

環境ガバナンスの比較可能性 エコロジー近代化論のロシアへの適用の成果と課題

はじめに

本稿の課題は、1980 年代半ばに欧州で誕生した「エコロジー近代化」(ecological modernization) という概念を手がかりにして、世界第 3 位の温室効果ガス排出国、世界最大のエネルギー輸出大国、中国とならぶ世界のエネルギー浪費国とされるロシアの環境ガバナンスの長期的展開を検討することにある。

エコロジー近代化に関する議論は多面的で、かつ時代の趨勢とともに変化してきた。それを踏まえてエコロジー近代化の要点を簡潔に述べれば、これまでの産業社会の発展を否定的に捉えるのではなく、その延長上に環境面から望ましい近代化の経路を見出そうとする試みといえる。国際連合の「環境と開発に関する世界委員会」(ブルントラント委員会)の報告書(1987 年)を機に注目された持続的発展と基本的な視角は一致しており、環境と開発の両立を実現するために必要な具体的方策の探求を重視する。エコロジー近代化は単なる掛け声にとどまらず、環境と開発の両立の量的基準を明示した上で、先進国における「成功した環境政策」の実証分析を前面に押し出したことから、環境重視の姿勢を戦略的に押し進めた欧州で産官学を問わず人口に膾炙した⁽¹⁾。

他方、エコロジー近代化の概念規定は統一されているわけではなく、新しい社会理論として提起される場合から環境基準・技術一般を指す場合まで、多分野でさまざまな使われ方をしている。それゆえ、同概念を実証分析に用いる際には、議論の枠組みと分析手法を明確にしなければならない。本稿では、エコロジー近代化の代表的論客である M.イエニッケ(Martin Jänicke)らの研究グループ(ベルリン自由大学環境政策研究所)の業績に依拠して、次のように把握する。第 1 に、経済成長と環境負荷のデカップリング⁽²⁾もしくは後者の絶対的減少という定量的基準に基づき、環境負荷の低減を促す産業構造転換をエコロ

⁽¹⁾ エコロジー近代化に関する包括的な解説は、Murphy, J. “Editorial: Ecological Modernisation”, *Geoforum*, 31:1 (2000), pp. 1-8; Spaargaren, G. “Ecological Modernization Theory and the Changing Discourse on Environment and Modernity” in Spaargaren, G., Mol, A. and Buttel, F. (eds.) *Environment and Global Modernity* (London: SAGE Publications, 2000), pp. 41-71; Young, S. “Introduction: The Origins and Evolving Nature of Ecological Modernisation” in Young, S. (ed.) *The Emergence of Ecological Modernisation: Integrating the Environment and the Economy?* (London and New York: Routledge, 2000), pp. 1-39 などを参照。

⁽²⁾ エコロジー近代化の論者は、デカップリング(de-coupling)ではなく脱相関化(de-linking)という概念を用いるが、意味するところに大きな違いはないため、以下では、経済用語として定着した観のある前者を使用する。

ギー近代化と規定する⁽³⁾。第 2 に、公権力が担う環境政策だけでなく、企業、環境 NGO、マスメディア、研究・教育機関、一般市民なども関与する環境ガバナンスの実効性に焦点を当て、社会全体の「環境政策能力」(capacity for environmental policy) の形成と向上を促す定性的要件をエコロジー近代化と理解する⁽⁴⁾。こうした概念規定は、かつての社会主義諸国の公害・環境問題に関する実証分析を踏まえて提起された「環境収斂論」(environmental convergence theories) すなわち、経済体制を問わず産業社会は環境破壊・汚染を惹起するという立論を前提としながら、それが抱えていた方法論上の難点に対し、ひとつの解決策を示している。従来の環境収斂論は公害・環境問題への取り組みの成否を測る基準や根拠を明らかにしないまま、それを環境破壊・汚染の事例研究で置き、同程度の環境破壊・汚染ゆえに公害・環境問題への取り組みも同程度としていたためである⁽⁵⁾。また、環境政策の制度面だけでなく、その実効性や運用能力に焦点を当てる議論は、ソ連崩壊後のロシアの経済改革の過程でクローズアップされた制度論と問題意識を共有しており、特に市場経済機構に基づく新しい環境政策の柱と期待された諸施策が約 10 年間の運用後に事実上廃止された同国にとって、実効性のある環境ガバナンスの構築は極めて切実な問題である。

以下では、社会主義諸国の環境ガバナンスに対するエコロジー近代化の議論を確認した上で、ソ連時代を含め、ロシアの環境ガバナンスの長期的展開を検証し、その特徴と問題点を明らかにする。第 1 に、エコロジー近代化が提起したモデルに準拠して、ロシアにおける経済成長と環境負荷の関係を検証する。もっとも単純なモデルを用いて両者のデカップリングの動向を確認した後に、近代化路線が大きく巡回した体制転換後に焦点を当て、エコロジー近代化の観点から産業構造の変化の影響を考察する。第 2 に、環境面から近代化を制御するという意味で、上記の環境政策能力はエコロジー近代化の成否を占うカギで

⁽³⁾ Jänicke, M. and Weidner, H. (eds.) *Successful Environmental Policy: A Critical Evaluation of 24 Cases* (Berlin: Edition Sigma, 1995) [M.イェニツェ・H.ヴァイトナー 編(長尾伸一・長岡延孝監訳) 『成功した環境政策』有斐閣、1998 年]

⁽⁴⁾ 詳細は、Jänicke, M. “The Political System’s Capacity for Environmental Policy” in Jänicke, M. and Weidner, H. (eds.) *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building* (Berlin and New York: Springer, 1997), pp. 1-14 を参照。Andersen, M. and Massa, I. “Ecological Modernization: Origins, Dilemmas and Future Directions”, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2:4 (2000), pp. 337-345 は、エコロジー近代化を生産効率性の向上と同一視する見方をしりぞけ、環境ガバナンスの問題を正面から議論すべきと主張している。

⁽⁵⁾ 環境収斂論という呼称は、Goldman, M. “The Convergence of Environmental Disruption”, *Science*, 170:3953 (1970), pp. 37-42 の論題から来たと思われる。同様の立場からソ連の公害・環境問題を論じた研究として、Kramer, J. “Environmental Problems in the USSR: The Divergence of Theory and Practice”, *The Journal of Politics*, 36:4 (1974), pp. 886-899; Powell, D. “The Social Costs of Modernization: Ecological Problems in the USSR”, *World Politics*, 23: 4 (1971), pp. 618-634 を参照。

ある。そこで、その計画経済機構下での特徴を概観した上で、体制転換前後の社会変動がもたらした特異な状況を検討し、エコロジー近代化が国是のように提起されている中国とは対照的に、ソ連崩壊後の経済危機がロシアのエコロジー近代化の道を閉ざしたことを明らかにする。

1. 経済成長と環境負荷の長期的趨勢

1-1. 社会主義諸国のエコロジー近代化

かつての社会主義諸国で顕在化した深刻な公害・環境問題は、エコロジー近代化の議論の形成過程に少なからず影響した。例えば、1980年代末から1990年代初頭にかけてイエニッケらはエコロジー近代化の東西比較を試みており、東欧諸国では政治・経済構造の両面でエコロジー近代化を阻むメカニズムが強力であったと述べている⁽⁶⁾。エコロジー近代化は環境至上主義 (radical environmentalism) に対する対抗概念として編み出されたこともあり、その背後にある反資本主義の思想には批判的である。また、欧州社会を震撼させたチェルノブイリ原発事故 (1986年) は、再帰的近代化やリスク社会論の提唱で社会学に大きな足跡を残した U.ベック (Ulrich Beck) が注視した事例として知られるが、その終末論的な論調を批判しつつも理論面での補完性を強調したことで、エコロジー近代化は欧州の環境社会学の分野で一大潮流を形成した⁽⁷⁾。

他方、「ベルリンの壁」崩壊に象徴される社会主義諸国の体制転換、すなわち政治の民主

⁽⁶⁾ Jänicke, M. “Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison”, *The Environmentalist*, 12:1 (1992), pp. 47-58; Jänicke, M., Monch, H., Ranneberg, T. and Simonis, U. “Economic Structure and Environmental Impacts: East-West Comparisons”, *The Environmentalist*, 9:3 (1989), pp. 171-183.

⁽⁷⁾ Mol, A. “Ecological Modernisation and Institutional Reflexivity: Environmental Reform in the Late Modern Age”, *Environmental Politics*, 5:2 (1996), pp. 302-323; Mol, A. “Globalization and Environment: Between Apocalypse-Blindness and Ecological Modernisation” in Spaargaren et al. *Environment and Global Modernity*, pp. 121-149; Mol, A. and Spaargaren, G. “Environment, Modernity and the Risk-Society: The Apocalyptic Horizon of Environmental Reform”, *International Sociology*, 8:4 (1993), pp. 431-459; Spaargaren, G. “Ecological Modernization Theory and the Changing Discourse on Environment and Modernity” in Spaargaren et al. *Environment and Global Modernity*, pp. 41-71などを参照。再帰的近代化およびリスク社会論の登場は、エコロジー近代化の受容と発展にとって重要な画期であった (Blühdorn, I. “Ecological Modernization and Post-Ecologist Politics” in Spaargaren et al. *Environment and Global Modernity*, p. 211; Buttel, F. “Ecological Modernization as Social Theory”, *Geoforum*, 31:1 (2000), p. 62)。両者の関係については、秋山幸子「エコロジー的近代化論における社会構想論的視角——森林認証制度を事例として」『名古屋大学社会学論集』第27号、2006年、43-61ページ；福士正博「リスク社会論環境近代化論批判」『人文自然科学論集』(東京経済大学)第110号、2000年、119-140ページ；満田久義「持続可能な社会論」『社会学部論集』(佛教大学社会学部)第36号、2003年、87-104ページなども参照。

化と市場原理の普及は、エコロジー近代化を前進させる重要な歩みとして高く評価される。今日ではエコロジー近代化論の第一人者と目される A.モル (Arthur Mol) は、市場経済機構の制度化が社会主義諸国の環境ガバナンスに与える影響に早くから関心を寄せる一方で⁽⁸⁾、最近では中国の動向の分析に傾注し、欧州とはかなり様相が異なるものの、エコロジー近代化が進行中と結論している⁽⁹⁾。同国を含め、計画から市場へ経済運営の舵を大きく切った新興市場経済の環境ガバナンスは、エコロジー近代化の理論面の有効性を吟味する格好の研究対象であろう。エコロジー近代化に関する近年の研究潮流、すなわち、各国・地域のエコロジー近代化の比較分析に依拠しながら、先進国とは大きく異なる新興国の政治・経済・社会的条件下でのエコロジー近代化の可能性、いわゆる後進性の優位を活かした別様の近代化路線の追求 (先進国の後追いではなく、より効率的なエコロジー近代化の実現) その際に克服すべき新興市場経済に特有の障害などが議論されている⁽¹⁰⁾。特に中国では、2007年1月に中国科学院がエコロジー近代化に関する大部の報告書を出版し、内外で注目された。エコロジー近代化でみた世界ランキングは全118カ国中の100位と現状に厳しい評価を下しつつも、先進国とは異なるエコロジー近代化の経路を示し、その入口に中国は立ったところと論じている⁽¹¹⁾。他方、管見のかぎり、ロシアでは経済学および社会学の主要な国内学術誌に同国のエコロジー近代化を扱った論考はなく⁽¹²⁾、インターネット検索でヒットした件数も中国の10分の1程度の約1,600件に過ぎない⁽¹³⁾。そもそもエコロジー近代化の枠組みでロシアを研究対象とする試み自体が少なく、一部を除けば、事実上ひとつの研究グループに限られる⁽¹⁴⁾。中国が新興市場経済のエコロジー近代化論のいわ

⁽⁸⁾ Mol, A. and Opschoor, J. “Developments in Economic Valuation of Environmental Resources in Centrally Planned Economies”, *Environment and Planning A*, 21 (1989), pp. 1205-1228.

⁽⁹⁾ Carter, N. and Mol, A. (eds.) *Environmental Governance in China* (Lodon: Routledge, 2007); Mol, A. “Environment and Modernity in Transitional China: Frontiers of Ecological Modernization”, *Development and Change*, 37:1 (2006), pp. 29-56.

⁽¹⁰⁾ *Environmental Politics*, 9:1 (2000)および *Environment and Planning A*, 33 (2001)に所収の各論文を参照。

⁽¹¹⁾ Zhang, L., Mol, A. and Sonnenfeld, D. “The Interpretation of Ecological Modernisation in China”, *Environmental Politics*, 16:4 (2007), pp. 659-668.

⁽¹²⁾ 以下の学術誌に発表された1991～2007年の論文を参照した。Эко; Экономист; Мировая Экономика и Международные Отношения; Общество и Экономика; Регион: Экономика и Социология; Российский Экономический Журнал; Социологические Исследования; Вестник МГУ: Серия Экономика; Вестник СПбГУ: Серия Экономика; Вопросы Экономики.

⁽¹³⁾ ロシア語版 google の検索エンジンを利用した (<http://www.google.ru/>, accessed 8 July 2008)。中国語版 google を用いた検索では、2007年2月8日時点で約15,000件がヒットしたという (Zhang et al. “The Interpretation of Ecological Modernisation”, p. 666)。

⁽¹⁴⁾ ヨアンス大学 (フィンランド) および独立社会学研究センター (ロシア) の共同研究で、主にロシア北西部の林産業の動向をエコロジー近代化の枠組みで論じている (ヨアンス大学

ば最前線にいるのに対し、その射程にロシアが入らない理由はどこにあるのだろうか。

1-2. 実証分析の困難性 データの問題について

エコロジー近代化に関する実証面の分析は、経済成長と環境負荷のデカップリングを重視しているが、総量ベースの環境負荷の減少と抑制も「成功した環境政策」の重要な指標とみなされている。国単位の比較研究では、工業国で高レベルの構造的な環境負荷をもたらす製品の生産量の動向、産業部門別にみた資源利用量の変化、産業構造を規定する要因(技術変化、産業部門間変化、経済成長)別にみた環境負荷量の変化が重視される。いずれも環境負荷を低減させる産業構造転換の進捗度の検証を目的としているが、入手可能なデータの範囲に応じて選択されるモデルは異なる。上述のイエニッケらによるエコロジー近代化の東西比較では、有意な比較分析を可能にするデータの入手が極めて限られているという事情から、もっとも単純な が用いられている。

ここで、ソ連時代に遡り、ロシアにおける経済成長と環境負荷の関係を検証する場合、既存の公式統計だけでは、産業部門別のデータが必要な と はいうに及ばず、 の検討さえも困難である。第 1 に、ソ連時代の経済統計の信頼性をめぐる問題がある。1980 年代末に公式統計を大きく下方修正する代替的な推計値がソ連共産党の機関誌に発表されると⁽¹⁵⁾、欧米諸国では早くから指摘されていたソ連の経済統計の上方偏向は揺るぎがたい事実となった。エコロジー近代化は経済成長のテンポを基準として他の諸指標の動向を検証するため、ソ連経済の代表的な発展指標である社会的総生産や鉱工業生産を GDP の代わりに

および独立社会学研究センターでのヒアリング調査(2008年12月19日および2009年6月2日))。その主要な研究業績は、Kortelainen, J. and Kotilainen, J. *Contested Environments and Investments in Russian Woodland Communities* (Helsinki: Kikumora Publications, 2006); Kotilainen, J., Tysiachniouk, M., Kulasova, A., Kulasov, I. and Pchelkina, S. “The Potential for Ecological Modernisation in Russia: Scenarios from the Forest Industry”, *Environmental Politics*, 17:1 (2008), pp. 58-77; Massa, I. and Tynkkynen, V. *The Struggle for Russian Environmental Policy* (Helsinki: Kikumora Publications, 2001); *Кюлясов И. Экологическая Модернизация: Теория и Практики*. Санкт-Петербург. 2004; *Тысячнюк М.* (ред.) *Роль Гражданского Общества в Стимулировании Корпоративной Социальной Ответственности в Лесном Секторе России*. Москва. 2008 などである。他の研究者による先行研究としては、徳永昌弘「ロシアの環境ガバナンス 『閉ざされた』エコロジー近代化の道」『国民経済雑誌』第199巻、第1号、2009年、47-66ページ；徳永昌弘「新興市場経済におけるエコロジー近代化 予備的考察」水野一郎 編著『上海経済圏と日系企業 その動向と展望』関西大学出版会、2009年、168-186ページ；Katayama, H. “Ecological Modernization in Northeast Asia” in Tabata, S. (ed.) *Energy and Environment in Slavic Eurasia: Towards the Establishment of the Network of Environmental Studies in the Pan-Okhotsk Region* (Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2008), pp. 185-201 などが挙げられる。

⁽¹⁵⁾ Ханин Г. Экономический Рост: Альтернативная Оценка // Коммунист. 1988. No. 17. С. 83-90.

用いても、ベースラインの妥当性が疑問視されるかぎり有意な分析は不可能である。

第2に、ソ連からロシアへの体制転換に伴い、統計指標が根本的に見直されただけでなく、国自体が全く異なるため、現在のロシアを対象とする時系列分析は統計値の整合性の点で大きな困難に直面する。例えば、エコロジー近代化の国別分析でよく用いられる OECD（経済協力開発機構）および IEA（国際エネルギー機関）のエネルギー関連指標や UN（国際連合）の「国民経済計算統計」は、一部の推計値を除けば、1992年以降のデータしかロシアについて掲載していない。これを1991年以前のソ連のデータに「接ぎ木」したとしても、生産性のある分析は期待できないであろう。

第3に、上記のとおり、上記の検証は産業部門別の正確なデータを必要とするが、ロシアの SNA（国民経済計算）統計における各産業部門の GDP 比率は、マクロ経済の実態を十分に反映していない。特に、同国の政治経済の中枢に位置する石油・天然ガス産業が GDP に占める比重は、著しく過小に評価されている。企業グループ内で石油・ガスの採掘部門から販売部門へ移転価格を人為的に低く設定することで、課税対象が広い前者の利潤を圧縮し、販売部門の利潤に付け替えているからである⁽¹⁶⁾。そのため、公式の GDP 統計にみられる商業部門の「肥大化」と鉱工業部門の「空洞化」は、ロシア経済の実態を必ずしも正確に反映しているわけではない⁽¹⁷⁾。エコロジー近代化は産業構造転換の推進による環境負荷の削減を追求しているだけに、産業構造の正確な把握が実証分析の前提となる。

以上から、既存の公式統計だけでは、経済成長と環境負荷のデカップリングに関するエコロジー近代化のモデルはロシアに適用できないことがわかる。実証分析に必要なデータが揃わないことは、エコロジー近代化論の射程にロシアが入らない理由のひとつであろう。

1-3. 構造的環境負荷の変化（1960～1991年）

⁽¹⁶⁾ 移転価格の詳細と実態については、塩原俊彦『現代ロシアの経済構造』慶應義塾大学出版会、2004年、36-47ページを参照。この点を考慮した修正版の産業連関表を用いて、石油・ガス産業部門が GDP に占める比重を再計算すると公式統計の倍以上になる（Kuboniwa, M., Tabata, S. and Ustinova, N. “How Large Is the Oil and Gas Sector of Russia? A Research Report”, *Eurasian Geography and Economics*, 46:1 (2005), pp. 68-76；久保庭真彰「石油・ガス産業の利潤と資本」田畑伸一郎 編著『石油・ガスとロシア経済』北海道大学出版会、2008年、101-124ページ；田畑伸一郎「経済の石油・ガスへの依存」田畑『石油・ガスとロシア経済』77-100ページなどを参照）。なお、世界銀行も同じ問題に取り組み、同部門の付加価値の修正値を別の手法で算出している（*The World Bank From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation* (Washington DC: The World Bank, 2005), p. 63）。

⁽¹⁷⁾ 久保庭真彰「ロシアにおける産業空洞化と商業肥大化」『比較経済体制学会年報』第40巻、第1号、2003年、18-29ページ。

そこで、以下ではエコロジー近代化の検証で用いられる指標の一部を修正し、推計値を交えながら時系列分析を試みる。まず、構造的環境負荷をもたらす工業製品の生産量の動向を経済成長のテンポと比較することから始めたい(上記)。環境負荷の低減を促す産業構造転換の動態を描くには単純すぎるが、統一的な議論の枠組みでエコロジー近代化の東西比較を試みたイエニッケらの意を汲んで、ソ連時代のロシアの経済成長と環境負荷の関係を検証する。

1960 年を起点として公式統計の鉱工業生産と GDP 推計値の動向を比較すると、曲線の形状(山と谷の位置)は一致するが、後者は前者を大きく下回っている⁽¹⁸⁾。急速な工業化と経済成長を誇示していたソ連の鉱工業生産指数の計算には、原価の多重計算の可能性が大きい総額ベースでの生産額の算出、インフレーション・バイアスを十分に除去しない指数計算、企業任せの計算作業など、数多くの問題点を抱えていた⁽¹⁹⁾。そこで、新生ロシアの中央統計局にあたる国家統計委員会(現在のロシア統計局)附属の研究所員が 1960 ~ 1988 年の鉱工業生産指数の計算式を見直し、再計算したところ、同期間の実質的な伸び率は 2.7 倍にとどまるという結果を得た(ただし、公式に認められた修正値ではない)⁽²⁰⁾。上述の推計 GDP の伸び率(1960 ~ 1988 年の間に 2.95 倍)⁽²¹⁾と大きな開きはないことから、この間にロシア経済はおおむね 3 倍弱の成長を遂げたと考えられる。

エコロジー近代化の国際比較研究は、自然環境に有害な基幹産業を代表するという意味で構造的環境負荷の高い工業製品の生産量を調べ、その伸び率が当該国の GDP 成長率を下回る場合には、経済成長と環境負荷のデカップリングがみられると判断する。逆の場合は、エコロジー的に有害な成長パターンである⁽²²⁾。

図 1(A)および(B)は、ロシアの構造的環境負荷を示すにふさわしいと考えられる鉱工業製品の生産量の動向を公式統計の鉱工業生産と GDP 推計値の動向に重ねている。既存の国際比較研究で採用された製品の一部(アルミニウムなど)は、ソ連時代の鉱工業統計が非鉄

⁽¹⁸⁾ Kuboniwa, M. "Economic Growth in Postwar Russia: Estimating GDP", *Hitotsubashi Journal of Economics*, 38 (1997), pp. 21-32.

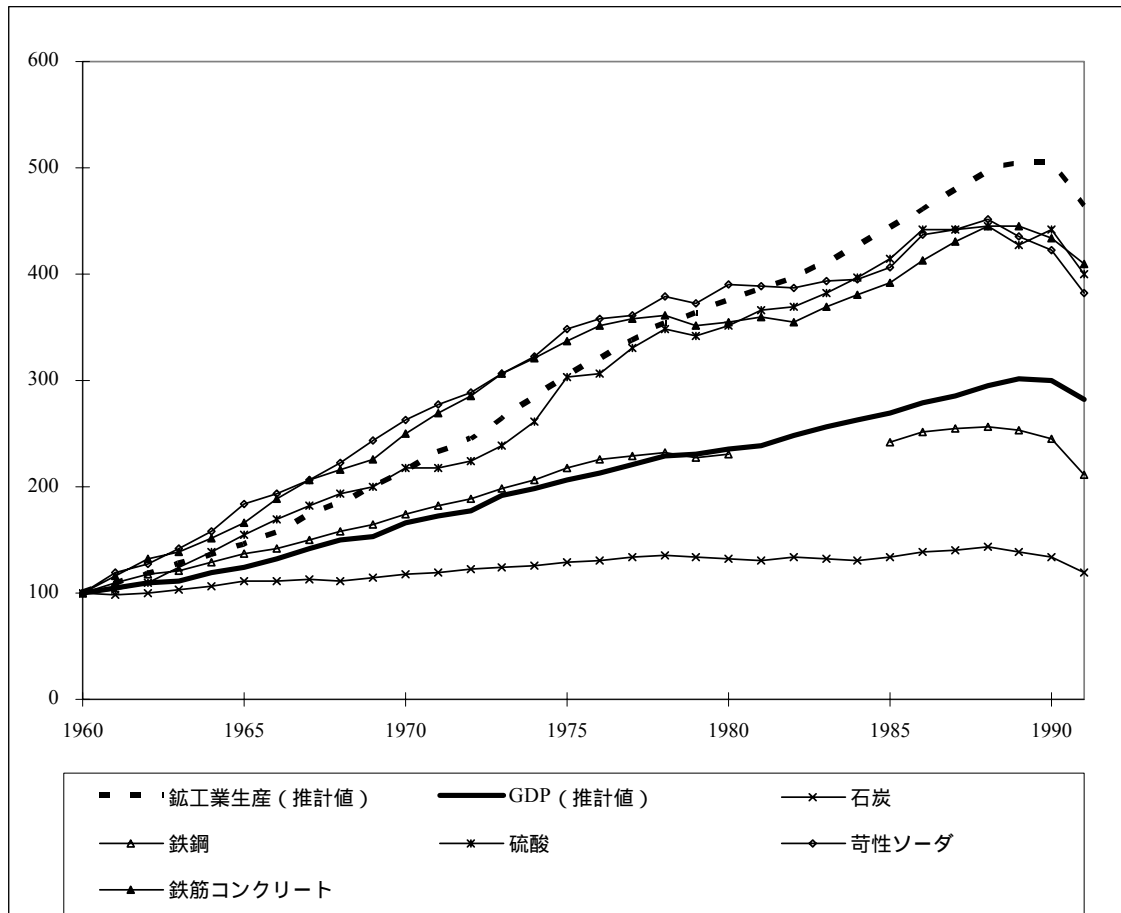
⁽¹⁹⁾ Кудров В. Надежны ли Расчеты Темпов Роста Экономики СССР и России? // Вопросы Экономики. 1993. No. 10. С. 123-124.

⁽²⁰⁾ Эйдельман М. Пересмотр Динамических Рядов Основных Макроэкономических Показателей // Вестник Статистики. 1992. No. 4. С. 26.

⁽²¹⁾ Kuboniwa "Economic Growth", p. 27.

⁽²²⁾ Jänicke, M., Binder, M. and Mönch, H. "'Dirty Industries': Patterns of Change in Industrial Countries", *Environmental and Resource Economics*, 9:4 (1997), pp. 467-491; Jänicke, M., Monch, H. and Binder, M. "Structural Change and Environmental Policy" in Young *The Emergence of Ecological Modernisation*, pp. 133-152.

図 1(A) 経済成長と環境負荷 (1960 ~ 1991 年) ——デカップリングのケース



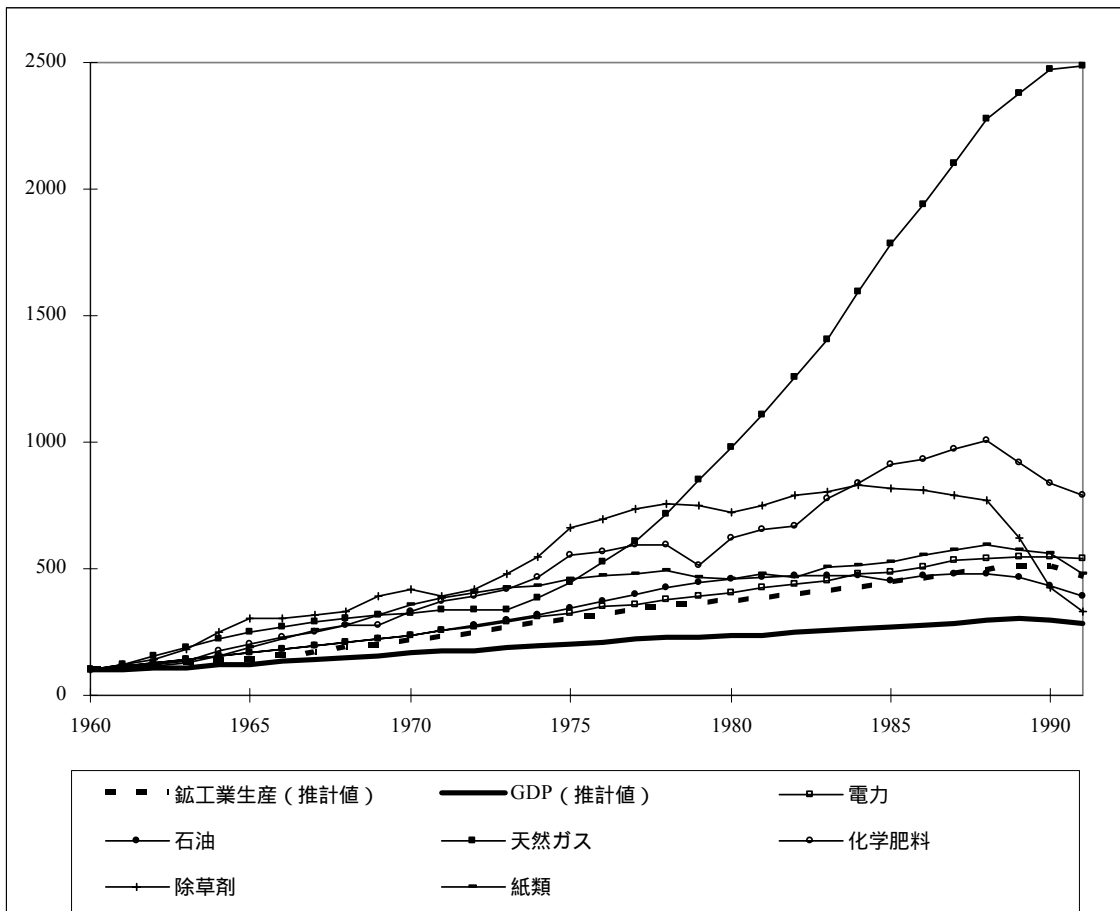
(注) 1960 年を 100 とした指数で表示している。空白の箇所 (1981 ~ 1984 年の鉄鋼) はデータの欠損による。

(資料) Kuboniwa, M. “Economic Growth in Postwar Russia: Estimating GDP”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, 38 (1997); Госкомстат России Народное Хозяйство Российской Федерации. 1992. Москва, 1992; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1965 Году. Москва, 1966; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1968 Году. Москва, 1969; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1970 Году. Москва, 1971; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1975 Году. Москва, 1976; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1980 Году. Москва, 1981; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1985 Году. Москва, 1986; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1987 Году. Москва, 1988; ЦСУ РСФСР Народное Хозяйство РСФСР в 1990 Году. Москва, 1991 から作成。

金属類の生産量を非公開にしていたため、割愛せざるを得なかった⁽²³⁾。同統計に記載されていない品目は、同種の製品に置き換えた (塩素の代わりに硫酸と苛性ソーダ、セメントの代わりに鉄筋コンクリートなど)。さらに、ロシア経済にとって重要と考えられる製品を追加した (石油、天然ガス、石炭)。貨物輸送については、整合性のある時系列データがなく、欧州や日本のように面積の小さい国々と輸送条件も大きく異なるため、分析の対象外

⁽²³⁾ 現在でも、金やダイヤモンドなどの貴金属類の生産量は非公開である。

図 1(B) 経済成長と環境負荷 (1960 ~ 1991 年) ——非デカップリングのケース



(注) 1960 年を 100 とした指数で表示している。

(資料) 図 1(A)に同じ。

とした。

便宜上、経済成長率が正から負に転じる 1990 年以前の時期に、経済成長と環境負荷のデカップリングが観察されるケース(図 1(A))と観察されないケース(同(B))に分けて表示している。公式統計の鉄工業生産をベースラインとすると、計画経済機構下での経済成長期にデカップリングがみられたケースは 5 つの製品である。推計 GDP を基準とすれば、鉄鋼と石炭だけである。他方、同期間内にデカップリングがみられず、推計 GDP あたり環境負荷が増加しないし横這い傾向にあるのは、資源・エネルギー産業を中心にロシア経済の近代化に不可欠とされた品目がならぶ。エコロジー近代化の国際比較研究の結論に従えば、環境負荷の相対的低減に繋がる産業構造の転換に失敗した典型的な事例のひとつといえる

(24)。

それでは、1980年代末から始まる市場原理の導入と普及は、エコロジー近代化の観点から好ましい変化をロシアにもたらしたのだろうか。

1-4. 産業構造と環境負荷 *Effekt* の測定

資本主義経済への転換がロシア経済を大きく揺るがし、産業構造の変化を誘発したことはよく知られている。そこで、産業構造を規定する要因（技術変化、産業部門間変化、経済成長）別にみた環境負荷量の変化を検証し、エコロジー近代化が追求する産業構造転換の有無を確認したい（上記）。

ここでは、最終エネルギー総消費量を環境負荷の指標とする。エコロジー近代化の観点で体制転換の動態を捉えるのにひとつの指標だけに頼るのは不十分だが、次の理由から現時点では最良の選択である。第1に、末端処理型の対処療法で排出量の削減が可能な硫黄酸化物や窒素酸化物よりも、産業構造の抜本的な転換が効率性の向上に必要とされるエネルギー関連のデータの方がエコロジー近代化の指標として望ましい⁽²⁵⁾。第2に、産業部門別の環境負荷の動向が検証できるデータは、最終エネルギー総消費量だけである。第3に、同データは長年にわたり OECD および IEA が標準化して提供しており、時系列・地域別比較が可能である。

図2が示すように、ロシアで市場経済機構の制度化が本格的に始まる1992年以降の動向をみると、GDPあたり最終エネルギー総消費量は減少傾向にある。特に、ソ連崩壊後の経済危機を脱した1998年以降は減少幅が大きくなり、経済成長と環境負荷のデカップリングが生じている。計画経済から市場経済への転換と経済成長がエネルギー効率性を高めることは、同国を含め、多くの国々で観測されている⁽²⁶⁾。以下では、イエニッケらが考案した環境負荷量の計算式を用いて、製造業だけでなく他の産業部門も分析対象に加えることで経済の構造変化の影響を捉えようとしたモデルに基づき⁽²⁷⁾、ロシアの産業構造と環境負荷

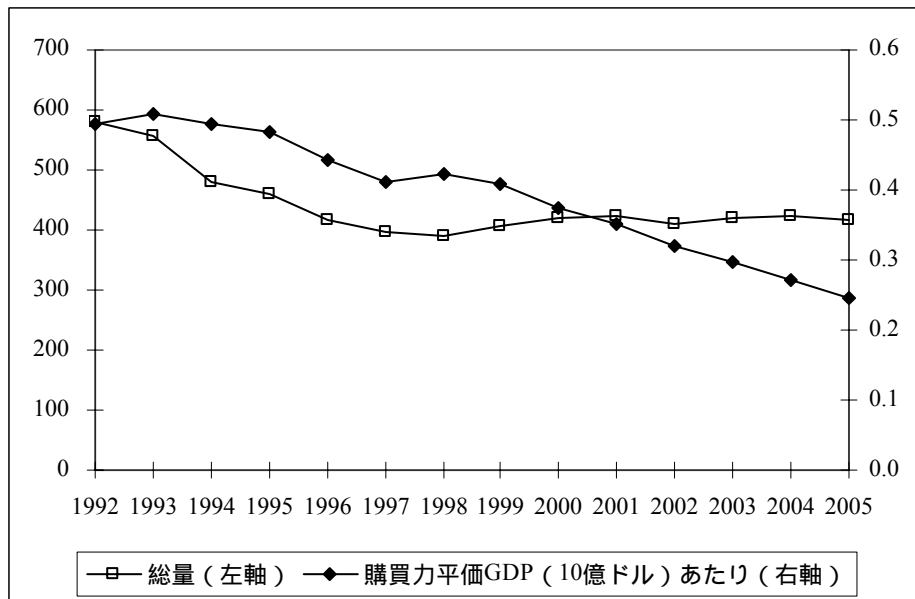
(24) エコロジー近代化に関する構造転換の失敗例として、イエニッケらはギリシアとブルガリアを挙げ、両国の構造的環境負荷の推移を図示している（Jänicke et al. “Dirty Industries”, pp. 477-482）。

(25) Andersen, M. “Ecological Modernization or Subversion? The Effect of Europeanization on Eastern Europe”, *American Behavioral Scientist*, 45:9 (2002), pp. 1403-1406.

(26) OECD *Environment in the Transition to a Market Economy: Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States* (Paris: OECD, 1999), pp. 31-59.

(27) 詳しくは、孫穎「産業構造転換と環境負荷の関係——北九州市と大連市の比較研究を中心に」『福祉社会研究』第4・5号、2005年、69-96ページおよび八木信一「産業構造の転換と

図2 ロシアにおける最終エネルギー総消費量の動向 (Mtoe)



(資料) IMF *World Economic Outlook Database*, <http://www.imf.org/external/data.htm> (accessed 30 July 2008); OECD/IEA *Energy Balances of Non-OECD Countries 1999-2000* (Paris: OECD, 2002), pp. II. 360-361; *2002-2003* (2005), p. II. 283; *2004-2005* (2007), p. II. 293 から作成。

の関係を検討する。具体的には、次式を用いて、産業構造に関わる要因別に環境負荷量を分解し、各要因の影響度を測る。

$$E_{ij} = \frac{E_{ij}}{Y_{ij}} \times \frac{Y_{ij}}{Y_i} \times \frac{Y_i}{Y_o} \times Y_o$$

E_{ij} : 比較年 i の産業部門 j による環境負荷量

Y_{ij} : 比較年 i の産業部門 j の付加価値額

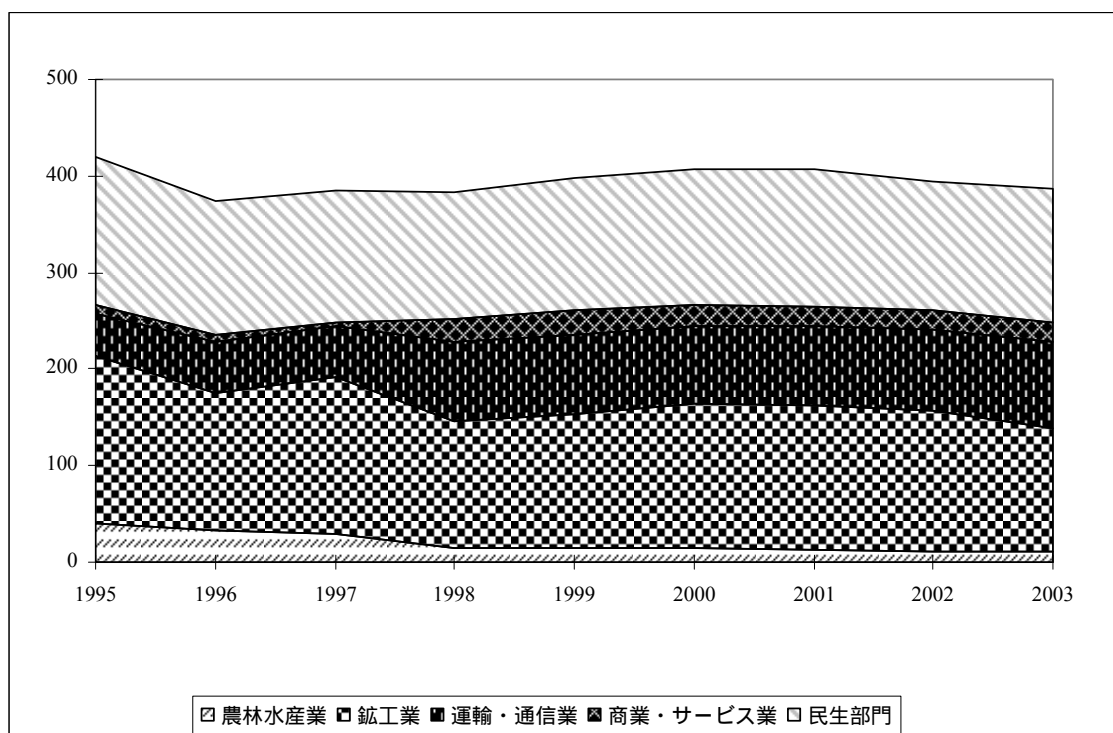
Y_i : 比較年 i の産業部門全体 (j) の付加価値額

Y_o : 基準年 o の産業部門全体 (j) の付加価値額

右辺は、順に各産業部門の技術水準 (第1項)、各産業部門が占める比重 (第2項)、産

環境負荷」『調査と研究』(京都大学経済論叢別冊)第19号、2000年、50-69ページを参照。イエニックらの原典は独語で書かれているため、以下の記述は、もっぱら八木「産業構造の転換と環境負荷」50-52ページによる。ただし、用語・記号の一部は変更し、実証分析の手法で異なるところもある。

図3 部門別の最終エネルギー総消費量の動向 (Mtoe)

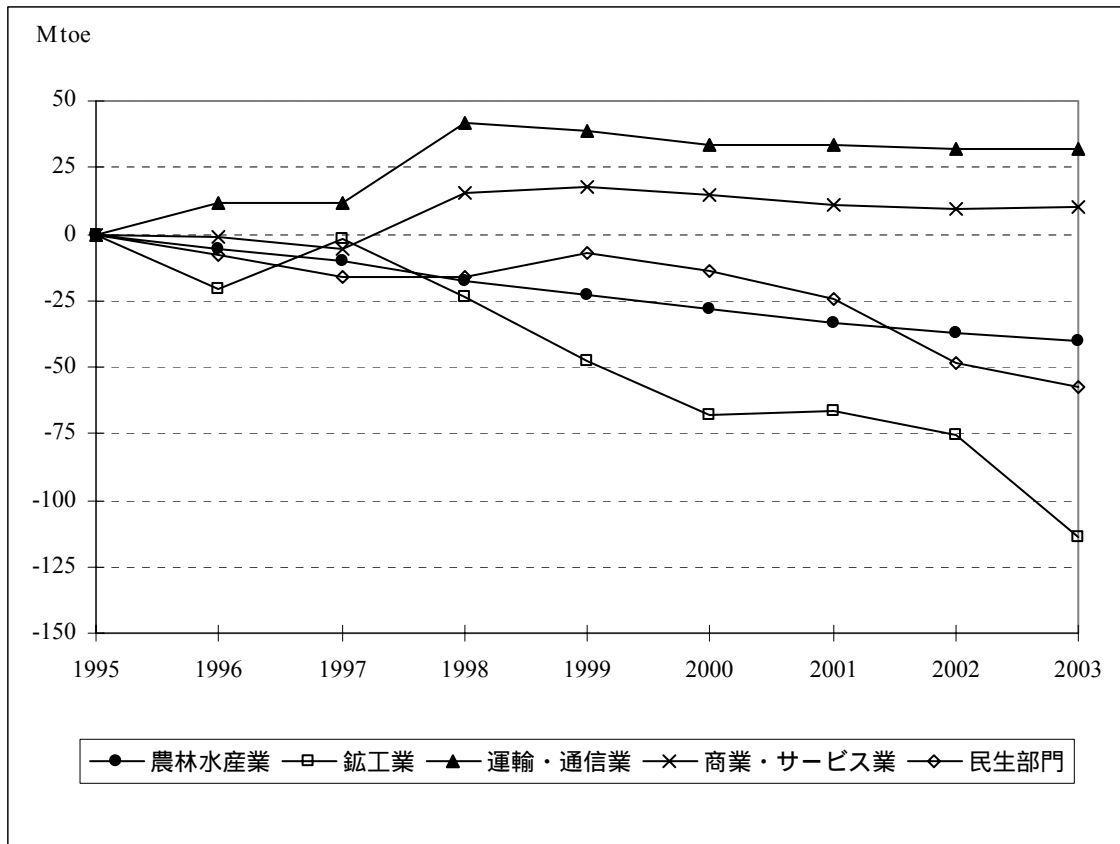


(資料) OECD/IEA Energy Balances of Non-OECD Countries (Paris: OECD)の各年版から作成。

業部門全体の経済成長(第3項)を表す。すなわち、環境負荷の小さい生産技術の導入、環境負荷の大きい産業(汚染産業)から小さい産業(クリーン産業)への転換、経済成長の抑制は、それぞれ環境負荷の低減に寄与する。まず、各産業部門の環境負荷量の実測値(実負荷量)を求め(図3を参照)、次に各要因(各項)のひとつを基準年の値で固定して得られた計算値(仮定負荷量)との差を *Effekt* (独語で「効果」の意味)と呼ぶ。例えば、第1項を基準年の値で固定すれば、当該の産業部門で技術水準の変化が起こらないと仮定した場合の計算値が得られる。技術水準の変化が実際に及ぼす影響は実測値に反映されているため、両者を比較すれば、技術水準の変化の影響度が環境負荷量として求められる。すなわち、実負荷量が仮定負荷量を下回れば(負の *Effekt*)、技術水準の変化が環境負荷の低減をもたらしたことになる。逆に上回れば(正の *Effekt*)、環境負荷の増大を意味している。同じく、第2項を基準年の値で固定すれば産業構造転換の影響度が求められ、第3項を同様に固定すれば経済成長の影響度が測られる。

通常は、時系列で比較可能な産業別の環境負荷の指標と SNA 統計が揃えば、上記の計算式で産業構造と環境負荷の関係が検証できる。しかし、上述したように、ロシアの公式

図4 ロシアにおける *Effekt* の変化 (技術水準)



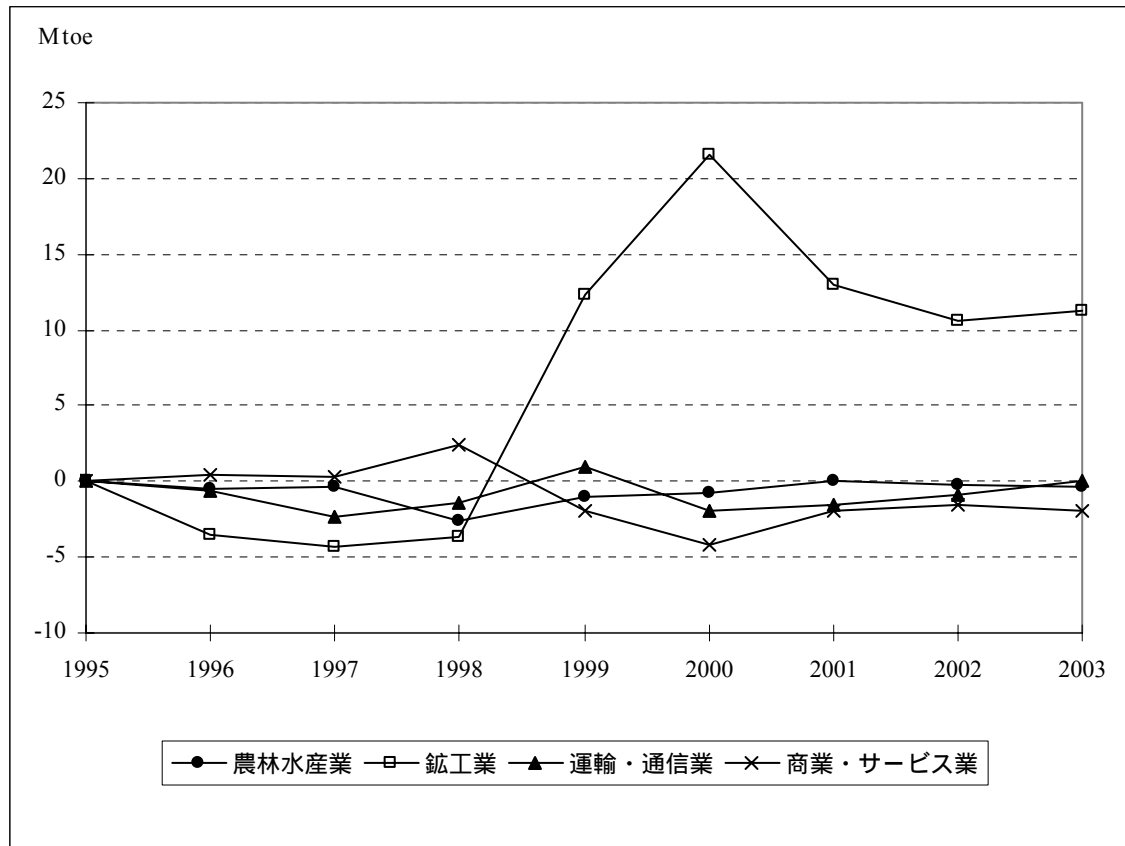
(資料) 図3の資料および United Nations *National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables, 2005, Part III* (New York: UN, 2007), pp. 370, 373-374; 久保庭真彰「石油・ガス産業の利潤と資本」田畑伸一郎 編著『石油・ガスとロシア経済』北海道大学出版会、2008年、114-115ページから作成。

SNA 統計では産業構造を正確に把握できない。ロシアの基幹産業である石油・ガス産業の採掘部門(鉱工業)から販売部門(商業・サービス業)へ付け替えられた付加価値額は、時に GDP 全体の 10%を超えることもあり、この点の修正が施されたデータを用いなければならない。現時点で入手可能な修正値は 1995~2003 年の 9 カ年分に限られるが⁽²⁸⁾、ロシア経済が縮小から拡大へ転換する重要な画期であり、経済成長と環境負荷のデカップリングの背景を探るために分析を試みた。

図4から図6は、最終エネルギー総消費量を環境負荷の指標として、1995~2003年にお

⁽²⁸⁾ 久保庭「石油・ガス産業の利潤と資本」114-115ページの表5-9を参照。同表中の数値に基づき、公式統計では商業部門に計上されている石油・ガス産業の付加価値を鉱工業部門に移動して、各産業部門の *Effekt* を算出した。

図5 ロシアにおける *Effekt* の変化（産業構造転換）



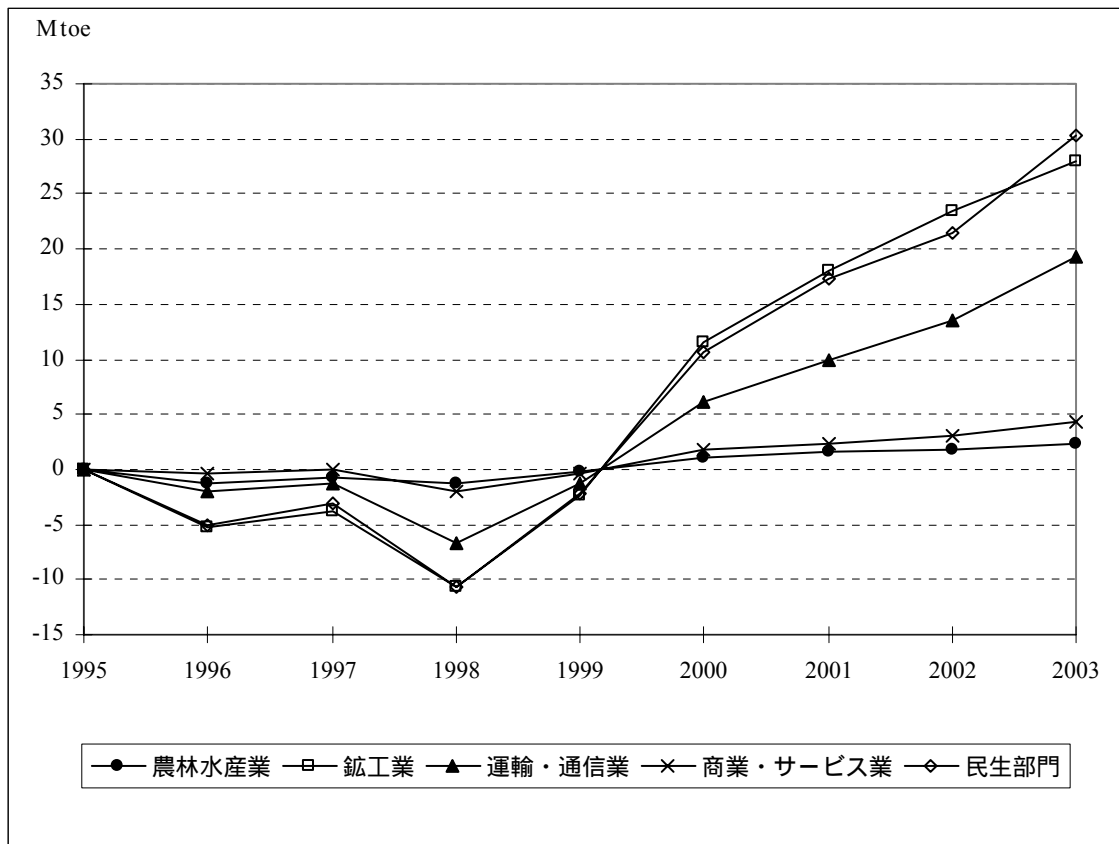
（資料）図4に同じ。

ける各部門（農林水産業、鉱工業、運輸・通信業、商業・サービス業、民生部門）の技術水準、産業構造転換、経済成長の *Effekt*（単位は石油換算 100 万トン）の変化を図示している⁽²⁹⁾。基準年は 1995 年である。実負荷量で見ると、図 3 が示すように鉱工業と民生部門がともに 3 割を超え、両者に運輸・通信業を加えると 9 割近くになる。この点を踏まえて、各系列の *Effekt* の推移をみると、第 1 に技術水準の変化が環境負荷の低減にもっとも寄与している⁽³⁰⁾。言い換えれば、絶対的な負荷量の大きい鉱工業と民生部門で、環境負荷の低減に繋がる技術的变化（エネルギー集約度の低下）が生じ、経済成長と環境負荷のデカップリングを実現している。第 2 に、ロシア経済の転換期（1998～1999 年）を境に、*Effekt* の動きに変化がみられる。特に、2000 年以降は経済成長の *Effekt* が年々増大し、技術水準

⁽²⁹⁾ 八木「産業構造の転換と環境負荷」52-67 ページの手法に基づき、民生部門の *Effekt* の計算には家計最終消費支出額を用いた。ただし、産業構造転換の分析に同部門を含める意味はないため、図 5 では削除した。

⁽³⁰⁾ 図 4、図 5、図 6 の *Effekt* のスケールの違いに注意されたい。

図6 ロシアにおける *Effekt* の変化（経済成長）



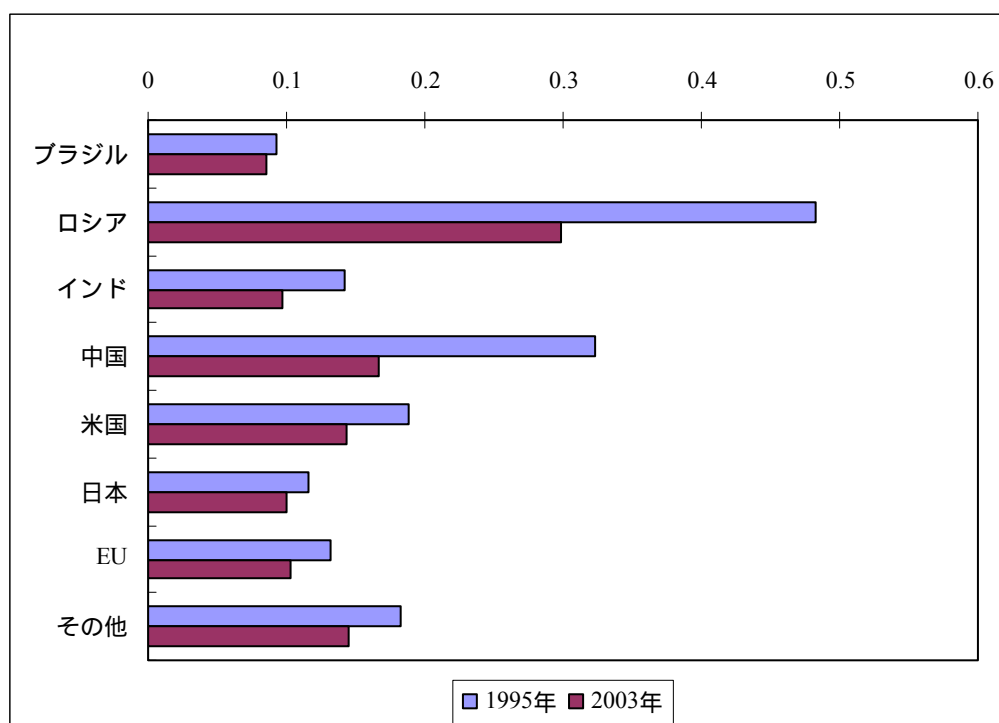
（資料）図4に同じ。

の変化の効果を相殺しつつある。第3に、産業構造転換の *Effekt* をみると、経済成長期に入り鉱工業の *Effekt* が正の値を記録している。この点は OECD 諸国の趨勢とは対照的で⁽³¹⁾、ロシア経済の成長の原動力が鉱工業であることを示唆している。他方、他部門の *Effekt* は横這いで推移している。それゆえ、ロシア経済の実態をより反映した修正値を用いると、環境負荷の持続的低減に繋がるような産業構造転換が同国で進行しているとはいえない。

以上、信頼性の高いデータが揃う 1995～2003 年における *Effekt* の動向を分析すると、ロシアではエコロジー近代化が重視する産業構造転換はみられず、2000 年以降の経済成長は環境負荷を一方向的に高めているにもかかわらず、経済成長と環境負荷のデカップリングが続いている。相矛盾するような現象を解き明かすカギは、エネルギー効率性の極端な悪さにある。環境負荷として用いている最終エネルギー総消費量を他の主要国と比較すると、図7が示すように、ロシアの GDP あたりの数値の高さと減少率の大きさが一目瞭然である。

⁽³¹⁾ 八木「産業構造の転換と環境負荷」60 ページの第 14 図を参照。

図7 購買力平価 GDP (10億ドル)あたり最終エネルギー総消費量 (Mtoe) の変化



(資料) 図2に同じ。

つまり、計画経済の下で形成された非効率的な産業構造を引き継いだことと、その改善の余地の大きさが、ロシアにおける経済成長と環境負荷のデカップリングを支えていたといえる。しかし、よく知られているように、体制転換後は企業の設備投資が滞り、生産設備の老朽化が急速に進行した。OECDの推計によると、1999年の固定資本形成の水準は1990年の4分の1以下で、生産設備の約25%は実用に耐えないほど老朽化していた⁽³²⁾。それゆえ、上記のデカップリングは設備更新や技術革新の成果ではなく、老朽化した生産設備の休停止がエネルギー効率性の向上に寄与したと考えられる。もっとも、こうした「伸びしろ」は無限ではなく、いずれは消滅する可能性が高い。現に、中国は1990年代に目覚ましいデカップリングを実現してきたが、2002年以降は停滞局面に入ったため、継続的な経済

⁽³²⁾ OECD *The Investment Environment in the Russian Federation: Laws, Policies and Institutions* (Paris: OECD, 2001), p. 11. ただし、生産設備の更新状況は産業部門間で大きく異なる。2000年末の時点で、鉱工業全体の固定資本の平均使用年数は15.7年であるが、石油精製業(同23.5年)、鉄鋼業(同23.3年)、医療機器産業を除く機械製作・金属加工業(同21.7年)は20年を超え、業績が好調な石油採掘業(同7.1年)とガス産業(同8.0年)は10年を下回っている(Глисин Ф. О Конкуренции на Рынках Промышленной Продукции в 1999-2000 гг. // Экономист. 2001. No. 4. С. 42)。

成長が環境負荷の総量を急増させている⁽³³⁾。総量ベースで見ると、ロシアの環境負荷も近年は微増傾向にあるため(図2を参照)、デカップリングの余力がなくなれば、経済成長が続くかぎり中国と同じ道を歩むことになる⁽³⁴⁾。

2. 環境政策能力の展開

環境負荷を低減する技術改良に努め、汚染産業からクリーン産業への構造転換を促したとしても、高い経済成長率が続けば、両者の効果が相殺されてしまうことは自明の理である。しかし、先述のように、エコロジー近代化は環境至上主義に批判的で、経済成長の積極的な抑制策には首肯しないため、環境よりも経済を優先していると批判されてきた。広義の環境ガバナンスを意味する環境政策能力という概念が提起された背景には、社会全体による適切な経済運営の必要性を強調することで、エコロジー近代化に向けられた批判の矛先をかわす意図もあろう。あるいは、欧州伝統のコーポラティズムをエコロジー近代化の議論に取り入れようとする試みともいえる。

そこで、本節では計画経済機構下のロシアの環境政策能力を検証した上で、環境面から近代化を制御する試みが1980年代末に大きく転回した後に、体制転換後の経済危機が環境政策能力を侵食したため、同国のエコロジー近代化の道が閉ざされていく過程を明らかにする。

2-1. 計画経済機構下の環境政策能力

一連の「成功した環境政策」の実証分析を踏まえて、イエニツケは環境政策の成否を決する要因を次の5点にまとめた。すなわち、政策決定に関わる関係者、長期的な環境保護戦略、政策行為の枠組みを形成する構造的条件、短期的な政治・経済・社会情勢(状況的文脈)、環境破壊・汚染の内容と性格である。政治学の概念に依拠して環境政策の動態分析に求められる議論の枠組みを提供することで、「能力開発」(capacity building)を通じた政策効果の向上に焦点を当てつつ、環境政策能力の国際比較研究を展望している

⁽³³⁾ 徳永「新興市場経済におけるエコロジー近代化」174-179ページ。

⁽³⁴⁾ 2008年秋の世界金融危機はロシア経済の成長に急ブレーキをかけたため、経済成長と環境負荷の関係は新たな局面を迎えている。ロシア経済発展省の副大臣によると、2009年7月時点で同年のGDP成長率はマイナス8.5%程度と予想されている(«Ведомости» 3 июля 2009 года)。他の主要国と比べて、ロシアのマクロ経済指標の悪化は際立っている(*The Moscow Times*, August 28, 2009)。

(35)。前節で取り組んだ経済成長や産業構造と環境負荷の関係の検証を量的な比較研究とすれば、各国の環境政策の成否に関する検討は質的な比較研究を課題としている。ただし、実証分析に歩を進めると、選択される指標やモデルで結果が大きく変わるだけでなく、法制度の存在と機能は別問題であるため、環境政策能力の国際比較研究に対して懐疑的なエコロジー近代化の論者もみられる⁽³⁶⁾。実際のところ、イエニッケが提起した5点の要因をすべて指標化することは不可能で、環境政策能力の検討には定量的な分析だけでなく記述的な検証が求められる。そこで、イエニッケが念頭に置いている環境政策の実効性が発現する諸条件に留意して、ロシアにおける環境政策能力の展開を検討したい。

表1および表2は、環境法制の制度化の概略と環境政策能力の動向を示している。前者は環境政策を制度面で支える法定 (*de jure*) に焦点を当て、その実態 (*de facto*) を考慮するため、後者は上記の5点の要因別に環境政策の機能面を整理している。さらに、計画経済機構下のロシアの環境政策に関する先行研究の議論を踏まえると⁽³⁷⁾、当時の環境政策能

(35) Jänicke “The Political System’s Capacity”, pp. 1-14 を参照。環境政策能力の国際比較に関する実証研究としては、Andersen, M. “Ecological Modernisation Capacity: Finding Patterns in the Mosaic of Case Studies” in Young *The Emergence of Ecological Modernisation*, pp. 107-131; Weidner, H. “Capacity Building for Ecological Modernization: Lessons from Cross-National Research”, *American Behavioral Scientist*, 45:9 (2002), pp. 1340-1368; Weidner, H. and Jänicke, M. (eds.) *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries* (Berlin: Springer, 2002)などが挙げられる。

(36) エコロジー近代化の分析手法として事例研究を重視するモルらは、国単位の国際比較研究だけでは環境政策の成否は論じられないとしている (Sonnenfeld, D. and Mol, A. “Environmental Reform in Asia: Comparisons, Challenges, Next Steps”, *The Journal of Environment and Development*, 15:2 (2006), pp. 112-137)。

(37) 生野一路「ソ連邦における自然保護と資源利用」社会主義法研究会 編『社会主義国における自然保護と資源利用』法律文化社、1975年、14-31ページ；稲子恒夫「ソビエト（公害差止の法的メカニズム）」『比較法研究』第34巻、1973年、61-75ページ；大江泰一郎「ソ連における環境保護の法的規制——新憲法草案の全人民討議と関連して」『法経研究』（静岡大学）第27巻、第1号、1978年、99-142ページ；大江泰一郎「ソ連における環境保護法の展開——大気保護法の制定過程を中心に」社会主義法研究会 編『社会主義における生活と法』法律文化社、1981年；片山博文「ソ連の環境保護理念と行政システム」『スラヴ研究』第42巻、1995年、117-133ページ；片山博文「ソ連の経済システムと『環境保護の計画化』」『一橋論叢』第118巻、第6号、1997年、77(871)-97(891)ページ；Bridges, O. and Bridges, J. *Losing Hope: The Environment and Health in Russia* (Aldershot: Avebury, 1996)；Goldman, M. *The Spoils of Progress: Environmental Pollution in the Soviet Union* (Cambridge, Massachusetts: M.I.T. Press, 1972) [M.ゴールドマン（都留重人 監訳）『ソ連における環境汚染——進歩が何を与えたか』岩波書店、1973年]；Kelley, D., Stunkel, K. and Wescott, R. *The Economic Superpowers and the Environment: the United States, the Soviet Union, and Japan* (San Francisco: W.H. Freeman, 1976) [D.ケリー・K.スタンケル・R.ウエスコット（時事通信社外信部・外国経済部 訳）『環境の危機と経済大国——米国・ソ連・日本』時事通信社、1979年]；OECD *Environmental Performance Reviews: Russian Federation* (Paris: OECD, 1999)；Oldfield, J. *Russian Nature: Exploring the Environmental Consequences of Society Change* (Aldershot: Ashgate, 2005)；Pryde, P. *Environmental Management in the Soviet Union* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1991)；

表1 環境法制の制度化（略年表）

時 期	内 容
ロシア革命後～ 1920年代中葉	自然保護に関する15の法令施行 自然保護区の設置開始
1930年代	公衆衛生行政の実施（直接規制開始）
1938年	ソ連人民委員会議に自然保護区委員会設置
1949年	大気汚染撲滅および公衆衛生改善に関するソ連閣僚会議決議 ソ連保健省に国家衛生監督官設置（汚染物質モニタリングに従事）
1955年	ソ連科学アカデミーに自然保護委員会設置
1957年～1968年	連邦共和国の自然保護法制定 連邦共和国の自然保護国家委員会設置
1968年～1981年	6大資源基本・保本法（土地・水・鉱物・森林・大気・動物）および保健法制定
1972年	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決議「自然保護の強化と天然資源の利用の改善について」
1976年	国民経済発展年次計画に「自然保護と天然資源の合理的利用」編追加 環境分野の国家規格承認
1970年代後半	公害防止目的の設備投資伸張
1977年	ソ連憲法（改正）に環境権明記
1978年	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決議「自然保護の強化と天然資源の利用の改善に関する追加的諸措置について」 ソ連水文気象・自然環境管理国家委員会の設置（環境モニタリングに従事）
1981年	ソ連閣僚会議幹部会に自然環境保護および天然資源の合理的利用委員会設置 （環境法制遵守の監督）
1985年	ソ連最高ソビエト決定「自然保護と天然資源の合理的利用に関する法律の要求の遵守について」
1988年	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決議「わが国における自然保護活動の抜本的な ベレストロイカについて」 ソ連自然保護国家委員会の設置（連邦レベルで初の環境省庁） 汚染課徴金の導入（間接規制の本格的運用）
1989年	ソ連自然保護国家委員会の報告書作成（初の環境白書）

Stewart, J. (ed.) *The Soviet Environment: Problems, Policies and Politics* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1992); Sätre Åhlander, A. *Environmental Problems in the Shortage Economy: The Legacy of Soviet Environmental Policy* (Aldershot, Brookfield, Vt.: Edward Elgar, 1994); Turnbull, M. *Soviet Environmental Policies and Practices: The Most Critical Investment* (Aldershot, Brookfield: Dartmouth, 1991); Ziegler, C. *Environmental Policy in the USSR* (Amherst: The University of Massachusetts Press, 1990); Василенко В. Экология и Экономика: Проблемы и Поиски Путей Устойчивого Развития. Второе издание. Новосибирск, 1997; Гофман К. Экономика Природопользования (из Научного Наследия). Москва, 1998; Кто есть Кто в Экономике Природопользования. Энциклопедия. Москва, 2009などを参照した。

1991年	ソ連自然保護省の設置(国家委員会から昇格) ロシア共和国法「自然環境の保護について」 ロシア共和国エコロジー・天然資源省の設置
1991年 ソ連崩壊とロシア誕生(体制転換)	
1993年	ロシア憲法に環境権明記 環境保護・天然資源省の設置(組織再編による改称)
1993年以降	環境保護に関する連邦法および天然資源に関する法規の制定と改正
1994年	大統領令「環境保護と持続的発展の保証のためのロシア国家戦略について」
1994年以降	環境保護と天然資源利用に関する連邦政府の行動計画策定
1995年	連邦法「国家環境審査について」
1996年	大統領令「持続的発展へのロシアの移行構想」(1992年国連環境開発会議採択「アジェンダ21」への対応) 環境保護・天然資源省の分割(国家自然環境保護委員会と天然資源省の併設)
2000年	自然環境保護国家委員会と連邦林野局の廃止(業務の一部は天然資源省に移管)
2001年	連邦政府計画「ロシアのエコロジーと天然資源(2002-2010年)」(特定連邦プログラム)
2002年	連邦法「環境保護について」(1991年ロシア共和国法「自然環境の保護について」の廃止)
2004年	天然資源省に資源の適正利用に関する4つの連邦局(監査)および課(森林・鉱物・水)設置 気候変動枠組条約第3回締約国会議採択「京都議定書」の批准
2008年	天然資源・環境省の設置(天然資源省から改称)

(資料) 各種資料から作成。

力には以下の特徴がみられた。

第1に、産業公害に対応した環境政策は公衆衛生対策の一環として1950年代に本格化し、環境法制の制度化は1950年代末から進められるなど、比較的早くから公害・環境問題に取り組んできた。大規模な企業移転を含む都市整備計画と連動したモスクワの大気汚染対策も、同時期に始まる。さらに、計画経済機構下での環境ガバナンスの構築をめぐる政策論争を経て、1970年代以降は環境政策・対策の強化がハイレベルの統治機構で繰り返し要求され、産業省庁から独立した国家機関に企業監督の任を与える一方で、公害防止目的の設備投資用の基金を設けて各企業に環境対策の実行を促すなど、西欧の先進国と同様の措置が執られた。実際、公害防止目的の設備投資は1970年代後半に大きく伸長し、それに予算を割り当てても適切に支出されなかった問題は改善の方向に向かっていた。それゆえ、公

表 2 環境政策能力の展開

時 期	政策決定に関 わる関係者	長期的な環境 保護戦略	政策行為の枠 組みを形成す る構造的条件	短期的な政 治・経済・社会 情勢(状況的文 脈)	環境破壊・汚染 の内容と性格
1950年代	企業の所管・監 督省庁、保健 省、研究機関		社会主義、計画 経済、一党独裁		産業公害
1960年代	地方ソビエト、 自然保護協会、 学術団体、マス メディア			ヤースナヤ・ポ リャーナ(トル ストイ生家)の 煤煙問題 「バイカル問 題」(バイカル 湖流域の環境 汚染)	開発と環境の 調和
1970年代	産業省庁から 独立した国家 機関(人民監督 委員会、水文気 象・自然環境管 理国家委員会 など)			アラル海域の 生態系破壊(灌 漑・運河建設の 影響) 国連人間環境 会議(ストック ホルム)	自然改造計画 の影響
1980年代					
1990年代	環境保護に特 化した国家機 関の設立、 NGO・市民団体 の増勢	ロシア大統領 令「環境保護と 持続的発展の 保証のための ロシア国家戦 略について」お よび「持続的発 展へのロシア の移行構想」	ペレストロイ カ(市場経済導 入) 体制転換(ソ連 崩壊) 資本主義、市場 経済、多党制	チェルノブイ リ原発事故 国連環境開発 会議(リオデジ ャネイロ)	放射能汚染 持続的発展
2000年代	環境保護に特 化した国家機 関の廃止・分 割、NGO・市民 団体への国家 介入(登録制の 導入)	ロシア連邦政 府計画「ロシア のエコロジー と天然資源 (2002-2010 年)」		京都議定書の 批准	地球環境問題

(資料) 各種資料から作成。

害・環境問題は決して軽視されていたわけではなく、むしろ政策上の優先課題のひとつと位置づけられていたことは否定できない。環境政策における社会主義の優位性を示すため、環境収斂論に対しては徹底的なイデオロギー闘争を挑む一方で⁽³⁸⁾、デタントの流れの中で米国と環境分野の技術・研究協力を積極的に進めたり、北欧諸国に視察団を派遣したりするなど、環境政策・対策の現場では実利的な対応をしていた。そのかぎり、ブレジネフ政権の「停滞の時代」は、既存の近代化路線が招来した公害・環境問題に本腰を入れて取り組まざるを得なくなった「環境の時代」であったといえる。

第2に、保健省内に組織された公衆衛生行政の一環として、幅広い直接規制が執られていた。所管する医学アカデミーや教育訓練施設と協力して、同省は汚染物質の排出基準に関する研究に従事し、関係機関と協議しながら規制値に相当する「最高許容濃度」(предельно допустимые концентрации)を決定しただけでなく(後に国家規格委員会が承認)、全国に張り巡らされた衛生・防疫関連の傘下機関を通じて、立地先の選定、操業状況に対する監督と勧告、一時停止もしくは閉鎖の発令など、企業の「生き死に」に関わる権限も名目上は有していた⁽³⁹⁾。さらに、生活環境の保全を目的とした公衆衛生行政は、ゾーニングの手法を用いた都市整備計画と結びつき、地域レベルの立地規制として機能していた。その最大の成果がモスクワの大気汚染対策で、環境政策に対する社会主義の優位性に否定的な環境収斂論を提起したM.ゴールドマン(Marshall Goldman)でさえ、ソ連における環境政策の成功例とみている⁽⁴⁰⁾。公衆衛生の改善はモスクワ市域の開発計画で当初から重視され、モスクワ中央保健所を中心に、大気汚染のモニタリング、汚染因子の研究、規制値の設定と勧告、幅広い疫学調査などが積み重ねられ、大気汚染の改善に寄与した。このように、公衆衛生行政に立脚した環境政策は都市部の大気汚染の改善に貢献し、有効な直接規制として内外から高く評価された。当時の環境政策は世界的にも直接規制が主流で、

⁽³⁸⁾ Лантес И. Идеологические Аспекты Экологических Проблем // Коммунист. 1975. No. 17.

⁽³⁹⁾ 「生活環境の快適な条件を維持することを大気汚染防止の主目的として、最高許容濃度を国家レベルで設定した世界最初の国はソ連である。…しかも、それは対策技術の現状とは無関係に、あくまでも衛生の立場だけを根拠としてきめている点は注目すべきであろう。」(清浦雷作『世界の環境汚染 その実態と各国の対策』日本経済新聞社、1974年、239ページ)なお、衛生・防疫行政の内容と権限は、「ソ連および連邦構成共和国の基本保健法」第3章に記されている(稲子恒夫・片山良一 訳「ソ連の基本保健法」『名古屋大学法政論集』第57号、1973年、112-116ページ)。

⁽⁴⁰⁾ 「ソ連で実施された環境保護のおそらくは最も野心的といってよいプログラムが作られ、その中でモスクワの大気中への有害ガスと粒子状物質の排出を減らすための断固たる努力が払われたのである。」(Goldman *The Spoils of Progress*, p. 125. [ゴールドマン『ソ連における環境汚染』140ページ])

厳格な法規制の存在が環境重視の姿勢を表すと考えられていたことも、評価を高めた一因である。

第3に、厳格な直接規制の効果は大規模な環境政策に限られ、企業レベルでは逆説的な事態が生じていた。すなわち、企業に環境対策の強化を促したい当局の意図に反して、環境破壊・汚染を招いても生産計画の遂行を優先しようとする行動様式が直接規制の強化でむしろ助長された。当時の技術水準では厳しい規制値の遵守は困難で、いわば努力目標と受け止められたことに加え、後述のように、環境対策の執行を企業に要求するメカニズムが働いていなかったためである。そこで、直接規制の実施だけでなく、環境破壊・汚染の防止に向かわせる経済的誘因を企業に与える仕組みが必要になり、実効的な間接規制の構築が求められたが、市場原理に基づく間接規制を計画経済機構の枠内で運用することは社会主義諸国に特異な難点を突きつけた。その一例は、1967年7月に導入された天然資源使用料をめぐる論争である。本来の目的は、天然資源の採掘部門の原価構成を大きく左右する自然条件の差を平準化し、企業活動の効率性を公正に評価することにある。しかし、資源の適正利用を目的とした環境対策の機能も併せ持たせるために、資源利用に対する金銭的な補償措置の導入が要求された⁽⁴¹⁾。実際に導入された天然資源使用料は、「利潤方式への移行」と呼ばれた経済改革と連動して、その柱のひとつである「生産ファンドの有償化」の中で国庫に上納する定額納付金的一种として処理されたため、限界原理に基づく鉱山地代の域を出なかった⁽⁴²⁾。それゆえ、天然資源の有償制の道は開いたが、環境政策の見地からは不満が残り、資源の適正利用を促す経済的誘因の弱さが批判された。

企業に環境対策強化の経済的誘因を付与する間接規制の必要性は、「環境の時代」の1970年代に入ると、いっそう鮮明に提起された。有力案のひとつは汚染課徴金制度の導入である。その狙いは、利潤指標に環境保護に関する項目を組み込むことで、環境対策の進展に寄与する施策の選択に企業を向かわせるだけでなく、管理機能を担う行政機関が課徴金の料率を管理上のパラメーターとして利用すれば、環境保護計画の最適化問題の設定が可能

⁽⁴¹⁾ *Кислова Т.* Экономическая Оценка Естественных Факторов Производства о Плате за Природные Ресурсы // Экономические Науки. 1966. No. 6. С. 54-58; *Струмилин С.* О Цене «Даровых Благ» Природы // Вопросы Экономики. 1968. No. 8. С. 60-72; *Шкатов В.* Цены на Природные Богатства и Совершенствование Планового Ценообразования // Вопросы Экономики. 1968. No. 9. С. 67-77などを参照。

⁽⁴²⁾ 宮鍋職「ソ連の経済改革とファンド有償制」『経済研究』（一橋大学）第19巻、第1号、1968年、36-37ページ。

となり、環境政策の効率性を向上させることにもある⁽⁴³⁾。しかし、上述の天然資源使用料の対象とされた一部の鉱物資源を除けば、天然資源の「無償使用」の原則が貫かれていたため、その有償制が前提になる汚染課徴金制度の提案は現実味を欠いていた。実際に採用された間接規制の強化案は、経済改革の進捗状況を踏まえて企業別に最大許容排出量を設定し、経済法的な責任強化を図る手法である。すなわち、許容量を超えて排出された汚染物質を不良の生産物ないし副産物に見立て、その分については生産計画の遂行実績を所定の比率で下方修正し、企業内に留保される経済的刺激ファンドを削減するという内容であった（1978年のソ連共産党中央委員会および同閣僚会議決議「自然保護の強化と天然資源の利用の改善に関する追加的諸措置について」で承認）。罰金等の懲戒規程と比べれば生産計画の未達成に敏感な企業の行動様式に合致していたが、環境対策の促進に直接働きかけるものではなく、射程の限られた間接規制にとどまっていた。計画経済機構の分権化構想に通じる汚染課徴金制度は、1980年代末のペレストロイカの登場で機が熟すまで、長い間傍流に置かれることになる。

第4に、厳格な環境対策を定めた法規制は存在しても、その効率的な機能を意味してはなかった。環境政策をめぐる諸制度の法定と実態の乖離が、もっとも如実に現れていた点である。実際の遵守よりも、理想的目標の設定や啓蒙・教育の役割の方が重視されるという特有の法概念に加え、産業省庁・企業における環境対策の優先度の低さ（生産計画の遂行を最優先）その執行をチェックするソ連人民監督委員会や地方ソビエトといった監督機関への圧力と権限行使の制約（産業省庁の強大な政治力）、環境政策の執行機関の重複と責任の分散（単一の環境行政機関の欠如）、法令違反に対する行政罰（罰金）中心の罰則体系（刑事罰の適用は稀）⁽⁴⁴⁾、統制された環境保護運動の限界（言論や結社の自由の制限）など、計画経済機構下の環境政策能力に関する否定的な言説が並ぶ。国家と企業の利害の不一致は、1960年代半ばに地下出版され、国外に流出した経済学者 A.アガンベギャン（Абел Аганбегян）の報告で指摘されていたが⁽⁴⁵⁾、環境対策の強化を求める政府方針に公然と反旗を翻す企業も少なくなかった⁽⁴⁶⁾。上述の直接・間接規制の問題は、社会主義企業に環境対策強化の法的・経済的誘因を付与するメカニズムの構築に関わるが、ここでは環境対策

⁽⁴³⁾ 久保庭真彰「社会主義における『公害』規制論」『経済評論』第24巻、第13号、1975年、160ページ。

⁽⁴⁴⁾ 違反者の逮捕と刑事罰の適用は一罰百戒として行われ、全国紙で大きく報道された。

⁽⁴⁵⁾ Hanson, P. *The Rise and Fall of the Soviet Economy: An Economic History of the USSR from 1945* (London: Longman, 2003), pp. 100-101.

⁽⁴⁶⁾ Kramer “Environmental Problems in the USSR”, pp. 886-899.

の確実な執行を要求する企業管理のメカニズムの不備が問われていた。

第5に、環境政策の対象は政治議題として慎重に選択された。バイカル湖の環境汚染やシベリア河川転流計画などの公開討論が行われた事例は、ハイレベルの統治機構が問題提起を承認することで政策論争を促し、解決の方向性を探っていた⁽⁴⁷⁾。他方、原子力開発・利用の過程で発生した放射性汚染の問題は徹底的に隠蔽された。例えば、後に「ウラルの核惨事」と呼ばれた爆発事故による放射性物質の飛散や放射性廃棄物の投棄(1950年代)、資源探査を目的とした地下核爆発で発生した放射性物質の放出(1960年代～1980年代)、北洋および極東海域での放射性廃棄物の海洋投棄(1950年代～1990年代)が公式発表されたのは1980年代末以降で、被害地の調査や健康被害者の救済が始められたのはソ連崩壊後のことである。1986年のチェルノブイリ原発事故の発生時も、当初は情報統制が敷かれ、その後の情報公開が紆余曲折を経たことは知られている。

環境政策の成否を決する要因としてイエニツケが提起した論点に従えば(表2を参照)、環境破壊・汚染の進行が開発と環境の調和を要請し、1970年代初頭の国連人間環境会議(ストックホルム)を契機に「環境の時代」が到来すると、環境政策・対策の強化が政治的に重要な議題となり、それに対応した国家機構の再編も行われたという点では、当時の西欧諸国と変わらない。長期的な環境保護戦略は欠きながら、重大な公害・環境問題として社会的に認知された事例に対して、直接規制を中心とする政策体系で対応した点も同様であろう⁽⁴⁸⁾。他方、同問題の社会化および政治化の経路がハイレベルの統治機構に限定され、環境行政の日常的活動や環境保護運動を通じた経路は封じられていたこと、さらに環境政策・対策の強化が政治的に承認されても、それを法的および経済的に運用する仕組みが企業内で構築できなかったことは、イエニツケの言葉を借りれば「政策行為の枠組みを形成する構造的条件」、すなわちソ連経済システムの構造的要件(社会主義、計画経済、一党独裁)に帰因する。そして、こうした計画経済機構下の環境政策能力に対する評価はチェルノブイリ原発事故の発生で決定的となり、環境ガバナンスの破綻が完全に露呈した。同事

⁽⁴⁷⁾ 伊藤美和「旧ソ連におけるエコロジーと政治——河川転流計画争点化の一考察」ソビエト史研究会 編『旧ソ連の民族問題』木鐸社、1993年、191-213ページは、1980年代末にシベリアから中央アジアに河川を転流する計画が凍結された政治過程を検証した上で、環境保護の重要性を訴える要求が実現したケースは、ハイレベルの政治家が関与した場合に限られたとしている。

⁽⁴⁸⁾ 長期的な環境保護戦略とみなされる国家環境計画の策定が世界的に始まるのは、1980年代末以降である(Weidner and Jänicke *Capacity Building in National Environmental Policy*)。また、直接規制と間接規制の政策統合に関しても、OECD諸国で議論が本格化したのは同時期からであった。

故は制御不能で破局的な放射能汚染を招いたという重大性ゆえに（表 2「環境破壊・汚染の内容と性格」）、それまでの環境政策能力をめぐる議論に一石を投じただけでなく、全般的な社会変革の必要性を痛感させ、ペレストロイカの道を開いたといわれる（同「短期的な政治・経済・社会情勢（状況的文脈）」）。

2-2. 環境ガバナンスの転換 計画経済から市場経済へ

ゴルバチョフ政権のペレストロイカは、後に「停滞の時代」と呼ばれた 1970 年代以降の社会情勢から脱却し、ソ連経済を根本的に改革しようとする試みであった。その際、公害・環境問題はペレストロイカの単なる一争点ではなく、その生みの親であると同時に、ソ連崩壊に行き着く政治的混乱の端緒にもなった。すなわち、ゴルバチョフ政権の発足時（1985 年）は、科学技術振興と機械工業の重点投資に基づく効率性向上という経済改革の絵が描かれ、経済発展の「加速化」（ускорение）と呼ばれた戦略を打ち出したが、世界の耳目を集めたチェルノブイリ原発事故やアラル海域の生態系破壊は、計画経済機構下の近代化（社会主義工業化）の欠陥をつまびらかにし、ソ連経済システムの構造的要件そのものの変革へと導いた。さらに、環境破壊・汚染の情報開示を求める内外からの圧力は、ペレストロイカのキーワードのひとつであったグラスノスチ（情報公開）を実現し、それを契機に一気に昂揚した環境保護運動は、抗議活動の先鋭化と政治化に伴い、各共和国の主権や独立を要求する民族運動と結びつき、ソ連崩壊に至る政治対立の舞台を準備した⁽⁴⁹⁾。

1988 年 1 月に告示されたソ連共産党中央委員会および同閣僚会議決議「わが国における自然保護活動の抜本的なペレストロイカについて」は、1970 年代に 2 回発表された環境政策の改善に関するソ連共産党中央委員会および同閣僚会議決議と比較すると、環境ガバナンスの根本的な見直しに着手したことがわかる（表 3 を参照）。すなわち、イデオロギーの希薄化（過去の環境政策を否定し、社会主義の進取性に言及せず）、間接規制の全面的導入

⁽⁴⁹⁾ 社会主義諸国の環境保護運動の全般的動向については、Carter, F. and Turnock, D. (eds.) *Environmental Problems of East Central Europe* (London and New York: Routledge, 2002, 2nd ed.); Pavlínek, P. and Pickles, J. *Environmental Transitions: Transformation and Ecological Defense in Central and Eastern Europe* (London and New York: Routledge, 2000); Yanitsky, O. *Russian Greens in a Risk Society: A Structural Analysis* (Helsinki: Kikimora Publications, 2001)などを参照。民族運動との関係に焦点を当てたものとしては、マーシャル・ゴールドマン「環境保護主義とナショナリズム 展望なき方向での展望なき旋回」『公害研究』第 20 巻、第 1 号、1990 年、10-15 ページ；藤田整「ソ連における環境問題と民族問題の重層性 その経済的根拠と文学的表現」『経済学雑誌』（大阪市立大学）第 90 巻、第 5・6 号、1990 年、129-142 ページ；吉川元「社会主義と人権・開発・環境問題」臼井久和・綿貫礼子 編『地球環境と安全保障』有信堂、1993 年、138-158 ページなどがある。

表3 環境政策の改善に関するソ連共産党中央委員会および同閣僚会議決議の概要

1972年決議	1978年決議	1988年決議
環境政策の成果を評価	環境政策の成果を評価	過去の環境政策を否定（過誤と誤謬が問題を悪化させた）
<p>環境政策の問題点の指摘</p> <ul style="list-style-type: none"> 各機関の業務の未遂 公害防止技術開発の遅れ 	<p>環境政策の問題点の指摘</p> <ul style="list-style-type: none"> 各機関の業務の未遂 公害防止技術開発の遅れ 土壌破壊・浸食の影響の増大 環境汚染の基礎研究の遅れ 	<p>環境政策の問題点の指摘</p> <ul style="list-style-type: none"> 業務の重複と責任の分散（無責任の体系） 経済的手法の過小評価 技術進歩の摂取の失敗 「残余原則」の蔓延 企業活動に対する不十分な監督
<p>環境政策の改善要求</p> <ul style="list-style-type: none"> 各機関による業務の徹底化 企業活動に対する監督の強化 経済計画の改善（環境政策の年次ならびに長期計画を作成） 公害防止技術の研究開発と導入の促進 生活環境の改善 啓蒙活動の推進 	<p>環境政策の改善要求</p> <ul style="list-style-type: none"> 各機関による業務の徹底化 企業活動に対する監督の強化 環境行政機構（ソ連水文気象・自然環境管理国家委員会）の権限の強化（企業立地や操業差し止めに関する決定に参加） 地域計画の改善 公害防止技術の研究開発と導入の促進 バム鉄道開発圏の環境対策の実施 啓蒙活動の推進 	<p>環境政策の改善要求</p> <ul style="list-style-type: none"> ソ連自然保護国家委員会の設立（各省庁から人員、設備、権限を移譲） 地方の環境政策の強化 天然資源使用料と汚染課徴金の全面的導入 エコロジー基金の創設 価格体系の見直し 天然資源の保護政策と公害防止技術の研究開発体制の強化 環境標準規格の導入 国際協力の促進 環境法の制定 啓蒙活動の推進

（資料）Об Усилении Охраны Природы и Улучшении Использования Природных Ресурсов // Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 29 декабря 1972 года; О Дополнительных Мерах по Усилению Охраны Природы и Улучшению Использования Природных Ресурсов // Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 1 декабря 1978 года; О Коренной Перестройке Дела Охраны Природы в Стране // Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 7 января 1988 года No.32 から作成。

（天然資源使用料、汚染課徴金、エコロジー基金など）、単独の環境行政機関の設立（新設のソ連自然保護国家委員会に権限を集約）の3点は、前述の計画経済機構下の環境政策能力にみられた問題点を踏まえてのことである。共産党の指導的役割や価格統制の余地を残すなど、一党支配の計画経済機構に基づく「政策行為の枠組みを形成する構造的条件」を全面的に放棄したわけではないが、新しい政策体系の構築を目指していた。新制度の本格的運用はソ連崩壊後に始まり、政治・経済改革と連動して環境ガバナンスのあり方を大きく変容させたが、当初の期待とは裏腹にロシアの環境政策能力の改善は進まず、環境政策をめぐる諸制度の法定と実態の乖離は新たなかたちで再生産された。なかでも、新制度の柱であった市場原理に基づく間接規制の運用と環境行政の分権化は所期の成果を挙げられず、事実上10年余りで終止符が打たれた。

市場原理に基づく間接規制の運用

環境政策における経済的誘因を利用した間接規制の採用は、1980年代末以降の世界的な潮流である。経済的手法は効率性の点で規制的手法よりも優れ、莫大な対策費が必要な地球環境問題の時代に費用対効果の議論を避けては通れないからである⁽⁵⁰⁾。その際、「環境と経済の統合」の推進母体のひとつである OECD によると、間接規制の導入は産業界と環境保護団体の双方から批判され、しばしば政治的な受容性という壁にぶつかるという⁽⁵¹⁾。ロシアの場合、その壁を乗り越えるきっかけとなったのがペレストロイカである。上記のソ連共産党中央委員会および同閣僚会議決議（1988年）は、企業改革と連動しながら経済的手法に基づく環境政策へ移行しなければならないと述べた上で、汚染課徴金の導入とそれを原資にしたエコロジー基金の創設を命じている（表3を参照）。その狙いは、大規模なプロジェクトを除いて汚染者負担の原則（polluter pays principle）を貫徹することで、効率的な環境対策に向かわせる経済的誘因を企業に与え、「行政環境主義」（国家による集権的・権威主義的な環境政策）⁽⁵²⁾の弊害を一掃することにあった。1989年に発表されたソ連国家自然保護委員会の報告書でも、国有企業法（1987年）および協同組合法（1988年）に基づく企業改革と環境政策の刷新との一体性を強調している⁽⁵³⁾。新制度の柱であった汚染課徴金とエコロジー基金はパイロット研究を経て1991年に実用化され、環境破壊・汚染の被害リスクに応じて賦課率を決定し、徴収された課徴金はもっぱら環境政策に充てられるという目的税に近い仕組みが構築された⁽⁵⁴⁾。1991年末に成立したロシア共和国法「自然環境の保護について」⁽⁵⁵⁾で法的にも裏づけられ（第20条および第21条）、ソ連崩壊後は一連の政府決定と省庁通達を通じて制度が整備され、汚染課徴金とエコロジー基金は「環境保護

⁽⁵⁰⁾ 橋本道夫・不破敬一郎・佐藤大七郎・岩田規久男 編（大来佐武郎 監修）『地球環境と経済』中央法規出版、1990年、85-86ページ。

⁽⁵¹⁾ OECD *Sustainable Development: OECD Policy Approaches for the 21st Century* (Paris: OECD, 1997) [OECD 編（井上昭正・松嶋美由紀 訳）『グローバル時代の環境戦略』三修社、1999年、45-49ページ。]

⁽⁵²⁾ 片山「ソ連の環境保護理念」『スラヴ研究』第42巻、1995年、117-119ページ。

⁽⁵³⁾ *Государственный Комитет СССР по Охране Природы* Доклад. Состояние Природной Среды в СССР в 1988 Году. Москва. 1989. С. 146-153.

⁽⁵⁴⁾ Kjeldsen, S. “Financing of Environmental Protection in Russia: The Role of Charges”, *Post-Soviet Geography and Economics*, 41:1 (2000), pp. 56-60. 当初は1991年中の導入を予定していたが、翌92年からに延期された（*Кто есть Кто*. С. 67）。

⁽⁵⁵⁾ Об Охране Окружающей Природной Среды // Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года No. 2060-1.

の経済メカニズム」の要として動き始めた⁽⁵⁶⁾。

市場原理を援用した新しい政策体系は、国際機関や西欧諸国の支援を得て構築されたこともあり、制度改革を成し遂げた点は高く評価された。他方、その実効性には多くの疑問が寄せられ、「新しい環境政策の企図するところと、それを実行し、政策目標を行動に移していくこととの間に存するギャップは、ますます広がりつつある。」⁽⁵⁷⁾つまり、2つの政策手段をめぐる運用の仕方に問題があり、課徴金の未払いや現物払いの横行、インフレーションに追いつかない料率改定による実質支払額の低下、特定の産業部門を対象にした支払額の上限設定、公害防止目的の設備投資と引き換えの免除制度、エコロジー基金の財政難と他目的への流用などが指摘された。制度設計の面では、当該企業と監督機関の合意に基づき暫定的な排出基準と賦課率を設定できるため、汚染物質の排出削減に向かわせる経済的誘因を企業に与えるという理念は事実上失われていた⁽⁵⁸⁾。さらに、こうした方法では現場での環境対策の促進よりも、汚染課徴金を原資とするエコロジー基金の財源確保が優先されがちなため、制度の目的と手段が逆転していると批判された⁽⁵⁹⁾。以上の諸問題は、理論上は効率的な間接規制に基づく環境政策が現場の能力開発の向上に結びついていないことを意味し、市場経済機構に即した制度構築と施行の間に存するギャップの克服の困難性を示唆している。新制度が期待したように機能しない、もしくは法定と実態の乖離が解消

⁽⁵⁶⁾ 片山博文「ロシアにおける環境汚染料・エコロジー基金制度」『一橋論叢』第116巻、第6号、1996年、95(1121)-114(1140)ページ。

⁽⁵⁷⁾ Kotov, V. and Nikitina, E. *Russia's Environmental Policy during 1990s* (Moscow: Russian Academy of Sciences, Working Paper, March 1998), p. 3.

⁽⁵⁸⁾ 1990年代の汚染課徴金とエコロジー基金の問題点については、E.アントノワ「ロシア連邦における環境保護活動の経済的手段 形成過程・制約・展望」京都大学経済研究所、KIER Discussion Paper Series No. 0707、2008年3月、1-23ページ；伊藤美和「ロシアのエコロジー行政と極東」『ロシア研究』第24号、1997年、60-77ページ；伊藤美和「移行期ロシアの環境 エコロジー状況・環境行政の近年の傾向」『サハリン北東部大陸棚の石油・ガス開発と環境Ⅰ』スラブ研究センター研究報告シリーズNo.69、1999年、49-65ページ；片山「ロシアにおける」95(1121)-114(1140)ページ；Kjeldsen “Financing of Environmental Protection”, pp. 48-62; Kozeltsev, M. and Markandya, A. “Pollution Charges in Russia: The Experience of 1990-1995” in Bluffstone, R. and Larson, B. (eds.) *Controlling Pollution in Transition Economies* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997); OECD *Environmental Financing in the Russian Federation* (Paris: OECD, 1998); OECD *Environmental Performance Reviews*, pp. 125-155; OECD *Environment in the Transition to a Market Economy: Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States* (Paris: OECD, 1999), pp. 103-126; Söderholm, P. “Environmental Policy in Transition Economies: Will Pollution Charges Work?”, *The Journal of Environment and Development*, 10:4 (2001), pp. 365-390などを参照。

⁽⁵⁹⁾ Kjeldsen “Financing of Environmental Protection”, p. 60. ただし、環境破壊・汚染の発生源から財源を徴収する点に環境税の意義を積極的に見出そうとする考え方もあり、効率的な経済的手法としてのモデル（ピグー税やポーモル＝オーツ税など）からの乖離のみを指摘して、現存する制度の非効率性を強調する議論は視野が狭いともいえる（植田和弘・岡敏弘・新澤秀則 編著『環境政策の経済学 理論と現実』岩波書店、1997年、113-127ページ）。

されない問題は計画経済機構下での経済改革の過程で遍くみられた現象で、いわゆる市場経済移行に関する議論の焦点を制度論に移す最大の契機であった⁽⁶⁰⁾。

新しい環境政策の柱と期待された汚染課徴金とエコロジー基金は、2000年に誕生したプーチン政権下で大幅に見直され、2001年10月11日付ロシア政府決議第721号⁽⁶¹⁾でエコロジー基金は正式に廃止された。それに伴い、課徴金は一般予算に組み込まれるようになったため、環境政策への拠出分との直接的な関係はなくなり、その性格は大きく変化した。しかし、こうした措置が環境ガバナンスの強化を促したとする見方は少なく、2000～2005年におけるロシアの環境政策の動向に関するOECD報告書は、同時期の経済成長の恩恵が環境政策に配分されず、財政難と実効性の問題は引き続き残されていると述べている⁽⁶²⁾。

環境行政の分権化

計画経済機構下の環境行政の実務は多数の政府機関に割り振られ、機能面では分散していた。他方、事実上の決定権は産業省庁が握っていたため、前述したように、管轄企業を含む省庁内での環境対策の優先度の低さと、その執行に対する監督機関の活動の制約が環境政策能力の向上を阻んでいた。そこで、ゴルバチョフ政権は機構再編で大舵を振るい、1988年に新設したソ連自然保護国家委員会に環境行政の権限を産業省庁から委譲させ(統合化)⁽⁶³⁾、地方への業務の浸透を図る一方で、国有企業法(1987年)で環境対策の執行を各企業の責務と明記して(分権化)⁽⁶⁴⁾、それまでの「集権・分散システム」を「分権・統合システム」へ大きく転換しようと試みた⁽⁶⁵⁾。その理念は行政機構の再編に反映され、前述の間接規制と同様に制度改革はおおむね成し遂げられたものの、企業レベルの具体的な

⁽⁶⁰⁾ 市場経済移行に対する「移行観」の変化については、徳永昌弘「国際金融機関の体制転換論 体制転換とIMF・世界銀行の開発哲学」上原一慶 編著『躍動する中国と回復するロシア』高菅出版、2005年、383-414ページを参照。

⁽⁶¹⁾ О Ликвидации Федерального Экологического Фонда Российской Федерации // Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 года No. 721.

⁽⁶²⁾ OECD *Mobilising Financial Resources for the Environment in Russia* (Paris: OECD, 2007), pp. 1-52.

⁽⁶³⁾ 同委員会の設立は、環境保護関連の業務の引き渡しを望まない産業省庁側から激しい抵抗を受けたが、最終的にゴルバチョフ政権の上層部が強権を発動して、機構再編を成し遂げたという(Peterson, D. *Troubled Lands: The Legacy of Soviet Environmental Destruction* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 159-168)。

⁽⁶⁴⁾ 前出のソ連共産党中央委員会および同閣僚会議決議「わが国における自然保護活動の抜本的なペレストロイカについて」は、企業などに課せられた環境対策をソ連自然保護国家委員会とその地方機関が代行することを禁じている。

⁽⁶⁵⁾ 片山「ソ連の環境保護理念」125-128ページおよびOECD *Environmental Performance Reviews*, pp. 50-51を参照。

成果は乏しかった。1988年の公害防止目的の設備投資は予定額の90%を消化し、前年を上回ったにもかかわらず、新規導入された公害防止設備の処理能力は大きく下回った。一部の地域では新しいシステムがほとんど機能せず、カザフ共和国（現在のカザフスタン）とアゼルバイジャン共和国（同アゼルバイジャン）の排水浄化設備の設置計画はわずか1～2%の達成率であった⁽⁶⁶⁾。その後も事態は好転せず、第12次5カ年計画（1986～1990年）で新規導入された公害防止設備の処理能力は、第11次5カ年計画（1981～1985年）どころか第10次5カ年計画（1976～1980年）の実績をも下回る結果に終わった⁽⁶⁷⁾。

ソ連崩壊後は集権的な行財政システムの後退が環境行政の分権化を押し進め、環境行政機構の地方機関が各地に設立された。表4は1990年代の環境行政の基本法であるロシア共和国法「自然環境の保護について」に基づき、環境政策に関する中央と地方の管轄事項を整理したものである。中央と地方の共管事項と解釈できる箇所は多いが、資源利用や廃棄物排出の許認可、環境プログラムの作成と実施、汚染源の操業制限・休止・停止の決定など、重要な施策の権限が地方に下ろされている。しかし、ここでも法定と実態は大きく乖離し、「より身近な者による民主的な問題解決を通じて、より豊かな〔社会的〕土壌に根づいた自然保護活動が実践される」⁽⁶⁸⁾姿からはほど遠かった。環境行政機構の地方機関は連邦政府予算で運営されるはずであったが、政治的混乱や財政危機の影響で予算執行が滞り資金難に陥ったため、出先の地方政府に資金面で大きく依存するようになった⁽⁶⁹⁾。そのため、環境行政の現場で地方政府の意向が強く働くようになり、資源開発の許認可を手中に収めた官僚層の一部は「エコ・テクノクラート」とも呼ばれた⁽⁷⁰⁾。ロシア各地から報告された事例によると、カレリア共和国やサハ共和国など環境重視の施策を展開した地方もみられたが⁽⁷¹⁾、多くの場合、疲弊した地域経済と深刻な財政難を背景に以前にも増して開発

⁽⁶⁶⁾ Государственный Комитет СССР по Охране Природы Доклад. С. 137-146. また、Госкомстат СССР Народное Хозяйство в 1988 Году. Москва, 1989. С. 252 は、公害防止設備の設置計画の経過を示す表にわざわざ注を設けて状況説明していることから、政府首脳の間でも事態はかなり深刻に受け止められていたと考えられる。

⁽⁶⁷⁾ Госкомстат СССР Народное Хозяйство в 1990 Году. Москва, 1990. С. 277.

⁽⁶⁸⁾ Shaw, D. *Russia in the Modern World* (Oxford: Blackwell, 1999), p. 141.

⁽⁶⁹⁾ Peterson, D. "Building Bureaucratic Capacity in Russia: Federal and Regional Responses to the Post-Soviet Environmental Challenge" in DeBardeleben, J. and Hannigan, J. (eds.) *Environmental Security and Quality after Communism: Eastern Europe and the Soviet Successor States* (Boulder: Westview Press, 1995), pp. 109-111 によると、環境行政機構の地方機関の設立後間もない1992年に連邦政府予算からのファイナンスがすべて打ち切れ、支援要請を余儀なくされたことで地方政府に随従するようになったという。

⁽⁷⁰⁾ Kotov and Nikitina *Russia's Environmental Policy*, pp. 7-9.

⁽⁷¹⁾ Kortelainen and Kotilainen *Contested Environments and Investments*; Yakovleva, N. *Corporate Social Responsibility in the Mining Industries* (Aldershot: Ashgate, 2005); Тысячнюк Роль

表4 環境政策に関する中央と地方の管轄事項¹⁾

事 項	連 邦	共和国・自治州・自治管区	地方・州	郡
国家レベルの環境政策の実施				
国家的意義を有する環境プログラムの作成・承認・実施				
環境保全の基本方針の策定、当該地域の環境プログラムの作成・承認・実施				
自然環境の現状調査と評定、汚染源の登録など				
領域内の産業廃棄物・使用済み製品の登録と評価				
環境保全と資源利用の計画化、環境プログラムに対するファイナンスなど			2)	2)
国家の他機関・他部門との調整				
資源利用権の交付、廃棄物の排出許可など				
産業廃棄物と一般ゴミの排出・回収の管理				
連邦エコロジー基金の形成と運用規定の制定				
国家レベルの公的文書（年次報告書など）の作成と配布				
資源利用額と汚染課徴金に関する料率の決定手続きの設定				
汚染課徴金の料率の決定		3)		
環境行政の指導と調整				
国家環境審査会の実施				
国家環境審査会の遵守				
プロジェクト段階の環境審査会の組織化				
自然保護区等の設置決定の認可				
自然保護区等の設置業務				
環境教育の推進、啓蒙活動など				
汚染企業等の操業停止決定の認可				
汚染源の操業制限・休止・停止決定		4)	5)	6)
汚染源の建設の禁止				
環境保全をめぐる紛争の解決				
環境情報の提供				
環境保全に関する国際的業務				

(注)

- 1)これに加え、連邦政府機構の地方機関が全般的な管理とモニタリング、法令等の遵守の監視、違反者の訴追、国際協力などに従事する。
- 2)資源利用に関する規定なし。
- 3)地域係数の設定を行う。
- 4)自然環境に悪影響を及ぼしている汚染源を対象とする。
- 5)自然保護法による要求を満たしていない汚染源を対象とする。
- 6)汚染源に関する定義なし。

(資料) Об Охране Окружающей Природной Среды // Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года No.2060-1 (в ред. Законов РФ от 21.02.92 No.2397-1 и от 02.06.93 No.5076-1)から作成。片

山博文「ロシアの環境行政について」『サハリン大陸棚石油・天然ガスの「開発と環境」に関する学際的研究』スラブ研究センター研究報告シリーズ No.62、1998年、25-26ページも参考にした。

への欲求が高まり、客観的な政策運営の余地はむしろ狭まった。特に、豊かな天然資源を擁するシベリア・極東地域では資源開発への圧力がいっそう強まり、当地に進出した外資系企業に対し、地方政府が環境規制を緩和したことで環境破壊・汚染が進行した問題や、政府首脳自らが森林の違法伐採を組織化していた疑いのある極東地方のスキャンダルなどが明るみに出た⁽⁷²⁾。

ところで、上記のロシア共和国法「自然環境の保護について」が施行され、環境行政の分権化が進んだ1990年代は、新生ロシアの連邦制のあり方をめぐる対立と妥協で中央と地方の関係が大きく揺れた時期である。連邦政府との「権限区分条約」⁽⁷³⁾の締結を通じて、連邦国家を構成する地方（以下、定訳の連邦構成主体とする）の間で主権の相違が明白になり、地方分権の中身が個別の交渉で決められていく中で、環境行政の分権化の実態を如実に表していたのが前出のエコロジー基金である。同基金は連邦、連邦構成主体、郡の3層で構成され、連邦構成主体のエコロジー基金が汚染課徴金を徴収し、その30%を自らの原資とした後に、連邦と郡のエコロジー基金にそれぞれ10%と60%を配分すると定めていた。しかし、実際には所定の配分率の約半分、すなわち全体の5%程度が連邦に納められただけ⁽⁷⁴⁾、一部の連邦構成主体はまったく上納していなかった。例えば、1997年に納付しなかった連邦構成主体は、バシコルトスタン共和国、インゲーシ共和国、タタルスタン共和国、チェチェン共和国、チュバシ共和国、アルハンゲリスク州、オレンブルグ州、エベンキ自治管区（2007年1月にクラスノヤルスク地方に統合）で、一般的により多くの主権を認めさせていた共和国が中心を占めている。納付していた共和国も、その金額は地方・

⁽⁷²⁾ 柿澤宏昭・山根正伸 編著『ロシア森林大国の内実』日本林業調査会、2003年；菊間満「集権化と分権化の岐路に立つロシアの林業——自然保護制度と先住民族問題から」『森林科学』第15号、1995年、42-47ページ；Katsonov, V. “Joint Ventures Could Mean Environmental Devastation: Capitalizing on Perestroika”, *Earth Island Journal*, spring 1990, pp. 40-41; Newell, J. and Wilson, E. “The Russian Far East: Foreign Direct Investment and Environmental Destruction”, *The Ecologist*, 26 (1996), pp. 68-72; Rosencranz, A. and Scott, A. “Siberia, Environmentalism, and Problems of Environmental Protection”, *The Hastings International and Comparative Law Review*, 14:4 (1991), pp. 929-947などを参照。

⁽⁷³⁾ 正式名称は「ロシア連邦と連邦構成主体の国家権力機関の間における管轄事項および権限の区分に関する条約」で、1994年2月から1998年6月までに計46の連邦構成主体が同条約を締結した（兵頭慎治「連邦システムから見た将来のロシアの国家像」『防衛研究所紀要』第3巻、第1号、2000年、68-70ページ）。

⁽⁷⁴⁾ Kjeldsen “Financing of Environmental Protection”, p. 56.

州と比べて明らかに少なかった⁽⁷⁵⁾。したがって、地域主権のひとつとして資源主権を主張していた地方のエコロジー基金は⁽⁷⁶⁾、「統一予算外国家エコロジー基金システム」と呼ばれた枠組みから事実上離脱するか、連邦のエコロジー基金と個別に交渉して納付額を決定していた。さらに、同基金は特別会計扱いの予算外基金と定められていたにもかかわらず、21の連邦構成主体（当時は計89の連邦構成主体が存在した）と3つの閉鎖都市⁽⁷⁷⁾では一般予算に組み込まれ、環境政策以外の用途に供されていた可能性があった⁽⁷⁸⁾。以上から、権限区分条約をはじめとする政治関係の中で浮かび上がった中央と地方の間の勢力争いが、環境行政の領域でも繰り返されていたことがわかる。ここでも、本来は効率的であるはずの環境行政の分権化が環境政策能力の強化ではなく、その低下をもたらしていた。その推進者のOECDをして、環境政策に関する説明責任の徹底、透明性の確保、市民参加機会の提供という条件が満たされなかったため、「〔ロシアのいくつかの地方では、〕分権化が環境保護を弱体化させたように見える」⁽⁷⁹⁾とまでいわしめる事態が生じていた。

それゆえ、前述の汚染課徴金およびエコロジー基金と同様に、プーチン政権下で環境行政の組織が大幅に変更され、2000年5月17日付ロシア大統領令⁽⁸⁰⁾で行政機構再編の一環として単独の環境行政機関（当時の名称は国家自然環境保護委員会）は廃止された。業務の一部は天然資源省（2008年5月12日付で天然資源・環境省に改称）に移管され、同時に地方機関を含め、大幅な人員整理を断行したため、一部の地方では環境行政が完全に麻痺するなど、その影響は甚大であった⁽⁸¹⁾。また、後述するように、同省はいわゆる資源ナショナリズムを体現する政府機関としてたびたび登場し、環境破壊・汚染を国益追求の手段として利用するような姿勢が物議を醸している。

⁽⁷⁵⁾ «Зеленый Мир» 1998. No. 10. С. 11.

⁽⁷⁶⁾ 資源の地域主権を目指す地方の動向とエコロジー基金の運用を結びつける視点は、中村泰三「資源主権をめぐる連邦と地方」『ユーラシア研究』第20号、1999年、33-38ページから得た。

⁽⁷⁷⁾ 軍事産業もしくは原子力産業の中枢を担う機関が立地する市町を指す。行政上は連邦構成主体に所属するが、安全保障の観点から連邦政府が予算面を含めて管理する。

⁽⁷⁸⁾ 1998年度ロシア財務省決算報告書（*Министерство Финансов РФ Сводный Месячный Отчет об Исполнении Местных Бюджетов. 1998*）で、歳入の中に「〔当該〕領域のエコロジー基金」という項目が計上されている地方予算を数え上げた。なお、こうした事態の背景には、本来は予算外基金であるはずのエコロジー基金が、毎年の予算法ではそのように規定されなかったことがある（Kjeldsen “Financing of Environmental Protection”, pp. 54-55; OECD *Environmental Performance Reviews*, pp. 147-148）。

⁽⁷⁹⁾ OECD *Environment in the Transition*, p. 68.

⁽⁸⁰⁾ О Структуре Федеральных Органов Исполнительной Власти // Указ Президента от 17 мая 2000 года No. 867.

⁽⁸¹⁾ Kortelainen and Kotilainen *Contested Environments and Investments*, pp. 63-76.

2-3. 「閉ざされた」エコロジー近代化の道

市場原理の導入と普及が本格化する 1990 年代以降のロシアと中国を比較すると、急速な経済成長が公害・環境問題を顕在化させたため、効果的な環境対策の実施が国内外から要求されているという意味で、エコロジー近代化をいわば「強いられた」中国とは対照的に、ロシアはあらゆる局面でエコロジー近代化が「閉ざされた」状況にある⁽⁸²⁾。市場経済機構の導入後の経済実績の明暗が、エコロジー近代化に向けた歩みの分水嶺となった。急速な経済成長に伴い、環境・資源利用とエネルギー消費が急増する一方で、環境・省エネルギー対策は後手に回るといふかぎりでは、中国は典型的な新興市場経済の様相を呈している。高度経済成長期の日本の経験も同様であろう。他方、ロシアは転換不況の時期に環境負荷の絶対的減少を示したことが、順調な経済成長を遂げてきた国々とは異なる環境ガバナンスの形成を促した。端的にいえば、環境政策能力の向上がみられず、市場原理のみが環境ガバナンスのあり方を決めている状況にある。

第 1 に、不況期の汚染産業の衰退が図らずも環境負荷の急激な低下をもたらし、積極的な環境政策ではなく、いわば市場の強制力がロシアの産業公害の解決に道筋をつけた。エコロジー近代化が要請する「エコロジー的構造転換」ではなく、「自然発生的な構造転換」の極端な事例であろう⁽⁸³⁾。もしくは、「環境政策なき環境改善」とも言い換えられよう。最小限の政策費用で短期間に環境汚染の改善が認められた反面、次に述べるように、政府の環境行政の強化や市民の環境意識の向上という点では中長期的にマイナスの影響を及ぼした⁽⁸⁴⁾。

第 2 に、環境行政機関の昇格と人員強化が進められた中国とは対照的に、ロシアの環境行政は 1990 年代半ばから後退局面に入った。1996 年に省から委員会への事実上の降格を経て、上述のように 2000 年の行政機構再編で国家自然環境保護委員会は廃止された。同時に、森林保護を含む営林事業を長らく手がけてきた連邦林野局も同様に解体され、業務の一部は天然資源省(当時)に移管された(表 1 を参照)。資源開発の管轄省庁が同時に環境

⁽⁸²⁾ 徳永「新興市場経済におけるエコロジー近代化」186 ページ。

⁽⁸³⁾ 両者の違いについては、Jänicke et al. “Structural Change and Environmental Policy”, pp. 133-152 を参照。

⁽⁸⁴⁾ Oldfield *Russian Nature*, p. 107 は、1990 年代の大気汚染の改善が劇的に過ぎたため、経済成長の局面に入ってから悪化傾向を示しても、国内外の関心を呼んでいないと述べている。

保護の機能をも担う管理体系は、ソ連時代の環境行政にみられた大きな特徴である⁽⁸⁵⁾。また、世界の主要国の中で、独立の環境行政機関を備えていないケースは稀であろう。エコロジー近代化は、国家の戦略的な産業構造調整と環境政策を「エコロジー的構造転換」の条件としており⁽⁸⁶⁾、いわゆる市場原理主義とは一線を画している。したがって、1990年代の不況期に「環境政策なき環境改善」をなしえたことが、ロシアのエコロジー近代化の道を閉ざしたと考えられる。現行の天然資源・環境省は、サハリン沖石油・天然ガス開発の権益を開発主体の外国資本から国家資本のガスプロムに受け渡させたときに、環境汚染の発生を理由にして事業の凍結を命じ、その解除と引き換えに権益譲渡を迫ったといわれる。同省が環境法規を選択的に適用する事態は他の資源開発プロジェクトでも生じており⁽⁸⁷⁾、国益追求の手段として公害・環境問題を「悪用」しているという謗りは免れないであろう。

第3に、1980年代末の環境保護運動の高揚期を経て、体制転換後のロシアでは社会意識の「脱エコロジー化」が進行し、「ニエ・ダ・エコロギズム」(環境後回し主義、環境どころか主義)に陥った⁽⁸⁸⁾。全ロシア世論調査センター(ВЦИОМ)が実施したアンケート調査結果によると、自然環境の悪化を社会不安として挙げた回答者の割合は1990年代を通じてほぼ20%~30%台で、経済の悪化に対する懸念の方が常に勝っていた。特に、最低の選択率(12.9%)を記録した1999年1月は、1998年8月の通貨・金融危機後の情勢に対する悲観論が大勢を占めていた時期と考えられ、経済の状況次第で大きく揺れる環境意識の不安定性を示唆している⁽⁸⁹⁾。転換不況を脱し、経済成長の局面に入ってから、一般市民は公害・環境問題の重大性は認識しても、物的欲求の充足と治安の確保を最優先している⁽⁹⁰⁾。

⁽⁸⁵⁾ 徳永昌弘「地方からみたロシアの環境マネジメント——バイカル湖の環境汚染にみられる公害・環境問題の『共有』」『ロシア研究』第33号、2001年、72ページ。ロシアの環境行政機構の変遷については、伊藤「移行期ロシアの環境」49-65ページ；片山博文「ロシアの環境行政について」『サハリン大陸棚石油・天然ガスの「開発と環境」に関する学際的研究』スラブ研究センター研究報告シリーズNo.62、1998年、21-28ページ；Kortelainen and Kotilainen *Contested Environments and Investments*, pp. 63-76; Oldfield *Russian Nature*, pp. 81-86; Peterson, D. and Bielke, E. “The Reorganization of Russia’s Environmental Bureaucracy: Implications and Prospects”, *Post-Soviet Geography and Economics*, 42:1 (2001), pp. 65-76などを参照。

⁽⁸⁶⁾ Jänicke et al. “Structural Change and Environmental Policy”, pp. 133-152.

⁽⁸⁷⁾ 小田博「サハリンとロシア環境法」『e-NEXI』(日本貿易保険 Web Magazine) 2007年1月号、http://nexi.go.jp/service/sv_syuppan/magazine/index_frame.html (accessed 11 May 2009)

⁽⁸⁸⁾ 田中雄三「エコロゴ・インターナショナルリズムの旗を高く！」『比較経済体制研究』第7号、2000年、1-4ページ。ただし、ロシア語の邦訳は一部変更した。

⁽⁸⁹⁾ 徳永昌弘・松本かおり「ロシアにおける環境意識の形成と特徴——社会意識調査の検討を中心に」『ロシア・東欧における市民社会の確立に関する研究』東北大学、2001年、99-113ページ。

⁽⁹⁰⁾ Тихомирова Н. Экологическая Обстановка Глазами Россиян // Мониторинг Общественного Мнения. 2005. No. 4. С. 102-107.

環境 NGO の活動に対する官民双方の否定的な態度を考慮すると⁽⁹¹⁾、他の主要国と比べて、現状のロシアの環境意識は極めて低いといわざるを得ない。

第 4 に、国際関係に目を向けると、ここでも 1990 年代の転換不況がロシアのエコロジー近代化を阻む一因となった。気候変動枠組条約第 3 回締約国会議 (COP3) で採択された京都議定書は、第 1 約束期間 (2008 ~ 2012 年) におけるロシアの温室効果ガス排出量の削減率を 1990 年比で 0% (1990 年と同水準の排出量) と定めたが、転換不況の時期のエネルギー消費量の大幅減に伴い (図 2 を参照)、二酸化炭素排出量も大幅に減少したため、削減義務は事実上免除された。換言すれば、温室効果ガスの排出削減を求める国際社会の圧力がロシアに向けられないことを意味し、1990 年代末から経済成長の局面に入り二酸化炭素排出量が増え始めても⁽⁹²⁾、エネルギー効率改善に向けた経済の構造改革の動きは鈍く、京都議定書への関心の低下に繋がっている⁽⁹³⁾。こうした動向は、同議定書で削減義務が課されていないにもかかわらず、絶えず議論の俎上に載せられる中国とは対照的である。実際、環境サミットと銘打たれた北海道洞爺湖サミット (2008 年 7 月) で議論の中心を占めたのは、中国とインドの動向と展望である。ロシアへの関心はもっぱら新大統領の政治力と国内政治状況に向けられ、地球環境問題におけるロシアの役割の大きさは見過ごされたままに終わった。

おわりに

先進国の事例研究からスタートしたエコロジー近代化は、かつての社会主義諸国を含め、各国で異なる政治・経済・社会的条件下で環境ガバナンスの発展を考える議論の枠組みを提供している。エコロジー近代化の発祥地である欧州から世界に目を向け、各国・地域の比較研究を通じて理論的発展にフィードバックさせることは、エコロジー近代化に与えられた課題のひとつである。

ロシアの場合、計画経済機構下で環境負荷の相対的低減に繋がる産業構造の転換に失敗した典型的な事例であることに加え、市場経済機構の導入後の転換不況が短期的な環境改

⁽⁹¹⁾ Yanitsky *Russian Greens in a Risk Society*, pp. 101-113.

⁽⁹²⁾ ロシアの二酸化炭素排出量 (燃料燃焼分) は、1990 年の 21 億 8860 トンから 1998 年の 14 億 3350 トンまで減少したが、その後は増加に転じ、2005 年は 15 億 4380 トンである (OECD/IEA *CO₂ Emissions from Fuel Combustion 1971-2000* (Paris: OECD/IEA, 2002), pp. II. 8-9; *1971-2004* (2006), p. II. 6; *1971-2005* (2007), p. II. 6)。

⁽⁹³⁾ 片山博文「ポスト京都議定書　ロシアの環境への取り組みとわが国への影響」『高圧ガス』第 43 巻、第 3 号、2006 年、14(198)-18(202)ページ。

善と引き替えに、中長期的なエコロジー近代化の歩みを阻むことになった。公的な環境行政の後退だけでなく、経済情勢に依存する社会意識、国際社会からの圧力の低下なども考慮すると、ロシアの環境政策能力の向上は望み薄の状況にある。実際、環境政策における間接規制の全面的導入と環境行政の分権化は所期の目的を果たすことなく、廃止に追い込まれた。近年は環境研究の学界の関心も、中国やインドに比べると格段に低いとされる⁽⁹⁴⁾。

こうした事態は、「エコロジー近代化」ならぬ「エコロジー没落化」(ecological subversion)とすら形容される⁽⁹⁵⁾。換言すれば、順調な経済成長を前提とするエコロジー近代化のアプローチでは想定できない事例であり、転換不況の副産物といえる「環境政策なき環境改善」が中長期的な環境ガバナンスの発展を閉ざしている。一般にエコロジー近代化は市場経済機構の浸透と深化を歓迎するが、ロシアの場合、その影響は両義的である。市場経済の圧力で産業構造の転換が促され、環境指標は劇的に改善した反面、そのことでエコロジー近代化の道は「閉ざされた」ことになった。それゆえ、環境ガバナンスの向上の前提条件として市場経済機構を単に措定するだけではなく、両者が繋がる経済発展の経路を各国・地域の実情に応じて見出していくことが、理論的・分析的枠組みとしてのエコロジー近代化の議論を深める課題のひとつであろう。特に、市場経済機構の作動と資本主義経済の発展から切り離せない経済危機や構造的な不況の問題を理論的に追究し、実践的には環境ガバナンスへの影響を減じる政策的措置について思慮することの重要性をロシアの事例は提起している⁽⁹⁶⁾。

⁽⁹⁴⁾ 世界の環境研究の焦点は、1990年代半ばに旧ソ連・中東欧諸国を含む他地域からアジアにシフトしたという(森田恒幸・松岡譲「アジアの環境問題の現状と展望」『環境情報科学』第26巻、第3号、1997年、2ページ)。

⁽⁹⁵⁾ Andersen “Ecological Modernization or Subversion?”, pp. 1394-1416. リスク社会論を援用し、ロシアを「全包的リスク社会」(society of all-encompassing risk)と規定した上で、同国の環境保護運動の動向を分析した Yanitsky *Russian Greens in a Risk Society*, pp. 83-99 も参照。

⁽⁹⁶⁾ エコロジー近代化論の旗手であるモルはロシアの環境政策に関する論文を発表し、1991年から2005年までの動向を「環境の脱制度化」(environmental deinstitutionalization)と表現している(Mol, A. “Environmental Deinstitutionalization in Russia”, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 11:3 (2009), pp. 223-241)。