（社）日本都市計画学会 都市計画報告集 No. 8, 2009 年 8 月
Reports of the City Planning Institute of Japan, No. 8, August, 2009

ベルリン・ブランデンブルク地域における縮退の時代の都市整備

Urban Development and Management Policy of Berlin-Brandenburg Region for the Shrinking Era

髙見淳史*・原田昇*
Kiyoshi TAKAMI*・Noboru HARATA*

Berlin-Brandenburg region has been facing challenges such as population decrease in outer suburbs, low birthrate and aging population, and excess supply of housing. This article overviews the circumstances where they necessitate taking the urban shrinking policy and reports two aspects of its realization in the region. The first is the partial demolition (Rückbau) and/or the remodeling (Stadtumbau) of collective housing blocks in Marzahn-Nord district, the city of Berlin. The second is found in the new regional master plan called "LEP B-B" which came into effect in 2009. The article outlines from LEP B-B the restructuring of central place system which omits the lower-level central places to suit the recent and future conditions, and the regional planning policy to concentrate housing developments along radial railway lines and into central places.

Keywords: Berlin-Brandenburg region, Rückbau/Stadtumbau, Restructuring of central place system
ベルリン・ブランデンブルク地域，減築・都市改造事業，中心地システムの再構築

1．はじめに

ドイツの首都ベルリンは、市域人口はEUで第２位、EUの定義するLarger Urban Zoneの人口では第６位という枢要な大都市（圏）でありながら、後述する東西ドイツ統一以来の経緯から、縮退の戦略を取ることを余儀なくされている。本稿では、ベルリンにおける縮退戦略の具現化の１つと見ることのできる減築［Rückbau］あるいは都市改造［Stadtumbau］事業の現状と、最近新たに策定された広域計画であるベルリン・ブランデンブルク地域発展計画［LEP B-B］に見られる縮退の時代への対応について、現地ヒアリング調査と文献調査をもとに報告する。

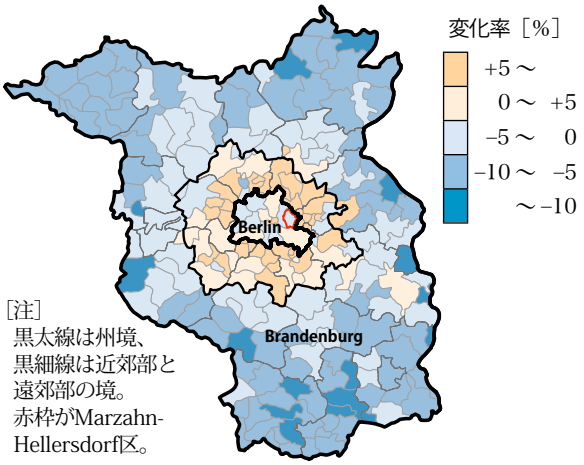
2．縮退が要請される背景

ベルリン市（一市単独で連邦州でもある）とブランデンブルク州は、後者が前者を取り囲む形で、ドイツ北東部にポーランドと国境を接して位置している。2009年時点でベルリンは約900㎢の市域に約340万の人口を、ブランデンブルク州は約29,500㎢の区域に約250万の、うちベルリン近郊部に約100万の人口を擁する。両州を合わせると全国平均と同等に農地・森林の土地の割合が８割以上を占めるが、これはブランデンブルク州の農村的性格の強さに由来するもので、ベルリンなどでは都市化が高度に進んでいる。

1989年にベルリンの壁が崩壊し、1990年に東西統一を見て以来の新連邦州（旧東独区域）の人口動向には、旧連邦州（旧西独区域）へのマクロ的な転出超過[1]、回復傾向にあるとは言え旧連邦州より低い出生率、若年人口比率の低下と高齢人口比率の上昇、農村部や中都市から大都市周辺への人口移動――という一般的傾向があると報告されている[1]。ベルリン・ブランデンブルク地域も概ね例外ではないものの、大都市・ベルリンを含む地域であるため、状況は相対的に恵まれている。

2007年のベルリンの人口は194人の自然増と11,996人の社会増を、ブランデンブルク州の人口は8,077人の自然減と3,968人の社会減を記録し、両州の合計では自然減（–7,883人）と社会増（+8,028人）がおよそ拮抗している[2),3)]。ブランデンブルク州の社会増減はベルリンの近郊部と遠郊部とで様相が異なり、近郊部では安価な持ち家を求めて人々がベルリンから市外へ転居する動きもあって[4)]、転入超過による人口増加が見られる（図－１）。この傾向は今後も続き、2004～30年にブランデンブルク州内周部の人口は３％増加し、外周部では23％減少すると予測されている。また、両州で平均した高齢化率や人口千人当り出生率（表－１）はわが国の一都三県（それぞれ19.0％、8.4‰[(2)]）と同程度である。このような少子高齢化と遠郊部における人口減少という局面で市街地をどう縮退させるかは、地域の大きな課題である。

縮退が要請されるもう１つの背景は、東西統一後の成長の過大予測に起因する。当時、統一ドイツの首都と定められたベルリンの市域人口は340万人から400～600万人にまで増えると予測された。これに対応すべく、税制インセンティブ



【図－１】地域の人口変化率（2002～06年）
出所：参考文献 5)（黒線・赤枠は著者が加筆）

＊ 正会員　東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻（U. of Tokyo）

【表－１】ベルリンとブランデンブルク州の人口関連統計

	ベルリン	ブランデンブルク州	合計
人　口［千人］（'07年）	3,416	2,536	5,952
（'03年）	3,388	2,575	5,963
（'99年）	3,387	2,601	5,988
（'90年）	3,420	2,543	5,963
人口密度［人/㎢］（'07年）	3,830	86	196
少子高齢化の状況（'07年）			
高齢化率	18.4％	21.3％	19.6％
人口千人当り出生率	9.1‰	7.3‰	8.4‰
15～44歳女性千人当り出生率	42.9‰	39.5‰	（不明）

データ出所：参考文献 1), 2)（著者が一部加工）

や連邦の補助金を活用し、1990年代前半から2000年頃までに約８万戸の住宅建設が行われた。しかし、表－１に示すとおりそのような成長は起こらず、1990年代半ばには上述の住宅供給が過大であることが判明した。加えて、民主化に伴い人々が住まいを選ぶ自由度が高まると、旧東独時代に建設された質の低い集合住宅は敬遠されるようになった。その結果として、2000年時点で市内の住宅190万戸の約５％に相当する10万戸が空きになったとされる[3]。住宅市場の需給バランスが崩れて大量の空き住宅が生じることは、地区の安全上の懸念につながるとともに、住宅企業体の収入が減って経営が脅かされることから問題視された。

３．ベルリン市における減築・都市改造事業

3-1. 序

ベルリン市で統一後一時的に減少した人口が回復基調にある現在、市内の市街地そのものを縮退させる必然性は低いと考えられる。一方で空き住宅の問題への対策は急務とされ、連邦政府の「東の都市改造」プログラムからの財源支援も得て、約4,800戸の減築を含む都市改造事業が行われてきた。本章では、ベルリンで実施された減築・都市改造事業の代表的事例と言えるMarzahn-Hellersdorf区Marzahn-Nord地区の“Ahrensfelder Terrassen”について概観し、減築・都市改造事業の都市計画上の位置づけと課題について述べる。

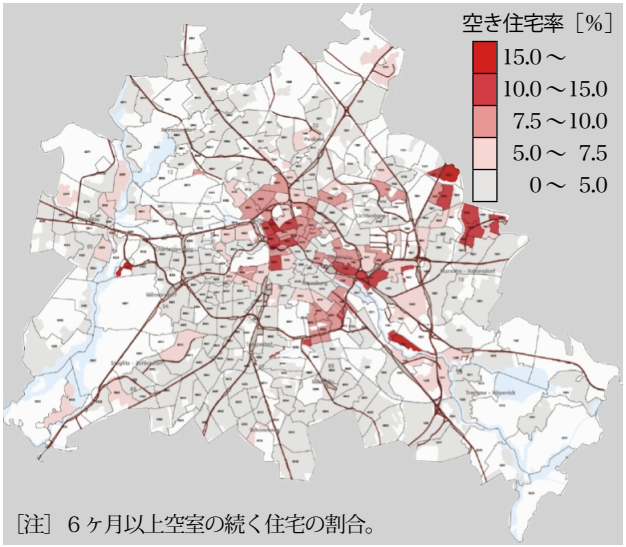
3-2. 事例：Marzahn-Hellersdorf 区 Marzahn-Nord 地区

ベルリン中心部から10数㎞東方のMarzahn-Hellersdorf区では、旧東独時代の1970年代、総戸数10万戸超の巨大住宅団地開発が行われた。Plattenbauとよばれるコンクリートパネル造の画一的な集合住宅で構成され、居住機能に偏重したこの団地は、現代の多様なニーズに応えうるものではなく、統一後に生じた１万戸超の空き住宅はさらに増加すると見込まれた。ベルリン都市開発局［SvSe］による2004年の報告書[6]は、Marzahn-Hellersforf区北部を含む市東部の住宅団地について、空き住宅の割合が高いこと（図－２）、18歳以上人口の著しい減少が予測されること、人口流出率や失業率、社会扶助人口密度の高さと悪化速度の点から問題の大きいクラスターと見なされること――を示し、ここを都市改造の優先度の高い地区に位置づけている。

こうした状況に対し、間取りの広い住戸の割合を減らして機能的なプランの住戸を増やすなど、住戸タイプのバランスを見直しつつ空き住宅を減らし、住宅地としての環境の質を高めることを目的として、都市改造事業が行われてきた。現在までに減築された戸数は4,500戸に上る。

Marzahn-Hellersdorf区の北端に位置するMarzahn-Nord地区は、2001年時点の空き住宅の割合が21％（旧Marzahn区平均は11％）と区内でも高いところであった[7]。この地区で実施された“Ahrensfelder Terrassen”プロジェクトは、建物階数を11階建てから３～６階建てへ切り下げたり、横に長い住棟を途中で切って分断したり、一部は住棟をまるごと除去したりといった手法（図－３）により、1,670戸から409戸へ、実に４分の３に相当する住戸を減築するものであった。減築後は、39種類と多様なタイプの住戸をミックスし、プロジェクト名の由来となったテラス付き住戸を設けて価値を高め、分譲用住戸も付加された（写真－１）。その魅力と質の高さはすぐに買い手や借り手が付く人気で、以後の事業の合意形成にも役立っているとのことであった。質が高まって家賃は上昇したものの、一部は断熱性の向上による光熱費の減少で相殺されている。

計画には住民の意向が反映され、住戸内のプランなど相対的にマイナーな点だけでなくより根幹的な部分にまで影響を



【図－２】ベルリン市内の地区別空き住宅率（2003年）
出所：参考文献 6)

［注］建物のうち赤色部分が減築により除去された。

【図－３】Ahrensfelder Terrassenの減築実施部分
出所：SvSe資料

［注］写真右の右手にある高層の建築物が、ほぼ減築前の原形である。
【写真－１】減築プロジェクト "Ahrensfelder Terrassen"

及ぼしている。例えば、当初は地区中央の住棟を完全に除去して更地にする案もあったが、住民は受け入れず、階数の切り下げを中心とする実施案が採用された経緯がある。担当者によると、先に改修・減築が行われた区南部の地区で事業に際して多くの住民が地区外へ転出した経験から、住民への説明を十分に行い、意向を計画に反映させる進め方が標準的になったとのことであった。Marzahn-Nord地区では元の住民（ロシア系移民や低所得者層が多い）の３分の２が事業実施後にも残留したとされるが、計画策定時に住民のニーズを汲み取ったり、減築工事期間中に代替住宅を斡旋するなど丁寧な対応をとったことの効果と市では認識している。

実際に現地に立ってみると、減築や改修が行われた建物の外観は綺麗で、高層団地スケールの広幅員道路に面して低・中層の住棟が建つ光景は相当広々とした印象を受けた。減築で住戸と人口が減っても自動車保有水準が高まるとの見通しから、住棟の足下の駐車場が大方そのまま残されていることもその一因と思われる。

3-3. 都市計画上の位置づけ

近年のベルリン市の都市計画では、財政や環境の面の理由から、郊外への拡張ではなく既成市街地の中、またはそれを取り囲む場所での開発を指向している[4]。SvSeが1999年に策定した住宅に関する都市開発計画［Stadtentwicklungsplan Wohnen］[8]によると、人口が停滞している状況でも、少人数世帯の増加や古い住宅ストックの減少のため、2000～09年の間に最大12万戸の追加的な住宅建設が必要と見込み[4]、新規需要をインナーシティおよび市内西部・南東部・北東部で主に収容するとしている。本計画でMarzahn-Hellersdorf区の住宅団地を縮退させるような方針が打ち出されているわけではない[5]。むしろ、予測どおりに人口が増えない状況下において市外への転居を食い止める観点から、魅力的かつ多様な所有形態の住宅と住環境を市域内で提供する必要性に言及しており[5]、Marzahn-Nord地区などで実施された都市改造はこの文脈に沿うものと捉えることができる。

また、土地利用と交通の整合化を図る観点からすれば、容積を下げて居住可能人口を減らす形の減築は、公共交通アクセシビリティの低いところを優先して進めるのが望ましいと考えられる。しかし、市の担当者によると、事業地区の選定においてこのような点はほとんど影響しなかった。外縁部から減築することが理想的と分かってはいても、住宅の権利関係などの事情から現実には困難だったとのことである。

区内にはS-BahnやU-Bahnの駅、トラムの停留所が多数存在し、公共交通から離れた場所ほど空き住宅率が高いというわけではない。Marzahn-Nord地区もS-Bahnとトラムが走っており公共交通に近接してはいるが、それ以上に空き住宅の割合が特に高いなど問題が大きく、かつ各関係主体の調整がうまく整ったために事業が実施されたものと推察される。

3-4. 事業実施上の課題

Marzahn-Nord地区において、空き住宅の削減、住戸タイプのバランス改善、住環境の向上といった目標は達せられつつあるように見える。しかし、減築・地区改造事業には問題点や課題も指摘される。

第一に挙げられる問題点は高額な事業費である。Marzahn-Nord地区の事業に要した費用の総額は約3000万ユーロで、特に上層階の減築は単に住棟の完全撤去を行うよりはるかに高コストとされる。「これは一種のモデル事業だから実現できたもので、事業をどんどん拡大していくのは不可能」というのが地区担当者の見方であった。ベルリン市で新たに事業を行う予定は今はないというが、ブランデンブルク州で州内の事業を束ねる立場にあるインフラストラクチャー・地域計画省［MIR］の担当者によると、同州では「東の都市改造」プログラム終了後の2010年から再び空き住宅の増加が予想されるため、継続的な財政支援の枠組みを設けるよう連邦政府と交渉中とのことであった。

第二に、都市改造とは本来、住宅を取り壊すだけの事業ではない。住戸や人口の分布・構成の変化にあわせて、交通その他の都市基盤、教育、医療をはじめ従来提供されてきた公共サービスや社会インフラを見直し、場合によっては再構築する必要がある。ベルリン市の場合、新連邦州の他の都市と違って減築規模が小さいという理由から、交通に関してはインフラもサービスも変更されなかった。一方、少子高齢化と人口減少により生じた余剰の幼稚園や学校は、市民サービス施設などに活用する可能性が模索されたものの、改修・維持費用の問題から叶わず、ほとんどは取り壊された。市の担当者によると、この用途転換が実現できなかったのは不満な点とのことであった。

第三に、市の担当者は**3-3.** で触れた外縁部からの減築が行

えなかった点も課題であるとした。関連して、複数の住宅企業体が絡む場合は、事業をどこでどう行うかによって得をする企業体としない企業体が生じ、両者間の負担に関する調整が極めて困難であることも指摘された。

4．縮退の時代の広域計画：ベルリン・ブランデンブルク地域発展計画［LEP B-B］

4-1. 序：LEP-BBとは

ベルリン市とブランデンブルク州にまたがる広域的な計画は、SvSeとMIRが1996年に設置したベルリン・ブランデンブルク共同計画事務所［GL］が立案している。本章で扱うベルリン・ブランデンブルク地域発展計画［LEP B-B：Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg］[9]もGLの手による。

LEP B-Bは、2007年に草案が発表され、2009年５月に正式版として発効した新しい広域計画である。従来の計画体系におけるLEP I、LEP GR、LEP eV（これらについては橋本[1]などに詳しい）を統合し置き換えるものと位置づけられ、両州全域を対象に描かれた将来像［Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg］（2006年）と、下位計画に対して基本方針を提示する地域発展プログラム［LEPro：Landesentwicklungsprogramm］（2007年）を受けて、その実現戦略を示すマスタープランの役割を持つ。自治体のF-Planは上位計画に適合することが要求され、土地利用を直接的に規制するB-PlanはF-Planから展開される。逆に、下位計画を上位計画に反映させるため、広域計画の策定手続きには自治体が参加することとされる（「対流の原則」）[10]。

本章ではLEP B-Bの内容から、土地利用と交通の連携に関係する２つの点に着目し、縮退という文脈における広域計画での扱われ方を紹介する。

4-2. LEP B-Bに見る中心地システム

着目する点の第一は中心地システムである。「中心地」とは、行政、教育、保健、文化、商業、地域交通ノードなどの多様な機能やサービスを後背圏に提供するためにそれらを集積させた場所（自治体を単位とする）であり、多階層から成る中心地の一連の体系や配置を指して「中心地システム」とよぶ。元々は全国・全地域における同等の生活条件の確立をねらいとした計画概念である。

旧LEP I（1995年）では、ブランデンブルク州のみを対象に、上位中心地・中位中心地・下位中心地・小中心地の４つの階層から成る152ヶ所の中心地が定められた。LEP B-Bではこれが改訂され、計画中で定義される中心地は上位・中位の２階層・54ヶ所に減らされている（別途、ベルリンが最上位に位置づけられる）。図－４に示す中心地の分布から、ベルリン近郊部では中位中心地が追加されて密になり、逆に遠郊部では疎になっていることが確認できる。

新しい中心地は、中位中心地の後背圏人口３万人を目安とし、後背圏から自動車で30分（最大でも45分）以内で到達可能となるよう配置が定められた。アクセシビリティの条件が自動車ベースで設定されたのは、遠郊部では公共交通の維持が困難な地区があり、公共交通ベースで設定するのは実際的でないためとの説明であった。なお、以前は中心地を定める基準として、各階層の中心地にどの機能や施設が立地すべきかという対応関係が考慮されていたが、LEP B-B以降はこれを適用しないこととされた[5]。

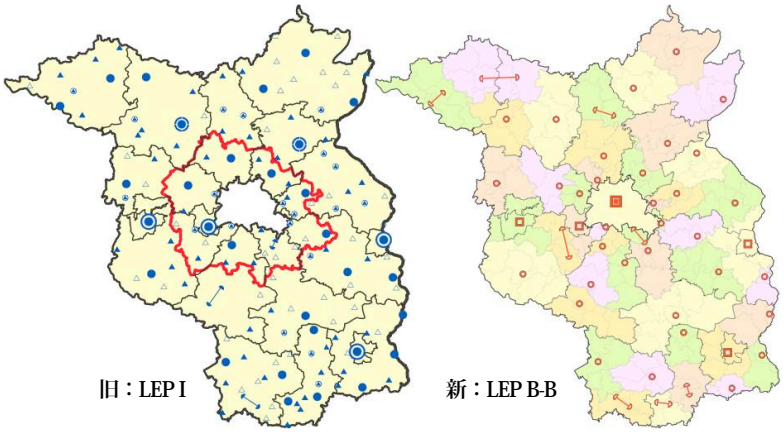
この改訂の背景として、①遠郊部では人口減少によって社会的インフラの利用が低下しており、例えば幼稚園や学校などでは実際に多くの閉鎖が行われていること、②近郊部では人口の増加のため現状の中心地システムがそぐわなくなっていること、③将来の公的な財源補助ではサービスの水準を維持するのが困難であること、④中心地は自治体を単位として指定されるため、近年の自治体合併に伴って中心地の占める面積が増えたこと――が挙げられる。下位の中心地が削られた件に関しては、合併によって基盤が強化された自治体や自治体組合のもとで住民の基礎的なニーズは守られる旨の説明がなされている。ただし、中心地に対して交付されている補助金はなくなるため、実際にそのサービスの提供を継続するか中止するかは部門別計画や自治体の判断に委ねられる。

以上のように、LEP B-Bにおける中心地システムの改訂は、近年GLが策定した広域計画に見られる「強いところをより強く［Stärken stärken］」という方針に沿った改変であり、裏返せば同等の生活条件の確立という当初の理念からは離れたと見ることができる。

4-3. LEP B-Bに見る住宅開発の方針

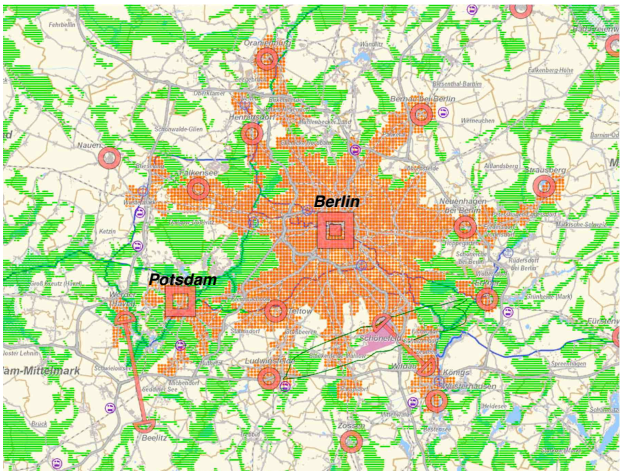
第二の点は住宅開発に関する広域レベルでの方針である。一般に、既成市街地内での充填開発の優先、機能の混合、既存の住宅地との接続性、オープンスペースの保全――といった点が強調されている。自治体が新規の住宅開発を認めることのできる区域は、次のように鉄道沿線と中心地に集約されている。

すなわち、計画図上には、ベルリンから放射状に延びる鉄道に沿う形で、自治体が無制限に住宅開発を認めることので



【図－４】新旧の計画における中心地システム

出所：GL資料



[注] 橙色のドットの区域と中心地では住宅開発を無制限に許可可能。緑色のハッチの区域（オープンスペース）での新規開発は不可。

【図－５】LEP B-B計画図（ベルリンおよび近郊部分）

出所：参考文献 9)

きる区域が示されている（図－５）。この区域外であっても中心地に指定されている自治体内では住宅開発は制限なく可能で、当該自治体は開発を認める区域を自らのプランに定める。他の区域での開発は、2008年末時点の自治体人口1,000人につき10年間で0.5haまでに限られる。

開発可能な区域を都市圏レベルで特定して25ha単位のドットで示すという考え方と表現は、フランスの首都圏計画であるイル・ド・フランス地域圏基本計画（2008年最終草案）に類似している。この区域は、鉄道駅から３㎞圏内（自動車を持たない人が公共交通や自転車、徒歩でアクセス可能な圏域として仮定）であること、区域内にインフラが十分整備されていること、居住地の集積する主要な地区を含んでいること、物的構造や空間機能の面で関わりの強い領域を含むこと、オープンスペースのシステムに影響を及ぼさないこと、自治体の定めるF-PlanやB-Planに配慮すること――といった基準に則って設定されている。

５．おわりに

本稿ではドイツのベルリン・ブランデンブルク地域を取り上げ、ベルリン市内東部の住宅団地における空き住宅増加の問題に対して進められてきた減築・都市開発事業と、遠郊部を中心とした人口減少という背景のもとで立案された広域計画・LEP B-Bに見られる縮退の方針について概観した。

減築・都市改造に関しては、空き住宅や人口構成など個別地区の問題が深刻であることや、実施にあたり権利関係に支障がないことが、事業への着手に際して重要視されていることを述べた。交通条件を考慮して外縁部から事業を進めるのが理想的であると担当者は認識していても、そのようには進んでいない実態を確認した。

LEP B-Bに関しては、広域レベルで中心地の数を絞り、住宅開発を認める場所を制限するという形で、ある種の選択と集中が行われていることを述べた。自治体間での開発可能量の差は大きいため、自治体レベルでの反対意見は強いと言われる。一方でGLの担当者は、自治体の参加を得て策定され決定されたものであるので、全員が完全に賛成しているわけではないにせよ総体として同意されているとの認識を示した。中心地や開発可能区域の設定方法・プロセスの詳細と、それが合意形成にどう寄与したかなどに関して、事例調査を深めることが今後の課題である。

謝辞

本報告のもとになった現地調査は、東京大学グローバルCOEプログラム「都市空間の持続再生学の展開」の支援を受けて2009年３月に実施した。調査にご協力いただいたSvSe、MIR、GL、Marzahn-Nordwest地区の担当者各位と、有益な助言をいただいた東京大学・城所哲夫准教授に謝意を表します。

補注

(1) 新連邦州における雇用の不足のため大学新卒の若い層で、かつ男性より女性で、旧連邦州側への流出が多い[11]。
(2) 高齢化率は平成20年版高齢社会白書（内閣府）による都道府県別の値に基づく推計値。出生率は平成19年人口動態調査（厚生労働省）による都道府県別の値に基づく推計値。
(3) この数字はSvSeへのヒアリングで得た情報に基づくが、別の統計資料[12]には1998年に15.9万戸、2002年に18.9万戸とある。
(4) 後年、この需要見通しは過大と見なされ、SvSeは「次の10年間で４～５万戸」という新たな予測を示している[13]。
(5) Marzahn-Hellersdorf区の団地部分は、この住宅部門計画の計画図において概ね単に「住宅団地」とされている。なお、ベルリン市のF-Planでは、1990年代から現在まで指定容積率150％の集合住宅ゾーンに指定されている。

参考文献

1) 橋本拓哉 (2007),「ドイツにおける最近の国土政策について」, UEDレポート：諸外国の国土政策・都市政策, pp.25-37, (財)日本開発構想研究所
2) Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2008), “Die kleine Berlin-Statistik 2008, English Edition”
3) Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2008), “Die kleine Brandenburg-Statistik 2008, English Edition”
4) SvSe (2001), “Land Use Planning for Berlin: Keeping up with Change”
5) GL (2009), “Raumordnungsbericht 2008: Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg”
6) SvSe (2004), “Stadtumbau in Berlin: Grundlagen für eine gesamtstädtische Konzeption”
7) SvSe, “Das Fördergebiet Marzahn-Hellersdorf”, http://www.stadtumbau-berlin.de/Marzahn-Hellersdorf.254.0.html（アクセス：2009年８月23日）
8) SvSe (1999), “Urban Development Plan Housing”, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/en/wohnen/index.shtml（アクセス：2009年５月28日）
9) GL (2009), “Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)”
10) 頼あゆみ，丸茂悠 (2006),「ドイツ、フランス、オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究 －我が国の人口減少社会における土地利用コントロールに向けて－」，国土交通政策研究，No.67，国土交通省国土交通政策研究所
11) 岡本裕豪，頼あゆみ，柴田翼 (2002),「EUにおける都市政策の方向とイタリア・ドイツにおける都市政策の展開」，国土交通政策研究，No.16，国土交通省国土交通政策研究所
12) Reinhold Dellman (2009), “Anforderungen an den Stadtumbau ab 2010”（ヒアリング時入手資料），MIR
13) SvSe, “Urban Development & Planning – Housing: News & State of Work”, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/en/wohnen/news.shtml（アクセス：2009年５月28日）