

EGCC による EU 越境ガバナンスへの挑戦

——欧州委員会立法提案 COM (2004) 496 final の国際政治学的分析——

柑 本 英 雄

1. 問題設定：なぜ EGTC が必要となったのか

EU 統合の深化は、EU 域内の加盟国間国境を「単純に消滅させる作業」を行っているわけではない。主権国家システムが維持されている限り、統合の深化がどれだけ進もうと、この「主権国家境界の維持」と「国境の相対化」という「相反する二重の命題」を満足させることは、EU 地域政策にとって大きな課題として存在し続けてきたのである⁽¹⁾。EU ではこの課題を満足させる新たな政治的方法論として、主権国家の国境を維持したまま、その上に新たな越境的制度や政策・ガバナンス空間を重ね合わせることで、「国境の相対化」を推進する手法がとられてきた。すなわち、跨境地域 (Cross-border Region : 以下、CBR) における「ペリメターの重層化 (perimeter layering)⁽²⁾」の手法による国境の機能的相対化である。この過程において重要な役割を果たしたのが、「欧州領域協力団体」(European Grouping of Territorial Cooperation : 以下、EGTC) という協力制度である。

本研究でいう「ペリメター (perimeter)⁽³⁾」とは、もともと地理学で採用され、中心に対して、境界的・周縁的な位置に置かれ、機能や権力の配分において非対称な扱いを受けやすい空間の関係性を指す概念であり、「外周」という訳語が一般的に充てられる⁽⁴⁾。とりわけ、本研究では、国家、EU、地方政府、跨境地域などで複数のアクターが、

それぞれ異なる権限・政策・アイデンティティ・ガバナンスを作用させる領域的な作用圏を指すこととしたい。これは固定的な国境線とは異なり、重層的・可変的・機能的に形成される空間的外周である。

EU 統合の深化は、国家国境そのものを除去するのではなく、ユーロリージョン (Euroregion)⁽⁵⁾、INTERREG⁽⁶⁾、EGTC、マクロリージョン⁽⁷⁾ など、異なる制度的ペリメターを国家国境上に重層的に形成することで、「膠着国境 (deadlock border)」や「国境効果 (border effect)」によって生じてきた隔離性を相対化してきた⁽⁸⁾。中でも、EGTC は、本論文でも議論するように、EU 初の EU 法に基づく越境協力法人としての性格を有する越境協力形態であり、それまでの政策デバイスが直面してきた困難へのブレイクスルーを提供することを意図していたと言える。

本研究では、EU がどのような目的と意図をもって EGTC という政治的デバイスを導入することを試みようとしたのかを動態的に検証する。ここでは、まず、その検証の方法論として EGTC 規則に先立つ 2004 年段階で、原初の構想として立ち上げられた「欧州越境協力団体」(European Grouping of Cross-border Cooperation: 以下、EGCC) に関する「欧州委員会立法提案 COM (2004) 496 final」についての言説分析を行い、EU の政治意図を読み解きたい。

これまでの既存研究では、EGTC 成立後の制度運用や地域政策分析に重点が置かれてきたのに対し、本研究では、その原初的立法提案である EGCC に関する COM (2004) 496 final を国際政治学的検証対象とすることで、EU がなぜ加盟国間国境の上に新たな越境ガバナンス空間を制度化しようとしたのか、また、EU がなぜその越境協力主体に EU 規則を設立根拠とする法人格を付与しようとしたのか、その制度形成論理の変化を検証することが可能となる。

具体的な検証の方法論としては、第 2 節において、EU 統合における「国境相対化」の理論的前提を確認する。そこでは、① CBR をポスト・ウェストファリア的空間として捉える視角、② 欧州評議会 (Council of Europe: CoE) 型跨境協力 (Cross-border Cooperation: 以下、CBC) と

してのユーロリージョンの制度的限界、③ EU 統合を「ペリメターの重層化」として理解する視角を整理する。その上で、第3節では、EGTC とは何かを確認し、INTERREG の制度的発展と接続させながら、なぜ EU が従来のユーロリージョン型協力を超える制度を必要としたのかを明らかにする。ここでは、EU が越境協力を「政策補助的協力」から「制度化された領域ガバナンス」へ転換しようとした論理を検討する。続く第4節では、2004年の EGCC 提案の条文の和訳を提示し、第5節において逐条的分析を行う。ここでは、EGCC 提案が単なる CBC 促進ツールとしてではなく、「国家主権を維持したまま、越境協力上の任務を限定的に共同化することで、国家国境上に新たなペリメターを重層化する制度」の案文であったことを明らかにする。そして、第6節では、EGTC とは、「国境の消滅による相対化」を目的とした制度ではなく、国家主権を維持したまま、EU・国家・地方政府・越境地域の間に新たな重層的ガバナンス空間を形成し、国境の法的存続を前提としながら、その機能を越境協力のために再編・共有する「戦略型国境相対化」を実現する制度的デバイスであることを結論付ける。

2. 本研究における「国境相対化の空間構造の変化」の前提となる議論

EU 統合における越境協力を理解する上では、まず、国家領域を固定的・排他的な政治空間として把握する「領土の罠 (territorial trap)⁽⁹⁾」を相対化する必要がある。EU の Cross-border Region (CBR) は、単なる国境地域ではなく、国家・EU・地方政府・越境協力主体など、複数の統治主体が重層的に作用するポスト・ウェストファリア的空間として形成されてきた。EU 統合は、国家国境そのものを消滅させるのではなく、その上に新たな政策・制度・統治空間を重ね合わせることで、国境の意味を変容させてきたのである。

次に、EGTC 登場以前の CBC は、主として CoE 型の枠組みに依拠

していた。ワーキングコミュニティやユーロリージョンに代表される CoE 型 CBC は、国家主権を前提としたボランティアベースの協力、および、政策調整を特徴としており、国境の「機能的不活性化」を通じて越境交流を促進した。しかし、その制度的基盤は各加盟国法体系に依存していたため、行政制度・財政制度・法的管轄の不整合を自律的に超克することは困難であった。すなわち、ユーロリージョンは、国家主権を超える法的能力を有しない「ソフトなペリメター (soft perimeter)」としては機能したものの、継続的な越境ガバナンス主体としては制度的限界を抱えていたのである。

さらに、EU 統合の深化は、このような「ソフトなペリメター」だけではなく、より制度化された「ハード化するペリメター (hardening perimeter)」を必要とする段階へ進展した。INTERREG の発展とともに、越境協力は単なる地域交流ではなく、EU 地域政策を実施する制度的空間、すなわち「政策容器」としての性格を強めていく⁽¹⁰⁾。その結果、EU・国家・地方政府・越境協力主体が相互に重なり合う「重複する領域性 (overlapping territoriality)」と、「重層化されたガバナンス (layered governance)」が形成されることとなった。本研究では、このような国境相対化の空間構造変化を、「ペリメターの重層化」として捉える。その上で、EGCC / EGTC を、国家主権を維持したまま、越境協力上の任務を共同で遂行し、新たな越境ガバナンス空間を制度化する政治的デバイスとして分析する。

3. EGTC の登場 : 戦略型国境相対化

では、EGTC とはそもそも、何なのであろうか。ここで、本研究上の価値を確認しておこう。EGTC の正式名称は European Grouping of Territorial Cooperation (欧州領域協力団体) であり、EU が2006年に導入した、「越境協力のための EU 規則を設立根拠とする法人制度」である⁽¹¹⁾。簡潔に言えば、「国境を跨ぐ地方政府同士が、EU 法に基づいて、

共同で“ひとつの組織”を持てるようにした制度」と言える⁽¹²⁾。これまでのユーロリージョンのような緩やかな CBC では、主権国家同士の法制度調整にも限界があり、EU の政策を施行する際もさまざまな問題が発生していた。この限界を解消するために、EU は、越境協力主体をアクターとして独立させ、そのものに EU 規則によって法人格を与えてしまおうと考えた。つまり、EGTC は国境を跨いだ政策実施主体であり、独自の職員が所属する事務局が設置され、予算を持ち、国境を跨いだ事業執行能力を有する。

EGTC を単に、EU のプログラムやプロジェクト管理の政策デバイスとだけ理解してはならない。これは「加盟国間国境の上に、もう 1 枚、EU 的な領域ガバナンスを重ねた新しい制度」であり、EGTC の本質は、加盟国の国家主権はそのままにしながらも、EU 規則にも明確に規定があるように「越境協力上の任務の共同遂行」を可能にした点にある⁽¹³⁾。EGTC はその意味で、「国家・EU・地方政府の間で、越境的に権限を再配置する制度」であり、権限の委譲・共有はゼロサムではなく、新しい越境的価値を生み、この EGTC に関わるアクター間で、「複数スケールの統治主体間で行われる政治交渉」(political multi-level bargaining) を導いたのである⁽¹⁴⁾。

では、ここで、INTERACT の調査報告書を活用しながら、EGTC 成立までの流れを考察してみよう。INTERACT は、EGTC が登場する以前の CBC の問題点について、調査報告書“The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) : What Use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?”の中で、以下の 4 つを指摘している⁽¹⁵⁾。

- (1) INTERREG の制度的限界を克服する必要性
- (2) 国境両側参加の共同運営主体の必要性 (joint management)
- (3) 統一された運営管理制度の必要性 (single management structures)

- (4) 国境を越える主体に「国内主体と同等」の法的能力を与える必要性 (non-discrimination principle)

これらが、どのように EGCC 案文の中で政策に取り込まれていくのかは、第 5 節のそれぞれの条文解釈部分で、詳しく議論していこう。

4. 2004年の EGCC の提案

EGTC の条文の流れは、EGTC 制度形成の制度史的には、表 1 のように考えると、その性質の流れを理解しやすい。2004年 7 月14日に EGCC が、初めて CBR における EU 法に基づく越境協力法人として提案された。そこから 2 年の討議を経て、2006年 8 月 1 日には EU 規則 (Regulation (EC) No 1082/2006) が発効する。ペリメターの制度形成の観点からは、この EGCC 提案から条文解釈を始めて、実際の EGTC 設立の EU 規則でどのように修正が行われたのかを検証する必要がある⁽¹⁶⁾。さらに、2013年12月21日に大幅な EGTC 改正が実施された。この改正がどのような視点から実施されたのかも時系列で検証していく必要がある。これらは、CBR などにおける現場の実情に合わせて、動態的にペリメターがどのように変化していつているのかを検証する有効な手掛かりとなる。

表 1 EGTC 制度形成の流れ

	法など	発効	欧州連合官報による公布
EGCC 提案	COM (2004) 496 final ⁽¹⁷⁾	2004年 7 月14日	OJ C (提案公告)
EGTC 設立	Regulation (EC) No 1082/2006 ⁽¹⁸⁾	2006年 8 月 1 日	OJ L 210 of 31.7.2006
EGTC 改正	Regulation (EC) No 1302/2013 ⁽¹⁹⁾	2013年12月21日 2014年 6 月22日 (適用開始)	OJ L 347 of 20.12.2013

EGCC 提案部分は本論文、EGTC 設立と EGTC 改正については紙面の関係で別の論文で検証する (筆者作成)

以下は、2006年の EGTC に先立つ、2004年の欧州委員会による EGCC の (COM (2004) 496 final) の筆者和訳である。

第1条

EGCC の性質

1. 本規則に定める条件及び方式に従い、共同体領域内において、「欧州越境協力グループ (European Grouping of Cross-border Cooperation : EGCC)」としての協力団体を設立することができる。
2. EGCC は、法人格を有する。
3. EGCC の目的は、経済的、社会的及び領域的結束を強化することを目的として、加盟国間並びにリージョナル及びローカルな地方公共団体間の越境協力の実施を可能にし、これを促進することにある。
4. 同一の目的のため、EGCC は、トランスナショナルな協力及びインターリージョナルな協力を円滑化し、及び促進することをも目的とする⁽²⁰⁾。

第2条

構成

1. EGCC は、加盟国、及び／またはリージョナル及びローカルな地方公共団体、及び／または地方公法主体により構成することができる (以下「構成員」という)。
2. EGCC の設立は、その構成員の発意により決定される。
3. 構成員は、EGCC を独立した法人として設立するか、又はその任務を構成員の一つに委ねるかを決定することができる。

第3条

権限

1. EGCC は、本規則に従い、その構成員から付与された任務を遂行する。

その権限は、本規則第4条に従い構成員によって締結される「欧州越境協力協定」（以下「協定」という。）によって定められる。

2. EGCC は、その任務の範囲内において、その構成員を代理して行動する。このため、EGCC には、各国国内法により法人に認められる法的能力が付与される。

3. EGCC には、特に構造基金を通じて共同体の共同資金供与を受ける越境協力プログラムを実施する任務、又は共同体の財政的関与の有無を問わず、その他の越境協力活動を実施する任務を付与することができる。

EGCC の設立は、共同体の資金又は国家の資金のいずれについても、その構成員又は加盟国の財政的責任に影響を及ぼすものではない。

4. 協定は、公権力の委譲、特に警察権又は規制権限の委譲を対象としてはならない。

第4条

欧州越境協力協定

1. すべての EGCC は、協定をその基礎とする。
2. 協定は、EGCC の任務、その存続期間及び解散条件を定めるものとする。
3. 協定は、その構成員によって定められる越境協力の分野に限定されるものとする。

4. 協定は、EGCC に対する各構成員の責任及び第三者に対する責任を定めるものとする。
5. 協定は、その解釈及び執行に適用される法を定めるものとする。適用法は、関係加盟国の内の一つの法とする。構成員間に紛争が生じた場合には、選択された法の加盟国の管轄裁判所を管轄裁判所とする。
6. 協定は、監督分野における相互承認の方式を定めるものとする。
7. 越境協力の範囲内において EGCC に対して機能的委任又は公共サービス委任を付与する条件は、適用される国内法に基づき、協定において定めるものとする。

第5条 定款

1. EGCC は、協定に基づき、その定款を採択する。
2. 定款には、次に掲げる事項を含めるものとする。
 - (a) 構成員一覧
 - (b) EGCC の目的及び任務並びに構成員との関係
 - (c) 名称及び主たる事務所の所在地
 - (d) 機関、その権限及び運営並びに各機関における構成員代表者数
 - (e) EGCC の意思決定手続
 - (f) 使用言語
 - (g) 人事管理、採用手続及び雇用契約の性質を含む運営方式並びに協力活動の安定性確保
 - (h) 構成員の財政拠出方法並びに適用される会計及び予算規則
 - (i) 財務管理及び外部監査を行う独立機関の指定

3. 第2条第3項に基づき、構成員の一に EGCC の任務が委ねられる場合には、定款の内容を協定の一部とすることができる。
4. 定款の採択により、EGCC は、第3条第2項に従い、行為能力を取得する。

第6条 機関

1. EGCC は、その代理として行動する執行代表により代表される。
2. EGCC は、その構成員の代表者によって構成される総会を設置することができる。
3. 定款は、追加的機関を設置することができる。

第7条 予算

1. EGCC は、構成員により採択される年次暫定予算を作成する。
また、構成員から独立した専門家により認証された年次活動報告書を作成する。
2. 構成員は、EGCC の債務が消滅するまで、予算への拠出割合に応じて比例的に財政責任を負う。

第8条 公表

EGCC は、第5条第4項に従い行為能力を取得した時点で、欧州連合官報に公表される。その時点から、EGCC の法的能力は、すべての加盟国において承認される。

当該公表には、EGCC の名称、目的、構成員一覧及び主たる事務所所在地を記載するものとする。

第9条 発効

本規則は、欧州連合官報に公表された日の後20日目に発効する。

本規則は、2007年1月1日から適用する。

本規則は、その全体について拘束力を有し、すべての加盟国において直接適用される。

5. EGCC の条文のペリメター概念からの考察

【第1条：EGCC の性質】

では、ここから、逐条的に、条文の意味を読み解いていこう。第1条「EGCC の性質」の条文で何よりも重要なのは、第1項で、EU による「国境相対化」の制度化として「欧州越境協力グループ (EGCC)」という団体の設置を EU 域内に認め、第2項で、これに EU 法に基づく法人格を付与しようとしたことである。

EGCC の目的は、単なる越境協力の促進ではなく、国境の隔離性を制度的に低減することにあった。跨境地域における膠着国境に関して、国境の機能的相対化を EU の制度として実施し、片側の国に依拠しない越境協力法人として、国境が有してきた隔離機能の低減を実現するのである。加えて、第3項で、INTERACT が指摘する「(4)国境を越える主体に国内主体と同等の法的能力を与える必要性」、すなわち、「無差別原則 (non-discrimination principle)」が示されている⁽²¹⁾。そして、第

4 項では、CBC を念頭にした政策デバイスからの領域的協力 (Territorial Cooperation) 全体へ拡張という概念転換が謳われている。

混乱してはいけないのは、まだ、この2004年の提案段階では、“EGTC”ではなく“EGCC”との名称が EU 法律文書の中で使われていることである。これは、EGTC の法律案文での前段階的名称であり、同じ対象概念を指しているが、実は、ここに EGCC の言説分析を実施する価値を見出すことができる。

細かくこの提案文書を読むと、INTERREG における他の 2 つの領域的協力 (territorial cooperation) である「マクロリージョンにおける協力 (trans-national cooperation)」と「メガリージョンにおける協力 (inter-regional co-operation)」も、その対象として後ろに付加されているものの、主たる目的としては CBC を謳う EGCC であり、いまだ、跨境協力である「ミクロリージョンにおける協力 (cross-border cooperation)」が中心に据えられて記述されている⁽²²⁾。

表 2 欧州領域的協力 (European Territorial Cooperation)

	スケール	英語	プログラム名
欧州領域的協力 (European Territorial Cooperation)	ミクロリージョンにおける協力	cross-border cooperation	INTERREG IIIA
	マクロリージョンにおける協力	trans-national cooperation	INTERREG IIIB
	メガリージョンにおける協力	inter-regional cooperation	INTERREG IIIC

(筆者作成)

この EGCC という名称は、上記のように、「跨境地域協力 (cross-border cooperation)」を連想させて、網羅する概念を狭義にしてしまう。そこで、あとで議論するように、最終的な2006年 EGTC 規則ではこのズレを修正し、表 2 全体の 3 つのスケールを網羅する広義の「領域的協力 (territorial cooperation)」のための政策デバイスとし、概念を EGTC に拡張させたのである。

当時策定されていた欧州領域的協力（European Territorial Cooperation：以下、ETC）は、2007-2013年期から、EU 結束政策の Objective 3 として位置づけられ、INTERREG を正式に、ETC という EU 結束政策（Cohesion Policy）の Objective 3 の達成のためのプログラムと位置付けた⁽²³⁾。すなわち、EGTC における対象の拡張は、単なる名称変更ではなく、INTERREG IIIB（trans-national）のマクロリージョン的空間や、INTERREG IIIC（inter-regional）の EU 全域のメガリージョン的空間でも利用可能な「新しい政策デバイス」として包摂するための EU 地域政策的な概念転換でもあった。つまり、“European Grouping of Cross-border Cooperation（EGCC）”ではなく、“European Grouping of Territorial Cooperation（EGTC）”を名乗ることで、EU 地域政策そのものの政策プライオリティが、跨境協力（cross-border cooperation）から、マクロリージョンやメガリージョンをも対象とする欧州領域的協力（European Territorial Cooperation）全体へ概念転換することを意図したのである。

【第2条：構成】

第2条第1項では、国家以外のアクターである地方政府、地方公法主体が、EGCC の構成員になりうることを規定している。地方政府は EGCC に関与することで、国内の単なる地方アクターではなく、公式的にも「国際的アクターとしてのアイデンティティ」を確立することが可能となる。第2項では、EGCC の設立が、その構成員の発意により決定されるとしており、加盟国国家の意図ではなく、地方政府が独自の意思で自治体外交を展開できることに、EU が法的根拠を与えている。これは、別の論文で詳しく論じるが CoE の欧州自治体憲章第10条第3項における「外国の地方公共団体と協力する権利」の承認に対応する形で、CBC などへの地方政府の積極的関与を促したことを意味する⁽²⁴⁾。

さらに、ここで重要なのは、この EU 規則を法的根拠にして、地方

政府は INTERREG III A の超国家レベルの予算も獲得することが可能となることである。これは、地方政府による「スケールのジャンプ」と考えられる⁽²⁵⁾。すなわち、主権国家のヒエラルキーの下位部から抜け出し、超国家レベルの EU と連携することで、予算面からも自分たちの地域の公益を最大化することが可能になる。これまでは、マルチレベルガバナンス（Multi-Level Governance : MLG）⁽²⁶⁾のヒエラルキーの中で、自国国家政府の政策ラインに従う形でしか、自治体外交の政策選択の余地はなかったが、クロススケール・リージョナルガバナンスモデル（Cross-scale Regional Governance : CSRG）モデルのように、自国国家政府と立場の違う政策も、EU 規則という法的バックアップに加え、EU 結束政策の下で実施されていた INTERREG III A による予算面からの支援が可能になった⁽²⁷⁾。表面的には国家に「協力」する形はとりつつも、実態は、EU・国家・地方政府というスケール間の闘争が存在し、「複数スケールの統治主体間で行われる政治交渉（political multi-level bargaining）」が発生する余地が出現していた。

加えて、第3項の「構成員は、EGCC を独立した法人として設立するか、又はその任務を構成員の一つに委ねるかを決定することができる。」との文言は、独立法人を選択して、特定の構成員の内部組織とは区別された越境協力法人を設立する「よりハードな制度化」を選択するのか、それとも、EGCC の任務を構成員の一つに委ねる方式を選択するのかを、構成員に委ねている点で、EU 型と CoE 型の間接性を過渡期的に示している。つまり、EGCC 案文の段階では、よりハードな制度化への移行を一気に強制したのではなく、主権国家への配慮から、構成員への委任モデルの特性も残したのである。

ここで、地域政策などの統計目的のために作られた「NUTS（統計地域分類単位：Nomenclature of Territorial Units for Statistics）」として知られる分類体系について共有しておこう。EU の構成国の地方システムは多様であり、その構成も加盟国で異なり、また、州や県にあたる「リージョン（region）」なども、加盟国によって大きさが異なったりす

る⁽²⁸⁾。実際に、この多様性によって、実務的な問題が発生する。例えば、イタリアと隣国のスロベニアの跨境協力のケースでは、広域の規模が同等という意味で、イタリアのフリウリ・ベネチア・ジューリア州（FVG 州）とスロベニア国家そのものが CBC のパートナーとなっており、そこには、カウンターパートのヒエラルキー上のズレが生じたりする⁽²⁹⁾。そのために、EU は、

- ・ 欧州地域統計の収集・作成・調和
- ・ 各地域に関する社会経済分析の実施
- ・ EU 地域政策（EU regional policies）の枠組み形成

のための統計地域分類単位として、EU 統一基準の NUTS 1～3 を設定した⁽³⁰⁾。EU 結束政策における支援対象の基礎単位としては、NUTS 2 が用いられる。

表 3 NUTS：EU の統計地域分類単位の階層理解

レベル	地域規模の意味	2024分類	2027分類
NUTS 1	主要な社会経済地域 (major socio-economic regions)	92地域	91地域
NUTS 2	基礎的地域 (regional policies のための基本地域)	244地域	242地域
NUTS 3	小地域 (specific diagnoses のための小規模地域)	1,165地域	1,170地域

EUROSTAT をもとに筆者作成 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>

EU

- └── Member State (国家)
- └── NUTS 1 (大地域)
- └── NUTS 2 (政策リージョン)
- └── NUTS 3 (小地域)
- └── LAU (自治体レベル)
- └── Municipality / Commune

この中で、NUTS 2は「政策リージョン」の役割を有し、INTERREG III AやINTERREG III Bの中心的役割を担う地域である。CBRであるミクロリージョンや、マクロリージョンはこのNUTS 2を中心に構成されている。

ただし、この第1項に「加盟国、及び／またはリージョナル及びローカルな地方公共団体、及び／または地方公法主体 (Member States and/or regional and local authorities and/or local public bodies)」と書かれているように、「ローカルな地方公共団体」にあたるNUTS 3やLocal Administrative Units (LAU) も、CBCでは重要な構成パートナーとなりうる。加えて、公共図書館や公共博物館などの地方公法主体 (local public bodies) も、パートナーとして参加しうることが構想されている。

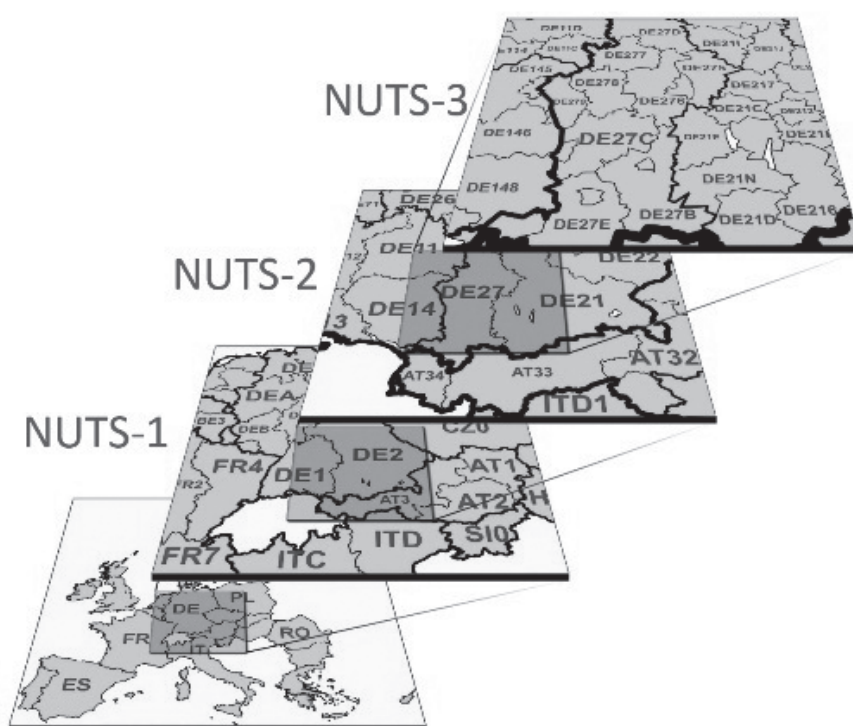


図1 NUTS

(出典：EUROSTAT⁽³¹⁾)

【第3条：権限】

第3条は、加盟国の主権と、EGCC 構成員の「権限」に関わる重要な項目である。EGCC への任務の付与は、国家主権 (sovereignty) そのものの委譲ではなく、越境協力を遂行するための限定的・機能的な行政上の任務の付与として整理できる。そして、そのシステムを導入することは、国家領域の消滅ではなく、「再領域化 (reterritorialization)」⁽³²⁾ や「複数スケールの統治主体間で行われる政治交渉 (political multi-level bargaining)」が発生することにつながる。つまり、論文「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」でも議論したように、「国境の意味は変容したが国家がなくなったわけではなく、その国内法の政策容器の役割は変化していない」のである⁽³³⁾。EGCC によって CBR における「国家主権」が消滅するのではなく、国境において画定された国家の政策容器性は維持されたまま、国境の外周に新しい越境的ガバナンスが重層化される。

このことは、欧州連合条約（Treaty on European Union）第5条⁽³⁴⁾にある、「EUは、加盟国によって付与された権限の範囲内でのみ行動できる」（the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States）という、「最終決定権を伴う最高統治権能である主権」を維持しながら「機能的に委譲された権限」をペリメーターに付与しながら国境を相対化することに通じる部分でもある。EGCCとは、国家主権そのものを分担させる制度ではなく、越境協力遂行のための限定的な任務をEGCCに付与する制度であり、その結果として、国家領域の消滅ではなく、EU・国家・地方政府が重層化する再領域化と、複雑な「複数スケールの統治主体間で行われる政治交渉（political multi-level bargaining）」が生起する制度である。つまり、主権国家体制は維持され、しかし、行政的・実務的権限は越境化するという「ポスト・ウェストファリア的空間再編」である。

この第3条では、対象とならないものとしての「公権力の委譲」の中で、特に、警察権力（police powers）と規制権限に直接言及し、地域ガバナンスを「よりハード化するペリメーター（hardening perimeter）の貼り付けではあるが、国家主権の象徴たる警察権力と規制権限を超克する制度ではない」ということを明確化している。しかし、一方で、行政執行、地域政策運営、INTERREG 管理、公共サービス運営などの任務は、第4条で詳述する「欧州越境協力協定」の定めるところによって越境組織であるEGCCへ付与できるとする。

【第4条：欧州越境協力協定】

第4条では、協定によって、EGCCの任務、存続期間及び解散条件、構成員の責任を定め、権限が越境協力の分野に限定されることを規定している。このことはつまり、EGCCがEU法に基づく制度でありながら、基礎は依然として「協定（convention）」の形式をとり、この制度がCoE型CBCの制度文化を継承していることの証となる。

第5項の「適用法の選択」においても、協定の解釈及び執行に適用

される法は、関係加盟国の国内法から選択すると規定し、構成員間に紛争が生じた場合には、選択されたその法の加盟国の管轄裁判所を管轄裁判所とするとしている。このことは、国家の主権を尊重し、EU システムでありながら、EU 規則によって枠組みを設けつつ、その具体的運用の一部を加盟国法に委ねる重層的法構造、すなわち、国家法との重層構造を受け入れた「重複する領域性」(overlapping territoriality)と「重層化されたガバナンス」(layered governance)と考えることができよう。

【第5条：定款】

第5条の定款からは、何を読み取ることができるだろうか。この(a)から(i)に定められたことは、EGCC による CBC などの「制度化(institutionalization)」とも言える。事務所の所在地は「EU 法に基づく法人」であることとは別にしても、物理的にオフィスを構える上で、第3条の第2項「EGCC には、各国国内法により法人に認められる法的能力が付与される。」という部分と、第4条第5項の「協定は、その解釈及び執行に適用される法を定めるものとする。」とする部分からも明らかなように、協定の解釈及び執行に関する適用法が、関係加盟国の国内法に委ねられる手続的部分でもある。その意味では、EGCC の制度化されたガバナンスの中に、ここにも CoE 的な主権尊重の態度を観察することができる。

(d)「機関、その権限及び運営並びに各機関における構成員代表者数」や、(e)EGCC の意思決定手続、(f)使用言語、(g)人事管理、採用手続及び雇用契約の性質を含む運営方式並びに協力活動の安定性確保などは、まさに、「運営の安定性」の点で必須な項目である。ユーロリージョンなどが主権との兼ね合いで緩やかな協力を目指し、事務局運営の困難さや加盟国間の法的調和の難しさに直面したことを考えると、この制度化によって、「運営の安定性」がさらに図られることとなる。

【第6条：機関】

第6条の執行代表や構成員の代表者によって構成される総会の設置という「制度化」も、CBRの場合など、ペリメターにおける継続的越境行政主体の萌芽として重要である。特に、NUTS 2レベルの地方政府代表による越境政治空間のガバナンスは、地方政府の国境地域の政治主体化ともみなしうる。さらに、ユーロリージョンと異なるのは、EU規則による規定である点であり、ボランティアベースではない点が重要である。

【第7条：予算】

第7条は、このEU法に基づく越境協利法人の財政責任を明記している。第3条「権限」の第3項に「EGCCには、特に構造基金を通じて共同体の共同資金供与を受ける越境協力プログラムを実施する任務、又は共同体の財政的関与の有無を問わず、その他の越境協力活動を実施する任務を付与することができる。」と規定されているように、EGCCはEU地域政策資金の受け皿となることができ、資金的独立性が担保されている。これによって、この第7条の予算編成、執行が可能となり、ワーキングコミュニティやユーロリージョンに代表される初期CBCが抱えた予算上の制約を克服できる。

【第8条：公表】

この第8条の公表は、EGCCが行為能力を取得した時点で、欧州連合官報に公表され、法的能力が、すべての加盟国において承認されることを明記している。これは、EU全域で法人格承認によってペリメターの領域性の変容が一気に共有、承認されることを意味する。すなわち、国内法人ではなく、越境するEU法に基づく法人としての認知である。このことは、Balibarが指摘した「世界地図の書き換え」の観点から考えると、世界空間の配分装置である国境の意味を変換し、世界地図の構成単位を書き換える試みにも接続されていく⁽³⁵⁾。

また、この空間の配分装置としてのペリメターは、個々の CBR などの単体のペリメターとしてだけ存在するのではなく、欧州国境地域協会 (Association of European Border Regions : 以下、AEBR) や、EGTC に特化したフランスにある越境協力運営機構 (Mission Opérationnelle Transfrontalière : 以下、MOT)、あるいは、MOT の姉妹組織ともいえるハンガリーの中欧越境協力イニシアティブ支援センター (Central European Service for Cross-border Initiatives : 以下、CESCI) などによるペリメターのネットワーク化にもつながっていく。他地域でも参考となる CBC の制度的成功事例、成功モデルの共有や、ペリメターの EU 統合過程における意味の研究なども、AEBR や CESCOI によって推進されており、ペリメター同士のアイデンティティの共有も進むようなシステム化が実施されている。

【第 9 条：発効】

この第 9 条のポイントは、INTERREG IV との接続である。それまで、欧州委員会が特定テーマについて実験的・重点的に実施する補助政策の一つに過ぎなかった INTERREG は、実験段階を終え、2007-2013 期において、EU 結束政策の正式な Objective である「European Territorial Cooperation Objective (欧州領域的協力目標)」へと格上げされ実装された。これは、第 1 条の分析でも述べたように、EU 地域政策そのもののプライオリティが、跨境協力 (cross-border cooperation) から、マクロリージョンやメガリージョンをも対象とする欧州領域的協力 (European Territorial Cooperation) 全体へ概念転換することを示している。

加盟国からのマッチングファンドなどがあるので、単純な比較は避けなければならないが、予算規模を見ても、INTERREG I (1990-1993)⁽³⁶⁾ は、ERDF からの拠出約 10.8 億 ECU 規模で開始され⁽³⁷⁾、INTERREG III (2000-2006) のフェーズで III A (CBR などのミクロリージョン)、III B (マクロリージョン)、III C (EU 全域のメガリージョン) が整備されると、約 48 億 EUR まで規模が拡大される⁽³⁸⁾。したがって、さらに

INTERREG との接続を図るという意味で、EGCC を事務局制度としてこれら INTERREG IV の A/B/C のプロジェクト群に実装しうる形で、「2007年1月1日から適用」されていることには大きな意味があった。

表4 INTERREG のフェーズ

INTERREG	期間	性格
INTERREG I	1990-1993	CBC（マイクロリージョン）導入初期
INTERREG II ⁽³⁹⁾	1994-1999	マクロリージョンの空間計画・広域協力へ拡張
INTERREG III	2000-2006	メガリージョン概念の導入、territorial cooperation への橋渡し（A/B/C）
INTERREG IV ⁽⁴⁰⁾	2007-2013	欧州領域的協力目標（European Territorial Cooperation Objective）

（筆者作成）

6. 結論：EGCC によるペリメター重層化構想

では、ここで、結論として、第3節で示した INTERACT が調査報告書 “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): What Use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?” の中で指摘する4つの制度的課題の克服が、EGCC 構想の条文の中で、どのようにペリメターの生成に取り入れられているのかを検証してみたい。

- (1) INTERREG の制度的限界の克服の必要性
- (2) 国境両側参加の共同運営主体の必要性
- (3) 統一された運営管理制度の必要性
- (4) 国境を越える主体に「国内主体と同等」の法的能力を与える必要性

表5 INTERACT 調査報告書の指摘する4つの制度的課題とEGCC構想の条文

制度的課題	1	2	3	4	5	6	7	8	9
(1) INTERREG の制度的限界の克服の必要性	黒	白	グレー	白	黒	グレー	白	白	黒
(2) 国境両側参加の共同運営主体 (joint management) の必要性	黒	グレー	グレー	白	グレー	グレー	白	白	白
(3) 統一された運営管理制度 (single management structures) の必要性	黒	白	黒	黒	黒	黒	黒	黒	グレー
(4) 越境主体への国内主体同等能力付与 (non-discrimination principle)	黒	黒	グレー	白	白	白	白	黒	黒

筆者作成（黒は程度が強く、グレーは中程度）

まず、(1)のINTERREGの制度的限界については、第1条、第3条、第5条、第6条、第9条が、INTERREGに内在していた制度的制約を補完する規定として機能している。INTERREGによってCBCは活性化したが、既存の国内法人に依拠したCBC運営モデルでは、継続的運営・資金管理・共同事業執行に限界があり、それを超克し、「ユーロリージョンの制度的停滞」「制度調整の限界」「事務局移転問題」などを克服しようとしている。

そのために、具体的には、第1条、第2条、第3条、第5条、第6条で、(2)の国境両側参加の共同運営主体 (joint management) を具体化し、国境両側の地方政府・国家主体が、一体的主体として共同管理を実施できる制度設計を目指し、従来制度の限界を超克しようとしている。そのことによって、「跨境地域 (CBR) そのものの制度化」を実施し、国境の機能的相対化を進めている。

続いて、(3)の統一された運営管理制度 (single management structures) の必要性については、第1条、第3条、第4条、第5条、第6条、第7条、第8条、第9条で、従来の二国間調整や契約型事務局ではなく、単一で複数加盟国にまたがって活動する法人として継続運営可能にする方式を採用しようとしている。それによって、EUによって制度的に強化されたペリメターを、さらに、CBRに重ねて、制度的停滞を打開

するための越境ガバナンスを活性化させようと試みている。これだけの多くの条文が、統一された運営管理制度の必要性に関係することからも、越境ガバナンスの制度化こそ、この EGCC のペリメターの目指すところであると理解できる。

最後の(4)の越境主体への国内主体同等能力の付与 (non-discrimination principle) は、越境主体が、国内公共団体と同様に、契約・雇用・財産保有・事業実施できる法的能力を獲得できるように、第1条、第2条、第3条、第8条、第9条で規定している。この「CBR そのものへの EU 法に基づく法人格付与」は、越境協力上の任務の付与を通じて、「領土の罟 (territorial trap)」を相対化する制度として機能するのである。本研究でいう「領土の罟」とは、国家を固定的・排他的な領域単位として理解し、その内部でのみ統治が行われると考える国家中心的な分析視角である。しかし、EU の越境協力では、国家・EU・地方政府・EGTC が同時に統治主体として作用しており、政治空間は単一ではなく重層的に形成されている。本研究は、このような重層的統治構造を示すことで、「領土の罟」に基づく固定的な国家観を相対化できることを明らかにした。

このように、欧州委員会による EGCC 提案は、INTERREG 時代初期に顕在化した越境協力の制度的停滞を克服するため、国境両側参加の共同運営主体、統一された運営管理制度、越境主体への国内主体同等能力付与を制度化することで、従来の CoE 型 CBC の限界を超克しようとした制度提案であった。すなわち、それは単なる越境協力促進制度ではなく、「CBC の団体」に EU 法に基づく法人格を付与し、限定的な任務を担わせることで、国境の機能的相対化を制度的に実装しようとする試みであったと結論付けられる。本研究でいう「国境の機能的相対化」とは、国境そのものを撤廃することではない。国家主権と法的国境を維持したまま、越境協力に必要な行政・政策・事業実施機能のみを共同で運営できる制度を構築することを意味する。すなわち、EGCC 提案は、国家境界を存続させながら、その境界が有してき

た隔離性や行政的障壁を制度的に低減する仕組みとして位置づけられる。

この意味において、EGCC 提案は国境を消滅させる制度ではなく、国家主権を維持したまま、その行政的・政策的機能のみを越境的に再編成する制度を目指したものである。そして、この制度設計を通じて、「領土の罫」が前提とする単一の国家領域観を相対化し、EU・国家・地方政府・越境主体が重層的に作用する新たなガバナンス空間を形成する点に、その国際政治学的意義を見いだすことができる。

本研究は、JSPS 科研費基盤研究 (C) 「EU 越境協力枠組み EGTC の研究：ハンガリーをめぐる重層的地域の権力関係」(課題番号20K01532、2020年4月—2025年3月)の研究成果を基礎とするものである。

- (1) EU への加盟・離脱の個々の決定は主権国家の専権事項であり、その際、「物理的国境」の再絶対化が起こることは、Brexit によって確認された。すなわち、EU の統合そのものは拡大一方向ではなく縮小のケースもある。
- (2) 柑本英雄「ペリメーター概念を通じた国境相対化の再検討—EU 越境ガバナンスの法的・制度的側面—」日本大学法学部法学研究所 / 日本大学法学部政経研究所『政経研究』第63巻第1・2号、2026年。
- (3) Carola Fricke, “Spatial Governance across Borders Revisited: Organizational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-border Regions,” *European Planning Studies* 23, no. 5 (May 2015): 851.
- (4) Ibid.
- (5) ユーロリージョン (Euroregion) とは、欧州評議会 (Council of Europe : CoE) 型の越境協力 (Cross-border Cooperation : CBC) の代表的形態であり、国境を挟む地方政府間の継続的協力枠組みを指す。ここでは、文化交流、交通連携、地域振興などを通じて越境地域の制度化が図られたが、その協力は、国家主権を前提とする協力形態であった。このため、協力は各加盟国法体系への依存を免れず、行政・財政・法的管轄の不整合を自律的に超克することには限界があった。その意味で、ユーロリージョンは、国家主権を超える統治主体ではなく、国家・地方政府・EU という既存の「ハードスペース (hard space)」の上に形成される「ソフトスペース (soft space)」として理解される。
- (6) INTERREG とは、EU が1990年以降に展開してきた越境協力支援プ

プログラムであり、EU 地域政策および EU 結束政策の枠組みに位置づけられる制度である。当初は、国境地域における越境協力を支援するコミュニティ・イニシアティブとして開始されたが、その後、トランスナショナル協力やインターリージョナル協力へ対象を拡張し、2007-2013期以降は、「欧州領域的協力目標 (European Territorial Cooperation Objective)」として EU 結束政策の正式な Objective の一つへ組み込まれた。INTERREG は、単なる補助金プログラムではなく、EU が加盟国国境上に越境的政策空間を形成するための制度的デバイスであり、後の EGTC 成立においても重要な制度的前提となった。詳細は拙著を参照されたい。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。

- (7) 本研究でいうマクロリージョンとは、EU 地域政策における広域的越境協力空間を指す。これは、国境を接するミクロリージョンとは異なり、複数国家にまたがる海域・河川流域・広域経済圏などを単位として形成される政策協力空間であり、INTERREG IIIB 以降の EU 地域政策において制度化が進展した。
- (8) 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. これについては、拙稿で詳しく議論している。柑本英雄「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」『法学紀要』第67巻、2026年、80頁。
- (9) ここでいう「領土の罠 (territorial trap)」とは、John Agnew が提示した概念であり、国家を固定的・排他的な領域単位として把握し、国境線によって内外が明確に分断されているとみなす国家中心的分析視角を指す。そこでは、国家領域が唯一の政治空間として前提化され、主権はその内部に排他的に作用すると理解される。しかし、EU における CBC や CBR は、国家国境上に EU・地方政府・越境協力主体など複数の統治主体が重層的に関与する空間を形成しており、このような固定的領域観のみでは十分に説明することが困難となっている。John Agnew, “The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory,” *Review of International Political Economy* 1, no. 1 (1994): 53-80.
- (10) Peter J. Taylor, “The State as Container: Territoriality in the Modern World-system,” *Progress in Human Geography* 18, no. 2 (June 1994): 151-162.
- (11) Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), *OJ L* 210, 31.7.2006, 19-24. この EU 規則の原文翻訳に際しては、下訳として機械翻訳 (DeepL) および生成 AI (ChatGPT) を補助的

に利用した。ただし訳文本文は EU 法学・地域政策研究上の用語法および制度的文脈に照らし、筆者が全面的に再検討・修正したものである。なお、EGTC に関する EU 規則については、筆者は既に、EU の CBC の価値を位置づけるために、2007年の段階で「非国家行為体の越境協力新モデル：欧州連合 EGTC 規則試訳」（弘前大学人文学部『人文社会論叢』（社会科学篇）第18号、2007年、195-208頁）として試訳を公表している。当該試訳は、機械翻訳および生成 AI が普及する以前に、EU 原文の逐条的読解に基づいて作成され、「東アジアにおける越境広域経営の比較研究会」（北東アジア学会）における越境広域研究の専門家による専門的討議および批判的検証を踏まえ、修正・精査を重ねたものであり、本翻訳の下訳的性格を持つことを付言しておく。

- (12) 柑本、supra note 11.
- (13) Ibid.
- (14) この「複数スケールの統治主体間で行われる政治交渉（political multi-level bargaining）」には、協力的言説としてのマルチレベルガバナンス（MLG）と、柑本の唱える闘争的言説としてのクロススケール・リジョナルガバナンス（CSRГ）がある。柑本、supra note 6.
- (15) INTERACT Programme Secretariat, *INTERACT Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): What Use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?* 2008, at 7, 12, 65-67.
- (16) EGTC については、紙面の関係で、別の論文で議論する。柑本、supra note 2.
- (17) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Cross-border Cooperation (EGCC), COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD).
- (18) Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC), *OJ L* 210, 31.7.2006, pp. 19-24.
- (19) Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings, *OJ L* 347, 20.12.2013, pp. 303-319.
- (20) この第1条の原文（In the same aim, it can equally have the objective of facilitating and promoting transnational and inter-regional co-operation.）で言う、“facilitate してから promote する”の深意は、facilitate が制度的条件整備で、promote が実際の協力推進である。
- (21) INTERACT Programme Secretariat, supra note 15.

- (22) Ibid., at 7.
- (23) INTERACT, “Interreg Programme Management Handbook: Guide to the 2021-2027 Period,” at 7. EU 地域政策における Objective とは、構造基金・結束基金の配分目的を示す基本政策区分を指す。
- (24) Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series No. 122 (Strasbourg, 15 October 1985), Art. 10 (3).
- (25) 山崎は、スケールの政治の特徴として「スケールのジャンプ (jumping scales)」を挙げ、「政治権力を行使する中心的手段であり、一つの地理的スケールで確立された政治的要求や権力が別のスケールに拡張されること」と解釈をしている。山崎孝史『政治・空間・場所—「政治の地理学」にむけて』ナカニシヤ出版、2010年、122頁。
- (26) マルチレベルガバナンス (MLG) とは、EU・国家・州政府・地方政府など複数レベルの統治主体が、階層的ではなく相互作用的に、適切な政策形成・実施に関与する統治形態を指す概念である。特に EU 統合研究において、EU の超国家的政策形成を説明する代表的分析概念として用いられてきた。
- (27) Hidetoshi Taga and Hideo Kojimoto, “Toward a New Analytical Framework of Sub-regions: Cross-scale Regional Governance,” in *The New International Relations of Sub-Regionalism: Asia and Europe*, eds. Hidetoshi Taga and Seiichi Igarashi (New York: Routledge, 2018): 27-49; Hideo Kojimoto, Yoshitaka Ota and Ann Bell, “The Parallel Evolution of Functional Macro-regions and Cross-scale Regional Governance as Emerging Political Instruments in the North Sea Region,” in *The New International Relations of Sub-Regionalism: Asia and Europe*, eds. Hidetoshi Taga and Seiichi Igarashi (New York: Routledge, 2018): 213-231.
- (28) EUROSTAT, “NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics: Local Administrative Units (LAU),” <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (accessed 6 May 2026).
- (29) Interreg VI-A Italy-Slovenia 2021-2027, “State of the Art of Projects Co-financed by Interreg VI-A Italy-Slovenia 2021-2027 Programme, December 2024,” 2025, available from <https://www.ita-slo.eu/sites/default/files/media/document/brochure%20eng%20final.pdf> (accessed 6 May 2026).
- (30) EUROSTAT, *supra* note 28.
- (31) EUROSTAT, “NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics: Overview,” <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/501899/framing> (accessed 6 May 2026).

- (32) 「再領域化 (reterritorialization)」とは、既存の国家領域が単純に消滅するのではなく、新たな統治空間・制度空間・政策空間として再編成される過程を指す概念である。
- (33) 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」日本大学法学会『政経研究』62(3)、2025年、131-158頁。
- (34) Consolidated Version of the Treaty on European Union, Art. 5 (2), *OJ C* 202, 7 June 2016, p. 18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M005> (accessed 6 May 2026).
- (35) Étienne Balibar, *Politics and the Other Scene* (London: Verso, 2002): 93.
- (36) Notice C (90) 1562/3 to the Member States, Laying Down Guidelines for Operational Programmes which Member States Are Invited to Establish in the Framework of a Community Initiative Concerning Border Areas (Interreg) (90/C 215/04), *OJ C* 215, 30.8.1990.
- (37) INTERACT, “Interreg Programme Management Handbook: Guide to the 2021-2027 Period,” (INTERACT, 2025); available from <https://www.interact.eu/media/2335/download/Ch1%20The%20roots%20and%20evolution%20of%20Interreg%20PMH%2021-27.pdf?v=1> (accessed 6 May 2026).
- (38) Ibid., at 5.
- (39) Notice to the Member States Laying Down Guidelines for Operational Programmes which Member States Are Invited to Establish in the Framework of a Community Initiative Concerning Border Development, Cross-border Cooperation and Selected Energy Networks (Interreg II), *OJ C* 180, 1.7.1994.
- (40) INTERACT, *supra* note 37, at 7.