

# ユーロリージョンの意義と限界

—— EGTC 登場以前の欧州越境協力の制度的展開 ——

柑 本 英 雄

## 第1節 問題設定：なぜユーロリージョンの停滞は起きたのか

本論文の目的は、欧州の「国境を跨ぐ地域（跨境地域）」（Cross Border Region : CBR）において、越境協力を制度化したユーロリージョン（Euroregion）<sup>1</sup>を跨境協力（Cross Border Cooperation : CBC）促進の原初の「孵卵器（incubator）」<sup>2</sup>としてとらえ、制度史の観点から整理・比較検討し、欧州における国境相対化の制度的進展の特徴を明らかにすることにある<sup>3</sup>。つまり、欧州連合（EU）における「ポストウェストファリア的国境相対化」の前史として、ユーロリージョンを CBR の中で整理し、EU が創設した超国家主義的な国際法人制度「欧州における領域的協力団体（European Grouping of Territorial Cooperation : EGTC）」との比較の中で、ユーロリージョンが抱えた CBC の問題点を明らかにする。

詳細は後で議論するが、一般的に、ユーロリージョンとは、欧州において、国境を越えた2つ以上の地域（県・州・ミュニシパリティなどの地方自治体）が参加する領域的な協力枠組みのことである。ユーロリージョンは、1958年にドイツ・オランダ国境で設立され、その後、欧州各地に広がり、経済、文化、人的交流などさまざまな越境協力の形態を持つに至った。このユーロリージョンという名称は、機能としての CBC のみならず、領域としての CBR を指す場合がある。また、その用語は、広義でシステム全体の名称として用いることも可

能で、CBR のガバナンスの形態をも包括的に表現しうる<sup>4</sup>。

Vázquez が指摘するように、欧州単一市場 (European Single Market) の登場は、国境の意味を変容させ、これまで、いわゆる膠着国境 (deadlock border) によってもたらされてきた、高速道路や鉄道やエネルギー網の分断など、「越境のためのコスト (transaction costs)」を低減させた<sup>5</sup>。これは、ユーロリージョンにも、国境の相対化の観点で大きな恵みをもたらした。一方で、ユーロリージョンが内包する「国境」そのものは、経済的には単一市場の様態に進んでも、依然として国家主権のせめぎあいの中で協力の障壁となり続けており、実際の CBC の中身や事務局体制などについては、隣国同士の法律や予算面でのすり合わせ (concordance)<sup>6</sup> が必須であった。これが、欧州単一市場においても、CBC の発展を阻害する要因となってきたのである。この要因を取り除くことこそ、ユーロリージョンが創設されて以来、取り組んできた課題であった。しかし、EU 域内において CBR が活性化されるには、1990年の INTERREG プログラムという地域政策パッケージの登場を待たねばならなかった<sup>7</sup>。ユーロリージョンの初期の段階では、まだ、ミクロリージョン<sup>8</sup>のような「新しいスケール」としての認識にまでは至っておらず、Calderón Vázquez の指摘する「国境の非活性化 (border deactivation)<sup>9</sup>」が模索されるレベルにすぎなかった。この「国境の非活性化」が、当時のユーロリージョンの CBR の協力目的の実態を的確に表現しえたのである。

その後、冷戦の崩壊、EU の統合拡大に伴って、国境に隣接する欧州地方政府にとってユーロリージョンの意味が大きく変容する。すなわち、ユーロリージョンが、EU 地域政策や拡大政策の政策容器としての意味を獲得し始めるのである。EU 地域政策に INTERREG が導入され、ユーロリージョンが、単に国境を跨ぐ緩やかな協力の形態から、超国家レベルから予算配分を引き出す政策容器としての資格を得たのである。そのプロセスで、EU は欧州評議会 (Council of Europe : CoE) が試みてきた CBC 活性化の制度を改良し、EGTC の制度を導入する。この段階で、EU 域内の多くのユーロリージョンが、EGTC のハードな制度をガバナンスのシステムとして取り入れていくのである。中に

は、名称を「ユーロリージョン」から「EGTC」に変更して、その形態変化を社会に示すものも現れ始めた。

このことを受けて、CBRの研究自体も、「CoE的な境界による分断を前提とするリアリズム的パラダイムに基づく研究」から、「EUの統合の深化と拡大を受けた政策容器としての超国家主義的CBRの研究」へと移行していく<sup>10</sup>。これは、CBR研究を、国境の隔離性を前提とするリアリズム的なパラダイムから、超国家主義的な国境相対性を前提とする「再領域化（reterritorialization）」のパラダイムへと導くことになる。ここでいう「再領域化」とは、Perkmannらが着目した、新しいスケールとしてのCBRの創出である<sup>11</sup>。

筆者は、論文「EUマイクロリージョンへのポスト・ウェストファリア的批判的視座」で、EUが深化・拡大していく局面において「領域的結束（territorial cohesion）」が具体的に表出する地域、中でも「マイクロリージョン」と呼ばれる大きさの地域が、どのように変容を遂げながら領域的結束の促進に寄与してきたのかについて検討した<sup>12</sup>。その分析対象として、2006年にEU地域政策に導入された、常設的な越境法人の設立を可能にするEGTC規則（欧州における領域的協力団体に関する欧州議会・欧州理事会規則）を選び、その制度創設を通じた「国家主権と領域の意味変容」を考察した。

EGTCは、INTERREGが導入され、EU域内国境の相対化が進められるプロセスで、越境地域の協力組織が継続的に事務局をどこに設置し、どのように運営するのかという問題が発生し、越境協力促進のブレーキとなったことを受けて設計された、越境協力の制度的枠組み、すなわちガバナンスの仕組みである<sup>13</sup>。それまでは、ユーロリージョンをはじめとする、CBCを促進する制度・団体は、CoEがこの国境の隔離性を除去するために、二国間合意に基づいて設計した「国際法に基づく準法人格的な協力体」（Local Grouping of Cross-Border Cooperation：LGCC）などを利用したりした。あるいは、参加地方政府内に契約関係を結んだ事務局を設置したり、団体事務局を当該国のNGOや会社組織にするなどして、加盟国の国内法に拘束され法人格を取得し、他国のカウンターパートとなる法人と協力関係を推進する方法を採用してきた<sup>14</sup>。しかし、この

ような国家主権システムに基礎を置くリアリズム的な工夫は、国境を越えて事務局引継ぎや移転が生じたときなどに大きな問題を引き起こしてきた<sup>15</sup>。このことが、ユーロリージョンの制度的停滞を招く原因の1つとなっていた。そこで、EUはこのCoEの方法論を超克するべく、CBRそのものにEGTCという国際法人格を与えたのである。このように、ユーロリージョンをはじめとするCBCは、CoEの国家間合意システムを使った運営と、EUの超国家システムに基づくシステムを使った運営、さらに、それらが混在する多様性を持つのである。Sanguinは、このようなCoEとEUの両欧州国際機関のコミュニケーション不足が、ユーロリージョンにおける越境協力の開始当初から、混乱、重複、過剰設計、無秩序化（confusion, redundancy, oversizing and entropy）を引き起こしてきたと批判する<sup>16</sup>。Sanguinは、CoEがユーロリージョンの構造を2国家間合意などで進化させた一方で、EUは超国家的プログラムを実施してきたが、それら両者の施策が接続し、包括的にうまく機能しているわけではなかったことを明らかにしている<sup>17</sup>。

本論文では、ユーロリージョンが、試行錯誤の中、CoEの規範を使いながらCBCを進展させていくが、一方、そこで主権国家間の協力体制の限界に直面し、CBCの停滞が起きたことを検証する。

このことを明らかにするために、まず第2節では、ユーロリージョンとは何かについて、大まかな制度的定義を共有する。そのために、CBR/CBCにおけるユーロリージョンの位置づけを、スペクトラム的発想をもとに整理したい。CBR/CBCをスペクトラムのグラデーション上に配置することで、個々のユーロリージョンの位置を静態的分析対象として確認するにとどまらず、そのユーロリージョンのアイデンティティの変容を動態的に分析しうる検証用具を提供する。続いて、第3節では、ユーロリージョンの共通の特性から制度的実態を把握する。様々なユーロリージョンが異なる法的形態や組織を有してもいる一方で、これらには多くの共通特性がある。ここでは、ユーロリージョンの単なる形式的な特徴の把握だけではなく、スペクトラムのグラデーションの中で、制度的成熟度の観点から理解を深める。さらに、第4節では、ユーロリー

ジョンのケース数の特定を通じて、何がユーロリージョンと他の CBR/CBC を画するのか、ユーロリージョンの網羅的な「カタログ」である COOP-RECOT II 研究プロジェクト（2018年）を使って考えたい。第5節では、第3節での制度的共通特性、第4節での他の CBR/CBC との画定メルクマールを踏まえて、ユーロリージョンに設定される共通項としての目的と意義を抽出する。というのも、「跨境協力をなぜ行うか」の目的が制度設計に深くかかわるからである。これらを踏まえて、第6節では、ユーロリージョンと他の越境協力の主要事例の比較から、具体的なスペクトラム分析を実施する。主要な比較事例として、ワーキングコミュニティ（working community）、EGTC、マクロリージョンを取り上げ、ユーロリージョンとは全く異なったガバナンスの形態の特徴を把握する。その上で、第7節では、そのスペクトラム分析の核心であるユーロリージョンの事例として、EUREGIO（オイレギオ）を使いながら、ユーロリージョンの制度的実体分析を実施し、ユーロリージョンがなぜ CBR/CBC の進展プロセスの中で停滞したのかを具体的に検証する。最後に、結論として、EGTC 以前の CBR であるユーロリージョンが、試行錯誤の中、CoE のソフトな規範を使いながら CBC を進展させていくが、そこで主権国家間の協力体制の限界に直面し、CBC の停滞が起きたことを結論づける。

## 第2節 CBC の制度的展開のスペクトラム的理解

では、まず、ユーロリージョンとは何かについて、大まかな制度的定義をここで共有しておこう。実は、多くの文献が指摘するように、ユーロリージョンそのものの公式的な定義というものは存在しない<sup>18</sup>。「ユーロリージョン」と名乗る個別のユーロリージョンを研究者自らが抽出し、操作的に、静態的分析対象の「事例群」として提示するのはたやすい。しかし、欧州の CBR/CBC の実態は、それほど単純ではなく、動的に観察すると、ユーロリージョン自体が EGTC に名称を変更したりすることもある。これは、欧州の社会状況変化に対応する、その CBC の質的变化であると考えられることもできよう。すなわち、「ユーロリージョンはこういうものである」と画一的に定義できる存在

ではなく、光学や物理学でいう「スペクトラム (spectrum)」として理解した方が、その実態をつかめると言える。スペクトラムとは、「連続体」あるいは「範囲」と訳される言葉で、精神医学の分野では、この概念を自閉症スペクトラム障害の、多様で複雑な個別の特性を表現するのに援用した。それによって、個別の対象への深い理解を促進し、治療方法を確立する有効な連続的分析視角となっている。ユーロリージョン研究でこれまで明確にその定義がされず、他の CBC の他の形態との違いが明確にされてこなかった理由が、このユーロリージョンを含む CBC のスペクトラムのグラデーシオンのわかりにくさという実態にある<sup>19</sup>。

では、CBC をこのスペクトラム的発想をもとに整理してみよう。欧州の CBC は、固定的制度形態ではなく、制度化 (institutionalization) の程度、ガバナンスの強度、国境の相対化の深度などによってグラデーシオンの広がる連続的な現象ととらえることができる。この構造を「スペクトラム」として描くことで、以下のような分析軸を設定できる。ここで重要なのは、このスペクトラムのグラデーシオン上で、個々のユーロリージョンの位置を静態的分析対象として確認するにとどまらず、そのユーロリージョンがどのような過去の経緯からアイデンティティを立ち上げ、どのような地域形成を目指しているのかを、時系列的にスペクトラム上を移動しうるものとして動態的に分析することである。

表1 CBCの制度的展開のスペクトラム的理解

スペクトラムの軸	低い側 (soft)	⇔	高い側 (hard)
制度化の度合い	任意協定・非拘束 (working community, Nordic model)	⇔	予算投入の政策容器 (INTERREG) 法人格を持つ国際組織 (EGTC)
到達目標	国境の機能除去 (defunctionalisation of national borders) <sup>20</sup>	⇔	新しいスケールとしての再領域化 (reterritorialization) <sup>21</sup>
ガバナンスの強度	ネットワーク型 (declarative cooperation)	⇔	疑似統治型 (マルチレベルガバナ ンス) (managerial/institutionalized cooperation)
国境の相対化	文化的・社会的	⇔	行政的・法的・財政的 (政策容器)
主導アクター	CoE / 国家 / 地方自治体	⇔	EU / 国家 / 地方自治体
アプローチ	ボトムアップ (bottom-up)	⇔	トップダウン (top-down) + ボトム アップ (bottom-up)

筆者作成

CBCの制度的展開のスペクトラム的理解を表にすると、スペクトラムの軸の低い側、すなわちソフトな側は、あとで議論するワーキングコミュニティのように、制度化の度合いが低く、任意協定に基づいて、緩やかなネットワーク型の形態を示す。ここでは、国境を挟む二国間合意を苗床とするCBCにはじまり、徐々に、地方自治体を主たるアクターとするボトムアップ型の意思決定の形式のものにグラデーションは移っていく。ここでは、国境の相対化は文化的・社会的なものを出発点として、国境の乖離性の除去を機能的目的とする。一方、スペクトラムの軸の高い側、すなわち、ハードな側は、INTERREGなどのEU予算投入の政策容器や、国際法人格を持つEGTCのように、マルチレベルガバナンス<sup>22</sup>下の新しいスケールとしての再領域化を目指す。ここでは、協力の形態はタイトな行政的・法的・財政的な部分にまで及び、越境協力の政策容器の創設という新しいステージのCBCの役割が期待される。地方自治体の協力関係であるので、全てがトップダウン的意思決定というわけではないが、EU地域政策予算やEU規則の関係で、行政的・法的・財政的な部分で、トッ

プに位置する超国家組織 EU の影響を受けるマルチレベルガバナンスの形態に近づいていく。

このような CBC の制度的展開のスペクトラム的理解に加えて、空間的次元(スケール)でのスペクトラムから、CBC を理解することも可能である。欧州には、欧州領域的協力 (European Territorial Cooperation : ETC) と呼ばれる新しい越境協力の様々な形態が存在し、北海沿岸地域やバルト海沿岸地域のようなマクロリージョンと呼ばれるスケールの ETC から、CBC が実施される CBR のようなマイクロリージョン、あるいは、規模的に、このマクロとマイクロの中間に位置するようなメゾ的なリージョンの協力形態も存在する。ユーロリージョンの多くは、スケールの的には、このマイクロリージョンに該当する。さらに、共通的な特徴として、当然、「越境／国境をまたぐ (trans-frontier) 地域協力機構・体制」がある。そして、多くのユーロリージョンでは、地方政府などの非国家アクターが主体となって、CBC を展開している。

ここに、「スケールの転換 (scalar turn)<sup>23</sup>」や「領域の罫 (territorial trap)<sup>24</sup>」の概念からの議論・分析を重ねていくと、CBC スペクトラムは欧州に「新しく創出されたスケールの再配置」としての表現が可能となる。この「スケールのスペクトラム」を「CBC の制度的展開のスペクトラム的理解」に合わせて、「ソフト－ハード×マクロ－マイクロ」の二軸マトリクスが構築できる<sup>25</sup>。CBC／CBR はもとより、ユーロリージョンの実態は、「ソフト－ハード×マクロ－マイクロ」の二軸上に広がるスペクトラム状の制度現象として理解する方が、国境相対化の実態に即した分析となる。すなわち、CoE 型ユーロリージョン<sup>26</sup>に見られる「文化的・社会的相互浸透型」から、EU 型 EGTC における「行政的・法的・財政政策容器型」まで、越境協力の諸相は連続体を形成している。そして、スケールの的には、マクロ・メゾ・マイクロの「区分け」そのものにも、実際の意味はなく、スペクトラム上でスケールを便宜的に区切って示したものにすぎないことがわかる。そして、先ほども述べたように、この制度 (institutional) とスケール (scalar) の 2 次元の理解に、時間 (temporal) を加えると、3 次元の動態分析をするツールが整うと言えよう<sup>27</sup>。

### 第3節 ユーロリージョンの制度的実体

ここまで、ユーロリージョンなどのCBCのスペクトラム的見方について議論した。では、ユーロリージョンとはいったいどのようなものを指すのかを知ることが不可能なのであろうか。定義はないが、共通の特性から制度的実態を把握することは可能である<sup>28</sup>。欧州には多数のユーロリージョンが存在し、異なる法的形態や組織を有してもいる一方で、これらは多くの共通特性も共有している。このような異なる法的形態や組織を有し、その多様性にスペクトラム的な理解が必要となる社会的背景としては、CoEやEUのみならず、北欧評議会のようないくつにも折り重なる欧州の国際機関がそれぞれの規範的な背景から、独自のCBC援助手法を提供し、地方自治体もそれらを適宜、便宜的に有効活用してきたことが関係する<sup>29</sup>。ユーロリージョンの共通性の検討に意味がないかといえばそうではなく、それぞれの特徴を分析することで、そのガバナンス構造の中でどこに問題点があり、このガバナンス構造が超国家的な国際法人EGTCの制度設計に生かされていくのかがわかる。もちろん、これらは、ユーロリージョンの単なる形式的な特徴ではなく、スペクトラムのグラデーションの中で、CBRにおける制度的成熟度や制度化の指標としても理解することができる。以下に、それぞれを具体的に考察してみよう。

Czimreは、欧州国境地域協会（Association of European Border Regions：AEBR）<sup>30</sup>の文献などから以下のようなユーロリージョンの共通特性を抽出している<sup>31</sup>。

- ①常設性
- ②構成主体から独立した法的・組織的アイデンティティ
- ③独自の行政・技術・財源資源
- ④独自の意思決定機構

①の常設性は、その存在が一時的ではなく恒久性を有することを指す。現在

の CBR には、ワーキングコミュニティのような緩い協力関係から EGTC の制度を利用した国際法人格を有するタイトなものまで、さまざまな制度的成熟度や制度化のステージが存在する。ここで特に強調されているユーロリージョンの特徴としての常設性は、その CBR が予算獲得のための「プロジェクト単位の一時的組織」ではなく、恒常的な協力機関として存在することを指す。具体的な事例でいうと、EU の INTERREG などの資金サイクルである通常 7 年というプロジェクト期間を超えて活動を継続できることを指している。例えば、あとで検証するドイツ・オランダ国境の EUREGIO は 1958 年以来、常設事務局を保持し、半世紀以上にわたり持続的に運営されてきている<sup>32</sup>。

②の構成主体から独立した法的・組織的アイデンティティは、構成メンバーのアクターのアイデンティティそれ自体とは別の独立したアイデンティティを有する存在であることを示している。すなわち、加盟する州・県・コミューンなど地方自治体の単なる集合ではなく、そのユーロリージョンの組織自体が独自の名称やロゴを有し、網羅する領域の住民に国境を超えた共通のアイデンティティ基盤を提供する。

図1 カルパチアユーロリージョンのロゴ（出典：カルパチアユーロリージョン協会<sup>33</sup>）



図1は、カルパチアユーロリージョンのロゴである。観光資源、自然資源の豊かなカルパチアユーロリージョンは、独自のブランド戦略を持ち、中央ヨーロッパに位置する山岳地帯であるカルパチア山脈を中心に、その上に地域の自

然の象徴としての鳥<sup>34</sup>の意匠を施し、1993年の設立メンバーである加盟地域のスロバキア、ウクライナ、ポーランド、ハンガリーの4カ国の国旗、さらに、その後1997年に参加したルーマニアの国旗を下部に配している。この「構成主体から独立した法的・組織的アイデンティティ」は、国家間の主権枠に従属しない越境的な公共主体として、カルパチアユーロリージョンへの参加アクターや地域住民に、このCBRにアイデンティファイする自己認知を促し、また、欧州や広く国際社会から認知される基盤となる。

③の独自の行政・技術・財源資源は、②で挙げたような州・県・ミュニシパリティなど地方自治体の単なる単発的な会議体ではなく、常設的なオフィスを持ち、予算を自ら保有し、専任の職員による運営能力を持つことを示している。欧州地域開発基金（European Regional Development Fund：ERDF）や加盟国の補助金、加盟自治体の拠出金で独自予算を編成し、プロジェクト管理や報告を自ら行う独自の財務会計や年次報告を行う<sup>35</sup>。これにより、ユーロリージョンは、ソフトな調整フォーラム的存在から政策実施機関へと転換し、機能的な自律性を獲得することになる。

最後の④の独自の意思決定機構は、加盟自治体の合議を超えて、自らの理事会・議会を持ち、方針・予算・事業計画を決定する機構を備えることを指す。具体的には、総会（general assembly）、理事会（executive committee）、事務局（secretariat）を三層的に構成する<sup>36</sup>。さらに、その地域の特定の課題解決のために、特定課題ワーキンググループ（thematic working groups）を設置する。総会への代表者は、各加盟地方政府（例：県議会、州議会、市長会など）によって内部的に任命される。ここで重要なのは、③の「機能的な自律性」に加えて、主権を毀損せず、独自の意思決定に基づいて跨境水平的な連携を組む器<sup>37</sup>となったことである。

上記のように、Czimreのユーロリージョンの4つの特性に基づいて詳細な考察を展開した。ユーロリージョンから抽出しうる共通的特徴は、形式的には、一時的な会議体などではなく常設性を有し（①）、構成主体から独立した法的・組織的アイデンティティを備え（②）、独自の行政・技術・財源資源（③）

と独自の意思決定機構(④)を有することが明らかとなった。

#### 第4節 ユーロリージョンのケース数の特定

ここで、もう一点、研究上発生する、悩ましい問題について検討しておこう。それは、「ある時点でのユーロリージョンの総数はいくつになるのか」という問いである。よしんば、この4つの特性をその調査対象であるCBCが満たしたとしても、ユーロリージョンが「存在する」「機能している」「定義を満たす」という基準が文献・報告により異なるため、“〇〇個”という確定値を出すのは慎重さが必要となる。非常に網羅的なユーロリージョンの「カタログ」である COOP-RECOT II 研究プロジェクト(2018年)における「ユーロリージョン：EU 国境を越える卓越性と革新：成功事例のカタログ」(‘Euroregions-Excellence and Innovation across EU Borders : A Catalogue of Good Practices’) できえ、その確定作業は困難を極めたと言い、調査過程で把握できなかった組織があることを吐露している<sup>38</sup>。プロジェクトは、それらを見落とすリスクが残存することは留保しながらも、以下のような作業工程を経て、ユーロリージョンのケース数をはじき出している。

表2 COOP-RECOT II 研究プロジェクトのユーロリージョンのケース数カウントの方法論的手順

		事例数	作業工程
①	ETC	343	EU 地域政策で規定される ETC の構造を有する事例のピックアップ
②	CBC ではない ETC	-44	ユーロリージョンは CBC（跨境協力）である特徴を有するので、これよりも広い二次元的領域を網羅するマクロリージョン的な ETC を除外
③	ワーキングコミュニティ	-16	ユーロリージョンの特徴である「プロジェクト遂行戦略」が欠如していたり（ただ単にその制度や機構が存在するのみ）、国家レベルアクターが主たるプレゼンスを示している事例（地方自治体の跨境協力ではなく、国家間協力の意味合いが濃いケース）を除外
④	EU 域外	-7	ユーロリージョンがその後、獲得してきた特徴として、INTERREG などの EU 地域政策ファンドの受け皿としての機能を有しないので EU 域外のみで構成されるケースを除外
⑤	変容したユーロリージョン	-9	ユーロリージョンの構造が、その設立の目的とは異なった形で存続、あるいは、別のユーロリージョン構造に吸収された、あるいはまったく新しい構造に完全に置き換えられた事例を除外
⑥	ユーロリージョンとしての構造体	267	運用定義に基づく既存ユーロリージョンのリストとして残ったケース群

$$\textcircled{1} - \textcircled{2} - \textcircled{3} - \textcircled{4} - \textcircled{5} = \textcircled{6}$$

COOP-RECOT II 研究プロジェクトを参考に筆者作成

COOP-RECOT II 研究プロジェクトでは、EU 地域政策で規定される ETC の構造を有する事例を全て網羅的に洗い出し、ETC の総数を343ケースとしている（①）。ユーロリージョンは CBC（跨境協力）である特徴を有する。そこで、バルト海沿岸地域のような、これよりも広い二次元的領域を網羅するマクロリージョン的な ETC である44ケースを、この総数、すなわち343ケースから除外する必要がある（②）。さらに、ユーロリージョンの協力関係まではいかない、緩やかなワーキングコミュニティのケースと見られる16ケースを除外する（③）。このワーキングコミュニティのケースとは、ただ単にその制度や機

構が存在するのみで、ユーロリージョンの特徴である「プロジェクト遂行戦略」が欠如していたり、国家レベルアクターが主たるプレゼンスを示し、地方自治体の跨境協力ではなく、国家間協力の意味あいが濃いケースのことである。さらに、ここから、EU域外の7ケースを除外する(④)。なぜなら、ユーロリージョンがその後、獲得してきた特徴として、INTERREGなどのEU地域政策ファンドの受け皿としての機能があり、この機能を有しないのでEU域外のみで構成されるケースを除外する必要がある。そして、最後に、変容した旧ユーロリージョン、すなわち、ユーロリージョンの構造が、その設立の目的とは異なった形で存続、あるいは、別のユーロリージョン構造に吸収された、あるいはまったく新しい構造に完全に置き換えられた9つの事例を除外する(⑤)。COOP-RECOT II 研究プロジェクトは、これで残った267のケースを、ユーロリージョンとしての構造体と位置付けている(⑥)。

ここでさらに留意しなければならないのは、「ユーロリージョン」という名称を名乗るものだけが、実質的なユーロリージョンではないし、また、過去に「ユーロリージョン」を名乗っていた協力主体が、EGTCのガバナンス枠組みを選択したことで、名称を「EGTC」に変更するケースも多いことである。その意味で、本研究では、EGTC登場以前の「原初的ユーロリージョン」を狭義でとらえたユーロリージョンとして分類し、それ以降のユーロリージョンを広義のCBC的な用語としてのユーロリージョンとして扱いたい。したがって、これ以降、特別な形容の無い場合は、操作的に、「ユーロリージョン」はEGTC登場以前の「原初的ユーロリージョン」を指し、それらが本論文での分析対象としてのユーロリージョンを指すこととしたい。

Shuliakらが、ウクライナの「国境を越えた協力に関する法律」を引用し、「ユーロリージョンとは、国境を越えた協力に関する二国間または多国間協定に従って実施される、欧州諸国の協力による行政・領土単位の組織形態である」と定義しているのは、本論文で扱う、この原初的ユーロリージョンを的確に表していると言えよう<sup>39</sup>。当初、CoEが中心となって進めていた原初的なユーロリージョンは、地方自治体レベルでの協力ネットワークや越境プロジェ

クトではあるが、その CoE の国際機関的色彩から、「国家間条約に基づいた越境協力の形」というリアリズム的な意味合いを背景に持っていたのである。一方、Perkmann, Sum, Jessop らは、当初からユーロリージョンに革新的な意味をもたせ、ユーロリージョンは政治的・行政的ナリスケーリングのプロセスの結果であり、政策的起業（policy entrepreneurship）であると述べ、新しい空間スケールにおける制度的プラットフォームを統合したアイデアであるとしている<sup>40</sup>。どのようなユーロリージョンの特徴に焦点をあてるのかによって異なってくる、このような研究者の立ち位置についても、混乱を避けるために、留意しておくことが必要となろう。

## 第5節 ユーロリージョンの目的と意義

では、このような制度を有するユーロリージョンは、具体的には、どのような目的と意義をもって誕生したのであろうか。本論文は制度論的な分析なので、具体的な個々のプロジェクトなどを挙げながら議論するのは別稿に譲ることにし、跨境協力をなぜ行うかについて考え、制度設計・プロジェクト立案・地域戦略づくりの際の方向性の大本となる目的と意義について以下に従って考えたい。

- ①国境／隣接地域を「分離線」から「交流空間」への転換（マイナスの超克）
- ②国境地域の共通課題を共同で解決し、潜在的機会を活用（プラスの創出）
- ③市民・地域レベルの信頼醸成、文化・社会的統合を促進（過去の清算）
- ④ EU における領域的結束（未来の創出）

①は、国境や国境隣接地域がこれまで「境界としての分断の線」であったのを、「コミュニケーションや協働の場（meeting space）」としての新たな側面を創出することである。周辺化、交通の不便、単一国内市場からの孤立など、境界がもたらす経済的・社会的なハンディキャップを克服することが目的となる<sup>41</sup>。

②は、国を隔てた国境地域の共通課題を両側でともに解決し、その地域の持

つ潜在的機会を顕在化させることである。雇用創出、交通・インフラ整備などを通じて、国家領域の周縁、特に辺境にあたる地域の経済発展、自然環境保護、観光資源の活用など、国境をまたいだ地域が抱える課題や制約に協働で取り組むことである<sup>42</sup>。これは、国境の片側のある地域の強みを、他の片側の弱みに結びつけるような隣接地域間の「補完性 (complementarities of bordering spaces)<sup>43</sup>」を活かし、片側だけの発展では捉えきれない価値を引き出すことにもつながる。

③は、冷戦をはじめとして、人為的な国境で隔てられ分断されたコミュニティの文化・社会的統合を市民・地域レベルにおいて促進し、地域の信頼醸成を促進することである。国境地域での歴史的・文化的な隔たりや、そこから生まれた偏見・不信を軽減し、「国境を越えた隣人関係 (good neighboring relations)」を育成する<sup>44</sup>。国家間を主とするのではなく、国境両側の地域の地方自治体、住民が主体的に関与し、事業を通じて、地域レベルのガバナンスやパートナーシップを強化する。

④は、EUの欧州統合の深化・拡大側面におけるEU地域政策の領域的結束 (territorial cohesion) の実現である。特にEUでは、国境をまたぐ地域協力が「域内統合 (integration)」「地域間格差の是正 (cohesion)」という政策目的の一部とされてきた。具体的には、EU・国家・地方自治体などによるマルチレベルガバナンスの協働の場として、国境地域が「国家対立のフロンティア」から「協働空間」へ変化することが期待されるようになった<sup>45</sup>。ここでは既述のように、ユーロリージョンがEU地域政策のINTERREGなどの予算投下の範囲として、政策容器の役割を担うことになる。そして、国際法人EGTCが事務局設置に有効活用されていくのである。これは、ユーロリージョンの創成期にはなかったガバナンスの様態である。LGCCのようなCoE枠組みは存在したが、国家主権を尊重する規範がCoEには根底に流れているので、国家アクターによる二国間合意が無ければ稼働は難しく、初期のユーロリージョンにおいては汎用性に乏しかった。したがって、多くのユーロリージョンでLGCCが採用されるには至らなかった。

## 第6節 越境協力の主要事例のスペクトラム分析

ここまで、CBC/CBRにおけるユーロリージョンの位置取りについて、その制度的特徴や目的・意義などから検討してきた。CBRの役割は、国境のもつ様々な条件を相対化することを基本とするが、時代や場所によって、それぞれ個別のガバナンスの類型を持ち、その役割や成功・失敗などの結果についても違いが出てくる。ここでは、CBC/CBRのスペクトラムのグラデーション分布から、それぞれの越境協力ガバナンスの主要事例を抜き出して、比較の手法でユーロリージョンの特徴をさらに明らかにしたい。

ユーロリージョンと比較の対象としてピックアップするガバナンス形態は、CoE型ワーキングコミュニティ、北欧型ワーキングコミュニティ、EGTC、マクロリージョンである<sup>46</sup>。これらの比較対象は、その峻別される特徴から、第4節で扱ったCOOP-RECOT II研究プロジェクト（2018年）のユーロリージョンの「カタログ」でも、EU地域政策で規定されるETCの構造を有する事例の総数343ケースから除外されたガバナンスの形態群である。今回は、③EGTCと④マクロリージョンの比較分析は独立した詳細な議論のために別の機会に譲っているので、ここでは、ワーキングコミュニティの「ピレネー・ワーキングコミュニティ（Pyrenean Working Community）」の事例を使いながら、EUにおける①ユーロリージョン、②ワーキングコミュニティの複雑な実態を明らかにしておこう。

表3 越境協力の主要事例のスペクトラム上の配置

ガバナンスの呼称	事例名	国・地域	開始年(設立年)	典拠・備考	変化	類型
① ユーロリージョン	オイレギオ (EUREGIO)	ドイツ・オランダ	1958年	最初のユーロリージョン。1958年「EUREGIO Working Group」発足(正式事務局1965年)。AEBR公式史における初めてのユーロリージョン。	Soft-Meso → Hard	最初期からの CBR, ボトムアップ型の典型
② ワーキングコミュニティ	ピレネー・ワーキングコミュニティ (Pyrenean Working Community)	フランス・スペイン・アンドラ	1983年	1983年, トゥールーズ協定により正式発足。欧州評議会のマドリッド・コンベンション(1980年)を初期に活用したワーキングコミュニティモデル。	Soft-Meso	INTERREG 運営母体, CoE 支援
③ EGTC	ザール・ロレーヌ・ルクセンブルク EGTC (SaarLorLux EGTC)	フランス・ドイツ・ルクセンブルク・ベルギー	2010年 (EGTC 承認)	「Groupement Européen de Coopération Territoriale SaarMoselle」設立(2010年)。EGTC 規則(2006年)施行後の初期事例。前史として1971年の SaarLorLux 協力枠組みあり。	Hard-Macro	Supraregional institution として機能
④ マクロリージョン	EU ドナウ地域戦略 (EUSDR)	ドナウ流域諸国 (ドイツ・オーストリア・ハンガリーほか)	2011年 (採択)	欧州委員会・理事会による承認(2011年6月)。起源は1996年の CADSES プログラム。2010年 EUSDR 提案。EU マクロリージョン政策の第2波。	Hard-Macro	EU 主導マクロリージョン政策枠組み

各プロジェクトの URL などを参考に筆者作成<sup>47</sup>

では、まず、ワーキングコミュニティについて、そのガバナンスの特徴を考察してみよう。ワーキングコミュニティについては、ETC 総数343ケースから16ケースがマイナスされている(第4節表2参照, ③のケース)。ユーロリージョンと比較すると、地方自治体同士の跨境協力ではなく、国家間協力の意味合いが濃いケース、すなわち、国家レベルアクターが主たるプレゼンスを示している事例が、このワーキングコミュニティにあたる。この国家間協定的な国家アクターのプレゼンスは、国家主権を越境協力においても尊重する CoE モデルの特徴とも言える。加えて、ワーキングコミュニティの場合、ただ単にその制度や機構が存在するのみで、その特徴である「プロジェクト遂行戦略」の規定が欠如していたりする。

②のワーキングコミュニティの事例として挙げた「ピレネー・ワーキングコ

コミュニティ（Working Community of the Pyrenees : CTP）」は、フランス・スペイン・アンドラの国境を跨ぐ ETC の事例であり、1983年にトゥールーズ協定により正式発足した。このワーキングコミュニティは、CoE の「地域共同体または地方政府間の国境を越えた協力に関する欧州枠組み条約（European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities : 通称マドリッド・コンベンション）<sup>48</sup>」を初期に活用したワーキングコミュニティモデルである。さらに、ピレネー・ワーキングコミュニティは、EU 地域政策の個別 INTERREG 政策である INTERREG POCTEFA の管理機関の役割を果たしている<sup>49</sup>。

つまり、ピレネー・ワーキングコミュニティは、上記のような INTERREG の資金受け皿の事務局的な役割を果たしながらも、EGTC の枠組みは利用していない。しかし、留意しなければならないのは、ピレネーの地域の越境協力のケースは、このピレネー・ワーキングコミュニティだけではなく、他に2つの越境協力が稼働している点である<sup>50</sup>。

図2 ピレネー・ワーキングコミュニティ（出典：CTP<sup>51</sup>）

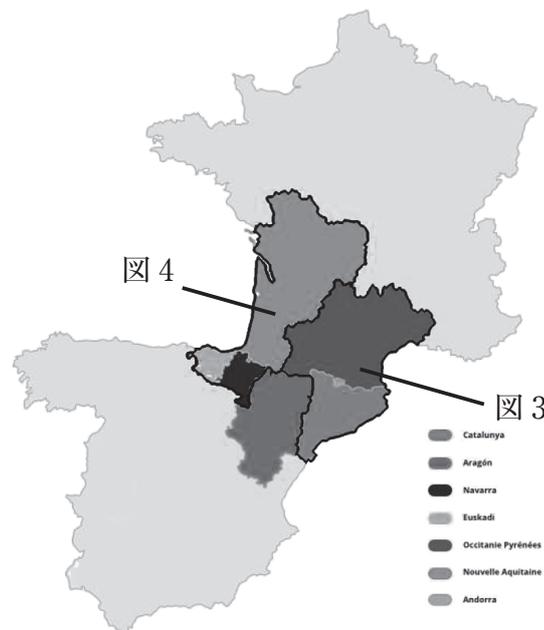


図3 ピレネー・地中海ユーロリージョン（出典：Euroregion Pyrenees-Mediterranean<sup>53)</sup>

その1つが、2004年に設立されたピレネー・地中海ユーロリージョン (Euroregion Pyrenees-Mediterranean) である<sup>52)</sup>。そして、もうひとつが、図4のヌーベルアキテーヌ・エウスカディ・ナバラユーロリージョン (Euroregion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre) である。このユーロリージョンは、フランス側「ヌーベルアキテーヌ (Nouvelle-Aquitaine)」地域、スペイン側「エウスカディ (Euskadi) / バスク自治州 (Basque Country)」及び「ナバラ州 (Navarre)」が参加するユーロリージョンで、EGTCの法的枠組みをも利用している。

図4 ヌーベルアキテーヌ・エウスカディ・ナバラユーロリージョン（出典：Euroregion Nouvelle Aquitaine Euskadi Navarre<sup>54</sup>）



歴史を辿っていくと、最初に、CoEの枠組みを利用したピレネー・ワーキングコミュニティという緩やかな協力体が形成され、その中に、ピレネー・地中海ユーロリージョン、そして、ヌーベルアキテーヌ・エウスカディ・ナバラユーロリージョンが創設され、後者はユーロリージョンを名乗りながらEGTCも活用する。このように、CBCの制度的展開のスペクトラム的理解をすることで、CBC/CBRの名称からではなく、実質的な越境協力ガバナンスを動的に時間軸にそって考察していくことの重要性が明らかになってくる。国家間主導のワーキングコミュニティが大きな苗床となって、内部にユーロリージョンを育む役割を果たしているのである。

## 第7節 ユーロリージョンの事例：EUREGIO

ユーロリージョンとしては、旧西ドイツ地域とオランダ地域の跨境「EUREGIO (オイレギオ)」を事例に、このガバナンス形態の生成プロセスを検証してみよう。このユーロリージョンは、欧州におけるもっとも古いユーロリージョンのひとつで、現在まで継続している典型的なユーロリージョンの形態を備えている。1958年に、EUREGIO の名称で、ドイツ側のノルトライン・ヴェストファーレン州およびニーダーザクセン州の州政府・地方政府、ならびにオランダ側のオーバーイッセル州、ヘルダーラント州、ドレンテ州の州政府および地方政府が参加し、ドイツ・オランダ国境で始まった<sup>55</sup>。このオランダ東部とドイツ西部の国境地帯では、言語・経済・親族関係が密接で、歴史的にも社会経済的にも、もともと一体性をもっていた地域であり、第二次世界大戦によって国境による分断を受けた地域である<sup>56</sup>。このユーロリージョンが網羅する領域は、再び、地域アイデンティティを確立し、「ひとつの跨境地域」として認識されるようになった。

図5 EUREGIO マップ (出典：EUREGIO<sup>57</sup>)



図5のように、EUREGIOは、ドイツ・オランダ国境を跨いで129の地方自治体や水管理委員会によって組織され、オランダ側のトゥウェンテ（Twente）、アハテルフック（Achterhoek）、オーバーイセル州北東部（Northeast Overijssel）およびドレンテ州南東部（Southeast Drenthe）の一部、ドイツ側のミュンスターラント（Münsterland）、ベンテハイム郡（Landkreis Grafschaft Bentheim）、オスナブリュック市およびオスナブリュック郡（Landkreis Osnabrück）、ならびにエムスラント南部（Southern Emsland）の一部を含んでいる。この地域は13,000km<sup>2</sup>の面積があり、340万人の人々が生活している。第二次世界大戦後に確定された人為的国境による障壁を取り除き、国境を超えた社会文化的な営みを継続化させることを目的として設立されている。

表4 EUREGIOの歴史的制度の進展

年	制度的進展
1958年	国境を越えたパートナーシップとして最初のEUREGIOの創設
1971年	初めて独自予算を有する跨境ワーキンググループ Mozer Commission の設置
1978年	クラウス王子の勧めにより、現在でも最高決定機関であるEUREGIO評議会の設置
1987年	EUのINTERREGプログラムの先行事例となる、方法論をリスト化し予算合意をした、初のアクションプログラム
2008年	EUREGIO50周年
2014年	Mozer社会開発委員会、持続可能な空間開発委員会、経済・労働市場委員会の3委員会をEUREGIO2020戦略から設置
2016年	EUREGIOがオランダ・ドイツの公的な機関に

EUREGIO 公式ウェブサイトから筆者作成

このEUREGIOの最大の特徴は、彼らの言う「初の越境議会であるEUREGIO評議会（EUREGIO Council）」の設置にある。議員は通常4年の任期制で、評議会内部で、互選によって議長と副議長を選出する。もちろん、議会を構成する議員はEUREGIO域内の加盟地方議会から派遣される代表であるので、地域住民が直接投票で選ぶ民主公選制による普通選挙ではない。しかし、実際には、国境を越えて2つの異なる国家の地方自治体が独立の継続的合議体

を作ることは困難を極め、Perkmann は、参加アクターに「善意 (good will)」があったからこそできたことだと記述している<sup>58</sup>。この表現は、故郷を隔てた、分断の歴史的経緯から考えると、ユーロリージョンの存在意義、すなわち、「国境の意味転換」の観点から興味深い。この EUREGIO の制度的方法論は、AEBR などのバックアップによって、その後、欧州に広まり、ユーロリージョンの主役的な役割を果たしていくことになる<sup>59</sup>。

では、この主体の法的バックグラウンドはどのように築かれたのだろうか。内実的には、EUREGIO は、ドイツ側ではドイツの国内法上の自治体連合 (eingetragener Verein : 登録協会) として設立され、オランダ側は非公式な協定に基づく「ミラー組織」として対応していた。つまり、当時、「国境を挟んだ法的に一つの組織」を作ることは不可能で、実際にはドイツとオランダに二つの「鏡像の組織」が並立していた。したがって、法人格の非対称性、すなわち、双方の国で法的地位が異なり、INTERREG 等の公的資金の直接受給が困難で、越境事業の執行権限についても公務としての位置づけが不明確であった。そこで、2016年に、両国の加盟自治体は、EUREGIO を次の二重構造からなる「オランダ・ドイツ共同体」として再編した。詳しく述べると、ドイツ側 (ノルトライン＝ヴェストファーレン州) は、「Kommunalverfassungsgesetz (地方自治体法)<sup>60</sup>」第24条を法的根拠として、市町村が国境を越えて公共目的で協力できる条項に基づき、EUREGIO を構成員とする「公共法人」を認可し、一方、オランダ側も、「Wet gemeenschappelijke regelingen (共同規則法)」を利用して、参加自治体が越境目的の「Openbaar lichaam (公法上の法人)」を設立したのである<sup>61</sup>。さらに、この2つを対等に接合する「協定 (Overeenkomst)」をむすび、その結果、EUREGIO は「蘭独の公共事業体 (Dutch-German public body)」として法的に再構成されることとなった。したがって、EUREGIO は、形式上は EU レベルではなく、両国の国内法レベルの公法的組織である<sup>62</sup>。

この時点での法的性格は、国際法に基づく「準法人格的な協力体」であり、国家間の二国間条約が前提であり、国際条約を締結した国の地方当局のみ利用が可能であることから、汎用性に乏しかった。先にも述べたように、LGCC は

「地域間協力の実験的ツール」にとどまり、制度的限界を露呈していたと言えよう。この LGCC の制度的限界を CBC が克服するためには、EU が超国家的・汎用的な越境法人格を有する EGTC を創設するのを待たねばならなかったのである<sup>63</sup>。

## 第8節 結論

本論文は、欧州における CBC を、国家主権と領域秩序の再編という観点から捉え、ユーロリージョンが、試行錯誤の中、CoE の規範を使いながら「制度的空間」として CBC を進展させていくプロセスを検証した。そのプロセスにおいては、EU 地域政策の進展に伴って、ユーロリージョンの中には、主権国家間の協力体制の限界に直面し、INTERREG や EGTC などの超国家的なガバナンス態様を導入し、それ自体の在り方も多様化してきたことが明らかとなった。

この多様化の証明用具として、まず第2節で、CBR/CBC におけるユーロリージョンの位置づけを、スペクトラム的発想をもとに整理し、スペクトラムのグラデーション上に配置した。そうすることで、ユーロリージョンが確定的なガバナンス形態として固定されているわけではなく、欧州の社会状況に合わせて質的な変化を遂げていることが明らかにできた。

続いて、第3節では、ユーロリージョンの共通の特性から制度的実態を把握した。第2節でグラデーション上に現れたように、ユーロリージョンはさまざまな異なる法的形態や組織を有している。しかし、その一方で、これらには、日常的な生活圏に根差した「国境の相対化」をはじめ、多くの共通特性があることも明らかとなった。こうした越境協力の進展が直面した最大の課題は、異なる国内法制・行政体系のもとでの法人格・権限・予算の扱いであった。各地域が独自の協定や組織形態を模索する中で、越境事務局の所在や法的責任の所在が不安定なまま残されていたことは、制度としての持続性を阻む要因となっていた。

さらに、第4節では、ユーロリージョンのケース数の特定を通じて、何が

ユーロリージョンと他の CBR/CBC を画するの、ユーロリージョンの網羅的な「カタログ」である COOP-RECOT II 研究プロジェクト（2018年）を使って考察を試みた。ここでは、ユーロリージョンと他の ETC を画するガバナンス的特質が明らかになった。

第3節での制度的共通特性、第4節での他の CBR/CBC との画定メルクマールを踏まえて、第5節では、「跨境協力をなぜ行うか」に答える、ユーロリージョンに設定される共通項としての目的と意義を抽出した。このことで、ユーロリージョンによる「国境を機能的に変容させること」の動機が明らかになった。

続いて、第6節では、ユーロリージョンと他の越境協力の主要事例の比較から、具体的なスペクトラム分析を実施した。主要事例として、ワーキングコミュニティ（CoE型）を取り上げ、ユーロリージョンとは全く異なったガバナンスの形態の特徴を把握した。さらに、ここで明らかになったのは、1つのワーキングコミュニティと重複した形で、同一地域・あるいは同一周辺地域に、別の CBC/CBR としてユーロリージョンが存在したり、EGTC が存在する複雑な結果であった。そして、同時に、一見、国家間協力枠組みに思われるワーキングコミュニティが、その後のユーロリージョン生成の苗床となっていることも動態的分析の中で明らかになった。

第7節では、そのスペクトラム分析の核心であるユーロリージョンの事例として、EUREGIO を使いながら、ユーロリージョンの制度的実体分析を実施し、ユーロリージョンが単独で成立しうる事例についても確認した。

本研究のリサーチクエスチョンとしての出発点は、とりわけ、「ユーロリージョンというガバナンスの様態を使ってなぜ跨境協力をを行うか」というものであった。以上の本論での検討を通じて明らかになったのは、CBC によって「国境をなくすこと」ではなく、「国境を機能的に変容させること」であるという点である。国境は排除と分断の線ではなく、協働と調整の制度的場として再構成されつつある。

その中には、こうしたウェストファリア的 CBC のガバナンスの様態として

ワーキングコミュニティやさらにその協力様態が進展したユーロリージョンがあった。しかし、跨境地域はこれらのガバナンスの様態を単純に識別できる状態ではなく、二国間合意的なワーキングコミュニティも存在し、CoE 的なユーロリージョンの形態も存続し、またポストウェストファリア的 CBC のガバナンスの様態としての EGTC も同時に混在することも明らかになった。これらは、どのような名称や形態を取るにしても、また、どのように複数の手法が重複するにしても、「国境を機能的に変容させること」が目的であり、それが結果として、EU が進める領域的結束の理念を最も具体的に体現する制度的到達点であることが結論として得られた。

- 1 高橋和の以下の研究群が、日本におけるユーロリージョン研究の嚆矢であり、スケールの異なったマクロリージョンにおける越境協力との比較研究の観点でも参考となる。高橋和「欧州における下位地域協力—チェコ西部におけるユーロリージョンの活動を中心に—」環日本海学会『環日本海研究』第4号, 1998年, 28-44頁；高橋和「下位地域協力における地域的利害実現のためのメカニズム—ユーロリージョン・ナイセ／ニサの事例を中心に—」山形大学法学会『山形大学法政論叢』第16号, 1999年, 51-80頁；高橋和「東中欧における人の移動と下位地域協力—ユーロリージョンの活動と評価の観点から—」『山形大学法政論叢』第27号, 2003年, 73-97頁。
- 2 Martina Eckardt, Stefan Okruch, “The Legal Innovation of the European Grouping of Territorial Cooperation and its Impact on Systems Competition,” Andrassy Working Paper Series in Economics and Business Administration, nr.37 (2018) : 2.
- 3 本研究は、EU のミクロリージョンにおける CBC が、国境相対化の観点から、EU 拡大・深化における領域的統合のアクセルの役割を果たしていることを検証する、筆者の一連の研究の1つと位置付けることができる。
- 4 この点については、本論文第4節、第5節で詳述する。
- 5 Francisco José Calderón Vázquez, “Borders within Europe, Border Deactivation, Cross-border Cooperation and Institutions: The Iberian Raya Case,” *Estudios Fronterizos* 18, no. 36 (May 2017) : 78-101.
- 6 柑本英雄「欧州地域空間再編成の検証：バルト海地域グランドデザイン VASAB2010 のケース」中村信吾・多賀秀敏・柑本英雄『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グランドデザイン比較』弘前大学出版会, 2006年, 107-132頁。
- 7 EU 地域政策パッケージ INTERREG プログラムについての研究は、以下を参照されたい。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

- 大学社会科学研究所紀要』第6号, 2000年9月, 47-64頁; 柑本英雄「欧州地域協力の主体の変容—「リージョナルとナショナル」から「サブリージョナル」へ: INTERREG II C 地域プログラムの比較考察」環日本海学会『環日本海研究』第6号, 2000年10月31日, 55-69頁; 柑本英雄「サブリージョンの戦略的形成: INTERREG II C 北海地域プログラムを通じて」『早稲田大学社会科学研究所紀要』別冊7号, 2001年3月, 79-95頁; 柑本英雄「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」弘前大学人文学部『人文社会論叢 (社会科学篇)』第14号, 2005年8月31日, 1-37頁。
- 8 ミクロリージョンとは, 大陸における跨境地域と海洋の群島跨境地域とによって構成される越境地域の領域規模を指す呼称であり, 隣接する市町村レベルや州レベルの地方政府が, 2つあるいは3つ以上で実施する地方政府間協力を行う。詳しくは拙稿を参照されたい。柑本英雄「EU ミクロリージョンへのポスト・ウェストファリア的批判的視座」日本大学法学部『政経研究』第62巻第3号 (2025年12月発行予定)。
- 9 Calderón Vázquez, *supra* note 5.
- 10 以下の研究も参考にされたい。田中宏「EU のマクロ・リージョン戦略—ドナウ川流域のケース—」『立命館国際地域研究』第38号, 2013年, 1-24頁; 田中宏「EU の地域アーキテクチャ: マクロ地域戦略と欧州領域協力団体」『立命館経済学』第64巻第2号, 2015年, 109-119頁; Hiroshi Tanaka, “EU Architecture of Cross-Border Regions: EU Macro Regional Strategy and European Territorial Cooperation,” in *CESCI Cross-Border Review Yearbook 2017* (CESCI European Institute, 2017): 153-167; 八木紀一郎・清水耕一・徳丸宜穂編著『欧州統合と社会経済イノベーション—地域を基礎にした政策の進化』日本経済評論社, 2017年。
- 11 Markus Perkmann, Ngai-Ling Sum, “Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance,” in *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, eds. Markus Perkmann and Ngai-Ling Sum (London: Palgrave Macmillan, 2002): 3-21.
- 12 柑本, *supra* note 8.
- 13 柑本, 同上。
- 14 現在でも, これらの制度的枠組みは混在し, ユーロリージョンをはじめとした CBR の形態はさまざまである。この混在の意味については, 第2節で明らかにする。これらを網羅的に取り扱った調査・研究には, 次のものがある。Antoni Durà Guimerà, Francesco Maria Camonita, Matteo Berzi and Andrea Noferini, *Euroregions, Excellence and Innovation across EU Borders. A Catalogue of Good Practices* (Barcelona, Department of Geography, UAB, 2018).
- 15 柑本, *supra* note 8.
- 16 André-Louis Sanguin, “Euroregions and Other EU’s Cross-border Organizations: the Risk of Confusion, Redundancy, Oversizing and Entropy. A Critical

- Assessment,” *ANNALES: Series Historia et Sociologia* 23, no. 1 (2013) : 155-164.
- 17 *Ibid.*
- 18 Durà Guimerà, et al., supra note 14, p. 25. COOP-RECOT-II 研究プロジェクトのカタログでさえ、「ユーロリージョンについての公式的な定訳はない (no official definition for the term “Euroregion”）」と述べている。以下の文献でも、さまざまな CBR, および、ユーロリージョンの定義が試みられている。百瀬宏『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂, 1996年。高橋 (1998; 1999; 2003), supra note 1; 志摩園子『物語バルト三国の歴史—エストニア・ラトヴィア・リトアニア』中央公論新社, 2004年; 志摩園子「地域空間としての「バルト」の醸成と変容」北海道大学スラブ研究センター『バルトとバルカンの地域認識の変容』北海道大学スラブ研究センター研究報告集 No.13, 2006年, 1-14頁; 吉田康寿「ユーロリージョンの役割と展望—カルパチア山脈周辺を事例として」『外務省調査月報』No.4, 2003年, 17-38頁。
- 19 COOP-RECOT II 研究プロジェクト (2018年) は、このような曖昧さを悉皆的研究手法によって網羅した手堅い研究である。このプロジェクトが出したユーロリージョンの「カタログ」としての 'Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders : A Catalogue of Good Practices は有用である。
- 20 Charles Ricq, *Handbook of Transfrontier Co-operation* (Council of Europe, Strasburg, 2006) : 64.
- 21 Perkmann and Sum, supra note 11.
- 22 マルチレベルガバナンスについて、詳しくは拙著を参照されたい。柑本英雄「EU 地域空間再編成とサブリージョン：越層する非国家領域的行為体とクロススケールガバナンスの視座からの分析」早稲田大学審査学位論文 (博士), 2010年; 柑本英雄「スケール間の政治と“マクロリージョン”：『EU バルト海戦略』成立過程の研究」『北東アジア地域研究』第17号, 2011年, 31-47頁; 柑本英雄「「協生」から考えるドナウサブリージョンの現状と EGTC」『北東アジア地域研究』第23号, 2017年, 29-39頁。
- 23 柑本英雄『EU のマクロリージョン：欧州空間計画と北海・バルト海地域協力』勁草書房, 2014年。
- 24 「領域の罠 (territorial trap)」に関する Agnew の議論は、以下に詳しい。John Agnew, “The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory,” *Review of International Political Economy* 1, no. 1 (1994) : 53-80. 柑本英雄「リージョンへの政治地理学的再接近：スケール概念による空間の混沌整理の試み」『北東アジア地域研究』第14号, 2008年, 1-14頁。
- 25 この CBC の「スペクトラム」による分析は、筆者のこれまでの理論軸 (MLG ⇔ CSRG モデル) にも統合可能である。つまり、  
MLG 的 CBC：協力言説のスペクトラム  
CSRG 的 CBC：対立・闘争言説のスペクトラム  
として、両者を「スペクトラム上の異なる位相」として読み替えることで、EU 統合

の変動的ダイナミズム（協力⇔対立⇔制度化）を一貫した概念枠で説明することが可能となる。両者は相反する概念ではなく、越境協力が進展する過程でスペクトラム上の異なる位相として現れるのである。

26 この点については、本論文第6節で詳述する。

27 この発展研究については、別稿に譲りたい。

28 Marcin Spyra, “The Feasibility of Implementing Cross-border Land-use Management Strategies: A Report from Three Upper Silesian Euroregions,” *iForest - Biogeosciences and Forestry* 7, no. 6 (May 2014) : 396-402; Oriano Otočan, “Euroregion as A Mechanism for Strengthening Transfrontier and Interregional Co-operation: Opportunities and Challenges,” Unidem Campus Trieste Seminar “Interregional and Transfrontier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development” (Trieste, Italy, 22-25 February 2010).

29 Sanguin, *supra* note 16.

30 AEBR については、以下も参考にされたい。Hiroshi Tanaka, “Carpathian Euroregion and Cross-Border Governance,” *The Journal of Comparative Economic Studies* 2 (2006) : 59-80.

31 Klara Czimre, “Recovery or Discovery? Models and Motives of Cross-border Co-operation along the Eastern Border of Hungary after 1989-1990,” *Eurotimes* 26 (Autumn 2018) : 99.

32 Perkmann はこれを「institutionalisation」の核心要素とみなし、越境協力が単なる事業調整ではなく政治的・行政的な“場”になることを意味するとしている。Markus Perkmann, “Cross-border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation,” *European Urban and Regional Studies* 10, no. 2 (2003) : 153-171.

33 Association of the Carpathian Euroregion, “Tasks for the Carpathia Brand,” [https://karpacki.pl/en/carpathia/tasks-for-the-carpathia-brand/?utm\\_source=chatgpt.com](https://karpacki.pl/en/carpathia/tasks-for-the-carpathia-brand/?utm_source=chatgpt.com) (accessed 30 October 2025).

34 Pásztor は、カルパチア盆地における青銅器時代の鳥の象徴性とシャーマニズムとの関連性についての考察を行っている。協力の象徴としてなので、このロゴでは、個別の鳥として描かれているわけではないが、カルパチアユーロリージョンの加盟地域の国家（ポーランド・スロバキア・ウクライナ・ハンガリー・ルーマニア）は、いずれもカルパチア山脈を共有する「猛禽類の生息域」であり、例えば、イヌワシ（Golden Eagle）はこの山脈と文化的・自然的に深い関係を持つ象徴的な種であると考えられる。

Emilia Pásztor, “Comments on Bird Symbolism of The Bronze Age Carpathian Basin and its Possible Relationship with Shamanism,” in *Archaeological Approaches to Shamanism: Mind-Body, Nature, and Culture*, eds. Dragoş Gheorghiu, Herman Bender, Emilia Pásztor, and George Nash (Cambridge Scholars Publishing 2017) :

- 193-225.
- 35 この場合、地方自治体の職員が完全出向する形態もあるが、雇用時間の何%を CBC の業務に割り当てる、というような一種のワークシェアリング的雇用の形態もある。
- 36 Czimre, supra note 31, p.100.
- 37 Otočan, supra note 28. Venice Commission (Council of Europe 付属) レポート “Euroregion as a mechanism for strengthening transfrontier and interregional co-operation: opportunities and challenges” には、「ユーロリージョンは通常、立法機関または政府機関としての実体を伴わず、直接的な政治権力を有せず、その活動はそれを構成する地方・地域自治体の権限に限定される。」「それらは通常、国境を越えた共通の利害を促進し、国境地域住民の“共通善”のために協力するよう取り組まれている。」「政治的観点から見ると、ユーロリージョンは国家の国益に反して行動するものではない。ユーロリージョンは超国家的組織ではなく、その活動において、構成メンバーである自治体の属する国家の外部的な政治機能を置き換えるものでもない。」と書かれている。(筆者訳)
- 38 Durà Guimerà, et al., supra note 14.
- 39 Antonina Shuliak, Nazarii Shuliak, “Institutional Support of Euroregions “Carpathian” and “Bug”: A Case Study for Ukrainian-Polish Cross-Border Cooperation,” *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 2 (2021) : 3.
- 40 Perkmann は、Euroregion の革新性に着目し、この個々の独自性を持った、非対称的な、新しい制度的試みは、越境地域のみならず、欧州地域区間の再編成までをも可能ならしめると指摘している。Perkmann, supra note 32.
- 41 Otočan, supra note 28, p. 4.
- 42 Jens Gabbe, Magnus Brod, Anke Scholz, “European Experiences of Cross-Border Cooperation,” (3rd Meeting of the Greater Tumen Initiative’s NEA Local Cooperation Committee 7th of August 2015, Choibalsan City, Mongolia) : 21.
- 43 Robert Knippschild, “Cooperation, Cross-border,” <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-559911220> (2018) : 3.
- 44 Otočan, supra note 28, p. 4.
- 45 Gabbe, et al., supra note 42, p. 13.
- 46 これは、COOP-RECOT II 研究プロジェクトの分類手法に基づいた。
- 47 EGTC, マクロリージョンについては、以下の拙稿を参照されたい。柑本 (2010) supra note 22 ; 柑本 (2014), supra note 23 ; 柑本 (2017), supra note 22.
- 48 Council of Europe, *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (Madrid: 21 May 1980).
- 49 Interreg POCTEFA, <https://www.poctefa.eu/> (accessed 30 October 2025) ; Région Occitanie, “INTERREG POCTEFA,” <https://www.europe-en-occitanie.eu/INTERREG-POCTEFA-46597?> (accessed 30 October 2025).
- 50 Consortium of Working Community of the Pyrenees, *PYRENEAN STRATEGY*

- Working Community of the Pyrenees 2018-2024* (Working Community of the Pyrenees 2018) : 6.
- 51 CTP - Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, “The Working Community of the Pyrenees,” <https://ctp.org/en/> (accessed 30 October 2025).
- 52 Euroregion Pyrenees-Mediterranean, “Euroregion,” <https://euroregio.eu/en/euroregion> (accessed 30 October 2025) ; Government of Catalonia, “Euroregion Pyrenees Mediterranean (EPM),” [https://exteriors.gencat.cat/en/ambits-dactuacio/afers\\_exteriors/mediterrania/xarxes/euroregio-pirineus-mediterrania/](https://exteriors.gencat.cat/en/ambits-dactuacio/afers_exteriors/mediterrania/xarxes/euroregio-pirineus-mediterrania/) (accessed 30 October 2025).
- 53 Euroregion Pyrenees-Mediterranean, supra note 52.
- 54 Euroregion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra, “What is the Euroregion?” <https://www.euroregion-naen.eu/en/the-euroregion/what-is-the-euroregion/> (accessed 30 October 2025).
- 55 Markus Perkmann, “Cross-border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation,” *European Urban and Regional Studies* 10, no. 2 (April 2003) : 154; Ricq, supra note 20, p. 27.
- 56 Houtum は、この地域は言語・経済・親族関係が密接で「国境が生活を分断することはなかった (the border never divided daily life)」と指摘している。Henk van Houtum, “Internationalisation and Mental Borders,” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90, no.3 (August 1999) : 329-335.
- 57 EUREGIO, “EUREGIO-Karte,” [https://www.euregio.eu/wp-content/uploads/2020/11/EUREGIO-Handkarte\\_2023\\_web.pdf](https://www.euregio.eu/wp-content/uploads/2020/11/EUREGIO-Handkarte_2023_web.pdf) (accessed 30 October 2025).
- 58 Markus Perkmann, “The Rise of the Euroregion. A Bird’s Eye Perspective on European Cross-border Co-operation,” published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, at <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf> (2003) : 3.
- 59 Markus Perkmann, “The Emergence and Governance of Euroregions: The Case of the EUREGIO on the Dutch-German Border,” in *Cross-Border Cooperation Structures in Europe: Learning from the Past, Looking to the Future*, eds. Luis Dominguez Castro and Iva Miranda Pires (Bruxelles, Belgium: Peter Lang Verlag, 2014) : 95-110.
- 60 Ministry of the Interior of the State of North Rhine-Westphalia, [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_start](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_start) (accessed 30 October 2025).
- 61 EUREGIO, <https://www.euregio.eu/> (accessed 30 October 2025).
- 62 *Ibid.*
- 63 EUREGIO の場合は、すでに1958年から活動しており、既存の制度・財政・人事が長く積み上げられていた経緯があり、あえてEGTCを採用せず、双務的な国内法ルートで「公的機関 (public body)」化したにとどまっている。

〔謝辞〕 ミクロリージョンについての筆者の研究は、北東アジア学会において、当時の山形大学・高橋和先生との議論によって深みを増していくことができた。まだまだ若手時代の筆者の意見に静かに耳を傾けてくださったことに感謝する。

また、筆者がマクロリージョン研究からミクロリージョンの研究に研究対象を展開する際に、ドナウ川流域、とりわけ、ハンガリー越境地帯についてご自身が蓄積されたエクスパティーズを惜しげもなく開陳くださった立命館大学・田中宏先生に心から御礼申し上げたい。