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、2016年９月に実施した独・英海外調査のうち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2017年３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（３）

－独：ノルドライン・ヴェストファーレン州のREGIONALE2016の最終年等について－

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

＊プロフィール

1978年10月　愛知県生まれ
2003年03月　愛知県立大学外国語学部ドイツ学科卒業
2004年04月　独エアフルト大学国家学部社会科学科留学（～2005年３月）
2006年03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04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07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09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04月　愛知県立大学外国語学部非常勤講師（～現職）
2015年04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、わが国において地域主導のガバナンス（政策形成・運営による統治）の必要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2015年度に続いて2016年度も独・英の先進事例調査を行うこととした。本稿は、このうちドイツのノルドライン・ヴェストファーレン州（以下、「NRW州」）で実施中の時限的都市・地域開発手法であるREGIONALE（レギオナーレ）に関わる現地調査報告である。特に2016年度調査ではREGIONALEの枠組みで実現化される具体的プロジェクト、REGIONALEの最終年に実施されるプレゼンテーション年、REGIONALE後の展望について注目した。

（２）調査の期間・対象

ドイツでの現地調査は、2016年９月12日（月）～９月14日（水）にかけて行った。ヒアリング調査の対象者は以下のとおりである。

２．REGIONALEとREGIONALE2016の概要

（１）REGIONALEとREGIONALE2016の概要[※1]

REGIONALEは、わが国でも注目度が高い「国際建築展（以下、「IBA」）エムシャーパーク」

（※１）REGIONALEおよびREGIONALE2016の詳細については、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REGIONALE 2016」中部圏研究（194），80-87を参照のこと。また、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」IBS Annual Report 2015, 69-75も参照のこと。

表１　インタビュー調査の概要

日	時	ヒアリング調査対象者（所属）
９月12日（月）	８：30～９：45	・Klaus Austermann氏（NRW州REGIONALE担当官）
	14：30～18：00	・Uta Schneider氏（REGIONALE2016エージェンシー社代表） ・Michael Führs氏（REGIONALE2016エージェンシー社広報） ・Josef Himmelmann氏（Olfen市元市長） ・Gottfried Uphoff氏（Reken都市計画関係局長）
９月13日（火）	10：10～11：10	・Joachim Thiehoff氏（Dorsten市PJ担当者）
	12：00～15：00	・Heinz Öhmann（Coesfeld市長） ・Larissa Bomkamp氏（Coesfeld市PJ担当者） ・Holger Ludorf氏（Coesfeld市PJ担当者）
	15：20～16：20	・Thomas Lülf氏（異文化理解推進登録協会担当者）
９月14日（水）	９：30～11：30	・Ursula Stein氏（カッセル大学名誉教授、Stein+Schultz代表）

の後継プログラムであり、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、これに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。

この中で、REGIONALE2016は、ドイツとオランダ国境沿いの西ミュンスターランド地域で2010年２月から2017年６月まで行われる。当該地域の面積は3,400㎢、人口は約82万人、参加自治体は35自治体であり、①田園地域が広がり中小規模の都市・農村が分散して立地していること、②農業および関連産業を核として比較的安定的な経済環境であること、③将来的な人口減少・少子高齢化への対応が急務であること、④自然環境としては１つの地域であっても複数の行政組織が存在し従来地域連携がほとんど行われてこなかったこと、などが地域の特徴・課題である。

このような状況から、開催地域側ではREGIONALE2016という非日常的機会を活用して、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もに創造しようと試みている。そのため、REGIONALE2016のモットー

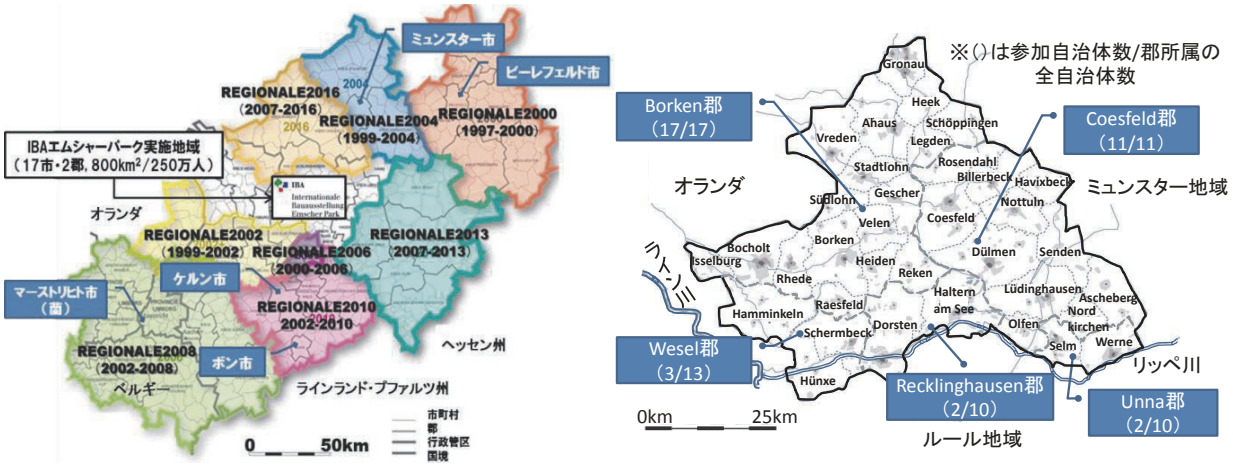

図1　REGIONALEの開催状況とREGIONALE2016の開催地域
（出典：NRW州のREGIONALE及びREGIONALE2016のHPから作成）

はZukunftsLAND（直訳：未来の地）とし、中心テーマとしては、「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！」が掲げられている。

（2）REGIONALE2016のプロジェクトの認定方法

REGIONALEのプロジェクトは、前身のIBAエムシャーパークと同様にその実現は各自治体や民間企業等が担い、REGIONALEそのものが個別プロジェクトの実行や、直接的な財政支援は行わない。REGIONALEの枠組みでは、時限的マネジメント会社（以下、「エージェンシー社」）を核に、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。

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を意味する。すなわち、REGIONALEは大規模な予算は必要とせず、既存の補助金制度やプロジェクトの存在を前提とした試みといえる。これに関連して、REGIONALE2016では、プロジェクトの認定方法としては５つの基本的基準が設けられており、計画熟度やファイナンスの可能性に応じて段階的な認定手続きが行われている。(※2)

3．REGIONALE2016のプロジェクト例

（1）BahnLandLust（農村部におけるモビリティマネジメント）

前述のように田園的環境が支配的な西ミュンスターランド地域では、公共交通の維持管理方策と利用者の利便性向上が大きな課題となっている。特に、かつては市役所等と同様に地域の顔であった鉄道駅舎が利用者減やドイツ鉄道の経営戦略の変化から不要となり、その活用が求められていた。さらに、鉄道利用を促進しようとしても、ルール地域を東西に走るICEや特急列車との接続に問題があった。そこで、Dorsten（7.5万人）－Reken（1.4万人）－Coesfeld（3.6万人）の３自治体間の路線（40km／35分／６駅）をモデル的に、鉄道事業者・周辺自治体・関連団体等が共同で沿線環境の改善に取り組んでいる。

具体的には、①路線の質的向上およびネットワー

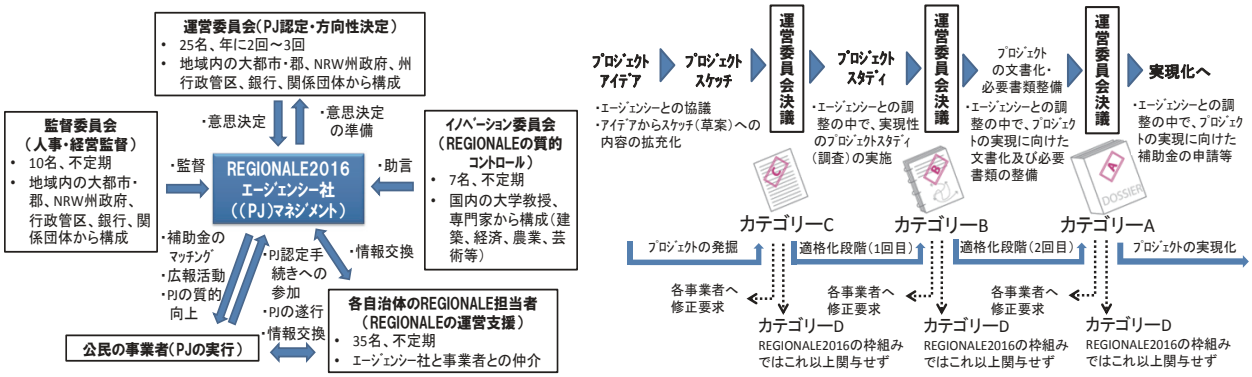

図２　REGIONALE2016の組織構造とプロジェクトの認定プロセス
（出典：2015年度の調査研究結果から作成）

（※２）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。REGIONALE2016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：REGIONALE2016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？

図３　Dorsten駅の現状と「市民の駅」づくりに向けたワークショップの案内
（出典：Dorsten市REGIONALE担当者からの提供資料）

ク化（例：パーク＆ライドおよびサイクル＆ライド施設の建設、時刻表の最適化、ICE停車駅であるEssenからの接続性向上）、②閉鎖された駅舎の改修・用途転換、③観光ルートとの接続化、の３つのテーマに基づき、13の個別プロジェクトが進行している。

個々の自治体では、このREGIONALEプロジェクトとのシナジー効果も考えて、「都市計画助成制度[※3]」に基づく都市再生プログラムと合わせて一帯の再整備も検討されている。例えば、Dorsten駅では、閉鎖された駅舎をDorsten市がドイツ鉄道から買い取り、駅利用者以外にも市民団体が活用できる空間「市民の駅」として利活用し、かつ駅前広場の再生から中心市街地とのアクセス性を向上させるという、大規模都市再生事業を展開しようと試みている。また、沿線自治体のうち最小規模のRekenでは単独での環境改善は不可能と理解しており、REGIONALEを好機とするため自らが主体的に沿線自治体にプロジェクトへの参加を依頼し、結果、沿線環境の改善とReken駅の改修（駅舎利用以外にもレストラン、宿泊施設、地域観光拠点にコンバージョン）、空間的に求められていた新駅もReken内に建設することが可能になるなど、REGIONALEの可能性を高く評価している。

（２）BerkelSTADT Coesfeld（Berkel川の水質改善と中心市街地活性化）

ドイツでは、かつては都市開発のために犠牲になってきた市街地内河川に対する再評価が進み、都市に潤いもたらし、都市的魅力（アーバニティ）を高める重要な要素とみなされるようになっている。Coesfeld市の中心市街地内及び周囲を流れるBerkel川も、市街地内では大部分が暗きょとなっており、貴重な資源を十分に活かすことができていなかった。同時に、EU指令に基づく水質改善や生態系に配慮した流域環境の整備も求められた。そこで、REGIONALEプロジェクトとして、本流・支流の役割分担を明確化したうえで、ハード整備とソフト整備を行い、質の高い都市生活を創造することを試みている。

具体的には、①これまで不十分であった魚道と洪水対策の最適化、②中心市街地内の親水空間の整備、③Berkel川流域としての他自治体との連携による一体的な環境整備、が行われている。

Coesfeld市担当者によると、中心市街地内の親水空間整備は都市計画助成制度からの補助金が1,250万€、60％を占める（本流部分の事業費は

（※３）都市計画助成制度については、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。

図４　Coesfeld市中心部と中心市街地内の親水空間の再整備計画
（出典：BerkelSTADT Coesfeldのプロジェクト関係資料）

740万€、80%が州・連邦およびEUからの各種補助金を活用）。事業実現性の観点からは、このプロジェクトがREGIONALEに認定されたことにより、補助金獲得可能性が高まったとされ、REGIONALEはアイデア創出の機会以上の意義があると理解されている。

４．REGIONALE2016の最終年

（１）プレゼンテーション年の位置づけ・モットー・体制

REGIONALEでは、各開催地域で最終年にイベント型・地域博覧会型の成果報告が行われ、その期間は「プレゼンテーション年」と呼ばれる。このような形式は、NRW州政府担当者によれば、IBAエムシャーパークの経験が基盤とされ、プレゼンテーション年の存在が開催地域にとっては１つの目標となり、資源の集中化と創造的活動を可能にすると考えられている。

REGIONALE2016では、2016年４月末から2017年６月がプレゼンテーション年として設定されている。その中心的メッセージは、「この地域は多くのフロンティアを開き、未来の地となる」である。運営を担うのは、エージェンシー社であり、その中心は広報担当グループの４名（エージェンシー社全体では14名）である。予算については、エージェンシー社側がプレゼンテーション年に負担する額として60万€が用意されている。

（２）エージェンシー社によるイベント

①３つの中心的イベント－キックオフ、フェス・地域文化祭、フィナーレ

2016年４月29日（金）に、プレゼンテーション年のキックオフイベントが約600名の関係者招待型で開催された。開催地は、Coesfeldにある産業団地であり、この地を選んだ理由としては規模やアクセス性に加えて、かつて軍の駐屯地であったがコンバージョンをして現在は地域の拠点的産業団地となっており、創造性や価値転換を表現する場として最適と考えられたからであった。２時間のイベントの中身としては、NRW州首相の挨拶、トークショー、REGIONALEプロジェクト紹介、音楽ライブ、キックオフやコミュニケーションを象徴するホイッスルとサッカーボールを使ったスタート宣言などであった。

続いて、2016年９月17日（土）～18日（日）に、若者向け・家族向けのイベントが開催された。若者向けには、音楽やダンスが中心でプログラムが構成され、地域に関係するグループが投票形式で選出されるなど、地域性を重視した内容となっている。家族向けには、子どもも楽しめる内容が用意されるとともに、会場となっている旧紡績工場

図５　キックオフイベントの模様
（出典：エージェンシー社提供資料）

図６　イベントの案内と若者向けのイベントの模様
（出典：エージェンシー社提供資料）

の再編計画の視察も用意された。なお、両日とも会場はREGIONALEプロジェクトに認定されており、イベントに参加しながら、REGIONALEについても理解を深めることが可能になっている。

最後に、プレゼンテーション年の最終イベントとして、2017年６月に閉幕イベントが行われる予定になっている（会場や内容についての詳細は現在検討中とのことである）。

②周遊ツアー「未来の地へ行く」の開催

エージェンシー社が行う、もう１つのイベントは、REGIONALE開催地域内を周遊するツアーである。方法としては、地域内外から参加を募り、事前に目的地を知らせずにREGIONALEプロジェクトを視察し地域の魅力を新たに理解するタイプや、芸術家がツアーの企画運営に協力する形で移動中にも俳優が演出などを行うエンターテイメント性を含んだタイプ、などが用意されている。

（３）各事業者やその他関係機関によるイベント

エージェンシー社以外にも、REGIONALEプロジェクトに認定された公民の事業者による個別のイベントや、地域の博物館・美術館によるイベント、専門家に向けたシンポジウムなど、プレゼンテーション年として、さまざまなイベントが行われることになっている。エージェンシー社では、これらの個別イベント情報を一元的に管理し、後述のようなコミュニケーションツールを用いて発信している。

（４）コミュニケーション手法

REGIONALEにおいては、プレゼンテーション年を含めて市民や自治体間のコミュニケーショ

図７　公式のキックオフイベント前後の週末に行われた各地のイベントの模様
（出典：エージェンシー社提供資料）

図８　プレゼンテーション年のコミュニケーションツール
（出典：エージェンシー社提供資料）

ンの改善や、革新的なコミュニケーション手法の開発も重要視している。

プレゼンテーション年においては、①プレゼンテーション年に関するHP（www.zukunftsland-verbindet.de）の開設、②主要幹線の路線バスのラッピング、③プレゼンテーション年のカレンダーの作成や地元で発行されている新聞各紙への差し込み、④ロゴマーク・統一カラーキット・のぼりの提供、などが行われている。

5．REGIONALE2016の評価とREGIONALE2016後の展開

（1）REGIONALE2016の評価

REGIONALE2016の代表のSchneider氏は、まず都市・地域開発の予算付け手法としてREGIONALE

の役割を高く評価している。すなわち、プロジェクト間の競争に基づく優先順位づけや、マネジメント組織によるプロジェクトの質的向上は、従来型の都市・地域開発にはみられなかったことや大規模な予算を必要としないことから、他州での転用可能性も十分にありうると考えている。実態としても、REGIONALE2016の存在により、公民からおよそ１億1,400万€が開催地域に投資されており、費用対効果の面でも十分に機能したと理解されている。

これに加えて、REGIONALEで認定されたプロジェクトはプロジェクトの規模よりもアイデアや仕組みの革新性を重視しており、これが結果的に既存の枠組みでは取り上げられることが少なかった小規模のプロジェクトにも注目が集まることになり、地域全体の底上げにつながったと認識している。また、REGIONALEの開催期間や、エージェンシー社の人材（質・量）、開催期間内での860万€の予算規模については妥当であるという認識を有している。

他方、REGIONALEが成功するためには、①どのような形であっても自治体職員にとってはREGIONALEの存在は追加的業務になることから、自治体職員へのサポートやREGIONALEに関わることへのメリットを理解してもらうことが重要になること、②エージェンシー社がプロジェクトをサポートすることに専念し、事業実施主体にならないこと（サッカーで例えるとコーチであり、プレイヤーにはならないこと）、③広報に関わる予算と人材を十分に確保すること、を挙げている。

これ以外には、REGIONALEに長年携わるStein教授は、地域的政治家をいかにして巻き込み、継続的な関心を持たせ続けるかも重要なポイントであると指摘している。なお、Stein教授は、法定の地域計画が有する画一性や計画の長期化、問題解決に対する静的性格等から、REGIONALEの存在が新たな刺激を与えており、結果的により良い計画体系がNRW州では構築されようとしていると理解している。

（２）REGIONALEの延長と新たな地域開発プログラム

昨年度の調査や既往研究[※4]に基づくと、REGIONALEはREGIONALE2016の閉幕をもって終了されることが予定されていた。その背景には、REGIONALEはIBAエムシャーパークを州内の他地域でも開催するということが１つの目的とされており、当初2016年で州内をくまなく覆われたため、最終回と考えられていたからであった。しかし、今回のNRW州政府へのヒアリング結果から、REGIONALEによる革新性やその構造的影響から、2016年６月に延長を決定し、新たにREGIONALE2022およびREGIONALE2025の公募をスタートしたことが明らかとなった。

一方で、入手した新たなREGIONALEの公募要件からは過去のREGIONALEからの変容もみられる。具体的には、REGIONALEの地域開発手法としての総合性は残されるとしても、NRW州政府としては、これまで重視してきた農村地域のモデル性や文化的価値の再評価よりも、昨今の中東や東欧からの難民受け入れ増を受け、社会的統合や社会のデジタル化に対応した内容を求めている。この際に、既にREGIONALEとして開催された地域であっても再度、公募することは可能であり、より重点的に取り組むケースや複数のREGIONALE開催地域をまたいでの開催も期待されている。

また、REGIONALEの延長と同時に、大都市とその周辺地域の新たな都市圏開発のモデルプログラム「StadtUmland.NRW」の公募も始められている。これは、NRW州には人口10万人以上の大都市の集積がみられ、分散型のドイツでは特筆すべき状況であることと、2020年代にRRX（Rhein-Ruhr-Express）と呼ばれる高速都市間鉄道網が開通することが見込まれ、時間距離の変

（※４）太田尚孝・有田智一・服部敦（2016）「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」都市計画論文集，51(3) ※掲載決定。

化に基づく新たな都市圏のモデルが求められていることが関係している。

（3）REGIONALE2016後の開催地域のマネジメント

上述のREGIONALEの延長決定は、都市・地域開発手法としてのREGIONALEの重要性や可能性を再認識することにつながるが、開催地域ではREGIONALEが時限的取り組みであるがゆえに、閉幕後の地域マネジメントのあり方が議論となっている。

REGIONALE2016においては、マネジメント会社のエージェンシー社は2017年6月の閉幕と同時に、解散されることが決まっている。そのため、まさに現在、誰がどのような形でREGIONALEから生まれたイノベーションを引き継ぎ、発展させるかが議論になっている。エージェンシー社では、1つのモデルとして、REGIONALE2013後の地域マネジメントが理想的であると考えられている。すなわち、同地では、REGIONALE2013閉幕後に、地域の企業や団体が地域経済振興会社を立ち上げ、REGIONALE方式による地域の構造改革とプロジェクトマネジメントを担っており、その職員もREGIONALEを経験した者が含まれ、中長期的な発展を目指している。

6．中部圏における実践に向けて

2度にわたり、現地でREGIONALEの考え方や現地での革新的プロジェクト、プレゼンテーション年の実態を調査してきた。

調査結果から中部圏での転用可能性について考えると、中部圏が抱える構造的課題やリニア中央新幹線というこれまで経験したことのない一大転換が予想されている状況下では、REGIONALEのような試みは単に海外の一事例とは言えず、類似の試みの実施を検討する価値はあるといえる。

無論、日本側の課題としては、①時限的取り組みに関与できる専門家人材の確保の困難さ、②中長期的・総合的視点をもった実験的な都市・地域開発の経験の乏しさ、③都市・地域開発に関わる予算措置の硬直性、④エージェンシー社のような独立的で中間マネジメント組織の必要性に対する認識不足、などがあげられる。いずれも一朝一夕で改善されるものではないが、わが国においても徐々に既存の空間的・行政的枠組みにとらわれない広域的取り組みはみられている。あるいは、局所的であったにしても、特区制度に代表される革新的試みを促す仕組みも積み重ねられている。

これらの芽をベースに、中部圏においても新しい時代環境に対応する地域の将来像を生み出す挑戦を期待したい。その手法は、わが国のこれまでの都市・地域開発手法を振り返ると、地域博覧会や国際芸術祭等が考えられるが、重要なことはこの際に具体的プロジェクトの実現化という結果のみの提示ではなく、また単なる人集めのイベントをすることでも、その後の都市開発を前提にしたアリバイ作りでもない。社会経済環境が大きく変化しつつある中で各地域が直面する課題を解決するためのアイデアとその実行が求められており、そのためにあらゆる主体の英知を結集すべきである。

最後に、REGIONALE2016は7年間の取り組みであり（IBAエムシャーパークは10年間）、NRW州政府が地域の骨格を変えうる高速鉄道網整備を前提に新たな都市圏モデルを既に模索していることを考えると、仮にリニア中央新幹線を機会に地域の構造改革を進めようとするならば、中部圏に残された準備時間は実はさほど多くないと感じるのは筆者だけであろうか。

参考文献

- Stein, Ursula（2015） Die Regionalen in Nordrhein - Westfalen als reflexive Regionalpolitik, In: IzR, H.3, 261-271
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen （2016） Öffentliche Ausschreibung der REGIONALEN 2022 und 2025 in NRW, v.-V A 5-20.86, Düsseldorf

・REGIONALE2016のHP（http://www.regionale2016.de/）2016年10月 3 日最終閲覧

謝辞

本調査にあたり、NRW州政府のKlaus Austermann氏、REGIONALE2016エージェンシー社代表のUta Schneider氏からはヒアリング調査の機会および現地調査等で大変お世話になりました。また、現地での通訳・アテンド役のIrmelind Kirchner氏に対しても記して感謝いたします。