

## 第5章補論

### 日本の産業公害対策経験からのインプリケーション

この「補論」においては、日本の環境装置産業の発展について考察し、中国の現状と若干の比較を交えて、今後の展望を試みることにする。

いわゆる環境産業の発展は、環境政策の展開と深く関わっている。環境産業に対する需要は、少なくともその発展の初期においては、政府による規制がなければ発生しない。日本においても、環境産業の発達には環境政策の進展と密接に関わってきた。

#### ・公害規制の進展と公害防止投資の拡大、公害防止装置産業の成長

日本の産業公害対策の過程で、政府は公害防止技術の研究・開発に対しては、様々な形で補助を行ったが、国内の公害防止装置産業を育成する目的で直接的な補助は行っていない。一方、民間企業の公害防止投資が集中した1970年代半ばに、政府はさまざまな手段でこれを補助した。そうした政府の補助政策が、公害防止機器に対する需要の急激な拡大をもたらした。民間企業の公害防止投資に対する補助は、需要を喚起することを通じて間接的に公害防止装置産業の発達を促したと言える。

経済の高度成長に伴って産業公害が激しくなり、健康被害や自然資源の劣化、生活環境の悪化が深刻化した。政府による取り組みが本格的になったのは1960年代半ばからであり、規制の進展に伴って民間企業の公害防止に対する取り組みが本格化し、各種の公害防止装置に対する需要も急激に高まっていった。

通産省が行った製造業の資本金1億円以上の民間大企業による公害防止投資についての調査によると、製造業の民間大企業の公害防止投資は1970年代半ばにピークを迎えて、年間1兆円の規模に達した。この1975年度の公害防止投資額は調査対象となった大企業の設備投資総額の17.7%を占めるにいたった(図1)。

こうした膨大な金額の公害防止投資を支えたのは、政府による様々な優遇措置であった。政府による優遇措置、特に経済的な優遇措置には、(1)租税特別措置など税制によるものと、(2)政府系金融機関などによる低利融資によるものがある。その仕組みと規模を概観してみる。

民間企業の公害防止投資に対する税制上の優遇措置の代表的なものは、中央政府による

措置としては、租税特別措置法などに基づく特別償却と準備金制度、地方自治体による措置としては、固定資産税の減免であった。

特別償却は企業会計上の資産の減価償却を通常よりも速めて損金に計上することを容認することによって法人税納入額の算出基準となる法人利潤を圧縮させて法人税を軽減するものである。特別償却は将来の償却額を先取りすることによって法人税支払いを将来に繰り延べるという措置であり、法人税の納入額そのものを減額するものではない。その効果は、法人税支払いが送れる分だけ無利子で融資を受けることと同じである。準備金は、所特変動に備えて将来の支払いに対する準備として利益が多い年に一定限度額までの一定期間、非課税の準備金積み立てを認めるものであり、その優遇措置としての効果は、特別償却と同様、法人税支払いを繰り延べることによる無利子の融資である。

こうした税制上の優遇措置による公害防止投資に対する優遇措置の効果がどの程度の規模であったかを見してみる。政府税制調査会に提出された資料で、大蔵省が推計した「租税特別措置による減収額」を項目別に追うことができる。公害防止に関連する租税特別措置による減収額（民間企業から見れば租税減免額）は、民間企業の公害防止投資の拡大に伴って、また政府による税制上の優遇措置が拡大することに伴って拡大している。民間企業の公害防止投資がピークに達した 1975 年度には、公害防止に関わる特別措置による国税の減収額は約 600 億円、地方税の減収額は約 400 億円、合計は約 1000 億円に上った。国税分の 600 億円は、その年の法人税減収額全体の約 20%を占める程の規模に達していた。

融資については、中央政府が政府系金融機関を通じて行ったものと、地方自治体が独自に行ったものがある。公害防止投資に対する低利融資に関わった政府系金融機関は多数に上るが、代表的な機関としては日本開発銀行（現在の政策投資銀行）、公害防止事業団（現在の環境事業団）、中小企業金融公庫などがあげられる。政府系金融機関による低利融資は、郵便貯金などを原資とする財政投融資を使ったものである。民間企業の公害防止投資に対する低利融資を、融資主体ごとに見ることで、政府による低利融資の全体像を概観する。

主として大企業への貸付を担っていた当時の日本開発銀行による公害防止に対する低利融資は、すでに 1965 年度に始まっていたが、本格化するのは 1970 年代前半である。年毎の融資額のピークは公害防止投資のピークと同じ 1975 年度であり、その年の融資額は 2000 億円を超えている（図 2）。開銀融資の特徴は、石油精製所の重油脱硫装置、火力発電所の LNG（液化天然ガス）受入・貯蔵・気化施設、排煙脱硫装置などに代表されるような、公害防止関連の大規模な設備投資向けの融資を主な対象としていたことである。1974 年度か

ら 76 年度までの 3 年間の公害防止関連の融資は、各年度の日本開発銀行の総融資額の 25% を超えていた。この間、大企業の公害防止投資に対する低利融資は、日本開発銀行の主要な業務のひとつであったと言える。

公害防止事業団は 1965 年に発足し、融資事業の他にも中小企業を対象とした建設譲渡業務が主な事業であった。公害防止事業団の融資対象は大企業だけではなく、中小企業も含まれた。融資額のピークはやはり 1975 年度であり、その年の融資額は大企業と中小企業を合わせて 1200 億円を超えていた。この年の公害防止事業団の融資先は主として大企業であった（図 3）。

この他に、主として中小企業による公害投資投資を対象とした低利融資として、中小企業金融公庫、中小企業事業団、国民金融公庫、中小企業設備近代化基金などのものであった。また地方自治体による融資の主な対象も中小企業であった。政府系金融機関による中小企業に対する低利融資の中で最も規模が大きかったのが中小企業金融公庫によるものであった。そのピークは 1974 年度で、その年の融資額は 200 億円を超える規模であった。地方自治体による公害防止関連の融資額の総額は、1970 年代半ばには年間 400 億円の規模で推移している。また地方自治体による公害防止関連の補助金の総額は、1970 年代を通じて約 100 億円の規模であった。

こうした税制上の措置と財政投融資を利用した低利融資は、戦後日本の産業政策において、重要な位置を占めてきた。公害防止、公害対策においても、政府はそれ以前から産業育成、産業構造調整のために利用してきた各種の政策手段をほとんどそのまま利用したと言える。実際に民間企業の公害防止投資に対する各種の経済的優遇措置は、公害防止事業団を除いては、すべて既存の制度、機関を利用して行われている。

製造業の民間大企業の公害防止投資は、先に見たように、当時の通産省の調査によると 1975 年のピーク時には 1 兆円規模に達していた。こうした公害防止投資は、高度経済成長期を通じて産業公害が新興していながらもそれまで遅れていた公害対策を一気に進めるためには必要とされたものだった。この年の政府系金融機関による民間大企業に対する融資額は、日本開発銀行から約 2000 億円、公害防止事業団から 1000 数百億円、合わせて約 3000 数百億円に達している。この年の租税特別措置による減収額は、大企業に対するものだけを特定できないが、総額で約 1000 億円に上った。これらの金額は民間大企業の公害防止額、約 1 兆円の内、かなり大きな部分が政府による優遇措置によって補助されていたことを示している。

以上に見たように政府の公害規制と優遇措置という「飴と鞭」の政策によって民間企業の公害防止投資が誘発されて、公害防止装置に対する需要が急激に拡大された。この時期、日本では公害防止装置は主として国産品の生産拡大によって賄われている。欧米諸国からは製品の輸入よりもむしろ主として技術導入が行われている。

公害防止装置産業の育成に関しては、政府は機械産業振興の枠組みを利用して行っていた。機械産業は高度成長期から 1970 年代を通じて産業政策の重点産業の一つにあげられてきた。機械産業は、「特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法」(機電法)などにより産業政策の重点的な育成対象とされてきた。政府はそうした機械産業振興の枠組みを使って、公害防止技術の開発に対する補助や優遇措置を行っている。1977 年 10 月に発表された産業構造審議会(当時の通産大臣の諮問機関)の中間答申「今後の機械情報産業の進むべき方向及びこれに対する施策のあり方」では、新規需要分野のひとつとして「新エネルギー源利用機器、廃棄物再資源化施設、各種公害防止機器、無公害生産機械等」があげられており、各種の優遇措置の対象とすることが答申されている。

企業の側では、産業用機械の業界団体である(社)日本産業機械工業会の中に 1969 年に産業公害部会を設置し、業界全体での公害防止装置産業の推進が目指されると同時に、政府の政策の受け皿となった。日本産業機械工業会では、政府が設定した各種の排出基準に合致する公害防止装置の品質を確保するために検査基準を設けてきた。これによって業界全体で政府の規制に対応できるような標準的な技術水準が確保された。

日本産業機械工業会では、加盟企業を対象とした公害防止装置(環境装置)の生産実績調査を行っている。対象となる装置は、大気汚染防止装置、水質汚濁防止装置、ごみ処理装置、騒音防止装置である。その調査によれば、加盟企業の生産総額は 1974 年度に 6770 億円の規模に達し、以後 1980 年代後半まで年間約 6000 億円台の生産規模を維持しつづける。1990 年代初めから生産額が急激に拡大して、1997 年には 1 兆 6400 億円に達している。しかしその需要は 1970 年代半ばの民間企業の公害防止投資によるものの割合は低下し、地方自治体による下水処理施設や都市ごみ焼却施設など官需へと大きくシフトしている。

#### ・発展途上国への若干のインプリケーション

急速な産業化の過程では、産業公害対策は往々にして汚染の後追いの事後的な対策となりがちである。もちろん事前に十分な対策が採られることが望ましく、それが途上国に対する第一のインプリケーションである。

しかし実際に事前に十分な対策を採ることは難しい。汚染の後追いとなってしまった公害対策を急速に進めるためには、一国全体で短期間に集中的に多額の公害防止投資を行う必要がある。そうした巨額な公害防止を可能にするためには、政府による産業公害規制を強化するだけでなく、民間企業に対して十分な経済的インセンティブを与える必要がある。公害防止投資は直接的に短期的生産性を高めるものではなく、企業の財務を圧迫する要因だからである。例え政府による規制が強まっても、企業は資金がなければ公害防止投資を行うことはできない。また、公害防止の技術やその技術に対する情報がなければ企業は適切な公害防止を行うことはできない。

1970年代の日本では、高度経済成長によって深刻化した産業公害に対して対策が強化されて、政府や民間企業の努力により公害防止が急速に進んだ。その背景には、高度経済成長期以前から続いてきた、政府と民間大企業との産業政策を通じた密接な関係があった。政府は産業政策の様々なチャンネルを使って、民間企業の公害防止に対して、技術的にも資金的にもサポートすることができた。民間企業の公害防止投資の拡大は、公害防止装置（環境装置）に対する需要も急激に拡大させて、公害防止装置を生産する国内産業を育成する効果があった。また政府は公害防止装置を生産する民間企業やそれを需要する民間企業に、公害防止を行うために必要な技術情報などを、業界団体などを通じて普及させることができた。

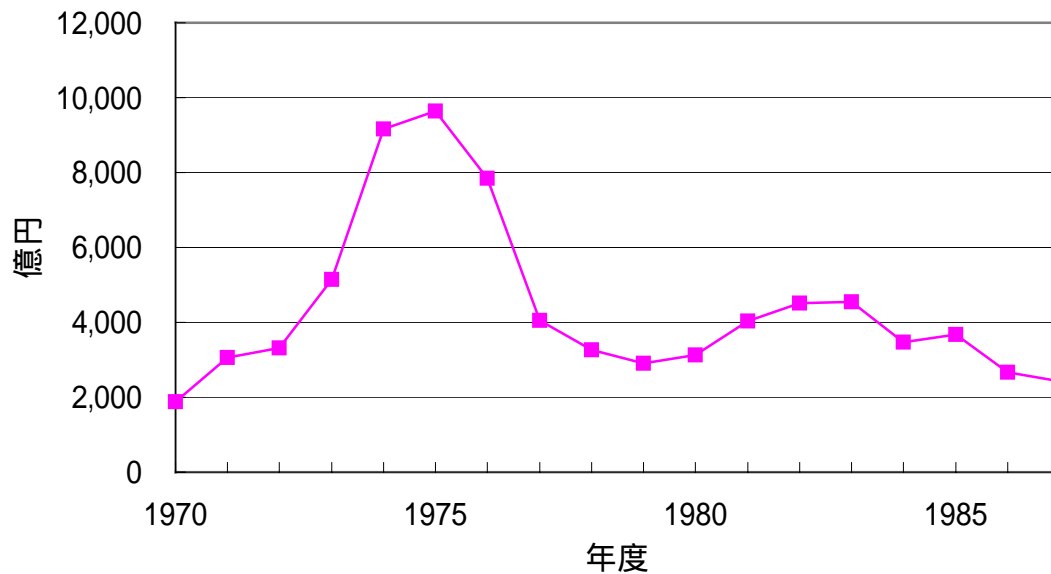
現在の多くの発展途上国においては以上のような条件はあまり当てはまらない。中国江蘇省においても、今回の調査でも明らかになったように、政府や関連機関による企業の公害防止投資に対する資金的な補助、優遇措置はあまり行き渡っていない。また、経済の国際化が進んだ現在では、公害防止装置は必ずしもそれぞれの国内で生産されるとは限らない。国内で公害防止装置産業を育成することを優先するか、公害防止装置の需要を早く満たすことを優先させるかの選択が迫られる可能性もある。

政府の資金制約が深刻ならば、二国間や国際機関をつうじた資金によりツーステップローンを行うことにより、民間企業の公害防止投資に対する低利融資を実現する可能性も検討されるべきであろう。その場合、必要な資金や企業に関する情報を十分に持っている政策金融機関がすでにある場合は、そうした機関を利用して公害防止に関する融資枠を設けることも可能であろう。

〔参考文献〕

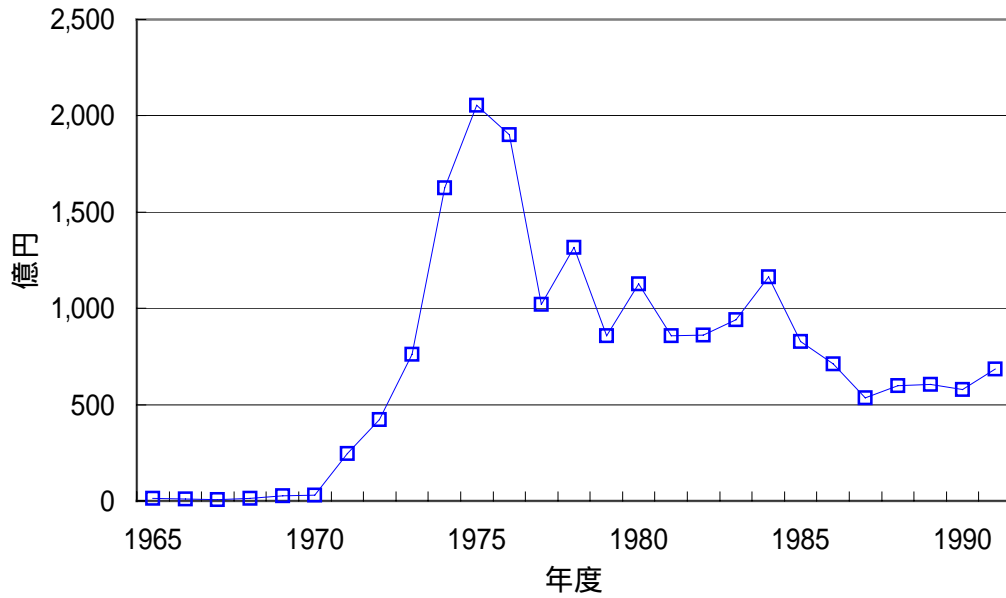
- ・社団法人日本産業機械工業会編『産業機械工業五十年史』、社団法人日本産業機械工業会、1998年
- ・通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史 第17巻 - 資料・索引編 - 』、通商産業調査会、1994年
- ・寺尾忠能「日本の産業政策と産業公害」、小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境 - アジア「新成長圏」の課題 - 』、アジア経済研究所、1994年

図1. 日本の民間大企業による公害防止投資額(製造業)



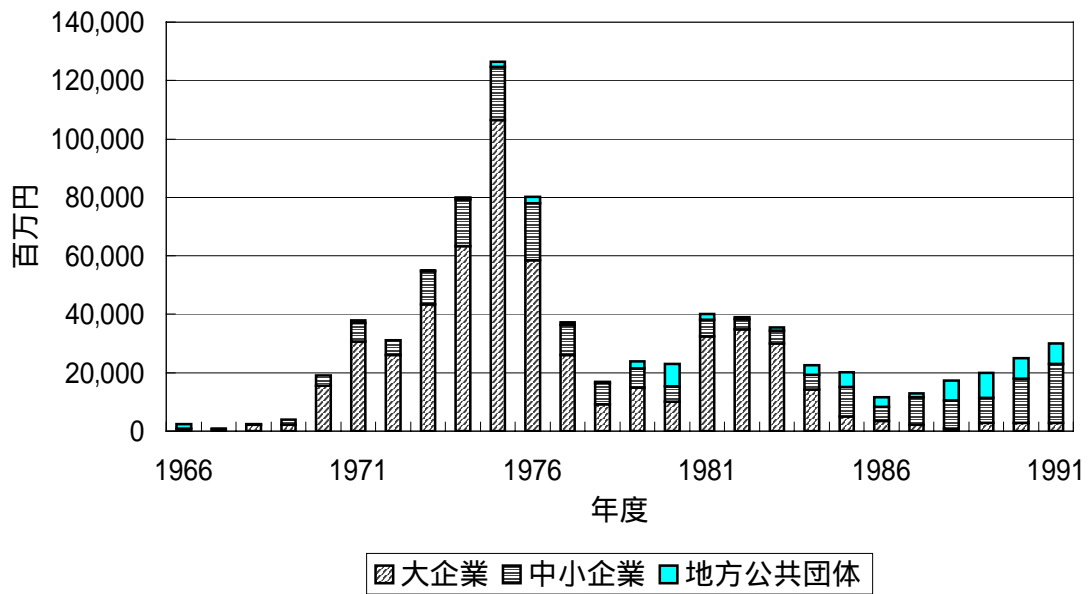
出所：通商産業省産業政策局『主要産業の設備投資計画』各年版より作成

図2. 日本開発銀行による公害防止関連融資額



出所：日本開発銀行『業務年報』各年度版より作成

図3. 日本における公害防止事業団の貸付事業実績



出所：公害防止事業団『業務年報』各年度版より作成