

北東アジア広域自治体越境協力の展開：NEARの事例研究¹

中山 賢 司（早稲田大学大学院）

はじめに

冷戦終焉後、グローバル化の浸透と国際秩序の変容が進む中、国家間協調が遅れる北東アジアでは、地域形成の新たな行為体として地方自治体の国境を超えた広域連携・協力が注目されてきた。1996年に誕生し、北東アジア6ヶ国65自治体に拡大・深化した「北東アジア地域自治体連合」(The Association of North East Asia Regional Governments：NEAR)がその典型である。

NEARはこれまで、「地域間協定先行型ネットワーク」²として、相互理解による信頼関係の構築、地域の発展と世界平和を基本理念に掲げ(憲章第2条)、北東アジアにおける広域自治体間の越境交流・共同事業を手がけてきた。NEAR越境協力の深化と拡大は、自治体先導の「北東アジア・マルチ・ラテラリズム」³として、地域住民の共通の地域アイデンティティ形成を促すとの期待を増大させてきた⁴。住民の生活に密着した交流を活性化させ、地域の信頼醸成と利益共有を下から促すという、非国家主体による地域秩序形成への期待である⁵。

だが、NEAR越境協力の実態は、「まだ文化交流や経験交流で、点と点における相互理解の促進に力があつたという評価が相当」⁶であり、依然として緩やかな対話型フォーラムの域に留まっ

ている⁷。高まる期待と裏腹に質的に停滞するNEAR越境協力は、中央政府から独立した地方自治が未成熟な北東アジアの実相と課題を示している。

本稿では、NEAR越境協力の質的停滞要因である地方の自律性に着目し、NEAR拡大面の実態把握と考察を通じて、展開期における北東アジア広域自治体越境協力の特性変容の可能性と課題を明らかにしたい。具体的には、96年のNEAR創設以降をNEARの展開期と位置づけ、NEARが地理的に拡大する実態とその背景を、体制移行国(中国、ロシア、モンゴル)における地方政府の行動様式の視角から考察する。これにより、NEAR越境協力が一段と国策連動性を強めていく可能性とその問題点を明らかにし、NEARが地域秩序形成に貢献するための課題を抽出したい。

1. 問題の所在

まず、深化・拡大するNEAR越境協力が、質的に停滞している実態とその課題を明らかにする。これにより、北東アジア広域自治体越境協力に内在する問題の所在を明確にしたい。

(1) NEARの生成と越境協力の量的拡大

90年代初頭、北東アジアでは、国家間の関係

キーワード：

北東アジア地域自治体連合 (NEAR)、北東アジア越境協力、中央-地方関係、市民 (住民) 交流

改善や地方分権推進への期待などを背景に、地域間のバイラテラルな交流密度が増加した。これに伴い地域間の競争が加速するとともに、交流先の地域情報や経済状況等の共有によるリスク分散のための情報交換の場の形成が志向された⁸。こうした中、日本の自治体が地方独自のイニシアティブに基づき、友好関係にある対岸の自治体を呼び集め、93年10月8日に島根県で開催したのが、広域自治体対話「北東アジア地域自治体会議」である。同会議では、日本、中国、韓国、ロシアの4ヶ国9自治体が参加し、地域間交流事業の共同実施などが決められた（島根宣言）。翌94年の第2回会議（兵庫県）で自治体間国際組織の創設が提唱され、95年の第3回会議（ロシア・ハバロフスク地方）を経て、96年9月、第4回会議（韓国・慶尚北道）において第1回総会を併催し、「憲章」を採択、NEARが誕生した（慶尚北道宣言）⁹。

発足当初、日中韓口の4ヶ国29自治体であった構成自治体は、98年にモンゴル、02年に北朝鮮、さらに06年には多くの新規自治体に加わり、6ヶ国65自治体に拡大した。組織とフォーマルなルールも整備され、制度化は一定段階に達している¹⁰。総会・実務委員会・事務局等から構成されていた組織は、効率的・合理的運営を図るため、各国代表者で構成する実務小委員会、分野別補助機関の分科委員会などが加わり、階層化した。議長自治体による持ち回り制であった事務局は、05年5月に常設事務局が開設され（慶尚北道浦項市）、二分化した。議決方式に採用された多数決制（憲章第9条）¹¹に加え、経費負担制度には会議開催経費の一部分担制が導入され（憲章第15条）、機能的なルールも整備された。

NEARの活動領域も深化と拡大を遂げている。交流事業の出発点となったのが、97年9月に実施された「NEAR交流の船」事業である¹²。その後、98年に設置された分科委員会の活動とともに、交流・共同事業は多様化・量的拡大を遂げていく。当初、一般交流、文化交流、環境、防災、

経済通商の5分野であった分科委員会は、04年に辺境協力、06年に科学技術が加わり、7分野に拡充した。さらに現在では、海洋・漁業、観光の2分野の新設、一般交流と文化交流の再編統合などが議論されている。各分科委員会の主な事業を時系列で整理したのが、表1である。

【一般交流分科委員会】 主な事業は、①人材育成アクションプログラムの策定・実施、②人材育成事業の取組状況の調査、③北東アジア21世紀女性会議の支援、④北東アジアの調査研究機関リストの策定・拡充、⑤各自治体のホームページ作成状況の調査、⑥日本海学の支援、⑦NEAR記章の策定、⑧ホームページのリンク「北東アジア6カ国共同の家」などである¹³。人材育成や情報交流が中心であり、その多くが富山県提案の事業である。

【文化交流分科委員会】 01年の第1回分科委員会以降、中断しているが、「文化交流分科委員会ホームページ」の開設を通じ、構成自治体の文化交流事業に関する情報交流を可能としてきた¹⁴。

【環境分科委員会】 主な事業は、①日本海・黄海沿岸の海辺の漂着物調査、②北東アジアの渡り鳥に関する共同調査、③北東アジア地域国際環境シンポジウム、④北東アジア青少年環境シンポジウムなどである¹⁵。08年には③・④を発展させた⑤北東アジア地域環境体験プログラム、国家間環境協力¹⁶に反応した⑥黄砂を対象とした広域的モニタリング体制の構築事業などが加わる見込みである。環境教育やNGOとのパートナーシップの視点が重視されているほか、各自治体の環境施策の事例紹介という環境問題の認識共有段階から、共同調査など共通手法による共同モニタリングの段階に達していることが特徴である。また、海辺の漂着物調査の調査結果が日本政府や国際機関において基礎資料として利活用されるなど、一定の成果も果たしている¹⁷。

【防災分科委員会】 防災対策の情報交流のほか、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた兵庫県の取組

みに関する防災研修等が実施されている。視察などの「情報交流型研修」に加え、07年にはハザードマップ作成研修など実践能力の向上を図る「参加課題解決型研修」が加わった。

【経済通商分科委員会】 主な事業は、①北東アジアビジネス促進会議、②北東アジア国際経済フォーラム、③多者間貿易商談会、④インターネットを活用した経済交流インフラ「経済通商ネットワーク」の構築などである。①は07年に②へと発展し、③がこれらと併催される。④の「経済通商ネットワーク」は、慶尚北道が約180万ドルを負担し、06年5月に開通した。

【辺境協力分科委員会】 05年に第1回分科委員会が開催され、表2の決議が合意された。

【科学技術分科委員会】 07年に第1回分科委員会が開催され、各自治体における科学技術開発の現状、支援・育成策に関する情報交流等が行われた。

(2) 越境協力の質的停滞と問題の所在

以上のようにNEAR越境協力が多様化・量的拡大を遂げてきたのは、NEARの事業を規定した憲章第3条が、単なる友好交流や経済交流に留まらない幅広い事業を可能としていたことに背景がある¹⁸。だが、地域秩序形成に向けた影響力という観点から各事業を捉え直すと、質的に停滞しているNEAR越境協力の実相が浮き彫りとなる。

まず、事業参加自治体の傾向を見ると、参加率は概ね低く、ばらつきが見られ、構成自治体の多くが参加する面的な事業が形成されていない。一般交流分科委員会の「人材育成アクションプログラム」では様々な提案が行われているが、採択されたのは富山県と島根県の事業のみである。環境分科委員会でも実施されたのは富山県提案の事業がほとんどで、他の自治体が提案した事業は参加希望が少なく共同事業に発展していない¹⁹。また、辺境協力分科委員会が07年に予定していた第2回分科委員会は、参加希望が少なく延期された。

次に、事業形態の傾向を見ると、シンボリック

な情報交流型事業が中心で、中長期的な協力事業への発展が乏しく、独自の行動規範を形成するに至っていない。環境分科委員会による海辺の漂着物調査や黄砂の広域的モニタリング体制の構築事業など協力事業の萌芽も見られるが、「法的拘束力を持たない共通の環境対策計画」²⁰の策定に向けた動きは見られない。

このようにNEAR越境協力が停滞する背景には、NEARの制度的限界が反映している。第1に、事業運営の協働性や協調面の確保にとって重要な「会費制」が棚上げにされていること²¹。現行の提案自治体主導型の個別プロジェクト方式では、分科委員会所属自治体であっても事業参加のオブリゲーションは無く、インセンティブも低い。第2に、一度総会に参加すれば会員とみなす、という「みなし会員」制度がインフォーマルに運用されてきたこと。これにより、事業参加に消極的な自治体もNEARに包摂されるため、中長期的な計画策定が困難になるなど組織運営と活動を停滞させる。第3に、会議の準備・運営機能を果たす議長自治体制度と、連絡・調整・情報集積機能を果たす常設事務局とが併存するなど、NEARの方向性を決定づける権限配分が不明瞭であること。

こうした実効性の低いルールや不明瞭な権限配分といったNEARの制度的限界は、経済の発展段階や政治体制の異なる北東アジアに内在する、自治体・地方政府の制約要因から導出されよう。すなわち、北東アジア自治体・地方政府の利用可能な資源と権限の範囲にある制約である。実際、会費制が棚上げにされた背景には、各国の経済格差による自治体間の財政規模の差に加え、仮に会費制を採用すると中央政府の許可が必要となる中国側自治体の事情が大きかったとされている²²。こうした北東アジアの広域自治体に内在する制約要因が、依然としてNEARを緩やかな協議体に規定していると言えよう。

表1 NEARの主な交流・共同事業一覧

分科委員会と主な交流・共同事業	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
NEAR交流の船事業（島根県）	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
一般交流分科委員会（コーディネート自治体：富山県）	—	発足	①	②	③	④	⑤	⑥	—	—	—
・人材育成アクションプログラム策定・実施	—	—	—	—	○	○	○	○	—	—	—
・人材育成事業取組状況の調査	—	—	—	—	—	—	—	—	○	○	○
・北東アジア21世紀女性会議の支援	—	—	—	—	○	—	—	—	—	—	—
・北東アジア調査研究機関リストの策定・拡充	—	—	○	—	○	—	—	—	—	—	—
・各自治体のホームページ作成状況の調査	—	—	—	—	—	—	—	—	○	○	○
・日本海学の支援	—	—	—	—	○	○	○	○	○	○	○
・NEAR記章の策定	—	—	—	—	—	—	○	○	—	—	—
・北東アジア6カ国共同の家	—	—	—	—	—	—	—	○	○	○	○
文化交流分科委員会（島根県）	—	発足	—	—	①	—	—	—	—	—	—
・文化交流分科委員会ホームページ	—	—	—	—	—	○	○	○	○	○	○
・日中韓をつなぐ交流の翼（注2）	—	—	—	—	—	○	○	—	—	—	—
・北東アジア交流の翼inしまね（注2）	—	—	—	—	—	—	—	○	○	○	○
環境分科委員会（富山県）	—	発足	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	—
・日本海・黄海沿岸の海辺の漂着物調査	—	—	—	○	○	○	○	○	○	○	○
・北東アジアの渡り鳥に関する共同調査	—	—	—	○	○	○	○	○	○	○	○
・北東アジア環境評価共同事業	—	—	—	○	—	—	—	—	—	—	—
・北東アジア地域国際環境シンポジウム	—	—	—	—	○	○	○	—	—	—	—
・北東アジア青少年環境シンポジウム	—	—	—	—	—	—	—	○	○	○	—
・北東アジア地域環境体験プログラム	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	提案
・黄砂の広域的モニタリング体制の構築	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	提案
防災分科委員会（兵庫県）	—	発足	—	—	—	①	—	②	③	④	⑤
・情報交流型防災研修	—	—	—	—	—	○	—	○	○	○	○
・参加課題解決型防災研修	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	○
経済通商分科委員会（慶尚北道）	—	発足	①	—	—	②	③	④	⑤	⑥	⑦
・北東アジアビジネス促進会議	—	—	○	—	—	○	○	○	○	○	—
・北東アジア国際経済フォーラム	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	○
・多者間貿易商談会	—	—	○	—	—	○	○	○	○	○	○
・経済通商ネットワークの構築	—	—	—	—	—	—	—	○	○	○	○
辺境協力分科委員会 （ハバロフスク地方→アムール州）（注3）	—	—	—	—	—	—	—	発足	①	—	—
科学技術分科委員会（京畿道）	—	—	—	—	—	—	—	—	—	発足	①
海洋・漁業分科委員会（山東省）（注4）	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	提案
観光分科委員会（山東省、河南省）（注4）	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	提案

出所：各種資料を基に筆者作成。

注1：表中の①～⑧は分科委員会の開催年、○は事業実施年を示す。

注2：文化交流分科委員会の交流事業は、一般交流分科委員会の人材育成アクションプログラムとして採択されている。

注3：辺境協力分科委員会のコーディネート自治体は、06年にハバロフスク地方からアムール州に交代した。

注4：海洋・漁業、観光の両分科委員会は、07年第7回実務委員会で提起され、08年第7回総会で設立合意の見込みである。

表2 第1回辺境協力分科委員会の決議事項

○ 辺境協力の継続的活動及び特別経済地帯の創設に向け、構成自治体における国境関係法案の統合と研究の活性化
○ 税関における輸出货量情報交換システムの形成
○ 国際基準に合致しない木材の輸入制限規定の段階的導入
○ 各所属国への林業証明書システム導入の要請
○ 国境地域における移動手続の単純化に向けたインフラ整備
○ 北東アジア向け少量納品技術の開発
○ ロシア極東の観光インフラ開発を含む国境地域への投資促進
○ 国境を接する国同士において、EUのシェンゲン条約と同等の、ビザ手続単純化システムの導入の検討
○ ロシア及び北東アジア諸国の銀行による国境地域の対外貿易に対する融資の活性化
○ 国境地域の貿易会社に関して北東アジアの銀行に開設されるL/C情報の共有化
○ 会員自治体間の外貨法及び銀行法の変更事項に関する情報交換窓口の単一化

出所：05年第5回実務委員会資料を基に筆者作成。

2. 分析の視角

北東アジア越境協力における地方の内在的制約要因については、これまでもつとに指摘されてきた。日本の自治体が北東アジア越境協力の推進力であった80年代後半から90年代、地方の自律性や国際政策の実効性への期待²³が高まる一方で、それを疑問視する指摘が見られた。例えば、各都道府県の国際化政策を検証した岩田は、自治体国際化政策の多くが中央政府の計画・指針の範囲内で実施された中央政府追随型の政策追求であると結論づけた²⁴。また、戦後日本の中心的国際問題であった戦後処理・安全保障・経済摩擦・外国人労働者問題などの広島圏における影響と地域社会の対応を考察した中達は、自治体等の対処能力の欠如や中央依存的な地方政治構造等を明らかにした²⁵。さらに、札幌・新潟・金沢等の自治体国際政策を検証したRozmanは、困難な北東アジア国際環境という外的要因とともに、地方分権化の停滞状況から北東アジア自治体越境協りに懐疑的評価を下している²⁶。

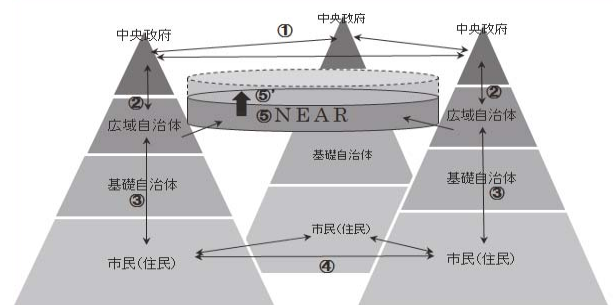
このように、地方に内在する制約要因があったとはいえ、前述のように、日本の島根県・富山県・兵庫県、そして95年の金泳三による「世界化」構想以降、地方の国際政策を推進する韓国・慶尚北道を中心に²⁷、限られた資源と権限の中で、NEAR越境協力は深化・拡大してきた。中央からの分権が一定程度、法的に保障されている日本・韓国の自治体の活動を媒介として、地方自治が未成熟な中国・ロシア・モンゴルなどの体制移行国にNEARが拡大していったのである。ではなぜ、地方の自律性がより制限されている体制移行国が、NEARに参加・拡大していったのであろうか。また、それによりNEAR越境協力の特性が変容する可能性と問題点はないのであろうか。

本稿では、体制移行国（中国、ロシア、モンゴル）の中央－地方関係に分析の焦点を置き、NEARの体制移行国への地理的拡大の実態とその背景を

考察する。これにより、中央・地方一体となった体制移行国の行動様式がNEAR拡大の背景にあった構図と、それによりNEARの特性が一段と国策連動的となっていく可能性及びその問題点を明らかにしたい。

以上の分析視角を理念的に図示したのが、図1である。ここでは北東アジア秩序の諸要素を、①国家間関係、②中央－地方関係、③地方－市民（住民）関係、④市民（住民）間関係、そして⑤広域自治体越境協力（NEAR）と定義・分類した。②の中央－地方関係において、広域自治体の自律性が一定程度認められる場合、住民に近い政策決定や市民・住民参加の契機を重視する自治体外交の特性²⁸、いわば③の地方－市民（住民）関係における緊密性を反映し、NEAR越境協力の特性は、④の市民（住民）交流の媒介的位置（⑤）に接近する。一方で、②の中央－地方関係において、広域自治体の自律性が十分でない場合、国策連動的な地方政府の行動様式を反映し、NEAR越境協力の特性は、①の国家間関係の媒介的位置（⑤）に接近する。日本・韓国が推進力となっていた時期のNEAR越境協力は、市民交流の媒介的位置（⑤）を志向する傾向にあったが、財政難の日本の自治体が消極的傾向を示すとともに、体制移行国の地方政府がNEARに集合してくるにつれ、NEAR越境協力は国家間関係の媒介的位置（⑤）へとその特性を拡幅させているのではないか。これが本稿の問題意識と分析視角である。以下、具体的に検証していきたい。

図1 分析の視角



出所：筆者作成

注：簡単化のため、3ヶ国の関係に収斂させて図示。

3. NEAR の地理的拡大とその背景及び問題点

(1) 地理的拡大の特徴

まず、NEAR の地理的拡大について各国の特徴を整理し（表3）、展開期における北東アジア広域自治体越境協力の傾向を把握する。

【日本】 歴史的に環日本海交流に積極的な日本海側の自治体を中心である。環黄海交流に積極的な九州、北方圏交流に積極的な北海道、まして太平洋側自治体への拡大は見られない。

【中国】 当初より参加自治体数は少ないものの、00年に寧夏回族自治区、06年には湖北省と湖南省に拡大した。ただし、東北地方の吉林省と遼寧省には拡大していない。

【韓国】 当初より道レベル自治体すべてが参加していた。00年には釜山広域市、06年には大邱広域市にも拡大した。

【ロシア】 98年に沿海地方、02年にウストオルダ・ブリヤート自治管区、06年にはシベリア連邦管区に属する4つの連邦構成主体にも拡大した。

【モンゴル】 98年に中央県が参加し、02年にはセレンゲ県、さらに06年にはウランバートル市ほか20自治体へと急拡大した。これにより、広域自治体の参加率は100%となった。

【北朝鮮】 02年に咸鏡北道と羅津先鋒市が参加した。

このように日本を除く各国地域で、NEARの地理的拡大が進んでいる。こうした傾向は総会への参加自治体数の推移からも読み取れる（図2）。とくに06年総会では、日本・北朝鮮を除き、中国・韓国・ロシア・モンゴルの増加傾向が顕著である。

こうした中韓ロモにおける自治体・地方政府のNEARへの集合と日本の自治体の離散傾向は、北東アジア越境協力が新たな局面を迎えていることを示唆していよう。

表3 NEARの地理的拡大一覧

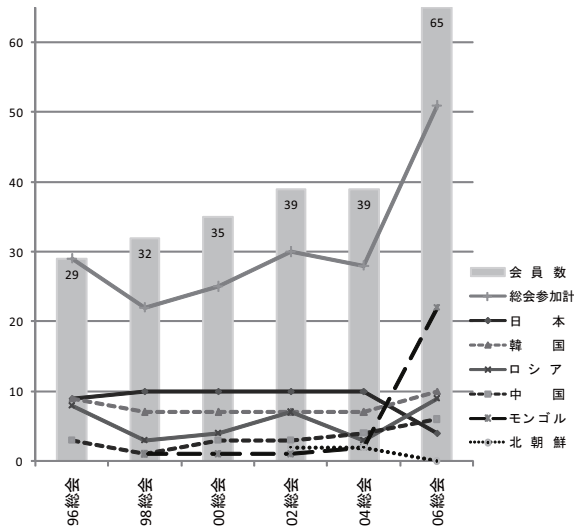
年・総会	日本	中国	韓国	ロシア	モンゴル	北朝鮮	計	累計
第1回総会 (96年)	青森県、新潟県、 富山県、石川県、 福井県、京都府、 兵庫県、鳥取県、 島根県	黒龍江省、 山東省、河 南省	京畿道、江原 道、忠清北道、 忠清南道、全 羅北道、全羅 南道、慶尚北 道、慶尚南道、 済州道	ブリヤート共和国、 サハ共和国、ハバロ フスク地方、アムール 州、イルクーツク 州、カムチャツカ州、 サハリン州、チタ州			29	29
第2回総会 (98年)	山形県			沿海地方	中央県		3	32
第3回総会 (00年)		寧夏回族自治 区	釜山広域市				3	35
第4回総会 (02年)				ウストオルダ・ブリ ヤート自治管区	セレンゲ県	咸鏡北道、羅 津先鋒市	4	39
第5回総会 (04年)							0	39
第6回総会 (06年)		湖北省、湖 南省	大邱広域市	クラスノヤルスク地 方、トムスク州、トゥ ヴァ共和国、アルタ イ地方	ウランバートル市を含む 20自治体（注 1）		26	65
参加自治体 (A)	10	6	11	14	22	2	65	
全自治体 (B)	47	32	16	24（注2）	22	14	155	
加入率 (A/B)	21.3%	18.8%	68.8%	58.3%	100.0%	14.3%	41.9%	

出所：各種資料を基に筆者作成。

注1：06年に加入したモンゴルの地方政府は、ウランバートル市、オルホン県、ダルハン・オール県、ヘンティー県、フブスグル県、ホブド県、オブス県、スフバートル県、ウムヌゴビ県、ウブルハンガイ県、ザウハン県、ドンドゴビ県、ドルノド県、ドルノゴビ県、ゴビスンベル県、ゴビ・アルタイ県、ボルガン県、バヤンホンゴル県、バヤン・ウルギー県、アルハンガイ県の計20である。

注2：ロシアについては、極東連邦管区、シベリア連邦管区の計24連邦構成主体を全自治体としてカウントした。NEARを構成する14連邦構成主体は、極東連邦管区6、シベリア連邦管区8である。なお、カムチャツカ州は07年7月にコリヤーク自治管区と合併し「カムチャツカ地方」となり、ウストオルダ・ブリヤート自治管区は08年1月にイルクーツク州に併合された。チタ州はアガ・ブリヤート自治管区と合併し「ザバイカルスキー地方」となる予定。

図2 会員数及び総会参加自治体数の推移



出所：各種資料を基に筆者作成。

(2) 体制移行国の参加・拡大の背景

次に、NEARの地理的拡大の中でとくに顕著な傾向を示している体制移行国（中国・ロシア・モンゴル）の地方政府が、NEARに参加・拡大する背景を、各国の中央-地方関係および中央政府の対外政策に焦点を当てて考察してみたい。

1) 中国

中国では、共産党の組織原理である「民主集中制」が国家機構にも適用され、原則的に地方のあらゆる活動は中央の統一的な指揮の下で実施される²⁹。地方の「国家行政機関」である地方各級人民政府は、「国家権力機関」の地方各級人民代表大会に責任を負う一方、中央政府たる国务院を頂点とする各級政府の序列に従って命令・服従関係に置かれる³⁰。「二重の従属（多重従属）」と呼ばれる中央統制の構図がこれである³¹。

「地方行政組織法」（79年制定、82年・86年・00年改正）では、省・自治区・直轄市の人民代表大会および常務委員会、さらに省・自治区の政府所在地と、国务院の承認を得た一部の大都市の人民代表大会および常務委員会に、「地方的法規」の制定権を付与している。立法制度面では緩やかな地方分権が進展しているとはいえ、地方各級の

人民代表大会および常務委員会はあくまで地方の「国家権力機関」であって「地方権力機関」では無く、党中央の立法統制下にある³²。

中央統制が貫徹されるこうした構図の下、地方政府の対外戦略にも中央政府の対外政策が浸透する。姉妹都市提携に関する「友好城市工作管理規定」（05年5月）が、①国家総体外交、②経済発展志向、③統一性維持の3つを姉妹都市提携の目的に掲げたことは、地方政府の姉妹都市提携が国家外交の有力な手段であることを示唆している³³。

中国の対外政策は、92年の「南巡講和」以降、急激な経済発展の副産物として浮上した「中国脅威論」の中で、孤立回避、大国への成長、脅威論の払拭、といった政策課題に直面し、アジア地域秩序への関与の姿勢を鮮明にしてきた³⁴。90年代を通じ、従来の全方位外交を踏襲しつつ、多国間主義へと東アジア政策を旋回させていく。94年にASEAN（東南アジア諸国連合）地域フォーラム（ARF）に加盟したほか、97年のアジア通貨危機を契機に、ASEAN+3（日中韓）協力にも積極的に関与し始める。2国間関係でも、96年にロシア、98年に韓国と「戦略的パートナーシップ」関係を樹立し、日本とは98年に「友好協力パートナーシップ」を締結した。対口関係では、01年に「中ロ善隣友好協力条約」を調印、04年には中ロ東部国境補足協定によって国境問題の法的決着を図るなど、経済面の協力を緊密化する傾向にある。

このように90年代以降、対外経済依存の成長路線を踏襲しつつ、東アジアの多国間主義に積極関与する中央政府の対外政策が、地方政府の対外戦略にも浸透していった。中国の地方政府がNEARへ参加・拡大していく背景には、こうした制度的な基本構図があったと言える。

2) ロシア

ロシアでは、連邦制の権限が、連邦中央・連邦構成主体（共和国・地方・州・自治州・自治管区、連邦的意義を持つ市）・地方自治体の3層構造に

なっており、NEAR を構成する「連邦構成主体」は、「国家権力機関」に位置づけられている。

エリツィン政権の90年代、中央－地方関係が混乱し、連邦構成主体の大統領・行政長官の政治的比重は拡大した。とはいえ、連邦構成主体が「国家権力機関」としての位置を脱却したわけではなく、非効率な運営が地方ガバナンスを低下させ、密輸などの犯罪、地方官僚の腐敗などを招来した。00年に誕生したプーチン政権は、これらを改善するため、一連の連邦制度改革により一段と中央統制の強化を図っていく³⁵。00年に連邦管区連邦大統領全権代表の制度を導入したほか、連邦法に違反した地方の指導者の解任および立法議会の解散手続きの導入に関する法律が発効した。04年には、連邦構成主体首長の公選制を廃止し、連邦大統領が提案した次期首長候補者を当該連邦構成主体の議会が承認する手続きを定めた³⁶。

このように中央統制が継続・強化される制度的構図の下、地方政府の対外戦略にも連邦政府の対外政策が浸透する。

ロシア連邦政府の東アジア政策は、86年のゴルバチョフによる「ウラジオストク演説」以来、極東地域の復興を軸に、近隣諸国との関係改善・協力を推進してきた³⁷。対中関係は89年に正常化し、92年に共同声明調印、96年に「戦略的パートナーシップ」関係を樹立した。韓国とも90年に国交樹立。日本とは90年代後半の橋本首相による「ユーラシア外交」の提唱により関係強化が目指され、経済関係は好調となった。00年以降のプーチン政権では、「中ロ善隣友好条約」締結、上海協力機構（SCO）設立など、緊密な対中関係を維持する一方、豊富なエネルギー資源等を利用しつつ、対外的影響力の拡大を目指してきた。07年には極東地域の社会・経済活動を調整するための国家委員会が創設され、同年8月、従来の地域発展プログラムを見直した「2013年までの極東・ザバイカル地域経済社会発展連邦特別プログラム」が承認された³⁸。

このように90年代以降、極東地域の復興を軸に、東アジア諸国との関係改善、多国間主義への積極関与を模索する連邦政府の対外政策が、連邦構成主体の対外戦略にも浸透していった。ロシアの連邦構成主体がNEARへ参加・拡大していく背景にも、こうした制度的な基本構図があったと言える。

3) モンゴル

モンゴルでは、地方制度の基本的単位である「行政・領域の単位」（県、首都、郡、区）の管理は、「地方自治の原則と国家的管理の結合」に基づいて行われる³⁹。「行政・領域の単位」の長である行政長は、各議会の推薦に基づき、上級単位の行政長（県と首都は総理大臣）が任命する。行政長は各議会の決定を執行するとともに、「国家的行政の代表者」として、政府と上級行政長に対し責任を負う。こうした「地方自治と国家の管理の結合」の実体は、地方の租税および税外収入の賦課徴収制度に見られる。租税および税外収入に関わる行政事務は、地方の歳入となるものであっても地方が直接執行せず、中央の租税庁の出先である税務署を経由して交付される⁴⁰。

国家的管理が貫徹されるこうした制度的構図の下、地方政府の対外戦略にも中央政府の対外政策が浸透する。

中ロ大国間に挟まれ、「独立維持」が建国以来の基本課題であったモンゴルの東アジア政策は、86年のゴルバチョフによる「モンゴル駐留ソ連軍の一部撤退」表明以降、対ソ依存が解消に向かう反面、対中関係が修復された⁴¹。90年の体制移行開始以降、94年には全方位外交を基本方針に掲げ、中ロとの等距離外交の構築、近隣アジア諸国・西側先進諸国との関係強化に乗り出した。96年には初の非共産党系政権が誕生し、中ロ関係最優先から対米関係重視路線へと変更した。90年代後半以降は、98年のARF加盟、00年の太平洋経済協力会議（PECC）準加盟、05年の東南アジア友好協力条約（TAC）加盟のほか、アジ

ア太平洋経済協力会議（APEC）、アジア欧州会合（ASEM）、東アジア首脳会議（EAS）など多国間主義への参加を積極的に模索している。

このように90年代以降、中ロ等距離外交と全方位外交、東アジア多国間主義への積極関与を模索する中央政府の対外政策が、地方政府の対外戦略にも浸透していった。モンゴル地方政府がNEARに参加・拡大していく背景にも、こうした制度的な基本構図があったと言えよう。実際、20ものモンゴル地方政府がNEARに参加した06年は、中央政府がチンギス・ハーン即位800周年にあたる同年を「大モンゴル建国800周年」と定め、民主化以降約15年を経過した自国を世界に広く宣伝すべく、様々な記念行事を通年で実施していた。NEARへの参加がその一環であると推測するに余りある。

（3）体制移行国の分科委員会所属状況

以上のように、地方自治が未成熟な体制移行国では、地方政府とくに広域地方政府の行動は、中央政府の政策に連動あるいは敏感に反応する。体制移行後の対外経済移依存の成長路線の下、中央・地方一体となった対外戦略の推進という基本構図に、体制移行国へのNEAR拡大の背景があったと考えられる。こうした傾向は、分科委員会の所属状況（表4）や、分科委員会新設の背景などからも読み取れる。

1) 中国

中国では、経済通商に山東省・遼寧省、辺境協力を黒龍江省・遼寧省、文化交流に山東省がそれぞれ所属している。経済通商や辺境協りに傾斜するこうした傾向は、経済成長路線とともに、戦略的パートナーシップ構築以降、実務的な対ロ協力を志向する中央政府の政策が反映していると言えよう。また、07年に山東省が海洋・漁業分科委員会の新設を提案した背景には、02年に「海洋の開発」政策を掲げ、03年にロシアと「海洋領域における中ロ協力の協定」を締結するなど⁴²、

積極的に資源開発協力を進める中央政府の対外政策に、山東省が連動したものと考えられる。

2) ロシア

ロシアでは、経済通商・環境に8、辺境協力・文化交流・防災に5、一般交流に3の連邦構成主体がそれぞれ所属している。中でも辺境協力については、ハバロフスク地方が04年に創設し、06年以降はアムール州がコーディネート自治体を務めてきた。経済通商、環境、そして辺境協りに傾斜するこうした傾向は、極東地域の経済復興を掲げ、中ロ国境協力の推進と環境問題に直面するロシア連邦政府の政策が反映していると言えよう。辺境協力分科委員会の創設の背景も同様である。ロシア連邦政府が、01年2月、国境協力に関する連邦政府の政策を連邦構成主体が着実に実行すべき任務と方向性を定めた「国境協力構想」を批准し、国境協力に関する中央と地方の管理・権限の範囲などを規定した「国境協力量案」も起草するなど、国境協りに積極的に乗り出したことに、ハバロフスク地方が連動したものと考えられる。実際、辺境協力分科委員会を提唱した04年の第5回総会においてハバロフスク地方は、辺境地域の経済を発展させるため国境協力を調整する法律と国境貿易法の制定が重要、との認識を示している⁴³。

3) モンゴル

モンゴルでは、環境・一般交流に中央県・セレンゲ県、辺境協りにセレンゲ県、防災に中央県がそれぞれ所属している。環境への所属は、砂漠化などの環境問題に直面し、国際協力を推進するモンゴル政府の政策が反映していると言えよう。また、モンゴルでは02年に「自由貿易地域法」が制定され、アルタンブラグというロシア国境に近いセレンゲ県の町に自由貿易地域が設定された。これに歩調を合わせたように、セレンゲ県が02年にNEARに加入し、ロシア主導の辺境協力分科委員会に所属した。

表 4 NEAR 構成自治体の分科委員会所属状況

分科委員会	幹事	総数	構成自治体	
一般交流	富山県	14	日6 韓3 口3 モ2	青森県、新潟県、富山県、福井県、鳥取県、島根県 全羅北道、慶尚南道、釜山広域市 サハリン州、ハバロフスク地方、沿海地方 中央県、セレンゲ県
文化交流	島根県	9	日3 中1 口5	新潟県、京都府、島根県 山東省 サハリン州、アムール州、イルクーツク州、ハバロフスク地方、沿海地方
環 境	富山県	21	日9 韓2 口8 モ2	青森県、新潟県、富山県、石川県、福井県、京都府、兵庫県、鳥取県、島根県 江原道、忠清南道 サハリン州、アムール州、イルクーツク州、チタ州、サハ共和国、プリアート共和国、 ハバロフスク地方、沿海地方 中央県、セレンゲ県
防 災	兵庫県	11	日5 口5 モ1	新潟県、富山県、石川県、福井県、兵庫県 サハリン州、カムチャッカ州、サハ共和国、ハバロフスク地方、沿海地方 中央県
経済通商	慶尚北道	24	日6 中2 韓8 口8	青森県、新潟県、富山県、石川県、兵庫県、鳥取県 山東省、(遼寧省) 京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道 サハリン州、アムール州、イルクーツク州、チタ州、サハ共和国、ウスチプリアート州自治管区、ハバロフスク地方、沿海地方
辺境協力	アムール州	9	中2 口5 モ1 北1	黒龍江省、(遼寧省) サハリン州、アムール州、チタ州、ハバロフスク地方、沿海地方 セレンゲ県 咸鏡北道
科学技術	京畿道	—	—	—
海洋・漁業	提案：山東省	—	—	—
観 光	提案：山東省、河南省	—	—	—

出所：NEARホームページ等を基に筆者作成。

注：遼寧省は正式にはNEAR構成自治体ではないが、分科委員会には加わっている。

(4) NEAR 越境協力の変容の可能性と問題点

以上の考察により、中央・地方一体となった体制移行国の行動様式が NEAR の地理的拡大の背景にあった構図が明らかとなった⁴⁴。こうした考察結果は、さらに NEAR 越境協力の特性変容の可能性と課題も示唆している。

NEAR 越境協力の推進力が日本・韓国の自治体であった時期には、地方の自律性という内在的制約要因があったとはいえ、限られた資源と権限の中で、経済交流とともに市民・住民の生活に密着した生活圏交流が志向されていた。しかし、日本の自治体が離散傾向を示すとともに、国策連動的な体制移行国の地方政府が NEAR に集合し始めることにより、NEAR 越境協力は一段と国策連動的となる可能性を包摂することとなった。すなわち NEAR の特性が、国益に基づく政策協調空間へと拡張する可能性がある、と

いう推論である。

こうした NEAR の特性変容の可能性は、NEAR の役割・機能を国家間関係の媒介へと拡張させるとともに、国家間の対立要素が NEAR に移植される可能性も示唆している。Arase が指摘したように、北東アジア越境協力はそれ自身によって、「ハイポリティクスの問題を解決することはないかもしれない」が、「自治体によって企画・実施された緊張緩和的な貿易中心の関与戦略」として、「北東アジア域内の協力習慣と相互利益を構築する」⁴⁵ ことになるかもしれない。だが一方で、中央政府では不可能な協力分野への取組みや住民参加・市民交流の契機を重視する自治体外交の特性を、後背に押しやることになりかねない。NEAR 越境協りに期待された「越境する市民同士の交流の媒介、すなわち交流の制度的インフラ」⁴⁶ としての役割・機能を後退させてしまう、という懸念

である。

以上のように、体制移行国への地理的拡大に伴うNEARの特性変容の可能性は、展開期における北東アジア広域自治体越境協力の可能性と問題点を示唆していよう。

まとめ

本稿では、NEAR越境協力の拡大面の考察を通じ、展開期における北東アジア広域自治体越境協力の特徴と課題について、次の3点を明らかにした。第1に、日本を除く北東アジア地域、とくに体制移行国における地方政府へNEARが拡大し始めたことにより、展開期における北東アジア広域自治体越境協力が新たな局面を迎えていること。第2に、その背景には、地方自治が未成熟な体制移行国の行動様式、すなわち体制移行後の対

外経済依存の成長路線の下で、中央・地方一体となった対外戦略を推進するという基本構図があったこと。第3に、こうした国策連動的な体制移行国の地方政府がNEARに集合してくることにより、NEAR越境協力が一段と国策連動性を強める可能性を包摂するとともに、そのことが市民交流の媒介というNEARに期待される役割・機能を後退させる懸念があること—の3点である。

今後、マルチラテラルな組織形態の制度化が一定段階に達したNEARが、以上の課題を克服し、北東アジア秩序形成に貢献していくためには、NEARを構成する自治体・地方政府内の市民社会の成熟と交流が必要条件と思われる。そのためには、NEAR自体の交流蓄積と同時に、構成自治体間、さらに基礎自治体をも巻き込んだ形でのバイラテラルな市民・住民交流の取組みを一段と充実させる必要があるだろう。

- 1 本稿は、環日本海学会第13回学術研究大会（07年12月8～9日）の分科会報告原稿に加筆・修正したものである。コメンテーターをご担当して下さった日本大学の佐渡友哲教授、第12回学術研究大会での共同報告者・森川裕二氏から、貴重なご助言・批評を頂戴した。記して謝意を表したい。
本稿が依拠した資料・情報は、断りのない限り、NEAR事務局及び各構成自治体のホームページ、04～07年の各総会・実務委員会に筆者が参加・収集したものである。各会議においてインタビューをさせていただいたNEAR事務局及び構成自治体担当者様から、貴重な資料を数多く頂戴した。記して謝意を表したい。
- 2 CDI JAPAN / マイケル・シューマン（江橋崇・富野暉一郎監修、児玉克哉訳）『自治体国際協力の時代』大学教育出版、2001年、p.28。
- 3 Purnendra Jain, *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, Routledge, 2005, pp.105-106.
- 4 佐渡友哲「自治体ネットワークの役割」進藤榮一・平川均編『東アジア共同体を設計する』日本経済評論社、2006年、pp.301～302。
- 5 江口伸吾「グローバル化と北東アジア地域秩序の再編—日中関係への一視点—」『総合政策論叢』第11号、2006年3月、pp.200～201。NEARの「生活圏接続」の機能について、北東アジアの「国家間接続」を主眼とした「北東アジアランドデザイン」策定システムの中に定置する必要性も指摘されている。柑本英雄「先行するEU北海地域からの照射—ランドデザイン・アップデート」中村信吾・多賀秀敏・柑本英雄編著『サブリージョンから読み解くEU・東アジア共同体—欧州北海地域と北東アジアの越境広域ランドデザイン比較—』弘前大学出版会、2006年、pp.97～98。
- 6 多賀秀敏「東アジアの地域主義に関する一考察」山本武彦編『地域主義の国際比較—アジア太平洋・ヨーロッパ・西半球を中心にして—』早稲田大学出版部、2005年、p.94。
- 7 拙稿「東アジア共同体と局地経済圏」衆議院調査局『別冊 論究』第3号、2005年12月、p.26。
- 8 NEAR（北東アジア）知的インフラ委員会（金森久雄監修）『ボードレス時代の地域間交流』アルク、1999年、pp.116～118。
- 9 同上、pp.118～123。発足後の経緯も含めNEARの生成や制度化の特徴を考察したものに、拙稿「東北アジア自治体越境ネットワークの生成—「北東アジア地域自治体連合」（NEAR）の事例検証—」『社会学論集』Vol.10、2007年9月、pp.134～149がある。
- 10 制度概念は非常に多義的であるが、ここでは明示的な設立根拠と物理的な実態のある組織体とともに、主体間のフォーマルなルールのセットを指すこととした。田所昌幸「序章 国際関係の制度化」日本国際政治学会編『国際政治』132号、pp.1～14を参照。
- 11 NEARの組織形成面を考察した大津は、議決方式に採用された多数決制に着目し、「強力で安定した自治体国際連合組織」への発展可能性を示唆した。大津浩「『北東アジア地域自治体連合』に見る自治体の国際組織作りの現状と可能性」『法学セミナー』No.520、1998年4月、pp.22～26。だが、多数決制が実際に機能した例は少なく、コンセンサス形成を重視した緩やかな議決方式を採っているのが実態である。とはいえ、NEAR事務局が07年に実施したアンケート調査によると（回収率83%）、韓国・江原道が提案した諮問委員会の設置に関して19自治体が「多数決に従う」と回答しており、多数決ルールの順守意識も見られる。
- 12 94年に島根県が提唱した同事業は、日中韓口の4ヶ国13自治体が参加した初めての多角的自治体交流で、参加者の中心は地域のリーダーや国際担当の自治体職員であった。事業の継続・持ち回り開催も模索されたが、事業費の合理化が大きな課題となり、NEAR全体の共同事業には発展しなかった。NEAR（北東アジア）知的インフラ委員会、前掲書（注8）、pp.123～133。島根県提供資料。
- 13 人材育成アクションプログラムと各調査事業の結果については富山県ホームページ（<http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1005/kj00005636.html>（2008年5月7日取得））、日本海学については日本海学推進機構ホームページ（<<http://www.nihonkaigaku.org/index.html>>（2008年5月7日取得））を参照されたい。
- 14 コーディネート自治体の島根県が単独事業として開始した青少年交流事業「日中韓をつなぐ交流の翼」は、一般交流分科委員会の人材育成アクションプログラムに採択され、NEARの後援を受けている。04年にロシアが加わり「北東アジア交流の翼 in しまね事業」に発展、07年にはモンゴルも加わった。
- 15 環境分科委員会の詳細は、北東アジア環境情報広場ホームページ（<http://www.npec.or.jp/northeast_asia/index.html>（2008年5月7日取得））を参照されたい。
- 16 03年から実施された黄砂対策の共同プロジェクト（ADB - GEF（地球環境ファシリティ）黄砂対策プロジェクト）。詳しくは、環境省ホームページ（<http://www.env.go.jp/earth/dss/torikumi/adb_gef/index.html>（2008年5月7日取得））を参照されたい。
- 17 「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議 とりまとめ」（2007年3月）。
- 18 憲章第3条は、①総会の定例的開催、②地域間経済・技術及び開発に関する情報の収集及び提供、③交流・協力に関する事業の支援及び推進、④その他機構の目的を達成するために必要な事業の4つを掲げている。
- 19 例えば、ロシア・沿海地方が提案した「日本海沿岸の油汚染の現状評価」、「日本海における海底地形及び底生生物群集の生物多様性と分布の調査」は、参加希望が少なく取り止めになった。また、韓国・忠清南道が提案した「農村地域の生活排水処理技術に関するシンポジウム」、「環境NGOへの行政参加に関するシンポ

- ジウム」も SARS の影響とはいえ中止された。環境分科委員会の各種資料。
- 20 野口剛嗣「東アジアの環境協力の進展」『環日本海研究』第13号、2007年10月、pp.24～25。
- 21 憲章第15条第1項は「事務局の会計については特別会計とし、会員自治体の会費及びその他雑収入によって充当する」としているが、同条第2項1号に「会費は負担しないこと」という暫定規定が置かれ、会費制が棚上げにされた。
- 22 大津、前掲論文（注11）、p.25。NEAR事務局が07年に行ったアンケート調査によれば（注11参照）、会費制導入に関して賛成16、反対8、見送り30と、多くの自治体が慎重姿勢である。GDPに基づく負担額の積算方法が模索されていることもあり、高負担が予想される日本側自治体に反対姿勢が強い。第7回実務委員会資料。
- 23 代表的な論考を挙げれば、松下圭一編著『自治体の国際政策 シリーズ自治を創る1』学陽書房、1988年、多賀秀敏編『国境を越える実験（環日本海叢書1）—環日本海の構想』有信堂、1992年、羽貝正美・大津浩編『自治体外交の挑戦（環日本海叢書2）—地域の自立から国際交流圏の形成へ』有信堂、1994年、藪野祐三『ローカル・イニシアティブ—国境を超える試み』中公新書、1995年、Glenn D. Hook, “Japan and Micro-regionalism: Constructing the Japan Sea Rim Zone” in Yoshinobu Yamamoto (ed.), *Globalism, Regionalism and Nationalism: Asia in Search of its Role in the 21st Century*, Blackwell Publishers, 1999, pp.126～141など。
- 24 岩田勝雄『新地域国際化論—自治体における国際化政策への指針』法律文化社、1994年。
- 25 中達啓示『地域社会と国際化—そのイメージと現実—』中国新聞社、1998年。
- 26 Gilbert Rozman, “Backdoor Japan : The Search for a Way out via Regionalism and Decentralization” *The Journal of Japanese Studies*, Vol.25 No.1, 1999, pp. 3～31.
- 27 韓国の「世界化」構想と地方の国際政策については、山下永子『地方の国際政策—連携・ネットワーク戦略の展開—』成文堂、2008年、pp.126～129、岩田勝雄「地域・自治体の国際協力・国際交流政策の意義」『立命館経済学』第49巻・第5号、2000年12月、pp.30～31。
- 28 多賀秀敏「日韓民間協力の現状と可能性—東北アジア地域における非国家行為体による協調プロセスの始動」大畠英樹・文正仁編『日韓国際政治学の新天地』慶応義塾大学出版会、2005年、p.290。
- 29 高原明生「中国」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年、pp.25～26。
- 30 同上、p.37。
- 31 國谷知史「中国の地方分権化」羽貝・大津編、前掲書（注23）、1994年、p.90。
- 32 同上、pp.86～87、高原、前掲書（注29）、p.37。
- 33 森川裕二「東北アジア自治体交流の定量分析」『環日本海研究』第13号、2007年10月、pp.3～4。
- 34 毛里和子・森川裕二編『東アジア共同体の構築4 図説ネットワーク解析』岩波書店、2006年、pp.80～85。
- 35 堀内賢志「プーチン政権における中央・地方関係の新たな展開」『ロシア東欧調査月報』898号、2006年4月、pp.25～44を参照。
- 36 島村智子「ロシア極東地域をめぐる最近の政策動向」『レファレンス』2007年12月、pp.120～123。
- 37 毛里・森川編、前掲書（注34）、pp.136～139。ロシアの北東アジア地域主義については、小泉直美「ロシアと北東アジア地域主義」山本編、前掲書（注6）、2005年、pp.126～150。
- 38 島村、前掲論文（注36）、pp.123～124。
- 39 由川稔「モンゴル」森田編、前掲書（注29）、1998年、pp.88～107。
- 40 同上、pp.106～107。
- 41 毛里・森川編、前掲書（注34）、pp.150～153、環日本海学会編『北東アジア事典』国際書院、2006年、pp.30～32。
- 42 金永明「中国における海洋政策と法的制度について」『広島法学』30巻4号、2007年3月、pp.117～128。
- 43 04年の第5回総会におけるハバロフスク地方の発言。
- 44 本稿では分析対象から除いたが、北朝鮮でも同様の傾向がある。北朝鮮の2地方政府がNEARに参加した02年は、経済管理改善措置によって北朝鮮が移行を開始した時期と重なる。外貨導入政策の重点は新義州や開城へと移されたとはいえ、91年に「自由経済貿易地帯」に指定された羅津・先鋒地帯（現在の羅先市、その広域地方政府が咸鏡北道）がNEARに参加した背景には、こうした02年以降の外貨導入政策と連動していると理解できよう。
- 45 David Arase, “Japan Sea Regionalism: the Role of Sub-national Authorities” in Markus Perkmann and Ngai-Ling Sum (eds), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Palgrave Macmillan, 2002, pp.187～88.
- 46 森川、前掲論文（注33）、p.13。

The Progress of Cross-Border Cooperation by Upper-level Local Governments in Northeast Asia : Case Study on NEAR

Kenji Nakayama (Waseda University Graduate School of Social Sciences)

The objective of this paper is to analyze the attributes of exchanges and cooperation through NEAR (the Association of North East Asia Regional Governments), a representative cross-border cooperation organization in Northeast Asia. It especially focuses on grasping the circumstances of joint projects through NEAR, and on examining some factors of membership expansion to the transition countries lagging extremely behind in decentralization.

The paper found that the joint projects through NEAR have been stagnating in terms of quality, while they got diversified and broadened into several areas. It also indicated that, behind the background of geographical expansion of NEAR, the transition countries are promoting

external strategies to engage in Northeast Asian multilateralism under developmental policies jointly pursued by both national and local governments. Thus, taking the tendency of NEAR's activities to be linked with international relations in Northeast Asia into consideration, it may extinguish the characteristic of diplomacy by local autonomy promoting citizen-level exchanges across national borders.

In order for NEAR to contribute to the construction of the Northeast Asia region order hereafter, it will need to accumulate the number of exchanges within the organization and to increase the bilateral citizen-level exchanges between NEAR members by involving the lower-level local governments.