

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 4日現在

機関番号：11101

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530143

研究課題名（和文） 越層する国際的行動体の研究：自治体によるEU「地域別」漁業政策の取り組み

研究課題名（英文） A Study on Non-state Territorial Actors: EU "Regional Fisheries Policy" Approaches by Regional Governments

研究代表者

柑本 英雄 (KOJIMOTO HIDEO)

弘前大学・人文学部・教授

研究者番号：00308230

研究成果の概要（和文）：

EU 統合深化の過程で登場した新しい政策容器「マクロリージョン」で、地方政府や各スケールの非国家領域的行動体が、国境・スケール・行動体の種を逸脱し、政治的調整行為を行っている。このようなマクロリージョンにおけるステークホルダー参加の機能包括的「クロススケールガバナンス」により、EU 共通政策の不具合・欠点が、EU 政策の「地域化」を通じて補完されていることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：

European Union has started to use the new policy container, the macro-region, in the process of enlargement and deepening of European integration. In the playing field of the macro-region, regional governments and non-state territorial actors have strategically coordinated policies which cross national borders, levels of administrative scales, and even administrative scales themselves. The analysis shows that the comprehensive functional governance of stakeholder participation and cross-scale governance have played important roles as mechanisms for solving problems in the EU common policy arena.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,200,000	660,000	2,860,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・国際関係論

キーワード：EU 地域政策・マクロリージョン・スケール・ガバナンス・RAC

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 申請者は、2000年に発表した研究書『国際的行動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』（単著、成文堂）で、政策容器「サブリージョン」の観点からEU共通漁業政策(Common

Fisheries Policy：以下、CFP）の問題点を検証し、北海地域などの「地域別」漁業政策の必要性とその可能性を論じた。その後、2002年に行われたCFP改革の大きな柱として、EUの5海洋地域に「地域諮問評議会（Regional Advisory Council：以下、RAC）」

が設立された。これは、漁業に関係するさまざまなステークホルダーを EU の政策決定プロセスに関与させ、欧州委員会や国家機関への提言を可能にすることによって、より効果的な政策決定プロセスを構築する仕組みである。これにより、実質的に「地域別」漁業政策を実施する体制への第一歩が踏み出された。

(2) また、申請者は、EU 地域政策分野でサブリージョンの実態を検証し、地方政府が EU 超国家組織・EU 加盟国の各領域的行為体を積極的にコーディネートし、可視的国境の相対化だけでなく、政策国境の相対化を促進していることを明らかにしてきた。特に、北海地域では、地方政府が北海地域委員会 (North Sea Commission : 以下、NSC) などの地方政府ネットワークに参加し、EU の越境協力プログラム INTERREG を活用しながら、国境を越えた“北海アイデンティティ”を共有するべく戦略的に政策をコーディネートしていることも明らかにした。

(3) この「北海リージョン形成」でコーディネート役割を果たしたのが、英国アバディーン州政府である。本研究課題で事例として取り上げ分析対象としている北海地域諮問評議会 (North Sea Regional Advisory Council : 以下、NSRAC) の前身は、アバディーン州政府が中心となり INTERREG 資金を活用したパイロット事業「漁業者・科学者パートナーシップ (The NSC Fisheries Partnership)」である。これは、北海漁業資源などについて、実際に漁を行う漁業者と、EU に科学的諮問を行う国際海洋探査委員会 (The International Council for the Exploration of the Sea : ICES) との常設的討議の場として設けられた事業であり、ステークホルダーの意見の相違をすり合わせ、「北海の漁業政策」をブリュッセルの EU 官僚から北海の漁業者の手に取り戻す方策の一つであった。

(4) 国家内部行為体であった州政府が、EU の資金と法令を背景に、スケールを逸脱、すなわち、“越層”して、超国家スケールの欧州委員会と連携し、垂直的に国家政策の相対化を推進するだけでなく、これを進展させ、漁業者と環境 NGO との調整を行うなど水平的政策コーディネートも実施し始めていることが、アバディーン州政府の事例分析から明らかとなった。

## 2. 研究の目的

(1) 「リージョンそのものが変容すれば、その政治的資源配分や行為体の関係性を変化させる」と Paasi が指摘するように (Anssi Paasi, Place and Region: Regional Worlds and Words, *Progress in Human Geography*, 26(2), 2002, pp. 802-811)、新しい EU 漁業

政策容器「北海地域」が海洋科学の観点から設定され、北海に関して、これまで申請者が研究を行ってきた EU 地域政策とは異なるステークホルダーが参加する政治的資源配分が開始されている。本研究では、地方政府が、その州レベルのスケールを越え、国家を飛び越し、国家間合意によって形成された CFP 改革に影響を与えるプロセスを、先駆的モデル NSRAC を事例に検証する。

NSRAC の政治手法は、サブリージョンの課題をメガリージョンへ持ち上げる「ジャンピングスケール」であり、結果的に、CFP を、北海・バルト海などの 5 海洋地域別政策に分割させ、国家の影響力を相対的に低下させている。ステークホルダー参加型ガバナンスによって、EU 「海洋地域別」政策を深化させていることを、北海の事例によって明らかにする。

(2) これまで EU の権限委譲分析に用いられてきたマルチレベルガバナンスモデル (垂直的分析) は静的分析モデルであり、“越層”する行為体の動態分析には適していないことが予想される。また、今後、環境・人権などについて市民社会的規範を有する NGO などが政策立案過程に参加する機会が増えることが考えられる。結論として、「それらをも含めた政治的パワーの配分・調整を分析しうる枠組み (垂直的+水平的分析)」としてのメタガバナンスモデルの有効性が予想できる。

非国家領域的行為体である地方政府・漁業団体・NGO などが、政策立案過程での透明性を確保し、民主主義的な手続きのあり方を議論しながら模索している NSRAC モデルは、今後、EU 政策立案過程で増加するであろう「新しい政策容器」でのガバナンスのあり方を提示し、今後の政策選択の可能性を広げることを示唆しうることを明らかにする。

## 3. 研究の方法

(1) 地方政府が「新しい政策容器」を活動の場として、国境を逸脱し、国家スケールを逸脱し、国家という行為体の種をも逸脱し、EU 「海洋地域別」政策を深化させ、国家間合意によって形成された CFP 改革に影響を与えるプロセスを、英国アバディーン州政府と NSRAC の政策決定様式を事例に定点観測する。

(2) NSC・NSRAC の年次総会やステークホルダー参加会議など、各スケールの北海漁業関係者が一堂に会する会議に出席し、そこでの議論の検証、政策担当者へのインタビュー調査、および一次資料収集を実施する。

(3) 資料公開の EU 原則に基づき、インターネット上で公開される議事録・報告書等を収集し、読み込みと分析を行う。

#### 4. 研究成果

(1) 英国アバディーン州政府が、NSRACを舞台に、その構成員である地方政府・漁業団体・NGO など非国家領域的行為体の規範を戦略的に誘導し、ガバナンス形成をコーディネートしていることを明らかにした。このNSRACモデルが、EU統合深化の過程で登場した新しい政策容器「マクロリージョン」における、国境・国家スケール・国家という行為体の種を逸脱した包括的ガバナンスのあり方を提示している。

(2) CFPにより、国家レベルから超国家レベルに政策権限のスケールが移されたものの、漁獲制限決定などの現実的な解決方法として、北海地域やバルト海地域レベルに諮問をかけ、それらスケールの政治力が政策決定に大きな影響力を持ち始めている。これは申請者が2000年の研究成果で予見したように、EU共通政策の不具合が、国家を政策容器の基礎単位としない「新しい政策容器」において、EU政策の「地域化」を通じて補完されるようになったことを示している。

(3) 北海地域やバルト海地域のような「リージョン」は、これまで「サブリージョン」という名称で、メガリージョンの下位に位置する地域単位として、ある程度の共通認識を得て使用されてきた。これに対して、再スケール化によって生み出された「新しい公式的機能包括的EU政策容器」として「機能包括的ガバナンス」が展開される領域に対して、EUが操作的に付けた公式一般名称が「マクロリージョン」である。地域間格差が問題となる地域政策分野では、EU統合の深化が「共通政策」に向かう潮流から変化し始め、いくつかのサブリージョンで問題への対応が試みられた。しかし、2004年のEU東方拡大後、顕著になった「格差の問題」は、いくつかのサブリージョンの問題として片付けられるのではなく、EU全域の問題として解決すべき課題として認知され、一般名称としての「マクロリージョン」が使用されるに至った。

EU統合深化の過程で、EU領域において“再スケール化”を通じて生み出された各「マクロリージョン政治空間」は、国家をその基礎単位としない「新しい政策容器」であり、「政策容器として、その領域を民主主義的手続きに則って任された領域的行為体」の不在から、領域的行為体同士に“一種のアナーキー状態”を発生させた。このアナーキーは、EU地域政策分野などに発生している「領域的行為体の混沌」であり、超国家機関システム・国家政府システム・地方政府システムのマルチレベルガバナンスによって処理しきれない「スケール」と「スケール」の間に空いた「新しい“挟空間”のガバナンス」の萌芽である。

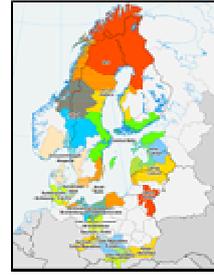


図1 バルト海マクロリージョン

(出典：EU地域政策「バルト海地域戦略」HP)

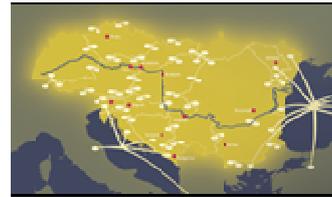


図2 ドナウ川マクロリージョン

(出典：EU地域政策「ドナウ地域戦略」HP)

(4) EUは、これらマクロリージョン毎に、「地域協力の憲章」とも言える『マクロリージョン戦略』の策定を進めている。この方法論は、各スケールに埋め込まれた行為体はそのスケールから飛び出し、政策協議を行いながら、“挟空間”マクロリージョンに発生した「アナーキーの混沌」を収める様式である。この“地域”独自の戦略は、それぞれが地域「個別」の問題とEU「一般」化の両極をガバナンスシステムの中に組み込まねばならない自家撞着を孕んでいる。一方で、バルト海地域・ドナウ川流域・北海地域など、それぞれの“場所”そのものがそこで実施される政治の形態にも影響を及ぼす「場所の政治」があり、また、他方では、「EU化」によってこのようなマクロリージョンそれぞれの個別的な条件を消し去る“ガバナンス様式の一般化”が進められている。「場所の政治」による個別利益を求めすぎると、「EU全体」の利益とのバランスを崩しかねない。しかし、逆に「EU化」を進めすぎると「場所の政治」の意味が薄れ、マクロリージョンを設定した意味や戦略そのものの有効性にも影響を与えてしまう。これは、この新しいスケールを巡る他既存スケールからのガバナンス構築への攻防とも考えられる。

申請者は、これまでの研究から、ある既存のスケールの衰退が「それに適応する政治的権力の衰退」をしばしば意味し、また、新しいスケールの登場がそれに適応する「新しい政治権力の誕生」や新しいアイデンティティを確立した「古い行為体の再生」を意味することを結論として得、研究論文として発表してきた。そのような“挟空間”のスケールで繰り広げられるガバナンスにおいては、地方

政府のような領域的行為体が新しいアイデンティティを獲得し、その時々で複数のアイデンティティから戦略的に特定のアイデンティティを表出させて規範形成に参加している。

(5) 2009年策定の『バルト海地域戦略』、2011年策定の『ドナウ地域戦略』に続き、北海マクロリージョンにおいても2011年秋にNSCが『北海地域2020』の名でドラフト文書を最終的にまとめ、現在、EU議会承認に向け、EU議長国や各ステークホルダーに提出され、『北海地域戦略』策定の最終段階に入っている。これら戦略の策定過程に関して、これまでの調査結果およびEU公式HP上で公開されている議事録・報告書・法令等の公的資料の収集・整理と分析によって実態把握を行った。また、カナダ・ブリティッシュコロンビア大学海洋研究所を拠点に、調査結果を総括し研究成果をまとめる作業を行った。これら成果は研究書『EUマクロリージョン』および英語論文として平成24年度中に発表予定であり、現在、最終編集作業中である。

(6) 以上のように、本研究課題によって、EU地域政策分野で出現した新しい政策容器「マクロリージョン」で、ステークホルダー参加の機能包括型ガバナンスが存在することを明らかにした。申請者は、このような水平的な新しい政治決定メカニズムを動的に分析する用具として、スケール縦断的・政策分野横断的に包括管理する新しい政策調整様式「クロススケールガバナンス」を設定することが可能であるとの結論を導き出した。

これを受けて、今後の研究で、非国家領域的行為体による、国境を逸脱し、国家スケールを逸脱し、国家という行為体の種をも逸脱する政治的調整行為であるこのガバナンスモデルの類型化を行い、行為体間の権力関係の変化を分析し、さらに、「マクロリージョン戦略」が、リスボン条約で新たに打ち出された領域的結束を強化する役割を果たしているのか、あるいは、逆に、マクロリージョン間の競合がEU全体の結束を阻むことにならないのかを明らかにしたい。

#### 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)

① 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」、北東アジア学会『北東アジア地域研究』第17号、2011年、31-47頁、査読有。

② 柑本英雄「新しい「地域」の胎動：マク

ロリージョン『バルト海戦略』から見た東アジアの地域協力推進可能性への視角」、日本都市計画学会『都市計画』第60巻第2号、2011年、7-14頁、査読無。

[学会発表] (計3件)

① 柑本英雄「EUマクロリージョンとリスケーリング」、首都大学東京リスケーリング研究会(招待講演)、2012年1月28日、首都大学東京秋葉原サテライトキャンパス(東京都)。

② 柑本英雄「EU地域政策とマクロリージョン戦略：クロススケールガバナンスモデルによる検証」、日本国際政治学会2011年度年次大会、2011年11月12日、つくば国際会議場(茨城県)。

③ 柑本英雄「ドナウ河マクロリージョン戦略：CADSESの失敗とマクロリージョン戦略による地域戦略のEU化」、北東アジア学会第17回学術研究大会、2011年10月2日、北海商科大学(北海道)。

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

柑本 英雄 (KOJIMOTO HIDEO)  
弘前大学・人文学部・教授  
研究者番号：00308230

##### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

##### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：