

〈論文〉

工業都市ロッテルダムの都市再生

— 産業構造転換期における地域的雇用・職業訓練・住宅政策の統合的分析 —

並木 州太郎

目次

はじめに

I. 都市再生研究の現状とオランダの都市政策

1. 工業都市の衰退と都市再生政策の変遷
2. 都市再生研究の動向
3. オランダの国土政策

II. 臨海部の高度工業化と再教育

1. 国際港湾都市ロッテルダム
2. 産業構造の転換
3. 港湾労働者の再教育

III. ロッテルダムにおける都市再開発政策の変遷と近隣住区の再生

1. 戦後復興と文化を軸とした開発、住民参加の拡大
2. Kop van Zuid 地区開発と自治体の役割の拡大
3. 近隣住区の再生とエリア・アプローチ

おわりに

はじめに

1. 本研究の課題

本稿の設定する課題は、オランダ・ロッテルダムの都市再開発プロジェクトにおける産業（雇用）、職業訓練・住宅分野の政策統合がいかにして行われたかを動態的地域制度分析によって明らかにすることである。

オランダにおいて、首都アムステルダムと並んで大きな影響力をもつ都市であるロッテルダムは、第二次大戦当時の国家的港湾都市から国際港湾都市へと発展し、今日ではポスト工業化段階における知識・文化産業の拠点都市へと変貌を遂げようとしている。ロッテルダムに関する先行研究では、ロッテルダム港を中心とした産業クラスターや職業訓練制度に着目した研究や、Kop van Zuid 地区の再開発に代表される知識文化産業の集積と発展戦略を歴史的にとらえた研究、近隣再生プロジェクトを国家による大都市の荒廃地区再生戦略の延長線上で議論する研究、都市計画の視点からの住宅再生の研究など、各専門領域の枠内での研究が行われてきた。近年、注目を集める都市再生におけるエリア・アプローチの研究においては、政策面での社会・経済・環境の統合は論じていても、政策形成プロセスにおける主体間の利害対立や、歴史的に進められた分権化のありよう、ロッテルダムの都市再生が持つ固有の意義は明らか

にされていない。

20 世紀のオランダの政治社会における最大の特徴は、政労使の協調によるコーポラティズム的な社会経済の運営である。その特徴は、しばしばネオ・コーポラティズムと呼ばれる労働協会や社会経済協議会を初めとする各種の審議会と協議機関を通じた労働組合・経営者団体の社会・経済政策の形成過程へのマクロレベルでの関与や、メゾレベルの教育・福祉・医療等の政策領域における中間団体の参加に見ることができる¹⁾。また、オランダは歴史的にキリスト教民主主義勢力が長期にわたって政権を握り、一般社会においても「柱」(verzuiling)と呼ばれる各宗派に基づく組織ネットワークが社会の隅々まで広がっていた。分権的な国家運営を特徴とし強い官僚制度を持たなかったオランダでは、公的な役割の多くを「柱」を中心とする市民社会のさまざまなアクターが担ってきた。

しかし 1980 年ごろから、労使団体や中間団体が政策形成過程に参加するガバナンスのあり方に対する批判が高まりを見せる。批判の内容としては、意思決定の機能不全（意思決定の遅延）、エリート官僚主義、審議に参加する中間団体の正当性に対する疑義（労働組合や業界団体の組織率低下）などである。こうした批判が主に自由主義系の政党からなされ、1990 年代以降、規制緩和や福祉国家改革の流れが本格化する。これと同時期に、戦後以降国家主導プロジェクトとして行われてきた大都市の都市再開発政策も、転換期を迎える。1980 年代から徐々に拡大しつつあった都市開発や産業政策における州や市などの地方自治体の役割はさらに重要性を増し、大都市ではさらに下層の区 (deelgemeente) や地区単位での地域の諸アクターの参加を基本とした都市再開発政策が試行されるようになった。

国家レベルでの協議にもとづく政策決定が市レベルさらには区レベルへと変化してきた分権化の過程をふまえながら、地域における都市再開発の政策の経済・社会・環境にわたる統合的推進のあり方を明らかにする分析枠組みとして、本研究では政治経済学のアプローチを採用する。政治経済学アプローチでは国民的制度アプローチが一般的であるが、ロッテルダムの都市再開発固有の意義を明らかにする方法として、本研究では主体重視の動態的地域制度アプローチを採用している。

2. 研究の方法

本稿では、諸アクターの関係や政策の変遷に焦点をおいた歴史的定性的分析に加え、各種の統計データを用いて地域制度的条件の再編を定量的に実証分析している。

本研究が分析単位とする地域は、ロッテルダム市 (Gemeente Rotterdam) 及び周辺 14 の自治体を含むロッテルダム都市圏 (Stadsregio Rotterdam)²⁾ である。港湾関連データや経済統計データは、都市圏単位で収集されていることが多く、政策形成過程に参加する中間団体の多くは都市圏レベルで活動している。

研究対象とする時期は第二次世界大戦以降、都市中心部の復興再生が活発化した 1950 年台から 2013 年までを対象とする。その中で、1950 年代の戦後復興から 1980 年代までを国家主導の経済開発の影響を受けながらも、住民の参加を重視した住宅再生が行われた復興期、経済開発路線の反省を踏まえつつ国の大都市政策と EU の都市政策を受けて再開発周辺での地域社会に配慮した自治体主導の開発が行われた 1980 年代後半から 2000 年代初めまでを確立期、都市中心部の再生がひと段落し地区レベルでのより統合的な社会経済政策への変化がみられ、ロッテルダム全体へと制度が展開された 2008 年以降を展開期とし 3 つに時期区分して分析している。

研究の方法は、国内と現地におけるインタビュー調査と文献・自治体アーカイブデータ等の資料の分析である。また、帰国後に紹介を受けた関係

者と、日程変更によってインタビューができなかった相手については、メールにて質問事項を送付し回答を得た。

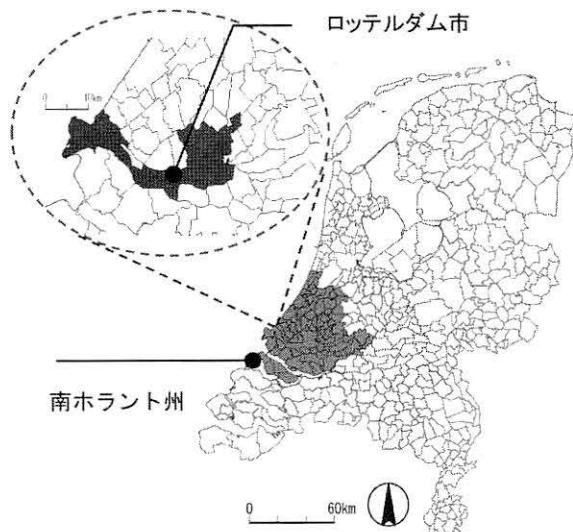


図1 オランダ地図(ロッテルダム市及び南ホラント州)

3. 本論文の構成

1 章では先行研究の整理と国・EU レベルの制度的背景の確認、分析枠組みの設定を行い、2 章では港湾産業の高度化と臨海部の工業集積の変遷を分析し、産業構造の変化と労働需要の高度化に適応するロッテルダムの職業訓練の制度を確認する。3 章では成長産業である知識産業セクターの興隆とそれに対応する都市再生政策の変遷を明らかにした後に、EU の都市政策とオランダ政府の Big City Policy のもとで、ロッテルダムで実施された近隣住区の再生政策を、先端的事例であるデルフスハーベン地区を取り上げ、近隣住区の再生プロセスにおける諸アクターの参加と、人口構成の多様性の促進をねらいとした中高所得層向け住宅供給の仕組みの評価を行う。論文全体を通じてロッテルダム地域において産業の振興と職業訓練と住宅の供給が統合的に実施されているかどうかを確認する。

I. 都市再生研究の現状とオランダの都市政策

1. 工業都市の衰退と都市再生政策の変遷

イギリスで 18 世紀から 19 世紀にかけて起こった産業革命は、機械制大工業の勃興と工場労働者の地域的集積によって工業都市を形成した。都市化のプロセスは都市によって様々であったが、繊維や金属工業、交易など特定の産業部門の拠点となる特定産業都市が 19 世紀初期までの都市化の特徴であった。

19 世紀の中ごろになると、多くのヨーロッパ諸国で新しいタイプの都市社会が出現する。土地・労働・資本を組み合わせ、国家の持続性の追求と都市のガバナンスを行う仕組みが各国で成立した。しかしながら、各国の産業と都市の成長・繁栄を追求する活動は、資源の獲得競争を引き起こし、国民国家間の安定を危うくする。こうした資源の争奪と覇権の拡大、市場の拡大を競う動きは、大陸内のみではなく遠く離れた植民地においても繰り広げられ、後に 2 つの大きな大戦を引き起こすことになる³⁾。

これと同時期に、産業の基盤となるエネルギーは石炭から石油と電気に転換し、化学産業は旧来の機械ベースの生産工程を置き換え、新たな製品が生み出された。西欧には豊富な資源が眠っていたが、より安い植民地からの輸入が拡大し、交易の重要性が増していった。

第二次大戦以降、先進諸国は経済問題への対応を余儀なくされた。空爆による市街地の破壊などの戦災を被った西欧の諸都市は、より良い生活環境を手に入れるために 19 世紀の工業化時代の遺産を一掃し新たな街の形成が目指されたが、その多くは欧州経済において主導的な役割を担うことを目標とし、開発計画は国家レベルの資本・労働・政治アクター間

表 1 都市再生政策の変遷

年代 政策タイプ	1950s Reconstruction 復興	1960s Revitalisation 再活性化	1970s Renewal 再生・更新	1980s Redevelopment 再開発	1990s Regeneration 再生・新生
主な戦略と位置づけ	マスタープランを基本とした復興と町と都市の古いエリアの拡張、郊外の拡大。	1950年代からの継続、郊外と周縁の拡大。再建の試み。	あるがままの再生と近隣スキームへの注目。周縁の開発は継続。	多くの開発・再開発のスキームの登場。Flagship project, Out of town project.	より包括的な政策と実践への移行。統合的な対応への注目。
キーアクターとステークホルダー	国と地方自治体、民間のデベロッパーと請負業者	公共セクターとプライベートセクター間のバランス重視へ	プライベートセクターの役割の拡大と、地方政府における分権化	プライベートセクターと特別な組織への注目	パートナーシップ戦略
活動の空間レベル	特定の場所、土地ごと	リージョンレベルの活動の試み	当初はリージョンと地方レベル、後期は地方中心。	初期は場所に注目、後期は地方レベル	戦略的視点の再導入、リージョンレベルでの活動の拡大
経済的視点	公共セクターの投資と、いくらかの民間投資	1950年代につづく民間投資の拡大	公共セクターの資源の制約、民間投資の拡大	いくつかの公的ファンドと民間投資が支配的に	公的セクター・民間・ボランティアセクターのさらなるバランスのとれた資金調達へ
社会的なコンテンツ	住居と生活水準の改善	社会、福祉の改善	コミュニティベースの活動と、大幅なエンパワーメント	コミュニティによる自助努力と、限定的な国家による支援	コミュニティの役割の拡大への注目
物的な開発	都市中心部の更新と周縁の開発	1950年代からの継続、既存エリアと並行した開発	さらに広範囲な老朽化した都市地域の再生	flagshipスキームによる、置き換えと新規開発	1980年代よりは控えめ、文化遺産と保存
環境的アプローチ	景観改善と緑化	選択的な改善	イノベーションによる環境改善	より広範囲な環境への取り組み	環境的持続性というより広い視点の導入

出所: After Stohr(1989), Lichfield(1992) and Roberts, P et al. (2000)より筆者作成

の調整によって立案されていた。

1960年代になると民間投資の役割が拡大し、その流れは1970年代以降の都市開発における民間セクターの役割拡大へとつながってゆく。同時期に住宅開発や商業、工業地区の郊外化が進められ、都市圏の成長と経済活動の拡大が行われる一方で、古くから残る都市中心部は衰退していった。産業面では、技術革新によって、鉄道やガス、発電や港湾などの産業では、より少ない人員や土地利用でサービスの供給が可能となった。これにより、より高い技能をもった労働者が求められるとともに、多くの産業跡地が発生した。特に輸送産業においては、港湾輸送のコンテナ化や船舶の大型化による大量輸送への切り替え、道路輸送の拡大による鉄道輸送の減少、巨大な操車場の遊休化が起こった⁴⁾。こうした産業構造や都市構造の変化によって、都市中心部における高い失業率や未利用地の発生、老朽化した住宅、治安の悪化などの都市問題が顕在化したことから都市再生が重要な政策課題として認識されるようになる。1970年代以降の都市再生、再開発においては、産業基盤の整備と並行して中心市街地の再生が中心的な課題の一つとなり、コミュニティ・ベースの社会開発や都市中心部の住宅再生、雇用機会の創出を目的とし

た政策が行われるようになる。また、90年代にはより多くのアクターを巻き込んで再生プロジェクトを行うパートナーシップ戦略がとられ、自治体・公的企業・NPO・民間企業など多くの主体が都市再生のプロセスに関わるようになる。参加主体の多様化は、政策の決定・実行プロセスにおける分権化を必要とし、自治体や国の役割は、これまでの政策の実施主体から、枠組みを形成し諸アクターの活動を調整する主体へと変化しつつある。

2. 都市再生研究の動向

(1) 伝統的都市政策から統合アプローチへ

先進国の工業都市の都市再生においては、市街地を魅力あふれる都市空間に再開発し成長産業拠点へと転換するウォーターフロント開発や、環境再生、都市縮小論、中心市街地再生に代表される都市計画、地域開発の諸分野と、社会的包摂政策による都市内分極化への対応、構造的失業に対する積極的労働市場政策など社会的経済的視点からの議論が行われてきた。ロッテルダム地域の都市再生は諸研究分野で注目を集めており、港湾跡地再開発と近隣住区の再生(Couch, 2003)、サービス経済化の進展の中での住宅政策と社会住宅の供給(P.Stouten, 2010)や、同地域

の人的資本形成政策と高い技能をもった労働者の供給に関する研究 (OECD, 2009, 2010) が行われてきた。

様々な困難を抱える人々が都市内の特定地域に集積するという問題を考える際には、欧米特有の移民やマイノリティの存在を無視することはできない。日本における都市問題は密集市街地や公園不足などが一般的であるのに対し、欧米においては貧しく、就業能力や場合によっては言語能力に乏しい人々が住宅価格の安い老朽化した住宅エリアに集中し、それが都市内の一部分の所得水準の低下や失業率の上昇となって表れている。McGregor⁵⁾ は貧困層や失業者が特定のエリアに集中する要因として、次の8点を挙げている。

- ・地域における雇用の不足
- ・広域的な労働市場における、雇用環境への交通アクセスの欠如
- ・雇用に関する情報を含む、地域内での労働者同士のネットワークの欠如
- ・住民の低い教育的な資格と職業スキル
- ・労働市場へのアクセスを制限する様々な制約 (高額、もしくは不十分な保育制度など)
- ・移民世帯の誘引、ホームレス、その他社会的弱者の最も脆弱な近隣への集中
- ・福祉給付の影響による、労働市場への再参加へのインセンティブの欠如
- ・長い時間をかけて形成される、雇用者のネガティブイメージの蓄積による貧困地区の住民を見る視点のスティグマ化
- ・教育、訓練、雇用に対するネガティブな姿勢を生み出す、貧困・底辺層の文化

こうした都市内の貧困地区の実態解明とセグリゲーションの解消に関しては多くの研究がなされている。

ANDERSSON, R & MUSTERD, S らによる Area-Based Policy の研究では、70 年代以降、社会的な問題が空間的に不均等なカタチで分散していることに対応して、政策が従来のセクター別政策から、エリアベースの政策へとシフトしていることが言及されている。

Area-Based Policy では、前述の貧困エリアのスティグマ化などの要因に加えて、近隣内での社会的ロールモデルの欠如、資源と情報からの断絶を問題視し、豊かな社会的ネットワークの構築と低所得世帯への新たな交流の機会の提供が目指されている。また、オランダにおける Big City Policy (第3節参照) にみられるように、契約にもとづく地方政府への分権化と、社会・経済・環境の分野に渡った統合的な政策展開が特徴的である。①教育と労働市場へのアクセスの領域における直接的な政策 (小人数クラスかつ十分な教員をそろえた小学校を、移民や貧困世帯が多い地域に設置するなど)、②より適切なロール

モデルを提供することに焦点をあて、適切な人口構成を実現しようとする住宅政策や都市再生政策、③貧しい人々を、別の豊かで機会にあふれた近隣に移動させる政策 (主にアメリカ) などがあげられる。

Area-Based Policy には、エリア選択の基準、ジェントリフィケーションによる旧住民の追い出し、国家レベルの福祉政策や、リージョンもしくは世界レベルの労働市場や経済、ローカルレベルの社会的ネットワークなど複合的な視点の欠如、などの批判がなされている。(Andersson 2000, 2004 など)

こうした特定のエリアを対象とした都市再生において、政策評価の基準となる論点を提起しているのが multi-sectoral approach (以下、MSL) である⁶⁾。

MSL では諸政策のバランス、タイミング、段階的計画が重要であるとされており、その具体的な論点は、

- ・労働市場参加前の補助的な教育、職業訓練、産業振興と雇用創出のバランス
- ・一般的人的資源の開発 (様々な雇用者や労働市場、異なる活動に転換できるスキルの提供)、又は、特定の地域の労働市場の特定のセクターにターゲットを絞った職業訓練
- ・公的な雇用創出プログラム 又は、中間的労働市場
- ・低所得の近隣地区内での新たな雇用環境の創出 又は、近隣地区内もしくはそれを越えた既存の仕事とのつながりを生み出す
- ・特定の排除された集団を再統合する、enabling (機会提供) プログラム (保育、交通システムへの補助) のレベル
- ・将来の受益者の性質: 主な対象は地域の住民だが、彼らが成功のすることによって豊かなエリアに移住し、代わりに同等かそれ以上に恵まれない世帯が都市内、もしくはそれを越えて移住してくる事態の想定。などである。

しかし、これらの議論は、貧困地域における社会政策の提供と外発的な経済環境への対応にとどまる傾向が強く、地域の経済が世界的な経済環境の変化に素早く適応し、発展の基盤を形成していくという視点が弱い。

他方で、EU の地域開発の原則となりつつある Community Economic Development (以下、CED) 論⁷⁾ では従来の社会政策に加えて、地域内での経済活動の展開や雇用の創出を重視している。Armstrong によれば CED の特徴は以下の通りである⁸⁾。

- ① CED の基本的な目的は社会的排除問題を減らすことであり、その対象は小規模の地域社会である。
- ② 地元住民が政策のすべての段階において参加することを推奨している。
- ③ コミュニティのメンバーが CED 政策に参加するために、政策が地元の民主的構造とつながることを強調している。

- ④安定した開発と、より長期的な雇用の確保を重視する。
- ⑤コミュニティが所有し、自らの利益につながるような「社会的に価値のある」経済活動。
- ⑥地元のコミュニティが資産やビジネスを所有することを推奨している。
- ⑦コミュニティカフェのように、地域の利益となるような生産を推奨している。

こうしたCEDの政策がいかんして形成されてきたかを次項で確認し、ロッテルダムにおける都市問題への対応をⅢ章で評価する。

(2) EUの都市政策とエリアベースアプローチ

企業や多くの高等教育機関が集中する都市は、欧州地域の発展の重要な拠点として位置づけられてきた。EUでは総人口の70%以上が都市部に居住しており、都市問題の解決と競争力の強化、社会的結束の実現の為の政策が1980年代後半から行われてきた。

EU地域政策の予算は構造基金と結束基金からなっており、EUにおける都市政策の財源は構造基金の大半を占める欧州地域開発基金(ERDF)から支出されている。EU構造基金の特徴は、①6～7年度の複数年度予算であること、②EU、国、地域、地方自治体のパートナーシップの原則に基づく、所得水準が高い国から所得水準の低い国への再配分、③縦割りの政策体系を超えてある問題を解決するために、地域が諸政策を横断するプログラムをつくり、それを国が取りまとめて欧州委員会地域総局が承認・補助金の交付を行うプログラム支援の三つである(岡部, 2003)。

欧州委員会では1988年のドロール報告での地域政策の強化への提言を受け、都市政策の強化に着手した。1989年には都市問題に関する先進的な取り組みを支援する都市パイロット事業(Urban Pilot Project I, 以下UPP I)が開始された。UPP Iでは、社会的・経済的貧困、貧弱な土地利用計画、放置された歴史地区、研究調査と開発の間の連携不足、中小企業同士の連携、遺棄された工場跡地などの幅広い問題を包括的かつ統合的に解決することを目標とし、ロンドン、マルセイユの二都市から始まって1991年には24プロジェクト、92年には6プロジェクトが開始された⁹⁾。ロッテルダムでは1990年から1993年にかけてUPP Iプロジェクトに参加し、「Social Return」をスローガンに市の南側地区の経済的社会的停滞の回復を目標としてKop van Zuid地区を中心としたエリアの都市再生プロジェクトが行われた(後述Ⅲ参照)。

1996年に開始されたUPP II [1996-1999]は、交通渋滞、老朽化した都市環境や経済不振まで、幅広い都市問題に対して、ハードインフラの整備と環境・社会・経済支援を高度に統合し、サステナブルな開発と市民の生活の質向上を目指す試みがなされた¹⁰⁾。

平行して1994年にはUPP Iよりも規模の大きい予算でURBAN 共同体イニシアチブ・プログラムが開始された。EUのURBAN イニシアチブはオランダ、フランス、イギリスの国家による統合的な都市再生の経験をベースに考案されたものである¹¹⁾。URBAN イニシアチブは中小規模の都市と市町村、大都市の荒廃した中心地区を再生するための先進的な戦略の立案と実施を目的とし、都市部の貧困地区の再生、地域経済の開発、環境問題、交通インフラや公共スペースの改善、地域雇用や文化的な活動の導入が中心的な課題となった。URBAN I イニシアチブ [1994-1999]では118のプログラムに合計9億ユーロの資金が補助された。つづくURBAN II イニシアチブ [2000-2006]では、①経済水準の高い地域の都市であっても局所的に都市的な問題を抱えている地区を対象に含める、②多様な主体によるパートナーシップ、③ICTなどの先端技術の導入による競争力強化、④統合アプローチ(競争力強化、社会的排除への対抗、物的・環境的再生)などの面を強化して70の都市部に7億3000万ユーロが投入された。(ロッテルダムにおけるURBAN I, URBAN IIの取り組みについては、Ⅲ章で議論する。)

URBAN イニシアチブは2006年に一旦終了したが、その方法論は収斂と地域競争力目標(Convergence and Competitiveness objective)の枠組みに組み込まれ、EU内のすべての都市がERDFの支援対象となった。このなかで、工場跡地の開発を含む物的環境の改善、文化的伝統的遺産の保護、企業家精神と地域雇用の振興、コミュニティ開発、特定の人口グループへのサービスの提供などのURBAN イニシアチブの活動が引き継がれ、様々なセクターや分野にわたる統合的な政策が実行可能になった¹²⁾。2007年から2013年の期間において資金提供を受ける300以上のプログラムの中で、投資予定額のEU負担分のうち3%の100億ユーロが都市向けの投資と指定されている。

2002年から2013年にかけて実施されたURBACT I, IIプログラムでは、RECITE (Regions and Cities for Europe)¹³⁾プログラムを引き継ぐ形で、欧州における都市政策の主要な関係者間におけるノウハウと経験の共有の支援が行われた。URBACTプログラムでは、準備委員会によってテーマが設定され、参加都市の募集が行われる。その中から、共通の問題を抱える都市またはアクターをプログラムごとに振り分け、リーダーパートナーが指名される仕組みになっている。

ロッテルダムはURBACT IIにおいて、My Generation¹⁴⁾ (2008-2011)、MILE¹⁵⁾ (2008-2009)、My generation at work、Creative Spinプロジェクトに参加しており、My generation at workではリーダーパートナーの役割を担っている。

表2 URBACT I,II プロジェクト一覧

URBACT I [2002-2006]	
テーマ	プロジェクト(31プロジェクト、テーマごとに重複あり)
市民参加	CITIZ@MOVE, PARTECIPANDO, YOUNG CITIZENS' PROJECT
経済活動と雇用	CHORUS, CULTURE, ECO-FIN-NET, Information Society Network, REGENERANDO, Strengthening Local Economy & Local Labour Market, STRIKE, SUDEST
社会的包摂	BUILDING SUSTAINABLE COMMUNITIES, EUKN, UROMEDIATION, Information Society Network, REGENERA, SECURCITY, SKILLS, SUDC, SURCH, <u>UDIEX-ALEP</u> , URBANITAS, YOUNG PEOPLE From exclusion to inclusion
都市再生	CIVITAS.NET, CHORUS, CULTURE, EQUPTI, EUKN, MED-INT, METROGOV, PARTNERS4ACTION, REGENERA, SKILLS, SUDEST, SURCH, The URBAN experience, URBANITAS
若者	YOUNG CITIZENS' PROJECT, YOUNG PEOPLE - From exclusion to inclusion
URBACT II [2007-2013]	
テーマ	プロジェクト(26プロジェクト)
イノベーションと創造性	4D CITIES, Creative Cluster, <u>CreativeSpin</u> , ESIMEC, EUnivercities, REDIS, RunUp, UNIC
アクティブ・インクルージョン	Active A.G.E., JOBTOWN, <u>MILE</u> , <u>My Generation</u> , <u>My Generation at Work</u> , OP-ACT, PREVENT, Roma-Net
都市再生	HERO, LINKS, REPAIR, URBACT Markets, USE ACT, USER, WOOD FOOTPRINT
低炭素都市	Active Travel Network, CASH, EVUE, Sustainable food in urban communities
衰退した近隣	CoNet, JESSICA 4 Cities, LCFacil, RE-Block, Reg Gov, SURE
人的資本と起業家精神	FIN-URB-ACT, Open Cities, URBAMECO, Urban N.O.S.E., WEED
サステナブルな生活の質	Building Healthy Communities (BHC), HOPUS, Suite, Together
大都市のガバナンス	CityLogo, CityRegion.Net, CSI Europe, Egto, ENTERHUB, Joining Forces, LUMASEC, Net-TOPIC, NODUS
港湾都市	CTUR
* 下線がロッテルダムが参加したプロジェクト	
出所: URBACT ホームページより筆者作成	

2014 年以降は、欧州理事会と欧州委員会の間の合意 (2013 年 2 月) のもと、URBACT III [2014-2020] が予定されている。欧州地域間連携に関連する予算は 8900 万ユーロを予定しており、この予算は欧州議会で承認され URBACT III には 7430 万ユーロを割り当てることの暫定合意がなされた。2014 年の 1 月には参加地域の募集が行われ、選考を経て 2014 年 5 月からプログラムが開始される予定である。

(3) 地域政治経済学における都市再生

地域経済学の分野においては、中村 (2010) によって動態的比較制度分析による「地域の制度アプローチ」が提唱された。同論文では、これまでの綿密な実証研究と理論にもとづく地域政治経済学研究に制度派経済学の議論を組み込み、地域レベルでの制度的アプローチの可能性を示唆している。

地域経済学分野における地域再生の研究には、地

域再生の多様性を理論的に検討した上で、アメリカ・ドイツ・日本の比較制度分析を行った佐無田 (2012) の研究がある。同研究では、地域再生における比較制度領域に、①資本蓄積構造、②地域問題と対抗勢力、③地域の制度と統合の論理、の 3 つを設定した上で、非経済的なサステナビリティに関わる社会的制度との政策統合を視野においた比較制度分析を展開している。

地域経済学では、地域を国や広域地域レベルの制度に規定される性質を持ちながらも、制度的しかけや諸主体の行動によって国民的制度の乗り越え、既存制度の拡張と経路修正を実現する可能性をもつ対象としてとらえている。また、地域の制度が国の制度に影響を及ぼした事例として、中村¹⁶⁾はデンマークの地域雇用・訓練システムを取り上げ、地域での分権的な取り組みと成功が国レベルの政治経済システムのあり方を再編し規定するという相互的な関係

を論じている。中央集権的なコーポラティズムを特徴とするデンマークでは、その柔軟性の乏しい労働市場や労働政策によって危機に直面した際、労働雇用政策の分権化を通じて、地域レベルでの諸主体の協調による地域労働市場のマネジメントや教育訓練システムの運営などの取り組みが行われた。これらの政策は、失業率を引き下げ雇用プログラムへの参加者を増加させると同時に、国家的な支援のもとで制度の全国的な展開が行われ、地域ごとの制度的な試みが、国のサポートを媒介として他地域に移転していくという結果をもたらした。本研究は、佐無田らの研究に学びながら、ロッテルダムの統合的な都市再生を通じた地域の制度の形成・発展過程を分析し、既存制度の乗り越えと地域的制度の拡張、展開可能性について実証研究をもとに議論する。

3. オランダの国土政策

(1) 国土計画の体系

オランダにおける土地利用に関する統治システムは、2008年の空間計画法の改正以前は自治体と州が国家の空間計画に紐づけられていた。注目すべき点として、オランダにおける「適応の政治」の伝統は、上位の政府によるコントロールと、下位の自治体の自由の度合いという一見矛盾する問題を解決していた¹⁷⁾。中央政府は空間計画法に基づいて、空間計画の方針を示すことが定められており、数年ごとに国土空間計画が策定された。その国土空間計画に基づいて、国レベルの主要計画に関する決定計画(Planologische Kernbeslissing, PKB)を策定して方針を示し、下位の州政府は地域計画(Streekplan)を立案・採択し、最下位の自治体は土地利用方針を示す構造計画(Gemeentelijk Structuurplan)と用途計画(Bestemingsplan)を策定していた。この明確な階層関係は、各層の政府でつくられた計画は、上位の層の政府の承認を得なければならないということの意味する。ゆえに、自治体の構造計画と用途計画は州政府の承認を必要とし、州の地域計画は中央政府の承認を得なければならなかった。

州レベルの地域計画は、自治体の用途計画の承認の根拠となり、自治体の構造計画は州政府が用途計画を審査する際に自治体がどのような空間計画の構想を描いているかを参考にするため、策定が奨励された。

一方で、すべての階層において高水準の協議が行われているため、実際の運用においてはこの階層原理が自治体の決定の妨げになることは少なく、中央政府は州政府が仲介することによって、どの自治体で改善が必要かを視野に入れた広い枠組みを設定し、自治体はそれのもとで計画を策定することができた¹⁸⁾。それでもなお、政府間の階層関係が強固であり続けたのは、自治体によって立案された用途計画は

開発業者を法的に縛る唯一の計画であり、上位の計画は地域計画に影響を及ぼす枠組みとして機能していたからである。構造計画と州政府の地域計画、国家的な方針の決定は、開発においては間接的な影響しか及ぼさない。しかしながら、すべての建築工事は開発業者が自治体の建設許可や施工許可を得る必要があり、自治体は申請をうけて地域計画を含むすべての関連する政策への適合性を精査していた。用途計画は法的な拘束力をもつことから、それに反する申請は計画が変わるか、それに相当する処置がとられない限り許可されることはなかった。

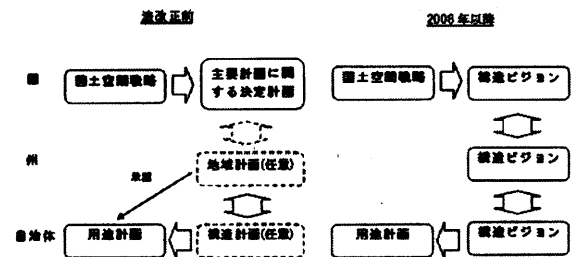


図2 法改正前後のオランダの空間計画体系

合議によって政府間の調整が行われていた反面、州政府の地域計画と自治体の構造計画の策定は任意であったため、階層間ごとの計画の整合性に問題があった。2008年の空間計画法の改正では、各レベルで構造ビジョン(Structuurvisie)の策定が義務づけられた。自治体の構造ビジョンは州、国レベルの構造ビジョンと整合性を取ることを法的に義務づけられているわけではないが、国・州・自治体間の合議を通じて計画間の調整が行われることで広域レベルでの調整が実現されることが期待されている。また、従来は州政府の承認が必須であった用途計画に関しては、市の権限により策定できることになったため、一面では権限移譲が進んだといえる。しかし、空間計画法では国や州政府による用途計画への介入手法が多数残されており、国や県の利害にかかわる場合や大規模な開発プロジェクトが行われる際には用途計画の適用除外がみとめられているため、地方分権の進展と評価できるかはさらなる検討を要する。

(2) 国土計画と都市政策の変遷

オランダにおける国家のプランニングポリシーの進化は都市再生のプロセスにとって不可欠であった。本項では国土計画の変遷と、都市再生に関連する政策の変化を検討する。

1970年代の都市再生は、国家レベルでどの地域の開発に集中すべきかを定める「growth centers」と呼ばれる新しいアプローチがとられた。その後、1985年以降には、開発を既存の都市中心部に集中させるため、政府によって「コンパクト・シティ」政策が

示された。また、景気後退などの要因により、全面的な発展の欠如と財政の制約を背景として政策の路線変更が促され、輸送コストを最小化し既存資源を活用するという持続的な都市開発のための追加的な理由づけが必要とされた。この取組は、統合的かつ多目的な開発枠組みによって都市中心部の強化が促進され達成されるものと考えられていた。

1970年代における社会問題の増加と環境の質の低下は、コンパクト・シティ政策を後押しし、都市再生の重要性の高まりを受けて1985年にはTown and Village Renewal Actが公布された。この法律は都市再生基金の利用によって自治体の大幅な自律性の向上をねらいとしており、都市再生への支出主体は国家と自治体になり、州政府は仲介者の役割へと変化した。

90年代の6つの都市圏レベルから広域地域レベルでの統治への転換は、都市再生における力関係を大きく変化させた。特に、国土政策はこれまで自治体に対し土地価格の調整の自由度に関し大きな影響を及ぼしていたが、その機能を徐々に州に移転することが目標とされていた。

それでもなお、都市再生の効率的な遂行において地方自治体の役割は重要であり続けている。地方自治体は開発をコントロールすることによって土地と環境の開発において監督責任を果たすよう法的に義務づけられていたが、地方自治体も上位の層においてもその役割は不十分であると考えられていた。ゆえに、多くの場合において地方自治体は開発に適した用地を獲得、使いやすい区画に分配し、必要なサービスの提供、開発業者に委託することを通じて土地の開発者として開発を支援する役割を担っていた。また、行政による計画を民間の土地所有者の力と組み合わせることが可能になったことによって、開発の隅々までコントロールすることができた。地方自治体は公的な土地を開発業者に販売する際にインフラコストを回収することを期待したが、特に「困難な」都市地域においては、しば

しば開発への補助金が必要となった。それゆえに、社会住宅の開発や国家の利益になりうる開発については、中央政府からの補助金が支給された。それらは、1985年のTown and Village Renewal Actにおいて、これまで別個に存在した基金との合併によって都市再生基金に統合された。

1980年代の不況と財政規律の強化によって、自治体は土地の提供と売却による財政リスクの負担に慎重になっていった。それゆえ、資金調達の実施においては、ますます民間セクターに頼るようになった。こうした自治体の姿勢の変化からは、民間セクターのニーズにより近づけるような、土地利用計画の枠組みが必要になっていったことが推測できる。結果として、開発プロセスにおいて開発業者と機関投資家に明確な役割を与えるような官民パートナーシップの重要性が高まっていった。パートナーシップの枠組みでは、自治体のもつ専門知識と民間の知識、民間セクターのリスク許容性を生かすことを意図しており、それにより行政単体での開発では難しかったであろう施策が行えるようになった。一方で、自治体がパートナーシップの運用を可能にするために、開発の細部においてコントロールが及ばない面が出てきている。住宅政策の面では新しい住宅の建築は州から補助されており、多くの住宅が中央政府の補助金を受けていた1970年代とは明確に変わってきている。さらに、1992年の「Dwelling-linked Subsidies Order (BWS)」では、住宅への資金拠出に関する責任は、中央政府から、州、自治体、地主にシフトし、住宅公社の民営化につながっていった。

1990年代のオランダにおける都市再生政策は、都市経済の再生と密接に関係している。van der Knaap & Pinder¹⁹⁾によれば、この局面は1980年代中頃からはじまっており、成長と投資における都市間競争の激化を背景とした「City Marketing」の重視に関係している。その結果、経済開発は都市再生の主ターゲットとなり、民間セクター、特に官民パートナー

表3 オランダの都市再生政策の変遷

政策	目標	期間	スローガン	社会的問題	代表的な政策
Creating CBDs	強靱な都市経済	-1970	新たな仕事	なし	老朽化した地区の取り壊し
Urban Renewal	都市住宅の改善	1970-1980	近隣への新たな住宅	住宅環境の悪化	近隣住民への新しい住宅
City renewal	強靱な都市経済	1980-1990	都市環境悪化の抑止	失業	経済環境の改善
Multiple-problem	貧しい近隣のサポート	1985-1990	積み重なる問題の解決	様々な面での貧困	参加を促進する穏健な社会政策
Social renewal	社会的包摂	1990-1994	参加の促進	社会的包摂の欠如	近隣の再構築、中高所得層を惹きつける
Big Cities Policy I	多様性あふれる近隣	1994-1998	高収入の移住者	同質的な貧しい近隣	近隣内での機会の創造
Big Cities Policy II	安定した近隣	1998-2004	近隣からの退去の抑止	近隣内での住宅キャリア	近隣の再構築、ソーシャルミックス
Big Cities Policy III	強い近隣	2004-2009	パワフルな都市	民族的な集中、統合	近隣の再構築、ソーシャルミックス
Big Cities Policy +	統合された近隣	2007-	parallel societiesの抑止	民族、社会の統合	近隣の再構築、ソーシャルミックス、住宅公社の参加

シップの役割は拡大した。こうした政策の移行は、成長の視点から国際的な顧客の取り込む政策の必要性和、1989年の土地計画に関する第四次レポート(Force Report on Physical Planning)で示された、国際的な競争のなかで政治的、経済的な環境の変化に対応するための都市再生政策の転換に拍車をかけることになった²⁰⁾。この転換において、広域地域での産業特化が国の競争優位を最大化するために必要であるという議論が活発になった。加えて、「経済のエンジン」としての都市の役割は、国全体の経済のパフォーマンスにとっても重要であると認識されるようになり、結果として主要な都市中心部に政策の照準が当てられることになった。特に、ロッテルダム市はオランダへの主要なアクセスポイントであり、ランドスタット都市圏における国際的な企業にとって競争力のある立地を提供する場という地理的条件においても重視されることになった。

国際的な競争力を最大化するという戦略の一翼を担う都市のマーケティングの重要性から、新たな開発を集中させるべき場所として13の都市が「都市交差点」(urban intersections)として指定された。対象となったのは、ビジネスインフラの存在や、輸送における最適な立地、高いアメニティのレベルなどの発展の鍵となる優位性を有している都市であった。結果として、それらの都市は中央政府からインフラへの資金提供の面で優先されてきた。大都市圏における「キーププロジェクト」の開発事業においてはさらに顕著で、自治体の特定の開発プロジェクトに関連する投資の優先づけがなされた。

経済開発を優先する一方で、オランダは、他国に先駆けて都市、社会、経済、文化、環境の関する包括的な都市再生のため法律を1985年制定した。この枠組みでは、中央政府の各省にまたがる予算を、統合して地域で使うことができた。当初は、複数の問題を抱える地区を対象としたプログラム(Probleem-cumulatie-gebieden-beleid, PCG beleid)が実施された。1989年からは、すべての都市が社会的再生プログラムに参加できるようになり、プロジェクトの期間も自由に決めることができた。この一連の都市再生プログラムは欧州の都市政策に大きな影響を及ぼしてゆく。1994年にはBig City Policy(Grote Steden Beleid, GSB)が制定され、当初は4都市、後々には深刻な社会問題を抱える25の都市が参加した。1997年には都市再生のプログラムが開始され、伝統的な都市再生に加えて、住宅ストック確保のための施策や、雇用や教育、生活の質の改善など広範囲の活動がサポートされた。

貧困地区の開発においては住民の参加が特に重要視され、予算の管理が住民にまかされている点などが特徴的である。Stedelijk Beheer(Beheer; care,

attention, cultivation)がここ20年ほどの政策の特徴とされており、地域開発における近隣住区を基本単位とした統合的な近隣環境の保護が行われた。都市再生プロジェクトは自治体、住宅公社、地主、地元企業、社会的組織、ボランティアなど多くの団体によってなっており、自治体は助言と調整を行うミーティングの開催などによってサポートを行った。

II. 臨海部の高度工業化と再教育

1. 国際港湾都市ロッテルダム

ロッテルダムはオランダ第二の都市であり、ヨーロッパ最大の貿易港である。古くは13世紀後半から交易の拠点として栄え、産業革命の後にその規模はさらに拡大した。第二次世界大戦中の集中的な空襲により多くの施設が破壊されたが、その後のドイツの復興、石油化学工業の発展により港湾需要は急速に回復する。古くからの港湾地区は、ユーロポートを中心として内陸部(ドイツ、スイス、ベルギー、フランス)向けの石油化学製品、ばら積み貨物船の基地として取扱量を拡大し続けている。後背地に欧州の巨大な経済圏を抱えていることは、他の国際港湾と比較した際のロッテルダム港の最大の特徴である。

1960年代には海陸一貫輸送の実現のため、全世界で海上輸送のコンテナ化が進められた。コンテナの取扱量はグローバル化の進展と合わせて拡大し、ロッテルダムにおいても埋め立てや埠頭の整備、コンテナターミナルの建設が行われた。

大量のコンテナ取扱いを可能にしているのが、ロッテルダムで世界に先駆けて進められてきたコンテナターミナルの機械化・自動化である。世界規模のコンテナ船運航船会社は、荷主からのトランジット時間の短縮、高い運航頻度及び低コスト等の厳しい要求を受け、これらの諸条件を実現するためにコンテナターミナル・オペレーターに対し一層の管理運営面での効率化を求めている²¹⁾。ロッテルダムでは、1990年代に相次いで自動化ターミナルの建造が進められた。1993にECT(Europe Container Terminals)が完成し、1996にEast Terminal、1999にWest Terminal²²⁾が完成した。それまでも世界の主要コンテナターミナルにおいては荷役情報伝達まではコンピューターによる半自動化を実現していたが、ECTターミナルはヤード²³⁾荷役機材の運転まで無人化されており、有人運転は船側ガントリークレーン²⁴⁾と外来トラックへのコンテナ受け渡し作業のみである。自動化が進められた背景には、運転員の休暇期に均一な技術を持った作業員の恒常的な不足が発生し、運航船会社に対し作業請負契約による均一な荷役能率のサービス提供が不可能となることがあった。有人作業と比べ能率的には若干低下するが、最小限の人

員で平均的なサービスを提供することを最大の目的として導入された。

現在、ロッテルダム港では総工費 30 億ユーロを投資してマースフラクテ 2（総面積：2000ha）の建設を行っており、2030 年の完成を目標に埋め立て、造成が進められている。2013 年には第一工期プロジェクトが完了する。マース川河口から北海にむけて約 3km の敷地が完成し、2014 年後半のコンテナターミナル稼働を目指している。2030 年の全行程完了時には、ロッテルダム港のコンテナ取扱量は現在の約 1200 万 TEU の 2 倍から 3 倍になることが見込まれている。

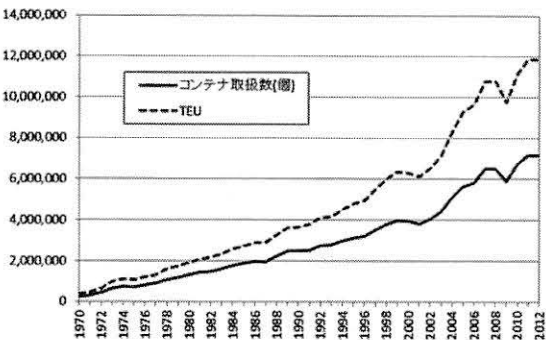


図 3 ロッテルダム港のコンテナ取扱回数
出所：Port of Rotterdam Authority

2. 産業構造の転換

ロッテルダム港は大規模な石油精製基地として、45 以上の化学会社と 5 ヶ所の石油精製所を持ち、石油及び石油製品を西欧諸国に供給している。また、港周辺には石油・天然ガス産業に様々なサービスを提供する企業が立地しており、大手建設会社は化学工場、精製基地、沖合施設の設計・建設を行うなど、専門機材を生産する企業が数十社活動している。近年では、石油化学工業を中心とする関連部門の付加価値額が増え続けている。バイオ関連企業の立地も進んでおり、発電所への木材ペレット供給やバイオ燃料、バイオ科学製品の製造が行われている。新たに

造成中のマースフラクテ 2 においても 100ha がバイオ関連の企業に割り当てられている。

2008 年にオランダ政府は、2025 年に枯渇するとみられている天然ガス資源対策として、再生エネルギーの消費比率を 2010 年には 5% に、20 年には 20% に引き上げるという目標達成に向けた対策を提案し、再生エネルギー生産のための投資を決断した。ロッテルダムにおいても、風力発電の設置やパイプラインを通じた CO₂ の回収・保管・液化化・出荷事業が行われている。

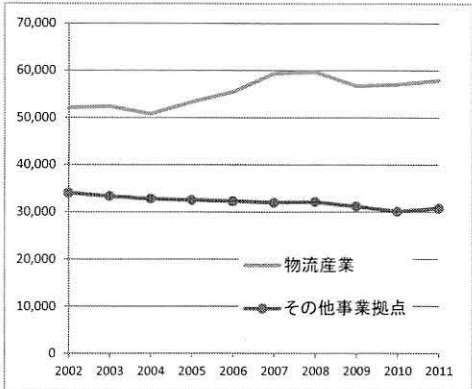


図 4 ロッテルダム都市圏における港湾関連産業の雇用者数 [単位：人]

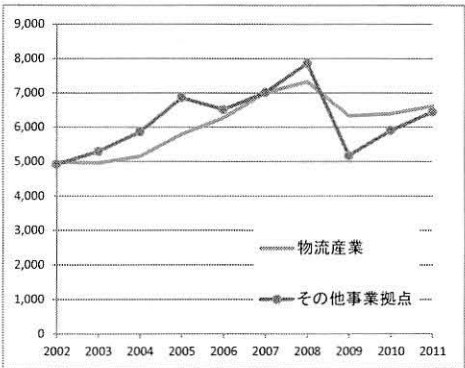


図 5 ロッテルダム都市圏における港湾関連産業の付加価値額の推移 [単位：百万ユーロ]

出所：Port of Rotterdam 各年のデータから筆者作成

表 4 技術スタッフと輸送スタッフのセクター・教育レベル別割合 (%)

		Technical staff MBO level	Technical staff HBO level	Total technical staff MBO,HBO	Logistics staff MBO level	Logistics staff HBO level	Total Logistik staff MBO,HBO
製造業、石油化学産業、 エネルギー	2008	45%	23%	68%	—	—	—
	2009	50%	24%	74%	—	—	—
メンテナンス	2008	41%	24%	65%	—	—	—
	2009	39%	25%	64%	—	—	—
海上輸送	2008	—	—	—	57%	16%	73%
	2009	—	—	—	63%	14%	77%
船舶仲買人	2008	—	—	—	46%	26%	72%
	2009	—	—	—	58%	15%	73%
港湾作業員	2008	11%	5%	16%	37%	19%	56%
	2009	8%	14%	22%	22%	16%	38%
関連産業	2008	36%	13%	49%	37%	13%	50%
	2009	31%	19%	50%	24%	6%	30%

出所：Arbeidsmarktverkenning Mainport Rotterdam 2008-2012

3. 港湾労働者の再教育

高齢化による人材不足や、港湾機能の自動化、製造業、素材型産業の高度化によるさらなる高技能労働者の需要の拡大に対し、ロッテルダム地域では産業に特化したかたちで労働者の教育が行われている。また付加価値額の推移（図5）からは、港湾関連の付加価値額は横ばい、もしくは微減傾向にあるのに対し、化学製品や電力の部門において大幅な増加が見て取れる。

表4はロッテルダム港の港湾関連産業で勤務する労働者の割合を教育レベル別に表したものである。製造業や石油化学産業、エネルギー部門において、顕著に比較的高いスキルをもった労働者の需要が増加していることがわかる。しかし、雇用者数をみると、付加価値額の増加に対して雇用者数の伸びはあまり強くなく、エネルギー部門で若干の増加が見えるだけである。港湾産業の雇用者は景気の変動の波をうけて変化しながらも増加傾向にあるのに対し、大規模な生産設備を必要とする石油化学や金属部門にお

いては資本集約化が進み、事業の拡大が雇用に与える影響が少ない。

多くの教育機関は、事業者団体や港湾局、官民パートナーシップにより運営されており、地域の労働需要に即した内容の教育プログラムが提供されている。

Ⅲ. ロッテルダムにおける都市再開発政策の変遷と近隣住区の再生

I章で紹介したように、オランダの国土計画および土地利用の決定においては、与党連合の形成を通じた複数政党制民主主義のもとでの主体間の譲歩を導く長期にわたる審査と熟議が行われてきた。結果として、政権交代によって政治的な状況が変化しても政策的な連続性が保たれている。また、中央政府や広域政府、自治体、民間企業などすべてのセクターにわたる、高度に制度化されたコーポラティズムのシステムが機能していることが特徴的である。近年、市場主導のリベラリズムが多くの政策領域で影響力を増しており、民間セクターの奨励への優先度の高まり、公共セクターの力の減少と財源の縮小の傾向みられるが、その中でもコーポラティズム的なアプローチは様々なレベルで確認することができる。都市開発の大きな流れは国家レベルと州レベルの構造計画によって策定され、自治体が構造計画と用途計画を作成する。しかし、実際には空間計画において国家及び州の関与は限定的であり、自治体が高いレベルの自由度をもって政策を形成している。さらに、階層をまたいだ頻繁な交渉や計画の修正によって柔軟性をもった制度になっており、ロッテルダムもその例外ではない。

ロッテルダムの都市再生の歴史は、1945年以降のいくつかのフェーズに分けることができる。ロッテルダムの都市開発政策は各時代の環境の変化への適応を通じて進化を遂げてきた。1940年代と50年代には、経済の復興が優先され港湾開発に重点が置かれた。1950年代と60年代は都市の住宅供給の拡大、1970年代には衰退した都市中心部の居住エリアの復旧に焦点が移った。戦中・戦後期に建設された社会住宅は、現在もロッテルダムの中で大きな割合を占めており、その更新が課題となっている（図6,7）。1980年代と1990年代は、都市の文化レジャー施設の開発による都市の"re-imaging"が図られ、マース川をまたいだ都心の拡大が図られた。1990年代後半から2000年代には知識経済化への対応とセグリゲーションの解決のため、都市中心部での社会的多様性の拡大が都市政策の中心となった。各段階の政府の政策を踏まえながら、第二次世界大戦以降のロッテルダムの都市再開発の流れを確認してゆこう。

表5 港湾業・製造業の教育システムを担う諸主体

主導的企業	HuntsmanとShellは化学産業における主導的役割を果たしており、合同訓練施設を運営している
企業間関係	限定的
関連団体	特にDeltalinqsが訓練と教育インフラの質向上への投資している。(エラスムス大学における港湾経済に関する口座への出資など) EIC(Education and information center)がすべての学年の学生受け入れと、港内の企業への訪問をアレンジしている。 官民で運営されるProcess collegeは、化学産業における生産管理技術者の訓練を提供している。
官民パートナーシップ	KMR(Knowledge infrastructure mainport Rotterdam)は訓練と教育への投資のための資源をまとめ上げるためのネットワーク組織である。すべての関連するステークホルダーがこの組織に参加している。KMRは訓練の提供ではなく、連携を生み出し、サポートすることを目標としている。(上記のEICとProcess collegeもKMRのサポートを受けている) Academic Center TransPORT (ACTP)は大学と自治体、ビジネスコミュニティによる、知識移転と高品質な教育に投資するためのパートナーシップである。
公的機関	訓練と教育のためのインフラは、5つの教育機関により提供され、その内4つはRotterdam Transport Schoolsの名前で運営されている。ロッテルダム港湾局は港湾経済(Deltalinqsと共同出資)と貨物輸送技術の講座に出資している。EICとACTPも港湾局の財政的支援を受けている。 職業訓練と教育の中心的機関はTransport and Shipping College(STC)である。この組織は港に関連するすべての分野で、基礎的な職業訓練レベルから、修士レベルまでの訓練課程を提供している。STCは特定産業の技術者向けの訓練も提供しており、ターミナル・オペレーター向けの企業内教育も行っている。STCは航海訓練や、船上クレーン、サプライチェーンなどのシミュレーターを保有しており、技術的な優位性をもっている。近年では、石油化学港湾産業への教育も行っている。

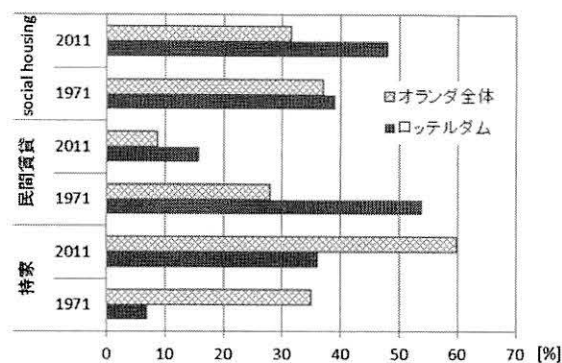


図6 ロッテルダム市の住宅供給

出所：Huishoudensstatistiek, Systeem woningvoorraad (Syswov) から筆者作成

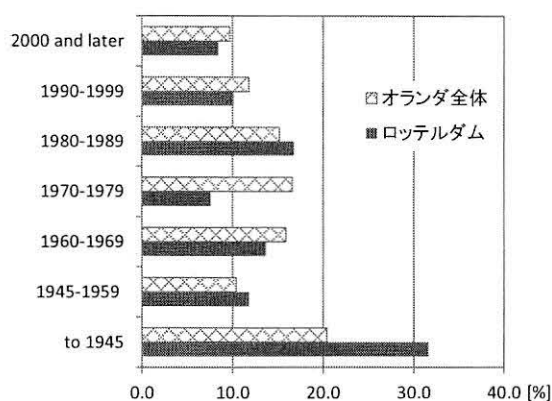


図7 建築された年代別住宅シェア

出所：Huishoudensstatistiek, Systeem woningvoorraad (Syswov) から筆者作成

1. 戦後復興と文化を軸とした開発、住民参加の拡大

ロッテルダム中心部は1940年の爆撃により260haが破壊され、大規模な範囲での復旧が必要になった。再建のための計画が1941年に立案されたが、建設資材の不足からその実行は困難を極めた。しかし、1946年には、Basic Planが提出され、自治体による破壊された地区の接収によって、新たな中心部機能の開発と大幅な道路網の整備が可能になった。Basic Planでは、ゾーニングにより同種類の業種をひとまとめにして建設するよう設定された。(例：銀行はBlaak-Westblaak boulevard、ショッピングセンターはCoolensingel、文化的設備はSchouwburgpleinなど)自治体は人々が都市近郊に住むことを希望すると想定していたが、多くの世帯が中心部に残ったことから、計画の遂行が制限された。計画の実行は遅れ、国家の優先順位は港湾の復興へと向かった。

戦後期は建築コストが急上昇したため、銀行のみが都市中心部での大規模な新規開発プロジェクトを行うことができた。一方で、1953年には世界初の歩行者専用商店街であるLijnbaan ショッピングモールが完成し、この時期、港湾エリアでも大規模なプロ

ジェクトが完了したこと、建築活動の全般的なブームの時期であったともいえよう。戦災により27500軒の住宅が失われ、戦後の人口の急成長と政府による工業化政策が移住者を引き付けた事も相まって、住宅需要が逼迫した。ロッテルダム市はKralingen地区とOverschie地区で住宅プロジェクトを行い、住宅開発の波はHoogvliet, Pendrecht, Zuidwijk, Lombardijen, Groot IJsselmondeへと広がっていった。

1955年には30,000軒の新たな住宅が建設され、経済的な成長と建設プロジェクトの拡大は1960年代まで続いた。他方で1969年に、ビジネス地区拡大のため、30,000軒の住宅の置き換えが地域の野党から提案され、1970年代に別のエリアにおいて実施されることになる。

1970年代前半の空間計画は、中心市街地周辺の古い住宅エリアが衰退を続ける中で、他都市との差別化をはかり、「成長の極」となるための都市の拡張の必要性に対処するものであった。それらの地域は1946年の「Basic Plan」において、将来的な都市の発展の中心として描かれており、中心市街地の改善を市議会に働きかける住宅公社にとっては重要な関心事であった。さらに、1974年の市議会選挙において、これまでのビジネス優先の方針から社会・都市環境を重視するアプローチに修正することを望む社会民主主義的な政治家が多数選出され、政策の重点は中心市街地の整備へとシフトした。市議会は11の都市再生エリアを指定し、中心市街地の再開発と環境改善に取り組むことを決定した。ここでは、住宅修復と環境水準の改善が目的とされ、それぞれの近隣の特色を保ち、もともと住んでいた住民に手ごろな価格で住宅を提供する政策が行われた。計画では60,000世帯、町全体の約四分の一の地区を対象としていた。

大枠の政策は市議会が中心となって決定したが、詳細計画の立案と実施はそれぞれのエリアのプロジェクトグループに分担された。それらのグループは基本的に19人以上からなり、コミュニティの代表と専門アドバイザーによって占められていた。専門家の参加はコミュニティが幅広い情報に基づいて計画案について議論することを助け、オルタナティブな提案を生み出す対話を促進した。いくつかの都市再生公社では、それぞれの対象となる地区の地元住民の参加が義務づけられた。地域内へのプロジェクトグループの設置と、地元住民の多数が参加したことは、精神的な面だけでなく参加のプロセスにおいても重要な効果があった²⁵⁾。

住宅環境の修復が進められる一方で、1946年のBasic Planによって道路網が完成し車の使用が比較的容易になったことから、車の保有率の増加が問題となり、公共交通整備の優先度が高まった。1968年

には、ロッテルダム中央駅とマース川をまたいだ Zuidplein を結ぶかたちで、地下鉄網の整備が行われた。この新しい路線はとても混雑したためすぐに拡張されることになり、次いで東西を結ぶ路線が1980年代に完成した。

また、拡大する不動産需要への対応と、市外から移転してくる会社への新たなスペースの供給のため、年間20000-30000m²の新たなオフィススペースの需要を想定していた。そのため、大規模な開発に適切な土地として、旧港湾跡地である Waterstad エリアの南側が割り当てられ、新住民向けの大型の住宅群と、商業施設の開発が行われた。1985年の空間計画は、市中心部においてより効率的に諸機能を統合することを目指しており、4つテーマ（店舗のための中央広場、オフィスと公的施設、文化と娯楽の為の「美術館のトライアングル」、海洋レクリエーションと旅行者のための Waterstad エリア）から構成される計画が提案された。なかでも、市のイメージアップのために文化的な施設を大幅に拡大することを提案したことが特徴的である。この文化施設の開発の重視は、美術館トライアングル地区で実現され、ミュージアムパークの南側に、ボイマンス・ヴァン・ペーニンゲン美術館、国立建築ミュージアム、国立歴史博物館、新たなアートギャラリーの建築群が計画された。加えて、Waterstad エリアでは、1974年の海洋博物館の開業を筆頭に新たな美術館、文化的娯楽的な施設がこのエリアに配置された。この時期に、川の南側の Kop van Zuid エリアは新たなビジネス地区として位置付けられた。

戦後の都市再開発が都市中心部の経済再生に焦点を当てていたのに対し、1985年の空間計画では中心市街地を住宅地区として取り上げた。この転換の背景には、1981年に国の政策が、断片的なスラムクリアランスや復興から、住宅の再建を重視する都市再生へと転換したことが挙げられる。1985に政府により施行された Urban and Village Renewal Act は、住宅の復旧だけでなく地域の環境改善、交通マネジメント、社会問題の改善を対象としており、イギリスやドイツなどで起こりつつあったスラムクリアランスからの転換と、住宅の提供にとどまらない幅広い介入を意識していた。

一連の政策によって、1985年にはロッテルダム地区の36000軒の住宅の改修・建替えが行われ、都市計画と建築基準の変更によって都市環境の改善がもたらされた。大規模で持続的な市民参加のプロセスは、すべての政党に対して恩恵をもたらし、よりよい都市再生を行うための市議会と住民の信頼関係を生み出した。

1990年代には、このフェーズの活動は完了に近づき、インナーシティの再生は政治的にあまり重要視

されなくなっていた。荒廃したエリアでの都市再生が実施され、徐々に住民が増加していったため、政府は住宅補助金と都市再生プロセスへのコミットメントを弱めようとしていた。1990年にオランダ政府の評価では都市再生プログラムは予定通りに遂行されており、2005年には完了すると考えられていた²⁶⁾。

この政府の方針には、基本的な部分で住宅基準の変更の検討が不十分であり、4つの都市での住宅改善率を過大評価し、古い近隣地区での関連する社会経済、環境面の問題を過小評価しているとの批判がよせられている²⁷⁾。また、多くのヨーロッパ諸国においても、都市再生による住宅価格や家賃の上昇に低所得世帯は対応できず、補助金の継続か、旧来の住民を高価格の住宅を購入・賃貸可能な裕福な住民と入れ替えるジェントリフィケーション的対応を迫られている。こうした状況は、社会経済的な開発の要請が、低所得者の集中する近隣地区をスティグマ化し、賃料や地価上昇の見込みを失わせ、民間開発業者が投資を躊躇することによって一層複雑化する。建設への補助金によって一時的には低価格の住宅を供給することができても収益を得られる見込みがないため、住宅の修理や回収、建て替えなどの長期的な投資ができないことが開発の停滞をもたらすのである。公共部門の対応と地域の諸アクター参加がこの問題を解決する唯一の道であり、その事例として3節で区役所とEUの都市政策によって行われたデルフスハーベン地区の都市再生事例を取り上げる。

2. Kop van Zuid 地区開発と自治体の役割の拡大

1993年から2000年にかけて、ロッテルダム市都市中心部の開発は、Kop van Zuid 地区を中心に都市機能の強化が進められた。再開発用地の必要性は、1980年代の市中心部の港湾跡地（Waterstad 地区）の開発完了から益々高まり、その機会は川の南側に見出された。このエリアは従来港湾関係の用途で使用されていたが、1990年代には経済的にも都市環境的にも廃れつつあり、市の中心街の機能拡張の用地として適切であるとみられていた。また、川の南岸エリアは全体として周辺化されていたため、この地区は川の両側の機能的結びつきをもたらすとも見られていた。この計画は「key project」に指定され、住宅利用を拡大し統合的な混合利用を組み込むなど、政府のコンパクト・シティ政策が適用された。その結果、Kop van Zuid では、60,000m²の新たなオフィススペースとともに、5,500件の住宅ユニット、60,000m²の小売スペース、ホテル、コンベンションセンターなどを供給することが計画された。

また、Kop van Zuid プロジェクトにおいては自治体の役割が決定的に重要であった。都市デザイン計画がアクセシビリティと適切なインフラの重要性を

明確にし、後に1991年に市によって承認された開発に関する詳細な基準を定めた用途計画に関する法令の基礎となった。Kop van Zuidに関する提案書の中では、用途は異なるものの相互に接続した多様なエリアの開発が言及されており、最も特徴的なものは、市の中心部の反対側における戦略的な立地のもと、オフィスと高級住宅の建設が計画された、Wilhelmina Pier エリア（Kop van Zuid の中心部）であった。他にも、Stadstuinen 地区には家族向けの住宅、Landtong 地区には賃貸と持家の住宅、Zuidkade 地区には一階部分を商業スペースにしたアパートが建設された。

さらに、ユラスムス橋と新たな地下鉄の駅が建設されたことでこのエリアは国際的な鉄道ネットワークに接続され、新しい道路がロッテルダムを囲む環状線に接続、東西に延びる道路が周辺の住宅エリアのリンクを生み出した。注目すべき点は、この開発計画は国家の利益にかなうと判断されたため、公的資金がインフラ整備に投入されたことである。

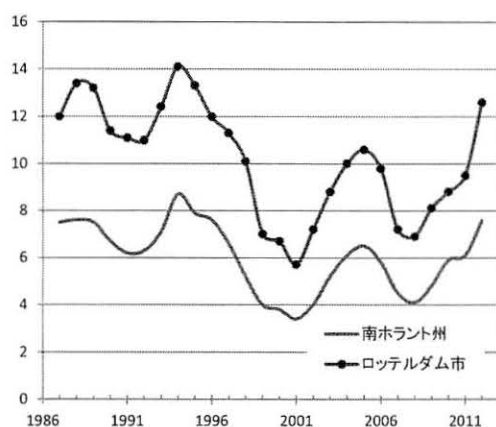


図8 失業率 1987-2012

出所：CBS より筆者作成

開発プロジェクトは社会的恩恵を周辺の地区の住民に提供することも目標としており、その方針は市の都市再生における「Social Renewal」アプローチとも一致していた。市の方針は、再開発プロジェクトにおいて経済と社会福祉給付を結びつけることを意図していた。ロッテルダム市は、これまでの物的経済的再生プログラムへの依存によって都市のイメージの劇的な転換に成功した一方で、高いレベルの失業率に苦しんでいた。それまでの開発計画ではオランダの中央政府と民間団体がこうした問題に対して主導権を握っていたのに対して、ロッテルダム市は社会的再生に直接的に取り組む第一歩を踏み出した。結果として、Kop van Zuid 地域では地域の失業者を訓練する2つのセンターがFeijenoord 地区とAfrikaanderwijk 地区に設置された。さらに、周辺のエリアの経済的基盤が弱く、少数の大企業に依存し

ていたことから、自治体はWederzijds Profit と呼ばれる地域経済の開発とそれによって地域でさらなる職を生み出すための組織を設立した。

同じ時期にロッテルダム市は1990年から1993年にかけてEUの都市再生政策であるUPP I プロジェクトに参加し、「Social Return」をスローガンに市の南側地区の経済的社会的停滞の回復を目標としてKop van Zuid 地区を中心としたエリアの都市再生プロジェクトが行われた。プロジェクトの予算52.6万ユーロの内、半分の26.3万ユーロが欧州地域開発基金(RDF)から助成された。UPPの下には6つのサブプロジェクトが設立され、その内の3つはKop van Zuid 地区開発のための大都市計画に組み込まれ、①同地区の開発に関連する組織の情報共有と一般住民への情報公開のための開発センターの設立、②開発センターとリンクし、人々が労働市場に参加する準備をするためのオリエンテーションや訓練を提供するスピノフセンターの設立、③地域住民向けのサービスを提供する清掃産業の支援を含む中小企業向けアクションプランの作成と地区のショッピングセンターの改修計画、が実施された。加えて、衰退地区のセキュリティ向上、雇用機会の改善、住宅の修繕・監督を行う地区ごとのチームの設立、パーク&ライド設備の強化や、「Rotterdam Healthy City」と名付けられた中小企業の健康と安全に関する理解を促進し、組織における安全と健康に関するガイドブックの配布や、関連するシステムの導入の支援が行われた。

プロジェクトは仕事を長期にわたって失業していた50人の人々に仕事を提供し、25人はTarwewijk とBloemhof 地区の住宅修繕チームに、残りはパーク&ライド設備の24時間監視に携わった。

3. 近隣住区の再生とエリア・アプローチ

(1) 1990年代以降の近隣再生

1994年にBig City Policyに、都市再生、社会的投資の項目が加えられThe Integrated Area Approach プログラムが実験的に開始した。2000年-2004年期にはBig City PolicyIIの総予算61億ユーロ（建設事業など：37億、経済政策：20億、社会政策：4億）がオランダ全土の都市再生プロジェクトに補助された。

ロッテルダム市の近隣再生においては、2002年に地域総合計画Course (Koers²⁸⁾)が交付され、ロッテルダムが知識・文化産業の集積地を目指すことが明確に示された。これを受けて、ロッテルダム市議会はCourseを4か年、10つの実施計画にブレイクダウンしたBy council and action (Met raad en daad)を策定した。2007年にはRotterdamers Go ahead! (Rotterdamers vooruit!)がロッテルダム市によって公表され、参加と生活の質の改善、強靱な経済活

動の形成を目指すロッテルダム・アプローチが示されるとともに、6区22地区の地域で作成された地区アクション計画（Wijkactieprogramma, WAP）が明らかになった。2008年には、統合的的地区アクションプログラム（Integrale Wijkactieprogramma Sociaal, IWAPs）が上記6つの区で作成され、より統合的な社会・経済・環境に関する地区ごとの行動計画が示された。

(2) デルフスハーベン区の近隣再生と雇用政策

デルフスハーベン（Delfshaven）区はロッテルダム市にある13の区（deelgemeente）²⁹⁾の一つであり、マース川北岸の市内西部に位置している。独立した港町であったデルフスハーベンは、1886年にロッテルダム市に併合された。約73000人の住民のうち68%（ロッテルダム市全体では57%）を移民が占めており、かつての植民地であったスリナムと、トルコ、モロッコ、カーボベルデ出身の住民が多数居住している。この地区は人口に占める若者と低所得者の割合が高く、失業率も16%（2012年）と市全体の12%と比べても高くなっている。1990年代当時、多くの住宅は1900年から1940年代に建てられたものであり、貧弱な住宅供給と高い域外移住率に悩まされていた。地区内のいくつかの社会住宅は1980年代の大規模な再生プロジェクトによって修復されていたが、区内の多くの住宅環境は極めて貧しいものであった。また、薬物などの社会問題が堆積しており、同地区の登録された薬物利用者は人口の0.3%と少ないにも関わらず、街路では薬物の取引が行われ身の危険を感じさせるような光景が広がっていた。

この地区が直面していたのは、Kop van Zuidのような経済活動基盤の物理的な不足ではなく、既存のコミュニティをいかにポスト工業化社会の労働市場と社会の変化に適合させるかという問題であった。

表6 デルフスハーベンの産業別就労者数

	1999		2008		2013*	
	就労者数	割合	就労者数	割合	就労者数	割合
農業、林業、漁業	7	0.05%	24	0.17%	18	0.13%
製造業、建設業	1944	13%	1245	9%	974	7%
小売業、卸売	1841	12%	1331	9%	1317	9%
ホテル、ケータリング	667	4%	521	4%	545	4%
輸送、倉庫、通信	909	6%	485	3%	261	2%
金融、不動産	3574	24%	3003	21%	3720	26%
医療・福祉	2341	15%	3216	23%	3841	27%
その他	3887	26%	4250	30%	3540	25%
計	15170	100%	14055	100%	14216	100%

*2008年以降、統計項目が大幅に変更されたため参考値

出所：Bedrijvenregister Zuid-Holland, Bewerking

多くの問題を抱える反面、デルフスハーベンが置かれている地理的環境は比較的恵まれている。メトロの東西線が区内を横断し、数分で市中心部のビジ

ネス街やショッピングストリートへ出ることができる。区内にはユラスムス大学の理工学部と医学部のキャンパス、市立病院、新規事業向けの安い賃貸物件、若者の労働力があり、戦災を免れたことから歴史的な建物が多く現存し、Delfshaven、Bospolder、Tussendijken（いずれも区内の地区名）には国家遺産の建物が規制と保護のもと保存されていて、観光目的の滞在も見込まれる町並みである。街路には、カフェ、バー、アンティークショップ、古本屋などが立ち並び、20世紀以降に建てられた建築が多いロッテルダムの中で独特の雰囲気を見せている。

デルフスハーベンは物的社会的な諸問題に対処するため、住宅再生プロジェクトやBig City Policy、Social Activation、エリア・アプローチなど多くの都市再生プロジェクトの適用を受けてきた。1994年から1999年の間、同地区はEUのURBANイニシアチブの対象となりCommunity Initiative Urban-Delfshaven（以下、CIUD）設立された。他のプログラムと異なり、CIUDはデルフスハーベンで先進的に行われた統合的な都市再生プログラムであった。このプログラムでは、新しい経済活動の創出、地元住民の雇用確保、公共サービスと社会的インフラの改善、環境再生、社会的インフラの改善とコミュニティ能力開発が政策目標とされた。開発予算の235百万ユーロの内訳は、EU地域開発基金が28%、オランダ政府20%、ロッテルダム市30%で、残りは民間セクターからの出資であった。

続く2000年～2006年期も欧州開発基金（ERDF）の助成対象となり、住宅供給の質の改善（多くの住宅を保有する住宅公社との連携）、インフラとアメニティの改善、経済再生（ICT分野、AV、グラフィックデザイン産業への投資）、コアエリアへの小売業の統合、周縁地区の店の廃止もしくは用途転換が行われた。

ここで、2000年以降にデルフスハーベン地区で実際に行われたプロジェクトを見ていこう。都市内の特定のエリアに少数民族が集積し始めると、その周辺で消費者のニーズの変化が起き、従来の商店主が事業を続けていくことが難しくなる場合がある。オランダや多くの欧州諸国では、少数民族の小売商店の経営者がネイティブの商店主が去った空き店舗で事業を始める。それによって、新たな需要は満たされるが、往々にしてその一帯のイメージは悪化しがちである。ALA KONDREプロジェクトは商店街の多様性の促進と雇用の創出を目的とし、多様な文化的出自の店が立ち並ぶ疲弊した通りのイメージを改善する取り組みである。非西欧諸国出身の移民が数多く居住する複数の文化が交差する通りの特徴を広く市民に周知し、様々な商品とサービスを提供するのが狙いであった。

プロジェクトの開始に当たって地元の商店主の発案で、すべての国々を意味する「ALA KONDRE」が、通りの一体感と多文化なイメージを主張するスローガンとして選ばれた。少数民族が集積する通りはしばしば日本人街のように均質化されがちだが、同プロジェクトでは通りの標識が一つの文化で占められることを防ぐため、それぞれの通りごとに由来する文化に関連するデザインのポスターや旗が設置された。オランダの大手金融機関である Rabo Bank は、小売り商店を営む起業家たちに好条件の融資を行い、区役所は税制優遇制度やその他の優遇措置を提供した。同プログラムは通り全体を巻き込むことで、一つのアイデンティティを生み出すことに成功した。多くの起業家が参加を希望したが、その中でも意欲が高く実現可能性が高い事業計画のみが選ばれた。その他、商店主組織の形成、広告代理店、公的、私的な資金調達が必要だった。

2000 年から 2006 年期の欧州構造基金による援助によって実現された事業に Rotterdam Delfshaven Business Center (COiD) がある。センターは起業家ネットワークの形成や連携の促進、会社内におけるイノベーションを促進する目的で設立された。ここでは、知識の情報の共有と新たな事業活動の促進が目的とされ、様々なセミナーが開催された。センターは、企業の設立前段階での財政的支援と、設立後の事業サポートを行っていた。このプロジェクトには 659,000 ユーロが投じられ、250,000 ユーロが ERDF から出資された。

COiD が関与する代表的な事業としてビジネスコミュニティのネットワークサポートと Mentoorraad プログラムがある。

デルフスハーベンには住宅の建設や修復分野で、およそ 150 の企業が存在している。その中には、配管工やインテリアデザイナー、建築家、大工、家具メーカーなどが含まれていた。彼らは、通常は競争関係にあるが、しばしば共同での事業の実施、法律や建築現場などの情報の共有を行っていた。2005 年、COiD は一部の企業からの要請をうけて、企業同士を引き合わせる建築サークル・デルフスハーベン (Bouwkring Delfshaven) を結成した。サークルの事業は、ネットワークの形成、協働の促進、大規模プロジェクトにおける共同提案能力の向上、情報の共有とアドバイスを行うプラットフォームの形成、COiD のウェブサイトを通じたプロモーションなどであった。

地域内には、職人自身が経営する小規模な企業が多かったため、プロジェクトへの参加は開始時のみである場合が多かった。2006 年の段階では 25 の企業が月次のテーマ別ミーティングに参加し、インテリアデザイナーや建築家の多くは熱心にミーティン

グに参加したが、配管工や塗装職人、大工などの職人の参加に対する動機づけは必ずしもうまくいっていなかった。建築サークル・デルフスハーベンの事業は必ずしも順調ではなかったが、副次的な効果として、クリエイティブセクターの起業家によるクリエイティブサークル・デルフスハーベン (Creatief Delfshaven) の結成を促し現在も活動が行われている。

Mentoorraad は 起業家へのコーチングを目的として設立されたプログラムである。ロッテルダム市は、これまでも既存の企業を対象を絞った起業に関するアドバイスや起業家同士のネットワーク化、経験の共有のための連携の促進を行っていた。しかし、コンサルタント料が高価なことや、専門家の数が限られていることから、利用者は限られた企業コミュニティのメンバーに限られていた。Mentoorraad プログラムでは、衰退したエリアにおける起業家へのコーチングとネットワーク形成のサポートが行われた。退職した起業家や経営者が、企業のライフサイクルにおけるすべての局面でアドバイスをを行い、メンター（支援者）は支援対象者からの信頼が厚く（多くの場合、同じ文化的背景を持つ）、人的ネットワークが豊富な人が、ロータリークラブやライオンズクラブ、商工会議所などから集められた。できるだけ広範囲の地区の潜在的起業家をひきつけるために、Mentoorraad は個人へのアプローチや起業家同士のネットワーク化ミーティングなど様々なコミュニケーション手段を用いた。

プロジェクトは Delfshaven 内の West Ondernemen, Centrum Ondernemen でスタートし、当初は商工会議所とロッテルダム市との連携のもとすすめられた。その他にも、運営委員会には区役所や地元の経営者クラブなどが参加している。予算はロッテルダム市が補助し、プロジェクトの運営は各区役所がおこなった。相談にかかる費用は 50 ユーロで財源は商工会議所と会計事務所による出資に依っていた。このプロジェクトはデルフスハーベンで実験的に実施され、現在は市内 9 つの区で実施されている。

プロジェクトに対する外部評価によれば、多くの起業家は財政的な支援よりも、経験者からのアドバイスや起業家同士のネットワークへの参加を同プロジェクトに求めていたことが、サービスを利用した起業家へのインタビューを通じ明らかになった。また、同プロジェクトは、貧困地区におけるスタートアップ期の起業家へのサポートや、少数民族出身者が経営する中小企業への支援など、貧困地域特有のニーズに対応しており、その政策目標が明確であったため多くの自治体から財政的支援を受けることができた。2005 年の開始以降、同プロジェクトは継続的に行われている。

(3) 民間投資による老朽住宅地区の再生

Wallisblok はデルフスハーベン北部の Spangen 地区に位置し、その一帯は国土計画において“hotspot”に指定されており、建物の老朽化や周辺環境の質の低下、治安の悪化、薬物の売買などが問題となっていた。地区の住民の75%はオランダ国外からの移民であり、社会住宅の質は低く、Spangen 地区は市中心部へ近いにも関わらず、小規模なフラットと呼ばれるタイプの住宅の需要は多くなかったため、自治体と住宅公社は修復のために投資をすべきかどうか判断しかねていた。“De Dichterlijke Vrijheid”(the poetic freedom) と名付けられたこの住宅再生プログラムは、2003年に開始され荒廃した社会住宅を住民自らの手によって再生させようとするものだった。そこでロッテルダム市は新しい方法を実験することにし、修復に最低70000ユーロ投資をすること契約条件として、33の世帯を安い値段で新たな家主に売却した。契約条件にある投資の対象は区画それ自体と屋根や入口などブロック全体の共有設備を対象とした。この計画は、リビングスペースを自分でデザインしたいと考える、自由にデザイン可能な住宅に興味を持つ中高所得層を引き付けた。この実験的取組では、修復における公的投資が新たな入居者による民間投資に置き換えられた。

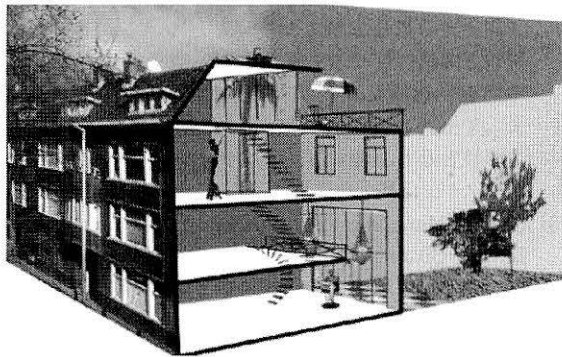


図9 Wallisblok 再生イメージ

出所：Uitgave Steunpunt Wonen

この全体のデザインや住民へのアドバイスをを行った建築家の Ineke Hulshoff 氏は、Wallisblok のプロジェクトの特徴としてボトムアップであることをあげている。住民はそれぞれの住宅の設計について建築家と相談するのと合わせて、定期的に入居予定者の集会をひらき、共有スペースのデザインや入居時のルールなどについて話し合いを行った。

このプロジェクトは、都心部近隣の人口構成多様性を高め環境の改善を図ろうとする動きと、都市中心部において若く高い技能をもった労働者とその家族向けの住宅を供給し、知識労働を都市に引きつけようとする自治体の思惑が強く反映したものであった。また安全面においても Spangen 地区の住環境は

大きく改善され、2006年のセーフティインデックスのスコアは2003年の4.0から7.0（ロッテルダム全体は5.6から7.2）に大きく改善した(図9)。中でもドラッグ売買と近隣の清潔度に関しては大幅なスコアの改善がみられる。このプロジェクトは Wallisblok 周辺の住宅環境を改善し、多くの中・高所得者層を引きつけたが、一方で新住民と旧住民の間の交流は限定的であるという指摘もなされている³⁰⁾。

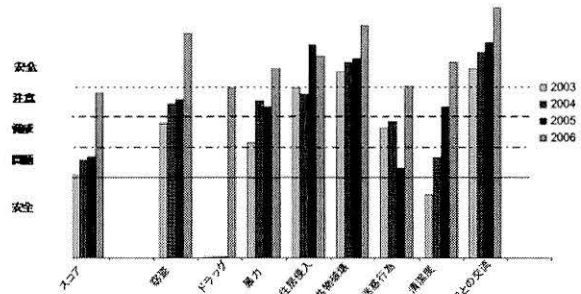


図10 Spangen 地区のセーフティインデックス

出所：Gemeente Rotterdam, (2007)

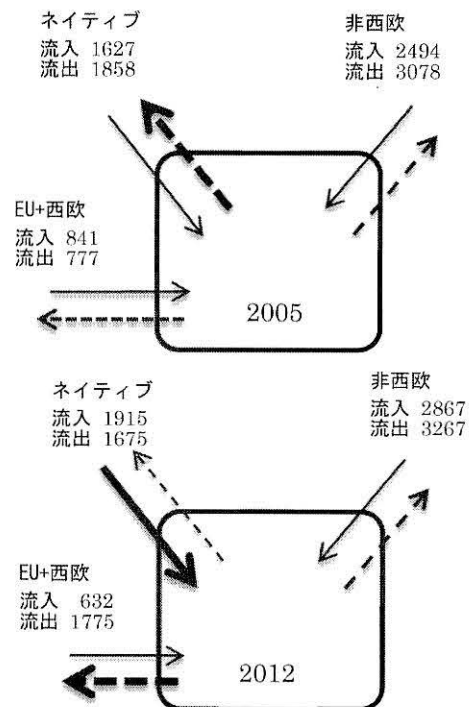


図11 デルフスハーベンの出身国別人口動態

出所：Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), COS より筆者作成

デルフスハーベンでは2005年まではネイティブ人口の流出が多く、その他の非西欧諸国からの人口も減少傾向にあった。しかし、2012年になると、EUや西欧諸国の住民の流出が拡大したのに対し、ネイティブ人口の流入が増加し、同地域の人口増加に寄与している。こうした現象が、ジェントリフィケー

シヨンのな性質をもつものであるかについては、更なる分析を要する。さらに、多くの問題を抱える地区に新住民を向かい入れることに成功しても、そこから住民同士のネットワークを形成するのはさらなる仕掛けの検討が必要とされている。

この手法はロッテルダム市によって市内14箇所の住宅再生に応用され、民間のシンクタンクを通じてオランダ全土に拡大されつつある。

おわりに

ロッテルダムは、戦後以降の港湾地区の整備を中心とした国家的な経済開発によって、国際港湾都市として急速な発展を遂げた一方で、成長期に移した移民労働がオートメーション化の進展などにより失業に追い込まれるなど、多くの矛盾を抱えて発展してきた。ロッテルダム市は、当初は中央政府の方針のもと経済中心の開発を推進してきたが、都市問題の深刻化に直面するなかで「Social Return」を初めとする社会政策重視の風潮が生まれ、政治的な要因も関わって都市内の貧困や格差の是正を視野にいられた都市再生政策が行われてきた。近年では、地区レベルでの統合的都市再生が行われ、統合的地区アクション計画の作成、住民参加による近隣再生政策が行われている。

こうした都市再生政策の分権化をもたらしたのは、政府によるエリア・アプローチの推進と、市内に多数の貧困と失業を抱えるロッテルダム市ならではの問題意識と都市再生政策への着手、EUのUPP・URBANプログラムのもとでの都市政策の方法論の学習であった。ロッテルダムの経験は、中央政府を通じて広く国内の他都市とも共有され、URBACTなどの取り組みを通じて海外の都市との雇用問題や住宅問題に関する知の共有が進んでいる。

地区単位での政策が展開される一方で、統合的な都市再生政策の評価については、その対象が社会・経済・環境と多岐にわたることから、定量的な研究の方法が確立されてこなかった。本論文では、都市や都市圏レベルの産業（成熟産業・成長産業）と地区再開発両方に視点を置いた分析と評価を試みたが、港湾産業や石油化学産業、知識文化産業と都市近隣の再開発における諸アクターの関与の影響や、これまで一方的に産業構造転換の影響をうけてきた地区レベルにおける社会経済政策の実施が、都市の産業の発展に寄与してゆくプロセスの分析は課題として残されており、今後の研究課題としたい。

注

- 1) 水島 (2012).
- 2) ロッテルダム都市圏は、2014年1月にハーグ市を中心とするハーグ都市圏 (Stadsgewest Haaglanden) と合併して、ロッテルダム・ハーグ都市圏 (Metropoolregio Rotterdam-Den Haag) に吸収された。
- 3) Fraser (2003).
- 4) 前掲書.
- 5) McGregor (1995)
- 6) McGregor and MacLennan (1992).
- 7) Armstrong et al. (2005)
- 8) Armstrong et al. (2005) pp41-43
- 9) Phase I Urban Pilot Projects ホームページより。
- 10) Phase II Urban Pilot Projects ホームページより。
- 11) Berlin Senate Department for Urban Development, (2008)
- 12) 欧州委員会地域政策総局 (2009).
- 13) RECITE I (1992-1996) 及び RECITE II (1998-2001) プログラムは、都市開発政策分野における行政機関の運営能力向上およびパイロット事業の実現を目指し、ノウハウや作業方法を共有することで、各加盟国の地元自治体間における情報共有を支援した。
- 14) My Generation は都市の若者を対象に潜在的な力を引き出すことを目標とするプロジェクト。主な活動は、(1) 若者のライフスタイルと将来像を知る、(2) プロジェクトを通じた地元の若者の参加促進、(3) 建設的な活動と代替的なキャリアの提供、(4) 地域コミュニティ、教育、ビジネス、公的団体など様々な主体やサービスを越えた分野横断的なコラボレーションの促進、(5) 契約と連絡に関する先進的事例の開発と拡散、(6) 効率的かつ適切なローカルアクションプランと戦略によって上記の項目をサポート。若者自身がプロジェクトの核となり、地域コミュニティに関わり、教育、雇用セクターは機会を提供する。
- 15) MILE (Managing migration and Integration at local Level - Cities and Regions) は、移民とその社会的統合に向けた地域のアクションプランを、URBACT III を運営する構造基金の運営委員会と地域のアクターが協働することで政策レベルまで高め、構造基金全体の主流政策として展開することを目的とした実験的なプロジェクト。
- 16) 中村 (2004).
- 17) Needham & van de Ven (1995)
- 18) McCarthy (1996).
- 19) van der Knaap & Pinder van der Knaap & Pinder (1995)
- 20) McCarthy (1996).
- 21) 手塚 (2004).
- 22) ECT 社の Sealand Delta Terminal (自動ターミナル) は①岸壁からスタッキングヤードまでのコンテナの搬送を AGV (Automated Guided Vehicle) により自動化、②スタッキングヤード内の荷役作業を RMG (Rail Mounted Gantry-crane) により完全自動化、③コンテナのスタッキングブロックを岸壁に直角に配置し本船荷役の動線と陸側荷役の動線を分離によって全行程にわたる自動化を実現している。
- 23) 船会社がコンテナを集積・蔵置し、コンテナの受け渡

しが行われる港湾地区の区画。

- 24) 船からコンテナを積み下しするための、大型のクレーン。
- 25) Couch, (1990)
- 26) Teule 1999
- 27) Priemus (2001)
- 28) 最新版は De koers naar 2030.
- 29) オランダでは、アムステルダムとロッテルダムの2都市で市 (gemeente) のもとに、議会をもった区 (deelgemeente) が置かれている。区は財政的な自律性を持ち、区議会は4年ごとの直接選挙によって選出される区議会議員によって構成されている。議長は議会によって選出される。
- 30) Boonstra, (2008)

参考文献

- ABU (2012), The temporary employment sector in the Netherlands, Dutch Federation of Private Employment Agencies.
- ANDERSSON, R. and MUSTERD, S. (2005) "AREA-BASED POLICIES: A CRITICAL APPRAISAL", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Volume 96, Issue 4.
- André Ouwehand, Gelske van Daalen, 角橋徹也訳 (2009) 『オランダの社会住宅 - 住宅セーフティネットのモデル』, ドメス出版.
- Boonstra, E. (2008), *Evaluatierapport Wallisblok experiment*, SEV-programma.
- Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (KMR), Deltalinqs, Havenbedrijf Rotterdam (2008), *Arbeidsmarktukenning Mainport Rotterdam 2008-2012*, ECORYS.
- Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (KMR), Deltalinqs, Havenbedrijf Rotterdam (2009), *Arbeidsmarktukenning Mainport Rotterdam 2009-2013*, ECORYS.
- Armstrong, H, 原勲 編 (2005) 『互恵と自立の地域政策—CEDの可能性』 文真堂.
- Castells, Flec ha, Freire, Giroux, Macedo, and Wills. (1999), CRITICAL EDUCATION IN THE NEW INFORMATION AGE, ROWMAN & LITTLEFIELD.
- Castells, M., 大沢善信訳 (1999), 『都市・情報・グローバル化』 平文社.
- City of Rotterdam Regional Steering Committee (2009), "The City of Rotterdam, The Netherlands: Self-Evaluation Report", OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development, IMH
- Couch, C. (2003), "Rotterdam: Structural Change and the Port" in Couch, C., Fraser, C., and Percy, S. eds., (2003) *Urban Regeneration in Europe*, Blackwell Science.
- De Langen, P. (2002), "Governance in Seaport Clusters" IAME Panama 2002 Conference Proceedings.
- Doucet, Brian (2010), Rich cities with poor people: Waterfront regeneration in the Netherlands and Scotland, *Netherlands Geographical Studies* 391.
- Doucet, Brian (2012), Variations of the Entrepreneurial City: Goals, roles and visions in Rotterdam's Kop van Zuid and the Glasgow Harbour Megaprojects, *International Journal of Urban and Regional Research*
- The Dutch Inspectorate of Education (2012), *The State of Education in the Netherlands*.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子訳 (2000) 『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学』 桜井書店).
- Fraser, C. (2003), "Change in the European Industrial City", in Couch, C., Fraser, C., and Percy, S. eds., (2003), *ibid*.
- Gemeente Rotterdam, (2007), *Veiligheidsindex 2007*
- Hall, P. (1995), "Towards a General Urban Theory", in: J. Brothie, M. Batty, E. Blakely, Hall, P. and Newton, P. (ed.), *Cities in competition: productive and sustainable cities for the 21 century*, Longman Australia, Melbourne.
- Hall, P., Soskice, D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press. (遠山弘徳 他訳 (2007), 『資本主義の多様性 — 比較優位の制度的基礎』 ナカニシヤ出版).
- McCarthy, J (1996), "Waterfront regeneration in the Netherlands: The cases of Rotterdam and Maastricht", *European Planning Studies*, Vol. 4 Issue 5.
- Port of Rotterdam Authority (2011), *Annual Report 2011*.
- Port of Rotterdam Authority (2012), *Annual Report 2012*.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London*, Tokyo, Princeton University Press. (伊豫谷登士翁監訳 (2008), 『グローバル・シティ—ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を』 筑摩書房.)
- Stouten, P. (2004), *Duurzaamheid van de Stadsvernieuwing*, DUP.
- Stouten, P. (2005), *Sustainable Urban Renewal*.
- Stouten, P. (2010), *Changing Contexts in Urban Regeneration, 30 Years of Modernisation in Rotterdam*, Techne Press.
- van den Berg, L., Braun, E. and van der Meer, J. (1998), *National urban policies in the European Union: responses to urban issues in the fifteen member states*, Ashgate, Aldershot.
- van den Berg, L., van der Meer, J. and Otgaar, H.J.A. (1999), *The Attractive City: Catalyst for Economic Development and Social Revitalisation*, EURICUR.
- van den Berg, L., van der Meer, J. and Pol, P.M.J. (2003), *Social Challenges and organizing capacity in cities*, Ashgate, Aldershot.
- Van Kempen, R. (2002), "Big cities policy in the Netherlands", *Journal of Economic & Social Geography*, Volume 91, Issue 2.
- Wagenaar, C. (2011), *Town Planning in the Netherlands since 1800*, 010 Publishers
- 一之瀬 政男 (2010), 『海外におけるコンテナターミナル自働

- 化の水準」, OEDI QUARTERLY, 80 号, 国際臨海開発研究センター。
- 伊藤 滋他監修 (2004), 「欧米のまちづくり・都市計画制度 - サステイナブル・シティへの途」, ぎょうせい。
- 遠藤聡 (2012), 「地域経済研究における制度論的アプローチの諸潮流と展開 - 現代日本の地域経済政策への示唆を求めて -」 龍谷政策学論集 第2巻、第1号。
- 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。
- 角橋徹也 (2009), 「オランダの持続可能な国土・都市づくり」 学芸出版社。
- 喜多村昌次郎 (1971) 「欧米における港湾労働の実情 - ロッテルダム港の港湾労働」, 港湾, 48巻12号, 日本港湾協会。
- 喜多村昌次郎 (1973), 「欧米の港湾労働」 港湾労働経済研究所。
- 喜多村昌次郎 (1976), 「港湾近代化と港湾労働」, 調査季報, 52号, 横浜市企画調整局都市科学研究室。
- 木下勇, ハンス・ビンダー, 岡部明子 (2012), 「アイデンティティと持続可能性 - 「縮小」時代の都市再開発の方向 -」 萌文社。
- 小泉秀樹, 矢作弘 (2005), 「持続可能性を求めて - 海外都市に学ぶ」, 日本経済評論社。
- 国土交通政策研究所 (2008), 「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究 - ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として -」, 国土交通政策研究 第81号。
- 小玉徹 (2010) 「福祉レジームの変容と都市再生」 ミネルヴァ書房。
- 財団法人日本都市センター (2012), 「オランダの都市計画法制 - 全訳・オランダ空間整序法 -」 日本都市センターブックレット。
- 下平好博, 三重野卓 編 (2009), 「グローバル化のなかの福祉国家」, ミネルヴァ書房。
- 手塚信一 (2001), 「コンテナハンドリングの自動化について (その5) - コンテナハンドリングの自動化 (ロッテルダム ECT の例)」, 港湾荷役, 第46巻3号, 港湾荷役機械システム協会。
- 中村剛治郎, (2004), 「地域政治経済学」 有斐閣。
- 中村剛治郎, (2008), 「基本ケースで学ぶ地域経済学」 有斐閣。
- 中村剛治郎, 佐無田光 (2006), 「環境再生と地域経済の再生 - ポスト工業化時代の大都市圏臨海部再生 -」 淡路 剛久監修 「地域再生の環境学」 東京大学出版会。
- 水島治郎 (2012), 「反転する福祉国家 - オランダモデルの光と影 -」 岩波書店。
- みずほ総合研究所 (2008), 「英国とオランダの雇用セーフティネット改革 - 日本の「求職者支援制度」創設に向けた示唆 -」 みずほレポート。
- 村山 顕人 他 (2006), 「大規模工業・港湾地区の再生に向けた空間計画の枠組みに関する考察 - イギリス・ロンドン及びオランダ・ロッテルダムの事例分析から -」, 「都市計画文集」, 日本都市計画学会。
- リクルートワークス研究所 (2002), 「欧米諸国の労働市場サービス - 英・独・蘭・仏・米の労働力需給調整システムの課題と展望 -」 2002, vol.2, 株式会社リクルート。

参考資料・データベース・ホームページ

- Delfshaven (1995-) 地区の議事録
- Statistics Netherlands - CBS, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>
- 「Phase I Urban Pilot Projects」
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/phase_i.htm (2013/12/26 アクセス)
- 「Phase II Urban Pilot Projects」
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/phase_ii.htm (2013/12/26 アクセス)
- Rotterdam in cijfers, <http://www.rotterdam.nl/onderzoek>
- Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS)
- Data Archiving and Networked Services (DANS)
- Havenbedrijf Rotterdam N.V.