

進化経済学会「制度とイノベーションの経済学」部会

2008年2月15日（金）岡山大学

「クロスボーダー・コーペレーションの経験と課題」（レジュメ）

0 クロスボーダー・コーペレーション（CBC:国境を挟む地域間協力）

① 欧州地域協力プログラム（InterregIV）A の対象地域と人口

2007-2013EU 地域政策（結束政策）の3目標（収斂、地域競争力・雇用、欧州地域協力）の1つ、という戦略的位置づけ

拡大 EU の国境地域＝総面積の 42%、1 億 8170 万人（EU 総人口の 37.5%）

② 地域政策の欧州化と政策主体としての地域的次元（1993 地域委員会、補完性原則、パートナーシップ）、EU にとってのガバナンスの重要性

2001EU ガバナンス白書の提案

「ガバナンスとは、権力が欧州レベルで行使される際、それに影響を与えるルール、プロセス、行動——開放性、参加、説明責任、有効性、首尾一貫性——を意味する」

③ クロスボーダー・コーペレーションの3つの契機

- ・ 下からの地域的イニシアティブ：動機＝国境・交通・地理気候・人口密度・産業による周辺性、不況、環境汚染、民族問題などへの越境協力による対応

ドイツ・オランダ国境地域（1958 最初のユーロリージョン、エウレギオ創設）、ドイツ・フランス・スイス国境地域

北欧国境地域におけるユーロリージョン（1964 エーレスンド協議会）

冷戦後の 90 年代の中東欧国境地域におけるユーロリージョンの急増

- ・ CBC を支援する法的枠組み、国家間協定、国家間レベルの地域協力の枠組み作り
国家の戦略と論理

1952 北方会議（諸国の国会議員）、1971 北欧閣僚会議（政府間協力）

1949 欧州評議会（西欧北欧 10 カ国）の活動＝民主主義・人権という共通価値による加盟国間協調・市民の欧州＝諸地域の欧州の取り組み＝1980 マドリッド協定による越境協力支援のための国家間協定の枠組みの創出→80 年代における国家間協定の締結＝ドイツ・オランダ協定、ドイツ・スイス・フランス・ルクセンブルクのカールスルーエ協定

1975 ライン河上流地域の 3 カ国政府間委員会など

- ・ EU の戦略と論理：1989 パイロット、1990 から Interreg（越境地域協力）開始
EU の拡大と深化→地域政策（格差是正政策）の拡大と深化

地域政策の欧州化とマルチレベル・ガバナンス

リスボン戦略目標、欧州社会モデルの近代化、ヨーテボリ環境目標

地域政策のパラダイム転換：再分配政策→イノベーション・人的資源への投資による地域競争力の向上→より多くより質の高い雇用創出

- ④ EU 中心地域、周辺地域、拡大地域、EU 域外国境地域
- ⑤ クロスボーダー・コーペレーション・ユーロリージョンの4つのタイプ

InterregA (CBC) =ユーロリージョンの分類

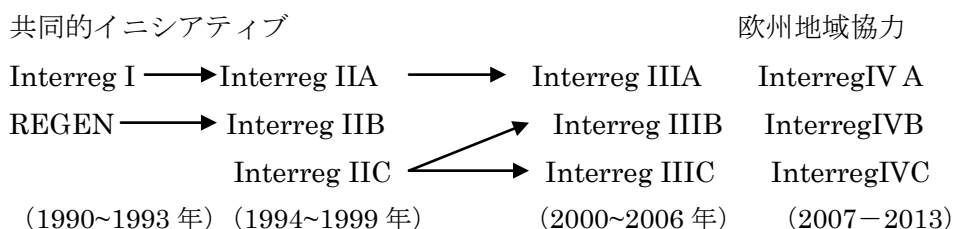
協力度	地理的範囲	狭い 地方(local)	広い 地域(regions)
高い		統合マイクロユーロリージョン エウレギオ, エウレギオ・マース-ライン, エウレギオ・ライン-ヴァール	協議会 (スカンジナビア型) エーレスンド協議会1 クヴァルケン協議会
低い		新興マイクロユーロリージョン ユーロリージョン・ナイセ・ニサ・ニユイサ ユーロリージョン・エグレンシス	ワーキング・コミュニティ アルペン諸国ワーキング・コミュニティ モンブラン会議 カルパチア・ユーロリージョン

出所：Perkmann(2003)p.160 の表に加筆.

1 Interreg によるクロスボーダー・コーペレーションの展開

1) 欧州委員会主導の Interreg プログラムは、国境の存在がヨーロッパ地域の調和的な発展と統合の障害になってはならないという考えにもとづいて、1988年の構造改革で導入された。というのも、国境の存在はしばしば国境を挟む諸地域を経済的・社会的・文化的に分断することで地域統合の障害になっており、現に多くの国境地域が自国の経済発展から取り残された後進地域であるからである。Interreg は「諸地域のヨーロッパ」を目標として掲げ、国境を越えた協力事業によって地域統合と地域経済の発展に貢献することを意図している。

図1 Interreg プログラムの発展



Interreg プログラムは 1989 年の試行をへて 1990 年に開始され、Interreg I (1990~1993 年), Interreg II (1994~1999 年), Interreg III (2000~2006 年), 欧州地域協力=Interreg IV (2007-2013) と発展してきた。この発展は直線的に行なわれたわけではなく、図1のような変遷をたどっている。Interreg I(1990~1993)は国境隣接地域の越境協力事業としてスタートした。Interreg II では事業範囲が拡大され、Interreg IIA (国境を挟む協力 cross-border

cooperation) , InterregIIB (国家横断エネルギー網整備), InterregIIC (国家枠を越える地域・空間計画協力) として展開された。Interreg IIB は EU 結束政策の優先目的 1 地域に対するエネルギー供給・交通網整備を目的とした共同体イニシアティブ・プログラム REGEN (1989~1993 年) を統合したエネルギー・ネットワーク (天然ガスと電力) 整備のためのプログラムであり, Interreg II とともに終了した。また, Interreg IIC は国を越えた広域の地域間協力プログラムであり, Interreg III 期になると 13 のサブリージョンにおける国家枠を越えた広域協力プログラムの Interreg IIIB (国家枠を越えた協力 transnational cooperation) と, EU を東西南北で区分した 4 地域間における協力プログラムである Interreg IIIC (広域地域間協力 interregional cooperation) へと整理された。こうした Interreg プログラムの変遷のなかで, 予算規模ならびに事業数において一貫して重要な地位を占め, 進められてきたのが, Interreg I, Interreg IIA および Interreg IIIA と継承・発展してきたマイクロリージョン対象の越境地域間協力である。InterregIII (2000~2006 年) では, 東方および南方への EU の拡大 (27 カ国体制) によって域内国境の数が増加するだけでなく, EU の域外国境が大きく東の方に移動していくために, 「国境の存在がヨーロッパ地域の調和的な発展と統合の障害になってはならない」という Interreg の目的が一層重要された(2004/C226/02)。InterregIII の予算額 (約 49 億ユーロ) は A に約 33 億ユーロ(67%), B に 13 億ユーロ(27%), C に 2.93 億ユーロ(6%)の割合で配分された。

国境隣接地域協力としての InterregIIIA は, 域内国境および EU・域外国境にある NUTS 3 (人口数 15~80 万) レベルの地域を対象として, 64 のプログラムが実施されている。それにたいして, 国家枠を越えた広域協力である InterregIIIB は, 海・山・大都市を接合要素とする 13 のサブリージョン (北海地域, バルト海地域, 西地中海地域, アルプス地域などの欧州地域の 10 サブリージョン, カナリア諸島地域など 3 つの超外縁地域) に分けられ, サブリージョンごとに中央政府, 地域政府, および自治体が共同プロジェクトの立案と実施に参画する。InterregIIIC は, 経験交流を通じて地域開発や結束の効果を改善するための広域地域間協力プログラムであり, EU 全体が 4 つのプログラム領域 (南ゾーン, 北西ゾーン, 東ゾーン, 北東ゾーン) に分けられている。欧州委員会地域政策総局によって推進される Interreg III は, ミクロリージョン (NUTS 3) を対象とする Interreg IIIA , メゾリージョンを対象とする Interreg IIIB , マクロリージョンを対象とする Interreg IIIC から構成されている重層的な地域空間政策である。

2) InterregIIIA の新しいプログラム管理方針

①InterregIIA による事業の多くが国境を挟む地域間の真に共同的事业ではなく, それぞれの地域の単独の事業として実施された, ②InterregIIA 期間においては, ユーロリージョンが育っている国境地帯を除けば, プログラムを立案・実施・評価する国境を越えた協力組織が機能しなかった, という反省を踏まえて, 欧州委員会が政府および下位地域に InterregIIIA を管理運営する国境横断的なガバナンス組織の立ち上げを義務づけているこ

とである。欧州委員会の指針によれば、このガバナンス組織は、決定機関に相当する管理委員会（monitoring committee）と運営委員会（steering committee）、管理機関に相当する管理局（management authority）と財務局（paying authority）、支援機関に相当する共同事務局（joint technical secretariat）と作業部会から構成されている。最高決定機関でありプログラム全体を戦略的管理する管理委員会は、関係する地域政府と地方の自治体、政府および欧州委員会によって構成され、年に一二度開催される。サブプログラムを決定する運営委員会は関係する地域・地方の自治体の代表によって構成される。運営委員会で決定されたサブプログラムと越境協力事業は、作業部会を備えた越境組織事務局によって立案・実施に移される。管理局は EU にたいして Interreg プログラムの運営管理の最終責任および実施報告書の提出義務を負っていると同時に、管理委員会と運営委員会によっておこなわれる決定を準備し、さらに、共同事務局の支援をえてサブプログラムや各種事業の立案と実施を支援する。財務局は管理委員会で決定されたプログラムのための資金交付を欧州委員会に請求するとともに、運営委員会によって決定された各事業に資金の支払いをおこなう。

3) InterregIIIA 2000-2006 のプログラムと事業

InterregIIIA「国境を挟む協力」は、共同の持続可能な地域開発戦略を通じて国境を越えた経済的・社会的中心を発展させることを目標としている。InterregIIIA は、この目標を達成するために次の 8 項目を優先的課題として設定する（European Commission,2004）。InterregIIIA プログラムの事業は、追加性の原則にしたがって、事業に参加する加盟国の政府と自治体は必要な総経費の少なくとも 50%を拠出しなければならない

- ① 都市、農村、沿岸部の開発促進
- ② 起業家精神の奨励と観光業を含む中小企業の発展、地域雇用の創出
- ③ 労働市場の統合と社会的包摂事業（欧州人材銀行 EURES による越境的職業訓練）
- ④ 生産性を上昇させ安定的な職種を創出するために、研究、技術開発、教育、文化、コミュニケーション、健康の分野で人材と施設を共同利用する
- ⑤ 地球および地域の環境保全の促進、エネルギー効率の上昇、再生可能エネルギーの促進
- ⑥ 輸送（環境にやさしい輸送手段の実施を含む）、情報・通信ネットワーク、水とエネルギーの供給システムの改善
- ⑦ 経済発展と社会統合のために法的・行政的分野での協力を発展させる
- ⑧ 国境を挟む地域協力のための人的および制度的能力を高め、経済発展と社会統合を促進

2 InterregIIIA(2000-2006)の経験をいくつかの観点から総括する

1) イノベーションと越境ヘルスケア協力による地域競争力の向上

成功した事業の経験交流と紹介（10 事業,13 事業）

①越境ヘルスケア協力

・エウレギオマースライン：ヘルスケア越境ネットワークの広がり：病院,患者組織,健康

保険会社,医師,薬剤師,大学,行政組織,国際保険カードの制度化

- ・フランス・ベルギー国境地域：越境健康管理のための利用ゾーンの組織化,共通健康保険カード

②国境をまたぐ地域間の科学的開発と産業クラスターの展開

- ・フランス・スイス国境地域（ジュラ地域）におけるナノテクノロジー事業（LEA）
国境を越える大学,理工科大学,マイクロテクノロジー・センターのネットワーク
- ・デンマーク・スウェーデン国境・エーレスンド地域におけるメディコン（医薬複合）・バレー産業クラスター：14の大学,300のバイオ生命科学関係の企業,26の病院,41000人の従業員,14000人の研究者,15万人の学生（2000人のPhD学生）
- ・フランス・スイス・ドイツ国境地域,ライン河上流地域における越境バイオ産業集積の展開：バイオバレー事業

2) 雇用と越境労働市場の促進による社会統合

- ・優先目標の1つとして取り組まれるが成果は少ない。地域競争力という戦略はない。
雇用促進としての越境労働市場の発展：共通職業資格プログラム、社会保障制度の調整
- ・数少ない成功した事業の紹介

エウレギオ・マースラインの3国間の職業資格を統合する事業

越境通勤者：3, 2000人、微増、失業者やや減少

PROQUA-Euregiocompetence (Project for Qualification and for labour market)

言語スキル、文化交流能力、法・税・雇用・社会保障などの違いについての情報能力

5つの地域、3つの言語、異なる制度への適応能力「エウレギオ能力認定証書」の授与

期間：2001-2005、総費用：1489810ユーロ（EU支援744905ユーロ）約2400万円

——>中小企業のイノベーション、労働者の適応力、FDI=>地域競争力=>雇用創出

3) Interregによる越境協力組織の形成と国家間信頼の醸成

- ・スペイン・ポルトガル国境地域,ガリシア=ノルテ・デ・ポルトガル越境地域：ガリシア=ノルテ・デ・ポルトガル作業部会,労働による越境協力機関（越境労働組合,EU雇用サービスの越境地域支部）,経営者団体による越境協力機関
- ・フランス・ベルギー国境地域：COPIT（国境を越えた自治体間恒久的会議）の創設
- ・中東欧の新興ユーロリージョン：ドイツ・チェコ間のユーロリージョン,ユーロリージョン・エグレンシス,ユーロリージョン・ナイセ・ニサ,地域内コミュニケーションの拡大による国家間の信頼醸成（高橋和2007）

4) InterregIIIAのガバナンス—越境協力戦略,プログラムと事業の一貫性・妥当性,事業の立案と実施での越境協力の質・補完性・パートナーシップ（市民社会の参加）

- ・多数の事業は本当には共同事業ではない。それらは地域的な事業であるが,Interregの事業として行う必要はない。一国の事業は国境の他の側の利益にはなっていない。ミラー・プロジェクトの調整はしばしば貧弱である。また、事業の立案と実施の能力不足で予算を消化できない越境地域もあった。

——>2007-2013での改革

- ・高い質の真の協力事業を支援するプログラムと事業の立案と実施の枠組み
少なくとも2つの国からのパートナー
次の4つの協力基準のうちの2つを満たすこと：共同事業の開発,共同の実施,共同の
事業スタッフ,共同資金調達

5) 越境協力の障害を支援する法的枠組みの問題

ユーロリージョンによる CBC の伝統のない地域,国家間協定のない地域,地方自治体に
権限のない中東欧地域

- ・国家間協定がないと越境協力が進展しない問題——>欧州地域協力団体 EGTC の創設

6) 中心地域/周辺地域/拡大地域という視点からの総括

中心地域：エーレスンドのプログラムと事業の例、3つの優先目標の高い達成

国境を越えた機関・制度の確立（行政組織の改善、病院間協力）、国境を越えた経
済発展、国境を越えたアイデンティティの確立

周辺地域：スペイン・ポルトガル国境地域の例、真の越境協力事業の立案と協力機関
の形成、国境の障害を除去するインフラ整備プラス経済発展と雇用のための事業

拡大地域：高橋和（2007）「下位地域協力と地域政策」

- ① 経済的観点：経済の後進性の克服につながっていない。協力の制度化が目的化
- ② 政治的プロセスとしての CBC：住民の近いところで意思決定＝補完性の原理,住
民のイニシアティブで運営される CBC は補完性の原理を実現する一政策
- ③ CBC の運営形態としてのユーロリージョン：国家間の信頼醸成措置として機能

——>2007-2013の結束政策と InterregIV：より戦略的なアプローチ,プログラムの数の限
定,海洋 CBC を追加,プログラムの地理的範囲の拡大,事業規模の拡大,リスボン戦略
との関連を追求、政策目標の明確な定義（戦略）、プログラムの有効性、諸事業の一
貫性・効果・付加価値、パートナーシップ原則の拡大と市民社会の参加

3 2007-2013EU 結束政策ガイドライン

1) 結束に関する EU 戦略ガイドライン（Council Decision of 6 October 2006 on
Community strategic guidelines on cohesion）

・新しい結束政策は成長と雇用のためのリスボン戦略と歩調を合わせている、双子の目標
のバランス：成長と雇用の戦略と地域的結束、リスボン戦略の中心にある結束政策、EU 結
束政策を通じて成長と雇用のためのリスボン戦略を実行する、結束政策を成長と雇用に翻
訳する

2) 結束政策の2つの原則（NUTS 2の268地域）

- ① 最も開発が遅れている地域への支出
EU 平均 GDP の 75%以下の地域で 25%以上の人口が生活
14 加盟国が EU 平均の 90%以下の GDP（人口の 34%）

② リスボン目標への支出

リスボンの2つの優先目標・2010年までに15-64歳人口の雇用率70%,研究開発支出対GDP比3%

3) 2007-2013EU 結束政策の3つの優先目標

① 欧州諸地域を投資と労働にとってより魅力的な場所にする

輸送インフラの拡大と改善、伝統的エネルギー源の集約的利用

② 成長のための知識とイノベーション

研究開発支出の増加と改善、イノベーションの促進と起業家精神、資金調達の支援

③ より多くより質の高い雇用

より高い雇用率と社会保障制度の近代化、人的資本への投資の増加

労働者と企業の適応力の改善と労働市場の柔軟化(フレキシキュリティ)

4) 結束政策予算約3080億ユーロ(3470億ユーロ)

・3つの優先目標の予算配分

81.5%:最も開発の遅れている収斂目標対象地域(32%の人口),そのうち65%がリスボン目標(欧州ネットワーク関連のインフラ)に投資される

16%:地域競争力と雇用対象地域—その82%がリスボン目標に投資される

2.5%:欧州地域協力:リスボン戦略とヨーテボリ行動計画をいかに統合するか

・結束政策予算約3470億ユーロ(2004年価格ベースで3080億ユーロ)の大部分を

リスボン優先目標に投資、研究開発、イノベーション、人的資源、企業向けサービス、エネルギー効率への投資を通じた成長と雇用戦略への支出

2000億ユーロをイノベーション、研究開発、知識経済に支出

EU15カ国のリスボン支出割合:収斂目標支出の74%,地域競争力と雇用目標支出の83%

EU12か国のリスボン支出割合:収斂目標支出の59%

スペイン、ポルトガルの収斂地域:予算の80%をリスボン目標に支出

デンマークの地域競争力地域:予算の92%を支出

EU12か国:成長と雇用の前提条件である輸送、環境、エネルギーへの投資の必要性

5) 2007-2013 欧州地域協力:EU 地域政策の3つの目標のひとつ

87億ユーロ(2000-2006価格で55億ユーロ):70プログラムの実施予定

① InterregA:CBC:52プログラム,予算の70%

- ・起業家精神,中小企業,観光,越境貿易
- ・環境の保護と共同管理
- ・輸送・交通の改善
- ・情報通信ネットワークへのアクセスの改善
- ・水,廃棄物管理,エネルギー管理のシステム
- ・健康・文化・教育インフラの共同利用

②欧州地域協力団体 EGTC : European Grouping of Territorial Cooperation

権限と義務を有する EU 法による法的単位：財の売買と従業員の雇用ができる

構成メンバー：加盟国政府、地域当局、地方当局、公法による団体

設置の理由：異なる法的行政的制度→プログラムや事業の円滑な実施を妨げる

一部の国境地域では、1980 年制定の欧州評議会による欧州越境協力枠組みに従って、2 国ないし 3 国間の協定に基づいて法的単位を設置できた。しかしながら、この枠組みでは、CBC に関する問題を解決できない。とりわけ、新規加盟国にはそのような協定は存在しない。

EGTC は欧州法による新しい法的単位であって、地域または地方当局や公法によって支配される団体、すべての当局が EGTC を設置できる。

・評価は分かれる

今後の越境協力にとって抜本的な前進 (Hubner)

越境地域協力を国家間の条約なしに設立できる (柑本)

越境リージョンの法的な根拠による制度化 (柑本、多賀)

EU や中央政府の関与の強化 (高橋和)

クロスボーダー・ガバナンスはいかにして可能か (若森)

「クロスボーダー・ガバナンスとは、ひとつまたは複数の国境によって分断された地域を統合し、制度的枠組みのなかで差異に橋を架けるメカニズムである。ガバナンスは、実践を規定する一組のルールおよび規範の確立をともなっている。クロスボーダー・ガバナンスは、国境の両側に位置する地域レベルおよび地方レベルの間で構築されたルールを意味している」(OECD, 2003 p.149-150)

③金融支援制度

JEREMIE : 欧州投資基金による中小企業向け融資

JESSICA : 持続可能な都市開発に対する支援

JASPERS : 大規模事業に対する支援

参考文献

柑本英雄 (2006) 「先行する EU 北海地域からの照射」中村信吾ほか編『サブリージョンから読み解く EU・東アジア共同体』弘前大学出版会

高橋和 (2006) 「下位地域協力と地域政策」『EU スタディーズ 3 国家・地域・民族』けい草書房

蓮見雄(2007)『ノーザンディメンション』H16~18 科研費補助金研究成果報告書

OECD (2003) Territorial Review:Oeresund,Denmark/Sweden.

Perkman(2003)Cross-Border Regions in Europe,European Urban and Regional Studies, 10.2

若森・八木・清水・長尾 (2007) 『EU 経済統合の地域的次元』ミネルヴァ書房