

スコットランドにおける 都市環境政策に関する一考察

山下 潤

A note on urban environmental policies in Scotland:

Yamashita, Jun

Abstract

The present note reviews environmental policies in British local authorities that intend to implement sustainable urban development or create sustainable cities. More specifically, this note addresses to local agenda 21 in Scottish local authorities in the regional framework of the European Union. Chapter 2 describes influence of EU organisations and international non-governmental organisations on environment policies in the UK. In comparison with environmental policies in Japanese local governments, finally, characteristics of urban environment policies in the UK are revealed in the final chapter.

I. はじめに

持続可能な発展を標榜し、これを具体化するための行動計画としてのアジェンダ21を採択した1992年の国連環境開発会議（通称地球サミット）を嚆矢とする一連の国際機関による環境関連の方針や政策が世界各国の環境政策に及ぼした影響は多大であり、英国の場合もその例外ではない。すなわち英国における国家レベルの環境政策に着目した場合、地球サミットや他の国際機関による影響は大きく、その例としては、国連の持続可能な開発委員会や、都市環境に限っては1996年に第2回国連人間居住会議（HABITAT II、通称都市サミット）を開催した国連人間居住センター等があげられる。ここで特記すべきことは、このような国際機関のなかでも、欧州連

合（以下EUと略）による英国の環境政策への影響である。EUなかでも、後述するように、唯一法案提出の権限を有する欧州委員会は、EU加盟各国の環境政策に強力な影響を及ぼしている。特にその下部組織である環境理事会（Directorate-General XI: Environment, Nuclear Safety and Civil Protection、以下ではDGXIと略）が示した政策は英国に限らず、EU加盟各国の環境政策に少なからぬ影響を及ぼしている。加えて、上述した国家レベルでの政策だけでなく、英国における地域レベルの環境政策に関してもDGXIは影響を及ぼしている。たとえばDGXIは、持続可能な都市（sustainable cities）の創造や、都市の持続可能な発展（sustainable urban development）の達成を、政策上の目的としている。しかしこれらの概念は著しく抽象的であるため、加盟各国に対して具体的な政策事項を示す必要がある。したがってこのような都市環境政策を具体化する段階で、DGXIは先導的な役割を果たしているといえる。とくに都市環境に関しては、DGXIの提案に基づき欧州委員会が1991年に創設した、都市環境に関する専門家集団（Expert Group on Urban Environment、以下都市環境専門家集団と略）による活動が活発である。一方DGXIや都市環境専門家集団によって示された理念を具体化する段階では、EU予算の三割を占める欧州地域開発基金という潤沢な資金源を背景にして、地域政策理事会（Directorate-General XVI: Regional Policy and Cohesion、以下ではDGXVIと略）が各種の試験事業を展開し、持続可能な都市建設の原動力となっている。なお英国の環境政策に関するEUの各機関とその他の国際的なNGOの影響に関し

ては、次章で詳述する。

上述したように国家レベルの環境政策が国際機関による影響を受ける一方で、英国の地域レベルの環境政策は、基本的に中央政府の指導のもとで推進されている。したがって本論目的は、EUの中での英国という地域的な枠組みの中で、持続可能な都市の建設に向けた地方自治体による地域環境政策への取り組みを概観することにある。なお概観する際に、ローカル・アジェンダ21を中心としたスコットランドにおける地域環境計画に焦点をあてる。周知のとおり英国はイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4地域で構成されており、各々独自の法体系を有し、この法体系を背景として各種の政策が策定・実施されている。したがって英国全域と各地域で実施されている政策を明確に区別するため、以下では、英国の中央政府と各地域の中央政府を次のように表記する。すなわち英国政府が連合王国中央政府をさすこととし、イングランド政府、ウェールズ政府、スコットランド政府、北アイルランド政府が各地域の中央政府をさすことにする¹⁾。

II. 国家レベルの環境政策への国際組織の影響

英国の環境政策は、その全般にかかわる領域と、都市における持続可能な発展や持続可能な都市の創造に向けて、都市域に特化した領域の2領域で国際組織の影響を受けている。前者は主にEU以外の国際機関による影響が強い領域であり、一方後者はEU組織による影響が強い領域である。したがって以下ではこれらの2領域について詳論する。

1. 環境政策全般への影響

1960～70年代の日本における公害対策と同様に、1970年前後に国内外で発生した環境問題を契機としてイギリスの環境政策は進展することになる(Cullingworth and Nadin, 1997; Rydin, 1998)。すなわち国内で生じた環境問題の典型例は、燃料として石炭の利用が顕著であった1960年代に英国の都市周辺で頻繁に観察されたスモッグであり、一方海外の環境問題としては、1976年にイタリア北部のセブソにあった農薬工場の爆発事故によるダイオキシンを含む有毒ガスの流出事件、1978年にフランス沖で起こったアモコ・ガディス号による原油流失事故、1984年にインド中央部のボーパールで生じた殺虫剤製造工場の火災により、死者三千余名に伴った有毒

ガスの流出事故、英国への放射性物質の飛来をもたらした1989年のチェルノブイリ原発事故等がある。このような事故を契機として英国で打ち出された環境政策として、大気汚染に関しては1956年と1968年に空気清浄法(The Clean Air Act)が施行された。また水質汚濁に関しては1989年に水道法(Water Act)が施行され、これにともなって国家河川局(National Rivers Authority, 現在は環境庁に統合)が設立された。また廃棄物処理に関しては、1990年の環境保護法(Environmental Protection Act)の施行にともない、廃棄物処理と廃棄物に関する規制に関する行政機能が環境庁に移された。1995年の環境法(Environment Act)施行後は、廃棄物の規制に関する機能が環境庁に移り、廃棄物の収集の機能だけが地方自治体に残された。

このように英国の環境政策は国内外の状況に大きく左右されて進展することで特徴づけられ、英国の環境政策は常に消極的かつ受け身の立場で進められてきたといえ、このような英国政府の消極的な態度は1989年のブルントランド報告者刊行以降でもみられる。たとえば1972年にストックホルムで国連人間環境会議が開催された後に、これを受けるかたちでEU(当時のEC)が1973～1976年を計画年度とした『第1次環境行動計画』を1973年に打ち出したが、この行動計画によって英国の環境政策が前進され²⁾、このような消極性は、国際機関による環境政策と英国国内の主要な環境政策を対照した場合、より鮮明となる(表1)。すなわち1987年に環境と開発に関する世界会議が開催され、この会議の成果としてブルントランド報告書が表されている。この報告書の中で、21世紀の地球規模での環境問題を解く鍵として「持続可能な発展」の概念が明示され、この報告書で示された持続可能な発展の定義が環境関係の各種の文献で最も広く引用されていることは周知のとおりである。この報告書で示された持続可能な発展の概念を基礎として、1990年に『This common inheritance』(以下共通財と略)と題された白書³⁾(Great Britain, 1990)が英国政府から刊行され、これにより、初めて英国全土を網羅する包括的な環境政策が示されることになった(Carter and Lowe, 1998)。この白書の刊行に関してはブルントランド報告書の影響が大きいことは明らかであるが、これまで環境政策に前向きな態度を示さなかった保守党が、「地球の擁護者であるだけでなく、来る世代にとっては地球の保護者であり監督者でもある」という当時のサッチャー首相の言明により、党の方針を

表1 EUを除く国際機関と英国の環境政策の比較

EUを除く国際機関	英 国
1972年 国連人間環境会議 (1973年 第1次EC環境行動計画)	
1987年 環境と開発に関する世界会議 ブルントランド報告の刊行 “Our Common Future” の出版	1988年 サッチャー首相による保守党の環境保全 に対する肯定的な見解の表明
1992年 環境サミットの開催 アジェンダ21の採択	1990年 “Common Inheritance” の出版
1996年 都市サミット (HABITAT II, WHO) の開 催 (これと前後してリオ・クラスターの 開催)	1994年 “The UK Strategy” の出版
1999年 アジェンダ21のフォローアップとして “Global 2000” の刊行 (UNEP)	1995年 “Indicators of sustainable development for the UK” の出版
	1997年 ブレア首相による国連総会での全地方自 治体でLA21を策定することの表明
	1999年 “UK Strategy” の改訂版といえる “A Better Quality of Life” の刊行
	同 年 “Indicators of sustainable development for the UK” の改訂版といえる “Monitoring Progress” の刊行
	同 年 スコットランドの地方自治体によるLA21 の進捗状況を示した “Changed Days” の 出版

大きく転換させたことによる影響も無視できない。ただこの白書の内容は旧来からの自然環境保全や公害対策の枠組みを脱しておらず、ブルントランド報告で示された持続可能な発展の内容を十分くみとっているとは言いがたい。その後『共通財』で示された政策の進捗状況が5回にわたって表わされているが (Great Britain, 1991, 1992, 1994a, 1995, 1996a)、これらの刊行物をみる限り、政策上の著しい展開はみられなかった (Voisey and O'Riordan, 1997)。

ついでこれらの刊行物の出版と前後して、1992年に地球サミットが開催され、上述したように、21世紀における持続可能な発展を具体化する行動計画としてアジェンダ21が、地球サミットの際に採択された。アジェンダ21を受けて英国政府は1994年に『Sustainable development: the UK strategy』(以下英国の戦略と略)と題した白書 (Great Britain, 1994b)を刊行し、英国における将来的な環境政策を展望している。『英国の戦略』の内容は持続可能な発展の概念の一部である経済発展と環境保全の調和を指摘しているものの、環境行動計画としてのアジェンダ21と異なり、具体的な行動に欠ける上に、『共通財』で示された大気汚染対策、水質汚濁対策、廃棄物処理といった旧来からある環境政策の枠を越えるもの

ではないため、目新しさに欠ける内容であった。ただこのような指摘があるが、以前より “Dirty Man in Europe” と称され (Low and Ward, 1998)、旧来からの保守党による環境政策に対する姿勢でもみられたように、他のEU加盟国に比べて環境政策に関して遅れがちであった英国にとって『英国の戦略』は環境政策上のメルクマールといえる。その後『共通財』が刊行された際と同様に、『英国の戦略』で示された環境政策の進捗状況を測る一助として、1996年に英国における持続可能な発展を測る指標が示され、21領域にわたる120の持続可能性指標 (sustainability indicators) が提示された (Great Britain, 1996b)。これらの指標を用いて、持続可能性に関する過去数十年間の状況と現状が吟味され、英国の持続可能な発展に逆行する状況が約三割の指標によって明らかにされた。その後、国家レベルの環境行動計画である『英国の戦略』を刊行することで、アジェンダ21に対応した英国は、地域レベルの環境行動計画であるローカル・アジェンダ21の策定へと環境政策の重点を移行した。このような英国における環境政策の移行は、1996年までに地球サミットの参加各国がローカル・アジェンダ21を策定すべきことが、アジェンダ21の第28章で求められたことと

深く関わっている。しかし保守党政権に代わり、労働党政権下で首相となったブレアによる以下のような発言の影響は大きいと考えられる。すなわち、「2000年までに英国内のすべての地方自治体がローカル・アジェンダ21を策定することを望む」という1997年の国連総会での発言である。このため、現在英国の地方自治体は2000年12月15日を目標としてローカル・アジェンダ21の作成過程にある。さらに地球サミット後に開催された一連のリオ・クラスターの一角をなす都市サミットが1996年に開催され、この会議では貧困や衛生等と関連した都市域での居住環境が議論された。この会議の際に、都市の持続可能性や持続可能な都市の創造が、今日的な重要課題であることを参加各国が共通に認識した。このことから、英国国内の都市自治体による環境政策の策定や、都市自治体によるローカル・アジェンダ21の策定に、この会議が少なからぬ影響を及ぼしていると考えられる。

このような国際機関の影響のもとで、地方行政監督会議（Local Government Management Board）やスコットランド地方自治体協議会（Convention of Scottish Local Authorities）のような中央政府機関の主導で、各地方自治体はローカル・アジェンダ21を策定している。またその成果を踏まえて、各地方自治体のローカル・アジェンダ21に関する出版物（Scottish Office, 1999）が刊行された。さらに一部のローカル・アジェンダ21では、持続可能な発展の概念を基礎として、都市計画に環境政策を内包する試み（Scottish Office, 1994）もみられるようになった。環境政策に関する英国での最新の動向としては、『英国の戦略』に向けられた多くの批判に呼応して、英国政府は1999年に『英国の戦略』の改訂版である『A better quality of life, 以下生活の質と略』を出版した（Great Britain, 1999）。その内容は経済、人口構造、教育、居住環境、犯罪発生の抑制、交通、自然環境とアジェンダ21の基礎となる経済・社会・環境という広義の持続可能性の概念を踏襲する内容となっており、「すべての人のニーズを評価した社会的な発展」、「効果的な環境保全」、「天然資源の慎重な利用」、「安定した高水準の経済発展と雇用状況」（強調著者）の4目標を中心にすえることで『英国の戦略』より飛躍的に内容が向上している。さらに『生活の質』では持続可能性の進捗状況の計測するための持続可能性指標の利用を英国政府は重視しており、持続可能性指標を用いて明らかとなる英国の現状を広く国民に公表することで、持続可能な発展

に向けた政府の姿勢を国民に意識してもらうという意図から、1996年の政府刊行物で示した持続可能性指標を一新し、『生活の質』で持続可能な発展の全体を網羅すると考えられる14の主要指標（headline indicators）と持続可能な発展にかかわる経済・社会・環境等の環境政策の各論を評価するための150のコア指標（core indicators）を示した。また『生活の質』の刊行と同時に、持続可能性指標を環境政策各論ごとにまとめた『Monitoring progress』と題したファクトシートを刊行し、英国政府だけでなく英国国内の4地域の中央政府や地方自治体政府での利用を促している（Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999）。したがってこのような刊行物の出版は近年の英国における環境政策への関心の高まりを表わしているといえる。

いずれにしろ英国の環境政策では、旧来からの都市・農村計画でみられたような実践的なアプローチが顕著であり、したがって現存する環境問題を解決するという実践的な側面が強調される傾向にあるとともに、環境政策に関するEUの指針を基本的に尊重する傾向にある。一方、理想的な環境を想定し、環境政策に対して理念的なアプローチをとる傾向にあるドイツ・北欧諸国にみられるような地球規模での環境問題を見据えた予防的な環境政策を英国の環境政策でみることはない。

2. 都市環境政策への影響

国際機関による英国国内の都市環境政策への影響をみた場合、先述したようにEUの影響力は大きい一方で、EUほどではないが国際的なNGOである国際環境自治体協議会（International Council for Local Environmental Initiatives, 以下ICLEIと略）欧州事務局の影響も少なからずある。したがって以下ではEUと欧州内のNGOによる英国の環境政策への影響を都市環境政策分野に限って論述する。

EUによる都市環境政策を詳論する前に、EUの内部組織について概観する。これは、後述するようにEUの都市政策は明らかに存在するのであるが、EU内には都市政策を担当する専門部局は存在しないため、様々な部局が都市域での環境政策に関与し、これらの機関によって種々の提案や政策が示されていることから、EUの都市環境政策への理解を妨げているからである。なおEUの都市環境政策に着目した場合、加盟各国の都市環境政策に特に強い影響を及ぼしている機関は欧州委員会を構成するDGXIとDGXVIといえる。

EUの行政機関である欧州委員会は、EUにおいて唯一法案を提出する権限を有し、政策を策定し、予算を執行し、新たな欧州連合法が採決されるあらゆる段階で影響力を行使できる。このことから、実質的に欧州委員会が各種のEU政策を決定しているといえる。一方、本来立法府であるべき欧州議会は、欧州委員会から提出された法案を採決し、欧州委員の任命を承認するという機能を有する。他方、加盟国の閣僚によって構成される閣僚理事会（もしくは欧州連合理事会）は、欧州委員会によって提案されたEU内の外交・安全保障問題、司法、内務といったEUの共通政策を採決する機能を有する。したがってこのような機能から、欧州議会と閣僚理事会は、欧州委員会の政策運営を監視する監督機関として機能しているといえる。

欧州委員会内には、法案の領域ごとに20余の理事会（Directorates-General、通常DGと略）と局（Departments）が存在し、理事会は20名の理事と複数の側近からなる“内閣”を中心として組織され、これら20余の理事会でEUの法案や政策が策定されている。都市環境政策と関連した理事会として、環境関係のDGXI、地域政策・地域計画関連のDGXVI、運輸関係のDGVII（Transport）、エネルギー関係のDGXVII（Energy）がある⁴⁾。これらの理事会のうちDGXVIには、EU予算の三割を占める欧州地域開発基金（European Regional Development Fund、以下ERDFと略）関連法案の提出という業務がある。なおこの業務には、ERDFを利用可能な地域の指定が含まれる。指定地域内に含まれた地方自治体は地域計画上の国内における法的な規制を受けるとはいえ、ERDFを利用することで、国家の予算に頼ることなく地域的な開発計画を遂行することが可能であることから、EU加盟国の地域計画はERDFによって間接的ではあるが、少なからぬ影響を受けている⁵⁾。したがってEU加盟国は、各国独自の地域・都市計画から離れて、ERDFを用いることで地域や都市を整備できる。この点で、ERDFを主軸としたEUの各基金による加盟国内の地域・都市開発への影響力は大きいといえる。また後述するようなERDFの第10条項にもとづくDGXVIによる各種の都市環境政策もまた、EUによる加盟各国への間接的な影響と理解される。なお欧州横断交通ネットワーク（TEN）を含む加盟国の国境を越えたインフラ等の整備の重要性が現在論じられ、EU全域にわたる包括的な空間計画の重要性が指摘されている（Commission of the European Communities, 1991, 1994；European

Commission, 1997a）。このことから、加盟各国の地域計画に対するEUの直接的な介入が将来的に考えられるが、現在のところEU加盟国全体にかかわる規制（regulations）という形で、EUは直接介入していない。

前節でも述べたように、1987年のブルントランド報告書や1992年の地球サミットによる各国の環境政策への影響と同様に、EUもこの報告書やサミットの影響を多大に受けており、それらで示された広義の持続可能な発展の概念は1993年以降のEU第5次環境行動計画でいかにされるとともに、都市環境政策を含むEUの環境政策の諸分野でも反映されている。したがって以下では1990年代におけるEUの都市環境政策に焦点を絞り、DGXIとDGXVIの活動を中心にその政策について論じる。

1) DGXI

DGXIはEUの都市環境政策に関して先導的な役割を果たすとともに、都市環境政策上の理念形成に貢献したといえる。1990年に出版された『Green paper on the urban environment、以下都市環境白書と略』（European Commission, 1990）を嚆矢としてDGXIによる都市環境政策への関与が開始された（表2）。『都市環境白書』はブルントランド報告書の影響を受け、経済発展と環境保全という旧来からの枠組みでなく、環境保全と経済開発に社会開発を含んだ、包括的な持続可能な発展の概念に立脚している（山下, 1999）。このため、経済発展の弊害としての自然環境の破壊にくわえて、社会問題に起因するEU諸国における都市環境の悪化も同書で指摘されている。すなわちEU加盟国に共通する社会状況として都市部、とりわけ都市内部における高い失業率と、これと関連した高い犯罪発生率や居住環境の悪化やホームレスという新たな貧困層の発生が顕在化していた。一方地球サミットで採択された持続可能な発展に向けた行動計画であるアジェンダ21では、途上国の意向をくんで、途上国において環境破壊へと導く貧困や低い住宅水準などの社会的な要素を持続可能な発展の概念に内包することになったが、上述したように先進国でもとくに都市において途上国と類似した環境破壊へ結びつく社会問題が顕在化していたことから、都市環境政策において経済と環境という要素に加えて社会的要素を加味せざるをえなかったといえる。

『都市環境白書』による上述の指摘にもとづき都市地域に特化した政策、すなわち都市における持続可能な発展や持続可能な都市の創造の必要性が同書

表2 EU等の都市環境政策

1990-3年	Urban Pilot Project (Phase 1)
1994年	Community Initiative URBANの展開
1994年	オーボ宣言の採択
1994-9年	European Sustainable Cities and Towns Campaignの展開
1996-9年	Urban Pilot Project (Phase 2) (DGXVI)
1996年	リスボン行動計画の採択
1997年	"Toward an Urban Agenda in the European Union" の出版 (DGXVI)
1998年	Urban Auditの展開
1998年	Urban Forumの開催と "Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action" の刊行 (1999年, European Commission, DGXVI)

■ : DGXI関係, ■ : DGXVI関係, □ : ICLEI関係

で示唆され、この点で今後のEUの都市環境政策に影響を及ぼしたといえる。さらに『都市環境白書』は、基本的に環境保全政策上の行動計画であるEU第5次環境行動計画にも影響を与えており、第5次環境行動計画のかなで、持続可能な発展を達成するため、EUは地方・地域レベルでの活動を将来的にさらに促す必要があることを指摘するとともに、特に都市環境や農村環境といった空間・領域的なアプローチが必要であることを強調し、目的達成のためには、持続可能な発展を促進する手段として空間計画に着目すべきであるとしている。このようなEUの環境政策という枠組みの中での都市に特化した環境政策の重要性を次のような点からもうかがえる。すなわち、基本的にEU第5次環境行動計画は、製造業、エネルギー産業、交通産業、農林業、観光業といった各産業分野の環境負荷を軽減することで、持続可能な発展を達成するという目的のもとで立案された。しかし第5次環境行動計画で示されたこのような産業界での環境負荷の軽減という内容に含まれないにもかかわらず、中間報告 (European Commission, 1997b) では都市環境 (§2.5) と空間計画 (§4.3) に紙面がさかれていることからわかるように、『都市環境白書』の影響の大きさと、DGXIにおける都市環境政策の重要度の高さを推察

できる。さらに『都市環境白書』で指摘された都市に特化した環境政策の立案を支援するため、先述したようにDGXIの提案によって欧州委員会のもとで都市環境専門家集団が1991年に設立され、その後のEU内の都市環境政策に関して活発に活動している。都市環境専門家集団による活動例としては、1)1993～1995年の持続可能な都市キャンペーンや後述する1994～1999年にICLEIが実施した欧州持続可能な都市キャンペーンの支援、2)欧州の既存の都市が大量生産・大量消費・大量廃棄のような持続可能な発展に逆行する傾向にある現状を指摘したうえで、これらの都市を持続可能な都市へと改変するための都市政策上の指針を示した出版物の刊行などがあげられる (Expert Group on the Urban Environment, 1996)。

その後のDGXIの活動としては、EUの持続可能な発展へ向けた様々な政策をもとに、2020年におけるEUの将来像を3シナリオにそって描いている (European Commission, 1997c)。まず第1のシナリオは、世界市場と雇用創造に着目し、自由化と市場原理に焦点をあて、経済発展によって社会や環境の改善を促す「機会拡大」シナリオである。ついで第2のシナリオは、社会と経済の安定性を高めることに着目し、社会、環境、経済の均衡をもたらす「規制された変化」シナリオである。最後に第3のシナ

リオは、既存の政策では社会や環境の悪化に歯止めをかけられないことに着目し、強力な共同体の存在と人間性の開発の重視とストレスの少ないライフスタイルをめざす「共同体の改変」シナリオである。以上から、各々のシナリオは、経済発展、持続可能な発展、人間開発・環境保全を重視したシナリオであると解釈される。これらのシナリオの中で近未来の都市像も各々描かれており、第1のシナリオで描かれている都市像は、都市再開発とも解釈でき、都市は再開発されることで再び求心性を増し、効率は改善され、都市計画の根本的な改変のために新たな情報技術の応用の必要が指摘されている。つぎに第2のシナリオでは、輸送量、エネルギー・水源利用を軽減し、持続可能な都市（sustainable cities）を創造するため、政府による各種計画や基準に関する大胆な提案の必要性が示されている。この持続可能な都市という概念は欧州の都市計画者や地理学者によって議論されたコンパクト・シティの概念を基礎としていと考えられる（Jenks *et. al.*, 1996）。すなわちコンパクト・シティの概念では、欧州の都市でみられる高い人口密度を前提として、公共交通、エネルギー供給、廃棄物収集等に関して高度なネットワークを発達させるとともに、これらネットワークの効率を向上させることで、化石燃料の消費削減やエネルギー効率やリサイクル率の向上がもたらされ、結果として本来高密度により環境負荷が大きいと考えられた欧州の都市で持続可能性を達成しようとする考え方である。なお第2のシナリオで示されたコンパクト・シティの考え方は、DGXVIの都市環境政策に対するDGXIの見解としてコンパクト・シティ・モデルを示した出版物でより明確に読み取れる（European Commission, 1998a）。最後に第3のシナリオの都市像は、エコ・ビレッジやエコ・タウンと称され、社会や環境が重視されたために都市の経済的な役割に関して劇的な変化が求められる。このような都市像は、先述したDGXIの文献（European Commission, 1998a）でグリーン・シティ・モデルとして示されている。しかし世界的にみても人口密度の高い欧州の現状を鑑みた場合、エコ・ビレッジやエコ・タウンは欧州において実現可能な都市とはいえない。なおこのようなグリーン・シティ（もしくはエコ・シティ）の思想的な起源は、環境容量を考慮し、環境の質や生活の質をまちづくりの基礎においた地域生命主義（bioregionalism）にあるといえる（Campbell, 1996）。

2) DGXVI

都市環境政策分野におけるDGXIの活動は、EU加盟各国に対して都市における持続可能な発展や、持続可能な都市に関する理念や指針を提示することにある。とくに『都市環境白書』が、EUの各部局や加盟各国の都市環境政策に与えた影響は多大であった。これに対してDGXVIの役割は、ERDFを中心とする膨大な資金源を背景として、後述する各種のパイロット事業を通じて、先述したようなDGXIによる理念や指針を具体化したことにある。なおDGXVIが1990年代になって都市政策への傾倒を強めた背景には、EU人口の約八割が都市地域に居住しているにもかかわらず、EU予算の約八割が農林水産業関係の政策に利用されていたためである。このような状況を鑑み、都市居住者の生活環境を改善するよう、EU予算の利用に若干変化が加えられた（Williams, 1996）。さらに先述したように1994～1999年におけるERDFの交付対象地域が、経済的に発展途上にある地域（オブジェクティブ1）、産業構造の変化により工業が衰退している地域（オブジェクティブ2）、農村部における開発が必要な地域（オブジェクティブ5b）、人口が著しく希薄なため開発が必要とされる地域（オブジェクティブ6）であり、いずれの地域にも経済的・社会的な問題を有する都市地域は含まれていないが（注5参照）、1993年にERDFの第10条項が一部改正されたことから、都市のコミュニティレベルでの社会・経済的問題の解決を目的とした研究や試験事業に対して、ERDFの出資が可能となったことも、EUの都市環境政策を進展させる要因として作用した。また加盟各国を通じて都市内のインナーシティで衰退地区が普遍的に観察されている。したがって現在のERDFでは、オブジェクティブ2地域は「経済の衰退している工業地域」とされるが、2000～2006年を計画年度とする新たなFRDFでは、これに都市地域を含める可能性もでてきている。以下ではERDFの第10条項について概観するとともに、この条項にもとづいてGDXVIが実施した各種のパイロット事業について論じる。

ERFDに関する規制の改正にともない第10条項では、EU加盟国のコミュニティ・レベルでの地域開発に関する研究や試験事業を支援する目的で、年間予算の1%を上限として、これらの研究や試験事業に対して資金を援助するとされている（European Commission, 1995）。この条項のなかでERDFの対象となる研究は、欧州委員会の重要な政策に関する研究であり、EU加盟国の国境を越えて影響を及ぼ

すと考えられる加盟国政府による空間政策に関する研究、EU内外の国境地域における具体的な問題を解消することを目的とした研究、EUの空間領域の有効利用に関する将来像を提示することを目的とした研究であるとされている。一方第10条項の対象となる試験事業は、インフラ整備や企業投資のようなEUが特に関心を示す空間政策に関する具体的な手段を産み出すような事業や、EU内の地域間協力に関する経験の蓄積や、また空間政策に関する手法の開発や経験の蓄積を促進するような事業であるとされる。この条項をもとに現在までに以下で示す4つの試験事業がDGXVIによって実施されている。

第10条項に基づきDGXVIによって最初に着手された試験事業は1990年から実施された都市試験事業（Urban Pilot Projects, 以下UPPと略）である（European Commission, 1998b）。DGXVIがUPPを実施した背景には、上述したEU加盟各国における都市人口の比率の増大と逆行したERDFの農村部への重点配分に加えて、加盟各国に共通する現実として、経済開発の影響を受け難い周辺地域に立地する都市や、経済的に沈滞傾向にある都市があり、これらの地域における開発の必要性が問われたことと、インナーシティ地区における産業の沈滞という経済問題や犯罪やホームレスの増加という社会問題に加えて、都市域全域にみられる交通渋滞やそれと関係した各種の汚染という環境問題が広範に観察され、繁栄の只中にあるEUの都市でさえ、著しい貧困と経済的な衰退に苛まれている地域が存在する事実を鑑み、これらの諸問題に対応する都市政策が必要だったからである。したがってこれらの経済・社会・環境問題に解消し、都市での経済的・社会的な発展を向上させるために、コミュニティ・レベルで都市再開発や都市計画と関係した包括的な政策が要求された。このような状況を踏まえて、DGXVIはUPPを展開することになったのである。1990-1993年の第1段階（Phase 1）では、11のEU加盟国の33都市でUPPが実施された。最終的に第1段階の33都市における事業の業績とそこでみられた良策（good practices）が先述した『UPP 1996年度年次報告書』でまとめられている（European Commission, 1998b）。英国に関してはベルファスト（オブジェクティブ1）、ジブラルタル（オブジェクティブ2）、ロンドン（一部オブジェクティブ2）、ペイズリー（オブジェクティブ1・2の対象外）、ストック・オン・トレント（オブジェクティブ2）の5都市が第1段階の33都市に含まれ、そのうちペイズリーがスコットラ

ンドにおける唯一の事例にあたる。

第1段階に引き続き、UPPの第2段階（Phase 2）が1997年に欧州委員会により是認された。第2段階では、ルクセンブルクを除く14のEU加盟国で事例地域として26都市が選出され、1997-1999年を事業年度とする事業が実施された。これら26都市に英国の2都市（ハッダースフィールド、オブジェクティブ1・2の対象外；レスター、オブジェクティブ1・2の対象外）が含まれる。なお両者ともイングランドの都市であり、スコットランドにおける持続可能な都市を展望するという本稿の主旨と異なるので、両都市における事業内容をここでは扱わない。

UPPで蓄積された経験を踏まえて実施された事業が1994年から開始された都市共同体イニシアティブ（URBAN Community Initiative, 以下ではURBANと略）である。UPPが試験事業であったことから都市内の小規模な範囲で事業が実施されたのに対して、UPPの経験や革新的なアプローチや良策・成功例を基礎として、URBANではより大規模な事業が展開されている。すなわち事業規模を対象地域の人口規模でみた場合、URBANで選出された都市の九割以上が人口10万人以上を有し、事業全体としてEU内の約320万人が含まれている。また資金額で事業規模をみた場合、UPPの第1段階と第2段階の総事業費が1億6464万ECUであるのに対して1996年度におけるURBANの事業総額が8億9100万ECUであり、資金のうえでも事業規模の大きさがわかる。なおURBANは、構造資金のERDFと欧州社会基金（ESF）の共同出資で運営され、URBANに出資された総額の約82%がERDFから、また約18%がESFから出資されている。ここで着目すべき点は、都市内の社会開発という意味でESFからURBANの約二割が出資されていることである。URBANでは、地域経済の悪化が、失業率の増加や生活水準の悪化を招き、それが教育水準の低下や高い犯罪率という社会的な問題を誘発する。そしてそのような地域では公共施設や住宅等に係わる都市環境問題が生じ、これらすべての要因が重なることで経済がさらに停滞し、悪循環が形成されることになる。このような認識のもとで、都市内の衰退地域を対象とし、物理・社会的な環境を改善するという手段を通じて、上述した社会・経済・環境問題に包括的に対処するため、URBANが開始された。

URBANでは、事業のデザインと実施の段階で対象地域の住民参加を促した。さらに、事業の意思決

定段階で住民が関与することで、住民による地域発展の重要性を意識させるとともに、事業に対する合意形成に貢献するよう配慮した。URBANが対象としたのは次の3地域である。すなわち都心近辺に位置しながら経済・社会・環境上の問題を有するインナーシティ地区がある。このインナーシティ地域はURBANの中心課題であり、対象地域全体の約四割を占める。つぎは、文化財等の文化的な価値を有する地域であるが、それらの文化財が放置されたり、破壊されつつある歴史的な都市であり、事業全体の約二割を占める。最後は、周辺地域に位置する都市への近接性が低い大規模な公共住宅地区や放置された工業地区であり、対象地域全体の約三割を占める。ERDFの指定地域との関係では、オブジェクト1地区内の都市が、早急に対処すべき問題に直面しているということを考慮して、出資の面で優先権が与えられており、118都市の57%がオブジェクト1地区にある。一方27%がオブジェクト2地区にあり、不利な状況にある地域を抱える都市の社会的な結束力を強化するための機会を与えている。新しい経済活動を支援し、現存の経済活動の成長を刺激するようなURBANの具体的な経済政策としては、中小企業のためのコンサルテーションと技術設備の提供、通信インフラストラクチャー・ネットワークの改善、投資家のための魅力的な環境の創造等があげられる。ついで労働政策では、職業訓練プログラムの提供、若年失業者や長期失業者を対象とした雇用補助金制度の創設等により雇用問題に取り組んだ。また社会開発に関しては、薬物依存症患者や少数民族集団などの地域社会で最も不利な立場にある社会集団を対象として、カウンセリングや個人的な助言、言語訓練、雇用や住宅等の各種の情報への接近等を通じて問題を解消するよう働きかけた。最後に環境保全に関しては、URBAN内のすべての事業は持続可能な発展と資源の効率的な利用という長期的なビジョンのなかに組み込まれるべきであるという意識のもとで、都市をよりエコロジカルな空間にするため、公園や公共スペースの拡大、交通上の改善、駐車場や歩行者道路の設置等で示されるような都市の生活環境を向上させるための具体的な環境政策を展開し、このことで持続可能な発展へ導くよう努めた。ERDFの第10条項下の試験事業であるUPPとURBANの良策や成功例や他の地域への転用可能な手法は各種のネットワークを通じて交換され、成功例からえられた教訓はDGXVIのより広範な政策で用いられている。このようなネットワークの一例は

1998年にウィーンで開催された後述する「欧州都市フォーラム (European Urban Forum, 以下フォーラムと略)」といえ、この会議ではUPPやURBANの経験や成功例が盛りこまれた欧州委員会の出版物 (European Commission, 1997c) を基礎として、各種の都市政策が議論されることになった。

URBANでは118都市が事業対象地域として選択されており、英国に関してはスコットランドのペイズリーとグラスゴー北部の2都市を含む28都市がURBANの交付対象地域となっている⁶⁾。この2都市のうちUPPの事例として紹介したペイズリーでUPPとURBANの事業規模を比較した場合、後者の事業規模の大きさがEUから出資された資金規模によって容易に推測される。すなわちペイズリーの場合、UPPの際にはERDFから1,950,000ECUが出資される一方で、URBANではERDFと欧州社会基金 (European Social Fund, 以下ではESFと略) から合計で5,612,000ECUが出資されていることから、URBANの事業規模の大きさをうかがい知れる。ちなみに1996年に実施されたグラスゴーのURBANでは、ERDFとESFから8,036,000ECUが出資され、これは事業総額の約50%にあたる。

URBANの第3番目の試験事業として、欧州都市フォーラムが1998年11月26～27日にウィーンで開催された。このフォーラムでは、都市域で発生している経済・社会・環境等に関する様々な問題にEUの各機関がこれまで個々に対応していたことを鑑み、個別機関による都市政策ではなく、より包括的な政策の統合と、EUの各機関に限らず加盟各国の中央・地方政府、ならびに民間企業や一般市民のパートナーシップ形成を促進する必要性を強調している。このことから、フォーラムには加盟国の中央地方・中央政府だけでなく、国際機関や民間組織の代表が出席した。フォーラムはERDFの第10条項に基づいて開催され、第10条項の主旨を踏まえて、フォーラム以前のUPPやURBANの成果としてえられた成功例や良策に関して意見を交換するという意味合いもあり、UPPやURBAN等の事業の成果をまとめた『EUの都市課題に向けて』が会議の基礎となっている (European Commission, 1997c)。この出版物では、社会・経済・環境・インフラに関する欧州の都市が抱える様々な問題が要約される一方で、これらの問題に対処するために、これまでEUが実施した都市政策が概観されている。すなわち、経済発展と雇用、経済・社会的な結束、交通ネットワーク、持続的な発展と生活の質の四分野における都市政策が示され

た。より具体的には、統一市場、UPP、URBAN、欧州横断交通ネットワーク (TEN)、人材開発を目的としたINTEG等が都市政策の事例といえる。これらの現状分析をもとに、今後EUが都市域で実施すべき将来的な政策が提言されている。この提言された政策にもとづき、フォーラムでは、「都市の持続可能な発展」という広範な目的を達成するという文脈の中で、都市における生産性、雇用、経済成長の促進、都市圏における平等と社会的な内包の促進、都市環境の保全と改善と地域・地球規模の持続可能、都市管理と能力開発への貢献が議論された。フォーラムの結果として欧州委員会は、EUにおける地域環境行動計画の都市版といえる、『EUの都市における持続可能な発展』と題する出版物 (European Commission, 1999) を刊行した。これによってEUは、都市政策に関して、目的と行動を示したことになる。この出版物の内容はフォーラムでの議論を尊重し、都市における経済発展と雇用、平等と社会的結束・再生の促進、都市環境の保全と改善、都市管理と地方分権に関する目的と行動が示され、たとえば都市環境に関しては、大気・水質の保全、廃棄物の減量、騒音の軽減、建造物や文化財の保護、生物多様性や都市内緑地の増加促進、公共交通機関による環境負荷の軽減、すべての分野における環境監査の促進、温暖化ガス発生の軽減、代替エネルギーやコジェネの利用促進、環境リスクの軽減と管理などが目標として示されており、これらを実現するための行動として、都市レベルでの環境法の改正、廃棄物・大気・水質・騒音に関するさらなる規制、公害規制と都市清掃の強化、都市交通による環境負荷の軽減に寄与するような手段の開発、都市における持続的なエネルギー管理、エコ・ラベルと環境監査の拡張などがあげられている。この出版物によって欧州委員会は、都市に関する包括的な政策の必要性和EU内の各機関、加盟各国の中央・地方政府、加盟各国の市民による協力の必要性を特に強調している。したがって経済・社会・環境等を含む都市の持続可能な発展を内包しているという点で、この出版物で示された提言が現時点におけるEUの包括的な都市政策の柱であるといえ、環境政策を主務とするDGVIやその派生組織ともいえる都市環境専門家集団ではなく、空間計画を主務とするDGXVIが示した都市環境政策に関する理念という点で注目に値する。

ERDFの第10条項のもとで展開されている最新の試験的事業が1998年から展開されている都市監査

(Urban Audit) であり、都市における持続可能な発展の進捗度を計測することを目的とした、都市における持続可能性指標の開発と、これらの指標により各事例都市における持続可能な発展にむけた現状の報告を主眼としている。都市における持続可能な発展と関連した5領域 (社会・経済側面、市民参加、職業訓練と教育の水準、環境、余暇と文化) において32の指標が選出されており、これらにもとづいて58都市で事業が展開されている。英国の場合、エジンバラとグラスゴーを含む8都市が事例地域として選出されている。これらの地域で実施された事業の結果、毎年都市の持続可能性の進展度に関する年次報告が出版される予定であるとともに、諸都市での事業の成果として産み出される『都市監査マニュアル (Urban Audit Manual)』を出版している。なお持続可能性指標に関する議論は、本稿の主旨とは若干意を異にするので、この事業の内容の詳しい紹介は別の機会に譲りたい。

以上のようにERDFの第10条項のもとで、GD XVIによって各種の事業が実施されたが、以下ではスコットランドで実施された試験事業を紹介する。すなわちUPPの事例としてペイズリーを、またURBANの事例としてグラスゴー北部を取り上げる。

i) ペイズリー

ペイズリーにおけるUPPの課題は社会問題を有する当該地域における経済開発にあった。スコットランド最大の都市グラスゴーの西郊に位置し、ペイズリー織で有名なペイズリーは、グラスゴーと同様に、それまで主要産業であった繊維・石炭・鉄鋼業が産業構造の改変により斜陽化したことから、1970年以降の経済衰退と高失業率によって苛まれていた。ペイズリーのUPPはファーガスリー・パーク団地で実施され、当該地域は恒常的な人口減少、高失業率、福祉援助の高受給率、高い犯罪発生率といった経済・社会的な問題を有していた。すなわち人口は1971年の12,200からプロジェクト実施時の約5,000～6,000まで低下し、当該地域での失業率は約44%であり、失業者の約半数は25才以下の青年層であった。このような高失業率は当該地域住民の低い教育水準とも関連している。また片親世帯の割合も非常に高く、住民の約75%が住宅手当を受け取るとともに、住民の大部分が公的な福祉援助に依存していた。加えて当該地域の高犯罪発生率は当該地域以外の市民に対して否定的な印象を与えている。ペイズリーのUPPでは、コミュニティ・センター (後にタナヒル・センターと改称) を建設することで、上述した

経済・社会的問題に対処し、当該地域が有する否定的なイメージを変えようとした。さらに、他地域から遊離しているという当該地域の住民が有する疎外感を緩和することも目的とした。UPPを実施した結果、以下のような機能を有するコミュニティ・センターが建設された。すなわち、1)未婚の親に訓練や雇用機会を与える5才以下の児童を対象とした保育施設、2)60才以上の高齢者を対象としたデイケア施設、3)新しい設備を有した診療所と医師による外科診療所、4)コミュニティの住民による各種の活動や会議等に利用される200人収容の多目的ホール、5)住民同士の接触の場を供給するオープンスペースや公立図書館等である。なおこのように様々な機能を有するコミュニティ・センターは、当該地域の官民の代表によって組織されたファーガスリー・パーク・パートナーシップと称される組織によって運営されている。ペイズリーの事例からもわかるように、経済停滞や社会的な問題はコミュニティに悪影響を及ぼし、結果として都市内コミュニティの持続性が望めない。このことから、コミュニティの持続的な発展を目的としたという点で、UPPは、包括的な「持続可能な発展」の概念の社会的な側面を含んだ都市政策であるといえる。またUPPの主眼は、経済・社会問題を有する都市内衰退地区の再開発にあるともいえる。したがって、UPPは都市環境政策と称されるものの、環境保全ではなく、経済開発や社会開発に力点を置いた都市環境政策であったと考えられる。

ii) グラスゴー北部

グラスゴー北部がURBANの対象地域となった理由は、当該地域が、高失業率、教育水準の低下、高い犯罪発生率、貧困層の拡大、低い健康状態という経済的・社会的問題に悩まされていたためである。すなわち、19世紀後半の重工業の発展によってグラスゴー北部は急速に工業化・都市化した。近年は産業構造の変換にともなって、基幹産業である重工業が急速に衰退した。したがって、これらの社会・経済的な問題を緩和する目的でURBANが実施されることになった。グラスゴー北部でのURBANは上述した経済的・社会的問題とくに苛まれている当該地域の南部地域を対象とした。この南部地域はルッチル、ポッシル、ロイストン・コリドールの各地区からなり、人口数2万を有していた。事業実施時点における南部地域の経済・社会状況の一面を示すならば、失業率は約39%であり、住民の約55%が公的な福祉援助の受給者であり、約88%の世帯が自家用自動車を保有しておらず、大規模な事業所の閉鎖後

は地域的な中小企業に同地域の経済は依存していた。このような問題を緩和するため、グラスゴー北部のURBANでは、事業所の創造、人材開発、生活の質の向上、環境増進等の事業を実施するうえでの目標を設定した。これらの目標を達成するために具体的に示された政策は以下のとおりである。すなわち経済活性化の具体策としては、職場や企業の創出、事業所に助言を与えるコンサルタントの開設などがある。また雇用創出に関しては、当該地区における自営業者の創造、青年失業者や低賃金や低技能労働者に対する高い水準の職業訓練が実施された。一方、社会開発に関しては、託児施設の提供、グラスゴー健康都市事業の拡大、薬物乱用者に関する事業の展開などが実施された。最後に環境保全に関しては、ブラウンフィールド開発という意味で、当該地域における古い建物が再生された。また環境改善事業としてグラスゴー北部事業が開始され、地域企業によるエネルギー監査を促進するためのエコ・ビジネス基金が拡大された。以上から、UPPでは社会開発を加味した経済開発に主眼をおいていたのに対して、URBANではESFからの資金援助もあり、経済開発と同等のレベルで、社会開発と環境保全も重視されていることがわかる。なおURBANでの環境保全に関しては、自然環境にくわえて人文・社会・文化環境等を含む広義の環境が念頭におかれている。すなわちイタリアやスペインの歴史的な都市の文化環境の保全も、URBANで網羅されていることから、この点を理解することができよう。

3) その他のDG

DGXIやDGXVI以外のEU内のDGによって実施された都市環境政策関連の事業として、DGXII (Directorate-General for Energy) による都市におけるエネルギー政策に関する事業であるCITIESがあげられる。CITIESはCommunity Integrated Tasks for the Improvement of Energy-environment Systems in citiesの略称であり、これからもわかるように都市におけるエネルギーの効率的な利用の成功例と成功の要因に関する調査研究を事業の目的とした。この事業のもとでEUの12加盟国から各々1都市が選出され⁷⁾、これらの都市間でエネルギー効率を比較するとともに、エネルギー効率の点で成功したと考えられる都市におけるエネルギー政策の現状と成功の鍵を明らかにした。Nijkamp and Perreels (1994) は、CITIESの内容を要約し、そのうえで、今後のEUの都市エネルギー政策として、効率のよいコジェネレーションを含み地域冷暖房システムを推奨してい

る。またエネルギーと都市計画を統合できる機関の必要性と、新エネルギーの利用を促進するためのEU資金の必要性も彼らは指摘している。

2. NGOによる都市環境政策への影響

EUの諸機関に比べて英国の都市環境政策へ与えた影響はさほど大きいとはいえないが、その活動の趣旨に賛同し、参画している都市自治体に対して、ある程度の影響を与えているという点で、国際的なNGOであるICLEI（欧州事務所）とユーロシティズ（以下ではEurocitiesと表記）による都市環境と関連した活動が無視することはできない。したがって以下ではこの2つの機関による都市環境政策と関係する事業について論及する。

1) ICLEI

ICLEI欧州事務所によって展開されている各種の事業のうち、地方自治体の都市環境政策、とりわけローカル・アジェンダ21と関係が深い事業が欧州持続可能な都市キャンペーン（European Sustainable Cities & Towns Campaign, 以下都市キャンペーンと略）である。ICLEIは国連環境計画、国際地方自治体連合（International Union of Local Authorities）等の後援により、1990年に設立された地方自治体の環境行政と関係した国際機関である。都市キャンペーンに関してはICLEI欧州事務所がDGXIから資金支援を受けるとともに、上述したように、事業を推進する段階で都市環境に関する専門家集団から助言を受けている。都市キャンペーンは、欧州委員会が提唱し、ICLEIが準備・運営した、1994年にデンマークのオーボで開催された第1回欧州持続可能な都市会議（The First European Conference on Sustainable Cities and Towns）の終了時から開始された。なおこの会議の終了時に持続可能な都市に関するオーボ宣言が採択されている。都市キャンペーンの目的は、地域的な持続可能性（local sustainability）を促進することにある。この目的を達成するためにICLEIは、ローカル・アジェンダ21の策定・実施過程で、状況が異なる様々な地方自治体において、最適な地域環境政策と地域環境行動計画の展開や実施を支援している。さらに、都市キャンペーンに参加する地方自治体間のネットワークを強化することで、各地方自治体でえられた経験を交換する仲介役の機能も有している。このようなネットワークを通じてICLEIは、各地方自治体におけるローカル・アジェンダ21をより実現しやすくしている。

都市キャンペーンの一環として、先述した第1回欧

州持続可能な都市会議でオーボ宣言が採択された⁹⁾。その後、1996年の第2回欧州持続可能な都市会議で、リスボン行動計画が承認され、これによって地域的な持続可能性にむけた具体的な行動方針が示されている⁹⁾。都市キャンペーンに参加を望む地方自治体はオーボ宣言に署名し、リスボン行動計画で示された指針を実施すればよいとされている。現在のところ、約30カ国の約500の地方自治体が、オーボ宣言に署名し、この都市キャンペーンに参加しており、この数値は1億人余の欧州市民がこの都市キャンペーンに関与していることを表している。その後ICLEIは、都市キャンペーンに参加した地方自治体におけるローカル・アジェンダ21の実施を円滑化する目的で、『欧州ローカル・アジェンダ21プランニング・ガイド』を1995年に出版した。このことで、都市キャンペーンに参画している地方自治体における環境政策策定を支援している。なおICLEIはDGXIと協力し、「欧州における良策情報European Good Practice Information」と称するホームページを1996年に開設した。これは、都市キャンペーンの成果を参加自治体だけでなく、まだ参加していない地方自治体にもキャンペーンの成果を周知し、参加していない地方自治体におけるローカル・アジェンダ21の策定や実施を促すことを目的としている。現在このホームページでは、都市キャンペーン内外での成果が広く一般の地方自治体に提供されている¹⁰⁾。

第2回欧州持続可能な都市会議以降の都市キャンペーンの活動は、旧西欧諸国におけるローカル・アジェンダ21関連の活動にとどまっていなかった。すなわち1998年にブルガリアのソフィアで、欧州地域会議（Regional European Conference on Sustainable Cities and Towns）が開催された。このことはICLEIが、旧社会主義国の中・東欧地域におけるローカル・アジェンダ21の策定や実施を支援する活動も展開していることを意味する。このように都市キャンペーンの活動範囲を欧州全域に広げることで、地域的な持続可能な発展を欧州全域で推進するようICLEIは努力している。なおDGXIからの資金援助打ち切りにより都市キャンペーンは1999年で終焉したが、当都市キャンペーンでの経験を活かした他の事業の実施へとICLEIは移行しており、移行後も地方自治体における環境政策を援助する意向をICLEIは示している。

このようにICLEIによる活動は持続可能な都市に関するキャンペーンではあるが、都市自治体に限らずローカル・アジェンダ21の枠組みのなかで、地域

レベルの持続可能な発展を貢献しようとした点の特徴といえる。したがって、都市キャンペーンは都市に特化した環境政策ではなく、キャンペーンに参画した自治体のなかに、都市自治体が含まれることが望ましいという見解から、実施された事業であるといえる。しかしEU総人口の約八割が都市に居住するという事実を鑑みた場合、ほぼ同割合の地方自治体が都市の範疇に含まれると考えられる。しかしここで強調すべき点は、都市キャンペーンに参加した自治体が1億以上の市民を抱えることから、ICLEIによる都市キャンペーンは欧州自治体の地域環境計画に与えた影響は少なくないという点である。

2) Eurocities

Eurocitiesは、人口分布のうえでは農村人口に比べて都市人口の比重が圧倒的に大きいにもかかわらず、1980年代までのEUの地域政策が主に農村開発やEU内の途上地域開発を目的としていたことから、EU圏内の大都市で発生している都市問題をEUの政策に反映させる目的で1989年に設立され、加盟都市のネットワークを通じてEUの都市政策へ各種の提言をおこなうとともに、いくつかの事業を独自に展開している。これらの事業の一つがカー・フリー・シティズ事業(car free cities, 以下CFCと略)である。CFCは、DGXIの提言にもとづき、Eurocitiesが代行するかたちで、オランダのアムステルダムを嚆矢として1994年から開始された。CFCは、EUと非EU加盟国の60余の都市が加盟し、これらの都市は大気汚染、エネルギー使用、都市域での交通渋滞の減少を目的としている。より具体的な目的はカー・フリー・シティ宣言で示されるように、都市における自家用自動車の使用の減少を促進することと、環境にやさしい輸送手段の利用を奨励することにある。CFCの具体的な活動としては、テーマごとのセミナーや会議などの行事の組織、都市交通問題に関する作業部会を通じて、経験とノウハウの交換、都市の持続可能な移動(urban sustainable mobility)と関係した政策に関する情報の配信、実践的なガイドや出版物の刊行等があげられる。このような活動を通じて、最終的にCFCの加盟都市で、大気汚染、交通渋滞、騒音に対処するための実践的な解決方法の開発することと、住民の生活の質を高めることが可能となると考えられている。なおスコットランドに関してはエジンバラ、グラスゴー、アバディーンの3都市がこの事業に参画している。

Ⅲ. むすび

これまで主に地球サミット以降の英国における都市環境政策についてスコットランドを対象地域として展望したが、以下では、日本の地域環境政策と比較することによって、英国における都市環境政策の特徴を明らかにする。

まず日英の類似点として、以下の2点をあげることができる。まず第1点は国際機関によって採択された環境政策を強く反映していることである。すなわちローカル・アジェンダ21の策定に関しては再三論じたようにアジェンダ21の第28章で地域レベルにおける地球環境問題への寄与が言及され、これにもとづき地方自治体での環境行動計画の策定が求められたことから、当初から地球サミットという国際的な取り決めという枠組のなかでローカル・アジェンダ21の策定が実施されたといえる。ただ日本と異なり英国の環境政策に関しては、アジェンダ21という国際的な取り決めだけでなく、一国際組織であるEUの各種組織による環境政策が、英国国内の環境政策に多大な影響を与えていた。

第2点は行動計画であるローカル・アジェンダ21がすべての地方自治体において実施されているとはいえない状況が散見されることである。すなわち地域レベルでの持続可能な発展という目的を達成するためにローカル・アジェンダ21は策定されている。しかし地方自治体がこの目的を達成するためには、地方自治体が関与する環境の領域ばかりでなく、経済・社会・文化等の諸領域で実施されている経済開発・社会開発・文化財保存等も網羅しなければならない。多くの地方自治体が策定したローカル・アジェンダ21のなかで、すべての領域を網羅すべく地方自治体内の各部局、民間機関、一般市民等との水平的な連携が必要であるとしはしば強調されているが、実際にはこのような水平的な連携が進展している地方自治体は稀で、一般的には環境部局や開発部局等の一部局だけでローカル・アジェンダ21が策定されているのが現状であり、したがってローカル・アジェンダ21が“画餅”にすぎなくなっているケースが少なくない。この意味でローカル・アジェンダ21は実行性欠ける単なる行動計画に終始しているといっても過言ではない。さらに他の地域計画や都市計画が特定の開発事項に関して補助金等の資金援助と、これを法的に裏付ける法律が存在するのと異なり、ローカル・アジェンダ21にはそのような法的裏付けや資金援助がない。この点もローカル・アジェ

ンダ21の実行性のなさと関連している。なお環境計画と空間計画・開発との整合性に関しては、都市・農村計画の枠組みのなかに持続可能な発展の概念を導入しようとした意図が英国の空間開発関連法のなかで読み取れる。

一方先述したようにDGXVIによる各種の試験事業では、構造基金という膨大な資金を利用することで、EU加盟国内の都市環境を改善し、地域の社会・経済的な発展に貢献している。このような試験事業の実行性を英国の地方自治体におけるローカル・アジェンダ21の実行性と比較した場合、前者の実行性が格段に高いことから、EUによる加盟国の都市環境政策への影響力は大きいといえる。ただ現在30程度あるEUのDGのなかで都市政策を専門に扱う部局がなく、たとえば都市内の環境面に関する政策は主にDGXIに、都市内の空間計画に関する政策はDGXVIに、都市内の交通計画に関してはDGVIIに依存するといった断片的かつ縦割りの政策がなされており、都市環境に関して総合・包括的な政策に欠けている。したがって今後はEUのような国際組織に限らず日本や英国の地方自治体内においても、公的な資金の利用を可能とする土地利用、交通計画等の空間（開発）計画と、環境行動計画との法的な整合性を計る必要がある。そのうえで、経済・社会・環境等の各部局間の水平的な連携を深化させる必要がある。

注

- 1) 地方分権が進展した結果、1999年7月1日にスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに地方議会が設置され、それまで英国政府が有していた権利がこれらの地方議会や地方政府へ譲渡された。スコットランドに関しては、イングランドとの連合形成の結果、1707年5月にスコットランド議会が解散されて以降、スコットランド議会は開催されていなかったが、1997年5月にスコットランド議会議員（Members of Scottish Parliament, 通常MSPと略）が住民の直接選挙によって選ばれ、1999年7月にスコットランド議会が再招集された。スコットランドの行政に関しては、スコットランド議会議員の中からスコットランド首相（First Minister of Scotland）が選出され、スコットランド首相により選出された閣僚によって福祉、教育、環境、交通、住宅、農林水産業等の分野で独自の行政が現在行われている。したがって1999年6月
- 2) 第1次環境行動計画以降は、第2次が1977～81年、第3次が1982～86年、第4次が1987～92年と実施されており、1992年には、1992～2000年を計画年度とした『第5次環境行動計画』（COM(92)23）が採択された。
- 3) イギリス中央政府が出版する白書は正式にはCommand Papersと呼ばれ、出版当初はCやCdと略されていたが、1918～1919年頃に通し番号が10,000に近づいたこともあり、Cmdと略され、新たな通し番号が付されている。なお1986年以降Cmと略され、現在に至っている。
- 4) 各理事会は、運輸、環境、地域等の担当領域で呼称されることはなく、DGVII、DGXI、DGXVIのように各理事会に付された番号で呼称されることが多く、本稿もこの慣行にしたがった。
- 5) ERDFは、欧州農業指導保証基金（The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund）、欧州社会基金（The European Social Fund）、漁業指導金融手段（The Financial Instrument for Fisheries Guidance）とともに構造基金（Structural Funds）を構成する。本文でも述べたように、その総額の大きさから、ERDFの地域開発にあたえる経済的な影響力は大きい、その配分にあたっては、地域別優先目的（regionalised priority objective, 以下ではオブジェクトと略）を設定し、各オブジェクトごとに設定された諸条件を満たす地域を指定し、これらの地域に基金を

配分している。1994～1999年計画ではEU全域を7つのオブジェクティブごとに分類し、このうち4つのオブジェクティブにあてはまる地域のみがERDFの援助を受けることになる。この4つのオブジェクティブは以下のとおりであり、これ以外のオブジェクティブ3、4、5 aは、他の基金の利用は別として、ERDFの援助を受けることはできない。オブジェクティブ1 (Objective 1) : 他の地域に比べて開発が遅れている地域であり、開発を促進し、構造的な調整が必要とされる。オブジェクティブ2 (Objective 2) : 地域全体もしくは一部が産業の沈滞による深刻な打撃を受けており、これを打開する必要がある。オブジェクティブ5 b (Objective 5b) : 農村地域の開発促進と構造的な調整が必要である。オブジェクティブ6 : (Objective 6) : 著しく人口密度が希薄な地域であるため、開発と構造的な調整が必要である。なおスコットランドに関しては、オブジェクティブ1、2、5 bとして指定されており、オブジェクティブ6の指定地域はない。

- 6) UK内で選択された28都市は以下のとおりである。すなわちベルファスト、バーミンガム、ブライトン、ブリストル、コベントリー、デリー、グラスゴー北部、リーソーLeasowe、リーズ、リバプール、ロンドン、マンチェスター、ネザートン、ノース・ヒュットン、ノッチングム、ペイズリー、シェフィールド、スワンジーである。
- 7) 選択された都市は以下のとおりである。アムステルダム (オランダ)、ブザンソン (フランス)、ブラガンカBraganca (ポルトガル)、カディス (スペイン)、ダブリン (アイルランド)、エシュ・アルツェッテEsch/Alzette (ルクセンブルク)、ゲント (ベルギー)、マンハイム (ドイツ)、ニューキャッスル・アポン・タイン (イギリス)、オーデンセ (デンマーク)、テッサロニキ (ギリシャ)、トリノ (イタリア) である。
- 8) オーボ宣言とは、地方自治体が持続可能な発展へむけた政策の実施の努力を表明した宣言であり、第1部「合意宣言：持続可能性へのむけた欧州の都市」、第2部「欧州持続可能な都市キャンペーン」、第3部「ローカル・アジェンダ21への従事：持続可能性へむけた地域的な行動計画」からなる。第1部の前半部 (第1～5章) では都市における持続可能な発展に関する総論が述べられる一方で、総論で示した各事項を実現するための各論が後半部 (第6～14章) で示されている。す

なわち総論である前半部では、I.1 欧州都市の役割、I.2 持続可能性の概念と原則、I.3 持続可能性へむけた地域的な戦略、I.4 創造的・地域的・均衡模索的な過程としての持続可能性、I.5 都市外部との協議による問題解決が説かれている。ついで各論である後半部では、I.6 持続可能性へむけた都市経済、I.7 都市における持続可能性へむけた社会的公正、I.8 持続可能な土地利用パターン、I.9 都市における持続可能な移動パターン、I.10 地球規模の気候に関する責務、I.11 生態系破壊の防止、I.12 前条件としての地域的な自主管理、I.13 主役としての市民とコミュニティへの参加、I.14 持続可能性へむけた都市管理のための装置と手段について詳述されている。ついで第2部で、キャンペーンの主要な活動内容が示されており、具体的な活動内容として、持続可能性へむけた政策のデザイン・展開・実行に関する欧州都市間の相互支援、地域的なレベルでの良策 (good example) に関する情報の収集と配布、キャンペーンに未参加の地方自治体での持続可能な発展の推進、オーボ宣言に署名する新メンバーの勧誘、「持続可能な都市賞Sustainable City Award」の受賞、都市環境専門家集団による『欧州持続可能な都市：報告』に掲載する情報の提供、欧州連合が示した勧告や法律への対応に関して地方議員を支援すること等が含まれている。最後に第3部で、行動計画に含まれるべき内容が示されており、既存の環境計画や財政上の枠組等の認識、包括的な公共諮問機関の設立、認識された問題に対処するための行動の優先順位付け、持続可能な地域社会に関する将来像の作成、持続可能性へむけた長期的な地域行動計画の設定、関与者ごとの責務や活動に関する計画表と活動計画を含む計画実行計画の作成、計画の実施に関する監視・報告システムの設立等が含まれている。しかし第3部で示された行動内容が著しく抽象的であったことから、より具体的な行動に関してはリスボン行動計画の出現を待つことになった。

- 9) リスボン行動計画では具体的な行動として以下の12項目で示されている。すなわちローカル・アジェンダ21策定過程における地方自治体の準備段階で、欧州持続可能な都市宣言 (オーボ宣言) の採用がローカル・アジェンダ21プロセスの出発点であること (第1項) がまず確認されている。ついで地方自治体がローカル・アジェンダ21プロセスで主要な役割を果たすこと (第2項) が示され

ている。またローカル・アジェンダ21プロセスが、都市、町、村にかかわらずすべての地方自治体の参加が必要であること（第3項）も示されている。また住民参加を促進するため戦略として、協力を通じた共同作業を推進するために、コミュニティ内の様々な領域において、コンサルティングやパートナーシップに着手すること（第4項）が認識されている。ローカル・アジェンダ21のアプローチと計画に関しては、自治体外部との協議を重要視している（第5項）。さらに、現状分析をもとに行動をおこすことため、体系的な行動計画を実行すること（第6項）の必要性も説かれている。また持続可能性の手段として、市民の健康と生活の質を向上するために、社会・経済発展と環境保全を統合させること（第7項）や、持続可能な発展にむけて高度な管理手段を利用すること（第8項）が示されている。意識の喚起と教育として、持続可能性の問題に関して自治体職員だけでなく、市民や関連団体の意識を喚起するプログラムを創造すること（第9項）があげられている。自治体間のパートナーシップと協力に関しては、ネットワークやキャンペーンを通じて、まず自治体相互の連携を強化すること（第10項）が示されている。ついで持続可能な開発のために、南北間だけでなく東西間の連携の形成にも努力すること（第11項）があげられている。これらによって、欧州持続可能な都市キャンペーンを推進する（第12項）とされている。なお以下のような活動と出版物がリスボン宣言の基礎をなしているといえる。すなわち、都市キャンペーンでの経験、オーボ宣言文、『ローカル・アジェンダ21プランニング・ガイド』（1995）、さらに都市環境専門家集団による『持続可能な欧州の都市』（1996）がそれにあたる。ただ英国の地方行政監督会議による『ステップ・バイ・ステップ・ガイド』（1994）の原則や助言が、リスボン宣言のなかで考慮に入れている点は注目に値する。

- 10) 1999年末現在当ホームページに39の英国の事例が示されている。なお詳細に関しては、当ホームページのウェブサイト (<http://www.iclei.org/europractice/>) を参照されたい。

参考文献

- 山下 潤、1999、持続可能な都市に関する一考察：地域構造の視点から、総合環境研究, 1-2, 65-72.
- Campbell, S., 1996, Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development, *Journal of the American Planning Association*, 62-3, 296-312.
- Carter, N. and Lowe, P., 1998, Britain: coming to terms with sustainable development? In Hanf, K. and Jansen, A.-I., (eds.), *Governance and Environment in Western Europe*, London: Longman, 17-39.
- Carmichael, P., 1992, Is Scotland different? Local government policy under Mrs Thatcher, *Local Government Policy Making*, 18-5, 25-32.
- Commission of the European Communities, Directorate-General for Regional Policy, 1991, *Europe 2000, Outlook for the development of the Community's territory*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 208 p
- Commission of the European Communities, Directorate-General for Regional Policy, 1994, *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 245p.
- Cullingworth, J. B. and Nadin, V., 1997, *Town and Country Planning in the UK (Twelfth Edition)*, London: Routledge, 392p.
- Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999, *Monitoring progress*, (Factsheet, 99EP0041), London: Department of the Environment, Transport and the Regions, 8p.
- European Commission, 1990, *Green paper on the urban environment*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 82p.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy and Cohesion, 1995, *Guide to innovative actions for regional development (European Regional Development Fund - ERDF, Article 10) 1995-99*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 60p.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy and Cohesion, 1997a, *The EU*

- compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 191p.
- European Commission, Directorate-General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, 1997b, *Towards sustainability: The European Commission's report and action plan on the fifth programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 189p.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy and Cohesion, 1997c, *Towards an urban agenda in the European Union*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 32p.
- European Commission, Directorate-General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, 1998a, *Response of the EC Expert group on the urban environment to the Communication 'Towards an urban agenda in the European Union'*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 22p.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy and Cohesion, 1998b, *Article 10 European Regional Development Fund: Urban pilot projects - Annual Report 1996*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 50p.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy and Cohesion, 1999, *Sustainable urban development in the European Union: A framework for action*, Luxembourg: OOPEC (Office for Official Publications of the European Communities), 37p.
- Expert Group on the Urban Environment, 1996, *European Sustainable Cities: Report*, Luxembourg: OOPEC (office for official Publications of the European Communities), 303p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1990, *This common inheritance: Britain's environmental strategy* (Cm 1200), London: HMSO, 291 p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1991, *This common inheritance: the first year report* (Cm 1655), London: HMSO, 201 p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1992, *This common inheritance: the second year report* (Cm 2068), London: HMSO, 192 p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1994a, *This common inheritance: the third year report* (Cm 2549), London: HMSO, 195 p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1994b, *Sustainable development: the UK strategy* (Cm 2426), London: HMSO, 268p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1995, *This common inheritance: UK annual report 1995 ; reporting on the UK's Sustainable Development Strategy of 1994* (Cm 2822), London: HMSO, 191 p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1996a, *This common inheritance : UK annual report 1996 ; reporting on the UK's Sustainable Development Strategy of 1995* (Cm 3188), London: HMSO, 163 p.
- Great Britain, Department of the Environment, 1996b, *Indicators of sustainable development for the United Kingdom*, London : HMSO, 196 p.
- Great Britain, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999, *A better quality of life: A strategy for sustainable development for the United Kingdom* (Cm 4345), London: HMSO, 96p.
- Jenks, M., Burton, E. and Williams, K. (eds.), 1996, *Compact city: A sustainable urban form?*, London: E.& F. N., 350p.
- Low, P. and Ward, S., 1998, *British environmental policy and Europe*, London: Routledge, 326p.
- Midwinter, A., 1995, *Local Government in Scotland: Reform or Decline?* London: Macmillan, 173p.
- Nijkamp, P. and Perrels, A., 1994, *Sustainable cities in Europe: a comparative analysis of urban energy-environmental policies*, London: Earthscan, 141 p.
- Rydin, Y., 1998, *Urban and environmental planning in the UK*, London: Macmillan, 399 p.
- Scottish Office Environment Department, 1994, *National Planning Policy Guideline: NPPG 1 - The Planning System*, Edinburgh: Scottish Office Environment Department, 24 p.
- Scottish Office, 1999, *Changed days: local agenda 21 in Scotland*, London: HMSO, 140p.
- Voisey, H. and O'Riordan, T., 1997, *Governing institutions for sustainable development: The United Kingdom's national level approach*, in O'Riordan, T. and Voisey, H.(eds.), *Sustainable development in Western Europe: Coming to terms with Agenda 21*,

London: Frank Cass, 24-53.

Williams, R. H., 1996, *The European Union Spatial Policy and Planning*, London: Paul Chapman, 283p.