

論 説

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*
 —— チェコとポーランドのケースを中心にして ——

岩 田 裕

目 次

はじめに

第Ⅰ節 中・東欧諸国の国家環境保全基金の概要

第Ⅱ節 チェコ国家基金の概要

第Ⅲ節 ポーランド国家基金の概要

第Ⅳ節 各国の国家環境保全基金の意義と問題点

むすびにかえて

はじめに

近年、OECD加盟諸国では、環境汚染の直接規制が、徐々に経済的用具によって補充され、特に、環境税が、2重の目的、つまり、収入の確保と環境改善に刺激を与えるために、ますます使われるようになってきた。これに呼応するかのように、1990年代に入って、中・東欧諸国（筆者は、旧東欧諸国を念頭に置いている）⁽¹⁾でも、（ポーランドでは'89年から）、環境税の導入が始まっ

高知論叢（社会科学）第56号 1996年7月

* 本稿は、1995（平成7）年度の国際交流基金フェロウシップ事業助成によるチェコ共和国での研修成果の一部である。チェコ共和国での研修（1995年8月5日～9月20日）に対する同基金の助成に感謝したい。また、チェコの環境に関する統計資料等の収集については、チェコのエネルギー効率センター事務局長、J. マロウセク氏、チェコ環境庁、戦略部門部長、L. ノンデク氏と戦略・統計専門官のE. リペルト氏の協力えた。また、ブダペストの「中・東欧のための地域環境センター」事務局長、S. シトニツキ氏並びにチェコ国立銀行・経済研究所・所長J. クラチェック博士より貴重な資料の送付を頂いた。ここに特記して感謝したい。

た。OECD加盟諸国、就中、ヨーロッパ諸国の環境税については、わが国でもかなりの情報を入手できるが、中・東欧諸国の環境税の実態については、殆ど調査・研究が行われていない。本稿の目的は、筆者がチェコ共和国で研修する機会に恵まれ、その際に、中・東欧諸国の資料を入手できたので、これらの資料を用いて、中・東欧諸国、就中、チェコ共和国とポーランドの国家環境保全基金の運用の実態を中心に据えつつ、上記の目次に従って国家環境保全基金の概要を考察し、両国の環境税（基金の収入源）の特徴、同基金が、現在環境保全のために果たしている役割とその意義、さらに改善すべき問題点について説明することにある。

注

- (1) ハンガリーでは、すでに1970年代から、特定環境基金（大気汚染料金、廃水料金からの水管理基金など）が設置・運用され、ポーランドでも環境保全基金、水管理基金は以前から運営されてきている。しかし、基金の運用そのものが1990年代に入って大きく転換してくるし、筆者も'90年代以後の基金の動向に焦点を当てている。

第I節 中・東欧諸国の国家環境保全基金の概要⁽²⁾

これらの概要を一覧表にしたのが、表I-1である。本節では、同表の内容について、中・東欧5カ国の基金の共通点と特徴点（主として相違点）について7つの項目にわけて論述したい。

1. 基金の背景と目的

現行の基金の組織的創設は、1980年代末または1990年代初期に、議会条例によってか、または政府決定によって行われた。けれども、ハンガリーの環境保全基金のような多様な特定の基金は、1970年代から利用されてきた。すべての基金がそれぞれの国の環境庁の行政組織内にあるのに対して、ポーランドの環境保全と水管理のための国家基金（以下ポーランド国家基金と略記する）は唯一の例外で、完全に独立した組織体として、議会条例で設立された。各基金は、

表 I - 1 注・東欧における五国家環境保全基金の基本的特徴

国名	ブルガリア	チェコ共和国	ハンガリー	ポーランド	スロバキア共和国
基本的特徴					
運営開始 (現形態で)	1993年	1991年	1993年	1989年	1991年
組織形態	環境庁の一部	同 左	同 左	独 立	環境庁の一部
常務職員数	2	34	13	95	22
最終意思決定機関	環境庁	同 左	同 左	監督局 (225,000米ドルを越えるプロジェクト) 基金局長 (それ以下のプロジェクト)	環境庁
設問機関	理事会および環境専門家最高評議会	国家環境基金理事会	省庁間会議	管理局	基金評議会
意思決定への公衆参加の機会	最高局の作業に含まれる；年2回のヒヤリング	環境影響評価の期間中	NGOが支援のための年次プログラムの作成中に意見聴取される	管理局のメンバーを通して	基金評議会を通して
長期支出戦略の基礎	国家環境政策	同 左	環境庁の概念設定	国家環境政策	同 左
1993年の国家基金の環境支出額 (全国家環境支出額に占める割合%)	230万米ドル (7%)	1億700万 ^(☆) 米ドル (10%)	2,770万米ドル (11%)	1億9,850万米ドル (22%)	3,470万米ドル (20%)
1993年の収入額 主要収入源 (総額に占める%)	360万米ドル - 汚染罰金 (58%) - 中古車輸入税 (33%)	1億100万米ドル - 水課徴金 (41%) - 大気課徴金 (30%) - 廃棄物課徴金 (13%) - 土地課徴金 (12%)	3,630万米ドル - 燃料税 (44%) - 交通通過料金 (20%) - PHARE支援 (19%) - 汚染罰金 (17%)	2億8,400万米ドル - 大気汚染課徴金 - 廃水課徴金 - 水使用課徴金 - 廃棄物課徴金	3,080万米ドル - 国家予算 (37%) - 廃水課徴金 (30%) - 大気汚染課徴金 (25%)
1993年の主要な支出メカニズム (総支出に対する%)	- 無償供与 (68%) - 利子免除ローン (32%)	- 無償供与 (71%) - ローン (29%)	- 無償供与 - 利子免除ローン	- ソフトローン (77%) - 無償供与 (17%) - 利子補給 (6%)	- 無償供与
1993年の支出の主要分野 (総額に対する%)	- モニタリング・システム (40%) - 会社に対するローン (32%) - 自治体への補助 (19%)	- 水 (58%) - 大気 (33%)	- 大気 (70%) - 廃棄物 (15%) - 水 (11%)	- 大気 (47%) - 水 (35%) - その他、即ち、土壌、自然保護、モニタリング、教育、緊急事態 (18%)	- 水 (48%) - 大気 (27%) - 廃棄物 (8%)

注(☆) チェコとスロバキアの基金について1993年の支出が実際に収入を超過したことに気付く読者がいるだろう。これは、上記マトリックスが1992年のデータを含んでいないが、この年には収入が支出を超過し、その結果、1993年の基金に余剰の余地を残したからである。

出所) Ed. by P. Francis (3) 1994. p. 8より一部変更の上引用。

一般的に、汚染物質放出に対する課徴金と罰金を元資とする資金の徴収と支出を通して、環境保全活動のために必要不可欠の資金を供給するという主要な目的をもって設立された。

運用される基金の規模は国毎にさまざまである。例えば、ポーランド基金は、1993年に1億9850万米ドルの環境支出（同国の全環境支出額の22.3%に相当する）を行い、かたや、ブルガリア基金は、同年230万米ドルの支出（全環境支出額の6.8%に相当する）を記録した。この2国には、国家基金に対して、州基金および地方基金という分権化された対応の基金があり、これら基金と国家基金は、さまざまな源泉からの収入を、ある定められた比率で、分配している。

2. 組織と管理

ポーランドを除く基金の場合、環境庁の特定の環境媒体（大気、水、土壌、等）、経済学、法律に関する環境専門官のサービスが、大いに活用されている。チェコの国家基金では、環境副大臣は、自らがそのメンバーでもある理事会の指針と同時に提案される年次予算および支出戦略の形成に責任を負うので、重要な役割を演じている。大抵の国では、大蔵省も年次予算の策定に関与している。ハンガリーの中央環境保全基金を除くすべての基金には、諮問機関或いは管理局（或いは評議会）があり、そのメンバー—環境庁、他の省庁、議会、私企業、研究所、その他のセクターを代表している—は、環境大臣によって任命されている。ハンガリーの場合には、諮問の機能および意思決定機能は、ある程度までは、工業、運輸、農業のような他の省庁からの代表で構成される省庁間会議によって担われている。環境大臣或いは大臣の代理人が同会議を主宰し、この会議中か、または、この会議の直後に、資金供給の裁定額についての最終決定を下している。

3. 収入源

基金の殆どの収入は、汚染課徴金ないしは罰金の徴収に基づいている。主要な収入源は、大気汚染と廃水放流への課徴金からである。共通している他の収入源には、天然資源（すなわち、地下水、森林、埋蔵鉱物）利用のための課徴

金、廃棄物管理課徴金、および国家の一般予算が含まれている。個別の国のなかには、特に重要な特定の収入源がある。例えば、ブルガリア基金の1993年の収入の優に3分の1（全部で120万米ドル）は、中古車輸入税から賄われている。ハンガリーでは、同年の環境基金の国内収入の約3分の1（合計約1600万米ドル）は、燃料税から賄われている。一方、それ以外の国の基金の全収入は、環境保全の一般的目的にゆだねられ、さらに一般的に用途指定が、環境媒体と地域の領域に関して行われている。中・東欧諸国では、経済状況と環境状況が変化しつつあるので、収入源の多様性には意義がある。例えば、スロバキア基金に対する国家予算の寄与は、1992年の約2,900万米ドルから、1994年には推定額950万米ドルへ減少すると予想されているし、ブルガリアとチェコ基金の場合には、私有化によって得られて資金が収入源となり、将来はこの資金の増加が見込まれている。

新しい収入源の確保が、以下のさまざまな理由から、基金にとって、大変重要なものと見做されている。例えば、ポーランドでは、国家基金に廻される収入額が、地方基金と州基金の設立で影響を受けているし、チェコ共和国では、汚染課徴金からの収入額は、環境法の実施が汚染の減少、さらには罰金を減すことになるので、減少すると予想されている。また、若干の国では、地方の産業が体験する全般的な経済的困難および政府組織の執行権の弱体化を含んだ諸要因のために、賦課された課徴金および罰金の徴収効率の著しい低下が生じている。

4. 支出メカニズム

環境活動を支援するための貨幣支出のメカニズムは、基金によって用いる用具の多少はあるものの、基金毎にみてもかなり共通している。資金配分は、一般的には、無償供与、利子免税ローン、ソフト・ローン、ローン保証、利子補給、予想される支出のやり直しを伴う緊急支出の形態でなされているが、おおきな比重を占めているのは、無償供与或いは直接的なローンである。他のメカニズムは、形式的には利用可能だが、全く使われない場合が多い。例えば、ハンガリー基金は、将来、責任政党から求められる支出のやり直しを伴う環境緊

急事態に着手するための支援を行い得たはずだが、1993年には、このメカニズムを通じた貨幣配分はなされなかった。同様に、スロバキア基金も、他の金融組織によって供給されるローンに対して利子補給を認める権限を持ちながら、同年には僅か5回の利子補給しか行わなかった。

基金からの支援の受益者には、自治体、公的および私的非営利団体、国有企業および私企業が含まれている。けれども、すべての支援形態が、可能性のあるすべての種類の受益者によって利用できるわけではない。例えば、チェコ基金は、無償供与を私的団体と自治体のような非営利組織に対してのみ与えており、一方、ポーランド基金は、ポーランド環境保全銀行—これは基金の重要な株主である—からのローンに対してのみ利子補給を与えている。

5. 支出戦略

ハンガリー以外の4国家環境基金の支出戦略の基礎には、これらの国の国家環境政策があるが、ハンガリー基金は、ハンガリー環境庁と地域政策の「概念設定」に従っているという。これらの基金は、年次予算の形成あるいは、特別の優先権が設定されている「プログラム」形成を通じて、国家政策の長期目標にこたえようとしている。特定の環境部門による支出表作成は、このような優先事項があることの証拠である。チェコ基金の場合、1992-93年の期間中の年次支出の約90%は、大気と水保全にむけられているが、ブルガリア基金は、1993年の資金配分の約40%を、この国の環境モニタリングシステムの改善に振り向けた。

ところが、年次支出優先事項および年次プロジェクト選別基準の設定過程は、国毎に違いがある。けれども、同過程は、一般的にはそれぞれの諮問機関ないしは管理局—ここには、基金のスタッフ、地方ないし州政府機関のスタッフのような他の組織からの参加がある—によって指導されている。事実、ポーランドとチェコ共和国では、優先事項の設定およびプロジェクトの選別で、地方当局が、重要な役割を演じていることは明らかである。両国では、地方当局は、国家レベルでの意思決定の基準として役立つリストとともに、支援を受ける地方当局自体の優先されるべきプロジェクトのリストを提出している。

基金が投資プロジェクトに支援を与えるために、各国基金に共通しており、かつ今後ますます重要性を増してくる要求は、共同資金供給である。例えば、ポーランド基金は、典型的にはプロジェクト費用の約4分の1を充すローンを供給しており、他の金融組織との共同資金供給が非常に重要になっている。これらの支出戦略実施についての基金の実績は、一般的には政府によってまたは議会およびこの両者によって検討された年次報告によって、要約されている。

6. 意思決定過程

他の活動と同様に、基金の意思決定過程の様式は、一般的に、プロジェクトサイクル⁽³⁾の異なった段階を通過する点では類似しているとはいえ、組織毎に違いがある。基金は、申請者になりうるものへの告示を通じて、また利害関係のある団体へ基金の優先事項と要求を記述した「情報パッケージ」を提供することで連絡をとっている。環境保全機関の地方事務所は、上記の資料を配布することで、基金と申請者との最初の接触点の役割をはたしている。

申請者は、多様な文書の提出および、地方事務所によって、最終的には基金スタッフによって行政の手抜きりのなさや技術的・経済的実現可能性を確保するために吟味された課題を実行する義務を負うことになる。多くの場合、環境庁内部の専門家が、プロジェクト案の追加的評価を与える。

ここで再び、特定の手続が、基金毎に、また、プロジェクトの種類に応じて違っている。例えば、ブルガリアでは、基金それ事態が、環境専門家の委員会といっしょになって、環境研究としてはすべての詳細点まで完成したプロジェクトを発案、企画し、つぎに、誰がこのプロジェクトを実施するかを決定する競争入札過程を握っている。

プロジェクトの選別基準は、通常、諮問委員会によって設定されるが、この基準には、地理的配分、プロジェクト完成速度、プロジェクトの影響範囲（地方、地域、国家）、コスト・ベネフィット分析、等を含んでいる。最終的評価と提案されたプロジェクトのランク付けは、環境庁をたよりとする最終意思決定権限をもった諮問委員会によって行われる。ブルガリア基金では、特定タイプのプロジェクトに対する最終決定は、管理委員会の単純多数決投票によって

行われる。ポーランド基金では、管理者自身が、約225,000米ドル以下のプロジェクト案に関する決定権を有する。

意思決定過程への公衆参加は、きわめて限られた範囲のものが若干の基金に導入されているにすぎない。例えば、公衆の代表がブルガリア基金の環境専門家委員会の作業に加わったり、ハンガリー基金では、支援の年次プログラムの設定の際に環境組織の参加を要請しているなどである。

7. 成果と難題

基金は、もし自らの資金供給がなかったならば実行できなかったような多くの環境保全活動の支援をそれぞれの国で行うことに成功したといわれている。研究、自然保護、特に、環境投資の領域で大きな成果を挙げることができた⁽⁴⁾が、しかし、基金は自らの目標を達成するために、重大な難題にも直面しているといわれる。それらの難題とは、資金の不十分さ、スタッフ規模の不十分さ、基金の優先事項と手続きについての申請者の側での誤解などだという。

8. 小括と将来展望

ここで考察した環境基金は、それぞれの国の環境保全において重要な役割を演じ、また、その役割を発展させつつあるし、地域の資金の現状を所与とすれば、基金は、環境保全で必要不可欠な投資を確保するためにはなくてはならないものと見做されている。個々の国の状況が変化するにつれて、さまざまな収入源の重要性や基金によって使用される支出メカニズムもまた変化すると考えられている。一般的には、基金は、ローンの回収、長期的な活動にとってより重要となる自己増殖の資金を期待している。これらの国の市場経済が成熟するにつれて、また、環境保全の責任が分権化するにつれて、他の金融組織、外国投資家、地方当局との協力が増大するであろうといわれる。

以上によって、筆者は、P. フランススの見解を紹介しつつ、中・東欧諸国の国家環境保全基金の概要について考察してきた。また、同基金の達成した成果についてのきわめて肯定的なP. フランススの見解を紹介してきた。しかし、同基金の運営や組織等に問題はないのであろうか。これらの論点について検討

を加えねばならない。しかし、この問題に進む前に、以下の章では、まず、チェコ国家基金、ついで、ポーランド国家基金について、第I節の項目毎に、やや詳細に論述しておきたい。

またなぜ、中・東欧諸国のなかで、チェコとポーランドのケースを中心にとりあげるのか、それは以下の理由からである。

- (1). 基金の組織形態の相違、つまり、チェコ国家基金は環境庁の一部分であるが、ポーランド国家基金は独立した組織である。
- (2). 組織が大きくて、安定した活動をしていると見られる。チェコ国家基金には、常勤スタッフが34名おり、ポーランド国家基金には、95名がいる。
- (3). 運用歴が比較的長く、特にポーランド国家基金の場合には、システム転換の初期から重視されてきた歴史がある。
- (4). 収入源が多様であると同時に、ポーランド基金の場合には、国家予算からの支出が少なく（全体の5%）、他方チェコ基金の場合には、国家予算からの支出が多い、（全体の29%）という特徴がある。（表Ⅱ-1、表Ⅲ-2参照）

注

- (2) 本節の論述は、P. Francis (3), 1994, (4), 1995に負うところが大きい。
- (3) 資金申請者のプロジェクトが、認定されるまでに経過しなければならない段階全体をさす。それは、プロジェクトの①確認、②準備と企画、③評価、④交渉と資金供給、⑤実施のモニタリング、⑥影響評価である。
- (4) これは、P. Francis の評価である。はたして、このように成果を単純化しうるのかどうか。筆者はさまざまな側面から基金の活動を再検討する必要があると考えている。

第II節 チェコ国家基金の概要

1. 背景と目的

チェコ国家環境保全基金（以下チェコ国家基金と略記する）は、1991年9月10日のチェコ国民議会条例 No. 388/1991によって設立された。それと同時に、国家水管理基金と大気保全基金は、これらの責任を引き継ぐチェコ国家基

金に統合された。チェコ国家基金は、環境庁によって管理、運営される国家組織であり、その局長は、環境大臣によって任命および解任される。

同基金の公式目標は、権限付与条例で、以下のように記述されている。

- (1). 環境保全と改善に関連した投資および非投資活動の支援
- (2). 適当な研究・開発活動および環境にやさしい技術導入の支援
- (3). 水路の環境機能に関連した活動の支援
- (4). 環境モニタリング活動の支援
- (5). 環境教育ならびに公衆の意識をたかめる活動の支援。

同基金の規定のなかで、特に重要なものとして、他の資金源を欠く自治体に対して、必要不可欠の環境投資資金を支援することが挙げられよう。これまでに、同基金が、チェコの環境保全ではたした役割は、表Ⅱ-1によって示すことができる。同基金の支出は、1992年の国家予算による支出への寄与度が、14%になるが、1994年には、さらに増大すると予想されるし、この趨勢は、今後数年間は持続すると思われる。

表Ⅱ-1 チェコにおける主要な源泉別環境支出

単位：100万米ドル

年次	1992	1993	1994 (推定)
国家予算	400 (64%)	320 (29%)	278
私的部門・自治体	172 (27%)	673 (61%)	
国家基金	56 (9%)	107 (10%)	195
総計	628 (100%)	1100 (100%)	

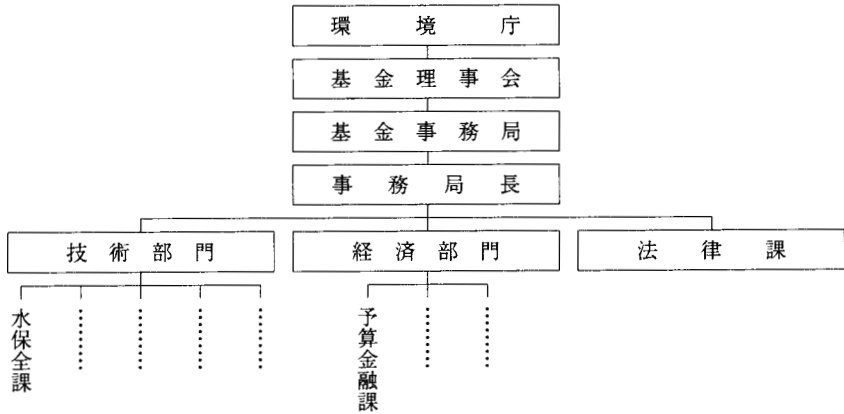
〈出所〉 V. Bizek (2), p. 29.

2. 組織と管理

基金の管理の基本的構成は、図Ⅱ-1のような位階層となっている。最上位の環境庁（正確には環境大臣）は、国家基金を管理するに当たって、以下のような責任を負う。

- (1). 理事会の勧告を考慮しつつ、資金供給についての最終決定を下すこと
- (2). 決定文書への署名
- (3). 理事会メンバーの任命

図Ⅱ－1 基金の管理構成図



〈出所〉 V. Bizek (2), p. 31.

- (4). 基金局長の任命
- (5). 理事会の手続規則の承認
- (6). 基金の資金支出のガイドラインとその年次改訂版の承認
- (7). 基金予算の提案の承認

つぎに、環境庁の環境政策課（副大臣が課長）は、以下の責任を負う。

- (1). 基金事務局と協力して、ガイドラインとその改訂版および提案する年間予算の準備
- (2). 支出戦略の計画樹立
- (3). 不満をもつ申請者への対処
- (4). 理事会で環境庁を代表する

基金理事会は、13名からなる。そのメンバーは現在、議会6名、異なった省庁の6名及び都市・農村連合1名（代表1名）から構成されている。環境庁と他の省庁との協力と調整は、他の省庁代表の理事会への参加を通じて実現している。理事会は、少なくとも年6回は会合を開き、以下の課題を精査した後、環境庁に勧告を行う。

- (1). 基金の資金捻出と使用

- (2). 基金の年次予算
- (3). 基金事務局によって提出されたプロジェクト案
- (4). 実施中のプロジェクト

同基金事務局には、局長を長とし34名の事務職員（24名は学位取得者）がいる。また4つの地方情報センターがある。局長は、基金事務局の日常業務の管理に責任を負うが、支援すべきプロジェクトの選別についての決定権限をもたない。局長は副大臣によって監督されているが、理事会と形式上の関係はない。事務局自体は以下のことに責任を負う。

- (1). 申請書類を集め、それを行政的視点から点検
- (2). プロジェクト案の技術的ならびに経済的評価
- (3). (ローンの場合) 借り手の資金的評価
- (4). 理事会開催予定表の準備
- (5). 申請者との連絡
- (6). 申請書受理者との契約準備
- (7). 契約に従っての資金提供
- (8). 実施したプロジェクトの監査
- (9). データベースの運用

3. 収入の源泉

基金が収入をうる源泉は多様であるが、次のものが重視されている。大気汚染課徴金（産業発生源および自治体発生源に対する）、廃水課徴金、固形廃棄物処理課徴金、農地不法占有に対する課徴金、地下水汲み上げ課徴金、チェコ環境監察機関による違反者への罰金、1992年～1994年の期間中年間収入額の構成については、表Ⅱ－2の通りである。収入の主要部分（70%以上）は、現在、課徴金に基づいているが、同課徴金は、新しい環境法の実施とそれに伴う大気並びに水質汚染の減少と共に徐々に減るものと予想されている。

4. 支出機構

基金は、一般的には、無償供与、ソフト・ローン、ローン保証又利子補給の

表Ⅱ-2 源泉別国家環境基金収入

単位：100万ドル

源 泉	1992年	1993年	1994年(推定)
大気	29.0 (32.2%)	30.3 (30.0%)	51.9 (31.3%)
水	38.0 (42.4%)	41.5 (41.1%)	37.0 (22.4%)
土地	7.7 (8.6%)	12.0 (11.9%)	13.0 (7.8%)
廃棄物	1.8 (2.0%)	13.2 (13.1%)	18.1 (10.9%)
罰金	1.6 (1.8%)	0.6 (0.6%)	ナ シ
その他*	11.6 (12.9%)	3.4 (3.3%)	45.5 (27.6%)
合計	89.7 (100%)	101.0 (100%)	165.5 (100%)

注* その他はローンの回収、寄付、その他臨時収入からなる、例えば、1992年には1000万米ドルが、アメリカ合衆国政府より無償供与され、1994年には3700万米ドルが国家大気浄化プログラムを支援するため、国家財産基金よりえられた。

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 31.

表Ⅱ-3 国家環境基金のメカニズム毎の支出構造

支 出 形 態	1992年	1993年	1994年(推定)
無償供与	94.1 %	71.1 %	62.0 %
ローン	5.9 %	28.9 %	38.0 %

(追記、1992年と1993年に年間総額750万米ドルのローン保障が行われた。1994年には、ローン保証は総額1100万米ドルと予想されている。)

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 32.

形態で資金的支援をすることができる。実際には、表Ⅱ-3にみるように、無償供与とソフト・ローンが支配的形態である。1994年には、前二者以外に、後者の活用が、環境庁によって提案されているが、ここでは、前二者の実情についてのみ触れておきたい。

まず、無償供与であるが、基金の通常の負担割合は、総プロジェクト価値の40%である。例外的なケースにのみ、最大80%となる。無償給与は、非常利プロジェクトに対してのみ与えられる。予想される受益者は、自治体、公共団体、あるいは、私的非営利団体である。例として、57万米ドルが北西ボヘミアのテプリツェの中央暖房システムに付与された。

つぎに、ローンであるが、これの予想される受益者は企業であるが、他に、利益を生むプロジェクトを提案する自治体や団体も資格がある。以下の二種類

の年利子率でのローンが、プロジェクトのタイプおよび、あるいは、受益者のタイプに応じて可能である。

a). 0～1%の利子率

この支援形態は、自治体、あるいは、非営利団体にとってのみ、利用可能である。

b). 9+/-1%の利子率

この形態は、企業にとって利用可能である。ローンに対する典型的な猶予期間は5年までであり、典型的な返済期間も5年までであり、両期間の合計は、7年を超えてはならない。貸付の実例として、74万米ドルが⁵、利子率7%⁽⁵⁾で、燃料転換用にホラストバの企業、Elitex に、与えられた。

5. 支出戦略

基金の支出の公式根拠になっているのは、国家環境政策であり、同政策の新しい草案が環境庁によって準備され、現在（1994年－岩田）、政府によって処理中である。文書は2つの部分からなる。一つは、国家環境政策の基本原則と目標であり、もう1つは、1994-97年間の環境行動計画である。この政策の戦略目標は、2005年までにOECD加盟諸国の1990年の平均水準に比べられうる環境の質を、確立することにある。政策の短期および中期の優先事項は、以下の順序で、同加盟諸国の指標値とこの国の指標値の比較を考慮したりリスク評価に基づいて設定される。

- | | |
|---------|------------|
| 環境の構成要素 | 1) 大気汚染の減少 |
| | 2) 水質汚濁の減少 |
| | 3) 廃棄物の最小化 |
| 経済部門の基準 | 1) エネルギー |
| | 2) 工業 |
| | 3) 輸送 |

基金の中期優先事項の詳細な記録は、基金資金使用のガイドラインで行われている。短期優先事項は、環境庁によって準備されるガイドラインへの修正で、毎年更新される。さらに、優先的環境保全要求に集中される特定プログラム⁽⁶⁾

は、基金事務局と協力して環境庁によって計画される。

基金の収入の殆んどが、その源泉に応じて予め用途が定められているので、年間予算は、国家環境政策の短期優先事項とローカル地方当局の要求を考慮して、これら収入の予想される構成に基づいて準備される。表Ⅱ-4, 5, 6が

表Ⅱ-4 環境部門別基金の支出構造

単位：100万米ドル

環 境 部 門	1992年	1993年	1994年(推定)
水質保全	35.0 (63.3%)	61.9 (57.7%)	57.2 (29.3%)
大気浄化	18.9 (34.2%)	34.7 (32.3%)	100.4 (51.5%)
土壌保全	0.4 (0.7%)	1.7 (1.6%)	14.9 (7.6%)
廃棄物処理	0.5 (0.9%)	7.9 (7.4%)	21.1 (10.8%)
その他	0.5 (0.9%)	1.0 (1.0%)	1.5 (0.8%)
合計	55.3 (100%)	107.2 (100%)	195.1 (100%)

(この表から明らかなように、1992-1993年の期間中の年間支出の90%以上は記述の優先領域-大気浄化と水質保全-に集中された)

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 34.

表Ⅱ-5 1992-93年の期間中に支援されたプロジェクトの概観

プロジェクトのタイプ	プロジェクトの数	100万米ドル表示
廃水処理施設	154 (30.1%)	113.1 (50.6%)
都市ガスへの燃料転換	116 (22.6%)	21.9 (9.8%)
暖房施設のガスへの	88 (17.2%)	29.6 (13.2%)
大気中への排出物質の削減	34 (6.6%)	13.4 (6.0%)
廃棄物用地	19 (3.7%)	4.9 (2.2%)
焼却炉	5 (1.0%)	6.3 (2.8%)
その他	96 (18.8%)	34.2 (15.4%)
合計	512 (100%)	223.4 (100%)

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 34.

表Ⅱ-6 1992-93年の期間中に基金から支援を受けた受益者概観

受 益 者	数	100万米ドル表示
自 治 体	332 (64.8%)	142.6 (63.8%)
企 業	100 (19.5%)	55.7 (24.9%)
公共団体*	54 (10.5%)	24.1 (10.8%)
私的団体*	26 (5.2%)	1.0 (0.5%)
合 計	512 (100%)	223.4 (100%)

☆「公共団体」は病院と学校を含み、一方「私的団体」は財団を含む。

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 35.

らは、1992年以後の基金の支出構造、基金の支援したプロジェクトのタイプ、基金から支援を受けた受益者の概要が明らかとなる。これらの表から読みとれるように、1992～93年の期間中には、基金の資金援助の大多数が、自治体の排水処理施設の建設と燃料システムを石炭からガスに転換するために向けられた。V. ビゼック（2）によれば、以上のようなプロジェクトと受益者の構成は、国家環境政策の優先事項に合致しているとのことである。

基金のプロジェクト支援は、総プロジェクト価額の80%をこえることはできないので、協力融資が、概して、申請者自身によって行われている。今後の協力融資に際して、環境庁は、外国金融組織の役割を強調しつつあるという。

基金提案の年次予算は、年次国家予算とともに政府と議会によって決定される。さらに、基金の活動に関するレポートが、毎年環境庁より政府に提出されている。政府は、基金支出の効率性とその活動が環境状況へ及ぼす影響を評価し、その結果、環境庁に勧告を行っている。

6. 意思決定過程（省略）

7. 成果と難題

まず、成果についてみてみよう。基金の事業の環境成果は、表Ⅱ-7、8のように見積もられている。V. ビゼック（2）によれば、両表に提示されているプロジェクトの実際の環境効果は、表示されているパーセントよりも、もっと大きいはずだという。というのは、基金のプロジェクトが、大規模汚染発生源よりも人間の健康により高い危険を生じるおそれのある小および中規模汚染発生源に集中しているからであるという。

次に、V. ビゼックの指摘する基金が抱えている難題をとりあげよう。その第一は、資金不足である。1992～93年の期間中、プロジェクト申請総額は、10億米ドルを上回ったのに、基金の総支出額は、わずか1億6250万米ドルにすぎなかった。その結果、基金は、不満のある申請者から、時々新聞で批判され、苦情⁽⁷⁾は時には、首相あるいは大統領にまで送付され、環境政策部門スタッフは返事の手紙作成のために悩まされているという。

次に、V. ビゼックが挙げるのは、基金の可能性とその手続についての知識

表Ⅱ-7 1993年の水質保全分野における基金事業の環境成果

	発生源数	生化学的酸素要求量 トン数/年間	不溶性物質 トン数/年間
チェコ共和国の総汚染	5,050	111,920	159,624
1993年完成のNEF プロジェクト汚染減	38	2,598	1,040
1993年にはじまった NEFプロジェクト汚 染減	39	4,587	4,639
NEFプロジェクトの 貢献(全体に対する%)	1.5%	6.4%	3.6%

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 37.

表Ⅱ-8 1993年の大気浄化分野における基金事業の環境成果

	発生源数	粉塵 トン数/年間	ガス状汚染物質 トン数/年間
チェコ共和国における 総大気汚染	27,200	500,730	3,486,224
1993年完成のNEF プロジェクト；汚染減	18	2,198	4,901
1993年にはじまった NEFプロジェクト； 汚染減	36	7,293	19,039
総汚染に対するNEF プロジェクト(%)	0.2%	1.9%	0.7%

〈出所〉 V. Bizek (2), p. 37.

水準の低さにあるという。基金は、最近になって、この時期の優先事項でない多額の資金を要する都市交通問題（例えば、路線の建設、バスの燃料システム転換など）に集中する多くの申請を受け取ったという。また同様に、基金は、当時高い優先事項ではない埋立てによるゴミ処理および焼却炉建設の申請を受け取ったという。

8. 小括と将来展望

V. ビゼックが将来展望について述べた論点のうち、考察すべきものだけを記載しておいた。まず、ソフト・ローンについてであるが、将来これが、支出の支配的形態になるべきだという。その理由は、環境の質が向上すると、基金

の主要収入源である汚染課徴金を通じて徴収される資金が減少するからである。基金運用の年限を延ばすためには、ローンが「回転基金」を形成するために強調されて然るべきだと。(基金は少なくとも2005年まで、その活動を持続するものと期待されている)

利子補給とローン保証の役割は、環境投資に商業的金融組織が加わるように勧誘するために、強調されるべきだという。とくに、環境投資は、金融的にみて利益が少なく、商業的利率が潜在的投資者にとって高すぎるという点も考慮してのことであろう。

さらに、無償供与は、別の収入源の可能性をもたない、自治体、あるいは、非営利団体を支援するのに限るべきだとしている。

最後に、基金は、国家環境政策を実施するために大変有効なメカニズムとして合意されている特別プログラム(即ち、エネルギー効率、リサイクル技術、再生可能な資源の利用)を用意し、管理すべきだとされている。

注

- (5) b) の基準に合っていないが、根拠は不明である。
- (6) 例えば、1994年のオゾン層保護のための国家的プログラムや国家大気浄化プログラムなど。
- (7) 苦情は、当然、環境大臣、および、副大臣にまで伝えられるが、その内容の主なものは、40%無償供与、40%ローン、20%自己資金という通常比率を拒否し、例外的な場合にのみ可能となるプロジェクトコストの80%を無償供与として受け取りたいということのようである。〈出所〉V. Bizek (2), p. 38.

第Ⅲ節 ポーランド国家基金の概要

1. 背景と目的

ポーランドの環境保全および水管理のための国家基金(以下ポーランド国家基金ないし単に国家基金と略記する)は、以前の2つの別組織—環境保全基金並びに水管理基金—の合併を通じて設立された。その構造と課題は、1989年4月27日の議会条例を通じて定められたが、同条例は、同基金を法的統一体とし

て設立し、係争問題を規制する以前の法律を修正して採り入れた。同基金は、1989年7月1日に活動を開始した。

国家基金の設立の後、環境保全と水管理のための州基金（1993年4月3日の条例による）さらに、地方ローカル独立政府レベルの基金も形成された。（これらの州基金並びに地方基金は、さまざまな汚染課徴金と天然資源利用料金から収入を得ている。一般に、さまざまな課徴金のうち10%が地方基金に向けられ残額のうち60%が州基金へ40%が国家基金に向けられている）

国家基金の目的は、地域をこえた効果を生み出すはずの、特に国家的規模のエコロジーになかった事業を資金的に支援することにある。国家基金は、ポーランドの環境保全システムの中で指導的資金組織の役割を演じている。これまでに同基金の演じてきた役割の意義は、表Ⅲ-1、2の国家基金の支出の分析

表Ⅲ-1 国家基金の支出を含むポーランドの年間環境支出金額
(総支出に占める国家基金支出の割合を含んでいる)

単位100万米ドル

	1990年	1991年	1992年	1993年
総環境支出額	437.0	757.0	878.0	889.0
国家基金の環境支出	8.7 (2.0%)	105.3 (13.9%)	210.0 (23.9%)	198.5 (22.3%)

〈出所〉 J. Kruszewski (7), p. 57.

を通して、最もよく解明できる。

表Ⅲ-1から明らかになるように、過去4年間に、環境保全にかかわる支出は、1990年の総額4億3700万米ドルから、1993年の8億8900万米ドルに増加した。国家基金の全支出に占める割合は、1990年の2%、1992年には、23.9%にまで著増した。しかし、1993年には、22.3%と若干の低落を示した。これは、他の環境支出、特に州基金の役割増大によってもたらされたものである。

J. クルシェフマキ(7)によれば、ポーランドの環境保全に関連した支出が、他の中・東欧諸国と比べても、また、移行期の経済的能力と比べても、相対的に高い水準を保てたのは、適切な環境政策(1991年に承認された)と、法的枠組みの改善(環境保全のために活用すべき基金の課徴金並びに罰金による徴収を可能にした)を通じて可能になったと評価している。

表Ⅲ-2 1993年の源泉別金環境支出額

単位100万米ドル

源 泉	総 額
国家予算補助金	44.5 (5.0%)
環境基金	515.5 (58.0%)
私的部門投資及びローン	204.5 (23.0%)
自治体	89.0 (10.0%)
外国援助	35.5 (4.0%)

〈出所〉 J. Kruszewski (7), p. 57.

つぎに、表Ⅲ-2に従って、ポーランドの環境資金が、どのような源泉から得られているかを見てみよう。同表からは、1993年には、さまざまな環境基金（国家、州政府、地方政府）の合計が、総環境支出の58%に達していることが分かる。環境基金、5億1,550万米ドルのうち、州基金と地方基金の合計で、3億1,700万米ドルに達した（この額は国家基金の支出額よりも約50%以上も多い）、このことは全環境資金供給に占める州および地方基金の意義が増大していることを物語っている。

2. 組織と管理

国家基金の活動は、管理委員会によって監督される。同委員会のメンバーは、目下23名で、環境大臣によって任命されたり、罷免されたりする。同委員会のメンバーには、環境庁⁽⁸⁾、その他の省庁、研究者集団組織、事業部門の代表が含まれている。同委員会の主要課題は

- (1). 国家の環境政策に沿った行動計画および優先プロジェクト・リストの承認
- (2). ローンおよび補助金並びにそれらの限度を決める基準・原則の設定および、高額（通常は約225,000米ドルをこえる）プロジェクト含んだ場合の提案の承認に関する決定を行うこと
- (3). 国家基金の管理局によって提示された同基金の運営に関する年次報告の承認

同委員会は、基金管理局（その局長）の任命について、大臣に要求し、国家基金の運営の詳細な原則と構成を定める。

国家基金は、管理局と事務局とからなる。管理局には、議長と2人の副議長がいる。事務局は、管理保全のエコロジー領域と技術領域に符合した5専門家チーム、並びに、会計検査、法的支援、経済的・資金的機能、勘定機能、情報技術機能、コントロール機能などを持った8機能チームから成っている。さらに、1年内に、滞納債務のリストラクターに従事するチームと対外協力チームの2つで、活動を開始する予定である。

国家基金は、議会によって設立され、議会によって承認された国家環境政策を遂行する組織である。従ってそれは、(政府組織とは一岩田)構造的独立性を有する統一体である。国家基金に対する環境庁の優位性は、管理局を任命する管理委員会の人的構成を決定する際の環境大臣の権限を通して表されている。さらに、国家基金は、情報交換を等して、環境庁と緊密に協力している。

国家基金には現在95名の職員がいるが、そのうち25名は、エコロジー・技術チーム、50名は残りのチーム、17名は、行政支援要員である。そのうち、46名のスタッフは、プロの専門家、つまり、上級会計士、法的アドバイザーであり、さらに21名の専門家がいる。従って、最高の資格をもって職員が、全体の70%をこえている。70名の職員は学位取得者であり、そのうち6名は科学研究の学位を持っている。

3. 収入の源泉

国家基金の収入は、1990-93年の期間中、以下のように、1,290万米ドルから2億8,400万米ドルへと急増した。

1990年	1,290万米ドル
1991年	1億4,380万米ドル
1992年	2億2,760万米ドル
1993年	2億8,400万米ドル

これらの数値と表Ⅲ-1の数値を比較すれば、1992-93の期間中に、収入は5,640万米ドル増加したのに、基金支出は同期間中に、1,150万米ドル減少したことが明かとなる。なぜこのようなことが生じたのかJ.クルシエフユキ(7)は、プロジェクト実施の困難さのために、プロジェクトが遅延したためで、計

画された支出を行うべき基金の義務を含まない実質支出はあったのだと説明している。

国家基金収入の殆どは、大気汚染課徴金、排水課徴金、水使用課徴金、廃棄物処分課徴金および環境保全規制違反の罰金からなる。しかし、近年、賦課された金額と徴収された金額との間に、大きな乖離が生じ、行政の非効率という問題が発生してきた。その実態を表Ⅲ-3から考察してみよう。賦課された課

表Ⅲ-3 賦課された環境課徴金、罰金額と実際の徴収額

単位：100万米ドル

	1990年	1991年	1992年	1993年
課徴金及び罰金の賦課額	31.1	523.1	649.6	660.6
実際の徴収額	30.1	385.7	446.8	428.5
徴収(部)率	96.8%	73.7%	68.8%	64.9%

〈出所〉 J. Kruszewski (7), p. 59.

徴金と罰金額は、1990年から1993年にかけて21倍と大きく増加した。その理由は、なかんづく、1991年の課徴金と罰金の増額計画の導入によって促進されたといわれる。しかし、徴収額の方は、同期間中に14倍しか増加しなかった。徴収率の全般的な低落傾向は明らかである。このような傾向が生じた理由として、J. クルシエフスキは、国民経済の再建期中に多くの経済組織と部門（すなわち鉱業）で生じた資金的困難さを挙げている。

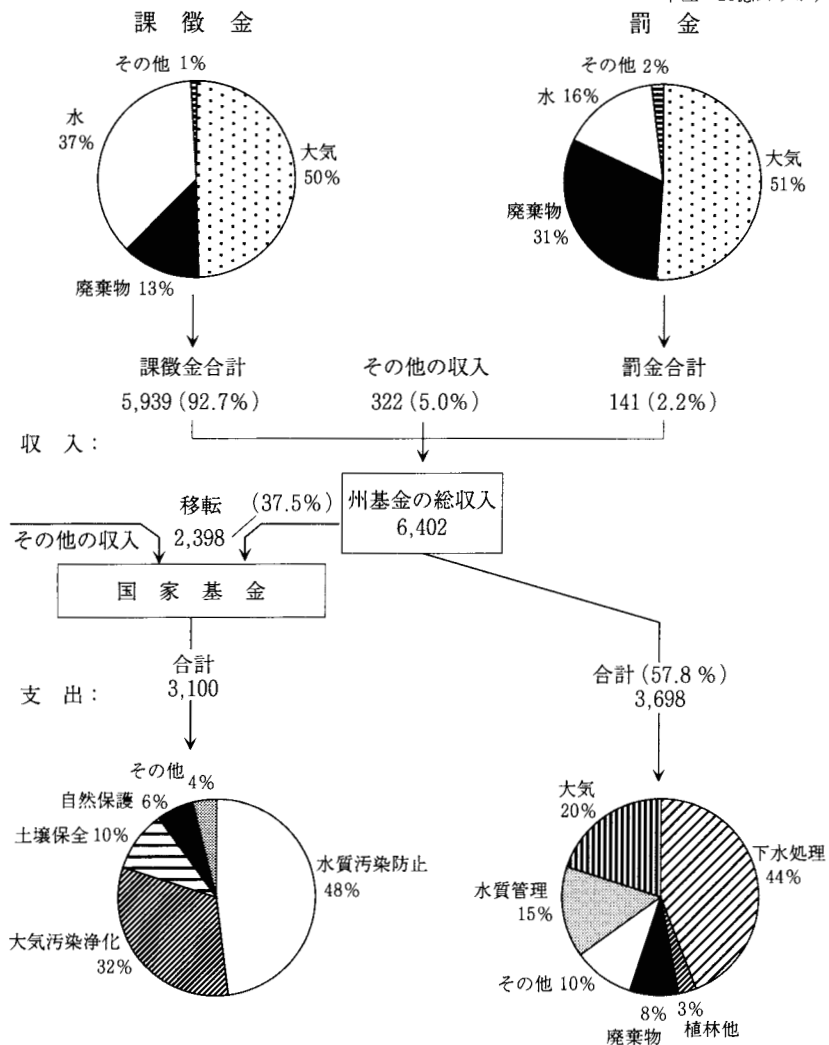
課徴金および罰金を賦課するメカニズム並びに賦課金徴収と再配分機構は以下の通りである。

- (1). 課徴金料率は、自然環境保全条例および管理条例に従って、個々の州事務局の環境保全課によって設定されるが、罰金は、州環境保全検査官によって賦課される。
- (2). 徴収された資金はまず州レベルで蓄積され、その後、国家基金、州基金、地方基金に配分される。
- (3). 国家基金は、窒素酸化物放出および石炭鉱業による地下水塩化に関して徴収された全課徴金（グミナスに向けられる10%を除いて）を受け取る。このようなメカニズムによって徴収され、支出された環境資金の流れを、

OECDの作成した図Ⅲ-1によって概観してみよう。

図Ⅲ-1 環境基金に関する資金のフロー^(a)、1992年

単位：10億ズウォティ



(a) 国家・州・地方環境基金の合計は1992年の総環境支出の58%を占めた。

〈出所〉 CCET ed, (13), p. 102.

まず、収入についてみると、3つの環境基金の総収入に占める、それぞれの

収入源の割合は、課徴金収入が92.7%と圧倒的に高く、その他の収入5%罰金はわずか2.2%であった。一方支出について見てみると3つの環境基金の支出のうち国家基金の占める割合は45.6%で、残りの基金の割合は54.5%であったことがわかる。

4. 支出メカニズム

国家基金は、以下の4形態で、その資金援助を行ってきた。それらは、ソフト・ローン、無償供与および補助金、環境保全銀行によって創設されたローンの利子補給、ローン返済の一部免除である。しかし、本年中（1994年-引用者）に、国家基金は、新しいメカニズム-環境保全用に拡大したローン保証つまり、エコロジー保証資金-の開始を提案している。

ソフト・ローンが、国家基金によって拡大された資金供給メカニズムの支配的形態である。このメカニズムでは、プロジェクト費用の50%をカバーするように資金供給されている。国家基金は、借り手に対して次のような事業計画の経済分析の提出を要求する。つまり、ローンの返済を統合したプロジェクトの利益と損失勘定、明細に記された資金スケジュール、借り手のローン返済保証に対する提案を含んだ事業計画である。国家基金資金供給額が、225,000米ドルをこえるプロジェクトの場合、必要条件として、プロジェクトの提出者あるいは執行者が、競争入札過程を通じて選別されるということが付く。国家基金によって供給されるソフト・ローンに対して課せられる利子率は、ポーランド国立銀行の借りかえ利子率の0.2と1.0との間にある。

無償給与と補助金は、環境保全活動に共同融資を行う際にとられる特惠的メカニズムの別の形態と見られている。これは、基本法、アクションプラン、国家基金の管理委員会によって採用されたプロジェクト選別基準によって定められた目的に対して与えられる。

環境保全銀行によって創設されたローンへの利子補給は、国家基金によって提供されるソフト・ローンと同じような条件で与えられる。つまり、同補給は、環境保全銀行によって採用される商業利子率と国家基金によって採用される現行の優遇利子率との差額に等しい。

近年になって、借り手に拡大されつつある優遇的支援の別の形態として、ローン免除がある。これは、国家基金に対して契約上の債務を遂行しかつ特別の基準を充たす投資家に与えられる。かくして、ローン元金の50%を超えない額が、免除される。

基金の行うこれら4種類の年間支出の構造は、表Ⅲ-4に示す通りである。

表Ⅲ-4、1990-93年の期間中の支出メカニズム別国家基金の支出構造

(単位：100万米ドル)

支出メカニズム	1990年	1991年	1992年	1993年
ソフト・ローン	6.5 (75.0%)	96.3 (91.5%)	175.7 (83.7%)	153.3 (77.3%)
無償供与	2.2 (25.0%)	9.0 (8.5%)	29.3 (13.9%)	33.1 (16.7%)
ローン利子補給	0.0	0.0	4.6 (2.2%)	11.4 (5.7%)
ソフト・ローン免除	0.0	0.0	0.4 (0.2%)	0.7 (0.3%)
総 計	8.7 (100%)	105.3 (100%)	210.0 (100%)	198.5 (100%)

〈出所〉 J. Kruszewski (7), P. 62.

ポーランドではチェコと比較して、近年無償供与が増大し、逆に、ソフト・ローンが減少するという傾向（チェコと反対）が見られる点は注目しておきたい。

国家基金によって拡大されたローンの平均額は、840,060米ドルである。無償供与の場合には、平均額が、90,000米ドルである。ローンに対する平均利率は、中央銀行の借り替え利率の0.36であった。典型的な返済期間は、1年の猶予期間を伴う4年（プロジェクトの完成から数えて）である。

5. 支出戦略

議会条例という地位に伴う文書である国家環境政策は、環境目的の位階層を詳細に記述し、国家基金プロジェクトに資金供給戦略の基礎として役立てられている。資金供給の方向性は、法律によっても規制されている。国家基金は、これらの基礎の上に、管理委員会の承認を要する以下のような資金供給のための「プロジェクト選別基準」を創り出している。紙数の制約もあるが以下では、その概要のみを記述したい。それは以下のようなプロジェクトに優先権を与える基準である。

1). 地方の資金の使用だけでは完成しえない、国家的意義あるいは地域を

- こえる意義のある投資プロジェクトおよび大事業の投資プロジェクト
- 2). 必要性の規模が、個別州の実施能力をこえるシレジアのような特に汚染の深刻な地域のプロジェクト
 - 3). 環境に最大の脅威を与えるものとして国家環境保全検査官によって非難されている「80の最悪汚染者リスト」にある工業施設のプロジェクト。
 - 4). リストラと近代化を通じて自然資源の利用を合理化し、現在生み出されている汚染を削減する投資。
 - 5). 最小の費用で可能な最大の効果をあげるような高い経済的かつエコロジ的な効率性を示すプロジェクト。
 - 6). その目的が、州当局によって最も緊急性を要すると評価された優先事項に適合するプロジェクト。

このような選別基準は、州基金が創出した環境保全のための優先プロジェクトリスト（年々作成）の作成の基礎となる。これらのリストは、実際にランク付けされているリストではなく、むしろ、緊急の実施を必要としていると評価されているすべてのプロジェクトのリストである。

個別的優先事項については、様々な詳細度で述べられている。例えば、土壤保全では、「以前ポーランドに駐屯した旧ソ連の軍隊の帰国後に残されたエコロジ的に劣化した土地の再生」とか、大気浄化領域では、「電力部門から発生したSO₂、NO_x、その他特定物質の放出を制限することに向けられる行動を支援すること」といった具合である。

討議に付されるリストは、国家基金の予算の実際的可能性を考慮して発展させられる。これらの可能性とは、計画された収入とすでに実施中の課題に関連した国家基金の資金的掛わり合いとの差額である。基金の配分政策は、国家の最高の優先事項を支援するという原則に従っているが、実際の基金配分過程は、この原則通りにはいかない。つまり、予め用途を定められ収入は、その指定通りに使われることになる。その結果、例えば、1993年の国家環境基金の部門別支出は、表Ⅲ-5にみるように、長期戦略よりも短期戦略に縛られたものになった。

表Ⅲ-5 1993年の国家基金の環境部門別支出

(単位:100万米ドル)

環 境 部 門	総 額	
大 気 保 全	93.5	(47.1%)
水 ッ ッ	68.7	(34.6%)
地 表 ッ ッ	12.1	(6.1%)
その他の領域(自然保護, 監視, 教育, 緊急事態)	24.2	(12.2%)
総 計	198.5	(100.0%)

〈出所〉 J. Kruszewski (7), P. 62.

6. 意思決定過程 (省略)

7. 成果と難題

国家基金の環境保全の資金供給分野での成果は、(1). 様々な課題の実施に向けられた総金額。(2). 国家環境投資中に占める同基金の割合。(3). 実施されたプロジェクト数。(4). 資金供給過程にあるプロジェクト数。(5). 自然環境への効果の検討を通じて明らかにされる。

1993年末までに国家基金によって締結されたローン協約および無償供与協約の総数は、1,635あり、そのうち、995は無償供与提供協約であり、640はソフト・ローン拡充協約であった。現在、国家基金は、環境保全作業への共同資金供給に関する984の協約情報を提供しつつあるという。これまでに完了したプロジェクトが、環境改善のために果たした成果は、例えば、大気浄化領域では以下のような年間削減量によって評価されている。

SO₂ ……246,000トンNO_x ……5,500トン

CO ……15,000トン

つぎに、1991-93の期間中に水質汚濁防止の領域で締結された協約としては

— 一日当たり300万m³の総能力をもった排水処理施設の建設

— 総延長215kmにわたる排水収集システムの建設

— 年間150,000トンの塩分を含んだ水の放出を制限することによる水の塩分濃度の低減

— 一日当たり70,000m³の総能力をもった飲用に適した水処理施設の建設

—900万 m^3 の貯水能力の増大

土壌の表面保全領域での最も重要な成果は

—工業目的のために再利用することによって、年間90,000トンの工業灰の貯蔵の減少

—約7,500トンになる自治体の廃棄物埋立地能力の増大

—自治体の廃棄物を年間175,000トンを合成すること

—メタン埋立地を電力エネルギー生産用に利用する（一日当たり15,000 m^3 ）

その他大規模プロジェクトについての言及があるが、ここでは省略する。

8. 小括と将来展望

J. クルシエフスキによれば、これまでの5カ年間に亘る国家環境基金の活動についての考察から導かれる最主要的結論は、同国で長期に亘って環境保全投資がないがしろにされたこと⁽⁹⁾を考えるならば、このような組織は必要不可欠だということである。国家環境基金は、同国の中でも、環境保全のために資金供給する投資家や他の組織に比べても、環境にかかわる最大の資金集中の機能を果たしつつあると肯定的に評価されている。

その他、同氏の行った総括のなかで注目すべき論点は、将来的に国家環境基金の収入の減少の可能性とともに、環境保全のための資金供給システムの分権化の進行にかかわる点であろう。本稿では、この後者の点だけをとりあげて、本項の締めくくりとしたい。

1993年に、州基金—それ自体の法的特性を備えている—の設立と地方レベルの環境基金の設立は、国家環境基金をもはやこの分野での唯一の組織とはいえない状況に追い込んだ。そこで、国家環境基金は、その運営姿勢を調整しつつある。地方の問題は、無償供与の提供ですぐれて意欲的である地方基金の仕事とした。地方基金に任せることで、国家環境基金は、ますます国家的規模の投資—同基金は本来このために設立された—に集中することになるであろうと。

確かに国家環境基金が、その本来の仕事に打ち込むことは間違いではないが、地方基金への分権化をこのように手放しで肯定してよいものであろうか。この点、次節で検討したい。

注

(8) 同庁のフルネームは、環境保全・自然資源・森林省、“MOE”である。

(9) ポーランドの大気汚染の発生原因については差し当たり、拙稿「ポーランドの経済政策の課題」『高知論叢 第46号』参照。

第Ⅳ節 各国の国家環境保全基金の意義と問題点

中央集権的計画経済から、市場経済への移行期の初期段階には、PPP原則の適用や効率的な資金供給システムの発展を制約する以下のような要素があると見られる。箇条書きすると、1). 環境への要求に対して貧弱な実現を含んだ環境政策の枠組みの不十分さ。2). 旧式で、汚染源となる技術の取替えを遅らす工業企業での様々な資金制約。3). 様々な政府レベルでの収入増加能力の不安定さを引き起こす財政システムの変更。これは、例えば、使用料に基づく自治体の環境サービスの発展を妨げる。4). 管理の実践における肯定的変化を妨げる私有化の緩慢な進行。5). 信用不足や配給制を生み出さざるをえないバンキングシステムの欠点。6). 進んだ資金供給用具の利用を制約する資本市場の未発達。7). 政策的意思決定および予算編成過程での環境問題の頻繁な無視。8). 環境被害の程度および社会的費用に関する不適切な情報およびコスト効率的な解決に関するお粗末な理解。9). 政策的意思決定過程に有効な影響を及ぼせられないNGO運動・市民グループの弱体ぶり。

このような多くの要因が優勢な移行期の初期にあつて、国家環境基金が、まず第一に評価されるのは、同基金が、組織的（制度の）失敗や市場の失敗を克服する手段を提供する点である。つまり、同基金は、企業や家計の環境投資の資金的負担を減らし、環境改善の歩調を加速化できると期待されている。また、同基金は、重要な組織的強化機能も果たすことができる。つまり、地方では、環境プロジェクト首尾のよい準備・評価・資金供給を考察するために必要な専門知識が不足しているが、同基金がこの知識を発達させようと期待されている。特に、商業銀行との共働によって、同基金は、この組織の技術を私的部門に移

転さず援助を行いうるとされている。

第二の評価点は、同基金が、環境政策用具として、実質的に大きな費用を社会に課している環境問題に対して資金を振り向け、これらの資金が、コスト効率的法で使用されるのを保障するのに役立つということである。特に、同基金は、工業部門あるいはエネルギー部門での環境支出のために資金を供給することで、移行期の環境庁と部門庁との間にしばしば存在している協力にとっての障害物を除去するのに役立つと見られている。

第三の評価点は、同基金が、1993年4月のルツエルン（スイス）会議で、環境大臣達によって推奨されたような国家環境行動計画⁽⁴⁰⁾の発展と実施を支援するために重要な役割を演じることができるということである。同行動計画の目標は、政府全体が、3年から5年に互って、最も緊急を要する環境問題に取り組むことにある。同基金は、同行動計画の発展と実施に必要な分析技術と資金源を提供できるとみなされている。

第四の評価点は、汚染発生源をグループとして責任あるものとすることによって、環境税や課徴金の用途指定が、個別汚染発生源を環境破壊者と特定することの困難性を克服できるし、また、一般の納税者が環境保全の責任を引き受けなくてもよいようになれるとした点である。このようにして、同基金は、汚染発生源から獲得した資金をリサイクルするためのメカニズムとして機能できることになる。

国家環境基金の存在意義は以上のようなものと考えられているけれども、現行の同基金は、以下のような改善されるべき多数の問題点を指摘されている。以下では、これらの問題点がどのようなものかを考察し、本節の締め括りとしてたい。

まず第一に挙げられるのは、行政の非効率性の問題である。既に第3節3で考察したように、賦課された課徴金と罰金の実際の徴収率が、近年大きく落込んできた。しかし、このような徴収の効率性の低下は、J. クルシエフスキによれば、課徴金システムの構造的欠陥に基づくものではなく、「経済再建期中に生じた資金的困難さ」に要因があると説明されていた。この点で、OECDの指摘は、徴収効率の低下が、放出課徴金システムの構造的欠点に基づくもの

とみなしており、注目に値する。つまり、このシステムは、複雑すぎて、課徴金徴収に必要な行政機能や様々な対象グループの反応を考慮に入れていないという。

前者の例として、放出課徴金が、余りに多くの汚染物質に対して賦課されている一方で、監視できるのは、その一部分にすぎないとか、種々の例外、特別ルールや自由裁量のきくルールが、行政費用を膨らませ、結局は、執行を妨げることになるという。前者のもう一つの例は、課徴金賦課の対象となるグループは、つねに政府の執行能力を知っており、規制を守らなかった場合の名目費用を考慮した後で、規制を守るか守らないかを選択する可能性があるという。

つぎの理由は、移行期の国家には、強い強制力とともに、指令的・統制的管理の遺産が残っており、これが、市場経済と民主社会での新しい方式と衝突し、管理の失敗を招くことになるという。その例としては、環境当局が、自らの意志で課徴金を棚上げ（つまり、徴収を猶予する一引用者）しており、課徴金設定の意義が薄れてくるという。

そこでセント・ペトルブルグ・ガイドラインは、このような問題を解決するには、放出課徴金システムが、単純かつ明瞭なものにならねばならないと勧告している⁽³⁴⁾。というのは、汚染物質や汚染発生源が余りに多いと、当局の行政能力を超え、このような場合には、規制の監視が疎かになり、機構全体の効率性は低下するからである。従って、課徴金賦課を少数の重要な汚染物質や容易に確認できる少数の汚染発生源に集中する方が、行政費用を節約し、執行の効率性を高めるとして推奨されるわけである。

第二は、課徴金の賦課段階で、予め用途を指定してしまうことから生じる問題である。予め用途を指定することは、資金政策や経済政策（および様々な政府支出間の選択）の全般的過程の外に、経済資源を置くことになるため、必要とする別の支出のために利用できるはずの経済資源を、その分だけ減少させることとなる。このことが長期に亘って続くと危機を招きかねないと考えられている。というのは、資源がもはや高い優先事項でない課題に、振り向けられる虞れがあるからである。

このような効率性を損う原因の一つは、用途を予め指定した資金によって賄

われる公共サービスの水準は、需要の変化に調整されるよりも、収入の変化に調整されることになってしまうことにある。これらのサービスは、もしもインフレーションが収入の価値を損なうならば、供給不足となるし、もしも収入が、需要の変化をこえた範囲で増大するならば、供給過剰となるであろう。

このようにして、用途を予め指定した収入の利用は、もはやそれが必要でなくなった時にも、その収入を必ず利用しなければならない既得権的投資⁽¹²⁾を生じることになる。

さらに、用途を予め指定した収入は、特に政治的不安定さや経済的不安定さの時期には、環境のためにある資源を確保できるという利点があるが、このような収入がいつまでも続いていると、一般政府予算から環境庁に対する適当な支援を与えることが妨げられることになる虞がある。

第三の問題点は、管理の分権化にかかわっている。国家基金の戦略で認められる優先権問題も、潜在的プロジェクトも、地方環境当局からの重要な情報に基づいて設定されている。事実、国家基金によって作成される優先プロジェクトのリストが、時には、地方当局から提出された類似のリストに基づくことがある。ところが、これら地方当局での意志決定過程に関する情報は殆ど入手できない。このことは、地方的優先事項が、しばしば国家的決定の基礎になるやもしれず、大きな問題である。特に、ポーランドの例にみられるような、州・地方基金の設立は、この問題をより重要なものにした。この国では、選別されたメカニズムから発生した収入の大部分が、地方基金の処分に任せられるように、地方レベルに残されている。従って、地方当局や地方基金が、必要な技術的・行政的・経済的専門知識を備えているか否かを確かめるために、地方当局や地方基金の能力を検討することは有益であろう⁽¹³⁾。

第四の問題点は、課徴金の料率の低さにかかわっている⁽¹⁴⁾。料率が、全般的に余りに低すぎると汚染発生者に対して、自らの行動を変更するように有効な刺激を与えられないことになる。また、料率の低さは、賦課のために、徴収のためにも手数料がかかるのに、それ程収入があがらず、結局、行政にとっての負担が大きくなり、既述の行政効率の低下の原因ともなりうる。

第五の問題点は、意思決定過程への一般国民の参加の問題である。国家環境

基金は、公的資金利用を委任された公的組織として、国民全般に対して責任を負っている。確かに、同基金には支援を要請する公衆との相互交渉のためのルール・政策を持つてはいるが、それ以外の公衆との交渉の政策と手続きは、ごく例外的ケース（すでに第I節6項で考慮した）を除いては、殆ど持っていないといっても過言ではない。公的組織の性格上から考えても、同基金の権限、その運営手続き、意思決定過程を透明なものにし、同時に、明確に規定された説明義務と責任とともに、これらすべてが、一般国民によって精査できるように開示されて然るべきである。このような説明義務と公衆参加を保証するメカニズムも制度化されて然るべきである。

上記第五の問題点は同基金の支出が、特定利害集団の影響下におかれるという第六の問題点を発生する。というのは、基金活動に対する一般国民のコントロールを保証する適切な法律条項がないと、予め用途を定めた収入の使用は、国家的優先事項に基づくよりも、特定の利害集団の優先権に屈し、支出に対するコントロールは、特定グループの意のままになる虞れがある。

注

(10) ルツェルン会議で推奨された行動計画は、「中・東欧のための環境行動計画」と称し、その行動が人間の健康と自然環境に及ぼす影響の点からみて、最も重要な問題との評価に基づいて短期の環境行動に関して、明確な優先事項を設定するべきだと推奨している。The Lucern Ministerial Conference Document (12). 1993.

(11) CCET ed.(16). p. 35.

(12) 同様の指摘が、具体的に水質保全投資についてなされている。つまり、収入の多くが、廃水放出課徴金から生み出され、その結果この収入が水質保全投資に還元されるように指定されているので、低煙突の大気汚染の減少が環境保全の優先順位のトップに、位置づけられながら、資金は水質保全投資に回されてしまうのである。(P. Francis (4), p. 49.)

(13) P. Francis (4). p. 49. なおM.Loveiは次のように指摘している。「より高い政府のレベルからより低い政府レベルへの責任の移転と平行して、基金収入や資金配分の責任も分権化されてきた。けれども、地方政府や地域政府はこれらの責任を組織的かつ専門的に取り扱う用意が完全にはできていない」(M. Lovei (10), p. 80)と。

(14) チェコの環境政策史を研究しているP. Jehlieka & J. Kara (8)も課徴金や

罰金の料率が「全般的に低く設定され、その上、汚染発生源の支払不能でしばしば全く徴収されてなかった」(p. 163)と指摘している。

むすびにかえて

以上、中・東欧諸国、就中、チェコ共和国とポーランドの国家環境保全基金の概要について考察してきた。しかし、資料の制約もあって、同基金がはたして役割の評価を詳細に検討することは出来なかった。また、資金支出の意思決定過程については、紙数の関係から省略せざるをえなかった。さらに環境税のくわしい説明も残された。これらについての検討は他日を期したい。

さて、これまでの記述からも判断できるように、ポーランドでは、システム転換に呼応して、環境政策の中で、1991年より同基金の活動が大きく位置づけられてきたが、同基金の重視は、チェコ共和国では、1994年以降とみるべきではなかろうか。その証拠は、1993年から1994年にかけて、国家予算からの環境支出が、4200万米ドル削減されるのと引換えに、国家環境基金の予算は、1億700万米ドルから、1億9500万米ドルへと8,500万米ドルの増額が図られようとした(推定)こと。チェコの『環境白書』⁽¹⁵⁾に、はじめて国家環境基金の活動を示す記述が登場するのが、1995年発行の同『環境白書』からであること。経済用具の活用を促すために、チェコ環境庁の肝煎りで、『持続的発展のための経済用具』⁽¹⁶⁾の研究集会が、開催されたのが、1995年1月であること、等からも窺い知ることができよう。

ところで、環境政策の重点が、チェコにおいて国家環境基金の活動に移されるに際して留意しておくべき点を1つだけ述べて締めくくりとしたい。それは、1993年までに、同基金が大気浄化にはたしてきた役割が余りに少なすぎたのではないかということである。記述のデータ(表Ⅱ-8)のように、1993年に、大気浄化の領域で、同基金が行った貢献は、粉塵の削減1.9%、ガス状汚染物質の削減、0.7%にすぎなかった。今後の同国の優先事項の中に、大気浄化が大きなウエイトを占め、大気浄化のために同基金がますます大きな貢献を行うことを期待しつつペンを置きたい。

注

(15) Directed by Ing. S. Heniková & Ing. J. Beneš (14), 参照。

(16) Ed. by B. Moldan (15), (1995), 参照。

参考文献

- (1) V. Bizek; State Environmental Fund of the Czech Republic, in (ed. by Bedřich Moldan) "Economic Instruments for Sustainable Development, Workshop Proceedings" (Jan. 12-14, 1995, Průhonice, Czech Republic) (pp. 46-52).
- (2) V. Bizek; National Environmental Fund of the Czech Republic, in (ed. by P. Francis) "National Environmental Protection Funds in Central & Eastern Europe" 1994, (Regional Environmental Center for Central & Eastern Europe) (pp. 29-43).
- (3) P. Francis; Introduction, in (ed. by P. Francis) *ibid.* (pp. 7-15) 1994.
- (4) P. Francis; National Environmental Protection Funds in Central & Eastern Europe, in (ed. by CCET) "Environmental Funds in Economies in Transition" 1995, (pp. 43-50).
- (5) J. Klarer; Economic Instruments in Central & Eastern Europe: Economies in Transition, in (ed. by B. Moldan) "Economic Instruments for……" 1995, (pp. 46-52).
- (6) J. Klarer; Overview, in (ed. by J. Klarer) "Use of Economic Instruments in Environmental Policy in Central & Eastern Europe" 1994 (Regional Environmental Center for Central & Eastern Europe) (pp. 9-24).
- (7) J. Kruszewski; Polish National Fund for Environmental Protection & Water Management, in (ed. by P. Francis) "National Environmental Protection Funds in……" 1994, (REC) (pp. 56-70).
- (8) P. Jehlicka & J. Kara; Ups & Downs of Czech Environmental Awareness & Policy, in (ed. by S. Baker, K. Milton & S. Yearly) "Protecting the Periphery" 1994, Frank Cass & Co. Ltd. England. (pp. 153-170).
- (9) Z. Lehoczki & G. Peszko; Environmental Funds in the Transition to a Market Economy, Discussion Paper: the OECD WORKSHOP ON ENVIRONMENTAL FUNDS IN THE TRANSITION TO A MARKET ECONOMY (Budapest, 6 to 8 June, 1994).

- (10) M. Lovei; Environmental Financing: The Experience of OECD Countries & Implications for Transition Economies, in (ed. by CCET) "Environmental Funds in……" 1995, (pp. 69-87).
- (11) G. Anderson & T. Żylicz; The Role of Environmental Funds in Environmental Policies of Central & Eastern European Countrise, in (ed. by CCET) "Environmental Funds in……" (pp. 91-101).
- (12) The Lucern Ministerial Conference Document; Environmental Action Programme for Central&Eastern Europe (Lucerne, Switzerland, 1993).
- (13) CCET ed.; "Environmental Performance Reviews: Poland" 1995, OECD. Paris (France).
- (14) Directed by Ing. S. Heniková & Ing. J. Beneš; "The Environment in the Czech Republic Year book 1992" Ministry of Environment of the CR (1993), *ibid.* "Yearbook 1993-1994" (1995).
- (15) Ed. by B. Moldan; "Economic Instruments for Sustainable Development" (January 12-14. 1995), Ministry of the Environment of the Czech Republic.
- (16) CCET ed.; "Environmental Funds in ……." 1995, OECD, Paris.

Summary

In sections I II III, I represented the outline of National Environmental Protection Funds in Central & Eastern Europe (NEPF) according to such items as

1. background & objectives.
2. organization & management.
3. sources of revenue
4. disbursement mechanisms.
5. spending strategies.
6. decision-making process.
7. achievements & challenges.
8. conclusions & future prospects.

In section IV, I analyzed the advantages of NEPF & some issues to improve NEPF, according to such items as.

1. administrative inefficiency.
2. earmaking.
3. decentralization of responsibilities.
4. the too low levels of rate of the charges & fines.
5. the limited level of public participation in the decision-making process.
6. the danger that earmarked funds could follow the priorities of special interests groups.