources : techniques for the management and control of pollution*, Edward Elgar : Cheltenham
- Carraro, C. and Leveque, F. (eds.) (1999) *Voluntary Approaches in Environmental Policy*. Fondazione Enrico Mattei Kluwer Academic Publishers : London
- Cavaliere, A. (1998) "Voluntary Agreements, Overcompliance and Environmental Reputation", Paper for presentation at the European Research Network on Voluntary Approaches CAVA
- Cherni, J.A., and Hession, M. (1999) "Autonomous Environmental Agreements between NGOs and Business - Social Change and Regulatory Consequences", Paper for presentation at the European Research Network on Voluntary Approaches CAVA workshop in August, Copenhagen
- The Confederation of Netherlands Industry and Employers VNO-NCW (1999) *Environmental Agreements in the Netherlands* : Amsterdam
- Dvorak, A., Lisa, A., and Sauer, P. (1999) "Voluntray Environemntal Agreements- Cases in the Czech Republic", CAVA Working Paper no. 99/10/11 <http://www.ensmp.fr/FR/CERNA/CERNA/Progeuropeens/CAVA/index.html>
- Environmental Impact Management Agency (BAPEDAL) Republic of Indonesia (1990) *PROKASIH Clean River Programme : Indonesia*

- Franke, J.F., and Waetzold, F. (1996) Voluntary Initiatives and public intervention: the regulation of eco-auditing, in Leveque, François ed. *Environmental Policy in Europe* : industry, competition and the policy process. Edward Elgar : Cheltenham
- Harashina, Y., and Morita, T. (1998) A Comparative Study on Environmental Policy Development Processes in the three East Asian Countries : Japan, Korea, and China, *Environmental Economics and Policy Studies* 1 : 39-67
- Hettage, H., Huq, M., Pargal, Sheoli, P. and Wheeler, D. (1996) Determinants of Pollution Abatement in Developing Countries : Evidence from South and Southeast Asia, *World Development*, Vol 24, No.12 pp.1891-1904
- Khana, M. and Damon, L. (date-unknown) EPAs Voluntary 33/50 Program : impact on toxic releases and economic performance of Firms
- Krarup, S. and Larsen, A. (1998) "Energy Efficiency through Voluntary Agreements", AKF, Denmark <http://www.akf.dk>
- Larsen, A., Krarup, S. and Kraemer, T.P. (1999) Proceedings : the 1999 ACEEE summer study on energy efficiency in buildings. August 23 - 28, 1998 Asilomar Conference Center, California
- Labatt, S., and Maclaren, V.W. (1998) "Voluntary Corporate Environmental Initiatives : a typology and preliminary investigation", *Environmental and Planning C: Government and Policy*, Vol.16. pp.191-209
- Mazurek, J. (1998) *The Use of Voluntary Agreements in the United States* : an initial survey. Working Party on Economic and Environmental Policy Integration Organisation for Economic Co-operation and Development ENV/EPOC/GEEI (98) 27/Final
- Maxwell, J. W., and Lyon, T. P. (1999) "What Caused US Voluntary Environmental Agreements?" Paper Submitted to the CAVA Workshop on the Design and Implementation of Voluntary Approaches
- Moffet, J., Bregba, F., and Stokoe, P. (1999) The Implications of Voluntary Codes of Conduct for Competition and Competitiveness Paper Submitted to the CAVA Workshop on the Design and Implementation of Voluntary Approaches
- Metropolitan Environment Improvement Program (date unknown) Japan's Experience in Urban Environmental Management, UNDP
- Mortensen, B. (1999) Voluntary Environmental Agreements in the EU Electricity Sector, Paper Submitted to the CAVA Workshop on the Design and Implementation of Voluntary Approaches
- Newman, J. (1997) "Policies and Measures for Common Action", OECD Working Paper 17 : Electricity Sector, Utility Voluntary Agreements to Reduce Greenhouse Gas Emissions, International Energy Agency, OECD Paris
- Nickum, J.E. (1998) "Environmental Governance in Asia and the Japanese Model: Economic Development and Societal Transformation in Asian Countries", (Research Series No.39) Institute of Asia-Pacific Studies

- O' Connor, D. (1994) *Managing the Environment with Rapid Industrialisation : lessons from the East Asian experience*. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development : Paris
- Pargal, S., Hettige, H., Singh, M, and Wheeler, D. (1997) Formal and Informal Regulation of Industrial Pollution: Comparative evidence from Indonesia and the United States, *The World Bank Economic Review*, Vol. 11 No. 3 pp. 433-450
- RietbergenH, M., Farla J., & Block,K. (1998) "Quantitative Evaluation of Voluntary Agreements on Energy Efficiency", Proceedings of the International Workshop on Industrial Energy Efficiency Policies: understanding success and failure, Utrecht 11-12 June 1998
- Segerson, K. and Miceli, T.J (1998) Voluntary Environmental Protection, *Journal of Environmental Economics and Management*, V 36, No.2, Sep.1998, pp.109 - 130
- Storey, M. (1997) "Voluntary Agreements with Industry - Annex I Expert Group on the United Nations Framework Convention on Climate Change", Working Paper No.8, Organisation for Economic Co-operation and Development OCDE/GD (97) 75
- Sauer, P., Dvorak, A., and Fiala, P. (1999) "An Alternative Approach to Negotiated Environmental Agreement", *CAVA Working Paper*, No.99/10/9 <http://www.akf.dk/cava/wp.htm>
- Tsuru, S., and Weidner, H eds. (1989) *Environmental Policy in Japan*. Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung Edition Sigma Rainer Bohn Verlag
- Tsutsumi, R. (1999) "The Nature of Voluntary Agreements in Japan", *CAVA Working Paper* No.99/10/8, <http://www.akf.dk/cava/wp.htm>
- Whiston, T. and Glachant, M. (1996) Voluntary Agreements between Industry and Government - the case of recycling regulations, in Leveque, François (ed.) *Environmental Policy in Europe : industry, competition and the policy process*. Edward Elgar : Cheltenham

JICA



LIE