

[研究ノート]

## サンディエゴ・ティファナ国境地域に おけるクロスボーダーガバナンス

川久保文紀

はじめに

1. 国境地域における「脱境界化」と「再境界化」
2. サンディエゴ・ティファナ国境地域とは
3. 脱境界化と国境地域
4. 再境界化と国境地域
5. 共境界化とクロスボーダーガバナンス

おわりに

### はじめに

米国・カリフォルニア州のサンディエゴ (San Diego) とメキシコ・バハカリフォルニア州のティファナ (Tijuana) は、国境をまたぐボーダーシティ (border city) の代表例である<sup>(1)</sup>。カリフォルニア州はかつてメキシコの領土であったこともあり、歴史や文化などを含む多くの点をメキシコ側と共有している。サンディエゴ・ティファナ国境地域の人口は500万人をゆうに超し、北米の太平洋沿岸地域ではロサンゼルス地域、サンフランシスコ湾岸地域に次ぐ第3位を占めている<sup>(2)</sup>。ローレンス・ハーゾグ (Lawrence A. Herzog) によれば、この国境地域は、貿易、雇用、環境などの多くの共通する地域課題を抱え、経済格差や労働市場の構造などの相違はみられるにせよ、単一の都市機能が国境を跨いで作用しようとする「ク

ロスボーダーメトロポリス (cross-border metropolis)」である<sup>(3)</sup>。サスキア・サッセン (Saskia Sassen) は、グローバル化が新しい空間関係を構築する媒介要因となり、「グローバル都市 (global city)」がその結節点になると論じた。グローバル都市の特徴として挙げられるのは、トランスナショナルな銀行取引、デジタルテクノロジー、国際分業などによってグローバル化が促進されると同時に、20世紀後半以降の欧米諸国を中心として、人口、経済資源、インフラが国境の周縁部にシフトしていく傾向がみられるようになったことである<sup>(4)</sup>。

こうした状況を背景として、国境を越えた都市間のクロスボーダーな相互作用も増加するようになった。サンディエゴ・ティファナ国境地域は、米国とメキシコとの間に存在する国家間レベルの制度的相違を乗り越えて、貿易、マキラドーラ (労働集約的な製造組み立て工場)、ツーリズムなどを通じた相互発展する国境地域モデルとして変容しつつあり、北米国境地域におけるバイナショナルモデルのひとつとなっている<sup>(5)</sup>。本稿ではまず、サンディエゴ・ティファナ国境地域の歴史的発展を、境界研究における「脱境界化 (de-borderization)」と「再境界化 (re-borderization)」の分析視角から考察する。そのうえで、それらを接合する「共境界化 (co-bordering)」<sup>(6)</sup>という新しい分析視角を提示し、国境地域のステークホルダーが協働関係を結ぶクロスボーダーガバナンスの形成がその発展に有効な境界戦略になりうるとの見方を提示する。

## 1. 国境地域における「脱境界化」と「再境界化」

クロスボーダーメトロポリスは、グローバル化の進展の中で、政治、経済、文化の統合の拠点になると同時に、不法移民、テロ、犯罪、麻薬などを惹きつける磁場にもなり、国境のセキュリティゼーションが発生する最前線地域でもある。この対立・矛盾する境界ダイナミクスを紐解くためには、従来型の権力志向で国家中心的な国境イメージから脱却し、開放性を

導くグローバル化と閉鎖性を追求するセキュリタイゼーションを共在させた境界ダイナミクスの作動要因を多面的に理解する必要がある。ヘザー・ニコル (Heather Nicol) の言葉を借りれば、現代の複雑化する空間関係においては、国境という存在を「額面通り」に理解することはできないのである<sup>(7)</sup>。国境はもはや受動的なラインではなく、アクティブな動力やプロセスとして把握しなければならない<sup>(8)</sup>。境界ダイナミクス (bordering dynamics) は、利益・関心が交錯する多様なステークホルダーが織りなす空間を形成しつつあり、グローバル化が国境地域に影響を及ぼすばかりではなく、それを形づくる人々やコミュニティなどの相互作用によって国境地域は形成されているのである。

境界ダイナミクスは、社会構築的なプロセスを重視する<sup>(9)</sup>。このような観点にたてば、国家や制度に由来する国境の機能性は日常的に再解釈され、「国境はダイナミックな制度」ととらえることができる<sup>(10)</sup>。境界付けのプロセスは文脈的であり、社会行為の異なるレベルでの矛盾・対立するダイナミクスから生じるのである。ハーゾグらも論じているように、アンソニー・ギデンズ (Anthony Giddens) の構造化の理論を用いれば、アクターはみずからの行為を制約し、あるいは可能にする構造を日常的に生産・再生産しているのである<sup>(11)</sup>。脱境界化が開放性を、再境界化が閉鎖性を意味するという二項対立的な思考法ではなく、脱境界化を制約要因としてとらえれば、不法移民、テロ、犯罪などの負の要素が流入する「脅威 (threat)」として理解できる。それに対して、可能要因として考えれば、国境地域におけるクロスボーダーな協力関係を促進する「資源 (resource)」としてとらえることができる。再境界化に関していえば、制約要因としての国境の閉鎖はそうした協力関係を阻害する「障壁 (obstacle)」になるのに対して、国境の内側にいる人間やコミュニティを守ってくれる「防御壁 (shield)」としての可能要因にもなる (表1参照)。

脱境界化における「資源」、そして再境界化における「防御壁」としての機能を同時に果たす国境の構造化理論は、国家の主権や領域性のリスケ

表 1：境界化の概念的枠組み

境界ダイナミクス	制約要因	可能要因
脱境界化	脅 威	資 源
再境界化	障 壁	防 御 盾
共境界化	調 整	クロスボーダーガバナンス

出所：Lawrence A. Herzog and Christopher Sohn, "The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border Region," *Global Society*, Vol.28, No.4, 2014, pp.447の table 1 を筆者が修正・加筆し作成。

ーリングをもたらずクロスボーダーガバナンスへと通じていく<sup>(12)</sup>。これは、脱境界化への政策的反動として再境界化が発生し、その逆も同様に起こるという対立・矛盾する思考を乗り越える。国境地域は、共有する地域課題に対処するために、国境のステークホルダーや組織間の「調整 (coordination)」という問題を抱えながらも、「共境界化 (co-borderization)」という両者を接合させる分析視角に依拠した「クロスボーダーガバナンス (cross border governance)」を形成していくのである。

## 2. サンディエゴ・ティファナ国境地域とは

まず、サンディエゴ・ティファナ国境地域の概況について、(1) 人口、(2) トランスマイグレーションと交通網、(3) 経済構造と労働市場という観点からみていくことにする。

### (1) 人口

1900年当時のサンディエゴの人口は18人であったのに対して、ティファナは242人に過ぎない小さな町であった。しかし、2020年までの人口トレンドをみると、サンディエゴは385万人になるのに対して、ティファナの人口は382万人になり、ほぼ肩を並べることになる (表2参照)<sup>(13)</sup>。これはティファナの粗出生率が、サンディエゴよりも高いことに加えて (人口1000人につきティファナ: 31とサンディエゴ: 19)、メキシコ国内から移民労働者がティファナに集まってきていることなども理由である<sup>(14)</sup>。最近20

表2：サンディエゴ・ティファナ国境地域の人口トレンド（1900-2020）

年	サンディエゴ・カウ ンティ	ティファナ	国境地域全体
1900	18	242	260
1930	210	11	221
1940	289	22	311
1950	557	65	622
1960	1,033,000	166	1,199,000
1970	1,358,000	341	1,699,000
1980	1,862,000	462	2,324,000
1990	2,498,000	747	3,245,000
2000	2,814,000	1,211,000	4,025,000
2010	3,437,000	2,256,000	5,693,000
2020	3,853,000	3,822,000	7,675,000

出所：Chang-Hee C. Bae, Tijuana-San Diego: Globalization and the transborder metropolis, in H. W. Richardson and C. -H. C. Bae, eds., *Globalization and Urban Development*, Springer, 2005, pp.183の表1を修正。

年間のティファナの人口の伸びは著しく、若年層が米国側に国境を越えて通勤するというクロスボーダーな労働によって、サンディエゴのサービス産業や建設業を下支えしている。

2000年から2010年までの間に、この国境地域全体の人口は20%も増加している。サンディエゴ市に占めるヒスパニック系の人口は20%であり、サンディエゴ・カウンティ全体では40%を占める。これは、他のボーダーシティであるエルパソ (El Paso) が約60%、カレキシコ (Calexico)、サンルイス (San Luis)、ノガレス (Nogales) が80%を超えているのと比べれば、人口構成は多人種であることがわかる<sup>(15)</sup>。

## (2) トランスマイグレーションと交通網

サンイシドロ国境検問所 (The San Ysidro Port of Entry) は、サンディエゴ・ティファナ国境地域における主要ゲートウェイであり、1年間でメキシコへ向かう人の数は4,100万人、車両の数は1,500万台、バスは11,000台にもなる<sup>(16)</sup>。2016年、サンイシドロにはトロリーやバスとのトランジッ

トセンターに直結するペッドウエスト (Pedwest) が完成した。これによって、サンイシドロ国境検問所が州間高速道路 I-5 と I-805 に連結することによって、検問所付近の渋滞が解消された。オタイムサには2021年にもうひとつの POE が完成する予定である。国境検問施設の近代化は進んだが、国境における待ち時間には恒常的な遅れが生じている。「信頼された旅行者プログラム (Trusted Traveler Programs)」のひとつである SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection) カードの保持者は専用レーンを通過することにより、ほんの数分で国境を行き来することができるが、申請が下りるまでに多くの時間 (場合によっては半年) がかかることがネックになっている。

サンディエゴ・ティファナ国境地域における人の移動でもっとも顕著なものは、ティファナに居住し、働きのためにサンディエゴ (特にサンディエゴ南部のチュラビスタ、サンイシドロ、ナショナルシティ、オタイムサ) へ国境を越えるというトランスマイグレーションである<sup>(17)</sup>。トランスマイグランツの労働賃金は、非トランスマイグランツのそれよりも2.84倍高いとされ、サンディエゴにおける製造業に従事する労働者の賃金はティファナよりも9倍も高い<sup>(18)</sup>。こうした労働市場における賃金格差の問題が国境を越えて働きにでるトランスマイグランツを誘発する要因となっており、1%の労働賃金の格差によって3%のトランスマイグレーションを引き起こすというデータもある<sup>(19)</sup>。

また空港施設関連でいえば、2015年には、クロスボーダーエクスプレス (Cross Border Express: CBX) が開業し、サンディエゴ・ティファナ国境地域の空路の利便向上が図られた。これは、米国側から歩道橋を渡って、メキシコにあるティファナ国際空港ターミナルに直接行くことのできる世界初のバイナショナル空港である。米国側でチェックインして、メキシコ側にある空港ターミナルに歩いていけるという試みは、国境地域における人の往来を促進する上で画期的である。ダウントウンにあるサンディエゴ国際空港は、航空需要の増加にもかかわらず、滑走路がひとつしかなく、

写真：サンインドロ国境検問所



(筆者撮影：2020年2月11日)

写真：クロスボーダーエクスプレス (CBX)



(筆者撮影：2019年6月15日)

拡張も困難であるために、サンディエゴ・ティファナ国境地域の交通網の充実という意味において、このCBXの開業の意味は大きい。

### (3) 経済構造と労働市場

サンディエゴ経済は、大企業を中心とした高い生産性とテクノロジーにもとづいているのに対して、ティファナ経済は、マキラドーラ、サービス業、ツーリズムに依拠している<sup>(20)</sup>。とくに、マキラドーラは、ティファナの全体雇用の3分の1を占めており、バハ・カリフォルニア州におけるマキラドーラの雇用（ほとんどがティファナであり、エンセナーダや他の場所にも少しみられる）は、1990年から1999年の間に260%、ティファナのマキラドーラは1996年から2000年の間に62.4%も増加した<sup>(21)</sup>。2000年から2002年までの非公式統計によれば、グローバル化の競争原理の影響をうけて、350のマキラドーラが閉鎖され、30万人近い失業者がでたとされるが、2000年には3,653のマキラドーラが登録され、前年比10%の伸びを示しており、中核産業としてのマキラドーラの存在は依然として大きい（表3参照）<sup>(22)</sup>。

メキシコでは市レベルでのGDPの算出は行っておらず、ティファナの経済活動がバハカリフォルニア州のそのほとんどを占めるために、バハカリフォルニア州のGDPを示すことがサンディエゴとティファナの経済格差を表すことになる<sup>(23)</sup>。2010年、サンディエゴのGDPが122万2,500ドルであるに対して、バハカリフォルニア州のGDPは2万6,721ドルであった。しかし、2008年の金融危機の結果、サンディエゴの失業率は急上昇したが、ティファナは労働力供給において重要な役割を果たし、2016年、サ

表3：ティファナにおけるマキラドーラの雇用 1996-2000

1996	117,296
1997	133,975
1998	143,855
1999	165,696
2000	190,481

出所：Chang-Hee C. Bae, Tijuana-San Diego: Globalization and the transborder metropolis, in Harry W. Richardson and Chang-Hee C. Bae, eds., *Globalization and Urban Development*, Springer, 2005, pp.186.

ンディエゴの失業率が4.3%であったのに対して、ティファナはそれを下回る3.7%であった<sup>(24)</sup>。サンディエゴ・ティファナ国境地域は、競合的というよりも相互補完的にクロスボーダーな結びつきを深化させてきたといえる。ただ、サンディエゴ・ティファナ国境地域における経済発展や所得レベルの大きな格差が、教育、医療、環境という社会問題を引き起こしていることも事実であり、ティファナが労働市場、インフラ整備、公共サービスの点において改善を求められる理由である。近年のトランプ政権による移民の国外強制送還措置の強化は、ボーダーシティとしてのティファナにおける不完全雇用の労働者数を増加させ、社会的不安定をもたらすことも懸念されている。

### 3. 脱境界化と国境地域

1942年、米国とメキシコが「ブラセロ・プログラム (Bracero Program)」に合意し、メキシコから季節労働者が大量に米国に流入するようになった<sup>(25)</sup>。とくにティファナを中心とするメキシコ北部の国境地域は生産と定住の拠点になった。1965年にメキシコ政府は、「国境産業化計画 (border industrialization projects)」を策定し、国境地域の産業振興と失業率の低下を目指した<sup>(26)</sup>。この中で、メキシコ企業や多国籍企業に無税での工場の操業を認める代わりに、すべての製品を国境地域から輸出することを条件とし、これは米国に拠点を置く多国籍企業に大きな収益をもたらすマキラドーラへと通じていく。

1965年、サンディエゴ市が「ボーダーエリアプラン (Border Area Plan)」を策定して以降、国境に近接する地域の特徴を生かした都市の発展を目指そうという機運が地域全体に高まり、クロスボーダーな協力関係が重視されるようになった<sup>(27)</sup>。1973年、サンディエゴ市は、ケビン・リンチ (Kevin Lynch) とドナルド・アップルヤード (Donald Appleyard) の2人の都市計画の専門家に委託して、国境地域として発展する都市の展望を

報告書としてまとめた<sup>(28)</sup>。1976年には「フロンテラス・プロジェクト (Fronteras Project)」と呼ばれるカンファレンス・シリーズを開始し、公共部門と民間部門の協働作業がみられるようになった<sup>(29)</sup>。1981年には、メキシコ国境のサンイシドロまで通じる現在のブルーラインの前身であるサンディエゴ・トロリーラインが税関施設の拡充とともに開通し、全盛期には毎日6万人近くが利用した<sup>(30)</sup>。この時期には、サンディエゴ商工会議所もティファナとの経済的なつながりを意識したりサーチを開始したが、メキシコ側から流入する不法移民に関する問題も顕在化したのもこの時期であった<sup>(31)</sup>。1980年代に入り、サンディエゴ・ティファナ国境地域は、自治体レベルでの都市計画の在り方を模索するようになり、サンディエゴ市にはバイナショナル計画局 (Binational Planning Office)、サンディエゴ・カウンティにはトランスボーダー業務局 (Department of Transborder Affairs) が設置された<sup>(32)</sup>。

クロスボーダーな協力関係が強化されるにつれて、大気汚染や廃水・廃棄物処理などを始めとする国境地域特有の環境問題が深刻化した。基本的には国境をまたぐ水の管理は、アメリカとメキシコの二国間条約によって設置された国際境界水委員会 (International Boundary and Water Commission: IBWC) によって行われるが、米国側は、カリフォルニア環境保護局 (California Environmental Protection Agency: CalEPA)、サンディエゴ政府間協会 (San Diego Association of Governments: SANDAG)、メキシコ側は、都市開発・環境局 (Secretary for Urban Development and Ecology) や環境保護局 (Secretary for Environmental Protection) も担当しており、両国の政治・行政制度の違いも相まってステークホルダーや組織間の調整を行う必要性にも迫られた。いわゆるクロスボーダーガバナンスを構築する際の制約要因である。

1990年代に入り、北米自由貿易協定 (NAFTA) が発効し、これがサンディエゴ・ティファナ国境地域に与えた影響は大きく、この国境地域の経済統合を急速に進展させたことはいうまでもない。国境通過の結節点とな

る国境検問所、ハイウェイ網、空港・港湾施設などの国境地域の発展には欠かせないインフラ整備が急務になった。NAFTAの経済統合が進展する中で、サンディエゴ・カウンティは、「米国・メキシコ国境サミット(US-Mexico Border Summits)」を開催し、バハカリフォルニア州やティファナとの持続可能な発展を目指す上で、治安・犯罪、農業、環境、教育などの共有する地域課題に対して共同で取り組む姿勢を明確にした(表4参照)<sup>(33)</sup>。

#### 4. 再境界化と国境地域

2001年の9.11テロの発生は、NAFTAの経済統合の進展によるクロスボーダーな協力関係の緊密化をみせていたサンディエゴ・ティファナ国境地域にとっても、米国・メキシコの国境管理の再境界化政策をめぐる「障壁」の増加によって大きな影響を受けることになった<sup>(34)</sup>(表5参照)。移民、税関・国境検問、運輸保安、海上安全などの国境管理に関連するすべての分野を統合して創設された国土安全保障省が掲げた優先課題のひとつとして、国境の安全の維持・向上があげられる。2001年から2011年までに、国土安全保障省は、低リスクの人や物の移動を効率化するために、1,000億ドル(10兆円)もの費用を米国・メキシコ国境地域における安全保障措置に投資した<sup>(35)</sup>。これらの中には、700マイルにおよぶ壁の建設、2万人の国境警備隊の増加、多数の監視タワー、地上センサー、無人機の配備などが含まれた<sup>(36)</sup>。トランプ政権がメキシコとの国境に壁をつくる予算は、総額110億ドル(原子力空母1隻分の建造費に相当)になるとの試算もだされ、これにもとづけば、1マイルにつき2,000万ドルかかることになり、世界でもっとも費用のかかる壁になるという<sup>(37)</sup>。ジョージ・W・ブッシュ政権のときには、1マイルにつき400万ドルかかったとされるので、5倍もの増加となる。

ティファナにおける麻薬カルテルの組織間抗争の激化は、クロスボーダ

表4：サンディエゴ・ティファナ国境地域の脱境界化

活動／プロジェクト	時期	ステークホルダー／組織	カテゴリー／タイプ
カリフォルニア・バハカリフォルニアの二国間メガリージョンの創設	2008年～現在	サンディエゴ地域経済発展委員会やエンセナーダ経済促進委員会など	経済発展／貿易
オタイムサーメサ・デ・オタイ戦略プラン	2007年	サンディエゴ政府間協会	経済発展／貿易
オタイムサーメサ・デ・オタイの貿易品目に関する概観と分析	2003年	サンディエゴ政府間協会およびカリフォルニア州運輸局	経済発展／貿易
国境通過に伴う障害に関する調査	2004年	カリフォルニア州運輸局およびサンディエゴ政府間協会	経済発展／貿易
国境通過の待ち時間が経済に与えるインパクト調査	2004年	カリフォルニア州運輸局およびサンディエゴ政府間協会	経済発展／貿易
カリフォルニア・バハカリフォルニアマスタープラン	2008年	米国・メキシコ合同ワーキング委員会およびカリフォルニア州運輸局	経済発展／貿易および地域計画
チャパラル国境検問所の開設（ティファナ／サンイシドロ）	2012年	メキシコ通信運輸省	国境検問所（POE）／運輸
オタイムサの国境通過に関する待ち時間の測定：最終レポート	2010年	連邦道路管理局（FHWA）、米国運輸省	国境検問所（POE）／運輸
オタイムサ東部における新国境検問所の開設計画（2021年予定）	2008年～現在	サンディエゴ政府間協会、スマートな国境連合、サンディエゴ・カウンティ	国境検問所（POE）／運輸
サンディエゴ・ティファナのクロスボーダーターミナル／パーキングの建設	2008年～2015年	スマートな国境連合	国境検問所（POE）／運輸

ティファナ・ダウンタウンの再開発計画	2008年～2015年	都市開発シンクタンク(ULI)、ティファナ市のダウンタウン信託基金	ダウンタウンの再開発
トラックの排ガスをモニタリングする大気汚染調査	2015年～現在	カリフォルニア大気汚染委員会(CARB)	環境計画
ティファナ川渓谷の水質分析(5年計画)	2015年～現在	ティファナ川渓谷再生チーム	環境計画
ゴートキャニオン堆積盆地の管理計画	2010年	カリフォルニア州公園局	環境計画
サウス・ベイ廃水協定	2011年	国際水境界委員会(IBWC)、カリフォルニア州環境保護局(CEPA)、南西部水質管理委員会	環境計画
ティファナ川流域プロジェクト	2001年～現在	カリフォルニア州環境保護局およびサンディエゴ政府間協会	環境計画
ティファナにおける二国間業務局の開設	2013年	サンディエゴ市の市長部局	クロスボーダー計画、経済開発

出所: Lawrence A. Herzog and Christopher Sohn, The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego-Tijuana cross-border metropolis, *Territory, Politics, Governance*, 2017, pp.10-11.

一な経済発展をさらに妨げた。2000年代半ばまで、麻薬カルテルの抗争に伴う治安の悪化は、ツーリズムの展開によって繁栄してきたティファナから多くの観光客の客足を奪い、深刻な影響を与えることにもなった。そして、治安の悪化に対応するために、米国の国境管理を強化しようとする再境界化政策は、思わぬ波及効果をもたらした。麻薬カルテルの密輸戦略がより洗練化され、各組織の指揮命令系統が細分化し、みずからの支配領域を守るために機敏な動きをみせるようになったのである。

このような再境界化政策への反動として、ティファナのダウンタウンの再開発計画が持ち上がった。起業家やボーダーアーティストなどが結集して、ティファナを暴力や犯罪をイメージする都市ではなく、芸術や文化などを起爆剤として、21世紀型国境地域のモデル都市として再開発しようと

表5：サンディエゴ・ティファナ国境地域の再境界化

活動／プロジェクト	時期	ステークホルダー／組織	カテゴリー／タイプ
REAL ID 法	2005年	米国連邦議会	壁／フェンス
安全なフェンス法	2006年	米国連邦議会	壁／フェンス
米国・メキシコの国境安全に関するレポート	2011年	米国政府説明責任局 (GAO)	国境の安全
米国・メキシコ国境の人身売買に関する諮問委員会	2013年	サンディエゴ・カウンティ	国境の安全／人身売買
メキシコへの米国製銃火器の密輸	2006年～2011年	メキシコ政府、国境地域の自治体	国境の安全／暴力
米国国境警備隊への連邦予算の重点配分	2001年～2009年	国土安全保障省、米国連邦議会、ホワイトハウス	国境の安全
メリダ・イニシアティブ	2008年	米国連邦議会 メキシコ連邦議会 米国・メキシコ両国の大統領府 米国税関・国境警備局 (CBP) 米国アルコール・たばこ・銃火器局 (ATF) メキシコ軍	米墨国境の麻薬密輸、メキシコにおける組織犯罪
ティファナにおける治安状況の深刻化	2005年～2008年	米国国務省レポート	国境地域における犯罪
米国・メキシコ国境地域への渡航自粛勧告	2005年～2008年	米国国務省	国境地域における犯罪／メキシコにおける組織犯罪
米国・メキシコ国境地域における監視システムの構築と強化	2013年	米国連邦議会、米国国土安全保障省	国境の安全／監視

出所：Lawrence A. Herzog and Christopher Sohn, The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego-Tijuana cross-border metropolis, *Territory, Politics, Governance*, 2017, pp.12-13.

いう機運が2008年ごろに高まった。ティファナの都市イメージを刷新しようとする実践的な取り組みは、新たな場所創出 (place-making) の戦略として着目されたのである<sup>(38)</sup>。多くの開発プロジェクトが開始され、ギャ

ラリー、レストラン、ワインバーなどがオープンし、オフィス街やマーケットなども急速に整備されていった。

またマクロなレベルでは、サンディエゴ・ティファナ国境地域がグローバルな輸送体系の一角を担うことのできる主要な手段として、港湾整備も急務になった<sup>(39)</sup>。メキシコのバハカリフォルニア州エンセナーダ(Ensenada)から80マイル南にある小さな町プンタ・コロネット(Punta Colonet)にメキシコ最大級の港湾施設を建設する動きもある。これは、米国に輸入品を運ぶ際に大きな役割を果たし、メキシコのボーダーシティであるテカテ(Tecate)やメヒカリ(Mexicali)を通じた鉄道網との連結によって可能になり、港湾と鉄道のインフラ計画が一体化したものである。メヒカリには、米国資本が主導する形で、シリコンバレーならぬ「シリコンボーダー」プロジェクト構想も浮上している。これは、1万エーカーの土地に半導体生産施設を建設し、日本や韓国に劣らぬグローバルな生産体制を築く試みである<sup>(40)</sup>。こうしたさまざまなプロジェクトは、再境界化政策の強化の中にみられる脱境界化現象の萌芽ともいえるのであり、共境界化という境界ダイナミクスと理解することもできるだろう。

## 5. 共境界化とクロスボーダーガバナンス

一般的には、1970年代から2001年の9.11テロが発生する以前の時期までは、サンディエゴ・ティファナ国境地域における脱境界化の流れが促進されてきたといえるが、9.11テロ発生から現在までの時期は、国家レベルでの国土安全保障の強化によって国境における「障壁」が増加し、再境界化の動きが強まり、クロスボーダーな協力関係を促進する様々なプロジェクトがストップするようになったといえる。しかしながら、国境地域のアイデンティティは、脱境界化と再境界化が交互に発生するという発想から生まれるのではなく、国境地域の政治、経済、社会文化などの相互作用によって常に生産・再生産されるという認識に立つことが重要である。国境地

域における脱境界化と再境界化の弁証法は、国境への地理的近接性がビジネスや観光客を引き寄せる魅力的な「資源」であるという見方と、国家の中心部から地理的に離れているということによって政治的不安定や経済的停滞の影響を直接的に被る脆弱な地域にもなり得るという見方の微妙なバランスの上に成り立っている。

本稿でみてきたように、1970年から2001年までの時期においては、「資源」としての脱境界化の流れが促進されてきたのに対して、2001年以降、「障壁」としての再境界化のダイナミクスが作動し、クロスボーダーな機会を発展させることを阻害した。国境地域の発展にとって有効な境界化戦略は、「資源」としての脱境界化と「防御壁」としての再境界化を同時に成り立たせる共境界化であり、ステークホルダーや組織間の「調整」を図りながら、共有する地域課題に対処するために異なるレベルで相互作用する「クロスボーダーガバナンス」の形成であろう。

クロスボーダーガバナンスは、国境地域の公共政策を共通課題として認識し、多様な国境のステークホルダーが重層的に連携するガバナンスである<sup>(41)</sup>。これは、伝統的な国家主権や領域性概念に再検討を迫りながら、バイナショナルな課題の所在を探る上で鍵となる政治的・経済的行為に依拠する概念でもある<sup>(42)</sup>。バイナショナルに公共部門と民間部門との協働関係を深め、戦略的にネットワークを構築するクロスボーダーガバナンスは、サンディエゴ・ティファナ国境地域における重要な制度化要因として発展しつつある。たしかに、米国とメキシコの政府構造と制度には大きな差異がある。両国とも連邦国家ではありながらも、米国は州政府に強い権限が与えられた分権型の政府構造であるのに対して、メキシコの政府構造は徐々に変化はみられてきているが、伝統的に中央集権型である。メキシコでは、地方自治体レベルの財政力も脆弱である上に、中長期的な課題の解決のためにローカルレベルで取り組む能力も弱いといわざるを得ない。メキシコの地方自治体には、憲法上の規定で地方債の発行も認められておらず、中央政府あるいは対外的な資金援助に依存せざるを得ないのであ

る。

バイナショナルな課題は、国境をまたぐ形で機能する組織が必要となる。1893年に設立され、1994年に改編された国際国境水委員会 (International Boundary and Water Commission: IBWC)、そして1983年に結ばれたラパス条約 (La Paz Agreement) は、環境問題に関する1996年の国境 XXI プログラムに結実し、NAFTA におけるバイナショナルな環境協定の基礎作りに重要な役割を果たした<sup>(43)</sup>。1992年には、トランスナショナルな共有課題が両国間の政治外交問題に発展しないようにローカルレベルでの対策・解決を目指す「国境リエゾンメカニズム (Border Liaison Mechanism: BLM)」がつくられた。

さらには、1996年、中央政府を含めたあらゆるレベルでの政策提言と調整を行うバイナショナル地域機会委員会 (Committee on Bi-national Regional Opportunities) やサンディエゴ政府間協会 (San Diego Association of Governments: SANDAG) も設立された。とくに SANDAG は、地域住民に対する直接的な応答責任はもたないが、この国境地域特有のフォーマルなガバナンス構造である<sup>(44)</sup>。1980年代から1990年代にかけて、加盟自治体も増加し、地域の18の都市やカウンティが投票権を有するメンバーになった。サンディエゴ・ティファナ国境地域の政策決定において重要な役割を果たす SANDAG は対話型フォーラムであり、戦略的な地域計画の策定や資源の獲得や効率的配分に注力し、地域住民に対し交通インフラ整備を中心としてこの国境地域が抱える共通課題に関する情報と知識を幅広く提供することを使命としている。SANDAG は、自治体の市長、市議会議員、カウンティの管理委員などから構成される理事会によって運営されているが、大学・研究機関からも個別政策のアドバイザーを送り出している。

サンディエゴ・ティファナ国境地域において、生活圏としての国境地域の創造と発展を目指そうとするローカルな協議体として、「スマートな国境連合 (smart border coalition)」がある<sup>(45)</sup>。国境を接するカリフォルニア

州とバハカリフォルニア州の州政府、サンディエゴ・ティファナ国境地域の地方自治体ばかりではなく、商工会議所、企業関係者、大学や研究機関などが毎月交互にサンディエゴとティファナで定期協議を開催し、国境地域の発展にとって必要な効率的な国境管理の在り方をめぐって議論する協議体となっている。この国境地域にある3つの国境検問所（サンイシドロ、オタイムサ、テカテ）における待ち時間が歩行者、普通車両、トラックに分類されてウェブ上で公開されている。これは、2007年、サンディエゴ商工会議所のメキシコ・ビジネスセンター所長であるジェームズ・クラーク（James Clark）が中心となって、サンディエゴ・ティファナ国境地域の経済と貿易の促進に必要な国境システムの構築に向けて議論し、連邦政府や州政府などに政策提言を行ったことから始まった。その後、市民社会組織なども参加するようになり、そのウイングを広げていった。2014年、スマートな国境連合は、サンディエゴ商工会議所から独立してサンディエゴ財団に本部を移し、米国・メキシコ国境フィランソロピー・パートナーシップを財政的なエージェントとして選んだ。この定期協議体は、経済や貿易に関するアジェンダを中心として開始されたが、国境地域に共通する水をはじめとする環境問題や救急医療に関する問題などについても幅広く協議し、近年では、サンディエゴ・ティファナ国境地域にある大学・研究機関からの出席者も多くなってきており、「革新的な国境チャレンジ（innovative border challenge）」を掲げて活動している<sup>(46)</sup>。

また、1991年、カリフォルニア大学サンディエゴ校（UCSD）を拠点として、地域公共政策の枠組みづくりを行うサンディエゴ・ダイアログ（San Diego Dialogue）が創設された<sup>(47)</sup>。政府、ビジネス界、大学・研究機関、メディア、市民社会組織などの100以上のコミュニティリーダーが中心となって、サンディエゴ・ティファナ国境地域の長期的な発展のシナリオを描く研究・教育プログラムを企画・運営している。この国境地域の発展の柱として、地域統合、多様性と都市発展、グローバル化の3つを掲げ、政府やビジネス界の利益を代表するばかりではなく、国境地域の市民

写真：「スマートな国境連合」定期協議会



於：メキシコ・ティファナのクオーツホテル  
(筆者撮影：2019年11月7日)

生活の向上のために共有すべき課題の発掘と公共的な議論、その解決策の模索を主要な活動目的としている。このダイアログは、①全体会合での課題となるべきイシューの提示とアウトリーチ、②イシューに関心のある一般市民も参加したワーキンググループの形成、③ UCSD の研究者が中心となって、一般市民が決定を下すために必要な知識や情報の提供と共同討議、④地域的課題を共有するコミュニティフォーラム、ラウンドテーブル、ワークショップの定期開催を行っている<sup>(48)</sup>。

## おわりに

このようにみえてくると、サンディエゴ・ティファナ国境地域におけるクロスボーダーガバナンスの形成は、国境のステークホルダーの恒常的な相互作用によって発展してきている。SANDAG やスマートな国境連合に代

表されるように、政治・経済レベルでのバイナショナルなネットワークの構築は、経済や貿易における国境地域の発展を追求する上で重要な役割を果たす一方で、サンディエゴ・ダイアログに代表されるように、市民的公共性にもとづく社会的ネットワークは、国境地域としての中長期的なビジョンに欠かせない教育、環境、人権、公衆衛生などの社会問題全般に軸足を置く傾向がある。前者はビジネス界が中心であり、財政的基盤もある上に、組織としてうまく管理される傾向にあるが、NGOなどの市民社会組織に代表される国境のステークホルダーは、資金的にも組織的にも脆弱な場合も多い。それらを踏まえながら、協働する公民パートナーシップによって相互補完的に協力関係を築き、再境界化政策を推し進める政府レベルに対して、共境界化という視点を提示するクロスボーダーガバナンスの形成が重要な意味をもつだろう。

#### 付記：

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究C）「国境の壁をめぐる国境産業複合体とガバナンス形成—米墨国境地域を事例として」（課題番号JP20K01526）及び2019年度中央学院大学在外研究員規程にもとづく研究成果の一部である。本稿の執筆にあたり、2019年10月7日、サンディエゴ州立大学公共政策学部のローレンス・ハーゾグ名誉教授に、サンディエゴのミッションベイでインタビューする機会を得た。ハーゾグ名誉教授は、研究者としてばかりではなく、建築家や写真家としてのキャリアも長く、サンディエゴ・ティファナ国境地域の都市計画全般に深く関わってきた人物である。本稿における都市デザイン（urban design）をフィールドとした境界研究の切り口については、参照論文の提示も含めてハーゾグ教授からご教示いただいた。記して謝意を表したい。

#### 注

- (1) ボーダーシティをめぐっては、ツインシティ（twin city）、シスターシティ（sister city）、コンパニオンシティ（companion city）、バイナショナル・シティ（binational city）などいくつかの類似する概念がある。国境地域の歴史や実態に応じて、概念を使い分ける必要がある。国境をまたぐ都市の組み合わせ（city pairs）としてツインシティという呼称が一般的とな

っているが、これは、ツイン（双子）という意味のように、都市の特徴の類似性をとくに強調する概念ということに留意する必要がある。詳しくは以下を参照されたい。Jan Buursink, *The binational reality of border-crossing cities*, *GeoJournal*, 54, 2001.

- (2) サンディエゴ市 (City of San Diego) を加えたサンディエゴ・カウンティは、以下の18の都市から形成される。カールスバッド市 (City of Carlsbad)、チュラビスタ市 (City of Chula Vista)、コロナド市 (City of Coronado)、デルマー市 (City of Del Mar)、エルカホン市 (City of El Cajon)、エンシニータス市 (City of Encinitas)、エスコンディード市 (City of Escondido)、インペリアルビーチ市 (City of Imperial Beach)、ラメサ市 (City of La Mesa)、レモングローブ市 (City of Lemon Grove)、ナショナルシティ市 (City of National City)、オーシャンサイド市 (City of Oceanside)、パウエイ市 (City of Poway)、サンディエゴ市 (City of San Diego)、サンマルコス市 (City of San Marcos)、サンティ市 (City of Santee)、ソラナビーチ市 (City of Solana Beach)、ビスタ市 (City of Vista)。本稿では、サンディエゴという場合、とくに断りがなければ、市を含んだカウンティという意味でサンディエゴと表記する。SANDAG, *Fiscal Year 2019 Annual Report*, San Diego Association of Government, 2019.
- (3) Lawrence A. Herzog and Christopher Sohn, *The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego-Tijuana cross-border metropolis, Territory, Politics, Governance*, 2017. またハーゾグは、グローバル化の進展と国境への地理的近接性との相互作用から影響をうける都市配置のことを、「トランスフロンティア・メトロポリタン地域 (transfrontier metropolitan region)」とも呼んでいる。
- (4) Saskia Sassen, *The Global City: Strategic Site/New Frontier*, *American Studies*, Vol.41, No.2/3, 2000, pp.79-95.
- (5) William B. Barnes and Larry C. Ledebur, *The New Regional Economies: The U.S. Common Market and the Global Economy*, Sage Publications, 1998.
- (6) Mathew Longo, *The Politics of Borders: Sovereignty, Security, and the Citizen after 9/11*, Cambridge University Press, 2018, p.5. このなかで、ロンゴは、ポスト・ウェストファリアの時代において、国境の機能性 (border-functionality) は新しい段階に入り、セキュリティゼーションの強化に対応するように、国家は対立するのではなく協力するという意味にお

いて「共境界化 (co-borderization)」という概念を提示した。本稿ではこれを、国家間レベルではなく、国境地域における都市間のクロスボーダーな協力関係を築く概念として用いる。

- (7) Heather Nicol, Resiliency or Change? The Contemporary Canada-US Border, *Geopolitics*, Vol.10, No.4, 2005, pp.767-797.
- (8) Alexander C. Diener and Joshua Hagen, Theorizing Borders in a 'Borderless World': Globalization, Territory and Identity, *Geography Compass*, Vol.3, No.3, 2009. pp.1196-1216.
- (9) Gabriel Popescu, *Bordering and Ordering the Twenty-first Century: Understanding Borders*, Rowman & Littlefield Publishers, 2011.
- (10) David Newman, The Lines that Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World, *Progress in Human Geography*, Vol.30, No.2, 2006, pp.143-161.
- (11) Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press, 1984 (門田健一訳『社会の構成』勁草書房、2015年) ; Lawrence A. Herzog and Christopher Sohn, The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border Region, *Global Society*, Vol.28, No.4, 2014, pp.447.
- (12) Enrico Gualini, Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity, *DISP*, No.39, 2012, pp.43-52.
- (13) Chang-Hee C. Bae, Tijuana-San Diego: Globalization and the transborder metropolis, in Harry W. Richardson and Chang-Hee C. Bae, eds., *Globalization and Urban Development*, Springer, 2005, pp.182-183.
- (14) Ibid., p.183.
- (15) Michael Dear, *Why Walls Won't Work: Preparing the US-Mexico Divide*, Oxford University Press, 2013, p.111.
- (16) サンディエゴからティファナへ国境を越える際には、サンイシドロのほか、オタイメサ (Otay Mesa)、カレキシコ (Calexico) の2つの国境検問所がある。
- (17) Bae, op.cit., pp.183-184.
- (18) Ibid., p.183.
- (19) Ibid., p.184.
- (20) Jorge Eduardo Mendoza and Bruno Dupeyron, Economic Integration, Emerging Fields and Cross-border Governance: The Case of San Diego-

Tijuana, *Journal of Borderlands Studies*, Vol.35, No.1, 2020, pp.56-58.

- (21) Bae, op.cit., p.186.
- (22) Ibid., p.187.
- (23) Mendoza and Dupeyron, op.cit., p.57.
- (24) Ibid., p.58.
- (25) 以下を参照されたい。庄司啓一「ブラセロ・プログラム再考—非合法移民問題の起源をめぐる」『城西経済学会誌』35巻、2009年。
- (26) Herzog and Sohn, *The Cross-Border Metropolis in a Global Age*, op.cit., p.449.
- (27) Ibid., p.449.
- (28) この報告書の中では、サンディエゴとティファナは、水、風景、文化、経済、環境などを共有するという点で、国境が融合ゾーン (zone of confluence) になるという見方を示し、それらはボーダーシティであると同時に、メトロポリタン国境地域として機能しているという見方を提示した。Kevin Lynch and Donald Appleyard, *Temporary Paradise? A Look at the Special Landscape of the San Diego Region*, Report to the City of San Diego, 1974.
- (29) Fronteras Project, *San Diego-Tijuana: The International Border in Community Relations: Gateway or Barrier?* San Diego, 1976.
- (30) Herzog and Sohn, *The Cross-Border Metropolis in a Global Age*, op.cit., p.449.
- (31) Ibid., p.449.
- (32) Ibid., pp.449-450.
- (33) Ibid., p.450.
- (34) Ibid., p.452.
- (35) Ibid., p.453.
- (36) Ibid., p.453.
- (37) John Burnett, *At \$11 Billion And Counting, Trump's Border Wall Would Be The World's Most Expensive*, *NPR (National Public Radio)*, January 17, 2020. <https://www.npr.org/2020/01/17/797410228/at-11-billion-and-counting-trumps-border-wall-would-be-the-worlds-most-expensive> (閲覧日：2020年3月9日)。
- (38) Herzog and Sohn, *The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego-Tijuana cross-border metropolis*, op.cit., pp.18-19.
- (39) Herzog and Sohn, *The Cross-Border Metropolis in a Global Age*,

- op.cit., p.64.
- (40) Ibid., p.64.
- (41) Gualini, Cross-border Governance, op.cit., pp.43-52.
- (42) Linda Weiss, Globalization and National Governance: Antinomy or Interdependence? *Review of International Studies*, Vol.25, 1999, pp.59-85.
- (43) Paul Ganster, Evolving Environmental Management and Community Engagement at the U.S. -Mexican Border, *Eurasia Border Review*, Vol.5, No.1, 2014.
- (44) 前身は、1966年に設立されたサンディエゴ包括計画組織 (Comprehensive Planning Organization of San Diego) である。https://www.sandag.org/index.asp?fuseaction=home.home
- (45) https://smartbordercoalition.com/
- (46) 2019年11月7日、ティファナのクオーツホテルで開催された定期協議会における理事長の冒頭挨拶の中で強調していた用語。
- (47) http://www.sandiegodialogue.org/
- (48) Karen Christensen and Jane Rongerude, *The San Diego Dialogue: Reshaping the San Diego Region*, Working Paper, Institute of Urban and Regional Development University of California at Berkeley, April 2004.