

当研究会では、自立可能な地域経済社会の構築に向けて研究するに当たり、地域自立型経済の基盤の確立や経済の多極化に関する基本的な事項と、それぞれの地域における実践に関する個別的な事項に分け、関係者から意見や実際の取り組みを聞き取ることを中心に、地域が具体的にどのように取り組んでいるのかを現地に赴き調査する手法を合せて作業を進めることとした。

## 第一 基本的検討

### 【聞取調査】

#### 1 欧州の空間戦略 多心型は持続可能か

岡部明子氏（千葉大学大学院工学研究科准教授）より、ヨーロッパが1990年以降のEC/EUの統合深化の過程において支持してきた空間戦略である多心型都市システム（中小都市を核とした都市間のネットワークシステム）について、①ヨーロッパがどのような背景や経緯でその空間戦略を選択するようになったのか、②その空間戦略はどのような問題点や課題があるのか、③どのような展開がなされているのか、の3点について話を伺った。

- ヨーロッパは1990年以降、特にEC（「欧州共同体」）からEU（「欧州連合」）に移行し統合を深化させていくプロセスで、polycentric urban system（「多心型都市システム」）という中小都市を核とした都市間のネットワークシステムを共通して支持してきた。これがヨーロッパにおける「持続可能な空間戦略」である。

#### 1. どのような背景や経緯で多心型の空間戦略を選択するようになったのか

##### （1）多心型を選択した理由

- ヨーロッパは経済面だけでは多心型にはとても踏み切れず、人口減少や気候変動の影響を考慮に入れて、社会、文化や環境面をトータルで考え、政治的な判断で多心型を選択している。
- そのきっかけとしては、EUができたことで国の枠が相対化されたことが大きい。ヨーロッパでは10世紀から14、15世紀くらいに今の中小都市がほとんど出揃っており、それ以降、国間での戦争などがあり国境や国はいろいろと変わったが、都市のネットワークシステムというのは、今までずっと変わっていない。そこにEUが

でき、国の垣根が低くなった分、以前から普遍的にあるものとしての都市ネットワークを活かそうという発想になった。

- つまり国民国家に収まることはおもしろくないと思っていた地域の意向にもかない、また多様な国家を束ねる組織として、地域の多様性を尊重し一つのヨーロッパにしようということで共通認識ができ、EC/EUの創設につながった。創設の直接のきっかけは戦争への反省であり、政治的に多心型にならざるをえなかった。
- また、1990年代には今ほど新興国が強くなくアメリカ人勝ちという状態にあった。これを牽制するという大きな命題の下、EU統合を進めていった。
- さらにもっと現実的な問題として、国の権限を残したままEUがつくられた、すなわちEUは移譲された権限しか持ち得なかったため、地方分権を進めることによりEUと都市とを核とした地域が結びつくことにより、EUが実際に思っていた方向にヨーロッパを動かしていこうという、EUの政策の方向性もあった。

## (2) 「ブルーバナナ」の登場

- 多心型へのアンチテーゼとして1989年に描かれた通称「ブルーバナナ」という地図は衝撃的であった。それまでは国ごとに塗り分けられた地図が当たり前だったが、国境の垣根が低くなって、改めてヨーロッパ地図から何ができてきたかということ、経済活動も人口も過半がこのバナナ型の背骨と呼ばれるところに集中していることであった。これはまさにヨーロッパの直感的な空間のイメージとして合点がいくものであった。
- その部分だけがヨーロッパを引っ張っていくということではまずいということから、1本のバナナから多様な地域がそれぞれの力を発揮するような空間イメージが次から次へと描かれるようになった(図1は1994年にEUレベルで公式に描かれた最初のもの(「ヨーロッパ2000+(プラス)」という地域政策総局の流れで描かれた)で、国境にとらわれずいろんな地域特性を持った場所があることを示している)。

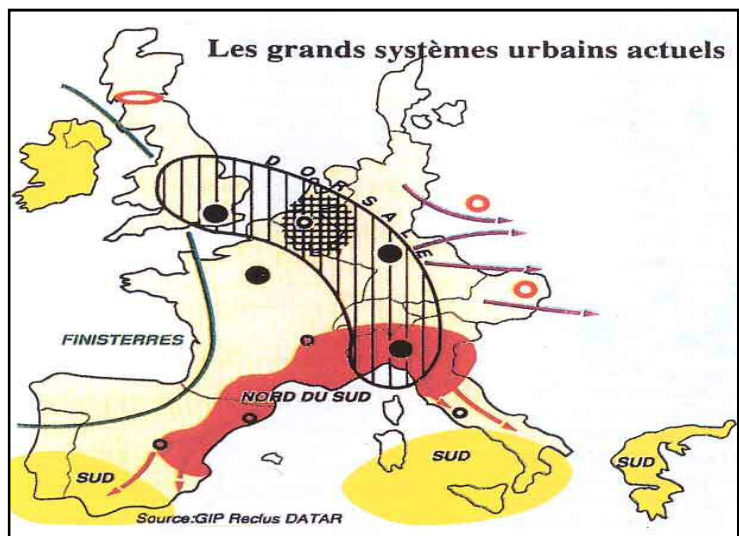


図1 現在の都市システム(岡部氏資料)  
Brunet, R. (1989) Les Villes Européennes, Rapport pour la DATAR, Reclus, Paris: Documentation Française.

### (3) ESDP (欧州空間開発展望)

○ EU の空間政策の走りが 1990 年頃にあるというのは、マーストリヒト条約(「EU の創設を定めた条約」)でその統合の深化が進められる時期だったということもあるし、またその時期にあわせてブルーバナナが出たということもある。そういった中で、デンマークやオランダ

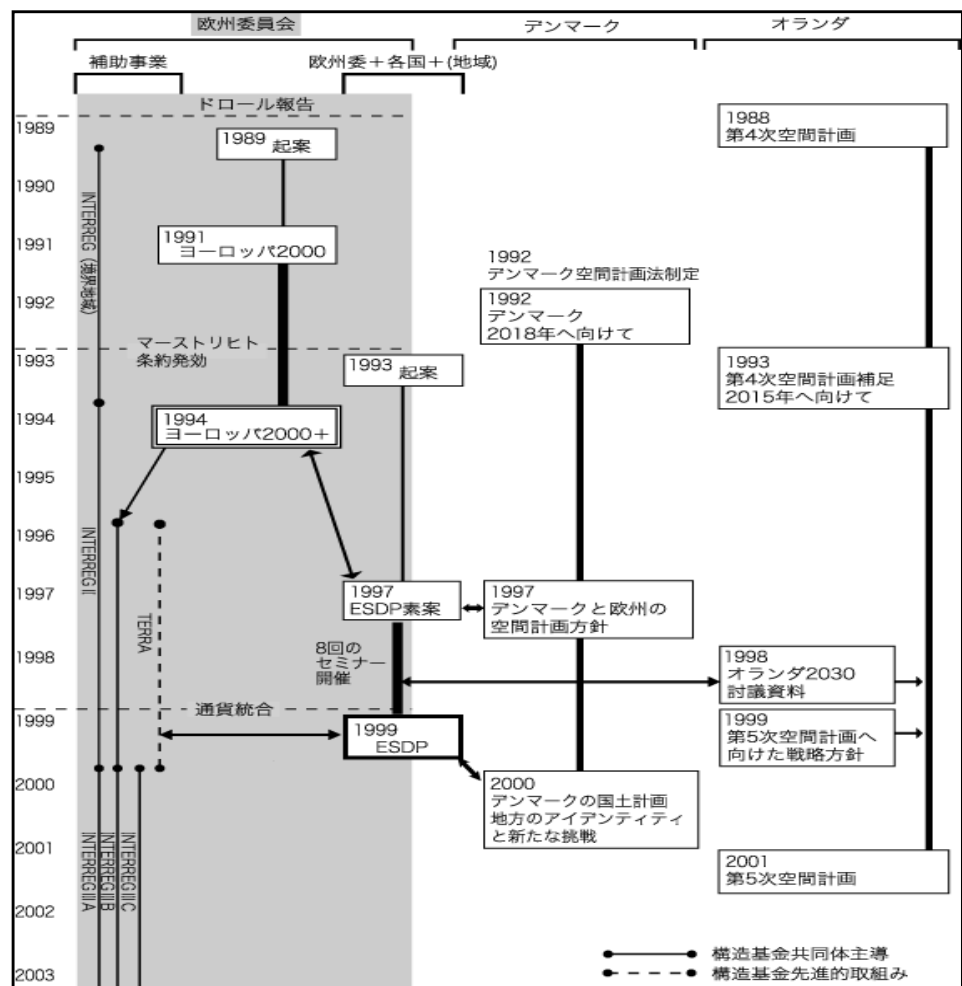


図2 欧州空間展望 (岡部氏資料)

岡部明子 (2003b) 『サステイナブルシティ、EU の地域・環境戦略』 学芸出版社

ンダといった小国の官僚がマネジメントをしてつくったのが、ESDP という欧州空間開発展望である。EU には国土政策の権限が全くないので、これにある程度の実行力を持たせるために国のレベルを巻き込む必要があり、各国の担当閣僚がメンバーとなるような組織を新たに作り展開した。

○ ESDP は 1999 年に取りまとめられた (図2 参照) が、これまで述べたような政治的な意味での多心型に、少し違った視点が加わっている。ESDP の特徴は次の 4 点である。

- ① 持続可能な発展のビジョンを描くツールとして採択していること。
- ② リージョン (都市を中心とした地域) を基本単位として都市と農村の関係を入れ込みながら考えるという視点が加わったこと。
- ③ ソサエティ (社会) というものが入ってきたこと。
- ④ 環境面が入ってきたこと。

○ ESDP ではヨーロッパの地図の上に具体的に空間計画を示したかったが、イメー

ジレベルでしか合意が得られなかったようである。途中段階ではきちんとしたものも描かれたが、案の段階で参考資料という形で添付されるにとどまっている。

(4) ESPON の描く地図

- このように、かなり、空間戦略が持続可能性というものに重きを置きながら、しかも社会的な結束とか地域間不均衡にも考慮したものになっ

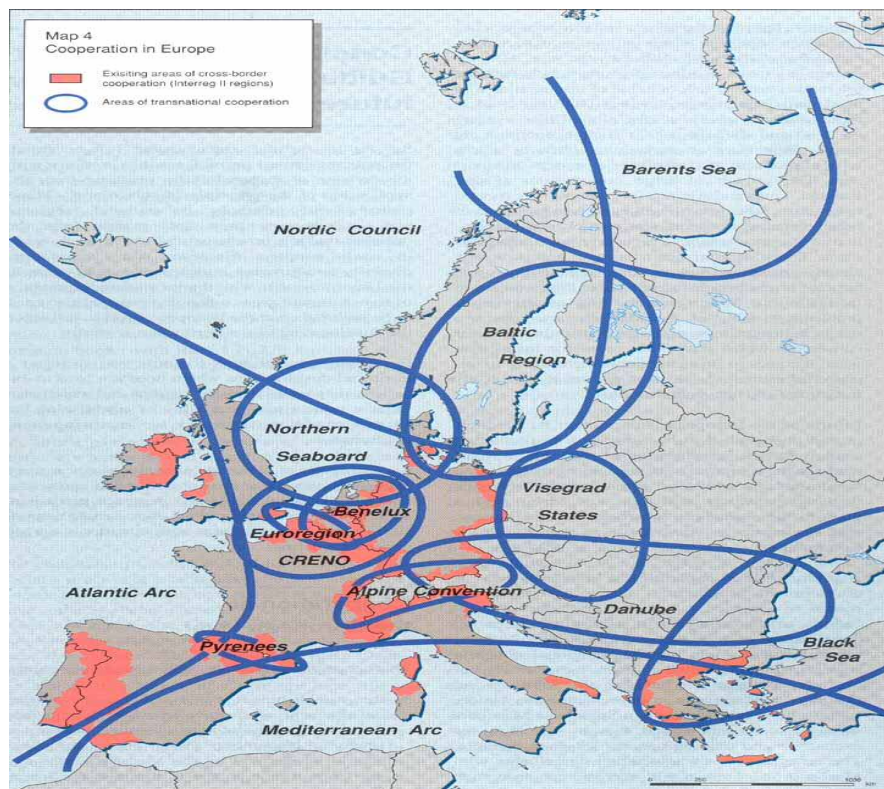


図3 ヨーロッパの協力 (岡部氏資料)  
EC/ European Commission, Regional Policy (1994) Europe2000+  
-Cooperation for European territorial development.

ていたのであるが、それがリスボン戦略 (2000年3月に、ポルトガルの首都リスボンで開催された欧州連合首脳会議において採択された、2010年をターゲットとする長期的な経済・社会改革戦略) 以降、ヨーロッパの空間戦略は微妙に変わった。

- すなわち大きな格差のある中東欧地域を迎え入れることになり、いわゆる古典的な国土開発計画、インフラ整備をどんどん進める方向にシフトしていった。また **ESDP** で戦略を地図化して示せなかったという反省から、客観的なデータのみを地図化する **ESPON** (ヨーロッパという観点から地域開発や空間計画に関する調査研究を行い、政策形成の支援を行うことを目的とする) という新たな中立の機関を作った。リスボン戦略で、競争力を上げる方向にシフトしたので、社会的結束の面が薄らぎ、競争力強化のため都市ネットワークをどのように使っていくのかという方向に変わったのである。
- **ESPON** は、メッセージ性は低いが多く地図をつくった (図3は一例)。ヨーロッパ全体において同一基準で都市を書き込むようになり、人口2万人以上の1,600に及ぶ **FUA** (「機能的都市区域」) を特定し (図4は一例)、次期加盟国の都市まで書き入れている。さらに成長都市圏といったものを定義し、地図に落とすようなこともしている (図5は一例)。
- さらに **ESPON** は、2007年に、2030年に向けて①趨勢に任せたシナリオ、②ヨー

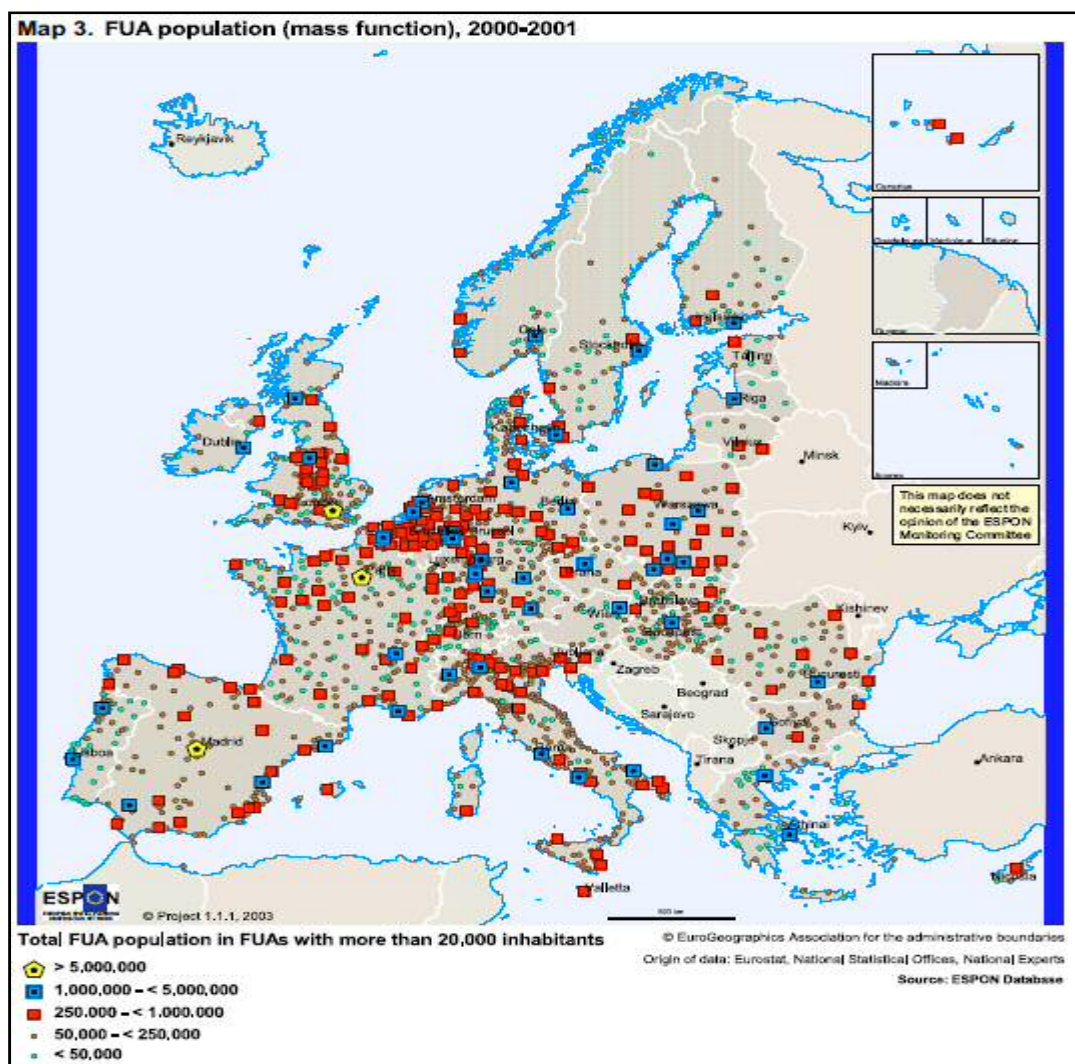


図4 FUA (機能的都市区域)の人口 (岡部氏資料)  
 EC/ European Commission, Regional Policy (2004) Interim Territorial Cohesion Report  
 (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies), Luxemburg.

ロッパ全体としての競争力を強化したシナリオ、③より社会的結束を重視したシナリオの三つを提示した。これによると、経済競争力を高めようとする元々の強いところに集中させたほうが良いだろうし、人口減少インパクトや環境負荷低減などをトータルして考えると中小都市をネットワークさせて、まんべんなく多心型都市ネットワークがある方が良いだろうということになっている。

- もっともこれらは ESPON という中立機関が出したもので、何ら具体的な政策には直結しない。拘束力はないが、こうした絵を共通認識として持ちながら、国や地域がそれぞれ国土計画を進めるということである。
- 最近出た、2001年から2006年まででどれだけ利便性が上がったかという地図を見てみると、確かに目指してきた方向に向かっている。すなわち東側の利便性は高まり、都市ネットワークとしては、より均衡あるものとなった。しかし局所的にルーマニアとかブルガリアなどに辺境ではあるが利便性が落ちているところがポツポツあるという分析がなされている。多心型ネットワークというのは、東欧が入ってい

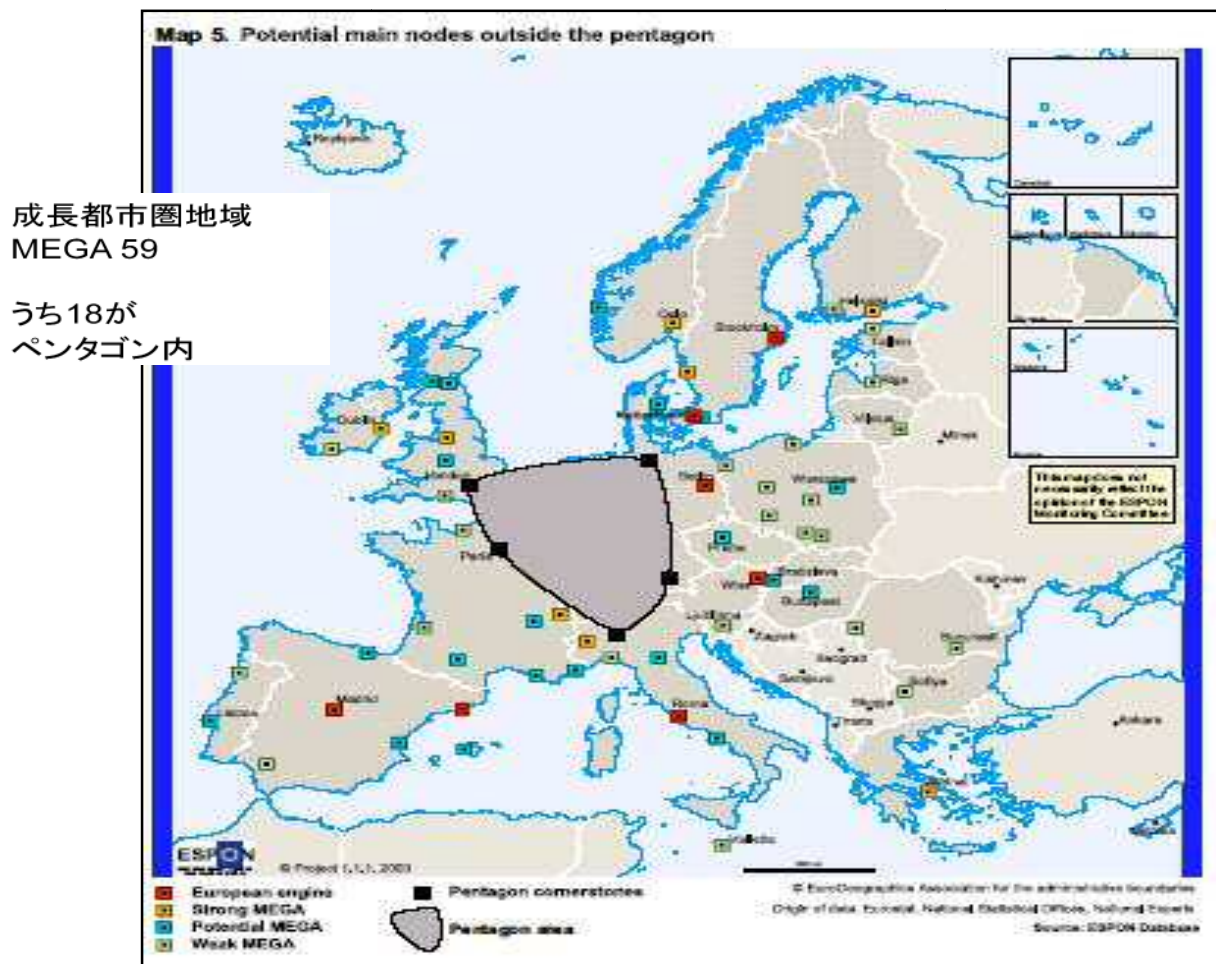


図5 ペンタゴンの外の潜在的な中心都市（岡部氏資料） 出典 ESPON

なかった当時、ESDP としてまとめられた頃には、持続可能な発展の一つのツールだったのだが、東欧が入ってきた途端に加速的な国土整備を進めるというものになってしまい、ちょっとがっかりしている。

## 2. 多心型空間戦略にはどのような問題点や課題があるのか

- 多心型の恩恵が西側の競争力の高いところに偏在し、中東欧にしわ寄せが来ているのではないか。例えば経済危機の前の時点のアンケート調査があるが、これから投資先として魅力的な都市としては、東側の都市のほうが圧倒的人気である。これで結局何が起こるかという、東側の首都だけが過剰に西側資本により開発され、どんどん西側投資が入ってくる。東側では地元資本は育たず、農村部と都市部でも大きな格差が出るということが現実には起きている。
- 現在、東側では、西側ではあり得ないような乱開発が見受けられる。東側の成長力の美味しいところだけを西側の都市が取り、経済危機が起こればそこを切り捨てるということで、グローバル化により衝撃が大きくなっているところに、それを吸収するクッションとして東側の都市が使われてしまっているという面がある。多心

型ネットワークの強化が建前となり、急速な開発が正当化され、その裏ではそうしたことが起きてしまっている。ブルーバナナの東側にホットバナナという新しいバナナができているなどとも言われている(図6参照)が、そうした東側の開発を指している。

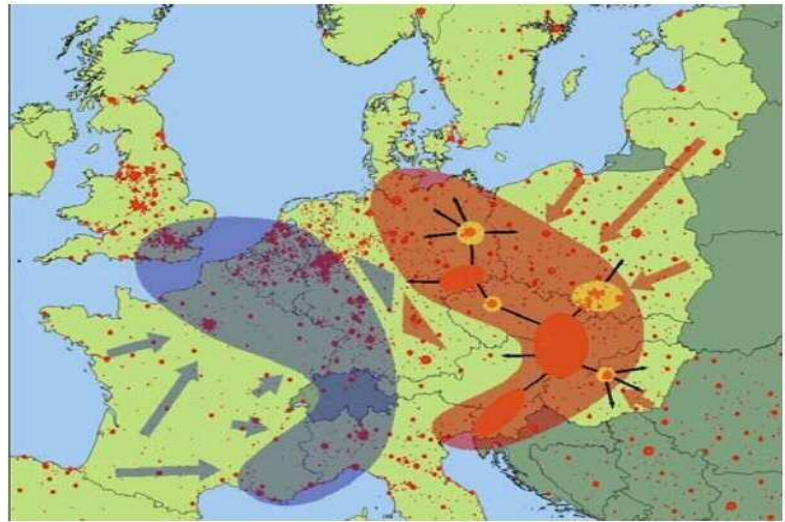


図6 ブルーバナナとホットバナナ (岡部氏資料)

○ さらに都市開発は急速な鉄道網を整備する。例えば、EUの一員であるバルト3国(東側)と西側をつなぐ唯一の道路があり、それがポーランド内で自然保全の湿地帯を通過しているが、非常に劣悪な交通渋滞を起こしている(図7参照)。地元としても生活道路が欲しいわけで、道路整備が優先ということになる。

○ これは NATURA2000 というヨーロッパ全域の保全地域で大きな問題となった。ポーランドはEUに加盟したことにより多額の地域開発基金を受け、道路整備を加速的に進めようとしたが、それがこのような湿地帯を通らなければならないため、ヨーロッパレベルの環境団体が反対した。EUは最も環境保全志向であるから、この保全湿地帯を通る道路建設に反対の立場をとり、地域開発基金を止めると言い出した。最終的にはEUが欧州裁判所にポーランド政府を訴えるという話にまで発展した。最終的には代替ルートで決着したが、地元にとっては振り回されただけというのが実態であった。このような、東側が加速的に開発されることに伴う様々な環境紛争は各地で起きている。

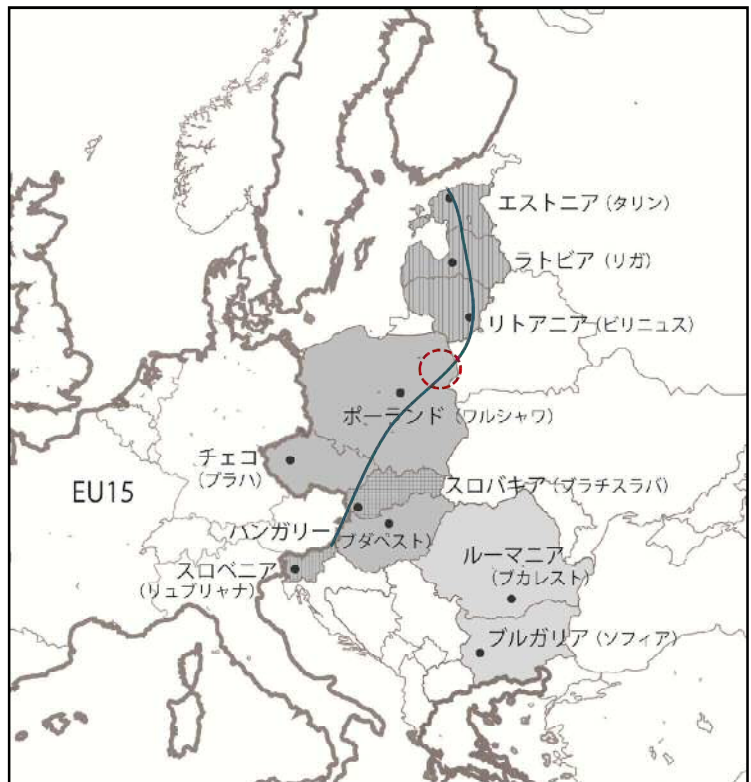


図7 ポーランド 自然環境と道路問題 (岡部氏資料)

○ どちらかという和多心型というのは自動的に持続可能というわけではなく、場所によっては矛盾が集中する。

従来型の構造では地域間格差が問題になるが、ではネットワーク型になれば格差是正が進むかという点、むしろ逆である。ネットワーク型のほうが確かにきら星のように出てくる都市はあるが、大半が負け組で、勝ち組は少ないという構造になる。それをどうやってセーフティネットで支えるのか、ヨーロッパ全体の政策に求められる。ネットワークガバナンスと言えは聞こえは良いが、実態は難しい面があるのである。

### 3. どのような展開がなされているのかスペイン・カタルニア州の計画の事例ー

- キーワードは「歴史的」という視点ではないか。また都市自治がしっかりとしている地域では多心型ネットワークはかなり堅実に展開している。EU レベルの ESDP を利用して、自分たちの地域の新たな方向性を探るということをしている。
- ヨーロッパにおいて多心型の都市ネットワークの伝統があるところで、かつガバナンスの面で都市自治がしっかりとしているのは地中海沿岸諸国である。
- スペインのバルセロナを主要都市とするカタルニア地方はその先例である。スペインではカタルニア地方と、大西洋岸とフランスとスペインの国境近くのバスク地方が経済的に最もポテンシャルが高く、これら地域はスペインという国家に甘んじることが善しとせず、歴史的にも常に反発してきた。こうした地域では EU が大きな空間計画フレームを用意してくれて、地域として独自の開発をできることは願ってもないチャンスなので、積極的にこれを活かしている。日本ではあまり知られておらず、また多心型ネットワークの考え方が実際の政策と直接に結びついているカタルニア州の州土計画について説明する。
- スペインはイタリアのように基礎自治体の自治権が非常に強く、土地利用に関する権限はすべて基礎自治体を持っているので、空間計画をいじることは実際にはできず調整機能しか持たない。それを都市ネットワークが入れ子状にある状態ということから、かなり詳細な計画を全ての自治体と個別に交渉し、調整機能を発揮していくという形でこの地域部分計画をまとめていった。いろいろな都市のヒエラルキーがあり、それがどう繋がっているかということを中心に、それと土地利用とをあわせて、隣接する自治体間を調整し、カタルニア全体の空間イメージを作っているのである。



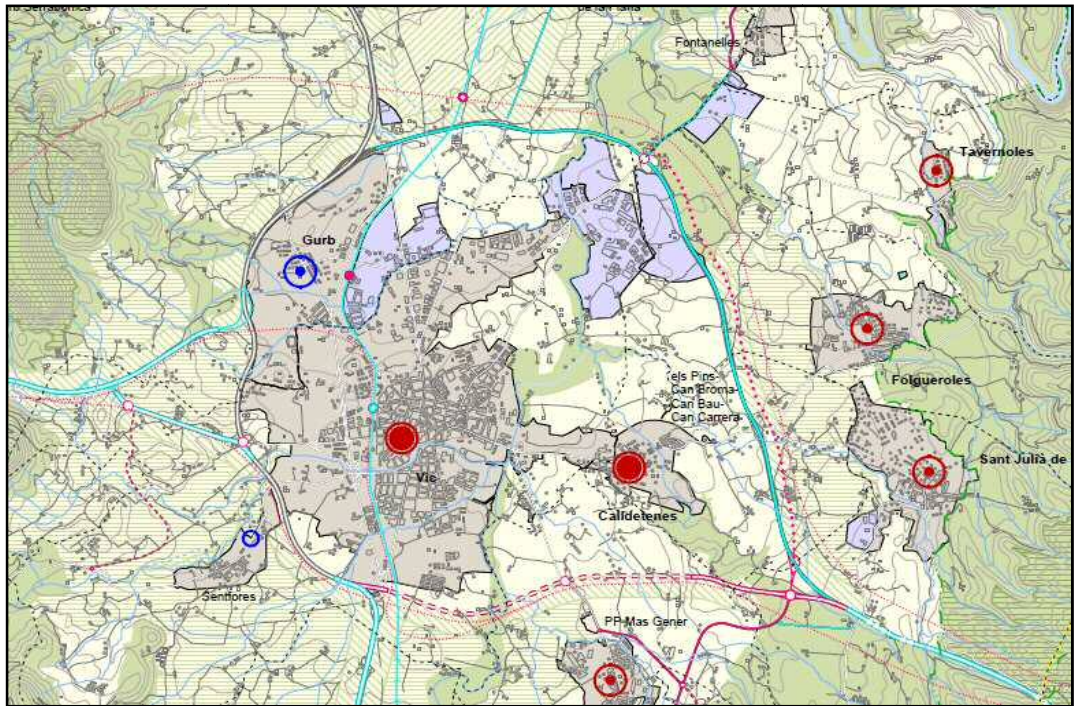


図8 スペイン カタルニア州 PTP(地域別広域プラン)エリア別 (岡部氏資料)

○ 図8、9で重視されている赤と青の丸は都市核。赤は大都市で成長のポテンシャルがあり、中の丸は成長力を示している。青はより小さな集落であるが、これも二つのヒエラルキーになっていて、それがちりばめられているものをベースとして考えている。つまり土地ではなく都市のネットワークをベースとするという形で、全自治体と打ち合わせて作っている。ての地域において、こういう地図を自治体と打ち合わせて作っている。

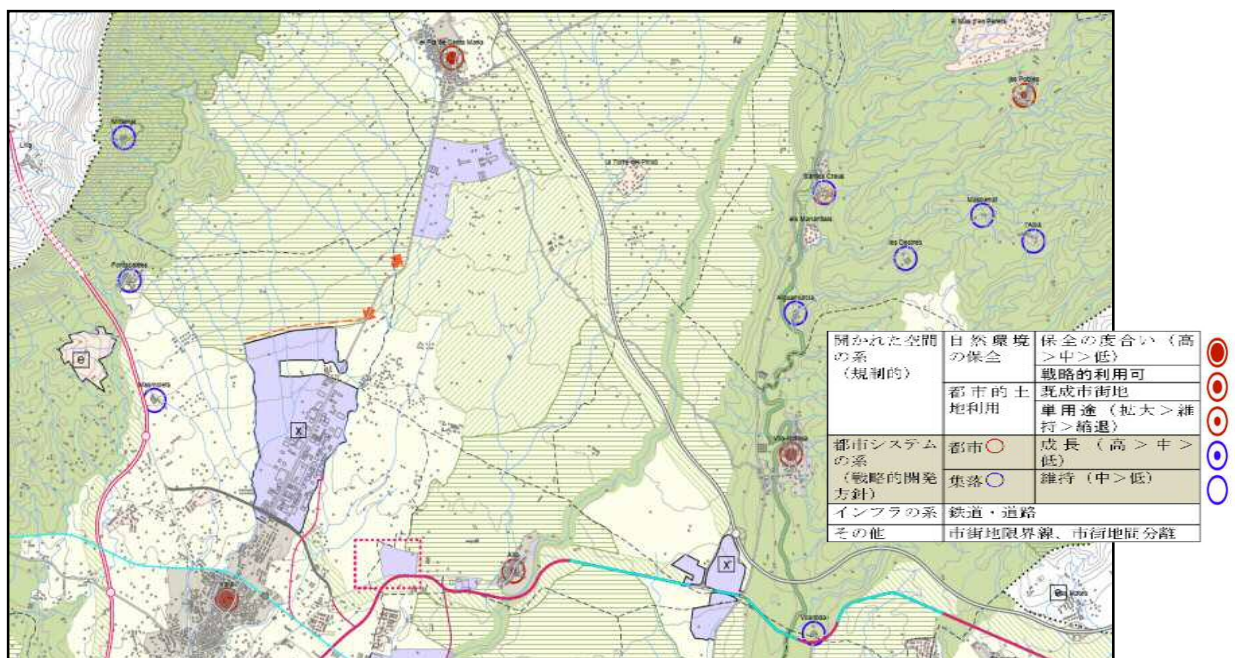


図9 スペイン バルス周辺 PTP (岡部氏資料)

- 都市的土地利用で注目すべきことは、こうした都市ネットワークで考えるということは、元々近代よりも前にある空間秩序を見直すという発想があり、近代批判の側面が少しあるということである。同じ住宅地であっても既存市街地、歴史的市街地、そうでない住宅地と分けている。日本ではDID(「人口集中地区」)や用途で切るぐらいしかしていない。カタルニアでは歴史的なことで切って、歴史的市街地つまり近代以前に普遍的にある都市ネットワークの核を形成している市街地に優先順位を与えている。それが近代計画とは全く違う考え方である。また、例えば、同じような住宅密度であっても、サンテスクレウスというシトー派の修道院のような文化遺産のあるところは遺産価値も集落としての価値も認められるが、高級別荘地であっても集落としての価値は与えられない。つまり保全すべき集落の核にならないといった例もある(図10)。

- 単に美しい集落だから伝統的建造物群保全地区のようなものにしようということではなく、山奥まで集落があり人が苦勞して住んできた、その歴史こそが財産であるという考え方によっている。近代の効率的な開発をされたものよりも、それ以前にあるものを核とするという考え方がヨーロッパ全体であり、その一つ一つの地域で同様のシステムがある。こういったことはスペインやイタリアでは観光資源としても質を維持することになり経済的にもかなっているということで、こうした政策が積極的に採られている。

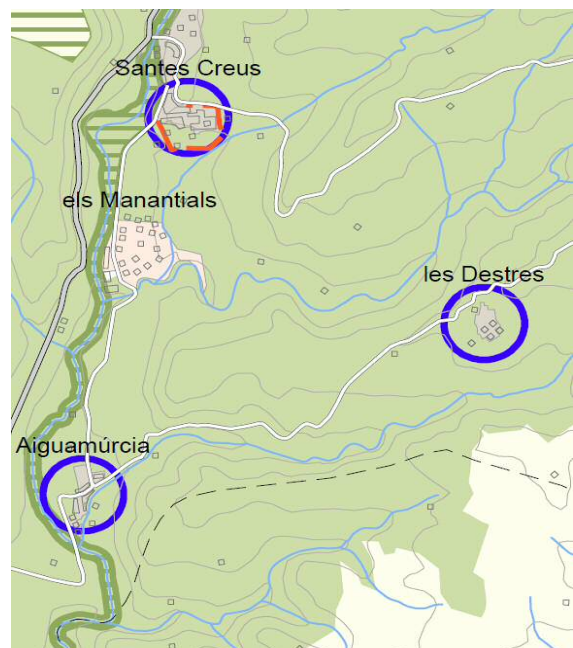


図10 サンテクレウス周辺(岡部氏資料)

#### 4. おわりに

- 一極集中から多極分散へということが経済効率等の中で議論されがちであるが、ヨーロッパの経験を見ると、もう少し複合的に、社会文化的なことや環境的なことを合せて考えるべきではないか。機能分担については、歴史的に持続可能であったかどうかということである。
- そうしたものを統合して考えると、レジリアンス(回復能力)のあるシステムである点から多極分散型が支持されている。しかし東欧に見られるように、長い社会主義時代に都市自治の伝統が根こそぎ取られてしまったところがあり、無理やり西側の持っている伝統的な都市システムを同じように東側につくろうとすると、環境問題や隣接地域との軋轢なども起こるだろう。

- ヨーロッパの経験から、単に効率から判断して多心型システムが良いということにはなりそうもない。

参考資料

- ・岡部明子（2005）「都市を生きし続ける力」間宮陽介・植田和弘・神野直彦・西村幸夫編『都市の再生を考える1－都市とは何か』岩波書店 155-185 頁
- ・岡部明子（2003）『サステイナブルシティ、EUの地域・環境戦略』学芸出版社
- ・Davoudi, S. (2003) Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda, *European Planning Studies*, 11(8), pp. 979-999.
- ・Faludi, A. and Waterhout B. (2002) *The making of the European Spatial Development Perspective, No masterplan*, London: Routledge.

以上の話を伺った後、質疑応答、意見交換が行われたので、以下に主なものを掲載する。

〈質問〉日本には、それぞれの地域に伝わっているような暗黙知や知恵をうまく利用するという発想があまりないと思われる。この違いにはどのような説明が考えられるか。

〈回答〉水に流して考えるのが好きという日本人の考え方もあるのだろうが、ヨーロッパでは批判して乗り越えなければダメというところがある。ルネッサンスも、前の時代を批判して、それより前の価値を再評価して出てきた。この違いが大きいのではないか。

〈質問〉日本では、四全総が終わって五全総に入ったときに、新たなインフラを作るのではなく、すでにあるもので機能的な連携を図ろうということになった。ところが、インフラ重視でなくなった瞬間に地方側による関心が持たれなくなった。今日の日本には、この10年、計画なき時代という認識でいる。ヨーロッパの空間計画を見てきた方からは日本の国土計画というのはどのように見えるのか。

〈回答〉日本における計画というのは、今まで未来を描いてきた。これから人口も減り、インフラ整備も一段落した現状では、過去からの履歴を踏めて現状を知ることが計画に取って代わるのではないか。ヨーロッパではたとえば土地利用であれば現状を知ることの比重が非常に大きい。ESPON がいろいろな地図を作っているという話をしたが、それにはものすごい労力を使っている。日本の土地利用基本計画の土地現況図に比べてはるかに細かいものを作っており、国境線などもつじつまが合わないところもあったりして調整にものすごく手間をかけている。それらは機械で行うのではなく手作業である。日本は現状を見ないで将来の形だけを描いてきたわけで、そのベースのマップを持っていない。だから当然計画はできない。地方で都市計画を作っている人も、現状をそれほど歩いてみてもいないので計画も見えてこないということではないか。

〈質問〉多心型を歴史的な観点から作るという価値観を持つと、経済効率とは別の価値観を重視するということになるが、そのような考え方はヨーロッパではどの程度支持されているのか。

〈回答〉大都市ゆえの非効率を回避するという意味では小さな核がネットワークしたほうが良いということはあるようだ。効率面でも伝統的な多心型の構造がマッ

チするところを探していくのが本来であろう。しかし、もう一つ上の考えとして、ヨーロッパでは多様な地域を容認、尊重するということが効率に反することは皆理解している。その上で、非効率さの反面、クオリティを高めることに繋がっているという大きな考え方を基本的に持っている。例えばカタルニア州では、分権により中間の調整機能が多く出てきて複雑な構造となり非効率になっている。そうなる分、どこかで間違ったことが起きても修正できることになりクオリティが上がることとなる。しかし我々は効率を敵に回すことはできないのであり、折り合いを付けていく必要がある。

〈質問〉多心型＝持続可能とはならないという指摘があった。日本の場合も多心型といいながら持続可能の具体策は難しいと思うが、ヨーロッパの例から何か得られることがあるか。

〈回答〉持続可能ということはどう捉えるかということだろう。世代間の公平性について、現代の世代のニーズを満たす開発であること、ただし将来の世代のニーズを充足する可能性を損なわないことという二つのニーズと開発があるが、今考えられているのは開発の方法を変えることにより両方のニーズを満たすとするものであり、それは難しいというのが私の考え。ニーズの方を変えていくという発想、足るを知るという発想に転換するかどうかは鍵なのではないか。

〈質問〉西側の多心型により中東欧にしわ寄せがいった、犠牲になったということだが、現地の人やはりそう思っているのか。スウェーデンなどではそれによって生じた雇用は一時的なものであり開発によって得られる雇用などのメリットより失われた価値のほうが大きいと言うだろう。

〈回答〉東側の現地の人もとりあえずは雇用が増えて喜んでいる。しわ寄せとは思っていない。だからヨーロッパレベルで東側に開発を集中しようという合意ができる。それで西側では決してできないようなものが東側で規制なく出来てきており、ものすごい景観破壊が起きているということである。

〈質問〉それは全体を見通しているような EU の官僚とか環境運動をしている人から見ればということか。

〈回答〉そのとおり。地元はとりあえず目先の豊かさに飢えている。しかしそれはヨーロッパ全体にとり持続可能な発展かと言えばそうではない。それで東側は EU から様々な条件をつけられている。環境破壊しない。持続可能な開発をなささい、だけど集中的に開発をなささいと。そんなことはできないということだ地

元は怒っている。

〈質問〉ヨーロッパでは行政がある程度主体となって都市づくりをする権限と資金を持っていると思うがどうか。また地域間のバランスを取るための交付金的なものはあるのか。

〈回答〉ヨーロッパでは行政の権限は、基本は基礎自治体を持っている。資金はともかく権限はもとすごく強いものがある。その点東側は少し弱く問題がある。また EU の地域開発基金が重点的に配分されてきた国々(アイルランド、スペイン、ポルトガル、ギリシャなど)が、今経済危機を迎えている。地域開発基金の8割は道路建設だった。それが全部東側に行ってしまった、西側ではそうしたインフラ整備の仕事がなくなってしまった。スペインの失業率20%というのはそういう問題である。公共工事に代わる地域政策のあり方について、先に行く日本が答えを示してあげないといけないのではないか。

〈質問〉ネットワーク化された中でのイニシアティブのとり方はどうなっているか。またそれがうまく進んでいるのか。

〈回答〉ネットワークのイニシアティブは大きな問題で、実際に取れるところは少ない。勝手にいろんな都市が他の都市とネットワークを作り、力を付けていって EU の政策を動かすというネットワークガバナンスがおきている。そうになるとネットワークを作ったもの勝ちとなり、小さくても大きい所を巻きこんでネットワークを作ると全部自分の力となる。イニシアティブを取ったところはよいが取れなかったところはどうしようもない。確かに機会は平等だが、機会自体がすごく少ないのが問題視されている。

〈質問〉中東欧のようなことは日本でいくらでもあり得るわけで基礎自治体だけに任せてしまうと、中には、歴史的街づくりに取り組むところもあると思うが、そうではないところも出てくる。そうすると広域的な調整ということで県がでてくるのだが、横の調整とか広域的な調整については日本の場合うまくない。EU で上手くいく条件とは何なのか。

〈回答〉ヨーロッパでは基礎自治体が権限を持ち、最も開発志向であり、なんでも自分のところに欲しいと考える。それより上位、上に行けば行くほど環境保全の考え方で、EU が最も環境保全志向である。間に入っている機関がその環境志向のところを調整していくというような役割である。ヨーロッパでも基礎自治体のレベルで開発をないがしろにしてまで歴史を保全するようなことはしない。