

< 論 文 >

EU のマクロ・リージョン戦略
— ドナウ川流域のケース —

田 中 宏*

EU Macro-Region Strategies
— A Study of EU Strategy for the Danube Region —

TANAKA, Hiroshi

The aim of this study is to analyze EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) from the perspective of supra-national territorial cooperation. The first section details historical and geographical characteristics of Danube basin-region, features of East European capitalisms, and characteristics of EU integration. The second section starts with the definition of Macro-Region and the EU Macro-Region Strategies (MRS), describing what characteristic features MRS have. It discusses as well about analytical viewpoints and valuation criteria concerning on MRS. The third section demonstrates present social and economic situations of EUSDR; its birth, organization and institutions; and how it works and functions. The fourth section shows its performances and defections, based on both our interviews with some experts, and EU/researchers' documentations/papers. The final section summarizes two interim conclusions: divergences between the ideal-principle and the reality, and gaps between the epoch-making innovative forms of territorial cooperation and the multi-level governance functioning.

Keywords : macro-region strategies, Central-Eastern Europe, EU Strategy for the Danube Region (EUSDR), supra-national territorial cooperation,

キーワード : マクロ・リージョン戦略、中東欧、欧州連合ドナウ・リージョン戦略、超国家的領域協力

* 立命館大学経済学部教授

はじめに

欧州にはそれぞれスイスとドイツに源流をもつ2本の国際河川（大規模内陸水運体系）が流れている。ライン川とドナウ川である。スイスに端を発するライン川はドイツを代表（「父なる川」「ライン型資本主義」）するだけでなく、欧州統合の前進と光を象徴している。ドナウ川はこれとは対比的に西から東へ流れる唯一の川である。ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州から東欧各国を抜けて、黒海にそそぐドナウ川は欧州中央部の近代的発展から取り残された地域（半周辺・周辺地域）、欧州統合の影を象徴していると表現することもできるだろう。たとえば、内陸水運貨物量（トンキロ；2009年）で見ると、ライン川はEU全体の77%を占めているが、ドナウのそれは10%に過ぎない（Hardi 2012, 104）。そのドナウは「一つの世界」で、中欧文化を背景に「ドナウ経済圏」を築く可能性を秘めていた（加藤雅彦, 1991）。そして今ようやく、ドナウ地域が欧州統合の新しい手法の実験場として注目されている。EU ドナウ・マクロ・リージョン戦略（EU Strategy for the Danube Region: 以下 EUSDR と省略）がそれである。本稿はそれに関する現地調査を含めた報告書である¹⁾。

本報告は以下のように構成される。第1節ではドナウ川・地域の歴史的特徴と東欧資本主義の特徴、統合上の特徴を概観する。第2節では、EUのマクロ・リージョン戦略とは何かを概観する。また、そのマクロ・リージョン戦略が従来の越境地域協力、超国家的領域協力とどの点で異なるのかを示す。第3節ではEUSDRとはどのようなものなかを概略する。そして第4節ではEUSDRの現状、到達点と問題点を明らかにし、最後にまとめをおこなう。

第1節 ドナウ川・地域の歴史的特徴と統合上の特徴

ドナウ川は全長 2850 kmで、ドナウ地域は約 800 万平方キロメートル弱の面積に約 9000 万人が居住しているエリアである（図1参照）。経済力でEUの13%、人口と面積でその18%を占める。この地域はローマ帝国の時代にはほぼ全域がその帝国北方地域に編入されていたが、中世から近代にかけてビザンツ、ハプスブルグ朝、オスマン帝国の大国が出現した。そして現代に近づくほど次第に小国（民族国家）に細分化していった（Hardi 2012, 42）。その過程のなかで、隣接する西欧地域が資本主義化、近代化の「センター」に上り詰めると、この地域はその（半）周辺地域に再編されていった。この地域は、このような小国の列立によって分断されているだけでなく、経済発展水準、エスニック、言語、宗教、文化によっても多様化・モザイク化してきた典型的な地域である。ところがドナウ川は膨大な電力発電能力、歴史的な汎欧州輸送回廊、欧州の希少種の宝庫でもあるが、これらは、反対に、この河川を常に国際的な対立の源泉とさせていった。特に1990年以前の冷戦期をみると、東西対立のために、この地域はインフラ整備投資が十分にされず、移民問題と気候変動、安全保障、環境保護の対策も遅れてきた。幸い

にも、冷戦の時代には両陣営の敵対的関係はバルト海ほど激烈ではなかった。だが、バルト海地域とは対照的に、この地域が全体として安定化するのには体制転換後約10年を待たなくてはならない。ユーゴ紛争が終結して、和平と民主主義、人権尊重、経済的繁栄を促進する南東欧の「安定化協定」(Stability Pact) が結ばれた1999年と、コンボ紛争の終結した2000年以降である。他方、東欧11カ国がEUに新規加盟したのはようやく2007年（第5次拡大：2004年バルト諸国、ポーランド、チェコ共和国、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニアの加盟と2007年ルーマニア、ブルガリアの加盟そしてクロアチア2013年7月加盟）であった。この第5次拡大でこの地域が抱える共通の問題や歴史的遺産に全体として取り組むことができる超国家的（transnational）な制度的枠組み・基盤が整えられることになった。

EU統合の発展には3つの側面（3つのベクトルの合成）がある。単一市場と単一通貨というセクター的側面（統合の深化、政策統合）と拡大（新規加盟）そして地域格差の是正、地理空間の再編、近隣諸国との関係の再構築という地域的側面の進化である。1番目のベクトルの優先的推進は多様で発展水準の異なる国へのEU拡大という2番目の挑戦を引き起こし、前2者は最後の側面を顕在化させ、経済的・社会的結束に加えて領域的（territorial）結束を迫ってきた。しかもこの経済的・社会的・領域的結束を、国家間のレベルやそれよりも低位なローカルな地域レベルではなく、国家レベルを超えるがEUレベルよりも下位な地域空間で求めてくるようになる（Stocchiero 2010, 2）。ここに、第4次拡大と第5次拡大の後バルト海マクロ・リージョン戦略（EUSBSR）を発足させるひとつの推進力があり（蓮見雄 2009）、EUにおい

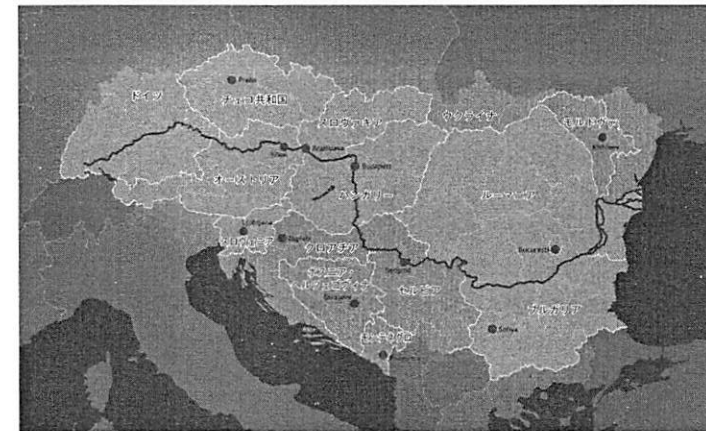


図1 EU ドナウ・マクロ・リージョン戦略の参加国

出所：www.danube-region.eu <http://www.danube-region.eu/pages/what-is-the-eusdr>
注：●印は各国の首都を表す。

てマクロ・リージョン戦略が政策・手法として定式化される要因がある。このバルト海地域協力の経験とEUの政策化のなかで、以下でみるように、EUDRSがスタートした²⁾。

ところで、上記の3側面のなかで「多様で発展水準の異なる国への拡大」を指摘したが、EUに新加盟した中東欧諸国の特徴について2点ほど確認しておきたい。第1は、欧州の旧加盟国・西欧地域とは様々な点で異なっていることである。資本主義の多様性論から観察すると、中東欧諸国は、外資依存型成長（国内貯蓄と資本の不足）、弱い市民社会、EUや他の国際機関から強い影響をうけているポスト社会主義の資本主義であるという点では共通性があり、旧EU加盟国と異なる（Farkas 2011）。さらに体制転換の20年以上の間に資本主義のこの東欧タイプもさらに分岐化している（Bohle and Greskovits 2012）。これらの国はEU旧加盟国へのキャッチアップと収斂化を次第に強めてきたが、その歩みも2008年以降の危機が停滞させている。それはこれら諸国の経済成長潜在力（投資、教育、イノベーション）を低下させ、新加盟国間の格差と相違も拡大させてきている。一部の東欧をEUの周辺部として固定化する（EU peripheralization）危険性をはらんでいる（田中宏 2001, 2012）。EUレベルと各国政府レベルで緊縮政策が欧州を覆っている中で、人的資本のダメージと知的生産の基盤の低下をできるだけ最小限にすることが求められている（Farkas 2012）。第2に、これらポスト社会主義諸国には「地域」自体を作るといった問題（making regions）が発生している。体制転換は中央集権的再分配メカニズムを解体したので地域的平準化の手段をも喪失した。地域間格差の拡大に対処する手段が未整備で、地域的多様性と地域的アイデンティティの形成やローカルな主体による中央集権でないレベル（メゾ）で制度の構築の要求が発生し、「近代的」地域の制度構築と「ポスト近代化」のそれを同時に遂行しなくてはならなかった³⁾。

第2節 EUのマクロ・リージョン戦略とはなにか⁴⁾

マクロ・リージョンとマクロ・リージョン戦略

では、最初にマクロ・リージョンというタームの定義から入ろう⁵⁾。この課題担当の旧欧州委員であったサメツキによると、公式の標準化された定義があるわけではない。そこでサメツキ（Samecki 2009a, 2009b）に従うと、マクロ・リージョンとは「1つあるいは複数の共通の特徴か挑戦に関連する異なる国あるいは地域の多数からなる領域 territory を含むエリア」、「単一の戦略的アプローチを正当化するような共通した問題を十分持ち、多数の行政的地域をカバーする」ものということになる。それは、どのスケールのエリアなのかを示唆する点を含まず、共通の問題と挑戦という点での一貫性（consistency）を含んだものになっている。その一貫性は、実際の戦略準備過程で展開されるものであり、したがって、その組織的枠組みは必ずしも地理的エリアの条件と一致するわけではない（Stocchiero, 2010）。問題の共通性、戦略過程依存性と地理的エリアと一致しないことという3点は注目されなければならない。

ではそのマクロ・リージョン戦略（MRS）とは何か。同じくサメツキによると次のようになる。マクロ・リージョン戦略の背後には次のようなアイデアがある。つまり、EUか国家行政、地域行政あるいは民間セクターの違いを問わず、マクロ・リージョンの機能様式（functioning）を一段と強化することにより、これら（主体）が行う諸介入に付加価値を与える点にある。その方法は、比較的少数の諸国家や諸地域の問題を解決することで明確なものなり、共同で仕事をする中で、それが習慣とスキルになる。付け加えて、政策領域を越えて行動を全面的に調整すると、そのことは個々の主導によるものよりもっと優れた結果を将来もたらすことになる。ただしマクロ・リージョン戦略の目標はその関係する地域のニーズに従って明確に多様になるだろう⁶⁾。

この定義はすでに次期予算計画年度（2014-2020）編成では採用されてきているが、それを要約的に圧縮すると（EC 2013）、MRSの狙いは既存のプロジェクトやイニシアティブを動員して、共通責任のセンスを創出することである。MRSとは同じ地理的エリアの加盟国と第三国に関係する統合的枠組みであり、共通の挑戦を挑み、経済・社会・領域的結束のための協力の強化から利益を引きだすものである。それは統合と調整、協力、マルチレベルのガバナンス、パートナーシップの5つの原則を結びつけ、その目標は関係するリージョンのニーズによって異なる。しかも戦略的問題に優先権を与え、「欧州2020戦略」に関係する水平的な共同体政策に真の付加価値を加える。挑戦（環境・気候変動・連結性（connectivity）問題などの分野協力の増加が決定的）と好機（研究・イノベーション・ビジネス・能力開発での共同提案・ネットワークワーキング・経験の共有・基金のプール化など相互利益のための協力の強化）という2重のアспектとアプローチをもっている。

マクロ・リージョン戦略の特徴：機能性と弾力的な統合的枠組み

次に詳細にみていこう。マクロ・リージョン戦略の特徴とは何か。その特徴の第1は、「複数の共通の特徴か挑戦」「共通の問題と挑戦」に一貫して関わる点にある。リージョンという名称がついているが、それは必ずしも地理的範囲からいうリージョンと同一ではなく、機能として押さえられている。機能的なマクロ・リージョンの機能性とは、柑本英雄（2010）によれば、次の点を意味する。つまり、EUには国民国家から「機能」（主権の一部）が移譲されプールされるが、同時にこの国家の退場は地域政策の一部に関する機能を下位地方政府に移譲する。そしてその機能はEUと国家の中間に出現するマクロ・リージョンにプールされて行使されることがマクロ・リージョン戦略では構想される。これがマクロ・リージョンを機能から把握することの意味である。

他方、弾力的な統合的枠組み（integrated framework）とは何か。それは3つのNOと3つのYESで表現される。弾力的な統合的枠組みの定義は、EUのマクロ・リージョン戦略の「戦略性」としての特徴にかかわる。3つのNOとは、この戦略のために特に用意された「基金な

し⁷⁾、新立法なし⁸⁾、新制度なし⁹⁾」を指す。3つのNOとは中身や政策ではなく枠組みのみを準備・用意していることの裏返し表現である。次の3つのYES (General affair Council 13.04.2011) とは、基金同士の連携の改善、政策用具の調整の能率化、新しいアイデアのことを指すが、既存の基金・立法・制度を新たに別の方法で統合する様式は、政策領域を越えた行動調整が付加価値を生み出すこと、一国では満足に対応できない特殊な問題に限定すること (transnational issue)、「下から」明確に共通性を共有できること、に強く関係している¹⁰⁾。

このようなマクロ・リージョン戦略は従来型地域協力とどこに違いがあるのか (Dühr 2011, 15-24)。マクロ・リージョンの旧来の用語にあたるサブリージョン団体 (sub-regional grouping) に類似した協力はすでに1990年代に周辺地域に多数誕生したが (Central European Initiative (1989)、Visegrad group (1991)、Council of the Baltic Sea States (1992))、さらにさかのほれば、中心国同士のBeneluxもこれに当たるだろう。これに対してこの新タイプは周辺部の新加盟国 (あるいは非加盟周辺国を含む) の安定化を目的として、それがEU内部のインナーコア部分と結びついている。この点も異なる (Granzele and Kern, 2011, 6)。もう1つの違いは次の点である。旧来のサブリージョン団体化は制度化の傾向をもち、独立した財政的基盤をEUや国際機関に求める傾向があった。1990年以降のInterregは、EUとの共同出資 (co-funding) が特徴的で、超国家的な問題だけを取り組むのではなく、共通の関心事とくに従来の中央政府機関の権限の一部を担当することになっている。それは、国内政治の文脈で見ると、優先順序の低い課題を引き受けることになった。その結果、国際協力プロジェクトの開発とその実施にInterreg協力は強力に関与できず、その権限は既存の既得権益集団のもとにまだ留まっていた。それゆえにむしろ効果的な超国家的な協力プログラムの障害物になっていた。同じように、2007-2013年の構造基金における超国家的協力エリアでは超国家的空間ビジョン (transnational spatial vision) という視点が軽視されてきた。バルト海協力の場合は、その超国家的領域の共同戦略は成功してきたが、セクター政策を強く調整してきたのは政府間主義であった。今回のマクロ・リージョン戦略は、これらの諸批判のうえに提案されてきている。つまり協力の局面的狙いに関しては、強力な政府間主義をシフトさせるだけではなく、また超国家的制度のより強力的な役割を要請するようなマルチレベルのガバナンスに転換するのでもない。EUはその調整のファシリテーター兼調整者になることが構想されている。

マクロ・リージョン戦略の発生と背景

では、なぜマクロ・リージョン戦略が登場したのか¹¹⁾。「はじめに」のセクター政策統合の深化、加盟国拡大、結束・地域の進化の合成的連関の点を少し詳しくふり返ってみよう (柑本英雄 2010, 111-126) (蓮見雄 2009, 17)。

EU統合は、モノの市場統合 (60年代末関税同盟) から単一市場・単一通貨の導入へと進化

し、その過程で競争を促した。その結果、地域レベルでは、統合の勝者地域と敗者地域が生まれ、その地域間格差が拡大した。70年代は欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund, ERDF) を創設したが、競争政策の補完的役割しか果たさなかった。80年代になると、欧州地域会議 (Assembly of European Regions) が設立され、86年単一欧州議定書 (単一市場完成) において「経済的社会的結束」の目標が明確にされる。90年代地域政策は新局面に入る。マーストリヒト条約 (単一通貨導入) では、この「経済的社会的結束」がEUの中心的支柱に定式化され、結束基金 (Cohesion Fund) が設立される (GDP平均の90%以下の地域の環境・交通インフラ整備)。また、欧州委員会の諮問機関として「地域評議会」 (Committee of the Regions、その意見書は拘束力なし) が設立され、地域政策総局 (欧州委員会内) はInterregを導入することになった。グローバル化に対応する単一市場と単一通貨にかかわる各種政策は共通化 (欧州化) されたが、各種政策間の調整が十分になされず、その具体的実施は各国政府に任された。その結果、地域政策、社会的インフラ整備、環境政策等の国境を越えた調整が必要となった。以下で見るInterregとESDPの登場である。

1990年のInterreg Iは単一市場実現のための域内国境の遮断性を克服することに主要な狙いがあった。Interreg IIA (1994-96) は越境協力 (cross border cooperation) を中心にしながらも、非加盟国との国境や海上国境をも包括し、越境に関する内容であれば特定分野ではなくあらゆる内容を対象とするようになった。Interreg IIIC (1997-1999) では、地方自治体組織の参画、リージョンのアイデンティティの構築努力を取り入れて、サブリージョン (マクロリージョン) の越境プログラムが開始された。ここでは7つのサブリージョンが区分けされた。今日のEUSDRに相当するのは、7つ目の「中央部・アドリア海沿岸・南東ヨーロッパ地域」 (CADSES) である。その中にドナウ流域地域は包摂されているが、ポーランド、ドイツ東半分とイタリア・アドリア沿岸地域、ギリシャ、アルバニアも包摂していた。サブリージョン毎に管理委員会、運営委員会、事務局の体制が構築された。1999年に「国家における国土計画」 (グランドデザイン) が初めて作成完成される (バルト、北海、北西大都市地域とCADSESはそれぞれ個別に作成され、CADSESではVision Planetが作成された)。その集大成が欧州空間開発計画ESDP (European Spatial Development Planning) である¹²⁾。2007年5月EU閣僚理事会は非公式会合でいわゆる「領域アジェンダ」 (Territorial Agenda of the European Union: Towards a more competitive Europe of diverse regions) を採択した (Tatzberger 2009, 19)。Interreg III (2000-2007) では、上記の7つのサブリージョン (このときはメガリージョンと呼ぶ) のプロジェクトに北部辺境地域のパイロットプロジェクトおよび海外領土プロジェクトが追加された。清水耕一 (2013) によれば、Interreg IIIBとInterreg IIICにおいては、ソフト・コーオペレーション (共同の企画、資金供給、スタッフ動員) が高い評価を獲得した。ただし、INTERACT¹³⁾も導入されたが、管理運営や実施面での問題をもっていた (新加盟国にたいしては戦略的内容をもちえなかった点)。この段階のマクロ・リージョンの地域間協力

の効果、レバレッジ効果は薄かったとされる。次の Interreg IVB では、イノベーション、環境、アクセシビリティ、持続可能な都市開発を4つのテーマにしたマクロ・リージョンの地域間協力が開発され、支援をうけた。知識基盤型成長と持続的成長が重点化される。Interreg V では、もっと広域なマクロ・リージョン戦略を結束政策の効率化のために推進すべきで、そのなかに公的、準公的、民間市民社会のアクターを参加させ、評価と選択基準を明確にし、そして国家ではなくて実施プログラムに直接 EU 資金を手渡すべきであると欧州委員会は主張した。2010年に「欧州2020戦略」が旧「リスボン戦略」にかわって提案された。2014年度以降の結束政策はこの「戦略」に従って推進されるようになった。

以上から明らかなように、EU 統合の進化が、一方では、単一市場の実現とユーロ導入を押し進め、他方では、その推進が地域格差是正とメゾ（あるいはサブ）レベルの地域の内発的発展の促進、教次にわたる欧州領域協力と Interreg の経験、欧州とマクロリージョンレベルの空間開発計画の作成、領域協力プログラムの支援ローカル事務所活動を生みだし、EU 全体の再生成長戦略の作成と実施の相互作用のなかで、現在のマクロ・リージョン戦略が次第に創成してきている。清水耕一（2013）によれば、CBC の根本問題の解決と旧「リスボン戦略」、「欧州2020戦略」が結合したものであるということになる。

マクロ・リージョン戦略をどのような視角から考察するのか

では、つぎに、このような複合的に生成してきたマクロ・リージョン戦略の特徴を以下ではどのような視角から考察するのかを検討していこう。検討される視点は、以下のように、差別化された地域統合論、経済政策のイノベーション論、中二階（メザニン）論、クロススケール・3つの逸脱論である。

(1) 「はじめに」でも指摘したように、欧州統合の深化・拡大は必然的に加盟国のさまざまな面で発展水準の差異や統合選好、統合能力の点での多様性を EU にもたらした。Federico Matarrelli (2012), Groenindijk (2013) はマルチレベルの枠組みのなかで統合の多様性の新たなモデルを追求し、非画一的統合としてマクロ・リージョンを捉える。Gazle and Kern (2011) によれば、このマクロ・リージョン戦略は差別化された統合論 (DI: Differentiated Integration) と以下のような共通点と相違点をもつ。地域版 DI 論のマクロ・リージョン戦略は、DI と比較すると国家の重要性が低下している。DI が欧州統合のプラグマティックな政治管理のデザイン原則なのに対して、マクロ・リージョン戦略の方は機能主義的地域と関わるデザイン原則である。そして DI の方は確固とした条約的基礎及びそれによるソフトローとハードローの双方をもっているのに対して、マクロ・リージョン戦略はソフトなガバナンスの形態である。しかも非加盟国も含む。さらに、マクロ・リージョン戦略は欧州制度の枠内にありながら、EU の諸目的を達成するために、国家（中央政府）を介さずに、欧州委員会が地域や都市と特権的な関係を構築しようとする傾向を見せている。逆の政策的側面から見れば、EU の多くの

指令の方がマクロ・リージョンにとって重要な示唆をもつようになるわけである。

(2) つぎに経済政策的観点から考察すると、以下ようになる (Braun-Kovacs 2011, 87-90)。EU の経済政策を、政策実施の在り方 (国別に個別に実施するのか相互に調整しながら実施するのか) と調整の程度 (ハードかソフトか) で分類すると表1のようになる。経済通貨同盟の導入に伴い、各国の金融政策は一本化され、ユーロ導入は各国の財政赤字の状況について厳しい監督を行い、加盟国間の調整ではなく各国が安定成長協定の条件を個別にクリアすることが求められる。強い調整力を有するが、同時にその実施は各国の個別の裁量に任されていた。もし順守できない場合 (シックスバック、excess deficit procedure) には制裁のシナリオが待っている。ここから成長安定協定は個別実施でハードな調整がなされる経済政策といえることができる。これに対して、「リスボン戦略」とその後継戦略である「欧州2020戦略」では、多様性の中の統一性 (unity in diversity) が原則とされ、共通の目標に向けて各国の経済システム間の競争が展開される。先の欧州通貨同盟や安定成長協定と違い、EU と加盟国間の間にはパートナーシップの関係が構築され、利害関係者やリーダーシップ、目標としてその達成手段は異なることが許される。単一市場への経済統合は共同体諸政策の場合にあたり、同一の様式で共通利害を追求してきた。EU 指令、規制は強い調整力をもっている。「欧州2020戦略」の場合は実態経済に焦点が当てられ、調整はセクター的により緩やかになる。最後に空間機能的な面ではマクロ・リージョン戦略は調整がソフトになるが、学習過程を通じて一国を超えてセクター的にも空間的にも一歩一歩調整を積み重ねていくことになる。EU の方はマクロ・リージョン戦略の参加国とそれらによる協力を信頼して、経済政策のイノベーションに焦点を当てている。

(3) 次に、ソフトな調整と調整の実施という政策的観点をガバナンスの主体とタイムスパンの観点から観察すると、その中二階（メザニン）的特徴を見逃すわけにはいかない (Braun-Zoltan, Kovacs, 2011, 91)。マクロ・リージョン協力は、国民国家の国境内の問題と EU 規模の問題の「中間問題 (in-between issues)」と取り組むために生み出されたとされる (Dühr

表1 EUの経済政策の戦略的要素

各国個別 実施 ↑ ↓ 調整的実施	EMU・安定成長協定 (財政・通貨的)	欧州2020/リスボン戦略 (実態経済)
	共同体諸政策 (水平的)	マクロ・リージョン戦略 (地域/機能的)
← ハードな調整		→ ソフトな調整

出所: Braun-Zoltan and Kovacs (2011), 89

2011)。それは従来の超国家的な協力形態とは異なる。ではどの点で異なるのか。超国家的な協力形態の場合、国民国家の空洞化を陰に陽に前提としている。ところが、マクロ・リージョン戦略の場合は、その開発実施過程で、国民下位レベルのアクターや非EUのアクターが参加・関与する程度が限定化され、むしろ反対に、EUと各国政府が高い水準で参加・関与することが期待されている。これは、強力な政府間主義や超国家的制度の役割の強化志向、Interreg協力の限界性、超国家的空間ビジョンの軽視を克服しようとする点で、これまでの越境協力の形態のイノベーションである。だが、その視角は、EUと国民国家との間のいわばヒエラルキー的關係に注目したマルチ・レベルガバナンス論であるということもできる。

(4) 最後に、以上の視角に批判的な視点を提示するのが3つの逸脱論、クロススケールガバナンス論である。柑本英雄(2008)(2011a)(2011b)は、上記の(1)(2)(3)が前提としているマルチ・レベルガバナンス論の限界を意識する。欧州でマクロ・リージョンという新しい地域が胎動したのは、国家中心的な地域のありかたから3つの要素の逸脱が開始されたからである。第1の逸脱は「国境からの逸脱」。つまり政策容器としての「国家領域」が有効性を喪失しつつある。他の表現をすると、国民経済の容器の機能不全である。第2の逸脱は「層からの逸脱」である。国境を越えて形成され始めた場にしっかりとフィットする行為主体(アクター)が存在しない。あるいは、これまでの超国家、国家、地方、地域の調整・補完・管理活動の独自のスケールは国境を越えて形成され始めた場にマッチしない。その場のガバナンスは「小さなアナーキー」のなかでしか実現されないようになる。第3の逸脱は「種を越えた逸脱」である。国境を越えた場においては、国家だけでなく、超国家、地方、地域(市民)の各行為主体(アクター)も限界をもっていることである。それぞれの持つ特殊な調整・補完・管理能力やその行動規範がそれぞれの政策次元では限られているからである。そのためには国境を越えて形成され始めた場は独自の調整・補完・管理能力やその行動規範を誕生させていかなければならなかった。これら3つの逸脱の結果、政治・経済・社会の実態と制度の点でスケール間を縦横にコーディネートするアクターが誕生する。ここが動的なガバナンスをもつマクロ・リージョンということになる。

第3節 EU ドナウ・リージョン戦略とは何か

EU DRsは2008年秋EUSBSRの協議が開始された時期に同時に検討が開始された。初期の提案国はルーマニア、オーストリアそしてセルビアであった。その後ハンガリーがこのグループに加わり、2011年前半のEU議長国の任期中にEUの優先的課題にすることを宣言した(Schymik 2011)。この2つの戦略とは性格は異なるが、同様なマクロ・リージョン戦略や協力は他の地域でも準備・検討中である(Dühr 2011, 11)。

最初の提案は以下のようにされた(Novello 2010)。2009年6月19日EU理事会は、欧州委

員会に対して、バルト海を参考にして、ドナウ・リージョンのEU戦略を作成するように決定した。その期限は2010年度末とした。諸基金のより効率的な利用、加盟国、EU、非加盟国等の行動の調整が目的であった¹⁴⁾。それを受けた作業の後、欧州委員会は2010年12月8日にドナウ流域の開発促進の戦略に関するコミュニケーションを発表し、それに基づいて2011年4月13日の欧州理事会はEUSDRを採択した。極めて迅速であった。200以上の優先的アクションとプログラムが準備された(13ページ参照)。加盟する国(州)はEU加盟の9カ国(ドイツの2州、チェコ共和国、オーストリア、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア、ブルガリア、ルーマニア、クロアチア)と非加盟の5カ国(セルビア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、モンテネグロ、ウクライナ、モルドヴァ)である(表2参照)。

表2 2つのマクロ・リージョンの比較

	バルト海マクロ・リージョン	ドナウ・マクロ・リージョン
EU加盟国	デンマーク、スウェーデン、フィンランド、エストニア、ラトビア、リトワニア、ポーランド、ドイツ3州(Hamburg, Schleswing-Holstein, Mecklenburg-Voprommen)	クロアチア*、ルーマニア、ブルガリア、ハンガリー、スロヴェニア、スロヴァキア、チェコ共和国、オーストリア、ドイツ2州(Baden-Wurttemberg, Bavaria)
非EU加盟国	ノルウェー、ロシア、ベラルーシ	ウクライナ、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、モンテネグロ、モルドヴァ
優先領域	15件	11件
結束政策基金	500億ユーロ(2007-2013)	1000億ユーロ(2007-2013)**
人口(100万人)	71(14%)	89(18%)
面積(1000平方km)	1270(30%)	769(18%)
GDP(10億ユーロ)	1,375(11%)	1,620(13%)

出所：Groenindijk(2013, 9)、Schymik(2001)

注：括弧内の%はEU全体に占めるこのリージョンの比率である。

* クロアチアは2013年7月に新規加盟した。

** 2007-2013年度の結束基金は3548億1500万ユーロ(EU予算額9936億100万ユーロの35.7%)の約28%となる。

ドナウ・マクロ・リージョンの経済の現状は次のとおりである。各国間の不均等を伴いながら経済成長の停滞と失業率の上昇に象徴される経済危機から克服できていない。その裏には次のような問題を抱えている(Gal 2012, 11-30)。この領域は首都圏を中心とする、僅かながら人口増加するエリアと反対に過疎化が進行している地域に分極化している。そのなかで少子化と高齢化が進行している。一国内の周辺地域では若年層、低学歴、低技能の労働者の失業、少数民族グループの失業が深刻化している。しかも長期化している。インフォーマルセクターも広がっている。経済発展と工業化、外資による投資、貿易の点で旧加盟国、新加盟国そして未加盟国に段差があり、格差が拡大している。エネルギー供給の安全保障の点からも、EUの

影響をうけて、転換が迫られている (Gal 2012, 18-19)。農業の近代化・商業化・輸出指向への転換・個人農家育成でも分岐傾向がある。域内交通ネットワークが時代遅れで、域内連携だけでなく EU のセンター地域との間に期待される連携を強化できていない。マクロ・リージョンを一体化させる制度的整備度は低い。ドナウ東岸地域は西岸地域と比較して、またドナウ川下流域は上流域と比較しても、いずれの場合でも前者の方の経済的停滞と貧困、失業がより深刻な問題になっている。

EUSBSR (EU バルト海リージョン戦略) とドナウ・マクロ・リージョン戦略の相違は (Ganzle and Kern, 2011, 14) 次の点にある。つまり、EUSBSR が主としてバルト海沿岸地域の内外の異なるパートナー同士の比較的広範囲のよく組織されたネットワークに依拠してきたのに対して、EUSDR の場合は、このマクロ・リージョンに対応する市民団体が欧州ドナウ委員会 the Danube Commission や最近 (2009 年) 設立されたドナウ都市地域欧州協議会 (European Conference of the Danube Cities and Regions) を除いてほとんど存在しない。Hardi (2009, 239-258) によれば、体制転換後、オーストリアを中軸にドナウ川流域の取組みが僅かになされ¹⁹⁾、EU に関係する Danube Space Study (2000) と Vision Planet (1999) という共同空間開発文書が作成されていた。その点からいうと、バルト海マクロ・リージョンが国家主導、北海マクロ・リージョンが地方政府主導であったとすると、EUSDR は EU の超国家組織主導型のマクロ・リージョン戦略である。自然地理的意味 (ドナウ川) を付加し、アイデンティティを構築することをトップダウン的に狙ったものである (柑本英雄 2011b, 36)²⁰⁾。

では、なぜこのような超国家組織主導型の戦略を EU は採択したのか。その前段として実施された Interreg II C (1997-1999) と III B (2000-2006) の中欧・南東欧の近隣超国家協力 (CADSES) による欧州化の失敗を受けたものであった²¹⁾。先にも述べたように、ドナウ川は EU 加盟の 9 カ国と非加盟の 5 カ国を包摂している。そこは、環境問題の脅威 (汚染、洪水、気候変化)、水運事業の未開発とそれと陸上輸送網との連結の不十分さ、エネルギー問題、不平等な社会経済的發展、バラバラな教育・研究イノベーション体系、安全保障の不十分さなどの問題を抱える。そこからクリーンで迅速な河川運輸環境、より安価で安全なエネルギーの確保、経済・社会的包摂、研究イノベーション開発による地域全体の繁栄、ツーリズムと文化による魅力の増進が潜在的に求められていた。しかし、これらの問題解決には従来型地域・領域協力方式の刷新が要請され、それにむけてアイデンティティの構築も必要であった。バルトの経験が示唆を与え、歴史に裏付けされた自然地理的意味 (ドナウ川) の付加がそれを容易にした。

次の問題は、それらに必要な財源やその他の資源をどこから捻出するか、である。先の 3 つの NO の指摘通り、この EUSDR もこれらの施策に必要な追加的資金をさらに EU から提供してもらうことを想定していない。すでに利用できる既存の財政資源をより統合、調整した方法で利用して、付加価値をつけようとする。つまり EUSDR 参加国は EU の結束政策や他のプログラムさらには様々な国際金融機関を利用することが念頭に置かれている。EU はすでに上

記の問題解決のための協力を実りあるものにするような様々なプログラムを提供しているときられている²²⁾。

EUSDR には以下のような 4 つの優先される柱がある。それぞれの柱にはいくつかの優先領域 Priority areas (以下 PA 略記) がある。括弧の中は調整国である (EUEC 2011, 4-7)²³⁾。

第 1 の柱：ドナウ地域を結合する。3 つの PA：① PA1A: 移動性と多様な方法の改善。内陸水運 (オーストリア、ルーマニア)、10 アクションと 9 つのプログラム、および PA1B: 鉄道・道路・航空 (スロベニア、セルビア)、7 つのアクションと 6 つのプログラム。② PA02: 持続可能なエネルギーの奨励 (ハンガリー、チェコ共和国)、17 のアクションと 10 のプログラム。③ PA03: 文化やツーリズム、市民同士の接触の促進 (スロヴェニア、セルビア) 14 のアクションと 20 のプログラム。

第 2 の柱：ドナウ地域の環境を保護する。3 つの PA：① PA04: 水質の維持改善 (ハンガリー、スロヴァキア)、14 のアクションと 7 つのプログラム。② PA05: 環境リスクの管理 (ハンガリー、ルーマニア)、8 つのアクションと 11 プログラム。③ PA06: 生物多様性・景観・大気と水の質の保持 (独バヴァリア、クロアチア)、16 アクションと 13 プログラム。

第 3 の柱：ドナウ地域に繁栄を構築する。3 つの PA：① PA07: 研究、教育、情報テクノロジーを通じた知識社会の発展 (スロヴァキア、セルビア)、8 つのアクションと 12 プログラム。② PA08: 企業、クラスター・ネットワークの競争力の強化支援 (独バーデン・ヴイルテンベルグ)、7 つのアクションと 10 プログラム。③ PA09: 人間とスキルへの投資 (オーストリア、モルドヴァ)、8 つのアクションと 7 つのプログラム。

第 4 の柱：ドナウ地域を強化する。2 つの PA：① PA10: 制度的能力と協力の開始 (ウィーン、スロヴェニア)、9 つのアクションと 8 つのプログラム。② PA11: 安全保障促進の共同と深刻な組織犯罪への対処 (ドイツ、ブルガリア)、11 アクションと 10 プログラム²⁴⁾。

では実際に EUSDR はどのようにして運用・機能しているのか (図 2 参照)。政策水準では欧州理事会が戦略を承認して主要な政策方向を決定する。関係政府の上級閣僚グループ会合 (High Level Group) は、上記の決定を行動計画、戦略目標にまで落とし込んだ決定を行い、欧州委員会は行動計画過程の調整と促進、実績と進歩に関する報告書を作成すると同時に、戦略フォーラム (Forum) を開催する。各国接触事務所 (national contact point) は国内行政間の調整とアドバイスと情報の提供を行う。それは 5 つの段階を経過して実施される。最初は協議 (consultation) 段階で、毎年このフォーラムが開催され、そこでは各国政府関係者、EU 機関そして利害関係者 (政府機関、民間部門、市民社会) が参加して、行動計画について議論協議する。第 2 段階は政策調整で、上級閣僚グループと欧州委員が政策について調整する。合意に達しなかった場合には独立の専門家を交えた対話を継続する。第 3 段階では、それぞれの

プロジェクトを通じて行動に移る。それぞれの優先領域 PA は域内の担当する国が担う。それぞれに優先領域調整者 (PA Coordinator)、専門家 (experts) が省庁官庁の線に沿って配備される。その優先領域調整者は計画と目標、指標、タイムテーブルとの整合性と、各担当者間の効果的な協力を引き出すようにする。技術的支援も行う。次の段階が実施の促進である。これを担うのは各国接触事務所支援された委員 (プロジェクト推進者) である。最後に報告と評価の段階で、優先領域調整者とパートナーを組んでこの委員が報告・評価を行い、次の年次フォーラムに提出する。

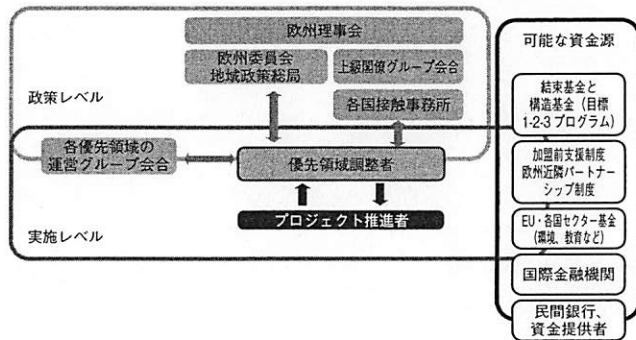


図2 EUSDR のガバナンスモデル

出所：http://www.danube-region.eu/pages/what-is-the-eusdr

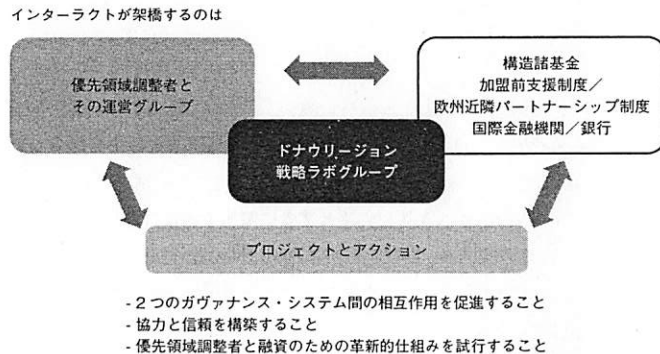


図3 インターラクトの役割

出所：http://www.danube-region.eu/pages/what-is-the-eusdr

INTERACTについては注13ですすでに指摘した。次にウィーンのインターラクト・ポイントの役割と機能を概観しておこう。訪問した事務所は思いのほか小規模で、常任スタッフが6名であった。その役割はEUSDRを支援する活動で、専門性(戦略的ラボグループが担う)に基づいて協力のネットワークの構築、相互のコミュニケーションの促進、加盟国と欧州委員会の支援を行うことである。さまざまな情報や専門的知識の提供者そして参加主役がそこに入り出すプラットフォームの役割を果たす(図3参照)。

第4節 EUのドナウ・リージョン戦略(EUSDR)の現状

その到達点と問題(調査結果)

では、ヒアリングを行ったStockhammer Katrin(2013)に従って、そのプラスの評価をまとめてみよう。全体的に評価すると、EUSDRの開始後、2007-2013年度欧州地域開発基金(ERDF)の決定済み額に対して実施額の比率は上昇する傾向にある。第1にこの戦略によってドナウ・マクロ・リージョンに共通のセクター戦略と計画がもたらされた。たとえば、この地域では初めて複合輸送開発プロジェクトが始まった。各国の鉄道輸送計画の法的制度的研究から、マーケット調査と複合輸送開発計画の作成、将来のターミナルとロジスティック計画と投資プロジェクトと開発基金の設立がなされた。第2に基金資源の連結の必要性がますます実際の課題となった。たとえば、ドナウ地域研究イノベーションの基金の設立である。これによって各国と地域の基金をプールして、より効果的な利用と頭脳流出に対応しようとしている。これには欧州議会、関係(学術関係)が関与し、域内パートナーの入れ札、フィージビリティ研究、民間資本の参入を促している。同じような基金の統合はドナウ川の環境汚染に関する調査と河川管理にも利用されている。第3はセクター横断的先駆事業である「チョウザメ2020戦略」で、チョウザメの再生を含むドナウ川原産種の多面的確保が実施されている。第4は学校とそれ以外のパートナーの間で若者のエンパワーを与えるプロジェクトが開始されている。第5に対話の開始(潜在的投資家との)である。

だがそこには解決すべき課題が残されている。関係レベルの政治的コミットメントを実際に多国間・一国・地域の事業の仕組みに落とし込むこと、関連するアクターがともに作業すること、多くのプロジェクトがまだ抽象的準備段階であり、基金状況が複雑でルールが異なり、基金間の調整が行われず、「自国の資金を自国のプロジェクトに利用する」という態度が続いていること、準備段階のスキルが不足していること、最後に最近の経済危機ゆえに事前・共同の融資が難しく調整のための旅費さえ事欠くプロジェクトが出ていることである。

ウィーン国際経済研究所のPeter Havlik(2013)によれば、このドナウ川マクロ・リージョンは、上流地域と下流地域の経済隔絶(divide)が最大に問題であり、2003~2012年をみると、一人当たりGDP(ユーロ、PPP)は超3万ユーロ(ドイツ、オーストリア)、2万ユーロ前後(ス

ロヴェニア)、1万5000ユーロ～2万ユーロ間(スロバキアとハンガリー)、1万ユーロ～1万5000ユーロ(ブルガリアとルーマニア)と1万ユーロ以下(セルビア等)に分かれている。上位国と下位国の開きは3倍～5倍ある。これとは逆の傾向を失業率は示し、下流に位置するセルビア、モンテネグロ、ボスニアの失業率は25%を前後し、反対にドイツとオーストリアは5%～10%の範囲に収まっている。貿易統合の特徴は、上流域諸国ほどドナウ・マクロ・リージョン域外への貿易(輸出)依存度が低く、反対に中流域諸国は域内依存度が高くなり、また逆転して下流域の方は低くなっている。下流域の諸国のFDI吸収度と輸出開放度は低い。下流域の諸国は移行過程が終了しておらず、2008年以降の経済危機の打撃が域内のどこよりも厳しく、格差は拡大する方向にある。これらの諸問題にたいしては、地域統合の前進がローカルなビジネス環境の改善と投資を呼び込み、利益をもたらすだろう。しかし、EUの2014-2020年予算計画期間の地域政策に向けられる基金の縮小が予測される。なかでもドイツがこのマクロ・リージョンで特殊な役割を果たせるかどうか予測できない(中東欧に進出したドイツ系企業が生産拠点を大規模かつ大量に南下させるとは考えられない)²⁴⁾。

次に、ハンガリーとEUSDRとの関係のみをみよう(Agh 2012)。というのはこのEUSDRは、EUSBSRのなかでスウェーデンがそうであったように、ハンガリーが議長国であった時に主導権を発揮したからである。ハンガリーはEUSDRの地理的に中心的位置にあり、EUSDRにもっとも強い利害関係をもっている。ドナウ戦略とは別の表現であると、古きハンガリー人の夢の実現である²⁵⁾。ドナウ川を抜きにこの国のアイデンティティを語ることができない。過去20年以上にわたって実施された近隣諸国協力の要となる地域でもある。だからEUSDRは国内政治対立のテーマとならない数少ないものである。しかし、現在の危機の長期化と政権の交代(田中宏 2013)はハンガリーにおけるEUSDRの展開にも深刻な影を落としている。

アークによれば、2010-2011年には「マクロ・リージョンの熱狂」があったが、現在はEUとハンガリーの双方にとっても「仮眠状態のプロジェクト」になっている。それを以下の5つのパラドックスが作り出していった。(1) EUの域内協力とEUの西バルカン拡大が有機的に統一されているが、ハンガリーの現政権の内部では両者が共通戦略のなかに統合されていない。しかも(2)現在のEUの危機管理そしてハンガリーの危機克服対策はEUSDRをマージナルな国内戦略プログラムに格下げしている。また、(3)制度的にみてEUSDRを担当する機関は外務省(DRS政府委員)と国家開発省に属する国家開発庁(NFÜ)に股割きになっており、実施段階になっても前者から後者への調整機能が上手く移管できていない。その上、様々な領域レベル(ローカル、地域、中央)の権限利害衝突が起きてきている。とくに現政権は行政を中央集権化し、行政的にも財政的にも地方・地域の権限のはく奪を推し進めている。そして(4)一方では、民間の様々なアクターがこのプロジェクトに幅広く十分動員されていないが、他方では、だからといって、さまざまな団体や諸会合・集会などを政府が上手く調整できているわけでもない。この間に社会的ギャップが存在している。最後に(5)国民的コンセンサスと実

際の実施開始のあいだにもパラドックスが存在する。

ハンガリー世界経済研究所のTamas Fleisher (2013)によれば、EUSDRとは利害関係者の同床異夢以外の何ものでもない。つまり、ドイツはこの地域での経済的地位強化を望み、オーストリアは旧帝国内での協力関係の改善を望み、スロヴァキアはナビゲーターとしてバルト海、北海、黒海を繋ぐ内陸型ハブ国家になることを希望し、ハンガリーは欧州協力のなかで不明瞭だが主導的な役割を果たそうとし、クロアチアとセルビアは一日も早いEU加盟を達成しようとし、ルーマニアとブルガリアは基本的インフラ(道路、鉄道、架橋)を構築しようとしている。EUSDRがEUの資金をもたらす可能性がないとすると、どこにその意義があるのだろうか。そこから問い直さなくてはならない。1つには、ドナウ・マクロ・リージョンは全く異なった結束水準をもった国の集合体であり、その点からドナウ川は拡大されたEUのシンボルとも考えることができる。ドナウ地域を構成する国の経済規模はドイツの比重が圧倒的である。異なる経済発展水準の国を結合させること(interconnection)は必要だが、遅れた低開発国をキャッチアップするには十分ではない。EUはこれまで結束を促す介入手段を講じてきた。CBC、Interreg、結束基金である。しかしEUSDRには何もない。EUSDRの目標は誰も反対する者はいないが、一般的すぎる。2年間の準備期間においてもEUレベルでこの地域にかかわる問題の明確な分析がされて来なかった。その問題にたいする戦略的回答を研究することもなされていない。準備期間に行われたボトムアップ型のプロジェクトの収集は、明確な戦略なしに行われたがゆえに、古いタイプの夢のプロジェクトを集めたものになり、新しい戦略を達成するプロジェクトを創造するものではなかった。マクロ・リージョンという不明確な定義は地域の適切な戦略のライン(限界線)を曖昧にしまった。戦略の開発よりもツールの方が先にあった。加盟国間の結束のギャップはEUの問題であり、キャッチアップ問題を抱えているような国が集まっている地域にキャッチアップ問題の解決策を割り当てるようなことをしてはならない。3つのNOとは適切な戦略ではなく、準備されないプログラムであり、展望がない。

領域的結束という観点から最初の年度のEUSDRの総括を行っているWulf (2012)によれば、EUSDRは次のように要約される。第1に、EUの空間発展としての戦略の実施という点で法的合意が存在しないというコンデショナリティの欠落がある。EUSDRは政策ではなくパッチワークの戦略であり、過程がゆっくりと進行し、しかも不確実性のリスクを伴う。第2に、共通する問題は捉えられるが、共通する解決策は存在しない。成熟したガバナンス構造は視覚化されず、なによりもその構造の機能が不明確である。量的・質的評価指標もない。第3に、戦略の中に異なるプロジェクトが混ざっているが、どれに優先権が与えられているのか不明確である。第4に、ドナウ地域は以下の4つの異なる非対称性に直面している。①高度な領域的対称性があり、上流域と下流域は単純に比較できない。②利害関係者の非対称性がある。市民・民間セクターもさまざまである。EUSDRの合意過程でポジションペーパーを提出することさえできない国や地域がある一方、ドイツの上流域の自治体は強力な影響力をもっている。

③ EUの法体系の総体をなすアキ・コミュニテーレの導入はEU非加盟国に義務化されていないので、法的ルールや標準化の面で非対称性が存在する。④情報の非対称性も存在する。すべての参加者が同一の情報、同程度のEUSDRに関する理解があるわけではなく、EUSDRの操作的ギャップも存在する。

欧州委員会によるEUSDRの2年間の総括

欧州委員会(European Commission 2013)は、EUSDR発足後2年間が経過したので、過去18カ月実施状況について、以下のように、総括と報告を行っている。この戦略の成果は、①この地域に影響とインパクトを与える超国家的プロジェクトの促進、②異なる各国・EUの政策や基金の間の調整とより一貫性と結果を出す方法の開拓、③広範囲な協力プラットフォームと開発と共同の努力を必要とすることへの挑戦、④関係レベルの戦略的支援と実施の具体的前進を通じてこの戦略の政治的重要性に光をあてたこと、のうちにみられる。より具体的には、ブダペストの汚水処理プラントへの財政支援、ルーマニア・セルビア、ハンガリー・セルビアそしてセルビアの独自の越境プログラムをEUSDRと調整・支援したこと、既存の国際協力プログラムによるこの戦略プロジェクトへの融資、第7次枠組み研究プログラムによる3つの研究プログラムの立ち上げ、この地域における持続可能なツーリズムの支援、ドナウ川全域を包括した汎欧州運輸ネットワークのガイドラインの作成準備、西バルカン投資枠組みでEUSDRプロジェクトに優先権を与えたこと、欧州議会によるパイロットプロジェクトや準備活動にたいする支援、いくつかの地域(例、ドイツ・バーデンヴェュテンベルク)でEUSDRプロジェクトへの基金設立、欧州投資銀行による国際投資プロジェクトの開発促進のためのブダペストドナウ接触事務所の設立、技術的援助ファシリティの促進作業の前進、である。ごく最近の例では、ブルガリアとルーマニアの国境を初めて架橋したヴィディン・カラファト橋の完成への支援、ドナウ川洪水警戒システム(Danube Floodrisk)の作動が現実に機能している。

これまでの成果から引きだされる教訓としては次の点がある。実施面では、政策レベルとオペレーションレベルをつなぐ各国接触事務所・優先領域調整者PAC・運営グループが戦略実施のコアになっており、それをさらに強化する必要(政治行政構造のなかへ埋め込み、安定的な政治的承認と十分な人材の保障)がある。また上級関係の政治的サポートが決定的に重要で、既存の資源や2014-2020年の予算計画期間で具体的行動計画をファイナンスする手立ての必要性および既存の国際組織のイニシアティブの利用の積極化、結果指向性を強めて目標を設定すること、EUレベルでクロスセクター的協力の統合的アプローチを強調していくこと、EU非加盟国を参加させること、コミュニケーションの強化、が求められる。各国に対しては、2014-2020年予算計画期間の地域政策の新しい世代のプログラムにEUSDRを組み入れること、地域政策以外の各種基金(欧州構造投資基金、EUの研究イノベーション・フレームプログラム(2014-2020)であるHorizon2020、企業・中小企業の競争力構築のためのプログラム(2014-2020)

であるCOSMEなど)の利用を活用すること、ドナウ戦略の優先課題を達成できるに適切なスタッフと財務を確実に揃えること、さらに部門別閣僚理事会でドナウ・リージョン戦略の狙いを浸透させること、を薦めている。欧州委員会によるEUSDRの2年間の総括は、ヒアリング調査結果と同様に、資金問題とガバナンス問題を特に重視している。

まとめ

以上、最初にドナウ川・地域の歴史的特徴と東欧資本主義の特徴、統合上の特徴を概観し、続いて、EUのマクロ・リージョン戦略とは何か、そのマクロ・リージョン戦略が従来の越境地域協力、超国家的領域協力とどの点で異なるのかを調べ、さらにEUのEUSDRとはどのようなものかを解明した。そして最後にEUSDRの現状、到達点と問題点を明らかにしてきた。EUSDRも含めてマクロ・リージョン戦略の実施が開始されて2年余りの時間しか経過していないので、総括するには時期尚早であろう。以下は、「メコン川開発研究会」の議論を踏まえた中間的なまとめとしよう。

(1) 最初に指摘すべき点は、現地ヒアリング調査を経験して感じる、EUSDRのEU(ブリュッセル)側の理想的熱意と東欧の現場の感覚との乖離である。これは、EU(旧加盟国側)が東欧諸国の新規加盟に何を期待し、新加盟の東欧諸国がEU加盟に何を期待したのか、の期待感のギャップの再現でもあるだろう。それを代表しているのがTamas Fleisherの見解である。各国の旧式ニーズの寄せ集め、資金なし、ツール先行と準備不足そして参加国間・リージョン内格差是正の資金・手段の不足(Havlik)という指摘は的を射た批判である。EUの東方拡大戦略がキャッチアップのために開発援助を主要にしたものから新加盟国の欧州化(EU制度とルールの導入)を主要としたものに移行した結果である(小川有美 2001)。地域版の差別化された統合論はその乖離のギャップを正統化するだろう。ところで、開発の世界には、「南々協力」(Technical Cooperation among Developing Countries/Economic Cooperation among Developing Countries, TCDC/ECDC)で、経済の発展段階や経済開発の背景が比較的似通った国々がそれぞれの政策やプロジェクト経験等を交換することは、それなりに効果的・効率的な施策と考えられる(Mourad Ahmia 2008)。そこでもやはり先進国や「中進国」や更には国際機関等の果たす役割が必要となってくる。アジアの開発途上国においては結構盛んなインフラ整備の民営化(BOT: Build Operate Transfer, BOO: Build Own Operateなど)も僅かな位置しか占めていない。単一金融市場と単一通貨の導入で発生した資本と信用は大規模にドナウ地域のインフラ開発に注がれることはないだろう。

(2) 経済政策のイノベーション、新「リスボン戦略」という観点からは相互の調整的实施とソフトな調整を組み合わせたものとして画期的である。財政・政治同盟についての現在の合意水準および今後の経済財政危機のなかでは、EU財政の根本的再編成と各国レベルでの大規模

な財政出動というオプションはないだろう。この現段階では、極めて強い専門性に裏付けられているが、しかし弾力的な統合的調整しか経済政策の戦略的調整の道は残されていない。しかし、EUSDRはボトムアップのガヴァナンスの弱さ、域内の様々な点での非対称性の存在、ドナウ川地域の経済実態を解決する構想、政策と資金、実行力の欠如そして統合的アプローチの不足(PAC、steering committeeと作業グループ(WG)間のコラボとセクター問題解決のメカニズムの結合)、という不十分な問題を抱えている。Wulfが指摘するように、マルチ・レベルガバナンスが有効に機能しているとはいえない。ポスト社会主義期の地域が抱える体制転換の課題、EU統合のなかで「地域自身を構築する」(making regions) ことにも十分対応していない。開発を考えた場合、国連も含めて国際諸機関が有効な「マルチ」支援を行うのが難しいのが現状だろう。だから不十分さを指摘しても原理的前進はない。ここから引き出せる示唆はなにだろうか。1つは、クロススケールで活動するアクター達が誕生するガヴァナンスについて語ることが必要なかもしれない。EUSDRの場合そのようなアクター達が動いている現状に立ち会うことができなかった。反対に言えば、EUSDRの現場で言説的転換が迫られているのかもしれない(柑本英雄氏のコメント)。2つ目は、拡大EUが「超国家」ではなく「新しい中世的帝国」(Zielonka 2006)に転換していくなかでマクロリージョンが重要な単位なることを予兆するものかもしれない。

注

- 1) 本報告は科研費プロジェクト「EU経済統合と社会経済イノベーション: 新リスボン戦略と地域開発」(基盤研究(B) 課題番号 22402024, 研究代表: 八木紀一郎) 並びに立命館大学国際地域研究所「2012年研究プロジェクト: ASEAN 共同体の構築とメコン川地域開発」(代表者: 西口清勝) の研究成果である。現在進行中の地域協力様式のイノベーションには「欧州領域協力団体 European Grouping of Territorial Cooperation」と「EUマクロ・リージョン戦略」があるが、2月の研究調査(前半に前者、後半に後者)の結果として後者のみを報告する。2013年4月20日京都大学経済研究所での報告では柑本英雄先生から、そして5月23日立命館大学国際地域研究所「メコン川開発研究会」では井手啓二先生より貴重なコメントを頂いた。感謝申し上げます。
- 2) ドナウ・リージョンは14カ国を包括し、うちEU加盟国が9カ国で、残り5カ国が非加盟近隣諸国である(表2参照)。クロアチアは加盟直後である。その迅速性は、2009年6月に欧州理事会がその議長結論でEUSDRの準備を欧州委員会に提案したが、その後欧州委員会が原案を作成し、わずか1年半後の2010年12月に欧州理事会は、11の優先領域に包括される130近くのアクションプランを含むコミュニケーション(Communication)を署名確認した、ことに表れている。
- 3) Melanie Tatur (2004.15-39) 参照。地域自体の再構築というこの問題は、ドナウ・マクロ地域戦略の中にも反映される。後で述べるように、南東欧諸国はこの戦略を担う主体の形成が不十分である。Balazs and Bruszt (2010)によれば、加盟前支援プログラムは地方行政組織や非国家組織の組織能力を確実に構築してきた。
- 4) マクロ・リージョン戦略に関する研究は極めて初期の段階である。研究はバルト・リージョンの多くにまだ限定されている。我が国では柑本英雄(2011a, 2011b)、選見雄(2009)がある。EC(2013)は欧州委員会によるマクロ・リージョン戦略の短期間の総括的報告書である。本報告もこれらの研究の成果に負っている。

- 5) regionを地域と訳さずリージョンと訳している理由を指摘しておこう。柑本英雄(2010, 17-19)によれば、リージョンには狭義と広義の定義がある。狭義のそれは「構成基礎単位としての小さなリージョン」、州等の地方政府の管轄領域のことである。もうひとつは広義の「地域空間そのものの大きさを示すリージョン」である。マイクロ、サブ、マクロという接頭語をつけて空間の大きさを表す場合がある。InterregのプログラムのなかではEUの地域政策を実行する「政策容器」としての意味をリージョンは有するようになる(2001年の欧州ガヴァナンス白書 European Governance: A White Paperで初めて地方政府が欧州を共治する行為体であることを認めた)。EUをメガリージョンとして位置付けると、EU(メガリージョン)ードナウ地域(マクロリージョン)ー加盟国国家となる。他の研究(百瀬宏)では、このドナウ地域(マクロリージョン)に下位地域(サブリージョン)という名称を付している。しかし、EUの地域政策では国内下位地域を下位地域(サブリージョン)と呼ぶ場合がある。その場合、EU(マクロリージョン)、国家、サブリージョン(国際交流する州レベルの地域、例:北海沿岸地域)、越境地域(ユーロリージョン、マイクロリージョン)と分類できる。欧州地域政策での国際協力は、国家の行う国際協力 international cooperation と、地方政府が基礎単位となる越境協力(trans-national/inter-regional cooperation)に大別できる。ここでは、柑本英雄(2010)にしたがって、政策容器、欧州を共治する行為体としての意義を意識して、マクロ地域と訳さずマクロ・リージョンと訳している。
- 6) セメツキによれば、2つのタイプのマクロ・リージョン戦略がある。1つは一国単独では満足して対応することができない問題に対処するタイプ(transnationalなタイプ)と、多数国が協力することで利益となるタイプ(common issueなタイプ)である。EUが重視するのは前者のタイプである(Dühr 2011)
- 7) 新基金がない点は、後述するように、この戦略の弱点と思われるが、より強い調整と様々なレベルの様々な財政資金のより強いシナジーを求め、これまでの基金に依拠する機会を強化し、さまざまなプログラム・政策・制度の点から異なる資源を調整する様式や現実可能性を考慮するようになる。その意味でガヴァナンスの挑戦である(Stocchiero 2010, 7)。
- 8) 新立法なしは、協議形式で集めた行動計画を準備することが各国政府やEUの戦略の内容となる。このことは「ボトムアップ」アプローチであると同時に「トップダウン」のアプローチを含み、両者のあいだの基本的な衝突を含んでいることを意味している(Stocchiero 2010, 6)。
- 9) 新制度なしはマルチレベルとマルチアクターのガヴァナンスによって支えられることに通じる。欧州委員会は全面的な調整者、外部からのファシリテーター、ソフトパワーを行使することになる(Stocchiero 2010, 8)。
- 10) CRPM-CPMR(2012)によれば、欧州経済社会評議会と欧州議会もMRSにのみ限定した追加的資金源を要請した。また地域評議会は欧州委員会の非柔軟的姿勢の再考を求めた。その結果、欧州理事会は2012年4月12日の結論で「3つのYES」のルールを決定した。
- 11) その前提に国境(ボーダー)の意味の変化について指摘しておかなければならない(選見雄 2009)。Mirwaldt et.al (2010)によれば、単一市場統合の結果、国境(ボーダー)が障害ではなく、架橋/コミュニケーションのチャンネルとして再定義されることが多くなった。越境した結びつき(リンケージ)は経済発展の地理について異なる思考を生み出した。特に周辺地域の越境リンケージはローカルな企業同士の相互支援を奨励することになる。協力的なリンクと学習機会、潜在的シナジーはある地域に比較優位をもたらすはずの領域的資本を形成する資産となるとされる。
- 12) ただし、ESDPは政府間の拘束文書ではなく、EUの政策の計画と調整のための基礎を提供し、新しい政策領域の出現の萌芽を示すものだった。CEADSESとはCentral European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space CADESSES - Advancing transnational co-operation in Central and South East Europeの略称。GrauteUlrichによる総括的まとめは、http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/documents/dea56ea5af84c44993ab3c5d941cf5ewstiiib_cadeses.pdfを参照。
- 13) INTERACTとは、欧州領域協力プログラムのための実践的支援、訓練と助言、関係者のためのフォーラムの開催、経験の交流、規則的な情宜サービスを行う唯一の専門家組織である。2003年に設立され、EUと加盟国(+ノルウェーとスイス)の共同出資によって運営されている(2007-2013年度 4000万ユー

- ロ: EU 割 85%、加盟国分 15%)。現在、フィンランドの Turku, スペインの Valencia, デンマークの Bivorg, オーストリアの Vienna に 4 つの INTERACT Point (事務所) が設置されている。
- 14) この地域には、最初の 4 つの Interreg で CBC プログラムが実施され、2007-2013 年には 42 件の ETC, IPA-CBC, ENP-CBC プログラムが実施されていた。2007-2013 年には総額 (各国政府拠出分もふくむ) 43 億ユーロが拠出されている (Territorial Cooperation 2010, No.1)。
 - 15) 以下の取組みがなされている。1990 年設立のドナウ流域作業共同体 (Arge Donau)、1993 年ドナウ学長コンフェレンス、1994 年ドナウ川保護のためのドナウ保護協定・ドナウ保護国際委員会 (ICPDR)、ドナウ川流域内陸航行・環境持続可能性共同声明 (NAIADES)、2002 年ドナウ協力プロセス、2003 年 Donauhause (ドナウ流域都市経済協力)、欧州共同体水枠組み原則 (2000 年)、2005 年 Via-Donau 水運会社設立。
 - 16) 同時に EU に関係する Danube Space Study (2000) と Vision Planet (1999) という空間共同開発文書が作成されてきた。Hardi (VATTI, 2009, 83) によれば、Southeast Europe cooperation との間に開発をめぐる問題があった。
 - 17) Jacic, Crococolo, Graute (2008) によれば、CADSES は政治的枠組みを変更して、CADSES 参加国がすべてのプログラムに等しく参加でき、契約当局の間で協力調整がなされ、Interreg と対外的基金 (Taxis, CBC, PHARE, CARDS) とが統合され、セルビア等が新たに参加することが必要であった。
 - 18) 様々なプログラムについては <http://www.danube-region.eu/announcement/> を参照。
 - 19) バルト海マクロ・リージョン戦略の場合、優先領域調整国になるのは 1 国のみであったが、ドナウ戦略の場合 2 カ国で共同担当。どの国がどの領域を担当するのは公募・選定された。EU 加盟国であるルーマニアは参加していない。
 - 20) 以上で表記した「アクション」とは、各国/関係者が関与する重大な論点を示し、必ずしも資金提供が伴わない。これにたいして「プログラム」とは開始・終了日、実施主体・協力者が明記された具体的行動のことを指し、必ず資金提供が必要となる。
 - 21) 中東欧のヴィシエグラード諸国からも周辺国への対外直接投資が開始されているが、それが雇用と生産の大規模な地域的再編を呼び起こすものではない。
 - 22) たとえば、Kossuth L. による、ハンガリー、スロヴァキア、クロアチア、セルビア、ルーマニアの Danube Confederation (1862) や Jászi O. による Danube United States (1918) の提唱がある。

参考引用文献

- 遠藤聡 (2012) 「地域経済研究における制度論的アプローチの諸潮流と展開」『龍谷政策学論集』 pp.47-64.
- 小川有美 (2001) 「EU ヨーロッパの拡大——国家形成か開発協力か——」, 秋元英一編『グローバル化と国民国家の選択』東京大学出版会第 7 章
- 加藤雅彦 (1991) 「ドナウ河紀行」岩波新書
- 柑本英雄 (2008) 「リージョンへの政治地理学の再接近: スケール概念による空間の混沌整理の試み」『北東アジア地域研究』14 号 2008 年 10 月 pp.1-20.
- (2010) 「EU 地域空間再編成とサブリージョン——越境する非国家領域行為体とクロススケールガバナンスの視座からの分析——」(早稲田大学審査学位論文 2010 年 12 月)
- (2011a) 「新しい「地域」の胎動: マクロ・リージョン「バルト海戦略」から見た東アジアの地域協力推進可能性への視角」『都市計画』60 巻 2 号 2011 年 04 月 pp.7-14.
- (2011b) 「スケール間の政治と“マクロ・リージョン”: 「EU バルト海戦略」成立過程の研究」『北東アジア地域研究』17 号 2011 年 10 月 pp.31-47.
- 清水耕一 (2013) 「EU 地域政策の進化と越境地域間協力 (CBC) の現状」2013 年進化経済学会報告
- 田中宏 (2001) 「東欧におけるグローバル化と地域変容」『ロシア東欧学年報』No.30, pp.25-38.
- (2012) 「欧州統合の到達点と経済危機の構図」『経済』No.202, 7 月号
- 遊見雄 (編) (2009) 「拡大する EU とバルト経済圏の始動」昭和堂
- Ahmia, Mourad (ed.) (2008) *The Collected Documents of The Group of 77: South-south Cooperation (Group of 77 at the United Nations)*, Oxford University Press
- Bartlett, Will and Monastiriotis, Vassilis (eds.) *South East Europe after the Economic Crisis: a New Dawn or back to Business as Usual? LSE and LSEE*
- Braun-Zoltan, Gabor and Kovacs, Laszlo (2011), *Macro-Regional Strategies, Experiment for the Renewal of Economic Policy of the European Union, Public Finance Quarterly*, Vol.LVI, 1 issue
- CRPM-CPMR (2012) *Technical Paper from the CPMR General Secretariat, Guidelines for the Drafting and Implementation of Macro-Regional Strategies (MRS)*, Reference CRPMNTP120040 AO-September 2012
- Dühr, Stefanie (2011) *Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU? Notre Europe 86*
- EUEC (2011) *Panorama Inforegio 37*
- European Commission (2013) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region*, Brussels, 8.4.2013, Com (2013) 181final.
- Fleisher, Tamas (2013) *EU Strategy for the Danube Region: Expectation and Realities*, (Budapest, February 21st 2013)
- Farkas, Beata (2011) *The Central and Eastern European Model of Capitalism Post-Communist Economies*, Vol. 23, No. 1, 2011
- (2012) *The Impact of the Global Economic Crisis in the Old and New Cohesion Member States of the European Union*, April 29, 2012, *Public Finance Quarterly/Pénzügyi Szemle Vol. LVII, Issue 1*, pp. 53-70
- Gal, Zoltan (2012) *Danube Region, Transnational Regional Report (VI, 16 February 2012)*, Territorial Scenarios and Visions for Europe (ET2050), Pecs
- Gogacz, Monika *Macro-regional strategies in the European Union (September 2009)* http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf
- Groenendijk, Nico (2013) *Macro-Regions: Regional Integration within and beyond the EU*, Paper presented at the 21st NISPAcee conference, Belgrade, 16-18 May 2013.
- Hardi, Tamás (2009) *Duna-stratégia és területi fejlődés*, Budapest, Akadémia Kiadó
- Havlik, Peter (2013) *Danube Strategy: How to Bridge the Upstream-Downstream Divide (s) ? (at WIIW, Vienna, February 18th 2013)*
- Hogenforster, Max (ed.) (2012) *Strategy programme for Innovation in Regional Policies in the Baltic Sea Region*, Books on Demand
- Jacic, Margarita, Fabio Crococolo, Ulrich Graute (2008) *INTERREG III B CADSES, Results, Issue 2, Advancing Neighborhood Co-operation*.
- Matarrelli, Federico (2012) *The Macro-regional Concept as a New Model of Differentiated Integration*, (<http://up.lub.lu.se/luur/> 2013.08.24)
- Novello, Mauro (2010) *What is the EU Strategy for the Danube Region?* http://www.interact-eu.net/downloads/1915/Newsletter_INTERACT_Territorial_Cooperation_Onboard_with_the_EUSDR_Issue_2010-04.pdf#2013.08.24/
- Panteia and Partners (2010) *Interreg III Community Initiative (2000-2006) (No. 2008.CE.16.O.AT.016) Final Report*
- Samecki, Pawel (2009a) *From the Baltic Sea to the Danube Basin—a Macro-regional Strategy for the EU*, Speech delivered at ministerial conference, Stockholm, September 16, 2009 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm#2012.12.10/
- (2009b) *Macro-regional strategies in the European Union*, (a discussion presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm on 18 September 2009)
- Stocchiero, Andrea (2010) *Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle? CeSPI Working Papers*, 65/2010 (ENG)
- Stockhammer Katrin (2013) *The EU Strategy for the Danube Region*, INTERACT Point Vienna,

- meeting with Ritsumeikan University (18.02.2013)
- Schymik, Carsten (2011) *Blueprint for a Macro-Region, EU strategies for the Baltic Sea and Danube Regions*, SWP research Paper
- Tatur, Melanie (ed.) (2004) *The Making of Regions in the Post-Socialist Europe---the Impact of Culture, Economic Structure and Institute*, Volume 1. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- VATI (2009) *Falu Varos Regio*, Kulonszam, 2009/1
- Vedres, Balazs and Bruszt, Laszlo (2010) *Local development agency from without, Aiding transnationalizing local alliances between state, civil society and business* /<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Bruszt/BrusztFosteringDevelopmentalAgency.pdf>/2013.02.18/
- Wulf, Johann-Jakob (2012) *One year Danube Strategy-a first prime test of territorial cohesion in the EU?* University Association for Contemporary European Studies annual Conference, 2-5 September 2012, Passau, Germany
- Zielonka, Jan (2006) *Europe as Empire, The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press