

# ドイツにおけるコンパクトな市街地形成に関する動向

Research on Policies for Compact City in Germany

高橋 勝美\* 荒井 祥郎\*\*

By Katsumi TAKAHASHI and Yoshiro ARAI

## 1. はじめに

わが国では、高度経済成長期の急激な都市化の段階を経て、安定した都市型社会を迎え、自動車交通への過度な依存から脱却し、環境負荷が小さく持続可能な都市交通を実現することが求められている。公共交通機関を軸としたまとまりのある複合的な市街地の形成に資する交通体系や土地利用のあり方並びにその実現方策の検討が重要な課題となっている。

ドイツでは、分散型国土形成、環境負荷に配慮した都市構造誘導政策、路面電車（LRT）等公共交通機関を主とする都市交通整備など、この分野に関する先進的な政策を進めてきている。とりわけ、土地利用計画により郊外開発の抑制を行うとともに、都心環状道路整備による中心市街地への自動車交通の排除、歩行者空間の充実、公共交通機関（LRTなど）の充実に尽力してきた。さらに近年、自動車交通への依存や環境問題の深刻化から、都市空間コントロールによる交通量軽減、省面積型都市開発構想等連担した市街地における移動性の確保についてコンペ等を実施するなど、21世紀における都市のモデル開発、検討に取り組んでいる。

本稿では、平成15年2月に実施した現地ヒアリング調査の結果に基づき、ドイツにおける環境負荷に配慮したコンパクトな市街地形成の考え方とそれに基づく法制度、具体的な政策や調査研究について、連邦、州、地方自治体の各レベルの動向を報告する。

## 2. ドイツにおけるコンパクトシティの考え方

### (1) 土地の節約

ドイツでは、国土計画法第1条に「土地の節約」が謳われており、持続可能な都市の成長（コンパクト

な地域づくり）を目指し、環境や土地利用に関し慎重に対応することが不可欠となっている。

それを受けて自治体レベルの計画を規定する建設法典（FプランとBプラン等を規定）にも、計画策定において、土地を節約し、自然を保護する形で計画する必要性が明記されている。各自治体が行う土地利用の計画には、新たな土地利用の必要性和現状利用の考慮が必要となっている。但し、規定上は全ての計画は土地の節約が必要とされているが、実際には利用と節約が矛盾するため、これを解決することが政治的課題となっている。

全ての自治体でコンパクトシティという考えを念頭にしているが、実際には市街地が常に拡大している。連邦全体で、平均して毎日120haの市街地が新たに拡大している状況である。

### (2) 都心の街を守る

ドイツでは、都心の街は文化の一つとして大切に考える考え方がある。公共交通から自動車への転換が進み、都心部が駐車場や道路空間で占められ、自動車が氾濫すると、快適かつ安全に回遊したり、くつろいだりできる都心の環境が破壊されてしまう。そのような都市・街にならないように、公共交通のサービス向上を様々な側面から行うとともに、公共交通を軸としたまとまりのあるコンパクトな都市構造を形成する方向で、諸政策が実施されている。コンパクトシティに関する市民意識は比較的高く、それを推進する政策について市民の理解が得やすくなっている。このようにドイツでは文化的側面もコンパクトシティを推進する要因となっている。

\* 交通政策研究室 \*\* 都市政策研究室

### 3. 近年のコンパクトシティ推進施策の動向

#### (1) 旧東独地域の再生プログラム

統一後、旧東独地域の住環境は急激な変化を遂げている。旧西独が50年かけて体験してきた郊外化を旧東独はこの10年で経験している。旧東独地域から旧西独地域への人口流出（特に若者）が続いており、約100万戸の住宅が空いている状況である。

このような旧東独地域の状況を改善するために、都市再生プログラム「Stadt Umbau Ost（東の都市再生）」が進められている。

このプロジェクトは始まったばかりで、具体的に紹介できる事例はまだないが、コンパクトな都市形成を目指し、特に帝政時代につくられた老朽化したプレハブ団地の多い地域において、一部団地を取り壊し、建築を魅力的なものとするとともに公共交通を充実させ、地域暖房などを敷設するなどの施策が連邦主導で検討されている。こうした施策の展開により、コンパクトな都市を形成し、アスファルトで覆う土地を減らし、環境保全に貢献できると考えられている。この対策の狙いは、郊外の住宅を壊すことが主眼ではなく、郊外化の流れを引き留め、なるべく街中に人を取り込むことである。

一方、この政策は住民税の減収につながるため、特に大都市周辺の自治体での反対は強い。それら自治体の中には、FプランやBプランで多くの住宅地を明示するなど、流れに逆行しているところもある。国土計画法により、ある程度の規制は可能だが、具体的に連邦が手を出すのは難しい状況である。

団地や工場等を取り壊した場合、その土地をどのように再利用するかはドイツにおいても大きな課題となっている。道路、地域暖房、上下水道は整備されており、その後の土地活用は有利な状況である。当該プロジェクトではないが、ライプチヒでは、かつて工場だった場所を住宅にした例がいくつもあり、こうした施策により、市街地の人口が増加している。この場合、工場の取り壊しや汚染土壌の洗浄などを連邦が援助している。

#### (2) ノルトライン・ヴェストファーレン州の施策動向

最近の都市開発や都市政策の動向としては、新しく建てる計画から、つくり直す計画が増えている。例えば、州都市開発研究所の立地場所も、元炭鉱用

地であるが、ドルトムント市はさらに新企業用地として再利用したい意思を表明している。

また、最近の高齢化の動きは、郊外居住のニーズの低下、都心居住のニーズ上昇につながっており、その受け皿を整備するための都市計画が求められている。これまでは、用途を明確に分ける土地利用計画であったが、住みやすくするために、様々な要素が混在する土地利用を考えることが必要とされている。その意味では、駅周辺開発の仕方などについて、日本に学ぶ必要があると考えられている。

なお、ドイツでは、通勤時間の長さに応じて税が控除されたり、一戸建ての新築による税控除が行われるなど、郊外居住補助があり、これらを見直せば都心回帰はさらに進むと考えられている（企業の通勤手当は、今はあまり行われていない）。

#### (3) ベルリン市の関連施策

##### a) 公共交通関連施策

ベルリンでは、統一後、公共交通と徒歩の利用率が減り、自動車交通の増加が著しい。ベルリンは西ドイツで50年間に起こったこと、すなわち都市の郊外化とモータリゼーションの進展を今経験している。

公共交通に関する現在の焦点は、これまで東西で異なっていた交通体系コンセプトをどう集約化するかにある。都市内交通については、U-Bahnの延伸の他、東側地域で高密度に敷設されていたトラムを西側にも拡大している。その他、地域鉄道と遠距離鉄道のターミナルとしてレアターバーンホーフ（将来の中央駅）の大拡張が進められている。南北から地下を通すなどして路線が入り込むように工事が進行中である。また、この1つの中央駅だけで遠距離鉄道をうけるのではなく、ベルリンの7つの駅が分担して受け持つような計画（Pitz-Konzept）も一方で進行中である。

##### b) 自転車関連施策

自転車交通に関しては、財政難にもかかわらず比較的多くの支援が行われている。コスト抑制の工夫として、歩道を拡幅して自動車道を整備するのではなく、車道を簡単にラインで区切り、自転車道を整備している。

##### c) 業務・物流関連施策

商用車、貨物車交通の都市部への流入が問題になっており、これを解決するために、ベルリン都心

の外側に運輸交通センター（Gueterverkehrszen-tren）を3カ所設置し、都心の比較的交通の利便良い場所にサブセンターを設置している。センターに荷物を集約し、そこから鉄道、船でサブセンターに輸送し、各店舗等に搬送されるシステムを確立している。また、現在6~7つの繁華街に運輸評議会が設置され、地区の物流システムの検討、調整が行われている。

#### (4) デュッセルドルフ市の関連施策

デュッセルドルフ市では、従来から新しい市街地の拡大はしない方針で土地利用・交通施策を進めている。デュッセルドルフ市は、以前は工業都市であったが、今はサービス業中心の都市へと変わってきている。このような動きの中で、工場跡地や貨物駅跡地が発生してきており、そのような土地の再利用が進められてきている。例えば、市内の貨物ターミナル駅の跡地は交通の便が非常に良いため、居住地あるいは商業地として再利用が進められている。



図 - 1 デュッセルドルフ市の地下道路上の歩行者空間

#### (5) ミュンスター市の関連施策

ミュンスター市では、年間の市街地開発のうち、2/3は既成市街地内の土地にしか許可せず、1/3のみ既成市街地外への拡大を許可するという政策を打ち出している。この1/3について、どこに何を認めるのかという事について、市当局は市民の了解を持って決定していかなくてはならず、非常に大きな責任を負うことが想定されている。なお、この政策により、市民の人口が減ってしまうことと、人口

が減っていても外に拡大する可能性が懸念されている。

## 4. コンパクトシティに関する調査研究の動向

ドイツにおいても我が国と程度の差こそあれ、郊外化の流れがあり、その流れを食い止めるのは容易ではない。そのため、郊外化の現状分析や対応方策に関する調査、研究が進行中である。

ドイツ連邦教育研究省では、郊外化の趨勢を変えるのは困難を極めるという現実を踏まえ、郊外化を評価する研究を実施している。すなわち、経済的側面などを含めた様々な側面から、郊外化を積極的に評価して、それとどのように付き合っていくかを検討するプロジェクトである。

連邦建設国土計画庁（BBR、ベルリン）では、コンパクト性、つまり毎年どれだけ新しく市街地が拡大したかを指標化して計測する調査が進行中である。

ノルトライン・ヴェストファーレン州都市開発研究所では、ハノーファーの地域を例にした交通の面からコンパクト化を実現化するための方策の研究が進められている。

## 5. おわりに

ドイツは、都心の街を文化の一部として大切に守る市民意識が根付いていると言われる。また、我が国に比べれば、自然条件が厳しく、生活に必要な水や物資を調達することが難しい上に、外敵から身を守ることの重要性も高いことから、古来から集まって住まう習慣があるという話も聞いたことがある。しかし、そのドイツにおいても我が国と程度の差はあるものの、郊外化が進展しており、連邦、州、地方自治体の各レベルでコンパクトな市街地形成に向けた施策や基礎的な調査研究が実施されている。

我が国は、ドイツとは文化や考え方の異なるものの、都市・交通施策や研究に関する技術的な側面は参考になるものと考えられる。今回の調査では現在進行中の内容が多く、十分な情報収集に至らなかった面もあることから、今後も継続して情報を収集していくことが重要である。