HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	<研究ノート>ソ連の環境保護理念と行政システム
Author(s)	片山, 博文; Katayama, Hirofumi
Citation	スラヴ研究, 42, 117-133
Issue Date	1995
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/5237
Type	departmental bulletin paper
File Information	KJ00000113391.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

[研究ノート]

ソ連の環境保護理念と行政システム

片　山　博　文

資本主義とは異質な原理の上に成り立つソ連型社会主義は、自国の環境保護をどのように組織しようとしたのだろうか。その特色はどのようなものであり、またその困難はどこにあったのか。社会主義国家の環境保護のあり方について、わが国ではこれまで十分な研究がなされてきたとは言い難い。本稿は、これらの問題をソ連の環境保護理念と行政システムに焦点をあてて考察しようとしたものである。ここでは、ソ連型社会主義の環境保護を把握する1つの枠組として行政環境主義という概念を用い、その形成と破綻のプロセスを描くことを主たる目的としている。私は本稿を出発点として、今後より詳細な制度・実態分析、また本論で捨象した経済システムの考察を加え、社会体制と環境の関連を解明するための土台を作りたいと考えている。

I　環境保護理念の形成と行政環境主義

ソ連における環境保護の体制的理念は、70年代初頭に整理・確立されたとみてよい。その背景には当時の世界的な環境問題への関心の高まりがあった。ソ連はこの過程で、第1に環境と体制との関連、第2に環境と開発との関連という2つの問題への解答を迫られた。特に当時先進国で多く見られた、環境破壊の原因を体制上の相違を捨象した工業化現象そのものの中に求めようとする見解、また、ローマクラブの『成長の限界』(1972)が示した、ゼロ成長による「世界的な均衡」の実現という主張に対して、ソ連は、現在進行しつつある環境破壊が資本主義に固有の体制的欠陥によるものであること、そして社会主義の下でこそ自然の「保護と利用の統一」つまり環境と開発が両立可能であることを、理念的にも実践的にも示す必要があったのである。以下、当時のソ連の環境保護文献に支配的な見解を確認すれば、それは次のように要約することができる。

第1に、資本主義において環境保護の解決を阻んでいるのは、①私的所有の下での資本家対住民の利害対立、②市場・利潤原理に基づく「社会と自然の盲目的に発展する相互作用」にある。これに対して社会主義社会では、天然資源を含む生産手段の社会的所有によって社会内部の利害対立が克服され、全国民経済の長期的・総合的な計画化を通じて自己と自然環境との相互作用を意識的に制御することが可能になる。第2に、「成長の限界」理論は、上記の体制的要因を考慮しない抽象的・非歴史的な見解であると同時に、科学技術進歩の潜在的可能性を考慮しない悲観論であるとして退けられる。現在の環境の悪化は生産力の発展の不可避的な結果ではなく、むしろ資本主義世界が科学技術の成果を合理的に、環境との調和において利用することができない点に、つまり私的所有や利潤原理といった「生産関係の生産力の発展水準からの立ち後れ」にある(フョードロフ [14])(1)。

以上がソ連の環境保護に対する公式的見解の概要である。そしてソ連では、かかる理念の具体化は、人間―自然関係の意識的制御を行う主体として国家（および党）を明示的に導入することにより行われた。ここからソ連の環境保護制度を構成する幾つかの原則が導かれる。第1に、国家による環境保護機能遂行の前提条件としての、そして自然をめぐる全人間関係の基礎としての天然資源の国家的所有である。この原則は、1977年のソ連憲法では「土地、地下資源、水および森林は、国家の排他的所有の下におかれる」（第11条）と表現されているが、この排他的国家的所有という概念には以下のような含意がある。①自然対象の所有者になることができるのは、技術的生産手段の場合と違って、国家としての社会全体だけである。②生産集団・組織・個々の市民など国家以外の者は、自然対象を利用しうるにとどまる。このように、天然資源の排他的国家的所有の下では、所有の社会化のより高次の段階が達成されているものとされているのである。

第2に、天然資源の国家的所有の下での環境保護は、行政がその中心的な役割を果たす。なぜなら、私的所有の止揚による社会の利害対立の消滅がアプリオリに前提され、ソビエ

表1　自然保護関係の重要法令略年表

1957-63	各共和国の自然保護法（各共和国最高ソビエトで採択）
1965.10	ロシア共和国最高ソビエト幹部会決定「ロシア共和国自然保護法の履行状況について」
1968.12	ソ連・連邦共和国の土地基本法（ソ連最高ソビエトで採択）
1969.12	ソ連・連邦共和国の保健基本法（　〃　）
1970.12	ソ連・連邦共和国の水基本法（　〃　）
1972. 9	ソ連最高ソビエト決定「自然保護のいっそうの改善と天然資源の合理的利用について」
1972.12	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「自然保護の強化と天然資源利用の改善について」
1975. 7	ソ連・連邦共和国の地下資源基本法（ソ連最高ソビエトで採択）
1977. 6	ソ連・連邦共和国の森林基本法（　〃　）
1977.10	ソ連憲法（　〃　）
1978.12	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「自然保護の強化と天然資源利用の改善に関する追加的措置について」
1980. 6	ソ連・連邦共和国の大気保護法（ソ連最高ソビエトで採択） ソ連・連邦共和国の動物保護・利用法（　〃　）
1981. 6	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「原料資源、燃料・エネルギー資源、その他の物的資源の節約と合理的利用のための活動の強化について」
1985. 7	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」
1987. 6	ソ連邦法律「国有企業（合同）について」（ソ連最高ソビエトで採択）
1988. 1	ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「わが国における自然保護事業の根本的なペレストロイカについて」
1991.12	ロシア連邦法律「自然環境の保護について」

出所：[12] その他。

ト国家による環境保護の「解決は当局と住民の間にいかなる紛争も生み出さない」（コルバソフ［5］p. 63）のならば、社会の特殊意思を一般意思に編み上げていく技術あるいは運動としての政治は死滅し、「社会全体の利益」にそった資源配分の組織化としての行政のみが残存するからである。

第3に、このような条件下での環境保護は、国家課題を遂行するための義務の体系として現れる。ロシア自然保護法（1960）前文はこれを「自然保護は最重要の国家的課題であり、全人民の事業である」と宣言し、第22回党大会（1961）で自然保護が共産主義建設の構成部分として初めて党の綱領に明記された。その後1972年9月のソ連最高ソビエト決定（表1参照）は、党と国家が自然保護へ「たゆまず配慮を示している」こと、また関連法令の遵守を「最重要の国家的課題とみなす」ことを確認し、そして77年憲法では、環境保護が国家と市民の「相互義務」（ツイグラー［23］p. 95）の体系として明文化されるに至った（第18条、第67条）(2)。

われわれは、かかる原則的特徴を有するソ連の環境保護を考察する枠組として、以下では行政環境主義という概念を用いることにする。これは環境保護の類型を、国家が集権的・権威主義的統制を行う行政的環境主義、環境主義者・資本・労働の競合する諸要求が国家によって調整されるボランタリー組織的環境主義、分権的・平等主義的社会の下で、広範な市民が環境保護の意思決定に参加する市民的環境主義という3類型に区分した、C. ハムフェリーとF. バトルの整理（ハムフェリー他［27］pp. 330-338）に従ったものであるが、上記のソ連の環境保護のあり方は、まさにこの行政的環境主義の1つの典型をなすものと思われる。そこで次節では、その具体的な制度的内容を概観することにしたい。

II　70年代の環境保護制度

ソ連の環境保護制度は、かなりの歴史的変遷を経てきている。表1はこれを法令・規範文書の展開から概観したものである。この表に明らかなように、ソ連の環境保護法体系は、憲法、天然資源法、共和国自然保護法、ソ連共産党中央委員会・ソ連閣僚会議その他の諸決定、および5ヵ年計画を含む多様な法コンプレクスから成り立っている。このうち、ソ連において環境保護が法体系・管理制度・計画制度の各々に連邦レベルで組み込まれ、制度として一応の確立をみたのは70年代中頃であった。それゆえ本節では、70年代の環境保護制度の概要を中心に述べていくことにする。その際に基本文書となるのは、1972年12月29日付ソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「自然保護の強化と天然資源利用の改善について」（以下1972年12月決定と略）であり、これは環境保護の具体的な総合連邦プログラムを定め、各省庁や機関に詳細な指示を与えたものである。以下ではこの1972年12月決定を中心にまず国家管理・統制機関について概観し、次に違反に対する責任について触れることにする。

1　国家管理・統制機関

自然利用者の環境保護活動を管理・統制する権限は、1972年12月決定でかなり整理・明確化され、また専門的な部門間機関が定められた。表2はその概略を示したものである。

表 2　環境保護の管理・統制機関

	省　　庁	所属	下　位　機　関	管理対象・任務
総合機関	ソ連ゴスプラン	UR	自然保護部	環境保護計画
	ソ連科学・技術国家委員会	AU	自然利用・環境保護部	科学研究
	ソ連ゴスストロイ	UR		都市・建設計画
	ソ連国家規格委員会	AU		国定規格の作成
	ソ連科学アカデミー	UR		科学研究
土地	ソ連農業省	UR	自然保護・保護区・狩猟経営総管理局	自然保護区他
			土地利用・土地開発総管理局	侵食・再生耕作
			鉱物肥料・農薬官庁間委員会	化学肥料・農薬
水	ソ連土地改良・水利省	UR	水利用規制・保護流域（地域）管理局	全般的な統制
	ソ連エネルギー・電化省	UR		水力発電所
	ソ連保健省	UR	衛生・防疫総管理局	飲料水
	水文気象業務総管理局	AU		モニタリング
大気	ソ連保健省	UR	衛生・防疫総管理局	工業排出
	化学・石油機械製造省	AU	ガス浄化・集塵設備作動統制国家監督局	浄化装置の運転
	水文気象業務総管理局	AU		モニタリング
	ソ連内務省	UR	国家自動車監督局	自動車の排ガス
その他	工業安全監督・鉱山監督国家委員会(ゴスゴルテフナドゾール)	AU	地下資源保護監督管理局	地下資源
	ソ連林業国家委員会	UR	森林保護総局	森林資源
	ソ連漁業省	UR	魚類資源保護・再生産・漁業規制総局	魚類資源
	ソ連地質省	UR		地下水

出所：1972 年 12 月決定、ペトロフ編［11］、ジャンカー［18］その他。
注：UR は連邦＝共和国機関、AU は全連邦機関。

表に示されているように、この環境保護管理システムは連邦レベルだけで 16 の省庁を含み、うち 6 省（農業省、土地改良・水利省、漁業省、エネルギー・電化省、地質省、化学・石油機械製造省）が経済省である。

ここでは、土地・水・大気の主要な天然資源について簡単に説明を加えておく。①土地保護の特別国家統制機関はソ連農業省土地開発業務局であり、同局は企業・機関・組織、また公務員・市民の土地の正しい利用と保護に対して、その所轄官庁に関りなく国家的統制を行う。同局の国家監督官は、土地利用者に対する必要な資料・文書の提出要求、土地保護上有害な作業の中止に関する提案のしかるべき機関への提出、および省庁や企業長その他に対する、土地立法違反の有責者の責任追及についての問題提起などの権限を有する。②水保護では、流域原則により組織されるソ連土地改良・水利省水利用規制・保護流域（地

域）管理局が専門的な部門間統制を行う。同局は水利施設の点検、法侵害の除去の要求、水立法の違反者に対する行政罰の賦課、排水浄化措置をとっていない企業その他の活動中止などの権限を有する。③大気保護の管理を行う4省庁では、ソ連保健省衛生・防疫総管理局とソ連化学・石油機械製造省ガス浄化・集塵作動国家統制監督局が重要である。前者には、大気汚染の有責者の行政責任の追及、工業企業施設その他の設計・建設プロジェクトへの認証の付与、既存の生産設備の不満足な衛生状態や規則違反の場合の操業停止、省庁、企業・機関・組織の長、市民に対する、衛生措置実施の義務的指令の下達、人体に有害な化学物質・薬品の使用禁止などの権限が与えられている。後者は、企業その他のガス浄化・集塵設備の運転規則の遵守の点検、違反者の解任やプラントの活動禁止などの権限をその管轄に関りなく有する（ペトロフ編［11］も参照）。

ソ連における管理の一般的な原則は官庁＝部門別原則であり、中央レベルの管理組織は、ソ連最高ソビエト・ソ連閣僚会議を頂点とする機能別省庁と産業部門別省庁からなっている。一方、環境保護は総合的な性格を有しているので、その解決には地域原則や資源別原則といった一連の原則が考慮されなければならない。かかる観点から上記の管理・統制機関を見ると、既存の省庁に各天然資源ごとの管理・統制機能を割り振った形になっており、管理主体の面から言えば官庁＝部門別原則に基づいた管理組織構造を有しているといえよう。これが後に見るように、ソ連国内で多くの批判を浴びた「官庁＝部門別システム」と呼ばれる環境管理制度の基本構造である。

2　違反に対する責任

一般にソ連では、行政的責任・刑事的責任・物質的責任という3つの責任形態を区別するが、表3は、汚染に対する各責任の規定を整理したものである。以下、ソ連の環境汚染に関する責任の体系について若干の特徴を指摘する。

第1に、3つの責任形態のうち、環境保護の分野において最も広範に適用されたのは行政的責任であり、ソ連の環境保護の責任体系は事実上行政処分中心の体系であるということができる。第2に、行政処分のうち、環境保護の分野において最も普及している制裁は罰金であるが、これは自然人だけに課される。以前は自然保護規則の違反に対する罰金は法人にも課されていたが、事実上国家資金を「あるポケットから別のポケットに移しかえる」にすぎないことから、法人への行政手続きによる罰金賦課は1961年以来禁止された。ここには国営企業に物質的責任を課することの困難が表れている。第3に、70年代前半、責任規定は幾つかの点で強化された。水浄化設備を持たない企業や公共施設の操業開始の禁止、大気汚染に対する行政責任の法的規制の改善、海洋汚染に対する刑事的責任の規定などである。特に海洋汚染に対しては2年以下の自由剝奪もしくは矯正労働、もしくは1万ルーブル以下の罰金、被害が大きい場合は5年以下の自由剝奪もしくは矯正労働、もしくは2万ルーブル以下の罰金と、かなり厳しい内容になっている。しかしその他は汚染に対する罰金は表3にあるように最高でも100ルーブルと低額であり(3)、計画達成のボーナスに比べて十分に機能していないことが多くの論者によって指摘されてきた。第4に、責任体系全般を通じて根強く存在するのは、環境汚染を天然資源の国家的所有に対する侵害ととらえる考え方である。つまり刑法では汚染は経済犯罪として処理される場合が多く、

表3　汚染に対する責任

	土　　地	水	大　　気
行政的責任[1]	公務員に100ルーブル以下の罰金	公務員に50ルーブル以下、市民に10ルーブル以下の罰金	公務員に50ルーブル以下もしくは30ルーブル以下の罰金
刑事的責任[2]	規定なし[3]	1年以下の矯正労働もしくは300ルーブル以下の罰金 被害が大きい場合は5年以下の自由剥奪[4]	水資源と同じ[5]
物質的責任[6]	魚　類　資　源		森　林　資　源
	漁業水域への排水（農薬を含む）による魚類・水生生物の大量死に対して、1967年8月16日付および1974年7月12日付でソ連漁業省により承認された計算方法で課される。		工業廃棄物・化学物質・排水による森林の損傷に対して、1967年6月6日付および1968年12月4日付ロシア閣僚会議決定により承認された公定価格を通じて課される。例えば5年以上経過した工芸用種の苗木の損傷は1本あたり6ルーブル。

出所：
行政的責任―1974年4月14日付ソ連最高ソビエト幹部会令「土地法の違反に対する行政責任について」、1963年2月18日付ロシア閣僚会議決定「水資源の保護・利用規則の違反に対する罰金の設定について」、1974年2月7日付ソ連閣僚会議決定による承認「ガス浄化・集塵装置の作動に対する国家的監督についての規程」
刑事的責任―ロシア刑法典第223条およびネキペロフ［8］を参照。
物質的責任―1977年6月3日付ソ連最高裁判所総会決定「裁判所による自然保護立法の適用の実践について」およびヴォロンツォフ／ハリトノヴァ［2］p. 156を参照。
注：
1　その他、1973年5月31日にソ連閣僚会議決定により承認された「ソ連国家衛生監督規程」においても、衛生防疫規則の違反に対する罰金が定められている。それによれば、ソ連国家衛生主任医師とその代理によって公務員50ルーブル・市民10ルーブルまでの罰金が課される。
2　汚染に対する刑事責任は各共和国の刑法典に規定されており、その内容は共和国によって若干の違いがある。ここではロシア刑法典の規定をあげた。
3　工業生産もしくは「科学実験」の廃棄物による土壌汚染に対する責任を規定しているのは、カザフとアルメニアの刑法典だけである。
4　水資源の汚染責任の規定は全共和国の刑法典に含まれているが、ウズベク・グルジア・キルギス・アゼルバイジャン・エストニアの刑法典では水の保護は魚類資源の保全のみに関連している。
5　大気汚染に対する責任が定められているのは、カザフ・アルメニア・ロシア・ベラルーシ・モルダヴィア・ラトヴィア・タジク・トルクメンの8つの連邦共和国の刑法典である。
6　その他の場合の損害補償の手順は、ソ連・連邦共和国市民法第88条の一般規程により定められる。

民事法では国家がしばしば被害者として現れ、行政システムの内部では、汚染をめぐる関係は管理機関と被管理機関の垂直的な関係として表現される（ブシュエヴァ他［1］、クラフチェンコ［6］、シェムシュチェンコ［15］）。

なお責任体系に関連して、合法性の保証を専門に行う諸機関の活動状況について簡単に

触れておきたい。ソ連ではかかる機関として、ソ連検察庁、ソ連最高裁判所、ソ連人民統制委員会、ソ連内務省、ソ連閣僚会議付属国家仲裁委員会などがあるが、これらの機関のうち重要なのは、検察庁と国家仲裁委員会である。

一般にソ連では、「合法性の最高の監督機関」と呼ばれているのは最高裁ではなく検察機関であり、非社会主義国に典型的な刑事訴追のみを行う検察局とは異なり、検事監督の作用範囲は民事を含む全ての法的関係に及ぼされる。検事総長以下の検察官は、全ての省、国家委員会、企業、公務員、市民などによる「法律の正確で一律な執行に対する最高の監督」を任務としており（憲法第164条）、これが「一般監督」と呼ばれているものである。一般監督では、検察官は法違反を探知した場合（市民の訴願も受け付ける）、調査、警告、異議申立、提議、訴追などを行う権限を有する。一般に最も多く行使されるのは異議申立と提議であるが、環境保護においてはよくて警告に留まる場合が多く、また個々の職員が法遵守の点検を組織化する方法に暗く、時々「自己の活動をその他の統制組織の機能で代替する」ことがあったという。一方、国家仲裁委員会は、国家機関の間の経済紛争を解決する国家行政機関であり、裁判所外で民事事件を処理する特殊機関として、国家機関に対して環境汚染の物質的責任を追及する上で重要な機関である。しかし環境汚染と天然資源の非合理的利用によって生ずる損害は毎年数十億ルーブルに達するが、このうち仲裁機関によって処理されるのは5－10％を越えないといわれている（ペトロフ［10］pp. 9-11）。このように、全般的にこれらの機関による権限行使は実効性が弱く、また発動される機会も少なかったようである。

以上が管理・統制機関と違反に対する責任から見た70年代の環境保護制度の概略であるが、総じて言えることは、環境保護における「立法」の「指令」化と「司法」の「統制」化という事態である。すなわちまず法体系では、ソ連の法律概念の不明確性を反映して、法律・決定・計画など一連の「指令」群が上から直接下達され、その中で一般的・抽象的規範たる法律はむしろガイドライン化し、環境保護措置の具体的・個別的命令である決定や計画が重視される。それに対応して、市場経済の下で当事者の権利主張の自由競争のうちに合法性を実現しようとする司法よりも、計画経済の下で「社会主義的合法性」を組織的・計画的に実現しようとする統制が重視される。

一般に、法の支配の確立を前提とする近代国家においては、法を定立し、執行し、保証する機能へと、つまり立法・行政・司法へと国家機能が分割される。しかし、合法性よりも合目的性を優位に置く社会主義国家においては、近代国家の三権分立は「指令・実行・統制」の分業へと転化する(4)。そして、ソ連の環境保護制度もまた、かかるソ連の国家機能システムを反映したものなのである。ソ連の法学者O. コルバソフは、ソ連では「良好な環境に対する市民の権利の直接的な行政的保護が支配的である」が、それは問題の機動的解決、情報収集の点で「裁判の手続に対して、一連の具体的優位性を有している」、そしてまた裁判は「原則として問題の根本的な解決を遅らせる」と述べ、環境保護は「社会主義国家の系統的・徹底的な組織活動によって初めて達成されうる」と述べている(5)が、それは上記の点を背景にしているのである。

III　問題点とその克服の方向

以上述べてきた70年代の環境保護の基本方向は、行政命令なども含めた法的規範の整備と強化に努め、同時に国家管理・統制機関の権限を明確化することであった。これは、行政システムを合理的な官僚制度として組織し機能させるための不可欠の要件である。特に、法の要求の遂行を保証する上での統制の役割は大きい。しかしこの「官庁＝部門別システム」は一連の欠陥を有しており、それゆえ有効に機能しないものであった。いまそれをソ連国内で当時行われた批判に則して指摘すれば、それは次の3点に整理できる。

第1に、当該地域の自然を統一的に管理するための総合性の欠如である。自然においては全てのプロセスが相互に連関しており、そのある要素を物質循環全体における位置の考慮なしに管理することはできない。しかし、16省庁に管理責任が分散され、断片的性格を有する既存の部門別管理構造は、かかる管理対象を総体として把握することができないばかりか、部門間の調整の欠如、機能重複、責任の不明確性といった組織上の非効率性を生み出し、その結果管理システムは無責任の体系へと転化する。

第2に、当該経済部門の指導を主要な課題とする省庁が自然の管理と保護にも携わっているという、自然の保護と利用の機能分化の不徹底性である。1960年代の共和国自然保護法体系下での環境保護の場合、自然を利用する企業の上級省庁に統制権限が付与されていた。しかしこの方式では省庁は自分自身の活動を統制することになり、これらの省庁の経済上の機能遂行が天然資源の利用の上に成立している以上、計画課題の優先や環境保護に対する残余原則が蔓延する。環境保護の分野においては、1つの機関が生産的＝経済的機能と管理＝統制機能を合わせ持つことは適切ではないのである。70年代の環境管理・統制システムにおいても、この原則は徹底されていない。土地改良・水利省、農業省、漁業省などがその例であり、特に前2者はそれぞれソ連の水・土地フォンドの主要な利用者である。

第3に、汚染企業を統制する上級性の欠如である。例えば土壌保護の専門的部門間機関であるソ連農業省土地開発業務局は、その「所轄官庁にかかわりなく」企業・機関・組織を統制する権限を付与されているが、農業省は他の省庁と同じ法的地位を有する国家機関であるため、現実には上級性を保証できないのである。このことは、土地改良・水利省流域管理局や、保健省衛生・防疫管理総局など、その他の全ての統制機関に多かれ少なかれ当てはまる。さらに機能分離性との関連でいえば、土地開発業務局や流域管理局は自己の上級機関を統制するという奇妙な立場におかれることになる。

従って、環境保護の管理・統制機関には、総合性・機能分離性・上級性という3つの組織的要件が必要である。既存の部門別機関に統制権限を割り振るという「部門内統制」方式では、これら全てを満たすことはできない。そのためには、各部門別省庁の管理下にある環境保護部局を分離し結集して、ソ連閣僚会議の構成内に、環境保護の専門機関（連邦自然保護国家委員会）を創設する必要がある（コルバソフ[5]、チュチェーキン[13]、シェムシュチェンコ［15]）。

以上が官庁＝部門別システムに対する当時の批判の要点であるが、これはソビエト国家

の環境保護能力にとってより原理的な問題、すなわち「国家機関が国家の名をもって自分自身を統制する」(大江 [25] p. 45) ことの具体的可能性を問うているといえよう。ソ連の行政環境主義は、法的規範の保証を行政システムの内部において、国家管理機関の相互統制システムを通じて行おうとしているのであるが、それがうまく機能しないのである。連邦自然保護国家委員会構想は、機能分離→統合というプロセスを通じて国民経済管理機構の外部にそれから完全に独立した機関を構成し、この独立性によって統制の上級性＝法的規範の保証の問題を処理しようとする試みであったといえる。

ソ連でこの構想が初めて現れたのは、1950 年代半ばという比較的早い時期であった。以来委員会の位置づけや観点の相違はあれ、設立の必要性そのものには広範な同意が得られていた。しかし実際には、連邦自然保護委員会の実現は困難を極めたのである。その過程を検討するのが次節の課題である。

Ⅳ　官庁＝部門別システム克服の試み

環境保護行政システムの改善は、主として 70－80 年代に何度か試みられた。その際、前述の総合性・機能分離性・上級性という組織原則が一種の指標あるいは合言葉として用いられたのであるが、それらを念頭におきつつ、ここでは、環境保護権限の連邦－共和国間配分、および環境保護機能の組織内配分に関して、集権－分権、統合－分散という 2 つの区分を設定したい。すなわち、70 年代初頭の組織再編は、環境保護を地方的課題から全連邦的課題に引き上げたという意味で集権化されたが、同時に環境保護機能が様々な省庁に割り振られ、ばらばらに機能しているという意味で分散化したものであった。このいわば集権・分散型システムを改革する方向として 2 つのシステムが考えられる。それは分権・統合型システムと集権・統合型システムである。

まず分権・統合型システム追求の重要な試みとしてあげられるのが、共和国自然保護国家委員会の創設である。この委員会は、1957 年のリトアニアを初めとして、ベラルーシ、ウクライナ、アゼルバイジャン、そして 1968 年のモルダヴィアに至る 5 つの連邦共和国に設置された（のち 1975 年にグルジアが加わる)。これらの委員会は全て機能分離性の原則を満たしているが、管理対象・構成・権限などの範囲にはかなり差がある。そのうち、最も総合的な自然管理を行っていたのは 1967 年 3 月に創設されたウクライナ自然保護国家委員会である。同委員会は土壌、水資源、森林その他の植物相、地下資源・大気、狩猟・漁業に関する 5 つの監督局と、浄化設備プロジェクト、自然保護区、大衆・出版活動に関する 3 つの部局から構成されている。その活動は土地フォンドのデータ収集・分析、土地法の履行点検、工業企業の浄化設備の点検、大気浄化基本計画の作成、自然保護区事業の検討、建設・経済プロジェクトに対するエコロジー監査、各種会議の組織化など広範囲にわたっており、同委員会の活動は、地域の環境保護に目的意識性と組織性を与えたとして高く評価された（ルィセンコ他 [7]、シェムシュチェンコ [15])。

しかしウクライナ自然保護国家委員会は、連邦に対してのみ責任を負う連邦省企業に影響を与えられないという致命的欠陥を有していた。しかも同委員会は同様の統制機能を有する共和国農業省、土地改良・水利省、林業省、保健省などと同じ仕事を平行して行う立

場にあり、官庁監督局の自然保護活動を調整しようとする試みはしばしば様々の縄張主義に直面し、またこれらの監督局は行政手続による罰金の賦課や企業活動の停止など委員会より大きな権限を有していたから、その結果共和国の自然保護は「従来通り分散されたまま」であったという。連邦レベルでの集権的経済管理制度の下で、名目上の主権共和国が単なる地方行政機関と化している現実にあっては、環境保護の分野における部分的分権化は不可能だったのである。

こののち、ペレストロイカ期に入って共和国自然保護システムの再構成が試みられたことがある。それは1986年7月のソ連共産党中央委員会・最高ソビエト幹部会・閣僚会議決定によって指示された、共和国環境保護・天然資源合理的利用規制委員会の創設である。これは連邦共和国の領域で活動している省庁の自然保護部局を単一の共和国委員会に移転するという、より徹底した分権化を目指したものであったが、それらの部局を管轄する各省庁の抵抗・拒否に会い、結局1つも作られずに終わった（ゴリチェンコフ [3] pp. 27-28）。

一方、集権・統合型システムの方向に関しては、70年代末－80年代初めに一連の動きがあった。まず1978年12月のソ連共産党中央委員会・閣僚会議決定「自然保護の強化と天然資源利用の改善に関する追加的措置について」で、水文気象業務総管理局がソ連水文気象・環境国家委員会（ゴスコムギドロメット）に格上げされ、自然環境状態の観測・統制国家システムの組織化と活動を委ねられると同時に、統制権限を有する大気保護の中心的機関として位置づけられた。当時はこの委員会を、主導的な環境保護機関に段階的に改編していくことが展望されていたようである。次に1981年7月、環境保護に関する「党・政府の決定の遂行過程に対する体系的な統制」を保証するために、ソ連閣僚会議付属環境保護・天然資源合理的利用委員会（以下KOCと略）が形成された。KOCは一連のソ連省・国家委員会、ソ連人民統制委員会、全ソ労働組合中央評議会、コムソモール中央委員会、ソ連科学アカデミーの長によって構成され、この分野における単一科学技術政策の実施の保証、地域生産コンプレクスの設計や水利システム・輸送その他の施設の建設・再建における、自然改造問題やエコロジー的要求遵守の検討、同分野における各機関の活動調整の強化などの任務が課せられている（ノヴィコフ [9] p. 32）。

周知のように、この時期はバム鉄道建設や河川転流計画などエコロジー問題が大きく注目された時期であり、その際にこれらの機関がどのように機能したかは検討に値する。ただ、ギドロメットはもともと計画作成に必要な地形・水文状況・気象データの収集・分析を主要な課題とする機関であって、環境保護のための組織構成・カードル・資金供給などの面で機能に限界があり、結局主導的な環境保護機関とはならなかった。またKOCは組織的には各省庁の上級機関であるが、地方に独自の機関網を持っていないので、自己の決定の実施能力には限界があったと思われる（ゴリチェンコフ [3] pp. 24-26）。

以上のような紆余曲折を経た後、環境保護の抜本的な改革を目指して公布されたのが、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」（以下1988年決定と略）である。この決定はペレストロイカ期の環境政策の方向を定めた基本文書であり、その基本方向は現在のロシアにも継承されている。この決定で法体系における連邦自然保護法の作成と環境権の承認、経済システムにおける天然資源使用料・環境汚染料の導入とともに、行政システムに関する中心

図1　自然管理機関の変遷

	A	B	C	D	E	F
	・1917	・1919				
1920	1918	・1921	・1921			
			・1923	・1923		
1930		・1931				
		↓		・1933		
		・1936			・1938	
1940						
					・1947	
1950						
	・1957					
1960	↓					
	↓					
	・1968	・1968	・1969			
1970		↓	↓			
		・1972	・1972		・1972	
			・1978			
1980					・1981	
	・1986					
	・1988	・1988			・1988	・1988
1990	↓	↓				↓
	・1991	・1991				・1991

A　地方ソビエトあるいは共和国中央機関のレベルへの分権化
1917・1918：布告「土地について」「土地の社会化について」「森林について」で地方ソビエトへ権限を付与。1957 → 1968：共和国自然保護国家委員会。1986：共和国環境保護・天然資源合理的利用規制国家委員会の試み。1988 → 1991：人民代表地方ソビエトに対する天然資源使用料・環境汚染料の納入。

B　経済人民委員部・部門別省庁における管理機関の設置
1919 → 1921：土地利用人民委員部、最高国民経済会議科学技術部・水保護中央委員会・鉱業総管理局。1931 → 1936：交通人民委員部、土地利用人民委員部、食料工業人民委員部。1968 → 1972：16 省庁による管理システムの成立、農業省など。1988 → 1991：森林国家委員会、漁業省など。

C　機能別人民委員部・省庁における管理機関の設置
1921：教育人民委員部自然保護部。1923：教育人民委員部自然保護委員会。1969 → 1972：保健省など。1978：ソ連水文気象・環境保護国家委員会。

D　最高国家権力機関（ソ連最高ソビエト）内の特別機関の設置
1923：ソ連全露中央執行委員会自然保護委員会の試み。1933：第 1 回全連邦自然保護大会における全連邦自然保護委員会の試み。

E　最高国家管理機関（ソ連閣僚会議）内の特別機関の設置
1938：ロシア人民委員会議自然保護区委員会。1947：ソ連閣僚会議付属鉱山監督総管理局。1972：ソ連閣僚会議付属工業安全監督・鉱山監督国家委員会、同付属水文気象業務総管理局。1981：ソ連閣僚会議幹部会環境保護・天然資源合理的利用委員会。1988：ソ連閣僚会議食糧調達国家委員会。

F　特別独立機関の設置
1988：ソ連自然保護国家委員会。1991：ロシア環境保護・天然資源省。

出所：ゴリチェンコフ［3］p. 32 に加筆訂正。

的な施策として打ち出されたのが、ソ連自然保護国家委員会（ゴスコムプリローダ）の創設である。1988年決定によれば、ゴスコムプリローダは、ソ連農工国家委員会、ソ連科学・技術国家委員会、ソ連林業国家委員会、ゴスコムギドロメット、ソ連土地改良・水利省、ソ連林業・セルロース製紙・木材加工省、ソ連漁業省、ソ連地質省の8つの省庁のしかるべき下位機関に基礎を置いて形成され、これらの省庁が有していた環境保護の統制に関する全権限が移される。この組織再編によって、これまで各省庁の間にばらばらに存在していた自然保護機関が単一のシステムに統合されることになった。同時に、全連邦的統制機関は5つに削減され（ゴスコムプリローダ、保健省、内務省、ゴスゴルテフナドゾール、ゴスアトムテフナドゾール）、自然を管理する連邦省庁の数は8になった（上記＋ゴスプラン、ゴスストロイ、ゴススタンダールト）（ゴリチェンコフ［3］p. 29も参照）。

かくして連邦委員会構想は30年以上の議論を経て実現したわけであるが、なおゴスコムプリローダの行政基盤の確立は困難を極めた。例えばソ連農工国家委員会、ソ連土地改良・水利省は自己の管轄下にある部局の移転を拒否し、それは両省の廃止後に初めて実現された。ソ連漁業省は漁業ストックの監督機関を管轄下に留め、ソ連林業国家委員会はソ連森林国家委員会に改組して森林の保護と利用に対する統制機能を保持した。ゴスコムプリローダに与えられたのは紙の上だけの権限であり、実際には「自然保護」省庁が権力を有するという「二重権力」状態が現出したのである（ペトロフ［10］pp. 6-7）。

以上がソ連崩壊直前までの状況である。図1は、ソ連時代の自然管理機関の変遷を図式化したものである。Bが官庁＝部門別原則に基づく組織構成であり、Aが分権・統合、C→Fが集権・統合の方向を示す。30年代前半、社会主義的工業化・農業集団化による集権制の確立、行政命令的管理システムへの移行とともに、様々な官庁への自然保護機能の分散が生じ、この集権・分散システムは70年代初めにピークを迎えた。それ以来様々な改革の試みはあったが、結局ソ連の環境保護制度は官庁＝部門別原則とその微調整にほぼ終始したといえよう。

V　結　語

最後に、以上を2点にわたり簡単に総括して、本稿の結語にかえたいと思う。

第1に、連邦自然保護国家委員会構想は、経済管理機構の外部に独立機関を作ることによって、自然の「利用」に対する「保護」の利害を十分に反映させ、同時に企業に対する実質的な統制権を確保しようとする試みであった。しかし、この構想にこれらの問題の抜本的解決を求めるのは明らかに過大な期待である。連邦自然保護国家委員会はソ連閣僚会議を構成する1閣僚にすぎず、かりにこの構想が早期に実現したとしても、それだけではおそらく大きな前進は得られなかったであろう。

環境保護をめぐるソ連の意思決定構造を日米と比較すると、環境保護勢力が中央政治に強い政治力を持たない点、それゆえ環境保護グループがアド・ホックで個別課題志向的な性格を有する点において、アメリカよりもむしろ日本のそれに類似している（ケリー他［19］pp. 186-189、同 pp. 290-291）。そして日本における公害対策の前進に、司法と住民運動が大きな役割を演じたことは周知のとおりである。しかしすでに指摘したように、司法が統制

に転化し、しかも事実上単なる上からの統制機能に矮小化されているソビエト国家では、司法による法的規範の保証は原理的になじみにくく、かつ裁判手続きを通じた市民の主体的な権利主張は、様々な統制機関による上からの監督に置き換えられている。また、かかる構造を支える制度上・イデオロギー上の装置として機能してきたのが、天然資源の国家的所有である。そしてJ.デバーデレベンが言うように、西側では環境保護はしばしば当該地域による統制への要求として政治化されるのに対して、ソ連では地域計画や管理機構の改善への提案としてそれが行政的に定義されざるを得ない（デバーデレベン［16］pp. 220-221）点に、ソ連の環境保護の致命的な欠陥があった。選択肢は限られていたのである。

そこで第2に行政システムのパフォーマンスが問題となるが、ここで従来から問題視されてきたのが官僚主義である。特にペレストロイカ期には、環境破壊の主要な原因としての官僚主義に批判が集中した。ソ連指導部がこの分野に関して「官僚主義的接近」の弊害を初めて公式に指摘したのは1983年のソ連共産党中央委員会12月総会であるが、この時アンドロポフが指示した「環境状態に対する管理・統制の全システムの決定的な改善」が省庁の抵抗に会い失敗に帰したことは第Ⅳ節で見たとおりである。

このような官僚主義批判がなされる場合、多かれ少なかれウェーバー的な合理的官僚制の理念が前提され、ソ連省庁の行動様式はそれから逸脱した非合理的なものとして把握される（例えばマッキンタイル他［20］pp. 191-192）。しかし、ツイグラーが指摘したように、ソ連の行政システムはまた経済システムでもあり、その中で企業・生産合同・省庁といった経済主体は、自らの「基本的価値」（＝計画達成）を最大化するがゆえに合理的に行動しているのである（ツイグラー［22］p. 138）。しかもそれらの経済主体はまた、ソ連型社会主義というシステムそのものが有する基本的価値にも忠実であったと私は考える。それは先進資本主義国へのキャッチ・アップ・モデルとしてのソ連型社会主義が有する価値であり、つまり行政環境主義とは、ソ連に則して見た場合、開発経済が環境保護においてとる機能様式の1つと見なすことができるのである。いずれにせよ、ソ連の現実を単に官僚主義というだけでは不十分であり、その解明は経済分析の課題として別稿に譲らざるを得ない。

― 注 ―

1 かかる主張の背景には、マルクス主義に特徴的な人間中心主義的自然観があり、それはソ連では「自然改造」という言葉に集約されてきた。エコロジズムの台頭を内に抱える西側の論者は、しばしばそれと同じ立場から人間中心主義をソ連の環境保護の理念的障害として指摘している（ジャンカー［18］pp. 49-50、ケリー他［19］pp. 22-25など）が、私はかかる批判は一面的であると考える。これについては稿を改めて論じたい。

2 R.ドウォーキンは、近代法の接近方法を権利論(right-based theories)、義務論(duty-based theories)、目的論(goal-based theories)の3つに区分した(ドウォーキン［17］p. 171)。ソ連の環境保護法体系は、この目的論に分類することができる。なお、憲法草案の全人民討議の過程で、良好な自然環境に対する市民の権利（いわゆる環境権）

を盛り込もうとする法学者の動きがあったが、これは実現しなかった（大江［24］を参照）。

3 例えば1975年の労働者・職員の月平均賃金は145.8ルーブルである（『ソ連国民経済統計集』1975年版、p. 546）。

4 森下［29］pp. 82-85を参照。本稿のソ連国家機能システムについての理解、特に司法の統制への転化については、森下のこの論文に負うところが大きい。

5 コルバソフ［5］pp. 85-86。なお同箇所で彼は、企業を相手に市民が起こした訴訟事件を紹介している。それによれば、ロストフ州ノヴォチェルカッスク市のある住民が、彼が所有している住宅とその付属菜園の浸水によって生じた損害の補償をニコリスキー記念ノヴォチェルカッスク機械製造工場に要求した。原告は、浸水の原因は被告が導管と自動車道路を作った際に水の暗渠を破壊したことによって地下水の水位が上ったためであると主張した。しかし、裁判の過程で原告は、被告の行為と浸水との間の因果関係を立証できず、そのために原告の要求は退けられたという。

参考文献

[1] Бушуева, Т. А., Дагель, П. С., “Объект уголовно-правовой охраны природы,” *Советское государство и право*, No. 8, 1977.

[2] Воронцов, А. И., Харитонова, Н. З., *Охрана природы*, М., 1977.

[3] Голиченков, А. К., *Экологический контроль: теория, практика правового регулирования*, М., 1992.

[4] *Гражданское право*, М., 1969.

[5] Колбасов, О. С., *Экология: политика-право*, М., 1976.

[6] Кравченко, С. Н., *Материальная ответственность в системе охраны природы*, Киев, 1971.

[7] Лысенко, В., Голоденко, А., “Требуется единое руководство охраной природы,” *Коммунист*, No. 2, 1969.

[8] Некипелов, П. Т., “Уголовно-правовая охрана природы,” *Советское государство и право*, No. 1, 1973.

[9] Новиков, И., “Окружающей среде — социалистическое отношение,” *Коммунист*, No. 14, 1982.

[10] Петров, В. В., “Экологитеское право и реальность,” *Вестн. Моск. ун-та. сер. 11, право*, 1990.

[11] Петров, В. В. (ред.), *Правовая охрана природы в СССР*, М., 1976.

[12] *Сборник нормативных актов по охране природы*, М., 1978.

[13] Тютекин, Ю. И., *Природа, общество, закон*, Кишинев, 1976.

[14] Федоров, Е., “Актуальные проблемы взаимодействия общества и природной среды,” *Коммунист*, No. 14, 1972.

[15] Шемшученко, Ю. С., *Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР*, Киев, 1976.

[16] DeBardeleben, J., *The environment and Marxism-Leninism*, Colorado, Westview Press, 1985.

[17] Dworkin, R., *Taking rights seriously*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977.

[18] Jancar, B., *Environmental management in the Soviet Union and Yugoslavia*, Duke University Press, 1987.

[19] Kelly, D. R., Stunkel, K. R., Wescott, R. R., *The economic superpowers and the environment*, San Francisco, W. H. Freeman and Company, 1976.

[20] McIntyre, R. J., Thornton, J. R., On the environmental efficiency of ecomonic systems, *Soviet Studies*, No. 2, April, 1978.

[21] Pryde, P. R., *Environmental management in the Soviet Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

[22] Ziegler, C. E., Soviet environmental policy and Soviet central planning: a reply to McIntyre and Thornton, *Soviet Studies*, No. 1, Jan., 1980.

[23] Ziegler, C. E., *Environmental policy in the USSR*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1987.

[24] 大江泰一郎「ソ連における環境保護の法的規制」静岡大学『法経研究』27-1、1978。

[25] 大江泰一郎「ソ連における環境保護法の展開」『社会主義法研究年報』No. 6、法律文化社、1981。

[26]『ソビエト国家と法』ナウカ。

[27] ハムフェリー，C. R.、バトル，F. H.『環境・エネルギー・社会』満田久義・寺田良一・三浦耕吉郎・足立清史訳、ミネルヴァ書房、1991。

[28] 藤田勇・畑中和夫・中山研一・直川誠蔵『ソビエト法概論』有斐閣、1983。

[29] 森下敏男「ソ連における「司法」の「統制」化」『社会主義法研究年報』No. 8、法律文化社、1987。

片山博文

Soviet Environmental Ideology and Administrative System

Hirofumi KATAYAMA

How did Soviet socialism, which was based on different principles from those of capitalism, organize its environmental protection? In this paper I analyzed this focusing on Soviet environmental ideology and administrative system.

Soviet environmental principles were formed according to its ideology. The first was that state ownership of natural resources was a precondition of Soviet environmentalism. The second was that administration plays a major role, for when state ownership is thought to be able to overcome conflicts of interest, politics would die out and only adiministration would remain. The third was that environmental protection is made as a system of obligation to complete state goals. In the Constitution this idea formulated as mutual obligations of the state and citizens. I call this type of environmentalism administrative environmentalism.

Soviet environmental management contained 16 ministries and state committees, and this system was based on the "departmental-branch principle." As for responsibilities, administrative responsibility was mainly applied. In the concrete structure of the environmental system, we can see the transformation of legislation to directive, and jurisdiction to control. In modern nations the state function is divided into the three powers of legislation, administration, and jurisdiction. But in the Soviet Union these functions are transformed into directive, execution, and control. The Soviet environmental system reflected this.

Soviet environmentalists had criticized the departmental-branch system. They said that this system didn't meet three requirements: comprehension, division of function, and superiority. In order to reform it, they suggested that a central agency for environmental protection be created. But it proved very difficult to realize this idea.

In the 70's and 80's, some measures to improve the system were carried out. For example, State Committees for Conservation were formed in 6 union republics. Of these committees the most comprehensive one was the Ukrainian State Committee, and it was highly evaluated for its activity. But these committees often found themselves at a disadvantage in dealing with polluting industries, many of which were under the all-union ministries. The powers of union republics were so constrained by the central economic planning, that even the partial decentralization in the environmental sphere was impossible. On the other hand, reforms at the union level, such as establishment of the State Committee for Hydrometeorology and the Environment (Gidromet, 1978) and of the USSR Council of Ministers' Presidium Commission for Environmental Protection and the Rational Use of Natural Resourses (1981), were not

able to show outstanding effects as well.

Finally, in 1988 a central agency for environmental protection was formed. This is the USSR State Committee for Conservation (Goskompriroda). This committee was composed of several offices which had been under various ministries. But it was very difficult to establish its administrative foundation, for it met with strong resistance from the ministries, and as a result a dual power situation appeared. The Soviet environmental administrative system couldn't improve its departmental-branch character.

When we compare Soviet policy making on environmental protection with the United States and Japan, we can find many common features between the Soviet Union and Japan. In Japan, jurisdiction and "jumin undo" played a great role in advancing anti-pollution measures. But in the Soviet Union, where jurisdiction changed into control, guarantee of legality by jurisdiction didn't match easily its state principle. And besides, in the West the issue often becomes politicized in demands for local control, but in the USSR it was defined administratively in a proposal for improved regional planning and administrative system.

Both in the USSR and in the West, ministries' behavior has been criticized as bureaucratism. But they behave rationally as economic subjects, in order to maximize their basic value (fulfillment of the plan), and I think they also followed the basic value of the system itself faithfully, which the Soviet socialism as a catch-up model had done. That is, administrative environmentalism is a model taken by developing countries for environmental protection. This is a problem of economic analysis.