# 旧東ドイツの縮小都市の研究 --ブランデンブルク州コットブス市を事例として--

# 明治学院大学経済学部 服 部 圭 郎

## 1. はじめに

1990年の東西ドイツ再統一後,旧東ドイツの多くの都市は市場経済の荒波を被り,社会主義時代の産業はほぼ壊滅状態となった。そして,旧東ドイツの都市住民の多くは旧西ドイツへと移動した。さらに,旧東ドイツは高学歴の卒業者の雇用の受け皿を供給することが難しく,旧東ドイツの大学の卒業生の多くが大学や大学院を卒業するのを機に旧西ドイツへと仕事を求めるために流出していった。ドイツ統一後から,およそ13年間で約130万人が旧東ドイツから旧西ドイツに移動したと指摘されている。これは,旧東ドイツの総人口の10%近くにも及ぶ。

このように大規模な人口流出が進んでいる旧東 ドイツの多くの都市では、人口縮小という厳しい 現実から目を逸らすことなく、その実態を冷静に 分析し、将来への対応を検討し始めた。ただし、 その対応は都市の規模、状況に応じて異なっている。例えば、ブランデンブルク州のアイゼンヒュッテンシュタット市では、都市の中核を維持するために周縁部の比較的新しく開発された集合住宅群を倒壊するという施策を採用したが1、ザクセン・アンハルト州のデッサウ・ロッシュラウ市では中心部ではなく、市内に散在する各コミュニティ拠点を維持するという施策を採用した2。

本研究では、連邦政府のシュタットウンバウ・プログラム(Städtumbau Programme)、そして社会都市プログラム(Soziale Stadt Programme)を最初に採用したブランデンブルク州の地方中核都市であるコットブスのニュータウンを事例として取り上げ、その縮小状況、そして、それに対応した縮小政策を現地での取材、またドイツの専門家への取材、さらには文献資料等から整理し、その課題等について分析、検証することを目的とする。

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 服部圭郎,「旧東ドイツの都市の縮小現象に関する研究—アイゼンヒュッテンシュタットを事例として」(明治学院大学産業経済研究所 研究所年報 第23号, 2006年12月)

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 服部圭郎,「ザクセン・アンハルト州の縮小政策に関する研究」, (明治学院大学産業経済研究所 研究所年報 第 27 号、2010 年 12 月)

# 2. 旧東ドイツの縮小の現況

#### 2.1. 世界に先行するドイツの都市の縮小

#### 2.1.1. 旧東ドイツの縮小の状況

旧東ドイツにおける人口流出は、東西ドイツが 再統一される直前に加速した。それは経済的な理 由ではなく、政治的な理由に基づいたものであっ た。1989年の7月と8月には、数千の東ドイツ の人々が、ブダペスト、プラハ、そしてワルシャ ワにある西ドイツ大使館に押し寄せ、保護を求め たのを契機として、11月の第一週だけで五万人 以上が東ドイツから出国し、1990年の数ヶ月間 は、一日平均して2000人が東ドイツを去った3。

東ドイツの政治に失望した人は東西ドイツが再統一された前後で、その多くが東ドイツを去った。しかし、旧東ドイツに留まった人達もその後、その土地から離れることになる。それは既に解決された政治的な理由ではなく、経済的な理由に基づく。計画経済から市場経済へ移行することで、旧東ドイツの地域経済は崩壊する。工業は衰退し、農業組合が廃止され、行政そして軍は解散したのである4。

1991 年から 2004 年の間に旧東ドイツから旧西ドイツへと移転したものは 130 万人。20%もしくは 25%の人口が流出した都市は決して珍しいものではなかった。さらに状況を悪化させたのは出生率の低下である。1988 年から 1994 年という 6

年間で年間の新生児数は6割も減少した。このような都市の疲弊にさらに郊外化がダメージを与えた。旧東ドイツではほとんどみられなかった郊外化が、ドイツ再統一後に進み、多くの都市は人口流出に悩まされることになる5。

また、ドイツ再統一後の15年間で、旧東ドイツから旧西ドイツへ移動したもののうち、3分の2以上が若い女性であった6。この間、地域によっては、20歳代の女性の人口は30%も減少した。しかも、これら旧西ドイツに移動した女性の多くは高学歴者であった。このような若い女性を中心とした人口流出が進展したため、1990年以降、旧東ドイツの出生率は一時期0.77にまで落ち込む。その後、この数字は回復傾向を示し、2006年には旧西ドイツの1.37とあまり違いのない1.30にまで復活するが、1989年から現在までに、児童数の減少により約2000の小学校が閉鎖されることになった。

1992年から2002年まで旧GDRの地区別にGDPの変化率と幾つかの社会経済統計の変化率とを回帰分析したところ、1989年の工業に占める従業者の割合が高い地区ほど、GDPは減少傾向にあることが判明された。逆に自営業者の割合、そして大学卒業者の割合とGDPの増加率とは弱い正の相関がみられる(それぞれ standard coefficient 0.393, standard coefficient 0.393, standard coefficient 0.395)7。これらの結果より推測されるのは、工業都市そして大きな工場などを多く有していた地区ほどドイツ再統

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> ウォルター・ラカー,加藤秀治郎他訳,「「戦後」時代の終焉」『ヨーロッパの現代史』芦書房,p. 200

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Hannemann, C. (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin.

Fritsche Miriam et al. (2007) "Shrinking Cities- A New Challenge for Research in Urban Ecology" in "Shrinking Cities: Effects on Urban Ecology and Challenges for Urban Development" p. 19

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> "Lack of Women in Eastern Germany Feeds Neo-Nazis". Spiegel International. 2007-05-31. Retrieved 2009-10-11.

Rupert Kawka, "Regional Disparities in the GDR- Do they still matter?" in "German Annual of Spatial Research and Policy", 2006 p. 51

一後、経済が衰退していったということである。

2.1.2. ブランデンブルク州の縮小の実態および課題 本研究の対象事例であるコットブス市はブラン デンブルク州にある。したがって、ここではコッ トブス市のマクロ環境であるブランデンブルク州 の縮小の実態、および課題に関して概説する。

図表 2-1 に 1990 年を 1 としたドイツ各州の人口増加率の推移を示す。ブランデンブルグ州は、他の旧東ドイツの州ほどではないが、東西ドイツ併合後、人口の減少傾向がみられ始めている。人口流出、そして旧東ドイツ時代の劣悪なプラッテンバウ集合団地への需要の少なさから、多くの空き室が生じている。図表 2-2 に同州の空き室の数

と、空き室を増やさないための減築数の1998年から2006年までの推移を示す。これより、ブランデンブルク州では、その減築数の多さにも関わらず、以前として空き室数が多く存在することが理解できる。

このような状況に対応するために、同州では委員会を作成し、人口減少への対策を検討した。一

図表 2-2 ブランデンブルク州の空き室数の推移

	1998	2002	2006
空き室数	132,000	164,000	142,000
減築数	2,989	29,870	17,612

(出所: Jürgen Schweinberger, Stadtumbau in Barndenburg-Neue Ansätze in der Wohnraumförderun, 2011.07.07)

図表 2-1 1990 年を 1 とした、ドイツ各州の人口増加率の推移 1.2 -- ザクセン・アンハルト州 1 -- ザクセン州 - ザールラント州 シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州 0.8 --- テューリンゲン州 - ニーダーザクセン州 0.6 - ノルトライン・ヴェストファーレン州 - バイエルン州 バーデン・ヴュルテンベルク州 0.4 **一** ブランデンブルク州 --- ヘッセン州 --- メクレンブルク・フォアポンメルン州 0.2 - ラインラント・プファルツ州 1995 2000 2005 1990 2009 (出所:ドイツ連邦政府)

方で、同州は財政的な問題にも直面した。20億 ユーロの負債が年間で生じ、これに対応すること が求められた。ドイツが再統一した後、旧西ドイ ツから旧東ドイツへと補助金が出されていたが、 これは2019年には中止になる。

に上記の問題に対応をすることが求められている。特に、大きく分類すると1)人口,2)財政,3)経済的効率性、といった点に対応することが

急務となっている。

そのため、ブランデンブルク州でも、それまで

1) 人口の流出の最大要因は同州において雇用機会がないことである。これは、東西ドイツが再統一された後、旧東ドイツにおいてもそれなりに経済的競争力はあるだろうと甘い見通しが立てられたが、実際は予想以上に市場経済の猛威によって短い期間で多くの仕事が失われた。そのために、多くの投資は無駄になった。

ただし、最近ではブランデンブルク州においても身の丈に合った経済開発がされるようにもなってきている。例えば2009年にフランクフルト(オーデル)市には太陽光エネルギー関係の企業が進出してきた。これは、フランクフルト市の賃金の安さに企業が惹かれたためである。フランクフルト市の賃金は1時間当たり19ユーロであるが、これが旧西ドイツだと29ユーロになる。この違いと、生産性を考えると、むしろ賃金当たりの生産性は旧東ドイツの方が高くなると考える企業も増え始めている。地理的な強みとしては、ベルリンが存在していることが大きい。特に新空港が2012年に開業することは、ブランデンブルク州の追い

風になるだろうと期待されている。さらに、ブランデンブルク州は再生エネルギーが現在、成長している。太陽光だけでなく風力発電、バイオマス・エネルギーもしっかりとした競争力を有している。再生可能エネルギーの占める割合も州レベルでみると2番目に高く、この成長産業によって同州の雇用機会も増えることが期待されている。

- 2) 財政的な問題に関しては、公務員数や公共 事業の削減が考えられている。ただし、公 務員の削減に関しては、現在、公務員を解 雇するのではなく、新規雇用をしないこと で対応している。その結果、若い人達にとっ ては雇用機会がさらに削減されることに なっており、若者を西に向かわせる一つの 要因となってしまっている。とはいえ、こ れは大変、センシティブな問題であるため に、現職の公務員の反対意見を抑えるため にも致し方ない措置であるとブランデンブ ルク州は考えている8。
- 3) 経済的効率性に関しては、補助金は成長が 期待できる地域に与えるという政策へと転 換することにした。それまでは、州の補助 金対象地区として45の地域が指定された。 その補助金の根拠としても5つの違うカテ ゴリーを設け、経済開発だけでなく、軍用 地転用などの費用も補助金対象となった。 これは90年代には財源が豊かであったから である。しかし、現在は選択と集中という 考え方に転換されている。

例えば、地域成長核として指定されているのは現在ではコットブスを含む15地区、26都市と従来の45地区の半分近くへと減

<sup>8</sup> ブランデンブルク州政府への取材結果による。

少した。これは、従来は弱さを補填するという考えがあったが、現在は競争力のあるところをより強化するという考えへと補助金のコンセプトが変更したからだ。補助金に関しては、将来における戦略の有無が評価のポイントとなる。その結果、首長はその自治体の将来戦略をよりしっかりと考えるようになるといった効果が見られ始めている。

#### 2.2. ドイツにおける縮小政策

急激なる都市の縮小に対応して、ドイツでは多くの対策、プログラムが検討された。ここでは、特に連邦政府の縮小対策である「シュタットウンバウ(縮小都市)」プログラム、および「社会都市」プログラムの事業に関して整理する。

# 2.2.1. 連邦政府の「シュタットウンバウ(縮小都市)」プログラム

縮小対策プログラム「シュタットウンバウ」には二つのプログラムがある。一つは、旧東ドイツの諸都市を対象とした「シュタットウンバウ・オスト(Stadtumbau Ost:都市再構築東)」であり、もう一つは「シュタットウンバウ・ヴェスト(Stadtumbau West:都市再構築西)」である。前者は連邦政府が2002年から開始した縮小対策である。それは270億ユーロの予算で、約35万の供給過多の住宅を2010年までに倒壊することを目的としている。このプログラムは340の旧東ドイツの自治体が対象となっている。後者は、前者のプログラムが対象とする縮小問題は旧東ドイツだけではなく、旧西ドイツの都市にも存在するという指摘から、前者を参考にして2004年から

開始されたプログラムである。2011年時点で、401の旧西ドイツの自治体が対象となった。本研究ノートでは、旧東ドイツの縮小都市の事例を対象とするので、ここでは前者の「シュタットウンバウ・オスト」について整理をする。

「シュタットウンバウ・オスト」のプログラムの目的は、旧東ドイツの都市および自治体が居住地および就業地として魅力を維持するための支援を行うことを目的としており、管理できない都市の縮小が進んでいくなか、既存の都市構造(Stadtstrukture)において不調和な空白地(Aushöhlung)や細分化(Zergliederung)が生じることを防ぐことにある9。

旧東ドイツにおいて縮小が進んだ要因としては、上述した経済的な条件によるマクロの移動が大きいが、それに加えてミクロ・レベルでも市街地から郊外の新しい住宅地への移動も原因となっている。これは、筆者の取材調査によればロストック、ライプチッヒ、ケムニッツ、ドレスデンと人口が20万人前後の都市において顕著にみられた現象である。その背景には、社会主義時代にほとんど投資されずに捨て置かれた歴史的街区の建築年数のある住宅やプラッテンバウの集合団地における現状維持および改修の費用が高くつくこと、さらには、それまで選択肢の少なかった住宅に、新たに郊外において戸建ての持ち家住宅が供給されたことによる。

その結果、旧東ドイツの中心部においては多くの空き家が生じることになる。1990年のドイツ再統一の時点では4.1%であった空き家は1995年には8.8%にまで上昇した。これは、旧西ドイツの平均である1.5%に比べると遙かに高い数字であった。そして、2000年においては旧東ドイツ

Stadumbaukonzept Fortschreibung 2005, Cottbus

全体の空き室数は100万戸(全戸数の14%)にまでなったと推察された。そして、連邦政府の専門委員会は、その空き家の3分の1が社会主義時代につくられたプラッテンバウの集合団地であると推測した。このような旧市街地における空き家の増加は、旧市街地が適切に機能するための人口密度を下回ることや、プラッテンバウの集合団地におけるコミュニティが崩壊することなどの社会経済的な問題を生じさせる。そして、このような問題に対処するために、ドイツ連邦政府が実施した政策が、縮小対策プログラム「シュタットウンバウ・オスト」なのである。

同プログラムは、人口縮小によってダメージを被っている都市および自治体の中心市街地を強化させるため、また住宅の供給過剰を回避するために、既存の住宅ストックを減らすための補助も行っている<sup>10</sup>。この補助金は下記の用途に使うことが可能である。

- 1) 長期に渡り、まだ維持管理が可能な既存住 宅地の改善
- 2) 将来に不要となる住宅の倒壊と必要に応じてその跡地を再利用可能にするための整地
- 3) 1949 年以前につくられた建物の改修と保 全,もしくはそれらの保全業務を行うため に自治体の所有とするための購入
- 4)「都市再構築」のプログラムを推進させるために必要となる都市基盤の改修または撤去
- 5)「都市再構築」のプログラムを推進させるために必要となる事務および建設の介入
- 6) コンサルタントによるサービス業務 連邦政府は自治体によって、頻繁に見直されて

いる持続的かつ洗練された「統合された都市開発 戦略」が策定されているかによって、この補助金 を出すかどうかを判断する。「シュタットウンバ ウ・オスト」プログラムは一般的に連邦政府、州 政府、自治体が同額負担することが原則である。 ただし、誰も住んでいない住宅団地の撤去に関し ては、連邦政府と州政府がそれぞれ50%を負担 し、自治体の負担額はゼロとなる。

このプログラムの第一期事業は2009年に終了し、その成果は検証された。このプログラムには400以上の自治体が参加し、連邦政府からは約250億ユーロが支出された。このプログラムはそれなりの肯定的な成果が得られたと判断され、引き続き2009年以降も事業が継続されることが決定され、2016年まで延長されることとなった。

このプログラムの特徴をマティアス・ベルント (Matthias Bernt) は次の3点にあると解説して いる<sup>11</sup>。

- 1) ドイツ再統一後の旧西と旧東とのギャップ を埋めることを目的とするのではなく、再 統一後の連邦政府の政策の誤りに対処した プログラムであること
- 2) ドイツの住宅開発の歴史において、初めて その後の開発計画がなく、住宅を倒壊する プログラムであること
- 3) このプログラムを持続可能な都市開発の一環として位置づけようとしていること

それなりの成果、そして意義が確認された「シュタットウンバウ・オスト」プログラムではあるが、 そのポイントは人口減少という望ましくない状況 に陥っても、それを改変させるという難題に取り

http://www.eukn.org/Germany/de\_en/E\_library/Urban\_Environment/Urban\_renewal/Urban\_restructuring/ Urban\_restructuring\_in\_the\_new\_federal\_states\_Stadtumbau\_Ost\_Germany

Matthias Bernt, "Six Years of Stadtumbau Ost Programme: Difficulties of Dealing With Shrinking Cities" in "Shrinking Cities: Effects on Urban Ecology and Challenges for Urban Development" p. 95

組むのではなく、人口減少を前提とした将来像を描いたところであると考えられる。それは、痛みを最小限にするという対処療法であり、将来をしっかりと見据える能力に長けたドイツらしい都市計画であるとも考えられる。

#### 2.2.2. 連邦政府の「社会都市| プログラム

ドイツ連邦政府は1999年に,自治体支援のプログラムとして「社会都市」プログラムという支援事業を設立した。これは,「開発や更新需要のある地区への総合的な都市再生支援プログラム」12である。特に問題を抱える都市において,生活環境を改善するための支援プログラムであり,これは「既成市街地の再生が物的環境の整備に重点が置かれていたのに対して,社会的にバランスのとれた都市・地区を再生するために,参加や協働を支援し,総合的なプログラムを提供しようというものである」13。

2012年にはさらにプログラムの内容が更新され、社会的な連携、すべての住民の結びつきを強化するなどして、地域のコミュニティを強くする方針が提示されている。これは、そのようなコミュニティ力がないと、生活環境を改善することが難しいとの考えによる。『社会都市』プログラムを調査した室田は、コミュニティのネットワーク強化が、「衰退市街地のハード的、ソフト的な問題の解決に力を発揮し、さらに経済再生につながると期待されているとこに(ドイツの)特徴がある」と言及している14。そのために、多様なるプレイヤーの協働を図ることも重視しており、市役所の部署の横断的な連携はもちろん、企業、住民団体、

そして住民自身の積極的な関与を促すように努め るという方向性を打ち出している。

2011 年までに 375 自治体で 603 地区が, この 「社会プログラム」を実践している。

# 3. コットブスの都市概要

#### 3.1. 都市の位置

コットブスは旧東ドイツのブランデンブルク州 の南東に位置するニーダー・ラウジッツ地方の中 核都市である。人口は 2009 年 12 月 31 日時点で 9 万 9,697 人15 であり、これはブランデンブルク 州では州都のポツダムに次いで大きい。ベルリン からは 125 キロメートルほど離れており、鉄道、そしてオートバーンでベルリン、ドレスデン、ラ



図表 3-1 コットブスの位置

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> 室田昌子, 『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネージメント』 2010, 学芸出版社, p. 42

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> 室田昌子. 『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネージメント』2010, 学芸出版社, p. 42

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> 室田昌子, 『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネージメント』 2010, 学芸出版社, p. 13

<sup>15</sup> http://www.cottbus.de (コットブスのホームページから)

図表 3-2 コットブスの 19 地区



イプチッヒ等と連絡されている。

市域面積は164.3 平方キロメートルである。市内の中心をスプリー川が流れている。コットブスは現在19の地区から構成される(図表3-2参照)。同市は東西ドイツが合併した後、周辺地域を合併して市域を拡大してきた。

#### 3.2. 歴史

#### 3.2.1. 歴史的歩み

コットブスはブランデルブルグ州の東部のスプリー川岸に発達した。コットブスが位置する場所は、中央ドイツ(マグデブルク)とシレシア(現在のポーランドのブレスラウ)とを結ぶ塩の道と、ドレスデンとフランクフルト・オデールとを結ぶ道との結節点であった。12世紀頃を起源とする中世からの城郭都市で、16世紀には羊毛産業がここで栄えた。1445年からコットブスはブラン

デンブルク王国の支配下にあった。1815年のウィーン会議にて、コットブスはプロシアに属すことになる。19世紀には、繊維産業と褐炭堀りによって、コットブスで工業開発が随分と進行する。そして、20世紀にはコットブスはニーダーラウジッツの中心都市として位置づけられる。

しかし、コットブスが本当に成長し始めるのは、第二次世界大戦後の旧東ドイツ時代においてである。特に1957年以降は、コットブスが石炭産業、繊維産業、家具製造業、さらには食料加工産業の重要拠点として位置づけられ、人口が急激に伸びることになった<sup>16</sup>。

1990年10月に東西ドイツが再統一されると、経済の民営化が進み、経済的には大きな変革をコットブスは被る。現在はブランデンブルク州南部の中心都市として、また大学都市として、新たな道を歩み出している。

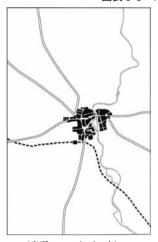
#### 3.2.2. 市街地の発展

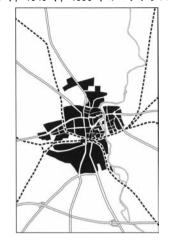
図表 3-3 に 1900 年, 1940 年, 1990 年のコット ブス市の市街地の発展状況を示す。1850 年には コットブスの人口は 9,228 人しかいなかったが、 1900 年には 40,000 人まで増大する。鉄道が整備 され、繊維産業が発展し、ラウジッツ地方の交易 拠点として位置づけられたことが、その成長を促 進させた。市街地はスプリー川の東西両側に発展 し、鉄道駅は市街地の南の端につくられた。

1940年にはコットブスの人口は55,000人まで増大する。この時期、コットブスには行政機能が集積し、公共サービスによる雇用が創出され、加えて、金属業をはじめとした工業も発展した。さらに、コットブスはブランデンブルク州の鉄道網のハブとして位置づけられ、ベルリン、ゲーリッ

<sup>16</sup> Cottbus 市のホームページ (http://www.cottbus.de/gaeste/wissenswertes/geschichte/index.en.html)

#### 図表 3-3 1900 年、1940 年、1990 年のコットブス市の市街化地区







(出所:コットブス市)

ツに次いでドレスデン, ライプチッヒ, フランクフルト・オーデル, アイゼンヒュッテンシュタット, 現ポーランド領のジャガンなどと結ばれることになる。市街地は, スプリー川の西側, 鉄道駅の南側, さらには北側にまで広がっていった。

東西ドイツが再統一される 1990 年にはコット ブスの人口は 129,000 人まで増大する。1940 年か ら 1990 年までの間は、社会主義時代に重点的に 投資されたことで石炭業、エネルギー産業が発展 し、人口は大きく増加した。この 50 年間では、 多くのプラッテンバウが郊外地において建設され、市街地は大きく広がっていくことになる。

# 3.3. 経済状況

## 3.3.1. 産業構造

1940 年以降はエネルギー産業がコットブスに多くの人々を集めることになった。コットブスは、旧東ドイツ時代には「エネルギー地域」と位置づけられた<sup>17</sup> ラウジッツ地方の中心都市として繁栄し始めることになる。この地域のエネルギー産業

の中核は褐炭産業であった。褐炭の採掘は露天掘りであるために、事業を行うためには、そこに従来から住んでいる人達を移住させることが必要となる。これらの人々の移住先のほとんどがコットブスであったことも、コットブスの人口を増加させることになる。

コットブスの石炭産業は政府からの補助金なしでも、現在でも事業が十分に成立するほど採算性は優れている。エネルギー源としては極めて効率的なのだ。これは、同じドイツの石炭産業地域であるルール地方とは対照的である。ルール地方の石炭は質がいいが、採取するのにコストがかかるために、国際競争力を維持できず徐々に衰退していったのに対して、コットブスの石炭は、質は悪いが露天掘りであるため採取コストが安いので事業として採算が取れている。ただし、問題は、この産業が雇用に貢献していないことである。GDR 時代には、大量な雇用を創出した同産業であるが、東西の壁が崩壊して以降、産業は存続しているが、現在では同市の雇用の10%しか貢献

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Neue Landschaft Lausitz, Katalog 2010, Jovis

していない。これは、石炭産業の民営化に伴い、 その効率性が図られたために、多くの雇用が喪失 したためである。

#### 3.3.2. 失業率

コットブス,そしてブランデンブルク州の主要都市,そして人口規模がコットブスと等しいニーダーザクセン州の二都市の人口と失業率を図表3-4に示した。これより,コットブスの失業率は14%と高いが,旧東ドイツ全体では13%,ブランデンブルク州でも11%であることを考えると,旧東ドイツの都市の中では突出して高い失業率ではない。とはいえ,旧西ドイツの6.9%,ニーダーザクセン州の同規模の都市がともに10%以下であることを考えると,ドイツという国の中では相対的に高い失業率であると捉えられる。

図表 3-4 コットブスとその他の都市の失業率の比較 (2009, 12)

(2000: 12)		
都 市 等	人口	失業率 (%)
コットブス	99,697	14.0
ポツダム	153,117	8.8
ブランデンブルク	72,163	15.5
フランクフルト (オーデル)	59,889	13.9
ザルツギッター	102,626	9.7
ヒルデルスハイム	101,142	9.2
ブランデンブルク州	2,503,273	11.0
旧東ドイツ	16,683,373	13.0
旧西ドイツ	63,754,222	6.9
ドイツ全体	82,437,995	9.1

(出所:コットブス市役所)

#### 3.4. 人口構造

#### 3.4.1. 人口推移

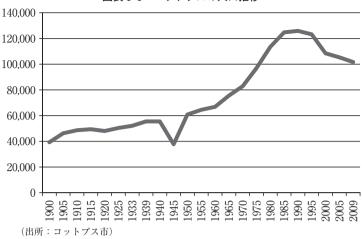
コットブスの人口の推移を1900年から2009年 まで示したのが図 3-3 である。コットブスの人口 は1900年には約4万人であり、その後、緩やか にではあるが増加していき。 第二次世界大戦の開 戦時には5万5千人まで増える。しかし、さらに 都市として発展していくのは GDR 時代になって からであり、特に1970年代の10年間では37% も人口が増加した。コットブスの人口のピークは 東西ドイツが再統一される 1990 年の 12万 5.891 人であったが、その後は減少を始め、1990年代 の 10 年間で人口は 14%も減少する。 2000 年以降 は人口の減少も緩やかになり、2009年では10万 1,671人。これはピーク時の1990年に比べると、 約19%の減少になる。これは、相当の人口減少 率であるが、コットブス市は1994年、そして 2003年に市域を拡張していることを考えると、 実質的な人口減少率はさらに高いものがあったと 考察される。人口密度は2000年においては1キ ロ平方メートル当たり720人であったが、2008 年では620人にまで減少している。

コットブスの人口は今後も減少してくと予想されており、2020年には87,000人ほどになると予測されている<sup>18</sup>。また、市人口に占める外国人の割合であるが、2000年では2.8%であったが、2008年は少し増加し、3.2%になった。しかし、これはドイツ平均の8%(2007年)と比較すると依然として少ない数字である。

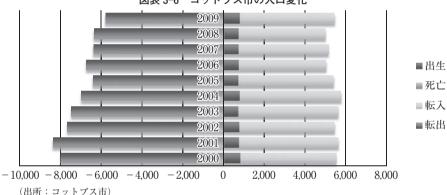
コットブスでは人口の高齢化が進んでおり、 1996年においては市民の平均年齢は37.9歳であったが、2004年には42.6歳にまで上昇してい

Stadumbaukonzept Fortschreibung 2005, Cottbus

図表 3-5 コットブスの人口推移



図表 3-6 コットブス市の人口変化



る。そして、2020年には47.8歳にまで上昇する と予測されている。

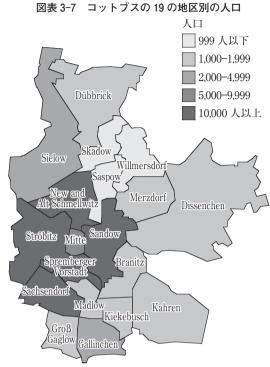
コットブスの現在の合計特殊出生率は1.09と著しく低いが、東西ドイツが再統一した直後の90年代前半は0.7前後であったのと比較すると若干、上向きではある。90年代前半の低い合計特殊出生率は、コットブスを始めとした旧東ドイツの諸都市が将来どうなるかが不明だったので人々は子供を産むどころではなかったためである。

コットブス市における人口の自然増, そして社 会増の変化を 2000 年から 2009 年までみたものが 図表 3-6 である。毎年, コットブスでは生まれる 数に比べ、亡くなる数が300人~400人ほど多い。 そして、全体数としては誕生、死亡そして転入も それほど変化はないが、転出に変化があることが 分かる。2004年以前は6,000人以上の転出がみら れたが、最近では減少傾向にある。人口減少のス ピードは以前と比べると落ち着きつつあるとも考 察できる。

# 3.4.2. 地区別にみた人口推移

コットブスの19の地区別の人口を示した図が 図表3-7であり、その2000年から2009年までの 人口推移をみたものが図表3-8である。この10 年間で人口が減少しているのは、ザクセンドフ、シュメルヴィッツ、マドロー、ザンドーなどプラッテンバウが社会主義時代に計画的に建設された地区である。特にザクセンドフはこの10年間で人口が38%も大幅に減少している。

一方で人口が増加している地区はメルツドルフ, ブラニッツ, ミッテである。メルツドルフ, ブラニッツは東西ドイツが拡大された後に市域に編入された地区であり, ともに市の中心から東側に位置している。ブラニッツは, フルスト・プックラーの設計したブラニッツアー・パークで有名である。この公園はドイツでも最も美しいものの一つとして評価されている。このような優れた田園風景の存在することもあり, 東西ドイツが再統一した後, 生活環境が優れていないプラッテンバウ団地地区などから, これらの田園郊外に人口が流出したと考えられる。



(出所:コットブス市の資料をもとに筆者作成)

図表 3-8 コットブス市の地区別人口推移

	2000	2003	2006	2009	増減率
ブラニッツ	1,273	1,355	1,380	1,396	1.10
ディッセンヘン	1,187	1,219	1,185	1,133	0.95
デブリック	1,879	1,854	1,824	1,778	0.95
ガリンヘン		2,680	2,671	2,616	
グローシュ・ガグロー		1,433	1,458	1,404	
カーレン	1,246	1,319	1,314	1,247	1.00
キーケブッシュ		1,362	1,343	1,309	
マドロー	1,900	1,935	1,891	1,655	0.87
メルツドルフ	858	1,216	1,217	1,123	1.31
ミッテ	8,071	8,127	8,434	8,815	1.09
ザクセンドルフ	20,881	15,934	14,036	12,948	0.62
ザンドー	18,124	16,685	16,411	16,035	0.88
ザスポー	653	689	692	695	1.06
シュメルヴィッツ	18,754	17,806	15,926	14,425	0.77
ジーロー	3,471	3,559	3,593	3,640	1.05
スカドー	505	541	540	542	1.07
シュプレンベルガー・フォアシュタット	14,901	14,538	13,954	14,189	0.95
ストレビッツ	13,779	13,759	14,033	14,034	1.02
ヴィルメルスドルフ	759	773	744	713	0.94
合 計	108,241	106,784	102,646	99,697	0.92

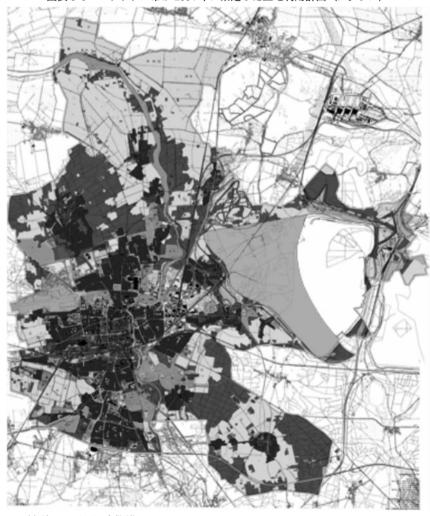
(出所:コットブス市)

#### 3.5. 地理

# 3.5.1. 土地利用

コットブスの面積は164キロ平米。そのうち、 産業利用が全体の30.7%、住宅が21.6%である。 森林が20.4%である。

図表 3-9 にコットブス市が 2004 年に策定した 土地利用計画 (Flächennutzenplan: いわゆる F プラン)を示す。大きく土地利用は、住宅地、ミッ クスユース用地、ビジネス用地、農地、公共用地、 交通用地、緑地、森林に分類される。これより、中心部はミックスユースとして指定され、それを 囲むように住宅地が計画され、それをとりまくように農地、そして森林が配置されていることがわ かる。また、スプリー川沿いは、緑地および建物 の立地が規制された土地利用として指定されており、コットブス市内では周縁部の住宅開発が土地 利用的に規制されるようになっていることが理解できる。スプリー川の東部に広大なる空地があるが、これは、褐炭堀りをしている地区である。



図表 3-9 コットブス市が 2004 年に策定した土地利用計画 (Fプラン)

(出所:コットブス市役所)

#### 3.5.2. 観光資源等

コットブスは戦災を受けていないこともあり、 旧市街地には城壁も残っており、同市の豊かな歴 史を示している。ドイツの多くの都市は第二次世 界大戦で壊滅的な被害を被ったが、ここコットブ スはイギリスから距離が遠いことに加え、戦略的 な重要性があまりなかったこともあり、破壊を免 れたのである。

観光資源としては、コットブスには有名なブラニッツ公園がある。これは19世紀につくられたもので、ブラニッツ城がここに建っている。また、コットブスにはブランデンブルク工科大学が立地している。

コットブスは毎年,東ヨーロッパ映画祭を開催している。また,ブンデスリーガの二部に所属するサッカーチームも有している。同チームはブンデスリーガの一部にも昇格したこともある旧東ドイツ随一の強豪クラブでもある。

# 3.5.3. 空室率

コットブス市は人口減少を上回るスピードで住 戸の空室が増加している。図表 3-10 はコットブ ス市における空室の戸数が多い地区を示してい る。この図では円の大きさで空室の住戸数を示し ているのだが、北部にあるニュータウンのシュメ ルヴィッツ、そして南部にあるニュータウンのザ クセンドルフ、そして東部にあるニュータウンの ザンドーなどに多くの空室が存在していることが 分かる。

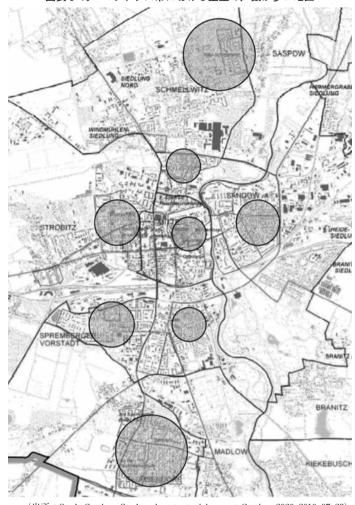
また、ニュータウンほどの規模ではないが旧市 街地周辺の都心部においても空室が多い。これら の地区は、産業革命後の19世紀後半から20世紀 前半につくられた。多くの建物は、建築的な価値 は認められているのだが、GDR は歴史的地区を 維持することに関心を示さなかったため、しっか りと維持管理せずに、その保存状況は決して優れたものではない。旧東ドイツ時代の50年間も投資が行われない状況が続いたことが、現状の酷い状況を引き起こしている。

図表 3-11 は、コットブスの空き家率の 2001 年 から 2004 年までの増減をブロックごとに示した ものである。図表 3-8 での地区別の人口減少の結 果を裏付けるように、ザクセンドルフ、マドロー、 ザンドーそしてシュメルヴィッツ地区において空 き家が増加している。しかし、細かくみると、空 き家が増加している現象は一律ではなく. 地区に よって違いがあることが分かる。例えば、ザクセ ンドルフ・マドローのプラッテンバウ地区におい ても. この地区の中心部から離れた高速道路沿い の地区においては空き家率が増加しているが、む しろ中心部近くは空き家率が減少している。この ような違いが生じるのは、減築政策などの影響(実 際には減築を行わなくても、そのアナウンス効果 等によって人々が移動を始めたりしたため)もあ ると考えられるが、一方で同じプラッテンバウ地 区においても、より不便な場所から人々が移動し ていることが推察される。

このように、コットブスの都市政策において空き室率が課題となるのは、中世からの歴史的市街地を除いた中心地区、それとプラッテンバウの集合団地が多く立地する旧東ドイツ時代につくられたニュータウンである。前者は住宅市場としては、需要がそれほどないが歴史的な価値はあり、都市計画による干渉が必要とされている。ニュータウンは後述する人々の郊外への移動とともにプラッテンバウの集合団地の空室率は上昇しており、維持管理コストが急騰している。これらの課題を解消させることが、コットブスの都市政策上の重要な案件となっている。

また、都市構造の変化としては郊外化が進んで

#### 旧東ドイツの縮小都市の研究



図表 3-10 コットブス市における空室の戸数が多い地区

(出所: Stadt Cottbus, Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020, 2010. 07. 23)

いることである。旧東ドイツ時代には、コットブスでも郊外化は生じていなかった。これは、当時は、戸建て住宅は、ほとんどつくられなかったためである。しかし、統合後は民間の不動産会社が戸建て住宅を郊外の自治体に多く供給したこと、さらにはそれらの自治体ではFプラン(土地利用計画)が策定されることが遅れたこともあり、土地利用規制がないに等しい状況にあったため、無

秩序に郊外化が進むことを可能とした。これは土地利用規制が厳しい旧西ドイツではみられない現象であった。コットブス市内に残った人達でも、お金があれば市域内の郊外に戸建て住宅を購入する行動に出たのである<sup>19</sup>。

旧西ドイツへと人口が移動するマクロな要因だけでなく,郊外化へ人口が流出するミクロな要因もコットブスの中心部,プラッテンバウのニュー

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> IBA Fürst Pückler Land 2000-2010 Project

図表 3-11 2001 年から 2004 年までの空き室の増減率

(出所:コットブス市)

タウン地区から人口を流出させている大きな要因 なのである。

図表 3-12 に、コットブス市の今後の空室率の 予測を示した。これより、今後も住宅戸数の総数 はあまり変化をしない中、空室率は増加し続け、 2020 年には市全体の 23%の住宅が空室になると 予測されている。

表 3-12 コットブス市の今後の空室率の予測

	2007	2010	2020
住 宅	58,900	57,300	58,800
世帯数	51,800	50,000	45,200
空室	7,100	7,300	13,600
空室率	12%	13%	23%

(出典:Stadt Cottbus, Analyse & Konzepte-Haushaltsmodell, eigene Berechnungen)

#### 3.6. 交通

#### 3.6.1. 公共交通

コットブスは 1866 年にベルリンと結ぶ鉄道路線が開通し、同路線は翌年にはゲーリッツまで延伸した。1870 年には中央駅が中心市街地の南の端に設置された。コットブスはブランデンブルク州南部の交通の要衝、特に物流面において結節点として重要な役割を担ってきた。

現在、コットブス中央駅には、ドイツ鉄道の RE2 (ヴィスマール)、RE10 (モックレーナ)、 RB43 (ファルケンベルグ)、RE18 (ドレスデン)、 RE11 (フランクフルト・オデール)、OE46 (フォ ルスト)、OE65 (ジッタウ) の7路線が走ってい る。

市内交通としては、トラムが5路線、市内バス 13 路線. 地域バスが 21 路線ある。その運行距離 はトラムが28.5キロメートルで、市内バスは 157.3 キロメートルである。交通容量がより多く、 定時性に優れるトラム路線はすべての路線が市役 所を通り、そして3号線を除けばすべての路線が 中央駅を通る。1号線は中央駅の周辺から市の北 部にあるシュメルヴィッツを結ぶ。2号線は南部 にあるニュータウンのザクセンドルフと中央駅. そして東部にあるニュータウンのザンドーとを結 ぶ。3号線は西にあるシュトロービッツと市役所 前、そして南にあるマドローとを結ぶ、4号線は、 ザクセンドルフと中央駅、そして市役所まで2号 線と平行に走るのだが、市役所からは2号線と分 岐して、北部にあるニュータウンのノイ・シュメ ルヴィッツとを結ぶ。5号線は中央駅から西は1 号線と平行に走り、中央駅から西は2号線と平行 に走り、ザンドーまで行く。このように、トラム 路線は市役所、中央駅のある都心と郊外のニュー タウンとを結ぶ重要な交通機関となっている。

#### 3.6.2. モータリゼーションの進展

東西ドイツが併合した後、旧東ドイツの住民が 最初に欲したものは自家用車であった。当時の コール首相が選挙で勝つために、東西マルクの為 替交換レートを1対1にしたことで、一時的に東 ドイツ住民は裕福になったこともあり、多くの自 家用車が売れた。それによって、コットブスでも コンパクトな都市構造がスプロール型になりつつ あり、スプロール型の都市構造がさらなる自動車 の購入を誘因している。しかし、最近では乗用車 台数が減少しつつあり、人口当たりでみてもその 増加率は低くなっている傾向もみられる。

# 4. コットブスの都市政策

# 4.1. 旧東ドイツの都市とコットブスが都市政策 面で抱える課題

コットブスを含めた旧東ドイツの都市はドイツ 再統一によって、「生産と管理の都市から居住環 境重視の都市づくりへの過程」を取るようになっ た<sup>20</sup>。そして、再統一後の旧東ドイツの都市は、 次のような変化を体験する。

- 旧社会主義の遺産が一掃された。特に社会主義 統一党やシュタージの建物が解体されたり、他 に転用された。
- 経営体の民有化が強力に押し進められた。
- 工業経営体や軍事基地の縮小に伴い、それらの 跡地利用が進められた。
- 都市再開発事業の実施によって、伝統的な建造 物の修復や住宅の改修がなされた。

<sup>20</sup> 小林浩二(1998)「21 世紀のドイツ」大明堂,p. 181-182

- 居住環境が改善された。
- 小売・サービス施設が急増した。
- 都市化の外延的拡大が進展した。
- 階層化に基づいた都市の整備・拡充がなされた。
- インフラが整備されてきた。
- ドイツが旧東ヨーロッパのなかに位置づけられるようになった。

コットブスは旧東ドイツにおいてエネルギー地域の拠点都市として位置づけられていたが、合併後それらの国営施設は民営化された。そして、インフラ施設は大きく改善され、中央駅の改築、さらにはベルリンと結ぶオートバーンが整備されるようになった。ただし、ポーランド、チェコの国境に近い同都市は、チューリゲン州のライネフェルトのような旧西ドイツに近い都市のように地理的な優位性をもつこともなく、統一後は、プラス面よりマイナス面が遙かに多くみられた。

小林は一般論として、旧東ドイツの都市において顕在化した問題として以下のことがらを挙げている<sup>21</sup>。

- ・土地や建物の所有関係が明確にならないことか ら生じる都市再開発事業の遅れ
- 自動車の爆発的な増加に伴う都市問題
- 市街地の急激な外延的拡大、それに伴うスプロール現象、都市人口の減少など。

「土地や建物の所有関係が明確にならない」という点に関していえば、コットブスはライプチッヒのような大都市と比べるとさほど問題がなかったが、その他の「自動車の爆発的な増加に伴う」都市問題や、郊外化の問題、そして特にプラッテンバウの集合団地が集中するニュータウンにおける人口減少の問題は深刻なものとなった。

ドイツ都市・国土計画アカデミー会長のハンス・アドリアン(Hans Adrian)は、旧東ドイツの問題として、市民レベルの都市に対する意識と地元市民の基本的基盤が欠けていることを指摘する。そして、それによって開発者と投資家がはびこることが可能となる原因となっていると言及する。その結果、都市が単なる経済的な投資対象になっていることが、大規模なショッピング・センターを林立させることに繋がり、歴史的な中心市街地の衰弱を加速させていると説明する22。これは、土地利用規制がしっかりとしている旧西ドイツではほとんど見られないことであり、旧東ドイツ特有の問題であると考えられる。

# 4.2. コットブスの都市縮小政策

# 4.2.1. 連邦政府の「シュタットウンバウ・オスト」 コンセプトに基づく政策

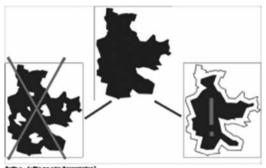
コットプス市では連邦政府の「シュタットウンバウ・オスト」のコンセプトに基づいて、住宅政策および経済開発政策といった点から、2001年から2006年にかけて最初のシュタットウンバウ政策が遂行された。さらに、2006年には市の条例を策定し、都市縮小のコンセプトを継続して遂行しつつ、戦略を適宜、修正、深化させるようにしている。この条例の目的は、コントロール不能な縮小のプロセスによって生じる空隙や分断を事前に防止することで、縮小しつつも望ましい都市構造へと誘導することであった。

そして、これらを踏まえて 2007 年に統合都市 発展計画 (INSEK) が策定される。また、2009 年には「縮小戦略コンセプト 2020」を策定し、連邦政府そしてブランデンブルク州の縮小プログ

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> 小林浩二 (1998) 「21 世紀のドイツ」大明堂, p. 181-182

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> トーマス・ジーハーツ, 『都市田園計画の展望』, p. 165

図表 4-1 縮小下でコットブス市が目指す将来像



(出所:コットブス市)

ラムに基づいた縮小政策を展開している。

コットブス市の人口縮減の考え方を図表 4-1 に示す<sup>23</sup>。これは、都市における人口の望ましい縮小の在り方を提示したもので、左下図のようにまばら状に人口が減少していくのではなく、周縁部から中心に向けて縮んでいくように縮小することが望ましいとした。

この考え方は、空間的には理解しやすいが、都市の発展が中心から周縁部に広がったことを鑑みると、古いものを保全し、新しいものを壊すという考えでもある。コットブス市においては、都市の起源でもある中心部を保全し、新しく開発された周縁部を壊し、あたかも時計を逆回りするような都市の将来像を提示したのである。

図表 4-2 はコットブスの将来計画図である。旧 市街地から鉄道駅の周辺へと連なる中心部は基本 的に安定核として位置づけられている。また、ザ クセンドルフ・マドローの地区の一画も安定核と して指定されている。

全般的に緑地が多く、スプリー川の河畔など、 それらを繋ぐ緑の回廊の整備に力点が置かれている。また、市街地の周縁部には、「住宅核」地区 がいくつか点在されており、それらは必ずしも、 中心市街地と連担しておらず、緑の中に島状に点 在している。これは、必ずしも図表 4-1 で例示し たように中心部に向けて外縁部から縮小するとい う構想を具体化させられるものではなく、構想論 と具体論とで乖離が生じていることが見て取れる。

図表 4-3 にはコットブス市の縮小計画のアク ション・プログラムを示している。これより、対 象該当地区は「活性化地区」、「アップグレード地 区 | 「改修 (コンバージョン) 地区 | 「公共機関」 地域コミュニティのための改修地区 |. 「2010年 まではアップルグレードなしの改修地区し「減築 (倒壊) 地区 | の6つに分類されていることが分 かる。減築地区に指定されているのは、シュメル ヴィッツのニュータウンとザクセンドルフの ニュータウンである。これら両地区は3.5で記し たように、空室数が多く存在している。改修地区 は、多く指定されており、都心部そして、ザクセ ンドルフ・マドローの「減築地区」の北側のゲル ゼンキルヘナー・アレーの両側の地区、そしてシュ メルヴィッツの「減築地区」の両側、さらにはザ ンドーのニュータウンにおいても指定されてい る。それら以外の市街地は「アップグレード地区」 もしくは「活性化地区」として指定されており. 減築という痛みを伴う施策をしても、全体として はより生活環境を向上させることを意図している ことがこの図からも伺える。

# 4.2.2. IBA フルスト・プックラーラント

今回の事例研究の対象であるコットブスを含めたブランデンブルク州の東南部、およびザクセン州の東北部に広がるラウジッツ(Lausitz)地方では IBA 事業が遂行された。IBA とは Interna-

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Stadumbaukonzept Fortschreibung 2005, Cottbus

図表 4-2 コットブスの将来計画図

- 都心部地区と安定核
- | その他の開発地区
- 工業地区(緑地地区も含む)
- | 構造転換が必要な工業地区
- 特別地区 (緑地も含む)
- 住宅核
- ( ) 住宅

(出所:コットブス市)

tionale Bauausstellungの略で、日本語に訳すと 「国際建設展」になる。これは、国際コンペ方式 て街づくり、地域づくりを展開させていく方法論

である。これまでドイツの8都市・地域でIBA は開催されているが、特にこの手法が内外に知ら で行われるイベントであり、そのイベントによっ れるようになったのは 1980 年代以降、ベルリン のクロイツブルク地区の IBA からである。しか

図表 4-3 縮小計画のアクション・プログラム (2005 年策定)

- **活性化地区**
- アップグレード地区
- 💆 改修(コンバージョン)地区
- 公共機関、地域コミュニティのための改修地区
- 2010 年まではアップグレードなしの改修地区
- 減築 (倒壊) 地区
- □ほぼ完了した地区

(出所: Stadt Cottbus, Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020, 2010)

しながら、この手法自体は既に 100 年以上の伝統 がある。そもそも、ドイツでは博覧会や展覧会と いったイベントを開催し、それを契機として都市

の再生や活性化を図るケースが多い。例えば庭園 博覧会といったイベントは、連邦政府、州政府が 主体となって2年に一度の割合で、既に100年以 上も開催している。万国博覧会やオリンピックといったイベントの誘致も、ドイツにおいては、その背景に都市の開発を意図している場合がほとんどである。というよりも、むしろそれが誘致活動の本音の理由なのではないかと推察される。一般に、これらの大規模なイベントを通じた都市開発は、対象地区の空間の大幅な刷新、良好なイメージの創出、認知度の向上、民間に対する再開発の動機づけなどを目的としているが、IBAの場合は、ストレートにその本来の目的を掲げるため、その都市づくりにおける効果や意義は大きい<sup>24</sup>。

IBA フルスト・プックラーラントは旧東ドイツで開催された初めての IBA であり、2000 年から 2010 年の 10 年間事業として実施された。フルスト・プックラーと言う名称は、ヘルマン・フォン・フルスト・プックラーという 1800 年頃にこの地で活躍した天才的なランドスケープ・アーキテクトの名前から取っている。この IBA の主要な目的は、100 年にも及ぶ褐炭の露天掘りによって変容してしまった当地のランドスケープを再び魅力あるものへと再生することである。これらの土地の多くの生態系は死んでいたが、その再生計画はこれらを再び森や湖へと戻すというものだ。そして、炭鉱のためにつくられた町は、それを自然消滅に任せるのではなく、それを維持するための仕組みづくりを行うこととした25。

コットブス市内においても、3つの IBA 事業が展開した。「コットブス東湖」、「フルスト・プックラー公園ブラニッツ」、そして「ザクセンドルフ・マドローの巨大集合住宅」である。本文は縮小現象との関係性が高い「ザクセンドルフ・マドロー

の巨大集合住宅」プロジェクトに関して後述する。

#### 5. 縮小地区の事例研究

#### 5.1. 事例研究対象地区の概要

#### 5.1.1. ザクセンドルフ・マドロー

ザクセンドルフ・マドローはコットブス南部につくられたブランデンブルク州最大のプラッテンバウ団地地区である。それは、主に褐炭産業を中心としたエネルギー産業の雇用者のための住宅として1974年から1986年にかけて開発されたが、荒廃した中心市街地の住宅を代替することも目的とされた。開発は4段階に分けて進められ、合計で12,000戸の住宅が供給され、1993年まで30,000人がここで生活していた。

しかし、東西ドイツが再統一した後、エネルギー産業が地域間競争に敗れたこともあり、コットブスから旧西ドイツなどを始めとした市外への流出、また市内でもより住環境の優れた郊外の戸建て住宅への流出、さらには高齢化の進展などによりこの地区からも50%ほどの人がいなくなり、ザクセンドルフとマドローのプラッテンバウ団地は合わせてほぼ3分の1が空き室になるような状況となった26。

図表 5-2 に 1995 年から 2001 年までのザクセンドルフ・マドローの流出人口を示す。これより、1997 年頃からほぼ 8%以上の人口が同地区から流出していることが分かる。最近ではその数字こそ減る傾向にあるが、割合的にはむしろ増加傾向にあるともいえる。

図表 5-3 には、ザクセンドルフ・マドローの空

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 服部圭郎,「IBA の伝統と現在」『approach』竹中工務店 2010.9

<sup>25</sup> 同上

Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land, Neue Landschaft Lausitz Katalog, Jovis

図表 5-1 ザクセンドルフ・マドローの位置図

B97

B115

Bahnhof

Spree

B115

SachsendorfMadlow

BAB15

B169

B97

(出所: コットブス市資料)

き家率の1996年から2000年の推移をみるが、人口が急激に減少し始める1997年頃から空き室の割合は二桁台に乗り、2000年には26%までが空き家という状況にある。さらに、最近では3分の1程度が空き家のような状況にある。

ザクセンドルフはコットブスの都心から南へ3~5キロメートルほど行ったところ、そしてマドローはその東側に隣接して位置する。 ザクセンドルフ・マドローは中心にあるセンター街区、

図表 5-2 ザクセンドルフ・マドローの流出人口

	流出人口	人口に占める割合
1995	767	2%
1996	1,551	5%
1997	2,243	8%
1998	2,373	9%
1999	2,106	9%
2000	1,781	8%
2001	1,890	10%

(出所: Integriertes Handlungskonzept, StadtBüro Hunger, 2001, S. 28)

そして、それを取り巻くように建つ4つの居住地区とから構成される。センター街区は8階から11階の高層ビルから構成されており、その周辺の居住地区は5階から6階建てのプラッテンバウの建物が林立している。しかし、これらの建物は意匠面で極めて単調で、ヒューマン・スケールを逸脱した巨大な建物群は、非人間的であり、東西ドイツが再統一された後、多くの人が郊外の新しくつくられた住宅地へと出て行く要因となった。

ザクセンドルフ地区とマドロー地区を東西に結 ぶ大通りであるゲルゼンキルへナー・アレーが中

図表 5-3 ザクセンドルフ・マドローの空き家率の推移

	空き家率
1996	6%
1997	12%
1998	18%
1999	23%
2000	26%

(出所: Ergebnisbericht der Vorbereitenden Untersuchungen, StadtBüro Hunger, Berlin, 2001, S. 41) 心道路として位置づけられ、そこには生活に必要となるサービス、小売店舗などが設置された。これらの地区は東西ドイツの再統一以前からも、既に予算削減の煽りを受け、商業施設、スポーツ施設、レクリエーション施設は最低限の供給しかされていない状況であった。さらに、ザクセンドルフ・マドローの南側を走る高速道路15号線のインターチェンジに隣接してラウジッツパーク・ショッピング・センターがつくられたこともあり、多くの顧客がゲルゼンキルへナー・アレーではなく、このショッピング・センターで購買しているような状況にある。

東西ドイツが再統一した後, ザクセンドルフ・マドローの住民をとりまく環境は大きく変化し, 住民も変わりつつある。旧東ドイツ時代は, ここに住む人のほとんどが職業を有していたが, 現在では多くの失業者を抱えている。そして, 郊外な





(出所: Städtebauliche Rahmenplanung, StadtBüro Hunger, 1998, S. 24)

どに転居できる金銭的な余裕がある人達はここから出て行き、東西ドイツ再統一以降、ここに移り住んできた人達は、ここ以外の住宅地では家賃が高すぎて払えないほど貧しいものが多い。

#### 5.1.2. ザンドー

ザンドーは中心市街地のすぐ東側にあり、市内を流れるスプリー川の東岸に位置しているプラッテンバウの集合団地である。ザンドーはコットブス市全体の16.2%の市民が生活しているが、同地区の人口は図表3-8で示されたように、2000年には18,124人であったが、2009年には16,053人へと減っており、さらに2020年には11,200人にまで減少すると予測されている。人口とともに、住宅数も減少しており、自動車の数も減少している27。

加えて、人口は高齢化が進展しており、同地区はコットブス市の中でも最も高齢化が進展している地区である。2020年には同地区における65歳以上の高齢者が全住民に占める割合は31%になると予測されている。

#### 5.2. ザクセンドルフ, マドロー, ザンドーの課題

5.2.1. コットブスのニュータウンにみられる課題人口流出、そして経済的な不況などから、これらの地区は様々な課題を抱えているが、その中でも深刻な問題は空き家の増加、失業、街の荒廃、そしてコミュニティの崩壊である<sup>28</sup>。流出する住民層は学歴が高く、郊外に住宅を購入できるだけの経済力を有するものが多いことは、この地区を再生することをさらに困難なものとしている。

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Lausitzer Rundshau, 05. 08. 2009

http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/2-cottbus-english.shtml

#### 旧東ドイツの縮小都市の研究

図表 5-5 ザンドー地区周辺図



#### 5.2.2. 空き家の課題

ザクセンドルフ・マドローにおいて空き家が多いのは、需要に対して住宅が圧倒的に供給過多にあるからだ。より正確にいえば、人々の需要に即した住宅の供給は少ないが、住宅そのものは供給過多の状況にある。特に、社会主義時代に大量につくられたプラッテンバウの集合団地は、需要よりはるかに多く供給されている。これらのプラッテンバウの集合団地の巨大な構造物は、物理的に人々のアクセスの障害となり、周辺に居住する住民の同地区からの転出を促している。

空き家が増えることによって、周辺の店舗の売り上げ等も下降し、多くの店が閉店に追い込まれている。また、小学校や幼稚園も学生数、児童数が減少し、その運営が非効率になり、場合によっては閉校を余儀なくされている。

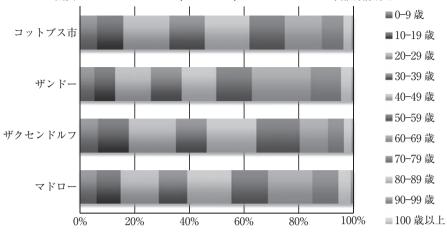
ザクセンドルフ・マドローでは、プラッテンバ ウの集合団地の修繕に早急に取り組んだのだが、 安易にしかも費用をかけずに安上がりにしてし まったために、コットブス市民に「安っぽい」イメージを抱かせてしまった<sup>29</sup>。実際、ザクセンドルフ・マドローのプラッテンバウの集合団地は低家賃でしか入居を促すことができず、その結果、住宅管理会社の経営も厳しいものとなってしまっている。

#### 5.2.3. 人口の高齢化による課題

2008年時でのコットブスの平均年齢は44.5歳であり、最も平気年齢が高い地区はマドローで49.9歳、次いでザンドーの48.9歳である。図表5-6は、ザクセンドルフ、マドロー、ザンドーの人口の年齢別構成比を示している。また、図表5-7はこれらの年齢別人口構成比率をコットブス市全体のもので除した数字が示されている。これより、ザクセンドルフはコットブス市全体と比較しても若い層が多く住んでいる傾向にあるが、マドローは市全体に比べると高齢者人口の比率が高く、特に80歳以上の人の割合が高い。同様の傾

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/2-cottbus-english.shtml

図表 5-6 ザクセンドルフ、マドロー、ザンドーの人口の年齢別構成比



(出所:コットブス市)

図表 5-7 年齢別人口構成比率をコットブス市の平均で除した数字

	0- 9 歳	10- 19 歳	20- 29 歳	30- 39 歳	40- 49 歳	50- 59 歳	60- 69 歳	70- 79 歳	80- 89 歳	90- 99 歳	100歳以上
マドロー	0.967	0.926	0.832	0.801	0.988	1.025	1.211	1.183	1.518	1.504	0.000
ザクセンドルフ	1.062	1.181	1.020	0.866	1.108	1.224	0.775	0.727	0.948	0.949	1.116
ザンドー	0.832	0.807	0.772	0.880	0.768	1.000	1.603	1.388	1.250	1.164	1.485
市全体	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

(出所:コットブス市)

向はザンドーでもみられ、60歳台が最大の人口層となっており、これはコットブス市の平均の1.6倍の比率となっている。3.4で指摘したように、今後、コットブス市の高齢化が進んでいくと予測される中、ザクセンドルフはともかく、マドローそしてザンドーの住民の高齢化問題がさらに将来においては深刻化していくことが推察される。

このような高齢化がもたらす問題として、プラッテンバウの集合団地は高齢者が住むことを前提に設計されていないことが挙げられる。マドローにしろ、ザンドーにしろ、その利用人口に比して、幼稚園、小学校が多すぎるなど、社会基盤と人口の層との乖離は増すばかりである。これに対応するためにも、社会基盤を再構築する必要が

求められる。

#### 5.2.4. 失業率の課題

東西ドイツが再統一後、社会主義時代の多くの企業が倒産、廃業に追い込まれ、それまでほぼ完全雇用が実現されていた旧東ドイツの時代から、一転して、コットブスでは多くの市民が失業することになった。失業問題はなかなか改善せず、2002年時点ではザクセンドルフ・マドローの住民の失業率は26%、コットブス市全体でも17%という高さであった。

しかし、この5年間ほどで失業率は随分と改善傾向にあり、2010年においてはザクセンドルフでは1,320人が失業しているが、これは全住民の

14.7%と 2002 年に比して、比率は随分と低下している。ザンドーも 12.8%とコットブス市全体の 11.8%とそれほど変わらないほど状況は改善されている。とはいえ、これはドイツ全体の 6.5%は もとより、ブランデンブルク州の 9.8%よりも高く、相対的には依然として失業率が高い地域であることは変わっていない。

#### 5.2.5. 社会基盤に関する課題

人口が縮小することで、社会基盤の配分は非効率になる。特に事例対象であるザクセンドルフ、マドロー、ザンドーなどのニュータウンのプラッテンバウの集合団地では、地域暖房や下水道などは、ある一定の需要が存在することを前提にして整備されているので、人口縮減に伴って、その配分の非効率性が課題となっている。

地域暖房は、旧東ドイツ時代に整備され、現在でも比較的順調に機能しており、利用されている。フランクフルト・オーデルでは、ドイツ再統一後の10年間で下水の減量に伴う汚臭防止のための出費が年間1万ユーロから6万ユーロへと増額し、また人口縮小に伴う地域暖房の戸数当たり費用の増加のために地域暖房費を10%増額せざるをえなくなった30。コットブスの市域外に巨大なる発電所があり、そこでは大量の熱とエネルギーがつくられており、これが巨大な管によって市内に運ばれ、地域暖房として利用されているのでコスト・パフォーマンスは優れている。しかし、プラッテンバウの団地から人が流出することによって、その効率性が悪化し始めている。

下水道に関しては、人口の縮小によって問題が 生じている。これは、プラッテンバウの集合団地

に居住する人口が減少することによって下水の流出量が減り、下水内の汚物を押し出す水圧が減ってしまい、下水管の中で排泄物が滞留してしまうからだ。このような状態が続くと、10年間ほどで下水管のコンクリートは腐食する<sup>31</sup>。その結果、人口当たりの維持管理費は極めて高いものになることが予測される。

一方で電気や電話線に関しては、コットブスに おいては人口減少による効率性の悪化という問題 は現時点では生じていないそうである。

これらの社会基盤に加えて、公共施設の利用効率の悪さも問題となっている。特に、人口流出と人口の高齢化によって、小学生児童や幼稚園児の人口が大幅に減少したことによって、小学校、幼稚園の運営コストが高くなってしまっている。その結果、コットブスでも多くの小学校や幼稚園が閉鎖され始めている。これらは学校施設だけでなく、文化施設等も人口が縮小することによって、住民の需要が減少することで、その運営の非効率さが問題となり、場合によっては閉鎖する場合も生じている。

しかし、これら公共施設が閉鎖することで、プラッテンバウの集合団地地区の魅力がさらに減じることになり、それがさらなる人口の流出を促進するという負のスパイラル状況に陥ってしまっている。

# 6. 事例地区の縮小対策

本章では、これまでコットブスの旧東ドイツ時 代につくられた二つの代表的なニュータウンにお いて、縮小現象に対応してどのような対策を採っ

Matthias Koziol, "Dismantling Infrastructure", in "Shrinking Cities", p. 76

<sup>31</sup> コットブス大学の Lutz Wüllner への取材にもとづく

てきたのか, その意図する目的と課題を整理する ことを試みる。

# 6.1. ザクセンドルフ, マドローの縮小対策

#### 6.1.1. 目標

コットブス市が2010年に発表した2020年を目標年とする縮小コンセプトでは、ザクセンドルフ・マドローの将来目標として「高層階のプラッテンバウ集合団地を1,000戸規模で倒壊し、その跡地利用としては工業用地、もしくは2~5階の低層階の住宅へと変容」させることとしている。

コットブス市では、当地区における減築(倒壊)目標については、二つのシナリオを考えており、一つは減築する住宅戸数を全体の17.7%程度の1,470戸にし、もう一つは25.1%程度の2,080戸にしようとしている。

6.1.2. 統合された都市へ向けての活動計画 1998 年に、コットブス市は「ザクセンドルフ・ マドロー・フレームワーク計画」を策定した。この計画では「周縁部の住宅から、統合された都市地区へ」という開発コンセプトを掲げた。そして、この計画を引き継いだ「統合された都市へ向けての活動計画」が市議会にて2001年に採用された32。

この活動計画では、極めて高い空き家率と今後も続く人口減少のトレンドに対応するため、大きく二つの施策が採られた。一つ目は居住地区を改善し、長期に使用できるよう維持していくこと。そして二つ目は、需要がない住宅を倒壊、または減築し、この地区を再編成させるというものであった。重要な点は、これらの施策を住民が受容できるかどうかをしっかりと見据えることであり、また、将来における不確実性をなるべく少なくすることであった。住民も企業や店舗の経営者も、ドラスティックな手段を採らなくては、厳しい現況を打破することは極めて困難であることは理解していた。そのために、重要なことはコミュ

#### 図表 6-1 ザクセンドルフ・マドローの減築に関する二つのシナリオ

シナリオ 1: 2008 年の住宅戸数:8,280 戸 2020 年の住宅戸数:6,810 戸 倒壊する住宅戸数:1,470 戸



(出所:コットブス市)

シナリオ2: 2008年の住宅戸数:8,280戸 2020年の住宅戸数:6,200戸 倒壊する住宅戸数:2,080戸



http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/2-cottbus-english.html

<sup>32</sup> Soziale Stadt ホームページ

ニケーションを図り、将来像を共有することであった。空地においては、将来像をイメージしやすいようなモデル・プロジェクトがつくられていった。そして、中心道路であるゲルゼンキルへナー道路沿いのプラッテンバウの集合団地は、それまでの味気ないファサードから、より華やいだ鮮やかなものへと変容され、また破壊されたプラッテンバウの集合団地跡地には、一部躯体を用いた低層のテラスハウスがつくられた(後述)。このような試みは、それまでのザクセンドルフ・マドローの巨大集合住宅地区のイメージを刷新する効果があった。

# 6.1.3. 社会都市プログラム (Soziale Stadt Programme)

ザクセンドルフ・マドローは連邦政府の「社会都市プログラム(Soziale Stadt Programme)33」にも1999年に参画した。この「社会都市プログラム」の特徴は、計画を策定することよりも、むしろ能動的な地区発展計画を促進させることを目的としていることにある。そのために、ザクセンドルフ・マドローを再び、住宅地として人々から望まれるようなものに再生することが住民、市役所、そして投資家に求められた。

社会都市プログラムで最初に手がけた事業は、デイケアセンターの建物を社会文化センターへと 転用するというものであった。この建物はザクセンドルフでももっとも古く、そして最も修繕が遅れている中心地区に位置する。この事業は、この地区が大きく変わっていくことを住民に示す役割 も担っていた。工事は2000年から開始され、 2001年10月に社会文化センターとして開業した。

この社会文化センターは、住民達が自由にクラ ブのイベントを行ったり、会合を開いたりできる ようにした。そこでは演劇や簡単なスポーツ、展 示会なども開催できる。同センターを通じて,多 くの変化を強いられているこの地区住民が、コ ミュニティを強化することができるような機会を 提供できるようにしたのである。同センターは開 業以来, 多くの人々に利用されており, 肯定的な 評価が為されている34。この社会都市プログラム は 2011 年に終了したが、 2006 年には連邦ドイツ における「社会都市賞」も受賞している。これは、 190の社会都市プロジェクトの中から多くの成果 が得られたものを11プロジェクト選ぶものであ る。ザクセンドルフ・マドローは、この賞が受賞 したことからも推察できるように、多くの困難を 抱えつつもそれなりの成果が得られていると認識 されている。

#### 6.1.4. IBA との協働プロジェクト

2000年からIBA(第4章参照)はコットブス市と協働して、ザクセンドルフ・マドロー地区の人口の安定化を図っている。コットブス市は2000年にザクセンドルフ・マドローに対して、二つの戦略を策定することにした。一つは、需要のない住宅地を倒壊、もしくは減築すること、そして残りは状況を改善して住宅需要に対応するというものである。

IBA はコットブス市、国土省の空間秩序およ

<sup>33 1999</sup> 年から連邦政府は、「特別な開発ニーズが必要とする地区」において、開発の支援をする「社会都市プログラム」を実施することにした。その目的は、社会的・空間的に都市の他から隔離されてしまった地区において、その障害を克服するよう支援することである。このプログラムは参加と共同を促し、新しい都市開発のモデルとなることを意識している。

<sup>34</sup> Soziale Stadt

図表 6-2 ザクセンドルフ・マドロー・フレームワーク計画での 再開発指定地区



■ 都市再開発地区
■ 都市再生計画の申請地区
(出所: Soziale Stadt)

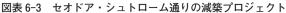
び社会基盤局、住宅公社などと連携することで、 ザクセンドルフ・マドロー地区において15のプ ロジェクトを実践した。その中でも、先進事例と して多くの都市が参考にしたのが、セオドア・シュ トローム通りにある減築プロジェクトである。こ のプロジェクトの対象となったのは. 11 階建て の54戸のプラッテンバウ集合団地で3分の1が 空室になっていた。これは、倒壊することが決定 されていたのだが、ただ倒壊するのではなく、一 部の構造を残して、それを3階~5階建ての13 戸のテラスハウスへとコンバートとすることにし た。この設計を請け負ったのはコットブスの建築 会社であるジマーマン・アンド・パートナースで ある。倒壊するのではなく、その構造を残したこ とで、空間的な建物の配置は残り、それによって 人々は空間スケールの記憶を維持することができ る。コスト的には安くはならないが、住民への心

理的なダメージを軽減し、その都市構造を次代に 引き継ぐうえでは有益な方法論であると考えられ る。このテラスハウスは、まだ周辺には空き室が 多いにも関わらず、全て借り手がついている。こ れは、例え、縮小地区においても、優れたデザイ ンと高い質の機能を提供することができれば、需 要が存在することを示したとも捉えられる。

それ以外では、トゥロヴァー・ストラッセの広場において、もう必要性が低くなったチャイルド・ケア・センターをこの地区住民のためにコミュニティ・センターへと転換したり、ザクセンドルフ・マドローとコットブスの都心とを結ぶ自転車専用道路も整備したり、ザクセンドルフ・マドローの中心通りであるゲルゼンキルへナー・アレーにおいては街路樹を植えたり、アート作品を展示したりした。

さらにはヘーゲル・シュトラッセでの興味深い

#### 旧東ドイツの縮小都市の研究





プロジェクトも実施した。ヘーゲル・シュトラッ セは、オートバーンに隣接していることもあり、 ザクセンドルフ・マドローにおいても最も住宅地 としての需要が少なく、空き室率が高い地区で あった。ここは、住宅市場から供給を減らすとい う観点から、まっさきに1.000 戸ほどが倒壊され たのであるが、その4.8 ヘクタールに及ぶ跡地を 空き地のままにすることの周辺住民の精神的なマ イナス効果を少しでも緩和させるために、暫定的 な庭園として位置づけることにした。ここは、長 期的には、周辺住民と共存できるような工業地区 としてその利用が考えられているが、そのような 案が具体化するまでの期間、 そこのランドスケー プ計画をしっかりと策定することで、都市空間に おいて、虚脱感を住人に与えるボイドが生じるこ とに対応したのである。

そして、この跡地は暫定利用として、イスラエル・アーティチョークが植えられることになった。この植物が選ばれた理由は、その管理コストが安いこと、さらに3.5メートルもの高さまで伸びるため、インパクトのある景観が形成されることが期待されたからである。そして、管理自体も地元のNPOや環境団体、学生達が実施することになった。

# 6.2. ザンドーの縮小対策

#### 6.2.1. 目標

コットブス市が 2010 年に発表した 2020 年を目標年とする縮小コンセプトでは、ザンドーの将来目標として「都市構造改革 (Umstrukturierung)」を継続し、都心部に近い西部では適合、減築、新築という3つの戦略で、東部では機能的に減築を

基軸に対応していく | ことを挙げている35。そし て、住民に関しては、より多様な世代が住める地 区になることを目標としてあげている。

コットブス市では、当地区における減築(倒壊) 目標については、3つのシナリオを考えており、 一つは住宅戸数のネットの減少を全体の6.2%程 度にするもの。二つ目は9.3%にするもの。そし て3つ目は10.3%にするものである。ザクセンド ルフ・マドローとの違いは、ザンドーでは3つの シナリオともに新築を考えていることである。特 にシナリオ3は倒壊する戸数が最も多いが、一方 で新築する戸数も多い。これは、ザンドーはザク センドルフ・マドローと比較して、都心部に近く、 またスプリー川もそばに流れ環境は悪くなく. 住 宅需要が高いためであると考察される。コットブ スの縮小計画(4章)においても、ザンドーは「減 築地区 | として指定されておらず. 同じ社会主義 時代につくられたニュータウンでもその縮小対策 は異なることが理解できる。

#### 6.2.2. ザンドーの縮小計画

ザンドー地区の縮小政策方針は、 基本的には減 築をしつつ、住宅の改善を図るというものであ る36。 図表 6-5 にザンドー地区が 2005 年に策定 した縮小計画図を示す。将来の方向性として7つ の土地利用指針が提示されている。それらは. 「2010までに倒壊」、「空室の建物の改修・再利用」、 「将来的には改修・再利用」、「改修してアップグ レードしたうえで再利用 |. 「活性化利用:最優先 |. 「縮小地区:将来においても建物は建設しない」 「活性化利用:第二優先地区」である。2010年 までに倒壊予定の建物が9つある。倒壊すること で、物理的なアクセスが改善されるもの、建物の 痛みが激しいものなどが倒壊の候補となる。

図表 6-4 ザンドーの減築に関する三つのシナリオ

シナリオ1: 2008年の住宅戸数:9.650戸 2020年の住宅戸数:9,050戸 倒壊する住宅戸数: 660 戸

-280WE

330WE

-50WE

新築する住宅戸数: 60戸

シナリオ2: 2008年の住宅戸数:9.650戸 2020年の住宅戸数:8.750戸 倒壊する住宅戸数:1,100戸 新築する住宅戸数: 210戸



シナリオ3: 2008年の住宅戸数:9.650戸

2020年の住宅戸数:8.650戸 倒壊する住宅戸数:1,500戸 新築する住宅戸数: 500戸



Stadt Cottbus, Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020, 2010

Stadt Cottbus, "Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020," 2010. 07. 23

#### 旧東ドイツの縮小都市の研究

図表 6-5 ザンドー地区の縮小計画図



# 7. コットブス市の縮小政策の特徴

本章では、事例の分析を通じて得られた情報等をもとにコットブス市の縮小政策の特徴を「住民との協働体制の構築と管理」、「非効率的な公共施設の維持」、「住宅市場における供給過多状況の改善」、「魅力あるオープン・スペースの創出」、「減

(出所:コットブス市)

築のダメージの緩和」の5点から整理する。

# 7.1. 住民との協働体制の構築と管理

人口縮小に伴う大きな問題は、住民たちが生活 している環境の大きな変容に住民自体がうまく対 応できないことである。これらの問題を緩和する ためには、縮小対策を実施していくうえで、関係 者が協働し、その合意形成を図ることが極めて重 要になる。

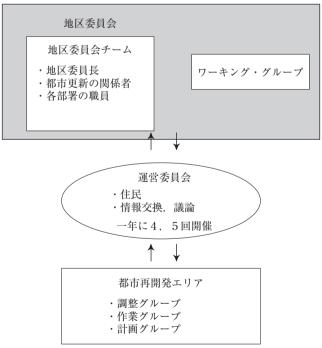
ザクセンドルフ・マドローでも住民の考えは様々である。その計画を策定するうえでも、住民の合意形成は難しいが、それをさらに実践させていくうえでは、越えなくてはいけないより高いハードルが立ち塞がる。

コットブス市役所における,このプラッテンバウの集合団地の再開発業務を担当する部署は,建築管理局である。しかし、業務の遂行、市民の意見を受け止める組織、投資管理などに関しては、この地区で設置された委員会が委託されることになった。この地区委員会は、自治体の業務、投資家、そして学校などの公共的な組織、住民らがお互い議論をして、協働できるようにネットワークを強化することを重要な役割であると意識してい

Z 37

当初は市役所主導で取り組もうとしていたのだが、すぐに各ステークホルダー達の調整において市役所主導ではうまくいかないことが明らかとなった。それは、より柔軟な対応が求められたからである。運営委員会には、多くの立場の住民が参画し、年に4~5回会合を開き、これらの委員会からテーマごとの分科会も設立されている。この運営委員会には地区委員会はもちろんのこと、都市再開発局、住宅会社、住民グループ、IBA(国際建設展)、大学機関なども参画することで、この地区の望ましい将来像、さらには課題にどのように取り組むべきか、などを議論する場としても機能している(図表7-1参照)。

住民参加という観点からは、ザクセンドルフ・



図表 7-1 協働のネットワーク

(出所: Soziale Stadt)

http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/2-cottbus-english.html

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Soziale Stadt ホームページ

マドロー地区は実践しやすい環境にあった。これは、ほとんどの住民が社会主義という協働体制を求める社会で生活していたこと、さらには同じようにエネルギー産業で働いていたなど、その社会背景を共有している人が多数であったからである。さらには、社会主義時代において活発であったクラブ、サークルなどの多くが、ドイツ再統一後にも継続されたこともあり、これらの住民組織が、住民のネットワーク化を維持していたこともあり、住民参加を促しやすい環境にあった38。

とはいえ、従来から存在するクラブ、サークルに所属していない人達も存在する。そのような人達の意見を汲み取り、また彼らに状況を伝えるためにも、ザクセンドルフ・マドロー地区をどう変革させていくかの周知活動を徹底することが必要である。そのためにも、地区新聞に関連記事を掲載してもらったり、インターネットやパンフレットなどで住民に情報を発信させたりしていくことが重要になっている。

#### 7.2. 非効率的な公共施設の維持

負のスパイラルから脱却するために、敢えて非 効率な公共施設を維持することをコットブス市は 試みている。これは、人口減少に伴い、公共施設 の利用効率が悪化し、運営が厳しくなったからと いって、その施設を閉鎖してしまうと、生活環境 がさらに悪化し、人口減少をより促進させてしま うからである。とはいえ、その公共施設の利用目 的を、その地区に留まっている人達の需要に沿う ように柔軟に変更させている。例えば、前述した 「社会都市プログラム」で、デイケアセンターを 社会文化センターに変更させたのはその一例であ る。

効率といった指標だけで縮小問題を捉え、縮小する以前の施設の運営効率に囚われると、縮小している地区の魅力はさらに減衰しかねない。縮小を抑え、現時点での生活環境を維持していくうえでも、敢えて公共施設に投資するといった考え方も必要であろう。実際、ザクセンドルフ・マドロー、ザンドー両地区とも、人口縮小率は減りつつあり、そういった点では、この非効率な公共施設を維持していく試みがある程度は成果を挙げたのではないかと考えられる。

### 7.3. 住宅市場における供給過多状況の改善

コットブス市はドイツ国内で最初に「シュタットウンバウ」のプログラムが適用された。そして、このプログラムによって、積極的に減築計画を策定し、それを実践した。それは、良好な住宅市場を維持するために、供給過多になっていた住宅市場を改善させるという試みでもあった。「シュタットウンバウ」のプログラムはブランデンブルク州だけでも第一期で33の自治体、そして第二期でも22の自治体が参画したが、コットブスはその嚆矢となったのである。

それを実施してから10年以上経ち、ザクセンドルフ・マドローに関しては、まだ好転の兆しが見えにくいが、ザンドーに関しては住宅市場の改善がみられ始めている。コットブス市のザンドーの将来展望でも、3つのシナリオともに住宅の新築が考えられていることは、そのような状況を踏まえたものであると考察される。一方のザクセンドルフ・マドローは、まだコットブス市としては新築を検討するほどの状況には至ってはいないも

<sup>38</sup> Soziale Stadt ホームページ

http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/2-cottbus-english.html

のも、セオドア・シュトローム通りの事例のように、良好な住宅を提供すれば空き室がゼロになる場合もある。この場合は、もちろん住宅戸数自体が大幅に減少したということもあるが、空き室率が全戸数の3分の1からゼロになったことは、将来展望を明るくする。減築というのは、肉を切らせて骨を切るような痛みを伴う対応策であると考えられるが、それによって、残ったものが生き残る、逆にいえばそうしないと共倒れになることをコットブス市は冷徹に理解していたのではないかとも考えられる。

### 7.4. 魅力あるオープン・スペースの創出

高層ビルが多く立地している地区においては、 その建坪率が低い敷地計画の利点を活かして、建 物間に広がるオープン・スペースという公共空間 を魅力あるものへと変容しようという試みが為さ れている。アメニティのあるランドスケープ・デ ザインを住民が関与して具体化することで、無味乾燥なプラッテンバウの集合団地に、優れた空間アメニティを付加させようという試みである。そして、公共空間を改善するという試みは多くの住民の関心を呼び、住民達の関係性をも強化させることができる。また、これは外部の住民のプラッテンバウの集合団地に対する負のイメージを多少、払拭させる効果も期待できる。そして、これを機に地域自律型の経済を強化するために、地域経済が活力を持つような支援を市役所が中心となって実施している39。

#### 7.5. 減築のダメージの緩和

積極的に縮小政策を実践しているドイツであるが、縮小への抵抗がないかというとそういう訳ではない。縮小政策を実践し、減築を遂行している自治体であっても「縮小(Shrumpfung)」という言葉を公的に用いることはない。現実には、集



図表 7-2 ザンドーのプラッテンバウ集合団地のコートヤード。左側の建物は倒壊 予定である。

http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/zwischenbilanz/2-cottbus-english.html

<sup>39</sup> Soziale Stadt ホームページ

合住宅を倒壊していても、それを「都市改築 (Stadtumbau)」という言葉で表現していること からも、ドイツであっても縮小という言葉を前面 に打ち出すことへの抵抗があると考えられる。

そして、実際、集合住宅を倒壊することは、周辺住民に精神的に少なからずダメージを与える。特に、それまで建物があり、そこで人々が生活をしていた空間が、ぽっかりと何も存在しない空地になった時の喪失感は、人によって温度差はあるだろうが大きなものがあると推察される(図表7-3参照)。

コットブス市では、このようなボイド的な空間へ試行錯誤的な試みをしている。一つは、ザクセンドルフ・マドローのセオドア・シュトローム通りの事例など、減築をするにしても、倒壊したプ

ラッテンバウの集合団地の下層部の構造を活かして、新たなテラスハウスを建て直すことで、この地区の空間構造を維持するようなアプローチである。これは、周辺住民に空間が改変されても、その構造は改変されないことで、変化による心理的なダメージを緩和させることが期待できる。また、建物は残さなくても、ヘーゲル・シュトラッセの事例のように、倒壊跡地を暫定的な庭園として位置づけることに、より心理的なダメージが少ない景観形成を試みた対応などもある。このような試みは、減築をするうえで参考に資するところが多いと考えられる。



図表 7-3 倒壊されたプラッテンバウ集合団地の跡地(アイゼンヒュッテンシュタット市)

# 8. まとめ (考察)

本研究ノートでは、旧東ドイツのコットブス市、特に社会主義時代において同市において計画、整備されたプラッテンバウの集合団地であるザクセンドルフ・マドロー、そしてザンドーの人口縮小の実態、そして、それへの対策に関して概観した。

ザクセンドルフ・マドローは社会的に安定した 地区から、社会的に多くの問題を抱える地区へと 変容した。しかし、多くの問題を抱えつつも、社 会主義時代から継続されるしっかりとしたコミュ ニティのネットワークを活用し、さらに減築など によって空間的に住宅地区を再編成することで、 必ずしもばら色ではないかもしれないが、将来へ の展望が見えつつある。1997年から始められた、 この地区の改変事業は10年以上経った現在、あ る程度の成果がみられつつある。少なくとも、人 口の減少率、失業率などは低下傾向にあり、最悪 の時期は脱したのではないかと推察される。同様 のことはザンドーでも指摘できる。

ザクセンドルフ・マドローを再生しようとする 試みで、特に我が国においても知見となると考察 されるものは、人口減少に伴うコミュニティの崩 壊の問題に取り組んだことであろう。人口縮小を していく過程において、社会を構成する単位であ るコミュニティは大きなダメージを受ける。この コミュニティの崩壊をいかに食い止めるか、また はそのダメージを最小限に緩和させるか。それは、 縮小を体験した旧東ドイツの諸都市が、その苦い 体験から学んだ重要な取り組み課題である。単に、 住宅市場が供給過多であり、需要を喚起させるこ とが難しいのであれば、供給を減らせば問題が解 決できるかもしれない。しかし、ことはそれほど 単純ではない。コットブス市の取り組みアプロー チは、このような縮小都市の問題の多面性を知ら しめる。

そして、コットブスはコミュニティの強化を図 るうえで、トップダウンではなくボトムアップ的 なアプローチを図り、さらには、経済的には効率 的ではなくなっても公共施設. 公共サービスを維 持するように努めている。これは、縮小する以前 の施設の運営効率に囚われると、縮小している地 区の魅力はさらに減衰しかねないからだ。コミュ ニティの強化という目的を経済的効率性と同等。 むしろそれ以上に重視している。これは、ドイツ においては、サステイナビリティに関して「環境 と経済と社会の3つの要素は相互に関係があり、 1つが衰退すると、すべてがスパイラル的に悪化 していくという認識がある | からだ40。そのため、 経済的指標に拘り、その改善を意識した政策を 採ったとしても、社会的、環境的な観点から衰退 が進んでいくと、長期的には経済的にも衰退して いくという認識しているからでもある。

また、コットブス市だけでなく旧東ドイツにおいては、連邦政府そして州政府が倒壊経費の3分の1をそれぞれ負担するシュタットウンバウ・オスト・プログラムがあるために、減築・倒壊をしている場合を多く観察することができる。確かに、減築という手段は、縮小していく都市において維持していくべき地区を残していくための有効な方法論である。特に不動産業者は高い空室率を埋めることの悩みから開放されることによって、既存の住宅の近代化、リノベーションに集中することが可能となり、より効率的に業務を遂行することができるようになった。

<sup>40</sup> 室田昌子. 『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネージメント』2010. 学芸出版社. p. 15

しかし、ドイツにおいても住宅倒壊という手段は、空き室の多い集合団地の再利用の代替案がない場合、そして自治体の将来計画において、その集合団地がある地区における住宅戸数の減少を、供給過多の状況を緩和させるために戦略的に考えている場合のみに適用される。減築が実践されるとしても、それによって生活の質が悪くならないように連邦政府は指示をしている。そして、また連邦政府のシュタットウンバウ・プログラムの建物倒壊の補助金は、古い建築を倒壊することがないように1919年以降に建てられた建築物にしか適用されない41。決して、それほど配慮せずに減築・倒壊をしている訳ではないことを留意すべきであろう。

シェードリッヒとヴァグナーが指摘するように、ドイツそしてヨーロッパ全域が長期的に人口の縮小を経験することを考えると、旧東ドイツの経験は大いなる知見をもたらす42。そして、それは人口の縮小問題に直面する我が国においても当てはまる。小林重敬は、人口減少に伴う市街地縮減において都市計画の課題は新たな管理運営方式による市街地の秩序化であると指摘する43。それは、将来の縮小計画に基づいて管理された都市縮小を遂行することによって、市街地の秩序を維持する、もしくは無秩序化している市街地を秩序化することであると考えられるが、これはまさにコットブス市がザクセンドルフ・マドローやザンドーのニュータウンにおいて実施しようとしていたことである。

図表 8-1 人口増加率 (2005-2010) 別の日本の自治体数

人口増加率	自治体数	自治体数の割合
10	31	1.6%
5	101	5.2%
0	415	21.5%
-5	662	34.3%
-10	564	29.3%
- 15	135	7.0%
-20	16	0.8%
-25	3	0.2%
-30	1	0.1%

(出所:国勢調査より筆者作成)

日本でも多くの自治体が人口縮小という課題を 抱えるようになっている。表 8-1 は,2005 年か ら 2010 年の国勢調査での人口増加率ごとに自治 体数を分類したものであるが、人口が減少した自 治体は全体の 72%にも及ぶ。コットブス市が人 口縮小に伴い、どのような課題に直面し、また、 それにどのように対応してきたか。それは、人口 縮小という課題を抱える我が国の自治体にも参考 になる点が多くあると考えられる。特にコミュニ ティを強化することに着眼しているドイツの政策 は、地方におけるコミュニティの弱体化が指摘さ れている日本の自治体にとって資する点が多いと 思われる。

ドイツのホイザーマンとジーベルは,1987年 という極めて早い段階において,既に「縮小都市」 は新たな都市開発のタイプになる可能性を有して いると指摘していた44。その指摘通り、コットブ

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> ドイツ連邦政府,"Bundestransferstelle Stadtumbau Ost・c/o Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung" 2011. 2. 3

Michael Schädlich, Gerald Wagner, "Perspectives and Options for Economic Policy in Eastern Germany-With Special Reference to Aspects from the Spatial Sciences" in "Restructuring Eastern Germany", p. 24

<sup>43</sup> 小林重敬,『都市計画はどう変わるか』, p.4

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Häusermann, H. & W. Siebel (1987): Neue Urbanität. Frankfurt am Main, New York.

ス市をはじめとする旧東ドイツの諸都市・諸地域 の縮小政策は、まさに今後、縮小を経験する我が 国においても多くの知見を与えてくれる事例であ ると考察される。

以上,本研究ノートから得られた知見を整理した。本研究ノートでは、ドイツのブランデンブルク州コットブス市における東西ドイツ最統一後における同市の縮小の実態、さらにはそれに対応するための政策指針・コンセプトを明らかにし、整理した。しかし、その政策の効果に関する検証などは本研究ノートでは行われていない。これらに関しては、今後の研究によって明らかになることが期待される。

#### 【参考文献】

- ウォルター・ラカー (2000), 加藤秀治郎他訳, 「「戦後」 時代の終焉」『ヨーロッパの現代史』芦書房, p. 200 小林浩二 (1998) 「21 世紀のドイツ」大明堂, p. 181-182 小林重敬 (2008), 『都市計画はどう変わるか』学芸出 版社, p. 4
- 服部圭郎(2006),「旧東ドイツの都市の縮小現象に関する研究—アイゼンヒュッテンシュタットを事例として」(明治学院大学産業経済研究所 研究所年報 第23号,2006年12月)
- 服部圭郎 (2007), 「人口減少都市の縮小計画 一般的 現象としてのアプローチ」『ビオシティ』no. 37
- 服部圭郎 (2010),「IBA の伝統と現在」『approach』 竹中工務店 2010.9
- 服部圭郎 (2010),「ザクセン・アンハルト州の縮小政 策に関する研究」(明治学院大学産業経済研究所

- 研究所年報 第27号, 2010年12月)
- 室田昌子 (2010), 『ドイツの地域再生戦略 コミュニ ティ・マネージメント』 2010. 学芸出版社
- トーマス・ジーハーツ(2006), 『都市田園計画の展望』, p. 165
- Hannemann, C. (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin.
- Häusermann, H. & W. Siebel (1987): Neue Urbanität. Frankfurt am Main, New York.
- Michael Schädlich, Gerald Wagner (2006), "Perspectives and Options for Economic Policy in Eastern Germany-With Special Reference to Aspects from the Spatial Sciences" in "Restructuring Eastern Germany", p. 24
- Fritsche Miriam et al. (2007) "Shrinking Cities- A New Challenge for Research in Urban Ecology" in "Shrinking Cities: Effects on Urban Ecology and Challenges for Urban Development" p. 19
- Rupert Kawka (2006), "Regional Disparities in the GDR- Do they still matter?" in "German Annual of Spatial Research and Policy", p. 51
- Stadt Cottbus (2005), Stadumbaukonzept Fortschreibung 2005
- Stadt Cottbus (2010), Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020, 2. Fortschreibung des Stadtumbaukonzeptes als Bestandteil des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK)

#### 【ホームページ】

http://www.sozialestadt.de/en/veroeffentlichungen/ zwischenbilanz/2-cottbus-english.html

http://www.staedtebaufoerderung.info

http://www.cottbus.de