LORC 報告

旧東ドイツの縮小都市の現状及び対応

久　保　友　美
今　里　佳　奈　子

はじめに

日本の人口は、2008年をピークに減少傾向にある。人口減少は、日本だけでなく世界規模で深刻化している。都市機能の維持のためには、縮小都市問題への対応が喫緊の課題となる。旧東ドイツは、1990年のドイツ再統一後、急激な人口減少に見舞われた。縮小都市の問題がいち早く表出した地域の一つである。

旧東ドイツの縮小都市への対応を考察することで、限界都市化に抗する都市のかたちや地域実装のあり方への示唆が得られるのではないかと考え、2017年９月３日～14日に旧東ドイツへの調査を行なった。本報告では、現地訪問や聞き取り調査をもとに、縮小都市の先進地である旧東ドイツの諸都市の現状やその対応について取り上げる。

1. 旧東ドイツの人口動態

1991年、旧西ドイツの人口は約6,200万人、旧東ドイツの人口は約1,800万人であった。ドイツ再統一後、旧西ドイツの人口は増加し続け、2010年には約6,500万人となった。一方、旧東ドイツの人口は急激に減少した。2010年までに人口の10％近くにあたる約170万人が減少した。旧東ドイツの主要都市の人口推移を考察すると、半数近くの都市は人口減少率が20％を超えている（表１）。

表１：旧東ドイツの主要都市の人口推移

都　市　名	1987年（人）	2012年（人）	増加率（％）
ホイヤスヴェルダ	72,893	35,019	−51.96
バウツェン	56,271	40,273	−23.88
アイゼンヒュッテンシュタット	53,048 （1988年）	27,410	−48.33
フランクフルト・アム・オーダー	86,441	58,537	−32.28
コットブス	128,136	99,913	−22.03
ロストック	249,349	202,887	−18.63
シュヴェリーン	128,328	91,264	−28.88
シュベーツ	55,082 （1989年）	31,042	−43.64
ドレスデン	542,252	525,105	−3.16
ライプツィヒ	600,543	520,838	−13.27
ベルリン	3,260,000	3,375,222	3.53

（出典）服部（2016）をもとに筆者作成

2. 縮小都市の現状

2-1. アイゼンヒュッテンシュタット

アイゼンヒュッテンシュタットは、ブランデンブルク州の都市である。ポーランドの国境のオーダー川沿いにある。水運でベルリンとつながる立地にあり、1848年には鉄道がひかれた。1950年以降、旧東ドイツは社会主義の理念に基づいた都市づくりを展開した。アイゼンヒュッテンシュタットは旧東ドイツ政府による「都市の16の原則」に基づいて忠実に建設された「ドイツ最初の社会主義の都市」と言われている。

ドイツ語でアイゼンは「鉄」、ヒュッテンは「工場」、シュタットは「都市」を意味する。文字通り、製鉄所のまちである。ドイツ再統一後、製鉄所の効率化などにより雇用が喪失し、急激な人口減少に陥った。1988年の53,000人をピークに、2012年には27,000人まで減少した。ピーク時の半分に近い減少である。現在は、難民のレセプションセンターが置かれている。難民は最初の３ヶ月もしくはそれ以上をそこで過ごす。多いときには4,000人までになる。

開発された時期によって都市を第１～７地区にゾーニングしている。第１～３地区は目抜き通りを挟んで位置しており、都心部にあたる。地区から地区へ車で移動をしていると、場所によっては野原が広がり、荒涼とした印象を受ける。

人口減少によって空き家率の増加が問題となった。特に、一番新しく開発された第7地区（南）は、治安も良くなく空き家率が30%を超えた。経済面では、製鉄業だけのモノカルチャー経済からの克服を目指している。特殊鋼の生産に特化しリサイクルにも力を入れている。雇用面や経済的波及効果から自動車産業の誘致を目指しているが、実現はしていない。

2-2. ライプツィヒ

ライプツィヒは、ザクセン州に位置する旧東ドイツ３番目の都市である。旧東ドイツの都市の中で、出版業や印刷業が盛んな商業都市であった。バッハやメンデルスゾーン、ワグナーゆかりの地でもあり、文化都市としての要素も兼ね備えていた。

ライプツィヒには二つのニックネームがある。「英雄都市」と「縮小都市」である。ベルリンの壁の崩壊前の1989年10月、ライプツィヒで８万人のデモが行なわれた。当時のゴルバチョフ政権はデモに介入せず、旧東ドイツ政府もその動きを弾圧できなかった。ライプツィヒの動向を見て、他都市のデモが続いた。それが最終的にはベルリンでの100万人のデモとなり、ドイツ再統一につながった。ドイツ再統一のきっかけを作った都市ということで「英雄都市」と言われている。

ドイツ再統一後は、地域特性を生かし、旧東ドイツの中でも繁栄が期待された。しかし、競争力のない国営企業が続々に倒産し、雇用人口が８割近く消滅した。市全体で約30%の失業率



荒涼としたアイゼンヒュッテンシュタットの住宅地（筆者撮影）



アイゼンバーン通りの様子（筆者撮影）


工場跡地を活用したシュピネライ（筆者撮影）

となり、空き家率も20%、地区によっては50%にまで上がった。将来からの不安により出生率が0.77まで低下し、「縮小都市」と言われるようになった。

現在のライプツィヒ駅周辺は、小奇麗な印象だ。ホテルが立ち並び、観光客向けの飲食店や小売店も数多く見受けられる。一方、駅の東側、ライプツィヒ・オスト地区にあるアイゼンバーン通りは十数年前、朽ちた建物が多く、衰退した雰囲気であったと聞く。今も廃墟や荒廃した空き地が点在しており、当時の雰囲気が若干残ってはいる。しかし、建築物の大半はリノベーションなどによって外観が整備されている。改築中の建物も数多く見受けられ、都市開発はまだら模様のように進んでいる。

ライプツィヒの西地区は、アイゼンバーン通りと同じく若干の荒廃した雰囲気は残しつつ、建物の多くは整備されている。例えば、カール・ハイネ運河沿いのシュピネライにはかつて大きな木綿工場があった。芸術家が集まるアートスタジオにリノベーションした。次第に人々が集まり、アトリエやギャラリー、レストランを擁する場として生まれ変わった。その他にも、市民劇場や若い女性が営むゲストハウスなど、若い世代、特にクリエイティブ・クラスが集まる場所が生まれている。

ライプツィヒの北西にあるライプツィヒ・ハレ空港は、乗客数はトップ40にも入っていないが、100万回以上のフライトがありフライト数では26位となっている。ドイツではフランクフルト空港に次いで2位、ヨーロッパでは5位である。ヨーロッパの交通の要でもある。24時間営業のため、周辺部は騒音公害の問題が出てきている。住居や幼稚園には適していないため、コミュニティ開発は控えている。ライプツィヒの都市計画協会（Leipzig-Westsachen Regionaler Planungsverband）の Andreas Bekner 氏は「空港は必要だが、全ての人にとってありがたいというわけではない」と語る。

3. 縮小都市への対応

3-1. アイゼンヒュッテンシュタット

空き家率の問題を解決するため、Stadtumbau Ost プログラム（＝縮小問題に悩む自治体を支援する連邦プログラム）、ブランデンブルク州の補助事業である「地区の将来構築」、さらに市の自主事業をもとに、2004年から建物撤去に取りかかった。全面撤去の方がインフラの維持管理費を低く押さえることができると考え、改修型減築ほとんど行なわなかった。建物の撤去により、アイゼンヒュッテンシュタット全体の空き家を減らし、撤去した建物に住んでいる人たちを都心部である第1～3地区に移転させた。そのことで第1～第3地区の空き家の減少にも貢献した。一番新しくできた第7地区は、治安も悪く、空き家率も高かったために一掃した。第1～3地区は撤去や減築を行なわず、都市の特徴を生かすため、改修に力を入れた。しかし、2008年に Stadtumbau Ost プログラムの延長が決定すると、都心部の中で歴史的価値の高い第2地区を除いて減築を行なった。それまでの取り組みで住宅市場に変化の兆しが見られなかったからである。

人口減少が進むと、小学校や幼稚園といった公共サービスも維持管理コストが高くなる。そこで、1991年には15校あった小学校を2009年までに7校を閉校した。ドイツ再統一時に12あった幼稚園も三分の一が閉園した。

2012年までに全戸数の3割近くにあたる5,636戸が減築された。第1～3地区の都心部は、景観と都市機能を残すため5%程度の減築であったが、アイゼンヒュッテンシュタット全



改修されたプラッテンバウ住宅（筆者撮影）

体として平均20％近くあった空き家率は10％前後まで落ち着いた。残ったプラッテンバウ住宅（＝社会主義時代に建てられた画一的な建物）は現在、バルコニーができ、カラフルな外観のものが多い。改修による工夫の様子が伺える。

「基本的に縮小都市への対応は目処が立ち、新たな都市づくりに移行する時期に来ている。経済やインフラの投資をより重視していく時代になるだろう」とアイゼンヒュッテンシュタット市役所の Frank Howest 氏は語る。

新たな動向として、近隣都市や農村と連携するリージョナルグローウィングセンターができている。連邦政府による提案ではなく、地域の自治体からリージョナルグローウィングセンターのような広域連携のアイデアが出た。プロジェクト資金を得るような活動をしており、単なる話し合いのテーブルではない。市役所としても経済部局や都市計画部局が協力して情報提供をするようにしている。

3-2. ライプツィヒ

ライプツィヒは、縮小都市のパイオニアだと

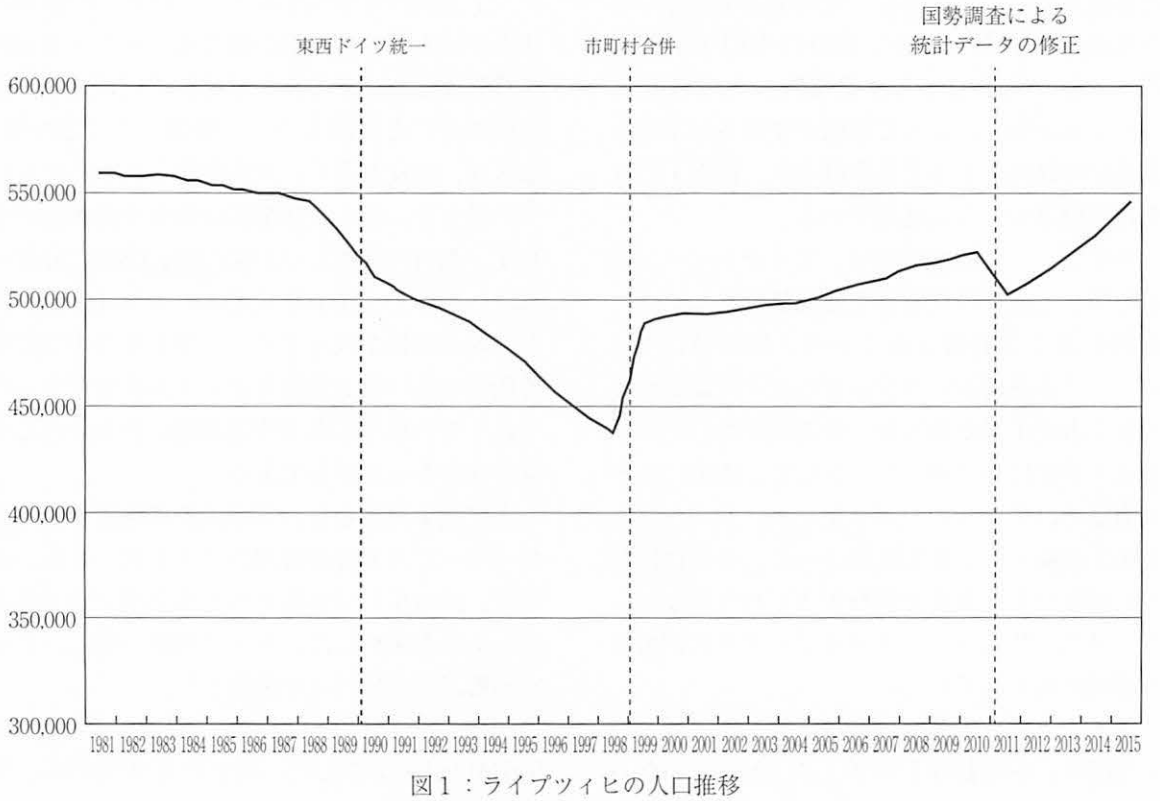


図１：ライプツィヒの人口推移

（出典）大谷（2017）から抜粋

いわれている。縮小の事実を認め、現実的な対応を検討してきたからだ。すると、人口は21世紀を迎えた頃から増え始めた。

特に18～30歳の若い世代が移住している。なぜ若い世代の人口が増えたのか。それは、トップダウン、ボトムアップによる都市政策が功を奏したからである。

トップダウンアプローチとしては「住宅の選択と集中」「企業誘致による経済活性化」が挙げられる。住宅供給過多を解消するため、需要の少ない建物は撤去し、残った部分の魅力が増すような取り組みを行なった。Stadtumbau Ost プログラムによって、パネル住宅9,379戸、戦前の建物アルトバウ3,541戸を撤去した。全戸数の４％にあたる。企業誘致については、ポルシェ（1999年）、BMW（2001年）、DHL（2005年）、Amazon（2006年）といった大企業の誘致に成功している。

ボトムアップアプローチとしては、「ライプツィヒの自由」が挙げられる。「ライプツィヒの自由」とは、2000年代の都市コンセプトである。市民が主体的にまちづくりに関わることができる制度や環境が整えられてきた。特徴的なのは、住民でフリースペースが管理できる制度だ。

その一つが、2004年に始まったハウスハルテンによる「家守の家」である。ハウスハルテンは、ドイツ語で「家を守る」という意味。民間非営利団体の一種、登録協会（e. V. = eingetragener Verein）である。ハウスハルテンが仲介団体になり、空き家を５年間無料で提供する。空き家をそのままにしているとバンダリズム（＝落書き）をされたり、勝手に住みついたりすることがあった。「それだったら無料でも誰かに貸した方が地域貢献につながるのでは」という住民運動が発端となっている。「家守の家」は市内に17軒あり、うち12軒は既に期限が切れている。５年後にどうするかは所有者の意向による。家賃を有料化して、利用者への貸し出しをすることも可能である。子ども向けの絵本づくりのワークショップをしている団体は、ハウスハルテンを利用して物件を借りた。期間終了後はワークショップによる収入、クラウドファンディングや助成金を利用しながら同じ場所で事業を続けている。

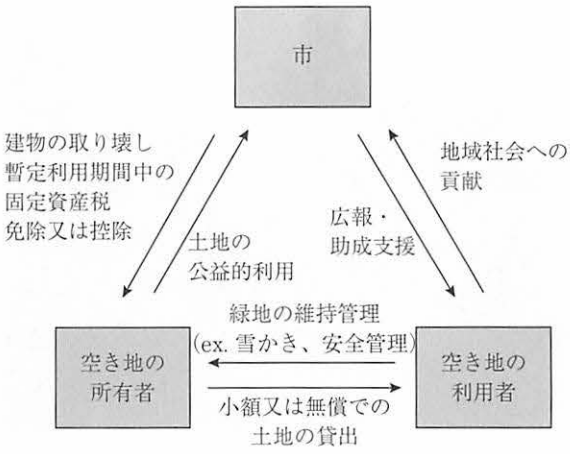


図２：暫定緑地の仕組み
（出典）大谷（2017）から抜粋

他の制度として、「暫定緑地」という住民による土地管理の仕組みがある。図２の通り、市は空き地所有者に対して建物の取り壊し、暫定利用期間中の固定資産税免除又は控除をする代わりに、土地の公的利用ができるようにする。空き地の利用者は所有者に対して、少額又は無料で土地を借り、市民農園や子どもの遊び場をつくって緑地の維持管理を行なう。

住民管理の緑地の方が、所有者が管理するより緑地としての品質が高いと言われている。2012年までに300カ所、17万 m^2 まで広がっている。暫定期間は10年。10年経ったら所有者に戻す。「家守の家」と同じく、その後どうするのかは所有者の意向による。

リンデナウ地区にある「暫定緑地」は、2003年から住民管理によって子ども達の遊び場となった。2013年に暫定期間が切れたが、所有者が Pro Leipzig という市民団体だったため、期間終了後も、住民による管理が続いている。

住民管理によるフリースペースという「場」ができると、そこには多様な活動が自発的に生まれる。「日本の家」の活動もその一つである。2011年に、日本人２人で立ち上げた団体である。「日本の家」の活動はローカルレベルとグローバルレベルに分かれる。

ローカルレベルでは、まちなかの「居間」として機能している。メインは、毎週木曜、土曜の夜に開催する「ごはんの会」である。16時頃


住民管理が続く暫定緑地①（筆者撮影）


住民管理が続く暫定緑地②（筆者撮影）

から少しずつ人が集まり、世界各国の料理を皆で協力をして作る。作る量は、１回につき80人～100人分。投げ銭制にしており、誰もが気軽に参加ができる。食事を通して、年齢や国、性別を超えた交流の機会となっている。「日本の家」のスタッフの中には、30～40カ国の人と友達になった者もいる。

グローバルレベルでは、世界的な現代都市の課題を共有する基盤としてワークショップ等を行なっている。住宅環境、貧困・格差、多文化のコミュニケーション、子育て環境など、ライプツィヒが直面している課題はグローバルなものであり、他地域にも共通するものである。課題を地域に閉ざすことなく、グローバルに共有するためのワークショップなどを行なってきている。2012年、2013年はライプツィヒ、2014年は福岡県の小倉で開催された。

住民による自発的な活動が活発になると、都市としての魅力が増す。すると、新たな都市課題が生まれる。ジェントリフィケーションだ。ジェントリフィケーションとは、都市の居住地域を再開発して高級化することである。若い世代が移住し、クリエイティブな活動が生まれているライプツィヒは国内外の投資家からも注目されている。「家守の家」の期間終了後は、利用者を追い出し、所有者が家賃を上げるケースも多い。

「日本の家」があるアイゼンバーン通りも地上階部分は35％が空き家だが、所有者は地価が上がるのを待って貸そうとしない。とはいえ、ライプツィヒは、平均家賃はミュンヘンの半額である。家賃は上昇したが、他都市の標準に近づいただけではないのかとの指摘もある。「家賃が安いことで生まれている市民活動が段々できなくなってきている。生活と社会的な活動のために使えるスペースがまちなかから消えていっていることが問題である」と「日本の家」の共同代表者、大谷悠氏は指摘する。

移民／難民の問題もある。2015年、4,230人の難民がライプツィヒに暮らしている。アイゼンバーン通りの商店の48％は移民／難民によるものである。ライプツィヒの中でも特に移民／難民が多いフォルクマースドルフ地区では、移民系住民の割合は39％、失業率は17.4％。生活保護等の社会保障を受けている人の割合は42.5％である。ジェントリフィケーションが進行すると、移民／難民も生活がしづらくなるだろう。

おわりに

旧東ドイツでの縮小都市への対応として、最も特徴的なのは「選択と集中」である。都市機能を選択／集中させることで建物を撤去し、物理的に減らす。空き家率の低下となり、治安の改善や社会的インフラに係るコスト減につながる。都市機能を１カ所に集中させず、点在しているのも特徴である。アイゼンヒュッテンシュタットは都心部を第１～３地区に点在させ資源を投入した。ライプツィヒの「家守の家」や

「暫定緑地」も地域内に点在している。同様に、旧東ドイツのデッサウでは、都市の中心部を市街地に集約せず、市内においても活力がある地区を点在して残し、縮退が生じている地域を緑地に転化させる「都市の島」といったコンセプトを打ち出している。

アイゼンヒュッテンシュタットは、今もなお人口減少が続いており、経済的状況も厳しい。とはいえ、市役所のFrank Howest氏が語っていたように、地域内での縮小都市への対応は一定の目処が立ちつつある。今後は、ポーランドやリージョナルグローウィングセンターのような地域外との連携を深めることによって、問題解決の糸口を見つけていくことになるだろう。

一方、ライプツィヒがドイツ再統一後の人口減から人口増に転じたのは、トップダウン、ボトムアップの両アプローチによる都市政策が功を奏したからである。とりわけ、住民による参加政策が特徴的である。しかし、辻（2014）は、ドイツ全体でみると、参加政策はめざましい成果を収めるに至っていないと論じている。その理由として、① 参加政策における国の役割を活性化に限定しているため関係する部局が多くなり、全体がぼやけてしまう（＝活動主体が明確でない）、② 現行のドイツの政治秩序に包摂されない集団は、参加政策の対象から排除される、③ 市民社会の活性化が経済政策として扱われる（＝安上がりな労働力としてボランティアを使う）を挙げている。

ライプツィヒは、「家守の家」や「暫定緑地」といった住民管理によるフリースペースを提供する制度は整えたが、そこで生まれる活動を規制／管理することまでは行っていない。「日本の家」をはじめとする活動は、住民の自発性に委ねたことで生まれている。しかし、ジェントリフィケーションによって、フリースペースそのものが減少しつつある。その中で都市の形がどのように変容していくのか、今後も注目していきたい。

参考文献

佐々木昇（2011）「ドイツ統一20年後の旧東ドイツ経済」『福岡大学商学論集』56（2）、pp197-219

辻英史（2014）「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」『公共政策志林』（2）、pp117-130

服部圭郎（2016）『ドイツ・縮小時代の都市デザイン』学芸出版社

「日本の家」共同代表　大谷悠氏　レクチャー資料（2017年9月11日）

ヒアリング

(1) 2017年9月7日　アイゼンヒュッテンシュタット市役所　Gabriele Haubold氏、Frank Howest氏に聞き取り調査を行なった。

(2) 2017年9月11日、12日　「日本の家」共同代表　大谷悠氏にライプツィヒについてのレクチャー、まちあるきをしながらガイドを受けた。

(3) 2017年9月11日、ライプツィヒの都市計画協会（Leipzig-Westsachen Regionaler Planungsverband）Andreas Bekner氏に聞き取り調査を行なった。