

ドイツの地方都市における縮退・都市再生（リノベーション）の取り組み

～都市再構築化への支援制度と内発的・創造的マネジメント手法に注目して～

Challenges of Urban Restructuring and Urban Renewal in Germany

太田尚孝*

By Naotaka OTA

1. 研究の背景・目的

わが国でも周知のように、1990年10月のドイツ再統一以降、同国の市町村レベルの「都市計画（Stadtplanung）」を巡る状況は一変した。旧東独地域では産業構造の根本的な転換に起因する人口流出・人口減少への対応が急務となり、旧西独地域では社会民族的セグレーションや都市の郊外化への対応、中心市街地の衰退の深刻化等が新たな都市計画課題になった。一連の課題の多くは、その発生要因が複雑であり、かつグローバルな社会経済動向とも関連があるため、個別自治体による都市計画だけでは十分な対策は困難となった。特に旧東独地域や、旧西独地域であっても構造的課題を抱える自治体では行財政基盤の脆弱さ等から、都市再生を自らが主導することは不可能であった。

このような状況下で、ドイツでは地方分権型国家体制を前提としながら、連邦・連邦州・自治体の各主体が様々な試みを展開している。本研究では、このうち、わが国の抱えている政策課題も踏まえ、都市再構築化にかかわる都市再生のための支援制度「都市計画助成制度（Städtebauförderung）」と、旧西独地域のノルドライン・ヴェストファーレン州（以下、NRW州）における都市・地域マネジメント手法「REGIONALE」に注目する。いずれのテーマについても文献資料や統計データの整理、関係主体へのヒアリング調査¹⁾により、その実態と課題を明らかにし、これらを基にわが国への示唆を得ることを本研究の目的とする。

2. 都市再構築化への支援制度 ～都市計画助成制度の実態と課題～²⁾

(1) 都市計画助成制度とは何か

a) 制度的枠組み

都市計画助成制度とは、連邦政府・州・自治体の三者が共同で財政負担をし、これに民間事業者や市民が加わる形で、各自治体の状況に応じた各種都市再生プログラムの実行を支援する制度である。

制度的には、ドイツの憲法である基本法第104b条に根拠づけられ、都市計画法としての建設法典では、第164b条第2項の1から3にて、都市計画助成制度による財政支援の対象を規定している。具体的には、1) 住宅建設及び文化財保護及び文化財保全の重要性を考慮に入れた都市計画的機能の中での都市中心地及び地区中心地の強化、2) 土地、特に中心市街地の遊休地化した産業用地・コンバージョン用地、あるいは鉄道用地の再利用、住宅及び職場の整備、機能的に有意義な分類（用途混合）を考慮に入れた公共施設及び関連施設整備、並びに環境に配慮し、費用及び省スペース型の建築方法の整備、3) 社会的弊害を除去するための都市計画措置、とされ、これは同時に個別プログラムの根拠ともなっている。

b) 運営体制と主体間の関係性

都市計画助成制度のプログラム内容の詳細や連邦政府の財政負担額、運営方法は、連邦と州間で毎年締結される行政協定に規定される。さらに、州内の自治体への資金配分等の詳細は、州が個別に策定する州の助成指針に従うという多層的・分権的仕組みとなっている（図-1）。また、プログラムの実行は市町村レベルで行われ、この段階で市民や民間事業者がプロジェクトに関与づけられる。そして、個

* 福山市立大学大学院都市経営学研究科 准教授

別プログラムから得られた成果や課題は、全体では連邦建設・都市・空間研究所（以下、BBSR）によって質的・量的に調査分析され、連邦レベルだけでなく、州、自治体に還元される体制となっている。

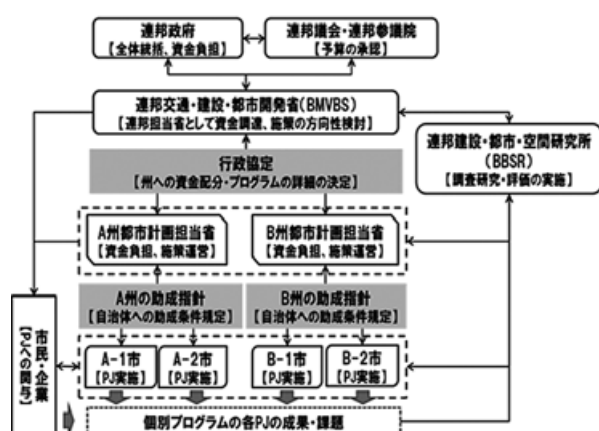


図-1 都市計画助成制度の運営体制

(2) 都市計画助成制度の実態と課題

a) 現行の個別プログラムの特徴

2013年の行政協定書³⁾に基づくと同年1月時点では、都市計画助成制度の枠組みで6つの都市再生のための個別プログラムが進行中である（表-1）。

表-1 2013年の都市計画助成制度
（総額4億5,500万€）の概要

プログラム名	開始年	プログラムの目的	連邦負担額
都市計画的伝統記念物保護 Städtebaulicher Denkmalschutz	1991年	歴史的建造物の近代化措置、修復措置による歴史的街並み、既存ストックの維持管理	6,400万€ (旧東独) 3,200万€ (旧西独)
社会都市 Soziale Stadt	1999年	地区マネジメントの導入、社会教育プログラムの実施等による社会的問題地区の活性化	4,000万€
東の都市改造 Stadtumbau Ost	2002年	旧東独地域or旧西独地域における統合的都市開発MPに基づく余剰住宅ストックの撤去と中心市街地の質的向上による都市の再構築化	8,400万€ (旧東独)
西の都市改造 Stadtumbau West	2004年		8,300万€ (旧西独)
中心地プログラム Aktive Stadt-und Ortsteilzentren	2008年	公共空間の整備や低未利用地のコンバージョン、マネジメント組織の導入等による中心市街地や地区センターの活性化	9,700万€
小規模市町村プログラム Kleinere Städte und Gemeinden	2010年	自治体間ネットワーク、広域的開発コンセプトの策定による小規模自治体の持続的発展	5,500万€

同制度に基づく個別プログラムは、1971年の制度創設当初から再統一前まででは「再開発・新開発措置」のみであったが、再統一後の新たな都市計画

課題に対応する形で、プログラム数が増加し、その目的や対象も多様化している。いずれにしても、建設法典上の記載に即して、現行のプログラムを概観すると、歴史的ストックの維持管理やコミュニティ再生、余剰住宅ストックの撤去を含めた都市の縮退、中心地の活性化、構造的に不利な条件下の小規模市町村における生存配慮の保障など、個別自治体の土地利用の規制・誘導だけでは解決が困難な都市計画課題が対象となっているといえる。

また、この6つのプログラムによる2013年までの助成自治体数は、ドイツの全自治体の約18%に該当する2,020自治体に上り、3,245の措置が実施された。もっとも、既に終了したプログラムもあり、1971年からの累積値では4,400自治体、6,770措置となる。なお、プログラムの目的に応じていけば、助成申請の人口規模要件はなく、原則的に申請自体も自治体の自発性に委ねられている。

b) 全国的・総括的な評価と今後の論点

同制度の全国的・総括的な評価については、『都市計画助成制度40周年記念誌』⁴⁾の序文が連邦担当大臣の「40年の都市計画助成制度は成功の歴史そのものです！」からはじめられていることから垣間見える。同制度の成功要因について連邦交通・建設・都市開発省（BMVBS）の担当者は、連邦政府の積極的・安定的財政支援の存在以外に、以下の4点を挙げている⁵⁾。1) 財政的的刺激策と法的措置が密接しており現地での積極的な都市開発施策の遂行を容易にしていること、2) プログラムとして内容の柔軟性がありその時々都市計画課題に即して重点を変化が可能であること、3) 空間的・分野的に統合化されたプログラムにより波及効果が生まれていること、4) その他の類似の助成プログラムと比較して明確に高い経済的な効果を得られること、である。

その一方で、都市計画助成制度は、2006年の連邦制改革による基本法の改定により、補助金の時限化・漸減化、定期的評価が義務付けられた。これと同時に、人口減少や地球環境問題等の新たな都市計画課題の顕在化から、同制度の今後のあり方を考える議論も開始された。例えば、連邦・州・自治体・関係組織代表者が参加した2008年10月の「都市計画助成制度に関する将来会議」の基調講演「都市計画助成制度の将来に関する議論の現状」⁶⁾をみると今後の論点は以下のように整理できる（表-2）。

表－2 今後の都市計画助成制度に関わる4つの論点

論点①：深刻化する地球環境問題への対応
・CO ₂ の排出量削減等の対策は自治体レベルでも重要視されており、個別プログラムを立ち上げるべきか。
論点②：地域資源や各種補助金の統合化の強化
・地区レベルでハード・ソフト事業を総合的に推進するために、省庁間や組織間の縦割り構造をどのように克服すべきか。
論点③：民間事業者や市民の参加による地区マネジメント
・地区レベルで民間事業者や市民を関連付け、主体的・中長期的に地区マネジメントを実行するためにはどうすべきか。
論点④：自治体の長期的計画及びファイナンスの安定化
・プログラムの時限性が長期的計画を阻害していないか。
・財政力が弱い自治体に対する財政負担割合を軽減させるべきか。

c) 旧東西連邦州レベルでの評価

ニーダーザクセン州（778万人/4.8万km²/1,010自治体）、ブランデンブルグ州（245万人/2.9万km²/419自治体）へのヒアリング調査に基づく、州レベルでの都市計画助成制度の運用実態と課題は以下のように整理できる（表－3）。

表－3 ニーダーザクセン州・ブランデンブルグ州へのヒアリング調査結果

		ニーダーザクセン州 (旧西独)	ブランデンブルグ州 (旧東独)
基本情報	州内の自治体が抱える都市計画課題	・人口減少・需要縮小への対応 ・農村部の維持管理 ・中小都市における中心市街地の衰退	・都市計画専門家のマンパワー不足 ・財政破たん問題
	州における同制度の重要性	・持続的都市発展を進めるための基盤	・都市計画分野の最重要財政支援策
都市計画助成制度への理解・批判	連邦・州・自治体の財政負担	・連邦制の役割分担に則って適正 ・旧東西地域への資金配分の不均等は課題	・財政破たん自治体への配慮は必要
	行財政力の弱い自治体への対応	・個別相談の実施 ・現地視察による問題地区の確認	・助言や統合的都市開発構想策定の手引き書の策定、配布 ・定量的評価の実施
	都市計画助成制度の長所	・プログラムの多様性と柔軟性 ・自治体の資金負担の少なさ ・経済的効果、波及効果の大きさ	
	都市計画助成制度の短所	・プログラムの数の多さ ・政治的な影響の大きさ ・プログラム運用上の諸規則の複雑さ	
	効果の大きいプログラム	・社会都市 ・西の都市改造	・伝統記念物保護 ・東の都市改造
	改善が必要なプログラム	※特になし	・小規模市町村プログラム

このうち、都市計画助成制度の長短は、両州の認識は共通しており、州レベルの評価として一定程度

の一般性を有しているとも考えられる。すなわち、長所としては、1) 同制度に基づくプログラムの多様性と毎年の行政協定でプログラムの詳細が決められること、2) 自治体は原則1/3の財政負担で当該自治体にとって重要な都市再生施策が遂行可能であること、3) 同制度の社会的期待でもある経済的効果は州レベルでも確認されること、である。短所としては、1) 近年、プログラム数の増加によりプログラム間の違いや関連性が不明確になっていること、2) 制度に柔軟性があることがその時々々の社会状況や政治関心に影響を受けやすいこと、3) プログラム数の増加に加えて2006年の連邦制度改革による評価義務が州や自治体の追加的負担になっていること、である。

また、行財政力の弱い自治体への対応については、両州とも支援策と、質的あるいは量的評価に基づく選別を実施している。支援策については、ニーダーザクセン州では自治体からの要請に応じて申請手続き等に関わる個別相談を実施している。ブランデンブルグ州では、さらに助成条件の前提となる統合的都市開発構想の策定マニュアルを独自に作成し、当該自治体へ配布している。他方、資金が適正に運用されているかを確認するために、ニーダーザクセン州では助成対象地区への視察を必須としており、ブランデンブルグ州では州独自の量的評価基準に基づく成果報告を自治体に課している。つまり、州の運用レベルでは助成金申請に関わる自治体へのサポートと管理が並行されている。

(3) 小括

都市計画助成制度は、ドイツの自治体が都市再生を進めるうえでの根幹となる支援制度であり、それゆえに時代環境に応じてその在り方が議論され、改善が試みられてきた。旧東西連邦州の実態調査からは、同制度への総論としての肯定的評価や期待がありながらも中長期的な課題も確認され、同制度は新たな転換期に直面しているといえる。また、州レベルでは同制度は自治体の自発性という名のもとに行財政力の弱い自治体を切り捨てるものにとらえておらず、適切なサポートと管理を行っており、その補完・緊張関係は地方分権時代の我が国の地域政策にとっても参考になる事例といえる。

3. 内発的・創造的マネジメント手法 ～ NRW 州の REGIONALE の試み～

(1) REGIONALE (レギオナーレ) とは何か

a) 先行プログラムとしての IBA エムシャーパーク

ドイツ西部に位置する NRW 州 (3.4 万 km²/1,700 万人/396 自治体) では、1989 年から 1999 年にかけて国際建築展 (以下、IBA と略) エムシャーパークが開催された。IBA エムシャーパーク (800km²/250 万人/17 都市・2 郡) は、従来型の事前確定的で詳細なマスタープランに基づく都市・地域開発ではなく、個別のプロジェクトのネットワーク化と高質化を前提とし、緩やかな計画目標による衰退工業地帯の持続可能な発展が目指された。また、カリスマ的プランナーであるカール・ガンザーの下、時限的マネジメント会社である IBA エムシャーパーク公社が個別プロジェクトの選定や広報活動等を担い、既存の計画制度や行政システムにとらわれずに各自治体の自発性と自治体間の連携が目指された。さらに、IBA エムシャーパークは、ハード整備だけではなく地域アイデンティティの形成や既存ストックのネットワーク化も試みられ、新しいタイプの都市・地域マネジメント手法であった。その成果や影響は、創造都市論者のランドリーが「最も劇的で、最も革新的で、しかも最も包括的に考え抜かれた都市再生プロジェクトの一つ」⁷⁾と指摘するように、国際的にも高評価を得る先進的な取り組みであった。

b) IBA エムシャーパークから REGIONALE へ

NRW 州政府は、この IBA エムシャーパークを州内の他地域でも実践するため、IBA エムシャーパークの閉幕前の 1997 年時点で「REGIONALE」という新プログラムの導入を決定した。REGIONALE は、その語源が「地域 (Region)」と「隔年周期 (Biennale)」を合わせた造語であることからわかるように、原則、2 年に一度 (REGIONALE2010 以降は 3 年に一度) の頻度で行われ、その開催地域は公募で決められる。2015 年 5 月時点では、REGIONALE は NRW 州内の大小様々な 8 地域で実践 (REGIONALE2016 以外は既に終了) されている (図-2)。そして、その開催目的は、自治体間の連携活動と革新的プロジェクトにより当該地域内外でのプロフィールを明確化し、開催地域の持続可能な発展に資する競争力の強化である⁸⁾。



図-2 REGIONALE の開催場所と開催時期

c) REGIONALE の特徴

REGIONALE の公募要領⁹⁾や関係 HP¹⁰⁾を整理すると、その特徴はエムシャーパークと比較した場合、以下の4つの共通点と3つの相違点に整理できる (表-4)。つまり、REGIONALE は、IBA エムシャーパークと同様に、プロジェクト認定型の時限的プログラムであり、マネジメント会社による既存の枠組みにとらわれない創造の場といえる。一方で、REGIONALE は広範な範囲で行われ、開催地選定自体が州内での公募、プロジェクトの認定方法が強化されるなど、前提条件や枠組みには差異がみられる。

表-4 IBA エムシャーパークと REGIONALE との共通・相違点

共通点	① プロジェクト認定プログラム：REGIONALE は個別プロジェクトの実行策や単独の財政支援策ではなく、原則、プロジェクトの認定のみを実施。
	② 時限的イベント性：プログラムの最終年に開催地域内でその成果や今後の展望をプレゼンテーションすることによるイベント的性格。
	③ マネジメント会社の設立による運営：各 REGIONALE は時限的マネジメント会社による運営 (主な役割：補助金プログラムのマッチング、州や自治体との仲介、地域ブランディング等)。
	④ 多様な活動内容：各 REGIONALE の活動内容は総合性・未来志向性を目指しつつ、ハードからソフトまできわめて広範に設定されるが、既存の枠組みにとらわれないアイデア出しを重要視。
相違点	① 開催規模・開催地の課題：都市的地域・国境地域・田園地域等、課題や規模の異なる諸地域での開催 (REGIONALE 実施 8 地域の平均：3,900 km ² ・170 万人・50 自治体)。
	② 公募型の開催地決定プロセス：開催自体が州内での「公募型」であり、一定の競争的環境の中で、開催地が決定 (最小規模は 3 郡あるいは 3 独立市と指定)。
	③ REGIONALE プロジェクトの認定方法：時限的マネジメント会社によるプロジェクト選定がより洗練化、多様化し、カテゴリー化に基づく段階的な認定プロセスも実施。

(2) REGIONALEの実態と課題

a) REGIONALE2010：連担型都市的地域の実践 【地域の概要・REGIONALEの開催経緯】

REGIONALE2010の開催地域（4,000 km²/300万人/53自治体（4郡、3独立市））は、ケルン市・ボン市を中心としてNRW州でも人口密度が高い地域である。地域の固有課題としては、再統一後のボンからベルリンへの遷都にともなう地域経済再編への対応やグローバル経済化による都市間競争の激化があった。そして、これを個別都市単位ではなくケルン・ボン地域としていかにして取り組み、個別都市・地域全体としてもWin-Winの関係にしていくかが問われていた。そこで1992年に地域内の自治体代表者や商工会議所、手工業団体、金融機関等が「ケルン・ボン地域組織 Region Köln/Bonn e.V.」を結成し、都市・地域マネジメントにかかわることになった。その後、この組織が基盤となり、2002年のREGIONALE2008及びREGIONALE2010の開催公募に応募し、採択され、2002年から2010年にかけてREGIONALEが開催された。

【運営体制】

上述のケルン・ボン地域組織はREGIONALEの立ち上げ期には運営にも関与したが、REGIONALE自体の運営は時限的な運営会社「REGIONALE2010エージェンシー」が担った（図－3）。



図－3 REGIONALE2010の運営体制

同社は、文字通りREGIONALE2010の運営を担うが、意思決定を下すのはあくまで「運営会議」と呼ばれる地域代表者組織である。エージェンシーは、地域内で実施されている（一部は実施予定の）個別プロジェクトをREGIONALEプロジェクトに認定し、それに関連させて広報活動を展開するとともに、認定53プロジェクトの実現化に向けて国内外の補

助金メニューをチェックし、マッチングさせることに注力した。なお、エージェンシーの運営費及び人件費は年間約140万€であり、これをNRW州政府から8割、地域側から2割の資金負担で賄った。

【成果と課題】

REGIONALE2010の成果としては、当初の予想よりも多くの各種補助金が開催地域側に流れ込んだことが挙げられている。具体的には、REGIONALE開催期間中に102の補助金プログラムから約10億€を獲得し、これが呼び水で民間投資が20億€の規模で行われた。また、「REGIONALEが一つの契機となって停滞していたプロジェクトの実現化に目途が立った」「目に見える範囲での「地域」が新たに形成できた」「緑地計画など既存の枠組みや計画をこえた提案ができた」ことも成果として認識されている（図－4）。

一方で、REGIONALE2010の課題としては、いかにREGIONALEで生み出されたアイデアを既存の計画体系へ埋め込み、プロジェクトの実現化にむけた一層の資金的・人材的支援体制の構築、地域連携のさらなる促進、地域をマネジメントしていくようなマネージャーの育成支援が挙げられている。



図－4 REGIONALE2010のプロジェクトの一例

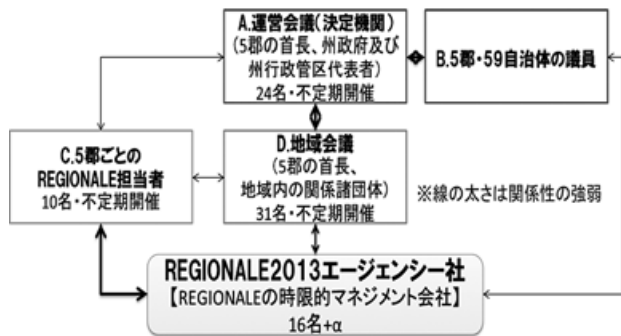
b) REGIONALE2013：分散型農村的地域での実践 【地域の概要・REGIONALEの開催経緯】

REGIONALE2013の開催地域（6,200km²/150万人/59自治体（5郡））は、地理的には中山間地域に小規模の都市や農村が分散して立地していることが特徴である。地域課題としては、人口流出や人口減少がとまらず、これをいかにして食い止めるのが喫緊の課題となっていた。しかしながら、歴史的背景や行政組織上の違いから、これまで地域という空間スケールでの協働経験は一切有していなかった。

そこで、この REGIONALE を契機に地域アイデンティティを創出するとともに、広域連携に基づくプロジェクトを実施することが目指された。

【運営体制】

REGIONALE2010 と同様に、REGIONALE2013 においても運営主体は時限的マネジメント会社の REGIONALE2013 エージェンシー社であった（図－5）。



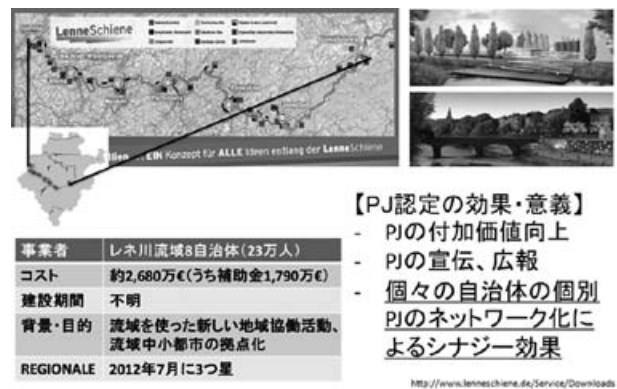
図－5 REGIONALE2013 の運営体制

エージェンシーでは、補助金のマッチング以外にも、REGIONALE として新たに提案された「南ヴェストファーレン地域」をいかにして地域内外に売り出していくかに重点を置いた。また、中小の数多くの自治体との合意形成を円滑化するために、郡単位で REGIONALE 担当者を任命した。なお、運営費・人件費については、年間約 150 万 € であり、州政府から 7 割、地域側から 3 割の支出であった。

【成果と課題】

REGIONALE2013 の成果としては、これまで「地域」という範囲で協働実践が何もなくあった同地域にとっては最初の協働の場という評価が下されている。また、その多くが小規模な 49 の認定プロジェクトは REGIONALE の枠組みでネットワーク化され、補助金プログラムのマッチングも含めたシナジー効果もあったと理解されている（図－6）。

他方、REGIONALE2013 の課題としては、新しい地域像が創造されつつあるとしても 6 年間という開催期間の短さがあり、また、地域構造に直接的に影響を及ぼすようなインフラ整備（道路・鉄道等）には REGIONALE という手法は不向きであること、REGIONALE 自体はアイデア出しにすぎず地域課題の解決には直結しないと理解されている。



図－6 REGIONALE2013 のプロジェクトの一例

(3) 小括

REGIONALE は、既存の制度的枠組み（行政組織構造・補助金プログラム等）を活用しながら、広域連携を促進し、新しい試みを時限的マネジメント会社によるプロジェクトの認定という形で進めている点でユニークな試みといえる。その一方で、運営費・人件費の負担関係や組織体制をみると、NRW 州政府の重要性も指摘でき、内発的・創造的取り組みは IBA エムシャーパークが行われた NRW 州であっても完全に自治体側のボトムアップによる自立的で独立採算型ではなく、公共セクターの支援が必要不可欠であるといえる。

4. 研究のまとめ

本研究の結果から、わが国の今後の都市・地域政策のあり方を展望すると以下のことが示唆される。

第一に、各地域の自発性や固有課題を前提とした制度設計の難しさである。都市計画助成制度のように、わが国でも各地域や自治体のニーズに合わせた施策がより重要になると考えられるが、裁量的判断の余地と目的達成のための縛りとのバランス、主体間の補完・緊張関係のあり方は大きな論点といえる。

第二に、公共セクターの大胆さと戦略性の重要性である。REGIONALE は一見して、社会実験の要素も強いが、NRW 州政府は開催地の公募から、競争的環境をつくり出し、一方で結果として州内の全地域で開催をし、時限的な枠組みの中で既存の補助金プログラムの活用化と広域連携を促進させようとした。このような巧みな地域開発手法は、わが国の今後の地方創生戦略にもヒントがあるように思われる。

<謝辞>

本研究に関わり、計量計画研究所の皆様には大変お世話になりました。記して感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 都市計画助成制度に関するヒアリング調査は、2014年3月にBBSRの担当官及び、事例対象州の担当官に対して行った。REGIONALEについては、2014年9月にNRW州担当官及びREGIONALE2010及びREGIONALE2013の代表者に対して行った。
- 2) 詳細は、太田尚孝・大村謙二郎：再統一後のドイツにおける都市再生プログラム推進のための支援制度に関する基礎的研究-「都市計画助成制度 Städtebauförderung」に注目して-, 都市計画論文集, 49 (2), pp.198-206, 2014. を参照。
- 3) Bauministerkonferenz des Bundes und der Länder : Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen, Berlin, 2013.
- 4) BMVBS : 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin, 2011.
- 5) Hatzfeld, Ulrich / Lang, Jochen : Zukunft der Städtebauförderung, Planerin, 6_11, pp.15-18, 2011.
- 6) Danielzyk, Rainer: Zum Stand der Debatte zur Zukunft der Städtebauförderung, BMVBS (Hrsg.), Zweiter Kongress zur Zukunft der Städtebauförderung, Berlin, pp.10-13, 2009.
- 7) チャールズ・ランドリー [著] 後藤和子 [訳] : 『創造的都市 : 都市再生のための道具箱』 日本評論社, 111, 2003.
- 8) Kuss, Michael et.al. : Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen - Das Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn, In: Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, ARL, Hannover, pp.117-139, 2010.
- 9) MfBV : Öffentliche Ausschreibung der Regionalen 2013 und 2016 in NRW, 2007.
- 10) <http://www.regionalen.nrw.de>