

第29回 運輸政策セミナー

欧州空間開発展望 (ESDP) と 欧州横断ネットワーク (TEN)

平成18年6月9日 運輸政策研究機構 大会議室

 1. 講師——Peter Schön 独運輸建設省建設計画局地域開発長
 Roger Vickerman 英ケント大学教授, 欧州センター所長

2. 司会——森地 茂(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

(1) 欧州空間開発展望における領域的結束に向けた最近の政策展開

講師：Peter Schön

■ 講演の概要

1—— 欧州空間開発政策の背景

1992年にEUの共通市場が創設されるまで、多くの領域的な影響力を持つ政策がEUレベルで実施された。例えば、農業、地域、交通、環境、規制等の政策であり、これらの政策は共同体方式で意思決定が行われた。即ち、欧州委員会が特定の施策に対して提案を行い、閣僚理事会がこの提案に対し決定をし、この決定に対して欧州議会で合意されれば実施されることになる。EUレベルにおいては農業、地域、交通等の政策分野別の閣僚理事会が構成されていて、そこでさまざまな政策決定が行われた。ところが、これらの政策が欧州領域又は地域の開発に影響力を持っていたにもかかわらず、空間開発担当大臣の閣僚理事会はなかった。その当時、空間開発政策は純粋に国の責任と見なされて

いたため、担当大臣はEUレベルでのこのような決定に参加できなかった。

上記の点と関連して議論されたのは、早い段階から政策分野ごとの決定に関して空間的調整が行われれば、よりよい結果がもたらされる、また、予測できなかった悪影響も回避できるということであった。なお、EUレベルにおいて政策分野ごとの水平的な調整が必要であること、また、EUレベルの政策と国家政策間の垂直的な調整が必要であることが主張された。

そして、当時のEU地域政策担当委員であったJacques Delors氏がEU領域の将来開発に対する共通のビジョンを求め、EU委員会は1989年Liegeに空間開発担当大臣を招き会議を開いた。この会議で、共通の空間開発展望を作成することに合意をし、ESDPを草案する作業部会として委員会 (Committee on Spatial Development) を設立した。この委員会は欧州委員会から資金が拠出されることになった。また、委員長はEU委員会の議長国が務めることにした。これによって、ESDPはEU15カ国とEU委員会の共同で作成されるようになった。

次章以降では、ESDPのプロセスを、以下に示す5年程度の期間に分けて説明する。

- ・1989年：第1回空間計画担当大臣会議
- ・1994年：協力のための基本原則の採択

- ・1999年：欧州空間開発展望 (ESDP) の採択
- ・2004年：Rotterdamプロセスの発足
- ・2007年：領域的アジェンダの採択予定

2—— 第1期 (1989～1994)

欧州空間開発政策

1989年第1回の空間計画担当大臣会議以来、年2回定期的に会議が行われた。当時はEU加盟国が12カ国だったが、国によって国土計画システムも異なっていた。また、空間計画の概念も曖昧であった。

そこで、最初に出てきた問題は、どの大臣が空間計画担当大臣として国を代表するかであった。これは今なお問題となっており、担当大臣の半数は経済的な地域開発に責任を持っており、また、運輸、環境の責任者など多様である。

次に出てきた問題は、誰が責任を持つのかであった。共同体方式の欧州委員会なのか或は国家間・政府間の枠組みであるのかが議論されたが、結論としては、新たな権限をEUに渡さない、即ち、各加盟国が主導権を持つ政府間の方式となった。

そして、この第1期の結果として、1994年にLeipzigで採択されたのが欧州空間開発政策の基本原則である。以下にその内容を示す。



講師：Peter Schön

- ・ESDPは全加盟国の協力によって草案されること
- ・欧州委員会には新たな法的な権限を与えないこと
- ・協力するかしないかは各国が自発的に決定し、法的な拘束力はないこと
- ・研究機関のネットワークを構築し、ESDPの草案づくりに科学的な支援をすること

3—第2期(1994~1999)

欧州空間開発政策

第2期においてはEUの領域的状況とトレンドに関してより多くの知見を得ることに集中した。そして、最初の公式的な草案が1997年に提出された。ところが、この草案には多くの地図が含まれており、これらの地図が自分の国の状況を正しく反映していないと反対され、政治的な同意が得られなかった。そこで、1999年に殆どの地図が削除され、文書の形で政治的な挑戦課題や欧州空間開発における選択肢等が記述された。このような過程を経て採択されたESDPは欧州空間開発の挑戦課題を述べ、主要な三つのテーマを提示している。

- ・ポリセントリックな都市システムを構築すること
- ・ネットワーク(交通、エネルギー等)へのより平等なアクセスを提供すること
- ・自然と文化遺産に対して慎重に管理を行うこと

そして、これら三つのテーマを支援するための60の政策が掲げられた。

4—第3期(1999~2004)

欧州空間開発政策

1999年11月にはESDPを施行するための12のアクションプランが採択された。そのうち、主要な三つのアクションを以下に示す。

- ・国家を超えた地域や都市の協力を支援するためEUコミュニティイニシアティブを設立すること

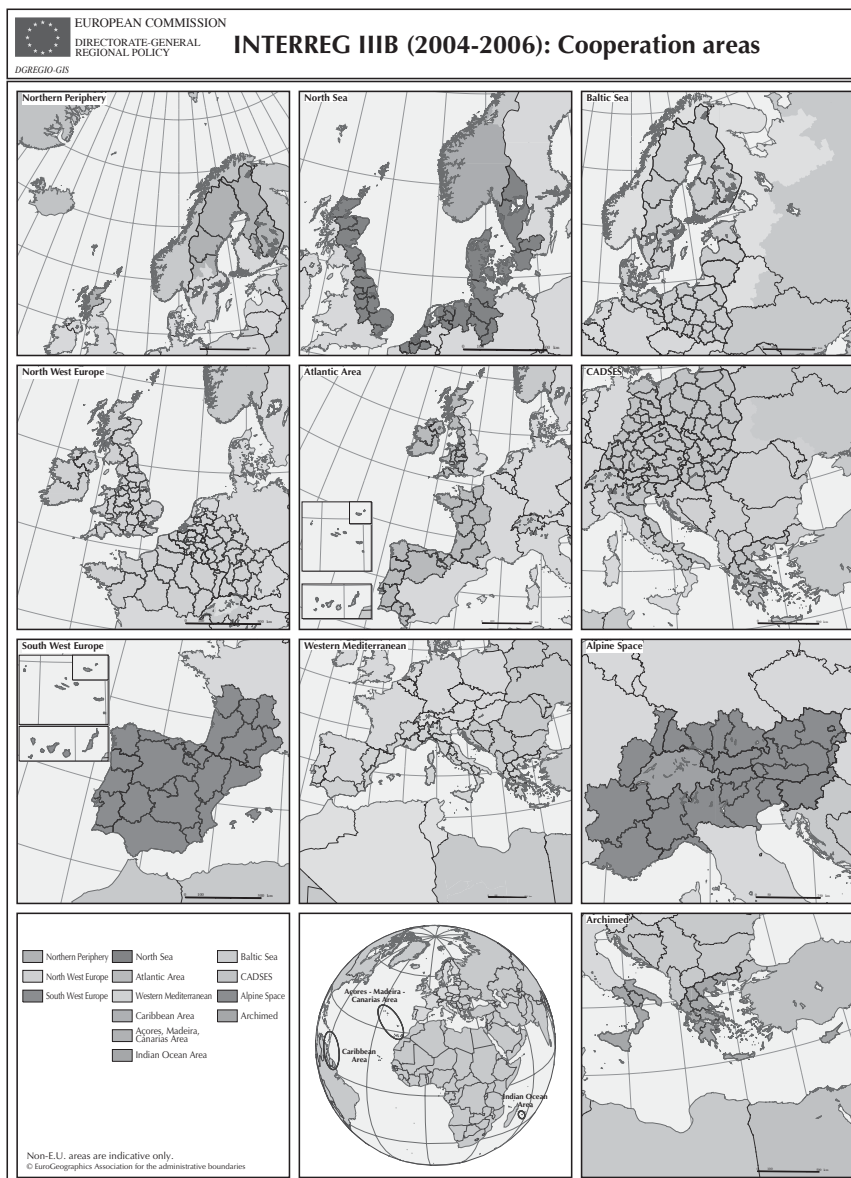
- ・ヨーロッパの研究ネットワーク(European Spatial Planning Observatory Network, ESPON)を設立すること
 - ・EU加盟国ではない欧州評議会(Council of Europe)の国に対しても十分にコミュニケーションを行うこと
- ESDPのアクションプログラムの採択により、ESDPを草案する作業部会であった委員会(CSD)は廃止されることになり、加盟国は他の国あるいは地域と対話をするなどESDPの実施に集中した。官僚レベルでの定例会議もその後5年間行われなかった。

そして、実施されたプロジェクトとしては、まず、図—1に示すように国を超

えたヨーロッパの10地域に対して、地域間・都市間の協力をを行うためEU委員会がEUコミュニティイニシアティブを設立したことが挙げられる。

なお、ESPONプロジェクトとしては、35のプロジェクトが実施されるようになり、主なトピックとしては、領域の構造と傾向、EU政策の領域に対する影響、科学的な調整及びシナリオ、データベースの構築等が挙げられる。

さらに、2000年には欧州評議会(CE)によってESDPのアイデア及び構想をより広範なヨーロッパの文脈に当てはめた持続可能な発展のための基本原則が採択された。



■図—1 INTERREG IIBにおける協力地域

5—第4期(2004~2007)

欧州空間開発政策

閣僚会議が2004年(Rotterdam)と2005年(Luxembourg)に開催され欧州領域において領域に関するアジェンダ、即ち、共通の文書を作成することが同意された。

この領域に関するアジェンダは、ESPONの成果に基づき、最近のEU拡大の状況や新しい挑戦課題(リスボン戦略や人口の変化、エネルギー供給、気候変動等)を考慮しながら、欧州憲法の領域結束という概念を反映する形で作成される。

例えば、領域的な挑戦課題としては、地域間の不均衡が激しいことが挙げられる。EU15カ国の間では、ペンタゴンと呼ばれる面積の20%に過ぎない5角形の地帯(ロンドン、パリ、ミラノ、ミュンヘン、ハンブルクにより形成)に、GDPの50%が集約している。また、10カ国のEU新規加盟国を含む拡大EUにおいては東西の格差が大きく、次期加盟予定国も含めて考えると不均衡はさらに拡大される。新規加盟国の場合には、成長率が著しいが、それは大都市圏に集中しているという問題もある。これか

らはどのように均衡を達成するのか考えなければならない。

上記の不均衡の問題と関連してObjective 1という政策がある。これは、一人あたり域内GDPがEU平均の75%未満の地域などに対して支援する補助金のことで、構造基金(Structural Fund)により、資金拠出を受ける。図—2には、その対象地域を示している。しかしながら、経済的に遅れている地域に資金を配分してよいのか、このような方法でヨーロッパの競争力の強化が可能なのか、より強い地域をさらに強化するという考え方もあるのではないかなど、資金配分の方法が論点となっている。

その他、主要な挑戦課題として挙げられているのが、高齢化やエネルギーの供給などであるが、これらに対してもこれからどのように対応すべきか考えなければならない。

そして、領域的アジェンダは2007年5月Leipzigで開かれる閣僚会議で採択される予定であるが、アジェンダの優先的な議論の課題として以下のような点が挙げられる。

- ・都市開発ネットワークをポリセントリックな形態として促進させていくこと

- ・都市と地方のパートナーシップを強化すること
- ・競争力ある革新的な地域を超国家的なレベルで促進させていくこと
- ・欧州横断ネットワーク(Trans-European Networks)を強化すること
- ・欧州におけるリスク管理を促進させること
- ・環境的・生態的構造や文化的資源を強化すること

6—第5期(2007~2009)

欧州空間開発政策

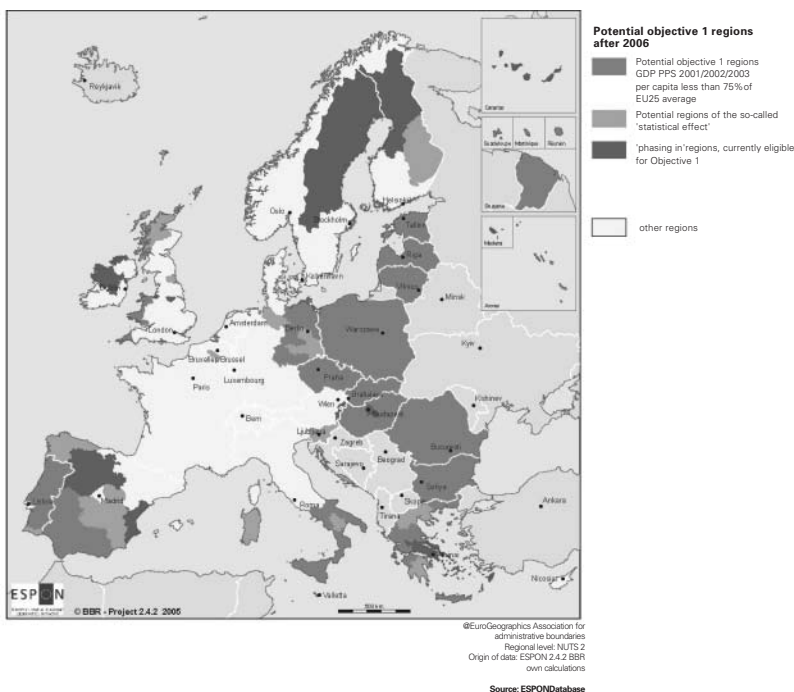
2007年以降の将来展望として、EU予算の配分が課題として挙げられる。EU予算の約50%の資金が農業分野に投入されているが、よりよい資金の配分方法はないのか、また、地域政策に関してはどうするのかという課題が残っている。

そして、EU憲法と関連して論議が再開される見込みであるが、その中で領域的な結束の共同体責任方式も論議の課題として挙げられる。

7—最後に

国際的な空間開発政策は、関連国をウィンウインの状況に持って行かなければならない。また、協力においては指導力が必要であり、誰かがリーダーシップを発揮する必要がある。都市や地域において国家を超えた協力として自由に行動できるようにするためには、健全な法的な根拠が必要であり、さらに、協力できるからといって必ず協力するわけではないから、協力のためのインセンティブが必要となる。その他、言語などのスキル等も必要となる。

そして、国際的な空間開発政策は研究ネットワークから出発できる。協力の初期段階として国際的な研究ネットワークを通じて科学的な意見交換を行い、その結果に同意し発表するのは大きな意味がある。



■図—2 Objective 1の対象地域

(2) 欧州横断ネットワークにおける政策と評価

講師：Roger Vickerman

■ 講演の概要

1— 背景

TEN (Trans-European Networks, 欧州横断ネットワーク) はインフラ整備を通じEU統合を促進する計画である。運輸だけでなく、通信とエネルギーも対象であるが、ここではそのうち、運輸政策について述べる。TENの主な目標は二つある。一つ目はEUの競争力の強化である。アメリカ・日本・新興経済国に対してヨーロッパ各国の経済規模が小さすぎるのではないかと、市場が小さすぎて規模の経済のメリットが得られないのではないかと懸念が90年代にあった。そこで競争力を強化するためのネットワークの構築が求められた。二つ目は、辺境部のアクセス性を改善させることによって、EU各国の結束を促進させることである。30年前にアメリカで州際高速道路を作ったときの期待と同様のものである。

もちろんこれには何十億ユーロという多大な資金が必要となる。EUの予算はEU各国全体のGDPの1%の規模しかなく、80年代はそのうちの約7割が農業に割り当てられていた(80年代当時は欧州共同体, EC)。EUレベルでの交通整備財源は乏しく、大半の投資は国、地域の公的機関、民間セクターから拠出されなければならなかった。様々な

資金拠出者がいれば、その利益も異なるわけで、全ての主体を満足させるような評価方法の確立が問題となった。

2— 共通運輸政策

それでは共通運輸政策の経緯を示す。1957年に締結されたローマ条約で、農業と運輸に関して共通政策が策定されるのが原則であった。もう一つの重要な原則は、補完性の原則である。即ち、加盟国や地域のレベルではなく、EUのレベルで対応した方が、効率性・整合性が高い場合にのみ、EUが機能遂行をするという原則である。しかし運輸の問題は非常に地域的なものであり、人も貨物も移動距離の大半は50km以下である。そこでヨーロッパ全般の政策はいらぬのではないかと、国家レベルでも必要ないのではないかと、ということが言われた。

一方、共通運輸政策が必要となる、二つの問題が生じていた。一つ目は国際的な運輸の著しい進展があったことである。EU内の貿易の増進が非常に重視されたため、それらを促進するネッ

トワーク整備がたいへん重要視された。

二つ目に、EU内の運輸部門の相互運用性(interoperability)確立の必要性があった。道路を左右どちら側通行にするか、鉄道車両にどの規格を用いるかなど、様々なことに合意が必要であった。問題のある地域は辺境部であるのみならず、国境沿いも含まれていた。

しかし80年代後半まで共通運輸政策は進展しなかった。その後、競争力の強化とEUの結束の強化という2つの目標を掲げ、88・89年から政策の進展が見られるようになった。

3— TEN

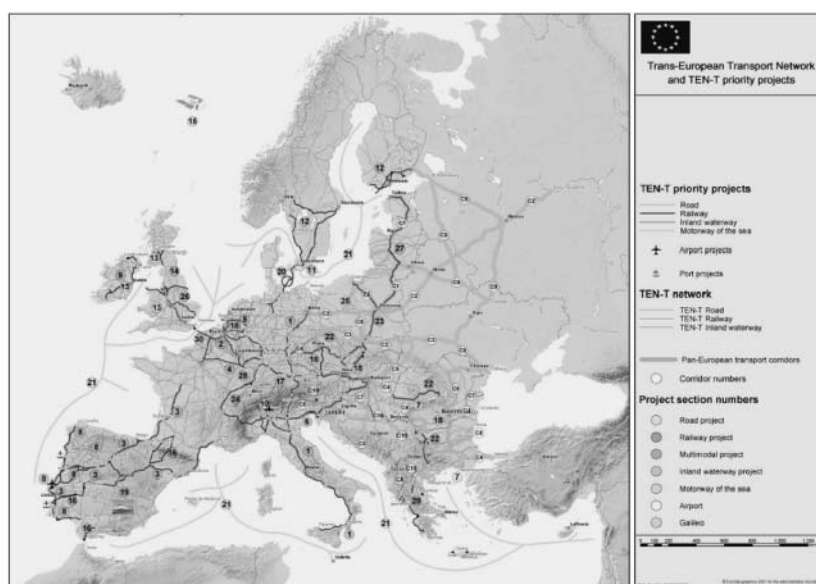
3.1 TENプロジェクトの概要

TENの概要について示す。TENの創設は1994年のエッセン欧州理事会にさかのぼる。そこで優先順位の高い14のプロジェクトについて財政支援を行うことが定められた。

そして統合と発展を促進する運輸インフラニーズアセスメント(TINA)の時期となる。これは中欧・東欧と西欧諸国でインフラ整備の必要性を評価するもので



講師：Roger Vickerman



■図一1 TENの優先プロジェクト

ある。議論の末、2001年には75,200kmの道路、78,000kmの鉄道、330の空港、270の国際港湾、200の内陸港、更に衛星測位システムであるガリレオ計画が提案された。

2003年の段階でEUでは元運輸委員長のVan Miertを指名しプロジェクトの進行状況調査を行った。14プロジェクトのうち2つ(マルペンサ空港、オーレンス橋)しか終了していなかった。そこへ新たにTINAを統合し16のプロジェクトが提案された。陸上交通の渋滞解消のため、海の高速道路という構想も打ち立てられた(図1参照)。30のプロジェクトのコストは6,000億ユーロと試算された。それに対してEU拠出済額は約232億ユーロであり、欧州投資銀行(European Investment Bank, EIB)からの融資済額は66億ユーロであった。

ここで考慮すべきことは水平的なプロジェクトの優先順位である。14の優先プロジェクトだけでも2,350億ユーロ(GDPの0.16%)であり、全てのプロジェクトの投資費用は6,000億ユーロに上る。各加盟国はGDPの1%を運輸分野へ投資しているが、TENに対する投資は非常に少ない。

3.2 政策実施における衝突

TENのプロジェクトは国をまたがるものが多く、予算制度の違い、タイミングの調整、ルートの決定など難しい問題が多い。例えばブリュッセル、アムステルダム間の鉄道はどこ都市を通すかということではなかなか合意が得られなかった。

EUのネットワークの中で、プロジェクトとして何が必要なのかの優先づけが重要である。プロジェクトには主に三つのタイプがある。一つ目は渋滞が激しいEUの中核部分のプロジェクトについて、主要都市の連結改善が目的のものである。二つ目に、結束のための辺境部のプロジェクトである。そして三つ目は軸の概念を形成するものである。これはアルプスのような難しい地域に、複合輸送

ネットワークを通すというプロジェクトである。特に新規加盟国が加入して、新しい軸、北東・東西の軸が必要であった。

3.3 財源調達

財源調達について表1に示した。TENの予算はあまり大きくなく、かなりの金額は結束基金(Cohesion Fund)から拠出されている。また、欧州地域開発基金(European Regional Development Fund, ERDF)からも拠出されている。2000年から2006年までの、新規加盟国が加盟する以前の拠出済額は230億ユーロであった。

優先プロジェクトには多額の財源確保が必要であり、欧州投資銀行の融資枠拡大が求められる。官民パートナーシップの促進など、新しい金融手法の確立も求められる。鉄道、空港、港湾には巨額の投資が必要であるが、ヨーロッパでは財政赤字をGDPの3%以内に抑えることを定めたマストリヒト条約という厳しい制約もある。

国家内・国家間の政策形成においてヨーロッパでは常に緊張がある。運輸分野は両方の国にまたがるので、政府相互間の協定や協約が求められる。他政策との水平的な衝突も生じるし、下位・上位レベルにおける政府間の垂直的な衝突も生じる。

4—TENプロジェクトの評価

4.1 評価の考え方

EUレベルにおいては、実際に各地域で何が行われているのかを把握できないため、評価方法の検討が課題である。ネットワークの拡大によって経済成長にどの程度貢献できるか。結束力を高め、

ヨーロッパ諸国間における富の配分にもどのように貢献できるかということが重要である。アクセス性の改善によって未発達の地域がヨーロッパの中核の市場に近くなる。そして中核にある地域が周辺地域に対して市場の拡大ができる。そのような経済活動が集中と分散どちらの方向に向かうかは、時を経ないと分からないことである。

4.2 評価の結果

ESPON(European Spatial Planning Observation Network)では、アクセス性改善とGDPとの関わりについていくつかの試算を行った(図2参照)。左図では全ての輸送モードについてのアクセス性改善を、右図ではGDPの変化を示している。それによると45%以上のアクセス性改善の場合に、GDPの増加は4%となる。ただしこれらの国の経済規模はもともと小さいので、EU全体でGDPとして見ればわずかな効果に過ぎないが、様々なシナリオを想定して評価を行っている。

4.3 評価の課題

プロジェクトを誘致しても、スプロール化が生じたり、通過交通ばかりが発生すれば、その国にとっては経済的にマイナスになることがありえる。また、投下された資金から考えるとそれほど大きい成果が得られない恐れがある。

統合を促進する、結束を促進することと、経済の波及効果をどのように理解すればいいのか、通過交通をどう評価するか、どのように予算配分を行うか、官民のリスク分担はどうあるべきか、だれにとってのアクセス性を高める

■表1 EUのTENに対する財源

€ billion	1993-1999	2000-2006 EU15	2000-2006 EU25
TEN Budget	2.2	4.2	4.4
Cohesion Funds	7.6	9.0	12.8
ERDF*	5.0	6.0	6.0
ISPA	—	2.1	na
Total	14.8	21.3	23.2

*Estimate DG TREN of the share allocated to TEN-T

のか、成果をどう評価するのかなど、課題は多い。

5——政策形成の改善と結論

5.1 垂直的整合性

自国の統治とEUの補完性原理の兼ね合いをどうするのか、つまりヨーロッパの政策がどのように各国に組み込まれてどのように反映されるかも問題となる。

新規加盟諸国は、構造基金(Structural Fund)の、Objective 1などにより資金拠出を受ける。スイスはEU加盟国ではないが、TENを考慮に入れた政策のアジェンダを持っている。英国はEUの合意に従い、アメリカと国際的な空路や海路に関しての協定を行っている。しかしフランスは汎ヨーロッパ的なネットワークについての言及をしていない。このように、国によってEUの政策を自国の政策と整合させるかどうかの違いがある。

5.2 水平的整合性

他部門への政策の整合性についても

考慮しなければならない。しかし競争力を高める交通整備を行いたくても、整備財源が少ないという現実がある。競争力の向上を目指しても、アクセス性の改善と結束の強化とは矛盾する可能性がある。モビリティの改善によって厚生を高めようとしても、渋滞などで環境悪化が起きればそれはマイナスの効果となる。

交通部門内においても政策の整合性の確保は困難である。ネットワークの利便性が高まったために、新たに渋滞が発生し、そのために利用を規制する可能性も生じる。新しい交通インフラ投資が、持続可能な交通の目的に合致するのかという疑問もある。

5.3 評価の枠組み

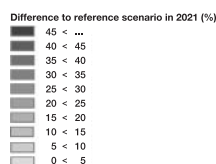
評価においても、問題は3つほどある。1つ目はネットワーク効果をどう捉えるかということである。より高いレベルのネットワーク構築が相乗効果をもたらすのか、または他地域と差別化できるほどの経済発展効果をもたらすのかという観

点である。これは産業の競争環境や経済構造に非常に依存しており、そのような効果を予測できるような決定的な手法はない。2つ目に予測に際しての誤差をどう扱うかということである。どの程度の規模で予測を捉え、期間はどの程度とするのか、ということである。3つ目は資金調達の問題で、だれが負担するのか、だれがリスクに耐えるのかという問題である。

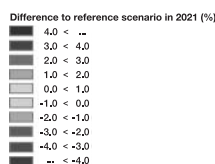
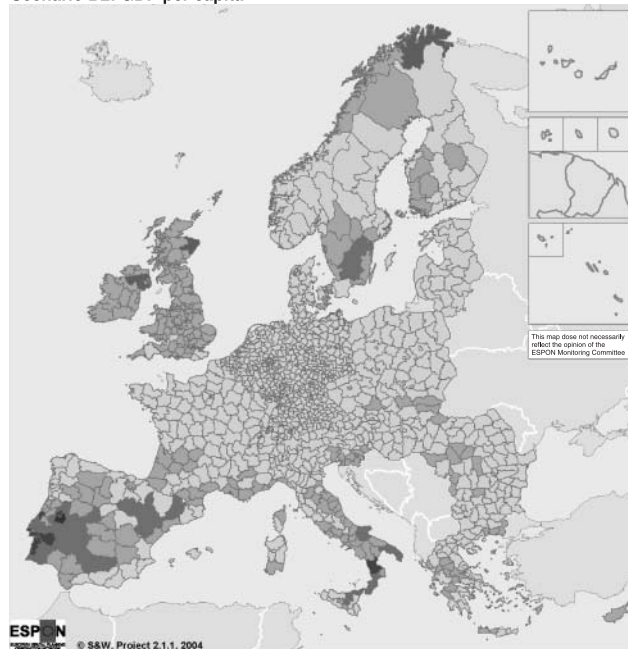
5.4 結論

よいアイデアでも意志決定の枠組みを通すと悪化するということもある。TENの実施過程においては、楽観主義、誤解や過ちもある。TENの評価においては付加価値やネットワーク効果の評価をどう考慮するかという問題がある。どのような枠組みで運営するのかという問題もある。成功するかどうかは時を経ないと分からない。分からない状況の中でかなりのコストを投じることになる。

Scenario B2: Accessibility rail/road/air



Scenario B2: GDP per capita



■図—2 SASIモデルにおけるアクセシビリティとGDPの変化

■ 質疑応答

Q 地域格差の解消に2つの対応があると思う。1つ目に遅れた地域の経済発展を促す、これはアイルランドモデルで理解できるし、日本でも様々な実績を上げてきた。2つ目の、地域間の人口移動によって格差が均等化されるということであるが、別の複雑な問題を作り出していく。日本ではその解消のためにアグリツーリズムやグリーンツーリズムなどの振興を行ってきた。日本以上にヨーロッパが大きな問題を抱えていると思うが、これらの問題にどう対応しているのか。

A アイルランドはインフラにお金を使わなくても高成長を達成できている。それは効率の良い投資を行っていることや、低コストのエアラインの運行によってもたらされている。地域が持っている資本を最大限活用したいと思うならば、状況に対応した戦略を立てなくてはならない。ドイツでは1989年統一のあと、かなりの比率のトルコからの移民が発生した。社会の中で移民が統合化するのには非常に時間がかかる。

Q なぜEUにおいてコヒージョン(結束)が重視されたのか。

A 国内における不均衡が諸国間の不均衡よりも激しかったのであるが、EUに加盟することによって、通商のもたらす利益を受けられることが期待された。

Q 日本に対するメッセージとアジアに対するメッセージの2つがあったと思われる。初期の欧州共同体(EC, European Community)は成熟して

いてストックがあり、フローがない状態であった。現在は統合してあれだけフローがないところでよくインフラを整備し続けているな、という印象を受ける。東ヨーロッパはインフラもストックもない状況で拡大して、ますますインフラ拡大を進めようとしている。日本はインフラが多少は不足していると思われるが、十分である。アジアではインフラが圧倒的に不足している状態で、既に少子高齢化が進行しそうな状況である。これまでのEUやTENの議論が日本やアジアにとってどのような参考になるのか。

A 欧州経済共同体(EEC, European Economic Community)当時の6カ国は欧州の中核国であり、経済的にも確立された国で、EUペンタゴンの大半であった。1979年のギリシア加盟は貧しい国が加盟した初めての例である。

EUの議論においては拡大政策(widening)か、統合強化政策(deepening)かという激しい議論がある。即ち自由貿易圏として拡大することが先なのか、連邦国家として深化させることが先なのか。

その点について、イギリスは加盟国が多ければ多いほどいい、という立場をとる。ドイツは1989年の統一により、東に向いていたインフラを西へ伸ばすことの必要性を認識した。同様にEU加盟諸国の拡大に伴い、拡大と深化を両立させるためのインフラ整備が行われるようになった。当然ながらインフラ整備はストロー効果をもたらす作用がある。ブダペスト・プラハ・ワルシャワなどの大都市への投資は著しいので、国家間の格差は縮小しているが、ストロー効果が生じれば、格差はむしろ国内において広

がるであろう。このような現象は、上海などの大都市と中国の農村部に既に起きている。

Q 開発軸の考え方として「ブルーバナナ」が有名であった。軸線を設けて開発を行うと、大都市に集中してしまう。だからポリセントリックな開発が必要という理解であろうか。そのような開発をどのくらいの範囲で行うのか。

A 「ブルーバナナ」は開発計画の最初のモデルだった。フランスを取り囲むバナナのような軸である。フランスにバナナが横切っていない、ということが危険性として指摘された。ESDPを起草したとき、EUペンタゴンが提案された。ペンタゴンに囲まれていても、ブルーバナナに入っていない地域もあった。ペンタゴンだけでEUにおいて面積的に20%、人口で40%、GDPとしては50%を占めているということは、政治家としてはまかりならん、という意見があった。そこへ「ぶどうの房」という議論が登場する。ポリセントリックの考え方である。

ところで多中心に開発を行うことに関して私は懐疑論を持っている。サッチャーの言葉を借りるなら、経済成長を強制することの危険である。例えば、適切な価格設定があれば外部性を内部化できる。ロンドンでは混雑に対して課金を行った。政治家としてはそのような政策を提言することは自殺行為であるが、その後提言した政治家は再選を果たした。価格メカニズムを用いることで問題が解決することの事例である。

(とりまとめ: 運輸政策研究所 伊 鍾進, 松野由希)