

環境政策の経済的手段に関する政治経済学

—ドイツにおけるEU排出枠取引制度の導入過程に着目して—

スベン・ルドルフ*

(カッセル大学准教授・京都産業大学客員研究員)

朴 勝 俊**

(京都産業大学准教授)

1. はじめに

過去 10 年間、排出枠取引制度や環境税といった環境政策の経済的手段（以下、経済的手段）への関心が急速に高まっているが、これらは未だに導入例も少なく、十分に活用されているとは言えない。また米国の SO₂ 排出枠取引制度のような成功例を除けば、実現された経済的手段の多くが、政治過程をへて、経済的効率性と環境的実効性を著しく失ったことも事実である。その原因は後述のように、公共選択論によってある程度説明しうるが、それだけでは不十分であり、別の政治学的アプローチが求められている。

本稿では、第 2 節において、経済的手段に関する厚生経済学からの議論を要約したのち、第 3 節では伝統的な公共選択論に基づく推論を示す。第 4 節では、政策科学の手法を援用した新たなアプローチを提案する。第 5 節ではこのアプローチを用いて EU-ETS 実施に関するドイツの事例を分析する。第 6 節では、結果を要約し、政策形成過程の分析のあり方について述べる。

2. 環境政策手段の厚生経済学

厚生経済学においては、20 世紀初頭のピグーの提案以来、経済的手段に関する知見の蓄積がある。現実的に実施可能な措置として、デイルズは排出枠取引制度を提案し、ポーモルとオーツは排出税の導入を提案した (Dales 1968; Baumol and Oates 1971)。このいずれの主張も、ポーモルとオーツが彼らの論文の中で「基準・価格アプローチ」と呼ぶものに相当する。このアプローチではまず、「基準」として、環境への許容排出総量や、環境中の汚染物質の許容濃度等が、科学的・政策的に設定される。その次の「価格」については、排出税では基準を達成する税率へと調整する立法的手続きが必要であるが、排出枠取引は許

*1972 年ドイツ・カッセル生まれ。社会科学博士 (Dr. rer. pol.)、地球の友ドイツ (BUND) 経済・財政グループ参与。著書：*Handelbare Emissionslizenzen, Die politische Ökonomie eines umweltökonomischen Instruments in Theorie und Praxis*, Metropolis, Marburg, 2005.

**1974 年大阪生まれ。経済学博士。所属学会：環境経済・政策学会，日本経済政策学会ほか。著書：『環境税制改革の「二重の配当」』晃洋書房，2009 年。

容排出総量に見合った排出枠を発行し、取引を認めることで、排出枠の市場価格が自動的に決まる仕組みである。いずれも、排出者間の限界削減費用の均等化によって、基準を、社会的に最小の費用で達成する。経済的手段は経済全体にとっても個々の経済主体にとっても経済的に効率的であり、汚染者に対しては義務の遵守方法に関する柔軟性を与え、政府に対しては行政費用の節約をもたらす。また、いずれの手段も排出削減の技術開発に対して、継続的にインセンティブを与え続けることができる。つまり、厚生経済学の観点からは、経済的手段は直接規制よりも好ましいものであり、導入が推奨される。

3. 環境政策手段に関する公共選択論

厚生経済学からの提言にも関わらず、経済的手段の実現は困難である。これについて、経済学を政治の分析に応用した公共選択論によれば、経済的手法は他の政策手法に比べて政治的に優位とは言えず、税よりは排出枠取引が選好されると推論される。本節では、以下で、こうした結論に至る過程をフォローしよう。

公共選択論は、方法論的個人主義と合理的行動というミクロ経済学の規範的仮定に基づいて、民主主義・官僚制・利益団体の基本理論に依拠しつつ、現実の政策形成過程を演繹的に説明しようとする試みである。以下では、有権者、利益団体、官僚、政治家といった各アクターに関し、選好や利害、および力関係に関する現実的な仮定を与えた上で、典型的な公共選択論に基づく推論を行う¹⁾。

3.1 有権者の利害

有権者は公共財と私的財からの効用の最大化をはかる。その際、有権者にとって、環境政策は最重要課題ではないとする仮説は、二つの議論で支持される。第一に、合理的な投票者は、環境規制の負担の多くは現在世代に、利益の多くは将来世代に帰着するため、これを好まない。第二に、製品価格の上昇や失業といった現在の経済的費用は容易に把握できるが、将来の環境改善の便益に関する情報は入手しにくいいため、「合理的無知」が支配する。すなわち、合理的な有権者は十分な政策的情報を得るにはコストがかかり、総選挙における自らの一票の効果がわずかであると知っているので、環境政策の効果に関心をもたず、また経済的コストをもたらす環境規制の実施に反対しやすいのである。「合理的無知」の度合いは、政策手段の選択においていっそう強い。直接規制は、お金とは直接に関係のない義務づけを行い、その遵守を求めるものであるから、費用がかかるようには見えないのに対し、経済的手段は、排出枠市場価格や税率の形で価格シグナルを与えるので、たちどころにコストを意識させる（費用錯覚）。

結局、有権者にとっては、市場インセンティブを通じた経済的手段は、経済的コストを伴う効果不明瞭な手段であり、直接規制はコストのかからない実効的な手法とみなされるので、経済的手段は嫌われるのである。

3.2 利益団体の利害

環境政策においては、環境保護団体の影響力と、汚染者団体の影響力は、その方向性や現れ方が大きく異なる。

¹⁾この推論は、Kirchgässner and Schneider (2003); Oates and Portney (2003); Schneider and Volkert (1999); Rudolph (2005), Kap. 4等に基づく。

3.2.1 汚染者団体の利害

汚染者団体は既存企業の団体であり、利潤の最大化をはかる。個別の汚染者は、自身の対策コストが自身の経済的便益を上回るような環境政策を拒絶する。政策手段の選択に関しては、経済的手段を好むとは言えない。なぜなら、経済的手段の費用軽減効果は多くの企業に薄く広く帰着するのに対して、税や排出枠取引（オークション方式の場合）は直接規制と比べ、個々の企業の負担を激増させるとみられるためである。

税と排出枠取引との比較では以下のようなことが言えよう。汚染者個々の負担については、税は重い負担となるが、排出枠取引では初期配分時の無償配分も可能である²⁾。また、排出枠取引の場合には、有価で譲渡可能な「財産権」を獲得できる。さらに、既存排出者にだけ排出枠が無償配布される場合には、参入障壁の効果もある。成長志向の企業にとっては、排出量キャップは成長を阻害する制約となりうるが、総じて、税よりも排出枠取引の方が好ましいと考えられる。

3.2.2 環境保護団体の利害

環境保護団体は、環境の質の改善を目的とする。経済的手段は汚染者負担原則に合致し、その費用効率性は、与えられた目標を達成する費用の最小化だけでなく、与えられた資金での最大限の環境改善を意味するから、これを好む。また、削減技術の改善に対し持続的にインセンティブを与えるという性質も歓迎される。

手段の選択においては税よりも排出枠取引を選好する可能性が高い。確かに、環境保護団体は財産権としての排出権を汚染者に与えることには懐疑的であろう。しかし彼らは、排出枠取引において絶対量の上限を設定できることを、より好意的に評価するだろう。

3.2.3 汚染者団体および環境保護団体の影響力

通常、汚染者団体の方が環境保護団体よりも強い影響力があると仮定される。なぜなら、メンバーの数（企業数）が少なく均質で、フリーライドが比較的難しく、企業の利害は容易に組織化されるためである。また企業は、環境保護が経済を悪化させると主張し、失業や労働条件の悪化を恐れる労働者たちを味方につける。資金力も、内部の技術情報に裏付けられた交渉力も、汚染者団体の方が強い。しかも、企業は環境保護団体よりも、政治家や官僚との強いネットワークを有する。

こうして経済的手段は、強い汚染者団体には拒絶され、弱い環境保護団体の支持を得られるに過ぎない。経済的手段間の比較では、両方の利益団体にとって、税よりも（無償配分型の）排出枠取引の方が優位とみられる。

3.3 環境規制当局の利害

官僚の目的は、裁量的予算の最大化と、摩擦や面倒さの最小化である。

行政当局（官僚機構）には、規制の実施と、政治家による決定の準備の二つの役割がある。経済学的には、官僚と政治家の関係は情報の非対称性に特徴付けられる。官僚は裁量的行動の幅を広げ、政治家の意図に従わず、自分たちの利益のための行動をする傾向がある。他方、官僚と利益団体の情報の非対称性で

²⁾ グランドファザリング方式やベンチマーク方式がこれにあたる。前者は排出源の過去の排出量に基づく無償配分、後者は排出源を種別・規模別にグループ分けし、グループ内で技術水準を示す統一の尺度に基づいて無償配分することを言う（諸富・鮎川編著（2007），pp. 53-56）。

は、利益団体の方に分^{ぶん}があり、官僚は公式の命令を発する際にも利益団体の情報に依存する。

環境保護当局が環境政策を求めることは、彼らの存在意義からして明らかである。だが、必ずしも社会全体にとって効率的な環境政策を好むわけではない。予算最大化の観点からは、むしろ沢山の財源と人員、そして官僚特有の技術的知識を必要とし、行政的統制の度合いが強い直接規制を愛好する。税や排出枠オークションによって政府が得る収入を、官僚が使える保証はない。摩擦最小化の観点からは、官僚は彼らと直接関係するアクター（主に企業）の利害に配慮するであろう。従って、環境規制当局は、経済的手段に対して批判的な立場をとることになる。

税と排出枠取引の比較に移ろう。摩擦の最小化の観点からは、利益団体の選好に従って環境規制当局も排出枠取引を好むかもしれない。しかし、税の方が実施の面倒さが小さく、目標を達成しうる税率を設定する上で官僚特有の技術的知識が求められる可能性が高い。従って、官僚は、排出枠取引よりも税を愛好すると考えられる。

3.4 政治家の利害

政治家は再選のために努力し、得票率の最大化を意図した行動をとる。従って、前述のように有権者にとって重要でない限り、政治家にも環境政策を進めるインセンティブはない。

政策手段の選択について言えば、経済的手段はコストが排出枠価格や税率の形ではっきりと示されるため財政錯覚を作り出しにくく、政治家には好ましくない。他方、直接規制の場合には、排出量の上限値の設定や汚染除去技術の導入義務づけそれ自体が、成果としてアピールできるうえ、コストは見えにくい。また、経済的手段の効果が現れるのは遅い。政治家が単に得票数を最大化するだけでなく、官僚や利益団体の利害にも配慮するならば、政治家は経済的手段を一層敬遠するであろう。

税と排出枠取引の比較では、汚染者団体が税よりも排出枠取引の方を愛好するなら、政治家もそうするであろう。しかも、排出枠価格が事前に確定しない（無償配分型の）排出枠取引は、税に比べて財政錯覚を生じさせやすい。結局、政治家の選好に関して言えば、排出枠取引の方が税よりも優位にあるように思われる。

3.5 小括

公共選択論の示唆は、たとえ厚生経済学の観点から環境政策の経済的手段が好ましいとしても、これが政治的に実現される可能性は極めて小さいということである。仮に導入されるとすれば、各アクターの選好を考慮すれば、税よりも排出枠取引が選ばれるであろう。しかし、さまざまな骨抜きがなされ、好ましい性質が損なわれる懸念も大きい。

4. 環境政策分析の拡張について

4.1 政策科学からの概念の応用

公共選択論は、各アクターの利害と選好に関する妥当な仮説に基づいて、論理的に結論を導き出せる、強力な分析手法である。しかし、従来の、抽象的で静態的な公共選択論だけでは、現実の政策形成過程のダイナミズムを十分に解明することができず、一面的な説明と、浅慮な万能薬の提示という誤謬に陥りやすい。

ここで、他の政策科学において提唱される「政策の窓」や、「唱道連携」という概念が、公共選択論に依拠する分析をより豊かなものとするのに役立つであろう。

政策の窓 (policy window) のモデルにおいて、政策形成システムには、並行して流れる川のように「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」という相互に独立した3つの流れがあり、多様な参加者はそれぞれに「問題」、「政策案」、「政治」を投げ込む。ある時期に、ある問題と、政策案と、政治の3つが完全に結びついてパッケージとなり、この問題が政策アジェンダ上で高い優先順位を与えられる局面が訪れる。これが「政策の窓の開放」である。こうした結合は、自然に生じるだけでなく、政策企業家による意識的かつ積極的な行動の結果でもある (小島 2001)。

唱道連携 (Advocacy Coalition) とは、「特定の信念システム (基本的価値観, 因果的仮定および問題認識) を共有し、かなりの程度に調整のとれた活動を持続的に行ういろいろな地位・身分の人たちのグループを意味する」(宮川 2002, pp. 248)。つまり唱道連携には、政治家、官僚、団体利害代表者、研究者、市民活動家、ジャーナリストなど、帰属する集団や立場の違いにも関わらず、目的を共有する様々なアクターが同居する。社会経済状況などの外的事象の制約と変化に影響されながら、政策サブシステム内部で行われる政策志向学習を通じて、政策の変化が生じるとされる (大藪 2007, pp. 200-202)。

4.2 本稿で用いる帰納的アプローチ

イエニッケらは、上記のような政策科学上の概念を援用し、環境政策の形成過程に関する独自の分析手法を打ち出した (Jänicke, Kunig und Stitzel 2003)。本稿で用いる帰納的アプローチは、公共選択論を基盤としつつ、彼らの手法を環境政策手段の選択に着目したものへと拡張させたものである (図 1, Rudolph 2005)。

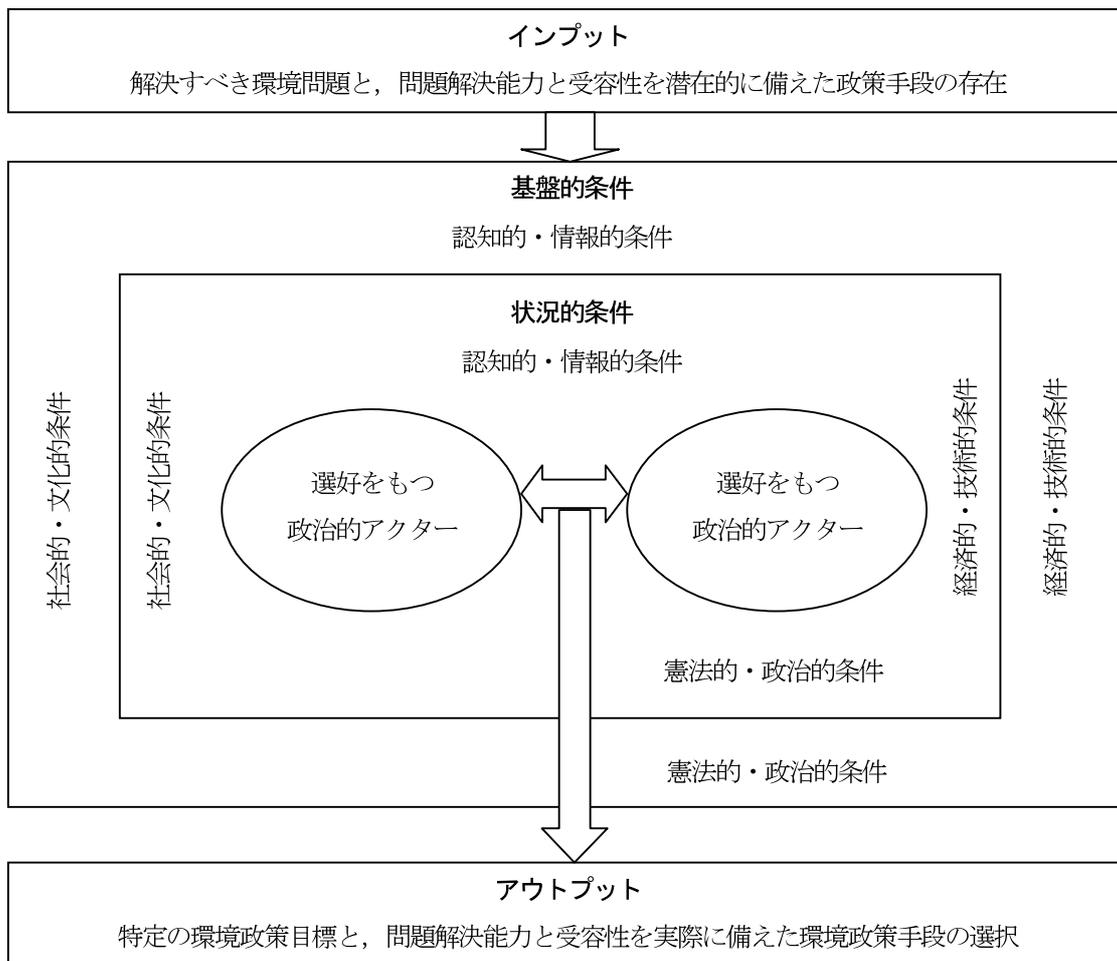
ここで、外的条件は、長期的に変化しにくい基盤的条件と、短期的に変化しやすい状況的条件に分類される。温暖化問題を例にそれぞれを説明しよう。まず、基盤的条件として、政府機関のあり方などの「憲法的・政治的条件」、経済体制や最新技術水準などの「経済的・技術的条件」、基本的価値観や態度などの「社会的・文化的条件」、人々の認知パターンや教育水準などの「認知的・情報的条件」が挙げられる。これらは、温暖化問題に関する科学的知識が蓄積され、情報や危機感が共有されたとしても、短期間で容易に変化するものではない。

それに対し、状況的条件に含まれる、選挙結果、政権与党の政策方針などの「憲法的・政治的条件」、景気や科学技術などの「経済的・技術的条件」、環境意識や世論などの「社会的・文化的条件」、知識状況やムードなどの「認知的・情報的条件」は、気候変動に関する権威ある機関のメッセージや、異常気象などの事件によって短期間で変化するものである。定義上、基盤的条件と状況的条件はともに、政治的アクターの行動選択肢を制約する枠組みとなるが、これらの外的条件そのものも、アクター間の相互依存的活動の結果として生成・消滅するものである (Nutzinger and Rudolph 2007)。

具体的には、文献調査に加え、主要なグループのキーパーソンに対するインタビューや、公開の議論の場での議論の状況を観察しつつ、帰納的な分析が行われる。

次節では、EU 排出枠取引制度 (EU-ETS) がドイツに適用されるプロセスに対し、このアプローチを適用して、公共選択論の説明力と、現実の政策形成過程のダイナミズムについて検討を加えたい。

図1 環境政策手段の選択に関する決定要因



5. ドイツの気候変動政策における政策措置の選択：EU-ETS の場合

1997年の京都議定書によって国際的な排出枠取引制度（京都メカニズム）が導入されたのを受けて、欧州委員会は2000年、EU排出枠取引制度（EU-ETS）を2005年に導入するとして緑書を発表、翌2001年には指令案を提出した。そして早くも2003年には拘束力をもつ指令が通過、EU全域³⁾でCO₂排出量の約45%をカバーする巨大な制度が誕生することになった（諸富・鮎川編著 2007, 第11章）。しかし、指令は加盟国のレベルで法律を可決し、排出枠の上限などの細目を決めて実施されねばならなかった。つまり、各加盟国においては、政治的交渉の余地があった。

ドイツにおいてEU-ETSが実施に至るまでを、2つの段階に分けることができる（Corbach 2007, S. 3）。第1段階は、2000年の、欧州委員会によるEU-ETSに関する緑書の発表から、2003年秋のEU指令成立までとし、第2段階をドイツの国内配分計画（NAP-I）の議論開始から関係省庁間の議論が行われた2004年の春までとする。

ところで、ドイツの削減目標としては、1990年を基準に、CO₂排出量を2005年までに25%削減する

³⁾EUの加盟国数は2004年より25か国、2007年より27か国である。

という「国家目標」と、温室効果ガスを第一約束期間（2008～2012年）に21%削減するという「京都議定書目標」の2つがあることに注意されたい。

また、EU-ETSをめぐる政治力学を理解する上で、環境税をめぐる経緯についても知っておく必要がある⁴⁾。90年代、北欧諸国やドイツなどの一部の加盟国においては、環境保護団体や環境政策当局は排出枠取引よりも環境税を強く選好し、税制改革の一環として環境税を位置づける環境税制改革が実施されていた。ドイツでは、1998年の政権交代をきっかけに1999年から「二重の配当論」に基づく独自の環境税制改革が実現した。しかしながら自由なモノ・サービスの移動を原則とし、国境税調整の認められないEU域内では、加盟国の単独実施は自国製品の競争力を損なう恐れが強く、限界があった。また、EU共通の環境税の導入は不可能に近かった。なぜならEUでは、財政案件の指令案の理事会採決は、国家主権に関わるものとして全会一致が必要なためである。1992年に提案されたEC共通炭素税指令は不成立となり、その後、加盟国のエネルギー税の調和を意図したEUエネルギー税指令が繰り返し提案されては否決されてきた。結局、東欧諸国のEU加盟を目前にして、2003年に全会一致により導入されたエネルギー最低税率は、低率にとどまった。これに対しEU-ETSの導入は環境案件とされ、特定多数決で可決されれば成立するものであった。こうして排出枠取引のみが現実的な選択肢と考えられるに至る。

5.1 ドイツの一般市民

1970年代以降、ドイツ市民の環境意識は、多少の変化はあるものの高い水準を保ってきた。2004年の世論調査において、解決すべき最重要の社会問題としての環境保護の順位は、雇用問題に次いで2位であった（UBA 2006）。1990年代から、気候変動に関する科学的知見が広く知られるようになったが、2000年頃からはハリケーンや熱波など異常な自然現象が頻繁に発生、2002年のエルベ川洪水の衝撃は特に大きかった。そのため第1段階においては、市民は厳格な温暖化対策の実施を強く求めた。しかし第2段階ではドイツの経済情勢が急激に悪化したため、気候変動政策は最重要課題の地位を追われた。

市民にとっては政策措置の選択は難しく、基本的な価値観に基づく判断が見られた。ドイツ市民の価値観に関する研究は、プロイセン時代以降の文化的伝統、つまり政府の問題解決能力に対する信頼、市場への懐疑、構造的保守主義、技術革新に対する悲観的態度を明らかにしている。従って、ドイツ人は環境問題を解決する第1の主体は政府であると考え、経済的手法に対しては懐疑的であり、どちらかと言えば直接規制を望む。加えて排出枠取引は、ドイツではいまだに昔のカトリック教会の「免罪符販売」になぞらえられ、評判が悪い（Rudolph 2005, S. 303）。

ドイツ市民の温暖化政策に対する影響力は総じて大きく、第1段階では首相に野心的な気候変動政策の実施を公約させた。他方で、環境税の行き詰まりと、ドイツ産業連盟（BDI）の自主的取り組みの失敗から、ドイツは2005年までの国家目標を達成できない危険性に直面していた。しかし、当時の経済的・社会的状況のなかで政府が世論の強い要求に応えるには、事実上、EU排出枠取引制度が唯一の解決策であった。これは、しばしば無視される、目標設定と制度選択の相互関係の好例である。しかしながら、第2段階では、深刻化する経済問題と、「温暖化対策は雇用を破壊する」とする産業界のキャンペーンによって、厳格なEU-ETSの実施に対する世論の風当たりは強くなった。

以上のように、公共選択論の推論とは異なり、ドイツの一般市民の排出枠取引実施に対する影響力は相対的に強く、また状況によって大きな振幅を見せた。

⁴⁾ 朴（2009）、第11章。

5.2 ドイツの利益団体

5.2.1 環境保護団体

1990年代の末までに、環境保護団体の間でも、活発な議論を通じて排出枠取引制度を支持するという合意が実現していた。EU-ETSのドイツ国内での実施の細目に対する厳しい要求も、環境保護団体が環境政策上の健全性を重視していたことを物語っている。

環境保護団体が総意としてEU-ETSを受け入れたのには、1990年代までの歴史が背景にある⁵⁾。ドイツの環境保護団体は、1970～1980年代の左翼的な「反対闘争」から戦略を改め、1990年代には政府や企業と協調するようになった。彼らは資本主義に対して懐疑的ではなくなり、経済学を修めた専門スタッフを雇用し、また主要な経済研究所との協力を深め、経済的手段に対する知識を蓄えた。彼らは90年代、排出枠取引よりも環境税制改革を強く支持し、その導入を求める運動の先頭にいた。やがて、EUレベルの環境税が困難を極める中で、米国における排出枠取引制度の成功例を学んだ。こうして2000年代初頭、環境保護団体が排出枠取引を受け入れるのは必然であった。

環境保護団体の政治的影響力は、あるときは強く、あるときは弱かった。第一段階では、実効性のある温暖化防止政策を求める世論の高まりで、環境保護団体の加入者の数も大幅に増加した⁶⁾。また、CO₂削減の国家目標があったおかげで、環境保護団体は強い政治的影響力を発揮できた。環境保護団体は、経済団体と比べても、温暖化防止目標や政策手段の選択において利害や意見が一致し、均質性が高かったことが強みであった。それに加えて、2001年に発足したドイツ環境省の「気候変動緩和のための排出枠取引に関するワーキンググループ」という、当時最も重要な議論と意志決定の場に、環境保護団体のメンバーが参加できた。資金は必ずしも十分ではなかったが、活動家個人の能力の高さと意思の強さ、環境行政に正式に関与できたことで、その弱点が克服された。こうして、経済団体の強固な抵抗にも関わらず、EUとドイツにおいて排出枠取引に関する法令が可決されるに至ったのである。

しかしながら第2段階では、経済状況の悪化によって気候変動問題の重要性は低下し、環境保護団体に対する世論の支持も弱まった。また、議論の場は上述の環境省のワーキンググループから、「次官級会合」へと移されたが、ここには、環境省と経済省の次官（最高位の官僚）の他、経済界の代表が参加したのみで、環境保護団体のメンバーは招かれることがなかった。

5.2.2 経済団体

環境保護団体と異なり、経済団体は実際には利害や立場の違いをはらんだ、均質性を欠いた集団である。日本経団連に対応するドイツ産業連盟（BDI）は、ドイツの様々な業界団体の連合会である。ここではエネルギー集約産業が関連する労働組合とともにEU-ETSに反対する強力な同盟を形成していた。しかし実のところ、第1段階では、彼らは特定の政策措置よりも温暖化防止そのものに異議を唱えていた。また、ドイツの産業界は自主的取り組みが優れた選択肢だと主張していたが、これは制裁がないため企業にとって好ましいという意味に過ぎなかった。拘束力があれば、排出枠取引よりも好ましい政策とは限らないのである。

歴史的に見ればドイツの産業界は、新たな政策手段の導入が迫ったとき、いつも代替手段の長所を強調してこれを拒否してきた。直接規制が主流であった1980年代には、ドイツの産業界は公害対策費用を削減するためとして経済的手段の活用を要求していた。環境税制改革について議論が深まった1990年代に

⁵⁾Reiche und Krebs (1999), S. 70 ff.

⁶⁾Jänicke, Kunig und Stitzel (2003), S. 93.

は、産業界は排出枠取引の方が優れているとして環境税に反対していた。そして、2003年夏にEU-ETSの導入が避けられなくなるや、彼らは戦略を変え、排出削減目標の緩和か、企業の遵守費用の軽減をもたらすような、法律上の詳細なルールに関する要求を発信するようになった。

2003年末、次官級会合での第1次国家初期配分計画（NAP-I）に関する議論のさなかに、産業界の同盟が崩壊した。これは環境省が、「排出枠の総量はドイツ産業連盟の2000年の自主的取り組みの目標水準で固定するため、一部企業に対して特別に割当量を増やせば、他の企業の割当量を減らすことになる」と宣言した結果、「内輪もめ」が発生したためである。

以上は反対派であるが、BPやShellなどの石油関連企業、および一部の金融サービス企業の中にはEU-ETSを支持し、環境保護団体に協力する企業もあった。彼らは、排出枠の売買において最大限の柔軟性を許容する形で、EU-ETSを実施するように求めた。

経済団体の政治的影響力は、第1段階と第2段階とで異なる⁷⁾。一見すれば、莫大な資金、潜在的な脅しの力、専門化された組織構造、保守政党の政治家や官僚との人脈、および労働組合を通じた社会民主党との関係によって、彼らの同盟は非常に頑強であったかに思われる。しかしながら、第1段階では、経済団体はEU-ETSを阻止することができなかった。経済団体は一枚岩ではなかった。反対派は、第1段階の拒否的姿勢により、EU-ETSの詳細設計を彼らに有利なものとする機会を放棄してしまった。それに対し賛成派は、一般市民や環境保護団体と、産業界との利害の調整役として振る舞うことによって、早くからEU-ETSの設計に対して影響力を発揮できたのである。

しかしながら、2003年にEU指令が正式に可決されてのち、経済問題と、議論の場が「次官級会合」に移ったことから、反対派が政治的基盤を固めていった。とはいえ、企業間の対立は残り、次官級会合は失敗した。

要約すれば、公共選択論の推論において、産業界の利害が環境保護団体のそれよりも優位に立っていると仮定することには、注意が必要なようだ。実際には、産業界は一枚岩ではなく、またその影響力はその時々状況に強く依存している。

5.3 科学者

公共選択論において多くの場合、科学者は独立した政治的アクター集団としては扱われない。しかしながら、ドイツでは早くから、自然科学者たちが連邦議会の気候変動調査委員会などで人為的気候変動の証拠を示すなど、政府に行動をせまる政治的圧力を生み出してきた（Enquête Kommission 1995）。

1990年代は、政府にとっても、環境経済学の知識を活用できる基盤が整ってきた時期である。大学では環境経済学の講座が設けられ、そこで教育を受けた人材が、後に、政府機関や民間の環境・経済関係の研究所に雇用された。1990年代のドイツにおいては、環境税の方が優勢であったが、研究者の間では、米国のSO₂排出許可証取引制度の実施直後の教訓が共有され、CO₂排出枠取引の設計に関する議論がなされてきた。

EU-ETSに関する具体的な議論においては、主に、民間の経済研究所の影響力が大きかった。一部の経済研究所（ライン・ヴェストファーレン経済研究所 [RWI] など）は産業界の反対勢力の議論を代弁し、他の研究所（ドイツ経済研究所 [DIW] など）は環境保護団体を学問的にサポートした。こうして、立場の違いはあったが、科学者たちは新しい環境政策をめぐる議論の土台づくりに、重要な役割を果たしたのである。

⁷⁾Rudolph (2005), S. 335 ff.

5.4 環境関連行政機関

ドイツでは、連邦環境自然保護原子力安全省(環境省=BMU)が、EU-ETSの実施に責任を負っている。インタビューで分かったことだが、環境省の官僚はドイツの他の省庁の官僚と比べても特に「使命に忠実」で、環境の質の改善を目指して職務に取り組んでいる。

政策手段の選択に関する選好は、同じ大気環境に関係する組織といえども、公害防止課と温暖化防止課の間で区別してとらえる必要がある⁸⁾。公害防止課の職員は、法学・自然科学・工学を修めた人々が占めており、経済的知識に乏しかった。そのため、経済的手段には懐疑的であったが、EU-ETSに明確に反対の声を上げるようなことはなかった。

それに対して温暖化防止課は、経済学を修めた若いスタッフに恵まれており、EU-ETSの導入を強く後押しした。そして、環境的利害と経済的利害を調和させる立場から、政策決定者に重要な助言を与えた。制度の詳細については、行政的介入を最小化し、必要な業務を可能な限り民間部門にゆだねることができるよう、比較的単純な制度を求めた。

知識の上で優位に立っていた温暖化防止課は、ディスカッションペーパーや提案書を準備し、上述の「排出枠取引ワーキンググループ」を主導して、強い政治的影響力を発揮した。彼らは排出枠取引に関して、政治家や経済省をしのぐ知識を持つに至った。こうして、2003年秋に議論の場が次官級会合に移り、環境保護団体の影響力が最小化された後でも、環境省が設定した割当方式に対し、産業団体は満足な巻き返しができなかった。

結論として、3.3節で示した公共選択論の推論は、現実とは乖離していると言えよう。彼らは、EU-ETSを成功裏に実施するために、産業団体と環境保護団体の利害調整に尽力したのである。

5.5 議員と大臣

政治家の行動は彼らの従来からの支持者に強く依存するため、分析においては主要政党ごと、また関係大臣ごとの、詳細な区別が必要であろう。

社会民主党(SPD)の中では、2種類の議論がみられた。SPDの環境派は、連立政権の主な公約の一つである国家目標ないし京都議定書目標の達成を重視した。彼らは排出枠取引の実効性と効率性を認め、また当時の状況下で「最後の手段」であることを認識していた。ただし雇用問題は重要であり、特に重要な支持基盤である石炭部門の労働者への配慮から、石炭利用が制約されることが懸念された。SPDの環境派による制度設計の詳細案は、環境と雇用の妥協の産物であった。他方、SPDの守旧派は雇用問題に専念しており、EU-ETSの議論には進んで参加しようとしなかった。第2段階においては、首相と経済・労働団体が排出枠取引の厳格化に反対したが、これに対しては支持と不支持が交錯した。排出枠取引法案に対する連邦議会の採決(2004年3月10日)においては、SPD議員は全員一致でEU-ETSに賛成票を投じた⁹⁾。

緑の党の意見は、環境保護団体とほとんど同一であった。政党の基本的イデオロギーに従い、昔からの環境志向の支持者の期待にこたえていた。それに加え、この党は1980年代の反対政党から、21世紀の連立政権の一翼を担う現実主義政党へと脱皮を遂げていた。議会の採決では、緑の党議員は全員一致で賛成票を投じた。

保守党(キリスト教民主/社会同盟, CDU/CSU)は産業界寄りであり、EU-ETS反対の立場をとった。その主な理由は、緑の党から環境志向の支持者を奪い取るのが不可能と思われたからである。彼らは、

⁸⁾Rudolph (2005), S. 359 ff.

⁹⁾以下、各政党の投票行動についてはRudolph (2005), S. 366 ffを参照。

経済的手法に関する理論武装を怠った。時には産業界の反対派の意見書をそのまま引き写すこともあった。議会の採決では、CDU/CSUは全会一致でEU-ETSに反対票を投じた。

自由主義政党である自由民主党（FDP）は、排出枠取引制度を現代的な政策手段として歓迎したが、同時に連立政権の提案をあまりに官僚主義的だと批判した。FDPの重要な狙いは、EU-ETSが導入された場合には、ドイツ環境税制改革の廃止を迫り、減税政党としてのブランドイメージを確立することであった。しかし、保守党と同様にFDPも、戦略的誤りからEU-ETSの詳細に関しては情報収集が遅れてしまった。FDPの内部では、市場主義に基づくEU-ETS賛成論と、産業界に与したEU-ETS反対論の矛盾を解決できず、議会採決を棄権した。

とはいえ、大部分の議論が議会ではなく行政機関が準備した場（環境省の排出枠取引ワーキンググループ、次官級会合、関係大臣会談）で行われたため、政党の影響力は小さかった。2004年早春の意志決定の最終段階で最も影響力を発揮した政治家は、シュレーダー首相、トリティーン環境大臣、クレメント経済労働大臣という、3人の閣僚のみであった。

将来のエネルギー政策に関する省庁間の対立は、2003年に環境省が再生可能エネルギーの役割を強調する内部文書を出し、他方で経済労働省が石炭活用を主張する提案を行ったことから、すでに始まっていた。2004年1月29日に環境省が、経済労働省の承認を経ずしてドイツ第1次初期配分計画（NAP-I）の提案を公表し、排出キャップの水準を産業界の2000年自主的取り組みの約束の水準に定めてしまったことにより、トリティーン環境大臣（緑の党）と、経済界寄りの立場を明確にするクレメント経済労働大臣（SPD）の間に大きな対立が生じた。

シュレーダー首相が介入したのは、2004年3月末になってのことである。2002年には、エルベ川洪水による一般市民の関心の高まりにより、首相は選挙戦でもヨハネスブルクの温暖化防止サミットにおいても、温暖化対策を強化すると約束していた。しかし第2段階では経済的苦境の中、首相は反対派の立場に立つ。シュレーダー氏は1998年の選挙戦で、失業対策に全力を尽くすと公約していた。その実現のために彼が、経済労働省という重要な役所のトップに据えたクレメント氏は、2004年の初頭、首相に対して内々に、EU-ETSによってドイツの産業界に過大な負担が生じるようなら辞任すると告げた。こうして、2004年3月29日の夜、首相、副首相、環境大臣そして経済労働大臣が5時間の会議を終えた後、ドイツNAP-Iの最終案はクレメント氏の要求と非常に近いものとなったという。

まとめれば、政治家の利害は政党のイデオロギー、昔からの支持者、キャンペーン戦略、政策領域に対する政治家の責任感に依存していることが分かる。しかし、経済状況や、環境問題の顕在性、以前に行った政治的約束も大きな役割を果たしている。政治家は通常、排出枠取引を拒否するという公共選択論の推論は妥当ではない。

5.6 政治システムのアウトプットとしてのNAP-I最終案

ドイツのNAP-Iのマクロ計画は、国家目標やドイツ産業界の目標に比べても、相対的にゆるい京都議定書目標を反映したものであり、環境保護団体の要求は無視された（Deutscher Bundestag 2004）。総排出量が民生、運輸、工業に割り振られた後、エネルギー集約産業と電力産業からなる排出枠取引対象部門は、2005～2007年の第1取引期間における排出量を2000～2002年水準と比べて0.4%削減することとなったが、環境保護団体の要求は3.4%の削減であった。その結果、より大きな削減が民生・運輸部門で必要となった。

ミクロ計画においては、新規排出源に対する燃料別ベンチマークが採用されたが、この方法は石炭から

天然ガスへの燃料転換を妨げ、昔ながらの石炭産業の利益を保護するものであった。新規排出源は、参入者のための取り置き排出枠から無償で排出枠を割り当てられたが、この取り置き枠は環境省が要求した量の3分の1に過ぎず、既存の工場・発電所に有利な規定であった。あまりに古く非効率な発電所を近代化すべく、強いインセンティブを与えるよう設定された特別罰則も、最も古いプラントでさえ効率性の判断基準を満たすという実効性のないものであった。早期行動を行った者が追加排出枠を受けるための基準は環境省の提案よりも緩かったが、早期行動のための取り置き枠は環境省提案の3倍であった。セメント製造等の製造工程に関連する排出は、削減要求を免れたうえ、このための取り置き枠は環境省要求の2倍となった。さらには、環境保護団体が強く反対していた脱原発のための補償も導入された。他方で、効率の良いコージェネ発電所に対する特別排出枠は、環境省要求の4分の3に過ぎなかった。

まとめれば、NAP-Iの議論をめぐる第2段階では、EU-ETSの実効性を大幅に弱めようとする産業界の利害が勝利したと言える。なお、同様の事態は他の多くの加盟国にも見られたため、その後、2013年以降の排出枠の初期配分は欧州委員会主導で、原則としてオークション方式で行われることとされた。

6. 結論

本稿では、ドイツの事例を独自の手法で分析し、典型的な公共選択論の推論を批判的に検討した。

まず、公共選択論の示唆するような、政治的アクターの利害・利己心に基づく行動や、一般市民の合理的無知、各政党による支持者への配慮など、公共選択論の一部の仮定や推論は、妥当性が確認できた。

しかしながら、経済団体が一枚岩ではなかったこと、それに対し環境保護団体の方が均質性と専門性が高いケースも見られたこと、利益団体の垣根を越えて利害を一致させたアクターの連携が形成されたこと、科学者の役割、使命に忠実に職務に取り組む環境省の官僚の存在など、従来の公共選択論の推論から乖離した事実が明らかにされた。これは、その時々状況に応じて各アクターの選好やアクター間の力関係が変化するため、および、歴史的経緯や文化的・認知的・政治的条件に応じて環境政策手段の選択も制約を受けるためである。

環境税も排出枠取引も、気候変動問題が台頭するはるか以前から経済学者たちによって提示されてきた政策案であった。温暖化問題への関心の高まりの中、EUにおいて排出枠取引こそが最後の現実的な手段とみなされるに至ったのは、EU共通炭素税の全会一致原則による挫折という要素が大きい。第1期においてEU-ETSに関するEU指令やドイツ国内法が採択されるに至ったのは、公式の削減目標の達成への不安、衝撃的な異常気象に伴う気候変動問題への関心の高まり、環境政党の躍進、経済的手段の有効性と経済効果に関する知識普及、議論の場の設定などの条件がかみ合って、いわば「政策の窓」が開かれたためと言える。しかし、景気の悪化にともない状況は変化し、第2期には産業界の利害が優勢となって、実際のNAP-Iは相当に骨抜きにされた。これについては、失業対策に注力するという首相の過去の選挙公約も重要な伏線となっていたのである。

公共選択論は、環境政策の形成過程を分析するための貴重な第一歩であるが、それだけでは不十分である。経済学的な仮定に基づく演繹的な推論と、政策科学の諸手法を援用した帰納的な分析を結びつけた政治経済学的アプローチによって、いっそう豊かな知見を得ることができる。これによって、現実から乖離した説明や、浅慮な万能薬の提示に終始することなく、環境政策の経済的手段の環境政策上の実効性、経済的な効率性、政治的な実現可能性を高めることができるのである。ただし本稿は、その事を示す1つの事例を提供したに過ぎず、他の国や地域、時代における様々な事例の収集と比較が、今後の課題となる。

参考文献

- Baumol, W. J. and W. E. Oates (1971) ‘The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment’ *Swedish Journal of Economics*, No. 73, pp 42-54.
- Corbach, M. (2007) *Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel*, Stuttgart.
- Dales, J. H. (1968) ‘Land, Water, and Ownership’ *Canadian Journal of Economics*, No. 1, pp. 791-804
- Deutscher Bundestag (2004) *Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-2007 (Zuteilungsgesetz 2007-ZuG 2007)*, Berlin.
- Enquête Kommission (1995) *Mehr Zukunft für die Erde-Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz*, Bonn.
- Jänicke, M. and P. Kunig and M. Stitzel (2003) *Umweltpolitik-Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*, Bonn.
- Kirchgässner, G. and F. Schneider (2003) “On the Political Economy of Environmental Policy” *Public Choice* 115 (3), pp. 369-396.
- Nutzinger, H. G. and S. Rudolph (2007) ‘Mediating between Political and Economic Science by Societal Order Parameters—The Case of Environmental Policy Instrument Choice’ in A. Paiva (ed.), *Sob o Signo de Hórus-Homenagem a Eduardo de Sousa Ferreira*, Lisboa, pp. 171-97.
- Oates, W. and P. R. Portney (2003) ‘The Political Economy of Environmental Policy’ in K. G. Mäler and J. R. Vincent (eds), *Handbook of Environmental Economics: Environmental Degradation and institutional Response*, Amsterdam, pp. 325-353.
- Reiche, D. and C. Krebs, *Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform: Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas*, Frankfurt.
- Rudolph, S. (2005) *Handelbare Emissionslizenzen: Die Politische Ökonomie eines umweltökonomischen Instruments in Theorie und Praxis*, Metropolis, Marburg.
- Schneider, F. and J. Volkert (1999) ‘No chance for incentive-oriented environmental policies in representative democracies? A Public Choice Analysis’ *Ecological Economics*, Vol. 31, No. 1, pp. 123-138.
- UBA (2006) *Umweltbewusstsein in Deutschland 2006—Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*, Berlin.
- 大藪俊志 (2007) 「政策過程分析モデル」所収：縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』（第9章），成文堂
- 小島廣光 (2001) 「問題・政策・政治の流れと政策の窓：NPO法の立法過程の分析に向けて」所収：北海道大学大学院経済学研究科『経済学研究』51 (3), pp. 31-84
- 朴 勝俊 (2009) 『環境税制改革の「二重の配当」』晃洋書房
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門 (第2版)』東洋経済新報社
- 諸富徹・鮎川ゆりか編著 (2007) 『脱炭素社会と排出量取引』日本評論社