

## マルタの発展計画と経路依存型の発展 - 地中海にある小島嶼国の発展戦略と自然環境 -

著者	山田 誠
雑誌名	奄美ニューズレター
巻	29
ページ	8-22
別言語のタイトル	The Malta's Development Program and Path dependent Development
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10232/17859">http://hdl.handle.net/10232/17859</a>

## ■研究調査レビュー

### マルタの発展計画と経路依存型の発展 —地中海にある小島嶼国の発展戦略と自然環境— 山田 誠 (鹿児島大学法文学部)

- I はじめに
- II マルタの発展計画と島嶼特性
  - 1) 乾いた島嶼とツーリズム
  - 2) 傷つきやすい自然環境とマルタの構造
  - 3) 経済社会の課題と開発余地
- III マルタの自己選択と歴史を生き抜く知恵
  - 1) 発展計画書の意図と EU の政策
  - 2) 計画作成の経緯と態度決定の伝統
- IV おわりに

#### I はじめに

海外から帰国する際に、日本の上空にはいると緑のみずみずしさが目に飛び込んでくる。今回は、調査の途上にある時から何度もプロジェクト対象となっている奄美の森・自然が浮かんできた。というのも、訪問地として選んだヨーロッパ島嶼の緑はとて少なく、自然環境が奄美と際立って対照的だったからであろう。

私たちは今年度から、奄美の自然と共生する循環型社会の形成をめざす研究プロジェクトを立ち上げている。プロジェクトの基礎には2つの想定がある。貴重な生物をたくさん保持している奄美の自然とそこで暮らす人々にとって便利な現代生活は、工夫次第でうまく折り合っている。また、最新の技術を導入すれば、地域資源を活用したエネルギー生産および廃棄物の再生利用を実現でき、それらを基礎インフラストラクチャーとする循環型社会を築ける。この2つは、域内資源の効果的な活用により奄美を発展させようとする開発アプローチにとって土台となる想定である。

この開発路線を経済学の分野では、経路依存型の発展計画と呼ぶ。

私たちが訪問したヨーロッパ島嶼は、自然景観のみならず経済社会の構造も明瞭に奄美とは異なる。したがって、このアプローチに依拠して発展構想・計画を描けば、それぞれの目標像や政策の優先順位あるいは双方とも、違ったタイプの構想・計画となろう。さらに、計画の複雑な編成プロセスからして、類似した発展計画が現れる可能性はほとんどなかろう。ところが、私は最初の訪問地マルタで、私たちの研究プロジェクトと目標像や優先順位の設定が大きく重なる発展計画に出合ってしまう。

めったに起きないはずの事態にいきなり遭遇。これを、どう理解したらよいのか。調査旅行の間も、心に引っかかっていた。現地の数日間滞在しただけの1外国人が発展計画書を手がかりに、マルタの特性や、構想の背後にある歴史的な体質を探り出す。訪問印象にこだわる観察者による発展計画書の吟味から、どんなマルタ像が見えてくるであろうか。

#### II マルタの発展計画と島嶼特性

##### 1) 乾いた島嶼とツーリズム

###### (i)

初めて訪れる私たちにとって、イタリア南方の地中海に浮かぶ小さな共和国・マルタは、日本の地中海と呼ばれる瀬戸内海の穏やかな島々とは別世界の表情を見せる。

空港に到着した私たちは、世界文化遺産に登録されているラ・ヴァレッタ地区の入り口に宿を定めて、マルタ大学の小島嶼国研究所に向かう。一方通行になった細い街路の両脇

には出窓タイプになった4~5階建ての古い家屋が隙間なく立ち並ぶ。いったん下った街路を昇りつめると、視線の先に小さく切り取られた蒼い海が現れる。その蒼さは私たちが港町の一画に居ることを教えてくれる。

8月末の地中海は暑い。住民たちが経済的に豊かでないためか、あるいは世界文化遺産としての規制によるのかは分からないが、両側の住まいにエアコンの室外機は見当たらない（その後、バスが走行中も乗降用のドアを開放して風を取り入れている様子からして、経済的要因が主だと類推される）。裏表とも開け放たれた窓は海からの風をスムーズに通す。風はなぜだか奄美ほど湿っていないなあ、腕の皮膚が語りかける。

研究所の訪問を終えて見晴らしのよい公園に出ると、軍事・戦闘の文字とともに歴史に名を刻んできたマルタの一区画が眼下に広がる。港の内部は十数メートルもあろう石垣を張り巡らした要塞で取り囲まれ、その背後に堅牢な建築物群が続く。身構えた港の情景は、マルタがたどった歴史を雄弁に物語る。



砲台のある展望台

島内の町をバスで走り抜けるたびに、教会が多いと感じた。いくつかは修復中であったり、あるいは建立されたばかりの建物が色鮮やかであったりする。人々の暮らしに信仰が生きている証しであろう<sup>1)</sup>。イスラムと戦うことを設立目的に掲げた聖ヨハネ騎士団一この

中世・近世を代表する原理主義の組織がマルタを250年余も統治してきた事実。その一方に、住民の間で宗教を大切にしている生活が現在も続いている様子。両者をつなぐ脈絡については、残念ながら、知る機会はなかった。

車窓からではあるが、首都を離れて島内周辺部の生活環境をながめることができた。3つの有人島を合わせて約320平方キロメートルしかないマルタ国は、徳之島と沖永良部島を合わせたほどの面積に40万人が住み、ヨーロッパでは人口密度の高い国・地域の1つになっている。実情をいえば、人々は海岸に近い地区にかなり集中しているため、環境負荷はかなり高いと推測される。気候は地中海式で、冬場に雨が降るものの、年間の降雨量は少ない。大部分の住民が住むマルタ島には少し小高い丘陵部こそ見られるとはいえ、山は存在しない。川とおぼしき地形も、夏期には窪地のように見える。作物を育てるのに適した地は狭く、乾いた風景が広がることになる。

もっとも、近くにある第2の島・ゴゾ島の場合、気候条件は類似であっても、一定規模の集積したぶどう園があちこちに点在していて、本島よりは格段に緑が多い<sup>2)</sup>。マルタ島では、細長い帯状になった数カ所の林を除けば、まとまった緑を目にすることはあまりない。それは、陸地部分の4分の1ないし3分の1くらいが地表までむき出しになった岩盤で覆われているためである。その岩盤部分と手入れされた耕地部分の間には、石ころだらけの移行地帯が横たわっている。景観に左右されてか、そのあたりを吹き渡る風はよけいに乾いている気がした。

## (ii)

多様な島嶼からなる奄美群島では人口減少が深刻なテーマとなっている。一方、特別な天然資源も持たず、小さな部類に属するマルタは、多くの人口を抱えて、自立した国家として存続している。これは奄美や沖縄の域際

収支を知る私たちには、理解し難い驚きである。生活はそれほど豊かでないとしても、自立した国家を維持するには、基礎となる経済基盤がなければならない。この要件に適いような産業として訪問者の目に映るのはツーリズムである。

港には毎日、大型の観光船が着岸し、バスを連ねて島内観光に出かける。宮殿や戦争博物館があるラ・ヴァレッタ地区の一面は、注意して歩かないと他人にぶつかるほどの人ごみである。これら歴史を今に伝える諸施設に人気があるろうとも、日中だけの駆け足観光で出航していくツーリストが中心ならば島に落ちる金額はしれている。マルタの最大の売りは海辺での滞在型観光である。島を代表するスリエマ地区に出かけてみた。

教えられた停留所近くまでくると、海側のゆったりした栈橋では湾の内外をクルージングする観光船が何艘も客を待っている。道の反対側に目をやれば家屋の前に大きく張り出したレストランが軒を並べている。その連なりを越えたところから、自動車道は少し高くなり、数メートル下に岸辺が見える。ここからはずっと岩場が続く。波打ち際も平面的な形状で滑らかになってはいるが、やはり岩が覆っている。その岩場で人々は海水にはいたり、寝そべったりしている。数キロメートルを歩く間に、砂浜はごくごく小さな一区画を見出せただけである。日本人の私たちは、



岩場の海辺とホテル群

こんな空間が代表的なリゾート地区なのだろうかと戸惑いを覚える。道一つ向こう側の狭い土地にマンション風の高層建築物群が現れる。これらはツーリストたちの根城だと推測される。

マルタの場合、地形上の制約を受けるためか、プールや遊技場、レストランから始まりエステ、買い物センターなどの各種施設を一つの巨大ホテルに組み込んだ囲い込み型リゾートは発達していないようである。そのため、ツーリストたちはそれぞれの機能を宿泊所の近在で満たすことになる。とりわけ夕方からは夕涼みもかねて、大勢の人がそぞろ歩きに出る。夕闇が濃くなるにつれて、海岸の街灯やホテルの飾り付けなどにより光のラインが浮かび上がる。何か所かは夜間照明をつけたプールがあり、水球ゲームをしている様子などが遠くからも見える。少し遅くなった頃には、船から花火があがる。どこか祭り気分の夜が更けていく。

年間に百万人を超える入りこみ客は夏に集中する。彼らの消費する食料や水など基礎的な生活資材は莫大な量になる。また、気まぐれなツーリストをめぐる競争は激しい。旧タイプのリゾートはどう差別化して生き残っていくのかが問われる。他方で、生態系に敏感な島嶼が現在の水準を超える負荷に耐えられるのかという懸念がある。短期間の観察からは、よほど巧妙に経済社会を運営しなければマルタの発展は難しいという印象を抱く。しかるに、政府は今後10年間の開発計画において、自然環境の保全を重視した「持続可能な発展戦略」で臨むと主張する。他国の計画とはいえ、どうしてなの、と尋ねたくなる。

## 2) 傷つきやすい自然環境とマルタの構造

### (i)

奄美は豊かな自然環境に恵まれ、世界自然遺産の登録候補地になっている。半面、経済社会に関しては衰退傾向にあり、政府を含め

て振興策が模索されている。訪問者の目には、マルタと奄美は、自然の豊潤さおよび経済社会が発生させる負荷水準とも著しく違っている。それゆえ、両者における発展計画の構想が大きく重なる事態に遭遇すると、強い戸惑いと疑問に襲われる。マルタの発展計画「持続可能な発展戦略」の構想を抽出する作業が検討の第一歩となる。

自然環境、経済、社会の3分野を扱うマルタの発展計画書の支柱が自然環境だとする私の判断は、その記述順序および計画書が掲げる優先事項20の分野別配分数に基づいている<sup>3)</sup>。

マルタの発展計画は、編者たちの言よれば、具体的な事業につなげるアクションプラン中心の編集になっているところに特色がある。私の見方からは、主要な内容であるアクションプランにこそ計画を支える構想、さらには、直接間接のいずれかでバックボーンとなる思想が現れているはずだ、となる。アクションプランを提示している「第3章 提案されたマルタ戦略」は、自然環境と諸資源の管理が最初に位置し、その後、持続可能な経済発展の促進、持続可能な社会（コミュニティ）の育成、組織横断的な戦略遂行の節がくる構成になっている。また、20の優先事項の配分を見れば、環境関連の分野8つ、経済3つ、コミュニティ3つ、事業の総合化に3つ、遂行関連に2つのテーマが割り振られていて、環境関連の事項は他の分野を圧倒している。(6~8ページ)。環境と資源の対象範囲はずいぶん広いため、さまざまな価値基準を設定できる。計画書がここで準拠する目標は、傷つきやすい自然環境の保全であり、生物多様性の確保である。

計画書がこれらの準拠目標を繰り返し持ちだすことに、私の感性は素直にうなずけないでいる。マルタが奄美と共通する要因を多く備えていれば、環境保全の高い優先順位にも恐らく納得するであろう。現実には、ともに

外洋離島だという点をのぞけば両島嶼に重なる点は少ない。人口密度も高く大勢の観光客を迎えるマルタの発展計画が低負荷型の生活や生産システムを築くという目標を設定するのなら分かる。しかしながら、世界自然遺産登録を目ざす地域のごとき環境優先の発展計画をたてる。第3章の第1節自然環境と諸資源の管理が扱う内容は、大気汚染と温暖化対策、節約的なエネルギー利用と再生可能なエネルギーの実用化の一つとばして生物多様性の確保がくる。生物多様性のテーマには、絶滅危惧種の監視や保護、多様性保全の国家戦略、特別保全区域の設定と管理といった一連の環境施策が並ぶ。第3番目の優先項目は、一次水の問題であるが、その際にも一次水をより多く入手できる状態を目ざすのは、人間の使用目的のためだけではなく、生物多様性の保持に欠かせないからだと強調する。やはり自然環境の保全が過剰に強調されている感がして仕方がない。

(ii)

対象地域に低負荷型の生活や生産システムを築く方向と、傷つきやすい自然の保護を上位目標に据える方向とは、同じ環境への配慮でもかなり違ってくる。前者の場合は、人々の暮らしや社会のスムーズな運営が直接の準拠基準となる。環境政策のなかで、自然環境に対する負荷が大きく注目される基本インフラストラクチャーはいくつかあるけれども、ここでは計画書が優先項目として載せているうちの水と廃棄物を取りあげる<sup>4)</sup>。

水の少ない島で都市的な生活を送っているマルタの場合、水の確保は社会安定の上で欠かせない。優先順位で後回しにされている一次水は、十分に満たされているのであろうか。一次水の検討箇所を読むと、マルタは飲み水さえも絶対的に不足しており、海水を淡水化して用いている。地下水の汲み上げ規制、雨水の貯水能力アップ、水道水の導管漏れなど

を抑制して生活・産業向けの量を確保する策と並行して、淡水化施設をより高度化して、飲み水の質を改善させる事業が計画されている。ひどい水の供給不足が生じないように、できるだけ処理された下水の再利用に向けて、これから5年間の数値目標が設定されている。

小さな島嶼に大勢の人が暮せば大量の廃棄物が発生する。自然環境の保全を優先事項に据えるからには、これをどう処理するかはきわめて重要な政策でなければならない。ところが、マルタはこれまでずいぶんいい加減な政策をとってきている。上に言及した下水との関連から、まず汚水の実情をとり上げよう。下水の再利用は排水が適切に処理されていることが前提になる。しかしながら、実際に排水された汚水の大半は、下水処理されることなく、海中へと流され汚染を引き起こしている。ここでも、面白いことに、マルタ経済は海辺のバカンス客に大きく依存しているにもかかわらず、動物や植物群の繁殖に対する悪影響が人間への健康脅威と同列に扱われている(25ページ)。計画書によれば、こうした事態を改善する事業計画が動きはじめていて、ゴゾ島と合わせて3つの下水処理プラント建設が計画されている。



一目では汚染が分からない湾内の海水

廃棄物に関する説明で、計画書は、EUのメンバーとしてマルタがそのゴミ処理政策に拘束されていると述べる。その処理政策にお

いて、処理の優先順位は、ゴミの発生阻止、発生したゴミの最小化、最後の手段として埋め立て処分となっている。これに対応して、家庭ゴミの分別収集はスタートしたばかりの段階にあり、より細かな分別によるゴミ収集の方式を検討中である。「生産者責任」や「汚染者支払い原則」の仕組みは、今のところ、準備段階にとどまっている。2000年代になっての見べき政策成果は、大きなゴミの埋め立て処分場を閉鎖し、その土地の修復に着手したこと、一連の古い焼却場を閉鎖し、それらに変わって、EUの新基準に照応する新しいタイプの焼却場をいくつか計画したことだと説明する。これらの努力にもかかわらず、マルタが埋め立て処分中心の廃棄物管理をしているために自然環境に対して重い負荷を与えていると、計画書は正直に認めている(24ページ)。

ここまでの検討からは、以下のような評価を導きだせそうである。マルタの発展計画は何よりも優先する課題として環境問題を持ちだしはするものの、マルタの環境をめぐる実情は、目標・優先順位の設定にふさわしい政策運営とは必ずしもいえない。それは、守るに値する「傷つきやすい自然」の存在に対する疑問、そして、社会の運営上では切迫していると思われる環境負荷軽減の緊急性への危惧が解消されないからである。

ここまでは、マルタの発展計画の核となっている環境問題の側面に照準を合わせて、内容を検討してきたが、次ぎに、一般的に政府の発展計画において重点となる経済と社会の分野ではどんな課題を抱えているかを吟味してみよう。

### 3) 経済社会の課題と開発余地

#### (i)

環境保全や気候変動防止に熱心なのは、一般的にいえば、すでに一定の豊かさを達成している先進国が多い。日本国内においても、

奄美などの地域開発に際して、大規模な公共事業が敏感な生態系を傷つけることは繰り返し指摘されてきた。それでも、地元の人々の心は経済や生活面における本土との格差解消を強く求めてきた。だとすれば、マルタが傷つきやすい自然環境の保全を最優先に掲げるのは、豊かな経済社会をある程度築いているという自信の現れかもしれない。ところが、この観点から発展計画に書き込まれている現実を拾いあげると、むしろ厳しい社会の様子が率直に語られている。

近年に急増しているアフリカからの違法移民は、社会への統合を含めて数々の問題を発生させている<sup>5)</sup>。その到来はマルタの地政学的な重要性を改めて認識させはするものの、自らが生み出した問題でないので、ここでの検討対象からははずそう。国内の重要問題としては、何よりも社会の基礎力となる教育。マルタは目下、教育改革を実施中である。改革の背後には、常習的に欠席する学童の率が高く、それと早い時期に学校から離れるという事情が重なり、識字率も低いという放置できない実態がある。この教育事情は、当然、低い職業能力での就業に結びついていく(54～55ページ)。これらの構造的な問題が原因の一つとなって、総人口の約15パーセントが貧困線の水準あるいはそれ以下で生活している。母子家庭、父子家庭はこの層の中核的な部分を占めている(49ページ)。子持ち女性に対する安定した就業機会の提供は、重要な社会安定策といえる。

一方で、マルタの経済的な発展に関する記述を見れば、深刻な社会の構造とは切り離されて、たいていの島嶼に共通しそうな一般的枠組みが提示されるにとどまっている(36ページ)。

1. 外部の経済に著しく依存する構造になっているマルタは、比較優位となる分野を開拓するのと並行して、提供する財・サービスの価格と質についての競争力を絶えず向

上させねばならない。

2. マルタの経済活動は、生態系に敏感な小島嶼で人口密度が高いという特性によって強い制約を受けている。

3. これからの20年間については高齢化が著しく進展するため、公共財政部門における社会保障費の比重が連続的に高まらざるを得ない。

3つの構成ファクターでもって示される枠組みは、確かにマクロの制約要因として重要ではあるが、どの島嶼にも当てはまる一般的な課題である。したがって、それにどうやって対処するかは構想と路線選択が、それぞれの島嶼、島嶼国家の発展戦略であり、知的リーダー層の腕の見せ所といえる。マルタの発展計画書の場合、ここで再び、最優先の課題に自然環境の保全を選び出し、生産と消費のパターンを自然環境に負担をかけない方式に改めるというスローガンが持ち出される。すぐ上に描かれたマルタ社会の深刻な困難の解決と結びつく路線の提起は見いだせず、私は不満がたまっていく気分になる。

## (ii)

奄美に循環型社会を形成する研究プロジェクトにおいて、私たちは経路依存型発展を追求する。それを簡潔に描けば次のようにまとめられる。奄美には、世界自然遺産の登録候補に選ばれるほど恵まれた自然環境が保持されている。今後は、経済発展の構想も、この豊かな自然環境と個性豊かな文化を基軸に据えるのが望ましい。その際、自然環境を人々の干渉から切り離して保護するのではなく、社会経済と共存させながら維持していく方式を探究する。この路線に沿って、エネルギー利用や廃棄物処理も、自然資源を活用する新しい技術や方式の実証プラントを試す<sup>6)</sup>。

いろいろなバリエーションを含んではいるが、経路依存型発展のアプローチは、日本社会では次第に認められてきている。この流れ

に押されて、改正された今次の奄美群島振興開発特別措置法は、開発目標を新たに地域の資源を活用した「自立的発展」に切り替えている。このアプローチから見ると、マルタの自然は経済社会の構造と切り離されて「自然環境の保全」理念がむりやり最優先課題に持ち込まれている感が強い。

発展計画書は、経済発展を扱う節において、自然環境に負担をかけない方式の採用を唱えた後、11の戦略事項を列記する。そのいくつかの事項は、数値指標は掲載しないという計画書の基本態度を放棄して、達成すべき数値と期限を明示している。重要さと緊急性が読み取れる戦略事項の到達水準を一言で表現すれば、EUの平均値である。つまり、経済活動に関してはEU平均に達していない国が、EU平均へのキャッチアップを当面の緊急戦略に据えているわけである(37ページ)。それをどうやって達成するか。ここでもまた、再利用可能な資源への着目、技術革新・基礎科学・技術開発の促進といった一般的な方向性の記述に終始し、具体的な進め方や手順は見えない。

個別事例を取り出せば、建築現場から出る廃棄物や採石事業は、マルタのような自然・社会環境下にある島嶼では特に注意を要するというのは同意できる。製造業に関しては、環境を悪化させる危険が指摘されている。また、製品開発・技術進歩・プロセス革新などを一体的に進める政策戦略は必要性が言及されているものの、具体的な目標や取り組みは出てこない。

観光業は、狭義の経済活動だけでGDPの2割を占め、製造業の比重を超える。この産業については、廃棄物や採石事業とは対照的に、実情が具体的に記載されている。観光客としての来島者は、居住人口の8パーセントに相当すると見積もられている。彼らの消費は国際収支バランスに大きく寄与している。また、宿泊部門と飲食業だけで8パーセ

ントの雇用を生み出している。先の社会構造との関連からは、両部門は非熟練の働き手を多く雇用する点で、マルタ社会の安定に大きく貢献しているといえる。



通りでひしめき合う観光客

ここで、計画書は現在のツーリズムが抱える負の効果に着目する。夏場のバカンスに集中している観光客は、島嶼の自然環境および文化遺産に大きな作用を及ぼしている。とりわけ、不足する水資源への集中的な需要、大量のゴミの発生、交通混雑などなど。したがって、計画書はこれ以上夏期の観光客増大が望ましくないという立場を表明する。今後は、客単価を引き上げたり、一時的に集中する客を時期的に分散させる方針を打ち出す。もっとも、そこには方針だけが書かれてあり、経済発展の戦略事項と同じく具体的な推進方策は見いだせない(46~48ページ)。

ツーリズムの検討からは、マルタの主導的な経済活動がすでに生態系に敏感な島嶼の受容限界に近づいている様子が浮き彫りになる。



けれども、もし経済と社会を安定させている主柱の観光業を量的な面で現在水準よりも大きく発展させられないとすれば、マルタはいかにしてEUの平均所得水準にキャッチアップするのか。私の目には、このテーマに関する具体的な進め方こそ、今後10年間の発展計画の主要課題と映る。目の前に横たわっている経済社会の大問題については、事態の深刻さを紹介するにとどめ、なぜか、計画書は繰り返し自然環境に対するインパクトと対策ばかりを強調する。経路依存的発展アプローチにこだわる私からすれば、足元の事態打開策を後回しにしてまで、EUという上位組織の特定路線に追随するマルタの姿が目につく。ここには、現在のマルタが2004年にEUに加盟した直後だという事情が深く関係しているのだろうか。

### Ⅲ マルタの自己選択と歴史を生き抜く知恵

#### 1) 発展計画書の意図とEUの政策

##### (i)

外洋島嶼は、一般に、移動の自由が認められ、島嶼外との人および物品の交易が恒常的となる現代に近づくほど、島嶼内の生活完結度が大きく下がるといふ宿命を背負っている。日本復帰後の奄美も、この押しとどめ難い磁場に投げ込まれて、多額の国家資金の投入が続いたにもかかわらず、多数の人々は都市部に去り、残った人々の生活も著しく本土からの物品移入に頼った構造になっている。この評価基準に照らせば、マルタは国際収支をバランスさせつつ、居住者も減らさずに済んでいるきわめて例外的な島嶼といえる。総体的なデータに関しては、誇るに足る成果をあげている島嶼国といえども、一步、経済社会の内部に立ち入ると、別な顔が見えてくる。

長い歴史を持つ小さな島嶼であるマルタは、政府・自治体が放置できない人々を含めて大勢の人間が住む。その狭い空間に百万人を超えるツーリストが海浜レジャーを求めて流れ

込んでくる。この状況からは、誰しも資源利用面および社会経済面で少なくない難題の発生を推測する。これに対して、マルタの発展計画書は、今後10年間の全ての事業を導く優先課題として傷つきやすい自然環境の保全を高く掲げる。それによって、私は大きな肩すかしを食らわされた気分になる。というのも、マルタの社会生活や経済活動はいくつもの深刻な政策テーマに直面している。計画書はあちらこちらで控えめに、それらの問題点を指摘する。この局面をもう少し強調して表現すれば、マルタの経済的発展枠組みとして提出した3要件の一つに、社会の急速な高齢化と、それによる公共財政の圧迫を明記しているにもかかわらず、その具体的な検討の箇所がまったく見当たらないことに対する不自然さは隠せない。つまり、発展計画書は、政府の総合的な開発発展を示す文書が一般的に備えているバランスを著しく崩した編成になっている。これをどう理解すればいいのだろうか。

計画書の記述にその手がかりを探すと、アクションプランの準拠基準になっているEUの環境政策との整合性、とりわけ自然環境保全の優先に行きつく。ここで、発展計画の作成期を視野に入れてくると、着手したのは2002年、EU加盟は2004年、最終的な採択は2006年である。この時間の流れに重ね合わせた時、自然環境保全はEU加盟に欠かせない要件であった可能性が浮かび上がりそうである。だが、他の訪問国での環境問題への取り組みに対するインタビューから判断して、必須の要件ではなかったといえそうである。

EUは地球の温暖化防止などの取り組みで国際的なリーダーシップをとっているし、EU域内の環境政策そのものの水準も高い。そういう一面はあるものの、環境政策の政策範囲は広い。大きくわけても、自然環境の保全、クリーンエネルギーの開発と利用、(水を含む)廃棄物の処理の3分野が取り出せる。一

方、EUの政策にあっても規則の決定レベルごとに加盟国の拘束度合いに違いがあり、環境政策の多くは、まだタイムテーブルが示された段階にあると言われている。実際、フィンランドや準加盟国のアイスランドは、3分野のうち自己の得意とする分野を積極的に推進していた<sup>7)</sup>。



マルタの分別収集

フィンランドはバイオマス・エネルギーの比重を高める政策や、発生させたエネルギーの利用効率引き上げに大きな力を注いでいた。アイスランドは、長い冬期の暖房や温水の供給源として地熱を大々的に利用し、電力源には豊富な水力を用いている。こうした条件の下にあって、さらに新クリーンエネルギーである水素ガスを交通燃料とする試みに挑戦し、すでに市バス3台を運行させている。その一方で、廃棄物処理に関しては、2011年に始まる規制の全面実施になんとか間に合うように準備を進めている。だが、役所の担当者は、本音でいえば広大な空き空間のあるアイスランドでは、埋め立て処分がもっとも経済的だとぐちをこぼしていた<sup>8)</sup>。インタビューを実施して、自国の特徴を積極的に活かす方向を取っている両国の環境戦略もまた、経路依存的発展の一つのあり方であることに思い至った。

これらの調査から類推して、マルタのEU加盟に際して、自然環境の保全優先を押しつ

けられた可能性は低いと判断できそうである。同時に、これら訪問国の取り組みと対比してみても、マルタの発展計画書が指し示す政策戦略は、独自色が強いといえよう。EUからの強制を除外してよいとなれば、独自性が目立つ戦略路線を選択する理由はマルタ側の中に探られねばならない。

(ii)

目下、そして10年先までを見通しても、国際社会における環境政策の焦点は、地球温暖化の防止、具体的には炭酸ガス(CO<sub>2</sub>)の削減ではなからうか。炭酸ガスは発生源の国内にとどまらず、それから遠くはなれた地域においても種々の作用を発現させる。各国が削減対策に追い立てられているのは、削減目標値を定めた京都議定書がすでに発効しているからである。排出炭酸ガスの削減は、政策当局にとってきわめて重たい。実際、アイスランドのように、第一次エネルギーの大半を自国のクリーンエネルギーで賄っている国さえも、自動車による排ガスの増大をうまく押さえ込めずに、極北の風の強い地、大半が火山岩に覆われている大地に植林をしてまで削減政策を大々的に実行している。

大きな森林もなく、豊かな水力にも恵まれないマルタの場合、炭酸ガス削減はフィンランドやアイスランドに比して格段に深刻な政策課題のはずである。見落したのかもしれないが、マルタで大々的な植林事業が進んでいる様子には出合わなかった。「エネルギーの効率性と再生可能な資源」の節において、多様な措置が並べられているものの、達成目標を深刻に受けとめて大々的な事業を展開するという記述は見られない(17~18ページ)。輸送の領域では、2014年までに、乗用車の保有率をEU平均値にまで引き下げ、バスの輸送人員を1995年水準に回復させるという目標を設定する。マルタのバス料金は、確か途中で乗り換えて島の一方の端から他方の端

まで行っても100円前後と、すでに十分低く設定されている。したがって、自家用車の保有率がEU平均値を上回っている事態から大きく転換するには、強力な措置の導入に頼ることになるだろうが、それらしきものは見当たらない(31~33ページ)。

もう一度、具体的な事業目標を掲げている前後に注意して発展計画書を読むと、自治体に向けてEUの構造基金に応募し獲得するよう勧める記述が何カ所もある。発展計画書が事業の裏付けとなる財政の実態に全然触れていない事実と重ね合わせれば、マルタの廃棄物処理策や炭酸ガス削減策などの環境政策を担う自治体あるいは国は、政策投入の資金に極端に困っているのかもしれない。自然環境の保全を最優先の課題に据える発展計画を、EU構造基金の獲得によって環境政策を推進する戦略と見るのは、唐突なこじつけであろうか。一見強引に見える推理ではあるが、ずいぶんと独自色の強い計画書についての一つの合理的な説明にはなるだろう。この推理の妥当性は、計画書が繰り返し言及するEU構造基金の性格と、その運用手法の如何により高くも低くもなる。

EUは前身のEC時代から、問題を抱えた地域に構造改変的な資金を与えて、域内の格差を縮小する政策を少しずつ強化してきた。その中心にある構造基金は1990年頃から、発展のもっとも遅れている地域に資金と措置を集中的に投入する方式が採用されている。奄美振興特別措置法に基づく事業の場合は、国が全国対象に定めている補助金メニューに合わせて、事業プロジェクトを予算申請する。この方式では、奄美の特性にあった事業づくり、およびハードとソフトの組み合わせなどに難点が多く、使い勝手がよくないと批判されてきた。それと対比していえば、EUの構造基金は地元作成の事業プロジェクトをEUが選定する方式のため、地元側がブリュッセルの事業枠組みに無理矢理に合わせる必要ない。

もっとも、申請する地域は、統一的な客観指標による基準をクリアして助成の対象地域に加えられたとしても、多数の候補地の中から選ばれなければならない。不足する自己資金をEUの構造基金でもって補うためには、マルタは厳しい選抜競争を勝ち抜かなければならない。

ここで、当時の事情を確認すれば、マルタが加盟した2004年に、EUは加盟国を著しく拡大したが、拡大の重心は中東欧にあった。マルタは多くの指標でEUの平均以下だとしても、旧社会主義国の中東欧よりは明らかに経済発展が進んでいる。したがって、特別に注目される要件を備えていないかぎり、資金の大部分は東欧諸国に流れていくことになる。マルタはこの客観条件の下で自己を有利に売り込むために、自然環境の保全に関してEUの優等生になる道を選択したのではなかろうか。どうやら、その選択は一定の効果をすでに発揮しているようで、下水処理プラントや飲料水の水質改善についてはEU資金を獲得できているとの記述が計画書に見いだせる。

この脈絡に照らし出される発展計画は、政府のバランスのとれた各種計画の記述スタイルを崩してまでも、自然環境の保全に特化した発展像を描き出し、EU資金を引きだそうと企図したという推理に説得的な傍証を与えている。ところで、こうした個性的な発展計画はいかなる人々の手により作成されたのであろうか。すぐに連想されるのは、政府内にEUの内部動向に詳しい政策立案者がいて、その人物の情報収集の努力と企画力がもたらしたとする見方である。マルタの計画作成は果たしてそのケースに当たるのであろうか。

## 2) 計画作成の経緯と態度決定の伝統

### (i)

近年の日本においては経路依存型発展が政府の政策としても採用されはじめており、目下は地域ごとに「地域再生」事業を案出する

試みが一種のブーム現象を引き起こしている。奄美市は、この政策展開をうまく取り込み、平成18年度に内閣府から「国土施策創発調査費」の対象地区に選ばれた。この事業の場合、地域の知の拠点である大学との連携が一つの重要な要件である。したがって、奄美市は3月に締結された鹿児島大学との包括連携協定を効果的に活用したわけである。このケースのように、政策担当者が国の政策動向や採択要件に精通していることは、案件採択の成否を著しく左右する。

マルタが自然環境の保全を発展計画書の最上位目標に定めるのも、EUの採択条件に詳しい役人が構造基金の採択基準に合わせて着想した路線選択かもしれない。日本の補助金決定に照らせば、十分にありそうな話であろう。けれども、マルタの作成プロセスは、事情に通じた一部の官庁専門家の手になる文書づくりでない点に特色がある。発展計画書によれば、202年12月に、持続可能な発展国民会議は計画策定の決定に引き続いて、作業委員会を設置している。2006年夏に、第三次草案の修正版が最終的に採択されるまでに3年余りかかっている。

第一次草案が2004年7月に発表されて以降は、各種の団体や個人との活発な意見交換の機会がもたれ、それが汲み上げられて第一次草案は大きく修正された。国民会議は2006年3月に、第三次草案をさらに修正すべくもう一度、作業委員を指名している。こうした国内諸団体の合意を得る努力のプロセスからは、発展計画をEU通の一部の官庁専門家だけの作品とみなすのは無理であろう。何よりも、作成にあたってイニシアチブをとったのは役人ではない。そこにはマルタ大学の小島嶼国研究所の強い影響力を読み取ることができる。というのは、何よりも所長ブリググリオ氏が第三次草案を作成する5名の委員の一人に加わっている(9ページ)。そして、第三次草案は、島嶼小国研究所の業績を紹介する

ホームページに掲載されている。とすれば、ブリググリオ教授や同研究所が発展計画書の構成と内容の決定に少なくないイニシアチブを発揮したという推測を立てても、あながち的外れではなかろう。

ここから導かれるのは、自然保護を最優先の課題に据える発展計画書の路線が国内の知恵を集め、国民各層の合意取り付けに多大なエネルギーを費やして選ばとられたという作成の構図である。島外の巨大パワーとの結びつき方を決める際に、大方の意向集約は、言うは易く行ない難い。国際社会でも、それを成し遂げた事例はごく稀にしか伝えられていないように思う。しかるに、マルタの場合は、これまで繰り返しこの種の選択問題に直面してきている。

地中海の要衝という位置のために、マルタは歴史の中で何度も国際的な覇権争いに巻き込まれる運命にあった。さらに、外部勢力間の角逐が国内政治に投影されて、重大なテーマに関する国論は、しばしば果てしなく分裂し続けるように見える。具体例で見ると、唯一の正解など存在しない公用語選択の場合も、政治は困難な決定に揺れ続けることになる。

マルタの公用語はマルタ語と英語である。イギリスから独立をすすめるプロセスで、公用語の選択は、政党やその背後にある種々の社会層が複雑に絡み合って深刻な政治問題となる。教会という強いバックをもち、上流階級は文化も言葉もイタリアに染まっていたにもかかわらず、公用語としては最終的にマルタ語と英語を選び、イタリア語は組み入れられなかった。社会的に混乱を巻き起こした公用語選択ではあるが、結果的には、今日、観光客の圧倒的な割合はイギリス人であり、また、英語を中心とする語学学校が数多く設置されている。要するに、マルタの公用語選択は、島嶼経済のアキレス腱の一つである国際収支の安定に関して、多大な貢献をもたらしている。



港に入港する大型客船

## (ii)

統治する者とされる者の間には、常に緊張が存在する。統治勢力が地域外の者である場合に、緊張感は一般に著しく増幅される。実際、日本の過去に引きつけてみても、アジア諸国は第二次大戦期の侵略行為を厳しく非難する。また、奄美の人々は、薩摩あるいは鹿児島県が過去になした統治のゆえに、鹿児島の人々に対して強い反発心を抱いているように見える。ところが、マルタにはこの種の「法則」が当てはまらない。マルタの歴史を少しひも解くだけで、外部勢力に自己の重要性を認めさせ、自国・地域の開発に巻き込んでいく国民のしたたかさが浮かび上がってくる。

公用語に英語を組み入れる事例のごとく、現在のマルタへとつながる繁栄——その少なくない部分は、外部勢力をうまく取り込む態度決定によりもたらされたように見える。もっとも、その態度決定は、人々に恒常的な豊かさと平穏さを約束するどころか、しばしば、古くから居住する住民に甚大な犠牲を強いた。そうした痛みを伴おうとも、マルタは長期的な発展のために外部勢力のもつパワーを賢く利活用してきた。具体例を追加すれば、第二次世界大戦においてドイツは、イギリスの統治に入っていたマルタを北アフリカ戦線の補給基地にしようとして、イタリアの南部離島であるシシリア島から連日のごとく猛爆

撃を加えた。このため、物資の輸送船もマルタに近づけず、ついに島全体の食料が2週間を切る事態へと追い込まれている。

第二次大戦時の猛攻撃もさることながら、マルタを歴史上で有名にしているのは、1565年のオスマントルコ軍による大包围戦である。この年、2万8000人の兵士で編成されたトルコの大艦隊は、4ヶ月にわたって繰り返しマルタを攻撃した。当時、1万5000人居た居住者のうち約4分の1が死亡したと推計される激しい戦闘であったが、島民たちは最後まで島の統治者の側に立った。

大包围戦の少し前の1530年からマルタを統治したのは、聖ヨハネ騎士団であり、その統治はフランス革命軍が上陸した1798年まで続いた。この騎士団は、そもそもイスラム勢力との闘争を理念に掲げて設立された。けれども、実際には治安、行政実務あるいは宗教的な活動など統治関連の行為に加えて、地中海貿易の仲介のような海運事業や外国船に対する海賊行為など多面的な事業に従事していたようである。複雑な性格を併せもつ聖ヨハネ騎士団ではあるが、その時々の栄枯盛衰を表す個々の歴史的な出来事から離れ、基礎となる人口データなどから読み取るかぎり、マルタの収奪よりも発展に対する貢献が大であったと評価してよいように思われる。騎士団の統治時代に、マルタは何度か飢饉や伝染病の流行などに見舞われつつも、騎士団が追放された1798年の島嶼人口は、8万4000人へと、5倍以上も増えていた。その少なくない部分を島外からの流入者が占めたといわれている。

人口というマルタの基礎受容力にかかわる指標とは異なる側面での騎士団の貢献は、とりわけ現代まで保存されている建築群、美術や工芸品など貴重な文化遺産に見いだせる。マルタに芸術性の高い文化を呼び込み、根付かせることができたのは、統治団のメンバーである騎士たちがヨーロッパの出身地に領土



マルタの歴史的建造物(マルタ大学の小島嶼国研究所)

を所有していたからである。自己の領地から収められる資金でもって各地から著名な文化人を招き、彼らを芸術活動に従事させた成果が、さまざまな遺産として受け継がれてきたのである<sup>9)</sup>。

聖ヨハネ騎士団が追放された後、1814年のパリ条約によりイギリスがマルタの統治者となった。ここでも、類似の展開を見ることができる。その条約会議において、マルタはイギリスの統治に入ることを自ら希望したとされる。地中海の海上支配権を握っていた統治国イギリスは、通過する全ての海上船舶をいったんマルタの港に停泊させる方針を立て、マルタの海運業の発展に大きく寄与した。また、クリミア戦争、第一次大戦に際して、イギリスは多数の傷ついた兵士をマルタの病院に送り、マルタそのものが「地中海の看護婦」と呼ばれるほどに医療機関を発展させた<sup>10)</sup>。

島民の生存そのものを危うくする厳しい試練、あるいは国論を二分するような苦渋の選

択を何度もくぐり抜けてきたマルタの歴史に照らして、現在の発展計画をいま一度位置づけてみよう。統治にインパクトをもつ外部の勢力といかなる関係を取り結ぶかは、マルタの発展を決定的に左右する。その決定に際して、国論を分裂させれば社会の中に大きなしこりを残す。マルタの人々にはこれらの教訓がしみ込んでいる。したがって、発展計画の作成プロセスからは、政府や有力な諸団体が教訓を踏まえて慎重に合意の手順を踏んでいる様子が見えてくる。他方、歴史的な試練の中で、外部の勢力に自己を高く売り込む才を身に付けてきた。この面で、マルタの政府は、現在における最善の政策選択を考え抜き、「持続的な発展戦略」の構想・計画に到達したといえるのではなかろうか。

島嶼を取り巻く自然および経済社会という客観条件の視点に立つかぎり、現実乖離しているように見える発展計画は、歴史の教訓に基づいて熟慮されたマルタの選択表明の文書であった。作成された文書には、自己の発展と合致させる方向で、外部の勢力、あるいは上位の政治組織を取り込んでいくマルタの伝統がきっちり受け継がれている。いいかえれば、「持続的な発展戦略」は、歴史を生きる政治選択として見れば、マルタの経路依存型発展の歩みに沿う戦略構想といえる。私はこれまで、自然環境の条件、経済や文化の特質を組み込んだ構想のみを経路依存型の発展だと思い込んでいた。しかしながら、それは目に見える世界だけを構成要因と見なす一面的な発想にすぎない。今回のマルタ調査により、人々の態度決定という領域にあっても経路依存的發展が存在することを学べたように思う。ここから一歩先に論を進めるのを許してもらえば、さらに、その態度決定に磨きをかけ、成熟した政策戦略づくりの才とすることによって、マルタは島嶼の自然制約が許容するレベルをはるかに超える定住人口、ツーリスト数を受容できているように思う。

いま一度、私たちのプロジェクト対象の奄美に話題を転じよう。奄美も歴史上で幾たの試練を経験している。地域はその経験から少なくない教訓をも導き出していることであろう。けれども、外からは、貴重な教訓を島嶼の住民が広く共有する機会、あるいは、その知恵を土台にして政府に対し自分たちを高く売り込む能力を、明瞭に見いだせないのではなからうか。外の世界に開かれた状態で、長期的に発展を引き出していく選択にとっては、外界の動静を冷静に読み取り域内に分かりやすく伝える、逆に、域内の声を外界向けに翻訳する拠点の形成が重要なコーナーストーンとなる。その点で、奄美に研究機能を備えた高等教育機関が存在していない事情は、マルタの例に照らしても賢明な態度決定の成熟を阻害するマイナス要因だと考えられる。

#### Ⅳ おわりに

ブローデルの大著『地中海』には、マルタが93回も登場するという。専門家にとってそれほど馴染み深く、厚い研究蓄積のあるマルタにたった数日間滞在しただけで、訪問記を書く。多くの研究者は、こんな無謀な企てに手を染めない。私の場合は、目下、奄美のプロジェクト構想に頭を悩ませている。その状況下にある者の目で見ると、客観条件に重なる部分の少ないマルタが自然環境の保全を上位目標に設定する事実は、意外性に起因する驚きとともに、作成の意図解明の意欲を引き起こした。

全体の編成などは、いかにもこじつけない臭いが濃い記述。しかしながら、注意してみると、あちこちにマルタの実情を踏まえた具体的な要求もちりばめられている。なぜ発展計画書をこうしたスタイルで作成するのか。実は、新しくEU加盟する他の国々と競争して、EUから資金を獲得するための高度な戦略ではないのかというのが、推理から導かれる結論である。しかも、歴史を遡れば、マル

タは繰り返しもっと深刻な態度決定の場面をくぐり抜けている。とすれば、これこそマルタに特有の発展戦略——経路依存型発展に他ならないと納得したわけである。

目下、私たちは大学としては成功先例をもたないプロジェクト—調査研究型と事業型を統合したプロジェクト—に挑戦している。このプロジェクトがある程度目に見える成果にたどり着くには、外部資金の獲得が必要となる。奄美の方々はそれに向けて群島内の合意を得ていく局面において、本レポートのマルタを参考にしてくれるであろうか。私たちは、マルタ大学の小島嶼国研究所の役割を果たせるであろうか。マルタに学ぶことは容易でなさそうである。

#### 《注》

- 1) 佐藤幸男氏によれば、マルタの教会は大小合わせて365、モスクが1カ所だそうである。佐藤幸男「マルタ留学体験記 ②」『書齋の窓』2001年11月号、49ページ。
- 2) 人口3万人のゴゾ島には、1992年からマルタ大学のゴゾセンターが設置されている。Maurice N. Cauchi: THE UNIVERSITY GOZO CENTRE FROM VISION TO REALITY, Malta, 2002.
- 3) National Commission for Sustainable Development: A Sustainable Development for the Maltese Islands 2006—2016, Third Draft, 2006. 以下で、この計画書に言及する際は、本文中にページ数のみを記す方式を用いる。
- 4) 計画書は、他にも、例えば環境に優しいエネルギーの利用拡大や家計による乗用車制限と公共バスの利用策にも言及している。
- 5) 今回訪問したマルタもカナリア諸島も、違法移民で悩んでいるが、基本的にはヨーロッパ大陸に向かう人々の通過点と位置づ

けられる。「不法移民対策 EU不協和音」、『日本経済新聞』2006年10月17日号。

6) 鹿児島大学研究プロジェクトの事業内容および自然環境、社会環境との結びつきについての詳しい説明は、山田誠「奄美の研究イノベーションと包括連携協定」『AMAMI News Letter』No.27、2006年6月号を参照のこと。

7) EUの環境政策を概観するのは容易ではない。環境保全は、各国の利害が複雑に絡んでいるため、一般的拘束力を有する「規則」として定められているものは少ない。各国に実現内容の決定が委ねられている「指令」タイプが多い。EU環境政策の基本を定めるものは環境行動計画であるが、計画を構成する200本余の諸規制も大部分は指令である。2002年から始まっている第6次環境行動計画の4大優先領域は、

- ・ 気候変動への取り組み
- ・ 自然と生物多様性
- ・ 環境と健康
- ・ 資源の持続可能な利用と廃棄物管理、である。

これらの重点項目中でどのような優先度を設定するかは各国に任されている。法的な枠組みはそうだとし、廃棄物管理は、これまでの種々の取り組みにもかかわらず量的な削減が実現していないとして、すでに短期間で厳しい数値目標が設定されている。各国の担当者が頭を痛めているのは、本文中のアイスランドと同じだと思われる。EUの環境政策の立ち上がった紹介については、経済産業省「EU環境政策最新動向調査」2006年3月を参照のこと。

8) これらは、2006年9月にフィンランドにある国立エネルギー研究機関VTT、国際的なエネルギー事業を展開しているFortum社でのインタビュー、およびアイスランドの首都レイキャビック市役所におけるインタビューで得た情報である。

9) Merieca, S. 『マルタの聖ヨハネ騎士団』、2005年。

10) ナルニーテルニ出版（上田早智子訳）『マルタとその島々』2000年改訂版、1999年。

#### 参考文献

経済産業省「EU環境政策最新動向調査」2006年3月（<[http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/data/research/h17fy/170930-1-1\\_jetrol.html](http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/data/research/h17fy/170930-1-1_jetrol.html)>）。

Maurice N. Cauchi: THE UNIVERSITY GOZO CENTRE FROM VISION TO REALITY, Malta, 2002.

Merieca, S. 『マルタの聖ヨハネ騎士団』、2005年。

ナルニーテルニ出版（上田早智子訳）『マルタとその島々』2000年改訂版、1999年。

National Commission for Sustainable Development: A Sustainable Development for the Maltese Islands 2006-2016, Third Draft, 2006. 佐藤幸男「国際学とマルターマルタ大学留学体験記①、②、③」有斐閣『書齋の窓』2001年10月、11月、12月号。

山田誠「奄美の研究イノベーションと包括連携協定」『AMAMI News Letter』No.27、2006年6月号。