

平成 21 年 5 月 18 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2006 ～ 2008
 課題番号：18520612
 研究課題名（和文）ドイツ大都市圏内の問題地区再生と都市ガバナンスに関する社会地理学的研究
 研究課題名（英文） Social geographical study on the regeneration policies of problem districts in German metropolitan areas and urban governance
 研究代表者
 山本 健児（YAMAMOTO KENJI）
 九州大学・経済学研究院・教授
 研究者番号：50136355

研究成果の概要：

ドイツの大都市では、グローバリゼーションの進展に伴って社会的空間的分極化が激化したといわれている。本研究では、その実態があるか否かをベルリン、ルール地域のドルトムントとデュースブルク、そしてミュンヘンを事例にして再検討するとともに、問題街区の再生政策とそのためガバナンス構造を分析した。その結果、ミュンヘンでの分極化は顕著と言えないが、これを含めていずれの都市にも社会的排除が顕著な問題街区があること、その再生政策がEU、連邦政府、州政府の資金などの補助を得て推進され、一定の成果を挙げていることが判明した。しかし、実施された施策の中には効果を挙げていないものもあるし、社会的排除の問題がすべて解消される方向に向かっているとは言えない。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,400,000	0	1,400,000
2007年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	570,000	3,870,000

研究分野：社会経済地理学

科研費の分科・細目：人文地理学

キーワード：政治・社会地理学

1. 研究開始当初の背景

本研究の背景には、グローバリゼーションの進展に伴って、都市内の社会的空間的分極化が激化したという認識を、EU、ドイツ連邦共和国、同国内の諸州政府、都市自治体当局という各レベルの政府が共有しているという現実がある。

他方、2002～2004年度の科学研究費基盤研究（B）（1）「グローバリゼーションとEU統合への文化的対応に関するEU主要都市比較研究」（研究代表者：山本健児）で、筆者自身が分担し、かつまとめた研究成果もまた、本研究の背景をなす。2002～2004年の研究では、ヨーロッパという空間の中での

主要都市の位置づけや、都市自治体レベルでの施策に焦点を置いていたのに対して、本研究は都市自治体内部の問題街区に焦点を当て、「都市ガバナンス」の街区間・都市間の共通点と相違点とを解明しようとするものである。

このようなミクروسケールの街区研究が必要であるという認識は、ヨーロッパにおける空間整備の「補完性原則」が、都市自治体を基礎段階とするというよりも、もっとミクروسケールの街区スケールの空間を基礎段階とするのではないかという仮説発想に基づいている。

2. 研究の目的

本研究の具体的目的は、第1に、ドイツのベルリン、ミュンヘン、ルール地域を事例に、各大都市圏の中で問題地区として位置づけられる街区を取上げ、各街区の人口構成、社会経済的状況、建物の補修状況を含めた建造環境の3つの点について、1990年代半ば頃から最近年に至るまでの変化を把握することにある。第2に、そうした問題地区の再生のために、都市自治体当局・各種NPO・企業等がどのような「都市ガバナンス」をとともに作り上げてきているかを、内部資料の収集やヒヤリングによって把握し、上記の諸変化と「都市ガバナンス」に関する3大都市圏の間での共通点と相違点を明らかにすることにある。

上の3大都市圏を取り上げるのは、相互に経済的な性格を異にする大都市圏だからである。ベルリンは首都建設にもかかわらず経済的な興隆が依然として困難な状況にある。ミュンヘンは1960年代以降今日に至るまで、ドイツで最も経済的に安定しかつ成長してきた大都市圏である。ルール工業地域は鉱工業廃棄物汚染にまみれ、しかも長期的な構造

不況下にあるが、徐々にハイテク工業化と環境調和型の大都市圏へと転換しつつある。

3. 研究の方法

本研究の具体的な方法は以下の通りである。

(1) 新旧の大縮尺都市図を入手し、それと照らし合わせながら問題街区の建造環境の実態を詳細に観察する。

(2) 問題街区再生のためのアクターたちにインタビューし、そこから街区が何故問題化したのか、どのような再生政策が実施されているか、どのような困難があるか、その困難をどのようにして克服しようとしているか、をアクターたちの経験に即して把握する。

(3) 現地の文書館などを利用して、調査対象とする問題街区に関する新聞記事や未公開資料を含めた文献を収集し、文字に記録された資料から問題街区の形成史や問題克服のための政策史を把握する。

(4) 問題を克服するために活動している諸機関やNPOなどのインターネット・ホームページなどから得られる資料を読解する。

(5) 各都市自治体の統計局から、詳細地区レベルでの各種統計を入手し、分極化の実態を分析する。

(6) この問題を研究しているドイツ人研究者との対話を通じて、問題の根源的理解を深める。

(7) ヨーロッパ、あるいはドイツの都市内社会的空間的分極化や都市ガバナンスを論じた研究論文や著書を収集し、それらを批判的に読解する。

4. 研究成果

3年間の研究成果は、論文の形で公表したもの、学会発表にとどまり論文の形になっていないもの、そして、分析考察してはいるが学会発表・論文のいずれの形にせよ公表にいたっていないものに分けることができる。以

下、その順番で研究の結果得られた知見を記す。

(1) 論文として公表した成果

- ①ドイツの伝統的な都市政策は、市民に良好な物理的インフラと住宅施設を提供することにあった。しかし、それだけでは1990年代を通じて激化してきた都市内の社会的空間的な分極化に対処できないという認識が、各レベルの政府によって共有されるようになった。そこで、ドイツの連邦政府と諸州の共同課題としての「社会的都市プログラム」が、1999年以降、推進されてきている。その先行的政策を、1990年代初めに開始したのは、ノルトライン・ヴェストファーレン、ベルリン、ハンブルクの3州である。
- ②問題街区再生のために、街区マネジメントと呼ばれる現地事務所が設置された。街区マネージャーは問題街区の潜在的アクターたちの自発的行動を呼び起こすべく活動し、街区のアクターたちと都市自治体当局との間も仲介する。街区マネージャーの活動は部分的に、問題街区に社会的資本があるか否かによって影響を受ける。それがなければならぬ。街区マネジメントの様式は、都市間でも、同じ都市内でも違いがあり、したがって多様である。
- ③新しい都市ガバナンスは新自由主義に典型的な特徴も有する。しかし、新自由主義的なグローバリゼーションが都市空間内の社会的空間的分極化の原因ともなっている。新自由主義の負の側面を和らげるために、互酬や再分配の力を利用すべきであると考えられる。しかし、人びとの間の諸関係や交流の3つの様式を如何にして結合するかは、未解決の問題である。
- ④EUの都市政策は、1990年にアーバン・パイロット・プロジェクトとして発進し、1994

年に URBAN Community Initiative が、2000 年にその後継プログラムとしての URBAN II Community Initiative が推進された。いずれも、都市自治体レベルでの特定街区再生政策に必要な資金の一部を補助する仕組みをとっている。その背景には、経済成長の原動力が都市であり、その原動力が効果を発揮するためには社会的排除の場と化している都市内部の特定街区の問題を克服しなければならないという EU 委員会の認識がある。しかし、社会的排除がなくなれば経済成長の原動力としての実効が上がるといえるのか、その論理については明快でない。

- ⑤困難な状況にあると認定され、ドイツの社会的都市プログラムや、EU の URBAN プログラムに認定されたドイツの都市街区は、産業化時代に都市化した都心周縁部か、または郊外的な位置に 1960～1970 年代に建設された大規模住宅団地のいずれかに類型区分できる。
- ⑥ドルトムント市の場合、社会的空間的分極化がグローバリゼーションの進展によって激化したとは言い切れない。しかし、特定街区の人口に占める移民と社会的弱者の比率が高まってきたことは事実であり、この意味において社会的空間的セグリゲーションが拡大したという認識が生まれたものと考えられる。街区の住民に占める移民の背景を持つ住民の比率は、いずれの都市のいずれの問題街区でも 1990 年代以降 21 世紀に入ってから上昇し続けており、それがますます可視化されるようになってきている。
- ⑦ドルトムント市ノルトシュタットの再生事業は、EU の URBAN II プログラムおよびノルトライン・ヴェストファーレン州政府からの資金支援を受けて 2002 年から

2008年まで遂行された。その政策はローカル経済の支援、都市空間の質の改善、住民を担い手とする施設や構造の構築の3つから構成される。そのうち、第3の政策が大きな成果を挙げた。それは街区マネジメントの活動に多くを負っている。ノルトシュタット内の3つの地区、すなわちボルズィヒプラッツ、ノルトマルクト、ハーフェンの各々に街区マネジメントが設置された。その担い手は、上の順番で、宗教団体系のNPO、地元住民が独自に組織して活動していたNPO、都市自治体当局による都市計画に対するオールタナティヴを志向したNPOなどである。ノルトマルクトでは労働組合系統のNPOも関与している。URBAN IIプログラムの具体的施策のうちいくつかは、すでにそうした担い手や類似の他のNPOが先行して実施していた施策を追認し、取り入れたものである。この意味で、社会的排除が激しいはずのノルトシュタットには、実は街区再生のための社会的資本が蓄積されていたことになる。

(2) 学会発表したが、論文としては未公表の成果

①ベルリンの街区再生政策で最も成果の上がった事業は、活動基金や街区基金に基づく住民自身のエンパワメントである。住民自身が提案する街区再生のための個別プロジェクトを、街区単位で設置された基金配分審査委員会が審査し、選定されたプロジェクトが実行される。街区マネジメントはその事務局としての役割を果たすが、マネージャーたちは応募の権利も審査の権利も持たない。基金配分審査委員会は、当該街区で活動している社会福祉団体や学校関係者などの代表や、住民の中からランダムに選ばれかつ本人が就任を承諾した人々から構成される。委員の過半数を後者が占める。

活動基金は毎年実施されているが、その金額は街区単位で年間1万5千ユーロであり、これがさらに個々のプロジェクトに分配されるので、個別プロジェクトは小規模なものとなる。他方、街区基金は2000年に設定され、ベルリン全体で総額50万ユーロに上り、この支援を受けて実行されたプロジェクトのなかには大規模な資金を得たものもある。基金を用いたプロジェクトはいずれも成功したが、公的資金の補助を受けなくてもそうしたプロジェクトが持続するか否か、明確ではない。

②街区基金を用いて行われた街区再生プロジェクトのなかで、最大規模でありかつ成功したものは、クロイツベルクの中でも問題が最も顕著であるとされるコトブッサートーア街区の歴史を展示するための資史料収集及び展示事業たる「歴史は作られるーベルリン、コトブッサートーアにて」である。その成果は、現在に至るまでクロイツベルク博物館で展示されている。

③デュースブルク市マルクスローは、ドルトムント市ノルトシュタットと構造的条件が類似するが、その再生事業のガバナンス形態は異なる。後者の場合、地元のNPOが主体性をもって取り組んできたが、前者では、デュースブルク市当局の上からの指導による再生事業という性格が強い。また、その重点はローカル経済再生にある。これは、EUのURBANプログラムに採択されて1994年から実施され、URBANプログラムの事業として1999年に終了したが、現在でも続けられている。確かに、衰退する一方だったマルクスロー商店街はURBAN事業によって再活性化したが、その内実はトルコ商店街化であり、その顧客も地元住民だけでなく、オランダ在住トルコ人も購入に来るほど、その商圈範囲は広い。他方にお

いて、商店街全体が再活性化したのではなく、商店街の周辺の位置にある部分の衰退は進行している。

④ミュンヘンにも、ベルリンのクロイツベルクやドルトムントのノルトシュタットのよう、社会的排除が激しいというイメージがもたれる可能性を 1970 年代に持っていた地区が都心周縁部にあった。しかし、1990 年代にそのようなイメージが付与されるようにはなっていない。これに寄与したのは、ミュンヘン市の子会社の形を取るミュンヘン都市再生有限会社の活動である。これは、1970 年代のベルリンでの都市再生事業の失敗に学び、慎重な都市再生開発計画を長期にわたって進めてきている。

(3) 未公表の成果

①デュースブルク市にはマルクスローよりも社会的排除が一層顕著な街区がある。ここでは、テュッセン・クルップ鉄鋼株式会社のコークス工場が閉鎖されたこともあって、大気環境は各段に改善されたが、鉄鋼工場と住宅街区との間に緑地空間を創設するという計画が 21 世紀にはいつから浮上し、街区の一部が消滅する可能性がある。これはマルクスローの一部にもあてはまる。この計画に反対する住民運動の兆しもあるが、1970 年代のような大規模な住民運動に発展するかどうか疑問である。

②街区再生のための住民運動はベルリンでもドルトムントでも 1970 年代あるいは 1980 年代からの長い歴史を有しており、したがってアクターが既に存在しており、その経験が現在における各街区での住民の街区再生事業への参加を促している側面がある。他方、ミュンヘンのヴェストエントでは、1970 年代に都市再開発に抗する住民運動の兆しがあったが、ベルリン・クロイツベルクやデュースブルク・ブルックハウゼ

ンのような大規模な住民運動に発展しなかった。

③ミュンヘンにも社会的排除の顕著な街区が郊外にある。1950～60 年代にかけて成立した街区イメージと、1990 年代に進行した移民の流入とが相乗的に作用してスパイラル的劣化という印象を強化した。しかし、ここでもプロテスタント系の社会福祉団体の活動によって、社会的排除はやわらげられている。

④ベルリンにおける活動基金や街区基金の使い方や配分審査委員会の構成の仕方は、街区によって異なる側面がある。ヴェディングのシュパルプラッツ、クロイツベルクのヴランゲルキーツは、各々クロイツベルクのコトブツサートーアの方式と異なる側面を有する。いずれも都心周縁部の産業化時代に住宅街化したところであり、建物ブロックの中庭には小商工業者が活動してきたし、移民比率が高く、失業比率が高く、社会的扶助受給者比率が高いという点で共通するが、街区の雰囲気は異なる。

⑤デュースブルク、ベルリン、ミュンヘンの各都市内部における社会的空間的分極化が 1990 年代に激化したとは言い難い。ドルトムントについて明らかにした現象とほぼ共通する現象があるからである。しかし、移民の背景を持つ住民の比率は、いわゆる問題街区ではいずれにおいても上昇し続けてきており、場合によれば移民の出身国構成という点で、交代もある。例えばベルリンのノイケルンやクロイツベルクの一部には、トルコ系にとって代わってアラブ系が目立つようになった街区がある。

⑥問題街区が依然として厳しい問題を抱えている事実はあるが、その状況が悪化し続けているわけでは必ずしもない。それは、街区マネジメントが効果を挙げているから

であると解釈できる。その街区マネジメントの担い手の性格は、都市により、街区により差異がある。街区マネジメントがさまざまなタイプの住民にアクセスできているかといえば、それができている場合と、できていない場合とがある。特にミュンヘンでは、移民へのアクセスが容易でないと街区マネジャー自身が認識している。

以上の成果を踏まえて、ベルリン、ミュンヘン、ルール地域という3つの大都市圏内に存在する問題街区の人口構成、社会経済的状況、建造環境の1990年代半ば以降の変化、および問題克服のための都市ガバナンスのありかたに関する共通点と相違点とを総括すべきであるが、これについてはまだ十分な整理を行っていない。しかし、移民の背景を持つ人々の増加と多様化という点はすべてに共通する。ガバナンス形態は多様であるが、上からのコントロールが強いデュースブルクと、住民自身の参加とイニシャチブの性格が強いベルリンという2つの類型、およびその中間的類型とに区分できる。どのタイプのガバナンス形態ならば問題克服により有効か、という問題は、明快な解答を見出しがたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ①山本健児「グローバリゼーションのもとの欧州的政策—ドイツ・ドルトムント市の問題街区再生事業に焦点を当てて—」、『日本 EU 学会年報』29 巻、2009 年、pp.222-245 (予定、印刷中)、査読有。
- ②山本健児「EU の都市政策」、『経済学研究』(九州大学経済学会) 75 巻 5・6 合併号、

2009 年、pp. 39-63、査読無。

- ③山本健児「ドイツの都市内社会的空間的分極化は激化したか?—ドルトムント市の事例—」、『地理学評論』82 巻、2009 年、pp.1-25、査読有。
- ④山本健児「ドイツの都市政策における「社会的都市プログラム」の意義」、『人文地理』59 巻、2007 年、pp.205-226、査読有。

[学会発表] (計5件)

- ①山本健児、グローバリゼーションのもとの欧州的政策—ドイツ都市の問題街区再生事業に焦点を当てて—、日本 EU 学会第 29 回 (2008 年度) 研究大会、静岡県立大学。
- ②山本健児、街区再開発事業におけるドイツ諸都市の中でのミュンヘン市の優位性、日本地理学会 2008 年秋季学術大会、2008 年 10 月 4 日、岩手大学。
- ③山本健児、EU の都市政策—デュースブルク市マルクスローを事例として—、第 44 回九州 EU 研究会、2008 年 8 月 1 日、西南学院大学。
- ④山本健児、ドイツの都市内社会的空間的分極化は激化したか?—ドルトムント市の事例—、日本地理学会 2008 年春季学術大会、2008 年 3 月 30 日、獨協大学。
- ⑤山本健児、ドイツの都市整備計画における「社会的都市」プログラムの意義、人文地理学会大会、2006 年 11 月 12 日、近畿大学本部キャンパス。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山本 健児 (YAMAMOTO KENJI)
九州大学経済学研究院・教授
研究者番号：50136355

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし