

第8章 北欧における国境を越える地域経済ガバナンス

——スウェーデンをめぐる EU 構造政策を中心に——

同志社女子大学

長岡延孝

1. 序

ヨーロッパにおける国境は歴史的に各国の利害対立の最前線であり、領土紛争の焦点であった。例えば、アルザスではその帰属をめぐる独仏が何世紀もの間抗争を繰り返し、翻弄されてきたという悲劇をわれわれはよく知っている。そのような悲劇をもはや繰り返さないという安全保障上の理由のために、西ヨーロッパ諸国は経済的、政治的統合を進めてきたとも言える。平和再構築への共通の意思を背景にヨーロッパ連合(EU)は、戦後間もない時期から共同市場構築のために域内国境が障壁とならないような政策を実施してきた。

地域間の大きな不均衡は加盟国や地域全体の結束を不安定にする恐れがあるので、その是正が大きな政策課題であった。この課題に対して各国政府だけでなく EU レベルでも取り組まれてきたゆえんである。単一市場の実現のためには域内の国境地域でも一体的な発展が望まれ、国境をはさむ自治体や中間団体などによって協調や統合が進められた。ドイツ・オランダ国境の地域協力はその草分け的存在であるが、こうした取り組みは EU 全域で見られる。

本稿ではスウェーデンを中心的な調査・研究対象にして、北欧における国境を越えた協力・統合過程と、それと相関して進む地域政策の変化について論じる。歴史的、文化的に共通性を有する北欧では、長年にわたって様々な協力関係が築かれてきたが、EU の第四次拡大を契機に協力関係は新たな段階を迎えた。本稿では、越境協力に対する EU の援助プログラムである Interreg IIIA が、スウェーデンの周縁地域の統合に果たしている現状と役割を中心に分析することにする。

今越境経済協力を注目する理由の一つは、ヨーロッパ各地で近年、国境を発展の障害とすることなく、グローバル経済下で競争できるリージョンを建設しようとする動きが活性化しているからである。そもそも EU は、第二次大戦後のヨーロッパ統合過程の当初から、共同市場の確立と共に均衡の取れた社会経済発展を目指してきた。社会統合のためには地域政策（構造政策）を通じて域内の不均衡を図ることが不可欠である、と考えられた。

加盟国の首都圏はほぼ例外なく経済的にも中心地を形成し、平均所得水準が高く失業率が低い地域になっている。ところが国境地域の中には、成長のための諸資源が存在し

ているにも拘らず、それらを適切に結合させる仕組みや組織がないため十分には活用されていない地域が少なからずある。そのような所では、国境を横断した協力の構築や統合（その程度は一様ではない）が有効であり、従って EU 地域政策の重要な核の一つとなっている。

本稿の議論では、スウェーデンを巡る Interreg プログラムが中心に置かれる。それはこれまでの筆者の研究経緯にまず起因しているが、次のような理由が存在するからである。第一に、地理上スウェーデンは北欧の中央に位置しており、従って、この国をめぐる越境協力の数が最多であるからである。第二に、北欧諸国の中では地域不均衡の程度が中間的であることが挙げられる。そして、他の北欧諸国と同様の、地域行政制度の改革や地域政策の革新が行われていることも、この国に着目すべき理由として挙げられよう。

越境協力の歴史や規模に注目すれば、EU 内でもっと着目されてしかるべき地域があるのは周知の通りである。すなわち、オランダ・ドイツ国境（渡辺尚, 1999, 2002; ディ・マルチノ, 2003; 伊藤貴啓, 2003a）のような半世紀近い歴史を持つ協力や、ドイツ・フランス・スイス国境（伊藤貴啓, 2003b）のように制度調整の先進地域が既にあるが、北欧でもデンマーク・スウェーデン国境に代表される地域統合が数多く進行中で、しかも注目されている。

EU の越境協力に関する研究は、その地域政策がまだ新しいだけに、さほど多くはない。アジアでも将来的には国境を越えて協力が進むはずだし、日本でもその一条件となり得る分権化や道州制の議論が活性化しているのは、周知の通りである。この研究はそれにも示唆を与えるであろうことが期待される。なお本稿での議論は主に著者によるフィールドワークに基礎付けられている。今後、共同研究によって EU 全域の同様の経験との比較や理論的な検討がさらに加えられねばならない。

2. 北欧諸国の地域的特徴

北欧諸国はいずれも大陸の周辺に位置する小国で人口規模が小さいものの、一人当たり国民所得は世界最高水準を維持してきた。そして EU 中枢の政治的喧騒から一步距離を置き、20 世紀に静かに福祉国家を築いてきた（アイスランドは本稿の課題である越境協力と無関係なため本稿ではほとんど触れない）。

北欧でのクロス・ボーダー協力を論じるに際しては、それを機能させる上での北欧諸国間の協力機構をまず見逃すことができない。北欧諸国は半世紀以上にわたって複数国にまたがる諸問題を討議し合い、協力関係を打ち立ててきた。具体的には、北欧諸国の国会議員から構成される北欧会議(Nordic Council、1952 年設置)と、政府間協力を行なう北欧閣僚会議(Nordic Council of Ministers、1971 年設置)がその中心的機関である。これらの主導により、共通の労働市場や旅券同盟を始め、環境、教育、文化など、事実

上、行政的分野の全域にわたって緊密な協力が推進されてきた(五月女律子, 2004)。閣僚会議のもとに上級官僚委員会と事務局が置かれていて、越境地域の協力機関の管理を行っている。その協力機関は現在 8 つ数えられ、これらが Interreg プログラムの運用の際に重要な役割を果たしている。概ね順調と評価される北欧の越境協力の背後には、このような北欧独自の地域協力があることをここで確認しておきたい。

本稿の視点から注目しておくべき北欧の地域の特徴は、周辺性と福祉国家であろう。前者に関して、デンマークを除けば、北欧の周辺部は寒冷な気候とあいまって人口の極めて希薄な地域である。経済的な社会基盤が弱く、産業の多様性も少ないために、雇用機会に限界がある。また後者に関して、総じて北欧諸国は社会的平等と連帯の価値観に親近性を示し、高水準の社会福祉サービス、完全雇用、ジェンダー上の平等を実現してきた。そして地域的な機会平等の観念とあいまって、相対的に地域不均衡の小さい国土を実現してきた。また、それらの諸政策が環境保護との整合性を持っていたことも大変注目される。勿論、これらの類似性にも拘わらず、詳細に見ると多様な地域であることには相違ない(Hanell / Aalbu / Neubauer, 2002)。この点をごく簡明ではあるが各国ごとに見てみよう。

北欧諸国は総じて経済的に富裕であり、一人当たり国民所得が EU 平均を下回る国は一つもない。EU15 カ国平均を 100 とすると、ノルウェー137、デンマーク 122、アイスランド 120、フィンランド 102、スウェーデン 101 となっている。やはり各国の首都圏は平均所得水準の高い地域となっている。

最も不均衡の小さいデンマークにおいては、地方での農業近代化と首都圏での産業の衰退によって 1980 年代までに地域間格差はほぼ解消された。周辺部のいくつかの島などが相対的に遅れているだけとなった。ただ 1990 年代に入った頃から、政府の政策的関心が産業の技術革新力の活性化、企業と地域の競争力強化といった方向に向かったので、その観点から近年、新しい地域政策の練り直しや地方行政制度の変革が始まっている。

ノルウェーは非 EU 加盟国であるが、欧州経済領域(EEA)加盟国なので EU の競争秩序の影響を受けており、越境協力にも積極的である。その首都圏や西部沿岸地域では比較的多様な経済活動が営まれているのに対し、地方での市場は狭隘で中小企業が散在している。それでも全般的に好調な経済活動、低失業率、高福祉政策、北海油田のために地域間の所得格差は大きくない。住民の平均所得水準についても、スカンジナビア山脈の地方の他は、ほとんどの地域で EU 平均をかなり上回っている。だが人口移動の面において、1990 年代後半から都市圏への流入、同時に地方での減少が目立つようになってきている。地域政策は第二次世界大戦直後から開始され、ナチス侵攻の影響の残る北部や山岳地帯の地域的再建に大いに役立った。地域政策は周辺部政策だったのである。

北欧諸国の中ではフィンランドの地域間不均衡が最も大きい。ロシアと接する人口希薄な北部と東部は農林業中心の経済のため、第 2 次産業の振興が課題とされる。それに

対し、人口が比較的多い南部地域では商工業が盛んだったが、ソ連崩壊が引き金となった 1990 年代不況のために失業率が急上昇した。しかしその後、都市部を中心に IT 産業が急成長したおかげで雇用機会が増大した。その成果をいかに相対的に遅れた地方に波及させるかが課題である。

広大な国土を抱えるスウェーデンはその自然も産業も多様である。北部は人口希薄地帯ではあるが、鉱業・パルプ製紙業・電力が強力であり、しかも社会福祉サービスを提供する公共セクターが安定しているために、所得水準はさほど低くない。この国の地域政策は戦後しばらくして始められたが、それは北部地域からの人口流出を食い止めて地域住民の生活と福祉を確保するためだった。したがって、地域政策は労働市場政策や社会福祉政策と密接なつながりがあった。この国では社会民主主義的な平等の観念が強固なため、社会福祉政策も地域的不均衡を是正する重要な手段であった。他方、南部には数多くの商工業都市が存在しているが、1970 年代以降、構造不況に陥った産業部門が多く、構造転換が政策課題となった。このような地域政策による努力にもかかわらず、近年、スウェーデン北部から南部へ、また地方でも周辺部から中核都市へといった、人口移動の趨勢が見られる。

地域政策の権限に関しては北欧諸国間で相違があるが、総じて国家から地域へと下ろされる傾向がある。それは近年、民主主義の深化の要求、公共部門の経済的合理化、EU レベルでの地域政策の振興、競争地域の創出といった諸要因が概ね働いているからである。地域政策の権限はデンマークとノルウェーではカウンティ・カウンシルに委ねられているが、フィンランドとスウェーデンでは漸く最近になって地域に委譲させる試みが出てきたものの、伝統的に国家の権限が強い(OECD, 2003)。スウェーデンでの地域分権化の動きについては次節でやや詳しく論じる。

ところで、相対的な後進地域を援助するという従来の地域政策の重点は、近年、大きくシフトしつつある。学問的にも政策的にも、産業クラスターと地域の技術革新能力に対する注目が集まるにつれて、後進地域や構造不況地域のみならず都市圏の強化にも関心が高まり、産業政策も地域レベルに集約されつつある(Porter, 1998; 山崎朗編, 2002)。

1990 年代半ば頃から、つまりフィンランドとスウェーデンの EU 加盟と前後して、EU 構造政策が北欧でも影響力を及ぼすようになってきた(Miles, 1999)。北欧で現在の InterregIIIA に指定されたプログラムは 11、InterregIIIB は 3 つ、それぞれ数えられる。今や構造基金によるプログラムは地域政策のための必要不可欠な手段となり、EU、国民国家、下位地域による「マルチ・ガバナンス」が機能しつつあるのである。

3. 国家レベルにおける地域政策のシフト

3.1 新たなリージョン形成の模索

経済協力が国境を越えて進展するためには、地域開発の権限を中央政府ではなく、当該リージョン政府が持っていないと順調には進まない。Interreg プログラムでもリージョンが中心になって活動する。そこで越境協力の問題（次節）に移る前に、この節では主にスウェーデンに焦点を当てて、リージョンの形成過程と地域政策の変化について論じたい（長岡延孝, 2003）。

1990年代初頭から全国カウンティ連合や有力地方議員らによって、より自律的なリージョン建設の必要性が叫ばれ始め、この運動がEUの地域重視の動向と呼応した動きとなった。その要求に押される形で中央政府はリージョンのあり方を調査する委員会を立ち上げた。地域開発の権限をめぐる、ガバナンスの再検討を政府は余儀なくされたのである。その審議の結果、次の3モデルが提起された(Langset, 1999; Johansson, 2000)。すなわち、第一にレーン府(中央政府の地方出先機関)¹が権限を保持する従来型モデル、第二に複数のコミューンが合意・協力して地域開発権限を持つモデル(ミュニシパリティ・モデル)、第三にリージョン議会を建設してそれに権限委譲するモデル(リージョン・モデル)である。このミュニシパリティ・モデルはフィンランドで、またリージョン・モデルはデンマークとノルウェーで行なわれているものに近似している。

そしてスウェーデン議会は、1996年、レーンの統合とリージョン設置のパイロット・プロジェクトを承認した。この政策案に沿って、まずスコネ地方で250年以上も分立していた2つのレーンが1997年に合併し、人口110万人と33のコミューンを擁するスコネ・レーンが新たに誕生した。さらに西海岸でも、1998年、ヨーテボリと周辺のカウンティが統合して西ヨータランド・レーンが誕生した。

さて新しいリージョン創設のパイロット・プロジェクトとは次の通りである(Landstingsförbundet, 1998)。

(1) ゴットランド・レーンはバルト海に浮かぶ島で、中世にハンザ同盟の中心の一つであった。ここにはゴットランド・コミューン一つしか存在しないという特殊性のために、実験は容易に進み、そのコミューンがリージョン役割を兼ねて地域開発の権限を得ることになった。

(2) カルマル・レーンではリージョンのミュニシパリティ・モデルを採用して、1997年間接選挙による組織としてリージョン連合議会を形成した。この組織が国からもランスティングからも地域開発の権限と資金を移譲された。

(3) スコネ・レーンでは慎重な態度を取り、段階的に課税権を持つリージョン議会を

¹ レーン府の主な権限は、地域開発計画の他に、地域道路・交通、教育、漁業、農業、環境保全、自然保護・水質保全、保健・医療などがある(Gustafsson, 1996)。

設置し、そこに権限と資金を移転した。

(4) 西ヨータランド・レーンは、政治的経済的に強力なヨーテボリを中心にした地方で、そこで 1999 年にリージョナル議会創設の第 4 のパイロット・プロジェクトが開始された。西ヨータランド・リージョンは 49 のコミューン、人口約 150 万人から成る。新リージョン議会の議員数は 149 名で、直接選挙によって選ばれる。そこから 17 人からなる執行委員会が形成され、地域開発の権限が委ねられた。

新リージョンは伝統的な医療サービスに加えて、長期的発展計画、観光、インフラ整備、EU 構造基金の配分などの地域開発政策を担うことになった。また次節で論じる地域成長協約の交渉でも中心的な役割を果たすことになった。

当初 2006 年末で終了予定であった西ヨータランドとスコーネの実験は、2010 年末まで延長されることになった。政府は行政的政治的権限の配分に関する調査委員会を設置して検討をしている。以上のような 2 類型の実験が進められてはいるものの、中央政府自体はリージョンの強化に消極的で、リージョン・モデルよりもミュニシパリティ・モデルを推進したい意向のようである。

3.2. 地域政策のパラダイム・シフト：リージョン発展協約

近年、地域政策はスウェーデンのみならずヨーロッパ的規模で、伝統的な地域政策から革新的な地域政策へと大きな変化を遂げつつある。1990 年代に入るとスウェーデン経済はマイナス成長に陥り、歴史的な政権交代を果たした保守中道内閣による危機管理的な経済政策が採られた。90 年代半ばには 1930 年代以来の高失業率にあえぐことになる。当然これは従来の地域政策や産業政策の根本的な見直しに繋がらざるを得ない。

これが現在も進行する、地域政策の転換の背景になった。つまり 1997,8 年頃から、この国で、そしてヨーロッパ全域で、地域政策のパラダイム・シフトと呼べるものが進行している(Quigoe, 2005)。先ほど若干触れたように、伝統的な地域政策の枠組みでは全国的な地域バランスを達成することに目標が定められ、国民がどの地域に住んでも職業機会と福祉サービスの恩恵が公平に受けられるような状況が目指された。したがって地域政策は北部（特にノーランド）のような地理的に不利な諸地方に焦点が当てられて、企業の移転への補助金、運輸や雇用への補助金などの手段が使用され、選択的、救済的で中央集権的な性格を持っていたのである（狭義の地域政策）。そのため逆に、首都圏、スウェーデン西部地方、オーレスン地域のような先進地域に対しては、余り関心を寄せてこなかったのが実情である。後者は国家の援助に頼らないで、自らより生産的かつ革新的な地域へと成長すべく努力してきた。

このような旧来の地域政策に対して、新しいパラダイムは経済のグローバル化と EU 統合の深化の下で各リージョンが競争力を持った発展ができる条件の創出が目指される

ことになった²。すなわち、弱体なリージョンだけでなく強力なそれをも含めて、各リージョンの特徴、機能、前提条件を尊重して、地域のイニシアティブをできる限り発揮できるような枠組みが追求されるようになった。地域政策の視野が拡大され、選択的というよりも水平的、分権的な性格が強化されてきている。この変化をまとめると次の表のようになる（表1参照）。

表1: 地域政策のパラダイム・シフト

基準		伝統的地域政策	現代的地域政策
理論的基礎		産業立地理論 主要要因は地域の属性 (生産コスト、労働者の利用可能性)	学習地域理論 主要要因は地域の能力 (革新的環境、クラスター、ネットワーク)
政策の特徴	政策目標	公平性または効率性	公平性と効率性
	政策課題	雇用増加 投資増大	リージョンの競争力強化 (起業、革新、技能)
	活動分野	狭い(経済面・産業面)	広範(複数のセクター)
	作用様式	消極的、プロジェクト中心	積極的、計画的、戦略的
政策の構造	空間的	問題を抱えた地域	全てのリージョン
	分析の基盤	指標	SWOT分析
	中心的手段	インセンティブ計画	開発計画
	援助	企業援助、ハードなインフラ	企業環境、ソフトなインフラ
組織	政策の展開	トップ・ダウン、中央集権的	集団的、交渉型
	主導機関	中央政府	リージョンの行政官庁
	パートナー	なし	地方政府、ボランティア・セクター 社会的パートナー
評価	段階	事後的	事前、中間、事後
	結果	計測可能	計測困難

(出所) 次の論文内の表をスウェーデン産業省でのヒヤリングに基づき簡略化した。

J.Bachtler / D. Yuill, Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?, Regional and Industrial Policy Research Paper Nr. 46, European Policies Research Center University of Strathclyde, 2001, p.12.

² 実は地域政策の見直しは、1980年代半ばから一部だが既に始まっていた。つまり当時、ケインズ主義的経済政策への信頼性が疑問視され始め、人的資本の重要性を強調する新自由主義的経済観が注目されたことと関連している(Quigogue, 2005)。

スウェーデンでも 1990 年代末、社会民主党によって新たな政策パラダイムが提起された。この国の産業省によれば、新しいリージョン産業政策の目的とは、各リージョンの特性を活かして持続可能な経済発展を生み出すことであり、それによって多くの企業と雇用、ジェンダー面の平等、エコロジー的持続性を実現させることである。この目標を実現させる具体的手段として提起されたのがリージョン発展協約であり、リージョンの発展に責任を持つのは地元の各主体に他ならず、彼ら自身が地元の産業の発展について議論を深め、政府機関を含めて協約を結ぶのである。

成長協約を結ぶにあたり、まず当該リージョンの状況が分析されねばならない。その際に採用されている手法は SWOT(strengths, weaknesses, opportunities, threats)分析と呼ばれている。次に、リージョンの経済発展に関する共通のビジョンを作成するのだが、その際、唯一のアクターだけではなく、企業間、官庁間、大学間などでの可能性あるパートナーシップを明白に指摘する。それらの相互依存関係をいかに発展させるのかが肝要で、ネットワーキングの構築を通じて各地域に応じた産業クラスターの創生・発展に結び付けるべきだと考えられている。資金面で発展協約に対して特別の援助があるわけではなく、リージョンにある既存の資金の運用を効率化させることも同時に目指している。

こうして現在、リージョン発展協約は全てのリージョン(21 のレーン)で結ばれている。この実験によってもたらされた最大の結果は、各リージョンにおける利用可能な諸資源は何なのかという議論を引き起こし、様々なパートナーシップを形成させたことである。従来障害になっていた行政の管轄も、協約の締結により変化を見せている。こうして見ると、産業政策がリージョンをベースにして、またパートナーシップを形成することを通じて行われるようになってきていると言えよう。

リージョン発展協約の実験が成功と判断されたので、政府は伝統的な地域政策とリージョン産業政策とを融合させて、「リージョン開発政策」として新たに政策統合することを提案した。勿論この政策は経済面に限られるものではなく、社会面と環境面の配慮とも手を携えて進められるべきであると理解されている。またその他の政策分野との連携の必要性も唱えられている。このようにリージョン自身が自ら競争力強化を構想すべき時代であるとの認識が広まりつつある。

4. スウェーデンを巡る InterregIIIA プログラム

4.1 EU 結束政策（構造政策）とスウェーデン

構造政策の中核的手段である構造基金(Structural Funds)は、1975 年設置のリージョン開発基金(ERDF)に加えて、社会基金(ESF)、農業指導保証基金(EAGGF)、漁業指導資

金援助手段(FIFG)から成り立っている(辻悟一, 2003)。構造基金は 1988 年からほぼ 5 年毎に大幅に見直され、現在の第 3 期(2000-2006 年)の EU 構造基金には 3 つの優先目的(Objectives)と補足的な 4 つの共同体イニシアティブ(Community Initiatives)が設けられている。さらに後者の中には InterregIII、Leader+、Equal、UrbanII がある。本稿の関心事である国境を越えた地域間協力に対しては、InterregIII の A 系列によって援助が与えられている。即ち A 系列は国境に挟まれた地域間の協力、B 系列はより広域の国家間協力、そして C 系列は隔離した地域間の協力である。

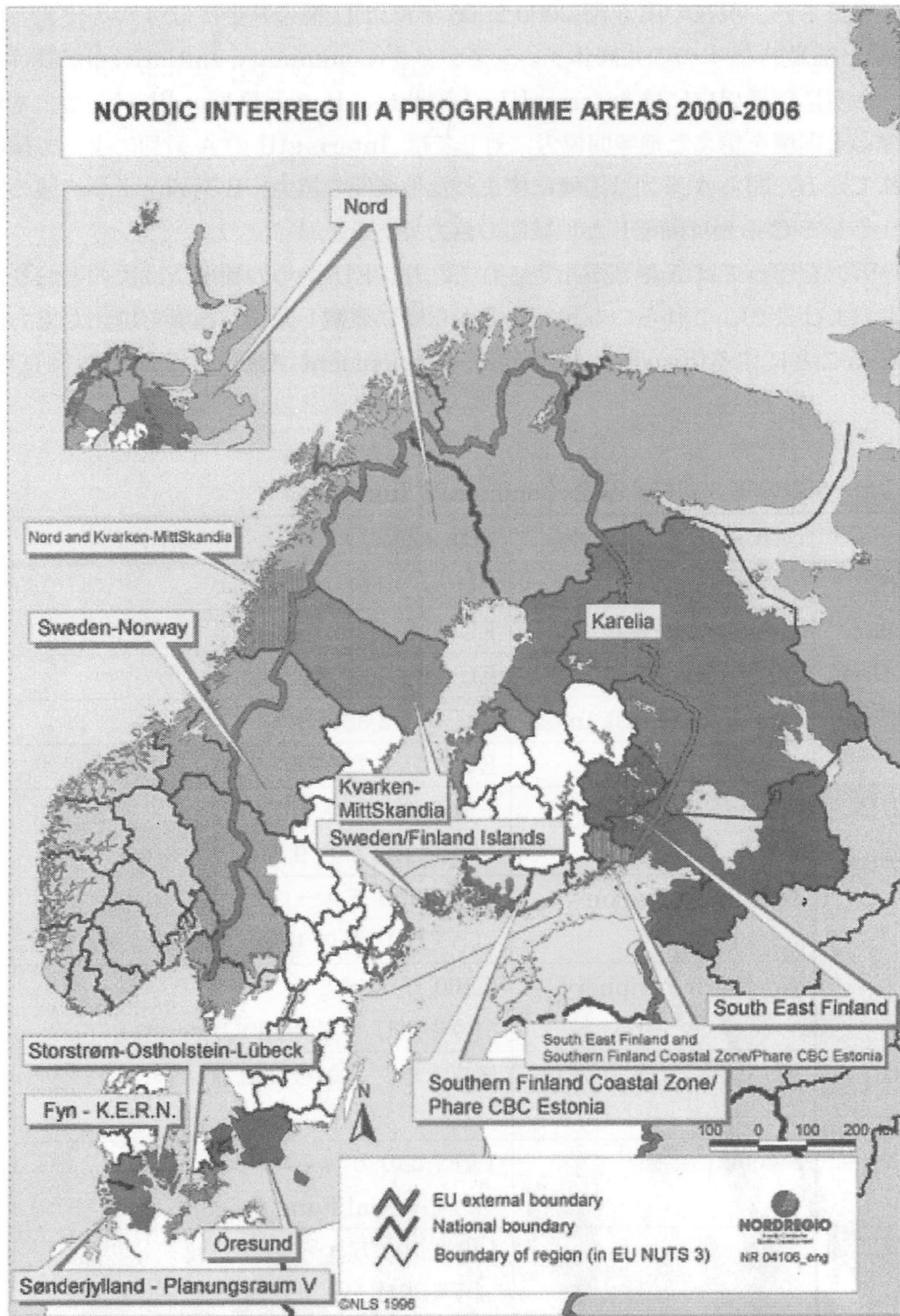
スウェーデンを巡っては 5 地域が指定されており、EU からの補助金は次のとおりである(図 1 および表 2)。これらの 5 地域を北から順に概観した後、国境を越えた協力について論じることとする(Swedish Business Development Agency, 2001; 長岡延孝, 2005)。

表 2: スウェーデンの第 3 期構造基金: Community Initiatives

	対象地域	補助金額
InterregIIIA: Cross-border リージョン開発 基金から約 1 億 4,200 万ユーロ	Öresund	EU から 3,080 万ユーロ
	Sweden-Norway	EU から 3,200 万ユーロ
	Skårgården(Islands)	EU から 860 万ユーロ
	Kvarken-MittSkandia	EU から 2,390 万ユーロ
	North	EU から 4,720 万ユーロ
InterregIIIB: Transnational	Baltic Sea Region	1 億 8,600 万ユーロ (うち EU から 9,710 万ユーロ)
	North Sea Region	2 億 7,800 万ユーロ (うち EU から 1 億 3,300 万ユーロ)
	Northern Periphery	5,100 万ユーロ (うち EU から 2,130 万ユーロ)
InterregIIIC: Interregional	EU の全リージョン	スウェーデンから 980 万ユーロ
Equal	Sweden 全域	1 億 7,240 万ユーロ (うち Social Fund から 8,620 万ユーロ)
Leader+: 農村開発	農村、島	1 億 4,700 万ユーロ (うち EU から 4,050 万ユーロ)
UrbanII	ヨーテボリの一部	1,600 万ユーロ (うち EU から 530 万ユーロ)

(出所) 次のパンフレットから筆者が作成した。Swedish Business Development Agency (NUTEK), *Developing Sweden: The EU Structural Funds: 2000-2006*, 2001.

(図 1) 北欧における Interreg III A プログラム



(出所) Hanell, T., H. Aalbu and J. Neubauer (2002), *Regional Development in the Nordic Countries: 2002*, Nordregio, p. 73.

4.2. Nord (FIN/S/N/R)

これは北欧半島最北部を対象とした越境協力支援プログラムである。スウェーデン、フィンランドに加えて EU 非加盟国のノルウェーとロシアにまで及んでいる。地域の特徴として挙げられるのは、第 1 に、北極圏に位置する人口希薄地域であること（人口密度は 3.5 人）、第 2 に、自然資源は富裕ではあるが産業が漁業・養殖業、林業・木材加工、鉱山業、発電など産業の多様性は限られている、第 3 に、独自の言語・文化と移動性を特徴とするサーミ人（ラップ人）の居住区域であることなどが挙げられる。

Interreg IIIA: Nord (North) プログラムの目標は、越境協力を通じて当該地域の生活条件を改善し、EU 内での北部の存在感を強化することである。EU による補助金総額は 4,720 万ユーロである。具体的には、このプログラムの下に 3 つのサブ・プログラムが設けられている。即ち、Nordkalotten は北極圏の地域とロシアのコラ半島で「北の人参」と呼ばれる地域での協力、Kolarctic は「北の人参」とロシア北西部との協力、Sámpi はラップ人の伝統的な生活と文化の保護、発展である。

この地域は小企業がまばらにしか存在しないので、雇用機会が極めて限定されている。そのため企業同士を結びつけることや、イノベーションを刺激して起業を援助する必要が痛感されている。従ってその様なプロジェクトが多くなっている。Interreg IIA 時には、越境協力組織の North Calotte Council がプログラムを管理し、100 を超えるプロジェクトが立ち上げられた。この例としては、贈り物や土産物の創作・生産の共同や、観光や輸出に関する情報宣伝活動の協力が挙げられる。また、国境の町トルニオ(FIN)とハパランダ(S)の協力は興味深い。その昔、この地方の商工業の中心都市であった両都市が、数百年間の分断の歴史を経て、今や共に「ユーロシティ」を掲げて多方面の協力関係を深めている。

4.3. Kvarken-MittSkandia (FIN/S/N)

これは Nord の南部に位置するノルウェー、スウェーデン、フィンランド間の協力関係構築である。中心都市はスウェーデンのウメオとフィンランドのヴァーサである。この地域にも昔から交易、文化的な接触、協力関係などの国境を越えた交流があった。この地域の特徴は町が散在しており、特に冬の交通状態が困難なことである。交通難は生産コストの上昇要因となるので、経済発展への障壁になっていると見られる。

EU は Interreg IIIA: Kvarken-MittSkandia のプログラムに対して総額約 2,390 万ユーロを補助している。それに対応して、対象地域の自治体や民間企業などから約 3,280 万ユーロが支出されることになっている。やはり Interreg IIIA でのプログラムの最重要目標は、長期的に持続可能な構造のための条件と、国境を挟んだ地域間の共同を促進させる場を創り出すことである。これはどの Interreg プログラムでも共通していることで

ある。

よく知られた協調の例は、ウメオ・ヴァーサ間のフェリーの共同運航である。その他、音楽学校や市民オーケストラを支援するプロジェクト、アザラシの生息と漁業の両立を目指したプロジェクト、ウメオ大学とヴァーサ大学を中心とした研究・教育の共同がある。

4.4. Skärgården (FIN/S)

Skärgården(群島)とはフィンランド南部―スウェーデン間の群島を指す。中心のオーランド島はフィンランド領であるがスウェーデン語圏で自治が認められている。諸島間の協力は既に30年程も前から行われており、Interreg計画はそれを背景にしている。

InterregIIIA: Skärgården のプログラムに対して、EU から860万ユーロが補助される。優先的目標は、当該地域の産物・サービスへの品質保証制度を普及させることを通じて地域経済を発展させること、秀麗な自然環境を保護するために環境対策を強化することである。成功しているプロジェクトとして、InterregIIA時から継続されている「群島の味覚」プロジェクトがある。これは品質を保証するために、群島で採れた魚介類や農産物、手工芸品、土産物であるとか、これらの食材を使用したレストランなどで認証制度を普及させようという試みである。これに約150の会社が参加している。この他に、女性の起業を支援しそのネットワークを構築するプロジェクトや言語能力向上のためのプロジェクト、観光業界の協力推進プロジェクト、環境保護と啓発のための公的なネットワーク構築のプロジェクトなどがある。

4.5. Sweden-Norway(S/N)

西ヨータランド・リージョンの国境寄りのコミューンは、InterregIIの時期からノルウェーのカウンティやコミューンと協力関係を築いてきた。ここは山岳、森林、農村地帯を含む広大な地域なので、会議を持つことすら容易ではなくコストと時間がかかる。但し両地域には長い協力の歴史があり、スウェーデンのEU加盟前から協力のための委員会が設置されていた。

InterregIIAのプロジェクト・リストによれば、中小企業の発展、文化と観光、環境と健康、能力開発を主要課題としており、各課題につき25、18、22、16のプロジェクトがそれぞれ承認され活動した。InterregIIIAに関しては、2003年2月の筆者の調査時点で24のプロジェクトが動いていて、当然さらに増えるという。

ここで組織について述べると、プロジェクトの採用を決定する委員会の委員はコミューン、リージョン、カウンティ、レーン府、カウンティ雇用委員会等からの代表者から構成され、両国側から9人ずつ参加する。プロジェクト採用決定委員会の会議の開催場

所は、当該地域や各プロジェクトへの認識を深める目的で様々な場所において持ち回りで行われる。応募されたプロジェクトの採否はこの委員会で即座に決められるのではなく、議論・検討・交渉を経て最終的な採用に至る。委員会での決定は全てコンセンサスに基づき、バランスが考慮されている。この点も非常に大切な特質である。

先述の通り、ノルウェー側もカウンティ・カウンスルやコミューンが強力で地域計画や地域開発の権限を持っている。西ヨータランド・オストフォルドのサブ・プログラムでは、ノルウェー側はオストフォルド・カウンスルが担当している。地域経済開発の権限が中央から地域に下ろされ両国でバランスが取れていることは、越境地域協力が順調に進むための必要条件の一つである。

資金面について述べると、プログラム・レベルでもプロジェクト・レベルでも基本的に1対1のバランスが重視されている。しばしばケーキの分割が分かり易い例として持ち出されるのだが、まず一つのケーキを半分に切り分け、次に残りの半分以上を等分する姿をイメージすれば良い。それに似て、必要資金の半分はEU、残りの半分は複数の当該国から出資される。当該国からの出資額は、基本的には同じになることが求められる。こうしてEU、ノルウェー、スウェーデンからの各資金にはバランスが保たれねばならない。当該国の負担分にあつては、主としてリージョンとコミューンから出資され、加えて国家や民間の資金も時に入ってくる。それが共同出資の原則であり、これまで総じて良好に機能している。

さて、InterregIIA で成功例と評価されているものがいくつか挙げられる。その一例は女性の経済的能力向上と起業支援のプロジェクトである。これはダールランド・コミューン連合(S)とハルデン・コミューン(N)による共同プロジェクトで、セミナーの共催、職業訓練の実施、海外の組織とのネットワーク構築といった手段を通して、女性企業家を増加させ、また女性経営者による共通の企業像を得ることを目的としていた。ジェンダーが環境問題とともに大きな目標に掲げられていることがこれでも解る。

また、岩石の彫刻の研究と保存についての大きなプロジェクトも知られている。青銅器時代に彫られた数多くの彫刻を調査・保存するために、国境を越えた専門家のネットワークを構築するプロジェクトである。それが地域共通のアイデンティティの確認や文化的観光の振興につながることも狙っている。

4.6. Öresund (S/DEN)

オーレスン（エレスンド）地域とはデンマーク首都圏とスウェーデン南端部を含めた地域である。地域内に約350万人もの人口を抱える大規模な越境協力であり、これまで取り上げた協力の中では最も意欲的なものとして注目される。またここには国境を越えて都市と農村の再編が行われている。つまり、中小の都市とそれを取り巻く農村地帯とがあたかもぶどうの房を形作るかのように地域再編が進み、それを「多心型シティ・リ

ージョン」]として特徴付ける論者もいる(岡部明子, 2003)。

デンマークとスウェーデンの発展のためだけでなく、EU 全体のインフラ整備の観点からも、両国を物理的に結合することが長年の夢であった。それがようやく 2000 年にオーレスン橋として完成したのである。これによって両地域が直接繋がれることになり、地域の一体化への熱意がいやが上にも高揚した。

両国の中央政府も、その熱意の程度には差が見られるがものの、オーレスン地域の一体的発展を、バルト海域を含めた両国の経済発展の一起爆剤として活用したいとする意向を表明している。例えば、1999 年に両国政府による報告書が発表され、次のように期待をこめて述べている。

「オーレスン地域は他にはないようなチャンスを持っており、北欧での越境地域の中心地へと発展し、企業や投資を呼び込める国際的な力がある。オーレスン地域の発展は、参加する全ての主体によって適切に取り扱われれば、地域だけでなくスウェーデンとデンマーク全体にとっても大きな価値を生み出す。…オーレスンは独自の地域であって、国民国家の一部を越境地域として統合するのに、これほどまでにはっきりした進展を見せている地域は世界にはほとんどない。…オーレスンは、EU の枠組みにおける『地域のヨーロッパ』の発展の一モデルであると同時に、バルト海地域全体の発展モデルにもなる」(Öresundskomiteen, 2001, pp.8,9)。

オーレスン地域統合で特に注目に値するのは、ここが知識集約型の産業クラスターの形成を積極的に目指している点である(Maskell / Törnqvist, 1999)。特にバイオや IT 産業を代表とするハイテク産業の一大集積地を目指している。オーレスン海峡を挟む両地域にはそれを可能にする資源が既に蓄積されている。その成功に国境が妨げとならないように、Interreg を含めて多様な手段が利用されている。コペンハーゲン大学、ルンド大学を始めとする 12 の大学(オーレスン大学と呼ぶ連合体を構成)があり、13 万人以上の学生、1 万人の研究者が研究している。加えて、周辺地域を含めて、ヨーロッパ最大級のサイエンス・パークが 6 箇所も存在していることも大きな利点である。

競争力の源泉と考えられる知識は大学、企業、官庁による協働に基づいた技術革新と成長を通じて確立される。まず医薬・バイオテクノロジー、IT、食物科学、環境科学の 4 クラスターが有望分野として特定され、それらに対応させて共同的枠組み——Medicon Valley Academy、Öresund IT Academy、Öresund Food Network、Öresund Environment Academy——が形成された。「オーレスン・サイエンス・リージョン」とはこれらの連合体を指し、各プラットフォーム上でイノベーション・システム、セクター間協力、クラスター建設を行おうとしている。これらのプラットフォームはいずれも Interreg の補助金を得ている。

メディコン・バレー・アカデミーはバイオ・医療関連の先進産業技術開発を目的としており、InterregIIA による顕著な成功例と評価されている。この共同組織の起動の際に Interreg からの支援を受けたが、それが軌道に乗った後は財政的に自立して運営する

ことを目的にしていた。しかも当初は Interreg の他に主として大学や病院からも資金を得ていたが、現在では加盟企業が資金提供するようになり、民間非営利組織として運営されている。こうしてメディコン・バレーは企業と研究者の良き協力関係の上に立って、最も大規模に運営されているとの評価を得るようになった。また医療に責任を持つリージョンと大学病院間で先端的共同研究が行なわれ成功を収めている。

ところで、この越境地域における唯一の政治的組織はオーレスン・コミッティ(1993年設置)であり、Interreg のプログラムとプロジェクトで中心になって活動する組織でもある。とりわけ、その事務局が日常的に具体的な助言や手続きを担っている。オーレスン・コミッティはさらに発展して、現在、13 の地方公共団体によって組織されている。コミッティの役割は統合プロセスを一般市民に浸透させること、できる限り障壁を除去するために中央政府と地域のアクターに働きかけること、インフラの充実と持続可能な環境の発展に取り組むこと、Interreg プログラムの管理、会議やセミナー等を通じたオーレスン地域とコミッティの情報発信である。

組織に関して述べる、オーレスン・コミッティは両地域の 32 名の政治家から構成され、その内訳は両国間でバランスが図られている。コミッティの開催それ自体は年に 4 回のみである。これらの政治家は各地方自治体の代議員なので、地元で活動する場合は当然その自治体の利益が第一目標であるが、オーレスン・コミッティの代議員として活動する際にはオーレスン地域全体の利益のために働かなければならないことになっている。さらに、コミッティの会議を準備する組織として上級公務員からなるオーレスン・コミッションと、先に触れた 15 名の常勤職員による事務局が置かれている。財政的には、加盟自治体の拠出金、北欧閣僚会議、Interreg やその他の収入から成り立っている。

オーレスン統合を研究した P・ボイは、一般に地域の統合過程を市場主導、政策主導、理念主導の三類型に分類している(Boye, 2000, p.213)。市場主導は企業が中心的アクターになり、政策主導は政府のトップダウンで進められるのに対して、理念主導は数々の理解関係者(stakeholders)が推進するプロセスである。彼によれば、理念主導型の統合アプローチは地域の主たる連携組織が共有する、数々の理念や理想像というものが当該地域のアイデンティティやイメージを構成し、グローバル経済での有利な場を創造する力となるのだと言う。オーレスン地域統合こそまさにそのような性格のプロセスである。こうしてオーレスン地域は、政治的にも精神的にも相当程度の一体性を持った地域となることを目指しているのではなく、むしろ機能的なリージョンの形成を目指しているのである。

オーレスンの地域統合には多くの機関が注目しており、中でも経済開発協力機構(OECD)が 2003 年に調査報告書を公表して、次のような 4 点にわたる勧告を行った(Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003)。

(1)オーレスン橋の開通にもかかわらず通行量が伸び悩んでいる。高い通行料がその主要因と考えられ、通行料の税控除などの工夫によって通行料を下げるよう検討すべきで

ある。

(2)集团的交渉、労働法、社会保障、年金制度などの規制的な枠組みが両国で異なっている。より柔軟な制度にして、双方の労働市場を一体化させるべきである。だがすぐには困難なので、行政慣行や情報の伝達などで改善できるであろう。

(3)企業、各種組織、行政組織間の関係が強化されるべきである。現に有望なイニシアティブと越境組織が立ち上げられており望ましい方向にある。今後、共同の研究戦略を立ち上げるなどして、弱小な中小企業の支援を行うのが望ましい。

(4)物価、住宅価格、税制などの相違のために、スウェーデンに住みデンマークで仕事をするメリットが高いのであるが、それは財政上の不均衡を生じさせる。居住地での課税ではなく職場を基準にした税制が望ましく、そのように両政府が合意する必要がある。

こうして OECD による報告書は具体的な課題を指摘しつつ、やはりガバナンスの重要性に言及している。現在では、この地域の共通の発展戦略を調整・実施する、明確な法的行政的組織というのは存在しない。現状のガバナンス構造が新たな機能的リージョンを創造するのに適当なものかどうかは、すぐれて戦略的な問題であると言う。例えば、オーレスン委員会が民間のアクターを組み入れることができれば、より前進するだろうと述べている。

海峡によって隔てられてきた、二国のそれぞれの地方が、物理的、精神的、そして社会関係資本の点でも一体化しつつあり、それはオーレスン・コミッティを始めとする政治経済的エリートの貢献によるところが非常に大きい、ということは幅広く認められている(Jerneck, 2000)。このことは同時に、エリートの企てに対する市民レベルの支持が得られないと統合の正当性が危うくなるということでもある。事実、コミッティを初めとする主要組織や政治家の正統性に対する疑問は少なからず存在している。彼らのアカウンタビリティが問われるということである。それでも総じて、北欧での越境協力の中では、オーレスン統合が最も大規模かつ意欲的なものであり、これまでのところ成功しつつあると言えよう。

5. マルチレベル・ガバナンスによる「地域のヨーロッパ」の可能性

北欧の Interreg プログラムに関する調査に基づいて、次のような特徴が浮かび上がった。すなわち第 1 に、国境を越えた有機的地域の統合は長期的なプロセスであり、Interreg プログラムはその初期的な契機を与えることができる。第 2 に、個々のプロジェクトは各地域の実情に合わせて提起され、ボトム・アップの手法が取られている。第 3 に、各プロジェクトはその準備段階から関係機関との綿密な協議を経て進められる。そして第 4 に地域の主体性を重視するこうした傾向は、北欧諸国で（あるいはヨーロッパ規模で）推進されている地域政策の分権化・地域化の動向と軌を一にしている。上記のような特性を持った Interreg プログラムを契機にして、ビジネスの協力関係や伝統的

文化の維持・発展などプロジェクトが推進され、越境地域の統合に有効に機能していると言える。

Interreg が統合のための有効な契機となるにしても、立ちはだかる課題は少なくない。税制・社会保障・労働市場といった諸制度の擦り合わせ、ガバナンスの構築、地域アイデンティティの深化などがそれである。それを乗り越えるためには、すでに着手されている国家レベルの調整も不可欠であるし、他の先進的な経験からの情報獲得と学習も有用であろう。

2005年のEU東方拡大（第5次拡大）によって、新規加盟国への財政援助の増大が要請されるので、北欧の富裕国への援助額は相対的に減少せざるを得ない。大きな経済的格差の存続は新規加盟国やその周辺部の社会的安定だけでなく、旧加盟国内の安全保障をも脅かす危険性をはらんでいるからである(羽場久尾子, 2001)。北欧において地域主導の内発的開発を国境を越えて成功させることは、EUの安全保障上の観点からも大いに意義があるだろう(蓮見雄, 2005)。

本稿で考察した諸事例の性格はそれぞれ異なっていることから、越境協力の協力・統合形態には複数の類型があるように思われる。例えば、ハパランダートルニオは歴史的同一性を回復する試みであり、オーランド島は自立的な地域たらんと欲しているのに対して、オーレスンの統合は競争力を持つ機能的リージョンの形成という特性を持っている。ただ、この類型化を確固たるものにするには、少なくとも北欧に関する限り時期尚早であるし、他のケースとの更なる比較が必要になるだろう。

北欧は社会的平等と連帯への強い意志を共有しているため、地域不均衡の是正にも積極的である。しかも、エコロジー的配慮を損なわずしてその実現を図ろうと努力している。グローバルな競争下でこれらの政策目標を同時に追求しているのは、非常に興味深いことである。

ともあれ、ヨーロッパの魅力である地域の多様性を尊重しながら、民主的な「地域のヨーロッパ」を確立してゆくためにも、EU、国民国家、地域の三層によるマルチレベル・ガバナンスが必要である。EU内には、基本的に新保守主義派と社会民主主義派とのイデオロギー・政策思潮の対抗があるが、構造政策は後者の流れに沿った連帯性を示すものである。Interregは「市民のヨーロッパ」、「地域のヨーロッパ」、ひいては「民主的なヨーロッパ」を形成する上で有用な一手段になっていると言えよう。

参考文献

- Boye, P. (2000), Competing with Concepts: The Conception of an Industrial Platform, Berg, P. O. et al. (eds.), *Invoking a Transnational Metropolis: The Making of the Øresund Region*, Studentlitteratur.
- Gustafsson, A. (1996), *Kommunal självstyrelse*, SNS Förlag. (岡沢憲芙監訳『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部、2000年。)
- Hanell, T., H. Aalbu and J. Neubauer (2002), *Regional Development in the Nordic Countries: 2002*, Nordregio.
- Jerneck, M. (2000), East Meets West. Cross-border Co-operation in the Öresund: A Successful Case of Transnational Region-building?, in Gidlund, J. and M. Jerneck (eds.), *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*, Edward Elgar.
- Johansson, J. (2000), Regionalisation in Sweden, in Gidlund, J. and M. Jerneck (eds.), *Ibid.*
- Landstingsförbundet (The Federation of Swedish County Councils) (1998), *Regional Development in Sweden*.
- Langset, M. (1999), Intermediate Level of Public Administration and Government in Sweden: Structure, History and Recent Developments, in Larsson, T. et al (eds.), *The Intermediate Level of Government in European States: Complexity versus Democracy?*, European Institute of Public Administration.
- Maskell, P. and G. Törnqvist (1999), *Building a Cross-border Learning Region: Emergence of the North European Øresund Region*, Copenhagen Business School Press.
- Miles, L. (1999), Scandinavian Regionalism: The Case of Sweden, in Wagstaff, P. (ed.), *Regionalism in the European Union*, Intellect.
- Öresundskomiteen (2001), *OECD Territorial Review : Study of Öresund Region: Background Report*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2003), *Territorial Reviews: Öresund, Denmark / Sweden*, OECD.
- Porter, M. E. (1998), Clusters and New Economics of Competition, *Harvard Business Review*, Nov.-Dec.
- Quiogue, N. C. (2005), Diverging and Converging: A Comparative Analysis of Norwegian and Swedish Regional Politics, *Journal of Nordregio*, No.2

Vol.5.

Swedish Business Development Agency (2001), *Developing Sweden: The EU Structural Funds: 2000-2006*, NUTEK.

ディ・マルチノ (2003) 「グローバル化、ローカル化とガバナンス：EU の試みと民主主義の未来」『産業・社会・人間』(羽衣国際大学) No.2。

羽場久尾子 (2001) 「EU・NATO の拡大と中欧：『境界線上』の民族」宮島喬・羽場久尾子編『ヨーロッパ統合のゆくえ：民族・地域・国家』人文書院。

蓮見雄 (2005) 「『一つのヨーロッパ』とボーダー・リージョンの新たな役割」『経済学季報』(立正大学) 第 55 巻第 1 号。

伊藤貴啓 (2003a) 「ドイツ・オランダ・ベルギー国境地帯における越境地域連携の展開とその構造」『地理学報告』(愛知教育大学)第 96 号。

伊藤貴啓 (2003b) 「バーゼル地域における越境地域連携の展開とその構造」『地理学報告』(愛知教育大学)第 97 号。

長岡延孝 (2003) 「スウェーデンにおける地域経済ガバナンス(1)：リージョンを基盤にしたパートナーシップの構築」『学術研究年報』(同志社女子大学) 第 54 巻Ⅱ。

長岡延孝 (2005) 「スウェーデンにおける地域経済ガバナンス(2)：国境を越える協調的ネットワークの構築」『総合文化研究所紀要』(同志社女子大学) 第 22 号。

岡部明子 (2003) 『サステイナブル・シティ：EU の地域・環境戦略』学芸出版社。

五月女律子 (2004) 『北欧協力の展開』木鐸社。

辻悟一 (2003) 『EU の地域政策』世界思想社。

渡辺尚 (1999) 「越境する地域：エウレギオと原経済圏」『国民経済雑誌』(神戸大学) 第 180 巻 4 号。

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。

山崎朗編 (2002) 『クラスター戦略』有斐閣。