

【 寄 稿 】

ドイツにおける縮小対応型都市計画：団地再生を中心に

筑波大学名誉教授/GK 大村都市計画研究室
大村 謙二郎

0. はじめに

ドイツは戦後の復興、高度成長期、ポスト成長期と次々と生起する都市計画課題に取り組んできた。21世紀に入り、地球環境問題、経済の成熟化、人口世帯構造の転換（少子高齢化の進展）など日本と共通の課題を抱えており、その都市計画施策、都市開発政策は参考になる点も多い。

本稿はドイツにおいて、近年の社会経済構造の変化、人口世帯構造の変化に伴って起こる需要縮小、空間構造変化等にドイツでどのように対応しているのかについて、筆者が2012年3月にドイツ・ルール地域で行った調査事例を踏まえて論述、紹介し、今後の日本でも考える必要がある縮小対応型都市計画について参考に供せればと考えている。

1. ドイツの人口動向

図1はドイツ人口研究所が予測した1950年から2060年までのドイツの人口動向と予測を示したものである。図では東西ドイツを一体的に表示している。これによれば1950年代から70年代にかけての戦後のドイツの奇跡の復興、経済成長と軌を一にする形で順調に人口が増大している。

70年代前半に入り、オイルショック以降の経済の停滞・低成長傾向、環境問題の激化などもあり、ドイツでは少子化傾向が顕著となり、人口は停滞

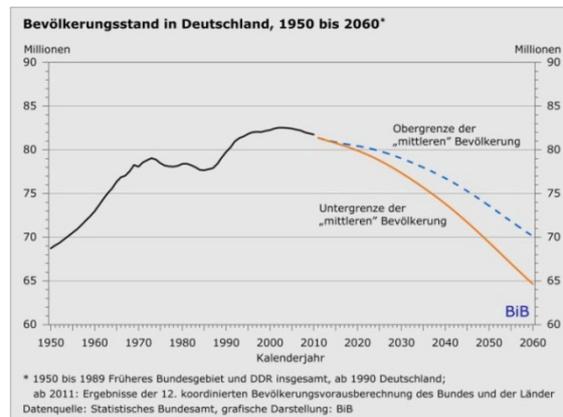


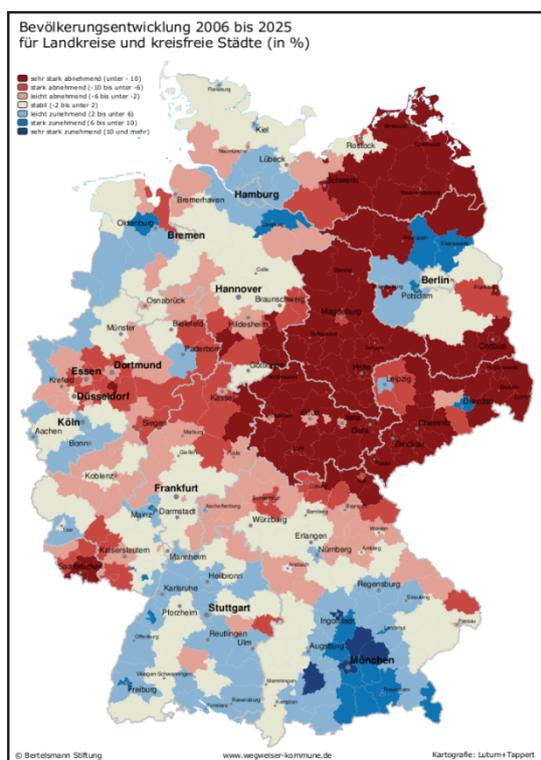
図1 ドイツの人口動向（1950-2060）
（出典：ドイツ人口研究所 <http://www.bib-demografie.de>）

ないし減少傾向が生じてきている。

90年代に入り冷戦体制の崩壊、東西ドイツの統一、新たな成長への期待も重なり、人口は8000万台を突破して順調に増大した。

しかし、この楽観的な成長予測も2000年代に入ると色褪せ、人口は停滞傾向であり、予測ではこの先、人口減少が進み2050年には1950年代と同水準の人口減少（この含意は、高齢者の比率の高い人口構造）となるとされている。

図2は地域別人口の2006年から25年にかけての動向を示したものである。今後も人口の増大が見込めるのはミュンヘン大都市圏、ハンブルク大都市圏やシュトゥットガルト周辺であり、旧東独ではベルリン周辺、ライプツヒヒ周辺、ドレスデン周辺で少し人口増加が見られるが総じていえば、旧東地域では人口減少傾向が著しい。



凡例

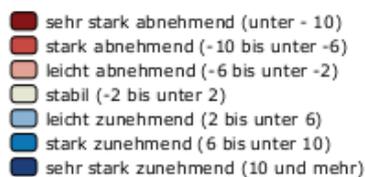


図2 ドイツにおける地域別人口予測
(出典：Bestelmann Stiftung)

また、旧西独地域ではドルトムント、エッセン、デュイスブルクなどの大都市が連担するルール地域、ザールランド州のザールブリュッケン等で人口減少が顕著である。このように、ドイツで、総人口は21世紀前半期で停滞ないし減少傾向を示しているが、これらはドイツ全域で一様に起こっているわけではなく、産業活動も活発で成長傾向が著しい地域がある一方で、構造転換への対応がうまく進まず、人口減少、衰退傾向が顕著なところがあるといった具合に地域間の格差が見られる。また、成長大都市圏内でもコールドスポットとホットスポットが併存するといった具合だ。日本の状

況と似かよった現象がドイツでも起こりつつあるといえよう。

2. 連邦政府の都市計画政策の概要

ドイツにおける連邦レベルの都市・住宅政策を所掌するのは、連邦交通・建設・都市開発省 Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (以下、BMVBS)である。このウェブサイト¹⁾にドイツ政府の都市計画の方向性が示されている。これを参照しながらその概要を紹介する。

BMVBS では、将来につながる発展可能性を担保する都市計画重点テーマとして次のようなものをあげている。

- ・変化する条件の下での市街地整備・発展
- ・多様性を持つ中心市街地の保全と中心サービスエリアの強化
- ・広域的展開の中での都市間の連携・協力
- ・土地利用需要の縮小をチャンスとする一子供を持つ家庭のための魅力的居住地の創出
- ・社会的に安定した地区の創出—人口移動をチャンスとする(移民の社会的統合)
- ・高齢社会に対応したインフラの改編・整備
- ・都市及び環境にとって適正なモビリティの確保・創出
- ・経済拠点・イノベーション拠点としての都市の強化
- ・多様性あふれる小売り商業の保全—中心市街地のサービスエリアの強化
- ・自治体計画と民間投資の連携、協働を改善

これらの重点テーマ設定の背景にあるのは、

- 1) 高齢化と人口減少と世帯構造の変容＝縮小社会の到来、
- 2) 経済のグローバル化に伴う都市自治体と経済のパートナーシップの再構築、
- 3) 気

1

<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/stadt-und-land.html>

候変動から生じる新たな課題、といったドイツが近未来に抱える課題であり日本と同様の課題である。

連邦政府が都市自治体の進める都市計画政策に大きな影響力を与える誘導制度、手法として都市計画補助 *Staedtbauforderung* の仕組みがある。

1971年にニュータウン開発、都市再開発を支援促進する制度的根拠となる法律として都市建設促進法²*Staedtebauforderungsgesetz* が制定された。開発利益の公的還元、きめ細かな住民参加を含んだ社会計画の促進など、1960年に制定された連邦統一の都市計画の一般法である連邦建設法を補完する都市計画特別法として位置づけられる法律として、当時高く評価されたものである。爾来、40年以上にわたって、この法の枠組みに基づき、毎年、連邦政府と州政府が協議を行い、都市計画補助のプログラムが実施されてきた。原則は連邦、州、基礎自治体（市町村）がそれぞれ3分の1を分担しながら、都市開発、都市再開発プロジェクトを実施していこうというものである。

1990年の東西ドイツの再統一以降、都市計画補助の重点は旧東独地域の都市再生、市街地整備等の広義の都市再開発におかれることになった。1991年から2006年にかけて、旧東独の1200以上の地域で200億ユーロ以上のプログラム資金（補助金）が投下された。

連邦政府は都市計画補助制度が導入されて以来のドイツでの都市開発、都市再開発の40年を記念して記念誌を刊行している。

現在、連邦政府が力を入れている都市計画助成の目標としてあげているのは次の3点である。

第1は歴史的環境の保全＝記念物保全を視野に入れた都市計画的機能面における中心市街地、地区中心の強化という目標である。

旧東独地域では社会主義時代に歴史的な環境の

保全や中心市街地の整備はないがしろにされ、荒廃、老朽化したままの市街地が数多く存在していた。再統一後の連邦政府の都市計画補助により、見違えるほど多くの旧東独都市の整備が進んだがまだ、多くの課題が残されている。

例えば、統一後、旧東独地域では西側資本による郊外大型商業施設の立地、開設が進み旧東独の中心部の商業機能は大きな打撃を受けた。これに拍車をかけたのが、遅れて急速に普及したモーターリゼーションの進展であり、郊外住宅地開発の進展であった。旧西独地域でも、旧東独ほど極端ではないがやはり歴史的環境を無視した開発の進展や中心市街地の衰退が大きな問題となってきている。

そういった意味で、都市観光の促進の側面からも都市の歴史環境の再生、都市文化の魅力向上といった観点からの中心市街地、地区中心の強化は、ドイツ政府の大きな都市計画上の目標となっている。

第2は都市計画機能面で大きな欠陥・問題を抱えている地域での持続可能な都市計画的構造の創出という目標である。

都市計画機能面での欠陥・問題としては、人口減少、都市縮小の下での建築施設、都市インフラの過剰供給状況、中心部での空き地、空き家の簇生があげられる。また、グローバル経済の進展に伴う経済産業構造の転換により、産業、流通、鉄道施設の遊休化、放置状況が生じており、地域景観、都市景観の荒廃を生じている。

こういった問題の解消が重要な都市計画目標に掲げられているわけだ。

第3は社会的問題状況解決のための都市計画的目標設定である。

旧西独地域では既に戦後の復興、高度成長期の時代から労働力不足を解消するために外国人労働者の受け入れ政策を実施してきた。トルコや旧ユーゴの諸国からの外国人労働者も第2世代、第3世代が生まれ、ドイツ社会に統合された人もいるが、差別、疎外感を感じている若い世代も多い。

さらに80年代末頃からの冷戦体制の崩壊、社会主義体制の崩壊の中で、東欧圏、ロシアから祖先

² 既に日本ではこの「都市建設促進法」の訳語が定着しているのでこの用語をここでも使うが、ドイツの関連文書を読むと、日本語の語感としては「都市計画 *Staedtebau*」の「補助・助成 *Foerderung*」の方が一般に通じやすいので本稿では「都市計画補助、都市計画助成」の言葉を使うことにする。

をドイツ人に持つ人々が帰還、移民してくる現象が増大してきた。

EU の統合、拡大により、労働力の移動の自由化が進み多様な文化的背景、言語的背景を持った外国人がドイツに住み、働く傾向も加速してきた。

旧西独ではすでに 80 年代にはいって中心市街地を取り巻く、既成市街地（その多くは 19 世紀末から 20 世紀初頭に計画規制が緩やかな時代形成された市街地で、グリュンダーツァイト市街地と呼ばれる）の居住環境の改善に取り組んできた。

その含意は、居住環境の改善等の市街地の物的環境の改善を通じて地域社会の統合、近隣関係の良好な関係の構築、コミュニティの形成が図られるだろうというものであった。

しかし、物的環境の改善だけでは健全な地域社会、コミュニティの再生は困難であることが 90 年代以降、明らかとなってきて、新たな政策目標が必要となってきた。

旧東独は社会主義体制時代に一部、ベトナムからの研修生という形で外国人労働者を受け入れてきたが、その量は限られており、旧西独の諸都市に比べて外国人が集住している問題地域はほとんど存在していなかった。

しかし、再統一後、旧東独でも東欧、ロシアからの帰還者が一部の団地に集中するといった傾向が見られ、地域社会に適合できない若者が問題を引き起こすといった問題が生じてきた。

あるいは再統一後の西と東の格差が広がり、西の価値観、社会的仕組み（競争社会、成果主義）についていけない形でドロップアウトする人、就業できない人が旧東独では生まれてきた。

社会的な統合、包摂を都市計画施策の課題として位置づけ、物的環境の改善とソフトな社会マネジメント施策を一体的に展開する総合的都市計画アプローチが目標として前景化してきたといえよう。

上記の 3 つの目標設定の下、現在、連邦政府が進めている都市計画補助プログラムとして次の 8 プログラムがあげられる。

- 1) 社会都市 Soziale Stadt
- 2) 活力ある都市・地区中心 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren : 中心市街地活性化
- 3) 東の都市改造 Stadtumbau Ost
- 4) 西の都市改造 Stadtumbau West
- 5) 都市計画的記念物保全 : 歴史的都心地区の保全・再生
- 6) 小規模市町村の連携による中心機能強化
- 7) 都市再開発・新開発施策
- 8) 社会インフラのエネルギー施設改善 Investitionspark

このうち 1) - 4) のプログラムが本稿の主題とする縮小対応型都市計画施策と関連が深く、また予算規模的にも相当額が計上されている。そこで、これらの 4 プログラムについて簡単に整理しておこう。

3. 社会都市プログラム³

この社会都市プログラムは、物的環境の改善、整備が主体であった従来の正統的都市計画の枠を踏み出したプログラムといえる。

総合的な社会的都市政策プログラムで経済的、社会的に問題を抱え、人口衰退や人口構成の偏り傾向がある地区の居住、生活条件の改善を企図しているが、たんなる物的環境の改善にとどまらず、地区経済、福祉、教育、文化、社会環境等のソフト環境の改善も目指す総合的な都市計画といえる。

その背景にはグローバル経済の進展の中で、人の移動が激しくなり、異なる文化背景、価値観、習俗を持った人々が働く機会を求めて、都市に集住する傾向が強まっていること、しかもこれらの

³ 『現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加— ドイツ・フランス』(原田純孝・大村謙二郎編著)、東京大学社会科学研究所、2004. 03 の第 1 章で、社会都市プログラムの成立背景、東、西の都市改造のプログラム成立背景について紹介している。また、室田昌子『ドイツの地域再生戦略コミュニティマネジメント』学芸出版(2010)が社会都市プログラムの近年の状況を具体的な事例に即して報告しており参考になる。

人々は言語的ハンディ、教育・職業訓練機会の不足など物的環境問題に還元されない問題も多く持っている。その中で、社会的に疎外され、統合されない社会集団が生まれ、地域社会の維持が困難となるといった、すぐれて現代的な問題への解決施策が求められている現状を反映したプログラムといえよう。

また、この社会都市プログラムの副題である「特別の発展(更新)需要のある地区に対する施策」が示すように、都市全体と言うよりも特定の社会問題、物的環境問題が集積し、特別な手当が必要な地区に焦点を当てて、そこの総合的再生を目指す点に特色がある。ただし、地区の大きさなどの規模要件はそれほど厳格ではない。

この社会都市プログラムに先行して、外国人の統合や社会経済的衰退問題をかかえていたノルトライン・ヴェストファーレン州やハンブルク都市州では、同趣旨の社会問題解決志向の総合的都市計画プログラムを展開していた。これを受けて、連邦政府は1999年にこの制度プログラムを導入した。以来、連邦と州政府の協働でこのプログラムを展開してきており、2011年現在では連邦全域の375の市町村、603地区でこのプログラムが展開されてきている。ちなみに1999年の開始当初は124市町村、161地区でプログラムがスタートしている。

連邦政府は1999年から2011年までの期間で9億8500万ユーロの連邦財源をこのプログラムに充てており、州、市町村がそれぞれ同額の財源を充てているので2011年までにこの社会プログラムには約30億ユーロの資金が投入されたことになる。

2012年には「社会都市—地区への投資」という標語で、政策プログラムが続行されることになっており4000万ユーロの連邦予算措置がなされている。

社会都市プログラムの対象となっている市町村は規模に関係なく、連邦全体に広がっているが、連邦の補助金が投下された地域として特に大きいのはベルリン、ハンブルク、ルール地域等の大都

市圏が顕著である。逆に大都市圏であっても経済的に好調なミュンヘン、シュトゥットガルトでは相対的に社会都市問題地区は少ないといえよう。

4. 活力ある都市・地区中心：中心市街地活性化プログラム

中心地プログラムと略称されるこのプログラムは2008年から2015年までの8年間かけて展開する連邦都市計画補助プログラムである。連邦各市町村での中心市街地、地区中心の衰退、機能喪失に対処する政策で、とりわけ、中心市街地の空き地、空き家問題などの空洞化、地域の魅力の喪失などに対処するため、都市・地区中心を経済、文化、住み・働き・生活する拠点として再生することを企図しており、ドイツ版中心市街地活性化プログラムといえることができる。

連邦助成は中心地の立地点としての価値上昇、魅力向上のための投資を引き出すための施策に対して行われる。例えば。

- ・公的空間の魅力、価値向上(道路、街路、広場)
- ・都市の顔を作る建造物の補修、改善(エネルギー施設も含む)
- ・空き家や未利用、有効利用されていない建物及び土地の整備措置、暫定的な中間的利用も含めて更新を行う
- ・シティマネージメント、地権者・商業経営者の参加によるマネージメント:ドイツ版BID等の施策に対して補助が行われる。

また新たな試みとして、連邦・州・市町村の公的助成を50%、民間投資ファンドを50%で中心市街地活性化のための施策展開を行うユニークなUrban Project Fundsを創出することが企画されている。

2009年までに216市町村、241地区で助成を得て施策が展開されている。対象地区は連邦全域に広がっており、都市規模も大小さまざまである。

5. 東の都市改造 Stadtumbau Ost

このプログラムは、東西ドイツ再統一後の旧東独地域で顕在化したさまざまな構造的問題に緊急かつ総合的に対応しようとして連邦政府が旧東独地域の諸州と連携しながら開始した政策プログラムである。とりわけ、統一直後、旧東独地域は新たな成長の拠点となり人口も産業も成長するとのユーフォーイズム、楽観主義が横溢し、旧東独復興のための巨額のインフラ整備投資、住宅投資がなされた。しかし、90年代の半ば以降になると、次のような問題群が顕在化するようになった。

予想以上に旧東独の既存産業の競争力は弱く閉鎖、倒産が相次いだ。また、統一されたことにより、労働者の賃金も西並の高さとなって、新規の製造業などの産業立地は進まなかった。また雇用機会が急減した、あるいは魅力ある雇用機会がない旧東独を嫌って若い意欲のある階層が旧東独から流出することで、多くの都市が急激な人口減少に見舞われた。

さらに、旧東独市民が社会主義体制の時代に抑えられていた消費が顕在化し、自動車を購買し、集合住宅団地居住から郊外戸建て居住へ向かう層が増大した。統一直後の計画規制が不備な中で、西側商業資本は大都市郊外に続々と郊外大型商業施設を建設し、中心市街地に壊滅的な打撃を与えた。

産業構造の転換に対応できない状態での失業率の高止まり、労働力人口の流出、将来の不安からの急速な出生率の減少、空き家、空き地の増大などの問題群の噴出である。

以上のような問題発生の中でも深刻であったのは旧東独時代に多くの都市の郊外においてシステマティックに建設された賃貸集合住宅団地の空き家発生問題であった。この問題の調査、分析を連邦政府から委託された専門家委員会の報告によれば、90年代末時点で、旧東独地域には全部で100万戸以上の空き家ストックが存在し、今後の人口減少、世帯動向を想定すると、その数はさらに増大し、賃貸集合住宅を経営する住宅企業体は深刻な

経営危機に追い込まれる。早急な対策が必要であるとの勧告を答申した。

東の都市改造プログラムは、東ドイツの人口・世帯構造の転換問題に対応するプログラムで、次の4つが主要な政策目標である。1) 中心市街地の強化、2) 既存建築ストックの修復・保全、3) 空き家状況の解消、4) 縮小プロセスにある都市の価値向上、である。

2002年から、連邦・州の共同プログラムとして開始し、当初は2009年までの8年間の時限補助プログラムとして設定された。連邦政府はこの間、21億ユーロの予算を計上している。プログラム開始以来、410以上の市町村の900地区で都市改造プログラム事業が実施されている。2009年、連邦議会はこのプログラムの2010年から2016年までの継続を決定している

自治体によって、施策の取り組みや対象とする地区の様相は異なるが、大別して二つの類型地区が補助施策の対象となっている。

一つは郊外部に労働者向けに建設されたコンクリートパネルを使った、パネル構造の賃貸集合住宅団地である。60年代から80年代にかけて建設された団地であるが、建物、設備の老朽化や不備もあり、しかもヒューマスケールを超えた巨大なモノストラクチャーの団地であること、5階、6階でもエレベータのない住棟が存在すること、また、旧東欧圏、ロシアから転入してきた居住者が集住し、居住マナーが異なること等、団地イメージの悪化が重なり空き家が急増していた。

ここでは減築による需給バランスの調整、現代ニーズに対応した住宅の改善、新築、公共空間をはじめとする居住環境の改善等と地区コミュニティ再生のための社会マネジメントの推進が主要な施策となっている。

もう一つの対象地区が、グリュンダーツァイト市街地と言われる19世紀末から20世紀初頭に形成された市街地である。旧東独時代にはほとんどこの地域に改善のための投資はなされてこなかった。道路基盤などは整っており、表道路に面した建物は立派であるが街区内部に建設されている住

宅は、トイレ、バス、暖房設備も欠けるあるいは設備不良であり、建物の老朽化が著しくなっていた。しかも所有関係が複雑で、それを整理して再整備するには巨額の投資が必要であった。この市街地でも空き家問題や老朽化問題が深刻となっていた。

東の都市改造プログラムでは部分的な建物撤去や中庭整備を行うが、基本的には歴史的な建造物ストックを活用した形で、居住者、地権者の参加を得ながら慎重な都市更新を進めることが主流となっている。また、郊外の団地の減築のオプションとして、インナーシティの都市居住を進めること、持ち家主体の都市居住も進めることも想定してグリュンダーツァイト市街地の再生に取り組んでいる。

2010年の連邦・州政府の合意で、補助プログラムを継続、更新するにあたって、強化ポイントとして「既存建築ストックの修復・保全」の項目が加えられることになった。この結果、自治体は従来の補助メニューが拡張され、1948年までの建築ストックに対する修復・保全の施策が展開できるようになった。財政力のない自治体は自己負担なしでこの修復・保全施策を行えることになった。また、自治体がこの既存ストックを保有して修復することに対しても助成があたえられることになった。建物の保有者や住宅経営者にとっての大きな助成となる。

2007/08年にかけて、東の都市改造プログラムの政策評価が独立の専門委員会の指導の下に行われ、このプログラムの継続、実施が勧告されている。

連邦政府では、都市計画補助プログラムの成果がどの程度上がっているか、また、それぞれの現場での実践的知識、経験の交流を図るために、モニタリング機関を立ち上げ、専用のポータルサイトを開設している。

合わせて、連邦の関連研究機関が都市計画助成プログラムに関わる調査・研究を実施、適宜その結果を公刊している。

6. 西の都市改造 Stadtumbau West

ドイツ再統一以降、旧東独ではさまざまな問題が噴出し、連邦政府の側も対応策を次々ととってきた。また、社会主義時代の旧東独で老朽化した、水準の低いインフラ整備、旧東独復興のために連邦政府は巨額の投資を行ってきた。

この間、旧西独の自治体では連邦政府の都市計画助成が旧東独に傾斜していることに不満が高まってきた。旧西独の諸都市においてもグローバル経済の進展、社会経済構造の転換の中で、数々の問題が存在し、その解決が必要であるとの要求が高まってきた。旧西独の諸州は州内の各都市、地域において人口構造、経済構造の転換による問題が起きているとの認識をもち、東ほど深刻化する前に早めに手を打つことが重要との考えるようになった。予防的都市計画の考えといえよう。

2002年、連邦政府は州政府と協働で、西の都市改造に関する実験的住宅・都市プロジェクトを開始して、西の都市改造に取り組む16パイロット事業都市への支援を開始した。

2年間の実験プロジェクトの成果を受けて、2004年、連邦政府は都市計画助成プログラム「西の都市改造」を開始することにした。

この間、旧西独の約400の市町村が西の都市改造プログラムの助成を受けることになった。2004年から2011年にかけて連邦の補助として503百万ユーロが助成されることになった。州と市町村の分担分もあわせると、総計約15.1億ユーロの助成が地区に投下されることになる。2012年の連邦の補助額は71百万ユーロことになる。

西の都市改造の目標は、都市計画的発展コンセプトをベースにした、持続可能な都市計画的構造の創出である。

プログラムの構成要素は主として次の3つの要素が想定されている。

- ① 持続可能な都市計画構造創出のための総合的都市計画発展コンセプトの策定とその実施
- ② 遊休地、空閑地の再生、利用転換や居住地・経

济拠点としての地区の強化などを通じて、経済的、軍事的構造転換に直面している都市の価値増進、魅力向上

- ③ 50年代から70年代にかけての住宅団地を現在の需要に対応するように改善し、将来性のある、家族向けの世代を超えて引き継がれる居住形式の創出、空き家状況の改善等

連邦政府は行っている都市計画助成プログラムの効果の検証、評価のための作業を行っている。2008年から2009年にかけて、西の都市改造プログラムの評価作業として、専門家チームに委託して、参加市町村へのアンケート調査を実施している。2010年には評価作業として成果の検証と今後の実施勧告を行い、2011年秋には連邦全国会議で成果検証の結果を公表し、今度のプログラム展開について議論がなされ、次のステップに進むこと認められた。

新たな都市計画助成プログラムを企画し、導入するにあたってのユニークな試みとして住宅・都市計画実験調査プロジェクト Experimenteller Wohnungs- und Städtebau(ExWoSt)の存在がある。

西の都市改造を本格的な制度として導入するにあたり、西の都市改造プログラムに関わる住宅・都市計画実験プロジェクト ExWoSt 調査を2002/03年に開始している。邦政府は30百万ユーロの予算で、16都市でパイロットプロジェクトをおこなっている。

5年間の実施を終えて、西の都市改造についての論点、手法、計画論の整理を行い、2008年には実験調査プロジェクトの成果報告書を刊行している。

それによれば、16都市で大きな成果として、地区の顔作り、産業跡地に新たな土地利用を創出、空き家状況の改善に大きな効果が見られたとのことである。連邦政府は、各地の経験、知識の交流の場所として、独自のウェブサイト Bundestransferstelle Stadtumbau West を設けている。

図3は東の都市改造、西の都市改造のプログラ

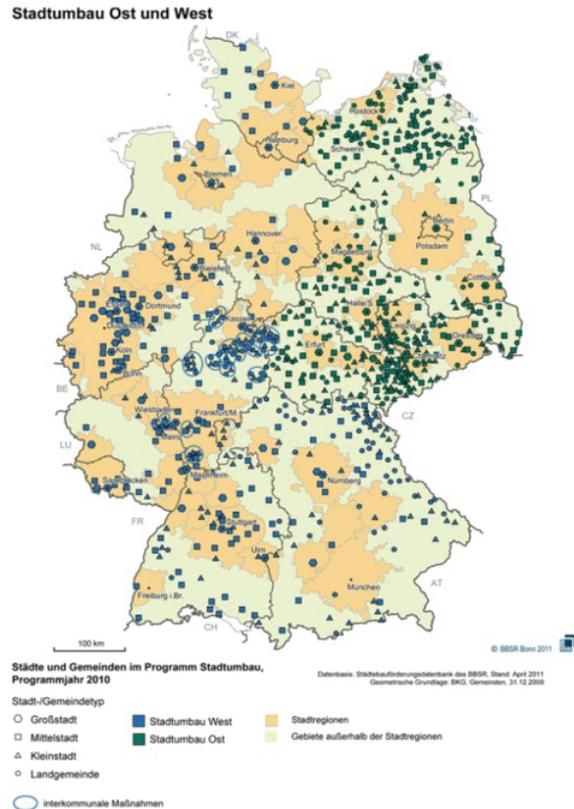


図3 東・西の都市改造対象自治体の分布(2010)
(出典: BBR)

ムに参加している自治体(2010年時点)をプロットしたものである。連邦全域に分布しているが人口減少、産業衰退の地域により多く分布していることが見て取れる。

7. 西の都市改造による団地再生

筆者等は2012年3月にノルトライン・ヴェストファーレン州のルール地域での西の都市改造プログラムによる団地再生等の調査を行った⁴。

具体的な調査団地は以下の通りである。

⁴ 平成23年度筑波大学・ドイツ学術交流会(DAAD)パートナーシップ・プログラムに基づいて行った調査で、藤井さやか講師と筆者が3月10日から19日かけてドイツで調査を行った。ドイツでは研究パートナーとしてルール大学ボーフムのウタ・ホーン教授と研究室の研究員の諸氏の全面的協力を得た。以下の記述はこれらの方々との共同研究の成果の一部を筆者の責任でとりまとめたものである。

3/12:ゲルゼンキルヘン市 Gelsenkirchen: トース
ホーフ団地 Tosshof、 シャルケ地区 Schalke

3/13: オール・エルケンシュビック市
Oer-Erkenschwick: シラーパーク団地 Schillerpark

3/14: グラッドベック市 Gladbeck: レントフォ
ルト・ノルト団地 Rentfort-Nord

3/15: ボーフム市 Bochum: ヒューシュタット団
地 Hustadt

3/16: ドルステン市 Dorsten: ヴルフェン・バルケ
ンベルク地区 Wulfen-Barkenber

本稿では、比較的早くから再生、改造の取り組みが進み、一定の成果が見られるエルケンシュビック市のシラーパーク団地とユニークな背景を持つドルステン市のヴルフェン・バルケンベルク団地を取り上げて、人口減少や社会経済構造の転換にどう対応して再生に取り組んでいるかを具体的にみていくことにする。

その前に、団地再生や既成市街地の再生施策が盛んに行われているノルトライン・ヴェストファーレン州（以下、NRW 州）の状況について簡単に説明しておこう。

NRW 州はドイツ連邦共和国を構成する 16 州の 1 州で、ドイツ西部に位置しており、人口規模は 17.8 百万人(2012)と最大の人口を抱える州であり、都市州を除いて、人口密度も最も高く、早い時期から産業化、都市化が進んだ州であり、大規模都市が連担して大都市圏を形成している。NRW 州では中央に位置するこの大都市圏をライン・ルール大都市圏と呼んでおり、ケルン、ボン、デュッセルドルフのライン地域の大都市と北部のルール地域大都市圏によって構成されている。人口規模は約 1 千万人でヨーロッパ有数の巨大都市圏である。

北部のルール地域は豊富な石炭資源を抱え、19 世紀ドイツの産業革命を担い、戦後の西ドイツの復興の機関車として重要な役割を果たしてきた。石炭産業、鉄鋼業が主要な産業として戦後発展して来たが、1957 年の石炭危機を起点として相次ぐ構造転換の中で石炭業、鉄鋼業の縮小、撤退が起

こり、ルール地域の各都市、各地域は大きな産業問題、都市社会問題をかかえることとなった。この背景には、ルール地域では長年にわたって、外国人労働者の流入が進んだこと、一方でこの地域では教育、文化投資が遅れていたこともあげられる。

NRW 州では 70 年代からすでに、ルール地域を中心に構造転換に対するさまざまな都市・地域政策を展開してきた。いち早く、既成市街地の居住環境整備事業にも取り組んできている。

社会都市プログラムに先行する地区再生の事業に対する助成事業を州独自のプログラムとして展開してきた。特に国際的にも有名となり、現在のドイツの都市・地域政策の展開に大きな影響力を与えているのが 1989 年から 99 年にかけて行われた IBA エムシャーパークの地域再生のさまざまな取り組みである。IBA エムシャーパークのあとも各自自治体ベースでさまざまな革新的な取り組みが展開されており、NRW 州は州全体でも都市・地域政策の先進州であるといえよう。

7-1. エルケンシュビック市シラーパーク 団地の再生

エルケンシュビック市（正式名称はオール・エルケンシュビック市）は、ルール地方の北部に位置する。同市は、2011 年 12 月時点で 3.0 万人、38.8 km²とドイツの基準でいえば中規模の都市といえ、行政的にはクリングハウゼン郡に属する都市である。

エルケンシュビックの「市」としての歴史は極めて浅い。市制施行は 1953 年である。それまでは小規模の都市や集落が点在し、合併によって誕生した都市である。この市も他のルール地域の諸都市と同様に、石炭の採掘によって産業化と都市化が進んだ。1899 年に炭鉱が整備され、1908 年には 1,600 人の炭鉱夫が就業していた。労働者の多くは、ルール地方出身者ではなく、東部ドイツ地域（一部は、現在ポーランド領）からの出稼ぎ者によって補われていた。エルケンシュビックの人口は、19 世紀末は 1,000 人足らずであったが、1920

年代には1万4千人程度に急増していた。しかし、1931年の世界的な経済危機に伴う炭鉱閉鎖によって、労働者の80%近くが失業者に変わり、「プロイセンの貧しい自治体」と呼ばれたこともあった。

第二次大戦後は、引き続き炭鉱の町として発展したが、地域全体の産業転換にともない単一の産業に依存しない自治体経営を迫られた。同市の場合、大都市に近く、また市の3分の2が緑地・農地として利用されていることから、1997年の炭鉱の閉鎖以降は、食品加工産業（特に食肉・ソーセージ製造）に力を注いでいる。

エルケンシュビック市はルール地域北部の縁辺部にあり、広域計画では中級センターに位置づけられている都市である。90年代初頭から、鉱工業都市から住宅・自由時間都市として構造転換の動きがでてきており、基本的に郊外戸建て住宅地需要の多いところといえる。

市全体としては人口が微増ないし横ばい状態にある。1961年では2.3万人であったが、その後人口は緩やかに増加し、近年では3万人前後で推移している。人口減少が進むルール地域の中であっても、エルケンシュビックのように大都市に近接し、自然環境が豊かな郡部の中小都市では、大都市（例えば、ドルトムント、エッセン、ゲルゼンキルヒェン）からの人口流出の受け皿にもなっており、人口増加地域が多い。

シラーパークは70年代開発の典型としての高層住宅団地として時代の経過とともにネガティブなイメージの団地となっていた。中心市街地に近接したこの住宅団地を魅力的なものとして再生するパイロットプロジェクトとしてシラーパークプロジェクトは位置づけられる。

シラーパーク団地は1970年代、市の都心に近接した位置に当時はモダンな住宅として建設がされた。総戸数は221戸で、その内、66戸は高齢者対応住宅であった。団地は3つの複合住棟群より成っていた。中央部は9階から12階建ての住棟建築を配置し、周辺部には2階から4階建ての住棟を配置する特色あるデザインの住宅団地で周辺の戸

建住宅地とは隔絶した都市景観を示していた。

当初は人気の高い住宅団地であったがその後の社会経済状況の変化、住民構成の変化などにより90年代末頃からは、バンダリズムの発生、高い空き家率、住民構成の偏りが顕著となり、この住宅団地が位置する通りは恐ろしい団地の象徴として「ハロウィン通り」団地というスティグマが刻印されるほどであった。

この団地の再生、整備事業に入る直前では空き家率は、住棟によっては20%にまで達し、45戸が空き家となっていた。住民の社会構成も、高い比率の生活保護世帯、移民背景を持つ居住者、高齢者で特色づけられていた。

団地の衰退、社会問題化を認識した団地の所有者であるVMW⁵住宅会社は90年代末から2000年代初めにかけて、問題解決のための各種代替案を検討した。a)部分的な減築を含めた全体的再生・整備、b)全面的な建物撤去と新築団地整備、c)団地の他の投資家への売却、といったものであった。

都心近接団地としての場所の優位性、将来の持続的発展、立地自治体であるエルケンシュビック市との協議も踏まえて、総合的な施策プログラムに基づいた計画的な減築施策と既存ストックの魅力向上施策が採択されることになった。

2001年にはVMW住宅会社は計画的な部分減築戦略を選択し、折しも開始されることになっていた西の都市改造の先行プログラムである実験住宅都市計画プログラムExWoStに応募することとして2002年にExWoStに採択された。2003年から事業が開始され2007年には全体整備はほぼ完了したが、追加的新築事業、外部空間、オープンスペースの整備は2008年末にずれ込んだ。

<プロジェクトの経緯>

プロジェクトの実施は、地区を3つのブロック

⁵ Vestisch-Maerkische Wohnungsbaugesellschaft mbHの略称で、この住宅供給公社は70年代のシラーパーク団地建設に続いて隣接地区に低中層の住宅団地を80年代に建設している。この団地については問題は発生していない。

に分けておこなわれた。以下の3点がこのプロジェクトの重点である。

第一に、計画的な住宅の部分撤去である。高層住宅棟は原則的に高層階を撤去し4階から5階建ての中層住宅とすること、同時に付近の地区と調和の取れるサイズにダウンサイジングすることが目指された。3つの高層棟は全面的に撤去された。また、単にダウンサイジングを行うだけでは、潜在的な住宅需要に対応できないことから、住宅設備の近代化と、エレベータやペントハウスの設置などによる付加価値を高める作業が行われた。ペントハウスは減築された4層の既存住棟の上に新築されたもので、大きなテラスガーデン付きの140平米超の大きな住宅で住宅団地のイメージを一新する効果を持ったものである。

第二に、「居住環境の向上」である。住宅の減築、魅力向上と合わせて住棟まわりの外部環境の整備、魅力向上に力が注がれた。街灯やベンチの設置、環境に配慮したオープンスペース、遊び場、ゆったりした芝生を主体とした緑地計画など工夫の凝らしたランドスケープデザインが展開された。

第三に、居住者の個別事情にきめ細やかに配慮した地区マネジメントの展開である。地区マネジメントは、減築計画の実施における居住者との交渉や、情報提供を担った。プロジェクト全体で減築の対象となるのは120世帯に上っていた。代替的な住宅地の情報提供や、減築、リフォーム期間中の引越しに関わる手続きをスムーズに行うことは、プロジェクトの成否に関わる極めて重要な部分と認識されていた。そのための専属の地区マネージャーを配置し、整備期間中、常駐すると同時に居住者の個別の生活相談にもきめ細かく対応することが行われた。

事業の開始直後の2004年春にプロジェクトの対象地から土壌汚染物質発見の報告がなされ、計画は大きく遅れることになった。このため、2004年9月からブロックIで土壌浄化作業が開始された。2005年春によろやく、ブロックIで40戸の撤去作業及び住宅の近代化施策、ペントハウスの建設がスタートした。この時期には、住宅市場調

査(2004年11月)や、将来的な居住者に対してモデルルーム設置がおこなわれた。

このブロックIにおける経験が、ブロックII、III地区でも生かされた。ブロックIIでは、2005年末までに土壌浄化と減築が行われた。この時点で、減築後に残される120戸の86%が再び賃貸されていた。特に需要が高かったのは、50から60㎡の住宅であった。高まる住宅需要に対処するため、VMW社は新規に23戸の住宅(20戸が高齢者用、3戸がペントハウス)を建設することになった。

<財源手当・資金計画>

シラーパーク団地の再生が成功裡に進行した背景には「西の都市改造」のパイロットプロジェクトに採択されて、補助金を得たことが大きい。減築や居住環境の改善、地区マネジメントなどの基本的部分は補助金によって賄われている。その額は、687.5万ユーロに上る。

財源負担は、連邦政府が40%、NRW州が50%、エルケンシュビック市が10%である。通常よりも連邦、州の負担割合が高い。補助金の98%に該当する672.5万ユーロは、減築と土壌汚染に費やされた。

一方で、残りの15万ユーロは、シラーパーク団地の再生を都市計画的に位置づける役割を果たす「エルケンシュビック市全体の都市発展構想2015」の策定費にあてられた。この発展構想は、2003年の秋に市議会で策定が決議され、2005年に完成した。この中で、①現状の問題認識や正確なポテンシャル分析による新しい都市発展の目標像の設定、②「都市発展構想」に関する住民参加手続きの明確化、③計画を実行するためのスケジュールや段階的実施措置に関する議論、④テーマごと、あるいは地区ごとの詳細な計画案づくりなどが示された。

シラーパークは「西の都市改造」の成功事例とみなされ、国内外から多くの視察団が訪れている。その理由は、通常の補助金に加えてVMW社が独自に1,102万ユーロの投資を行った点も重要である。この大規模な投資は、主に建築デザインや緑

地整備など、より質の高い住宅、住宅地を創造するために積極的に用いられた。シラーパークは、VMW 社にとって企業の地域貢献イメージを高め、次に展開する住宅地再生のモデルプロジェクトと位置づけられ、それゆえ企業の宣伝広告も含めた特別の投資がなされたといえよう。

なお、プロジェクトのマネージメントを行ったのは THS Wohnen 社でその後、名称を変更し、さらに関連住宅会社を吸収合併して現在(2012 年末時点)では Vivawest Wohnen 社となっている。Vivawest 社は VMW 社の親会社にあたり、NRW 州全体で 13 万戸の住宅を管理しており、30 万人が居住しているとのことである。

プロジェクト全体にかかった費用は 1,774.5 万ユーロで、その内、減築や土壌汚染対策費用として 687.5 万ユーロ、減築されて残った住宅ストックの改修、改築費用が 858 万ユーロ、23 戸の住宅新築費用が 143 万ユーロである。

全プロジェクト費用の約 38%にあたる 672.5 万ユーロが西の都市改造からの補助金が投じられている。総じていえば、新築に関する費用よりも、ストックの改善、魅力向上に多くの財源が充てられている。

住宅建設会社が投じた自己資金の回収は、その後の家賃収入で、10 年くらいで回収する予定とのことだ。

<住戸の特徴と家賃>

従前の住宅数 221 戸は減築されて、改修・改築された 120 戸と新築の 23 戸合わせて 143 戸となった。すべて、賃貸住戸である。120 戸の既存住宅ストックについては公的助成を受けた賃貸住宅であり家賃の制限がかかるが、23 戸の新築住宅については自由市場で資金調達された住宅であり市場家賃で取引される。今回の改造にあたって、ペントハウスのような自由市場家賃住戸を用意する一方で、減築では家賃制限付き住戸(公的住宅に近いタイプ)を設置するなど、低所得層だけでなく、中間所得層向けの住戸も用意し、社会的混在を目指している。ちなみに住宅家賃は新築、既存ス

トックの改修・改築、増築の状況、また、公的補助金が投入されているかによって異なっている。

新築建物はそれとわかるように淡い黄色の外壁彩色がなされており、高層棟を撤去して新たに建設したものである。これも補助金が入っていない自由市場家賃で月 7 ユーロ/㎡となっている。

ペントハウスにも補助金が入っていないので、自由市場家賃で月 6 ユーロ/㎡である。

減築物件である既存ストックについては白色の彩色がなされ、この改修・改築住戸は補助金が入っているので、家賃制限があり、月 4.3 ユーロ/㎡である。いずれの住戸の家賃も暖房費は組み込まれていない、いわゆる Kaltmiete(直訳すると冷たい家賃=暖房費抜き家賃)である。

減築された(10 階建てを 4 階建てに減築)住宅の屋上に新增築されたペントハウスを見学することができた。143 平米の大きい住宅で、住宅周りのベランダも広く、ベランダで朝食を取ることができる広さである。この住宅の家賃が(この住宅の場合は、補助金が入っていないので自由市場家賃)、約 1300 ユーロ(日本の価格感覚でいえば 13 万円)である。日本の地方小都市でこういった形の賃貸住宅が実現することは困難であろう。この住宅は、絵を趣味とするご夫婦がアトリエ兼住宅として使っていたが、事情ができて転居されたので空きになっている状態とのことであった。

なお、興味深いのは賃貸住宅であってもキッチン設備についてはそれぞれの世帯の好みもあるので標準的なものを設置しておくのではなく、入居者が自己負担でキッチン設備を購入して設置することになっている。したがって、退去するにあたって、自分の設置したキッチン設備を撤去して持っていくことが通例となっているようであった。ある種のスケルトン賃貸的な発想であろうか。

なお、個別の家賃とは別に管理費として 1 戸あたり 23 ユーロ/月が徴収され、オープンスペースや共有空間の管理に充てている。

今回の調査ヒヤリングでは賃料の変化は不明だったが、新しい住宅に変わり、省エネ省資源型の設備改修が進み、断熱性能が向上し、暖房費が抑

えられているので、トータルコストは劇的に上がってはいないと思われる。

<住民構成の変化とコミュニティ>

プロジェクト前後で住民の構成は大きく変化した。総住民数は260人（従前は541人、以下同）、子供（0-15歳人口）の比率は9%（31%）と大きく減少し、逆に65歳以上の高齢者の比率は53%（14%）と大きく増大した。家族世帯の比率も大きく減少し、17%（44%）となった。逆に夫婦世帯の比率は39%（13%）と上昇した。単身世帯の比率は変わらず43%（43%）である。

子供の比率が減少したことは外国人世帯の減少と連動している。従前は17の国籍であったのが、従後は6カ国となっており、比率も7%（30%）と大きく減少している。

現地調査でのヒヤリングによれば、住戸規模を小振りなものにして、その結果、子供を沢山抱える外国人家族の集積を抑えることに繋がったとのことである。ただし、意図的に移民抑制策をとろうとしたことではなく、今後の住宅市場の動向を考えて、小規模住宅、高齢者向け住宅の比率を高めたとのことである。

コミュニティ活動は、住民の自主性に任せており、自治会などは形成されていないようだ。居住者のお祭りの開催の支援や、集会時に近隣の老人施設の集会所を使えるよう便宜を図ったりはしているが、住宅管理会社としては特別な仕掛けは行っていない。

以前はバンダリズムや落書きの問題があったが、今はそれもない。周辺地区でも見かけないとのことで、これも団地再生の効果といえよう。

住宅前の緑地を庭として利用することは、居住者が希望すれば可能としている。駐車場は都心近接であり、高齢者の比率も高いので100%整備とはしていない。

団地再生にあたって部分減築という方式を採用した理由について伺ったところ、全面撤去など、他の方法の試算も行ったが、当時の社会的状況を考えると、全面撤去という選択肢はなかった。減

築にすれば、StadtumbauWestの補助金が得られるので、減築の方が、採算が合うと判断したとのことである。また、隣接する中層の住宅団地は同じ会社が管理する住宅団地であるが1980年代のもので、質も悪くなく、問題はさほどないとのことである。

地区イメージの改善もこのプロジェクトの大きな目的であった。物的環境の改善も重要であるがソフト戦略もきわめて重要となっている。シラーパーク Schillerpark という名称は、1970年代にこの住宅団地ができた当時からなじみもあり、名称として残している。ただし、ハロウィン通りという名前は、この地区が以前抱えていた問題を象徴する名前で、非常にイメージが悪かったため、通りの名称をアム・シラーパーク Am Schillerpark 通りに変更した。

一連のハード、ソフトの改善効果もあり、住宅地としてのイメージがとてよくなり、いまでは4年待ちのウェイティングリストができるほどの人気の住宅団地である。

確かに、市の中心部に位置し、歩いてすぐのところにショッピングセンターが有り、公共施設、生活施設も徒歩圏内で、団地に隣接したところに80年代に建設された老人ホームがあるなど、高齢者が安心して住める住宅団地として再生したといえよう。



図4 減築計画の前後 出典：シラーパーク HP



図5 ペントハウス付きの新築住宅(2012.03 撮影)

<地区マネジメント>

シラーパークの再生が成功裡に進んだ大きな要因として地区マネジメントの存在があげられる。地区マネージャーの個人的な能力、献身的努力の面も大きいですが、ヒヤリング結果などを基にその事情を記しておこう。

地区マネージャーは同じ人が事業開始前から地区に常駐してプロジェクト期間を通じて活動してきており、完成後も団地居住者の要望をこまめに把握して、さまざまな相談に応じている。地区マネージャーはこの地区の従前居住者すべてとコミュニケーションをとって、要望を把握した。居住者意向の把握には以下のような項目のアンケート用紙を持参し、インタビューを行っている。①どんな家に住みたいか、②どこに住みたいか、③新しい計画内容に対する意見、④新しい住戸の希望(床、壁紙の素材などの希望)。移転する居住者に対しては、周辺の別の住宅を紹介し、下見に付き添ったりしている。

地区マネージャーのB氏の話によれば、地区マネジメントは、フォーマルには「従前・従後の居住者の満足度を高めること」であるが、プロジェクトを推進する立場としては、「問題のある居住者が騒ぎを起ささないように周到に話し合い、転出を誘導すること」にあった。そのためには、多少の強引さや駆け引きも必要になったとのことだ。

例えば、賃貸者が高齢の場合、こちらから話し合いにいても聞く耳を持たないが、息子や孫を通じてコミュニケーションをとれば、問題はなく

なるケースがほとんどであった。プロジェクトを進めるに際して、元の居住者には「あなたには、もうここに居場所はありません。その代わりに、私はあなたの新しい居場所を見つけることができます。」という態度で迫ったこともあった。毎週、月曜の朝10時に居住者のドアを叩き、手紙を書き、問題が生じそうな場合には、住民集会などが開催される前に何でも話を聞いた。このマネジメントのために、3年間近くを費やした。相手が安心して引越してもらうために、これらで可能なことは全てやった。住所の変更や荷物のパッキング、台所や床のカタログ、通訳を雇うこともあった。そのおかげで、このプロジェクトは従前居住者からの不満、抗議もなく、スムーズに進行した。なお、住宅地の価値を高めるために、できる限り問題のある居住者を集中化させないように、分散させる努力も行った。

<まとめ>

シラーパークは、単なる住戸数の削減を意味する減築ではなく、少なくした住宅の質も改善して魅力ある住宅に転換したこと、高齢者世帯の増大という新たな需要を見こして、全面撤去された住棟部分に住宅が新設されるなど、量は減らすが質の充実、向上という形で住宅地の再生に成功した例として評価できる。

成功要因としては、①敷地規模が他の都市の住宅団地と比較して小さく、住戸数も相対的に少なかったこと、②大都市に近く潜在的な需要が存在していたこと、③所有者がVMW社の単一構造であったこと、④中心市街地に近接し、近くに商業施設や公共施設があり都市インフラが確保されていたこと、⑤景観デザイン的に優れた住宅、住宅地して魅力向上が図られたこと、⑥高齢世帯の増大に対応したバリアフリー型の住宅にしたこと、が挙げられる。さらに特記されるのは、⑦プロジェクトマネジメントを行ったVMW社が長期的視点に基づき、企業の今後の活動分野を広げるために大きな投資をしたことも重要である。企業の広告プロジェクトの面もあり、同じような形でコ

ストをかけて団地再生プロジェクトを展開できるかは判断が分かれるであろう。

いずれにせよ、連邦政府が州政府と歩調を合わせて、実験的な都市住宅プロジェクトを支援していく方式は、今後の日本の都市・住宅政策を考える上で示唆に富む方策といえよう。

7-2. ヴルフェン・バルケンベルク地区の再生

<地区の概要と都市改造プログラムへいたる背景>

ヴルフェン・バルケンベルク Wulfen-Barkenber地区 (以下、W-B 地区) はルール地域の北部の都市、ドルステン Dorsten (人口 7.6 万人) に属しているが、もともとは自立した村落 Wulfen で、1975 年の市町村合併でドルステン市に組み込まれた地区である。

この地域は 2004 年に西の都市改造プログラムに採択されて、整備が進められ地区で、現在 (2013 年 1 月時点) でも、プログラムに基づく整備、事業が進行中でその成果を評価する段階ではないが、後述するようにこの地区は、50 年代後半からの経済の高度成長の期待を背景に先進的な計画都市＝ニュータウンを作る目的で建設が開始された地区であり、その後の社会経済環境の変化に翻弄されて、問題が露呈して、西の都市改造プログラムの対象となったという、興味深い背景を持っており、紹介に値する事例と思われる。

この W-B は 1950 年代に、ルール地域の北部で炭鉱開発が活発化し、この地域に働く、主として炭鉱、鉱山労働者のために人口 5-6 万人規模のニュータウンをつくらうという構想のもとに開発された地区である。

50 年代に入り旧西独ではようやく経済復興が順調に進み出し、復興を支える機関車であるルール地域への期待は高まっていた。1958 年、ルール地域北部での石炭開発がさらに進展することが見込まれ、炭鉱・鉱山労働者の増大する住宅需要に対応するために、人口 5 万人規模の自立した職住一体型の都市建設を行うことがドルトムントの社会調査機関から提言された。立地選定作業が行われ、古い村落地区 Wulfen の北部に理想的な環境を

持ったニュータウンを建設しようとの考えが出てきた。連邦と NRW 州政府はこの地区のニュータウン建設のモデル事業に対して補助を与え、検討が進められることになった。

1960 年には関連企業、自治体の協議によってヴルフェン開発公社が設立された。開発公社は計画、土地整備、都市計画コンセプトに基づく基盤整備の実施、ニュータウン建設のマネジメント行うことになった。計画権限は自治体を持っていることになるが、開発公社とさまざまな形で協議、契約を結んでいった。

1961 年に国際コンペが行われ、第 1 席を得たのがベルリン大学の Eggeling 教授の計画チームであった。コンペ案を基に具体的、詳細な都市計画、設計プランが詰められ、これに基づきニュータウン建設が開始された。土地整備を進めた開発公社は、土地の開発者、住宅建設会社への譲渡にあたっては、都市計画プランに基づく都市計画条件、デザイン条件に基づく開発、建設を行うことが義務づけられていた。

ところが 60 年代に石炭から石油へのエネルギー革命が進行し、炭鉱の開発、工業開発も当初のように進まなくなり、ニュータウン建設は途中で打ち切りとなり、完成したのは Barkenberg 地区の人口 1.2 万人規模の計画団地地区だけとなった。1975 年には、計画人口は 2 万人に引き下げられ、新たな地区の開発は停止されることになった。

それでもこのニュータウンは 60 年代当時の先進的な計画思想に基づき、また、国を挙げてのモデルニュータウンをつくらうとの考えの下、さまざまなサポートを得る形で、高水準のインフラ、卓越した歩車分離のネットワーク、多くの建築家が関与した多様なデザインの建築が進められ、完成当初から話題を呼び、当初は人気の高い住宅地であった。

しかしながら建設された地区内の街路、歩行者ネットワーク、公園、地区センター等は当初の計画人口である 6 万人規模を想定して整備されたもので、現時点では過剰施設整備状況となっていた。

計画人口には到底達しない中で、80年代に入って、さまざまな問題が生じてきている。例えば、Meta-Stadt という、1974年に革新的なプレファブ工法で建設された高層住宅は建築欠陥がさまざまな部分で露呈し、急速な形で空き家化が進み、1987年には全面的に解体撤去された。この他、中心部の高層賃貸住宅は人気がなく、空き家率が高い状態であった。80年代を通じて W-B 地区の人口の伸びは見られなかった。

皮肉なことにこの地区の人口のピークである12,000人に達したのは90年代に入ってからである。東西ドイツの統一、EUの拡大の傾向の中で、旧東独、旧東欧圏、ロシアから移住してくる人々を受け入れるためにこの地区の賃貸住宅が大きな役割を果たすことになった。旧東欧、ロシアから移住してきた人々はその祖先がドイツ人であったということで、ドイツ国籍を形式的には持っていることになるのだが、ドイツ語も十分に話せず、ドイツの習慣、文化にも適合しない人々が多く、従前居住者との軋轢、問題が生じていた。

特にこの地区にある一部の高層賃貸住棟（8階建てが主体）では、低所得層の累増、社会的問題層の滞積、空き家率の上昇、バンドリズム、麻薬、売春問題等が発生し、社会的問題が顕在化するようになっていた。

ドルステン市とこの地区の賃貸住宅の所有者で管理を行っている住宅会社（LEG NRW⁶）が90年代を通じてさまざまな社会的施策、計画を行ってきた。

そういった状況の中で、2004年に連邦、州の都市計画助成プログラムである西の都市改造が適用される可能性が出てきたことから、ドルステン市と住宅会社 LEG がこのプログラム助成取得のために活動を開始した。LEG 住宅会社が W-B 地区に所有している賃貸住宅約1400戸の内、特に問題

が深刻なディムカー通り（Dimker Allee）35-79の244戸の賃貸住宅について、空き家補充の募集停止を行うことにした（既にこの時期、空き家率は50%に達していた）。この時点での、地区居住者の社会的構成は次のようなものであった。①地区居住者の約15%は移民背景の人（賃貸住宅地区に限れば、この比率は30%以上であり、住棟によってはそれ以上の高さである）、②市の平均よりも高い、生活保護世帯比率、③若年世帯中心の世帯構成から、高齢者世帯比率の高い地区へ変容、といった状況であった。

<プロジェクトの経緯・展開>

人口減少傾向、住宅の不備、欠陥、住宅地としての社会問題の発生等を背景として、これ以上の問題の悪化を阻止し、定常型コミュニティを再生するとの目的で、西の都市改造プログラムへの申請を、ドルステン市は LEG と協議しながら行うことになった。

2004年12月、ドルステン市議会は「ディムカー通りと都市計画的に一体の周辺地区」を都市改造地区とすることを決議した。およそ、45ヘクタールの広がり、その時点では約4000人が地区内に居住していた。



図6 バルケンベルク都市改造計画対象地区

⁶ Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen の略で、もともとはノルトライン・ヴェストファーレン州の出資した公的な都市開発・住宅建設等をおこなう公社であったが、2008年9月には民営化されている。現在はゴールドマン・サックスが出資した不動産ファンドの Whitehall Real Estate Funds の傘下にある。

2004年から2005年にかけて、ドルステン市はデュッセルドルフの計画事務所に委託して西の都市改造プログラムの補助申請のための地区整備の枠組みとなるマスタープランの策定を行った。これをベースに事業採算可能性や具体化を考慮に入れた都市改造コンセプトの策定が進められた。

都市計画の基本法である建設法典 171b 条で規定する都市改造地区の都市計画コンセプトが2007年に提示されることとなった。この2007年の都市計画コンセプトは、2012年に見なおし、改訂が行われて引き続き、有効なものとして機能している。

W-B 地区の西の都市改造プログラム助成への採択は、文献、資料等によれば2004年と推定されるが、実質的な、事業の開始は2006年の都市改造のための地区事務所が開設されて以降のことといえる。

2007年のコンセプトに基づいて、都市改造プログラムによる整備は助成プログラムに応じて、次の4段階の建築段階で実施されている。

第1建築段階（2006年から2009年にかけて）は次のような施策からなっている。

- ・ディムカー通り 35-79 の8階建て住棟の解体・撤去
- ・体育館も含むバルケンベルク小学校、管理棟、ヒムメルスベルク保育園の解体・撤去
- ・ディムカー通りにかかる歩道橋の撤去
- ・ディムカー通り 31-33 の住宅・商業棟の減築
- ・地区センター・ヴルフエンの改善（第1ステップ）
- ・居住環境整備施策

第2建築段階（2009年から2011年にかけて）の施策は次の通り。

- ・ヒムメルスベルク通り 2-4 の8階建て住宅の減築
- ・地区センター・ヴルフエンの改善（第2ステップ）
- ・居住環境整備施策

第3建築段階（2010年から2011年にかけて）の施策は次の通り。

- ・バルケンベルガー通り 80-82 の6階建て住宅の減築
- ・近隣センター・ディムカー通り/ヒムメルスベルクとその周辺の再生、改修
- ・地区センター・ヴルフエンの改善（第3ステップ）
- ・居住環境整備施策

第4建築段階（2011年から2012年にかけて）の施策は次の通り。

- ・ヒムメルスベルク通りの住宅の解体・撤去
- ・住宅所有者の LEG Wohnen NRW が公的助成事業から撤退することになり、第4次の助成プログラム事業の組み直しが必要となっている。ただし、状況の変化にもかかわらず LEG は民間事業者の立場でプロジェクトに関わる予定とのことだ。

上記以外に、2012年以降も継続的に続けられている施策として次のものがある。

- ・W-B 地区を取り囲む形で走る環状の幹線道路ヴィッテンベルガー・ダム改造とダウンサイジング（1.9キロメートル以上の区間にわたる）：これは現在の人口規模、交通容量から考えると過大といえる道路の構造、構成を変更するものだ
- ・2007年に撤去されたヒムメルスベルク保育園の南側のオープンスペースを遊び場・緑地公園として整備
- ・ヒムメルスベルク通り 19-31 の住宅地まわりの環境改善、景観整備

また、ドルステン市では都市改造計画対象地区以外においても地域のイメージアップ、雇用条件を改善するための都市計画施策、産業施策を合わせて展開しようとしている。

さらに、都市改造施策の事業パートナーである LEG は住宅設備の改善、住宅の魅力向上のための投資、賃借人への賃貸住宅の払い下げ＝私有化な

どの関連施策に独自の財源で取り組んでいる。

この地区での都市改造プログラムに基づく各種施策には多様な主体が関わっていることが大きな特色といえよう。

2006年に開設された地区事務所を運営しているのは、市との契約で委託されたこの本部をミュンスターに置く地域の広域活動団体 LWL Landschaftsverband Westfalen Lippe で、女性の地区マネージャー2名が週4回(月一木)滞在し、必要に応じて金曜日も対応している。プロジェクトの立ち上げ、初動期には合意形成と周知活動を行い、現在は市と居住者や所有者の仲介活動、生活相談活動などを行っている。ソフト施策対応の地区事務所といえる。

これとは別に、物的環境の改善、整備については市の委託を受けて、ドルトムントの計画事務所が担当し、計画づくり支援を行っている。

都市改造プログラム事業の期間は2006年から2010年までであったが、その後の環境の変化、新たな整備施策の必要性も生じ、2013/2014まで延長されることになった。一方で、予算規模は縮減されて、当初の18百万ユーロから14百万ユーロに減額されることになった。予算の減額と合わせて、この地区の賃貸住宅の所有者であった LEG が民営化されアメリカ系の不動産ファンド資本の傘下になったことによって、利益追求が第一義となり、従来と同じような形の、住宅改善、改修が行われるかについて、懸念を表明する住民もいる。



図7 近隣センターの減築整備された状況 (2012.03撮影)



図8 住民参加で作られたモニュメント (2012.03撮影)

<まとめ>

西の都市改造プログラムで展開されている団地再生プロジェクトの中でもヴルフエン・バルケンベルク地区の事例は規模的にも事業手法の多様性の面でも最大規模のものといえる。建物の撤去、減築、住宅設備の改善、住戸改修、周辺居住環境の改善、商業環境の改善といった多様な事業を組み合わせ、この都市改造プログラムを地区再生の積極的機会として活かそうとしており、一定の成果を収めてきているといえよう。

地区住民の参加を引き出し、合意形成をはかる公的セクターの役割、とりわけ、地区事務所の地区マネージャーの役割も重要だが、この地区で特筆されるのは、地区住民の自発的な地区環境改善への積極的取り組みである。

もともと、大きな期待と希望を持って始められたニュータウン建設事業であり、最初の住宅が完成し、入居が開始された時は大変な人気で、その後整備されるためのモデル住宅展示会に多くの入居希望者が訪れたとのことである。また、6万人規模のニュータウンとあって、歩行者ネットワーク、オープンスペース、地区施設等も水準の高いものであり、このストックを活用することは地区再生の重要な要素という。

都市改造プログラムの計画対象地区の住宅は大半が賃地帯住宅であるが、整備対象地区の周囲には低層の戸建て、連棟型の持ち家住宅の街区が広

がっており、こちらでは居住世帯の高齢化は進んでいるが良好な住宅地としての環境を維持している。

総じていえばかつてのニュータウン地区には高学歴の環境意識の高い人も多く、ニュータウン建設過程への愛着心が強いといえる。地区居住者の中には、バルケンベルク地区の建設設計に関わった建築家が住宅兼設計事務所を構え、地区の環境改善に関わっている人もいる。また、地区センターにある総合学校の教師を長年やり、リタイア後もこのニュータウンの再生に強い関心を持っている人がいる。こういった人々が中心となって、ヴルフエン・バルケンベルクの地区の再生を住民主体で行おうとしている。

地域住民が独自のホームページを作って⁷、地区形成の歴史、地区の現状、動向などについての詳細な情報提供を行っているし、独自編集のニュータウン建設の経緯、地区住民の生活、都市改造プログラムへの期待などをまとめたレポートも刊行している。

第1建築段階で、解体・撤去された小学校の跡地では、Blau Schule 青い学校プロジェクトという名称で、コーポラティブ形式で多様な年齢階層の人々が住む賃貸集合住宅プロジェクトが住民参加形式で進められた。このプロジェクト推進のために 2008 年 2 月には、NPO 組織"Gemeinsames Wohnen 'Blau Schule' e.V."が設立され関心のある老若男女が参加し、どのような住形式が望ましいか検討され、プロジェクトに投資する開発者、建設者についても協議が交わされ具体化が進められた。2012 年 9 月に 38 戸の賃貸コーポラティブハウスが完成し、2012 年 11 月から入居がはじまっているとのことだ⁸。こういった住民と市、開発者

との協働による、斬新なイメージの住宅プロジェクトの展開は、都市改造プログラムが生み出した成果の一つといえよう。

8. おわりに

ドイツは EU の枠組みにあり、外国人労働者の転入などで、一定の人口減少に歯止めはかかるが、それを組み込んで、長期的な人口減少、高齢化は避けがたい状況といえる。しかし、わが国も同様であるがドイツにおける人口減少、市街地縮小は空間的にも現象的にも多様な形で発生しており、人口減少が顕著なところがある一方で、人口の伸びが期待できる都市がある。また、産業構造の転換が進まず経済的に疲弊する地域がある一方で、経済的な成長が期待できる地域があるといった形で、一様の縮退問題が生じているわけではない。地域毎、都市毎の対応策の違いが大きいといえる。

また、ドイツにおける都市・住宅政策上の課題は象徴的には総合的指標である人口・世帯の減少や構成変化があげられるが、同時に起こっている社会構造、産業構造の転換が大きな問題を引き起こしており、それにどう対応するかがそれぞれの地域の持つ歴史、文化を背景によって特色が出てきているといえる。

その意味では、連邦政府は旧東独地域を対象とした東の都市改造プログラムと旧西独地域を対象とした西の都市改造プログラムという大きな枠組みを提示し、一応の共通の政策目標を上げているが、むしろ、それぞれの都市・地区がさまざまな解決策を試み、その経験を交流する中で縮小対応型都市計画を作り上げていると理解できる。

今回紹介した団地再生の事例では、住宅、公共施設、生活インフラ、居住環境の改善、魅力向上など物理的環境の改善に大きな力が入れられており、特に縮小時代に対応した減築やダウンサイジングへの取り組みは、視覚的に見てもわかりやすいし、わが国でも大きな関心をあつめている。

⁷ Wulfe-Wik というサイトで膨大な量の情報が旧 Wulfen と Wulfen-Barkenbergr について掲載されており、本稿執筆においても参照した：

<http://www.wulfen-wiki.de/index.php/Hauptseite>

⁸ このプロジェクトの経緯、現状については

http://www.wulfen-wiki.de/index.php/Wohnprojekt_Blaue_Schule、

<http://www.s-planung.de/01/Blaue%20Schule%2002.htm> 等を参照。

しかし、ダウンサイジング型物的環境改善と並行して、居住者の合意形成、減築に伴うさまざまな社会生活面での不安への対処、環境整備への居住者参加、問題をかかえる居住社会層をいかに地域社会に統合、包摂していくといった、きわめて社会的な課題への対策、すなわち、ソフトアプローチ施策が非常に重視されていることも十分認識すべきであろう。地区マネージャーが地区に常駐して、地区住民との日常的なコンタクトの中で信頼関係を生み出していくこと、そのための投資が必要であることが、ドイツでも強く意識されるようになってきている。いずれにせよ、物的環境の改善以上に社会的統合、社会環境の整備は長時間の継続的施策展開が必要であり、どのようにしてその人材、社会資源、財源を手当てしていくかは大きな課題といえよう。

今回紹介した2団地の事例を含めて、ドイツでの最近の地区・都市再生の動きとしてハード、ソフトを含めた地域の文化的、歴史的ストックを見なおし、地域発展の資源として活用することに力を注いでいる点も注目される。減築もそういった文脈で理解する必要があり、すべての住宅ストックを保全、改修するのではなく、物理的、社会的、経済的にも維持することが困難な住宅ストックについては解体・撤去する一方で、地域の歴史的、文脈に配慮した新築、減築の組み合わせ、さらに、住宅まわりの居住環境を時代のニーズに合わせた形でアップグレーディングを行っている。

例えば、今回紹介した団地が含まれるルール地域は、1989年から99年にかけてのIBA エムシャーパークというユニークな地域再生の運動、プロジェクトを展開して来た。大きな成果を生み出し、その後の全ドイツ的な地域再生の取り組みへ大きな影響を与えているが、それを継続するものとして、地域内に存続する特色ある住宅地を選定して、それぞれの住宅地を巡る住文化ルートを設定して、広報活動を展開している。新たな地域観光資源という考えもあるであろうが、58団地が選定されており、その中の1つに本稿で紹介したシラーパー

クが選定されている⁹。都市再生、地区再生の試みが評価され、それが地域観光につながっていくというシナリオは今後の成熟社会の都市・地域整備に示唆を与えるものといえよう。

<主要参考文献・資料>

- 大村謙二郎・有田智一(2005):需要縮小時代のドイツにおける都市住宅再生:都市改造プログラムを中心に、『都市住宅(49)』
- 大村謙二郎・太田尚孝・有田智一(2008):縮小都市時代のドイツにおける都市・地域計画と日本への示唆に関する調査研究報告書—東西の都市改造計画を中心に—、アーバンハウジング
- 原田純孝・大村謙二郎編(2004):現代都市法の新展開-持続可能な都市発展と住民参加-ドイツ・フランス、東京大学社会科学研究所
- 藤井さやか(2012):西独の都市改造プログラムによる住宅団地再生の取り組み、日本建築学会持続可能な都市住宅地を実現する建築社会システムのあり方特別研究委員会報告集, pp.102-105
- BBR Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung (2008): Stadtumbauwest- Stadtumbau in 16 Pilostaedten, Berlin
- Bornemann ua. Hrsg. (2009): neue stadt wulfen -Ide, Entwicklung, Zukunft, Dorsten
- Stadt Dorsten(2007): Wulfen-Barkenbergl Staedtebauliches Entwicklungs- und Handlungskonzept
- Stadt Oer-Erkenschwick(2007):Stadumbau West Oer-Erkenschwick Abschlussbericht
- THS (o.J.): Neue Qualitaet im Schillerpark-Rueckbau einer 70er Jahre-Hochhaussiedlung als Beitrag zum Strukturwandel

⁹ Buero STADTIDDE/ RUHR.200 GmbH(Hg.)(2010):Route der Wohnkultur Wohnen on der Mropole Ruhr, Klartextにこの運動、各団地の状況が紹介されている。