当財団では、2015年７月に「多様な主体間連携による地域のガバナンス手法研究会（座長：服部敦　中部大学工学部教授、略称：地域ガバナンス研究会）」を立ち上げ、海外の先進的な事例などを踏まえながら、地域課題を地域主導で解決していくためのガバナンス手法について調査研究を進めています。

今回は、2015年９月に実施した海外調査のうち前半部分であるドイツの先進事例について、太田尚孝委員にご報告いただきました。なお、イギリスの先進事例調査につきましては、次回６月号に掲載する予定です。

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REGIONALE 2016－

福山市立大学都市経営学部都市経営学科准教授　　太田　尚孝 氏

＊プロフィール

1978年10月　愛知県生まれ
2003年３月　愛知県立大学外国語学部ドイツ学科卒業
2004年４月　独エアフルト大学国家学部社会学科留学（～2005年３月）
2006年３月　岐阜大学大学院地域科学研究科修士課程修了、修士（地域科学）
2008年４月　独ベルリン工科大学第６学部都市・地域計画学科留学（～2009年３月）
2010年７月　筑波大学大学院システム情報工学研究科博士後期課程修了、博士（工学）
2010年９月　一般財団法人計量計画研究所（IBS）都市・地域計画研究室研究員
2012年11月　筑波大学システム情報系社会工学域助教
2014年４月　愛知県立大学外国語学部非常勤講師（～現職）
2015年４月　福山市立大学都市経営学部・大学院都市経営学研究科准教授（～現職）

１．調査の概要

（１）調査の背景・目的

地域ガバナンス研究会では、わが国において都市・地域再生に関連する制度が相次いで整備され、地域主導のガバナンス（政策形成・運営による統治）の可能性が高まっていることを踏まえ、国内での調査と並行して独・英の先進事例調査を行うこととした。このうち本稿では、ドイツのノルドライン・ヴェストファーレン州（以下、「NRW州」）で現在進行中の時限的都市・地域マネジメント手法であるREGIONALE（レギオナーレ）について、2015年９月に行った現地調査に基づきその成果や課題を報告する。

（２）調査の期間・対象

ドイツでの現地調査は、2015年９月10日（木）～９月11日（金）にかけて行った。また、ヒアリング調査の対象者は以下のとおりである。なお、本調査では、NRW州の担当官やREGIONALE 2016の運営を担うマネジメント会社だけでなく、具体的なプロジェクトとして農村地域の総合的高齢者対策を行っているLegden村、工場跡地の一体的再生を行っているBocholt市を訪れ、運営側・実施側の両面から調査を行ったことが特徴的である。加えて、REGIONALEについては、わが国ではその動向が部分的にしかわかっておらず[※1]、本調査はこの点でも先進的であったと言える。

（※１）REGIONALE2010および2013については、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～都市再構築化への支援制度と内発的・創造的マネジメント手法に注目して～」IBS Annual Report 2015, 69-75を参照のこと。

表１　ヒアリング調査の概要

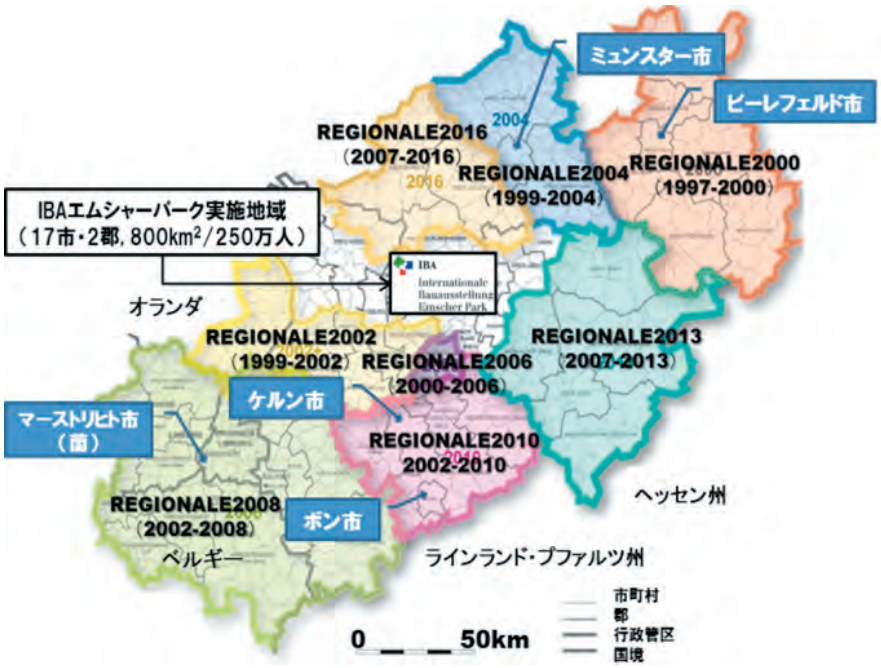
日　　時	ヒアリング調査対象者（所属）
９月10日（木）10：00～12：00	Klaus Austermann氏（NRW州のREGIONALE担当官）
９月10日（木）15：30～17：00	Friedhelm Kleweken氏（Legden村長）
９月10日（木）17：30～18：30	Uta Schneider氏（REGIONALE2016エージェンシー社代表）
９月11日（金）９：30～11：30	Ulrich Paßlick氏（Bocholt市都市計画担当助役）

２．REGIONALEとは何か

（１）REGIONALEの前史としてのIBAエムシャーパーク

ドイツ西部に位置するNRW州（3.4万㎢／1,700万人／396自治体）では、1989年から1999年にかけて国際建築展（以下、「IBA」）エムシャーパークが開催された[※２]。IBAエムシャーパーク（800㎢／250万人／17市・２郡）は、従来型の事前確定的で詳細なマスタープランに基づく都市・地域開発ではなく、個別のプロジェクトのネットワーク化と高質化を前提とし、緩やかな計画目標による衰退工業地帯の持続可能な発展が目指された。また、カリスマ的プランナーであるカール・ガンザー氏の下、時限的マネジメント会社であるIBAエムシャーパーク公社が個別プロジェクトの選定や広報活動等を担い、既存の計画制度や行政システムにとらわれずに各自治体の自発性と自治体間の連携が目指された。さらに、IBAエムシャーパークは、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既存ストックのネットワーク化も試みられ、新しいタイプの都市・地域マネジメント手法であった。その成果や影響は、創造都市論者のチャールズ・ランドリー氏が「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[※３]」と指摘するように、国際的に

図１　REGIONALEの開催状況と主な都市



（出典：NRW州のREGIONALEのHPから作成）

（※２）IBAエムシャーパークの詳細については、永松栄ほか（2006）『IBAエムシャーパークの地域再生―「成長しない時代」のサスティナブルなデザイン』 水曜社を参照のこと。
（※３）チャールズ・ランドリー［著］後藤和子［訳］（2003）『創造的都市：都市再生のための道具箱』日本評論社，111。

も高評価を得る先進的な取り組みであった。

（2）REGIONALEの目的・特徴

NRW州政府は、このIBAエムシャーパークを州内の他地域でも実践するため、IBAエムシャーパークの閉幕前の1997年時点で「REGIONALE」という新プログラムの導入を決定した。REGIONALEは、その語源が「地域Region」と「隔年周期Biennale」を合わせた造語であることからもわかるように、原則、２年に一度（REGIONALE 2010以降は３年に一度）の頻度で行われ、その開催地域は公募で決められる[※4]。2015年11月時点では、REGIONALE 2016のみが開催中であり、それ以外の７つのREGIONALEは既に終了している[※5]。

８つの開催地域でその規模や地域課題はさまざまであるが、REGIONALE自体の開催目的は、自治体間の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に資する競争力の強化である。また、REGIONALEの地域開発プログラムとしての主な特徴は以下の４点に整理される。

Ⅰ．プロジェクト認定プログラム：REGIONALEは個別プロジェクトの実行策や単独の財政支援策ではなく、原則、REGIONALEに値するプロジェクトの認定のみを実施。

Ⅱ．時限的イベント性：プログラムの最終年に開催地域内でその成果や今後の展望をプレゼンテーションすることによるイベント的性格。

Ⅲ．マネジメント会社による運営：各REGIONALEはREGIONALEエージェンシー社と呼ばれる時限的マネジメント会社によって運営（主な役割：補助金のマッチング、REGIONALEプロジェクトの認定支援、NRW州や開催地域内の自治体との仲介、地域ブランディング等）。

Ⅳ．多様な活動内容：各REGIONALEの活動内容は総合性・未来志向性を目指しつつ、ハードからソフトまできわめて広範に設定されるが、既存の枠組みにとらわれないアイデア出しを重要視。

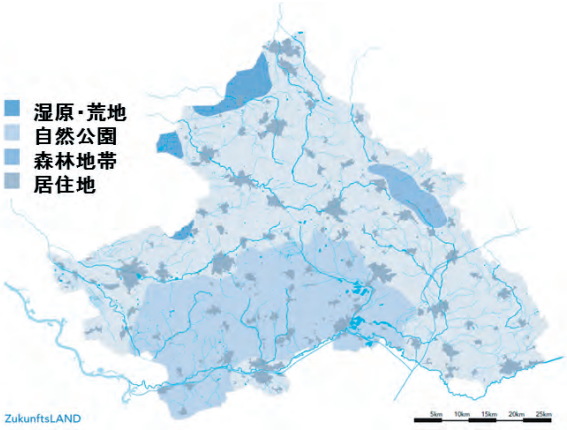
3．REGIONALE 2016による都市・地域マネジメント

（1）開催地域の概要・REGIONALE 2016のモットー

REGIONALE 2016はNRW州の北西部、オランダ国境沿いの西ミュンスター地域で開催されている。地域の面積は3,400㎢、人口は約82万人、参加自治体は35自治体である。当該地域の特徴としては、田園地域が広がるエリアであること、中小規模の都市や農村が分散していること、伝統的に農業および関連産業が中心であること、南側の北部ルール地域に所属する自治体と北側の農村地帯での経済的・人口構造的な違いもあること、が挙げられる。

地域の課題としては、専門性のある高度職業人および雇用機会の減少、少子高齢化の進展、産業跡地の利活用、ライフラインやインフラの維持管理など、わが国の地方部でも共通するような諸課題を抱えている。それが故に、REGIONALE 2016

図２　REGIONALE 2016の開催地域の地理的環境



（出典：REGIONALE 2016のHPから作成）

（※４）公募条件としては、空間的には開催地域の最小規模が「３郡、あるいは３独立市」と主催者側のNRW州政府で規定されているだけである。すなわち、REGIONALEの開催自体や開催内容については、開催側が決定できる仕組みになっている。
（※５）なお、NRW州政府の担当者によれば、ポストREGIONALEのあり方については現在、州政府内でも議論になっているとのことである。

という機会を活用して、既存の行政的枠組みや制度にとらわれない形で、新しい地域像を具体的プロジェクトとともに創造しようと試みている。このような背景や期待は、REGIONALE 2016のモットーが、ZukunftsLAND（直訳：未来の土地）であることや、中心テーマとして、「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！」を掲げていることからも理解できる。

（2）REGIONALE 2016の組織体制

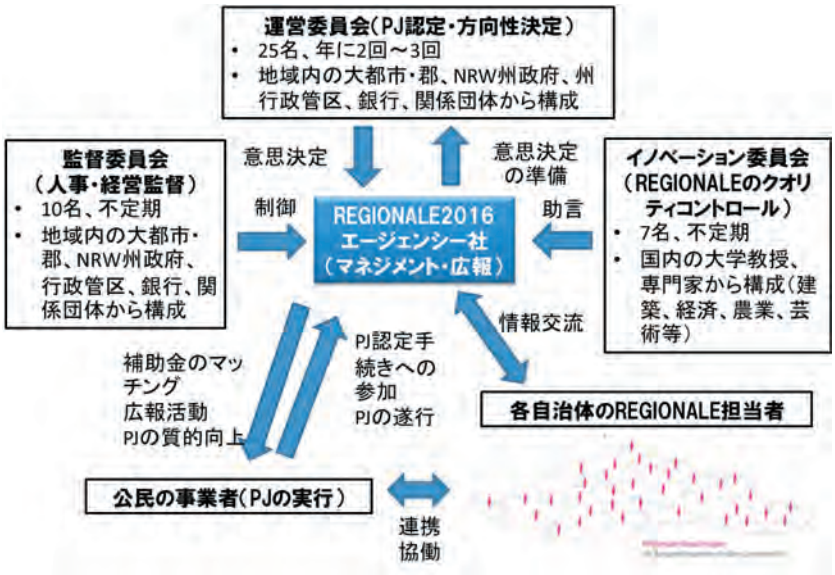
前述のように各REGIONALEには、時限的マネジメント会社であるREGIONALEエージェンシー社が設置される。REGIONALE 2016の場合でも、REGIONALE 2016エージェンシー社がREGIONALEの開幕から閉幕まで設置される。

同社を中心としてREGIONALE 2016が行われるが、後述するプロジェクト認定やREGIONALEの方向性については、あくまで州政府や開催地域の代表者から構成される運営委員会に決定権が委ねられている。すなわち、エージェンシー社はあくまで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、REGIONALEの広報活動等に徹している。また、REGIONALE 2016の開催のための準備組織でもあった監督委員会、外部専門家から構成されるイノベーション委員会などが設置され、適切な緊張関係の中でマネジメントが実行されている。開催地域内の自治体との関係については、全自治体に自治体側でのREGIONALE担当者が設置されており、REGIONALEとの情報交流も行われている。

（3）REGIONALE 2016エージェンシー社

REGIONALE 2016エージェンシー社は、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名でチームが構成されている。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[※6]。Uta Schneider氏は、同社のスタッフ編成に対しての人事権を有しており、300名の応募者の中か

図3　REGIONALE 2016の組織体制



（出典：ヒアリング調査から作成）

（※6）Schneider氏のプロフィールは以下の通り、1986年：Braunschweig工科大学ディプロム取得（建築学）、1986年～1991年：Braunschweig市の都市計画事務所職員、1990年～：ニーダーザクセン州建築家組合会員、1991年～1994年：ロストック市内の建築・都市計画事務所、1992年～：都市計画協会（SRL）会員、1994年：ドレスデン市に自身の都市計画事務所設立、1994年～：ザクセン州建築家組合会員、建築家・都市計画家リスト登録、2000年～2006年：SRLザクセン州代表、2001年～2005年：ザクセン州建築家組合理事、2006年～2012年：SRL理事、2007年～2012年：SRL副代表、2009年10月～：REGIONALE 2016エージェンシー社代表。

ら、都市計画、地理学、文化マネジメント、ジャーナリズムなど、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分野のエキスパートを採用した。なお、スタッフ採用については、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ゼロとなっている。

REGIONALE 2016エージェンシー社の役割としては、REGIONALE 2016の適切な運営と組織化であるが、具体的には前節で述べたように、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、REGIONALE 2016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、REGIONALE 2016の地域内外での広報活動、プレゼンテーション年の計画・実行などきわめて多岐にわたる。そのため、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も求められている。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（このうちの3分の2が地元の貯蓄銀行、3分の1が各自治体）が負担し、2010年～2017年の間で総額850万€になることが試算されている。

（4）REGIONALEプロジェクトの認定方法と実現プロセス

基本的枠組みとしては、年に2回から3回開催される運営委員会が、公民の各事業者から集まったアイデアが地域の将来的安定性に貢献するポテンシャルがあるか否かを決定する。具体的なREGIONALE 2016のプロジェクトへの認定基準としては、以下の5点が示されている。

Ⅰ．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。

Ⅱ．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。

Ⅲ．イノベーション力：プロジェクトのアイデアの革新性は何か（例えば、アプローチの仕方、具体的な製品、技術的解決法、実施体制など）。

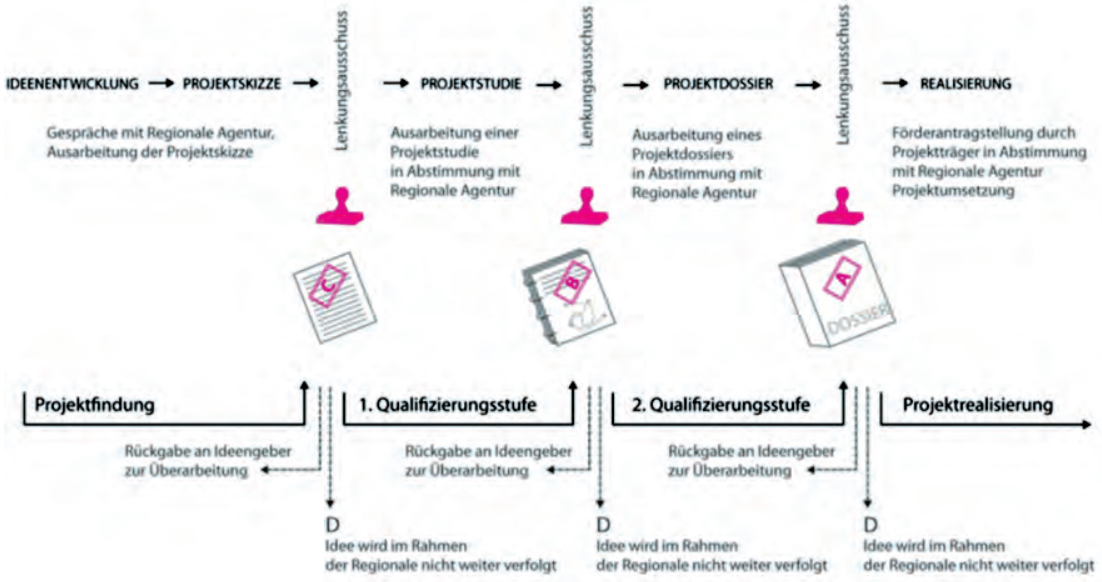
Ⅳ．農村地域のためのモデル的性格：プロジェクトのアイデアからほかの農村地域は何を学ぶことができるのか。

Ⅴ．空間的に効果のあるプロジェクトのアイデアに対する追記：REGIONALE 2016の『空間構想』に関連してどのような将来的課題に回答を示すことができるのか。

仮に、上記の観点から賛同が得られた場合、当該プロジェクトはカテゴリーCに位置付けられ、REGIONALE 2016のプロジェクトとして実現化に向けたプロジェクトマネジメントが開始される。

プロジェクトの実現化に至る責任はあくまで各事業者側にあるが、エージェンシー社は実現化の承認を意味するカテゴリーAまでのサポートや広報活動、ファイナンスに対するアドバイス、プロジェクト間のネットワーク化を行う。つまり、アイデア段階から実現化まではCからAまでの少なくとも3度の運営委員会の承認が必要となり、それぞれの段階での承認を得られた資料はプロジェクト単位でHPにて公表される。また、エージェンシー社の姿勢として、各事業者のアイデアを一緒に実現化に至るように育てることを重視しており、客観的な数値によるカテゴライズではなく、対話を前提にした質的な判断を行っている。2015年9月時点では、選定された52のプロジェクトのうち、カテゴリーAは14プロジェクトであり、最終年度内には40プロジェクト程度がカテゴリーAに位置付けられることが予想されている。なお、カテゴリーAは、当該プロジェクトがREGIONALEとしての計画理念だけでなく、EUや連邦政府、NRW州、財団等の各種補助金を活用した形でファイナンスが確保されていることを意味しており、REGIONALE閉幕後に実現化するものも多い。

図４　REGIONALEプロジェクトの認定から実現プロセス



（出典：REGIONALE 2016のHP）

※計画熟度やファイナンスの可能性等から運営委員会の判断によってカテゴライズされることを図示

（５）カテゴリーＡの具体的プロジェクト

①　Legden村（56.28㎢／6,926人）

Legden村は、農業を中心としたこの地域では典型的な集落である。同村では、2030年には2009年との対比で急激な少子高齢化が予想されており、その対応が急務となっていた。しかし、そのアイデアがあったとしても、どのように具体的に実現できるのか、小規模な自治体では可能性が限られていた。その間に、REGIONALEが開幕し、地域全体に意味のある革新的プロジェクトに対しては、エージェンシー社からサポートを受けることが可能であることを知り、REGIONALEプロジェクトに応募をした。

具体的なプロジェクトとしては、農村地域で高齢者が各種サービスを受けながら可能な限り長く自己決定に基づく生活を営み続けることを目的として、「未来の村」(※7)と銘打った総合的高齢者対策を実施している。重点的テーマとしては、（ア）社会インフラ整備（買い物・衣服・郵便・銀行・カフェ等）、（イ）生活サービスの拡充（各種代行サービス・医療・薬局・引っ越し支援・各種相談窓口等）、（ウ）モビリティの強化（近距離交通・長距離交通手段の確保等）、（エ）生活・学びの充実化（文化活動・生涯教育・スポーツ・余暇活動・教会活動等）の４テーマとなっている。

ハード系の整備としては、村中心部に高齢者も子育て世代も幅広く集える場所としての多世代型公園「ダリア公園」や、クリニックとリハビリテーション施設が一体となった総合健康医療センターが開設されている。このようなプロジェクトの効果もあり、同村では、10年前に比べて出生率が20％アップし、人口もこの10年で10％増加した。

②　Bocholt市（119.4㎢／70,856人）

Bocholt市は、REGIONALE 2016開催地域内では最大の都市であり、NRW州のAachen市についで独蘭国境では第二の都市でもある。もともと、繊維産業を中心とした工業都市であったが、産業構造の変化にともない、都心に近接しながらも低未利用地化した産業地区の利活用が同市の大きな課題となっていた。そこで、一部閉鎖となったアパレル産業地区（約25ha）を都市的空間

（※７）英語名は、Growing Old in the VILLAGE of the Future － CROSS-GENERATIONAL Living and Learning。

図５　Legden村のREGIONALEプロジェクト

ダリア公園

総合健康医療センターを訪れた調査団の動向を伝える地元新聞記事

図６　Bocholt市のREGIONALEプロジェクト

閉鎖された紡績工場のコンバージョン

広域自転車ネットワークの整備計画

（住・商・工・憩・学・文）に用途転換し、一帯で350戸から400戸程度の都市型住居を新規供給し、サービス産業としても15,000㎡を新たに供給することが計画された。

このプロジェクト自体は、REGIONALE以前から存在していたが、ファイナンスの面やプロジェクトの付加価値をどう高めていくかが課題であった。そこで、REGIONALEを契機に、エージェンシー社の補助金マッチングに関するサポートも受けて、連邦政府・州政府・自治体が均等負担することを前提にした都市計画助成制度(※8)による1,040万€に加えて、各種補助金を540万€上乗せし、市の負担額も含めて総額2,800万€が投入予定となった。また、REGIONALEの広域自転車ネットワーク網の中に当該地域が組み込まれることになり、当該プロジェクトの地域的意義や付加価値も高まった。

４．調査のまとめ・中部圏への示唆

（１）調査のまとめ

２日間という短期間の現地調査の中で、REGIONALE 2016について全容を理解したわけではなく、プロジェクトも自治体主導型しか視察をしてないが、（ア）REGIONALEは各事業者がもっていたアイデアを実現化させる好機であるこ

（※８）都市計画助成制度の詳細については、太田尚孝・大村謙二郎（2014）「再統一後のドイツにおける都市再生プログラム推進のための支援制度に関する基礎的研究－「都市計画助成制度Städtebauförderung」に注目して－」 都市計画論文集，49(2)，198-206を参照のこと。

と、（イ）REGIONALEによって個別プロジェクトの点と点が実際に結び付けられ新たな価値を生み出し始めていること、（ウ）明確な役割分担とマネジメント組織を核とした地域ガバナンスが構築されていること、が新たに明らかになった。

一方で、既存の法定の都市・地域計画制度との関連性、ドイツ国内・NRW州政府におけるREGIONALE全体の評価や批判的意見、議会や既存の行政組織などの役割分担を含めた地域ガバナンスの詳細などについては今後の研究課題といえる。

（2）中部圏への示唆

当然、ドイツとわが国では、制度体系や計画思想の相違があるとしても、REGIONALEのようなプロジェクトをベースとした時限的マネジメント組織による都市・地域の新たなマネジメント手法は、大局的に見れば世界の潮流にもなりつつあり、中部圏にとっても大いに参考になると考えられる。

例えば、中部圏ではリニア中央新幹線の開通に伴い、圏域の構造的変容が予想されるが、これを好機と捉え、首都圏や関西圏にない、新たな中部圏を創造する機会として革新的プロジェクトを公募型で圏域内での中長期的影響力も考慮しながら認定し、かつ、プロジェクトの質的向上や広報、実現化に至るまで専門家集団から構成されるマネジメント会社が適切なサポートを行うこともありうるのではないか。その際に鍵となるのは、仕組みだけでなく、運営を担う人材の確保や財源であろうが、幸いにして中部圏には都市・地域マネジメントに関わる研究機関やさまざまな分野で活躍する実務家も多く、自治体や民間企業などからのファイナンスの可能性も高いと考えられる。圏域内外との協働や情報交換を進めながら、単なる一過性のイベントではなく、地域にとって意味のあるような日本版REGIONALEを中部圏で開催し、中部圏から全国共通の課題解決のモデルが示されることを期待したい。

参考文献

- MBV/ILS（2006）Die REGIONALEN in Nordrhein - Westfalen. Impulse für den Strukturwandel, Dortmund
- MBV NRW（2007）Öffentliche Ausschreibung der REGIONALEN 2013 und 2016 in NRW, 14. 2. 2007－V 1-20. 86, Düsseldorf
- Danielzyk, Rainer et.al.（2011）Die REGIONALEN in NRW - Impulse der IBA Emscher Park, In: Reicher, Christa et. al.（Hrsg.）, Internationale Bauausstellung Emscher Park: Impulse, Klartext, Essen, 276-284
- NRW州のREGIONALEのHP（http://www.regionalen.nrw.de/）2015年11月24日最終閲覧
- REGIONALE 2016のHP（http://www.regionale2016.de/）2015年11月24日最終閲覧
- 太田尚孝・エルファディングズザンネ・大村謙二郎ほか（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－IBAの歴史的発展と現代的位置づけに注目して」都市計画論文集 47(3), 679-684

謝辞

本調査にあたり、REGIONALE 2016エージェンシー社代表のUta Schneider氏、現地で通訳・アテンドをしていただいたIrmelind Kirchner氏に対して記して感謝をいたします。