

環境再生のまちづくりと費用負担

除 本 理 史

はじめに

「戦争と環境破壊の世紀」といわれる 20 世紀を経て、破壊された環境を復元・再生する動きが、いま世界に広がっている（宮本，1999，2006；永井ほか編著，2002；淡路監修，2006；磯野・除本編著，2006；宮本監修，2008）。海外では、イタリアのポー川流域での干拓地の湿地再生や、アメリカのフロリダ半島での蛇行状の川の再生のような大規模な自然再生、ドイツのフライブルク市ヴォーバン地区での軍事基地のエコ・シティへの再建などが進められ、日本でも大阪市西淀川区、尼崎市南部、倉敷市水島地区、川崎市南部、名古屋市南部で、大気汚染公害訴訟が和解解決した後に、公害病患者が被告企業からえた解決金（和解金）の一部を地域の環境再生のために拠出するという動きが広がっている。このうち、大阪・西淀川で環境再生の中心的な主体となっているのは、1996年に設立された（財）公害地域再生センター（愛称：あおぞら財団）である。これは、公害訴訟の原告たちが主体となって、「公害地域」の再生に向けた取り組みを推進していくために発足させた組織であり、このような新しいタイプの「まちづくり NPO」が誕生したことの意義は大きい。

あおぞら財団は、西淀川地域を中心とした地域再生プランを何人かの専門家たちによる協力も得て作成し、様々な提案を行いながら、地道な市民活動を積み上げてきた。例えば、深刻な公害被害によって破壊される以前の西淀川地域の「原風景」「原体験」に関する地元住民からの聞き取り調査を行ったり、あるいは、「まちづくりたんけん隊」による当該地域の「環境診断マップ」づくりを進め、それらに基づいて、地元の町会や工業団地協会などの協力も要請しつつ、足元からの地域再生に向けた積極的な提案活動が展開されてきた。さらに、西淀川地域での公害被害の実態についての詳細な歴史を記録し、関係資料の整理・保存を行い、後生の世代に正確に伝達・継承していくための取り組みも進められ、2006年3月には「西淀川・公害と環境資料館」（愛称：エコミュージズ）がオープンしている。また、引き続き公害被害による苦しみのなかで日々生活し、高齢化も進んできている公害病患者たちの「健康回復」や「生きがいづくり」といった地域保健ないし地域福祉の分野にまたがる活動も推進してきている。

同様に、大気汚染が深刻化した他の「公害地域」でも、様々な取り組みが進んでいる。倉敷市南部の水島地域では、水島地域環境再生財団が発足し、足元の地域環境調査が進められ、

八間川に清流を取り戻すための活動などが展開されてきた。尼崎では、「ひと・まち・赤とんぼセンター」が発足し、公害病患者たちの「健康回復」への切実なニーズに応える地域福祉のための新しい市民事業が模索されている（尾崎，2003）。

これらの取り組みにおいてめざされている環境再生は、環境政策の新たな柱ないし領域として、現在きわめて重要な課題となりつつある。環境負荷の低減など、従来からの「フロー対策」とは異なり、環境再生は「環境被害ストック」を対象とし、その除去・修復・復元・再生を進めるという点で、これまでにない意義を有するからである。この意味で、「環境再生政策」などと表現されることがあるが、これと並んで、「環境再生のまちづくり」という表現も用いられている。

本稿では、ますます重要性を増しつつある環境再生の取り組みについて、まずその意義と課題を概説する。また併せて、「環境再生のまちづくり」という表現が用いられてきた経緯と背景についても述べたい（第1節）。いうまでもなく、環境再生の取り組みを進めるためには各種の費用を必要とし、その負担の仕組みをいかにつくるかが、きわめて重要な理論的・政策的課題となる。そこで次に、いくつかの事例に基づいて費用負担の実態を明らかにするとともに、そこにおける若干の論点も併せて述べ、まとめにかえたい（第2節）。

1. 「環境再生のまちづくり」とは

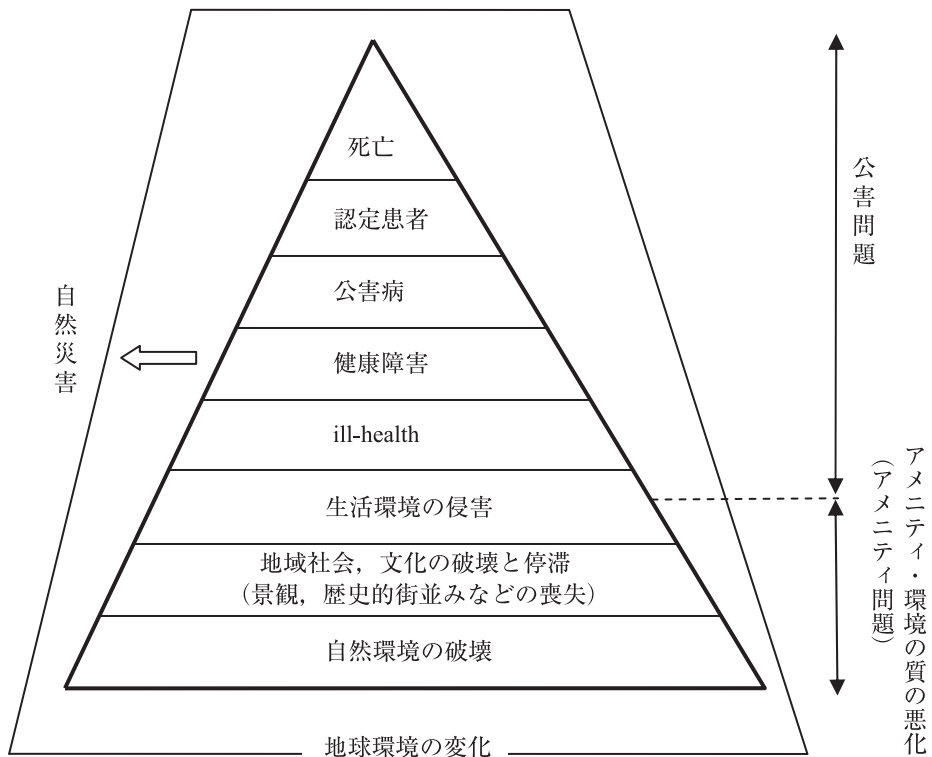
(1) 「環境再生」の意義と課題

環境再生のこれまでにない意義は、冒頭で述べたとおり、従来からの「フロー対策」とは異なって、「環境被害ストック」を対象とし、その除去・修復・復元・再生をめざすところにある。

「環境被害ストック」とは、環境被害の歴史的累積結果を意味する（磯野・除本編著，2006）。環境被害とは、図1に示すように、公害被害を頂点とし、自然環境や生態系の破壊を基底とする「ピラミッド構造」をなしている（宮本，2007）。頂点に位置し、四日市ぜん息などに典型的に示される公害被害は、飯島伸子の被害構造論に示されるように、生命・健康の破壊にとどまらず、被害者本人・家族の生活破壊、人格の変貌、および地域社会の人間関係の破壊をももたらしてきた。すなわち、公害被害は、本人・家族の生活（生活空間、生活時間、生活水準、人間関係、生活設計など）や人格のレベル、さらには地域環境・地域社会のレベルという広がりをもっている（飯島，1984）。したがって、「環境被害ストック」は、「ストック公害」といわれる土壌汚染等だけではなく、フローの汚染によって発生した健康被害の地域的集積・累積、さらには地域コミュニティあるいは地域社会の共同性の破壊などをも含む裾野の広いものとして捉えられる必要がある。

「環境被害ストック」への対策は、これまでの環境政策において第1の柱として位置づけ

図 1 環境被害の全体像



(出所)：宮本 (2007) p.111, 図 3-1。

られてきた「環境負荷の低減」,あるいは、近年、第2の柱として掲げられるようになってきた「(資源)循環」といった「フロー対策」だけにとどまらず、いわば「ストック対策」の独自な取り組みが環境保全のための各政策分野で求められてきているという現実的要請を背景としている(淡路,2006)。例えば、汚染防止の政策分野でいえば、これまでは各種の汚染物質や有害物質について、それぞれ遵守されるべき排出基準を定め、それらの基準内に「排出フロー」を抑え込むことによって「環境負荷の低減」をめざすという規制策がそれなりに積み上げられてきた。しかし、仮に基準内への「排出フロー」の抑制が守備よく達成されたとしても、他方で一定の「排出フロー」が継続し環境中に蓄積していくことになれば、いずれ「ストック汚染」が重大な問題となる可能性は否定できない。とくに日本の場合、戦前・戦後を通じて各種の公害や環境破壊が幾度も繰り返され、それにとまらぬ深刻な健康被害や自然破壊が全国各地に累積され、数多くの「環境被害ストック」を歴史的に抱え込んできたという経緯がある。このため今日、この種の課題への取り組みがいよいよ避けられなくなっているといえる。

海外の環境再生では、イタリアのポー川流域での湿地再生の事例のように、1970年代半ば

から自治体の政策の中に芽生えはじめて以降の長い歴史を有するものがある（井上，1999）。もちろん日本でも，環境再生政策の一部として位置づけられる施策が講じられてきた（宮本，1999；寺西・除本，2006）。例えば，すでに戦前から，石炭採掘による鉱害地の復旧が行われている。また戦後も，イタイイタイ病問題などを背景に，1970年のいわゆる「公害国会」で，農用地の土壤に含まれる特定有害物質により，「人の健康をそこなうおそれがある農畜産物が生産され，又は農作物等の生育が阻害されることを防止」することを目的とする「農用地土壤汚染防止法」が成立した。土壤汚染対策等の費用負担については，同国会で成立した「公害防止事業費事業者負担法」により，国または地方自治体が，浚渫事業，汚染農用地の客土事業，緩衝緑地造成事業等の公害防止事業を実施する場合に，それらの事業に関する公害について，事業者の事業活動が原因となると認められる程度に応じて，事業者に事業費の全部または一部を負担させることが定められた。さらに，「公害健康被害補償法」（公健法）が1973年に制定され，健康被害の事後的救済も行われてきている。

しかし，日本におけるこれらの対策は，「環境被害ストック」への抜本的な取り組みとしては，不十分であったといつてよい。イタリアのポー川流域の環境再生では，総合的な地域計画がめざされてきたが，日本では，きわめて限られた個別・分断的な施策が講じられてきたにとどまり，環境再生が本格的な政策領域とはなっていないのである。したがって日本でも，公害被害者や市民の環境再生に向けた取り組みを行政が受けとめ，積極的に政策理念として位置づけていくことが求められている。

では，「環境被害ストック」の除去・修復・復元・再生とは，具体的にどのような課題を含むのであろうか。たとえ破壊された環境だけが再生されたとしても，被害者の救済や，地域社会の共同性あるいはコミュニティの再生が進まなければ，「維持可能な社会」が実現しないことは明らかである。いいかえれば，維持可能性（サステナビリティ）は，環境の側面だけに限られるものではなく，経済あるいは社会の側面においても実現される必要があるのである。したがって，「環境被害ストック」への対処は，少なくとも次の3つの課題を包摂するものでなければならない。

第1は，環境破壊による被害者の救済である。前述した環境被害の「ピラミッド構造」の頂点に位置する被害者の救済は，環境再生の出発点である。これには，健康被害による収入の減少や，医療費支出の増加などに対する補償金の支払いといった金銭的なものだけでなく，精神的被害を回復し人々の誇りを取り戻すことなど，各種の被害を救済・回復していくという幅広い課題が含まれる。とくに水俣病のような深刻な公害被害者を多数生みだし，地域の「環境的な豊かさ」を徹底的に剥奪してきたケースにあっては，「長きにわたる被害者の人権侵害からの回復」という基本的な視点に基づくものでなければならない（原田，2006）。また，従来は被害者救済とは別に展開されてきた，福祉分野の施策なども視野に入れ，被害者の「生活の質」（QOL）の向上を目標とした制度間調整等を行う必要がある（磯野・除本

編著, 2006)。

第 2 に、破壊された環境が再生されなくてはならない。これは、自然環境だけではなく、まちなみなどの歴史的環境 (木原, 1982)、人工的環境の再生も含んでいる。具体的には、土壌浄化など汚染された環境の浄化、破壊された自然や都市景観の再生といった課題が挙げられる。

第 3 に、崩壊した地域社会の共同性、あるいはコミュニティが再生されなくてはならない。深刻な公害を経験してきた水俣では、このような課題が「もやい直し」という用語で表現されている。これは、水俣病事件を契機にバラバラになった市民の心をつなぎとめて、市民が共同で助け合いながら地域社会を支え、「まちづくり」を進めようという意味を込めた標語である (山田, 1999)。

以上 3 点が、「環境被害ストック」への対処において推進されなくてはならない課題である。

(2) 「環境再生を通じた地域再生」に向けて

しかしながら、環境再生の取り組みは、単に過去からの歴史的なツケの後始末、あるいは、その償いということにとどまるものではない。先の 20 世紀という時代が様々な公害・環境問題を引き起こし、それらのツケとして、各種の「環境被害ストック」という「不良資産」を累積させてきた世紀であったとするならば、今世紀には、それらの除去・修復・復元・再生への取り組みを着実に推進してだけでなく、将来世代のために、環境面における「良質資産」の形成をめざしていくことも重要な課題になっている。さらに、環境再生の取り組みは、足元の地域から内発的発展を進め、「維持可能な社会」(Sustainable Society) をめざすものである。これは今後、都市と農村を含む、すべての地域社会の豊かな発展を展望していく上で、共通の課題となりつつあるとあってよい。

したがって環境再生は、これまでの環境破壊の結果として累積させてきた、各種の「環境被害ストック」の除去・修復・復元・再生への取り組みを通じて、深刻な破壊や喪失を被ってきた人々の健康や自然を取り戻していくこと、そしてその上に、「環境的な豊かさ」(Environmental Wealth) の実現につながる農村、都市、地域経済、交通、あるいは市民が主体となった地域社会 (コミュニティ) の再生と創出をめざしていくことである。すなわち、「環境再生を通じた地域再生」のための総合的な取り組みを意味している (寺西・除本, 2006。なおこの点について「環境ストック」概念を用いて論じたものとして、清水, 2008 がある)。

以下では、「環境被害ストック」の除去・修復・復元・再生にとどまらない「環境再生を通じた地域再生」の課題について、より詳しく述べよう。

第 1 に、「環境再生を通じた地域再生」への取り組みにおいては、過去からの歴史的なツケの後始末にとどまらず、将来世代のために環境面における「良質資産」の形成をめざしていくことも重要な課題になっている。

例えば、自然保全の分野では、失われつつある日本独自の水田生態系や里山生態系の消極的な保護だけでなく、より積極的な生物多様性の保全と農村景観や農村文化の継承・発展に向けた取り組みが求められている。この点で注目される先進事例としては、琵琶湖の内湖再生や、長野県飯島町の自然共生農業などの取り組みが挙げられる（磯崎，2006）。また、兵庫県豊岡市でのコウノトリの野生復帰など、絶滅に瀕した野生動物を繁殖させ、絶滅した地域に再導入を図る事業も進められている（池田・菊地，2002；羽山，2006）。これらはいずれも、失われつつある自然生態系と生物多様性の回復・保全を通じて、将来世代に対して環境面での「良質資産」をより豊かな形で残していくための不可欠な取り組みだといえる。また、都市環境に関しても、より良質な「都市資産」の形成につながる新たなまちづくりへの転換が重要となっている。

第2に、環境再生は、足元の地域から「維持可能な社会」をめざす取り組みであり、地域社会の豊かな発展を展望していく上で、様々な地域に共通する重要課題となっている。従来からの公害被害によって疲弊させられてきた特定の「公害地域」においてのみならず、この間に構造的な疲弊化や衰退化が進みつつある日本の「鉱山地域」「農村地域」「工業地域」「都市地域」、さらには沖縄等に象徴されるような軍事基地に占拠されてきた「軍事地域」、あるいは、むつ小川原等を典型とするようなかつての地域開発の政策的失敗のツケを押しつけられてきた「開発失敗地域」なども含め、すべての地域社会において、まさに共通して取り組まれるべき課題となっている。

四日市や水俣などの「公害地域」では、被害者に対して補償を行うだけでなく、前述のとおり、被害者のQOL向上をめざす必要があり、それを支える人的ネットワーク（福祉コミュニティ）の形成が求められている。このことは、公害被害者の救済に関して、地域社会の共同性を再生し、あるいは新たに創出していく必要があることを示している。

また、環境再生を軸とした地域経済の再生も重要な課題である。例えば、遊休地・低未利用地が拡大している京浜などの大都市圏臨海工業地帯においては、自然海岸の回復、土壌・海水の浄化などの環境再生を進め、知識労働者を引きつけることなどを通じて地域経済を再生するという、総合的な環境再生計画が必要になっている（中村，2004；中村・佐無田，2006）。

（3）環境再生とまちづくり

冒頭でも述べたように、「環境再生政策」などととともに、とくに「公害地域」の取り組みでは「環境再生のまちづくり」という表現も使われるようになってきている（宗田ほか編著，2000；宮本監修，2008）。

大気汚染公害訴訟が提起された前述の各地の取り組みの中で、早い時期に「環境（の）再生」という表現が用いられた例として、前述のあおぞら財団による最初の年次報告書が挙げ

られる。大阪市西淀川区では、1996年に公害病患者らがあおぞら財団を設立し、環境再生に取り組んでいるが、1998年1月に発行された年次報告書では、事業の1つの柱として「安全な地域環境の再生に向けたプロジェクト」が掲げられている（公害地域再生センター、1998）。

また川崎では1998年10月、公害訴訟の原告団などの委託により日本環境会議の社会科学系の研究者を中心に組織された「かわさき環境プロジェクト21（KEP21）」の主催で、シンポジウム「環境再生とまちづくり」が開かれている（かわさき環境プロジェクト21編、2000；寺西、2002）。この川崎のシンポジウムは、「環境再生」と「まちづくり」という語が並列して用いられた例としては、かなり早い時期のものと思われる。そして、KEP21に参加した研究者の論文を含めて、『環境と公害』誌の28巻3号（1999年1月）では、特集「環境再生の地域計画」が編まれている。

ある事典によれば、「まちづくり」とは「地域住民が共同して、あるいは地方公共団体と協力して、自らが住み、生活している場を、地域にあった住みよい魅力あるものにしていく諸活動」と定義されている（都市計画用語研究会編著、2004）。この定義に見られるように、「まちづくり」の主体は地域住民である。また「まちづくり」という語は、ハード面の施設整備だけでなく、ソフトな活動をも含めて用いられる。

この意味で、「環境再生のまちづくり」という表現は、地域住民が主体であることを含意しているといつてよい。「環境再生政策」という表現では、行政が主体というイメージが強いため、とくに住民が主体となって環境再生を進めるといふ文脈では、「環境再生のまちづくり」という表現が好まれるものと推察される。

2. 費用負担をめぐる実態と若干の論点

環境再生の取り組みを進めるために、各種の費用を必要とすることはいうまでもない。したがって、費用負担の仕組みをいかにつくるかが、きわめて重要な理論的・政策的課題となる（寺西・除本、2006）。この問題に関して、鉱業による地盤沈下や土壌汚染などの「ストック公害」の対策、および大気汚染による健康被害の補償・救済を事例として取り上げ、その費用負担の実態とともに、若干の論点も併せて述べておきたい。

（1）「ストック公害」対策と費用負担

日本では、かつての石炭採掘にともなって生じた地表陥落による農地・家屋・道路等の沈下あるいは破損などの鉱害問題への対策として、戦前に福岡県が約2200ヘクタールの農地復旧計画を立て、400ヘクタール弱の農地復旧事業を行っている（福岡県鉱害対策連絡協議会編、1959）。その際の復旧事業費については、鉱業権者が4割分を負担し、残りは、国が4割分、県が2割分の財政負担を行っている（表1）。この背景には、1939年に鉱業法が改正され、

表1 福岡県の鉱害復旧費と負担比率

(単位：千円)

年度	農地	道路・河川等
1940	150	-
41	321	1,080
42	174	1,770
43	174	1,379
44	582	2,699
45	-	2,523
46	-	6,483
計	1,402	15,936
負担比率 (%)		
国	40	-
県	20	-
鉱業権者	40	100

(注) 1. 千円未満は切り捨て。

2. 農地は国・県補助金の交付を受けて復旧したもので、それ以外は不明。道路・河川等は、道路法・河川法等により、県に認可、許可、または届出のあったものに限られ、これらの手続きが不要の復旧分については不明。

(出所) 福岡県鉱害対策連絡協議会編 (1959) p.136 より作成。

鉱害に対する無過失賠償責任が採用されたことがある。

また、戦後になってからも、1947年度から49年度には、「行政措置」による復旧事業と「プール資金制度」による復旧事業が実施されている。このうち「行政措置」による復旧事業とは、1947年度、防災上緊急に復旧を必要とする土木箇所と、食糧増産に最も適当と認められる農地を対象に、国の災害復旧費による補助のもとに行われたものである。その際の費用負担比率は、土木箇所については国が66%、県・市町村が10%、鉱業権者が24%、農地については、国が36%、県が10%、鉱業権者が54%であった。また、「プール資金制度」による復旧事業とは、1948年度から49年度に実施された国、地方自治体、鉱業権者の費用負担による公共事業である。鉱業権者の費用負担は、石炭1トンあたり一定額の資金をプールしてまかなわれた。その際の費用負担比率は、土木事業については行政措置による復旧事業と同じであり、農地についても原則としてこれに準じた。

その後、1950年に「特別鉱害復旧臨時措置法」(特鉱法)が、1952年には「臨時石炭鉱害復旧法」(臨鉱法)が制定された。このうち、特鉱法は、太平洋戦争中、国の石炭増産の要請にもとづく乱掘によって生じた鉱害(特別鉱害)の復旧を目的とした臨時立法であったが(1958年3月末に失効)、このための費用については、家屋等の非公共物件を除き、公共事業については国と地方自治体が一部を負担し、残りを鉱業権者の納付金等による特別会計からまかなうこととされた。これによって、福岡県では、1950年度から58年度に約2000ヘクタ

表 2 農地・農業用施設の復旧事業費の負担比率（特鉱法，臨鉱法）
（単位：千円，カッコ内は％）

特鉱法（1950～57年度）		臨鉱法（1952～58年度のみ）	
国庫補助	2,985,044 (69.9)	国庫補助	907,819 (51.4)
自治体	427,143 (10.0)	県補助	186,098 (10.5)
特別会計	858,216 (20.1)	納付金	669,961 (38.0)
計	4,270,403 (100.0)	その他とも計	1,764,542 (100.0)

（注）特鉱法の数値は，全国の実績（1958年4月30日現在）。臨鉱法の数値は，福岡県のみで計画ベース。

（出所）福岡県鉱害対策連絡協議会編（1959）pp.643, 652-658より作成。

ールの農地が復旧されている。他方，臨鉱法では，特別鉱害以外の一般鉱害が対象とされ，その復旧費用については事業対象に応じて国や県の補助率が定められ，賠償義務のある鉱業権者の負担比率はそれぞれの復旧事業毎に異なっている。この臨鉱法による全国の農地復旧面積は，1952～57年度で約1300ヘクタールであった。表2は，こうした特鉱法および臨鉱法にもとづく農地・農業用施設に関する復旧事業費の負担比率を示したものである。

最後に，土壤汚染対策についても簡単に触れておこう。前述のとおり，日本では1970年に，「農用地土壤汚染防止法」と「公害防止事業費事業者負担法」が成立した。後者における「事業者」とは，当該公害防止事業にかかわる地域において，公害の原因となる事業活動を行い，または行うことが確実であると認められる者であり，公害防止事業には汚染農用地の客土事業等が含まれている。「公害防止事業費事業者負担法」は，いわゆる「ストック公害」の除去に対して「汚染者負担原則」（Polluter Pays Principle: PPP）を適用したという点では先駆的なものがあったといわれる。だが，実際には，事業者の負担を低率にとどめる運用がなされてきた。例えば，汚染農用地対策についてみると，1996年末までの累計で，「農用地土壤汚染防止法」に基づき対策地域に指定されたのは66地域，6260ha，このうち，「公害防止事業費事業者負担法」による土壤復元（客土事業等）は，1971年5月～96年度末に40件が実施され，この総事業費は合計846億円，そのうち事業者の負担割合は44.5％であった（吉田，1998）。

（2）大気汚染による健康被害の補償・救済と費用負担

大気汚染による公害被害については，公健法に基づいて，気管支ぜん息等の指定疾病の患者に対し，本人の申請に基づく行政認定によって，医療の現物給付等の補償給付や公害保健福祉事業が実施されてきた。表3は，これらの健康被害補償事業にかかわる費用負担を示したものである。ここでは，次の問題点を指摘することができよう。

第1点は，被害補償の内容に関して，医療の現物給付と金銭的給付が中心であり，健康被害に対する原状回復のための措置がきわめて限定されたものになっていることである。医療

表3 大気汚染公害による健康被害補償の費用負担（1999年度）
（単位：百万円，カッコ内は％）

	工場・事業場	自動車ユーザー	自動車メーカー	公費負担	計
補償給付費	61,499	15,375	—	—	76,873
公害保健福祉事業費	71	18	—	88	176
健康被害予防事業費	1,318	—	165	165	1,647
事務的経費	597	—	—	3,175	3,772
計	63,484 (77.0)	15,392 (18.7)	165 (0.2)	3,428 (4.2)	82,469 (100.0)

- (注) 1. 工場・事業場の負担は汚染負荷量賦課金，自動車ユーザーの負担は自動車重量税引当金による。
 2. 健康被害予防事業費の負担額は，工場・事業場，日本自動車工業会および国からの基金への拠出・出資比率で按分して算出した。
 3. 事務的経費は給付事務費および徴収事務費の合計。
 (出所) 環境庁および公害健康被害補償予防協会（ともに当時）の資料より作成。

の現物給付と金銭的給付の費用は，表の「補償給付費」であるが，これが全費用のうち主要な部分を占めてきた。健康被害に対する原状回復のための措置としては，公害保健福祉事業が重要であるが，その事業費はきわめて少額である。また同事業の内容も，転地療養，療養用具支給，家庭療養指導，その他と定められているが，実際には，あまり役だっていないのではないかと指摘もある。

第2点は，費用負担に関して，工場・事業場の負担が8割近くを占め，大気汚染の発生源の現状とは乖離していることである。周知のように，1970年代後半頃から，大気汚染の主な発生源は，従来の工場・事業場から自動車へと移行している。もちろん，公健法の制定当初は，工場・事業場が主な発生源であり，その当時からの補償対象者（認定患者）については工場・事業場の責任が大きいことは当然である。しかし例えば，患者の新規認定が打ち切られる5年前，1983年の時点での窒素酸化物（NOx）の発生源別比率でみると，すでに東京地域で自動車が69.1％，工場等が19.9％，大阪地域で自動車が51.2％，工場等が40.1％となっていたこと（環境庁公健法研究会編著，1988）等に照らせば，その後も工場・事業場の負担が8割近くを占めてきたことは問題である。今後，自動車排ガス汚染の関係主体による応分の費用負担のあり方について，真剣に検討すべきであろう。

この点について，東京大気汚染訴訟の和解が注目される。同訴訟は，2007年8月，全面的に和解解決したが，その結果，18歳以上の「未認定」患者に対する医療費助成制度が新たに創設され（2008年8月から実施），自動車メーカーは，その財源の一部（33億円）を負担し，また，原告に対して12億円の解決金を支払うことになった。解決に先立ち東京都の行った提案（2006年11月）では，医療費助成制度を少なくとも5年間は維持し，その財源（5年間で約200億円）については，国・東京都が3分の1ずつ，旧首都高速道路公団と自動車メーカーが6分の1ずつ負担することとされている。2007年6月の東京高裁第8民事部による和解

勧告では、排ガス規制の権限を有する国、道路管理者、および自動車使用による利益を享受してきた国民一般とともに、自動車メーカーが筆頭に挙げられ、排ガス汚染とその健康、生活環境への影響に関する「社会的責任」を負っている、とされた。これは、自動車メーカーを含む関係主体の公害被害への「責任ある関与」(Responsible Commitment)を指摘したものと見てよい(除本, 2007。この点について、より詳しくは、除本, 2009a)。

(3) 環境再生と「フローの社会化」

公害・環境問題をめぐる責任を明らかにし、それに基づく費用負担の仕組みをつくることは、現代の経済システムとの関係では、いかなる意味を持つであろうか。先回りして端的に結論をいうならば、これは「フローの社会化」を通じて、現代資本主義の変革を漸進的に押しすすめることにつながるであろう(除本, 2009b)。

2006年に亡くなった都留重人は、いち早く公害問題の重要性に注目した経済学者であり、1963年には宮本憲一らとともに学際的研究グループ「公害研究委員会」を組織し研究活動を行ってきたが、都留はかねてから、先進資本主義国における体制移行戦略として、「ストックの社会化」(生産手段の公有化)よりも、むしろ「フロー〔剰余生産物=サープラス〕の社会化」を通じた漸進的移行がきわめて重要になっていると論じてきた(都留, 1958, 1972, 1983, 2003)。「フローの社会化」とは、具体的には、税制や物価政策などを用いて、利潤の一部を計画当局が取得し、民生用インフラ整備や社会保障などの公共的目的に充当することを意味する。これは、資本主義体制下では利潤という形態をとるサープラスを「社会的ファンド」へと徐々に変更していくことである。

都留は、革新政党による政権獲得がなければ「フローの社会化」を通じた体制移行は成功しがたいと考えていた。とはいえ同時に、資本主義体制のもとでも「フローの社会化」を徐々に進め、体制変革に向けて「楔を打ちこむ」ことが可能であるとも述べている。革新政党が国政レベルで政権を獲得する以前の段階では、自治体レベルでの革新的政策や住民運動が「楔を打ちこむ」上で重要な役割を果たすとされる。

公害・環境問題の分野でも、利潤を私的資本の全面的支配にゆだねず、その一部を徐々に「社会化」していく端緒的な動きは現に進行しつつあると考えてよいのではないか。例えば、裁判を通じて企業の加害責任を明らかにし、公害被害者に対して損害賠償を行わせるといった手段も「フローの社会化」の端緒的形態と考えてよい。

ではなぜ、企業による公害被害の補償がいわば「社会的性格」を持つのか。補償金が、サープラスの一部をさしあたり被害者個人に引き渡すという形をとるとしても、それは賃金のような個人的所得とは異なることに注意しなければならない。前述のとおり、公害・環境被害は、被害者本人だけの問題ではなく、その家族、地域社会、地域環境にまで大きな影響を及ぼすのであり、いふならば「地域ぐるみ」の被害というべき特質を有しているからである。

環境再生のまちづくりと費用負担

日本の公害裁判においては、この特質を踏まえ、被害者の受けた個人的損害にとどまらず、「地域ぐるみ」の被害の総体を問題にする損害論（「包括請求論」）が展開されてきた（淡路，2002）。また、イタイイタイ病裁判での原告勝訴を受けて締結された誓約書・協定書（1972年）には、原告以外の健康被害および農業被害の賠償や、汚染土壌の復元事業における被告企業の費用負担などが盛り込まれている（畑，1994）。さらに、1990年代以降に和解解決してきた一連の大気汚染公害裁判では、加害企業から得た和解金の一部を、被害者原告らが環境再生のために拠出するという動きが広がっている。

これらの経緯は、公害訴訟が被害者個人への損害賠償を求めるとどまらず、公共的目的に資する性格を持つことを示している。したがって、以上のように日本の公害裁判を通じてもたらされたものは「フローの社会化」の一形態と考えてよいのであり、この意味からも注目されてよいであろう。

（付記）本稿は、2007～08年度の東京経済大学個人研究助成費（研究課題番号1B07-03，2B08-03）を受けた研究成果である。

引用文献

- 淡路剛久（2002）「公害裁判から環境再生へ」永井ほか編著（2002）所収。
- 淡路剛久（2006）「環境再生とサステイナブルな社会」淡路監修（2006）所収。
- 淡路剛久監修，寺西俊一・西村幸夫編（2006）『地域再生の環境学』東京大学出版会。
- 飯島伸子（1984）『環境問題と被害者運動』学文社（改訂版，1993年）。
- 池田啓・菊地直樹（2002）「コウノトリの野生復帰とその課題」『環境と公害』31巻4号。
- 磯崎博司（2006）「自然および農村環境の再生——日本の原風景の保全に向けて」淡路監修（2006）所収。
- 磯野弥生・除本理史編著（2006）『地域と環境政策——環境再生と「持続可能な社会」をめざして』勁草書房。
- 井上典子（1999）「イタリア，ポー・デルタ地域における環境再生型地域計画」『環境と公害』28巻3号。
- 尾崎寛直（2003）「公害被害者による環境保健活動とコミュニティ福祉——尼崎『センター赤とんぼ』の活動から」『環境と公害』32巻4号。
- かわさき環境プロジェクト21編（2000）『環境破壊から環境再生の世紀へ——かわさき環境プロジェクト21（KEP21）研究経過報告書』かわさき環境プロジェクト21。
- 環境庁公健法研究会編著（1988）『改正公健法ハンドブック』エネルギージャーナル社。
- 木原啓吉（1982）『歴史的環境——保存と再生』岩波新書。
- 公害地域再生センター（あおぞら財団）（1998）『あおぞら財団 年次報告書 Vol.1 —— 1996.9～1997.9』。
- 清水万由子（2008）「環境ストック概念を用いた公害地域再生の理論的検討——持続可能な地域発展に向けて」『環境社会学研究』14号。

- 都留重人 (1958) 「資本主義を変える道」中山伊知郎・東畑精一・大河内一男・名和統一・都留重人・長洲一二『資本主義は変わったか』東京出版。
- 都留重人 (1972) 『公害の政治経済学』岩波書店。
- 都留重人 (1983) 『体制変革の政治経済学』新評論。
- 都留重人 (2003) 『体制変革の展望』新日本出版社。
- 寺西俊一 (2002) 「環境再生の課題と展望——これからの政策提言に向けて」永井ほか編著 (2002) 所収。
- 寺西俊一・除本理史 (2006) 「環境再生を通じた地域再生——これからの課題と展望」淡路監修 (2006) 所収。
- 都市計画用語研究会編著 (2004) 『三訂 都市計画用語事典』ぎょうせい。
- 永井進・寺西俊一・除本理史編著 (2002) 『環境再生——川崎から公害地域の再生を考える』有斐閣。
- 中村剛治郎 (2004) 『地域政治経済学』有斐閣。
- 中村剛治郎・佐無田光 (2006) 「環境再生と地域経済の再生——ポスト工業化時代の大都市圏臨海部再生」淡路監修 (2006) 所収。
- 畑明郎 (1994) 『イタイイタイ病——発生源対策 22 年のあゆみ』実教出版。
- 羽山伸一 (2006) 「自然再生事業と再導入事業」淡路監修 (2006) 所収。
- 原田正純 (2006) 「水俣が抱える再生の困難——水俣病の歴史と現実から」淡路監修 (2006) 所収。
- 福岡県鉱害対策連絡協議会編 (1959) 『石炭と鉱害』福岡県鉱害対策連絡協議会。
- 宮本憲一 (1999) 『『環境の世紀』の公共政策』『環境と公害』28 卷 3 号。
- 宮本憲一 (2006) 『維持可能な社会に向かって——公害は終わっていない』岩波書店。
- 宮本憲一 (2007) 『環境経済学 (新版)』岩波書店 (旧版, 1989 年)。
- 宮本憲一監修, 遠藤宏一・岡田知弘・除本理史編著 (2008) 『環境再生のまちづくり——四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書房。
- 宗田好史・北元敏夫・神吉紀世子・あおぞら財団編著 (2000) 『都市に自然をとりもどす——市民参加ですすめる環境再生のまちづくり』学芸出版社。
- 山田忠昭 (1999) 『『もやい直し』の現状と問題点』『水俣病研究』1 号。
- 除本理史 (2007) 『環境被害の責任と費用負担』有斐閣。
- 除本理史 (2009a) 「自動車排ガス汚染をめぐる関係主体の責任——『応責原理』に基づく被害者救済制度に向けて』『環境と公害』38 卷 3 号。
- 除本理史 (2009b) 「『環境被害の責任と費用負担』に対する書評へのリプライ』『季刊経済理論』46 卷 1 号。
- 吉田文和 (1998) 『廃棄物と汚染の政治経済学』岩波書店。