

# EU 地域政策分析枠組みとしての「越境広域経営」モデル構築の試み：バルト海グランドデザイン VASAB2010 と INTERREG II C を例証とした欧州地域空間再編成の研究

こうじ もと 英 雄  
柑 本

## 目次

- 1 欧州地域空間再編成の始まり
  - 1-1 研究の背景
  - 1-2 本稿の目的と方法論
  - 1-3 越境広域経営の定義
- 2 プロトタイプとしての MLG モデルと発展型としての越境広域経営モデル
  - 2-1 MLG の定義
  - 2-2 MLG モデル登場の社会的背景
  - 2-3 MLG モデルの理論的立場
  - 2-4 越層的行為体とプレイングフィールドとしての狭空間
  - 2-5 MLG から越境広域経営への変化の始まり
  - 2-6 フラグメグレーション：超国家レベルと自治体レベルの連携
- 3 INTERREG II C の分析で得られたこれまでの知見と発展
  - 3-1 地域経営空間の大きさと主体の変化
  - 3-2 ESDP と「INTERREG」
  - 3-3 越境地域協力から越境広域経営へ
- 4 越境広域経営の例証：バルト海沿岸地域グランドデザイン VASAB2010
  - 4-1 VASAB2010 の 3 つのステージ
  - 4-2 VASAB2010 の特徴と価値
  - 4-3 VASAB2010 Plus の成立へ
  - 4-4 地域政策プロジェクト接合装置としての VASAB2010
- 5 結論：越境広域経営のフォーマル化とその指針としてのヴィジョン

## 1 欧州地域空間再編成の始まり<sup>1</sup>

### 1-1 研究の背景

共通政策の実施や国境沿いの越境生活圏協力が進展するにつれ、欧州単一市場のもとで統合は深化していった。しかし、その外部不経済とも言える様々な問題も表面化するようになった。単一市場経済の活性化は、ブルーバナナと呼ばれる欧州商工業の中心ベルト地帯をさらに富ませ、この地域への人口の集中をもたらした。その結果、過密都市の抱える交通渋滞や大気汚染などの問題を生むこととなった。さらに、北欧や南欧の周縁部では、経済的・社会的地盤沈下が、一人あたりGDP、失業率や人口動態資料に顕著に現れるようになった<sup>2</sup>。EU構成国は、これらの現状を踏まえてこれまで個別に行われてきた縦割りの各「共通政策」を横断し(cross-sectoral)、ブルーバナナの大都市圏ばかりに経済・情報などが偏らない多中心的(polycentric)で、将来の世代の資源利用をも視野に入れた持続可能な(sustainable)地域政策を実施する必要に迫られ始めた<sup>3</sup>。すなわち、欧州統合の深化の過程で、地域政策は、個別であった各国地域政策の統合や、生活圏を隔離している国境を相対化するような単なる「国民国家遺産の清算事業」から、VASAB2010やESDP<sup>4</sup>などの「将来の青写真」に基づきながら「地域」を「経営する」新しい地域政策の局面を迎えた。

では、個々の自治体の観点からこの統合深化のプロセスを見るとどう映るのであろうか。1990年代はじめまで、欧州共同体地域政策の下では、州レベルの地方自治体政府<sup>5</sup>が社会的・経済的發展を図るためには、中央政府から開発資金や法的支援を受けることが地域開発の主要な手段であった。この段階では、「国家の下部組織」としてのアイデンティティを強化することが、州にとって、中央政府の資源はもとより、中央政府を経由して決定される欧州委員会の資源へアクセスする唯一の方法であった<sup>6</sup>。しかし、欧州連合統合の深化に伴い、INTERREG II AやINTERREG II C<sup>7</sup>などの、超国家レベルの地域開発予算が整備され始めると、地方自治体は、それまでにユーロリージョンや自治体間ネットワークで蓄積してきたコーディネート力や政策立案能力を駆使して、その予算を有効活用するようになる。ここに、国家と欧州委員会だけでなく、地方自治体が、地域経営に参画する資質を身に着け始める。

### 1-2 本稿の目的と方法論

本稿の目的は、「EUにおける越境広域経営」の発展過程を時系列的に検証し、越境広域において、超国家・国家・地方自治体の行為体がガバナンス形成に参加する過程を分析することにある。特に、これまでマルチレベルガバナンス(以下、本文中はMLG)モデルなどでは同じように扱われてきた「各層に埋め込まれている(embedded)行為体」と、「その着床としての層」を峻別することで、「越境広域」という新しい政策容器をめぐって、行為体が層を越えてネットワーク形成を行う過程を分析の対象とする。中でも、超国家レベルと自治体レベルの行為体の連携が、EU地域政策、ひいては、EU統合の深化の過程で果たす役割に焦点を当てて分析を進める。EUにおける越境広域経営の実態を分析するにあたっては、バルト海沿岸域(Baltic Sea Region、以下、本研究ではBSRと記述)の地域政策

のグランドデザインとして 1994 年に策定された VASAB2010 を例証として取り上げる。

具体的な学術的分析手法としては、これまで地域政策分析枠組みとして有効とされてきた「MLG モデル」の検証を行い、その枠組みとしての短所を MLG モデルの発展型分析枠組みである「越境広域経営モデル」で補強・発展させる。欧州においては、例えば、非国家行為体のひとつである地方自治体は、「越境広域」で自らのアイデンティティを変容させ、「国際的行為体」として、法的・財政的資源を国家ネットワークから獲得し、その地域の経営に参加している。ところが、この現実とは裏腹に、分析枠組みとしての「MLG モデル」では、地方自治体は、3層の最下層に埋め込まれた「国家のクライアント」としての位置を脱却していない。確かに、国民国家システムから脱国家システムへのシステム転換は、一足飛びに、行われるのではない。しかし、MLG モデルでは、行為体が埋め込まれている層から離れて活動を開始することが認識されておらず、越境広域で始まっているダイナミズムを分析し切れていない。「ヴァーティカル」な接続に中心を置いた MLG モデルを補強し、「ホリゾンタル」な接続をも分析しうる動的な「越境広域経営モデル」を設定することで、「超国家レベルと自治体レベルの連携が、地域政策領域としての国家領域を崩し始めている」現実を分析できるようになる。越境広域経営モデルで欧州統合を理解することの意義は、EU 地域政策の中で実態として最も強力な行為体である国家の力の総量が単純に減少しているのではなく、同時に、欧州地域政策の政策決定量そのものが、超国家レベルと地方レベルで増加している状況を分析しうる点にある。

具体的な越境広域経営モデルの技術的な面での最大の特徴は、共通政策の深化によって政策国境が相対化し、増大した「越境する政策」を、MLG モデルの 3層の間に「狭空間」を設定することで分析することにある。地域政策の発展過程で、「狭空間<sup>8)</sup>」は、新しい欧州レベルの政策の受け皿、すなわち地域政策の新しい「政策容器」としての意味を持つようになる。地方自治体を構成単位とし、国境線に関係ない広がりを持つ、メゾリージョンがそれである。これまで MLG モデルでは、超国家・国家・地方自治体などの「管轄領域層」のみが設定されていただけで、それらの層と層の間に空いた「狭空間」は意識されていなかった。この「狭空間」と、「実在する管轄領域」を包括的に分析しうるのが「越境広域経営モデル」の分析枠組みである。

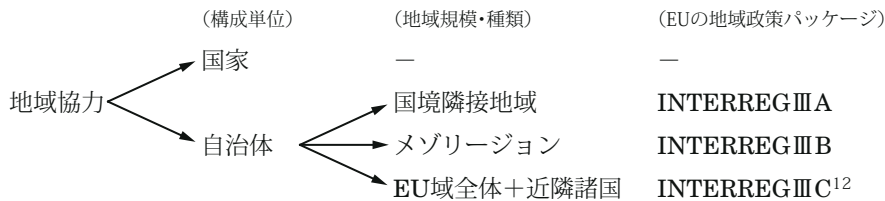
### 1-3 越境広域経営の定義

本稿では、EU における「越境広域経営<sup>9)</sup>」の定義を、超国家・国家・地方自治体の各層から行為体が参加しながら地域政策の「将来の青写真」を策定し、そのグランドデザインに基づいて、政策を包括的に調整・実施する形態ととらえる<sup>10)</sup>。ここでは、さらに、「越境広域経営」の意味を深く理解するために、「越境広域」と、地域「経営」の概念を欧州地域政策研究の立場から整理しておこう。

まず、前段の「越境広域」とは、どのような広がりを持つ地域なのであろうか。「北欧」や「東欧」などのように、欧州の下位地域を指す言葉がある。この時、人々が頭の中でイメージするのは、ノルウェー、スウェーデン、デンマークなど、国を単位とした地域であろう。しかし、「北海沿岸地域」といったとき、ストックホルムのようにスカンジナビア半島の東側、すなわちバルト海側に面した地域は同じスウェーデンに所属していても北海沿岸地域とは呼ばれない。ここでいう越境広域とは、国

家ではなく、州レベルをその基礎構成単位とし、国境線にとらわれない「北海沿岸地域」のような領域を指す。EUの行政機関である欧州委員会が2001年にまとめた『欧州ガバナンス白書（European Governance : A White Paper）』の中でも、地方自治体が欧州を共治していく重要なアクターであることが初めて公式にうたわれ<sup>11</sup>、国家が地域政策の「容器」としての広域を形成する基礎単位である必然性が薄れていることがうかがえる。

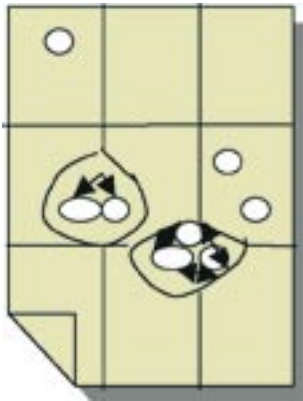
図1 欧州「越境広域」概念の整理



欧州地域政策における地域協力は、図1のように、構成単位の観点からみると、国家の行う国際協力（international cooperation）<sup>13</sup>と、自治体が基礎単位となる越境協力（trans-national/ inter-regional cooperation）に大別できる。さらに、EU域内における自治体の越境協力のパターンは、図2-1「ユーロリージョンによる国境隣接地域の協力推進」、図2-2の「メゾリージョンによる協力推進」、図2-3の「EU全域で同様のイシューを解決する協力推進」に分類できる。これら、図2-1（広域1）、図2-2（広域2）と図2-3（広域3）が、それぞれ本稿で言う越境「広域」に当たる。図2-1は、国境を挟んだ“Cross-border”リージョンであり、参加する自治体は国境隣接地域に限定される。図2-2は、本稿の分析対象である北海地域やBSRなどのメゾリージョンによる協力推進を示している<sup>14</sup>。この地域では、例えば、海洋を挟んだ自治体同士などがパイプライン敷設にかかわる問題を解決するためのプロジェクトを立ち上げたりしている。図2-3は、EU全域を範囲として、自治体が特定の問題解決のために協力関係を模索する協力体制のあり方である。大規模国際空港を擁する自治体同士が、航空騒音など共通のイシューの解決のため国家に関わらず協力を行っている。

図 2-1

広域 1

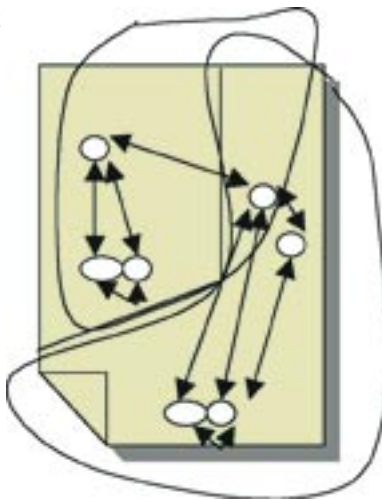


ユーロリージョンによる国境隣接地域の協力推進

(現在は括った部分が、INTERREG IIIA の政策容器に)

図 2-2

広域 2

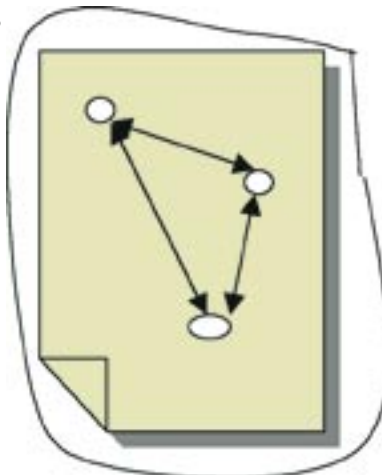


メゾリージョンによる協力推進

(現在は括った部分が、INTERREG IIIB の政策容器に)

図 2-3

広域 3



EU 全域で同様のイシューを解決する協力

(現在は括った部分が、INTERREG IIIC の政策容器に)

(各図、面上の線は国境線、白抜き楕円は地方自治体、矢印は協力関係を表す。)

柑本、2001年に加筆。

次に、後段の「経営」の概念を欧州地域政策研究の立場から定義しておこう。国内地域の地域経営について概念を整理した岡崎昌之の定義を欧州越境広域に敷衍してみよう。

ここで、「地域経営」という範疇で「経営」という言葉を使用するとき、これはおもに次のように考えておきたい。つまり、まずは地域に内在し、また地域とさまざまな関連する多様な資源をいかに見いだすか<sup>15</sup>、ということがまず第一である。そしてこれらを、地域の自立性を高め、自主的に地域づくりが遂行できるよう、いかに戦略的<sup>16</sup>に活用し、新しい地域の状況を創出していくかという試みだと、考えてみてはどうであろうか。

つまり、地域に立脚した「まちづくり」とか、地域振興、地域再生、地域づくり等と、ほぼ同様な範疇で考えてみることにする。すなわち「地域経営とは、たんに静態的に現在の地域を分析の対象とすることではない。また、客観的に調査の対象とするのではなく、積極的に地域と関わり、地域を変革していくための道筋や思考の方向と考えることが重要である。

(文中、下線部は筆者)

小泉允罔、岡崎昌之、林亜夫編著、1999年、97頁

これまで、地域研究の主流は、マクロ・メゾ・ミクロの大きさに関わらず、現在を含め、ある特定の時期の状況を静態的に分析し、そこから導き出した結論に基づいて地域の将来予測を行うことであった。しかし、今、必要とされる研究は、これら個別の欧州越境協力の静態的比較研究にとどまらず、欧州で起きつつある「新しい越境広域」の創出戦略を広く分析し、非国家行為体が階層関係の崩れたガバナンスの中で超長期的平和構築の役割を担っている事実関係を整理することにある。

「経営」の観点を枠組みに導入することで、はじめて、この「戦略的」「動的」な現実を研究枠組みに組み込み、ガバナンス形態の長期的な変容の分析が可能になる。そのような意味で、「越境広域経営」の「経営」は、VASAB2010やESDPで使われている“spatial planning<sup>17</sup>”に相当し、「現状の分析」「計画立案」「政策の実施」まで含めた「空間構築のための企画」の概念であると言える。

## 2 プロトタイプとしてのMLGモデルと発展型としての越境広域経営モデル

本稿では、EU地域政策のあり方を考察する際、MLGモデルを分析枠組みのプロトタイプとする越境広域経営モデルを使用する。そこで、本章では、まず、MLGモデルを分析枠組みとして確立したMarksの考察をベースに、MLGモデルの理解を整理する。その上で、EU地域政策を分析する枠組みとして、MLGモデルの不備を指摘し、それらを改良した発展型としての越境広域経営モデルを提示する。

## 2-1 MLG の定義

MLG モデルを構築した Marks は、MLG を以下のように定義している。

これまで中央集権的に国家が有していた機能を超国家レベル (supra-national level) と地方レベル (local/regional level) に委譲していく「制度の創出」や「政策決定上の再配分のプロセス」が進展した結果生まれた、超国家・国家・地方のような地域的層 (territorial tiers) に入れ子的に埋め込まれた政府間 (nested governments) の継続的な交渉のシステム

(Marks, 1993, 392)

文中、カッコは筆者

Marks による MLG モデルは、EC/EU の地域政策を念頭に開発された政体創成プロセス (polity creating process<sup>18</sup>) の分析用具である。

MLG モデルが、同系統の流れあるこれまでの新機能主義的分析枠組みと異なっていた点は、地域政策分野において、超国家・国家・地方自治体政府レベルで重層的にオーバーラップする管轄権の存在と、これらの重層間の行為体のやりとりに着目した点にある<sup>19</sup>。地域政策分野では、資源は一つの行為体や同種の行為体のグループによってコントロールされることはなく、それぞれの行為体がそれぞれの資源に対して相互依存の関係にある<sup>20</sup>。また、他の政策分野とは異なり、「地域政策」であるがゆえに、地方自治体のような非国家行為体の政策施行段階での関わりが不可欠であったこと<sup>21</sup>、さらに、本論文の議論のように、地域政策が「国内地域政策」から「越境する地域政策」に変容したことも欧州委員会がイニシアティブをとれたことの背景にある。地方自治体は、国内地域政策にも越境地域政策にも関わりながらそれらをつなげる役割も果たすようになっていく<sup>22</sup> <sup>23</sup>。

ここで、MLG モデルの特徴を「層と行為体」の関係からまとめておこう。MLG をまず、Peters らは、MLG モデルが調整の様式としての「ガバナンス」を理論的な基礎としている一方で、欧州連合・国家・地方自治体3層の「ガバメント」が中心に枠組みが構築されている問題点をも指摘している<sup>24</sup>。MLG モデルは、このように、民主主義的な手続きによって権能 (competency) を有するガバメント (government) によって政治決定が調整される様式である<sup>25</sup>。各層に埋め込まれたこれらのガバメントによって、地域政策に関する権能が共有され、協働のためのネットワークが形成されている<sup>26</sup>。社会的背景のところで詳しく議論するように、国家が有していた地域政策の管理者 (gatekeeper) の権能が、権限委譲原理 (principle of subsidiarity<sup>27</sup>) によって国家の独占からはずれる。Peters らは、このような状態は、すでに、法的枠組みというよりむしろ交渉の秩序であり、行為体の多元的なリンクであるとしてとらえている<sup>28</sup>。

## 2-2 MLG モデル登場の社会的背景

ここで指摘しておかねばならないのは、欧州統合の深化が構成国の地域政策のあり方に影響を及ぼ

したことである<sup>29</sup>。MLGが政体創成プロセスの分析用具として有効性を発揮する背景には、86年の単一欧州議定書と92年の欧州連合条約（マーストリヒト条約）調印など、一連の条約による意思決定方法の変化が挙げられる<sup>30</sup>。単一欧州議定書発効前は、閣僚理事会での意思決定は全会一致が原則であったが、単一市場のような超国家的政治決定を推進するためには特定多数決を導入する必要があった。この流れは、マーストリヒト条約、ニース条約にも受け継がれ、超国家レベルの機構である欧州委員会などの権限が拡大した<sup>31</sup>。構成国政府は、それまで、自国の利益にそぐわない政策案には、全会一致を盾に、交渉を有利に進めることが出来た。しかし、幅広い分野での特定多数決の導入によって、国家と超国家レベルでの管轄権（competence）に変化が生じた。

Caporasoも注目するように、Marksは「欧州理事会や閣僚理事会での国家間交渉によって決定されていく欧州政治決定の論理（state centric governance<sup>32</sup>）」と、「多層的な政治決定の論理」が並存することを指摘している<sup>33</sup>。すなわち、政府間主義的な政策決定のモデルと、新機能主義的なMLGモデルの並存状態である<sup>34</sup>。これまでヒエラルキーの形態の中で、国家によって独占されてきたパワーが、上記のような特定多数決の導入によって、欧州委員会にも委譲され、行為体同士の関係性に変化が生まれたと言える。

また、この時期にMLGが欧州政策決定過程の有効な分析用具として注目されたもう一つの理由は、この時期の地域政策の改革が挙げられる。構造政策の1988年改革によって、欧州委員会は単なる資金の橋渡し役ではなく、政策の立案段階から積極的な役割を果たす立場になる<sup>35</sup>。それが、1990年代中ごろから開始されるコミュニティイニシアティブにつながって行く。

### 2-3 MLGモデルの理論的立場

理論のマッピングに関する詳しい議論は、別の機会に譲るが、簡明に述べると、MLGは、これまでの欧州統合理論の中で以下のように位置づけられる。グランドセオリー（Grand Theory）として、政府間主義（Inter-governmentalism）と新機能主義（Neo-functionalism）が、これまで欧州統合を理解する道具として「国家」と「機能」の観点から論争を繰り広げてきた。政府間主義は、その分派（offshot）とも言えるMoravcsikの自由主義的政府間主義を生み出し、新機能主義は、その従兄弟（cousin）とも言えるMarksらのMLGとRhodesのポリシーネットワーク理論を生み出した<sup>36</sup>。



表1 LIモデルとMLGモデルの比較

|              | LIモデル                                    | MLGモデル  |
|--------------|--|---|
| 統合プロセスに関する見解 | 国家が究極の政策決定者。統合は国家の自治権を脅かすものではない。         | 国家は抜きでた存在ではあり続けるが、他の行為体と力を分かち合う。                        |
| 国家主権         | 統合によっても温存され、場合によっては強化される。                | 統合によって、よくても現状維持、最悪の場合は弱まる。                              |
| 政策の成果        | 国家間の選択のほぼ最小公分母に落ち着く。                     | 政策決定の部分集合では、最小公分母の成果に落ち着く。                              |
| 超国家機構の役割     | 国家が関与することの威信を高めるよう手助けを行う。                | 顕著な自立性を有し、「統合」に関して独自のコンセプトを有する。                         |
| ガバナンスの層      | 分離している状態：国家が超国家行為体と地方自治体とのゲートの役割を果たしている。 | 相互に関連している状態：国家が、もはや、超国家の層と地方自治体の層を結ぶ役割を独占し得ない。          |
| サブナショナル行為体   | その活動は、EU諸機関との仲介役としての国家によってほぼコントロールされている。 | 独立して直接にEU諸機関と活動する。国家が統合の深化を受け入れるよう、封じ込めのために、EU諸機関を利用する。 |

Fairbrass and Jordan, 2001, 500.

上の表は、Marksが並存すると指摘した「国家間交渉によって決定されていく欧州政治決定の論理」と、「多層的な政治決定の論理」をその分析枠組みとしての自由主義的政府間主義モデル（Liberal Inter-governmental Model、以下LIモデル）とMLGモデルをFairbrassらが比較検討したものである。表を見てもわかるように、LIモデルでは国家が究極の政策決定者であり超国家組織や地方自治体は、国家がその主権を強化する役割を果たし、資源分配の管理者（gatekeeper）の役割を国家が独占している。しかし、MLGモデルでは、依然として国家の抜き出た力は認めながらも、超国家と地方自治体のレベルが国家を通さずに連携する動きが見受けられる<sup>37</sup>。

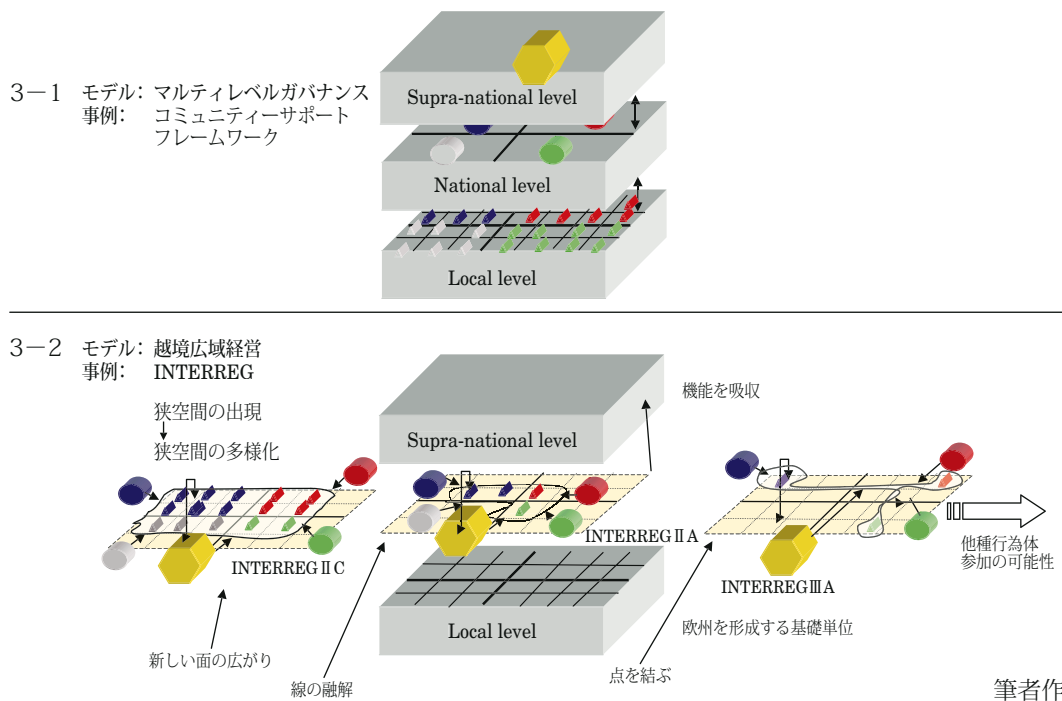
#### 2-4 越層的行為体とプレイングフィールドとしての狭空間

EU地域政策の重層性は、これまで研究者が着目してきたような水平的な「越境的行為体」のみならず、同時にその層の間を往還する垂直的「越層的行為体<sup>38</sup>」をも出現させ、この重層的な地域協力形態の分析をさらに複雑化させている。ここで重要なのは、重層構造を形作っている「層」とその層を基盤として活動する「行為体」を峻別し、その行為体の社会的深層にまで考察のメスを入れる分析枠組みのあり方と言えよう。MLGの分析視角では、各行為体はそれぞれが本拠とする層を逸脱することはない。しかし、越境広域経営モデルでは、超国家組織の培養作用によって、自治体のような行為体が、国家のクライアントとして層の中に埋め込まれている（enbeded）状態を脱し、新たな政治的行為を行うことが想定する。この時、これまで認知されてきた「層」と「層」の間に「狭空間」

が生まれ、そこが新たなアイデンティティを獲得した行為体の「プレイングフィールド（活動領域、playing field）」となっている。そこでは、これまでの既定の層では生じなかった行為体の関係、すなわち、越層的ネットワーク化や機構化が進展している<sup>39</sup>。

政策国境を相対化する共通政策が進展するにつれて、国家の「層」は、「地域政策施行領域」としての有効性を失い、また、「行為体」としての国家は、超国家組織である欧州委員会と下位にある自治体レベルに権限を委譲し始めた。地域政策を深化させる言説としての「越境」は特別なことでなく、施行領域として、超国家レベルと自治体レベルの2層の間に、国家領域ではないプレイングフィールドが出現した。

図3 越境広域 狭空間の出現



この狭空間の出現の背景には、「国家からなる欧州（Europe of the States）から「地域から成る欧州（Europe of the Regions）」に欧州を構成する基礎単位の認識が変わってきたことも関係する。これまで、「層」とその層を活動領域とする「行為体」は、それぞれの層で棲み分けが出来ていた。図3-1にあるように、欧州委員会のような超国家レベルの行為体は、超国家的な機能に特化したアイデンティティを有していた。また、自治体のようなローカルレベルの行為体は、国家のクライアントとして国内で活動を行ってきた。しかし、統合の深化によって超国家レベルの行為体が「機能」を吸収し、ローカルレベルの行為体が基礎構成「単位」となると、図3-2のように、国家レベルの層が空洞化し、このレベルがこれら領域的行為体のプレイングフィールドに変化した。INTERREG II C

のメゾリージョンは、この狭空間の出現を表すものであった。欧州委員会は、地域政策施行上、この狭空間の有効性を認識し始め、国境を跨ぐ自治体間の行政協議機関であるユーロリージョン（Euro-region）に着目し、ここに INTERREG II A プログラムからの包括的資金供与を行い始める。その後、これらのプログラムに加えて、欧州域全体を視野に入れ、領域を区切らない INTERREG III C が登場する。これら3プログラムそれぞれは、欧州を構成する基礎単位を、「面」「線」「点」の観点から再構成する試みである。メゾリージョンは、国家とは異なる「面」の広がり地域政策施行単位として有効であることを証明し、ユーロリージョンは、「線」としての国境が相対化することのメリットを地域政策分野で明らかにした。INTERREG III C の新たな試みは、EU 域内のどの地域にあっても、共通のイシュー（issue）を解決するために「点」と「点」で協働作業を行うことが有効であることを証明する実験である。このように、狭空間の出現は、狭空間の多様化を生み、その空間での行為体の組み合わせや目的を多様化させた。

## 2-5 MLG から越境広域経営への変化の始まり

越境広域の現状を分析するには、「行為体が重層形成へ及ぼした影響」と「重層形成が行為体へ及ぼした影響」をフェーズごとに考察する必要がある。まず第1のフェーズであるが、Marks らが指摘するように、欧州の MLG はシステム作りで発展してきたのではなく政策決定によって変化してきた<sup>40</sup>。この段階で重要なのは、行為体が重層形成へ及ぼした影響に着目して考察を進めることである。ここでは、重層形成への参加が行為体の主たる役割であって、行為体はこの MLG における活動を通じて自らのアイデンティティを変容させるまでは至っていない<sup>41</sup>。次に、第2フェーズであるが、行為体は政策施行を通じて自らのアイデンティティを変容させていく。ここでは、第1フェーズとは逆に、重層形成が行為体へ及ぼした影響に着目して分析を進める必要がある。

### 第1フェーズ：行為体が重層形成へ及ぼした影響

#### 第1フェーズ：「政策決定」のフェーズ

行為体⇒重層構造の形成

コンテナの構築

（重層構造⇒行為体へ影響は、ガバナンスが未成熟<sup>42</sup>）

上は、行為体と重層形成の影響関係を簡略に示したものである。EC 設立当初、政治的権力（political power）は「公的・憲法的なものに支えられた行為体<sup>43</sup>」すなわち国家によって独占されていた。重要な政策は、政府間主義的方法によって決定されていた。しかし、地域政策分野では、構成国間格差を是正するため予算が増加し、施行方法のノウハウが超国家レベルに蓄えられていった<sup>44</sup>。1980年代に入ると、超国家レベルの機構が整い、「地域政策の欧州化（Europeanization）<sup>45</sup>」が進んでいった。この段階で、各構成国の「国内政策」に位置づけられていた地域政策は、国境を挟んだ越境広域をも

網羅する「越境地域政策」に変貌していく。ただ、ここでは、欧州委員会のような超国家レベルの行為体が、まだ、地方自治体レベルの行為体と連携する段階には至っていない。欧州委員会が交渉の相手とするのは、構成国政府であり、Ansell らの言う「欧州委員会と地方自治体の連携（Commission-region alliance）<sup>46</sup>」は始まっていない。

欧州連合条約によって「政策決定はできる限り市民に近いレベルで行われるべきである」とする権限委譲原理が明記され<sup>47</sup>、ここに地方自治体までを意識した重層形成のあり方が示された。ここにルーズな形<sup>48</sup>ではあるが、MLGの原型が整ったと言える。

## 第2フェーズ：重層形成が行為体へ及ぼした影響

### 第2フェーズ：「政策施行」のフェーズ

重層構造⇒行為体へ影響

新しいテリトリー概念⇒地方自治体のモービライゼーション

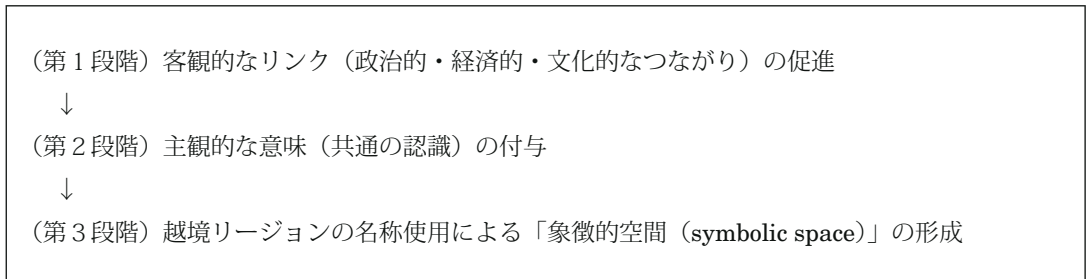
上記のような重層構造の中で、国民国家はその統治権の一部を失い<sup>49</sup>、Sbragia が言葉を与えたように「(統治権を持つ) 国民国家から(統治権を制限された) 構成国<sup>50</sup>」に変化していく。これは、国民国家の終焉ではなく国家の役割の変化を表している<sup>51</sup>。政策施行段階で、超国家レベルの行為体と地方自治体レベルの行為体が連携を深めたことは、重層の中で、境界に関する再編成を促す。構成国は、EU 条約によって地域政策分野で力をつけた欧州委員会のみならず、地方自治体の利益の挑戦を受けた<sup>52</sup>。双方が、これまでの国家の境界に沿った形での政策の「容器(container)」では、効率上も地域の意識にそった政策施行形態として最適でないことに気が付き始め、国境内で分割していたのとは異なった政策「容器<sup>53</sup>」として越境広域である「メゾリージョン(Mezo-region)」や「ユーロリージョン(Euro-region)」が利用・策定された。これは、これまで国民国家が国内の地域政策用に使用する容器でしかなかった「地方自治体領域」が欧州化し、EUの地域政策の器として利用されることを意味する<sup>54</sup>。容器である「地方自治体領域」が欧州化することで、地方自治体は、地域政策の予算をコミュニティイニシアティブのような超国家レベルから国家を頭越しに獲得できるようになる。容器である政策の境界が変わり「新しいテリトリー概念<sup>55</sup>」が確立されると、「それに入れられる政策内容(contents)」としてコミュニティイニシアティブが開始され、EU 地域政策関連資金も新しい局面を迎えた。

ここで重要なのは、EU 地域政策の現場では、「新しいテリトリー」に「コンテンツとしての政策」が施行されていくだけでなく、「コンテンツとしての政策」を獲得するために「新しいテリトリー」も創出されていくプロセスが同時並行的に進み、EU 地域政策の「欧州化」が進展していくことにある。すなわち、INTERREG II A・Cのような地域政策プログラムと、本論文で議論する「マイクロリージョン」「メゾリージョン」「マクロリージョン」生成の可逆的関係性である。

Hook は国境を越えた「新しい地域」が創成されるには、下記のような3つの段階を経ると分析する。Hook がモデル化した越境リージョンの生成過程は、環日本海地域のような越境リージョンで活動す

る国際的行為体に着目したものである。

#### 越境リージョンの生成過程

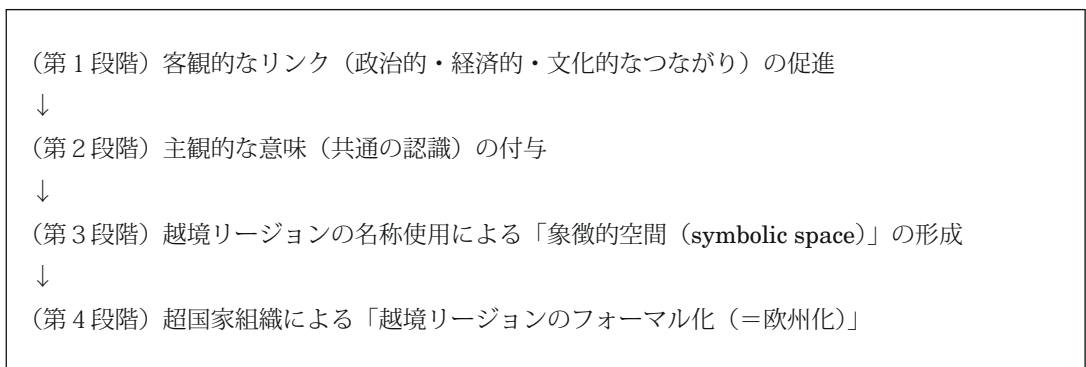


Glenn D. Hook, "Japan and Subregionalism : Constructing the Japanese Sea Rim Zone,"  
International Relations, vol.114, 1997.

まず、第1段階では、客観的なリンクとして、越境リージョンでの政治的・経済的・文化的なつながりが促進される。続いて、第2段階で、これら客観的なリンクに、越境リージョンとしての主観的な意味 (共通の認識) が付与される。そして、第3段階では、「環日本海地域」のようなサブリージョンの名称が、メディア、企業、大学などによって使用され、「象徴的空間 (symbolic space)」として越境リージョンが形成される。このような Hook の越境リージョン生成過程の分析は、未だ「完全な実態」としては出現していないものの、将来の地域戦略として胎動している「言説領域の政治空間」を説明している点で、現在、生成の途上にある欧州越境リージョンの考察にも有効である。

この Hook のモデルに前述の Schack の INTERREG による「フォーマル化」の段階を付け加えると、Hook が想定した一般的なリージョン生成モデルを、欧州におけるリージョン生成モデルに発展させることが可能となる。

#### 欧州越境リージョンの生成過程



上記 Hook の生成過程に筆者加筆

第4段階で、欧州委員会によって INTERREG II A・C プログラムを使った「越境リージョンのフォーマル化」が進むと、第1段階から第3段階までの生成過程を経た既存の欧州越境リージョンだけではなく、INTERREG II A・C プログラムを利用するために、州レベル自治体によって戦略的に作りあげられる別種の欧州越境リージョンが登場する。この別種の越境リージョンは、第4段階から逆の流れで新たなリージョンを形成する。INTERREG やグランドデザイン研究を行う際、この欧州越境リージョンの生成過程の可逆性に留意しておく必要がある。

この分析モデルは、Sum の設定するジオガバナンス分析<sup>56</sup>における「言説－実態」の次元にも適応可能であろう。「言説－実態」の次元に「フォーマル化」を付け加えて、「言説－実態－フォーマル化」とすると、Sum の考えるアジアモデルと、本論文で議論する欧州モデルの違いが明確になる。欧州モデルでは、超国家組織の存在によって、生成されたリージョンがフォーマル化される点と、フォーマル化されたシステムを利用して新たなリージョンが予算獲得のために生成される点が、アジアモデルとの違いである。

地域政策の欧州化は、国家以外の行為体である欧州委員会と地方自治体の権限を強化した<sup>57</sup>。国家が作った境界が融解し越境広域が EU レベルの政策施行単位として採用され、この段階で、州が欧州委員会に対して地元に着した政策立案の能力や、州のネットワークによるコーディネート力を提供し始める。Halkier が指摘するように、国家が中心の政策は政党政治の影響を受けやすく長期的な地域の計画が策定されにくい<sup>58</sup>。しかし、ここに国家以外の行為体が参画することで、環境・資源管理など、国境を越えなおかつ長期的展望に立脚した地域政策が策定され始める。

表2 政策容器の比較

|               | 構成尺度 | 政策容器     | 政策内容               | 行為体        |
|---------------|------|----------|--------------------|------------|
| 国内政策としての地域政策  | 州    | 州        | 各国地域政策             | 国家>州       |
| EU 政策としての地域政策 | NUTS | 州        | コミュニティーサポートフレームワーク | 国家・欧州委員会>州 |
|               |      | ユーロリージョン | コミュニティーイニシアティブ     | 欧州委員会>州>国家 |
|               |      | メゾリージョン  | コミュニティーイニシアティブ     | 欧州委員会>州>国家 |

筆者作成

## 2-6 フラグメンテーション：超国家レベルと自治体レベルの連携

この一連の「政策容器の移行」「政策内容の変化」「行為体の政策決定参画の度合いの変化」は、「フラグメンテーション (fragemgration)<sup>59</sup>」の進展として説明することも可能である。フラグメンテーションは、フラグメンテーション (fragmentation、断片化)<sup>60</sup>とインテグレーション (integration、

統合)からの新造語である<sup>61</sup>。本稿で扱う地域政策関連のフラグメンテーションは「国家の断片化」によって、州レベルの大きさが地域政策を施行する上で、意味を持ち始めたことを意味する。同時に、インテグレーションは、地域政策がコミュニティーイニシアティブに代表される欧州委員会への力の集中によって、超国家レベルと地方自治体レベルの行為体の連携を生み出し、「国民国家によって形成される欧州 (Europe of the Nation States)」から「地方 (自治体) によって構成される欧州 (Europe of the Regions)」への一步を踏み出したことを象徴している<sup>62</sup>。

欧州レベルのインテグレーションには、「新しい政策容器への統合」が確認できる。一般的に、フラグメンテーションは、「断片化」と「統合」の異なったベクトルが同時に相関して起こる現象である。これら2つの異なったベクトルは、実は、「国家レベル」の行為体から政策立案・決定・施行の資源を委譲させている点で共通していることを見逃してはならない<sup>63</sup>。国家からこれらの資源が、超国家レベルと地方レベルに移行することで、政策に、国内 (domestic affairs) と国際 (international affairs) の境界がなくなるのもその特徴である<sup>64</sup>。また、同時に、行為体の活動が層に縛られなくなり、層の上下の区別があいまいになる<sup>65</sup>。これまで、トップダウン式やボトムアップ式で語られてきた政策決定の方法が定式化できなくなる。断片化した基礎単位が、構成国の国境を跨いで統合され EU 地域政策独自のメゾリージョンのような政策施行単位として再構築されている点が欧州フラグメンテーションの特徴である<sup>66</sup>。

### 3 INTERREG II C の分析で得られたこれまでの知見

#### 3-1 地域経営空間の大きさと主体の変化

VASAB2010の分析に入る前に、ここで、越境広域経営の具体的施策である INTERREG II C について、これまでの知見をまとめておこう。筆者は、これまでの研究で、「越境地域協力プログラム INTERREG II C」の導入によって、国家政府を中心として進められてきた EU 地域政策に以下のような2つの変化が生じ、欧州地域空間を再編成していることを明らかにした。

- ・地域経営参加の主体の変化
- ・地域経営空間の大きさの変化

まず、「地域経営参加の主体」については、北海沿岸地域・大西洋沿岸地域・BSRを対象に分析を行い、州政府が国際的行為体としてのアイデンティティを確立し、地域政策分野において、中央政府から州政府へと政策立案やコーディネートの主役が変化してきたことを明らかにした。本来、地域政策は、地域個別の問題に対処するための政策である。INTERREG II C 導入以前は、中央政府が中心となって国家領域内の地域政策の資金配分・政策立案に影響力を及ぼしてきた。しかし、INTERREG II C の導入によって、州政府が国際的行為体としてのアイデンティティを確立し、地域政策分野に限っては、州政府が政策立案やコーディネートの主体となり、欧州委員会と直接、資金のやり取りを行うようもう一つのトラックが用意された<sup>67</sup>。

次に、「地域経営空間」が「一国家の領域」から、それを越えた「メゾリージョン<sup>68</sup>・ミクロリージョン」の大きさに変化する様子を明らかにした。その結果、行為の主体が州政府になったこととあいまって

国境を越える地域協力が進展し、それまで、言説空間であった越境地域が、層を越えた協力（越層的協力）のプレイングフィールドに変貌したことが知見として得られた。これは、INTERREG の施行によって地域の結節点が変わり、「国家のパッチワーク」としての EU だけでなく、「メゾリージョンのパッチワーク」としての EU を出現させ統合の結束力を高めたことを意味する<sup>69</sup>。また、「国家のパッチワーク」の継ぎ目に沿って「マイクロリージョン」の布当てを行う作業が、統合の結束を固める役割を果たしていることも明らかになった<sup>70</sup>。

### 3-2 ESDP と「INTERREG」

EU 域のグランドデザインである ESDP は、条約などとは異なり、構成国間の合意文書として位置づけられているだけで、構成国に対して法的な拘束力を持たない。しかし、実際には、構成国で実施されている具体的施策としての各 INTERREG II C プログラムの個別プロジェクトは ESDP の目的に基づいて立案され、「実施プログラム文書（Operational Programme）」においても、ESDP の目的に基づいてプロジェクトが立案されるべきであることが明記されている<sup>71</sup>。さらに、7つの INTERREG II C プログラムのうち、北海地域では地域計画「NorVision<sup>72</sup>」、BSR では「VASAB2010」、中央・南東ヨーロッパでは「Vision Planet」という ESDP を各地域で具体化したメゾリージョンの地域計画が策定されている。北海地域の NorVision を例に、ESDP と NorVison、INTERREG II C プログラムの関係を整理すると以下の表ようになる。

表 3 地域計画のレベルと参加行為体

|                   | EU 機関         | 国家レベル                              | 州レベル                   |
|-------------------|---------------|------------------------------------|------------------------|
| ESDP              | 欧州委員会（事務局として） | 15 カ国構成国政府                         | —                      |
| NorVision         | —             | 北海沿岸 6 カ国政府（デンマーク環境エネルギー省を主席パートナー） | 北海沿岸 6 カ国の州政府等 7 パートナー |
| INTERREG 個別プロジェクト | (50%の資金提供)    | (50%の資金提供)                         | 北海沿岸地域の州政府             |

筆者作成

ESDP の策定には、EU15 ケ国の地域計画担当閣僚が関わり、その事務局は欧州委員会が行った。北海においては、ESDP の下位には、この計画の趣旨を体現したメゾリージョンの地域経営計画 NorVison がある。NorVison 作成にあたっては、デンマーク環境省が中心となり各国地域政策関連省庁と州政府の代表で、ワーキンググループ（NorVision Spatial Planning Working Group）を構成している<sup>73</sup>。NorVision の地域計画は、INTERREG II C 北海地域プログラムの個別プロジェクトによって具体化されている。個別プロジェクトは、3 カ国以上の州の参加によって成立し、その中の



1州が主席パートナーとしてプロジェクト資金の管理、政策立案・施行のコーディネートをを行っている。

NorVision も ESDP と同様に、各国の地域政策に対して法的な拘束力をもつものではない。1997年の開始当初は、“A Spatial Vision for the North Sea Region”の名称で呼ばれており、プロジェクトに参加している行為体も、ドイツの1州を除いては、デンマーク環境エネルギー省、オランダ住宅国土計画環境省、ノルウェー環境省、スウェーデン住宅建設計画庁、英国環境交通地域省と、中央政府レベルの行為体が多数を占めていた。その後、North Jutland（デンマーク）、Fryslan（オランダ）、Rogaland（ノルウェー）、Västra Götaland（スウェーデン）、Tees Valley 合同戦略事務所（英国）、スコットランド政府（英国）とドイツ連邦交通建設省が加わった。

現在、この INTERREG II C 北海地域プログラムは、INTERREG III B 北海地域プログラム（—2006年）に引き継がれている。なお、ESDP が文書として策定されたのは、その具体的施策である INTERREG 開始より遅い。また、NorVision が文書として練られ始めたのも INTERREG II C 北海地域プログラム開始と同時である。このように、欧州では、地域計画のグランドデザインの策定が先行したのではなく、現実の政策立案が同時に進んでいた。ESDP のようなグランドデザインについて政府間合意を取り付けることは、難しい作業であった。しかし、実際に地域開発を開始したことによってグランドデザインの必要性が高まり、国家間で折り合いのつきにくかった地域計画合意が、促進されたことは留意しておく必要がある。

### 3-3 越境地域協力から越境広域経営へ

単一市場の実現によって国境を越えたモノやカネの移動が活発になり、また、シェンゲン協定<sup>74</sup>の締結により、域内の協定加盟国国境でのパスポート審査の廃止、国境管理協力の進展、共通ビザの発行など、人の移動が自由化されるようになった。こうした制度面から国境の相対化が保証され、統合の深化が加速した。その過程で、地域政策の分野では、「国家のパッチワーク」としてのマクロリージョンである「EU」の結節点が融解し始めた。ここに、欧州地域空間が再編成される必要条件が整った。

その後、このような前提条件をもとに、コミュニティーイニシアティブ INTERREG が、国境を挟んだマイクロリージョンや、メゾリージョンで開始され、欧州における「国境を越えた地域の再編成」が始まった。このイニシアティブでは、地元の地域開発を有効に行うために、これまで縦割りで行ってきたインフラ整備、環境、文化、教育、労働などを統合することが必要とされた。さらに、地域と地域を結ぶインフラを EU 域全体の視点から鳥瞰的に整備することも急務となった。ESDP は、EU 域に地域開発のグランドデザインを提供することで、バラバラに策定されてきた「越境地域協力」相互を結びつけ、各政策を統合することを可能にした。その結果、地域の再構成が誘発され、国境がさらに相対化し、EU を地域的に結びつける「結節点（線）」の意味も、「国境」から「メゾリージョンの境界」へと変容した。これらが、MLG モデル分析から越境広域経営モデル分析に、方法論を転換する必要が生じた背景である。

次章では、欧州地域政策が、ランドデザインを基にした越境広域経営を取り入れていく過程を、VASAB2010を考察しながら検討する。

#### 4 越境広域経営の例証：バルト海沿岸地域ランドデザイン VASAB2010

##### 4-1. VASAB2010の3つのステージ

VASAB2010は、BSRの「将来戦略とヴィジョン」を一つの冊子にまとめたランドデザインである。BSRを、絶対的な「国家領域の単純な集合体」としてではなく、相対的な「空間（space）<sup>75</sup>」にとらえ、スペイシャルプランニングの手法を用いて、20年先の地域構築のあり方を示す世界で初めて策定された越境広域の将来戦略とヴィジョンである<sup>76</sup>。

VASABとは、「Vision and Strategies around the Baltic Sea」の頭文字を集めて造られた頭字語である。この越境広域の計画には、当初、北欧のデンマーク・スウェーデン・フィンランド、そして大陸側からバルト海を囲むように旧東ドイツ地域を含むドイツ、ポーランド・リトアニア・ラトビア・エストニアというバルト海を囲む8カ国、そして、ロシアの飛び地となっているKaliningradとロシア本国北西部、さらに、ノルウェー<sup>77</sup>とベラルーシ<sup>78</sup>が関与していた。ベラルーシは海洋に面しない内陸国であるが、図のように「集水域」の観点からみるとバルト海の水質環境に水源として大きく関わっていることがわかる。バルト海の重層的複合的地域協力は、その特徴として、半閉鎖海域の環境問題が大きな課題であることからベラルーシの参加が、BSRの空間経営には必要不可欠であることがわかる。VASAB2010の策定は、スペイシャルデベロップメント委員会（Committee on Spatial development : CSD-BSR）によって進められ、事務的なサポートを、KarlsronaのVASAB事務局<sup>79</sup>が行っていた。

表4 VASAB2010の3つのステージ

|                       |                   |  |
|-----------------------|-------------------|--|
| 第1ステージ<br>1992年～1996年 | VASAB2010（1994年）  | 初めての越境広域経営ヴィジョンの提示   |
| 第2ステージ<br>1996年～2001年 | INTERREG II C BSR | ヴィジョンに基づくプロジェクトの立案・施行                                      |
| 第3ステージ<br>2001年～      | VASAB2010 Plus    | 第2ステージを踏まえた修正とEU拡大を視野に入れた修正（Geo-governanceへの自治体の参加、旧東側の備え） |

筆者作成

VASAB2010の発展プロセスは、大まかに分けて3つのステージに分けることができる。第1ステージは、VASAB2010立案開始が合意されたKarlsronaでの第1回CSD-BSRから、VASAB2010が採択されたTallinnでの第3回CSD-BSR、そして、その後、INTERREG II Cプログラムが開

始されるまでの時期である。前述のように、このステージでは、ESDPと「欧州大陸の持続発展可能なスペイシャルデベロップメントのための指針（Guiding Principle for Sustainable Spatial Development of the European Continent、以下、CEMAT 基本指針）」に先立って、VASAB2010が、国際社会で初めて国家の「国土計画」を越えた越境広域の「域土計画」とも言えるスペイシャルプランニングを示し、欧州地域政策のあり方を根本から変えた。

第2ステージは、欧州委員会地域政策総局がBSRの既存の越境広域協力を利用して国境の相対化を進めるINTERREG IIC・BSRの導入によって始まる。INTERREG IIC・BSRは、BSRスペイシャルプランニングの基礎となるVASAB2010と連動し、VASAB2010で立案された越境広域経営の戦略を具体的なプロジェクトに具体化していく役割を担った。Schackが指摘するように、INTERREGの重要性は、これまで欧州各地で個別に立ち上げられ継続されてきた「越境広域協力」をEU地域政策への越境広域に組み込み、フォーマルな形で位置づけたことにある<sup>80</sup>。ここで、VASAB2010が、INTERREG IIC・BSRと、あるいは、マイクロリージョンの越境協力プログラムINTERREG IIAやEU域外との越境協力プログラムPHAREと有機的に連動し、スペイシャルプランニングが、一つのヴィジョンの下で行われる実験が開始された。

第3ステージは、2001年のWismarで開催された第5回CSD-BSRからと考えられる。ここでは、第2ステージを踏まえた修正と将来のEU拡大を視野に入れた修正が、VASAB2010に加えられた。第3ステージ直前の時期、欧州全体レベルでは、1999年にESDP、2000年にCEMATがCEMAT基本指針を採択した。また、VASAB2010と同じレベルのメゾリージョンでは、CADCES（Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space）がVASAB2010に次いで2番目となる地域の将来戦略とヴィジョンVision Planet、また北海地域もNorVisionを策定するなど、越境広域計画がスペイシャルプランニングの中で正式に位置づけられる作業が続いた。

図4 VASAB2010 参加地域<sup>81</sup>



<http://vasab.leontief.net/vasab2010/indexvas.htm>

2005年4月28日アクセス

#### 4-2. VASAB2010の特徴と価値

VASAB2010には、欧州域のヴィジョンである ESDP・CEMAT 基本指針、メゾリージョンのヴィジョンである Vision Planet・NorVision などと異なる点がある。ここでは、VASAB2010の特徴と価値を検証しておこう。

まず第1に、前述したように、VASAB2010は、ESDP・CEMAT 基本指針・Vision Planet・NorVision など、欧州のスペシャルプランニングのヴィジョンに先駆ける先行モデルであることが挙げられる。国際社会初の越境広域スペシャルプランニング策定が成功した背景には、BSRで先行する地域協力ネットワークの多様性の存在が理由として考えられる。VASAB2010の立案開始が合意された1990年代初めには、冷戦構造の崩壊とともに、1992年の環バルト海諸国評議会（Council of the Baltic Sea States）、1993年の環バルト海自治体地域協力（Baltic Sea States Subregional Co-operation）など様々な国家間協力組織・越境協力組織が立ち上げられ、層の厚い協力の基礎が固められた<sup>82</sup>。また、それらに先立って、中心となる北欧国家群には、国家間の意思疎通の恒常的チャンネルとして北欧会議・北欧閣僚会議が既に確立されていた。

第2に、地域構築に注がれる規範が明確であったことが挙げられる。その規範「持続可能な発展」が確立される漁礁を提供したのは、HELCOM（Helsinki Commission）であり、HELCOMで使われた「集水域（catchment area）<sup>83</sup>」の概念は、国家間協力を環境というイシューを組み込むことで、BSRスペシャルプランニングで網羅されるべき「領域」に示唆を与えた。バルト海の海洋環境維持の越境広域協力枠組みである HELCOM の1992年条約（Convention on the Protection of the Maritime Environment of the Baltic Sea Area, 2000年発効）では、第6条の1、第7条の3、第17条の1に「集水域」の概念が使われている。HELCOMによって、地域構築の規範として「持続可能な発展」が注ぎこまれ、「持続可能な発展」を考えた場合の「BSR」が、バルト海を取り巻く「国家領域」の総体としてではなく、「集水域」を網羅する。その観点からもバルト海に注ぎ込む国際河川の上流が位置するベラルーシが入っていることに納得がいく<sup>84</sup>。環境や持続可能な開発の観点から「イシューに関係する地域」も「BSR」に入ることを示唆した点で VASAB2010は画期的な越境広域計画となっている。

第3に、「将来構想図会」を提示した点が特徴である。スペシャルプランニングのヴィジョン策定作業では、将来構想の入った「図」や「概念図」を提示することは困難を極める<sup>85</sup>。その後、ESDP、CEMAT 基本指針、NorVision などでも、将来構想を具体的な地図などで視覚化させることには成功しなかった。VASAB2010の場合は、冷戦体制崩壊直後の西側と東側を結びつける明確なヴィジョンを示す必要があり、さらには、国家主導型<sup>86</sup>のヴィジョン作成であったことから、州レベル地方自治体からの不均衡是正の声を組み込む必要に迫られなかった点が成功の理由として考えられる<sup>87</sup>。

第4に、メゾリージョンの EU スペシャルプランニングの具体的施策 INTERREG II C プログラムが実施される前に策定された唯一のヴィジョンであることが挙げられる。その後、1996年施行の INTERREG II C・BSR プログラムを利用してメゾリージョンの形成促進のためのスペシャルプラ

ンニングが進められるが、INTERREG II C・BSR プログラムの個別プロジェクト資金獲得の応募条件には、プロジェクトの計画が VASAB2010 に則していなければならないことが明記されていた<sup>88</sup>。INTERREG II C プログラムは、VASAB2010 に則って施行されたが、同時に、この INTERREG II C は逆に VASAB2010 のあり方にも影響を与えた。2001 年に、VASAB2010 は VASAB2010 Plus へ移行し、参加行為体のあり方について、国家一州レベル地方自治体というクライアント関係を崩した「非ヒエラルキー化」が盛り込まれることになる。

#### 〈パート1〉

『VASAB2010』文書は、100 頁で 4 つのパートで構成されている。本章では、VASAB2010 の持つ価値・問題点を議論するために、その内容を共有したい。パート1では、VASAB2010 の目的がまず述べられている。VASAB2010 は、BSR のスペシャルプランニングに参加する国家や自治体にゴールと手段を共有させ、BSR を国際社会の文脈の中で発展させ、地域の発展と協力の可能性を高める役割を担っている<sup>89</sup>。また、越境広域のネットワーク作りをサポートし、市場経済に移行している旧東側諸国地域<sup>90</sup>に実践的なフォーラムの場を提供している。そのフォーラムの場で、他国の現況を認識できるような情報を提供し、国家や自治体のスペシャルプランニングに関する経験や知識を学びあってスペシャルプランニングを進展させる<sup>91</sup>。これらの目的を達成させるための原則として、「国家の主権」が確認され、VASAB2010 は義務的なものではなく尊重されるべき合意文書であることが述べられている<sup>92</sup>。

この章では、さらに、スペシャルプランニングの所与条件となる BSR の特徴と、この地域の抱える問題群が明らかにされる。BSR は、ヴァイキングやハンザ同盟の歴史、10 世紀のキリスト教伝播などの共通のセンチメントを有している。その一方で、北欧諸国の生活水準の高さ、ドイツ・ポーランド国境での所得格差の違い、バルト三国とベラルーシ・ロシアの経済格差の問題など、国境を一跨ぎするだけで異なる経済の豊かさや失業率の状況は、移民の問題を引き起こしている。また、旧東側が抱える都市のあり方や経済のあり方もスペシャルプランニングの問題を提起する。統制経済下で重工業の中心となった都市は、冷戦崩壊後も、その都市形態の変化を行うことができず、また、原料調達や労働力確保の展開など、資本主義原理に基づいて広く国際的に展開すべき経済活動も、交通網などのインフラの未整備・信用度の低さなどから遅々として進まない現状があった。また、半閉鎖海域であるバルト海への一般廃棄物・工業廃棄物や、自然環境を脅かす沿岸部の観光振興などの問題群が列挙されている<sup>93</sup>。

#### 〈パート2〉と〈パート3〉

パート2では、BSR の現在の状況が、様々な地図を使いながら明らかにされる。

表5 パート2で使用されている BSR 地図

| MAP 番号 | 内容   |        |
|--------|--|--------|
| 2      | BSR の人口密度 (州レベル別)  | パールズ   |
| 3      | 中心都市の人口  |        |
| 4      | 大学の所在と学生数  |        |
| 5      | 国際空港のフライト数と国際路線数   |        |
| 6      | 国際貿易見本市開催地・工業団地・貿易機構の所在  |        |
| 7      | 機能別都市のネットワーク<br>(European Cities <sup>94</sup> , National cities, Regional cities, other cities) |        |
| 8      | 公害源 (一般市民生活・工業、その複合型)  |        |
| 9      | 現在の鉄道・フェリー網  | ストリングス |
| 10     | 現在の道路・フェリー網  |        |
| 11     | パイプライン (ガス・石油)・精製所と原子力発電所  |        |
| 12     | バルト海の主な島嶼  | パッチズ   |
| 13     | 国境沿い越境協力の地域  |        |
| 14     | 環境保護地域   |        |
| 15     | バイオトープとしての湿地帯  |        |

VASAB Secretariat, “Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 : Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region”, 1994, Gdańsk, VASAB Secretariat, p.20-51 を参考に筆者作成。

パート2では、BSR の現状分析を、「パールズ(Pearls)」「ストリングス(Strings)」「パッチズ(Patches)」の3つの問題群に分けて行っている。

表6 VASAB2010のパート2の表象

| 表象                  | 具体的意味            | 扱う問題群   |
|---------------------|------------------|---|
| パールズ<br>(Pearls)    | 都市と都市部周辺ネットワーク   | 国際都市、人口などの都市集中、都市と産業、車社会など                      |
| ストリングス<br>(Strings) | 交通ネットワークとエネルギー供給 | 辺境地間交通、国際鉄道、国際道路、パイプライン、電力供給、再生可能なエネルギー源、環境問題など |
| パッチズ<br>(Patches)   | 特定の問題や可能性を秘めた地域  | 国境地域、沿岸都市、島嶼地域など                                |

VASAB Secretariat, “Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 : Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region”, 1994, Gdańsk, VASAB Secretariat, p.20-51 を参考に筆者作成。

「パールズ (Pearls)」は、「都市と都市部周辺ネットワーク」の表象で、表5の2～8のBSR図を使いながら、BSRに位置する国際都市のあり方、人口など都市集中、産業と人口バランスの悪い都市の問題、車社会による公害などの問題を分析する。BSRには、LondonやFrankfurtのような金融中心都市も、BrusselsやGenevaのような国際政治都市機能を有する都市も存在しない。また、旧東側の都市では、社会資本整備が進んでおらず都市機能が充実していない問題も抱えている。

「ストリングス (Strings)」は「交通ネットワークとエネルギー供給」の表象である。辺境地間交通、国際鉄道、国際道路、パイプライン、電力供給、再生可能なエネルギー源など、「モノ・ヒト・エネルギー」の移動を今後どのように確保して、BSRの発展につなげるのかが示されている。その際、このBSRの規範となる持続可能な発展に関して、環境問題などをクリアできる交通ネットワークとエネルギー供給網の整備が示されている。

「パッチズ (Patches)」は、「特定の問題や可能性を秘めた地域」の表象である。国境地域、沿岸都市、島嶼地域など、「パールズ」のような個別の都市としての「点」そのものではなく、また「ストリングス」のような都市間を結ぶ「線」でもない、「面」としての問題をスペイシャルプランニングの中で解決する指針を提供している。

#### 4-3. VASAB2010 Plus の成立へ

VASAB2010 Plusは、そのアイデアを実現する政策ツールとして、EU越境広域協力プログラムINTERREGを巧みに取り込んでいる。VASAB2010 Plusに盛り込まれたビジョンと戦略(Vision and Strategies)を、INTERREG III B・BSRの具体的な個別プロジェクトとして実施している。「VASAB2010 Plus」そのものも活動資金としてINTERREG III B・BSRプログラムの資金供与を受けている。INTERREG II C・BSRについては、別紙で詳細な議論をしたので紙面の関係でここでは再度詳しく取り上げることは避けるが<sup>95</sup>、BSRにとって、VASAB2010からVASAB2010Plusへの進展に、INTERREG III B・BSRが大きな影響を与えたことは間違いない。前述のSchackの指摘のように、INTERREG<sup>96</sup>の重要性は、これまで欧州各地で個別に立ち上げられ継続されてきた「越境広域協力」をEU地域政策への越境広域の組み込み、フォーマルな形で位置づけたことにある<sup>97</sup>。その意味で、VASAB2010からVASAB2010Plusの策定に至る8年間の間に、このINTERREG II Cによって、VASAB2010のスペイシャルプランニングがEUの観点からフォーマル化(EUisation)がなされたと考えられる。BSRの地域規模も、バルト海沿岸の国家や州レベル地方自治体によって認識され利用される「政策容器」としてだけではなく、INTERREG II C・BSRの登場によって、EU地域政策の「政策容器」としてフォーマル化され、利用され始めたこととらえることができる。ここに、“Europe of the States”から“Europe of the Regions”までを視野に入れ、Healeyらが「新しいレジーム」とも呼ぶガバナンスが出現する<sup>98</sup>。すべての政策容器が再読・再設定され、「地域政策の欧州化」が進められる。これは別の言葉で置き換えると、これまで個別に発展してきたマイクロリージョン・メゾリージョン・マクロリージョンの協働活動に、資金提供と法的なバックアップを提供することで越境協力の「EUスタンダード化」が図られたと言える。

世界初の「域土計画 (spatial vision)」としての VASAB2010 の成果を、VASAB2010 Plus では以下のように総括している。

- 1) EU 地域と非 EU 地域の橋渡しを行った。
- 2) ESDP・CEMAT 基本指針、他の域土計画へ影響を及ぼした。
- 3) スペシャルプランニングに共通の認識を与えた。
- 4) スペシャルプランニングにモニタリングの活用を促した。
- 5) Baltic21 と HELCOM と連携を行った。
- 6) 各層のスペシャルプランニング能力を向上させた。
- 7) 閣僚会議のベースとなった。
- 8) 越境協力プロジェクトの起爆剤となった。
- 9) INTERREG II C・BSR の業務運営プログラムの基礎となった。

VASAB Secretariat, “Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 Plus”, 2000, Hanover, VASAB Secretariat, pp.6-9.

VASAB2010 で具体的な将来図会を示しえた理由にも挙げたが、冷戦後の BSR では、EU 地域と非 EU 地域を接続させることが急務であった。その橋渡しを VASAB2010 が果たした。また、VASAB2010 に続いて、ESDP・CEMAT 基本指針や、INTERREG II C に関連するメゾリージョンの他の域土計画が次々に策定された。また、特徴のところでも述べたように、Baltic21 と HELCOM との連携で、持続可能な発展の規範を BSR のスペシャルプランニングに注ぎ込むことにも寄与した。

VASAB2010 は、EU 地域政策が地域ビジョンに基づいたスペシャルプランニングを実施する指針を提供し、INTERREG II C でフォーマル化された北海地域や他の地域のビジョン作成過程にも影響を与えた<sup>99</sup>。そして、越境協力プロジェクトの起爆剤の役割を果たし、本来異なる EU のプログラムである INTERREG II C、Phare、Tacis をリンクさせるよう機能した。また、INTERREG II C・BSR の業務運営プログラムの基礎となり、国家レベルや自治体レベルのスペシャルプランニング能力を高めることに寄与した。とりわけ、東側のスペシャルプランニング関係者にセミナーなどノウハウ移転の場も提供している。



#### 4-4. 地域政策プロジェクト接合装置としての VASAB2010

表 7 地域プロジェクト接合装置

| リージョン  | プレイングフィールド                                  | 自治体によって注ぎ込まれる意味                     | フォーマル化の装置  | 接合装置             |
|--------|---|-------------------------------------|--|------------------|
| ミクロ    | Euro-region<br>Baltic                       | 生活圏<br>(Everyday life)              | INTERREG III A <sup>100</sup><br>(旧 INTERREG II A) | (VASAB2010 Plus) |
| メゾ     | Baltic Sea Region                           | 過去へのノスタルジア (Nostalgia)<br>規範 (Norm) | INTERREG III B<br>(旧 INTERREG II C)                | VASAB2010 Plus   |
| マクロ    | European Union<br>(EU)                      | イシュー<br>(issue)                     | INTERREG III C<br>(新装置)                            | ESDP             |
| コンチネント | European<br>Continet (Council<br>of Europe) | 東西の接合                               | Phare, Tacis                                       | CEMAT 基本指針       |

筆者作成<sup>101</sup>

欧州委員会地域政策総局は、INTERREG I ではミクロリージョン、II ではメゾリージョン、そして III でマクロリージョンの越境協力への資金提供プログラムを開始し、それぞれの越境広域経営の棲み分けを図らせた。III のフェーズでは、A でミクロリージョン、B ではメゾリージョン、そして C でマクロリージョンを扱う。このとき、州レベルの地方自治体が、それぞれの領域レベルで3つのプラットフォームを使いながら、越境協力を進められる機会が地域政策によって提供された。このことは、自治体が、国際的行為体として少なくとも3つのアイデンティティを確立するチャンスを得たといつてよい。例えば、フィンランドのオーランド嶋政府のケースでは、A の「アーキペラゴ」プログラム、B の「バルト海地域」プログラム、C の「EU 全域」プログラムに、それぞれ自らの行為体としての戦略を踏まえて参画することが可能である<sup>102</sup>。しかし、これらのプレイングフィールドは多元的に発生しその進展の度合いも様々で、マクロリージョン・メゾリージョン・ミクロリージョンの間の接続・連携も明確ではなかった。INTERREG は、これらの多元的越境広域をフォーマル化し INTERREG III のフェーズで A・B・C に分けを完成させた。ここに、EU スペシャルプランニングの包括的ヴィジョンとしての ESDP と、VASAB2010 のような各メゾリージョンのヴィジョンによって、個々の INTERREG プロジェクトに通底するスペシャルプランニングの指針が提供されるようになった。

INTERREG II C・BSR は、7つのメゾリージョンの中で唯一、ヴィジョンを有する地域プログラムとして、その業務運営プログラムに VASAB2010 の方針を取り入れた。これとは逆に、BSR は、政策容器として VASAB2010 の中で関係各国には認知・使用されていたが、INTERREG II C・BSR によって VASAB2010 が具体的施策の方法論を得ると同時に、BSR そのものを EU 地域政策の政策容器に位置づける役割を担った。これは、別の言葉で置き換えれば、「越境広域経営のフォーマル化」

であり、EU 地域政策へのヴィジョンの組み込みとみなすことができる。このことで、それまでユーロリージョンのように、歴史的な越境協力の蓄積が連綿と続いている地域だけではなく、断絶したアイデンティティや、新しく地域アイデンティティを確立する自治体間協力についても、スペイシャルプランニングに関してノウハウの移転が可能となった。INTERREG の枠組みを利用して、制度化に躊躇していた越境広域に制度整備の機会を提供し、その越境広域が、孤立する形ではなく、他の同メゾリージョン内で接続するような仕組みを VASAB2010 が提供できるようになった<sup>103</sup>。

## 5. 結論：越境広域経営のフォーマル化とその指針としてのヴィジョン

表8 LI モデル・MLG モデル・越境広域経営モデルの比較

|              | LI モデル                                    | MLG モデル  | 越境広域経営モデル   |
|--------------|---|--|---|
| 統合プロセスに関する見解 | 国家が究極の政策決定者。統合は国家の自治権を脅かすものではない。          | 国家は抜きんできた存在ではあり続けるが、他の行為体と力を分かち合う。                         | MLG モデルで知見として得られた超国家と地方自治体レベルの連携がさらに進み、地方自治体ネットワークが他行為体と連携。 |
| 国家主権         | 統合によっても温存され、場合によっては強化される。                 | 統合によって、よくても現状維持、最悪の場合は弱まる。                                 | 政府間主義的なトラックとは別の、政策決定の総量が増加。この決定過程では、国家もひとつの行為体。             |
| 政策の成果        | 国家間の選択のほぼ最小公分母に落ち着く。                      | 政策決定の部分集合では、最小公分母の成果に落ち着く。                                 | 公分母が地方自治体の選好と関係する。経営の概念（グラウンドデザイン計画→政策立案→施行）を導入し、長期的な成果を選好。 |
| 超国家機構の役割     | 国家が関与することの威信を高めるよう手助けを行う。                 | 顕著な自立性を有し、「統合」に関して独自のコンセプトを有する。                            | これまで国家が有していたゲートキーパーの役割を吸収。                                  |
| ガバナンスの層      | 分離している状態：国家が超国家行為体と地方自治体とのゲートの役割を果たしている。  | 相互関連している状態：国家が、もはや、超国家の層と地方自治体の層を結ぶ役割を独占し得ない。              | MLG で規定された3層の間に狭空間が出現し、ここが新たな政策容器となり、行為体がこの平面で調整行為を開始する。    |
| サブナショナル行為体   | その活動は、EU 諸機関との仲介役としての国家によってほぼコントロールされている。 | 独立して直接に EU 諸機関と活動する。国家が統合の深化を受け入れるよう、封じ込めのために、EU 諸機関を利用する。 | ネットワークを活用しながら、政策立案能力・政策施行能力を発揮し始める。                         |

Fairbrass and Jordan,2001,500. に基づいて LI・MLG モデルを整理したものに、筆者が越境広域経営モデルの欄を加筆

EU では、地域政策を策定・施行するに当たって、

- 1) 自由主義的政府間主義
- 2) MLG
- 3) 越境広域経営

の3種類の手法が用いられている。この3つの手法は、一見、相反する地域政策の形態のように見えるが、実際は、地域政策の変容過程で、時系列的に発展してきたことが、本稿の分析で明らかになった。EU 域地域政策のグランドデザインである ESDP は、国家政府の合意形成の成果であり、その ESDP に基づいて INTERREG プログラムが開始された。INTERREG は、超国家組織である欧州委員会のイニシアティブで開始され、欧州委員会は意図的に地方自治体と連携し、国家がこれまで独占してきた「地域政策の管理者 (gatekeeper) の権能」を吸収した。ここに MLG の形態が整い、フラグメンテーションが進展する。INTERREG によってメゾリージョンで、政策立案能力を身に着けた地方自治体は、自治体間越境ネットワークや欧州委員会との越層協働作業を通じて、国家のクライアントから国際的行為体へとアイデンティティを変容させる。ホリゾンタルな空間であるメゾリージョンをプレイングフィールドとして、これまで MLG の各層に埋め込まれていた (embedded) 行為体は、その着床である層を離れ、越境広域の中で、調整作業に参加し始める。

本論文では、越境広域経営モデルが、MLG モデル分析ではなしえなかった「越境広域経営のフォーマル化」の動態分析を行った。また、ヴィジョンがこのフォーマル化と連動して EU 地域政策にスペイシャルプランニングの指針を提供し、地域独自の問題群を EU 地域政策の中に位置づける役割を果たしていることを検証できた。

---

<sup>1</sup> 本稿は、早稲田大学 CoE プログラム「現代アジア学の創生」の「グローバリズムとリージョナリズム」クラスター、2004 年度国際共同研究「東アジアにおける越境広域経営の比較研究」報告書所収「欧州地域空間再編成の研究：EU 地域政策分析枠組みとしての越境広域経営モデル構築の試み」に大幅加筆・修正を加えたものである。特に、バルト海地域のグランドデザイン「VASAB2010」部分は今回のために書き下ろした部分である。

<sup>2</sup> これらについてのデータに基づく詳細な議論は、INTERREG に関する脚注 7 の拙稿群を参照頂きたい。

<sup>3</sup> “Sustainable” については ESDP タイトルの他、本文中に、また、“cross-sectoral” については、11 頁など “polycentric” については、15・19 頁などに言及がある。CSD (Committee on Spatial Development), *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Potsdam: CSD, 1999.

<sup>4</sup> ESDP は、European Spatial Development Perspective の略であるが、本稿では、この英名に邦訳をつけることなく略称である「ESDP」を使用する。これは、閣僚非公式会議で「spatial」と「perspective」という用語の選択に議論があったため、これを単に「地域」や「計画」と訳してしまうと、その際、「area」や「planning」が非採択となった経緯が名称上に表現されないからである。

<sup>5</sup> ここで注意したいのは、Cornwall、Galicia、Brittany、Corsica のように欧州の州レベルの地方自治体は、自治体の管轄域そのものが民族的な単位を形成していることが多い点である。現在、EU 地域政策体系においては、固有の民族的アイデンティティを有する Cornwall のような自治体が、国家の従属的機関ではなく、独立した行為体として、国境を越えて地域協力を推進する核となっている。ESDP が設定され、それに基づいて欧州越境地域協力プログラム INTERREG が施行されるようになって、州レベルの自治体は、資金獲得・政策立案過程で国家から離れ、国境を越えて結節し始めている。

<sup>6</sup> 欧州連合地域政策の欧州地域開発基金（European Regional Development Fund：ERDF）の資金重点投下地域の資格 Objective1 にしても、その初期には、その候補地域選択には、国家間合意が重要なファクターとして残っていた。

<sup>7</sup> INTERREG は、コミュニティ主導のイニシアティブで、“inter-regional” の省略形に越境地域協力の意味をこめて名づけられた。ESDP の具体的施策である INTERREG については、以下の拙稿で議論している。参照されたい。

柑本英雄『国際的行為体とアイデンティティの変容－欧州沿岸辺境地域会議と共通漁業政策をめぐって』成文堂、2000年、69-106頁。

柑本英雄「欧州地域政策 INTERREG II C プログラムに関する考察」『早稲田大学社会科学部研究科紀要別冊』6号、2000年、47-64頁。

柑本英雄「欧州地域協力の主体の変容」『環日本海研究』6号、2000年、55-69頁。

柑本英雄「サプリージョンの戦略的形成」『早稲田大学社会科学部研究科紀要別冊』7号、2001年、79-95頁。

<sup>8</sup> 詳しくは2章で述べる。

<sup>9</sup> 越境協力を分析する際のこの用語使いは、前掲・注1の多賀研究代表の示唆による。この用語の欧州研究の視点からの理解は後述。

<sup>10</sup> NGO や他の非国家行為体も地域政策分野のガバナンス形成に参加しているが、現段階では、その影響力は他の行為体と比較して大きいとはいえない。東アジアの文脈に読み替える際、このあたりの方程式の次数を高める工夫がモデル化の際、必要となろう。

<sup>11</sup> NorVision ワーキンググループの代表者であるデンマーク環境省の Flemming Thoreas 氏が、地方自治体パートナーを EU・構成国・地方自治体からなる階層の下位にある組織としてではなく、同じ平面状に存在する「イコールパートナー」と呼んだのは、この「越境広域」の広がり方と構成単位、さらに、白書にあるような欧州における地方自治体の政策立案パートナーとしての認知にも関係している。拙稿「循環の海をどう戦略的に演出するか－欧州北海地域協力のケース」小泉格編『日本海学の世紀（3）循環する海と森』角川出版を参照されたい。

<sup>12</sup> INTERREG III C プログラムは、予算配分・リードパートナーの帰属など、便宜的に、東西南北の4つのプログラムに分けられているが、これは、活動範囲を「東」地域や「南」地域に限定するという意味ではない（INTERREG III C プログラムホームページ URL: <http://www.interreg3c.net/sixcms/detail.php?id=333>、2005年3月5日アクセス）。

<sup>13</sup> 国家を基礎単位とする地域政策の例としては、本稿の考察対象である ESDP が挙げられる。ESDP は、構成国政府間で合意した「政治的拘束力を持つ（political binding）文書」である。

<sup>14</sup> 環バルト海地域協力については、『環バルト海：地域協力のゆくえ』（百瀬宏，志摩園子，大島美穂著，岩波書店、1995年）がその嚆矢である。この中で HELCOM が地域協力を促進していくプロセスが分析されている。

<sup>15</sup> この点を欧州に関連して置き換えると、欧州では、これまで国家政府が主体となって行ってきた地域政策立案のための様々なツール（統計資料・地図など）を、欧州が主体となって構築・蓄積していくべきであると考え始めた。この意識は、ESPON（European Spatial Observatory Network）の設立に具体化されている。

<sup>16</sup> この点を欧州に関連して置き換えると、ESDP のような広域経営ランドデザイン、NorVision のようなメゾ・ランドデザインの策定が「戦略」の基礎的文書と位置づけられよう。

<sup>17</sup> “spatial planning” そのものが、EU 造語・ジャーゴンである。詳しい議論は、拙稿「欧州越境広域ランドデザインのジオガバナンス的分析－欧州大陸におけるスペイシャルプランニング「CEMAT 基本理念」と EU 地域政策における「ESDP」の比較研究－」『環日本海研究』11号、2005年（10月出版予定）。

<sup>18</sup> Andrew Jordan, *The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance or Government? Policy and Politics* 29 (2), 2001, p.196.

<sup>19</sup> Gary Marks, François Nielsen, Leonard Ray and Jane Salk, *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, In *Governance in the European Union*, ed. Gary Marks, Fritz W. Scharpf Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck, 40-63. London: SAGE Publications, 1996, p.41.

---

<sup>20</sup> Liesbet Hooghe, Introduction : Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity, In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ed. Liesbet Hooghe, 1996,1-24. Oxford : Oxford University Press. pp.1-24.

<sup>21</sup> 地方自治体の活動を欧州統合過程の分析に取り入れることは、「中央一周縁」でとらえられてきた伝統的な分析モデルに、別の視角を与える意味でも意義がある。詳しくは、以下を参照。Andy Smith, *Studying Multi-Level Governance : Examples from French Translations of the Structural Funds*, *Public Administration* 75 (4), 1997, p.719.

<sup>22</sup> Gary Marks, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank, *European Integration and the State*, San Domenico : European University Institute, 1995, p.346.

<sup>23</sup> このような地方自治体に関する実証的研究が、MLG モデルのような新たな分析の地平を切り開いた。Arthur Benz, and Burkard Eberlein, *The Europeanization of Regional Policies : Patterns of Multi-Level Governance*, *Journal of European Public Policy* 6 (2) : 1999, p.329.

<sup>24</sup> Peters, B. Guy and Jon Pierre, *Multi-level Governance : A View from the Garbage Can*, *Manchester Papers in Politics: EPRU Series*, 1/2002, 2002, p.6. 詳しい考察は後に行うが、Bache が分析するように、本来、マルチレベルガバナンス (Multi-level Governance) とマルチレベルパーティシペーション (Multi-level Participation) は峻別されなければならない。Bache は、1999年の論文で、英国政府が“Gatekeeper role”を依然として堅持している地域政策 (英国の関連地域) の現状では、マルチレベルパーティシペーションがマルチレベルガバナンスに発展移行しているとは言いがたいとの議論を展開している。詳しくは、Ian Bache, *The Extended Gatekeeper : Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK*, *Journal of European Public Policy* 6 (1),1999, p.42.

<sup>25</sup> MLG モデルが、自モデルに内包する「ガバナンス」と「ガバメント」の位置づけに関しては、前掲・注1の研究会での早稲田大学大島英樹教授からの示唆による。記して感謝する。

<sup>26</sup> Hooghe, supra note 20 at 18 ; Benz and Eberlein, supra note 23 at 329.

<sup>27</sup> 一般的には、「補完性の原理」と訳されているが、本稿のこの箇所については、『世界経済診断』西川潤著で訳出されている「権限委譲」の方が適していると考えられる。「補完性原理」という訳は静的であり、本論文の分析で使用するには、「principle of subsidiarity」の「動的な元来の意味」をうまく訳出することができていない。西川は、「地方分権 (decentralization)」は「中央から地方への権限分与」と考え、「権限委譲」を「上部から同一命令系統の下部への権限分与」ととらえている (西川潤『世界経済診断』岩波書店、2000年、22頁、31頁)。この箇所では、「権限委譲」の方が、「上部から同一命令系統の下部への権限分与と MLG の層に埋め込まれた行為体の関係」を「補完性」より明確に表現している。この用語使いについては、早稲田大学国際共同研究プロジェクト第1回越境広域経営研究会 (2003年3月5日、於 早稲田大学14号館) での筆者の報告に対する富山大学竹村卓教授の教示にヒントを得た。記して感謝する。詳細は、西川潤『世界経済診断』2000年、岩波書店、31頁を参照されたい。

<sup>28</sup> Peters and Pierre, supra note 24, at 8.

<sup>29</sup> Benz and Eberlein, supra note 23, at 330.

<sup>30</sup> Marks, Hooghe and Blank, supra note 22, at 342.

<sup>31</sup> Ibid.,361.

<sup>32</sup> Ibid.,342.

<sup>33</sup> James A.Caporaso, *The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Post-Modern?* *Journal of Common Market Studies* 34 (1),1996, p.46. 各理論の有効性を異なった政策分野で認めることは、「MLG が1つのセクターの分析用具なのか、それとも全体に一般化可能なのか」という Jordan の学術的提起にも深く関わる重要な問題である。Jordan, supra note 18, at 193.

<sup>34</sup> Caporaso が別の論文でまとめているように、EC/EU が、市場や自由貿易の場としてだけでなく、権力と利益に影響を与える様々なルール、プロセス、基準、共通理解が錯綜する制度の総体でもある点を考えると、こ

---

のような多層的な EU 政治の理解も必要となってくる。James A Caporaso and John T.S. Keeler, *The European Union and Regional Integration Theory*, In *The State of the European Union Vol.3: Building a European Polity?* ed. Carolyn Rhodes and Sonia Mazey, 29–62. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1995, p.49.

<sup>35</sup> Gary Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance*, In *The State of the European Community vol. 2*, ed Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal, 391–410. London: Longman. 1993, p.395.

<sup>36</sup> Mark A. Pollack, *The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9 (4), 1996, at 429; Jordan, *supra* note 18, at 194.

<sup>37</sup> Benz らは、EU が断片化と複雑化によって特徴付けられる「ルーズな形の多層的なガバナンス (a loosely integrated multi-level system of governance)」であることには、多くの学者が賛同するであろうと述べている。Benz and Eberlein, *supra* note 23, at 331.

<sup>38</sup> フィンランドの Åland は、スウェーデン・フィンランド・ロシアの間で国家間システムのフロンティアとしての役割を果たしてきた。第 1 次世界大戦後、自治権を獲得し、フィンランドの中でも特殊な地位を確保している。Åland 島政府は、地方自治体でありながら、Faroe islands・Greenland とともに、国家間組織である北欧会議 (Nordic Council) に参加している。「越層的行為体」の代表例と言えよう。

<sup>39</sup> NGO などの非国家行為体が越境広域経営に参加する余地が生まれたのは、この狭空間が出現したことで、活動領域が広がったのが理由の一つとして考えられる。

<sup>40</sup> Marks, Hooghe, and Blank, *supra* note 22, at 24.

<sup>41</sup> 行為体とアイデンティティの変容の関係については、拙著・前掲・注 7 を参照いただきたい。

<sup>42</sup> MLG に対する分析用具としての研究者の認識の高まりと、それに対する論争に対して、Risse-Kappen は「赤ん坊を風呂に放り込んではいけない」と警鐘を鳴らしている (1996, 62)。MLG が現実を動的に捉えて分析できる用具として精密化する必要を唱えている。Thomas Risse-Kappen, *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, *Journal of Common Market Studies* 34 (1), 1996, pp.53–80.

<sup>43</sup> Peters, B. Guy and Jon Pierre, *Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance*, *Policy and Politics* 29 (2), 2001, p.131.

<sup>44</sup> 地域政策分野では、資金投入の方法論として、大きく分けて 2 つのトラックが用意されている。1989 年に開始された、国家を経由する地域政策プログラム「コミュニティサポートフレームワーク (Community support frameworks、以下 CSF s)」の方法論と、1994 年に開始された地域政策プログラム INTERREG のような「コミュニティイニシアティブ」の方法論である。前者は、MLG が当てはまる事例であり、後者は、越境広域経営モデルが当てはまる事例である。下線部をみるとはっきりするように、CSF s は、コミュニティ、すなわち欧州委員会が、一国家領域内の地方自治体の構造改善を支援する補助金プログラムの枠組みであり、INTERREG は、欧州委員会がイニシアティブを発揮して、その越境地域の構造改善を行う。

<sup>45</sup> Benz and Eberlein, *supra* note 23, at 331. Risse-Kappen は、このような動き全体を「国内政治領域の欧州化」と分析している。Risse-Kappen, *supra* note 42, at 72.

<sup>46</sup> Christopher K. Ansell, Craig A. Parsons, and Keith A Darden, *Dual Networks in European Regional Development Policy*, *Journal of Common Market Studies* 35 (3): 347–375, 1997, p.366.

<sup>47</sup> Treaty on the European Union, Article A.

<sup>48</sup> この段階では、未だ形式的に MLG の 3 層が認識されたにとどまり、MLG の構造が、逆方向のベクトルとして各レベルの行為体に影響を及ぼす段階 (「タイトな MLG」) には至っていない。従って、「ルーズな MLG」(Benz and Eberlein, *supra* note 25 at 331) と呼ぶのがふさわしい。

<sup>49</sup> Alberta M. Sbragia, Introduction, In *Euro Politics*, ed. Alberta M. Sbragia, 191–224. Washington DC: Brookings Institution. 1992, p.2.

<sup>50</sup> この Sbragia の議論に関して、「全会一致」原則と「特定多数決」の手法への政策決定方法のあり方が深く関

係する。ここでは、紙面の関係で議論は別の機会に譲る。カッコ内は筆者加筆。

<sup>51</sup> Anssi Paasi, *Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border*, *Regional Studies* 33 (7), 1999, p.670.

<sup>52</sup> Danson, M.W. *Debates and Surveys*, *Regional Studies* 34 (5): 2000, p.472. Danson は、国民国家は「グローバルゼーション」「市場」「地方の利益」の3つから挑戦を受けていると論じている。

<sup>53</sup> Anderson and O'Dowd は、「容器 (container)」と「それに入れられる内容 (contents)」の変化に着目した。Anderson, James and Liam O'Dowd, *Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance*, *Regional Studies* 33 (7), 1999, p.594.

<sup>54</sup> Jordan は、政治学分野において長い間、別々に枠組み化されてきた国内の視野と国際の視野を MLG がリンクさせたことを評価している (Jordan, *supra note 18*, at 201)。超国家レベルと地方自治体レベルの政治的プロセスを一つの枠組みの中で MLG が分析できたことで、「広域」の言説が 'domestic region' から 'trans-national region' に変容する過程を説明できる。

<sup>55</sup> Smith, *supra note 21*, at 721–722. 国家が決めた「政策境界」ではなく、EU が決めた新しい「政策容器」にしか構造基金が投入されないことがポイントである。

<sup>56</sup> Ngai-Ling Sum, *The “Geo-Governance” and “Embeddedness” of Cross-Border Regional Modes of Growth: Some Theoretical Issues and the Case of “Greater China”*, in Fikret Adaman and Pat Devine ed., *Economy and Society: Money, Capitalism and Transition*, Black Rose Books, 2001, pp.248–283.

<sup>57</sup> Stephen George, *The Europeanisation of UK Politics and Policy-making: the Effect of European Integration on the UK*, *Queen's Papers on Europeanisation* 8. 2001, p.1. しかし、政策の欧州化が国家中央政府の権力を強くするという Moravcsik のような立場もある。

<sup>58</sup> Henrik Halkier, *Regional Policy in Transition: A Multi-Level Governance Perspective on the Case of Denmark*, *European Planning Studies* 9 (3): 2001, p.328.

<sup>59</sup> Hooghe, Liesbet and Gary Marks, *Types of Multi-Level Governance*, *European Integration Online Papers (EIOP)* 5 (1) 2001, p.7; Liesbet Hooghe, and Micheal Keating, *The Politics of European Union Regional Policy*, *Journal of European Public Policy* 1 (3) 1994, p.378; Jenny Fairbrass and Andrew Jordan, *Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities?* *Journal of European Public Policy* 8 (4), 2001, p.513; Danson, *supra note 52* at 471; Ian Bache, *Government within Governance: Network steering in Yorkshire and the Humber*, *Public Administration* 78 (3), 2000, p.577; Ian Bache, *supra note 24*, at 35.

<sup>60</sup> Danson は、グローバル化が進展する時代における手ごろな基礎単位としての「地方自治体の再登場 (re-emergence)」を「新地域主義 (New regionalism)」と呼んでいる。Danson, *supra note 52*, at 471.

<sup>61</sup> Marks は、この政策決定のあり方が国家から委譲されていく様子を、国家に政策決定の力が集中していく「求心的プロセス (centripetal process)」ではなく、「遠心分離のプロセス (centrifugal process)」と考察している。Marks, *supra note 35* at 402.

<sup>62</sup> 1994年に発表された論文の中で Hooghe and Keating は、地域政策の当時の現状としては、「地方 (自治体) によって構成される欧州 (Europe of the Regions)」には、まだ程遠いと指摘している (Hooghe and Keating, *supra note 59*, at 378.)。しかし、その後、コミュニティイニシアティブ、特に INTERREG プログラムによって地方自治体政府の政策立案・コーディネートへの参画が活性化し、状況は変化しつつあることも明記しておく。

<sup>63</sup> Fairbrass and Jordan が設定した研究上の問い「どの層が最も欧州統合に決定的影響力を持つのか」に対して彼らは自ら、「それは国家である」と答えている (Fairbrass and Jordan, *supra note 59*, at 513)。しかし、本稿のように、場面を細分化していくと、その答えは、常に正しいとは限らない。

<sup>64</sup> Hooghe and Marks, *supra note 59*, at 7.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>66</sup> 市場統合は国家のコントロール力の低下を招き、政策決定力の分散を招いたが、結果として、超国家レベルの

政策決定もうまく機能しているとは言いがたいと分析している。Fritz W. Scharpf, *Community and Autonomy : Multi-level Policy-making in the European Union*, *Journal of European Public Policy* 1 (2),1994, p.219, Fritz W. Scharpf, Introduction : the Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance, *Journal of European Public Policy* 4 (4),1997, p.521.

67 詳しい議論と結論については、拙著前掲・注7を参照いただきたい。

68 下位構想として、北海地域の NorVison やバルト海地域の VASAB を持ち、これら下位地域の構想は『EUROPE2000』で初めて示された。

69 東アジアの「実態」に、別々の角度から光を照射した結果、映し出される「陰」が「国家」によって構成されるものであったり、「地方自治体」によって構成されるものであったり、「市民」によって形作られるものであったりする、「構成単位の分析」と「その複合性」の解析の視座は、多賀研究代表の国際シンポジウム「アジアの市民社会」での報告に示唆を受けた（多賀秀敏「市民の国境を越える活動と国家」、国際シンポジウム「アジアの市民社会—ポスト開発主義の国家ガバナンスへ向けて」2003年11月21日、早稲田大学国際会議場）。

70 他の共通政策が「構成国共通」のスタンダードを求めるのに対して、ESDPは「構成国」に共通の横糸を通すのではなく、EU域の下位地域としての「メゾリージョン・ミクロリージョン」に共通の横糸を通すことを目指している。この「メゾリージョン」や「ミクロリージョン」では、州政府が政策立案のイニシアティブをとっている。国家は一行為体であり欧州委員会や州政府とともに新たな空間の調整様式に参加しなければならない。

71 例：INTERREG II C Community Initiative Programme 1997-1999 Joint Operational Programme for the North-Western Metropolitan Area 3.

72 これらのヴィジョンについては、INTERREGの場合と同様に、それ自体が省略形であると同時に意味を持つため、英語表記のままにする。

73 デンマークの他、英国・ドイツ・オランダ・スウェーデンとノルウェーが参加している。ノルウェーはEU非構成国であるが、INTERREGプログラムを通じて北海地域の地域開発に関わっている。現在もINTERREG III B 北海地域プログラムにこのワーキンググループは引き継がれている。

74 1995年、ルクセンブルグのSchengenにおいて出入国手続きの簡素化のために締結された協定で、協定国においては人の移動が国内扱いと同等になる。協定国は、ベネルクス3国の他、ドイツ、フランス、イタリア、オーストリア、ポルトガル、スペイン、ギリシャ、フィンランド、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、アイスランドが加盟している。

75 この空間では、地理的なガバナンス、すなわち、Sumの分析枠組みであるジオガバナンスが形成されていく過程で、その地域に規範が確立され、参加行為体の組み合わせも変わる。

76 VASAB Secretariat, *Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 Plus Progress Report to the CEMAT Conference 7-8 September 2000, Hanover, 2000, Gdańsk*, VASAB Secretariat, p.6.

77 ノルウェーは、環バルト海諸国評議会（Council of the Baltic Sea States : CBSS）の1992年設立以来のメンバーであり、欧州自由貿易連合（European Free Trade Association : EFTA）にも所属している。EUのメンバーではないがEU地域政策とは、コンコダンス（concordance）をはかることに努め、本論文で検討するINTERREG III Bプログラムなどでも、EU域外であるにもかかわらず、近隣地域との越境協力のプロジェクトを進めている。ノルウェーのINTERREGへの支出の仕方は、拙稿、「サブリージョンの戦略的形成」『早稲田大学社会科学部研究紀要別冊』7号,2001年,95頁を参照されたい。

78 ベラルーシは、バルト海に直接面しない「集水域（catchment area）」を形成する国家群（ノルウェー・ベラルーシ・ウクライナ・チェコ）の一つである。集水域については後述。

79 1996年以降は、ポーランドのGdanskに設置されている。

80 Michael Schack, *On the Multicontextual Character of Border regions*, in M van der Velde, H van Houtum eds. *Borders, Regions and People*, 2000, London, Pion Limited, p.216.

81 VASAB2010の時点と、VASAB2010 Plusの時では、ノルウェーの関与が異なっている。すなわち、地理的な国家間関係がガバナンスの中で変化している。この変化を行為体が浸る環境そのものも含めて切り取り、静



態分析を行う枠組みが Sum の Time-space envelope approach である。この概念は、Massey の 1995 年に発表した論文 (Massey, 1995, 188) に啓発を受け、ガバナンスの形成プロセスを分析する枠組みとして開発された。Doreen Massy, Places and Their Past, *History Workshop Journal*, no.39, 1995, pp.182-192.

82 バルト海における地域協力の進展は、下記文献に詳細な議論がある。

石渡利康、『北欧・バルト国際協力』高文堂出版社、1993年、35-65頁。

百瀬宏・志摩園子・大島美穂、『環バルト海：地域協力のゆくえ』岩波書店、1995年。

百瀬宏、「下位地域協力と現代社会」百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂高文社、1996年、3-17頁。

大島美穂、「バルト海周域における下位地域協力の深化」百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂高文社、1996年、20-37頁。

83 「集水域 (catchment area)」の視点については、2005年3月16日～17日に早稲田大学で開催された越境広域経営研究会で多賀秀敏研究代表から提示された「集水域の集合によって形成される地域共同体モデル」の萌芽的アイデアに示唆を得た。多賀代表は、この「集水域」概念を北東アジアでの「新たな越境共同体」の構成条件に使えないかという点と、陸と海洋とをつなぐエコモデルに社会科学から接近する方法論として援用できないかという点からの考察を試みている。

バルト海に関しては、バルト海の海洋環境維持の越境広域協力枠組みである HELCOM (Helsinki Commission) によって 2000 年から発効した 1992 年条約 (Convention on the Protection of the Maritime Environment of the Baltic Sea Area, 1992) の第 6 条 (陸上からもたらされる汚染に関する原則と義務) の 1、第 7 条 (環境影響評価) の 3、第 17 条 (市民への情報提供) の 1 に、集水域の概念が使われている。

統合的流域管理については、2003年3月に京都で開催された世界水フォーラムでもメコン川統合流域管理 (Integrated River Basin Management: IRBM) などに関して「越境する流域」の問題についての議論が重ねられてきている。

[http://www.world.water-forum3.com/wwf/IWRM-261\\_IWRM-26-J%20.doc](http://www.world.water-forum3.com/wwf/IWRM-261_IWRM-26-J%20.doc)、2005年3月5日アクセス。

[http://www.world.water-forum3.com/wwf/NATE-121\\_NATE-12-J.doc](http://www.world.water-forum3.com/wwf/NATE-121_NATE-12-J.doc)、2005年3月5日アクセス。

また、欧州大陸の国際河川の流域管理については、中林 啓修「国際環境保全の機能主義的パートナーシップードナウ川流域の事例を参考に」

<http://gakkai.sfc.keio.ac.jp/keiosfjournal/vol3/>、2005年3月5日アクセス。

のような研究が蓄積されている。

流域を単位とした日本の国土経営については、安田喜憲が「日本海沿岸第二国土軸「桃源郷」構想」の中で「ドラゴン・プロジェクト」として提案している。この論文の「ドラゴン・プロジェクト」を広大な流域を大河に当てはめ、越境広域まで広げてみると、多賀代表の言う「国境を越えた流域単位」、すなわち、「越境広域経営」に適した概念と考え得るであろう。

ただし、エコモデルとして「新たな越境共同体」を考える際には、この国際河川「流域管理 (Integrated River Basin Management: IRBM)」と、その河川が流れ込む海の「統合的沿岸管理 (Integrated Coastal Zone Management: ICZM)」を接合しなければ、循環的な環境管理とは言えない。現在、EU では、2000年に制定された「水政策枠組み指令 (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy: 略して、EU Water Framework Directive あるいは WFD)」のもと、統合的沿岸域管理と統合的流域管理を融合した「越境する水・沿岸の水によって構成されるエコリージョン (Ecoregions for transnational waters and coastal waters)」の概念が導入されている。バルト海は、そのエコリージョンの一つとして指定されている。この融合については、バルト海に面するポーランドの例が参考になる。

[http://www.eucc-d.de/baltcoast2004/papers/Kannen\\_etal.pdf](http://www.eucc-d.de/baltcoast2004/papers/Kannen_etal.pdf)、2005年3月5日アクセス。

84 ベラルーシは、EU 加盟国ではないしバルト海にも直接面していないにもかかわらず、VASAB2010に正式に関わり Helcom にもオブザーバー参加している。この参加の意味は、前述の「集水域 (catchment area)」の視点、さらには、「統合的沿岸域管理 (ICZM) と統合的流域管理 (IRBM) の融合」の観点から理解すると説明がつく。



[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/W6240E/w6240e08.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/W6240E/w6240e08.htm)、2005年3月5日アクセス。

<sup>85</sup> この点については、地域政策総局でのESDP策定過程に関するインタビューでも、指摘があった (Interview with Mr. Michel-Eric Dufeil, Head of Unit for Interventions in Germany in the Commission's Directorate-General for Regional Policy, in Brussels, Belgium, 7 May 2003)。また、この点に関する学術的な詳細な議論は、次の論文が詳しい議論を行っている。Stefanie Dühr, *Illustrating Spatial Policies in Europe*, *European Planning Studies*, December 2003, 11 (8), pp. 929-948。

<sup>86</sup> 筆者が、NorVison との相違について質問したところ、デンマーク環境省のVASAB2010担当官である Helle Fischer 氏は、「VASAB2010の策定は、バルト海沿岸国家政府の強力なイニシアティブのもとに進められた。この点で、VASAB2010は国家政府主導の越境広域経営であり、VASAB2010はむしろ国家間協力の象徴であろう」と答えている (Interview with Helle Fischer, Spatial Planning Department, Ministry of Environment, Denmark. Copenhagen, Denmark, 24 February 2003)。

<sup>87</sup> この点は、NorVision の策定過程との比較が参考にならう。VASAB2010のケースと異なり、NorVision の策定ワーキンググループには、関係国の州レベル地方自治体の各国代表が1名入っており、その意味で、「地方自治体の均衡」に目配りをする必要があった。従って、地図などに将来構想的な交通網などを具体的に図示してしまうと、そこから漏れた自治体から構想への反対が噴出し、スペイシャルプランニングそのものが立ち行かなくなる可能性がある。詳しくは、拙稿、「越境広域経営計画 (グランドデザイン) と地方自治体の役割 - 北海沿岸地域の『ノルヴィジョン (NorVision)』のケース-」『自治体国際化フォーラム』169号、2003年、31-35頁。

<sup>88</sup> Baltic Sea Region (BSR) INTERREG II C Secretariat, "INTERREG II C Baltic Sea region: A European Community Initiative Concerning Transnational Co-operation on Spatial Planning in the Baltic Sea Region (BSR) Summary Sheet" (Rostock, Germany: Baltic Sea Region (BSR) INTERREG II C Secretariat, 2000, accessed 2 April 2000); available from <http://www.spatial.baltic.net/>; Internet.

<sup>89</sup> VASAB Secretariat, *Vision and Strategies around the Baltic Sea: Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region*, 1994, Gdańsk, VASAB Secretariat, p.14.

<sup>90</sup> 1993年に開催された閣僚会議で、ポーランドの Marcin Rybicki は「Oder河以東が未開の領域 (unexplored territory) であってはならない。VASAB2010が新しい欧州の地図を描くために我々はここに参加している」と宣言している (VASAB Secretariat, *Vision and Strategies around the Baltic Sea: Statements Relating to the First Interim Report*, 1993, Gdańsk, VASAB Secretariat, p.19.)。



<http://www.cnn.com/WEATHER/9707/29/europe.floods/europe.oder.river.jpg>、2005年3月5日アクセス。

<sup>91</sup> VASAB Secretariat, *supra* note 89, at 14.

<sup>92</sup> パート1の16頁でサブシディアリティの原則は確認されていたものの、1994年時点でのBSRのスペイシャルプランニングは、国家主導型であった。本文策定前のGdańsk 閣僚会議（1993年12月）では、決議第5項で「参加閣僚は、ここにスペイシャルプランニングは各国家の責務であることを再度確認する」と明記している（VASAB Secretariat, *supra* note 90, at 41.）。自治体の深い関与は、1996年に開始されるINTERREG II CのBSRプログラムと、2001年の『欧州ガバナンス白書』を待たなければならない。この流れの中で、VASAB2010はVASAB2010 Plusに改正される運びとなる。

<sup>93</sup> VASAB Secretariat, *supra* note 89, at 17-19.

<sup>94</sup> 領事館などの存在する国際都市としての機能を持つ。

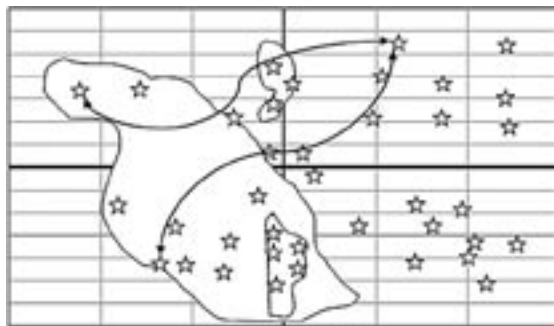
<sup>95</sup> 詳細は、拙稿 前掲・注7を参照されたい。

<sup>96</sup> ESDPの準備研究となったStudy Programme on European Spatial Planningの最終報告書では、INTEREG

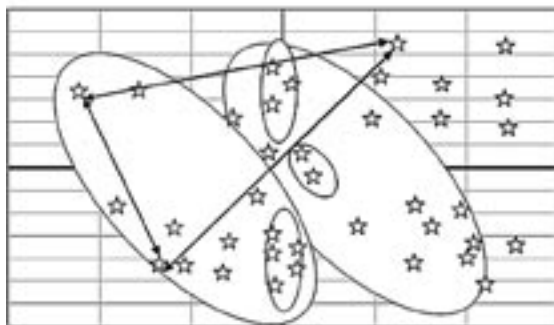
| Main aspects  | Potential indicators explored   |
|---|---|
| Spatial interaction measured using flows and barriers | Goods transport flows<br>Inter-regional migration<br>Barriers to trade and migration            |
| Spatial homogeneity and discontinuities               | Wealth differences between neighbouring regions<br>Multi-scalar profile and dynamics of regions |
| Spatial co-operation                                  | National funding of INTERREG IIA programmes<br>Town and city twinning activities                |

SPESP Coordination Team, *Final Report of Study Programme on European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio, p.75.

<sup>97</sup> Schack, *supra* note 80, at 216. さらに、INTERREGは、そのフェーズをIからII、そしてIIIに進めるに至り、越境広域の政策容器としての領域を「整理・統合」する役割をも果たした。下の上図は、フォーマル化する以前の越境広域とそこでの自治体などによる協力関係、下図は、その越境広域がある形にフォーマル化され、さらにそのフォーマル化の流れに乗って、別の越境広域が形成されている様子を視覚化した。



↓  
フォーマル化



<sup>98</sup> それらは、革新的で協働的なプロセス、領域的アイデンティティの強い促進、戦略的スペイシャルプランニングの役割などに特徴づけられる (Pasty Healey, Abdul Khakee, Aliain Motte and Barrie Needham, *European Development in Strategic Spatial Planning, European Planning Studies*, 7 (3) , 1999, p.354.)

<sup>99</sup> VASAB2010の具体的文書作成を担ったコンサルタント会社 **Planco** は、北海地域のヴィジョンである **NorVision** の具体的文書作成も行っている。また、デンマーク環境省のスペイシャルプランニング担当部署で、VASAB2010担当の **Fischer** 氏と **NorVision** 担当の **Thoneas** 氏が同僚として、意見交換やノウハウの移転を行っていたことは興味深い。

<sup>100</sup> **INTERREG II C** が「メゾリージョンを網羅するプログラムであること」と、「メゾリージョンの形成に集水域 (catchments) が密接にかかわること」の関係性は、**INTERREG** プログラムのそもそもの始まりに見ることができる。**INTERREG II C** にはもともと、「洪水災害対策」に重点的に資金が投入されるプログラムが「別立て」で存在していた。集水域でメゾリージョンを構成する方法論の意味は、当初、スペイシャルプランニング的な将来戦略的を持つポジティブな面 (経済社会的進展：下記の1) だけでなく、洪水対策や干ばつといったネガティブな面 (マイナスの克服：下記の2と3) の背景もあったことがわかる。

<sup>101</sup> 下記の表と比較すると **INTERREG III** が地域政策にもたらした影響がわかる。

**INTERREG III** 登場以前の欧州地域政策

| 地域規模         | 地域の構成<br>基礎単位 | 地域協力の形態                       | 政策パッケージと<br>しての発現         | 政策決定方法                       | 欧州統合深<br>化への寄与              |
|--------------|---------------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| マクロリ<br>ージョン | 国家            | 機能別の国際地域<br>協力                | 共通政策                      | 超国家主義<br>(+政府間主義)            | 国家政策の<br>相対化 <sup>101</sup> |
| メゾリー<br>ジョン  | 州レベル自<br>治体   | メゾリージョンの<br>抱えるイシュー<br>別の地域協力 | INTERREG II C             | 自治体間合意+政府<br>間主義+超国家主義       | 地域間格差<br>是正                 |
| ミクロリ<br>ージョン | 州レベル自<br>治体   | 越境生活圏協力                       | ユーロリージョン<br>INTERREG II A | 自治体間合意<br>(+超国家主義+政<br>府間主義) | 国境の相対<br>化(直接的)             |

筆者作成

<sup>102</sup> 国際的行為体アイデンティティも単数ではなく、ミクロリージョン・メゾリージョン・マクロリージョンの中で、巧みに使い分けられていることが判明した。EUは、INTERREGを使って、これらの多元的越境広域経営を地域政策の中に公式的に組み込み、また、CPMRのようなロービー組織も、このフォーマル化（Formalization）の装置や接合装置をうまく使いながら、地域政策策定プロセスへの影響力を行使するようになった。

<sup>103</sup> ノウハウが移転されるのはよいが、地域政策総局やそれぞれの運営委員会に受け入れられるプロジェクトを作成する傾向が見られ、金太郎飴的な「書類提出技術」まで移転されている現実もある。政策のフォーマル化によって、それぞれの地域性が豊かに見られるわけでない問題点は見逃してはならない。