

## IV 海外だより

### イギリスにおける環境問題と政治状況

日本生命ロンドン事務所 田中 良匡

#### 1. はじめに

最近、地球環境保全運動が全世界的な潮流として注目を集めてきている。'89年に入って、3月のハーグ首脳会議を皮切りに、国際機関主催会議をはじめ各種会議が相次いで開催されている。特に欧州では、6月の欧州議会選挙における環境保全派（虹グループ）の大躍進に代表される様に、環境問題への関心が急速に高まっている。

本稿では、イギリスにおける環境問題と政策及びこれらの政治状況への影響を報告する。

#### 2. 環境問題とその対応策

##### 1) 環境問題

環境問題は、その規模・態様によって、地球規模の問題から地域内の問題、又、顕在化した問題と潜在的な脅威等多種多様である。

現在注目を集める主要な環境問題として、次のものを挙げるのが一般的である。①グリーンハウス効果、②酸性雨問題、③オゾン層破壊問題、④水質汚濁・海洋汚染問題、⑤廃棄物処理問題、⑥騒音公害、⑦食物の中に残留する化学物質である。これらからも明らかな様に現在の議論は主として、既存の国境という枠組みを越えた環境問題を大きくクローズアップする傾向にある。

##### 2) 環境問題への対応策

このような環境問題に対するアプローチは、問題の複雑性・多岐性及び多数当事者国間の利害調整が必要となることから、民間レベルよりも政府及び国際機関主導のアプローチにならざるを得ない。

##### ①環境政策の目標

'72年のローマ・クラブによる『成長の限界』に代表される様に、'70年代は環境資源に関する悲観的な見通しが強まった。その中で「経済成長か環境資源か」という対立的なトレード・オフの関係が注視され、反経済成長的な姿勢が環境主義の特徴とされた。現在、このような悲観的な見通しは短期的には否定されてきていると言えよう。

むしろ一人当りのGNPの上昇率でみた経済成長率等を経済成長の指標とするのではなく、環境資源の観点これをこれに加味すべきであるとする経済成長論が出されてきている。『持続的開発』という概念である。

この『持続的開発』という概念は「環境と開発に関する世界委員会（国連環境特別委員会）」による最終報告書（ブルントラント報告書、'87年）によれば、次の通り定義されている。

「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損うことなく、現在の世代の欲求を満たすことであり、環境資源基盤の保全・持続・拡充を図り、これを新たな経済成長につなげるものである。」

この概念は、国際会議等で多く用いられており、環境政策の基本目標となるものとして全世界的に認識されつつある。

## ②予防的政策

英パタン環境相の特別顧問であるピアス教授は、「地球環境問題に関する明確な科学的立証がなく、その予測の困難な現段階においても、将来における環境リスクを増大させない為には、即ち『持続的開発』の為には予防的政策が必要である」旨主張している（共編著書『グリーン経済への青写真』）。

ここに述べられている予防的政策は対症療法的政策と対比される概念であり、その差異については表-1の様整理される。

表-1 環境政策決定に影響を与える要因

|                        | 有利な点    |       |
|------------------------|---------|-------|
|                        | 対症療法的政策 | 予防的政策 |
| 時間選好説（将来の負担が現在の負担より軽い） | ○       | ×     |
| 情報入手の遅れと負担効率           | ○       | ×     |
| 損失の進行度とコスト             | ×       | ○     |
| 不確実性と危険回避戦略            | ×       | ○     |
| 不可逆な損失に対して             | ×       | ○     |
| 『持続的開発』                | ×       | ○     |

（出典『グリーン経済への青写真』）

この予防的政策を遂行するにあたっては、『持続的開発』の基本目標そのものに対する人々の問題意識・危機意識が確立され、合意を得るというプロセスが不可避であ

るとされている。この点、表-2、3でみられる様に、EC諸国においては、かなりの程度の合意が形成されてきている。

表-2 今日のECの重要な政治的問題  
有権者意識調査(1988年) (%)

|   |      |    |   |       |    |
|---|------|----|---|-------|----|
| 1 | 失業問題 | 98 | 5 | 農産物余剰 | 70 |
| 2 | 環境問題 | 93 | 6 | 統一市場  | 63 |
| 3 | 物価安定 | 90 | 7 | 政治的統一 | 57 |
| 4 | 軍縮問題 | 85 | 8 | トルコ加盟 | 27 |

(出典：ユーロバロメーター誌1988年12月号)

表-3 EC内の「環境か成長か」意識調査  
(1986年) (%)

| 国名   | 経済成長<br>が第一義 | どちらか<br>一方 | 環境保全<br>が不可欠 | 不明 |
|------|--------------|------------|--------------|----|
| EC全体 | 9            | 32         | 50           | 9  |
| 西独   | 3            | 41         | 50           | 6  |
| フランス | 11           | 29         | 56           | 4  |
| イタリア | 6            | 32         | 55           | 7  |
| オランダ | 9            | 40         | 45           | 6  |
| イギリス | 11           | 32         | 48           | 9  |
| スペイン | 12           | 17         | 47           | 24 |

(出典：EC)

### ③具体的政策手段

次に、具体的政策手段について述べるが、環境問題の歴史は比較的新しい為、決定的な手段として確立したものは未だない。

- i) 「命令と管理」……最も古い手段であり、政治的コストも低い。しかし、企業等にとっては、汚染の上限ではなく、下限を定めたものになりがちで、基準を上回る水準に達すれば、より汚染を少なくする投資のインセンティブを失う点が難点である。
- ii) 汚染者負担の原則……汚染の原因を作る者に課徴金や税金をかけるとする法規制。メリットは「命令と管理」と同様抑制効果を生むことである。経済学で言う外部効果を用い、価格への転嫁という形での経済的負担をさせることにより汚染の抑制を狙っている。これによる歳入は他の汚染防止策に利用することが可能であり、価格差→消費減というサイクルを生むことで汚染者側での防止の為の投資インセンティブを生むことにもなる。しかし、経済効果を発揮できる反面、特に税の賦課により状況によってはインフレを発生させる要因となりうる点が懸念されている。税賦課については、課税水準に格差をつけることで価格格差をつけ、政策意図を消費者に知らせ、より汚染の小さい製品への移行を促進することも可能である(例：イギリス等の無鉛と有鉛ガソリンの税金格差。各国の体系については表-4参照)。

表-4 課徴金・税金体系（1988年）

| 国名     | 汚染 |   |     |    | 負担者 |     | 税水準<br>格差 | 免許<br>登録税 |
|--------|----|---|-----|----|-----|-----|-----------|-----------|
|        | 大気 | 水 | 廃棄物 | 騒音 | 汚染者 | 消費者 |           |           |
| フランス   | ○  | ○ |     | ○  | ○   | ○   |           |           |
| 西独     |    | ○ |     | ○  | ○   | ○   | ○         | ○         |
| 日本     | ○  |   |     | ○  |     |     |           |           |
| オランダ   |    | ○ | ○   | ○  | ○   | ○   | ○         | ○         |
| スウェーデン |    |   |     |    | ○   | ○   | ○         | ○         |
| イギリス   |    |   |     | ○  | ○   |     | ○         | ○         |
| アメリカ   |    |   | ○   | ○  | ○   | ○   |           |           |

(出典: OECD)

iii) 汚染の権利の売買……許可された汚染数量の範囲内で、“汚染できる権利”を売買可能とした制度。汚染の抑制を行なった企業は権利売却で利益を計上でき、逆に許可量を越えた場合には権利を買わなければならない、コスト増の要因とさせるというもの。許可総量を減少させることで、抑制効果を高めることも可能である（現状はアメリカのみ）。

iv) 国際間の協同……ii) で得た歳入を他国の環境保全に投資するということも行なわれ始めている。

v) 監視機能の強化

vi) リサイクルの徹底

これまで、世界的潮流としての環境問題とその政策を概括的に述べてきたが、次に、イギリスにおける状況を報告する。

### 3. イギリスにおける環境問題

産業革命発祥の地イギリスでは、人口密度の高さもあり、環境汚染の歴史は長い（1866年には酸性雨と関係のある黒い雪が確認されている）。現在においても、パタン環境相が認めるように「欧州の汚らしい老人」との汚名をきせられている。

イギリスにおける環境問題の現状を以下にまとめてみる。

1) 廃棄物処理問題……法規制は緩く、監査官の人数も極端に少ない。コスト安から、採石場等に残った地下の空間に大量の廃棄物を埋没させる点が、又、有害・危険廃棄物の処理については、環境への影響度の低い焼却の割合が低く、海中や地下への投棄の割合が高い点が環境汚染を引き起こすと懸念されている（表-5、6参照）。

表-5 出所別廃棄物産出量

(千t)

| 国名<br>(調査年)    | 家庭+商業<br>(国民一人<br>人当りkg) | 工業     | エネルギー<br>部門 | 農業      | 鉱業      |
|----------------|--------------------------|--------|-------------|---------|---------|
| フランス<br>(1985) | 15,000<br>(272)          | 50,000 | —           | 399,400 | 100,000 |
| 西独<br>(1984)   | 19,387<br>(318)          | 55,932 | 10,605      | —       | 3,454   |
| オランダ<br>(1985) | 6,510<br>(449)           | 3,942  | 876         | 40,000  | 99      |
| イギリス<br>(1984) | 16,668<br>(355)          | 50,000 | 12,000      | 250,000 | 110,000 |

(出典: OECD) (—は不明)

表-6 有害・危険廃棄物処理

(千t)

| 国名<br>(調査年)    | 有害・危険<br>廃棄物<br>産出費 | 輸入     | 輸出  | 海中<br>投棄 | 海上<br>焼却 |
|----------------|---------------------|--------|-----|----------|----------|
| フランス<br>(1987) | 2,000               | 250    | 25  | —        | 13       |
| 西独<br>(1985)   | 5,000               | 50~100 | 700 | 900      | 116      |
| オランダ<br>(1986) | 1,500               | —      | 155 | —        | —        |
| イギリス<br>(1986) | 3,900               | 83     | 0   | 579      | 4        |

(出典: OECD) (—は不明)

リサイクルの必要性が唱えられて久しいが、表-7にある様に極めて回収率が低い。

2) 水質汚濁問題・海洋汚染問題……

肥料からの化学物質の流出、廃棄物による地下水汚染、'70年代半ばからの設備投資不足を原因とする水質汚濁問題がクローズアップされている。又、近海への産業廃棄物等の投棄により、海水浴に関するEC基準を上回る汚染度を示す海岸が3割を越している('87年CSO調べ)(水道公社の民営化後述)。

表-7 リサイクル率

(%)

| 国名          | 紙+ボール紙         |                | ガラス   |       |
|-------------|----------------|----------------|-------|-------|
|             | 1980年          | 1985年          | 1981年 | 1987年 |
| フランス<br>(年) | 31.7<br>(1975) | 33.0<br>(1983) | 20.0  | 26.0  |
| 西独          | 33.9           | 41.2           | 24.0  | 37.0  |
| オランダ        | 45.5           | 50.3           | 41.0  | 62.0  |
| イギリス        | 29.0           | 27.0           | 5.0   | 13.0  |

(出典: OECD)

3) 大気汚染問題……イングランド北部・スコットランド並びに風下にあたる北欧諸国にも深刻な問題が生じている(表-8、9参照)。特にSO<sub>2</sub>やCO<sub>2</sub>を大量に大気中に放出する火力発電の割合が高い(石炭・石油・ガスを合わせて総発電量の80%を占める)電力業界については、国内外で批判が強い(電力業界の民営化後述)。

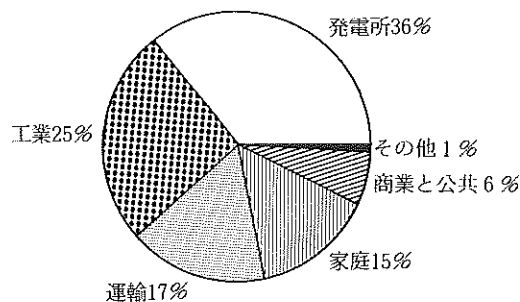
更に、無鉛ガソリン対応車への転換率をみても、西独56%、オランダ40%に比して23%と低い。触媒浄化器の装備車の比率も0.2%と西独の42%に比し、極めて低い状況にある。

表-8 大気汚染源の総放出量 (1986年)

| 国名        | SO <sub>x</sub> | NO <sub>x</sub> | CO     | HC     |
|-----------|-----------------|-----------------|--------|--------|
| アメリカ      | 21,200          | 19,300          | 60,900 | 19,500 |
| 日本<br>(年) | 1,079<br>(1983) | 1,416<br>(1983) | —      | —      |
| フランス      | 1,583           | 1,698           | 6,431  | —      |
| 西独        | 2,223           | 2,969           | 8,926  | 2,426  |
| オランダ      | 274             | 560             | 1,229  | 470    |
| イギリス      | 3,871           | 2,217           | 5,076  | 2,321  |

(出典: OECD) (—は不明)

表-9 イギリスにおけるCO<sub>2</sub>の発生源 (1987年)



(出典: CEGB)

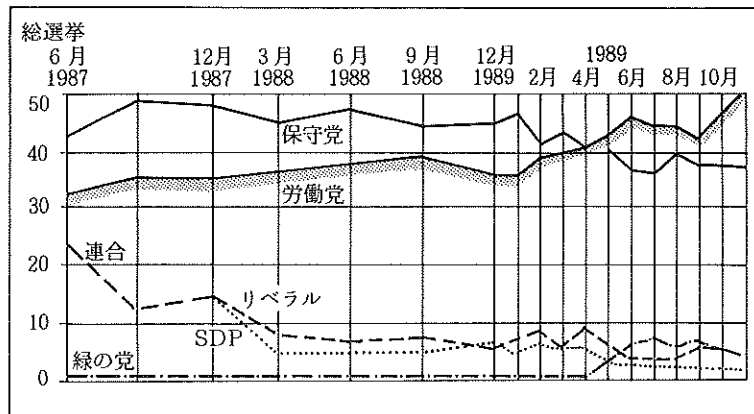
このように英国は、西独、オランダでの環境保全運動の隆盛に比し数年の遅れがあると指摘されるが、その要因としては、以下の点が挙げられよう。①西独の様に1人当り国民所得が高くなく、国民の余裕があまりなかったこと②他の重要な政治問題に目が向いていたこと(例えば、住宅金利の上昇や人頭税など)③オランダの様なグリーンハウス効果→海面上昇→国家存亡の危機という意識がイギリスでは薄いこと④競争力強化を旨とするサッチャー政権のもと国民の側で個人主義的傾向が強まったこと。

もっとも、食品汚染問題・水質汚濁問題が社会問題化してきた'89年前半から環境保全に対する国民の関心は急速に高まってきている。'88年後半から「グリーンな消費者ガイド」がベストセラーを続けたことも消費者の関心の高さを物語る(MORIの意識調査で「環境は英国の直面している重大問題の一つであるか」との問いに対して、'88年12月ではYesが5%程度しかなかったが、'89年7月の調査では35%のYesへと急上昇した)。

#### 4. イギリスの環境保全運動と政治状況

'89年の政局の特徴として、①政権担当11年目を迎えたサッチャー首相率いる保守党が、経済運営の失敗・不人気政策の導入により、そのリードを失ない、逆に欧州議会選挙やオピニオンポール等において、キノック氏率いる労働党に大幅のリードを許したこと②緑の党が大躍進したことが挙げられる。この背景には前節にて述べた国民の環境問題への関心の高まりがあり、サッチャー首相も、急遽自身のグリーンさを売り出す等の対応を余儀なくされている。

図-1 政党間オピニオンポール



(出典：MORI)

表-10 1989年欧州議会選挙結果

| 政党名        | 議席数     |     | 得票率 (%) |         |          |
|------------|---------|-----|---------|---------|----------|
|            | 1989年選挙 | 増減  | 1989年選挙 | 1984年選挙 | 1987年総選挙 |
| 労働党        | 45      | 13  | 38.7    | 34.8    | 30.8     |
| 保守党        | 32      | ▲13 | 33.6    | 38.8    | 42.3     |
| 緑の党        | 0       | 0   | 14.5    | 0.5     | 0.3      |
| 民主党        | 0       | 0   | 5.9     | 18.5    | 22.6     |
| スコットランド国民党 | 1       | 0   | 2.6     | 1.6     | 1.7      |
| 北アイルランド党   | 3       | 0   | 3.3     | 4.9     | 2.2      |

1) 緑の党

'89年の政局の特徴として、①政権担当11年目を迎えたサッチャー首相率いる保守で14.5%の得票率を示し、第三位の支持率を得た。この動きは、前述の環境問題に対する意識調査と軌を一にしている。現実政策よりも理想主義が色濃く出る欧州議会選の持つ性格も追い風になった模様である。但し、欧州議会選では、小選挙区制をとっている為、議席獲得はできなかった。またその後の支持率は伸び悩み、逆に若干の減少傾向を示している。

緑の党の基本政策は以下の通り。

①安全で健全な環境こそが人権の基本。

いかなる経済政策も、消費拡大をその目標とするが、この消費拡大こそが現在と将来の環境にとって最大の脅威であるとする。経済的現状の維持を基本とし、経済政策目標を“消費拡大”から“環境保全”へ移すことを主唱する。

②自給自足中心の地域自治主義をとる。

従って統合された欧州は、各地域間の仲介役を果たすにとどまるべきであるとし、'92年の市場統合には消費の拡大を促がすという面から否定的である。

以上の理念に基づき、具体的政策として①一方的核軍縮②英のNATOからの撤退③反原発④人口増抑制を掲げている。

組織面では、緩やかな集合体・党内の平等化を特色とし、集団指導体制をとる。

今後の方向としては、政権政党を旨とするのか、その枠外で特に環境問題について圧力をかける団体としてとどまるのかが不明確である点指摘されている。9月の党大会で、比例代表制の採用に関し、他党と協同戦線を組む議案が出され、過半数の支持はあったが可決に必要な3分の2に達しなかったことは、草の根運動より発展してきた政党の方向付けの難かしさを示唆している。現行の一人一区の小選挙区制の下では、議員を下院に送り出すのは難かしいとみられている。

## 2) サッチャー政権下での環境問題

国際的側面では、サッチャー首相自身が大学在学中化学を専攻していたこともあり、フロンガス排出規制・経済サミット等で指導的役割を果たしてきた。反面、国内政策面では、消極的との見方が強かった。'89年年初までは、国民の環境問題に対する意識があまり高くなかったことに、この消極さが起因することは確かであろうが、より政治的な部分、すなわちサッチャーリズムと環境政策の間のギャップに起因する部分も無視できない。環境政策は前述の通り政府介入型の政策が中心であり、産業・生活面の広い範囲で経済的にも大きく影響を与え、自由な経済活動に制限を加える可能性並びに競争原理を損う可能性がある。従って、小さな政府等を信奉するサッチャーリズムとは相矛盾する。

表-11 各国民の政府支出増要望の度合い (%)

| 国名      | 保健 | 年金 | 教育 | 失業手当 | 警察 | 環境 | 軍備 | 文化 |
|---------|----|----|----|------|----|----|----|----|
| イギリス    | 88 | 75 | 75 | 41   | 40 | 37 | 17 | 10 |
| アメリカ    | 60 | 44 | 66 | 25   | 51 | 43 | 20 | 16 |
| 西独      | 52 | 46 | 40 | 35   | 30 | 83 | 6  | 14 |
| オーストラリア | 62 | 55 | 64 | 13   | 67 | 32 | 46 | 10 |

(出典：『British Social Attitude』)

### ① 財政支出の状況

政府の環境関係支出は、'84/85会計年度の£0.4bnから、'89/90会計年度予想の£0.5bnとあまり増えておらず（実質値、大蔵省）、対全政府支出の割合も0.2%と大きく動いていない（これに対し、地方公共団体の支出は約8倍の規模であり、今回の予算補正では、現会計年度予想ベースで28%の増額が認められた）。

又、民間部門を含めた環境関係支出は、'75年の対GNP比1.5%から'88年の0.74%と半減している。

### ② 民営化と環境問題

サッチャー政権が環境問題との絡みで直面している問題（水道と電力の民営化）を



述べる。

i) 水道公社の民営化……'89年11月総額£5.2bn (約1兆2000億円)の民営化が開始されたが今までの中で一番問題の多い民営化と評されている。この評価の背景には、EC飲料水指令 ('80年)の基準を上回る硝酸カリや鉛を含有した飲料水を供給しているとして、9月にECの環境委員長より提訴された事実がある。この水質汚濁の原因としては前世紀より使用のパイプシステムの存在と近代化への設備投資不足による処理能力不足が指摘されている。これに対し、政府主導により£1bn (約2250億円)の投資を'92年までに行ない、今後10年間で総額£22bn (約4兆9500億円)の資本投下を行なうことが発表されている。多額の資本投下に伴う価格転嫁が大きく膨らむ可能性があり、10年後には水道料金が2~3倍になるとの試算が労働党や産業界から出されている。汚染者負担ではなく、使用者負担となること、又、競争原理の働らきにくく独占に近い水道事業の性格からみて、政治問題化する可能性は大きいと言える。

ii) 電力業界の民営化……2社の発電会社と12社の送電会社が設立され、'90年半ばに総額£13.7bn (約3兆円)の最大規模の民営化が予定されている。当初の目標は新規参入を含め、電力業界における競争原理の導入と効率化であったが、“供給の義務”の観点から競争原理に対し制限を設け、コスト増を抑える為原子力発電所の新設を禁止し、原子力発電所を民営化対象からはずすとの変更が出された。従って代替策として化石燃料を用いる伝統的発電の増大、即ち汚染の増大が懸念されはじめている。

更に、民営化は、汚染源と政策当事者の分離を進める意味を持っている。

サッチャー政権の環境政策は全般的に対症療法的政策をその基本とすると言われている。

### 3) 労働党側の動き

現在、保守党側からの新政策発表を待ち、発表後保守党の姿勢を鋭く追求しようとする政治戦略上待ちの姿勢をとっていると受けとられているが、環境問題全般についてはより積極的であるとみられている。

## 5. 最後に

イギリスにおける環境保全運動と政策面での対応は、緒についたばかりである。今後10年間のイギリスの環境政策の方向を定めると期待されている環境保全法案(グリーン・ビルと呼ばれる)がパタン環境相から提出される予定となっている。化石燃料使用に対する環境税の新設や廃棄物に関する厳しい取扱い義務の適用等が骨子となると予想されている。この法案により、政府の環境政策の全容を知ることになるが、サッチャーリズムと環境政策との間にあるギャップをいかに埋めるのかが注目されることになる。