

第6章 EUレベルの空間計画への挑戦

欧州空間開発見通し（European Spatial Development Perspective、以下 ESDP と表記）は、欧州委地域政策総局と EU 加盟各国のうち空間政策に熱心な複数国の担当省が主導的役割を果たし、各国の枠を超えた EU レベルの空間政策のためのフレームとしてまとめられたものである。ESDP は、欧州空間を総体ととらえて持続可能な発展へのビジョンを示そうとしている。多心型の都市ネットワークシステムを欧州空間全体の骨格ととらえている。多様な特性を持った地域の寄せ集めである欧州空間が、都市ネットワークを強化することによって、多様性を尊重しながら結束し、協調的に持続可能な発展を目指すビジョンが描かれている。欧州全体の持続可能な発展との関係で都市を位置づけてビジョンを示している。

ESDP は、空間計画上、都市の役割にかなり重きを置いている点で、前章であげたような『都市アジェンダへ向けて』や『行動計画骨子』など EU レベルにおける都市政策への動きと連動した。ただし、ESDP は、都市政策へ向けた動きとは一線を画し、都市を注視するにとどまらず都市と農村地域を同等に扱い、都市か農村かの政策シェア争いに対しては、中立の立場をとっている（Atkinson, 2001, 399）。

本章では、ESDP 起草に至った背景および 1989 年 ESDP 作成着手から 1999 年ポツダムで同最終文書（CSD, 1999）[図 6-1] が採択されるまでの 10 年間のプロセスを、複数の主体によるインターフェイスの視点から考察する [表 6-1]。

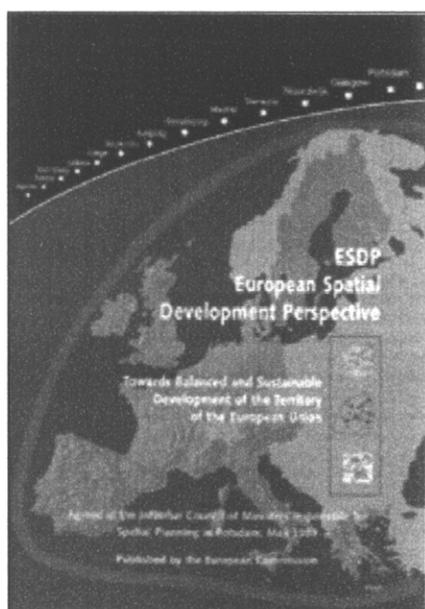


図 6-1 『欧州空間開発見通し〈最終版〉』（CSD, 1999）の表紙

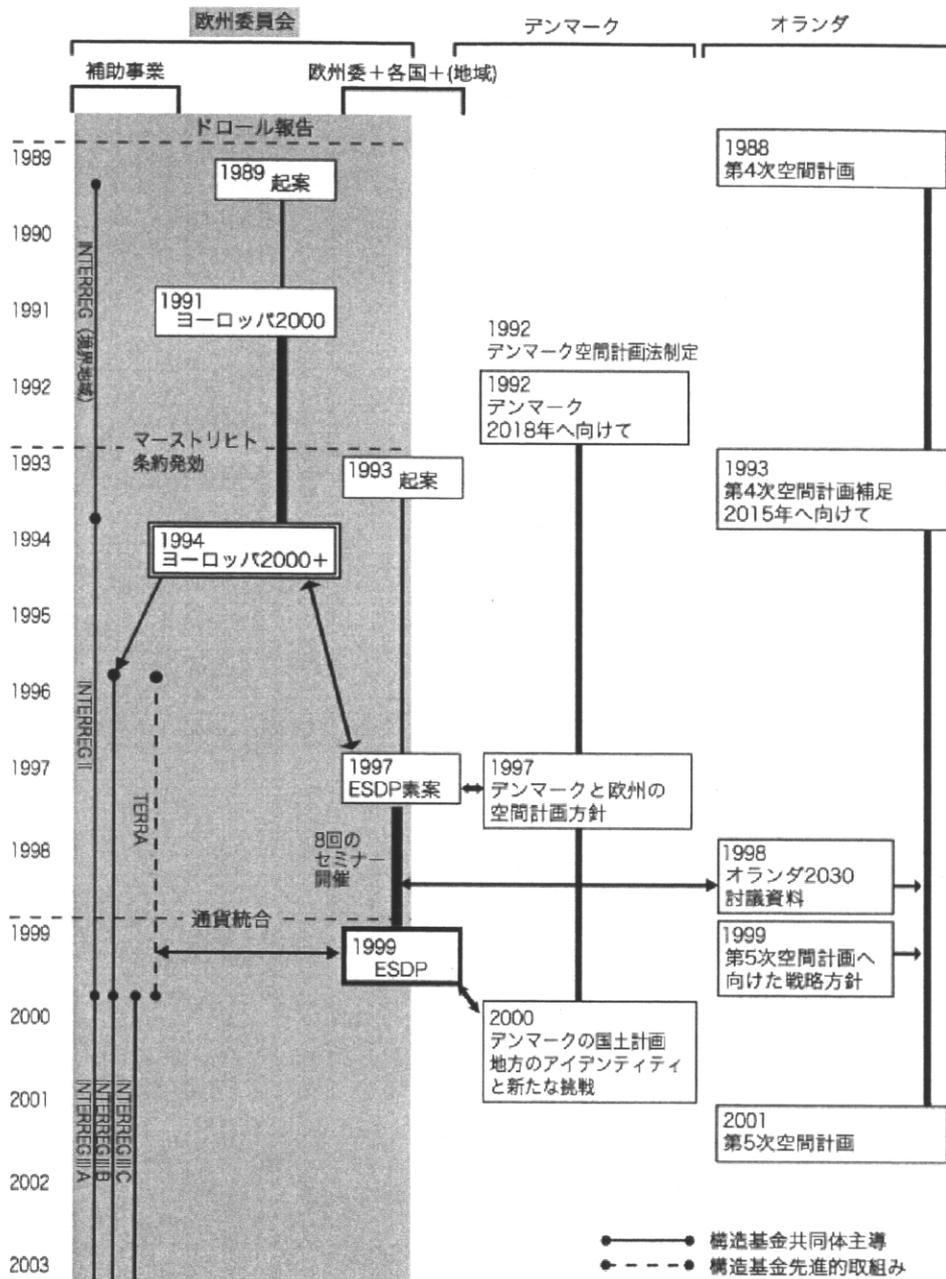


表 6-1 1990年代空間政策の経緯：EUレベルとデンマーク、オランダ 筆者作成
 補助事業：I.1-3.、欧州委員会：II.6-1.、II.6-2.、デンマーク：II.6-4.、オランダ：II.6-3.

II.6-1. ESDP の背景¹

ESDP 起草の動機付け

ESDP は、基本的には EU 版国土計画あるいは空間計画のようなものと捉えてよい。ただし、単一の国の国土計画と決定的に違うのは、複数の国の国土（テリトリー）を対象としている点である。土地利用計画を含む国土計画権限は各国に排他的に帰属するから、EU レベルには空間計画権限は存在しない。権限を与えられた単一の政策主体なしに、それぞれに権限を持った加盟各国という複数主体間のインターフェイスのプロセスを経てまとめられたのが ESDP である。ESDP は、EU レベルで土地利用を規制することに根拠を与えるマスタープランではなく、空間戦略の枠組みを提示するものである。

A.ファルディと B.ワタフートは、ESDP が 1999 年にゴールにたどり着くまでのプロセスを丹念に追い、加盟国間でどのような議論がなされどのような紆余曲折があったかを、官のプランナー寄りの視点から『欧州空間開発見通しの作成』にまとめて著している。サブタイトルには『これはマスタープランではない (No Masterplan)』とある。「ESDP の作成者たちは、ESDP をマスタープランにするつもりはなかった。彼らは、ESDP は枠組みであり発想の源であると常に言い続けた」(Faludi and Waterhout, 2002,1)。以下、ファルディらの分析を軸に、ESDP の背景を概説する。

ESDP 起草の原点には、「EU レベルに空間政策が存在するのに、そのよりどころとなる空間計画がない」という認識があった。計画をまず立ててそれに沿って政策を実行していくプロセスに慣れている官の論理からすると、EU レベルの空間政策は根無し草のようで座りが悪かった。

1958 年ローマ条約当初は、交通政策の例外を除けば国を超えた欧州レベルの空間政策は見当たらなかった。しかし、統合市場を目指すという主目標は、明らかに欧州をひとつの空間ととらえる前提に立っており、広い意味での空間政策といえる。1970 年代に構造基金が創設されて以降は EU 域内の地域間不均衡是正を目標とした空間政策がはっきりと打ち出された。また、環境面でも空間政策が提示されている。サステイナブルな発展に照らして、都市のスプロールが問題とされ、サステイナブルな土地利用が提唱されている。欧州交通ネットワーク TENs、構造基金、環境面からのサステイナブルな発展は、どれも空間政策である。テクノクラートたちは、政策に根拠を与える空間計画あるいはそれに準じるものを求めていた。

EU 統合が本格化し共通政策を持つようになる前から、都市計画や国土計画のプランナーたちは国境を越えてネットワークを持ち、国境を越えた計画を考えていた。戦前からル・コルビュジエが中心となった CIAM やハワードを祖とする田園都市計画協会など、地域計画のプロフェッショナルネットワークは地球を覆う規模で広がっていた。

J.ゴットマンがアメリカ東海岸のメトロポリスが連担した都市的状况に着目しメガロポ

¹ 本節および次節の原点となった論考は、筆者がヨーロッパ 2000+と ESDP について初めて整理した「サステイナブル・ヨーロッパー国土計画から空間計画へ」(岡部、1999b、118-122)であり、これを拡充したものが「多心型の欧州空間に向けて」(岡部、2003b、217-238)である。本研究では、近年の学術的検証の成果を取り入れて考察を深めた。

リス論を展開したのに刺激されて、戦後欧州でも類似の都市発展を追い求め、北西欧州地域計画会議を組織した。彼は1960年代にすでにドーバー海峡を陸路で結ぶ構想を温めていた。欧州石炭鉄鋼共同体 ECSC が設立されたとき、オランダをはじめとして各国には国を越えた欧州レベルの計画を囑望する動きがあった。欧州経済共同体に発展してその期待は一段と高まった。ドイツは、欧州評議会に国際的な計画の役割を求めた。欧州評議会内に、欧州地域計画閣僚会議 CEMAT が創設された。1980年代、CEMAT はその活動を活発化させ、1984年トレモリノスで、欧州地域空間計画憲章を採択した。欧州で初めて空間計画の考え方が一応の合意をみた。その後、CEMAT 自体の活動は停滞するが、1988年のローザンヌ会議で1989年第1回 ESDP ナント会議へ向けた話し合いが行われた。ESDP 作成のプロセスからみると、CEMAT の同会議は重要な意味を持っている。

ESDP の話し合いが始まるころに、フランス地域開発調査機関 DATAR の報告書 (Brunet, 1989) が『ブルーバナナ』を軸に欧州空間を概念化してみせ、大きな反響を呼んでいた [図6-2]。この調査はそもそも欧州におけるフランスの各都市を位置づけるために行われたものだった。当時 EU 加盟12か国にオーストリアとスイスを加えたエリアの165主要都市について調査した。フランス人地理学者 R.ブリュネが中心となって作成した欧州地図には、大きなバナナのかたちが描き込まれていた。バナナは、ロンドンからドーバー海峡を渡り、オランダ、ベルギーを抜けてフランス・ドイツの国境に沿って南下し、スイスを経て北イタリアと南フランスの国境付近の地中海に終わる。調査対象165都市のうち半分近くがバナナ型のメガロポリスゾーンに位置している²。彼は、このブルーバナナ地域³を欧州の背骨、あるいは中軸と位置づけた。調査対象14か国のうち、総面積の18%のブルーバナナに、人口20万人以上の都市の47%が集中している。ブリュネは、ドーバーを渡るトンネルの開通によってブルーバナナ偏重はさらに加速すると予測した。同報告書は、ブルーバナナと対峙するもうひとつの軸として、『南の北』を取り上げている。北イタリアから北東スペインにかけての一带で高い成長が期待されると分析している。

このブルーバナナを主軸とした欧州イメージが、欧州で国の枠にとらわれない地域再編の呼び水となった。ブリュネの分析手法がとくに先進的だったとはいえないが、直感的に理解しやすいブルーバナナの訴求力は絶大だった。少なくともブルーバナナは、各国ごとに塗り分けられたパッチワーク地図よりはるかに市民が実感する欧州のイメージに近かった。また、ブルーバナナから外れた都市や地域が例外なく危機感を募らせるなど、ブリュネの意図を超えて、後の欧州地域開発の挑発材料となった。

ブルーバナナに対抗して、『ぶどうの房』の欧州イメージが登場した。ぶどうの房のほうが、多心型の欧州都市システムにはふさわしく、多様性の中にも類似性が認められる欧州

² ブルーバナナは、国民国家を基盤とした秩序ができる以前の欧州の空間構造を掘り起こした一面がある。ブルーバナナそのものには言及していないが、パニャスコトル・ガレは、15世紀初頭「中央イタリアからライン流域とフランドル地方を通してバルト海に至る主廊 (corridor) に通商都市が多数栄え、生産と交換が発達し資本の蓄積が進んだ。その痕跡が、今日の欧州の都市分布の枠組みに顕著に現れている」(Bagnasco and Le Galès, 2000, 5) と指摘している。

³ ブルーバナナは、偶然生まれた呼称だった。「J.シラク計画担当相 (当時) が DATAR を訪れたとき、青色に塗られていたところを指して「この青いバナナは何?」と訊ねた。これを聞いたル・ヌーベル・オブセルバトゥール誌の記者がタイトルに用いたところ、この呼称はすっかり定着した」(Faludi and Waterhout, 2002)。

イメージに近いとする考え方である。もっとも、「ブリュネは、欧州空間を概念化することを目的としたわけではなく、欧州都市ネットワークの特徴として、ブルーバナナのゾーンが、他の部分よりコンパクトだという事実を指摘したまでだった。ブルーバナナが驚くべき反響を生んだという事実は、欧州空間を容易に把握できる概念が必要であることを示している」(Faludi and Waterhout, 2002, 11)。ブルーバナナは、フランスの発展ビジョンを描くための基盤となる現状分析だったにも関わらず、欧州全体で驚くほど反響を得た。この事実により、各国で空間/国土計画を担っているテクノクラートらは、共有できる欧州空間ビジョンの必要性を改めて痛感した。EU レベルの空間計画は加盟国すべての合意を取り付けられない限り権限上無理であっても、共有できる枠組みなしでは、EU 全体の空間戦略はおろか各国の空間政策すら成立しない——国土計画を担う官の危機意識が困難を承知で ESDP 作成へと後押しした。

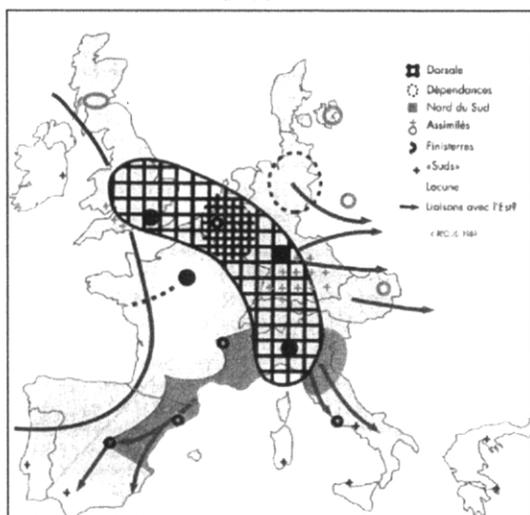


図 6-2 ブルーバナナ 出典：Brunet, 1989

『ヨーロッパ 2000』および『ヨーロッパ 2000+』

欧州はこれまで、英仏独の三大国のパワーバランスで進むべき方向性が決められてきた。しかし、以前は各国レベルの政策であったものが EU レベルで規定されるようになり相対的に自立的な地域の重みを増す状況下、個々の地域の戦略的な動きまかせでは、競争の激化に陥る懸念が強まった。

1990 年代以降、南欧諸国を迎え入れて加盟国が増え、経済条件が異なり、国民国家や地域に対する市民意識の異なる国が加わった。国家とは一線を画した地域の動きが目立つようになった。どうすれば国境を越えて錯綜する地域の力を調整しうるのか——EU レベル地域政策に新たな難題が浮上した。欧州委員会は、地域政策総局を中心にこの課題と取り組み、EU レベルの政策文書として『ヨーロッパ 2000』(EC-Regional Policy, 1991) とマーストリヒト条約発効を受けて公表された『ヨーロッパ 2000+』(EC-Regional Policy, 1994) を作成している。EU 領土の地理的条件、人口、産業の分布などを分析し、EU の今後の発展の方向を探る内容である。EU 領土が一国民国家の国土と決定的に違うのは、対象とする領土内に国境を含む境界地域があることである。こうした認識に対応して、構造基金

共同体主導 INTERREG が 1990 年に創設された。国境に接する地域に対する EU レベルの事業支援である。

『ヨーロッパ 2000』は、欧州全体の空間政策を構想しようとした最初の文書である。当時の欧州委地域政策担当委員 B.ミラン (Bruce Millan) は、『『ヨーロッパ 2000』は、欧州レベルで地域計画を構想する突破口である』と前書きで述べている。国レベルだけでなく地域レベルや地方レベルで戦略計画を立案するとき、欧州空間というスケールの考察が欠かせなくなってきた。後述するオランダやデンマークは国レベルですでに欧州空間スケールを意識して空間計画を構想しており、地方レベルのバルセロナは、カタルーニャ州のみならず、地中海沿岸圏をにらんで『バルセロナ 2000 戦略計画』を構想している (Williams, 1996, 99)。『ヨーロッパ 2000』は、確実に EU レベルの空間計画を見据えながらも、一部の期待に応えるほどの空間政策を打ち立てるまでには至らず、議論を喚起し、発想・情報・経験を共有するにとどまった。『ヨーロッパ 2000』の提起したテーマは、国レベルや国を超えたレベルよりもむしろ地域・地方レベルのプランナーや空間政策担当者を刺激した (Williams, 1996, 100)。

第 1 部は欧州の人口・経済動態を示し、第 2 部はインフラと空間的結合、つまり、交通・情報・科学技術・エネルギー問題について述べている。ユーロトンネルに象徴されるように、EU をひとつに結び付けるインフラや情報通信ネットワークの強化に力点が置かれている。第 3 部は環境を取り上げ、第 4 部は EU 空間政策の枠組みとして農村地域、都市地域と並んで境界地域、沿岸地域、諸島地域を取り上げて現状分析している。EU レベル固有の空間政策フィールドとして境界地域があり、共同体主導 INTERREG 創設を欧州領土開発ビジョンの文脈に位置づけている。

『ヨーロッパ 2000+』は『ヨーロッパ 2000』を展開させたもので、欧州委地域政策担当委員 B.ミランの任期中にまとめられた。3 部構成で、第 1 部は、欧州テリトリーの現状と傾向を分析している。第 2 部は農村地域・都市地域・境界地域の抱える問題を明らかにし主な発展の方向を示している。第 3 部は加盟各国によって多様な空間計画体系をレビューしている。EU レベルの空間政策らしい特徴を現しているのが境界地域についての分析と展望である。境界地域の拡大解釈で、トランスナショナルな協力圏を複数提示し、欧州の発展にとって国境を越えた協力の重要性を示している [図 6-3]。ブリュネの提示した国境を越えたブルーバナナ 1 人勝ちの現状認識に対して、いくつもの越境広域圏を提示し、多様性を尊重した欧州の発展の方向を指し示そうとしている。『ヨーロッパ 2000+』に広域圏の現状とその展望についての分析が付録として収録されているが、その後に境界地域支援の拡充として創設された INTERREG II C(1996-1999 年)の支援対象広域圏 7 つとほぼ合致する [表 6-2] (1994 年時点で北欧諸国が加盟する以前なので、バルト海広域圏は含まれていない)。

『ヨーロッパ 2000+』は、競争力・活力・結束の 3 点を大きな目標としてかかげている。「競争力」とは、単にインフラの新規整備を推進するだけでなく、成長が大規模都市集積に偏ることを抑えあらゆる地域でまんべんなく地方の発展可能性が発揮される方向へ誘導する政策を掲げている。サステイナブルな発展の概念が導入され、「活力」を維持する方向で、経済・交通・都市環境・農業政策改革が論じられている。経済的地理的格差を是正して欧州が「結束」するために空間的社会的排除を減らすことが重要であるとしている。よ

り具体的な政策方針として、国境を越えた協力、辺境地域の孤立を防ぐ、欧州都市システムを均衡のとれたものとする、農村地域の豊かさを保全する、の4点を掲げている。

『ヨーロッパ2000+』は、欧州議会と地域委員会 CoR に強く支持された (Williams, 1996, 219)。EU 空間政策は、加盟国相互の均衡を担保するというより、地域間の均衡ある発展を目指す方向で浮き彫りにされ、地域や地方を相対的に浮上させることに貢献した。

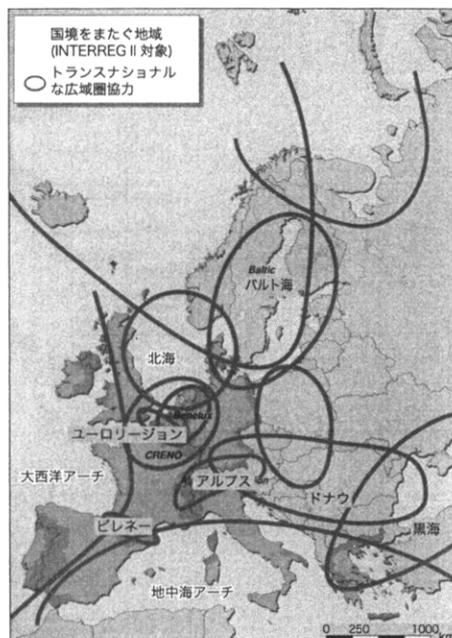


図 6-3 欧州の複数国にまたがる協力圏 出典：EC-Regional Policy, 1994

指標	中心首都	アルプス アーチ	大圏線	東ドイツ	西地中海 (ラテンアーチ)	中央 地中海	大西洋 アーチ	北海	EU加盟12カ国 (1991年時点)
国土面積比 (%, EU12=100)	11.2	12.6	18.8	4.7	12.9	9.8	21.1	8.4	100
人口比 (%, EU12=100)	25.9	15.9	6.0	4.6	11.0	8.4	13.5	13.4	100
人口密度 (人/ha)	337	184	47	242	125	126	94	232	153
GDP/人 (EU12=100)	116	122	87	33	91	62	80	99	100
失業率 (1991-93平均, %)	7.6	4.6	10.1	14.1	15.3	18.9	10.0	8.6	9.4
雇用内訳 (%)									
・農業	.7	5.6	10.1	8.9	7.9	15.9	16.0	4.6	6.4
・工業	32.4	39.2	30.1	44.7	28.3	21.9	30.4	29.7	33.2
・サービス業	64.7	55.2	59.8	46.4	63.8	62.2	53.6	65.7	60.4
構造基金の支援対象地									
・人口比 (%)	21.4	23.7	62.7	100.0	66.9	100.0	72.3	35.6	51.6
・後進地域滞定人口比	2.4	-	26.2	100.0	35.9	100.0	41.4	3.6	26.6

表 6-2 8つの広域圏における指標 出典：EC-Regional Policy, 1994

II.6-2. ESDP 起草から最終案取りまとめまでのプロセス

ESDP に向けた第 1 回ナント、第 2 回トリノ会議

『ヨーロッパ 2000+』の描き出す国境を越えた欧州再編のダイナミズムは、地球規模のグローバル化を先取りするかのようである。国境を越えて都市ネットワークが広がる現実を前に、欧州をひとつのまとまりと考える視点に立って EU レベルの空間政策が誕生した。しかし、EU はこれを実行する手段を持っていない。国土計画の主体はあくまでも国民国家であり、その権限は国に排他的に帰属する。マーストリヒト条約は EU と加盟各国の関係を補完性の原則で規定し、下位組織である加盟各国の権限が上位組織である EU の権限に優先するという原則を明示している。国・地域・地方の下位組織との複層するパートナーシップが機能してはじめて EU レベルで描いたビジョンは実現へ向けて動く。『ヨーロッパ 2000+』には「欧州領土開発のための協力」という副題が付いており、各国が EU の方針に従う義務はない。欧州委員会は、境界地域支援 INTERREG などの戦略的な補助金の配分を通して、欧州発展をかりうじて遠隔操作しようとしてきた。

『ヨーロッパ 2000+』が欧州委員会レベルの文書であったのに対して、ESDP は一歩前進し、欧州委員会、各国担当閣僚、EU 地域諮問委員会の協働で作成された。各国担当省が欧州委員会と同列で ESDP に参画することで、EU レベルで示された発展の方向性を各国の国土計画や空間計画に反映する近道ができる。1993 年の加盟各国担当閣僚会議で ESDP 作成に向けて基本合意が成立して以後、1 年～半年ごとに変わる議長国が中心となって慎重な議論が重ねられた。情報公開に徹し、その経緯が逐次公表された。

1997 年素案は、先の『ヨーロッパ 2000+』の壁を越えて実践に移すべく、以下の 3 点を提案している。

① 欧州空間計画観察ネットワーク (ESPON⁴) の設立。欧州全域を総体として常に把握でき、比較検討可能なベースをつくる。

② EU 境界地域補助プログラム INTERREG II C や先進的取組み TERRA⁵ など、空間計画を戦略的に誘導できる補助金を拡充する。

③ 政策間の横の連携と、市町村・地域・国・EU など縦の協力を強化する。

1999 年 5 月、ドイツが議長国の時に、ポツダムで ESDP 最終案が承認された。ESDP は、環境、社会文化、経済の 3 つの相をバランスよく統合する視点に立ち [図 6-4]、次の 3 つの基本方針を示している。

① 多極分散型の空間発展を目指し、新しい都市と農村の関係を確立する。

② 交通・情報インフラへのアクセスの公平性を確保する。

③ 自然・文化の両財産を適切に管理する。

欧州の空間バランスを探る試みを知るには、最終的に落ち着いた ESDP よりもこれに至るまでの経緯が重要である。ESDP 滑り出し時点で、牽引役となったのはフランス地域開発調査機関 DATAR とオランダの空間計画機関だった。ESDP 作成への途は、1989 年初回

⁴ ESPON <http://www.espon.lu/> 国土に関する基本的なデータがどこで入手可能かを主に情報提供している。

⁵ I.1-3. 参照。

フランスのナント会議から綱渡りだった。閣僚級会合ではあったが、12カ国のうち閣僚が参加したのは半分の6カ国にとどまり、5カ国は次官級の参加となった。空間計画権限が地域レベルに全面的に帰属するベルギーは一国として代表を送ることに地域が反発し欠席だった。ただし、欧州委地域政策担当委員のB.ミランだけでなく、ドロール欧州委委員長（当時）が出席し、注目された。EUレベルの重要性の高くない会議でありながら、主催国フランスのシラク計画担当相（当時）直々の要請に、ドロールが個人的関心から応えて参加したらしい。

ドロール委員長はミラン地域政策担当委員のスピーチを補足するかたちで、会議で発言している。彼の発言は、①統合（integration）は自由市場の創造以上の意味があること、②経済社会の発展を全体的に見ることの重要性、の2点に集約される。第1の点に関しては、協力と最低限のルールなくして競争は機能しないことを強調した。補完性の原理を前面に打ち出し、構造基金改革を行った直後で、「EUレベル政策はボトムアップに発案しパートナーシップで実現していく」という彼の主張を述べた。「投資と同程度に地方の知的集積と自立的に発展する力が重要」だとも述べた。第2の点に関しては、包括的な視野を持つことが求められているとし、集中度、質（サステナビリティ）、「空間における活動（activities in space）」を考慮すべきと述べている。「彼の言わんとしたことは要するに『空間戦略』だったと理解できる」（Faludi and Waterhout, 2002, 37）。ドロールがESDPにEUレベル政策としての存在意義を与えたかたちになった。

1990年、第2回会議はイタリアが議長国となり、トリノで行われた。イタリアは、フランスやオランダのように国レベルで空間計画する主体が存在しない（EC-Regional Policy, 2000b）。計画は、地方自治体単位の都市計画(urbanism)にすべて落とし込まれるしくみになっている。各国に空間/国土計画が存在するという前提でスタートしているESDPの足元をすくう論争を持ち込んだ。その後の展開からトリノ会議の意義を見出すとするなら、それぞれが政策を考えるベースとして各国担当省相互で基本データを自在に交換できるしくみを提案したことがあげられる。これが、ESPON設立につながった。

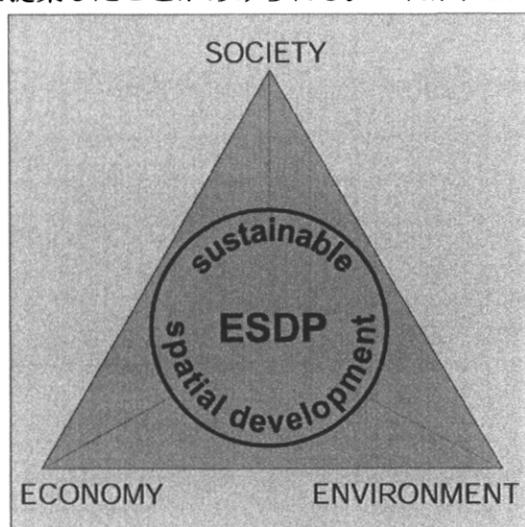


図 6-4 サステイナブルな空間発展の理念 出典：CSD, 1999

ESDP に向けた第 3 回デン・ハーグ会議

フランスの DATAR と並んで ESDP へ向けて積極的に関わってきたオランダが議長国となり、1991 年デン・ハーグで第 3 回会議が開かれた。前 2 回の会議が意義を共有する準備会合に近かったのに対して、デン・ハーグ会議以降、ESDP 策定を明確な目標と定めて本格始動した。ESDP 作成のための委員会として空間開発委員会 (Committee on Spatial Development) が正式に発足し、欧州委員会はメンバーではあるが主導的役割は取らない方針となった。オランダは当初から委員会の名称として、空間計画委員会 (Committee on Spatial Planning) を提案したが、イギリスの反対にあった (Williams, 1996)。

オランダは EU レベルの空間計画⁶を強く望んでいた。デン・ハーグ会議では、オランダが提示した EU レベルの空間計画という考え方をめぐって議論され、異論が多く出された。結局、計画をサポートする欧州レベルの枠組みであって計画(法的拘束力を持ったマスタープラン)とはならないことが確認された。以後、ESDP 最終版までのプロセスで、限りなく計画に近づけようとするオランダをはじめとする国々と国を超えたレベルに計画が生まれる布石となることを強く警戒する国々の間で、最後まで駆け引きが続いた。

オランダは、デン・ハーグ会議のために『欧州における都市ネットワーク (Urban Networks in Europe)』(VROM.nl, 1991) と題した文書を準備した。同文書は、都市部 (urban areas) を経済成長のエンジンかつ雇用創出役として捉えている。欧州都市ネットワークを構成する要素は、都市地域 (urban regions)、モノ、ヒト、情報のフローであり、ハード、ソフト両面の相互結びつきである。都市地域のネットワークには地域と欧州全体の 2 つのスケールがあり、両者が連結されていなければならない。

また、オランダは、欧州全体の競争力を求めるためには、恵まれていない地域の底上げだけでなく、発展のより進んでいる中核地域の問題に欧州レベルで取り組むことの大切さを主張した。これは、1970 年代末から 1980 年代初め、オランダの核、つまりランドスタットが健全であることがオランダ全体の競争的地位を高めた経験に学んでいる。すなわち、競争と結束を表裏一体のものとして捉え、それを欧州レベルに応用したものである。現在、中核地域は過密や環境悪化の問題を抱えており、周縁地域は他との連結が不適切である。デン・ハーグ会議準備文書は、中核と周縁両方の課題に取り組むことの大切さを強調している。同様の問題は都市内にもある。以上のような認識から、多様な欧州像に呼応して多心型の発展が望まれている。空間的環境的質の観点から、中都市に特別な役割を付与している。①都市の経済・社会・環境的質の改善、②物理的な連結 (交通インフラなど) を改善し、環境にやさしくサステイナブルな手段とすること、③協力を強化すること、の 3 点

⁶ 空間計画 (Spatial Planning) は、わが国の計画体系で通常用いられていない言葉なので、説明を要する。空間計画は、ユーロ英語であって、英語圏にはない概念を英語に置き換えた言葉である (Williams, 1996)。1984 年 CEMAT で採択されたトレモリノス憲章は、欧州レベルで空間計画という言葉を用いた早い例である (Council of Europe, 1984)。同憲章では、「社会に対する様々な政策に地理的な表現を与え、全体的な戦略に則って、バランスのとれた地域発展の方向を与え、空間を物理的に規定していくこと」であるとしている。空間計画という概念の認知度や内容は、欧州内でも国によってまちまちである。空間計画に対する認識を共有するために、欧州委地域政策総局は、各国の空間計画 (あるいはそれに相当するもの) 制度を比較可能な情報となるように各国に作成を依頼し出版している。概要版と各国分冊より成っているが、概要版では、空間計画を「公的セクターが広く用いているもので、将来における活動の空間的分布を誘導する手法」と定義している (EC-Regional Policy, 1997e)。

を提唱した。

1992年リスボン会議以降、1997年ノールディック素案、1999年ポツダム最終

第4回リスボン会議では、欧州ネットワーク TENs が主に取り上げられた。議長国ポルトガルは、欧州の周縁に位置するため、高速鉄道や空路線など交通インフラ整備を最大の関心事としていた。その後、1993年リエージュ、1994年コルフとライプチヒ、1995年ストラスプールと会議が続いた。1995年にESDPは最終案に漕ぎ着ける見通しだったが、予定通りにことは運ばなかった。フランス省庁再編で、当初からオランダと並んで主導的な役割を果たしてきたフランス DATAR の関与が減った。ドイツ人の M.ウルフ・マティアスが欧州委地域政策担当委員になり、欧州委員会が ESDP に積極的に関与するようになった。

フランスが後退する一方欧州委員会が伸長して ESDP 作成へ向けた協力の構図が変わるなかで、1995年マドリッド、1996年ベニスで会議が開かれた。スペインもイタリアも ESDP には懐疑的な立場であり、ESDP 作成へのプロセスは危機を迎えた。

スペインは、1975年フランコ死後に民主化し、1978年の憲法改正で地方分権化が進んだ。原則として地方（市町村）レベルに強い計画権限が付与されるシステムで、国は、土地利用、都市開発、住宅を含め、大半の空間計画に関わる権限を持っていない（岡部，2004；EC-Regional Policy, 1999a）。17の自治州と国の間で権限をめぐる衝突が絶えず、憲法判断を仰ぐケースが複数持ち上がっていた。国が空間政策で主導的役割を果たせるのは、国土全体を覆う交通ネットワークに限られている。したがって、ESDP を国レベルの空間政策と連動させる意義を見出しにくい。また、ESDP の発端は、恵まれない周縁地域の底上げ偏重の EU 地域政策を修正して中核地域の問題にも目を向けることであったから、これまで EU レベルの地域政策で手厚い支援を受けてきたスペインにとっては、構造基金の減額に直結する主張だった。ESDP に積極的に関わることに国としてのメリットは少なく、短期的には大きなデメリットがあった。

しかし、オランダの精力的な活動で、1997年ノールディック会議では、ESDP 素案採択に漕ぎ着けた。その後は順調に進み、1998年グラスゴーを経て1999年ポツダムで最終版 ESDP がめでたく採択された。

総花的な最終 ESDP 比べて、1997年オランダが議長国当時にまとめられた素案からは、ESDP の特徴がより鮮明に読み取れる。国境を越え、政策分野別の垣根を越えて統合的・包括的に空間バランスを見守ろうとする ESDP の原点は、地理的条件の限られた国土の中で市街地と緑のバランスを考えることだった。1997年素案が、都市相互の関係や都市と農村の関係でスプロールを抑制することや緑を保全することを強調していたのに対して、最終 ESDP ではそれがややかすんでいる。

1997年 ESDP 素案は、巻末に4枚の地図が付いている [図 6-5]。各地図には「これは、ESDP 素案で言及している空間的要素を図化したものである。これは、決して現在の政策提案を反映したものではなく、本図に示された要素は確定した適切なものとは限らない。」という注釈が付けられ、地図を巡って加盟国間で何らかのバトルがあったことをにじませている。

素案本体に掲載された地図のうちかろうじて主張が垣間見られるのが素案図 II-1 (CSD, 1997, 12) である。山と海の物理的な障壁が描きこまれている。この地図は元来、中核と周

縁を示すものとして作成された (Faludi and Waterhout, 2002, 107) が、周縁に位置づけられた諸国の反発を受けて、中核地域のマークが消えた。

オランダは空間戦略を5枚の地図に表現したが、スペインなどの国の反対に会い、素案の一部として地図を位置づけることが叶わず、参考資料としてこのうち4枚を巻末につけることで決着した。巻末に付けることすら許されなかった幻の1枚は、「領土の枠組み (Territorial framework)」と題した地図で、オランダ担当省が最も力を入れて準備したものだ。各国の代表者は、自らの国土と他国の国土を比較し、注文を付けた。ベルギーの代表は、ランドスタットとルールエリアに図示するのであれば、フランドルダイヤモンドを入れるべきだと主張した。国際的な重要性を持つ都市を巡っても、見解が各国で分かれた。

最終 ESDP では、具体的に都市や地域を特定できる地図としては、距離など客観的地理情報を記した1枚のみとなり、素案の付図は、抽象的な図 (アイコン) に挿げ替えられた。言葉で表現されたコンセプトであれば承服可能でも、同じコンセプトを地図化すると受け入れられにくい。

オランダは、伝統的に空間計画を地図として表現する手法を根幹に据えてきただけに、最終 ESDP に主張をビジュアル化した地図が含まれていないことにとても失望した。いわば骨抜き空間計画となった。

また、素案では現状分析が具体的かつ厳密で大きな比重を占めているのに対して、最終案では政策展望が前面に出ている⁷。ESDP は当初から緻密で厳しい現状分析に徹していたが、その記述では不利益を蒙りかねない国や地方に配慮せざるをえなかったと思われる。

ESDP の最大の成果は、ネットワーク欧州という新しい状況に呼応した欧州の新しい地図を、だれもが共有できるイメージとして提供したことである。ESDP の3つの基本方針のうち、まず多極分散型の都市ネットワークが欧州に張り巡らされる。ネットワークの結節点が都市で、都市と農村に新たな関係が生まれて欧州空間全体を覆う。都市と農村がめりはりのある欧州空間を実現するためには、第2の基本方針である交通・情報のインフラが均等に行き渡っていることが前提となるし、第3の方針である自然と人間がつくり出した財産をバランスよく管理していくことが欠かせない。

ESDP では、EU 共通交通政策 TETNs⁸ (Trans European Transport Networks) が移動の効率化だけを目的としたインフラ整備の域を脱し、多心型都市ネットワークで欧州空間の質を支える交通インフラとして位置づけられた [図 6-6]。ESDP の具体的な内容を、その趣旨が明確に出ていると思われる 1997 年素案をベースに、第1の方針を中心として [表 6-3] に整理した。

ESDP は、そもそもこれをあまり快く思っていないスペインやイタリアにとってばかりでなく、積極的に作成に関わったオランダにとっても満足のいく最終版には至らなかった。それでも、幾多の危機を超えて、予定の倍ほどの10年という歳月を費やして、最終版採択

⁷ 1997年素案は、3部構成で、第1部は欧州レベルの傾向、第2部は長所と短所、第3部は将来へ向けての展望について述べている。他方、1999年最終版は、2部構成で、第1部で展望を示し、第2部がより分析的な内容となっている。

⁸ TETNs は、辺境で不十分な交通インフラを整備し、地理的に不利な地域を押し上げ、地域間の不均衡を低減することを当初目的としてきた。

にまでたどり着いたことは大きな成果だったと見るべきである。

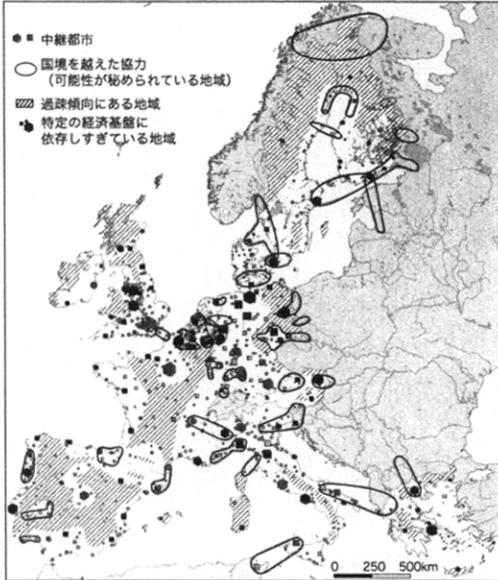


図 6-5 多様性を考慮した都市相互の補完関係と協力 出典：CSD, 1997 巻末参考資料

	現状分析		対策
	よい傾向	わるい傾向	
都市構造 都市相互の関係	空間的に結びつき強い地域に、複数都市から成るまとまりが形成されてきた 大陸全域、複数国に広がる都市ネットワークや地域の都市ネットワークが、形成されてきた。(ただし、未だ胎動の段階で、交流の域を出ず、実際に戦略に及んでいない) 比較的均衡のとれた都市相互システムを実現している地域がある	人口の少ない地域や空間的に結びつき弱い地域では、複数都市から成るまとまりが形成されにくく、公共サービスが行き渡り、投資の受け皿となりうる規模のまとまりに至っていない 都市間競争が激しくなり、インフラの過剰供給や資源の浪費が危惧される 都市相互システムに不均衡が生じている地域がある：影響力の強い都市圏が単一の核となっている場合や後背地を犠牲にして侵食している場合など	都市や町相互間で、補完し合い協力するために国境を挟んだ地域で、複数の町から成るまとまりを、統合的、空間的に開発する戦略を推進する 複数国に広がる町や都市のネットワークや欧州レベルのネットワーク内の協力を推進する。人口の少ない地域や経済的に遅れた地域にある小規模な町相互の連携を強める 国内/国際的ネットワークと地域/地方ネットワークの連携を改善する 東欧、中欧、地中海沿岸諸国の都市や町との協力を、地域/地方レベルで強化する
	ロンドンやパリのように、世界規模の影響力があり、地球規模の競争力を持つ都市がある 周縁に位置していても、魅力ある地域は、新規投資を獲得しているところがある(しかし、周辺地域への利益の波及効果を確める必要あり) 「中継都市」が世界の他地域と結びつくことで、EUの国際的影響力強化に貢献し、都市圏機能の均衡を取り戻すことにも一役かっている。域内都市で、近隣の域外国と特権的に結びつくものが出てきた	伝統的な手工業を抱える都市は、重大な問題に直面している：経済的転換、経済基盤の多様化が必須。社会的結束の欠如 特定の経済基盤に極端に依存している都市(港湾、観光産業、公共行政など) 農村地域にある町には、経済的躍進力を確保しにくいところがある	ダイナミックで、魅力あり、競争力のある都市や町を目指して域外欧州を特に重視して、地球規模の都市や「中継都市」に、欧州の戦略的役割を与える 特に条件に恵まれない地域で、投資先として町や都市の魅力を向上させる 特定分野に依存しすぎている町や都市の経済基盤を多様化する 都市開発基盤が不確実な農村地域にある小規模な町の経済力を強化する
都市と農村の関係	特定の世帯(片親世帯、高齢者世帯)が都市地区に魅力を感じる傾向があり、インナーシティに住人が戻ってくる方向に貢献している 「コンパクトシティ」政策に成功した地域がある	多くの地域で、都市が無秩序にスプロールしている 社会問題を抱えた都市内の地区が危機的な状況にある。工場跡地や荒廃した市街地の問題がある。機能(住宅、経済活動、緑地)の混在が不十分な地区がある。土地・不動産投機に起因する問題がある	都市を持続可能に開発するために都市どうして経験を共有し、都市のスプロールを抑制する効果的な手段を支援する 不利な地域に位置する都市で、企業、環境、社会サービスのインフラを改善する

都市と農村の関係	<p>統合的で多分野にわたる戦略計画に先進的に取り組む都市地域が出てきた。経済・社会・環境の諸相を統合する試み</p> <p>廃棄物、水、エネルギーの閉じた環をなす都市生態系実現へ向けて新たな手法が開発されている</p>	<p>廃棄物量、エネルギー・水の消費が概して過剰</p> <p>都市公害（騒音、大気汚染、交通渋滞）が増加している</p>	<p>市街地内の空地や緑地帯を守り、都市生態系の堅実な管理を推進する</p> <p>適切な交通アクセス計画と土地利用計画に基づき、都市地域のサステイナブルなアクセス利便性を高める</p>
交通網・情報網	<p>品質のよい農産物に対する需要が高まり、グリーンツーリズムが成長し、農村の多様化に道を開いている</p> <p>情報社会の進展が、地理的に不利な農村地域に新たな可能性を開く。今まで取り残されていた農村地域には、土着の産品や自然など、観光潜在力を秘めている。農村の経済基盤を多様化することに成功例が出てきている</p> <p>環境的農業政策が高まっている</p> <p>市場の拡大で、生産性の低い地域が、産品を多様化できるようになった</p>	<p>人口の集中している地域の農村は、都市に圧迫されている（郊外住宅地、リゾート需要）</p> <p>近くに大都市がなく、アクセスの不便な地域の農村は、過疎が進み、農地が放棄されていく</p> <p>集約農業が環境破壊を招いている</p> <p>国際的な競争力を持たない農産物を生産している地域がある</p>	<p>都市と農村が連携するために都市化の圧力を受けている農村地域で、農村の復興戦略と環境的手段を推進する</p> <p>過疎に直面している農村地域に位置する小・中規模の町において、最低限の公共サービスを維持する。これらの地域で、内発的発展の潜在力を引き出す</p> <p>農村地域の多様化を目指して農業生産が構造的に弱い地域で、経済基盤の多様化を図る</p> <p>農業生産性の高い地域で、環境的農業手段を普及させ、農業生産の多様化を図る</p> <p>農村地域で、再生可能なエネルギー開発を進める</p>
共有財産の管理（自然・文化環境）			<p>アクセスを向上させるためにインフラを有効かつ持続可能に活用するために誰もが先進的な情報を得やすくするために</p> <p>自然的財産を保存し開発するために水資源を適切に管理するために欧州の文化的景観を保存し創造的に管理するために都市の文化的財産を保存し創造的に管理するために</p>

表 6-3 『欧州空間開発見通し ESDP 素案』（CSD, 1997）より筆者作成。

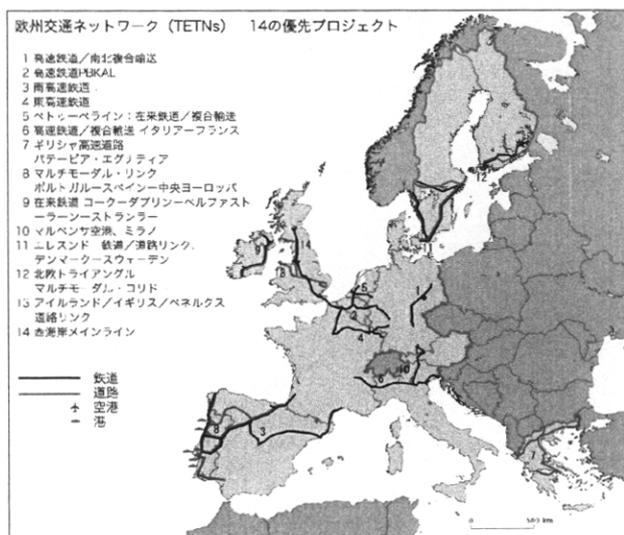


図 6-6 EU が共通交通政策として推進してきた TETNs 出典：CSD, 1999

II.6-3. オランダ空間計画と ESDP への関与⁹

ここまで見てきたように、1999 年最終 ESDP 策定までのプロセスで、2 度議長国となり主導的な役割を果たしたのはオランダだった。なぜ、オランダは空間政策でリーダーシップを積極的に買って出たのか、その背景としてあると思われるオランダ空間計画思想について考察を加える [表 6-1: オランダ]。ESDP との関連から、①国レベルの強力な計画権限、②オランダ・モデルと呼ばれる協議方式、③多心型構造のランドスタットが高い競争力を持っていること、④恵まれない地域の底上げと競争力のある地域のより一層の強化を両輪とした発展政策、の 4 点を抽出して論じる。

国レベルの強力な計画権限

オランダは、総面積 40,000 km²の国土に、人口約 1,600 万が住む、高密度な国である。13 世紀ごろから河口の低湿地を干拓し、国土を広げてきた。「世界は神が創ったが、オランダはオランダ人が造った」と言われるゆえんである。現在の国土の 2/3 は干拓地で、1/4 が海面レベルより下の土地である。長年苦勞して人工的につくってきた貴重な国土だけに、国民は土地利用を管理することの大切さを強く認識している。そのために、土地利用を実質的に制御できる国レベルの空間計画が存在し、あらゆる空間政策は同空間計画に則って実施されている (笠, 2004)。強い実効性の担保されたオランダの計画システムは、計画を担当するテクノクラートや専門家たちにとっては、理想のかたちであり、『計画のパラダイス』といわれてきた。EU レベルで実態として空間政策がありながら、個別政策が依拠する計画の不在は、オランダのテクノクラートたちにとって承服しがたいことだった。

空間計画制度のルーツは、19 世紀末、急激な都市化に呼応して計画的に住宅を供給することに始まっている。1901 年住宅法の延長で戦後 1965 年に空間計画法 (Wet op de Ruimtelijke Ordening/ Spatial Planning Act) が成立した。同法成立に先立ち、1960 年第 1 次国土計画方針が提示された。同第 1 次方針は、西部に偏って都市的に集積している現実を問題とし、均衡ある都市群の配置を誘導しようとした。空間計画法を受けて 1966 年に提示された第 2 次方針は、集中的分散がキーワードとなり、大都市と物理的に切り離して衛星都市を計画的に配置していく考え方を示した。1976 年第 3 次方針は、都市周辺の市町村に住宅新設を誘導した。オランダの空間計画の最上位に位置するこれら約 10 年毎に示される方針は、ビジュアルに方針を明示する地図を重視している点に大きな特徴がある。こうしたオランダ空間計画の特徴が背景としてあり、オランダは、ESDP 策定過程で、欧州空間の展望を地図として表現することに執拗にこだわった。

1980 年代、環境意識の高まりから、干拓事業を今後行わない方針となった。これ以上パイの拡大しない現実を直視すれば、国土空間利用の厳しい管理は不可欠である。前 1976 年方針が結果的にスプロールを容認し、都市中心の空洞化を招いたとの反省から、1984 年第 4 次方針は、コンパクトシティを掲げ、中心再生と郊外化の抑制を目指した。

⁹ 筆者は、多心型シティ・リージョンの伝統的な事例として、オランダのランドスタットに着目し、背景としてのオランダ空間計画を調べてきた (岡部, 2001c; Okabe, 2002; 岡部, 2003b, 239-258)。平行して ESDP について調べていたところ、両者が密接な関係にあることが明らかになった (岡部, 2001b)。本研究では、関連ある文献を調べ ESDP 策定プロセスを軸にオランダの空間計画を論じている。

オランダ政府は第二次世界大戦後 1980 年代まで、開発によって緑地が蝕まれることがないように規制してきた。その結果、緑のじゅうたんに市街地が点在する伝統的なオランダのランドスケープが守られてきた (VROM.nl, 2000)。人口密度が高いにもかかわらず緑地が維持されているのは、厳格な規制で開発を管理してきたことの賜物である。

このように、計画至上主義を貫いてきたオランダだが、1990 年代に入り転機にさしかかっている。第 1 は、住宅供給を民間開発に委ねる方向にある点である。オランダは、中央集権と地方自治が表裏一体となった行政システムを採用している。オランダは、トップダウンで新たに住宅を供給するエリアを特定することにより、中央集権的に土地利用を制御してきた。他方、都市計画決定や建設許可などの権限は基礎自治体に帰属する。中央集権的な住宅政策が薄れるにつれて、一元的に国土空間を管理するオランダの計画システムは弱まっている。第 2 は、国よりも上位の空間政策の登場である。EU レベルで TENs 欧州インフラ網が政策決定され、1990 年代以降、EU レベル地域政策が存在感を増すにつれて、国の空間計画が相対化されてきた。欧州レベルの空間コンテキストと連動せずして一国の空間計画はもはや成立せず、国の空間計画を頂点とした完璧な計画システムは瓦解しかねない。オランダが長年試行錯誤の末に築き上げた空間計画システムを持続させるために、EU レベルの空間計画と政策に関与せざるをえなかったといえる。

2000 年ごろから長い論争となった第 5 次方針策定へのプロセス¹⁰は、岐路に立ち苦悩するオランダの空間計画を物語っている。オランダは今、サステイナブルな発展を目指して困難な道を選択しようとしている。緑のじゅうたんにコンパクトな市街地が点在する伝統的なランドスケープをできる限り守りながら、一方で市場による開発を賢く利用し、成長力をなるべく抑制せずにサステイナブルな発展につなげていこうとしている。計画のパラダイスだった 1980 年代までは、新たな市街地化は例外的であった。あらかじめ市街地化が公的に計画されずして開発されることはなかったが、ここにきて民間発案による自由な開発を容認する方向に傾いてきた。新規開発がグリーンフィールドを蝕む場合でも、同量のブラウンフィールドを緑化して相殺し、トータルで緑地が減少しなければ原則として認められるようになった。オランダはこれまで厳格で抜け道のない土地利用計画で知られてきたが、静態的土地利用管理から動態的な土地利用を前提とした管理への大転換期にある。

オランダ・モデルと呼ばれる協議方式

先述のように、オランダは国土全体が低地であるため、土木技術を駆使して国土を水没から守り続けてきた。「治水は 1 か所でも堤防が崩れると終りなので、“最初から” みんなで“相談”しつつ、“計画的に” みんなで“管理” する必要がある」(長坂、2000)。低地を守る水門の開閉には即断が求められる。長い治水の歴史が、関係する主体間で協議して計画を共有しておきの確かな判断を迅速に下し実行に移すしくみを培ってきた。オランダ・モデルとして知られる合意形成方式である。こうしたオランダ合意形成のしくみが、多様な主体が絡み合う都市再開発のマネジメントに効力を発揮している。

アムステルダム市のプロジェクト・マネジメント・オフィス PMB は、湾岸再開発プロ

¹⁰ 2001 年、第 5 次空間計画方針案が公表されて以後、政権が交代したため紆余曲折があり、2003 年末現在発効に至っていない。

プロジェクトで、公共セクター、民間デベロッパー、有識者や専門家、市民、NPOの多様な主体が協議し合意形成していく受け皿の例である。図面やパース、模型など、フィジカルなイメージを確かめながら、合意に導く手法である。ここにおける決定が実効性を持つに足る権限としくみがあり、柔軟かつ効率的な合意形成を可能にしている。「事前協議で極力衝突を避け、簡単にいえば勝ち負けよりも建設的譲歩により関係者全員が合意に至るまで話し合いをする」しくみである（笠、2004、268、傍点筆者加筆部分）。オランダの計画制度の実効性の高さは、システム設計が優れているだけでなく、合意形成の文化が定着していることにより担保されている。

他の欧州諸国は多様な国が空間ビジョンで合意しようというESDPの成功に懐疑的だった。ましてや、得られたコンセンサスをひとつの地図に落とし込んで確かめることなど、できるわけがないというのが、大半の認識であった。他方、オランダは、合意形成プロセスへの揺るぎない信頼に支えられ、ESDPが実現可能な合意であるという信念を持っていた。しかし、現実には、イタリア・スペインなど空間計画をそもそも持たず、対立の構図のなかから建設的合意に至る交渉の文化に馴染んできた国々は、ESDPをつくることの価値をポジティブに認めることなく、自国の利害に抵触する部分を極力削除させた上でESDPにしつしつ合意する結末となった。

多心型構造のランドスタットが高い競争力を持っていること

オランダのランドスタットは、多心型都市システムを骨格としている。ランドスタットは欧州の心臓部に位置し、地域単位でみた人口密度では欧州随一の地域である。ランドスタットの多心型都市システムは、アムステルダム（オランダの首都）、デン・ハーグ（行政中心）、ロッテルダム（港湾都市）、ユトレヒト（内陸部の交通の結節点、サービス中心）の4つの主要都市で構成されている。異なる都市機能をこれら4都市でシェアしている。ランドスタットを構成する都市はいずれも単独では人口100万人に満たないが、直径100km圏に広がるリージョン単位にまると人口600万人に達する。R.C.クロースタマンとB.ランプレッツは、ランドスタット研究から多心型都市システムの要件として、①複数の都市が互いに近接していること、②明確なリーダー的都市の不在、③歴史的、空間的に異なる都市がそれぞれ自律的な行政制度を維持していること、の3点を挙げている（Kloosterman and Lambregts, 2001）。

ランドスタットは、中心に緑地を保全してきた珍しい地域としてよく知られている。中心に位置する緑地はグリーンハートと呼ばれ、直径40kmほどのエリアを占める。都市がグリーンハートを縁取るように連なっていることから、ランド（オランダ語で「縁」の意）スタット（都市）と呼ばれるようになった。

グリーンハートと中都市から成る多心型都市システムのおかげで、都市の住人は、同等の人口集積を持つ単心型大都市圏と遜色ない都市的利便性にアクセスできる。しかも一方で、緑豊かな農村も身近に享受できる。単心型の大都市圏では叶わないランドスタットならではの魅力である。

変化の激しい現代において、家族を取り巻く状況は刻々と変わる。多心型都市システムは、職場、買い物に行く先、家族構成などの変化に対して、一極集中の大都市よりもフレ

キンプルに適應することができる。そのことも注目に値する。例えば、2人の大人で構成されている家庭の場合、2人が同一の中心都市で就業するとは限らない。もし2人が異なる都市で働いていたとしても、多心型シティ・リージョンであれば、一方を犠牲にすることなく最適な居所を見出しやすい (Evans and Taylor, 2001)。

ランドスタットは現在、ロンドンやパリと互角に競争するほどの強さをを見せている¹¹。ランドスタットにとって決定的な競争力となっているのは、EU統合が深化する欧州にあって、地理的中心に位置していることもあるが、恵まれた立地条件だけでランドスタットが急浮上したのではない。グリーンハートとそれを囲む複数都市ネットワークのユニークな魅力がランドスタットの競争力につながっている。

多様性を尊重しつつ結束を強めるためには多心型構造が一心型構造に勝つと思われるが、現実には都市間競争にさらされてグローバルには一心型構造に淘汰されていく傾向が強いなかで、ランドスタットは多心型構造を戦略的に競争力に結び付けることに成功した稀有な例である。ランドスタットは、多様性を尊重する方向で欧州としての結束を強める戦略を模索するEUの縮図といえる。オランダは、多心型空間計画の経験を生かして、ESDPで多心型欧州空間のビジョンを実現可能なかたちで示そうとした。

ランドスタットは、地理的に恵まれた位置にあって、とくに欧州統一市場形成以後、新規の開発圧力を強く受けている。グリーンハートを揺ぎない中心としてきたランドスタットだったが、現在岐路に立たされている。ランドスタットでは、これまで多心型都市システムによって、都市と農村のフィジカルなバランスが保たれてきたが、都市がついに飽和状態に達してしまった。「(高密度ながら)都市と農村を峻別できるオランダらしい風景は消えてなくなろうとしている。このままではオランダらしさは霧散してしまう。オランダという国を守りたいなら、市街地化を容認し、国土全体をメガシティとして計画するしかない」。市場動向分析機関の所長をつとめるD.ファンレウレンは、1990年代半ばに、すでに警告を発している。ランドスタットは将来に向けてグリーンハートの市街地化を容認し、単一の大都市圏として発展していくべきかどうか――1990年代から賛否両論が飛び交った。

ランドスタットの個性となっているグリーンハートだが、本来グリーンハートの経済基盤のはずだった農業は形骸化して久しく、事実上の郊外住宅地でしかないとの指摘もある。これに空港拡張計画が追打ちをかけている。2001年に策定された第5次オランダ空間計画方針案 [図 6-7] では、ランドスタットの名は影をひそめ、かわってデルタ中枢都市圏 (Delta-metropolis) の呼称が前面に打ち出されている (VROM.nl, 2001ab)。ランドスタットは現在、構成都市相互の連担を強め、都市機能を強化して限りなく単一都市の利便性に近づこうとしている。その帰結として、これまでバランスのとれた多心型都市システムとその真ん中にグリーンハートを持つランドスタットのイメージはぼやけ始め、単心型から派生した巨大都市圏の姿に近づきつつある。

¹¹ P.ホールは、1960年代にすでにランドスタットやルールが多心型構造に着目し、「欧州の多心型メトロポリス地域 (ランドスタット、ライン・ルール) は、単心型 (パリ、ロンドン) と比べて、決して効率が悪いわけではない。そして、交通渋滞や長距離通勤の問題がはるかに少ない」と述べ、これらにメトロポリスを超える可能性を見出している (Hall, 1966, 242)。

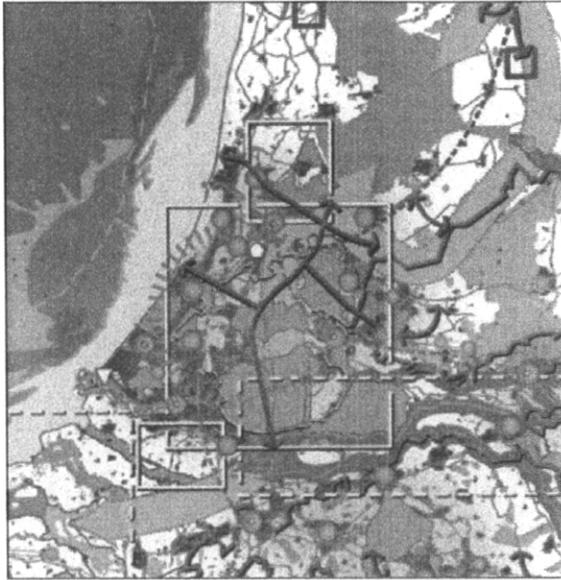


図 6-7 第5次オランダ空間計画。ランドスタットは、緑のコリドー（図中の矢印部分）の張り巡らされたデルタ中枢都市圏へ脱皮しようとしている。出典：VROM.nl, 2001a

恵まれない地域の底上げと競争力のある地域の強化を両輪とした発展政策

オランダは戦後、社会福祉国家の枠組みで、計画的に発展を誘導してきた。恵まれない地域の底上げを基本とする経済開発政策だった。しかし、手厚い福祉は、かえって国民や地域のやる気を喪失させ、オランダ病と呼ばれる長い低迷期に入り、1980年代後半、どん底を経験した。そこでオランダは、マイナスを極小化する社会福祉国家思想を脱却して、一程度の社会福祉を維持した上で、プラスを伸ばす競争力強化の政策を導入し、国全体の浮揚再生に成果を上げて注目された。

1990年代、EUでは南の発展の遅れた国々が加盟して地域間格差が拡大し、より多額の補助金が恵まれない地域の開発につき込まれていくことに、発展した国から反発が出ていた。オランダは、オランダ病から脱却できた実績をもとに、競争力の弱い地域に手当をする半面、競争力のある地域をより強化することの相乗効果で、欧州総体としての競争力を向上させるESDPの考え方¹²に説得力を持たせることに貢献した。

¹² 総論では異論はないものの、地域間格差是正の補助金の恩恵を多く受けていたスペインにとっては、補助金の総枠が動かないなかで、この考え方に同意することは進んで補助金削減を願い出るに等しく、受け入れられる内容ではなかった。

II.6-4. デンマークの空間計画と ESDP との関わり¹³

デンマークは、ESDP 作成プロセスにおいて一度も議長国になることはなく¹⁴、表立って関与してきたようには見えないが、ESDP と最もポジティブに付き合った国のひとつである。

デンマークではオランダ同様、空間計画概念が国土計画の根幹に位置づけられており、空間計画は馴染みの深い言葉である。以下、デンマークの空間計画を概観し、デンマークが ESDP に何を期待したかを考察する [表 6-1: デンマーク]。

デンマーク空間計画

人口 500 万人の北欧の小国デンマークは、戦後一貫して市街地と緑のコントラストを重視する空間政策をとってきた。デンマークは、国土を都市地域、農村地域、サマーハウス地域の 3 つに区分している (MIM.dk, 1994, 松本, 2004)。このうち国土の 90% を占める農村地域の用途転換は、原則として禁止されている。

戦後数 10 年にわたる空間政策の経験や関連法規の積み重ねが、1992 年の空間計画法に結実した。法的には県と基礎自治体レベルで 4 年ごとに作成する空間計画がデンマークの空間政策の要になっており、地方分権に徹している。それより上位の国レベルの空間開発展望は、環境エネルギー省空間計画局の管轄で、国の空間戦略を示唆する役割である。ここ 10 年間で 3 度、国レベルの展望報告書が公表された。

①1992 年、デンマーク：2018 年へ向けて¹⁵ (MIM.dk, 1992)

国レベルの空間計画で、エレスンド・リージョン(後述)の戦略的位置付けが強調された。デンマークの発展に道を拓くには、スンド海峡に橋を架け、コペンハーゲンを欧州の交通ネットワークの要所とすることが重要。同時に、環境先進国として美しい都市と田園風景を守ることが欧州内の競争力である。その保全と発展のための基本方針を示している¹⁶。

②1997 年、デンマークと欧州の空間計画方針 (MIM.dk, 1997)

国の枠を超え、欧州というフィールドを前提に 2015 年に向けて提示されたデンマークのビジョン。同年 EU レベルでまとめられた空間開発見通し素案 (1997 年) 作成と並行して進められ、緊密な協力関係が反映されている。都市相互の関係と都市と農村の関係をベースに、国や EU レベルの空間バランスを見守っていくスタンスになっている。サステイナビリティを狭義の環境問題に限定せず、経済や社会を含めた広義にとらえている。

¹³ 本節の原点となったのは、エレスンド・リージョンを対象とした拙論考である (岡部, 2001ab; 2002b; 2003b, 190-208)。本節は、ESDP との関連について分析した研究を参照し、欧州化に呼応した小国の空間計画を主題にしている。

¹⁴ デンマークのプランナーたちは、「バルト海沿岸のビジョンと戦略 2010」および 1992 年デンマーク空間計画方針「2018 年に向けて」の策定に忙しく、ESDP 会議の議長国となるに足る人材がいなかった。また、国土計画部門が環境省傘下に再編される時期で、組織確立に忙しかった (Faludi and Waterout, 2002)。

¹⁵ ウィリアムスは、欧州レベルの空間計画を念頭に置いた国レベルの空間計画の興味深い例として、東西統一後のドイツとデンマークの両空間計画をあげている。「デンマーク：2018 年に向けて」の概要を紹介している。(Williams, 1996, 109-111)

¹⁶ 汚染されていない環境を競争力ととらえ、環境保全を重視しているところに、後に欧州委環境担当委員となったデンマーク人 R. ビエレガード Ritt Bjerregaard の影響がうかがえる (Williams, 1996, 111)。

③2000年、デンマークの国土計画－地方のアイデンティティと新たな挑戦 (MIM.dk, 2000)

2025年を見越し、成熟期に国土の空間政策の役割を明らかにしようと試みられている。国が具体的なビジョンを示すのではなく、サステナビリティの観点から下位自治体相互の協力関係へ導くこと。また、新たな交通インフラを整備するよりは、既存のインフラを効率的に活用する知恵が重要であるとしている。

以上、国レベルの空間政策の経緯を追ってみると、デンマークが市街地と緑のバランスを制御してきた伝統の延長線上で、より広義の「空間バランス」を軸にした国土運営へと発展していったプロセスを読み取れる。デンマークの「空間バランス」思想は、土地利用計画制度つまり「市街地と緑のバランス」をルーツとしている。

土地利用計画で市街地と緑のバランスを管理することは決して新しい話ではなく、近代地域計画の基礎にほかならない。1990年代、地球環境問題からサステナブルな発展が希求されるようになると、土地利用だけではなく、環境、社会文化、経済の諸相にまで空間的にバランスを管理する発想が広がった。その背景には、社会学や地理学から試みられてきた空間的解析がある。都市社会学者であるM.カステルは「空間が社会的に生産され集団的に消費される」という見方を示し、都市地理学者のD.ハーヴェイは空間と社会の双方向性に着目した。また、経済学の分野でも、経済活動の起こる場に注目して、空間的に経済を解析しようとする動きが広がってきた。

他方、フィジカルな計画学の分野では、拡大成長を前提とした計画の考え方を転換し、サステナブルな発展段階における計画の意義を探りながら社会・環境・経済とフィジカルな計画を統合しようとする動きがある。パイが拡大することを前提としたバランスのとれた開発とは異なり、一定容量のパイの中で譲り合って、バランスをとっていく考え方である。

他国に先駆けて「空間バランス」の発想が生まれたことには、オランダ同様国土が平坦で狭いことに加えて、地方分権システムの深化を見落としてはならない。

オランダ、デンマークとも地方自治制度が整い、基礎自治体が自律的に政策を運営する権限を持っている。空間政策体系の要は基礎自治体レベルで作成する空間計画（あるいは土地利用計画）にあり、実際の開発行為に対して法的拘束力を持つ。実行手段を伴う権限が下位に帰属するため、基礎自治体が空間計画に関わる権限を実質的に握っている。

一方、地方や市町村レベルの計画や規制は上位である国レベルの方針と矛盾してはいけないという原則にしたがって、国レベルの空間政策が地方や市町村の計画と整合するしくみができている。ただし、国レベルの空間政策は、下位に号令をかけることが使命ではない。デンマークの2000年空間計画に関する報告書は、「国レベルの計画の役割は、具体的なビジョンを示すことではない。地方あるいは市町村レベルの計画の集積こそが、その役割を担うべきである」と述べている。空間政策における国の役割を「(地方や市町村相互の)対話の舞台を提供し、協力を促進すること。与えられた国土の地理的条件のなかで、環境面の責任を考慮するのは当然だが、環境に止まらず経済・社会文化を統合した国土全体を展望し、それに基づく包括的計画を示すこと」としている。地方分権に立脚した国土政策のあり方を模索するなかで、「空間バランス」の発想が登場している。デンマークは、地方自治を尊重し、国レベルでは空間的にバランスを管理することで、サステナブルな発展に近づけようとしている。

デンマークは、ESDP へ向けた初期の空間開発委員会 CSD に、空間バランスをキーコンセプトとする文書を提出し、ESDP に環境的な視点を組み込むことに貢献した。デンマークの提案は、分散型の都市システムを提起するもので、①都市的な広がり、②コリドーの開発、③エネルギーと交通の適切な活用、の 3 点を柱とした。「都市的な広がり (urban spread)」という表現が、都市の無計画な拡張のニュアンスを伴い、誤解を招いたものの、その本意は、オランダがデン・ハーグ会議で提示した「欧州の都市ネットワーク」を構成する要素である都市地域 (urban regions) に近い概念だったと考えられる。議長国とはならなかったもののデンマークの的を射た貢献は高く評価されている (Faludi and Waterout, 2002)。

また、デンマークは、ESDP と並行して、空間計画方針策定を進め、1997 年 ESDP 素案とほぼ同時に ESDP 原則を国の空間計画に適用した空間計画方針を示すなど、ESDP を国レベルの空間計画に積極的に適用した。

エレスンド・リージョン

なぜ、デンマークは、空間バランスをキーワードに、国内の空間計画と EU レベルの戦略を並行して考えてきたのだろうか。

デンマーク一国の人口は 500 万人規模である。そもそも北欧諸国は人口が少なく、欧州に呑み込まれてしまうのではないかという警戒心を抱き続けている。彼らが、ユーロ参入や欧州連邦制の導入にとりわけ慎重になる理由のひとつである。首都コペンハーゲンは、美しい環境都市として知名度が高い。しかし、行政区分上のコペンハーゲンは 50 万人に届かず、都市圏に拡大してやっと 100 万人規模である。小国デンマークとその首都コペンハーゲンが、グローバル化の荒波の中で世界に対して現在持っている影響力を維持するのは難しい。デンマークはブルーバナナの外にある¹⁷。

1992 年のデンマーク空間計画では、ブルーバナナが触手を四方八方に伸ばしたような地図が描かれている [図 6-8]。その姿は両手を広げて飛び跳ねている人を連想させる。人型にたとえると、デンマークをはじめとする北欧の南部が頭に相当する。欧州の頭をどうつくるか。「国土計画の対象範囲を少しスライドさせてスンド海峡を中心に地図を見直すと、全く違った発展の可能性が開けてきた」とデンマーク環境省空間開発局の P.メールビー¹⁸。国という殻に閉じこもって知恵を絞っても、明るい展望はなかなか開けない。「われわれデンマークの空間計画を考える者は、これまで国土しか見てこなかった。国境の外は念頭になかった。ここで思い切った発想の転換をして、国境のない欧州地図上にどうデンマークを位置づけるかを考えることから始めた」とメールビーは言う。

デンマークは 1990 年代、自国の枠内にとらわれずに国の空間戦略を編み出していく方針

¹⁷ 「デンマーク：2018 年へ向けて」(1992 年) が国境をまたぐ地域を戦略的に創造する構想が提示しているが、そこには「ブルーバナナに対するただならぬ不安が現れている。すなわち、EU の幹線交通から外れ開発力に取り残されることに対する懸念がある一方で、EU の中核地域で顕著な過密渋滞や公害が及んでくることに対する懸念がある。」(Williams, 1996, 110)

¹⁸ P.メールビーは、デンマーク環境省空間計画局から欧州委員会地域政策総局に出向し、欧州委員会官僚として ESDP 作成に携わった(メールビー、2002)。エレスンドについてはメールビー氏に多くの示唆をいただいた。メールビー氏へのヒアリング; *Mehlbye, P.* メールビー, P. (10/2000) consulting, Integrated strategies for development of regions and territories, ex-member of Regional Policy DG, ブリュッセル空港にて: Brussels.

に踏み出した。このことは、欧州レベルの空間戦略と一国の空間計画がオーバーラップすることを意味する。他国に比べてデンマークの空間計画が特に、ESDP と近距離にある所以である。1990 年代デンマークの打ち出した空間戦略において、デンマークとスウェーデンの 2 国にまたがるエレスンド・リージョンが国を牽引すべき中核地域と位置づけられた。トランスナショナルな地域として誕生したエレスンドは、EU レベルの空間戦略の象徴的存在として注目を集めている。以下、エレスンド・リージョンの意図と現実を分析しながら、国境を越えた空間戦略の可能性と新たな課題について考察する。

エレスンド・リージョンは、デンマークとスウェーデンの 2 国にまたがる地域で、コペンハーゲンをはじめ複数都市を擁して 250 万人都市圏を形成している [図 6-10] (MIM.dk, 1993)。スンド海峡がデンマークとスウェーデンを隔ててきた。エレスンド・リージョンがひとつのまとまりとして発展していくはずみとなったのが、デンマーク側の都市コペンハーゲンとスウェーデン側の都市マルメを陸続きにする長大橋の建設であった。

歴史的にスンド海峡を遡ると、必ずしもそこに国境線はなかった。17 世紀半ば以前のスンド海峡は、デンマーク中心部（ゼーランド地方と首都コペンハーゲン）とデンマーク東部（スカニア地方、現スウェーデン）をつなぐ航路だった (Berg and Löfgren, 2000)。しかし、17 世紀の度重なる戦争で、スンド海峡がデンマークとスウェーデンの国境線となって以降、バルト海への航路を確保したいという欧州列強の思惑が一致し、国境線はスンド海峡に落ち着いた (Linde-Laursen, 2000)。

海路に対して陸路の重要性が高まり、すでに 19 世紀末には海峡をまたぐ橋が議論されるようになった。最初はサイエンスフィクションの域をでなかったが、1960 年代には近代ユートピアの海峡都市が手に届く夢として構想されるようになった。しかし、鉄とコンクリートのユートピア構想は、環境重視への政策転換にともない、たちまち色あせてしまった (Berg and Löfgren, 2000)。

国境を相対化して国土計画を見直すことは、国民国家成立以前の歴史を掘り起こすことでもあった。欧州内で国家間の垣根が低くなり、国境を越えて 100 万人都市が競合するなか、コペンハーゲンが欧州レベルで戦略的な位置を確保するためには、地理的にも歴史的にも必然性のあるスンド海峡を挟んだトランスナショナルな地域連携にかける以外に道はなかった。

2000 年夏、コペンハーゲンと、その対岸にあるスウェーデンのマルメが欧州最長の橋スンド・リンクで結ばれ、エレスンド・リージョンはフィジカルにも一体となった。100 年越しの論争を経て、スンド海峡を渡る全長 16 km (両端トンネル、アクアラインとほぼ同じ長さ) の橋が実現した。

国境で 2 分されていた地域がひとつにまとまったことで、エレスンド・リージョンの経済競争力は高まった。スカンジナビアの製薬産業の 6 割がこの地域に集中している。生物医学研究では、ロンドン、パリに続く。エレスンド・リージョンは医薬産業研究分野で高いレベルを誇っている¹⁹。

エレスンド・リージョンは、厳しい都市間交渉を乗り越えて、医薬分野の域内ネットワ

¹⁹ バイオ・医薬関連企業は 1997 年の 50 社から 2002 年には 120 社と大幅に増加した。これは北欧の 6 割、ヨーロッパ市場の 22%を占めるといわれる (JETRO,2003)。

ークであるメディコンバレーの形成に漕ぎ着けた。エレスンド域内の主軸2都市コペンハーゲンとマルメに加えて、両国の大学都市であるデンマーク側のロスキルとスウェーデン側のルンドに分散する医薬関連会社、研究機関、大学が緊密に連携している。「成行きにまかせれば、都市は大学・研究機関や大企業の誘致をめぐる激しく競争し合う。しかし、共通する分野で連携する都市があれば、相互に調整することで、それぞれが特性を生かし、一方が学術研究を担い、他方の都市が産業を担う道が開ける」と欧州委地域政策総局元空間政策担当チーフのR.ニースラーは言う。

交渉で域内競争を抑制し、調整と連携で得られた空間バランスを対外的な競争力とするという考え方は優れている。「都市の競争力を強化するために、どこが何に特化するかをお互いの合意で決めた。相互にネットワークを強化し合う道を選び、地域内の都市同士が競争することを避けた。おかげで空港立地や企業誘致をめぐる地域内の他者を蹴落とすような競争には陥らなかった。かわりにクラスター型ネットワークとして行動し、自分たちの地域をひとつのまとまりとして外に売り込んだ。このような地域発展の例に、本物の成功に導くカギを見出せる」とニースラーはエレスンド・リージョンの試みを高く評価している。

欧州の開発バクトルが北欧の低人口地域と東へのEU拡大に向いている今、コペンハーゲンを主核都市とするエレスンド地域は、戦略的に重要な位置を占めている。コペンハーゲンとマルメが地続きになれば、欧州心臓部からスカンジナビア半島へ東欧を経由せずに直接アクセスできる。将来的にはスウェーデンからエレスンド・リンク橋をまたぎ、ドイツのハンブルグまで結ぶ高速交通インフラ整備事業STRINGを構想している²⁰。エレスンド地域は西欧・東欧・北欧の結節点に位置し、地政学的に恵まれている。欧州スケールで影響力を持つ人口集積を備えれば、欧州の中核拠点のひとつとして安定した地位を確保できる。

長年の議論で難産に苦しんできた連携だったが、その背中をひと押ししたのがEUだった。欧州地域開発基金ERDFなどによる境界地域支援プログラムINTERREGその一端である。コペンハーゲンとマルメを結ぶ物理的なインフラ整備を終えた2000年以降も、2国にまたがる社会文化的結束を高めるためのプロジェクトをEUレベルで継続的にサポートしている。

海峡の両岸で共同開催される文化イベントが目立つ。橋の開通に合わせて、地域のアイデンティティとなるロゴマークがデザインされた。大小2つの小石が額を付き合わせるようなマーク。公共広告をはじめ、地域のロゴが巷にあふれている [図 6-9]。人的資源充実に投資を集め、エレスンド・リージョンをヒューマンキャピタルに育てようとしている。

エレスンド・リージョンには2つの通貨、お互いにわかりあえる程度の差とはいえ2つの言語が共存している。マルメに住み、コペンハーゲンで働くスウェーデン人女性は、「年金をはじめ福祉面ではスウェーデンの方が充実している。デンマークで収入を得てもスウェーデンで納税できるようになったが、産休・保育については職場のあるデンマークの制度が適用される」と言う。日常的に2国間を移動する生活には、身近な問題が多数残されているが、社会制度が似通っているため比較的スムーズに調整が進んでいる。

²⁰EU 共通交通政策 TETNs の一環で整備を構想している。