

第2章 オーレスン (オアスン) 地域における地域統合とガバナンス

—スウェーデン・デンマーク間の国境を越える地域開発—

立命館大学

篠田武司

はじめに

EUは、いま大きな変化の時期を迎えている。EUの拡大である。10ヶ国を新たに迎え25ヶ国体制へと拡大した。将来は、さらにトルコの加入をも目指す。また東方には加盟を望む諸国が控えている。こうした拡大の中で、「多様性のなかの統一」がEUにとって、これまで以上にきわめて重要な課題となってきた。EUは、これまで一方でEU内の社会統合(Social IntegrAtion)を進めながら、他方でそれを民主的なガバナンスの構造とプロセスを作り上げるなかで実現すべく努力してきた。その壮大な実験は、EUの今後のさらなる拡大の行方を決定するほどの重みを持つことになる。

社会統合に関していえば、2004年10月に調印されたEU憲法が大きな意味をもつ。第3条で、憲法は目指すべきEUの理念を「EUは、均衡のとれた経済成長に基づいて持続可能な発展を遂げる社会的市場経済を目指す」とし、市場原理主義を掲げるアメリカとの社会理念の違いをきわだたせるとともに、さらに他の条文においてEU憲法は各国の法に優先するものとして、あらためて共同体としてのEUの性格を明確にした。それとともに、「民主主義の赤字」を解消すべく政策決定における民主的なあり方があらためて摸索された。そこでは、EU議会の権限の拡大や、補完性の原理の徹底化、政策決定過程における市民組織(NGO等)や社会組織(労組等)との対話が重視されている。いいかえれば、よりよい、またより現実的なガバナンスの構造とプロセスが、摸索されたのである。

しかし、EUは憲法づくり地域拡大を図るという大きな一歩を踏み出しながら、それは2005年オランダやフランス国民に憲法批准投票で否決されてしまった。これらの国の投票結果をみてイギリスは早々に批准行動を延期した。そして、全体としてもEU憲法は、正式に採用されることなく宙に浮いた存在となってしまった。両国の投票結果についていえば、一般的な見方として両国民はEU憲法そのもの反対したものではないといわれている。それぞれの国の内政に対する不満がこうした投票行動に表れたのである。

しかし、たとえそうだとした場合、次のような問題があることも確かである。

EU内市民がEU市民として自らを本当に自覚しているかという問題である。それは、EU市民としてのアイデンティティ、したがってEUという国境を越えた空間での人々の絆、すなわち「社会結束 Social Cohesion」に係わる問題である。自分のアイデンティティをどこに見い

いくものである。そして、その際、この地域統合がどのようなガバナンスの構造とプロセスを特徴として展開されているのかに注目されるだろう。国境を越える地域発展・統合は、これまでのガバナンス構造を変化させることなく有効に進まないからであり、また市民を地域に統合することにはならないからである。こうした検討のあとに、さらなる統合に向けどんな課題が残されているのかについて最後に触れることにする。

ちなみに、いうまでもなく EU 内の国境を越える地域形成は、Interreg プログラムとして、EU が強力に支援しているものである。したがって、ガバナンスという場合、EU とスウェーデン・デンマークの各政府、地方自治体、国境を越える地域組織、それに民間アクターとの間の関係が問題となるだろう。その実態と、それが抱えている問題は何かが問われねばならない。近年のガバナンス論は、新たな自立的な主体による政策当局との対話と協調、参加、ネットワークが強調されるが、それはどのように形成されているのか、またそうしたガバナンスの前提ともいべきいわゆる「民」のネットワークはどのようなのか、それらのことがここでは問題となる。本稿の「メディコン・バレー」の考察の際には、この点にも留意することになるだろう。

1. ガバナンス概念について

1.1. 一般的な議論

まず、ガバナンスとは何かについてあらためて簡単にでもふれておく必要がある。

ガバナンス、この言葉が社会科学の分野で使われるようになってから、それほど時間が経過しているわけではない。それにもかかわらず、この概念に人が込める意味は多様であり、概念をめぐっては少々の混乱が目立つ。ローズは、よく知られているように、これまでのガバナンスの使われ方として、それを6つにまとめている。①最小国家としてのガバナンス、②企業統治としてのガバナンス、③新しい行政管理(NPM)としてのガバナンス、④開発途上国などで議論となるグッド・ガバナンスとしてのガバナンス、⑤社会自己制御システムとしてのガバナンス、⑥自己組織ネットワークとしてのガバナンス、である (Rhodes, 1996)。

少々、複雑だが、これを3つに分けて考えることも可能である。①コーポレート・ガバナンスという時に使われるように、単なる質の高い管理・マネジメントといった狭いいい身で使われる場合、②より広く、国家改革に関連して使われる場合。そこでは、効率性、透明性、説明責任の向上を通じた国家の制度能力を強化する意味で使われる、③制度や社会諸組織を経済的・社会的調整のアクターとして浮かび上がらせながら、それを既存の制度（特に国家）の変化に関連させて使われる場合、などである (Woods, 1999)。いいかえれば既存の権力組織・行政組織の改革からみたガバナンス（→最小国家としてのガバナンス、コーポレート・ガバナンス、NPM、グッド・ガバナンス）と、経済的・社会的調整におけるガバナンス活動の多元性という視点から見たガバナンスである（→社会自己調整ガバナンス、ネット・ワークガバナンス）である。もちろん両者は深く結びついたものであることはいうまでもない。ローズの分類では、しかしグローバル・ガバナンスについては、ひとまず省かれていることには留意したい。

また、ピエールのように、ガバナンスを「構造としてのガバナンス」と、「過程・プロセスと

だしているかを EU15 カ国の市民に尋ねた調査がある。それによると、「完全にヨーロッパ人である（5%）,主にヨーロッパ人で,自国民でもある（6%）,完全に自国民であり,ヨーロッパ人でもある（40%）,完全に自国民である（46%）」（田中,1998）という結果となった。約半数弱の市民が,いまだ自分をヨーロッパ市民として同一化していないのである。EU が,マーストリヒト条約以来,一貫して「社会的ヨーロッパ」を強調し,市民のためのヨーロッパを目指してきたのは根拠があることである。それは,EU を市民のものにしようとする努力であった。経済の統合だけでなく,社会の統合が,結局,EU を持続的に発展させる要諦だと認識されたのである。社会政策が市民の社会結束を目標として,それ以降,雇用政策と共に重視されていった。しかし,上記の調査は,なお「社会的ヨーロッパ」の建設,そしてそれを通じた社会統合が,道半ばであることを示している。

EU は,このような社会・雇用政策だけを通じた市民の統合をめざしたわけではない。他方で,EU は EU 内地域格差が統合への大きな障害であると認識し,独自の地域政策を進めていく（辻,2003）.特に,本報告書が課題とする Interreg プログラムは,直接に,あらたに国家を超える地域の経済的,社会的発展を促すことによって EU の地域という（ある国の地域という意味での地域でない）国境を越えた新たな地域概念を生み出しながら地域アイデンティティを育てていこうとするものである。

本稿の対象となる EU の Interreg プログラムは,したがって,たんに「競争力ある地域」経済を生み出すためのプロジェクトではない。その地域の「社会結束」を促がしながら EU 地域としての国家アイデンティティを超えるあらたな EU 地域アイデンティティの形成をもめざすものである。くりかえせば,それは EU 内に EU 固有の「地方」を生み出すことに他ならない。こうした「地方」における固有の新たな社会形成が進められてこそ,またそこでの地域アイデンティティに補完されてこそ長期的に見て EU という国家は共同体として EU 市民のアイデンティティの拠り所となると自覚されたのである。

EU は,市民の社会への統合を一層進めるために重視したことがさらにある。それは,「社会的対話 Social Dialog」である。EU が真に市民のものとなるためには,市民自身の「社会への参加」が決定的に重要である。いいかえれば,市民あるいは社会アクターの政策決定過程への参加である。これは,アイデンティティの問題にも深く係わることである。こうして,EU レベルでは意識的に市民や社会アクターとの対話が進められてきた。では,現実には本報告の課題ともなる各国境を越える EU 地域ではどうか。まだ十分ではないように思われる。本稿で見る「オーレスン Öresund」地域においても同様である。

本稿は,Öresund 地域 —デンマークのコペンハーゲンを中心とした Zealand（ジールランド）地方とスウェーデン南部のマルメ市を中心とした Skåne（スコーネ）地方が両国にまたがるオーレスン橋を仲立ちとして形成された地域— において「国境を越えた Cross-border」統合がどのように進められているのかを,Interreg III プログラムの活動や,またそれを契機として展開している「メディコン・バレー Medicon Valley」をとおして見て

としてのガバナンス」に分ける議論もある (Pierre,1998)。

これらの議論をふりかえりながら,ここではガバナンスを「政府と社会という多次元的アクターの新しい相互作用によるあらゆる経済的・社会的調整形態であり,その構造とプロセス」と定義しておこう。

1.2. EUにおけるガバナンス

EU でのガバナンスの定義についても触れておこう.EU のガバナンスに対する考え方は,2001年に刊行したガバナンスに関する白書に詳しい (European Commission,2001)。ここではガバナンスの領域的多次元性 (EU 委員会などの超国家レベル,国家レベル,ローカルレベル) におけるガバナンスのありかたと,ガバナンス主体の多元化,いいかえれば社会,市民諸組織をどう意思決定過程へと包含していくのか,が問われている。

EU は,ガバナンスを次のように定義する。「ガバナンスとは,権力がヨーロッパレベルで行使される際,それに影響を与えるルール,過程,行動を意味する」と.そして,民主的ガバナンスには,次の五つの原理が必要だという。「開放性,参加,説明責任,有効性,首尾一貫性」である.開放性と参加が多元的主体のガバナンスに関連することであり,説明責任は民主主義の問題である.有効性については,後にも述べるように政策当局のあらたな機能を示すものである.いわゆる「目標による管理」である.明確な目標と,将来の結果に対する評価,過去の経験の参照と政策の履行,それに最も適したレベルでの決定が,その内容である.そして,いま,EU 内の仕事が増加する中で政策と行動のわかりやすさと一貫性が求められている。

さらに,こうした原理の上で,6つの具体的な提案がなされている。①市民社会との連携,②リーダーシップとローカルのアクターの経験とスキルの活用,③政策立案者が専門家の声を利用する際の公的な信頼の形成,④EUの政策目標の明確な定義と政策の有効性の改善,⑤EUの調整機関確立のための条件の設定,⑥各機関の役割と責任の明確化,である。

このように,EU ガバナンス白書は,特に,EU レベルでのガバナンスを論じるものであるが,その立場は,EU, 国家,自治体という行政組織レベルでのガバナンスのあり方の変化をまずはめざすものである.それはまた,市民社会の「連携」をあらたに位置付け,多元的主体による調整,いいかえれば「舵取り,調和」を志向し,そのことによって民主的なガバナンスの構造とプロセスをつくりだそうとするものである.それは,市民社会からのガバナンスという視点,いいかえれば自己組織ネットワークとしてのガバナンスという視点がまだ弱いといえるだろう.とはいえ,新たなガバナンスに向けての現実的な一歩を踏み出したということについては意味がある。

こうしたガバナンスの原理に基づき,いま EU は各国,あるいはローカルなレベルでのガバナンスのあり方を模索している.まだまだ,それは困難が大きい.特に,国境を越える地域開発においては複雑なガバナンスの構造とプロセスが予測でき,そこでの民主的ガバナンスのあり方が問題となる.EU は,したがって本稿でみる InterregIII プログラムの手続きに関して,上記のような一般的な原則の上で,後述するようにそれを独自に具体化し,「良きガバナンス」

の実現を目指している。では、具体的に、オーレスン地域におけるガバナンスの構造とプロセスがどのようなものなのか、その特徴は何かをあとで見ていくことにする。

2. EU の地域政策

2.1. EU の地域政策

オーレスン地域について具体的に触れるまえに、まず EU の地域政策がめざしたこと、そしてその政策手段について簡単にみておこう。

さて、EU 内の地域間の経済格差は決して小さいものではない。このことは、EU 内の統合を図る上で大きな阻害要因となる。したがって、EU にとって地域政策の意味は大きく、それは後のソーシャル・ヨーロッパを目指す社会政策と並び、欧州共同体条約の主たる目標として発展・展開されてきた。その地域政策の一般的目標は、EU の共同体のその課題は一人当たりの GNP でみた地域間格差の是正、ならびに社会面での格差の是正である。しかし、具体的には格差が地域の企業の競争力や失業率、あるいは技術開発力や、交通の便といった点に原因を求めることができるとするならば、格差の是正のためには地域の構造的な改革・開発が必要となる。こうして、EU の地域政策を推進するために EU 内に構造基金が設置されることになる。

この構造基金は、1986 年の単一欧州議定書によって欧州設立条約に追加された第 5 章「経済的ならびに社会的結束」により条約上の根拠が明確になり、それまでの連帯基金を改定し、大幅な資金の増額のもとで上記目的を達成することが目指されることになった。

構造基金は、次の 4 つから構成されている。①優先目的分野（加盟国内の地域開発をめざす、目的 1～目的 3）、②共同体イニシアティブ（EU 全域に係わる共通の問題への対処のための開発プログラム）、③漁業特別支援枠、④革新的措置、である。

2.2. Interreg IIIA

本稿が関連する Interreg は、次の 4 つのイニシアティブからなる「共同体イニシアティブ」の一つである。「共同体イニシアティブ」は、①Interreg、②Urban（都市および近郊の再生）、③Leader（持続可能な開発に向けた農村開発）、④Equal（労働市場の差別・不均衡撤廃）からなっている。

Interreg は、文字通り各国家の枠をこえ、EU 全体としての調和ある発展と統合の強化（EU アイデンティティの形成）をめざすイニシアティブであり、1990 年に導入され、現在 3 期目に入っている。いわゆる Interreg III（2000-2006 年）である。Interreg イニシアティブは、Interreg I 以来、経験をつみながら大きく対象と手法を発展させてきた。最初は、国境での経済開発が主たる対象であったが、現在では経済開発だけではなく、社会や文化面なども含む地域間協力・統合がめざされる。方法も深化し、Interreg II においては各国が独自に計画・実施機関を設置していたのが、いまでは共通の機関を設置することが求められるようになった。

なお、Interreg は、さらに A～C の 3 つのプログラムをもつ。国境横断的協力（国境を越える協力）、超国家的協力、地域間協力の 3 つであり、Interreg IIIA は、地理的に隣接する国境を越え

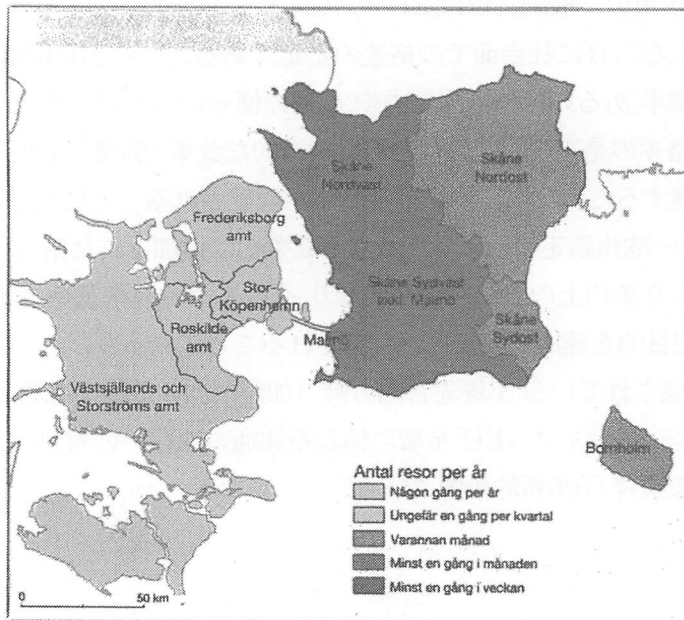
る横断的プログラムである。その目的は、「共通の長期的な開発戦略を用いた国境を越える経済と社会の中心地域を發展させるための隣接する各国間の協力」(European Commission, 2000) であるとされている。

そして、以下に考察するオーレスン地域の開発は、この Interreg IIIA に係わる地域統合の例である。

3. オーレスン地域の現状

3.1. 地域の特徴と歴史

考察の対象であるオーレスン地域とは、スウェーデンの南のスコーネ地方とデンマークのコペンハーゲンを中心としたジールランド地方を含む地域である。



両国のそれぞれの地方は、オアスン、あるいはオーレスンともいう海峡によって分かたれているが、2000年に、長年の夢であった道路と鉄道を併設したオーレスン橋ができてからぐっと空間的に近いものとなった。コペンハーゲンの中央駅から出発した電車は、約30分でスコーネ地方の中心都市であり、またスウ

ェーデン第3の人口をもつ工業と商業の都市マルメの中央駅につく。また、あとでみるバイオや薬品等の医薬産業や医薬関係の研究センターでもあるルンド大学が位置する都市ルンドへも約50分で到着する。

オーレスン地域の人口については、表1を参照されたい。両地域合わせて350万人、両国あわせた総人口の25%をしめる大きな地域であり、EU内の国境を越える統合地域のなかでも、巨大な地域の一つとなる。これは、コペンハーゲン市が中心の一つになっている結果でもある。

表-1 エレスンド地域の特徴(人口、面積)

	人口(1990年代末)	面積Km2
エレスンド地域	3,503,679	20,866
デンマーク	5,284,000	43,100
スウェーデン	8,863,000	410,324
デンマーク+スウェーデン	14,147,000	453,424
両国に対するエレスンド地域の比率	25%	5%
デンマークに対するエレスンド地域の比率	45%	23%
スウェーデンに対するエレスンド地域の比率	13%	3%

出所: OECD[2003]

この地域は、もともと歴史的に密接な関係にあることが知られている。なぜなら中世において、この地域はデンマーク王国の中心地であったからである。しかし、1658年、スウェーデンのグスタフ10世がデンマークとの戦いに勝ち、Scania（スカーニア）地方はスウェーデン領となった。それ以来、両地方は分離され現在にいたる。このように、両地方はもともと共通の文化と歴史をもっていた。その後の300年間で、文化的な違いも現れているが、両者の統合への違和感はそれほどあるとはいえないだろう。

3.2. 知識基盤型産業地域

この地域の産業的な特徴は、表2を参照されたい。これは、通常の産業構造による分類（農業、卸売り・サービス業、工業等といった分類）ではなく、対象資源別に見た雇用数である（食糧生産には、したがって農業部門、食品生産等が入る）。オーレスン地域全体の雇用者の数が約170万人であるのを見ると、この地域の産業的特徴が浮かび上がってくる。なんとといっても、医療・健康関係の仕事に携わる人とIT関連の仕事に携わる人の比重が目立つ。また、近年、特に、医療・保健、IT分野での付加価値生産額と雇用の伸びも顕著である。後に見るように、この地域の産業育成を医療・保健、IT、環境・エネルギー、食料品に絞り、この4つの分野でのそれぞれの産業クラスターの形成が目指されることになる。

表-2 エレスンド地域における産業別雇用者数

産業分野	1998年	1999年
医療・健康	220,395	218,941
建設・住宅	214,057	213,308
IT関連	147,157	151,963
運輸	135,532	137,122
食料	128,081	126,639
環境・エネルギー	35,468	35,421
観光	34,905	36,372
家具・繊維	31,373	31,664
その他	610,269	615,816

出所：OECD[2003]

こうした産業は、特に医療・保健とIT分野は、知識に大きく依存する知識基盤型産業分野である。したがって、学術・研究機関との連携が欠かせない。幸いにも、この地域はこの条件が整っている。この地域には20の大学があり、そこで130,000人の学生が学び、また10,000人の研究者がいるからである。また、世界的にも著名なルンド大学病院をはじめ多くの公立病院があり、また、後に見るようにそうした研究機関と民間とのネットワークの形成が進んでいるからである。スウェーデン最初のサイエンス・パークのイデオンは、すでに1983年にルンド大学内に設立されていた。そして、現在、上記分野を中心として170企業がそこに属し、また新たなベンチャー企業がそこから次々と誕生してもいる。こうしたオーレスン地域内サイエンス・パークは両国で5箇所を数えるほどになっている。

研究者の育成も意識的に取り組まれ、質の高い労働力をこの地域に提供している。ちなみにルンド大学の学生数は35,000人である。1997年には、大学間の協力を拡大するためにオーレスン大学（大学コンソーシアム）が設立され、多くの人材をひきつけている。

こうした基盤のもとで、知識基盤型産業による地域活性化をInterregに支えられながら、この地域は目指してきた。

4. オーレスンの地域統合の背景

4.1. 統合への歴史

北欧には戦後まもなく様々なレベルでの協力関係が始まっていた。1950年代初めには、すでに北欧の市民はパスポートやビザなしで自由に往来が可能となっていたし、労働市場の共通化も進み、労働許可がなくても他国で自由に仕事を探し、また同じ社会手当でも受け取ることができるようになっていた。教育分野でも、研究者と修士課程の学生の交換プログラムが実行されていた。こうした協力を進めていったのが 1952 年に設立された北欧理事会であり、さらに実効的にするために 1972 年には北欧閣僚理事会もつくられた（オロフ・ペターション, 1998）。さらに北欧は、1957 年に形成された欧州経済共同体には直接に関心を示さなかったものの徐々にそれへの関心を強める国も現れてきた。また、ロシア崩壊後、バルト海諸国との協力関係も強められ、協力関係促進のためにバルト海理事会が、1992 年に設立され、今後これらの地域との協力・統合が強められていくことは必至である。

北欧文化とか、あるいは社会のシステムとして戦後築き上げてきた北欧に共通する北欧モデル（労資の協調関係、高度な社会福祉、強い社会民主主義的政治、進む分権化、社会関係資本の蓄積など）ともいべき社会的背景のもとで、国境を越えた地域間統合が進められていくのは、また必然でもあった。

Interreg III A プログラムは、スウェーデン関係だけでみると 4 つ。スウェーデンーノルウェー国境地域、スケールゴーデン（アイスランド）地域、クバルケンーミットスカンディア地域、それにオーレスン地域が指定され、さらに強い統合化の過程が国境を越える地域統合と言う形で始まっている。

このなかでもオーレスン地域は、EU 内でも「最も進んだ国境を越える地域統合」の例として注目されているのであるが、その背景には、こうした文化的、社会的背景があること、またいいかえれば高度な社会関係資本が各国のレベルを超えて形成されていたことに注意されねばならない。

オーレスン地域においてみても、60 年代にすでに協力のメリットが海峡をはさんだ両地方では認識され始めていた。その結果、1964 年にはオーレスン協議会が設置され、73 年に全面的な協力関係を志向するための調印が両国で行われた。しかし、世界的な不況と、財政や環境問題に関して反対意見も強く、具体化は中断することになる。しかし、あらためて当時の EC 委員会や、ヨーロッパ経営評議会など外部からの働きかけの中で具体的な検討が進み、1991 年に最終的な調印式が行われた。これ以来、90 年から始まる EU の Interreg プログラムの一つとして本格的に統合が目指されていくのである。1999 年には、両国政府は、Interreg I A, Interreg II A の総括の上で、新しい Interreg III A が始まるにあたって、「地域は生まれた」というタイトルのヴィジョンを公表した。

そこでは、次の 3 つの目標が掲げられた。①「規模の経済と範囲の経済の実現」（地方特有の伝統産業の発展にも考慮しつつ、成長産業への集中ースペシャリゼーション）、②「ヨーロッパの地域統合の実現」（文化的アイデンティティと連帯感の醸成）、③「持続可能な発展」

(環境地域の形成) ,である。

オーレスン地域は、このようにすでに、協力関係の歴史と共通した文化的・社会的背景の中で、その統合化が進められているのであり、この意味では EU 内の他の地域統合と比べると比較的進んだ地域となっていづ。したがって、あながち「ヨーロッパ」を掲げることは荒唐無稽ではないのである。

4.2. 分権化とオーレスンの地域統合

オーレスン地域が比較的順調に地域統合を進めているのは、上記のような両地方に統合を受け入れるような文化的・社会的・歴史的背景があったというだけでは、もちろんない。それに加え、両国で進んでいた分権化と、その分権化の上での固有な地域政策が、また重要な要因でもあった。なぜならば、地域統合の主要な主体が地域にあって統合はより有効に進むからである。では、どのような意味で分権化が進んでいたのか。ここでは、スウェーデンの分権化を取り上げてみよう。

スウェーデンの行政組織は、コミュニン（市町村）、ランスティング（県）、国の三層構造からなる。スウェーデンでは、住民の生活に直接かかわる教育、保健、保育、医療、文化、観光などの社会的サービスが、また地域計画、住宅建設、産業政策など地域・産業政策などがコミュニンやランスティングの責任であることが知られている。国家は、以上のような公共的機能を地方に委ねる分権化を 70 年以来、推し進めてきた。特に、1984 年から 91 年まで続いたフリーコミュニンの実験は、分権化を一層進めるものであった。そこでは、法律で規制されていた自治体が全国統一した行政を進めるために必要と考えられていた義務的事務（実施機関、決定機関、実施方法が細部まで決められていた）についての自由が大幅に許されることになった。こうした柔軟化の背景には、「目標に基づく管理、効率化、現代化、規則の簡素化、公開性の拡大、アクセスにやすさ、選択の自由の拡大、市民の能動的な参加」などによる公的部門改革の理念の発展、あるいは変化がある（グスタフソン、2000）。特に「目標に基づく管理」というガバナンスの手法は、EU においても提起されていたものであり、スウェーデンではこの手法がいち早く分権化の流れの中で現実化していった。そして、それは分権をめぐる大きな戦略の変化、あるいは中央・地方関係の構造的変化をともしなう重要なスローガンとなった。

地域開発政策においても同様な変化が起きた。1998 年、政府は大きく地域・産業開発政策を変えた。「地域成長協約」と呼ばれるものである。政府は、地方ごとに異なる成長と雇用の条件を認め、政府との協約によって大幅に地域開発の権限を地方に移すことにした。協約は、政府の大きな目標に沿う限り大幅な規制の緩和を認めるものである。それは、日本のような経済特区にみられる規制緩和を一分野だけでなく、多分野（ただし、国家の理念にかかわる分野である労働市場など一部の分野は除外）で展開したものと考えればよい。まさに実験国家の名にふさわしく、最初はオーレスンのスコーネ地方を含む 4 地方でまずそれはパイロット・プロジェクトとして進められ、それが後に全国に広がっていった（Regeringskansliet, 2001）。

こうした分権化、「目標管理」方式への転換がオーレスンの地域統合を容易にしていったこ

とは明らかである。

さらに付け加えれば、分権を実効的にする二つの要因がある。一つは、財政的な要因である。分権による地方の相対的自律には財政的な基盤が必要だからである。この点、スウェーデンでは、自治体による所得税への課税権（平均して約30%）が付与されていること、また、国による補助金の一般財源化（「総額に基づく管理」）による、さらに地方の財政格差を軽減するための平衡税（ロビンフッド税とって、財源の自治体間移動）といった税制度の改革が進み、実質的に分権を支えることとなった。いま一つは、能動的市民による社会への参加である。それは、最も重要な分権化の要因だと考えられる。スウェーデンでは、分権化にあたり自治体（コミュニティ）と社会的アクターとの協力が意識的に追求されることになる。

分権化の進み具合には、それぞれの国で程度の違いはある。とはいえ、分権化が北欧では大きく進んでいることは確かである。そして、こうした分権化がまた、オーレスンの国境を越えた地域統合を実効的に推し進めていく背景をなしている。

5. オーレスン地域統合と Interreg IIIA

5.1. Interreg IIIA のゴールと資金

現実的に、この地域の統合を進めているのがオーレスン委員会である。この合同委員会は、すでに1992年に設立され、次のような分野で統合を進めるためのプロジェクトを推進してきた。①産業と貿易、②労働市場と教育、③通信とインフラ、④文化、⑤環境、⑥バルト海地域、⑦情報、といった分野である。

ちなみに、Interreg II A では、全部で125のプロジェクトが実行された。

Interreg IIIA については、2000年、委員会での1年間の準備期間を経た上で、2001年最終的に、EU地域政策局の認可が下り、スター

表-3 Interreg IIIAプログラムの優先目標とプロジェクト数・資金

(単位:ユーロ)

優先事項と政策分野	プロジェクト数	EU資	総額
1.行政構造と組織構造の開発と改善	25	7,787	15,574
2.経済的・社会的な機能的開発・発展		12,644	25,289
2.1 国境を越えた機能性と地域開発・発展	12		
2.2 国境を越えた教育と能力開発	27		
3. 連帯と求心力の発展		7,787	15,574
3.1 連帯と地域情報	8		
3.2 マーケティングと求心力	8		
革新的プロジェクト	14		
4. 技術支援		2,621	5,423
合計	94	30,839	61,680

出所: EC(2003) Interreg IIIA. Öresund

<http://europe.eu.int/comm/regional-policy/country>

トした。2006年までの実質5年間である。プロジェクトによっては2008年までの延長が可能となっている。今回の優先目標と資金は、表3を参照されたい。ちなみに、EUからの資金援助は一般的にマッチング・ファンドであり、同額を両国が負担することとなっている。

5.2 Interreg II A から Interreg IIIA へ

さて、Interreg IIIA プログラムの内容について見てみよう。

Interreg II A (1996-2001年) に対して、EUからの財政的援助が1,350万ユーロ(総額で2,900万ユーロ)であったが、Interreg III A では3,084万ユーロ(総額で6,168万ユーロ)と拡大した。プロジェクト数はInterreg II A では119であったが、Interreg III A では、図表*のように94へと減少した。しかし、このことは一プロジェクトに対する予算が増加したことを意味するものである。Interreg II A において最も成功したプロジェクトは、あとに詳細に見るように「メディコン・バレー・プロジェクト」である。全体として、特に教育、科学、起業支援の分野で地域内の共同化を促進したこと、また地域へのアイデンティティを強化できたこと、などで成功裏に終了したと評価されている。

Interreg III A は、これを引き継ぐものである。しかし今回は、①地域的な拡大(あらたに、デンマークの西ジューランド、ボムホルム、ストールストレーム地方の参加)、②各プロジェクトの規模の拡大、③地方自治体と市民組織の参加の促進、などを特色として打ち出しながら一層のオーレスン地域の統合がめざされている。特に、第③点に関しては、大都市以外の地方自治体の積極的な参加が統合をさらに強めていくために不可欠であり、同様にまた市民組織の参加の重要性が認識されたことによる。逆にいえば、Interreg II A のそれは弱点でもあった。

5.3. プログラムの内容

Interreg III A のプログラムは、次の3つの優先目標(Insatsmål)のもと5つの政策分野(åtgärdsområde)と、一つの革新的プロジェクト分野から成り立っている。また、それ以外に優先目標4として、プログラム実現のための技術支援がある。それぞれの予算などについては図表*に示されているが、ここではさらにその内容に立ち入ってみておこう。

優先目標1-「行政・組織構造の発展と改善」

この優先目標1、また政策の目的は、全体として国境を越えた統合に対する新たな機会を開発し、また共通の機関を開拓することである。特に、地域の経済、社会、環境面で開発・発展の機会や、共通の施設、機関の設置の可能性を広げるようなネットワークなどの形成を促すことである。こうした、目的の下で、25のプロジェクトがあり、たとえば次のようなものが承認されている。

*「オーレスン地域のためのバルト海戦略」プロジェクト(予算:2,843,248 Skr/スウェーデン・クローナ。期間:2005年8月1日-2007年3月31日。プロジェクトリーダー:Per Simonsson・オーレスン委員会。プロジェクトパートナー:オーレスン委員会) これは、バルト海地域の貿易、経済的発展、また環境などに関して情報交換、やフォーラムの設置をめざすもの。

*「医療技術力の開発と評価のためのオーレスン・センター」プロジェクト(予算:927,000 Skr。期間:2003年5月1日-2004年12月31日。プロジェクトリーダー:Leif Granath・スコネ地域協議会、ルンド大学病院。プロジェクトパートナー:地域病院委員会、コペンハーゲン大学病院) これは、両大学病院の協力関係を強め、医療技術能力開発、評価に関する共同センター設置をめざすもの。

*その他に、「オーレスン居住」プロジェクトー 地域内過疎地方への居住促進のための取り組み。「オーレスン地域内の持続的移動」プロジェクトーより多くの知識,能力をもち的確な交通情報のもとでの持続的移動の促進,といったプロジェクトがある。

優先目標 2ー「経済,社会面での機能的地域開発・発展」

この優先目標 2の目的は,主として地域産業の共通市場を作るために教育と労働市場の分野で協力を促進することである。この目的に対して 2つの政策分野が設定されている。

2.1ー「国境を越えた機能性と地域開発・発展」

この政策分野の目的は,居住者の機能的な日常生活,また産業のための機能的かつ共通の市場を開発することである。居住者にとってみれば,こうした教育や雇用の機会が国境を越え地域全体で提供されることになれば,地域に対する共同性の意識が育まれる契機となると考えられる。この政策分野では,12プロジェクトが承認されている。

*「オーレスン・バイオガス・フォーラム」プロジェクトー(予算:2,734,380 Skr.期間:2004年3月1日ー2006年2月28日。プロジェクトリーダー:Per Göran。プロジェクトパートナー:デンマーク工科大学環境・資源学部)

このプロジェクトの目的は,地域においてバイオガスの知識,利用に関する機能性を促進するために大学,産業界,コンサルタント,公共部門間のネットワーク形成を目指すことである。最終的には恒常的なフォーラムを設置し,この分野の市場で EU 内の主要なリーダーを目指している。

*「オーレスン・デザイン」プロジェクトー(予算:1,605,000 Skr.期間:2003年6月1日ー2006年5月31日。プロジェクトリーダー:Bengt Streijffert, オーレスン大学)

このプロジェクトの目的は,国際的な戦略資源としてデザインを打ち出すことであり,デザイン産業の調査,技術向上のためにネットワーク形成を目指すことである。またデザイン教育のための調査,研究も含まれる。

*その他,「中小企業のための機会提供」プロジェクト,「オーレスン・ナノ」プロジェクトなどがある。

2.2ー「国境を越えた教育と能力開発」

この政策分野の目的は,十分に機能する労働市場と教育システムを作ることである。そのためには,地域内の各種大学間に協力関係を築き,その資源を利用することが不可欠である。各大学における必要な能力,資格の違いなどの調整が必要となる。また,労働市場分野では,技能,専門性,文化の壁などに関する知識不足にともなう不安定さを解決するための様々な方法が検討されるべきだとされる。この分野では,特に公共部門だけでなく,業界団体,労組,技術開発協会といった社会的なパートナーの協力が重要となる。

この政策分野では,27プロジェクトが承認されている。

*「国境を越える資格ーより柔軟な労働市場」プロジェクト(予算:560,592 Skr.

期間:2004年2月1日ー2005年7月1日。プロジェクトリーダー:Jan Ramussen-コペンハーゲン移民局。プロジェクトパートナー:マルメ移民局)

このプロジェクトの目的は、移民という背景を持つ失業者を労働市場に統合する方法の開発である。訓練方法の開発、仕事に必要な資格の地域内調整などの検討が課題となる。

- * 「国境を越える労働市場」プロジェクト(予讃：2,100,000 Skr.期間：2002年7月8日－2004年10月8日。プロジェクトリーダー：Toben Aaberg. プロジェクトパートナー：オーレスン委員会, オーレスン労働市場協議会)

このプロジェクトの目的は、統合労働市場の発展の条件、たとえば両国の労働市場政策に関する調査、検討すべき課題の研究などである。

- * その他に、「オーレスン文化アイデンティティ・文化企画」プロジェクト、「エコデザイン教育」プロジェクトなどがある。

優先目標3－「結束と求心力の開発・発展」

優先目標3の目的は、共通の文化遺産を発掘し、またあらたに形成しつつ市民の社会統合の過程に寄与することである。この目的のために優先目標2と同様に2つの政策分野が設定される。

3.1－「結束と地域情報」

この政策分野の目的は、地域の社会的統合過程に寄与することである。特に、重要なのは、地域外内外の産業組織や旅行者だけでなく地域住民に地域の文化遺産、環境などへの関心を高めてもらうことである。もちろん、結束意識、あるいはコミュニティ意識が形成されるためには時間がかかるのだが、協調関係をうながす様々な活動を通して社会的統合も強くなっていくと考えられている。オーレスン地域は、居住者への情報活動がまだ不十分だと認識されているため、この分野での強化が課題となる。

この政策分野では、8つのプロジェクトが承認されている。

- * 「海峡を越えた民主主義」プロジェクト(予算：)

このプロジェクトの目的は、市民を地域の未来に対する議論に積極的に参加させることによって民主主義を発展させることである。また、地域内での政治協力関係を発展させることができるかを探ることである。そのために各地方、地域、国等のレベルでの民主主義に関する知識のデータベースの創造、また民主主義教育などに関する教員、研究機関間のネットワークの形成などがめざされる。

- * 「オーレスン・アソシエーション」プロジェクト(予算：4,283.848 Skr.期間：2005年1月1日－2007年12月31日。プロジェクトリーダー：ルンド大学。プロジェクトパートナー：マルメ市)

このプロジェクトの目的は、NGOの国境を越えた活動条件の開発と改善をめざすことである。NGOのための電子会議の開発、NGO活動をビジュアル化し、公共施設において広報活動を促がすなどの試みが検討される。

3.2－「マーケティングと求心性」

この政策分野の目的は、3.1と同様に地域の社会統合の過程に寄与することである。違う

のは、地域の魅力を市場化し、発信することであり、そのことによって居住者の地域への関心を高めることである。

この政策分野では、8つのプロジェクトが承認されている。

- * 「ブリッジ・ラン」プロジェクト(予算：2,140,510 Skr.期間：2003年1月15日－2005年12月31日。プロジェクトリーダー：マルメ陸上クラブ。プロジェクトパートナー：アマイエール陸上クラブ)

このプロジェクトの目的は、オーレスン橋をはさむマラソン大会の企画、その市場化、ベルリンマラソンのオーレスン版をめざしている。

- * 「オーレスン映画委員会」プロジェクト(予算：3,359.760 Skr.期間：2003年5月1日－2006年4月30日)

このプロジェクトの目的は、映画産業やTVプロダクションの誘致。そのことによるオーレスン地域の魅力の広報であり、最終的には委員会の設置をめざしている。

「革新的プロジェクト」－上記の政策分野以外に、小額の予算、短期間のものに対するプロジェクトがあり、革新的プロジェクトと呼ばれ、上記の目標を推進するための14プロジェクトがある。支援額は、一律75,000Skrである。

優先目標4－技術支援

これは、優先目標1～3とは違い、上記の目標を推進するための行政組織による技術サポートに対する支援である。

5.4. プログラムの成果

以上、みられるように各優先目標に沿った数多くの個別プロジェクトが実施されてきた。各プロジェクトの期間は、半年という短期なものから3年に及ぶ長期のものまで様々である。それは、プロジェクトの内容による。また、プロジェクトはプログラムの期間内に次々と立ち上がっていく。ちなみに2002年には、26のプロジェクトが支援され、2003年には20のプロジェクトがあらたに支援を認められていた。

こうしたInterreg IIIAに関連するプロジェクト以外にも、この地域の特徴として国内(地方、政府)の公的資金によるプロジェクトも募集され、2003年で17のプロジェクトが始まっている。ほとんどが教育(子供の共同キャンプの実施など)、メディア、スポーツ、職業訓練分野などのプロジェクトへの支援である。国境を越える地域統合にとって、地域のこうした分野での活動を通じたアイデンティティの育成、そしてそれによる社会的結束がいかに重要であるかが、ここでは自覚されているのである。もし、この地域に足を踏み入れる機会があれば、人は地域のいたるところでオーレスンという名称を使ったイベント(小さな市民コンサートや演劇から、映画祭などのビッグなイベントにいたるまで)が多数繰り広げられているに驚くだろう。それらもまたこうしたプロジェクトの一貫をなしている。

では、こうした個別プロジェクトから成り立つInterreg IIIAプログラムは、初期の目標を達成しつつあるのだろうか。それが問題である。

全体としていえば、オーレスン地域における Interreg IIIA プログラムは、大きな成果をもたらしつつあるかに見える。オーレスン委員会によれば、プログラムは財、サービスなどの共通市場を生み出す契機として、あるいはまたそれ自体が動輪としてよく機能しているという。特に、①国境を超えた制度・機関の確立、②国境を超えた経済成長、③国境を超えたアイデンティティの確立の面で、他の EU の国境を越えた地域プログラムの中でもオーレスン地域が大きな目だった成果を収めていると考えている (Öresundskomiteen, 2003a) 。①から③は、それ自体が優先目標の課題であったことを考えると、きわめて高い評価だといえる。

たとえば、①に関していえば、地域内で臓器提供、あるいは移植に関する共同組織が確立された。この種の事項に関してはスウェーデンとデンマークの間に文化的な相違があり、協力が容易ではないが、共同組織はそれを克服していくことになる。数年以内には、現実に両国にまたがる臓器移植が可能となると思われる。また、医療分野では、特に両国の病院の協力を促す多くの公的機関が設立された。肺がんや喉頭がんに対する協力的体制などその一例である。

②に関していえば、「メディコン・バレー」がこの地域に経済成長を生み出している最も重要な例である。EU 内でも屈指の医療・薬品部門での産業クラスターが生まれつつある。これについてはあらためて後述し、その詳細についてみることにしたい。「メディコン・バレー」は、Interreg II A を引き継ぐものであったが、Interreg IIIA ではさらに食料品、IT、環境の分野でもプラットフォームへの援助を「オーレスン・サイエンス・パーク」プロジェクトとして成功裏に進めつつある。

③に関していえば、特に両国の社会や文化の違いの教育だけでなく、言語教育もアイデンティティ確立に必要なとし、教材が開発され中学レベルでその教育が始められている。その結果、卒業後に国境を越えて学んだり、働く機会をもつ可能性をもつ人材が増えている。

5.5. プログラムの評価

このように、オーレスン委員会自身は、Interreg IIIA に関して大きな評価を与えている。上記はその一例である。他方、2003年8月にはこの地域の Interreg IIIA に関して EU による「中間評価」が行われた (NUTEK, 2004) 。そこでは、2002年に承認された 26 プロジェクトが評価の対象となった。また、プログラム全体の実施に関する評価も行われた。後者は、プロジェクトのガバナンスにもかかわることなのであつて触れることにして、ここではプログラム、あるいはプロジェクトの内容、あるいは活動が目標を実現するに十分であるかどうかに対する評価を見ておこう。

なによりも当事者である個々のプロジェクトリーダーは、プロジェクトの活動をどう評価しているのだろうか。「中間評価」では、デンマーク・スウェーデン側両国のプロジェクトリーダー達にその評価をたずねている。その結果は、リーダーたちの 39%が、プロジェクトは「十全に目標を達している」と評価していた。50%が「おおむね高いレベルにある」とし、「部分的にしか達成されていない」と評価しているのは、わずか 11%であった。

こうした自己評価の高さにもかかわらず、EU による中間報告は各優先目標に基づくプロジ

エクトが各優先目標を全体として実現しつつあるのかについていくつかの問題点を指摘している。

優先目標 1 に関しては、この課題の重要性にもかかわらずこの分野への予算配分が少ないことを指摘し、プロジェクトが「抽象的」であること、したがってもっと具体的な目標をたてそこに大きな予算を配分することが必要だと評価した。優先目標 2 の政策分野 2-1 については、「オーレスン・サイエンス・パーク」に関するプロジェクトが大きな成果を上げつつあることを高く評価した。それは、地域をいま進みつつある知識基盤型経済に対応させ、地域の経済発展を保障するものである。そして、そのための人材の育成や研究協力がうまく機能していることに注目した。「中間評価」は、しかしこのような評価を一方でしつつ、他方でその共同研究の分野が狭く、一般的財、サービス、住宅分野での国境を越えた市場を開発するようなそうしたプロジェクトがないことを問題にした。政策分野 2-2 に関しては、各プロジェクトが目標達成にふさわしい状態にあると評価している。ただし、あるものの中にはまだ十分な共同にいたらないプロジェクトもあることを指摘している。優先目標 3 の政策分野 3-1 に関しては、それが目標を達成するだろうと肯定的な評価を下している。ただし、各プロジェクトの間の「質」は多様であって、メディア関係のプロジェクトの評価は、そのバーチャルな性格上困難だともしている。政策分野 3-2 に関しては、3-1 と同様に全体として肯定的な評価となっている。

「中間評価」は、オーレスン地域における Interreg IIIA プログラムについて、このようにいくつかの問題点を指摘しつつ、しかし全体としてまだ「その評価は早い」としつつも、地域の人々の胸の中に「オーレスン現象」とも呼べる状態を確実に生み出しつつあると大きく評価している。国境を越える協力関係が進み、この地域は「ヨーロッパのなかで最も統合され、機能的な先進地域のひとつ」であると結論づけている。

6. Interreg IIIA からみる地域ガバナンス

6.1. ガバナンス組織に関する EU ガイドライン

以上、Interreg IIIA プログラムの内容について見てきた。次いで Interreg IIIA プログラムがどのようなガバナンスの下で遂行されているのかについて見ていこう。ガバナンスの中心に位置するのは、地域の統合を中心になって進めているのオーレスン委員会である。それは EU が Interreg IIIA を推進するにあたって設置することを求めた国境にまたがる単一の委員会である。

このオーレスン委員会は、いわゆる EU がいう「合同専門事務局 Joint Technical Secretariat」の役割をになう。それは、デンマークからコペンハーゲン県など 6 つの県とコペンハーゲン市など 2 つ市、さらにスウェーデンからはスコーネ地域連合（スコーネ地方の地方自治体連合）とマルメ市など 4 つの市、これら全体で 13 組織の代表である 32 名の政治家から構成されている。また、Interreg IIIA を実行していくために 14 名の事務局スタッフがいる。

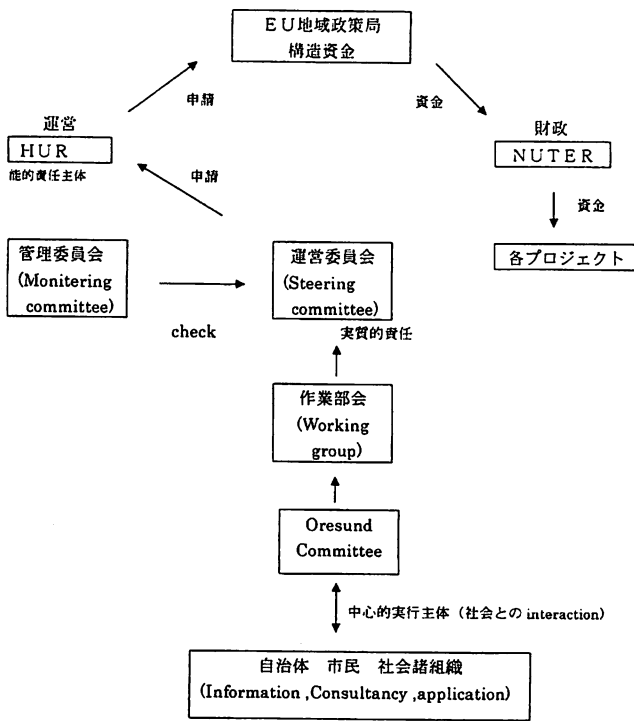
さて、Interreg IIIA に係わってこの国境を越えた地域のガバナンスを考える場合、では両国の政府はどのような役割を果たすのか、オーレスン委員会の役割は具体的に何か、各地方自治

体の役割,それに諸市民・社会アクターはどうかかわるのかなどが検討されなければならないだろう.図.2は,その構造を示している.

しかし,その内容を検討する前に,ここではまず EU 自身が Interreg IIIA を申請するにあたって各地域に求めているガイドラインをみながら EU がどのようなガバナンスのあり方を求めているかを確認しておく必要がある.

図2

Interreg IIIAに関するガバナンス構造



Interreg IIIAは,くりかえし述べてきたように国境を越えた地域統合を目指すものである.したがって,国境を越えた協調構造をその目標のためにいかに作り出せるのかは決定的に重要である.また,その実現へのプロセスが民主ラティックであることは,地域統合が市民自身の地域への統合になるために不可欠な条件である.こうした点から,Interreg IIIA を実行するにあたって次のようなガイドラインが出されることになる.まず必要とされる諸組織について見ておこう.必要とされるのは,「管理機関 Managing Authority」,「支払機関 Paying Authority」,「合同専門事務局 Joint Technical Secretariat」,

「監視委員会 Monitoring Committee」,「運営委員会 Sterring Committee」である.

まず,義務付けられているのは「管理機関(当局)」の設置である.これは,プログラムの管理・運営に関して全責任を負う組織である.「監視委員会」や「運営委員会」の議論の方向を定め,また各機関の間の調整を行い,最終的に各機関で決められたプログラムの内容を承認することがその役割である.この役割は,ただし「合同専門委員会」によって事実上行われる場合が多いという.しかし,関係政府と「協約」を結ぶことは代行できないこの機関の重要な役割である.また,この機関は特に,以下の責任を果たさなければならないとされる.プログラムの実行に関する財政資料やその他統計資料を収集し,関連する政府や EU 委員会が監視のための指標や評価に利用できるようにすること.プログラム補正の調整と実行,EU 委員会の下にあるプログラム監視委員会の承認のもとで毎年発行すべき「実施報告書」の作成,プログラムの健全な財政の下での運営の保障と必要に応じた公開,地域政策が法的遵守のもとで行われていることの保障,それに情報や広報の義務に対する法的遵守の保障,などである.

このプログラムを実施する財政については,「管理機関」が最終的な責任をもつとしても,

独自にそれは「支払機関」によって管理されることとされる。すべての資金は分割して関連する政府によって管理されるのではなく、「支払機関」が責任を持つ単一の口座で管理されることが要求されている。

「合同専門事務局」は、「管理機関」に一部局として、あるいは独立して設置してもかまわないこととされている。また、プログラムによっては「管理機関」の役割を担うこともある。この組織の役割は、「監視委員会」や「運営委員会」の機能が有効に遂行できるようにそれら委員会の事務局機能を果たすこと、プロジェクト申請に関する広報、申請者との相談、書類作成、そして翻訳作業など多岐にわたり、ある意味ではプログラム成功の鍵を握る中心的な存在でもある。オーレスン委員会のように、この事務局自体がプロジェクトを申請することもある。事務局費用に関して言えば、優先目標 4 の技術支援の予算から支出されている。

「監視委員会」の役割はプログラムの監査・監視であり、「管理機関」との「協約」のもとで関連政府によって基金からの支援が決まってから 3 ヶ月以内に設置されることが求められている。この委員会は、地方、広域地域、政府当局の代表からなるが、EU は経済組織、社会組織、NPO など社会パートナーの代表の参加が「民主的なガバナンス」の観点から望ましいことだと提言している。EU 代表もアドバイザーとして参加でき、また議長はいずれかの関連政府を代表する人物、あるいは「管理機関」の代表が勤めることとされている。その役割は、文字通りプロジェクトの選択が公正かつ適切で、また速やかに実行されているかをモニターすることである。また、プログラムの定期的な点検・修正、「実施報告書」の承認、「合同専門事務局」の業務内容・予算の承認などである。

「監視委員会」がプログラムの戦略的機関だとするならば、「運営委員会」はプログラムの実施機関である。ただし、EU は組織的な効率のため両者を一体化した委員会も可能だとしている。委員会は、「監視委員会」と同様な構成を持つ。そして、この委員会の主要な役割はプロジェクトの採択、承認、監視である。プロジェクトは、全ての委員の投票による全員一致が原則である。もしそうでなければプロジェクトは採択されることはない。その意味では、厳格な選択がなされており、公平性、適確性がこのような原則で担保されているのである。

以上のように、各諸組織がプログラム遂行にあたって「明確な役割と責任」をもっていることが分かる。また、地域機関の役割と責任を大きくし、政府あるいは EU は、「目標に基づく管理」に徹し、分権化の原則がこのガバナンス構造の中で一貫して貫かれたものとなっている。「監視委員会」は、そのまた象徴でもある。

ここでは、先に見た EU のガバナンス政策の原理が具体化されているのである。

6.2. オーレスン地域開発におけるガバナンス構造

以上のように、EU は Interreg IIIA プログラムを実施するにあたってのガバナンスのあり方を示していた。オーレスン地域では、では、どのようにそれは現実化されていたのだろうか。

まず、デンマークとスウェーデンの政府担当部局についてみると、デンマークでは広域地域機関である HUR（大コペンハーゲン機構・部局）が担い、スウェーデンでは産業・雇用・情

報省の一機関である NUTEK (スウェーデン産業開発局) が担っている。政府機関としての担当部局が異なるとはいえ、協力関係には大きな障害はない。それぞれの機関は、責任が分担され、上記で見た「管理機関」に責任を持つのが HUR であり、他方で NUTEK は「支払機関」としての責任をもち、それぞれ権限の分散が図られている。

HUR は、プログラムが有効かつ正しく実行され、管理されているかについて最終的な責任を持つが、全体としての戦略は管理委員会が担う。それは、両国の上記関連機関の代表、自治体、オーレスン諸組織（両地域にまたがる組織）労働市場当局、雇用均等諸組織や環境諸組織の代表から構成され、さらに EU の代表がオブザーバーとして参加し、EU のガイドラインが守られているかが、ここでチェックされる。この「監視委員会」には、みられるように、市民諸組織も加わり、EU が期待している市民・社会組織とのパートナーシップに配慮したものとなっている。

「運営委員会」も同様な構成で組織されている。そこは、実際の運営・実施機関である。そこでは、オーレスン委員会から上げられ、作業部会で詰められてきたプロジェクトを検討する。そして、HUR を通して EU へと最終的に推薦・申請するのはこの委員会である。

オーレスン委員会の構成は上記ですでにみた。この委員会がいわゆる EU でいう「合同専門事務局」であり、Interreg IIIA プログラムを遂行する中心的な組織である。その役割は、すでに見たように、各種の組織にプロジェクトを作成させ、申請へのサポートをすることである。具体的には、地域における諸組織への広報、コンサルタント・応募受付、計画策定への援助、計画の精査・手直し、申請手続きの支援、そして作業部会への申請・推薦である。同時に自らが多くのプロジェクトを作成・応募し、また他プロジェクトのプロジェクトパートナーの役割も果たす。この意味では、この委員会の果たす役割はきわめて大きいといえる。

以上、みられるように HUR と NUTEK に代表される政府の役割は一般的なものであり、目標と評価による管理が基本となっている。以前のみられたように政府の規制が強く、また政府が直接にいわゆる「rowing 船を漕ぐ」といった意味でのガバナンスではない。実際の Interreg IIIA の実行は、国境を越える自治体連合とも言うべき組織のオーレスン委員会に任されている。いいてみれば、政府は後景に退いているのである。しかし、この委員会による提案もまた「監視委員会」の承認、あるいは「運営委員会」のチェックを得ねばならず、この意味でそれぞれの諸組織の機能分担と責任が明確であり、行政的には、これまでの政府中心的なガバナンスとは異なる新たな分権的・民主的なガバナンス構造がうまくできているといえるだろう。「政府なきガバナンス」と評価される所以である (OECD, 2003)。

6.3. ガバナンス：残された課題

では、オーレスン地域開発のガバナンスには全く問題はないのだろうか。そうではない。そこには、地域統合がプログラムの目標を通して真に市民の統合となるためにはガバナンスに関していくつかの課題が残されている。

第一に、プログラムに対する地域への広報が十分でないということである。先の「中間評価」

は、この点を問題にしている。市民組織や社会アクターにプロジェクト申請・参加を促すことは、地域開発が市民のための地域開発であることの前提ともいうべきことである。また、情報伝達は「良きガバナンス」、「民主的ガバナンス」の前提である。この点、オーレスン委員会の広報活動、申請援助にもかかわらず、それはまだまだ不十分である。

第二に、ガバナンス過程への市民組織や社会的アクターの参加が限定的であるということである。特にオーレスン委員会は、Interreg に上記の意味で責任をもち、あくまで地域統合全体の「舵取りと調和」に中心的な責任をもつ組織であり、上記目標に対する統合推進の中心機関であることを考えるなら、この委員会が政治家のみで構成されていることは問題なしとはいえないだろう。もちろん、「合同専門事務局」の性格をもつオーレスン委員会に市民組織や社会的アクターの代表が参加することの妥当性は議論があるところである。EU もそれを求めている。しかし、検討の余地はある。

少なくとも、「監視委員会」や「運営委員会」への参加は、「良きガバナンス」の観点から積極的に実現されるべきである。すでに見たように、それら委員会には男女均等や環境に責任をもつ組織の代表がメンバーとなっているが、まだまだ十分ではない。それらは、政治家、自治体職員中心の委員会だといっているのである。この意味では、構造として多元的アクターによるガバナンスが成立しているとは言い難い。OECD もまた、「市民参加の不足」をこの地域でのガバナンスの問題点として指摘している（OECD,2003）。

当事者にもまた、その自覚がある。オーレスン委員会の副委員長を務めるアーベリ氏は、「こうした状態は、長期的には現実的でも、望ましいことではない。しかし、国境を越える地域形成には分散化と一貫性の不足の危険もある。したがって、緩やかな制度主義が、より構造的な協調のためには必要である」（Aaberg,2003）と自戒する。

第三に、「政府なきガバナンス」がひとまずは実現されているとはいえ、逆に地域開発の事実上の中心をなすオーレスン委員会の権限が強まっていることへの懸念があるということである。事実、オーレスン地域内の多くの地方自治体が、オーレスン委員会の権限が強いと感じている（マルメ市でのインタビュー）。また、各委員会でも自治体の意見が反映されないと述べており、国境を越える合同組織と各自治体との関係に問題が生まれている。オーレスン委員会もまたその問題性については自覚し、「委員会は、もっと地方に根を下ろすこと、またできる限り地域内分権化をはかり、地方政治家が決定過程で果たす役割を明確にすべきだと」述べている（Öresundskomiteen,2003a）

第四に、各プロジェクトにおいても市民組織や社会アクターの参加がまだまだ少ないということである。全体としての参加は、自治体が 53%、社会組織が 13%、大学・研究機関が 9%、政府の地方機関が 7%、その他が 18%であり、この数字にそれは端的に表れている。スウェーデンでいえば、それぞれ 65%、12%、3%、11%、9%で、自治体による参加が圧倒的で、市民組織や社会アクターの参加は、まだこれからの課題となっている（NUTEK,2004）。

以上のように、ガバナンスのあり方には、まだ課題が残されている。地域機関と地域内の自治体、それに市民組織や社会アクターとの関係など、全体として統一した地域統合のためのガバ

ナンスの構造とプロセスについては、まだ議論の余地がある。特に市民の参加を決定、運営過程への参加としてみるか、そうした行政、運営機関との対話、連携、監視に限定するのかで、社会アクター内部でも議論が行われており、その結論はいま少し時間が必要であろう。しかし、対話重視の参加か、あるいは社会的パートナーシップとしての参加を目指すのかは別として、EU がいう多元的主体による「民主的ガバナンス」というガバナンス構造はまだ十全に実現してはいない。

7. Medicon Valley Academy と産業地域

7.1. 産業地域としてのオーレスン

上記のような課題を残しているとはいえ、しかし他の地域と比べれば市民組織や社会アクターが参加する比較的民主的で機能的なガバナンスが形成されていることも確かである。そのことはまた強調される必要がある。さらにまた、この地域では社会アクターが Interreg III A プログラムを契機としながら独自に国境を越えた自立的なネットワークを形成し、その自立的ネットワークが中心となって特定の経済分野でみれば「ガバナンスのステークホルダーモデル」(Jerneck & Magnus, 2001)ともいわれるようなガバナンス形態を生み出していることは確認しておいてよい。

その国境を越えるステークホルダー型ガバナンスの例として成功しているのが Medicon Valley であり、それを推進しているのが Medicon Valley Academy である。先にみたように、この地域では経済発展と地域統合をすすめるために国境を越えて4つの産業クラスターの育成を目指してきた。このなかで Medicon (医薬複合)産業クラスターの形成が、もっとも成功し EU 内でも注目されている。

いうまでもなく、医療、医薬品、バイオ、保健等の医薬複合産業は設備産業というより知識基盤型産業である。そうであるがゆえに、それは設備産業に比べて日々革新を迫られる産業である。いかに情報を集積し、イノベーションを図るのが決定的にこの産業では重要となる。したがって、従来の産業集積論がいうように関連産業が地域集積しそのことによって集積のメリットを追及するといった単純な話ではすまないことになる。知識基盤型産業では大学・研究機関をもう一つのノッド(結び目)としたネットワークとしての産業クラスターの形成が重要となるのである (Coenen, Moodysson and Asheim, 2004)。しかも、知識集約型で、かつ小規模の企業を多く含むこの産業分野では、一方で小規模企業のもつイノベーション力を延ばし、他方でそのことによって大規模企業への刺激を生み出すためには(もちろん逆に大規模企業の持つ経営ノウハウや知識の集積を小規模企業に生かすためには)、「学」が「産」と「官」のネットワークに参加することが不可欠である。しかも、それら3者が直接的に相互入れ子構造となるようなネットワークをよりも、それら3者をコーディネートするようなプラットフォームを中心に持つネットワークを形成することが望ましい。

いずれにしてもこうした知識基盤型産業の発展にとって大学・研究機関の果たす役割は決定的に重要である。それは知識の供給という意味だけでない。そうした産業を担う人材の育成

にとっても重要なのである。いいかえれば、産業の発展の基盤を作り出すためには、産業地域全体を意識的に学習地域として発展させることが必要なのである。知識基盤型産業クラスターとしての産業地域は、したがって同時に学習地域でもあることが重要となる (Maskell & Törnqvist, 1999)。オーレスン地域は、まさにこうした地域として発展を目指してきた。そして、Interreg はその契機を提供し、重要なプロジェクトとして位置づけてきた。

7.2. Medicon Valley Academy と経済ガバナンス

オーレスン地域は、地理的には谷であるというわけではない。シリコン・バレーにちなんであえてこの地域を「メディコン・バレー」と名づけたのは、1997 に設立された「メディコン・バレー・アカデミー MVA」である。これは、ルンド大学とコペンハーゲン大学が中心となり、Interreg II A のプロジェクトとして出発し、設立されたものである。目的は、科学技術の製品化や技術移転、それにまたイノベーションに対する条件を整備し、企業の技術開発力を延ばすための環境を作ることである。この「アカデミー」は、大学、病院など医療・保健機関、関連する医薬・バイオ企業、パテント・コンサルタント企業などがメンバーとなっている会員制組織である。ここには、オーレスン委員会もメンバーの一員として参加し、それは「産」「学」「政・官」の知識プラットフォームとなっている。

この地域には、500 以上のバイオ・生命科学関係の企業、また研究・調査に従事する 200 以上の企業が集積している。ここには、スカンジナビア全体の医薬品産業の 60% が集積しているのである。また、大学病院 11 を含む 26 の大規模病院もこの地域に存在し、企業で働く従業員だけでも 35,000 人を超え、関連した分野を含めると 100,000 人が雇用されているという。こうした産業地図を背景にして、「アカデミー」はこれらのうち 226 組織をメンバーとし、セミナーやコンフェレンスの開催、院生育成事業、パテントガイド、医薬複合関連のデータベースの作成といった活動を行っている。そして、それらの活動を通して「産」たる企業と「学」たる研究機関や医療機関とを結び付け、あるいはいまひとつのメンバーである「政」たるオーレスン委員会とそれらを結び付け、公的資金などに関連して地域行政機関とのパイプ役も果たしている。「アカデミー」は、まさに「産」「学」「政・官」の知識プラットフォームの役割をはたし、自立的なネットワークの「ノッド」となっているのである。

オーレスン委員会は、これまで Interreg II A や、Interreg III A プログラムを通して「アカデミー」の設立や、その後の活動を支援し、この地域で医薬複合産業クラスターを育成すべく努力してきた。しかし、その設立が支援される以前にすでにルンド大学を中心とした数多くのセミナーやコンフェレンスの開催など自立的なネットワーク形成の動きが始まっていた。ここでは、特定産業における「学」と「産」というアクターをむしろ中心とした協調が始まっており、自己組織ネットワークが形成されつつあったのである。こうした背景があればこそ、委員会はこの地域の経済発展のための有力な産業クラスターとして、医薬複合産業クラスター構想を打ち出すことができた。

この自立性は、いまでも「アカデミー」に引き継がれている。「アカデミー」は、Interreg を中

心的に推進する委員会と同じビルに入居しているにもかかわらず、その利用が十分ではない」(Academyでのインタビュー)と自ら自戒するほどである。とはいえ、「政・官」がクラスター形成に寄与しなかったということではない。それは、様々なプロジェクトを通してそのネットワークの発展を支援し、またそこでは解決できない行政的課題の解決に取り組んだからである。

このように見てくると、ここには「産」「学」を中心とし、それに「政・官」が連携するというあらたな形でのガバナンスが生まれていることが分かる。そこでは、それぞれのアクターが自立的に協調し、そのネットワークが医薬複合産業という特定の経済分野でのガバナンスを担っている。そして、そのネットワークのコーディネーターを果たしているのが「アカデミー」というプラットフォームなのである。いいかれば、ここでは多元的主体によるガバナンス形態が特定の産業分野に生まれており、それが産業の発展を支えている。いってみれば、これは「ガバナンスのステークホルダーモデル」(Jerneck & Magnus, 2000)である。これは、ある意味ではEUが目指す地域ガバナンスのひとつの典型的なモデルだともいえる。

多様な領域において、また多層的なレベルで形成される多元的主体によるガバナンス、それが本来の意味におけるガバナンスのあり方だとするならば、オーレスン地域という国境を越える地域レベルで、また特定経済分野において多元的主体によるこうしたガバナンスが生まれつつあるのである。そして、それがこの地域の経済・社会統合を強める重要な一端を担っている。

おわりに

この地域の経済・社会統合がひとまず順調に進んでいることは、みてきたとおりである。しかし、さらに国境を越えた地域統合を進めるにあたっては、残されている課題も多い。最後に、その点について簡単に触れておきたい。それについて触れることはまた統合において政府が果たすべき役割を確認するということでもある。

さて、残されているもっとも大きな課題は、労働力の国境を越える移動に伴う問題をどう解決するかということである。地域統合、それを支える国境を越える産業地域の形成は、不可避に労働力の移動を伴うものである。逆にその移動が少ないとき、その地域の統合がどこまで強固に実現するかはむしろ疑問でさえある。したがって、労

