中 東 欧 諸 国 の 政 策 規 定 要 因 分 析 試 論
—— チェコとポーランドの環境政策を題材として ——

仙 石 学
(西南学院大学)

**A Tentative Analysis of Factors Influencing Current Policy
Making in Central Eastern European Countries:
The Case of Environmental Policy in the Czech Republic and Poland**

SENGOKU, Manabu
Professor, Seinan Gakuin University

Abstract

The purpose of this paper is to analyse factors influencing the policy making in Central Eastern European countries and is to claim that the legacies of the socialist regime have been influencing the current policy of these countries by taking examples of the environmental policy of the Czech Republic and Poland. Main discussions can be summarized as follows:

1) There exists a difference between Polish environmental policy and Czech's environmental policy. While Poland has formulated systematic environmental protection system with advanced mechanisms since the socialist era, Czech's environmental policies, mainly relying on classical command and control tools, have been introduced after the collapse of the socialist regime.

2) This difference cannot be explained by focusing on the political institutions because there exists little difference in political institutions between the two countries. It also cannot be explained by focusing on the party system of these countries, as the environmental issue has not worked as a cleavage for party competition in these countries during the transition period.

3) The need to adapt the national law to the *acquis communautaire* (or the effect of what is called "Europeanization") has some influence on the environmental policy of the two countries. However, this does not mean that the environmental policies of these countries have "converged."

4) It is likely that the institutional and policy legacies of the socialist regimes have influenced the current environmental policies, as the difference of the two countries had already existed during the socialist period. However this point needs further theoretical refinement.

Keywords: Environmental policy, Transformation studies, Historical legacies of the socialist regime

は じ め に

本稿は中東欧諸国、その中でもチェコとポーランドの環境政策を題材として、新時代とされる現在の政策に影響を与えていると考えられる要因について比較検討し、そこから社会主義期の制度・政策遺産が転換期の政治過程や EU 加盟に伴う制度変革の必要性以上に影響を与えている可能性が高いことを示すを試みている⁽¹⁾。

ここで環境政策を事例とする理由であるが、中東欧諸国における環境政策は基本的には、体制転換以降の動向の中で整備が進められてきた新しい領域であり、新時代の政策分析として適当な対象となる可能性が高いにもかかわらず、これまで中東欧諸国の環境政策が政治学の視点から取り上げられることはほとんどなかったということがある。環境に関わる問題がこれまで十分に議論されてこなかった理由としては、環境問題は社会主義体制の問題と連関していて、民主化と市場化により旧体制の問題が除去されれば問題は解決すると考えられたことや (cf. Herrschel & Forsyth 2001: 574-6)、各国において経済再建が優先されたために環境という 이슈が政府および社会の双方において優先的に対処すべき重要な問題として認識されず、そのために環境に関する利益の表出、およびそれに対応する政党政治の出現や政策の形成といった環境をめぐる政治が必ずしも十分に展開されてこなかったこと (cf. Jehlicka and Tickle 2005: 78-83) などの要因が影響していることが、これまでの研究では指摘されている。

ようやく最近になって、主として中東欧諸国の EU 加盟に伴う制度改革との関連という視点から、中東欧諸国における環境政策にかかわる政治学的な分析が徐々に現れはじめている。そのような研究の例としては、EU の東方拡大と中東欧諸国の環境政策の連関について検討を行い、中東欧諸国の政策形成に対する EU の影響力を認めつつも各国ごとの相違や社会側の役割についても重視すべきことを整理した Carmin and VanDeveer (eds.) (2005) の各論文や⁽²⁾、中東欧諸国の環境政策を過去の制度的遺産、現在の政治過程、および EU 加盟との関連で比較分析を行い、そこからポスト社会主義国における環境政策の多様性を提示した Auer (ed.) (2004) の各論文、あるいは EU 加盟に伴う EU の環境規制への中東欧諸国の適合に関して、適合の程度は国および産業領域ごとに相違があることを体系的に整理した Andonova (2004) の分析などをあげることができよう。そしてこれらの研究を通して、近年整備されつつある中東欧諸国における環境政策は必ずしも画一的なものではなく、国および事例により問題に対処するための政策や、政策を形成するプロセスにおいて相違が存在することが指摘されるようになってきた。だがこれまでの研究はその大半が個別の国・事例に関する研究の集積であるために、事例ごとの相違については指摘していても、その相違が生じた背景については必ずしも体系的には検討していないという問題がある⁽³⁾。そこから本稿では、今後中東欧諸国の環境政策の体系的な比較研究を進めるための準備作業として、ひとまず（以下に整理するように）環境政策にお

⁽¹⁾ 本稿の元になる学会報告（「ポスト社会主義の社会政策：中東欧諸国における社会・環境政策の変容の比較分析」〈ロシア・東欧学会第 33 回大会第 1 共通論題「新時代のロシア・東欧」、北海道大学、2004 年 10 月 9 日〉）においては、環境政策と社会政策の両者を題材としてより概括的な、問題提起を目的とした議論を提示したが、本稿では紙幅および論述の都合もあり、ひとまず事例を環境関連の枠組みに限定している。この点で本稿は、当日の報告とは内容を一部変更している。

⁽²⁾ 本書は雑誌『Environmental Politics』の特集号（vol. 13, no. 1, 2004）を単行本化したものである。

⁽³⁾ この中でも Andonova は例外的に、環境政策と EU 加盟、および各国の政治過程の連関に関する体

いてある程度の相違のみられるチェコとポーランドを題材として、その相違をもたらしたと考えられる要因をいくつか取り上げて、それぞれの要因の説明能力について検討していくことを試みる。

以下の議論では、最初にポーランドとチェコの環境政策の概略を整理し、同じポスト社会主義国である両国の間には環境政策の導入の時期、およびその基本的な枠組みには相違があることを提示する。その上で政策形成に影響を与えたと考えられる要因として国内の政治・制度的要因、EU加盟に伴う制度改革の必要性、および社会主義期からの政策および制度遺産という3つの要因を取り上げ、先に国内の政治要因やEU加盟という要因では両国に相違が生じた理由を十分には説明できないことを示した上で、社会主義期の政策・制度が現在の環境政策の展開にも影響を与えている可能性が高いことを整理していく。

1 ポーランドとチェコの環境政策の概観

ポーランドとチェコの環境政策を比較すると、ポーランドでは社会主義期、特に1970年代以降環境保護に関する基本的な制度の整備が進められ、かつ早い時期から経済的手法をも含めた多用な政策手段が導入されてきたのに対して、チェコで環境保護に関する基本的な制度が整備されたのは体制転換直後から連邦解体までのチェコスロヴァキアの時期で、しかも伝統的な規制的手法が政策手段の中心となっているという対比が見られる。以下では後の議論のために、この両国の政策の相違を簡単に整理しておく。

(1) ポーランドの事例⁽⁴⁾

ポーランドの環境政策に関しては、一般的には「ポーランドは1989年以後に東欧において新たな環境政策を発展させた最初の国である」(European Commission 1997: 90)といった記述がなされることが多い。だがポーランドにおいては、社会主義期の1970年代から80年代に、現在の制度の原型に相当する枠組みがすでに導入されていた。まず1974年には「水資源法(Dz. U. 1974 nr. 38, poz. 320)」が制定され、湖や河川の水、および地下水に関する保護規定、あるいは水の汚染などに対する罰金制度など水資源保護のための基礎的な制度が制定された。その後1980年には、環境政策の基本的な枠組みとなる「自然保護・利用法(Dz. U. 1980 nr. 3 poz. 6)」が制定された。この法律により、汚染防止や資源管理が国家の役割であることが規定されるとともに、汚染者負担の原則、排出物に関する規制、環境アセスメント、環境保護のための基金、あるいは環境に関する市民参加・市民訴訟の制度といった、当時としては先端的な

系的な比較の枠組みを提示した点で、今後参照すべき文献になると考えられる。Andonovaの議論によれば、EU市場への輸出指向の強い化学産業は基本的にどの国でもEU規制に適合する動きが見られるのに対して、国内市場指向の電力産業では国内の政治関係とEU加盟の可能性の相違がEU規制への適合の程度の違いを導いていること——具体的には、EU加盟可能性が高く、かつEUへの電力輸出可能性の高さから電力産業が規制に抵抗しなかったチェコではEU規制への適合度が高いのに対して、両方の弱いブルガリアでは規制への適合度が低く、EU加盟可能性は高いものの、電力産業が規制強化に抵抗しているポーランドはその中間となること——を整理している。

⁽⁴⁾ ポーランドの制度の変遷については、主としてBrown et al. (2000), MEP (2000), Podolak (2004), Sommer (2004)の整理、およびポーランド環境省のホームページ(<http://www.mos.gov.pl/>)の情報に依拠している。なお以下本稿で参照したホームページはすべて、2005年5月末の時点における接続を確認している。

環境保護のための包括的な制度が導入された。さらに 1986 年に制定された「大気法 (Dz. U. 1986 nr. 12 poz. 70)」においては、排出課徴金制度や不法排出に対する罰金制度など、経済的手法による環境コントロールの仕組みが本格的に導入された。

実際にはこれらの制度は、社会主義期の経済優先の方針、および具体的な規定の曖昧さや強制力のある実施機関の欠如などの理由のために、必ずしも有効に機能していたわけではなかったとされる (cf. Auer 2004: 11–12; Pavlinek & Pickles 2005: 241–43)。だが国際的に見ても高い水準の制度的な枠組みがすでに導入されていたことから、体制転換直後の 1991 年に環境保護・天然資源・森林省 (現在の環境省) により公表された『ポーランドの環境政策』(MEP 1991) においても、ポーランドでは基本的に既存の法制度の段階的修正と実効性の強化を通して「持続可能な発展」を追求していくというアプローチがとられることとされた (cf. Brown et al. 2000: 33–9)。そしてこの路線に基づく形で、従来の制度の実効性を高めるために手数料・罰金引き上げや各種のライセンス付与の手続きの法制化・透明化、地方政府 (県・市町村) への政策実施・強制権限の付与、さらなる市場型手法の利用、あるいは環境情報へのアクセスやオゾン層保護といった新しい領域への対応などが進められていく。

また 90 年代後半には、地方制度改革および EU 加盟に伴う制度改編も進められた。前者に関しては、1999 年から新しい三層制の地方制度が導入されたことに伴い、従来は県レベルにおかれていた環境関連の調査・認可に関する権限が新たに設置された中間団体の郡レベルに移され、また国家による環境監督のための機関として従来県ごとにおかれていた地域環境監察官が、地方区分とは別に 33 の地域におかれるように再編された⁽⁵⁾。後者の EU 加盟に関する改編については、基本的には EU 指令を国内法に取り込むための法律の制定並びに修正が中心であるが、ポーランドの場合これには 1) 既存の法律の部分的修正、2) 既存の法律の全面改定、および 3) 新しい法律の制定の 3 つのパターンが存在したとされる (Sommer 2004: 36–8)。

(2) チェコの事例⁽⁶⁾

社会主義期からの経緯のあるポーランドとは対照的に、チェコにおいて環境政策が最初に体系的に整備されたのは、チェコスロヴァキアにおける社会主義体制の崩壊から連邦そのものの解体にいたるまでの約 2 年の間のことである。もちろんこのことは社会主義期のチェコスロヴァキアにおいて環境政策が存在しなかったことを意味するものではなく、水資源や廃棄物の管理、あるいは空気や水の汚染対策など、個別の領域に関してはある程度の施策は実施されていた。ただポーランドとは異なりチェコスロヴァキアでは、個別領域での対策を超えて環境政策の原則を定めた基本法的な法律の制定が社会主義期には行われておらず、その点でポーランドに比べた場合チェコでは環境政策の整備が遅れていたと見ることができる。

加えてチェコの場合、これもある程度段階的に環境政策の整備を続けたポーランドと異なり、体制転換後の環境保護制度の整備においても時期ごとの「波」が存在していたことが指摘されている (Horak 2001: 323–4; Fagin 2001: 594–6; Kruzikowa 2005: 100–3)。最初に環境政策の基盤が導入されたのはチェコスロヴァキア末期の 1991 年から 92 年にかけての時期で、この時

⁽⁵⁾ 1999 年のポーランドの地方制度改革について、概略は仙石 (1999) を参照のこと。

⁽⁶⁾ チェコの制度の変遷に関する概略は、主として Fagin (2001), MECR (2001), Andonova (2005) および Kruzikowa (2005) の整理、並びにチェコ環境省のホームページ (<http://www.env.cz/env.nsf/homeie?OpenFrameSet>) の情報に依拠している。

期に環境保護の基本的な枠組みとなる環境法 (Zakon c. 17/1992 Sb.) と環境基金法 (Zakon c. 388/1991 Sb.), および環境評価法, 清浄大気法, 廃棄物法, 景観保護法, 土壤保護法などの個別法が制定された。この時期に導入された制度については, 体制転換直後の政権 (議会・内閣・官僚) に社会主義体制下での環境改善運動を主導した多くの環境派が含まれていたこと (cf. Fagan 2004: ch. 4) や, 当時特に強い関心をもたれていた環境問題は大気汚染や土壌汚染でその解決には強制的な手段が必要とされたこと, およびそのための枠組みとして, ドイツ環境法の枠組みが適切なものと考えられたこと (cf. Andonova 2005: 148) もあり, 経済的手法よりも厳格な排出物基準と技術面での要求を含む包括的な汚染規制, および国家機関による大気汚染に関する強制措置の実施といった強力な規制的手法が主体となっていた⁽⁷⁾。

だがこのような環境政策は体制転換後の現実と適合せず, さらに規制を実施・強制する枠組みの整備も遅れたこともあり, 規制の実効性は必ずしも高くなかったとされる。加えて連邦解体後は, 環境政策に消極的な態度をとっていたクラウスがチェコ首相の座に就いたことで経済優先の政策がとられるようになり, 環境省の権限も縮小され, また当初導入された制度を機能させる対策もほとんど実施されなかった (Auer 2004: 14-16; Legro & Auer 2004: 41-42)。この状況が変化するのは 1996 年のクラウスの退陣後で, その後は環境情報へのアクセスやオゾン層保護, 希少種の保護など新しい領域に関する法制度の整備, および EU 加盟に必要な法的基準の整備・改編が進められた。この際チェコに特徴的な点として, 基本的にすでに法律が制定されていた領域に関しても, この時期に改めて新しい法律を制定したということがある⁽⁸⁾。既存の法律の修正ではなく全く別の法律を制定する形をとることで, EU の内部においても新しい試みであった総合的汚染物質排出規制制度 (IPPC: Integrated Prevention and Pollution Control) なども早い段階で国内制度として取り込むことが可能となり, そこからチェコでは EU 加盟交渉において環境関連のエキ・コミュニテールの受容に関する交渉を 2001 年 6 月という早い段階に, かつ移行措置もほとんどなく終結させることが可能となった (Kruzikova 2005: 102)⁽⁹⁾。

同じ中東欧のポスト社会主義国であるチェコとポーランドの間でも, 環境政策に関してはその基本的な方向性, および整備のプロセスにおいて, 相違が存在している。次節ではこの相違をもたらした可能性のある要因について, 主なものを取り上げて検討していく。

2 環境政策の規定要因

体制転換期の政策形成を規定する要因であるが, これについては Cook and Orenstein (1999) がポスト社会主義の中東欧, および旧ソ連諸国の福祉政策を事例として, 各国の福祉政策の形

⁽⁷⁾ 例えば 91 年に制定された清浄大気法は, 既存の事業所に 7 年以内に汚染除去装置を設置することを義務づけていた (Legro & Auer 2004: 39)。ただこの規制は予想以上の成果を上げていて, 対象となった 2500 の大規模事業所のうち, 98 年末の段階で規制に基づく新しい排出基準を満たさない事業所は, わずか 120 であったとされる (Horak 2001: 320)。

⁽⁸⁾ 例えば廃棄物法は 2001 年 (Zakon c. 185/2001 Sb.), 清浄大気法は 2002 年 (Zakon c. 86/2002 Sb.) にそれぞれ新法が制定された。

⁽⁹⁾ EU 指令の完全適用までの移行期間が設定されたのは, 包装ゴミに関する指令 (94/62/EC) と都市の下水に関する指令 (91/271/EEC) の 2 件のみである。ちなみにポーランドが環境関連の交渉を終結させたのは 2002 年の 10 月であり, また移行期間についてもチェコと同じ 2 件の指令の他, 燃料中の硫黄の削減に関する指令 (99/33/EC) や包括的汚染防止・削減に関する指令 (96/61/EC) など全部で 9 つの指令に関して, 完全実施までの猶予期間が設定された (Sommer 2004: 37)。

成には1) 国家の能力（徴税・秩序維持）、2) 政治制度・構造（憲法・政党システム）、3) 国外（国際組織）からの作用、4) 旧体制から転換期にかけての政策・制度遺産、の4つの要因が影響を与えていることを指摘している（ibid.: 101-2）。これらの要因は環境政策形成の分析に関しても当然利用できると考えられるが、ただこの中で国家の能力に関しては、パルト3国をのぞく旧ソ連諸国に関しては問題となる可能性が高いものの、国家機構が基本的に維持されている中東欧諸国を対象とする本稿では、国家の能力に関する要因について議論する必要性は低いと考えられる。そこで以下では、残りの3つの要因と環境政策の形成との連関を検討していくこととする。

（1）政治制度・構造

政治制度に関しては憲法上の枠組みと政党システムの2点が対象とされているが、前者の憲法上の枠組みについては、これに基づいてチェコとポーランドの政策の相違を説明することは基本的に困難であると考えられる。これは特にポーランドで新憲法が制定された1997年以降は、チェコとポーランドはともに二院制の議会、比例代表制の議会（下院）選挙制度、および首相（内閣）を中心とする執政の制度の存在という点で共通度が高く、制度が拒否点プレーヤーの違いをもたらすなどの形で政策の相違に影響する可能性は低くなっていることによる（cf. Sengoku 2004）。ただしこの政治制度の議論には、行政組織の作用を含めた政策構造の議論が含まれていない。中東欧諸国の行政組織に関してはまだ研究が少ないこともあり、行政組織の問題については今後検討の必要があろう⁽¹⁰⁾。

政党システムの作用に関しては、リベラルと社民の二大勢力に中道系と共産党が加わった穏健な多党制が確立しつつあるチェコと、選挙ごとに政党システムの様相が変化しているポーランドという相違はあるものの、これも環境政策の相違を説明する変数としての作用は弱いと考えられる。これには環境政策に関しては1) 体制転換後の中東欧諸国においては環境に対する人々の関心が弱く、環境が政党への投票基準となりにくかった、2) そのため環境政策が政党のクリービッジや選挙の争点として機能することが少なかった、3) さらに環境政策はこれまで基本的に官僚のイニシアチブにより形成されてきた、といった要因のために、政党政治の次元でのイシューとなりにくかったということがある。

ただ政党システムと政策の関連については政党の支持基盤やクリービッジに着目する以外に、政党システムの形式的特質から政策を説明するという手法がある。例えばキツェルトは、先進国の福祉政策の相違を題材として政党システムにおけるリベラル・中道・社会民主主義の各政党の配置の相違から生じる戦略的関係の相違が、各国における福祉削減（あるいはその欠如）のパターンの相違に結びついていることを指摘している（Kitschelt 2001、この枠組みの中東欧諸国への適用について Sengoku 2004 も参照）。この考え方に従えば、例えば政党システムの安定しているチェコでは政権交代が環境政策のぶれと連関しているのに対して、システムの不安定なポーランドでは既存の制度の変更が難しくなっているという議論を提示することはできよう。ただしこの議論をより説得的に進めるためには、他の体制転換諸国の事例を含めた比較分析が必要である。

⁽¹⁰⁾ 西欧諸国の環境政策に関しては、国内の政策構造の問題も含めて各国の環境政策と欧州化の関連についての比較分析を行った Jordan & Liefferink (eds.) (2004) の研究がある。

(2) 国外からの作用

国外からの作用に関しては中東欧諸国の場合、重大な作用を及ぼす可能性があるものとして EU 加盟に伴い各国に要求される EU の法基準——いわゆるアキ・コミュノテールへの適合にかかわる問題がある。この点については近年「欧州化 (Europeanization)」との関連で議論が進められているが (cf. Schimmelfenning & Sedelmeier (eds.) 2005), 現在では少なくとも, EU は中東欧諸国の環境政策を含む各種の政策を変更させるための「刺激」的な役割は果たしているものの, 実際にはその作用は限定的であり, 特に当初予想されていたような各国の制度の収斂をもたらすまでのものではないと, 現在では考えられている (cf. Jordan & Liefferink (eds.) 2004: 22) ⁽¹¹⁾。

もちろん EU 基準は一定の範囲では, 各国の制度を標準化する役割を果たしてはいる。これは特に統一市場の円滑な機能と関連する分野, 例えば製品の排出物や騒音の抑制, 遺伝子操作の制限, 包装物の処理方法などの領域でみられるもので, EU 市場へのアクセスの確保のためにある程度共通の, 規制水準の高い国にあわせた制度が導入されてきたことが指摘されている (cf. Homeyer 2005) ⁽¹²⁾。だが他方で EU の基準に関しては, 一般的には基準そのものが排出物などの量的規制の面と規制の実施・評価の手続き面に関するものが中心であり, 具体的な規制の実施方法については明確な基準を定めていないことや (CEC 1997: 8-9), EU 基準は必ずしも体系的に形成されてきたものではないために規定が不明確な部分も多く, そのため現在の加盟国でも必ずしも十分に適応できていない部分も存在しているとされること (Kruzikova 2005: 103-7) から, 近年では EU 基準が各国の環境政策を収斂させる作用を果たす可能性は低いと考えられるようになってきている。

さらに中東欧諸国の場合, ポーランドやハンガリーなど一部の諸国ではすでに EU 基準以上の制度が導入されていて (Jehlicka and Tickle 2005: 83), EU 加盟は必ずしも制度整備とは直線的には連関していない (むしろ既存の制度を後退させる「逆機能」を果たした) とする議論も現れている (cf. Gille 2005) ⁽¹³⁾。EU 加盟が環境政策を含めた政策形成に果たす役割については, 制度の収斂の問題や EU 指令との適合の問題以上に, 既存の各国の政策との関連についてのより具体的な議論を行う必要があると考えられる。

(3) 社会主義期からの政策・制度遺産

社会主義期以来の政策・制度遺産については, ひとまずチェコとポーランドの間では政策の

⁽¹¹⁾ Andonova (2005) (およびこれを含む Schimmelfenning & Sedelmeier 2005) の議論においては, EU への加盟交渉の開始後はチェコ, ポーランドともに環境規制 (大気汚染対策) において外部 (EU) からの刺激が制度変革 (EU 基準への適合) の推進力となったことが指摘されている。ただし EU 基準は規制的な側面での制度化をすすめたものの, そのことが必ずしもポーランドとチェコの規制の枠組みを同じようなものとしたことを意味するわけではない。規制の枠組みについてこれまでの研究では, EU による規制の導入は必ずしもその実施の手段の整備を伴っているわけではないことが指摘されている (Podolilak 2004: 9-100; Sommer 2004: 38 など)。この規制実施の枠組みについては具体的な「EU 基準」が必ずしも存在するわけではないことから, 具体的な枠組みの整備では各国間の相違の方が明確になる可能性も高い。この点は, 今後の動向に着目する必要があるだろう。

⁽¹²⁾ 注 (3) の Andonova (2004) の議論も参照。

⁽¹³⁾ Gille (2005) はハンガリーの廃棄物政策を題材とした分析を通して, EU 加盟に伴う制度変革がハンガリーにおいて社会主義期に導入された廃棄物のリサイクル, および廃棄物削減のシステムを後退させたことを指摘している。

相違が1970年代には存在していたことに着目すると、以下のような説明が可能となろう⁽¹⁴⁾。

まずポーランドでは前節で整理したように、社会主義体制の下で環境政策の整備が進んでいて、1980年代前半には先に述べた環境保護・発展法を含む基本的な環境政策の枠組みが確立していた。この背景には、ポーランドにおいては1960年代から専門家を中心に環境に関連する制度の検討が進められていたことや、70年代以降の統一労働者党の脱イデオロギー化の中で環境分野の専門家も政策形成に登用されるようになったこと、さらにそのような専門家の多くは当時のギエレク政権の西側開放政策の下で、70年代にアメリカ合衆国を中心とする西側に留学して当時の環境政策の議論を取り入れたことで、早期から先端的な環境政策が導入されてきたという経緯がある（Brown et al. 2000; Andonova 2005）。これに対してチェコの場合は、70年代は「プラハの春」の直後の正常化の時期で、体制側が環境政策を含む各種の政策において革新的な政策を実施するのは困難な状況にあった。この時期環境問題はむしろ社会の側の不満を表出させるためのガス抜きのなものとして利用されていたが、1980年代にはいと環境改善を要求する社会運動は反体制運動とが結びつき、体制そのものに反対する勢力としての地位を固めていった。この勢力が1990年以降のチェコスロヴァキア末期に議会、政府、および官庁に入ったことで、チェコ（スロヴァキア）では短期間に環境政策の枠組みが整備されたことが指摘されている（Horak 2001; Pavlinek and Pickles 2004）。このような差異が制度面での違いをもたらしたのみならず、制度の実際の運用の面においても、不完全ながら実効力のある制度を形成しつつあるポーランドと、制度の基準は高いものの実情に適合していないために必ずしも実効的に機能していないとされたチェコという対比をもたらしたことも指摘されている（Auer 2004）。

このような形で両国の対比を社会主義期の政策および制度遺産で説明することは可能だが、この手法では現在のところ理論的な枠組みの構築が困難であるという問題がある。少なくとも現在では過去の政策・制度が現在の制度・政策にも影響を与えていることについては一定の合意があり、議論はその過去の政策・制度の作用をどのように分析枠組みとして理論化するかという問題に移っている（cf. Ekiert and Hanson 2003: 20–22）。今後の課題としてはより一般的、説得的な形で過去の影響の問題を議論できるように、過去の遺産の中でどの部分が、どのように現在に影響しているのかを具体的に因果関係として推定できるような形で整理していくことが必要とされる⁽¹⁵⁾。この点に関しては、今後はある程度形式的な手続を重視する方法論と状況ごとのコンテキストの両面を重視する、近年の比較歴史分析（Comparative historical analysis, cf. Mahoney & Rueschemeyer (eds.) 2003）の手法を取り入れた分析が有効な手段の一つとなるかもしれない。最後にこの点に、簡単にふれておくこととする。

結語に代えて

チェコとポーランドの現在の環境政策の相違に関しては、基本的には国内の政治過程や欧州

⁽¹⁴⁾ 社会主義期の遺産の作用に関する具体的な議論は、ひとまず Ekiert and Hanson (eds.) (2003) の各論文を参照。

⁽¹⁵⁾ 今回は議論していないが、例えば Homeyer (2005) は過去の遺産の作用には制度を維持する作用と制度を転換させる作用があること、あるいは制度の転換にも既存制度での対応・既存制度の修正・制度内の重要性のシフトといったパターンの相違があることを指摘している。今後はこのような形で「過去の影響の体系化」を進めていくことが、ひとまずは必要と考えられる。

化の作用以上に、社会主義期以降の政策・制度遺産が影響を与えている可能性が高いと考えられる。ただしこの点をより説得的に示すためには、今後社会主義期から体制転換期にかけての政策についての比較分析を、より体系的な形で行うことが必要であろう。先に述べた比較歴史分析の考え方では、ある事象——特に事例間の相違をもたらした原因を明確にすることを追求しているが、そのために一方では分析に際しては統計的手法と同様の因果関係の推論を軸とする方法論的な議論を行うこと、他方では各事例ごとのコンテキストを重視すること、および様々な理論を問題となる事例にあわせて選択的、多元的に用いるようにすることの必要性を強調している。現時点ではこのような比較歴史分析的な手法は方法論として確立してはいないが、今後は実証研究と理論研究の往復を通して、より説得的な形で過去の遺産と現在の政治過程の関連に関する議論を整理していく必要があろう⁽¹⁶⁾。

なお本稿では議論できなかったが、今後の環境政策の分析においては中央レベルの問題のみでなく、政策の具体的な担い手としての地方政府の問題を考えることも求められよう。例えばポーランドでは1998年の地方制度改革以降、環境関連の行政責任が地方政府である県・郡のレベルにある程度移管されたが、これはEU全体の分権化や地域間協力の流れとも連関している部分がある。このような側面も、今後の研究を通して具体的な状況を明らかにしていく必要があろう。中東欧諸国の政策分析には、まだなすべきことが数多く残されている。

(付記) 本稿は科学研究費補助金「東欧の地域社会形成と拡大 EU の相互的影響に関する研究〈基盤研究 A, 研究代表者家田修北海道大学教授〉」による研究成果の一部である。

参 考 文 献

- Andonova, L. B., *Transnational politics of the environment: the European Union and environmental policy in Central and Eastern Europe*. Cambridge: The MIT Press, 2004.
- Andonova, L. B., "The Europeanization of environmental policy in Central and Eastern Europe," in Schimelfenning, F. and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005.
- Auer, M. R., "Lessons from leaders and laggards: appraising environmental reforms in Central and Eastern Europe and Russia," in Auer, M. R. (ed.), *Restoring cursed earth*, 2004.
- Auer, M. R., (ed.), *Restoring cursed earth: appraising environmental policy in Eastern Europe and Russia*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2004.
- Brown, H. S., D. Angel and P. G. Derr, *Effective environmental regulation: learning from Poland's experience*. Westport: Praeger, 2000.
- Carmin, J. and S. D. VanDeveer (eds.), *EU enlargement and the environment: institutional change and environmental policy in Central and Eastern Europe*. London: Routledge, 2005.
- Cook, L. J. and M. A. Orenstein, "The return of the left and its impact of the welfare state in Russia, Poland, and Hungary," in Cook, L. J., M. A. Orenstein and M. Rueschemeyer (eds.), *Left parties and social policy in postcommunist Europe*. Boulder: Westview Press, 1999.
- Commission of the European Communities (CEC), *Guide to the approximation of European Union environmental legislation*. SEC (97) 1608, 1997.
- Ekiert, G. and S. E. Hanson (eds.), *Capitalism and democracy in Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Ekiert, G. and S. E. Hanson, "Time, space and institutional change in Central and Eastern Europe," in Ekiert, G. and S. E. Hanson (eds.), *Capitalism and democracy in Central and Eastern Europe*, 2003.

⁽¹⁶⁾ 中東欧研究と比較歴史分析の連関については、とりあえず近年の中東欧研究に関する方法論的な議論の流れを整理した仙石(近刊)を参照のこと。

- European Commission, *Agenda 2000 — Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union*. Brussel: DOC/97/16, 1997.
- Fagan, A., *Environment and democracy in the Czech Republic: the environmental movement in the transition process*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Fagin, A., "Environmental capacity building in the Czech Republic," *Environment and Planning A*, 2001, 33: 4, 589–606.
- Gille, Z., "Europeanising Hungarian waste policies: progress or regression?" in Carmin, J. and S. D. VanDeveer (eds.), *EU enlargement and the environment*, 2005.
- Herrschel, T. and T. Forsyth, "Constructing a new understanding of the environment under postsocialism," *Environment and Planning A*, 2001, 33: 4, 573–587.
- Homeyer, I. von., "Different effects of enlargement on EU environment governance," in Carmin, J. and S. D. VanDeveer (eds.), *EU enlargement and the environment*, 2005.
- Horak, M., "Environmental policy reform in the post-communist Czech Republic: the case of air pollution," *Europe-Asia Studies*, 2001, 53: 2, 313–327.
- Jehlicka, P. and A. Tickle, "Environmental implication of Eastern enlargement: the end of progressive EU environment policy?" in Carmin, J. and S. D. VanDeveer (eds.), *EU enlargement and the environment*, 2005.
- Jordan, A. and D. Liefferink (eds.), *Environmental policy in Europe: the Europeanization of national environmental policy*. London: Routledge, 2004.
- Kitchelt, H., "Partisan competition and welfare state retrenchment: when do politicians choose unpopular policies?" in Pierson, P. (ed.), *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Kruzikova, E., "EU accession and legal change: accomplishments and challenges in the Czech case," in Carmin, J. and S. D. VanDeveer (eds.), *EU enlargement and the environment*, 2005.
- Legro, S. and M. R. Auer, "Environmental reforms in the Czech Republic: uneven progress after 1989," in Auer, M. R. (ed.), *Restoring cursed earth*, 2004.
- Mahoney, J. and D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Ministry of the Environment of the Czech Republic (MECR), *State Environmental Policy of the Czech Republic: January 2001*. Prague: Ministry of the Environment of the Czech Republic, 2001.
- Ministry of the Environment of Poland (MEP), *National Environmental Policy of Poland*. Warsaw: Ministry of the Environment of Poland, 1991.
- Ministry of the Environment of Poland (MEP), *The second national environmental policy*. Warsaw: Ministry of the Environment of Poland, 2000.
- Pavlinek, P. and J. Pickles, "Environmental pasts/environmental futures in post-socialist Europe," in Carmin, J. and S. D. VanDeveer (eds.), *EU enlargement and the environment*, 2005.
- Podolak, M., *Polityka ekologiczna polski w okresie transformacji*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2004.
- Schimmelfenning, F. and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Schimmelfenning, F. and U. Sedelmeier, "Introduction: conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe," in Schimmelfenning, F. and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005.
- 仙石 学「ポーランドの『新』地方制度——1998年の地方制度改革の分析」松里公孝編『政治学としてのサブリージョン研究——ポーランドとロシア——』北海道大学スラブ研究センター, 1999.
- Sengoku, M., "Emerging Eastern European welfare states: a variant of the 'European' welfare model?" in Tabata, S. and A. Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia's integration into the world economy and community*. Sapporo: Hokkaido University (Slavic Research Centre), 2004.
- 仙石 学「中東欧諸国の体制転換——比較政治学の視点から」, 近刊.
- Sommer, J., "The organizational and legal instruments available for harmonizing Polish environmental law with EC environmental law," in Schmidt, M. and L. Knopp (eds.), *Reform in CEE-countries with regard to European Enlargement*. Berlin: Springer-Verlag, 2004.