

バリの経緯は、対象地区全体として改善することと現在地区に住んでいる住民の生活の質を向上することのいずれに力点を置くべきか、都市全体の競争力を上げることと社会的排除の課題と取り組むことのいずれを重視すべきか、を問いかけている。EU は、大きく異なっているふたつの目標をいずれも掲げている（EC-Regional Policy, 1997b; 1998）が、具体的な地区を対象とした場合、異なる目標の両立は困難で、苦渋の選択を迫られるのが現実である。

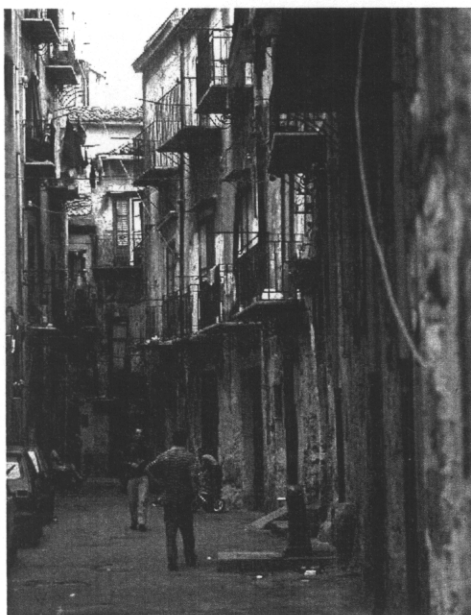


図 2-5 南イタリア都市旧市街疲弊地区のようす

出典：[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/)

## まとめ

どこの都市を訪れても、現場担当者は「URBAN は縛りの厳しい補助金で、スケジュールや用途目的の融通が利かず使いにくい。もう少し現場にまかせてくれば、もっと有効に活用できるのに」と不満を漏らす。反面、補助金の用途が欧州委地域総局によって管理されているために、フィジカルな市街地再生が安易に先行する歯止めとなっている。フィジカルな再生が一人歩きすると、地区住民が排除され、歴史市街地が観光産業目的でテーマパーク化する恐れがある。

また、行政が政治家に全面的に従属している南欧都市では、市長が交代すると市政が滞って当たり前であり、官僚的な EU のシステムに適応できない。10 万人規模までの都市ならば、現在の URBAN の予算規模でも都市再生を促すそれなりの力になる。しかし、ナポリやパレルモのような大都市では焼石に水でしかないことも事実である [図 2-5]。とはいえ、「URBAN は真珠の核のような役割を果たし、そのまわりに大小さまざまな真珠ができようとしている」とイタリアの URBAN 報告書は述べている（Ministero dei Lavori Pubblici, 2000）。

欧州委員会が、地域間不均衡の緩和で最も手を焼いているのがイタリアである。国内の南北間格差が著しく、国を介して南イタリアを支援するしくみが思うように機能していな

い。歴史的資産に恵まれていながら、それらが都市再生のきっかけどころかむしろ重荷となっていた南の諸都市にとって、建造環境の改善と社会的排除の克服を両輪とする URBAN の補助事業は地域活性化の大きな起爆剤となっている。

## 1.2-6. URBAN、2007 年以降のゆくえ

共同体主導 URBAN は存続できるのか——2007 年以降の構造基金の配分を巡って重要な論点となっている。リバプール・ジョン・ムーア大学欧州都市問題研究所長の M・パーキンソンは、URBAN が 1990 年代にパートナーシップの導入など新たな都市再生手法を広めるのに寄与した点を一定程度評価した上で、2000 年以降の URBAN II の必要性自体に懐疑的だった。「URBAN のような特別な取組みの政治的経済的重要性が、都市のニーズや都市に投入される資源に比べると小さくなっているのが現状である。その結果、URBAN の個々のプロジェクトがどれほど優れていても、都市に対する全体の影響力は小さい」（パーキンソン、2001、Parkinson, 2001, 17）と述べている。

2007 年以降の URBAN 廃止を唱える人たちは、URBAN など共同体主導枠の煩雑すぎるシステムを批判している。欧州委地域総局が各都市のプログラムが政策目的に合致しているかどうかを精査するために、小額でありながら予算承認までに膨大な行政手続を要している。プロジェクト承認後も、計画通り実施されているかチェックするのにかなりの労力を費やしている。

東側諸国の加盟で予算制約が厳しさを増す。地域政策の具体的な方向性を探る余裕が、もはや EU レベルにはなくなってきたという現実もある。URBAN などの共同体主導プログラムは、中長期的に EU レベルで取り組むべき地域政策課題を模索してきたが、これらを縮小すべきであるとの考え方が強まっている。「EU レベルの地域政策は、各国法制度の整合性を高める努力と域内地域間不均衡の是正のための欧州地域開発基金の再配分に徹するのが本来の姿である。都市再生の新たな手法を試みるなど、内容に立ち入った政策は国レベル以下に戻すべきだ<sup>12</sup>」との主張である。2000 年に節目に引き続き、2007 年の節目でも一段と共同体主導の予算枠は圧縮される可能性が強い。

また、1990 年代は南北間の地域間不均衡の是正が重要課題だったのに対して、東側諸国が順次加盟を予定している昨今、むしろ東西間の格差是正の方がより重要な政策課題だと考えられるようになってきていることも無視できない。伝統的に都市文化が成熟している南の地中海圏と異なり、東欧諸国では南ほど都市に地域開発の牽引役を期待しにくい。

URBAN 劣勢が色濃くなってきたのを受けて、地域総局は EU レベルの都市政策の成果をアピールする一方、今後の可能性と役割を明確にして URBAN 存続を貫こうとしている。

<sup>12</sup> 共同体主導 URBAN 存続に批判的な立場をとるパーキンソンは、イギリスの諸都市は 1990 年代初めまでインナーシティ問題に悩まされてきたが、近年、都市を取り巻く状況は大きく変わりイギリス経済のけん引役として期待されるようになったという認識に立ち、「都市の将来は、イギリス政府にとって急速に中心的な政策課題になってきた。その傾向は、1997 年労働党政権に交代してから特に強まった」（Boddy and Parkinson, eds, 2004, 1）と述べ、国レベルの都市政策を強化する方向に尽力している。

2002年7月ロンドンで、『都市と結束』と題した会議が開かれた。挨拶に立った欧州委員会地域総局担当委員のM・バルニエは、スピーチの冒頭で「共同体主導 URBAN は結束政策最大のサクセスストーリーだ」とアピールしている (Barnier, 2002)。この会議に先立ち、2002年6月、地域総局が中心となり欧州委員会は、理事会、欧州議会、経済社会委員会と地域委員会の両 EU 諮問機関に宛てて、共同体主導 URBAN の評価をまとめた報告書を提出した (EC-Regional Policy, 2002)。この報告書は、URBAN 存続の意義として、①地方分権的な手法で都市問題にアプローチする試みであること、②目的1および目的2地域以外の都市において重要な役割を担っていること、③欧州レベルの結束政策の将来を模索するのに役立っていることをあげている。

①は「EU が都市政策権限を拡大し、EU の結束を大義名分に集権的に画一的な都市政策を展開しようとしているのではないか」「EU と都市の関係が強化され、国が中抜きにされるのではないか」という疑念を晴らそうとしている。②には「都市再生に対する財政支援の量的な充実を求めるならば、2000年以降構造対策の主流目的2に加わった都市地域に整理統合したほうが単純明解」だとする意見に反論するねらいがある。③は、共同体主導 URBAN は地域間不均衡是正を目的とする地域政策の一環ではあるが、自由競争の落ちこぼれだけに対する手当てではなく、構造対策の主流とは異なり EU レベルでより積極的な地域政策を推進する布石であることを再確認している。

先述の南イタリア諸都市の URBAN や第Ⅲ部で考察するビルバオの事例のように、URBAN は、欧州内で特に疲弊した都市の、その中でも最悪の地区を救うための施策であるかのように理解されがちだった。こうした先入観に対して、2007年以降をにらんで提出された報告書は、グローバル化に呼応した都市ガバナンスの手法を開拓する試みである点を強調している。実際、URBAN I より URBAN II の方が、多様な主体とのパートナーシップ構築や ICT など先端技術導入を重視する傾向にある。

また、批判の多い実務面でも、URBAN I から URBAN II へ移行するに伴って単純化された。URBAN I プログラムは、構造基金のうち欧州地域開発基金 ERDF と欧州社会基金 ESF を組み合わせて補助するしくみになっていたが、これを改めて、URBAN II では財源を ERDF に一本化した。当初は、ERDF がフィジカルな都市整備や環境改善をサポートし、ESF が社会的施策を支援するしくみだった。都市問題に対する統合的なアプローチの理念が財源面にも反映されていた。政策統合の理念を保持しつつ単一財源となったことで、URBAN プログラム承認までの手続きは簡素化された。先の URBAN 評価報告書は「共同体主導枠 URBAN のほうがかえって構造対策の主流である目的地域割当てより迅速にプログラム承認されている」と述べ、官僚的な手続きで悪評高い URBAN に対する偏見を取り除こうとしている。

URBAN と UPP は、都市再生の新たな手法開発に成果を上げた。これらの経験は、地域政策において都市がいかに重要であるかを明らかにした。その結果、EU 地域政策は、目的2地域に都市を加えるなど、都市重視の政策へ大きくシフトしてきた。反面、パイロット的な事業支援は役割を終えたとの見方があり、欧州都市政策の新たな段階はどうあるべきかで多様な意見が飛び交っている。

## 1.2-7. 構造基金を財源とした都市調査など

### 先進的取組み「都市実態調査」

構造基金のほとんどは具体的な地域開発事業の助成というかたちで再配分されるが、それらを補佐する目的で事業助成以外に活用されるケースが一部例外的に認められている。その一例として都市関連では、1997-1999年に行われた「都市実態調査」がある。これはUPPと同列の予算枠で、先進的取組みに当てられる構造基金の1%枠を活用している。EU地域政策の実験を行う目的で、ERDF規則第10条に定められた予算枠である。

「都市実態調査 (Urban Audit)」は、欧州都市において「生活の質についての評価」を求める声が高まったことに応じて実現した。EU域内各都市は、国家の枠内に甘んじていられなくなり、EUの他都市との間で比較可能な情報を求めていた。調査は地域総局と統計機関EUROSTATが中心となり、民間地域調査機関ERECOに委託した。指標(以下に記述)の選定にあたっては、他の政策総局が助言している。欧州委員会は、域内58都市に参加を呼びかけ、都市実態調査に着手した。EUが初めて実施する都市調査の対象として、比較的規模の大きい都市を選んでいる。ただし、パリとロンドンは除外されている。大きすぎず欧州レベルで評価対象となる都市規模ではないためである。

21の指標についてデータが収集され、互いに情報交換を重ねて比較可能なデータを揃えた。全21指標は、社会経済面、市民参加、教育・職業訓練、環境、文化・娯楽の5分野に大別されている。対象地域は、第一義的に行政区分上の都市である。さらに、27都市については広域都市圏レベルでもデータ収集を行った。また、各都市の行政区分上、あるいは統計上の細区分ごとのデータも可能な限り収集されている。

58都市で約7000万人をカバーしている。経年変化を考慮するため、可能な限り1981年、91年、96年のデータを併記している。調査結果は、2分冊(概要+比較分析、各都市の結果)の出版物としてまとめられた(EC-Regional Policy, 2000d)。

データを分析した結果、次のようなことが明らかになった。

- ・ 国土全体よりも、調査対象となった都市のほうが、人口の高齢化が速く進み、若年人口の比率が低下している。
- ・ 移民が増加傾向にあり、域内からきた移民は全体の1/3を占めるに過ぎない。
- ・ 国の平均失業率に比べて、対象都市の失業率のほうが高い。
- ・ 国の平均収入の半分以下しかない貧困層が23%を占める。
- ・ こどもの死亡率は漸減傾向にあるが、国平均に比べて対象都市のほうが高い。
- ・ 犯罪件数は、国平均に比べて都市部のほうが圧倒的に多い。
- ・ 製造業による失業は、サービス業で吸収される場合が多い。女性の労働市場への参入が高まっている。
- ・ GDPは、国平均よりも都市部が高い。
- ・ 投票率は比較的lowく、さらに下がる傾向にある。女性の当選者が増えている。
- ・ 仕事に関係する移動はわずか22%である。公共交通利用が減る傾向にある。
- ・ 自動車排気ガスによる大気汚染が増えているのに対して、工場排気による大気汚染は減っている。水の消費が減っている。
- ・ 都市に住む人たちは、コンサートの10倍映画を見る。

- ・ 都市内地区間格差のほうが、都市間格差よりもしばしば大きい。

### 欧州都市の多様性、深刻な都市内格差

2000年9月、欧州委地域総局担当委員 M.バルニエも列席して、フランスのクルティユで「都市実態調査」のお披露目が行われた。以下、調査結果に検討を加える。

第1は、基礎的データとしての都市の人口動態である。調査対象となっている欧州都市は、ある程度名前の通っている都市が多い。大半が人口50万～150万の間に含まれている。調査対象都市のうち、突出して大きいのがベルリン、マドリッド、ローマで、300万人規模。また、狭義の都市人口が減少傾向にあるのに対して、広域都市圏では全般的に増加傾向が続いている。

クルティユにおける調査結果発表会で、地域政策総局都市担当チーフの R.ニースラーが、調査結果に分析を加えている(Niessler, 2000)。最も顕著に読み取れることは、欧州都市の南北による違いである。1世帯あたりの人数を見ると、EU平均は2.5人だが、北の都市が軒並み2人以下なのに対して、南の都市の中には3人を超えるところが珍しくない(EC-Regional Policy, 2000d, 93-94) [図 2-6 左]。逆に、1人世帯の割合は、北の都市では50%前後の高い水準にあるのに対して、南の都市の中には10%程度のところがある。田園居住を好む北は低密度で、伝統的に都市居住である南は高密度という常識を裏付けるように、人口密度には大きな違いがある。

この南北間の違いをどう受け止めるかが重要である。経済発展の物差しでみると、南は北を後追いする傾向にある。ニースラーの分析によると、「ドイツや北欧の都市では、人口密度が低くスプロールが一段落しているのに対して、南の諸都市では人口密度は依然として高く、今後もスプロールし続けると予測できる。イギリスやドイツの人口低密度な都市では、1人世帯が総世帯数の半分近くに及び、南ほど急激な変化は起きないだろう。南の諸都市では、まだ大家族居住が残っているが、1世帯あたりの人数は減る傾向にある。北の都市のように1世帯当たり1.5～2人程度まで下がるとすれば、今後も住宅需要の増加は避けられない」。現に、南の都市の人口は微増にとどまっているにもかかわらず、世帯数の増加でスプロールが進行中である。EU 地域政策の努力もあって、南北間の不均衡が縮まり、北の都市を基準に欧州都市が世帯構成の面でも均質化するとすれば、欧州都市に共通して都市生活の質の向上を果たして意味するのだろうか。

大都市ばかりでなく、人口が100万人に満たない都市もまた、欧州レベルの都市間競争に巻き込まれる時代となった。本調査に参加した規模の都市は、それぞれ有効な発展戦略を見出すために、欧州というコンテキストで自らを客観的にとらえることから始めなければならない。その材料を提供しようとして試みられたのが都市実態調査であった。

この調査の目的は、欧州都市の番付をつくることではない。あくまでも「いろいろな顔をした欧州都市の集合写真」を映し出すものではあるが、都市間競争を助長することになりかねない。共通のデータベースは、数値目標設定を容易にし、競争のよりどころとなる。調査の意図どおり、多様な生活の質を認め合う方向に向うかどうかは疑問である。欧州都市全体の生活の質がおしなべて向上するにつれて、一層多様化する方向に向うのか、あるいは均質化へ向ってしまうのだろうか。南北間ではっきり異なる都市の個性さえやける兆候が危惧される。この調査を受けて、欧州都市が多様性を担保しつつ生活の質を高めら

れるかどうかは、結果の活用のしかたいかんにかかっている。

都市間の違いに加えて地域総局は、この調査で明らかになった都市内格差の問題に注目している。本調査では都市内の細区分ごとのデータをできるだけ収集し、都市内の社会文化・経済・土地利用・環境のトポグラフィーを読み取ろうとしている。都市によって、データのある細区分単位がまちまちであるため、単純比較には慎重を期すが、参加 58 都市でみる限り都市間より都市内の格差が深刻であることがわかる。都市全体の平均失業率では、極端に高い都市がイタリアに目立つ以外は、都市間に大きな格差は認められない。しかし、6 割以上の都市で、都市内での失業率格差が大きい [図 2-6 右]。ベルギーで調査に参加したアントワープとブリュッセルは、いずれも都市全体としては失業率 10%弱で EU 平均並みだが、都市内に失業率 30%に迫る地区を抱えている (Niessler, 2000)。

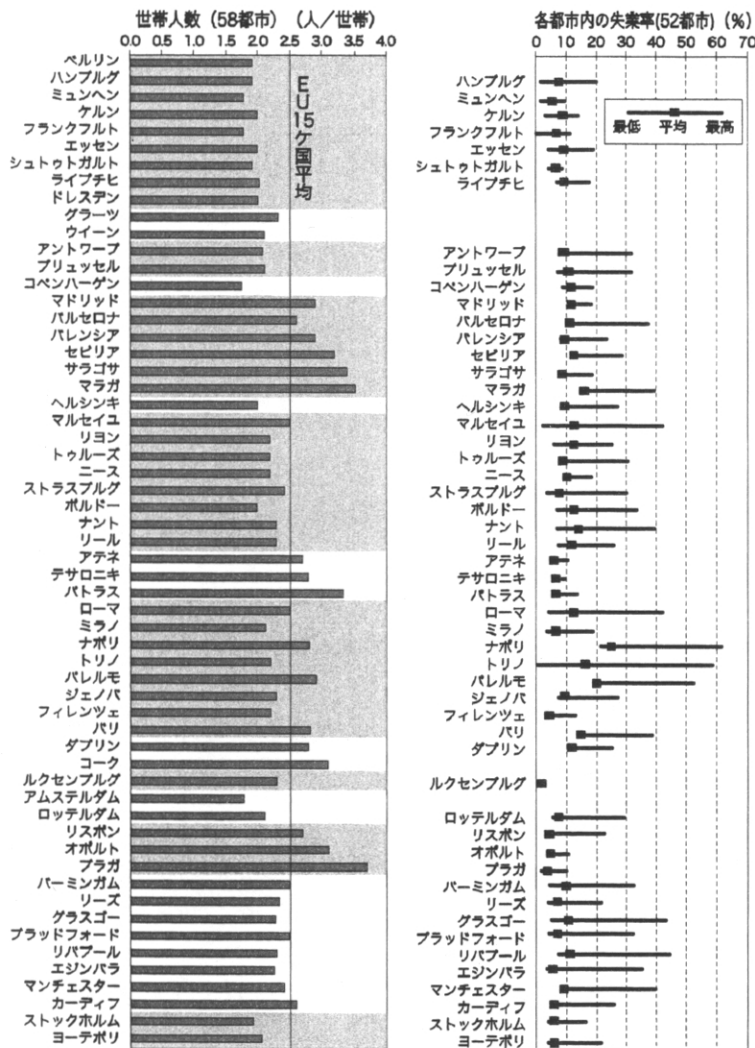


図 2-6 都市実態調査結果 出典：Niessler, 2000

EU 統合の深化で域内の結束が強化され、地域間、都市間の格差は縮小する方向にある反面、都市内格差が解消する兆しは見られない。むしろ拡大する傾向にある。域内で流動化する移民問題が背景にあり、個別都市の問題として解決しにくくなっている。地域政策

総局は、都市の疲弊地区にターゲットを絞り、EU レベルで都市政策に協調的に取り組む必要性を、ここに見出している。

共通地域政策実験に当てる構造基金の 1% 枠を運用して、試験的にスタートした都市実態調査であるが、その結果に対する参加都市の反応はよかった。地域政策総局は、今後、対象都市の数を増やし、EU 域内都市の実態を知る基本データとして定着させたい意向である<sup>13</sup>。

### 都市再生の経験をシェアする

EU レベルの都市政策の中身については、EU（行政、議会）、各国、都市自治体、地域などそれぞれの主体がそれぞれの立場で異なる成果を期待している。その中で、誰もが EU レベルの都市政策に共通して求めているのが、欧州レベルで都市が互いを知る機会を提供することである。欧州の他都市がどのような問題を抱え、それに対してどのように取り組み、どのような成果を上げたか、どのような課題が残ったか——都市再生の経験を共有し、そこから学んで自都市の再生に活かすことができるようになった。URBAN などの補助プログラムの手法・成果・課題が共有されるようになって、欧州都市の比較可能な基本データを求める声が高まり、先の都市実態調査が実現した。

1998 年ウィーンで開かれた都市フォーラム<sup>14</sup>の準備段階として、地域総局はウェブサイト「都市問題 (Urban Issues)」を立ち上げた。このウェブサイト<sup>15</sup>では、UPP プログラムの概要や自治体の連絡先に関する情報が公開された。また、同じ補助事業を推進している自治体担当者同士のセミナーやシンポジウムなどのイベント情報、その事後報告などが掲載され、自治体相互の交流が活発に行われているようすが紹介された。先進的取り組み UPP は、EU と都市を直接結び付ける実験でもあったため、都市相互の経験共有が重要な眼目となっていた。

このように、UPP については欧州都市間の経験の共有を重視してきたが、共同体主導 URBAN は、UPP より予算規模が大きい半面、国担当省の介在度が UPP より高いため、これまで UPP ほどオープンかつ積極的に交流を図ってこなかった。イタリアのように、国レベルで担当省が中軸となって事後評価を検証し、URBAN II に成果と教訓を引き継ぐべく努力した国もあった。また、イギリスのバーミンガムのように、EU レベルで積極的な戦略を展開している都市では、欧州委地域総局と協働して、バーミンガム 2000 年都市再生会議のような場を設け、都市主導で国境を超えた経験の共有を図ってきたケースもある。しかし、URBAN については EU レベルで十分な事後評価が行われないうちに、URBAN II に雪崩れ込んだ経緯があった。

UPP に加えて URBAN 補助プログラムの成果と課題を EU レベルで共有するために、2000-06 年実施の URBAN II 内に、都市再生の経験を EU レベルで交換する政策プログラム

---

<sup>13</sup> 2000 年以降、都市実態調査は、EU 統計局 Eurostat と各国統計局が連携するかたちで進められ、2004 年 6 月に、258 都市 (EU25+ブルガリア、ルーマニア) における 2001 年現在のデータがまとめられた。(ウェブ提供プレスリリース STAT/04/82)

<sup>14</sup> II.5-2.参照。

<sup>15</sup> 都市問題ウェブサイトは、当初単独で立ち上げられたが、現在は地域政策総局のウェブサイトに取り込まれている。

URBACTが盛り込まれた。URBACTは2003年1月に新設され、構造基金を財源として1,590万ユーロが計上された。さらに、各国が886万ユーロを拠出して、合計2,476万ユーロの予算でスタートした。

URBACTは、フランスの都市政策担当相の発案により、欧州委地域総局と各国担当省の協働で実施されることになった。過去から現在進行中までのUPP2期分とURBAN2期分で補助を受けてきた合計210都市を巻き込み、それらの都市再生の経験を共有し、評価しようとするものである。都市ネットワークで情報交換を緊密にし、欧州都市が直面する問題解決のための都市再生に活かそうとする試みである<sup>16</sup>(URBACT Secretariat, 2004)。

URBACTは「都市再生の経験を共有することの大切さ」を強調しているが、そこからは共同体主導URBANを2007年以降も存続させたいという地域総局の思惑を読み取ることができる。EU地域政策にとって東側諸国の加盟を成功させることが最優先課題となっている今、2007年以降の予算制約は一段と厳しさを増し、EUレベルの積極的な地域政策に挑む余裕がなくなっている。厳しい状況ではあるが、欧州委地域総局は、一度開拓した都市に直接つながるパイプを今後も維持するために、2007年以降のURBAN存続に賭けている。地域総局は、都市とのパイプに、EUレベルでしか実現できない地域政策の可能性を見出している。

URBANやUPPなどEUレベルでの政策意図を明確にした補助プログラムは、プロセスが複雑で、欧州委地域総局、各国担当省、自治体それぞれが不満を持っている。欧州委員会は、プログラム提案の段階などで下位自治体の足並みが揃わず、スケジュール通りに進まないことに苛立ちを募らせている。また、自治体側は、各国各都市で大きく異なる事情を聞き入れず、同じルールに乗せようとする欧州委員会のやり方に反発している。国の担当省は、都市政策に対する国の影響力低下に危機感を持ち、EUと都市の間に介在して国策を反映させようと画策している。このように、進め方については三者三様の不満がある。

これらの問題点を認識した上で、EU、国、都市とも、都市再生の新たな手法を開拓したこと、官官パートナーシップ、官民パートナーシップを促進したことに加え、他都市の実態や再生経験を知ることの重要性を知らしめたことを成果として一様に認めている。今後に向けて、EUレベルで共通に都市政策を持つべきかどうか問われているが、補助事業の経験を通して、国境を超えて都市再生の経験をシェアするプラットフォームとしての意義があることは少なくとも合意されたといえる。

## 1.2-8. 小括

地域開発基金を初めとする補助金は、①主流目的別、②共同体主導、③先進的取組みの3階層体系となっている。①>②>③の順に量的には減り、①<②<③の順にEUレベルで深く介入している。こうした補助金体系のなかで、都市部の位置づけに着目すると、1990年代から今日まで、③都市パイロット事業UPPから②共同体主導URBANへそして①主流目的2都市地域へと移行していったことがわかる。つまり、量的に拡大する一方で、EU

<sup>16</sup> 現在の活動内容を逐次ウェブサイト <http://www.urbact.org> で情報提供している。



レベルでの縛りは薄らぐ方向に向かっている。

1989年から2006年まで、3種3予算年に渡り実施されてきた計5期の補助プログラムのうち、EUレベルでサステイナブルシティへ向けた発展を最も強く意識した補助プログラムは、UPPⅡであった。UPPⅡでは、「サステイナブル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。採用された26プロジェクトを見ると、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。

UPPⅡの補助金を獲得したプログラムは、狭義の地球環境保全のための自治体で取り組むべき具体策というよりは、環境対策と社会経済的な格差是正に統合的に取り組む例が多い。もっとも、UPPⅡは、構造基金を活用しているために、構造基金の主目的である地域間格差是正とのつながりが不可欠で、都市内の社会経済的な格差是正策を取り込んでいると考えることもできる。したがって、直ちに、EUで共有されているサステイナブルシティ像が、社会経済的なサステイナビリティにより重きを置いているとは言い切れない。だが、少なくとも、EUのサステイナブルシティ像には、社会経済的な格差に対する問題意識が広く包含されているといえる。

UPPとURBANの成果として、次の3点に集約できる。

- ①小額かつ条件の厳しい補助事業であったためにかえって、「ハード面と環境・社会・経済支援を連携させた」現実的でユニークな都市再生手法の知恵が生まれたこと。
- ②補助金規模が小さく、都市再生に量的に貢献することはそもそも期待されていなかったが、市場主導の都市再生に任せると広がる社会的分極化を抑制する方向に微力ながら貢献したこと。
- ③当該地方自治体とのパートナーシップが進み、欧州市民がEU政策を実感できる機会となったこと。

また、事例を調べた結果、建造環境の改善と社会的排除の克服を両輪とするこれらの補助事業は、南イタリアの諸都市で特に大きな成果を上げ、地域活性化の大きな起爆剤となった。GDP格差を基準とした地域政策では改善できない欧州内南北問題の緩和に貢献した意義は大きい。

予算制約が厳しさを増し、EU・国・都市がそれぞれに問題を指摘しており、現在、EUレベルで共通に都市政策を持つべきかどうか再考する段階にある。とはいえ、URBAN・UPPの補助事業および都市実態調査を行ってきた成果として、欧州都市が互いを知り、国境を超えて都市再生の経験を共有することの大切さは認識されたといえる。

第Ⅱ部 3つの提言：環境政策、地域政策、空間政策



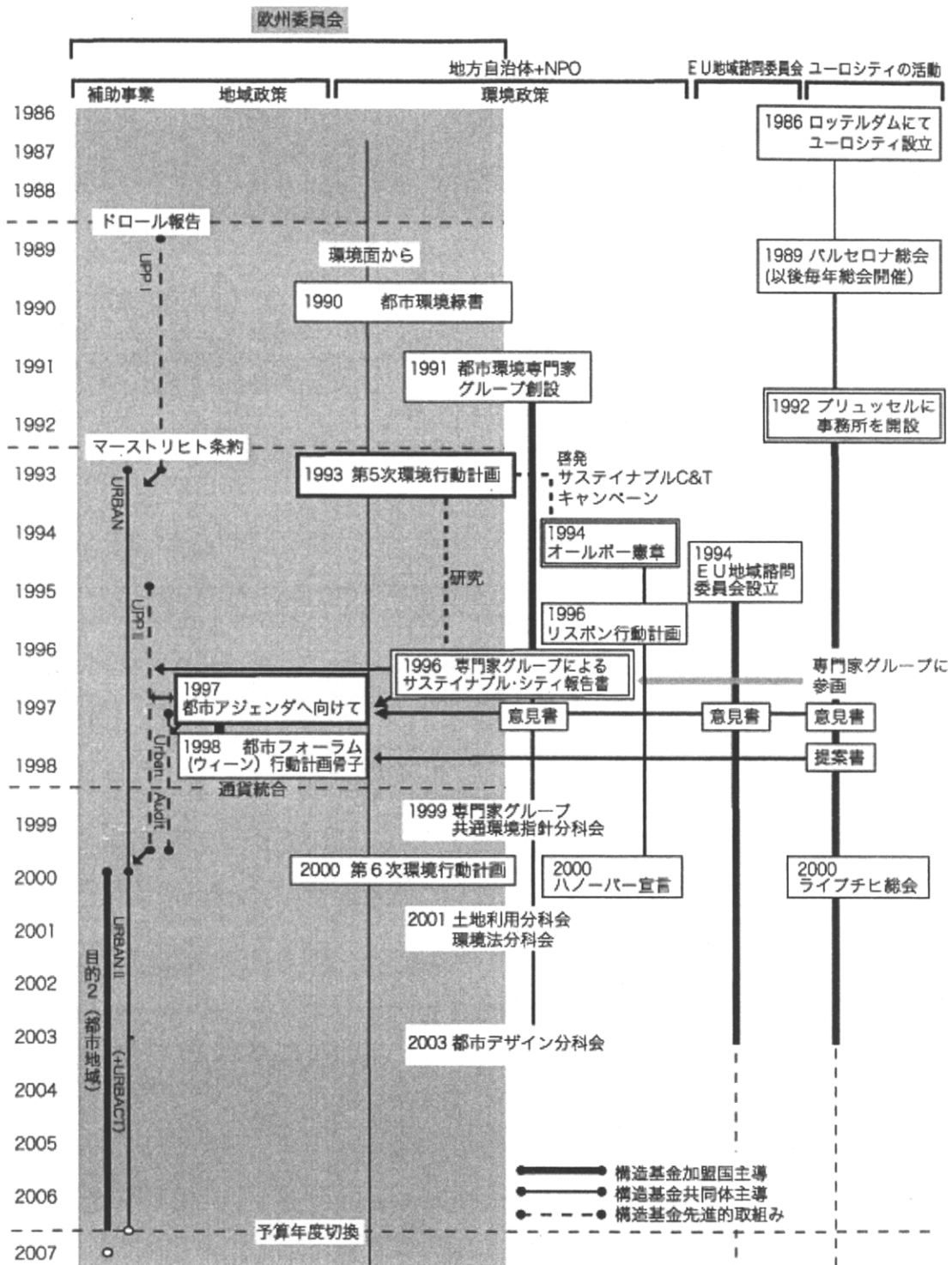


表 3, 4, 5-1 1990年代都市政策の経緯：EU 地域・環境政策と地域・都市 筆者作成  
 補助事業：第2章、地域政策：第5章、環境政策：第4章、地域委員会・ユーロシティ：第3章

### 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<sup>1</sup>

1986年単一欧州議定書が発効し、EUレベルの政策が拡充され、議会の権限が強化されるなど、EU機関の役割が増したのを受けて、欧州レベルで活動する利益団体が急増した。欧州委員会報告によると、1992年時点で、3000ほどの利益団体およびロビー活動主体がブリュッセルに拠点を設け、約10,000人がそこで働いていた(Williams, 1996, 145; Hooghe and Marks, 2001, 15)。そのうち、いわゆる『ユーロ団体』が500を数えた。ロビー活動の対象は、主に欧州委員会と欧州議会であり、議会の権限が強められる過程で、欧州議会に対するロビー活動の比重が高まっていった。

これまでに最も影響力を発揮したのは、経済団体や欧州規模の企業で、統一市場形成に向けた政策を左右した。経済団体に比べれば弱体だが、環境団体のロビー活動も活発になってきている。環境問題で都市がクローズアップされてくる1990年代には、環境団体も都市政策に影響を与えるようになった。

都市政策とのつながりが強いロビー活動としては、国よりも下位の機関が活発である。地域や地方政府で、ブリュッセルに拠点を構え、ロビー活動を行っているところが、150以上に上っている。これら地域や地方のロビー活動は、それぞれ個々に行われるが、共通の利益を求めて組織をつくり、より効果的なロビー活動を展開する動きもある。後述するユーロシティは、自発的に組織された代表例である。他方、EUは、地域の意見を反映させるしくみとして、後述するように地域委員会をEU諮問機関として設置した。これら多様な拠点をより所に、地域や地方の政治家たちは、ブリュッセルで活発に活動し、主に欧州委員会地域政策総局や欧州議会に働きかけている。

本章では、EUレベルの地域政策とガバナンスについて地域にフォーカスして研究している第一人者のL.ホーフの分析を中心に、これら多種多様な主体のうち、国より下位の地域地方機関、EU側から設けた地域委員会、欧州レベルのネットワーク組織について概観する<sup>2</sup>。欧州レベルのネットワーク組織については、本論の主題であるサステイナブルシティ政策に対する戦略的関与で際立ったユーロシティについて具体的な活動を含めて記述する。

#### II.3-9. 国より下位の地域地方機関

現在、国より下位の地域自治体、地方自治体のうち、ブリュッセルに事務所を構えているところが、150ほどある。これらの自治体は、ブリュッセルでロビー活動を行い、情報

<sup>1</sup> 都市をめぐるEU地域・環境政策の経緯を追っていくうちに、浮彫りになってきた多様な主体について、筆者がまとめたのが「都市ネットワークのロビー活動」である(岡部, 2003b, 176-188)。本章は、これを原点として、文献調査を拡充し考察を加えたものである。

<sup>2</sup> EUは、第一義的には、国民国家を束ねる組織である一方、国より下位の地域・地方自治体や、営利・非営利団体が複雑にネットワークする欧州像をも見せている。田中明彦は、国家以外に企業やNGOなど様々な主体が影響力を及ぼし合う現代の世界システムを「新しい中世」(田中, 1996)ととらえているが、その欧州はその縮図であるといえる。

収集し、他の国より下位の機関や EU レベルの活動主体とネットワークしている。ブリュッセルに最初にオフィスを構えたのは、ドイツのハンブルグ市とザールランド州で、そのほかバーミンガム（1984 年）、カタルーニャ州、ドイツ諸州が先鞭を切って、ブリュッセルに事務所を構えた（Le Galès, 2002, 100）。同種の出先事務所は、1995 年までに 100 近くを数え、1999 年には 150 に迫っている。

国によって、ブリュッセルの地域出先機関の重要度は大きく異なる。地域政府に幅広い権限が与えられている国の地域は、ブリュッセルに本格的な代表部を設置している。ドイツの州（Länder）、ベルギーの地域（regions）、オーストリアの州（Länder）の連邦制下の地域はすべて代表部をブリュッセルに置いている。これに次ぎ、スペインの大半の自治州（Comunidades Autónomas）が在ブリュッセル代表部を構えている。フランスもほとんどの地域（régions）、地域より下位の県（départements）のいくつかがブリュッセル代表部を持っている。イギリスは、行政機構上の地域単位では、北イングランド、スコットランド、ウェールズの代表部があり、それ以外に、地域や地方ベースの公的機関、特殊法人、民間機関など様々な組織がブリュッセルに事務所を持っている。スカンジナビア諸国やオランダなど 2 層の行政機構をとっている国では、地域単位よりも地方政体あるいは地方ベースの組織の存在感のほうが勝っている。

規模は千差万別で、ほとんど予算がなく 1,2 人の非常勤スタッフだけのところもあれば、15-20 人のスタッフが常駐し大使館並みの規模のところまである。スペインのバスク自治州は、総人口 210 万の地域であるが、15 人の常勤スタッフを抱え、うち 7 人は EU 政策専属である（McLeod, 1999）。スコットランドは、1992 年から地域の利害を代表する公民共同の組織スコットランド・ヨーロッパ（Scotland Europa）のオフィスを構え、ブリュッセルで強い存在感を示している。

なぜ、国より下位の政体がブリュッセルに出先機関を設けるのか。「EU 補助金を獲得するための陳情よりも主目的は、情報交換である。・・・広範な自治権を持っている国より下位の自治体（地域・地方）は、EU レベルの新たな法制度をいち早く入手したがっている。そう考えれば、連邦制あるいはそれに準じる制度の国の地域がブリュッセルの動きに敏感なことに合点がいくばかりでなく、スウェーデンとフィンランドの地方自治体が EU 加盟以前からブリュッセルにオフィスを設けていた意図がわかる」（Hooghe, 2001, 87）。

地域あるいは地方自治体が、ブリュッセルにアンテナを張ることをどの程度重視しているかは、これまで述べてきたように各国の制度上、地域の持っている権限の違いがベースにある。しかし、ブリュッセルで国より下位の自治体によるロビー活動を活性化している本質的な要因は、制度上の分権化より根深く、国民国家の声としてひとつに代表できない地域の声が底流にある。すなわち、EU 政策に対する国の見解と異なる見解を EU レベルに反映させたく思っている地域の存在である。ガリシア、カナリア諸島、ブリタニー、北アイルランド、ウェールズ、スコットランド、北イングランド、カタルーニャ、バスクなどの地域である。バスクやスコットランドの在ブリュッセル代表部が充実していたのはそのためである。

国より下位の自治体が、ブリュッセルに出先事務所を設けることに対して、国は微妙な対応をとってきた。ドイツは、1993 年になってやっと各州のブリュッセル代表部を公式に認めた。スペインとオーストリアの外務省は、地域の代表部がブリュッセルに進出するこ

とを当初嫌っていた。イタリア政府は1996年まで地域が独自にブリュッセルにオフィスを構えることを違憲としてきた。

ブリュッセルに代表事務所を置く特異な地域として、複数の国にまたがる地域の例がある。1980年代にフランスのピカルディとイギリスのエセックスが共同でオフィスを設けた。EUは、そもそもヒト・モノ・カネの流れの障害となってきた国境の垣根を低くする試みであるから、国境をはさんだ地域が手をつないでひとつの地域としてEUレベルで活動するのは当然の流れであり、国家の統一を脅かさない範囲内<sup>3</sup>で各国も概ね歓迎している。第1章で述べたINTERREGは、こうした動きを手助けするEUレベルの財政支援策である。

### II.3-10. 欧州レベルのネットワーク組織

国よりも下位の地域・地方自治体は、ブリュッセルを舞台に同じ国の自治体間でネットワークする一方、国境を超えて相互にネットワークを結んでいる。EUの下で類似した状況にあり類似の権限を与えられた地域政府がネットワークを強める動きがある。例えば、スコットランドを基盤とした地域組織であるスコットランド・ヨーロッパは、ドイツの強い州、オーストリア諸州、スペイン自治州のうちとくにカタルーニャとバスクとの連携を強化してきた。また、EUレベルの政策に対する要求で一致のみられる地域同士が、地理的には遠く離れていても連携するケースが見受けられる。「地域の在ブリュッセル事務所相互の協力には、同じ国に属するもの同士、類似の権限、共通の政策課題などなんらかの共通項が見られる」(Hooghe, 2001, 87)。

国より下位の地域地方で構成される欧州レベルのネットワーク組織は、多様である。今日の欧州における自治体相互の交流は、その直接の発端として、第二次大戦後の姉妹都市提携ブームがある。当初はドイツ都市と他の欧州都市との姉妹都市提携が盛んになり、東西冷戦期には、東西での姉妹都市提携が目立った。文化交流や友好協力、平和問題などの活動が中心だった。(Le Galès, 2002, 106)。その後、姉妹都市活動は下火になり、かわって都市間連携の主眼は統合欧州の建設と経済開発に向かっている

1951年には、欧州地方地域自治体評議会 CEMR(Council of European Municipalities and Regions)が設立された。また、1985年設立の欧州地域協議会(Assembly of European Regions)のように、幅広く自治体を結集するネットワークに始まり、特定の課題に特化したネットワークが増えていった。港湾都市、空港を持つ都市、ファッション、焼き物・織物などの地場産業、造船、囲壁都市など、類似の特徴を持つ都市がネットワークをつくる動きが強まった (ibid, 106)。

ホーフは、これらの多様なネットワークを3種に分類している。第1は、欧州委員会からの働きかけでネットワークづくりを支援してできたものである。目的1や目的2地域が協力し合うネットワークや、共同体主導の Leader, URBAN, INTERREG の助成対象となっ

<sup>3</sup> イタリアのアルト・アディージェとオーストリアの南チロルが共同でブリュッセルオフィスを開設しようとしたとき、イタリア政府は認めようとしなかった。

ている地域のネットワークなど欧州委員会地域総局主導のネットワークである。第2の分類は、地理的特徴を共有する地域のネットワークである。国境地域、周縁沿岸地域、中山間地などのネットワークで、EUの構造基金の配分に対してロビー活動で働きかけている。共同体主導 INTERREG 創設の陰には、1980年代の国境地域ネットワークのロビー活動があった。欧州工業技術地域組織 RETI (Association of European Region of Industrial Technology) のロビー活動が効いて構造基金の主流の目的2地域が衰退工業地域をターゲットのひとつとするようになった。第3の分類が、情報と地域の経験をシェアし主体的に戦略を遂行していくダイナミックな地域のネットワークである。バーデン・ウェルテンベルグ (独)、ローヌアルプ (仏)、カタルーニャ (西)、ロンバルディア (伊) からなる4つのモーターが、その先駆的例としてよく知られている。

以下、サステイナブルシティ政策への戦略的ロビー活動で存在感を示したネットワーク組織ユーロシティについてその活動の特徴を分析する。

### ユーロシティ (Eurocities)

ユーロシティは欧州主要都市のネットワーク組織で、2000年末現在、98のメンバー都市を抱える<sup>4</sup>。ロビー活動を通して、EUレベルの都市関連政策に多大な影響を与えてきた [表3, 4, 5-1: ユーロシティ]。欧州市町村協議会をはじめ都市が情報交換するネットワークは多数あるが、そのなかでもユーロシティの活動が際立っている。加盟条件は人口が25万人以上、欧州スケールの都市であると同時に、地域の拠点都市であること。他方、パリやロンドンは大きすぎるため加盟していない。

ユーロシティの活動の柱は、ル・ガレによると、活発なロビー活動とメンバー都市相互の経験交換の2つである (Le Galès, 2002, 106)。同じ欧州都市の集まりでも、例えばサステイナブル都市キャンペーン<sup>5</sup>とどこが違うのか。ユーロシティ環境小委員会コーディネーターの A. ファンデフェンは次のように説明している。「組織か否かの違いだ。サステイナブル都市キャンペーンは文字通りキャンペーンで、憲章に合意した都市の集まりに過ぎない。組織力はない。他方、ユーロシティのメンバー都市は組織の利益を享受するのと引き換えに、会費を払っている。われわれユーロシティは、メンバー都市の利益のためにブリュッセルでロビー活動をしている」。

1986年、ユーロシティはロッテルダムで設立された<sup>6</sup>。欧州が結束強化へ向けて加速するにつれて、人口50万人規模の都市の多くが国の枠を飛び出して欧州というフィールドで発展の方向を模索しだした時期だった。1992年、第XVI総局の支援を受けてブリュッセルに事務局を開設し、ロビー活動を本格化させた。ブリュッセルには15名ほどの常勤スタッフがいる。ユーロシティは、24ある総局のうち14の総局と関係を持つようになった (Williams, 1996, 151)。1993年マーストリヒト条約の発効を受けて、EUレベルの都市関連施策は大幅に拡充されたが、ユーロシティや都市側の主張を反映した結果でもあった。

ユーロシティは、ロッテルダムの EURICUR、ドルトムンドの都市計画研究所、トリノ

<sup>4</sup> 2003年末時点で、117都市が加盟している。

<sup>5</sup> II.4.3.参照。

<sup>6</sup> 当初は、バーミンガム、バルセロナ、リヨン、ミラノ、フランクフルト、ロッテルダムの6都市でスタートした。



工科大学、リバプールの都市問題欧州研究所など都市研究の専門機関と緊密な連携をとっている(Le Galès, 2002, 106)。ユーロシティには、文化、経済、環境、社会、交通など課題別に7つの小委員会がある。メンバー都市は、関心の高いテーマを扱う小委員会の活動に参加し、相互に経験を交換し合い、それぞれの都市政策に生かしている。ユーロシティは、欧州委員会と対峙する圧力団体を脱して、建設的な提案を継続的に行っている。また、都市的課題に関して欧州委員会の政策パートナーとなって政策立案プロセスに入り込み、影響力を発揮しようとしている。

経済発展・都市再構築小委員会 EDURC は、特に活動の盛んな小委員会のひとつである。フランスのリヨンがリーダー都市となり、欧州レベル都市戦略の重要性を事例から解析し、報告書をまとめた。イギリスのリーズ、フランスのストラスブール、チェコのブルノ、イタリアのトリノ、ドイツのミュンヘンなど10都市が参加した。

環境小委員会は、後述するように EU のサステイナブルシティ政策に積極的に関わってきた。

交通小委員会は、先端交通システムをテーマとした都市ネットワーク組織 POLIS と連携を図り、「脱自動車都市」というサブネットワークを形成して、都市交通問題と取り組んでいる。技術小委員会は、デン・ハーグをリーダーとして、IT で都市のサステイナビリティへの道を拓く可能性などについて学ぶ活動をしている。関連のサブネットワークにテレシティがある。

(年1回の定期総会—2000年ライプチヒ大会を例に)

ユーロシティは毎年の議長都市がホストとなり、年に一回総会を開催してきた。歴代の総会が開催された都市は、いずれも欧州レベルで活躍の目立つ元気なところばかりである。1986年の第1回総会が開かれたロッテルダムは、人口規模のわりに欧州全域を相手に発展してきた都市である。1989年第2回総会の舞台となったバルセロナは、1992年オリンピックを契機に国境にとらわれない地中海都市、欧州都市としての地位確立を標榜していた。バルセロナは、2002年にもユーロシティ総会のホスト都市となっている。

1989年以降の総会開催都市には、G8首脳サミットで国際コンベンション都市としてデビューしたイギリスのバーミンガムをはじめ、バルト海圏のリーダー都市として注目されているヘルシンキ、さらにリヨン、フランクフルト、リスボン、アントワープ、ポローニャ、ビルバオ、リールなどの元気な都市が並ぶ。

ユーロシティの2000年総会は、旧東ドイツの都市ライプチヒで開催された。ライプチヒは、欧州市場が東に拡大するにつれて、国際見本市都市として急成長した。ライプチヒ・メッセがユーロシティ総会の会場となった。

総会は加盟都市がお互いに交流する場であるのはもちろんだが、EUレベルの執行機関である欧州委員会と政治的に取引する場でもある。2000年のライプチヒ総会は、EU都市政策が拡充していった1990年代が終わり、次のステップを探る時期に開催された。予算年度の切り替わる時期と重なり、EU東方拡大を機に都市政策をどう展開させていくべきかを議論する会合となった。

ライプチヒ総会では、欧州委地域総局担当委員(大臣)のM.バルニエとのサテライト会談が公開された。主な取引材料は次の3点だった。

- ① EUレベルでの都市の直接発言権について

② 欧州人権憲章について

③ 現EU加盟国と東側次期加盟国都市の協力について

① EUレベルでの都市の直接発言権について

ユーロシティのメンバー都市は、都市がEUレベルで公式に発言権を持つことを求めている。1994年地域委員会が創設され、地域政府や主要な都市は、公式の発言の場を与えられるようになったものの、EUは加盟各国の首脳会議を最高決定機関としているため、国より下位の地域や地方自治体にはEUの決定を左右する権限はない。

2000年10月のユーロシティ総会サテライト会談で、ユーロシティ事務局長でパーミンガム市議会議長のA.ボアは、M.バルニエ欧州委地域政策担当委員に対して、「各国政府に比べれば、欧州委員会は、都市の立場を理解し、尊重してくれている」と地域総局の努力をある程度評価した。その上で、都市の役割が欧州レベルで高まっていることを考慮して、EUにおける都市の直接発言権を明文化するよう求めた。これに対してバルニエは、「都市の意見が実質的にはわれわれの政策に十分反映されている」と理解を促すにとどまった。

② 欧州人権憲章について

ユーロシティ・ライプチヒ総会が開かれた2000年10月、欧州では同年12月のニースEU首脳会議に向けて、欧州人権憲章をめぐる激論が交わされていた。欧州人権憲章は、拡大EUを視野に入れ、欧州レベルで基本的人権を守る必要があるとの認識から浮上したテーマだった。しかし、北欧をはじめ小国の多くが「欧州憲法と欧州連邦制へ駒を進めるものだ」と反発し、話し合いは難航していた。ユーロシティは総会の場で、欧州人権憲章制定に全面的かつ強力な支持を表明した。国とは距離を保ち、都市が国境を超えて広域に行動するためには、欧州レベルの基本的人権は欠かせない。ユーロシティは地域委員会とともに、欧州委員会に対して法的拘束力のある基本的人権擁護を要求した<sup>7</sup>。

③ 現EU加盟国と東側次期加盟国<sup>8</sup>都市の協力について

ユーロシティの2000年総会が旧東ドイツのライプチヒで開かれたこと自体、欧州が東を向いていることの現れである。ライプチヒは、西側にキャッチアップしようとしている東側都市のモデルとして注目されている。旧東西ドイツを結ぶ鉄道インフラ整備に伴い、駅舎のリニューアルに始まり、現在インナーシティ再生が急ピッチで進んでいる。西側からの企業誘致に成功し、空前の経済ブームを経験した。

EUの至上課題は、さし迫った東側への拡大を成功させることだった。一方、ユーロシティは、EU域内都市に限定せず、ブダペスト、クラコフ、プラハ、サンクトペテルブルグなど当時非EUの約20都市を協賛メンバーとして受け入れ、東側都市とともに活動している。ユーロシティ側は、東側都市との連携協力に一層の支援を欧州委地域総局に申し入れた。

国としてのEU加盟に先立って、都市同士が緊密に結び付くことは、拡大EUに向けて

<sup>7</sup> 欧州人権憲章は、言論・思想の自由、法の下での平等などを定めたものである。国レベルの法で定める範囲のストライキ権や公正な労働条件にも言及している。また、クローンによる生物の複製を禁じている。反対意見が多数あったため、ニースEU首脳会議ではニース条約に盛り込むことを断念した。その後、2002年には憲法草案を作成するための代表者会議が開かれ、人権憲章論争は欧州憲法起草に向けた試みへと継承されていった。同年末のユーロシティ・バルセロナ総会では、ユーロシティ加盟市長有志70名が、欧州憲法支持の声明を公表した。

<sup>8</sup> 2004年に東欧10か国が新たに加盟した。

表面化する各国の利害対立を緩和でき、EU 側にとってもメリットのある話である。欧州委員会は、構造基金の境界地域に対する支援プログラム INTERREG<sup>9</sup>を拡大解釈して、支援対象を加盟国都市と東側都市との連携にまで広げている。INTERREG は、EU に加盟しているフィンランドのヘルシンキと次期加盟国エストニア<sup>10</sup>のタリンの連携<sup>11</sup>を支援しているが、両都市ともユーロシティのメンバーとして積極的に活動している。

ユーロシティは、2000年ライプチヒ総会の例にみられるように、欧州委員会と共有しやすい提案を積極的に進めている。ライプチヒ総会では、欧州人権憲章に支持を表明し<sup>12</sup>、東側都市との連携強化に取り組む姿勢を示した。ユーロシティは、EU 執行機関と対立の構図を前提としながら EU との建設的関係を模索している。都市の立場を守りつつ、欧州委員会の政策パートナーとなって、国を相対化し、EU レベルへの影響力を強めようとしている。

### EU 諮問機関地域委員会(Committee of Regions)

EU 諮問機関地域委員会は、1993年マーストリヒト条約が多様な地域性を尊重することを明文化したのを受けて、地域の意見を EU レベルに反映するしくみとして 1994年に創設された<sup>13</sup>。EU 諸機構における同委員会と同列の位置づけの機関として、社会経済委員会がある。閣僚理事会および欧州委員会（1999年アムステルダム条約発効以降、+欧州議会）は、地域や地方に関係のある案件（それ以外の課題についても有用と考えられる場合）について地域委員会の意向を求めることとされている。また、必要と思われる場合は地域委員会が主体的に、理事会や欧州委員会に発案することができる[表3, 4, 5-1: 地域委員会]。発足して最初の2年間(1994-1996年)、後者の地域委員会発案が全案件の3/4を占めた。

ただし、地域委員会発案の割合が多いことは、地域の意見が EU レベルに反映されるようになったことを直ちに意味するものではない。地域委員会の EU レベルでの実質的な影響力は大きくない。地域委員会は精力的に意見書を提出し、大量の報告書を公表している

<sup>9</sup> INTERREG については、I.1-3.参照。

<sup>10</sup> エストニアは、2004年 EU に加盟した。

<sup>11</sup> ヘルシンキとタリンは約 80km の距離にあり、フィンランド湾を介して向かい合っている。都市自体の規模は、ヘルシンキが 59 万人、タリンが 40 万人。ヘルシンキの方が圏域人口が多く、両都市地域合わせで、10,000km<sup>2</sup>、人口 180 万人規模となる (Jauhiainen, 2004)。ヘルシンキとタリンの連携についてのヒアリング；Karu, T. カル, T. (09/2004) EU project manager, city of tallinn, 市役所内オフィスにて: Tallinn, Keinmanen, O. ケイナネン, O. (09/2004) adviser, baltic cooperation, city of helsinki, 市役所内面接室にて: Helsinki, Terk, E. テルク, E. (09/2004) director, estonian institute of future studies, 研究所オフィスにて: Tallinn. および Raagmaa, G. ラグマー, G. (09/2004) professor, consultant, パルヌ大学研究室にて: Parnu.

<sup>12</sup> 山本は、ユーロシティが EU における都市（地方自治体）の直接発言権を要求していることや欧州憲法を支持していることなどから、「ユーロシティーズとは、単なる EU に対するロビー組織、あるいは単なる都市間交流にとどまらずに、それを超えて民主主義の実践を主張する組織という側面を持っている」(山本, 2004, 62-63) と結論付けている。これに対して、本論では、ユーロシティのスタッフへのヒアリングや 2000年ライプチヒ総会に参加して得た感触から、これらのユーロシティの主張を欧州委員会と建設的な合意を得るための相互作用による土壌づくりととらえ、ユーロシティの主張が EU を動かしたというとはえかたはしていない。

<sup>13</sup> 地域委員会は、欧州地域協議会 ARE と欧州地方地域自治体評議会 CEMR の両既存ネットワークを母体としてつくられた。地域委員会設立へ向けて交渉中、ARE 会長はカタルーニャ州知事ブジョールであり、CEMR 会長はバルセロナ市長マラガルだった。奇しくも、カタルーニャ政界の相対立する 2 大リーダーが協働で地域委員会設立を準備することになった。(Morata and Muñoz, 1996, 203)

が、多様な地域が同意できる最低ラインの意見を取りまとめるのが精一杯で、戦略的に EU レベルの政策を動かしているとは言いがたい。地域政策が拡充する方向にあった 1994-1999 年（地域政策担当欧州委委員ウルフ・マティアス）の間は、地域政策総局と地域委員会の実質的な連携がみられたが、他の政策分野では関係が希薄である。

熱心な地域や地方が期待したほどに地域委員会が機能していない理由として 4 点あげられる。最大の理由は、公式に権限を与えられていないことである。EU の諸決定機関に対して助言を与える以上のことができず、他の機関と共同で EU レベルの政策を決定することができない。

第 2 の理由は、集権的な国家と連邦制の国における地域の権限の違いである。連邦制をとっているドイツ、ベルギー、オーストリアでは、国よりも下位の政体が内閣に直接発言権を持ち、スペイン、スカンジナビア諸国の地域は EU レベルの法制度について国内で影響力を持っている。他方、国内において地域が EU レベルの政策決定にほとんど関与できない国もある。

第 3 に、EU 域内において、南北間で経済的に格差があることである。

第 4 に、歴史的にリージョナリズムの強い地域と関心の薄い地域があることである。欧州諸地域は実に多様で、既存国家の中の一地域に止まることを望むところがある一方、スコットランド、バスク、カタルーニャのように、国民国家と対峙するほどにリージョナリズム（地域ナショナリズム）の強い地域がある。これら『強い』地域は広範な自治権を獲得していてもなお、一地域に甘んじることには不満を抱き続けてきた。既存国家の存続に一定程度の意義を認めつつも、EU において地域の立場が直接反映されることを望んでいる。これらの地域の政治的圧力が、地域委員会設立の背景にあった。

このように、EU レベルでの権限や関心に、地域によりばらつきがあるために、地域委員会は声をひとつにまとめて影響力を発揮しにくい<sup>14</sup>。「現時点で、地域委員会は、地域委員会が EU の一機関として力を発揮することに期待していた地域政府を失望させていると言っても過言ではない状況にある」「地域委員会の母体となった欧州地域協議会 ARE や欧州地方地域自治体評議会 CEMR のほうが、皮肉なことに国境を越えた活動を展開している」（Hooghe, 2001, 82）。

---

<sup>14</sup> 「地域の抱える問題とは、特定民族に関わる問題や地理的、文化的地域性に起因するなど、極めて個別で特殊なケースが多い」ため「地方や地域の声が地域評議会（本論では地域委員会と訳している）に寄って有効に代弁されえない厳しい現実がある」（浅見、2000、274）



## 第4章 環境面からのサステイナブルシティ政策<sup>1</sup>

本章では、EUレベルの環境政策に都市という切り口を与えて考察する。EUレベルの環境政策は、1990年代に都市を意識するようになった。1990年代末から、環境政策理念が実践へと移行し、各自治体へと拡散浸透していく一方、2000年以降、EUレベルでは、環境政策から再び都市の陰が薄らいできている [表3, 4, 5-1: 環境政策]。

### II.4-1. EU 環境政策：1992年以前・以後

#### EU 環境政策の概要と経緯

欧州委員会で環境政策を担当しているのは、環境総局 (Environment DG, 1999年以前は『第XI総局(DGX I)』) である。

「環境政策は、1970～1980年代にかけて、欧州共同体 EC の新規政策分野だった。『緑派 (green-minded/ 環境派)』政府と環境団体が先陣 (leaders) となり、多くの国で国レベルで合意できていた水準よりも高い環境基準を認めさせようと、後陣(laggers)を引っ張っていた。1990年代に、かつての構図が変わった。経済が力強さを増し、環境主義のコストが予期できないことから、より慎重なアプローチへと移行していった。より慎重な立場の政府が枠組みをつくり、他の経済活動主体の声が大きくなった。欧州で [環境] 規制の [足並みを揃えることを目標にした] 厳しい取組みが緩められたため、環境政策の実施において国の個別事情により多様性の余地が生まれた」(Sabragia, 2000, 293)。

欧州経済共同体 EEC 発足を取り決めたローマ条約 (1957) には、環境保護に関する条項はなく、共同体レベルでの環境政策は想定外だった。しかし、1972年、ストックホルムにおいて人間環境に関する国連会議が開催され、翌1973年、加盟各国のトップは、共同体レベルで環境政策を始動することで合意している。ローマ条約第235条 (現308条) が当該条約に具体的に明記されていない分野の政策を許容していたことをより所に、共同体レベルの新規政策分野として環境が導入された。これを受けて、欧州委員会は、第1次環境行動計画 (1973-76年)<sup>2</sup>を策定した。欧州委員会は、加盟各国の環境規制が経済活動の障壁となりうるため、それを回避するための政策を指向した。しかし、閣僚理事会において全会一致が当たり前だった当時、各国は自国の利益を守ることに終始し、経済共同体としての発展を阻む障壁を取り除く方向には関心が向かわなかった。海水浴場の水質や飲料水の水質に関する指針など、重要な法制度が整えられたものの、環境行政に対する理解は不十分で、当初は大きな動きはなかった。

1980年代初めに、ドイツ、オランダ、デンマークで、環境破壊が大きな政治課題になっ

<sup>1</sup>本章は、関連文献に加え、本研究に着手した1998年以降、環境総局のウェブサイトとサステイナブル都市キャンペーンのウェブサイトを継続的に追い、ユーロシティのスタッフで都市環境専門家グループの一員であるA.ファンデフェンにヒアリングした内容を基に考察した。(岡部、1999a, 96-97; 2003b, 124-146) ユーロシティについてのヒアリング; van de Ven, A. ファンデフェン, A. (10/2000) Environment committee, Eurocities, オランダ出身, ユーロシティオフィスにて: Brussels.

<sup>2</sup>以後、第2次計画 (1977-81)、第3次計画 (1982-86)、第4次(1987-1992)を作成し、本論で中心的に取り上げる第5次環境行動計画に至っている。(岡村、2004, 15-20)

た。これら3国の『緑の』政府は、欧州レベルでの規制強化を求めた。とくにドイツの企業家らは、国内法による厳しい基準を守ると環境保全のためのコストがかかり、そのことが競争力の足を引っ張るのではないかと懸念を示した。彼らは、産業に係る環境規制を他国でも強化する方策を支持した。他国の政府は、こうした方針にあまり前向きではなかったが、共同体として、多くの国内法制度より厳しいEUレベルの法制度を整える方向に向かった。

初期においては、欧州委員会（欧州議会は補佐的）と各国環境担当省が中心となり、共同体レベルの環境政策を担っていた。

1986年、単一欧州議定書の採択により、共同体レベルで環境保全に取り組むことに条約上の根拠が与えられた。以後、共同体レベルの環境法制化が加速した<sup>3</sup>。統合市場と直結した環境法制の大半は、閣僚理事会の多数決制 QMV の対象となる一方、欧州議会との協力関係が強化された。さらに、統合市場と直結しない環境保全に関する法規制についても、全会一致の条件付で、条約上の根拠が与えられた。

以後、1992年マーストリヒト条約、1997年アムステルダム条約を経て、閣僚理事会の多数決制 QMV で採択できる範囲が広がられていった。ただし、土地利用計画、財政手段、エネルギー、水資源など環境政策の根幹をなす問題については、相変わらず、採択には全会一致が条件となっている。1994年、環境問題を重視するオーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟したことにより、共同体レベルにおいて他政策分野に対して環境政策の比重が高まった（Andersen and Liefverink eds, 1997）。議会との関係については、1992年マーストリヒト条約後、統合市場に直結する環境法制について協力が強化され議会の存在感が増し、アムステルダム条約以降、法制化プロセスがさらに簡略化される一方で、議会の役割がさらに重視されるようになった。

1992年以降、環境政策に対する NGO の影響力も強まった。ブリュッセルでロビー活動を展開する環境団体は、1980年代半ばまで、EEB(European Environmental Bureau, 1974年設立)ただひとつだった。各国で環境団体が活発に活動していても、共同体レベルでの活動には懐疑的だった。その後、欧州地球の友だち (Friends of the Earth Europe)、グリーンピース(Greenpeace)、WWF(World Wide Fund)が加わり、『4 枢軸』と呼ばれるようになった。彼らは、第 XI 総局と緊密に協働し、共同体レベルの環境政策に関わってきた。前3者は、欧州委員会から財政的補助を受けている。やがて、国際鳥の生命、欧州気候ネットワーク、交通・環境連合が加わり、『7 枢軸』に拡大した。

欧州レベルの NGO は、1990年代以降、その重要性を増したが、欧州レベルの企業団体に比べるとその力は弱い。また、アメリカの環境団体と比べても弱体である。欧州議会の役割が強まるにつれて、議会に対する影響力に力を注ぐ傾向にある。

## 1992年の転機

共同体レベルの環境政策は、1992年を境に、内外の状況変化を受けて大きく変質した。内的には；

<sup>3</sup> 「1987年に発効した単一ヨーロッパ議定書 SEA は、共同体域内における種々の環境問題に対し、予防措置に重点を置くことを規定している」（岡村、2004, 20）。1990年に欧州環境機関 EEA が設置され、その後の環境政策に大きな影響を与えた。

- ① それまでは、欧州委員会第X I 総局と環境政策に熱心な一部の加盟国担当省がリーダーシップを発揮し官僚主導の行政プロセスで進められてきたが、議会、環境 NGO、欧州裁判所、欧州環境機関、他の公益団体などが加わり主体が多様化した。
- ② 80 年代にギリシア、スペイン、ポルトガルが新たに加盟し、厳格な環境法規制を義務付けても、環境実態は一向に改善しなかった。環境規制の目標にかわって、いかに環境保全を実現するか、その手法が政策の焦点となった。
- ③ 環境保全のためのコストを考慮せずに目標のための最適技術を導入する考え方が揺らぎだした。

このようにそれまでの環境主義を自明の正義として掲げる手法が行き詰まりを見せるなか、共同体レベル環境政策に作用する2つの大きなトピックがあった。

- ① 1992 年リオの地球環境サミットで『サステイナブルな発展』の方向が世界規模で同意されたこと。
- ② 1992 年マーストリヒト条約がかたまり、翌 1993 年に発効したこと。これにより、EU が通貨統合に向け結束強化へと加速したこと。

主に第1の点から、共同体レベルで『サステイナブルな発展』という目標がはっきりし、第2の点を受けて、他政策分野との『統合的アプローチ』、『官官、官民、パートナーシップ』が重要視されるようになった。以上、3点が共同体レベルに顕著な環境政策の特徴として明確になるなか、1992年に第5次環境行動計画がとりまとめられ、翌1993年に承認された。

### 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」

共同体レベルの環境政策は、1993年に発効した第5次環境行動計画で初めて『サステイナブルな発展』を目標として明示した。その背景には、1992年リオの国連環境サミットがあった。ここでは、『サステイナブルな発展』とは何かをまず考察する。

サステイナビリティ<sup>4</sup>は、1992年リオの国連地球サミット以降、一躍世界の将来を考えるキーワードとなった。これに先立って、1987年国連「環境と開発に関する世界委員会」が、「サステイナブルな発展」の概念を明確に提示している。通称ブルントラント報告として知られる同委員会報告書「我ら共有の未来 (Our Common Future)<sup>5</sup>」(WCED, 1988)は、サステイナブルな発展を「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすこと」と定義している。現代のツケを次世代に持ち越さないことや、世代間の公平性を重視したこの定義が、今日広範に語られるようになったサステイナビリティの考え方の原点にある。

以後、ブルントラント報告で定義された「サステイナブルな発展」に具体的な解釈を与えるいろいろな試みが行われてきた。I. サックスが中心となって1991年にまとめた国際自然保護連合 IUCN の文書は、開発計画を論じるにあたって考慮すべきサステイナビリティの次元として、社会的、経済的、生態学的、空間的、文化的の五つをあげている(サック

<sup>4</sup> ブルントラント報告による定義が最も頻繁に参照されるが、サステイナビリティという言葉は1980年国際自然保護連合の世界保全戦略に盛り込まれている。サステイナビリティはもともと、水産資源管理の基本概念で、資源に影響を与えないで最大の漁獲量を与えることを意味する用語である(武内ほか、2002)。

<sup>5</sup> 「我ら共有の未来」は、環境と開発が不可分の関係にあり、かつ共存可能であると主張している。



ス、1994)。一般に了解されているサステナビリティは、生態学的サステナビリティを意味することが多いが、ここではより広い概念でとらえている。「社会的サステナビリティ」は、資産や所得の分配において従来以上の衡平さが存在する文明を構築することを目的としている。「経済的サステナビリティ」は、資源配分にあたって企業の収益性を基準に経済効率を考えるのではなく、マクロ社会の諸条件に照らして評価することによって実現可能になる。「空間的サステナビリティ」は、よりバランスのとれた都市対農村の配置を達成するとともに、人間の居住と経済活動の地域的配分を改善することを意味する。「文化的サステナビリティ」は、環境重視の開発という規範概念が、多様な文化的連続性を断ち切ることなく、地域や地方により多面的な解決を生み出していくプロセスを含意している。

1987年ブルントラント報告以後、サステナビリティをめぐる多様な議論が交わされてきた末に、1992年6月、リオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）で『アジェンダ21』が採択され、地球規模でめざすべき方向として「サステナブルな発展」が合意された。

しかし、サステナブルな発展の論理矛盾を指摘し、この概念を批判する者も少なくない。また、科学的根拠のある概念と取り違えると、落とし穴にはまる危険性がある。宮本憲一は「もともと、これは十分な科学的検討を経たというよりは、政治的妥協の産物という側面があるだけに、未来社会への政策願望をあらわすものである」ととらえ、「残酷な親切」に陥るかどうかは、「今後の政策実践の試行錯誤にかかっている」と述べている（宮本、2000）。

## 地方アジェンダ21

『アジェンダ21』は、1992年地球サミットで採択されたサステナブルな発展へ向けた行動計画であるが、その中で、その後のEUサステナブルシティ政策への展開の布石となったのが、『第28章：地方アジェンダ21（Local Agenda 21）』である。第28章は、アジェンダ21全40章中、最も短い章である。「他の章が、様々な指針や助言、野心的な目標などを満載しているのに対して、第28章は、比較的簡潔で、「地方政体」が地方を構成する団体や市民とともにサステナブルな発展へ向けた対話を喚起することを推奨している。アジェンダ21を実践していくための主要グループのひとつとして、地方政体を位置づけている。なぜなら、『アジェンダ21が取り組もうとしている課題の多くが、地方の活動を原点としている』からである。アジェンダ21の成功は地方政体を巻き込めるかどうかにかかっている」（Lafferty, 2001, 64）。

アジェンダ21第28章に促されるように、地方自治体の間では、それぞれのアジェンダ21の地方版策定の動きが広まった。こうした動きを、国連のサステナブルな発展委員会（UNCSD/ United Nations Commission on Sustainable Development）と地球サミットの2年前に組織された国際環境自治体協議会（ICLEI/ International Council for Environmental Local Initiatives）がサポートした。地方アジェンダ21は、リオで提示された行動計画のうち、その後に大きな成果を上げた貴重なケースとなった（Lafferty, 2001, 81）。

地方アジェンダ21の活動が最も大きな盛り上がりを見せたのが、欧州だった。

## 第5次環境行動計画（1993年）が提示した新たな路線

EUは、リオの地球サミットを受けてサステナビリティをいかに政策に導入するか、活発な議論を展開してきた。1993年に発効したマーストリヒト条約は、第2条で「共同体（EU）は環境を尊重して、膨張拡大する成長ではなくサステナブルな成長を促す役割を負う」と記している。同年、消費政策の一環として「サステナブルな消費」のために1,000万ECUが予算計上されるなど、それぞれの政策領域でサステナビリティが共通課題となった。1993年に承認された第5次環境行動計画には、「サステナビリティへ向けて」という副題が付けられている。環境総局（当時第XI総局）は、サステナビリティを中核に据えて政策を展開するようになっていく。先のマーストリヒト条約の示す成長を前提としたと読み取れるサステナビリティの考え方とは一線を画し、環境総局としては、『サステナブルな発展』を政策目標として掲げる姿勢を示した。

先に述べたように、第5次環境行動計画は、それまでの政策路線とは異なり、サステナブルな発展という政策目標に加えて、他政策分野との『統合的アプローチ』、すなわち横方向の連携と『官官パートナーシップ』縦方向の連携、民間企業や市民組織などとの『官民パートナーシップ』を目標実現への手段として打ち出した。

### ① 他政策分野との『統合的アプローチ』

欧州委員会はそもそも、国民国家の官僚機構以上に縦割り体質である。このことは、環境保全を担当する第XI総局にとっては明らかに問題だった。環境問題の多くは、エネルギー消費、交通政策、農業活動、公共投資やインフラ、あるいは経済活動全般の所産である。すなわち、環境政策はこれら関係する他の総局の協力なくして遂行できない。しかし、これらの関係総局は環境配慮にあまり熱心ではない場合が少なくない。しかも、第XI総局は、産業（第III）総局や農業（第VI）総局よりも力がない。環境総局は、環境配慮が他政策分野に組み込まれるように様々な試みをした。1993年には、政策相互調整および統合のための部局を環境総局内に設け、関連する総局に担当官設置を要請した。しかし、総局間の力関係で、環境総局側が実質コーディネーター役になれず、むしろ力のある産業や農業関連の総局が環境総局に注文を付ける場合が少なくなかった。こうした現実、環境政策がいかに弱体であるかを示すものである反面、異なる政策間で双方向の影響があったことを示すものであり、市場原理を活用して経済的にインセンティブを与える新手法導入の素地をつくったともいえる。

このように、第XI総局は、他の政策分野と協調関係を築くことに苦勞していたが、欧州議会と予算配分では良好な連携が生まれた。これには、かつての環境総局長が欧州議会議員となり議会予算小委員会の要職についたという人脈が功を奏した一面もあった。NGOが、構造基金や結束基金により助成されたプログラムのうち環境破壊を生んだ事例を告発し、議会環境小委員会もこの問題を取り上げたため、構造・結束基金の支出にあたり環境への影響を考慮する方向で改善が図られた。

サステナブルな発展を実現するには統合的アプローチが不可欠であることは周知されながらも、個別課題となると調整が難しいのが現実である。後述する第6次環境行動計画でも、この点は重点課題として引き継がれていった。

第5次環境行動計画は、規制を設けそれを遵守させるよりも、コストがかからず効果の期待できる新手法を試みた。市場メカニズムを活用する手法である。すなわち、環境配慮

に経済的インセンティブを与える手法で、規制一辺倒の限界を超える試みである。環境 NGO は当初、こうした新手法に対して懐疑的だったが、徐々に許容するようになっていった。EU 環境行政の専門家である J.ゴルプは、「新手法は期待したほどの効果を上げたとは言えないが、米国や日本における同手法の導入よりうまく機能している」と分析している。

## ②『パートナーシップ』

多様なパートナーシップの推進は、先の新手法の導入と一対である。つまり、環境努力に経済的インセンティブが付与されることにより、経済活動が自主的に環境配慮に向かうしくみができてくる。これまでは、規制が守られないことを前提に経済活動を監視してきた。小国ではともかく、多様な国の寄せ集めである共同体レベルでは、一律の基準を守らせるための監視には多大なコストがかかり問題となっていた。他方新手法がうまく機能すれば、自主的に環境水準を上げようとするインセンティブが働くので、以前ほど監視の必要がなくなる。規制をつくり守らせる側と規制を守っているか監視される側との対立の構図が薄らぎ、パートナーシップの関係が濃くなっていく。パートナーシップによる環境配慮が進めば、監視のコストを低減できるメリットもある。

第5次環境行動計画は、おおよそ上述のように、EU環境政策の歴史的転換点に位置づけることができる。ここでは、都市という切り口を与えて、同行動計画に対する考察を深める。第五次環境行動計画は、サステナビリティ実現へ向けて都市が中核的役割を果たすべきだということを強調した。EUのサステナブルな発展を目指すのに、欧州委環境総局はなぜ都市に焦点を絞ったのだろうか——本章の主題である。

## II.4-2. 都市環境緑書

### 都市環境緑書(1990年)の背景

まず、第5次環境行動計画で都市が環境政策の主役のひとつとなるまでに、EUレベルの環境政策において都市の位置づけが徐々に重みをましていった経緯を整理する。

欧州都市は一様に、1985年のプラザ合意以降、主に重工業で産業競争力を失い、都市部に広大な工場跡地が残された。汚染された土壌が再開発の足枷となっていたため、土壌浄化の解決策をECレベルの環境対策に求める声が高まっていた。土壌汚染が各国レベルでは手に負えない切迫した都市環境問題として急浮上していた<sup>6</sup>。EU環境政策に期待が集まる半面、その政策手腕が問われる場面であった。EU環境政策は、各国環境基準の協調性と整合性を高める役目に甘んじていられなくなった。EUは、EUレベルで取り組んで初めて成果を上げられる環境政策のフィールドとして都市環境に着目するようになった。

1988年、複数の欧州都市は、当時欧州委環境担当委員 C.R.ディ・メアナの支持を得て、欧州委員会が農村地域を過度に手厚く、都市地域をないがしろにしているとの見解を表明した。こうした声がかみ上げられて、欧州議会は、欧州委員会に都市環境緑書作成を依頼

<sup>6</sup> 佐無田は、同緑書が起草された背景として、「EC都市政策関係者の間での認識の変化」があったことを指摘している。「すでに1988年にはドイツのウェストファリア州で、工場跡地は廃坑をエコロジカルに再生・再開発し、国際建築展示場や中小企業のビジネスパークに活用するというエムシャーパークの取組が始まっていた」ことを例にあげている。(佐無田、2001, 37)

する提案を 1988 年 12 月に採択した。こうして、環境総局としては初の都市にフォーカスした文書として、1990 年の都市環境緑書 (EC-Environment, 1990) をまとめた。R.H.ウィリアムスは、同緑書を「欧州委員会の作成した空間政策分野の文書で最も創造的なもの」(Williams, 1996, 196) と位置づけ、その後の EU 都市環境政策に多大な影響を与えたとしてその先駆性を高く評価している。

都市環境緑書が提示されたのは、その後の EU の行方を大きく左右した 1992 年マーストリヒト条約採択を直前に控えた 1990 年だった。当時、欧州委員会の環境担当委員 (EU 環境大臣) であったイタリア人ディ・メアナは、第 XI 総局の守備範囲で都市環境政策プログラムを展開し予算を獲得することを狙って同緑書を公表した。結果から見れば、緑書は、新たな予算枠獲得には失敗し、ディ・メアナ環境担当委員が退いた後に緑書は軽んじられていった (ibid, 208)。しかし、緑書は都市計画分野の専門家や政策立案者の想像力を掻き立て、その後の計画思想の展開に色濃く反映されていった。その影響力は環境政策と地域政策の両面に及んだ。

### 都市環境緑書の概要

都市環境緑書は、環境目的やエネルギー効率化に適合する都市計画の原則を示している。環境面から都市を取り上げる理由として、「環境負荷が管理されていない活動が通常都市地域に集中していること」をあげている。都市における車などの交通手段依存を極小化し徒歩を基本とし、ブラウンフィールド<sup>7</sup>あるいは以前に市街化・開発された用地の再利用を誘導し、スプロールを抑制しグリーンフィールドの行き過ぎた開発を回避することなどを盛り込んでいる。機能別に都市を分断してきたゾーニング手法を脱し、用途を混在させ密度を上げるコンパクトシティ<sup>8</sup>戦略を提唱している。

緑書の表紙にはジオットがアレツォをモチーフに描いた 12 世紀中世都市のプレスコ画が採用されている [図 4-1]。緑書は、「中世から現代に至るまで、欧州の社会的・文化的・経済的発展は都市を基盤としてきた：イタリア都市国家の力、ハンザ諸都市や欧州大港湾都市の繁栄、君主国家や王国の首都支配、ポローニャ、プラハ、パリ、コインブラなどの大学都市の創造性」という書き出しで始まっている。このような導入から都市環境にアプローチする意図は、古代から欧州文化において都市が中心的な役割を果たしてきたことを改めて認識し、現在人口の 8 割が都市あるいはその周縁部に居住している欧州において、生活の質と文化的アイデンティティは都市環境の質にかかっていることを主張することであった。

同緑書は、2 章構成の短い提言文書である。第 1 章は、社会における都市の役割と欧州の都市化の本質について考察した上で、都市環境と都市を疲弊に追い込んでいる根源的な問題を検証しようとしている。第 2 章は、都市環境戦略への展開を模索し、具体的な活動領域・共同体レベルの政策手段を見定めようとしている。本論では、第 1 章を中心に都市環境緑書の提起した視点を考察していく。

<sup>7</sup> 工場跡地など一度人工的に利用されたが利用価値を失い放棄されている土地。グリーンフィールドとの対比で用いられる。

<sup>8</sup> 海道は、コンパクトシティ論の視点から、緑書を「コンパクトな都市形成へと方向づけた重要な宣言」ととらえている (海道, 2001, 30)。

第1章第1節ではまず、どこまでを都市ととらえるかを問うている。「(都市居住であろうが農村居住であろうが)単一の都市的ライフスタイルが現代を特徴づけている」(ibid, 19)と述べ、いわゆる常識的な欧州都市の持っている境界をはるかに越えて、形態的には都市の様相を呈していないが農村的経済基盤を持たない都市の郊外をいかに扱っていくかを重要な課題としている。

第1章第2節では、都市環境要因として、①都市公害(urban pollution)、②建造環境(built-up environment)、③都市内自然(nature in the city)の3つをあげている。建造環境を都市内自然(緑地など)と同等あるいはそれ以上に重視している点が特徴である<sup>9</sup>。

まず、都市開発と大気汚染の関係について相当量の記述が見られる。文化遺産の保全、歴史建造物の保護、緑地の保護、交通騒音の緩和、郊外化圧力や観光開発について考察している。都市の物的な側面から取り組むべき都市環境政策として、都市計画、都市交通、歴史資産の保全と都市内の自然地域の保全をあげている。また、環境負荷を管理すべき都市活動の産物として、都市産業、都市エネルギー、都市廃棄物、水のマネジメントをあげている(EC-Environment, 1990)。

#### 都市環境緑書の特徴：機能主義批判

一般に、都市環境問題は都市汚染(空気・水・土壌・廃棄物)と都市内自然(緑地など)の両面から語られ、大量生産・大量消費・大量廃棄の都市型ライフスタイルの見直しを迫る場合が多い。緑書第1章第3節は、都市疲弊の根源的な要因として、都市型ライフスタイルと並んで、機能主義に立脚した時代遅れの都市計画思想を名指ししている。(ibid, 207)

近代都市の課題は、流入する工場労働者に対する住宅の供給であり、機能的に破綻しないように交通などのインフラを整備し、適切に都市の成長を誘導することであった。その結果確立したのが、機能別ゾーニングを基礎とした合理的な計画手法だった。機能別ゾーニングは、公害型の工業を隔離する場合などには有効だった。脱工業化が進行し、都市の抱える課題が大きく変化してきたのにも関わらず、先進諸国の都市では、相変わらず近代都市計画思想に立脚した手法で対処しようとしている。都市の現実と計画制度の不整合に気づきつつも、国レベルの国土空間(土地利用)計画や下位の自治体レベルの地域計画や都市計画では、アテネ憲章の理念を越える計画手法が見出せないなか、依然として基本的には機能別ゾーニングの計画手法が踏襲されている。現制度との継続性から思い切った転換を言い出せずにいたところ、EUが機能主義に正面から切り込んだわけである。欧州委員会が公式に提示する緑書が、この問題を前面に出したことは、専門家や政策プランナーらを驚かせた。

緑書は、1928年『アテネ憲章』の示した近代計画思想とイギリスの初期田園都市思想を一刀両断に切り捨てている<sup>10</sup>。密度の差こそあれ、住居・工業・商業区域や緑地など、機能によって土地を区分する発想は同じである。この土地利用をゾーニングで分ける手法が、

<sup>9</sup> 諸富は、自然資源のストック概念を拡張して、「大気汚染、水質汚濁、土壌汚染などの汚染問題や景観・町並み保全などのアメニティ問題」をストックととらえ拡張した社会資本概念に含めている(諸富, 2003)。社会資本論を援用し、建造環境を環境汚染問題の延長でとらえる考え方を示している。

<sup>10</sup> 概して環境面からの論調は、ル・コルビュジエの近代都市像に批判的で、ハウードの田園都市論に好意的である(石川, 2001など)。

都市計画と関連のある多くの問題を引き起こしてきたと緑書は指摘している<sup>11</sup>。特に公共交通により異なる土地利用ゾーンが繋がれていない場合、市民は自家用車への依存度を高めていった。こうした指摘は、専門家の間では1960年代からなされており、決して目新しいことではない<sup>12</sup>。

「機能主義的な厳格さは、都市や都市を構成している建物の柔軟性を壊し、個々の建物を建築的オブジェに仕立て上げている。これらは状況の変化に適応できず、機能主義は都市が総体としてダイナミックに機能できなくしてしまっている」。都市が効率的に機能するように合理的に考案された機能別ゾーニングが、皮肉にも都市を強ばらせ、都市からダイナミズムを奪ってしまったと分析している。

緑書は、工業発展を支えた機能主義により結果的に弱められた都市の動力を再評価し、前近代社会から都市に働いていた都市の根源的ダイナミズムを取り戻すことで、脱工業化社会において都市環境の質を向上する道を探っている。産業の浮き沈みに翻弄されない都市の根源的ダイナミズムとは何か。緑書は、「経済的・社会的・文化的・政治的ダイナミクスの相互作用で都市は成長する」ととらえている。

緑書の第2章は、EU都市環境政策の目標と指針を示している。また、法的枠組みとして、単一欧州議定書の環境の項を示している。EUレベルで都市問題に関与するより所として、都市部へ移民が集中し社会的結束を危うくしている現状をあげている。

緑書は、都市環境政策の全体的な目標として「住民に魅力的な環境を提供することのできる都市や町を創造あるいは再創造することと都市が引き起こしている地球規模の汚染を低減すること」であるとしている。

緑書は、中世都市の魅力を語ることで近代批判を鋭く行うなど逆説的手法で記述されているために、前工業化都市に対するノスタルジーに終始し、実践的ではないとの批判が一部にあった。実践指向の政策プランナーたちは、この哲学的ともいえるアプローチに戸惑いを隠せなかった(Williams, 1996, 206)。

また、EUレベルの権限を越える提言であるとするより厳しい批判にさらされた(Williams, 1996, 208)。加盟国の一部では、緑書の提言は、地域政府または地方政府の優先的権限、部分的には排他的権限に抵触する点を多く含んでいた。特にドイツがEU環境政策の越権行為であるとして緑書の提言を強く非難した。ドイツは、都市環境政策自体は進んだ国ではあるが、連邦制をとっているため地域政府(Länder)の自治に配慮を示し、都市環境問題に守備範囲を広げようとする欧州委員会の姿勢を牽制した。

<sup>11</sup> 建築家L.クリエは、直感的にとらえやすい絵解きでゾーニング批判を展開している。彼は、住宅、工業、行政、商業、文化がそれぞれ機能別にゾーニングされた都市のイメージと人体を部位別に仕分けた図を並べてみせている。「ゾーニングが人間性をバラバラにする」という警告を発している(Krier, 1984) [図4-2]。

<sup>12</sup> 人間から人間性を失わせる恐ろしい力がゾーニングには潜んでいることをいち早く指摘したのがJ.ジェイコブズである(Jacobs, 1961)。

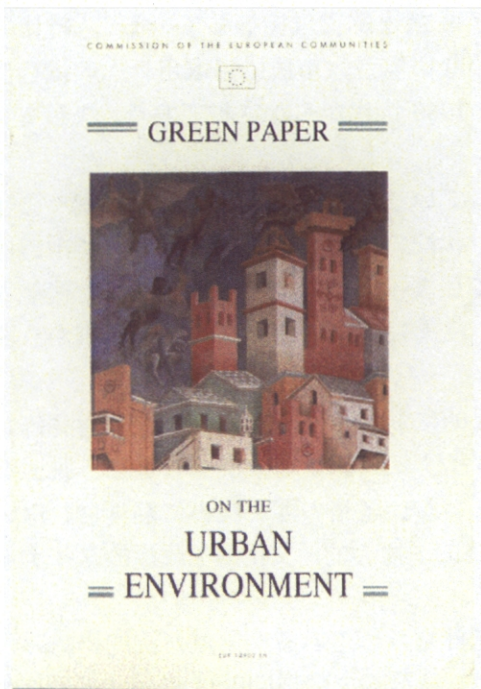


図 4-1 『都市環境緑書』(EC-Environment, 1990) 表紙

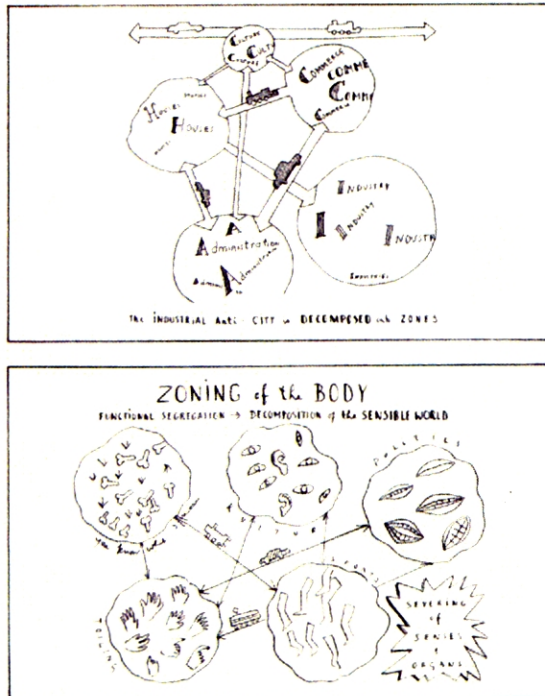


図 4-2 L.クリエのゾーニング批判 出典：Krier, 1984, 32



## 都市環境緑書が他政策に与えた影響

このように、都市環境緑書は、当時環境担当委員ディ・メアナの個性を強く反映し、EU 都市環境政策の文脈では、先走りすぎたために失速した政策提言といえる。反面、その優れた先見性ゆえに、緑書の思想は、環境総局のその後の都市環境政策のみならず、都市と最も直接関係のある地域政策総局をはじめ複数の総局の政策に受け継がれていった。環境総局のその後の流れについては本章で後述するので、ここでは、他の政策分野へ与えた影響について以下に述べる。

地域政策総局への影響としては、緑書の示した都市環境政策への指針のうち、都市の物的側面からの取組みがあげられる。緑書が提示された同年に、ロンドンとマルセイユで試験的にスタートした都市パイロット事業 UPP と緑書との強い連関が認められる。UPP は、第2章で述べたように、地域政策総局管轄の都市補助事業で、欧州地域開発基金を主財源としている。緑書は、物的側面からの取組みの具体的施策として、用途混在の土地利用、車への過度の依存を低減するための高密度の再評価<sup>13</sup>、土壌汚染問題を克服するために公的介入を伴った工場跡地再利用、社会住宅（公営、公設、公的補助など）の再生、建築的刷新の促進など、多くの国で常識的に行われていた都市計画や政策に挑む考え方を少なからず提示していた。第2章ですでにみたように、UPP の先進的成果は、EU 地域政策分野では、共同体主導 URBAN、そして主流（加盟国再配分）の目的2へとスケールアップする一方、持続可能な発展の考え方が EU 政策の中核に位置付けられるようになった1992,3年以降、持続可能なシティ政策と共鳴して第2期都市パイロット事業 UPP II<sup>14</sup>として既存の政策手法を一段と刷新する実験に進んだ。さらに、間接的に多くの都市政策に波及効果をもたらした。

同じく、地域政策総局の管轄で、欧州全体の発展の方向性を共有する試みとして後述するヨーロッパ2000+が1994年に提示されたが、都市地域に関する記述に緑書の影響が見て取れる。ヨーロッパ2000+は、都市地域に対して「持続可能な発展に向けた統合的アプローチ」を提示しており、緑書との共通点が多い。

緑書が、環境面から脱車社会を提起したことの波及効果が複数の政策部門に認められる。第XI総局自ら、この点を一歩進めて、1992年『環境に与える交通の影響についての緑書（Green Paper on the Impact of Transport on the Environment）』をまとめ、車から解放される都市の集まり Car Free Cities Club の立上げを提唱し、同都市ネットワークは1994年に創設され、都市ネットワーク組織のアクターとして今日も活動を続けている。第XIII（情報通信・IT市場・研究開発）総局は、DRIVE（Dadicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe）プログラムを立ち上げた。DRIVEは、渋滞と道路交通の環境負荷を低減し、情報通信技術を駆使して道路の安全と道路空間の効率的利用を進めるための手法開発を目的とする研究プログラムで、31都市とともに進められた。第1期では、先端情報技術開発に焦点を当て、第2期では、開発したシステムを試行した。

<sup>13</sup> ワードは20世紀都市計画を俯瞰する視点から、「EUは、1990年になって、コンパクトシティが求められている持続可能な都市形態であるという考え方を示し、持続可能な都市発展への先鞭を切った」（Ward, 2002, 315）と述べ、緑書が、リオの地球サミットで合意された持続可能な発展を都市計画の文脈にはめ込んで、コンパクトシティ思想の流布に果たした役割を評価している。

<sup>14</sup> UPP IIがスケールアップして、共同体主導 URBAN IIとなった。



エネルギー政策を担当する第XVII総局は、緑書が都市環境面からエネルギー問題を提起したのに呼応して、都市エネルギー政策を新たな柱として立てた。持続可能な発展や経済社会的結束がEUの大きな目標として掲げられるようになったことにエネルギー政策を適合させるべく、都市エネルギー政策と環境政策を統合する試みとしてCTIESプログラムを展開した。当時加盟12カ国からそれぞれ1都市が参加し、都市エネルギーと環境を統合した政策の手法を探った。

緑書は、都市環境専門家グループの創設を提言し、提示した理念を発展させる役目を託した。これを受けて翌1991年の理事会で、同専門家グループの立ち上げが決まった。同専門家グループは、加盟各国の担当省庁や行政研究機関の代表者、学識経験者ら30~40人で構成され、EU環境総局に必ずしも従属せず、独立した機能として位置づけられた。都市に関わる有力なロビー活動主体であるユーロシティも、同専門家グループにメンバーを送り込んでいる。

#### II.4.3. 1992年以降の環境政策と都市

##### 第5次環境行動計画（1993年）と都市

1990年緑書以降、環境面から都市の積極的な役割が頭をもたげていたところに、第5次環境行動計画が従来の環境行政に方針の転換を促すサステナビリティの理念を持ち込んだ。都市とサステナビリティが、EUレベルの環境政策の舞台で出会って、サステナブルシティ政策への糸口が見えた。

この両者を結び付ける上で、大きく貢献したのが、1992年リオの地球サミットで採択されたアジェンダ21の『第28章：地方アジェンダ21』である。ピラミッド型の統治機構を前提とすれば、地球のサステナビリティからEUのサステナビリティへ、さらに加盟各国のサステナビリティへ、地域そして地方のサステナビリティへと、順次階段を下りていく考え方が素直である。つまりEUは、地球レベルと加盟各国レベルの橋渡し役ととらえられるのが自然である。しかし、このしくみでは、EUレベルの環境政策は間接的にならざるをえず、実効性に欠ける。そこで、EUは、地方アジェンダ21をより所に、EUレベルから各国レベルや地域レベルを飛ばして、地方の基礎自治体レベルまで落とし、都市のサステナビリティを重視する視点を示している。

地方アジェンダ21には、既存体制に挑むツールの側面があった。無政府寄りを指向する環境団体は、地方アジェンダ21を盾に活動する傾向が見られた。「もし、草の根のボトムアップ型の新しい動きが既存の民主政治や行政機構と合流しなければ、地方アジェンダ21の挑戦が台無しになってしまう」とラファティは警告している（Lafferty, 2001, 82）。

EUにはそもそも国民国家を頂点とした既存体制への挑戦の一面があり、欧州委員会は加盟各国を仲介せずして政策の実現を目指す道を探ってきた。EUは、地球サミットが地方アジェンダ21の推進を掲げたことを、地方からのボトムアップの動きを喚起することでEU政策の発現を目指す好機ととらえ、積極的に取り組んでいった。他方、地方も、国を介さずEUと直接のパイプを持つことで新たな発展の可能性を模索していた。国連のお墨付きを得た地方アジェンダ21が、持続可能な発展を目指すEU環境政策と地方レベ

ルの都市をつなぐ橋渡しとなって、サステイナブルシティ政策は推進力を得た。

### サステイナブル都市プロジェクト（1993-2000年）

1992年（翌年承認）に作成された第五次環境行動計画でサステイナビリティと都市が重点課題に浮上したのに呼応し、1993年、欧州委員会と専門家グループは、サステイナブル都市プロジェクトを開始した。前期（1993～96年）、後期（1997～2000年）に2分されている。

欧州は世界の他の地域と比べて都市化の進んだ地域である。加盟国数が12だった当時、EU域内人口の80%が都市部に居住していた[図4-3]。EU環境政策は、欧州市民の生活の質と接点のある環境問題に取り組むことを使命としており、大多数の市民が住む都市の環境問題を重視することを正当化している。また、都市は、都市の消費する自然資源の多くを外部に依存し、汚染や廃棄物処分を都市の外部に押し付けてきた。都市の外で生じている環境問題のほとんどが都市の活動に起因している。地球のサステイナビリティを高めるために、都市の果たす役割は大きい。欧州環境機関は、1993年にまとめた「欧州の環境―ドブリスアセスメント」(EEA, 1993)で、欧州都市部の環境の現状を詳細に分析し、環境面から見た都市の役割について科学的な根拠を提示している。

サステイナブル都市プロジェクトは、「サステイナブル都市報告書」(Sustainable Cities Report)編纂と「欧州サステイナブル都市キャンペーン」(European Sustainable Cities & Towns Campaign)の2本柱で展開された[表3, 4, 5-1: 環境政策]。前者の報告書は、サステイナブル都市の基本的な考え方をEUレベルで確立しEU、各国、地域、地方それぞれのレベルに影響力のある提言をすることを目指した。また、後者のキャンペーンは、報告書に示された基本的な考え方を普及させるプラットフォームとして、地域や地方の自治体間のネットワーク組織を構築しようとした。欧州委員会レベルで提示された基本的な理念を、都市ネットワークというボトムアップの受け皿に流し込む戦略で、サステイナブル都市へ向けた取組みが急速に広がることを期待していた。

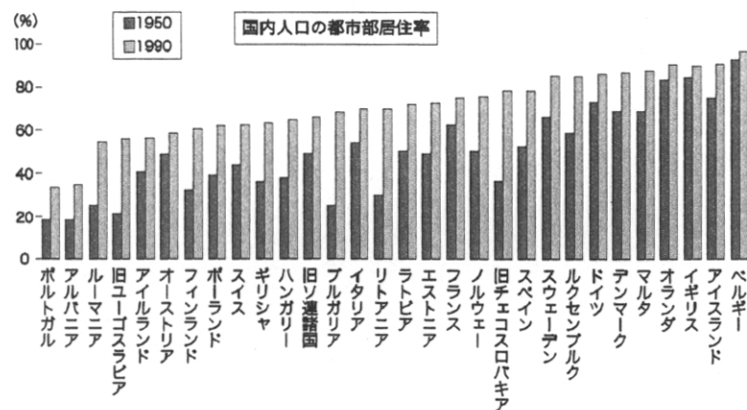


図 4-3 欧州各国の都市部居住率 出典：EC-Regional Policy, 1997c