

# 自治体を中心とした地域連携

——欧州を事例として——

慶應義塾大学総合政策学部教授

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程

香川 敏 幸<sup>§</sup>

市川 顕

朽尾 圭 亮

## 要 旨

本稿の目的は、日本において議論が高まりつつある地理的な行政区分を超えた地域の連携について、欧州の先進的な二事例「バルト海沿岸地域協力」、「トラキア国境地域協力」から知見を得ることを目的としている。分析過程では、欧州の地方分権において受け入れられつつあるマルチレベル・ガバナンスの概念を視点として用いる。

両事例は、ともに自治体を中心とした地域の行為主体が国境という行政区分を超えて協力を行うという国境地域協力であり、その特徴として以下の二点、協力に参加する行為主体がネットワーク化され対等かつ親密な関係が築かれている点、そのネットワークの中心として行為主体を結びつける組織が重要である点を確認することができる。

さらに両国境地域を比較分析した結果として、本稿では欧州における理想的な地域連携像としてネットワーク・ポリシーを提示し、日本における地域連携への示唆を導き出す。

キーワード：地域連携、欧州、国境地域協力、マルチレベル・ガバナンス、ネットワーク・ポリシー

## 1. はじめに

### 1.1 問題の所在

現在、わが国では財政権限を含む広範な地方分権が最も重要な課題の一つとして議論されている。これらの動きは、地方分権を地域の活性化と解釈した場合、大きく分けて以下の二つに大別されることが考えられる。第一に目的達成に必要な権限を中央政府から委譲させる権限委譲という上からの動きであり、第二に地域の自治体<sup>1)</sup>などが現行法の範囲内で自発的に問題解決への試みを行うという下からの動きである。特に後者においては、様々な地域が独自のユニークなアイデアをもとに様々

な形の協力を行い問題解決を図るという地域連携が注目を集めている。この場合の地域連携とは、行政領域の境界線である県境や国境に代表される地理区分を超えて地域の行為主体が連携して協力を行うことであると定義できる。例えば首都圏では地域が抱える様々な問題を独自で解決するために行政圏の柔軟性を認めた枠組みである「広域連合」を利用し「首都圏連合構想」<sup>2)</sup>が提示されている。この試みは、従来の「広域連合」の枠組みが内包しつつも現実には見られなかった都府県の枠を超えた地域での連携を達成しつつある、という点で斬新であると言える。

このような地域連携の動きは日本でこそ比較的新しい動きであるといえるが、目を世界に転じると様々な地域で積極的に実行されている。特に欧州では、自治体を中心とした地域が国内の境界線

<sup>§</sup> 〒252-8520 神奈川県藤沢市遠藤5322 慶應義塾大学 湘南藤沢キャンパス内。E-mail: kgw@sfc.keio.ac.jp

1) 本稿で扱う自治体とは、従来研究対象となる傾向の強かった基礎自治体である市町村に加え、広域自治体である都府県を含む。

2) 日経新聞 (14/11/2003)。

のみならず国境という壁を越えて協力する「国境地域協力」が他の様々な行為主体を交えつつ積極的に行われており、日本において効率的な地域連携を構築する上で参考にするべき点は多いと考えられる。

以下では、特に欧州の二つの事例に関する現地調査の結果を参考にすることにより、同地域で行われている地域連携の姿を明らかにしていくものとする。

## 1.2 分析対象

本稿では、欧州における二つの国境地域協力を注目して分析を行う。

国境地域協力とは、同じ国境に位置しながら異なる国家に属する複数の地域が、共通に抱える問題を解決するために文字通り国境を越えて行う協力である。ただ注意すべき点は、欧州における国境はすでに実体として国内の行政単位の境界線に近いといえる。これに対し特に今回取り上げる二つの事例、「バルト海沿岸地域協力」、「トラキア国境地域協力」では、欧州連合域内ではなく欧州連合域外との国境地域協力を行っているという点で興味深い事例であると考えられる。

### ・バルト海沿岸地域協力

バルト海をさむ10カ国（ロシア、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ドイツ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド）の政府・地方政府・地方自治体、EUなどの諸機関、非政府組織（NGO）、研究機関などによる多様な協力組織の総称である。本稿では特にポーランドにおける地方自治体の視点から、環境分野<sup>3)</sup>における地域連携に焦点をあてる。具体的にはバルト地方自治体連合（Union of the Baltic Cities）を中心とした地域連携である（文末地図1参照）。

### ・トラキア国境地域協力

トルコ、ブルガリア、ギリシアの三国間の国境

3) 地方自治体間における環境行政は、第一に刷新的な知識に対する依存度の高さ、第二に環境汚染の越境性、第三に環境問題にかかわるアクターの種類の多様性ゆえ、比較的政策的連携の必要性の高い政策領域であるといえる。

地域で行われている地域連携の名称である<sup>4)</sup>。同地域には、国境地域を表す単位であるユーロリージョン<sup>5)</sup>が二つ<sup>6)</sup>、県レベル以上の行政領域を対象とする広域国境地域が一つ<sup>7)</sup>、さらにそのほかに大小の都市を中心とした国境地域協力<sup>8)</sup>が多数存在する。この中でも今回特に注目するのが、実際に国境を接しているユーロリージョン Evros-Maritza-Merich（Euroregion Evros-Maritza-Merich、以下ユーロリージョン EMM）においておこなわれている地域連携である（文末地図2参照）。

## 1.3 分析の視点

以上のような地域連携を分析する際に有効なアプローチとして、マルチレベル・ガバナンス（Multi-Level Governance）の概念を挙げる。

そもそもガバナンスとは、「さまざまな関係する主体が相互に作用しあう努力の一般的な結果として生じるパターンあるいは構造」<sup>9)</sup>であると定義される。その特徴は、従来の政策決定が中央政府を頂点とした政府諸機関<sup>10)</sup>に集中していたのに対し、その権限が他の様々な行為主体に対して委譲され政策決定自体が多様化する「構造の変化」にあると考えられる。

特に欧州においては同概念を発達させたものとしてマルチレベル・ガバナンスの概念が提示された<sup>11)</sup>。Hooghe, Liesbet, Gary Marks (2001) によ

4) 同国境地域の名称でもあるトラキアとは、同地域が位置する平野部の名称である。ギリシア側では、Thrace、トルコ側では、Trakya、ブルガリア側では Trakia と表記される。

5) ユーロリージョンに関しては3.1にて詳述するが、高橋和 (2000)、渡辺尚 (2002) が参考になる。

6) Association of European Border Regions:  
<http://www.aebr.net/index.php>.

7) Regional Association of Municipalities Trakia:  
<http://www.ram-trakia.org>.

8) トラキア国境地域においても地方自治体による自主的な都市間協力関係としてタウン・トゥイニング・プロジェクトが行われている。例えば三国間で行われ、欧州連合によって Golden Star Project として表彰された “Town Twinning Project Egiros” がある。

9) 香川 (2003) p. 55.

10) この場合の政府系諸機関には、中央政府・地方政府・自治体も含まれるが、従来の政策決定権は特に中央政府に集中していると想定される。

11) 欧州連合の統合理論に関する Cram, Laura (1996)

れば、同概念の特徴は欧州において中央集権を基本とした国家から地方への分権と欧州連合という超国家機関への権限委譲が進んだ事により、縦の関係においては欧州連合に代表される超国家レベル、国内の中央政府レベル、地域の地方政府レベルの三段階、横の関係においては民間営利、民間非営利、政府のネットワークの全ての行為主体が、程度の差こそあれ様々な政策決定へ参加することが可能になったと設定している点である。

この変化の理由として挙げられているのが、政策領域における多様性の確保<sup>12)</sup>である。つまり、政策がミクロなレベルでは地方の特殊事情に、マクロなレベルでは国家を超えるグローバルなレベルに効率的に対応する事が求められていることを受けて、政策への参加主体も多様化せざるを得ないという視点である。

またマルチレベル化する領域は対象とする政策によって異なるが、以下の三つの状況において特に生じやすいと考えられている。第一に行政サービスを対象とする公共と民間の境界部分、第二にグローバルな問題を対象とする国家と国際の境界部分、最後が国家領域を対象とする実際の国境線部分である。

これに加えて、マルチレベル・ガバナンスの概念は、ある一つの政策に対する分析の視点としても三つの特徴を提示し、この以下の三要素によってガバナンス自体が変化すると指摘している点で意義深いものであるといえよう。

1. 参加する行為主体が持つ政策策定・提案能力 (the distribution of policy competencies)
2. 税・財政上の権限 (fiscal power)
3. 政策主体間の公式、非公式の関係 (formal and informal power relations)

以上のようなマルチレベル・ガバナンスの視点を用いることで、2章・3章では実際の国境地域協力に対する分析を行っていくものとする。

## 2. バルト海沿岸地域協力——ポーランドの地方自治体の観点から——

本章では、地方自治体<sup>13)</sup>を中心とした国境地域協力の例としてバルト海沿岸地域における環境問題に関するネットワークを取り上げ、特にポーランドの地方自治体の観点からその意義と問題点を指摘する。

バルト海の国境地域協力に関するネットワークは中心に三層の総合ネットワークがある。政府レベルの Council of the Baltic Sea States (以下 CBSS)、地域レベルの Baltic Sea States Subregional Co-operation (以下 BSSSC)、地方自治体レベルの Union of the Baltic Cities (以下 UBC) である。これら三層のネットワークが、バルト海沿岸諸国の問題に対して、その問題の属性により作業を分担している。

この中心となる三層のネットワークの他に、イシュー・ベースのネットワークが存在する。環境問題でいえば、Helsinki Commission、Baltic21などが好例である。これらイシュー・ベースのネットワークがその問題の属性により、総合ネットワークとコラボレーションを行って問題を解決するというのがバルト海の地域協力の特徴である<sup>14)</sup>。

本章の構成は、2.1でポーランドの地方行政改革の結果、環境政策実施における地方自治体の役割が増大してきたことを確認する。2.2ではバルト海沿岸地域協力に関して、特に UBC を中心に地方自治体ネットワークの意義について考察する。2.3ではバルト海沿岸地域協力における残された問題点を指摘する。

### 2.1 ポーランドの地方自治体と環境問題

環境政策において、地方自治体の役割が重要である理由としては、地域によって異なる環境問題が存在することが挙げられる。ポーランドでは、

13) 本章で取り上げる地方自治体は、基礎自治体であるグミナ (市: gmina) である。ポーランドには現在、広域自治体である県 (ヴォイヴォドシップ)・中間自治体である郡 (ポヴィアト)・市と三層の地方自治体が存在するが、体制移行直後から基礎自治体として活動してきたのはグミナだけであるため、これを分析の対象とする。

14) Sosnicka, Anna (2003).

の研究によれば同概念は、1992年ごろ欧州連合の地域政策の変化を分析した Marks, Gary (1992) の研究によって提示され、現在では特に地方自治体を単位とした地域形成を表す概念として定着しつつあるとされる。

12) Hooghe, Liesbet, Marks, Gary (2001) p. 4.

スモッグは南西部の主要問題であり、この地域の工場群に起因する。東部では森林破壊や非持続可能な土地利用管理が主要問題であり、生物や土壌流出に注意が払われることなく木材の伐採が行われていることによる<sup>15)</sup>。したがって、地方自治体は以下の二点の理由から環境政策における主要なアクターとして期待される<sup>16)</sup>。

1：環境問題に関する重要性を最も認識し、かつこれに対処する責任を有するという理由から、環境問題に関する意思決定は民主的に選ばれた地方自治体が行うべきである。

2：自治体は、ローカルなニーズに対応するため、地域の多様なアクターの利害を集約し、ローカルな環境政策を実施することができる。

1989年の体制転換以後、ポーランドにおける地方行政改革は、Swianiewicz が急進型<sup>17)</sup> と呼ぶ迅速な改革を2度経験した。80年代末、ポーランドにおける地方行政改革に関する議論は盛んであったが、詳細はほとんど決まっていなかった。それにもかかわらず、地方行政改革は移行後早期に導入された。The new Government Act は、1990年3月に通過し、これに基づいて1990年5月に市(gmina) 議会選挙が行われた。1999年から施行された、郡(powiat) の再導入、県(voivodship) の再編成を含む地方行政改革も1997年9月の選挙で連帯選挙行動(the Electoral Solidarity Action: AWS) と自由連合(Freedom Union: UW) の右派2政党が政権をとってから急速に推進され、翌年9月には県・郡の議会選挙が実施された。

このような急速な地方行政改革は、地方の側に十分な準備期間がないことから、1：訓練されたスタッフの不足、2：住民団体との協力関係の欠如<sup>18)</sup>、3：財政の国家への依存(表1参照)といった問題をはらむ。

これらの問題点は地方自治体における環境政策においても当てはまる<sup>19)</sup>。つまり、地方自治体は

表1：地方自治体歳入構造の変化  
(出典：Swianiewicz, Pawel (2002) p. 8)

	市				郡	県
	1992	1995	1998	2000	2000	2000
自己歳入 (%)	47.3	40.1	33.5	33.2	6.3	1.3
中央政府の税配分(%)	22.2	23.1	24.7	16.5	1.4	14.6
一般補助金 (%)	11.7	15.2	25.4	32.8	47.7	37.8
特定目的補助金 (%)	18.8	21.6	16.4	17.6	43.7	41.4

環境管理システムの実施に関する経験および専門知識に欠けており、また環境政策実施に当たっての財政的資源にも欠けている。しかしながら度重なる地方行政改革は地方自治体に環境政策に関する事務権限を委譲してきた。1989年の体制転換以後ポーランドの地方自治体が直面してきた問題は、専門知識および財源がかけている中でいかにして環境政策を実施していくか<sup>20)</sup> という問題であった。

## 2.2 地方自治体を中心とする

### 環境問題に関するバルト海沿岸地域協力

バルト海はポーランドの北に位置する。バルト海は面積が狭いうえ、最深265mと浅く、さらに外海との海水の出入りが少ない海である<sup>21)</sup>。ポーランドはバルト海流域における40%の耕地と約半数の人口を抱えている。1980年代にはグダンスク、シュチェチンといったポーランドのバルト海沿岸の湾では、ヴィスワ(Visla)川およびオーデル(Odra)川から排出される大量の汚水と沿岸都市の廃棄物により、深刻な環境汚染が進んでいた<sup>22)</sup>。表2は、1989年におけるバルト海汚染源の割合である。ポーランドの国土の99.7%がバルト海の流域であるとはいえ、その割合は極めて高い。

バルト海の環境保護は、ポーランド国家としても優先順位の高い政策である。その背景にはエコ・スワップ(Dept-for-Environment Swap)がある。1991年、パリ・クラブ諸国は2010年までにポーランドの対外債務を50%削減することを決定

川(2002)、香川(2002a)、香川・市川(2002)参照のこと。

20) Millard, Frances (1998) p. 160.

21) Nowicki, Maciej (1993) p. 121.

22) Ibid., p. 27.

15) Brieskorn, Ralph and Frank Petersen (1996) pp. 150-151.

16) Szacki, Jakub, et al. (1993) p. 23.

17) Swianiewicz によると、「あらかじめ新法についての十分な議論や準備期間が与えられていないにもかかわらず、改革者は迅速に分権化の導入を決定する」事を指す。Swianiewicz, Pawel (2002) pp. 3-4.

18) Kurdusiewicz, Izabela (2002) p. 5.

19) 体制移行後のポーランドの環境政策については、市

表2：1989年におけるバルト海汚染源の国別割合（％）

(出典：Nowicki, Maciej (1993) p. 24)

	ポーランド	旧ソ連	フィンランド	スウェーデン	デンマーク	ドイツ
窒素	35	20	11	20	11	3
リン	40	13	10	15	21	1
BOD5	21	30	15	22	10	2

表3：各国のエコスワップ実施状況

(出典：OECD (1998) pp. 9-10)

	年	対債務比 (%)	2010年までの援助額 (millions US\$)
フィンランド	1990	10	17.0
アメリカ	1991	10	370.0
フランス	1993	1	48.0
スイス	1993	10	52.0
スウェーデン	1997	2	6.5
ノルウェー	1997	N.A.	0.4
計			490.9

した。さらにその中の数か国は、債務の一部を環境保護目的で使うことを条件としたエコスワップの二国間同意を行った。1997年までに、ポーランドは表3のとおり、他国とのエコスワップの二国間同意を行っている。エコスワップによる資金を管理・運用する独立した非営利組織として、エコファンドが1992年に大蔵省によって設立された。ここでは、海外からの援助が資金源であるという性質を反映して、ポーランド一国にとどまらない越境性の環境問題に対して、資金援助を行うという特徴がある。その優先項目の中にバルト海汚染も含まれる。

バルト海のモニタリングを主な活動内容とするヘルシンキ・コミッションは、1990年9月、スウェーデンのロネビー (Ronneby) における首相級会合をうけバルト海共同包括的環境行動プログラム (JCP<sup>23</sup>) を立ち上げる。その後、1992年4月の外相級会議が JCP を是認したことをうけ、プログラム実施特別委員会 (PITF<sup>24</sup>) を設立した。

23) the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme.

24) the Program Implementation Task Force.

PITF の目的は、技術的・資金的に現実的な期間において、バルト海の環境およびエコロジカル・バランスを改善することにある。PITF は1993-2012年の20年間のプロジェクトである。

ロネビー会議後、8件のプレ・フィージビリティ・スタディが、ヴィスワ川・オーデル川を含む多くの地域で実施され、バルト海流域における132の環境危険地域であるホット・スポット<sup>25</sup>が特定された<sup>26</sup>。全132ホット・スポットのうち37のホット・スポットがポーランドに位置した。しかし2003年現在、積極的な環境投資および環境改善努力により24のポーランドのホット・スポットはリストから削除された<sup>27</sup>。

図3は、1993-2001年の期間におけるポーランドの都市ホット・スポットでの投資資金源の割合を示したものである。環境改善のためポーランドの自治体は、約3分の1の資金を負担している。中央政府の負担は17%、海外からの援助は3%、PHARE を主体とする EU 諸基金は9%となっている。注目すべき点は、環境基金が39%もの割合を占めていることである。

環境基金<sup>28</sup>はポーランドの環境使用料・課徴金制度によって得られた資金を、環境投資に回すための環境省管轄の機関である。ポーランドでは、1970年代から環境保護管理システムの一部として、環境および資源の利用に対して環境使用料・課徴金制度が利用されてきた。共産主義下では環境使用料のレートが低く抑えられ、排出量の削減および歳入の増加がみられなかったが、1990年代に入

25) ホット・スポットは、工業、農業、都市の三種に分類される。本稿では自治体環境政策を取り扱うため、都市ホット・スポットに焦点を当てる。

26) Helsinki Commission (2003) p. 10.

27) Włodarczyk, Ewa (2003).

28) ここでいう環境基金とは国、県、郡、市の4層に細分化された環境基金の総称として扱う。

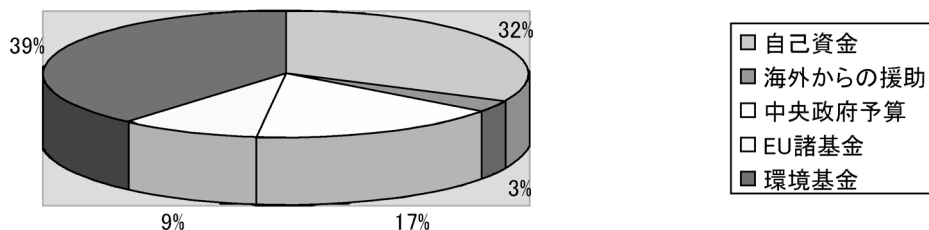


図3：1993-2001年におけるポーランド都市ホット・スポットにおける投資源  
(出典：Helsinki Commission (2003) p. 27)

り、環境使用料レートは共産主義体制下に比べ約18-20倍と劇的に上昇し、現在では世界的に見ても最も高いレベルにある<sup>29)</sup>。ポーランドの環境使用料・課徴金システムは、環境投資の増大をもたらした経済的手法として中東欧地域のモデルとなっている<sup>30)</sup>。

ポーランドの地方自治体の幸運は、環境改善のための資金源として環境基金が存在していたことである。表4はグダニスク市の予算と環境支出額およびその予算に占める割合である。

環境支出は1998年をピークに一時全予算の22%強を占めている。これは排水処理、廃棄物処理に

関するインフラ整備を進めた結果である。現在グダニスクでは排水に関して問題はないという<sup>31)</sup>。したがって、ポーランドの地方自治体にとって最も必要なのは、環境政策実施に伴う専門知識、ノウハウであった。以下ではこれらの普及に貢献しているバルト海の地方自治体ネットワークであるUBCについて述べる。

UBCは、バルト海沿岸10カ国の自治体間の協力組織である。UBCは現在100余りのメンバーを抱えている。UBC加盟自治体は、その規模、国内における重要性においても多様である。人口の最も少ない自治体は5000人なのに対し、最大のサンクト・ペテルブルグは500万人以上の人口を抱える。UBC加盟自治体の多くは、コペンハーゲン、ストックホルム、タリン、ヘルシンキのような大都市であるか、地域の有力都市である<sup>32)</sup>。

UBCの役割は加盟自治体間の調整であり、その主要な目的の一つが自治体環境活動の促進である。この活動は、少なくとも旧東側加盟自治体にとっては必須であった。UBCの環境委員会は、特に加盟自治体間の環境保護分野における協力の増大と、経験・ノウハウの交換に焦点をあてている。

現在ノウハウの交換のためのプロジェクトとして、TBestC<sup>33)</sup>というプロジェクトが行われている。このプロジェクトは、生物多様性、エネルギー、健康、大気、情報・教育の5つのテーマ別に都市グループをつくり、そこにおいてグッド・プラクティスの移転およびその普及を行う<sup>34)</sup>。当該研究期間に集められた情報およびその分析に関

表4：グダニスク市の予算と環境保護  
(出典：The Gdansk City Executive Board (2002) p. 69)

年	グダニスク市予算 (PLN)	環境保護支出 (PLN)	%
1991	91300393	1317640	1.4
1992	137926847	10919729	7.9
1993	192226249	17027245	8.9
1994	275209714	14540408	5.2
1995	334195928	25957635	7.7
1996	478648360	60893966	13.7
1997	670976087	129182869	19.2
1998	800082438	183449155	22.9
1999	804532062	123143286	15.3
2000	1022797545	65215972	6.4
2001	1180910987	62879554	5.3

29) Anderson, Glen D., and Boguslaw Fiedor (1997) p. 3.

30) Gorka, Kazimierz (1991) p. 26, Anderson, Glen D., and Boguslaw Fiedor (1997) p. 3.

31) Dagmara Nagorka Kmiecik (2003).

32) Jaos, Marko and Bjorn Gronholm (2000) p. 8.

33) Transferring Best Environmental Practices between Towns and Cities の略称。

34) Veivo, Risto (2002) p. 10.

しては、後日報告書として刊行され全加盟都市で共有される。

重要なことは、UBC は他のネットワークとの協力を積極的であることである。その最も代表的な例が「自治体環境政策に関するバルティック円卓会議<sup>35)</sup>」である。2000年5月にフィンランドのトゥルクで開催されたこの会議には UBC のほか、欧州の持続可能な自治体キャンペーンである European Sustainable Cities and Towns Campaign、国際的な自治体環境団体である International Council for Local Environmental Activities、中東欧諸国の環境問題を扱う NGO アンブレラ組織である Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe、バルト海の環境に関するイシュー・ネットワークである Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 および Baltic Local Agenda 21 Forum、欧州委員会環境総局、研究者、地方自治体関係者などが参加して行われた。

このような会議を通して各ネットワークの情報交換が図られ、多様なアクターのプラットフォームが形成されている。

バルト海には環境保護を扱う多くの組織やネットワークが存在しており、多くの活動およびイニシアティブは重なり合っている。ゆえに多くの情報、助言、支援が存在するとも言える。このように経験・ノウハウの移転および相互開発がバルト海自治体協力の柱であるといえる。

### 2.3 今後の課題

Cameron は、EU 加盟候補国の自治体の抱える問題として以下の三点を挙げる<sup>36)</sup>。

第一はガバナンスの問題である。この視点は二つの含意を持つ。一つは地方自治体内部のコミュニケーションの不足である。同一の市庁舎の内部にあって他の部門と十分な調整ができていない。また、ローカルなステークホルダーとのパートナーシップも不十分である<sup>37)</sup>。

35) Baltic Roundtable on Local Environmental Policy.

36) Cameron, Edward (2003) p. 18.

37) ゲダニスク市環境保護農業局のクミエチク女史は、「行政システムにおいても困難が生じている。議員の説得、執行部の説得にはかなりの労力がかかる。また、この建物の中の協力も欠如している。人々の持続可能

第二は資金の問題である。特にこれはポーランド以外の中東欧諸国で顕著である。理由としては、海外からの援助および投資の流入にもかかわらず、その大部分は政府レベルであり、ゆえに資金を最も必要としている地方自治体レベルには資金がほとんど下りてこないという現状がある。ポーランドの場合は前述の通り環境使用料・課徴金に基づく環境基金により自助努力に多くを負っている。

第三は能力の問題である。これは環境法の実施・遵守を確保するための人的資源の不足、専門知識の不足、そして最も重要な問題としてベスト・プラクティスの交換の不足が挙げられる。UBC は加盟都市が限られているとはいえ、バルト海流域都市に「能力の問題」の解決のためのアリーナを提供しているといえる。

今後は第一のガバナンスの問題を解決するために、より一層自治体内部において持続可能な発展に基づいた行政を行う必要がある。UBC およびバルティック円卓会議といったネットワークやネットワーク間の交流が増大するにつれて、自治体の環境当局のみならず住民を含めた地域社会全体の環境意識が高まることが期待されている。

### 3. トラキア国境地域協力——ブルガリアの地方自治体の視点から——

本章では、トラキア国境地域協力の一事例としてユーロリージョン EMM ブルガリア側での地域連携の動きを取り上げる。分析の視点として前述のマルチレベル・ガバナンスの概念を用い、地方自治体を中心としたブルガリア国内での地域連携と、国境を越えた形で存在する国外での地域連携について分析していく。

#### 3.1 トラキア国境地域協力概観

本研究で分析対象となるトラキア国境地域とは、ブルガリア、トルコ、ギリシアの三国間をまたぐ国境地域を指す。地理的に見れば、トラキアとは三国をまたぐ形で存在する平野部の名称であるが、

な開発への理解の欠如ゆえ、この実施はきわめて難しい。市民への環境意識の高揚も重要である。私もいくつかの学校を訪問したが、市民への環境意識高揚のための活動はまだ十分とはいえない。」と述べた。Kmicik (2003)。

今回研究対象となるトラキア国境地域とはトラキア平野、およびその近辺の山間部も含めた広い地域を指す。この地域はブルガリア、トルコ、ギリシアの三国間の国境によって分断された状態にある。三国間におけるそれぞれの国境地域の名称が“トラキア”<sup>38)</sup>であることから想像できるように、その地理的共有性ゆえに同国境地域は文化や経済など様々な分野において共通要素を持っている。

現在、ブルガリア、トルコ、ギリシアの三国間の国境地域であるトラキア国境地域では国境地域協力が様々なレベルから行われている。例えば、超国家レベルにおいては欧州連合による国境地域協力をを行うプロジェクト枠組み CBC Project (Cross-Border Cooperation)<sup>39)</sup> がスタートし、中央政府レベルにおいては二国間関係、地域機関を通じた三国間での交流が活発化している<sup>40)</sup>。しかし、前述したような地方政府レベルに属する国境地域の行為主体が中心となる新しい地域連携としては、ユーロリージョン EMM での国境地域協力を挙げる事ができよう。同協力は、その協力が各国の地方自治体を中心としていること、また地方自治体だけではなく国境地域の様々な行為主体を政策決定に参加させている点で、マルチレベル・ガバナンスの概念を当てはめることができる事例であると考えられる。

欧州評議会 (Council of Europe) および、欧州における国境地域が加盟する協会である Association of European Border Regions の定義によれば、ユーロリージョンとは以下の三つの条件を満たすものである<sup>41)</sup>。

1. 国境を跨ぐ地域に存在する地域 (Regional) もしくは地方 (Local) 中心であること
2. 常設の事務局 (permanent secretariat) が存在すること
3. 非営利組織であること

ユーロリージョン EMM も、2001年10月の国境地域協力に関する協定 Inter-regional Inter-border

38) ブルガリア名“ТРАКИЯ” (英語表記“Trakia”) ギリシア名“Θράκης” (英語表記“Thrace”) トルコ語名“Trakya” (英語表記“Trakia”) となっている。

39) Reeves, Teresa (2003), Soupilas, Konstantinos (2003).

40) Serafimova Nikolina (2003).

41) 欧州評議会：http://www.coe.int、Association of European Border Regions：http://www.aebr.net.

Agreement of Cross-border-cooperation の調印によって、同条件を満たしユーロリージョンとしての活動を開始している。地理的には同ユーロリージョンは、ブルガリア側ハスコヴォ県 (Haskovo)、ギリシア側エヴロス県 (Evros)、トルコ側エディルネ県 (Edirne) という三国の地方自治体を持つ行政区域において形成されている。主な政策決定主体は三地域がそれぞれの国境地域において設立した Border Line Union (以下 BLU) であり、BLU に各国境地域の行為主体である、自治体、商工会議所、企業、その他 NGO などが参加して協力をを行う仕組みとなっている。

しかし、同ユーロリージョンにおける三地域は BLU を形成し協力をを行うという同様の手法を採りながらも、その速度には大きな差が生じている。例えば、前述の条約調印においては、ブルガリア側、ギリシア側が BLU という組織を通じて積極的に国境地域協力をを行っているのに対し、トルコ側の BLU の動きは比較的消極的であることが確認されている<sup>42)</sup>。この差異の原因は、各国内における地方分権の度合いに加えて、各国境地域内での地域連携の仕組みそのものに違いが存在する点にあると考えられる。よって以下では、特に移行国家でありながら地域連携に成功しつつあるブルガリアに焦点を絞り、その地方分権の進捗状況と国境地域協力の仕組みを分析する事で、自治体を中心とした地域連携像について明らかにしていきたいと思う。

### 3.2 ブルガリア側における地方分権と地域連携の仕組み

ブルガリアにおける地方分権は、1989年の東欧革命から約二年後の1991年の新憲法制定に伴う地方政府及び地方行政に関する法 Local Self-government and Local Administration Act により開始され、1995年には欧州評議会による地方政府に関する欧州憲章である European Charter on Local Self-government や他の代表的な予算、税制、選挙に関する法が議会を通過している<sup>43)</sup>。これらの法

42) Yobcheva, Rayna (2003), Christos, Foutzitzis (2003), Senol, Mesude (2003).

43) 代表的な地方自治に関する法律は、地方選挙に関する法 Local Election Act (1995年制定)、地方税制に関する法 Local Taxes and Fees Act (1997年制定)、自治



制定によって、地方自治に関してはある一定の裁量が認められといえるが、現在でも特に以下の二つの側面においてブルガリア地方自治は多くの困難を抱えている。

第一が財政の側面である。一連の地方分権を推進させる法律制定によって、地方自治体における政策裁量は中央政府の手を離れ始めているといえるが、それらの具体的な政策に必要となる予算に対する地方自治体の裁量は非常に小さい。2002年のデータによれば、地方自治体が影響を及ぼすことができる予算は全体の24%にしか満たない。また歳入の落ち込みにより、地方における投資の多くは国家予算からの補助によって賄われていることが確認されている。例えば本稿において分析対象となるユーロリージョンに参加するハスコヴォ市の場合、その歳出に占める中央政府からの補助金は全体の約30%に当たる<sup>44)</sup>。

第二は、自治体の行政能力<sup>45)</sup>の不足である。ブルガリアにおいては1991年の新憲法制定によって急激に地方分権化を推し進めた結果、地方自治体の行政能力と期待される行政に大きな差異が生まれた。これらは現在、地方政府の努力や国際機関

表5：自治体投資の構造

(単位 百万 BGN)

(出典：Changing Local Government (2003, 10))

	1998	1999	2000	2001	2002
自治体の独自歳入	144	98	82	48	94
国家予算からの補助	68	75	76	74	123
合計	212	173	158	122	217

からの援助によって改善の途上にある。

よってブルガリアにおける地方分権は発展途上にあると考えられ、国境地域協力をめぐる地域連携を自治体中心に行っていくにあたっては、ある一定の困難性を保持していたと考えられる。

以上のような自治体の困難性を保持しながら、地域連携を成功に導く要素としてブルガリア側ユーロリージョン EMM において特徴的なのは、地域連携の枠組みである BLU の仕組みである。以下では、この仕組みの概略と、地域連携の中心的役割を果たしている地方自治体の連合組織 Regional Municipalities Association Maritza (以下 RMA マリツァ) について述べていきたい。

前述したように、国境地域協力をを行う為のプラットフォームである BLU には自治体を含めた様々な地域の行為主体が参加している。ブルガリア側 BLU においても様々な特徴を持つ57の組織が国境地域協力をを行う行為主体として参加している。これらの57の組織は基本的に対等かつ協調的な協力主体としてネットワーク化されており、目的に応じて国境内・外で協力をを行う事で国境地域協力が行われている。例えばこれまでには、ユーロリージョン EMM では、国境を越えた災害に対応する消防訓練や図書館組織を通じての文化交流などが実行されている<sup>46)</sup>。しかし、ユーロリージョン EMM それ自体が非常に新しいために、協力のプラットフォームである BLU はネットワーク化された行為主体を結びつける機能を備えていない。このため国境地域協力の行為主体の一つである RMA マリツァがこの機能を代替している。

RMA マリツァは、1995年にハスコヴォ県に存在する10の地方自治体をそのメンバーとして設

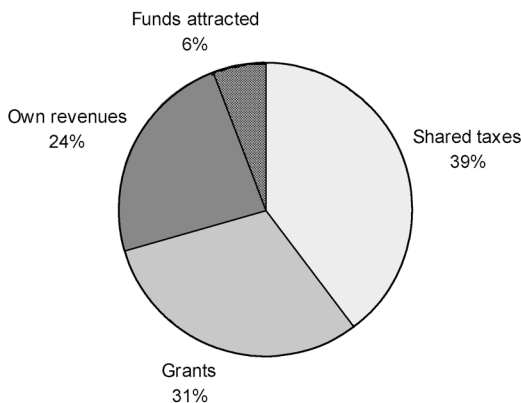


図4：2002年度における地方自治体の財源  
(出典：NABRM ホームページ)

体予算に関する法 Municipal Budget Act (1998年制定) などがある。

44) ハスコヴォ市 HP:

<http://bulgaria.domino.bg/haskovo/>.

45) 本稿で取り上げる行政能力とは、政策を立案・実行・評価するために必要となる政治的・経済的な権限及び能力を指す。

46) Yobcheva, Rayna (2003), Serafimova Nikolina (2003).

立された、行政補完型の非政府団体である<sup>47)</sup>。資金的には、メンバーである地方自治体からの会員料や地方自治体へのサービス提供から得られる収入に加え、全体予算の約60%を米国国際開発庁からの支援に依存している。主な目的は、前述した行政能力の向上に貢献し、また様々な業務をサポートすることである<sup>48)</sup>。ユーロリージョン EMM において RMA マリッツァは各自治体と同じく国境地域協力を行うネットワークの行為主体の一つとして参加している。しかしより興味深い点は、同ユーロリージョン設立計画段階の1997年から RMA マリッツァはその比重を、政策を行う一行為主体としてよりは、前述した他の行為主体を結びつけ協力に対する支援を行うことにより強く置いていた点である。具体的には、RMA マリッツァは1997年からユーロリージョン EMM が本格的に設立される1999年までにユーロリージョンの中心的な役割を果たすための準備を開始し、現在はブルガリア側のユーロリージョン EMM の代表オフィスとしての役割を果たしている。より具体的には、RMA マリッツァはユーロリージョン EMM の中心的存在としてネットワーク化された57の行為主体の状況を正確に認識し、各行為主体の目的に即した協力のパートナーを BLU 内外から探し出し協力をコーディネートする役割を担っている事が確認されている。

### 3.3 今後の課題

このようにユーロリージョン EMM ブルガリア側においては、ユーロリージョンの計画段階から自治体の行政能力不足を補う組織として RMA マリッツァを位置づけていた点は非常に興味深い。しかし、同時に同組織が相互依存関係を持つ地方自治体から一定の独立性を保っていた点が行為主体のネットワークに貢献したことを忘れてはならない。

前述のように RMA マリッツァはその資金的な

支援を自治体よりも国外の援助機関である米国国際開発庁に依存していた。この為自治体の意思のみを RMA マリッツァを通じて国境地域協力を反映させる事は難しく、行為主体間の関係は自治体を中心としながらもあくまでもネットワークであってヒエラルキーとはなり得なかったと考えられる。しかし米国国際開発庁は2007年にブルガリアから完全に退出する予定<sup>49)</sup>であり、それ以降ユーロリージョン EMM において現在と同様のネットワークが維持されるかどうかについては議論の決着がつかない。

## 4. 欧州における地域連携像

以上二つの地域連携に関して考察を行ってきたが、本章においてはこれら二つの調査研究を比較し、欧州における地域連携像について明らかにしていきたいと思う。まず、4.1では二つの国境地域協力の類似点と相違点を分析視点であるマルチレベル・ガバナンスの概念を用いて整理する。次に4.2においては、これらの比較分析結果から導き出される地域連携像としてネットワーク・ポリティー (Networked Polity) を提示する。そして4.3においては、これらの地域連携像の持つ日本における自治体を中心とした地域連携のあり方への示唆に関して考察を行いまめとする。

### 4.1 地域連携比較から得られる知見

2章、3章において分析されたバルト海沿岸地域協力、トラキア国境地域協力を比較する際に、特に注目すべき点は両者ともに、国境地域において地域連携の原動力となっている組織を有し、それらがコーディネーターとしてネットワーク上の行為主体を結び付けている点である。バルト海沿岸地域協力においては、国境地域協力のプラットフォームである UBC そのものが、トラキア国境地域のユーロリージョン EMM においては、行為主体の一つである RMA マリッツァがコーディネーターの役割を担っている。この類似する組織に注目しながら、両国境地域協力をマルチレベル・ガバナンスの視点に当てはめると、三つの要

47) 初谷勇 (2001) によれば、非政府組織を含む民間非営利組織は大きく分けて以下の三つの類型化が可能である。即ち、一つ目が市場セクターに近い“企業型民間非営利組織”、二つ目が政府セクターに近い“行政補完型民間非営利組織”、そして最後が非営利性、非政府性を徹底させた“市民事業組織”である。

48) Yobcheva, Rayna (2003).

49) Kiryakov, Kiril (2003), Yobcheva, Rayna (2003), Geratliev, Kiril (2003), Geratliev, Kiril (2003).

素について以下のような類似点、相違点が導き出されると考えられる。

### 1. 参加する行為主体が持つ政策策定・提案能力

まず両国境地域協力の共通性として、協力に参加する行為主体の対等な政策策定・提案能力を実現させた要因としてコーディネーターの役割を担う組織が存在している点を挙げることができる。この結果として、両組織が国境地域協力のネットワークに位置する行為主体を効果的に結びつけ、政策能力を対等に共有できる仕組みを作り出していると言える。しかし同時に、コーディネーターの役割を担う両組織の特徴は大きく異なっている。バルト海沿岸地域協力においては UBC という行為主体ではない協力のプラットフォームそのものがコーディネーターの役割を担っているのに対し、ユーロリージョン EMM においては、協力のプラットフォームである BLU にそれほどの能力を持たせることができないために行為主体である RMA マリツァがコーディネーターの役割を担わざるを得ない状況が生まれている。

### 2. 税・財政上の権限

次に政策に対する財源についての類似性として、両国境地域における外部資金への依存度の高さを指摘することができる。しかしポーランドの地方自治体においては、地方自治体自身の拠出する資金に地域の環境基金を合わせると、地域協力域内からの拠出率が70%を越える。これに対し、トラキア国境地域においては国境地域協力に必要な予算はほぼ100%欧州連合などの海外援助機関からの支援に依存しており、独力で国境地域協力を行う事はできない状況にある。

### 3. 行為主体間の公式・非公式の関係

最後に行為主体間の公式・非公式の関係について、前述のコーディネーター機能を持つ両組織に関しては資金的な依存による多少の力関係を観察できるものの、行為主体全体に関しては基本的に両組織を中心として対等かつ親密な関係が築かれていると考えられる。この状態を実現させた要因としては、特に従属関係が生まれやすい中央政府と両組織、国際機関と両組織の関係性が対等に保たれている点に注目すべきであろう。まず中央政

府自身が国際機関から様々な分野において広範な支援を受けている為<sup>50)</sup>、国際機関や地域機関の資金的技術的支援下で作られた両組織に対し中央政府が影響力を行使することは難しいと考えられる。また欧州連合を中心とした国際援助機関自身が平等かつ親密な関係を目指すマルチレベル・ガバナンス型の関係を標榜しているため、支援する側の国際機関と支援される側の両組織間にも従属関係は生まれにくい。しかし3章で述べたように、トラキア国境地域協力における RMA マリツァは、資金的な依存関係にある米国国際開発庁の退出後に資金的な困難性に直面する可能性がある。この為、トラキア国境地域協力における行為主体間の関係は従属関係に陥る脆弱性を孕んでいると考えられる。これに対しバルト海沿岸地域協力においては、コーディネーターである UBC そのものがプラットフォームであり、同時にその資金は地域機関であるノルディックカウンシルや行為主体からの参加費という継続性のある収入に依存しているため、トラキア国境地域協力のような脆弱性を確認する事はできない。

以上の三点から、両国境地域の類似性としては、国境地域協力の原動力となる両組織、さらに両組織によって実現された国境地域協力をめぐる参加主体間の平等かつ親密な地域連携をあげることができよう。しかし同時に、両国境地域の相違点としては、バルト海沿岸地域協力の地域連携と比較した場合のトラキア国境地域協力における行為主体間のネットワークが脆弱である点を挙げることができよう。

## 4.2 ネットワーク・ポリティー

このようにバルト海沿岸地域協力とトラキア国境地域協力との間にはいくつかの相違点を見つかることもできるが、両国境地域協力をめぐる類似点から欧州において目指される地域連携像はネットワーク・ポリティーにきわめて近い状態にあると考えることができる。

ネットワーク・ポリティーとは「機能的、領域的に統一されていないにもかかわらず、組織横断的、政府横断的に構築される関係の重層性によっ

50) Kiryakov, Kiril (2003), Soupilas, Konstantinos (2003), Geratliev, Kiril (2003).

て結合された社会<sup>51)</sup>と定義される。同概念はマルチレベル・ガバナンスをより具体化したものであり、様々な目的を持つ参加主体が政策を巡ってネットワーク化している状態を表す。Ansell, Chris (2000)によればネットワーク化された状態とは、通常の政策では参加主体が垂直的な命令の連鎖<sup>52)</sup>によるヒエラルキー構造にあるのに対し、同概念では参加主体同士が水平的な対話と調整<sup>53)</sup>によるヘラルキー構造にあることであるとされる。よって、ネットワーク化された状態では、政策主体の位置に関わらず、政策への対等な参加が可能になっている。前項で述べたように二つの国境地域協力では、連携に参加する主体が多様であり、さらに従来のヒエラルキー構造による影響力が行使されることなく政策決定が行われるという点で、同概念が想定する状態は両国境地域協力における連携において分析された状態に近い。

さらに前項で指摘した国境地域協力における連携の原動力となった両組織の役割が、同概念の提示する“中心”(Centrality)の存在に近い点が強調されよう。同概念においては、政策に参加する行為主体を水平的な対話と調整を行える状態に発展させる存在として、政府機関やそれに近い非政府機関を想定している。同存在の役割は、ネットワークにおいて行為主体間の単なる無差別な複数対複数の関係を実現するだけでなく、上記のような効果的な複数対複数を実現するためのゲート・ウェイとなることであるとされる。両国境地域における両組織は、この“中心”に近い意味合いを持っており、この点でも国境地域協力における連携像がネットワーク・ポリティーに近いと考えることができよう。

またネットワーク・ポリティーを用いて、再度相違点を分析すると両国境地域協力における相違点は、ネットワーク・ポリティーを目指す段階の差として認識することができる。

前述のように両国境地域の相違点の一つは“中心”としての役割を持つ、UBCとRMAマリッツアの根本的な違いにあると考えられる。つまり前者が“中心”としての役割のみを担うのに対して、後者は協力を行う行為主体であると共に“中

心”でもある。この原因としては、両国境地域がもつネットワーク・ポリティーとしての時間的な差異を指摘することができる。つまりバルト海国境地域協力自体が1970年代からの長い歴史を持ちUBCというプラットフォームが“中心”という役割を担えるだけの仕組みを構築することができたと考えられる。これに対し、トラキア国境地域協力の動きは少なくとも東欧革命の1989年以降であり、国境地域協力の設立はユーロリージョンEMMを含めて1999年以降に集中して開始されており、“中心”を整備するだけの時間を持つことができなかったと考える事ができるのである。

また、政策の財源において指摘された国境地域協力を行うための財源の差異もネットワーク・ポリティーへ参加する地方自治体の発展過程の差異であると認識することができる。2章で述べられたように、バルト海沿岸地域協力においては政策への財源として地域連携の主な行為主体である地方自治体の負担が全体の3分の1以上を担っている。これに対してトラキア国境地域協力での政策への財源はそのほとんどが国際援助機関である。財源を含む地方分権を欧州連合加盟への一つの条件と考えるならば、欧州連合加盟第一陣であるポーランドと第二陣であるブルガリアとの進捗状況の差異が国境地域協力における財源の差異を生み出したと理解することもできよう。

#### 4.3 まとめにかえて——日本への示唆——

以上のように、国境地域協力で代表される欧州の地域連携像はマルチレベル・ガバナンスの視点を用いた場合、ネットワーク・ポリティーに極めて近いものであり、それらが自治体を中心とした地域連携の発展に貢献していることが確認された。このような地域連携像が、日本で広まりつつある自治体を中心とする地域連携に対しても、ある一定の示唆を持つ点は強調されるべきであろう。例えば2002年に発足した地方分権研究会においては、県というレベルを超えて自治体が協力・連携する仕組みが模索されている<sup>54)</sup>。また国境を越えた地域連携においても、例えば日本貿易振興会のLocal to Local 産業交流事業において地域の活性化

51) Ansell, Chris (2000) p. 303.

52) Ansell, Chris (2000) p. 306.

53) Ansell, Chris (2000) p. 304.

54) 地方分権研究会：

<http://www.bunken.gsec.keio.ac.jp/>.

を図る自治体を支援するために、地方と海外との直接的な事業交流支援を行っており、これまでに223件の自治体がプロジェクトを終了している<sup>55)</sup>。以上のように日本においても地域連携への動きは進みつつあり、上述したような地域連携を取り巻くマルチレベル・ガバナンスの三要素を考慮したネットワーク・ポリティーを参考にし、より効果的な地域連携を実現する必要があるといえよう。

#### [参考文献]

- 1) 市川顕 (2002)、「1990年代におけるポーランド環境改善に関する分析—ガバナンス論の視点から」、『SFC JOURNAL』Vol. 1, No. 1, pp. 80-104
- 2) 香川敏幸 (2003)、「市場ガバナンスの制度的条件」、岡部光明編『総合政策学の最先端 I—市場・リスク・持続可能性—』、慶應義塾大学出版会、2003年、pp. 53-75
- 3) 香川敏幸 (2002a)、「中東欧におけるガバナンスと環境問題」、箱木眞澄編『東欧の経済成長と環境問題—日本の経済的・技術的貢献—』(平成11-13年度科学研究費補助金〔基盤研究 [B] [2]〕、研究成果報告書)、2002年、pp. 86-102
- 4) 香川敏幸 (2002b)、「SADEP：中・東欧における広域インフラ整備をめぐる地域協力」、『国際協力銀行開発金融研究所報』、2002年
- 5) 香川敏幸・市川顕 (2002)、「中東欧における環境運動—ポーランドを中心として—」、箱木眞澄編『東欧の経済成長と環境問題—日本の経済的・技術的貢献—』(平成11-13年度科学研究費補助金〔基盤研究 [B] [2]〕、研究成果報告書)、2002年、pp. 70-85
- 6) 香川敏幸・黒木英聡・市川顕・末広多親子 (2002)、「欧州における持続可能な発展と共通運輸政策」、『地域経済研究』第13号、pp. 53-69、2002年
- 7) 香川敏幸・黒木英聡・末広多親子 (2001)、「欧州横断ネットワーク構築と欧州経済空間の形成」、『地域経済研究』第12号、2001年、pp. 121-131
- 8) 高橋和 (2000)、「ユーロリージョンにおける協調と対立—下位地域協力の拡大とその要因—」、『山形大学紀要 社会科学』第30巻第2号、2000年、pp. 25-41
- 9) 初谷勇 (2001)、『NPO 政策の理論と展開』、大阪大学出版会
- 10) 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、2002年、pp. 260-282
- 11) Anderson, Glen D., and Boguslaw Fiedor. (1997), "Environmental Charges in Poland", C4EP (Central and Eastern Europe Environmental Economics and Policy Project) Project, Environmental Discussion Paper No. 6, January 1997, (Cambridge, Harvard Institute for International Development). <http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/ieppub/edps/edp16.pdf>, [16. Feb. 2003]
- 12) Ansell, Chris (2000), "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 3, July 2000, pp303-333.
- 13) Brieskorn, Ralph. and Frank Petersen (1996), "Municipal Environmental Policy Planning in Poland: A Self-Regulative Approach to Solving Environmental Problems", *European Environment*, Vol. 6, pp. 150-155.
- 14) Cameron, Edward (2003), "Governance, Finance and Capacity", in UBC (2003), p. 18.
- 15) Cram, Laura (1996), "Integration theory and the study of the European policy process", in Richardson, J. (1996) ed, *European Union: Power and policy-making*, (London. Routledge).
- 16) The Gdansk City Executive Board (2002), *Local Agenda 21 The Environmental Quality Assessment: Changes between 1991-2001*, (Gdansk, The Gdansk City Executive Board).
- 17) Gorka, Kazimierz (1991), "Changes in Environmental Protection Policy in Poland", *The Shogaku Ronshu*, Vol. 59, No. 5, March 1991, pp. 15-29.
- 18) Helsinki Commission (2003), *Thematic Report on Helcom PITF Regional Workshops Held in Poland — Status of the Polish Hot Spots —*, Baltic Sea Environment Proceedings No. 91, (Helsinki, Helsinki Commission).
- 19) Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001), "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Paper* Vol. 5, No. 11, October 2001. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [10. Oct. 2003]
- 20) Jaos, Marko and Bjorn Gronholm (2000), "Environmental Policies at the Local Agenda 21 Within the Framework of Union of the Baltic Cities Network", Paper presented at International Workshop: Diffusion of Environmental Policy Innovations, Berlin 8-9 Dec. 2000, <http://www.fu-belrin.de/ffu/akumwelt/download/Jaos.PDF>, [13. Oct. 2002].
- 21) Jancer-Webster, Barbara (1993) ed., *Environmental Action in Eastern Europe. Responses to Crisis*, (New York, M. E. Sharpe).
- 22) Kurdusiewicz, Izabela (2002), "Capacity Building in Governance and Public Administration for Sustainable Development — POLAND", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/un/unpan005156.pdf>, [30. Sep. 2002]
- 23) Marks, Gray (1992), "Structure Policy in the European Community", in A. Sbragia (1992) ed., *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the 'New'*

55) 日本貿易振興会：<http://www.jetro.go.jp>.

- European Union*, (Washington, The Brookings Institution).
- 24) Millard, Frances (1998), "Environmental Policies in Poland", *Environmental Politics*, Vol. 7, No. 1, pp. 145-161.
- 25) National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria (2003), "Changing Local Government", Issue 1, October, 2003.
- 26) Nowicki, Maciej (1993), *Environmental Policy in Poland, Issues and Solutions*, (Dordrecht, Kluwer Academic).
- 27) OECD (1998), *Swapping Dept For The Environment The Polish EcoFund*, (Paris, OECD).
- 28) Pawel Swianiewicz (2003), "Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes", Workshop Material Paper, World Bank Workshop on Intergovernmental Fiscal Reforms in the EU Member and Applicant Countries, [http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop\\_ankara/Session%20II%20%20paper%201.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/Session%20II%20%20paper%201.pdf) [30. Oct. 2003]
- 29) Szacki, Jakub, Irmina Glowacka, Anna Liro, and Barbara Szulczewska (1993), "Political and Social Changes in Poland. An Environmental Perspective", in Jancer-Webster, Barbara (1993), pp. 11-27.
- 30) UBC (Union of the Baltic Cities) (2003), *Baltic Cities: Environmental Bulletin*, No. 2, 2003, (Turku, Union of the Baltic Cities Commission on Environment).
- 31) UBC (Union of the Baltic Cities) (2002), *Baltic Cities: Environmental Bulletin*, No. 2, 2002, (Turku, Union of the Baltic Cities Commission on Environment).
- 32) Veivo, Risto (2002), "TBestC Project Started!" in UBC (2002), p. 10.
- 13) National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria: <http://www.namrb.org>
- 14) Association of European Border Regions: <http://www.aebr.net>
- インタビュー  
・バルト海沿岸地域協力
- 1) Sosnicka, Anna (2003), Author's Interview at Union of the Baltic Cities, Dlugi Targ24 80-828 Gdansk Poland. 09. Dec. 2003. ソシニツカ女史はグダニスクの UBC オフィス秘書。
- 2) Dagmara Nagorka Kmiecik (2003), Author's Interview at 8 /12 Nowe Ogrody Str. 80-803 Gdansk Poland. 09.Dec.2003. クミエチク女史はグダニスク市環境保護農業局勤務。
- 3) Wlodarczyk, Ewa (2003), Author's Interview at 1 Kossaka Str. 80-249 Gdansk Poland. 09. Dec. 2003. フウォダルチク女史はヘルシンキ・コミッションポーランド支部の主任。
- ・トラキア国境地域協力
- 1) Serafimova Nikolina (2003), Author's Interview at Regional Agency for Social-Economic Development Haskovo, 2 Tzar Osvoboditel Str., Floor2. PO Box 127, 6300 Haskovo, Bulgaria. 03. Sep. 2003. セルフィモヴァ女史はハスコヴォ地域経済発展局の理事。
- 2) Kiryakov, Kiril (2003), Author's Interview at U.S. Agency for International Development, NDK Office Building Bulgaria Square, 1 1436 Sofia, Bulgaria. 05. Sep. 2003. キリヤコフシはブルガリアの USAID 地方政府アドバイザー。
- 3) Senol, Mesude (2003), Author's Interview at Edirne Municipality, Mimar Sinan Str., Edirne, Turkey. 17. Sep. 2003. メシユータ女史はエディルネ県政府の公報担当官。
- 4) Reeves, Teresa (2003), Author's Interview at the Working Session for the Cross-Border Cooperation in Kiriklareli, Il Halk Education Center, Kiriklareli, Turkey. 24. Sep. 2003. リーブス女史は欧州委員会トルコ代表部の地域政策担当官。
- 5) Yobcheva, Rayna (2003), Author's Interview at Regional Municipalities Association "Martitza", 4 Tzar Osvoboditel Str, 6300 Haskovo, Bulgaria. 01. Oct. 2003. ヨブチェバ女史は、RMA マリッツアの執行代表。
- 6) Geratliev, Kiril (2003), Author's Interview at Ministry of Regional Development and Public Works, 17-19 Kiril and Metodii Str., 1000 Sfia, Bulgaria. 03. Oct, 2003. ゲラトリエフ氏は地域発展・公共事業省の専門主任。
- 7) Soupilas, Konstantinos (2003), Author's Interview at European Union Delegation of the European Commission to Bulgaria, 9, Moskovska St., 1000 Sofia, Bulgaria. 03. Oct. 2003. ソピラス氏は欧州委員会ブルガリア代表部の地域政策担当官。
- 参考 URL
- 1) 欧州評議会 : <http://www.coe.int>
- 2) 欧州委員会ブルガリア代表部 : <http://www.evropa.bg>
- 3) 欧州委員会トルコ代表部 : <http://www.deltur.cec.eu.int>
- 4) 地方分権研究会 : <http://www.bunken.gsec.keio.ac.jp/>
- 5) 日本貿易振興会 : <http://www.jetro.go.jp>
- 6) ハスコヴォ市 : <http://bulgaria.domino.bg/haskovo/>
- 7) CBSS : <http://www.cbss.st>
- 8) BSSSC : <http://www.bsssc.com>
- 9) UBC : <http://www.ubc.net>
- 10) Baltic21 : <http://www.ee/baltic21/>
- 11) Regional Municipalities Association Maritza : <http://www.maritza.info/>
- 12) Regional Association of Municipalities Trakia : <http://www.ram-trakia.org>

- 8) Christos, Foutzitzis (2003), Author's Interview at Planning and Development of Projects & Studies, Provatonas, 680 03 Evros, Greece. 06. Oct. 2003. クリストス氏は、ギリシア側 BLU の決定委員。

#### 謝 辞

本稿の執筆にあたり、バルト海沿岸地域協力、およびトラキア国境地域協力に関連する上記の諸機関にインタビューを行い、多くの情報を提供していただいた。ここにお礼を記したい。

#### その他

- 1) 日本経済新聞 14/11/2003

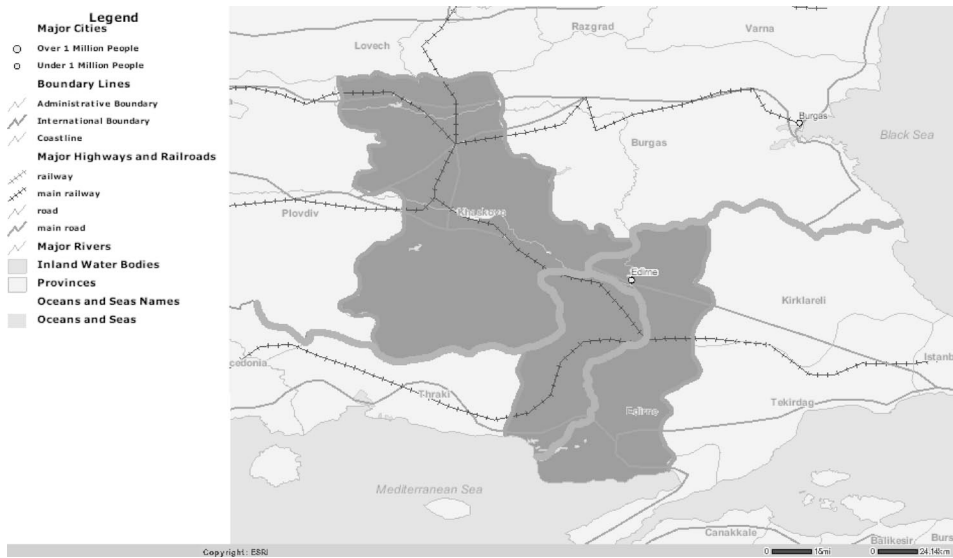
※ 本稿は投稿時に二人の匿名レフェリーによる査読という要件を満たしたものである。両レフェリーからは頂いた細部に及ぶコメントは、本稿に加筆・修正をくわえる上で大変参考になった。記して感謝を表すとともに、なお残された誤りがあれば、筆者たちの責任であることを付記する。

添付資料：バルト海沿岸地域協力、トラキア国境地域協力の地理的範囲



出典：UBC ホームページ

地図 1：Union of Baltic Cities の加盟都市



出典：ESRI より作成

地図 2：ユーロリージョン エヴロス・マリツァ・メリッチ



# Regional Cooperation Initiated by the Local Government

— In the Case of Europe —

Toshiyuki KAGAWA

Professor at Faculty of Policy Management, Keio University

Akira ICHIKAWA

Post-Graduate School of Media and Governance, Keio University

Keisuke TOCHIO

Graduate School of Media and Governance, Keio University

## **Abstract**

The article is an empirical study which is to contribute to developments of Japanese regional cooperation. The study includes the analysis of two European cases, “The Baltic Sea Cooperation”, “Trakia Cross-Border Cooperation”, on the assumption that insights from these cases can be applied to Japan. In terms of methodology we refer to the Multi-Level Governance perspective, namely the theory for the European regional governance which is focusing on the cohesion policy or the regional diversities.

Both cases which are Cross-Border Cooperation have two peculiarities. One is that each actor who participates in the cooperation has the equivalent and cooperative relationship with the others in the cooperation network. The other is that the “Centrality” plays the pivotal role for sustaining this relationship mentioned above.

The further analysis on two cases suggests the “Networked Polity”, “which is functionally and territorially disaggregated, but nevertheless linked together and linked to society through a web of interorganizational and intergovernmental relationship”, as the ideal model of the regional cooperation. In conclusion, we explore the possibility of “Networked Polity” in Japan.