

〔翻訳〕

国境を越えた E U の地域政策

——スペインの Interreg A プログラムを通じた新たなガバナンス論の考察——

バコス・ユイス* 著

中里 裕美** 訳

近年の E U の政策のひとつに Interreg プログラムがある。この政策は、ヨーロッパ諸国の各国境地域に位置する地域間の協力を促進し、経済発展、社会結束や国境を越えた統合などの実現をねらいとするものである。本稿では、スペインにおける Interreg A 実施プログラムをデータとして用い、そのプログラムの作成・実施過程における公私双方のアクターの参加状況に注目し、それが「政府主導型」なのか、もしくは、地域・地方政府や民間アクターも参加する「ガバナンス型」なのかを考察した。本稿は、その結論として、E U の国境を越える地域政策はとりわけ地域政府が重要な役割を担う後者の「ガバナンス型」であること。また、現状ではプログラムの作成・実施過程における地方政府や民間アクターの役割はまだ小さいものの、今後、政策形成過程におけるその役割 = 参加が増大していくことを明らかにした。

キーワード：国境を越えた協力，欧州連合（E U），地域政策，Interreg A，ガバナンス

目 次

はじめに

国境を越えた協力と E U の地域政策

- 1．国境を越えた協力
- 2．E U の地域政策
- 3．Interreg プログラム

Interreg A プログラムについて

- 1．Interreg A の概要
- 2．Interreg A の特徴

スペインにおける Interreg A プログラム

- 1．プログラムの総合ビジョン
- 2．スペイン—フランス国境地域におけるプログラム
- 3．スペイン—ポルトガル国境地域におけるプログラム

おわりに

はじめに

1980年代後半から1990年代初頭にかけて、欧州統合において大きな進展があった。E U 条約の前文に記されるように、欧州連合の統合プロセスのひとつのねらいは、加盟各国や地域の調和のとれた発展を促進し、発展に遅れた地域の縮小を目指すことである。このために、他の政策と並んでヨーロッパ地域開発基金（ERDF）が1975年に設立された。ERDFの第一の目的は、「各地域ないし社会諸集団間の格差を縮小することを通してE U 圏内における結束を促すこと（EC, 2003）」にある。この基金は、発展の遅れた地域や、高い失業率に直面している地域に対する支援を行うことを目的としている。その具

* 立命館大学経営学部外国語常勤講師

** 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

体的な対策として行われたのが、インフラの整備や雇用創出対策、地域開発プロジェクト、中小企業対策などである。

加えて、経済的統合の結果、とくに1986年に単一欧州議定書が成立し、欧州統一市場が形成され始めて以降、あまり競争力のない地域は、経済的に高い効果を上げている地域とのきびしい競争に直面している。とりわけ国境地帯が、こうした例にあてはまる。国境地帯は、多くの場合、一連の困難な面を持ち合わせており、そのため各国の経済的な発展から取り残されてきた。地理的な特徴、交通インフラの未整備、経済活動の中心地域からの隔たり、過疎、国境を挟んで向かい側にある地域との交流がないこと等が、これらの地域の発展を妨げる要因となっている。したがって、1990年にはERDFが増額され、新たに国境地帯に焦点をあてたInterregと呼ばれる政策プログラムが立案された。Interregプログラムの目的は、これら国境地帯における発展の遅れを解消することである。と同時に、国境地帯がヨーロッパ統合の障壁になることを防ぐため、地域や地方政府および国境の両側で活動する経済諸アクター間の協力を推進することで、国境を挟んで隣接する地域の発展を促進するという目的を持つ。

現在、EUの政策形成過程をめぐっては、異なる2つの見方がある。まず第一のものは、単一欧州議定書やEU条約をめぐり交渉や政策形成が政府間の交渉によるトップダウン式で進められたとする見方（Pollak, 1995; Allen, 2000）であり、もう1つは、政策形成の各過程で各国の政府レベルだけでなく、欧州委員会や地域政府といった多様なアクターが重要な役割を担ったとする「マルチレベル・ガバナンス（Marks, 1992, 1996）」の立場をとる見方である。ちなみ

に後者は、政治経済の領域におけるジェソップのガバナンス論（EU圏内では、もはや各国政府は単独で政策形成を行う力はなく、政策形成においては異なる地域・地方行政レベルからの協力や交渉、民間アクターの参加が必要となっている）との共通点を有するものである（Jessop, 1998, 2002）。

本稿では、上記のEUの政策形成過程に関する2つの議論のうちのどちらが妥当であるかを明らかにする。本稿のスペインにおけるInterreg A実施プログラムの分析はこの視点から行われている。まずはじめに、他のEUの地域政策とは異なるInterreg Aプログラムの特徴について説明したい。そしてそれを踏まえた上で、スペインにおける本実施プログラムについて、プログラム作成の手続きや実施過程における地域・地方政府や民間アクターの参加状況を明らかにする。

国境を越えた協力とEUの地域政策

1. 国境を越えた協力

EU域内における異なる地域間の協力は、国境を越えた協力と地域間協力とに分けられる。国境を越えた協力とは、隣接する地域もしくは地方政府間における協力を指している。一方、地域間協力とは、地理的な距離とは無関係な地域間における協力を指している（欧州議会、1996年）。すなわち前者は、地理的な近接性にもとづいた協力であるのに対し、後者の協力の目的は、地理的な条件とは関係なく、地域間の相補的な性格に見合った形での発展を促進していくことにある。国境を越えた協力は、そこに携わる行政単位によって区分することもできる。すなわち、各国の地域政府（NUTS-II）レ

ベル、地域レベルより狭い地域レベル（NUTS-III）、通勤圏、都市コミュニティ、市町などの地方自治体レベル（NUTS-IV、NUTS-V）である。

国境を越えた協力のねらいは、（特定の課題についての協力を促進するため）専門的な分野に特化することもあるれば、（特定の地域における一般的な協力を促進するため）多分野にわたることもある。そして、このような協力は、行政当局や経済団体、労働組合、企業、市民団体などの民間組織によって推進されることが期待されている。

2. EUの地域政策

EU加盟諸国間には大きな経済格差が存在している。ギリシャやポルトガル、スペインの一人あたりGDPはEU（15カ国）平均の80%以下だが、ルクセンブルクの一人あたりGDPはEU平均を60%以上越えている。このような格差は、地域で比較するとさらに大きなものになる。イペイロス（ギリシャ）、エストレマドゥーラ（スペイン）、そしてアレンテージョ（ポルトガル）の一人あたりGNPは欧州平均の50%に満たないのに対し、ブリュッセル（ベルギー）、ハンブルグ（ドイツ）、イル・ドゥ・フランス（フランス）、ウィーン（オーストリア）、インナーロンドン（イギリス）の一人あたりGNPは欧州平均を60%以上越えている（EC, 2000a: 6）。

EUの地域政策の目的は、一人あたりGNPでみた域内の地域間格差を是正することである。地域間の経済格差の縮小は、欧州共同体条約の明確な目標であり、単一欧州議定書（1986年）、欧州連合条約（1992年）、そして1997年におけるアムステルダム条約（158条）によってEUの目標の1つとして強化されてきた。こうした

GNPの格差は、欧州各国の地域間で失業率や企業の競争力、そして技術革新の面における不均衡の結果として生じている。したがって、欧州の地域政策は、これらの面における構造的な改革を目指すものであり、このような理由から、地域政策を発展させるための、いわゆる構造基金（Structural Fund）が設立され、運用されてきた。構造基金には、よく知られているように欧州社会基金（ESF）、欧州農業指導保証基金指導部門（EAGGF-G）、欧州地域開発基金（ERDF）、漁業指導基金（FIFG）の4基金がある。ESFは雇用政策のための基金であり、EAGGF-Gは農業セクターの再編や農村地域開発のための基金である。1975年には、地域政策に特化したERDF基金が、1993年には漁業部門再編のためのFIFG基金が創設された。加えて、1992年には、欧州の後進諸国に対する環境および交通インフラ整備を支援するための結束基金（Cohesion Fund）が新設された（EC, 2000; EC 2003）¹⁾。

構造基金の総額は、その設立以来、増加し続けている。1989年には80億ユーロであったが、1999年には320億ユーロまで増額している。現在の地域政策は、2000年から2006年までの計画が立てられているが、この期間中に1950億ユーロ（EU予算の34.3%）が支出（年間280億ユーロに相当）されることになっている²⁾。これらの基金は、それぞれ固有の事情を抱える地域の対策に集中して拠出されるものである。構造面で改革を目指すため、3つの目的・ゴールと1つのイニシアチブが政策化されている。「目的1」は、開発が遅れた地域に対するもので、構造基金全体の70%が、「目的2」は高い失業率に直面している地域に対するもので、全体の11%が配分されている。さらにこうした、「目

目的1（後進地域の支援）」と「目的2（構造的な諸問題に直面する地域の経済的・社会的支援）」に加え、「目的1」「2」の地域以外での職業訓練システムの近代化と雇用を促進するものとして「目的3」がある。そこには、基金全体の12.3%が配分されている。もう1つは、（欧州委員会の発案に基づき加盟国が共同体の援助を申請する）「共同体イニシアチブ」³⁾である。これは、特定の課題に対して共通の解決策を模索するものであり、Interregは共同体イニシアチブの1つに含まれるものである。

このような基金の用途は、地域政府、中央政府および欧州委員会との間の協議によって、数年単位ごとに計画される。現在の構造基金は、2000年から2006年までの期間について計画されているが、各国・各地域の基金の配分のあり方についても、この計画書の中で定められている（スペインは構造基金の23.5%を受取る主要な受領国である）。

しかしながら、構造基金からの援助を受けるには、各国は特定のプロジェクトを提出し、少なくとも「目的1」の地域では当該事業総費用の25%を、「目的2」の地域では、その50%をそれぞれ負担する必要がある（EC, 2000a; EC, 2003）。

現在の構造基金の計画に際して、次の3つの点が考慮された。1つ目は、EUの加盟候補諸国は現加盟国よりも開発の遅れた国であるため、加盟候補国には事前にいくつかの基金を受けることができるようにすることである。2つ目は、国際貿易の自由化によって、企業は競争力を高めるためにより条件のよい地域へと移動するため、欧州の後進地域はさらなる競争にさらされている。このため、これらの後進地域が競争力確保に必要なインフラ整備を行うことが

必要となっているので、その対策をとることである。そして最後の課題として、技術革新や情報社会の到来により、急激な変化への対応が社会に求められていることである。なぜなら、このような社会では、通信ネットワークや技術革新、そして高度職業訓練などを通して先進的なノウハウにアクセスすることが決定的に重要なこととなっているからである（EC, 2000a）。いずれにしても、社会のこうした変化は、EU域内のあらゆる地域に影響をもたらしているとしても、後進地域にとってはとりわけその影響は大きい。

3. Interregプログラム

1990年に導入されたInterregプログラムは、欧州各国が調和のとれた発展と欧州の統合を円滑に進めていくことをねらいとしたものである。このプログラムは3つの段階を経て発展してきた。すなわち、Interreg（1990～1993年）、Interreg（1994～1999年）、Interreg（2000～2006年）である。Interregには10億8200万ユーロの予算が配分され、その目的は、国境地域の経済開発および構造的な改革であった。それゆえ、その支援策の多くは「目的1」の対象地域（一人あたりGDPがEU平均の75%未満であり、当該地域の地域開発および構造調整の支援指定を受ける地域）に向けられていた（EC, 2000b）。また、Interregは、国境横断的もしくはトランスナショナルなプログラムではなかったが、国境地域の経済開発を図るプログラムであった（EC, 2002）。Interregには、35億6300万ユーロの予算が配分され、そのうちの26億ユーロが国境を越えた協力のために、そして、残りの予算はエネルギーネットワークの整備や地域の水資源管理計画のために充てられた。そ

のねらいは、国境地域の経済開発、国境を越えた協力のためのネットワーク構築、隣接する第三国との協力の支援などであった。しかしながら、欧州委員会の評価によれば、Interreg はとりわけ南欧において、協力経験の不足や行政基盤に対する信頼を欠いたために、継続的な国境を越えた協力体制づくりに失敗したとされている。また、Interreg のプロジェクトの多くが、国境横断的なものではなく、国境を挟んで向かい合った地域が、それぞれの利益にもとづいて、同一のプロジェクトを平行して展開するようなこともあった（EC, 2000b）。

これらの短所を克服するために、Interreg は以前の2つのプログラムとはいくつかの点で異なっている。Interreg の主な目的は、経済開発ではなく、国境を越えた地域間協力を推進することである。真に国境を越えた、そして／あるいは、トランスナショナルな協力関係を築くために、本プログラムでは、各地域は共同機関（この機関は、プログラムの準備から実施に至るあらゆる過程で責任を負う）を設置しなければならないことになった。そして、採択されるプロジェクトは、少なくとも2国の関係者が参加する、真に国境を越えたものであること、加えて、プログラムは、地方や地域政府、そして社会経済パートナーが参加するボトムアップの手順で作成・実施されなければならないことが決められた（EC, 2000b; EC, 2002）。

Interreg には2000年から2006年の期間中、48億7500万ユーロの予算が配分されている。これは構造基金（Structural Fund）の中では2.5%と小さな割合ではあるが、スペインは9億ユーロ（Interreg 予算全体の18.5%）を受取る最大の受領国となっている。

Interreg プログラムは、さらにInterreg A、

Interreg B、Interreg Cの3種類に分類されている。Interreg Aは、「国境を越えた」協力を促進するためのプログラムである。そのねらいは、共通した開発戦略を実施することで、国境を挟んで隣接する地域の開発を統合的に進めていくことであり、具体的には、経済や観光、文化の面での協力ネットワークを促進することを通して行なわれる。このInterreg Aには、Interreg プログラム全体に関わる総予算の66%が配分されている。Interreg Bは、「トランスナショナルな協力」を促進するプログラムである。その目的は、国境を越えた地理的な連続性を持つ大規模な地域集団の形成を通して、欧州の統合をより円滑に進めていくことである。このInterreg Bには、Interreg 予算全体の28%が配分されている。Interreg Cは、「地域間協力」を促進する。そのねらいは、EU域内の地域間交流を通して、地域開発プログラムの効率性を図っていくことである。Interreg BおよびInterreg Cは、空間的な近接性にもとづかない地域間の協力を促進するものである一方、Interreg Aは、国境を挟んで隣接している地域間の協力を促進することを目指すものである。以下では、国境を越えた協力を促進するために策定されたプログラムの1つであるInterreg Aに焦点をあてることにする。

Interreg Aプログラムについて

1. Interreg Aの概要

本プログラムのねらい、実施の過程、特定の国境地域、プログラムが焦点とする課題、実施や評価のあり方は、欧州委員会のInterreg に関するコミュニケーションの中で（C（2000）11-01）定められている（EC〔2000〕11-01）。

Interreg Aの目標は、「長期的な発展に向けた共通の戦略を用い、国境を越えた経済・社会の中心地を開発するための、隣接する諸国間の協力（C(2000)11-01）」である。同コミュニケーションの中では、Interreg の失敗が指摘されている。すなわち、Interreg のプロジェクトの多くが、国境横断的なものではなく、国境を挟んで向かい合った地域がそれぞれ同一のプロジェクトを平行して展開するものであった。それゆえ、Interreg では、少なくとも2国が参加するプロジェクトのみがプログラムからの融資を受けられる。また、Interreg プログラムの作成過程は、地方、地域ないしは国家政府が参加する、国境横断的な委員会によって開発さ

れなければならない、当然のことながら行政以外のアクターも参加すべきとされている。

コミュニケーションでは、実施プログラムのしくみについても、それぞれの国境地域によって組み立てなければならないとしている。まず、当該地域の長所と短所、期待されるインパクトおよび潜在的な影響に関する評価を行う。次に、プログラムの作成過程とその戦略およびサブプログラムについての記述が求められる。加えて、様々な活動項目に向けられた資金配分の概要と実施方法についての説明、そして管理や監視、評価のメカニズムに関する説明が含まれていなければならない。

また、実施過程においては、実施機関を設置

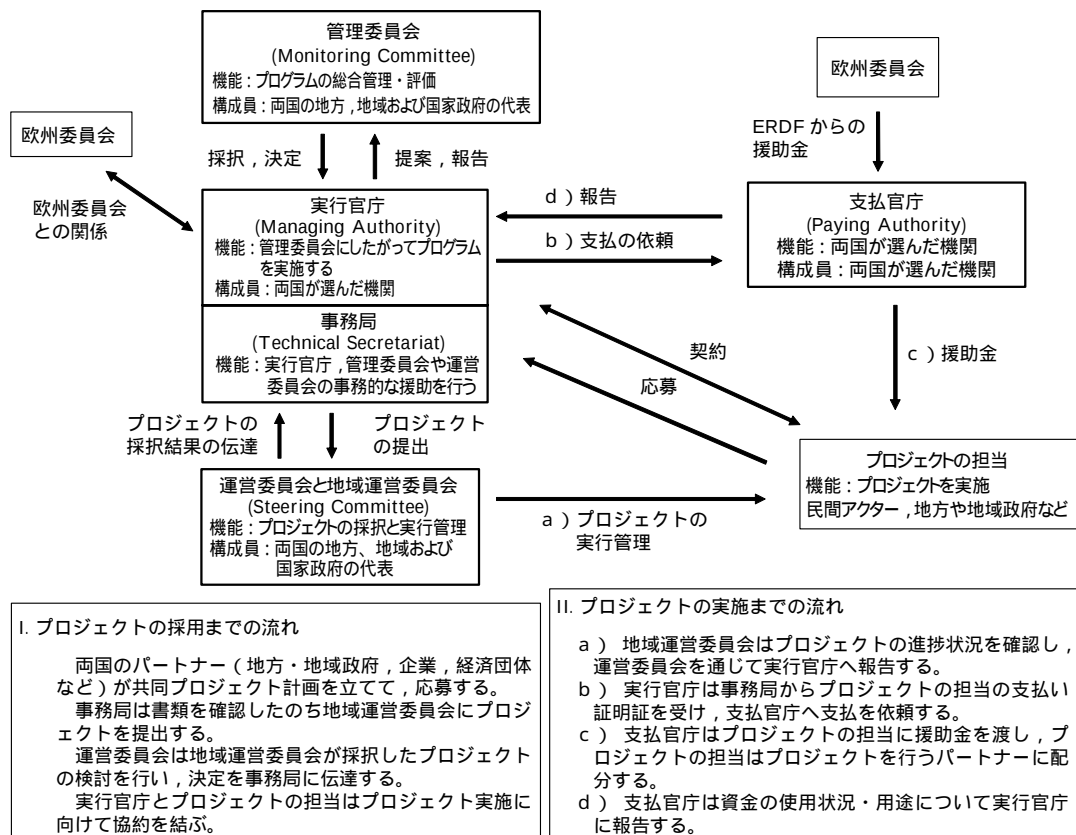


図1 Interreg III Aプログラムの実施機関（しくみ）

しなければならないと明記されている。これらの中には、実行官庁、支払官庁、事務局、管理委員会、運営委員会などがある。管理委員会は、プログラムの管理一般についての責任を負っており、プログラムの補足書の採択、国境を越えた特性を保証するために、プロジェクトの選択基準を決定する。その構成員としては、地方、地域政府、参加を希望すれば国家政府、そしてその他の民間アクターが参加すべきとされている。同じ種類の組織である運営委員会は、各サブプログラムの管理を行っている。実行官庁は、決定機関たる管理委員会や運営委員会へプログラムの提案などを行っているが、これは事務局による支援を受けている。

プロジェクトは、コミュニケーションのリストに策定された課題を扱わなければならない。この中には、都市、農村地域や漁業地域の開発、農村や沿岸地域の開発、中小企業（SMEs）の支援や雇用創出、環境保護、交通・通信インフラの整備、行政当局間の交流、人的資源、研究機関、教育・健康・文化施設の共有、労働市場の統合および社会的結束、人的資源の能力向上による経済開発や社会的結束を増進させる国境横断的協力の推進、などがある。

2. Interreg Aの特徴

以上までに述べてきたことから、Interreg Aプログラムは以下の特徴を持つものといえる。

1) マルチレベルのプログラムの作成・実施過程：Interreg Aプログラムの作成・実施過程に関しては、3段階がある。まず、欧州委員会と加盟国との交渉により構造基金の配分および欧州委員会によりInterreg実施プログラムのね

らいや手順が決定される（トップダウン方式）。2段階目では、地方、地域および国家政府が各実施プログラムをその内容について議論するとともに、その採択に向けて欧州委員会に提出する（ボトムアップ方式）。そして3段階目では、地方や地域当局、公営企業や民間組織による実施プロジェクトの作成とプログラムからの援助の申請を行う実施過程である（ボトムアップ方式）。このようなプログラム作成および実施過程のしくみの中には、行政からのアクターに加え、その他のアクターも参加できる。しかしながら、その他のアクターの参加の程度は、国家および地域政府に委ねられるものとなっている。この特徴は、欧州委員会によって、補完性の原則（地方、地域政府がプログラムを請け負う）やパートナーシップ（異なるレベルの行政当局と社会的経済的アクターとが互いに協力する）として定義するものである（EC, 2000b）。

2) 地域情報の収集・分析：実施プログラムの提出に際しては、当該地域の長所と短所、期待されるインパクトおよび潜在的な影響などに関する多くの情報を提供することが求められる。また、プログラムの作成においては、そのプログラムの実施によって起こりうるインパクトや、他のEUの政策との整合性について分析する必要がある。すなわち、全ての過程において、大量の統計データを収集し、分析することが求められている。

3) 社会的ネットワークの構築：通信インフラ整備を除くプログラムの多くの活動項目は、研究、セミナーや交流等であり、これらは物的インフラ整備というよりもむしろ、社会的ネットワークや互いの知識、協力の文化を構築することをねらいとするものである。

4) 相互に影響を与える状況作り：欧州委員会

では、積極的な協力プロジェクトの実施によってアクターが相互に影響を受け、経済的インセンティブを得ることができるよう、当該プロジェクトの特定分野の指定および主要な枠組みを設定している。このように、欧州委員会によって作成された枠組みにもとづいて、地方や地域政府、民間パートナーは国境を越えたいくつかの政策を展開している。

5) 欧州統合ならびに国境を越えた「地域」に向けて：プログラムの作成、実施に関わるあらゆる過程では、少なくとも2国の関係者が参加する、真に国境を越えたものでなければならない。このような協力の推進は、長期的な協力体制を作り出すことをねらいとするものであり、EU域内の経済競争や社会的結束を高める、国境を越えた「地域」の創造につながる。

これらの特徴から、Interreg プログラムの作成および実施に参加する様々なアクターには、相互の交渉や協力、情報の収集と分析、そして共同の戦略を作り上げるための能力や、共同の実施機関を設置することが必要であるといえる。また、様々なアクターは、異なる地域間の行政や社会制度、利益に対応するものでなければならない。それゆえ、Interreg Aは、欧州委員会によって同じ枠組みを持つものとして開発されたものであっても、それが着手され、最終的な実施プロジェクトとして出来上がったものには違いが見られることになる。

スペインにおけるInterreg Aプログラム

1. プログラムの総合ビジョン

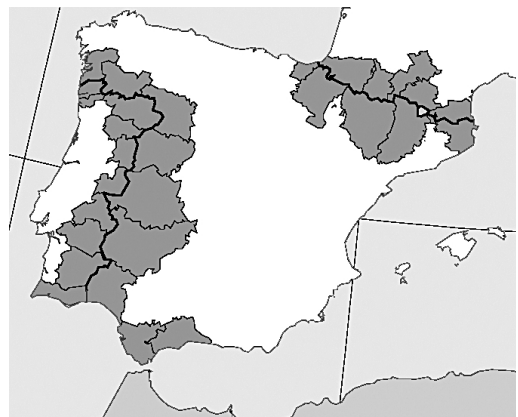
スペインが参加するInterreg A対象の国境地域は、3ヶ所ある（図2参照）。これらの地域は、スペインとフランスの国境、スペインと

ポルトガルの国境およびモロッコに近いスペインの南端地域である。これらの各国境地域において、Interreg実施プログラムがある。ここではスペインとフランス、スペインとポルトガル間におけるプログラムについて議論していく。

Interreg Aによって恩恵を受ける地域レベルは、NUTS 対象地域である。NUTS はより高い行政レベルであるNUTS の一部であり、スペインの事例においては、このNUTS 該当地域は、いわゆる「自治州」であり、高度の自律性を有している。したがって、スペインではNUTS とは「自治州（Autonomous Communities）」のことであり、NUTS とは「県（Provinces）」のことを指している。またフランスにおいては、NUTS はそれほど大きな自律性を有していない「地域（Regions）」のことであり、NUTS は「県（Departments）」を指している。

ポルトガルのNUTS は地方調整委員会（Comissaoes de Coordenacao）により、NUTS

は地方（Group de Conselhos）により構成されている。スペインとポルトガル国境間のプログラムは5つのサブプログラムに分けられる



EC, 2003

図2 Interreg III A対象のスペイン・フランス・ポルトガルの国境地域

が、これらのプログラムはそれぞれ5つの国境地域に対応したものになっている。Interreg Aの対象とする範囲は、以下（表1・表2）の通りである。

2. スペイン - フランス国境地域におけるプログラム

ここでは、スペインーフランスの国境地域を対象としたInterreg A実施プログラムの内容について分析する。その際の手順としては、まず、Interreg Aプログラムの中に示される

Interreg の評価について述べ、その後、Interreg Aプログラムの作成、実施やその目標について考察したい。

（1）Interreg に対する評価

プログラムの2つの主要なねらいは、地域間の社会的均衡の促進および経済の発展であった。まず1つ目は、国境の両端地域の交流が進められる中でその周辺化を避けるため、ピレネー山脈の中央地域の発展を促進し、この地域を国際経済に参加させることである。次に、2つ目は、企業間における技術交流の推進、雇用者

表1 スペイン - フランスにおけるInterreg III Aの対象地域

スペイン		フランス	
NUTS II (自治州)	NUTS III (県)	NUTS II (地域)	NUTS III (県)
カタルーニャ	ジロナ イエイダ	ラングドック・ルシヨン ミディ・ピレネー	ピレネー・ゾリアンタル アリエージュ
アラゴン	ウエスカ	ミディ・ピレネー オート・ピレネー	オート・ガロンヌ
ナバラ	ナバラ	アキテーヌ	ピレネー・ザトランティック
バスク国	ギプスコア		

表2 スペイン - ポルトガルにおけるInterreg III Aの対象地域

サブプログラム	スペイン		ポルトガル	
	NUTS II (自治州)	NUTS III (県)	NUTS II (地方調整委員会)	NUTS III (地方)
1) ガリシア・ノルテ	ガリシア	ポンテベドラ オレンセ	ノルテ	ミーニョ・リマ カヴァド アルト・トラス・オス・モンテス(北部)
2) カスティーリャ・レオン＝ノルテ	カスティーリャ・レオン	サモラ サラマンカ(北部)	ノルテ	アルト・トラス・オス・モンテス(南部) ドウロ
3) カスティーリャ・レオン＝セントロ	カスティーリャ・レオン	サラマンカ(南部)	セントロ	ベイラ・インテリオール・ノルテ
4) エストゥレマドゥーラ・セントロ・アレンテージョ	エストゥレマドゥーラ	カセレス バダホス	セントロ	ベイラ・インテリオール・スル アレンテージョ アルト・アレンテージョ アレンテージョ・セントロ バイショ・アレンテージョ
5) アンダルシア・アレンテージョ・アルガルヴェ	アンダルシア	ウエルバ	アレンテージョ アルガルヴェ	バイショ・アレンテージョ アルガルヴェ

訓練、経済活動の多様化、地方の特産品、観光や文化遺産に関連する雇用の創出、環境保護であった。本プログラムの対象は、経済的な活動におかれていたが、企業からの基金を受けるプロジェクトはわずか20%にとどまること、プロジェクトのうち18.6%しか経済的な活動に向けられていなかったことから、その経済的目的の達成という文脈に関してはプロジェクトの失敗が指摘されている。

Interreg Aはフランス側の地域においては、468プロジェクトに対して3千万ユーロが、同様にスペインの地域においては、178プロジェクトに対して67万ユーロが投資された。Interreg と比較すると、国境地域におけるプロジェクトに参加するInterreg の活動の種類や関係者の数は増加し、異なる地域レベルの行政を巻き込むものであったが、民間からの参加はほとんど見られない行政上のプログラムであった。しかしながら、2国間には大きな違いが見られた。フランス側の地域では、民間の組織がプロジェクトの59%を請け負っており、その内訳としては経営者団体が33%、企業が26%であった。しかしながら、スペイン側の地域では、経営者団体および企業の参加はそれぞれ0.6%、5.6%にとどまるものであり、その代わりとして、行政政府が請け負ったプロジェクトは83.7%にのぼり、その内訳は、地域政府48.3%、地方政府が35.4%であった。すなわち、フランスにおいては、プログラムは公開され、参加者にとって開かれたものであった一方、スペインにおいては、地域政府および地方政府によってより独占されるものであった。加えて、次のような失敗もあった。646プロジェクトのうちスペインとフランスの共同出資によって展開されたのは57のプロジェクト（8.8%）にとどまっ

たことである。

逆に、Interreg の成果は、国境地域間の協力の促進（グリーンツーリズムプロジェクト）、技術革新プロジェクト、山岳地域の問題の支援、国境の両端地域における健康および交通の分野に対する国境地域間協力の必要性の認識、EU財源の重要性の再認識（半数の人は、EUの財源なしにはプロジェクトの推進はなかったという意見を持ち、また残りの半数が、プロジェクトのためのより多くの時間が必要であったと考えており）、ビダソア・チングディ（Bidasoa-Txingudi）の都市マネージメントに関する協定であったとされている。

（2）Interreg A実施プログラムの内容

ピレネー地域の特徴は、山岳地域とその他の近隣地域との間で状況が異なることである。スペイン側の地域は、同国の一人あたりGNP基準を上回っているのに対し、フランス側の地域は、同国の基準をわずかに下回っている。この地域は、開発が遅れた地域ではなく、「目的2」の対象地域であり、バルセロナ、トルーズ、エンダジャ、イルンのような、主要な産業と技術の中心地を持つ。しかしながら、ピレネーの西側を除いて、都会や産業中心地域からの隔たりが、隣接する地域間の協力を困難なものにしている。それゆえ、プログラムによって促進される協力は、様々な地域レベルにおけるネットワーク（国境地域、山岳地域、都市地域、分野別ネットワーク）を通して行われる。基金からの最も大きい配分を受ける分野は、経済活動の促進および雇用の創出のためのもので、これは基金全体の55%を占めている（表3）。これらは、観光事業における革新、研究センターや経済アクター間のネットワークの構築、産業の多角化、経済の変化によりうまく適応するための知識や

表3 ス페인 - フランスのInterreg III Aにおける項目別基金配分状況（2000年～2006年）

（単位：100万ユーロ）

	合計（私＋公） （％）	公金（ERDF含む） （％）	ERDF （％）
項目1：国境を越えた地域の再編と補強 （地域の開発）	44.21 （25.43）	43.82 （25.99）	21.91 （26.00）
項目2：経済活動の促進と雇用の創出	96.23 （55.34）	92.76 （55.02）	46.38 （55.02）
項目3：文化および社会問題解決にむけた支援	26.7 （15.35）	25.28 （14.99）	12.64 （14.99）
項目4：専門的な支援	6.74 （3.88）	6.74 （4.00）	3.37 （4.00）
合計	173.88 （100）	168.6 （100）	84.30 （100）

EC, 1999a

技術の交換，などである。そして2つ目の主要な分野は，基金全体の26％が配分される地域の開発であり，これは交通・通信インフラの促進をねらいとしている。

実施プログラムは，パートナーシップの手法により，同プログラムに沿って作成されるもので，先にもみたように3つの段階がある。まず第1段階では，前回のプログラムに参加した各国の国家政府が会合を行う。第2段階では，地域分野別に分かれた国境を越えた会議が，ピレネー作業共同体（CTP）^{4）}において行われる。そして第3段階では，外部組織との会議が行われるものであった。しかしながら，プログラム作成に関して責任を持つ委員会は，Interregに参加したアクターを除いてはプログラムの作成過程の中に参加するアクターを広げないことを決めた。このように，Interreg Aプログラムは，行政レベルで策定されたものであった。例えば，プログラムの作成過程に関して計35回の会議が行われたが，このうち，14回が行政当局の代表者で構成される作業部会の会議，7回がCTPの委員会における会議，14回が外部組織とともに行われる会議であった。14回の外部組

織との会議のうち，7回の会議のみが民間経済アクターや大学が参加するものであり，さらに，このうちの1回を除いて，6回の会議に参加したのはすべてフランスの民間経済アクターであった。加えて，労働組合の代表の参加は，Inter-regional Syndical Committeeとの1回の会議に限られ，民間アクターの役割も，諮問的なものとなっていた。

実施機関に関しては，フランス側では，行政上の複数の範囲（地域，県）に及んでいる一方で，スペイン側では，自治州が重要な役割を担うものであった。民間アクターの参加は，管理委員会の中に見られるが，これは2国の政府当局から承認を受けた場合に限り，諮問的な役割を果たすだけである。また，スペイン - フランス間のプログラムにおいては，地域政府が，それぞれの委員会に直接参加することができるようになっており，プロジェクトは地域運営委員会により採択されて運営委員会によって承認されるしくみになっている（表4）。

表4 InterregIIIAプログラム実施機関の比較

スペイン・フランス	スペイン・ポルトガル
実行官庁（Managing Authority） アキテーヌの地域政府	実行官庁（Managing Authority） スペイン政府
事務局（Technical Secretariat） 実行官庁（Management Authority）により採用される	6つの事務局（6 Technical Secretariat） 地域政府により採用される
管理委員会（Monitoring Committee） 各国から17人の委員が派遣される（地域政府から28委員 と中央政府からの6委員により構成） （民間パートナーは諮問的な役割としてのみ参加できる）	管理委員会（Monitoring Committee） 中央政府からの代表、6つの運営サブ委員会からの代表 により構成（民間パートナー、実行官庁、支払官庁は、 諮問的な役割としてのみ参加できる）
運営委員会（Steering Committee） 各国から18人の委員が派遣される（地域政府から34委員 と中央政府からの2委員により構成）	運営委員会（Steering Committee） 中央政府からの代表、6つの運営サブ委員会からの代表、 実行官庁および支払官庁の代表
3つの地域運営委員会（3 Regional Steering Committees） 地域・地方政府からの代表と中央政府からの代表	6つの地域運営委員会（6 Regional Steering Committees） 地域・地方政府の代表、中央政府からの代表、中央政府 の環境担当および作業共同体の委員
支払官庁（Paying Authority） スペイン政府	支払官庁（Paying Authority） ポルトガル政府

3．スペイン - ポルトガル国境地域におけるプログラム

（1）Interreg に対する評価

Interreg 設立時の主要な問題は、2国の行政当局間で協力の文化が欠如していることであった。Interreg のねらいは、協力の文化をつくることだった。プログラム基金の76.3%が配分される道路建設によるトランスナショナルな統合、および以前からあった国境横断的協力活動の組織化、異なる作業共同体や活動分野の委員会の組織化、セミナーや会議の開催、文化、スポーツ、環境や観光事業開発を通じた、国境を越えた協力・統合によってそれは進められた。これらの活動には、プログラム基金のうちの6.7%が配分され、協力のための環境を作る上で重要なインパクトを与えたと評価されている。

Interreg の戦略的なねらいは、ビジネス組織のネットワーク化ならびに社会的文化的な国境地域の協力や、協同して自然や文化遺産の管

理と国境の浸透性（情報と通信）を進めることを支援するために行政上の協力を強化することであった。このようなねらいを掲げ、プログラムは以下の4つの目標、調和のとれた経済・社会の発展、人口の固定化、地域の管理、協力のメカニズム構築、の達成を目指すものであった。Interreg から見ると、Interreg プロジェクトの開発においては、地方政府、企業や経営者団体、環境保護団体の参加の割合が減少した。他方で、大学や研究調査機関、地域政府の参加の割合が増加した（表5）。

Interreg が採用した「非物質的」な協力についていえば、それは、ガリシア・ノルテの作業共同体やエストゥレマドゥーラ・アレンテージョの作業共同体という国境を越えた協力機関の設立と同様に高く評価されている。また、地域住民レベルでいえば、共通の問題認識を持たせることによって、地域間の協力やそれに向けた組織作りを支援した。また、スペイン - ポルトガルプログラムの場合、ポルトガル側におい

表5 InterregI/InterregIIより基金を受けプロジェクト実施に関わった諸アクターの割合

（単位：％）

	InterregI		InterregII	
	ポルトガル	スペイン	ポルトガル	スペイン
地方政府	23.9	4.4	6.5	0.0
企業／経営者団体	22.8	0.0	9.9	0.2
環境保護団体	4.9	30.3	10.7	0.0
大学／研究調査機関	2.1	0.4	30.6	32.8
地域政府	12.5	64.3	26.1	56.6
その他	33.8	0.6	16.2	10.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

EC, 1999b

ては、より多くの企業や経営者団体のプロジェクトへの参加が見られたが、スペイン側においては、行政当局が主要なアクターとなっていた（表5）。

（2）Interreg A実施プログラムの内容

スペイン - ポルトガルの国境地域はすべて「目的1」の対象地域であり、開発の遅れという問題を抱えている。この中の2つの地域（エストゥレマドゥーラおよびアレンテージョ）は、一人当たりGNPがEU内で低い3地域の2つを占めている。これら2つの地域は、農業への高い依存、産業の衰退、低い生産性、政府の補助金への依存、高い失業率、高齢化や過疎化とい

った問題を抱えている。したがって、当該地域の国境地域の協力の主要なねらいは、サステナビリティを持つとともに、地域の競争力を高めることによって発展の遅れを取り戻していくことである。このため、技術革新や情報技術という新しい資源を取り入れると同時に、歴史的な自然資源を活用することが必要とされている。スペイン - ポルトガルのプログラムに配分された基金のうちの52%が、こうした文化遺産や自然環境の保護、あるいは経済発展や雇用の創出に支出される。また、国境の農村地域におけるインフラ整備やその開発・管理には、34%の大きな予算が配分されている（表6）。基金

表6 スペイン - ポルトガルのInterregIIIAにおける項目別基金配分状況（2000～2006年）

（単位：100万ユーロ）

	合計（私＋公） （％）	公金（ERDF含む） （％）	ERDF （％）
項目1：農村地域のインフラ整備と開発管理	376.37 (33.25)	366.33 (34.1)	274.75 (34.05)
項目2：文化遺産や自然環境保護の促進	329.48 (29.10)	320.69 (29.8)	240.52 (29.81)
項目3：経済発展と雇用の創出	275.35 (24.32)	238.04 (22.1)	178.53 (22.12)
項目4：社会・行政上の統合や協力の推進	115.22 (10.18)	115.22 (10.7)	86.41 (10.71)
項目5：専門的な支援	35.59 (3.14)	35.59 (3.3)	26.70 (3.31)
合計	1,132.02 (100)	1,075.88 (100)	806.91 (100)

EC, 1999a

の地域別の配分状況を見ると、ガリシア・ノルテ地域とエストゥレマドゥーラ・セントロ・アレンテージョ地域は、基金の約50%を受け取っている。したがって、以下では、この2つの地域に焦点をあてて見てみよう。

スペイン - ポルトガルにおける国境地域は、広大である。そのため、実施プログラムは、5つの実施サブプログラムによって構成されている。まず、実施プログラムのプロジェクトが、2国の中央政府および地域政府の代表によって作成される。それにもとづき、国境のサブ地域が、それぞれのプログラムの作成を行なっていく。ガリシア・ノルテ地域においては、作業共同体はプログラムの作成に関して主要な役割を担った。この作業共同体は、1991年に創設されたもので、10の分野に分かれた委員会と4つの地方委員会により構成される。作業共同体は、プログラムの作成のために、合計30回の会議を行うとともに、外部組織との間に5回の会議を開いている。しかしながら、このうちの1回のみ、民間経済アクター（ガリシアとポルトガルの経営者団体）が参加した。

エストゥレマドゥーラ・セントロ・アレンテージョ地域においては、作業共同体が、重要な役割を担っていた。作業共同体は計19回の会議を行ったが、しかしながらそのほとんどの会議が、行政当局との共同で実施されたものであり、また民間アクター（大学と経営者団体）が参加したのはその内の2回のみだった。加えて、この両地域において労働組合の参加が見られなかったことについても注目しておこう。

スペイン—ポルトガルにおけるプログラムの実施機関についていえば、地域政府が直接参加できるのは地域運営委員会のみであり、その他の委員会には地域運営委員会の代表を通して参

加することになっている。また、プロジェクトは地域運営委員会によって採択され承認が行われるもので、この点でスペイン - フランスのプログラムとの違いが見られる（表4）。

おわりに

Interreg Aは、EUの他の地域政策とは異なるいくつかの特徴を持っている。まず第1に、それは共同体イニシアチブであり、各国政府ではなく、欧州委員会によりプログラムの目的、対象地域、財源配分、実施プログラムの作成および実施のガイドラインが策定されることである。このガイドラインにもとづいて、国家および地域・地方政府や民間アクターは相互に影響を与えつつ実施プログラムの作成および実施を行っていく。第2に、Interreg A実施プログラムの作成および実施過程においては、地域や地方、民間アクターが参加するというパートナーシップの原理が強調されていることである。そして第3には、Interreg Aの最終的な目標が、共同の経済発展戦略の作成と実施に向けた国境地域間の協力ネットワークを構築することであり、プログラムの作成から実施過程に関しては国境の両側からのアクターの参加が義務付けられていることである。すなわち、国境を越えた協力プロジェクトの作成および実施における、地域・地方政府や民間アクターの参加はInterregの成功にとって不可欠なものだということである。

こうした特徴を持っているとはいえ、それが現実にどの程度実行されているのかはInterreg

A が実施されているEU内の各地域において様々である。ではスペインではどうか。これまで本稿ではそれを特に公私アクターの参加に焦

点をあてて見てきた。そして、本稿が導き出したのは、以下の結論である。

EUの地域政策に関する文献では、EUの政策形成過程における異なるアクターの参加については、主として2つの見方があった。まず1つが、「政府主導型（Pollak, 1995；Allen, 2000）」であり、このアプローチによれば、EUの政策形成過程においては、国家政府が主要なアクターになるとされている。しかしながら、スペインのInterreg実施プログラムにおいては、まず何よりも、プログラムの作成および実施機関における地域政府の参加は非常に高いものであること（表5）、また、地方政府や民間アクターの参加も少ないながらも見られ、こうした結論を導き出すことはできないだろう。なぜならば、フランスやポルトガルの場合、あるいはスペインにおいてさえ、地方政府や民間アクターの参加はまだ少ないとはいえ、あるいは参加する民間アクターも、基本的に経営者団体であって労働組合の参加が極めて少ないとはいえ、これまでの地域政策の過程には全くこうした諸アクターが参加してこなかった現状を振り返ってみると、こうした諸アクターの参加は無視できないことからである。

したがって、本稿の分析の結果は、実施プログラムの作成および実施にむけた各国政府レベル、欧州委員会や地域政府間の国境を越えた協力は、「マルチレベル・ガバナンス」のアプローチにもとづく（それを支持する）ものであると結論づけられる。ただし、パートナーシップの原則にもとづいた、公的アクターに並ぶ民間アクターの参加はまだ低く、現時点においてはジェソップのガバナンス論に完全にのっとったものとは言えないことも確かである。

Interreg Aプログラムは、そもそも、特定

のプロジェクトの作成および実施に向けたパートナーシップが期待されて創設されたものである。したがって、スペインでは、政策形成過程において、民間アクター、地方政府の参加はまだ不十分だとはいえ、その拡大の努力が見出せるし、今後その拡大は進むと考えられる。したがって、今後それが着実に進めば、ジェソップのいうガバナンス論が妥当性を持つてくるだろう。それを明らかにするため今後の課題は、2001年より実施されている実施プログラムの中に見られる様々なアクターの参加の実態についてさらに詳細な調査を行うこととしたい。

注

- 1) 結束基金の援助対象国は、国民1人当たりGDPが共同体平均の90%未満である国と規定された。対象国は、ギリシャ、ポルトガル、スペイン、アイルランドの4カ国である。
- 2) 結束基金の資金配分は、2130億ユーロとなっている。
- 3) 現在、共同体イニシアチブ（CIs）は、以下の4項目からなる。Interreg（国境横断的・国際的・地域間協力）と、Urban（危機にある都市および近郊部の再生）Leader+（持続可能な農村開発）、Equal（労働市場の差別。非均等撤廃に向けた原因撤廃）。また、EUの構造基金は、結束基金に加えて、「目的1」、「目的2」、「目的3」、共同体イニシアチブ、革新的措置（構造基金の0.51%）、「目的1」地域以外の漁業における支援措置により構成されている。
- 4) 1983年に創設されたCTPは、ハカ（Jaca）に本部がある。その構成員は、ピレネーとアンドラにあるスペインとフランスのあらゆる地域政府であり、それは4つの作業委員会、つまりインフラおよび通信、訓練と技術開発、文化、若年者、スポーツ、サステナブルな経済開発、に関する委員会から構成されている。

参考文献

Allen, D (2000) "Cohesion and the Structural Funds"

- in Wallace, H. and Wallace, W. (Eds.)(2000)
 European Commission (EC)(1999a) *Interreg III Apartado A. España-Francia*.
 EC (1999b) *Interreg III Apartado A. España-Portugal*.
 EC (2000a) *Al Servicio de las Regiones*. Publication Office of the European Communities.
 EC (2000b) *Comunicacion EC (2000) 11-01*.
 EC (2000c) *Community Initiative Interreg II (1994-1999) An Initial Evaluation*, EC
 EC (2002) *Las Acciones Estructurales Comunitarias en España y sus Comunidades Autonomas*, EC
 EC (2003) http://europa.eu.int/comm/index_es.htm
 Comunidad de Trabajo de los Pirineos (2003) <http://www.ctp.org/>
 Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (2003) <http://www.galicia-nortept.org/port/index.asp>
 European Parliament=Directorate General for Research (1996) *Cross-Border and Inter-Regional Cooperation in the European Union — Executive Summary*. Luxembourg: European Parliament.
 Hooghe, L. (Ed.)(1996) *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford University Press.
 Jessop, B. (1998) “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development” in *International Social Science Journal*, N. 155, pp. 29-46.
 Jessop, B. (2002) “The Political Economy of Scale” in Perkmann, M. and Ngai-Ling, S. (Ed.)(2002)
 Junta de Extremadura (2004) *La Cooperacion Transfronteriza de Extremadura* in <http://www.juntaex.es/prs/gp/2.htm>
 Marks, G. (1992) “Structural Policy in the European Community” in Sbragia, A.M. (Ed.)(1992)
 Marks, G. (1996) “Exploring and Explaining Variations in EU Cohesion Policy” in Hooghe, L. (Ed.)(1996)
 Perkmann, M. and Ngai-Ling, S. (Eds.)(2002) *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Palgrave
 Pollack, M. (1995) “Regional Actors in an Inter-governmental Play: The Making and Implementation of EU Structural Policy”, in Rhodes, C. And Mazey, S. (Eds.)(1995)
 Rhodes, C. and Mazey, S. (1995) *The State of the European Community, iii: Building a European Polity?*, Boulder, Colo. and Harlow: Lynne Reinner and Longman.
 Sbragia, A.M. (1992) *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, Washington: Brookings Institution,
 Wallace, H. and Wallace, W. (Eds.)(2000) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.
- 本稿は, “EU Cross-Border Cooperation Policy in Spain: A Comparison of Interreg III A in the Two Frontiers” (*Ritsumeikan International Affairs*, Vol. 2 , 2004) をもとに新たに加筆・展開した論文 “EU Cross-Border Regional Policy: Analysis of the governance system established by Interreg III A in Spain” を翻訳したものである。これまでEUのInterregに関する論文は, 日本ではほとんど見られないことを考えると, 本稿の翻訳は貴重なものだといえる。翻訳にあたっては中里が著者と協議しつつ, これを行った。