

ドイツにおける衰退都市・地域への取り組み：戦略、手法、プロジェクト

Coping with Shrinking Cities and Regions in Germany : Strategies, Instruments and Projects

ウタ・ホーン*

By Prof. Dr. Uta HOHN

1. ドイツの都市の現状

全ドイツ連邦で衰退の問題が生じているのは主として旧東ドイツ、旧西ドイツにおいては旧産業地域を抱えるルール工業地域あるいはザールランドのザールブリュッケンを中心としたエリアである。衰退プロセスは、人口の減少という問題だけでなく、経済的な問題も絡まって生じている。

ドイツ連邦の人口は、2005年時点で8250万人であるが、2013年以降は減少過程に入って、2050年には7500万人程度になると言われている。また、人種的にも多様な国家になり得る可能性がある。さらに日本と同様に高齢化の問題があり、60歳以上の人口は2001年で25%であるが、2050年には37%に増加すると想定されている。

人口減少の一方で、人口が成長するエリアもある。旧東ドイツから若く教育を受けた人たちが職を求めて旧西ドイツの方に行くと同時に、旧西ドイツの雇用機会があるところに外国人が流入してくるというマイグレーションの問題も生じている。

単に人口だけではなく、例えば雇用機会、失業率、あるいは担税力、購買力などという指標で見ると、旧東ドイツのエリアの自治体が衰退の状況に陥っている。さらに空間的な分離あるいは地域内のセグレーションが生じて、地域によってメトロポールエリアでは非常に人口が増えて大都市化現象が起きると同時に、一方で周辺地域では、人口減少あるいは広い意味での衰退現象が生じる傾向が出てきている。

こうしたことに対処するため、ドイツでは、空間的なスケールの都市・地域レベルで統合的な「空間発展計画」をつくらうとしている。目標としている都市像・地域像は、コンパクトシティーあるいはヨーロッパ都市を目指すとしている。とりわけ重視しているのは、インナーエリアの活性化あるいは再

都市化を目指し、産業跡地、空閑地、工場跡地などのブラウンフィールドをリユースすることである。その役割は、これ以上の郊外化現象をストップすると同時に、一方で中心市街地を活性化することによって新しい都市の質を高めていこうとするものである。

もう一つの大きな課題は住宅建設の分野である。旧東ドイツでは非常に大きな空き家問題を抱えており、その解決のためには住宅のダウンサイジングあるいは減築といった方法がある。しかしながら、この問題の解決には、それだけにとどまらず、新しいタイプのフレキシブルな住宅を建設し、多様な階層、年齢層に対応するような新しい住宅を供給していくチャンスととらえることもできる。

同時に、ドイツの国土整備の観点で言えば、日本でいう「国土の均衡ある発展」を継承しようとしているが、全く同じものをつくることは難しいので、農村あるいは過疎地域においてミニマムなスタンダードをどのように確保するかが新たな観点として議論されている。

もう一つの重要な論点は、広域的な整備の問題である。現在の自治体の財政状況は非常に深刻化しており、自治体単独では色々な政策ができないので、都市のネットワークをつくり上げて問題に対処していこうという「リージョナル・ガバナンス」という考え方が重視されている。

縮小というとネガティブなイメージにとられるが、地域にとって新しい歴史、カルチャー、都市の自然を再生していくという意味合いでとらえ、地域のローカルアイデンティティーを高めていくチャンスとして考えるべきである。これからは、こうした都市・地域計画におけるパラダイムの変化に対応していかなければならない。従来のような成長志向型の計画をどうやって制御していくかだけではなく、今

* ルール・ボッフム大学教授 Ruhr-University Bochum

後は地域の中でも成長するところも縮小するところもあり、選択と集中をどうやって考えていくかが新たな課題と考えられる。

2 . 国家レベルの政策

ドイツで非常に重要な政策は、いわゆる「東の都市改造」と言われる旧東ドイツを対象とした政策である。このきっかけは、旧東ドイツでは1998年時点で100万戸以上の住宅の空き家が顕在化しており、そのまま放置すると今後はより多くの空き家が現出するだろうという勧告を2000年に専門家が出したことによる。2030年までこのまま空き家を放置すると非常に深刻な問題になり、それと同時に、住宅を営んでいる住宅企業体も非常に経営難に陥るだろうということで緊急な政策が必要になってきた。

これに対して、連邦の建設省が2001年10月から2002年9月にかけて、旧東ドイツ全体を対象とした「東の都市改造」のコンペを行った。これに参加したのは259の自治体とベルリンの10地区で、総合的な都市発展コンセプトをつくり、それをもとに支援をしていくことを前提条件とした。

2002年から「東の都市改造」プログラムが都市建設促進法の枠組みの補助制度の中で行われ、その目標は、住宅産業を安定化させて、2008年までに30~40万戸の住戸を撤去し、ダウンサイジングだけにとどまらず、一方で中心市街地の質の向上を図ることとされた。特に、都心型居住を強化していくため、古い住宅ストックを改善し、助成をして都市の中の持ち家住宅の供給を強めていこうという政策を打ち出した。

2002年から2009年までに25億ユーロの財源が予定されており、この財源は、一つは質の改善に対して連邦政府が3分の1の補助、もう一つは住宅の減築に対して連邦政府が1m²当たり最高30ユーロを出す補助政策を実施している。2005年11月にドイツは大連立型のCDUとSPDの政権になったが、政権の公約として、2009年以降も「東の都市改造」プログラムはさらに財源を大きくとって続けていくことになっている。

旧東ベルリンのMarzahn地区のダウンサイジングの例では、11階建ての住宅を全部撤去したり、建物の上階を削って3~4階建てのタウンハウス型の住宅に改造することを実施している。



写真 - 1 Marzahn 地区のダウンサイジングの例

出典：IRS Berlin

連邦政府は、都市改造の問題は旧東ドイツだけではなく旧西ドイツにもあるだろうということで、2002年から16都市が参加して、旧西ドイツの地域の新しい都市改造につながる実験パイロットプロジェクトを実施した。一つは構造変化に直面している問題都市を対象とし、もう一つは、住宅団地の問題を抱えている都市を対象としている。

「西の都市改造」につながる実験プロジェクトを実施しているルール工業地域の北のOer - Erkenschwickという都市では、団地のダウンサイジングとアップグレードを一緒に行っている。1960~70年代にかけてつくられた典型的な郊外ニュータウン型団地が、今は人気がなくなり、外国人あるいは社会的弱者が集積しているエリアとなり、その改善に取り組んでいる。

2004年から、「西の都市改造」プログラムは開始され、助成の対象になるのは、総合的な都市発展コンセプトをベースにしているが、とりわけ重視されているのがインナーエリアの強化である。そして、いわゆる産業跡地、空閑地などの再利用、再活用あるいは一時的な利用、公共的なオープンスペースをもっと改善・強化していくと同時に既存の住宅あるいは建物ストックをアップグレードして質的な改善を図っていくことが重視されている。

旧東ドイツの都市改造は、住宅問題が非常に深刻化して、もう緊急的に措置をしなければいけない状況になっているが、旧西ドイツの場合は、住宅の空き家問題だけを取り上げればそれほど深刻ではないが、社会的な問題、エスニシティーの問題あるいは経済的な問題という色々な複合的な要因が出てきて

いる。まだ状況が深刻化する前の予防的な措置という意味では、「西の都市改造」プログラムの方が日本にとってヒントになると考えられる。この間、財源手当ては西に比べると東の方が圧倒的に厚く施されている。



写真 - 2 Oer-Erkenschwick のダウンサイジングとアップグレーディングの例

出典：TreuHandStelle (THS) GmbH
Projektentwicklung und Vestisch-Märkische Wohnungsbaugesellschaft (VMW)

2004年夏、ドイツの都市計画の基本法である「建設法典」が大改正された。その中に都市改造にかかわる条項がつけ加えられ、その条項に基づいて都市改造区域を地域指定することができるが、その地域指定に当たって幾つかの指標がある。例えば、機能的な欠陥の中には、住宅の空き家が深刻化していることも一つの指標に当たる。

基本的な条項は 171 a 条で、ここでもインナーシティエリアをどうやって再生して強化していくかが非常に重視されていることと、幾つかのエリアあるいは建物の撤去と、一方で既存ストックのアップグレーディングがコンビネーションされていることが強化されている。

この他に、都市改造を進めるに当たっての総合的な都市開発コンセプトをつくることもあるが、171 c 条のいわゆる「都市計画契約」を公共セクターと民間の事業者が契約して、どうやって撤去したり質的な改善を図っていくかの手法がこの条項の中で規定されたことが重要である。

3 . 広域レベルの政策

広域レベルで、地域間あるいは広域的な協働を進めていく二つの方法がある。一つはトップダウン型で連邦州レベルにおいていわゆる国土整備のモデル事業を設定していく方法、もう一つがボトムアップ型で地域が協定を結んで広域マスタープランをつくっていくという方法である。

もう一つの新しい広域レベルの動きとしては、IBA(International Building Exhibitions)方式で、日本では「国際建築博覧会」と呼ばれているものである。特に最近、日本でよく紹介されて有名なのは、1989~99年にかけて、IBA エムシャールパークという旧ルール工業地域のエリアで実施されたいわゆる旧産業地域を生態系的に再生していくプロジェクトである。

国が指定したモデル広域プログラムでは、過疎地域で農村的な地域のインフラストラクチャーをどうやって改善していくかという問題、人口の変動とインフラストラクチャーをどうやって対応させていく



- 人口減少に伴う周辺地域の改善モデル計画
- インフラと人口の変化の対応モデル計画

図 - 1 国が指定した広域モデルプロジェクト

出典：Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (eds., 2005) :
Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung.
Berlin, Bonn, p. 15.

かという問題が扱われている。

Mecklenburgische Seenplatte エリアでの広域モデルプロジェクトの例では、例えば社会インフラの最低水準を指標化しようと、小学校への距離は最低 8 km 以内で収まるようにすべき、あるいは医療施設に対しては、公共交通機関を使って 20~30 分で必ずアクセスできるということを位置づけている。とりわけ人口変動とインフラとの関係で広域的に考えられているのは、高齢者あるいは子供に対しての社会的なインフラ整備をどのように確保していくかが重視されている。ドイツの広域レベルでの計画的な対応の中で非常に重視されているのは、ミニマムな供給のスタンダード、特に社会的なインフラ、教育・医療・衛生や公共交通などをどうやって確保していくかということである。

中心地のコンセプトを広域レベルの中で重視していくことは、ドイツ特有の非常に重要な点である。いわゆる上級、中級、下級という中心地センターを定めて、そのセンター毎に施設整備を行っていくが、とりわけ最近話題になっているのは「分散型集中」という考え方である。ベルリンとその周辺のブランデンブルグ州の中では、センターを幾つかに多極的に分散させていく広域的な計画モデルを実施している。

もう一つ重要なのは、地域間の連携を都市間ネットワークによって強めていくことと、文化的なランドスケープ、広域的な風景をどうやって保全していくかという考え方である。広域的な連携を実施したところに新たな特典を与えるということも考えられている。

この IBA 都市改造は、18 都市が参加して 17 プロジェクトが展開中である。Aschersleben という小さな都市の例では、この 10 年ぐらいの間に 1 万以上の雇用機会の喪失、19% 以上の非常に高い人口減、15% 以上の空き家率がある状態になっており、集中的な衰退に対する対策として、住宅地構造、市街地構造を改善していこうとしている。周辺部の人気のない住宅は撤去して、逆に中心市街地を改善して魅力ある居住地として再生していくという二つの戦略を実施しようとしている。1970~80 年代につくられた都市の郊外部のいわゆるパネル工法型の住宅団地を撤去し、都市改造の中で発生してくる空地をもっと積極的に見えるような形にして、住民もこのプロセスを共有できるようにしていこうとい

うものである。例えば芸術家を招いて、空地のあったところに美術作品や色々な壁の装飾をした事例がある。



写真 - 3 空地への美術作品の装飾の例

出典：Homepage der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost
<http://www.stadtumbau-ost.info/>

4. 自治体レベルの政策

自治体レベルの政策として、うまく精力的に実施しているライプチヒの事例を紹介する。ライプチヒでも、多くの住宅団地の空き家問題が生じて、停滞したコミュニティ活動をどうやって活性化していくかが非常に大きな問題になっていた。ライプチヒは統一後急速に人口が減少して、1990 年代においては 10 万人以上人口が減少したが、この間、非常に積極的な都市改造政策ならびにインナーシティーの改善政策によって、つい最近、また人口を 50 万人に戻したという非常に大きな成果が現れてきた。この間、空き家率も 20% から 16% に大きく減少した。

ここでも総合的な都市発展計画を策定しているが、その中で特に重視されているのは、インナーシティー地区の競争力を郊外に対して強めていこうというものである。ここでも、できる限りの保全と改革を進めていくことになっており、中高層階の住宅をなるべく減らし 2010 年までに 3 万戸近くの住宅を撤去していくことになっている。

ライプチヒの場合は、専門家主導で計画していくのではなく、住民と一緒に協議しながら色々な計画案をつくっていくというプロセスを重視していることが重要である。ここでの都市像の目標は、ヨーロッ

パ都市あるいは短距離の中で収まるコンパクトシティをつくるということである。2000年に都市のマスタープランをつくり、その中で都市更新、住宅建設と大規模団地の改善の三つの要素が重視された。都市更新の戦略として出されているのは、歴史的な建造物を保全していくと同時に、グリュンダーツァイト(Gründerzeit)と言われる19世紀末から20世紀に都市が大成長した時代に高密度につくられた市街地をどうやって改善していくかという点である。ここでは幾つかの建物を部分的に撤去して、緑あるいはオープンスペースとしたり、住宅密度を引き下げることが重点としている。ここで重視されているのは、非常に慎重な建物のダウンサイジングと、いわゆる空閑地の再生利用の問題で、特に、緑地オープンスペースをつくり出し、場合によっては一時的に利用するというケースもある。



写真 - 4 暫定利用のオープンスペースの例

出典：Homepage der Bundestransferstelle Stadtbau Ost
<http://www.stadtbau-ost.info/>

もう一点重視されているのは新しいタイプの都市型住宅で、郊外居住に代るオールタナティブとしてのファミリー向け住宅をどうやって供給するかという点である。

この計画では、アクションプランとして三つのエリアを考えている。一つ目は市街地の50%程度を占めるほとんど公共的な支援なしで事実的に更新できていくエリア、二つ目は基本的には建物保全重視型であるが場合によってはその中心のところだけは少しオープンスペースをつくる、三つ目は全面的な改善が必要となるエリアという三つの地区類型の中で都市更新を進めていこうとしている。こういう類型の中で、各ブロック単位毎に幾つかの指標に基づ

いてブロックを評価して、その全体をまとめたのがいわゆる都市再開発マスタープランである。ライプチヒの場合には、毎年各地区からどういう形で改善が進んでいるか、問題が深刻化しているかの成果を発表する形で、モニタリングシステムを導入している。

その他に地区のマスタープランとして、20年間のタイムスパンの中でどうやってその地区を転換していくかという計画をつくっている。その中で出されている新たな都市概念として「多孔質型都市」、高密度の市街地を改善して相当の緑地を多く持つような「多孔質都市」をつくっていこうというコンセプトを新たなキャッチワードとして実施しようとしている。

センター東地区では、古い市街地の中ですべての建物を全部保全することはできないので、質の悪いもの、あるいは空き家率が非常に高いものを撤去して、その中に新たな緑地やオープンスペースや都市の質をつくり出す空間を生み出す試みをしている。

もう一つライプチヒで取り組まれているのは、都心居住に魅力を与えて、住民参加型の持ち家住宅をつくっていくというものである。建築家の指導を受けながら、例えば幾つかの古い住宅をリノベーションして住み替えたり、あるいは建物を撤去してそこに新たなタウンハウスをつくる取り組みをしている。居住者参加型でリフォームして、持ち家住宅に転用した事例、空閑地や色々な跡地をインフィルしてタウンハウスをつくった事例などがある。

建物を撤去した後の土地の利用について、民間と公共が協定を結んで時限的に5年、10年という期間、例えば緑地オープンスペースとして使い、その代わりその間の固定資産税を免除するという方法がある。しかし、地権者は開発権、建築権は保全できて、10年後にはもう1回回復できるという「建設法典」の枠組みにおける「都市計画契約」的な枠組みの中で実施する手法も活用している。これは、二つの意味合いがあり、空閑地のまま放置されていると都市のイメージが非常に悪くなるので、それを保全し、しかも例えば近隣の住民のために利用する庭園として使う形で、住民の方々も参加できる方法の導入も考えている。

5. 新たな挑戦

衰退都市・地域に対する戦略、手法、プロジェクトの実施は、持続可能な都市・地域の形成に向けた新たなチャンスである。最後に、これまで述べてきた論点を以下にまとめる。

- ① 緊密な都市の連携あるいは地域間協力という形の地域連携。
- ② 周辺地域における基礎的なインフラストラクチャーの担保を前提とした「中心地」と「分散型集中」の概念。
- ③ 地区レベルにおいて、都市開発の基礎となる都市改造区域を明示すること。
- ④ 共通の都市像として「ヨーロッパ都市」をもう1度再興しようとしている。
- ⑤ これまでの都市拡張の考え方から管理された形での撤退する考え方へ。
- ⑥ 市街地をもう1度農地や緑地に戻していくというリゾーニング。
- ⑦ いわゆる風景計画あるいはオープンスペース計画がより地域や自治体レベルで重要な役割を担う。
- ⑧ 公共交通機関の問題、エネルギーの問題、あるいは短い距離の中でコンパクトな都市をつくる、インフラのコストの問題などの資源に着目したダウンサイジングの戦略。
- ⑨ 産業跡地の再生あるいは暫定利用。
- ⑩ 密度を引き下げ、オープンスペースを持ったインナーシティーのクオリティを高めるような住宅。
- ⑪ 新しいタイプの都心型居住の提供、多様なライフスタイルに応えられるようなコミュニティーのブランド化。
- ⑫ 商業だけではなく、サービス、文化、通信機能といった色々な魅力を持ったインナーシティーの強化。
- ⑬ 例えば高齢化のような都市再構成のチャンスをつかむ。
- ⑭ 都市、自治体、プランナー、あるいは企業、地権者、住民という人たちとの新たなパートナーシップ。
- ⑮ ノルトライン・ヴェストファーレン州が最初に実施したいいわゆる「社会都市」と言われる社会的な問題を抱えているエリアの改善プログラムのように社会的問題と密接に結びついた形での都市改善。
- ⑯ ライプチヒの例のように、衰退と成長のモニタリングによる状況の変化に柔軟に対応できる仕組み。
- ⑰ 住民、市民が都市改善のプロセスと一緒に参加し、計画をつくり、体験していく仕組み。