

## 第6章 カルパチア・ユーロリージョンとクロスボーダー・ガバナンス

立命館大学経済学部

田中宏

### 1. はじめに

カルパチア・ユーロリージョン（以後CERと省略する）はポーランド、スロヴァキア、ウクライナ、ハンガリー、ルーマニアの国境地域で1993年に創設された国境間地域協力である<sup>1</sup>。それは、東-東ユーロリージョンとして、東欧におけるユーロリージョンの先駆けであった。西欧のユーロリージョンと異なる形式的特徴のひとつは、近い将来EUに加盟する予定のないウクライナ、それにEU加盟先発組とは違う後発組のルーマニアの地方を含んでいることである。この地域を調査対象に選択し、それを定点観測してきたのはこの先駆性と地域的ユニークさゆえである。ちなみに2005年の時点ではルーマニアは2007年加盟が予定されており、2004年末に大統領選挙が行なわれたウクライナはEU加盟を明確に志向する大統領が選出された。しかし、以下の分析では大統領選挙の結果が及ぼす影響については検討対象外となっている。ユーロリージョンの研究にはさまざまな研究視角があるが、このCERをクロスボーダー・ガバナンスという視点から分析している。これは共同研究の賜物である<sup>2</sup>。

CERのクロスボーダー・ガバナンスを以下の順序で解明していく。第1節では、ユーロリージョンのクロスボーダー・ガバナンスとは何か、その分析視角を検討する。第2節では、CERの生成と発展の歴史的経緯を調べる。第3節では、CERの現在の実態とその問題点を指摘し、そして第4節では、その機能不全、危機的状況を生み出している要因を解明し、それを克服する今後の展望を語ることにする。最後にまとめを行う。

### 2. ユーロリージョンのクロスボーダー・ガバナンス

#### 2.1. クロスボーダー重視の歴史

---

<sup>1</sup>現在の加盟自治体は、ポーランドが Subcarpatia, スロヴァキアが Prešov, Košice, ハンガリーが Borosod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Juhász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg, ウクライナが Černivska, Ivano-Frankivska, Lvivská, Zakarpatska oblast, ルーマニアが Bihor, Botoșani, Maramureș, Sălaj, Suceava, Satu Mare である。

<sup>2</sup>この研究成果は、科研費基盤研究(A)(1)「国境を越える地域経済ガバナンス・EC諸地域の先行例を中心とした比較研究(研究代表者:若森章孝, 課題番号:14252007)の研究成果の一部である。2005年進化経済学会の報告の修正・フルペーパーである。

この節では、ユーロリージョンのクロスボーダー・ガバナンスとは何か、を解明していく。最初に、欧州でクロスボーダーが歴史的にいかに関心されてきたかを概観することから入ろう。周知のように、欧州で地域政策やクロスボーダーを最初に注目したのは欧州評議会 (Council of Europe) が先行する。その後ECが注目するようになるのは1970年代からである<sup>3</sup>。地域開発基金 (ERDF) が設立されたのは1975年であった。70-80年代を通じて下から形成される地域主義や「諸民族国家のヨーロッパ」 (Europe of the National States) に対抗する「諸地域からなるヨーロッパ」 (Europe of the Regions) という構想が次第に定着してくる。89年の単一欧州議定書では「結束基金」が基礎づけられ、そしてついにマーストリヒト条約では、「結束」がEUの目的と定式化され、その第198 a条で地域委員会(諮問)の設立が決定された (EU,2004)。

欧州評議会は1980年に国境を越える協力協定を制定するが、他方、欧州地域開発基金 (ERDF) の枠内で欧州委員会が地域発展計画のクロスボーダー調整の勧告を出したのも1981年(第一次案)と1984年 (ERDFの規則改正) であった。これ以降、欧州国境地域協会との協力が開始され、クロスボーダーの地域開発が推進されるようになる(辻悟一,2002)。このなかでさまざまな制度的形態のクロスボーダー協力が誕生してくるが、最も効果的な手段がユーロリージョンということになる。

## 2.2. ユーロリージョンとはなにか

国境を越える地域間協力関係の制度的枠組みを整理すると、それは(1)国境を超える地域間協力 (cross-border cooperation), (2) (1) と比べてより広域である諸地域集団間協力 (trans-national cooperation), (3) 国境と無関係の地域間協力 (inter-territorial cooperation), (4) 欧州諸協会の枠内の地方自治体協力を分類される。(1)(2)(3)はインターレグ(Interreg)のプログラムの対象となっている。さらに(1)は独自のアイデンティティ、意思決定組織の有無で(a)Euroregions と(b)Working Communities に分類される(ディ・マルチノ, ルイス・アルベルト,2003)。<sup>4</sup>

欧州評議会によれば、ユーロリージョンは定義が明確ではなく多様な目的や構造をもっているが、主要には3つのタイプに分類することができる(www.coe.int.)。

1. 法人資格をもたないユーロリージョン (作業委員会かあるいは利害共同体)
2. 私法に基づいて設置されたユーロリージョン
3. 公法に基づいて設置されたユーロリージョン

<sup>3</sup> ヨーロッパ経済を地域の視点から全面的に再構成した研究に(渡辺尚,2000)がある。地域の定義、ユーロリージョンの理解についても参照されたい。

<sup>4</sup> 渡辺尚(2002)は、国境地域政策の観点から「国境を挟む協力, Cross-Border Cooperation」「国境を越える協力, Interregional Cooperation」「多国間協力, Transnational Cooperation」の3分類をしている。

表1 東欧諸国のユーロリージョン一覧

国名	ユーロリージョン
Albania	Prespa/Ohrid
Bosnia and Herzegovina	Danube-Drava-Sava, Drina-Sava-Majevisa
Bulgaria	Euroregion on the borderline between the Republic of Bulgaria and the Republic of Greece and Euroregion on the borderline between the Republic of Bulgaria and the Republic of Romania (Danube 21 Euroregion). Belasica, Nestos-Mesta euroregion, Nis-Skopje-Sofia euroregion, now known as euroregion Eurobalkans
Croatia	Danube-Drava-Sava
Czech Republic	Euroregion Sumava-Bavorský les; Euroregion Egrensis; Euroregion Krušnohorí; Euroregion LABE/ELBE; Euroregion Neisse-Nisa-Nysa.; Euroregion Glacensis; Euroregion Pradcd; Euroregion Tesínské Slezsko.
Hungary	The Carpathian euroregion, West Pannonia Euroregion., Danube-Drava-Sava, Danube-Kris-Mures-Tizza (DKMT)
Latvia	No "Euroregions
Lithuania	Euroregion Nemunas; Euroregion Baltic, Microeuroregion Bartuva, Euroregion Country of Lakes, Euroregion Sesupe, Euroregion Saule
Moldova	Lower Danube, Upper Prut, Siret-Prut-Nistru
Poland	Nysa, Nisa, Neisse Euroregion; Karpacki (Carpathian) Euroregion; Sprewa-Nysa-Bohr (Spree-Neisse-Bober) Euroregion; Pro Europa Viadrina; Euroregion; Tatry (Tatra) Euroregion; Bug Euroregion; Pomerania Euroregion; Glacensis Euroregion; Niemen (Nieman) Euroregion; Cieszyn (Tesin) Silesia Euroregion
Romania	Carpathian Euroregion, Danube-Kris-Mures-Tizza (DKMT), Danube 21, Siret-Prut-Nistru, Upper Prut, Lower Danube
Serbia and Montenegro	Danube-Kris-Mures-Tizza (DKMT); Danube 21, Drina-Sava-Majevisa, Nis-Skopje-Sofia euroregion, now known as euroregion Eurobalkans
Slovak Republic	Euroregion Tatry; Carpathian Euroregion; Euroregion Pomoravie; Euroregion Beskydy; Euroregion Bílé-Biele Karpaty; Euroregion; Váh-Dunaj-Ipel; Euroregion Ipel-Ipoly; Euroregion Neogradiensis; Euroregion Slaná-Rimava; Euroregion of Podunajský Trojspolok; Euroregion Kras
Slovenia	No "Euroregions
the former Yugoslav Republic of Macedonia	Belasica, Nis-Skopje-Sofia euroregion, now known as euroregion Eurobalkans, Prespa/Ohrid
Ukraine	Carpathian Euroregion; Bug Euroregion, Upper Prut, Lower Danube

出所：

[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Local\\_and\\_regional\\_Democracy/Transfrontier\\_co-operation/Euroregions/6Euroregions.asp](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_co-operation/Euroregions/6Euroregions.asp)

先の分類によると、1.の「法人資格をもたないユーロリージョン（作業委員会かあるいは利害共同体）」はユーロリージョンに分類されないが、この欧州評議会の分類ではそれもユーロリージョンの枠に括られる。

さらに、このユーロリージョンを2つのタイプ、マイクロ地域とマクロ地域に区分することも重要である。後者のマクロ地域とは、2カ国以上の中位水準の空間組織、プロヴィンス(Nuts 2) やカウンティ(Nuts 3)を統合するもので、これに対して、マイクロ地域とは、もっと下位の地域(Nuts 4) や都市(urban) や居住区(settlement)(Nuts 5)の地域間関係を対象とするものである(Zsuzsa Ludvig,2003,3-4)。

欧州評議会の定義によれば、ユーロリージョンとは、共通の国境線を有する地域、地方自治体間の自発的に提案された協力で、その目的は協力活動によってその住民の繁栄と国境地域の発展を促進しようとする点にあるだろう。

ユーロリージョンは第2次大戦後、西ヨーロッパで始まり、諸国間紛争の再発の防止と相互協力の滋養の可能性を発見する方法のひとつとして位置づけられていた。その一般的目的は、国境間協力(経済社会開発、文化、健康、教育、訓練、環境・風土の保護、ツーリズムと観光、自然災害、運輸)を通じた共通利害の推進であるが、この活動実施の程度にはユーロリージョン毎に大きな違いがあり、情報の交換、協議の水準から共同プロジェクトの管理実施まで格差・相違がある。

最近設立された中東欧のユーロリージョン(表1参照)は、「1.の法人資格をもたないユーロリージョン」、作業委員会や利益共同体であり、国境を超えた非公式の情報交換と協議のためのフォーラムに過ぎない。以下で検討するCERもここに属するものとされる。

### 2.3. ヨーロッパのガバナンス

次に、ガバナンスについて検討していこう。ここでの最終目的は、CERにおけるクロスボーダー・ガバナンスを解明することであるが、国境を跨ぐガバナンスを論じるまえに、東欧における地域のガバナンス問題に触れておこう。

ヨーロッパの地域について、宮島喬(宮島喬(2001) pp.83-109)は、国民国家の相対化のなかで主要には(民族的)地域の重要性に光を当て、そしてヨーロッパのアイデンティティを4層構造として解釈する。つまり、①民族のレベル、②地域のレベル、③国民のレベル、④ヨーロッパ人のレベルである。そして東欧については、②のレベル、つまり国民的アイデンティティと民族的アイデンティティとの中間に、民族的文化を共有しなくても地域内の共生意識にもとづく共属感と共同決定の意思をはぐくむ「シヴィックな民族地域アイデンティティ」や「地域的自決」(共に居住する地域の諸レベルでの共通の意思形成)が

1990年代までに育ってこなかったことを西欧との対比で重視する。西欧のその地域ナショナリズムについていえば、それは文化的、民族的に解釈するよりもむしろ、地域を担う専門家たちの「合理的な」経済、社会の計画への思考、住民生活の現実的インフラ整備、住宅、雇用増大、環境破壊防止等を志向する運動の側面として把握している。この視点から次の問題点も指摘する。つまり、体制転換の90年代以降になると、表向き「西欧型の地方自治制度」が東欧地域にも導入されたが、その担い手はかつての地方のノーメンクラトゥーラであり、それを新たに担うはずの新しい中間層が育っていない。そこでは地域発展の構想力と地域自治、地域自決の実践が試されている。以上では、国境を跨る以前の問題として、東欧における地方とリージョンのガバナンスが未形成、未成熟であることが語られている。

この地域のガバナンスを包括するヨーロッパのガバナンスについては、これまで『欧州ガバナンス白書』(Commission of the European Communities, 2001) や同『ヨーロッパガバナンスに関する欧州委員会報告』(CEC, 2002) で議論されている。その要点はその政治システムの多次元性および公開性、参加、説明責任、有効性、首尾一貫性を原則としているが、その強調点はリージョナルな行為主体、ローカルな行為主体、ひいては非政府的な行為主体が政策決定過程に関与することにある(中村健吾, 2003)。これはEUの地域政策のなかで主張されてきたパートナーシップの原則(北村寿信, 1995)を膨らませたものと理解できるだろう。中村はヨーロッパガバナンスの定義に議論を走らすよりもその「実際に機能している有様」に分析のメスを入れることの重要性を強調する。だから、ここではクロスボーダー・ガバナンスとは、国境地域の地域政策・発展について国境両側の地域・地方の諸主体がいかに参加しているのか、そのあり方と押さえて、次の議論に進んでいこう。

#### 2.4. クロスボーダー・ガバナンス

そこで、実際のあり方を議論するために、つぎにクラムシュとホッパーの『EUのクロスボーダー・ガバナンス』(Oliver Kramsch and Barbara Hooper (eds.), 2004)を検討しよう。

クラムシュとホッパーによれば、冷戦の終結とグローバル化のなかで、EUはトランスナショナル、クロスボーダーの制度的イニシアティブの本来的スポンサーになっている。それは、クロスボーダー地域がジャンモネらの初期の理想であり、将来の欧州市民にとってもっと身近なヨーロッパになる夢が実現されるからである。つまり、クロスボーダー地域を創設するために各地に制度化された枠組みは、国境を越えたアイデンティティを創出し、国境を超えたネットワークと経済・環境・文化等の国境を超えたフローを推進するからである。上記にも述べたように、ユーロリージョンには2つのタイプがある。第1は、オランダ、ドイツ、ベルギーの国境地域で、数十年に及ぶ制度的実験を当てに出来る地域のユーロリージョンである。第2は、中東欧のように、どのような種類であれ、国境を超えたネットワークが制度化されていない地域のユーロリージョンである。このユーロリージョンは文字通り、地図の上に明記されただけの地域や、旧体制において国家の地理的計画の中ではマージナルで

周辺部分であった国境地域をヨーロッパの心臓部の動態的な発展の地域に再編成する試みである。ずばりヨーロッパ統合の実験室である。

では、このような空間がいかに統治 (govern) されているのかが問題となる。国境を超える地域主義の研究の第1波が明らかにしているのは、ヨーロッパのクロスボーダー地域が「多面的ガバナンスのジレンマ」に直面しているという結論である。ではそのジレンマとは何か。

(1) ユーロリージョンはブリュッセルからの融資資金 (funding) をうまく地方エリートが取り込む便利な行政的方策として利用されている。(2) その地域における経済的行為者の間の結びつきは国境の共同体内では「自然に」発生しない。むしろ国民レベルやグローバルなレベルでの経済的結合が大量にしかもリレー競争のように国境地域のそれを追い越してしまっている。(3) ユーロリージョンの住民の間でクロスボーダーのイニシアティブの意識が低下し、ここでヨーロッパ人の国境を超える移動性は低水準のままに留まっている。(4) 住民に民主的な声を伝えることのできる国境を超えた効果的な制度が確立困難である。高い水準の意思決定は国民国家や EU 委員会にまだ残っている。

これらの欠陥を総括的に把握するために、クラムシュとホッパーは2つの文脈のなかで、クロスボーダー地域の特殊性を定義しようとしている。第1に、戦後のケインズ主義国家の政治的・経済的規制能力が部分的に弱体化か空洞化しており、それに対する反応という枠組みの中でクロスボーダー地域を考察し、そのガバナンスの潜在能力が上方の超国家機関かあるいは国民国家の下位の地域と都市に移譲されるものとして検討する。クロスボーダー地域をグローバル化と知識経済化の段階における新しい蓄積のための「停泊地点」と位置づけるわけである。しかしこれだけでは不十分で、第2に、形成途上のボーダーレジームとしてクロスボーダー地域の主要な特徴を位置づける。ヨーロッパ的広がりをもった「統治の術 (arts of government)」にクロスボーダー地域が参加している。中東欧や地中海のようなマクロな境界地域には、地政学的・経済的脅威に対応するという伝統的な古い機能があったが、それが現在 EU によって再動員され、新しく認識されるようになってきている。その点で、クロスボーダー地域は(1)の特徴に解消できない部分的な自律性を有している。

以上、クロスボーダー地域のガバナンスにかんする4つのジレンマが明らかにされ、それを把握するため2つの視角的な特殊性が定義されてきた。これらの諸点を踏まえながら、以下では CER を調査していこう。

### 3. カルパチア・ユーロリージョンの生成と発展の歴史的経緯

#### 3.1. その誕生までの経過

まず CER の起源を確認しておこう。結成には2つの方向から動きがあった。ひとつは、体制転換直後からポーランドとスロヴァキア、ハンガリーとウクライナの二国間で局地的な地域協力がすでに開始され、そこから両国で別々の発展構想が出されていた。もうひとつの動きは外部あるいは上からの動きである。1991 年以降この地域を巡る国際情勢は急変した。

ソ連の崩壊と新国家の誕生，核保有国としてのウクライナの出現，チェコとスロヴァキアの分裂，ユーゴスラビアの内戦，スロヴァキアとハンガリーの対立，ハンガリーとルーマニアの対立である。そのなかでウクライナとポーランドの歴史的対立も懸念された。そこで国境間地域紛争の予防策としてCERの構想が主としてポーランドとハンガリーの外務省から提唱された (Slawomir Rebisz, 2002)。<sup>5</sup>この動向が主導である。

1992年2月，ポーランドのクロシュノ県主催の国境間地域フェアがヤシュウォで開催された。そしてカルパチアエリア地域間協力協議会を結成する提案宣言が署名されたことがこのCER結成の発端となった。同年5月にハンガリーのニレジハーザにおいて，米系NGO組織の東西研究所の主催でコンフェレンスが開催され，両国の提案はCER地域間連合としてひとつに統一された。翌1993年の2月にCER協定がポーランド，ハンガリー，スロヴァキア，ウクライナの地方代表により調印され，正式に設立した (ルーマニアは1997年から参加)。スロヴァキア以外 (メチャル政権以降積極的支持) は外務省も支持してこれに参加している。協定の条文によれば (Ziór Dokumentów, 1993)，この組織は超国家，超民族主体ではなく，国境を越える協力の促進のための枠組み (共同の諮問・調整団体) であることが強調されている。

### 3.2. カルパチア・ユーロリージョンの歴史的背景 (民族的マイノリティ問題)

CERの地域は，7つの異なる民族が住み，少数民族・エスニック問題を抱えている。この地域の住民1600万人弱は5つの国家に分かれているが，その10分の1は各国でエスニック少数派となっているとされる。しかしながら，公式数値をはるかに超えるロマ人 (約200万人) と公式には問題とされていないルテニア人 (約120万人) を含めると，住民の約6分の1が民族的マイノリティであると判断することもできる。この地域は，20世紀という1世紀の間にも，6つの異なる国家 (オーストリア・ハンガリー帝国，チェコスロバキア，ポーランド，ハンガリー，ソ連，ウクライナ) が錯綜しながら支配し，国境線を変更してきた。

---

<sup>5</sup> CERの形成については今ひとつ疑問が解けない点がある。インタビューでも「上から」(ワルシャワ) トップダウンで決定されたとされる。その主役=政治家名や官僚名も不明だし，ハンガリーとポーランドの外務省の共同作業説もあり，米国のNGO東西研究所の役割についても不明である。レンビスは以下のように述べている (Slawomir Rebisz(2002) p.109)。「CERの形成の直接の理由は，91年以降のヨーロッパの政治情勢である。ソ連の崩壊と新国家の形成，核保有国としてのウクライナの出現，チェコとスロヴァキアの分裂，ユーゴスラビアの内戦，スロヴァキアとハンガリーの対立，ハンガリーとルーマニアの対立激化それにウクライナとポーランドとが対立するのではないかという恐れ，各国の少数民族の問題の累積，水散布による防火予防策論も出現した。欧州評議会の総書記，Catherine Lalumiere の発言 (調印式)『バルカンでは遅かったが，ここではちょうど間に合った』はそれを象徴している」。

現在、比較的新しい国境線が5つの国家を隔てている。宗教的には主に6つの宗教が入り混じる異質な地域であり、正教33%、ギリシア正教24%、ローマカトリック24%、カルビン派8%、プロテスタント1%、ユダヤ教1%、ロマ人9%、である。このうちギリシア正教は大戦後（ハンガリー以外）は禁止されていた。以上のことから、この地域は、「民族と文化、宗教のモザイク地帯」「新しいヨーロッパのマイクロコスモス」と見なされ、ヨーロッパでもっとも衝突の発生しそうな空間であることが分かるであろう。

しかしながら、後で見るように、CERはその設立の動機としてこの問題発生の防止があったにもかかわらず、その活動(作業委員会)の中では直接には少数民族問題は取り上げられていない (Research Center for the Slovak Foreign Association and Strategies Studies Foundation, 2001d, 6-11.)

#### 4. カルパチア・ユーロリージョンの現状と構造, その問題点

##### 4.1. CERの概観

CERは、前述の通り他のユーロリージョンと異なり、参加地域は旧社会主義圏の諸国であり、かつ非EU加盟(候補)国が参加する国境間地域協力として特徴がある。面積は14万1484平方キロ、人口は約1500万人、カルパチア山系に位置し、ツーリズムと農業、食品加工業と工業潜在力を持つ地域である。表1にその基本的特徴が示されている。

ここで注目されるのは、ウクライナが人口と面積の点で圧倒的な比率を占めていることである(人口の35%、面積の40%)。総人口は都市と農村のどちらに居住しているかをみると、都市化が遅れ、全体で51.4%が農村部に居住している。ハンガリーとスロヴァキアが比較的都市化されているが、ポーランド、ルーマニア、ウクライナは進んでいない。

(Carpathian Foundation, Report, 2002, 38)。CERの最大の都市はウクライナのリボフ(約80万)で、その後にデブレツェン(ハンガリー, 21万人)、オラデア(ルーマニア, 22万人)、コシチェ(スロヴァキア, 23万人)、チェルノフツィ(ウクライナ, 26万)である。失業率は全体的に高いが、各国の平均と比べてかなり高いわけではない。中でもスロヴァキアが深刻である。各国のGDPに占めるCER地域のシェアは低い、ルーマニアは10%を越えている。各国1人当たりGDP平均とCER地域との格差についても、国別にかかなりの開きがあるが、ウクライナの53.6%が極端に低い。1人当たりGDP絶対額でも最高のハンガリーと最低のウクライナでは10倍の格差がある。真ん中にスロヴァキアが位置する。人口・面積で最も比重の高い地域が最も経済発展の遅れた、東-東格差を抱えた国境間地域協力であることが見てとれる。

##### 4.2. 参加国の地方自治体の現状

ユーロリージョンは地域・地方間の地域協力なので、各国の地方自治体のありかた、地方分権が協力のあり方や程度に関係してくる。その点で各国の地方自治の現状を概観しておこ



う(Carpathian Foundation, Report 2002.40-44).

ハンガリーは4層(首都—郡—町—村)の行政構造をもつ。1990年の地方自治体法で、自治体は上下水道、初等教育、保健福祉、道路、少数民族の保護等に関する責任と完全な法的自律性をもっている。ハンガリーには19の郡と郡と同ランクの23の市が存在する。地域開発は郡レベルで調整される。この行政区分とは異なり、EUからの要請にしたがって、ハンガリーは7つの統計地域(Nuts3)に区分されている。

ポーランドは1997年憲法で、地方自治体の完全選挙制、公的当局の運営への完全参加が確認された。1999年以降、地方自治体の基礎的行政単位は、都市と農村コミュニティ、地方評議会(county-sejmik)と州(vojvodship)の3層構造となった。各レベルで選出された議会が予算、首長の選出等の権限をもつ。州知事は中央政府を代表する。ポーランドでは16州に再編されたが、それはEUの要求基準に合わせるためである。

ルーマニアの地方自治体は、1991年の地方公共行政法と地方選挙法によって再編された。非位階性的な2段階構造をなしている。上級は郡(county-judete)であり、下級は3種類の地方自治体(コミュニティ(5000人未満)、オサセ(5000人以上2万人未満)、と市(2万人以上、9都市)である。96年から自治体は自律性を拡大している。地方議会と首長は選挙で選出される。郡知事は中央政府が指名し、強い権限を有している。

スロヴァキアの地方自治体は、1990年の地方当局の機能に関する法で地方自治体(市町村)と38の地区(okres)に再編された。地方自治体の議会と首長は選挙によって選出されるが、地区は中央政府の指名である。1996年、2002年に再編され、8つ「上級地域単位」が設立され、その首長と議員は市民による選挙で選出されるようになり、中央政府の関与は否定され、EU要求基準に合致するようになった。

ウクライナは1992年の「人民代表・地方自治法」、96年憲法改正、97年「地方自治法」で分権化が進行し、4層構造(中央政府—24地域(oblast)—農村地区(rayon)と都市—農村地区の管轄にある町・居住区・村)となっている。しかし、地域の行政では2重システムとなり、選挙で選出された議会(rada)とそこが選出した首長と、大統領によって指名された国家地域行政長とが重なっており、両者の役割に関しては整理されていない。

以上まとめると、地方自治体の段階の相違、自治体の発展の時期的・構造的相違、分権化の程度の相違、中央政府との関係の不明確さが問題となる。ハンガリーは分権化と地域開発がもっとも進んでおり、地域間協力の法的整備と財政的インセンティブも整備されている。ポーランドも地方自治の役割が拡大しているが、農村開発の制度化が遅れている。スロヴァキアは、最底辺より上位の自治体で国家の介入が残されており、ルーマニアは地方自治が極めて弱い。ウクライナはまだ地方自治への移行期にあり、他の加盟国の自治体をもつ諸権限も中央政府の手に握られている(Carpathian Foundation, 2004, 22-32)。

#### 4.3. CER国境地域の経済の特性

90年代初頭から体制転換が開始されたなかで、不況と失業者の発生、高い失業率に悩ま

れつつけている。この地域特有の問題点は首都圏、中心部から離れた周辺的性格にある。それは、①高い輸送コストが市場アクセスと供給の困難さを生み出し、②地方市場の狭隘さがビジネスの拡大を困難にし、ビジネス向けサービスの未発展、新規起業の困難をもたらし、③労働市場の狭隘さが高失業率、新卒者の雇用機会のなさ、労働市場のローカル化に結果している。反対に④一人当たりのインフラコストの高さが競争メカニズムを十分に機能させず、小規模開発やインフラ整備のインセンティブを生み出していない。まとめれば、GDPの低さ、経済活動の狭さ、周辺的性格、地域経済を担う経済セクターのリストラ、農村コミュニティの脆弱性がこの国境間地域経済に移行期一般の社会経済コストを上回る重荷を課している (Slawomir Rebisz, 2003) (Carpathian Foundation, 2002)

#### 4.5. カルパチア・ユーロリージョンの構造

すでに述べたように、CERは5つの国、ポーランド、スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア（1997年から参加）、ウクライナの国境沿いにある同じ程度の水準の18の自治体（regions, provinces, counties）が参加する国境間地域協力（ユーロリージョン）である（図1参照）。

表 2

図 1

CERの構造は以下のようになっている (Ziór Documentów, 1993)。当初の参加団体は4カ国、現在は5カ国である（ハンガリーは5地域、ポーランドは1地域、スロヴァキアは2地域、ウクライナは4地域、後に加盟したルーマニアは7地域）(Corrigan, Süli-Zakar, Béres, 1997)。CERの最高機関は協議会であり、それは各国代表3名計15名から構成されている。3ヶ月に1回のペースで開催され、ローテーション方式で各国を回る。協議会はこの地域に関連する重要な戦略について全会一致で決定する。この協議会は事務局長、事務局を任命し統括する。幹部会は議長と各国代表者が構成する。事務局長はユーロリージョンの構造と機能化について責任を持ち、以下の権限をもつ。書記局と各国代表部を通じたユーロリージョンの活動を指示し、ユーロリージョンを代表し、国境を跨る協力プロジェクトを主導する。またそのようなプロジェクトへの支持を組織する。作業委員会の活動の調整、ユーロリージョンの理念を推進することである。事務局は毎年ローテーション方式で所在地が変更される。各国代表部はそれぞれ地域の国境間活動の調整に責任をもつ。ユーロリージョンの各国代表部と各種委員会（地域開発、環境保護とツーリズム、社会インフラ、貿易交流、会計監査、各国がそれぞれひとつずつ委員会責任者となる）が設けられ、各種の協力事業を実施している (Slawomir Rebisz, 2003)。

その設立後の成果として以下の点が指摘できるだろう。第1に、民族紛争の危険性を孕んだこの地域で、紛争の勃発を予防し、EU統合の東方拡大を平和裏にかつ安全に行う下地を作り出した点が最大の評価であろう (吉田康寿 (2003))。第2に、この地方の社会経済発展や開発、その不利益、マージナルな位置を解消する問題について国境を越えて論議が開始され

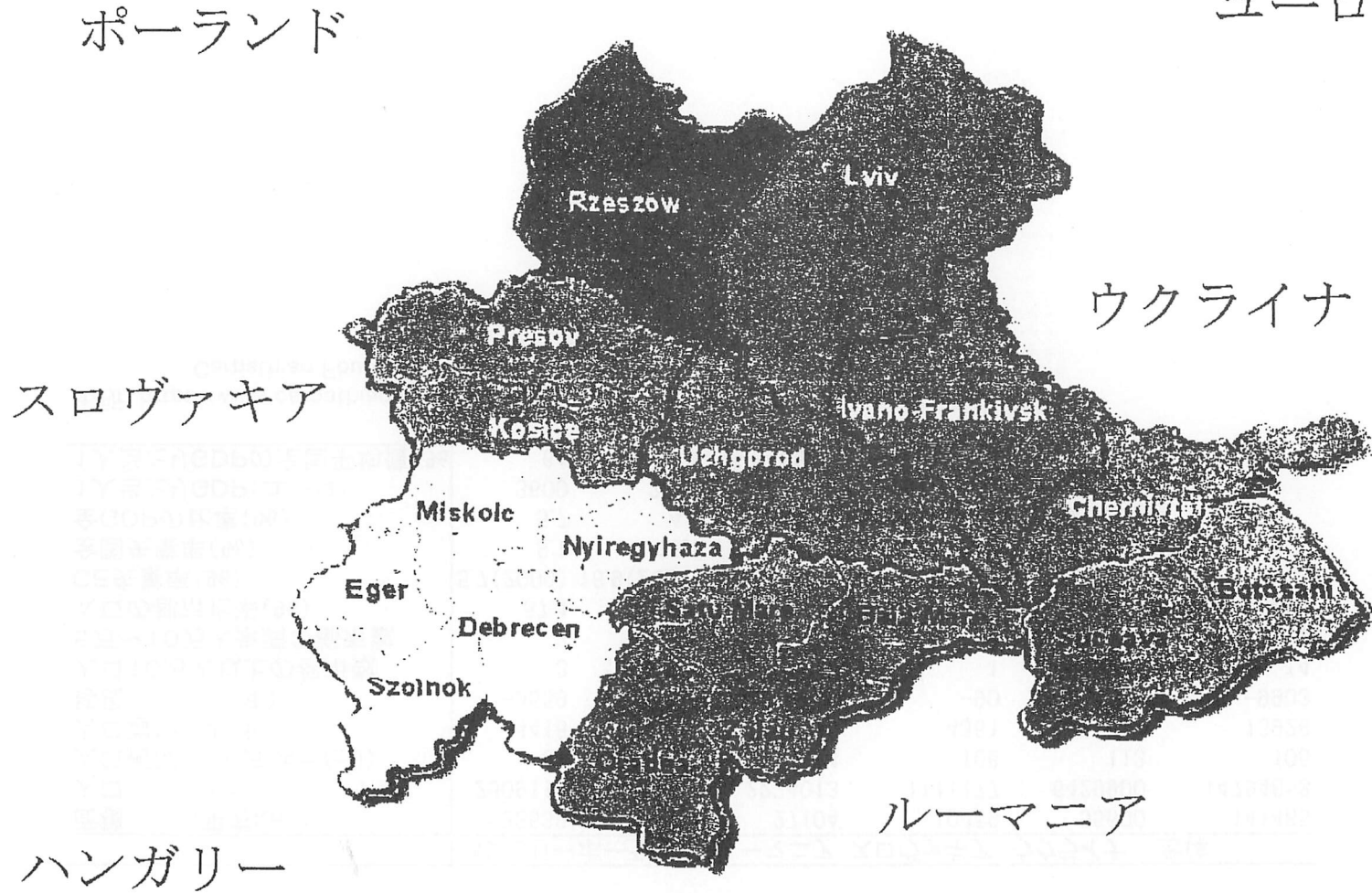
表-2

## カルパチア・ユーロリージョンの基本的特徴

	ハンガリー	ポーランド	ルーマニア	スロヴァキア	ウクライナ	全体
面積 (平方km)	28639	18683	27104	10459	56600	141485
人口 (人)	2609114	2370654	2274013	1111177	6429900	14794858
人口密度 (1平方km当たり)	91	127	84	106	113	105
人口増加 (人/年)	4416	13546	-3366	4361	-5050	13928
移民 (人/年)	-3559	1627	-4000	-90	-3901	-9903
人口10万人以上の都市数	3	2	4	1	4	14
5万～10万人未満の都市数	2	2	1	1	6	12
人口の都市化率(%)	57.4	40.9	44.5	57.4	48.2	48.4
CE失業率(%)	5.7(2000)	16.9(2002)	9.6(2001)	24.65(2002)	14.3(2000)	
全国失業率(%)	8.1	18.1	10.5	19.96	11.1(ILO)	
全GDPの比率(%)	5.7	4.0	12.7	4.0	6.5(ILO)	
1人当たりGDP(ユーロ)	3600	2899	2899	1543	370	
1人当たりGDPの全国平均値(%)	64	73.4	86.07	73.4	53.6	

出所: <http://www.carpathianfoundation.org>  
Carpathian Foundation(2004)

図一 1 カルパチア・ユーロリージョン



ポーランド

ウクライナ

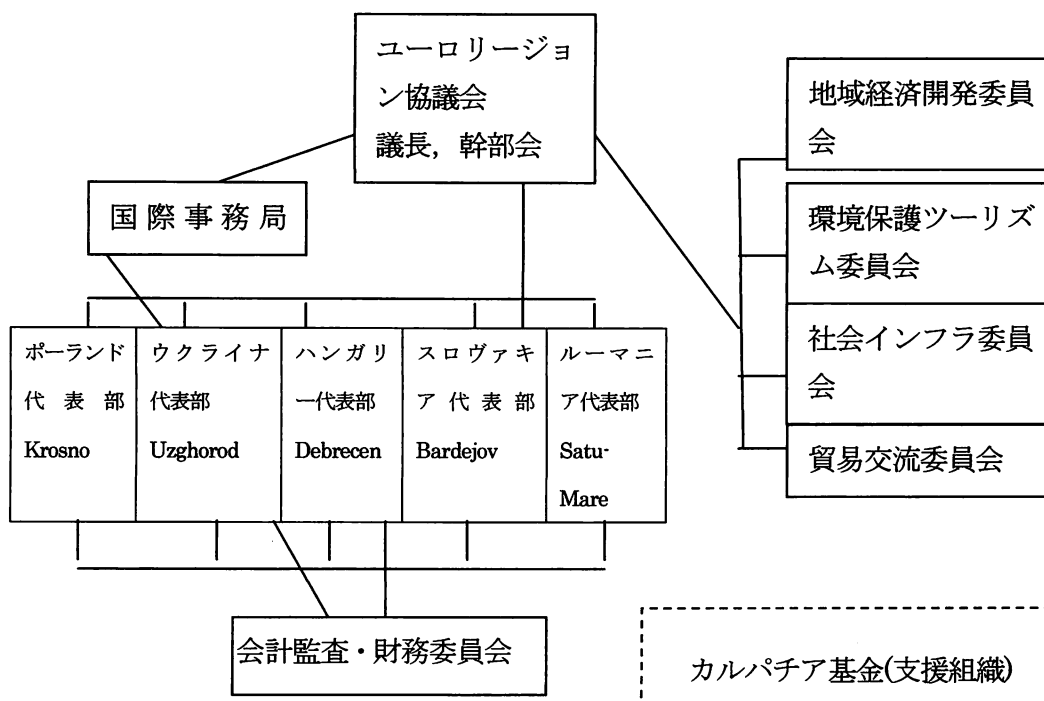
スロヴァキア

ルーマニア

ハンガリー

た. 第3に, 経済交流では, 地域間貿易の拡大, 域内投資 (特に対ウクライナ) の増加, 国境検問所数の増加, 国境を超える道路・トラック網の整備, 教育交流, 域内大学の連携網の発足, ツーリズムの増加, でも前進が見られた (Heliński (ed.), 1998).

図2 カルパチア・ユーロリージョンの組織構造



出所：注4) および Carpathian Foundationm, Report 2002.p.34.

5. ユーロリージョンのクロスボーダー・ガバナンスはどのように機能しているのか

5.1. 国境間経済協力はどこまで進んだのか

では, その後の到達点とガバナンスの状況を検討してみよう.

第1に指摘しなければならないのは, CERはその設立の動機として少数民族問題発生の防止があつたにもかかわらず, CERの活動(作業委員会)の中では積極的かつ直接には取り上げられていないことである. 第2に, 国境地域での下からの自然発生的な地域経済の形成, 国境を跨ぐ経済行為者間の結びつきの自生的な発展は十分に前進していない. 第3に, 上から, 共同プログラムを双方の参加で作りに上げていく仕組みがつくられているのではなく, まだその前段階である. 以下では第2, 第3の点に限ってすこし詳しく検討していこう.

第2の論点について, CERの経済協力が結成以来現在どこまで前進したのかを確認する統計は存在していない. したがって, 断片的な情報でジグゾーパズルの絵を完成させなければならない(以下, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Strategies

Studies Foundation (2001c)を参照).

オットー・バヴチャーのウクライナ・スロヴァキア間のCER分析によると (Otto Kovchar, Carpathian Euroregion: Prospects and Tasks, 13-19.), トランス・カルパチア地域には、91のスロヴァキア系企業が登録しており (ウクライナ全体では195企業), とくにウズゴロドに集中している。製靴部門, 建設の請負, コンピュータサービス, 旅行住宅複合の建設である。2000年は両国の貿易額は減少したが, それはウクライナとスロヴァキアのヴィザ問題の影響とトランス・カルパチア企業がドイツ等の企業との協力を開始したことによる。この地域がもつ経済力は未利用な状況が続いているので, 合弁事業, 委託加工, 直接産業協力の余地が大いに残っている。そのために, CREDOやTACIS, PHAREのプログラム資金を利用した, 国境ポイントの増設整備の必要性を強調する。

ルーマニアに関するアデラ・コマンの分析によると (Adela Coman, Romanian Perspectives, 20-38), ハンガリーと国境を接するビホル県とサトゥ・マレ県はルーマニアでもっとも豊かな農業地帯であると同時に機械組み立て, 家具, 繊維, 皮革, 繊維工業が盛んであり, 全国平均よりも失業率が半分程度低い。そのひとつの要因はハンガリーで支給されている外国人労働ヴィザの半分がこの地域のルーマニア人に提供され, 雇用の機会をつくっているからである。それ以外に灰色・ヤミ経済の非合法就労も加わる。この国境地域では, 国境ポイントの増設, 起業家を奨励する諸条件の整備 (例えば, 税制), 経済交流と制度の相違を縮小するための国境を接する地域の公式機関代表による会合の開始が必要であると主張する。

ウクライナとの関係では以下の点が指摘されている。1996年の協定でマラムレスでの2つの国境ポイントの開設で人的交流が開始されている。越境回数の制限 (月に2回), 学生の国外での就学, 国際結婚家族等の問題がある。2001年の洪水被害による交通網の修復, ティサ川に架かっていた歴史的な橋の復興, 新しい国境ポイントの増設が期待される。ウクライナと接する2つの地域, バイア・マレとヴィセウ・ボルサは極度に経済的に恵まれない地域に指定され, 各種の租税優遇措置, 社会開発基金の優先的な信用保証が98年以降実施されている。その結果, 上記両地域のあるマラムレスでは500社以上の外資・合弁企業が設立されている (ドイツ系159社, ハンガリー系125社, イタリア系99社, オーストリア系64社, トルコ系29社, フランス系23社)。そこにはウクライナ系企業 (18社) も参加している。更なる発展には, 行政・市民団体の交流, 投資家の相互交流, 国境地域の経済発展のための特別な法的措置が必要になっている。スロヴァキアとの関係では, 貿易は1999年以降増勢に転じているが, その潜在的な能力水準には達していない。

ハンガリーのアルパード・ホラーンスキは以下のように論じる (Árpád Horánszky, Possibilities and Barriers of Cross Border Business in Hungary, 39-48)。ハンガリー側のボルショド・アバウーイ・ゼンプリーニ県 (BAZと省略) を取り出してみると, この県の他国のCER地域との貿易比率 (対ウクライナ輸入1%~対チェコ輸出8%) は, 国レベルのそれ (対ウクライナ輸入0.5%~対ポーランド輸出入2%) と比較すると, 明らかに地理

的接近が優位性を発揮しているようにみえるが、この県の対スロヴァキア輸入は第9位であり、かつ96年以降低下傾向にあることはCERの優位性が生かされていないことを物語っている。この原因のひとつは、すでにこの地域の輸入財は国際競争に晒されているのに、いまだに旧時代の「品質の悪い」商品を輸出しようとする悪習が残っていることである。古い習慣もビジネス慣行も市場経済には不都合であり、ハンガリーからウクライナへ旅行も国境ポイントを越えるのに6-7時間も要するのは、ハンガリーからベネルクス諸国へ出かけるよりも遠い。物流システムが極めて不十分で、両方からの取引を決済する銀行システムも欠如している。高い教育水準をもつ熟練労働者がいながら、高い失業率と一部の「頭脳流出」がある。しかし、他方ではCER地域での域内人口移動は発生していない。この地域の企業は資本装備度が低いので中小企業の対外進出の可能性はあるが、まだ傾向とはなっていない。各種の支援策があり、BAZは西欧、米国、アジアの企業が進出し始めている地域となっている。BAZはCERの他地域の商工会議所とビジネスサービスの改善のための協力を開始している。現在、言語問題とEUからの支援、商工会議所の多様性が障害となっている。

アントン・マルチンティン (Anton Marcincin, Prospect for development in Slovak part of the Euroregion, 77-86.) はスロヴァキアからみてCERに将来について楽観的でないと予想している。その根拠は、この地域に特有の問題というよりもスロヴァキア経済社会全体の特徴に関係する。汚職腐敗、市場ビジネスを行ううえでの障害 (行政の透明性の欠如、法制度の未整備とその有効性の低さ、地域ごとに異なる税制、土地不動産市場の未発展)、それらに対内直接投資の小規模がある。それらの特徴がこの地域の遅れによって加重され、中央と地方の格差の拡大、中央集権の強化、地方的クロニズムの蔓延、無秩序、商工会議所の機能不全、貧富の拡大、労働規律の弛緩、政治依存体質等の問題が噴出している。シェンゲン条約は国境間貿易に不確定な要素を持ち込む可能性が大である。

ウクライナにとってCERは、ロシアの「ブラックホール」から解放され、ヨーロッパ価値の導入発展、ウクライナ西部への政府投資の不足を補う窓口、中央国家の中央集権的指向を制限して地方分権を推進、地方自治を定着させる手段となる (pp.87-89)。

以上の検討は、「地域を支援するために設立された制度としてのCERは明確にその仕事を果たしていない」(p.11)ことを示している。この点を明確にするのは、スワボミル・レンビスによる調査結果である。それは、5カ国の経済セクターの代表者と地方のエリート及び大学生 (各国、159名、計795名へのアンケート調査、回答数769) にたいして行ったアンケート及びヒアリング調査である。その結果は以下の通り。現在のユーロリージョンに関して、聞いたことがないとの回答者が約30%。その評価について、十分(2.7%)、やや十分(7.2%)、やや十分でない(40.6%)、明確に十分でない(25.6%)、回答が困難(22.0%)、回答なし(1.9%)という分布になっている。協力の内容に関して、個人的交易、制度的交易、経済協力、高度専門家の交流、貿易フェア等の開催、資本導入の支援のそれぞれの項目に関しても、無関心、貧弱、大変貧弱な結果として回答したものが圧倒的で(約80%)、個人的交易と貿易フェアの開催について非常に良い及び良いと回答したものが一定比率存在してい

た（それぞれ約 30%, 22%）にすぎない。また、ユーロリージョンのもつ優位性についての認識も各国別に極めて差異が存在し、スロヴァキアとウクライナ、ルーマニアは極めて低い。（Sławomir Rębisz, Prospects for economic trans-border co-operation within the Carpathian Euroregion from the Polish perspective, 49-76）。

## 5.2. EU の上からのガバナンスの形成促進

第3の論点に移ろう。CERの特徴は、前述のように、上からのイニシアティブによって生まれたユーロリージョンであることに特徴がある。ではクロスボーダーのガバナンスを上から形成する契機はどのように現実の活動のなかに埋め込まれているのであろうか。次にその点の検討を行うために、EU によるクロスボーダー協力のプロジェクトについて調べていこう。

ポーランドの PHARE CBC プログラムの実施機関（IA）責任者であるベンツェレフスカ（Grażyna Węcłewska）によれば、小規模プロジェクト・ファンド（SPF）は、ソフトプロジェクトであり、それは最初に 1995 年ポーランドとドイツとの国境間協力の一部として利用が開始された。その後黒海地域、南部のポーランド・チェコ国境、ポーランド・スロヴァキア国境にも拡大され、最後になってポーランドの東側国境にも拡大され、すべてのクロスボーダーのユーロリージョンを包括している。CERはこの SPF を 1997 年から利用できるようになっている。このワルシャワの実施機関（IA）が PHARE CBC に責任をもち、諸原則、効率的実施の確保、PHARE CBC プログラムのガイドライン遵守を監督する。特定のプロジェクト毎に異なるが、一般的ルールとしては 75% 原則（EU が援助するのは総財政額の 75%、上限は 5 万ユーロ）である。そのソフトな SPF の主要目的は国境を越える協力であり、(1) 人間間の関係強化（偏見、ステレオタイプの理解の解消）、(2) 国境地域のコミュニティの活性化、(3) ローカルガバナンスと NGO の発展の支援である。SPF は、入札方式に類似して応募がされ、財政支援が受けられるかどうかはプロジェクトの質に依存している。完全に独立した専門家からなる評価委員会によって評価され、最終的には EU が決定する。この経験は、国境間協力の安定的発展を保障できる将来の構造基金を利用する準備になるだろう。

CER では、現在 2 つのプログラムが実施されている。「ポーランド・スロヴァキア 2000」と「東部国境 2000」。この「東部国境 2000」は PHARE・CSC ではなく、PHARE ナショナルプログラムで実施している。それは TACIS プログラムに包括されているウクライナ側と相談する必要がなく、ミラープロジェクトを実現する可能性が小さいからである。しかし、ウクライナ、ポーランドの両方で PHARE による共同ファナンスプロジェクトが実現する可能性も排除していないし、EU ではポーランド・ウクライナのクロスボーダー協力を単一化（homogenize）する努力がされている。CER には現在 20 件の SPF プロジェクトが実施されている。（Stowarzyszenie Na Rzecz Euroregionu Karpackiego Euro-Karparty, 2002b, 9-10.）。



では、そのプロジェクトでは、どのようにしてそのクロスボーダーのガバナンスを確保することができるのであろうか（ポーランド・CER事務所所長，D・ラジャクとのコンサルテーション 2004年2月12日）。それを「ポーランドナショナルプロジェクト 2001」の「小規模プロジェクト基金」の場合以下のように確認することができる。各組織・団体からされた提案は一旦「協会」に集められ、協会はその下にある評価委員会にその審査を依頼する。審査は2名によって行われ、評価が大幅に分かれる場合には、3人目の評価委員に審査を依頼する。その結果を添付した提案書はワルシャワ実施機関に提出され、その事務所とワルシャワ EU 事務所の合同の審査を経てブリュッセルに提出される。最終決定権はブリュッセルで行われる。そのようなケースの場合、ガバナンスのクロスボーダー性は如何に保障されるのか。それは書類上以下の点にある。提案の有資格 *eligibility* 基準は4点あり、応募者、パートナーシップとパートナー、プロジェクト、コストである。パートナーシップとパートナーの資格では相手組織とコンソーシアムで活動すること、またパートナーシップのステイトメントとして相手側の貢献を証明するために「補完的プロジェクト」の要約を提出することが求められる。しかし、その評価においては(Evaluation Grid), 100点満点で行われ、「国境間協力の強化に如何に貢献したのか」というクロスボーダーインパクトは10点、その相手の評価（相手側の満足度と相手側の「補完プロジェクト」の有無、各5点）も10点とされる。補完プロジェクトではミラー効果（双方側は *Interreg, Tacis, PhareSPF* で共同融資 *co-financed* された場合は5点）が強調されている。

明らかに、行政機関以外の各組織・団体が参加できる道筋が生まれてきているが、共同プログラムを国境の隔てた双方の参加で作り上げていく仕組みがつくられているのではなく、まだその前段階である。それぞれの諸団体が国境を跨るプログラムを自立的に計画し、その計画の承認には相手側の合意を得ることが要件とされる。ミラープロジェクト（相手側類似計画）があればさらに評価される程度に留まっている。まだガバナンスのクロスボーダー性は萌芽状態である。

### 5.3. カルパチア・ユーロリージョンの危機の原因と克服の方向性

このような状態を、ポーランドのCER支部(事務局)は3つの危機に直面していると認識する。第1の危機は自己認識の危機（知識、情報、意識の欠落）である。それはCERにかんする知識、情報、意識が不足し、住民や企業がユーロリージョンと結びつく実際的な道具立てがないことから発生している。第2は代表の危機である。CERの理事会にしてもまた各国の代表部にしても、下位の地方自治体やNPO、民間企業が代表を送り出すルートがない。また、その結果として第3に参加の危機が生まれている。CERが地域の生活から疎外された状態が続いている。関心も薄れている（*Stworzyszenie na rzecz Euroregionu Karpackiego Euro-karpaty, 2002b, 11-17*）。

無関心、情報の不足、代表と参加からの阻害、認識の低さから国境間経済協力は個人的、間歇的な初期段階に留まっていると判断される。国境地域での下からの自然発生的な地域経

済の形成、国境を跨ぐ経済行為者間の結びつきの自生的な発展を十分に確認することができなかつた。その意味で、クロスボーダーのガバナンスを育む土壌をCERはいまだもつことができていない。

では、このような状況を生み出した要因は何だろうか。ここでは、ハンガリーの研究者の指摘する要因を再整理してみると (Zsuzsa Ludvig,2003), 以下ようになる。(1) CERの文脈的相違, (2) 参加地域の規模の大きさ, (3) 構造的制度的問題, (4) 財政問題, (5) 地方と中央政府の分業が明確ではないこと, (6) 歴史的遺産, (7) シェンゲン・アキの導入問題, 以上である。それぞれの諸点について詳しくみていこう。

(1) 西欧のユーロリージョンはヨーロッパ統合の進化の過程から必然的に誕生し、その深化の一部を表現している。東欧におけるユーロリージョンは西欧のそれをモデルにして導入されたが、機能上に大きな違いがある。また、東欧のユーロリージョンはそれを包む統合の「アンブレラ」が存在しないか、非常に弱い。CEFTA やヴィシエグラード協力はEUほど強力ではない。後で見るように、ヴィシエグラード協力は、EU加盟の準備の過程で、シェンゲン・アキの導入がCERを物理的にも分断する可能性があるにもかかわらず、全く役に立たなかつた。(4)の問題とも絡むが、EUは国境間協力をあらゆる手段によって支援しているが、東欧ではバックアップがない。PHARE と TACIS でEUは支援するとしているが、ほんの僅かな資金にしかすぎない。むしろ、EUの東方拡大に伴う問題解決の課題を先駆ける的に担わされている(西欧モデルの適用の部分的否定)。CERはその設立が上から政治的に作り出されたという出自をもち、EUに対する5カ国のEU加盟の姿勢と立場が異なってきた。そのためCERに各国の位置づけの差異がある。ウクライナにとってのこのユーロリージョンは、EUとヨーロッパのリンクするルートであり、低開発を克服する潜在的手段として理解されている(ボーダーレジーム論の否定)。

(2) については、東欧の人口規模で言えば、国家並みの大規模な地域協力であり、なおかつ一番周辺地域で経済的に遅れているウクライナの比重が非常に大きいことである。大規模ゆえに共通の利害が見いだせず、直接的交流の機会が稀になる。これはCERをその住民や基礎的地方自治単位、諸団体から疎遠にさせる要因になっている。2000年5月にコシチェ・ミシュコルツユーロリージョンが結成させた。これでCERの地域内に、より小規模なユーロリージョンが形成されたことになる。その理由は規模が大きすぎて、特定の政策を管理できる形態が選好されたからであった<sup>6</sup> (Attila Gergely,2001,9)。形成途上あるいは既存のより下位の多様なサブ・リージョン協力で諸課題を下ろすべきであろう。あるいはマイクロ地域のユーロリージョンが求められている。

(3) 構造的制度的問題では以下の幾つかの問題がある。CERの意思決定機関である協議会(council)は各国3名の代表が構成し、中央政府がそのひとつのポストを占めているが、残りの2議席は構成する地方自治体から出される。しかしハンガリーは5地域、ウク

---

<sup>6</sup> コシチェ・ミシュコルツユーロリージョンは人口149.7万人、面積14000平方kmの規模である。(Attila Gergely, 2001,3.)

ライナは4地域、ルーマニアは7地域がユーロリージョンに参加しているため、すべてが代表を出すことができない。3名という代表の固定性はユーロリージョンの活動に参加することを妨げ、各国内での内部対立を引き起こしている。行政当局以外の主体が積極的に関与できる状態ではなかった。それは行政代表だけの問題ではなく、各国のユーロリージョンにはさまざま諸団体が活動しているが、その参加ルートも制度化されていない。CERは2002年組織定款・規則等の改訂を行い、各国のユーロリージョン活動に参加する自治体、会社、学校、その他民間・公的組織が参加できるように、協議会における各国代表者数を3名から10名に拡張・改組した。

同種の問題は各国の代表部への住民、各種団体の代表・参加でも存在する。ローカルな利害と関心、協力の有効な実施を保障するのは地方コンミュニオンやマイクロ地域のレベルにおいてである。CERの生活に地方コンミュニオンが関与する補完性の原則を保障するには、そこに意思決定、管理と計画に関する権限を移譲することが必要である。ポーランドに例をとれば、98年の地方自治体分権化改革で、①3層レベルの地方自治体が導入され、Nuts 2に対応する地方自治体(województwo)が統合・創出され、その下位の2つのレベルの自治体にも国外の同レベルの自治体と協定を締結する権限が付与された。②CERのポーランド代表部は、ポドカルパチア県で法人協会「ユーロカルパチアの人々」として再編・進化した。この法人には、3層の各自自治体、NGO、民間組織・企業もメンバーとなった。各自自治体は年間予算の0.001%を拠出することになった。③法人協会「ユーロカルパチアの人々」は、PHARE・CBCプログラムのうち小規模プロジェクト基金SPF(通称ソフトプログラム、上限5万ユーロ)の責任母体となった。

さらに、CERの指導者が頻繁に交替する。ユーロリージョンの協議会の構成員は自治体の長であるため4-5年おきにしかも異なる時期に選挙される。ウクライナにはEU言語を話す専門家が絶対的に不足している。恒常的な事務組織を必要としている。CERはまだシンボリックな存在であり、各国のユーロリージョン団体を拘束するものではないが、その性格を変更する議論はない。

(4) 財政基盤の弱さはあらゆるところで指摘されている。発足当時、ウクライナ、スロヴァキア、ルーマニアの加盟地域は加盟費を支払わず、ハンガリーとポーランドの地域が負担していた。その発足当時から米国系のNGO団体によって部分的に支えられており、それはカルパチア基金(Carpathian Foundation)となっている<sup>7</sup>。ユーロリージョンには自己財源がない。西欧の関心はより東に移り、東欧の他の国境地域にユーロリージョンが創設され、競合関係が生まれている。1994年になって初めてEU域外の国境を跨る地域協力はInterregの資金が利用できるようになり、1995年にPHARE・CBCが連合国との国境間協力にも資金提供できるようになった。96年以降、CERにもこれらの資金利用

<sup>7</sup> カルパチア基金の活動に関しては(吉田康寿,2003)とその報告書を参照していただきたい。ユーロリージョンと基金との関係は協力の調整不足と基金の資金不足のためうまく行っていないとされる。

の機会があるが、実際にはハンガリーやポーランドではウクライナやその他の諸国との国境間協力に利用することの困難が指摘されている。

(5) 第3節で明らかにしたように、地方分権化の程度が異なる。西欧と比較しても分権化が遅れ、5カ国間で制度的違いがある。その上中央と地方との権限の分業化が不明確であり、一般的に地方の政治的経済的自立性が低い。これが地方・地域レベルの協力を困難にしている。

(6) 最後になったが、国境に大量のマイノリティが存在することが逆説的に有利さを喪失させることになっている。先に見たように、CERはその設立の動機としてこの問題発生の防止が期待されたにもかかわらず、CERの活動(作業委員会)の中では少数民族問題は取り上げられていない。中央国家レベルでの政治的対立と不同意が他方の地域のレベルでの協力の深化の障害となっている。

(7) ポーランド、スロヴァキア、ハンガリーのEU加盟はシェンゲン・アキの導入の厳格実施を迫った。チェコは、ポーランド、スロヴァキア、ハンガリーが東側国境管理のあり方を模索している中、シェンゲン協定に従って旧社会主義諸国の市民に対する厳しいヴィザ政策を導入した。EUは2つの挑戦のなかで揺れている。ひとつは、麻薬と武器、不法移民を防ぐ国境管理とヴィザレジームをより厳格に実施する課題(排他性)と、他方2つ目に、EUの新隣国(ウクライナ、ベラルーシなど)を疎遠にすることを避けるためにシェンゲン・ルーにどの程度の弾力性をもたらし、中長期的な信頼関係を構築するのかという課題(和解性)である。シェンゲン・アキの新導入は明らかに国境経済・人的・観光交流を半分以下に引き下げ、新しい分断を生み出した(Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Strategies Studies Foundation, 2001d, 17)。CERはこの国境間経済交流と少数民族問題の影響を緩和する役割の一部を引き受けることになった。

## 6. まとめ

以上、カルパチア・ユーロリージョンの歴史、実態、構造、問題点とその要因、克服の方向性を検討してきた。最後にクロスボーダーのガバナンスという点からそれをまとめれば以下のように要約できるだろう。

- (1) CERは単なる東-東ユーロリージョンというだけでなく、また過去のヨーロッパ対非ヨーロッパという非対称世界のなかでボーダーレジームの役割を担う地域という意味以上にもの(あるいはそれを否定する性格)が付加された。EUの東方拡大、「広域欧州圏」構想、新隣国政策の実現とシェンゲン協定の厳格な実施が衝突しあう地域のユーロリージョンという性格を持つようになった。
- (2) CERは西欧型ユーロリージョン・モデルを基準にして東-東ユーロリージョンを考察することの一定の限界を示している。
- (3) また、CERはクロスボーダー地域をグローバル化と知識経済化の段階における新し

い蓄積のための「停泊地点」と位置づけるまでに至っていない。それは以下の4つの点からである。①CERはブリュッセルからの融資資金を制度的にも主体的にもうまく取り込む手段にまだなっていない。ウクライナのユーロリージョン活動の停滞はそのことを物語っている。②CERにおける国境を越えた経済圏は「自然に」発生していない。経済的交流はまだら模様である。国民レベルやグローバルなレベルでの経済的結合が十分に発展していないことが反対に自然発生性を阻害している。③CERの住民の間でクロスボーダーのイニシャティヴの意識が生まれてこず、シェンゲン・ルールの導入が国境を超える移動性の発展をむしろ抑えている。④各国の地方自治体が初発の段階である。住民に参加できる効果的で民主的な国境を超えた制度もまだ展望できない。CERを飛躍的に発展させる高い水準の意思決定は国民国家やEU委員会でもなされていない。

#### 【参考引用文献】

- ディ・マルチノ, ルイス・アルベルト (2003) 「グローバル化, ローカル化とガバナンス」『産業・社会・人間』産業社会学会 (羽衣国際大学) 誌, No.2 (7月15日).
- 羽場久ミ子 (1994) 『統合ヨーロッパの民族問題』講談社現代新書.
- 2004) 『拡大ヨーロッパの挑戦』中公新書.
- 蓮見雄 (2004) 「ヨーロッパ共通経済空間の可能性——EU 拡大後の欧州秩序と Wider Europe——」(第63回日本国際経済学会報告, 10月10日, 早稲田大学).
- 北村寿信 (1995) 「地域政策」大西健太・岸上慎太郎編『EU 政策と理念』早稲田大学出版部, 1995年.
- 宮島喬 (2001) 「統合の深化と地域・民族問題」宮島喬・羽場久ミ子編『ヨーロッパ統合のゆくえ』人文書院, 2001年.
- 中村健吾 (2003) 「国民国家を超える公共圏の可能性」山口定他編『新しい公共性』2003年有斐閣.
- 田中 宏 (1994年) 「新しい国際秩序の形成」小野堅・岡本武・溝端佐登史編『ロシア・東欧経済』世界思想社.
- 辻悟一 (2002) 『EU の地域政策』世界思想社.
- 吉田康寿 (2003) 「ユーロリージョンの役割と展望」『外務省調査月報』No.4, 17-38.
- 渡辺尚 (編著) (2000) 『ヨーロッパの発見』有斐閣.
- 渡辺尚 (2002) 「エウレギオと EU 国境地域政策」『日本 EU 学会年報』第22号, 260-282.
- Bajtaj, Peter (ed.) (1996) *Regional cooperation and the European integration process: Nordic and Central European experiences*, Hungarian Institution of International Affairs, 1996, Budapest
- Borland, John, Day, Graham and Sowa, Karimerz Z. (eds.) (2002) *Political Borders and*

- Cross-border Identities at the Boundaries of Europe*, Rzesow-Bangor.
- The Board of Podkarpackie Province (2000) *The Strategy of Development of Podkarpackie Province for the years 2000-2006*.
- Carpathian Euroregion Polish Office(2002) *Transfrontier Thematic Tourist Trails in the Carpathian Euroregion* (a Concept).
- Carpathian Foundation (1998) Report 1995-97.
- (2000a) *Report 89/99*.
- (2000b) *Annual Report 2000*.
- (2001) *Annual Report 2001*.
- (2002) *Report 2002*.
- (2004) *Research and Analysis of Community Economic Development in the Carpathian Euroregion*, Krosno.
- Commission of the European Communities (2001) *European Governance*, a White Paper, COM(2001)428 final) .
- (CEC) (2002) *Report From the Commission on European Governance*, COM(2002), 705 final.
- Corrigan, Jame, Süli-Zakar, István and Béres, Csaba (1997) “The Carpathian Euroregion, An example of cross-border co-operation”, *European spatial research and policy*, vol.4. No.1.1997.,113-124.
- Czecs Polska CE(1999) *Euroregion Karpacki*.
- EU(2004) *Working for the regions*, Directorate-General for Regional Policy.
- Gergely, Attila (2001) *The Košice-Miskolce Euroregion, An Introduction*, Teleki Laszlo Intezet, TLI Tanulmányok Foreign Policy Papers No.24. 2001.
- Implementing Authority(2001) *Phare CBC Programme, Polish Eastern Border Programme*, Poland National Programme 2001, Small Project Fund, Guidelines for Applicants to Call for Proposals 2001.
- Institut Gospodarki(2003) *Barometr Koniunktury Gospodarczej*.
- Kramsch, Oliver and Hooper, Barbara (eds.) (2004) *Cross-Border Governance in the European Union*, Routledge, London and New York.
- Ludvig, Zsuzsa (2003) “Hungarian-Ukrainian Cross-Border Cooperation with Special Regards to Carpathian Euroregion and Economic Relations”.
- Rębisz, Sławomir(2002) “Cross-border Co-operation, the way to a United Europe: The Case of the Carpathian Euroregion”in John Borland, Graham Day and Karimerz Z. Sowa (eds.) (2002) *Political Borders and Cross-border Identities at the Boundaries of Europe*, Rzesow-Bangor.
- (2003) *The Needs and Possibilities for Common-Border Cooperation within*

*the Carpathian Euroregion.*

- Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Strategies Studies Foundation  
(2001a) *Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges I*, Carpathian Euroregion, Role of the Carpathian Euroregion in Strengthening Security and Stability in Central and Eastern Europe
- (2001b) *Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges II*, Carpathian Euroregion, Role of the Carpathian Euroregion in Confronting its Minority Agenda
- (2001c) *Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges III*, Carpathian Euroregion, Prospects for Economic Trans-border Cooperation,
- (2001d) *Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges IV*, Carpathian Euroregion, Role of the Carpathian Euroregion in Mitigating Possible Negative Effects of Schengen
- Rzeszow Regional Development Agency (1999) *Economic Transformation in the Carpathian Euroregion Report*,
- Stworzyszenie na rzecz Euroregionu Karpackiego Euro-karpaty (2002a) *Ochrona Srodowiska w Euroregionie Karpackim*, Rzeszow.
- (2002b) *Czas Zmian*, Rzeszow.
- Zbiór Dokumentów (1993) Porumienie o utworzeniu związku międzyregionalnego "Euroregio Karpacki", (<http://www.zbiordokumentow.pl>).
- Piotr Heliński (ed.) (1998) *Carpathian Euroregion, 1993-1998* Five Years of Dialogue and Co-operation, Krosno, 1998.
- Illés István (1997) A regionális együttműködés feltételei Közép-és Kelet-Európában, *Társadalmi Szemle*, LII. évfolyam, 7-8.szam.