

資料

環境規制における経済学と衡平

ステファン・M・ジョンソン*

宮川成雄 訳
原口佳誠

- I 市場を基盤とする改革—背景
- II 環境正義: もうひとつの側面
- III 環境法: 効率よりも考慮すべきこと
- IV 折衷案
- V 結論

アメリカ現代環境法の初期の20年間 [1970年代から80年代], 連邦政府は主として命令統制的な法律 (command and control laws) に依拠していた。命令統制的な法律は, 連邦政府が統一的な全国環境汚染基準を確立し, その基準を一定の許可制度を通して主要な産業汚染者に適用することを要求する。無許可あるいは許可に違反する汚染者は, 多くの行政罰あるいは刑事罰に服する。この命令統制的アプローチは, 1970年代および1980年代には主要な環境諸問題への取り組みに多大な成功を収めた。しかし, これら法律の執行後に残存する汚染を除去するために必要な増分費用 (incremental cost) は, 巨額なものとなった。このアプローチを批判する者は, 特定汚染源のない水質汚染 (non-point pollutant water pollution) のような, アメリカにおいて今なお残る大部分の主要な環境諸問題に取り組む際に, 命令統制的法律があまりに硬直化していると主張する⁽¹⁾。そのため, 連邦政府および州政府は, アメリカにおける

(1) [訳注] 1970年代の環境保護主義への批判は多岐に渡る。See, e. g., CASS R. SUNSTEIN, *RISK AND REASON: SAFETY, LAW, AND THE ENVIRONMENT* (Cambridge, 2002). サンステインは, 1970年代の命令統制的規制に終始した環境保護主義について, 立法者および規制者に次のような特徴を見出す。(a) 従来見落とされてきた問題への即時かつ過剰な対応を行った。(b) 積極的な規制コントロール

環境汚染を減少させるべく、市場を基盤とするアプローチ (market-based approaches) をしだいに実行しつつある。

I 市場を基盤とする改革—背景

市場を基盤とする環境汚染管理制度 (market-based pollution control programs) は、汚染者が費用効率的な手法で汚染を減少させることを奨励するために、経済的インセンティブを用いる。市場を基盤とするアプローチは理論上、命令統制的法律と同様の汚染削減レベルをより低いコストで達成しうる。加えて、このアプローチは命令統制的法律と異なり、政府が規制や基準を練り上げるために大量の情報を収集することを必要としない。過去10年間にわたっ

を行い、命令統制的アプローチを選好した。(c)問題の規模より存在そのものを重視したゆえに規制全体の優先順位付けに失敗した。(d)規制目標達成のコストに無関心であった。(e)規制立法について分配目標を促進させるものとして捉えた(その際、職業上の安全健康に関する規制は企業利益の犠牲の上に成立するといった視点に基づいた)。(f)汚染者に対する道義的非難の表明を行った。*Id.* at 17. この後、環境法規制において費用便益分析 (cost-benefit analysis: CBA) が本格的に導入されるのは、レーガン政権以降である。*Id.* at 19-22. サンステインは同著においてCBAを熟議民主政 (deliberative democracy) に資する有効な手法として高く評価し、市場を基盤とするアプローチについても「最も賢明な手段」として賞揚するが、本稿の主要テーマである環境正義—市場アプローチの負の側面—には十分に触れていないように思われる。

なお、ここで環境保護庁 (Environmental Protection Agency: EPA) のウェブサイトにより、環境正義の定義を確認しておく。「環境正義とは、環境に関する法律、規制、および政策の、発展、実施、および執行について、すべての人々が、人種、肌の色、出身国、あるいは収入に関係なく、公正な取り扱いを受け、意義のある関与をなしうることである。」「公正な取り扱いとは、人種、民族あるいは社会経済的集団を含むいかなる集団も、産業活動、地方自治体活動、商業活動、または、連邦、州、地方自治体、もしくは [先住] 部族の制度および政策の執行の結果生じる環境の悪影響を、不均衡な割合で負わないことを意味する。」「意義のある関与とは、(1)潜在的に影響を受けるコミュニティの住民が、彼らの環境および/あるいは健康に対して影響を与えるであろう予定措置についての諸決定に参加する適切な機会を有すること、(2)公衆の寄与が規制機関の決定に影響を与えること、(3)すべての関係当事者の利害関係が意思決定プロセスにおいて考慮されること、(4)意思決定者が、潜在的に影響を受ける人々の関与を模索し容易にすることを意味する。」*Available at* <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/> (updated April 4, 2004).

て実施されてきた市場を基盤とするアプローチの主要類型は、(1)環境汚染取引制度 (pollution trading programs, 以下、汚染取引制度)、(2)環境汚染税 (pollution tax, 以下、汚染税)、および(3)規制免除制度 (regulatory waiver programs) である。

汚染取引制度において、政府は、汚染者に対して特定量の汚染物質を排出する「権利」を与え、汚染者がその汚染権を売買することを認める。典型的な取引制度のもとでは、汚染者が10トンの汚染物質を排出しているにもかかわらず5トンの汚染物質を排出する「権利」しか有さない場合に、汚染者は、その汚染物質排出を5トン削減するか、あるいは別の汚染者から追加的に5トン排出する権利を買わなければならない。もしその汚染者にとって、追加的に5トンの汚染物質を排出する「権利」を買うほうが、その排出を5トン削減することよりもコストがかからないのであれば、汚染者は別の汚染者から追加的に汚染する「権利」を買うであろう。このように、汚染取引制度は、全体の汚染レベルに関する特定の制限を維持している限り、汚染者がもっとも費用効率的な汚染管理手段を選択することを可能にする。さらに、汚染者がその「権利」を他の汚染者に売却しうることから、同制度は汚染者に対して、法が許容するより低いレベルに排出量を削減するインセンティブを生む。そのうえ同制度の中には、政府が汚染「権利」の一部を保有し、それを汚染者に対して競売にかけるものもあり、その制度がまた、政府に収入源をもたらすのである。

汚染税は、汚染取引制度と同様の利益を生み出す。汚染税制度において、政府は特定種類の汚染物質排出に対して課税する。もし汚染者にとって、その排出を削減するほうが排出に課せられる税を支払うよりもコストがかからないのであれば、汚染者は排出削減を選択するであろう。もしそうでないならば、彼らは税を支払うであろう。このように、もっとも費用効率的な態様で汚染削減が達成されるのである。汚染税はまた、汚染者が排出を削減することで自らの税負担を減少させるがゆえに、彼らに対し、法が許容するより低いレベルに排出量を削減するインセンティブを生む。同時に、汚染税は政府に対して歳入の増加をもたらしうるのであり、その額は汚染取引制度よりもおそらく多い。しかし、課税アプローチのひとつの欠点は、それが命令統制的アプローチや取引アプローチと異なり、汚染削減の特定量を保障しないということである。なぜなら、もし課税設定が低すぎると、汚染者は汚染を削減するかわりに汚染を継続して税金を支払うことが予測されるからである。

規制免除制度は、市場を基盤とする別タイプの汚染管理アプローチである。

この制度では政府は、汚染者への規制上の要件、その他法的要件を免除あるいは修正することによって、汚染者がより費用効率的な態様で法の要求する汚染削減と同程度の削減を達成しようとする。この制度において、(i)政府は、汚染者に対する許可要件または報告要件を免除し、あるいは、多岐にわたるそれらの諸要件を併合して要件の充足を認めることがある。(ii)また、政府は、もし汚染者が他の手段によって技術的要件を充足し同等の汚染削減を達成しうるのであれば、汚染者に対して特定の技術的要件を免除することがある。(iii)最後に、政府は、ある工場からの個々の汚染源の制限を、その工場からの汚染に対する一括の総合的な「バブル」制限⁽²⁾に置き換えることがある。この制度において汚染者は、工場のある箇所⁽²⁾の汚染増加分を埋め合わせるために工場の別箇所からの汚染を削減する。規制免除制度は、汚染税制度や汚染取引制度のように政府に収入をもたらすわけではないが、この制度は政府による特定の汚染制限の達成を確実にし、さらに、汚染者が最も費用効率的な態様でそれら制限を遵守することを可能にするのである。

II 環境正義：もうひとつの側面

市場を基盤とするアプローチは、「命令統制的」アプローチよりも経済的にみて効率的である一方、別の重大な争点を生じさせる。過去10年間、数えきれ

-
- (2) [訳注] バブル (bubble) 概念とは、総合的にみて工場外の汚染の増加分を減少分が相殺していれば、汚染者が一部の区域で高価な汚染管理装置を取り付けずに汚染を増加させたとしても、それは許容されるとする概念である。Robert Glicksman & Christopher H. Schroeder, *EPA and the Courts: Twenty Years of Law and Politics*, 54 LAW & CONTEMP. PROBS. 249, 286, n. 205 (1991). 大気清浄法1977年改正に規定される「固定発生源 (stationary source)」という文言を解釈する際に、EPAはバブル概念に依拠したが、これは、工場汚染排出が全体的にみて大気環境に悪影響を与えない限り、大気環境に関わる決定を可能な限り企業の自主性に任せようとする意図したものであった。RICHARD J. PIERCE, *ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS* 376 (1999). EPAによるこの法律解釈が衆議院最高裁において争われた著名な事件が、Chevron v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984) である。なお、Chevron判決を検討するわが国の論文として、竹中勲「規則制定の司法審査の基準」判タ564号73頁以下 (1985)、上野恵司「行政機関による制定法解釈—Chevron判決の理論的根拠—」早稲田大学大学院法研論集66号1頁以下 (1993) などがある。

ないほど多くの研究は、伝統的な命令統制的法律のもとで、マイノリティおよび低所得コミュニティが不均衡に種々の環境汚染に曝されていることを立証してきた。これらの研究は、有害廃棄物の処理施設、放射性廃棄物の処理施設、高汚染工場などの建設地域を分析し、また、大気汚染違反の類型や、法執行の類型を検討してきた。

伝統的な命令統制的アプローチは環境の不正義を防いでこなかったが、市場を基盤とするアプローチは、必然的にこの問題を悪化させるであろう。伝統的な命令統制的法律は、政府が不均衡な効果を避けるように要求することはないが、環境汚染の不平等な配分を積極的に助長することもない。対照的に、市場を基盤とするアプローチの多くは、汚染者が環境汚染を低所得コミュニティに移動することを積極的に助長する。古典経済学理論によれば、自由市場経済において、資源は、消費者の支払意志 (*willingness to pay*) によって評価され、消費者にとっての価値が最も高くなる利用に向けて移動する。これは、市場が効率的に機能している場合である。しかし、ほとんどの経済学者は「支払意志」に「支払能力 (*ability to pay*)」を包含させているため、効率的な経済システムは、定義からして、環境汚染を低所得コミュニティへと移動するのである。高所得コミュニティは低所得コミュニティと比べて、清浄な大気と水質により多くの金銭を支払う意志 (というよりむしろ、支払う能力) があるため、市場が効率的に機能すれば、低所得コミュニティではなく高所得コミュニティに良好な環境資源が集中するのである。

さらに、市場の多くの失敗によって、低所得コミュニティは、環境および健康の利益を交渉するプロセスに参加することさえできないでいる。(a)情報不足、(b)経済上の制約、(c)公衆参加の機会の限定は、低所得コミュニティの参加による環境および健康利益の交渉機会を減少させる。ここで筆者が述べていることを理解するために、市場を基盤とするいくつかの改革プログラムを検討し、そこで起こりうる潜在的な不均衡効果を見てみよう。

A 汚染取引制度と環境正義

まず、潜在的な不均衡効果を理解するために、汚染取引制度に着目しよう。汚染取引制度についての分配上の主な懸念は、この制度が排出される汚染物質の全体量を制限する一方で、多くの場合、取引についての地理的な制限がないことである。その結果、この制度は、全体としての汚染を削減するかもしれないが、実際には特定地域の汚染レベルを引き上げ、「有害汚染集中地域」を生

み出す可能性がある。

新しい企業が汚染削減のために新技術を導入したり生産過程を変更したりするほうが、古い企業による汚染削減のための工場設備の入れ替えよりもしばしば容易である。そのため、旧式かつ高度の汚染産業にとっては、新しい汚染管理装置を設置するよりも、汚染を継続して汚染の権利を買うほうが費用効率的であることが多い。それに加えて、連邦環境法の多くは旧来の工場が新しい工場より緩やかな基準を遵守すればよいことを認める祖父条項を規定している。それゆえ、旧式の工場は、新しい工場よりも高レベルの汚染を継続するインセンティブを有している。その結果、「有害汚染集中地域」は、旧式で高度の汚染産業の所在する地域に生ずる傾向にある。

汚染取引制度が有害汚染集中地域を生み出すとすると、経済理論によれば、そのような地域は低所得コミュニティに最も生じやすいといわれる。これにはいくつかの理由がある。第一に、連邦の環境汚染資料によると、高度の汚染産業の多くは、低所得コミュニティに立地している。第二に、低所得コミュニティは汚染者に対して、汚染の権利を買わずに新たな汚染管理措置を実施するよう、圧力をかけることはない。なぜなら、もし彼らが汚染者に対して新たな汚染管理を強く迫ると、汚染者は工場の閉鎖を決定し、低所得コミュニティは生活の糧を得る雇用と税収入を奪われてしまうからである。第三に、低所得コミュニティは政治的な力をもたないことが多く、産業に対して汚染の権利を買わず新たな汚染管理をするよう促すことができない。

ある汚染取引制度は、環境の不正義を助長することを既に証明している。カリフォルニア州ロサンゼルス地域において、州政府は次のような制度を設立した。石油会社がロサンゼルス地域で高汚染の老朽自動車を廃棄する自動車所有者に対して金銭を支払うことで、揮発性有機化合物汚染権 (volatile organic compounds pollution credit: VOC 汚染権) を得ることができるという制度である。ロサンゼルス全域で自動車を廃棄して換金する自動車所有者が現れ、ロサンゼルスの広範な地域において汚染削減が実現された。石油会社は、老朽車を買上げることでいったん VOC 汚染権を手に入れると、その汚染権を、低所得のヒスパニック系地域に立地する精油所の汚染排出に対して、新しい汚染管理施設の設置を回避するために行使した。その結果、この制度はロサンゼルス地域一帯の汚染を削減したが、低所得コミュニティに立地する精油所の周囲に有害汚染集中地域を作り上げたのである。

B 汚染税と環境正義

汚染税はまた、それが逆進効果 (regressive impact) をもちうるがゆえに、低所得コミュニティに対して不均衡な効果をもちうる。例えば、低所得世帯では、高所得世帯よりも、暖房、電気、ガソリンへの支出が収入に占める割合が高いことから、高所得世帯よりもエネルギー税の影響を厳しく受けることになる。同様に、変動廃棄物処理料金 (variable rate waste disposal fee)⁽³⁾は、高所得住民よりも低所得住民に対して、より重い経済負担を課すことになる。

C 規制免除制度と環境正義

規制免除制度も、低所得コミュニティに不均衡な効果を与えうる。規制免除制度は、通常、時間のかかる技術的プロセスを通じて発展し、産業プロセスと経済の詳細な分析を含むものである。高所得コミュニティが、制度の導入案を分析するコンサルタントや専門家を雇うことができ、あるいは規制機関の合意の有効性について異議申し立てを行うことができる一方、低所得コミュニティは、このような出費を負担するのがより困難であろう。

規制免除制度のひとつであり、多くの州で低所得コミュニティに対し不均衡な効果を与えうる形で実施されているのが、ブラウンフィールド (brown-field) 浄化制度⁽⁴⁾である。諸州はこの制度を導入し、宅地開発業者が有害廃棄

(3) [訳注] 変動廃棄物処理料金制度において、住民は、廃棄物処理のために一定料金を負担するのではなく、廃棄物の総量に応じて変動する料金を負担することになる。この「廃棄した分だけ支払う」制度は、住民に対して廃棄物総量を削減するインセンティブを生み出す。Stephen M. Johnson, *Economics v. Equity: Do Market-Based Environmental Reforms Exacerbate Environmental Injustice?*, 56 WASH & LEE L. REV. 111, 138 (1999).

(4) [訳注] ブラウンフィールドに関する最近の研究論文として、黒坂則子「アメリカの土壌汚染浄化政策に関する一考察——ブラウンフィールド政策を中心として——」同志社法学55巻3号685頁以下(2003)参照。ブラウンフィールドとは、「有害物質、汚染物質、汚濁物質の存在または潜在的な存在によって発展、再開発、再利用が困難になっている不動産」(同698頁)である。なお、会計検査院は、全国に50万箇所ブラウンフィールドが存在し、それら全てを浄化するのに6500億ドルかかりうると試算している。Stephen M. Johnson, *The Brownfields Action Agenda: A Model for Future Federal/State Cooperation in the Quest for Environmental Justice?*, 37 SANTA CLARA L. REV. 85, 94 (1996).

物に汚染された土地の浄化と再開発を行うよう奨励してきた。この制度は、再開発を促進するために、法定の浄化レベルに満たない低いレベルで用地を浄化することを認める。低所得およびマイノリティのコミュニティにとって不幸なことに、同制度のもとでの浄化（より低いレベルの浄化）の対象とされる用地のほとんどは、都市の中心部にあり、低所得およびマイノリティのコミュニティに存在するのである。

III 環境法：効率よりも考慮すべきこと

経済学者は、経済理論が資源の分配あるいは資源の「効率的な」配置に関する道徳的あるいは社会的意義についての価値判断を行わないと主張して、市場を基盤とするアプローチを擁護する。しかし、環境法は、経済理論および自由市場がこれらの事柄に関心を払わないがゆえに、発展してきたのである。

環境法はしばしば、道徳的な視点を取り入れ、自由市場で顧みられない市民的価値を向上させようとする。環境法は経済的な問題を重視すべきであるが、その一方で、環境法は、立法者が第一の立法動機とした重要な社会的考慮要素を、経済的考慮要素で代替してしまってはならないのである。

IV 折衷案 [—市場基盤のアプローチにおける環境正義の追求—]

アメリカにおける連邦および州政府は、汚染管理に取り組むために市場基盤型アプローチに依拠し続けるとされるゆえに、そのようなアプローチによって生ずる潜在的に不均衡な結果を減少させる方法を探すことが肝要である。これまでに述べた市場基盤のアプローチの多くは、以下のいずれかの理由によって、市場メカニズムの作用によって低所得コミュニティに汚染を集中させる。すなわち、そのようなコミュニティは、(1)コミュニティの健康および環境に悪影響を与える決定が形成されるプロセスについて情報を欠くこと、(2)その意思決定プロセスに参加するのに必要な経済的資源を欠くこと、(3)意思決定プロセスに関する告知および平等な参加機会を欠くこと、という理由である。

市場基盤の汚染管理制度によってもたらされうる不均衡効果を最小化するために、この種の制度は以下のものを含まねばならない。すなわち、(1)制度に関する情報、および制度において下された諸決定に関する情報へのアクセスを改善する規定、(2)意思決定プロセスに公衆が参加することを容易にするための助

成金、貸付金、および財政支援、(3)より幅広い公衆参加の規定、(4)命令統制的な保護システム (safety net) である。

理論上、市場が「効率的に」機能するのは、消費者が完全な情報を有する場合である。しかし、環境の領域においては、消費者が不完全な情報しか有さないことが多い。この場合、コミュニティは、ある決定がそのコミュニティの健康あるいは環境に悪影響を及ぼしうることには気づかないことがあり、それゆえ、当該決定者と、悪影響を防ぐために交渉をすることができないことがある。この市場の失敗に取り組み、環境正義を促進する自明の方法は、消費者による情報へのアクセスを改善することである。市場を基盤とする改革、つまり、汚染取引制度、規制免除制度、その他類似の市場基盤型制度においては、環境と健康への潜在的影響について、改革の参画者あるいは政府が、コミュニティに対して詳細な情報提供を義務づけられてしかるべきである。そうした情報開示立法の力は環境法の領域で既に実証されており、例えば、EPCRA (Emergency Planning and Community Right to Know Act: 緊急計画およびコミュニティの知る権利法) や飲料水安全法における消費者信頼 [の醸成] 条項といった知る権利に関する立法は、市場における情報不足を改善し、市場を通して汚染削減を促進する効果を十分に発揮してきた。情報開示要件は、市場が資源を非効率に配分する可能性を、排除はしないが減少させる。さらに、情報開示条項は、個人の自律を伸長し、民主的な意思決定を向上させる。

また、低所得コミュニティは、自らの利益のために取り引きする経済的資源、あるいは、意思決定プロセスに参加する経済的資源さえも十分にもたず、それゆえに、健康および環境の利益を実現するために市場に参加できないことがある。市場基盤のシステムのもとでは、低所得コミュニティは、環境あるいは健康上の利益を実現するために首尾よく取り引きする十分な経済的資源を全くもたないことがある。しかし、技術的な補助金や貸付金により、コミュニティは少なくとも意思決定過程に参加することが可能になる。そうした財源は、汚染取引、規制免除、その他類似の市場基盤の措置を検討するために用いられる。このような補助金を抜きにして、コミュニティは、市場基盤の措置が環境および健康に与える影響を分析するために、専門家を雇うことはできない。環境正義の問題を改善するために補助金や貸付金が用いられるもうひとつの方法は、企業への補助金および貸付金を増加させることによって、汚染防止⁽⁵⁾計

(5) [訳注] 汚染防止 (pollution prevention: P2) は汚染管理 (pollution control: PC) と異なる概念である。汚染管理は汚染発生後の排出 (排出総量) を

画を実施させるという方法である。汚染防止は、おそらく環境正義のための闘いにおいて最もすぐれた手段であるが、政府はそれを促進するための財源を未だ十分に振り向けていない。

技術的な補助金および貸付金は、市場基盤の制度において、コミュニティが環境の意思決定に参加する財政的余裕を可能性として高めるかもしれない。しかし、従来、他の障害によって低所得およびマイノリティ・コミュニティの公衆参加が制限されてきた。伝統的に、多くの命令統制的な制度においては、政府が一連の措置の選択を完了するまで、コミュニティはプロセスに参加するための情報および機会を与えられてこなかった。さらに、公開の会合および聴聞は、公衆参加の機会を制限するような時間、場所、態様で予定が組まれてきた。したがって、汚染取引制度、規制免除制度、その他の市場を基盤とする制度において、広く柔軟な公衆参加条項が規定されるべきである。それによって、低所得コミュニティ、さらには全市民が、健康と環境のアメニティのために市場へ参加することが可能になるのである。

連邦環境正義諮問委員会 (National Environmental Justice Advisory Council) は、公衆参加のためのモデル・プランを作成した。そのモデル・プランは公衆参加のための核となる諸価値を確立しているが、とりわけ、政策形成プロセスの初期段階で利害関係者の参加を促すこと、コミュニティ組織相互の関係を発展させて必要な資源を提供すること、文化的特性を確保するための資料を地域ごとに配布すること、利害関係者にとって参加可能でかつ便利であるように公開の会合と聴聞会の予定を組むこと、などが規定されている。公衆参加は、伝統的な命令統制的制度よりも市場を基盤とする制度において、とり

規制するが、汚染防止は排出前の汚染発生自体（発生総量）を規制しようとする、より踏み込んだ手法である。すなわち、汚染防止とは、発生源における廃棄物および汚染物質の削減あるいは除去を指す。一般に行われている汚染防止は多様な諸活動を含んでおり、(a)原料、水、エネルギー、その他の資源のより効率的な利用、(b)有害物質からより有害でない物質への代用、(c)生産プロセスからの有毒物質の削減あるいは除去、(d)既存の化学工程廃棄物の新利用開発、(e)リサイクルおよび再利用、(f)自然資源の節約利用、なども含まれる。Advancing Environmental Justice through Pollution Prevention: A Report developed from the National Environmental Justice Advisory Council Meeting of December 9-13, 2002, at 6-7 (June 2003), available at <http://www.epa.gov/compliance/resources/publications/ej/p2-recommend-report-0703.pdf>

わけ重要である。なぜなら、市場を基盤とする制度は、意思形成者としての政府の役割を縮小し、その結果、マイノリティの利益保護が弱められるからである。

これまで述べてきた提案は、市場とともに機能するものであって、決して市場に代わるものではない。加えて、市場基盤の制度が低所得コミュニティに汚染を集中させる可能性を低めるために、「命令統制的な保護システム」を制度の中に組み込む必要があるであろう。これまでの提案は、低所得コミュニティが意思決定プロセスに参加する能力を高めるものであるが、低所得コミュニティが健康および環境の利益に対して金銭を支払う能力（「意志」？）を明確に高めるものではない。何らかの付加的な「保護システム」なしには、市場を基盤とする制度が環境不正義を増大させることがなご起りうるのである。ここでいう「命令統制型の保護システム」とは何か。すなわち、市場基盤の制度が、低所得あるいはマイノリティのコミュニティに不均衡な効果を与えるときには、汚染取引、規制免除、その他類似措置の禁止を命ずる条項を盛り込むという「アプローチ」である。あるいは別のアプローチとして、連邦環境政策法（NEPA）において用いられるように、低所得コミュニティに対する効果を規制権者が検討するよう義務付けという方法もある。

この両アプローチは、政治的にも行政的にも実施が困難であるかもしれない。両者は、市場基盤の制度における私的な活動を監督する政府の役割を増加させ、市場を基盤とする改革の存在理由と真っ向から対立するように思われる。政府が、低所得コミュニティに不均衡な効果をもたらす特定の汚染取引、規制免除、その他類似措置を禁じ、あるいはその制度の不均衡な効果を審査する場合、企業および被規制コミュニティは、その制度の利点を享受することがより少なくなるかもしれない。しかし、そのような保護システムを抜きにすると、市場を基盤とする措置は、他の制度改革が低所得コミュニティに市場でのより大きな力を与えようとしているにもかかわらず、低所得およびマイノリティのコミュニティに汚染を集中してしまうのである。

V 結 論

アメリカでは、市場を基盤とする汚染管理制度が定着している。そして、アメリカはこの制度を最近のほとんどの国際環境条約に規定しようと試みて、これをできるだけ広範に輸出しようとしている。この制度がすぐになくなる可能

性は低いと思われることから、この制度が低所得およびマイノリティのコミュニティに、汚染を集中し続けなければならないことを確保する方策が講じられなければならないのである。

* Stephen M. Johnson, Professor of Law, Mercer University School of Law. 筆者は2003年度の早稲田大学法学部客員教授（フルブライト招聘講師）。本稿は、筆者の論文である Stephen M. Johnson, *Economics v. Equity: Do Market-Based Environmental Reforms Exacerbate Environmental Injustice?*, 56 WASH & LEE L. REV. 111 (1999) をベースとして、本誌に特に寄稿された論文を訳出したものである。