

サステイナブル都市報告書（1996年）

『サステイナブル都市最終報告書』（Expert Group on the Urban Environment, 1996）は、都市環境専門家グループがこれまでに出した最大の成果である [図 4-4]。1994年に集約された優れた実践事例ガイドと中間報告書を経て、1996年に最終報告書が公表された。欧州委員会の名前で発表された文書ではなく、外部の独立した専門家グループが作成しているため、直ちにEUの政策を動かす力には欠ける。だが、ここに示されたEUにおけるサステイナブル都市の基本理念は、それまで個々の都市がバラバラに取り組んできた試みに共通の理念的な裏づけを与え、地域政策など複数分野の政策に多大な影響を及ぼすことになった。

本論では、同報告書の示す理念から日米の考え方と比較して最も違いが顕著な視点として、①市場の限界を知って市場を活用する、②環境・経済・社会文化を統合的にとらえる、の2点に注目して考察する。

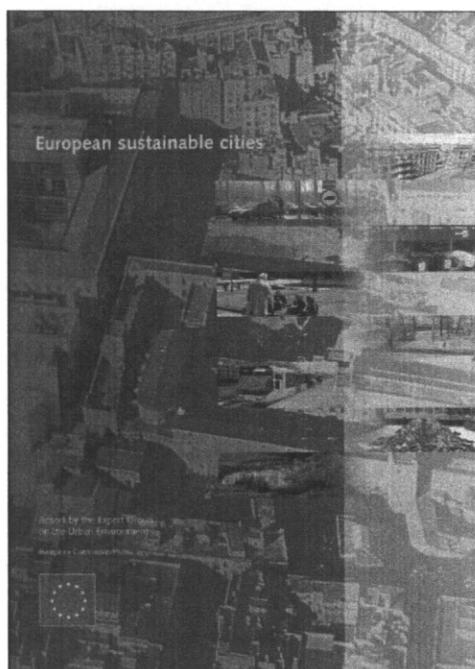


図 4-4 『サステイナブル都市報告書』（Expert Group on the Urban Environment, 1996）表紙

①市場の限界を知って市場を活用する

先述したように、1992年の環境政策の転機は、環境政策の目標より手段が問われる方向に向かった。より高い基準を設定して監視していく手法が行き詰まり、市場メカニズムを活用する手法が低コストと効率のよさで注目されるようになった。本報告書でも、都市のサステイナビリティを高めるために市場メカニズムを活用することの有用性を強調してい

る¹⁵。ただし、市場を活用するにあたって、市場を疑い市場の限界を直視することを忘れていない。クリントン大統領の下でまとめられた報告書「サステイナブル米国の実現のために」(Sitarz, 1998)は、市場に対する全幅の信頼に基づき、サステイナビリティ実現のために市場メカニズムを積極的に活用することを提言している。市場メカニズムに着目している点では共通しているが、サステイナビリティへ向けた取組みのどこに市場を位置づけるかについて、欧州と米国の温度差が見られる。

1996年欧州サステイナブルシティ報告書は、環境容量を大前提としたサステイナビリティへの取組みの枠内で、市場活用の可能性を位置づけている。

都市マネジメントの原則を考えるにあたって、アジェンダ21を振り返って、「サステイナブルな開発は、それがはっきりした形で計画されたときのみ、実現される。市場の力や、無自覚的で定かな方向性を持たないような事象は、サステイナビリティを危うくする深刻な問題を解決することはできない」と述べている。なぜ市場まかせではサステイナブルな開発が望めないのかについて、「市場と都市のサステイナビリティはそれぞれ構造とダイナミズムとの間に必然的な関係がないからである。最も簡単な理由は、外部不経済と位置づけられる環境がしばしば価格に反映されていないからである。より根本的な理由は、経済が『公共財』を管理できないからである。公共財は、取引不可能で、排他的に一個人によって消費されるものではなく、価値が減衰することなく同時に複数の人が享受できるものである」と指摘している。

本報告書に示されたサステイナブル都市マネジメントのためのツールは、サステイナビリティを目標に掲げて「事業活動や市場の動きを変更・制限するものである」としている。自由を制限する可能性のある困難な合意形成を達成するために、本報告書は、民主的な政治プロセスに期待を寄せている。EUは、サステイナブル都市マネジメント¹⁶の道筋を『社会契約』の可能性に見出そうとしている。本報告書には「もっと福利厚生を高めるためにはひとりひとりが自分たちの行動に集団的制約を課すことを自主的に受け入れる、そのことを通して市民社会が形成される・・・と考える政治学の『社会契約』モデルには、サステイナブル都市マネジメントの解法が含まれているかもしれない」という記述が見られる。

さらに、「開発利益と環境負荷」のバランスシートで計画を決定することの誤りを指摘し、企業経営を応用して都市をマネジメントすることに警笛を鳴らしている。「計画を立てる者は、環境容量を確認し、その限界を超えないようにすべき」であり、「計画策定は『需要先導』であるよりは、『供給制約的』であるべきである」と戒めている。

②環境、経済、社会文化を統合的にとらえる

1996年サステイナブル都市報告書は、いわゆる自然環境保全よりはるかに広いサステイナブルな発展の概念に基づいている。「サステイナブルな発展とは、経済、社会そして文化的な次元を持ち合わせ、現在における様々な人間相互の公平性や世代相互の公平性を含む

¹⁵ P.ホールとU.フェイファーは、「市場経済あるいは市場を取り入れた経済下において、計画規制は、市場の動向を考慮したほうが効果的であることが多い。(中略)市場の動向を無視した土地利用規制は成功しにくい。とはいえ、計画は、市場の動きが自滅的に陥りより広い社会の要請に目をつむるようになった場合、市場の傾向に抗してなされなければならない」と述べている(Hall and Pfeiffer, 2000)。

¹⁶ わが国では、(urban management)に都市経営という訳語が当てられている。都市行政に企業の経営感覚を導入し、マーケットの力を借りて問題解決を図ろうとする傾向が強まっている。

概念である」としている。先述の世代間公平性を重視したブルントラント報告による定義と、サックスの提示した環境重視の開発の5つの次元を統合した定義となっている。

本報告書では、社会的なサステナビリティを左右する要因として、「基本的なサービス、教育、職業訓練、保健衛生、住宅、雇用」に加えて「都市空間の質のような物理的な側面」を上げている。これは1990年の都市環境緑書で、都市環境の物理的な側面が盛り込まれたことを踏襲している。南側都市の歴史中心地区の再生も、サステナブル都市の取組みの文脈に絡め取られていった。都市環境における物理的な側面を強調して歴史中心地区を都市環境の文化的資産として評価し、その空洞化が都市のサステナビリティを脅かしているという見方をしている。

インナーシティにおける失業やマイノリティの問題を、社会的サステナビリティ¹⁷の文脈で論じている。これまでの都市成長が「物質的な豊かさを集積することに専念し、環境的、社会的負荷をあまり省みようとしてこなかった」ことを自省し、負荷にさらされるリスクが豊かな市民より貧しい市民のほうに集中しやすいことが社会的サステナビリティを危うくしている、という見解を示している。「リスクの違いによる社会が、社会階級構造に取って代わるのか、あるいはリスク社会が現在の階級社会を統合し同化する方向に働くかが問われる」。

欧州においてサステナビリティは、環境保全を中心とした従来の環境政策の枠内で新たな方向性を示す概念ではない。サステナビリティは、縦割り政策を横断する軸として戦略的に位置づけられ、既存の都市政策領域をすっぽり包み込む傘のようなものである。したがって、サステナビリティ目標に照らして既存の政策を組み替える必要性がでてくる。サステナビリティへ向けて都市政策の大転換を促すために、本報告書はエコシステム思想の導入を提案している。環境、経済、社会文化を統合したサステナブルな都市のあり方を、自然生態系にみられる循環モデルに見出そうとしている。

サステナビリティの統合的アプローチには、上述の水平方向の統合に加えて、垂直方向の統合も欠かせない。垂直方向とは、地球規模にはじまり、EU、各国、地域、地方政府間の統合である。都市に「環境問題を解決する可能性の高い糸口が多くある」という認識に立ち、本報告書は、都市マネジメントに当たる者が「都市に住む人たちの社会的、経済的、文化的な要請に適うように配慮する一方で、地方、地域、地球規模の自然の体系を尊重し、可能な場合は地方規模で問題解決を心がけ、問題を外部に転嫁したり、将来の世代に先延ばしにしてはならない」と述べている。都市にフォーカスしてサステナビリティへ向けて取り組むことは、「都市に内在する問題」だけでなく、「都市に起因する問題」も解決しようとするものである（佐無田、2001）。

サステナブル都市報告書は、4-7章で個別分野の政策目標を例示している。自然資源の管理運営、温室効果ガスの排出規制、エネルギー問題、生物多様性の維持、失業問題、経済活性化、文化的多様性の維持、利便性、都市再生、観光など、多岐にわたる政策について事例をあげて述べている。しかし、自明な個別政策目標の達成の集積ではサステナビリティは実現しないと考えられている点を見落としてはならない。本報告書は、「これら

¹⁷ わが国においてサステナビリティは、一般的に環境問題の用語として理解されており、このようにサステナビリティを社会文化的な側面にまで広げた考え方が希薄である。

の個別政策目標ははじめから与えられているものではなく、『市民の生活の質を構成している要素とは何か』を多くの人々が集まって検討していく中で具体化されてくるものである」（植田、2001）と強調し、水平・垂直双方に統合されたサステイナブルシティ政策の全体像を描き出している。

欧州サステイナブル都市キャンペーン

「欧州サステイナブル都市キャンペーン」は、先の報告書と並ぶサステイナブル都市プロジェクトのもうひとつの柱である。EU レベルで、サステイナブル都市を目指す都市のネットワークづくりを支援するものである。

1994年、サステイナブル都市プロジェクトを遂行する欧州委員会（主に環境総局）と専門家グループおよび国際環境自治体協議会 ICLEI の協力を得て、地方自治体、NPO 組織など計 600 団体の代表がデンマークのオールボーに集まり、第 1 回欧州サステイナブル都市会議が開催された。4 日間に及んだ会議は『オールボー憲章』（Sustainable Cities and Towns Campaign, 1994）を採択し、380 自治体と 5 NPO が憲章に調印、サステイナビリティへ向けて取り組む意思を表明した。オールボー憲章は 3 部より成る。第 1 部はサステイナビリティへ向けて都市の共通の了解を明らかにしている。オールボー憲章と前後して、専門家グループが欧州サステイナブル都市中間報告書を示しており、オールボー憲章第 1 部は報告書のエッセンスを抽出した内容となっていた。第 2 部は、「欧州サステイナブル都市キャンペーン」の始動への同意である。第 3 部は、「地方版アジェンダ 21」策定を 1996 年の次回会議を目標に推進することに同意する内容だった。

オールボー憲章が欧州諸都市の幅広い賛同を得たのを受けて、キャンペーン事務局は憲章に合意した都市相互の情報交換のプラットフォームをインターネット上に立ち上げた¹⁸。単に個々の都市が情報を共有するだけでなく、既存の都市や地方関連ネットワーク組織との連携を強化することになった。

また、ICLEI 欧州支部は、欧州委環境総局から資金支援を受けて、地方サステイナビリティの優れた事例を紹介するホームページ¹⁹を立ち上げた。ここで紹介されている事例は 100 にのぼり、中身は多彩である。中世都市のポローニャは、半径 4.5km の中心地区で車の一方通行、速度制限規制を導入した。フランクフルトは、排熱利用コ・ジェネレーション・システムの導入などによって 2010 年までに二酸化炭素排出量の 50% 削減を目指していた。ベルリンも欧州地域開発基金の支援を得て二酸化炭素、窒素酸化物対策に取り組んでいた。大都市だけではない。オーストリアの歴史都市グラーツは、中心街区での地域暖房システムの普及、太陽熱の利用、新築建物での固形燃料の使用禁止などによって 2010 年までに二酸化炭素排出量を半減する努力をしていた。そのほかの排気ガスについても、60% 削減する目標を掲げた。独仏国境に近いドイツの産業都市カールスルーエは、国鉄の軌道に連結して市営の軽量車両を運転するシステムを開発し、郊外居住者の公共交通機関の利用を促進していた。

北イタリアのトリノは欧州で最大規模の市場を市中心部に抱えているが、周辺丘陵地の

¹⁸ <http://www.sustainable-cities.org/>

¹⁹ Local Sustainability <http://www3.iclei.org/egpis>

農家が生産する果物や野菜に品質管理制度を導入することによって新たな市場を開拓していた。それと同時に、生ごみを有機肥料として農家に循環させるしくみを開発していた。トリノの試みは、EU が資金面でバックアップしている ECOS 地域間協力提案制度を通じてほかの都市にも紹介された。トリノは、ベルギー、ポルトガル、トルコなど同じような課題を抱えている都市との間で、技術開発や情報交換の面でパートナーシップの関係にある。

また、欧州都市環境アカデミーEAUE²⁰も、サステイナブル都市プロジェクトの受託事業として、欧州サステイナブル都市発展データベース SURBAN²¹をインターネット上に立ち上げた。

キャンペーンは、都市や都市ネットワーク組織にインターネット上で自己紹介できる場を与え、各都市の取組みを共有するしくみを整えた。これを下地に、インターネットの双方向性を利用し、サステイナビリティへ向けた取組みで協働できる相手を探すお見合いシステムをつくりあげた。インターネットという新しいツールの利点を巧みに活かし、都市相互、ネットワーク相互の交流を促進し、相乗効果を生むことに成功した。

オールポーに次ぐ第2回欧州サステイナブル都市会議は、ポルトガルのリスボンで開かれた。これに先立ち発表された1996年の専門家グループ報告書を受けて、行動計画 (Sustainable Cities and Towns Campaign, 1996) が提示された。

サステイナブル都市プロジェクトの終了する2000年に、第3回ハノーバー会議が開催された (Sustainable Cities and Towns Campaign, 2000)。報告書でも明示されているように、欧州サステイナブル都市の取組みでは、「イデオロギーに根ざした尺度で手法を取捨選択せず、…多様なアプローチを実験的に導入する姿勢」が重んじられている。専門家グループが報告書で理念的な構築を先鋭化させてきた一方で、オールポー憲章以後、キャンペーンはインターネット上で収集した諸都市における実験の成果を集積させ、ハノーバー会議ではより現実的なサステイナブル都市像に一歩近づいた。オールポー憲章に調印した自治体などの総数も670にふくらみ、地方レベルでサステイナビリティへ向けた取組みが確実に広がっていった。

欧州サステイナブル都市キャンペーンが目的とする地方版アジェンダ 21 の普及を加速するために、キャンペーンと協働で欧州地方地域評議会 CEMR は、1996年に欧州サステイナブル都市賞を創設した。この賞にはEU域内に限らず欧州全域の都市が応募できる。1996年には、グラーツ (オーストリア)、デン・ハーグ (オランダ)、レスター (英) ほか5都市、1997年の第2回には100にのぼる応募の中からハイデルベルグ (独)、カルビア (西)、ストックホルム (スウェーデン) の3都市が選ばれた。1999年の第3回では応募自治体のうち、次期加盟を目指す東欧諸国の都市が1/3を占め、受賞した4都市に加えて、東欧都

²⁰ Europäische Akademie für städtische Umwelt. <http://www.eaue.de> 都市環境緑書 (1990年) と連動し、ベルリン地域 (Länd) 政府の発案で、1991年に創設された。第XI総局から資金支援を受け、セミナーなどを通して、都市が相互に交流し、都市環境問題と取り組むことを目的としている。

²¹ <http://www.eaue.de/winuwd>

市特別賞がグダニスクに与えられた。サステイナブル都市キャンペーンは、EU 加盟に先立って東欧都市がサステイナビリティに取り組むことを促そうとしてきた。

欧州サステイナブル都市キャンペーンは、多様な主体が環境都市情報を交換し合う場を強化することで、取組みの輪を広げ、環境政策を推進していく新たな手法の可能性を示したといえる。サステイナブルシティを目指すネットワークが急速に広がった背景には、インターネットの普及など情報技術の進歩もあったが、目的や利害を共にする多様な NPO 団体の活動による社会の情報化があった。

それぞれ主体の個性を生かした貢献があったといえるが、サステイナブル都市プロジェクトの2本柱である報告書とキャンペーンの双方に効果的な働きかけをしたロビー活動主体として先述したユーロシティが際立っている。ユーロシティの環境小委員会は、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。1991年に発足した都市環境専門家グループの一員に、ユーロシティの環境小委員会コーディネーターのA. ファンデフェンが参画し、1996年『欧州サステイナブル都市報告書』作成に携わった。サステイナブル都市キャンペーンの運営にも参加している。近年では、サステイナブル都市キャンペーンと協働で、サステイナブル都市指標づくりとその普及に力を入れている。

1990年代、EUは環境面からサステイナブル都市へ強い関心を示した。しかし、サステイナブルシティ政策の主題はあくまでも各都市にあり、その実践が各都市の自主性に委ねられていることになら変わりはない。環境総局はサステイナブルシティに関する研究成果を公開する一方、都市ネットワークの形成を支援し、報告書とキャンペーンの二人三脚で各都市がサステイナビリティへ向けて行動しやすい土壌を醸成してきた。EUの環境政策には、トップダウンの強権は与えられていない。EUは、地方レベルにおけるサステイナビリティへの関心がボトムアップのかたちで高まり、各都市の取組みが堅固に育ってくることを、距離を置いて見守ってきた。

2000年以降

第5次環境行動計画が2000年に終了し、EUレベルでのサステイナブル都市への取組みは、再び節目を迎えた。プロディ委員長の下で、スウェーデン人M・ウォルストロムが新しく欧州委環境担当委員に就任し、EU環境政策自体が大きく転換した。彼女は、2001年2月に第6次環境行動計画（EC-Environment, 2000b）を公表するにあたり、「環境政策はEUのサクセスストーリーのひとつである。EU法のおかげで、私たちは以前よりきれいな空気と安全な飲み水を享受できるようになった。しかし、まだ現実には問題が残っている」

「EU環境政策を一本の果樹にたとえるならば、私たちは今、30年前に植えた木の果実にようやくありついたところである。しかし、まだ下枝の果実しか手に届かない。より高いところ、より離れた枝の果実を手に入れるためには、新しい発想が求められる」と述べ、環境政策に新しい道筋をつける決意を示した。

「環境2010：私たちの未来、私たちの選択」と題した第6次環境行動計画（2001-10年）は、①市民や営利団体への情報交換を促進し、意識を高め、彼らの関与を促す、②市場に対して環境改善の適切な動機付けを与える、③他領域の政策に環境政策を確実に統合する、の3つの優先目的のために新しい手法を開発し、その導入を提唱している。欧州が全体的に新自由主義に傾斜しつつあるのを受けて、市場メカニズムを活用しながら環境目標達成

の政策展開を加速する考え方を示した点が特徴である。1990年代、欧州で社会民主主義が伸張していたころにまとめられたサステイナブル都市報告書が、市場の暴走を警戒し、市場メカニズムの活用に対して慎重で、市場の力より民主的な社会契約によりサステイナビリティの実現を目指そうとしたこととは距離がある。

第6次計画を作成するにあたり、環境総局は第5次計画の成果と問題を分析することから着手した。そして、2000年「グローバルアセスメント—欧州の環境、将来に向けてどう進めばよいのか？」(EC-Environment, 2000a)がまとめられた。地球温暖化、大気、自然生態系保全、水、都市環境、沿岸地域、廃棄物、および核開発ほか3種の危機管理の7優先課題について、第5次環境行動計画の達成度を分析している。また、エネルギー問題、環境法整備、展開された政策手法の効果などに検討が加えられている。第5次環境計画を一定程度肯定的に評価した上で、加盟各国の法整備や取組みが不十分だったために必ずしも十分な成果を上げていないと指摘している。EUレベルの環境政策には強制力がないために、環境目標の実現は結局のところ加盟各国頼みでしかなかった。EUは、2002年ヨハネスブルグ国連環境開発会議を、地球環境問題でEUの存在感をアピールする好機ととらえていた。2002年会議を目標に、EUの環境目標達成に向けて即効性のある対策が求められた。

市場がクローズアップされる影で、サステイナビリティへ向けて都市や地方の役割が重視された1990年代環境政策の特徴は、2000年以降薄らいでいった。環境総局が第5次計画を評価分析したグローバルアセスメントに対して、EUレベルの異なる利害を代表する組織などから意見が寄せられ、第6次環境計画作成に向けてオープンな議論が展開された。EU地域諮問委員会は、「グローバルアセスメントでは、地域や地方自治体はその努力に値する評価を受けていない。都市環境問題に相応の力点が置かれていない」と不満を示している。また、「アジェンダ21地方版の普及や欧州サステイナブル都市キャンペーンは、将来展開の期待できる成果をいくつか上げたが、あまりにも限定的だった」との見解に立ち、「自然環境だけではなく、サステイナビリティの経済、社会的側面を考慮し、都市部に対して統合的な発展政策が緊急に求められている」と訴えている(CoR, 2000)。結局、第5次環境行動計画の下で展開されたサステイナブル都市プロジェクトは適切な評価を得られず、第6次環境行動計画では地方の役割が軽く見られる傾向にある²²。

サステイナブル都市プロジェクトの中心的な役割を担ってきた都市環境専門家グループは、サステイナブル都市への取組みが実践段階に入ったのにもない、1999年以降、複数の分科会に姿を変え、環境総局と欧州サステイナブル都市キャンペーンをつないでいる。1999年、欧州共通指標づくりのための分科会が立ち上げられ、2000年のセブリア会合の成果をまとめて10の欧州共通指標を提示した。現在、100にのぼる地域・地方自治体がこのサステイナビリティ指標を試験運用している。また2001年までに、サステイナブルな土地

²² 2004年、環境総局は、『都市環境に関する課題別戦略に向けて』(EC Environment, 2004)という文書を準備中である。2005年最終案をまとめる前に、2003年6月に、都市環境についてのステイクホルダーらの意見を聞き、議論する場を設けている。欧州地方地域評議会CEMRとユーロシティがコーディネーターとなり、欧州サステイナブル都市キャンペーンのネットワークを活用し、地方自治体や他のネットワーク組織の意見を集約して意見書(Sustainable Cities and Towns Campaign, 2003)をまとめている。他に、営利団体組織、学識経験者グループ、関連NPOが、意見書を提出している。

利用、環境法の定着に向けた統合的アプローチについて検討する2つの分科会が加わった。近々、サステナビリティへ向けた都市デザインのグループも新設される。

サステナブル都市の取組みは、環境容量を大前提としてサステナビリティの目標を定め、市場を牽制する姿勢を貫いている。しかし、地方で実践に移す段階では、頼みの指標がどの程度の普遍性を持つものになるかは未知数である。また、EUレベルの環境政策が方向転換をしたために、欧州サステナブル都市キャンペーンは環境総局と以前ほど緊密な関係にはない²³。サステナビリティを目指す都市ネットワークの盛り上がりは、1994年オールポー憲章から1996年リスボン行動計画のころが頂点だったと思われる[表3, 4, 5-1: 環境政策]。

欧州地方地域評議会との協働でスタートした欧州サステナブル都市賞は、1999年以来一時途絶えた。2000年のハノーバー会議以後、類似の会議開催が遠のいた。都市相互の情報交換の中身は、EUレベルの補助金情報が主な関心事になっているとも言われている。官製ボトムアップネットワークの脆さを露呈することになった。

EU環境総局が都市への関心を弱めた2000年以降、サステナブルシティへの取組みを持続させるべく新たな展開を模索する胎動がボトムアップで始まっている。2002年に、キャンペーンが中心となって欧州サステナブル都市賞の再開を決定し、2003年には、応募65都市から、フェラーラ（伊）、ハイデルベルグ（独）、オスロ（ノルウェー）の三都市が受賞した。いずれも、社会・経済・環境を統合したサステナブルな発展を目指す取組みや市民組織との協働のしぐまが高く評価された。今後は隔年で開催が予定されている。また、2004年6月に、初回と同じデンマークのオールボーでサステナブル都市会議が開催されることになった。

II.4.4. 小括

EUレベル環境政策は、1990年に都市環境緑書を提示し、環境問題を都市の文脈でとらえる必要性に初めて着目した。緑書は、都市環境問題がいわゆる「自然環境を守ろう」的発想では対処しきれない広範囲の問題をはらんでいることを示唆した。地域開発向け予算枠の獲得という野望に後押しされていたとはいえ、環境の視点から都市環境の社会的、物理的、空間的な側面に光を当てている点が見逃せない。

このように環境政策面から都市への関心が高まっていたところに、環境政策がサステナブルシティへの取組みを強めていくきっかけとなったのは、1992年リオ地球環境サミットだった。アジェンダ21採択により、「サステナブルな発展」が地球規模の合意となり、翌年発効したマーストリヒト条約にも「サステナブル」の語が盛り込まれてEUの発展の方向を示す言葉となった。これを受けて、環境政策総局は1993年第5次環境行動計画に着手し、サステナブル都市プロジェクトを展開していった。その成果が、欧州のサステ

²³ 2004年現在、サステナブル都市キャンペーンは、イタリアローカルアジェンダ21コーディネーションA21L、ハノーバー市、バルセロナ市、マルメ市の協賛金を得ている。欧州委都市環境専門家グループ、都市地域リサイクル協会ACRR、気候連盟、欧州地方地域評議会CEMR、エネルギーシティ、ユーロシティ、地方環境イニシアティブ評議会ICLEI、Medシティ、バルト海都市連合、WHO健康都市プロジェクト、世界都市連合FMCU-UTOとのパートナーシップで運営されている。

イナブルシティ思想をまとめた 1996 年サステイナブル都市報告書とサステイナブルシティを目指す自治体ネットワーク活動のサステイナブル都市キャンペーンである [表 3, 4, 5-1 : 環境政策]。

1990 年代、EU 環境政策が深く関わり、このように大きな盛り上がりを見せた環境面からのサステイナブルシティの取組みであったが、2000 年以降、EU 環境総局は都市への関心を薄めている。各都市に浸透したサステイナビリティへの取組みが、これから本格的に自立軌道に乗って展開されていくのかどうか。1990 年代、EU がリーダーシップを発揮したサステイナブルシティ政策の真価が問われるのは、EU の手を離れたこれからだといえる。

〈付録〉欧州サステイナブル都市最終報告書 概要版

European Sustainable Cities Final Report

(Expert Group on the Urban Environment, 1996)

Executive Summary

〈都市環境専門家グループ〉

都市環境専門家グループは1991年、都市環境緑書の公表を受けて欧州委員会により設置された。本グループは独立した組織で、加盟国代表と、どの組織にも属さない専門家によって構成されている。専門家グループに付託された事項は、緑書に示された閣僚理事会の決定により下記の通りである。

- ・将来の都市計画および土地利用計画の戦略に、環境に関する課題をどのように織り込むことができるかについて考察する
- ・欧州委員会がEUの環境政策の枠組みの中でどのように都市環境の領域を展開することができるかについて提言する
- ・EUが都市環境の改善に一層貢献するための方策を検討する

いま、主要な環境政策をめぐる議論は、サステイナブル開発、とりわけサステイナブル都市開発に焦点がある。専門家グループは、サステイナブル都市プロジェクトを通じてこれらの議論に貢献する。

〈サステイナブル都市プロジェクト〉

環境アジェンダ(協議事項)の領域が広がっているという認識を踏まえ、1993年、専門家グループは、1993-96年を期間とするサステイナブル都市プロジェクトの第1期を立ち上げた。プロジェクトの主要目標は以下の通りである。

- ・欧州諸都市が置かれた状況の中で、サステイナビリティについての考え方を発展させることに貢献する
- ・これまでの経験を幅広く交換し合う土壌を育てる
- ・地方レベルでサステイナビリティの優れた実践事例を普及させ、しっかり腰を据えた取組みとする
- ・1991年の評議会決定で求められたように、EU、加盟国、地域そして地方のそれぞれのレベルの政策に影響を及ぼす提言を作成する

本報告書は、サステイナブル都市プロジェクトの主要な成果であり、1996年10月にリスボン(ポルトガル)で開催される第2回サステイナブル都市欧州会議に向けての重要な予備文書となる。サステイナブル都市プロジェクトのほかの成果としては、以下のものがある。「優れた実践事例ガイド(Good Practice Guide)」、EGPIS(European Good Practice Information System)、特定の目標グループを対象にした「ターゲット別報告概要」、そして個々の加盟国のニーズに応じたプロジェクト普及会議の開催などである。1994年5月、第1回サステイナブル都市欧州会議がオールボー(デンマーク)で開催中に欧州サステイナブル都市キャンペーンがスタートし、情報と経験の交換が一層促進されるようになっている。加えてネットワーク型パートナー(CEMR、Eurocities、ICLEI、UTO、WHO)が都市間の情報および経験の共有に、あるいは地方レベルでの実験的/模範的プロジェクトに基づい

た助言活動などに、積極的にかかわっている。

<欧州サステイナブル都市報告書>

欧州サステイナブル都市報告書は、サステナビリティの概念を都市地域に適用することに焦点を合わせている。報告書の表題は欧州サステイナブル都市報告書となっているが、都市だけではなく、都市中心部から郊外、小さな町までの、いろいろな階位の都市化社会についても取り扱っている。本報告書はまた、都市地域と都市システム全体のサステナビリティの問題を扱っている。専門家グループの見解によれば、それらのことを追求するのに必要なサステイナブル開発の原則とそのメカニズムは、あらゆる階位の都市化社会に適用可能である。しかし、ここでの焦点は、都市レベルにある。

本報告書は、環境面と同時に制度的側面にも焦点を合わせている。地方政府がサステナビリティに取り組む能力にも関心を寄せている。(サステナビリティに関わる)優れた普遍的なマネジメント事例がますます欧州の地方政府らしさを示す特徴になってきている。本報告書は、そのことを活用することの重要性についても認識している。サステナビリティへの取組みは、既存の政策や組織機構に対する新鮮なモノの見方や、環境に配慮した行動をするときには依拠できるしっかりした一連の行動原則を必要としている。

本報告書は、幅広い読者層を想定している。首長や議員、自治体の幹部・職員、都市環境の専門家などは、サステナビリティ都市マネジメントで重要な役割を担っている。しかしまた、取組みが成功するかは、地域コミュニティの積極的な関与と、あらゆるレベルにおいて強力で頼りになる政府組織のその枠組みの範囲で民間およびボランティア部門とパートナーシップを形成できるかにかかっている。政治的なリーダーシップとその関与なくして前進はあり得ない。

<ローカル・アクションの領域>

部分的には、加盟国によってそれぞれの階位の地方政府に付与された責任が違っていることを反映し、都市環境の取組みに対する法的、組織的な拠りどころも、加盟国の間で明らかに違っている。さらに都市は地理的条件も異なっている。本報告書は、あらゆる都市に適用可能な一般的な解決法を提示するものではない。そうではなくて、本報告書が提唱しているのは、都市が地方民主主義の伝統や優れたマネジメント、そして専門知識を生かしつつ、それぞれの地方の状況に適した革新的なアプローチ(問題解決法)を見出すことができる——その支えとなる枠組みを用意することである。

責任と権限がいかなるものであれ、全欧の地方政府は既に、その多岐にわたる役割を遂行することによってサステナビリティの目標を前進させうる有利な立場にある。

地方自治体は直接、間接のサービス供給者であり、規制当局であり、たとえばリーダーであり、あるいはコミュニティ情報の提供者、呼びかけ人、アドバイザー、パートナー、地域資源の動員者、討論や議論の先導者の立場にいる。それゆえに、その地方の環境をサステイナブル・マネジメントする際に、いろいろなレベルにまたがる共同戦略を構築するのに最もふさわしい立場にいる。そうした地方政府の行動は、地球規模でのサステナビリティへの取組みを力強いものとし、より完全なものとする。

サステイナブル開発の目標には、衝突し合う課題をめぐって重大な選択をすることや、

コミュニティでの暮らしに大きな変化を引き起こすことなどが含まれているが、それを上から一方的に押し付けることはできない。地方コミュニティの参加と関与によって成就されなければならない。サステイナブル開発に至るそれぞれの道筋は、地方レベルで考え出されなければならない。

天然資源から廃棄物や汚染物質への直線的な流れを、エコシステムの循環系の、自己調整型の流れに転換させること——地方自治体の役割は、それを確実に遂行するローカル・エコシステムのマネジャー役でなければならない。

<サステイナブル都市に好ましい条件>

本報告書の第2章では、国際的なレベル、欧州および加盟国、そして地方レベルでの政策展開の進捗状況について考察している。いまは欧州都市にとって、国際的な取組みで重要な役割を担いながら行動をおこす好機である。

1991年以來、EUは、環境保護の取組みを強化するために尽力してきた。環境政策は、サステイナブル開発の課題を前進させる方向に政策転換されてきた。都市レベルでの環境政策の形成および取組みに対しては、EU法が確固たる裏づけを与えてきた。マーストリヒト条約は、主要な政策目標のひとつとしてサステイナブルな成長の促進をうたっている。また、ほかの政策に環境保護を織り込むことを明白に求めている。1993-2000年の環境アジェンダを決めた第5次環境行動計画は、対症療法にとどまらず、むしろ環境問題の根本的な原因を探ろうとしている。同計画は、トップダウン方式によるアプローチよりは、連帯し、責任を分担する考え方を重視している。

都市マネジメントのアプローチ法を考えると、欧州都市はまた、豊富に集積されてきた国際的経験や取組みに学ぶことができる。1992年6月の地球環境サミットでECと全加盟国は、気候変動と生物多様性に関する議定書に調印し、アジェンダ21——地方政府が極めて重要な役割を演じることになるサステイナブル開発のための地球規模のアクションプラン——にも深く関わることになった。都市でサステイナブル開発に取り組むときに必要となる適切なメカニズムや手段については、国際的なプロジェクトやアジェンダ21などの経験を通じて一定のコンセンサスが形成されつつある。

さらに加盟国内の政策体系も、地方政府レベルでのサステイナビリティへの取組みを一段と支援する方向にある。しかし、国のサステイナビリティに向けての戦略は、必ずしもはっきり都市を意識したものとはなっていない。サステイナブル開発戦略に取り組んでいる国々においても、都市政策がサステイナビリティの目標を明確にはもっていない。それゆえに目標を設定し、都市地域におけるサステイナビリティの達成度を評価し、モニタリングするときに使用できるような、ワンセットの明瞭な原則を定めておくことが必要となる。それらの諸原則は、以下に記述する通りである。

<都市マネジメントの原則>

サステイナブル開発は、それがはっきりした形で計画されたときのみ、実現される。市場の力や、無自覚的で定かな方向性を持たないような事象は、サステイナビリティを危うくする深刻な問題を解決することはできない。

広範囲の問題を一括して検討する、問題の優先順位についてははっきりした決定を下す、

同時に既定の課題を達成するために個々の政策対象と結び付けて管理とインセンティブ、そして動機づけの長期的な枠組みを構築する——アジェンダ 21 は、そうした取組みについて総合的な手法を定めている。

サステイナブル都市マネジメントの手法は、政策統合に必要な土台を整えるために、環境、社会、そして経済的問題を取り扱う一連の政策手段を必要としている。多様な政策手段がある——環境、社会、経済に関する都市マネジメントの課題を別々に扱う政策手段がある一方、これらの課題を結び付けようとする政策手段がある。本章では、都市マネジメント手法に利用できる環境政策手段に焦点を合わせている。

5つの主な環境政策手段群が提唱されている。協力と連携、政策統合、市場メカニズム、情報マネジメント、そして評価とモニタリングである。それぞれの政策手段は、サステイナブル都市マネジメントの統合システムにとって基本的な構成要件と考えられている。これらの政策手段をどう使い、組み合わせるかに定石はない。すなわち、サステイナビリティに歩を進めるのにはいく通りもの道筋がある。加盟各国、各都市によって制度面、環境面の文脈が違っており、それぞれに独自のアプローチが必要となる。最終的な目標は統合された都市マネジメント手法を確立することにあるが、都市マネジメント手法を構成する要件は、いろいろな利害関係者の相互のやり取りを通じてより良いものに改善されていくものである。

これらの政策手段の取り扱いと利用を通じて、現在欧州域内で行われているのに比べてもっと広く、積極的な政府の、特に地方政府の役割評価を行うことが必要となる。サステイナビリティ・マネジメントは、本質的には都市のガバナンス（統治）に影響を及ぼす政治的な取組みである。この報告書で提唱されている政策手段は、思惑に基づく同業者仲間の取引やマーケットの動きを修正し、市場外から設定したサステイナビリティ目標の範囲にそれらの動を制限しようとするものである。これらの政策手段を取り入れることによって、サステイナビリティのための都市政策形成は、恐らくこれまで一般的に認識されていたものよりもはるかに広い範囲を対象とし、強力かつ野心的なものとなるだろう。

もしひとびとが啓発され、自分たちの選択の結果について正確な情報提供がなされるならば、民主的選択の政治プロセスを踏むことによって、サステイナビリティ目標とそれを達成するための手段を合法化することができる。サステイナビリティを危うくする多くの問題は、ひとびとが自分たちの自由を制約することを受容するときのみ、唯一解決可能である。これらの制約は、影響を受けるひとびとがその選択をするか、少なくとも容認するときのみ受け入れられる。もっと福利厚生を高めるためにはひとりひとりが自分たちの行動に集団的制約を課すことを自主的に受け入れる、そのことを通して市民社会が形成される——と考える政治学の「社会契約」モデルには、サステイナブル都市マネジメントの解法が含まれているかもしれない。

<政策統合の原則>

第5次環境行動計画で中心的な要件となっている連携と統合は、責任のシェア（分かち合い）という寛容な考え方と補完性の原則を結びつけることによって達成される。専門家グループは、欧州サステイナブル都市報告書で提起された提言について詳述し、政治的、組織的な取組みで水平／垂直的統合を促進するように求めている。

水平的統合は、サステナビリティの社会的、環境的、あるいは経済的な統合を通じてシナジー（それぞれの働きが全体により効果を生む）を実現するために、すなわちサステナビリティへの取組みを刺激するために必要である。水平的統合では、都市間、地域と国の機関、そしてEU内—それぞれの政策分野間での統合が必要である。政策分野間、あるいはセクター間で統合に向かう動きは既に始まっている。しかし、専門領域を超えて働く専門家の能力と経験をさらに開発し、自分の専門以外の政策分野やセクターについて理解を深めることが必要である。それゆえに、専門教育とトレーニング・プログラムは、分野を超えて働く仕事が求める、もっと広義の内容を提供できるように手直しされなければならない。

EU と加盟国、そして地域、地方政府のあらゆるレベルを縦断して垂直統合することが同じように大事である。垂直統合によって政策と行動をしっかりと結び付けることができれば、地方レベルでのサステナビリティの展開が加盟国政府やEUによる決定や行動によって弱体化されるようなことがなくなる。

<エコシステム思想の原則>

エコシステム思想は、都市というものは絶えざる変化と発展のさなかにある複雑系である、という考え方を力説している。エコシステム思想は、ひとびとが能力を発揮する余地や多様性をどう展開するかなどのソフト面と同じように、エネルギー、自然資源、廃棄物の発生などの物質面も流れのあるもの(フロー)として、あるいは連鎖したものとして捉えている。そうした流れや連鎖を維持し、再生し、刺激し、そして閉鎖することがサステナブル開発につながる。交通や輸送規制などはそのひとつの事例であり、エコシステム思想の大切な要件となっている。エコシステム思想の物質的な側面を分析すると、都市サステナビリティの基本原則である2元的ネットワーク対応に帰着する。

2元的ネットワーク対応は、水系の循環的ネットワークと社会基盤系ネットワークのふた通りのネットワークから成り立っており、エコシステム思想の諸原則に立脚し、地域及び地方での都市開発の枠組みを備えている。これは生態学的に触発された計画策定法であり、社会基盤系ネットワークについては、ビジネスやオフィス仕事、大衆レジャー、農業など高度にダイナミックな用途に対して政策誘導効果を発揮すると考えられている。一方、水系ネットワークの場合は、水の回収や自然ののんびりしたレクリエーションなど低度のダイナミックな用途に影響を及ぼす。水系ネットワークは生態学的な枠組みに発展する余地があるのに対し、社会基盤系ネットワークは交通を中心として都市のノード（接続中継点）を決め、居住区の境界を定めることができる。2系のネットワークを結び付けることによって都市開発を誘導し、いろいろな都市的用途の立地を確定するための枠組みを得ることができる。

<協力と連携の原則>

いろいろな階層と組織、そして利害関係者間の協力と連携は、サステナブルへの取組みにとって重要な要件となっている。協力と連携によって、それぞれの組織や機関が広範囲の市民の利益からかけ離れたところで自分たちだけのアジェンダを追求しがちになるのを抑えることになる。第5次環境行動計画が提起したように、責任のシェアの原則に沿っ

て幅広い活動主体と機関が共同行動を起こすときのみ、大方の問題は解決しうるのである。

サステイナブル都市プロジェクトは、「実践に学ぶ」ことの大切さを強調している。意思決定やマネジメントに参加することは、組織や個人がお互いに向上し合うプロセスに携わるということを意味している。サステイナブル都市マネジメントを学ぶのプロセスと考えれば、サステイナビリティに向けて最初の一步を踏み出したときの主張の正しさを補強し、実験の大事さを際立たせることにもなる。都市同士が経験をシェアすることを通して多くのことを学ぶことができる。

この報告書では特に、2つの領域の連携を奨励している。第1は地方自治体の運営に焦点がある。それには専門教育やトレーニング、専門領域を超えて働くこと、パートナーシップやネットワークなどが含まれている。パートナーシップとネットワークには、都市とそのほかのネットワークだけではなく、官民のパートナーシップや非政府組織の参画が含まれている。第2の分野は、地方自治体とコミュニティの関係に焦点がある。コミュニティ協議と参加、コミュニティ啓発のための革新的なメカニズム、そして問題の認知度を向上させることなどが含まれている。連携の形がいかなるものであれ、従来からの働き方に変革が求められるし、それまでのやり方を改める革新的なアプローチをしなければならなくなる、ということの意味している。

カギとなる目標は、連携とパートナーシップがはじまる条件を創り出すことである。このことは、連携が活動主体の間の理解と責任感を増進し、活動主体間の階層化よりもヨコ並びの関係を強化することにつながるという事実に加え、上記の理由のためにも大切なのである。

<サステイナブル都市マネジメント>

これまで述べてきた諸原則に示したが、都市マネジメントの総体的な取組みについては本報告書の第3章で検討している。そこではサステイナビリティとの関係の中で都市の役割を問題にし、ワンセットの政策選択の原則を示している。それぞれの地方の状況の中でサステイナビリティへの取組みをするときに、都市がそれぞれの好みに応じて使える政策メカニズムと手段を提案している。同時にこれらの原則と取組みは、都市環境マネジメントに対してこれまでやられてきたよりもっと戦略的で統合された参加型問題解決法を提言している。

第3章が問題にしているように、サステイナブル開発は環境保護よりもはるかに広い概念である。サステイナブル開発は、経済、社会、文化の領域を含み、現在生きているひとびとと同時に、世代間での公平の概念を包摂している。都市のサステイナビリティへの挑戦は、都市それ自体が多くの潜在的な問題解決法をもっていることを認識しながら、都市が直面している問題、都市が引き起こす問題の双方を解決することである。市当局幹部は、地方、地域、そして地球規模の自然システムに配慮し、問題をほかの地域や次世代に転化してしまうようなことはせずに、どこか可能なローカルレベルで問題を解決しながら、都市住民の社会的、経済的、文化的必要に応えるようにしなければならない。

都市のサステイナビリティにエコシステムの考え方でアプローチするとき、組織マネジメントのあり方とかかわりが生ずる。そのことはまた、問題を総体的に取り扱うことのできる組織形態や行政システムへの見直しを意味している。それゆえに必要なことは、サス

テナブル開発を追求する際に最も適した問題解決法を誘導する助けとなる、核心的な組織原理の定義である。エコシステムの比喩的表現、サステイナブル開発の目標値などを引き合いに出しながら、統合や連携についての、あるいは物事のバランスが取れていることや補完性、そしてシナジーなどについての諸原則を提唱している。

第3章では、地方の環境政策を形成し、統合し、実施するための一連の政策手段について熟考している。市全域を対象とする政策のフレームワークと行動計画の枠内でこれらの政策手段を採用し、それを通じてサステイナブル都市マネジメントの円滑な取組みをすることになる。その際、政策目標や責務、行動日程を明記している環境憲章や戦略にしたがって政策を遂行することになる。政策手段の第2群は、連携とパートナーシップにかかわっている。政策手段の第3群は、サステイナビリティの要請に沿うように市場メカニズムや価格指標を制御することに関係している。環境問題の取組みに関連して考え出された既存の政策手段を再評価し、経済、文化、社会のサステイナビリティ領域も取り扱えるように拡充することが必要となる。

サステイナビリティの達成度は、指標や目標値を使いながら評価することができる。指標は多くのことを提供してくれるが、その使い方は簡単ではない。たとえば、測定の容易さと政策の重要性の間には緊張関係がある。これまでのところ職場でサステイナビリティを示す指標が重要視されてきたが、物理的なサステイナビリティと社会福祉を調和させるためには、もっとサステイナブルなライフスタイルの選択、それへの順応性を示す指標が大切となってくる。

都市は政治的な取組みを通じて政治及び市民の支持を取り付け、既に紹介した手法を取り入れることになる。民主主義と新しい形の市民参加の重要性、パートナーシップと多様性、そして実験の必要性について特に留意すべきである。

本報告書は、サステイナブル都市マネジメントを、市全域を対象に戦略展開することを強く提唱している。しかし、サステイナブル都市プロジェクトでは、一連の重要政策分野でもこのやり方を踏襲することを検討している。最終的には、政策分野自体の横断的統合を円滑に進めることが目標にならなければならない。本報告書で優先順位の高いものとして選ばれた政策分野は、自然資源のマネジメント、社会経済問題、アクセシビリティ（利用可能なこと）、そして空間計画であり、それぞれ第4、5、6、7章で扱っている。

<自然資源のサステイナブル・マネジメント>

第4章で扱っているように、自然システムは資源と廃棄物を内部的に循環させることによって均衡が維持されていると考えられている。都市システムもそれになぞられる。自然システムと都市システムの機能の違いは、都市システムが自然資源やエネルギーを都市に取り入れ、廃棄物や汚染物質を都市周辺地域に持ち出すというやり方に依存していることである。都市は、エネルギー供給で自然資源が経済的に使われ、使われなくなった資源が再利用され、リサイクルされ、循環過程に再投入されるように加工される——そうした閉鎖型システムというよりは、むしろ高度に、他に依存型の開放型システムとなっている。都市は、自然資源やエネルギーの確保、あるいは廃棄物の処分で周辺地域に依存し、問題を押し付けている。いずれ社会的、経済的、環境的に重大な問題につながる自然資源の浪費、そして公害と環境の劣化は、都市システムのみならず農村部のひとつにも影響を及

している。もっとサステナブルに都市システムを機能させるためには、自然システムが循環型マネジメントについて教えるところに学び、それを活用する都市マネジメントへの取り組みが必要となる。

自然資源、エネルギー、廃棄物の流れを閉鎖型にするための一連の取り組みは、都市内部で行われなければならない。そうした取り組みには、以下の課題がある。すなわち、自然資源、特に再生不可能な、あるいは再生に時間のかかる自然資源の消費を最小限にすることのほか、どこかできるところで再利用かリサイクルをして廃棄物の排出をできる限り少なくすること、大気や土壌、水も汚染を最小限にすること、都市で自然地域の占める割合や生物多様性などを増大させること——などである。これらの課題は小規模レベルで達成することのほうがおうおうにして簡単である。より強化されたサステナブル政策を都市システムに導入するうえで、地方の生態学的循環システムが理想的なものとなるのもそのためである。しかし、どこで循環システムを閉鎖させるのが理想か、その適正レベルについては決まったものはなく、状況に応じて近隣レベル、都市あるいは地域レベルで考えることになる。

自然資源、エネルギー、そして廃棄物の問題は、密接に関係しあっている。都市はエネルギーが高度に集中しているところであり、エネルギーが都市システムを機能させるのにますます重要な役割を果たすようになっていく。消費されるエネルギーが大きくなるほど、エネルギー生産を支えるのに必要な自然資源に対するニーズが大きくなる。同様に、自然資源やエネルギーの消費量が高まれば、その分、廃棄物の蓄積も多くなる。こうした相互関係のゆえに、幾つかの関連した政策を組み合わせることによって効力増強効果が発揮される、という考え方には説得力がある。したがって政策の組み合わせによって、ある特定の問題を解決するのみならず、ほかのもっと多くの問題を同時に解決できるかもしれない。

大気についてのサステナブル・マネジメントの最終目標は、きれいで十分な量の空気を確保することである。土壌や動植物群に関しては、一般的には、自然域の、あるいは人工のエコシステム域の割合を都市域内で増やすことが目標となる。水についてのサステナブル・マネジメントの原則は、水保全と、水に関連した自然システムの働きへの影響を最小限にすること——などに関係している。サステナブルなエネルギー・マネジメントの基本的な目標は、エネルギーの保全にある。エネルギー保全のカギは、ひとりひとりが、あるいは組織がどういう行動をとるかにかかっている。しかし同時に、エネルギーの生産や配給にもかかわっている。廃棄物をエネルギー生産に活用するいろいろなタイプの問題解決法があるが、それらは自然資源を保全し、廃棄物を有効に使うという2重の目的に寄与する。しかし、サステナブルな廃棄物マネジメントの究極の目標は、廃棄物の排出量を最小限にすることである。

教育や情報提供、そして実践の提示などを通じてひとびとの行動に影響力を発揮することがさらにサステナブルな都市システムを達成する際に重要な要件となる。EU、加盟国、地域、地方政府は、そのことを心に留めておくべきである。ひとびとの行動に影響力を発揮することと、自然資源のサステナブル・マネジメントとの関係は、とりわけ明瞭である。ひとびとがどう行動するかがサステナビリティの水準に直接影響し、ひとびとが行動を変えたときの結果を明快かつ簡単に理解できるところでもある。

<サステナビリティの社会・経済的課題>

第5章では、欧州で、あるいはグローバル経済で都市が担う役割の重要性を強調し、社会経済的問題をサステナビリティと結びつけながら国際的な文脈の中に欧州都市を位置付けている。

欧州の都市システムにおける人口移動と経済のリストラクチャリングの動きは、都市にいろいろな影響を及ぼしてきた。欧州単一市場政策を通じての経済統合の大きな動き、中・東欧の発展、そして新加盟国の増加によるEUの拡大は、経済活動、社会構造、都市環境に計り知れない影響を与えてきた。

第5次環境都市計画は、サステナブル開発を達成するための経済施策の活用について言及し、5つの施策対象部門のうちの一つとして産業を取り上げている。5.1節では、この領域で地方政府がどういう取組みができるかについての潜在的可能性を検討している。地方経済を環境指向に向かわせるということ（greening）は、新しい形の取組みを考え出すだけでなく、従来からの政策アプローチにもサステナビリティの目標を組み込むことを意味している。

地方企業がもっと環境指向になるのを都市がどの程度まで支援できるかは、市場経済の動きに大きく制約される。したがってEUや加盟国は、企業がもっと環境にやさしいやり方で操業しても利益を稼げる条件を創り出さなければいけない。こうしたことは、積極的な経済運営によって促進されることが大切である。サステナブルな企業成長のための取組みは、規制政策、関税制度、誘導策、製品規格、そして長期の投資制度などによって前進させることができるだろう。

地域や地方自治体に対しては、環境施策を通じて雇用創出する方法を考案し、既存のビジネスがもっと環境指向のやり方をするのを推奨し、エコシステム・アプローチの産業によって取って代わられるように支援することが求められている。

第5次環境行動計画に沿って地方労働市場について検討し、コミュニティ依拠型政策誘導の対象域を吟味することなどを通じて環境指向の経済開発を社会のサステナビリティ問題に結びつける——そうした取組みが求められている。

5.2節では、サステナビリティの社会的側面について扱っている。環境上の、あるいは社会的なリスクを無視し、物質的な富の蓄積に専心することが最近の傾向になってきている。社会的な側面からは、貧困層と裕福な市民が同じ程度にリスクを担っているかどうかが大変な問題となる。基本的な問題は、リスク社会（リスクの被り方に格差がある社会）が階級社会に取って代わるのか、あるいはリスク社会が現在の階級社会に統合されるのかにある。富とリスクのあり様は、加盟国間で、加盟国の地域ごとに、また地域の都市間で、そして都市内でも違っている。

これらの傾向に対峙するためには、経済システムの基盤と同時に社会の基本的な価値観に変化を起こさなければならない。政治家や市民の行動とライフスタイルに転換が求められるようになる。将来世代の福祉も考えなければならなくなる。すなわち、コミュニティ、所有権、責任と市民参加などとの関係において、個人の価値観が変化することが必要となるだろう。

基本的なサービスとアメニティ、教育と訓練、健康管理、住宅と雇用に関する権利を享受できること——それらがひとびとの福祉の基礎と、平等と社会的統合を向上させるため

の基盤を形成する。

最後に、この章では、経済的かつ社会的サステナビリティを空間計画や交通システムに関連した問題から切り離しては考えることができないことを指摘している。

＜サステナブル・アクセシビリティ（利用可能なこと）＞

都市のサステナブル・アクセシビリティを達成することは、都市環境の全体的な改善や都市の経済的成長力の維持にとって大事な一歩となる。

都市がどう機能するか、そこにおけるアクセシビリティ一般の重要性と、今後も交通量の突出した増大が続くことに関連した問題とが第6章で検討されている。最近の利用可能な研究成果を引用しながら、交通特有の諸問題——交通渋滞や安全性、そして交通関連の活動によって占領されている空間と都市全体の公共空間とのバランス問題——などといっしょに、それに関連した環境問題、健康関連問題、そして社会問題などが再検討されている。

環境と交通の課題を達成するためには、交通と環境と空間計画を結ぶ一貫した取組みが必要である。しかしどちらかといえば、十分に統合されたシステムをもっている都市はほとんどない。主にこの分野でのサステナビリティへの取組みは、当面、特に自家用車から公共交通への、またそれほど多くはないが自転車や徒歩への、モーダル・シフト（交通手段の変更）を促すことである。それによって道路交通量とその混雑を削減する。これらの取組みは大切ではあるが、それだけではサステナビリティの手段とはならない。

サステナブルな都市アクセシビリティを達成するためには、単に移動ではなくてアクセシビリティの改善に狙いを定めた政策に沿ってサステナビリティの達成値と指標を開発することが必要となる。さらには目標を設定してモニタリングする。アクセシビリティと経済開発、環境課題は、都市の交通政策の最重要課題である。

白書の「公共交通政策」、それを受けた緑書「公正にして効率的な交通価格制政策にむけて」、そして緑書「市民の交通網——欧州において公共交通の可能性を達成すること」などの発行によって、欧州レベルではモビリティと交通手段のための優れた政策の枠組みが確立されてきた。EU、加盟国、地域や地方政府はいまや、エネルギー消費、およびクルマ移動によって引き起こされる環境面や社会的な影響を最小限に押さえ込む交通政策を展開しなければならない。

交通政策を立案するにあたっては、あらゆる環境課題——たとえば土地占有、騒音、眺望妨害、そして長い目ではサステナビリティのあらゆる課題を包括する目標値を設定しなければならない。これらの目標値は、評価と資金配分のメカニズムに織り込むことができる。

いろいろな交通手段を評価するためには、環境への影響を含めてあらゆる利益対費用を効果的に勘定する公正なシステムが必要である。移動時間を最小にすることをねらいとする政策を強調し続けるよりは、むしろ移動ニーズを減らすための政策の展開が肝要となる。

自家用車に対して公共交通を優先する施策との組み合わせがない限り、公共交通に投資しても問題解決にはつながらないだろう。交通手段の間で競争するよりは、補い合うように仕組まれた統合型マルチモーダル（多様な交通手段を利用できる）都市交通システムが必要である。

都市の一部地域へのクルマのアクセス規制を含む TDM（交通需要管理システム）や規制色の強い駐車場施策は、クルマの代替交通手段を確保する施策といっしょに実施されなければならない。さもなければ、これらの規制はクルマでしかアクセスできない地域にビジネスや小売業を移動させるだけかもしれない。

<空間計画>

空間計画、都市再生と都市文化遺産、レジャーと観光については第7章で問題にしている。空間計画制度は、都市全域対象のサステイナブル開発政策を実施するうえで重要である。都市の土地利用政策とその実施提言を考えるにあたって専門家グループは、地方が抱える問題とその解決法の多様を理解している。特に生態学に依拠したアプローチと、狭い範囲での土地利用にこだわることをないようにすること——そうしたことによって既存の空間計画制度を強化することを求めている。提言された問題解決法は、あらゆる都市の置かれた状況下で採用できると考えられている。たとえば歴史のある都市中心部でも、郊外でも、あるいは新興住宅地でもよい。

前の章で概説したサステナビリティの幾つかの原則とメカニズムは、空間計画に既に含まれている。しかし政策や実践面で、サステナビリティ課題の認知度と優先度のさらなる向上を達成するためには、（原則とメカニズムの）一段と有効な活用法を探す取り組みが必要である。第7章は特に、環境と空間計画の統合、そして計画立案の早い段階で環境課題を見極められる方法、そして都市マネジメント分野での目標値と指標の活用、改良された形での計画への市民参加、さらには空間計画とローカルアジェンダ 21 の取り組みを結び付けること——などについて検討している。

都市レベルで準備された空間計画が地域や国の環境政策の枠組みに収まるように、加盟国は空間計画の首尾一貫したフレームワークを用意するようしなければならない。そのような全体を覆うような枠組みがないところでは、加盟国は、市当局がローカルな解決策を考え出す機会を増やすことを認めるべきである。

計画策定は、必ずしも環境負荷に対して開発利益を釣り合わせようとするものではない。むしろプランナーは環境許容量を確定し、それが侵害させないようにしなければならない。そのことは、現状、利益がいかなるものであれ、ある種の開発を禁止することを意味するかもしれない。計画策定は「需要先導」であるよりは、「供給制約的」であるべきである。環境許容量に基づくアプローチは、既に幾つかの加盟国で採用されているし、さらに取り組みが強化されるべきである。

計画策定は、課題主導型であるべきである。課題に従って戦略の方向性と、環境の質、経済成長、社会進歩の具体的水準が定められなければならない。空間計画は、それらを通して所期の環境の状態を描き出すべきである。計画には、国と地方発のサステナビリティに関する目標値が含まれるべきである。さらには計画に従事しながら問題がどの程度のものか、またどの程度解決したか、それを測定するための指標を考え出すことが重要である。

土地利用計画は、融通性を欠くゾーニング制による用途分割よりは、用途混合を提唱すべきである。現行、ゾーニング制に依拠する空間計画制度は、用途混合をできるようにもっと柔軟性のあるものになる必要があるだろう。「緑の建築」の概念は、あらゆる建設資材

を資源配慮型用途にするのみならず、耐久性、転用可能性、用途の多様性を考えた建物設計をするように提起され、敷衍されるべきである。

移動のニーズを削減するために空間計画は、短期的に成果を得られるような財政措置や、ロード・プライシング、交通騒音対策などの規制手段によって補完されることが必要である。新しく行われる開発は都市全体のストックに比べれば相対的に小さな部分の話なのに対し、都市の形態を左右するような計画制度は長期的なメカニズムの話である。しかし将来的には、もっとラジカルな手法の展開が必要となる。

重工業及び公益産業のリストラクチャリングは、都市内に大きな空き地、しばしば汚染した土地を残し、都市の空き地や田園地帯での開発圧力を増すことにつながっている。都市産業史のどの時代に比べても大規模に余っている荒廃し汚染した土地を、確実に再利用するために緊急な対応が必要である。以前に開発された土地や、ある場合には建物をリサイクルすることそれ自体が、資源再利用のサステナビリティ課題に合致すると考えることができる。加えて土地のリサイクルはまた、緑地帯の保全、そして田園地帯や空き地、野生動植物の保護に役立つ可能性がある。

都市再生は、以下の取組みによってサステナブル開発の目標を満たすように活用されなければならない。すなわち、住民参加を通じて社会的結束を強化する、一貫したエコシステムの一部としての生態学的な循環を回復する、生態学的な価値を強化しそれを保存する取組みをする、そしてもっとサステナブルな交通形態の実施を通じて既存地域へのアクセシビリティを改善する——などである。

汚染土壌の浄化は、多くの都市再生プロジェクトで重要な課題となっている。浄化技術は、しばしば費用のかさむ作業である。汚染浄化を、補助金を必要とする単独事業と考えるべきではない。むしろ一連の財政的に有利な条件に恵まれた政策の、その一部分と考えるべきである。一連の対応策というのは、2つの要件に依拠している。

- ・再生用地は、都市再生事業が予定されているもっと広い地域の、その文脈に関係させて検討しなければならない
- ・その用地の将来的な開発可能性については、現状の否定的なイメージに引きずられることなく、都市全体の文脈の中で現実の潜在的な可能性を反映させて検討されるべきである。

上記の2つの要件は、より広い地域を対象としつつ、個々の場所がもつ潜在的な土地の力に配慮するような、そうした開発ビジョンを必要としている。財政的に健全な開発から生じる利益は、汚染浄化費用を調達するために生かされるべきである。開発ビジョンにより広い地域が含まれれば、用地間でクロス補填（不採算分部門を利益の出ている部門が補填する）を実現する可能性が拓ける。これらの諸原則は、サステナブル開発のより優れた枠組みを作り上げる際にいろいろな計画制度に織り込まれるべきである。

観光、レジャー、そして文化遺産のための計画策定は、経済、社会、環境、文化問題を扱う国のガイドラインと地域の政策に統合されるべきである。加えて、観光、レジャー、そして文化遺産の問題は、空間計画の取組みで欠くことのできないものである。

知識と価値と信条の表現である文化遺産は、都市とその住民のアイデンティティを形成している。都市それ自体が文化的存在であり、文化的価値とさまざまなライフスタイルを伴ったいろいろな場所の集合体である。文化遺産は、歴史的な中心街や新しい中心地、そし

て後背地などで一時的に結果的にはいろいろな姿で、多くの違った場所に表出している。均衡の取れた都市構造は、歴史的な中心街や新しい中心地がそれぞれの中心地の役割を補完し合い、建築的、伝統的価値を備えた既存のまちを守り、維持するような、そうした混合用途制を支援するように創られるべきである。

文化、環境政策では、長期の計画策定を求められる。プランナーと政策決定者は、短期の利益にとらわれて長期の課題達成の機会を減らすような、そうした計画手続きを避けるべきである。

レジャーと観光活動は、都市の文化遺産の質に大きな影響を及ぼすことになる。歴史のある都市や特別な建築物をもつ都市は旅行者にとって魅力的で経済的、社会的に望ましい効果をもたらす一方、特に社会や環境面では（観光化などが）都市の持続可能な開発にとって脅威ともなることもある。

<持続可能な都市マネジメントへの手がかり>

欧州持続可能な都市報告書は、持続可能な都市を経過途上のものとして捉えている。本報告書は政策内容といっしょに政策メカニズムも重視している。いずれも、地方からほかの地方に優れた実践を移転するときに大切となる。

専門家グループ内部では、都市は一連の状況に適用できるワンセットの政策手段を必要としている複雑系である——という視点に立ち返ってその再評価をしてきた。都市システムは複雑ではあるが、簡潔な解決法、特に同時にひとつ以上の問題を解決する解決法、あるいは幾つかを結びつけて使える解決法を必要としている。

提案された解決法には、たとえば、

- ・新旧のアイデアを総合すること
- ・領域を超えて働くこと、チームワーク、責任の分かち合い、そしてネットワーク——などを促すこと
- ・心構えやライフスタイルを変えることの重要性について認識すること
- ・イデオロギーによる規準に基づいてなにか特別な手法を取り入れたり、排除したりするのではなく、目標をシェアするという枠組みの中でむしろ、とらわれのない気持ちで多様な問題解決法を備え、実験に臨むこと
- ・欧州都市に望まれる社会的、環境的、文化的、そして経済的な質を達成するために、意識的に計画策定とマネジメントに参画すること

<次の段階>

リスボン会議の後、持続可能な都市プロジェクトの次の段階では取り組みの優先事項について考えることになる。それには下記のものが含まれる。

- ・一連のメカニズムを通して本報告書に示された考え方を総合し実行すること
- ・ほかの成果やネットワークプロジェクトを継続すること
- ・欧州持続可能な都市キャンペーンをさらに展開すること
- ・もっとバランスの取れた評価リサーチプログラムの中で取り組みを評価すること
- ・南、および中東欧に焦点を合わせること
- ・欧州都市がアジェンダ 21 に沿って途上国の都市との連携を強化する方法を考えるため

に国際機関と対話すること

サステイナブル都市の取組みは、創造性と変革にかかわっている。政策手法と同時に政策の中身が問われている。従来の政府の問題対応法に対する挑戦であり、新しい制度的な、組織化する能力と連携が求められている。サステイナビリティの概念はダイナミックで進化しているものである。地方および地球規模で環境に対する理解がもっと洗練され、ひとびとに共有されるようになるのとあわせて、時を超えて変化するものである。このダイナミックな取組みがサステイナブル都市プロジェクトとして洗練され、強化されるために、本報告書とその提言が寄与することを望む。

第5章 地域政策面からの都市アジェンダへ向けた提起¹

II.5-1. 1997年『都市アジェンダへ向けて』

『都市アジェンダへ向けて』の背景

「欧州人口の約80%が都市や町に居住している。欧州は最も都市化した大陸である」[図4-1] (EC-Regional Policy, 1997b)。しかし、予算配分でも欧州委員会の体制の面でも、都市は軽視されてきた。予算配分では、EUレベルの予算の半分以上が残り2割の居住する農村部²に投入されてきた。2000年以降の予算を照準に、都市部に相応の予算配分を求める動きが1990年代後半に盛り上がった³。他方、欧州委員会の機構をみても、都市政策を専門に担当する部局はどこにも見当たらない。都市と直接関係の深いはずの地域総局にも都市を担当する部局は設けられてない⁴。都市対策は、地域、雇用、文化、環境などの各総局がその政策との関連で都市部を取り扱っているにすぎない。地域総局をはじめ、複数の政策総局が連携して、都市に対して統合的に介入することの必要性と有効性が以前から指摘されていた。

欧州委員会は地域総局を中核に、これらの動きや声に呼応して1997年『都市アジェンダへ向けて』をまとめた。現時点で、EUレベルで都市重視の方向性に多方面の強い支持を取り付けた最も重みのある公式報告書である。

1997年『都市アジェンダへ向けて』は本文20頁弱（付録を入れて30頁強）のコンパクトな文書で、都市を切り口に欧州を再考する視点を示している。4章構成で、第1章で課題を明確にし、第2章で現在EUレベルで行われている諸対策が都市を切り口に整理し直され、第3章で将来の方向性を提言している[表5-1]。第4章では、1998年の都市フォーラム開催を予告し、都市的な課題に持続的に取り組む姿勢を示している。予告どおり1998年にウィーンで都市フォーラムが開かれ、『EUにおけるサステイナブルな都市発展：行動計画骨子』が採択された。農村偏重を正して都市に相応に配慮した政策への軌道修正の動きが頂点に達したのが、1997年『都市アジェンダへ向けて』と1998年行動計画骨子、ウィーン都市フォーラムの開催だった(Atkinson, 2001, 385)。

本章では、都市を照準とした統合的政策アプローチの重要性が異なる政策分野でどのように合意されたかを、『都市アジェンダへ向けて』『都市の欧州（一般向け）』『行動計画骨子』の3つの政策文書を中心に、課題抽出、都市に関わるEUレベル政策の現状、今後の展開の3段階を追って考察していく[表3, 4, 5-1]。第1の課題抽出については問題提起

¹ 本章は、文献、ウェブサイトによる資料収集を基礎とし、地域政策総局 R. ニースラー、ユーロシティ A. ファンデフェンへのヒアリング調査で補い、考察したものである(岡部、1999b, 115-118; 2003b, 148-175)。

² フランスが中心となり、EUに対して農業対策を強く求めてきた。市場統合で農産物の域内流通が自由化され、そのあおりで伝統的農業が打撃を受ける事態を緩和するためだった。

³ 佐無田は、都市政策がEUレベルで関心を集めるようになった背景として、「ECの政策・財政補助が共通農業政策や条件不利地域対策に偏っていることに対する都市側の不満」があったことをあげている(佐無田、2001, 37)。

⁴ 共同体主導 URBAN 担当官はいるが、他の政策分野と協調して都市政策を展開していくセクションはない。

としての性格が最も強い『都市アジェンダへ向けて』の第1章を中心に、第2のEUレベル政策の現状については、広範な具体例が市民生活に即して記述されている『都市の欧州』を中心に、第3の今後の展開については、『行動計画骨子』を中心に、以下検討していく。合わせて、『都市アジェンダへ向けて』から1年後の『行動計画骨子』までのプロセスで、ユーロシティや地域委員会のロビー活動主体が介在したために、どのような展開がみられたかを明らかにする。

	現状分析と課題	EUレベルで実施されている対策
都市内の社会的格差	統一市場の影響 広域市場の活性化で、競争力のある層の労働条件は向上しているが、下層の除外状況が慢性化 社会的除外状況 失業者の過半が長期失業状態で、社会的に孤立する要因を多重に抱えている 社会的に除外された層は、インフラ整備の遅れた中心市街地などに集まり孤立する傾向がある	社会基金 共同体主導INTEGRAでは、社会的に除外されている層に対する統合的な政策を重視 民間団体などとの連携 社会政策フォーラムを設立し、民間との連携強化 構造基金、都市対策 第1期都市パイロット事業UPPIによる支援共同体主導URBANの援助
	問題の深刻化 文化や言語の違いが除外を助長している 都市内の問題にとどまらず、都市経済の足枷となり、都市の競争力低下の要因になっている	教育の重要性 教育や職業訓練を支援し、人材を育成する 社会的除外を事前に防ぐために、多文化社会を理解する教育が重要
	域内交通網の偏り 空路は、ロンドン・パリが突出して充実しているなど欧州中心部と周縁部では格差が大きい	TETNs計画 交通網を整備し、各都市の域内アクセスを向上させる。欧州心臓部と周縁部の格差を是正
EU域内都市間格差	中心と周縁による格差 中都市が中継都市として発展するために、中心より周縁に位置する都市が不利	構造基金後進地域支援 地域を対象とした支援だが、その30～40%が都市部に投入されている
	都市経済の基盤の違いによる格差 産業に依存してきた都市は発展を阻まれていて、効率の高い経済活動とリンクしている中都市が有利	構造基金衰退工業地域支援 都市的性格の強い地域に対する支援で、都市の複合的な問題解決に貢献している
環境・アメニティ	大気汚染対策の遅れ 人口50万人以上の欧州都市で、70～80%がWHO大気基準を満たしていない。廃棄物、汚水の問題も 自家用車の複合的問題 都市内移動手段として自家用車が増え続け、環境対策技術の向上による大気汚染改善が及ばず 交通渋滞の深刻化は、都市の利便性を低下させ、都市経済の生産コストを押し上げている 人為的環境 文化遺産としての街並みや公共スペース、都市デザインなども都市生活の質を左右し、重要 EU域内で、都市内緑地の占有率に大きな開きあり。機能によりゾーニングされた地区は、失敗だった	構造基金と結束基金による支援 交通網整備、土壌浄化、汚水処理など 交通政策 都市内の公共交通を整備し、自家用車による大気汚染を改善するとともに、自家用車を持たない層が社会経済活動から除外されないようにする サステナブルな都市開発 環境政策面から、大気汚染、汚水、廃棄物、騒音など、都市の環境問題が特筆され、研究が進行中。経済、社会、文化的サステナビリティと総合的に対処 地域経済と環境保全の両面から、観光産業の成長に注目

表 5-1 『都市アジェンダへ向けて』(EC-Regional Policy, 1997b) より筆者作成。

『都市アジェンダへ向けて』第1章「都市を取り巻く課題」

『都市アジェンダへ向けて』第1章は、第1節で人口動態と経済動向の基本的データを

押さえた上で、失業と社会的排除、都市システムの不均衡、都市環境、都市行政の4つの項目をあげて、課題を整理している。

①人口動態と経済動向

欧州の都市部は多様ななかにも、共通の問題を抱えている。EU 域内人口の8割は都市部に居住しているが、その内訳は25万人以上の都市圏に約20%、次の20%が中規模都市、人口1万~5万の町に40%である[図 5-1]。欧州で1000万人規模の人口集積を持つのは、ロンドンとパリのみである。都市化は鈍化傾向にあるが、依然として進行中である。都市部の人口が増加している主な理由は、①自然増、②農村部からの流入、③移民（とくに第三国から）の流入、である。1990年の移民の収支は、EU域外からの流入が210万人だったのに対して、流出は100万人にとどまり、圧倒的に流入超過だった。1987~91年における移民の定住先調査によると、総移民の2/3が産業集積度の高い都市や各国首都に向かっていた。これら一部の大都市で人口が増加していたのに対して、他の都市では1980年代に人口の減少を経験した。これらの都市における人口減少には、伝統的な職業が消滅してこれに代わる雇用が創出されなかったことに加えて、郊外化が関係している。郊外に対して中心が人口を失っている都市例として、ブリュッセル、ロンドン、パリ、リール、ポルト、ハノーバー、トリノ、バルセロナ、オランダ・ランドスタットの諸都市があげられる。住まい、職場、娯楽などが互いに離れてしまうことで、移動の増加を招いている。

経済動向については、大都市が地域や国の経済発展の牽引役となっている。GDPが成長していながら、雇用の増加のない状態が恒常化している点が見逃せない。例えば、「ブリュッセル、ラインルール、ロンドンでは5-6%GDPが成長しているが、雇用創出は±0.2%である」。雇用全体でみると、サービス分野で、雇用機会が増加している。ただし、サービス分野のうちでも行政サービス部門での増加が目立つ。ブリュッセル、ローマ、ヘルシンキ、ストックホルム、コペンハーゲンでは、その傾向が顕著である。行政サービス雇用は、サービス分野の雇用機会の1/3を占めている。これらは市場の力によって創出された雇用機会ではない。むしろ今後、行政経費が削減されることを考慮すれば、継続的な伸びは見込めない。産業構造の転換を余儀なくされている重工業都市や、後背地の農業を経済基盤としてきた都市が困難な問題に直面していることも指摘している。

人口動態と経済動向に関して『都市アジェンダへ向けて』は、人口の量的な増加や成長よりも、人口やGDPなどの数値に隠された質的な課題を掘り起こそうとする姿勢を明確に示している。例えば、移民比率の上昇や偏った移民分布に注目しながら、都心の空洞化など都市部における空間的な人口分布に言及している。経済成長が必ずしも雇用を生み出さず、市民生活を直ちには豊かにしない現実や、サービス分野の雇用増が実際には公的分野に大きく依存していることの限界も指摘している。

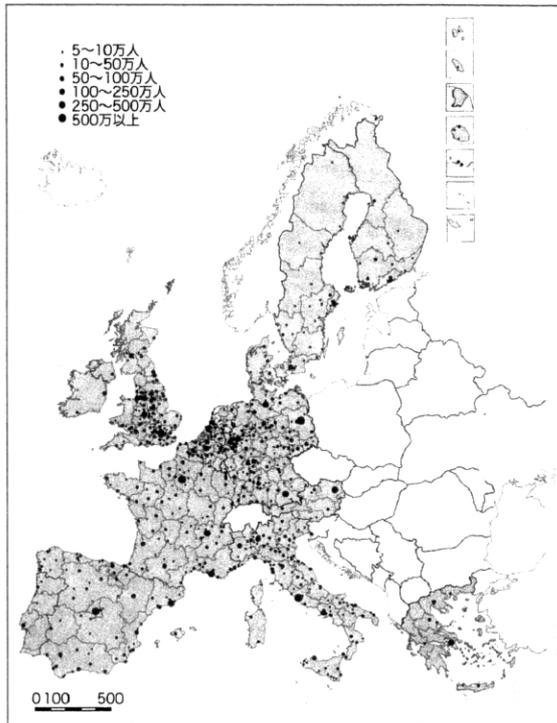


図 5-1 EU 域内における都市の規模別分布 出典：EC-Regional Policy, 1997c

②失業と社会的排除

第1節で明らかにされたように、人口や経済をめぐる大きな変化は、都市部に社会的な歪みをもたらしている。第2節は、「都市の失業と社会的排除」を分析している。都市部の失業にみられる全般的傾向としては、農村部より都市部の失業率が高く、都市郊外の失業率が低い。また、都市によって失業率のばらつきが大きい。失業率についても、うわべの数値に惑わされず、中身に踏み込んだ考察を重視している。「労働市場の広域化で、競争力のある層の労働条件は向上している半面、下層の人々が社会的に排除された状態が慢性化している」と指摘している。失業者の56.1%は長期失業者で、貧困を極め、ホームレス化しやすい状態にいる。社会的に孤立し、居住環境は劣悪である。麻薬常習、犯罪などに陥りやすい。失業と社会的排除は、「都市経済の足枷となり、都市全体の競争力低下につながっている」と述べ、社会問題の範囲を超えた課題になってきているという見方を示している。

③都市システムの不均衡

第3節では、欧州都市システムの不均衡について述べている。パリとロンドンを結ぶ空路が他の航空路線に比べて2倍を超える頻度で運行されている（1993年現在）。群を抜いて重用されている空路の存在は、欧州都市システムが空間的にバランスを欠いていることの証である。欧州の中核に位置するアントワープ、ブレーメン、ロッテルダムは有利で、アテネ、バレンシア、パレルモ、ベルファスト、リスボン、セビリアなど周縁部に位置する都市は不利な条件下にある。また、トリノ、グラスゴー、ビルバオのように特定工業に依存してきた都市より、ハノーバー、リヨン、ウィーンのように多様な経済基盤を持って

いる都市が成長しやすい。

④都市環境

第4節では都市環境を取り上げている。都市部に住む人たちが、自然環境と建造環境の、双方の質を気にするようになったにもかかわらず、未だに十分な質を確保できていないことを課題としてあげている。1995年の調査によると、人口50万人以上の欧州都市のうち、70-80%がWHOの大気基準を満たしていない。『冬季スモッグ』が欧州の都市部に住む7000万人を脅かしている。大気汚染の主犯は都市交通である。他の都市内交通手段より自家用車の増加が著しい。都市交通が引き起こす大気汚染の進行に、環境対策技術の向上による汚染低減が追い付かない。大気汚染と合わせて、廃棄物処理や排水処理の問題もある。

都市内交通急増にともなう渋滞は、大気汚染や騒音などの環境悪化を招いているにとどまらず、都市の利便性を低下させ、都市経済の生産コストを押し上げる要因となっている。ロンドンやパリでは、交通渋滞のせいで人の移動速度が20世紀初めのレベルにまで落ち込んでしまった。

都市部に住む人たちの生活の質にとって、自然環境と負けず劣らず重要なのが建造環境である。建造物などの物理的、文化的資産や公共空間、都市デザインが、生活の質を大きく左右する。物的な環境は都市によって大きく異なる。緑地を例にあげると、ハノーバー、エボラ、ブリュッセルでは緑地率が20%を超えるのに対して、ロッテルダムやマドリッドでは5%に満たない。

『都市アジェンダへ向けて』は、自然・建造の二面からとらえた環境の延長上で、都市計画を広義の都市環境ととらえている。「従来の都市計画では、同時に複数の機能を満たす都市や地区の醸成に必ずしも貢献してこなかった。都市計画は、単機能のエリアをつくり出し、各々のエリアは人間生活の特定の側面（仕事、買い物、娯楽、居住など）にのみ対応するかたちとなった。こうしてできたエリアは、人々が生活を全般的に繰り広げられる空間としての都市の可能性を制約するようになった」と分析し、近代都市計画で一般化した機能別ゾーニングを批判している⁵。

⑤都市行政

最後に第5節では、都市行政の問題点が指摘されている。EU域内の都市の間で、都市政策権限や財源などをめぐって、自治権の程度に大きな開きがある。また、実態としての都市圏が行政区域を越えているところが多く、権限が断片化していることが都市政策の障害となっているとしている。

EUレベルの都市政策の必要性

『都市アジェンダへ向けて』による都市課題分析は、統一市場EUが実働し始めた結果、かえってEUレベルで介入しなければならない都市問題が深刻化している、という認識を示している。

都市は、経済的な国境が取り払われれば、より広域な市場を相手にできるようになる。形骸化した国家のタガが外れれば、国に縛られず自由な発展を謳歌できるようになる。し

⁵ 1990年環境面から提言された都市環境緑書と同様に、機能主義に立脚した都市計画思想への批判が見られる。

かし、自由市場の広域化がもたらすダイナミズムは、いいことづくめではない。伝統的な農業分野に打撃を与えるだけでなく、経済活動の主要舞台である都市に市場統合の弊害が端的に現れる。市場統合の利益と同時に、マイナス面を EU レベルで直視し、対策を考えようとしたのが『都市アジェンダへ向けて』の発端だった。

『都市アジェンダへ向けて』は、格差が許容範囲内であれば、あとは市場まかせにしても広域自由市場が自ずと健全に機能する——という楽観論を退けている。

市場が広域化したところで市場まかせにすると、域内の都市間格差・都市内格差ともに広がる傾向が強まる。協調的發展を目指して形成された EU 統一市場だが、都市が国境を越えた経済競争に放り出されることによって様々な格差がかえって拡大する。EU 政策の役割は、市場統合以前にあった経済格差を是正する一時的なものにとどまらない。EU 市場で健全な競争を担保するためには、常に変動し続ける都市内および都市間の格差を EU レベルで継続的に見張り、適切に政策介入することが不可欠となる。

グローバル化や情報化、それにとまなう工業からサービス産業への転換により、地政学的な条件不利を乗り越えられるのではないかという期待が一部にあった。高度情報化社会では、都市的集積のメリットが薄れるとの見方もあった。しかし、グローバル化、情報化がかなり進展した今、現実には経済発展にとって地政学的、空間的条件が重要性を失うどころか、以前にも増して重要になっている。欧州内でも、ロンドン・パリの欧州主軸に程近い都市が、EU 自由市場の恩恵をより多く受けている。他方、周縁部に立地する過疎地域は、一段と過疎化傾向を強めている⁶。EU 統合市場の誕生によって、これまで国内市場に甘んじていた中規模都市も、EU 市場で新たな発展の方向性を見出すことができるようになった。しかし、同規模の中都市であっても、空間的条件の有利不利により、発展の可能性に大きな開きが出る。

都市内でも、社会階層間の不均衡が強まり、二極分化する傾向が顕著である。市場が広域化することで雇用機会は一見増大するが、その恩恵にあずかるのは一部のエリート層に限定される。他方、社会的に排除された長期失業者は、逆に孤立を深めていく。都市内の社会的亀裂は深まる一方である。現在の欧州都市人口を実質的に押し上げているのは移民である。経済の牽引役である都市は移民を吸い寄せる一方で、都市内では社会的に移民を排斥する力が働き、移民の集住する孤立した問題地区をつくりだしている。経済力の強い北部都市に始まったこの動きは、南欧都市にまで波及してきた。グローバル化は強い都市や強い社会階層を偏愛し、グローバル化に見放された移民や失業者の問題を深刻化させるなどの暗部を必ず伴う。

『都市アジェンダへ向けて』第1章であぶりだされた諸課題を俯瞰すると、失業問題に最も力点が置かれていることに気付く。あたかも、欧州都市問題は雇用問題に収斂してい

⁶ 北イタリアで活躍する地理学者 G デマティスは、都市システムの空間形態の違いに着目して、知識社会において中心-周縁の分極化がかえって加速するメカニズムを明らかにしようとした。彼は、前工業化社会に対応するバランスのとれたスター・ツリー型である A 型、工業化社会により A 型に中心-周縁の偏在が加わった B 型、都市が垂直・水平の双方向に相互に関係を結びネットワークを形成する C 型の 3 つに類型化した上で、欧州全体を覆う都市システムの空間形態について考察している。そもそも経済的に潤っていて都市が密に分布している地域では C 型の形成が見られ、都市が疎らにしか分布していない地域では C 型の形成が観察されない。したがって、ネットワークが力を発揮する知識社会にあってはネットワークの相乗効果により、格差拡大に拍車がかかると結論付けている (Dematteis, 1996)。

るかのである。その背景には、東西ドイツ統合が引き金となって、予想を上回って急激に悪化した雇用情勢がある。東欧諸国の加盟を控えて、EU は、雇用問題に神経質になっている。市場の自由化で、東側の産業は競争力を失い、大量の失業者が見込まれる。第一義的には東側の産業都市の問題ではあるが、人の移動が自由になるので、西側の都市にとっては大量の移民予備軍の発生である。

『都市の欧州』（市民向け都市アジェンダへ向けて）

欧州委員会は、「市民生活に影響する重要な決定をしているのに、欧州市民から見えない、遠い」と常に批判されてきた。1 国に匹敵する財源と 1 国を凌ぐ巨大官僚組織を持ちながら、一般市民には直接関係のない存在である。1990 年代、EU が都市にフォーカスするようになった背景には、「欧州委員会は市民の日常にこれだけ役に立っています」とアピールし、欧州市民と EU の距離を縮めなければならないという危機感があった。多くの欧州市民に、EU が市民生活にどのように貢献しているかを知ってもらうためには、人口の集積する都市を重視するのが最も効果的である。

地域政策総局を要として欧州委員会は、『都市アジェンダへ向けて』（1997 年）の主旨を一般市民向けに書き改めて、同年『都市の欧州、都市部における EU 施策』（EC-Regional Policy, 1997c）と題して 35 頁ほどの小冊子を発行した [図 5-2]⁷。表紙には、ドイツのケルン、南仏プロバンス、イギリスのオックスフォードの写真が並び、多様な魅力にあふれる欧州都市のイメージを表象している。冒頭に、『都市の欧州』の肖像が描き出されている。大都市はビジネス中心であり、先端技術にも長け、十分な国際競争力を備えている反面、貧困、犯罪、交通渋滞、環境汚染などの深刻な問題を抱えている。中都市は、経済的、社会的、環境的にもほどよく集積し、新旧が調和して快適な生活を提供できるが、グローバル化に取り残される危険がある⁸。それでも総体としてみれば「大中小様々な都市が散りばめられていることが欧州の魅力である」と小冊子は述べている。

都市の多様性を欧州の共有資産とした上で、欧州都市が共通して抱える課題を、①都市の社会的分極化、②都市経済、③交通と都市構造、④都市環境、⑤都市と文化、の 5 点に集約し、これらの課題に対して現在進行中の EU 施策を例示している。総じて「EU はこれほど都市のために働いています」というメッセージが伝わってくる。全部で 30 ほどの事例が紹介されている。構造基金を財源とする地域政策関連の事例が最も多いが、紹介事例には 10 ほどの政策総局が絡んでいる。『都市アジェンダへ向けて』第 2 章でも、EU レベルで都市のために実施されている諸政策が整理されているが、こちらは構造基金と結束基金に関する事例を中心に紹介している。地域政策関連の主だった補助事業は第 1 章で紹介したので、ここでは市民向け『都市の欧州』を主に参照しながら、他の政策総局も関係している都市関連プロジェクトを概観する。

⁷ ル・ガレは、欧州委員会小冊子『都市の欧州』が、「ドロールが野心的に取り組んだ地方・地域政体を取り込んだ欧州ガバナンスのダイナミックな構築へ向けて貢献した」と述べている。(Le Galès, 2001, 101)。

⁸ 欧州化の文脈で、国境を越えて中小都市の課題と可能性を論じるシンポジウムが、複数開催されている生活労働条件改善を目指す欧州財団主催「都市の持続可能な発展の理想と現実—中小都市にとっての経済・環境・民主政治の新たな関係」が 1996 年 9 月イタリアのトリノで開催された (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1997)。都市計画・政策の専門家を中心に「中間の都市—都市化と持続可能性」が 1998 年スペインのリェリダで開かれた (Bellet and Llop, 2000)。

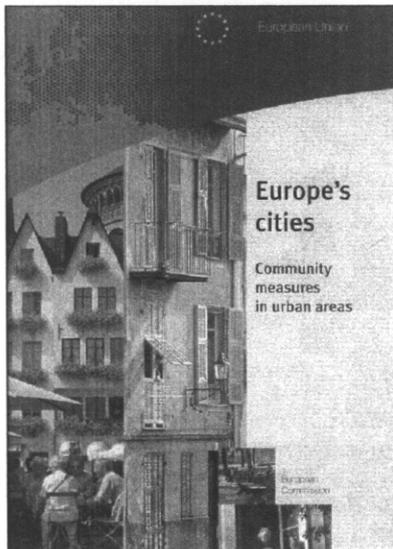


図 5-2 『都市の欧州』（EC-Regional Policy, 1997c）表紙

① 都市の社会的分極化

「多くの都市において、かつて享受できた市民としての連帯感がほころび、豊かな人（仕事を持ち、休暇に出かけ、車に乗る人）と貧しい人の間に深い溝ができてしまった」。市場の自由化、広域化が都市にもたらした最大の害悪は社会的分極化だったという認識は、欧州市民全般に共有されている。政策文書であれ、市民向けの情報であれ、都市問題の筆頭に必ずあげられるのが社会的分極化である。

社会的に排除されたグループを社会復帰させることが求められるが、そのために EU では雇用対策に力を入れてきた。雇用政策は主に雇用社会問題総局の管轄である。構造基金の目的 3（長期失業者と若年失業者に主眼を置いた雇用対策）と目的 4⁹（産業構造転換にともなう雇用対策）を合計して、1994-1999 年に 151.8 億 ECU が支出された。Employment¹⁰ は社会基金 ESF を財源とする共同体主導プログラム（1994-1999 年、18.35 億 ECU）だが、その先行事例として、タイン&ウエア（イギリス）のウォータービル事業（1992-1993 年）がある。現場のソーシャルワーカーチームは、アウトリーチ手法を取り入れて若年失業者の多い地区に進んで入り込み、対策を最も必要としている人たちを取り込むことに尽力した。また、ダブリン（アイルランド）のアミアン通りに接する地区では、造船所が閉鎖されて以来、世代交代を経ても失業率は改善しなかったが、教育に重点を置いた施策が取り入れられてからは、状況が改善した。統合的アプローチで政策効果を高めるために、共同体主導 INTEGRA プログラムが新設された。

社会基金 ESF は、雇用社会総局単独のプログラムばかりでなく、第 1 章でみた共同体主導 URBAN や先進的取組み UPP の財源の一部（通常、地域開発基金 ERDF と社会基金 ESF の比率は 3:1）となり、疲弊地区対策の雇用対策費に充てられてきた¹¹。加盟国に再配分さ

⁹ 旧目的 3 と目的 4 が統合され、2000-2006 年予算では、目的 3 に一本化された。

¹⁰ 2000 年以降、共同体主導 Employment が消滅し、代わって、労働市場における不公平と差別の克服に力点を置いた共同体主導 Equal が加わった。

¹¹ 第 2 章でみたように、2000 年以降、先進的取組み UPP はなくなり、共同体主導 URBAN のみとなった。

れる構造基金主要部分のうち、都市部の雇用対策に充てられる割合も大きい。1997年以降、雇用対策は一段と強化された。地域雇用協定(Territorial Employment Pact)というフレームが新設され、都市相互の雇用政策に関する情報交換が活発化した。

雇用対策以外でも、社会的分極化を緩和する施策を展開してきた。例えば、1997年を『欧州人種差別をなくす年』と定めて、ドルトムンド、グラナダ、ロンドンなどで地方自治体やNGOを支援し、移民問題と取り組んできた。都市における女性差別の問題に対しては、『都市の女性についての欧州憲章』をまとめている。

注目すべきことは、EUが社会的に排除された人たちの問題は都市全体、市民一人一人の問題であるという認識を持っていることである。『都市の欧州』は「社会的分極化が解消すれば成長が期待できる。社会全体の将来可能性が広がり、全員の利益につながる」と述べている。

② 都市経済

EUは、世界市場における競争力を維持するためにつくられた。これはEU最大の経済目的であり、競争政策の成功なしには他のEU政策は成り立たない。こうしたグローバルな文脈において、都市がカギを握っている。グローバル経済の下で、都市は相互に協力し合うというよりは、企業誘致などをめぐってむしろ競争する関係にある。大企業は、それぞれの都市的コンテクストとは無関係に、経営トップの判断でどの都市に投資するかを決める。企業の一方的な都合で投資が決められる。地元の都市生活の豊かさを高めることにつながるかどうかとは別の判断である。雇用増に貢献することがあっても、その雇用が維持される保証はない。

しかし、都市は一様に企業誘致を目標にして、ビジネスサービスを充実させ、優秀な人材を揃え、情報インフラを整え、ビジネス地区を整備してきた。企業誘致争いに必死になるあまり、かえって都市の個性を喪失し、同質化に陥ってしまう。EUは、もっぱら自己の都合だけで動くグローバル企業に都市が振り回されることのないように、その施策を打っている。都市に住む人たちに豊かさを持続的にもたらすことができる多様な競争力を醸成しようと、都市の手助けをしている。「革新」と「富の創造」の対策である。

研究総局は、EUプログラムで先端技術開発支援RTDを行ってきた。第4次RTD計画骨子は、EU総予算の4%に相当する130億ECU(1994-1998年)を計上した。RTD予算の多くが都市部に投入されている。また、条件不利地域の情報インフラ整備に力を入れ、教育や職業訓練プログラムと抱き合わせて持続的に技術更新が行われるしくみを育ててきた。社会経済研究プログラムに、1.12億ECUが当てられている。1/2が科学技術政策、1/4が社会的排除・統合に関する研究、残りが教育職業訓練に割り当てられている。「革新」とは、必ずしも先端技術開発に限定されるものではなく、社会的、政治的、文化的革新もありうる。

「富の創造」に貢献しているのが、地域インフラ整備などを補助している構造基金と結束基金全般である。主要なものに、構造基金の目的1と2がある。第I部でみたように、これらの基金は都市部のみを対象としているわけではないが、少なくとも半分が都市部の

URBANの手続きを簡素化するために、ESFからの支出をなくしERDFに一本化された。単に手続き上の問題といわれているが、制度上、エリアターゲットの統合的アプローチにおける雇用対策は薄れるかたちとなっている。

「富の創造」に寄与していると考えられる。

市民向け『都市の欧州』は、食料品など日用品を扱う小規模商店を都市経済の観点から極めて重視している。市場まかせにしておく、大手スーパーマーケットに押されて伝統的な商店街は先細りになる。グローバル化に翻弄されず、安定した生活を守るためには、生活必需品の供給をグローバル市場に左右されやすい大手資本に過度に依存せず、小規模商店が維持されることが大切だとしている。

リヨンの東側郊外では、地区の抱える複合的な社会問題を、商店街の活性化を通して解決する道が模索された。第Ⅰ部で述べた共同体主導 URBAN 支援事業の一例である。

③都市構造と交通システム

1997年『都市アジェンダへ向けて』は、機能別ゾーニングによる都市計画を痛烈に批判していた。同年発行の市民向け『都市の欧州』は、より具体的にゾーニング批判を展開している。

「今日の都市の多くが商業地区と住居地区、歴史中心地区と郊外ベッドタウンに分断されている。夜間にはひと気のなくなるオフィスエリア、ショッピングセンター、大学キャンパスなどに切り刻まれている。自動車道が縦横無尽に張り巡らされ、ラッシュアワーには交通渋滞となる。広場などのオープンスペースは、都市のオアシスであり周辺のアイデンティティとなるものだったが、今日では車の往来が激しく看板広告で溢れる場になり下がっている。都市のあちこちに暴力と犯罪がはびこっている。『都市の一元的分化』が都市の空間を孤立させ、雇用機会を与えず、都市の空間における社会文化的生活を疎外している」。

「これら都市の崩壊の源は、現実とはもはや対応しなくなった都市の姿にある。過去に工業に依存していた都市では、工場を中心にした過去の経済が都市構造を規定する場合があるが、都市は工場を失って久しい。1930年代に流行した機能主義的建築家のおかげで都市が急成長した時代の遺物を継承し続けている場合もある。機能主義を信奉する建築家たちは、都市をオフィス、住居、商業などの用途別ゾーンに分割した。その結果、人々はより移動し、交通量が増えた」。

用途別ゾーニングにより計画された都市を克服する一助として、EUは自家用車利用を低減する政策を誘導してきた(EC-Research, 2002)。構造基金や結束基金を活用して、アテネの地下鉄、ダブリンの都市内鉄道、リスボンのタホ川にかかる橋などを整備してきた。研究分野でも都市公共事業 COST プログラムで、幅広い専門家を集めて交通を含めて都市問題に統合的なアプローチを試みている。環境総局の補助金で、ドイツ 250 都市、スイス、フランス、イタリア、オーストリアの諸都市は、カーシェアリング（自家用車の共同利用）を始めた。

④ 都市環境

第4章でみてきたように、EUは環境政策面から都市環境向上に多大な貢献をしてきた。1990年緑書にはじまり、1994年オールボー憲章、1996年報告書など、都市自治体行政に大きな影響を与えた。また、都市環境改善に当てられたEU予算としては、第Ⅰ部で述べたように地域開発基金 ERDF など構造基金の各種補助事業が金額的に最も大きい。『都市の欧州』は、「ERDFのうちおよそ12億 ECU (1994-1999年)が都市環境改善と産業跡地再生事業に充てられ、7.4億 ECUが廃棄物処理、資源管理に活用されるなど、実態として

は都市部に大きな利益をもたらした」と述べ、EU が指摘されるほど都市部を軽んじていないと弁明している。

都市環境改善に充てられる基金としては、構造基金に加えて結束基金の環境分野がある。結束基金は、域内で経済レベルの低いスペイン、ポルトガル、ギリシア、アイルランドの4カ国を対象とし、環境分野と交通分野の基盤整備を支援している。結束基金は都市部を必ずしも対象としてはいないが、ルートラキオン（ギリシア）の水質浄化、イビサ島やムルシア（スペイン）の淡水化事業など都市部に当てられているものが少なくない。

思想的にはEUが率先して欧州都市環境政策をリードしてきた面があるが、直接EU予算を活用した補助事業となると、問題が深刻で緊急性を要するところに重点支援することになり、必ずしも先駆的事例が多いとはいえない。そうした中で、EUレベルの都市環境に対する新しい姿勢を反映した興味深い補助事例として、バルセロナ（スペイン）のラバル地区再生事業がある。この事業は、結束基金の環境分野として2.05億ECU（1993-1999年）、事業総額の75%に当たる補助を受けた。

結束基金は、一般的にEU全体の足を引っ張るインフラ整備の遅れを短期で集中的に取り戻すことを目的としている。そのため補助率が高い。結束基金の環境分野は、経済的に弱いところに環境負荷が集中しやすいという問題意識に立ち、環境問題が引き起こす格差を緩和しようとするものである。したがって、大気や水の汚染など公害問題を対象とする場合が多いが、バルセロナの補助事例は異色である。大気汚染や廃棄物処理など自然環境に負荷を与える問題だけでなく、都市の建造環境もまた環境問題の重要な要素であるという思想に基づき、疲弊した歴史中心地区の建造・自然の両環境を環境分野としてとらえて問題を解決しようとした¹²。

地域開発基金や結束基金と比べると金額的には小さいが、LIFEプログラムなど環境政策面からの補助金もある。

⑤都市と文化

1993年に発効したマーストリヒト条約の第128条は、EUの責務として、「ナショナルな（国民国家単位では必ずしもなく地域的）多様性を尊重しながら、文化資産を保全発展させていくこと」を謳っている。文化はしばしば都市で育まれてきた。貧富を問わず、ローマ市民はトレビの泉を愛してきたし、パリ市民はエッフェル塔を、コペンハーゲン市民は人魚を都市のアイデンティティのよりどころとしてきた。これらは、都市観光資源でもある。これらが保全すべき文化資産であることはいうまでもない。保全すべき文化資産とは、歴史的建造物・伝統芸能・伝統工芸のみではない。ラップミュージックやグラフィティのような現代都市の生んだ文化も含む。『都市の欧州』は、『文化』とは、それぞれの地域によって異なる人々と社会の関わり方である」と述べている。新しい経済活動や商業活動に、文化が体现されている場合も少なくない。モンペリエ、ポーブール、バルセロナ旧港、ベルリンのタシエル界限、アムステルダムのおペラ座界限、リバプールのドックランド、ウィーンのアバンギャルドセンターなど、新しい生活スタイルを発信する場に文化が息づいている。

このように広義に文化資産をとらえた上で、EUは文化資産の保全発展を手助けしてき

¹² 第8章バルセロナで取り上げるラバル地区再生事業に結束基金は当てられた。

た。主な政策ツールが構造基金と文化行動計画である。都市文化の保全育成の面でも、最も金額的に大きな貢献をしているのは構造基金（主に地域政策総局管轄）である。第I部でみたように、都市パイロット事業UPPの多くが歴史中心地区を対象としている。歴史中心地区は、それ自体が保全活用すべき都市文化資産である。他方、支援規模は構造基金と比べると小さいが、文化政策面から文化行動計画（旧情報通信文化総局担当）が実施された。1990年代前半には、毎年テーマを設定して文化資産保全を支援してきた。1990年は都市景観の要となる建物、1992年は都市の記念碑的建造物とその周辺、1994年は行事や催事の間となってきた歴史的な場所。建造物単体を文化資産として保全する発想より、むしろ都市的文脈のなかでなにを保全するかを考えている。研究総局では、都市文化に関するリサーチプロジェクトを立ち上げている。

1985年からスタートした『欧州文化首都』は、欧州市民に認知度が高く成功した試みである。これは、旧情報通信文化総局の担当で、毎年欧州の文化首都を定め、その都市固有の文化を広く欧州市民に知ってもらう機会とすると同時に、その都市で内外の多様な文化的イベントを催し、都市の文化度を高めることを目的としている。グラスゴーは1990年に欧州文化首都に選ばれたことが、文化のみならず経済的にも都市を再生し雇用を増やす呼び水となった。

EUは、経済至上主義的な価値観に偏って豊かな都市づくりに手を貸そうとしているのではない。「高齢者、若者、女性、ビジネスのトップ、移民、商店主、障害者、労働者、芸術家などあらゆる欧州市民が、明日の都市に居場所を見出せる」都市づくりを目指していることを、広く欧州市民に知ってもらおうと努力している。

II.5-2. 『都市アジェンダへ向けて』以降

『都市アジェンダへ向けて』に対する他主体の見解

『都市アジェンダへ向けて』は、EUレベルで独自の都市政策を持つための準備文書である。第1のステップで課題を明らかにし、第2のステップで現在実行されている対策を整理するところまでを追ってきた。次のステップが、将来に向けてEU都市政策を描き出すことである。1997年『都市アジェンダへ向けて』第3章では、将来へ向けた都市政策のおおよその方向性が示された。

『都市アジェンダへ向けて』が公表される前後、2000年以降の次期予算編成をにらんで、第XVI総局内の少数派グループが都市にフォーカスして構造基金の配分を見直す案を模索していた。「1997-99年は、大枠をめぐって競い合う時期となった。単に都市問題をどう位置づけるかに収まらず、公共政策の優先課題に議論が及び、構造基金を支出する優先課題に関する根本的な問題となった。例えば、ドイツやスカンジナビア諸国は、これを機に、環境問題に対する取組みを前進させたいと考えていた。他方、第XI環境総局もサステナブルな発展やアジェンダ21を重点課題と位置づけていた。イギリスは、当時、保守系政府の政策路線の延長で、経済競争力、効率化、民主主義の強化、市民の選択、サービスマネジメントなどの課題を前面に押し出そうとした。フランスは、自国の都市政策路線寄りで、社会的テーマを優先的に進めたい意向を示した」（Le Galès, 2002, 102）。

都市政策の多様なステイクホルダーらも、欧州委員会へのロビー活動や議会を通じて都市を次期予算配分の論点に押し上げるのに貢献した。EU レベルの都市政策のあり方について、加盟各国や地域政策担当以外の総局の思惑に加え、その他のステイクホルダーらの影響力も無視できないものだった。都市政策の多様なステイクホルダーらは、『都市アジェンダへ向けて』に対して見解を示している。欧州議会、各国、地方自治体、NPO は、『都市アジェンダへ向けて』を概ね歓迎した。1996 年欧州サステイナブル都市報告書をまとめた都市環境専門家グループ、地域委員会、ユーロシティは、意見書を提出し、皆『都市アジェンダへ向けて』を評価する基本姿勢を示した。ただし、前 2 者は、見解の異なる点を意見書に盛り込んでいる [表 3, 4, 5-1]。

〈都市環境専門家グループの意見書〉

『都市アジェンダへ向けて』第 1 章では、都市における課題群が、社会、経済、環境の 3 相で整理されている。都市環境専門家グループによる『サステイナブル都市報告書』(Expert Group on the Urban Environment, 1996) のサステイナビリティの 3 側面と重なる。前章で見たように、後者はサステイナビリティの三側面が像を結ぶ場として都市に注目していた。それに対して前者の『都市アジェンダへ向けて』では、通り一遍の雇用対策では改善の兆しが見えない長期失業者問題に対して、都市の三相を総動員して解決の突破口を見出そうとする意図がうかがえる。環境、経済、社会文化の三側面から対象課題にアプローチしようとする思想は双方に共通しているが、問題意識と優先目標が異なるために、微妙なずれが顕在化している。

サステイナビリティという用語に着目すると、その違いは歴然とする。1996 年報告書はサステイナビリティという大きな傘の下で、環境のみならず経済と社会までを幅広く論じていた。環境学的エコシステムの思想を社会や経済にも応用し、サステイナビリティという環境発の概念が都市問題をすっぽり包み込んでいる。他方、1997 年『都市アジェンダへ向けて』では、サステイナビリティという言葉はほとんど使われていない。環境政策的側面は第 4 節の都市環境に限定され、それ以前に論じられている経済社会問題にサステイナビリティの概念は間接的にしか反映されていない。ただし、都市環境の項にのみ着目すれば、自然環境と建造環境の両面で都市環境をとらえる発想など、環境政策面のこれまでの成果が生かされている。都市環境問題を、大気汚染、排水、廃棄物、エネルギー問題など狭義にとらえることなく、歴史的なまち並みなどの文化資産や公共空間の質を建造環境ととらえ、都市環境問題に統合している。1990 年都市環境緑書以来、環境政策面で積み上げられてきた発想である。

1996 年の報告書の編纂にあたった都市環境専門家グループは、1997 年『都市アジェンダへ向けて』に対して意見書 (Expert Group on the Urban Environment, 1998) を提出している。同意見書は、全般的には 1997 年欧州委文書を歓迎するとした上で、①経済的側面が強調されている一方で、環境的側面が手薄になっている、②都市部を対象とする既存の EU 施策を、経済・社会・環境の 3 側面から評価すべきだ、③縦方向 (EU、国、地方) と横方向 (縦割り政策横断型) の政策統合を目標に掲げるべきだ、④都市部 (urban) と後背地との依存関係を考慮すべきだ、⑤次期加盟東欧諸国の都市問題が重要である、の 5 つの点を指摘している。①については、1996 年報告書に示された諸政策を包み込む概念としてサステイナビリティの重要性を再度強調している。

1996年『都市アジェンダへ向けて』が、経済の将来性や雇用の安定を都市政策の最優先課題に掲げている点を批判し、「欧州および地球規模でより持続可能な将来を実現することを最大の目標とするのであれば、環境負荷低減にもっと重点をおくべきだ」と主張している。前章で見たように、同専門家グループは、環境容量に制約される自然環境系のエコシステムに習い、都市でも社会系エコシステムを構築することを提唱してきた。この観点から雇用問題に対する考察を深めている。彼らは、循環系のシステムとして都市をとらえ、「自然資源の過大利用と人的資源の過小利用」が失業を生んでいると分析し、人的資源をより活用し、自然資源の浪費を抑えることで、失業問題解消の糸口を見出そうとしている。環境学的な観点から、省力化を善としてきた技術開発に疑問を投げかけている。

④の都市と農村の相互依存関係に対する意見書指摘においても、有限な容量を前提に循環系エコシステム構築にこそ、持続可能な将来が可能になるという一貫した思想がうかがえる。「都市は閉鎖系を形成していない」から、後背地の農村と対で都市を広義にとらえ、政策の対象とすべきではないかと進言している。農村まで抱え込んだ都市の概念を取り入れ、1997年『都市アジェンダへ向けて』の都市計画ゾーニング批判の主張を発展させることで、コンパクトシティを支持する姿勢を示している。環境に配慮した主要な都市モデルとして、グリーンシティとコンパクトシティをあげている。そして「極度に都市化した欧州の現状では、スプロールを最大限抑制し、コンパクトシティを目指すしか選択肢はない」と結論づけている。

〈地域委員会〉

より厳しい姿勢で、『都市アジェンダへ向けて』を批判したのが地域委員会だった。地域委員会は、大筋では『都市アジェンダへ向けて』を歓迎している。その上で、同委員が提出した意見書(CoR, 1998)は、「都市が存在する限り、都市は都市を取り巻く地域に依存している。水や食糧生産、製造業の原料だけでなく、労働の面でも、都市は地域に依存している。…他方、地域は遠い昔から地域の中核都市に依存してきた。都市は様々な利便(商業や通商、娯楽、教育、保健など)を地域に供給してきただけでなく、都市を取り巻く地域に住むひとたちに仕事を与え、彼らの収入源となってきた」と述べ、都市と農村の相互依存関係を力説している。

『EUにおける持続可能な都市発展：行動計画骨子』(1998年)

これら都市政策のステイクホルダーたちから出された意見を考慮した上で、再び欧州委員会は地域政策総局を中心に、一年後、『EUにおける持続可能な都市発展：行動計画骨子』(EC-Regional Policy, 1998a)をまとめた。1998年ウィーンで都市フォーラムが開催され、同骨子に示された24の行動計画が採択された。24の行動計画は、経済、社会、環境の3分類に都市統治のしくみを加え、4つに分類されている[表5-2]。

1998年ウィーン都市フォーラムは、欧州を都市という側面からみれば大きな躍進となった。都市の関係するあらゆる問題が討議された。そのテーマは、環境、生活の質と持続可能な発展、社会的排除、経済競争力、交通と欧州ネットワーク、住宅、パートナーシップのあり方、建造環境を更新するのに新技術を適用すること、健康の問題、文化、ガバナンス、国境を越えた協力など、広範に及んだ。ワークショップでは、都市総局の創設が提案された。縦割り政策をもう1本付加するための新局案ではなく、従来の個別政策総

局とは性格の異なったより横断的な政策総局としてイメージされていた。あるいは、独立した総局とするのではなく、都市担当委員（EU 大臣）を置くという提案もあった。EU レベルに都市政策という新たな枠組みをつくらうという方向で議論が盛り上がった¹³。

欧州委員会の提示した『アジェンダ 2000』をめぐり、2000 年以降の予算折衝が大詰めだったころでもあった。トローヤン欧州委事務総長は、1998 年ユーロシティのセミナーで、地域政策の主幹をなす目的 1 地域に対する基金支出のあり方について、都市の戦略的役割を重視する発言をしている。「第 1 に、都市や町の成長の動力（growth engines）としての役割を探求し政策の質を高めることができる。第 2 に、社会経済開発政策に地方の政策決定者を巻き込むことにより EU 政策の法的根拠が固まり地方での認知理解度が高まる。第 3 に、パートナーシップの構図が広がり、地方のエネルギーを活性化する」と 3 つの理由をあげ、都市の役割を戦略的に活用することによって、EU 地域政策の効果を高める方向に期待を示した。『アジェンダ 2000』に示された予算案が成立すれば、21 世紀の早い時期に、都市総局、あるいはそれに類似したしくみができるのではないかと思われた。

1998 年行動計画骨子は、環境面でも 1997 年『都市アジェンダへ向けて』を一步実践に近づける内容となっていた。1998 年行動計画骨子は、「持続可能な都市発展」という表題にみられるように、1997 年『都市アジェンダへ向けて』より、サステナビリティに配慮を示していた。これは、先述した都市環境専門家グループの意見書を勘案したものと考えられる。ユーロシティは、フォーラムに参加し、独自の提案を公表した。行動計画骨子は、実践へ向けて踏み出しただけに、抽象的な概念を具体化する難しさも浮彫りになった。行動計画には、エコラベル、環境規制、汚染予防、汚染者負担の原則など、わが国でもよく聞かれる都市環境対策のメニューが充実していた。しかし、先の意見書が有限な環境容量から発想して価値観の大転換を要望したのに対して、加算的に環境面をより重視した内容にとどまっていた。「1998 年のウィーン都市フォーラムは、サステナブルシティ政策の新境地を拓くのではないか」という期待がふくらんでいただけに、失望の声も少なくなかった。

1998 年のウィーン都市フォーラム以降、地域政策総局がリーダーシップをとったサステナブルシティへの取組みは足踏み状態にある。厳しい予算制約の現実が重くのしかかっている。

ル・ガレは、「この（都市）政策分野をめぐっては不確かな点が多く、制度化へと直結するシナリオがあると考えるのは間違いであろう」（Le Galès, 2002, 103）。EU 都市政策には法的根拠がないうえ、先述したような厳しい政治状況を受けて、予算が事実上減額される事態となり、欧州委員会は都市政策を構築していく力量に欠け、政治力も物足りない状態で、EU 都市政策が醸成される環境にあるとはいえない（Atkinson, 2001, 400）。都市政策を

¹³ EU 都市政策創設に向けた動きは、マーストリヒト条約に向けた交渉過程で一度浮上している。1991 年、ユーロシティはじめ社会経済諸団体の声をバックに、欧州委員会はマーストリヒト条約に EU レベルの都市政策権限を盛り込もうと試みたが、加盟各国の反対に合い一度は矛先を納めた（Tofarides, 2003, 252）。1993 年、当時地域政策担当委員 B. ミランは、ユーロシティの会議で、「われわれは、国・地域・地方レベルで構想された都市政策を実行していく手助けとはなりうるが、われわれ独自の都市政策を構想しようとはしていない」と慎重なスタンスをとっている。（Tofarides, 2003, 63）1993 年マーストリヒト条約で一気に地域政策が拡充されていった勢いに乗って、2000 年以降の予算折衝の過程でにわかに再浮上した。

核に EU レベルの政策を強化し、政策統合を進めようという欧州委員会の思惑は狂ってしまった。緊縮予算となったため、2000 年以降、都市重視の方針は遵守されつつも、都市向け予算は加盟国に再配分され、EU レベルの政策手段はむしろ切り詰められてしまった。ささやかな共同体主導 URBAN すら廃止の崖っぷちに立たされている。

1990 年代、一度は EU 都市政策創設に向けて得た勢いが座礁している現実に対して、今後の展望は様々である。パーキンソンは、EU レベルの都市政策の役割はすでに終わったという見解に立ち、各国の都市政策の充実を主張している（パーキンソン、2001）。彼は、1992 年「都市化と欧州共同体における都市の機能」と題するレポートを地域政策総局の依頼でまとめ、1997 年都市アジェンダへ向けて、1998 年行動計画骨子など一連の EU 都市政策への気運の高揚を後に生む政策の種を蒔いた人物である。その彼は現在、イギリス副首相プレスコット官房都市再生特別室のブレンとして、イギリスの都市政策に尽力している。先述したように EU 都市政策の最後の砦となっている URBAN 不要論をいち早く 2000 年の予算折衝時点から主張している。他方、同じイギリスの都市問題専門家ながら、アトキンソンは、EU 都市政策の行く先が不透明な今、「社会的次元での取組みが緩慢で、経済成長を阻害し競争力を削ぐ要因として都市問題が重くのしかかっている今日、EU が都市政策実験を支援し続け、優れた実例を広めていくことが短期的には期待されている」（Atkinson, 2001, 400）と、EU 都市政策にしか担えない役割があることを主張し続け、長い目で EU 都市政策の土壌が熟すのを待つスタンスを取っている。

いずれにせよ、都市を中核に EU 政策全般を再編する気運は、1990 年代後半に比べて大きく落ち込んでいる。「都市と地域が手を携えて欧州をつくっていくというドロールの描いたダイナミズムは、欧州委員会委員長がサンテールからプロディへと継承されていく時期に、薄れていった。ここ数年、加盟各国は欧州委員会をより間近で監視し、欧州統合の深化へ向けた明らかな動きを未然に防ごうとしている。農業および地域政策などを含む複数の政策分野で、加盟各国(特にドイツ)は国レベルに権限を取り戻すことを主張している。...ドイツの新しい諸州、ベルギー、スペインの自治州は、彼らの自治権が侵害されることを恐れて欧州統合深化の動きを警戒している。特にドイツの諸州は、EU レベルで都市の貧困に対する政策が開発されることに強行に反対した。」（Le Galès, 2002, 103）。

予算制約に阻まれて EU レベルのサステイナブルシティ政策が失速気味なことに、ユーロシティの A・ファンデフェンは「1998 年のウィーン都市フォーラムで採択された行動計画のうち、EU は何を実践してきただろうか。サステイナブルな発展に向けた行動計画骨子は絵に描いた餅に終わっていないだろうか」¹⁴と抗議している。

現在、EU のサステイナブルシティ政策は、新たな課題に直面し次の展開が見えにくい状態にある。サステイナビリティは環境のみならず社会や経済を包摂した概念であり、対象が広すぎて具体的な政策課題にのせるのがむずかしい。「サステイナブルな発展」は、抽象レベルの政治的合意であって、直訳して個別政策にブレイクダウンすると間違った方向に進みかねない。

¹⁴ 1999 年 9 月ユーロシティ、ブリュッセル事務所にてヒアリング。

<p>①都市経済の将来性を向上させ、雇用を増やす</p> <p>1 構造基金支援で、都市対策を前面に打ち出す 2 雇用政策をより都市的課題としてとらえる 3 『知の中心の集積としての欧州』の形成を支援する 4 都市間協力を促進する 5 より魅力的な都市内交通システムづくりを促進する 6 都市が互いに経験を交換し、都市の経済効率・雇用状況を改善する手法を開発する</p>
<p>②公平性を促し、（社会的に排除されている人々や地域を再び）社会的に包摂し、都市エリアを再生する</p> <p>7 差別や社会的排除に抗して協力する 8 対象地域を定めた都市再生に、構造基金で支援する 9 社会人が再び学べる場をつくる 10 都市相互の意見交換を通じ、差別や社会的排除対策を探る</p>
<p>③都市環境を保全改善する：地方と地球のサステナビリティへ向けて</p> <p>11 既存の環境法を都市レベルに定着させる 12 廃棄物、大気汚染、水質、騒音に関する法制化を推進する 13 汚染規制を強化し、土壌を浄化する 14 都市内交通による環境負荷を減らす対策をとる 15 都市エネルギーを持続可能に管理する 16 気候の保全に努める 17 エコラベルやエコ管理を普及させ、普及状況を調査する 18 構造基金で都市環境保全および改善を支援する 19 域内都市間で情報交換し、有効な都市環境対策を探る</p>
<p>④優れた都市統治（governance）と地方強化に寄与する</p> <p>20 サステイナブルな都市開発に対する関心を高め、事例を交換し、都市に受け皿をつくる 21 先進的な都市開発戦略を推進する 22 都市犯罪防止に尽力し、治安の向上を図る 23 都市を生活条件で比較できる情報を充実させる 24 各国で連携を強める</p>

表 5-2 『EU におけるサステイナブルな都市発展：行動計画骨子』（EC-Regional Policy, 1998b）より筆者作成。

II.5-3. 小括

1997 年『都市アジェンダへ向けて』および 1998 年『行動計画骨子』は、個別縦割りの性格が強い EU レベル政策に対して、地域政策のリーダーシップで、都市という横断軸を与えた。EU レベル政策が拡充していった 1990 年代に、多数の政策分野で都市が重みを増している実態を明らかにし、その事実に基づいてその後の都市政策を展望した。これは、EU レベル政策が農村部に比して都市部を軽視しているとの批判をかわすと同時に、欧州委員会が随所で行われている都市関連施策を統合的に把握することで協調を可能にし、より政策効果を高めようとするものだった。その陰には、欧州委員会の長期的な戦略が見え隠れしている。すなわち、欧州委員会は、EU レベルで取り組むべき都市問題を明らかに

することで、地域間格差是正にとどまらず、EU レベル政策の持続的な役割を主張している。EU 統合市場の落とし子である都市問題に対しては、個別都市の行政や各国の都市政策だけでは力不足で、EU レベルの都市政策が不可欠である——欧州委員会は『都市アジェンダへ向けて』に託して、EU レベル政策の展望を示している。

『都市アジェンダへ向けて』から『行動計画骨子』までのプロセスは、欧州委員会内の様々な政策分野の共通項として都市が有力であることを明らかにしたのみならず、欧州委員会外から EU レベル政策に働きかけを強めてきた活動主体とのインターフェイスが EU レベル政策に建設的な展開を与えうることを示したといえる。都市環境専門家グループが介在して環境政策と地域政策のインターフェイスが充実した。同グループが『都市アジェンダへ向けて』に対して提出した意見書は、失業問題に翻弄されて加速度的な都市開発政策容認に傾きかけた都市政策を牽制し、EU 都市アジェンダをサステイナブルな発展の方向に引き寄せようとするものだった。両者を隔てる溝の深さが明らかになった半面、それを互いに認識しつつ雇用開拓と環境保全の課題が都市問題として統合的に取り組まれる道が見えてきた。1 年後の行動計画骨子は「サステイナブルな都市発展」という言葉が前面に打ち出された。

都市以外は闇なのか——1997 年『都市アジェンダへ向けて』が公表されたのちオープンな議論で最も問われた点のひとつだった。『都市アジェンダへ向けて』は多方面から高く評価されたが、都市を一方向的に持ち上げすぎているのではないかという反論が出た。前出の都市環境専門家グループは、環境的アプローチから都市と農村を統合的にとらえる視点が欠如していると指摘した (Expert Group on the Urban Environment, 1998)。また、地域委員会は、「都市問題を検討し都市政策を編み出すときには、機能的都市地域(functional urban region)のレベルで考えること」を欧州委員会に求めた¹⁵。機能的都市地域とは、単一あるいは複数都市と周辺エリアを含み、地方・地域経済と対応し、市民の日常行動圏とほぼ合致するエリアを意味している。彼らは、都市が注目されたのを好機ととらえて、都市のはらむ地域の重要性を主張し、EU において国民国家に対する地域の相対的比重を高める戦略に出ている。国民国家をブレイクダウンした伝統的地域とは一線を画し、都市を窓口にした地域という新たな地域概念が浮彫りになった。

本章で考察した『都市アジェンダへ向けて』を中心とした動きは、価値や立場を異にする主体が共有できる政策を探っていくひとつのプロセスを示している。より多くの主体がそれぞれにインセンティブを持って取り組むことのできる方向へと裾野を広げ、実効性の高いサステイナブルシティ政策へと収斂していくプロセスにおいて、EU レベルの都市政策は多様な主体のインターフェイスの場として機能したといえる。

¹⁵ 「都市に関する欧州委文書(都市アジェンダへ向けて、行動計画骨子)も ESDP を展開させていくことの重要性について触れているが、地域委員会と経済社会委員会の両 EU 諮問機関は、『都市アジェンダへ向けて』に対する意見書で、ESDP を、都市地域に対する個別政策を評価分析し、個別の取組みをコーディネートする共通の枠組みとして、発展させていくことの大切さを強調した。また、欧州レベルでの都市問題を議論する共通の枠組みを提供するものとして ESDP に期待した」(Atkinson, 2001, 390)。両委員会の意見書の意図は、都市政策を空間政策に位置づけることで、都市が地域の牽引役となり社会的な結束を高める方向へと誘おうとするものである。