

ユーロリージョンの役割と展望

—カルパチア山脈周辺を事例として—

吉田 康寿

はじめに	18
1. ユーロリージョンの概要	20
(1) 準下位地域	20
(2) ユーロリージョンの定義	21
(3) ユーロリージョンの制度化	22
2. 事例研究 — カルパチア・ユーロリージョン	23
(1) 分析の視点	23
(2) 概要	24
(3) 内的要因	25
(4) 外的要因	28
(5) 評価	33
おわりに.....	35

はじめに

現在、EU（欧州連合）やその加盟国は、人や物の自由な移動、ユーロという統一通貨の導入により、「一つの欧州」をつくる試みを着実に進めている。2004年5月予定の次期 EU 拡大¹⁾は、旧共産圏下にあった諸国などを EU に迎え入れる点で、欧州統合の進展を象徴している。欧州では、旧ユーゴ紛争やマケドニア問題が沈静化し、アジア、中東やアフリカなどの地域と比較すると、安定へと進みつつある。その理由の一つは、他の地域に比べて、OSCE（欧州安全保障協力機構）、NATO（北大西洋条約機構）、EU などの国際機関の存在、国家間協力による安定を目的とした様々な制度化の動きが行われていることにある。冷戦後、旧共産圏諸国における「欧州への回帰」という選択は、EU 拡大に象徴される欧州統合の流れと並行して、国家主体の「下位地域(sub-region)」²⁾における協力枠組み³⁾を生み出す大きな誘因となった。

こうした統合への流れや国家主体の協力枠組みの進展に加えて、欧州にはもう1つの大きな流れがある。それは、地方自治体を主体とした「国境を越えた協力(transfrontier cooperation)」である。本稿が扱う「ユーロリージョン(euroregion: 以下、ER)⁴⁾」とは、下位地域の一つ下のレベルである「準下位地域

- 1) 2004年5月、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロベニア、スロバキア、ハンガリー、マルタ、キプロスの計10ヶ国がEU加盟予定。ルーマニアとブルガリアは、2007年のEU加盟が予定されている。(Informal European Council, *Athens Declaration*, Athens, 16/04/2003)
- 2) 下位地域・準下位地域などの概念整理については、1.「ユーロリージョンの概要」にて後述。
- 3) 主なものとして、1991年、ポーランド、チェコスロバキア、ハンガリーによる欧州への回帰を目指した「ヴィシェグラード・グループ (Visegrád Group)」が創設された。1992年には、旧共産圏下にあった諸国が「中欧イニシアティブ (CEI: Central European Initiative)」に参加、「黒海経済協力 (BSEC: Black Sea Economic Cooperation)」が創設され、1999年には、「南東欧安定協定 (Stability Pact for South Eastern Europe)」が採択され、域内の安定と繁栄、欧州統合への支援などを目的とした。
- 4) 日本における ER の主な先行研究について、書籍では、百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』(1996年出版、110-129頁。)の中にドイツ・チェコ・ポーランド間の ER を扱った高橋和の論考が収められている。また、2001年出版の宮島喬、羽場久混子編『ヨーロッパ統合のゆくえ』の中で、CAER に言及した「EU・NATO の拡大と中欧」(羽場久混子、

(sub-sub-region)⁵⁾」において、近隣諸国と国境を接する複数各国の地方自治体間によって行われている協力枠組みの一つである。

当初、ER は、1950 年後半より西欧諸国間の国境領域において創設⁶⁾されていたが、冷戦終結は、西欧諸国と旧東欧諸国間⁷⁾、旧東欧・西 CIS (独立国家共同体)⁸⁾諸国間の国境領域における ER の創設を促す大きな原動力となった。現在、ER は、欧州全域において 60 ほど創設されており、各国の首都から離れ、必然的に経済発展から取り残されている国境領域の活性化を目的として、一般的に、中小企業支援などの経済協力、自然保護などの環境協力、教育・観光などの文化協力、自然災害への共同対処などの社会協力などを活動分野としている。

本稿の目的は、欧州統合が EU、下位地域協力、準下位地域協力によって重層的に進展しているとの認識の下、1993 年、旧共産圏下にあった諸国(スロバキア、ハンガリー、ウクライナ、ポーランド、ルーマニア)の地方自治体間により創設された「カルパチア・ユーロリージョン(Carpathian Euroregion: 以下、CAER)」を取り上げ、それが機能する条件を探り、その役割や展望を考察することにある。

51-82 頁)、バルト海の ER に言及した「ヨーロッパ統合とバルト三国」(志摩園子、245-269 頁)などがある。論文では、高橋和によるドイツ・チェコ・ポーランド間の ER を主に扱った論文(「欧州における下位地域協力」1998 年、「下位地域協力における地域的利害実現のためのメカニズム」1999 年)などが挙げられる。文末の参考文献リストを参照。

- 5) 「準下位地域」の英訳について、英語文献においても、ER は下位地域協力の一形態として扱われているため、適切な英訳が見当たらなかった。従って、本稿では、便宜上、“sub-sub-region”とした。
- 6) 欧州で最初に創設された ER は、1958 年のドイツ・オランダ国境間の「オイレギオ(Euregio)」であった。この協力枠組みは、ドイツのグローナウ市(Gronau)とオランダのエンスヘーデ(Enschede)市による地方自治体間の合意により創設された。現在、観光促進のためのインフラ・交通網整備、環境保護、経済協力、文化遺産保護、農業協力等の多岐に亘る分野で協力が行われている。
- 7) 本稿では、「旧東欧諸国」と言う場合、「中欧諸国(ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー)」及び「南東欧諸国(スロベニア、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、旧ユーゴ、マケドニア、アルバニア、ルーマニア、ブルガリア)」を含むものとして使用している。敢えて「中東欧諸国」や「南東欧諸国」という表現ではなく、「旧東欧諸国」という用語を使った理由は、旧共産圏下にあった点を強調するためである。
- 8) 「西 CIS (Western CIS)」とは、EU の財政支援に関する文書の中で使われている区分であり、EU 加盟国と国境を接する、もしくは、加盟候補国と国境を接するロシア、ベラルーシ、ウクライナ、モルドバの 4 ヶ国を指す。本稿でもその区分に従い、「西 CIS」という表現を使用した。(例えば、European Union, *A Guide to Bringing INTERREG and Tacis Funding Together*, Brussels, EU, 2001, p. 9.)

CAER を取り上げた理由は、それが、冷戦後、旧共産圏下における最初の先駆的な ER であり、CAER を分析することが、今後、旧共産圏下にも ER が拡大していく中で何らかの示唆を得ることができるのではないかと考えたからである。

本稿では、1. において ER が位置する領域の概念を整理し、ER を定義、その制度化を簡述した。2. では、事例研究として、CAER が機能するための条件をその内的・外的要因から包括的に分析した。結論部分では、それが果たし得る役割や展望を考察した。

1. 「ユーロリージョン」の概要

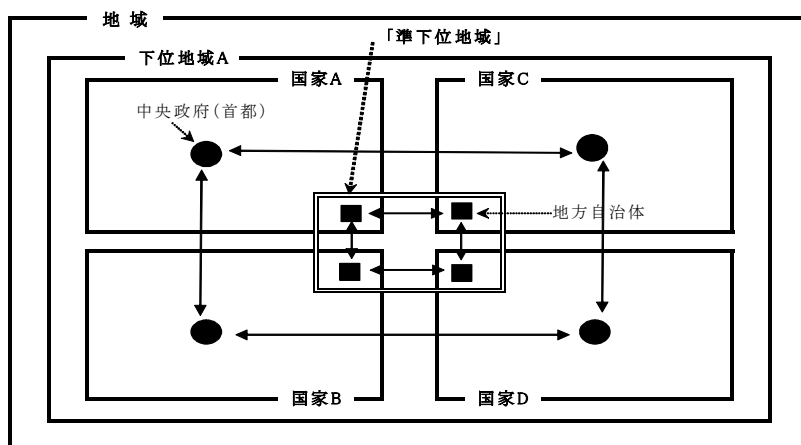
ここでは、ER の活動領域を「地域(region)」という観点から如何に捉えることができるのかを検討し、ER が位置する「準下位地域」を概説、ER の定義及びその歴史を簡述した。

(1) 準下位地域

以下の図1は、本稿における地域概念を整理したものである。

【図1：地域概念図】

- ・「●」は国の中心に位置する中央政府、「■」は国境領域の地方自治体を指す。
- ・本稿では、一番外枠の線が欧州地域であり、その中に下位地域がいくつか存在する。更に、各下位地域の中には国家が存在し、各国家は中央政府を中心とした首都圏と地方自治体が位置する周辺に分かれる。
- ・下位地域Aにおいて、中央政府(●)間を結ぶ矢印は、国家主体の協力枠組みである。
- ・下位地域Aの中央部において、二重線(=)にて囲まれた「準下位地域」内で地方自治体(■)間により国境を越えて行われているのが、ユーロリージョンの活動である。



(筆者作成)

一般的に、「地域」という言葉は、「アジア地域」「アフリカ地域」という地域区分を示す形で用いられている。例えば、本稿において、地域区分の文脈で「地域」という言葉を使う場合には、ヨーロッパ地域を示す際の「地域」、北欧、西欧、東欧などの地域を示す際の「下位地域」、ER が位置する「準下位地域」という形で「地域」を3層構造に分けて用いた。

図1では、地域の中に下位地域Aが存在しており、ER が位置する「準下位地域」を二重線の枠内として示した。本稿が「準下位地域」という区分を用いた理由は、下位地域内の国家主体の協力と地方自治体主体の協力との混同を避け、それらを明確に区別するためである。従って、ER が位置する領域を「準下位地域」、言わば、下位地域の構成要素の一つとして区別した。

(2) 「ユーロリージョン」の定義

ER とは、「準下位地域」において複数各国の国境領域に位置する地方自治体を主体とした「国境を越えた協力」を実施するための枠組みである。これには、単純に語義から判断して、広義に解釈すれば、国家を主体とした協力枠組みを含むことも可能であるが、本稿で意味する「国境を越えた協力」とは、ER のような地方自治体を主体とした協力を指す。「欧州国境地域連合(AEBR)」¹⁰⁾の定義によれば、ER とは、「国境の両側に位置する地方及び地域当局による、常設事務局および技術・行政チームを有する国境を越えた連合体」を指す。

9) 他方、地域という言葉が、行政区分として用いられる場合もある。本稿では、「地域」を行政区分の文脈で用いる場合、国(country)、県(county)、市(city)、町(town)という国家の一般的な行政区分の中で、国と県との中間に位置する行政区分として、“region”という単位が存在する国もある（スロバキア、ウクライナなど）ことを考慮して、便宜上、行政単位としての“region”を「州」として訳出した。このように「地域」という言葉は、二面性を持っているが、文脈によって、地域もしくは行政区分のどちらかに基づいて、それを用いている。

10) 欧州国境地域連合(Association of European Border Regions)は、1971年に設立された国際組織であり、欧州連合(EU)もしくは欧州評議会(CoE)の加盟国である地方自治体により構成されている。国家及び国際機関、団体などに対して、準下位地域全体としての利益を代表することを活動方針としている。

「ユーロリージョン」という呼称に関しては、Euregio (オイレギオ)、Euregion (オイレギオン)、Euroregion (ユーロリージョン)、Europaregion、Grand Region、Regio、Council という呼称が実際に使われており、各々呼称は異なるものの、上記の名称も ER であると見做すことができる¹¹⁾。従って、本稿は、ER を「欧州の準下位地域において、複数各国の国境領域に位置する県や市レベルの地方自治体により創設された、国境を越えた協力を実施するための連合体」と定義した。

(3) ユーロリージョンの制度化

一般的に、ER が創設される領域は、山脈、平野、海、湖沼、川などの自然要素を基本としており、それらの周辺に形成された自然発生的な特質を持った一つの圏であると言える。

ドイツ・オランダ間における「オイレギオ」を契機として、その後、アルプス山脈やピレネー山脈周辺を始めとして、環境保護、産業振興、観光促進などを目的とした多くの ER が誕生した。こうした協力が進展していく一方、実際の ER の創設を後追いする形で、欧州評議会（以下、CoE）は、1980 年のマドリッド協定を皮切りに、国境を越えた協力を支援するための国際諸条約¹²⁾を作成した。こ

11) 本節における ER の説明は、Transfrontier Co-operation, Local and Regional Democracy, Council of Europe (<http://www.local.coe.int>, 2001 年 10 月アクセス)を参照。

12) 1980 年 5 月、「領域共同体もしくは行政府間における国境を越えた協力に関する欧州枠組み協定 (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities)」(通称：マドリッド協定)が署名された。同協定の付属書では、国境を越えた協力を促進するための雛型となる合意文書の見本(model agreements)が示されている。

1985 年 10 月には、「欧州地方自治体憲章 (European Charter of Local Self-Government)」が署名された。同憲章は、国境を越えた協力の実施・促進のための地方自治体に関する規定を置いている。その中でも、第 10 条は、地方自治体が国際的な連合体に所属する権利を定めており、ER の創設を促進する上で重要である。

1995 年 11 月には、「マドリッド協定に関する追加議定書」が署名された。同議定書は、地方自治体が国境を越えた協力に関する合意書を締結する際の諸権利など、80 年の枠組み協定の不明確な箇所を明文化している。

更に、1998 年 5 月には、「同協定に関する第 2 議定書」が署名された。同議定書は、国境領域において隣接していない領域、つまり、共通の国境を有していない領域間の協力を規定している。

れにより、地方自治体の国境を越えた協力に対する中央政府による法的基盤の整備が進展し、ER の創設に好ましい環境が形成されるようになった。

西欧諸国間の国境領域で始まった ER の試みは、欧州統合において、EU（地域）、国家（下位地域）、地方自治体（準下位地域）という 3 層構造¹³⁾の最下層部分である準下位地域の活性化を意味している。冷戦後、ER は旧共産圏下にも広まり、国家の役割が相対的に低下し、地方自治体や NGO などの新たな行為主体の役割が重要性を増す中で、欧州統合とは、第 1 層の地域（EU）と第 3 層の準下位地域（地方自治体）における協力関係の進展と見ることもできよう。

2. 事例研究 — カルパチア・ユーロリージョン(CAER)

（1）分析の視点

事例研究では、CAER が機能するための条件を導き出すために、その内的要因と外的要因という観点から分析を試みた。ここで言う内的要因とは、CAER 自体にその原因を起因することが可能である、もしくは、その域内における内発的な要因を意味する。内的要因として、CAER の活動、その機構枠組みを取り上げた。また、外的要因とは、CAER の決定や活動によって、影響を与えることが不可能もしくは限定的である所与の要因を意味する。具体的には、その域内の民族分布、中央政府による法的基盤の整備、EU 拡大によるシェンゲン協定の影響について検討した。

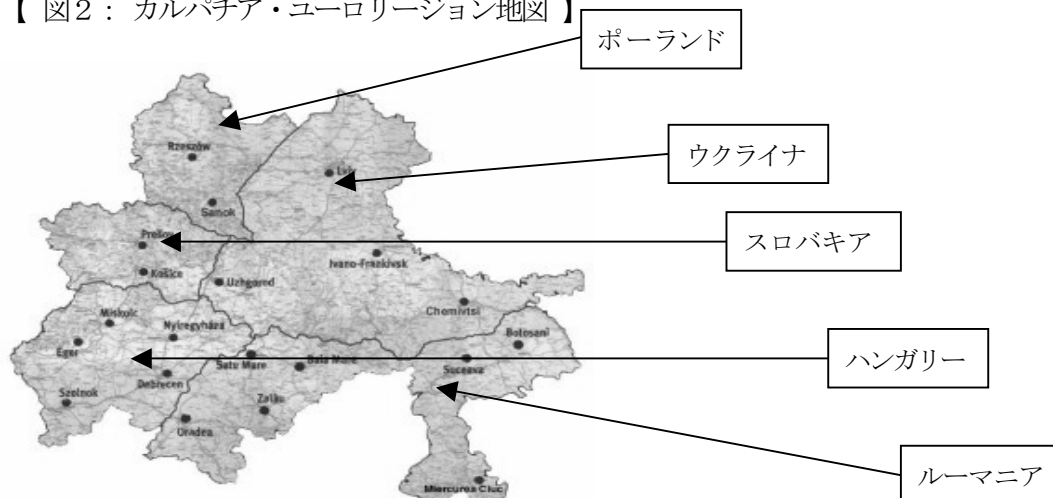
2003 年 11 月現在、1980 年の枠組み協定は 5 ケ国全てにおいて発効、1985 年の地方自治憲章も 5 ケ国全てにおいて発効、1995 年の追加議定書・1998 年の第 2 議定書は、スロバキアのみで発効、その他 4 ケ国では未発効である。（CoE 条約検索ページ <http://www.conventions.coe.int>. を参照。）

13) 梶田孝道は、欧州の地域構造を「EU、国家、地域」に分類し、それを「三空間並存時代」と呼んでいる。（西川長夫、宮島喬編 『ヨーロッパ統合と文化・民族問題』 人文書院 1995 年、256-257 頁。）

(2) 概要

CAER¹⁴⁾は、面積 16 万 k m²、域内の人口 1590 万人¹⁵⁾、ポーランド、ハンガリー、ウクライナ、スロバキア、ルーマニアの国境領域の県や市より構成¹⁶⁾されている (図 2 参照)。

【 図 2 : カルパチア・ユーロリージョン地図 】



(出典：カルパチア基金ウェブサイト、<http://www.carpathianfoundation.org>, 2002 年 4 月アクセス)

- 14) CAER の概略は、Carpathian Foundation, *Annual Report 2001*, Košice, 2002 を参照。
- 15) CAER の面積および人口は、オーストリア (約 83,000 平方キロ、約 800 万人)、スイス (約 41,000 平方キロ、約 700 万人)、などの他国と比較すると、これら諸国を上回る面積・人口を有していることがわかる。
- 16) CAER に参加している地方自治体は以下のとおり。
- 【ポーランド】 サブカルパチア県(Podkarpathia) (計 1 県)
 - 【ハンガリー】 ニーレジハーザ市(Nyíregyháza)、デブレツェン市(Debrecen)、ミシュコルツ市(Miskolc)、エゲル市(Eger)、ソルノク市(Szolnok)、サボルチ・サトマル・ベレグ県(Szabolcs-Szatmár-Bereg)、ハイドゥー・ビハル県(Hajdú-Bihar)、ボルショッド・アバウジ・ゼンプレーン県(Borsod-Abaúj-Zemplén)、ヘヴェシュ県(Heves)、ヤース・ナジクン・ソルノク県(Jász-Nagykun-Szolnok) (計 5 市、5 県)
 - 【ウクライナ】 リヴオフ州(Lviv)、チェルノフツィ州(Chernovtsy)、ザカルパチエ州(Zakarpát'e)、イヴァノ・フランキフスク州(Ivano-Frankivsk) (計 4 州)
 - 【ルーマニア】 ビホル県(Bihor)、ボトシャニ県(Botșani)、マラムレ県(Maramures)、サライ県(Sălaj)、サトゥ・マレ県(Satu Mare)、スチャバ県(Suceava)、ハルギッタ県(Harghita) (計 7 県)
 - 【スロバキア】 コシツェ州(Košice)、プレショフ州(Prešov) (計 2 州)

1993年2月、ハンガリー東部のデブレツェン(Debrecen)において、ポーランド、ハンガリー、ウクライナの地方自治体代表者は、これら3ヶ国の外相も出席する中で、「地域間(本稿で言う準下位地域)の連合体創設に関する合意書 (Agreement on Creating an Inter-regional Association: Carpathian Euroregion)¹⁷⁾」に署名した。CAERは、経済、科学、環境、文化、教育面での協力促進のために参加自治体間の共同行動を組織・調整し、メンバー間における善隣関係の進展を活動目的¹⁸⁾として掲げた。1994年には、「CAER発展基金」が創設され、その資金運用を行う「カルパチア基金 (Carpathian Foundation: 以下、CF)」¹⁹⁾が設立された。その後、スロバキアやルーマニアの自治体が参加し、現在の形となった。

(3) 内的要因

(イ) CAERの活動

CAERの活動内容を概観し、優先分野やその特徴について検討した。その活動の多くは、CFの資金により実施されており、CFは各自治体やNGOなどからのプログラム申請に対してその決定、資金配分、評価を行い、その活動面における中心的な役割を担っている。

17) Council of Europe, *Agreement on Creating an Inter-regional Association: Carpathian Euroregion - Transfront (94) 7*, Strasbourg, 1994

18) Council of Europe, *Transfront (94) 7*, *ibid.*, pp. 6-7.

19) 同基金の本部は、コシツェ(スロバキア)にあり、その他エゲル(ハンガリー)、サノク(ポーランド)、オラデア(ルーマニア)、ウジゴロド(ウクライナ)、各国のCAER域内にそれぞれ事務所を有している。

【表1: CFの分野別支出額】

支出分野	個別プログラム数	金額(\$)	比率(%)
各コミュニティの経済発展	22	175,942	22.3
民族間の関係改善、多文化主義の促進	43	145,570	18.4
文化的、歴史的遺産の保護	48	139,296	17.6
国境を越えた協力	19	125,588	15.9
市民社会の発展	24	123,400	15.7
環境保護、観光促進	12	78,483	9.9
	168	788,279	

(出典: Carpathian Foundation, *Annual Report 2001*, p.13. をもとに筆者作成。)

2001 年の CF の支出 ²⁰⁾を分野別 (表 1 参照) に見ると、合計 788,279 ドル (約 8600 万円 ²¹⁾) の中で、最大の支出分野は経済発展に関する支出 (175,942 ドル (約 1900 万円)、プログラム数 22、22.3%) であり、以下、民族間の関係改善に 145,570 ドル (プログラム数 43、18.4%)、文化遺産等の保護に 139,226 ドル (プログラム数 48、17.6%) と続く ²²⁾。

CF によるこうした支出は、単純に支出金額別に見れば、域内の経済発展への支出が 22.3%と最も多く、最優先分野であると言える。しかし、各民族の歴史を尊重することを「文化的・歴史的遺産の保護」として捉え、「民族間の関係改善」とを共に、域内で繰り広げられた「過去の歴史を乗り越えるための試み」として考えれば、全体の 36%、個別プログラム数では 91 となり、民族間の融和に最も重点が置かれていると見ることができる。また、環境保護、観光促進の分野は、全体の中では比較的支出が少ない。従って、CF による支出は、民族間の融和・友好関係の進展に最大の重点が置かれていると言える。更に、域内の民族構成やその分布が所与であると考えれば、現在、民族融和・関係進展のための数多くのプログラムが実施されている事実は、域内において民族問題が顕在化していない

20) Carpathian Foundation, op.cit., pp. 12-13.

21) 以下では、1 ドル 110 円で換算した。

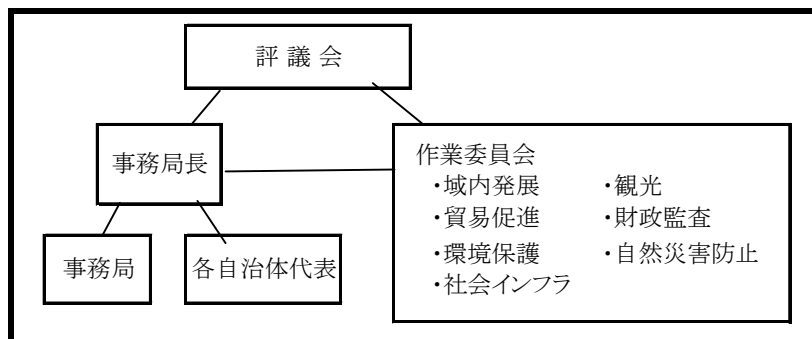
22) なお、「国境を越えた協力」では、域内の各商工会議所間によるビジネス・フォーラムの開催、自然公園内の道路整備など、「市民社会の発展」では、地方政府・民間企業・NGO 間の交流促進などが行われている。

ことを示していると言えるのではないだろうか。

(ロ) 機構枠組み

ここでは、CAER の機構枠組み（図 3 参照）について検討した。

【図3: CAER機構図】



(出典: Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges, Workshop #2, *Role of the Carpathian Euroregion in Confronting its Minority Agenda*, 2001, p. 56. より筆者作成)

CAER は、評議会(Council)、事務局長(Secretary General)、作業委員会(Working Committee) の3機関から構成され²³⁾、これらの機関による決定は、法的拘束力を有するものではなく、参加自治体に対する勧告としての性格を有する (CAER 規程 第5条)。

機構制度について注目すべき点は、歴史的に少数民族問題を抱える CAER において、それを扱う作業委員会が設立されていないことである。他方、直接、民族問題に取り組むことは、現在、沈静化している域内の複雑な諸問題を表面化させる懸念があり、そのために、これまで同問題を扱う作業委員会が設置されなかつ

23) 評議会は、CAER の最高機関であり、国別に各参加自治体から3名ずつ（地方自治体より2名、中央政府より1名）の代表より成る計15名で構成される（第6条）。事務局長は、CAER の執行および行政機関であり、評議会によって選出、解職される（第7条）。なお、事務局は、ハンガリー・ニューレジハーザ市に所在。作業委員会は、評議会の決定に基づいて設立され、評議会及び事務局長に対して決議案を提出する（第8条）。

（機構枠組みに関する説明は、CoE, *Transfront (94) 7*, op.cit., pp. 7-10., CAER: Prospects and Challenges Workshop #2, *Role of the Carpathian Euroregion in Confronting its Minority Agenda*, RCSFPA, Prešov, 2001, p. 9, 56. を参照。）

たという見方もできる。しかし、現在、各民族が一堂に会する場が確保され、欧州への回帰を各中央政府が目指している中で、民族問題に関する積極的な討議の場を設ける意義は十分にあると思われる。

(4) 外的要因

(イ) 民族分布

CAER 域内の民族分布やその構成を概観することで、各国境領域において、どのような民族的特徴があるのかという点を明らかにした。2001 年の数値²⁴⁾によると、域内の構成国別人口²⁵⁾は、ウクライナが最も多く、ルーマニア、ハンガリーと続く。この数値を各民族別に見た場合²⁶⁾も、構成国別人口と同様に、ウクライナ人が最も多い。

域内の歴史的な民族問題は、それが顕在化すれば、CAER の活動にとって阻害要因となり得るものである。関連報告書²⁷⁾は、問題の顕在化が懸念され得る国境領域として、ハンガリー・スロバキア国境²⁸⁾、ハンガリー・ルーマニア国境²⁹⁾、

24) Capathian Foundation, op. cit., p. 11.

25) 構成国別人口は、ウクライナ領内 6,367,900 人、ルーマニア領内 3,321,438 人、ハンガリー領内 2,574,545 人、ポーランド領内 2,128,605 人、スロバキア領内 1,555,980 人、CAER 全体では 1,594,8468 人となる。(CF, ibid., p.11.)

26) 民族別人口は、ウクライナ人 5,534,436 人、ハンガリー人 3,484,294 人、ルーマニア人 2,616,372 人、ポーランド人 2,139,158 人、スロバキア人 1,280,998 人、ロマ人 485,382 人、ロシア人 254,716 人、その他（ルーテル人、ドイツ人、モルドバ人、チェコ人）145,332 人。(CF, ibid., p.11.)

27) I. Süli-Zakar (eds.), "Cultural Identity and Diversity in the Carpathian Euroregion," *Role of the Carpathian Euroregion in Confronting its Minority Agenda*, RCSFPA, Prešov, 2001, p. 47.

28) 91 年国勢調査に拠ると、スロバキアの全人口 527 万人の中で、ハンガリー系住民は 56 万 7,000 人、全体の 10.8%を占める。ハンガリー国境と接するコシツェ州（人口 74 万人）の場合、同住民は 9 万 6,000 人（12.8%）、プレシヨフ州（人口 74 万人）では、807 人（0.1%）である。(Government Office for Hungarian Minorities Abroad (HTMH), *Hungarians in Slovakia 2000*, Budapest, 2000, pp. 9-10.)

29) 92 年国勢調査に拠ると、ルーマニアの全人口 2200 万人の中で、ハンガリー系住民は 162 万人、全人口の 7.1%を占める。CAER 域内のハンガリーと隣接するルーマニア領には、約 70 万人のハンガリー系住民が居住している。(HTMH, *Hungarians in Romania 2000*, Budapest, 2000, pp. 9-10, 12.)

ハンガリー・ウクライナ国境³⁰⁾、ウクライナ・ポーランド国境³¹⁾、ウクライナ・スロバキア国境³²⁾を挙げている。

こうした域内の民族問題に関して、ムロヅ東西研究所(EWI: EastWest Institute)所長兼 CAER 評議会名誉理事は、当時を振り返り、「我々は、中欧諸国と旧ソ連諸国との間、及び、急速に改革を進めているヴィシエグラード諸国と南東欧諸国との間において、新たな壁が創り出される兆候や恐怖を感じ始めていた。」³³⁾と述べている。こうした発言は、CAER が民族間の融和を促進するための手段として考えられていたことを示しており、CAER が取り組むべき一つの方角性を明示していると言える。

現在、国境を越えて居住する少数民族に対しては、一般的に、政治面で各々の民族を代表する団体や政党の結成、教育面では、各学校における少数民族言語の授業実施や課程の創設などによって、過去の歴史を抱えながらも、それを乗り越えるための方策が各国において実施されている。現在の CAER 域内では、歴史的な民族問題³⁴⁾を潜在的に抱えながらも、例えば、民族間の暴動や小競り合いなど武力衝突に繋がるような事態は生じておらず、民族問題が顕在化するような状況

30) 99 年国勢調査に拠ると、ウクライナの全人口 4900 万人の中で、ハンガリー系住民は 16 万 3,000 人、全人口の 0.3% を占める。ハンガリー系住民の 84% は、ザカルパチエ州内のハンガリー・ウクライナ国境から約 20 キロ以内の区域に集中している。(HTMH, *Hungarians in Ukraine 2000*, Budapest, 2000, pp. 6-8.)

31) ポーランド全体でウクライナ系少数民族は、サブカルパチア州が位置する南東部を中心に約 30 万人居住していると言われている。彼らの多くは、ルテニア語(Ruthenian)を話し、ギリシア・カトリックを信仰している。(Eumap, *Minority Protection in Poland, Appendix A: Demography*, Eumap, 2001)

32) 91 年のスロバキア国勢調査に拠ると、ウクライナ系少数民族は、ルテニア人が 16,570 人 (1.18%)、ウクライナ人が 12,188 人 (0.87%)、両者ともに、プレショフ州 (スロバキア北東部) のポーランド・ウクライナ国境沿いに居住している。(Marián Gajdoš and Stanislav Konečný, "Ethnic-Minorities in Slovakia," *Role of the Carpathian Euroregion*, op.cit., RCSFPA, Prešov, 2001, p. 21.)

33) John Edwin Mroz, "The Role of the Institute for East-West Studies in the Creation and Development of the Carpathian Euroregion," *Carpathian Euroregion 1993-1998, Five Years of Dialogue and Co-operation*, Carpathian Euroregion, 1998

34) その他の民族問題として、「ロマン問題」がある。しかし、同問題は、CAER に限定されたものではなく、中東欧を中心として欧州全体で取り組むべきものであるため、本稿では分析事項として扱っていない。

にはないと言えるだろう。

また、域内の民族問題について、アティッラ・ゲルゲイは、「CAER と DKMT³⁵⁾において、民族間の関係好転は、各 ER に混住している民族、国民にとっての共通の関心事である。ER で進展しているそうした模範的な状況は、国境を越えて他の地域（本稿で言う準下位地域）においても好ましい形で広がるであろう。」と述べている。

（ロ）中央政府の動向

CAER の創設には、各国の県や市などの地方自治体レベルで様々なアクターが関与しており、これらが ER 創設のための権限を有するには、中央政府によって授権がなされている必要がある。言わば、その創設は、国家主体による従来の国際関係の枠組みを越えて、実質的に地方自治体が国際関係の行為主体となることを意味している。そのためには、地方自治体が国境を越えた協力を円滑に実施できる環境の整備が必要であり、中央政府の役割が重要となる。

以下では、近隣諸国との諸条約の締結、国境を越えた協力に関する各国憲法上の規定を検討した。近隣諸国間との諸条約³⁶⁾については、1992 年 5 月、ポーランド・ウクライナ間で国境画定などを規定した善隣友好条約、1995 年 3 月にはスロバキア・ハンガリー間で同様の善隣友好条約、1996 年 12 月、ハンガリー・ルーマニア間で国境画定、ハンガリー系住民の地位等を規定した基本条約、1997 年 6 月にはルーマニア・ウクライナ間で国境不可侵や領土要求の放棄等³⁷⁾を確認した善隣友好協力条約が締結された。また、ハンガリーは、ポーランドとも同様の善

35) DKMT: 「ダニューブ・クリシュ・ムレシュ・ティサ・ユーロリージョン」の略。1997 年に、ハンガリー、ルーマニア、ユーゴスラビアの国境領域間で設立された。(Attila Gergely, *Integráció, Globalizáció, Regionális Fejlődés – A Kárpátok és Duna-Körös-Maros-Tisza eurorégiók, macro-politikai összefüggések*, TLI (Teleki László Intézet) Foreign Policy Paper No. 21, 2001, p. 11.)

36) 上野俊彦、末澤恵美編 『冷戦後の欧州・CIS 地域の主要国における国際問題重要年表（平成 9 年度外務省委託研究報告書）』 日本国際問題研究所 1998 年の各国別年表を参照。

37) CAER 域内では、ウクライナ側のチェルノフツィ州南部（北ブコヴィナ）とルーマニア側のスチャバ県北部（南ブコヴィナ）の領域では、両国間で国境確定問題が懸案となっていた。現在、北ブコヴィナには、175, 000 人のルーマニア系少数民族住民、南ブコヴィナには 67, 000 人のウクライナ系少数民族住民が居住している。

隣条約を締結し、97年にはウクライナ、2001年にはスロバキアとの間で自治体による国境を越えた協力を支援するための政府間合意書に署名した³⁸⁾。スロバキアは、1994年にポーランド、2000年にウクライナとの間で国境を越えた協力に関する合意書に署名している³⁹⁾。

こうした網の目のように張り巡らされた関連諸条約により、国家間における安定の基盤が提供されている。中央政府による近隣諸国間との諸条約が締結され、こうした形で法的な保障が担保されていることは、CAERの存立基盤を更に強固にする上で重要な点である。

次に、各国における憲法上の規定に関して概説する。CAER 域内各国の憲法⁴⁰⁾上において、地方自治体による国境を越えた協力が保障されていることは、直接的に ER の創設を促すものではないものの、各自治体が協力を行う上で大きな法的担保となっていることは疑いない。CAER 域内各国の憲法においては、ポーランド⁴¹⁾とハンガリー⁴²⁾のみが自治体による国境を越えた協力に関する直接規定を置いている。スロバキアの場合は、CoE の報告書⁴³⁾より、自治体が国境を越え

38) Committee of Experts on Transfrontier Co-operation (LR-CT), CoE, *Report on the Progress in Implementation of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between territorial communities or authorities (2002)*, Strasbourg, 2002, pp. 45-46.

39) LR-CT, CoE, *ibid.*, p. 68.

40) 各国の憲法は、Harvard Law School Library のウェブサイトにある英文訳を参照した。
(<http://www.law.harvard.edu/library>, 2003 年 1 月アクセス)

41) 同国憲法の第 172 条第 2 項は、「地方自治体は、地方および地域の団体から成る国際的な連合体に参加し、並びに、他国の地方および地域団体と協力する権利を有する。」と規定している。

42) 同国憲法の第 44 条/A(1)(h)は、「地方自治体は、(中略)他の国家の地方自治体と協力すること、及び、地方自治体から成る国際機関のメンバーとなることができる。」と規定している。

43) 同国憲法の第 66 条は、「自治体は、共通の利益に関する問題について他の団体と連合体を形成する権利を有する。」と規定している。同条は「他の団体」と規定しており、「外国の団体」とは書かれていないため、同条を以って、自治体に国境を越えた協力が認められていると解釈することは難しい。しかし、欧州評議会の報告書(LR-CT, CoE, *Report on the Current State of the Administrative and Legal Framework of Transfrontier Cooperation in Europe*, Strasbourg, 2002, p. 107.)の第 2 部「各国別報告」におけるスロバキア政府の回答部分は、国境を越えた活動を行う自治体の権限に関する法的基盤として、憲法第 66 条を挙げているため、地方自治体が独自の判断で国境を越えた協力を実施できる

た協力を行うための権限を有していると解釈した。ルーマニア、ウクライナの憲法には、ポーランドやハンガリー憲法のような自治体間の国際協力に関する規定はない。

憲法上の規定がなくとも、各国において憲法の原則に従う形で、地方自治体に対して ER に参加する権限を付与する関連国内法が規定されていれば、こうした問題は、ER の創設を阻害するものではない。しかし、憲法上の保障が存在することは、ER の活動が法的に承認されていることを意味しており、地方自治体にとって好ましい状況であると言える。

(ハ) シェンゲン協定の影響⁴⁴⁾

ポーランド、スロバキア、ハンガリーの 2004 年 EU 加盟が実現すれば、シェンゲン協定⁴⁵⁾の影響により、EU 域内の 3 ヶ国と域外国のウクライナ、ルーマニア⁴⁶⁾に二分化され、EU 拡大前よりも人や物の往来が制限、煩雑な査証手続により、CAER 域内に新たな分断線が生じる。

加盟候補国の中央政府は、基本的に同協定の実施を EU 加盟国の義務として受け入れているが、CAER 域内の自治体には、同協定の実施による域内の分断に対する危機感がある。従って、両者間では同協定に対する認識が大きく異なっている。同協定の実施による影響をどの程度抑えることが可能であるかという点は、CAER 域内の各地方自治体と EU 加盟を重視する各中央政府との間でいかなる調整が行われるかにかかっている。

ものと判断した。

44) シェンゲン協定は、1997 年のアムステルダム条約により、同協定や関連する諸決定と共に、「シェンゲン・アキ(Schengen Acquis)」として EU 法に編入された。

45) 同協定域内の「シェンゲン・ランド」では、域内国境における全ての国境管理が撤廃され、同協定加盟国間の旅行者は税関や旅券の審査を受ける必要がない。他方、域内の治安維持のため、例えば、犯罪者に対する越境追跡権、査証政策および難民庇護手続の共通化による域外国境での査証審査の調整、域外国境の管理強化などが実施されている。(島野卓爾、岡村堯、田中俊郎編著 『EU 入門』 有斐閣 2000 年、248 頁。)

46) ルーマニアの EU 加盟交渉は、2003 年 11 月現在、アキ・コミュニテールの中で、シェンゲン協定に関連する第 1 章「物の自由な移動」の交渉を暫定終了し、第 2 章「人の自由な移動」の交渉を継続中である。これは、既に、ルーマニアがシェンゲン・アキの受入を進めていることを示しており、加盟候補国ではないウクライナとは状況が異なる。

この点に関して関連報告書⁴⁷⁾は、CAERの参加自治体と中央政府との間で同協定の影響の緩和を検討する作業部会の設置、中央政府に対して、域内の国境関連施設の改善、安価での数次入国査証の提供、インターネットによる情報提供・申請書類の配布などを提言している。

(5) 評価

上述の分析に基づいて、CAERが機能するための条件として、「CAERの創設に必要不可欠であった条件」と「CAERの活動を促進させるために必要な条件」を提示した⁴⁸⁾。

(イ) CAERの創設に必要不可欠であった条件

「歴史的に民族対立が顕在化していた領域であっても、現在、民族問題が沈静化していること。」

民族問題が顕在化していないことは、CAERの創設において必要不可欠であった。例えば、域内にて少数民族が自らの権利向上や機会平等などを求めて、暴力的なデモや小競合いなどが現実に行われている状況では、CAER創設は不可能であった。

「国家間において安定した関係が存在していること。」

近隣諸国との関係が安定したものでなければ、中央政府によって国境を越えた協力を実施するための権限が地方自治体に付与されていたとしても、国境領域の各自治体がCAER創設に向けた活動を行うことは想定できなかった。例えば、近隣諸国との関係が良好ではない場合、中央政府の反対を押し切ってまで、地方自治体が他国の自治体とERの創設に傾注するとは考えにくい。そうした点から、

47) RCSFPA, *Role of the Carpathian Euroregion in Mitigating Possible Negative Effects of Schengen*, Prešov, 2001, p. 9.

48) 紙幅の都合上、本文中で詳述できないが、以下の(イ)(ロ)の条件に加えて、「CAERの創設に際して副次的に好ましい条件」として、「中央政府が国境を越えた協力に関する国際条約に参加していること。」を挙げることができる。CoEによる関連国際諸条約は、ER創設のガイドラインとして位置付けられており、条約加入国に対して法的義務を課すものではないが、国境を越えた協力促進のために尊重されるべきである。

善隣友好関係や国境確定に関する二国間条約の締結は、CAER 創設後に締結された条約も含めて、国家間関係の安定を確認し、それを法的に裏付ける役割を担っていると言える。

「各国において憲法を始めとして、中央政府による法的基盤が整備されていること。」

国境を越えた協力を実施するための法的権限、つまり、憲法や地方自治に関する法律を通じて、国境を隣接する他国の地方自治体と連合体を創設するための権限が、中央政府によって自治体に付与されていなければ、CAER の創設は不可能であった。

(ロ) CAER の活動を促進させるために必要な条件⁴⁹⁾

「域内の問題に取り組むための適切な組織整備がなされていること。」

組織面では、民族間の更なる融和の促進のためにも、同問題を扱う作業委員会の設立が必要である。また、最高機関である評議会に中央政府の代表者も参加していることは、CAER の活動が中央政府からの政治的支持を得ているという点で評価できる。

「EU 拡大に伴うシェンゲン協定実施により、CAER が受ける影響を最低限に抑えること。」

CAER は、EU 拡大により、域内が EU 域内と域外に分断されることになる。CAER は、そうした影響を最低限に抑えるために、査証手続費用の削減、査証発

49) 紙幅の都合上、本文では説明できないが、この条件として、国境領域に対する EU の財政支援が果たす役割を指摘できる。当該領域に対する EU の財政支援には、主に、EU 加盟候補国の国境領域間を対象とする Phare-CBC プログラム、加盟候補国と隣接するパートナー諸国の国境領域に対する Tacis-CBC プログラムがある。双方のプログラムにおいて、インフラ整備や環境問題、国境間ネットワークの改善に対して、数百万ユーロの規模で支援が行われている。こうした EU の大規模な財政支援は、CAER の活動基盤の整備を間接的に担っており、欧州統合という点から考えれば、加盟候補国やパートナー国の EU 加盟前に、支援対象領域の基盤整備を前倒しで行っているという側面が指摘できる。このような EU の動向は、欧州統合の不可逆性を財政面から担保していると言えるだろう。(EU, *An Evaluation of Phare Cross-Border Co-operation Programme - Final Report*, Brussels, 1998, pp. 4-5., EU, *Guide to Tacis Small Project Programmes and Other Support Structures*, Brussels, 2000 を参照。)

行の迅速化や国境施設の改善などを中央政府に求めていくことが重要である。

おわりに

CAER は、以下のような役割を担うことができると考えられる。

第一に、CAER のような協力枠組みは、国境線の役割を変容させるものである。従来、国境領域の重要性は、伝統的に言えば、自国と他国との単なる境界といった消極的な意味において存在するものであった⁵⁰⁾。つまり、国境線とは、極めて政治的かつ人工的に規定された境界線であり、それは既存の自然体系、民族集団、社会集団を分断した。しかし、CAER による活動は、単に、「私たちと彼ら」を区分するための消極的な存在であった国境線を、人々が交流する場へと変質させ、その役割を積極的なものへと転換させる意味を持っている。

第二に、CAER は、カルパチア山脈周辺という自然の地勢に基づく一つの圏であり、民族間の融和促進、環境汚染問題に対する協力などの域内特有の課題に対して、利害関係者のみが会合を開催し、地元のニーズに即した活動を実施することが可能である。

第三に、CAER はそもそも当該領域の安定なしには、創設され得ないと言える。従って、その創設は、近隣諸国との安定した関係や中央政府による法的基盤の提供など、国家の動向に大きく左右される。安定という観点から見た CAER の役割とは、それが域内の安定なしには存在し得ないという点で、安定を創出すると言うより、既に存在している安定を更に促進させるものであろう。CAER 自体に安定創出効果を期待することは、その能力を超える一方で、その安定促進効果は、欧州統合を最も下のレベルから支え、補完していると言えるだろう。

他方、CAER の限界を指摘するならば、その活動内容は、民族融和のための文化交流・教育活動、経済発展、環境問題や観光促進など、ソフト・セキュリティ

50) Groupement D' Études et de Recherches, *Crossborder and Transnational Cooperation, the New Europe is Investing itself in its Margins*, Paris, Notre Europe, 2002, p. 22.

の分野⁵¹⁾に限定されている。それは、ER が国境を越えた協力として可能な分野を包括的に網羅していると同時に、その活動の限界をも示していると言えるのではないだろうか。

更に、CAER による経済発展のための活動は、主としてビジネス・セミナーの開催、域内の名産品の展示会、伝統産業の保護・育成などが中心である。経済状況の改善という側面を考えた場合、実質的には中央政府による経済政策、EU による財政支援などの影響が大きいことも推測され、CAER の経済面での役割は限定的であり、実際にその効果を測ることは難しい。

いずれにしても、旧共産圏における ER のような内発的な協力関係の創設、つまり、所与の国境線を越えて地方自治体が連合体を形成し、協力のネットワークが構築されている事実は、冷戦期には想定し得なかった大きな成果であり、その点を鑑みれば、CAER の存在自体を評価することが可能である。富野暉一郎は、「個々の自治体に閉塞された国際交流よりも、ノウハウ・財政・人材・情報が共有されるネットワーク型国際協力のはるかに有効な地域(本稿で言う準下位地域)政策の立案実施主体になることは、すでに欧州において十分に証明されていることである。」と指摘している⁵²⁾。旧共産圏下において CAER のような ER の創設が拡大することは、EU 加盟候補国における加盟前の「地ならし」的な役割を担っているという意味で、EU 拡大を先取りしており、その創設を EU 拡大の先行指標として捉えることも可能であろう。

(筆者は前在ハンガリー大使館専門調査員)

51) コッティによれば、「ソフト・セキュリティ」とは、政治・軍事問題などのハードな分野ではなく、紛争防止、紛争後の平和構築、民主化、人権及び少数民族の権利尊重、環境保護、経済発展、交通、インフラ整備を指す。(Andrew Cottey, *Subregional Cooperation in the New Europe – Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, Macmillan Press, London, 1999, p. 211.)

52) 富野暉一郎 「グローカリズム時代における自治体の国際活動と国際秩序形成」 『環日本海研究 第3巻』 1997年、42頁。

参考文献

- 島野卓爾、岡村堯、田中俊郎編著 『EU 入門』 有斐閣、2000 年。
- 高橋和 「下位地域協力における地域的利害実現のためのメカニズム」 『山形大学法学論叢 第 16 巻』 1999 年。
- 富野暉一郎 「グローカリズム時代における自治体の国際活動と国際秩序形成」 『環日本海研究 第 3 巻』 1997 年。
- 西川長夫、宮島喬編 『ヨーロッパ統合と文化・民族問題』 人文書院、1995 年。
- 宮島喬、羽場久滉子編 『ヨーロッパ統合のゆくえ』 人文書院、2001 年。
- 百瀬宏編 『下位地域協力と転換期国際関係』 有信堂、1996 年。
- Carpathian Foundation, *Annual Report 2001*, Košice, 2002
- Prospects and Challenges Workshop #2, RCSFPA (Research Center of the Slovak Foreign Policy Association), *Role of the Carpathian Euroregion in Confronting its Minority Agenda*, Prešov, 2001
- CoE (Council of Europe), *Agreement on Creating an Inter-regional Association: Carpathian Euroregion*, Transfront (94) 7, Strasbourg, 1994
- Cottey, Andrew, *Subregional Cooperation in the New Europe - Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, Macmillan Press, 1999
- EU, *An Evaluation of Phare Cross-Border Co-operation Programme - Final Report*, Brussels, 1998
- EU, *Guide to Tacis Small Project Programmes and Other Support Structures*, Brussels, 2000
- Gergely, Attila, *Integráció, Globalizáció, Regionális Fejlődés – A Kárpátok és Duna-Körös-Maros-Tisza eurorégiók, macro-politikai összefüggések*, TLI (Teleki László Intézet) Foreign Policy Paper No. 21, 2001
- Government Office for Hungarian Minorities Abroad (HTMH), *Hungarians*

in Slovakia 2000, Romania 2000 and Ukraine 2000, Budapest, 2000

Groupement D' Études et de Recherches, *Crossborder and Transnational Cooperation, the New Europe is Investing itself in its Margins*, Paris, Notre Europe, 2002

I. Süli-Zakar (eds.), "Cultural Identity and Diversity in the Carpathian Euroregion," *Role of the Carpathian Euroregion in Confronting its Minority Agenda*, RCSFPA, Prešov, 2001

Mroz, John Edwin, "The Role of the Institute for East-West Studies in the Creation and Development of the Carpathian Euroregion," *Carpathian Euroregion 1993-1998, Five Years of Dialogue and Co-operation*, CAER, 1998

LR-CT (Committee of Experts on Transfrontier Co-operation) CoE, *Report on the Progress in Implementation of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between territorial communities or authorities*, Strasbourg, 2002

LR-CT CoE, *Report on the Current State of the Administrative and Legal Framework of Transfrontier Cooperation in Europe*, Strasbourg, 2002