

## 環バルト海協力における環境問題—EU・国家・地方自治体

大 島 美 穂

(津田塾大学学芸学部)

### (1) はじめに

本稿では下位地域協力として先駆的な北部ヨーロッパにおける環バルト海協力について、その上位構造（EU）、国家、地方自治体の3つのレベルの協力を、特に協力の契機となった環境問題に焦点を当てて考察し、併せて3者の関係を検討する。本号特集のテーマに沿いながら敢えてこの3つの構造の関係を重視するのは、環日本海協力と比較した場合の環バルト海協力の最も大きな特色が、その3つのレベルの相互連関性並びに同一方向性にあるため<sup>①</sup>、環バルト海協力を日本において考察する場合にこうした構造上の問題を第一に踏まえなければならないと考えるからである。

そもそもヨーロッパにおいて、1989年以降の冷戦構造の崩壊は、周知のようにヨーロッパの統合を加速することになった。それは第一にEC/EUを中心とした経済・社会協力の深化、拡大であり、第二にそれから時を遅れて始まり、昨年夏に合意を見たNATOの東方拡大である。ヨーロッパの上位構造の変化をきっかけに力を増した政治、経済、社会、安全保障の多方面にわたるヨーロッパ諸国の統合、協力は、しかし、他方で地方自治体など様々な行為体相互の協力を不可欠なものとした。

それは一つには、ヨーロッパの統合、協力と言っても、旧来の国家間対立や、国家を中心とした権力政治的対立構造が完全に払拭されたわけではないために、時として、国家間の対立が原因で協力関係が停滞、または妨害される状況において、ボトム・アップされた協力の動きが必要となるためである。これについては、ユーロ・リージョンをめぐる活動に顕著な東欧諸国の例が指摘できるであろう<sup>②</sup>。すなわち、国家間の関係よりも地域の実利に沿って動く地方自治体（サブ国家的行為体）や様々な非国家的行為体からの協力の気運によって、全体の協力活性化が可能となる状況の中で、国家協力の土台形成として地方自治体間の協力を促進しようという動きがEUにおいて生じているのである。

もう一つには、これまで政治、安全保障、経済などで圧倒的な力を担っていた国家の役割の低下がある。冷戦構造の崩壊を一因として、例えば安全保障の領域で旧来の国家を主要なアクターとした狭い意味での軍事的安全保障が質的に変化して、社会、経済、環境などを含んだ広い意味での安全保障へと移行している、との指摘は、研究者は無論のことNATOなどの軍事機構や政府

---

[キーワード]

環バルト海協力、EU環境問題、地方自治体、下位地域協力

関係者までもを含めて、よくなされる<sup>③</sup>。こうした従来の既成の領域の境界が曖昧になりつつあるという事実は、軍事面での主権を盾に圧倒的な力を保持してきた国家が、経済や環境、社会などの変化の中で、様々な圧力に突き上げられる、という状況を生み出す。ソ連・東欧の変動が環境問題（バルト3国）や情報の普及をきっかけとしていたのは記憶に新しい。こうした質的な変化に加えて、さらに領域面でも国家は圧力を受けている。つまり、EUや欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Cooperation in Europe=OSCE）など上位構造の影響力の増大や多国籍企業などの経済的活動の増大によって、国家を越えた協力や利益追求がなされる中で、国家の影響力の限界が広がっている。国家の役割の低下は、領域面で下部に当たる地域、つまり環バルト海協力や環日本海協力など下位地域協力の出現をも生み出したわけだが、それは質の側面にも連動する動きとなっている。すなわち、下位地域での環境や社会などの協力が、地域の安定化につながり広い意味での安全保障を形成することになるという状況の発生である。

特に環バルト海協力はヨーロッパの中でも上位地域、国家、地方自治体の活動が同一方向にあり、相互に補いながら、地域の協力を進めている例として顕著であると同時に、地域協力が安全保障領域へと影響を与えている希な例である。すなわち、環バルト海協力の直接のきっかけは環境問題であったが、環境問題への取り組みが進んでいく中で、地域の安定や発展を望む国家や上位機構が環バルト海協力の意味に目を向け、協力に参入して行くという状況が生まれている。しかも国家や上位機構が地域協力を目を向けていく過程で、地域を舞台とした新たな軍事面での協力の萌芽も見られる<sup>④</sup>。こうした過程は、非国家的アクターが従来の国家間の関係をも揺り動かす原動力となっているという点で重要であろう。本稿では、以上のような問題意識から前述の上位地域、国家、地方自治体、3者の関係を、特にそのきっかけとなった環境問題に焦点を当てつつ考察したい。

なお環バルト海協力の範囲、内容について簡単に述べておくと<sup>⑤</sup>、①国家レベルではロシア、バルト3国、ポーランド、ドイツ、北欧5カ国、並びにEC委員会の参加する環バルト海諸国会議（Council of the Baltic Sea States=CBSS）を母体とし、そのほか各国議員会議、自治体レベルではバルト海都市連合、諸島会議など様々なアクターが活動している。②活動範囲は、経済、環境、文化、教育、インフラ、人権など多様である、という特徴がある。環バルト海協力の行為主体は多岐に渡り、その内容も様々であるため、全てを包括的に理解している者はいない<sup>⑥</sup>、と言われる由縁である。

## (2) 環バルト海協力前史

近代以前の地域間交流の復興の側面を持つ環バルト海協力が、特に冷戦体制崩壊後のヨーロッパ国際政治の変化を受けて、協力の制度化へと至る過程を考察する。

近代以前、すなわちハンザ都市同盟の時代、環バルト海地域の諸都市は主に貿易活動を通じて、有機的につながっていた。しかし、16世紀以降国際政治の抗争の波の中で、地域の国境や領海は堅固なものとなり、お互いの交流は長らく途絶えることとなった。ここに対話が生まれた直接の

契機は環境問題であった。そもそもバルト海は、平均水深52mの浅瀬の海で、しかも北海への出口に二つの海峡があり90%の海水の入れ替えに25年かかる半分閉ざされた内海である。ここに周囲の急速な経済発展と産業化によって工業排水や生活排水、船からの汚水が流れ込み、重化学物質や有機化合物、PCBの体積、魚の水銀汚染、海水の富栄養化が始まって、世界でも有数の汚染海域となった<sup>7)</sup>。このような環境の悪化について、2つのNATO加盟国、3つのワルシャワ条約機構加盟国、そして非同盟中立の2国という典型的な冷戦構造にあった沿岸諸国は、各国バラバラな対応に追われていたが、1970年初頭にドイツ問題の一応の解決を皮切りに、共通の対応が可能となった。特に1974年3月に締結されたバルト海洋環境保護条約とそれに基づくヘルシンキ委員会（Helsinki Commission=HELCOM、正式名称は、Baltic Marine Environment Protection Commission=バルト海洋環境保護委員会）の設置は大きな前進であった。

HELCOMは沿岸7カ国並びにノルウェーと後にECが加わり、国際機構やNGOもオブザーバーとして参加する地域的環境保護機構で、国家への強制的権限はないが、汚染物質の排出・放出限度の設定や公害処理方法、技術的対応へのモデル、汚染対策履行計画などを地道に設定してきた。HELCOMの活動は自治体の排水処理施設、パルプや製紙工場、農林業廃液などの主要な汚染源への対策にも焦点を当てていた<sup>8)</sup>。しかし、冷戦期の協力には限界があり、対応も滞りがちであった。こうした停滞の突破口になったのが、国際政治の側の変化であり、具体的には、1989年10月の当時ソ連邦議長ゴルバチョフがヘルシンキで行った提案、すなわち当時自立の動きを強めるバルト3共和国を環境問題で北欧諸国の議員協力機構（北欧会議）と協力させようという提案であった。この提案自体はその後のバルト3共和国の独立問題の紆余曲折と北欧諸国の逡巡の中で実行されなかったが、その後北欧会議のイニシアティブで様々な協力の動きが始まり、1989年には、バルト海の諸島会議が、文化、環境面での協力会議を開催し、91年には沿岸32都市によるバルト海沿岸都市連合（Union of Baltic Cities=UBC）が設置され、環境、貿易、交通、文化、科学、観光などの分野での自治体の動きが始まった。こうした動きを後追いする形で、1992年3月には沿岸10カ国（バルト3国が独立したため）がCBSSを発足させ、また、環バルト海議員会議にはドイツのハンブルグなど北部3州が加わり、EFTA、欧州議会、欧州評議会もオブザーバー参加するなど、様々なレベルでの環バルト海地域協力が開始された。HELCOMも1990年9月のローネヴィュー会議でバルト海共同・包括的環境行動計画（the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Program=JCP）を設定し、1992年にはヘルシンキ協定を締結して、環境汚染への対策強化、並びに制度の完備を図ることになった<sup>9)</sup>。この協定の目的は、いうまでもなく地域のあらゆる原因による海洋汚染の削減、除去の達成であり、環境委員会（海洋環境状態の調査、評価）、技術委員会（陸上からの汚染問題）、海洋委員会（船舶からの汚染）、実戦（Combatting）委員会（海上事故による汚染への対応）の設置によって細かな専門的対応が可能となった。こうした環境問題での協力制度化の背景には、各国の環境相が1984、88、92年と冷戦構造崩壊以前から定期的に会合を開き、バルト海の環境問題に対する協力の姿勢を強めていたという点もある。

## (3) 上位構造

## ①EUと下位地域

次にEUがユーロリージョンを政策として打ち出した背景と環バルト海協力に対する意味、並びにNATOの第一次拡大が合意された中で、それに取り残されたバルト3国をめぐる環バルト海協力の意味を考察する。

EUの地域政策は、当初EC加盟国内の地域の発展、活性化を目的として始まったが、ファーレ計画（Polong-Hongrie: action pour la reconbercion economique ;Assistance for Economic Restructuring in the Countries of Central and Eastern Europe=PHARE）がきっかけとなって圏外の地域とEUを結ぶものとしていわゆるユーロ・リージョンが開始された<sup>99</sup>。EUにおいて下位地域は、その1994年11月EU理事会採択の議長国結論文書・第4付属文書において示されたEUの第5次拡大以降の旧ソ連・東欧諸国の加盟に関するガイドラインに従えば、「地域間協力と『良き隣人』の促進」として肯定的に捉えられている<sup>100</sup>。それは、第一に地域における協力の発展によって、国境・民族問題など紛争の種をつみとること、第二に、社会・文化・技術分野を中心に行われている下位地域協力が、EUの負担を削減する方向にあるためである。ヨーロッパ統合といいつながりながらも、昨今の国境・民族問題の多発は、地域紛争がヨーロッパの安定を覆す恐れを充分に示しており、ともかく自らの隣接地域の問題の解決が先決であるということ、さらに下位地域協力を通してEU全体の統合の活性化を狙うという意味が込められている。これは、環バルト海協りに即して述べるならば、第一の国境・民族問題に関しては、バルト3国とロシア、ポーランドとドイツのそれが挙げられ、特に前者は人権をどの様に保障して行くかが、大きな問題となっている<sup>101</sup>。第二の問題に関しては、EU第6次拡大交渉参加を目指して、経済、内政、環境、社会など様々な側面におけるEU加盟基準の伝達、実施が環バルト海協力を通じてポーランドとバルト3国になされてきた。これについては残念ながら、EUの示した加盟交渉相手国からバルト3国のうちラトヴィア、リトアニアは経済発展の遅れから除外されてしまった。EUがエストニア1国だけの参入を決めたのは、むしろ当事国にとっては、地域の分裂を懸念させる問題であるが、EUの側から言えば、エストニア1国を加え他のバルト2国との橋渡しをさせることで、バルト3国をEUにつなぎ止めようと言う意図も込められている。このような地域分裂の引金になる可能性を抱いた決定をEU自身が行ったのは、逆に言えば、環バルト海協力によって協力体制が堅固にあるバルト3国間の関係を信頼しているからに他ならないと考えられる<sup>102</sup>。

さらにいま一つの問題として、NATO拡大がある。これについては、北欧諸国の熱心な働きかけにもかかわらず、既に加盟を希望している国のうちポーランドの加盟のみが同意され、バルト3国は当面除外されることになっている。しかし、バルト3国の軍事問題については、平和のための協力協定（Partnership for Peace=PfP）を通じて、1994年6月に北欧5カ国国防相がバルト3国の平和維持活動への合同部隊設立のための援助を決定して以来、イギリスと共にバルト平和維持大隊（Baltic Peacekeeping Battalion=BALTBAT）を通してバルト作戦（Baltic Operations=BALTOPS）と呼ばれる訓練が地域で積極的に行われてきた<sup>103</sup>。むしろこれは平和維

持活動の範囲を出てはいないが、演習や隊員の訓練を通して北欧諸国の平和維持活動の経験を伝授し、偵察艦など物的な援助を行う中で、軍事的なつながりが増し、NATO加盟に至らないバルト3国と西側との軍事協力の橋渡しを北欧諸国が担うという意味を持つ。これがドイツなど地域の中の大国であれば、その摩擦も強いものになるが、環バルト海協力で成果を挙げている北欧諸国を通して、アメリカは元よりロシアの理解をも得る結果となっており、下位地域における多国間の複合的な協力が単純に国家利益に左右されない説得的なものとなっている。

さて、環境面に関してはEUの環境政策を通して間接的な影響が地域に及ぼされることになる。なかで重要なのがHELCOMの構成員にEUが加わっていることである。HELCOMの議長国は2年毎の持回りであるが、1996年7月からエストニアに代わってEUがその任に就いている。資金面に関してはEUからの資金の大部分がスウェーデン、フィンランドからの供出金であり、EUの効力は反映されていないが、EUが議長になり環バルト海の環境面におけるコミットメントを強く進める中で、EUの環境面での基準や思考が地域に反映されると共に、環バルト海地域の環境面での取り組みの結果がEUに伝えられ、また影響を与えるという相互連関が可能となっている。また資金面では、北欧諸国が母体である北欧投資銀行（Nordic Investment Bank＝NIB）、北欧経済投資協力組織などの地域機構のみではなく、世界銀行、欧州復興開発銀行、欧州投資銀行などの国際金融機構もHELCOMの活動を支えるための拡大加盟組織となっており、国連環境会議などとの連動も含め、国際機構との協力が実施されている<sup>99</sup>。

## ②国家レベル

地域協力活性化の中で、環バルト海協力の焦点は当初の旧社会主義諸国の民主主義体制樹立と市場経済移行から、広い意味での安全保障の問題へと変化しているが、こうした変化の中で、協力はどのように進展し、それを取り巻く議論はどうなっているのだろうか。

環バルト海協力に関する国家間の思惑は各々異なっている。ここでは、外観だけを述べると、EU拡大の中で分裂の懸念を抱く北欧諸国は、むしろ環バルト海協力を北欧協力の新たな舞台として認識し、その近隣諸国政策の屋台骨として積極的に関わり、援助を行っている。ドイツが国家としてよりもむしろ北部諸州の「村起こし政策」として州レベルでの対応が目だつのと対象的である<sup>99</sup>。他方、援助される側の旧社会主義諸国は、ポーランドが環境の汚染源として環バルト海諸国の中で最大の国であるという認識もあり、前述のローネビュー環境会議の開催をはじめ環バルト海協力の進展に多大な貢献を果たしてきたが、他方で国民の関心は、東方の隣接国やEUなど西側との関係の密接化に傾く傾向にある<sup>99</sup>。また、バルト3国にとっても環バルト海協力、とりわけ北欧諸国との関係は政治、経済、安全保障、社会と多岐に渡って重要視されているが、その最大の目的は国の独立維持、安定化であり、そのために西側との橋渡しの手段としての環バルト海協力、という意味は否みようがなく、究極の目標はやはり、EU、NATO加盟にある<sup>99</sup>。ロシアにとって、環バルト海地域はあくまで巨大な国家の一部でしかないが、サンクトペテルブルク、カーニングラードといったバルト海に面した都市においては、ロシアの中央集権化からの脱皮

の契機としても捉えられ、実際北欧諸国からの援助もこの両都市の活性化や環境保護を狙ったものになっている<sup>20</sup>。環バルト海の汚染対策に力を注いでいるのはやはり北欧諸国であり、各々の重点的活動について述べると、フィンランドが隣接するエストニア、カリーニングラードの汚染防止援助、デンマーク、スウェーデンがバルト海の水質汚染対策を行っており、またデンマークはスウェーデン、ロシアの原子力発電所の汚染に目を光らせ、スウェーデンはポーランド、ロシアへの環境保護援助を行っている<sup>21</sup>。だが、北欧諸国において環境援助は単なるモラルのための問題ばかりではなく、経済的効用も考慮されている。例えばデンマークでは、環境援助計画は三つの目的を持っていると言われ、それは、①東欧への輸出促進、②デンマークの失業率削減、③特に東欧からの国境を越えた汚染の削減、である。こうした傾向を持つ政策に対して、政府はデンマークの輸出向け環境産業を援助するばかりではなく、環境保護本来の目的に沿って東欧諸国の環境地場産業の復興に手を貸すべきであるという批判はあるが、環境援助が経済問題と結び付いた形で履行されている点は依然払拭できていない<sup>21</sup>。なおドイツは北欧諸国に較べると、環バルト海地域の環境対策について特に当初は消極的であり、HELCOM設立のための協定調印を1国だけ拒否し、その設立を遅らせたという経緯もある<sup>22</sup>。

なお、EUとの関連でもう一つ重要なことは、北欧諸国とドイツがEUの環境保護政策における先駆的な国として、EUの環境政策促進の原動力をなしていることである。そもそも環境基準は自由貿易への間接的なバリアーを形成している。これは逆に言えば高い環境基準が国内産業の競争力を弱めることになるため、環境面で先駆的な国は、EUレベルでも経済効率の観点から同様の基準を求めるからである<sup>23</sup>。このように環境問題での先駆的な「モデル」、「例」は単なる技術的な有用性という以上に重要である。そのため国内の水平的な発展が国際レベルでの垂直的な移動の条件である、とも言われる<sup>24</sup>。具体的には、とりわけドイツが1980年代のECの大気汚染などに環境政策促進の機動力となってきた。しかし、ドイツ政府の対応は概して協調的であり、自国内だけの制限的な保護政策に偏らないという特徴もある。反対に、デンマーク政府は概して曖昧な対応に終始し、その最大の関心は自国の環境保護基準の維持にあったと言われるが、スウェーデン、フィンランドが1992年にEU加盟を決めて後、積極的な姿勢に転じている。また、スウェーデン政府はそもそもEU加盟以前より環境に関して国際的な指導力を発揮し、国内政策の履行においても先駆者の役割を果たしてきたが、EU加盟後も自国の環境基準の維持とEUの環境基準の上昇に尽力している。フィンランドは、北欧の国としては環境政策の履行は遅く、環境省が設置されたのは1983年であり、EU加盟国としての対応は未知数である。ノルウェーはEU加盟国ではないが、そもそも加盟のための住民投票で反対票を投じたうちの37%がEUの環境保護政策への不安を表明しており、環境問題への関心は高く、政府も1970年代から既に国際会議で活発に動いている。こうしたドイツ、北欧諸国の環境保護政策への積極性はEUと同時に下位の環バルト海地域にとってもモデル並びに原動力となっていると考えられる<sup>25</sup>。

#### (4) 環バルト海沿岸の地方自治体と環境協力

環バルト海協力に関する地方自治体レベルの活動の発端は、1991年9月にグダンスクで調印されたUBC宣言であった。この時には沿岸32都市が集まり、環境保護、貿易、交通、文化、科学、環境における協力を宣言した。1996年までの時点で加盟都市は65と倍増し、その活動は各自治体の部局ごとのネットワークに寄って、環境、貿易、スポーツ、留学といった具合に個別の領域で行われている。では、その中で環境問題への取り組みはどのようなものがあるのだろうか。

それを考える前提として、各国の地方自治体が環境政策に関して持つ権限を明かにしておきたい。これについては、環バルト海沿岸先進諸国と後進諸国の間で大きな隔りがある。さらに中でも、ドイツが環境保護の立法化に関わる権限が自治体に与えられていないのに対して<sup>(26)</sup>、北欧諸国は総じて自治体に立法権まで含めて大きな権限が付与する傾向にある。スウェーデンでは1987年に環境保護画やその施行について立法化を行い、中央政府は地方自治体の持つ環境保護司法権の範囲には介入できないという自治体の独立権が認められ、1991年の地方行政法にそれは盛り込まれた<sup>(27)</sup>。またデンマークでも大きな自治権が与えられ、地方自治体の環境政策領域は、水道・下水処理、公害規制・監視、騒音規制など広範囲にわたり、環境保護法の履行についても自治体に責任が置かれた。さらに中央政府と地方自治体の間の環境保護計画については双方が対立しないように、包括的システムの導入が既に1970年代から図られている<sup>(28)</sup>。ノルウェーでは市町村は独立した立法権を持たず、行政権が自然保護・交通・エネルギー問題などの環境計画、土地利用や上下水処理に及ぶのみである。しかし、1987年には国連に提出された「環境と開発に関する世界委員会報告（ブルントラン報告）」のフォロー・アップの重要な手段として、「市町村における環境保護（Miljøvern i Kommunene＝MIK）」と呼ばれる脱集権化の試みが導入され、参加市町村が共同で環境保護計画の立案と履行を行う権利を得、1992年にそれは全ての市町村の環境問題に関して責任を負う自治体合同の政治・行政組織の設立をみた<sup>(29)</sup>。フィンランドでも地方自治体は環境保護面での立法権を持たず、中央政府の制定した環境汚染規制法に関して行政権を持つのみであるが、土地利用や情報活動に関しては独立した政策をとれる仕組みになっている<sup>(30)</sup>。

このように先進5カ国に限っても各国の自治体権限はまちまちであり、そのため自治体が環境保護協力において可能な政策の範囲は自ずと限定されたものとなっている。しかし、UBCに参加する各自治体は、各々の地域において独自の環境保護活動を行うと共に、EU、並びに中央政府に対していくつかの提言を行っている。

まず第一に、各市町村を包括的に結び付ける最も大きなプロジェクトの一つはローカルアジェンダ21と呼ばれる地方自治体の環境保護プロジェクトがある。これは1996年10月に国家レベルで結ばれた「環バルト海地域アジェンダ21」の自治体版とも言えるもので、UBCの環境委員会が中心となって、廃棄物処理、環境教育、エネルギー、交通、自然保護活動を自治体レベルで行い、来る21世紀に備えようという目的を掲げている。各自治体はこのプロジェクトにおける専門官を配置して、様々な活動に取り組むと同時に、1997年1月には国家レベルのアジェンダ21が設置した政府高官グループの組織に加わって、国家と協力、情報提供を行いながら、ローカルアジェン

ダ21を活性化させていくことを決定した<sup>(31)</sup>。これは国家に迎合、または取り込まれているというよりも、環バルト海地域全体の活動を無視できないために、国家との協力が必至であるという判断を理由としているように思われる。1996年12月1日に行われたUBC環境委員会の加盟自治体状況調査によると、政府の環境保護における活動を積極的であると評価する自治体は全体の50%過ぎず、むしろ地方自治体の活動を評価する自治体が最も多く（97%）、NGOの評価91%は当然のこととして、私企業への評価70%という数字もある<sup>(32)</sup>。つまりここから明らかになるのは、政府の環境保護活動は、自治体が依拠できるほど確固としたものであるとは言えないと自治体側が考えているという現状であろう。

では、ローカルアジェンダ21は具体的にどのような活動を行っているのであろうか。ナッカ（Nacka）というストックホルム近郊の住民7万の小さな市の例を挙げてみる。ここでは、4年前に「環境に優しい」生活様式をとる家族で構成されたエコ・チーム70組（人口の1%以上に当たる）が町の応募に従って結成され、相互に経験を交換し、各自の生活習慣を点検しあうという形で、近隣住民へのモデルとなっている。市はこのチームの活動を援助し、エネルギーの節約のためのソーラー・システム導入、石油使用の促進を図ると共に、ショッピング・センターにエコロジカル・フォーラムと呼ばれる環境情報センターを設置し、情報を公開している。このセンターは学校の授業などでも利用され、ローカル・アジェンダ21のための住民組織にも利用を開き、ナッカの積極的な活動はバルト海沿岸地域全体へのモデルとなっている。またナッカはラトビアのヤルガヴァ（Jelgava）市と姉妹協定を結んでいるが、1996年秋から同市に対してソーラー・システムやコンポストを贈る援助も始めた。これは、住民の生活に沿った活動を行っている町の例であるが、他方さらに小さな町であっても、より大胆な構想を掲げる例もある。ニューブロー（Nybro）は同じくスウェーデンの南東にある人口2万人の市であるが、幾つかの市の部局から構成されたワーキング・チームが環境保護に関する提案を作成し、「我々が今日、そして将来において満足のいく生活の出来る社会発展を共に望むために」という白書を作ると同時に市民全員が2005年までに環境意識を高めることを目標に、セミナー、講義、コンペ、勉強会を行って、成果を挙げつつある。これは政治家や公務員など実際の政策立案に携わる部分への環境教育をも含み、また1995年には姉妹都市であるポーランドのグダンスクと協力して、環境オリンピックを開催し環境保護の啓蒙活動に努めると同時に、ローカルアジェンダ21への署名活動を行うなど活発な活動を行っている<sup>(33)</sup>。こうした北欧の自治体の活動はそれぞれは些細な活動であるとも言えようが、特徴的なことは、各自治体が姉妹都市協定を結ぶバルト3国やポーランドなどの旧ソ連・東欧圏の自治体への援助、協力を同時に進めていることである。旧ソ連・東欧諸国ではUBCの肝いりで環境保護宣言を行っており、またさらに進んで、汚染海水の浄化プロジェクト、産業廃棄物埋め立ての規制や観光・交通行政への監視を始めたポーランドのグダンスク市にあるソビエツェヴォカ（Sobieszewo）地区の例もある<sup>(34)</sup>。

さらにローカルアジェンダ21は、スウェーデンのカルマル大学における自然科学面での研究プロジェクト（「持続的発展のための道具=A Tool for Sustainability ?」）による科学的提案作成を



はじめとして研究機関の協力も受けているが、自治体の側もこうした提案の作成に加わっている。例えばデンマークのオーフス（Aarhus）市は独自に持続的発展（sustainability）のための提案を作成し、1997年4月に市民の議論を仰いだ後、6月に市議会の承認を得た。このオーフス市の提案は持続的発展を社会文化、経済、物理の側面から考察したもので、社会文化面では難民・移民を含んだ福祉社会の充実、経済的には、経済発展の動向が環境を無視してはならないこと、物理的には、生命に関する資源保護の必要をうたっており、総じて環境保護を単に環境汚染の防止策といった技術的問題に限定するのではなく、社会・経済の発展と絡めて広い視点から取り組む必要が地方自治体の活動の範囲で強く主張されている<sup>(35)</sup>。UBCからの指針を受けるだけでなく、実際に自治体の側でも環境政策を総合的観点から捉え直そうとする姿勢が示されていると言える。

いま一つUBCが必要に応じて、政府、下位地域協力機構（具体的にはHELCOM）、EUと協力、運動しながら、進めようとしているプロジェクトに1996年3月に決定されたUBCによる自治体環境検査プロジェクトがある。これはHELCOMを母体に沿岸国家が採択したバルト海共同包括的環境アクションプログラム（the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Program=JCP）と呼ばれるものをきっかけとしている。このJCPは、①環境モニター、規制システム、環境アセスメントの履行、ならびにこうした活動の財政について自治体に権限を付与している。その結果②自治体の環境面での問題地域への優先プロジェクトのための環境検査と予備調査が履行されることになり、このプロジェクトが開始された。だが、UBCはこうしたHELCOM主導のプロジェクトに対して、単なる客体になっているばかりではない。UBCは1993年11月にHELCOMのJCPのための特別組織「JCP履行タスク・フォース（Project Implementation Task Force=PITF）」の会議に参加し、「環バルト海における持続可能な地方自治体計画（Baltic Sustainable Cities Programme）」をJCPのアクション・プランの第二項「制度的強化と人的資源開発」に関連して提出した。PITFはUBCのこの提案を承認の上調印し、その結果UBCはドイツと共にJCPの公的な指導組織として任命されることとなった<sup>(36)</sup>。ここで重要なのは、UBCがドイツという国家と同等の立場で計画に加わっていることであろう。むしろJCPは法的な拘束力は持たず、その意味では構造的な変動をもたらすものではないが、しかし環バルト海地域における環境対策の中核をなすHELCOMにおいてUBCがドイツと並ぶ行為体として認められ、指導的役割を果たしているという自体は、新しい傾向を示している。

加えてUBCの意義を示すものとして挙げられるのが、「自治体環境検査計画（Municipal Environmental Auditing Scheme=MEA）」と呼ばれる地域開発への投資計画に対する自治体の環境を配慮した検査計画へのUBCの対応である。この計画の目的は、地方自治体の開発投資に対する許可並びにその指導を環境への影響を考慮して行うための指針であり、当初はEUの環境管理・検査システムの一部として計画されていた。すなわち自治体による環境検査の経験のない旧社会主義諸国を含んだ環バルト海地域において、そうした概念をEUの基準に沿って自治体に根付かせることが第一に考えられていたのである。しかし、UBCの審議を経る中でEUの基準は環バルト海地域の自治体に適応するように改定され、ガイドライン、環境検査履行モデル、環境投

資優先のための基盤を含んだ自治体へのマニュアルが作成され、1996年春の運営委員会で討議に託された。この改定では地方行政の視点のみならず、住民の視点が強調され、環境への持続可能性概念が折り込まれている<sup>37)</sup>。こうした改定が実質的にEUの環境基準を上回る結果を産むかどうかは、現在の段階では判断できないが、少なくともUBCがEUの基準を鵜呑みにせず、環バルト海地域独自の環境政策における指針を作成しようとしている点は指摘できるであろう。EUは環バルト海協力のこうした方向性をも容認し、また協力のさらなる進展を図って、1998年2月に環バルト海地域をユーロ・リージョンとして協定を作成し、沿岸6カ国の代表が協定に調印した。UBCの発足から7年後にこうした自治体の動きは、ユーロ・リージョンとしてEUに正式に組み込まれたのである<sup>38)</sup>。

#### (5) おわりに

以上考察してきたように、環バルト海地域ではその上位機構（EU、NATO）と国家、地方自治体の3者の関係は相互補完性を帯び、協力促進という点で一致したものである。それはこの3者の利害がEUは下位地域協力の活性化、諸国家はニュアンスの違いはあるものの、上位機構からの地域に対する保障の獲得と地域の振興、自治体もまた地域の振興という点で同じ方向にあるからに他ならない。すなわち逆に言えば、環バルト海地域において地方自治体は国家と無関係に独自の活動を強めているのではなく、国家や上位機構がその活動の重要性を認める範囲で活動している。さらにその環境面での活動に関しては、地方自治体の上位機構や政府との連動がさらに顕著であるが、他方でそれは必ずしも上位下達の仕組みとなっておらず、この3つのレベルが錯綜した状態にあることを示している。それは、モデルというツールの使用であったり、JCPのプロジェクトにUBCがドイツと同等に加わっていたりという例であった。こうした状況は、冷戦構造崩壊以降のヨーロッパの地域化の現状を反映した、ヨーロッパにおける超国家的動きの活性化の例であると言えるが、こうした状況において自治体の越境的ネットワーク形成の意義はどこにあるのだろうか。

環境問題に限って言うならば、これは我々に、環境汚染は自治体、国家、上位地域の3者にとって境界線を引くことが元来無理な問題である、という自明な定理を再認識させるものである。環境保護をより効率的に押し進めるならば、地域の状況を最も把握しやすい地方自治体が活動の中心を担うことは自然であり、国家やEUが資金、権限の点で自治体と協力することは当然である。こうした環境問題における原理は自治体の活動の範囲を構造的に広げる契機となっている。さらにそこにおいて、時として国家が相互に対立し合う現状の中で、自治体がむしろ上位機構や、国際機構の規範までも用いて活動し、積極的に状況に関わっていくことは、国家間対立を越える力を形成しているように思える。地方自治体が国家の枠組みを越えて、国際的に上位機構と結び付き、協力活動を行っているのである。しかし他方で、こうした活動を手放しでは評価できない側面も存在する。第一に、本稿で厳密には言及できなかったが、立法権などに代表される環境保護における自治体の法的権限は各国間の相違はあるものの未だ限定されており、その越境的な

活動も自ずと国家に寄りかからなければ部分の多い点である。自治体による環バルト海協力が、私企業、国営企業への環境保護規制など政治、経済的に重要な意味を持つ環境保護政策の履行には未だ至っていないのはこの点による。それと関連して第二に、そもそも環境保護政策自体が、その背景にある国家の経済的思惑、例えば自国の環境保護産業の振興などを抜きには擁立し得ないという点がある。そのため、地域の旧社会主義諸国への環境援助も各国の経済的目論見に影響されながら履行されており、それは自治体の政策であっても限界があると言わざるを得ない。しかし、自治体の側は環境と経済の問題に関して自ら「持続可能性」を定義し直し、地域の側からEUに向かって発信するといった形で、新たな環境問題への地平を切り開こうと努力している。環バルト海地域において自治体の国境を越えた環境保護活動が、従来の姉妹都市協定のような形式的なものに留まることなく発展し得る鍵は、こうした自治体の側の積極的な活動と新たな地域、環境概念の提出にあるのではないだろうか。

#### 註

- (1) Hiroshi Momose, "Theory and Practice in Sub-region: The Case of the Baltics and Japan Sea Lims," pp.1-16, Olav F.Knudesn (ed.), *Regional Cooperation*, NUPI, Oslo, 1997.
- (2) 本号、高橋和論文参照。
- (3) こうした傾向は、1980年代後半から始まったものであり、言うまでもなく、冷戦構造崩壊がそれに拍車を駆けた。(例えば、Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London, 1998.)
- (4) 1997年8月には北欧会議の主催で環バルト海沿岸諸国とNATO、WEU、ヨーロッパ・コミッションなどの代表が招かれて、“Security in the Nordic Countries and the Adjacent Areas”と題された会議が開催された。これは環バルト海地域の代表が地域の安全保障について議論した初の会議である。
- (5) 環バルト海協力の全体像については、百瀬宏、志摩園子、大島美穂『環バルト海——地域協力のゆくえ』岩波書店、岩波新書、1995年、大島美穂「新たな展開を示す北欧協力——環バルト海協力へのイニシアティブ」、百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂、1996年を参照。
- (6) *Cooperation in the Baltic Sea Area: Report from the Second Parliamentary Conference at the Storting*, Nord 1992. (以下CBSAと略す)
- (7) Arthur H. Westing (ed.), *Comprehensive Security for the Baltic: An Environmental Approach*, London, 1989, pp.15-21.
- (8) M.Fitzmaurice, *International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea*, Dordrecht/Boston/London, 1992, pp.16-27.
- (9) HELCOMについては、以下を参照。Malgorzata Fitzmaurice, "The 1974 Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area," Renate

Platzöder & Philomène Verlaan (eds.), *The Baltic Sea: New Developments in National Policies and International Cooperation*, London, 1996.

- (10) Sabine Weyand, "Inter-Regional Associations and the European Integration Process," Charlie Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe ?*, London, 1997, p.170.
- (11) 小久保康之「EU『東』への拡大」、『欧州「拡大」の安全保障インプリケーション——同盟・中立の変容』(平成6年度外務省委託研究報告書)、日本国際問題研究所、1995年、53頁。
- (12) バルト3国並びにポーランドから見た環バルト海協力については以下を参照。志摩園子「国際関係の中のバルト三国」、柴理子「新生ポーランドの地域外交——東西列強の『狭間』から『架け橋』へ」、百瀬編、前掲書。
- (13) Speech of Valdis Birkavs, Minister for Foreign Affairs, Latvia, "New Challenges for Security Policy in Northern Europe," Nordic Council Conference, "Security in the Nordic Countries and the Adjacent Areas," Helsinki, August 25–26, 1997.
- (14) Nordic Council of Ministers, *Norden the Top of Europe*, No.6, June, 1994, p.1.
- (15) "Helcoms sekreterare säger ifrån: Om Parlamentariska Ostersjökonferensen i Riga," *Ostersjöns*, no.4/1997–8.
- (16) 議論の詳細については、CBSAを参照。
- (17) 柴前掲論文。
- (18) Birkavs, *op.cit.*
- (19) Ministry of the Environment, Finland, *The East Europe Project Working together for a Better Environment*, Helsinki, 1997.
- (20) Mikael Skou Andersen & Duncan Liefferink (ed.), *European Environmental Policy: the Pioneers*, Manchester, 1997, pp.66, 190–192, 274–275.
- (21) *Ibid.*, p.274.
- (22) *Ibid.*, pp.144–145.
- (23) *Ibid.*, pp.14–16.
- (24) *Ibid.*, pp.3–7.
- (25) *Ibid.*, pp.21–31.
- (26) *Ibid.*, pp.171–173.
- (27) *Ibid.*, pp.58–60.
- (28) *Ibid.*, pp.260–262.
- (29) *Ibid.*, pp.302–303.
- (30) *Ibid.*, pp.131–132.
- (31) *Baltic Cities, Environmental Bulletin*, No.1, 1997, p.4
- (32) 65の市町村に対するアンケート調査に対して回答率は、66%であった。( *Ibid.*, pp.5–6.)

(33) *Ibid.*, p.8.

(34) *Ibid.*, p.11.

(35) *Ibid.*, p.9.

(36) *Ibid.*, p.12.

(37) *Ibid.*, p.13.

(38) 参加地域、都市、島は以下の通りである。ポーランド：Elblag, Gdansk, Olsztyn, Slupsk、デンマーク：Island Bornholm、ラトヴィア：Liepaja、リトアニア：Klaipeda、ロシア：Exclave Kaliningrad Oblast, スウェーデン：Provinces Kalmar Kranenburg, Blekinge.

### The Environmental Cooperation in Baltic Sea — the EU, Central Governments and Local Administrations —

OSHIMA Miho

In this paper I study three levels of actors in Baltic Sea cooperation, that is to say, international organization such as the EU, the central governments, and the local administrations, focusing on environmental problems. In Baltic Sea cooperation, which is a pioneer case of sub-regional cooperation, these three actors are in the same direction and are interdependent. This structural tendency of Baltic Sea cooperation is different from that of Japan Sea cooperation. The reason is that in Baltic Sea those three actors have the common interests in cooperation especially of environmental problems.

But at the same time the cooperational system in Baltic Sea is not always top-down and the three levels are sometimes entangled in each other on environmental issues. These animations of the trans-national activities reflects the European situation after the Cold War, but it also shows the essence of environmental problems, in which it is difficult to draw the lines among international organizations, the central governments and the local administrations. And there local administrations are in a way of grasping the regional situation and making an effective proposals, which may get over the national boundary.