

学びながら計画したフライブルクの拡大住民参加 - フォーラム・ヴォバンの軌跡 -

			正会員	阿部 成治*
ドイツ	カーフリー	駐車場フリー	同	小浦 久子**
道路・広場・緑地	Bプラン策定	コーポラティブ住宅	同	神吉紀世子***

1. はじめに

わが国よりまちづくりへの住民参加が進んでいるドイツにおいても、法的に義務づけられている参加では不十分だとして、プランニング・セルや未来ワークショップ等、住民が身近な環境に取り組む試みが拡大している¹⁾。南ドイツのフライブルク市は、1980年代からまちづくりへの住民参加に積極的で²⁾、Bプラン策定にあたっても情報を公開し、決定過程をガラス張りにするよう努力してきた。なかでも注目されているのが、1990年代に取り組んだリーゼルフェルトとヴォバンの開発で採用された「拡大住民参加=erweiterte Bürgerbeteiligung」である。ヴォバンは、1996年にイスタンブールで行われたハピタートにドイツから選ばれて紹介され、2002年の生活環境改善のための国際賞(ドバイ賞)でも、ベスト・プラクティス40件に入っている。

ヴォバンは、わが国でもいくつかの文献で紹介されている³⁾。しかし、内容がほぼカーフリー(マイカーを使用しないことで、タクシー、レンタカーやカーシェアリングの利用は許される)面に限られると同時に、拡大住民参加を担ったNPOのフォーラム・ヴォバンの果たした役割の重要性が見落とされている。ヴォバン開発にとってポイントとなったのはフォーラム・ヴォバンであり、計画が学びながら進められた点に特徴がある。そこで、今後の住民参加の発展のため、現地調査⁴⁾、フォーラム・ヴォバンの機関紙"Vauban actuel"、そして新聞等の報道をもとに、フォーラム・ヴォバンが成立した背景や、ヴォバン開発にあたって果たした役割を詳しく検討し、住民と行政の協働について考えたい。

2. 住宅難とSUSIによる住宅改造

ヴォバンは、フランス軍駐屯地の跡地である。ドイツでは、1990年前後に東欧諸国からの避難者の影響等で住宅難が拡大し、とくに学生や単身者、子供の多い世帯などを直撃し、大学都市フライブルクもその例外ではなかった。そこにもたらされたのが、ドイツ統合でヴォバンに駐屯しているフランス軍が撤退するという情報である。住宅を求める学生らは、38haと大規模な跡地出現をまたとない機会と捉え、まだ軍が駐屯していた1990年に、「兵舎を住宅に」をスローガンに、約200名でSUSI (selbstorganisierte, unabhängige Siedlungsinitiative=自立自力住宅地イニシアティブ)を結成した。当時、フラ

イブルク市は市北部の更地リーゼルフェルトの開発を検討中で、兵舎が残り、土壌汚染の可能性もあるヴォバンの開発は、まだ視野になかった。

SUSIの中心として活動したのは、建築の学生グラッツである。軍駐屯中から市議会や教会に働きかけ、実験的居住形態への支持を拡大し、学生組合(Studentenwerk)とも協力して、兵舎の払い下げを連邦政府に求めて運動した。SUSIによると、ドイツ軍用地であった1937~38年に建設された兵舎24棟は堅固で使用に耐える。1992年6月には、フライブルク市も4棟に限ってSUSIに払い下げの方針に同意した。1993年に入り、SUSIは1棟を占拠して連邦に圧力をかけ、まず賃貸契約を結び、1995年には4棟につき2059年までの地上権を確保した⁵⁾。

兵舎に入居した学生や低所得者は、自力で内部改造に取り組んだ。メンバーは各々105時間の作業が必要で、共同作業を通じて住空間への愛着とメンバーの連帯が高まった。改造では環境によい材料や要素を中心に使用し、断熱を高め、ナタネ油を使用する暖房施設も建設しており、これらの努力に対して1996年にフライブルク市環境賞が与えられた。現時点で、延べ面積6,600㎡の建物に、1人1室の原則で300人弱が生活し、月4.6ユーロ/㎡の家賃を支払っている。また、隣接した兵舎6棟が学生組合に売却され、学生宿舎に改造されている。

3. フォーラム・ヴォバンの誕生と拡大住民参加

全体で38.0 haある跡地のうち、SUSIと学生組合に計3.7 haが売却され、34.3 haが残された。当初は、兵舎が旧東欧諸国からの避難者や、住宅のない世帯に対する仮住居として利用され、空地にはドイツ各地からトレーラーハウスが集まり、建物を占拠してコンサートを行う団体まで現れた。このため居住者間の摩擦も絶えず、周辺から騒音への苦情が出され、ヴォバンはフライブルク市民にとって不快な地区となっていた⁶⁾。

しかし、フライブルク市にとり、緑を破壊することなく得られる新たな宅地は貴重な存在である。1993年末に、市議会でヴォバンの開発事業⁷⁾の対象とする方針が認められ、1994年のコンペでKohlhoff事務所の案が選定された。この案を基礎にBプランを準備するにあたり、市はリーゼルフェルトに倣い、「拡大住民参加」の実施を決定した。リーゼルフェルトで拡大住民参加のコーディネートにあたったのは、州関連のコンサルタントKE

(Kommunalentwicklung=自治体開発)である。ところが、ヴォバーンでは、設立されたばかりの NPO であるフォーラム・ヴォバーンが担うこととなった。これが、ヴォバーンの進路に決定的な意味をもった。

フォーラム・ヴォバーン設立の中心となったのは、バイパス建設反対運動のなかで知り合ったカーシェアリング団体のリュブケと、地理の学生ホイスである。リュブケは、リーゼルフェルトの拡大住民参加に参加し、カーフリーの実現を求めた。さらに、ベルガー、法律を学ぶ環境活動家エップ、そして SUSI 中心メンバーのグラッツを加えた 5 人が中心となり、ヴォバーン地区の将来の住民組織を旨として、1994年12月にフォーラム・ヴォバーンを旗あげした⁸⁾。目標はヴォバーンにエコロジーモデル地区を建設することで、行政や市議会に働きかけ、拡大住民参加のコーディネート役を獲得した。60のコンペ応募案のなかには、カーフリーや兵舎の活用を打ち出したものもあったが、選から漏れていた⁹⁾。Kohlhoff 案も兵舎の取り壊しを予定していたが、フォーラムのメンバーは、この案に自分たちの夢を盛り込もうと考えた。

4. 拡大住民参加で実現したまちづくり

従来から B プラン策定時に義務づけられている住民参加は、基本的に「行政が作成した案に住民が意見を述べる」ものである。一方、拡大住民参加では、計画初期に希望する住民がワーキング・グループに参加し、具体的な提案を行う。1995年5月に開始されたヴォバーンの拡大住民参加には80人以上が参加し、いくつかのグループに分かれて交通、エネルギー、建設方式などを議論した。こうして、ビジョンが次の5点にまとめられた。

車が非常に少ない地区 / コンパクトな地区 / エコロジー的な熱供給 / 社会的な混住 / 用地売却でのコーポラティブと共同居住の優先

リーゼルフェルトの拡大住民参加は、B プランの準備段階で終了した。しかし、ヴォバーンでは B プランの決定を見まもり、その後も持続的住民参加として定期的にフォーラムと行政の会合が行われ、市議会に置かれているヴォバーンWG (ワーキンググループ) にはフォーラムから代表が参加している (図 - 1)。このように長期にわたる徹底した住民参加は、ドイツでも唯一のものである。以下、参加によって実現したまちづくりのポイントについて検討していきたい。

4-1 学びながら計画した駐車場フリーとカーフリー

ヴォバーンの最大の特徴は交通構想で、身近な生活環境から可能な限り車を排除するため、駐車場フリー (車を自宅でなく集合駐車場に置くこと) とカーフリーを組み合わせている。フォーラムはカーフリーを求めた。しかし、リーゼルフェルトの拡大住民参加で提案されたカーフリーを一部で採用してみたものの、入居者が集まらず着工の見通しが立たない状況だったので、市は反対した。代わりに登場したのが、ニュルンベルク等に実施例

がある駐車場フリーで、カーフリーは希望者へのオプションとして実施することになった。フォーラムは、住宅地全体を駐車場フリーにするよう求めた。しかし、購入希望者を確保できるかどうか不明なため、とりあえず第1期分譲のループ状区画街路沿いを駐車場フリーにして、販売状況を見て第2・3期分譲の扱いを考えることになった。この時に登場したのが、Lernende Planung (学びながら計画する) という言葉である¹⁰⁾。その後、この言葉は、ヴォバーンの住民参加を象徴するものとして、B プラン変更など様々な場面に登場することとなる。

バーデン・ヴュルテンベルク州建築法にはカーフリーを想定した規定がなく、設置延期しか認められない (州建築法第37条2項)。リーゼルフェルトのカーフリー地区も、プラン上に駐車場を示した上で、カーシェアリングと障害者用を除いて設置を延期し、緑地として利用する予定だった¹¹⁾。この場合、事後的な駐車場整備を考慮して住棟を配置する必要があり、節約できるのは駐車場工事費だけなので、カーフリーの長所は少ない。

駐車場フリーを採用したヴォバーンでは住棟配置への影響はないが、平面駐車場に必要な20㎡の留保用地を購入すると、車利用世帯が駐車場購入に支払う約3万マルクの半額が必要になる。当初は、平面駐車場と立体駐車場の留保用地を別に準備し、どちらかを選択する方式が予定された。しかし、1997年の末に、留保用地を世帯あたり8㎡ (約6千マルク) に統一し、車が必要になった場合、当初は平面駐車場を置き、それで不足ようになった時点で立体駐車場を建設する案が合意され¹²⁾、カーフリーの長所が拡大した。この手法が最終的に合意されたのは用地分譲先の決定後で、ここにも学びながら計画した姿が見える。1998年に入ると、留保用地の購入と管理を行うため、「車なし居住協会」が設立された。

第1期分譲で入居する駐車場フリー世帯への駐車ビルは、3ヶ所考えられた。フォーラムは、地区の幹線となるヴォバーン通り沿いへの建設に反対し、住宅地への影響が少ない2ヶ所に建設されることとなった¹³⁾。

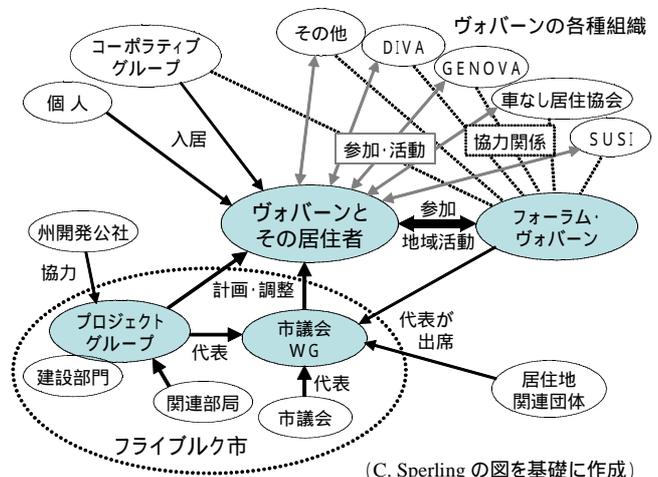


図 - 1 ヴォバーンの住民組織と行政

こうして順調に滑り出した交通構想だが、最近になって問題点も指摘されている。フォーラムの調査によると、カーフリー世帯の満足度は高いが、駐車場フリー世帯で、駐車ビルが離れている点への不満が高い。この影響で路上駐車が多く、外来者から「駐車する場所がない」と苦情が出され、また区内で交通事故も起きている。さらに、カーフリー宣言にもかかわらず密かに車を使用する者もあり、車なし居住協会が対策に力を入れている。車の少ない地区の実現には、今後も努力が必要である。

4-2 入居者獲得とコーポラティブの形成

ヴォバンの入居者獲得は、1996年4月に「フライブルクの住まいのスプリング」というキャンペーンで開始された。駐車場フリーやカーフリーの実現には理解ある入居者が不可欠なので、フォーラムのメンバーは都心に立ち、それまで市民がヴォバンに有していたマイナスイメージを払拭しようと努めた。フォーラムがとくに力を入れたのが、コーポラティブ（Baugruppe）方式である。フォーラムは、自らが求める持続的まちづくりの実現を旨とし、コーポラティブ代表が参加するワーキングを設置し、設計者の紹介はもちろん、省エネ住宅、パッシブソーラーハウス、自然材料などの情報を提供した。こうして、1997年の第1期分譲で14グループ約150世帯を誕生させ¹⁴⁾、1999年の第2期分譲でも20前後のグループを組織化した。同時に、SUSIで行われている共同居住をモデルとしたGENOVA（ヴォバン協同組合）も結成され、住宅を建設している。

第1期分譲地への入居世帯は約420世帯で、カーフリーを選択したのは3分の1の144世帯と、市の予想をはるかに超えた。GENOVAは1世帯を除いてすべてカーフリーで、コーポラティブ住宅も半数強がカーフリーだが、一般の住宅では1割強に過ぎない。このように、「住まいのスプリング」で獲得した入居者は、革新的な交通構想を有するヴォバンの進路を切り開いた。たしかに、カーフリー実現には駐車場建設のための留保用地も影響していただろうが、フォーラムに集う学生や青年の努力を見落としてはならない¹⁵⁾。

この結果、駐車ビルに余裕が生じ、これを利用して、第2期分譲のループ状道路沿いでも第1期と同様に駐車場フリーとカーフリーを実施することとなった。

4-3 道路、広場、緑地

拡大住民参加で実現した重要な成果のひとつが、地区内交通幹線であるヴォバン通りの道路断面である。当初案では、菩提樹の両側に道路があったが、フォーラムの要求で道路と電車を並木の南側にまとめ、北側は一部を除いて車のない空間にすることになった。

一方、住宅にアクセスする区画街路は、ほぼ当初計画どおり建設されている。フォーラムは、区画街路のボンエルフ化を旨として1998年末に住民ワークショップを行い、参加住民は道路に植樹し、ベンチを置くことを提案した¹⁶⁾。しかし、緊急自動車やごみ収集車の走行を妨げ



図 - 2 2003年のヴォバン（eRich Lutzの図を基礎に作成）

る恐れがあるとして、市は提案を採用しなかった。カーフリーを予定しないコンペ案を基礎にBプランが決定していた状況では、学びながら進める計画に限界があったわけである。フォーラムは、「区画街路にはほとんど変更がなかったが、ワークショップで居住者が交流し、ヴォバン全体にプラスになった」とまとめている。

一方、住宅地を南北に横切る緑地では、参加が大きな成果をあげた。フォーラムは緑地を扱うワーキンググループを設置し、入居がほぼ完了した第1期分譲地の中央にある緑地について1999年夏に原案なしで住民ワークショップを行い、高い満足感を得られた¹⁷⁾。緑地の建設工事では、大人だけでなく子どもも協力して作業に参加した。この方式は、他の緑地でも継続されている。

広場も、拡大住民参加で原案が変更されたポイントである。市は交通面を重視し、地区東の幹線道路近くに建設するスーパーそばに広場を計画していたが、フォーラムは地区中心にある兵舎037棟の南を主張した。037棟にはホールや厨房、作業スペースがあり、SUSIも入手を求めたが、市に拒否されていた。拡大住民参加で、037棟を保全し、南側に広場を置く方向が合意され、037棟は地域活動のセンターとして整備されることになった。しかし、1,900㎡ある広場の半分には、Bプランで住宅建設が許容されており、広場の規模では対立が続いている。開発事業が赤字になる可能性があることを理由に、市はまだ広場の拡大に同意していない。

4-4 4棟の兵舎活用への提案

ヴォバンでは、フォーラムと協力しつつ、別組織をつくってビジョン実現を追求する動きがある。その典型が、兵舎活用を旨として設立された2つの団体である。

2002年の時点で未利用で残されていた兵舎5棟のうち、1棟は保育所建設のため取り壊すことで合意され、残りは4棟である（図 - 2）。フォーラムの働きかけもあり、議会は、1棟は活用案を公募し、3棟は5分の3というグループに売却して低家賃住宅にする案を認めた。活用案では、DIVA（ヴォバンサービス・芸術・手工業建物）が提出したオフィスや作業所への賃貸案が選ばれた。

この案には、フォーラムも協力している。資金調達で壁にぶつかったが、市が敷地を縮小して金額を下げ、2003年11月に契約された。建物改修の後、2004年10月に入居が始まった。残る3棟は、最終期限の2003年末になっても資金の見通しが立たず、取り壊された¹⁸⁾。

DIVA は職場、5分の3は低家賃住宅と、両グループが目ざした目標は、拡大住民参加でまとめられたヴォバンのビジョンに他ならない。このように、ヴォバンではビジョンが入居者に共有され、それを背後からフォーラム・ヴォバンが支える姿があった。

4-5 フォーラム・ヴォバンの財政と破産

フォーラム・ヴォバンは固定的な組織ではなく、ヴォバンへの入居によって世代交代が進み、現在では創設時に中心となった5名の名前を聞くことはほとんどない。フォーラム・ヴォバンを支えたのは若いスタッフで、そのためには資金が前提となる。

当初、フォーラムはボランティアで活動していたが、拡大住民参加の進行役になることで市から年4万マルクを、キャンペーン「住まいのスプリング」に際してさらに3万マルクを獲得し、事務的経費を賄った。さらに、拡大住民参加に専門的な助言を行う目的で DBU (ドイツ環境基金) に提出した申請が1996年に認められ、獲得した16万マルクで専門知識を有するスタッフを4人採用した。翌年には、EU の環境プログラム LIFE から140万マルクを受けることとなり、スタッフを増強した。スタッフは環境問題に関心ある若者で、学びながら計画を進める原動力となった¹⁹⁾。

ところが、2003年秋に、EU が LIFE 補助金の一部が目的と異なって使用されたと指摘し、2割強の返還を求めた。フォーラム・ヴォバンは、すべて EU と相談して支出したと主張すると共に、全資産(要求額の約6%)を提供する和解案を提案した。しかし、EU がこの案を拒否したため、2004年11月末に破産した²⁰⁾。

5 . まとめ - ヴォバンの現在

フォーラム・ヴォバンは破産した。しかし、ヴォバンは、フォーラム・ヴォバンが進めた拡大住民参加の成果を取り入れ、将来を志向した模範的な地区として、2006年完成を目ざして建設されており、なかでも駐車場フリーとドイツ最大規模のカーフリーは高く評価される。これを支えたのが、実験的住宅 SUSI や、コーポラティブの入居者である。とくに、コーポラティブ形成の過程で議論し妥協した経験は、入居後の活動に大きな効果を生んでいる²¹⁾。また、SUSI の内部改修作業、区画街路ワークショップ、緑地建設など、共同作業で連帯が高まった点も重要である。そして、これらを生み出すきっかけとなったのが、市が実施した拡大住民参加である。

ヴォバンは、理想的団地を夢見た若者と、その呼びかけに応じた住民が協力した成果である。区画街路形態のように、学びながら進めた計画には限界もあり、交通構想では問題も生じている。しかし、それでもヴォバンの成果は大きく、居住者が今後も学びを継続し、新たな居住様式を形成していくことを期待したい。

補注・参考文献

- 1)たとえば神吉紀世子・阿部成治・小浦久子(2004)「ドイツのエコロジー都市施策における協働型プロジェクトに関する研究」(都市計画論文集No.39-3)。
- 2)1982年に選出されたベーム市長の影響が大きい。
- 3)主な文献として、春日井道彦(1999)『人と街を大切にドイツのまちづくり』(学芸出版社)、ならびに喜多川進(1999)「軍用地のエコロジカルなコミュニティへの転換 - フライブルク市ヴォバン地区における試み」(環境と公害 Vol.29, No.2)、がある。
- 4)枚本育生氏(NPO法人環境市民)と共同で調査した。協力いただいたフォーラムとフライブルク市の関係者に感謝する。
- 5)資金は、社会住宅資金、銀行融資、学生住宅への補助金等である。"Vauban actuel" 2000年No.5, pp.14~15。
- 6)"Vauban actuel" 2001年No.1, pp.14~15。
- 7)阿部成治(1993)「統一ドイツにおける都市建設のプランと財源問題(2)」(都市問題 第84巻第12号)参照。
- 8)"Vauban actuel" 2002年No.1, pp.10~11。
- 9)Muckle, Surmann(2001) "Vauban: Beispielhafte Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen"(ドルトムント大学ゼミ報告)
- 10)注9)の文献による。第1期分譲で採用された交通構想は、第2期分譲へと継続されている(4-2後段参照)。
- 11)Stadt Freiburg(1998):"Wohnen ohne eigenes Auto im Stadtteil Reiselfeld, Freiburg"。ドイツでは、日本と違い、車の購入時でなく、住宅建設時に駐車場所を確保する義務がある。
- 12)"Vauban actuel" 1997年No.6, pp.4~5。
- 13)フォーラムは機械式を主張したが、自走式になった。また、駐車ビルの空いた場所を時間貸しするため、駐車ビル区分所有者に協力を呼びかけたが、必要な協力者が現れず、断念された。これが実現していたら、外来者駐車問題の解決がより容易だったと考えられる
- 14)Vauban actuel の1998年No.6にあるコーポラティブグループの紹介記事から計算した。コーポラティブのカーフリー世帯率も、この記事から算出した。
- 15)初のカーフリー団地を目ざしたプレーメンのホラーランドで持家建設に失敗した経験から、事情が変化した場合にマイカーを利用できる余地が有効だと考えられた。ヴォバンは留保用地でこれを実現したが、市は、それでもカーフリーを選択する世帯は1割程度に収まると予想した。
- 16)"Vauban actuel" 1999年No.3, p.9。
- 17)"Vauban actuel" 1999年No.3, p.5およびNo.4, p.11
- 18)市議会は、2棟に減らすことには同意したが、開発事業の採算性から、それ以上の妥協を拒否した。
- 19)2000年まで中心的スタッフだったヘルマンは、「学び始めたばかりの我々は、経験不足を努力で補った。方法がわからなくなると専門家に聞いた。ただ、決定的だったのは、取り組む勇気があったことだ。当初の夢物語が、実施できる構想に変わるまでがんばった。みな、参加で何かが変わるのを感じ取った。行政も最終的にはフォーラムをパートナーとして受け入れた。」と回想している(Sperling(2002) "Vision werden Wirklichkeit"による)。
- 20)フォーラムが担ってきた地域活動は、協力関係にあった住民組織に受け継がれている。
- 21)文献9)の住民インタビューからも明らかである。

* 福島大学人間発達文化学類 教授・工博
** 大阪大学大学院地球総合工学専攻 助教授・工博
*** 京都大学大学院都市環境工学専攻 助教授・工博

* Prof., Faculty of Human Development and Culture, Fukushima Univ., Dr.Eng.
** Asso.Prof., Department of Global Architecture, Osaka Univ., Dr.Eng.
*** Asso.Prof., School of Urban Environmental Eng., Kyoto Univ.,Dr.Eng.