

「地域のヨーロッパ」の再検討（13）

— ドイツ・ネーデルラント国境地域に即して —

渡 辺 尚

XI 地域のヨーロッパとヨーロッパの地域

(1) 「地域のヨーロッパ」の生成

これまで、ドイツ・ネーデルラント国境地域の5エウレギオに焦点をあてて、その構造と活動を順次検討してきた。エウレギオの活動は、現地における下からの国境相対化の動きである。国境を挟む地域住民の自助努力の実績は、やがて国およびヨーロッパ機構による上からの国境地域政策を誘い出す効果を生んだ。そこで本章では、ヨーロッパ機構の国境地域政策に眼を向けることにする。これは地域政策一般の一分野なので、まず地域政策一般の枠組みで、ヨーロッパ統合の拡大・深化とともに地域がどのようなかたちをとるようになったかを、検討する。

1980年代後半から、ヨーロッパで「地域」が政治的議論の対象になり、「地域のヨーロッパ」*Europe of the Regions* という理念が、新しい政治的標語として広く使われるようになった¹⁾。これに先立って「市民のヨーロッパ」*Europe of the Citizens* という理念がすでに1970年代に生まれていた。しかし、1980年代以降のECの統合拡大につれて、加盟国・地域間の経済格差が広がる反面で文化的価値観の共有度が下がり、さらにまた統合深化、すなわちEC統治機構への集権と中央官僚化とともに、市民と最高統治機構との距離が広がる一方となった。このような時代状況の変化に直面した危機意識が、「市民のヨーロッパ」という目的の実現のための最適の手段として、「地域のヨーロッパ」という観念が補完性原則 *principle of subsidiarity* によって補強されながら、重視されるようになったと言えるであろう²⁾。

くわえて、環境問題が政治課題として重みを増すにつれて、自然環境破壊の防止に国境が無力であるとの認識が、地域に眼を向けさせたことも軽視できない。1992年のヨーロッパ連合条約（以下、TEU (92) と呼ぶ）第130r条は、第1項でECの環境政策が追及する目的として四つを挙げ、その第四に、「地域的または世界規模の」(regional or worldwide) 環境問題に対処するために国際水準の方策を推進すること」を挙げている。第2項では「ECのさまざまな地域の状況の多様性を考慮して」、第3項では「ECのさまざまな地域における環境条件」、第4項で「ECの諸地域の一体化し、かつ均衡のとれた発展」という文言が使われ、地

域の語が頻出している。国境の遮断作用を無効化する自然環境問題は、いや応なしに地域と世界の両端にまで政策的視野を拡げさせたのである³⁾。

「地域のヨーロッパ」観念が広まる政治過程を回顧するために格好の資料が、1988年11月18日の「EC地域政策と地域の役割のためのヨーロッパ議会の決議」である。これはその前文で、ヨーロッパ議会が以下の先行例を「留意しながら」(in Kenntnis) 決議を行うとして、9例を挙げて当決議にいたるまでの動向を回顧しているからである。それは、①1984年4月13日の「民主的ヨーロッパ建設のための地域の役割と『地域会議』 *Konferenz der Regionen* の諸成果のためのヨーロッパ議会の決議」；②1984年6月19日の「EC政策決定過程に地域が参加することの必要性にかかる閣僚理事会、ヨーロッパ委員会、ヨーロッパ議会の共同声明」；③1984年ヨーロッパ議会により招集された第一回『地域会議』の最終声明」；④EEC条約第130a条 [経済的・社会的結合]；⑤1984年2月のヨーロッパ連合創設条約草案 (その前文で、ヨーロッパの建設に地区・地域公共団体の共同参加を、これにふさわしいかたちで可能にすることの必要性が指摘された)；⑥1988年6月20日の「閣僚理事会とヨーロッパ委員会との協調手続きの成果」(これは、構造基金の任務と効率性ならびに閣僚理事会とヨーロッパ委員会相互のおよび両者とヨーロッパ投資銀行やその他の既存の金融機関との相互関与の調整に関する「規則」 *Verordnung* にかかるものであった)；⑦「地域政策・空間秩序委員会」の重点項目にかかる6本の報告；⑧1988年6月24日にヨーロッパ委員会により承認された「地域・地区公共団体審議会」 *Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften* の設置；⑨地域化のために重要な働きをしているヨーロッパ評議会 *Council of Europe* (CE) の「地区・地域常設会議」 *Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen* (正確には「ヨーロッパ地区・地域公共団体会議」, 後出) や各種ヨーロッパ地域団体 (*Versammlung der Regionen Europas, Rat der Gemeinden und Regionen Europas* その他各種分野別団体), 以上である⁴⁾。

以上から、1980年代に入り、ECの機関であるヨーロッパ議会、ヨーロッパ委員会、閣僚理事会がそれぞれ独自にあるいは相互に協力しながら、またECとならんでCEや諸民間団体もそれぞれ独自にあるいは相互に協力しながら、地域問題に積極的に取り組んでいた状況が浮かびあがる⁵⁾。

それでは、「地域のヨーロッパ」という複合観念において、そもそも「地域」 *region, Region, région* はどのように定義されているのか。「地域」は類概念としての空間 *space, Raum, espace* に対する種概念であり、わたくしは「個性性をそなえる歴史空間一般」と定義する⁶⁾。この定義にもとづく「地域」を領域性を基準にして分類するならば、領域空間と非領域空間とに二分することができるであろう。前者は固定的かつ一義的に制度化された境界を具える空間であり、その典型が政治領域もしくは行政区域である。後者は何らかの基準において等質的な空間が、非固定的な漸移帯により事実上の境界を生み出す空間であり、そ

の典型が経済圏や文化圏である。それでは「地域のヨーロッパ」における「地域」はいずれの範疇に属するのであろうか。この問いに手がかりを与えてくれるのが、1988年11月18日にヨーロッパ議会で採択された「共同体の地域政策と地域の役割のための決議」の附属文書「地域化の共同体憲章」*Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*である⁷⁾。そこで、この憲章から読みとられる「地域」について、以下、検討を加えよう。

(2) 地域化の共同体憲章

当憲章は、第1条で「地域」の定義をくだしている。その条文は以下のとおりである。

① この憲章における「地域」は、一つの「区域」*Gebiet*を意味する。それは、地理的観点から明らかに一体性を具える「区域」、または、一つにまとまった構成をとり、その住民が文化的、社会的、経済的進歩を促すために、それに由来する諸特性を守り育てたいと願っているような「特定の共通の要素」*bestimmte gemeinsame Elemente*によって住民が特徴づけられるいくつかの「区域」が、一つになった等質的複合体である。

② 特定の住民に「共通の要素」とは、言語、文化、歴史的伝統、経済・交通制度分野での利益関心にかかる共通の特徴をいう。これらすべての要素がつねに揃っている必要はない。

③ これらの区域単位の名称や法的・政治的位置づけ（「自治州」、ラント、少数民族居住地区 *Nationalität* 等）は国により異なるが、そのゆえにこの憲章で述べられる考察の対象から外されることはない。

以上、きわめて回りくどい表現であるが、自然地理的一体性か、住民の文化的一体性により等質性を具える空間を「地域」とし、その名称や法的性格の国による違いは無視する、ということであろう。「地域」形態の多様性を考慮すると、まずはこのような抽象的な定義を与えることが妥当であろう。しかし、それにとどまらず、当憲章は「地域」の理念型を以下のように具体的に描きだす。

第3条第1項で、「地域の制度化は国内法によって規定される」と述べ、「地域」が国家領域内部の部分空間であることが示される。すなわち、「地域」は国境の枠組みを前提とする空間なのだ。さらに、第4条第1項で、「地域の境界は住民の意思を尊重して決められなければならない」と述べ、第2項で「地域の境界の決定にあたり、地域が果たすべき任務に適合する最小限度の人口・面積にもとづかなければならない」としている。すなわち、「地域」とは一国内の行政領域であり、しかもその人口と面積が「地域」の「果たすべき任務」に適合的な規模を具えていなければならない。したがって、一国内の行政領域すべての階層が「地域」とされるのではなく、「地域政策、空間秩序、農業、交通制度、観光、公共事業、社会保障、手工業、文化、スポーツ、学校制度、保健制度、水利政策など」の広範な分野における権限を具える階層（第12条第1項）が「地域」とされるのである。

「地域」が国境内部の部分空間であるにせよ、実体空間として重みを具えるものとされる

「地域のヨーロッパ」の再検討 (13)

ならば、地域の境界が国境にならぶ意義を持つにいたるであろう⁸⁾。憲章は第23条で、「地域間の境界を挟む協力」 *interregionale grenzübergreifende Zusammenarbeit* を規定している。第1項は、「ECの加盟国とその地域はあらゆる水準における境界を挟む協力を推進する」と規定し、ここで「国」と「地域」とが政策主体として同列に扱われている。すなわち、国境と地域境とが境界一般のなかに括られているのである。

続いて第2項は、「この協力はとくに、辺境 (Randgebiet) の地域開発計画と行動計画との調整により、および境界地域のための境界を挟む計画の共通の策定によって行われる。これらの行動の審査、立案、資金調達のために、国と地域はECの構造基金の利用可能性を十全に利用する」と規定している。

第3項は、「各国は国内の権限配分を考慮しながら、各国の地域当局の権限に属する諸問題において、隣接する加盟国の地域当局間の国境を挟む協力を可能にし、かつ助成する義務を負う。この場合、地域当局間の関係は「隣人関係」 *nachbarliche Beziehung* であって、「対外関係」 *auswärtige Beziehung* であってはならない」と規定している。第3項における「境界」は、文脈からして国境の意味で使われていると解釈してよからう。したがって、ここでは国境を挟む地域間関係が「隣人関係」にとどまり、「対内関係」までには進まないことになる。すなわち、国境を挟む一つの「地域」の形成は想定されておらず、「地域」はあくまで国境の大枠の内部にとどまることが合意されているのである。

第4項は、CEが1980年5月21日に作成した、「地域公共団体の境界を越える協力に関するヨーロッパ枠組協定」 *Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften* の署名と批准を、ヨーロッパ委員会および加盟国に呼びかけている。ちなみに、1988年5月1日にEC原加盟6カ国にデンマークとアイルランドを加えた8カ国がこれに署名し、批准した。ヨーロッパ議会はすでに1984年および1987年に二度、ヨーロッパ委員会にこれを署名、批准するよう要求決議を行っている。この時点でイギリスが未署名だったことは興味深い⁹⁾。

(3) 「地域化」と連邦化

以上から、ヨーロッパ議会の「地域」理解が、各加盟国内部の政策主体たりうる地理的条件と権限とを具えた行政領域であることが確かめられた。これは「地域のヨーロッパ」という政策関心を共有する各国・行政当局に共通する理解であろう。それでは、このような「地域」理解にどのような問題が潜んでいるのか。以下、四つの論点について考察する。

第一は、各国とも行政領域は多層構造を具えるので、「地域」に適合的な階層は一つだけなのか、それとも複数ありうるのかという問題である。前掲の憲章に明文化された規定が欠けているが、条文の叙述はそれが一つに絞られていることを窺わせる。それでは、行政領域をさしあたり上中下の三階層に分けたときに、どの層が「地域」にふさわしいのか。

上層の行政領域とは、単一国家 (unitary state) では国の直下の行政領域 (例えばフランスの *région*, イギリスの *county*) であり、連邦国家 (federal state) では中央国家に対する地域国家である邦 (例えばドイツの *Land*, ベルギーの *Vlaams Gewest/Région Wallonne*) である。法的・政治的性格がまったく異なる両者が「地域」として同列に扱われることは、小さからぬ問題を生むことになろう¹⁰⁾。

これに対して、下層の行政領域は、*local body (authority, government), municipality, Gemeinde, lokale Gebietskörperschaft, Kommune, commune* 等、多様な呼称をもつ、住民に最も身近な行政領域である。これらは自治権の有無およびその程度に違いがあるので、日本の市町村になぞらえてただちに「自治体」と訳すわけにゆかない。「市民のヨーロッパ」を日常生活の場で実現するのがほかならぬこの基層であるとはいえ、経済政策主体として最小限度の適合性を具えているかがつねに問われる階層であり、合併や再編がヨーロッパ各地で繰り返される流動的な階層なのである。

後出のように、上層と下層に挟まれた中層の行政領域単位もまた、「地域」と呼ばれることがありうる。住民との距離および経済政策的効率性という、ときに相反する必要条件を満たす最適の規模とみなされるからである。しかし、中層が単なる行政階層を超えた「地域性」を最小限度具えているかは検討の余地を残している。

以上の問題性を念頭に置きながら、本稿では混乱を避けるため、以下、三層をまとめて広義の地域一般を指すときにはかっこをつけず地域とし、上層の行政領域を指すときは「地域」とかっこをつけて区別する。また、*local* およびその直上 (中層) の意味での *regional* な行政領域を、地区と総称することにする。*body, government, authority, Körperschaft* 等は原則として公共団体の訳で統一する。

第二は、「地域」が上層の行政領域単位を意味するとき、連邦制の邦が「地域」とされることにともなう問題である。EU の前身である EEC 発足当時、加盟 6 カ国のなかで連邦制をとる国は当時の西ドイツだけであった。1993 年の EU 成立時点で加盟国は 12 カ国に倍増したが、連邦国としては同年の憲法改正で連邦制を実現したベルギー加わっただけである。続いて 1995 年にオーストリアが加わったものの、2016 年時点で EU 加盟国 28 カ国のなかで連邦国はこの 3 カ国にとどまる。この事情からして、邦に重点をおく地域観念はドイツ (オーストリアおよび未加盟のスイスも含む) とベルギーに固有のものであり、むしろ特殊な国制ということが出来る。それでは、連邦国家と単一国家という対立する二様の国制観念が、この「地域」観念の形成にどのように関わっているのだろうか。この問題関心からしてただちに発せられる問いは、1980 代から「地域」概念が重視されるようになったのは、とりわけドイツの「地域」、すなわちラントが強い影響力をおよぼしたためではないかというものである。

ドイツの「地域」関心からいえば、「地域化」とは連邦化もしくは連邦制の強化にほかな

らない。ここで無視できないのは、連邦化が「地域」の[・]国家化という逆説的可能性を潜ませていることである。国家と地域はけっして二項対立関係にあるのではない。それどころか、連邦では地域国家である邦が中央国家（全体国家）とならんで大幅な国家主権を具えるため、邦が邦内の行政領域単位に対して[・]集権国家としてふるまう可能性が生まれる。連邦（中央国家）に対しては「分権」を要求する一方で、邦内の行政領域に対しては「集権」を強制するドイツのラントの例はこれにあてはまる¹¹⁾。「地域化」と「集権」とはけっして対立概念ではないのだ。

第三は、「地域化」*regionalisation* と「分権」*decentralisation* とがけっして同義でないことである。「地域化」とは、国内の特定の行政領域のすべてまたは一部に国家主権の一部を[・]移譲することである。これに対して「分権」とは、主権国家の行政権限の一部を国内の行政領域各層に[・]委譲することである。これにより単一国家性が変わるわけではない。

興味深いことに、フランス人であるドゥロールまで、両者を峻別することで「地域」のドイツ的理解に与していることである。かれによれば、1970年代以降、イタリア（1970年）、スペイン（1978年）、フランス（1982年）で「分権」が進行し、イタリア、スペインではこれが部分的「地域化」にまでいたった。これに対して、フランスでは地域の全層に対して権限委譲が大幅に進んだため、最上層の*région*の「地域化」にいたるものではなかった¹²⁾。Schmidhuberもほぼ同様の立場で、「地域化」した国にイタリアとスペインを含めることができるだろうし、「分権化」した国のなかにネーデルラント、ポルトガル、それに多少の留保つきでフランスを含めることができよう、と言う¹³⁾。

比較的詳しく分類するのはKlepschで、かれによればECは4群に分けられる。第一群がドイツとベルギーで、公選による「地域」議会、課税主権、財政権限を具えるラントもしくは「共同体・地域」がある。第二群がスペインの自治州とイタリアの特別自治州で、課税主権、財政権限が制約されているものの、いわゆる「大幅な権限」*entwickelte Kompetenzen*を具える地域である。第三群が、公選制による議会を持つものの、課税・財政権がきわめて弱く、中央政府からの財政調整に依存する「地域」である。フランス、ネーデルラント、スコットランド、ウェイルズ、デンマークの例がこれにあたる。第四群は、事実上、課税・財政権を持たず「地域」議会もない、ポルトガル、イングランド、ギリシャの例であると言う¹⁴⁾。

他方で、「地域化」と「分権」とを区別しない用語法も見いだされる。Pijolは、1950年代に確固とした「地域構造」を具えていたのはドイツだけだったが、近年ベルギー、イタリア、スペイン、フランスがこれに倣い、ポルトガルとネーデルラントでも目下「地域化」が進行中であると言う¹⁵⁾。またBlancも、全加盟国で一大分権過程が進行中であり、ドイツはもとより、スペイン、イタリア、ベルギーがこれに該当する。強度に中央集権的な諸国、フランスやポルトガルやギリシャまで「地域化」に向かい始めている。その結果、現在デンマー

ク、ルクセンブルク、ネーデルラント、イギリスを除くすべての EC 加盟国が「地域機関」を具えるにいたったと言う。かれにとり、「地域化」と「分権」とは同義のごとくである¹⁶⁾。

以上の用語法例から、「地域化」と「分権」の区別が当時まだかならずしも定着していなかったことが判る。とはいえ、単一ヨーロッパ議定書策定で主導的役割を演じたドゥローレが両語を区別していることは、この区別が共通理解に向かい始めていたことを窺わせるに足りる。

ここで、日本で比較連邦制史という分野を切り開いた佐藤勝則の解釈に眼を向けよう。かれは、ドイツ、スイス、オーストリア、ベルギー、アメリカの連邦制の歴史構造を比較検討し、それぞれの型を探りだす一方で、ここで問題になるその他のヨーロッパ諸国を次のように捉えている。イタリアとスペインを「準連邦制」として、前者を「地域利害分権型」、後者を「自治州連合型」とする。集権制 3 カ国のうちのネーデルラントは、「分権的集権国家」とされる。イギリスについては、ウェイルズ議会やスコットランド議会の復活にてらして、中世の「七王国」(Heptarchy) が主権単位地域として再建される可能性に眼を向ける。フランスについても、2003 年の憲法改正で創設された *Région* が、絶対主義期に自治的財政の基盤となった「地方三部会州」*Pays d'Etats* に接近しているという、興味深い指摘をしている。総じて、佐藤は「連邦化」と「分権」を類似概念として使っているかにみえる¹⁷⁾。

第四は、広義の地域がすでに 1950 年代から、ヨーロッパ評議会において統合ヨーロッパ機構の対錘概念として認識されていたことである。EC も 1970 年の一次拡大の結果、地域問題に向きあう必要に迫られた。とはいえ、EC にとり地域はまだ主要関心事の外にあった。1980 年代後半になってようやく EC でも地域問題が政治課題となったことは、CE と EC の地域政策における補完・競合関係が新しい局面を迎えたことを物語る。それは、ヨーロッパ統合をめぐる「同盟主義」と「連邦主義」との構造的対抗関係もまた、新しい局面を迎えたことを示唆する。

この第四点から、「地域のヨーロッパ」における「ヨーロッパ」の用語法も、検討の余地を残していることが浮かびあがる。ここで、戦後ヨーロッパの統合過程を概観しておく以下のようなろう。軍事統合を除く経済・社会統合には五つの形態があり、これらは 1960 年までに出そろった。成立順に言えば、1948 年 4 月成立の「ヨーロッパ経済協力機構」*Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC)、1949 年 1 月成立の相互経済協力評議会 *Council for Mutual Economic Assistance* (CMEA; COMECON)、1949 年 5 月成立の「ヨーロッパ評議会」、1952 年 8 月成立の「ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体」*European Coal and Steel Community* (ECSC)、1960 年 5 月成立の「ヨーロッパ自由貿易同盟」*European Free Trade Association* (EFTA) である。「機構」*organisation*、「評議会」*council*、「共同体」(連合) *community (union)*、「同盟」*association* という異なる統合形態が、先行機構に対する自己差異化のための名称にとどまらず、それぞれの統合原則を示す自己規定である

ことも見過せない。もっとも、このなかで *union* (*unity*, *united* もふくめて) が両義的であり、したがって対抗する二つの政治路線の妥協の産物として、意識的に使われる場合がありうることを留意するべきであろう¹⁸⁾。

以上、5 機構のうち OEEC は 1961 年 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) に改組され、非ヨーロッパ諸国も加盟するようになった (日本は 1964 年に加盟)。したがって、もはやヨーロッパ機構とは言えない。CMEA はソ連の崩壊とともに 1991 年に解体した。ECSC からは 1958 年「ヨーロッパ経済共同体」*European Economic Community* (EEC) が生まれた。これは 1967 年「ヨーロッパ共同体」*European Communities* (EC: 1992 年 *Communities* が *Community* と単数に変わる) に拡大改組され、さらに 1993 年「ヨーロッパ連合」*European Union* (EU) に拡大転化した。EFTA は成立時に EEC よりも加盟国が多かったにも拘わらず、1973 年のイギリス、デンマークをはじめとして加盟国の多くが相次いで EEC の後身、EC/EU に移ったために、現在では加盟国 4 カ国の小国同盟に縮小してしまった。その結果、21 世紀に入ってなお全ヨーロッパ機構として機能しているのは、EU と CE の二つだけである。2015 年時点で EU 加盟国は 28 カ国、CE 加盟国は 47 カ国である。加盟国数の著しい相違は、現在、事実上二つの「ヨーロッパ」が存在することを示唆している。CE にはすでに 1949 年にトルコが、1996 年にロシア連邦までが加盟しているのだ。よって、「地域のヨーロッパ」も「地域の EU」と「地域の CE」とで意味合いが異なってくるであろう。したがって、二つの「ヨーロッパ」それぞれに対置された地域の概念もまた、反射的に異なる意味合いを帯びることになる。

以上の行論から浮かびあがってきた地域とヨーロッパの用語法にひそむ諸問題を念頭に置きながら、以下、CE、EC/EU の順で検討を行う。ただし、本論文はドイツ・ネーデルラント国境地域の諸問題に焦点をあてているので、これに直接、間接に関わるかぎりに視野を限定することをあらかじめ断っておく。

(4) CE

(i) CE の成立過程と現状

CE の成立を主導したのは W. チャーチルである。かれは 1946 年 9 月のチューリヒ大学における講演で、イギリスを除く “*a sort of United States of Europe*” の構想を打ちだした。多義的な “*united*” という語で、チャーチルがアメリカ合衆国と同様の連邦制をとる「ヨーロッパ合衆国」を含意していたのか、それとも “*a sort of*” という限定語の附加によりヨーロッパの主権国家の同盟を含意していたのか、解釈の余地を残す微妙な表現である。いずれにしても、イギリスがこれに加わらないという条件を明示している以上、かりにイギリスを含むなんらかの全西ヨーロッパ機構ができたとしても、それは加盟国が主権の一部を超国家機関に移譲することのない同盟にとどまるべきであることは、かれにとり自明であっただろう。

ともあれ、チャーチル演説に触発されて生まれた民間水準のさまざまな統合運動は、二つの対抗する流れに集約された。一つは連邦制にもとづくヨーロッパ統合を目指す運動である。これを代表するのが1946年設立の「連邦主義者のヨーロッパ連合」*Union européenne des fédéralistes* (UEF)である。これに対して主権国家の同盟としてのヨーロッパ統合を主張したのが、1947年5月設立の「ヨーロッパ同盟運動」*United European Movement* (UEM)であり、これにはチャーチルの息がかかっていた¹⁹⁾。ヨーロッパ統合理念をめぐる同盟主義者 (unionist) と連邦主義者 (federalist) との構造的路線対立が、戦後間もなく始まっていたことが注目される。

1948年5月、ヨーロッパ統合運動に関わるすべての勢力を結集した会議がデン・ハーグで開かれ、ここで議長を務めたのがほかならぬチャーチルであった。ソ連との緊張関係が急激に高まる状況のもとで、1948年10月25日ヨーロッパ統合運動のさまざまな流れを一本化した団体として、「ヨーロッパ運動」*European Movement* が結成された。ここでの政府間交渉の過程でイギリスが終始優位に立ち、1949年5月5日、ロンドンでCE規約が10カ国によって署名されるにいたった。同年8月、ストラスブールに本拠を置いてCEは活動を開始した²⁰⁾。

CE原加盟国10カ国のうち5カ国は3年後に成立したECSCに、他の5カ国は11年後に成立したEFTAに加盟した。この意味でCEはECSC (EEC/EC) とEFTA 両者の母体である。ただ、超国家機関を拒否する点でCEはEC/EUよりもEFTAに対して親和性を具える。それは成立過程において、ともにイギリスが主導権を握ったことにもよる。CE成立後も連邦主義者はCEを超国家機構に変えようとする動きを止めなかったが、これはつねにイギリスによって阻止されたという。CEが「同盟主義者」と「連邦主義者」との対立を孕みながら、イギリスの主導のもとでこれまでのところ前者が後者に優位に立ってきたことが、ドイツがしだいに影響力を強めてきたEC/EUとの違いを生む一因である。

もっとも、CE発足直後の1950年代、CEは一部の加盟国が特定の目的をもって超国家機関を具える *association* を結成することは、ヨーロッパの統合 (union) を推し進めるものとしてこれらを積極的に支援した。CE成立1年後の1950年5月9日に公表された、EUの原型であるECSCの設立を唱えるシューマン計画の準備過程に、CEの「諮問集会」の下部機関である経済委員会が深く関り、ECSC条約の速やかな批准を「諮問集会」が強く促した経緯もあって、ヨーロッパ統合の中心として大枠であることを自認していたCEから、ECSCは当初「わが子」*offspring* とさえみなされていた²¹⁾。

しかし、この間にECSCから始まり、EEC、ECの段階を経てEUにまで成長をとげた「子ども」または「妹」(smaller sister) が、経済だけでなく、社会、文化、地域にまで活動範囲を拡げてきた結果、CEと競合する存在になった。TEU (92) 第230条は、「ECはCEとの協役に役立つあらゆる措置をとるものとする」(The Community shall establish all

appropriate forms of cooperation with the Council of Europe)」と謳ってはいる。しかし、両機構をつなぐ公式の協定はなく、EU 側の首脳会議議長、ヨーロッパ委員会委員長、CE 側の閣僚委員会 (CM) 委員長、事務総長の不定期な四者会談等の会合にとどまっている。いまや、CE に固有の活動分野に EU が食いこんでいても、財政規模で比較にならない CE がこれに対抗する術がないのが実情である²²⁾ 2016 年時点で加盟国が 28 に留まる EU に対して、CE は 47 と大幅に上回っているものの、いまや「妹」の陰の存在²³⁾ となった「姉」は、EU 未加盟国から加盟までの「待合室」とみなされる状況が生まれている²⁴⁾。CE 活動の中核をなす諸協定、すなわちヨーロッパ人権協定、社会憲章、ヨーロッパ文化協定への EU の加入も含めて、EU との関係の見直しが CE にとりさし迫った課題となっているのが現状である²⁵⁾。

(ii) CE の組織

CE の構成機関は規約上「閣僚委員会」*Committee of Ministers* (CM) および「審議総会」*Consultative Assembly*, 通称は「国会議員総会」*Parliamentary Assembly* (PACE), の二つであり、このほか 1994 年に設置された「ヨーロッパ地区・「地域」公共団体会議」*Congress of Local and Regional Authorities of Europe* および「非政府組織会議」*Conference of Non-Governmental Organisations* が事実上の正式機関になっている。地域問題は CM, PACE, Congress の 3 機関で扱われ、審議機関である後二者には邦の代表も参加できる²⁶⁾。

最高意思決定機関である CM は加盟国外相を構成員とする政府間組織である。これは加盟国政府に強制力を持たない勧告、助言をすることができるだけである。年に 1 回開催され、通常業務は外相代理の常駐大使が担当し、毎月会議を開く。審議機関である PACE は規約上「審議総会」*Consultative Assembly* で変わっていないが、1974 年 PACE と自称するようになり、これを CM が事後承認することになったという。このほか地域問題に関して具体的な要請を CM に対して行う組織として、「地区・「地域」公共団体担当相会議」*Conference of Ministers responsible for local and regional government* が 2、3 年ごとに開かれる。この会議は「地区・「地域」民主制のための運営委員会」*Steering Committee for Local and Regional Democracy* (CDLR) およびその 3 下部委員会によって準備される。後者は「地区・「地域」公共団体制度・協力専門家委員会」*Committee of Experts on Local and Regional Government Institutions and Co-operation* (LR-IC), 「地区・「地域」財政・公共サービス専門家委員会」*Committee of Experts on Local and Regional Finance and Public Services* (LR-FS), 「地区・「地域」水準のよき民主制統治専門家委員会」*Committee of Experts on Good Democratic Governance at Local and Regional Level* (LR-GG) である。運営委員会、3 下部委員会とも邦代表の参加が可能である²⁷⁾。

「担当相会議」はヘルシンキ、ブダペスト、バレンシアに続き第 16 回会議が 2009 年ユトレヒトで開催された。ここで、2010～2013 年の行動計画、ユトレヒト・アジェンダが採用された。この会議の最重要な成果が、「ユーロリージョンの協力団体に関する国境を越える協力にかかるヨーロッパ枠組協定」*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation on Euroregional Co-operation Groupings* の第三追加議定書の署名であった。これは 2006 年の「地域間協力のためのヨーロッパ団体の形成にかかる EU の規制」*EU regulation on European Groupings for Territorial Co-operation* (EGTC) が適用されない場合も対象とすることになっている²⁸⁾。

諮問機関である「ヨーロッパ地区・「地域」公共団体会議」は、1957 年初に CE の主導で開催された「地区公共団体大会」*Conference of Local Authorities* に始まる。これが閣僚委員会の決定により 1962 年 3 月に定例化した。さらに 1975 年、これの対象範囲が「地域」、すなわち最上層行政領域にまで拡大された。1993 年のウィーン首脳会議で制度化をいっそう強めた「会議」*Congress* という名称を得るにいたり、1994 年から「会議」は CE 内の第三の独立機関として事実上の制度化を達成した。「地域」院 *Chamber of Regions* および地区院 (*Chamber of Local Authorities*) から成る二院制である。2009 年現在 318 名の正構成員と同数の代理から成り、「会議」および「地域」院には「地域」代表が参加可能である。「会議」の主目的は、ヨーロッパ統合過程と CE の任務に地区と「地域」の参加を保証し、地域の民主主義を助成し、拡大ヨーロッパ内部の境界を越え、「地域を超える」*überregional* 協力の強化を課題とする。「ヨーロッパ地区・「地域」評議会」*Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) と「ヨーロッパ地域総会」*Assembly of European Regions* (AER) は同会議のオブザーバーである²⁹⁾。

CE 発足当時、「審議総会」のもとに「常設委員会」*Standing Committee* が置かれ、さらにその下に 1953 年時点で三つの特別委員会が置かれていた。そのうちの 하나가「「地域」・地区問題特別委員会」*Special Committee on Regional and Municipal Affairs* であった³⁰⁾。

後論するように、TEU (92) の第 198 条に基づき、1994 年「「地域」委員会」*Committee of the Regions* が新設された。他方で、同年に CE も「ヨーロッパ地区・「地域」公共団体会議」を独自の機関として制度化したことは、地域政策をめぐる CE と EU がすでに競争関係に入っていたことを物語る³¹⁾。もっとも、両者の重点の置きどころには明らかな相違が認められる。EU の「地域」委員会は、これにかかる 198a 条が、「「地域」および地区の公共団体の代表者から成る委員会が、これをもって諮問委員会として設置される。これは以降「地域」委員会と呼ばれる」と、「地域」を前面に押しだし、しかも *the Regions* と定冠詞を付けて、固有名詞をもって呼ばれる特定の諸地域の集合を含意していると解せられる。他方で CE の「ヨーロッパ地区・「地域」公共団体会議」は、地区と「地域」を並列しているばかりか、地区を先に挙げ、しかも定冠詞がない代わりに「ヨーロッパ」を付けている。たし

かに、EU、CEともに「地域」と地区とを峻別し、*region* という語を邦およびこれと同位の最上層行政区域に限定して用いることでは共通している³²⁾。しかし、EUの閣僚理事会が「地域」を重視しているのに対して、CEがむしろ無数の地区を優先し、少なくとも両者をひとしなみに扱っていることに対照的な相違が認められるのである。

CEは規約の前文で、「個人の自由、政治活動の自由、法の支配を守り育て、加盟国の経済的・社会的進歩の支援を目的とする」と謳っている。自由、民主、法治という精神文化と経済発展という物質的文化と二つの目的理念を掲げているものの、重点が前者に置かれていることは明らかである。すなわち、固有の精神文化の共同遺産相続人の集団として、CEは「ヨーロッパ」を定義していることになる。ここに経済共同体として生まれたEC/EUとの明らかな相違があり、CEの財政を賄う加盟国の分担金が、所得ではなく人口を基準としている（規約第38条（b））ことにも、CEの目的理念が反映していると言ってよからう³³⁾。

他方で、規約には地域の語が一語も現れないことも見過ごせない。個人の自由と政治活動の自由の理念が結びつければ、ほぼ必然的に日常生活に密着した最下層の地域自治体の形成、護持に向かうはずだが、これは含意にとどまり、明文化されていない。とはいえ、上述の「特別委員会」や1957年にCEの主導で開催された初の「地区公共団体集会」などの例から、市民直近の最小行政単位の重要性を、CEが1950年代から認識していたことはまず疑いをいれない³⁴⁾。

また、CEの「地域」観念自体、EC/EUのそれとはけっして同じではないようである。たとえば、CEは1978年に「地域化」の諸問題を討議して、その成果を「ボルドー宣言」として発表した。これをもってCEは、「地域」がヨーロッパ文化の担い手であるとして、「文化地域」*Kulturregion* という観念を打ちだしたという³⁵⁾。

1980年代に入ると、CEは地域の関心を一段と強めた。前述のようにCEは1980年、「地域公共団体の境界を越える協力に関するヨーロッパ枠組協定」を制定し、これは1981年に発効した³⁶⁾。CEはECよりもはるかに早く、「地域間（interregional）関係」にも眼を向けていたといえよう。続いて1985年に、CEに支援された全西ヨーロッパ規模の地域利益団体「ヨーロッパ地域総会」*Assembly of European Regions*（AER）が成立し³⁷⁾、同年10月「地区自治体のヨーロッパ憲章」*European Charter of Local Self-government* が署名された。この憲章は、CEが地域のなかで「地区」を重視していることを示す好事例なので、以下、これの内容を検討する。

(iii) 地区自治体のヨーロッパ憲章

当憲章は1985年ストラスブールブルで署名された³⁸⁾。本文は3部に分かれ、全18条のうち実質の規定は第1部の第2条から第11条までの10条である。まず、前文で注目されるのは、「公共業務執行に参加する市民の権利は民主制原則の一つであることに鑑み、」「こ

の権利が地区の水準で最も直接に行使されることに鑑み, 「実質的な責任を負う地区当局の存在が, 効率的にして市民に身近な行政を提供できることを確信して, 」という文言である。ここでは, 「市民のヨーロッパ」の理念を直接に実現するのは地区水準であるとの認識が明確に示されている。これに続くのが, 「ヨーロッパ諸国における地区自治体の安全と強化が民主制と分権 (the decentralization of power) の原則にもとづくヨーロッパの建設に重要な寄与となることを自覚して」という文言である。ここでは, 「分権」という語が地区への権限移譲の意味で使われていることが注目される。

本文では, 第 4 条「地区自治の範囲 (scope)」は, 地区当局と中央・「地域」当局との権限関係を述べている。第 4 項「地区当局に附与された権限は, 通常, 包括的かつ専属的でないなければならない。法律による定めがないかぎり, この権限は他の, 中央または「地域」の当局により侵害されたり, 制限されてはならない」として, 上位の行政当局に対する地区当局の自律性を強調している。

第 9 条「地区当局の財源」は, 地区の財政自主権を規定している。その第 1 項で, 「地区当局は, 国の経済政策の枠内で自己の権限のおよぶ範囲で自由に処分できる, 適度な自己の財源をもつことが認められる」, 第 3 項で, 「地区当局の財源の少なくとも一部は, 法律の範囲内でその率を定める権限をもつ地区税と賦課金から成るものとする」として, 地区当局の最小限度の財政自主権を保証している。第 5 項で, 「財政力の弱い地区当局の保護のために, 財政調整手続きまたはこれに相当する措置が必要となる。・・・このような手続きまたは措置は, 地区当局が自己の責任の範囲内で行使すべき裁量権を制約するものであってはならない」, 第 7 項で, 「補助金の供与は, 地区当局がその権限の範囲内で政策的裁量権を行使する基本的自由を侵してはならない」として, 財政調整や補助金によって地区当局の政策的自主権が制約されることを禁じている。

第 10 条「地区当局の同盟の権利 (right to associate)」の第 3 項は, 「地区当局は, 法律により認められる条件のもとで, 他国の (in other States) 地区当局と協力する権利をもつ」として, 国境を越える地区間協力を想定している。

1950 年代から「地区」に主要関心を寄せてきた CE が, 1980 年代半ばにあらためて地区を「市民のヨーロッパ」に最も適合的な地域層とする憲章を発表したことは, EC との対比でとくに留意されるべきである。

(5) EC/EU

地域政策における CE と EC/EU との根本的相違は, それぞれが重視する地域層の相違をいま措くならば, CE の地域政策が加盟国に対する制度上の拘束力をもたない「審議ならびに協定および共同行動」(規約第 1 条 b) の水準にとどまるのに対して, EC/EU の地域政策が「規則」にもとづく多額の補助金の支出による強制力をとまなう財政政策であることであ

る。EC/EU 補助金による垂直的財政調整が、EC/EU の集権化の梃子として作用していることは否みがたい。EC/EU 地域政策の計画と資金支出がますます微に入り、その目的と手段が加盟国を束縛する度合いを強める一方で、加盟国および「地域」の自律的地域政策に残される余地がますます狭められているのが実情である³⁹⁾。これが EC/EU の行動原則である補完性原則と矛盾しかねない問題をはらんでいることについては、後論する。

EC/EU が地域を政策対象として視野に入れたのは 1970 年代半である。その主たる手段が 1975 年に設置された、「ヨーロッパ地域開発基金」*European Regional Development Fund* (ERDF) である。これは、1973 年 1 月に EC に加盟したイギリスが共通農業政策の恩恵に与れない不満をなだめるという政治的意図にもとづいたものだから、本来の地域政策と言えるかどうか疑問である。

ともあれ、行政上の観点から地域が EC の政策対象として捉えられたのは、1972 年であった。この年 EC は初めて地域政策を策定し⁴⁰⁾、これを担当する部局としてヨーロッパ委員会に第 16 総局、「地域政策総局」が、1973 年に新設された。初代委員がイギリス人の George Thomson であったことは興味深い⁴¹⁾。ただし、ERDF が EC/EU の地域政策の主軸となるのは、後述するように 1980 年代に入ってからである。1980 年代に EC の南方拡大(ギリシャ、スペイン、ポルトガル)にともない加盟国間の所得格差が拡大したため、これへの対応策としていわゆるドゥロール改革で 1988 年構造基金規模が倍増し、これを機に CE に代って EC/EU が地域政策の主導権を握るようになった。EC/EU の地域政策展開の一つの到達点が、TEU (92) による諮問機関としての「「地域」委員会」の創設と、閣僚理事会構成員規定の修正であるといわれる。そこで、以下、この両者に焦点をあてて、EC/EU における「地域」観念の成長過程を追うことにする。

(i) 「地域」委員会

TEU (92) 第 198a 条は 4 文から成り、第一文は前出のように、「「地域」および地区の公共団体の代表者から成る委員会が、これをもって諮問委員会として設置される。これは以降「地域」委員会 *the Committee of the Regions* [CoR] と呼ばれる」という条文である。「地区」も対象にしながら委員会名からは「地区」を外すことで、「地域」を地区に優先していることは明らかである。

第二文は、「「地域」委員会の構成員の数は以下のとおりとする」として、国別の人数を挙げている。当時、12 加盟国の配分は、ドイツ、フランス、イタリア、イギリスが各 24 名、最少がルクセンブルクの 6 名であった。

第三文は、「委員と同数の代理とは各加盟国からの提案にもとづいて、閣僚理事会により満場一致で 4 年の任期で指名されるものとする」と規定している。実質的に各加盟国が自国の委員選択権を握っていることは明らかである。

第四文は、「委員は委任による訓令に拘束されてはならない。委員は完全に独立して、共同体の全般的利益のために、その義務の遂行にあたるものとする」という規定である。委員の選出権は各加盟国に委ねられているものの、委員の行動は派遣国ではなく、もっぱら EC の利益を目的としなければならないと謳い、EC と「地域」、地区との直結が図られていることになる。なお、この第四文は、同じく諮問委員会として先に設置された経済・社会委員会にかかる第 194 条の第二文と同一である。

具体的な諮問内容について、CoR は EC 委員会と閣僚理事会から経済的・社会的結束、全ヨーロッパ網、公的保険制度、社会政策、文化の 5 分野で諮問を受けることになっていた⁴²⁾。

CoR の制度的前身は、1988 年に EC 委員会が設置した「「地域」・地区公共団体の審議会」*Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften* である。この審議会は「地域」・地区公共団体に EC の場で自己の利益を主張し、また両者の行政に直接かかわる EC の決定に影響をおよぼす機会を提供した。もっとも当審議会は規模が小さいうえに、地区代表も参加したので、「地域」を十分に代表することができないという批判を受けることになった⁴³⁾。従来、地区は「ヨーロッパ地区・「地域」評議会」*Rat der Gemeinden und Regionen Europas* に拠り、「地域」は AER に結集した。ドイツのラントはヨーロッパの他の「地域」とともに、AER の場で、「三層の連邦的組織」*dreistufig-föderale Organisation* 実現のために注力してきた。このように「地域」と地区との利益関心に大きな隔たりがあるにも拘わらず、1994 年 3 月の CoR の設置に際して、「地域」と地区とを分ける二院制の構想は結局実現しなかった⁴⁴⁾。したがって、前身の審議会と同様の問題が CoR に持ちこされることになった。Pujol は、CoR が本来、利益関心が大きく隔たる「地域」と地区との両層の代表から成るために、機能不全に陥っていると批判し、CoR はもっぱら「地域」利益を代表するべきであると主張している⁴⁵⁾。

CoR の機能上の先行組織として、審議会に先立って地域問題を手がけてきたのは、「経済・社会委員会」*the Economic and Social Committee* (ESC) である。ESC はローマ条約により設置された諮問機関で、TEU (92) では第 193～第 198 条でこれが規定されている。ESC の主たる担当分野は農業と交通業であるが、1973 年の EC 一次拡大にともない 1975 年に ERDF が創設されたことにより、ESC は 1976 年に初めて地域開発問題に関わることになった。ESC は地域問題にかかる業務を新設の下部組織「地域開発専門グループ」*Fachgruppe Regionale Entwicklung* に委託した。同グループは後に「地域開発・空間秩序・都市建設専門グループ」に拡大改組された。1993 年 5 月時点までに 85 回の意見表明をおこなった活動ぶりから、ESC が EC の地域政策構想の展開に大きく寄与したことが窺われる。とくに、ESC が 1979 年に発表した「地区・「地域」当局および共通の地域政策の分野における社会的・経済的目的を掲げる諸組織の役割と影響」と題する意見表明により、ESC は EC

政策実現過程に地域代表者の参加を強く促した最初の機関になった。加えて、1987年の単一ヨーロッパ議定書も、構造基金の改革の面でESCの助言に多くを負っているという⁴⁶⁾。

(6) ドイツのラント

(i) ラント首相会議

それでは、このようにESCがすでに地域問題を手がけていたにも拘わらず、なぜ似たような諮問委員会を新たに創設する必要があったのか。ESCが対象にする地域とCoRが対象にする地域とが異なるからであろうか。そこで、CoR設置にいたる経緯を検討することにする。この作業を始めるにあたり、手掛かりとなるのがドイツのラントの動きである。連邦制と地域政策の長い伝統を誇るドイツこそ、このCoRで指導的な役割を演ずることができ、EC、加盟国、「地域」の三つの政策決定水準の間の新しい補完関係が生まれるだろうというドゥローラの期待の表明は、CoR設置にいたるまでの経緯において、ラントが主導的役割を演じたことを示唆しているからである⁴⁷⁾。

ラントの動向を物語る資料としてまず挙げられるべきは、1987年10月21日～23日にミュンヘンで開催されたラント首相会議の決定である。ここで、ラントの政治的自己決定の余地を維持するために10原則が掲げられた。「補完性原則の実現」と題する第二原則は、「ラントがより効果的に、より市民の近くで、より良く解決できるすべての問題が、今後ともラントに任せられるべきである」とする。「集権主義の代わりに連邦主義」と題する第三原則では、「今後のECの建設は連邦国の原則にもとづいて果たされなければならない」とする。「ラントの教育・文化高権の確保」と題する第四原則は、「ラントの国家的自立性 *Eigenstaatlichkeit* の核心をなす文化高権は、ECへの諸高権の移譲に際して侵害されてはならない」という。第七原則は「ラントの自律的な地域的構造政策 *regionale Strukturpolitik* の保証」を謳う。この場合の「地域的」は各ラント内部の諸構成地区を対象とすると解せられる。したがって、明示的に謳われていないものの、国境(州境)地域にかかる統治権もしくは国境を挟む地域間協力の管理権は、ドイツ連邦共和国でもECでもなく、ラントの専属的権限に属するという含意を読みとることができるのである⁴⁸⁾。

他方で、ドイツ連邦参議院は1990年2月16日に、1988年11月18日のヨーロッパ議会の「ECの地域政策と地域の役割」決議およびこれに附された「地域化のEC憲章」を支持する決議をおこなった⁴⁹⁾。このなかで、連邦参議院は真の連邦化こそ「地域化」の最良の形態であるとして、ECがむしろ集権に向かっている事態を憂え、これにより、とくにドイツで教育・文化政策、メディア政策、環境政策、地域的構造政策におけるラントの権能が侵されていると批判している。興味深いのは以下の指摘である。「地域概念はいまだに広すぎ、いたって不正確である。これは「中央国家水準の下位の政治単位」 *politische Einheiten unterhalb der zentralstaatlichen Ebene* とされている。国により法的地位と権能が大きく異なる

るにしてもである。同時に、国の概念は中央国家に限られている。ドイツのような連邦国では、これを構成する支分国 *Glied* も国家性を具えるにも拘わらずである。」連邦参議院の見解によれば、「地域」の定義にとり政治的・法的地位が決定的基準となる。「〔地域〕とは、立法と行政の分野において最小限度の自治権を具える地域公共団体のみを指すべきである。」ここではラント水準が「地域」に相当するとは明言していない (*Einheiten* と複数形であること、および *unterhalb* であって *direkt unterhalb* でないことに注意) が、すでに「地域化」と「連邦化」とを同一視している以上、ラント水準を「地域」としていると理解するほかない。

1987年10月のラント首相会議の決議とならんで重要なのが、1989年10月25～27日のラント首相会議により設置されたラント首相府作業グループが作成を委託された、EC発展におけるラント・「地域」の地位に関する報告である⁵⁰⁾。1990年5月22日に提出された詳細な報告は、「地域のヨーロッパ地域間協力へのラントの参加およびヨーロッパの諸地域の権利と政治的影響力の持続的強化」と題されており、ラントの「地域」観念を確かめるための貴重な資料価値を持つ。

ここでは、「ラントと「地域」」 *Länder und Regionen* という語があたかも熟語のように使われて、しかも頻出することが眼を惹く。ラント当局者にとりラントと「地域」が同義であることは自明のようである。まず、ヨーロッパで進行中の「地域化」と「分権」について次のように述べられる。「スペインとベルギーの展開は連邦的性格を具える国家構造に向かっている。イタリアではだいぶ前から政府・行政制度の「地域化」の傾向が明らかに認められる。フランスでも分権と「地域化」を強めようとする議論がいま盛んである。」(43ページ)ここでは「分権」と「地域化」を同一視していることが判る。この両語の区別がいまだ定着していないことを示す一例である。

ともあれ、「長い眼でみれば、ヨーロッパ、国、「地域」の水準の間で、重心がヨーロッパおよび「地域」の水準に移ってゆくことが予想できる」(43ページ)と述べ、三水準の均衡ではなく、中間水準の国の意義低下を明確に指摘していることが興味深い。国の集合体としてのEUではなく、国が後ろに退いた「地域」(＝ラント)の集合体としてのEUに編成替えすることの期待が表明されていると解釈できる。ここでは、EU↔国↔「地域」ではなく、EU↔「地域」>国という連邦制の新しい型が提示されていると言ってよからう。

作業グループ報告はさらに、「地域」のEC法上の地位を強めるべく、EC内に「地域機関」 *Regionalorgan* の創出を提言する。その場合、ECの政治統合の進展度に応じて、広範な聴聞強制権 *Anhörungsrechte* を具える「地域評議会」 *Regionalrat* の設置、またはECの他の諸機関と同等の独立した利益代表機関として〔ヨーロッパ議会と閣僚理事会にならぶ〕「第三部」 *Dritte Kammer* たる「地域部」 *Regionalkammer* の創出が考えられるとする。

この地域機関の構成を検討するにあたり、まず地域の定義を問題にすることが興味深い。

当報告は、地域の統一的な概念規定はヨーロッパにまだないとして、以下のような異なる用語法を挙げる。すなわち、①ヨーロッパ議会の定義：地理的観点から明確な一体性を具えている区域 *Gebiet*。あるいは一つにまとまった構成をとり、その住民が特定の共通の要素によって性格づけられ、これから生まれる一体性を守り育てたいと願っているような等質的諸区域の複合体。②1989年のヨーロッパ地域総会（AER）のウィーン声明では、中央国家直下の統治水準を指し、立法権と行政権の有無、程度は問われない。③ヨーロッパの地域施設 *regionale Institution* に関するいわゆる Galetta 報告：各区域と住民に対する司法的に保証された全般的責任を負い、かつ住民を代表する機関を具えているもの。④ヨーロッパ委員会の地域概念は、単に構造改善のための手段を表すにすぎない経済地域としての統計的區域単位。以上のような各種用語法の相違を認めたくえて、連邦構造によりラントすなわち地域であることが自明の前提となっているドイツと異なり、多くの EC 加盟国では自律的な権限を具える地域水準の導入もしくは改善は今後の問題になるので、いまのところは地域の解釈は各加盟国のそれぞれの定義に任せるほかはないと言う⁵¹⁾。

この報告を受けて、1990年6月7日開催の「地域のヨーロッパ」を主題とするラント首相会議は、その決議で、連邦制と地域主義との長所をヨーロッパ統合の進展に活かすために、EC条約の改正を控えて EC 水準におけるラント・「地域」の共同決定の可能性 *Mitgestaltungsmöglichkeit* を確保するよう、連邦政府に要請した。具体的には、独自な地域機関として「地域評議会」を新設すること、および閣僚理事会におけるラント・「地域」の専属的権限または基本的利益にかかる案件においては、もう一人の代表者が派遣せられるべきであるという、二点の要求であった。ただし、なぜかニーダーザクセンだけはこれに与しなかった⁵²⁾。

これに続いて、1990年8月24日のドイツ連邦議院の決議も、案件によって閣僚理事会にラント・「地域」の代表が参加できるようにすること、および「地域評議会」を新設すること、この二点を要求した⁵³⁾。

この間のラントの動きを、Deckart は以下のように要約している。TEU の準備段階で、ドイツのラントは EC 内部に「地域」のための独自な機関を要求した。各加盟国の直下にある層を、これまで EC と加盟国との二層構造であった EC の第三層として追加するべきであると要求した。この第三層が何であるかは、各国が自己決定すべきであり、ドイツでは連邦直下のラントである。しかし、ルクセンブルクやデンマークのような小国は、「地域」に相当する階層をもたず、国直下の下層はただちに地区 *kommunale Ebene* となる。このような国情の相違に鑑みて、地区にも CoR に代表を送る道が開かれなければならなくなった。さらに、「ドイツの地区連合組織」 *deutsche Kommunalen Spitzenverbände* も「地域」とならんで新設の委員会に代表を送る権利を要求した⁵⁴⁾。すなわち、CoR へ代表派遣を要求したのは、「地域」だけではなかったのである。

(ii) ラント観測官・連絡事務所

ラントの活潑な動きを知るうえで見落とせないのが、「ラント観測官」および「連絡事務所」の制度である。両者の相違は、前者が全ラント横断的な利益を代表するのに対して、後者は各ラントに特有の利益をそれぞれ代表することにある。1959年11月8日の各ラント経済相と連邦経済相エーアハルトとの協議の結果、協定が結ばれ、「ラント観測官」*Länderbeobachter* 制度が創設された（1990年のラント首相府作業部会報告では「1958年来存続している」としている）。これは2～3人のラント官僚から成り、閣僚理事会のドイツ代表に加わってラントの利益にかかる閣僚理事会の協議を傍聴し、その内容をドイツ連邦参議院および各ラント政府に通報することを主な任務とした。常設代表委員会や閣僚理事会の作業部会にも参加できるという、広範囲にわたる権利をもっていた。1988年10月27日にラント首相が署名した協定で、ラント観測官が制度化され、その役割が詳細に定められ、当制度の費用分担とともに事務所組織も定められた。これにより、事務所は持ち回りでEC問題に関する連邦参議院委員会委員長を務めるラント閣僚のもとに設けられることになった⁵⁵⁾。早くもEEC発足1年後に、ラントがEECの政策決定過程を直接追尾するために動きだしたことは、ドイツの連邦制度の重みを示す一例である。

これとは別に、1980年代半ばにいたって「地域」利益を代表する事務所がブリュセルに置かれた。まず、1984年初めにイギリスのストラスクライド *Strathclyde* とバーミンガムが先鞭をつけ、続いて1985年初めにドイツのシュレースビヒ・ホルシュタイン、ハンブルク、ニーダーザクセン3ラントが「ハンザ事務所」*Hanse-Office* を開設した。同年4月にザールラントが「ザールラント事務所」を開設した。他方バイエルンは、1984年以来「ラント観測官」に一人枠を確保することで邦益を代表せしめた。広範な特権を具える「ラント観測官」にラント官僚をつねに送りこむほど、別してバイエルンが邦益の確保に執念を燃やし続けてきたことは、ラントの間にも連邦制に対する姿勢に微妙な相違があったことを窺わせるものである。地域を「地域」に絞っても、「地域」一般では見落とされる各ラントに固有の邦情の相違が残ることが判る。ともあれ、1987～89年にバイエルンを除く残りの全ラントがブリュセルに連絡事務所を置き、1990年以降、旧東ドイツ5ラントもこれに倣った⁵⁶⁾。

作業グループ報告によれば、東西ドイツ統一直前の時点でバイエルンをふくむ11ラントすべてがブリュッセルに「情報事務所」*Informationsbüro*（「連絡事務所」*Verbindungsbüro*）を設置していた。ラントの利益関心が異なるので、情報事務所の任務と組織はラントにより異なっていた。たとえば、ラントにより事情が異なる経済界、とくに中小企業にEC助成金制度の情報を提供し、助成金申請を支援することも任務の一つであった。ここに、ラント共通の利益と関心から動くラント観測官の任務との違いがあった⁵⁷⁾。

1990年12月20～21日に両ドイツ統一後初めて開催されたラント首相会議は、「ヨーロッパ政策—ヨーロッパの連邦制をめざすミュンヘン声明」を発表した。このなかで、連邦制と

補完性原則とは一つのヨーロッパの構造原則 *Architekturprinzipien* でなければならないとして、1987年10月のラント首相会議で採択された「ヨーロッパ政策のためのミュンヘン10原則」(Dokument 1)を確認する。また、1990年12月6日にストラスブールで開かれた「ヨーロッパ地域会議」(AER)や1989年10月にミュンヘンで、1990年4月ブリュセルで、1990年10月リバ・デル・ガルダ *Riva del Garda* (イタリア)で開かれた「地域のヨーロッパ」会議の声明にみられるように、この間に連邦制観念が単一国家でも浸透し始めたとする。1990年6月7日のラント首相会議の決定 (Dokument 5)、1990年8月24日 (Dokument 6) および1990年11月9日 (Dokument 11) の連邦参議院の決議をふまえ、補完性原則の遵守、EC内にラント・「地域」の利益を代表する地域機関の創出、ラント・「地域」の専属的権限に属するか本質的利益にかかる問題において閣僚理事会にラント・「地域」の直接参加、ECの措置に対するラント・「地域の」訴権、この4点をあらためて要求した⁵⁸⁾。

このように、CoRの創設は、ドイツのラントが結束して持続的なロビイ活動を続けた成果とみることができよう。逆に、CoRがラントが要求していた独立機関でなく、ヨーロッパ委員会の下に位置する諮問委員会にとどまったのは、CoRを梃子にドイツの発言権が強まることを懸念する他の加盟国からの牽制によるものとみることができよう。

(iii) 閣僚理事会

すでに触れたように、EC/EUの地域政策の制度化の過程で、CoRの新設と並んで大きな成果とされるのが、閣僚理事会にかかる条文改正である。TEU (1992) 第146条は、「閣僚理事会は、各加盟国政府の委託を受けた閣僚級 (at ministerial level) の代表1名から構成される」と規定して、閣僚理事会に中央政府ばかりでなく「地域」政府の閣僚も参加できる道を開いた。これには、ベルギーの要求がものをいったという。ベルギーはすでに閣僚理事会の会議に、「地域」政府の閣僚 (たとえば文化分野担当) を送りこんでいたからである⁵⁹⁾。「地域」代表をEC機関に送りこもうとしたのは、けっしてドイツのラントだけではなかったのである。とはいえ、この点でも組織的かつ持続的に動いたのはラントにほかならなかった。

EEC条約第146条では加盟国政府の代表者のみが閣僚理事会の成員であった。これがTEUにより「閣僚級」に変更され、これをドイツのラントは突破口とみなした。ラントの閣僚は第146条の意味での閣僚であると解釈され、ラントは閣僚理事会に代表を送りこむことができるようになったのである。ただし、あくまでドイツ政府の立場を代表する義務を負う⁶⁰⁾。

これに対応して、ドイツの基本法第23条第6項は、「諸ラントの専属的立法権が重要な点に (2006年改正で「学校教育、文化、または放送に」を追加) 関わっているときは、EUの一員としてのドイツ連邦共和国に帰属している諸権利の主張は、連邦から、連邦参議院の指

定する諸ラントの代表に委譲される（2006年改正で「ものとする」を削除）。さらに、第24条第1a項「諸ラントが、国家的機能を行し、および国家的任務を遂行することについて権限を有している限度において、諸ラントは、連邦政府の同意をえて、境界を接している諸施設に主権を移譲することができる」が附加された⁶¹⁾。

(7) 統計的地域単位：NUTS

ここで、第三の地域としてNUTSにより定義された地域を問題にする。EC/EUの3構造基金の適用可能地域を確定するために、統計的な地域単位となるのがNUTSである。NUTSについては前稿までにたびたび言及したが、ここであらためて検討を加えたい。

「統計のための行政地域単位分類」*nomenclature commune des unités territoriales statistiques* (NUTS) は、1970年代初にヨーロッパ委員会の主導によりEC統計局に導入された。NUTSは各加盟国の地域を三層に分類する。分類は各加盟国の行政区域の階層に則ることを原則とするが、相当する行政区域層を欠く場合には、下位区域を集合して統計上の地域を創りだす。NUTSは地域補助政策執行機関としてのヨーロッパ委員会の実務的な地域観念ということになる⁶²⁾。

そこで、Eurostatの資料⁶³⁾によりこれをもう少し詳しく見ることにしよう。NUTS分類は1970年代にそれまで使われてきた多種の統計地域分類（農業地域、交通地域など）にしないで置き換わり、1981年から本格的に使われるようになった。1988年の「構造基金の任務に関する閣僚理事会規則」以来EC法令で使われるようになったが、ヨーロッパ議会および閣僚理事会による規則により、正式に採用されたのは2003年になってからである。これは3年ごとに見直されることになっており、直近のデータは2012年の改定にもとづくものである。

NUTSは次の原則に従う。第一に、国の領域を地域に細分するにあたり、行政領域を基準とする「制度的地域」*normative region*と地理的、社会・経済的基準による「分析的（機能的）地域」*analytical (functional) region*とがあるが、データ利用と地域政策の実施という実務的理由から、主に各国で現行の行政区分、すなわち制度的基準にしたがう。

第二に、ある分野に特化した範囲*specific territorial unit*（鉱山地域、農業地域など）や局地的単位*local unit*ではなく、「全般的性格を具える地域単位」*regional unit of general character*をNUTSは重視する。

第三に、NUTSは各加盟国をその大小に関わらず、三段階に分類する。加盟国の行政構造は一般に二つの主要な地域水準からなるとして、ドイツの*Land*と*Kreis*、フランスの*région*と*département*、スペインの*comunidad autonoma*と*provincia*、イタリアの*regione*と*provincia*の例が挙げられる。これに実質的意味をもたない仮構の行政水準が一つ追加されて、三層構成の基準となる。

人口規模による行政区域の分類基準は、NUTS 1：300～700万人、NUTS 2：80～300万人、NUTS 3が：15～80万人である。より細分化された水準として「局地的行政単位」*Local Administrative Unit* (LAU) があるが、これはNUTS制度の外に置かれる。

NUTSの目的として以下、三つが挙げられる。第一は、EU地域統計の収集、改良、標準化のためである。

第二は、地域の社会・経済的分析のためである。1961年EEC委員会によりブリュセルで開催された地域経済会議で、NUTS 2(基盤地域 *basic region*) が、各加盟国の地域政策のために一般的に利用されている実情が確認され、それゆえこれが地域・国家的問題の分析のために適合する水準と認められた。これに対してNUTS 1(「基盤地域」の集合概念である社会・経済的広域)は、地域問題のなかでも関税同盟や経済統合が国家領域の直下の区域に及ぼす影響のような場合の分析に用いられるべきこととされた。総合的経済分析には小さすぎる地域を広範囲にふくむNUTS 3は、特殊な分析や、地域的補助措置が必要とされる局地のために使われることになった。この記述から、すでに1960年代初めにNUTSが試行的に導入されていたことが判る。また、NUTS 2を「基盤地域」とするのは、ECが一方向的に定めたのではなく、各国の実例にもとづいてのことであったことが判る。

第三は、構造基金からの補助に適格性を具えているか否かの評価の目的のために、発展が遅れている地域(旧目的1地域、現行の収斂目的の対象地域)がNUTS 2水準に分類され、他の主要目的に適格な地域は主にNUTS 3水準に分類される。ERDFに関してヨーロッパ委員会が3年ごとに公表することが義務づけられているEUの社会的・経済的・行政区域的(territorial)状況および地域発展に関する定期報告は、主にNUTS 2水準を対象に作成される。

2012年現在、EUの経済地域は、NUTS 1水準が97、NUTS 2水準が270、NUTS 3水準が1294に分別された。これより下位のLAUはさらに二層に分けられ、上位のLAU(旧NUTS 4)水準が適用される19カ国のなかにドイツも含まれる。下位のLAU(旧NUTS 5)水準は2010年現在、全加盟国で約12万の都市およびこれに相当する地域単位から成る。

NUTS分類の目的は、比較可能な地域が同じNUTS水準で確実に把握できるようにすることにある。この比較可能性のために、人口を基本指標とすることがEU規則により定められているので、面積、経済力、行政力が異なる非同質的地域が同じ水準で同等視されることになる。とはいえ、同じNUTS水準でも人口規模のばらつきが甚だしく、NUTS 1水準ではドイツのノルトライン・ベストファーレン(約1800万人)およびイタリアのノルト・オベスト *Nord-Ovest* (約1500万人)が最大の人口を抱えている。他方で、最少はフィンランドのオーランド *Åland* で、人口はわずかに約27700人である。NUTS 2水準では、フランスのイル・ドゥ・フランス *Ile de France* が1100万人、イタリアのロンバルディア *Lombardia* が900万人で最大級である。他方で、14地域が30万人以下で、そのなかにはベルギー

のリュクサンブル *Luxembourg* もふくまれている。NUTS 3水準では、ギリシャのアッティキ *Attiki* はじめ 7 地域が 300 万人以上の人口を擁し、その一つがベルリンである。他方で、ドイツを含む 7 カ国で多くの地域が 5 万人未満である。

ここで、本稿の関心の対象となる国境地域にかかるドイツ、ネーデルラント、ベルギー 3 カ国についてまとめて表示すると、表 XI-1 および表 XI-2 のようになる。

表 XI-1 ベルギー、ドイツ、ネーデルラントの NUTS 地域構成

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
EU 27		97		270		1294
BE	Gewest/ Région	3	Provincie/ Province	11	Arrondissement/ Arrondissement	44
DE	Land	16	Regierungsbezirk	38	Kreis	412
NL	Landsdeel	4	Provincie	12	COROP regio	40

注：(1) 2010 年時点。

(2) BE の NUTS 1 は Région de Bruxelles-Capitale/Brussels Hoofdstedelijk Gewest (NUTS 2 でもある), Vlaams Gewest (5), Région Wallonne (5)。() 内は NUTS 2 の数。

(3) NL の NUTS 1 は Noord-Nederland (3), Oost-Nederland (3), West-Nederland (4), Zuid-Nederland (2)。() 内は NUTS 2 の数。

(4) COROP は Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma (地域調査計画調整委員会)

出所：eurostat, *Regions in the European Union*, 9 ページ。

表 XI-2 ベルギー、ドイツ、ネーデルラントの NUTS 地域面積・人口

面積 km ²	NUTS 1			NUTS 2			NUTS 3		
	平均	最小	最大	平均	最小	最大	平均	最小	最大
EU27	45400	161	336837	16310	13	226775	3400	13	106012
BE	10176	161	16844	2775	161	4440	694	101	1592
DE	22319	404	70552	9398	404	29480	867	36	3058
NL	10386	7291	11893	3462	1449	5749	1039	128	3437

人口 千人	NUTS 1			NUTS 2			NUTS 3		
	平均	最小	最大	平均	最小	最大	平均	最小	最大
EU27	5119	27	18013	1839	27	11629	384	10	6121
BE	3542	1040	6140	966	263	1708	241	44	1040
DE	5142	664	18013	2165	516	5213	200	35	3410
NL	4095	1703	7654	1365	377	3458	410	50	1380

注：(1) 2007 年時点。

(2) ドイツの NUTS 1 の最大人口はノルトライン・ベストファーレン、最小人口はプレーメン、NUTS 3 の最大人口はベルリンで、これは NUTS 1, NUTS 2 でもある。

出所：eurostat, *Regions in the European Union*, 11-12 ページ。

前出のヨーロッパ議会決議(1988年11月18日)は、その第18項目で次のように述べている。「基本計画と空間秩序にもとづく地域政策の策定と実施にもっとも良く適した地理的・制度的水準は、NUTS 2の行政水準(「地域水準」*regionale Ebene*)である。それは、①最も重要な社会的構造基盤と住民サービス体制を創りだし、管理するに際して、規模の利益にもとづく妥当な費用抑制を図るために、定住人口が十分に多くなくてはならないからである；②多くの加盟国において既存の制度的実態とこれまでの計画実績に最も多く照応する水準は、この地域水準だからである；③必要な統計データの質と利用可能性が最も高いからである。続いて第19項目で、「実施計画、分野別計画、EC行動計画などが、より小さな地域水準[NUTS 3]では実施できないことは当然ながら否定すべくもない。これらは地域計画の対象に構成部分として統合されるべきものである」⁶⁴⁾。ヨーロッパ議会もまた、経済政策に適合的なNUTS 2水準を地域としているのである。

なお、NUTS 2より上位の層を持たないいくつかの小国では、国水準がNUTS 2とされる。2006年のNUTS分類改正により、バルト三国およびキプロス、ルクセンブルク、マルタの6カ国にこれが適用された、いずれも国全体が一つのNUTS 2だけから構成されるとみなされる⁶⁵⁾。

(8) 小括

以上の検討から、「地域のヨーロッパ」が「二つのヨーロッパ」と「三つの地域」からなる複合観念であることが明らかになった。「二つのヨーロッパ」とは、CE、EUによってそれぞれ代表されるヨーロッパである。トルコやロシアをすでに含むヨーロッパと、両国を排除するヨーロッパと、この二つのヨーロッパがいま併存しているのだ。

「三つの地域」の第一は最下層の行政区域で、とりわけCEが重視するものである。これは入れ子構造の地域の基層をなし、「市民のヨーロッパ」を最もよく代表する地域であるが、人口変動への感応度が最も高く、持続性の危機にたえず曝されている地域単位でもある。

第二は、EUの「地域」委員会に象徴される、ドイツのラントをモデルとする国家性を具える(べき)「地域」である。「地域」の典型をラントに求める観念が広まり、「地域化」が「連邦化」に向かうならば、これが「地域」の「国家化」を強めることは避けがたい。その反作用として、「地域」内の集権が進み、下層地域に対する最上層「地域」の権限が強まる可能性も見逃せない。それは中央国家対市民という一層構造のジャコバン型の「市民国家」*nation state*とは異質の、ドイツ型「地域国家」*regional state*に向かう動きである。そういう「地域」が中央国家としてのEUの政策に対する共同決定権を獲得したとき、EUは、EU↔国、EU↔「地域」、国↔「地域」の三面構造をもつ連邦制を形成することになる。

第三は、ヨーロッパ委員会による政策対象となる「基盤地域」であり、これは統計単位のNUTS 2に相当する。これらが国により高度の議会制と財政自主権を具えていようとも、国

としての性格を持たない。フランスの場合は *région* が NUTS 2 にあたり、国の直下の行政区域として最上層に位置するが、単一国家のフランスにあっては自治権拡大が邦的性格を生む方向に向かうわけではない。他方、地域文化の一体性という点からすれば、中層は下層の地区に及ばない。中層が具えるこの曖昧な地域性が、かえって国により地域行政制度がはなはだしく異なるヨーロッパの、共通項としての実務的中立性を保証すると言えるのかもしれない。

このような多層の地域から構成される「地域のヨーロッパ」は、「境界のヨーロッパ」*Europe of the Borders* でもある。国境と「地域」境とに二重化した内部境界の網が張りめぐらされるからである。これについて、1990年両ドイツ統一の後に初めて開かれた連邦参議院会議で、11月9日に行われた「政治連合の枠組みをもつヨーロッパの連邦制構築への決議」に、興味深い叙述が見いだされる。「市民のヨーロッパは、自覚をもち、実行力を具え、互いに協力しあう諸「地域」のヨーロッパにおいて最もよく実現する。・・・教育・文化政策、交通・研究政策、その他多くの分野の「地域」的施設の協力が、「境界を越える」*grenzüberschreitend* 共同の諸制度、諸規定、運用方式を理想的に発展させることができる。」この場合の「境界」とは「地域」の境界であるので第一義には邦境であり、これが同時に国境でもあるか否かは二次的問題ということになる⁶⁶⁾。

1988年11月18日のヨーロッパ議会の決議も、その第22項目で国内各地域の特性に眼を向け、現行の行政境界を越える共通の歴史的・言語的・文化的遺産があるときは、境界を越える地域間の言語・文化協力が容易にならなければならないと、要請している⁶⁷⁾。ゆえに、たとえばドイツ内部のラント間の邦境を越える協力も、ドイツのラントとネーデルラントとの間の国境(=邦境)を越える協力も、ひとしなみに捉えられていることになる。地域が邦またはこれに相当する「地域」とされるとき、境界が国境と邦境とに二重化するので、*Grenze* は文脈により「国境」または「邦境」に訳し分けなければならない。

これに加えて、境界が国境と邦境とに二重化する部分では、境界地帯の統治権をめぐる国と邦との利害対立が惹き起こされる可能性が生まれる。EUの内部国境地域では、連邦国が接するドイツ・ベルギーおよびドイツ・オーストリア国境地域がこれに該当する。EUの外部国境でもあるドイツ・スイス・フランス国境は、EU、国(連邦国家と単一国家)、邦の境界に三重化し、境界地域関係がさらに複雑な様相を呈するであろう。「地域のヨーロッパ」から「境界のヨーロッパ」に視点を移したところで、いよいよ国境地域に焦点を合わせることにする。ただし本稿では、検討対象をドイツ・ネーデルラント国境に、ドイツ・ベルギー国境も視野に収めながら限定する。

注 —————

1) 1987年ミュンヘンで開催されたドイツのラント首相会議は、「地域のヨーロッパ、連邦制のヨ

「ヨーロッパ」*ein Europa der Regionen, ein Europa mit föderativen Strukturen*の創出を目ざす「ミュンヘン・テーゼ」を発表した。これが、この語が政治化する一つの契機になったようである。続いて、1989年10月にバイエルンの主唱で“Europa der Regionen”会議が開催され、これには全ヨーロッパから、ラント、「特別自治州」*Regione*、「自治州」*Autonome Gemeinschaft*（イタリアの*regione autonoma*、スペインの*comunidad autonoma*の独訳）の代表者が集まり、ECの意思形成に適切な形で参加することを目的に討議を行った。とりわけドイツのラントは、「地域のヨーロッパ」実現の原動力であると自ら任じ、地域主義と連邦主義とを表裏一体として捉え、さらに連邦主義を構造原則、補完性原則を行動原則としていた。Bauer, Joachim (Hrsg.), *Europa der Regionen: Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß*, 2. Aufl., Berlin 1992, 9, 42 ページ; Goppel, Thomas, Die regionale Dimension der europäischen Einigung, in: Hierl, Hubert (Hrsg.), *Europa der Regionen: Eine Idee setzt sich durch: Ausschluß der Regionen*, Bonn 1995, 6 ページ。Bauerの編書は、「地域のヨーロッパ」にかかる12本の諸機関の決議や憲章を編纂した資料集であり、とりわけ「地域化」にかかる1980年代のドイツのラントの動向を知るうえで役立つ。Hierlの編著は政治家やEC/EU官僚の比較的短い寄稿を編纂したもので、学術書ではない。しかし、ECの「地域」委員会（後出）の創設に直接、間接に関わった当事者たちの証言集であり、時代資料としての価値をもつ。ちなみにStoiberは、「ヨーロッパ連邦国」*europäischer Bundesstaat*を意味するものではないと断りながらも、「国と地域のヨーロッパ」*Europa der Nationen und Regionen*を目ざしたいとして、EU構成領域として国と地域を同列に扱っている。Stoiber, Edmund, Europa im Umbruch, in: Hierl, 上掲書, 47 ページ。なお、「地域のヨーロッパ」の語を初めて使った学術論文は、Rhodes, R.A.W., Regional policy and a “Europe of Regions”: A Critical Assessment, in: *Journal of Regional Studies*, 8 (2), 1974, だと言われる。

- 2) Schmidhuber, Peter M., Europa der Regionen —statt Beobachtung Mitgestaltung, in: Hierl, 上掲書 31 ページ。「市民のヨーロッパ」が政治目的理念として公式に使われはじめたのは、1975年のEC首脳会議向けのLeo Tindemans報告においてであり、それ以来、とくに1980年代に入ってから首脳会議での常套語となった。Mickel, Wolfgang W. / Bergmann, Jan M. (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, 3. Aufl., Stuttgart 2005, „Europa der Bürger“の項目を参照。
- 3) *Official Journal of the European Communities*, 92/C 224/01; Brinkhorst, Laurens Jan, Die EU-Kommission und Regionen: Partner im Umweltschutz, in: Hierl, 前掲書, 113 ページ。
- 4) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 3: 23-24 ページ。
- 5) 1992年にマーストリヒトで署名され1993年に発効したヨーロッパ連合条約(Treaty on European Union: TEU)で、EECがECと改称され、その後二回の改正を経て、2007年に署名され2009年に発効したリスボン条約で、ECはEUに吸収された。EU成立前のECの実態およびEU成立後のECとEUとの複雑な関係に照らして、本稿ではEC/EUと表記する。また「理事会」の訳語も誤解を生みやすい。TEU(1992)第4条は、ECの機関として「ヨーロッパ議会」、「理事会」、「委員会」、「裁判所」、「会計検査院」の五つを挙げ、TEU(2007)第13条は、EUの機関として「ヨーロッパ議会」、「ヨーロッパ理事会」、「理事会」、「ヨーロッパ委員会」、「ヨーロッパ連合裁判所」、「ヨーロッパ中央銀行」、「会計検査院」の七つを挙げている。

- 正式名称が変わっていない機関は、「理事会」と「会計検査院」だけである。「理事会」*Council* は旧名が「EC 閣僚理事会」であるので、首脳会議である「ヨーロッパ理事会」*European Council* との混同を避けるため、本稿では「閣僚理事会」と意識する。
- 6) 渡辺尚「『地域』とは何か」, 同編著『ヨーロッパの発見 地域史のなかの国境と市場』2000年, 342 ページ。
 - 7) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 3: 33-44 ページ。
 - 8) Schmidhuber, 37-38, 前掲論文, 37-38 ページ。かれは「将来のヨーロッパの地域の主たる活動の場は、「地域間協力」*interregionale Zusammenarbeit* の強化となろう。これはとくに、共通の構造問題を抱えている「境界地域」*Grenzregion* にあてはまる」と言う。
 - 9) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokment 3: 38 ページ。
 - 10) Goppel は *Region* と *Land* を同等概念とし、さらに「自治州」*autonome Gemeinschaft* を加えた三者を一括して、EU、加盟国と並ぶ「第三の国家水準」*dritte staatliche Ebene* と呼んでいる。Goppel, 前掲論文, 4, 5 ページ。Schmidhuber も、EC に統一的な地域の定義はないとしながらも、「TEU により EC 構造の第三水準として、地域もしくは (bzw.) ラントの水準が明確に認知された」と言い、地域をラント水準で理解しているかに見える。Schmidhuber, 前掲論文, 32 ページ。注 12) 参照。
 - 11) 佐藤勝則によれば Dietmar Braun は、「ドイツ連邦制を集権化された州主権自治という地域統合」として批判しているという。同「連邦制的地域統合の比較社会構造史—ヨーロッパ連邦制の諸類型と諸段階—」, 同編著『比較連邦制史研究』多賀出版, 2010, 所収。40 ページ。
 - 12) Delors, Jacques, Die Rolle der Regionen bei der europäischen Integration, in: Hierl, 前掲書, 17-18 ページ。ちなみに、イタリア共和国憲法第 116 条は、「フリウリ・ベネチア・ジュリア、サルデニア、シチリア、トレンチノ・アルト・アディジェおよびバレー・ダオスタの各州に対しては、・・・特別の形式と条件の自治が認められる」(阿部照也訳、表記を一部変更)として、「特別自治州」の創設を認めた。また、スペイン憲法第 137 条、第 143 条は、「共通の歴史的、文化的および経済的性格を有する隣接県、島嶼地域ならびに歴史的地域の一体性を有する県は、・・・自治州を構成する」(百地章訳)として、「自治州」を設置した。阿部照哉・畑博行(編)『世界の憲法集』第 4 版, 2009 年。
 - 13) Schmidhuber, 前掲論文, 34 ページ。他方でかれは、EC の枠内で一般的に該当する地域概念はなく、機能的な地域概念(後出の NUTS)があるだけであり、EC は地域の定義とそれへの権限移譲の程度を加盟国に任せているとも言い、かならずしも首尾一貫していない。同, 39 ページ。注 10) を参照。
 - 14) Klepsch, Egon A., Schwieriger Weg zum „Europa der Regionen“: Volle Unterstützung durch das Europäische Parlament, in: Hierl, 前掲書, 80 ページ。ここではベルギーについて、*in Form der Gemeinschaften Regionen* と奇妙な語法を用いている。これはベルギー憲法第 1 条「ベルギーは共同体と「地域」から成る連邦国である」という条文の、*communauté/gemeenschap* および *région/region* の直訳であろう。ちなみに、前掲の阿部・畑編『世界の憲法集』では *région/region* が「地域圏」と訳されているが(竹居一正訳)、わたくしは前述のように「圏」を非領域空間の一種の呼称としているので、ここでは「地域」という訳語をあてることにする。
 - 15) Pujol, Jordi, In Richtung eines Europas der Regionen? in: Hierl, 前掲書, 49 ページ。
 - 16) Blanc, Jacques, Aufgaben und Herausforderungen für den Ausschuss der Regionen, in: Hierl,

- 前掲書, 165 ページ。
- 17) 佐藤, 前掲書, 4-29 ページ。
 - 18) ドイツ語の *Föderalismus* と英語の *federalism* との含意の相違のため, この語は TEU (92) の条文のなかで使われなかったという。Goppel, 前掲論文, 8 ページ。ちなみに, OECD の *O* は *Organisation* であって *Organizatton* ではない。注意を要する。
 - 19) Prettenthaler-Ziegerhofer, Anita, A stopover on the way to a united Europe: on the creation of the Council of Europe, in Kicker, Renate (ed.), *The Council of Europe: Pioneer and guarantor for human rights and democracy*, Strasbourg 2010, 9-11 ページ。なお, Bauer は同盟主義者と連邦主義者に加えて「機能主義者」*functionalist* を挙げている。ただし, 機能主義者は超国家機関のもとでの統合を唱える点で, 連邦主義者の立場に近かったと言う。Bauer, Hans-Joachim, *Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999: Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozeß*, Münster et al 2000, 14-16 ページ。
 - 20) Prettenthaler-Ziegerhofer, 上掲論文, 12-13 ページ。
 - 21) Directorate of Information of the Council of Europe, *Concise Handbook of the Council of Europe*, Strasbourg 1954, 52-53, 78 ページ。
 - 22) Bauer, 前掲書, 254-256, 259-260 ページ。1998 年に EU が 1617.7 億 DM の財政規模で 29000 人の職員を擁していたのに対して, CE の財政規模は 4.33 億 DM, 職員数は 1300 人に過ぎなかった。Schwimmer によれば, 負担額の大きいいくつかの国からの圧力により, 数年来予算に実質ゼロ成長の枠がはめられ, 2009 年時点でも予算規模は 2 億 € に抑えられたままであった。Schwimmer, Walter, The Council of Europe: realisation of an “unprecedented” pan-European unity, in: Kicker, 前掲書, 19 ページ。この意味で, CE と EU とを同じ全ヨーロッパ機構として並べること自体が無理になってきたのかもしれない。
 - 23) Kicker, 上掲書, 7 ページ; Bauer, 前掲書, 255 ページ。
 - 24) Prettenthaler-Ziegerhofer, 前掲論文, 13 ページ; Winkler, Hans, the Council of Europe and the integration of eastern European states in to Europe, in: Kicker, 前掲書, 23 ページ。
 - 25) Schwimmer, 前掲論文, 19 ページ。
 - 26) CE 規約は, 前掲の *Concise Handbook* および Beck-Texte im dtv, *Europa Recht*, 25. Aufl. 2013, 所収のドイツ語訳を参照。Schwimmer, 同上, 16-17 ページ。
 - 27) Kiefer, Andreas, The regional dimension of the Council of Europe, in: Kicker, 上掲書, 117-119 ページ; Bauer, 前掲書, 19-21 ページ。
 - 28) Kiefer, 上掲論文, 120 ページ。
 - 29) 同上論文, 121, 123 ページ; Bauer, 前掲書, 26 ページ。
 - 30) *Concise Handbook*, 33-35 ページ。
 - 31) CE と EC との接触は長い間非公式に行われてきたが, ようやく 1987 年から協力拡大を目ざす共同の努力が本格化したという。Bauer, 前掲書, 28 ページ。
 - 32) Blanc は, CE が「地域」を国の直下の「政治段階」*politische Stufe* と定義したと言う。Blanc, 前掲論文, 161 ページ。もちろん, これがただちに CE の地域関心がまず「地域」に向かったことを意味することにはならない。
 - 33) CE と異なり EC/EU の財政は, 「固有の財源」(EC 条約第 269 条, 現行 EU 運営条約第 311 条) により賄われる。歳入項目は, 輸入関税, 農業課徴金, 附加価値税にもとづく加盟国分担

- 金, GNP にもとづく加盟国分担金の 4 種で, 2002 年度予算で後二者だけで歳入総額の 80% を超えたという。庄司克宏『EU 法 基礎編』岩波書店, 2003 年, 65-66 ページ; 佐藤, 前掲書, 36 ページ。経済力に勝る加盟国が EC/EU 財政を支える結果その発言権が増すという, CE とは異なる勢力関係が発生することになる。これにくわえて, 歳出の最大項目の共通農業政策基金及び構造基金による補助金支出が, 合わせて歳出総額の 80% に達するので, 加盟国が「純出し手」か「純受け手」かに分かれる。そのため加盟の費用対便益という経済計算が働く状況が生まれ, これが加盟国間に緊張関係を生む一因となる。
- 34) Stingl, Alfred, Europe needs new inspiration: thoughts on the occasion of the 60th anniversary of the foundation of the Council of Europe, in: Kicker, 前掲書, 27 ページ。
- 35) Goppel, 前掲論文, 4 ページ。
- 36) Schmithuber, 前掲論文, 38 ページ。
- 37) AER はストラスプールに本拠を置き, 2005 年時点で 30 カ国の約 250 「地域」と 12 地域間組織が加盟しており, ドイツからはバーデン・ビュルテンベルクとニーダーザクセン 2 邦が参加していた。Handlexikon der Europäischen Union, „Versammlung der Regionen Europas (VRE)“ の項目を参照。
- 38) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchSeries/DisplayDCTMContent> CE, *European Charter of Local Self-Government* European Treaty Series —No. 122, 1985. 小島 健「ベルギー連邦制と欧州統合—地方自治と補完性の視点から—」, 佐藤勝則編著, 前掲書所収, に資料として附されている, 第 I 部の和訳「ヨーロッパ地方自治体憲章」(318-321 ページ) も参照した。
- 39) Engelen-Kefer, Ursula, Regionales Europa—Soziales Europa, in: Hierl, 前掲書, 107 ページ。
- 40) Pujol, 前掲論文, 48 ページ。
- 41) Dinan, Desmond (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, London 2000, 62 ページ。
- 42) Milan, Bruce, Was erwartet die EU-Kommission von der Arbeit des AdR? in: Hierl, 前掲書, 29 ページ。Schmidhuber は, 「若年層の職業教育, 地域・構造政策, 全ヨーロッパ網, 保健制度, 文化」の 5 分野としている。前掲論文, 36 ページ。ちなみに, Bruce は 1989~1995 年に第十六総局担当委員を務めた。なお, 当総局は 1993 年から地域政策に加えて, 「地域」委員会との関係, さらに 1995 年から結束基金との関係も管轄することになった。
- 43) Milan, 前掲論文, 29 ページ; Schmidhuber, 前掲論文, 35 ページ。
- 44) Rau, Johannes, Fortentwicklung des Föderalismus in Europa, in: Hierl, 前掲書, 65 ページ; Bockert, 前掲論文, 135 ページ。
- 45) Pujol, 前掲論文, 58 ページ。
- 46) Tiemann, Susanne, Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften aus Sicht des Wirtschafts- und Sozialausschusses, in: Hierl, 前掲書, 70-71 ページ。
- 47) Delors, 前掲論文, 26 ページ。
- 48) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 1: 13-17 ページ。このほか第一原則が EC のいかなる立法権限も EEC 条約による具体的な授権を前提とするべきこと, 第五原則がラントの放送高権の堅持, 第六原則が競争力を具えた農業の保証, 第八原則が品質・消費者基準の堅持, 第九原則が中間層重視の枠組み条件の必要性, 第十原則が研究政策における補完性, であった。
- 49) 同上書, Dokument 2: 18-22 ページ。

「地域のヨーロッパ」の再検討 (13)

- 50) 同上書, Dokument 4: 41-91 ページ。
- 51) 同上, 53-55 ページ。
- 52) 同上書, Dokument 5: 92-94 ページ。
- 53) 同上書, Dokument 6: 95-96 ページ。
- 54) Deckart, Wolf Christof, Die deutschen Länder nach Maastricht, in: Hierl, 前掲書, 170-171 ページ。
- 55) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 4: 45-46 ページ; Hierl, Hubert, Die Informationsbüros: Wegbereiter und Wegbegleiter des Ausschusses der Regionen, in: Hierl, 前掲書, 82 ページ; *Handlexikon der Europäischen Union*, „Länderbeobachter“ の項目参照。
- 56) Hierl, 前掲論文, 84 ページ; Brinkhorst, 前掲論文, 114 ページ。
- 57) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 4: 47 ページ。当事務所は, *Landesbüro, Landesvertretung* と呼ばれ, ドイツの対外利益を代表しようとする行動は連邦政府の不興を買ったが, ドイツ政府の対 EU 常設代表部と駐ベルギー大使館とは, 必要なかぎり当事務所を支援したという。*Handlexikon der Europäischen Union*, „Informationsbüro der deutschen Länder“ の項目参照。
- 58) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 12: 117-119, 120-122 ページ。
- 59) Pujol, 前掲論文, 57 ページ。
- 60) Deckart, 前掲論文, 183 ページ。
- 61) 原文は *Beck'sche Textausgaben: Verfassungen der deutschen Bundesländer mit dem Grundgesetz*, 10. Aufl., 2014。訳文は高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集』〔第2版〕, 信山社, 1997年, に従った。
- 62) Blanc, 前掲論文, 160-161 ページ。
- 63) eurostat, *Regions in the European Union: Nomenclature of territorial units for statistics: NUTS 2010/EU-27*, 2011 edition, 5-7 ページ。
- 64) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 3: 28 ページ。
- 65) eurostat, *Eurostat regional yearbook 2012*, 12 ページ。
- 66) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 11: 113 ページ。
- 67) Bauer (Hrsg.), 前掲書, Dokument 3: 29 ページ。