

機関番号：24402

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20500898

研究課題名 (和文) 都市縮退時代におけるコミュニティ再生—ドイツ都市政策の新展開—

研究課題名 (英文) Community revitalization projects in the era of shrinking cities:
new strategy for urban policies in Germany

研究代表者

大場 茂明 (OBA SHIGEAKI)

大阪市立大学・大学院文学研究科・教授

研究者番号：10185366

研究成果の概要 (和文)：近年におけるドイツ都市政策や市区再生事業の動向を、ライン＝ルール大都市圏における再生事業の実態調査と比較対照し、西部ドイツ型のコミュニティ再生モデルの特徴を検討した。その結果、西部ドイツでは、(1)市区再生プロジェクトは2005年以降急増しており、しかもその実施地区は従来のような特定の衰退工業地域に限定されたものではなく、広汎な地域に及んでいる点、(2)物的更新に主眼を置いた東部ドイツの事例とは異なり、多文化共生や経済振興、さらには世代を越えた市区内でのネットワーク構築など、ソフトな施策にも配慮した取組みが中心となっていることが明らかとなった。

研究成果の概要 (英文)：In this study some communities (*Bezirk* or *Stadtteil*) in the Rhine-Ruhr Metropolitan Area (North Rhine-Westphalia) are chosen as case study areas in order to detect the characteristics for the regional revitalization projects on the micro-scale in West Germany. Firstly, in West Germany the total number of adopted revitalization projects has increased rapidly since 2005, and target areas are widened not only to old industrial districts, but also to the deprived inner city districts and large housing estate in the Metropolitan Area. Secondly, In contrast to the programs adopted in East Germany, these programs focus on the projects for upgrading software infrastructures (i.e. integration of residents with different cultural backgrounds, encouraging local economy, social networking in the community), which are organized by local government.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009年度	800,000	240,000	1,040,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

研究分野：地域計画

科研費の分科・細目：地理学

キーワード：地域計画、都市政策、ドイツ

1. 研究開始当初の背景

人口減少、人口高齢化にともなう都市の縮退 (Shrinking City) 現象への対応は、欧米の

先進工業国における共通の政策課題として近年注目されており、国内外の先行研究でも、新たなサービス業、知識産業のインキュベーター

ターとしての都市の役割を前面に押し出した「都市規模の創造的縮小 (smart decline)」政策の展開が議論されている。なかでも、東部主要都市で過去十数年に著しい人口減少を記録したドイツは都市縮退問題の研究で先行しており、その成果は、"Journal of German Urban Studies"誌 (Vol. 44-1, 2004) などによって公表されているほか、目下のところ東部ドイツ地域の事業例を中心に蓄積が進んでいる。

しかしながら、東部ドイツにおける縮退問題は、ドイツ再統合時における都市計画規制の遅れにともなう住宅地の郊外への無秩序な膨張や、西部ドイツへの労働力人口流出といった地域特有の事情に因るところが大きく、その施策も「東部ドイツ都市改造プログラム (Stadtumbau Ost ; 2001 年～)」に代表されるような減築による住宅経済の回復など、物的更新が中心となっている。これに対して、西部ドイツ地域では産業構造の転換にともなう鉱工業地域の衰退や、長期失業者・外国人など「問題世帯」の集中による郊外高層集合住宅団地の荒廃など、先進工業国に共通する問題が縮退要因となっている。加えて、西部ドイツ地域では社会的排除を被っている世帯が滞留する特定地区に衰退・荒廃現象が集中し、隣接するコミュニティの成長が周囲に波及せず、近隣地区間の格差がむしろ拡大する傾向が強い点に、その特徴がある。たとえば、既にルール地域の主要都市ではエスニック・マイノリティや旧ソ連・東欧地域からの流入者 (アウスジートラー) が地区住民の多数派を構成する街区も出現しており、数十年後にはこの現象が西部ドイツの大都市でも一般的になると予測されている。この点に関しては、マイノリティの集中によって周囲とは没交渉の孤立したコミュニティが形成・固定され、社会の分極化状況が極限に

達するという「パラレル社会 (Parallelgesellschaft)」仮説が今日ドイツ国内で世論の耳目を集めているが、これは都市縮退現象のもう一つの特徴であるエスニシティの多様化がもたらした結果でもある。すなわち、こうしたコミュニティでは住民構成が入れ替わることから、既存の施設では新たに流入した住民のニーズに対応できず、投資も敬遠されるために地区の更新が進まない。そのため、ますますセグリゲーションに拍車がかかることとなる。しかも、このようなコミュニティが市内の特定地域にモザイク状に出現することから、全市レベルではなく、よりミクロな地区レベルで展開される再生政策を分析する必要がある。

2. 研究の目的

まず本研究は、ドイツ連邦・州政府および自治体が、成長から縮退へと具体的にどのように政策パラダイムの転換を行ったのかについて、公文書類の分析や関係省庁・研究機関へのヒアリングを通じて明らかにする。

次に、ライン＝ルール大都市圏内の「西部ドイツ都市改造プログラム」、「社会的都市」事業地区の中から、地区の形成過程、事業の担い手や施策の特徴に関して性格の異なる複数の地区を選定し、インテンシブな現地調査と地元関係者へのインタビューを実施し、施策の総合性 (相乗効果の有無)、エスニック・ビジネスのポテンシャルを活かした地元経済の振興、多文化共生、社会的排除の克服、住民参加などに注目して、そのプロジェクトを分析・相互に比較対照する。このことを通じて、(1) かかる再生施策が当該コミュニティのポテンシャルをいかに活用しているか、また、(2) それが更なる社会分極化の進行に対する防護策となっているか否かを実態に即して明らかにし、コミュニテ

ィ再生モデルの導出を目指す。

本研究は、これまで申請者が行ってきた研究の分析視角を基本的に継承しつつ、地区間比較による事業評価・コミュニティ再生モデルの導出へと発展させるものである。

3. 研究の方法

国内にてドイツ都市政策関連資料や再生事業地区の情報を収集し、性格の異なる複数の事業地区を調査地として選定した後、平成20年度、平成21年度の二回にわたってドイツ連邦共和国に滞在して、ライン＝ルール大都市圏内の6都市・合計8地区におけるコミュニティ再生事業 (URBAN, die soziale Stadt, Stadt-umbau West) に関するインテンシブな現地調査を実施した。各地区においては、事業担当者ならびに多文化共生・経済振興施策に携わる地元諸団体に対するインタビューを行い、当該課題に関する事業理念と進捗状況、当面する問題点などに関する資料を収集した。

選定した調査地には、①インナーシティの事業地区 (デュースブルク市マルクスロー地区、ドルトムント市ノルトシュタット地区、ケルン市カルク地区)、②近年新たにコミュニティ再生に着手した既存市街地縁辺部の地区 (ボーフム市ヴェストエンド地区、ドルトムント市ラインシュトラッセ地区)、③郊外の高層住宅団地地区 (ドルステン市ヴルフェン・バルケンベルク地区、ノイス市エルフトタール地区、ボーフム市フーシュタット地区) が含まれる。

あわせて、コミュニティ再生事業を管轄するドイツ連邦政府建設・空間整備局 (BBR)、建設・都市・空間整備研究所 (BBSR) を訪問し、当該事業に関する説明を受けるとともに、都市の縮退が進む日独両国における既存市街地再生事業の位置づけや今後の見通し、さら

にはポスト工業化社会における都市政策の国際比較について、担当者と意見交換を行った。また、都市の縮退が進む日独両国における既存市街地再生事業の位置づけや今後の見通し、さらにはポスト工業化社会における都市政策の国際比較について、現地研究協力者をはじめ、関心を同じくする地元研究者と討議を行った。

研究の成果は、学会発表、査読制度のある学会誌への投稿、所属研究機関のホームページへの掲載によって公表した。

4. 研究成果

(1) 政策パラダイムの転換

ドイツでは、都市縮退そのものは決して新しい現象ではなく、将来人口の減少予測や産業構造の転換を背景として、1980年代より既に指摘されていた。また、インフラ整備や住宅ストックの改善など、その対象が物的環境の再生に限定されていた都市更新事業が90年代初頭には見直され、「都市計画上あるいは社会・経済的な問題事象はしばしば相互に関連しあっており、都市計画、社会政策など、単一の専門領域では衰退の進んだ市区特有の問題は解決できない」との認識が、政策担当者の中で次第に高まっていった。

縮退地域は、「経済構造危機にある都市」と「空き家率の高い住宅地区」とに類型化される。「都市経済構造危機にある都市」では、

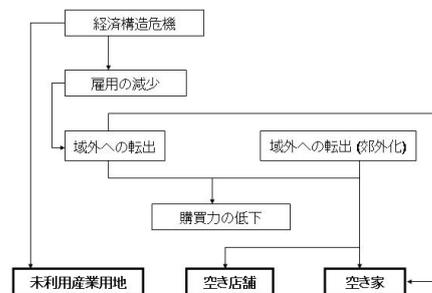


図1 経済構造危機にある都市の縮退プロセス
出典: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004)

基幹産業の衰退とそれを補完するポテンシャルが不足していることが縮退の要因である。雇用減少は、担税力の高い住民層を中心とした地域内外への選択的な転出を招く一方、高齢者や低所得層が既成市街地に滞留し、これが空き家、空き店舗増加の要因となっている。また、基幹産業の衰退は、既成市街地内に多くの未利用地を生みだしている（図1）。

他方、「空き家率の高い住宅地区」が出現した背景には、人口減と住民の高齢化がある。住宅市場の緩和と居住要求の多様化は、インナーシティの老朽化住宅地区や縁辺部の高層住宅団地など、居住の魅力に乏しい特定の住宅地の荒廃をもたらす（図2）。

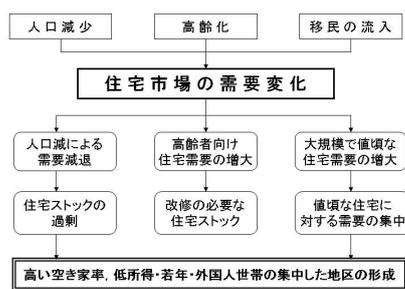


図2 空き家率の高い住宅地区の縮退プロセス
 出典：Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004)

ドイツにおける都市縮退問題をめぐる議論は、再統一にともなう住宅新設ブームでいったん中断されたものの、その後の東部ドイツ地域での著しい人口減少とともに再びクローズアップされ、今日の「制御された成長」から「秩序ある撤退」への都市開発政策パラダイムの転換に至ることとなった。

(2) コミュニティ再生施策の特徴

① 社会的都市(Soziale Stadt)

1999年に導入された「社会的都市」の枠組みは、総合地区開発(Integrierte Handlungskonzepte für Stadtteile)の理念を特徴づける戦略的事業領域群と、実施される個別事業領域群とに大別される。前者につ

いては、(a) 複数の事業領域を包括する分野横断的(resortübergreifend)な施策統合アプローチの採用、(b) 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(Quartiermanagement)、(c) ネットワークとエンパワーメントに基づく住民参加などが掲げられた。後者については、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、当該地区における住民の生活条件を改善するための13の事業領域が組み込まれた。プログラムの事業地区は年々増加しており、2008年12月現在、全国523地区(326自治体)を対象に実施されている。

なお、2007年より労働市場政策の一環として、EU社会基金(ESF)を用いた「教育・経済・雇用促進プログラム(BIWAQ)」が、新たに事業地区に導入された。

② 西部ドイツ都市改造プログラム(Stadtumbau West)

2002年に「活力ある都市と魅力的居住のための連邦プログラム」としてスタートした「都市改造」は、都市縮退に対する取組みを直接の目的として掲げたドイツ初のプログラムである。経済振興、多文化共生など、ソフト面の施策に重点を置く「社会的都市」に対して、都市改造プログラムはストック指向の都市開発として、事業の対象が物的整備に限定されているところに最大の特徴があり、縮退を前提としつつも、機能的都市の維持を図ることが目的である。

かつて都市改造プログラムは、西部ドイツではパイロット事業としての性格が強く、わずか16自治体(2004年)の導入にとどまり、295自治体で事業が実施されていた東部ドイツとは対照的であった。その背景には、都市縮退は東部地域特有、もしくは基幹産業の衰退に見舞われたルール地域限定の現象とし

て看過され、同プログラムも 90 年代に機能不全に陥った住宅経済を回復させる建造物除却事業とみなされていたことがある。しかしながら、今日では厳しい社会・経済動向を反映して、ノルトライン・ヴェストファーレン州だけでも 47 自治体・延べ 71 地区で実施されている。

都市改造の事業領域については、(a) 人口・住宅市場変化への対応策、(b) 経済活動変化への対応策に大別されるが、西部ドイツでは住宅ストック対策(今後の需要に応じて住宅を改修)と経済振興対策(工場跡地など、未利用地への大規模商業施設誘致ほか)とを組み合わせる実施し、魅力ある地区の創出を目指す例が多い。

(3) コミュニティ再生施策の評価

再生事業では、住民の注意を喚起し、積極的な参加を促すために、目に見えて効果が得られる施策を先行させる傾向にある。特に「都市改造プログラム」の場合、イメージ改善を目的に掲げたフラッグシップ型プロジェクトは必ずしも否定されない。

また、ポテンシャルのあるインナーシティと縁辺部の高層団地では、施策の重点が自ずと異なる(表 1 参照)。たとえば、縁辺部高層団地では空き家率の上昇を防ぐため、ハード面での改善は必須だが、安価であるがゆえに学生など新住民の流入が期待できるインナー

シティでは住宅の改修は必ずしも選好されない。

一方、施策の担い手に関わる問題として、行政と現場担当者との意識の違いが挙げられる。「事業のスタートアップ段階では、行政側の積極的介入が必要」との意見を持つ行政担当者は多いが、現地で多様な住民集団と接する地区マネージャには、日常業務に忙殺されて、住民と行政との仲介役としての役割が果たせていないことへの不満がみられる。

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 1 件)

① 大場茂明、ドイツにおける都市再生の新たな取組み—衰退地区からトレンディ・エリアへ—、日本都市学会年報、Vol. 44、査読有、掲載確定(全 9 頁)、2011 年(発行予定)

〔学会発表〕(計 2 件)

① 大場茂明、ドイツにおける都市再生の新たな取組み—衰退地区から "Szenenviertel" へ—、日本都市学会第 57 回大会、2010 年 10 月 24 日、高崎経済大学

② 大場茂明、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—、日本都市学会第 56 回大会、2009 年 10 月 24 日、名古屋都市センター

〔図書〕(計 1 件)

① 近畿都市学会(編)、地域を活かすまちづくり、古今書院、2008、88-98

表 1 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	インナーシティの旧・労働者居住地区	民間所有(持家・賃貸)	低所得層 学生・若者	ストック改修/除却 低・未利用地開発
改修済住宅地区	インナーシティの旧・中間層居住地区	民間所有(持家) 不動産企業	中・高所得層 (1~3人世帯)	誘導
高層共同住宅団地	都市縁辺部	社会住宅 (借家人指名権あり)	高齢者 低所得層	ストック改修/除却 住環境整備
戸建住宅	郊外	民間所有(持家) 不動産企業	中・高所得層 (核家族)	開発規制

出典：筆者作成

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/user/oba/project.html> (大場研究室HP)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大場 茂明 (OBA SHIGEAKI)

大阪市立大学・大学院文学研究科・教授

研究者番号：10185366

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし