

# 1990年代における ポーランド環境改善に関する分析

ガバナンス論の視点から

Analysis of Poland's Environmental Improvement in the 1990's  
— A Perspective of Governance Theory

市川 顕 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

Akira Ichikawa/Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

1989年革命において環境運動は重要な役割を果たしたが、革命後は下火となった。しかしEU加盟を目指すポーランドは、経済発展を目指しつつ環境改善も図るという、厳しい政策運営に迫られた。90年代前半、国家環境政策の策定、ナショナル・ファンド、エコ・ファンドなどの制度的発展において、国家が重要な役割を果たした。90年代後半、EfEプロセスに呼応して、NGO、地方自治体などが積極的にアクター化した。ポーランドの環境改善プロセスは、多中心的社会へのシフト、分権化、市民社会の成熟を伴いながら、徐々にではあるが、着実に発展を遂げている。

In the revolutions of 1989, environmental movements played a very important political role, which subsequently declined in the post-revolutionary period. In order to join the EU, Poland had to somehow manage two seemingly contradictory policies, to simultaneously develop the economy and improve the environment.

In the early 1990's the, national government played a major role in maintaining the system, such as through the National fund, Eco Fund, and by creating the National Environmental Policy. In the late 1990's, NGOs and local governments became increasingly assertive actors on this issue in response to the EfE process.

The process of improving the environment in Poland is now slowly but steadily progresing with a “shift towards a multi-centered society, decentralization of authority, and establishment of a civil society”.

Keywords: ガバナンス、中東欧、ポーランド、移行、環境政策

## 1 はじめに

### 1-1 問題の所在

1989年2月-4月、ポーランドでは旧共産党および「連帯」、教会、諸反体制グループを含めた円卓会議が開かれ、一部自由選挙の導入、市場経済化を柱とする改革案が提示された。この大きな変化をもたらした要因の一つに、旧共産党時代における劣悪な環境問題に立ち向かった環境運動がある。ポーランド・エコロジカル・クラブ(以下PKE)を中心とした環境NGOは、連帯の反体制運動と連動して民衆の大きな支持を集めた。しかし、移行期の経済改革は国民に大きな犠牲を求めた<sup>1</sup>。選挙のたびに国民は政策の変更を求めたが、EU加盟を目指すポーランドは政策の変更ができなかった。

このような厳しい状況は、環境問題から民衆の意識を遠のかせた<sup>2</sup>。しかし国家としては、EU加盟のためには環境分野における法制度および社会システムを改善する必要があった。ポーランドは民衆の環境問題離れの中で環境政策を運営するという困難を抱えたのである。

本研究は、このような体制移行期特有の社会情勢のもとで、ポーランドがいかにして環境改善を図ってきたかというプロセスを明らかにするものである。

### 1-2 本論文の構成

本論文では、90年代を前半と後半に分け、それぞれのフェーズで国家・地方自治体および環境NGOさらにはEU・国際金融機関がいかなる役割を果たしたのかを検討する。第2章では、89年革命前後における環境運動の盛衰について、体制移行とEU統合の視点から言及する。第3章では、90年代前半におけるポーランドの環境改善プロセスについて述べる。ここでは、制度・機構面において、国家の政策がいかに有効であったかを指摘する。一方、第4章では、90年代後半のポーランド環境改善プロセスにお

いて、EfE プロセス<sup>3</sup>、地方自治体、NGO がどのように寄与してきたかを指摘する。第5章では、以上の流れをローズノー (James N. Rosenau) のガバナンス論の視点から整理しようと試みる。

## 2 東欧革命と環境運動

本章では、89年の東欧革命における環境運動の重要性、および移行期における民衆の環境問題に対する意識低下の要因について言及する。

### 2-1 89年東欧革命

80年代、中東欧地域は非常に厳しい環境汚染に直面していた。

特に汚染の激しい地域として「黒い三角地帯」が有名である。「黒い三角地帯」とは、旧チェコスロヴァキア、ポーランド、旧東ドイツの国境地帯であり、ここに各国家は公害を伴う産業を集中させた。これにより、ポーランド国境に隣接する旧チェコスロヴァキアのクルコノシェ国立公園では、森林の枯死率が96.2%にもものぼった<sup>4</sup>。

このような環境被害の実態は、以下の二点に起因する。第一は、50年代から始まった重工業中心の強行的な工業化、および70年代から再度始まった製鉄所、炭鉱開発、発電所などへの巨額投資、といった第二次大戦後の工業化政策である。第二は、「社会主義が官僚主義と腐敗で機能しなくなっているところで、環境を無視した時代遅れの技術と非効率的な生産がまかり通ってきた。それを監視すべき市民も言論の自由を奪われて歯止めをかける力がなかった」<sup>5</sup>といった社会情勢である。

このような状況を改善するため、80年代後半、環境運動は中東欧諸国に広がった。環境の悪化を一堂独裁体制の政治的退廃と関連付け、環境団体はデモなどの手段を通じて政治的活動を行った<sup>6</sup>。この時期の環境運動は、その大部分が共産主義を受け入れるか入れないかという政治的批判をはらんだ活動となった<sup>7</sup>。

このような状況下、ポーランドでは80年代後半、環境運動を伴った「連

帯」運動により、統一労働者党による社会主義経済運営が行き詰まる。88年8月、当時の内相キシチャク（Czelaw Kiszczak）はこの状況を打開すべく、教会、反体制グループを含むすべての社会勢力を一堂に会した円卓会議を提案する。円卓会議は、89年2月から4月にかけて行われた。

ここで、政治改革に関しては、政治的複数主義、言論の自由、自由選挙、司法の独立と司法機関の権限強化、地方自治の拡大、一部自由選挙の実施と上院の新設、大統領制の導入が、社会・経済政策、システム改革に関しては、国家による経済介入の制限、価格体系の見直しと市場を通じた価格形成原理の導入、所有形態の多元化、自主管理の強化が合意された。また、労働組合複数主義の導入、環境保護対策などでも、多くの課題で合意がなされた。

この円卓会議の合意に基づいて行われた89年6月の総選挙（一部自由選挙）では、下院の35%自由選挙枠のすべてと、新設された上院の99%（残り1%は無所属系議員が獲得）を「連帯」が獲得した。一方の統一労働者党は事前に確保した議席を除き、自由選挙枠では1議席も確保することができず、正統性を完全に失った。89年7月、諸勢力の暗黙の妥協によりヤルゼルスキ（Wojciech Jaruzelski）が大統領に就任した。国会では、新首相には内相のキシチャクが指名されたが組閣に失敗、8月末に「連帯」顧問のマゾヴィエツキ（Tadeusz Mazowiecki）が新たに首相に指名された。

89年9月、「連帯」系閣僚を中心とした新内閣の閣僚リストが承認され、東欧初の非共産党政権が誕生した。新政府は10月にラディカルな経済市場化を目指した「政府経済プログラム」を発表、12月に憲法を改正し社会主義を放棄、さらに翌90年には旧共産党系閣僚を一掃するなど、急速な脱社会主義化を進めた。

## 2 - 2 二重の移行

こうして始まった新しい社会体制への移行過程には、二つの特徴がある。

第一は統一労働者党による一党独裁体制の廃止である。統一労働者党は政権の放棄を余儀なくされ、あらためて複数政党制に基づく自由な議会選

挙や大統領選挙が実施されることになった。西欧的な議会制民主主義の建設が目指されたのである。

第二に、経済体制では市場経済システムの導入が試みられた。国有制を基礎とした中央集権的計画経済体制は否定され、私有制を基本とする市場経済体制への移行が宣言された。これにともなって、IMF・世界銀行などの西側金融機関の援助により、価格統制の廃止、国家補助金の削減・廃止、私企業の育成、国有企業の民営化が推進された。

### 2 - 3 EU 加盟プロセスと民衆の環境問題に対する意識の低下

89年に始まる、いわゆる体制移行期において、ポーランドでは民衆の環境問題に対する意識が低下した。その理由としては、EU加盟のための「オルタナティブなき政策運営」があげられる。ポーランドはEU加盟を目指し、バルツェロヴィチ・プランに代表される経済改革を実行した。これにより、失業が増大し、大きな社会不安が生まれた。しかしEU加盟を目指す政府は、この社会不安を解消するための政策の変更をEU加盟という大前提の下で変更することができなかった。

それゆえ、ポーランド国内における民主主義への信認の低下が見られるようになる。93年9月の国政選挙で旧統一労働者党の民主左派連合が第一党となり、さらに95年11月には旧統一労働者党のクワシニエフスキ (Aleksander Kwasniewski) が大統領となった。いわゆる、やり戻しである。このことは、特に社会的弱者と呼ばれる移行の痛みを苦しむ層の票が反映した結果であった。しかし、移行の速度が多少弱まったとはいえ、EU加盟という方向性そのものに変更はなかった。このように、選挙によって政策が変わらないことへの憤りが、民主主義への信認を退潮させていく結果となった<sup>8</sup>。

### 2 - 4 移行期における環境運動

80年代体制を揺るがすことに成功した環境運動は、ポスト共産主義時代にもより成熟することは十分に可能であった<sup>9</sup>。しかし、体制移行期の厳し

い社会的制約条件が環境運動の発展を阻害した。その要因としては、環境運動を利用して反政府運動を行った多くの活動家の存在<sup>10</sup>や、移行後の政治システムの中で政治的手法を効果的に使うことのできる能力の欠如があげられる。

一方で、移行に伴う経済問題から生まれた社会不満<sup>11</sup>により、環境に対する民衆の意識が低下したことも見逃すことはできない。80年代後半の環境運動は、「草の根」的行動手法やトランスナショナルなネットワークという旧体制とは全く異質の手段を用いることで勝利を取めた。これらのグループは革命時においては、それらの諸問題を超越し旧体制を崩壊させたが、永続的な環境ロビーとしては組織的メカニズムおよび経済的資源の点で十分ではなかった<sup>12</sup>。

フィッシャー (Duncan Fisher) は、移行期環境 NGO の抱える問題点を三点挙げる<sup>13</sup>。

- 1：強力で組織化された環境ロビーを通して大衆の意見をくみ上げるメカニズムの欠如
- 2：この地域特有の国家優位、地方劣位の伝統
- 3：人的、経済的、ノウハウの資源不足

近代的民主主義社会において効果的なアクターになるには、環境 NGO は、より綿密な組織化と専門化を必要とする。また、政治的・経済的支援を受けるためには、国内および中東欧地域において同様のグループとのネットワークに参加することが求められる。つまり、中東欧地域の環境 NGO は、地下反体制運動から責任ある政治アクターに変革する必要に迫られたのである<sup>14</sup>。

### 3 ポーランド環境改善プロセス～フェーズ I (90年代前半)

本章では、90年代前半のポーランド環境改善プロセスにおける、国家の役割の重要性について言及する。国家は、移行初期から環境 NGO を取り込み、91年に「持続可能な発展」という概念を取り入れた国家環境政策を策

定し環境改善への熱意を見せた。一方で、89年から環境使用料・環境課徴金の制度を導入し、集めた資金はナショナル・ファンド（The National Fund for Environmental Protection and Water Management、以下NF）を使って環境関連投資にまわすという環境関連資金の循環システムを構築した。さらに、パリ・クラブはポーランドの債務の10%を環境保護目的で使うことを条件としたエコ・スワップを提案し、債務削減と環境改善の両立がなされた。

このように、90年代前半は、国家および国家間中心の環境改善プロセスであるといえる。

### 3-1 国内政策

環境省は移行初期に一部の有力な環境NGOの政策担当者を取り込み、政策立案に参加させた。これにより誕生したのが国家環境政策である。これは、旧共産主義時代の怠慢による環境汚染を改善し、「持続可能な発展」に根ざした政策を採ることを目指した、当時では画期的なものである。ここでは、環境問題改善のための短期、中期、長期の政策目標が明示された。短期目標は公害対策に主眼が置かれ、中期目標では地球環境問題改善のための数値目標が示された。また、長期目標としては環境負荷をかけない社会の構築が目指されている。

この戦略の実施には、経済システムの改善および環境負荷の少ない技術への転換のためのコストも含めて、約2600億USドルという莫大な金額が必要であると見積もられた。

94年の「2000年に向けての国家環境政策プログラム」は、中期目標をさらに発展させたものである。その主要な点としては、大気、水質、土壌、上下水処理施設、貯水池などの上水の確保、自然保護区の拡大などがあげられる。このプログラムの実施には、130億USドルが見積もられた。

いずれにせよ、ポーランドは、構造調整下の厳しい経済状況の中で、いかにして環境改善のために必要とされる金額を捻出するかという困難を抱えることになった。この点について、ポーランドは国内的および国際的に

極めて有効な政策を採った。以下ではそれらの政策について概観する。

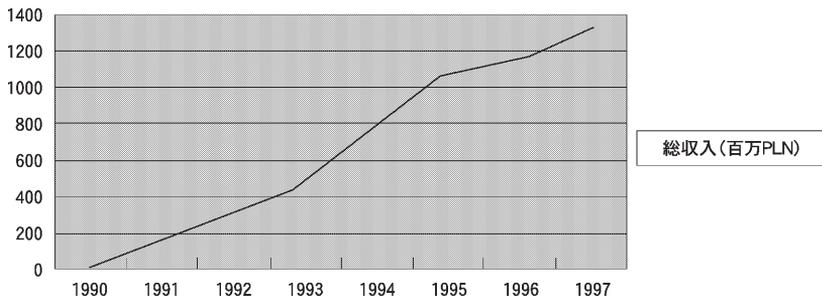
### 3-2 国内的要因

NFは、89年に設立された。NFの目的は、91年の「国家環境政策」や94年の「2000年までの国家環境計画のための実施計画」に沿うプログラムへの資金提供である<sup>15</sup>。

NFは、環境保護プロジェクトに対する単一の資金提供組織としてはポーランド最大である（その推移については図1参照）。過去10年の間に、NFの収入の構成は大きく変化した。90年の主要な収入源は環境使用料と環境課徴金<sup>16</sup>で、収入全体の94.1%を占めていた。ローンの返済・利子収入は3.3%、フィナンシャル・オペレーションによる収入は2.6%であった。98年には環境使用料と環境課徴金は全収入中の44.1%に低下した。一方、ローン返済・利子収入とフィナンシャル・オペレーションを合わせると、全体の50.1%となった。フィナンシャル・オペレーションによる収入の増加の結果、NFは金融機関として成熟の域に達したといえる。（図2参照）

このNFの成熟と、その背後にある環境使用料および環境課徴金制度の定着により、ポーランドでは環境投資が大幅に上昇した。90年に4億1520万PLNであった環境投資額は、97年には73億5420万PLNにまで上昇したのである。（図3参照）

図1：NFの収入の増加

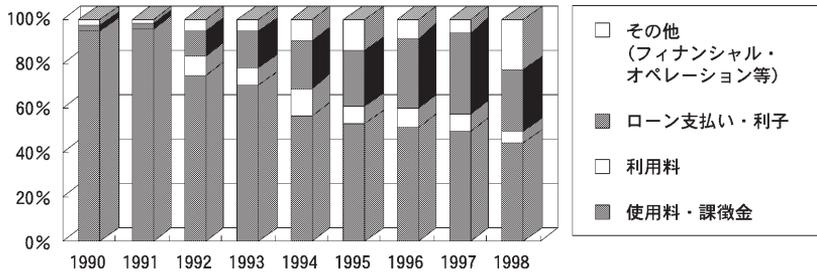


([http://www.fundusz.pl/info/bok/english/przychody\\_e.htm](http://www.fundusz.pl/info/bok/english/przychody_e.htm)より作成)

また、環境支出における国家の負担は、わずか5%であることも指摘すべきである。環境使用料・環境課徴金制度は、企業に環境改善へのインセンティブを与え、企業による環境支出は約30%にのぼる。また、上述の環境使用料および環境課徴金を元手に環境関連投資にまわすNFは、環境支出の約15%、地方のファンドと合わせると約40%を占める(図4参照)。

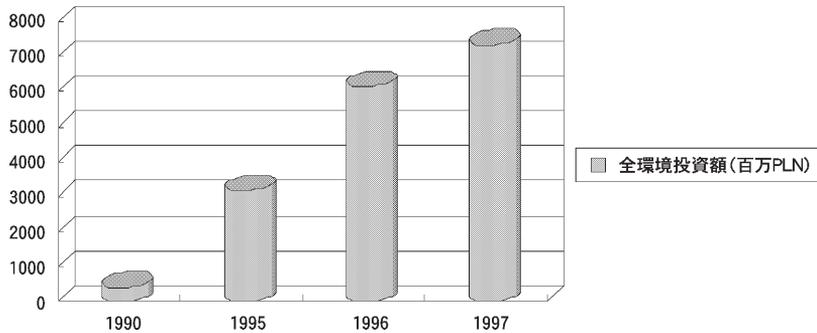
これにより、海外からの援助は、全環境支出の約5%しかない。ポーランドは、国家による経済的手法を取り入れた環境使用料・課徴金制度の成功により、89年当初は絶望的に思われた環境支出が可能になったのである。

図2：NFの収入源とその割合



([http://www.fundusz.pl/info/bok/english/przychody\\_e.htm](http://www.fundusz.pl/info/bok/english/przychody_e.htm)より作成)

図3：ポーランド環境投資額



(Statistical Yearbook 1998, Central Statistical Office: Warsawより筆者作成)

図4：ポーランド環境投資出資元

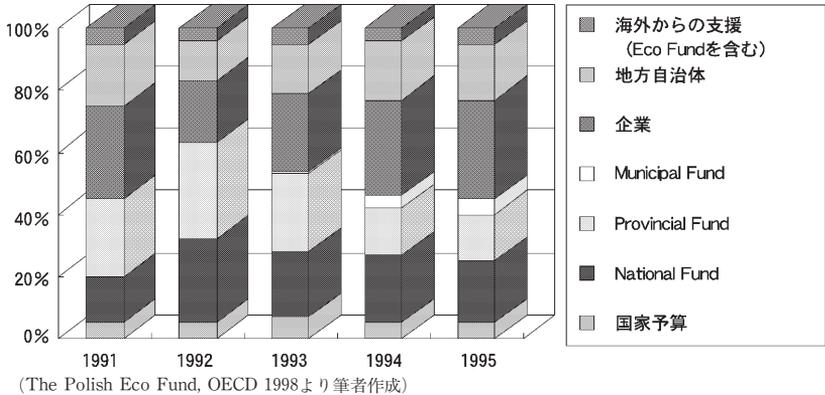


表1：各国のエコ・スワップ実施状況<sup>17</sup>

	年	対債務比(%)	2010年までの援助額(百万USドル)
フィンランド	1990	10	17.0
アメリカ	1991	10	370.0
フランス	1993	1	48.0
スイス	1993	10	52.0
スウェーデン	1997	2	6.5
ノルウェー	1997	N.A.	0.4
計			493.9

(“Swapping Dept For The Environment The Polish Eco Fund” OECD 1998, p 9-10より筆者作成)

### 3-3 国際的要因

91年、パリ・クラブ諸国は、2010年までにポーランドの対外債務を50%削減することを決定した。さらにその中の数カ国は、債務の10%を環境保護目的で使うことを条件としたエコ・スワップの二国間同意を行った。

97年までに、ポーランドは以下の表1のとおり、他国とのエコ・スワップの二国間同意を行っている。

エコ・ファンド (Eco Fund、以下EF) は、エコ・スワップによる資金を管理・運用する独立した非営利組織として、92年に大蔵省によって設立

された。ここでは、海外からの援助が資金源であるという性質を反映して、ポーランド一国にとどまらない環境問題に対して、資金援助を行うという特徴がある。

EFの主要な目的は、SO<sub>x</sub>・NO<sub>x</sub>などの越境汚染防止、バルト海に流入する河川の水質汚染物質の排出減、地球温暖化原因物質の排出減、生物多様性の保護、廃棄物処理、の5点にまとめられる。

このことを反映して、92年から96年までの間に、EFの採択したプロジェクトの領域を見てみると以下の表2のように主要目的に沿った案件が採択されていることがわかる。また、地理的に広範囲にわたる環境問題を扱うため、投資先としては、60%強が公共機関、30%が国営企業、5%が民間企業、2%がNGOsという構成になっている(95年)<sup>18</sup>。

EFの収入は、アメリカのエコ・スワップ支払方式の変更などをうけて、95年から急増している。その結果、EFはポーランドの環境投資元として非常に重要な地位を得ることになる。収入源も、エコ・スワップによる資金以外のものが増えてきた。97年には銀行からの利払いが、全収入の約15%を占めた。また、ノルウェーのように、ポーランドとスカンジナビア諸国の大気汚染防止を目的として40万ドルの直接援助を、ノルウェー政府とEFとの契約として拠出するケースも出てきた。このことはEFが徐々に成熟した基金になりつつあることを示している。(図5参照)

収入が増えたとはいえ、図4に見られるように、EFはポーランド国内における環境投資元としては、金額的には決して多いとはいえない。

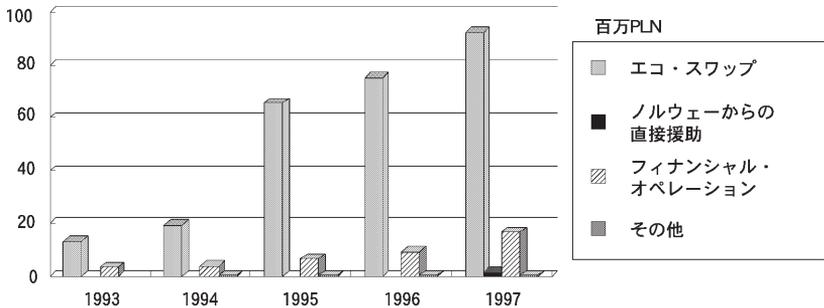
しかしながらEFの活動は、以下の点で非常に高い評価を受けている。

表2：1992年～96年におけるEFの領域別採択案件

	採択プロジェクト数	採択金額(百万USドル)
越境汚染	11	39.7(36%)
バルト海	26	27.8(26%)
地球温暖化	74	28.5(26%)
生物多様性	60	13.2(12%)

(“Swapping Dept For The Environment The Polish Eco Fund” OECD 1998, p5)

図5：1993年-97年におけるEFの収入



("Swapping Dept For The Environment The Polish Eco Fund" OECD 1998, p239)

第一に、国内的には対外債務を減らしつつ、国際的には越境汚染など要求の多い問題に積極投資をする点である。これには、ハンガリーおよびブルガリアが同様のファンドの設立に興味を示している。

第二に、その投資が融資ではなく、すべてグラントである点である。特に、国境を越えた地域での活動に携わる NGO にとっては、NF よりも EF のほうが、目的が合致する。筆者の行った聞き取り調査でも、NGO の EF に対する期待はかなり高い<sup>19</sup>。

#### 4 ポーランド環境改善プロセス～フェーズ II (90年代後半)

本章では92年に策定されたEUの第5次環境行動プログラム (Environment Action Programme、以下 EAP) のポーランドへの影響を取りあげる。そこでは持続可能性が謳われ、共有責任の原則に基づいた社会を構築する強い意思が示された。

国家主導の環境政策により一応の「公害改善」を果たしたポーランドは、EU の第5次 EAP にしたがって、より持続可能で共有責任に基づいた社会を構築する必要が生じた。そのためにはイースト・イースト・コーポレーション (East East Cooperation、以下 EEC)、環境 NGO や地方自治体のアクター化が急務であった。

これを補佐したのがEfEプロセスである。90年代後半、ポーランド環境改善プロセスは、アクターの多層化、自律化、分権化という新たな段階に入る。

#### 4 - 1 EU 環境政策の変遷

ECは、ストックホルム国連人間環境会議以降、4次にわたりEAPを策定してきた。しかし4次までのEAPは、相対的に局所的な公害に対する技術的な側面が強かった。それは、局所的には効果的であったとはいえ、十分な効果がないとの予測が提出された<sup>20</sup>。

87年のブルントランド・レポートおよび92年のリオ・サミットで策定されたアジェンダ21は、地球環境問題への対応のためのキーワードとして持続可能性を唱えた。92年に策定された第5次EAPは、これまでのEAPでは、十分な問題解決ができないとの認識のもと、従来の成長パターンから持続可能な成長過程への転換が意図されている<sup>21</sup>。

持続可能な発展戦略の実行のために、予防アプローチと共有責任の原則が確立された<sup>22</sup>。予防アプローチは、一般的に、問題となる行為や活動が環境損害を発生させることが科学的に証明できなくても、その可能性があれば国家はそれを防止するために必要な措置を取らねばならないとする。また、共有責任の原則とは、社会の全構成員が対話を通じた役割分担を通じて、それぞれが固有の役割を果たしながら環境保護という公共政策課題に取り組んでいく、とするものである。EU、加盟国、広域自治体、基盤的自治体というたての関係の中だけでなく、政府と非政府セクターならびに企業、市民、消費者団体、環境NGOどうしが相互に情報交換しつつお互いの固有の役割を自覚し合うようにするための戦略である<sup>23</sup>。

第5次EAPによるEUの環境政策の発展は、国家による環境改善努力のみならず、共有責任の原則に示されるように全社会構成員が環境改善に向けて自律的・多層的に努力すべきとすることにある。このことは、移行に伴う経済的苦境にあり、民衆の意識が十分に環境問題にまで至らない状況である中東欧諸国にとっては、加盟のためのハードルが急激に高くなる

ことを意味した。

#### 4-2 EfE プロセス

このような状況の下、中東欧諸国を含む地域協力の枠組みによる解決が試みられた。

EfE プロセスは、欧州レベルでの環境政策発展と収斂に大きな影響を与えたものとして注目に値する。これは、これまでに四回にわたって行われた欧州環境閣僚会議とそれに付随して設立された諸機関の活動の総称である。また、このプロセスは多面的政策過程であるとされ、西側諸国、中東欧諸国、旧ソ連諸国、EU、OECD、国際金融機関や、相当数の環境 NGO を含む。これは、東西間の非常に多くのアクターが交流するプラットフォームとなっている。

このプロセスの特徴は、比較的緩やかな組織であり、対話・政策発展・環境支援・その他の能力開発の実践を通して協力の政治的枠組みをつくる地域会議である点である。

これまで91年チェコスロヴァキア(当時)のドブリス、93年スイスのルセイン、95年ブルガリアのソフィア、98年デンマークのアルシュにおいて欧州環境閣僚会議が行われた<sup>24</sup>。

ドブリス会議では、閣僚は欧州環境政策の発展への協力の強化および中東欧諸国の環境問題への特別の配慮をなすことで合意した。95年のソフィア会議では、EECの強化が必要との見解が示された。また、環境アセスメントの実施、地方における大気汚染の減少、生物多様性の保持、を目指すとするソフィア・イニシアティブを採択した。

98年アルシュ会議では、経済的手法、環境投資、政策統合をさらに進めるべきだとの方針が出された。

今日、中東欧諸国における環境政策の重点目標は、国家環境行動計画、環境アセスメント、民衆参加、経済的手法、の四点である。

これらはすべて、EfE プロセスの中で普及した政策目標である。EfE のイニシアティブにより、中東欧地域に優先政策の体系的基準が普及し、バ

イラテラルなドナーと国際金融機関のコラボレーションが図られ、個々のプロジェクトだけでなく国内の環境政策の枠組みを強化する方向へ政策方針が向けられていった。

このような EfE プロセスは、ポリシー・ネットワークとされている。ポリシー・ネットワークとは、「国家および非国家アクターが共通の目標を追求するネットワーク」<sup>25</sup>である。ポリシー・ネットワークは、参加者が共通の政策を持つ必要がなく、またどの政策が望まれる結果を出すために最も重要だという信念を分かち合う必要もない。しかしながら、同じ問題に対する専門家間の不断のコミュニケーションが、その問題を改善する「過程」において収斂していく。現在、中東欧諸国の環境改善プロセスの新しさは、諸組織が EfE プロセスによるルーティンな会合によって政策的に収斂し、中東欧の環境管理および支援政策を結晶化させていることである。

#### 4-3 ポーランドの対応

ポーランドは、91年に「持続可能な発展」を含む、国家環境政策を採用した。この環境政策は、中東欧地域において画期的な政策であり、これが EfE プロセスにおける国家環境行動計画のモデルとなっている。

また、89年に設立された NF による環境投資の飛躍的増大は、EfE プロセスにおける経済的手法のモデルとなっている。同時に、EF も他の中東欧諸国のモデルとなっている。このような、ポーランドの国家主導の環境政策は EfE プロセスにおいても先導的な役割を果たした成功例であったといえる。

しかし 90年代後半、EfE プロセスによって提示された政策目標が普及するにつれ、ポーランドでも国家以外のアクターが環境改善プロセスへ積極的に参加し始める。以下では、EEC、および政策ロビイングにかかわる NGO の役割と、環境政策における地方自治体の役割について、いくつかの例をもとに概観する。

## 4 - 3 - 1 EEC

EECとは、「トランスバウンダリーな水平的協力で、中東欧地域における環境NGO間における、環境問題を扱う協力」<sup>26</sup>と定義される。この協力は、同様の困難を抱えるNGO間で情報とノウハウを共有することにより、移行期において民衆の意識の低下ゆえ下火となった環境運動を、横のつながりによる協力によって活性化させる意図を持つものである。

環境問題はトランスバウンダリーであることから、中東欧地域において一国だけが環境改善に成功したとしても十分ではない。したがって、環境問題を単に国内の問題として捉えるのではなく、中東欧地域の問題として捉える必要が生じるのである。

EECについて、一例をあげる。クラクフにPNEC (The association of Polish Municipalities Polish Network 'Energie Cites') というNGOがある。これは94年7月に設立されたもので、その目的は、効率的なエネルギー使用について地方自治体の政策に影響を与えることである。PNECは情報と経験を交換するため、他の近隣諸国のNGOおよび地方自治体との交流に力を入れている。

PNECでは特にウクライナとスロヴァキアとのEECを図っている。97年にウクライナ人炭鉱責任者のためのセミナー「移行経済における石炭のマーケティング」、98年にはポーランドとウクライナの共同セミナー「地方自治体の政策決定者のためのエネルギー効率に関するポーランドとウクライナによる共同セミナー」が行われた。これらの活動の結果、PNECのウクライナ版である「ウクライナ省エネ都市ネットワーク」が設立されている。その後も、98年にポーランドの地方自治体・銀行およびウクライナの産業界の代表を対象としたセミナー「地方自治体政策立案者へのエネルギー効率化プロジェクト開発」の実施、スロヴァキアの28地方自治体のネットワークとの協力など、エネルギー効率使用に関する専門知識によって、近隣諸国のNGOおよび地方自治体との協力関係を築いている<sup>27</sup>。

#### 4-3-2 NGOによる政策ロビイング

第3章で、移行期の環境運動は、民衆の意識の衰退ゆえ下火となったと述べた。しかしながら、環境団体は民衆の熱狂的支持は失ったものの、活動をやめたわけではなかった。以下では、90年代後半に入りポーランドのNGOがいかにして有効な政治アクターとして成熟してきたかを三つの事例を挙げて検証する。第一にポーランドの環境NGOで最も影響力のあるPKEを、第二にNGOの国政へのアクセスを容易にする目的で設立されたロビイング・サポート・オフィス(Polish Environmental Lobbying Support Office、以下PELSO)を、第三に地方自治体への政策ロビーの例として上述のPNECを、それぞれ取りあげる。

##### ① PKE

PKEは、ポーランド最大の環境NGOであり、90年代前半からその影響力を行使してきた。PKEはその専門性を生かし、国家の政策方針に賛成する場合には国家の政策立案に積極的に参加し、国家の政策方針に異議のある場合には国会議員への直接ロビイングを行っている。

前者としては、91年の国家環境政策があげられる。現在中東欧諸国の環境政策のモデルとなっているこの政策立案に、PKEは携わった。また、現在(2000.11筆者訪問時)作成中の法案作成にも参加しているとのことであった。後者としては、政府の方針のカウンターパートとなる政策の提示およびロビイングを行っている。手段としては、国会議員へ直接環境政策の提案、およびセミナー等を通じて議員に影響を与える方法がある<sup>28</sup>。

##### ② PELSO

PELSOは、議会や政府の政策決定プロセスにおける環境NGOの影響力を高めることにより、環境NGOの活動の効率性および効果を向上させることを目的として、99年1月に設立された。PELSO自身はロビイングを行わない。環境NGOがロビイングを効果的に行うための情報およびスキルを、参加環境NGOに対して平等に提供している。PELSOは、政治家およびジャーナリストに対し、環境NGO自身および環境NGOが取り扱っている問題に関する情報を提供している。情報の提供は、環境NGOの

活動を支持しそれらのロビイングを強化する目的のものに関しては無償で行われている。

立法府としての議会が存在する今日、環境 NGO は有効なロビイングにより、将来のポーランドにおける発展の方向性を変えることが可能になった。しかしながら、ロビイングには多くの時間と費用がかかる。このことは、環境 NGO が効果的な活動を行うことに対する阻害要因となっていた。また、ロビイングを成功裏に行うためには、具体的な知識および経験も必要であり、これにより PKE のような強力な環境 NGO だけがロビイングを行うことができるという事態を招いていた。しかし、強力な環境 NGO は非常に多忙であり、すべての問題に対応できるわけではない。環境政策には多様な視点からのロビイングが必要であり、そのための時間および資源の欠如を改善することが期待されている。

そのため PELSO は、官僚・議会と環境 NGO 間の交流の促進、情報の収集および提供、環境問題・環境 NGO および環境 NGO の活動に関する情報の作成、定期刊行物の刊行、などの手法を通じて、環境 NGO のロビイング環境を整えている。

### ③ PNEC

前述の PNEC は、積極的なロビイングも行っている。

PNEC は、特に、中小規模の都市に焦点を当てて活動を行っている。このような地域は、教育・情報・共同作業の必要性がもっとも高い。PNEC はポーランドに 35 の地方自治体メンバーとリトアニアに 1 つの準メンバーを持つ。97 年の 9 月には、PNEC のメンバーである都市から、PNEC とともに活動を行ってきた 12 人が下院議員として、ポーランド下院に登場した。地方自治体とのコラボレーションを通じて、PNEC はその政治的影響力を高めている。

#### 4 - 3 - 3 地方自治体のイニシアティブ<sup>29</sup>

中東欧諸国の伝統として国家優位地方劣位がいられている。しかし都市環境問題などその都市特有の環境問題解決のためには、地方自治体のイニ

シアティブが不可欠である。

98年、欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development、以下 EBRD）は、ポーランド第三の都市であるクラクフ市の高速トラムシステム導入プロジェクトに対して、地方自治体への貸付としては史上最高額の4500万 ECU を貸付けた。重要な点は、ポーランドの一都市に、国家保証のない15年という長期にわたるローンを行ったことである。このことは、地方自治体と環境インフラへの EBRD の関心の高さを物語るだけでなく、環境問題解決において地方のイニシアティブが増大した一例といえる。

当プロジェクトの目的は、都市交通管理である。クラクフ市において、自動車排煙は大気汚染の第一の原因であり、市中心部の歴史建造物に損害を与えている。自動車の増加により、市内の多くの場所で交通渋滞が起これ、このことが燃料の不完全燃焼を引き起こし、さらなる大気汚染の要因となっている。クラクフ市の自動車の所有は、97年で302台/1000人、今後2002年に374台/1000人、2007年に457台/1000人、2012年に500台/1000人となると見込まれる。結果として、特に市中心部でいかに環境に配慮した方法で交通管理を行うかが重要な問題となる<sup>30</sup>。

当プロジェクトは、EBRD とポーランドの基準をともに満たす環境アセスメントを実施した。また、このトラムシステムの運用は、インセンティブの高揚、説明責任能力の向上、経営効率などにかんがみ、市とは別の運営会社によることになった。

このプロジェクトで、トラム使用者の増大と、それに伴う自家用乗用車使用の減少が期待される。これにより交通渋滞が緩和され、市の CO<sub>2</sub> 排出量は1-2%減少するものと見られる。

当プロジェクトはポーランドと EU の環境基準を満たしている。また、このトラムは騒音と安全性で国際基準や EU 基準に準じている。当プロジェクトはクラクフ市が地方自治体として主体的に EU の環境基準にしたがうために行動を起こしたという点で、アクターとしての地方自治体の役割を確認するものである。

## 5 まとめ～ガヴァナンス論の視点からの整理

本章では、以上のような90年代ポーランド環境改善プロセスを、ローズノーのガヴァナンス論を援用して整理することを試みる。

### 5-1 ローズノーのガヴァナンス論

ガヴァナンス論（特にグローバル・ガヴァナンスの文脈における）の発展は、90年代の冷戦の終結、地球環境問題などのトランス・ナショナルな問題の噴出、およびその解決において国家が十分な能力を発揮できなかったことによる。ガヴァナンス論は、指摘できるだけでもJ.ローズノー、O.ヤング、グローバル・ガヴァナンス委員会などにより、様々な視角からのアプローチが存在するが、ここではローズノーの議論を取りあげる<sup>31</sup>。

ローズノーは、“Governance without government”<sup>32</sup>を92年に出版する。彼は前著“Turbulence in World Politics”<sup>33</sup>をガヴァナンス論の根底にすえて議論を展開する。タービュランスとは「激動」を意味し、タービュランス論は激動する国際政治の変容メカニズムを探る試みである。彼は、3つのフェーズにおいて変容が進行していることを述べ、それを3つのパラメータの変容として位置づけた。第一はマクロ・パラメータ<sup>34</sup>で、これは国家アクター中心の「国家中心的世界」から多様なアクターからなる「多中心的世界」への変容を示す。第二はマクロ・マイクロ・パラメータ<sup>35</sup>で、これは国家の権威が、スーブラ・ナショナルおよびサブ・ナショナルなレベルに分散することを指す。第三はマイクロ・パラメータ<sup>36</sup>で、これは個人の社会環境を分析する能力の向上を（能力革命）を指す。この三パラメータのシフトにより、新しい世界政治が特徴付けられるとローズノーは想定した。

そこでローズノーは、ガヴァナンスを「制度・機構なしでも機能しうるルール of the 体系からなる秩序、および意図性(Intentionality)」と定義する<sup>37</sup>。ガヴァメントとガヴァナンスの関係については、両者とも目的志向的な活動・ルール of the 体系であるとしながらも、ガヴァメントは公的権威であり反

対勢力がいても機能できる<sup>38</sup>のに対し、ガヴァナンスは政府組織だけでなく非政府組織も含み<sup>39</sup>、ルールがコンセンサスを得られる場合のみ機能する。一方、国際レジームとグローバル・ガヴァナンスの関係に関しては、両者とも原則・規範・ルール・手続きを持っているとする。その上で、クラズナー (Stephen D. Krasner) が「アクターの期待が収斂する、暗黙の、あるいは明示的な原則・規範・ルール・政策決定の手続きのセット」<sup>40</sup>と定義する国際レジームは、個別・特定の争点が強調される。一方のグローバル・ガヴァナンスは、領域に限定されず、様々なレジーム間の空白の中にも広まっているものとされる<sup>41</sup>。

ローズノーは、ガヴァナンスを秩序+意図としたが、その秩序について、以下の三形態を示す。第一は、分析上の秩序である。これは客観的に見て存在する秩序であり、消極的秩序<sup>42</sup>といえる。第二は、規範的秩序であり、望ましい姿の秩序、つまり積極的秩序<sup>43</sup>といえる。そして第三は、経験的秩序<sup>44</sup>であり、間主観的<sup>45</sup>レベル、行動レベル、制度レベルの相互作用によって、地理的・社会的距離が縮小し、秩序の相互連関性が高められるとする。この経験的秩序がローズノーの議論の特徴とされている。

このような議論を展開した後、ローズノーは現在の世界を、システム内変容とシステム変容の並存状況であると説明する。システム内変容とは、

ガヴァメント	ガヴァナンス
目的志向的な活動・ルールの体系	
公的権威	政府組織+非政府組織
反対勢力が存在しても機能できる	コンセンサスが得られた場合のみ機能する
国際レジーム	グローバル・ガヴァナンス
原則・規範・ルール・手続きの存在	
特別の取り決めをさし、個別・特定の争点が強調される	様々なレジーム間の空白の中にも広まっており、国際レジームの存在しない領域もカバー
個別的	← (質的な違い) → 包括的

依然として国家間関係が優勢なシステム内での変容であり、またシステム変容とは、多中心的世界への根本的変容をさす。

## 5 - 2 ガヴァナンス論による整理

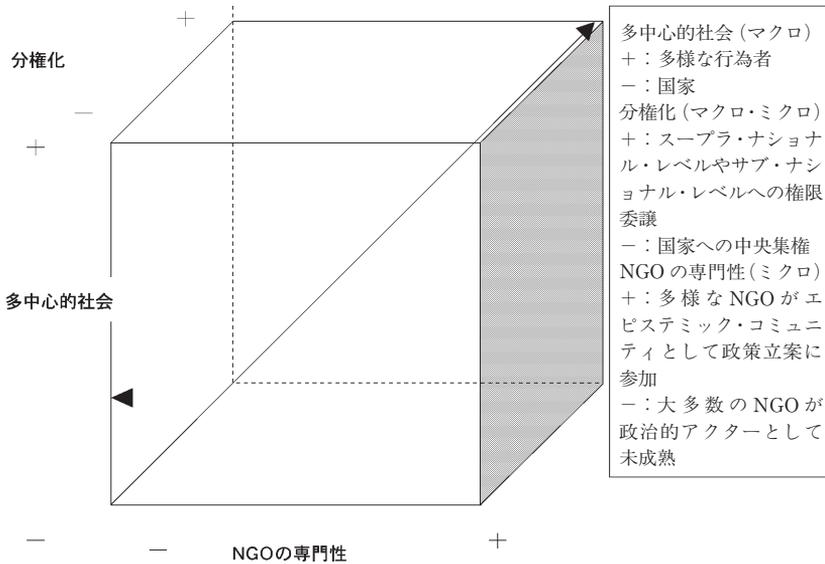
移行期のポーランド環境改善プロセスは、ガヴァナンス論の視点からいかに整理できるだろうか。ここで重要になるのがEfeプロセスである。

第4章で言及したように、Efeプロセスは、ポリシー・ネットワークであるとされる。ポリシー・ネットワークとは、「国家および非国家アクターが共通の目標を追求するネットワーク」である。ポリシー・ネットワークには、ルールや強制力を伴うような遵守メカニズムはないが、同じ問題に対する専門家間の不断のコミュニケーションが、その問題を改善する「過程」において収斂していく。これにより、中東欧諸国の環境改善の手段が、国家環境行動計画、環境アセスメント、民衆参加、経済的手法、に収斂したということを既に指摘した。ポリシー・ネットワークは、規範・原則を持つが、遵守メカニズムを持たないことからルール・政策決定の手続きを欠く。このことから、レジームとは区別される。

このプロセスは、EU、国際金融機関、東西欧州各国政府、旧ソ連諸国の一部、NGOなどの情報、経験の交換の場として機能した。ここでの交流により政策が収斂し(間主観的レベル)、それがセミナーや会議の場で定期的に議論され(行動レベル)、ポーランドで実際に政策として実行される(制度レベル) ことにより、上述の経験的秩序が形成されてきたといえる。

ポーランドは、90年代前半にEU環境基準達成のため、国家として制度創設に積極的に動いた。しかし、92年に策定されたEUの第5次EAPのレベルにいたるには、共有責任の原則に基づき、社会全構成員による環境改善が要求された。第4章で言及したように、この要求に、ポーランドでは90年代後半NGO、地方自治体などがようやく応え始めたといえる。このことを、上述のローズノーのタービュランスの三パラメータに対応させて図示すると、以下のようなだろう。

十分とはいえないが、ポーランドの環境改善プロセスは次第に「システ



ム変容」の方向に歩み始めたといえる。

ローズノーはガヴァナンスを「秩序」+「意図」と定義した。ポーランドの環境改善プロセスにおけるガヴァナンスは、「EfE プロセスで形作られた経験的秩序」と「EU 環境基準達成という意図」によって定義できる。ポーランドの環境改善プロセスは、このようなガヴァナンスのもと、多中心的社会へのシフト、分権化、市民社会の成熟を伴いながら、徐々にではあるが、着実に発展を遂げているのである。(了)

注

- 1 この経済改革は、バルツェロヴィチ・プランとよばれ、インフレを抑え、累積債務を減少させることを目的として、IMF の新古典派マクロ経済安定化政策を取り入れて行われた。これに伴う金融引締めがもたらす需要低下により、1990年3月に21万6000人であった失業者は同年12月には110万人を超えた。
- 2 経済改革と環境改善が、国家の発展段階においてトレードオフであるとする仮説には、クズネット・カーブがある。
- 3 これまでに4回にわたって行われた欧州環境閣僚会議とそれに付随して設立された諸機関の活動の総称。多岐的政策過程であるとされ、西側諸国、中東欧諸国、旧ソ連諸国、EU、OECD、国際金融機関や、相当数の環境 NGO を含む。ゆえに環境問題に関して東西欧州の非常に多くのアクターが交流するプラットフォームとなっている。
- 4 「黒い三角地帯 東欧の環境その後：1」『朝日新聞』1991年8月12日夕刊1面。

- 5 ポーランド民間研究所所長カッセンバーク博士の談話「黒い三角地帯 東欧の環境その後：3」『朝日新聞』1991年8月14日夕刊1面。
- 6 Fisher,Duncan, *Civil Society and the Environment in Central and Eastern Europe*, (London, Bonn, Belgrade, 1992), p.186.
- 7 The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe(REC), *Beyond Borders*, (Budapest,REC, 1996), p.1.
- 8 ユーロバロメータによる調査では、ポーランドにおける民主主義への満足度は、市場経済への信認に比べて概して低い傾向にある。伊東はその一因として、現状を改善すべく旧統一労働者党勢力への「ゆり戻し」が起こったあとも、国際環境が政策的逆行を許さず、改革路線が継承されたことを挙げている。伊東孝之、「体制転換とデモクラシー」、内山秀夫・薬師寺泰蔵編『グローバル・デモクラシーの政治世界』、有信堂、1997、p.122.
- 9 Siegel,D.,Yancey,J., *The Rebirth of Civil Society - The Development of the Non-profit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance*, (NY, Rockefeller Brothers Fund, 1992), p.19.
- 10 *Ibid*, p.16.
- 11 REC, 1996, p.15.
- 12 Siegel,D.,Yancey,J.,1992, p.33.
- 13 Duncan Fisher, “The Emergence of the Environmental Movement in Eastern Europe and Its Role in the Revolutions of 1989”, Barbara Jancar-Webster, ed., *Environmental Action in Eastern Europe: Responses to Crises* (Armonk, NY, M.E.Sharpe, 1993), pp.107-108.
- 14 Barbara Jancar-Webster, “The East European Environment Movements and the Transformation of East European Society”, Barbara Jancar-Webster, ed., op.cit., p.217.
- 15 <http://www.fundusz.pl/info/bok/english/informator/main-e.htm> 参照。
- 16 環境使用料は、規制対象物質を大気および水中に排出した場合、および排水に課金される。当使用料は排出許可範囲内であっても無関係に課金される。  
一方環境課徴金は、企業が適切に定められた許容範囲内を超えて規制対象物質を排出した場合に課せられる。大気汚染対象物質にかかる環境課徴金は環境使用料の10倍であり、水利用は2～3倍である。排水にかかる環境課徴金は6つの汚染カテゴリーごとに超過排水を計測し課金される。また、廃棄物処理の環境課徴金は環境使用料の18倍にも上る。しかし興味深いことに、ケースにもよるが、環境課徴金は、その企業が問題となる地域における環境改善に努力した場合にはその支払期限が延期されるか、もしくは支払いの義務がなくなるということもある。環境課徴金が課されなくなるよう、企業に環境投資を促すインセンティブを与えるねらいがある。
- 17 このうち、フィンランドとのエコ・スワップはバリ・クラブとは異なる独自のもの(Special Polish- Finnish Task Force)である。フィンランドからの援助資金は、EFではなく Eko Efekt というNF管轄下の組織が管理・運用している。また、ノルウェーは、ポーランドとスカンジナビア諸国の大気汚染防止を目的とした直接援助40万ドルをEFに援助している。
- 18 The Secretary General of OECD, *Swapping Dept For The Environment The Polish EcoFund*, (Paris, OECD, 1998), p.5
- 19 2000.11.5 PKEでの聞き取りによる。
- 20 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Toward sustainability, A european community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*, COM(92)23, 1992.3.27, p.23.
- 21 *Ibid*, p.25.
- 22 *Ibid*, p.25.
- 23 白井陽一郎、「EC環境政策の新展開とローカル環境イニシアティブ」『経済社会学会年報XX』、1998、p.101.
- 24 今回はウクライナのKievで行われる予定である。
- 25 Richard Price, “Transnational Civil Society Targets Land Mines”, *International Organization*, 1998, Summer, Audie Klotz, “Norms Reconstituting Interests”, *International Organization*, 1995, Summer 参照。
- 26 REC,1996, pp.15-17.
- 27 2000.11.5 PNECでの聞き取りによる。
- 28 2000.11.5 PKEでの聞き取りによる。
- 29 データはEBRD (European Bank of Reconstruction and Development) “Krakow urban

transport”, *Environments in Transition*, Autumn 1998 による

- 30 運輸セクターの環境負荷増大に関する危惧に関しては、クラクフ経済大学カジミエルツ・グルカ教授から多くの示唆を受けた。
- 31 ローズノーのガヴァナンス論の整理に関しては、大八木時広「地球環境問題へのグローバル・ガバナンス・アプローチ」、信夫隆司編著『地球環境レジームの形成と発展』国際書院、2000、pp.69-100 に多くを負っている。
- 32 James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1992).
- 33 James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, (Princeton, Princeton University Press, 1990).
- 34 James N. Rosenau, “Citizenship in a changing global order”, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, op.cit., p.281.
- 35 *Ibid*, p.282.
- 36 *Ibid*, p.283.
- 37 James N. Rosenau, “Governance, Order, and change in world politics”, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, op.cit., pp.3-5.
- 38 *Ibid*, p.4.
- 39 *Ibid*, p.3.
- 40 Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, (Ithaca, Cornell University Press, 1983), p.2.
- 41 James N. Rosenau, 1992, p.8.
- 42 *Ibid*, p.10.
- 43 *Ibid*, pp.9-10.
- 44 *Ibid*, pp.12-13.
- 45 あるテーマをめぐって、それに対する知見が広く共有され、ある種のコンセンサスが形成されることをいう。大八木、2000、p.76 参照。

