# 都市縮退時代における
# コミュニティ再生の可能性

## ―西部ドイツ地域の事例から―

大場 茂明（大阪市立大学）

# 人口動向と都市縮退

◎人口減少や高齢化にともなう**都市の縮退問題**

公共サービスの効率低下、税収減⇒「高コストの都市」

- 縮退問題への対応は先進工業国共通の焦眉の政策課題

  旗艦(Flagship)型プロジェクトの限定的波及効果

  地域内部での格差拡大

  ↓

- **コミュニティレベルの縮小マネジメント**による持続的な改造・再生の可能性

対象・・西部ドイツ大都市圏（NRW州）内の再生事業地区

・典型的な工業都市のインナーシティ

・郊外高層住宅団地

# ドイツにおける都市縮退現象

## ー東の縮退・西の縮退ー

◎東の縮退

自治体の53.5%、人口比：38.9%

ベルリン周辺などを除き全域

◎西の縮退

自治体の2.6%、人口比：0.6%

一部の産業衰退地域（ルール、ザールなど）に限定

表1　ドイツにおける都市縮退現象（1997～2001年）

（単位：%）

| 人口規模(人) | | 自治体数 | | | 人口比 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 西部 | 東部 | 全国 | 西部 | 東部 | 全国 |
| 都市部 | 100,000～ | 0.0 | 30.8 | 5.9 | 0.0 | 13.3 | 0.5 |
| | 20,000～100,000 | 0.3 | 59.3 | 11.1 | 1.4 | 57.8 | 3.6 |
| | ～20,000 | 0.8 | 60.4 | 25.2 | 0.3 | 57.6 | 4.8 |
| 郡部 | 7,500～ | 0.0 | 29.7 | 3.3 | 0.0 | 26.3 | 10.6 |
| | ～7,500 | 6.6 | 51.2 | 18.4 | 0.7 | 49.8 | 7.6 |
| 総計 | | 2.6 | 53.5 | 15.3 | 0.6 | 38.9 | 4.3 |

出典：Gaztweilerほか(2003)

# 縮退地域 ①
# ＜経済構造危機にある都市＞

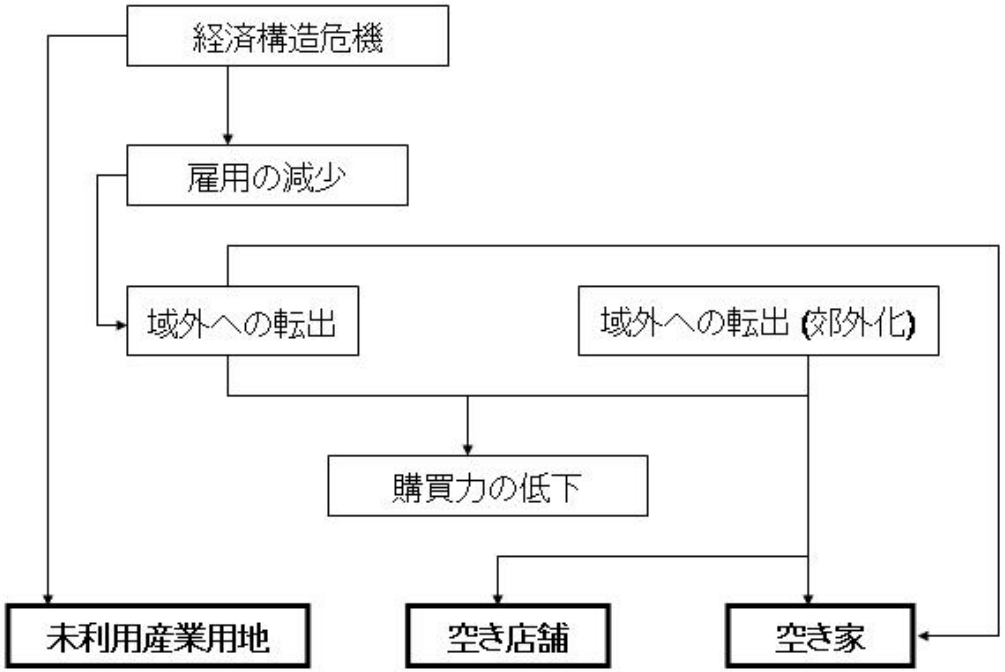



図1　経済構造危機にある都市の縮退プロセス
出典：Bundesamt für Bauwesen und Raumordnug (2004)

# 縮退地域 ②
# ＜空き家率の高い住宅地区＞

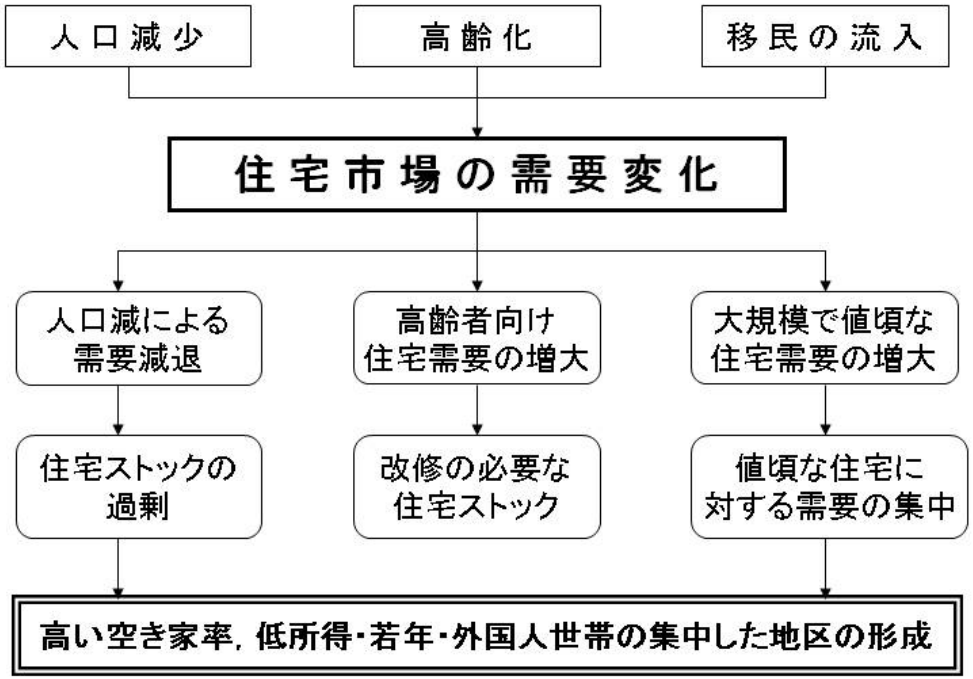



図2　空き家率の高い住宅地区の縮退プロセス

出典：Bundesamt für Bauwesen und Raumordnug (2004)

# ドイツにおける都市縮退現象

## －東の縮退･西の縮退－

◎東の縮退

計画規制の遅れ･･郊外への無秩序な膨張

西部ドイツへの労働力人口流出

→再統一後の産業解体と住宅市場緩和で、急激に進行

◎西の縮退

産業構造の転換･･鉱工業地域の衰退

住宅需要の多様化･･郊外高層住宅団地の荒廃

→過去30年余りで徐々に進行

# 西部ドイツでも顕在化しつつある都市縮退現象

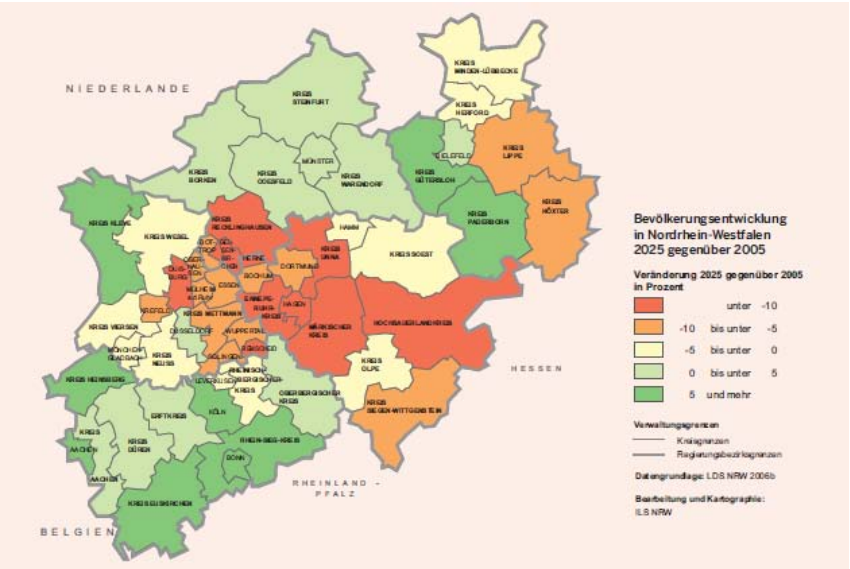
- 地域間格差の増大

例：「ライン軸」とルール地域

＝<u>成長と縮退は隣り合わせ</u>

↓

地域レベルでの再生施策の必要性



# ドイツ都市更新パラダイムの転換

- 1970年代初頭：第一の転換

  都市建設促進法‥面的再開発から修復型都市更新へ

  物的環境（インフラ、住宅ストックの改善など）の再生に限定

- 1990年代前半～ ：第二の転換

  分野横断的な統合アプローチへ

  社会サービス拡充、地元経済振興などの施策を組込み

  ＊「都市改造プログラム(Stadtumbau Ost/ West)」(2002年～)

  ＊「社会的都市(die soziale Stadt)」(1999年～)

# “Soziale Stadt” vs “ Stadtumbau West”
## ー 二つのコミュニティ再生事業 ー

- “Soziale Stadt”
  社会的排除を被る住民集団向けコミュニティ開発
- “ Stadtumbau West”
  物的整備中心の都市開発事業

表：″Soziale Stadt″と″Stadtumbau West″との事業比較

| | Soziale Stadt | Stadtumbau West |
|---|---|---|
| 事業目的 | 不利な状況下にある都市地域の安定化とさらなる**分極化の阻止** | 不利な状況下にある都市地域における機能的結合の再生と促進 |
| 現　況 | ・劣悪な生活環境<br>・**セグリゲーションの進行** | ・多数の**空き家，空き店舗**<br>・**低・未利用地**<br>・都心機能の喪失 |
| 事業開始年 | 1993年(1999年に全国へ適用) | 2004年 |
| 事業地区数 | 61地区（2007年現在） | 71地区（2008年現在） |

# 「社会的都市」:都市建設助成プログラム

- 戦略的事業領域群

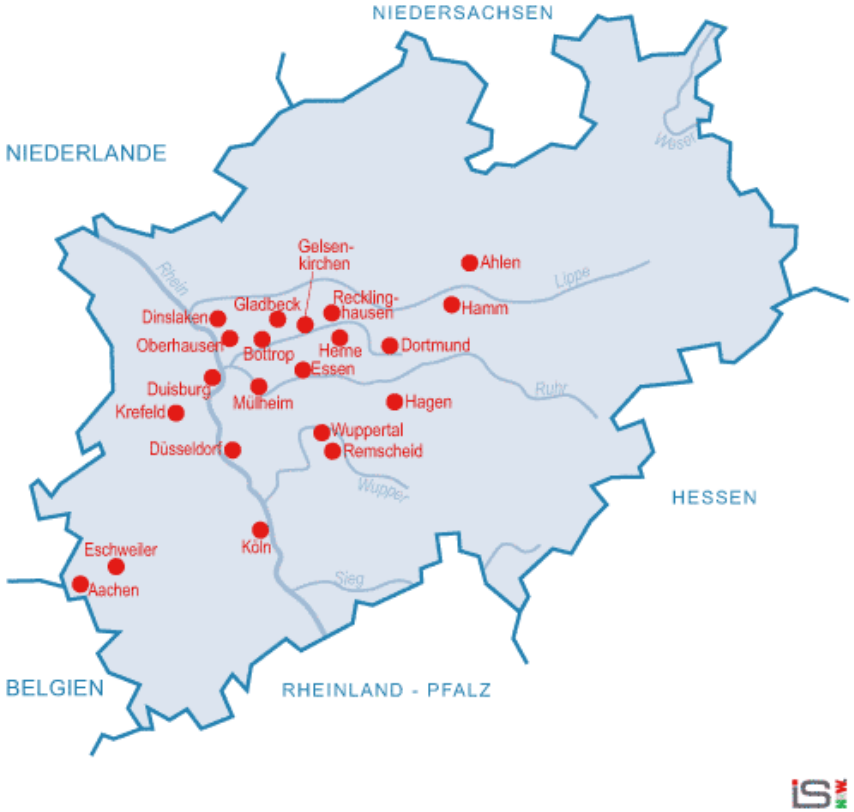
① 分野横断的(resortübergreifend) な施策統合アプローチの採用
　＝複数の事業領域を包括
② 近隣レベルにおける事業実施の基盤となる地区マネジメント(Quartier-management)
③ ネットワークとエンパワーメントに基づく住民参加

- 個別事業領域群

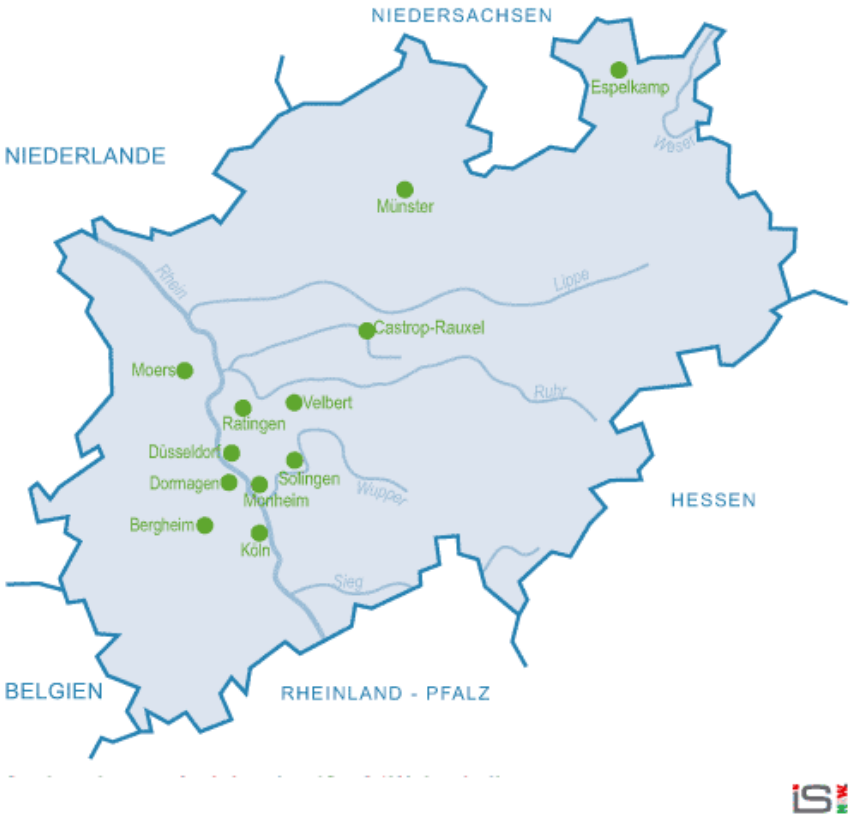
就業支援
社会サービスの拡充
地元経済振興
教育
異なる社会・エスニック集団の共生など
　⇒住民の生活を改善するための13分野

# NRW州Soziale Stadt事業地区の分布

（インナーシティ型）




（郊外ハイライズ型）



# 「社会的都市」事業地区における1999年以降の変化 (外部専門家評価による)

| 事業領域 | 大幅に改善 | やや改善 | 不変 | やや悪化 | 大幅に悪化 |
|---|---|---|---|---|---|
| 住宅の質 | 13.2% | 38.2% | 36.2% | 9.4% | 3.0% |
| 住環境・公共空間の状態 | 12.8% | 47.5% | 25.0% | 10.3% | 4.5% |
| 子供・若者向け施策 | 11.1% | 41.2% | 36.7% | 7.8% | 3.2% |
| 社会施設 | 9.6% | 37.6% | 41.3% | 9.4% | 2.1% |
| 学校の質 | 6.6% | 22.3% | 62.5% | 7.1% | 1.6% |
| 住民の雰囲気 | 6.5% | 36.5% | 28.4% | 18.9% | 9.8% |
| 地域イメージ | 5.6% | 28.3% | 44.9% | 11.7% | 9.5% |
| 共生 | 4.3% | 40.4% | 38.1% | 11.9% | 5.3% |
| 公共空間の安全性 | 2.3% | 25.4% | 53.5% | 14.1% | 4.7% |
| ドイツ人／非ドイツ人の関係 | 2.1% | 31.7% | 46.0% | 12.3% | 7.8% |
| 小売業の状況 | 1.4% | 8.5% | 42.5% | 26.9% | 20.7% |
| 雇用・職業訓練 | 0.3% | 5.2% | 51.3% | 24.8% | 18.4% |
| 貧困 | 0.2% | 4.9% | 47.2% | 31.5% | 16.2% |
| 失業 | 0.0% | 3.2% | 40.6% | 31.7% | 24.5% |

出典：IfS (2004)『「社会的都市」事業中間報告書』

# BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier )

- 「社会的都市」事業地域向け
  欧州社会基金(ESF)＋連邦（交通・建設・都市開発省）の共同プログラム
- **目的**：社会空間指向の、積極的な労働市場振興
- **助成の前提条件**：
  自治体の統合開発コンセプトもしくは都市建設投資との「関連性」
  適切な現地パートナーとの協同
  58地区(48自治体)でスタート(2007年～)
- **予算**：約184 Mio € (124 Mio € ESF, 60 Mio € 連邦政府：～2015年)
- **事業内容**：
  長期失業者の労働市場への統合
  若年層の職業訓練・労働市場への統合
  学校から就業への移行過程の改善
  地元経済の強化

# Duisburg-Marxloh：BIWAQによるエスニック経済の振興 (Lokale Ökonomie Marxloh: LÖM)

◎ブライダル産業の集積
　(婚礼衣装店など77業者)
　→近隣諸国にも顧客あり
　　過当競争により経営悪化傾向

<u>施策の目的</u>:
　各種支援事業(共同PR、メッセ参加)
　既存職場の確保＋新規雇用創出
　市区経済全体の強化
　市区イメージの改善

<u>担い手</u>:
　TIAD(地元トルコ人経営者協会)
　EGDU（デュースブルク開発公社）
　イスタンブール商業会議所ほか

# NRW州内“Stadtumbau West ”事業地区の分布

- 元来はパイロット事業
  東部ドイツ:295自治体
  西部ドイツ: 16自治体（2004年）

- 近年の経済危機により衰退現象が深刻化
  →西部における事業地域の急増
  NRW州のみで71地区（2008年）

- 低・未利用地が集積するルール地域に集中分布

# “Stadtumbau West”の事業手法

① **継続利用(Weiternutzung)**：改修・設備改善により既存建造物を従来の目的通りに引き続き利用する (例：住宅団地の再生)

② **再利用(Wiedernutzung)**：同一敷地、同一利用目的であるが、新規建設をともなう (例：住宅団地を除却し戸建住宅地へ)・・Neuss-Erfttalの事例

③ **用途転換(Umnutzung)**：同一敷地・同一建造物の転用 (例：旧兵舎を住宅へ)

④ **保留(Konservieren)**：低・未利用地を将来のための「保留地」として管理

⑤ **再自然化(Renaturierung)**：新たな土地利用を図らず、自然に戻す (例：炭鉱跡地を緑化オープンスペースへ)

表2 ドイツ都市におけるセグリゲーションの現状と施策の動向

| 地 区 類 型 | 立 地 | 所 有 関 係 | 需要グループ | 主 た る 施 策 |
|---|---|---|---|---|
| 未改修住宅地区 | インナーシティの<br>旧・労働者居住地区 | 民間所有(持家・賃貸) | 低所得層<br>学生・若者 | ストック改修／除却<br>低・未利用地開発 |
| 改修済住宅地区 | インナーシティの<br>旧・中間層居住地区 | 民間所有(持家)<br>不動産企業 | 中・高所得層<br>(1～3人世帯) | 誘導 |
| 高層共同住宅団地 | 都市縁辺部 | 社会住宅<br>(借家人指名権あり) | 高齢者<br>低所得層 | ストック改修／除却<br>住環境整備 |
| 戸建住宅 | 郊外 | 民間所有(持家)<br>不動産企業 | 中・高所得層<br>(核家族) | 開発規制 |

出典：筆者作成

# Neuss-Erfttal：衰退する郊外ハイライズ

- 1970年代前半、デュッセルドルフ近郊に建設された大規模住宅団地（人口約5,800人）
- <u>成長地域内に位置する人口減少地区</u>
- 若年人口率(20歳未満)の減少
  40%(8年前)→29.8%
- 住民の29.7%は非ドイツ国籍
  同70%が移民出自
- 空き家率の上昇‥23%

# “Stadtumbau West ”事業の展開(2002～11年)

目的:
住環境の改善

事業内容:
高層住棟除却・減築
民間払下げ, リノベーション
小規模住棟の新規建設
↑
地元民間アクターの協力
Neusser Bauverein(住宅企業)
Sozialdienst Katholischer Männer e.V (カトリック団体)

# コミュニティ再生施策の評価と今後の展望

- **目に見えて効果が得られる施策の先行実施:**
  フラッグシップ型プロジェクト→イメージ改善

- **地区により異なる施策の重点:**
  ポテンシャルのあるインナーシティ
  エスニック経済の振興
  学生など若年層の流入を期待‥安価な住宅供給に意味
  縁辺部の高層団地‥除却、建替えを選好

- **施策の担い手:**
  行政と現場担当者(地区マネージャ等)との意識の違い
  フラグメント化している住民層の動員方法