

旧東ドイツ地域における空地の緑地への転換手法に関する研究 —Leipzig 市および Berlin 市 Marzahn-Hellersdorf 地区の事例に見る

都市の縮小に対する柔軟な都市計画ツールとしての「緑地」の可能性と課題—

Research of trasforming methods from vacant lots into green spaces in regions in the former GDR (former East Germany) -Potential and tasks of “Green Spaces“ as flexible urban planning tools against schrinking cities; with examples from Leipzig and Berlin Marzahn-Hellersdorf-

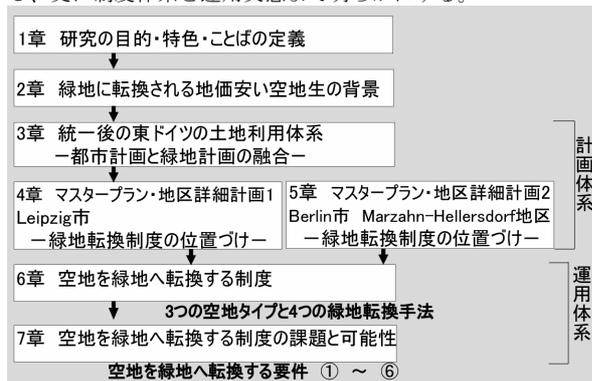
36139 野上陽子

This reserch aims to clarify t trasforming methods from vacant lots into green spaces in two cities in the fromer GDR. Vacant lots have 3 types; Private land in innercity, Public land such as former industrial sites and voids after demolishing buildings made with precast concrete slabs (typical apartments in GDR). Each type has its unique transforming methods; “Intermediate Landuse (Zwischennutzung)”, Urban Parks, Neighbourhood parks and Allotments. To implement theses methods, there are 6 factors; 1 Cheap vacant lots 2 Lanuse plan integrating urban planning and green planning from the Federal Government 3 Masterplan and District plan with both urban planning view and that of green planning (the Transforming Methods) 4 Financial resources for green spaces 5 Transforming methods and their incentives 6 Maintainace of green spaces by collaborating local people, private companies and local government. The transformation process has two steps; Creation of green spaces and Making the most of their values. Each type of a vacant lot follows this process and there has always been efforts to work with people related to a site. However, each type has its own character and there are problems caused by that. To make “Green Spaces“ work as flexible urban planning tools, from now on, we need to take into account both management systems and financial resources to fruther improve theses spaces.

1 はじめに

1.1 研究の目的と論文の構成

本研究の目的は、東ドイツにおける空地の緑地への転換制度を考察することである。そのために、東ドイツにおける空地を緑地に転換していく都市戦略・制度について現状を分析する。具体的には、Leipzig 市と Berlin 市 Marzahn-Hellersdorf 地区を事例に、都市戦略の内容を整理し、更に制度体系と運用実態まで明らかにする。



1.2 研究の背景

日本がこれから迎える「都市の縮退」では「エコロジカル」な都市開発の必要性や、「コンパクトシティ」をキーワードに、拡大した市街地をいかに環境に配慮しつつダウンサイズするかが課題だ。

1.3 研究の手法

- 1) 現地ヒアリング調査・文献調査: 2004年1月～12月の間に計5回の現地調査で両対象地全体で20人にヒアリング調査を行い、文献収集を行った。
- 2) 対象都市の選定理由: 1 「東の都市改造」コンペの上位入賞都市/2 かつ既に緑地創出の実践が多く行われている/3 歴史的な中心市街地と周縁部という構造をもつ/4 都市の構造・人口規模

1.4 既存研究と本研究の特色

- 1) 日本における既往研究・ドイツ国内での既往研究: 巻末参照
- 2) 本研究の特色: 1 上記の東独をめぐる都市-緑地計画の変遷を、ドイツ国内と日本国内の既往研究から整理し、2 さらに4章以降で、Leipzig 市とベルリン Marzahn-Hellersdorf 地区の事例から、これら既往研究で指摘された問題に対する答えとなる取り組みを取り上げ、既往論文の内容を裏づけた。また、3 その過程で、ドイツの土地利用制度の特色が、都市計画と緑地計画が連携した地区戦略にあることを明らかにし (3、4、5章) 4 都市縮退に対応した土地利用制度 (6章) を日本へ初めて紹介し、運用実態まで論じた。

1.5 柔軟な都市計画ツールとしての「緑地」の定義

空地: もとの荒地地特に建物撤去した敷地

緑地: 独語でオープンスペース (自由空地) は Freieräume、緑地は Grünfläche である。概念として自由空地中に緑地が含まれる。本論では原則として、空地から転換された空間を緑地と呼び、自由空地の「利用価値」の背景に、まちの生態系のつながり構築という「存在価値」がある。

柔軟な都市計画ツールとしての緑地:

暫定的な緑地であり用途変更が容易/地区の状況に応じた利用計画が可能/空地への緑地の創出で住民間の地区への愛着を深め居住を促進する。

1.6 3タイプの空地と空地の緑地への転換制度

- 1 まちの形成期にできた地区 (旧中心市街地) での民有空地
⇒中間的土地利用制度 (通行用空間)
- 2 公用地 (工業跡地・路線跡地) ⇒都市公園化
- 3 コンクリートパネル工法住宅撤去後の空地
⇒近隣公園化・賃貸菜園化

2 緑地に転換される地価の安い空地発生の背景

空地発生の背景にあるのが「都市の縮小」という現象で、これは東独時代の負の遺産と統一後の都市政策の過ちによる。

2.1 ドイツ統一前後の都市・都市計画の変遷

1) DDR (東独) 時代の都市計画 1945年～1990年: 東独のまちは「社会主義的都市構想」、旧ドイツ連邦に属したまちは、民主・資本主義の形態をとった。戦後の数年間は住宅の復興に明け暮れた。旧東独では「16の都市計画権利的な基本規定」に基づく都市計画で、1955年に政府がパネル工法の大量の公共集合住宅の建設計画を決定。生活の質は低く、インフラ整備も進んでいなかった。1984年に州の都市計画政策は、古い建造物の保護と再建を中心に据えた。1980年代ドイツ連邦の建設政策の中で自然保護と都市計画が一大テーマになった。

2) 統一前後 1990年以降の東独の都市開発: 1989年11月にベルリンの壁が崩壊、ドイツ民主共和国 (Deutsche Demokratische Republik) が誕生した。1990年10月3日東西ドイツ統一協約締結。統一には以下のような困難があった。新しい5州で誕生社会主義的計画による中心市街地を、サービス業・小売業で資本主義のまちへ転換する/ 40年放置された古い建造物地区は危機的で早急の保存が必要であった/ 築年数は浅いが、パネル工法住宅での再生も必要であった/ ドイツ連邦 (西独) の制度が新州に適応され、その後数年間は、自治体の多様な分野での主導権は西独からの専門家に握られていた。

2.2 ドイツ統一前後の住宅政策の変遷

税金免除規定: 連邦政府による資金助成と税制優遇措置の結果、1992年までに全ストックの25%で近代化が実施された。1996年までは、新州への投資の50%が年間課税所得から免除され、旧西独による投資が相次ぎ、旧東独地域に住宅建設ブームが起こり、後の住宅過剰供給を生んだ。

2.3 ドイツ統一前後の土地所有の変遷

【土地返還 “賠償の変わりの返還 (Rückgabe von Entschädigung)”】:

統一条約の基本原則の1つが旧東独地域の私的所有資産の返還で統一後、不動産問題調停局では約250万件の変換要求がなされた。だが以前の土地所有者全員が返還対象ではなく1945年から49年にソビエト社会主義共和国連邦によって土地を没収された人々は合法で返還対象ではなかった。にも関わらず、統一後彼らも土地返還要求をし、要求が法的に却下されるまで将来の所有者または地方自治体は、投資が許可されず、返還プロセスは煩雑化した。戦前に建設された住宅での高い空家率とストック荒廃の一因である。

【家賃改革】：資本主義的住宅市場形成のために、1991・93年の2度に渡る適正家賃の導入と、自治体の住宅負担の軽減策として民間へ住宅が売却された。1993年から負債負担の半額で住宅の取引が行われ、市の住宅の15%が2003年末までに民間所有者に移った。しかし、東独の借主の多くは投資準備不足を理由に、賃貸している住宅を購入しようとはせず、大型団地ではスラム化問題が発生している。

2.4 旧東ドイツ地域が現在抱える課題

1) 空地・空き家化の背景: 2.3までのような統一後の流れで、現在東独地域では、都市の衰退、荒廃が深刻になっている。

【人口減少】 旧東独では統一後、90年から99年に再開発も含めて80万戸の住宅の新供給が行われた。統一後、東独新州では主に西独への人口移動が原因で160万人の人口減少があった。旧東独では雇用機会が不足し、若い人、意欲のある人の流出を招いた。

【郊外化】 統一後一戸建住宅需要が高まり、自動車保有の増加と共に都市部から郊外の新規戸建住宅へ移動が起こった。

【中心市街地問題】 まちの形成期にできた地区では住宅建築物の放置が続いた。理由は1 旧東独1970年代以降の住宅政策で労働者に一定の質の住宅を大量に供給することを目的に魅力や社会インフラ不足の大型住宅団を建設2 1990年代初頭の持ち家優遇政策で立地に関係なく持ち家建設に税制的優遇を与えた結果、郊外で戸建住宅建設が起こり旧東独時代の郊外住宅団地からの流出を加速3 統一後の敷地返還作業が煩雑で、都市再生への投資を阻んだ。

2) 「都市の縮小」：上で指摘したドイツ統一後からの人口流出、空地・空き家の増加傾向は、「縮小都市(Schrumpfende Städte)」と呼ばれる。これへの対策は、コンパクトシティ構想に類似している。目的は、「郊外部から中心市街地への居住促進」で、中心市街地の居住の質を高めるため、空地の緑地転用の必要性、創出された緑地の維持管理に注目が集まっている。都市の縮小に対応するのが、社会都市(Soziale Stadt)と東の都市改造(Stadtumbau Ost)プログラムで、今後は各地区の住民のまちづくりへの参加意識と、意思決定過程での協働が鍵だとされる。都市縮小の結果1.6の3タイプの空地が生まれている。

2.5 社会都市

1999年に連邦・州の共同制作プログラムとして発表物的環境の整備のみならず総合的政策を提示。ドイツ全体で主に旧市街地と60年代から70年代に建設された住宅団地が対象。2003年4月に終了。連邦16州214の市町村が300地域で当プログラムを活用。

2.6 東の都市改造

2001年8月に発表。新たな都市縮小という課題に対して、地区の既存ストックの撤去や改善、を通じて東独新州の諸都市の内部市街地の再生を目指す。2.5の社会都市プログラムと平行して推進される。

2.7 連邦主催コンペ「東の都市改造」

2.6に対して、市民の関心を喚起するため連邦政府が2001年10月開催(Wettbewerb der Bundesregierung)。東独の259の自治体と東Berlin10地区がエントリー、各まち再生のコンセプト、戦略が審査され、34のまちがモデルとして選ばれた。共通点は周辺郊外住宅地から、再び人を中心市街地に呼び戻すことである。但し現状は建物撤去が主で、跡地への価値付け

の取り組みが少ないという批判がある。都市

2.8 小結

都市風景変化のダイナミズム:戦前の歴史的なまちなみから、戦争の打撃、東独時代の中心市街地の放置・郊外部でのパネル工法住宅の建設、統一後90年代の建築ブーム、その後空き家の増加、そして2000年初頭からの余剰建物の取り壊しと緑地への転換。特に統一後の変化が都市構造を大きく変え、後の都市縮小を招く原因となった。

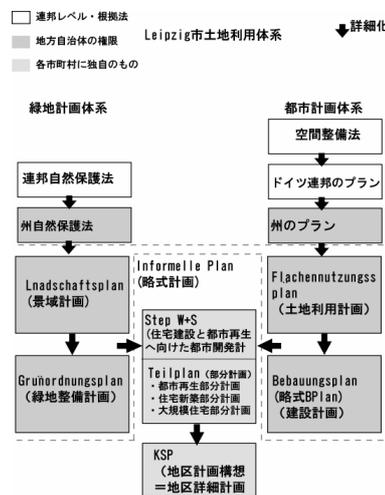
3. 統一後の東ドイツの土地利用体系 —都市計画と緑地計画の融合—

ドイツの土地利用体系は、都市計画と緑地計画の連携がよく取られている。両者は統一後に西独のそれに統合された。土地利用計画体系は、都市計画は建設法典を、緑地計画は連邦自然保護法を基本とするが、2つの理念が合わさるSTEPのような、地区戦略プランがあり、ここで具体的な緑地の配置や、地区内での役割が明示されている。

3.1 連邦レベルでの土地利用体系

1) 都市計画系統:都市計画の根拠は建設法典(Das Baugesetzbuch (BauGB))である。ドイツの都市計画は、連邦—州—地方自治体(市区)レベルから成り立っており各自治体は、Bauleitplanung (FplanとBplan)を定めるように義務づけられている。FplanとBplanの間にインフォーマルな形態の地区プランがある(後述STEP等)。

2) 緑地計画系統: FNPと平行関係にあるのが、Landschaftsprogramm /Landschaftsplanで、自然保護と景観管理を目的とする。Fplanは市域全体に渡って策定されるが、Landschaftsplanは通常外部地域のみに対して策定される。但し、Leipzig市があるザクセン州では、全市域でLandschaftsplanが作成される。



3.2 Leipzig市の土地利用計画1 都市計画の視点

1) Leipzig市の土地利用計画の流れ

2) Informelle Planung(略式のプラン)

デザインコンセプトプランは、FplanとBplanをつなぐ役目をする。これは

「Informelle Planun =略式のプラン」と呼ばれ、法的な有効性はなく、可能性や代替案の色合いが濃い。

3) Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung STEP W+S: Leipzig市では現在、Neue Gründerzeit(新しいまちの形成期)という戦略があり、この実現への計画が、STEP W+S(住宅建設と都市再生へ向けた都市開発計画)である。3つの部分計画から成る。

4) これらは更に地区毎に、KSP(地区詳細計画)の中で具体化される。これに緑地配置が描かれる。

3.3 Leipzig市の土地利用計画2 緑地計画の視点

1) Leipzig市 Integrierte Entwicklungs Konzeption (総合的な開発コンセプト): LandschaftsplanはFNP作成段階で1:10000のスケールで作成する。その中心が総合的な開発コンセプトだ。

2) Landschaftsplan作成過程のメソッド

各保護物(土壌、水、気候/大気、種/ビオトープ、レクリエーション機能、景観像)について目標コンセプトがつけられる。各分野専門の調査資料から幅広いデータが考慮される。結果、以下の4つのカルテができる。

- integrierte Entwicklungs Konzeption (総合的な開発コンセプト)
- die Karte der Schutzgebiete und -Objekte (保護区と保護対象)
- die Karte der Umweltherheblichkeitsbeurteilung (環境適合性の実体性)

3) UEB 都市計画的な前提となる環境適合性の実体性の提案
F N P の UEB(Umweltheblichkeitsbeurteilung)は計画された開発の生態系への影響を予測する。UEBの適用は2段階で、1. F N P許可の基礎として、67の計画が検証 2. Landschaftsplan の策定過程で実体性が深化され、残りの22プランが設定される。

このように、都市計画は各生態系構成要素の詳細な基礎調査に基づき策定されるため、何を守っていくか明確に示され、開発要求に効果的に対応したプラン作成が可能になる。生態系にとって望ましい空間利用のあり方を Landschaftsplan 内で示し、これに応じた FNP(土地利用計画)をつくらうとしているわけだが、両者に矛盾が生じないように、UEB で影響調査がきちんと行われている。

4) Leipzig 市の緑地戦略 — Grünring System —



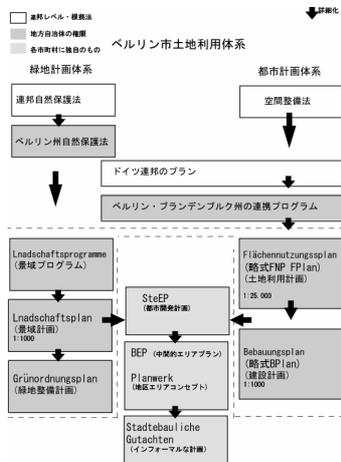
以上多要素の詳細分析を経て、市の緑地戦略が組まれる。リングと放射状の緑地配置システムがある。以下に留意している。

自然空間の状態の反映/歴史的な都市開発の参考として/投資によるオープンスペースの実現性/都市的なオープンスペースのネットワーク化

長期的には、以下の要素を実現する。

- プロムナードリング/都市のリング
- 谷の森/放射的な連携/Rietzscike 谷のつながり/Grünau 地区の AlteSalzstraße/クラインガルテンのつながり/都市と周辺地域のつながり
- 全体システムの中には、サブシステムとしてもう一つリングがある。これは住居近くの緑地、交通緑地(特に市電沿い)、都市広場と小さな公開型緑地を連携する。

3.4 Berlin 市の土地利用計画 1 都市計画の視点



- 1) Berlinの計画の流れ
- 2) Marzahn-Hellersdorf 地区の位置づけ: 大規模団地では、Bplanの指定は殆どない。当該地区の事例は、全て “stadtebauliche Gutachten” と呼ばれるもので、インフォーマルなプランだ。これは、文書化された提案や、政治的な決定がなされたものではない。FNPやSTEPは、市全体の都市開発局が策定する。Bplanは、地区が策定、informelle Planungenは、市と地区

両方で行われている。当該地区では、“stadtebauliche Gutachten” で都市・緑地計画系統が融合した都市戦略が組み立てられ、緑地の位置づけをしている。

3.5 Berlin 市の土地利用計画 2 緑地計画の視点

1) 緑地発展史: 3.3と本章から、都市の発展段階に応じた要求に対応するために、緑地が配備されてきたことがわかる。特に市民の公衆衛生やレクリエーション、公害への反動として、緑地の確保や整備が行われてきていることが読み取れる。

2) Landschaftsprogramm Artenschutzprogramm Begründung und Erläuterung (ランドシャフトプログラム種の保存プログラム)

「ビオトープと種の保護章」で、以下の緑地タイプによる分類がある。1) 都市的な影響を受けている空間 (Städtisch geprägte Räume) 2) 居住地の影響を受けている空間 (Siedlungsgeprägte Räume) 3) ランドシャフト的な空間 (Landschaftsräume)。Marzahn-Hellersdorf地区が対象の緑地タイプは1内の「混合利用をされている都市の入り口」地域である。このような大型居住区では文化景観的な要素が殆どない。遅い時期に開発され、種は他の地域と異なり、質も乏しい。特に樹木育成が困難である。

景観像 (Landschaftsbild): このプランでは開発される空間像が示されている。Marzahn-Hellersdorf地区では、まちの周縁にあるとりたてて特徴のない空間を、景観と緑の構造の特徴により地区固有の特徴を出す空間へと改変していくことである。

4 都市計画と緑地計画が連携したマスタープラン・地区詳細計画 1 Leipzig 市一緑地転換制度の位置づけ

Leipzigは第二次大戦でもあまり大きな被害を受けなかった為、戦後の社会主義政策の影響を最小限に留めようと試みた。1989年の壁崩壊以降は、輪状のプロムナード内の歴史的なまちの中心を継承することが必須だとされた。現在は新しいまちの創成期 (Neue Gründer Zeit) という戦略がある。

4.1 地区再生戦略

STEP W+S: 3章で述べたように、Leipzig市の再生戦略は、マスタープランであるSTEP W+Sを構成する3つのプラン—1 Teilplan Stadterneuerung (都市再生部分計画)、2 Teilplan Wohnbau (住宅建設部分計画)、3 Teilplan Großsiedlung (大規模団地部分計画) から成る。STEP W+Sの中には1 Erhaltungstrategie (保存戦略)と2 “Umabastrategie” (再生戦略)の2つがある。1により更に荒廃するのを防ぎ、2で空き家(まちの形成期にできた建物か、大型パネル工法団地に多い)の中期的取り壊しを強化する。10,000~20,000戸の予測だ。凡例【安定エリア】【保護エリア】【構造再建エリア】

KSP: Konzeptionellen Stadtteilplans (=地区計画構想)は、STEPを地区ごとに詳細化したもので、10年ごとに20年先まで時間軸による計画がたてられている。長期的に、空間構造のデザインを変えるためのツールである。

4.2 各地区のKSP 1 Leipziger Osten

Leipzig市の空地は、1まちの形成期にできた地域での古い物件跡地・2路線や工業地帯などの大規模跡地・3第二次大戦後にできた大規模団地の一部の3タイプで当該地区は1、2である。後述の Gestattungs Vereinbarung (中間的建設空地利用の許可協定)により民有地を緑地に転換し、既存緑地と連携することを目標とする。

【都市再生カテゴリー 第一段階(跡地利用率約10%)】 “Rietzschkeband “内”で空き家率が高い。

【都市再生カテゴリー 第二段階(跡地利用率約30%)】 Grüne Rietzschkeband: Leipziger Osten地区の真ん中には、かつてのRietzschke低地だった地域がある。ここは、地区再生戦略の中で特別事業推進地区である。により、都市公園から民間の庭までオープンスペースをつなぎ、地区の居住環境を向上する。以下のエリアがある。

4.3 Leipziger Westen

Westen地区は、南部に工業地帯、北部には住居が立ち並んでいる。路線跡地に大規模な緑地帯を創出、北部の住宅地の質を上げることが目的だ。

【遷移計画 2010年 第一段階】【遷移計画 2020年 第二段階】

4.4 Grünau

DDR時代(旧東独時代)にできた大規模団地で、8つの居住区(WK)から成る。築25年である。空き家率の高い団地を取り壊し、近隣公園化することを目的とする。

【凡例】 安定エリア/再生エリア/再構造エリア/建物取り壊し最優先エリア/最重要な再生

4.5 資金

各地区の戦略プランを実現するためには、都市計画的な枠組みの中で資金を調達する必要がある。Leipzig市では都市再生地区を組み、プランの実現にあたっている。

- 1) StBauF (Die Städtebauförderung)
- 2) Bund-Länder-Programm "Städtebauliche Erneuerung" (STEP)
- 3) Bund-Länder-Programm "Städtebaulicher Denkmalschutz" (SDP)
- 4) Bund-Länder-Programm "Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete" (WENG)
- 5) EU-Förderung (EUの助成)
- 6) Soziale Stadt 社会都市プログラム
- 7) URBAN II (EUのブラウンフィールド対象の助成)
- 8) Stadtbau Ost (東の都市改造)

4.6 小結 都市戦略での空地の緑地転換制度の位置づけ

【特徴】 Leipzig市では、1都市計画と緑地計画が統合されたマスタープラン・地区詳細計画の秀逸性、2この計画を実現するための地区毎の制度のユニークさ3 EUレベルまで見据えた資金確保の方法の組み合わせの3点を、空地を緑地へと転換していく戦略として評価できる。また、このような重層的再生計画を実行するため、市民と計画策定、実行段階で協働できるよう、各地区で活発なフォーラム(Forum Leipziger Osten, Forum Leipziger Westen)が開かれている。

【緑地タイプ】 3つの空地分類ごとに、通行用のオープンスペース、都市公園、近隣公園である。

【課題】 新たに創出された緑地を長期に渡って維持管理していく資金確保が不足している。

5 都市計画と緑地計画が連携したマスタープラン・地区詳細計画2 Berlin市Marzahn-Hellersdorf地区—緑地転換制度の位置づけ—

5.1 地区再生戦略

ベルリン市北東に位置する。世界で一番大きいパネル工法住宅群である。102,000戸ある。ここでは、ベルリンで唯一建物の取り壊し決定・実行があり、現在作業過程をいくつかの場所を確認できる。地区中央には、大きな緑地帯があり、北西には、農村的な広大な緑地が広がっている。緑には非常に恵まれている。当該地区では、3.4にあるように、BPlanに基づくような法的施行力の強い計画がない。空地タイプ3に分類される。Oberweißbachstraße、Südpitze、Havemenmannstraße Park が行政による強化エリアである。

5.2 地区行政の強化エリア

1) Oberweißbachstraße 賃貸菜園: ドイツ連邦政府の東の都市改造プログラムの強化対象地区である住宅地。地域住民と協働し、公開の議論の場がある。この住宅地では、やる気に溢れた個人や団体が、様々な目的をもった団体のために、余暇のプログラムを用意している。

2) Südpitze 賃貸菜園: 築25年の古い地域である。社全戸の賃貸が不可能で、建物の改修が困難な状況である。行政機関と地区では、綿密な住民協働をとっている。WUMとStadtbauによる2百万ユーロの予算で、跡地への再価値付けを進める。

5.3 小結

【特徴】 住宅のみならず、学校や地区センターの空き家化が特徴。「ドアの前の緑」をキーワードに、余剰団地の一部または全部の取り壊しや改造、学校や地区センターの撤去によ

り各エリアの居住環境改善を図る。その上で、跡地を周辺既存緑地とネットワーク化するために、緑地がつくられ始めている。ツールとしてここでも中間的土地利用制度があるが、Leipzig市とは運営形態、課題が異なる。

【緑地タイプ】 個人や複数人に貸し出す賃貸菜園や、スポーツ広場が主で、最終目標は、住宅地の中で、住居に隣接した地域コミュニティの発展に寄与する緑地創出である。

【課題】 緑政への資金不足のため、市が民間ディベロッパーに土地を売却するケースが多いこと、新たに創出された緑地を維持管理していく資金不足、Berlinという経済活動の核をもつまちの周辺居住区という性格上、賃貸菜園ばかりではなく、再び投資対象となるような空間の使い方(「空地の都市的な利用」)が求められている。

6 空地を緑地へ転換する制度体系と運用実態の実例

6.1 空地の類型に応じた緑地への転換手法

1.6 参照

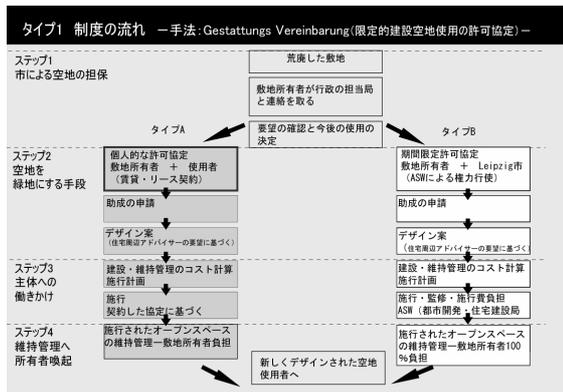
6.2 タイプ1 まちの形成期にできた地区での

民有空地の転換 —中間的土地利用—

【目的】 まちの形成期にできた地区での民有空地の転換

【背景】 まちの形成期に立てられた、古い物件の老朽化と、当該地区での劇的な人口減少。

【制度】 Zwischennutzung(中間的土地利用)制度と呼ばれるもので、これは取り壊しや荒廃による空地を、再び建設が可能な需要があるまで、限定的に使用する手法である(下図参照)。Leipzig市では、B土地所有者とLeipzig市の間で締結される、「空地利用のための期限付き建設空地使用の許可協定」(Gestattungs Vereinbarung)とA民間での許可協定(privatrechtlichen Vereinbarung)があり、市が仲介することはない。この制度のインセンティブは、敷地所有者が敷地賃借権を保持できる、敷地税がかからない、土地所有者は、敷地の安全性を確保する義務があるが、空き家のままにはせず再生することで、事故が起こるリスクを軽減することができる、などである。義務として敷地管理費用を負担しなければならず、特



に通行の安全性と植栽管理を行う。これまでに133件の施行があり、Leipziger Osten地区での実績が多い。タイプAが圧倒的である。

【参加形態・参加者】 民間の敷地を対象としており、市が提案している緑地ネットワークを特に中心市街地で強めるために、民間を上手く巻き込んでいる。その制度が Gestattungs Vereinbarung であるが、上で挙げた利点のほかに、敷地所有者の地区に対する所属意識を高め、人口流出に歯止めをかけるという効果がある。東独時代は土地の民有が不可能であり、1990年以降の敷地返還後も、敷地への所有者の愛着度合いには幅がある。

企業所有の敷地からの転換

- ・事例 Czermarks Garten(Thiemes Hof)

住宅からの転換

- ・事例 Wurznerstraße -Dunkler Wald Lichter Hain

- ・事例 Roßmarktstraße
工業跡地からの転換
- ・事例 Rolf-Axen- Straße
Gestattungs Vereinbarung タイプA アートプロジェクト
- ・事例 Lindenau- Projket Stadthalten-

6.3 タイプ2 公用地(工業跡地・路線跡地)の転換 —都市公園化—

【目的】 大規模な工業跡地・路線跡地などの緑地への転換
【背景】 ドイツ統一後重工業が衰退し、多くの産業跡地が生まれた
【制度】 は都市公園化で下図のようにになっている
【参加形態・参加者・効果】 公園づくりの過程に広い住民参加



加が行われている。地域の地区管理団体や個別の目的をもつ市民団体と行政の協働により、特に子供の参加が促進されており、緑地ができあがった後の高頻度の利用や、管理への効果を生んでいる。緑地の存在が、地区の住民のつながりをつくり、地区への愛着を育む大きな要因になっていると言える。このような大規模な市民公園は、Leipziger Osten, Westenそれぞれの地区での住民参加を促進するための地区フォーラム (Forum Leipziger Osten, Forum Leipziger Westen) の重要な課題になっている。

- ・事例 Der Stadtteilpark Rabet 緑地モデル
- ・事例 Henriettenpark(西地区)

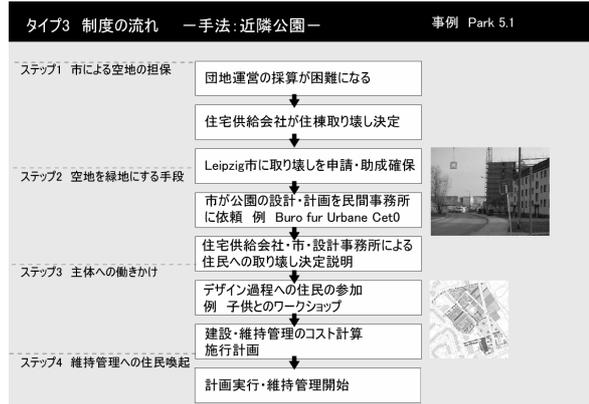
6.4 タイプ3 大規模パネル工法住宅撤去後の空地の転換 —近隣公園・賃貸菜園—

【目的】 大規模パネル工法住宅撤去後空地の緑地への転換
【背景】 居住者が郊外部での一戸建てを求めて転出した結果、中心市街地周縁部の大型団地での空き家が進んだ。
【参加形態・参加者】 Leipzig 市では住宅の全棟または一部の取り壊しに関し、住民への説得・説明の機会として、住民公聴会が積極的に進められている。住宅取り壊しへの住民の不安を解消するための対応が急務であり、取壊し後跡地に近隣公園をつくる事例は、最終的に住民の合意を得やすいといえる。

- ・事例 Wk 7 Uranusstraße 23-25 番地プロジェクト
- ・事例 Park 5.1

6.5 タイプ3 Berlin市Marzahn-Hellersdorf地区の運用実態

Berlin市Marzahn-Hellersdorf地区では、大規模団地の中で、自分の庭を持ちたいという住民の要望に応えるかたちで、幾つかの賃貸菜園がつくられ、地区住民のつながりが促進されてきている。Berlin市の当該地区で用いられている制度は、Zwischennutzungであるが、Leipzig市のそれとは内容がだいぶ異なり、独自の制度として扱ったほうがよいようである。ディベロッパーは、敷地を凝ったデザインにする気はなく、とにかく敷地が市場価値をもつことが最優先であるHellersdorfにも住宅供給会社はあるが、土地の所有権は保持していない。現在当該地区には、40~50の住宅供給会社が



あり、内訳は大手2社と他の小規模の会社となっている。
・事例 Oberweißbacher Straße (賃貸菜園)
・事例 Südpitze(賃貸庭園)

6.6 小結

【緑地の空地への転換過程】

1 緑地創出 2 緑地の価値増進の2段階がある。この過程は、3つの空地タイプに共通し、緑地がつくられる過程に必ず、空地タイプごとの主体への積極的な働きかけがある。

【空地タイプの比較】

但し、各空地は規模や主体などの性質が異なり、それぞれ固有の課題を抱えている(下図参照)。

	タイプ1 民間空地	タイプ2 産業跡地	タイプ3 大規模団地撤去跡地
手 法	Zwischennutzung(中間的土地利用制度) 図参照	都市公園化 図参照	近隣公園化・賃貸菜園化 図参照
緑地形態	敷地規模は小さくポケットパーク的なものから、広場的な規模のものまで、概ね通行を主体とした緑地	大規模な都市公園であり、大きな緑地面積を有している・市内の緑地ネットワークを形成する要	Leipzig市は近隣公園・Berlin市では賃貸菜園型 住居の隣接する緑地がキーワード
主 体	市と民間敷地所有者 または 敷地所有者と使用希望者	行政と地域の地区管理団体や個別の目的をもつ市民団体との協働	Leipzig市では取り壊しへの住民説明の機会として、住民公聴会が積極的・住民の不安を解消するための対応が急務
資 金	市の都市再生を目的とする助成金	URBAN II, SozialeStadtなどの都市再生目的の助成金	大型団地の再生を目的とした州や政府の助成金
効 果	これまでの133の施行例では、敷地所有者は概ね満足 市の期待よりも利用度が高いがベンチなど滞留目的のものには難色	市民の活動の場・地区への愛着を高める	跡地に近隣公園をつくる事例は住民の合意を得やすい
課 題	緑地ネットワークに民間をまきこんでいる・民間の所有者の意思によってできた緑地の管理状況が左右される・期間限定の協定制度であるため、期間終了後の維持管理状況が未確定	従来型の跡地利用であるが、緑地の規模が大きいため、維持管理への市の負担が大きい	Leipzig市では団地取壊し説明をさらに進めていく必要がある ・Berlin市ではZwischennutzung 制度の確立が未だ不十分で、ディベロッパーが制度活用し非積極

7 まとめ 空地を緑地へ転換する制度の課題と可能性

7.1 空地から緑地への転換要件

緑地創出段階

- ① 緑地に転換するための地価の安い空地発生(2章)
- ② 都市計画と緑地計画が融合したドイツ連邦レベルの土地利用計画(3章)
- ③ 都市計画と緑地計画が統合されたマスタープラン・地区詳細計画-緑地転換制度の位置づけ-(4章、5章)
- ④ 緑地創出のための資金源確保(4章他)
- ⑤ 計画を実現する制度とインセンティブ(6章)

緑地の価値増進段階

- ⑥ 住民・民間・行政など多様な主体による維持管理(6章)

①空地発生の背景に、統一後の住宅政策と、土地を東独時代以前の所有者に返還する作業の煩雑さが指摘された。

②は③⑤を可能にする前提で都市計画内で長期的視点で緑地を位置づけるため、詳細な敷地調査に基づく Landschaftsplanがつくられ更に FNP(土地利用計画)で都市計画的な要求を反映させている。

③は②を地区ごとに詳細化した KSP等の地区再生戦略で、インフォーマルであるが、戦略の実現化へのツールが創出され、

上述の緑地事例が位置づけられたプロジェクトが始動している。Leipzig 市では“Neue Gründer Zeit(新しいまちの創成期)”, Berlin 市 Marzahn-Hellersdorf 地区では „Grün von der Tür (ドアのすぐ前の緑)” という目標がある。

④ 都市再生対象助成プログラムのことで戦略的緑地創出には、緑地づくり・維持管理への一貫した資金源が必要で、緑地の都市計画での位置づけが重要である。

⑤6 章の中間的土地利用制度、都市公園化、近隣公園化・賃貸菜園化の手法を指し、これら制度の積極的活用には、空地の特徴に合わせた主体へのインセンティブが重要である。

⑥行政中心の緑地・都市計画が連携した地区再生戦略の一方で、計画実践の主体である民間企業・市民の制度活用を促進することが、計画実現に必須である。単なる要望の聞き取りではなく、中間的土地利用制度によって敷地が上手く管理されない場合の対応など、計画実行上の問題への対処を含む。

7.2 現状の課題

1) 緑地の長期的な維持管理へのコスト確保

両対象地で、大きな敷地の管理への十分な政府歳出予算がない。管理しなくてはならない緑地の量は膨大だ。現在の経済不況で地方自治体は資金難で、予算を配分ができない。都市再生資金が、EU やドイツ連邦政府から提供されているが、これらは「再生・改造」対象で、維持管理へコストは含まれない。計画上よくても管理しきれなければ、本当に緑地投資に価値があるか、厳しい検討が必要だ。

2) 期間限定の土地利用が終了した後への展望の不透明性

空地タイプ2を除き、事例は全て「一時的な土地利用」だ。即ち、開発行為が行われない何年間か、敷地を管理下におく対策である。その中心が Zwischennutzung (中間的土地利用) 制度で、協定期間が終了した後の当該敷地の行く末については、まだ未定な部分が多い。敷地が管理されなくなり、開発行為も行われずに荒廃した草地になる可能性も否定しきれない。

3) 緑地創出の資金源をドイツ連邦政府や州の助成に依存している Leipzig 市でも Berlin 市 Marzahn-Hellersdorf 地区でも、緑地創出のための資金は、都市再生を目的とするいくつかのプログラムからの助成を基本としており、公的資金なくして緑地の創出は困難である。Leipziger Westen 地区の Henriettenpark 例のように民間企業の寄付を募って実現しているものもあるが、基本の資金源は、ドイツ連邦政府または州による助成金である。西独による収益も税金として連邦政府に納められ、西独へ充分な都市再生資金が回っていないため、西独側からの批判も多い。

7.3 柔軟な都市計画ツールとしての緑地を目指して

1) 緑地管理

【緑地の優先順位付け】1 ある程度まとまった広さがあり、周辺の環境のもつ可能性が高く、アクセスもよい新緑地は、協定終了後も維持管理されるようなシステムを構築すること、そして周辺環境の更なる向上に努める。2 一方で、周辺環境がよいとはいえ、住宅街の浮島のように位置するものは、管理が容易な緑化を行う。3 その際、Leipzig 市の Grünring にある「将来に渡って管理をしていく緑地」の表示は重要である。緑地管理課作成の、敷地管理の頻度・程度による緑地管理カルテが優先順位予測に役立つ。

【住民と協働した維持管理】地域住民の関心を喚起し、制度活用や施行された緑地の利用を促すことが、計画実現に重要で協定期間中に、新しくデザインされた敷地への土地所有者の愛着が育まれるしか、または市民がその敷地を使うことでまちの記憶が蓄積されるようなまちづくりの取り組みがなされることが望ましい。また、緑地の私有化強化が必要で Gestattungs Vereinbarung のタイプAによる、敷地の所有者と使用希望者間の協定の利用促進が望まれる。

【採算の取れる戦略的な緑地創出】今後数年間の市の財政的で程度の緑地規模なら管理可能か、地域住民の成熟度などを

評価してから、空間づくりへ移行する慎重な姿勢が必要である。

【維持管理が容易な緑地タイプの創出】 まずは既存の恒久的な緑地を、きちんと管理していくことである。ドイツの国民的感情として空地であっても、「きちんと人の手が入っていることが視覚的に確認できる」ことが重要とのことである。そのためには、管理が容易な緑地タイプの創出が必須である。具体的には、Steppen(草地)タイプの植栽が考えられる。これが1.5で定義した「柔軟な緑地」の新しい形態である。

2) 資金源の確保

【緑地への受益者負担の徹底・システム構築】 Leipzig 市では、Gestattungs Vereinbarung による緑地管理は民間の敷地所有者の任務で、Berlin 市の場合は荒廃建物の撤去から緑地整備まで、全てが政府の助成金頼りだ。緑地を賃貸菜園として使用していく者が、年間維持費をある程度負担して受益者負担のシステムが持続的な緑地管理には必須である。敷地所有者の緑地管理へのモチベーションを維持するためにも、何年か続けて良好な管理基準を満たした所有者には更に税金の免減制度を導入することなどが考えられる。

【新しい企業誘致 —緑地管理のスポンサー探し—】

4 章 Leipziger Westen 地区のように、緑地の効果による新しい企業誘致、大企業への緑地管理委任、維持管理への寄付金募集が考えられる。緑地が企業のイメージアップにつながるような戦略を市・民間企業・住民の間で打ちたてる必要がある。

【EU(ヨーロッパ)レベルでの連携】 例えばパネル工法住宅政策へ向けた東ヨーロッパでのネットワークや、4 章 Henrietten Park のように、EU の他諸国の工業地帯との共同研究や地区モニタリングなどを促進し、相互発表することが提案できる。これはグローバル化への対応、即ち都市間競争力構築に重要である。

7.4 今後の研究が必要な点

- ・それぞれの都市の歴史的背景を特に緑地発展史の視点から
- ・ドイツ統一前後の都市計画の変遷、緑地計画の変遷
- ・Landschaftsplan の内容が KSP 等の地区再生戦略にどう反映されているか (図の読み取りや作成のプロセスから)
- ・Gestattungs Vereinbarung (中間的土地利用) の適用を決心した個人・企業に対して、個別の聞き取り調査

7.5 おわりに 風景再生への市民活動

本論で取り上げた緑地事例は、現在確実に、それぞれのまちの風景を変化させている。緑地の形成史を見ると、あるべき都市像に向けて、課題が生じた時に緑地の役割に注目が集まり、大きな発展期を迎えている。両対象地でもこのような傾向が読み取れ、現在は都市の縮小化にむけて、緑地が鍵になっている。

これまででは、高密度であった中心市街地に、今回は空地から転換された緑地が生まれることにより、より質の高い中心居住を目指しているのである。今の時代の緑地は、生態系のつながりを構成する役割はもちろぬ、同時に市民同士、市民とまちをつないでいくきっかけでもある。そして、柔軟な都市計画ツールとしての緑地の創出、維持管理を通して、21 世紀の都市像が形成されていくのである。都市が縮小していく時代に、どのように拡張された市街地に手を加えてまちの将来像を描いていくのか。東ドイツの綿密な都市戦略に基づく緑地創出の手法と実例が与える示唆は大きい。

□主要参考文献

- ・Dorothea Wiktorin, Cologne Dorothea Wiktorin, Cologne: The role of landownership in the transformation process in East German Cities. Illustrated by the case study of the inner city of Dresden
- ・Stadt Leipzig-Der Oberbürgermeister Dezernat Stadtentwicklung und Bau Stadtplanungsamt: Beiträge zur Stadtentwicklung 38 Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten Stadt umbauen
- ・Verlag-Satz und Repro GmbH: Leipziger Sanierungs-Ratgeber Jahrgang 2 002/2003
- ・原田純孝・大村謙二郎:「現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加—ドイツ・フランス」 東京大学社会科学研究所
- ・その他、Leipzig 市と Marzahn-Hellersdorf 地区で 21 人にインタビュー調査を行った。