

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——

服部 圭郎

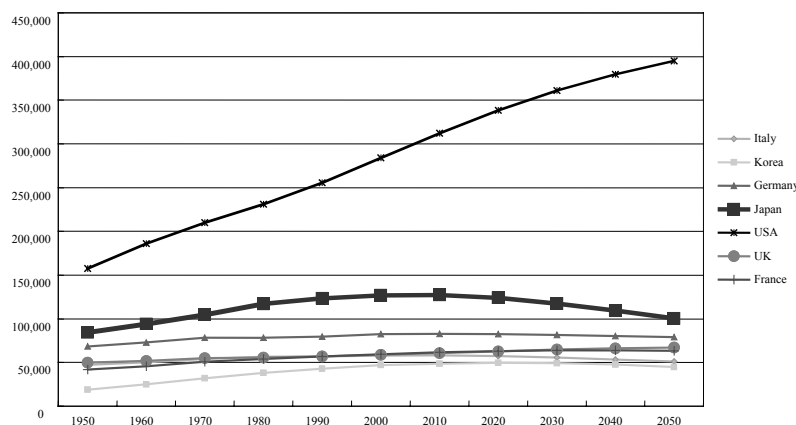
1. はじめに

我が国において人口が減少に転じるようになったのは2005年である。国立社会保障・人口問題研究所の統計によれば、同年の我が国の人口は約1億2,775万7千人。2004年のそれが約1億2,777万6千人であったので、我が国は当初の同研究所の予測であった2006年よりも二年も前倒しで人口減少時代へ突入したことになる。

図1-1は主要先進国における1950年から2050年までの人口の推移および予測を示したものである。アメリカ合衆国は今後も1950年から2000年のトレンドで人口が増加していくが、他の国は徐々に人口増加が停滞し、減少していく傾向にあることがうかがえる。

この人口が減少するというターニングポイントを迎えたのは我が国だけではない。表1-1は、

図1-1 主要先進国における人口推移および予測



(出所：統計局・統計研修所)

世界の人口：国際連合人口部が2004年現在で遡及推計した7月1日現在の推計人口（1950-1995年）及び将来推計人口（2005-2050年）の中間推計値。最近の年次は国際連合統計部による推計値で接続した。

開発途上国：先進国を除く全地域、すなわち、アジア（日本を除く。）、北アメリカ（アメリカ合衆国及びカナダを除く。）、南アメリカ、アフリカ及びオセアニア（オーストラリア及びニュージーランドを除く。）。

日本の人口：国勢調査年（西暦の末尾が0又は5の年）は国勢調査人口、それ以外の年は推計人口。将来推計人口は、国立社会保障・人口問題研究所による中間推計値。

いずれも10月1日現在の常住人口。なお、外国の軍人・外交官及びその家族を除く。年平均増加率：1950～95年及び2005～2050年は、5年間の幾何平均により年平均増加率を算出した。

主要国において10年単位の人口増減率を示したものである。これより、これらの国において人口が最も早く減少し始めたのはロシアで、1990年代に既に人口が減少している。次いで、人口減少が起きるのは日本であり、2000年代に人口が減少していくと推測されている（このデータが発表された後、既に2005年において人口が減少し始めている）。2010年代に人口が減少に転じると推測されている国はイタリア、ドイツ（このデータが発表された後、ドイツでも人口は既に2003年から減少し始めている）であり、2050年までには韓国、中国、フランスなども人口が減少に転じると推測されている。

表1-1 主要先進国における10年単位での人口変化および予測

	イタリア	韓国	ドイツ	日本	アメリカ 合衆国	イギリス	フランス	中国	ロシア
1960	107%	133%	106%	112%	118%	104%	109%	119%	117%
1970	107%	128%	107%	111%	113%	106%	111%	126%	109%
1980	105%	119%	100%	112%	110%	101%	106%	120%	106%
1990	101%	112%	101%	106%	111%	102%	105%	116%	107%
2000	102%	109%	104%	103%	111%	103%	104%	110%	99%
2010	101%	104%	100%	100%	110%	103%	104%	106%	96%
2020	98%	102%	99%	97%	108%	103%	102%	105%	95%
2030	97%	100%	99%	95%	107%	104%	101%	102%	94%
2040	96%	96%	98%	93%	105%	102%	100%	99%	94%
2050	95%	94%	98%	92%	104%	102%	99%	97%	94%

(出所：図1-1に同じ)

このように多くの先進国は、人口が減少するという大転換を、この50年スパンで経験することになる。ゆえに、人口縮小という現象は多くの先進国が早急に対応をすべき共通の課題となる。そして、我が国は、これら先進国の中でも先陣を切って人口縮小を体験することになるのである。

さらに、国単位ではなく、その地域別にみると既に人口が過激に減少している地域がある。その中でも特にこの15年間で最も人口減少が激しい地域の一つは旧東ドイツである。本論では、この旧東ドイツの人口減少の実態、特にその中でも人口減少が著しいアイゼンヒュッテンシュタット市の事例分析を中心に縮小する都市の課題を整理する。そして、人口減少という現象が地域にもたらすインパクトとその政策課題を考察し、人口縮小時代に突入した我が国の政策を検討するうえで資するデータ、知見を整理することを目的とする。

2. 旧東ドイツの人口減少

2.1 州別人口規模の整理

ドイツの州別の人口等基礎データを示したものが表2-1である。旧東ドイツの6州で人口が多いのはザクセン州だけであり、他は総じて旧西ドイツの諸州に比べると人口が少ない。旧西ドイツで人口が180万人未満の州はザーランド州のみであり、同州を除くと旧西ドイツの州は旧東ドイツのそれに比べて人口規模も大きく、人口密度も高い。人口当たりGDPを州別にみるとメ

クレンブルク＝フォアポンメルン州とブランデンブルグ州、テューリンゲン州、ザクセン＝アンハルト州、ザクセン州の旧東ドイツは、旧西ドイツのバイエルン州、バーデン・ヴェルデンベルク州の60%程度しかないことがこの表からうかがえる。

表 2-1 州別の人口等基礎データ

	人口 (04') 千人	人口 (05') 千人	面積 (平方km ²)	人口密度 (人/ha)	GDP (10億ユーロ)	人口当たり GDP (1億ユーロ)
バーデン・ヴェルデンベルク	10,717	10,735	35,752	3.0	319.4	0.30
バイエルン	12,444	12,469	70,549	1.8	385.2	0.31
ベルリン	3,388	3,395	892	38.1	77.9	0.23
ブランデンブルグ	2,568	2,559	29,477	0.9	45.0	0.18
ブレーメン	663	663	404	16.4	23.6	0.36
ハンブルグ	1,735	1,744	755	23.1	78.8	0.45
ヘッセン	6,098	6,092	2,115	28.8	195.2	0.32
メクレンブルク＝ フォアポンメルン	1,720	1,707	23,174	0.7	29.8	0.17
ニーダーザクセン	8,001	7,994	47,618	1.7	184.9	0.23
ノルトライン＝ ヴェストファーレン	18,075	18,058	34,084	5.3	481.4	0.27
ラインラント＝プファルツ	4,061	4,059	19,847	2.0	95.4	0.24
ザールラント	1,056	1,050	2,569	4.1	26.1	0.25
ザクセン	4,296	4,274	18,414	2.3	79.8	0.19
ザクセン＝アンハルト	2,494	2,470	20,445	1.2	45.8	0.19
シュレースヴィヒ＝ ホルシュタイン	2,829	2,833	15,763	1.8	66.5	0.23
テューリンゲン	2,355	2,335	16,172	1.4	42.3	0.18

(出所:「ドイツの実情」から筆者作成:ゴシック字は旧東ドイツの6州)

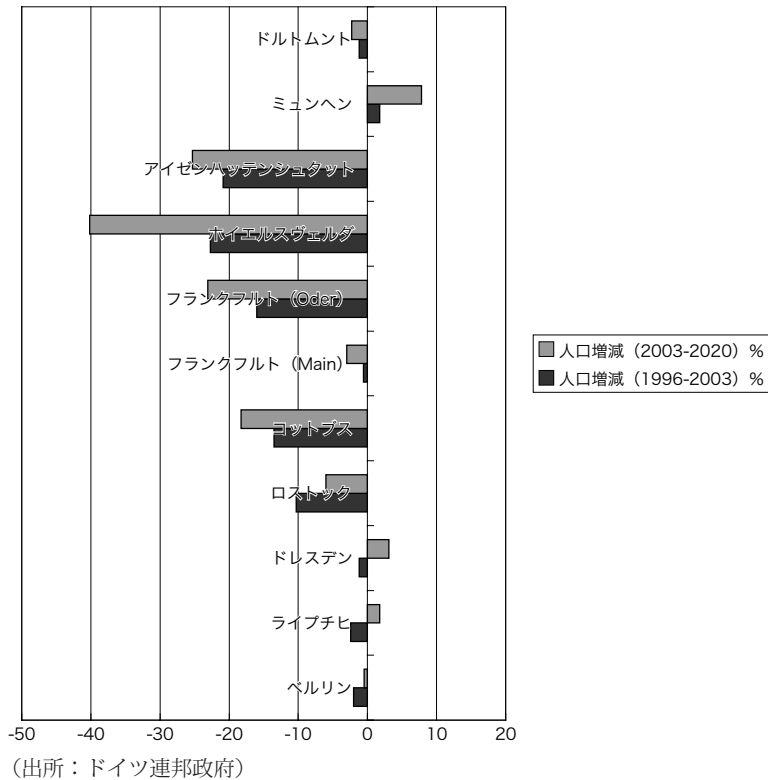
2.2 東西ドイツ併合後の旧東ドイツの人口減少

2.2.1 地理的にみた人口減少

ベルリンを除けば、旧東ドイツの州はベルリンの壁が崩壊してから1993年の間にすべての州において人口は減少した。旧東ドイツにおいては、統合以前から、すでに人口減少の兆しはみえていたが、統合によって、それはさらに加速化した⁽¹⁾。

図2-1は、ドイツの主要都市の人口変化と予測をみたものであるが、ホイエスヴェルダ、アイゼンヒュッテンシュタット、フランクフルト(オーダー)、コットブス、ロストックなど、旧東ドイツにおいて計画的に都市機能を担わせられた都市(例えば、石油産業のホイエスヴェルダ、鉄鋼業のアイゼンヒュッテンシュタット、石炭業のコットブス等)は、1996年から2003年までの間に10%以上も人口が減少している。

図 2-1 ドイツの主要都市の人口変化と予測



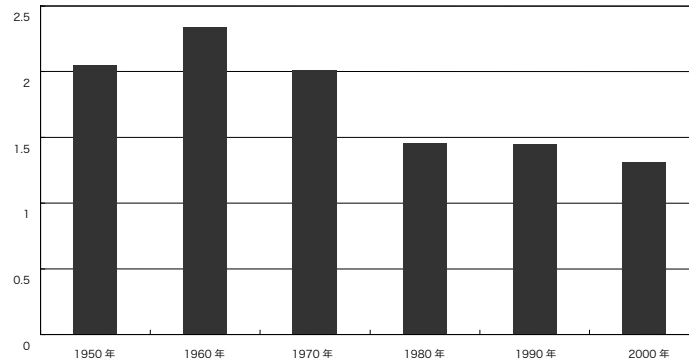
2.2.2 旧東ドイツでの人口減少の要因

旧東ドイツの人口減少は、自然減そして社会減の両方によって説明できる。自然減は出生率の低下である。図 2-2 にドイツ（旧東ドイツを含む）の合計特殊出生率の推移を示している。1980年頃から大きく合計特殊出生率は低下している。

東西ドイツは壁によって隔てられ、全く異なる社会システムであったにも関わらず、人口構造は比較的類似していた。どちらも1950年代後半から1960年代にベビーブームを経験する。旧西ドイツは1965年に最も多くの出生数を経験する。その後、東西ドイツともほぼ人口成長がゼロというゼロ成長時代を迎え、旧西ドイツでは合計特殊出生率が1985年には1.3にまで低下する。旧東ドイツでは出産奨励策によって1970年代までは人口を増加させていたが、その後、人口は停滞し、さらに1989年のベルリンの壁の崩落からは、旧東ドイツから多くの人々が外へ流出し、さらに出生率が減少したことで大幅な人口減を経験することになる。1989年から1991年の間に旧東ドイツの合計特殊出生率は38%も下がる。1991年における旧東ドイツの合計特殊出生率は0.98という非常に低いものであった。

出生率の低下はドイツ全土の問題である。2005年におけるドイツの出生率は1,000人当たりで8.5。これは第二次世界大戦以降、最低の数字であった。この数字はイギリスの12、フランスの12.7、オランダの11.9、アイランドの15.2という数字に比べてはるかに低い。旧東ドイツのザク

図 2-2 ドイツの合計特殊出生率の推移



(出所：United Nation, Demographic Yearbook)

セン州の都市ケムニッツの出生率は1,000人当たり6.9で、これは世界中の都市の中でもおそらく最低の数字であると考えられている。⁽²⁾

出生率が旧東ドイツで激減している理由として次のような点が挙げられる。⁽³⁾

- 失業率19% (2004年) という数字に象徴されるように、旧東ドイツが経済、社会的に安定していないこと。
- 市民が、まず自らの生活を充実させることを優先させたこと。これは、旧東ドイツ時代、人々がとりわけ物質的な満足を得られなかったためである。
- 旧東ドイツ時代には、子供のある世帯の方が良好な住宅を容易に手に入れることができたために、多くの旧東ドイツ市民は若くして子供をもうけた。しかし、現状ではそのようなメリットがなくなり子供を積極的につくらなくなった。
- 旧東ドイツの人口は旧西ドイツの20%にも満たないものであったが、1986年までの未婚での出産数は旧西ドイツのそれを大きく上回るものであった。1992年時点でも旧東ドイツにおける42%の出産は未婚の母によるものであった (旧西ドイツは12%)。

このように妊娠にまつわる社会状況の変化、そして失業率の高まり、市場経済への急激な対応を強いられたこと、などにより旧東ドイツの女性は子供を産まなくなったと分析されている。

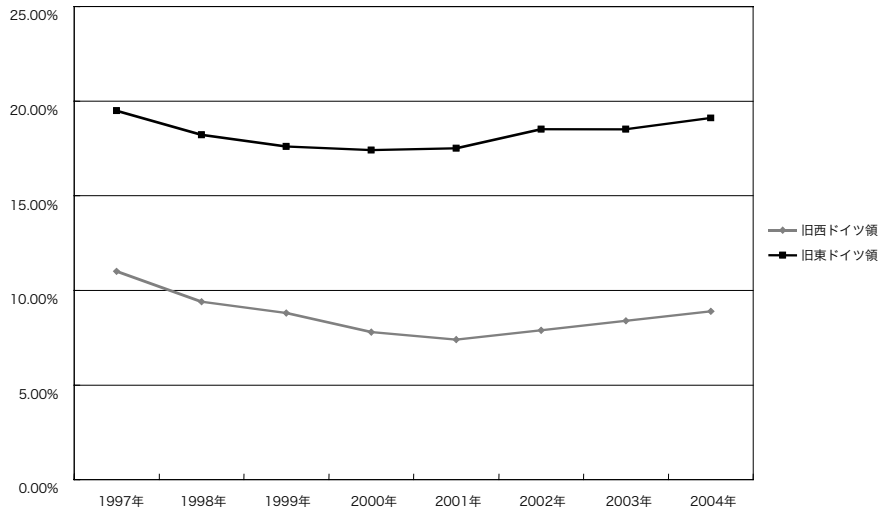
旧東ドイツの社会減の要因は失業率の高さである。図2-3は旧西ドイツと旧東ドイツとの失業率の推移をみたものであるが、旧西ドイツの失業率が1997年を除くと10%未満であるのに対して、旧東ドイツではほぼ20%近くになっている。この雇用のキャパシティの差が旧東ドイツから旧西ドイツへと人々を移動させている最大の要因である。

現在、旧東ドイツの一人当たりの年間可処分所得は14,300ユーロであり、これは統合直後の1991年のほぼ2倍に相当する。しかし、それでも全ドイツ平均の83%であり、未だ東西格差は解消されていない。

さらに旧東ドイツの都市は、住宅の質が極めて悪く、生活環境も快適からはほぼ遠いものであった。これも、人口の社会流出を促進させる一つの要因であった。⁽⁴⁾

このように失業率の高さ、収入の差、住宅を中心とした社会インフラの差によって、人材が旧

図 2-3



(出所：ユーロアシスト)

東ドイツから旧西ドイツ，そしてドイツ国内だけでなく，オランダ，オーストリア，スイスへ流出しているのだが，問題を深刻にしているのは，優秀な人材が多く流出していることである。

2.3 旧東ドイツで縮小が始まった背景

人口の減少がこのような始まったのは旧東ドイツが初めてではない。イギリスの多くの都市が第二次世界大戦後に脱工業化を経験した。それによって，多くの労働者が職を失い，都市危機が起きた。特にイギリスの北部の都市は問題であった。イギリスの北部の都市の危機によって，多くの北部の住民は南部へと移動した。アメリカのピッツバーグやクリーブランド，デトロイトといったフロストベルトの都市からフィニックスやラスベガス，フロリダといったサンベルトの都市への移動も同様の背景からである。そして，これらの人々の多くは移った先の都市の郊外に居住することになった。

ただし，旧東ドイツの都市とそれらの違いはその変化のスピードである。旧東ドイツにおいては，その変化が極めて早かった。1989年の併合以前にも，投資をしなかったことによって問題は顕在化していた。経済も停滞していたが，はるかに社会は安定していたのである。その原因は計画経済で，資源が適切に配分されていなかったためである。当時は，費用が念頭に置かれていなかった。国家はある産業もしくはある地域において投資をすることができた。

例えば，シベリアには重点的に資本が投下され，開発が促進された。気候が厳しい中で働く人達には高い給料が支払われた。典型的な古典的社会主义計画経済である。それは決して適切な資源配分ではなかった。社会主义システムは極めて非効率ではあったが，安定はしていた。しかし，資本主義経済に移行した現在では，そのような調整はもはや不可能である。資本主義システムは，はるかに不安定である。人口移動を空間的な壁を設けることで制限できなくなった統合後は社会

減、そして不安定な社会において子供を育てる意思が削がれることによる自然減、さらに旧社会主義時代において多かった未婚の出産が減ることによって人口の抑制が図られた。その結果、旧東ドイツは世界でも最も早いスピードで人口が減少することになったのである。

3. アイゼンヒュッテンシュタット市の縮小政策の整理

3.1 アイゼンヒュッテンシュタット市の概要

3.1.1 アイゼンヒュッテンシュタットの位置

アイゼンヒュッテンシュタットはブランデンブルク州オーデル・スプリー県に属し、ドイツ北東部、ポーランドとの国境を流れるオーデル川に沿って位置する、ベルリンから120キロメートルほど離れた都市である。1951年に製鉄コンビナートを中核とした工業都市として極めて計画的につくられた。「戦後復興のための製鉄所」、「ドイツ最初の社会主義の都市」と形容された都市である。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」であるから、「鉄工場の都市」という、名は体を表す、の例え通りの都市である。社会主義時代には、このように産業発展を意図して極めて計画的につくられた工業都市は、他には、旧東ドイツの石油産業のホイエスヴェルダ、製紙産業のシュベードなどがある。

この新都市をつくる土地は、フルステンブルクというオーデル川西岸の集落と、ションフライシュという集落との中間にある平地が選定された。これは、新都市としての独立性を保つためには、フランクフルト・アム・オーデルのような比較的大きな都市から離れていることが重要

図 3-1



(出所：筆者作成)

であると考えられたためである。また、この選定された土地はポーランドの国境に面しており、さらに既にオーデル・スプリー運河が流れ、鉄道もベルリン、フランクフルト・アム・オーデル、コトブスと結ぶ路線が既に敷かれているなどロジスティックの面でも優れた条件を有していた。

市域は63.3平方キロメートルである。都市の中心は、EKO という製鉄所であり、この製鉄所を核とした工業団地の面積は810.5ヘクタール。その他にも3つの工業団地とリサイクリング・センターがある。

3.1.2 アイゼンヒュッテンシュタットの歴史

アイゼンヒュッテンシュタット市の歴史は50年程度のものであるが、それ以前から存在した二つの村落は長い歴史を有している。フルステンブルクは舟渡し、バスケットづくり、そしてガラスづくりの人達が住む町であった。1250年に村として設立し、その後長い間、8キロメートルほど南にあるニューツエル修道院の経済を支えた。ショーンフライシュは、基本的には小さな農村で1316年頃に設立された。

この地域が、大きく変化していくきっかけの一つは、1881年にフルステンブルクに造船所がつくられたことと、1891年にはオーデル・スプリー運河が完成したことである。この頃からフルステンブルクに人が集まり始める。

1950年にはソビエト連邦の第三会議にて（1950年）、アイゼンヒュッテンシュタット（製鉄所と近隣の住宅地からなる新都市）をつくることが決定される。1953年にこの新都市はスターリンシュタットと命名される。1961年にスターリンシュタットとフルステンブルク、ショーンフライシュ（ショーンフライシュは1950年には既にフルステンブルクに統合されていた）が合併してアイゼンヒュッテンシュタットがつくられる。1965年に製鉄所がつくられ、1968年に稼働し始めた。1990年に東西ドイツが統合され、1991年には3つの溶鉱炉の営業が中止された。1997年にはフランスの製鉄会社ウシノールがこの製鉄所を買収し、その後、ウシノールがスペインのアセラリア、ルクセンブルグのアーベッドと合併したことにより世界最大の製鉄会社になり、アイゼンヒュッテンシュタットの製鉄所も世界最大の製鉄会社の資源の一つとなった。

3.2 アイゼンヒュッテンシュタットの人口

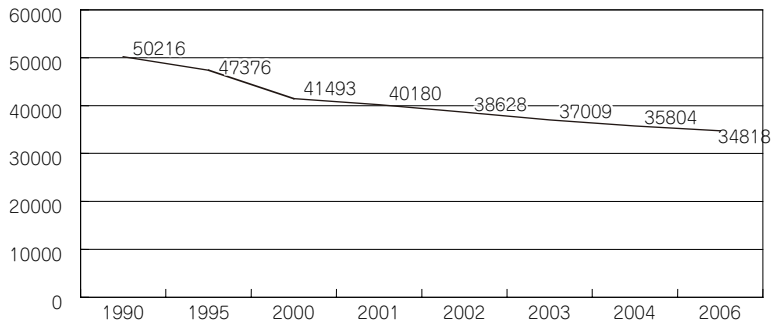
3.2.1 人口推移

社会主義時代には、人口が増加する一方であったアイゼンヒュッテンシュタットであるが、東西ドイツが合併した後は人口が減少し始める。

図3-2はアイゼンヒュッテンシュタットの人口の推移を1990年から2006年までみたものである。1990年には50,216人ほどあった人口が、2006年には34,818人まで減ってしまっている。16年で人口が30%以上も減少していることになる。

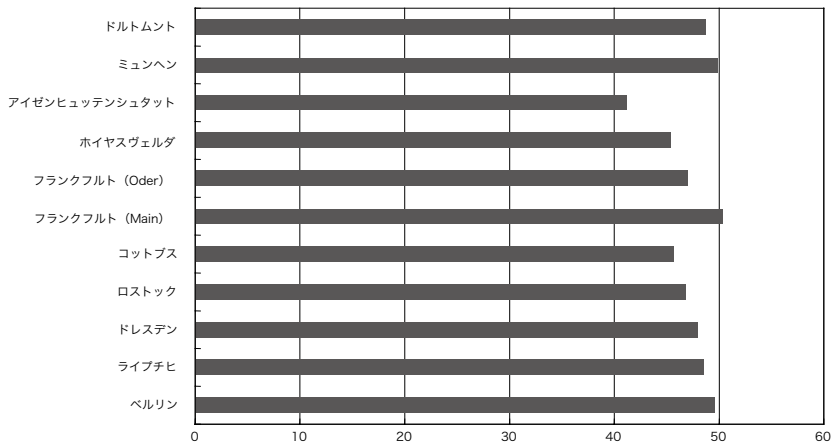
アイゼンヒュッテンシュタットの人口構造において特徴的なことは若い女性が少ないということである。これは、縮小都市において全般的にみられる傾向であるが、アイゼンヒュッテンシ

図 3-2 アイゼンヒュッテンシュタットの人口推移



(出所：アイゼンヒュッテンシュタット市)

図 3-3 20~34歳の人口に占める女性の割合 (%)



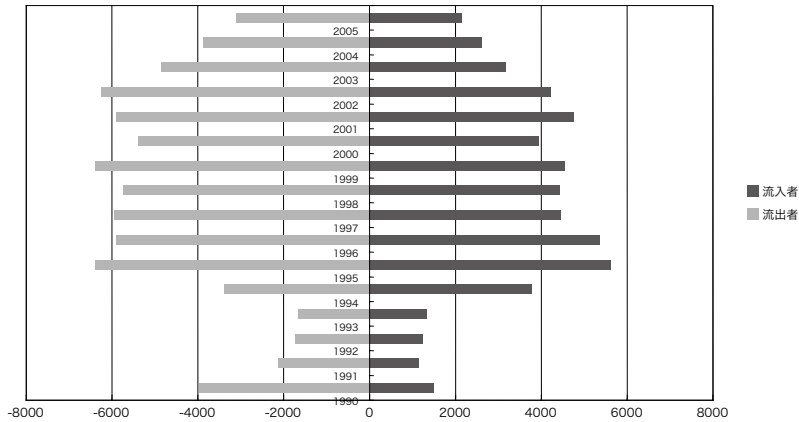
(出所：アイゼンヒュッテンシュタット市)

ユタットはそれが顕著である。図 3-3 は、20~34歳の人口に占める女性の割合を示したものであるが、ミュンヘン、フランクフルト（マイン）といった旧西ドイツの主要都市はそれが5割以上であるが、アイゼンヒュッテンシュタット、ホイヤスヴェルダ、コットブス、フランクフルト（オーデル）、ロストックといった旧東ドイツの都市はこの年齢の女性の割合が47%以下である。その中でもアイゼンヒュッテンシュタットの割合は低く、比較した都市の中では最低の41.2%という数字となっている。若い女性の割合が少ないのは、若い女性の方がサービス産業を始めとして仕事をしやすいので外に出る傾向があるからである。ベルリンやドレスデンという旧東ドイツの大都市やミュンヘン、ハンブルグなどの旧西ドイツの大都市に出て行きやすい。それに比して、若い男性の方が地縁などの地元のネットワークに依存して生活していることや、また若い女性に比して仕事が少ないために市内に残る割合が高い⁽⁵⁾。

図 3-4 は1991年から2005年におけるアイゼンヒュッテンシュタットの人口の流入者と流出者を示したものである。東西を併合した1990年には多かった流出者は、1991年から1993年までは減少する。しかし、1995年からは6,000人近くが2002年まで毎年流出することになる。

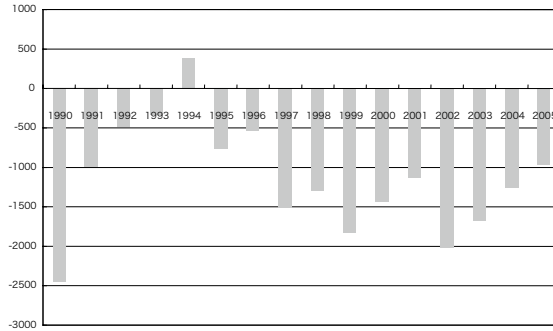
人口流出と人口流入との差をみたものが図 3-5 であるが、この15年間で社会増となった年は

図 3-4 アイゼンヒュッテンシュタットの人口変化



(出所：アイゼンヒュッテンシュタット市)

図 3-5 アイゼンヒュッテンシュタット市の人口流入流出の差 (プラスは流入)



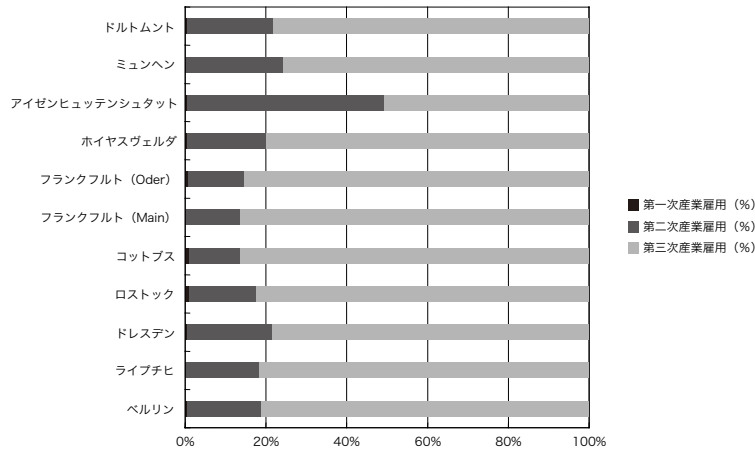
(出所：アイゼンヒュッテンシュタット市)

1994年だけであり、東西併合時の1990年において人口が2,453人ほど社会減で減少したのを始め、2002年にも2,014人が社会減で人口を減らしている。この15年間で自然減ではなく、社会減だけで人口が18,301人も減った。流出した人口のこの15年間の合計は72,668人となっており、人口が50,216人しかない都市においては極めて大きな数字となっている。これは、市外からアイゼンヒュッテンシュタットに、この15年間で流入した人のうちの何割かは、この期間にまた市外へと去っていったことを示唆している。

3.2.2 雇用状況

図3-6はドイツの主要都市における産業別雇用割合(2003年)を示したものである。これより、アイゼンヒュッテンシュタットにおける第二次産業の雇用に占める割合が他の都市に比べて図抜けて高いことが理解できる。旧東ドイツの計画的工業都市であるホイヤスヴェルダなどの都市の第二次産業雇用割合が20%程度であるにも関わらず、アイゼンヒュッテンシュタットでは49%の雇用が第二次産業に従事しており、2003年においても依然として工業が同市にとって非常に重要な位置づけを有していることが理解できる。

図 3-6



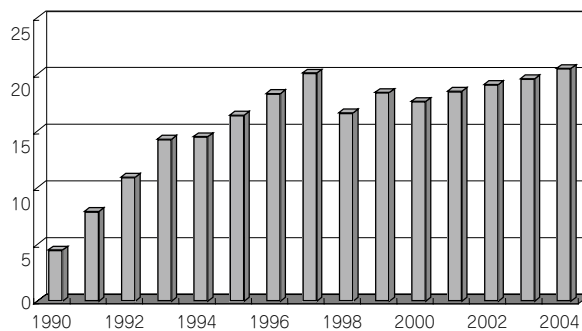
(出所：http://www.wegweiserdemographie.de/common/wegweiser/html/wegweiser_demodaten.html)

2006年時点で、アイゼンヒュッテンシュタットで就業する人は12,830人である。そのうち6,000人近くがEKOの製鉄所で働く。アイゼンヒュッテンシュタットの市外から働きに来る人は4,865人で、アイゼンヒュッテンシュタットに住みながら市外で就業する人は3,425人⁽⁶⁾いる。

3.2.3 失業率

図3-7は1990年から2004年までの失業率の推移をみたものである。1990年にはわずか4.5%であった失業率が1997年には20.1%まで急速に増加する。その後、失業率は改善するが2000年から再び増加し始め、2004年には20.5%まで増えている。

図 3-7 失業率



(出所：アイゼンヒュッテンシュタット市)

3.3 アイゼンヒュッテンシュタットの開発

3.3.1 開発の経緯

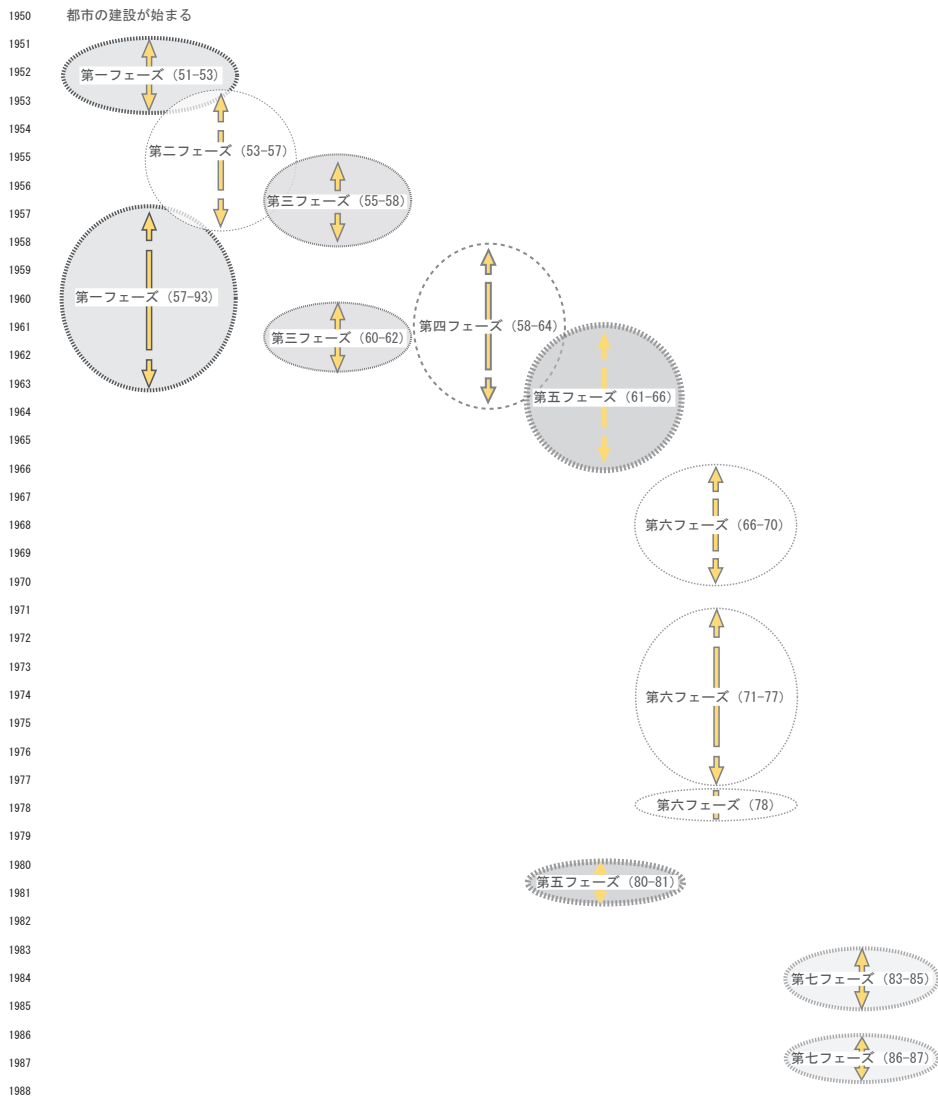
アイゼンヒュッテンシュタットは、7つの地区に分けられて開発された。地区1から地区7の

開発時期を示したものが図3-8である。

地区1から地区4までは、1951年から1964年の間につくられた。街の広場の中心部につくられ、スターリン主義という装飾が多いスタイルの建物でつくられた。これらの建物は歴史が浅いにも関わらず、社会主義時代の計画都市ということもあり歴史保全建築物として後年指定されることになるのだが、当時はあまりにも費用が高つくので、以後プラッテンバウという名称の大量生産型の住宅団地が代わりに普及していく。

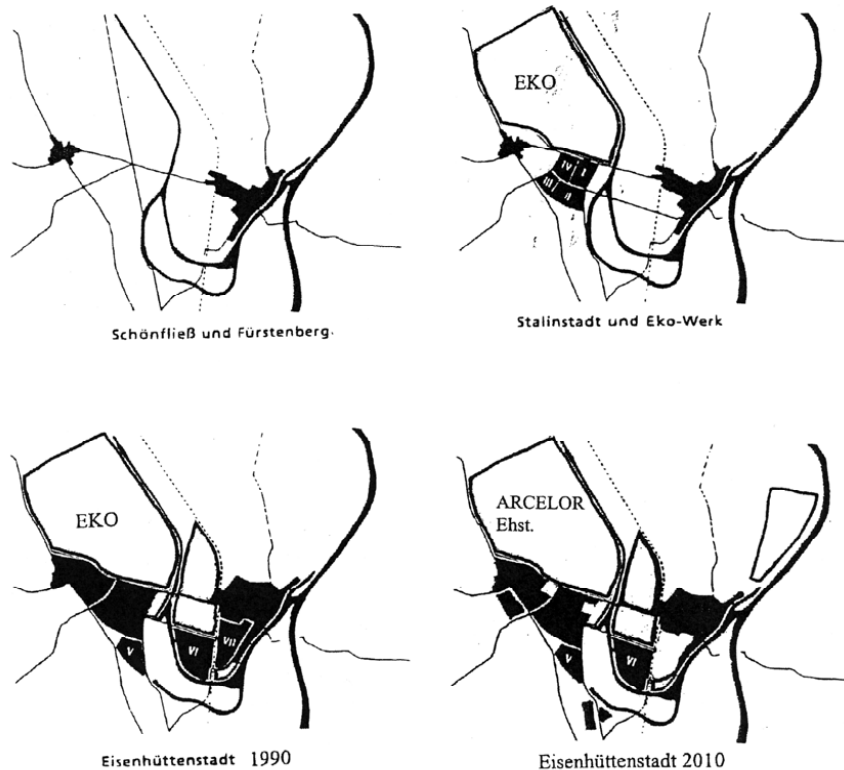
図3-9はアイゼンヒュッテンシュタットの都市計画課で勤務するフランク・ボーエストによるアイゼンヒュッテンシュタットの発展のダイアグラムである。これより、地区1～地区4までは都心を中心として開発されたことがわかる。その後、地区4の南に、広場から多少離れた地

図 3 - 8 地区別の開発時期



(出所：アイゼンヒュッテンシュタットの資料をもとに筆者作成)

図 3-9 アイゼンヒュッテンシュタットの変遷



(出所：Frank Howest, “Form Der Stadt”)

区に地区 5 の住宅群が1961年頃から建設される。その後、運河を越えた地区に地区 6 が1966年頃から建設される。そして、さらに都心から離れて、むしろフルステンブルクの南側に隣接するように地区 7 が1983年から建設されはじめる。

図 3-9 では、2010年のアイゼンヒュッテンシュタットの予測図も描かれているが、後述する縮小政策によって一番新しく建設された第 7 フェーズが取り壊されることによって、1990年に比べて、都心を中心としてよりコンパクトな都市構造にシフトしていくことが理解できる。

3.3.2 地区 1～地区 4 の特徴

地区 1～地区 4 を図 3-10 に示す。これらの地区はリンデンアレーという「マギストラレー(広場から周辺に向かって延びる広幅員の目抜き通り)」を骨格とする都市の中心地である。マギストラレーの東側が地区 1 である。この地区には共産党の建物(現在は市役所)や広場など、都市コミュニティにとって重要性の高い施設が集中している。地区 2 は共和党通りを挟んで地区 1 の南側に位置し、公園などがある。そして、地区 3 はリンデンアレーを挟んで地区 1 の西側、そして地区 4 は地区 3 の南側に位置する。

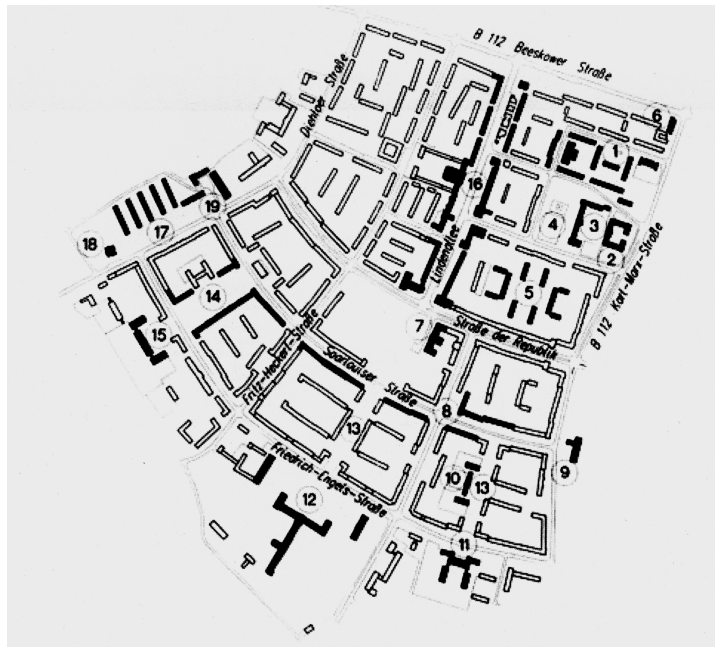
地区 1～4 は、旧東ドイツの1950年代から1960年代にかけての建築、都市計画の考え方を今に伝えている。この集合住宅は製鉄所とともに、F. エールリッヒ (Ehrlich) 等によって提案され

た。その敷地調査、基礎計画は1950年から開始された。エールリッヒの計画コンセプトは、旧東ドイツの再開発省が発表した「都市建設の16の原理」に則ったものであった。プロジェクト・エンジニアの責任者としては、K.W. レウヒト (Leucht) が指名された。

実際の新都市の建設には多くの困難が伴った。建設材料が不足したり、輸送力の不足、計画に関わる人材の不足がしたりするなど、多くの課題が山積みとなった。⁽⁷⁾1953年にはレウヒトは、この事業から退いた。そして、その代わりに「都市と建築建設のための助言委員会」が設立され、計画は再度つくり直された。そして新しくつくられた計画によって28,000人を擁することができる4つの住宅地区が完成した。地区1は866戸数の住宅、店舗、スーパーマーケット、学校、幼稚園、広場などが整備された。地区2は672戸数の住宅が整備された。

1960年頃には、地区1-4の住宅を合計すると6,100戸数の集合住宅、そして4つの学校、6つの保育所、3つのホステル、商店、スーパーマーケット、ガソリンスタンド、オフィス、そして市役所、劇場、病院、レストラン、組合集会所などが整備された。旧東ドイツの都市計画をすすめるうえでの基礎的な空間配置の骨格となるマギストラーレとしては市役所と製鉄所とを結ぶリンドン・アレーがその役割を果たすことになる。リンドン・アレーに沿って、二つのデパートメン

図 3-10 アイゼンヒュッテンシュタット市の都心部



①地区1：アイゼンヒュッテンシュタット市における最初の集合住宅ビル。②地区1：幼稚園。③地区1：学校。④地区1：記念広場。⑤地区1：集合住宅ビル。⑥地区1：ミッテルガング・ハウス。⑦地区2：行政関係のオフィスビル。⑧地区2：1階に商店，オフィスが入った集合住宅ビル。⑨地区2：組合のためのレストラン。⑩地区2：出版社。⑪地区2：学校。⑫地区2：病院と公園。⑬地区2：公園。⑭地区3：公園。⑮地区3：学校。⑯地区4：リンドン・アレー（マギストラーレ）。⑰地区4：集合住宅ビル。⑱地区4：タワーブロック。⑲住宅地区の中心

(出所：アイゼンヒュッテンシュタット市)

ト・ストア、ホテル、カフェやレストラン、事務所などが立地した。そして、東西ドイツ併合までにはさらに3つの地区(地区5-7)が開発され、市の人口も52,400人まで増加した。

3.3.3 東西ドイツ併合後の住宅の改修・修繕

統合後の1994年から、これら地区1-4における商業ビル、住宅ビルの修繕が始まった。そして、2002年から開始された後述する都市更新政策によって、この地区の改修はさらに進んでいる。しかし、地区1-3の建物の一部は歴史建築物として指定されているので、その改修には幾つかの困難が伴っている。現在、地区1-4には6,500戸数の住宅があり、41%に相当する2,700戸は修繕が済み、近代化されている。そして全体の25%に相当する1,680戸が空室である。都市更新政策では、今後2010年まで一切の投資が行われない住宅が指定され、これらはスケジュールに則って建築物を壊していく計画が策定されている。地区4には幾つか、倒壊されるよう指定されている建物が存在する。

地区1-3の建物の一部が空室である理由としては、暖房設備がストーブであること、台所や風呂場などの設備が劣っていること、バルコニーが設置されていないこと、などが挙げられる。改修工事が行われた住宅は、このような点が改善されており、ほぼ空室率は0%に近くとなっている。倒壊が決定された地区7(地区暖房が整備されており、バルコニーもある)から地区1-3に移住させられた住民は、ストーブしかなく、バルコニーもない住宅に入居する事を快く思わなかった。また、改修されていてもバルコニーがない部屋の借り手を探すことも難しくなっている。さらに増加する高齢者のニーズに対応するためにバリアフリーの住宅を増やすことが必要⁽⁸⁾となってきた。

地区1-3の集合住宅の近代化、修繕に補助金が付いていることは連邦政府としても例外的な事例である。なぜなら地区1-3は通常のドイツの建設法の解釈では、都市再開発地区としては捉えにくいし、1949年以降の建物を歴史建造物と指定することも極めて珍しいケースであるからだ。しかし、旧社会主義時代の計画された工業都市という、そのユニークさから、歴史建造物として指定されることとなった。ただし、長期的にその維持管理をしていくための予算は依然として不透明なままである⁽⁹⁾。

3.4 アイゼンヒュッテンシュタットの都市政策

旧東ドイツの都市は、社会主義時代には生産と管理の都市として位置づけられていたが、現在では居住環境重視の都市づくりへと転換させようとしている。アイゼンヒュッテンシュタットは、旧東ドイツの都市の中でも、その生産機能が特化してきた都市であったこともあり、その転換には大きな困難を伴っている。

社会主義経済圏においては、ポーランドとの国境沿いに位置づけられ、運河、鉄道ネットワークも充実していたアイゼンヒュッテンシュタットの製鉄所としての地理的条件は、決して悪いものではなかった。しかし、東西の壁が崩れ、ヨーロッパという広大な経済圏の中では、アイゼン

ヒュッテンシュタットの製鉄所としての地理的条件は決して競争力のあるものではない。製鉄所の設備も最先端のものからはほど遠く、東西の壁が取り払われた時点で、製鉄産業が縮小していくことは必至であった。

アイゼンヒュッテンシュタットの経済の中心は製鉄産業であり、それが縮小していくことは雇用の縮小を意味していた。そして、雇用の縮小は必然的に人口の縮小を促し、実際、多くの人口が他都市・他地域へと流出していき、人口は東西併合してわずか16年で30%以上も減少していることは前述した。

都市政策的に、この急激な人口減少にどのように対応するかが、アイゼンヒュッテンシュタットをはじめとした旧東ドイツの縮小都市の大きな課題である。以下、アイゼンヒュッテンシュタットにて、どのような課題が生じているのかを現地の取材、研究者等の意見を踏まえたうえで整理すると下記ようになる。

- 1) 人口が縮小することで、社会主義時代における集合住宅の空き室が増え、維持管理費、安全面で問題が生じている。
- 2) 人口が縮小することで、幼稚園や小学校といった公共サービスの人口当たりのコストが膨大し、効率的な統廃合をすることが必要となっている。
- 3) 税収が減っているため、市役所をはじめとした公務員や学校等の教職員の削減をする必要性が高まっている。
- 4) 税収が減っていること、人口密度が低下しているために、効率的に行政サービスを提供するシステムを再構築しなくてはならなくなっている。

このような課題に対応するために、都市を縮小する計画を現在、アイゼンヒュッテンシュタットでは展開中である。

4. アイゼンヒュッテンシュタットの縮小対応都市政策

4.1 アイゼンヒュッテンシュタットの縮小対応政策の概要

4.1.1 背景

アイゼンヒュッテンシュタットでは人口の大幅な縮小に対応して、いくつかの対応策を打ち出している。本章では、その中でも特に連邦政府の方針のもとに展開している土地利用を含めた都市政策としての対応策を整理する。

東西ドイツ併合後、旧東ドイツの都市では、長期にわたる経済不況と大量の人口の社会減によって生じる多くの政策的課題に対応しなくてはならなくなった。特に都市政策面では大きな問題が提示された。これは、社会主義時代において多く建造された集合住宅において、多くの空き室が生じたためである。多くの空き室が生じ、建物自体が管理されず廃墟化していき、また、下水道管理をはじめとした社会基盤施設の維持管理が非効率になっていくという問題が顕在化してきた。そのためドイツ連邦政府は、都市計画的にこのような問題をコントロールし、人口縮小によ

るダメージを最小化させ、より持続可能なコミュニティに転化させていくために、そのような問題を抱える自治体は、都市を更新する政策を検討するよう連邦プログラムを策定することが推奨された。このプログラムは都市更新政策（Stadtumbau）と名付けられた。

この都市更新政策では、主に次の点が緊急な改善すべき課題として考えられた。⁽¹⁰⁾

- ・旧東ドイツの州における住宅産業の再構築
- ・旧東ドイツにおいて100万戸の空き室への対応
- ・住宅公社の膨大なる負債
- ・住宅環境の悪化による緊急な住宅政策を遂行する必要性の高まり

都市更新政策を展開させる、すなわち連邦政府の補助金を取得するためには、都市更新コンセプトを策定することが必要であった。これは、都市全体においてどこを、そしてどのように縮小させるかのビジョンを検討することである。そして、このコンセプトを具体化させるための10年以上の長期にわたる実行プログラムを考える必要があった。そして、その実行プログラムがうまく機能するためには、役所、議会、住宅管理組織、住民などの関係者を積極的に関与させることが重要であった。なぜなら、都市更新政策という名の都市縮小政策を実践するうえでは、人々が都市を縮小していくという現実を受け入れることが前提となるからである。都市更新政策の該当プログラムとして連邦政府に認められるための、企画コンペが実施された。この企画コンペに参加した旧東ドイツの自治体数は261にもなった。コンペ案が承認されるためには、以下の点がしっかりと満たされることが望まれている。

- ・政治的に議論を重ねること
- ・経験的な知見に基づくこと
- ・エコロジカルに対処すること
- ・社会的にやさしいこと
- ・文化的に協調していること

都市更新政策は2006年度も予算として計上され、およそ5億ユーロの補助金が「社会統合都市」、「都市更新政策（東）」、「都市更新政策（西）」のプログラムに充当された。⁽¹¹⁾この都市更新政策は2009年まで続くことが決定されている。

4.1.2 縮小政策の目的

縮小政策の目的としては、「住宅形態の改善」、「生活そして就労環境の改善」、「都心地域の強化」、「不必要な建設アセットの再利用」、「再利用できない建設アセットの取り壊し」、「空き地のサステイナブルな方法でのリサイクル化」、「インナーシティにある古い建設ストックの保全」といったものが挙げられる。⁽¹²⁾

アイゼンヒュッテンシュタット市では、これら上記の目的に加え、都市が縮小していく中、より都市構造をコンパクトのものに誘導していこうと考えている。そして、コンパクトな都市の中心に文化的なものを集積させようと計画している。そのために、クラブや文化施設を都心に集中

させる移転計画を策定している。

4.2 縮小政策の実施

アイゼンヒュッテンシュタット市が実施した縮小政策の都市計画的プログラムとしては、プラッテンバウと呼ばれる社会主義時代に大量につくられた集合住宅を建設的に取り壊す事業と人口が減少することによってコスト増となった行政サービスを削減するための事業がある。この二つの事業に関して、その内容を整理する。

4.2.1 集合住宅の取り壊し

アイゼンヒュッテンシュタット市では、取り壊しは連邦政府の補助事業として実施している。この事業は、都市更新政策（東）の一環である。これによって、取り壊しの費用の三分の一を連邦政府、三分の一を州政府が負担することになる。したがって取り壊しを実施する自治体はその費用の三分の一を負担するだけでよい。加えて、再開発をする際に生じる費用の補助も受けることができる。一番始めにこのプログラムが実施された都市はアイゼンヒュッテンシュタット市ではなくシュエード市⁽¹³⁾であった。

アイゼンヒュッテンシュタット市でこの事業が開始したのは2003年からである。最初に倒壊した集合住宅ビルは、都心から離れた地区7に位置するものであった。これは30~40%という極めて高い空室率であったために、住民には他の集合住宅ビルに移動してもらい、倒壊することを決定した。空室率が30%の基準に達すると、経済的にとても管理運営は維持できないそうである⁽¹⁴⁾。

これから2012年から2013年を目標として6000室の集合住宅を取り壊すことを目的としている。このプログラムを実施するうえで重要な検討事項は、取り壊しの順番をどのように決定するかであった。

アイゼンヒュッテンシュタット市では、開発した順番としては最も新しい地区7の集合住宅を対象とした。これは、地区7は都心から離れていること、また地区7の集合住宅は、建築年数は新しいが、旧東ドイツの経済状況が極めて悪い時期に建設されたこともあり、施設の水準は他の集合住宅と比べても劣悪のものであったためである。建物によっては70%の空室率のものもあった⁽¹⁵⁾。取り壊しのビルを決めるうえで、ポートフォリオ分析を住宅公社が行った。そして、経済性を主要な指標として、コストがかかる割に利益が少ないビルを優先的に倒壊するようにした。

補助金が得られるとはいえ、費用が発生する取り壊しをなぜ敢行するのか。また、取り壊しの対象となる住宅に生活している人々にとっては、引っ越しを強要されることは多くの苦痛を伴うことが考えられる。それでも敢えて取り壊しをする大きな理由は、取り壊しをしないことにより生じるデメリットより、取り壊しをするデメリットの方が小さいからである⁽¹⁶⁾。それぞれのメリット・デメリットを整理したものが表4-1である。

表 4 - 1 取り壊す場合、取り壊さない場合のメリットおよびデメリット

	メリット	デメリット
取り壊す場合	<ul style="list-style-type: none"> ・建物の維持管理費用が生じない。 ・建物周辺のインフラ関連の維持管理費用が生じない。 ・廃墟化した建物の治安管理が不要となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・取り壊しの費用が生じる。 ・取り壊し対象の住宅で生活している人々は引っ越しの強要に伴い苦痛を覚える。 ・取り壊した跡地が景観として、無味乾燥である。
取り壊さない場合	<ul style="list-style-type: none"> ・取り壊し費用が発生しない。 ・住民は引っ越しをしなくてもよい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民数が少なくなると、建物の維持管理費用、建物の周辺のインフラ関連の維持管理費用が割高になっていく。 ・廃墟化していくと、治安が悪化する危険性が高まると同時に、周辺の街並みも寂寥感を増す。 ・人口密度が低下していくと同時に、行政サービスの提供コストが割高になる。

(出所：筆者作成)

アイゼンヒュッテンシュタット市において取り壊しがスムーズにいった理由の一つとして、これらの集合住宅を保有し、管理している組織が住宅公社であったことと、これら集合住宅が賃貸住宅であったことが挙げられる。

取り壊して住民が引っ越しをする場合は、引っ越し費用はすべて住宅公社が支払った。引っ越しすることに抵抗を覚えた人はあまりいなかった⁽¹⁷⁾。ただし、高齢者を引っ越しさせるうえでは問題が生じる場合がある。これは、金銭的な問題ではなく、人間関係の問題である。引っ越しは、それまで築き上げた人的ネットワークを壊してしまう。そういう理由から、高齢者が居住している集合住宅を倒壊することは難しい。地区7の建物が新しいにも関わらず倒壊対象になった理由の一つとしては、その住民が若く、引っ越しへの抵抗が少なかったことが挙げられる。

4.2.2 行政サービスの削減事業

人口が縮小することで、行政サービスや教育サービスといった公的サービスの一人当たり供給コストが高くなるために効率化を図ることが求められる。アイゼンヒュッテンシュタットで特にコストが高くなり、それへの対応が求められたものは幼稚園の統廃合⁽¹⁸⁾である。東西ドイツの併合時では12あった幼稚園のうち4つの幼稚園を閉鎖しなくてはならなくなった。閉鎖された4つの幼稚園のうちの3つは高齢者用の家へ転用した。

どの幼稚園を閉鎖するかを決定する基本的なルールとしては、以下のプロセスに則った。

- 1) 基本的には、計画エリアには二つの幼稚園があるようにした。一つは普通の幼稚園に住民の交流施設が併設されたもので、もう一つはハンディキャップをもっている児童のための幼稚園である。
- 2) 上記の条件を満たしつつ、園児の数が少ないところを閉鎖するようにした。

幼稚園を閉鎖することは集合住宅を閉鎖することより難しい問題を抱えている。まず、何人かの児童は必ず以前よりか不便になる。また、幼稚園を閉鎖することは、その従業員を解雇するということでもある。そのため、規則に基づいて取り壊すにしても納得できにくい人が生じてしまうからである。

幼稚園以外にも小学校、中学校なども閉鎖を検討しなくてはならない。これは、生徒数が減っているために、生徒当たりの維持管理コストが高つくすぎるようになっているからである。

4.3 縮小政策の課題

4.3.1 縮小という言葉への抵抗

「縮小」という言葉に対しての抵抗は強い。「縮小」することはマイナスであると捉え勝ちである。否定的な響きを、人々はこの言葉から感じ取ってしまう。一方、都市の縮小はマクロな問題であり、一自治体で対応できる問題ではない。しかし、縮小する多くの都市は、自分に原因があると⁽¹⁹⁾考えてしまう傾向がある。

アイゼンヒュッテンシュタットのホームページで⁽²⁰⁾市長はブランデンブルグ州の15の発展拠点の一つであると紹介している。縮小政策を実施しているにも関わらず、やはり旧東ドイツの都市でも、対外的には成長（growth）する地区として位置づけられていることをアピールしたいのであろうか。この縮小より成長が是であるという考えを転換させることが、縮小政策を実施するうえでの重要なポイントになると考えられる。

4.3.2 合意形成の回り方

「縮小」という今までとは異なる将来像を検討するうえでは、関係者達がコミュニケーションを積極的に回り、将来へ向けての合意形成を図ることが極めて重要である。アイゼンヒュッテンシュタット市では、住宅公社とワーキング・グループをつくり、どのように縮小していくべきかを検討している。このワーキング・グループでは、エネルギー公社、水道公社や住民にも参加してもらい、何が問題であるのか、どのように解決すべきかの合意形成を図るために努めている。

従来の都市計画のツールであったFプラン（土地利用計画）もBプラン（建築計画）も成長を前提としたもので縮小することを前提としていない。そのために、特に住民は市役所が何をしようとしているのかを理解することが必要となる。

4.3.3 不動産所有の増加による問題の複雑化

旧東ドイツでは縮小問題を検討するステークホルダーが市役所と住宅会社である。アイゼンヒュッテンシュタットは住宅会社は2つしかなく、そのうちの大きい方は公社であった。このため、縮小する計画を策定することが容易であった。さらに、社会主義時代からの習慣で、ブラッテンバウで生活している人で不動産を所有する人はいなかった。これが集合住宅の取り壊し作業を容易に遂行させた大きな要因でもあった。

しかし、現在、公共住宅を民間資本に売るという現象が起きている。そして、この公共住宅を積極的に買っているのがアメリカもしくはイギリスの資本である。⁽²¹⁾公共住宅であれば、住宅政策で縮小問題等をコントロールすることも可能であった。しかし、民間資本が入ってくると、賃貸住宅を販売したりするケースも考えられる。将来的には、取り壊し作業も現在より遥かに難しく

なることが推測される。

5 ま と め

都市の縮小は人口が減少するということである。しかし、これは果たして本当に問題なのか。問題であるとしたら、何が問題なのか。人口縮小はミクロな都市レベルで捉えると多くの問題を浮かび上がらせる。自治体の活力が減るし、税収も減る。ただし、マクロなレベルでみると、果たしてどの程度の問題となるのだろうか。確かに年金システムは人口が縮小することによって大きなダメージを被るであろう。しかし、環境問題の多くは人口の規模に起因している。したがって人口減少は、環境問題にとっては福音である。人口が減少することで、エネルギー問題を始めた多くの環境問題は改善されると考えられる。

21世紀に入り、人類は大きな転換期を迎えている。200年の成長の時代はもはや終焉に近づきつつある。現在は過渡期であり、特別な状況にあると考えられる。人口の増加は、いつかは止まるものであり、また止まるべきものである。インドや中国ではまだ人口が増加しているが、世界中の都市の四分の一は既に縮小を始めている。そして、我々は人口が増加しないということを受け入れる必要に迫られているのである。

社会は二極化している。これは、社会の多くの側面で見られることだが、都市も縮小を生じている都市とそうでない都市とに分かれつつある。重要なことは縮小する都市と成長する都市があるということ認識し、その将来への方向性に応じた都市政策、都市計画を実施することである。いつまでも右に倣えで、成長を前提とした都市政策、都市計画をしていくことは将来において大きな禍根を残す。

本研究では、最も人口減少が激しい旧東ドイツの都市アイゼンヒュッテンシュタット市を事例として取り上げ、その都市の歩み、そして縮小していくプロセス、それへの同市の対応策を調査、分析して整理したものである。アイゼンヒュッテンシュタット市は、縮小していくという現実を真っ正面から受け止め、縮小するダメージを極力少なくするために、積極的に維持管理等に効率が悪くなった集合住宅を取り壊すなどして、都市自体も縮小するというアプローチを採っている。縮小自体は出来れば避けたい。しかし、それが不可避である場合は、それによるマイナスの影響を最小限にすることが何より求められる。

都市計画は都市の成長時においても重要である。しかし、縮小時においてはさらに重要であることをアイゼンヒュッテンシュタット市の試みは我々に教えてくれる。そして、そのためにも将来の現実的なビジョンをコミュニティ、住民達と共有することが必要である。アイゼンヒュッテンシュタット市においても住民を始めとした関係者との活発な議論を重要視していた。しっかりと計画とコミュニケーション。この二つが縮小する都市においては求められる。

注：

- (1) http://www.germanculture.com.ua/library/facts/bl_urbanization.htm
- (2) Gudrun Schultz, "German Birthrate Hits Bottom" in "LifeSite", March 17, 2006
- (3) 小林浩二 (1998) 『21世紀のドイツ』 大明堂, p.186
- (4) Uta Hohn への取材結果
- (5) アイゼンヒュッテンシュタット市役所都市計画課への取材結果 (2006.3.28)
- (6) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office
- (7) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office
- (8) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office
- (9) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office
- (10) Uta Hohn への取材結果
- (11) ドイツ連邦法ニュース, 2006.3.30
- (12) Uta Hohn への取材結果
- (13) シュエードは新しい都市で1960年代に石油化学工業の工場都市として社会主義時代につくられた。政治的判断によってつくられたので、市場経済のシステムでは立地としての優位性がまったくないために激しい縮小に見舞われている。いわゆる「友情の国境 (Border of Friendship)」と呼ばれていたポーランド国境沿いにつくられた都市である。
- (14) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office の職員への取材結果
- (15) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office の職員への取材結果
- (16) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office の職員への取材結果
- (17) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office の職員への取材結果
- (18) The City of Eisenhüttenstadt, Municipal Management Department/ City Planning & Development Office の職員への取材結果
- (19) Philip Oswalt との取材結果
- (20) <http://cgi.eisenhuettenstadt.de/cgi-bin/mainen.php?rubrik =Willkommen&link=Begruessung.htm&link=1>
- (21) Uta Hohn への取材結果