

ロシアにおける環境汚染料・ エコロジー基金制度

片山博文

はじめに

市場経済へ向けて体制転換の途上にあるロシアは、現在極めて深刻な環境問題にも直面している。1996年6月の大統領選後、安全保障会議書記に就任したA. レベジは、7月の講演においてロシアの直面する諸問題の筆頭に環境問題をあげ、その緊要性を訴えた。それによれば、現在13地域が危機的な環境状態にあり、環境危険地帯の居住者は2000万人に上るという([17] p. 7)。このような環境危機を克服するため、ロシアが中心的課題として位置づけているのが「環境保護の経済メカニズム」の形成であり、具体的には、汚染物質の排出・投棄に課せられる環境汚染料と、これを主要財源とするエコロジー基金がそれである。この環境汚染料・エコロジー基金制度は、汚染物質排出量削減への企業の経済的刺激と、環境保護財源の形成という2つの基本課題に同時に応えようとするものである¹⁾。

この制度の骨格は、ソ連末期の1988年1月7日付ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「わが国の自然保護事業における根本的なペレストロイカについて」において規定されている。従来ソ連では主に指令・統制型の対企業規制と集権的資金供給による一定の汚染対策がとられていたが、環境保護に対する企業の利害関心の欠如と責任の不明確化、公害関連技術開発の停滞、政治指導部・省庁が付与する政策順位の低さによる「残余原則」の蔓延など、その弊害が顕在化していた。そこでこの決定において、企業負担原則の強化、課徴金導入による企業管理の行政的方法から経済的方法への移行、および課

徴金収入の環境財源化という環境保護制度の抜本的な変革が目指されたのであった。つまり本来この制度は、ソ連時代の集権制下で行われていた環境保護の欠陥を総括するものとして、80年代末の経済改革の文脈において構想されたものなのである。その後1989-90年にはロシア共和国の数十地域でこの制度が実験的に導入され、更にソ連崩壊後の1991年12月に成立したロシア環境保護法においても、市場経済に適合的な環境保護制度としてその枠組がそのまま引き継がれて現在に至っている。しかしこの環境汚染料・エコロジー基金制度が、移行期経済における環境保護制度として果たして適切であるのか、難しい問題がそこにはある。

第1に、周知のようにロシアでは十分に機能する市場経済は未形成であり、しかも未曾有の経済的・社会的混乱の渦中にある。移行期ロシアは激しい生産の落込みに見舞われる一方で、91-94年の4年間に消費者物価が約2000倍も上昇する高インフレを経験した。企業レベルでは賃金や税金の未払いが累積している。このような情勢下では課徴金制度とその刺激機能は容易に風化する危険があり、汚染料率インデクセーションの適時実施や全額徴収のための組織化活動強化など、制度の維持・運用に特別な配慮と努力が要求される。

第2に現在のロシアは、極めて自然収奪的・環境汚染的な古い生産力構造を「負の遺産」として引き継いでいる。ソ連型社会主義下で形成された多数の大規模重化学企業や軍産コンプレクスは今もなお主要汚染源であり、しかも浄化施設を含む生産設備の老朽化によって汚染度が増大している。更にロシアには過去の膨大な廃棄物蓄積によるストック公害が存在し、廃棄物は現在も毎年大量に投棄され続けている。それゆえ単なる環境投資のみならず、生産設備の近代化や「少廃棄技術」の積極的導入、産業部門構成の変化などに巨額の投資が求められている点にロシアが抱える問題の深刻さがある。このような大きな課題に答えられるかどうか、環境汚染料・エコロジー基金制度には問われているのである。

第3に、以上の困難な情勢下で、環境保護を積極的に担う主体を社会の中

に見出すのは容易でない。ベレストロイカ期に高揚した環境運動、およびそこで育ち始めていた市民の環境意識と自己組織化能力は、IMF 主導の急進的市場化政策の実施過程で著しく弱められた。汚染料導入は企業を環境保護主体として育成することを目指すものであるが、生産設備投資資金にも事欠く企業管理者にとって環境対策の実施は困難である。また上述の古い生産力構造の清算が汚染企業の整理や倒産という形をとる場合、それは労働集団には失業を意味するから、彼らは失業と環境のトレード・オフに直面し環境対策に消極的になる可能性がある。そして政府・関連省庁もこのような企業の個別事情を全く無視するわけにはいかないから、それが具体的な制度設計・運用に反映することが十分に考えられる。

第4に、ソ連崩壊後のロシア国家は概して弱体であり、しかもその財政運営は、移行期の混乱過程にあって、マクロ経済安定化のための厳しい引締政策を強いられる一方、年金や社会保障など社会政策の維持と生産回復へ向けた投資政策を優先するため、環境保護支出を削減せざるを得ない状況にある。それゆえ、ロシア国家が強力な法的拘束力と資源動員力をもって環境保護政策における積極的なイニシアチブを発揮することはほとんど期待できそうにない。移行期ロシアにおいて経済的手段が重視されるのは、実際にはこの財政資金不足・強制力欠如への対処という側面が大きい。確かに、汚染料収入によるエコロジー基金の形成は最低限の環境保護資金の確保という意味で大きな重要性を有しており、また経済的手段は、指令・統制型規制に比べ低コストで実施でき市場の諸力を利用できる点でより優れていると一般に考えられている。しかしかつての連邦支出に代わるほどの地位をエコロジー基金に要求するのは無理があると思われるし、更に指令・統制型規制と同様、課徴金などの経済的手段もまた一片の法律を公布すれば後は自動的に機能するわけではなく、モニタリングをはじめとしてそれを支える制度的機構の構築が不可欠なのである。

第5に、この制度のもう1つの重要な側面に触れておく必要がある。それは地域重視の原則である。後にみるように、汚染料の決定・徴収過程には地

方自治体が参画し、汚染料収入の一部は地域エコロジー基金を形成し、当該地域による環境保護措置の経済的基盤となる。地域主義の強化はロシアにおける環境制度設計の際の重要な理念的指針であり、環境汚染料・エコロジー基金制度の編成は新しい中央—地方関係の形成過程でもある。しかし連邦政府と同様財政難に悩む地方政府は、汚染料収入を求めて企業による公害たれ流しを容認する可能性がある。また国内に多くの民族的・地域的単位を抱え、地域主義が分離主義へと転化する傾向のある現在のロシアでは、環境問題が民族問題と絡む恐れもある。

このように見てくると、ソ連末期に形づくられた環境汚染料・エコロジー基金構想は、移行期ロシアの現実の中であって実際には様々な難しい課題に直面していることがわかる。そこで本稿では、本制度の枠組と実施過程の概観を通じて、現時点における本制度の機能状況を検証し、移行期ロシアにおける課徴金政策の特徴と問題点を考察することにしたい。

1 環境汚染料・エコロジー基金制度の枠組

本制度は、ロシア環境保護法第3章「自然環境保護の経済メカニズム」にその基本的な枠組が規定されており、その後1992年中に出された一連の政府決定・関連省庁の通達を通じて一応の法的整備をみた。以下、本制度を構成する主な要素を順次概説する²⁾。

(1) 総合的自然利用協定とライセンス発行

ロシア連邦の領土で、自然利用と関連したあらゆる活動を行う企業・機関・組織、外国の法人・自然人(以下自然利用者)には、「総合的自然利用」に対するライセンスが発行される。「総合的自然利用」とは、「ある天然資源の開発が、他の天然資源にもたらす損失が最少であるような、あるいは企業の経済活動が自然環境に対して与えると予想される影響が全体として最小限になるような、地域の自然—資源力の利用」のことである。ライセンスは、ロシア連邦環境・天然資源省の諸機関によって発行される。

自然利用者はこのライセンスに基づき、地方・州・自治州・自治管区・地

区・市の執行権力機関との間で、総合的自然利用協定を締結する。この協定は汚染料徴収の法的根拠をなし、執行権力機関は企業が協定を遵守しない場合司法に訴えることができる。協定の内容は通常、①汚染物質の許容排出量、②その成分ごとの汚染料率、③料金納入手順と納入間隔（ふつう四半期に1度）、④料金納入の遅れに対する罰則、などからなっている。

(2) 排出量ノルマチーフとリミット

ロシアでは、自然環境への「限界的に許容される影響」の基準を設定するために、限界許容濃度—限界許容排出量の2種類のノルマチーフ体系が定められている。限界許容濃度は全国一律であるが、限界許容排出量ノルマチーフは、各地域および個別自然利用者ごとに設定され、これらのうち自然利用者別排出量ノルマチーフが汚染料賦課の際の基準となる。更に、個別自然利用者に対して設定される排出量ノルマチーフは、限界許容排出量ノルマチーフと暫定合意排出量ノルマチーフの2段階となっている。これは企業の個別的事情を考慮した現実的アプローチによるものであり、暫定合意排出量は、実際には当該企業の現行排出量に設定されている。しかし同時に企業は通常3-10年以内に、限界許容ノルマチーフの達成計画を採用しなければならない。なお産業廃棄物の発生に対しては、廃棄物投棄リミットが定められる。これらの排出・投棄限度は、ロシア環境・天然資源省、環境保護の分野に特別の権限を有するその他の連邦国家機関、衛生・防疫機関により設定されるが、ノルマチーフ原案は自然利用者が作成し、しかるべき機関の承認を受ける。定められたノルマチーフに従い、自然利用者に対して排出・投棄に対する許可証が発行される。

(3) 環境汚染料

ロシアにおける環境汚染料の特徴は、対象汚染物質の範囲が著しく広いことにあり、その結果かなり複雑な料金体系が形成されている。自然利用者からは①固定源・移動源から大気中への汚染物質排出、②地表・地下水域への汚染物質排水、③廃棄物投棄、④その他の有害な影響（騒音、振動、電磁波、放射能など）に対して料金が徴収される。このうち①と②に関しては、排出

量ノルマチーフが2段階であることに対応して a) 限界許容ノルマチーフ以内の排出に対して、および b) 限界許容ノルマチーフ以上暫定合意ノルマチーフ以内の排出に対しての2種類の基本料金ノルマチーフが定められている。また廃棄物投棄に関しては、第1—第4等級までの毒性廃棄物と、非毒性廃棄物とに対してそれぞれ料金額が定められている。料金は汚染物質の各成分ごとに、自然環境と住民の健康に対するそれらの危険度を考慮して設定される。なお④の諸項目は、現在導入の準備段階にある。

料金体系は、1992年11月27日付の環境・天然資源省の通達で設定されている。料率は汚染物質1トン当りで設定されているが、その大きさは汚染物質・汚染対象ごとに大きく異なっている。大気汚染物質の場合、221の物質に対して支払いが設定され、限界許容料率はトン当たり1.6ルーブルから1650万ルーブルまで、暫定合意料率は2ルーブルから8250万ルーブルである。排水に関しては92の物質に支払いが設定され、限界許容料率はトン当たり2ルーブルから2210億ルーブル、暫定合意料率は10ルーブルから5540億ルーブルである。一方廃棄物投棄の場合、最高料率でも14,000ルーブルとかなり低い水準に設定されている。

次に、基本料金ノルマチーフに対して、個々の地域・河川流域ごとに、エコロジー要因(当該地域の自然・気候特性、自然・社会文化対象の重要性)を考慮した係数が定められる。大気汚染の場合、係数は経済地区ごとに11地域に分けられている。最高値は2(ウラル)である。また水汚染は99地域に分けられている。こうして、基本料金ノルマチーフの係数倍により、各地域の企業に課される差額料率が確定する。更に暫定合意排出量を超える排出に対しては、暫定合意料率に5倍の超過係数を乗じた額が徴収される³⁾。

料金体系と係数の作成は、衛生・防疫監督国家委員会、その他の関連省庁、共和国・地方・州・モスクワ市・サンクト・ペテルブルグ市・自治機関とともに、ロシア経済省・財務省の同意を得て、ロシア環境・天然資源省が行う。環境・天然資源省は、経済省・財務省の同意の上で、各地域の環境状態や物価水準の変動、新汚染物質の設定などに際して、上記の料金・係数に修正を

加えることができる。最後に、徴収された汚染料はその90%が国家エコロジー基金勘定の、10%がロシア連邦共和国財政の収入となり、後者は自然環境保護の分野における地方国家管理機関の活動に資金供給される。

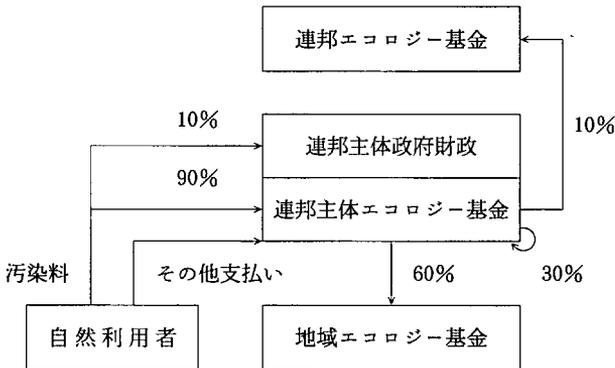
以上が料金体系の概略であるが、その運用に関して次の点を補足しておく。第1に、限界許容排出量に対する支払いは製品原価に含め、それを超える排出量に対しては自然利用者の利潤から支払われる。第2に、もし本手続に従い計算された支払額が自然利用者の利潤額と同じかそれを上回る場合には、環境・天然資源省、衛生・防疫機関、しかるべき執行権力機関その他により、当該企業の活動休止・打切りの問題が検討される。第3に、汚染料徴収は、環境保護措置の遂行、環境汚染により自然環境・市民の健康と財産・国民経済にもたらされた損害の全額補償を、自然利用者から免除するものではないとされている。

(4) エコロジー基金

環境汚染料を主要財源とするエコロジー基金の制度的特徴は、第1に、一般財政から独立した予算外基金としての性格にある。エコロジー基金勘定は、連邦・連邦主体⁴⁾・地域(市・地区)の3層のそれぞれにおいて開設され、それらを統合した「統一予算外エコロジー基金システム」が形成される(図1参照)。ただし現在基金の各級政府財政への統合化が進んでおり、この点については後述する。第2の特徴は用途の特定化である。基金の資金を、自然保護活動と関連のない目的に支出することは禁止されている。基金の資金は、自然環境と住民の健全化、自然環境保護に関する施策・プログラムの実施、天然資源の再生産、科学研究、エコロジー的にきれいな技術の導入、浄化施設の建設、市民への補償、環境教育の発展、自然環境保護と関連したその他の目的に支出される。

エコロジー基金は、企業・機関・組織その他から受け取る次の資金により形成される：①環境汚染料(90%)、②訴訟による損害賠償金と環境法違反による罰金、③没収した狩猟・漁業用具と、不法に得られた収穫物の売却代金、④基金の資金運用による配当金・利子、⑤外国企業・市民からの外貨受

図1 エコロジー基金システム



取。これらの資金を徴収し他レベル基金へ配分するのは、連邦主体エコロジー基金である。連邦主体基金勘定に集中された資金は、その後60%が地域基金へ、10%が連邦基金へ配分され、30%が連邦主体基金勘定に残される。

2 実施過程とその問題点

(1) 環境汚染対策の状況⁵⁾

まず経済活動の環境パフォーマンスを概観する。表1に明らかなように、移行期において著しく改善したのが大気汚染物質排出量である。90-94年にかけて固定源からの排出量が毎年300万トンずつ減少し、94年の排出量は90年の35.8%減という大幅な低下を示している。しかしこれは主に生産低下によるものであり、環境保護措置の寄与度は総減少量の1/4程度とされている。主な汚染源は、火力発電所(21.5%)、非鉄金属(15.3%)、製鉄(12.9%)、石油採取(7.7%)、石油精製(4.8%)である(括弧内は1993年の値)。一方汚染排水量の減少はこの期間中さほど顕著ではない。この生産量に対する非弾力性の原因の1つは、排水量の半分強を公益事業(下水道処理)が占めていることによるものであろう(94年には全汚染排水量の51.2%)。ともあれマクロ統計から判断する限りでは、移行期における経済活動の環境負荷は、生産低下に伴い改善ないし安定傾向にあると思われる⁶⁾。

表1 経済活動が環境に与える影響に関する主な指標

	1990	1991	1992	1993	1994
水源からの取水(10億 m ³)	116.3	117.0	110.0	105.2	96.2
汚染排水量(10億 m ³)	27.8	28.0	27.1	27.2	24.6
大気汚染物質排出量(100万トン)					
固定発生源	34.1	31.8	28.2	24.8	21.9
自動車輸送	21.0	17.3	22.0	19.0	13.5
有害廃棄物の形成(100万トン)				67.5	75.0
うち無毒化				4.3	6.8
再利用				27.1	32.1

出所：[6] p. 2.

次に表2により環境保護支出の動態をみると、1994年の支出総額はおよそ16兆ルーブル、GDPの2.6%である。先進国の環境保護支出の対GDP比は2%程度と思われるから、これは決して低い数字ではない。また同年には環境支出の対GDP比が著増しているが、増加分の大半は水処理施設の大修理の項目である。現在ロシアでは飲料水の質の低下が大きな社会問題となっており、この項目の増大はおそらく飲料水問題に対する政策的プライオリティの反映と思われる。財源の内訳では、かつては主要財源であった連邦財政支出は財政赤字と厳しい引締政策の結果著しく削減され、1994年の環境目的への財政支出は連邦財政総額の0.6%、GDPの0.15%であった（[16] p. 62）。これに代って財源の中心となっているのが企業の自己資金であり、また地方財政の役割も近年上昇しつつある⁷⁾。

ところが上記の支出増加傾向に対して、浄化対策の内容には大きな進展が認められない。移行期の開始に伴い著しく低下した浄化施設の新規導入水準は、いまだ目立った回復を示していない（表3）。また表4をみると、移行期中の汚染処理状況はほとんど変化していないことがわかる。大気汚染物質除去率は80年代からほぼ一定の値を維持しているが、内訳をみると93年の値で固体物質の除去率が94.3%、一方気体・液体の場合はわずか25.2%である。このうちNO_xの除去率は6.0%、無水亜硫酸が14.9%、炭化水素は20.0%にすぎない。排水浄化率は依然として低水準にある。また産業廃棄物

表2 環境保護支出(当年価格)10億ルーブル

	1992	1993	1994
合 計	300 (100%)	2803(100%)	16000(100%)
経 常 費 用	205.5 (69%)	1755 (63%)	8388 (52%)
うち水保護	133.8	1138	5470
大 気 保 護	55.6	464	2205
廃棄物汚染からの土壌保護	12.5	117	563
環境保護固定ファンドの大修理	24.3 (8%)	247 (9%)	4266 (27%)
うち水保護	12.6	127	3544
大 気 保 護	10.4	107	687
基本投資	52.9 (18%)	593 (21%)	2368 (15%)
うち水保護	32.9	364	1326
大 気 保 護	9.2	114	423
環境保護支出/GDP	1.6%	1.6%	2.6%

注1: 1992年と1994年の合計値は概数。

注2: 括弧内の比率および対GDP比は筆者による計算。

出所: [4] p. 5, [5] p. 5, [6] p. 1, [7] p. 9.

表3 環境保護に関する処理能力の稼働開始

	1980	1990	1991	1992	1993	1994
排水浄化施設(百万m ³ /日)	5.3	2.0	1.3	0.8	1.3	1.4
循環水補給システム(百万m ³ /日)	13.1	8.4	3.9	1.4	5.9	1.8
ガス除去・無毒化装置(百万m ³ /時)	18.4	16.4	8.2	5.6	4.3	5.9

出所: [7] p. 228.

表4 汚染物質の処理状況 %

	1991	1992	1993	1994
大気汚染物質の除去率	78	77	77	76
排水浄化率	10.3	10.4	9.6	10.5
産業廃棄物の処理率			40.1	42.8

注: 排水浄化率, 産業廃棄物処理率は筆者による計算。

排水浄化率 = 基準浄化排水量 ÷ 汚染排水量

産業廃棄物処理率 = 再利用量 ÷ 形成量

出所: 本論文表1の他, [3] p. 31, [4] p. 41, [5] p. 51, [6] p. 51, p. 124, [7] p. 226.

の場合、94年の形成量は第1等級が16万トン、第2等級が157万トン、第3等級が867万トン、第4等級が6470万トンであるが、再利用率はそれぞれ11.6%、40.3%、7.8%、47.5%であり（マーミン他 [12] p. 94）再利用量のほとんどは毒性の少ない第4等級であった。以上の事実は、浄化対策が主としてソ連時代からある既存設備の手直しによって維持されており、処理技術の向上や少廃棄技術の導入など設備投資のダイナミックな動きを生み出すには至っていないことを示唆していると思われる。

(2) 環境汚染料の刺激効果

一般に経済的手段の成否は、それが環境技術開発や予防的・費用節約的汚染制御へと企業を誘導する経済的・制度的環境を形成し得るか否かにかかっている。それゆえ企業の環境投資の動向が重要となるが、ロシアの経済学者には汚染料の投資誘因効果を高く評価する見解があり、これらは投資総額の落込みに比べ環境保護投資のそれが小さいことを論拠としている（グーセフ [8] p. 48, アヴェルチェンコフ [1] p. 153 など）。集計データしか利用できていない本稿ではこの点の詳細な検討は困難であるが、以下に指摘する汚染料の制度設計・運用上の問題点を考慮すると、汚染料の刺激効果にはむしろ疑問を抱かざるを得ない。

すなわちまず制度設計面では、第1に、暫定合意ノルマチーフの導入による「ノルマチーフの個別化」や低額の廃棄物投棄料率など、汚染物質排出水準・汚染処理水準の現状を追認する措置がとられている点が問題である。またノルマチーフの個別化は企業に対するノルマチーフの外生的性格を奪い、企業—規制当局間の交渉対象化を制度的に容認することにもなる。これらは移行期のやむを得ない措置とはいえ、汚染料という経済的刺激制度の首尾一貫性を損なうものである。第2に、本制度では限界許容排出量を超える汚染料は利潤から支払うことになっているが、この規定下では汚染料の徴収が逆に企業の環境投資資金を吸い上げてしまう恐れがある。更に次項で述べるようにエコロジー基金の投資財源機能が十分発揮されていない現状では、企業の環境投資を圧迫する危険性がいっそう懸念される。次に制度運用上では、

第1に高インフレ下での料率インデクセーション問題があげられる。これまでインデクセーションは3回行われているが⁸⁾、その上げ幅はインフレ率の1/2に留まっており、インフレへの適時の反応は遅れている。第2に企業の未払い債務問題である。汚染料の未払い総額は不明であるが、1995年12月末現在、全予算外基金に対する企業の未払い債務額は17.6兆ルーブルであり、これは企業間債務を含めた全未払い債務額の7.4%；また95年全予算外基金収入の15.1%である([20] p. 34, [21] p. 34)。かつての集権制下では国有企業のソフトな予算制約が経済的手段の実効性を無に帰する重要な要因であったが、未払い債務問題にみられる予算制約の水平方向へのソフト化(西村 [24] p. 159)は同様の危険性を生む恐れがある。第3の問題はモニタリングである。現在、排出量の把握はほとんどの場合ソ連時代からの統計報告と廃棄物バランスの書式に依拠しており、その報告情報は企業の「良心」に委ねられている。また企業による排出量算定も、ふつう生産量からの概算により行われている。自然保護機関は技術的基盤と要員の不足のために恒常的モニタリングを行えず、統計報告が実情と大きく食い違う場合にのみ視察を行うに留まっているのが現状であるという(ゴルフ他 [2] p. 143)。ここには汚染料制度の複雑さがモニタリング問題の深刻化を招いている可能性もある。

以上の諸要因を考慮すると、移行期ロシアの汚染料制度は、十分な刺激効果を発揮するための経済的・制度的条件がいまだ整っていないのが現状であると推察される⁹⁾。

(3) エコロジー基金の機能状況

ロシアでは、連邦環境支出削減下でエコロジー基金が環境支出の主要財源となることを期待されていた。ところが基金が総環境支出に占める割合は、92年は1%、93年は1.4%、94年は2.4%と、いまだその役割は僅かなものに留まっており、そのため基金の財源形成機能には一般に否定的評価が下されている([5] p. 6, [14] 第22章)。しかし基金支出の最重要目的は、企業の環境投資・技術開発を促進する呼び水効果にあり(マーミン [11] p. 94)

従って基金活動をより正確に検証するためには環境投資との比較が必要となる。そこで簡単な推計を試みると、94年、連邦主体基金による連邦基金への10%資金控除総額は約184.6億ルーブルであった。それゆえ全基金の総財政規模は、汚染料未払い額も計算に入れると2840億ルーブル程度と推測される¹⁰⁾。表2より同年の環境保護投資総額が2兆3680億ルーブルであるから、基金の資金はその12%に達することがわかる。実際、基金財源の大気・水保護投資が総環境投資に占める割合を地域別にみると、ダゲスタン共和国(37.5%)、ボログダ州(30.2%)、ムルマンスク州(27.7%)、イルクーツク州(27.2%)、ブリャンスク州(20.4%)、キーロフ州(17.9%)などの連邦主体では基金が大きな投資財源となっている。ところが基金財源による大気・水保護投資の連邦合計は約527.6億ルーブル、環境投資総額の2.2%にすぎず、61の連邦主体でこの平均値を下回っている¹¹⁾。また上記の基金推計総額と比較すると、基金資金のうち投資に回されているのは2割程度である。以上の検討から、エコロジー基金の投資財源としての潜在力には無視できぬものがあるが、この基金運営の基本コンセプトは一部地域を除いて十分な実現をみていないといえよう。

そこで次に問題となるのは個別基金の活動状況であるが、ここでは3層のエコロジー基金のうち連邦基金に焦点をあて検討を行うことにする(以下の記述は主に[10]による)。

連邦基金の全財政資金は、1993年が35億ルーブル、94年が209.361億ルーブル、95年が474.157億ルーブルであった。財源の中心は連邦主体エコロジー基金からの10%資金控除であり、95年の控除額は413.367億ルーブル、連邦基金全資金の87.2%である。95年の納入額上位5連邦主体は、ハントゥイ・マンシー自治管区(4210)、モスクワ市(2708)、ヤマロ・ネネツ自治管区(2289)、ニジェゴロド州(1716)、サンクト・ペテルブルグ市とレニングラード州(1369)であった(括弧内は納入額、単位百万ルーブル)。

95年には連邦基金に約700件、総額8000億ルーブルの提案が寄せられ、うち採用されたのは150件、総額402.233億ルーブルであった。その際の優

先的検討項目は、連邦環境プログラム枠内の諸プロジェクト(「廃棄物」「ロシアの清浄な水」「大ボルガ」「バイカル」など)、またモニタリングシステム創設に関する措置であった。その他、自然保護・省資源関連個別試験プロジェクトへの部分参加、先進的技術を用いた浄化施設建設への融資などがあげられる。次に、基金資金のうち有価証券投資や次年度繰越分などを除いた自然保護措置への支出額の内訳を示しているのが表5であるが、資金の約7割が廃棄物再利用・省資源などの技術開発へ向けた融資活動にあてられている。また融資形態別にみた表6では、金額ベースで最大割合を占めているのが企業との合併活動である。以上から明らかなように、連邦基金の基本的な運営方針は企業との合併による環境技術開発にある。連邦基金の財政規模は現在決して大きくはないが、今後連邦基金によるこの分野でのイニシアチブ発揮が、移行期における環境保護の成否を左右する要因の1つになると思われる。

しかし連邦基金もまた、移行期の組織運営において困難な問題に直面している。第1に、連邦基金活動の根本をなす連邦主体エコロジー基金からの10%資金控除を怠っている連邦主体が数多く存在することである。95年でみると、同年中に連邦基金への資金移転を全く行わなかったのは、バシコルトスタン共和国、タタルスタン共和国、チェチェン共和国、アガ・ブリヤート自治管区、エベンク自治管区、ブリャンスク州、ケメロボ州、オレンブルグ州の8連邦主体であり、恒常的支払い・全額支払いを行っていない15連邦主体と合わせて全89連邦主体のうち23が連邦基金への十分な資金移転を行っていない。そのため連邦基金には支払われるべき資金の60%しか集まっていないといわれている。その原因としては、連邦主体基金の規律の欠如、10%控除義務違反、企業の支払い回避とその際の連邦主体基金による強制的徴収措置の欠如などが指摘されている¹²⁾。第2の問題は連邦基金の連邦財政への統合問題である。95年、環境・天然資源省への財政資金供給が削減され、同省は深刻な財政難に直面した。そのため連邦基金資金のかんりの部分(103.801億ルーブル、支出総額の25.8%)が同省諸機関に対する財政援

表5 連邦エコロジー基金の使途 百万ルーブル(%)

自然保護活動の種類	1992	1993	1994	1995
廃棄物の再利用・省資源技術、統制手段の開発に関する融資活動への部分参加	16.3 (52.24)	1772 (77.1)	12400.9 (77.9)	22821.0 (60.4)
荒らされた天然資源の復旧、その保護と再生産に関する活動	1.36 (4.43)	6.35 (0.27)	250.0 (1.6)	708.0 (1.9)
自然保護区・国立公園・禁猟区の開設・整備	3.15 (10.3)	93.4 (4.06)	1090 (6.8)	2567.0 (6.8)
国家プログラム・地域間プログラム作成への部分参加	1.3 (4.4)	47.4 (2.06)	121.4 (0.75)	399.3 (1.0)
情報・出版活動、環境教育、住民の啓発活動	1.33 (4.3)	119.1 (5.18)	432.9 (2.7)	3446.5 (9.2)
国際協力の組織化に対する助力	0.9 (2.9)	36.2 (1.57)	132.3 (0.84)	216.735 (0.6)
自然保護機関への財政援助の供与、モニタリングの実施に関するものを含む	5.35 (17.44)	207.29 (9.02)	1495.0 (9.4)	7600.46 (20.1)

出所：[10] p. 9.

表6 連邦エコロジー基金の融資形態 百万ルーブル(%)

	1993	1994	1995
合弁活動	1208.698 (45.9)	11695.1 (73.4)	19454.01 (51.5)
資金貸付	1079.161 (41.1)	1481.6 (9.3)	3232.67 (8.6)
無償資金援助	310.871 (11.8)	2745.9 (17.2)	15068.92 (39.9)

出所：[9] p. 6, [10] p. 9, [14] p. 9.

助に向けられた。表5における自然保護機関への援助の増大、また表6における無償資金援助の増大は主としてこの要因による。かかる措置に伴い、95年ロシア連邦予算法により連邦基金の資金が連邦財政に統合され、また同年一部の連邦主体基金も対応する地方財政に統合された。この予算外基金の「予算内基金」化は、基金に対する財政削減補填機能の付与により、基金の環境投資活動の縮小を余儀なくさせる。その場合基金資金の環境保護以外の

目的への使用禁止規定は一応守られてはいるが、環境・天然資源省への援助を通じて削減予算だけ基金資金が他の目的へ流用されたという見方も成立つ。またエコロジー基金から資金運用の意思決定権が奪われるため各級基金間の相互協力と合理的資金配分が困難となり、その結果「統一基金システム」の混乱と基金活動に対する不安定な中央—地方関係の影響の増大とを招く恐れがある。このような措置が容易になされる理由の1つには、連邦基金存在の法的根拠がロシア政府決定という行政命令に依拠している事情があり、連邦基金は自らの法的立場と独立性を強化するため現在「エコロジー基金法」を準備中である。

おわりに

以上の概観を踏まえ、最後に今後へ向けて幾つかの論点を提起し本稿の結びとしたい。

第1に、汚染料制度の著しい特徴は、課徴金賦課対象となる汚染物質が非常に広範囲にわたることにある。それは企業にとり「無料の排出は存在しない」(ホランド [22] p.3) といえるほど包括的なものであり、その意味で極めて野心的な試みといえる。しかしその刺激効果は、いまだ旧来設備下での排出量抑制に留まっていると推測される。ここには、移行期の困難な現実を反映した制度設計・運用の過程が大きな否定的影響を与えていると思われるが、そもそも汚染料制度の機能状況がそれを取り巻く経済・政治システムの状況に依存している以上、移行期において汚染料制度のみによる安定したインセンティブ環境の構築を期待するのは明らかに無理がある。それゆえ税制上の特典や環境保険などロシア環境法の「環境保護経済メカニズム」を構成する他の制度群を充実させるとともに、市場移行戦略全体に環境保護という価値をより積極的に反映させる政策措置が必要であろう。

第2はエコロジー基金の性格である。基金の主要支出目的は投資や技術革新を含めた構造的改革の促進作用にあり、この機能発揮を可能にする前提条件が予算外的性格と用途特定化という基金の制度的特徴である。課徴金の使

途特定化に関しては、経済理論の立場からは否定的に評価されることが多いのであるが¹³⁾、連邦基金の事例から明らかなように、財政赤字に悩む各級政府には基金の予算外性と用途特定化を掘り崩そうとする強い欲求があり、それは基金の一般財政への統合と、基金支出構成における自然保護省庁の行政管理業務への補助金枠拡大という形で現れている。従って最低限の支出を確保する意味でも、また単なる補助金供与に留まらない基金の構造改革力を維持し発展させるためにも、予算外性・用途特定化の制度的固定は移行期経済における重要なポイントになると考えられる。

第3の論点は本制度が中央—地方関係に有する含意である。本制度では、企業との総合的自然利用協定締結や汚染料徴収・他レベル基金への配分など、連邦主体に重要な権限が付与されている。しかしこの制度設計面における地域主義の強化は、中央に代って企業とともに地方が主要な費用負担主体となる過程を伴っており、中央の役割を立法・調整・統制・広域モニタリングに制限し、資金供給の重心を連邦主体レベルに移す（〔16〕 p. 63）という費用負担原則の転換がみられる。これは地域の環境資金を地域内でまかなう「地域自己資金調達制」への移行を意味するが、過渡期の情勢下でそれを一挙に行うことは困難であり、またソ連時代からの環境汚染が主に連邦企業によるものである以上、結果的に中央による地方への責任転嫁となる可能性もある。統一基金システムの形成をめぐる現在みられる中央—地方間の軋轢は、移行期ロシアにおける費用負担原則の転換が引き起こしている社会的衝突の現れの1つとみなすことができる。それゆえ少なくとも当面は、連邦国家の資源配分機能を活用するアプローチの合理性を看過できないように思われる。

- 1) 環境保護の経済的手段の積極的な適用は、移行期経済の諸国に広範に見られる現象である。このうち中・東欧諸国については岩田裕「中・東欧諸国における国家環境保全基金の意義と問題点について」高知論叢第56号（1996年7月）を参照。
- 2) 本節の制度記述は次の政府決定による。1992年8月3日付ロシア連邦政府決定 No. 545「自然環境への汚染物質の排出・排水量エコロジーノルマチーフと天

然資源利用・廃棄物投棄リミットの作成・承認手続きの承認について」：1992年8月28日付ロシア連邦政府決定 No. 632「自然環境の汚染，廃棄物の投棄，その他の有害な影響に対する料金とその限度額の決定手続きの承認について」：1993年6月10日付ロシア連邦財務省通達 No. 71 付録，ロシア連邦財務省と環境・天然資源省により承認「企業・機関・組織・市民，外国企業・市民による，予算外国家エコロジー基金への資金送付手続き」，その他，ロシア環境保護法，ゴルフ他 [2]，ゴルフ他 [22]，[19] p. 32 も参照。

- 3) 従って料金は $k(a t_1 + b t_2 + 5 b t_3)$ と表せる。うち t_1 ：限界許容内排出量， t_2 ：限界許容以上暫定合意内排出量， t_3 ：暫定合意超過量， a ：限界許容料率， b ：暫定合意料率， k ：係数。
- 4) ロシアの連邦制度を構成する連邦主体には，共和国の他，地方・州・自治州・自治管区・モスクワ市・サンクト・ペテルブルグ市がある。
- 5) 本項のデータは，とくに注釈のない限り国家統計委員会 [3] [4] [5] [6] による。
- 6) ただし有害産業廃棄物は94年に前年比で11%増加しており，大気・水汚染データのトレンドと不整合である。ここには汚染源把握の不十分性による廃棄物量の見かけ上の増加（もしくは大気・水統計の下方バイアス）など統計上の問題が存在する可能性もある。
- 7) レベジの講演によると，全環境支出に占める連邦主体財政支出の比率はおおよそ7%である（[17] p. 7）。ただし何時のデータかは明記されていない。
- 8) ゴルフ他 [2] p. 142 を参照。何時までの時点かは明記されていないが，文脈から94年末までの状況と思われる。なお94年には2月に10，12月に17のインデクセーション係数が導入されている（[18] p. 21）。
- 9) 94年版ロシア環境白書は，環境投資水準の相対的維持の要因として，汚染料の刺激効果の他に汚染料収入の環境投資への充当と環境保護に対する地方政府の責任性の向上をあげている（[14] 第22章）。しかし汚染料収入の投資財源化も不十分である以上，地方政府の規制活動が大きな役割を果たしていると現状では考えざるを得ない。
- 10) 94年における連邦基金への未払い・未控除額は，支払われるべき資金の35%に達している（[9] pp. 4-5）。従って $184.6 \text{ 億ルーブル} \div 0.65 \div 0.1 = 2840 \text{ 億ルーブル}$ となる。
- 11) 以上の数値は [6] pp. 14-17, pp. 20-23 をもとに筆者が計算したものである。
- 12) 連邦基金へ支払われるべき資金を地域自然保護委員会の経常費に使用するという違法な決定が，ウラジーミル州・オレンブルグ州・スベルドロフスク州など

の連邦主体で採択されている ([15] p. 8).

- 13) 例えば OECD は、使途特定化は政府支出の最適構成を妨げ、環境保護分野への過剰支出を招く恐れがあり、環境税収入は機会費用の考え方に従ってその用途を決定されるべきであると述べている (OECD [23] pp. 29-30).

参考文献

- [1] Аверченков, А., Экологическая политика в переходный период : проблемы и решения, 《Вопросы Экономики》, No. 2, 1995.
- [2] Голуб, А., Струкова, Е., Природоохранная деятельности в переходной экономике, 《Вопросы Экономики》, No. 2, 1995.
- [3] Госкомстат России, Охрана окружающей среды в Российской Федерации 1992, М., 1992.
- [4] Госкомстат России, Охрана окружающей среды в Российской Федерации в 1992 году, М., 1993.
- [5] Госкомстат России, Охрана окружающей среды в Российской Федерации в 1993 году, М., 1994.
- [6] Госкомстат России, Охрана окружающей среды в Российской Федерации в 1994 году, М., 1995.
- [7] Госкомстат России, Российский Статистический Ежегодник 1995.
- [8] Гусев, А. А., Экономика природопользования : от прошлого—к настоящему и будущему, 《Экономика и Математические Методы》, No. 4, 1995.
- [9] Доклад о деятельности федерального экологического фонда российской федерации в 1994 году, 《Зеленый Мир》, No. 12, 1995.
- [10] Доклад о деятельности федерального экологического фонда российской федерации в 1995 году, 《Зеленый Мир》, No. 14, 1996.
- [11] Мамин, Р., Методы совершенствования механизма охраны окружающей среды, 《Экономист》, No. 2, 1995.
- [12] Мамин, Р., Иванов, В., Проблемы природопользования в регионах России, 《Экономист》, No. 2, 1996.
- [13] Минприрода России, О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1993 году, 1994.
- [14] Минприрода России, О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1994 году, 1995.

- [15] Федеральный экологический фонд российской федерации : результаты работы в 1993 году и перспективы на будущее, 《Зеленый Мир》, No. 20, 1994.
- [16] Экономический механизм федеративных отношений, 《Общество и Экономика》, No. 2, 1995.
- [17] 《Российская газета》 5 июля, 1996.
- [18] 《Экономика и Жизнь》 No. 16, 1995.
- [19] 《Экономика и Жизнь》 No. 3, 1996.
- [20] 《Экономика и Жизнь》 No. 12, 1996.
- [21] 《Экономика и Жизнь》 No. 14, 1996.
- [22] Holland, W. E., The Russian Law on Environmental Protection, Chadbourne & Parke, Vol. 4, No. 2, Fall, 1993.
- [23] OECD, Implementation Strategies for Environmental Taxes, 1996.
- [24] 西村可明『社会主義から資本主義へ』, 日本評論社, 1995.

(一橋大学大学院博士課程)