

EU の対外行動にみる規範政治の諸相 — 近隣クロスボーダー協力 (ENI CBC) を事例に —

白井 陽一郎

はじめに

EU (欧州連合) の対外行動には、ある特徴的なふるまいがみられる。いまや 30 にも及ぼうかという加盟国が域内で構築してきた共通の規範を、長期にわたる、基本的には類似のプロジェクトの反復のプロセスを通じて、域外へ移植しようとするのである。このふるまいに注目することで、EU の対外行動における規範政治の様相に迫ってみたい。事例として、EU が欧州近隣政策 (ENP) の一環として進めてきた域外境界領域のクロスボーダー協力をとりあげる。欧州近隣政策は、ヨーロッパ統合の手法を域外に投影しようする EU の対外戦略の典型例である。2004 年の加盟国拡大以降、EU は、旧ユーゴ諸国を例外として、加盟させる国と加盟させない国の境界を、事実上、画定していった。この永遠の非 EU 諸国の民主化を支援し、永続的な協力関係を構築すべく、南は地中海地域でユーロ・メッド協力を、東は旧ソ連圏で東方パートナーシップを実践してきた。こうした本来的には安保政策の対象となるべき「不安定の弧」(arc of instability) と呼ばれる地域¹⁾に対する社会経済的な関係作りが、欧州近隣政策の実態となる。その広範な取り組みのひとつが、本稿で取り上げる近隣クロスボーダー協力 (ENI CBC) である。

これは地方政府・自治体および地場で活動する社会団体が、国境越しに、あるいは国境を超えて、文化・行政の人的交流からインフラ整備まで、各種社会経済プロジェクトを協働で進めようとする取り組みである。EU 域内ではすでに長きにわたって、国境協力 (ユーロリージョンの形成) や広域協力 (マクロリージョンの形成) として進められていた。その域内のプロジェクトには INTERREG という名称が付され、国境を取り去りひとつのヨーロッパを建設する手段のひとつとも意味づけられてきた。これを欧州近隣政策にも活かそうとしたのが、近隣クロスボーダー協力である。したがってこれはいわば、メイド・イン・EU の越境ガバナンスモデルの、域外移植の試みだということもできる。

このモデルを規定する規範は、EU 法により定位される (規則 232/2014)。個々のプロジェクトは 2006~13 年に本格化し、現在は 2014~20 年のものが走り出している。7 年にわたる EU 予算期間で総額 10 億ユーロ程度の、決して大きいとはいえない補助金政策であるが、統合の手段ともされてきたそのガバナンスモデルとしての継続性には、EU の規範政治の特徴を見て取ることができる。本稿ではこの近隣クロスボーダー協力の政策文書の分析を通じて、自己の規範を受容するよう近隣諸国に働きかける息の長いプロジェクトの繰り返しに着目し、それを軌道に乗せてきた EU の規範志向的戦略性に光をあててみたい。なお、近隣クロスボーダー協力の事例は豊富に存在するが、本稿でその個別に立ち

入って実態を詳論することはしない。政策文書の分析に限定した理論的検討が、本稿の主眼となる。

まず第1節で欧州近隣政策について概観し、EU が境界領域で実施するクロスボーダー協力の政治的コンテキストを明確にする。欧州近隣政策は EU 研究の中でも比較的多く取り上げられる分野であるが、その政策効果は限定的だと評価されるのが一般的だ。本来的には安全保障政策の対象に経済社会協力の積み重ねで対応せざるをえないという、EU の意図しない括弧付きの平和路線に留意したい。こうしたクロスボーダー協力の政治的コンテキストを明らかにしたうえで、次に第2節でクロスボーダー協力の地理的には大規模な、ただし資金的にはきわめて小規模な展開を見定めて、いかなる EU 規範をどのように域外へ投影しているのかを把握する。ただしこれは本格的な事例研究ではなく、理論的検討のための政策文書分析にとどまる。この分析から、EU 規範の域外移植に帰結する長期にわたる政策反復プロセスをあぶりだしたうえで、最後に第3節で、その政治的意義を論じる。その際、EU の基本的価値を規範化する長期の繰り返しプロジェクトが、ヨーロッパと非ヨーロッパを分かつ価値言説の構築をもたらしかねないことにも留意したい。

1. 欧州近隣政策 (ENP) 研究の流行と EU 規範への注目

自らの規範の質的優位性を誇り、それを外へ広く浸透させようとするのは、大国が自らの勢力圏を拡張するふるまいでもあり、それじたい、歴史的に特筆すべきことではない。けれども、これを EU という地域統合組織が実行する場合、決して容易ではない。この点に留意したい。加盟 28 カ国 5 億人の規模で共通規範が確立され、かつ、維持されなければならない。その共通規範をベースに共同行動を担保する仕組みを法的に整え、加盟国共通の問題に協働で対処する行動計画を可能なかぎり多くの政策領域で実行していこうとする政治の実践こそ、ヨーロッパ建設の姿であった。EU 規範の域外移植には、そうした歴史的ともいべき経験の蓄積がある。EU の対外行動にみられる特徴的なふるまいは、それゆえ、ヨーロッパ建設のスタイルの域外投影だと、言い換えることもできる。欧州近隣政策とは、その端的で具体的な実践例である。

この政策について規定した EU 法 (2014 年欧州近隣政策資金規則)⁽²⁾によると、その目的は、近隣諸国との間に特別な関係を構築することであり⁽³⁾、デモクラシー・人権・法の支配・グッドガバナンス・市場経済・持続可能な発展・社会的包摂・人的交流・ジェンダー平等・マイノリティの権利・差別禁止⁽⁴⁾といった価値規範の EU スタンダードを、地方政府・自治体や市民社会組織の参加も通じて⁽⁵⁾、実現していくことにある。本稿で取り上げる近隣クロスボーダー協力 (CBC) もそれに関連したマクロリージョン戦略 (MRS) も⁽⁶⁾、その目的の一環として位置づけられる。こうした広範な取り組みからみてとれるように、欧州近隣政策は基本的には、安全保障から貿易、環境、開発まで、複数政策領域を横断す

る⁷⁾。シングル・マーケットへの参入というニンジン掲げながら、政治対話と資金供与と技術支援を実施、EU 的グッドガバナンスと市場経済改革および EU 法規範の総体たるアキコミュノテールの浸透をねらうというのが、この政策の骨子である⁸⁾。

その基本のねらいは、EU の境界をとりまく上述の「不安定の弧」(arc of instability) を安定させることにある。EU は大きく二方面に分けて対象近隣国家を分類する。一方で東方パートナーシップ (EaP) ——アルメニア・アゼルバイジャン・ベラルーシ・ジョージア・モルドバ・ウクライナ (なおロシアには特別な地位が付与されている) ——、他方で地中海同盟 (UfM) ——アルジェリア・エジプト・イスラエル・ヨルダン・モロッコ・レバノン・リビア・パレスチナ自治政府・シリア・チュニジア——が対象に指定される。こうした国名からすぐ見て取れるように、本来的には安全保障が主題となるべき地域を対象にしているのが、この政策である。

ところが、EU が実際にこの政策のもとで推進しているのは、どこまでも社会経済協力である⁹⁾。安全保障は目的に掲げられるものの¹⁰⁾、その色彩はきわめて薄い。2004 年発足、2010 年にレビューが一度あり、2015 年に見直しの予定だ。2014-20 年予算期間に 154 億ユーロが計上されているが¹¹⁾、これは EU の対外関係費全体¹²⁾の 26% を占め、EU 最重要の対外行動対象であるとえる。が、それでもやはり、その対象となる国々の政治状況を考えると、利用可能な資金が致命的なほどに小さい。見落としてはならないのが、その非軍事的性質だ。政情不安の蔓延する地域であっても、軍事オペレーションはもちろん警察ミッションも、欧州近隣政策の枠組みで構想されることはない¹³⁾。どこまでも NATO の存在に依存した経済社会重視の政策枠組である。

とはいえこの政策、国際政治の観点からは無意味だとして、無視しうるものでもない。規範の拡散には必ずしも、巨額の資金が必要になるわけではない。軍事プレゼンスが前提となることもない。先進 5 億人のシングル・マーケットを擁する EU は、周辺国にとって存在それ自体が魅力となる。比較的クオリティの高い規制の体系をもって、シングル・マーケットを維持・運営するその行政システムは、近代化へ向けたキャッチアップの目標にすらなる。ただ、自らの規範を近隣諸国に浸透させるチャンスを資金規模の大小や軍事プレゼンスに頼らないのではなく、むしろ逆で、資金規模が小さく軍事プレゼンスにも期待できないがゆえに、規範を利用した政治を進めざるをえないのである。ここに留意したい。

EU は 2004 年の東方拡大後に、絶対加盟させない国々のヨーロッパ化 (Europeanization) をすすめていく。加盟させない国も合わせて自らを取り巻く国々を広域ヨーロッパ (a wider Europe) と認識し、この領域に EU 規範を移植するという基本方針を立てる。その具体化が、欧州近隣政策であった。それはまさに、永遠の非 EU 諸国にヨーロッパ統合の成果を浸透させるプロジェクトである。そうした方向は、EU をヨーロッパの守護者 (プロテクター) であるとか、スポンサーであるとか、さらにはリージョナル・ヘゲモンやビッグブラザーだとみる見方を喚起してきた¹⁴⁾。

けれども、決して EU の実力が認められてきたわけではない。たしかに、欧州近隣政策

はEU研究の人気スポットになった。EU拡大研究の系統ではEU規範の影響力という視点から近隣政策と拡大プロセスの相違が主題にされ、規範パワー論 (NPE) の系統からは規範拡散の成否が検討された⁽¹⁵⁾。ところが、規範に焦点があてられる一方で、先行研究は政策としての失敗を際立たせてきた。規範パワーの反証例が引き出され、拡大と比較した場合の規範浸透力の限界に注意が引かれ、規範移植成功条件の限定性——政体改革は失敗・政策協力は成功——が確認され、紛争予防や紛争解決・平和構築に対するEUの“ソフトな”対応——安全保障案件に低予算の経済政策で対応——の失敗事例と断定され、広域ヨーロッパの苦悩——アラブの春、対ロシア緊張、ユーロ危機——が強調された⁽¹⁶⁾。とくに近隣諸国による規範受容プロセスに、事実上のEU規範の回避、ごまかし、曲解、再解釈があり、それを一つひとつ丁寧に観ていくべきだと評価する研究には留意したい⁽¹⁷⁾。これに2015年の難民危機を加筆しなければならない。欧州近隣政策にはいったいどのような意味を見いだせるのか。

2. 近隣クロスボーダー協力 (ENI CBC) にみるEU規範の安定性

欧州近隣政策とは、EUによる対外的な規範政治の実践である。その手段として利用されるEU規範の、価値理念的内容の安定性に着目したい。上述のように、先行研究が指摘するところによれば、EUは自ら定義した広域ヨーロッパにあって、あたかも盟主のようなふるまいを見せてきた。しかしその反面、自らの規範を浸透させるための政策効果については、その限定性が強調されてきた。まさにこの点で留意したいのが、EU規範の安定性である。端的に言って、成功・失敗に関わらず、自らの規範を受容するよう要請する働きかけや、そのための個別具体のプロジェクトを、EUは延々と反復していく。その反復過程における規範の拡散とプロジェクトの実施は、EUが域内で長期にわたって構築してきたガバナンスモデルを移植する試みでもある。その最たる例が、本稿で取り上げる近隣クロスボーダー協力である。それはEU域内ですでに四半世紀にもわたって続けられてきた域内国境地帯のクロスボーダー協力を、域外との境界領域にも適用しようとするもので、まさにヨーロッパ建設手法の移植を意味する。クロスボーダー協力の一つひとつは、資金的に——国際政治の意味ある現象というにはほど遠い——小さなプロジェクトである。それはEU域内では1990年以来INTERREGと名づけられ進められてきた。が、注意すべきは、その試みの長期にわたる反復のプロセスである。EUはこれを欧州全域で何度も繰り返し、その集積を達成してきた。INTERREGは2015年に25周年を迎える。ヨーロッパ建設スタイルを域外に投影する息の長い繰り返しプロジェクト、それが近隣クロスボーダー協力である。

本稿ではこれに加えてもうひとつ、EU“域内”のマクロリージョン戦略にもふれたい。現在EUではINTERREGプログラムの拡大発展が図られている。それはマクロリージョン

戦略と名づけられ、INTERREG プログラムの実績をベースに、それを拡張する形で進められている。この戦略の一部が、“域外”を対象とする近隣クロスボーダー協力と交差する。欧州近隣政策について定めた EU 規則も、マクロリージョン戦略の対外的側面に留意し、両者の整合性をはかることを義務と定める⁽¹⁸⁾。EU の地域政策の無駄を表す二重の補助金だという面も否定しきれないが、後述のように、EU 閣僚理事会はこのマクロリージョン戦略を、マルチレベル・ガバナンス実現の手法だと公式に認定する。EU が政府間の組織であるだけでなく、サブナショナル・レベルも含めた多次元多層の行政複合体であることを、政府間機関が正式に認めたのである。マクロリージョン戦略の対外的側面も含めた近隣クロスボーダー協力は、EU のマルチレベル・ガバナンスの域外移植だとみることができる。

(1) 近隣クロスボーダー協力

これまでふれてきたように、本稿が取り上げるクロスボーダー協力は、EU 域内の INTERREG プログラムの近隣政策版である。それは欧州地域開発基金 (ERDF) によるもので、1990 年以来推進され、2015 年の今年、25 周年を迎える。その 25 周年記念の PR イベントがヨーロッパ各地で開催されている。しかし、国境地帯の自治体間クロスボーダー協力は、EU の前身の EEC (欧州経済共同体) が公式にその政策枠組みを確立する以前からすでに存在していた。たとえば 1950 年代のドイツ＝オランダ間や——これは *Euregio* と呼ばれた——フランス＝ドイツ＝スイス間の協力、また 60 年代に入ってフランス＝ドイツ＝ルクセンブルグ間の協力が、INTERREG の前史として認識されている⁽¹⁹⁾。近隣政策に応用され、域外との間に構築しようと EU が企ててきた国境地帯共同プロジェクトの試みは、半世紀にもおよぶ長期の経験の蓄積をベースにしているのである。

さて、その欧州近隣政策への導入であるが、近隣クロスボーダー協力の直接のねらいは、中小企業支援であり、教育文化関連の共同事業であり、貧困対策であり、健全行政のための経験共有であり、環境対策であり、運輸インフラ整備であり、再生可能エネ推進であり、国境管理のための政策協力であり、以上を通じて安定した国境間協働関係を構築することにある。2014 年～20 年の予算期間のプロジェクト一覧を予算規模付きで表 1 にまとめておいた。各プロジェクトのもとで実施される個々のプログラムは、すべて欧州委員会に提出され、欧州委員会を媒介に、加盟国と近隣国と欧州議会とで共有されることになる⁽²⁰⁾。

個々のプロジェクトの例を簡単にみておきたい。欧州委員会はひとつのモデル的事例として、ロシア＝フィンランド間のクロスボーダー協力をあげる⁽²¹⁾。2007 年～13 年の予算期間の実績では、経済開発関連で 21 のプロジェクトが第 1 優先目標 (Priority 1) に、国境地帯共通問題関連で 18 のプロジェクトが第 2 優先目標 (Priority 2) に、そして社会発展と市民社会関連で 8 のプロジェクトが第 3 優先目標 (Priority 3) と分類され、これに比較的規模の大きい 8 つのインフラ・プロジェクトが加えられていた⁽²²⁾。個別の例をみると、経済開発では再生可能エネを担う中小企業支援や森林資源開発協力など、国境地帯共通問

表1 近隣政策のクロスボーダー協力——2014-20年予算期間プロジェクトの資金配分

参加国	参加地方行政単位数	配分資金(ユーロ) ※
フィンランド・スウェーデン・ノルウェー/ロシア(Kolarctic)	8	3507万
フィンランド/ロシア(Karelia)	4	2961万
SE フィンランド/ロシア	5	4550万
エストニア/ロシア	5	1863万
ラトヴィア/ロシア	3	2404万
リトアニア/ロシア	3	3253万
ポーランド/ロシア	8	7219万
ラトヴィア・リトアニア/ベラルーシ	4	7400万
ポーランド/ベラルーシ・ウクライナ	11	1億7580万
ハンガリー・スロバキア・ルーマニア/ウクライナ	7	7395万
ルーマニア/ウクライナ	9	6000万
ルーマニア/モルドバ***	5	8100万
イタリア/チュニジア	14	3335万
マクロリージョン戦略		
バルト海地域****(11カ国)	27	880万
黒海地域****(10カ国)	26	3904万
地中海地域****(19カ国)	107	2億906万
中大西洋地域(4カ国)	16	1億4987万

※ 2014-2020年、ENI（近隣政策資金）とERDF（地域開発基金）合計（単位はユーロ）

*** モルドバは一国単位。

**** フィンランド・スウェーデン、デンマーク、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、ベラルーシ、ノルウェーは一国単位で

***** モルドバ・グルジア・アルメニア・アゼルバイジャンは一国単位。

***** マルタ・パレスチナ・イスラエル・レバノンは一国単位。

資料：EEAS and European Commission, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020. Programming Document for EU Support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, Annexより作成。

題では河川の生物多様性維持や海難事故対策、社会発展と市民社会ではスポーツ・若年者支援・教育・文化に関する自治体間行政協力などが推進され、インフラ・プロジェクトでは国境通過地点の道路整備などが実施されている⁽²³⁾。

近隣クロスボーダー協力を全体として構成するのは、こうした個々の小さなプロジェクトの集積である。ただその資金規模は、2014-20年予算期間で10億5265万ユーロと小さい。しかもそのほぼ半分は、欧州地域開発基金（ERDF）からの流用である。両者折半の割合は前予算期間でも変わらない⁽²⁴⁾。クロスボーダー協力を喚起する域内地域政策の延長線上で、域外でも国境を超えた協働プロジェクトを無数に集積させていこうとするのが、

EUの戦略である。

資金規模も小さな、安全保障上の措置からもほど遠いこのようなプロジェクトの集積を通じて、EUは実にマルチレベル・ガバナンスの政治動員を進めている。ここに留意したい。これは地方政府・自治体やローカルの市民社会団体を中央政府間関係に組み込むということの意味する。キーマクターはサブナショナル・レベルに指定される。2014～20年の予算期間に計画されたプロジェクトに、サブナショナルがどれほど参加しているか、その数を表1に示しておいた。各プロジェクトの主役は地方行政単位である。このいわゆるサード・レベルの主体の、長年にわたる交流の集積を通じて、EU規範を拡散していこうというのがEUの狙いである。欧州委員会はその主体が集う既存のフォーラム・ネットワークを活用しようとする。たとえばバルト海評議会(CBSS)、バレント評議会(BEAC)、黒海経済協力(BSEC)、欧州国境地域協議会(AEBR)、東欧国境地域ネットワーク(NEEBOR)といった各国地方政府・自治体の関係者が集いクロスボーダー協力推進を担う既存の人的ネットワーク形成制度が活用される⁽²⁵⁾。

この方針はまさに、EUが域内で進めてきたマクロリージョン戦略と軌を一にする。そのマクロリージョン戦略にも、EUは近隣諸国との関係を組み込み、四半世紀の蓄積を誇るINTERREGのさらなる進化系を作り出そうとしている。次にこの点についてみていこう。

(2) マクロリージョン戦略

EU域内を加盟国の国境線で区切らないようにしようとするのが、ヨーロッパ統合の基本である。マクロリージョン戦略とは、国境線とは関係なしにひとまとまりの広域プロジェクト単位を作り出し、比較的小さな領域で実施されたINTERREGの進化系となるより規模の大きいクロスボーダー協力を推進しようとする統合手法である。表2に示した通り、現在のところバルト海地域とドナウ地域が発足しており、アドリア・イオニア地域とアルプス地域が準備中、北海地域、太平洋の弧、カルパチア地域、黒海地域、地中海地域が構想中である⁽²⁶⁾。これはEU域内に複数の国家横断リージョンを設定することで、EUマネーを使う政府間社会経済共同プロジェクトグループを形成し、そこに地方政府・自治体やNGOなどの社会団体を参入させる制度的な仕組みをもうけるといった試みであり、つまりは、EUにおけるマルチレベル・ガバナンス具体化の姿である⁽²⁷⁾。

マクロリージョンの枠組で利用される資金は、EUの地域政策に計上された予算による。その地域政策資金のうち、欧州委員会による使用が認められているのがINTERREGプロジェクトであるが、その広域化が図られ、欧州広域協力(European Territorial Cooperation)として進められてきた産業・環境・運輸・人的交流の各種プロジェクトが、2009年のバルト海協力を皮切りに、マクロリージョン戦略として公式にEU加盟国首脳に認められるにいたる。ただしマクロリージョン戦略用の新たな予算措置は取られない。新たな立法措置も新たな制度形成もない。どこまでも既存のINTERREGプロジェクトの延長線上で、ま

表2 EUのマクロリージョン戦略

実施中	<p>バルト海地域 (EUSBSR) ←スウェーデン主導 2009年10月開始 域内参加国: デンマーク・スウェーデン・フィンランド・ドイツ・エストニア・ラトヴィア・リトアニア 域外近隣国: ノルウェー・<u>ロシア</u>・<u>ベラルーシ</u></p> <p>ドナウ地域 (EUSDR) ←オーストリア/ルーマニア主導 2011年6月開始 域内参加国: ドイツ・オーストリア・チェコ・スロバキア・ハンガリー・ブルガリア・ クロアチア・スロベニア 域外近隣国: ボスニア=ヘルツェゴビナ・モンテネグロ・セルビア・<u>ウクライナ</u>・<u>モルドバ</u></p>
準備中	<p>アドリア・イオニア地域 (EUSAIR) ←イタリア主導 2014年9月採択 域内参加国: イタリア・クロアチア・スロベニア・ギリシャ 域外近隣国: モンテネグロ・セルビア・ボスニア=ヘルツェゴビナ・アルバニア</p> <p>アルプス地域 (EUSALP) ←フランス主導 域内参加国: フランス・ドイツ・オーストリア・イタリア・スロベニア 域外近隣国: リヒテンシュタイン・スイス</p>
構想中	<p>北海地域 ←主導国なし 域内加盟国: スウェーデン・デンマーク・オランダ・ベルギー・フランス・ドイツ 域外近隣国: ノルウェー</p> <p>太平洋の弧 ←主導国なし 域内加盟国: アイルランド・イギリス・ポルトガル・スペイン・フランス 域外近隣国: アイスランド・ノルウェー・グリーンランド・フェロー諸島</p> <p>カルパチア地域 域内加盟国: ポーランド・ハンガリー・スロバキア・ルーマニア 域外近隣国: <u>ウクライナ</u></p> <p>黒海地域 ←主導加盟国なし 域内加盟国: ギリシャ・ブルガリア・ルーマニア 域外近隣国: ロシア・ウクライナ・モルドバ・ジョージア・トルコ・アルメニア・アゼルバイジャン</p> <p>地中海地域 ←キプロスとマルタが主導 域内加盟国: ポルトガル・スペイン・フランス・イタリア・キプロス・マルタ・ クロアチア・スロベニア 域外近隣国: <u>イスラエル</u>・<u>パレスチナ自治政府</u>・<u>ヨルダン</u>・<u>レバノン</u>・<u>シリア</u>・<u>エジプト</u>・ <u>リビア</u>・<u>アルジェリア</u>・<u>モロッコ</u>・<u>チュニジア</u>・<u>モンテネグロ</u>・<u>アルバニア</u></p>

資料: European Parliament, *New Role of Macro-Regions in European Territorial Cooperation: Study Part I*, January 2015より作成。下線は欧州近隣政策対象国。

た指定されたマクロリージョン内の自発的な協調を通じて、プロジェクト全体が構想される。いうまでもなく、実効性が問われる。欧州議会に提出されたレポートも、この3つのノー——新予算なし・新規立法なし・新制度なし——に批判的だ⁽²⁸⁾。

とはいつても、ただのレトリックにはとどまらない。マクロリージョン戦略の公式の認知過程を通じて、マルチレベル・ガバナンスの手法を指導原理とした格差是正・地域連結・外交政策という3つの目標が掲げられる⁽²⁹⁾。中でも外交政策の強調に留意したい。表2に示した通り、マクロリージョン戦略には、欧州近隣政策の対象国が組み入れられる。域内でEUがサブナショナル・レベルと連絡を取って、そのレベルを主体に国境を跨ぐ社会経済共同プロジェクトを推進していくという手法が、域外と連結される。欧州委員会はあらゆる次元で域外諸国を関与させる方針を打ち出し、そのためのメカニズムの改良を課題とする⁽³⁰⁾。域内でプロジェクトの前提とされるジェンダー平等や環境保全や社会正義そしてヨーロッパ行動基準に則したパートナーシップによる社会各層の参加という基本的なEU規範⁽³¹⁾の域外拡散が、このような形で試みられる。域内プロジェクトを域外と連結させる手法が、EUのねらいなのである。

域外を巻き込んでいく域内の統合手法の基本にあるのが、マルチレベル・ガバナンスというスタイルである。EUの閣僚理事会は——欧州委員会や欧州議会ではなく、まさに閣僚理事会が——政治主体どうしのパートナーシップを規定する基本規範として、マルチレベル・ガバナンスを次のように強調する。

「欧州委員会も加盟国も、マルチレベル・ガバナンスをアクティブにするべく、サポートしていかなければならない。マルチレベル・ガバナンスとは、社会のすべてのレベルの参加が、マクロリージョン戦略の実行に本質的な貢献をなしようと認識するアプローチなのである。」⁽³²⁾

ここに、中央政府以外の担い手を国際政治に参加させようとするEUの志向性を見て取れる。中央政府以外の担い手の参加が、ひとつの価値規範へと高められる。域外の地方政府・自治体つまりサブナショナル・レベルの主体を組み込んでマクロリージョン戦略を打ち立てようとするEUのねらいが、この参加という価値規範の構築と拡散である。これを対外行動という視点からとらえかえすと、近隣諸国の中央政府以外のアクターをEUのプロジェクトに参加させるさまざまなチャネルを作り、そのチャネルを通じて、EUの基本規範を域外へ浸透させようとする方策だと、いうことになる。まさにここに、マクロリージョン戦略が欧州近隣政策に対してもつ政治的意義を見いだすことができる。

3. 近隣クロスボーダー協力の政治的意義

これまで指摘してきたとおり、近隣クロスボーダー協力のひとつひとは、資金規模の小さな、安全保障政策からはほど遠いプロジェクトである。しかし、EUはそうしたひとつひとのプロジェクトを、域内の同様のプロジェクトの長期にわたる集積の延長線上に実施

してきた。国際政治におけるその意味は何であろうか。無視しうるエピソードにすぎないというべきか。もちろんそうではない。近隣クロスボーダー協力とは結局のところ、EUの安全保障のためのもので、その目的のために、近隣諸国へと、EU規範を浸透させようとする取り組みである。欧州近隣政策の基本目的が、EUの価値実現を通じた紛争予防であるとする見方は、先行研究でも示されてきた⁽³³⁾。それは具体的には、ヨーロッパ統合の手法であり成果でもあるガバナンスモデルを、域外に移植するという行動に現れる。本稿で取り上げたクロスボーダー協力は、すぐれてヨーロッパ統合的色彩がみられるガバナンスモデルである。それは非国家アクターの参加という価値を規範化する。主権国民国家内だけでなく、国際の場においてもなお、国家は非国家の主体と対話すべきであり、その意思と行動を権力作用に反映させるべきであり、そうした国家を代表しない主体のネットワークを形成し、パートナーシップを促進する公式・非公式の仕組みこそ、EUにおいて規範化されたその他の基本的価値——デモクラシー・人権・法の支配・グッドガバナンス・市場経済・持続可能な発展・社会的包摂・人的交流・ジェンダー平等・マイノリティの権利・差別禁止——を浸透させる最善のチャンネルだとする思想、これが近隣クロスボーダー協力という取り組みをその根底から規定している。

ただ、欧州近隣政策をめぐる国際政治の構造には注意を引いておきたい。この構造が近隣クロスボーダー協力の発展を阻害する。それは三つの関係から形成される。ひとつが国際組織間の関係である。軍事機能はNATOがほぼ独占し、EUは市場アクセスという餌を提供するのみとなる。先にふれた「不安定の弧」に対する経済社会重視のプロジェクトは、NATOという軍事パワーが存在する中で推進される。次にEU域内の機関間関係である。安全保障分野では、ビッグスリー（フランス・イギリス・ドイツ）の意向が大きい。超国家機関たる欧州委員会が経済社会領域の政策案件に活動の場をもち、政府間機関の理事会が外交と安保で強い発言力をもつ。近隣クロスボーダー協力は全面的に欧州委員会により担われる。最後に非国家主体による越境協力である。欧州委員会が主導しながら、中央政府間の関係に地方政府・自治体や地場の社会団体が国境を超えて結びつけられていく。これはマルチレベル・ガバナンスと呼ばれる形であり、ヨーロッパ統合の手法であり目標であり成果であるとみなされる。欧州近隣政策を規定する国際政治構造は、以上三つの関係の総体として構成される。近隣クロスボーダー協力がもたらす非国家主体の越境連携は、経済社会領域に偏るEUの、安全保障案件には食い込めない欧州委員会によって推進される。NATOやEU内大国の権力政治の隙間に形成された、どこまでも脆弱な政治による。が、それは逆にいえば、本来的に安全保障のための政策措置が求められる地域にあってなお、EUなる地域統合組織の存在ゆえに生みだされた、どこまでも非軍事的な安定化策でもある。この地域におけるクロスボーダー協力は、決して安易にはじめられ容易に進められるプロジェクトではない。

けれども、たとえばドイツのシンクタンク、ベルテルスマン財団の報告書は、EUがこうした国際政治の構図を放置していると批判する。本来は安全保障政策の案件に、低予算

の、政治的重要性の低い経済社会政策措置でもって対処しようとするのが欧州近隣政策であり、それは基本的には欧州委員会によって立案・実施されるため、EUの対外行動を戦略的に担っていくべき対外行動庁（EEAS）との連携も上手くいかない。実際、現実的に必要となる安防防衛政策（CSDP）のミッションも実現できていない。それゆえ欧州近隣政策は共通外交安全保障政策（CSFP）の枠組に移行させ、安防防衛ミッションの派遣も辞さない、実力をともなった対外行動の対象にすべきだと、同財団の政策提言書はいう⁽³⁴⁾。ただこのような提言は、かえって現在の欧州近隣政策を貫く非軍事的志向を際立たせるものでもあろう。

また他方で、サブナショナル・レベルの主体間の協力を通じてマクロリージョン戦略を実現していく際の、欧州委員会への依存性も問題視される。端的にいって、加盟国中央政府のやる気と地方政府・自治体の能力の双方に課題が指摘され、欧州委員会への「過剰な依存（over-dependence）」に警鐘が鳴らされる⁽³⁵⁾。しかし、それはクロスボーダー協力の対外戦略としての側面からすると、決して問題ばかりとは言いきれない。近隣クロスボーダー協力には、EUの規範を志向する戦略性も見取れる。上述のように、EUは国境地帯の協力関係構築を、域内で長期にわたりなんども実施してきたガバナンスモデルでもって追求する。そこには、価値規範を対外安全保障の戦略的ツールにしようとの意図も見いだせる。地方政府・自治体間に国境を超えた交流チャンネルを開設し、そのチャンネルを通じて、境界領域に非国家主体の参加を重視する価値規範を浸透させ、組織犯罪や伝染病や環境保全といった非伝統的安全保障の協力を強調していくにあたって⁽³⁶⁾、欧州委員会の中心的な役割は重要になる。

これに加えて、近隣クロスボーダー協力が寄与していくことになるもうひとつの戦略性を指摘しておきたい。EU規範を当然のものとして受け入れることが、文明国家の証であるとされるような、価値言説の創出である。文明を担う主体としてEUを表象化することが、クロスボーダー協力による近隣政策の戦略的な効果ともなる。域外境界領域にあって、地方政府・自治体というサブナショナル・レベルの主体を主役に、市民社会組織も動員しようというEUのマルチレベルの協力プロジェクトには、信頼醸成と平和構築の意義も認められる。まさに規範のための政治とも評価しうる理想の追求を見いだすことができる。人権・デモクラシー・法の支配・グッドガバナンス・フリーマーケット・持続可能な発展・アカウントビリティ・パートナーシップ・画一性の否定（国家ごとの多様性の尊重）といった政策プログラムのベースとなる規範は、EUがさまざまな機会に何度もリピートしてきた価値である。EUはこうしたあたかも慣習の構築過程にも類似した繰り返しプロセスにおいて、価値を規範化し、自らの価値言説を当然のものとして定着させようとしてきた。近隣政策を通じたクロスボーダー協力は、ヨーロッパ価値言説をリピートする政治装置としても解することができる。ただ、このヨーロッパ価値言説の構築は、同時に非ヨーロッパ的なものを指定することに帰結する。この点にも、留意しておきたい。EUは少なくともその言説において、文明と非文明を分かちるのである。

おわりに

本稿で取り上げた近隣クロスボーダー協力は、EU 域内の INTERREG25 年の蓄積をベースにしている。EU が欧州近隣政策で歩むこの道は、あたかも長い年月をかけて踏み固められた獣道のように安定している。プロジェクトの直接のねらいは、欧州委員会の主導によって地方政府・自治体といったサード・レベルを政府間のセカンド・レベルにつなぐチャンネルの構築にあるが、まさにそこにこそ、自己反復される EU 規範を見いだせる。マルチレベルのパートナーシップに基づく参加、これが EU の価値規範として何度も強調され、プロジェクト参加主体にその受容が求められる。この参加という規範をベースに、人権や差別禁止やジェンダー平等や環境保全や社会正義といった文明諸国家の普遍的な規範の実現が、国境を超え連結されたローカルそれぞれの場で模索される。これが欧州近隣政策の一環として追求されてきた近隣クロスボーダー協力の理念的な姿である。

近隣クロスボーダー協力を取り巻く国際政治環境は実に激しい。ユーロ・メッド協力ではアラブの春に端を発する混乱が、東方パートナーシップではグルジア（ジョージア）やウクライナで紛争が生じてしまった。そうして 2015 年には難民の大量流入という決定的ともいべき危機にさらされている。しかし、そうした流動的な現象面のみ目を奪われ、イメージを固定させてはいけない。足の速い時事的動きの背後にあって、EU の存在をその奥底から特徴づけているものに迫っていく必要がある。本稿のねらいがこれであった。

《注》

- (1) Bertelsmann Stiftung, *The EU Neighbourhood in Shambles: Some Recommendations for a New European Neighbourhood Strategy* (Bertelsmann Stiftung, 2015), p. 3.
- (2) Regulation 232/2014 (欧州近隣政策資金規則) http://eeas.europa.eu/enp/pdf/enp-regulation-11032014_en.pdf (2015 年 10 月 17 日アクセス)
- (3) *Ibid.*, preamble para. 3.
- (4) *Ibid.*, preamble para. 3 and 21.
- (5) *Ibid.*, preamble para. 6.
- (6) *Ibid.*, preamble paras. 5-6.
- (7) 欧州近隣政策の基本の構図については Viktoriya Khasson, Syuzanna Vasiyan and Hendrik Vos, 'Everybody Needs Good Neighbours': The EU and its Neighbourhood, in Jan Orbie, ed., *Europe's Global Role: External Policies of the European Union* (Hampshire: Ashgate, 2008) を参照のこと。
- (8) *Ibid.*, p. 236.
- (9) Regulation 232/2014 のアネックス II に目的一覧がある。たとえば行政協力、市民社会団体の参加、経済成長、若年者雇用、中小企業、農業、自然資源、再生可能エネルギー、運輸インフラ、教育・職業技能、移民管理、紛争後信頼醸成などが挙げられている。
- (10) Regulation 232/2014, Article 1.

- (11) Regulation 232/2014, Article 17 (1) 参照。対外行動庁 (EEAS) による欧州近隣政策 (ENP) サイトも参照のこと http://eeas.europa.eu/enp/how-is-it-financed/index_en.htm (2015年10月17日アクセス)。なお前予算期間は120億ユーロであった。予算規模ははかかなり増額されている。
- (12) European Commission, Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014: The Figure (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013), p. 7 参照。EUの対外関係費は Global Europe と名づけられた予算項目で、同予算期間に587億ユーロが計上されている。
- (13) とくにこの点を Bertelsmann Stiftung の政策提言は強調している。Stiftung, *op. cit.*
- (14) Dimitar Bechev and Kalypso Nicolaidis, “From Policy to Polity: Can the EU’s Special Relations with its ‘Neighbourhood’ be Decentred?,” *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 3, 2010, p. 476.
- (15) 最近の研究として、武田健「EUによる対外的な規範普及のための手段と成功条件—EU新規加盟と欧州近隣政策」白井陽一郎編『EUの規範政治—グローバルヨーロッパの理想と現実』(ナカニシヤ出版、2015年)や東野篤子「EUは『規範パワー』か?」白井編、前掲書を参照のこと。
- (16) Richard G. Whitman and S. Wolff, eds., *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010); Hiski Haukkala, “The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy,” in Richard G. Whitman, ed. *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 45-64; Richard G. Whitman and Ana E. Juncos, “Challenging Events, Diminishing Influence? Relations with the Wider Europe,” *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, Annual Review, 2014, pp. 157-169 など。とくに拡大プロセスと近隣政策で規範パワーに相違がみられる点については東野、前掲論文を、また(民主化など)政体改革要求と(環境政策など)政策協力提案の場合でEUの規範浸透性に差が出る点(前者は失敗・後者は成功)については、武田、前掲論文を参照されたい。
- (17) Florent Parmentier, “The Reception of EU Neighbourhood Policy,” Zaki Laïdi ed., *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences* (London: Routledge, 2000), pp. 103-117 参照のこと。同論文は、EUの拡大疲れが近隣政策の動機であり、両者のプロセスは同じ規範の拡散でもその内実はまったく異なると観る。
- (18) Regulation 232/2014, Preamble para. 5 and Article 8 (5) 参照のこと。
- (19) Birte Wassenberg and Bernard Reitel, 2015, *Territorial Cooperation in Europe: A Historical Perspective* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015), p. 8 参照。日本での研究としてたとえば、高橋和「欧州における下位地域協力の展開—近代国家体系への挑戦」百瀬宏編『変貌する権力政治と抵抗—国際関係学における地域』(彩流社、2012年)、151-172頁を挙げておきたい。
- (20) 近隣クロスボーダー協力の政策文書として EEAS and European Commission, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020. Programming Document for EU Support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)* (European External Action Service and European Commission Directorate General for Development and cooperation – Europe Aid, 2014) 参照。
- (21) *Ibid.*, p. 5 参照。
- (22) 以下のプロジェクト一覧冊子を参照。Joint Managing Authority Regional Council of South

Karelia, *South-East Finland – Russia ENPI CBC 2007-13, Sharing Borders – Growing Closer*.
http://www.southeastfinrusnpi.fi/wp-content/uploads/sites/2/2013/10/South-East-Finland-Russia-ENPI-CBC-brochure2014_lowresweb.pdf (2015年10月22日アクセス)

(23) *Ibid.*

(24) EEAS and European Commission, *op. cit.*, p. 9.

(25) *Ibid.*, pp. 7, 9.

(26) マクロリージョン戦略のすべての概略的介绍について European Parliament, *New Role of Macro-Regions in European Territorial Cooperation: Study Part I*. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies. European Parliament. IP/B/REGI/FWC/2010_002/LOT02-C01/SC01, January 2015 を参照のこと。

(27) マクロリージョン戦略の制度設計については European Commission, *Concerning the Governance of Macro-Region Strategies*, COM (2014) 284 final および European Commission, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*. COM (2009) 248 final 参照。マルチレベル・ガバナンスについては、EU 地域政策資金規則 (Regulation 1303/2013) 第5条に地方政府・自治体や各種社会団体とのパートナーシップとして規定されている。同規則は http://www.seupb.eu/Libraries/2014-2020_Programmes/2013-12-21_CommonProvisions_Regulation_No13032013.sflb.ashx にて閲覧可 (2015年10月22日アクセス)。

(28) European Parliament, *op. cit.*, p. 22 参照。

(29) マクロリージョン戦略の構成は European Parliament, *ibid.* および European Commission, 2014, *op. cit.* の2つの文書を参照のこと。

(30) European Commission, 2014, *op. cit.*, p. 10.

(31) 実施の細則を定めた EU 地域政策資金規則 (Regulation 1303/2013) にも、条文のあちらこちらに EU 規範が織り込まれている。

(32) Council of the EU, *Draft Council Conclusions on the Governance of Macro-Regional Strategies*, 13374/14. Brussels, 9 October 2014, p. 13 参照。

(33) たとえば Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard* (London: Routledge, 2007), p. 6 参照。

(34) Bertelsmann Stiftung, *op. cit.* ちなみに、欧州近隣政策を主導する欧州委員会と共通外交安保政策を担う閣僚理事会の連携がとれていないとするこの報告書の主張は、つまりは、本来両者を結びつけるはずの EU 外相といわれる上級代表職が機能していないという主張を含意することになる。この職は、欧州委員会の副委員長として、外務理事会の議事も運営するので、元来は両者の連携を実現することが期待されていたのである。

(35) European Commission, 2014, *op. cit.*, p. 4.

(36) 近隣クロスボーダー協力を構想した政策文書には、サブナショナル・レベルを政治動員した地域の安定化という全体のトーンを読み取ることができる。EEAS and European Commission, *op. cit.* 参照のこと。