

欧州連合(EU)の「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」

稲本 守*

Regional Policy and Multilevel Governance in the European Union

INAMOTO Mamoru*

(Received August 30, 2002)

This article examines the development of “Regional Policy” of the European Union and demonstrates how the formulation and implementation of this policy has contributed to the emergence of “Multilevel Governance” in the European Union. The principle of partnership, introduced under the 1988 structural funds reform, allowed the Commission to work closely with regional authorities, often bypassing national governments, so that authority and policy-making are shared across multiple levels of government -subnational (regional), national and supranational (European) The 1999 reform, although some scholars interpret it as retreat of the European regional policy, can be explained as another “spill-over” dynamic, which promotes the social dimension of “Structural Policy” in the European Union.

Key words: EU, regional policy, cohesion, structural funds, multilevel governance, spillover

1. 「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」の定義

昨年『欧州連合(EU)における「民主主義の赤字」と「マルチレベル・ガバナンス」』と題した拙稿を、本論集第37号に掲載させていただいた。そこでは90年代以降欧州連合において問題視されるようになった「民主主義の赤字(Democratic Deficit)」問題に対し、「マルチレベル・ガバナンス」理論に基づく共同体の民主化と合法化理論を紹介した。本稿は欧州連合におけるマルチレベル・ガバナンスの代表的事例の一つである「地域政策(Regional Policy)」の展開について、その政策決定・実施におけるマルチレベル化、即ち専ら加盟各国の中央政府によって政策決定・実施が行われていたものが、共同体、中央政府、地方代表の三者による「マルチレベル・ガバナンス」へとシフトした経緯について考察したものである。しかし本論に入る前に、欧州連合による「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」の概念について、それぞれ若干の定義づけと理論的説明を加えておきたい。

「地域政策(Regional Policy)」とは元々欧州連合内における地域経済格差を是正しようとする政策であるが、その政策目的が必ずしも明確ではなかったため、その呼び名も一定していない(Hooghe, 1996a, p.123; Bache, p.14)。現在一番多く使われている名称は「地域政策」「構造政策(Structural Policy)」「結束政策(Cohesion Policy)」の三種、もしくはこれらの複合形である。ちなみに欧州連合の公式ホームページは同

*Division of International and Interdisciplinary Studies, Tokyo University of Fisheries, 5-7, Konan 4-chome, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan. (東京水産大学共通講座)

政策を「地域政策：経済的社会的結束 (Regional Policy: Economic and Social Cohesion)」に分類しており、この名称の後半部である「経済的・社会的結束」は、欧州連合条約に掲げられた同政策の正式名称でもある。尚、現行条約は「経済的・社会的結束」を、「さまざまな地域の発展レベルにおける格差や、最も恵まれない地域の後進性を軽減すること」と定義している (アムステルダム条約158条)。

詳しくは後述するが、1980年代後半以降の「地域政策」には、地域経済格差の是正という条約上明文化された目的に加え、市場統合に伴って生じる経済的・社会的ひずみを是正するという目的が加えられている。そのため「地域政策」の政策分野を広く定義した「構造政策」及び「結束政策」という名称も併せて用いられるようになり、1986年に調印された「単一欧州議定書 (SEA)」以来、「経済的・社会的結束」が欧州地域政策の正式名称となった。本論は欧州連合の格差是正政策を60年代に遡って考察するため、名称として最も一貫性のある「地域政策」の語を用いるが、80年代後半以降については「構造政策」及び「結束政策」の意味合いを含むものであることにご留意願いたい。

尚、この「地域政策」といわゆる「社会政策 (Social Policy)」との境界は微妙である (Anderson, 1995, passim; Hix, p.261)。とりわけ近年、市場統合の大きな構造的ひずみとして失業問題がクローズアップされ、地域政策はこうした社会的グループ間の格差是正をも視野に置くようになったからである。しかし厳密に定義するならば、社会政策は社会権を保障するため税制上の措置や諸手当の直接給付により、個人や集団間の所得再分配を基本原則とするディマンド・サイド的政策である。他方「地域政策」は、地域的・社会的構造の是正を通じて地域の競争力を高めることを目的とし、地域のインフラ整備、生産設備の近代化、職業訓練等を主な手段とするサプライ・サイド的政策である。従って原則として個人に対する直接給付は行われず、政策効果に配慮した審査の結果、「資格 (eligibility)」をもつ地域や集団が必ずしも「権利 (entitlement)」を有するとは限らない (Anderson, 1995, p.127f)。

さて、前回論文でも依拠した「マルチレベル・ガバナンス (Multi-level Governance)」理論は90年代に入って唱えられたものであるが、その原型は50年代に唱えられた欧州統合理論である「新機能主義 (Neo-Functionalism)」の中に求められる。新機能主義とは、当時急速に進行した欧州統合のダイナミズムに理論的説明を加えるため、1958年にハース (Ernst Haas) がその著書『欧州の統一』 (The Uniting of Europe; Social and Economic Forces 1950-57) において展開した理論であり、一般に「スピルオーバー (spillover: 溢れ出し)」の概念によって説明される (Haas, pp.283-317; Caporaso and Keeler, pp.32-36; Moravcsik, p.279)。

もし共同体がその経済活動の一部門について統合を進めたならば、その分野において活動している利害団体は生じた利益を統合によるものと認識し、各国政府に対し統合を更に推進するよう圧力をかけることとなる。又、統合によって利益を受ける経済分野と他分野との間に格差が生じるため、これを埋めようとする経済的圧力が他分野における統合をも推進する。従ってたとえ経済の一分野に過ぎなくとも、一旦共同体が統合への一步を踏み出せばその効果はたちまち「溢れ出し」、同一分野における統合の深化と他分野における統合を推進する。この新機能主義は1952年に欧州石炭鉄鋼共同体が発足した後、他分野における経済統合を目指した欧州経済共同体が発足するまでのプロセスをうまく説明した理論として一世を風靡すると共に、統合推進論者達の理論的拠り所ともなった。

しかし、いわゆる「マラソン政治危機 (1965年6月~66年1月)」を経て1966年1月に取り交わされた「ルクセンブルクの妥協」が、各国政府に事実上の拒否権を与えることとなり、欧州統合への求心力は急速に衰えた。そして「理事会 (Council)」を舞台に交渉を繰り広げる各国中央政府の立場が強まるにつれ、共同体における各国政府の役割を重視する「政府間主義 (Intergovernmentalism)」理論が台頭した。この理論は、各国中央政府にのみ交渉の当事者としての役割を認めているのが特徴である。欧州政治をめぐるあらゆる「国内的利害関係 (domestic concerns)」は一旦「ゲートキーパー (Gatekeeper)」たる各国政府のもとに集約され、各国政府が最終的に政治的決定を下し他国と交渉する。そして政府間の交渉と協力が共同体運営の中心的役割を占めるという意味において、欧州連合は他の国際機関と何ら変わらない (Hoffmann,

p.862-870; Moravcsik, p.280; Bache, p.19 》

しかし単一欧州議定書が批准され域内市場が成立して以来、EU諸機関の「超国家的 (supranational)」機能が注目を集めることとなった。そして本論で扱う「地域政策」を始めとする「欧州政策」が推進されるにつれ、EU加盟各国における政党や労働組合、雇用者団体、環境保護団体、消費者団体、地方自治体等、様々な団体、組織の欧州レベルにおける相互連携とネットワーク化が一気に進んだ。その結果、欧州レベルの団体・組織がEUの諸機関を通じ、ゲートキーパーとしての各国政府の枠組みを超えて、EUの意思決定や諸政策の実施に直接関与する事例が90年代以降飛躍的に増加している。そしてこうしたEU政策の決定と実施におけるマルチレベル化に注目した新たな理論として、「マルチレベル・ガバナンス」の概念が盛んに用いられるようになってきた (Marks, 1993, p.392; Banchoff and Smith, pp.5-12; Bache, p.22ff, Eising and Kohler-Koch, p.5f 》

本稿は次章以降において、欧州連合の地域政策がマルチレベル・ガバナンスへと推移していく過程について考察していくが、なにぶんにもわが国ではほとんど紹介されることがない分野でもあるため、共同体の全体の動向について十分な背景説明を加えることにより全体像が把握できるよう配慮した。そのため事情に詳しい研究者の目には、多少説明的に過ぎる部分が生じたことについてはご容赦いただきたい。

2. ローマ条約と初期の地域政策

欧州共同体は欧州経済共同体 (EEC) 発足以前から、地域経済格差の問題をかかえていた。当時の一人あたりの平均所得は、地域間で5倍以上の格差があったとされる (Bache, p.31)。こうした格差の存在が経済共同体設立の妨げとなることが懸念されたため、1957年3月に調印され、翌58年1月に発効したEEC条約 (ローマ条約) の前文には、「これら諸国の経済の一体性を強化し、多様な地域の間には存在する格差を縮小することにより、或いは一層恵まれない地域の後進性を緩和することにより、調和した発展を確保することを希求し」との文言が加えられた。

しかし当時は、欧州経済の一体化が進み欧州全体の経済成長が進めば、地域格差も自然に解消されるとみる「滴り落ち理論 (trickle-down theory)」が支配的であった。こうした楽観的見方は、「共同市場 (common market) を設置し、加盟国の経済政策を段階的に接近させることによって」「共同体の隅々に、調和のとれた経済活動の展開を促進させる」(同条約2条) ことができると考えた条約の精神にもよく表れている (Nanetti, p.63; Dinan, 1999, p.431)。しかし他の要因として、地域格差問題が基本的に加盟国の内政の問題とみなされていたことも挙げねばならない。従ってローマ条約は地域政策についての具体的規定として、「生活水準が異常に低く、深刻な失業が存在する地域における経済発展を促進する」ための国家援助を、公正な競争実現のためローマ条約が禁止している国家による産業援助とはみなさない (第92条第3項) と定めるにとどまった (Dinan, 2000, p.46; Rumford, p.129f)。

それでもこの時代、規模は非常に小さいものの、他領域における政策の一環として地域政策的効果も併せ持つ政策がいくつか行われている。まずローマ条約はその123条から128条において、「欧州社会基金 (European Social Fund)」の設置を定めている (Anderson, 1995, p.134)。これは失業中の労働者に「再職業教育」及び「配置転換助成金」を提供することにより、ローマ条約が目指す共同市場の設置に向けて、労働市場の流動性を促進するねらいが込められていた。その一方で欧州社会基金の活動は、鉄鋼・炭鉱業を中心とする斜陽工業地帯における労働者の職業訓練や配置転換、あるいは農村地帯の労働者が失業後に工業地帯に移住するための助成などに用いられたため、地域政策としての側面も併せ持っていた (Anderson, 1995, p.137f; Bache, p.32)。

更にローマ条約によって導入された「共通農業政策 (CAP)」に基づき、1962年に農産物の価格維持及び輸出助成のため「欧州農業指導保証基金 (EAGGF)」が設置された。そして同基金は価格維持にあたる

「保証部門 (Guarantee Section)」と、農村地域における生産及びマーケティングの近代化を担当する「指導部門 (Guidance Section)」にわけられた。この「指導部門」は「保証部門」に比べると財源はわずかではあったが、農業近代化のための基金として共同体の「地域政策」の一翼を担っていた。他に共同体の地域政策の一環を担った事業として、欧州投資銀行 (EIB) による地域産業への投資事業や、後に E E C に統合される欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) による産業転換助成事業などが挙げられよう。

以上のように様々な基金が共同体の地域政策を担うことになったが、それぞれの政策間の整合性を著しく欠いており、ばらまきに終始した補助金では効率も悪かった。例えば欧州社会基金は、元々共同市場内における労働力の流動性を促進することを目的としている。つまり労働者に働き口を創出する (work to workers) 地域振興政策と異なり、労働者を働き口のある地域に移動させる (workers to work) ことを基本原則としていたため、却って地域格差を拡大する側面も持っていた (Anderson, 1995, p.134)。又、欧州社会基金が労働者の流動性を高めようとしているのに対し、EAGGFの指導部門は農民の流出に歯止めをかけようとしているなど、異なるプロジェクトがその効果を互いに打ち消しあい、「実際には地域間の格差を狭めるところか広げている」ケースすら見られた (Bache, p.35)。

そこで当時の E E C 委員会は1965年5月に地域政策についての最初の報告書を理事会に提出し、共同体と各国政府とでばらばらに行われている地域政策の調和を訴えた。1969年10月にも委員会は、3共同体 (EEC, ECSC, Euratom) 執行機関の統合を機会に新設された「地域政策総局 (DG -)」を中心に地域政策に関する諸提案をまとめ、これを理事会に提出している。しかしいずれの提案に対しても、イタリアを除く加盟各国の態度は消極的で、共同体として具体的な政策枠組みを決定するにいたらなかった。

60年代を通じて共同体の地域政策に大きな前進がなかったのは、まず地域政策が基本的に各国政府の役割と見なされていたことが挙げられる。従ってイタリアを除く加盟各国は、委員会が「欧州政策」としての地域政策を訴える度に、却って「国内問題」である地域政策に共同体が介入することへの警戒心を強めることとなった。又、当時の原加盟国の間では、南イタリアの一部地域を除き、とりたてて問題視されるほどの地域経済格差が存在しなかったことも60年代を通じて地域政策に大きな進展がなかった要因として挙げねばならない (Dinan, 2000, p.46; Ziltener, p.125; Anderson, 1995, p.135ff; Bache, p.36)。

3. 70年代の新要素と E R D F

しかし、70年代に入って地域格差に対する共同体の取り組みには、大きな変化が見られるようになる。その要因として、以下の三点が挙げられよう。第一に、関税同盟の完成により E C 経済は順調な発展を遂げつつあったが、地域格差は縮小するどころか却って拡大しつつあったという事実が挙げられる。これは E E C 設立当初想定された「滴り落ち理論」が、地域格差問題には必ずしも当てはまらなかったことを意味する。しかしこの地域間格差の是正を国内問題としてのみ対処し続け、各国が無秩序に斜陽産業地域に対する国家助成を強化するなら、ローマ条約に掲げられた公正な競争原理を破壊する恐れがある。

第二に、E C の新たな政策目標として「経済通貨同盟 (EMU)」の構築が掲げられた点が挙げられる。EMU の構築は既にローマ条約において共同体の目標として明記されていたが、その実現への手順は具体化されてはいなかった。そこで1969年12月にハーグで開催された E C 首脳会議において、関税同盟の設置に次ぐ共同体の目標として改めて EMU の構築が謳われた。この構想は翌70年にはいわゆる「ウェルナー・プラン (Werner Plan)」として具体化され、10年以内に E M U を建設することが計画されている。そして地域経済格差の存在が E M U 建設にとり大きな妨げとなることを予想されたため、共同体として地域格差是正に取り組む必要性が再認識されるに至った。

第三の要因として、70年代に入ってイギリス、アイルランド、デンマークが EC に加盟したことが挙げられねばならない。デンマークの加盟が地域格差問題に大きな影響を及ぼすことはなかったが、アイルラン

ドの一人あたり国民所得は当時のEC加盟国平均のおよそ6割にすぎず、EC域内における貧富の差を一気に拡大する結果となった。一方、国内に多くの斜陽工業地帯を抱えるイギリスの加盟も、共同体内の地域格差問題を深刻化させる可能性を含んでいた。しかしイギリスの加盟問題は、他の政治問題との絡みから共同体の地域政策に大きな影響を与えることとなる。当時のEC予算の大部分は、共通農業政策に伴う農産物の価格維持に支出されていた。従って国内産業における農業の占める割合が極端に低いイギリスは、対EC予算収支において大幅な支出超過となることが予想された。そこで当時EC加盟交渉にあたったヒース政権は、支出超過に対する「払い戻し (rebate)」、或いはEC共通農業政策の継続に伴う財政措置をイギリスが承認することへの「見返り (side-payment)」を求めた。そしてEC予算をイギリスの斜陽工業地帯に還流させる制度として、欧州地域政策の導入を求めると共に、これにより国内に根強いEC加盟反対派を懐柔しようとしたのである (Pinder, p.192, Pollack, p.363ff)。

以上のような背景から、地域格差は正問題をその主要議題の一つとして1972年10月にパリで開催されたEC首脳会議は、最終コミュニケで「経済通貨同盟の実現を阻害する恐れのある共同体の構造的および地域的不均衡を是正する」ことを謳っている。同時に首脳会議は「欧州地域開発基金 (ERDF: European Regional Development Fund)」を1973年末までに設置することに合意し、委員会に対して具体的提案の提出を求めた。

パリ首脳会議での要請を受けて委員会は、1973年5月に「地域問題についての報告(いわゆる「トンプソン報告:Thompson Report」)をまとめた。その中でEC委員会は、EC地域政策の新方針として「追加 (Additionality)」、「協力 (Cooperation)」、「集中 (Concentration)」の3原則を提示している (Bache, p.38f)。まず基金は常に各国の財政支援に「追加」されるものであり、各国が財政上の節約をするために供与されるものではないことが強調された。即ち加盟各国は基金からの助成を受けても、これまで支出してきた地域助成予算を削減してはならない。又、共同体としての地域政策の有効性を確保するため、各加盟国と共同体とが「協力」して地域格差の是正にあたることや、更に共同体基金が有効に使用されるため、基金が特に困窮した地域に「集中」して支出されるよう助成地域資格についての「客観的指標」を設けることが求められた。

しかし委員会が提案したERDFの規模とその運用方法をめぐる加盟各国間の交渉は、予想外に難航した (Ziltener, p.126f)。まずERDFの規模をめぐり、これを最大限にしたいイギリス、イタリア、アイルランドの受益国と、これを最小限にとどめたいドイツ、ベルギーなどの負担国が対立した。更に1973年10月に第一次石油危機が勃発すると、財政難に陥った加盟各国は、基金の本来の趣旨よりもいかにして自国の収入を確保するかに執心した。こうしてEDRFをめぐる交渉は、共同体としての地域政策を打ちたてようとした委員会の意図とは異なり、典型的な「補助金獲得競争 (pork barrel politics)」(Allen, p.247)へと転じた。

1974年12月にパリで開催されたEC首脳会議において交渉はようやく妥結へと向かい、予定より1年以上遅れた翌75年1月にERDFを発足させることが合意されたものの、その予算規模は石油危機後の不況の影響を受けて大幅に縮小された (三年間で総額30億EUAの原案から13億EUA)。共同体としての地域政策を目指した基金の運営方法も、各国間の交渉を経て後退を余儀なくされた。まずEC委員会は「集中」の原則を掲げ、一定の客観的基準 (平均所得、失業率等)を下回る困窮地域のみを助成資格地域とする姿勢をとったが、EC加盟9ヶ国全体が何らかの恩恵を得られるように助成資格地域が無秩序に拡大されたため、実に共同体域内の60%の地域 (域内総人口の40%)が何らかの資格を得ることとなった (Archer, p.134f; Bache, p.42)。

尚、序章でも少し触れたが、各地域が助成対象の「資格」を得ることは、助成を受ける「権利」を有することではない。各国政府が助成対象の資格を持つ地域を対象とした地域振興プロジェクトを提出し、これが共同体によって採択されて初めて助成対象となる。従って委員会は加盟各国によって提出されるプロジェクトに審査を加え、その採否に影響力を行使することで共同体として調和のとれた地域政策を実施し

ようとしていた。しかし地域政策を基本的に国内政策とみなし、委員会による国内政策への介入を嫌う加盟各国は、基金から受け取る助成金に各国別の「枠（割当率）」をあらかじめ設定することによりこれに対抗した（付表参照）。これにより各国は既に計画されていた（場合によっては既に完成した）地域振興プロジェクトを委員会に提出するだけでよく、委員会の任務は各国に割り当てられた補助金額の上限まで「小切手を切る」だけとなった（Allen, p.254; Hooghe, 1996a, p.2; Bache, p.43ff）。

他方「追加」の原則についても委員会は、これを監視し違反があれば厳しく規正する手段が不足していた。実際委員会が、ERDFによる援助を受けた後に加盟国の関連予算が削減されたことを指摘したとしても、指摘を受けた加盟国は、ERDFからの助成の有無にかかわらず当該予算を削減する予定であったと言い訳すればよかったからである（Bache, p.49）。各加盟国の間にはERDFからの収入を共同体への負担に対する「払い戻し（rebate）」と見る傾向が強く、基金からの収入分を各国地域政策にかかる費用の削減にあてて政府支出の節約に努めるか、他政策への支出にこれを振り向けたいとする意向が強かった。とりわけ露骨に「追加」の原則を無視したのはイギリス政府で、共同体基金による助成を受けたプロジェクトの大半において、受け取った助成金に見合う分だけ関連予算を削減している（Bache, p.49f; Ibid, p.63f）。

4. 「非割当分」と「プログラム化」

1977年6月に委員会は、「共同体地域政策の指針（Guidelines for Community Regional Policy）」を発表した。その眼目はERDF基金の増額と、共同体独自の地域政策を実現するため、各国割当分とは別に基金の13%を「非割当分」として留保しようとした点にある（Bache, p.54）。1977年12月にブリュッセルで開かれたEC首脳会議はこの委員会提案について協議した結果、まず三年間で18.5億EUA（78年度5.8億EUA、79年度6.2億EUA、80年度6.5億EUA）をERDFに充てることに合意した。但しこの額は地域政策の拡大を求める欧州議会の受け入れるところとならず、理事会と議会との交渉の結果、79年度には9.5億Ecu、80年度には11.6億Ecuに増額されている（Pollack, p.369ff）。尚、1979年3月に「欧州通貨システム（EMS）」が導入されたことに伴い、共同体予算の通貨単位はEUAよりEcu（European Currency Unit）に変更されている。

他方委員会裁量による「非割当分」を設けようとするEC委員会の提案は、委員会による国内政治への介入を警戒するフランスやイギリスの強い反対を受けた。しかし基金の効率的な運営を望むオランダやドイツ、更には共同体の権限拡大全般を後押しする欧州議会の支持もあり、理事会はようやく1978年6月に委員会裁量分を設けることについて同意した。但し非割当分の割合は委員会の希望する13%から5%に大幅に削減された上、その運用については理事会の全会一致による承認を得ねばならないこととなった。

1981年10月、委員会は理事会に対し再び基金運営の改善を求める提案を行ったが、委員会が「非割当分」の大幅拡大を要求したことが理事会の反発を招いたため、受け入れられなかった。そのため委員会は、1983年11月に先の提案を修正した新提案を理事会に提出している。その骨子は、「レンジ制（indicative ranges）」と「プログラム化（Programming）」の導入にある。「レンジ制」とは各国割当の下限と上限を定め、各加盟国には少なくとも下限の割当を保証すると共に、非割当分の実質的増加を目指したものである。「プログラム化」は単発の「プロジェクト」ではなく、複数のプロジェクトを含んだ多年度（三年以上）にわたる「プログラム」を共同体による助成対象とするものである。更に委員会は、加盟国が主に地方自治体（local and regional authorities）からなる「実行主体（implementing bodies）」と協議を行ったうえでプログラムを提出するよう求めた（Bache, p.59f）。

この「プログラム化」のねらいとして、以下の点があげられる。ひとつは一度限りの単発プロジェクトより、複数のプロジェクトを含んだプログラムを推進する方がより効果的であり、プログラム全体の審査を通じて委員会の影響力を増すことができ、欧州地域政策の実をあげることができる。次に、共同体による地域政策に加盟各国の地方自治体を「実行主体」として参加させることにより、各国中央政府に対し

「追加」原則の徹底を求めると共に、これまで中央政府によって行われてきた欧州地域政策運営の変革が期待される。とりわけ最後の点は、本論が注目するマルチレベル・ガバナンスへの方向がはじめてEC委員会によって具体的に打ち出された事例として注目に値しよう。EC委員会が打ち出した新機軸の背景には、ERDFプロジェクトに交付された助成金が「追加」の原則を守らない各国政府によって地方に交付されない（助成金交付に見合う分、地方振興予算が削減されている）ことに強い不満をもつ地方当局者が、78年改革及び84年改革の交渉過程において直接ブリュッセルでロビー活動を繰り広げ始めたという事実がある。これらの活動は各国中央政府を介さない、即ちゲートキーパーを通さない共同体と欧州諸地域との直接的つながりの萌芽として注目に値しよう（Bache, p.56; Ibid, p.65）。

多分に野心的なねらいを秘めた委員会提案であったが、理事会との交渉の結果、そのねらいの多くは実現することなく終わった。まず「レンジ制」の導入自体は認められたものの、各国下限の割当が委員会提案よりはるかに高く設定されることになったため、委員会が主導して事業を行う「非割当分」は各国下限割当の合計を除いた部分、即ち最大で基金全体の11.37%に過ぎなかった（Bache, p.61, 割当率については付表参照）。但し、非割当分事業について、これまで理事会の全会一致による承認を得ねばならなかったのが、「特定多数決（qualified majority）」による承認へと要件が緩和された。事業の「プログラム化」についても理事会の認めるところとなったが、委員会が基金の40%分をプログラム化することを希望していたのに対し、20%をプログラム化するとどまった。更にプログラムの立案は加盟国が「指定」する「しかるべき機関（competent authorities）」が、委員会と協議の上でこれを行うよう修正されたため、当初委員会が構想していたように、プログラムへの地方自治体の参加を促すものとはならなかった（Allen, p.254; Bache, p.62）。

しかしERDFの発足から84年までに行われた諸改革、とりわけ「非割当分」や「プログラム化」の導入が、エネルギーやコミュニケーション分野におけるインフラ整備を中心に、より効率的で調和のとれた欧州地域政策を可能としたことは疑いなく、この点を評価する研究者も多い（Ziltener, p.127; Bache, p.63; Archer, p.136）。又、ERDFの額そのものも78年、84年の改革を通じて増加を続けており、75年には3億EUA（1986年レートのEcuに換算すると2.6億Ecu）であったのが、85年度には22.9億Ecuと9倍近くに増加している。そして予算が増加するにつれ、いかにして「ゲートキーパー」を介さずに、政策の直接の当事者でもある「地方関係者（Subnational Actors）」を動員することができるかという点が、EC地域政策の更なる「欧州化」にとって重要なポイントとなりはじめたのである（Hooghe, 1996b, p.89）。

5. EC拡大、市場統合と「88年改革」

地域政策の抜本的改革を行う機会は、1988年にやってきた。EC圏内の経済格差は、1981年にギリシャが、1986年にポルトガルとスペインが加盟したことによりさらに高まり、共同体における南北問題（アイルランドを北に含める）を実感させるものとなった。他方1985年1月にEC委員長となったジャック・ドローールのイニシアチブにより、EC域内市場の構築が推進され始めた。ドローールと彼の側近達は、市場統合問題とEC内の地域格差是正とを表裏のものと考えている。市場統合は既に構築された関税同盟以上に域内の貧しい地域を直撃し、富める地域との格差を更に広げる可能性を持つ（Armstrong, pp.24-34）。ドローールはこうしたEC圏内の「南北問題」が、将来欧州結束の妨げになることを懸念した。そこで彼は「（市場統合による）経済発展によってもたらされる利益をより公正に分配すること（a fairer share of the benefits of economic development）」により、ECの「結束（Cohesion）」を強化しようとしたのである（Dinan, 2000, p.47; Marks, 1992, p.204f; Ziltener, pp.131-137; Hooghe, 1996a, p.5f; Hooghe, 1996b, p.99f）。

このEC委員会の立場は、欧州政治の大きな岐路にあたり、当時の共同体が選択した道をよくあらわしている。即ちECは欧州市場の統合にあたり、すべてを市場のメカニズムにゆだねるアメリカ・アングロ

サクソンの道をとらず、ドイツ・ライン的社会市場モデルの道を選択した (Hooghe and Marks, pp.105-117; Rhodes and van Apeldoorn, p.172f)。そしてドローールの発言は、市場経済によるひずみの是正に共同体自らがかかわろうとする意思の表明でもある。他方現実的な問題として、条約の改正を伴うような大きな改革は、ローマ条約の規定により全加盟国の賛成が必要とされた。従って域内市場の構築に伴って大きな痛みを蒙るであろう国々の賛成を得るためにも、これらの国々にも何らかの「見返り」を提供することが必要となった (Marks, 1992, pp.193-202; Bache, p.79)。こうした背景から加盟各国は、1993年までに欧州市場を統合することを主目的とする「単一欧州議定書 (SEA: Single European Act)」交渉において、地域政策 (結束政策) を大幅に強化することに合意したのである。

1986年2月に調印された同議定書は、「経済的および社会的結束 (economic and social cohesion)」と題した条文 (SEA23条) をローマ条約に追加する (130条A ~ E、現行アムステルダム条約158 ~ 162条) ことにより、まず共同体の地域政策に対してこれまでなかった条約上の根拠を与えた。この条文はこれまでローマ条約の前文で謳われるだけであった「多様な地域の間には存在する格差を縮小し、恵まれない地域の後進性を緩和すること」(130条A) を、共同体が政策として実行することを初めて義務付けたものである (Nanetti, p.59)。既に設置されていたERDFも初めて条約に明記されることとなり、更に地域政策的性格を持つ「欧州社会基金」と「農業指導保証基金」の「指導部門」をERDFと組み合わせ、これら三つの基金を「構造基金 (Structural Funds)」として事実上一本化した。

議定書は理事会に対し、構造基金の財政規模とその運用方法について「委員会の提案に基づいて」、議定書の発効後一年以内にこれを改めるよう義務付けている (Allen, p.254)。そこで委員会は議定書に盛り込まれた新政策の実現にかかる費用を見積もり、1988年度から1992年度まで (地域政策については1989年から1993年) にわたる財政5ヵ年計画を1987年2月に提出した。一般に「ドローール (Delors)」の名で知られるこの財政計画は、1987年度において共同体全体のGNPの1.16%であったEC予算を1992年度までに1.4%に引き上げること、EC財政の大きな負担となっていた農産物価格維持予算の伸びを抑制すること、そして地域政策に要する予算を93年度までに倍増することを骨子としている。

この提案は負担増を嫌う一部加盟国や、市場の自由化に逆行することを認めようとしなかった当時のサッチャー英首相の反対にあった。しかし翌88年1月に議長国となったドイツが負担増に応じたことが決め手となり、ドローールは同年2月にブリュッセルに召集された臨時首脳会議において承認された。これにより89年度から93年度の5年間に、「構造基金」に対しておよそ600億Ecuの資金が投じられることになり、EC予算に占める割合も88年度にはおよそ14%であったのが93年度には25% (140億Ecu) に増加することとなった (Wishlade, p.35; Archer, p.138; Bache, p.70)。

ドローールの承認によって地域政策に振り向けられる資金が倍増されることが決まったが、問題はむしろその運用法の改善にあった。そのために委員会により呈示された「規則 (Regulations)」案は、欧州地域政策の転機ともなる画期的な内容を含んだものである。それはこれまで示されてきた「集中」「追加」「プログラム化」の原則を更に徹底しつつ、これまで中身の伴わなかった「協力」の原則に代え、新たに「パートナーシップ (Partnership)」の原則を打ち出している点が目新しい。

補助金の「ばら撒き」批判に応えるため、新規則は五つの「優先的対象 (Priority Objectives)」、即ち「Objective 1 (貧困地域対策)」「Objective 2 (衰退工業地域対策)」「Objective 3 (長期失業対策)」「Objective 4 (青年雇用対策)」及び「Objective 5 (農村地域対策)」を設けている。この内 Objective 3 と Objective 4 は、地域にかかわらず特定の社会集団に対して行われる助成活動で、欧州社会基金の活動分野を移行させたものである。しかし欧州社会基金自体が地域格差は正へとその活動の重点を移しており、88年改革時点での構造基金からの割当 (89年度から93年度まで、合計74億5千Ecu) もあまり大きなものではない (Anderson, 1995, p.138: 以下、構造基金の割当額と実績額についてはMarks, 1992, p.207ff; Wishlade, p.35; Pollack, p.371)。

Objective 1は、一人あたり平均所得がEU平均の75%以下の「発展の遅れた地域 (regions lagging behind)」

に対して適用される。これは当時のEC域内人口のおよそ21.7%が住む地域に相当する。国別にはギリシャ、ポルトガル、アイルランドの全域、スペインの大部分、イタリア南部、英領北アイルランド、フランスの海外領土及びコルシカ島がその対象となる資格を持ち、5年間で総額383億Ecuがこれら地域の振興へと振り向けられ。尚、Objective 1の対象となる資格を有する地域は、Objective 2の対象となる資格を有しない。

Objective 2は衰退工業地域 (regions in industrial decline) の構造転換及び近代化を促進することを目的とし、旧鉄鋼・石炭工業を中心とするおよそ60の工業地域がこの対象となる。その基準として、平均失業率が過去三年間EC平均を下回ること 製造業への就業者が1975年以来EC平均を上回っていること 1975年に比べ、工業就業者数が減少していることが挙げられている (Anderson, 1995, p.144)。尚、Objective 2には5年間で72億Ecuが割り当てられている。Objective 5は「農業指導保証基金」の「指導部門」によって実施されてきた農業構造転換事業を引き継いだObjective 5aと、農業以外における農村地域振興事業 (観光、工芸等) を目的とするObjective 5bに分けられる。Objective 5aには5年間で34億Ecuが、5bには28億Ecuがそれぞれ割り当てられている。

これらのObjectiveとは別に、ERDFのおよそ9%が「共同体主導 (Community Initiatives)」事業のために割り当てられた。これは委員会が主導して実施する「非割当分」事業を、予算を大幅に増加したうえで継承したものである。各Objectiveにおける助成の基準を明確化することにより委員会は、従来から共同体としての地域政策の実施を妨げてきた各国割当制の廃止を目指していたようである。しかし助成対象地域がこれまで以上に明確に定義されたにもかかわらず、実際どの地域がどの助成を受けるか、ひいてはどの加盟国が実質的にどれだけの「割当」を確保するかについては加盟国政府の意向が大きく反映する結果となった (Allen, p.257; Bache, p.73)。その一方で、今回の改革によりすべての事業に対して「プログラム化」原則が適用されたため、委員会による裁量の余地が非常に大きくなった。即ち委員会は、各国から提出されるプログラムの審査を通じて、「追加」の原則や以下にふれる「パートナーシップ」の原則が守られるよう影響力を行使することができるようになったのである (Hooghe and Marks, p.95; Ibid, p.104)。

新たに導入された「パートナーシップ」の原則は、地域政策プログラムの策定とその実施にあたり「地域 (regional)、地方 (local) および他のレベルにおいて、委員会、及び関係国により指定されたすべての関係機関 (authorities) の間で緊密な協議を行い、それぞれの当事者は、共通の目標のためパートナーとして行動する」(88年改革規則第4条) ことを義務付けたものである (Bache, p.74)。既に84年改革におけるプログラム化導入に際し、欧州地域政策に地域代表の参加を促すねらいがあったことについては既にふれた。そして88年改革において新たに明文化された「パートナーシップ」原則は、地域政策のあらゆる局面において委員会、各国政府、地方代表がパートナーを組んで事業にあたることを制度化したものである。

このパートナーシップ原則に則り、各国政府は事業計画を策定しこれを委員会に提出する前に、地方自治体を中心とする「地方の事業実施者 (subnational implementers)」と十分な協議を行うことが求められた。そして各国政府と地方機関との協議によって「地方開発計画 (Regional Development Plan)」が起草されると、このプランは各国代表者の手によってブリュッセルのEC委員会に送られる。そして委員会との協議を経てこの計画は「共同体支援枠組 (CSF: Community Support Framework)」として契約され、プログラムに含まれる各プロジェクトの優先順位や共同体、各国政府、地方自治体等の負担割合が決定される。その後CSFの個々のプロジェクトについての詳細を煮詰めた「実行プログラム (Operational Programs)」について、委員会、各国政府、地方代表の三者は共同してその「準備」「交渉」「実施」「監督」「評価」にあたることとなる (Hooghe and Marks, pp.99-102; Marks, 1996, pp.389-406; Bache, 73f; Bache, George and Rhodes, p.303; Web site C-7)。

このパートナーシップ原則が義務付けられたことの意義は、実に大きいものがある。まず88年以前におけるEC地域政策においては、共同体の政策といえども事実上各国政府が一元的にこれを決定、実施してき

た (Hooghe, 1996b, p.102)。しかしパートナーシップ原則の導入により、委員会は欧州各地域と密接に協力して地域政策を推進することとなり、EC地域格差是正政策は、初めて「地方のため」のみならず同時に「地方による」政策に転換した (Nanette, p.64)。他方、委員会と直接交渉し、共同体政策の意思決定に直接参加する機会を得ることになった欧州諸地域は、これにより欧州政治へのチャンネルを持つことになる。そしてこの新たなチャンネルが、これまでの唯一のゲートキーパーとしての役割を自負してきた各国中央政府と共同体との一元的関係に変化をもたらし、欧州共同体の地域政策を共同体、各国政府、地域代表によるマルチレベル・ガバナンスへと転換させるきっかけとなった。

しかし当時の加盟国の間には、ドロールとそのわずかな側近達によってまとめられた改革案が、こうした「意図せぬ結果」をもたらしかねないとの認識はあまりなかったようである (Hooghe, p.104f; Pollack p.377)。88年の時点で加盟各国が委員会方針を受け入れるにいたった背景として、基金からの受益国と負担国の関係に大きな変化が生じたこともあげられねばならない。新規加盟のギリシャ、スペイン、ポルトガルに大量の基金が流入することとなったため、イギリス、フランスを筆頭に、これまで基金からの受取額の方がECへの負担金より多かった「純受益国 (net beneficiaries)」が、次々と「純負担国 (net contributors)」へと転じた (付表参照)。そしてこれらの国々が、基金発足以来の純負担国であるドイツにならって、受益国における基金運営の監視強化につながる改革を支持するようになったのである (Pollack, p.372; Bache, p.72)。しかし88年改革による地域格差是正事業が軌道に乗り出す数年先には、加盟各国はこの改革をもたらすインパクトの大きさに驚くことになる。そして各国政府は90年代を通じて、「欧州化」しつつあるEC地域政策の「再国家化 (renationalization)」をはかろうとするのである。

6. マーストリヒト条約と93年改革

88年改革を見直す最初の機会は、88年改革の定めた地域政策事業期間が終了する93年にやってきた。93年改革の背景として、共同体が市場統合後の目標に「経済通貨同盟 (EMU)」の設立を掲げたことがあげられねばならない。EMUの建設は70年代初頭にも「ウェルナー・プラン」として一度試みられたが、ドル・ショック、オイル・ショックといった経済危機が相次ぐ中、結局は失敗におわっている。しかしその際にも、各国経済の格差がEMU実現の妨げとなることが指摘され、これが後にERDF設立の一つの要因にもなったことについては既に述べた通りである。

1989年4月にドロール委員長が各国中央銀行総裁達とまとめた検討委員会報告、通称「ドロール報告」は、EMUが各国から通貨政策、とりわけ平価切下げ権を奪い、競争力のない国々の経常収支を悪化させかねないことを指摘している。又、EMUの建設に伴って各国は財政規律の遵守が求められるが、これは各国の地域振興政策への出費を圧迫するものである。即ち意図的に財政赤字政策をとり、公債の発行を通じて地方の公共事業を積み上げることにより不況を乗り切ろうとする伝統的な経済介入政策はもはや許されない (Dinan, 2000, p.49; Armstrong, p.33)。

こうした背景から、EMUの設立を定めた欧州連合条約を巡る政府間交渉において、スペインを筆頭にアイルランド、ポルトガル、ギリシャの各国が地域政策の更なる拡大を求めた (Morata and Munoz, p.215f)。こうして1992年2月に調印された欧州連合条約 (マーストリヒト条約) は、共同体の活動の一つとして「経済・社会的結束の強化」(第3条1k)を明記している。尚、同付属議定書は構造基金の規模と運用法についても見直しを行うことを明記しているが、例によってその増額幅と基金運用法の改善については後の交渉に委ねた (Pollack, p.368f)。又、マーストリヒト条約はこれまでの構造基金に加えて、1993年12月までに「結束基金 (Cohesion Fund)」を設けることを定めている (130条d)。これはEMU設立の準備として、新条約が加盟国に対し財政構造の健全化 (GDP比単年度赤字3%以下、累積赤字60%以下)を求めていることから、財政基盤の弱い加盟国に対して財政援助を行うために設けられたものである。マーストリヒト条約

はこの基金を、環境及び運輸分野におけるインフラ整備に利用するよう定める共に、付属議定書により、一人あたり国民総生産がEU平均の90%に満たない国（具体的にはアイルランド、ギリシャ、スペイン、ポルトガル）に新基金を振り向けるよう定めた（Protocol on Economic and Social Cohesion: Treaty on European Union, p.203）。尚、「国に対して」行われる財政的支援である「結束基金」には、これまで「地域に対して」向けられた「構造基金」の運用に適用されてきた「追加」原則を始めとする諸規則は適用されない（Archer, p.140; Bache, p.90; Hooghe and Marks, p.98; Hooghe, 1996a, p.23）。

1991年末にマーストリヒト条約の内容につき大筋の合意がなされると、EC委員会は直ちにドロールの後を受けた93年以降の財政計画の策定を開始した。そして1992年2月には「ドロール」と称される中期財政計画を理事会に提出している。ドロールは1993年より1997年度までの5年間の財政計画を策定しており、マーストリヒト条約に盛り込まれた共同体の新たな政策、即ち共通外交安全保障（CFSP）の設置、地域政策の強化と結束基金の設置等に伴う経費増を盛り込んでいる。ドロールは、こうした新たな政策経費を賄うための財源として毎年5パーセントの歳出増を見込み、EU予算の域内GDPに占める割合の上限を1.2%から1997年には1.37%に引き上げることを計画している。ドロールに対する加盟各国、とりわけ支出増となる各国の評判は芳しくなかったものの、1992年12月にエディンバラで開かれた欧州理事会は委員会の原案に修正を加えた上で、93年から99年までの7年間（原案の5年間に修正）にわたる財政構造を決定した（但し構造基金については前期の事業が93年度まで続くため、94年度から99年度までの6年計画となる）。

ドロールによるならば、「構造基金」への予算割当は、前期の最終年度である93年度には182億Ecuであったものが94年度以降毎年増額され、99年度には実に274億Ecuに達することとなる（91年度から93年度までの実績額は、ドロールによる割当額を大幅に上回るが、これは新たに加わった旧東ドイツ地域がObjective 1の対象エリアに入ったことを受けて、補正予算が組まれたためである）。更に93年度から99年度にかけて総額160億Ecuが「結束基金」に支出されることとなったため、「構造・結束基金（Structural-Cohesion Funds）」のEC予算に占める割合は99年には36%にまで達し、共通農業政策の価格維持予算（46%）と肩を並べることになる。

さてドロールの承認に引き続き、本論が注目する94年度から99年度までの構造基金の運用法についての交渉が行われ、1993年7月に合意された。その交渉経過において、欧州地域政策の国家管理を復活させようとする各国政府、とりわけフランス、イギリス、ドイツ、スペインの各国と、パートナーシップの原則を通じて地方自治体や地方の利益団体との協力を更に推し進めようとする委員会、そしてこれを支持する欧州議会やベルギー政府との間で激しいやりとりがあったようである。交渉の詳しい経緯については本論では省略するが、結論から先に述べるならば、93年改革はいくつかの点について地域政策の若干の「再国家化」を招きはしたものの、主要な点において88年改革の内容をそのまま踏襲したものとなった（Pollack, p.381; Allen, p.250; Hooghe and Marks, p.96f; Wislade, p.48ff; Bache, p.83f; Hooghe, 1996b, p.117）。

目新しい変化として、まず「Objective 1」の資格を持つエリアが大きく拡大した（域内総人口の26.6%）ことがあげられる。これは1990年に旧西ドイツに吸収された旧東ドイツの諸地域がまとめてObjective 1による助成対象資格を得たのと、88年改革における基準の適用に弾力性を持たせて対象資格地域を増やすよう各加盟国が要求し、これが認められたことによる（Allen, p.252; Bache, p.83）。又1995年に欧州連合に加盟する諸国、とりわけスウェーデン、フィンランドの北欧諸国に配慮して、人口過疎地域（一平方キロあたりの人口密度が8人未満）への助成を目的とする「Objective 6」が設けられた。他方、旧Objective 3と旧Objective 4は「新Objective 3」として統合され、更に「新Objective 4」として、「産業構造変化への労働者の対応促進」事業が追加された。又、新たに「漁業基金（FIFG）」が設けられこれが「構造基金」に加えられたことから、従来農業構造の近代化を目的としていた「Objective 5a」に漁業分野関連事業が追加された。

基金の運用法について、委員会にとり後退と思われる点をいくつかあげておく。まず「共同体イニシア

チブ」事業を通じて地方と委員会の直接的つながりが強化されることを懸念した加盟各国の主張により、「共同体イニシアチブについての理事委員会（Council Committee on Community Initiatives）」が設置され、委員会に対する監督が強化された。又、共同体イニシアチブ事業への割当について委員会は、構造基金の15%に増加するよう提案したが各国の受け入れるところとはならず、結局構造基金の9%がこれに割り当てられることとなった。

「プログラム化」に関する改正点をあげておくと、これまでは最初に「地方開発計画」が委員会に持ち込まれ、「共同体支援枠組（CSF）」に認定された後に詳細な「実行プログラム」が策定されていたが、93年改革ではいきなり具体的な実行プログラムを含んだ「単一プログラム化文書（Single Programming Document）」をブリュッセルに提出するよう改正された。これは表向き手続きの簡素化をねらったものであるが、地域代表の参加が強く要請される「実行プログラム」の策定を前倒しすることにより、共同体政策への地域の参加を制限すると同時に、プログラムの策定について委員会と地域とが交渉を持つ機会を限定するねらいがあったとされている（Nanetti, p.50, Hooghe and Marks, p.96f; Bache, p.85f）。

93年改革において他に目を引くのは、パートナーシップにおける文言の変更で、従来の地方自治体を中心とするパートナーを「各国の国内規則や習慣の枠内で、経済・社会的パートナー（economic and social partner）を含む、しかるべき機関」に広げるよう求めている点である（Bache, p.86）。労働組合や環境保護団体、消費者団体や民間会社など、地方自治体以外の団体をパートナーに加えようとする委員会の提案に対し、労働組合の参加を嫌うイギリス・サッチャー政権が強く抵抗したと伝えられる。規則に付け加えられた「各国の国内規則や習慣の枠内」という但し書きは、イギリスの懸念に応じて経済・社会的パートナーの範囲を各国の解釈に委ねたものである（Bache, p.91）。

尚、今回新原則として新たに「環境保護」原則が加えられたことも注目に値する。これにより各国から提出される地域開発計画には、環境アセスメントを添えることが求められ、更にプログラムの計画と実施にあたっては「しかるべき環境保護機関（competent environmental authorities）」を参加させねばならなくなった（Archer, p.141; Bache, p.87）。

7. 「パートナーシップ」と「マルチレベル・ガバナンス」

これまで見てきた欧州連合における地域政策の歩みの中で、「プログラム化」及び「パートナーシップ原則」の導入の中に、共同体のマルチレベル・ガバナンスへの流れが見て取れよう。とりわけ注目すべきは、地域政策の「欧州化」が加盟国内における「マルチレベル化」、即ち加盟各国の「地方分権（regionalism）」もしくは「地方化（regionalization）」と連動している点である。無論、欧州地域政策の浸透について、加盟各国により大きな差異が生じたことは否定できない。ドイツのようにもともと地方分権が進んでいる加盟国では、既にパートナーシップの原則に相当する「共同任務（Gemeinschaftsaufgabe）」制が確立しており、88年改革以後、州（ラント）政府が連邦政府にかわってEC地域政策の企画、交渉、実行の主役となった。その一方で、各州政府のブリュッセルにおける活動も飛躍的に増加している（Anderson, 1996, pp.166-175; Staack, pp.262-285; Marks, 1996, p.416）。

他方、88年改革によってパートナーシップの原則が導入される以前には、地方機関が存在しなかったギリシャ、ポルトガル、アイルランドのような国々において、いきなり有効な欧州地域政策とマルチレベル・ガバナンスの展開を期待するのは少々無理な話といえよう。実際これらの国々においては地方代表を含めた有効なパートナーシップが形成されず、事実上中央政府によって構造基金の運営が行われていたことが多くの研究者によって報告されている。しかしこれらの国々においてさえ、共同体の地方政策がそれぞれの国におけるマルチレベル化への手がかりを与えている点は見逃さず。ギリシャは1986年、EC地域政策の受け皿として初めて13の「地域（nomoi）」を設けそれぞれに地方事務所を置くとともに、パートナー

シップ原則に基づいて構造基金運用のモニターに参加する民間地方組織が組織された。中央政府の出先機関としての色彩が強いギリシャの地方機関が、共同体と直接交渉を行う事例はあまり見られないが、この民間組織と委員会との接触や、民間組織のネットワークによるブリュッセルでのロビー活動も行われ始めたことから、ECの地方政策を契機とする「マルチレベル・ガバナンスの萌芽 (rudimentary bases of multi-level Governance : Ioakimidis, p.359)」が認められる (Ioakimidis, pp.358-361; Nanetti, p.86; Getimis and Economou, pp.122-140; Marks, 1996, p.415, Bache, p.95)。こうした「欧州化」の動きが知識人層を中心とする地方分権運動に引き起こし、90年代後半より次第に地方制度が整えられ始める契機となっている (Christopoulos, p.162ff)。一方、アイルランドにおいても、EC地域政策の改革が「中央政府のゲートキーパーとしての役割を切り崩しつつある (The reform to the funds undermined the gatekeeper role of central government)」ことが報告されている (Laffan, 1996, p.340f; Marks, 1996, p.414)。

ポルトガルはECに加盟する以前から、中央政府によって管理される地方組織をおいていた。当初ポルトガル政府は、これらの地方組織がEC地方政策の担い手となることに難色を示したが、委員会がパートナーシップ原則を強く要求したため、結局は地方組織の関与を認めざるを得なくなった (Nanetti, p.82)。欧州地方政策への参加を契機に自立を始めたポルトガルの地方組織を、90年代後半には一定の自治権を持つ地方自治体に改組しようとする動きもある (Nanetti, p.86; Bache, p.95; Hooghe and Marks, p.198; Luelmo and Williams, p.176; Ibid, p.185f)。

地方組織を持ちながらも中央集権の伝統が長いフランスとイギリスにおいても、EC地域政策の実施を巡る中央政府と地方機関との争いが90年代以降目立ち始めた (Marks, 1996, p.416f)。その代表的例として、フランスのローヌ・アルプやイギリスのスコットランドにおける共同体イニシアチブ事業がよく紹介される。とりわけイギリスにおいては、「パートナーシップ」や「追加」の原則を守ろうとしないイギリス政府に対し、1991年スコットランドの自治体と欧州委員会が共同してこれに対抗した「事件」が有名である (Balme and Jouve, pp.244-250; Marks, 1992, p.216f; Bache, pp.105-112; Bache, George and Rhodes, p.311f; Hooghe and Marks, p.114)。共同体の地域政策の「欧州化」をきっかけとする地方の自立への自覚が、近年の両国における地方分権化への流れの背景にあることは多くの研究者の指摘するところでもある (Philip, p.38f; Wagstaff, p.72)。

マルチレベル・ガバナンスと地域政策の欧州化が地方自治の傾向と合致して進行したのは、イタリア、スペイン、ベルギーである。これらの国々では70年代後半以降に地方自治の傾向が強まり、EC地方政策の実施はこの時流に乗る形となった (Hooghe and Mark, p.100; Ibid, p.197ff; Nanetti, p.85f)。とりわけ国内における民族・言語文化的相違から、地方自治の拡大が政治問題化していたスペイン、ベルギーの両国では、欧州地域政策への参加が、80年代後半から90年代にかけて実施された地方政府による自治権拡大への起爆剤ともなったことが報告されている (Morata and Munoz, p.202f; De Rynck, pp.138-160; Marks, p.415)。尚、イタリアでも同時期に地方分権化が進められ、EU政策の影響も指摘されているが、構造基金の割当額すら消化しきれない中央政府の非効率に対する不信感がその背景となっている (Grote, p.287; Bull, p.156; Marks, 1996, p.416)。

こうした実績を踏まえて委員会は、1999年に出した報告書において、共同体による地域政策を以下のように総括している。「構造基金のために展開されたシステムは、マルチレベル・ガバナンスによって特徴付けられる制度である。即ち委員会、各国政府、地域及び地方政府が自律的であり、政策決定の各段階において責任が高度に共有されている。従ってこれらの間の関係は、序列的 (hierarchical) 関係ではなく、パートナーシップと交渉による関係である。」 (Commission of the European Communities, 1999, p.143; Hooghe and Marks, p.86) この報告において、委員会自らが初めて「マルチレベル・ガバナンス」の語を用いて地域政策を総括したことが何よりも注目されよう。

地域政策におけるこうしたマルチレベル・ガバナンスへの動きを評価しない見方も無論ある。例えば構

造基金の主要部分は政府間の交渉によって決せられており、委員会も地方当局も、加盟各国の中央政府によって書かれた「筋骨き」の範囲内で演じる演技者に過ぎないとする見解である（Pollack, p.285）。確かに構造基金の総額、国別の割当、その運用法についての規則決定の過程で、地方機関がこれに直接関与した形跡はほとんど見られない。しかし地域政策の枠組みが加盟国の交渉によって決せられたものであるとしても、注目すべきは個々の政策や事業の企画・実施段階における地方政府の参加であり、これを契機に地方機関が管理能力と自立を高め、更に直接共同体へのアクセスを模索し始めたという事実である（Marks et al, passim; Hix, p.400）。

その一つの表れとして、各地方機関がブリュッセルに開設した事務所が、地域政策の改革以後爆発的に増加したという事実が挙げられる。1985年にはドイツのハンブルクとザールラント州による二つの事務所があったに過ぎなかったのが、1995年にはその数は100に達した。90年代に入って地方自治体のブリュッセル進出を食い止めようとする各国政府の動きも報告されているが、地域によって開設された事務所の数は1999年には200に迫ろうとしている。ブリュッセルに進出した各地方機関は、委員会が主導して事業を行う「共同体イニシアチブ」が拡大されたことや、個別のプロジェクトの採否やその内容について委員会の裁量が大きくなったことなどから、共同体の諸機関に対して活発なロビー活動を展開するようになった（Hooghe and Marks, p.86f; Greenwood, p.226ff; Keating and Hooghe, p.245f; Hix, p.198f）。他方パートナーシップ原則の導入により、委員会の職員が恒常的に各地方を巡回し、地方機関との「草の根」レベルでの交流を促進する動きも活発化した。更にブリュッセルに進出した地域間で、同一国内、更には国境を越えた地域間ネットワークを構築する動きが目立つようになった。こうした地域間ネットワークの発生は、国家の枠を超えた超国家的共同体を構築し、EC政策の「欧州化」を進めようとする委員会や欧州議会の利害と一致するものであり、両者と各ネットワークとの連携も年々強化されつつある（Greenwood, p.223f, Peterson and Bomberg, pp.163-168）。

委員会と欧州議会のイニシアチブにより、これらの地域が正式に共同体の意思決定に参画できる組織の構築も試みられた。そして1988年改革に際してまず「地域・地方機関諮問評議会（Consultative Council of Regional and Local Authorities）」が設けられ、1993年にマーストリヒト条約が発効したのに伴いこの機関は、欧州連合の諸機関に対して正式に諮問を行う「地域評議会（Committee of the Regions）」に格上げされた。地域評議会の設置は、地域ごとの利害や自治度の相違から、却って地域間の足並みを乱す結果となった事例も報告されているものの、地域の代表者がEUの正式機関を形成するに至った意義は大きい（Greenwood, p.225f; Jeffery, p.135ff; Hooghe and Marks, p.90; Loughlin, p.163f）。

他方、共通の利害（共通の立地、社会問題、産業等）を持った地域間ネットワークの活動には目覚ましいものがある。先にあげた共同体イニシアチブ事業やObjective 2プログラムは複数の国にまたがる事業が中心となっていることから、これらのネットワークが主体となって企画し、委員会との交渉の結果実現の運びとなった事業が数多く見られる。代表的な例としては、旧炭鉱地帯の自治体ネットワークである「炭鉱地域自治体運動（Coalfield Communities Campaign）」によって提案された産業構造転換事業（RECHARプログラム）や、イギリス・ケントやフランス・カレー等の国境地域によるネットワークである「ユーロリジョン（EUROREGION）」が大きく関与した「INTERREGプログラム（国境地域連携促進事業）及びObjective 2事業全般に対する「工業技術地域ネットワーク（RETI）」の影響力などが挙げられよう（Greenwood, p.237ff; Hooghe and Marks, p.88）。

こうした共同体政策への参加を通じて得た経験や管理能力、自立への自覚が各地域に蓄積され、共同体全体やネットワークを通じて他地域にフィードバックするという「組織的循環（organized feedback loop）」が欧州規模で生じつつある（Allen, p.245; Nanetti, p.87; Heinelt, p.17）。かつてハースはその新機能主義理論において、国内の一分野における統合が「スピルオーバー」を引き起こし、欧州統合を推進すると論じたことについては序章においてみた通りである。しかしハース自身は統合への具体的ダイナミズムとして、国

内利害団体が中央政府に圧力をかけ、共同体における政府の投票行動に影響を与えることを想定している (Haas, p.350f)。従って中央政府の主体性という点で相違が残るものの、政府を唯一の「ゲートキーパー」とみなす点において、政府間主義理論と新機能主義理論との間に大差はない。しかしハースの時代において想定されていなかったのは、本章で述べた欧州規模での組織的循環である。そしてこの新たなスピルオーバーが、これまで国家単位で動いてきた欧州を、国家を超えたマルチレベルな枠組みで再編しつつある。

8. 「地域」から「社会」へ：21世紀の欧州統合

さて本論を締めくくるにあたり、欧州連合による地域政策の最新の展開を紹介すると共に、「地域政策」の変化を通じてみた21世紀における欧州統合のダイナミズムについて考察しておきたい。21世紀初頭に予想される第5次拡大は、これまでEC圏内で最貧国であったポルトガルやギリシャよりも貧しい東欧諸国が加盟候補国となっている。従って構造基金への負担が非常に高くなることが予想され、これらの国々の加盟を控えて2000年以降を見据えた新たな財政構造を定めておく必要が生じた。

1999年度にドロール が最終年度を迎えるにあたり、1997年7月に欧州委員会は2000年から2006年にわたる新たな財政計画を含めた「アジェンダ2000」をまとめた。同計画はまず2006年までのEUの財政規模につき、域内GDPの1.27%にとどめるよう求めている。そして1993年から1999年の7年間におよそ2000億Ecuが構造・結束基金に支出される見込みであることから、2000年から2006年までの7年間に必要な資金を、およそ2750億Ecu (域内GDPの0.46%) と見積もっている。その内、従来の構造・結束基金に2300億Ecuを割り当て、新規加盟を申請した国への格差是正基金として450億Ecuを見込んでいる。(Archer, p.142f; Dinan, 2000, p.50; Bache, p.123; Web sites A, B, C-4)

委員会は更に構造基金の運営方の改革を含めた詳細な提案を1998年3月におこない、この提案は先の財政計画と併せて、1999年3月にベルリンで開催された首脳会議において承認された。その結果、新規加盟申請国への格差是正基金は原案通り認められたが、現加盟国に対する構造・結束基金は、総額2300億ユーロより2130億ユーロ (構造基金に1950億ユーロ、結束基金に180億ユーロ) に削減されている (1999年1月より、欧州通貨単位はEcuからユーロにかわっている)。この予算割当ては、金額的にはほぼ前期並の資金を地域政策に対し確保したものの、欧州連合予算全体に対する割合は1999年度の35.7%から2006年度には32.6%に、域内GDPに占める割合も0.46%から0.31%にそれぞれ減少することとなる (Hooghe and Marks, p.107; Web site C-2)。

構造基金の運営方について、まず構造基金を更に集中的かつ効率的に運営するため、これまで7種類あったObjectiveが3種に整理された。「Objective 1」は旧Objective 6 (過疎地域対策) を加えてそのまま残されたが、資格基準が厳正化されたため、対象地域が大幅に減少した (域内人口あたり20%)。「新Objective 2」は旧Objective 2に旧Objective 5を統合したもので、産業を問わず、経済的・社会的構造改革を必要とする地域の援助を目的とする。「新Objective 3」は旧Objective 3と旧Objective 4を統合したもので、新Objective 1及び新Objective 2の対象とならなかった地域に対し、教育、職業訓練、雇用対策システムの近代化をはかることを目的とする。

すべてのObjectiveにおいて、その資格基準や政策目標において、失業率や雇用の創出がこれまで以上に重視されるようになった。又、Objective 1を中心に、これまで地域経済格差是正を主な目的としてきたObjectiveが縮小・整理され、かわって失業問題に代表される社会的格差是正を重点とするObjectiveが再編・強化されたことが、99年改革の大きな特色でもある (Hooghe and Marks, p.116; Bache, p.125ff; Archer, p.143f; Web sites E, C-5, C-9)。「共同体イニシアチブ事業」にあてられる資金が構造基金の5%に削減されたことや、委員会のプログラムへの関与が一部で薄められたこと (プロジェクトの実施段階における委員会の関与は、

「監視 (Monitoring)」に限定された) そして何よりも政策の重点が地域格差の是正から失業者対策を中心とする社会的格差の是正へとシフトされたことから、この99年改革は、地域代表をパートナーに加えることによって地域政策のマルチレベル・ガバナンス化と欧州化を進めてきた委員会にとって大きな「後退」と見る研究者もいる (Allen, p.262)。しかし1997年に合意され1999年に発効したアムステルダム条約は、既に欧州連合の新たな政策として失業対策を前面に打ち出しており (同条約125、126条) 99年改革は欧州連合全体の大きな政策転換を反映したものである (Archer, p.142; Hooghe and Marks, p.115)。

1975年に欧州地域開発基金 (ERDF) が設置されて以来、共同体の「地域政策」は主に地域間の経済格差是正に主眼が置かれてきた。この流れは、元々社会的格差の是正を主目的とする欧州社会基金が、地域格差是正政策の手段として「構造基金」に取り込まれてきた経緯からも窺えよう (Anderson, 1995, p.138)。しかしこれまでの地域政策が、実際に生活の質を向上させたのかどうかという反省が90年代後半に入って聞かれるようになった。確かに委員会が提出した諸報告に拠るなら、欧州における「南北問題」はかなり緩和されている。例えば、アイルランドの一人あたりのGDPは、1983年にはEU加盟国平均の63.6%であったのが1995年には89.9%に、スペインは70.5%から76.2%に、ポルトガルは55.1%から68.4%に、ギリシャは61.9%から64.3%となり、程度の違いこそあれそれぞれ経済格差は緩和された。又、EU域内の最貧10地域の平均所得も、1986年にはEU平均の41%であったのが、1996年には50%に上昇している (Dinan, 2000, p.51; Archer, p.144; Rumford, p.47; Web site C-10)。地域政策のため1999年度までに投下される基金の総額は、域内最貧国ではGDPのおよそ8パーセントに達している。これはGDP比で見ると、戦後ヨーロッパの復興計画であった「マーシャルプラン」に匹敵する金額となる (Hooghe, 1996a, p.4)。しかし個人所得において常にヨーロッパで首位を争うドイツのハンブルクをはじめとする欧州大都市地域は、同時にヨーロッパ有数の高失業率に苦しむ地域でもあるが、都市地域を対象とするObjective2 地域における平均失業率は、1989年11%、1993年12.3%、1997年11.9%と、EU平均 (97年度で10.7%) より高い水準で横ばいを続けている (Hix, p.261f; Rumford, p.51f)。99年改革における構造基金の運営方法の変更は、所得格差是正に偏った基金の運営方法に対する反省をふまえた政策優先順位の変更を反映したものである。

99年改革についての議論が始まる以前の1996年に提出した報告書で、委員会は既に欧州連合条約に掲げられた「経済的・社会的結束」の内容を、地域間格差にとどめず「加盟国、諸地域、社会的グループ間の経済的・社会的格差をさらに均衡させること」と定義している (Commission of the European Communities, 1996, p.15; Hooghe and Marks, p.117)。遡って93年改革の際、委員会はパートナーシップに「ソシアルパートナー」を加え、地域代表以外の社会的グループの代表を共同体政策の意思決定に加える姿勢を示した。地域政策の欧州化が同一分野における統合の深化を促す「スピルオーバー」ならば、「地域」から「社会」へのシフトは他分野における統合と欧州化を促す「スピルオーバー」とも解釈されよう (Anderson, 1995, p.128)。「環境保護」原則が導入された93年改革において、地域政策に「環境保護機関」の参加が求められたことについては既にふれたが、欧州地域政策に端を発するこのスピルオーバーがどこまで広がるのか、欧州規模でのネットワーク化を急速に果たしつつある環境保護団体、労組、雇用者団体、消費者団体等をもパートナーに加える幅ひろいマルチレベル・ガバナンスとEU政策の更なる「欧州化」へと展開するのか、21世紀の欧州統合の動向を今後も注視していきたい (Hix, p.197; Sbragia, p.299; Ibid, p.304; Greenwood, pp.180-192; Marks and McAdam, p.113ff)。

<付表> 構造基金の各国別割当率とEU財政（1997年度）における各国負担率

| | 1975- | 1978- | 1985- | 1989- | 1994- | 1997年度 財政負担率 |
|----------------|-------|-------|-----------|-------|-------|-----------------|
| Austria | | | | | 1.0 | 2.6 |
| Belgium | 1.5 | 1.4 | 0.9-1.2 | 1.2 | 1.3 | 3.8 |
| Denmark | 1.3 | 1.2 | 0.5-0.7 | 0.6 | 0.5 | 2.0 |
| Finland | | | | | 1.1 | 1.4 |
| France | 15.0 | 16.9 | 11.1-14.7 | 9.4 | 9.7 | 17.8 |
| Germany | 6.4 | 6.0 | 3.8-4.8 | 9.6 | 14.1 | 28.7 |
| Greece | | | 12.4-15.7 | 12.0 | 10.1 | 1.5 |
| Ireland | 6.0 | 6.5 | 5.6-6.8 | 7.1 | 4.1 | 0.9 |
| Italy | 40.0 | 39.4 | 31.9-42.6 | 17.1 | 14.3 | 12.4 |
| Luxembourg | 0.1 | 0.1 | 0.06-0.08 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| Netherlands | 1.7 | 1.6 | 1.0-1.3 | 1.2 | 1.6 | 6.2 |
| Portugal | | | | 13.4 | 10.1 | 1.2 |
| Spain | | | | 20.8 | 22.9 | 6.9 |
| Sweden | | | | | 0.9 | 2.8 |
| United Kingdom | 28.0 | 27.0 | 21.4-28.5 | 7.7 | 8.3 | 11.4 |

* 割当単位は%

* 1988年度までについてはERDF、以後は構造基金の割当率（結束基金は含まない）

* レンジ制導入に伴い、85年度から88年度までの割当率には上限と下限が存在する

Sources: Laffan and Shackleton, p.225; Bache, p.43, p.56, p.61, p.73, p.85

文 献

ARMSTRONG, Harvey W. (1995)

“ The Role and Evolution of European Community Regional Policy ” in B. Jones and M. Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, pp.23-64

ALLEN, David (2000)

“ Cohesion and the Structural Funds ” in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, pp.243-266

ANDERSON, Jeffrey J. (1995)

“ Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block? ” in S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Brookings, pp.123-158

ANDERSON, Jeffrey J. (1996)

“ Germany and the Structural Funds: Unification leads to Bifurcation ” in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, pp.163-194

BALME, Richard and JOUVE, Bernard (1996)

“ Building the Regional State: Europe and Territorial Organization in France ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.219-255

BANCHOFF, Thomas and MITCHELL P. Smith (1999)

“ Introduction ” in T. Banchoff and M. P. Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union, the contested polity*, Routledge, pp.1-26

BACHE, Ian (1998)

The Politics of European Union Regional Policy, Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield Academic

- Press, 172p
- BACHE, Ian / GEORGE, Stephen and RHODES, R.A.W. (1996)
 “ The European Union, Cohesion Policy, and Subnational Authorities in the United Kingdom ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.294-319
- BULL, Anna (1999)
 “ Regionalism in Italy ”, in P. Wagstaff (ed.), *Regionalism in the European Union*, Intellect, pp.140-157
- CAPORASO, James A. and Keeler, John T.S. (1995)
 “ The European Union and Regional Integration Theory ” in C. Rhodes and S. Mazey (eds.), *The State of the European Union Vol.3: Building a European Polity?*, Lynne Rienner, pp.29-62
- CHRISTOPOULOS, Dimitris (1999)
 “ Regionalism in Greece ” in *Regionalism in the European Union*, pp.158-166
- Commission of the European Communities (1992)
Treaty on European Union, Commission of the European Communities, 253p
- Commission of the European Communities (1996)
First Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities, 187p
- Commission of the European Communities (1999)
Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the EU, Commission of the European Communities, 138p
- DE RYNCK, Stefaan (1996)
 “ Europe and Cohesion Policy-Making in the Flemish Region ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.129-162
- DINAN, Desmond (1999)
Ever Closer Union, An Introduction to European Integration, Boulder, 597p
- DINAN, Desmond (2000)
 “ Cohesion Policy ” in D. Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner, pp.46-51
- EISING, Rainer and KOHLER-KOCH, Beate (1999)
 “ Introduction; Network governance in the European Union ” in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, pp.3-13
- HAAS, Ernst B. (1958)
The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Stanford University Press, 552p
- HIX, Simon (1999)
The Political System of the European Union, St. Martin's Press, 427p
- GETIMIS, Panagiotis and ECONOMOU, Dimitris (1996)
 “ Greece ” in H. Heinelt and R. Smith (eds.), *Policy Networks and European Structural Funds*, Ashgate, pp.120-143
- GREENWOOD, Justin (1997)
Representing Interests in the European Union, Macmillan Press, 292p
- GROTE, Jürgen R. (1996)
 “ Cohesion in Italy: A View on Non-Economic Disparities ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.256-293
- HEINELT, Hubert (1996)
 “ Multilevel Governance in the European Union and the Structural Funds ” in *Policy Networks and European Structural Funds*, pp.9-25
- HELD, Gerd and Velasco, Amat Sanchez (1996)
 “ Spain ” in *Policy Networks and European Structural Funds*, pp.227-256
- HOOGHE, Liesbet (1996a)
 “ Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.1-26
- HOOGHE, Liesbet (1996b)
 “ Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.89-128
- HOOGHE, Liesbet and MARKS, Gary (2001)
Multi-Level Governance and European Integration, Rowman & Littlefield, 251p
- HOFFMANN, Stanley (1966)
 “ Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe ” in *Daedalus 95*, 1966, pp.862-914
- IOAKIMIDIS, P.C.(1996)
 “ EU Cohesion Policy in Greece: The Tension between Bureaucratic Centralism and Regionalism ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.342-366
- JEFFERY, Charlie (2000)
 “ The Regions and Amsterdam: Whatever happened to the third level? ” in R. Lynch, N. Neuwahl and W. Rees (eds.),

- Reforming the European Union: from Maastricht to Amsterdam*, Longman, pp.130-141
- KEATING, Michael and HOOGHE, Liesbet (2001)
 “ Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process ” in J. Richardson (ed.), *European Union; Power and policy-making*, Routledge, pp.239-256
- LAFFAN, Brigid (1996)
 “ Ireland: A Region without Regions- The Odd Man Out? ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.320-341
- LAFFAN, Brigid and SHACKLETON, Michael (2000)
 “ The Budget ”, in Wallace and Wallace, *Policy-Making in the European Union*, pp.211-242
- LAUGHLIN, John (1997)
 “ Representing Regions in Europe; The Committee of the Regions ” in C. Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union; Towards a Third Level in Europe?*, Cass, pp.147-165
- LUELMO, Jesus del Rio and WILLIAMS, Alan (1999)
 “ Regionalism in Iberia ” in *Regionalism in the European Union*, pp.167-187
- MARKS, Gary (1992)
 “ Structural Policy in the European Community ” in A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics; Institutions and Policymaking in the New ” European Community*, Brookings, pp.191-224
- MARKS, Gary (1993)
 “ Structural Policy and Multilevel Governance in the EC ” in A. W. Cafruny and G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community, vol.2; The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner, pp.391-411
- MARKS, Gary (1996)
 “ Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.388-422
- MARKS, Gary and McADAM, Doug (1996)
 “ Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union ” in G. Marks, W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds.), *Governance in the European Union*, Sage, pp.95-121
- MARKS, Gary / NIELSEN, Francois / RAY, Leonard and SALK, Jane (1996)
 “ Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union ” in *Governance in the European Union*, pp.40-63
- MORATA, Francesc and MUNOZ, Xavier (1996)
 “ Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.195-218
- MORAVCSIK, Andrew (2000)
 “ Integration Theory ” in *Encyclopedia of the European Union*, pp.278-291
- NANETTI, Raffaella Y. (1996)
 “ EC Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.59-88
- PETERSON, John and BOMBERG, Elizabeth (1999)
Decisionmaking in the European Union, Palgrave, 336p
- PHILIP, Alan Butt (1999)
 “ Regionalism in the United Kingdom ” in *Regionalism in the European Union*, pp.19-39
- PINDER, John (1998)
The Building of the European Union, Oxford University Press, 297p
- POLLACK, Mark A. (1995)
 “ Regional Actors in an intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy ” in *The State of the European Union Vol.3: Building a European Polity?*, pp.361-390
- RHODES, Martin and APELDOORN, Bastiaan van (1997)
 “ Capitalism versus Capitalism in Western Europe ” in *Developments in West European Politics*, pp.171-189
- RUMFORD, Chris (2000)
European Cohesion? : Contradictions in EU Integration, Macmillan Press, 196p
- SBRAGIA, Alberta M. (2000)
 “ Environmental Policy; Economic Constraints and External Pressures ” in *Policy-Making in the European Union*, pp.293-316
- STAECK, Nicola (1996)
 “ Germany ” in *Policy Networks and European Structural Funds*, pp.257-293
- WAGSTAFF, Peter (1999)
 “ Regionalism in France ” in *Regionalism in the European Union*, pp.50-73
- Wishlade, Fiona (1996)
 “ EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues ” in *Cohesion Policy and European Integration*, pp.27-58
- ZILTENER, Patrick (2000)
 “ EC regional policy: monetary lubricant for economic integration? ” in V. Bornschieer (ed.), *State-building in Europe; The*

Revitalization of Western European Integration, Cambridge University Press, pp.122-151

Web sites

- A: europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_en.htm
- B: europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24000.htm
- C-[1-10]: [europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions\[1-10\]_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions[1-10]_en.htm)
- D: europa.eu.int/scadplus/leg/en/s60000.htm
- E: europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm

欧州連合(EU)の「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」

稲本 守

(東京水産大学共通講座)

本稿は欧州連合における「地域政策 (Regional Policy)」の展開について検討し、その政策決定と実施形態が欧州連合 (EU) における「マルチレベル・ガバナンス」の出現につながった過程を明らかにしたものである。1988年におこなわれた「構造基金」改革は、パートナーシップ原則を導入することにより、各国中央政府を介さずに委員会が、各国地方機関と密接に協力を体制をつくりだした。その結果、これまで加盟各国の中央政府によって専ら政策決定・実施が行われていた「地域政策」が、「共同体」「中央政府」「地方機関」の三者による「マルチレベル・ガバナンス」へと変化した。アジェンダ2000の成立に伴う1999年以降の動向を、EU地域政策の後退と解釈する者もいるが、本論は1999年改革によって地域政策が社会的領域にまで拡大された点を評価し、欧州統合過程における新たな「スピルオーバー」と判断する。

キーワード：欧州連合、EU、地域政策、結束、構造基金、マルチレベル・ガバナンス、スピルオーバー

東京水産大学論集

編集委員

渡邊悦生

| | |
|------|------|
| 松山優治 | 神田穰太 |
| 兼廣春之 | 胡夫祥 |
| 藤田清 | 田中次郎 |
| 佐藤好明 | 小岩信竹 |
| 山中英明 | 小川廣男 |
| 日臺晴子 | 喜多澤彰 |

編集幹事

| | | |
|------|------|-------|
| 能登正幸 | 樊春明 | 吉崎悟朗 |
| 北門利英 | 福岡美香 | 川下新次郎 |
| 林敏史 | | |

Copyright © 2002, Tokyo University of Fisheries, Editorial Committee
本誌掲載文の著作権は東京水産大学研究報告編集委員会に帰属する。

平成15年3月20日 印刷
平成15年3月28日 発行

編集 東京水産大学研究報告編集委員会
委員長 渡邊悦生
〒108-8477 東京都港区港南4-5-7
Tel. 03-5463-0442

発行人 東京水産大学
隆島史夫
〒108-8477 東京都港区港南4-5-7

印刷所 ニッセイエプロ株式会社
代表者 亀田修平
〒105-0004 東京都港区新橋5-20-4