

環バルト海地域協力とEUの近隣諸国政策

河原 祐馬*

はじめに

冷戦終結後十数年を得た今日、地域化の動きは、グローバル化のそれと密接に関わりつつ、新たな世紀における国際秩序の基本的な在り方を説明する主要な特徴の一つとなっている。地域化は、通常、「一定の地域的領域の範囲内で、超国家的なレベルで起こる統合プロセス」として理解され、その政治的、経済的かつ文化的な次元での複合的な協力を通して、「近隣諸国との関係において、より多くの安定を生み出すという点で大きな安全保障をもたらすものである¹⁾」と信じられている。

EUの試みはこうした観点に基づく地域化の最も進んだ事例として、これまで幾多の研究者たちによって論じられてきた。欧州では2004年5月および2007年1月、「マーストリヒト体制」の下で東方拡大プロセスを推進してきたEUが旧東欧諸国を中心とした加盟国を新たに加え、これにより、域内に27カ国からなる人口4億9千万人を擁する拡大欧州が成立した。

冷戦終結後の欧州全体の安全保障問題を考える上で、旧ソ連・東欧諸国の体制移行に伴う不安定要因を如何に管理するかという安全保障上の問題に迅速に対応することが旧来のEU加盟諸国の最大の政治課題の一つであり、旧ソ連・東欧諸国からの「危険の輸入」ではなく、同地域への「安全の輸出」という基本的な理念の下に、そうした理念を成功裡に実現する上で最大の役割を果たしたのが、今回の一連の東方拡大プロセスであったと考えられる。

EUの東方拡大政策は、冷戦後の国際安全保障問題を考える上でも多くの示唆に富むユニークな試みであった。EUは、いわゆる「コペンハーゲン基準」やアムステルダム条約第F条の規定等を通じて、旧東欧諸国の加盟申請に当たって明確な加盟条件を提示し、その開発支援策として、経済活動から外交、司法・地方自治、少数民族問題等に至るまで加盟候補国に自助努力を促す「総合開発プログラム」を実施することによって欧州全体の安定を確保しようとした。即ち、加盟申請国の政治、社会および経済制度に根本的な変化を迫るこうしたEUの試みは、OSCEやCEといった欧州の他の国際諸機関との「重層的な」協力関係の中で大きく効を奏したと考えられている。

* 岡山大学大学院社会文化科学研究科教授

¹ Lawson, S, *International Relations*, Polity, 2003, p.110.

EUは今後、さらにクロアチアをはじめとする旧ユーゴスラヴィア諸国の加盟を主たる対象とした拡大プロセスを持續する方針であるが、それと同時に、今回の旧東欧諸国への拡大経験を活かして、「広域欧州 (Wider Europe)」という新たな地域的空間の中で、欧州全体の安全保障問題を視野に入れた「近隣諸国政策 (ENP)」を本格的に展開しようとしている。今回の拡大により、EUはロシアをはじめとする旧ソ連西域諸国および地中海諸国からなる人口3億8千万人を擁する新たな隣接地域と大きく境を接することになり、特に、不安定な旧ソ連諸国を経済的な安定と民主主義的な発展の方向に導き、それによって自らの安全を確保するために如何にしてこれら諸国との協力関係を構築していくかが今後のEUにとっての最重要課題となっている。

2003年3月、欧州委員会は「近隣諸国政策」の基本的な枠組みを提示したが、その枠組みの根底にあるのはEUと近隣諸国との相互利益に関わる領域でのあらゆるレベルにおける政策協力という考え方であり、そこで示されているのは、例えば、FTAやEFTAといった経済領域での協力を通じて、EU加盟が想定されていない国々を含めた50カ国を超える広域欧州の「機能的統合」に向けた基本的な方向性である²。

環バルト海地域は現在、こうしたEUによる広域欧州の安定化に向けた政策の一翼を担い、かつ、域内統合の深化の動きを下支えする意味での下位地域的な協力を展開している。冷戦時代、同地域は欧州における東西対立の「前哨」として、地政学的にも重要な地理的位置を占め、そこには、「多極共存型安全保障」と呼ばれる冷戦下での安全保障上の特殊な環境が存在していた。即ち、ドイツは東西に分かれ、デンマークやノルウェーがNATOに加盟する一方、ソ連とポーランドはWTOに加盟し、また、その中間に中立政策をとるスウェーデンとフィンランドが位置するといういわゆる「ノルディック・バランス」の名で知られる微妙な「力の均衡」状態の中で、ここには維持されていたのである。

冷戦の終結は、こうした環バルト海地域をめぐる安全保障上の特殊な環境を一変させた。1989年における東欧社会主義諸国での政変から、翌90年10月のドイツ統一を経て、さらに、1991年12月のソ連邦の崩壊へと至る一連の事件の中で、環バルト海地域を大きく二つに分断していた「鉄のカーテン」は消失した。このバルト海を取り巻く国際情勢の激変の中で、バルト海沿岸諸国間の地域協力の試みが大きく進展していく。

本稿では、まず、環バルト海地域というサブ・リージョナルな空間の中で冷戦後のこの空間における地域協力の具体的なプロセスを辿りつつ、同地域におけるその「地域的」なレベルでの市民社会形成に向けてのネットワーク構築の試みについて紹介し、その上でさらに、環バルト海地域協力が拡大EUの今日の近隣諸国政策に対して如何なる教訓を与え得るものであるのかということについて考察していくことにしたい。

² Kempe, I and Meurs, W, "Europe beyond EU Enlargement", in Iris Kempe(ed), *Prospects and Risks beyond EU Enlargement*, Leske+Budrich, 2003, p.12. を参照。

I. 冷戦後の環バルト海地域協力

バルト海はユーラシア大陸とスカンジナビア半島に囲まれ、日本の領土よりやや広い約40万km²からなる北ヨーロッパに位置する内海である。同海域の北部にはボスニア湾、東部にはフィンランド湾やリガ湾、また南部にはグダニスク湾があり、それは、カテガットおよびスカゲラックの両海峡を経て北海へと繋がっている。海域内には、オーランド諸島やボーンホルム、ゴットランド、エーランド、オーランド、ヒーウマーおよびサーレマーといった島々が点在しており、これらの島々と沿岸諸都市の間には古来からの海上交通網が発達していた。環バルト海地域は、先に述べたように、冷戦時代においては東西二極化という基本的な対立構造の中で安全保障上緊張した地政学的環境下にあったが、1989年の冷戦終結後は、EUの東方拡大をはじめとする欧州全体の安定化に向けた一連の動きの中で、数々の実験的試みを内包した特殊なパターンの地域協力を発展させている。

バルト海を取り巻く環境は、ポーランドやバルト三国における民主化に向けた政治運動、ベルリンの壁の崩壊とそれに続くドイツ統一、さらにはソ連邦の崩壊といった1980年代から90年代初頭にかけての歴史的な諸事件によって、大きく変化した。バルト海を取り巻くこうした政治環境の変化は、国家はもとより、地方自治体やNGOといった環バルト海諸国の様々なアクターたちが、環境問題や経済協力、また、文化交流といった多元的なレベルでの地域協力のネットワーク構築に向けた活動に取り組むことを可能にした。

冷戦後の環バルト海地域協力の制度化は、それが旧ソ連・東欧地域の不安定な諸情勢からスカンジナビア諸国および統一ドイツを保護するための「防波堤」としての役割を担うべく進められていく。冷戦後の同地域協力の取り組みに対するその基本的な姿勢において、バルト海沿岸諸国は大きく分けて3つの異なるグループに分けることができると考えられる。

一つ目は、ドイツと北欧諸国であり、これら諸国はバルト海における安全保障問題に対する持続的な関与を共有しており、同地域協力を最も積極的に牽引するグループである。特に、ドイツとデンマークはCBSS（環バルト海諸国評議会）の創設に大きく貢献し、また、フィンランドはEUの「北ディメンション」の主たる参加国であり、スウェーデンも同地域協力の多元的なレベルでのネットワークの構築に積極的に関与している。

二つ目は、ポーランドとバルト3国であり、これら諸国は冷戦終結に伴う体制移行の中で、当初は先の第1グループが中心となって発進させた環バルト海地域協力に基づく「地域ビルディング」の活動よりも自国の「ネーション・ビルディング」のそれを優先させる諸政策を推進していたが、同地域協力への前向きな取り組みがNATOおよびEUへの加盟に有益なものであるとの政治的判断から、次第にその活動に対する国家としてのプライオリティを高めていく。

最後はロシアであり、同国は前世紀90年代を通して、カリーニングラード州の地位問題やバルト三国のロシア語系住民問題をめぐる他の2つのグループに属する国々との対決姿勢を露わにし

ていたが、NATOおよびEUの旧ソ連・東欧地域への実際の拡大の流れの中で同地域における地域協力の取り組みに対して次第により協調的な姿勢を示していく。

以上のようなバルト海沿岸諸国の異なる環境を前提とする環バルト海地域協力の制度化のためのプロセスにおいて最も重要な役割を果たしたのが、CBSSである。同評議会はソ連邦が崩壊したわずか2カ月後の1992年3月、環バルト海地域の政府間協力のための政治フォーラムとして、デンマークのコペンハーゲンにおいて創設された。デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、アイスランド、ドイツ、ポーランド、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ロシアおよび欧州委員会が、その正式なメンバーである。同評議会は、その創立当初、軍事的安全保障問題ではなく、旧共産主義諸国の不安定な諸状況および同地域内の不均等な富の配分といった様々な問題を取り上げ、「その参加者たちを予見し難いその地域の東部における発展一特に、軍事的・政治的領域におけるそれ—から守りつつ³」、同地域を「一種の緩衝地帯へと変えるためにそのレベルが高まりつつある非軍事分野での地域協力を利用しよう⁴」と努めた。

CBSSはこれまで、バルト海の海洋汚染対策を中心とした環境保護、地域の経済障壁の除去、核の管理問題、民主主義と人権の促進、持続可能な開発協力、警察・沿岸警備・出入国管理・関税等の業務協力を通じた同地域内での市民の安全確保、バルト海の海洋遺産をはじめとする歴史的文化的文化財の保護、市民社会とNGOの発展のための国際協力といった多岐にわたる活動に従事しており、こうしたCBSSの取り組みを中心とした環バルト海地域協力のレベルは、冷戦直後の時期における同地域の不安定な状況と比較して、すでに注目すべき成果を上げていると見なすことができる⁵。

バルト海の海洋汚染をはじめとする同地域の環境保護問題に関わる取り組みは、以上のような多種多様な活動の中でも特別な意味を持っていると考えられる。同分野での活動はその起源を冷戦期の前世紀70年代まで遡ることができ、それは他の分野の活動と比べて相対的にタイムスパンの長い地域協力の体験を有している。環境問題は今日、「同地域のアクターたちによって地域問題への持続的な反応を確保するために、安全保障問題として言及されており⁶」、「安全保障問題としてのこうした環境問題についての表現は、究極的には一定程度の地域的アイデンティフィケーションを育てる上での社会的自覚を増大させ、責任の共有の意識を生み出しつつ、また、協力への緊急性の意識を浸透させる⁷」働きを持つものであると考えられている。

³ Tassinari, F, "The European Sea: Lessons from the Baltic Sea Region for Security and Cooperation in the European Neighborhood", *Journal of Baltic studies*, vol.36, n.4, 2005, p.390.

⁴ *Ibid.*

⁵ CBSS (環バルト海諸国評議会) については、CBSSのホームページ <http://www.cbss.st/> を参照。

⁶ Tassinari, op.cit., p.394.

⁷ *Ibid.*

2003年に開始された「北ディメンション環境パートナーシップ (NDEP)」は、以上のような環境問題を中心とした「ソフト」な安全保障問題における地域協力の文脈における新たな試みとして注目に値する。この活動は環バルト海諸国がEUと連携しつつ、共通の関心事項として同地域の環境問題に関する協力の枠組みを構築し、その取り組みの中で、ロシアを例えば地域経済や多くの市民的安全保障問題のようなその他の分野での協力をも含めた北欧問題全般に関する協議に効果的に参加させることに成功している。このように、非軍事的な分野におけるこの種の協力は同「地域のアクター間での対話を改善し、また、冷戦後の「ハード」な安全保障上の緊張を緩和するために、ロシアが地域的な問題に従事し続けることを手助けしている⁸⁾」と言えるのである。

Ⅱ. 「地域的」市民社会形成に向けてのネットワーキング

前章で言及した環バルト海地域協力のレベルはまだ未調整かつ多種多様なものであると考えられるが、冷戦終結から今日までの地域協力の歩みの中で、次第に「グラスノーツ」の地域主義の活動も成長かつ深化し、そうした流れは、同地域における「地域的」市民社会形成に向けての地域レベルでのいわゆる「われわれ感情(We-Feeling)」の育成に大いに寄与していると考えられる。以下ここでは、冷戦後の環バルト海地域における代表的なNGOの活動を紹介し、こうしたNGOとCBSSとの連携関係にも目を向けながら、同地域における「地域的」市民社会形成に向けてのネットワーキングの問題について言及していきたい。

環バルト海地域は冷戦の終結以来、NGOを中心とした様々な分野でのトランス・ナショナルなレベルでの協力に向けてより緊密な市民的ネットワークを構築している。公共的な利益促進を目的としたこれらNGOネットワークの代表的な活動分野として挙げられるのが、青年、環境および貿易・産業の各問題に関わるものである。

(1) 青年問題のネットワーク

1996年にスウェーデンで開催されたCBSSの首脳会議において、「環バルト海地域における青年間の交流の促進」がその優先事項として確認された。1997年のヘルシンキで開催されたCBSSの会議では、NGOの代表者および加盟各国の青年問題担当相たちとのフォローアップ・ミーティングが提案され、それは翌年6月のヴィズビーでの「バルト海青年担当大臣会議」の開催へと繋がった。

このヴィズビー会議以降、青年問題は環バルト海地域協力の中心議題の一つとなっていく。同地域には現在、青年問題に取り組む数多くのNGOネットワークが存在している。例えば、ドイ

⁸⁾ *Ibid.*, p.395.

ツのキールにある「バルト海青年オフィス」はその他のドイツの青年NGOと協力して、毎年、「バルト海青年会議」を主催し、青年問題に関する政策提言のための議論の場と青年ネットワーク構築のための機会を提供している。また、フィンランドやスウェーデンの青年協議会によって調整された「バルト海青年フォーラム」および「バルト海青年プロジェクト」には、ナショナルなレベルの多くの青年組織が参加し、これらのネットワークは環バルト海エリア全体の青年組織の活動において指導的な役割を果たしている。青年問題の分野におけるこうしたNGOの活動は、その実効性に対してまだ多くの批判が聞かれるが、しかし、それはすでにその「揺籃期」を脱していると考えられ、さらなる発展に向けての堅固なネットワークの構築途上にあると言えよう。

(2) 環境問題のネットワーク

高レベルの汚染からバルト海のエコ・システムを救うためには、バルト海沿岸諸国の当該政府や環境NGOをはじめとする様々なアクターたちによる持続的かつ効率的な関与が必要である。1996年5月のCBSS首脳会議の議長宣言において、グローバルな「アジェンダ21」に沿う形でのバルト海における持続可能な開発のための地域的共通行動プログラムを発展させることが合意され、さらに2年後に開催されたデンマークのナイボルグにおける年次のCBSS外相会合において、同プログラムを実行に移すための「バルト海地域のためのアジェンダ21」が公式に採択された。これは今日「バルチック21」プロセスとして知られているものであり、農業、エネルギー、漁業、林業、工業、ツーリズム、交通および教育といった領域の個別的な目標を掲げた、同地域における経済・社会・環境条件の弛まぬ改善を通じた持続可能な開発に向けての長期的なビジョンを示したものである。

環バルト海地域における環境NGOネットワークは、こうした持続可能な開発を目指した「バルチック21」プロセスの一翼を公的に担っている。同プロセスには、CBSS諸国、EU、政府間組織、国際的な金融機関およびNGOがネットワークとして組織されており、その代表的な環境NGOのネットワークとしては、「クリーン・バルチック連合 (CCB)」、「キープ・バルチック・タイデイ (KBT)」およびWWFインターナショナルの「バルチック・プログラム」の3つが挙げられる。「CCBとKBTの両方が多くのナショナルなNGOを結合するネットワークとして展開されている一方、WWFのバルチック・プログラムはそのグローバルな組織の下部組織として創設され⁹⁾」、特に、後者は海洋汚染が深刻なバルト海東部の環境問題に焦点を合わせた活動を展開している。

こうした「バルチック21」プロセスに参加するNGOの他に、さらに同地域には、「国境を越え

⁹⁾ Schymik, Carsten, "Networking Civil Society in the Baltic Sea Region", in Götz, N and Hackmann, J (eds), *Civil Society in the Baltic Sea Region*, Ashgate, 2003, p.226.

た環境情報エージェンシー (TEIA)」や「国境を越えた協力のためのセンター (CTC)」といった環境NGOのネットワークが存在している。前者は、フィンランド、バルト諸国およびロシアの情報を普及させるための非政府レベルでの国際協力を主たる目的にしており、また、後者はペイプシ湖の環境問題に関わるエストニアとロシア両国のNGO間の協力から成長した組織であり、持続可能な開発促進のための越国境的な協力をその主たる目的にしている。

(3) 貿易・産業問題のネットワーク

7千万人以上の人口を抱える環バルト海地域の経済エリアには、冷戦後の今日に至っても当該諸国間にまだ大きな経済的不均衡が存在している。しかし、同地域は「すでに世界生産の5～15%、世界貿易の約20%を数えており、バルト海エリアを多くの貿易業者や企業家にとっての魅力的な市場にしている¹⁰⁾」。CBSS創立時になされた1992年のコペンハーゲン宣言においては、「バルト海地域を欧州における成長の新しいゾーンとして促進することの重要性¹¹⁾」が強調された。

こうした沿バルト海諸国の貿易・産業問題を取り巻く冷戦後の環境の中で、経済分野における非営利のNGOネットワークが発展していった。「バルト海商工会議所 (BCCA)」は、同地域における雇用者たちの最大の連合であり、かつ、ナショナルなレベルの商工会議所を統一した組織である。また、「バルト海ネットワーク (BSN)」は被雇用者たちの連合として、1996年にノルウェーとアイスランドを除くCBSS加盟国の労働組合を指導することを目的として創設された。

この他には、同地域の経済インフラの改善を目的とした「バルト海港湾組織」や「バルト海ツーリズム委員会」、また、会議イベントのような国際協力プロジェクトによる同地域の経済政治統合の支援を目的とした「プロ・バルティカ・フォーラム (PBF)」や1998年に元デンマーク外相のユッフェ・エレマン・イェンセンによって創設された「バルト海開発フォーラム (BDF)」といったNGOネットワークが存在している¹²⁾。

CBSSはその創立時に、主として、ポーランドやバルト三国など旧共産圏の加盟諸国において民主的な制度を発展させるための最初のステップとして、「民主的制度についてのワーキング・グループ (WGDI)」を立ち上げ、また、「人権および少数民族担当CBSS委員」のポストを創設した¹³⁾。WGDIと同委員はその当初から、多くの領域でNGOとの緊密な協力関係を発展させてい

¹⁰⁾ *Ibid.*, p.227.

¹¹⁾ *Ibid.*

¹²⁾ 環バルト海地域にあるその他のネットワークとしては、例えば、「作家・翻訳者のためのバルト海センター」、「バルト海音楽ネットワーク」、「北欧アマチュア演劇連盟」、「バルト／北欧ネットワーク—女性と障害」、「バルティキャップ青年ネットワーク」、「バルト海異文化・世界教会 (BIEN) ネットワーク」などのNGOのそれらが挙げられる。

¹³⁾ 同委員は、2000年のベルゲン (ノルウェー) での第9回関係セッションにおいて、「民主的開発担当CBSS委員」と改称された。

った。それによって、特に、「NGOの地位と機能づけ」についてのセミナーが開始され、NGOの存在を保障するために必要とされる司法、財政および行政上の諸条件についての議論が進められた。

前世紀90年代を通じて、CBSSのイニシャティヴによる同地域におけるNGOネットワーク構築に関するポジティブな展開が見られ、例えば、人権に関係したNGOのそれがバルト3国やロシアにおいても見出されるようになった。こうしたCBSSとNGOとの連携を通じた環バルト海地域における「地域的」市民社会の構築に向けての動きは、2001年3月の「コペンハーゲンNGOイニシャティヴ」や同5月にドイツのリューベックで開かれた「バルト海NGOフォーラム」に結実する。これら両イベントの目的は、「バルト海地域全般の発展、特に、CBSSとの関係で、市民社会およびバルト海に基盤を持つNGOのより強力な役割を確保する¹⁴」ことであり、前者には9つのCBSS諸国から61のNGO組織が、また、後者にはその10カ国から151のNGOの代表が参加した。

こうしたコペンハーゲンおよびリューベックでの試みに続いて、環バルト海地域全体のレベルでのNGO協力はさらなる発展を遂げていく。即ち、ロシア政府もCBSSの支援下にあるNGOのフォーラム召集を支持し、2002年4月、サンクトペテルブルクにポーランドを除くCBSS諸国のNGO代表が集まった。こうした流れを受けて、CBSS支援下での「バルト海NGOフォーラム」の恒常的な開催への道が実現しようとしており、以上のようなCBSSとNGOとの密接な連携による市民的ネットワーク構築への動きは、同地域における「地域的」市民社会形成に向けてのまさに始動的な役割を果たすものであると考えられる。

Ⅲ. 環バルト海地域協力の教訓

欧州は、2004年のNATOおよびEUの両拡大を一つの大きな節目として、新たな段階に入った。先に述べたように、これらの拡大プロセスは環バルト海地域協力の在り方にも大きな影響を与え、また、この拡大に伴うポーランドおよびバルト3国のEU加盟は、バルト海を「EUの内海」に変え、拡大EUはロシアをはじめとする旧ソ連諸国とさらに大きく国境を接する方向へと向かうことになった。拡大EUの北東周辺部を占めるバルト海の地政学的な位置は特殊であり、特に、環バルト海地域協力の経験はEUによる近隣諸国政策（ENP）の今後の展開を考える上でも示唆的であるように思われる。

欧州委員会は2003年3月、拡大EUと南東欧近隣諸国との新たな関係の道筋を示すものとして、「近隣諸国政策（ENP）」の基本的枠組みを提示した。ENPはロシア、ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァといった東欧諸国およびトルコを除く「欧州・地中海パートナーシップ」に参加する

¹⁴ Schymik, *op. cit.*, p.232.

アルジェリア、エジプト、イスラエル、ヨルダン、レバノン、リビア、モロッコ、シリア、チュニジア、パレスチナといった地中海諸国をその政策の主たる対象に、平和と安定の確保を主眼として、これらEUの近隣諸国との間に政治、経済、文化、安全保障分野での緊密な協力関係を構築することを目的としている¹⁵。

ENPが対象とする先に挙げた国々は、社会的、政治的および経済的にその諸条件が個々に異なっており、EUは対象国と個別的な行動計画について交渉し、その合意へと至る。行動計画は、少数民族の権利を含む人権の尊重、法の支配、グッドガバナンス、良好な近隣関係の促進、市場経済原則、持続可能な開発などの遵守というコンディショナリティの下、政治的対話、経済・社会開発政策、貿易、司法・内政分野を基本的に踏まえる形で作成される。また、ENP支援のための財政措置としては、「CIS諸国向け技術支援(TACIS)」や「地中海諸国向け技術支援(MEDA)」といった既存のプログラムがあるが、将来的には、「ヨーロッパ近隣協力機関(ENPI)」が近隣諸国に対する財政支援を実質化していくことになるであろう¹⁶。

ブローディ前欧州委員会委員長はENPの戦略を「パートナーシップ以上、加盟国以下」という言葉で表現したが、以上のような野心的な目標にもかかわらず、ENPの実効性については様々な議論がなされている。同政策の背後にある理由づけとしては、「封じ込められることを必要とする不安定の源が近隣であるという¹⁷」というEU側の現実認識が存在していると考えられるが、その政策を実際に進めるに当たって、ENPについての幾つかの政策上の欠点を指摘することができよう。

先ず、ENPの目標は抽象的かつ曖昧であり、それはEU加盟の対象から除外された近隣諸国にとってそれ自身が魅力的な協力の在り方を提示することに実際問題としていま一つ成功してはいないという問題がある。また、ENPにはすべての近隣諸国に対する単一の政策枠組みについての考え方があり、それは高レベルな調整と提案された政策手段の調和を前提としているが、こうした単一の政策枠組みを基本とする全体論には実質が伴っていないという指摘がなされている。即ち、「すべての近隣諸国にとって有効な協力の目的が実質化されてはおらず、ブリュッセルがどのようにして「広大な近隣諸国に対してあまねく同等の機会」を与えようと思っているのかが明確ではない¹⁸」という問題が存在していると考えられるのである。さらに、ENPが財政支援とリンクさせて近隣諸国に対して課すコンディショナリティの在り方がEU側の一種のユニラテラリズムを助長し、そうした傾向がEUを「疑似帝国」的な存在へと変えかねないという同政策に対する否定的な見解も見られる。

¹⁵ 「欧州委、拡大後の近隣諸国政策を加速」、EUトピックスNo.44, ジェトロ・ブリュッセル・センター、2004年6月2日 (<http://www.jetro.be/jp/business/europics/EU44-6.pdf>) を参照。

¹⁶ 同参照。

¹⁷ Tassinari, *op.cit.*, p.396.

¹⁸ *Ibid.*, p.397.

こうしたENPについての幾つかの欠点もしくは批判との関連で、先に言及した環バルト海地域協力の経験は同政策に対して如何なる教訓を与え得るものなのであろうか。その点について、以下、幾つかの点を指摘することにした。

まず、環バルト海地域協力における協力の在り方は包括的なものであり、また、参加のための条件もユニラテラルなやり方で提示されていない。それは多分野にわたる多元的な協力の形を提示しており、かつ、国家とNGOとの連携関係に見られるように、その活動はけっして「反国家」的な性格を帯びてはいない。また、それは広域欧州の発展の中での地域協力として自らを位置づけてはいるが、その協力の在り方はけっして依存的な性格のものでもない。環バルト海地域協力の多様性は同地域内の結束と差異の両面を受け入れる形でその調整が図られており、そうした協力の形は、ロシアをけっして排除することなく、冷戦直後の域内において顕著な現象であった経済的もしくは社会的格差の程度を緩和しつつ、その環境の改善に向けた域内東部の変化を比較的安定裡に導くことに成功している。

こうした環バルト海地域協力の経験は、EUが実際にENPを進める上で有益な多くの提案を与えることができるように思われる。先にも言及した2003年3月のENPに関するコミュニケの中で、欧州委員会は同政策において「EUは、地域・下位地域協力および統合を促進するために行動しなければならない¹⁹⁾」と述べ、さらに、以下のような声明を行った。即ち、「ロシアと西部のCIS諸国との間の地域協力を促すための新しいイニシャティヴが考慮されなければならない。これらは、近隣諸国問題をとり扱うためのより広汎で、より包括的なアプローチをとるべく、北東ディメンションに基づいて描くことができる²⁰⁾」と。こうした欧州委員会の発言が単なる声明に終わることなく、EUが今後ENPを実際に進めていく上でEUとロシアとの狭間にある下位地域協力の成功例としての環バルト海地域協力の経験に学んでいく姿勢が大切であると考えられる。

環バルト海地域協力の事例は、ENPの枠組みに見られるコンディショナリティに縛られたEU・近隣諸国間の特別な関係を両者の相互行動という文脈の中でバイラテラルなそれへと変えていくことに役立ち、まだ途上に乗ったばかりのENP戦略を強化するための有益なツールを提供し得るものである。また、先に見てきたように、環バルト海地域協力の教訓を考える上で強調されなければならないものとして、その目標達成のためのNGOの活動をはじめとする「グラスノーツ」の住民参加の観点を挙げる必要があるだろう。同地域協力で見られたような青年、環境、産業、さらには種々の文化交流のような分野における市民的ネットワークの構築とその促進は、例えば、ロシア、ウクライナ、ベラルーシおよびモルドヴァといった国々を対象とした「東ディメンション」やトルコ、ルーマニア、ブルガリア、ウクライナ、グルジアといった国々を対象と

¹⁹⁾ *Communication from the Commission to the Council and the Parliament Wider Europe - Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Southern and Eastern Neighbours*, Commission of the European Communities, 11 March 2003, p.3.

²⁰⁾ *Ibid.*, p.8.

した「黒海地域協力」のような後進の地域協力における特に非軍事的安全保障協力の在り方とそのレベルを高める上でとても重要な役割を果たし得るものであると言えるだろう。

おわりに

冷戦後の環バルト海地域協力の大きな特徴の一つは、すでに冷戦時代から取り組まれていたバルト海の海洋汚染をめぐる環境問題をはじめとする非軍事的な分野での安全保障問題への関心がさらに高まりを見せたことであり、同地域ではバルト海という海域をめぐる地域的安全保障協力が、いわゆる人間の安全保障という観点を考慮に入れつつ推進されていることである。人間の安全保障は、「人間開発を実施するうえで、人々の安全の確保がその重要な基盤となるというUNDPの教訓から生み出された考え方²¹」であり、それが政策概念として提示されたこの10年の間に、国連のそれはもとより、各国政府やNGOの理念や活動に少なからぬ影響を与えてきた。

こうした冷戦後のグローバルな時代の流れの中で、環バルト海地域においてもいち早く、環境汚染浄化や海洋交通の整備、さらには、少数民族の保護といった人間の安全保障の観念に密接に関わる多様な地域協力が推進されていった。特に、同地域におけるこうした地域協力の特徴としては、地方自治体やNGOなど国家以外の様々なアクターが活動の主体となっていることが挙げられ、これらのアクターによる種々様々な領域における地道な活動を通して、その将来の同地域全体のレベルにおける市民社会形成に向けてのネットワーク構築のための努力が着実な形で進められていることについては、本論において見てきた通りである。

以上のような人間の安全保障観念とも結びついた非軍事的な領域における環バルト海地域協力の試みは、今日盛んに論じられているいわゆる「複合グローバル・ガバナンス」の議論とも密接に関連しており、それはそうしたグローバルな意味でのガバナンスを下位地域的なレベルで下支えする役割をも果たすものであると考えられる。それ故、環バルト海地域協力の事例はまた、拡大EUの近隣諸国地域においてのみではなく、アジア太平洋地域をはじめとする世界の他の地域における人間安全保障協力の在り方を模索する上でも多くの価値ある有益な示唆を与え得る先進的なモデルの一つを提示していると言えるのではないだろうか。

- * 本論文は、平成17～18年度日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究(C))(1)「海をめぐる地域的人間安全保障協力 — 北欧・バルト海とアジア太平洋の事例を通じて」(研究代表者 小柏葉子)および平成18年度学術振興野村基金プロジェクト助成金「EU拡大後の「広域欧州」をめぐる国際労働移動に関する研究」(研究代表者 河原祐馬)の研究成果の一部である。

21 栗栖薫子「人間の安全保障「規範」の形成とグローバル・ガバナンス」『国際政治』第143号、2005年、有斐閣、83頁。