

令和 6 年 6 月 5 日現在

機関番号：34316

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2023

課題番号：18K04521

研究課題名（和文）ドイツの「東の都市改造」プログラムの成果の検証および今後のドイツの縮小政策の研究

研究課題名（英文）Evaluation Study of Stadtumbau Ost Program in former East Germany

研究代表者

服部 圭郎（Hattori, Keiro）

龍谷大学・政策学部・教授

研究者番号：90366906

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、ドイツの連邦政策であるシュタットウンbau・オスト・プログラムに注目し、それがどのような成果を挙げたのかを連邦政府、自治体、住宅会社への取材調査をもとに調べ、それを評価したものである。同プログラムは2002年-2016年という15年間に及んだプロジェクトであり、人口縮小に対応した先駆的なプログラムであったが、それ故に様々な課題が生じ、その都度、それに対応してきた。自治体と住宅会社との連携が、その成功の是非に大きく関係すること、人口減少する自治体においては事業を遂行するキャパが課題となることなどが明らかとなった。人口減少する日本の自治体においても参考になる情報が得られたかと考える。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本において人口減少が大きな課題となっている。特に空き家問題は深刻な地域課題として昨今、注目されている。日本に先行して人口減少を体験した旧東ドイツでは、多くの都市がこの空き家問題、さらには人口減少に対応した都市構造の変革を政策的に遂行した。特に連邦政府が施行したシュタットウンbau・オスト・プログラムは大きな影響を及ぼした。日本において類似の政策を遂行することは、土地所有の問題などもあり、難しいところがあると推察されるが、同じように人口減少に対応しなくてはならない日本の自治体にとって、ドイツのこのプログラムを評価して提示することは、多くの示唆を与えることに繋がることと期待される。

研究成果の概要（英文）：The research looked at how stakeholders evaluate Stadtumbau Ost Program of Germany after 16 years of its practice. The research has interviewed more than 15 cities both municipalities and housing companies. The research found that overall, both the municipalities and the housing companies were more or less satisfied with the program. However, there were some issues implementing the program, notably the coordination of municipality and housing company in selecting the housing to be dismantled, and also the lack of human capacities to execute the program.

研究分野：都市政策

キーワード：シュタットウンbau・オスト・プログラム 東の都市改造 縮小政策 人口減少 旧東ドイツ ドイツ

1. 研究開始当初の背景

研究を開始した2018年はドイツ連邦政府の縮小都市政策「シュタットウンバウ・オスト・プログラム」が終了した直後であった。「シュタットウンバウ・オスト・プログラム」は「シュタットウンバウ・ヴェスト・プログラム」と2018年に統合され、それ以降は「成長と持続可能な再生」(Wachstum und Nachhaltige Erneuerung)という新たなプログラムへと置き換わった。

ドイツでは再統一後、東ドイツにおいて日本に先行して大幅な人口減少を体験した。その結果、それに伴う多くの政策的課題に対応しなくてはならなくなった。特に都市政策面では大きな問題が顕在化した。それは、社会主義時代において多く建造されたパネル工法の集合住宅(以下、プラッテンバウ団地)において、多くの空き屋が生じたことである。そして、建物自体が管理されず廃墟化していき、また、下水道・上水道・地域暖房といった社会基盤施設の維持管理が非効率になっていった。

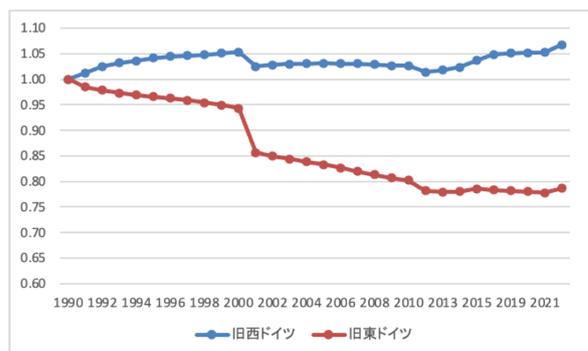
そのためドイツ連邦政府は、これらの問題に対応するためにレーマン・グループ委員会を設置した。同委員会は旧東ドイツにおいて100万戸規模の空き家が生じると予測し、特にプラッテンバウ団地の1/3が空き家であることの問題を指摘した。その結果、都市計画的にこのような問題をコントロールし、人口縮小によるダメージを最小化させ、より持続可能なコミュニティに転化させていくために、そのような問題を抱える自治体は、都市更新政策を検討できるような連邦プログラムを策定することになった。このプログラムは「シュタットウンバウ・オスト」(東の都市改造)と名付けられた。

「シュタットウンバウ・オスト」プログラムの大きな目的は、1) 都心部の強化、2) 長期に保全価値のある住宅街区の改良、3) 将来の需要が見込まれない空室率の高い住宅を倒壊することでの都市住宅市場の安定化、の3つである。連邦政府は21億ユーロの予算を計上し、410以上の市町村の900地区で同事業が実施された。

「シュタットウンバウ・オスト・プログラム」は2002年から2009年まで施行されたが、その評価が高かったことに加え、まだ多くの都市が縮小に係る問題を解決していなかったこともあり、2010年から2016年まで第二期のプログラムが施行される。ただし、その力点はシフトし、第一期においては大量に発生した空き家問題対応のために、上記の目的の3)に関する事業が多く行われたが、第二期においては3)の問題が随分と改善されたこともあり、より長期的な戦略が必要な1)の都心部の強化に予算が使われることになる。そして、「シュタットウンバウ・オスト」に刺激されて、2004年から旧西ドイツでも、市街地のブラウン・フィールドの問題に対応するために類似の「シュタットウンバウ・ヴェスト」(西の都市改造)プログラムが施行される。

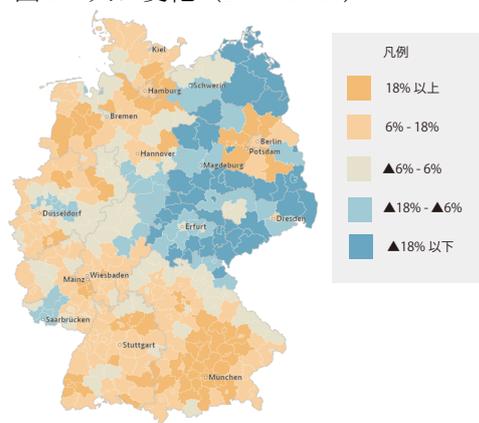
東西統一後のドイツの人口推移を図1に示す。統計上の数え方を変更したため、2001年から2002年にかけて大きな減少がみられるが、旧西ドイツが緩やかな増加傾向にあったのに対し、旧東ドイツでは統一後、激しく人口を減らし2010年には1990年に比べて20%ほど人口を減少させたことが分かる。図2には1990年から2020年までの30年間に及ぶ人口推移を地域別に示したもののだが、これより人口が減少している青い地区はほぼ旧東ドイツと重なることが分かる。ただし、ベルリンの周辺は人口増加傾向にあることが読み取れる。また、この10年間ほどは、旧東ドイツにおいても人口減少は一段落したと考えられる。

図1 東西統一後のドイツの人口推移



(出所：ドイツ連邦政府の資料から筆者作成)

図2 人口変化 (1990-2020)

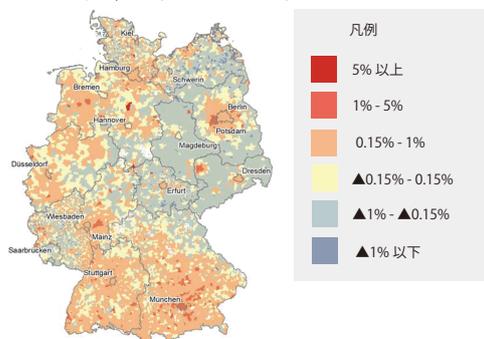


(出所：ドイツ連邦政府資料)

しかし、ミクロレベルで見ると、都市によってその状況は大きく変わる。図3には2011年から2018年の人口推移を自治体別にみているが、全体では図1でみたように人口減少は止まった

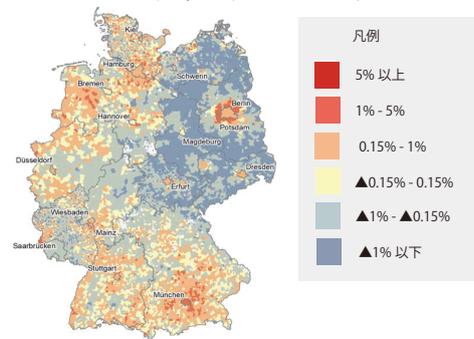
かのようにみえるが、実際はまだ減少している地区がほとんどであり、旧東ドイツ地域で人口が増えているのはライプツィヒ市、ポツダム市、ベルリン周辺、ロストック周辺、エアフルト周辺、ドレスデン周辺と限られていることが分かる。ただ、その10年前の状況を図4に示しているが、その減少の割合は随分と緩和している。図4はシュタットウンbau・オスト・プログラムの第一期、図3はシュタットウンbau・オスト・プログラムの第二期と重なるが、このような人口減少の変化の勢いが減ったことに、同プログラムはある程度、貢献できたのではないかと考えられる。

図3 人口変化 (2011-2018)



(出所：ドイツ連邦政府)

図4 人口変化 (2001-2011)



(出所：ドイツ連邦政府)

2. 研究の目的

本研究の目的は大きく二つある。一つ目は「東の都市改造」プログラムが2016年に終了したことを機に、その成果を多面的に検証することである。上記で示した、人口減少の緩和にどの程度、シュタットウンbau・オスト・プログラムが寄与したのかを調査することである。二つ目は、この「東の都市改造」プログラムを継承する形で、2017年から施行されることになった縮小政策である「都市改造」プログラムの政策的意図を明らかにすることである。それによって、ドイツを迫るようにして大幅な人口減少を体験している日本が、その対応において参考になるような情報を提供することも意図している。

3. 研究の方法

研究方法としては現地での行政、住宅会社への取材調査を中心に行うことを考えた。また、住民へのアンケート調査は現地の研究機関との協力のもとで行うという設計をしていた。これらの取材調査を通じて、シュタットウンbau・オスト・プログラムへの担当者の評価を聞き出すことを目的とした。

2018年には連邦政府の当プログラムへの担当者への取材、学術研究者への取材、コッブス市役所の担当者への取材などを遂行することができた。しかし、その後、コロナ禍により海外での現地調査ができなくなったため、大幅に研究方法の変更を強いられた。そのため、本人が遂行しようと考えていた現地での行政住宅会社への取材調査は、本来であればアンケート調査のために用意していた費用を研究機関に委託することにした。

結果、研究計画を策定していた当初、考えていたアンケート調査を実施することはできなくなった。また、調査期間を延長させてもらい、再び渡航が可能となった2022年度の夏には行政、住宅会社へ現地ヒアリングをし、現地研究機関のアウトプットでは不明な点を補うようにした。

4. 研究成果

(1) 「シュタットウンbau・オスト・プログラム」プログラムの評価

シュタットウンbau・オスト・プログラムは概ね、高く評価されている。まず、連邦政府の担当者の取材調査からは、この事業によって空き家問題の解消と旧市街地の改善という点では、目的を達成したとの意見が得られた。第一期、第二期のプログラムで合計34万戸の空き家を撤去したことによって空き家率は大きく改善した。また、旧市街地の改善はおもに第二期のプログラムによって行われ、社会主義時代にほとんど投資されなかったこともあり、その改修による効果は大きかった。全般的には、ドイツだけではなく人類史上も初めてのような試みであったために試行錯誤を繰り返しながら実施したが、結果をみると大きな成果が得られたと考えられる。

この事業評価に関わった担当者からは、そのプログラムの評価の難しさを伺った。それは、このプログラムには本音と建前があることである。プログラムの名称が「都市改造」となっているが、それは建前であって、本音としては縮小への対策であった。当時、逼迫した政策背景としては、空き家が増加していたことによる生活環境に対する不安の増加、縮小に伴うアイデンティティ喪失を防ぐこと、そして住宅会社の酷い経営状況を改善させることが求められていた。

そして、自治体の担当者そして住宅会社にも取材調査を行った。自治体・住宅会社は、シュタットウンバウ・オスト・プログラムを概ね高く評価しており、振り返れば改善すべきところもあったかもしれないが、当時の判断としては最善であったという回答がほぼ全調査対象者から得られた。シュタットウンバウ・オスト・プログラムの大きな課題としては、建物を撤去した後の土地利用が挙げられるが、これに関しては自治体・住宅会社ごとに様々な対応が為されており、その評価は現時点でもまだ時期尚早であった。

(2)「成長と持続可能な再生」プログラムがつくられた背景

2016年に終了する「シュタットウンバウ・オスト」のプログラムの後継事業については、2013年から議論が始まり、その成果を判断するための調査が行われた。これによって、東と西とでは構造的な違いがあること、東では旧市街地を含めてまだ空き家が多く、これは西との大きな違いであることが確認された。ただし、西は連合国の軍事基地を始めとしたブラウン・フィールドの跡地開発のニーズがあり、どちらも「都市改造」が必要であるという文脈から共通性があると考察され、プログラムの統合が提案された。そして「シュタットウンバウ・オスト」と「シュタットウンバウ・ヴェスト」が統合され、その後継となる「成長と持続可能な再生」プログラムが2018年から施行された。これは都市構造と公共空間を新たな社会的ニーズに対抗することを支援するものである。ブラウンフィールドの再生、住宅建設、そして新しい地区の開発を補助する。特に環境的、生態系的な課題、気候変動に対応しているプロジェクトを支援するよう位置づけられている。

50年以上、継続してきているドイツの都市政策の根幹ともいえる「都市開発基金 (Städtebauförderung)」が2020年に改定された。これによって連邦政府は2.9億ユーロ（これはシュタットウンバウ・オストより8000万ユーロ多く、2018年に比べても3000万ユーロ増額されている）の同プロジェクトへの予算を獲得することができた。その結果、連邦政府は構造変化によって多くの経済的、人口的なダメージを伴う変化を受けた自治体を支援することが可能となった。このプロジェクトは次のような事業を対象とする。

- ・人口縮小、人口増加に対応した都市開発
- ・ブラウンフィールドの開発
- ・公共空間の改善
- ・都市社会インフラの改修
- ・アーバン・ヒートアイランドを軽減するプロジェクト
- ・需要がなくなった空き家の建物、そしてそれに付随するインフラの撤去

これらは、施行し始めてからあまり時間が経っていないが、自治体・住宅会社にこのプログラムの導入状況、さらには関連する連邦政府の補助事業の導入状況を取材調査で明らかにした。これによって、シュタットウンバウ・オスト・プログラムの補助を受けていた、取材した自治体のすべてが、新たな「都市開発基金 (Städtebauförderung)」のプログラムを受けていることが判明した。ただ、そのソフト面での欠点を補うために新たにつくられた「社会結束プログラム」(「社会都市プログラム」の後継事業)に関しては、申請しようとしたが州レベルで断られたケースが幾つか見られた。これは、既に「社会都市プログラム」で十分な補助対象となっているということが理由であるが、このプログラムを受け入れられなかった自治体は、この二つは補完性が高く、ともに必要であると述べていた。

また、新しいプログラムへの要望として、ほぼ異口同音で挙げられたのが、その官僚主義的な柔軟性の欠如と、事務作業の多さである。事務作業の多さは深刻であり、毎年、改善どころか悪化しているという指摘が多くの自治体・住宅会社から為された。また、柔軟性の欠如は、使い勝手の悪さに繋がっていると述べている自治体・住宅会社が少なくなかった。ただ、例えば道路整備に関して使えないことが不便であると述べる自治体 (Stollberg) がいる一方で、他の予算を使えば問題なく整備できると回答している自治体 (Zwickau) もあり、この予算の効率的、適切な使い方の知識・ノウハウが必ずしも共有されていないことも判明した。また、連邦政府側の取材調査では、自治体の裁量権が随分と与えられているので、予算の使い勝手はいい筈である、という意見も得られており、提供側と受入側とで、問題意識にギャップがあることも判明した。

これは、新しいプログラムであるということが理由かもしれないが、今後、より効率的に予算を使ううえでは、そのような情報を共有させることが求められる。また、現在はシリア難民、ウクライナ難民といった人口ボーナスによって人口減少が小休止している状況であるが、現状の高齢化の状況を鑑みると、今後は自然減による第二の空き家増加を見越している自治体がいくつかあることも判明した。そのような自治体にとっては、シュタットウンバウ・オスト・プログラムの継続プログラムの必要性は極めて高く、ドイツの縮小問題はマクロ面ではともかく、ミクロ面では現在進行形の課題であるということが明らかとなった。ドイツの人口減少問題が、国レベルでも州レベルでもなく、自治体レベルでの問題へとシフトしつつあり、ただ自治体では対応が難しいために国レベルでの支援が今後も必要である、と

ということが本調査から浮き彫りになった点である。

表1 自治体・住宅会社への取材調査

都市名	現在、採用している連邦政府プログラム			現状への要望	補足
	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Sozialer Zusammenhalt	その他		
Stollberg	○	○		■道路整備などが対象地区で必要だが、現状の補助制度だと少額しか補助されず、難しい。	■空き家は上層が多かった。エレベーターが設置されていないことが大きな要因だ。
Halle	○	○		■補助制度自体は優れている。しかし、柔軟性に欠けており、使い勝手は悪い。■今後も建物を倒壊するための補助金は継続してもらいたい。現状から、連邦政府はもうその必要はないと考えているように思えるが、我々の予想では今後も空き家は増えていく。	■当時のザクセン州知事が団地の撤去に反対したので初動に遅れが出たことが痛かった。
Leipzig	○	○		■人口増加が激しいので、アフオーダブルな住宅の不足が大きな都市課題となっている。2017年からは住宅補助制度も設けた。この問題に対応することが必要だ。	■都市計画的には撤去するところを分散させずに、ある箇所に集中して行うことが効率的であった。しかし、その所有関係からそれはできなかった。
Zwickau	○ (アップグレード、住宅撤去、社会基盤撤去)	×	Lebendige Zentren	■何かしらの補助金制度があるので、予算を確保することは難しくない。道路は都市開発補助金以外の予算で整備することができる。	■同市はザクセン州では珍しく、今でも建物の撤去を進めている。とはいえ、ペースは下がり、年に2棟 (70~80戸) である。
Aschersleben	○			■グリーンフィールドに住宅をつくるのは止めて、既存の市街地の住宅に人が住むように誘導すべきである。■プログラムが官僚的過ぎる。その結果、管理費に多くの予算が使われてしまっている。	■人口が減少しているので、第二の空き家増加が予測される。
Schwedt	○	○		■官僚化がどんどん進んでおり、事務手続きに時間とエネルギーが奪われている。これは改善してもらいたい。	■最初の人口縮小は社会減であったが、これは自然減で人口が減少していくことが予想される。■撤去をするのと同時に、保全するものを改修することが必要である。倒壊だけではなく、将来の明るい展望をも示すことが人々に政策を受容させるためには重要だ。
Schwerin	○	○	Lebendige Zentren	■ブラウン・フィールドを開発するためのBodenfondsが必要。また、自治体の自治裁量権を増やして欲しい。システムが官僚的過ぎる。	■クライン・ガルデンの空き家問題も抱えている。同市には8000のクライン・ガルデンがあるが、そのうち1500が使用されていない。10年以内に400ほど廃止する計画である。これは、管理費を削減するためである。
Hoyerswerda	○ (アップグレード、住宅撤去、社会基盤撤去、社会基盤賠償プログラム)			■プログラムは地域限定なので、それ以外のところで何かするのは無理。全般的に柔軟性に乏しいのが問題。	■住宅の供給過多は住宅会社の経営状況を逼迫させるので、ある程度の需要が将来、想定されていても、それを放っておくことは厳しい。
Berlin	○			■柔軟性に欠けている。	■ベルリンの経済は成長している。若い人達も多く来ており、2000年とまったく逆のことが起きている。
Eisenhüttenstadt	○	×		■Sozialer Zusammenhaltの予算はもう必要ないと言われたが、実際は、この予算で実施出来ること (オープンスペースの改善等) があり、必要である。	■空き家は放置しても管理費がかかるので、倒壊するのが正解であった。
Gresiwald	○ (アップグレード)	○		■Sozialer Zusammenhaltは都心の南にあるグランダール・ツァイトの建物に使われているが、ブラッテンパウ団地においても使えたと大変望ましい。	■質の高さを維持することが重要である。

(3) まとめ

本調査ではドイツにおいて2002年から2016年まで実践されてきた人口縮小に対応する「シュタットウンバウ・オスト・プログラム」の評価を連邦政府の職員、自治体の職員、住宅会社の社員、さらには学術評価者などに取材調査をすることで明らかにすることを試みた。また、それを継続したプログラムがどのように自治体に受け入れられているかも調査した。

その結果、この社会減による人口縮小という前代未聞の事態に対して、空き家を撤去し、その都市のアイデンティティとなる中心部を保全するというアプローチが、総じて高く評価されていることが理解することができた。また、それを引き継いだプログラムには、柔軟性の欠如、官僚的な事務作業といった問題が共通して指摘されてはいるものの、そのプログラム内容には概ね高い評価が為されていることが理解できた。ただ、シュタットウンバウ・オスト・プログラムもそうであったが、社会都市プログラムというソフト面で人口減少のダメージの緩和に貢献してきたプログラムの後継プログラムである「社会結束プログラム」を受け入れられていない自治体もあり、それに対する不安も聞くことができた。全般的に、横断的に情報の共有がされていないことも伺え、また連邦政府と自治体との認識のズレもあり、新しいプログラムを導入するうえでの情報共有の重要性を理解することができた。

ドイツと同様に、人口縮小をしている日本においてもその政策策定において有益な知見となり得る情報を習得できたのではないかと考えられる。

(参考文献) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): "Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West"

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 Hattori Keiro	4. 巻 57
2. 論文標題 An Evaluation of Stadtumbau Ost Program (Dismantling Prefabricated Housing Measure)	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 Journal of the City Planning Institute of Japan	6. 最初と最後の頁 871～878
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11361/journalcpj.57.871	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 服部圭郎	4. 巻 354
2. 論文標題 人口減少時代における社会増・社会減している自治体のプロファイリングの試み	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 都市計画	6. 最初と最後の頁 50, 53
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 服部圭郎	4. 巻 2020.04.22
2. 論文標題 海外の事例から考える人口減少時代のまちづくり	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 全国市町村国際文化研修所	6. 最初と最後の頁 1
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件（うち招待講演 2件/うち国際学会 3件）

1. 発表者名 服部圭郎
2. 発表標題 ドイツ「東の都市改造」プログラムの撤去事業の成果に関する考察
3. 学会等名 都市計画学会大会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Keiro Hattori
2. 発表標題 Developing Community Identity via Social Innovation
3. 学会等名 Shih Hsin University, Department of Social Psychology (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 服部圭郎
2. 発表標題 「縮小社会、文化はどうなる!?」「縮小社会展からのメッセージ」
3. 学会等名 京都国際マンガミュージアム(京都市)公開シンポジウム(招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Keiro Hattori
2. 発表標題 The Analysis of Japanese Shrinking Small and Mid-Sized Municipalities
3. 学会等名 Centre National de la Recherche Scientifique
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Keiro Hattori
2. 発表標題 The analysis of Japanese shrinking small and mid-sized municipalities
3. 学会等名 College International Des Sciences Territoriales (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Keiro Hattori
2. 発表標題 Analysis of Rental Housing Cost and its Change Among the Districts of Leipzig, Germany
3. 学会等名 Aisan Pacific Planning Societies (国際学会)
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

シュリンキング・シティ研究会 https://shrinking-city.org

6. 研究組織		
氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------