124. ドイツにおける時限型・プロジェクト型・非法定型の地域開発手法の仕組みと実態に関する研究

- ノルドライン・ヴェストファーレン州の REGIONALE (レギオナーレ) に注目して -

Temporary, project-based and informal Regional Development in Germany

-Management system and its realities of REGIONALE in North Rhine-Westphalia-

太田尚孝*・有田智一**・服部敦***

Naotaka OTA*, Tomokazu ARITA**, Atsushi HATTORI***

The objective of this research is to elucidate the REGIONALE, which is a limited-time, project-based, informal Regional Development in the German state of NRW, and its current status. Based on literature reviews and interviews, we identified the following. 1) Similarities and differences between REGIONALE and IBA Emscherpark result from the legacy of IBA Emscherpark and strategic thinking of the state government. 2) REGIONALE supplements statutory plans, and actual results show a role of connection between ideas and planning. 3) REGIONALE employs an agency support system that covers everything from project certification to realization based on transparent certification standards and categorization. 4) Although innovative, it faces issues such as difficult long-term continuity and problems involving private sector coordination, evaluation methods, and the like.

Keywords: Germany, Regional Development, REGIONALE, IBA Emscher Park, Regional Governance

ドイツ, 地域開発, REGIONALE (レギオナーレ), IBA エムシャーパーク, 地域ガバナンス

1. 研究の背景・目的

1-1. 研究の背景

わが国でも周知のように、ドイツ西部に位置するノルドライン・ヴェストファーレン州(以下、NRW 州)では、1989 年から 1999 年にかけて「国際建築展(以下、IBA)エムシャールパーク」が開催された。IBA エムシャールパークは、NRW 州政府が全額出資し、IBA エムシャールパーク社が一定の期間内に IBA に値するプロジェクトの認定や広報活動等を担い、ルール地域内の衰退した工業都市の再生が目指された。また、非法定の地域開発手法として、既存の計画制度や行政システムにとらわれない革新的プロジェクトが試みられると同時に、各自治体の自発性と自治体間の連携が重視された。さらに、IBA エムシャールパークは、ハード整備だけではなく、地域アイデンティティの形成や分野横断型の緩やかなテーマの下にプロジェクトのネットワーク化も試みられ、従来とは異なる、時限型・プロジェクト型・非法定型の新しいタイプの地域開発手法といえた⁽¹⁾。その成果や影響は、創造都市論者のランドリーが「最も劇的で、最も革新的で、しかも最も包括的に考え抜かれた都市再生プロジェクトの一つ」⁽¹⁾と指摘するように、国際的にも高評価を得る創造的な取り組みであった。

NRW 州政府は、この IBA エムシャールパークの経験を基盤に州内の他地域の持続可能な発展を推進するため、IBA エムシャールパークの閉幕前の 1997 年時点で、「REGIONALE (レギオナーレ)」という後継プログラムの導入を決定した。REGIONALE は、2016 年 3 月時点で NRW 州内の大小様々な 8 地域で実践されており、ドイツにおける最新の地域開発手法の試みとして、その具体的なマネジメント手法や成果、課題等はわが国でも注目に値するといえる。

1-2. 既往研究のレビュー

ドイツのリージョンレベルの計画論については、法定の地域計画の歴史的展開⁽²⁾や他計画との調整の実態⁽³⁾だけでなく、計画区域と計画主体間の整合性や地域ガバナンスのあり方⁽⁴⁾など、わが国でも多くの研究が存在する。また、IBA エムシャールパークに関しては、継続的な調査研究^{(5) (6)}が行われている。しかし、その後継の REGIONALE は、REGIONALE 2010 及び 2013⁽⁸⁾、2016⁽⁹⁾の概要報告はあるものの REGIONALE の全体像や IBA エムシャールパークとの共通点・相違点、近年のドイツの都市・地域計画論での位置づけ、具体的成果や課題等は不明な点が多い。なお、プロジェクト型の計画手法に限定すれば、大規模開発事業における「プロジェクト型 B プラン」の協議に関する研究⁽¹⁰⁾はあるが、これには広域的観点は含まれていない。

1-3. 研究の目的

そこで本研究は、I. IBA エムシャールパークとの比較やドイツの都市・地域計画論における REGIONALE の特徴の明確化による REGIONALE の全体像の理解(第二章)、II. REGIONALE 2016 のケーススタディ(第三章)、から時限型・プロジェクト型・非法定型の地域開発手法としての REGIONALE の仕組みと実態を明らかにすることを目的とする。

1-4. 研究の意義

ドイツは、連邦国家であり、州や基礎自治体の権限が強く、基礎自治体の数は 1 万を超える等のわが国との基本的差異があることから、本研究のわが国の都市計画研究への貢献は低いようにも考えられる。しかし、近年、わが国では計画単位としての地域(リージョン)を巡る社会的要請は大きく変化しつつある。すなわち、人口動態や産業構造の変化への対応は市町村合併をしたとしても個別自治体で

* 正会員 福山市立大学 都市経営学部 都市経営学科 (Fukuyama City University)

** 正会員 筑波大学 システム情報系 社会工学域 (University of Tsukuba)

*** 正会員 中部大学 工学部 都市建設工学科 (Chubu University)

は難しく、かつ行財政面の悪化から、広域的視点が以前にも増して求められている。同時に、地域の自立的・自律的発展が前提となり、実践面では流域・海域、あるいは歴史性等を踏まえた既存制度や計画単位にとらわれない新たな連携の形⁽²⁾も生まれはじめている。さらに、これらの活動内容は医療福祉や拠点整備、防災・減災、産業振興、観光、定住促進など多様化している。そして、このような時代環境の変化と各地での実践を踏まえて、今後、各地域が有形・無形の地域資源を活かしながら、何のために・誰が・どのような空間を対象に・いつまで・どのようにマネジメントしていくかが大きな論点となっていると考えられる。

上記の文脈に基づく、REGIONALE の仕組みや成果・課題は、わが国の広域での総合的空間整備や持続的な地域づくりのあり方を国際的視点から構想する際に、重要な参考事例と思われる。

1-5. 研究の構成・手法

第二章では、REGIONALE の特徴を前身の IBA エムシャールパークとの比較の視点やドイツの都市・地域計画における位置づけの把握から明確化する。最初に、2006 年に NRW 州政府及び REGIONALE の調査研究を担っている NRW 州・都市開発研究所（以下、ILS）が公表した REGIONALE の中間報告書¹¹⁾や既往研究の文献調査に基づき、REGIONALE 実施 8 地域の開催状況を概観することで IBA エムシャールパークとの共通点・相違点を見出す。次に、ドイツの都市・地域計画論の潮流や REGIONALE と類似事例との比較整理を行った文献の整理から REGIONALE の位置づけを把握する。なお、第二章に関連して NRW 州政府及び ILS へのヒアリング調査⁽³⁾を実施した。

第三章は、REGIONALE 2016 のケーススタディを行う（図 1）。

図 1 REGIONALE の開催地域とケーススタディ地域

出典：参考文献¹²⁾ P37 から作成

ケーススタディの選定理由は、①後述のように現在唯一の進行中、かつ最終回であること、②現在進行中であることはマネジメントの進捗や直面する課題が最もよく顕在化し、かつ情報収集が可能であると思われること、③ REGIONALE 間では情報や人材の交流があり、最終回とし

て完成された仕組みや試みがみられると想定されること、からである。ケーススタディの方法は、既往研究⁹⁾では不明確であった REGIONALE の開催背景やプロジェクト認定方法、地域特性も留意した都市・農村部でのプロジェクト分析、現状の課題等を追加的な文献調査や客観的データから拡充し、複眼的な実態把握を行う。この三章に関しても REGIONALE2016 の運営主体、プロジェクト事業者に対してヒアリング調査⁽⁴⁾を実施した。

第四章では、研究のまとめとして本研究から明らかになった点をまとめ、今後の研究課題を整理する。

2. REGIONALE とは何か

2-1. REGIONALE の概要

REGIONALE とは、「地域 Region」と「隔年周期 Biennale」を合わせた造語であり、NRW 州政府が 1997 年以降、主導する同州内で展開する時限型・プロジェクト型・非法定型の地域開発手法である。

REGIONALE の開催目的は、時間的制約条件下で自治体間をこえた広域連携活動と革新的プロジェクトにより当該地域内外でのプロフィールを明確化し、開催地域の持続可能な発展のための競争力を強化することである¹³⁾。なお、2015 年 9 月のヒアリング調査では、NRW 州政府は REGIONALE2016 を最後にほぼすべての州地域内を覆うように開催され、一定の成果を示したことを理由に、IBA エムシャールパークから続く一連のプログラムの終了を決めていることが明らかになっている。

REGIONALE の地域開発手法としての基本的特徴は、当該開催地域の課題解決を前提にした将来像を地域側が構想した上で具体的テーマが設定され、これ資するプロジェクトによって目標を実現させ、成果を内外に発信することにある。つまり、課題発掘から将来構想づくり、プロジェクトマネジメント、イベント的要素までも含む包括的試みといえる。この前提に加えて、各 REGIONALE の開催概要の整理（表 1）や REGIONALE の全体像に関する文献調査¹⁴⁾を踏まえると、前身の IBA エムシャールパークとの共通点・相違点は次節のように示すことができる。

2-2. IBA エムシャールパークとの共通点・相違点

(1) IBA エムシャールパークとの共通点

第一に、REGIONALE そのものは個別プロジェクトの実行や直接的財政支援を担わないことである。IBA エムシャールパークと同じように、各プロジェクトの実現は各自治体や民間企業等が担い、REGIONALE は当該地域内のプロジェクトを透明性のある多段階型の審査手続きや判断基準に従い「REGIONALE プロジェクト」に認定することに注力する。そして、プロジェクトに認定されることは、当該プロジェクトの付加価値の向上と共に、既存の補助金制度とのマッチングが優先的に行われること等を意味する。すなわち、REGIONALE はマネジメント要素がきわめて強く、かつプロジェクトの存在を前提とした試みといえる。

第二に、最終年をプレゼンテーション年とするイベント

的性格である。REGIONALE も IBA エムシャーパークと同様に、地域の将来像の検討やプロジェクトの認定プロセス自体が開催期間と認識されており長期間開催される。開催地域間では4年から10年と幅はあるとしても、最終年にREGIONALEプロジェクトの進捗を展覧会方式で地域内外に発信することは共通する。このようなイベント的性格は、IBAと同様に既存の計画制度や関係性にとらわれず、短期集中型で新しい試みを生み出す原動力とみなされている。

第三に、時限型マネジメント会社による REGIONALE の運営である。REGIONALE の実施地域では IBA エムシャーパーク公社と同等の「REGIONALE エージェンシー」（以下、エージェンシー）と呼ばれるマネジメント会社が設立される。同組織を中心に、REGIONALE のプロジェクトの認定基準づくり、プロジェクトの実現支援、各種広報活動、プレゼンテーション年の準備などが行われる。なお、同組織は原則、REGIONALE の開催期間中のみ存在することになっており、これも IBA エムシャーパークと同様である。

第四に、活動内容の未来志向性・総合性である。REGIONALE の開催を規定する公募資料¹⁵⁾を見ても、各地域が取り組むべきテーマとして、「持続可能な都市・地域の発展」「イノベーション、知識、教育」「企業活動の基盤や労働市場の強化」「経済分野に関連するインフラやモビリティの強化」「当該地域における都市・建築文化の育成」「ランドスケープの開発、自然及び環境保護」「健康」「家族に優しいインフラの創造」が挙げられており、IBA エムシャーパークと同じく NRW 州の都市・地域の今後の発展に必要と考えられる幅広いテーマに取り組んでいる。

(2) IBA エムシャーパークとの相違点

第一に、開催側の自発性・裁量性・費用負担の大きさである。IBA エムシャーパークの開催が NRW 州政府とエムシャー川流域の自治体との合意で決定されたこととは異なり、REGIONALE は、ハノーファー万博に合わせて開催された初回の REGIONALE2000 以外は公募で開催地が決定されている。公募要件は、前述の開催目的以外にマネジ

メント組織の設置やプレゼンテーション年の実施といった基本的枠組みのほか、開催地域の最小規模として「3 郡、あるいは 3 独立市」⁵⁾と規定されている。これは、REGIONALE の開催自体や開催内容、開催地域の空間的範囲は、開催側が決定できる仕組みであることを意味している。これに関連して、エージェンシーの運営費用も既往研究^{8) 9)}によれば NRW 州政府の負担割合は全額ではなく7割から8割であり、残りは開催地域側の負担となっている。なお、区域割りの実態を見ると、REGIONALE2013 及び 2016 以外は、従前の地域連携活動が基盤になっており、特に ZIN⁶⁾と呼ばれる商工会議所の地域的単位を基盤にした地域活性化プログラムが前提になっているケースが8地域中5地域と多い。公募プロセスについては、二段階の審査⁷⁾に基づき、NRW 州政府へのヒアリング調査からは1997年、2002年、2007年とこれまで3回の公募が実施され、いずれの回も競争的状況の中で開催地が決まっていることがわかっている。

第二に、第一点目の結果としての開催規模や地域課題の多様さである。REGIONALE と IBA エムシャーパークとの間には、IBA エムシャーパークがルール地域という比較的類似の構造的課題や人口規模を有する地域で開催したこととは異なり、REGIONALE は NRW 州内の規模や課題が異なる様々な地域で開催されている。そのため、これを反映して各 REGIONALE 間でも取り組むテーマが異なっている。なお、REGIONALE の8回の開催地域の平均値をみると、開催期間は7年間、開催地域の面積と人口は、3,900km²・170万人、参加自治体は50自治体である⁸⁾。

第三に、開催地域間の相互学習と経験の蓄積化である。モデルとして IBA エムシャーパークが存在していたとはいえ、開催地域にとって REGIONALE は新たな地域開発の試みであったことに変わりなかった。NRW 州政府や ILS を介して、開催地域間での情報・人材交流や意見交換が行われ、マネジメント体制やプロジェクトの認定方法の参考とされた。例えば、選定プロジェクトの優先順位づけは、継

表1 REGIONALE の実施概要一覧

		REGIONALE2000	REGIONALE2002	REGIONALE2004	REGIONALE2006	REGIONALE2008	REGIONALE2010	REGIONALE2013	REGIONALE2016	参考:IBAエムシャーパーク
A	開催期間	・1997年～2000年 (4年間)	・1999年～2002年 (4年間)	・1999年～2004年 (6年間)	・2000年～2006年 (7年間)	・2001年～2008年 (8年間)	・2002年～2010年 (9年間)	・2007年～2013年 (7年間)	・2009年～2016年 (8年間)	・1989年～1999年 (11年間)
B	タイトル	・EXPO Initiative OstWestfalenLippe 地域の活動	・EUROGA2002plus (欧州「ゲート」展 2002+)	・links und rechts der Ems (エム川の左右)	・Spurwechsel (車線変更)	・Grenzen Überschreiten (境界を越えて)	・Brückenschläge (橋をかけて)	・Südwestfalen (南グェストファレン)	・ZukunftSLAND (未来の土地)	・古い産業地域の未 来に向けたワーク ショップ
C	面積/人口	・6,500 km ² /200万人	・3,500 km ² /270万人	・3,200 km ² /100万人	・332 km ² /67万人	・不明/160万人	・4,000 km ² /300万人	・6,200 km ² /150万人	・3,400 km ² /80万人	・800 km ² /250万人
D	参加自治体数	・70	・独: 33 ・蘭: 29	・38	・3	・独: 46 ・蘭及び白: 22	・53	・59	・35	・17
E	開催地域の 区域割りの背景	・Detmold 行政管 区存在 ・ハノーファー万博 時の NRW 州の取 組み ・ZIN の試み	・独蘭国境地域の連 携活動 (Euregio Rhein-Maas-Nord) ・ZIN の試み (独側)	・Rhein 市が主導し た NRW 州「ゲ ート」展の代替案 (⇒エム川流域自治 体へ拡大)	・伝統的産業集積地 としての地域的ま とまり ・ZIN の試み	・独蘭白国境地域の 連携活動 (Euregio Maas-Rhein) ・ZIN の試み (独側)	・ケルン・ボン大都市 圏としての一体的な 経済・生活圏域 ・ZIN の試み	・類似の課題を抱え た地域内の自治 体の存在 (組織 だった従前の取 組みは特になし)	・類似の課題を抱え た地域内の自治 体の存在 (組織 だった従前の取 組みは特になし)	・ルール工業地域 としての地域的ま とまり ・エム川流域
F	主な地域特性	・多様な自然景観 (河川や森林) ・健康産業の集積地 (保養・温泉業)	・「デュセルドルフ」を核と した大経済圏 ・国内でも大規模の 歴史性	・多様な自然景観 (河川や森林) ・国内でも大規模の ミニスター大学	・多様な自然景観 (渓谷や山地) ・伝統的な産業集積 地 (刃物など)	・多様な自然景観 (緑地帯) ・高等教育機関の集 積	・ケルン・ボンを核とし た大経済圏 ・良好な交通網 (鉄 道、道路、空路)	・田園地域の農業生 産と豊かな自然 ・中小規模の都市や 農村が点在	・田園地域の農業生 産と豊かな自然 ・中小規模の都市や 農村が点在	・同規模都市が連 続する大都市圏 ・伝統的工業地域
G	主な地域課題	・省エネ対応型産業 構造への転換 ・人口減少・少子高 齢化への対応	・独蘭越境地域とし ての一体性のなさ ・経済活動にともな う自然破壊	・欧州レベルでの地域 の競争力のなさ ・流域としての地域 資源の有効活用	・新産業の育成や担 い手の確保 ・産業遺産や自然景 観を活かした観光	・独蘭自越境地域と して一体性のなさ ・人口減少・少子高 齢化への備え ・人口増加地域の適 切な成長管理	・二大都市と周辺部 との一体性のなさ ・人口増加地域の適 切な成長管理	・人口減少・少子高 齢化への備え ・専門労働力の不足 ・地域の魅力向上	・人口減少・少子高 齢化への備え ・専門労働力の不足 ・地域の魅力向上	・産業構造の転換 ・環境問題 ・産業跡地の再生
H	マネジメント 会社の設立 多段階審査 によるP選定 選定Pの 優先順位付け	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	Pの数	・応募: 300 ・採択: 54	・応募: 不明 ・採択: 110	・応募: 550 ・採択: 100	・応募: 不明 ・採択: 24	・応募: 不明 ・採択: 18	・応募: 200 ・採択: 53	・応募: 130 ・採択: 49	・応募: 200 ・採択: 44	・応募: 不明 ・採択: 123

出典: 参考文献5)8)9)11)及び各REGIONALEのHPから作成 注: 表の整理は2016年3月末時点

続的取り組みがゆえに経験が蓄積された相互学習の成果と NRW 州政府側では肯定的に考えられている。なお、REGIONALE のプロジェクトとして実行されるのは平均で 57 となっている。

第四に、カリスマのプランナーの必要性のなさである。周知のように IBA エムシャールパークでは、地理学で博士号を取得し、ミュンヘン市や連邦機関、NRW 州政府で研究・実務経験を積んだ Karl Ganser が代表を務めた。Ganser は、「展望的漸進主義 Perspektivischer Inkrementalismus」という新たな計画論を提唱し、IBA エムシャールパークの中で実践をした。これは、従前の事前確定的で時間軸が見えない計画に基づくプロジェクトの実施ではなく、見通せるぐらいの時間範囲の中での高質化されたプロジェクトをベースにした将来像の模索という壮大な社会実験でもあった。REGIONALE ではそのような新時代を切り開く計画論の創造やカリスマ性を持った代表者は求められておらず、地域の事情に精通する者や、REGIONALE の運営やテーマを円滑に遂行できる者がリーダーとして必要とされた。

2-3. ドイツの都市・地域計画論における REGIONALE

(1) 既存の計画制度への批判と REGIONALE の役割

まず、戦後ドイツの計画体系を大局的観点から批判し、かつ IBA エムシャールパークを主導した Ganser の論考¹⁶⁾は REGIONALE にも通じると考えられる点で参考になると思われる。Ganser は、戦後のドイツの法定の計画体系が拡充化された一方で、時代環境の変化に対する柔軟性を欠いてしまったことを「計画書の山 Plangebirge」と批判した。さらにこれまでの計画体系の実態と今後のあり方について、住宅地整備の 3 分の 2 程度は法定計画に基づき建設されその貢献は大きかったにしてもそれ以外の産業地開発や戸建て住宅開発は民間企業による開発行為に基づいていたこと、誰が・いつまでに・どのようにプロジェクトを実現化させるかは公共の制御が限定的な非法定の世界で大部分が決まっていること、今後はプロジェクトの質的コントロールをどのように実態化・充実化していくかが一層重要になるが IBA エムシャールパークであったとしてもそれは十分成し遂げられなかったこと、を指摘している。

法定・非法定計画の関係性については、Elke Pahl-Weber の「都市・地域計画における非法定計画」の解説¹⁷⁾の中でも、1990 年代以降の規制緩和の中で法定計画の短所を補うために非法定分野の重要性が増してきたこと、リージョンレベルの先進事例として IBA エムシャールパークとその後継の REGIONALE の存在を言及している。他方、Sabine Baumgart らは、NRW 州の地域計画のあり方検討¹⁸⁾の中で、非法定の計画分野の重要性は増すとしても法定計画との役割分担の熟慮が必要であること、REGIONALE は自治体間連携の多様化の流れの中で新たな地域マーケティングの一つとしても考えられることを論じている。また、NRW 州政府へのヒアリング調査からは、REGIONALE は法定の地域計画や各自治体の建設管理計画 (F プラン・B プラン) を代替する存在ではなく、既存の計画制度では対応できな

い個別事業の価値上昇や自治体間の連携促進、新しい試みを創出する場と理解されている。

(2) REGIONALE の位置づけの試みや REGIONALE への評価

REGIONALE の都市・地域計画論での位置づけについては Uta Hohn らが「注目のフォーマット Formate der Aufmerksamkeit」¹⁹⁾という概念を用いて、REGIONALE も含めた競争に方向づけられ、非日常的な都市・地域計画手法に関する一連の試みの特徴を整理している (表 2)。

表 2 フォーマットとしての REGIONALE の位置づけ・特徴

フォーマットとしての位置づけ・特徴	フェスティバル性 ←		→ 革新性	
	イベント性を重視し、都市・地域発展における革新性も目的	イベント性を重視し、都市・地域発展における革新性も目的	幅広い主体と専門的世界への方向づけを実施	専門的世界への方向づけを優先
具体的事例	・オランダ・サカ-W杯 ・EXPO ・連邦「デザイン」展	・欧州文化首都 ・欧州環境首都	・IBA ・REGIONALE ・Innovation City	・ExWoSt ・MORO ・Stadt 2030
都市・地域開発における革新性	-	+	+++	+++
イベント性	+++	+++	++	-
開催地選定の競争状況	+++	+++	++	++
組織的・内容的な枠組み	+++	+++	++	+
開催に關する諸規定の密度	+++	+	+	+
可能性	+++	+++	+++	+++
非日常性	+++	+++	+++	+++
新しい主体構築の協働の場	---	---	+++	++
都市・地域計画に対する実験性	---	+	+++	+++
学びや革新性に対する開放さ	---	++	+++	+++
成果物としての革新性	-	+	+++	+++
7日として革新性	-	+	+++	+++
非法定計画としての関連性	---	-	+++	++
持続的な都市・地域発展の関わり	+	+	+++	+++
日常的な計画行為への転用可能性	---	+	++	++
学術的調査・評価	-	+	+++	++

出典：参考文献¹⁹⁾ P4 から作成 註：+は関連大、-は関連小

この中で、REGIONALE は IBA や、NRW 州 Bottrop 市にて気候変動問題への対応をモデル的に取り組んでいる Innovation City と同等とみなされている。そして、一過性で中長期的視点が乏しく、その費用対効果に対しても批判的指摘が多い「フェスティバル性」よりは、都市・地域計画手法として「革新性」の程度が高く、「幅広い主体と専門的世界への方向づけを実施」する実験的・革新的取り組みであるとの理解がされている。その一方で、連邦環境・自然保護・建設・原子炉安全担当省 (BMUB) の調査研究として、連邦全土に關する住宅建設や都市計画上のテーマをモデル的に実施し施策に反映させるための「実験的住宅建設及び都市計画 (ExWoSt)」等とは、特に「イベント性」という点で差異があると区別がされている。

REGIONALE に対する評価は、NRW 州政府では、既存の計画制度や行政境界を越えて当該開催地域や NRW 州全体に資する革新的プロジェクトが州政府の財政・人的負担を最小化しつつも実施されたことを高く評価している。しかし、既往研究⁸⁾の中では、アイデア出しにすぎず法定計画への接続性の担保の弱さや、時限的性格が故の中長期的影響力への懸念、地域構造に影響を及ぼし得るようなインフラ整備には不向き等のこの仕組みの限界も示されている。なお、前述の「イベント性」要素が高く当該地域の課題解決よりも開催自体が目的化されうることへの懸念に関する批判は近年の IBA のあり方を巡る議論の中でもみられており²⁰⁾、REGIONALE にも該当するものと考えられる。

3. ケーススタディ：REGIONALE2016

3-1. REGIONALE2016 の開催概要

(1) REGIONALE 2016 の開催経緯・地域概要

REGIONALE2016 は NRW 州の北西部のオランダ国境とミュンスター地域、ルール地域の間にある面積 3,400 km²、人口 80 万人、35 自治体の範囲で行われている (図 2)。

図 2 REGIONALE2016 の開催地域の地理的特性

出典：参考文献^{2,2)} P.8 から作成

一般に西ミュンスターランドと呼ばれる当該地域の特徴としては、ルール地域等の特定のアイデンティティを持つ空間の間にあること、2〜3 万人程度の小規模都市の周辺に農村が分散する田園地域であること、伝統的に農業及び関連産業が中心であること、人口動態や経済環境は比較的安定的であること、があげられている^{2,1) 2,2)}。

REGIONALE の開催背景は、現状では他地域と比較して必ずしも明確な衰退傾向ではなかったが早期に構造的課題に対応する必要性に迫られていたこととされる^{2,2)}。例えば、人口動態については、戦後の人口発展率 (1950 年〜2011 年) は西ミュンスターランドでは 170.8%、NRW 州全体は 132.9%であったが、将来の人口増減予測率 (2014 年〜2040 年) は NRW 州全体の -0.5% よりも減少率は高く -6.3% である^{2,3)}。その他にも、専門性を有する高度職業人の不足、将来的な少子高齢化予測、人口構造の変化に対応したライフラインの維持管理、繊維産業の衰退による産業跡地の利活用、農業的土地利用や自然環境の保全等が課題であった。

この類似の課題を抱えた地域に加えて、歴史的・宗教的には一帯がミュンスター司教区であったこと、ライン川の支流のリップ川以北が自然環境としてのまとまりと認識されていたことが加わり、開催地域の境界となった^{2,2)}。また、Borken 郡と Coesfeld 郡の全自治体に参加し、上位の行政組織では両郡に加えて Recklinghausen 郡もミュンスター行政区内であることが、従前に目立った地域連携活動がなかった同地域が REGIONALE に参加することを容易にさせた一要因になったとも考えられる。

REGIONALE の公募自体は、2007 年 2 月であったが、既に 2006 年秋頃から Borken 郡及び Coesfeld 郡の代表者やルール地域北部の自治体関係者が外部のコンサルタントのコーディネートの下、REGIONALE の開催に向けた議論を開始させていた^{2,4)}。公募に際しては、最終的には 4 地域が REGIONALE2013 及び 2016 の開催に関する第二次審査の

対象となり、第二席として REGIONALE2016 の開催権を獲得した。その後、2009 年 9 月のエージェンシーの開設をもって REGIONALE2016 が本格的に開始されるまでは、プロジェクト認定基準の草案作成や他地域で実践されていた REGIONALE の視察を行うなどの事前準備期間となった。

(2) タイトル・テーマ・空間的發展指針

REGIONALE2016 のタイトルは、ZukunftsLAND (未来の土地) であり、2009 年 9 月から開始され 2016 年 4 月からは約 1 年間のプレゼンテーション年が始まる。

REGIONALE2016 の開催目的は、前述のような構造的課題への回答をハード・ソフトのモデル的プロジェクトによって示し、農村地帯の持続可能な発展を目指すことである。

具体的な挑戦テーマは、「ランドスケープの変化をデザインする!」「地域のプロフィールを明確化する!」「生活に欠かせない基本的インフラを確保する!」の 3 つである。また、2010 年 2 月には公募段階から積み重ねてきた議論の集大成として、『ZukunftsLAND の空間構想』^{2,5)} を公表し、地域間比較とグローバルな動向の両面から西ミュンスターランドの特徴づけと将来像を示した。これは、REGIONALE2016 の空間的發展指針として空間的影響力のあるプロジェクトに対する認定基準の一つにもなっている。

3-2. REGIONALE2016 の仕組み

(1) 運営体制

前述のように各 REGIONALE には開幕から閉幕まで時限型マネジメント会社であるエージェンシーが設置される。

REGIONALE2016 の場合でも、同社を核として REGIONALE のマネジメントが行われるが、プロジェクト認定や REGIONALE の方向性は、州政府や開催地域の代表者による運営委員会に決定権が委ねられている (図 3)。すなわち、エージェンシーはプロジェクト認定の下準備や既存の補助金とのマッチング、広報活動等に徹している。また、開催の準備組織であった監督委員会、外部専門家のイノベーション委員会なども設置され、適切な緊張関係の中でマネジメントが実行される仕組みといえる。地域内の自治体との関係は、全自治体に REGIONALE 担当者が設置され、エージェンシーや事業者との情報交換が行われている。

図 3 REGIONALE2016 の組織体制

出典：参考文献^{2,2)} P.54 及びヒアリング調査から作成

(2) エージェンシーのプロフィール

エージェンシーは、2015 年 9 月時点で代表・副代表・総

務責任者のほか、6名がプロジェクトマネジメント、3名が広報・プレスの専門家の計12名で構成されている。同社を率いるのは、建築家・都市計画家のUta Schneider氏であり、公募で代表に就任した。Schneider氏は、同社の職員編成の人事権を有しており、約300名の応募者の中から、都市計画・地理学・文化マネジメント・ジャーナリズム等、REGIONALEの総合的・革新的な活動内容に照らし合わせて多様な専門家を採用した。なお、職員採用については、既存の補助金制度への知識やイベント運営管理力、類似の都市・地域開発のプロジェクトマネジメント経験を重視しながらも、完全公募型採用であり、州政府や自治体からの出向者はいないとされる。

エージェンシーの役割は、REGIONALE2016の適切な運営と組織化であるが、具体的には前項で述べたように、運営委員会の意思決定のための下準備や意思決定後の実行、REGIONALE2016の目的に応じた各プロジェクトの質的担保、地域内のアクターのネットワーク化、プロジェクト実行のためのファイナンスの確保、プロジェクトの質的向上のためのアドバイス、REGIONALE2016の地域内外での広報活動、プレゼンテーション年の計画・実行など多岐にわたる。そのため、職員以上に代表者には専門的知識だけでなく、コミュニケーション能力やコーディネート能力が求められているといえる。なお、同社の人件費や運営費は、70%がNRW州政府、30%が開催地域（その2/3は地域内にも支店を構える貯蓄銀行のSparkasse、1/3は各自治体）が負担し、開催期間内で総額850万€と試算されている⁽⁹⁾。

(3) REGIONALE プロジェクトの認定方法

プロジェクト認定は、年に2、3回開催の運営委員会にて公民の事業者から集まったアイデアを持続的な地域発展に貢献する可能性あるか否かによって決定される⁽²⁶⁾。

具体的な REGIONALE2016 のプロジェクトへの認定基準としては、5点が示されている（表4）。さらに前述のように特定のプロジェクトは『ZukunftsLANDの空間構想』における将来的課題への回答も求められる（表5）。

これらの観点から賛同が得られると、当該プロジェクトは「カテゴリーC」となり REGIONALE2016 のプロジェクトとして実現化に向けたマネジメントが開始される（図4）。この際に、プロジェクトごとにエージェンシーからコーディネーターが派遣され、プロジェクト実現化の承認を意味する「カテゴリーA」に向けたプロジェクトマネジメントが行われる。また、アイデア段階から実現化まではCからAまでに3度の運営委員会の承認が必要となり、各段階で承認を得られたプロジェクトは文書形式でエージェンシーのHPにて全て公表される。

カテゴライズに対するエージェンシーの姿勢としては、ヒアリング調査に基づく、公民の事業者のアイデアと一緒に育て実現化することを重視しており、客観的数値による評価ではなく、キーパーソンが存在や実現化に向けた意思、アイデアの革新性等を重要視し、対話を前提にした質的判断を行っている。なお、2016年3月時点では44のプロジェクトが認定され、カテゴリーごとのプロジェクト数は、Aが24、Bが10、Cが10である⁽²⁷⁾。

表4 REGIONALE2016のプロジェクト認定基準

大区分	具体的な判断基準
1. 地域的な意義・重要性	・プロジェクトのアイデアが具体的な現場をこえて地域全体にどのような意味を持つのか？
2. テーマの将来性	・プロジェクトのアイデアがこの地域が直面する将来的課題の解決にどのように貢献するのか？
3. イノベーション力	・プロジェクトのアイデアの革新性とは何か（例：アプローチ、製品、技術的解決法、実施体制）？
4. 農村地域に対するモデル的性格	・プロジェクトのアイデアからほかの農村地域は何を学ぶことができるのか？
5. 空間的影響を有するプロジェクトへの注記	・REGIONALE2016の『ZukunftsLANDの空間構想』の将来的課題にどのように回答ができるのか？

出典：参考文献⁽²⁶⁾ P.1から作成

表5 『ZukunftsLANDの空間構想』における将来的課題

具体的内容
1. エネルギーや水（地下水・排水・飲料水・消火水）、廃棄物に関する持続的で柔軟性があるマネジメント構想はどのようなものか？これはどのように農業との対話の中で発展され、洗練された形として表現されるのか？
2. 広域的な産業地域やバイオガス施設、大規模な厩舎や採掘場などはどのようにして小地域の文化景観の中に統合されることができるのか？
3. 文化景観的な土地は、食糧生産、エネルギー、レクリエーション、自然保護とどのように結び付けられるのか？この際に、洗練された形のように特徴づけられるのか？そして、どの質の高いイメージが誕生するのか？
4. 住宅地（例：戸建て）及び居住可能性がある旧産業地の省エネ化を進め、モビリティが増加し高齢化が進む社会に答えるにはどうすればよいのか？どのように地域の生活の質に貢献する新しい住宅やオープンスペースを創出することができるのか？
5. 都市と農村の間の空間に対するシナジー構想はどのような形なのか？どのように騒音や臭気に対する緩衝帯を整備し、利用可能な文化景観を維持することが可能か？これをどのように気候変動適化戦略として構想できるのか？
6. 将来のインフラ施設はどのようなものか？これはどのように地域的基準で組織化されるのか？例えば学校はどのように大小の空間で配置され、小空間でも質を保ち発展できるのか？革新的移動型インフラ施設の構想とは何か？
7. どのように人々（特に通勤通学者・児童生徒・高齢者・観光客）は将来、地域の中を移動するのか？何が、経済的、技術的・社会的に革新的なモビリティ構想なのか？
8. どの共同体（地域クラブ・宗教団体等）が将来的に農村地域の社会的共生を特徴づけるのか？どのようにこれはローカル/リージョナルなレベルでつながりあうのか？どのニーズが空間に対して示され、どのように既存建築物は機能変更をうけるのか？
9. どのように REGIONALE2016 の地域特性が洗練され、観光としてデザインされるのか？どのように革新的な文化景観的インフラが観光のために可視化されるのか？
10. 川沿いの景観は気候変動にどのように対応するのか？どのように洪水対策や観光、自然保護を共存させ持続可能で魅力的な文化景観として維持可能か？どのように調整地がデザインされ、財政支援が行われるのか？

出典：参考文献⁽²⁵⁾ P.117-121から作成

図4 REGIONALE プロジェクトの実現プロセス

出典：参考文献⁽²²⁾ P.48から作成

3-3. 具体的プロジェクトと成果・課題

(1) 認定プロジェクトの実施状況（図5）

認定プロジェクトは開催地域全体でみられ、3テーマご

とに位置付けられているほか、地域ブランディングや女性の社会進出促進等は地域全体で推進されていること、水路や鉄道の沿線マネジメント（図5の16・18）や自然公園に付属する自治体間連携型プロジェクト（図5の27）があること、単独自治体で実施されるプロジェクトも27/44と半数以上あること、等の特徴がみられる²⁸⁾ 29)。

図5 REGIONALE2016のプロジェクト実施図

出典：参考文献²⁸⁾ P.62-63 及び参考文献²⁹⁾ P.12-13 から作成

(2) 都市・農村部のプロジェクト分析：REGIONALEの成果

1) 工業都市における産業跡地開発（図5の20・図6）

図6 BocholtのREGIONALEプロジェクト

出典：現地調査・ヒアリング調査結果から作成

Bocholt (119.4 km²/7.1 万人) は、西ミュンスターランド内最大の人口規模を有し、独蘭国境の拠点都市でもある。同地は繊維産業都市であったが、産業構造の変化により中心市街地付近に産業跡地 (25ha) が生み出された。そこで、2000 年代初頭から多目的型の都市空間に用途転換することが構想された。もっとも、プロジェクトの具体化及び付加価値の向上、財政面の担保等は大きな課題であった。この状況下で、REGIONALE の開催が一つの契機となり、従前の空間的ビジョンが具体化され、市民ワークショップ等を経て、2012 年 11 月の「カテゴリーB」認定後の「プロジェクトスタディ」が始まると同時に B プラン策定のための準備的調査が開始されることとなった。さらに、認定プロセスの中で広域的意義も問われ、結果的に 7 自治体をつなぐ廃線を活用した広域自転車道網（図5の22）に同プロジェクトが直接的に接続されることになり、当該プロジェクトの地域的意義や付加価値も高まることとなった。また、エージェンシーの助言やサポートを受け、各種補助金が

540 万€上乗せされ、総額 2,800 万€（補助金は 1,580 万€）のプロジェクトとして実現する目途が立った。

2) 農村における多世代共生（図5の05・図7）

図7 LegdenのREGIONALEプロジェクト

出典：現地調査・ヒアリング調査結果から作成

Legden (56.3 km²/0.7 万人) は、西ミュンスターランドでは典型的農村である。同地では、2009 年との対比で 2030 年には 61 歳～70 歳が 99%、71 歳～80 歳が 29%の増加と急激な高齢化が予想され、その対応が急務であった。だが、危機意識や個別対策はあっても必要とされる包括的で分野横断的な試みは存在していなかった。4 年近くの REGIONALE のプロジェクト認定プロセスの中でハード・ソフトの面から既存事業の過不足が再検討された結果、「未来の村」という名の下で、多世代共生型の農村づくりが進められることとなった。具体的には、コーディネーターからの助言も受けて 4 つのテーマが設けられた上で、中心部の道路等のバリアフリー化事業と公園整備が一体的に行われ、また医療施設も診療とリハビリを兼ねた併設型とすることで建設費を抑え、かつサービスを充実化させることも可能となった。これらの新たな取り組みを都市計画的により充実化させるため 2014 年 11 月には「統合的行動コンセプト (IHK)」が策定されるに至った。これは、連邦政府と連邦州が主導する「都市計画助成制度 Städtebauförderung」に基づく各種都市再生プログラム⁽¹⁰⁾の補助金を受ける前提でもあり、REGIONALE による革新的プロジェクトがより大きな構造的改革を誘発することとなった。

(3) REGIONALE2016 が抱える課題

REGIONALE により既存の事業や計画が具体化・洗練化され、認定プロセスの中で地域全体への意義も見出しながら実現するなど成果がみられる。一方、課題も存在する。

REGIONALE2016 の立ち上げ時から関与したコンサルタントの指摘³⁰⁾に基づく、①補助金マッチングと事業目的との整合性、②地域開発手法としての評価の困難さである。つまり、補助金獲得を追求すればするほど本来の事業目的と乖離が生じる危険性があること、州政府や自治体の公金を投入する以上何らかの評価が求められるが包括的な取り組みに関する客観的評価は難しいこと、である。

これに加えて、③事業者の多様性のなさ、④REGIONALE 閉幕後の持続的発展の不確実性も指摘できる。44 のプロジェクトの事業者を整理すると、全 96 事業者のうち自治体が 51 と半数を超える。これに公営企業や財団等を加えると 9 割近い。すなわち、民間企業が事業者である事例はほとん

どなく、現状では公共セクターの取り組みを改善し、地域発展の文脈に関連付ける試みにすぎないとも解釈できる。また、ヒアリング調査時点では、閉幕後に誰が・どのように地域開発を担うのか目途が立っていない。つまり、閉幕後の認定プロジェクトの実現だけでなく、中長期的な地域発展は担保されておらず、同地域にとって REGIONALE が一過性のイベントとなる危険性もありうる。

4. 研究のまとめ・今後の研究課題

本研究で明らかになった点は以下の4点にまとめられる。

第一に、REGIONALE と IBA エムシャーパークとの関係性である。両者の共通点と相違点は、NRW 州政府が IBA エムシャーパークの経験を重要視するとともに、一方でより広域的空間での課題解決のために地域の自発性や創造性を促し、かつ一定の時間的制約条件内でも目に見える成果を期待した結果といえ、REGIONALE の独自性ととともに NRW 州政府の戦略的思考は注目に値する。

第二に、REGIONALE の都市・地域計画上の役割である。REGIONALE は、法定・非法定計画の役割変化から誕生しつつも法定計画の代替ではなく、プロジェクト分析からは法定計画の準備段階を担っていることも明らかとなり、モデル的性格やプロジェクトの質的向上に加えて、アイデアと計画実現との橋渡し役にもなっているといえる。

第三に、これらに関連して REGIONALE のマネジメントの特徴である。REGIONALE は、透明性のある認定基準やカテゴリー化を基盤にプロジェクトの認定から実現に至るまでエージェンシーによる長期間のきめ細かいサポート体制がプロジェクトマネジメントの核といえ、これはそれだけの専門家人材が備わっていることの裏返しでもある。

第四に、REGIONALE が抱える課題である。時限的であるがゆえの中長期的なサポートの難しさや、民間企業との連携、評価手法等の課題も実態として見受けられる。

今後の研究課題は、他のプロジェクトの詳細や民間事業者の関わり方、NRW 州政府の広域ガバナンス戦略等を明らかにし、わが国での実行可能な枠組みの検討といえる。

【謝辞】

本研究は公益財団法人中部圏社会経済研究所「多様な主体間連携による地域のガバナンス手法研究会」の研究成果の一部である。

【注】

- (1) NRW 州の IBA エムシャーパークの HP (<http://www.iba.nrw.de/> 2016 年 3 月 31 日最終閲覧) によれば、ハード整備に限定しても公民連携型で 300km² の緑地整備、350km の排水施設建設、17 の技術センターの新設、3,000 戸の住宅供給、3,000 戸のストック維持型住宅再生が行われた。
- (2) 例えば、三遠南信地域では県境をこえた地域開発が構想され、中国・四国では「瀬戸内しま博覧会「瀬戸内しまのわ 2014」」など各地方でこれまでの行政界や仕組みに縛られない多様な連携の仕組みがみられる。
- (3) NRW 州政府 (MBWSV) の REGIONALE 担当官には、2014 年 9 月及び 2015 年 9 月に、ILS 担当者には 2014 年 9 月に実施した。
- (4) REGIONALE2016 の運営主体及びプロジェクト事業者への調査は、2015 年 9 月に実施した。
- (5) 「独立市 kreisfreie Stadt」とは、郡に所属しない人口の比較的大きな諸都市のことであり、2013 年末時点でドイツには 98 都市が存在している。
- (6) ZIN (Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens) は、関係自治

- 体等から構成の地域協議会に基づくプロジェクトの実施など、新たな試みを行ったが、地域の構造改革にはつながらなかったとされる。
- (7) 具体的には、第一次審査では REGIONALE の開催目的や開催範囲の理由等を明記した『計画書』が審査され、第二次審査では具体的プロジェクトやファイナンスを含めた『地域戦略書』が審査対象となる。
 - (8) REGIONALE2008 の面積は不明のため、平均値の計算から除外した。
 - (9) 参考文献⁸⁾によれば、REGIONALE2010 ではエージェンシー社の運営費・人件費は年間 140 万€ (NRW 政府:8割、地域:2割)、REGIONALE2013 では年間 150 万€ (NRW 州政府:7割、地域3割)である。
 - (10) 都市計画助成制度に基づく都市再生プログラムとは「社会都市」「都市改造」等のドイツ全土に関わる課題を解決するための施策群である。
- 【参考文献】
- 1) チャールズ・ランドリー (2003)『創造的都市』日本評論社, 111
 - 2) 高橋信隆 (1992)「戦後復興期の国土整備法制」熊本大学教育学部紀要 人文科学 41, 51-67
 - 3) 阿部成治ほか (1994)「ドイツにおける F プランと地域計画・景観計画の位置づけ」都市計画論文集 (29), 1-6
 - 4) 小浦久子ほか (2014)「地域計画の空間的まとまりと計画主体についての考察」都市計画論文集 49(3), 951-956
 - 5) 永松栄ほか (2006)『IBA エムシャーパークの地域再生』水曜社
 - 6) 服部圭郎ほか (2009)「IBA エムシャーパーク再訪」BIO-City, No.43, 22-37
 - 7) 木多彩子ほか (2014)「IBA エムシャーパーク事業後のルール地域における都市再生に関する調査報告」学術講演梗概集 2014, 57-58
 - 8) 太田尚孝 (2015)「ドイツの地方都市における縮退・都市再生 (リノベーション) の取り組み」IBS Annual Report 2015, 69-75
 - 9) 太田尚孝 (2016)「独・英における新たな都市・地域マネジメントの試みと課題 (1) 独: ノルドライン・ヴェストファーレン州の REGIONALE2016」中部圏研究, 194, 80-87
 - 10) 山口美貴ほか (2006)「大規模都市開発における行政・企画提案主体・市民による協議の実態と課題」都市計画論文集 41(3), 301-306
 - 11) MBV/ILS (2006) Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen., Dortmund
 - 12) Regionale 2010 Agentur (2012) Dokumentation der Regionale 2010 in der Region Köln/Bonn, Bönen
 - 13) Kuss, Michael et al. (2010) Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, In: Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, ARL, Hannover, 117-139
 - 14) Danielzyk, Rainer et al. (2011) Die REGIONALEN in NRW, In: Reicher, Christa et al. (Hrsg.), IBA Emscher Park: Impulse, Klartext, Essen, 276-284
 - 15) MBV NRW (2007) Öffentliche Ausschreibung der REGIONALEN 2013 und 2016 in NRW, 14.2.2007 – V 1-20.86, Düsseldorf
 - 16) Ganser, Karl (2006) Alles geplant- was nun?, In: Selle, Klaus (hrsg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Rohn, Dortmund, 529-546
 - 17) Pahl-Weber, Elke (2010) Informelle Planung in der Stadt- und Regionalplanung, In: Henckel, Dietrich et al. (Hrsg.), Planen- Bauen- Umwelt, VS Verlag, Wiesbaden, 227-232
 - 18) Baumgart, Sabine et al. (2013) Planen in der Zukunft, In: Baumgart, Sabine et al. (Hrsg.) Zukunft der Regionalplanung in NRW, ARL, Hannover, 5-17
 - 19) Hohn, Uta et al. (2014) Formate der Innovation- Innovation durch Formate?, In: Hohn, Uta et al. (Hrsg.), Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung, Rohn, Dortmund, 1-20
 - 20) 太田尚孝ほか (2012)「ドイツの都市計画における国際建築展(IBA)の役割と存在意義に関する研究」都市計画論文集 47(3), 679-684
 - 21) Kreis Borken/ Kreis Coesfeld (2007) ZukunftsLAND, Borken/ Coesfeld
 - 22) Regionale 2016 Agentur (2012) Auf dem Weg ins ZukunftsLAND, Velen
 - 23) NRW 州統計局 HP (<https://www.it.nrw.de/> 2016/3/31 最終閲覧)
 - 24) Stein, Ursula (2009) Im Dialog mit der Zukunft. Der Startprozess der Regionale 2016 ZukunftsLAND, In: polis, Nr. 01/02, 64-68
 - 25) Regionale 2016 Agentur (2010) Raumperspektiven ZukunftsLAND, Velen
 - 26) Regionale 2016 Agentur (2014) Von der Projektidee zum Projekt der Regionale 2016, Velen
 - 27) Regionale 2016 の HP (<http://www.regionale2016.de/> 2016/3/31 最終閲覧)
 - 28) Regionale 2016 Agentur (2014) Wegmarken unterwegs ins ZukunftsLAND, Velen
 - 29) Regionale 2016 Agentur (2015) 2015 Auf den Punkt, Velen
 - 30) Stein, Ursula (2015) Die Regionalen in Nordrhein-Westfalen als reflexive Regionalpolitik, In: IzR, H.3, 261-271