

講師： 千葉大学大学院工学研究科准教授 岡部明子氏
演題： EU レベルの都市環境政策にみる新しいガバナンスの構図
日時： 4月19日（木）18:30-20:00

要旨

EC/EUにおける構造政策向け基金は、欧州統合を背景に1988年ドロール報告で構造基金が倍増され、1993年のマーストリヒト条約（欧州連合条約）時に結束基金(Cohesion Fund)が創設された。

ECの予算は主として農業政策に割り当てられ「都市」は軽視されてきた。しかし、都市部には約8割の人口が居住し、経済活動が盛んであること、12-13世紀から持続する中小都市のネットワークこそが欧州の空間的魅力であることから1990年代以降「都市」政策が見直されるようになった。また欧州各国の都市内格差という共通の課題に都市の雇用が地域の失業を吸収するとして、EUの都市政策を強化すべく次の環境・地域と都市の政策が形づくられてきた。

EC環境総局は、都市と環境に初めてフォーカスした『欧州都市環境緑書』（1990）をまとめ、後の都市関連政策に強い影響を与えることとなった。また地域政策においては、1999年の通貨統合に向けた地域間不均衡是正のため地域開発基金（ERDF）等構造基金が大幅に増やされて新規事業を導入しやすい時期であったため、都市に対する補助事業が次々と具体化される。1989-93年に立ち上げられたUPP1（第1期アーバンパイロットプロジェクト）では33都市、また1994-99年のURBAN1（第1期URBANプログラム）は120都市、1996-99年のUPP2は28都市、2000-06年のURBAN2は70都市の計約250都市の補助事業が行われ、統合的アプローチの価値が実証されていった。

EU予算の都市政策の割合については、1993年-2000年までのEU予算の2分の1は共通農業政策、3分の1（対GDP比0.4%程度）が構造政策に充てられた。さらに構造政策のうち構造基金は実施主体に基づき加盟国主導・共同体主導・先進的取組に振り分けられ、それぞれほぼ100:10:1の割合で再配分された。このうち都市を直接ターゲットとするURBAN、UPPプログラムはそれぞれ年間100億、10億円程度であり、構造政策予算のわずか0.3%という極めて低予算で取り組まれた。2000年以降は都市問題重視の政策から都市向け基金枠は実質10倍以上になったが、EUの拘束が弱まったため、都市とEUとの直接的な結びつきは薄まっていった。さらに2007年以降は政策目的別に再編された。URBAN、UPP事業は姿を消し、代わりに収束目的、競争力・雇用、越境協力等の政策目的に変更され、ヨーロッパ域内すべての都市が支援対象候補となった。なおEUと都市との直接のパイプはURBACT2（ヨーロッパ都市再生ネットワーク）のみとなった。他方、2007年以降も、同年のライプチヒ憲章をはじめ、EUレベルにおける都市次元の重要性が確認されてきた。2014-20年の予算

編成をにらみ、EU の上位戦略目標として『2020 戦略』が採択され、” Smart, sustainable and inclusive Europe ” がキャッチフレーズとなった。これを受けて、地域政策総局は、都市のプレゼンスを高め、都市を重視する政策に向かおうとしている。構造（結束）政策向け基金のうち、各国は 5% を ITI（総合的・都市地域開発）に振り向けることを義務付け、0.2% を先進的都市的試みに提供することを提案している。ITI 対象のうち最大 300 都市と先進的都市的試み対象全都市による都市開発プラットフォームを新設するとしている。

主権国家を束ねる EU 政策の権限は限定的であるが、EU は地域・都市と連携し、協働することによって、政策の実効性を高めようとしてきた。他方、国から地方・地域自治体への権限委譲が進んでいた。拡大した地方や地域の権限を活用して EU の政策目的を実現する方向を位置づけてきたことは EU の戦略の一つである。また空間計画は、欧州連合の権限の範囲ではないが、非公式の政府間協力により 1999 年 ESDP（欧州空間開発展望）が策定され、都市システムと都市をそれぞれネットワークとノード（結節点）とするような欧州の空間開発を新たな戦略としている。その後、2000 年のリスボン戦略以降、社会的結束の面が薄らぎ、経済競争力の強化が目標とされるようになった。ESDP のアクションプランで ESPON（欧州空間計画観測ネットワーク）が設立され、空間データの共有化がはかられ、西ヨーロッパの機能的都市地域・成長都市地域と今後拡大が期待される中・東ヨーロッパの地域などが示された。また、2007 年に 2030 年に向けた 3 つのシナリオが提示された。現在のトレンドによるシナリオ、競争力強化のシナリオ、社会的結束を重視したシナリオの 3 つである。これに人口減少問題、気候変動の影響も考慮に入れ、多心型（機能分散型）都市ネットワークの方向性が示された。

一方で EU の進める空間戦略のネットワーク縁辺部、特に急速にインフラ整備される東ヨーロッパで少なからず問題も起きている。東ヨーロッパのインフラを環境に配慮しつつ整備したい EU と利便性を追求する国に加え、環境団体・地元自治体・市民の要望が複雑に対立して裁判となったロスプダ溪谷論争はその一例である。

EU では都市ネットワークシステムを軸に戦略的マネジメントを進め、一方、各国ではテリトリーベースの従来型国土開発を基底に進め、2 つが並存している。財政力の弱い低開発国に対して EU 政策によるハードのインフラ整備が進み、結果として財政危機や環境破壊を招くことにもなっている。

時代の変化に則した EU の新しいガバナンスの構図を改めてみると、欧州空間について都市をノードとして都市システム（ネットワーク）としてとらえ直し、そしてこの空間を戦略的にマネジメントし、マクロでは ESPON の欧州空間シナリオで大きく見直した。2014 年以降、一方ミクロでは都市的課題の ITI や都市先進的取組についてそれぞれ戦略的に行い、またこれらミクロの経験を欧州レベルで UDP により共有化しようとしている。

以上のような EU における欧州都市ネットワークは、社会的共通資本としての都市の視点から考えると都市内の公共空間ネットワークと同様に、地域の社会的共通資本とも言えるのではないだろうか。

以上