

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——

柑 本 英 雄

1. ペリメーター概念援用による CBR 研究の再検討

本論文は、EU における CBR (Cross-Border Region : 以下、CBR) が、域内統合の深化と拡大の過程で、「ペリメーター (perimeter)」の役割を担いながら、その区域の有する意味を転換することで、国境の相対化を促進していることを明らかにする。EU 統合の深化のプロセスで実施される国境の相対化は、国境そのものの隔離性を直接的に低く誘導するというよりも、むしろ、その国境の上に多層的なペリメーターを重ね合わせていくことで進められていると理解した方が説得力を持つ。本論文では、その重層性による国境の相対化へのミクロリージョンの役割を検証したい。

本論文では、これまで使用してきた CBR の和訳である「国境地域」や「越境地域」を直接的な分析上の領域概念として使用せず、あえて、地理学で使われる「ペリメーター」を、国際政治学における地域政策分析に援用する。ここでは、筆者がこれまで考察してきた、EU 地域政策分野の「ユーロリージョン (Euroregion)」や「欧州領域協力団体 (European Grouping of Territorial Cooperation : 以下、EGTC)」などが、国境の相対化を促進してきたことの分析に用いるため、「外周」という一

般概念よりも操作的な狭義の分析概念として用いるので、冒頭のように、カタカナ表記で「ペリメター」と統一したい⁽¹⁾。

まず、本論文で、この「ペリメター」を国際政治学における地域政策分析に援用する理由を共有しておこう。地理学でいう「ペリメター」とは、中心 (core) 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。この概念の国際政治学への援用は新しいものではなく、すでに、貧困や開発途上の問題を分析する用具である世界システム論や中心・周縁理論に援用されている。例えば、先進国を中心 (core) として、政治・経済・資本・情報が集中し、国際社会における意思決定において、周辺部分 (perimeter) が中心の影響を受けつつも、距離的に国家の「外周」に置かれ、中央の決定からは遠いところに位置する状況で援用される。この概念が世界システム論や中心・周縁理論に援用された理由は、この「ペリメター」という概念が機能や権力の配分の関係性を示しうるからである。

本論文の研究対象である EU 地域政策分野に関して言うと、CBR において、隣国との協力構造などが改善されれば、「ペリメター」の意味も変容し、その中に含まれる国境そのものの意味も変容する。隣接国との緩衝地帯として機能したり、中心地域にはない農業や漁業資源の供給場所となっていたりもする。すなわち、単なる「国家の端っこ」ではなく、国家の中心部分との相互作用の中で規定される位置ということが言えよう。これは、CBR という領域を指す国際政治学や地域政策研究の用語だけでは表現できない、この地域分析における「関係概念」である。CBR における外周は固定的な地理的位置ではなく、国境両側のアクターの認識や立場、すなわち、間主観的な国家間関係にも大きく影響を受ける。つまり、国境の相対化、あるいは、その逆の国境の絶対化の影響である。

ペリメターの両端に位置するアクター、すなわち、国家や地方政府

間の構造が協力的に変われば、この跨境地域のアイデンティティそのものが変化する⁽²⁾。そして、国境そのものが主権国家の絶対的な領域区分としての意味を残しつつも、国境を相対化しうるのである。このプロセスの分析こそ、ペリメーター概念援用の肝となる部分である⁽³⁾。

2. EU 統合の深化とペリメーター分析の動態性

では、EU 統合の深化プロセスで、このペリメーターは具体的にどのような意味を持つのであろうか。EU 統合の深化・拡大は、加盟国にとって、ペリメーターの意味変容を促す。De Sousa が指摘するように、EU 統合は国境地域に二重の影響を及ぼした。すなわち、一方で物理的国境障壁を解体し、他方で国境地域を領域協力と制度革新の肥沃な土壌へと変えた⁽⁴⁾。もう少し、広く一般的なことを言うと、同じ場所でも、国家レベルでは「周縁」的な場所も、EU 統合の深化・拡大によって、隣接国に一番近い場所ともなる。また、逆に、国家レベルでは「中心」である場所が、EU レベルではブリュッセルなどから様々な意味で遠く、「周縁」的な意味合いを濃くする場所となる場合もある。統合の深化によるペリメーターの意味は、経済・政治・安全保障・制度など、どの文脈で見るかによって、見える分析上の景色を変えてくる。また、統合の拡大によるペリメーターの意味は、静態的な制度間連関だけではなく、EU 統合の進展や国家間関係、地方政府間関係の歴史の推移など、時間的な推移の中で「動態的な関係性の変化」としてとらえる必要がある。これが、ユーロリージョンや EGTC などの越境協力 (Cross-Border Cooperation : 以下、CBC) の動態的变化をとらえる際、ペリメーター分析概念が効果を発揮する点である。

国家と国家の境界である国境は、本来は、国家主権と国家主権がぶつかり合う境界線であり、その両サイドは個別に各々の主権によって相互排他的に国家支配がなされる地域である⁽⁵⁾。EU 統合の進展によって、EU 共通漁業政策 (Common Fisheries Policy : CFP) における排他的

経済水域のように、主権が超国家レベルに統合され、加盟国の個々の排他的経済水域が CFP によって管理され、国家の直接的政策意思が反映されにくい「相対化が徹底された境界」もすでに存在する。しかし、本論文におけるペリメター議論の重要な部分は、どれだけ EU 統合が進展し、シェンゲン条約の枠組みが適用されても、加盟国の主権国家体制が維持される限り、EU における「主権国家の国境は依然として存在する」という事実である。英国の EU 離脱（Brexit）は、海上におけるミクロリージョンやマクロリージョンの意味を、当然ながら、「協力促進の装置が配置された領域」から、EU 離脱に伴う国境絶対化によって「EU 領域と英国の境界による分断の場」へと戻させた⁽⁶⁾。このことからわかるように、国境の意味は、社会条件の変化によって全く逆にもなりうる。ここに、統合の深化の過程で、非常に矛盾する、また、悩ましい、相反する事態が生じる。すなわち、主権国家の存在の核となる国境の物理的存在は維持しつつも、国境の隔離性を除去するという、EU 統合の深化における命題である。

3. 領域性概念としてのペリメター理解の前提

では、領域性概念としてのペリメターがどのような意味を有するのかについて、その前提となる境界、境界領域について、国際政治学への批判的観点から、学際的な議論である 3 人の立場から読み解いてみよう。哲学の Balibar が考える世界の配分装置としての観点、社会学の Foucault の議論する統治性の観点、また、地理学の Paasi の言う境界の制度化の観点である。ここで明らかになるのは、境界は固定的な線ではなく、権力・統治・制度化によって不断に再編される空間的装置であるという点である。これこそが、まさに、国境の上に多層的なペリメターを重ね合わせていくことで進められている国境の相対化への現代的実践形態、すなわち、ミクロリージョンの役割を理解する前提となる。

【Balibar：境界＝線ではなく配分装置】

国境とは、単に個別的な差異を区切るためだけに存在してきたのではない。むしろ同時に、そのローカルな機能を果たすことによって、世界そのものを分割し、構成し、表象可能な姿を与えてきた。しかもそれは単なる空間分割ではなく、歴史的過程の結果として形成された空間領域の配置である。そうした配置は、その歴史的進展を瞬間的に映し出す投影図のように機能する。この意味で、あらゆる地図はつねに世界地図である。

(筆者訳)

Balibar は、領域空間はその歴史の進展と過程の瞬間的な投影として機能しているだけであり、この意味において、あらゆる地図は常に世界地図であると指摘する⁽⁷⁾。ここで Balibar が問うているのは、本研究に当てはめてみるならば、CBR も時間の推移の中では、ある時期の「世界の一部」を表すだけであり、このペリメターの意味変容を空間領域の再配置として「動態分析」することへの覚悟である⁽⁸⁾。この‘universitas that is omnitudo compartium absoluta’というラテン語部分こそ Balibar の議論の核心であり、ここで彼は、「世界とは何か」をラテン語的概念で言い直して、「独立した諸部分の総体」、あるいは、「自立した部分群から成る全体」であり、局所的に投影するものであるとしている。すなわち、世界地図とは、世界を、ある特定時期の、境界をもつ部分の集合として見せる装置であると考察している。

その意味では、Balibar のいう universitas は主権国家という単位から成るウェストファリア的世界であるが、欧州においては、EU の統合の深化によって、その主権国家の国境上のペリメターの両サイドから、国家、領土、境界、主権単位の意味の、ポスト・ウェストファリア的問い直しが起こり、universitas そのものを空間領域の再配置として再検

証する必要が生じる。つまり、国境 (state border) は「ある時点の世界秩序」が反映された結果であり、EU 越境協力体はその「部分」の定義を壊し、EU の越境地域形成は、世界地図の構成単位そのものを書き換える試みである。これが、本研究が取り組む「局所に現れたグローバル秩序の変容」分析の理論的根拠ともなりうる。

すでに議論したように、Balibar は、border = line (地図上の線・法的境界) ではなく、border = partition / distribution すなわち、「世界空間の配分装置」⁽⁹⁾ という二層構造を示している。つまり国境は単なる線ではなく、人の移動を選別し、資本の流れを制御し、中心／周辺を配置し、包摂／排除を生む権力の空間装置であるとする。その意味で、ミクロリージョンにおける境界は、単なる線ではなく、境界の再編装置であり、その両域の空間はこれに基づいてガバナンスが執行されるペリメターという制度空間であると考えうる。

【Foucault：領域＝統治の効果】

では、Foucault は、どのように境界を理解したのであろうか。Foucault が指摘するように、領域 (territory)⁽¹⁰⁾ とは法的・政治的概念であり、ある種の権力によって統制される区域である。したがって、領域は中立的な空間としてではなく、統治実践の産物として理解されるべきである⁽¹¹⁾。Elden は、Foucault の有名なレクチャーシリーズ“Security, Territory, Population” (『安全・領域・統治される民』⁽¹²⁾) の書評的論文 ‘Governmentality, Calculation, Territory’ の中で、領域を固定的容器ではなく、政治的合理性によって再編され構築される統治空間として再定義した⁽¹³⁾。従来、外周は境界線の周辺地域、あるいは地理的輪郭として理解されてきた。しかし、この理解は静態的である。統治技術としての空間編成であるとの分析視角に立てば、ペリメターは単なる境界領域ではなく、安全保障・市場統合・資源管理・人口移動管理など複数の目的のために設計された、動きうる「統治の作用範囲 (governance zone)」と理解される。

EU におけるミクロリージョンやマクロリージョンは、その意味で Elden が示した「再編可能 (calculative)」なペリメターの制度形態である。EU の EGTC、海洋マクロリージョンなどは、国家国境の消滅を意味しない。むしろ、それらは、既存主権線の上に重層的に形成された新たなペリメターであると考えられる。例えば、北海やバルト海、あるいは大西洋沿岸マクロリージョンにおける漁業政策では、資源保全、生産調整、港湾ネットワーク、沿岸共同体保護が個別のマクロリージョンで包括的に扱われる。このとき作用している空間単位は国家領域ではなく、政策目的に応じ再編された機能的ペリメター (functional perimeter) であると言えよう。

【Paasi：境界＝制度化プロセス】

Paasi によれば、地域およびその境界は自然的な所与のものではなく、①領域形成、②象徴形成、③制度形成、④再生産というプロセスを通じて制度化される社会的構築物である⁽¹⁴⁾。この4段階の地域形成プロセスの観点から見ると、ユーロリージョンの一部にみられる EGTC への展開は、越境領域における制度化の深化、すなわち境界の高度な制度化形態として理解することができる⁽¹⁵⁾。ユーロリージョンは主として「象徴形成＋緩やかな制度化」にとどまるのに対し、EGTC は法的主体性を伴う「制度形成の完成段階」に位置づけられる。

- ①領域形成 (territorial shaping)
- ②象徴形成 (symbolic shaping)
- ③制度形成 (institutionalization)
- ④再生産 (reproduction / stabilization)

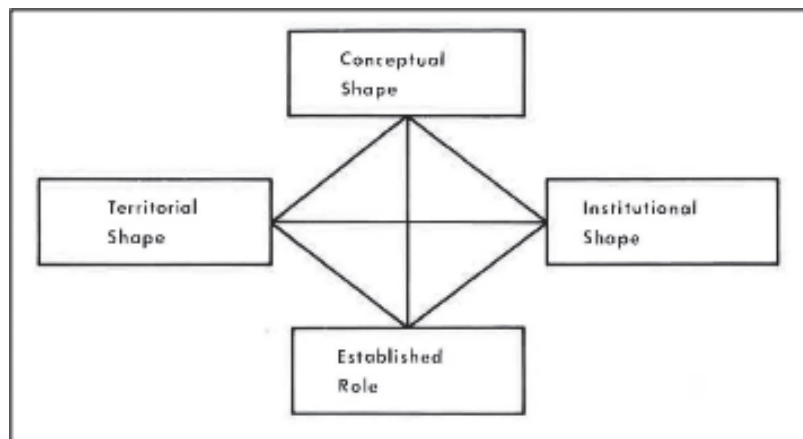


図1 地域の制度化における相互作用の段階 (Paasi, 1986: 121)

【関係性からの国際政治学ロジックの整理】

では、ここで、これらの学際的な観点から、ペリメーター論を国際政治学へ接続してみよう。国際政治学は伝統的に、主権国家と固定国境を前提に空間を理解してきた。しかし現代の EU 統治は、国家領域内部だけでなく、越境的・海域的・都市圏的・インフラ網的空間単位で展開している。すなわち、EU の国境相対化戦略は、物理的国境は維持しつつ、国境そのものの意味のダイレクトな変容というよりも、その境界を含むペリメーターを戦略的に重層化し、領域の再編成 (territorial recalculation) を実施していると考えうる。すなわち、「統合の深化」とは、国境の両サイドの「関係」を協力的言説、協力的プロジェクトを用いて変容させることで、結果として国境の相対化を図る作業を推進していると言い換えることができる。この「ペリメーター」という概念が、機能や権力の配分の制度間連関を示しうるからである。

そのような学際的接続を試みることで、ペリメーター概念は、以下の3点で、国際政治学的な有効性を確認しうる。

- ① 主権概念の変容を説明できる
- ② 国境の意味を線から帯へ転換できる
- ③ つまり、領域統治の再編成を説明できる

まず、①にあるように、ペリメーター概念を援用することで、EU の統合深化プロセスで国境周辺地域における加盟国の主権概念の変容を説明できる。すなわち、主権を確立する国境は消滅せず、主権の作用範囲を再編する。次に、②のように、国境の意味を線から帯へ転換できる。「領域性 (territoriality)」の変容により、国境線 (border line) ではなく政策帯・作用範囲 (policy belt/management zone) として把握できる。さらに、③のように政治地理の概念を援用することで、領域統治の再編成を説明できる。これは、既存の国際政治学のような、安全保障空間を「現実主義的政治空間理解」としてとらえ、経済空間を「自由主義的政治空間」としてとらえるグランドセオリーの分離に架橋する、新たな分析手法とも考えうる。ゆえに、分析概念としてのペリメーターは、ポスト主権時代の「領域 (territory)」の再編を記述しうる国際政治学の理論概念として有効であると言えよう。

4. 広域ペリメーターと狭域ペリメーター

【ペリメーター研究の嚆矢】

ここで、その嚆矢となる Chilla らの考察を使いながら、具体的にペリメーターの重層性による国境の相対化を検証してみよう。Chilla らは、マルチレベルに展開する EU の CBC には「CBR ペリメーター」が存在し、このペリメーターでのガバナンスには、国境の両サイドからマルチレベルのアクターが参加するとする⁽¹⁶⁾。Chilla らは、このペリメーター概念の整理を、①領域の範囲 (territorial scope : どこまで包摂するか)、②領域の任務 (territorial mandate : 誰が統治権限を持つか)、③領域的組織化 (territorial organization : EGTC 等の制度形態) の観点から整理している⁽¹⁷⁾。まず、①の領域の範囲については、そのペリメーターがどこまで包摂するかがポイントとなる。その CBR (越境協力) は、どの領域において機能しているのか、さらに、越境協力における「外部境界 (external borders)」を、いかに定義するのかである。続いて、②の領域の任務で

ある。これは、そのペリメターにおいて、誰が統治権限を持つのかという問いに直結する。越境協力は、与えられたペリメターの内部で、いかなる目的を果たそうとしているのか、また、その行為がどのような政治的正統性に基づいているのかが問われる。同時に、それは、例えば交通プロジェクトのような単一課題型の協力なのか、それとも、より包括的・一般的な地域構想を持つものなのかも切り分けられねばならない。③の領域的組織化は、どの領域当局が、どの国境のどちら側から、また、どの統治レベルから参加しているのか、そして、それぞれはいかなる役割を担っているのかが問題となる。

すでに引用したように、Balibar のいう ‘universitas’ は、主権国家という個々の部分から成る世界である。しかし、欧州では、EU 統合の深化によって、その構成単位である国家・領土・境界の意味そのものが問い直されている⁽¹⁸⁾。その観点で、EU の ‘universitas’ は動態的に再編されつつあり、EU 越境地域形成は、その空間秩序の再構成として理解することができる。本稿では、さらに、ペリメターによる「重層性」の動態分析を行うため、Chilla らのペリメター概念を援用しながら、拙著『EU のマクロリージョン』での知見を使って、「国境の相対化」の思考実験を試みよう。

【マクロリージョンとミクロリージョンの違い】

この EU のペリメターの多層的配置については、国境の相対化を図る重要な EU 地域政策である INTERREG プログラムに、A（ミクロリージョンを利用した越境協力：Cross-Border Cooperation）、B（マクロリージョンを利用したトランスナショナル協力：Transnational Cooperation）、C（メガリージョンを利用したリージョン間協力：Interregional Cooperation）の3つが重層的に用意されている⁽¹⁹⁾。

表1 3つの国境相対化デバイスがそろった INTERREG Ⅲプログラム

呼称	英語	EU 地域政策	内容	領域規模
越境協力	Cross-Border Cooperation or Trans-frontier Cooperation	INTERREG Ⅲ A	隣接する市町村レベルの地方政府、あるいは、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	ミクロリージョン
トランスナショナル協力	Transnational Cooperation	INTERREG Ⅲ B	市町村レベル、州政府レベルだけでなく、国家中央政府も含み込み、比較的大きな領域をカバー	マクロリージョン
リージョン間協力	Interregional Cooperation	INTERREG Ⅲ C	国境で隣接しない州政府間などの協力	メガリージョン

(筆者作成⁽²⁰⁾)

INTERREG は、プログラムの名称からもわかるように、それぞれが、EU 域内の対象地域同士の制度的連関を変容させ、国境の相対化を図ってきた。本来であれば、本研究においても、ミクロリージョンを使って国境の相対化を図る A プログラム、マクロリージョンを使って国境の相対化を図る B プログラム、メガリージョンを使って国境の相対化を図る C プログラムのすべてについて、思考実験ができればよい。しかし、C プログラムのメガリージョンは EU 全体を1つの領域ととらえてプログラムの対象とし、「湿地帯プログラム」や「空港地域プログラム」のように、特定課題 (Issue) による対象地域抽出が行われるので、基本的に「国境」そのものの相対化がアクターに意識されにくい。そこで、本思考実験では、C プログラムのメガリージョンは対象から除くことにする。まず、ペリメターとしてのミクロリージョン分析に入る前に、思考実験として、マクロリージョンを「ペリメターの重層

性」の事例として扱おう。ただし、ここで留意しなければならないのは、マクロリージョンは国境を跨いではいるが「跨境」だけが大きな意味を持つ地域ではなく、広域にパッチをあてることによって国境の相対化を図っている広域ペリメターと考えた方が理解しやすいことである。一方、あとで検証する CBR はミクロリージョンであり、まさに、「跨境」が意味を持つ、狭域ペリメターであると言えよう。

さらに、もう一点、留意しなければならないポイントがある。それは、物理的な領域の広さが問題なのではなく、国家のかかわり方、国境のとらえ方、参画する中心アクターの違いによってこそ、広域ペリメターと狭域ペリメターの違いが出るのであって、マクロリージョンとミクロリージョンは、「広さ」そのもので切り分けられるのではないというトポロジー的な視点である。

加えて、ペリメターの援用による分析の視座で、「対立から協力への言説転換」の他に、もう一点重要なのが、「クロススケールの分析視座」である。「国境の両サイドからマルチレベルのアクターが参加する⁽²¹⁾」ことは、Chilla らも指摘するところである。しかし、このときの参加は、EU 的マルチレベルガバナンスを前提としたヒエラルキーにはめ込まれた各層のガバナンスへの参画である。国家レベル、リージョンレベル、ディストリクトレベル、ローカルレベルのように、国家は国家同士、リージョンはリージョン同士、ディストリクトはディストリクト同士、ローカルはローカル同士、各層のカウンターパートが国境を挟んで参加する。これは、ミクロリージョンが国境を挟んだ「CBR ペリメター」であることから、リージョンが中心的アクターとなるマクロリージョンに比べて、階層的に低いディストリクトやローカルのアクターが中心的役割を担うからである。しかし、筆者がクロススケール・リージョナルガバナンス (Cross-Scale Regional Governance : 以下、CSRГ) で検証したように、「協力から対立への言説転換」とまではいかないが、「対立を前提とするモデル」があり、州レベルのアクターが自国の政策の変更を促すために、EU レベルの資源や法を操作す

る政治力を、州レベルネットワークを駆使して行使する場合がある⁽²²⁾。この広域ペリメターと狭域ペリメターの違いは、「埋め込まれたヒエラルキー」の序列における国家のパワーの強さにも依存する。すなわち、狭域ペリメターである CBR では、国境を挟み、主権の問題をどのように解決するのかを常に突きつけられるペリメターであることから、国家アクターの影響が EU 主導のマクロリージョンより大きいということが考えられる。

ここで、Jauhiainen の理解に従って、CBC 研究におけるガバナンス研究を蓄積してきた Jessop と Perkmann の見解を整理してみよう⁽²³⁾。Jessop は、制度的配置の「戦略的選択性 (strategic selectivity of institutional arrangements)」という観点から、マルチレベル・ガバナンスの制度は、アクターなどに対して中立ではないと指摘する。すなわち、制度は、あるアクターには有利に、また、別のアクターには不利に働く、つまり、形成される制度空間そのものが選択的・偏向的である点を重視する。これを CBC に引き付けると、EU・国家・地方政府や、ユーロリージョンや INTERREG 事務局などが存在していても、全員が平等に政治的影響力を持つわけではない。CBC の制度設計そのものが、

誰が資金にアクセスできるか

誰がガバナンスを主導できるか

誰がペリメターを定義できるか

を決めるのである。つまり、この CBC の領域的なガバナンス (territorial governance) は権力中立的 (power-neutral) ではない。

Perkmann は、この Jessop 的理解をさらに CBC で展開し、CBC にはアクターと制度間の循環的相互関係が存在すると考察した。制度がアクターの行動を形成し、アクターが制度を再生産する円環的な循環構造の関係性である。すなわち、Perkmann は、ユーロリージョンや CBC が単なる国境の持つ乖離性の除去ではなく、新しいガバナンスの

スケールを形成していることを指摘した。つまり、CBR では、アクターが単純に制度を再生産するのではなく、アクターの行為によって制度的環境が継続的に変化し、逆に制度がアクターの行為の可能性や利益などをも再形成すると議論している。この「新しい領域性」の観点から、ミクロリージョンでは対立的な CSRG モデルよりも、協力的な MLG モデルが選択され、国境の両サイドの国家アクターが「循環的相互関係」の中で存在感を発揮するのである。

【ペリメターとしてのマクロリージョン】

表2 マクロリージョン的領域概念の比較整理 (MLG + CSRG)

概念	英語	詳細
①領域の範囲（どこまで包摂するか）	Territorial scope	・マクロリージョンにおける領域の設定目的は、従来の国境線や行政区域を前提とせず、機能的空間を単位として再編成。 ・北海地域では、漁業資源管理、環境保全といった課題が単独国家では処理しにくく、複数国家・複数レベルの協働が必要。 ・そのためマクロリージョンは、国家主権を否定するものではなく、既存国家の上に政策解決型の広域協治空間を形成することを目的。
②領域の任務（誰が統治権限を持つか）	Territorial mandate	・マクロリージョンにおけるデーモス (demos：政治的共同体) は、共通課題への参加を通じて形成される機能的公共圏。 ・たとえば北海やバルト海をめぐる地域では、海洋資源や地域経済の将来をめぐる越境的に関与することで、限定的ながら共有された政治的主体が形成。 ・政策分野ごとに生成される多層的・部分的デーモス。
③領域的組織化	Territorial organization	・マクロリージョンでは、その目的達成を主導する主体として、国家のみならず地方政府・自治政府・都市圏が重要な役割を担う。 ・lead partner は、中央政府の代理人ではなく、クロススケール・リージョナルガバナンスの中で、地域利益をEU空間へ接続する戦略的行為主体として機能。

(筆者作成)

では、さきほど議論したマクロリージョンとミクロリージョンの違いを踏まえ、まず、①のマクロリージョンにおける領域の範囲 (territorial scope) について検討してみよう。広域ペリメターの場合、領域の設定目的は、従来の国境線や行政区域を前提とするのではなく、海域・流域・物流圏・資源圏など、実際の政策課題が発生している機能的空間を単位として再編成する点にある。たとえば北海地域では、エネルギー供給、海上交通、安全保障、漁業資源管理、環境保全といった課題が単独国家では処理しにくく、複数国家・複数レベルの協働が必要となる。そのためマクロリージョンは、国家主権を否定するものではなく、既存国家の上に政策解決型の広域協治空間 (problem-solving perimeter) を形成することを目的とする⁽²⁴⁾。

次に、②の領域の任務 (territorial mandate) である。広域ペリメターであるマクロリージョンにおいて誰が統治権限を持つのか、誰がその対象デーモス (Demos) となるのであろうか。マクロリージョンは、統治領域ではなく、新たに作られた「EU 政策容器」の意味合いが強い⁽²⁵⁾。単一民族的・国家的人民ではなく、共通課題への参加を通じて形成される機能的公共圏として理解される。たとえば北海やバルト海をめぐる地域では、沿岸自治体、漁業団体、港湾関係者、企業、環境 NGO などの市民社会アクターが、海洋資源や地域経済の将来をめぐって越境的に関与することで、限定的ながら共有された政治的主体が形成される。これは国民国家型デーモスではなく、政策分野ごとに生成される多層的・部分的デーモスであり、EU 統合下の新しい正統性基盤とも位置づけられる⁽²⁶⁾。このような新しい機能的公共圏としての広域ペリメターを国境の上に重ねることで、EU 域内国境の相対化を図っているのである。

③の領域的組織化 (territorial organization) は、マクロリージョンの広域ペリメターでは、どのような形態をとるのであろうか。その目的達成を主導する主体として、国家のみならず地方政府・自治政府・都市圏が重要な役割を担う。たとえばスコットランド北東部のアバ

ディーン州政府は、既述のように、北海エネルギー政策、港湾ネットワーク、漁業政策、対ノルウェー協力などにおいて、自らを北海圏の結節点として位置づけ、EU レベルの政策資源を引き寄せようとしてきた。このようにリードパートナー (lead partner) は、中央政府の代理人ではなく、クロススケール・リージョナルガバナンスの中で、地域利益を EU 空間へ接続する戦略的行為主体として機能する⁽²⁷⁾。

5. 狭域ペリメターとしてのマイクロリージョン

表3 ミクロリージョン的ペリメター概念の整理⁽²⁸⁾

概念	英語	詳細
領域の範囲（どこまで包摂するか）	Territorial scope	越境協力は、どの領域において機能しているのか。越境協力における「外部境界 (external borders)」を、いかに定義するのか。
領域の任務（誰が統治権限を持つか）	Territorial mandate	越境協力は、与えられたペリメターの内部で、いかなる目的を果たそうとしているのか。また、どのような政治的正統性に基づいているのか。それは単一課題型の協力（たとえば交通プロジェクト）なのか、それともより包括的・一般的な構想を持つものなのか。
領域的組織化 (EGTC 等の制度形態)	Territorial organization	どの領域当局が、どの国境のどちら側から、またどの統治レベルから参加しているのか。そして、それぞれはいかなる役割を担っているのか。

(筆者作成)

では、さきほどのマクロリージョンの思考実験を踏まえて、狭域ペリメターとしてのマイクロリージョンを検証してみよう。まず、①の領域の範囲 (territorial scope) である。つまり、どこまで狭域ペリメターに包摂するか、越境協力は、どの領域において機能しているのか、越境協力における「外部境界 (external borders)」を、いかに定義するの

かである。この狭域ペリメーターにおける国境線は、通常の状態間の主権がぶつかり合う単なる国境線、あるいはその領域ではなく、この両側の参加自治体・制度主体の領域を束ねて形成される領域となる。すなわち、筆者がこれまでミクロリージョンの検証で論じてきたように、領域の再構成が行われ、主権国家由来でない空間の輪郭、すなわち、新しいガバナンス単位としての外周が形成され、「新しい制度的領域 (institutionally produced territory)⁽²⁹⁾」が生み出されている。つまり狭域ペリメーターは、「単なる線とその周辺地域」ではなく、統治能力の空間的外延としての新しい意味を持つ。ただし、このペリメーターは、主権国家を基礎とするウェストファリア的領域秩序を消滅させるものではない。むしろ、既存国境の上に超国家的プログラムを重層化することで、国境の領域性を変容させる⁽³⁰⁾。

次に、②の領域の任務 (territorial mandate)、すなわち、誰が統治権限を持つかである。この越境協力は、与えられたペリメーターの内部で、いかなる目的を果たそうとしているのだろうか、また、どのような政治的正統性に基づいているのだろうか。それは単一課題型の協力（たとえば交通プロジェクト）なのか、それともより包括的・一般的な構想を持つものなのか。これは、ピレネーの EGTC⁽³¹⁾ で分析をしたように、統治権限は当然、国家に帰属する。しかし、その狭域ペリメーターの運営に関わる組織については、超国家組織が EU 法に基づく法人としての新しい地位を付与している。すなわち、EU 深化が越境地域の主権概念を、狭域ペリメーターを通じて再編し、分断された社会の象徴である国境に重層的なパッチの 1 つをあてたのである。

続いて、③の領域的組織化 (territorial organization) である。すなわち、どの領域当局が、どの国境のどちら側から、またどの統治レベルから参加しているのか、そして、それぞれはいかなる役割を担っているのかである。この狭域ペリメーターとは、ユーロリージョンなどへ、州政府やそれよりも小さな地方政府が参加し、自主的な制度化を通じて、国境の相対化を促進し、EU など超国家機関レベルからのさらなる

制度化を希求するようになる。これが、EU 法によって提供された枠組みである EGTC である。筆者は、この研究に先立って、欧州の CBR において、ユーロリージョン（Euroregion）が CBC 促進の「孵卵器（incubator）」として越境協力を制度化したことを、制度発展の観点から整理し、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した⁽³²⁾。この段階では、この領域秩序の再編は、欧州評議会（Council of Europe：以下、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であり⁽³³⁾、そのユーロリージョンの出現こそが国境地域における「ペリメターの出現」ととらえることができた。そして、そのプロセスの検討で明らかになったのは、確定的なガバナンス形態としてユーロリージョンが固定されているのではなく、欧州やその領域国家の社会状況の変化に合わせて、一部のユーロリージョンが EGTC という EU の制度的枠組みを使いながら、さらに、質的な変化を遂げていることであった⁽³⁴⁾。これこそが、まさに、ペリメターにおける「関係性の変化」の概念に他ならない。

6. 結論：狭域ペリメターによる国境の相対化

【境界線支配】

国家 A —— 境界 —— 国家 B

↓ 統合の進展

【ペリメターの出現】

国家 A —— 外周（Euroregion） —— 国家 B

↓ 制度化の要請（CoE 的制度化）

【ペリメターの EU 制度化】

国家 A —— 外周（EGTC） —— 国家 B

↑

EU 法が枠組み提供

図2 狭域ペリメターの EU 制度化

De Sousa の部分でも述べたように、統合の進展によって、この国境周辺の CBR の意味は「分断された地域」から「交流可能な連続性のある地域」に変容する。図 2 を見てみよう。さまざまな社会条件の変化が促す国境の相対化によって、国家 A の国境隣接内部地域と国家 B の国境隣接内部地域が、国境を挟んでひとつの狭域ペリメーターとして出現する。さらに、このペリメーターでの人・モノなどの物理的越境行為が盛んになると、両サイドの地方政府から「ペリメーターの制度化の要請」が高くなる。これが、筆者が拙稿「ユーロリージョンの意義と限界」で検証したユーロリージョンによる制度化である。このとき、制度化は欧州評議会のマドリード枠組条約等を背景とする「CoE 的制度化」と呼ぶことも可能であろう。というのも、両サイドの国家主権（3 国の場合は 3 つのサイド）は、当然、絶対的なものであり侵害されえない状態のまま、「国境を挟んだ協力関係」が進展・維持されるからである。

さらに、このユーロリージョンによるペリメーターの制度化は、EU 統合の深化によって、次のステージに進む。すなわち、筆者が「ユーロリージョンの意義と限界」で考察したペリメーターの「EU 的制度化」である。ここでは、EU による国境の相対化がさらに推し進められ、EU 法による EGTC の枠組みが提供される。ここでも、先に述べたように、制度としての「物理的国境」は依然として存在する。しかし、EGTC のような EU 法に基づく法人格を有する「ペリメーター運営」のための制度が、国境の相対化の意味を、主権の観点からも一歩推し進める⁽³⁵⁾。このように、本研究の対象であるミクロリージョンにおける国境の相対化を分析するには、ペリメーターの概念を援用しながら、EU 統合の進展や国家間関係、地方政府間関係の歴史の推移など、時間的な推移の中で分析していくことの有効性が明らかとなった。

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。

注

- (1) 境界については、人文地理学会がまとめた『現代地政学事典』で詳細な議論が行われている。『現代地政学事典』編集委員会編、人文地理学会編集協力『現代地政学事典』丸善出版、2020年。
- (2) 中央ヨーロッパの「カルパチアユーロリージョン」のロゴを例に、跨境地域のアイデンティティ変容について議論している拙稿を参照されたい。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—」日本大学法学部法学研究所／日本大学法学部政経研究所『法学紀要』第67巻、2026年、79-111頁。Regionのアイデンティティの変容については、以下を参照されたい。Anssi Paasi, “Regional Planning and the Mobilization of ‘Regional Identity’: From Bounded Spaces to Relational Complexity,” *Regional Studies* 47, no. 8 (2013): 1206-1219.
- (3) 地方自治体の国際的アクターへのアイデンティティの変容過程については以下を参照。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る—』成文堂、2000年。
- (4) Luis De Sousa, “Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis,” *Journal of European Integration* 35, no. 6 (2013): 669.
- (5) 境界や国境をめぐる問題についての研究の成果としては、北海道大学スラブ・ユーラシア研究センターによる「ボーダースタディーズ (境界研究)」が挙げられる。日本国際政治学会編『ボーダースタディーズの胎動 (国際政治162号)』日本国際政治学会、2010年。岩下明裕『入門 国境学：領土、主権、イデオロギー』中央公論新社、2017年。川久保文紀「領域性のリスケーリングと国境空間の再編—IR とボーダースタディーズからの接近」『中央学院大学法学論叢』第29巻第2号、2016年、119-144頁。
- (6) 統合の縮小の例としては、Brexitがその事例となろう。柑本英雄「英国のEU離脱、スコットランドの英国からの独立問題」『地理月報』548号、二宮書店、2017年、9-12頁。
- (7) Étienne Balibar, *Politics and the Other Scene*, (London: Verso, 2002): 93.
- (8) 動的なリージョンの変容については、英国ランカスター学派の用いる社会学的分析用具 Time-space envelope approach の考察が基礎となる。Ngai-Ling Sum, “A Temporal-spatial Approach on Cross-border Subregions: Time-space Envelopes and Governance,” in *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, eds. Glenn Drover, Graham Johnson, and Julia Tao Lai Po-Wah (New York: Nova Science, 2001): 29-44; Ngai-Ling Sum, “Time-space Envelopes, Governance and the Subregion of ‘Greater China’,” in *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, eds. Glenn

Drover, Graham Johnson, and Julia Tao Lai Po-Wah (New York: Nova Science, 2001): 83-110. Sum らの Time-space envelope approach の概念は、Massey (1995) 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 Massey, “Places and Their Pasts,” *History Workshop Journal* no. 39 (1995): 182-192. この概念については、拙稿で詳しく議論している。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」早稲田大学博士学位論文、2010年。

- (9) Balibar, *supra* note 7.
- (10) 領域および領域性に関する議論は、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」日本大学法学会『政経研究』62(3)、2025年、131-158頁。
- (11) Michel Senellart, François Ewald, Alessandro Fontana, eds., *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France, 1977-1978 (Michel Foucault, Lectures at the Collège de France)*, London: Palgrave Macmillan, 2007.
- (12) 以下、高桑和巳訳版では、“population”は「人口」と訳出されているが、ここでは「統治される民」とした方がふさわしいだろう（ミシェル・フーコー著、高桑和巳訳『安全・領土・人口：コレージュ・ド・フランス講義1977-1978年度（ミシェル・フーコー講義集成7）』筑摩書房、2007年）。
- (13) Stuart Elden, “Governmentality, Calculation, Territory,” *Environment and Planning D: Society and Space* 25, no. 3 (June 2007): 562-580.
- (14) Anssi Paasi, “The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity,” *Fennia - International Journal of Geography* 164, no. 1 (1986): 121; Anssi Paasi, “Boundaries as Social Processes: Territoriality in the World of Flows,” *Geopolitics* 3, no. 1 (1998): 69-88.
- (15) Paasi (1986), *supra* note 14, at 105-146.
- (16) Tobias Chilla, Estelle Evrard and Christian Schulz, “On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: ‘Institutional Mapping’ in a Multi-Level Context,” *European Planning Studies* 20, no. 6 (2012): 962.
- (17) Ibid.
- (18) Balibar, *supra* note 7.
- (19) 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、95-119頁；柑本, *supra* note 10.
- (20) 柑本, *supra* note 10, at 156.
- (21) Chilla et al., *supra* note 16.
- (22) 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.
- (23) Jussi Sakari Jauhiainen, “New Spatial Patterns and Territorial-Administrative Structures in the European Union: Reflections on Eastern Europe,” *European Planning Studies* 22, no. 4 (2014): 694-711; Bob Jessop, “Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood,” in *Multi-level Governance*, eds. Ian Bache and Matthew Flinders (Oxford University Press, 2004): 49-74; Markus Perkmann, “Building Governance Institutions across European Borders,” *Regional Studies*, 33, no. 7 (1999): 657-667; Markus Perkmann, “Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region,” *Regional Studies*, 41, no. 2 (2007): 253-266.
- (24) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 15-30.
- (25) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 61-80; Peter J. Taylor, “The State as Container: Territoriality in the Modern World-system,” *Progress in Human Geography* 18, no. 2 (June 1994): 151-162.
- (26) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 215-223.
- (27) 柑本 (2014), *supra* note 19, at 31-59.
- (28) Chilla et al., *supra* note 16.
- (29) Ibid.
- (30) Ibid., at 961-962.
- (31) 柑本, *supra* note 2.
- (32) 柑本, *supra* note 10, at 8 ; 柑本, *supra* note 2, at 79; 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.
- (33) 柑本, *supra* note 2, at 103.
- (34) 柑本, *supra* note 2, at 83-86.
- (35) 詳しくは、EGTC の法的制度化を扱う別稿で検討する。