

加盟国に再配分する分（目的1・2）を決定するプロセス

最初に、目的1・2の指定地域を確定する作業がある[図1-6]。目的1は地域行政区分NUTS2¹⁴単位で一人当たりのGDPが75%という明確な基準があるので機械的に決められるが、目的2の基準はEU一律の基準ではない。対象地域を示した地図を見ると一目瞭然だが、比較的大きい単位で対象地域を決めているところもあれば非常に細かく検討しているところもある。この多様性こそが徹底した分権に基づくパートナーシップの証である。「まず、各国が目的2地域を選定するためのリサーチを行い、各国で基準をつくります。基準をわれわれが承認し、承認された基準をもとに各国が対象地域を選定して提案し、欧州委員会で確定します。」と地域政策総局都市担当チーフのニースラーは言う。つまり、目的2の地域が確定するまでに各国と欧州委員会で最低2度のキャッチボールが行われるわけである。2000年1月からスタートしたはずの予算だが、最後のイタリアの目的2地域が確定するまでに1年かかっている。

次のステップであるプログラムの内容を決めるプロセスも同様である。進行中の予算年度の配分がほぼ確定したのは、スタートして2年後の2002年になってからだった。すでに同時進行で、2007年以降のEU政策の役割と加盟国間の配分交渉を見据えた議論が始まっている。1予算年度が6-7年単位とは長すぎるように見えるが、気の遠くなるようなプロセスを考えるとこれでも忙しすぎるくらいである。

構造基金のしくみは、加盟各国で同意した結束への政策理念を具体化したものにほからならないが、そのプロセスの煩雑さは加盟各国に不評だった。ひとつのプログラムは5年以上に及ぶ計画だが、一度EUレベルの承認を受けると手続きの煩雑さから内容の変更は現実的ではない。実情に合わなくなった補助金を抱えていても、より効果の見込める事業に流用できない。自治体レベルでは欧州基金のフレキシビリティを要求する声が根強い。地方にとって使いやすいボトムアップ型統合補助金を目指した点でEUの地域政策は興味深い、予想以上に煩雑な手続きに悩まされているのが実態である。

構造基金が本格始動した1988-1993年は、共同体支援枠CSF方式で、加盟国が下位の当該自治体と協働で取りまとめた地域開発計画を携え個別に欧州委員会と交渉するしくみだった。1993年以降、単一プログラム提案SPD方式に切り替えられ、欧州委員会との交渉プロセスが省かれ、加盟各国の力が強くなった。1999年に再度見直されて、欧州委員会の裁量が一段と狭められる結果となった。

手続きは大幅に簡素化され加盟各国にとって使いやすくなったが、その分、欧州委員会のコントロールが届きにくいしくみになった。EUは、補助金確定までのプロセスの透明性を重視し、情報公開に積極的である。それでも、不正支出が絶えない。手続きの簡素化で、加盟各国の裁量が増し、不正支出の余地も増えた。EUは補助金の不正支出に一段と神経質になっている。

¹⁴ NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) は、欧州統計機関ユーロスタットの用いる地域単位。NUTSには三段階あり、目的1は中間のNUTS2(英ではカウンティ、仏ではレジオン)地域を基準単位とし、目的2はより細分化されたNUTS3地域を基準にしている。

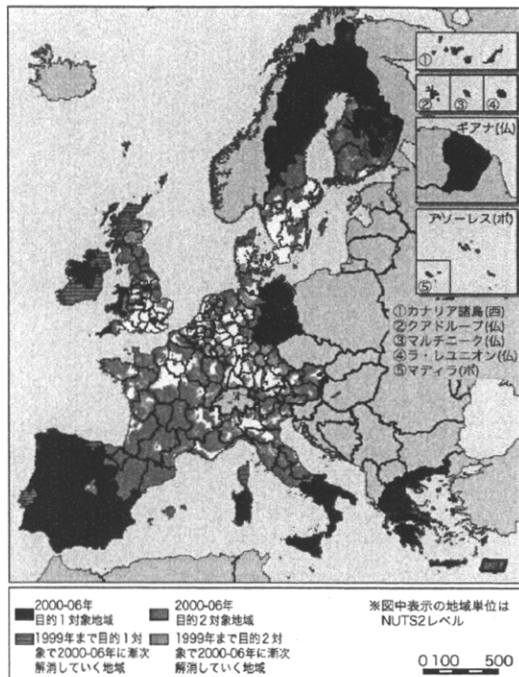


図 1-6 目的1・2対象地域(2000-2006年)

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

4つの共同体主導と先進的取組み

構造基金と結束基金は、通貨統合という目標を得て、欧州の地域開発に対して数量的には大きな力を持ちうる規模の補助金にまで成長した。しかし、地域間不均衡の緩和という主目的以外の EU レベルの地域政策誘導手段として使える補助金は、構造基金の 5% 強の共同体主導枠に限定されている。

共同体主導は、EU レベルで協調的な取組みが求められる特定の問題解決に向けられている。現在、①INTERREGⅢ：国境を越えた共同事業、複数国や複数地域におよぶ協力、②URBANⅡ：都市の持続可能な発展と衰退市街地対策、③Leader+：地方のイニシアティブによる農村開発、④Equal：労働市場における不公平と差別の克服、の4つの共同体主導メニューがある。

共同体主導の総額である 104.4 億ユーロのうち、境界地域を対象とした INTERREGⅢが約半分の 49 億ユーロを占めている。2 番目の都市を対象とした URBAN には 7 億ユーロが当てられ、4つのメニューのうち最もシェアが少ない。Leader+は、共通農業政策が農産物市場自由化のダメージを緩和する目的でどちらかといえば底上げの面で手厚いのに対して、EU というフレームができたことのメリットを生かして農村における新たな可能性を見出す取組みをサポートしている。

共同体主導は、マーストリヒト条約以降 EU が積極政策に踏み出した前予算年度の 1994 年に本格スタートし、加盟国が増え EU 統合が深化するにつれて課題が増え 10 以上にのぼるメニューに膨れ上がっていた。1994-1999 年では構造基金の 10%を占めていたが、2000 年以降の予算配分で約半分に圧縮された。共同体主導で大きな比重を占めていた産業構造

転換関連のメニューが3種の目的別に吸収されるなどして整理統合され、生き残ったのが上述の4種である。

1988年のERDF規則10条により、構造基金の1%を先進的な試みに当てることが可能になった。2000年以降、共同体主導と連動して、先進的試み分も約半分に圧縮された。現在、先進的試みの枠では、①知的技術的革新に立脚した地域経済、②情報化社会を生かした地域発展、③地域のアイデンティティと持続可能な発展の3つのトピックスがあげられている。1999年以前の先進的試みの例で、本研究と関係の深いものに、後述する都市パイロット事業（UPP）とTERRAがある。

2000年以降の軌道修正

以上、地域政策の財源である構造基金と結束基金の概略を述べてきたが、予算年度の切り替わる2000年がひとつの節目となっていることがわかる。構造基金と結束基金のしくみは、1980年代末からその改革が議論され、拡充したシステムとして確立し、1994-1999年に実行された。そして、この年度期間中に生じた変化に対応して手が加えられ、2000年以降、微調整して新たなスタートを切っている〔図1-2〕。

2000～2006年予算をめぐって加盟国間での調整が難航した。最大の争点は、共通農業政策CAP¹⁵の改革だったが、構造基金と結束基金でも加盟各国の思惑はまちまちだった。最大の抛出国であるドイツは、東との統合で一段と悪化した失業などの国内施策の財源を強化するため、EUへの抛出額削減を主張した。その上、次期予算年度では東側諸国の加盟が予定されているため、何らかの手当ての必要となる地域間格差はこれまで以上に拡大する見通しだった。歳入減と歳出増がいずれも不可避な状況での調整は難しい。

通貨統合を至上目標に長期的な展望を軽視して加速度的に投入された経済格差は正の構造基金や結束基金をいかに軌道修正するか。東欧諸国の加盟¹⁶を控えて、これまでの延長で地域間不均衡を是正し続けることはどうみても不可能だった。EUの執行機関である欧州委員会は、加盟準備国を事前に支援するなど構造政策の修正を盛り込み「アジェンダ2000」を提示して、妥協点を見出そうとしていた。

これをベースに加盟国間の政治的なかけ引きがぎりぎりまで続いた。ドイツは、構造対策用の両基金の受け手国に支出の減額を迫ると同時に、ベルギー、オランダ、デンマークなど豊かな小国の負担増を求めた。また最大の受け手国であるスペインは、地域間不均衡是正が道半ばで頓挫することのEU全体に与える不利益を主張し、結束基金解消へ向けた移行期間を少しでも先延ばしにしようと交渉を続けた。

欧州委員会が「アジェンダ2000」で予算案として提示した構造+結束基金の総額2,863

¹⁵ 共通農業政策は、第2次世界大戦中、食糧不足に陥ったことを教訓とし、EU域内で食糧の安定供給を確保することを本来の目的としてスタートした。しかし、80年代に入って食糧余剰が慢性化し、農業就労の維持へと主眼が移っていった。農業就労者への直接所得保証制度の導入などで注目を集める一方、EU予算の過半を占めてきた共通農業政策では汚職が度々表面化し、改革を余儀なくされた。2000年以降、EU総予算に占める比率を下げる方向に向かっているが、ポーランドを初めとする農業国のEU加盟を控え、新たな対応に迫られている。

¹⁶ 2004年5月、キプロス、チェコ、エストニア、ハンガリー、ポーランド、スロベニア、ラトビア、リトアニア、マルタ、スロバキアの10か国が新たに加盟し、EUの加盟国は15か国から25か国に増えた。さらに、ルーマニアとブルガリアが加盟交渉中で、トルコは、加盟交渉に入る時期を検討中である。

億ユーロ対して、最終的には 2,130 億ユーロにまで縮減された。前述したように、主要部分の加盟国に再配分する分より共同体主導をより多く圧縮する方向¹⁷で決着が図られた。

1.1-3. 共同体主導 INTERREG

以上、構造基金および結束基金を財源とする EU 地域補助政策の体系を概観した。このうち本論と最も関係の深いのは、都市地域と境界地域関連のものである。都市地域を対象としたプログラム補助金（共同体主導 URBAN、先進的取組み UPP、構造基金主流新目的 2）の系譜についての考察は次章に譲り、本章では、境界地域を対象とした補助プログラムの概要をおさえておきたい [表 6-1：補助事業]。一連の INTERREG プログラムは、第 6 章空間計画の文脈に戦略的に位置づけられている¹⁸。境界地域は、EU 地域政策の文脈からすると、共同体主導の予算配分が示すとおり次章の都市地域と同等あるいはそれ以上に重要な政策分野であるが、本論は都市を中核に考察するので、境界地域については概略の紹介にとどめておく。

構造基金の共同体主導 4 プログラムのうち最大の割合を現在占めるのが、境界地域を対象とする INTERREG である。以下、INTERREG が予算年度の切り替わるごとに拡充されていった経緯を追う。

境界地域とはそもそも、NUTS3 地域単位で国境に接する地域をいう。1994 年の加盟 12 개국時点で、EU 域内の国境の総延長は約 1 万 km に達し、境界地域は EU 全土の 15% を占める。境界地域には総人口の 10% が暮らしている。境界地域は、加盟国同士を隔てる内的境界と EU が域外と接する外的境界に大別される。

国土計画、地域計画、土地利用計画権限は、国民国家あるいは下位の地域自治体に排他的に属するために、原則として EU レベルの政策は存在しない。EU レベルの政策が介在できる唯一の余地が、国と国を隔てる国境を跨いだ地域である。

国境を越えて協力しようとする動きには長い歴史があるが、なかなか成果が上がらなかった。1967 年の欧州共同体発足が越境協力の決定的なきっかけとなった。さらに、近年、地球規模の環境問題に関心が高まり、自然環境保全のために国境を越えた取り組みが求められるようになった。加盟各国は、国境を跨いだ地域に対する施策を EU レベルに求め、共同体主導 INTERREG が創設された。

1993 年まで：INTERREG I

国家の枠で、鉄道道路網やエネルギー供給通信網が整備されているため、たとえ地理的には隣接し連続していても、境界地域でインフラが断絶するが多かった。国境がインフラの不連続点となり、統一市場の発展を阻んでいた。

¹⁷ 1993 年合意では、共同体主導に 9% が割り当てられた。この時点でも、欧州委員会は、9% を徐々に拡充して 1999 年までに 15% にする案を出したが、加盟各国の反対に会い、9% に据え置かれた。それが、翌予算年度の 2000-2006 年では、5% にまで圧縮された (Allen, 2000, 256)。

¹⁸ 空間計画の実験場として、先進的取組み TERRA がある。

境界地域に見られるインフラの不整合を解消するために、1990年、構造基金の共同体主導プログラムのひとつとして INTERREG を創出、境界地域のインフラ整備を資金面からサポートするしくみができた。1990-93年に31の境界地域事業（うち24が内的境界）が支援の対象となり、総額10億 ECU が投入された。

1994-1999年：INTERREG II、INTERREG II C

INTERREG は、1993年まで、国境の統一市場へ与えるネガティブな要因を最小化することを目標としてきたが、1994年以降、境界地域に一步積極的な意味を見出して INTERREG を発展させた。

現在の欧州の国境線は、山脈の尾根のように地理的に明らかで、過疎山間部を走るものばかりではない。オランダ、ルクセンブルグ、ベルギーの国境地帯は、平坦で都市が連なる地域だが、文化的には複雑で線引きが揺れ動いてきた。フランスとスペインの国境を隔てるのはピレネー山脈だが、地中海側ではカタルーニャという小地域が国境をまたぎ、大西洋側ではバスクが国境に位置している。

これら国境をまたぐ小地域は、大国のはざまに揺れ動いてきた歴史を持っている。EU は、統一市場の発展を促す目的で境界地域を重点支援の対象としたが、これは、境界地域に位置する弱小地域を支援する効果を伴う施策でもあった。近代国家の中では端に追いやられ、くすぶっていた弱小地域のナショナリズムを刺激した。小文化圏は、EU という枠を得て、国家との関係を薄めることができた。弱小地域の言語や文化を尊重するマストリヒト条約（1993年発効）の原則とも符合した。

EU 境界地域補助事業は、1994-99年第2期に入り INTERREG II プログラムとなった。第1期のインフラ整備中心から、支援事業の対象が教育や福祉の分野にも拡充された。ライン川上流に位置するアルザス地方は、地理的にも文化的にもまとまりがあるにも関わらず、フランス・ドイツ・スイスの3国に分断され、独自の文化が埋もれかけていた（宮島、1997）。INTERREG II の支援で、公共サービスが国境を越えて整備され、文化的アイデンティティの発掘を促した。

INTERREG II に移行して予算規模も大幅に増え、24億 ECU となった。第1期では、境界地域であってかつ経済的にハンディを負った地域（目的1および目的2対象地域）のみが支援対象であったが、第2期では、事実上境界地域であればどこでも支援を受けられるようになった。また、その後の東への拡大を視野に入れ、東との外的境界にも力点が置かれた。

EU 境界地域支援事業は、国境をまたぐ地域のハンディを軽減する目的で当初スタートしたが、第2期の途中1996年からさらに拡大解釈され、INTERREG II C が新設された。INTERREG II C は、複数の国にまたがる広域圏育成をより積極的にサポートするものである。INTERREG II C など EU の支援を受けている広域圏の主なものに、以下の7つがある。

- ① 欧州中心首都圏：ロンドンーパリを結ぶ軸を中心とした広域圏。フランス、イギリス、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグ
- ② アルプスアーチ：フランス、イタリア、スイス、オーストリア
- ③ 東欧
- ④ 地中海アーチ 中央地中海：イタリア、ギリシア 西地中海：スペイン、フランス

- ⑤ 大西洋軸：ポルトガル、スペイン、フランス、イギリス、アイルランド
- ⑥ 北海：イギリス、ドイツ、デンマーク
- ⑦ バルト海：スウェーデン、フィンランド、バルト三国、ドイツなど

バルト海圏が旧ハンザ同盟とほぼ重なるなど、歴史的につながりのあった圏域である(百瀬ほか、1995)。海から見た圏域は、海の覇権争いが核をなした中世地図の再浮上を意味する。さらに、これら広域圏が欧州の水系によるグルーピングにかなり近い。地中海、大西洋、北海、バルト海など。また、それぞれの海に注ぐ水系に沿って、広域圏が想定されている。その背景には環境問題がある。「バルト3国で、実質的な地域協力の動きを見ることができるようになった発端は、環境問題である」(志摩、2001)。欧州の大河川は東欧を上流とし西欧で海に注ぐものが多い。国境を越えて環境対策に取り組まなければ改善しない問題が少なくない。広域圏協力は、経済発展を目指すだけでなく、文化的なアイデンティティの再生や環境改善を目的として統合的な視野で構想されている。

TERRA

空間計画についての先進的取組みとして、TERRA¹⁹が1997-2000年に実施された。TERRAは、INERREG II Cのより実験的性格の強いプログラムである。地理的あるいは構造的特徴を共有する複数自治体のネットワークを対象とし、15プロジェクトが実施された。互いに経験を交換し合い、国境を超えて問題を打開しようとする試みである。共有する特徴として、①沿岸地域、②河川流域、③砂漠化に悩まされている地域、④利便性の悪い農村地域、④自然・文化資源が脅かされている地域、の4テーマが提示された (EC Regional Policy, 2000c)。

2000-2006年：INTERREG III A, B, C

2000-06年の予算年度に移行して、構造基金の共同体主導は縮小されたために、相対的にはむしろINTERREGの重要性が際立つ結果となった。INTERREGは現在、共同体主導枠で最も重点が置かれ、共同体主導総額の半分近くを占めている。2000-06年のINTERREGは、次の3種に細分類されている。

INTERREG III A：国境を含む地域を対象とするもので、1989年にスタートしたINTERREGを継承している [図 1-7]。

INTERREG III B：Aを拡大解釈し、1996年にスタートしたINTERREG II Cを引き継ぎ、西地中海地域、バルト海地域ほか11の広域圏協力を支援している。

INTERREG III C：AとBが地理的なまとまりのある地域を対象としているのに対して、Cは地理的に必ずしも結び付きのない地域相互の協力をサポートすることを可能にした。現加盟15か国と次期加盟国地域相互の協力を念頭に置いている。

国民国家を尊重した上でのEUであるという特殊性から、全土を面的に把握して政策を展開することが極めて難しい条件下、欧州委員会地域政策総局は、共同体主導INTERREGをかりうじて足場とし欧州全体の政策ビジョンを探っている。ここまで述べてきたINTERREGの強化拡充は、その足場をより堅固なものにする意義があった。

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/。

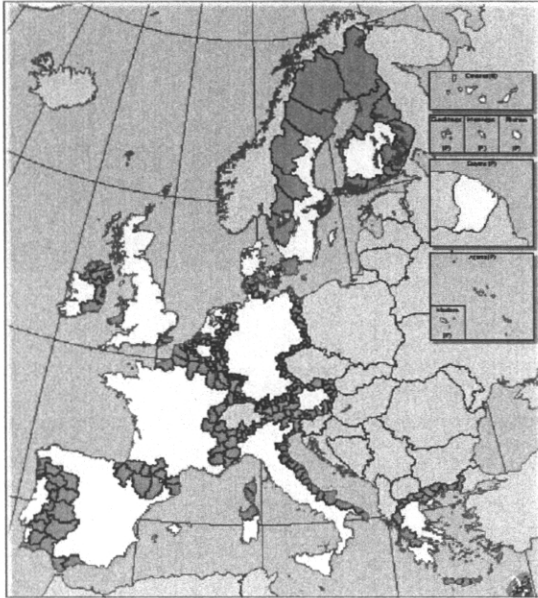


図 1-7 2000-2006 年 INTERREGⅢA の支援対象地域（国境に接する NUTS3 地域）
出典：http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

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¹

本章では、構造基金を活用した補助プログラムのうち、1990年代に、EUレベルで都市部を対象に限定したものがどのように拡充していったかを記述する。EUレベルで都市部を対象として明確に意識したプログラムには、2000-2006年までで、3種、計5期がある。それらは、1989年以降の先進的取組みのひとつとしての都市パイロット事業（Urban Pilot Projects/以下、UPPと表記、第1期：1989-1993年、第2期：1994-1999年）、共同体主導URBAN（Community Initiative URBAN, 1994-1999年、2000-2006年）、加盟国主導目的2都市地域（2000-2006年）である〔表3, 4, 5-1：補助事業〕。これら都市部を対象とした補助金支出の要件として、サステイナブルシティの考え方がどの程度どのようなかたちで取り入れられてきたかを合わせて考察していく。

本章の考察の対象は、EUレベルで都市が明確に意識されたものに限られるため、結果的に都市部に向けられた構造基金とは一致しない点、留意が必要である。欧州都市の大規模再開発エリアや再生事業が進行中の歴史中心市街地を訪れると、必ずといっていいほど目に付くのが、EUのマークである。事業内容を公告する看板や印刷物には、青地に黄星が輪を成すEUの旗印が入っている。「ERDF支援事業」と明記されている。

これらの事業の多くは、EUレベルでは用途を特定せずに加盟国に配分される分もあり、上に掲げた3種計5期に該当するとは限らない。2000-2006年为例にあげると、共同体主導URBANが構造基金の0.3%である。仮に加盟国主導目的2のうち都市地域が1/3程度を占めるとすると²、構造基金の3%程度ある。共同体主導URBANと加盟国主導目的2都市地域を合わせても5%にも届かない。他方、欧州投資銀行EIBによると、地域開発向け総融資額120億ECU（1994年データ）のうち構造基金の約半分が都市部に投入されているという（EC-Regional Policy, 1997c）。EIB融資はERDFとセットで活用される例が多いことを考え合わせると、構造基金の約半分が都市部で使われていると推測できる。

1.2.4. 共同体主導URBANと先進的取組みUPP

1993年まで：先進的取組みUPP I

欧州委員会の地域総局（第XVI総局当時）が、EUレベルの地域発展における都市の役割を意識した政策に踏み出したのは、1988年ドロール1包括予算で基金の倍増を含む地域政策の強化が打ち出された時点だった。ドロール1包括予算を受けた同年のERDF規則で

¹ 本章は、1998年以降継続的に補助事業関連ウェブサイトにて情報収集し、2000年秋、地域政策総局URBAN担当チーフR.ニースラーに行ったヒアリング内容をベースに考察した（岡部、1999a, 98-101; 2003b, 55-122）。ニースラー氏へのヒアリング；Niessler, R. ニースラー, R. (10/2000) head of URBAN, DG Regional Policy, European Commission, オーストリア出身。欧州委地域政策総局のオフィスにて：Brussels.

² 加盟国主導については、EUレベルではその用途を把握できず、各国の主体性に任されているため、データが存在しない。

確保された先進的試みの1%枠を活用して、翌1989年に第1期都市パイロット事業(Urban Pilot Projects、以下、UPPと表記)を立ち上げる。都市問題を照準とした初めてのEU補助事業である。

第1期UPP(以下、UPP Iと表記)は、90年、ロンドンとマルセイユの2都市を皮切りにスタートする。1991-1992年に24都市が続き、翌1993年に7都市が加わり、計33のUPPが推進され、1億ECUが投入された。

UPPは「社会的・経済的衰退、不十分な土地利用計画、歴史地区の荒廃、研究調査と開発計画間の連携の不在、中小企業問題、工場跡地問題」など、幅広い都市問題の解決を目指した。UPP Iは、サステイナブルシティを表立って謳っていないものの、これらの問題はいずれもサステイナブルシティへ向けて都市が克服すべき障壁である。

トファリデスは、1993年以降のURBANロンドンとマルセイユを事例として取り上げ、EUレベル都市政策について論じているが、彼女はその前座として両都市でUPP Iが行われるようになった経緯を関係者へのヒアリングなどから明らかにしている(Tofarides, 2003)。それによると、当時の地域政策担当委員B.ミランの裁量で実験的にスタートしたといえる。1988年のERDF改革で基金が大幅に拡充され、構造基金主流の目的1および目的2地域への拠出は増えた。目的1・2地域の疲弊都市が結果的にその恩恵を受ける一方、目的1・2地域外でも局所的に同様の疲弊地区を抱える都市が少なくなかった。

ロンドンはそうした都市の代表例だった。トファリデスは、保守政権下で国からの予算が縮減されていたイギリス都市の特殊事情に言及し、1988年以降、他のイギリス都市の多くが衰退工業地域にあるため目的2の補助金にありつくなか、ロンドンだけが取り残される不条理が生じた。国を介して欧州基金にありつこうとする努力が実らず、中央政府をバイパスして当時地域政策担当委員だったミランに直訴した。ミランはイギリス労働党出身であったため、ロンドンの主張に理解を示し、彼の政治的判断でERDF規則10条1%枠を活用して、ロンドンのためにUPPを創設した(Tofarides, 2003, 55-57)。ミランは、ロンドンだけを特別扱いするのを避けたかったのはもちろんのこと、また、同様の立場にある都市が多いことを認識し、疲弊地区の問題が深刻だったマルセイユをロンドンと同時にUPPの対象とした。これがきっかけとなって、UPP I対象は33都市まで広がった。

1994-1999年：共同体主導URBAN

1993年のマーストリヒト条約発効で、地域政策がステップアップしたのと同調するかたちで、都市に対する支援事業もUPP Iから次の段階に入る。共同体主導のURBANと先進的試みの第2期UPP(以下、UPP IIと表記)である。

共同体主導URBAN新設の背景として、ル・ガレは以下の点を示している。

- ・ J.ドローールの働きかけ
- ・ 当時地域政策担当委員のB.ミランが衰退工業都市問題を気にかけていたこと(彼はグラスゴーの労働党の出だった)
- ・ 地域委員会の存在、環境総局の都市への関心の高まり、北側の加盟国が都市プログラムに対して極めて好意的だったこと(構造基金からの補助を最大化できるため)
- ・ イギリス・オランダ・フランスの都市政策の前例(イギリスのシティチャレンジ政策とフランスの都市契約 *contrats de villes* がURBANプログラムの基礎となった)

- ・ 1992 年以降の欧州議会からの圧力、地域政策総局が監修した調査の影響（特に 1992 年に公表された「都市化と欧州共同体における都市の役割」³⁾)
- ・パイロット的実験的プログラムだった都市パイロット事業 UPP、「危機に直面する地区」の結果が広く知れ渡ったこと
- ・ハビタット Habitat II 国連会議 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1996)
- ・Poverty 3 プログラムが更新されずこれに代わるプログラムが求められたこと
- ・国境を越えた都市ネットワークの効果的なロビー活動（特にユーロシティ、政学連携が良好に機能している）

欧州委員会委員や各国代表、欧州議会の中で、都市を政策課題として強化することに同意する人たちが結び付き、都市政策のかたちが少しずつ見えてきた。第XVI総局の留意、ドイツの抵抗、南欧諸国も当初は慎重な姿勢を示すなど、拙速な導入を戒める空気もあったが、都市再生のための URBAN プログラムは実施に移された。(Le Galès, 2002, 101) 1994-1999 年共同体主導 URBAN の予算規模は 8 億 ECU で、EU 域内 120 都市の事業が助成対象となった [図 2-1]。

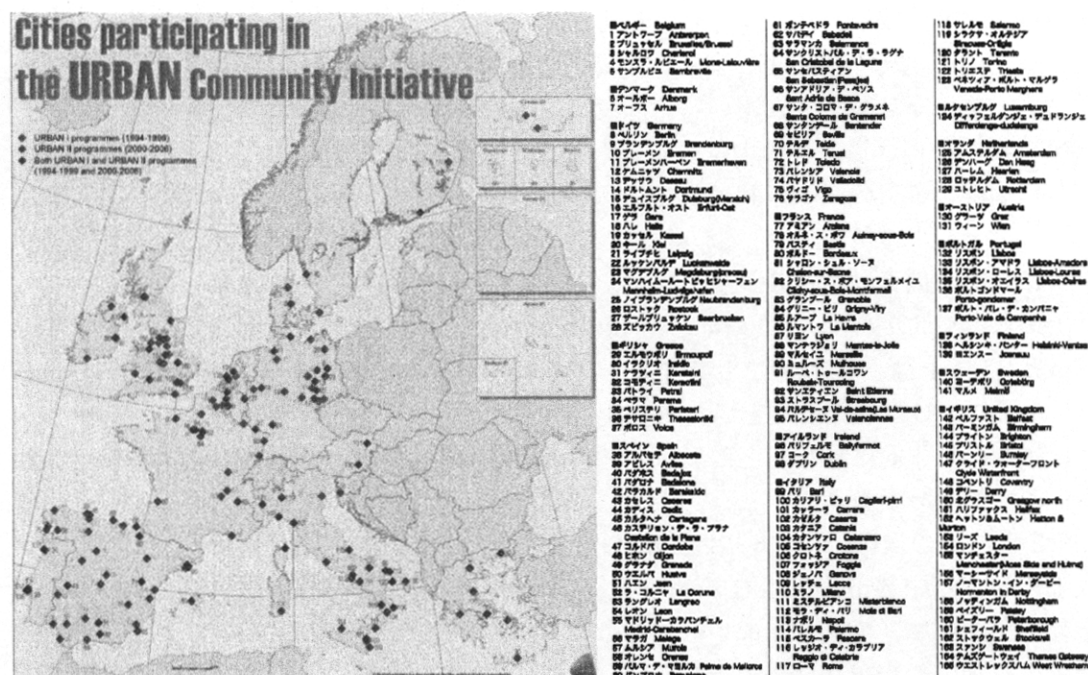


図 2-1 URBAN I, II の実施都市

出典：http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/urban_en.htm

³ Parkinson, M., Bianchini, F., Dawson, J., Evans, R. and Harding, A. (1992) *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community* 筆者は同欧州委員会文書を直接入手していないが、ほぼ同じ著者らによる同時期の著書がある (Harding et al, 1994)。

1994-1999年：先進的取組み UPP II

また、UPP II（1996-1999年）では、UPP Iよりも都市の持続可能な発展を目指すことが強調され、はっきり意識されるようになる。段階的に試みられたUPP Iと異なり、UPP IIでは地域総局が直接都市に呼びかけて革新的な手法の都市発展事業を募集している。応募条件は、加盟各国の都市であること。構造基金の99%⁴が国を介して決められ交付されるのに対して、UPP IIはあらかじめ国別の枠を設定せず、都市の規模を問わず、自治体のイニシアティブで応募できる方式をとった。第1期の主旨を発展させて「交通渋滞から老朽化した建造環境や経済不振まで幅広い都市問題に対して、ハード面のインフラ整備と環境・社会・経済支援を連携させた都市戦略により、持続可能な発展と市民生活の質の向上をもたらす」革新的な試みが求められた。

0.6億ECUの予算枠でありながら503都市が応募した。プログラム内容を審査して採用都市を26に絞った。人口5万以上の都市はEU域内で800あまりだから、この反響は自治体側の並外れた関心の高さを示している。同時に、欧州の都市問題がいかに深刻かつ共通課題であるかを反映している。

1都市あたり複数年予算で平均2億円程度の小さい補助金であり、補助率の平均が約50%であるから1件当たり事業費は4億円程度にしかならず公民館ひとつ新設できないほどの額である。地域総局は、小額でも目に見える新しい成果が出るように、補助事業の進め方に腐心している。26事業とも、都市の規模を問わず、最も深刻な都市問題を抱えているエリアにターゲットを絞り込んでいる。施設整備など単発の事業は対象となっていない。

UPPの補助率は、当該都市の位置する地域によって異なる。構造基金の目的1地域の都市であれば総事業費の75%、目的2地域は50%、それ以外の地域は30%が補助される。

UPP IIに見る持続可能なシティ像

上述のように1989年から2期にわたるUPPと1994年以降の共同体主導URBANの経緯を辿ると、EUにおいて初めて持続可能なシティへ向けた基金による支援を明確に打ち出したのは、UPP IIだったといえる。次に、UPP IIがどのようなプログラムを支援しようとしたかを具体的に見ることにより、どのような持続可能なシティ像がEUレベルで共有されてきたかを考察する。

UPP IIのための次の10のテーマが募集時に提示された。

- A 大都市および中都市の郊外で、前例のない手法を用いて都市計画的に改善すること。
- B 中都市において、文化的、歴史的な優位を見出し発展させること。
- C 歴史中心地区や衰退地区の再生。新規ビジネスを興す一方で、既存の生業（近隣商店や手工業などの中小事業者）を強化すること。職業訓練、建物の修復、環境改善、治安の向上を同時に進めること。
- D かつての用途を失った市街地に対する取組み。新たな用途に転換し、現在求められている市民のための都市基盤を提供すること。鉄道や駅舎周辺の疲弊地区の利便性を改善すること。

⁴ 構造基金の9割を占める加盟国主導のみならず、9%の共同体主導についても、国別にとりまとめて助成の承認を得るプロセスをとるため、EUレベルでは用途を限定するだけで、どのプロジェクトを採用するかは、国に委ねられている。

- E マイノリティに属する人々を社会的・経済的に取り込むこと。異なる主体間のパートナーシップを確立し、市民参加を促進して、同等に社会参加できる機会を与えること。
- F 公共スペースや緑地を新規に整備するなど、環境を改善すること。廃棄物処理やリサイクルなどに供する施設やレクリエーション活動の場となる施設を提供すること。クリーンなエネルギーを活用し、エネルギー消費を減らすこと。
- G 地理的に不利な地域で、建築的社会的に価値のある建物の保存に取り組むこと。
- H 公共移動手段と駐車場をネットワークで運営すること。経済的にハンディを負った孤立した郊外地区から労働市場へのアクセスを改善する開発戦略を包括的に行うこと。
- I 情報技術を駆使して、都市機能を改善し経済発展を促すこと。
- J 先進的な対策を実践するために組織を見直し、法的環境を整えること。

以下、具体例をいくつか提示する。

オランダのユトレヒトの事例は、Bの中都市の優位性を発掘することをメインテーマとした。美術館を核に近接する運河沿いの倉庫群をギャラリーやショップなどに転活用し、観光資源として再生させるプログラムである。サブテーマとしてJの都市戦略を推進する革新的な組織づくりに取り組んだ。

ベルギーのブリュッセルは、ラ・シャペル駅地区を対象を絞っている。Dの駅周辺の疲弊地区の例で、移民や若年失業者が多い。鉄道駅としての機能が低下した旧駅舎を改築してアートセンターとし、ワークショップ、カフェ、など若いアーティストの活動拠点に再生させた。レシクラート（リサイクルアート）と名付けられた事業で、失業中の若いアーティストらが、廃品を利用した作品や工芸品をつくり販売することを通して、彼らの自立を促す試みである。行政とは独立した運営主体が担っている。C,D,E,Fを統合した手法を試みている。

大都市郊外地区のサステイナブルシティ対策としては、西アテネの例がある。利便性が悪く、失業者・移民が孤立化する傾向を強めていた地区に、ミニバスを導入し、交通渋滞緩和と郊外の社会問題の解決を同時に狙った。Hの事例である。

また、60年代に建てられた低中層の集合住宅からなるドルトムンドの郊外地区では、地区における廃棄物処理とリサイクルシステムの改善事業を、ゴミ処理システム改善だけでなく若年失業者対策と位置付けている。地区の環境問題と社会経済問題に包括的に取り組んでいる。FとEを組み合わせた事例である。

いずれの事例も、提示された10のテーマの複数を含み「包括的かつ地域に根ざしたアプローチ」が示されている点で共通している[表 2-1]。また、技術的な解決より社会文化的なアプローチで都市のサステイナビリティを高めていく試みが目立つ⁵。EUレベルの限られた都市問題向け補助金を、先端的な環境技術開発より社会文化的なサステイナブルシティ対策にまず優先的に振り向けようという判断がうかがえる。

⁵ わが国で一般に了解されているサステイナブルシティ対策は、この10項目のうちのFの環境技術開発が中心で、Hの公共交通活用やIのIT活用どまりである。欧州に比べて、技術的な努力によってサステイナビリティを高める発想が強く、社会文化的なアプローチが弱い。

	■	■	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
アレクサンドロポリス (Alexandroupolis)							■					■
ブザンソン (Besançon)			■									
ビルバオ (Bilbao)	■											
ボルドー (Bordeaux)		■										
ブレマーハーフェン (Bremerhaven)			■									
ブリンディシ (Brindisi)		■										
ブリュッセル (Brussels)			■		■		■					
ドルトムント (Dortmund)								■				
ダブリン (Dublin)			■								■	
ファルン/ブルレンイェ (Falun/Borlänge)								■				
フリードリッヒハイン (ベルリン) (Friedrichshain (Berlin))			■					■				
グランカナリア (Gran Canaria)								■				
グラナダ (Granada)			■									
グラーツ (Graz)		■					■					
ヘルシンキ (Helsinki)			■								■	
ハッダースフィールド (カークリース) (Huddersfield (Kirklees))			■		■						■	■
レスター (Leicester)							■	■				
ライプチヒ (Leipzig)			■				■					
レオン (León)			■									
ミラノ (Milan)						■	■					
ナポリ (Naples)											■	
ラナス (Randers)					■		■					
トリノ (Turin)			■				■	■			■	
ユトレヒト (Utrecht)		■										■
ビラ・ド・コンデ (Vila do Conde)												
西アテネ (West Athens)	■							■		■	■	

表 2-1 UPP II 補助事業に参加した都市。各都市で重点的に取り組んだテーマ。

出典：EC-Regional Policy, 1997d

2000-2006 年：加盟国主導目的 2 都市地域、 共同体主導 URBAN II

2000 年以降の EU 予算配分をめぐって、欧州委員会と各国間に困難な交渉のプロセスがあったことは前節で述べたとおりである。構造基金が実質的に圧縮されるプロセスで、都市という領域がどのように議論され、2000-2006 年予算で、前予算年度の共同体主導 URBAN や先進的取組み UPP がどのように引き継がれていったかを以下に考察する。

共同体主導 URBAN だけを見ると、2000 年の前後で 6, 7 年間の予算額が 8 億 ECU から 7 億ユーロに減っている。また、1990 年代に 2 期にわたって実施されてきた UPP がなくなっている。このように、同じ種目だけを機械的に比較すると、都市に対する重点の置き方は弱まったと理解できる。しかし、中身を見ると、そうとは言い切れない。

1998 年の欧州議会で予算問題が審議されたとき、共同体主導 URBAN が議題に上がった。予算シェアでは微少であるにもかかわらず、都市がクローズアップされたことは注目に値する。現在の構造政策の根幹を成す目的 1 地域と目的 2 地域を対象とした補助金の多くが都市部に投入され、実質的に都市の経済発展が格差是正の原動力となっているという見方である。地域政策における都市の重要性では、欧州委員会側と加盟各国側で意見の一致が

見られた。

構造基金の配分調整のプロセスをみると、前予算年度の先進的取組み UPP II が 1 ランク上の共同体主導 URBAN II になり、前予算年度の共同体主導 URBAN も 1 ランク上にスライドして、加盟国主導目的 2 地域に統合されたと解釈できる。加盟国主導目的 2 地域のひとつに都市地域が明言されたことは、EU レベルの都市対策を考える上で大きな意義がある。UPP にせよ URBAN にせよ、試験的に運用されていた補助金であったため、ターゲットエリアではそれなりの成果を上げつつも、都市全体のサステナビリティに貢献するスケールのプログラムではなかった。

目的 2 地域に都市が入ったことは、初めて都市が EU レベルの地域政策の主流に組み込まれたことを意味する。そもそも目的 2 地域は、マーストリヒト条約を受けて衰退工業地域を対象としたものとして 1994 年にスタートした。この時点ですでに暗に都市問題をイメージして創設された痕跡がある。欧州委員会としては、マーストリヒト欧州理事会に、衰退都市 (urban decline) 地域という性格付けを提案したが、受け入れられず、1994-99 年予算では衰退工業 (industrial decline) に落ち着いた経緯がある (Tofarides, 2003, 62-63)。2000 年以降に衰退農業地域 (旧目的 5a) を吸収。さらに 2000 年以降、都市地域を加えて、「経済・社会構造転換を必要とする地域」に統合された。実質的に都市再生に効く補助金規模にやっとなったと解釈できる。

例えば、オランダは、1994-1999 年 URBAN 補助を受けて実施したアムステルダム疲弊地区都市改善プログラムの経験を、2000-2006 年加盟国主導目的 2 都市地域に発展させている。オランダ 9 都市 11 地区で同種の都市問題解決に取り組んでいる。実質的には都市向けの基金枠は 10 倍以上に増えたことになる。また、URBAN II は、URBAN I の延長というより、内容的には UPP II の予算規模を拡大して継承しているといえる。URBAN I が人口 10 万人以上の都市を対象としていたのに対して、URBAN II は、人口 2 万人以上 (例外的に 1 万人以上も可) となった。

EU レベルで助成対象となる都市再生事業は、先進的取組み UPP から共同体主導 URBAN、URBAN から主流の目的別地域整備助成の目的 2 地域へと確実にステップアップするにつれて、予算を拡充してきた経緯がわかる。反面、都市と EU の直接のパイプが薄れる方向にある点が見逃せない。都市地域が目的 2 に組み込まれるということは都市再生が加盟国に再配分される枠を通して国家予算に統合され補助されることを意味する。

つまり、2000 年を転機に、都市は名を捨てて実を取るかたちで、EU レベルの地域政策における比重を高めたといえる。

URBAN、UPP に対する評価

EU レベルの都市向け補助金は、EU や各国の意図したとおり、都市再生に役立ったのだろうか。①事業の直接的な成果、②都市全体の再生への貢献度、③EU レベルに及ぼした効果、の 3 つのレベルで評価を試みる。

2000-2006 年の URBAN II は、進行中の事業なので結果を評価できる段階ではないが、これも含めてそれぞれ 2 期にわたる UPP と URBAN 延べ 4 期の実例をあげながら、成果とその課題を上述の 3 つのレベルに分けて考察していく。

①事業の直接的な成果 - 新たな都市再生手法を開発できたか

第1段階は、URBANとUPPの主目的である新しい都市再生の手法を開拓し、類似の問題を抱える都市にとってモデルとなる事業となったかどうかである。

1件あたりの補助額は微少である。1件200万ユーロ弱のUPPに始まり、2000年以降のURBANⅡでも1件あたり1000万ユーロどまりである。反面、制約を付けて局所重点投資を実現させている。URBANⅡのターゲットエリアは、最大のヘットン&マートン(英)の例で60km²で、最小のオレンセ(スペイン)で0.5km²と限定されている。1件当たりのターゲット人口は最大がアムステルダム(オランダ)の6.2万人で最小がアマドラ(ポルトガル)の1万人である。総額は小さいが、一人当たりの補助額は320ユーロとなり、構造基金の主要部分である目的1や目的2よりも濃い支援を可能にしている(EC-Regional Policy, 2002)。

しかも、その都市で最も解決の難しい地区をターゲットとし、住民を巻き込んで、経済、環境、社会問題に対する統合的なアプローチが求められた。EUは、厳しい条件設定で、遠隔操作ながら、意図したところにお金を使おうとした。

自治体は、補助金にありつこうと必死で、これまで問題が難しすぎて手に負えずつい先延ばしになっていた都市問題を直視し、知恵を絞って小額でも効果がありそうなユニークな手法で競い合った。

以下に、新たな都市再生のアイデアをいくつかあげる。

URBANⅠのオポルトは、産業振興と雇用創出のために、動く職安ともいえる「雇用バス」のアイデアで補助金をものにした。路線バスを待合室と事務室の2室に改造した。常設に比べて施設費だけでなく人件費も抑えられた。失業者が目立つ場所に出向くため、職探しをあきらめている長期失業者の実態を把握するのにも役立った。「雇用バス」は失業者の自発的なネットワークづくりを促した。URBANⅠバダロナ(スペイン、バルセロナ郊外)は、学校教育のドロップアウトに目を付け、社会的排除を水際で防ぎ社会的コストを低減する取組みで評価されている(EC-Regional Policy, 2000e)。第7章で取り上げるスペインのビルバオや本章で後述するイタリアのいずれの事例も、南欧の都市的特性からユニークな都市再生手法を編み出すことに成功している。

同じくURBANⅠのウィーンで展開されたRUSZ⁶プロジェクトは、洗濯機を修理する仕事を普及させることで、家電廃棄による環境問題の低減と長期失業者の雇用の一石二鳥をねらった。対象となった45歳以上の長期失業者が再び仕事を得るステップとなった。廃棄される洗濯機が減っただけでなく、新品より2割程度安い中古の洗濯機が出回り購買力の低い市民も洗濯機を入手できるようになった。また、修理不可能な洗濯機は分別解体し、有害物質を除去して再資源化している。これが、経済・環境・社会の統合的アプローチの北ヨーロッパモデルの典型的な例である。

小額かつ条件が厳しい補助事業だったためにかえって、現実的でユニークな手法が開発されたといえる。

②都市全体の再生への貢献度

第2の評価軸は、①で直接的な成果を見たのに対して、より間接的な効果についてである。先述のように、URBAN、UPPともに、補助金規模が小さく、都市全体の再生に貢献

⁶ Reparatur und Service Zentrum の頭文字を取った略称。修理サービスセンターの意。

することを目的としていない。UPP I ポブラ〈事例1〉のように例外的な小都市のケースを除いて、都市再生の中核にはそもそもなりえない。側面支援というかたちにとどまるが、都市全体の再生にどの程度貢献してきたのだろうか。

第1の貢献は、都市再生の足を引っ張っていた重荷を軽減したことである。マンチェスター、リバプール、バーミンガムなどイギリスの多くの都市やドイツのルール地域の都市など、重工業に依存しすぎた都市経済が破綻し、失業が慢性的な社会問題となっていた都市において、これらの問題が集約されている地区にターゲットを絞った補助金は有効だった。この点では、URBANとUPPに加え、1999年までの共同体主導の衰退工業地域を対象としたプログラムが複数あった。また、現在の目的2やかつての旧目的2の衰退工業地域のほうが、補助規模が大きくより大きな貢献をしてきたといえる。

第2は、社会的な二極分化の是正である。進行中の都市再生では市場原理を活用した新自由主義的手法が一般的だが、マーケットまかせにすると競争力は効率的に高まるが同時に社会的分極化を助長する。

都市再生の成功例としてもはやされているビルバオでも、第7章で具体的に見るように、都市再生の看板事業であるグッゲンハイム美術館が予想を上回る効果を発揮しても、自動的に疎外された都市のブラックホールであるラ・ビエハ地区の浮揚にはつながらない。それどころか、都市再生で利益を得る市民が出ることで、相対的な分極化はかえって深まる。EUレベルの補助は、都市再生の花形事業の片棒を担ぐほうに向かっていないことに注目すべきである。マーケットにできることはマーケットにまかせ、自治体にできることは自治体にまかせた上で、EUは難題を抱えて孤立化を深める地区と市民を明確なターゲットとしている。社会的な結束を高めるには微力すぎるが、それでも分極化を少しは抑制する力にはなってきたと考えられる。

③EUレベルに及ぼした効果

最後に問われるのは、EUレベルで都市問題と取り組んだことの意義があったかどうかである。

EUサイドが期待している第1の効果は、欧州市民がEUのかたちある貢献を実感できる機会となることである。そのために、URBAN IからURBAN IIへと発展する過程で、パートナーシップの原則を強調する傾向が見られる。共同体主導とはこれまで名ばかりの面が否めず、国が窓口となるため、国の都市政策の体制いかなんでは、国またはその出先機関が各都市のプログラム内容を決定している場合が少なくなかった。これに対して、URBAN IIでは、地方分権化が進展し、80%以上の対象プログラムで、市当局がプログラム内容の策定に関与している（EC-Regional Policy, 2002）。

第2は、URBAN、UPPが地域間不均衡の縮小に一役かった点である。URBAN I（1994-1999年）は、目的1地域（地域GDPがEU平均の90%以下）および目的2地域（衰退工業地域）の都市を重点的に支援してきた。URBAN I対象の118都市のうち、57%が目的1地域にあり、27%が目的2地域にある。

EUは域内に南北問題を抱えている。北は南に対して経済的に優位にある。マーストリヒト条約から通貨統合に向けて、新たに結束基金を導入し経済レベルの低い国の底上げに力を入れてきた。しかし、結束基金は国単位（GDPがEU平均の75%以下）のためイタリアは該当しない。イタリアは国内南北間格差が大きく南イタリアがEU全体の足を引っ張

っているところがあった。ローマ以南のイタリアはマフィアの地盤で、経済発展政策が届きにくいという特殊事情も重なっている。都市を牽引役とした地域振興策は、都市文化の伝統ある地域特性を活かした手法として、南欧都市で目に見える成果を上げた（事例2）。

他のEUレベルの補助金と違うURBANとUPPの特徴のひとつは、経済の疲弊や失業問題が深刻な都市だけでなく、経済発展の比較的順調な都市の持続可能な発展の試みを支援する数少ないツールとなっている点である。このメリットが重視され、URBAN IIでは1/3が目的1,2対象地域外の都市に当てられ、URBAN Iと比べてその割合が倍になった。

地域単位で見れば失業や産業疲弊の面でEU平均を上回る水準でも、欧州の大都市の多くが問題の濃縮された地区を抱えている。ブリュッセルは、都市全体の失業率が10%程度で欧州平均並みだが、南駅と中間駅付近には失業率が35%にのぼる地区がある。このように、地域で均せば問題が突出しないが局所的な問題地区を抱える都市は、目的1,2の対象地域の外にあり、構造基金の主要政策の網の目からもれてしまう。それを補うのも共同体主導URBANや先進的取組みUPPの副次的な役割のひとつである。

目的1,2対象以外の相対的に問題の少ない都市におけるURBANやUPPの事例には、ICTを活用した先進的な試みが目立つ。UPP IIヘルシンキでは、遊休化していた近代建築を活用して、ICTを積極的に導入しメディアセンターを創設した。URBAN IIアントワープでは、工場跡地を緑地とICT関連企業や環境産業に重点を置いたビジネスパークとして再開発するプログラムがある。

2000年以降、EUレベルの構造政策で、開発の遅れた地域の底上げばかりでなく、ICT活用のモデル手法を開発していくべきだとする主張が、抛出側の国の間に強まっている。抛出国にも構造政策の直接的恩恵を期待する声を受け入れて、2000年以降、先進的取組みの枠は、ICTを活用した地域開発(e-Europe事業ほか)に集約された。URBAN IIにも類似の役割が期待されている。

1.2-5. URBANとUPPの事例

〈事例1〉UPP I ポブラ・デ・リリエット⁷

スペインのピレネー山間、人口1,400人のまちラ・ポブラ・デ・リリエット（以下、ポブラ）は、UPP I支援対象33自治体のうち、もっとも小さいまちである。共同体主導URBANには支援を受けるための都市人口の下限（URBAN I：10万人以上、URBAN II：原則2万人以上）が定められているが、UPPには条件がない。

ポブラのUPP支援事業の予算総額はわずか20万ECUで、うち36.7%を欧州基金が補助している。戸建住宅がやっと一軒建つ程度の額でしかないが、山間の町にとっては、欧

⁷ ポブラ・デ・リリエットUPP I事業については、2000年春に事例調査を行った。町役場で関連資料を収集し、J.カサノヴァ町長を初め、旧セメント工場を活用した乗り物博物館の担当者、職業訓練校の担当者、マグネシア泉の庭園を管理する住民代表らにヒアリングした。ポブラでのヒアリング；Casanova, J. カサノヴァ, J. (04/2000) alcalde, ajuntament de La Pobla de Lillet, 町役場にて；La Pobla de Lillet. および Pujals, E. プジャルス, E. (04/2000) electrodomestics, 乗り物博物館・職業訓練所にて；La Pobla de Lillet. 住友財団助成環境研究の一部である。（岡部、2000a；2003b, 80-87）

州が共有する都市問題解決に向けた実験の場選ばれただけで大きなバネとなった。町長は、ブリュッセルで開かれた『中山間地問題とEU地域政策』シンポジウムでポブラの経験を紹介するなど、ポブラは山間の小都市の実験的試みで欧州に知られるようになった。

ポブラは、ピレネー山脈の自然に包まれたのどかな佇まいのまちである [図 2-2]。平日は、町に住む老人たちが広場を行き交う程度で、人影もまばら。一転して週末になると、都会の若者が、街道沿いの店（パル）に集う。ピレネー山中には「昔は農村、今は別荘村」というところが多い。ポブラも一見その典型だが、実は 20 世紀前半、工業で繁栄した町だった。今でも、豊富な水を生かしてパルプ・繊維など 17 の事業所が稼動し、就労人口比率で 42.9%（1996 年時点）が工業に従事している。

ポブラ近郊のセメント工場が、150km ほどの距離にある大都市バルセロナ建設にセメントを供給してきた。クロット・デ・モロと呼ばれたこの工場は、1904 年に操業を開始して以来、半世紀以上、アスランド社の主力工場だった。しかし、1970 年代マンレサに近代設備の新工場が建設され、一九七五年に閉鎖に追い込まれた。基幹産業を失い、1930 年代のピーク時には 3000 人近くまで増えた人口は、現在半減している。住民の 3/4 が雇用対策強化を求めるなど、衰退工業による都市的な問題を抱える町である。

ポブラは、産業遺産を活用し、雇用を創出して地域産業基盤の多様化を図るプログラムで UPP 支援を申請した。初期セメント工場の廃墟、狭軌鉄道、工場主館の庭園（ガウディ設計）の 3 つの近代産業遺産が柱となっている。



図 2-2 ポブラ・デ・リリエット全景

アンティーク車両復元で職業訓練

職業訓練のプログラムとしては、かつての狭軌鉄道の車庫で錆付いていた機関車と貨車・客車を教材にしてアンティーク車両の修復技術習得を目指し、その成果を展示する乗り物博物館を計画した。乗り物博物館には、セメント工場の廃墟のうち、比較的保存状態のよい部分を修復して当てた。

かつてまちを支えた産業の残骸に新たな価値を発掘し、雇用を生み出そうという独自の発想が評価され、UPP 事業に採用された。成功すれば、工業疲弊に苦しむ中山間地の類似地域にとって応用可能な、先進的な実験となる。

職業訓練校では、朽ちるままになっていた狭軌車両を再び動かせる状態にする過程で、

金属加工、木工、塗装、電気設備など、一連の技術を学んでいく。生徒 20 人程度に対して教師は四人、最長三年在籍することができる。

一般的に職業訓練が単一の職能を磨く傾向にあるのに対して、ここでは状況によって複数の専門技術を使い分ける能力を身につけることができる。それが雇用市場での競争力となり、修了後ほぼ全員が地域の職場で働いている。

欧州基金が支援する地域雇用政策（Employment など）は、IT 関連と並んで建造物やアンティークなどの修復を通して技術者を養成するプログラムが目立つ。大都市のインナーシティの住人の場合、移民や一度も職に就いたことのない長期失業者が多く、社会文化的に多重苦を抱えている。IT 研修が必ずしも有効な失業対策にはならない。福祉に依存してきた生活から脱して自活への第一歩を踏み出すためには、ローテク技術のほうが現実的である。技術の専門分化が進む一方で、いくつかの仕事をひと通りこなせる人材が不足している。修復の実習を通して実用的な技術を複数身につければ、就業のチャンスが広がる。

ポブラの職業訓練施設は、車庫でぼろぼろになっていた車両に始まり、今では欧州全域からアンティーク車両の復元依頼が来ている。復元を待つ車輛在庫が増える一方で、仕事がなかなか追いつかない。訪ねた時には、戦時中に活躍したというロシア製と日本製のトラックが哀れな姿で復元を待ちながら仲良く並んでいた。

旧セメント工場の一部を補修して生まれた乗り物博物館には、ここを走っていた貴婦人のような機関車をはじめ、めずらしい乗り物が展示されている。トラックを改造してレールの上を走行できるようにした奇妙な乗り物や、伝染病予防のための薬剤散布車などもある。山間ツーリングの途中で立ち寄った若者たちが熱心に見学していた。職業訓練の成果品が町の新たな観光資源になれば一石二鳥である。観光客が増えれば、地域の雇用を創出する間接的な効果も期待できる。

セメント工場廃墟、狭軌鉄道、ガウディ庭園

セメント工場本体も、貴重な産業遺産である [図 2-3]。初期セメント工場は、最新設備の工場と比べて環境にやさしい。ポブラのセメント工場は、5000 m²の規模でセメントの石灰石の原石山の斜面につくられている。14 のレベルからなる階段状で、上から原料を投入し、自重を利用して下ろす。いくつかの工程を経て、最下部（現在の乗り物博物館）で製品のセメントとなる。川を渡って貨車に積まれ、都市へと運ばれていった。自重を利用しているため動力消費は少なく、電気も下を流れるリョブレガット川の水力による自家発電でまかっていた。

ポブラ UPP で、セメント工場と狭軌鉄道に並ぶもうひとつの柱は、ガウディ設計のマグネシア泉の庭園である。

ポブラはリョブレガット川の上流の町である。リョブレガット川はバルセロナまで流れて地中海に注いでいる。水量の豊富なリョブレガット川沿いには、19 世紀末から 20 世紀初めにかけて産業コロニアが多数建設された。ポブラはその最上流の産業コロニアである。これら産業コロニアには、R.オーエンの理想社会主義の影響を受けて、工場を中心としたコミュニティをつくる発想があった。労働者住宅、学校、教会など諸施設が建てられた。

しかし、時代が下るにしたがって、オーエン理念の根幹にあった共同経営の思想は薄れ、

工場主の館が際立つ産業コロニアが増えていった。マグネシア泉の庭園も、当時の産業コロニアの断片でアルティガス工場主館付属の庭園である。この庭園は荒れ果てて忘れ去られていたが、近年ガウディの関与が判明し、観光資源としてにわかになら注目されるようになった。UPP プログラムに庭園の復元が盛り込まれ、すでに往時の姿を取り戻している。グロテスクなほど奇想に満ちた意匠で、産業革命で財を成したブルジョアの勢いが感じられる。町内で管理会社が組織され、植栽を含めた日常的なメンテナンスにあたっている。入場料を収入源として、独立採算で軌道に乗りつつある。週末には入場者が300人に達するという。

狭軌鉄道は本来、マンレサを經由してバルセロナに通じていた。しかし、途中でダム湖ができて線路の一部が沈んだために、廃線となった。マグネシア泉の庭園は、狭軌鉄道のポブラの町入口とセメント工場を結ぶ4km区間の中間点に位置する。今ポブラでは、町の入口から先の4km区間で復元した車両を観光用に走らせる計画が進んでいる。実現すれば、職業訓練の教材で復元された車両が観光客を乗せて走ることになる。さらに職業訓練の一環で、観光用鉄道を維持していくこともできそうである。

ポブラ UPP は助成額では1,000万円にも満たない。しかし、町発案の知恵でEUレベルの補助を獲得したことがまちおこしの引き金となった。町は上位の県や州に積極的に働きかけ、様々な共同事業を立ち上げて新たな発展の方向を見出しつつある。ポブラは、町の規模が小さかったことも幸いし、UPP参加をきっかけに、町全体がよい方向に転がり出した稀有な好例である。

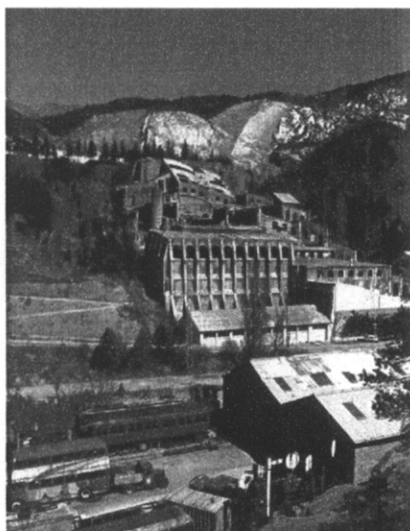


図 2-3 斜面を利用した旧セメント工場（現乗り物博物館）と旧狭軌鉄道操車場（手前）

〈事例2〉URBAN 南イタリア諸都市

シラクサ

シチリア島のシラクサ（人口12万人）は、URBAN Iの助けで再生を進めた都市の1例

である。ギリシア時代にはアテネに次ぐ大都市でアルキメデスを輩出したまちとしても知られる。だが、カルタゴ侵攻以後、歴史の表舞台から消えた。産業誘致政策でシチリアに重工業が進出したが、1980年代後半から国際競争力を失って失業者が急増した。シラクサも郊外に衰退工業を抱えている。ギリシア時代の遺跡はこれまでも観光客をそれなりに集めてきたが、地中海に半島状に突き出したオルティジア島歴史市街地は崩れるにまかされ、住人たちはオルティジア島から離れていった。

URBAN Iでは、都市再生の対象を50haほどのオルティジア島に絞った。現在、5,500人ほどが居住しているが、1970年には12,000人、1960年には23,000人が住んでいた。歴史中心市街地は、市街地の他の部分と2本の橋でつながっている。水路で切り離されて地理的に孤立しているために人口が流出し、島ごと見捨てられかねない状況にあった。居住人口が高齢化し、教育を受けない子どもが増え、失業率は30%強にも及ぶ。麻薬が蔓延し、犯罪が多発するようになった。

このように多重な社会的、文化的問題を抱えているとはいえ、歴史市街地の文化的価値は高く、観光資源として潜在的な可能性を秘めていた。URBAN Iでは、市街地の建造環境を修復再生する事業と失業対策などの社会政策とを統合して取り組むことで、歴史市街地を観光資源として育てようとした。広場や街路の公共空間、それにまちなみを構成しているファサードを修復したことによって、手入れを怠っていた市街地全体が見違えるように明るく蘇りつつある。あちこちの修復現場でEUロゴの入った看板を目にする。また、観光客が安価で快適に歴史市街地に滞在できるように、民間をサポートしてB&B（朝食付きの安宿）形式の宿を複数実現させている。

オルティジア島URBANで目玉のひとつとなったのが市場の改築である。新市街地からアクセスするメインの橋のたもとに公設市場がある。トレント通りにある公設市場では主に生鮮食料品が商わっていたが、今回の改築でシラクサ観光の拠点施設として生まれ変わった。他方、食品市場は、屋内市場の四周を囲む通りが露天市となり、午前中は市民で大いににぎわっている。朝市の喧騒を抜けて旧屋内市場に入ると、ていねいに修復された明るい中庭に出る。そこはおしゃれな観光案内所と中庭にテラス席を設けたカフェバーになっている。

市政の混乱期でURBAN事業は遅れ気味になったが、死にかけていたオルティジア島に観光客を誘い込む戦略は予想以上の成果をあげている。相変わらず、道端にただたむろしている人たちの姿は多い。だが、古代ギリシア観光でシラクサを訪れる人たちが、シラクサ発祥の地区であるオルティジア島を散策するようになり、気のきいた飲食店やみやげものやが目につくようになった。総事業費2,251万ユーロのうち約半分がEUの地域開発基金と社会基金の助成だった。

コゼンサ

同じく南イタリア都市のコゼンサも、URBANの成功例と言われている⁸。人口10万人足らずの歴史都市にとってURBANが都市を活性化させる起爆剤となった(Magrassi, 1999)。

⁸ コゼンサURBAN事業についてのヒアリング；Adriano, A. アドリアノ, A. (09/2003) architect, urban cosenza, comune di Cosenza, 市役所にて：Cosenza.

義務教育を放棄する子どもを減らす対策に重点が置かれ、就学状況の悪い地区に公共施設「こどものまち」が整備された。20 を超えるボランティア組織が旧市街を拠点として活動するようになった。メインストリートのテレシオ通りは、80%が空き店舗で壊滅的な状況だったが、歴史地区の中小事業者支援が効果を上げ、150 の事業者がその恩恵にあずかった。EU の助成で、まちがフィジカルにお化粧直しするのは簡単である。コゼンサの場合はフィジカルな改善に加えて、URBAN のねらいどおりに地区の経済活動が息を吹き返し、市民の自主的な活動も育ってきている点が評価されている。

ナポリ

ナポリは、南イタリアを代表する都市である。後述する都市実態調査によると、欧州主要都市の大半では地域全体の失業率のほうが都市部の失業率を上回っているが、ナポリでは逆転していて都市部の失業率が異常に高い [図 2-4]。都市問題に対処できずにいる証である。ナポリにとって製鉄業のイタルシデル社が重要な産業だったが、閉鎖されて以後、高い失業率に悩まされてきた。経済的に低迷しているため、都市の基盤整備が不十分で深刻な交通問題を抱えている。

ナポリもまた URBAN I の対象となったイタリア 16 都市のひとつである。総事業費としてはシラクサとほぼ同じ額が投入されたが、ナポリは 100 万人を超える規模の大都市である。その効果が限定的になるのはいたしかたない。URBAN ナポリは、市内で最も疲弊の度合いが深刻な 2 地区を対象に選んでいる⁹。スパニョーリ地区とサニタ地区である。両地区合わせて面積は 1,680ha で、53,500 人程度が住んでいる。失業率は 42.8%。

建物の老朽化が目立ってきたところに、1980 年の震災が追い討ちをかけ、半壊したまま人が住めずに放置された建物が依然として残っている。すでに過密状況にあった市街地で廃墟と化した建物が増え、なんとか住める数少ない建物に高密度に居住する現象が起き、住環境が一段と悪化していた。まちとしての秩序が乱れ、公道にソファを持ち出して青空の下の居間とするまでになっていた。危険な地区のレッテルを貼られ、日本のガイドブックにも立入りを戒める注意書きが添えられている。地区住民以外は立ち入らなくなり、疲弊に拍車がかかっていた。

ナポリ市は、疲弊の悪循環を断ち切るべく、まず、スパニョーリ地区の老朽化した建物を一軒修復して URBAN 事業のための分室を開設した。スパニョーリ地区はナポリの目抜き通りであるトレド通りに接しているが、スパニョーリ地区に足を踏み入れる人は少ない。「トレド通りを往来する人たちをいかにしてスパニョーリ地区に誘い込むかで、知恵を絞った」と担当者は言う。トレド通りからスパニョーリ地区は高台になっている。坂の上に明るい照明を付けるなど、人目を引く仕掛けやイベントをいろいろ考えてスパニョーリ地区を囲む見えない壁を取り払おうとした (Morlicchio et al, 2002)。文化的価値のある建物から優先的に修復を進めている。そのひとつがこぢんまりとしたホテルに生まれ変わった。食料品や日用品を売る店が少しずつ活気を取り戻し、まちの営みが復活しつつある。URBAN 事務所を訪ね、話を聞くと、「この建物の中で話しているより、実際に地区を歩い

⁹ ナポリ URBAN 事業についてのヒアリング ; Pulli, G. プリ, G (03/2002) comune di Napoli, 在スパニョーリ地区 URBAN オフィスにて: Napoli.

て説明しましょう」と担当者に言われた。他者が関心を持って地区を歩いていることが、疲弊地区再生への最大の貢献だということのようである。

URBAN は、環境・経済・社会文化を統合した都市再生手法の実験だと言われている。しかし、画期的な巨大事業ではない。実際の事例を見ると、一見ささやかに思われる知恵が、時としていかに重要な役割をはたすかを思い知らされる。特に南欧都市の場合、第1の「環境」とは先端技術を駆使して都市環境問題を解決するというアプローチとはほど遠く、ほとんどが建造環境の再生を意味している。また第2の「社会文化」とは、疲弊地区の社会的文化的な疎外状況を改善するために、他地区に住む市民ができるかぎり地区を訪れる機会を増やすことである。

ナポリは1990年代後半にパッソリーノという名市長（現カンパーニャ州知事）を得て、市民があきらめきっていた都市問題に解決の糸口が見え始めてきた。南イタリア都市の中でも、パレルモの旧市街と並んで物騒な地区として悪名高かったスパニョーリ地区は、EUのURBANプログラムが触媒となってわずかながら改善に向かおうとしている。

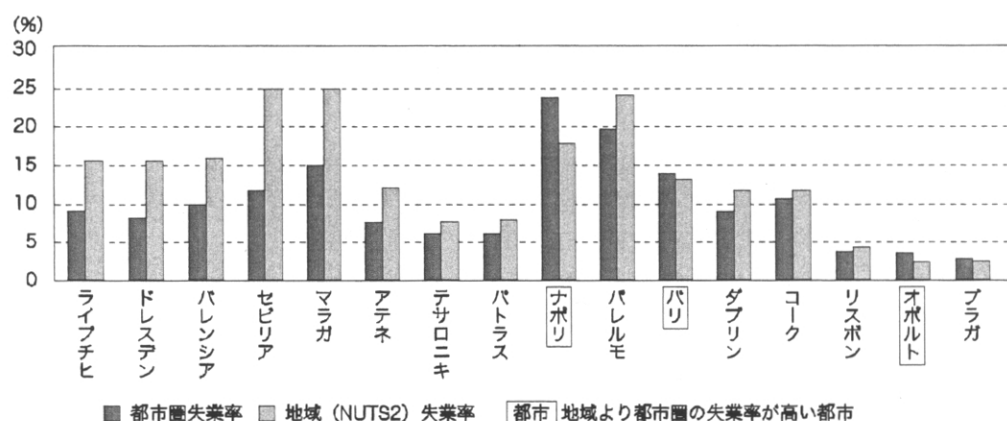


図 2-4 都市別の失業率 (都市実態調査より) 出典: Niessler, 2000

パリ

A.バルバネンテとC.テデスコは、パリの事例を中心に共同体主導URBAN補助プログラムについて研究し、「1994年に欧州委員会により創設された共同体主導プログラムURBAN、およびこれを継承した2000年以降のURBAN IIに対して、イタリアでは、反響が広がった」と述べている(Barbanente and Tedesco, 2002)。その理由として、第1に「多くの自治体が地区ベースの都市再生プログラムに初めて取り組む経験となったこと」、第2に「イタリアの担当省も1990年代に都市再生を重点課題¹⁰としたところで、国内の新しい都市イニシアティブの『シーズン』と合致したこと」、第3に「『統合的アプローチ』などの新しい都市イニシアティブの手法が、国内で試みられ始めていたことよりURBANのほうが複雑であったこと」の3点をあげている。すなわち、国内で問題意識の高まっていた課題に実験的な手法を導入するのにタイミングがよく、URBANは効果的だったといえる。

¹⁰ イタリアでは、1994年から都市再生プログラム(Priu/Programma dei riqualificazione urbana)がスタートし159都市で実施された。1998年都市再生および広域開発プログラム(Prusst)へと発展し、78都市で進行中である(宮脇, 2004, 228-229)。

URBAN バリの成果として、「URBAN プログラムがターゲットを絞り込んだ地区にスポットライトを当てたことで、地区住民が問題を認識し、改善の可能性を信じるようになった。そして、市当局と住民との信頼関係が醸成された」。バルバネンテらは、「URBAN 事業がパットナム¹¹のいう社会資本の充実に貢献した」と考察している。

バリは、URBAN に手応えを得て、2000 年以降の URBAN II プログラムにエントリーするが、採用されなかった。URBAN に採用されたイタリア国内 16 都市のうち、2 期継続採用となったのはジェノバ 1 都市だった。バルバネンテらは、URBAN が国を超えたレベルの実験的な都市政策であったからこそ可能になったこれらの点を評価した上で、バリが URBAN II 不採用となった理由を分析し、URBAN の限界を考察している。その限界とは、EU の看板事業であることである。つまり、フィジカルに目に見えるかたちで、EU 支援の成果が上がるプログラムが採用されやすい。

バリの URBAN I では、旧バリ (Bari Vecchia) が対象地区となった。旧バリは、局所的に失業率が高く、教育水準が低く、犯罪が多く、劣悪な生活環境に甘んじていた。反面、ビジネス地区に近接し中心的な立地で、都市全体にとって歴史的象徴的価値のある資産だった。URBAN 実施前後でその改善状況は明白だった。しかし、第 2 期 URBAN にエントリーした対象地区は、郊外の疲弊地区で EU の看板事業にするには改善後も見栄えしそうになかった。バルバネンテらは、URBAN II にバリが採用されなかった理由として、「再生すれば観光対象としても魅力的で消費を喚起する地区に生まれ変わる潜在的ポテンシャルの低さ」をあげている。

バリは、経済的にハンディを負っている目的 1 地域にある。幻の URBAN II バリプログラムは、構造基金主流の目的 1 地域の支援を受けて、現在動き出している。バルバネンテらは、URBAN II 不採用となったことを「失敗」と位置づけ、失敗から得られる教訓と URBAN の限界を指摘している。しかし、EU 都市政策の戦略が的中したという意味では、URBAN II バリ不採用の経緯は「成功」の一面を表している。

バリは、URBAN I で、歴史中心地区をターゲットにし小額だが実験的なプログラムに対する EU 支援を得て都市再生の新たな手法を体得した。URBAN I の経験を援用して郊外地区で類似のプログラムを作成し、URBAN II に臨んだが採用されなかった。しかし、URBAN II 候補の郊外地区再生プログラムはそれで頓挫せず、バリの受給しているより高額の構造基金目的 1 を活用して実施されている。つまり、URBAN I が導火線となり、URBAN II に不採用となったことが不幸中の幸いで、構造基金目的 1 を活用して都市の役割に着目した地域開発が行われるようになった例である。トローヤン欧州委事務局長は、EU 都市政策が結実にも近づいた 1998 年、ユーロシティのセミナーで「EU の構造政策の下、目的 1 地域内の都市は、将来のプログラム作成にあたりより強い役割を果たすべきである」と述べているが、バリでは共同体主導 URBAN が触媒の働きをし、トローヤンの意図する方向に構造基金目的 1 が向かっていることを示した。

¹¹ R.パットナムは、市民と市民や組織と組織など市民社会の絆を社会資本と位置づけている。彼は、イタリアの南北で異なる民主的諸制度のパフォーマンスは、常識で考えられているように経済発展の格差よりも市民的伝統の違いで説明されることを定量的に明らかにしようとした (パットナム, 2001, 1993)。経済発展が人間的に豊かな市民生活を可能にすると思われてきたのに対して、パットナムは「市民度が経済発展の内容 (質と量) を決める側面が大きい (宮崎, 2002) ことを指摘している。