

1990年代 EU サステイナブルシティの政策展開
— 「都市・地域からなる欧州」の視点から—

岡部 明子

目次

序章.....	11
0-1. 研究の背景・意義.....	11
0-2. 本研究の目的および方法・本論の構成.....	12
0-3. 従来の研究で示されてきた論点と本研究の位置づけ.....	18
第Ⅰ部 EUレベルの地域政策の変遷と都市	
第1章 欧州委員会地域政策総局と欧州基金の配分.....	31
I.1-1. EUレベルの政策主体.....	31
I.1-2. 欧州委員会地域政策総局と地域政策の財源.....	32
I.1-3. 共同体主導 INTERREG.....	41
第2章 都市を対象とした政策の変遷、補助事例および意義.....	45
I.2-4. 共同体主導 URBAN と先進的取組み UPP.....	45
I.2-5. URBAN と UPP の事例.....	54
I.2-6. URBAN、2007年以降のゆくえ.....	63
I.2-7. 構造基金を財源とした都市調査など.....	65
I.2-8. 小括.....	69
第Ⅱ部 3つの政策提言：環境政策、地域政策、空間政策	
第3章 EUレベルの都市・地域政策に影響力のある多様な主体.....	74
II.3-9. 国より下位の地域地方機関.....	74
II.3-10. 欧州レベルのネットワーク組織.....	76
第4章 環境面からのサステイナブルシティ政策.....	83
II.4-1. EU環境政策：1992年以前・以後.....	83
II.4-2. 都市環境緑書.....	88
II.4-3. 1992年以降の環境政策と都市.....	94
II.4-4. 小括.....	103
〈付録〉欧州サステイナブル都市最終報告書 概要版.....	105
第5章 地域政策面からの都市アジェンダへ向けた提起.....	119
II.5-1. 1997年『都市アジェンダへ向けて』.....	119
II.5-2. 『都市アジェンダへ向けて』以降.....	130
II.5-3. 小括.....	135

第6章	EUレベルの空間計画への挑戦.....	137
II.6-1.	ESDPの背景.....	139
II.6-2.	ESDP起草から最終案取りまとめまでのプロセス.....	144
II.6-3.	オランダ空間計画とESDPへの関与.....	151
II.6-4.	デンマークの空間計画とESDPとの関わり.....	156
II.6-5.	小括.....	163
第III部	ビルバオとバルセロナの都市戦略—「都市・地域からなる欧州」の視点から	
第7章	ビルバオ.....	173
III.7-1.	ビルバオ：文化で都市再生.....	173
III.7-2.	トランスナショナルな都市戦略.....	182
III.7-3.	小括.....	187
第8章	バルセロナ.....	189
III.8-1.	バルセロナモデル、全3期の特徴.....	189
III.8-2.	バルセロナモデルを支えた制度と思想.....	210
III.8-3.	行政のリーダーシップと都市社会運動史.....	214
III.8-4.	都市再生から地域再生へ.....	231
III.8-5.	小括.....	233
終章	237
9-1.	欧州サステイナブルシティの特徴とその要件.....	237
9-2.	今後の研究課題.....	242
参考文献・資料	245
ヒアリング先リスト	257
参照した主なウェブサイト	259

目次（詳細）

序章.....	11
0-1. 研究の背景・意義.....	11
0-2. 本研究の目的および方法・本論の構成.....	12
全体目標・調査研究の方法.....	12
EU 補助事業の特徴と都市の関係.....	14
3つの政策提言：地域政策、環境政策、空間政策.....	14
ビルバオとバルセロナの都市戦略　－「都市・地域からなる欧州」の視点から.....	16
0-3. 従来の研究で示されてきた論点と本研究の位置づけ.....	18
EU 政策研究の論点.....	18
地球環境問題からの論点.....	19
「欧州化/グローバル化と地域/都市」.....	20
「欧州化と地域」.....	20
「グローバル化と都市」.....	22
「欧州化と都市」.....	23
「シティ・リージョン」：都市研究からのアプローチ.....	25
「欧州化とシティ・リージョン」：地域研究からのアプローチ.....	27

第Ⅰ部　EUレベルの地域政策の変遷と都市

第1章　欧州委員会地域政策総局と欧州基金の配分.....	31
I .1-1. EUレベルの政策主体.....	31
I .1-2. 欧州委員会地域政策総局と地域政策の財源.....	32
欧州委員会と地域政策総局.....	32
構造基金と結束基金.....	33
構造基金のしくみ.....	37
加盟国に再配分する分（目的1・2）を決定するプロセス.....	38
4つの共同体主導と先進的取組み.....	39
2000年以降の軌道修正.....	40
I .1-3. 共同体主導 INTERREG.....	41
1993年まで：INTERREG I.....	41
1994-1999年：INTERREG II、INTERREG II C.....	42
TERRA.....	43
2000-2006年：INTERREG III A, B, C.....	43
第2章　都市を対象とした政策の変遷、補助事例および意義.....	45
I .2-4. 共同体主導 URBAN と先進的取組み UPP.....	45
1993年まで：先進的取組み UPP I.....	45
1994-1999年：共同体主導 URBAN.....	46

1994-1999年：先進的取組み UPP II	48
UPP II に見るサステイナブルシティ像.....	48
2000-2006年：加盟国主導目的2都市地域、共同体主導 URBAN II	50
URBAN、UPP に対する評価.....	51
I.2-5. URBAN と UPP の事例	54
〈事例1〉 UPP I ポブラ・デ・リリエット.....	54
アンティーク車両復元で職業訓練.....	55
セメント工場廃墟、狭軌鉄道、ガウディ庭園.....	56
〈事例2〉 URBAN 南イタリア諸都市.....	57
シラクサ.....	57
コゼンサ.....	58
ナポリ.....	59
バリ.....	60
まとめ.....	62
I.2-6. URBAN、2007年以降のゆくえ.....	63
I.2-7. 構造基金を財源とした都市調査など.....	65
先進的取組み「都市実態調査」.....	65
欧州都市の多様性、深刻な都市内格差.....	66
都市再生の経験をシェアする.....	68
I.2-8. 小括.....	69

第II部 3つの政策提言：環境政策、地域政策、空間政策

第3章 EUレベルの都市・地域政策に影響力のある多様な主体.....	74
II.3-9. 国より下位の地域地方機関.....	74
II.3-10. 欧州レベルのネットワーク組織.....	76
ユーロシティ(Eurocities).....	77
EU 諮問機関地域委員会(Committee of Regions).....	80
第4章 環境面からのサステイナブルシティ政策.....	83
II.4-1. EU 環境政策：1992年以前・以後.....	83
EU 環境政策の概要と経緯.....	83
1992年の転機.....	84
リオ地球環境サミット(1992年)への対応、「サステイナブルな発展」.....	85
地方アジェンダ21.....	86
第5次環境行動計画(1993年)が提示した新たな路線.....	87
II.4-2. 都市環境緑書.....	88
都市環境緑書(1990年)の背景.....	88
都市環境緑書の概要.....	89
都市環境緑書の特徴：機能主義批判.....	90

都市環境緑書が他政策に与えた影響.....	93
II.4-3. 1992年以降の環境政策と都市.....	94
第5次環境行動計画（1993年）と都市.....	94
サステイナブル都市プロジェクト（1993-2000年）.....	95
サステイナブル都市報告書（1996年）.....	96
欧州サステイナブル都市キャンペーン.....	99
2000年以降.....	101
II.4-4. 小括.....	103
〈付録〉欧州サステイナブル都市最終報告書 概要版.....	105
第5章 地域政策面からの都市アジェンダへ向けた提起.....	119
II.5-1. 1997年『都市アジェンダへ向けて』.....	119
『都市アジェンダへ向けて』の背景.....	119
『都市アジェンダへ向けて』第1章「都市を取り巻く課題」.....	120
EUレベルの都市政策の必要性.....	123
『都市の欧州』（市民向け都市アジェンダへ向けて）.....	125
II.5-2. 『都市アジェンダへ向けて』以降.....	130
『都市アジェンダへ向けて』に対する他主体の見解.....	130
『EUにおけるサステイナブルな都市発展：行動計画骨子』（1998年）.....	132
II.5-3. 小括.....	135
第6章 EUレベルの空間計画への挑戦.....	137
II.6-1. ESDPの背景.....	139
ESDP起草の動機付け.....	139
『ヨーロッパ2000』および『ヨーロッパ2000+』.....	141
II.6-2. ESDP起草から最終案取りまとめまでのプロセス.....	144
ESDPに向けた第1回ナント、第2回トリノ会議.....	144
ESDPに向けた第3回デン・ハーグ会議.....	146
1992年リスボン会議以降、1997年ノールディック素案、1999年ポツダム最終.....	147
II.6-3. オランダ空間計画とESDPへの関与.....	151
国レベルの強力な計画権限.....	151
オランダ・モデルと呼ばれる協議方式.....	152
多心型構造のランドスタットが高い競争力を持っていること.....	153
恵まれない地域の底上げと競争力のある地域の強化を両輪とした発展政策.....	155
II.6-4. デンマークの空間計画とESDPとの関わり.....	156
デンマーク空間計画.....	156
エレスンド・リージョン.....	158
エレスンドの競争力、原点としての市街地と緑のバランス.....	161
II.6-5. 小括.....	163

第III部 ビルバオとバルセロナの都市戦略—「都市・地域からなる欧州」の視点から

第7章	ビルバオ	173
Ⅲ.7-1.	ビルバオ：文化で都市再生	173
	ネルビオン川浄化を発端とした都市圏協調	173
	ビルバオ都市圏再生戦略構想	174
	グッゲンハイム美術館を誘致	175
	社会文化戦略としての地下鉄	177
	ビルバオ疲弊地区のUPP	178
	ビルバオ都市圏バラカルドのURBAN	179
Ⅲ.7-2.	トランスナショナルな都市戦略	182
	ビルバオ：大西洋軸の主要都市を目指して	182
	スペイン、バスク州のシティ・リージョン	184
	高度な情報交通インフラが生命線	186
Ⅲ.7-3.	小括	187
第8章	バルセロナ	189
Ⅲ.8-1.	バルセロナモデル、全3期の特徴	189
	第1期 1979-1986年 中心と周縁における公共空間政策	191
	i 公共空間とデザインの質	191
	ii 周縁疲弊地区	191
	iii 中心疲弊地区	193
	第2期 1986-1992年 オリンピックへ向けて インフラ整備	198
	i 下地となった1976年全体計画	198
	ii 環状道路整備	199
	iii ポブレノウ地区 オリンピック選手村	200
	第3期 1992-2004年 オリンピック後、2004年文化フォーラムまで	203
	i オリンピック直後	203
	ii 計画主導から市場任せへ：ディアゴナル・マル地区、フォーラム2004会場	204
	iii 市場と計画のバランス：22@bcn	207
Ⅲ.8-2.	バルセロナモデルを支えた制度と思想	210
Ⅲ.8-3.	行政のリーダーシップと都市社会運動史	214
	バルセロナの都市社会運動と社会学者M.カステル	214
	民主化前夜における町会連合会FavBの役割	214
	市民の組織化と旧市街	216
	ラバル地区の特異性—都市社会運動から見る	219
	トット・ラバル財団—多様な主体のプラットフォーム	224
	要求から協働へ	230
Ⅲ.8-4.	都市再生から地域再生へ	231
Ⅲ.8-5.	小括	233

終章.....	237
9-1. 欧州サステイナブルシティの特徴とその要件.....	237
欧州サステイナブルシティ思想の特徴.....	237
欧州サステイナブルシティを支えた要件.....	239
1990年代欧州における都市・地域の役割.....	240
9-2. 今後の研究課題.....	242
参考文献・資料.....	245
ヒアリング先リスト.....	257
参照した主なウェブサイト.....	259

序章

0-1. 研究の背景・意義

20世紀末から、一般に都市を論じるにあたり、「グローバル化」と「地球環境」の2点を避けて通れなくなった。

国民国家を秩序の基盤とした近代においては、国を最大の枠組みとして都市を分析できた。だが、ヒト・モノ・資金・情報が世界規模に高速で動くグローバル化が進展する今日、いわゆるグローバルシティと呼ばれる巨大都市のみならず、中小都市もグローバル化の文脈から切り離して理解できなくなった。グローバル化に呼応した都市像が活発に議論され、大きな関心を集めている。

グローバル化は国民国家を超えた動きが高まることを意味するが、その観点からグローバル化の縮図として欧州化をとらえることができる。国民国家より上位の欧州化の流れに呼応して、EUは統合を深めている。欧州化が色濃くなるにつれて、各々の都市は否応なしに変容を迫られる半面、欧州化に積極的に働きかけるようになった。日本でも、グローバル化の思いがけない余波を受け突如予期せずして変化を強いられる都市や地域が少なくない。現在、多くの都市は、グローバル化の影響を読みきれず、1都市としてグローバル化を活用する賢策が見当たらず、グローバル化とどう付き合ったらよいか戸惑っている。

グローバル化の縮図である欧州化を受けて、各都市はどのような行動を取っているのか。グローバル化時代における都市の論点を見据える手がかりとして、EUと都市との相互関係を軸に、これからの都市像を模索することは有効であろう。

「グローバル化」と並んで、今日、都市と不可分な論点となっているのが「地球環境」である。都市化が人間による自然の征服、自然に克つことと考えられていた時代には、環境問題は都市問題の範囲外にあった。都市とは別次元の「貴重な自然環境資源の保全」の域を出なかった。しかし、人間の活動が地球を瀕死に追い込んでいるという認識が高まり、地球環境に最も負荷を与えている都市に地球環境対策が求められるようになった。自然を征服し続け躍進する発展イメージにかわって、都市は地球環境負荷低減に努力し持続可能な発展を目指すようになった。持続可能なシティへの取り組みである。技術革新による環境負荷低減や個人・企業の個別努力は対症療法の限界を越えられず、都市的ライフスタイルや都市構造、経済社会システムを問い直すより根源的な解決策を模索している。

現在、多くの都市は「グローバル化」と「地球環境」という新たな課題への対応に苦慮している。従前の都市政策や都市計画思想は、都市に排他的領域があることを前提とし、都市から環境汚染を外部化することで環境問題に対処してきたが、これら近代都市思想の基本理念を問い直すところにすでにきている。このように、「グローバル化」と「地球環境」が、近代的政策手法に根本的なパラダイム変換を迫っているのに、従前の都市政策手法の延長で近代都市思想にすぎり軌道の微調整で切り抜けようとしていることが、今日の都市環境問題の根源だと考えられる（EC-Environment, 1990）。では、どのようなパラダイム変換が求められているのか。本研究は、「欧州化・グローバル化」と「持続可能な発展・地球環境」という二つの潮流を受け止めた「1990年代、EUレベルの持続可能なシティ政策」に注目し、これを研究対象としている。

1993年マーストリヒト条約発効でEUは統合へのプロセスを加速させ、「欧州化」の流れが力強さを増した。1992年リオの地球環境サミットでアジェンダ21が採択され、「持続可能な発展」が地球規模の環境的合意となり、大きな流れとなった。この2つの時流と期を同じくし、1990年代のEUレベルの持続可能なシティ政策が盛り上がりを見せている。

本研究の意義は、直接的には「欧州化への対応」と「持続可能な発展への移行」という欧州都市の直面する2つの課題に呼応して浮上したEU持続可能なシティ政策の成果と課題が明らかになることである。それはすなわち、「グローバル化」と「地球環境」という日本を含めどこの都市も対応に悩んでいる問題に対して、解決の糸口となる示唆を含んでいると考えられる。

日本において本研究の成果を発表する意義は、「欧州化」が都市を取り巻く状況を大きく変えている現実に則して、欧州都市政策研究の枠組みを提示することである。わが国の欧州を対象とした研究は、伝統的に英・仏・独の三大国に偏ったものであった。都市計画研究も例外ではない。しかし、「都市からなる欧州」という見方を取り入れるなら、都市の新しい動きは、ロンドン、パリをはじめ各国首都を必ずしも起点とせず、欧州化で潜在していた力を顕在化する可能性を広げた都市にいち早く見られる場合が多い。

また、日本における欧州研究の重要な使命は、長らく、学ぶべき欧州の先進事例を明らかにすることであった。欧州は日本より進んでいるという前提に立っていた。したがって、環境問題への対応についても、欧州環境先進都市事例の研究に対する社会的要請も強くこれらが先行している。しかし、地球環境問題を話し合う国際会議で決まって露呈するように、単純な環境重視には新たな格差を生みかねない一面がある。地球環境問題は先進事例に一方的に学ぶことでは克服できない性質のものである。本研究では、「都市・地域からなる欧州」の視点から、環境対策では周縁に位置する都市が、環境先進都市に追従せず独自の持続可能なシティへの途を探っていったことの重要性に特に着目している。本論は、多様性を認め合い、ともに都市環境問題について悩む研究課題としての持続可能なシティを提示することに意義を見出している。

0-2. 本研究の目的および方法・本論の構成

全体目標・調査研究の方法

本研究の全体目標は、「欧州における持続可能なシティ思想の特徴とは何か」、「どのような経緯で欧州持続可能なシティ像は定まっていたか」を明らかにすることである。

欧州では、日本やアメリカで一般に理解されているように地球環境問題と直結した「環境に配慮した都市」とは異なった持続可能なシティ像が語られている。1990年代欧州では、多様な主体がそれぞれの思惑で持続可能なシティを提唱しながら、実践段階で個別目標がバラバラに錯綜する事態に陥らず、市民に実感できる持続可能なシティ像へ収束していった。本研究は、「EU政策の存在が市民に身近な欧州持続可能なシティ像と関係あるのではないか」という推論に基づき、本論第I,II部で、持続可能なシテ

イと関連のある EU 政策の系譜を整理し、これに考察を加えていく。

「EU サステイナブルシティの政策展開」を考察するにあたり、本研究では、「都市・地域からなる欧州」の視点に立っている。このような視点に立脚した背景には、先述の「欧州化」がある。国を超えた、国より上位の政策の影響力は、日本やアメリカに比して、EU の存在する欧州において強い。EU 政策の存在に意義が認められることは、すなわち、都市や地域の、国から自立した政策の役割と責任が高まっていることの裏返しであるといえる。サステイナブルシティへ向けた取組みにおいて、EU 政策の存在感が強くなればなるほど、この分野において国優位の近代的政策体系が相対化されていく。

換言すれば、サステイナブルシティ像が国を超えたレベルで共有されていく過程で、EU レベルの取組みと個別都市や地域の取組みの間で、必ずしも国を経由せず、様々なやりとりが展開されたことになる。EU レベルで国を超えたマクロな都市政策を考察するだけでは、サステイナブルシティ政策の片面しか見えてこない。そこで第Ⅲ部では、具体的な都市を事例として取り上げ、ビルバオとバルセロナの都市政策を、サステイナブルシティへの取組みとしてとらえて考察を試みた。

多様な主体間の複雑な関係の構図を EU というフィールドに見出し、「相互のやりとりにより建設的に収斂していくサステイナブルシティへの軌道とはどのようなものか」を、EU と個別都市・地域の両面から考察することが、本研究の全体目標と整合すると考えた。

第Ⅰ,Ⅱ部の基盤となる情報源は、欧州委員会の刊行物・ウェブサイトと 2000 年を中心に行った欧州委員会地域政策総局担当者へのヒアリングである。本研究に着手した 1998 年以降今日まで、公式ウェブサイトの発信する情報は目に見えて充実してきた。欧州委員会は、市民から国の中央執行機関以上に遠い存在である問題を克服しようと、国以上に熱心にウェブサイトを通して、確定した政策のみならず、政策が決定するまでの過程を逐次公表している。公式ウェブサイトと呼応して、各国政府研究機関、地域・都市の諸機関、ロビー活動主体などがそれぞれの立場で、ウェブサイトを活用し EU 政策に意見書を発信している。EU 政策は各国の合意で実現するために、公式文書だけでは総花的でとらえどころがないが、ウェブ上で飛び交っている多様な立場からの意見を総合することで、実質的な論点を見極めることが可能になった。したがって、ヒアリングにあたっては、全般的な情報収集を主な目的とせず、刊行物とウェブで得られた情報を総合的に考察して、仮説を絞った上で、キーパーソンを特定して自らの推論をぶつける方法をとった。欧州委員会に対して都市政策分野でロビー活動をしているユーロシティなどにもヒアリングし、欧州委員会とは異なった見解も考慮に入れた。

第Ⅲ部の都市政策事例研究は、本研究に先立って、1980 年代から個別都市事例の研究対象として筆者が継続的に調べてきた成果を基礎としている。対象としたビルバオとバルセロナの 2 都市を調査観察してきたところ、「都市からなる欧州」の視点が都市政策に転換をもたらしていた。本研究では、新たな情報を文献・ウェブサイトから得て、「『都市・地域からなる欧州』の視点を戦略的に活用し都市のサステイナビリティを高めるために、両都市がどのような独自の政策を試みたか」を軸に考察を発展させた。政策当事者のみならず、進行中の都市再生の問題点を指摘している知識人との議論の場を持った。また、都市再生事業の成果を現地で確かめ、現地で一般市民の声を聞くなどして、指摘されている新たな課題の所在を確認した。市民団体の活動現場を視察し、文献などの情報では得られない生

の聲が得られたことも貴重であった。

また、本研究課題と関連のあるシンポジウムを日本で企画開催したことにより、日本とEUでサステイナブルシティをともに考えていく論点を探る機会となった。

上述の全体目標を踏まえて、以下、本論文の構成に沿って、各部各章の目的を記述していく。

EU 補助事業の特徴と都市の関係

第I部では、EU 補助事業の変遷と都市の関係について基本的な認識を整理し、EU の補助政策がそれぞれの都市にどのように影響を与えたかについて考察を加えている。

まず第1章で、EU 補助事業についての基本的知識を整理した。EU 執行機関である欧州委員会の特徴としくみを概説した（I.1-1.）上で、地域政策総局の管轄する構造対策用基金について詳述した（I.1-2.）。本研究が対象とするサステイナブルシティ政策はEU レベルに帰属するために、各国の執行機関とは性格を異にする EU 執行機関の働きを理解し、都市や地域の発展を扱う地域政策総局について把握しておくことは不可欠である。さらに、構造対策用基金を活用した補助事業のうち、境界地域を対象とした INTERREG に、EU 地域政策の特徴を探った（I.1-3.）。複数の国にまたがる地域開発事業は、各国にはなく EU にしかない特殊なものである。

第2章では、構造対策用基金の中で、対象を都市問題に特定した補助金がどのような要請を受けて始まり、どのように進化していったかを考察している。

1989 年から始まった UPP 以降、共同体主導 URBAN、主流目的2都市地域へ、段階的に発展していった経緯を追い、これら補助政策の成果を評価分析している（I.2-1.）。UPP と URBAN は欧州における国境を超えた都市対策の実験であり、その意味では EU 予算を直接投入した唯一のものである。

UPP 事例としてポブラ、URBAN 事例としてシラクサ、ナポリなど、具体的な事例を取り上げて考察する（I.2-2.）。UPP と URBAN 補助事業は、欧州で国境を超えて試みられた都市実験の代表と見なすことができる。これらの UPP や URBAN は、疲弊地区にターゲットを絞り込んで、環境・経済・社会文化の諸相を統合してサステイナブルな都市発展を開拓することを目指した。これら具体的な事例を通して、予め定められた明白なサステイナブルシティ像を目標にした取組みではなく、補助事業による多様な都市実験を通じ経験を共有しながら、それぞれの都市に適ったサステイナブルシティへの途を具体化しようとする試みが思惑通り成果を上げたのかどうかを検証する。

3つの政策提言：地域政策、環境政策、空間政策

第II部では、地域政策と環境政策がそれぞれに提示したサステイナブルシティへ向けた政策提言・方針の流れを追っている。これら政策提言は、第I部で記述した地域開発等基金の配分方針に度々言及している。補助政策と政策提言は呼応関係にある。ここでは、1990年代のサステイナブルシティに関連の深い政策提言として、3つの流れを取り上げている。第1は、環境面からのサステイナブルシティへ向けた取組みの提唱である。第2は、地域政策面からサステイナブルな発展に符合した都市政策の方向性を示そうとする流れである。第3は、欧州全体のサステイナブルな空間発展戦略において都市がどのように位置づけら

れていったかである。

ここで注意すべきことは、EU レベルのサステイナブルシティへ向けた提言が影響力を持っていることが EU という強力な単一政策主体の存在を直ちに意味しないところである。提言とりまとめのプロセスで、EU レベルの政策提言に影響力を持とうとする多様な主体が動いている。こうした EU レベル政策提言とりまとめの特性を見落とさないために、上述の政策提言とりまとめの3つの流れをそれぞれ記述するのに先立ち、第3章でまず、国・地域・地方自治体（Ⅱ.3-1.）とネットワーク組織など（Ⅱ.3-2.）欧州レベルで活動する多様な主体の群像を明らかにした。欧州委員会も多様な主体のひとつである。EU 政策は、欧州委員会という主体の政策というよりは、国を超えて多様な主体が政策提言に向けて協議するプラットフォームとしての性格が強い。

以下、どのような協議ややりとりの末、政策提言がとりまとめられていったかに重点を置いて、第4章では環境面、第5章では地域政策面、第6章では空間政策面から、その過程を追っている。

EU レベルで、サステイナブルシティ思想を明確にしようと正面から取り組んだのが、第1の**環境政策面**からの試みである。第4章では、サステイナブル都市報告書（EC-Environment, 1996）と欧州サステイナブル都市キャンペーンを両輪とした取組みを中心に、異なる主体が関わってきたことを検証している。まず、EU 環境政策全般の系譜を整理し（Ⅱ.4-1.）、都市環境緑書（EC-Environment, 1990）というかたちで環境面から都市が急浮上してきた背景を分析し（Ⅱ.4-2.）、サステイナブルシティ思想の根源を掘り下げている。同緑書を原点として、一方では、多様な分野のプロフェッショナルが知恵を出し合ってサステイナブルシティ思想を堅固なものにしていき、サステイナブル都市報告書として成果が提示される。これと並走して、欧州の地域・地方自治体がサステイナブル都市キャンペーンに賛同し、ローカルアジェンダ21を策定し各々の地域・地方でサステイナブルシティを実践していく活動が広がりを見せていった（Ⅱ.4-3.）。本論では、1990年代の環境面からのサステイナブルシティへの取組みを、多様な主体により概念化と実践を並行して展開していく過程ととらえて考察している。

第2の EU レベルサステイナブルシティへの政策提言は、**地域政策面**からなされたものである。第5章では、『都市アジェンダへ向けて』（EC-Regional Policy, 1997b）が提示され（Ⅱ.5-1.）、翌1998年ウィーン都市フォーラムで行動計画骨子（EC-Regional Policy, 1998a）が採択される（Ⅱ.5-2.）プロセスに焦点を当てている。サステイナブルシティを「サステイナブル」と「シティ」に分節して考えると、第1の環境面からのアプローチが「サステイナブル」に軸足があったのに対して、地域政策面からの関心の軸は「シティ」にあるといえる。したがって、『都市アジェンダへ向けて』は、環境面からのサステイナブルシティ思想以上に、失業問題など社会的サステイナビリティを危急の問題として重視し、地球環境問題から発想する視点が薄い。また、地域政策は第1部で考察したように、僅かではあるが自前でサステイナブルシティプロジェクトを資金支援する政策手段を持っている。当然、直接利益を受ける可能性のある活動主体らは、環境政策に対するロビー活動とは質の異なった働きかけをしている。本論では、EU レベルの地域政策というプラットフォームで、加盟各国に加え議会・地域・都市などの働きかけが錯綜するうちにひとつの方向に収束し、地域政策面からの独自のサステイナブルシティ路線が『都市アジェンダへ向けて』

と『行動計画骨子』というかたちで打ち出されてくるプロセスを追っている。

サステイナブルシティと密接な関係を持つ第3の政策提言は、**欧州空間戦略**として示された欧州空間開発見直し ESDP である。ESDP は、欧州全体をサステイナブルな発展に導く空間イメージを示している。すなわち、欧州空間計画の文脈からサステイナブルシティ像を浮彫りにしている。第6章では、ESDP 起草の背景（Ⅱ.6-1.）、1989年のESDP策定へ向けた第1回会合から1999年ポツダム会議でESDP最終案（CSD, 1999）が採択されるまでのプロセス（Ⅱ.6-2.）をたどる。ESDP作成のプロセスは、上述の環境・地域政策両面からのサステイナブルシティへの取組みと異なり、EU執行機関である欧州委員会がとりまとめに主導的な役割を担っていない。ESDP作成プロセスでは、EU地域政策総局と各国が同列の複数主体である。議長国が1年毎に交代し、きわめて透明性の高いプロセスで協議が進められていった。本論では、10年におよぶこの協議のプロセスを分析している。このプロセスにおいて、オランダ・デンマークが主導的な役割を担った（Faludi and Waterhout, 2002）。本論では、この両国に注目し、ESDP作成のプロセスを、大国ではない加盟国が不利な加盟国間の政治的調整に甘んじず、EUレベルでは1主体として執行機関に対する影響力を発揮し自国の政策との整合性を高めようとしている動き（Ⅱ.6-3,4.）と見なし、討議経過の多様な資料を基にその検証を試みた。

ビルバオとバルセロナの都市戦略 — 「都市・地域からなる欧州」の視点から

第Ⅱ部で、1990年代EUレベルのサステイナブルシティへ向けた政策提言を、1996年サステイナブル都市報告書、1997年都市アジェンダへ向けて、1999年ESDPをそれぞれ核とする3つの流れとしてとらえ、それぞれの経緯を把握したところで、次なる段階は、1990年代EUサステイナブルシティ思想が生活の質を市民が実感できる成果をもたらす都市政策と同化していった理由を探ることである。そのために、第Ⅲ部では、ビルバオとバルセロナという2都市の事例を取り上げて考察していく。

具体的な都市事例の調査研究が欠かせないと考えた理由は、欧州都市を一般化して「生活の質」を論じることに限界があることである。「生活の質」を高めるために、どこの都市でも通用する類似の手法もあろうが、基本的には個々の都市や地域の事情によって実感される「生活の質」は異なり、それぞれの都市で独自の発想により取り組んだ経験を考察する必要がある。また、生活の質の充実と地球環境負荷低減を統合的にとらえるために、都市の環境対策に研究対象を限定せず、個別具体的な都市の事情を相当把握した上で「都市政策全体」を考察の対象した。

対象としたのは、スペイン北部の2都市、ビルバオ（バスク）とバルセロナ（カタルーニャ）の両都市および地域の主体的な再生発展戦略である。この2都市を事例として具体的に挙げた理由は、1980年代から「都市・地域からなる欧州」とりわけ「都市からなる欧州」に立脚した都市再生戦略を推進し、欧州レベルで注目される都市として急浮上した実績があるからである。EUサステイナブルシティの政策展開を考察する視点として「都市・地域からなる欧州」を意識した結果、浮上してきた2都市事例である。

1990年代は、スペイン・ポルトガル・イタリア（南部）・ギリシア・アイルランドの諸地域が経済開発を加速させEU域内の地域間不均衡が是正されることに、EU統合の成功がかかっていた時期であった。当時キャッチアップの望まれていた地域は、アイルランドを

除いていずれも南欧地中海文化圏に属している。本論では、南欧諸地域の発展が EU の生命線を握っていたこととサステイナブルシティ政策が大きくなるとなったことに何らかの相関があるのではないかという仮説を念頭に置いた。すなわち、1990 年代が南欧諸地域のキャッチアップに特徴付けられる期間であったために、第 1 に、都市本来の力を信頼した独自のサステイナブルシティの概念が確立したのではないだろうか。そして、環境・社会文化・経済を統合的にとらえたサステイナブルシティへの戦略が多様なアクターの支持を味方につけ推進力を得たのではないかという仮説である。ビルバオとバルセロナが、高密度でコンパクトな都市の伝統を持っていることと、国民国家と対峙する地域主義（ナショナリズム）¹の濃厚な地域であること、の 2 点に注目して、両都市の都市再生過程を EU 政策の変遷と対応させながら考察し、事例研究を通して上述仮説の検証を試みた。

第 7 章はビルバオである。ビルバオは、1970 年代から鉄鉱・製鉄・造船の基幹産業が衰退し、高い失業率に悩まされてきた。また、バスク州は、テロ組織 ETA の活動でも知られるように自立した地域としての意識が高いが、地域の主体的な戦略が国民国家と相容れず中央との衝突が絶えなかった。バスク州は山がちで山が海に迫る地形のため、小規模な平地にコンパクトな集落が多数あり、これらのネットワークが地域都市システムとなっている。一般にグッゲンハイム美術館を看板に文化という魔法で都市再生を成功させたシンデレラストoryとしてはやされている。

本論では、まず、ビルバオ都市再生の経緯をたどり、過大評価されがちなグッゲンハイム効果を批判的に考察した上で、その本質を追求する（Ⅲ.7-1）。次にビルバオが主体的に進める都市再生戦略が EU レベルの都市向け補助対象プログラムをどう認識しどのように活用してきたかを調査分析する。ビルバオは第 I 部で論じた EU レベルの都市向け補助プログラムである先進的取組み UPP I、共同体主導 URBAN、UPP II のすべてに採用されている。第 3 に、バスク地域が欧州化をいかに受け止め、戦略的に活用してきたかを、「バスク・シティ・リージョン戦略」を軸に考察する（Ⅲ.7-2）。バスク州は、経済中心のビルバオなど都市機能を複数都市で分担している多心型をしている。コンパクトな都市的集積とネットワーク型地域構造を強みとした地域戦略とサステイナブルシティ思想の関係を探る。

第 8 章は、バルセロナである。近年、知識社会へのシフトに適合した都市再生を民間の力で成功させた都市としてバルセロナモデルの名で知られている。バルセロナは、地中海の伝統の典型的なコンパクトシティである。カタルーニャ州は、バスクほど急進的ではないが地域主義（ナショナリズム）の強い地域であり、国民国家とは一線を画した発展戦略を持っている。

本論では、まず、バルセロナモデルとよばれる四半世紀におよぶ都市再生のプロセスを 3 期に分けて検証し、バルセロナが欧州化を巧みに味方につけて、都市のサステイナブルな発展を主体的に描いてきた経緯をたどる（Ⅲ.8-1）。

¹ わが国では一般に、国民国家単位のナショナリズムと対峙するものを地域主義 regionalism と理解する傾向にある。しかし、ナショナリズムは必ずしも国民国家の枠とは一致せず、国民国家に対峙するナショナリズムも存在し、地域主義ととらえるのは適当でない場合が存在する。スペインでは、フランコ独裁体制崩壊後、民主化されて制定された 1978 年憲法第 2 条において、「スペインを構成する国(nacionalidades) と地域 (regiones)」という表現が見られる。ここで国とは具体的に、カタルーニャ・バスク・ガリシアの現 3 州を指しおり、ナショナリズムの強い地域である。（鈴木、1988、78-79）

次に、バルセロナモデルの制度・思想的背景を考察し（Ⅲ.8-2.）、知識社会のインフラとされる市民社会が都市再生プロセスにともなうどう変質してきたかを社会運動史の観点から考察する（Ⅲ.8-3.）。バルセロナは、結束基金²環境部門の補助を疲弊地区再生に活用している。この事実に着目し、事例を通して、環境・社会文化・経済を統合してサステイナブルシティを実現するために、疲弊地区再生を戦略的に重点化する発想を分析する。最後に、地域的広がりでもカタルーニャをとらえ、コンパクトシティ指向の伝統を生かした地域のサステイナブルな発展戦略が提唱され始めているが、その方向性を展望する（Ⅲ.8-4.）。

本研究のねらいは、「都市・地域からなる欧州」の発想に立脚し、EU 政策と個別都市の試みを対応させながら考察を進めることにより、そもそもぼやけた方向性からスタートした EU サステイナブルシティへの取組みが、域内南北間格差是正という EU の優先課題の文脈で、「どのようなサステイナブルシティ像に具体化していったのか」、また、「多様な主体の関わったことが、サステイナブルシティ思想を拡散させるのではなく輪郭をはっきりさせる方向に寄与した要件とは何か」を抽出していくことである。

0-3. 従来の研究で示されてきた論点と本研究の位置づけ

EU 政策研究の論点

EU を対象とした研究は、1993 年マーストリヒト条約で EC から EU へと欧州統合が深化したのを機に急速に増えた。わが国でも EU 研究は 1990 年代に入って充実した。共通通貨ユーロの知名度とともに EU への関心の裾野は広がり、EU をテーマにした著作が目立つようになった。ただ、欧州連合 EU の母体となった欧州共同体 EC は、欧州経済共同体 EEC に端を発し、共通通貨ユーロを象徴として欧州統合が理解されているために、歴史的にも長い市場統合の面に力点を置いた研究が多い（藤井、1971、2002；島野ほか編著、2000；平島、2004）。また、国際法研究の蓄積の上に EU 法の研究が継続的になされてきた（庄司、2003）。本研究のテーマであるサステイナブルシティは、市場の自由化の裏面である不均衡拡大に対する手当ての側面が多分にあり、市場の自由化とは不可分な論点といえる。

これら EU 経済に比べて、EU 政策を対象とする研究は少ない。経済統合が先行し、政策統合・政治統合は遅れて着手され、歴史が浅いため、研究の蓄積が少ないのは当然といえる。政策分野では、経済統合・通貨統合に直接関わる分野を除くと、予算面では過半を占める共通農業政策 CAP³に関する研究が比較的多い。他方、本研究のテーマであるサステイナブルシティに実質的に影響力のある分野は地域政策である。わが国における EU 地域政策を対象とした早い時期の研究としては、1990 年代前半の浅見政江の論文などが発表されている（若林、1988；浅見、1992、2000；大西ほか編著、1995）。2003 年には、辻悟一が単行本として『EU の地域政策』（辻、2003）をまとめ、EU 地域政策の全貌がようやく明

² 結束基金は、1990 年代 EU の重点課題であった地域間格差是正を加速するために導入された追加的基金である。環境部門は、格差是正のために加速する地域開発が環境的犠牲を伴うのではなく環境改善と経済開発が両輪となって進むことを促すものであった。

³ 都市と農村とは政策的にせめぎ合う関係にあるため、農業政策は都市政策と相互補完的であるといえる。ただし、農業政策を中心とした研究の焦点とは自ずと異なる。

らかにされた。EU 地域政策研究は、国民国家を大枠としてきた従前の研究と異なり、複数国にまたがる地域の課題がある。EU レベルの境界地域開発補助プログラムである INTERREG については、わが国でも都市地域計画分野の研究などで言及されている(野村、2001)。

他方、EU の地域政策は、地域間の不均衡是正を目的としたものであり、地域政策研究の視点からは都市の重要性は必ずしも浮上してこない。また、都市政策自体は EU の権限外であるために、すでに確立している政策を体系的に研究しようとする対象になりにくい。

欧州内では、チェシャイア、ハーディングやパーキンソンらが 1990 年代初めに EU レベルの都市政策の展望に向けて欧州都市の現状を考察している (Cheshire, 1995; Harding et al, 1994)。パーキンソンは初動期における EU レベル都市政策に意義を認めながらも、イギリス都市の現実を鑑み、EU が都市政策の個別内容に立ち入る方向には慎重な立場をとり、近年ではイギリス国内で国が主導権を持つ都市政策の助言に尽力している(パーキンソン、2001; Boddy and Parkinson eds, 2004)。UPP や URBAN がスタートして 10 年ほどと歴史が浅く、やっと近年になって成果を確認できる段階に入った。欧州委員会地域政策総局が、これら補助プログラムの政策評価を公表した(EC-Regional Policy, 2002)。M.トファリデスを初め、関係者への継続的ヒアリングを積み上げ、補助プログラム事例を緻密に検証する研究成果も出始めたところである(Tofarides, 2003)。彼女も、国レベルを中抜きにした EU と都市による都市政策に現実的障害の多いことを指摘し、ゲートキーパーとしての国の介入の必要性を説く結論となっている。EU レベルの都市政策は、都市の側が EU レベルに積極的に政策づくりを働きかけてきたことに受身で対応してきたところがある。したがって、EU (欧州委員会) という政策主体の側から見た補助プログラムを中心とした政策研究では、都市は地域政策の片隅を占めるに過ぎず、本研究の着目するサステナビリティ指向を都市が戦略的に利用する動きは論点となりにくい。

地球環境問題からの論点

1992 年リオの地球環境サミットの前後で、地球環境問題に関する論点は大きく転換した。地球サミット以前は、環境という特定分野に限って環境保護・保全を目標としていたのに対して、地球サミットで「サステナブルな発展」が合意され、あらゆる政策分野を環境という横軸で統合する発想へとシフトしていった。地球環境運動は人の手の入っていない貴重な自然環境を人類皆の共有財産としてとらえ保護保全していくことを優先し、当初は手付かずの自然環境のほとんど残されていない都市部にはさほど関心を示さなかった。しかし、地球サミット以降、地球環境負荷の源泉となっている都市に問題解決の主導的役割を期待するようになった。採択されたアジェンダ 21 にローカルの役割が重視されたことも一助となった (Lafferty, 2001)。

しかし、地球環境問題から提示される主な論点は、法的規制による水・空気・土地利用などの環境保全、エネルギー問題、環境税、市場メカニズムを活用した環境対策、地球温暖化防止対策と二酸化炭素排出量削減などであり、都市環境は様々な論点の文脈で細目のひとつとして位置づけられる場合が多い。国際法の観点からも、EU レベルの環境法に対する関心は高いが、法体系からは都市と環境の論点はそれほど明確には見えてこない(岡

村、2004)。

都市と環境を結び付ける論点は、主に環境経済学の立場から提示されている(宮本、2000; 植田、2001; 諸富、2003)。また、環境に配慮した都市のあり方としてコンパクトシティが提唱され、1980年代後半以降コンパクトシティ論争が盛んになった(Jenks et al eds, 1996; Williams et al eds, 2000)。海道は、都市計画的アプローチでコンパクトシティの論点を整理分析し、日本の取組みにも言及している(海道、2001)。また、日本では、まちづくりのアプローチから、環境都市への様々な実践的取組みが盛んに議論されている。

ただ、EUレベルで都市と環境を結び付ける取組みに注目した研究は、筆者によるもの(矢作・岡部、1999; 岡部、1999a)を除けば、佐無田光『欧州サステイナブル・シティの展開』(佐無田、2001)が挙げられる程度でその数は少ない。佐無田論文は、1990年都市環境緑書から1996年サステイナブル都市報告書+サステイナブル都市キャンペーンの経緯を分析し、1990年代に展開したEUレベルのサステイナブルシティへの取組みとは、「既存の都市におけるあらゆる政策領域を、環境を軸に組み替えること」(佐無田、2001、36)であるという環境政策的アプローチの原点を押さえ、サステイナブルシティの課題として内部からの都市環境保全と外部からの地球環境保全の2つの側面を指摘している。佐無田論文は、サステイナブルシティへの取組みがEU環境政策という単一軸に沿って具体化していったととらえて分析している。

他方、本研究は、サステイナブルシティ像が環境政策と地域政策のやりとりから徐々に絞り込まれていったととらえ、その過程を明らかにしている。

「欧州化/グローバル化と地域/都市」

本論は、欧州化を受け止めた都市の動きとして「サステイナブルシティ」を位置づけている。したがって、本論文は基本的には「欧州化と都市」を軸に論じる研究に属する。ただし、冒頭の研究背景で述べたように、欧州化はグローバル化の縮図とするなら、「欧州化と都市」は「グローバル化と都市」をめぐる考察と重なってくる。また、副題の「『都市・地域からなる欧州』の視点から」が含意しているように、「欧州化と都市」と「欧州化と地域」はしばしば不可分に議論されてきた。したがって、「欧州化と地域」「グローバル化と都市」を含めて「欧州化と都市」をめぐるこれまで提示されてきた論点を整理する必要があると考えた。その上で、都市と地域が合体した「シティ・リージョン」論の系譜を都市研究と地域研究双方から整理し、「欧州化と都市」を起点に「欧州化とシティ・リージョン」へと発展していく研究の流れをたどっていく。

「欧州化と地域」

欧州の地域を対象とする研究の歴史は長い。「国民国家からなる欧州」地図に覆われてはいたが、「地域からなる欧州」が生き続けてきた。これら多様な地域の中には、国民国家による排他的線引きを屈辱的に受け入れざるをえないところもあった。国民国家成立以前には独立した国であったところも少なくない。したがって、欧州の地域多様性に関する研究は、欧州統合の動きが始動する以前から盛んに行われてきた。

そもそも欧州の地域とは、明確なエスニシティの違いより、歴史文化的なアイデンティティに基づくものである。これら主に文化的に規定される地域は、今日では特定の国民国

家に帰属している。しかし、過去に独立した地域単位であった歴史を持っている地域も少なくなく、独自の言語がしばしばアイデンティティのよりどころとなっている。なかでも、国境をまたぐ地域で、現在は複数国に分割されているところなどは、反国民国家を掲げた抵抗運動の歴史を持ち、排他的に独立した地域（ネーション）への志向を断ち切れていない場合が少なくない。行政・政治単位と合致する場合も多い。現在は合致していなくても、相応の自治権を持つ行政政治単位になろうとする動きがある。地域主義を対象とした研究と政治的意思が反映され、欧州統合では、弱小地域を含めて地域の多様性を尊重する方針が前面に掲げられた。

わが国では、社会学的観点から梶田孝道・宮島喬・羽場久み子らが、統合を深化させていく欧州の文脈で、地域がどのような影響を受け、また欧州化にどのように働きかけてきたかについて、それぞれの地域の個別事情に則して論じている（梶田、1993；宮島、羽場、2001）。彼らの提示する論点は、異なる言語に象徴される文化的多様性を有する地域の軌跡を社会学的に考察することであり、少数言語、移民などマイノリティに対する関心が高い点に特徴がある（宮島、1992）。他方、地域の核となる都市に特段の着目はみられない。したがって、後述するシティ・リージョン論へと直接展開する視点は希薄である。

政治政策的アプローチで地域についての研究は、欧州では、欧州化が表出する以前から盛んに行われてきた。EU 統合の深化にともなって、政治・行政単位としての地域の行方をめぐり熱い論争が展開されている。ホーフに代表される地域主義派は、地域が国民国家の相対化を一層進め「地域からなる欧州」を展望している（Hooghe, 1996; Bache, 1998; Hooghe and Marks, 2001）。他方、M.ポラックに代表される地域主義懐疑派は、現在の EU 統合の方向は依然として国民国家の役割を大きく変えるものではないという立場である。地域が国民国家と並ぶ政治・政策アクターとなりマルチレベルガバナンス⁴へ向かうというよりは、国民国家が相変わらずゲートキーパーとしての要の役割を担い続けるであろうと考察している（Allen, 2000, 245）。

「地域からなる欧州」という謳い文句は地域の政治的マニフェストと不可分であり、欧州化で地域をめぐる状況が流動的なだけにデリケートな研究対象である。わが国におけるこの分野の研究は多くないが、佐川泰弘、稲本守らによる研究成果がある。佐川は、「リージョンからなるヨーロッパ」は「連邦ヨーロッパ」と「地域の第3アクター化」の2つの意味で理解されているという認識に立っている。その上で、地域が国民国家に代わる前者のシナリオは当面現実的でないが、地域が EU レベル以上で政治・政策アクターとなる現象はすでに見られるとの見解を示し、EU レベル・国レベル・地域レベルによるマルチレベルガバナンスを支持する立場をとっている（佐川、2000、24）。他方、稲本は、マルチレベルガバナンスというよりは国民国家が要を握り続けるゲートキーパーであるとする立場をとり、関心を「地域政策が社会的領域にまで拡大された点」に移している（稲本、2003、42）。

⁴ 「日本語では governance の訳語として『統治』が好まれ、government に対しては『政府』という訳語がふつう使われている。」ガバメントが「国家の支配と関連する制度やシステム」ととらえられているのに対して、ガバナンスは、「より幅広い、包括的な概念」である（ウェッセルズ、1997、27）。納家は、governance に『共治』という訳語をあてて「多様な主体による参加・協力（「共」）によるルール形成（「治」）のあり方」と定義している（納家、1997、9）。

欧州化と地域に関する論争は、EU・加盟各国・地域の三角関係を前提とし、EU レベルにおける地域の政治アクター化の程度が主要論点となっている [図 0-1]。欧州化に呼応した地域に関する研究において、都市がクローズアップされることはあまりない。本研究では、「欧州化と都市」を論じているが、後述するように都市が EU レベルで政治政策主体として実際に動くとき、地域という主体と合流し一体化していく。都市が EU レベルの政策に実際に影響力を持つようとする段階では、「欧州化と都市」と「欧州化と地域」という 2 つの議論はかなりの部分で相互に重なってくる。

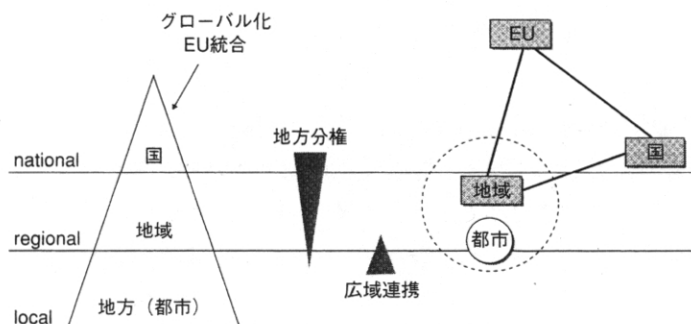


図 0-1 欧州で地域が浮上している構図 出典：岡部、2004c, 46

「グローバル化と都市」

欧州化は、国民国家を超えた動きが強まることであるととらえるなら、グローバル化と協調する現象であるといえる。「グローバル化と都市」に関する論争は、今日の都市論の花形である。わが国でも、都市社会学・都市経済学・都市地理学・建築や都市の計画学など多分野の論客により活発な議論がなされている。東京論の多くが、「グローバル化と都市」の論点に立脚している。

グローバル化と都市については、S. サッセンの著書『グローバルシティ』(Sassen, 1991)を軸に語られることが多い。経済・金融のグローバル化を企業活動の面から見る従前の議論と異なり、都市と結び付けたところが重要である。サッセンがニューヨーク、ロンドン、東京、フランクフルトを中心に論じているように、「グローバル化と都市」は、世界で五指に入る都市に固有の論点であるかのような解釈がしばしばなされている。グローバルシティの座を得る要件とは何か、いかにしたらグローバルシティになれるのか、グローバルシティの座を失わないためにはどうすればよいのか、などの論点が多く関心を集めている。また、グローバル化が米国の一極支配と実態としては同義であるという認識から、グローバル化に抵抗する運動が見られるようになった。

「グローバル」と認められることが企業のステイタスであると同じように、都市のステイタスとして見なされる風潮がある。世界規模で企業評価の実績を持つ格付け調査機関は、都市のランキングにも手を広げている (Cushman & Wakefield Healey & Baker, 2003)。様々なものさしを用いてランキングを発表している。他方、都市の側は、自都市の魅力や長所を内外に発信していく必要に迫られ、都市ブランディング戦略を展開するようになった。このように、格付けを上げ、グローバル化していくことを都市の発展目標とする傾向は、

各都市がグローバル化するかどうかを自主的に選択できるという前提に立っている。こうした考え方を延長して、成行きにまかせて都市の行方を展望するなら、都市間の競争がグローバルに展開し熾烈化の一途をたどり、その結果、勝ち組と負け組に分極化し、一握りの勝ち組と多数の負け組に分かれ安定状態に至ると容易に予測される。

他方、グローバル化は、好むと好まざるとを問わず、現代の都市が被らねばならない波であって現象としてとらえるべきであるという主張がある。つまり、グローバル化という作用を受けて、都市は規模を問わず、有無をいわず、グローバル化の反作用としてローカル化で応えているというとらえ方である (Borja and Castells, 1997)。ローカル化は、グローバル化の波を利用しようとする都市の動きである場合もあり、グローバル化に抗しようとする都市の振舞いである場合もある。つまり、グローバル化に抵抗する運動もまた、グローバル化の表出であるとする認識である。

本論は、「欧州化」を通して間接的にしか「グローバル化」との接点はないが、基本的には現象としてグローバル化をとらえる後者の考え方に依拠している。しかしながら、直ちにグローバル化の競争的側面を排除する考えはとらず、両者は表裏一体のものとして展開していると認識している。

「欧州化と都市」

「欧州化と都市」に関する研究は、上述の2つの研究の流れである「欧州化と地域」と「グローバル化と都市」の双方から派生した論点が統合したものと位置づけられる。経済地理学的アプローチから、山本健児は、「グローバリゼーションとEU統合・拡大が進むヨーロッパを理解するためには、国は言うまでもなく、州という意味での地域に議論をとどめるのではなく、定住する人々の帰属意識からしても統治の実体からしても、そして経済的な重みからしても、都市という空間単位に着目すべき」(山本, 2004, 49)と述べている。しかし、山本も指摘するように「日本における現代ヨーロッパに関する議論は、都市という空間単位に着目する研究が極めて少ない」。筆者は、バルセロナの都市再生プロセスを1980年代から継続的に観察してきた結果、欧州化に呼応して都市が浮上しつつあることに着目し、個別都市の動きと呼応する欧州レベルの動きを分析しており、国内では早い時期に「欧州化と都市」の論点を提示した(岡部, 1999a; 1999b)。

もっとも、国を越えた欧州という枠で都市を考察することの重要性は、増田四郎ら中世都市を研究対象としてきた都市論者にとっては当たり前の認識だった(増田, 1968)。中世都市研究の蓄積が、現代における「欧州化と都市」の論点浮上の背景となっている(Benevolo, 1993)。

都市計画分野では、個別都市の空間形成に関する研究は盛んだが、国別の研究体系が確立している。欧州化との関係は、これらの研究成果の随所に垣間見られる程度に留まっている。

欧州において、「都市からなる欧州」は、「国からなる欧州」の従前のとらえ方に対して現代的で新しさを備えている半面、欧州ギリシア・ローマ時代の地中海都市国家群や中世ハンザ同盟都市など歴史的背景があるために直感的にも認識されやすいイメージである。人口の8割が都市部に居住している現実もあり、地方(都市)自治体の政治的マニフェストは、「都市からなる欧州」のポジティブな面をアピールしてきた。本論でも取り上げるユ

ユーロシティは、欧州レベルの都市ネットワーク組織で、これら都市の利害を集团的に主張し、EU レベルでロビー活動を展開している主体である。山本論文「ユーロシティーズとEU の都市政策」は、ユーロシティの活動を主な研究対象としている。ユーロシティの胎動期において、都市経済学者のチェシャイアらがブレーンとしてその立ち上げに深く関わっていた。山本の前掲論文によると、ユーロシティは「民主主義の実践を主張する組織という側面を持っていた」と結論付けられている。これに対して、本論は、「サステイナブルシティ」という政策具体化のプロセスを主な研究対象とし、ユーロシティは、そのプロセスに関わる EU レベルの多様なアクターのひとつで都市を集团的に代表する組織として位置づけられている。つまり、山本論文がひとつの政策主体に軸足を置いているのに対して、本論文は政策の内容に主軸を置いている。サステイナブルシティという政策展開の過程で、要所要所にユーロシティが関与しているため、研究の題材は山本前掲論文とかなり重なっている。国内で発表された論文のうち、本研究と最も接点の多い研究といえる。

山本論文は、都市自治体が継承してきた民主主義の伝統を生かして EU レベルの都市政策に関与してきた点を高く評価している（山本、2004、62）。これは、EU・加盟国・地域・地方という4層構造に基づき単なる階層構造としてとらえ最上位の EU と最下位の地方（都市）との関係を論じるのではなく、都市の持つ質的な強みを生かして EU レベルでアクター化していることを論じる視点を持っており、示唆的である。先の「国家はマルチレベルガバナンスの1主体となっていくのか、ゲートキーパーであり続けるのか」⁵という論争に一石を投じる視点を備えている。

「欧州化と都市」はそもそも政治政策的色彩の濃い論点であり、欧州内では研究を政治政策的主張と切り離しては意義を失う性格の研究分野である。そのため、欧州化で都市が浮上り政策アクター化する現象のポジティブな面が強調されがちである。そうした中で、「欧州化と都市」の論点を中立的に明らかにしているのが、ル・ガレである。彼は、欧州化により「都市社会と地方政府の伝統的な枠組みは変化を強いられた」ことの背景には、欧州化が「新たなチャンス」をもたらしただけでなく「新たな制約」と「不確かさ」をもたらしたことがあったとしている。「欧州化とは、(ひとつの欧州に)収束することでもなければ調和に向かうことでもない... (欧州化に)抵抗することは適応することと同じように意味を持っている。欧州化のプロセスは、個人、組織、都市内の行政組織に影響を与え、これらは(欧州化に)適応するかもしれないし、抵抗するかもしれないが、いずれにせよ変わっていく」(Le Galès, 2002, 98)。つまりル・ガレは、欧州化するか否かを都市(地方)は選択する余地はなく、否応なしに対処せざるをえない現象として欧州化をとらえている。そして、都市を取り巻く状況が EU という国を越えた枠が出来たことで変わった点とは、都市を取り巻く対立の構図が複数になって、国と都市すなわち中央と地方という単一の対立軸が相対化されたことである(Le Galès, 2002, 98)。これによって従来の硬直化し

⁵ 納家は、ガバナンスには「個別国家の利害を越えようとする共同体志向のダイナミズム」と「個別国家の利害を前面におしだして力づくでも実現しようとする伝統的ダイナミズム」が「重層的にせめぎ合っていると考えられるべきであろう(納家、1997、13)」とのべている。EU ガバナンス論争では、前者を強調する立場が「マルチレベルガバナンス」派であり、後者を軽視してはならないとする立場が「ゲートキーパー」派である。納家やウェッセルズが国より上位レベルの領域について主な関心を寄せているのに対して、EU をめぐる議論の渦中には、国より下位の地域や都市がアクター化するダイナミズムがある。

た対立の構図は解きほぐされるきっかけとなることが期待された。しかし、ル・ガレは、「市長たちは、欧州レベルのルールもまた国家と負けず劣らず効果的に自治体の活動を制限できることにほどなくして気が付いた。しかも、地方自治体にとって、欧州レベルでの政治的交渉の余地は国家を相手にする場合より限られている」(Le Galès, 2002, 105)とも述べている。

本研究も、EU統合とともに欧州化は都市に降りかかってくる現象としてとらえている。本論では、都市にとって発展の可能性を拡大するなど、欧州化のもたらしたプラスの効用を、欧州化を利用するのに条件のそろったバルセロナとビルバオという具体的な都市の事例を通して分析している。ただし、これらの安易な一般化は、ル・ガレの警告するように欧州化礼賛に陥り欧州化の過大評価となる危険性がある。

「シティ・リージョン」：都市研究からのアプローチ

都市や地域を論じるにあたり、シティ・リージョン⁶という単位に注目した論考が近年増えている。その背景には、都市を地域的広がりで把握する必然性が高まったことと地域自体が都市的なものに変質したことの両面性があると考えられる。つまり都市と地域が不可分で実体として同義となった今日の状況を受けたものである⁷。本論では、前述した「欧州化と地域」「欧州化と都市」の合流点として「欧州化とシティ・リージョン」を位置づけている。

まず、都市を地域的な流れで把握しようとする研究の流れから、シティ・リージョンが浮上してきた経緯を記述する。

地域は都市と農村により構成されるものという通念が現実とそう乖離していなかった時期に、シティ・リージョンというとらえ方を提示したのがJ. ジェイコブズである。彼女は、経済面から都市にフォーカスし、都市経済の重要性を見出すとともに、都市だけではなく都市の後背地を含むシティ・リージョンを経済の基本となる地域単位と考えた(Jacobs, 1985)。都市経済と地域経済の接点に、シティ・リージョンという経済的な単位は位置づけられよう。

都市計画や都市社会学など都市研究の分野では、都市化のプロセスが主要論点となってきた。都市化が進展し郊外の市街地化が行政区分上の市域を越える段階になり、都市形態の研究は郊外のベッドタウンを含めた都市圏(メトロポリス)を対象とするようになった。交通や通信の高度化にともない対象とすべき領域は拡大の一途をたどり、地域的広がりにとらえるのが妥当な状況になっている。この体系の研究においては、以前から都市地域(urban region)という用語が主に用いられてきた。都市地域(urban region)では、都市に軸足のあることが明示的で、都市と地域が同化したシティ・リージョンとは、フィジカルな広がりとしては同じであったとしても、アプローチに違いがある。

このアプローチの違いは、さらに広域的に考察を進める段階で、相違が鮮明となる。都

⁶ ハーシェル&ニューマンは、シティ・リージョンを「機能的・行政統制的意味で都市と地域が合体したものの」と定義している(Herschel and Newman, 2002, 2)。

⁷ F.アッシェは、フィジカルには都市と農村は峻別できるとしても、都市的ライフスタイルは都市と農村を問わずまんべんなく広まっている点に着目し、こうした現象を「メタポリス」とよんでいる(Ascher, 1995)。

市を主とし地域を従とする都市論からのアプローチでは、隣接する都市圏あるいは都市地域が重なってくると、都市圏が相互に連担してメガロポリスという新たな段階へと移っていくことになる (Gottmann, 1964)。つまり、都市地域は、単一の核都市の影響圏としての地域であり、これらが連担することにより結果として広域的には複数の核都市が数珠つながりとなるメガロポリスを形成する。

他方、都市と地域を同列にとらえるシティ・リージョン的アプローチでは、シティ・リージョンの骨格は、単心型によるスターあるいはツリー構造である場合もあれば、多心型のネットワーク構造である場合もある。

前者が単心型を基本単位とし、多心型はその発展形としてしか論じられないという制約があるのに対して、後者のシティ・リージョン的アプローチは、単心型と多心型を同列に論じることを容易にする。本論では、この点に着目し、シティ・リージョンを基本単位とする欧州のサステイナブルな発展へ論を進めている。

経済地理学の分野では、シティ・リージョン論とは別の系譜ではあるが、国土のような広い地域を俯瞰する視点をそもそも持っていたために、複数の都市を核とする地域構造に着目した研究が試みられてきた。わが国でも戦後の高度経済成長期に、産業立地論研究が産業の分散立地政策を支えた。産業立地論研究の系譜は、低成長時代にどう適応すべきか方向性を見失った一面が否めない。しかし、経済地理学研究自体は、諸外国の地域構造分析を続け、特に欧州では欧州化を受けて変質する地域構造に関心を広げている (松原編、2003)。その文脈でシティ・リージョンという単位を意識しつつある。国外におけるネットワーク型地域構造に着目した研究の中では、D.F.バッテンの論考がその後の研究に強い影響を与えている (Batten, 1995)。

国土計画研究の分野では、国土を総体としてとらえるため、シティ・リージョンという単位が意識されていなくとも、都市と地域を同列視する発想をそもそも持ち合わせていた。国土全体あるいは地域の構造に関して、「富士山型 (単心型) か八ヶ岳型 (多心型) か」は継続的な論点となってきた。先述の戦後の産業立地論が均衡ある国土の発展を目指すわが国独自の国土計画に体现されていったといえる。国土計画研究的アプローチから、欧州各国の国土空間計画に対する考察の延長で、EU レベルの空間計画・戦略についての紹介・考察がなされている (瀬田・片山、2001 ; 片山、2002 ; 福島、2002)。また、筆者は、必ずしも国土計画的アプローチではないが、これらの研究に先駆けて、国を越えたレベルでの空間計画の可能性と課題について論じた (岡部、1999b; 2001b)。

欧州においても、空間政策・計画に関する論文は多数ある。とくに、空間計画の蓄積のある国の研究者を中心に、欧州化と国を超えたレベルでの空間政策のあり方をめぐる活発な議論が展開されている (Williams, 1996; Faludi and Waterhout, 2002)。これらの論考は、必ずしも明示的ではないがシティ・リージョンという単位を浮彫りにする方向にある。

複数の都市を核とする地域構造の可能性に、先見的に着目したのが、P. ホールである。彼は、1966年に「世界都市」を著し、世界的な大都市地域に潜在する多心ネットワーク型構造の可能性を指摘している (Hall, 1966)。基本的には都市からのアプローチであるが、広い地域の空間構造に着目しており、シティ・リージョンを研究する上で示唆に富む考察である。

シティ・リージョンという単位が今日注目されている直接的なルーツは、「グローバル化

とシティ・リージョン」という論点である。経済地理学的アプローチから A.スコットは、グローバル競争の単位として、都市自体よりもシティ・リージョンのほうがより実態に近いとする考え方を示している⁸ (Scott, 2001a)。その根拠としては、経済競争の単位として都市単体よりも地域的広がりを考慮すべきであることに加えて、都市単体としてはグローバルに突出していなくともランドスタットのように複数都市を核とする多心型シティ・リージョンとしてグローバルな都市間競争に参画している地域の存在がある。「グローバル化とシティ・リージョン」という論点は、これまでの都市に関する考察から自明なように「欧州化とシティ・リージョン」という論点を含意している⁹。

「欧州化とシティ・リージョン」：地域研究からのアプローチ

面的に広がる農村に都市という特異点のあるものとして地域をとらえてきた近代的な考え方に対して、地域が都市的な性格を強めていることに着目した研究においても、シティ・リージョンという単位が浮上している。

先に提示した論点「欧州化と地域」においては、欧州化により地域の欧州レベルでの対外的位置づけが変わってきている点を中心に記述したが、ここでは、欧州化により地域の内から変質していることに焦点を当てて、「欧州化とシティ・リージョン」という論点へと導きたい。

伝統的に地域主義（ナショナリズム）は、代々その土地に住み続けている市民の割合の多い農村部において都市部よりも支持される傾向がある。欧州化の進展により、EU が地域の多様性を尊重する方針を示したことにより、地域をめぐる状況は先述の都市をめぐる状況とほぼ類似の変化を受ける。すなわち、「EC 統合は、地域や少数民族に対して新しい可能性と制約の両方をもたらす。EC 統合・欧州連合の推進は国家主権の EC への委譲をともなう。その結果、中央集権国家のなかに位置する地域・民族の場合には、EC 統合が国家主権の制約のみならず地方分権化を促すため、むしろ地域の権限の拡大をもたらすことが多い。」(梶田、1993、14)

地域と EU の関係が新たにできることにより、地域と国家との積年の対立が相対化される半面、地域が排他的独立を悲願に掲げるのではなく国家と EU と共生可能な地域に脱皮することが求められた。ここにおいて、「閉じたナショナリズム vs 開かれたナショナリズム」が地域主義をめぐる主要論点として提示されてきた¹⁰。すなわち、文化的アイデンティテ

⁸ R.シモンズと G.ハックは、形態的な側面に着目してグローバル・シティ・リージョンを考察している (Simmons and Hack, 2000)。

⁹ J.ニューハウスは、グローバル化に呼応した経済単位としての地域の台頭に着目し、これと欧州地域主義を結びつけて論じている。彼は論文『欧州に台頭する地域主義』のなかで「欧州の各地域は中央政府を超えてグローバル経済に直結しようとしている」と述べ、欧州で地域主義をめぐる論争が伝統的地域のしがらみを断ち切れなところがあるのに対して、グローバル化と地域主義の対応関係を論じることにより「グローバル化と地域」という論点を欧州の外から早い時期に示している。(Newhouse, 1997)

¹⁰ 宮島は、「ナショナリスティックな地域主義」を次の 3 類型に分岐させてとらえている。地域の自治の実現をめざす穏健派「地域主義者」、政治的自治権の拡大を主張して国家と対立する「自治主義者」、国家権力と正面から対決する「分離・独立主義者」である。「地域主義者」「自治主義者」とも開かれたナショナリズムを支持し、「分離・独立主義者」が閉じたナショナリズムから離れようとしていないが、現在では極少数派となっている (宮島ほか、1988、13-14)。また、梶田は、「分離・独立をめざす『ナショナリスト』右派の運動と、「既存の国家の枠内での社会経済的状況の改善に重点を置いた民族的左派、すなわち『ナシオナリテール nationalitaire』と呼ばれる人々の運動」と区別している。(梶田、1993、13)

ィを共有する純粋地域として内向的に際立っていくナショナリズムに閉じこもるのか、それとも多様な文化と相互に認知し合うことにより自立した地域を確立していく開かれたナショナリズムを選択するのか、という論争である。

ナショナリズムをめぐる論争は、国境地域で特に活発である。国を超える EU というという枠を得て、主体的な発展の方向がにわかに見えてきたためである。その代表例であるバスクやカタルーニャでは、開かれたナショナリズムへの脱皮を模索し、都市の役割を重視して戦略的にシティ・リージョンを形成する動きがある。また、筆者は、デンマークとスウェーデンにまたがるエレスンド地域など国境を越えた連携協力に着目して、欧州化を受けて地域や都市はどのように変質しようとしているのかを考察してきた。都市間連携が牽引していることからシティ・リージョンという単位に着目して、欧州化に呼応し、複数の国にまたがるシティ・リージョン形成が進んでいるという認識を示した（岡部、2001a、2001b）。

農村部に比して都市が外に開かれた伝統を持つことを考慮に入れば、「欧州化とシティ・リージョン」という論点は、二国にまたがる地域における都市間の連携協力のような特異点に限定されず、欧州地域研究一般の文脈でも浮上する必然性があると考えられる。

「欧州化とシティ・リージョン」は、ガバナンス論で提示されている論点でもある。都市と地域が、上位の地域と下位の地方（都市）という序列関係を脱して、ガバナンスに関わる主体としては、都市と地域、さらにはより上位の国・EU が対等に位置づけられ、必ずしも特定の行政区分とは合致しないシティ・リージョンのガバナンスを協働で進めていく道筋を探る研究が進められている（Herschel and Newman, 2002; Salet et al, 2003）。

本研究は、「欧州化と地域」「グローバル化と都市」という論争の盛んな研究成果に立脚し、グローバル・シティ・リージョンという問題提起、国土空間計画研究からの示唆を受け、具体的な都市・地域の事例を取り上げて考察を進め、「欧州化とシティ・リージョン」という論点に発展的に統合させている。

	地域	都市	シティ・リージョン
			Jacobs, 1985: 経済単位としてのシティ・リージョン
グローバル化	Newhouse, 1997: グローバル化と欧州地域主義	Sassen, 1991: グローバルシティ 東京論	(Hall, 1966: 多心型世界都市) Scott, 2001; Simmonds and Hack, 2000: グローバルシティ・リージョン
欧州化	Hooghe, 1996; Bache, 1998: マルチレベルガバナンス 佐川: EU とリージョン	Le Galès, 1998: 欧州と都市 山本, 2004: ユーロシティ活動 岡部, 1999ab: EU と都市	Herschel and Newman, 2002: 欧州シティ・リージョンのガバナンス 岡部, 2001ab: 欧州越境シティ・リージョン
	矢作・岡部, 1999: EU と地域主義・都市		

表 0-1

第1部 EUレベル地域政策の変遷と都市

第1章 欧州委員会地域政策総局と欧州基金の配分

1.1-1. EU レベルの政策主体

EUは主権を有する国民国家を束ねる組織であるため、EUレベルの政治や政策プロセスを独立したものとして論じることはできない。EUレベルの政治と政策プロセスは、加盟各国の政治・政策プロセスの一部であり、両者は不可分である。したがって、EUレベルの政策主体となる機関は、加盟各国の機関とEUレベルの条約で設置の認められた機関である。国を超えたレベルの機関はEU以外にも様々な国際機関や欧州レベルの機関があり、各国はこれらの国を超えたレベルの機関にも関与している。

EU内組織として、欧州委員会（執行機関）を始め、欧州評議会、閣僚理事会¹（内閣）、欧州議会、欧州裁判所が存在し、それぞれ政策主体として関与している。これらEU内の組織に加えて、欧州中央銀行のようにEU外にあってEUからの自立性が高いがEUレベルの政策に関与している機関が政策主体として強い影響力を発揮するようになってきた。この最後のグループにはEUが設置した諮問機関からNGO、国より下位の自治体まで実に多様である。これについては、都市政策に強い影響力のある主体を中心に、第3章で詳しく述べる。

EUレベルの政策プロセスは、加盟各国機関とEU機関が、政策の要請により異なるかたちで関わっている。両者の多様な関わり方を反映して、H.ワラスは、5つのバリエーションに分類している。

- ① 共同体固有の手法：共通農業政策のように欧州委員会の強い政策権限が認められたものの。
- ② EU規制型モデル：統合市場が健全に機能するようにさまざまな障壁を取り除く競争政策分野で導入。環境政策でEUレベルの環境法を導入する方法など。
- ③ 多層ガバナンス：国民国家レベルに集中していた政策権限を上位の欧州委員会と下位の地域や地方に分散させ、互い補完して政策を実現していこうとする方式で、地域間不均衡を是正してEUとしての経済的社会的結束を目指す地域政策（構造基金などの配分）で活用されている。
- ④ 政策相互調整と基準化：漁業政策などで活用されていた。第1の手法の次善策という見方もできる。
- ⑤ 緊密な政府間協力：欧州委員会などEU機関の介入の度合いが最も低い。統一通貨導入や外交など、主要国間の協力で政策を実現していく。

このように、EUレベルの政策プロセスは、立体的な網目状のような複雑な機構で進められてきた。これら輻輳する政策主体のうち、「EU機関は、加盟各国がそれぞればらばらに期待する政策成果や政策に対する要求が交錯し、それにグローバルな政策課題が介在する（interface）場」（Wallace, 2000）であり、『ジャンクション・ボックス』のようなもので

¹ EUレベルで法を定め、予算を決定できるのは、閣僚理事会と欧州議会である。閣僚理事会は加盟各国内閣を束ねたEU内閣であり、欧州議会は三・七五億の欧州市民による直接選挙で選出された六二六名の議員により成る。

ある。本論では、政策主体のひとつというよりはむしろ多様な主体がインターフェイスするプラットフォームとしてEUの機関に着目する。本章では、EU執行機関である欧州委員会にフォーカスし、そのうち都市と最も関連の深い地域政策総局を取り上げる。ワラスによる5つのバリエーションのうちの2番目の多層ガバナンス方式の政策プロセスが主に用いられている政策領域である。

1.1-2. 欧州委員会地域政策総局と地域政策の財源

EU執行機関である欧州委員会のなかで、都市と地域に最も関係の深い総局が、地域政策総局である。EUレベル地域政策の主な財源が、構造基金と結束基金であり、地域総局が管轄している。本節では、地域政策総局の概要と歴史、財源である構造基金と結束基金のしくみについて概説する。

欧州委員会と地域政策総局

欧州委員会(European Commission)は、EUの執行機関である。20人の委員から成り、27,000人が働いている。欧州委員会が政策や法制度を提案し、各国首脳評議会と欧州議会がそれを決定するプロセスをとる。EU法の番人としての役割があり、各国が遵守していない場合は欧州裁判所に提訴する。20人の委員(各国から各1名を原則とし、大国は2名)には、それぞれEU拡大、農業など担当する政策が割り当てられている。欧州委員会は、EUレベルの中央省庁に相当し、政策別の総局(DG/ Directorate General)が各省庁に当たる。委員は大臣に相当する。委員は、各国の利益追求を優先してはならず、EUの利害に鑑みて行動することが求められる。

欧州委員会の組織を構成する総局は、発足²以来、歴史的に数字(DG I～XXIV)で識別されてきた。1999年R.プロディが欧州委員会委員長に就任した時点で、改組された。数字による総局制が廃止され、担当政策分野を総局の名称とする現制度となった。(Wallace, 2000, 11-15)

2004年現在、欧州委員会内には、政策を担う総局が17存在する[表 1-1]。地域政策担当委員の下に置かれている地域政策総局(Regional Policy DG)は、このうちのひとつで、1999年の改組以前は、『第XVI総局(DGXVI)』と呼ばれていた。

² 1951年パリ条約により欧州石炭鉄鋼共同体が発足した時点で、欧州委員会は事務局兼執行部としてスタートしている。

は都市政策に関わりの深い総局 *DG : Directorate General の略

農業総局	Agriculture DG
競争総局	Competition DG
経済金融総局	Economic and Financial Affairs DG
教育文化総局	Education and Culture
雇用社会問題総局	Employment and Social Affairs DG
エネルギー運輸総局	Energy and Transport DG
企業総局	Enterprise DG
環境総局	Environment DG
漁業総局	Fisheries DG
保健消費者保護総局	Health and Consumer Protection DG
情報社会総局	Information Society DG
域内市場総局	Internal Market DG
共同研究センター	Joint Research Centre
司法内務総局	Justice and Home Affairs DG
地域総局	Regional Policy DG
研究総局	Research DG
税制関税同盟総局	Taxation and Customs Union DG

表 1-1 欧州委員会の 17 の総局（政策部門のみ）

出典：駐日欧州委員会代表部ウェブサイト

構造基金と結束基金³

EU 総支出（2000 年時点）は、933 億ユーロで、加盟 15 か国 GNP の約 1%に相当する。欧州市民 1 人当たり 248 ユーロになる。農業政策 415 億ユーロ（44.5%）に次いで地域支援の 328 億ユーロが大きな割合を占める。地域支援向けの財源が、構造基金と結束基金である [図 1-1]。

国を超えた欧州レベルでの地域政策の必要性が確認されたのは、1957 年のローマ条約に遡る。ローマ条約では、「地域間の不均衡を是正して、経済的なまとまりを強め調和のとれた発展(harmonius development)を実現すること」の大切さが指摘された。ローマ条約の翌 1958 年に、欧州社会基金 ESF と欧州農業指導保証基金 EAGGF 設立された。そして、1973 年のイギリス加盟とともに、欧州地域開発基金 ERDF(European Regional Development Fund)が創設されている。イギリスは大陸欧州との競争激化に備えて、EC に地域政策の必要性を強く訴えた。現在の構造基金 (Structural Funds) とは、1975 年まで⁴に整った ERDF、ESF、EAGGF に加え、90 年代後半に新たに創設された漁業指導財政手段 FIGF の 4 つを合わせたものである。過半を ERDF、次いで ESF30%、残り 20%弱を EAGGF と FIGF が占める。

当初は加盟国の数が少なく、地域間格差も小さかった。しかし、1980 年にギリシア、1986 年にスペインとポルトガルを迎え入れ、地域間の不均衡が難題となって浮上した。1985 年とりまとめられた単一欧州議定書 SEA は、1958 年ローマ条約以来定着していた『調和の

³ 構造基金と結束基金のしくみについては、地域政策総局ウェブサイトを逐次チェックしてその経緯を整理してきた (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/)。日本語で書かれた地域政策についての解説としては、辻悟一（2002）を、地域政策発足の経緯については大西健夫・岸上慎太郎（1995）を参照した。

⁴ 1975 年時点で、構造基金の EU 予算に占める割合は 5%に満たなかった。

とれた発展』にかわって、経済的、社会的『結束』⁵という表現を用いている。

1980年代後半から、共通通貨導入という夢の実現可能性が高まるにつれて、地域間不均衡の克服が経済統一市場成功のカギを握る問題に膨れ上がった。単一欧州議定書とセットで提示された1988年のドロール1包括予算案は、構造基金を5年間で倍増する方針を示した。承認直前になって、フランスとイギリス政府が難色を示したが、最大の抛出国であるドイツが抛出を表明し、ドロールの根回しが効き、ドロール1包括予算案は承認された。同年のERDF規則に、構造基金倍増方針が明文化されるに至った。

さらに、共通通貨を機能させるに足る土壌づくりを目指して地域間不均衡の是正を加速するため、1993年発効のマーストリヒト条約⁶では、EUレベルの地域政策を一層強化する結束基金が創設された[図1-2]。1992年、エジンバラ欧州評議会で、1992年時点で186億ECUであった構造基金を1999年までに300億ECUに漸増していく案が承認され、1993-9年予算として結束基金15億ECU(漸増)が承認された。すんなりと予算増が通過した背景には、ドイツが旧東ドイツを統合したことによりドイツにも多額の構造基金が入ってくるという見通しがあった。

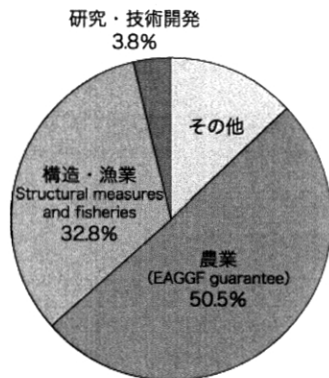


図 1-1 1997年時点におけるEU総予算の内訳 出典：CSD, 1999

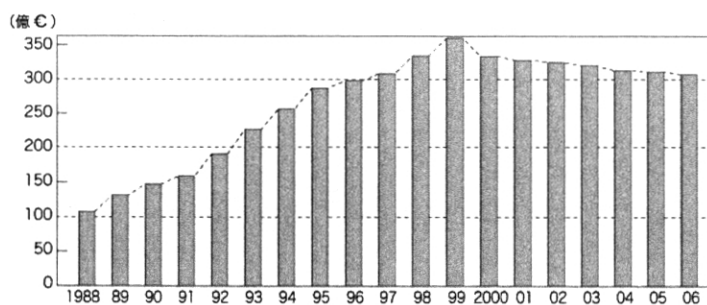


図 1-2 年間構造基金+結束基金の推移

出典：http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

⁵ リージョナリズム研究の第一人者L.ホーフは、EUレベルの地域政策を結束政策と呼んでいる。

⁶ 今日のEUのしくみをほぼ確立したのが、マーストリヒト条約である。通貨統合への道程が示され、雇用や社会問題に言及している。また、このとき補完性の原理が導入された。1991年のEU首脳会議で採択されたにもかかわらず、デンマーク国民投票で当初反対が多数を占めるなど、各国で批准に難航し、1993年11月ようやく発効した。マーストリヒト条約採択を受けて翌1992年に提示されたのが通称マーストリヒト予算(ドロール2包括予算)である。

現在進行中の2000-2006年⁷を中心に、以下、構造基金と結束基金の内訳を記す。

① 構造基金

構造基金には、「加盟国に再配分する目的1,2,3」⁸、「共同体主導」、「先進的取組み」の3種の枠がある。90：9：1という3種の配分比が、1994年に6ヵ年予算がスタートする時点で定まった〔図1-4右〕。

2000-2006年の7ヵ年予算では、総額1950億ユーロの構造基金が計上されている。上述3種のうち、共同体主導と先進的取組みが前の年度に比べて約半分に圧縮され、加盟国に再配分する比重が高くなり、95%に近づいている〔図1-4左〕。第1の加盟国に再配分する3つの目的別に1825億ユーロ、2番目の共同体主導に4種で104億ユーロ、3番目の先進的取組みに10億ユーロ充てられている。今年度は他制度との調整のために、3種に加えて、漁業構造調整（先の目的1地域を除く）に11億ユーロを充てている。

加盟国に再配分する目的のうち第1（目的1）は、地域政策の発端となった地域間不均衡是正であり、域内の後進地域（地域単位で一人当たりのGDPがEU平均の75%以下）が受給対象となる。構造基金の70%に相当する1,825億ユーロが当てられている。目的2の経済社会的に構造転換を必要とする地域には225億ユーロ、目的3の雇用問題の解決には240億ユーロが投じられている⁹〔図1-3〕。

上述の目的3種については、欧州委員会が地域単位で指定は行うものの、補助金の配分は国別に行われ、用途については各国に委ねるしくみになっている。これに対して、共同体主導は、地域政策総局で用途目的をある程度特定できる。欧州委員会は加盟各国に構造基金を再配分するのみで、その用途目的に関しては加盟国発案を原則としている。共同体主導枠は、その例外として1988年に導入された。

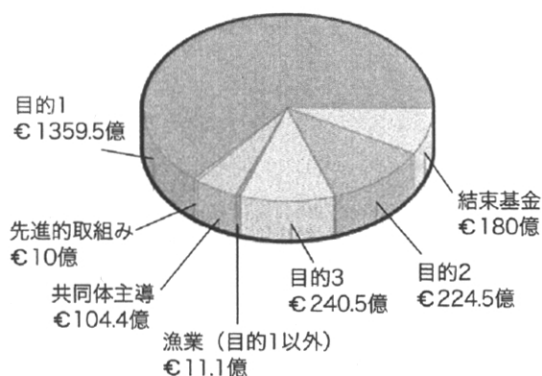


図 1-3 構造+結束基金の内訳 出典：http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

⁷ EUの予算は、1年単位ではなく、6-7年間の複数年にまたがる年度で組まれている。

⁸ 1994-1999年までは、目的別に加盟国に再配分される構造基金の枠を加盟国主導と呼んでいた。

⁹ 2000年以降、目的別は3種に整理統合されたが、それ以前は北欧の過疎地域や旧東ドイツなど特殊事情を抱える地域のEU参入にともない、順次目的別地域を新設してきたため、7ほどの目的別があり、かなり複雑な体系になっていた。

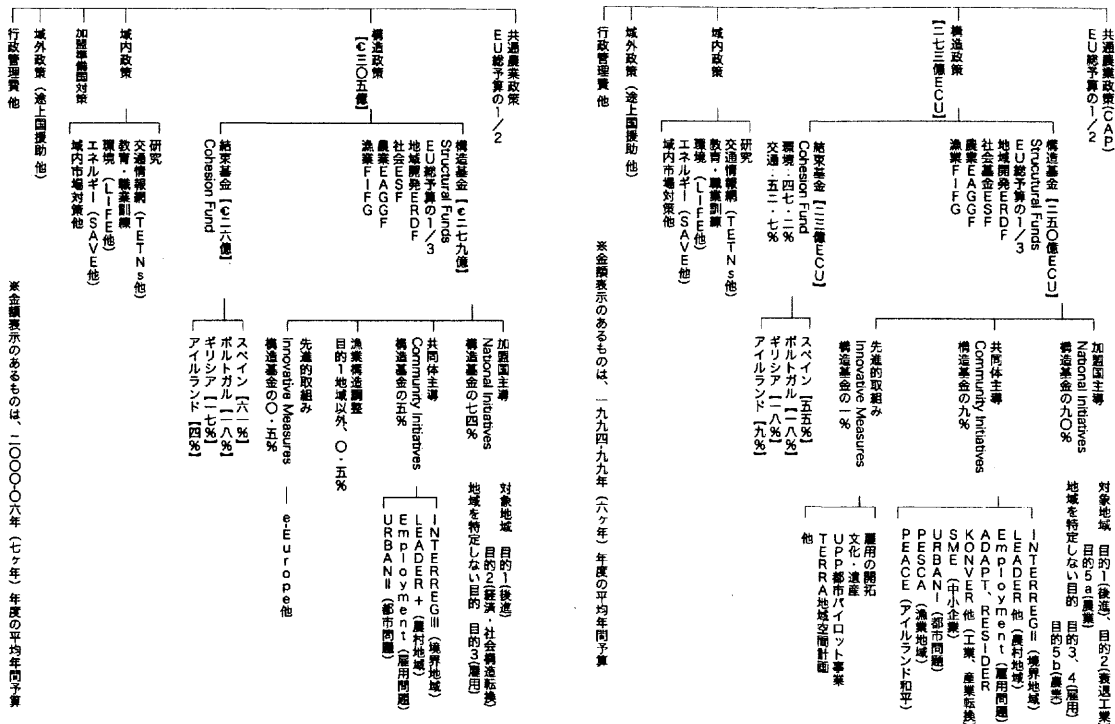


図 1-4 EU 総予算における構造政策予算の位置づけ、構造基金、結束基金の細目
1994-1999 年 (右) 2000-2006 年 (左) 出典：岡部、2003b, 60-61

② 結束基金

現在 2000-2006 年予算では、180 億ユーロの結束基金が計上されている結束基金は、交通インフラ整備と環境対策を通して共通通貨に参入予定の貧しい国（国単位で一人当たりの GDP が EU 平均の 90% 以下）の経済レベル底上げを図るもので、スペイン、ポルトガル、アイルランド、ギリシアの 4 カ国がその恩恵を受けている [図 1-5]。

前予算年度に相当する 1994-1999 年は、ちょうどマーストリヒト条約発効から通貨統合の期間で、構造基金、結束基金ともに充実し EU レベルの地域政策が盛り上がった時期だった¹⁰。他方、2000 年に始まった現在の予算年度は、地域政策のたがを締め直す時期にある。通貨統合をなんとか成し遂げ一息ついた上に、これから加盟が予定されている東側諸国に対して 90 年代に南側諸国が受けたのと同じ待遇を準備しようとする、EU レベルの公共事業費である構造基金と結束基金のシステムの破綻は目に見えている。

2000-2006 年の構造基金 (1950 億ユーロ) + 結束基金 (180 億ユーロ) の総額は、2130 億ユーロとなり、年間 300 億ユーロ (約 3.5 兆円) に相当し、加盟国総 GNP の 0.35% 程度である。EU 予算の 1/3 以上¹¹を占め、共通農業政策 CAP に次いで EU 財政 2 番目に大きな

¹⁰ 結束基金は「構造政策の観点から決定されたというよりも、経済通貨同盟への参加を促すための代償措置として考えられた」(平島、2004、108)。

¹¹ 前予算年度の 1994-1999 年では、加盟国 GNP の 1.27% に相当する EU 総予算のうち、共通農業政策 CAP が過半を占め、構造 + 結束基金が 1/3 を占めていた。2000 年以降は、EU 総予算が対 GNP 比で減少するなか、CAP の割合が減る反面、構造 + 結束基金は EU 総予算に占める割合を微増させている。

予算枠であり、相当に重みのある金額であるといえる¹²。しかも、基金を受ける側の貧しい国や地域にとっては、集中的な公共投資を意味する。現在構造・結束の両基金とも最も多く受給しているスペインでは、国内 GDP の 1.7%¹³に相当する年間 77 億ユーロ（約 8,500 億円）が EU から国へ基金移管されている。EU 総人口の 40%が目的 1 か 2 の地域に住んでいる。

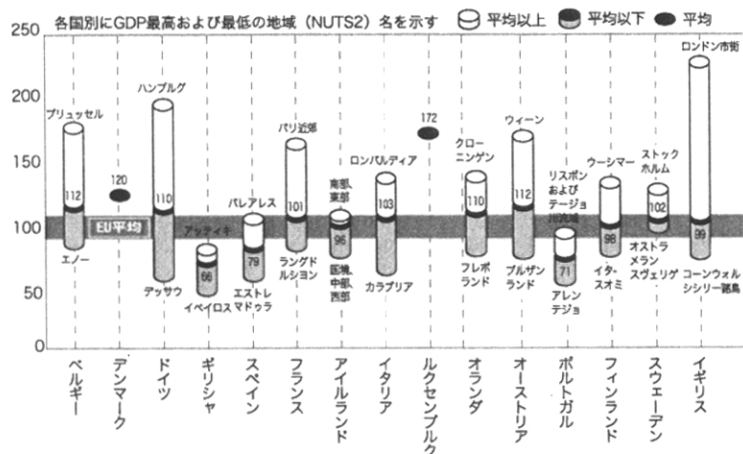


図 1-5 EU15 各国における GDP の各国間格差と地域間格差
出典：http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

構造基金のしくみ

EU レベルの公共事業費である構造基金のしくみには、3つの特徴が指摘できる。第1は、6~7年の複数年予算であること。第2は、EU、国、地方自治体（地域）のパートナーシップの原則。構造基金の主要部分である95%弱は、豊かな地域から基金を集めて貧しい地域に再配分している。地域を基本単位としているが、現実にEUレベルで調整するのは加盟国どうしなので、構造基金はドイツをはじめ域内の所得水準の高い国と南の所得水準の低い国の政治的な駆け引きの材料になってきた。EUである程度、用途を限定できるのは後者の5%強だけである。

第3は事業支援ではなくプログラム支援の原則である。縦割りの政策体系を越えて、ある問題を包括的に解決するために、諸政策を横断するプログラムを地域がつくり、国がとりまとめて欧州委地域総局の承認を得るというプロセスで補助金が具体化していく。財源である4つの構造基金を組み合わせると一つのプログラムを支援する。目的1と2の対象プログラムでは、ERDFとESFの組合せが一般的で、目的3ではESFが主になる。

以上3つの特徴には相関関係がある。国と地方にEUが加わった上に、ボトムアップで包括的な補助金を具体化していくためには、3つの異なる主体間で調整を繰り返さねばならず時間がかかる。

¹² 一般にGNP比の2%が公共事業費の目安とされ、わが国の公共事業費が年間50兆円規模（行政投資実績による、GNP比10%）であることと比較考慮すると、決して小さい金額とはいえない。

¹³ GDP比では、ギリシアが3.67%、アイルランドが2.8%、ポルトガルが4%で、スペインを上回っている（Laffan and Shackleton, 2000）。