

都市計画史からみた計画対象の変容

バルセロナ市 Pla de Barris を事例として

Transformation of Planning Objects in Urban Planning History

A Case Study of Pla de Barris in Barcelona

加嶋章博
Akihiro Kashima

This study examines the transformation of planning objects in Barcelona's urban planning history, focusing on Pla de Barris, a cross-sectoral urban regeneration initiative implemented since 2016. Tracing the institutional development from the Llei de Barris, a Catalan neighbourhood improvement law enacted in 2004, the analysis compares budget allocation, programme composition, and governance structures across successive phases. This longitudinal perspective reveals how the focus of urban intervention has progressively shifted over time. Whereas conventional urban regeneration centred on physical space improvement, Pla de Barris repositions the socio-cultural context of each Barrio—its historical memory, social relations, and community identity—as the primary planning object. This transition represents not merely a policy change, but an epistemological transformation in what urban planning considers worthy of intervention.

Keywords: Urban planning history, Pla de Barris, Urban vulnerability, Neighbourhood context, Cross-sectoral urban planning, Social inclusion

都市計画史, 界限計画, 都市の脆弱性, 地域的文脈, 横断的都市計画, 社会的包摂

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

19世紀半ばのバルセロナの都市拡張計画「セルダ・プラン」¹⁾以来、計画的拡張と自然発生的な地区形成が重層してきたバルセロナは、それぞれ異なる形成史と社会的文脈を内包する地区・界限（スペイン語 Barrio、カタルーニャ語 Barri）の集合体として発展してきた都市である。各 Barrio は、固有の歴史的経緯、住民構成、空間的特性を持ち、都市全体の中で一様ではない位置を占めてきた。こうした多様性の中には、経済的困窮、住環境の劣化、社会的孤立など複数の評価軸から「脆弱」と位置づけられる地区が生じており、それらへの包括的な対応は、バルセロナのみならずヨーロッパ諸都市に共通する都市政策上の課題となっている^{2) 3)}。

こうした状況に対し、近代以降の都市計画は、公共空間整備や住宅改善といった物理的環境の更新を主たる計画対象として発展してきた。バルセロナにおいても、1970年代以降の住民運動を背景とした地区改善、1980～90年代の「バルセロナ・モデル」に代表される公共空間重視の都市再生が国際的評価を獲得してきた。しかし2000年代以降、観光化や住宅価格高騰、移民増加などを背景に、都市内部の社会的・空間的格差が拡大し、従来型の物理的介入中心の都市再生モデルの限界が顕在化することとなった。

バルセロナおよびカタルーニャの都市政策に関する既往研究としては、まず邦文研究として阿部による一連の研究がある。阿部(2012)⁴⁾はカタルーニャ州界限法 Llei de Barris を社会的包摂の観点から分析し、統合的都市政策としての制度的意義を論じている。また阿部はEU都市政策における計画対象の広域化や、都市間の知識共有・学習を目的とするEUの都市再生ネットワーク URBACT における政策

形成プロセスについても論じており⁵⁾、本稿が扱う計画対象の変容という問いと通底する視座を提示している。海外研究では、Nel-lo (2020)⁶⁾がバルセロナにおける居住分離と社会的格差の拡大を論じながら界限法 Llei de Barris と界限計画 Pla de Barris を位置づけており、Porcel et al. (2020) は Pla de Barris の制度的構成と実施状況を政策評価の観点から詳細に分析している⁷⁾。これらの先行研究が制度的分析や政策評価に重点を置くのに対し、本稿は Barrio の地域的文脈そのものを計画対象として再定位する試みとして分析することで、都市計画が「何を計画すべき対象と見なすのか」という認識の変容という問いに迫ろうとするものである。

本研究が着目するのは、こうした文脈の中でバルセロナが取り組んだ横断的都市計画「Pla de Barris (界限計画)」である。2016年以降に実施された Pla de Barris は、脆弱な地区を対象としながら、公共空間整備や住宅改修を主軸とする従来の都市再生とは異なり、教育、社会福祉、雇用支援、文化活動などを横断的に組み合わせる点に特徴がある。

なお、日本においても都市内部の地域格差や界限の脆弱性は厳然として存在するが、それを政策的課題として正面から語る言語や枠組みはいまだ十分に整っていない。本稿がバルセロナの事例に即して論じる計画対象の変容という視座は、そうした日本の文脈においても参照しうる問いを内包している。

1.2 研究の方法と用語の整理

本研究では、文献調査に加え、Pla de Barris の制度設計・運営に携わった実務者への半構造化インタビュー調査を実施した⁸⁾。予算配分・施策構成の経年比較には、バルセロナ市および州政府の公式報告書・評価文書 (Índex, Generalitat de Catalunya 等) に記載された数値を用いた。

ここで、本稿における「都市計画」「都市政策」「計画対

象」の用語を整理しておく。本稿における「都市計画」とは、法定の土地利用規制を中心とする狭義の制度に限定されない。国際的な計画理論では、Healey (1997) 以降、計画を法定規制の執行としてだけでなく、行政・住民・専門家など多様な主体の協働を通じて場所を形作っていく制度的な営みとして、より広く捉える立場が確立している⁸⁾。本稿はこの立場に立ち、Llei de Barris および Pla de Barris を、脆弱地区を対象とした都市計画の一系譜として扱う。

これに対し「都市政策」とは、都市計画を包含する、より広い政治的・行政的な意思決定の枠組みを指す。実際、Llei de Barris および Pla de Barris の実務者自身は、これを「政策 (política)」と呼ぶことが多い⁹⁾。これらは法定都市計画の外側で運用される裁量的な制度であり、バルセロナの法定都市計画 (Pla General Metropolità, 以下 PGM) とは異なる系譜に位置する⁴⁾。交通や緑地に関する計画事項は主に PGM 側の体系で扱われるため、本稿はこれらを直接の分析対象とはしない。

ただし、法定計画の外側にあることは、本稿がこれを都市計画の対象から除く理由にはならない。むしろ、Bohigas の時代の地区改善プロジェクトから界限法、Pla de Barris に至る系譜は、当初より法定計画に対して裁量的・機動的な位置にあり、規制の硬直性が少ないからこそ、「何を計画対象とみなすか」という認識の変容が現れやすい領域であったと考えられる。本稿がこの系譜に着目するのは、単に「都市計画」を縮小して捉えているのではなく、この系譜こそが計画対象の認識論的変容を観察する上で適した対象であるためである。

最後に「計画対象」とは、この広義の都市計画という営みが、具体的に何を設計・介入的として捉えるかを指す。本稿が論じるのは、この計画対象が、物理的空間の整備から Barrio の地域的文脈へと移行してきた過程である。

分析にあたっては、2004 年のカタルーニャ州「界限法 Llei de Barris」から「界限計画 Pla de Barris」への制度的展開を、各時代の都市計画が何を計画対象としてきたかという視点から整理し、予算配分、施策構成、ガバナンス体制の変化を比較する。また、複数分野の専門家からなるプロジェクト・マネージャー制度や診断フェーズを通じた市民参加の仕組みに着目し、都市計画が空間整備から制度運営・社会関係・教育投資へと拡張していく過程を追う。なお本稿は、バルセロナというケーススタディに分析の射程を限定しており、都市計画のハードからソフトへの転換という広義の潮流については今後の比較研究に委ねる。

本稿の構成は以下の通りである。2 章ではバルセロナの都市構造における Barrio の形成史と固有性を整理する。3 章では「バルセロナ・モデル」の展開と限界を論じ、4 章でカタルーニャ州「界限法 Llei de Barris」の制度的意義と限界を検討する。5 章では界限計画 Pla de Barris の制度的展開を詳述し、6 章で計画対象の重心移動を分析する。7 章では考察と結論を述べる。

2. 都市計画の対象としての地区 (Barrio) : バルセロナの都市構造と歴史的文脈

19 世紀、イルデフォンソ・セルダによるバルセロナ都市拡張計画は、格子状街区による計画的な市街地拡張 (Eixample) を実現した。しかしその過程で、旧市街 (Ciutat Vella) や周辺の自然発生的集落は、計画的に整備された新市街と並存する形で都市構造の中に取り込まれていった。形成の経緯が異なる地区が重層するこの構造こそが、バルセロナという都市の空間的多様性の原型であり、同時に地区間格差の歴史的起点でもある。

こうした構造に更なる層を加えたのが、20 世紀を通じて繰り返された国内移民の波である。1929 年のバルセロナ万博に向けた大規模な都市整備を背景に、ムルシアやアルメリアをはじめスペイン各地から大量の労働者が流入し、1915~1930 年の間にバルセロナの人口増加の 90%以上を移民が占めた⁹⁾。住宅にアクセスできない移民の多くは、モンジュイックやサン・アンドレウ、ポブレノウ海岸などにバラック小屋を建て、自然発生的な集住地区を形成した¹⁰⁾。さらに 1950~60 年代のフランコ独裁期には、経済成長を背景にアンダルシア、エストレマドゥーラ、ガリシアなど各地からの移民がカタルーニャに大量流入し¹¹⁾、バルセロナ郊外に急速に開発された集合住宅地区へと集住した。これらの地区は、インフラ整備の遅れ、過密居住、公共空間の欠如といった問題を構造的に抱えることとなった。

各 Barrio は、こうした形成の時期、流入した住民の出身地や文化的背景、産業的経緯によって、互いに異なる固有の文脈を持つ単位として成立してきた⁶⁾ ¹²⁾ ¹³⁾。それは単なる行政区画ではなく、住民の社会的関係と記憶を内包する場である。1970 年代に各 Barrio で活発化した住民運動は、まさにこの固有性を基盤としていた。郊外の劣悪な住環境に対する住民たちの組織的な抵抗は、Barrio という単位を軸に展開され、民主化後の市政府はそれに応える形で地区改善を推進した。この時期の計画対象は、各 Barrio が抱える物理的環境の劣化——公共空間の不足、住宅の老朽化、インフラの未整備——であった。

以上のように、バルセロナの都市構造は、セルダ計画以降の都市拡張、繰り返された国内移民の波、住民運動の展開という重層的な歴史過程を経て、それぞれ異なる形成史と社会的文脈を持つ Barrio の集合体として成り立っている。そしてその中には、複合的要因から脆弱性を抱える地区が歴史的に生じてきた。次章では、この構造を踏まえながら、各時代の都市計画が何を計画対象としてきたかという視点から、バルセロナにおける都市計画の変遷を辿っていく。

3. バルセロナ・モデルの展開と限界: 物理的空間整備中心の都市再生

1970 年代のバルセロナでは、フランコ独裁体制の終焉と民主化の進展の中で、各 Barrio を基盤とした住民運動が活発化した。郊外の劣悪な住環境——公共空間の不足、住宅の老朽化、インフラの未整備——に対する住民の組織的な

要求に応える形で、民主化後の市政府は地区改善を都市政策の中心課題として位置づけた。この時期の計画対象は、各 Barrio の物理的環境の欠如であり、公共空間の整備と住宅改善が政策の主軸を担った。

この流れを主導したのが、建築家・都市計画家の Oriol Bohigas である。バルセロナ建築高等学校 (ETSAB) の教授・学長を務めた後、民主化後の初代市政府において都市計画担当代理に就任した Bohigas は、建築教育と都市計画行政を直接結びつけた人物として、バルセロナ都市計画史における特異な存在である。「周辺部を記念碑化する」「海に向かって開く」「旧市街を衛生化する」という3つの理念を掲げ、小規模ながら効果的な都市再生プロジェクトを各地区で推進した¹⁴⁾ ¹⁵⁾。都市計画を政治的・社会的変革の手段として捉えるその姿勢は、建築教育の場で培われた思想的背景と不可分であり、学術と行政の統合という当時のバルセロナ特有の知的環境を体現していた。

1986年に決定した1992年バルセロナ五輪の開催は、こうした地区改善の蓄積を都市全体のスケールへと飛躍させる契機となった。市はインフラ整備と都市改造を加速し、既存の格差地区・衰退地区への大規模な物理的介入が計画の中心に据えられた。ポブレノウの工業地区跡地に建設されたオリンピック村はその象徴であり、貧困化した地区が海に開かれた新街区へと転換された。公共空間の整備、海岸線の開放、老朽インフラの刷新という物理的環境の更新が計画対象の核心をなし、この一連の取り組みは「バルセロナ・モデル」として国際的な評価を獲得した。

しかし五輪後、大規模開発優先の傾向が強まる中で、住民の生活改善は後景に退いていった。2000年代以降、非EU圏からの移民増加、観光ブームによる住宅価格高騰、不動産投機の進行により、都市内部の社会的・空間的格差は拡大の一途を辿った。2004年の世界文化フォーラムは市民の広範な支持を得られず、「バルセロナ・モデル」が物理的空間整備を計画対象の中心に置き続けることの限界を露わにした。公共空間を整備し、建築的質を高めることで都市の諸問題に対応するという手法は、社会的・経済的格差の拡大という課題の前に、その射程の限界を問われることとなったのである¹⁶⁾。

4. カタルーニャ州『界限法』の制度的意義と限界

4.1 EUの都市再生政策の展開と界限法の背景

1990年代以降、EUは脆弱な都市地区への包括的介入を推進するURBAN I (1994～1999年)、URBAN II (2000～2006年)というプログラムを通じて、脆弱な都市地区への包括的介入を推進してきた。これらは特定地区に資金を直接投入し、物理的環境整備を軸としながら社会・経済的側面も含む統合的アプローチを試みるものであった。さらにURBACT (2002年～)への展開の中で、都市再生の理念は物理的整備にとどまらず、住民参加・社会包摂・横断的ガバナンスという方向へと重心を移していった。都市の意思決定者、実務者、市民が一体となって地域課題に取り組む

という姿勢が、EU全体の都市政策の潮流として定着しつつあった。

スペインにおいても、移民急増、住宅不足の深刻化、社会格差の拡大が都市内部の脆弱地区の問題を深刻化させていた。特にバルセロナ都市圏では、郊外の低所得層集住地区における住宅環境の悪化が広域的な課題として認識されるようになっていた。こうしたEUの政策的潮流と国内の都市的課題を背景に、カタルーニャ州は2004年、州独自の都市再生制度として「界限法 (Llei de Baris)」を制定した。

4.2 界限法の計画理念と制度的特徴

界限法は、従来の物理的な都市再生を超え、社会・経済・環境・行政の多面的視点を統合した包括的介入を理念として掲げた¹⁷⁾。その主な原則は以下の4点である。第一に、都市再生は物理的改修だけでなく社会・経済的側面を含めること。第二に、住民は施策の単なる受け手ではなく主体的に関与すべきこと。第三に、社会格差は広域の問題であり地域単位ではなく都市圏・州全体で対応すること。第四に、プロジェクトの評価と経験の蓄積を重視すること¹⁸⁾。これらの原則は、URBACTが体現した横断的・参加型の都市再生理念と共鳴するものであり、物理的空間整備を計画の中心に置いてきた従来の手法からの転換を志向していた。

制度的には、カタルーニャ全土の141地区で実施され、EUのURBANプログラムを上回る規模の投資が行われた。予算配分をみると、公共空間整備に44.1%、施設拡充に23.8%、社会プログラムに12.1%が割り当てられた¹⁹⁾。物理的整備が依然として予算の中心を占めていたものの、社会プログラムへの配分が明示的に位置づけられた点は、従来の都市再生との重要な違いである。また計画対象という観点からは、個別の地区が抱える物理的欠如にとどまらず、各 Barrio の社会的・経済的文脈をも計画の射程に取り込むとする姿勢が、制度の理念として示されたことは注目に値する。

4.3 成果と限界

界限法による都市再生は、公共空間や施設の整備、社会プログラムの推進において一定の成果を上げた。しかし2008年の経済危機とその後の政権交代による緊縮政策の影響から、新規事業は中止を余儀なくされた。この外的要因による停止は、制度の持続可能性という点での脆弱性を露わにした。

また構造的な限界も指摘される。予算配分が示す通り、実態としては物理的整備が依然として優位であり、社会プログラムの持続的な展開は限定的にとどまった。建築家や都市計画家に依存する傾向も強く、住民の積極的関与が十分に促進されなかった。計画の理念として掲げられた「住民の主体的参加」と、実際の運営においてトップダウン型の物理的再開発が優位であったという現実との間には、埋めきれない乖離があった。

こうした界限法の経験は、計画対象の拡張という理念が制度として打ち出されながらも、その実現には複数の条件が求められることを示している。予算配分における物理的

整備の優位、建築家・都市計画家への依存、住民の継続的参加を促す仕組みの未整備、そして行政の横断的統合の困難——これらは相互に関連した構造的課題であり、理念と実態の乖離を生み出す要因となった。社会的活動を地域に根付かせるためには、住民の組織化された社会基盤と行政の横断的な連携が不可欠であることが、界限法の経験から示されたといえる。

5 バルセロナ市『界限計画 Pla de Barris』の制度的展開

5.1 界限法から Pla de Barris へ：市独自の取り組みへの転換

2008 年の経済危機を契機とする緊縮政策により界限法が停止した後、バルセロナ市は2016 年、州全体を対象とした界限法に代わる市独自の都市再生政策として『界限計画 (Pla de Barris)』を開始した。界限法が持っていた州全体からの再分配機能が失われた中で、市として脆弱地区への資源投入を継続するための制度的選択であった。

対象地区の選定にあたっては、家庭平均所得、教育水準、失業率、10 代の妊娠率、住宅・都市インフラの不足といった複数の指標を用いて、脆弱性が継続的に測定・評価された²⁰⁾。こうした多角的な指標による診断は、脆弱性を単一の要因に還元せず、各 Barrio が抱える複合的な課題を可視化しようとする姿勢を示している。2024 年までに市内全地区の約 30%にあたる 25 地区で実施され (図 1)、特定の地区に集中的に資源を投入するという界限法の再分配的な発想を、市のスケールで引き継ぐものとなった。

5.2 6分野横断構成と従来の都市再生との違い

Pla de Barris は、教育・健康、社会福祉・ジェンダー平等・地域活動、住宅支援、雇用・経済活動の促進、公共空間・都市インフラの改善、環境の持続可能性・気候変動対策という 6 つの分野で構成される²¹⁾。この構成が示す最大の特徴は、公共空間整備や住宅改修を主軸とする従来の都市再生とは異なり、教育、社会福祉、雇用支援といった社会的介入が計画の中心的な位置を占めていることである。

また、後述するように、界限法 (2004) から、2017~2020 年、および、2021~2024 年の Pla de Barris への移行に伴い、物理的空間整備への投資は激減している。こうした変化は、

計画対象の重心が物理的空間の整備から社会的・人的投資へと明確に移行していることを示している。またセクターごとのアプローチよりも横断的な手法が重視され、市民参加と住民・地域社会のエンパワーメントが政策の柱として位置づけられている。

5.3 プロジェクト・マネージャー制度と協働型ガバナンス

Pla de Barris の運営は、公共政策管理の経験を持つ公営企業 Foment de Ciutat に委託され、地域住民団体との協働によるボトムアップ型で進められる。その中核を担うのが、各地区に配置されるプロジェクト・マネージャー (Cap de Projecte) である。政治学、文化人類学、地理学、歴史学、建築、都市計画など多様な分野の専門家からなる彼らは、行政と住民をつなぐ媒介者として機能する。就任にあたっては、多文化共生、フェミニズム、ジェンダー視点、公共政策の包括的設計などを内容とする数ヶ月の研修が課されており、技術的専門性だけでなく社会的・文化的感受性が求められる役割である⁶⁾。

統括体制としては、全地区の計画を監督するディレクターの下に、社会・教育、経済・職業、公共空間・持続可能性の各分野のコーディネーターが置かれ、プロジェクト・マネージャーと定期的な会議を通じて課題や施策の進め方を議論する⁶⁾。界限法の思想的背景を持つ Oriol Nel·lo は、プロジェクト・マネージャーについて「行政改革の種」であり、「一種のポリテクニシャン (politécnico) のような存在——技術者でありながら同時に政治的であり、また非常に多様な分野に介入する能力を持つ社会的調停者でもある」と述べている⁷⁾。この制度は、従来の権威主義的リーダーシップから、多様なアクターの合意形成を重視する方向への移行を体現するものである。

5.4 診断フェーズと市民参加

各地区への計画適用にあたっては、まず数ヶ月間に及ぶ診断フェーズが設けられる。バルセロナ市が保有するデータを基に脆弱性指数を算出する定量的診断と、行政組織内の技術スタッフや市民との対話に基づく質的診断が組み合わせて実施され、住民の優先事項と行政の要望を汲み取った診断書が作成される。この診断書をもとに基本的な介入領域が設定され、複数の提案が具体的なプロジェクトへと展開される。その過程では、地域住民団体やステークホルダーとの協働が継続的に求められ、実施後のフォローアップ体制においてもプロジェクト・マネージャーと地域住民の協働関係が維持される。また計画・実施の過程全体を通じて、住民のオーラルヒストリーや地域の記憶、福祉・教育・公共空間に関わる住民の経験が取り込まれ、数値では捉えきれない各 Barrio の固有の文脈が計画に反映

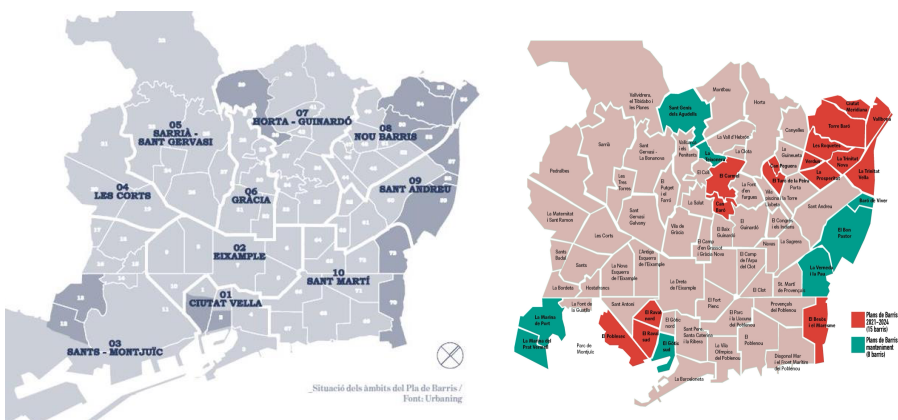


図1: 界限計画 Pla de Barris 2016~2020(左)および 2021~2024(右)の対象地区

それぞれ濃色部分が適用地区。8 年間で界限計画が実施されたのは 25 地区 (自治体全地区の 30%) となった。

されることが意図されている。

こうした参加型プロセスの設計は、各 Barrio の固有の文脈を計画の出発点に据えようとする姿勢を制度として組み込もうとするものである。しかし Ivàlua による実施評価 (2021 年) は、その初期段階における課題も指摘している²²⁾。すなわち、界限法 (Llei de Barris) が既に大きな存在感を持っていた地区では、その終了が住民の不満を招いており、また一部の地区では、Pla de Barris の導入が既存の地域の取り組みと重複したことで、誤解や一定の不信感が生じた場面もあったという。さらに同評価によれば、計画開始以前に、行政との関係が実質的な熟議に基づいていた地区は 10 地区中わずか 4 地区にとどまり、住民との共同制作 (coproducció) の経験を有していたのは 1 地区 (Roquetes 地区) のみであった。こうした課題は、参加型ガバナンスの理念と実態の間に依然として距離があることを示しており、計画対象として Barrio の固有の文脈を真に把握するためには、制度設計のさらなる深化が求められることを示唆している。

6 計画対象の重心移動:空間整備から『地域的文脈の持続と再生』へ

6.1 予算配分の変化が示す計画対象の移行

1980 年代以降、バルセロナの都市再生政策では、公共空間の改良、新たな公共施設の整備、老朽化した住宅街の再生が最重要課題とされてきた。こうした物理的空間整備中心の計画対象は、2004 年の界限法においても基本的に継承されており、予算配分における公共空間・施設整備への計 67.9% という配分がそれを示している²³⁾。しかし 2017～2020 年の Pla de Barris では物理的整備への配分は 48% に減少し、2021～2024 年にはさらに 24.9% にまで低下した (図 2)。プロジェクト数ベースでも、公共空間改善を目的とした施策の割合は 2017～2020 年で 17%、2021～2024 年では 10% へと縮小している²⁴⁾。この数値の変化は、計画対象の重心が物理的空間の整備から社会的・人的投資へと明確に移行していることを示す、最も直接的な根拠である。では、その移行先として何が計画対象として浮上してきたのか。以下ではその内実を検討する。

6.2 教育機関の再編:地域結節点としての学校

Pla de Barris において計画対象として前景化してきたのが、教育機関の再編である。従来、学校は教育行政の管轄に属する施設として、都市計画の直接的な対象からは切り離されて位置づけられてきた。しかし Pla de Barris では、すべての対象地区の学校にソーシャルワーカーが配置され、学校が単なる教育施設にとどまらず、地域の人々に対する

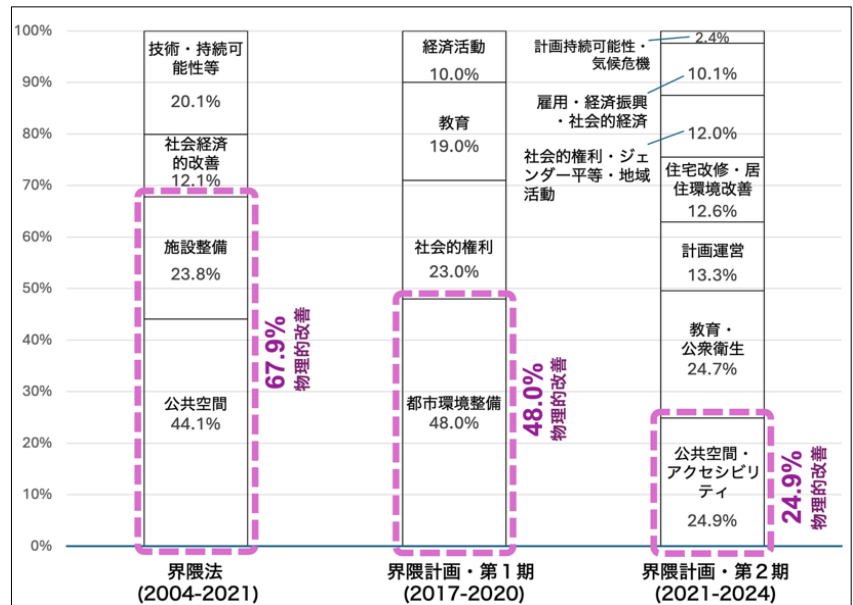


図2: 界限法から Pla de Barris への予算配分における公共空間整備の比率の変化

文献 19)、21) をもとに、筆者作成。界限法の「物理的整備」はバルセロナ大都市圏における公共空間整備+施設整備の合計 (67.9%)。第1期・第2期はアクション数ベースの予算配分。

福祉支援の拠点としての役割を担うようになった。また「道具箱 (Caixa d'eines)」と呼ばれるプログラムでは、芸術・音楽の授業への外部専門家の参加、楽器の提供、教室の防音整備などが行われ、これまで教育において優先順位の低かった課外・余暇活動の充実が図られている。さらに、デジタル弱者である地域の高齢者へのデジタル・ディバイド解消支援を学校で行うなど、教育機関が地域の多様な課題に応答する結節点として再編されつつある。そして、低所得地区の高校生の大学進学を支援する「プロメテウス (Prometeus)」プログラムは、2016 年時点でシウタ・メリディアナ地区の高校生の大学入試受験者がゼロであったという現実に対し、2024 年 1 月には 16 人の大学卒業生を輩出するという成果を生んだ²⁸⁾。教育機関への投資が Pla de Barris の予算に占める割合は第1期 (2017～2020 年) の約 19% から第2期 (2021～2024 年) には約 25% へと拡大しており、こうした転換の深さと継続的な強化を示している²⁵⁾。この学校を拠点とした支援の蓄積は、単なる進学率の向上にとどまらず、これまで地域外へ流出しがちであった若年層の知識・経験を地域内に留め、次世代へと引き継ぐ回路を築く試みとして位置づけられる。

6.3 「地域に向けて学校を開く」から「学校に地域の教育機能を内包する」へ

こうした教育機関の再編の背景には、注目すべき発想の違いがある。「地域に向けて学校を開く」という考え方は、学校という既存の施設を起点に、その扉を地域へ向けて開いていくという方向性を示すものである。これに対し、Pla de Barris が「Caixa d'eines (道具箱)」プログラムなどを通じて採用しているのは、学校という既存の施設・制度の枠組みそのものを、地域の福祉・文化・教育機能を統合する器として捉え直し、「学校に地域の教育機能を内包する」とい

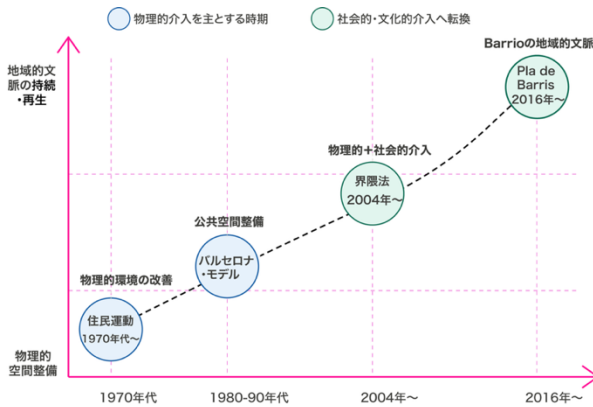


図3: 1970年代から Pla de Barris への計画対象の変容の軌跡

う方向性である。

この発想は、Trinitat Nova 地区の複合学校 (ieTN) の初代校長 Joan Artigal Valls の発言に明確に示されている。すなわち、「地域に開かれた学校を作るという発想ではなく、内部に学校が存在する地域の教育施設をつくるという発想だ」という哲学のもとに運営されているのだという²⁶⁾。学校が地域に向けて何かを「開く」のではなく、地域そのものが学校という場に組み込まれていくという、この発想の転換により、学校は地域コミュニティの結節点として機能し、住民同士のつながりを強め、「コミュニティ教育 *comunitat educativa*」の拠点となる場とその仕組みを既存の地域資源の上に確立することが可能となる。

都市計画の観点からみれば、これは新たな施設を整備するという物理的介入ではなく、既存の施設の役割そのものを再定義するという計画技術の転換を意味している。

6.4 Barrio の地域的文脈そのものを計画対象として

こうした一連の施策が目指す方向を、より根本的な次元から捉え直すならば、それは Barrio の地域的文脈そのものを計画対象として再定位しようとする試みとして理解できる (図3)。各 Barrio が内包する歴史的記憶、住民間の社会的関係、固有の文化的蓄積——これらは従来の都市計画が計画対象として明示的に扱ってこなかったものである。しかし Pla de Barris においては、診断フェーズでのオーラルヒストリーの収集、地域の記憶を取り込んだプロジェクトの設計、そして教育機関を通じた次世代への継承という仕組みを通じて、こうした固有の文脈が計画の射程に明示的に取り込まれている。それは「空間の改善」を超えて、Barrio という単位が長い時間をかけて形成してきた社会的・文化的な地域性を持続・再生させることを、都市計画の目標として位置づけるものである。こうした計画対象の転換は、物理的環境の整備という手段によっては対応しきれない都市の脆弱性——社会的孤立、文化的断絶、世代間の格差の再生産——に対して、都市計画がいかに対応するかという問いへの、バルセロナなりの実践的な応答といえる。

7 考察とおわりに

本稿は、バルセロナという都市が内包する Barrio の固有

性という問いを出発点に、都市計画が何を計画対象としてきたかという視点から、2004年の境界法から2016年以降の Pla de Barris への制度的展開を辿ってきた。その分析から浮かび上がるのは、バルセロナの都市計画史における一つの明確な転換点である。1970年代の住民運動を受けた物理的環境の改善、「バルセロナ・モデル」に代表される公共空間重視の都市再生、そして境界法による包括的介入の試みという流れの中で、計画対象は一貫して物理的空間の更新を中心に置いてきた。しかし Pla de Barris においては、予算配分の変化が示す通り、その重心は明確に社会的・人的投資へと移行しており、教育機関の再編、横断的ガバナンスの構築、診断フェーズを通じた地域固有の文脈の把握という一連の仕組みが、新たな計画の核心を形成している。

こうした変化は、単なる政策的転換として捉えるにとどまらない。より根本的には、都市計画が「何を計画すべき対象と見なすのか」という認識そのものの変容として位置づけることができる。物理的空間の整備という手段では対応しきれない都市の脆弱性——社会的孤立、文化的断絶、世代間の格差の再生産——に対して、Pla de Barris は各 Barrio の地域的文脈そのものを計画対象として再定位することで応答しようとしている。各 Barrio が長い時間をかけて形成してきた歴史的記憶、住民間の社会的関係、固有の文化的蓄積を持続・再生させることを都市計画の目標として位置づけるこの転換は、空間の整備から地域性の継承へという、計画対象の認識論的な組み替えを意味している。そしてそれは、プロジェクト・マネージャー制度に象徴されるように、設計や空間整備を専門とする技術者だけでなく、政治学、文化人類学、歴史学など多様な分野の専門家が都市計画の担い手として参画するという、計画実践そのものの変容をも伴っている。

一方で、こうした転換が抱える課題と限界も直視する必要がある。Ivalua による実施評価が指摘した通り、参加型ガバナンスの理念と実態の間には依然として距離がある。また、Pla de Barris の恩恵を最も受けた地区の多くで、この政策を主導した勢力とは異なる政党が多数の支持を集めたという事実²⁹⁾、政策の効果と政治的支持の乖離という構造的な逆説を示している²⁷⁾。さらに、その複雑な性質と地域ごとの多様性ゆえに、「バルセロナ・モデル」の時代とは対照的に、Pla de Barris は一般的な社会的認知が低く、メディアによる報道も限定的である。こうした課題は、地域的文脈の持続と再生を計画対象とする都市計画が、その成果を可視化し、広く共有することの難しさを示している。

2025年に開始された第3版の Pla de Barris は、予算を前版比33%増の約3億ユーロに拡大し、対象地区を27地区へと広げている²⁸⁾。教育・文化、公共空間・アクセシビリティ、住宅・改修という三つの戦略的重点分野を掲げる一方、青少年、高齢者、女性、移民という脆弱な集団への焦点をより明確化している。また初の影響評価では、2016年以降の対象地区における早期学校離脱率が市内他地区の2倍の速度で改善していることが示されており、教育への投資を

核とした横断的アプローチの有効性を裏付ける一つの根拠となっている²⁹⁾。こうした継続・拡充の動きは、Pla de Barris が単なる時限的な政策にとどまらず、バルセロナ市の都市政策における構造的な柱として定着しつつあることを示している。本稿が論じてきた計画対象の変容という視座は、こうした政策の深化とともに、今後さらに検証されるべき

【補注】

- (1) このセルダ・プラン (Cerdà Plan) によって実現した拡張市街地は、正式には「アイシャンプラ (Eixample)」として知られる (カタルーニャ語で「拡張」「拡大」を意味する)。
 - (2) 実施したインタビューは以下の通り。Oriol Nel-lo 氏 (Universitat Autònoma de Barcelona 地理学部教授、界限法の思想的背景を提供し、Pla de Barris 諮問委員会委員長、2024 年 5 月 15 日実施)、Amau Balcells Capellades 氏 (Foment de Ciutat, Departament de Pla de Barris ディレクター、2023 年 12 月 18 日実施)、Suso López Fernández 氏 (Foment de Ciutat, Pla de Barris de Nou Barris コーディネーター、2023 年 11 月 29 日実施)、Miquel Àngel Lozano 氏 (Pla de Barris Sant Andreu 地区プロジェクト・マネージャー、2023 年 11 月 15 日実施)。聞き手はいずれも Manel Guàrdia、加嶋章博 (当時いずれも Universitat Politècnica de Catalunya 所属)、一部 Liam McNiff (同) が出席。インタビューは録音のうえ文字起こしを行い、本稿における引用・参照はこの記録に基づく。
 - (3) 実務者へのインタビューでは、いずれも Llei de Barris/Pla de Barris を「política (政策)」または「programa (プログラム)」と呼び、「urbanismo (都市計画)」という語はほとんど用いられなかった (インタビュー実施については補注(2)を参照)。
 - (4) PGM は 1976 年制定、その後複数回の部分改正を経て現在に至る、バルセロナ都市圏の法定一般計画である。
 - (5) バルセロナ市は現在、10 地区 (districte)・73Barrio から構成され、市域面積は約 101.35km²である。各 Barrio の人口・面積規模には大きな幅があり、たとえば地区単位で見ても最大の Eixample 地区 (26 万人超) と最小の Les Corts 地区 (約 8.2 万人) との間には 3 倍以上の差がある。こうした多様性は、各 Barrio の形成過程の違いに起因する。1950～60 年代には、国内各地からの大規模な移民流入が都市市域部における移民コミュニティの集住を促し、こうした人口移動はインフォーマルな「バラック居住 (barraquisme)」と呼ばれる衛星的コミュニティの形成をもたらした (文獻 12)。また市域部の住宅地は、その成立過程によっていくつかの異なる類型に分けられる。すなわち、1950～70 年代に建設された大規模公営住宅団地 (Montbau, Besòs 等)、19 世紀から 20 世紀初頭にかけて職人住宅を起源とする郊外市街地 (Poble Sec, Gràcia, Sant Andreu 等)、そして法的枠組みの外で自主建設された市域部の地区 (Torre Baró, Singuerlín 等) である (文獻 13)。
 - (6) 本節における研修内容及び統括体制に関する記述は、Miquel Àngel Lozano 氏および Amau Balcells Capellades 氏へのインタビューによる (インタビュー詳細は補注(2)参照)。
 - (7) 文獻 21)、並びに、Nel-lo 氏へのインタビューによる (インタビュー実施については補注(2)参照)。
 - (8) バルセロナ市 St.Andreu 地区プロジェクト・マネージャー Miquel A.Lozano 氏へのインタビューによる (インタビュー実施については補注(2)参照)。
 - (9) この点については、2023 年の市議選 (Ada Colau 市長時代) において、政党 Barcelona en Comú が推進した政策であるにもかかわらず、その恩恵を最も受けた地区の多くでカタルーニャ社会党 (PSC) が多数の支持を得たことが指摘されている。これらの地区では移民住民の比率が高く、その多くが投票権を持たない、あるいは行使していないことも一因とされる。
- 【参考・引用文獻】
- 1) Cerdà, I. (ed. Soria y Puig, A.) (1999), *The Five Bases of the General Theory of Urbanization*, Madrid: Electa.
 - 2) Atkinson, R. & Carmichael, L. (2007), "Neighbourhood as a New Focus for Action in the Urban Policies of West European States", in Smith, I., Lepine, E. & Taylor, M. (eds.), *Disadvantaged by Where You Live? Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy*, Bristol: Policy Press, pp. 43-64.
 - 3) Nel-lo, O., Cruz, H. & Blanco, I. (2020), "Les polítiques de rehabilitació enfront la segregació: el Pla de Barris de Barcelona", *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 63, pp. 118-132.
 - 4) 阿部大輔 (2012) 「社会的包摂を勘案した統合的都市政策に関する研究——スペイン・カタルーニャ州の「界限法」を事例に」『都市計画論文集』47 巻 3 号、pp.685-690.
 - 5) 阿部大輔 (2023), 「EU における社会的包摂をめぐる 地域・都市政策の

問いを内包している。そしてそれは、都市の不平等や脆弱性への対応をめぐり、地域性そのものを計画対象として再評価する動きが生じている現代的状況を捉え直す試みとして、日本を含む他都市においても参照しうる視座を提示するものである。

【謝辞】 本研究は JSPS 科研費 JP22K04482 の助成を受けたものです。

- 展開」『URBACT のテーマの変遷に見る衰退コミュニティ再生の特徴』『地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり〜欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性〜』日本都市センター、pp.19-53
- 6) Nel-lo, O. et al. (2020), 前掲書
 - 7) Porcel, S., Antón-Alonso, F. i Muñoz, I. (2020), 'Les polítiques de millora de barris a debat: una introducció', *Papers*, 63, Barcelona, pp.10-19.
 - 8) Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan.
 - 9) López-Gay, Antonio (2014), "175 años de series demográficas en la ciudad de Barcelona. La migración como componente explicativo de la evolución de la población", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIX, nº 1098, Universidad de Barcelona.
 - 10) Tajer, Mercè; Larrea Killinger, Cristina (eds.) (2010). *Barracas. La Barcelona informal del siglo XX*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
 - 11) López-Gay (2014), 前掲書
 - 12) Garcia-López, M.-À., Nicolini, R. and Roig, J.-L. (2020), "Segregation and urban spatial structure in Barcelona", *Papers in Regional Science*, 99(3), pp.749-772.
 - 13) Oriol Bohigas (1986), *Reconstrucción de Barcelona*, Madrid: Dirección General de Arquitectura y Edificación, pp.47-53.
 - 14) Oriol Bohigas (1986), 上掲書
 - 15) Universitat Politècnica de Catalunya (2021), "Adiós al arquitecto y urbanista Oriol Bohigas, ideólogo de la Escuela de Barcelona", nota de premsa, 1 de desembre de 2021. <https://www.upc.edu/es/sala-de-prensa/noticias/adios-al-arquitecto-y-urbanista-oriol-bohigas-ideologo-de-la-escuela-de-barcelona>
 - 16) Arbaci, S. & Tapada-Berteli, T. (2012). "Social inequality and urban regeneration in Barcelona city centre: Reconsidering success." *European Urban and Regional Studies*, 19(3), 287-311.
 - 17) Nel-lo, O. (2010), "The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience", *Anàlisi Social*, vol. XLV (197), pp. 685-715.
 - 18) Generalitat de Catalunya, *Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*, DOGC núm. 4151.
 - 19) Generalitat de Catalunya (2021), "La Llei de barris deixa 1.123 milions d'inversió pública a tot Catalunya durant 17 anys", *Press release, August 26, 2021*. (カタルーニャ語) <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/413068/llei-barris-deixa-1123-milions-dinversio-publica-catalunya-durant-17-anys>, 最終閲覧 2026/8/16.
 - 20) Ivalúa (2021), *Avaluació del Pla de Barris 2016-2020: Informe final*, pp.156-157.
 - 21) Ajuntament de Barcelona (2022), *Plan de Barrios, Barcelona 2015-2023*, Barcelona, pp.40-41.
 - 22) Ivalúa (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques) (2021), *Avaluació del Pla de Barris 2016-2020: Informe final*, Barcelona: Ivalúa, pp.55-57.
 - 23) Generalitat de Catalunya (2021), 前掲.
 - 24) Ajuntament de Barcelona (2022), 前掲書, pp.42-45.
 - 25) Ajuntament de Barcelona (2022), 前掲書, pp.42-45.
 - 26) Ajuntament de Barcelona (2022), 前掲書, pp. 55-56, "Trinitat Nova Combined School / Interview with Joan Artigal Valls".
 - 27) Guàrdia, M., Kashima, A., Oyón, J.L. and Tudela, E. (2024) "Urban social movements, neighbourhood improvement policies and the reproduction of inequality in Barcelona's periphery", *Papers presented at the European Association for Urban History (EAUH) 2024 Conference*. 最終閲覧 2026/8/16. <https://eahu2024ostrava.osu.eu/main-sessions/?hposun=40>,
 - 28) Ajuntament de Barcelona (2024), "El Pla de Barris 2025-2028 millorarà 27 barris amb 300 milions", nota de premsa, 27 de juny de 2024. <https://ajuntament.barcelona.cat/sants-montjuic/ca/noticia/pla-singular-preventiu-marina-prat-vermell-poble-sec-1414804>, 最終閲覧 2026/8/17.
 - 29) Ajuntament de Barcelona (2025), "El Pla de Barris 2025-2028 desplega 315 actuacions en 7 districtes de Barcelona", nota de premsa, 25 de març de 2025. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2025/03/25/el-pla-de-barris-2025-2028-desplega-315-actuacions-en-7-districtes-de-barcelona/>, 最終閲覧 2026/8/17.