

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 30 日現在

機関番号：32618

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380185

研究課題名(和文) EU地域政策とマクロリージョンの研究：北海マクロリージョン戦略策定プロセスの検証

研究課題名(英文) A Study of EU Regional Policy and the Formation of the Macro-regions: A Case Study of EU Strategy of the North Sea

研究代表者

柑本 英雄 (KOJIMOTO, HIDEO)

実践女子大学・人間社会学部・教授

研究者番号：00308230

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究で事例としてとりあげた「EU北海マクロリージョン戦略」ドラフト作成プロセスの検証によって、国家によって独占されてきた堅牢な権力共有ヒエラルキーのガバナンスが崩れ、地方政府などが主導して規範・ルールが形成されつつあることが検証された。ソフトなマクロリージョンがEU地域政策容器として、漁業政策や地域政策、とりわけETCのようなINTERREG系のプログラム利害関係者の調整の場となり、既存のEU・国家・州などの政治空間スケールを越えたクロススケールの水平的ガバナンスが発現し、その結果、EUの領域的結束が強化されていることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：In the macro-region formation process of the North Sea, changes in the nature of the hierarchy of multi-scalar governance also occurred. In the case of the North Sea region, the political platform to be implemented to drive common tasks and policies is “the changes in the identities of the regional authorities.” The actors, who are involved in the macro-regional policy formation, strengthened macro-regional solidarity by applying the holistic blueprint of the European Union Strategy of North Sea.

研究分野：社会科学

キーワード：マクロリージョン スケール ガバナンス ステークホルダー 北海 EGTC EU地域政策 領域的結束

1. 研究開始当初の背景

1990年代、EU 越境地域政策 INTERREG によって、これまでに無かった新しい地域「マクロリージョン」が公式的政策領域として登場し、国土計画・都市計画領域などとは異なった、海洋資源政策・地域政策・通商政策などの包括的な政策容器となってきた。この自然地理的空間スケールに基づいた、北海沿岸域やバルト海沿岸域、大西洋縁辺地域のようなマクロリージョンでは、「国家の再スケール化」と呼ばれる現象が始まった。国家を頂点とする堅牢な空間統治ヒエラルキーが崩れ始め、その後に見られた水平的政治空間では、空間統治ヒエラルキーから抜け出した地方政府や、これまで統治そのものに物言う資格を持たなかった漁業者・環境 NGO などの利害関係者がマクロリージョン運営のガバナンスのルール作りに参加し始めている。

端的に言うと、ソフトなマクロリージョンの登場によって、国家がこれまで独占的にコーディネートしてきた権力配分の権限が、州政府のような行政行為体にも移転され、同時に、政策決定が、機能的行為体やイシュー主導型行為体と共有されるようになった。ここで言う「共有」は、Gary Marks らがモデル化したマルチレベルガバナンス (MLG) の堅牢な国家中心重層形態とは一線を画し、国家行為体の補完としての権力下請けではなく、非国家行為体が主体性を有した権力共有である。EU 領域や国家領域や地方政府領域でもない「北海マクロリージョン」のような新しい「柔らかな領域」(Allmendinger & Haughton, 2009) の登場は、統治行為体だけでなく、それらと行動原理を異にする漁業団体や環境市民団体、天然ガス石油企業関係者らをも含めた新しい領域の新しいルール作りを必要とし始めている。

現在、EU 地域政策はマクロリージョンの INTERREG 施策実施ステージから次のガバナンス形成の段階に移り、EU だけでなく国家や州などさまざまな空間スケールでバラバラだった「空間計画」のプラットフォームとして、「EU バルト海戦略」、「EU ドナウ戦略」などの地域政策・海洋政策・通商政策分野横断的な包括的地域基本戦略を策定し始めている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、国家領域を基礎構成単位としない「マクロリージョン」と呼ばれる新しい地域の登場が、EU の「領域的結束」にどのような変化を及ぼしたのかを分析することにある。このマクロリージョンは、ファジーな境界によって囲まれた柔軟な領域規模を持ち、隣接領域と重なり合う部分さえ有する。

本研究では、このソフトなマクロリージョンが EU 地域政策容器として、利害関係者の調整の場となり、既存の EU・国家・州など

の政治空間スケールを越えたクロススケールの水平的ガバナンスが発現し、その結果、領域的結束が強化されていることを明らかにする。事例として、国家によって独占されてきた堅牢な権力共有ヒエラルキーのガバナンスが崩れ、地方政府などが主導して規範・ルールが形成される「EU 北海マクロリージョン戦略」の生成過程を検証し、この北海マクロリージョンが地方政府主導型のクロススケールガバナンスを形成していることを明らかにする。

表1 クロススケールガバナンスの3つのモデル

マクロリージョン	EU バルト海戦略	EU 北海戦略	EU ドナウ戦略
発効年	2009年	未発効	2011年
EU 加盟国	8	7(と1非加盟国)	9(と5非加盟国)
関連グラウンドデザイン	VASAB2010	NorVision	VISION PLANET
地域政策プログラム	INTERREG バルト海プログラムなど	INTERREG 北海プログラムなど	INTERREG 中欧+南欧スペースなど
既存の国際枠組み	Helsinki Commission	OSPAR Commission	Danube Commission
クロススケールガバナンスモデルの類型化予測(仮説)	国家主導型 バルト海諸国評議会(CBSS)がコーディネート	地方政府主導型 北海地域委員会(NSC)によるコーディネート(自主的戦略)	EU 主導型 欧州委員会地域政策総局によるコーディネートの可能性

筆者作成

3. 研究の方法

本研究の方法論としては、『EU 北海マクロリージョン戦略』文書の前段階ともいえる INTERREG プロジェクト群やグラウンドデザインである NorVision 文書策定過程の言説分析や、「北海マクロリージョン」のルール形成に参加する行為体および EU の閣僚・政策担当者・利害関係者へのインタビュー調査を実施する。このような政策決定過程の言説分析により、結果として現れた法令や公式議事録には表出しない「行為体間の関係性」の変

化を把握する。

具体的には、上記政策関係者が一堂に会する北海地域委員会（North Sea Commission : NSC）年次総会でのインタビュー調査、スコットランド議会関係者への聞き取り調査を中心に、本研究仮説を補強するための事例として、北海マクロリージョンの参加行為体の中から英国アバディーン州政府のマクロリージョンへの政治戦略を取り上げる。

4. 研究成果

本研究では、事例としてとりあげた「EU 北海マクロリージョン戦略」ドラフト作成プロセスの検証によって、国家によって独占されてきた堅牢な権力共有ヒエラルキーのガバナンスが崩れ、地方政府などが主導して規範・ルールが形成されるクロススケールガバナンスが形成されていることが検証された。

以下、知見として得られた3つのポイントを列記する。

北海マクロリージョンと各層のクロス影響関係（本研究の中心仮説立証部分）

3つのマクロリージョンプロジェクトであるグランドデザイン「NorVision」「INTERREG 北海マクロリージョンプログラム」「北海マクロリージョン戦略」の事例から北海マクロリージョンの形成過程を検証した。その結果、北海マクロリージョンが、なぜ、この場所で新しいスケールとして生成されたかが知見として得ることができた。バルト海マクロリージョンプログラムなどとは異なり、マクロリージョン空間計画に関する政策決定過程では、規范文書としてのNorVisionの策定をはじめとして、地方政府がスケールを越えてマクロリージョンのガバナンスをコーディネートし、スケール間の政治の主導権を握っていたことが判明した。

この北海マクロリージョンの特徴は、争点が「海洋問題」にシンプルに特化している点にある。この知見で詳細に述べるように、北海の海洋資源や海洋環境保全の問題は、「英国」という太平洋縁辺地域を含む国家スケールでは争点として埋没してしまいがちである。なぜなら、国家領域すべてが北海に面しているわけではなく、その一部の領域でしか北海の問題が重要な、なおかつ、決定的な争点とはなりえない。しかし、北海沿岸地域のアバディーンやシェトランド、オークニーなどの地方政府にとって、北海の問題は地域経済や地域環境を左右する大きな問題である。

北海マクロリージョンという新しい政策容器を用いることで、NSCに所属するEU加盟国の州レベルの地方政府は、自らの個別地域の問題である「海洋性」や「海洋性」の問題、北海周辺の当事国の国家の抱える争点の中では相対的に高い位置にない漁業や「海洋性」の問題などを、EUのレベルに拡張し、共通漁業政策の排他的経済水域管理の問題

とからめてEUの争点にすりかえていった。

このマクロリージョンのガバナンス形成をリードする主導的行為体である地方政府ネットワークNSCは、上記のように、新しい政策容器として設定された北海マクロリージョンを使って、地方政府スケールの争点である「海洋性」と「海洋性」を、超国家レベルに拡張する「スケールのジャンプ」の手法を用いている（具体的にはを参照）。その手法は、このネットワーク単体ではなく、地域評議会（CoR）や欧州沿岸辺境地域会議（CPMR）、さらには、隣接バルト海マクロリージョンの地方政府ネットワークであるバルト海地域委員会（BSC）まで巻き込んで、政治的要求を別スケールに拡張する手法であった。

北海マクロリージョンでは、INTERREGマクロリージョンプログラムの導入を軸に、NSCが北海マクロリージョンのガバナンスのルール作り、具体的な政策コーディネートを実施してきた。そして、このマクロリージョンの特徴として、非構成国のノルウェーの地域が積極的にかかわり、NorVisionやINTERREGをはじめ、北海地域諮問委員会（North Sea Regional Advisory Council : NSRAC）などの政策コーディネートを実行していることが明らかになった。このことは、「マクロリージョンはEUの地域政策メカニズムのひとつであり、これによってEUの領域的結束が高まる」と単純な理解では説明がつかないことを表している。ノルウェーの地方政府群は、北海マクロリージョンを「海洋性」と「海洋性」を争点化する政治的なステージとして選んでいるだけでなく、EUとの接合空間としても利用し、NorVisionやINTERREGのプロジェクトによって、英国側・大陸側とノルウェー地域の間隙にパッチを充てる作業を実施している。ノルウェー中央政府も、INTERREGへの50%のマッチングファンド支出でそれを支援していることもわかった。このように、ノルウェーの地方政府群も、自らの地域の「海洋性」や「海洋性」の問題を、ノルウェー国家とEUとの国際問題の交渉のテーブルに上げさせる「スケールのジャンプ」を使い、国内問題としての「海洋性」や「海洋性」を欧州内での「海洋性」や「海洋性」の問題に言説転換している。

北海マクロリージョンにおいて、地方政府は、地域協力の個別プロジェクトの政策立案、政策参加地方政府のコーディネート作業など、中心的役割を担っている。この北海マクロリージョンで策定される個別プロジェクトは、政治、経済、文化など、多岐にわたっている。政治分野では北海沿岸地域開発の政策決定方法や沿岸管轄権の問題をすり合わせるプロジェクト、経済分野では東西軸整備プロジェクト、文化面では、このマクロリージョンのアイデンティティに深くかかわるヴァイキング文化の保存・継承プロジェクトなどがあり、地方政府が自ら争点化した政策

をボトムアップ方式で策定し、古くて新しいこのマクロリージョンという領域に、歴史性からの現代的意義を注ぎ込んでいると言える。

上記のような具体的な政策だけでなく、北海マクロリージョンで中心的役割を果たすデンマークのピボア州（当時）が、INTERREG C 北海地域プログラム事務局設置場所を州政府庁舎内部に提供し、事務局の人件費をも拠出するなど、巧みな NSC の戦術もわかった。EU 北海マクロリージョン戦略の策定過程では、アバディーン州政府が NSC のドラフト作成委員会を主導し、その戦略に、海洋資源保護を載せこむことにも成功している。

この北海マクロリージョンでも、国家、超国家、地方政府それぞれの MLG 的ガバナビリティーの限界と、政策容器マクロリージョンの革新によって、マクロリージョンでの新たな政策決定の様式と政策施行の様式、すなわち、クロススケールガバナンスモデル地方政府主導型がもたらされたと言える。

特定課題のスケールのジャンプ（中心仮説を補強する下位仮説部分からの知見）

特に、スケールのジャンプの手法を用いて、スコットランドのアバディーン州政府が、北東スコットランド地域の漁業問題をスコットランド全域の問題に格上げし、さらに、それを北海地域全体の問題として共有する手法を用いていることが本研究では明らかとなった。

これに加え、北海地域に大きな影響力とその地域の石油・天然ガス、漁業資源に依存するスコットランド政府が、「行為体間の関係性」の変化に大きな役割を演じ、「スケール間の闘争」と考えられる混沌を北海マクロリージョン戦略のあり方に与えていることも示唆的にわかってきつつある。ただし、スコットランド政府・議会の巻き込んだ「スケール間の闘争」については、現実の全体像を把握するためには必要不可欠な立証部分ではあるが、本研究の仮説立証範囲を超えるため、新たな研究として、今後展開していきたいとも考えている。

ソフトなマクロリージョンが EU 地域政策容器として、漁業政策や地域政策、とりわけ欧州領域的協力（European Territorial Cooperation : ETC）のような INTERREG 系のプログラム利害関係者の調整の場となり、既存の EU・国家・州などの政治空間スケールを越えたクロススケールの水平的ガバナンスが発現し、その結果、EU の領域的結束が強化されている。

英国の北東スコットランドに位置するアバディーン州政府は、その段階的「スケールのジャンプ」の実施場所として、北海地域という新しい領域を選択した。彼らは、成果として、EU に北海の鱈操業に関する総漁獲可能量（Total Allowable Catch : TAC）などの

重要案件に諮問意見を提出する NSRAC の設立などを認めさせることに成功した。NSRAC は常設の EU 諮問会議であり、EU は、漁業者が 40 議席、環境 NGO らが 20 席を占める、この諮問機関の議決を尊重せざるを得なくなった。

別の見方をすれば、アバディーン州政府・スコットランド政府・英国政府・EU のようなスケールの異なる国際的行為体同士の新たな「スケール間の闘争」がこの場所を巡って生まれたともいえる。これは、階級間闘争や世界システム論的闘争からの国際政治理解に続く、スケール間の新たな政治的資源分配を説明しうる。

表 2 スケール別水揚げ

水揚げ港	1995 年	2005 年	2006 年
Aberdeen	27,942	25,164	16,710
Peterhead	112,376	117,490	104,998
Fraserburgh	39,833	46,705	30,129
North East Scotland	180,151	189,359	151,837
Scotland	481,872	366,260	289,200
UK	723,800	491,700	416,500

単位トン 2008 年 1 月発行アバディーン州政府統計資料より

（2015 年 10 月 10 日最終アクセス）

アバディーン州は、ピーターヘッドやフレージャーバラのように真鱈、スケソウ鱈のような北海漁業の中心的水揚げ港を抱えている。2006 年の水揚げ高をみると、ピーターヘッドとフレージャーバラで 135,127 トン、北東スコットランド地域の 89.0% になる。これにアバディーン市管轄領域のアバディーン漁港の水揚げ 16,710 トンを加えると北東スコットランド 3 漁港で 151,837 トンとなる。アバディーン州政府は、北東スコットランド漁業開発パートナーシップ（North East Scotland Fisheries Development Partnership : NESFDP）という漁業政治プラットフォームを立ち上げ、アバディーン市と協力関係を築いて一緒に共通漁業政策への対応を進めた。

その NESFDP 関連の水揚げはスコットランド全体の 52.5% にあたる。アバディーン州政府とアバディーン市政府は、北海マクロリージョンに位置する地方政府の政策連携を促進する政治プラットフォームである NSC に、漁業ワーキンググループを発足させ、スコットランド代表団の声としてシェトランド島政府などの協力を得ながら、この NESFDP での政策意図を NSC にも共有させることに成功した。このように、アバディーン州の口

ーカルな政治的な立場や言説を、スコットランドを代表する政治的な立場や言説にすり替え、次には、英国の権限移譲 (Devolution) の流れの中で、英国中央政府を飛ばして、直接、NSC として北海マクロリージョンの政治的な声として、EU 海洋政策総局に NSRAC の設立を飲ませた。

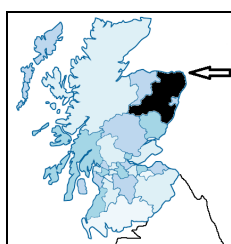
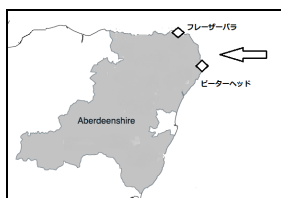


図1 スケールの段階的ジャンプの地図からの理解

スコットランド政府文書

(<http://www.gov.scot/About/Government/councils>)

などから筆者作成

これは、ピーターヘッドやフレザーバラスの漁業問題のようなローカルな政治的言説を「北東スコットランドで」から「スコットランド」、そしてそれを「北海地域」にすり替えていき交渉の力を得て、アバディーン州政府が EU の漁業政策を「共通漁業政策」から北海の「地域別漁業政策」へ転換を促すことに成功したことを示している。この言説転換と政治的プラットフォームの段階的転換は、「スケールのジャンプ」の中でも、ホップ・ステップ・ジャンプ型、または、段階的スケールのジャンプとでもいうことができる。アバディーン州政府は、最も、その影響力を持つスケールまでジャンプを継続して行い、政治的戦略的意図を達成する。アバディーン州政府は、意図的にこの「段階的スケールのジャンプ」の手法を駆使し、EU 北海マクロリージョン戦略が生成されるプロセスで、「スケール間の政治的闘争」を繰り広げていたのである。共通漁業政策の手詰まりを打開したいという EU 側の意図と、地域別漁業政策の転換によって「自らの海のごとは Brussels ではなく自らが決める」というアバディーン州政府による実験的先駆的取り組みの意図が合致したことも、ダイナミックな動きを加速させた要因である。

このようなスケールのジャンプによって領域的結束の言説を活用しながら、州政府レベルの行為体がこれまでのマルチレベルガバナンス的なヒエラルキーを越えつつ、新し

いスケールとしての北海マクロリージョンをリードしていることが明らかとなった。

スケール間の闘争の結果としての国民投票・下院選挙

さらに、本研究の今後の展開的な意味では、執行期間中に実施された 2 つの大きな選挙・国民投票について言及しておく必要がある。本研究では、この 2 つについても現場でのオブザベーションをはじめ、考察のための資料収集を実施した。

2015 年 5 月 7 日英国下院総選挙でスコットランド地域におけるスコットランド民族党のスコットランド内 59 議席のうち 56 議席を獲得した地滑りの勝利は、スコットランド独立の機運を高めるきっかけとなった。しかし、本研究のスコットランドコネクションとして協力をしてくれ、EU との協力関係を推進してきた自由民主 (Liberal Democrats) が議席を減らしたことは、地方政府の北海マクロリージョンの今後にとっては暗雲が立ち込める兆しであるとも考えられる。

Hindley 元・州議会議員をはじめとする自由民主の北海マクロリージョンを利用したクロススケールガバナンスにおける地方政府の主導性が陰りを見せる兆候とも考えるからである。

また、この科研費研究の執行途上、2016 年 6 月 23 日に英国で実施された EU 離脱が残留かを問う国民投票において、離脱派が 51.9%で残留派の 48.1%を上回り、いわゆる Brexit が国民の総意として決定した。スコットランドでは、この Brexit を受けてスコットランド国民党を率いるニコラス・サージョン首席大臣が、第 2 回スコットランド独立住民投票の準備を進めている。トニー・ブレア労働党政権で実施された権限移譲政策によって、連合王国を形成するイングランド以外の地域、すなわち、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドは独自の議会と政府を持つことが許されている。次回の住民投票では、第 1 回のような単純な「英国からのスコットランド独立」の是非ではなく、「スコットランドの英国からの独立」に加えて、隠れたアジェンダとして「スコットランドの EU への残留 (あるいは新規加盟)」が問われることになる。

これらは、今後、本研究から派生する検証事項の積み残しとして、今後もフォローを継続し、クロススケールガバナンスモデルの精緻化に努めねばならないと考える。

< 引用文献 >

Allmendinger, P., & Haughton, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-633.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

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』、査読無、548号、2017、9-12

柑本英雄、「サブリージョナリズム分析の新しい潮流：ソフトな空間概念からのアプローチ」、『北東アジア地域研究』、査読有、22号、2016、1-17

[学会発表](計2件)

柑本英雄、「EUのドナウマクロリージョン EGTCの登場の歴史的背景からの分析」、『北東アジア学会第22回学術研究大会、2016年10月9日、慶應義塾大学(東京都・港区)』

柑本英雄、「サブリージョナリズム分析の新しい潮流：マクロリージョナリズム」、『立命館大学経済学会セミナー、2016年1月23日、立命館大学びわこ・くさつキャンパス(滋賀県・草津市)』

[図書](計2件)

滝澤雅彦・柑本英雄編、成文堂、『祈りと再生のコスモロジー：比較基層文化論序説』、2016、950

柑本英雄、勁草書房、『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』、2014、257

6. 研究組織

(1) 研究代表者

柑本 英雄 (KOJIMOTO, Hideo)

実践女子大学・人間社会学部・教授

研究者番号：00308230