

EU 都市政策における住宅政策の位置づけと展開に関する研究

主査 檜谷美恵子*¹

委員 小玉徹*², 大場茂明*³

本研究は、EU 都市政策が住宅政策に与えている影響を、イギリス、ドイツ、フランスにおける事業分析を通じて明らかにしようとするものである。住宅政策は各国政府の責任のもとにあるが、間接的には EU 統合の影響を強く受けている。EU 助成プログラムによる共通都市政策は、社会・経済開発や地球環境問題への取り組みを促す包括的な事業を、問題を抱える住宅地で誘導、推進するとともに、公民の連携、非営利組織や草の根の住民組織の参画を方向づけるなど、斬新で実験的な方法を公式化し、普及させている。重視される課題や事業の進め方は国によって違いがあるものの、EU 共通都市政策は各国の住宅政策の方針に一定の影響を及ぼしている。

キーワード: 住宅政策, EU 都市政策, イギリス, ドイツ, フランス, 持続可能都市戦略, EU 構造基金, 共同体主導プログラム URBAN, 包括的住宅政策

A STUDY ON ORIENTATION OF HOUSING POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Ch. Mieko Hinokidani

mem. Toru Kodama and Shigeaki Oba

This study intends to make clarify the influence of European urban policy on housing in UK, Germany and France. Housing policy is not under direct responsibility of the European Union. However, the impact of European integration on housing is evident. European sustainable urban policy together with structural fund programs invites cities to initiate comprehensive and innovative projects in desolate housing area. They promote economic development, social inclusion, global sustainability and good governance. The analysis of European projects in each country affirms this tendency, although the designs and implementing process of each project reflect the national priorities and institutional framework.

1. はじめに

欧州諸国における過去 20 年間の住宅政策を振り返ると、住宅の量的充足と質的改善がはかられるなかで、国民一般を対象とする公的住宅供給政策は後退してきた。同時に、多数の国でホームレスに象徴される貧困層の住宅問題が顕在化し、主潮流である多数派向け住宅政策とは別に、劣悪な住宅事情の改善や困窮世帯の住宅確保への支援等が実施されるようになった。

市場統合による経済競争力の強化という EU 結成の目的に照らすなら、住宅政策は市場重視の方向性へと収斂化するとしても、その逆の方向にむかうことはない。多数派向け住宅政策と困窮世帯向け住宅政策という住宅政策の二分割を住宅政策の衰退化と断じるクレンマンは、ヨーロッパという次元は住宅政策の基底部分にはなんら影響を及ぼしてはいない、という^{*)}。

しかし、住宅政策分野における EU の役割はいまだ流動

的である。見落としてはならないのは、EU の目指すもうひとつのベクトルである「社会ヨーロッパ」の建設や、「持続可能な都市社会」をキーワードとする欧州共通の都市政策が住宅政策に及ぼす影響である。助成資金フローという観点から住宅政策領域における EU の役割を検討したステファンは、地域を絞れば、EU 構造基金が住宅政策予算の圧縮傾向に対抗する上で、十分な資金を注入している、と評価する^{*)}。

住宅政策のマクロな潮流にたいするクレンマンの指摘は当を得ているとしても、EU というグローバルな枠組みが 1980 年代以降進展する地方分権化という文脈において、各国の都市政策をどのように方向づけ、そのことが住宅政策にどのようなインパクトを与えているのかは検討課題として残されている。本研究は、上記の観点から、EU 構造基金に基づくプログラムを手がかりに、① EU 都市政策における住宅政策の位置づけ、②共通都市戦略に

*¹ 大阪市立大学 助教授 *² 大阪市立大学 教授 *³ 大阪市立大学 助教授

依拠する居住関連 EU プロジェクトの実態、③各国の関連する制度の違いが、プロジェクトのすすめ方、重点の置き方などにもたらしている差異、を検討する。

2. 居住分野における EU 共通政策

2.1 EU 統合の影響と共通都市政策

住宅政策は EU 共通政策の対象とはなっていないが、統合による影響を強く受けている。EU 通貨統合に参加するためのハードルとして課せられた財政赤字の削減は、加盟国に住宅政策をふくむ社会福祉政策全般の見直しを迫ってきた。その結果、社会住宅への直接助成や社会住宅供給組織に適用される優遇税制が縮小され、援助対象の絞り込みが強化された。また、金融自由化政策は、特殊金融を介して遂行されてきた社会目的の住宅投資に構造調整を迫ることとなった。社会住宅ならびに持ち家の供給量はその影響を強く受けている。住宅取得関連税制の調整もすすんでおり、これもまた、各国の住宅政策に直接、影響を及ぼしている。

こうしたなかで、共通政策を模索する動きも顕在化している。1980年代末頃から住宅をテーマに活動する NGO グループは、EU 議会で「居住権」の立法化や居住関連研究、実験的事業への予算配分を求めるなど、積極的なロビー活動を展開してきた¹¹⁾。また、政府間レベルでも、定期的に住宅政策担当相の会合が持たれている。社会住宅供給組織については、ヨーロッパレベルでの連合機構が形成されている¹²⁾。

なかでも、EU が共通政策として推進する都市政策は、間接的に住宅政策に大きな影響を及ぼしている。

EU 加盟国は 1980 年代以降、「補完性 (subsidiarity) の原則」にもとづく大々的な地方分権化を推進してきたが、財政的裏づけが不十分な状態のもとでの権限委譲は、地方自治体の財政を圧迫し、格差を拡大させてもきた。条件不利農業地域や経済後進地域には、1989 年から EU 構造基金による交付金が投下されてきたが、都市部に適用されるプログラムはなかった。経済の相対的衰退、財政難に直面した地方都市を中心に結成されたユーロシティーズ (Eurocities)¹³⁾ は、グローバル化や競争による経済成長が必ずしも公平な社会の実現にはつながらず、こうした歪みを是正する国家の役割が後退した結果、地域・都市間格差や階層格差が拡大し、社会的排除が広範囲にすすんだ、と指摘した。そして、持続可能性という概念を用いて、都市の役割に焦点をあて、統合を阻害する要因である地域間格差の是正に都市開発が有効であり、貧困、失業、雇用不安、犯罪等、深刻な都市問題を抱え、衰退の危機に瀕している都市の存在は、EU が共同体として共有すべき社会価値の実効性を問うものであると提起したのである¹⁴⁾、¹⁴⁾。

この提案をもとに練られた EU 共通都市政策の中心的

テーマは、持続可能都市の実現である。それは、都市の社会的、経済的、文化的な持続可能性と、地球環境の保全という観点を統合的に捉えた概念である。1998 年に発表された、『EU における持続可能な都市開発一行動に向けた枠組み』は、①経済競争力と雇用の確保、②都市域における平等、社会統合、都市再生の促進、③都市環境の保全と改善、④適切な都市統治とローカル・エンパワーメントへの寄与、という目標を掲げ、これらに基づく行動指針を提示した¹⁵⁾。

2.2 共通都市政策を推進する EU 構造基金プログラム

域内経済格差を是正する目的で設置された EU 構造基金は、共通政策を推進するための強力なインセンティブである。上記都市政策と連動する構造基金は、衰退した既成市街地や荒廃社会住宅団地の再生プロジェクトに注入されており、事業主体が空間整備と社会経済開発を統合的にすすめるよう、方向づけている。

都市問題をカバーする事業プログラムとしてもっとも有力なものは共同体主導のプログラム¹⁶⁾、URBAN である。都市生活の質を改善する斬新な計画を財政的に支援するもので、1994~99 年間に 9 億万 eur が投資され、トータルで 118 地区、320 万人を対象とする事業が展開された。URBAN は、都市生活を構成するすべての要素を対象とすることができるが、住宅への投資は加盟国政府の責任のもとにあることから、顕著な例外とされた。しかし、後述するように、実際には事業の大半は問題を抱える住宅地で展開されており、居住環境の改善が重要なテーマとして位置づけられている¹⁷⁾。

これより小規模な実験事業¹⁸⁾で、都市再生のための統合的アプローチとして開始されたのが都市実験事業 (Urban Pilot Project, UPP) である。UPP に対しては、1989~99 年間に 1 億 6400 万 eur が合計 59 のプロジェクトに注入され、ここでも居住関連事業への間接的な支援が実施された¹⁹⁾。

URBAN ならびに UPP が事業地区を限定したプログラムであるのに対して、産業衰退地域で展開される Objective2 による助成事業は、面的にはより広範なエリアを対象とするものである²⁰⁾。適用基準は、長期失業率が EU 平均を上回る、貧困世帯が多い、環境破壊が進行、犯罪率が高い、居住者の教育水準が低い等で、これらの選定基準はしばしば、劣悪な住宅事情と重なっている。

居住関連プロジェクトが想定されるのはこのほか、適用地域や地区を特定しない共同体主導プログラムである。また、構造基金の適用外であるが、多くの点で共通する特徴をもつプログラム POVERTY3 (1989-93 年) においても、居住関連事業が実施された²¹⁾。

2.3 EU 助成プログラムに先行する各国の事業制度

1) イギリス

イギリスにおける都市再開発政策の第一の転換点は、1974年住宅法の施行にある。地方公共団体が手がけていたスラム・クリアランス事業は、コミュニティや社会的な紐帯を破壊するものとして批判され、これまで住宅の修復事業を手がけていたノンプロフィットの住宅協会(Housing Association, HA)が台頭してきたのである。

住宅協会の活動には、住宅供給だけではなく、当該地域の活性化に貢献するとみなされるものがあつた。たとえばグラスゴーでは、インナーシティにおいて既存のコミュニティをベースとした住宅協会(Community based Housing Association, CBHA)が設立され、住宅供給のみならず地域経済の活性化に向けて小企業への施設を提供する作業所の設立、雇用創出をも意図した環境保全運動、住宅協会の借家人と他の住民との交流を促進するためのコミュニティ・ルームの開設など、多様な事業を展開していた。CBHAは当初、住宅供給の事業主体である住宅協会の活動の一環にすぎなかったが、EU共通都市政策およびこれに基づく助成プログラムが出現したことによって、住宅以外の事業に積極的にかかわるようになった。

EU助成プログラムへの対応は中央政府レベルでもすすんだ。住宅政策と都市政策との連携を深めるために1993年に導入された統一再生予算(Single Regeneration Budget, SRB)は、EU助成プログラムを強く意識したものである。環境・交通・地域省は、「イギリスにおける欧州地域開発基金(ERDF)プログラムは、地方自治体、民間企業、ボランティア・セクター、その他の地方団体とヨーロッパ委員会の協力のもとで実施される。このプログラムに適合する資金は、中央政府の統一再生予算(SRB)から支出される」^{※10)}と説明している。

SRBのねらいは、住宅整備のみならず、雇用創出、中小企業への支援、コミュニティ施設の整備、教育環境の改善等により、包括的な地域の再生を促進することにある。SRBの開始とともに住宅協会への財政支出を担ってきた住宅公庫(Housing Corporation, HC)は、住宅供給・管理活動にくわえて、それ以外の活動(Non-housing Activity)を住宅協会に奨励するようになる。住宅政策を、経済開発や雇用創出、また社会開発と連動させていくという枠組みのもと、従来の住宅供給組織の役割を見直すという方向性は、EU共通都市政策における居住関連事業の展開を容易にしている。

2) ドイツ

1970年代までのドイツにおける都市更新は、インナーシティの面的クリアランスが中心であった。これが既存のネットワークの破壊をもたらしたことから、80年代初頭には、ネットワークの維持に配慮した「穏やかな都市

更新(behutsame Stadterneuerung)」プロジェクトが緑辺部の住宅団地を中心に実施されるようになった。しかし、80年代半ばまでの施策の重点は、インフラ、住宅の改善にあり、経済再生はマージナルな位置づけにとどまっていた。ようやく、80年代後半から90年代初頭にかけて、都市更新は従来の物的側面重視から統合アプローチへと転換され、住環境改善・社会サービスの拡充、経済開発などの施策が組み込まれた。こうして、雇用・職業訓練・教育・住民の資質向上に配慮するとともに、地区住民の生活条件の改善を目的とした社会統合プロジェクトが州レベルで実施されるようになった。1993年にスタートしたノルトライン=ヴェストファーレン州によるプログラムはその顕著な例である。同州の「特に開発の必要性を有する市区(Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf)」支援プログラムは、99年6月現在、22の自治体(26地区)に資金助成を行なっている。

ドイツでは1998年に至るまで統合近隣開発を促進する国家プログラムは存在せず、都市計画助成(Stadtebauforderung; 1971年~)の対象は、物的環境の再生に限定されていた。しかし、同年の総選挙による政権交替以降、連邦プログラム「社会的都市(die soziale Stadt)」がスタートした。その結果、統合近隣開発支援プログラムは連邦・州共同イニシアティブとして実施されるようになり、1999年には全国で123自治体(161地区)がその対象となっている。このように、州、連邦段階において、EU助成プログラムと適合性の高いプログラムが時期的に相前後して登場している^{※11)}。

3) フランス

フランスでは1980年代から、荒廃した郊外住宅地区問題への取組が本格化し、事業制度として1982年に地区社会開発(Developpement Social des Quartiers, DSQ)がスタートしている。また、1986年には省庁横断的な都市問題担当機関が設置された。さらに、第11次社会経済計画(1994~1998年)により、都市協定(Contrat de Ville)制度が発足するとともに、1996年には失業対策や都市のセキュリティ問題への対応等に適用される「都市活性化のための協議整備プログラム(Pact de relance pour la ville)」が導入された。同制度のもとで、国と問題地区を抱える基礎自治体が協定を締結し、地区の基盤整備、社会開発、経済活性化を推進するという仕組みが一般化された。

都市協定の締結は、産業誘致やインフラ整備等の大規模な地域活性化事業として展開される大規模都市再開発事業、都市グラン・プロジェ(Grand Projet urbain, GPU)を誘致するための必要条件である。また、地区を指定し、適用されるプログラムが多数設けられ、地域経済の活性化、雇用の促進、教育環境の改善がはかられた^{注4)}。困難

な問題を抱える住宅地区に適用されるこれらの事業制度はいずれも、EU 助成プログラムとの適合性が高い。

2.4 EU 都市政策における住宅の位置づけ

住宅は EU の直接的な介入の対象とはならない。しかし、ヨーロッパにおける共通都市政策の推進は、住宅政策の重要性を浮かび上がらせている。住宅は都市問題の主要な柱であり、共通都市戦略として提示された、①経済競争力と雇用の確保、②都市域における平等、社会統合、都市再生の促進、③都市環境の保全と改善、④適切な都市統治とローカル・エンパワーメントへの寄与、のいずれの切り口からアプローチしても、領域横断的、あるいは複合的な問題要素のひとつとして、位置づけることができるからである。

1996 年に公表された EU 都市環境部会の『ヨーロッパの持続可能な都市報告』は、持続可能性の社会的側面として住宅を取り上げ、「すべての人にアフォーダブルで適切な住宅を保障することが主要な政策目標となる。住宅は基本的な権利であると認められているが、EU 共通の住宅政策は存在せず、この分野での支援はほとんどなされていない。(中略)都市再生において住宅の果たす役割に注目する必要がある」(第 6 章第 2 節)と指摘している^{文 7)}。

共通都市政策として練られた 4 つの持続可能都市戦略は、住宅政策の重要性を浮かび上がらせると同時に、「持続可能性」をキーワードに、経済・社会・環境面での持続可能性と、人権尊重、民主主義の徹底という観点から包括的な住宅政策を誘導している。資金面からみると、事業対象地区における EU 助成は、さまざまな事業が展開されてきた問題集積地区への支援を厚くし、追加融資を誘導している。また、助成制度を介して、事業実施主体となる自治体や住民組織、NPO 等に、事業の企画、遂行、評価の各段階で EU 共通都市戦略を意識させるにとどまらず、住宅政策に責任をもつ国(連邦)や州(地域圏)にも、共通戦略に沿った制度を設ける等の対応を促している。共通都市政策として提示された都市戦略の主要部分は、各国がこれまで独自に取り組んできた都市住宅政策と重複したり、その延長線上に位置づけられるものであるが、それらが EU 共通政策として公式化されることにより、各国の住宅政策が再調整されるという状況が生まれている。

3. EU 基金助成による居住関連プロジェクトの特徴

ここでは、各国で展開されている URBAN プロジェクト(イギリス 19 地区、ドイツ 12 地区、フランス 13 地区)のなかから、事業計画書に住宅ならびに団地生活の改善に関する具体的な記述がある各国 10 例、計 30 例(表 3-3 参照)を選定し、事業地区の特徴、EU 基金とマッチング

ファンドの特性、事業の費目構成、居住分野における EU 都市政策の戦略分析を行なう。さらに、居住関連事業が助成対象のなかに明確に位置づけられているか、あるいは住宅供給組織が事業に直接関与しているか、という観点から事例分析対象地区(各国 3 例)を選定し、事業展開に関する考察をくわえる。

3.1 事業概要

イギリスの対象地区の人口は、1 万人から 3 万人までであり、全市にしめるその比率は、3%のリーズから 39%のグラスゴー・ノースとかなり開きがある。産業衰退により失業率はおしなべて 20%を超えており、低い教育達成率による雇用難、劣悪な住環境(荒廃した公営住宅団地、老朽民間賃貸住宅の集中)、高い犯罪率、健康悪化等の問題をかかえている。ほとんどの地区が都心部に隣接するインナーシティにあり、道路網によりシティ・センターから分断されていたり、エスニック・マイノリティが人口構成上多数派をしめるために、周辺地域から隔離されている。

ドイツにおける事業地区は、EU 構造基金助成の対象となる Objective 2(港湾地域、旧採炭地域などの衰退産業地域の再生を支援;旧西ドイツ地域)、または Objective 1(後進地域の振興を支援;旧東ドイツ地域)の指定地域と重なっている。対象地区の多くは旧市街地の都心周辺部に位置し、現在は基幹産業の衰退やインフラの老朽化、住宅ストックの荒廃によって長期失業者やマイノリティが集中する「問題地区」となっているが、元来は発展ポテンシャルの高い地区である。したがって、こうしたプロジェクトは、統合近隣開発により衰退した市街地を更新し、内的発展を図る取り組みであると位置づけることができる。

フランスの URBAN 実施地区はすべて、国内の事業制度、都市グラン・プロジェ(GPU)の実施地区と重なっている。これらの地区は概ね、移民労働者や失業者の比率が突出して高い郊外の荒廃住宅団地で、地区社会開発事業が実施された地区もふくまれている。URBAN 助成は、直接、居住関連事業に注入されないが、こうした住宅地で事業が展開されるため、実質的には住宅施策と連動し、これを支援、強化している。また、既存住宅の改善や空き住戸活用を促したり、住宅の管理方法や入居者選考方法を URBAN の趣旨に即して見直すよう、方向づけている。

事業総予算における EU 基金の占めるウェイトは、国・地区により差はあるものの、非常に大きい(図 3-1)。イギリスでは、事業総額は 9 億 eur から 20 億 eur にわたり、EU 基金のしめる比率は 40%前後である。ドイツでは、EU 基金比率は事業総額の 35~75%と格差があるが、とりわけ旧東ドイツ地域での比率が高く、住民一人あたり予算額も 1,000eur 以上と高額である(図 3-2)。これは、イン

フラ整備や環境改善などに多額の予算が投下されていることによるものである。また、比較的人口規模の小さい市区単位で適用されることが多く、たとえば、ツヴィカウでは人口わずか826人(市人口の0.8%)の地区でプロジェクトが実施されている。フランスでは、当初予算が各地区に均等に割り振られているので、地区による差はほとんどみられない。投下された地区の人口規模は、7万人から5000人までの開きがある。EU基金は事業総額の26%から41%をしめており、財政面でのインパクトはやはり大きい。

EU基金のうち、地域開発基金(ERDF)は都市基盤整備や施設建設など、投資予算として使用できるのに対して、社会基金(ESF)は雇用促進のための研修事業費等、人的開発プログラムとリンクさせなければならない。多少の幅はあるものの、各国とも前者が後者を大きく上回っている(表3-1)。

マッチングファンドの構成比(表3-2)をみると、イギリスの場合、そのほとんどを国と民間に依拠し、地域圏と自治体の拠出はみられない。ドイツでは、民間資金の投入は比較的少額であり政府主導といえるが、州の比重が最も大きい。これは、州のイニシアティブにより統合近隣再生事業がスタートしたことと関係があるものと考えられる。もっとも、政府間の分担比率は事業地区によって大きく異なっている。フランスでは、自治体の比重が低く、国、地域圏のそのが高い。ただし、注意を要するのは、自治体あるいは自治体連合や自治体組合等が出資したり、債務保証することにより設立される地域開発会社が「民間」や「その他」に分類される可能性が高いことである。都市開発事業は基本的に、地方に権限委譲されており、実質的には、自治体の事業への関与は大きいと考えられる。

事業の費目構成をみると、経済開発、雇用創出に各国ともウェイトが置かれており、両者で40~60%をしめている(図3-3)。イギリスでは、コミュニティ開発やセキュリティ確保が重視されている。ドイツでは、地元中小企業の支援を中心とした経済開発、職業訓練事業をふくむ雇用創出、各種の関連施設整備による社会・コミュニティ開発が行なわれているが、特に旧東ドイツ地域のプロジェクトでは環境改善も重視されている。エアフルト、ハレ、ロストックの3地区では、予算配分額では環境改善事業が最も多い。フランスでは、事業計画書に記されたテーマは、大きく経済開発、社会・コミュニティ開発、都市整備に分かれる。10地区のなかでは、リヨンが都市整備に比較的大きな予算を割り振っているものの、他地区では、経済開発や雇用関連事業にもっともウェイトをおいた資金配分となっている。ただし、このなかにも既存建物の改善や用途転換による小規模事務所・作業所等の創出が含まれていると考えられる。

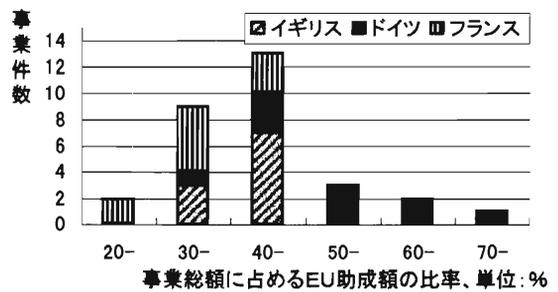


図3-1 国別EU助成水準別事業件数

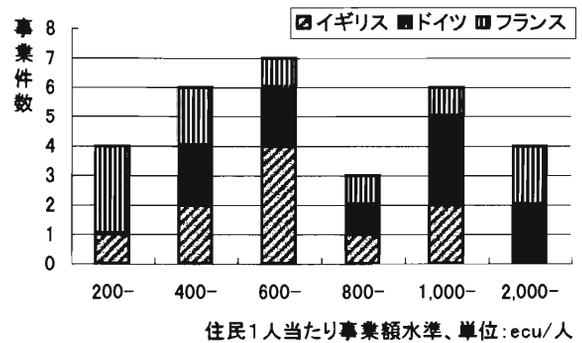


図3-2 国別住民1人当たり事業額水準別事業件数

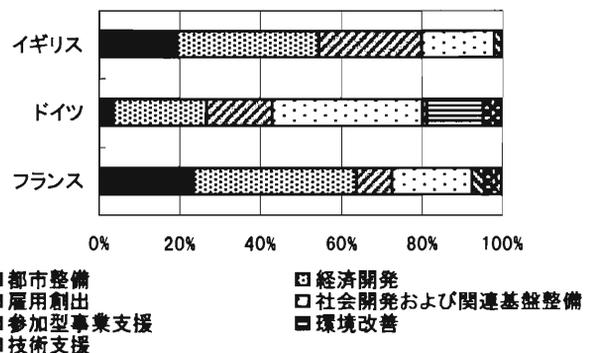


図3-3 国別事業費目構成

注: 図3-1~図3-3の分析対象は表3-3に示された各国10例、計30例。

表3-1 プロジェクトに投入されたEU基金の内訳

	単位:比率,%		
	イギリス	ドイツ	フランス
欧州地域開発基金(ERDF)	75.4	83.4	82.1
欧州社会基金(ESF)	24.6	16.6	17.9

注: 分析対象事業は表3-3に示された各国10例、計30例。

表3-2 マッチングファンドの構成比

	単位:比率,%		
	イギリス	ドイツ	フランス
国または連邦	81.5	19.8	47.8
地域圏または州	0.0	41.7	20.0
自治体(市町村)	0.0	25.2	4.2
民間部門	18.5	10.2	16.1
その他	0.0	3.1	12.0

注: 分析対象事業は表3-3に示された各国10例、計30例。

経済開発や雇用関連事業では、団地立地地域への企業誘致や団地居住者を対象とする職業訓練等の雇用促進プログラムが、一方、社会・コミュニティ開発では、保育所や社会福祉センターの増設・整備等の福利厚生施策が展開されている。これらは、住宅管理や団地内の社会生活の改善に寄与することが期待されるものである。経済開発、社会開発、都市整備事業はそれぞれ相互に密接に関連しており、包括的な居住政策が展開されている。

3.2 共通都市戦略からみた事業分析

EU 都市政策の基本戦略に照らして、居住関連分野の対象事業の特徴を整理すると、各国とも経済開発、雇用創出がもつとも多く採用されている。また、ドイツ・フランスでは国家(連邦)と地方政府(州、地域圏)とが連携して事業に取り組んでいる(表 3-3)。

イギリスにおける URBAN の特徴として、まず、ほとんどの事業が職業訓練や雇用の提供、経済開発に重点を置いていることが着目される。また地区のセキュリティ確保と、荒廃した建物の再生が重視されている。居住関連サービスとして、ブライトン、コベントリー、ブレイズリーでは、コミュニティ・センターが整備された。連携、協働というテーマに着目すると、ブリストルとコベントリーでは、SRB による国のイニシアティブを補完する事業が行なわれている。グラスゴー・ノースでは、スコットランド政府が中心となり、公民のパートナーシップとしてグラスゴー再生同盟(Glasgow Regeneration

Alliance)を結成している。ブレイズリーでは、コミュニティの参加と反貧困対策のために地域の諸団体によるブレイズリー・パートナーシップが形成されている。ノッティンガムでは、コミュニティのセキュリティ対策と、歴史や文化の多様性を祝う芸術的イベントの推進を目的として、地域住民、地域の代表者、ローカル・ビジネス、ボランティア部門、公共部門を巻き込むパートナーシップ・フォーラムが発足している。イギリスでは、プロジェクトへの実質的な住民参加がすすんでおり、公民パートナーシップが担保されている。

ドイツでは、いずれも国(連邦)と州・自治体ならびに民間とのパートナーシップによって事業が計画・実施されており、以下のような特色が見られる。第一に、プログラムは経済開発・雇用創出が中心であるが、職業訓練やドイツ語習得など長期失業者、エスニック・マイノリティ向けの社会統合ならびに労働市場への参入に重点が置かれている。特に若年層の失業率が高い地区では、青少年センターの設置など若者向け支援事業も積極的に展開されている。第二に、地区アイデンティティの確立・回復のために、地元のシンボルとなる建物の修復と地区センター等への利用転換がはかられている。第三に、居住関連プロジェクトに関しては、住宅供給よりも居住サービスの拡充や住環境改善に重点が置かれている。くわえて、市場経済への移行にともなう起業推進施策を重視する旧東ドイツ地域では、地元中小建設業の振興による住宅供給部門の強化と、雇用創出、自助活動への支援や

表 3-3 EU 都市政策の基本戦略別にみた EU 助成プロジェクト数

都市政策の基本戦略	居住関連分野の対象事業	イギリス	ドイツ	フランス
①効果的なネットワークの構築による経済競争力の強化と雇用確保・雇用創出	衰退地域に立地する居住地の基盤整備。用途転換をふくむ既存住宅の改善・活用。居住地のセキュリティ、公共交通の向上・改善。	7(①②⑤⑥⑦⑧⑩)	7(①②③④⑤⑥⑦)	10(全部)
	地区人材センターの開設。地区居住者(とくに若者、失業者、困窮者)を対象とする職業訓練や雇用の提供、経済開発。	10(全部)	10(全部)	10(全部)
②社会的排除を縮小するイコールアクセスへの支援	居住者構成の不均衡を是正する目的で実施される新規社会住宅の供給、既存住宅の除去。	0	1(⑧)	2(⑦⑩)
	高齢者、障害者、母子世帯等、特別なニーズに対応する住宅の開発、供給。	0	0	0
	居住関連サービスの拡充。住戸あるいは住宅建物の用途転換によるサービス拠点の整備。	4(①②④⑧)	10(全部)	7(①③④⑤⑥⑧⑩)
③持続可能な都市づくり	良好な居住用建物を保全・活用。既存建物を修復し、居住用途に活用。	0	4(②③⑦⑩)	3(③⑨⑩)
	環境共生型住宅並びに住生活と運動した環境共生活動の開発・普及。	0	2(③⑧)	2(②⑩)
④自治と住民参加に基づく新築で柔軟な意思決定プロセスの構築	住宅建設や住宅管理への住民参加を促す事業・手法の開発。	0	0	1(②)
	居住地管理や居住サービスの提供にかかわる地域密着型ボランティア団体の育成・支援。	0	1(③)	6(①②③⑥⑨⑩)
	国と地方自治体、公と民のパートナーシップによる事業計画の策定、事業の実施。	5(③④⑦⑧⑨)	10(全部)	10(全部)

注 表中の数字は、該当する事業数、括弧内は下記の都市番号に対応する。分析対象事業は下記都市の URBAN プロジェクトである。

イギリス:①Birmingham, ②Brighton, ③Bristol, ④Coventry, ⑤Leeds, ⑥Manchester, ⑦Glasgo North, ⑧Praisly, ⑨Nottingham, ⑩Sheffield, ドイツ:①Berlin, ②Bremen-Gröpelingen, ③Duisburg-Marxroh, ④Erfurt-Krämpfervorstadt, ⑤Halle/Salle, ⑥Kiel, ⑦Magdeburg, ⑧Rostock, ⑨Saarbrücken, ⑩Zwickau, フランス:①Amiens, ②Aulnay-sous-Bois, ③Clicy-Montfermeil, ④Les Mureaux, ⑤Lyon, ⑥Chalons-sur-Saone, ⑦Mantes-la-Jolie, ⑧Mulhouse, ⑨Roubaix-Tourcoing, ⑩Marseilles (EU ホームページ, <http://www.inforegio.org/>, URBAN : <http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/> を参照し、作成。)

家主への資金助成による住宅需要側への支援強化を通じて、地区再生をはかる事業が注目される。

フランスでは、「経済開発・雇用創出」がもっとも多く採用されている。そのための条件として、居住地イメージの改善が重視されており、セキュリティやアクセスの改善、公共交通、街路、公園等の都市基盤整備事業がここに位置づけられている。同様に、雇用促進事業も全地区で実施されている。一方、共通都市政策で重視され、また、URBAN プログラムの趣旨からみても重要だと考えられる「社会的排除の縮小とイコールアクセスの促進」は、福祉関連サービス拠点の整備や居住関連サービスの拡充という項目にほぼ限られる。ソーシャルミックスを促進するための既存住宅の除去・改善事業は2地区のみ、イコールアクセスを促進するための特定ニーズ対応住宅の開発は皆無であり、住宅への直接投資につながる事業は回避されている。

事業手法とかかわる「自治と住民参加に基づく斬新で柔軟な意志決定プロセス」に関しては、事業実施地区すべてが事業計画の策定段階で、国や対象地区を所轄する市町村の上位団体である地域圏と連携する体制を組んでいる。フランスの場合これはURBANに特有の事業実施体制というわけではなく、GPUをふくむ都市協定事業自体がこうした枠組みを前提としている。付言すると、この段階での公民パートナーシップは皆無であり、事業予算のシェアという観点からみた民間部門との連携はすすんでいない。民間との連携という点で注目すべき点は、居住地管理や居住サービスにかかわる非営利団体が事業のなかで活動していることである。10地区中、6地区でこうした展開がみられる。地元住民の組織化やNPOとの連携は地区社会開発事業等、URBAN以外のプロジェクトにおいても一部で実験的に実施されてきたが、一般化されているわけではない。また、1地区ではあるものの、住宅管理や居住サービス提供主体として住民組織を位置づけようとするプロジェクトがあり、フランスの住宅管理の現状に照らせば、斬新な試みとして評価される。

3.3 事例分析

1) イギリス

<ブライトン-URBAN>事業の目的は、地域の経済的・社会的・物理的構造を改善し、それらをコミュニティの発展と結びつけ、運営することにより、居住者の生活の質を改善することである。物理的構造の改善とは、荒廃した土地や建物を再生することで、これにより提供された雇用機会へのアクセスを地域住民に保証することをいう。若者がプログラムに加わることを保証するため、ユース・フォーラムを提供し、居住者、ボランティア、学生の事業への参加を促進している。さらにコミュニティ・センターの設立、住民がプログラムに参加できるよう、

保育サービスが提供されている。

<リーズ-URBAN>事業は3つのスラム化した地区で実施された。中心部に近接するにもかかわらず、これらの地区は主要道路のネットワークによりそこから切り離されている。事業の目的は、対象地区のスラム化と、住民の社会的排除問題に焦点をあて、これらを克服することにより、当該地区を全体都市のなかへ再統合することである。強力な参加型アプローチがとられた。新たな雇用機会を創出し、地域生活の質を改善し、地域の信用力を増大することにより、地域住民の能力と向上心を増大させることが企図されている。

<シェフィールド-URBAN>対象地区は1960年代の高層住棟やメゾネット式アパートからなる住宅密集地域である。プログラムは6つの相互に関連する目的をもっている。列記すると、①URBANの推進にコミュニティのメンバーが十分な役割を果たせるよう、地区住民の能力を開発する、②援助プログラムを開発し、地域の雇用機会を増加させる、③環境共生社会に焦点を合わせたコミュニティによるプロジェクトを進展させることにより、地域の物的・社会的環境を改善する、④学校から職場へと移った、社会的に排除された若者の職業訓練のニーズに応える、⑤国やEUが公認する組織の支援を受け、地域に根ざして展開されているプロジェクトと協働する、⑥プログラムの期間中に実行されたプロジェクトが当該地区に確実に利益をもたらすようにする、の6項目である。

2) ドイツ

<ブレーメン・グレーベリンゲン地区-URBAN>旧西ドイツ北部、ブレーメン州の州都で、港湾機能・造船業の衰退により雇用が減少している。ここでは、州政府の各省(文化・スポーツ、教育、労働・女性・青少年、建設・環境、経済・港湾、社会サービス、住宅・都市計画など)が地元行政組織や経済団体、再開発実施企業、地元住民団体等と連携して事業を行なっている。URBANプロジェクト自体は経済開発と雇用創出に重点があるが、関連プログラム(Soziale Stadt)として住宅建設助成(新規および増改築)、近隣居住促進プログラムを実施している。

<ハレ-URBAN>旧東ドイツ南部、ザクセン=アンハルト州の工業都市で、インフラの老朽化、住宅ストックの荒廃が顕著である。ここでは、市の各部局(経済、財政、計画、環境、教育、スポーツ、青少年、社会・保健、建設など)が地元小売企業、住宅企業、宗教団体、各種の地元住民団体(文化団体、青少年団体等)と連携して事業を行なっている。これらの担い手は定期的に会合を持ち、情報交換をしている。事業の重点は地区の若者を対象とした施策にあり、経済開発や雇用促進のみならずカフェやスポーツ・文化施設の建設など居住関連サービスの拡充も行なっている。

<ザールブリュッケン-URBAN>旧西ドイツ西部,ザールラント州の州都で,近年では社会経済的衰退が顕在化している。ここでは,市の各部局(都市計画,労働,環境・エネルギー・交通など)が商工会議所,企業コンサルタント,教育機関,地元住民団体等と連携して事業を行なっている。事業の重点は経済開発,環境改善にあるが,昼間託児所の設置や女性起業家の育成など女性の社会参加を目的とした施策の推進に特色がある。

3)フランス

<オールネイ・スー・パワー-URBAN>事業地区は,首都圏を構成するサン・ドニ県に立地する。郊外型大規模団地で,居住人口は2万4,000人,地区の失業率は20.7%である。住宅総数6,360戸の8割近くが共同建ての社会賃貸住宅である。プロジェクトは能力開発と経済開発を重視し,職業訓練,新規経済活動の振興,雇用センターの設置,地区へのアクセス向上がはかられた。居住関連事業として興味深いのは,ゴミの選別収集システムの導入など,環境面からの持続可能性と,日常生活の質の向上という課題が関連づけて追求されたことである。このために重視されたのが住宅管理再編事業で,住民からの意見聴取をもとに,身近な多機能型のサービス拠点が整備された。

<クリッシー・モンフェルメイユ-URBAN>事業地区はパリ市東部15kmに立地する荒廃した郊外型大規模団地である。居住人口は5万4,000人で,全体人口に占める移民の比率,失業率の高さに特徴がある。すでに,国内事業として既存社会住宅の修復事業が実施されており,EU助成事業は住戸の用途転換による事業所スペースの創出や商業施設の整備拡充にあてられている。地区の基盤整備により,緑地や街路が整備され,公共交通が拡充された。また,失業した団地住民向けの雇用開発プログラムが実施された。

<マルセイユ-URBAN+Objective 2>採用されたEU助成事業のなかに住宅事情の改善を目的とするプロジェクトが含まれている。地区の全般的な住宅事情の悪化を食い止めるため,一部の住棟を除去し,居住密度を引き下げるとともに,残存住宅の改善と周辺整備が実施された。EU基金は,制度的には住宅の除去事業にも注入可能であるが,この事例では全額,団地周辺整備に注入された。事業主体はHLM株式会社(LOGIREM)で,マルセイユ市,県,国,預金供託金庫がマッチングファンドを提供した^{*)}。

4. ケース・スタディ

4.1 イギリス(グラスゴー南部プレイズリー市)

第二次世界大戦以降,産業衰退は,スコットランド,とくにストラースクライド地域(グラスゴー南部のプレ

イズリー市をふくむ)で顕著であった。地域の経済は,石炭,鋼鉄,金属組立のような重工業に特化していた。1970年代までに製造業の雇用は,ほぼ完全になくなり,地域の失業率を大きく上昇させた。高い失業率と経済問題にくわえて,公営住宅地の荒廃は,失業人口の社会的,空間的マージナル化に帰着した。インナーシティのスラム状態を克服する試みとして,公的部門による住宅開発が1950年代に展開されたが,造成された住宅地は,1980年代までに社会的・経済的排除問題が顕著な地域となった。具体的には,荒廃し,汚染されている工業地帯,また,経済的に衰退したインナーシティでこうした団地が造成され,上昇傾向にあった男性失業率を加速させるとともに,特定人口の集中による社会問題を惹起させた。

スコットランド中央政府は1969年に「都市プログラム」を導入した。このプログラムで政府は,衰退した地域の問題に対処する革新的なプロジェクトへ資金を提供した。この試みは,放棄された工場の撤去による経済活動を産み出した。それはまた,中央および地方政府当局による近隣再生事業をともなっていた。土地利用の更新による地区再生と雇用機会の創出については一定の成果が得られたが,新たに産み出された雇用は往々にして,当該地区外から流入してくる熟練労働者に与えられ,結果的に地域問題は存続した。

1980年代にはすでに,公的機関が部門別の活動によって多面的な地域問題の解決を試みるのは,困難であることが明らかになっていた。民間部門だけでなく,地元住民が問題解決のプロセスに関与することが必要なことはさらに明確だった。

こうして,1988年に中央政府によって開始されたのが,プレイズリー市のフェルグスリーパーク地区におけるパートナーシップ事業である。同地区は,5,000~6,000人が居住する市の郊外に位置する住宅地である。高い失業率と貧困問題が顕著なことで知られる。この新しいイニシアティヴは,地方自治体,コミュニティ,民間部門等の協働により地域の持続可能な再生を実現する,という点で革新的であった。その目的は,住宅供給,地域雇用,社会問題(特に麻薬と犯罪に関する)に取り組み,地域の人々を労働市場に参入させることであった。

フェルグスリーパークにコミュニティ・センターを建設することは,地域生活における重要な課題であり,住民に価値のあるサービスを提供するものであった。1992年5月,フェルグスリーパーク・パートナーシップ事業を推進する事業主体が設立され,EU委員会がターナヒル・センターへの融資を決定した。

このプロジェクトは,フェルグスリーパークにおける多機能型コミュニティ・センターの創設につながった。UPP(1989~93年)は,地域の包括的再生戦略の一部を形成し,センターは都市の再生戦略にとって不可欠な多

くの施設を提供した。それらは、社会活動のための施設、十分な書庫をもつ大きな公立図書館、ひとり親世帯が訓練と雇用機会を得ることを可能にするための育児施設、新たな設備とサービスを備えたヘルスクリニック、コミュニティ・グループが活動や会合を維持するための施設等である。

また、地域で住宅改良に携わっていたフェルグスリーパーク住宅組合がセンター内に事務所スペースを獲得した。従来、この住宅組合は、その立地特性のために地域内の限定された地区でしか活動することができなかった。新しい事務所は、組合が地域の中心拠点となる場所で会合を開き、したがってその顧客へのサービスをより充実させることを可能にした。

UPP の経験は、より広域的な事業として展開されたブレイズリー市の URBAN 事業(1994~99年)へと継承され、発展した。そこでは、公共、民間、NPO、地域住民を包括するパートナーシップが形成され、雇用確保、住民の問題解決能力の向上、新たな経済活動の発動、社会的供給の改善がすすめられた。

4.2 ドイツ(デュースブルク市マルクスロー地区)

デュースブルク市は、ドイツ西部、ノルトライン=ヴェストファーレン州に位置する人口約 52 万人の工業都市である。同市マルクスロー地区は、炭鉱・製鉄工場の立地を基盤とする典型的な労働者住宅地区として 19 世紀末から 20 世紀初めにかけて急速な発展を遂げた。しかし、1970 年代半ば以降の産業構造の転換にともなう鉱工業施設の閉鎖や生産縮小により、過去 10 年間に限っても約 6,000 名分の職場が減少し、多くの生産労働力人口が流出した。その結果、周囲を工場、旧屠殺場跡地やアウトバーンに囲まれ空間的に孤立しているため居住上の魅力を欠く同地区(図 4-1)では、住宅ストック(その多くは 1880~1910 年に建設された集合住宅)の更新も遅れている。また、この地区は 1960 年代まではデュースブルク市北部における最大の買物中心地であったが、比較的裕福な住民層の転出により購買力が低下したため地区の衰退が一層進み、今日では居住上の魅力を欠いたネガティブな地区イメージが定着している。

マルクスロー地区では、21,000 人の住民(1996 年)のうち外国人比率は約 36%(市平均 17%)に及んでおり、そのうち 70%をトルコ人住民が占めている。失業率も約 25%に達し、うち 37%は 1 年以上の長期失業者である。また、社会保障受給者や単親世帯の割合もデュースブルク市の平均をはるかに上回るセグリゲーションの進んだ地区となっている。同地区においては、1985 年にデュースブルク市の主導による「包括的都市更新(ganzheitliche Stadterneuerung)」プログラムがスタートし、住宅建設助成、環境改善、住民の職業教育、商工業用地の開発等

の事業が着手された。このプログラムは、1994 年 6 月には以下の二つの組織により運営される「プロジェクト・マルクスロー」として再編成された。一つは、デュースブルク市の 100%出資企業「デュースブルク市マルクスロー地区開発有限会社(Entwicklungsgesellschaft Duisburg-Marxloh mbH; 以下 EGM)」であり、市当局からの委任を受けて同地区での都市更新、居住、地元経済活性化事業を担当する。第二のものは、「市区プロジェクト・マルクスロー(Stadtteilprojekt Marxloh)」であり、若年層、長期失業者、社会保障受給者に対する就業・職業訓練、社会構造・インフラ、文化関係ならびに異文化間交流の政策領域を担当している。この組織は、市の行政ヒエラルヒーに包摂される都市行政組織の一つであるが、権限を超越して機能し、市の最上級指導部の管轄下にある。

「プロジェクト・マルクスロー」は、①様々な地域問題の総合的改善を目指す統一的プロジェクトであり、②住民参加とネットワーク、③地区(Ortsteil)、市区(Bezirk)、市といった各レベルの行政組織の共同を特徴としている^{*)}。

「プロジェクト・マルクスロー」により実施される事業は、州プログラム(1994-98 年の総額約 10 Mio.eur)、連邦プログラム(1996 年以降、毎年約 6~8 Mio.eur)、URBAN によって支援されている。このうち、URBAN からの補助金は EU 構造基金(地域開発基金 6.8 Mio.eur、社会基金 1.30 Mio.eur)、ノルトライン=ヴェストファーレン州(8.10 Mio.eur)、民間資金(2.45 Mio.eur)で構成される。URBAN 予算とその内訳は、新規経済活動の創設・促進(3.85 Mio.eur、URBAN 予算総額 18.65 Mio.eur の 20.6%)、地元雇用の促進(4.08 Mio.eur、同 21.9%)、社会・コミュニティ開発(3.40 Mio.eur、同 18.3%)等が中心であるが、住宅関連事業をふくむ都市整備にも 2.48 Mio.eur(同 13.3%)が支出されている。事業の実施にあたっては、住民参加と事業主体間のネットワークが重視され、社会・文化・経済・環境に関する諸問題の克服がはかられている。

地区更新プログラムのうち特筆すべきものとして近隣経済開発支援施策があげられる。これは、ドイツ初の近隣経済開発支援組織として 1996 年に設立された「経済開発事務所(Büro für Wirtschaftsentwicklung; 以下、BfW)」によって推進されている。BfW は、同地区に進出しようとする起業家に対して用地、建物、などに関する情報を提供している。マルクスローの地元経済は中小企業(地区内事業所の 85%が従業員 9 名まで)に依存しているものの、音楽学校やマルチメディア関連などサービス業を中心に全事業所の 46%が過去 5 年以内に創業されている。特にトルコ人企業は、その 80%が新規に開業されたものであり、経営者が若い(31.5%が 18~29 歳)のが特

徴である。これは、彼らが労働市場で不利を被ることが多いことの反映でもあるが、BfW の活動はこうしたエスニック・エコノミーのポテンシャルを生かした革新的試みとして評価される^{文10)}。

住宅関連事業としては、①非居住用建物の社会・文化施設への転用と、②ファサードの修復と美化ならびに住環境の改善(良好な居住用建造物の保全・活用)に重点が置かれている。

建物の社会・文化施設への転用に関しては、1925年に建設されたサッカースタジアムの修復(1994年～)によって地区アイデンティティの強化がはかられた。この建物にはEGM事務所、研修室、子供の遊び場、喫茶店などコミュニティ施設が付設され、コミュニティ・センターとしての機能をも担っている。こうした施策は、居住関連サービスの拡充やネットワークの拠点として資するのみならず、地区イメージを改善し、地区の居住地としての魅力の回復・向上するものとして評価できる。

ファサードの修復と美化ならびに住環境の改善については、既に住環境改善プログラムによって1994年以降56棟のファサードの修復と美化に補助金が支出されている。これに加えて、所有者や住宅企業によって、自主的に多くの住棟の近代化、ファサードの修復・美化が行われた(「カラフルな近隣[Farbiger Stadtteil Marxroh]」施策)。現在までに、公的資金援助を受けたものを含めて、合計約400棟のファサードの修復や中庭の美化が実施されている。また、地区内の住宅新築、近代化、ファサードの修復を促進するために、EGMは同地区の住棟所有者全員(約1,500人)に対して、助言や各種助成に関する情報提供を行なっている。さらにEGMと「市区プロジェクト・マルクスロー」は、同市区の居住の質を向上させるために、所有者ならびに住民からなる住環境改善イニシアティブを推進している。こうしたイニシアティブの例として、①建造物への落書きの除去、②緑化と植樹、③ファサード・道路・広場の美化、④住民による中庭の設置と維持などがあげられる^{文9)}。これらは、居住地管理や居住サービスの提供に関わる地域密着型ボランティア団体の育成・支援策としての意義が大きい。

4.3 フランス(リール都市圏ルベ市、トゥールコワン市)

フランス北東部、ベルギー国境から非常に近いところに位置するリール都市圏連合(Communauté urbaine de Lille)は、中心市リールとその周囲を取り囲む87の基礎自治体から構成されている。総人口は106万人(1996年)で、広範な産業衰退地区を抱え、構造基金プログラムのObjective2対象地域に指定されている。

なかでも、URBANの対象地区をふくむルベ(Roubaix)市、トゥールコワン(Tourcoing)市は、深刻な問題集積地帯として知られている。両市はともに、リール市の北

西部に位置し、19世紀に紡績工業により急速に発展した。急激な人口増加が無秩序な都市開発と並行してすすんだため、その後の地域経済の衰退ともあいまって、中心市街地には適切に維持されないまま老朽化した狭小な住宅ストックが大量に残された。1960年代には、中心部の再開発、また郊外開発が実施され、その過程で社会住宅が大量に供給された。しかし、同時期に、産業構造の転換にともなう長期の構造的衰退により、5万件余の紡績業関連雇用が失われた。新規に創設された雇用はその半数の2万5000件に過ぎず、構造不況が続いた。1980年代には市街地の老朽化した民間住宅街区にくわえ、戦後造成された社会住宅団地もまた問題地区と化した。

その一部は、1982年にはじまる地区社会開発(DSQ)事業地区に選定され、社会住宅の修復・改善事業がすすめられた。さらに同年、13地区が優先教育地区に指定され、集中的な国費投入による教育環境改善事業が実施された。しかし、移民労働者を大量にかかえる人口構造は変わらず、失業問題は解決しなかった。地区の経済再生は課題として残された。

1990年代に入ると、先行事業の成果と問題点を踏まえ、全国規模で雇用創出や人口構成のバランス回復等への取組を射程にいった都市再生事業が国や地域圏との協定事業として展開された。リール都市圏では、ルベ市、トゥールコワン市をふくむ13の基礎自治体で、住宅ならびに住環境の改善、雇用創出、公共サービスの改善、青少年非行防止という4つのテーマに基づく事業が展開された。また、集中的な国費投入事業として企画された都市グラン・プロジェ(GPU)実施地区に、両市を含み隣接する4つの基礎自治体が指定され、この事業を推進するための時限組織として、公益グループ(Groupement d'Interêt Public; GIP)会社が設立された。GIPの中心メンバーは、都市圏全体の都市計画に責任をもつリール都市圏連合からの出向者である。

GPU実施地区ならびにルベ市、トゥールコワン市、リール都市圏の人口特性をみると、第一にあげられる特徴は、失業率の高さである。事業対象地区の失業率は生産人口4人に1人を上回る割合である。全市レベルでも都市圏のなかで突出して高い(失業率;ルベ市24%、トゥールコワン市18%、都市圏14%)。第二に、移民や外国人世帯主の割合(26~36%)がきわだって高いことである。第三に、多子世帯が多く、若者が多い。6人以上世帯比率は11~13%に達している。住宅事情をみると、ルベ、トゥールコワンともに老朽化した民間ならびに社会住宅ストック(社会住宅比率36~50%)が大量に存在している^{文11)}。

事業地区ならびにリール市をふくむ周辺一帯では、複数の「都市政策」関連プログラムが並行してすすめられている。なかでも成功事例として全国的に注目を集めて

いるのがルベ市のZF（非課税区域制度）である。中心部をふくむ広範なエリアが指定されており、ベンチャー企業の誘致を促進するため、一定年限、企業主に課せられる事業所税，所得税，社会保障負担が免除されている。中心部に空き家や未利用地が多かったにくわえ，GPUにより老朽建物の修復による事務所スペースの創出や都市基盤整備がすすみ，免税措置との相乗効果でベンチャー企業を惹きつけることに成功したといわれる。ルベ市では1998年末までに新規に2,400件の正規雇用と3,100の臨時雇用が創出された^{文12)}。

URBANによるEU助成は，GPUとして展開される28の多様な事業のなかから，地理的対象を絞り込んだうえで，支援事業としてふさわしいテーマをもつものに注入されている（図4-2）。選定基準は，①問題地区に事業を集中させ，総合的な地区活性化に寄与する，②地区整備を地域の雇用創出，経済活性化に結びつけて展開する，③事業展開過程に地区住民を巻き込み，受益をもたらす，の3点に整理できる。EU助成は，先行する地区社会開発（DSQ）事業や住居改善プログラム事業^{註5)}，また並行してすすめられている都市協定事業，都市グラン・プロジェクト（GPU）と連携することにより，問題集積地区への集中的な予算注入を可能にしている。事業全体のなかで，住宅や住環境の整備・改善事業は，荒廃地区というイメージを払拭し，投資を誘導するために重要であると位置づけられており，都市基盤整備とあわせて，それらが経済活性化や雇用促進に波及することが企図されている。

助成事業の展開される地区の選定，事業のイニシアティブや権限は，基本的にはGPUの実施主体となるGIPが掌握している。NPO組織の事業への関与は，部分的であり，専門性の強い分野にパートナーとして参入することどまっている。とはいえ，事業は，「住民参加」「環境」「地元NPOの活用」などEU都市政策の重要な柱となるテーマを事業に組み込むことを促しており，物的な環境整備における優先順位や手法を方向づけている。

事業地区で実施された手法を例にとると，使われなくなった工場建物を活用し，経済や文化活動拠点として再利用するプロジェクトでは，地元のNPOとの連携が重要なエレメントとして位置づけられている。また，商業活性化事業では地元の事業者組合や消費者組合との連携が模索されており，荒廃団地整備事業では，住民生活に身近な緑地整備を住民参加により推進する方法が採用されている。事業の主要な目的である経済活性化と雇用創出は，地域生活の改善や人的資源開発など，地区住民が直接受益できる事業として展開されている。

5. おわりに

EU基金の各国住宅政策へのインパクトは，まずなによりも環境に配慮した社会・経済開発というスローガンが，

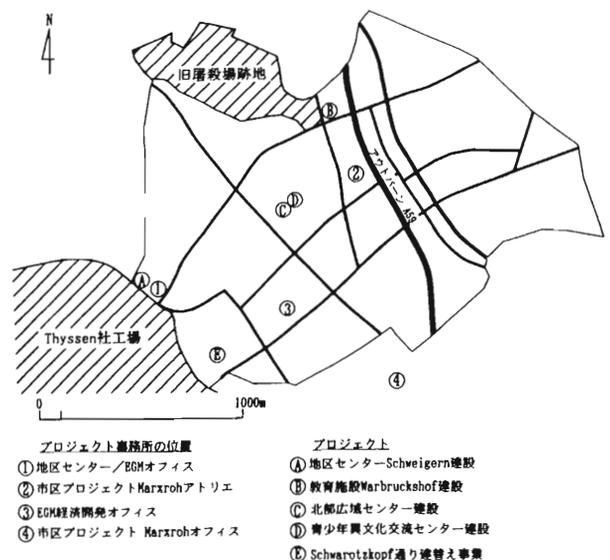


図4-1 デュースブルク市マルクスロー地区のURBAN事業
出典)Projekt Marxloh (1996) により作成



図4-2 リール都市圏ルベ市，トゥールコワン市のURBAN事業
出典)“Le Grand projet urbain de Croix Roubaix Tourcoing Wattrelos”, “Programme Urbain Roubaix Tourcoing pour la Ville Renouvelée” (GPU-GPI, Lille Métropole) により作成

名実ともに各国に浸透しつつある，ということであろう。住宅問題の解決をたんに社会住宅の建設や福祉給付に委ねるのではなく，経済開発，雇用促進，コミュニティの活性化，環境改善などをふくめた包括的な対策の一環として位置づける方策が，実施されつつある。もちろんサステイナブルな都市政策の内容には，各国によりヴァリエーションがある。イギリス，フランスでは，経済開発と雇用促進が重視されているのに対し，ドイツでは旧東ドイツ地域を中心にインフラ整備と環境改善に力点が置

かれている。

第二は、サステナブルな都市政策の実現のために、さまざまな部局間の調整と公共、民間（企業、NPO、住民）の協調体制が構築されつつある、という点である。イギリスでは、これまでなされてきた都市再生にかかわる予算をSRBに統合した。さらにURBANの事例に示されるように、関係する公民諸主体の協調の場として、同盟、パートナーシップ、フォーラム等が設定されている。ドイツでは連邦と州との共同により社会統合プロジェクトが推進されるとともに、URBANでは、当局と企業、各種団体、住民組織との連携による事業が展開されている。フランスでは、すでに1980年代に省庁横断的な都市問題担当機関が設置されていた。しかし、公民の協調体制は充分でなかった。URBANでは、住宅管理や居住サービスにかかわるNPOが、事業の一翼を担うパートナーとして注目されつつある。

以上、EU基金の各国住宅政策への影響について、定性的な評価をしてきた。定量的な評価については、統計の制約上、言及できなかった。今後の課題としたい。

<注>

- 1) ユーロシティーズ (Eurocities) は、パリ、ロンドン等の大都市を除く人口 25 万人以上の都市自治体を会員とする任意団体。結成以来、EU 議会に問題を提起し、都市政策を共通政策として重視するよう働きかけている。
- 2) 1994-99 年計画期間中、構造基金の 9% が共同体主導プログラムとして URBAN をふくむ 13 のテーマに割り当てられた。2000-2006 年には 5.35% が URBAN をふくむ 4 つのテーマに割り当てられる。
- 3) 規則により、構造基金の 1% は「実験事業」や「斬新な方法」を支援するために使用可能である。
- 4) 都市協定事業の実施対象地区には、次のような区域指定が設けられている。①非課税区域 (Zones franches, ZF) : 1996 年に制定された「都市活性化のための協議整備プログラム」に関する法律の適用対象区域で、特に難しい社会・経済問題をかかえる地区。一定の要件を満たす区域内の企業は、各種優遇税制の適用を受けることができる。②市街地再活性化区域 (Zones de redynamisation urbaine, ZRU) : 1995 年に創設。後述する敏感区域に指定された地区のなかから問題が深刻だと判断された 350 地区が指定されている。各種優遇税制の適用を受ける。③敏感区域 (Zones urbaines sensibles, ZUS) : 従来の地区社会開発 (DSQ) 事業の対象となる地区。社会賃貸住宅の集中と、失業率、外国人居住者比率などの高さに特徴づけられる。都市再生融資の適用等、税制や融資面で特別な措置が適用される。
- 5) 主として旧市街地での住宅ストックの修復、改良事業を促進する目的で、1977 年に導入された事業制度。

<参考文献>

- 1) Kleinman, Mark: Western European housing policies: convergence or collapse?, in Mark Kleinman, Walter Matznetter and Mark Stephens ed. "European Integration and Housing Policy", Routledge, 1998.
- 2) Stephens, Mark : The Fiscal Role of the European Union: The Case of Housing and the European Structural Funds, *Urban Studies*, Vol.36, No.4, pp.715-735, 1999.
- 3) Oxley, Mike: Housing and Europe, in Brown, T. ed., "Stakeholder Housing: A Third Way", London, Pluto Press, pp. 94-105, 1999.
- 4) Eurocities: Eurocities for an urban policy: proposals to the urban forum, 1999.
- 5) European Commission: Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action, 1988
- 6) European Commission: Communication from the Commission to the Member States of 27.4.00 laying down guidelines for Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote suitable urban development URBAN II, C(2000)1100, 2000
- 7) European Commission: European Sustainable Cities Report, Expert Group on the Urban Environment, 1996
- 8) UNFOHLM: Projéts européens quel mode d'emploi ?, 1998, Paris
- 9) Projekt Marxloh: Das Projekt Marxloh, 1996.
- 10) Weck S., Zimmer-Hegmann R.: Case Study Report: Duisburg-Marxloh: Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas (ELSES), ILS Dortmund, 1999
- 11) Agence Lille Métropole: ATLAS DES POLITIQUES DE LA VILLE 1995-1998, 1999.
- 12) Ville de Roubaix: A Roubaix, bon point pour la zone franche, *ROUBAIX INFORMATIONS*, No.49, 1999.4

<ホームページ>

- 13) 欧州社会住宅組織連合: <http://www.cecodhas.org/>
- 14) ユーロシティーズ: <http://www.eurocities.org/>
- 15) EU プログラム: <http://www.inforegio.org/>
- 16) イギリス環境交通地域省: <http://www.detr.gov.uk/>
- 17) ドイツ連邦「社会的都市」: <http://www.sozialestadt.de>
 - ・小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介:『欧米の住宅政策—イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ—』、ミネルヴァ書房、1999年
 - ・Rommelspachter, T. u.a.: "Marxloh": Ansichten über einen Duisburger Stadtteil, Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung, 1998
 - ・UPP: <http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/upp/>
 - ・URBAN: <http://www.inforegio.cec.eu.int/urban/>