

環境問題をめぐる地域協力

——マルチレベル・ガバナンスの有効性——

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程
慶應義塾大学総合政策学部教授

市川 顕*
香川 敏 幸

要 旨

本稿の目的は、マルチレベル・ガバナンスの有効性について、バルト海をめぐる多層的な環境問題に関する地域協力を、体制移行国であり2004年に EU に加盟したポーランドの視点から概観し、知見を得ることである。

バルト海地域においては、冷戦体制化から現在に至るまで、ヘルシンキ委員会という環境問題についての国家間協力が存在する。しかし、1990年代以降、EU の東方拡大にともなって、多様かつ多層的な環境レジームが台頭してきた。このようなバルト海をめぐる環境問題に関する環境レジームの多層的なガバナンスが、EU 加盟を目指してきたポーランドの環境政策にどのような影響を与えたのかを、検証する。

結論として、バルト海地域の環境ガバナンスは、EU 加盟のための作業に忙殺された国家を補完するものとしてポーランドの地方自治体の能力開発を促していることを明らかにする。また、拡大 EU の枠を超えて、知識・ノウハウ・経験の共有および伝播を促すことで、バルト海沿岸地域の不安定要因を緩和する役割の可能性を認めることができる。

キーワード：バルト海環境地域協力、マルチレベル・ガバナンス、ポーランド

1. はじめに

1.1 問題の所在

本稿は、1989年から始まる体制移行¹⁾を経験し、かつ EU 加盟²⁾を目指してきた移行国であるポーランドにおいて、バルト海 (the Baltic Sea) におけるマルチレベル化した環境協力がいかに有効であったかを検証することを目的とする。

ポーランドでは、1989年2～4月、ポーランド統一労働者党、政府、教会、反体制グループ、等が会する「ポーランド円卓会議」が開催され、政

治と経済の改革が図られた。円卓会議の合意にしたがい、1989年6月に総選挙が行われ、自由投票枠のほとんどを「連帯」系候補者が独占した。同年8月、「連帯」のマゾヴィエツキ (Tadeusz Mazowiecki) 氏が首相に就任し、戦後初の非共産党政権が誕生した³⁾。

これ以降、ポーランドの歴代内閣は欧州連合 (European Union: 以下 EU と表記) 加盟に対して肯定的な態度をとり続けている。EU 加盟はポーランドにとって主要な戦略的・象徴的重要性を有している。EU 加盟はロシアによる冷戦期における支配から、熱望されるヨーロッパ回帰 (return to Europe) の完成の象徴であった。EU 加盟は、安全保障、経済的繁栄、新たに導入され

* 〒158-0081 東京都世田谷区深沢6-22-6。

E-mail: akirai@sfc.keio.ac.jp

1) ここでいう移行とは、政治体制の民主化、経済体制の市場経済化を指す。

2) 2004年5月1日にポーランドは EU に正式に加盟した。

3) 木船久雄 (1998)、pp. 53-54。

た民主主義の強化を保証するものである⁴⁾。さらに、キリスト教文明世界としての欧州の一員たる地位の再確認というキリスト教体制倫理上の価値も併せ持つ⁵⁾。

ポーランドの EU 加盟への道程は、1991年12月の欧州協定調印、1992年11月ポーランド議会による欧州協定批准、1993年6月の EU コペンハーゲン首脳会議における EU 加盟基準（コペンハーゲン・クライテリア⁶⁾）の策定、1994年4月のポーランドの EU 加盟申請という流れをとる。この一連の流れの中で、ポーランド政府は EU 加盟の主要な条件となった EU 環境法体系⁷⁾ のポーランドの環境法体系への導入に専心する⁸⁾。このようなポーランドの環境政策⁹⁾ の欧州化（Europeanization）は、欧州委員会によるトップ・ダウンの環境政策の統合であり、この時期、ポーランド政府は自国の選好および優先課題に十分な注意を払う余裕はなかった¹⁰⁾。

他方、EU においては、もし「EU 自身が自ら EU に加盟申請をしたならば、民主制が不完全であるという理由で却下されるのではないか」という、民主主義の赤字（Democratic Deficit）に関する議論が1990年代を通じて囁かれ始める。その背景には、1987年の「単一欧州議定書（Single European Act）」および1993年の「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」により共同体の権限が飛躍的に大きくなり、経済・金融分野を中心とする領域に

ついては加盟各国の主権を超えた超国家的権限を有するほどに成長したことがあげられる。その結果、時に市民に大きな犠牲を強いるような決定が EU 本部のあるブリュッセルで次々と下されるようになったにもかかわらず、こうした決定に EU 市民の世論を直接反映する機構が十分に整備されていないことが問題視されるようになってきたのである¹¹⁾。

そこで欧州委員会は、1990年代を通じて、欧州市民としての認識の深化、政策形成過程への欧州市民の参画、行政におけるパートナーシップの確立¹²⁾ を目指し、各国市民・専門家集団およびロビーグループとのネットワークを形成しており¹³⁾、これを經由して各国市民が EU にアクセスすることができる統治の形態を創造しつつある。つまり、EU においては、EU を頂点とする垂直的な権力構造であるヒエラルヒーの権威よりもネットワークが支配的な構造的特徴となっており¹⁴⁾、加盟国代表のネットワーク、加盟国および欧州レベルの意思決定に関するネットワーク、政策分野および政治的レベルにまたがる公私のネットワークによるガバナンスがみられる。

つまり、EU 拡大に伴うポーランドの環境政策において、EU 加盟のためのコンディショナリティとして EU 環境法体系を国内環境法体系に受容することを強制される一方で、他方では EU 加盟後を見据えて EU 域内におけるガバナンスという統治形態への適合を図らなければならないという、ねじれ現象が存在することになった。

本稿は、バルト海における環境に関する地域協力の重層的なガバナンスが、いかにこのねじれ現象を緩和したかについて考察し、その問題点と今後の課題を指摘するものである。

1.2 分析対象

本稿では、バルト海沿岸地域における環境問題に関する国境地域協力を注目して分析を行う。国境地域協力とは、同じ国境に位置しながら異なる国家に属する複数の地域が、共通に抱える問題を解決するために文字通り国境を越えて行う協力で

4) Andonova, Liliana Botcheva (2004), p. 2.

5) 家本博一 (1999), p. 1.

6) コペンハーゲン・クライテリアは以下の5項目。

1: 人権およびマイノリティの保護・法および民主主義を尊重する安定した制度の確立。

2: アキ・コミュニテールの受入れ、および政治的・経済的および通貨連合への支持を含む加盟国としての義務の遂行。

3: 効果的な市場経済の確立。

4: 欧州連合における競争能力の確立。

5: 加盟候補国を加盟させる EU の能力。

7) Environmental Acquis Communautaire

8) 1997年から2000年にかけて、ポーランド議会は EU 環境法と調和することを目的として207の法律を通過させている。OECD (2003), p. 124.

9) ポーランドの環境政策の詳細については、市川 顕 (2002)、香川敏幸 (2002a)、香川敏幸・市川 顕 (2002) を参照のこと。

10) Jehlicka, Petr and Andrew Tickle (2002), p. 9. および Millard, Frances (1998b), p. 149.

11) 稲本 守 (2002), pp. 29-30.

12) 林堅太郎 (2001), p. 20.

13) 稲葉奈々子 (2001), p. 150.

14) Mayntz, Renate (2003), p. 1.

ある¹⁵⁾。特に今回取り上げるバルト海沿岸における地域協力は、欧州連合域内のみならず欧州連合加盟申請国およびロシアとの国境地域協力を行っているという点で興味深い事例であると考えられる。

バルト海沿岸地域協力とは、バルト海沿岸諸国

の政府・地方政府・地方自治体、EUなどの諸機関、非政府組織（NGO）、研究機関などによる多くの協力組織群の総称である（表1参照）。本稿では特にポーランドが参加する環境分野におけるバルト海沿岸地域における環境問題に関する国境地域協力に焦点をあてる。具体的には冷戦期から継

表1：主なバルト海沿岸地域協力

組 織 名	組織のタイプ	機能・イシュー
バルト海諸国評議会（Council of Baltic Sea States） 加盟国：デンマーク、EU、エストニア、フィンランド、ドイツ、アイスランド、ラトヴィア、リトアニア、ノルウェー、ポーランド、ロシア	政府間フォーラム（各国外相および欧州委員会の代表からなる）	一般的な協力目的の定義 勧告の公式化 多数の問題（民主主義、環境保護、経済発展、運輸・通信、核安全など）に対するアプローチ
大臣会議（Conference of Ministers）	政府間フォーラム	一般的な協力目的の定義 勧告の公式化 参加する機関により特定の問題を扱う
バルト海地域の海洋環境保護のためのヘルシンキ委員会（Helcom：Helsinki Commission for the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area） 加盟国：デンマーク、エストニア、EU、ドイツ、ラトヴィア、リトアニア、スウェーデン、フィンランド、ポーランド、ロシア	公式な政府間委員会	海洋環境の保護およびこれに関連する政策についての勧告の公式化
バルト海諸国下位地域協力（BSSSC: Baltic Sea States Subregional Co-operation）	地方自治体による自発的な政府間委員会	プロジェクト・オリエンテッドな活動に対する勧告 地域協力プロジェクトの支持のためのロビイング
バルト協会（Baltic Institutes of Finland and Sweden）	財団	協力ネットワークおよびプロジェクトの促進 多数の問題領域を扱う
バルト都市連合（UBC: Union of Baltic Cities） ドイツ、デンマーク、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ノルウェー、ポーランド、ロシア、スウェーデンの都市100余りが参加	団体	加盟都市間における協力および情報交換の促進 多数の問題領域を扱う
バルト海商工会議所（Baltic Sea Chambers of Commerce Association）	非営利団体	プライベート・セクターの組織間の協力の促進
バルト海観光委員会（Baltic Sea Tourism Commission）	公私ネットワーク	観光産業の状況改善の促進
バラッド（Ballad）	NGO フォーラム	インターネット関連の技術的支援 情報源
トランス・バルティック・ネットワーク（Trans Baltic Network）	ネットワーク・フォーラム	平和、人権、連帯、環境問題、持続可能な発展
バルト大学プログラム（Baltic University Programme）	プロジェクト	バルト海環境問題 バルトの歴史およびアイデンティティ

（出典：Scott, James Wesley (2002), pp. 138-139）

15) 香川敏幸・市川 顕・朽尾圭亮 (2004)、p. 62.

続いてバルト海の環境問題に取り組む国家間協力であるバルト海地域の環境保護のためのヘルシンキ委員会 (Helsinki Commission for the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area: 以下 Helcom と表記) と、環境問題を主要なアジェンダの一つとして扱い、バルト海沿岸諸都市間において環境保護に関する知識・経験およびノウハウの交換・伝播に努めるバルト地方自治体連合 (Union of the Baltic Cities: 以下 UBC と表記) を中心とした国境地域協力である。

1. 3 分析の視点

本稿では、バルト海環境地域協力におけるマルチレベル・ガバナンス (Multi-Level Governance) が、体制移行国であるポーランドの環境政策および環境パフォーマンスにどれほど貢献しえたかを検証する。

ガバナンスという概念は、1990年代に入って注目を浴びてきた。本論説において、ガバナンスの定義は、「多様なパートナーシップおよび多様な利害の調整を通じて、諸問題の共同解決策を見出す機能」¹⁶⁾ とする。この概念については、未だ相当の議論が行われているが、総じて政府の統治能力の低下、市民社会の諸アクターの力量の充実、超国家組織の伸張を背景として新たな統治の概念が求められていることを背景としている¹⁷⁾。

マルチレベル・ガバナンスという概念は、90年代以降の欧州における EU・国家・地域の諸アクターが、相互連携を深める状況を背景に登場した。特に EU の政策立案および決定に関して、国家の枠組の中で発展してきた政党や労働組合といった組織のみならず、環境保護団体や消費者団体のように地方を拠点したものやヨーロッパ全体のネットワークの中で発展してきた組織が、欧州委員会や欧州議会を通じて、国家の枠組を超えて、直接的あるいは間接的に EU の意思決定に関与する事例が増加している¹⁸⁾。マルチレベル・ガバナンスは欧州におけるこのような状況を説明する概念である。

Hooghe と Marks によれば、同概念の特徴は欧

州において中央集権を基本とした国家から地方への分権と EU という超国家機関への権限委譲が進んだ事により、縦の関係においては超国家レベル、国家レベル、準国家レベルの三段階、横の関係においては公・私のネットワークの全ての行為主体が、程度の差こそあれ様々な政策決定へ参加することが可能になったと設定している点である。この変化の理由として挙げられているのが、政策領域における多様性の確保¹⁹⁾ である。つまり、政策がミクロなレベルでは地方の特殊事情に、マクロなレベルでは国家を超えるグローバルなレベルに効率的に対応する事が求められていることを受けて、政策への参加主体も柔軟性を持ち、マルチレベル化せざるを得ないという視点である。

またマルチレベル化する領域は対象とする政策によって異なるが、以下の三つの状況において特に生じやすいと考えられている。一つ目が行政サービスを対象とする公共と民間の境界部分、二つ目がグローバルな問題を対象とする国家と国際の境界部分、そして最後が国家領域を対象とする実際の国境線部分である。

これに加えて、マルチレベル・ガバナンスの概念は、ある一つの政策に対する分析の視点としても三つの特徴を提示し、この三要素によってガバナンス自体が変化すると指摘している点で意義深いものであるといえよう。一つ目が参加する政策主体が持つ政策策定・提案能力 (the distribution of policy competencies)、二つ目が政策に対する財源 (fiscal power)、三つ目が政策主体間の公式、非公式の関係 (formal and informal power relations) である。

以上のようなマルチレベル・ガバナンスの視点を用いることで、バルト海における環境問題をめぐる地域協力を検証する。

2. バルト海の概要と環境汚染の特徴

2. 1 バルト海の概要

バルト海は長く狭隘な海で、39万3000平方キロメートルの面積および2万1200立方キロメートルの海水を有する²⁰⁾。バルト海の海岸線は2万 km、

16) 井上裕司 (2003)、p. 69.

17) 長岡延孝 (2002)、p. 80.

18) 稲本 守 (2002)、p. 37.

19) Hooghe, Liesbe T. and Gary Marks (2001)、p. 4.

20) Pawlak, Janet (1980)、p. 163.

表 2：バルト海流域の地理的データ

国	全流域面積 (km ²)	流域人口 (100万人)
フィンランド	301,300	5.0
ロシア	314,800	10.2
エストニア	45,100	1.6
ラトビア	64,600	2.7
リトアニア	65,300	3.7
ポーランド	311,900	38.1
ドイツ	28,600	3.1
デンマーク	31,100	4.5
スウェーデン	440,040	8.5
ヘルコム非加盟国	117,520	7.6
計	1,720,270	85.0

(出典：Auer, Matthew R. and Eve Nilenders (2001), p. 891)

流域面積は172万平方 km、流域人口は8500万人²¹⁾である。(表 2 参照)

バルト海流域には、13ヶ国が存在する。これらの13ヶ国のうち9カ国²²⁾がバルト海に面している。バルト海の流域は、他にベラルーシ、ノルウェー、スロバキア、チェコの一部を含む。(図 1 参照)

バルト海はほとんど完全に陸地によって閉鎖され、平均水深が 50 m と比較的浅い海である。バルト海はスウェーデンとデンマークの間の狭い海域を通じて北海 (the North Sea) につながっているが、この部分の水深は 18 m しかない²³⁾。外海との海水の循環が限られることからバルト海の海水が完全に入れ替わるには、25-30年を要する²⁴⁾。

また、夏季は厚さ 20-30 m、水温15-16度の上層が、水温 2-3 度の下層を被う。このため、海底部の海水は大気に触れることができず酸素の補給が行われないため海水中の溶存酸素の欠乏が生ずる。一方、冬季は広範囲にわたる結氷により、

21) Auer, Matthew R. and Eve Nilenders (2001), p. 891.

22) スウェーデン、フィンランド、ロシア、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ドイツ、デンマーク

23) 中内通明 (1975)、p. 206.

24) OECD (2003)、p. 177.

The Baltic Sea
Drainage Basin

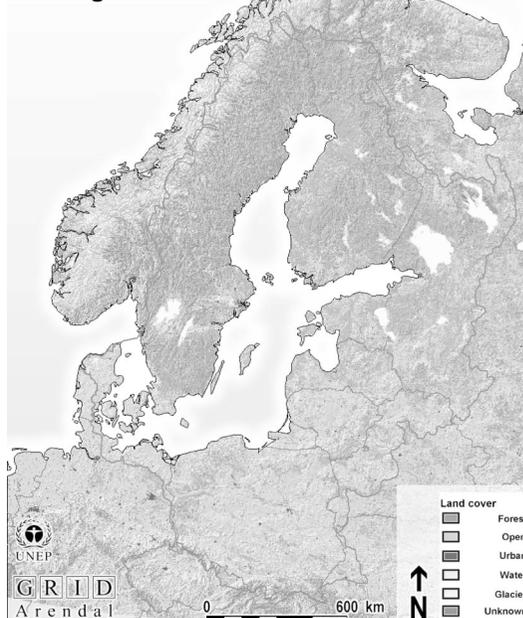


図 1：バルト海流域の土地利用

(出典：<http://www.grida.no/baltic/htmls/maps.htm>)

海水の上下層の混和はいよいよ困難となる²⁵⁾。

これらの環境に関する悪条件に加え、沿岸における工業の発展や都市化の進行により、バルト海海底の10万平方 km は「死んだ (dead)」²⁶⁾といわれるようになった。

2.2 バルト海的环境汚染の特徴

バルト海における環境汚染は、その地形的な特徴に加え、沿岸国の経済状況の多様性によっても特徴付けられる (表 3 参照)。Kindler と Lintner によれば、バルト海における環境汚染の特徴は、西側先進国と旧中央計画経済諸国の二つのタイプに大別できるという²⁷⁾。

一般的に、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、およびドイツといった西側先進国においては、自治体および産業汚染物質の排出量は過去数十年の間に著しく減少していた。

25) 中内通明 (1975)、p. 206.

26) Zylicz, Tomasz (2000)、p. 76.

27) Kindler, Janusz and Stephan F. Lintner (1993)、pp. 8-9.

表3：バルト海沿岸地域の経済状況（1998年）

	国名	GDP (10億\$)	1人当たり GDP (\$)	1人当たり GDP 成長率 (%)	インフレ率 (%)	労働人口 (100万人)	失業率 (%)
西側先進国	デンマーク	162.3	30393	2.0	2.9	2.9	4.7
	フィンランド	114.7	22156	2.0	3.4	2.6	9.2
	ドイツ	1794.3	21898	1.0	2.0	40.5	8.1
	ノルウェー	159.4	35527	3.2	2.9	2.4	3.0
	スウェーデン	227.3	25641	1.2	1.2	4.4	6.0
経済移行国	エストニア	5.0	3470	-0.3	4.1*	0.8	11.7
	ラトビア	7.1	2964	-3.7	2.7	1.4	7.8
	リトアニア	11.1	3009	-3.9	1.0	2.0	10.8
	ポーランド	160.9	4159	4.4	10.2	17.2	15.0
	ロシア	246.8	1699	-5.9	20.6	66.0*	10.5
	日本	4759.5	37486	1.1	-0.7	67.7	4.7

* は1999年のデータ。*は1997年のデータ。
(出典：青 正澄・柳下正治 (2003), p. 126)

生産管理手法の改善も、有害物質排出量の減少に貢献していた。しかし、製紙パルプ工業などの分野においては、改善の余地が残されている。また、農業に関しては他の地域に比べて農地面積は少ないが、集約的な農業形態により多くの化学肥料を使用しており、富栄養化防止のための政策の改善が求められている。

他方、旧中央計画経済諸国においては、過去数十年の経済活動の停滞により、幾分汚染物質排出量は減少傾向にあるものの、多様な排出源による汚染物質の排出は未だ激しい。旧体制下において、これら諸国の経済構造は大規模な国有企業による重工業中心のゆがんだ構造であった。これらの工業は、他の地域の諸国の同様の工業に比べて、2-3倍の水およびエネルギーを消費していた。特に、ポーランドのアップパー・シレジア (Upper Silesia) 地域やチェコのオストラバ (Ostrava) 地域といった工業の発展した地域では、廃水処理設備や汚染物質排出管理設備の不備もあいまって、高度な大気汚染物質・水質汚染物質・廃棄物の排出がなされた。

3. バルト海諸国による環境問題をめぐる地域協力—Helcom を中心として—

本章では、バルト海の環境問題に関する国家間レジームであるバルト海環境保護会議とその執行機関である Helcom を取り上げる。ここでの論点は三点である。

第一に、冷戦体制下から、多くの妥協を重ねながらも環境問題解決のための枠組が醸成されてきたこと。

第二に、1989年の東欧諸国における革命以降、ヘルシンキ委員会による地域協力が大きな進展を見せたこと。

第三に、2004年の EU 東方拡大にともない、バルト海沿岸地域にカーニングラード問題が生じ、これが新たな不安定要因となる可能性を有していることである。

3.1 冷戦体制下

1950年代までは環境汚染の被害を受けていなかったバルト海では、第2章で述べたような理由により、その後甚大な環境汚染が進行した。

沿岸諸国の中でバルト海域の汚染に重大な関心

を最初に表明したのはスウェーデンであった²⁸⁾。これにより、近隣諸国の国際的な関心も次第に高まった。同年、デンマーク政府は、バルト海の汚染防止条約作成のための沿岸諸国会議を発想し、数カ国と接触を持っている²⁹⁾。1972年6月のストックホルムにおける国連人間環境会議の開催は環境問題を大きくクローズアップした。さらに、1972年12月、東西ドイツが関係正常化のための基本条約に調印した。このような国際環境の中で、バルト海沿岸諸国による環境問題への取組への気運が高まったといえる³⁰⁾。

1972年10月、条約締結のイニシアティブをフィンランドがとりはじめる。そもそもこの条約は、フィンランドとソ連の二国間でフィンランド湾の環境汚染対策を図ることを目的として締結される予定であったが、バルト海の汚染が深刻化していたことから、バルト海の環境保護を目的とする多国間条約に発展したのである³¹⁾。

まずバルト海沿岸7カ国³²⁾は、1973年9月13日のグダニスク会議で、「汚染防止宣言」と「バルト海およびベルト、グダニスク海における漁業および生物資源の保全に関する条約」³³⁾を採択した。

そして、1974年3月、バルト海環境保護会議(the Baltic Marine Environment Protection Convention)が署名され、1980年5月に正式に発効した。この条約により、加盟7ヶ国はバルト海地域の海洋環境の保護・改善、および汚染物質の防止・減少に取組む義務が生じた。

しかし、中内によると、この条約締結過程には多くの妥協が存在したとされる³⁴⁾。

第一には、条約の適用範囲が、流入河川などの内水面(internal waters)に適用されなかった点である。西側諸国は海域汚染に関する詳細なデータを取るために内水面に条約を適用すること主張したが、ソ連は内政干渉であるとしてこれに反対し

た。この結果、内水面は条約の適用範囲ではなくなった。

第二に、領海への条約の適用問題である。スウェーデン、フィンランド、西ドイツは、領海を条約の適用水域とすることを主張したが、ソ連が反対した結果、領海への条約適用は各国に一任されることとなった。

第三に、委員会の決定方式である。西側諸国は条約締約国が一国一票を有し、3分の2の多数決により委員会の決定を行うことを主張したのに対し、ソ連は全会一致を譲らなかった。

このような状況により、当条約の運営機関である Helcom の環境改善のための活動の範囲は外海(the open sea)のみに限られた。また、当時、異なる軍事ブロックに所属する諸国によって沿岸が占められていたことから、沿岸部の水質に関しては調査が不可能であり、各国国土における汚染源のデータはほとんど入手できなかった。つまり、Helcom は、協力のためのルールというよりは共存のためのルールとして、法の支配というよりは態度の規範として機能しており³⁵⁾、船舶による海洋環境保護以外については、環境保護に関する国家政策のための一般的な枠組を提供したに過ぎなかった。

一方で、青と柳下は、この時期、Helcom は専門家などで組織する作業部会を管理し、各グループがバルト海の汚染原因や発生源を明確にすると、科学的研究に活動の重点をおいたことを評価する³⁶⁾。この時期、Helcom が専門家集団として研究活動を重視したことにより、「汚染構造の解明、汚染削減・防止に関する目標設定、汚濁負荷量の測定に関するガイドライン・実施計画・評価手法の作成などによる科学的根拠の積み上げと、情報の公開・共有化を段階的に進めることができた」³⁷⁾のである。

このような状況に変化が訪れたのは1988年のこ

28) 佐伯富樹 (1975)、p. 1091.

29) Ibid, p. 1091.

30) 川名英之 (2003)、p. 108.

31) 青 正澄・柳下正治 (2003)、p. 127.

32) デンマーク、東西ドイツ、フィンランド、ポーランド、ソ連、スウェーデン。

33) この条約は、漁獲量の割当て、年度ごとの漁業地域および時期の指定を含む漁業方式の決定などを規定した。佐伯富樹 (1975)、p. 1091.

34) 中内通明 (1975)、pp. 205-206.

35) Brodecki, Zdzislaw (1993)、p. 17.

36) 青 正澄・柳下正治 (2003)、p. 126.

37) Ibid., p. 126. また、Zylicz, Tomasz (2000)、p. 138も同様の指摘を行っている。「1980年代の終わりに至るまで、Helcom の作業の大部分はデータ収集であった。データ収集は、これ自体実質的にバルト海の質的改善には寄与しないが、少なくとも実質的な行動のための基礎を築いた。」

表4：窒素に関するバルト宣言の目標のパフォーマンス（1988-1995年）

	自治体による排出		農業による排出		全 排 出	
	1995年の 排出量 (kt)	1988-95年の 変化率 (%)	1995年の 排出量 (kt)	1988-95年の 変化率 (%)	1995年の 排出量 (kt)	1988-95年の 変化率 (%)
ポーランド	119.8	-24	94.6	-30	219.3	-27
デンマーク	7.1	-54	53.8	-32	62.6	-37
フィンランド	14.9	+3	37.0	-19	56.2	-15
ド イ ツ	8.7	-46	26.1	-26	36.0	-32
スウェーデン	25.0	-2	48.2	-26	78.4	-20
バルト海沿岸 諸 国 平 均	24.3	-28	38.8	-38	65.4	-35

(出典：OECD (2003), p. 178)

表5：リンに関するバルト宣言の目標のパフォーマンス（1988-1995年）

	自治体による排出		農業による排出		全 排 出	
	1995年の 排出量 (kt)	1988-95年の 変化率 (%)	1995年の 排出量 (kt)	1988-95年の 変化率 (%)	1995年の 排出量 (kt)	1988-95年の 変化率 (%)
ポーランド	20.4	-22	6.7	-10	28.6	-20
デンマーク	1.0	-74	0.6	-13	1.7	-69
フィンランド	0.3	-42	2.6	-2	3.2	-18
ド イ ツ	0.6	-79	0.6	+7	1.3	-66
スウェーデン	0.4	-60	0.4	-8	1.3	-43
バルト海沿岸 諸 国 平 均	3.2	-37	1.5	-22	5.0	-35

(出典：OECD (2003), p. 178)

とである。1988年の閣僚会議により、Helcom 加盟諸国は1995年までに窒素およびリンのバルト海への排出量を50%削減することを表明した。(表4・5参照) 結果的に、この目標は、バルト海沿岸諸国平均で窒素およびリンの排出量減の割合が35%と、十分に達成されたとはいえない。しかしながら、東欧革命以前の1988年にバルト海沿岸諸国³⁸⁾によってこのような高い目標が掲げられたことは、注目に値する。

このように、冷戦体制下から、バルト海沿岸諸国は多くの妥協を重ねつつも、環境問題についての地域協力の努力を積み上げてきたのである。

38) 私見ではあるが、1988年にこのような目標が設定された背景には、ソ連書記長ゴルバチョフによる東西融和政策が挙げられよう。

3.2 東欧革命以降

東欧革命によりポーランドが民主化・市場経済化への道を進み始めた1990年9月、スウェーデンのロネビー (Ronneby) において、ポーランドおよびスウェーデン首相の招きにより、バルト海沿岸地域各国首脳が集まった。このロネビー会議の参加国は、バルト海宣言 (the Baltic Sea Declaration) を採択した。この宣言では、バルト海の環境を改善するために必要な多くの原則および優先活動を提示した。なかでも最も重要な点は、バルト海の生態系の回復を確保するための具体的なプログラムを立ち上げることである。このプログラムとは後述するバルト海共同包括的環境行動プログラム (the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme: 以下 JCP と表記) である。

一方、1992年、バルト三国と EU が加わって新バルト海地域の海洋環境保護に関する会議 (the new Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area) が調印された。この新条約の意義は以下の通りである。

第一に、新条約において流域内水面が条約の適用対象に入ったこと³⁹⁾ である。これにより加盟国の国土における汚染物質排出源の指導・管理が可能となった。

第二に、当時としては新しい環境保護に関する概念の導入である。1987年に OECD によって導入された、明確な因果関係のない時点においても予防的手法 (preventive measure) を採らなくてはならないとする事前注意原則 (precautionary principle) を導入し、最善の環境活動 (BEP: Best Environmental Practice) および利用可能な最善の技術 (BAT: Best Available Technology) を用いることを義務化し、汚染者支払原則 (PPP: Polluter Pays Principle) を明示した⁴⁰⁾。

第三に、欧州化の影響の増大である。新条約に EU が加盟することにより、新条約は EU 環境プログラムとの調和を図るようになっていった⁴¹⁾。

こうして、新条約調印諸国は、バルト海地域の海洋環境の保護のための法的レジームの拡大・強化・近代化を目指すことになる。

他方、Helcom がバルト海の環境保護に積極的に取り組むことを示したのが、前述した JCP である。20年間に及ぶ野心的なプログラムである JCP は 1992年の新条約の目標を達成するために導入された⁴²⁾。JCP では、環境浄化・回復すべき 132ヶ所の環境被災地 (hot spots)⁴³⁾ を認定し、バルト海

の環境改善のためにこれらの環境被災地への重点的な投資を行うことを最優先課題とした。つまり JCP の主要な狙いは、陸上に汚染要因が存在する場合、汚染減少のための手段を採るよう各国に促し、汚染原因を予防して除去するための適切な法的・行政的、その他関連する方策を講じるよう締約国に義務付け、ヘルシンキ条約の条項を遵守させることである⁴⁴⁾。しかしながら重要な点は、JCP そのものは財源を有していないことである。JCP で指摘された環境被災地に対する投資は、国家財源、地方自治体財源、国際金融機関からの資金、援助、などによってまかなわれなければならない。

JCP は、加盟各国によって、環境政策および環境規制の改革、能力開発、汚染管理部門への投資、廃棄物処理、生態系保護等の各分野における活動が行われることによって支えられる。これらの活動が成功裏に行われるために、JCP は、応用研究、環境意識の高揚、環境教育の分野に対する支援を行う⁴⁵⁾。特に JCP が開始されてから数年間は、環境政策立案および制度の側面が強調され、限りある資金がこの分野に投入された。

JCP は、フェーズ 1 (1993-1997年) とフェーズ 2 (1998-2012年) に二分されるが、フェーズ 1 が終了した段階において、JCP に対する評価は以下の通りである。

JCP が十分なパフォーマンスを果たすことができなかった点については、Auer と Nilenders は以下の要因を提示する⁴⁶⁾。つまり、非現実的な環境改善目標の設定、国際金融機関からの投資の緩慢さ、スウェーデン・フィンランドといったドナー国における不景気、移行経済における資本抑制 (Capital Constraints)、プロジェクトを遂行する政治的意思、である。

他方、JCP の意義としては、以下が挙げられる⁴⁷⁾。それは、投資家間に JCP に対する信頼を浸透させたこと、現実にポーランドおよびバルト三国の自治体環境被災地における急激な環境改善が見られたこと、環境改善を支える政策プロセスを

39) Liiv, Harry and Peeter Marksoo (1998), p. 413.

40) Brodecki, Zdzislaw (1993), p. 17.

41) Ibid., pp. 17-18.

42) Auer, Matthew R. and Eve Nilenders (2001), p. 881.

43) 132ヶ所の環境被災地のうち、98ヶ所はロシア、エストニア、ラトビア、リトアニア、ベラルーシ、ウクライナ、ポーランド、チェコ、スロバキアといった旧中央計画経済諸国に存在している。また、これら98ヶ所の環境被災地における活動には85億 ECU がかかると見積もられている。さらにその内の47箇所は優先環境被災地とされ、65億 ECU が追加的にかかることされる。残りの34ヶ所の環境被災地は、デンマーク、フィンランド、ドイツ、スウェーデンに属し、15億 ECU が見積もられる。Kindler, Janusz and Stephan F. Lintner (1993), p. 15.

44) 青 正澄・柳下正治 (2003), p. 130.

45) Kindler, Janusz and Stephan F. Lintner (1993), p. 12.

46) Auer, Matthew R. and Eve Nilenders (2001), p. 882.

47) Ibid., pp. 897-898.

準備したこと、である。

このように、1989年以降、ヘルシンキ委員会によるバルト海における環境問題に関する地域協力は大きな進展を見せている。しかしながら、2004年の EU 東方拡大は新たな問題を表面化させることとなった。

3. 3 2004年 EU 東方拡大後

1990年代のヘルシンキ委員会を中心とする国家間による環境改善のための地域協力は、ポーランドやバルト三国の EU 加盟交渉をともなあって、徐々にロシアという不安定要因を炙り出す皮肉な結果を生みつつある。

Auer と Nilenders の研究では、JCP の遂行に熱意を見せないロシア政府およびサンクト・ペテルブルグ (St. Petersburg) 市の役人にフラストレーションを表すフィンランド環境省高官の話が取り上げられている。

「個人的に、ロシア政府が Helcom の目標は何かを知っているかどうかすら、私は疑問に思う。もしかしたら、サンクト・ペテルブルグ市の役人は、誰も、Helcom が何なのかを知らないのかもしれない」⁴⁸⁾

同様に、2003年12月に筆者 (市川) がおこなった面談で、ヘルシンキ委員会のポーランド支局のヴウォダルチク (Ewa Włodarczyk) 女史は、ヘルシンキ委員会とロシアとの関係について懸念を表明した⁴⁹⁾。

「1995年の北歐諸国の EU 加盟は、それほど大きなインパクトを与えなかった。しかしながら、2004年のポーランドおよびバルト三国の EU 加盟は大きな転機となるであろう。なぜならば、(バルト海沿岸諸国の中で) ロシアのみが EU の枠外となるからである。」

「ロシアは現在オイル・ターミナルをカーニングラードに建設を予定している。リトアニア、フィンランド、スウェーデンはこの工場建設に大きな懸念を抱いている。前回の Helcom 会合では、ロシアのこの問題に対する強硬な姿勢が目立った。」

「ロシアは、デモクラティックな国ではない。来

年 (2004年) からが懸念される」

2004年の EU 東方拡大は、バルト海沿岸諸国においてロシアのみが EU の枠外におかれる状況を生み出す。ここにおいて、特に問題となるのはカーニングラード (Kaliningrad) 問題である。カーニングラードはバルト海沿岸に存在するロシアの飛び地であり、2004年の EU 東方拡大においてこの地は EU 加盟国に包囲された。来るバルト海諸国の北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: 以下 NATO と表記) 加盟が実現すれば、カーニングラードは文字通り EU と NATO に囲まれる⁵⁰⁾。

この状況下、ロシアの政策決定者の一部からはカーニングラードを NATO や EU の東方拡大に対抗する要塞として利用しようとする戦略的関心が高まりを見せている⁵¹⁾。このようなモスクワの孤立主義者や安全保障懐疑論者の議論を抑制させるために、Kempe と Meurs は以下の要素が必要であるとする⁵²⁾。つまり、ポーランドおよびリトアニアといった近隣諸国との越境協力および技術援助プログラムの最大化、国内外の投資家による投資の最大化、によりカーニングラードをロシアにおける技術的イノベーションの中核とすることである。これにより、カーニングラードとそれを取り囲む EU 諸国との非対称性がなくなることにより、包括的な安全保障が実現される。つまり、カーニングラードの安定化がロシア経済に有益であると思われる時のみ、地域の安定化が実現可能であるとする。

ヘルシンキ委員会は、それ自身が国家間条約に基づく環境保護のためのレジームであることから、国家間の緊張状態の影響を受けやすい。今後重要になることは、ヘルシンキ委員会の枠組みにおいて特に JCP を効果的に実施し続けながら、Kempe らの指摘にあるように、バルト海沿岸諸国間の越境協力・技術援助プログラムを推進することである。ここにおいて、バルト海地域における多層的な環境保護に関する地域協力が必要となるのである。

50) 蓮見 雄 (2004)、p. 125.

51) Kempe, Isis and Wim van Meurs (2001)、p. 14.

52) Ibid., p. 18.

48) Ibid., p. 894.

49) Włodarczyk, Ewa (2003).

4. ポーランドとバルト海環境協力

本章では、バルト海地域における環境問題に関する地域協力そのものではなく、ポーランドの環境政策とバルト海における環境協力について概観する。ここでの論点は三点である。

第一に、ポーランドの環境政策は旧中央計画経済体制下から、バルト海環境協力と並行して、積極的な発展を遂げていたこと。

第二に、環境投資のための基金の存在が1989年以降のポーランド環境政策実施において重要な役割を果たしたこと。ここでは、国家としてのポーランドの制度形成が移行期の環境政策実施面で大きな役割を果たしたことが理解できる。

第三に、1990年代において環境政策の実施面における地方自治体の役割が増加したこと。つまり、環境政策の実施において国家のみならず地方自治体の重要性が増したことを示す。

4. 1 冷戦体制下のポーランドにおける環境政策

1970年代は、ポーランドにおいて環境悪化が表出し始めた時期にあたる。例えば、工場から排出される汚染物質により、細菌学上の感染を防止するために、地域保健衛生局はプック (Puck) にある海浜リゾートを閉鎖した。1985年までに閉鎖された海浜リゾートは20以上に及ぶ⁵³⁾。この問題に対して、当時の政府の見解は、環境汚染はポーランドが繁栄し、生活水準を上げるための対価であり、技術によって被害を被ったものはいずれ、技術によって解決できる、とするものである⁵⁴⁾。

しかしながら、1972年の国連人間環境会議、1973-74年のバルト海沿岸諸国ヘルシンキ会議と並行して、中欧計画経済体制諸国の間にも環境問題に取り組む気運が高まった。1973年、CMEA (Council for Mutual Economic Assistance) 加盟国の9ヶ国⁵⁵⁾ は、水問題に関する情報交換の基幹としてヴォドインフォーム (Vodinform) を設立した⁵⁶⁾。1974年、CMEA 加盟国は環境保護手法の科学的・技術的協力を進めるための合意文書に調印

し、そのための調整機関として環境保護・改善に関する共同委員会 (Joint Council for the Protection and Improvement of the Environment) を創設した。この委員会の主要な任務は、環境保護および資源の合理的利用の分野における科学的・技術的調整、加盟国への汚染基準案の提示、加盟国間の情報交換の支援、汚染防止技術の促進、環境の状況に関する分析および予想、であった⁵⁷⁾。また、同年、CMEA 執行委員会 (Executive Committee) は、環境保護の社会的・法的・教育的側面、衛生学、生態系および景観の保護、大気汚染、大気汚染の気象学的側面、騒音、水質汚濁、自治体・工業用水・農業用水の処理、放射能、鉱物資源の保護および自然資源の合理的利用、都市計画および人口問題、廃棄物処理技術の発展の12分野にわたる環境保護に関する重要なプログラムを規定した⁵⁸⁾。

このような国際的環境をふまえ、ポーランドでは1974年に修正水質法 (the Water Law) が制定された。この1974年修正水質法では、水の消費および排水に関して環境使用料を課すシステムが導入された。また、適切な廃水処理施設が創業する前に、工場が新たな生産プロセスを開始することを禁止した⁵⁹⁾。このような環境使用料システムについては、Sleszynski は「この環境使用料は単なる外見にとどまり、政府の環境保護への積極的参加の意思表示として導入されたにすぎなかった」⁶⁰⁾ としているが、その後のポーランドの環境使用料・課徴金制度の発展を鑑みるに、極めて重要なエポック・メイキングな出来事であったことは間違いない。

1976年、ポーランド憲法改正が行われ、第12条第2項に、ポーランド人民共和国は環境保護と環境の合理的発展を確保する、第71条に、ポーランド人民共和国の市民は自然環境の価値を享受する権利とそれを保護する義務を有する、として環境条項を導入した。これにより、ポーランドにおける環境保護は立憲的基礎および社会・政治的、倫理的な前提を得ることとなった⁶¹⁾。

53) Fura, Zygmunt (1985), p. 4.

54) Kabala, Stanley J. (1993), p. 119.

55) ブルガリア、東ドイツ、キューバ、モンゴル、ポーランド、ルーマニア、ソ連、チェコスロバキア。

56) Ziegler, Charles E. (1991), pp. 87-88.

57) Ibid., p. 85.

58) Ibid., p. 85.

59) Kurbiel, Jerzy (1991), p. 225.

60) Sleszynski, Jerzy (1998), p. 30.

61) Jendroska, Jerzy (1998), p. 83. および Kormondy,

1980年初頭、議会は環境保護形成法 (the Statute on the Protection and Shaping of the Environment) を制定する。この1980年法は現在のポーランド環境政策の枠組を提供したことから「母なる法 (mother law)」と呼ばれ⁶²⁾、汚染物質排出と自然資源の利用に関する環境使用料・課徴金システムを確立した世界でも最も早い環境法の一つであった⁶³⁾。

1980年法は、コマンド・コントロール規制という高価な手法から、市場ベースのインセンティブへとという流れを、環境使用料・課徴金制度を導入することで具現化したものであった。しかし、ここには重大な障害があった。市場ベースのインセンティブは効果的な市場を要求する。社会主義経済システムは合理的な価格システムや競争的な市場といったシステムが欠けていた。結果として汚染管理手法としての1980年法における環境使用料・課徴金制度は失敗に終わった⁶⁴⁾。

1984年、ミュンヘン (Munich) で開催された「越境大気汚染に関するミュンヘン会議 (the 1984 Munich Conference on Transboundary Air Pollution)」において、CMEA 加盟国の内の5カ国⁶⁵⁾ が1990年段階でSO_xの排出量を1980年レベルよりも30%減少させる、いわゆる「30%クラブ」に参加した。ポーランドは、この「30%クラブ」には参加しなかったものの、SO_xの排出減少に関しては積極的な関与を表明した⁶⁶⁾。

1985年、ポーランドでは環境問題を主に扱う省庁として、環境保護・自然資源省 (the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources) が設立された。この新しい省は環境保護の管理に関する職権を有し、環境要素を国家計画に統合するという重要な任務を担った⁶⁷⁾。環境保護・自然資源省は、ソ連書記長ゴルバチョフ (Mikhail S. Gorbachev) のグラスノスチ (Glasnost) 政策によって活動を活発化させた環境保護

グループ⁶⁸⁾ と友好的な関係を維持しながら⁶⁹⁾、環境政策の起草に取り組んだ。

1986年4月26日夜に発生した、世界最大の原子力災害であるチェルノブイリ (Chernobyl) 原子力発電所事故において、ポーランドはほぼ全土が放射性降下物 (死の灰) で覆われ⁷⁰⁾、甚大な被害を被った。この事故により、草の根の環境保護グループによる活動は一層激しさを増していった。環境問題に対する研究はポーランド科学アカデミー (the Polish Academy of Science) を中心として進められ、1988年2月政府はポーランドが厳しい環境汚染にさらされていることを明らかにし、同年末ポーランド科学アカデミーは国土の10分の1にあたる27地域において完全に自然のバランスが崩れているとの報告書をまとめた。

ポーランドにおいては以上のように、海外の環境問題に関する協力と並行する形で、比較的斬新な環境法制度を採用し、環境行政のための制度を整備してきたといえる。このような姿勢が、1989年の体制転換後のバルト海における環境協力の新たな状況に順応できた遠因であるといえる。

4.2 体制移行期における環境基金とエコ・ファンドの役割

体制移行期の環境政策の実施は、一般的に資金難に陥ることが多い。徴税システムが整備途上で収入確保が困難である上に、IMF や債権国との合意により財政支出を減らすことが義務付けられているからである⁷¹⁾。しかしポーランドにおいては、1974年の修正水質法や1980年の環境保護形成法において (効果は不十分でありながらも) 導入された環境使用料・課徴金制度が、市場経済体制への移行期に環境投資のための主要な財源となった。

1991年、インフレによって効果が減殺されないように毎年行われる環境使用料・環境課徴金レートの改訂において、レートはこれまでの最高を記

Edward J. (1980), p. 35.

62) Bell, Ruth Greenspan (1992), p. 10093.

63) Cole, Daniel H. (1995), p. 288.

64) Ibid., p. 290.

65) ブルガリア、チェコスロバキア、東ドイツ、ハンガリー、ソ連。

66) Kabala, Stanley J. (1993), p. 124.

67) Kabala, Stanley J. (1993), p. 124. および Slocock, Brian (1999), p. 96.

68) グラスノスチと環境運動の関係に関しては、Waller, Michael (1989), p.317, Jancer-Webster, Barbara (1991), p. 50, Welsh, Ian and Andrew Tickle (1998), p. 6, および French, Hilary F. (1988), p. 22. を参照のこと。

69) Andersson, Magnus (1999), p. 73.

70) Ibid., p. 71.

71) 滝口直樹 (1996)、p. 1078.

表6：ポーランドの環境投資源（％）

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
環境基金	40	58	47	41	40	34	30
企業	30	20	25	31	32	38	40
政府予算	5	5	7	5	5	5	3
自治体予算	20	13	16	19	18	19	23
海外からの援助	5	4	5	4	5	4	4

(出典：Andonova, Liliana Botcheva (2004), p. 128)

表7：中東欧諸国における国内環境投資源の割合（％）

国	国家予算	地方政府予算	環境基金	企業
ブルガリア	21	8	5	66
エストニア	21	3	8	68
ポーランド	5	20	43	32
スロバキア	51	16	16	17

(出典：Klarer, Jurg and Patrick Francis (1997), p. 51)

録した。1992年秋に環境使用料レートは、産業界のロビー活動により一旦30%引き下げられたが、1993年4月にこれまでよりもさらに高いレートに回復した⁷²⁾。

ポーランドの環境使用料の役割と目的については、以下の三点が挙げられる⁷³⁾。

第一に、汚染者が環境目標に合うよう、社会的コストの最小化を図るようにすること。そのためには、環境使用料は、排出削減努力を行おうと感じるのに十分なほど、レートが高くなくてはならない。

第二に、環境使用料レートは、汚染による被害を賄えるものでなければならない。

第三に、環境使用料によって、環境投資や関連活動に関する資金の循環が作られなければならない。

これにより表6に示すように、ポーランドにおいては、環境投資の約3-5割が、回収した環境

使用料を環境投資に循環させる環境基金によってまかなわれている。また、表7に示すように、この環境基金による大規模な環境投資は、他の中東欧諸国と大きくその割合を異にしている。

このような予算外 (Off Budget) の環境投資のためのシステムが構築されたことは、以下のような意義を持つ。第一に、予算外であることにより環境投資が政府の緊縮財政から守られ、環境投資削減という政治的圧力を受けることを回避した⁷⁴⁾。第二には、環境使用料・課徴金システムは、企業に環境保護を促進させるための十分なインセンティブをはいえないものの、環境関連プロジェクトへの投資源として重要な役割を果たした⁷⁵⁾。

体制移行期におけるポーランドにおいて、指摘しなければならないもう一つの環境投資のためのメカニズムは、エコ・ファンド (Eco Fund) である。事実上莫大な負債の返済が不可能であったポーランドに対して、西側債権国の国際借款団であるパリ・クラブ (Paris Club) は1991年4月、ポーランドの負債の50%削減に同意した。さらに、1991年にアメリカが債権のさらに10% (3億7000

72) 環境使用料のレートの引き上げに関しては、Zylicz, Tomasz and Zsuzsa Lehoczki (1995), p. 190, Bochniarz, Zbigniew and Richard S. Bolan (1998), p. 21, および Toman, Michael A., Janusz Cofaba and Robin Bates (1994), p. 403. を参照のこと。

73) Anderson, Glen D. and Boguslaw Fiedor (1997), p. 3.

74) Bochniarz, Zbigniew and Richard S. Bolan (1998), pp. 19-20, and p. 26.

75) Gorka, Kazimierz (1991), p. 26. および Anderson, Glen D. and Boguslaw Fiedor (1997), p. 3.

万 US ドル) をポーランドの環境プロジェクトへの投資のために与えること (debt-for-environment swap: 以下エコ・スワップと表記) に合意し、この資金は元環境大臣であるマチェイ・ノヴィツキ (Maciej Nowicki) の率いるエコ・ファンドによって管理されることになった。1993年5月にはスイスが債権の10% (6600万 US ドル)、1993年6月にはフランスが債権の1% (6300万 US ドル)、さらに1997年にスウェーデンが、1998年にはイタリアがエコ・スワップに同意した⁷⁶⁾。

エコ・ファンドは、債権国のエコ・スワップによって資金を得ているため、その優先項目は国際的に重要な環境プロジェクトへ向けられる。つまり、温室効果ガスの排出削減、越境大気汚染の制限、バルト海汚染の減少、生物多様性の保護、である。

エコ・ファンドの累計支出額は、1998年までの5年間に総額1億2550万ドルと、環境基金の1998年単年度予算の半分にも満たないほど少ない。しかしながら、マッチング・ファンドを必要としており触媒効果をもたらす点、環境投資を増やして対外債務を減らす点、などによりポーランドの環境投資に与える影響は大きい⁷⁷⁾。

このように、ポーランドにおいては国内に端を発する環境基金と、債権国によってもたらされたエコ・ファンドによる環境投資源が国家予算の外側に確保されたことが理解できる。このことは、体制移行期におけるポーランドが継続的に環境改善のための投資を行うことができた最大の要因である。したがって、このような環境投資メカニズムを整備したポーランド政府の貢献は大きい。

4.3 地方自治体による役割の増大

環境政策において、地方自治体の役割が重要である理由としては、地域によって環境問題の質が異なる点が挙げられる。Szacki らによると、地方自治体が環境政策における主要なアクターとして期待されるのは、以下の二つの理由からであるという⁷⁸⁾。

第一に、環境問題に関する重要性を最も認識し、

かつこれに対処する責任を有するという理由から、環境問題に関する意思決定は民主的に選ばれた地方自治体が行うべきである。

第二に、地方自治体はローカルなニーズに対応するため、地域の多様なアクターの利害を集約し、ローカルな環境政策を実施することができる。

1989年の体制転換以後、ポーランドにおける地方行政改革は、Swianiewicz が急進型とよぶ⁷⁹⁾ 改革を二度経験した。80年代末、ポーランドにおける地方行政改革に関する議論は盛んであったが、詳細はほとんど決まっていなかった。それにもかかわらず、地方行政改革は移行後早期に導入された。新政府法 (the New Government Act) は1990年3月に制定され、これに基づいて1990年5月に市 (gmina) 議会選挙が行われた。1999年から施行された郡 (powiat) の再導入、県 (voivodship) の再編成を含む地方行政改革も1997年9月の選挙で連帯選挙行動 (AWS) と自由連合 (UW) の右派二政党が政権をとってから急速に推進され、翌年9月には県・郡の議会選挙が実施された。

このような急速な地方行政改革は、地方の側に十分な準備期間がないことから、訓練されたスタッフの不足、住民団体との協力関係の欠如、財政の国家への依存 (表8参照) といった問題をはらむ⁸⁰⁾。

このような問題点は、地方自治体における環境政策においても当てはまる。つまり、地方自治体は環境管理システムの実施に関する経験および専門知識に欠けており、また環境政策の実施に当たっても財政的資源に欠けている。しかしながら、度重なる地方行政改革は地方自治体に環境政策に関する事務権限を委譲してきた。表9はポーランド北部の港湾都市グダニスク市の市予算と環境保護支出およびその予算に占める割合である。環境支出は1998年をピークに一時全予算の22%強を占めている。これは、廃水処理および廃棄物処理施設といったインフラ整備を推し進めた結果である。1989年の体制転換以後ポーランドの地方自治体が直面してきた問題は、専門知識および財源が欠け

76) Andersson, Magnus (1999), p. 111.

77) Sleszynski, Jerzy (1998), pp. 48-49. および Zyllicz, Tomasz (2000a), p. 35.

78) Szacki, Jakub, et. al. (1993), p. 23.

79) この場合の急進型とは、「あらかじめ新法についての十分な議論や準備期間が与えられていないにも関わらず、改革者が迅速に分権化の導入を決定する」ことを指す。Swianiewicz, Pawel (2002), pp. 3-4.

80) Kurdusiewicz, Izabela (2002), p. 5.

表 8：地方自治体歳入構造の変化

	市				郡	県
	1992	1995	1998	2000	2000	2000
自己歳入 (%)	47.3	40.1	33.5	33.2	6.3	1.3
中央政府の税配分 (%)	22.2	23.1	24.7	16.5	1.4	14.6
一般補助金 (%)	11.7	15.2	25.4	32.8	47.7	37.8
特定目的補助金 (%)	18.8	21.6	16.4	17.6	43.7	41.4

(出典：Swianiewicz, Pawel (2002), p. 8)

表 9：グダニスク市の予算と環境保護

年	グダニスク市 予算 (PLN)	環境保護支出 (PLN)	%
1991	91,300,393	1,317,640	1.4
1992	137,926,847	10,919,729	7.9
1993	192,226,249	17,027,245	8.9
1994	275,209,714	14,540,408	5.2
1995	334,195,928	25,957,635	7.7
1996	478,648,360	608,93,966	13.7
1997	670,976,087	129,182,869	19.2
1998	800,082,438	183,449,155	22.9
1999	804,532,062	123,143,286	15.3
2000	1,022,797,545	65,215,972	6.4
2001	1,180,910,987	62,879,554	5.3

(出典：The Gdansk City Executive Board (2002), p. 69)

ている中で、いかにして環境政策を実施していくかという問題であった。

ポーランドの地方自治体の幸運は、4.2で述べたように、ポーランドには環境使用料・課徴金を資金源とする環境基金が存在していたことである。例えば、図2は、ポーランドの自治体環境被災地における環境投資源の割合である。ポーランドの

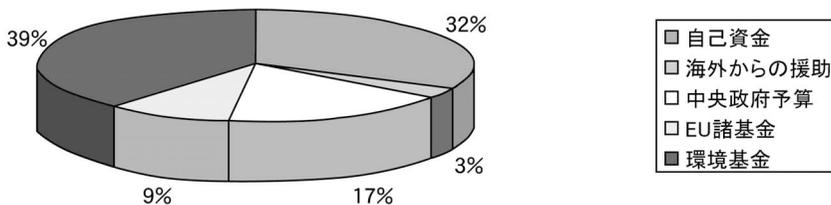


図 2：ポーランド自治体環境被災地における投資源 (1993—2001年)

出典：Helsinki Commission (2003), p. 27

地方自治体は、約 3 分の 1 の環境投資を行っているにすぎない。資金の約 4 割は環境基金からの投資によっている。このように、1974年修正水質法に端を発するポーランド独自の手法は自治体の環境政策を支えている。

したがって、ポーランドの地方自治体にとって最も必要とされるものは、環境政策実施に当たっての専門知識およびノウハウである。これらの普及に貢献しているバルト海の地方自治体の環境問題を扱う協力として、UBC を第 5 章で扱う。

5. バルト海における地方自治体を中心とした地域協力

本章では、バルト海における地方自治体を中心とした、環境問題を扱う地域協力として UBC を例示し、その活動内容、手法および有効性を検討する。

5.1 欧州のマルチレベル・ガバナンスと UBC

1991年9月、長期間の政治的分断を乗り越えて、バルト海沿岸の地方自治体32都市の代表がポーランドのグダニスクに会した。UBC は、当地域の民主化および経済発展を促進するために設立された地方自治体のネットワークである。UBC の活動範

囲は、文化交流、運輸およびテレコミュニケーションの改善、環境保護など多岐にわたる。加盟自治体は、知識や経験の交換を促進するため、より発展している自治体との良好なパートナーシップを築くために「twin-city」を奨励している。一例を挙げると、ポーランド北部の港湾都市であるグダンスクは、フィンランドのトゥルク（Turku）、ロシアのサンクト・ペテルブルグ（St.Petersburg）、カリニングラード（Kaliningrad）、スウェーデンのカルマー（Kalmar）など7都市と「twin-city」となっている⁸¹⁾。UBCは2004年末時点で10ヶ国102都市の地方自治体の協力組織として成長している。（図3参照）

UBCの主要な目的の一つは環境保護である。この環境保護分野における協力の増大と、経験・ノウハウの交換を促進するため、UBC内に環境委員会が設置されている。

UBCは、EUのガバナンス白書（the White Paper of European Governance）に対応してコメントを提示している⁸²⁾。以下、その概要を紹介する。まず、コメントの第一項では、EUの政治シ



図3：UBC加盟地方自治体

出典：<http://www.ubc.net/members/members.html>

ステムをマルチレベル・ガバナンスであると明確に述べている。第二項では、ガバナンス白書の議論はEUの開放性（openness）、参加（participation）、説明可能性（accountability）、効果（effectiveness）、結束（coherence）を高めることを目的としているとまとめ、第三項でUBCはこの様なEUと市民・地方自治体を近づける欧州委員会のアプローチを歓迎している。そのうえで、第五項で地方自治体の専門知識の活用の重要性を提示し、第六項でEUの政策形成の初期の段階における地方自治体の専門知識の活用の重要性を訴えている。第八項では、UBCのような加盟国および加盟候補国を含むネットワークが経験・専門知識およびノウハウの交換に大きな可能性を持つものであり有意義なものであるとし、白書が異なるレベルの役人の交換・共同訓練の重要性に言及したことについて歓迎の意を表している。

このように、UBCは欧州の新たな統治形態とされるマルチレベル・ガバナンスを意識し、最善の経験・知識およびノウハウの交換・伝播を目的とした地方自治体レベルの地域協力ネットワークとして自己定義を行っている。

5.2 UBCの環境問題への取り組み

UBCの環境問題への取り組みは、LA21（Local Agenda 21）への取り組みと、ベスト・プラクティスの交換を目的とするTBestCプログラムに大別できる。

UBCはLA21に対して積極的な取り組みを行ってきた。2000年時点で、UBC加盟都市のうち北欧諸国の加盟都市の77%はLA21行動計画を起草済みであったが、バルト三国においては27%しか起草されていなかった。一方で、デンマーク、ドイツ、ポーランドのバルト海南岸諸国の加盟都市は、73%がLA21行動計画を起草済みであった⁸³⁾。その後、2000年から2003年の間に、UBCはアジェンダ21行動プログラム（Agenda 21 Action Programme）を積極的に推進し、大部分の加盟都市が自らのLA21行動プログラムを実施しているという状況に至った⁸⁴⁾。

2003年10月17－18日に開催されたUBC第7回

81) <http://www.ubc.net/twincities.html> [29.Dec.04]

82) http://www.ubc.net/today/Comment_on_White_Paper.html [01.Nov.2004]

83) Jaos, Marko and Bjorn Gronholm (2000), p. 8.

84) UBC (2003b), p. 8

会合において、UBC アジェンダ21行動計画2004-2009 (UBC Agenda 21 Action Programme 2004-2009) が承認された。この目的は、EU の持続可能な発展戦略 (the EU Sustainable Development Strategy)、同じく EU の第6次環境行動プログラム (the Sixth Environmental Action Programme)、欧州持続可能な都市キャンペーン (the European Sustainable Cities and Towns Campaign)、バルティック21 (the Agenda 21 in the Baltic Sea Regions) および Helcom といった政策枠組や地域協力と調和を図りながら、地方自治体が参加する持続可能な発展戦略を促進することにある⁸⁵⁾。

この目的を達成するため、UBC は2004年から2009年の間に以下の5点を重点項目とする。

1. グッド・ガバナンスおよび持続可能な都市管理
2. エネルギーおよび資源の持続可能な利用
3. 住環境の保全と自然保護
4. 持続可能な経済と運輸
5. 社会統合および健康

これらの重点項目について、UBC ではグッド・プラクティスの交換や政策交流 (policy liaison) のような定期的なネットワーク活動を利用したプロジェクトを行うこととしている。このプロジェクトの実施には総額800万ユーロが見込まれている。

一方、TBestC⁸⁶⁾ プロジェクトは、生物多様性、エネルギー、健康、大気、情報・教育の五分野においてグッド・プラクティスの交換を目的として行われているプロジェクトである。このプロジェクトにはUBC 加盟都市のみならず、アメリカ人専門家が所属するバルト海地域のためのアメリカ地域環境オフィス (the United States Regional Environmental Office for the Baltic Sea Regions)、リトアニアの環境行政・技術センター (Environmental Center for Administration and Technology Lithuania) が参加し、ノルディック・カウンシル (Nordic Council of Ministers) が共同出資を行ってプロジェクトが実行されている⁸⁷⁾。

TBestC 参加都市は、毎年、申請に基づき UBC 環境委員会によって決定される。2003年度は、シ

ラマエ (Sillamae) とカリニングラード (Kalinigrad) による企業向け環境教育スキームの研究、リパヤ (Liepaja) とトゥルク (Turku) による大気質の EU 基準達成に向けた取り組みなどのプロジェクトが行われた⁸⁸⁾。

重要なことは、両プロジェクトともに、UBC のネットワークを用い、加盟地方自治体間のグッド・プラクティスの交換を通じて、環境政策の立案および実施のノウハウ・知識の普及・伝播を促進している点である。このようなネットワークの存在を通して、地方自治体が環境政策に関するアクターとして成長することが期待される。

6 結 論

6.1 バルト海地域協力とマルチレベル・ガバナンス

筆者は1, 3において、マルチレベル・ガバナンスの分析の視点として、Hooghe と Marks の議論を参照し、

1. 政策主体が持つ政策策定・提案能力
2. 政策に対する財源
3. 政策主体間の公式、非公式の関係

の三要素をガバナンスの形態に影響を与えるものとして提示した。以上の叙述にしたがえば、バルト海の環境問題に関する地域協力とポーランドの環境政策はいかにして整理できるのであろうか。

まず、第一に政策主体が持つ政策策定・提案能力に関して考えてみたい。4.1 および4.2 で述べたとおり、ポーランドの環境政策はバルト海の環境保護に関する多国間条約であるヘルシンキ・コンベンションの署名・発効と並行して、1989年以前の中央計画経済体制時代から発展を遂げていたことがうかがえる。特に4.2 で述べたように、移行直後のポーランドにおける環境保護に関する制度的発展は中東欧諸国においても特筆すべきものであった。つまり、1990年代前半までは国家としてのポーランドが政策策定・提案能力を維持していたと考えられる。しかし1990年代後半に入ると、1.1 で述べたように EU 加盟に向けた一連の EU 環境法体系のポーランド環境法体系への移入のプロセスにおいて、国家としてのポーランドは、

85) Ibid., p. 8.

86) Transferring Best Environmental Practices between Towns and Cities の略語。

87) Veivo, Risto (2002), p. 10.

88) Granberg, Anna (2003), p. 5.

環境政策の欧州化を受け入れていくことになる。ここにおいて、環境政策の欧州化はポーランド自身の環境政策を締め出し、国内のプライオリティの多様性を阻み、より地域の現状に即したコストの低い適切な政策手法を阻害することとなった⁸⁹⁾。そこで地方自治体の環境政策実施に焦点が当てられることになる。UBC のような地方自治体の環境問題を扱う地域協力ネットワークがポーランドの地方自治体の政策策定・提案能力を高めつつある⁹⁰⁾。

第二に、政策に対する財源に関して、ポーランドでは 4. 1 で述べたとおり、旧体制下から環境使用料・環境課徴金制度が存在し、4. 2 で指摘したように移行後の環境投資の原動力となった。この財源は分権化されており、国家、県、郡、地方自治体の各層でアクセス可能なものとなっている。Helcom で定められた環境被災地の改善に環境基金の資金が利用できたことは、ポーランドの環境制度の大きな利点である。

第三に、政策主体間の公式、非公式の関係に関しては、以下のように整理できよう。まず、Helcom における国家間の関係については、冷戦期から多くの困難を伴いながら、大きく前進してきたと評価できよう。しかしながら、3. 3 で述べたように、国家間条約としての Helcom の性格上、

2004年の EU 東方拡大でロシアのみが EU の枠外となったことは、新たな緊張関係を生み出している。一方で、地方自治体によるネットワークである UBC では、地方自治体間の平等な関係を利用し、TBestC プログラムや UBC アジェンダ21行動計画2004-2009によりベスト・プラクティス、知識、経験、ノウハウの交換・伝播や、共通の規範の形成といった活動が可能となっている。ポーランドは、ロシアの飛び地であるカーニングラードやベラルーシ、ウクライナと国土を接しており、現在 EU の「国境」となっている。UBC のような地方自治体間における活動が地域の不安定要因を減ずることがあるとするならば、マルチレベル・ガバナンスが効果を持っているといえよう。

6. 2 まとめにかえて

本稿では、バルト海における環境問題に関する地域協力がマルチレベル・ガバナンスの一形態であることを示し(図4)、その有効性について、ポーランドの環境政策の視点からまとめることを試みた。バルト海の多層的な地域協力は、冷戦期、ポーランドの1989年革命、バルト三国の独立、ソ連の崩壊、ポーランドおよびバルト三国の EU 加盟という激動の30年間のあいだに大きく発展し、相互補完的なものとなっていった。本稿では国家

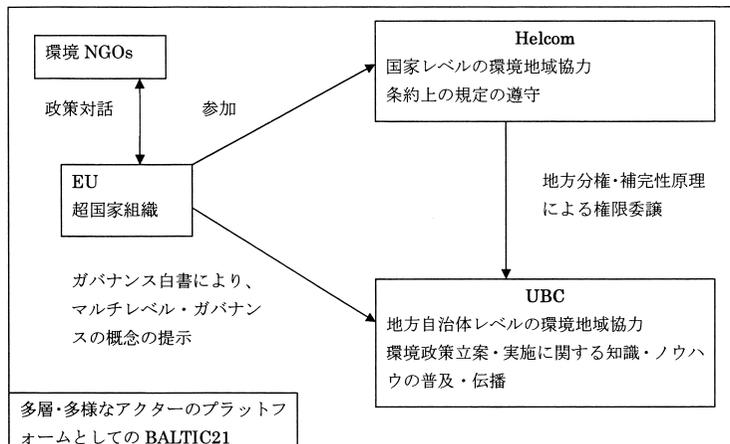


図4：バルト海の問題に関するマルチレベル・ガバナンス

89) Andonova, Liliana Botcheva (2004), pp. 7-8.

90) 2003年12月9日に、ポーランドのグダンスク市環境局勤務 Kmiecik 女史との面談において、UBC による

情報交換の重要性、および UBC からの賞の受賞が市の環境政策の拍車となったことが確認された。Kmiecik, Dagmara Nagorka (2003).

レベルの協力である Helcom と地方自治体レベルの協力である UBC に限って概観したが、6. 2 で述べたように環境協力のマルチレベル化はポーランドの環境政策において有効であったことが理解できる。このことは、翻って日本に目を転ずれば、環日本海および環黄海といった海洋をはさんだ環境協力に対する一定の視座を提供するものであると考えられる。

一方で、本稿では紙幅の関係から、ガバナンスのもう一つの要素である民間営利、民間非営利、政府のネットワークの関係についての言及を行うことができなかつた。バルト海地域における環境問題に関する地域協力においては、このような多様な行為主体が参加する協力として Baltic21⁹¹⁾ が存在する。このような多様な行為主体の横の関係については、今後の研究課題としたい。

【参考文献】

- 1) 青 正澄・柳下正治 (2003)、「バルト海沿岸地域の地域環境レジームに関する研究」、『国際開発研究』、第12巻第2号、pp. 125-137。
- 2) 家本博一 (1999)、「EU 正式加盟問題の現実とその基本性格—ポーランド」、『名古屋学院大学研究年報』、第12号、pp. 1-27。
- 3) 市川 顕 (2002)、「1990年代におけるポーランド環境改善に関する分析—ガヴァナンス論の視点から」、『SFC JOURNAL』Vol. 1, No. 1、pp. 80-104
- 4) 稲葉奈々子 (2001)、「EU と移民政策—「社会的ヨーロッパ」構築の過程とアクターの変遷—」、宮島喬、羽場久み子 (2001)、pp. 137-163。
- 5) 稲本 守 (2002)、「欧州連合 (EU) における「民主主義の赤字」と「マルチレベル・ガバナンス」」、『東京水産大学論集』、第37巻、pp. 29-41。
- 6) 井上裕司 (2003)、「欧州統合研究における「ガバナンス・ターン」と国際政治学 (1)」、『名古屋大学法政論集』、第195巻、pp. 57-100。
- 7) 香川敏幸 (2003)、「市場ガヴァナンスの制度的条件」、岡部光明編『総合政策学の最先端 I —市場・リスク・持続可能性—』、2003年、pp. 53-75
- 8) 香川敏幸 (2002a)、「中東欧におけるガバナンスと環境問題」、箱木眞澄編『東欧の経済成長と環境問題—日本の経済的・技術的貢献—』(平成11-13年度科学研究費補助金 [B] [2])、研究成果報告書)、2002年、pp. 86-102
- 9) 香川敏幸 (2002b)、「SADEP : 中・東欧における広域インフラ整備をめぐる地域協力」、『国際協力銀行開発金融研究所報』、2002年
- 10) 香川敏幸・市川 顕・朽尾圭亮 (2004)、「自治体を中心とした地域連携—欧州を事例として—」、『地域経済研究』、第15号、pp. 61-77。
- 11) 香川敏幸・市川 顕 (2002)、「中東欧における環境運動—ポーランドを中心として—」、箱木眞澄編『東欧の経済成長と環境問題—日本の経済的・技術的貢献—』(平成11-13年度科学研究費補助金 [B] [2])、研究成果報告書)、2002年、pp. 70-85
- 12) 香川敏幸・黒木英聡・市川 顕・末広多親子 (2002)、「欧州における持続可能な発展と共通運輸政策」、『地域経済研究』、第13号、pp. 53-69、2002年
- 13) 川名英之 (2003)、「ドキュメント環境21 (18) 地球環境政策30年の光と影 (4) 環バルト海協力」、『資源環境対策』、第39巻第2号、pp. 107-109。
- 14) 木船久雄 (1998)、「ポーランドのエネルギー市場とエネルギー・環境政策」、『名古屋学院大学研究年報』、第11巻、pp. 51-84。
- 15) 佐伯富樹 (1975)、「バルト海域の海洋環境保護に関する条約」、『中京大学教養論集』、第15巻第4号、pp. 1091-1105。
- 16) 滝口直樹 (1996)、「ポーランド民主主義・市場経済への移行期にある国の環境の状況と対策」、『資源環境対策』、第32巻第11号、pp. 1075-1079。
- 17) 中内通明 (1975)、「バルト海環境保護条約の概要」、『外国の立法』、第14巻第5号、pp. 205-220。
- 18) 長岡延孝 (2002)、「環境経営のガバナンス論序説」、『同志社女子大学学術研究年報』、第53巻第2号、pp. 311-346。
- 19) 蓮見 雄 (2004)、「拡大 EU 中のロシア—カーリーニングラード問題—」、『日本 EU 学会年報』第24号、pp. 125-143。
- 20) 林堅太郎 (2001)、「ヨーロッパの新たなガバナンス—欧州連合拡大をめぐる現状と課題—」、『立命館産業社会論集』、第37巻、第3号、pp. 1-23。
- 21) 宮島 喬、羽場久み子 (2001) 編、『ヨーロッパ統合のゆくえ 民族・地域・国家』、人文書院。
- 22) Anderson, Glen D., and Boguslaw Fiedor. (1997), "Environmental Charges in Poland", C4EP (Central and Eastern Europe Environmental Economics and Policy Project), Environmental Discussion Paper No. 6, January 1997, (Cambridge, Harvard Institute for International Development). <http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/ieppub/edps/edp16.pdf>, [16.Feb.2003]
- 23) Andersson, Magnus (1999), *Change and Continuity in Poland's Environmental Policy*, (Dordrecht, Kluwer).
- 24) Andonova, Liliana Botcheva (2004), *Transnational Politics of the Environment: The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, (Cambridge, MIT Press).
- 25) Auer, Matthew R and Eve Nilenders (2001), "Verifying Environmental Cleanup: Lessons from the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Ac-

91) <http://www.baltic21.org/>

- tion Programme”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 19, pp. 881–901.
- 26) Baker, Susan and Petr Jehlicka (1998a) eds., *Dilemmas of Transition: The Environment, Democracy and Economic Reform in East Central Europe*, (London & Portland, Frank Cass).
 - 27) Bell, Ruth Greenspan (1992), “Industrial Privatization and the Environment in Poland”, *Environmental Law Reporter*, No. 2, pp. 10092–10098.
 - 28) Bochniarz, Zbigniew and Richard S. Bolan (1998), “Sustainable Institutional Design in Poland: Putting Environmental Protection on a Self-Financing Basis”, in Clark, J. and D. H. Cole (1998) eds., pp. 19–29.
 - 29) Brieskorn, Ralph. and Frank Petersen. (1996), “Municipal Environmental Policy Planning in Poland: A Self-Regulative Approach to Solving Environmental Problems”, *European Environment*, Vol. 6, pp. 150–155.
 - 30) Brodecki, Zdzisław (1993), “New Convention on the Protection of Maritime Environment of the Baltic Sea Area”, *Polish Yearbook of International Law*, XIX, pp. 17–29.
 - 31) Cameron, Edward. (2003), “Governance, Finance and Capacity”, in UBC (2003), p. 18.
 - 32) Clark, John and Daniel H. Cole (1998) eds., *Environmental Protection in Transition: Economic, Legal and Socio-Political Perspectives on Poland*, (Aldershot, Ashgate).
 - 33) Cole, Daniel H. (1995), “Poland’s Progress: Environmental Protection in a Period of Transition”, *The Parker School Journal of European Law*, Vol. 2, No. 3, pp. 279–319.
 - 34) Crisen, S. and J. Carmin (2002) eds., *EU Enlargement and Environmental Quality*, (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center) .
 - 35) DeBardeleben, Joan (1991) ed., *To Breathe Free: Eastern Europe’s Environmental Crisis*, (The Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C.).
 - 36) French, Hilary F. (1988), “Industrial Wasteland”, *World Watch*, Vol. 1, No. 6, pp. 21–30.
 - 37) Fura, Zygmunt (1985), “The Polish Ecological Club”, *Environment*, Vol. 11, pp. 4–43.
 - 38) The Gdansk City Executive Board (2002), *Local Agenda 21 The Environmental Quality Assessment: Changes between 1991–2001*, (Gdansk, The Gdansk City Executive Board).
 - 39) Gorka, Kazimierz. (1991), “Changes in Environmental Protection Policy in Poland”, *The Shogaku Ronshu*, Vol. 59, No. 5, March 1991, pp. 15–29.
 - 40) Granberg, Anna (2003), “Big Interest Resulted in Ten Devoted Cities Starting Good Practice Transfer in the TBestC Project”, in UBC (2003a), p. 5.
 - 41) Helsinki Commission (2003), *Thematic Report on Helcom PITF Regional Workshops Held in Poland—Status of the Polish Hot Spots—*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 91, (Helsinki, Helsinki Commission).
 - 42) Jaos, Marko and Bjorn Gronholm. (2000), “Environmental Policies at the Local Agenda 21 Within the Framework of Union of the Baltic Cities Network”, Paper presented at International Workshop: Diffusion of Environmental Policy Innovations, Berlin 8–9 Dec. 2000, <http://www.fu-belrin.de/ffu/akumwelt/download/Jaos.PDF>, [13.Oct.2002].
 - 43) Jancer-Webster, Barbara. (1993) ed., *Environmental Action in Eastern Europe. Responses to Crisis*, (New York, M.E.Sharpe).
 - 44) Jancar-Webster, Barbara (1991), “Environmental Politics in Eastern Europe in the 1980s”, in DeBardeleben, Joan (1991), pp. 25–55.
 - 45) Jasinski, Piotr and Helen Lawton Smith (1999), *Environmental Regulation in Transforming Economies: The Case of Poland*, (Aldershot, Ashgate).
 - 46) Jehlicka, Petr and Andrew Tickle (2002), “Environmental Policy and European Union Enlargement: A State-Centered Approach”, in Crisen, S. and J. Carmin (2002), pp. 9–18.
 - 47) Jendroska, Jerzy (1998), “Environmental law in Poland, 1989–1996: an assessment of past reforms and future prospects”, in Clark, John. and Daniel H. Cole (1998), pp. 81–115.
 - 48) Kabala, Stanley J. (1993), “The History of Environmental Protection in Poland and the Growth of Awareness and Activism”, in Jancer-Webster, Barbara (1993), pp. 114-133.
 - 49) Kempe, Isis and Wim van Meurs (2001), “Strategic Challenges and Risks of EU Eastern Enlargement”, in van Meurs, Wim (2001) ed., *Beyond EU Enlargement Volume 2 The Agenda of Stabilization for Southeastern Europe*, (Gutersloh, Bertelsmann Foundation Publishers), pp. 9–41.
 - 50) Kindler, Janusz and Stephan F. Lintner (1993), “An Action Plan to Clean up the Baltic”, *Environment*, Vol. 35, No. 8, pp. 6–31.
 - 51) Klarer, Jurg and Patrick Francis (1997), “Regional Overview”, in Klarer, Jurg and Moldan Bedrich (1997), pp. 1–66.
 - 52) Klarer, Jurg and Moldan Bedrich (1997) eds., *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*, (New York, John Wiley).
 - 53) Kormondy, Edward J. (1980), “Environmental Protection in Hungary and Poland”, *Environment*, Vol. 22, No. 10, pp. 31–37.
 - 54) Kukliniski, Antoni (1995) ed, *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, (Warsaw, Oficyna Naukowa).
 - 55) Kurbiel, Jerzy (1991), “Polish Water Resources and Environmental Problems”, in DeBardeleben, Joan (1991), pp. 223–231.
 - 56) Kurdusiewicz, Izabela. (2002) , “Capacity Building in Governance and Public Administration for

- Sustainable Development—POLAND”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/un/unpan005156.pdf>, [30.Sep.2002]
- 57) Hooghe, Liesbet. and Marks, Gary. (2001), “Types of Multi-Level Governance”, European Integration online Paper Vol. 5, No. 11, October 2001. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- 58) Liiv, Harry and Peeter Marksoo (1998), “The Helsinki Conventions 1974 and 1992: Implementation in the Baltic States”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 13, pp. 337–354.
- 59) Marks, Gray. (1992), “Structure Policy in the European Community”, in A. Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the 'New' European Union*, Washington: The Brookings Institution.
- 60) Mayntz, Renate (2003), *From government to governance: Political steering in modern societies*, Paper presented at the IOEW Summer Academy on IPP, Wurzburg, 7–11 Sep, 2003, <http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/SummerAcademies/SuA2Mayntz.pdf>, [5, March, 2004].
- 61) Millard, Frances (1998a), “Environmental Policies in Poland”, *Environmental Politics*, Vol. 7, No. 1, pp. 145–161.
- 62) Millard, Frances (1998b), “Environmental Policy in Poland”, in Baker, Susan and Petr Jehlicka (1998a), pp. 145–161.
- 63) National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria (2003), “Changing Local Government”, Issue 1, October, 2003.
- 64) Nowicki, Maciej (1993), *Environmental Policy in Poland, Issues and Solutions*, (Dordrecht, Kluwer Academic).
- 65) OECD (2003), *OECD Environmental Performance Reviews. Poland*, (Paris, OECD).
- 66) OECD (1998), *Swapping Dept For The Environment The Polish EcoFund*, (Paris, OECD).
- 67) Pawlak, Janet (1980), “Land-Based Inputs of Some Major Pollutants to the Baltic Sea”, *Ambio*, Vol. 9, No. 3–4, pp. 163–167.
- 68) Scott, James Wesley (2002), “Transboundary Governance in the Baltic Sea Region”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No. 4, pp. 135–153.
- 69) Sleszynski, Jerzy (1998), “Economic instruments in Polish environmental policy”, in Clark, John and Daniel H. Cole (1998) eds., pp. 30–67.
- 70) Slocock, Brian (1999), “Industrial Enterprises and the Implementation of Polish Air Pollution Policy”, in Jasinski, Piotr and Helen Lawton Smith (1999), pp. 93–109.
- 71) Szacki, Jakub, Irmina Glowacka, Anna Liro, and Barbara Szulczewska (1993), “Political and Social Changes in Poland. An Environmental Perspective”, in Jancer-Webster, Barbara (1993), pp. 11–27.
- 72) Swianiewicz, Pawel (2002), “Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes”, Paper presented for the Joint Conference of IPSA’s RC05 and the German Political Science Association Workgroup on “Local Government Studies”, “Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency”, Stuttgart, 26–27 Sep. 2002. http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Poland_Swianiewicz.pdf, [7 May 2003].
- 73) Tickle, Andrew and Ian Welsh (1998), *Environment and Society in Eastern Europe*, (Harlow, U.K., Longman).
- 74) Toman, Michael A., Janusz Cofaba and Robin Bates (1994), “Alternative Standards and Instruments for Air Pollution Control in Poland”, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 4, No. 5, pp. 401–417.
- 75) UBC (Union of the Baltic Cities) (2003a), *Baltic Cities: Environmental Bulletin*, No. 2, 2003, (Turku, Union of the Baltic Cities Commission on Environment).
- 76) UBC (Union of the Baltic Cities) (2003b), *UBC Agenda 21 Action Programme 2004–2009 — Roadmap for Sustainable Baltic Cities*, (Turku, UBC Commission on Environment Secretariat).
- 77) UBC (Union of the Baltic Cities) (2002), *Baltic Cities: Environmental Bulletin*, No. 2, 2002, (Turku, Union of the Baltic Cities Commission on Environment).
- 78) Veivo, Risto (2002), “TBestC Project Started!” in UBC (2002), p. 10.
- 79) Waller, Michael (1989), “The Ecology Issue in Eastern Europe: Protest and Movements”, *The Journal of Communist Studies*, Vol. 5, No. 3, pp. 303–328.
- 80) Welsh, Ian and Andrew Tickle (1998), “The 1989 Revolutions and Environmental Politics in Central and Eastern Europe”, in Tickle, Andrew and Ian Welsh (1998), pp. 1–29.
- 81) Ziegler, Charles E. (1991), “Environmental Protection in Soviet-East European Relations”, in DeBardeleben, Joan (1991), pp. 83–100.
- 82) Zylicz Tomasz (2000), *Costing Nature in a Transition Economy. Case Studies in Poland*, (Cheltenham, Edward Elgar).
- 83) Zylicz, Tomasz and Zsuzsa Lehoczki (1995), “Environmental Recovery in the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia”, in Kuklinski, Antoni (1995) ed, pp. 184–217.

参考 URL

- 1) CBSS : <http://www.cbss.st>
- 2) BSSSC : <http://www.bsssc.com>
- 3) UBC : <http://www.ubc.net>
- 4) Baltic21 : <http://www.baltic21.org/>

5) Helcom : <http://helcom.fi/>

インタビュー

- 1) Sosnicka, Anna (2003), Author's Interview at Union of the Baltic Cities, Dlugi Targ 24 80-828 Gdansk Poland. 09. Dec. 2003. ソシニツカ女史はグダニスクの UBC オフィス秘書。
- 2) Kmiecik, Dagmara Nagorka (2003), Author's

Interview at 8/12 Nowe Ogrody Str. 80-803 Gdansk Poland. 09. Dec. 2003. クミエチク女史はグダニスク市環境保護農業局勤務。

- 3) Włodarczyk, Ewa (2003), Author's Interview at 1 Kossaka Str. 80-249 Gdansk Poland. 09. Dec. 2003. フウォダルチク女史はヘルシンキ・コミッションポーランド支部の主任。

* 本稿は投稿時に2名の匿名レフェリーによる査読という要件を満たしたものである。両レフェリーから頂いた細部におよぶコメントは、本稿に加筆・修正を加える上で大変参考になった。記して感謝を表すとともに、なお残された誤りがあれば、筆者たちの責任であることを付記する。

Regional Cooperation on Environmental Problems

—The Effectiveness of Multi-Level Governance—

Akira ICHIKAWA

Post-Graduate School of Media and Governance, Keio University

Toshiyuki KAGAWA

Professor at Faculty of Policy Management, Keio University

Abstract

The goal of this article is to inspect the effectiveness of Multi-Level Governance on environmental regional cooperation in the Baltic Sea Area from the viewpoint of Poland as a transition country and EU accession country. In the Baltic Sea Region, there is the Helsinki Convention that is a core international environmental regime. However, after 1990, with EU eastern enlargement, many environmental regimes have mushroomed. How such Multi-Level Governance affect the Polish environmental policy is examined.

As conclusions, the environmental governance in the Baltic Sea Region is a complement to accession countries which are very busy to accept EU environmental *acquis communautaire*, and promotes the capacity building of Polish municipality's officials. Besides, because this governance system encourages the sharing and diffusion of knowledge, know-how, and experiences passing across EU border, it will be possible to solve the Kariningrad problem.

Keywords: Environmental Cooperation in the Baltic Sea Region, Multi-Level Governance, Poland