

# Schrittweise Erneuerung von Wohnstadtteilen in Japan Anforderungen an die Stadtteilentwicklung und Ansätze der Planung am Beispiel von Stadterneuerungsgebieten in der Metropolregion Ōsaka

Uta MERKLE  
TU Dresden  
Osaka City University

## Einleitung

Herausforderungen durch den demographischen Wandel, globalen Konkurrenzdruck, wirtschaftliche Strukturänderungen und durch sich ändernde Wertvorstellungen stellen in vielen Ländern ähnliche Anforderungen an die jeweiligen Gesellschaften und damit auch an deren Raumplanung und Stadtentwicklungspolitik. Gestiegene Konkurrenz zwischen Städten auf nationaler sowie auf globaler Ebene als Wirtschafts-, Handels- und Wohnstandort, mit dem Bevölkerungsrückgang einhergehende, sinkende Auslastung und Nachfrage, Überalterung der Bevölkerung und deren geänderte Bedarfe, wie auch das Bestreben nach Vermeidung von demographischer und sozialer Segregation in Stadtteilen sind dabei Aspekte von Planungsüberlegungen. Bei gleichzeitig weiterhin sinkenden finanziellen Möglichkeiten der Städte beeinflussen diese Herausforderungen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume der Stadtplanung nicht nur in Deutschland, sondern z. B. auch in Japan bereits seit längerem.

Der Blick auf japanische Stadterneuerungsmaßnahmen im Umgang mit den genannten Anforderungen kann Erkenntnisse auch für Städte in anderen Ländern liefern. Angesprochene Schrumpfung- und Wandlungstendenzen vollziehen sich dort zum Teil mit einem gewissen Vorsprung vor ähnlichen Prozessen in anderen Ländern. Neben der Bevölkerungsstagnation und zunehmender Überalterung der Gesamtgesellschaft sind dort aktuell auch Ansätze zur Reurbanisierung von Metropolkernen zu erkennen.

Der Agglomerationsraum Ōsaka ist hier besonders interessant. In der traditionellen Wirtschafts- und Handelsmetropole und der

Region zeigen sich bereits seit einiger Zeit deutlich stärkere Folgen des demographischen Wandels und der wirtschaftlichen Strukturänderungen als beispielsweise im durch den Zentralismus Japans begünstigten Raum Tōkyō. Dennoch liegt hier auch nicht das Extrem mono-strukturierter oder ländlich peripherer Entwicklungen vor. Zahlreiche in kürzester Zeit und oft ungeordneter Bauweise während der Hochwachstumsphase (1955–1973) entstandene Wohngebiete im Umland der Stadt Ōsaka sind auf Grund von strukturellen und qualitativen Mängeln besonders von einer erhöhten Katastrophengefahr und deutlichen Leerständen betroffen. So waren sie bereits früh durch den Fortzug jüngerer sowie finanziellkräftigerer Bewohner und einem überproportional hohen Durchschnittsalter der Bewohnerschaft charakterisiert.

Bei einem zweimonatigen Forschungsaufenthalt im Jahr 2010 (DAAD-Stipendium für die Abschlussarbeit im Fach Räumliche Planung) wurden erste Beobachtungen aus einer Reise im Jahr 2008 genauer betrachtet. Dies umfasste die Untersuchung von Projekten und Konzepten zur Stadtteilentwicklung sowie von Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung und Gesamtentwicklung von Wohnstadtteilen dieser Metropolregion z. B. in Städten wie Moriguchi, Kadoma und vor allem Neyagawa. Im Gegensatz zu großflächig durchgeführten Umbauprojekten mit einem Komplettkauf der Flächen (wie z. B. in Abeno/Tennōji, Ōsaka) handelt es sich bei den betrachteten Beispielen um Maßnahmen, die Schritt für Schritt, mit vergleichsweise begrenzten finanziellen Mitteln umgesetzt wurden. Die Durchführung dieser Projekte erfolgte in enger Zusammenarbeit von lokalen Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen sowie gemeinsam mit Eigentümern und Bewohnern. Der vorliegende Beitrag basiert auf den Erkenntnissen dieser Abschlussarbeit.

## Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung in der Metropolregion Ōsaka

Auf Grund der natürlichen Gegebenheiten Japans, vor allem des großen Anteils schlecht nutzbarer gebirgiger Gebiete, gilt nur etwa ein Drittel des Landes als günstig besiedelbar bzw. für den Ackerbau

nutzbar.<sup>1</sup> Dies führte zu einer besonderen Siedlungskonzentration mit hohen Bevölkerungsdichten in den Küstengebieten des Landes.<sup>2</sup> Das Bevölkerungswachstum und die Wanderungsbewegungen vom Land in die Städte insbesondere seit der Industrialisierung im 19. und frühen 20. Jahrhundert und während der Hochwachstumsphase zwischen 1955 und 1973 trugen zur Verstärkung der Konzentration bei. In dieser Zeit kam es auch zu einer weiteren Urbanisierung des Umlandes von Städten besonders in den drei großen Metropolregionen (Tōkyō-Yokohama, Ōsaka-Kōbe-Kyōto, Nagoya), was zu einem Zusammenwachsen von Städten und der Entstehung großflächig zusammenhängender Stadtgefüge führte.

Die Bevölkerung der Stadt Ōsaka nahm in der Zeit der Industrieförderpolitik der Meiji Regierung ab 1870 und vor allem mit dem Wirtschaftswachstum in der Zwischenkriegszeit (1920–1940)<sup>3</sup> bei verstärkter Ansiedlung und dem Ausbau von Industrieunternehmen<sup>4</sup> deutlich zu<sup>5</sup>. Beeinflusst von zunehmendem Konkurrenzdruck durch die anderen Metropolregionen sowie durch die enormen Bodenpreiserhöhungen<sup>6</sup> und deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt vor allem in den Zentren, war die Bevölkerung der Stadt Ōsaka zwischen 1965 und 2000 zunächst deutlich zurückgegangen. Allerdings konnte sie in den letzten Jahren wieder leichte Zuwächse verzeichnen.<sup>7</sup> Das Gebiet zwischen den Großstädten Ōsaka und Kyōto, das heute ein zusammenhängender Siedlungsraum ist, war in weiten Bereichen bis zur wirtschaftlichen Hochwachstumsphase ländlich geprägt. Es wurde vor allem in der Zeit von 1955 bis 1985/90 im Zuge von Land-Stadt-Wanderung und Suburbanisierung durch z. T. enorme Bevölkerungszuwächse stark überprägt. Seit dieser Zeit kam es jedoch zunächst zur Stagnation der Bevölkerungsentwicklung und dann zu einem deutlichen Rückgang.

Neben der Ansiedlung von Industriebetrieben in der Hochwachstumsphase wurden vor allem in der Umgebung bestehender Bahnhöfe an den wichtigsten Linien zwischen den Metropolen neue Wohnstadtteile entwickelt.

---

<sup>1</sup> Ohashi, Yoichi (2002), S. 485 f.

<sup>2</sup> vgl. Sōmushō tōkei-kyoku (2011, online verfügbar) und Feldhoff (2008), S. 39.

<sup>3</sup> Nishimura (2008), S. 114.

<sup>4</sup> Oba (2001), S. 309–310.

<sup>5</sup> Anstieg von etwa 472.000 auf 3,25 Millionen im Jahr 1940. Pohl (1990), S. 55.

<sup>6</sup> vor allem während der „Bubble“-Phase bis zum Ende der 1980 Jahre

<sup>7</sup> Ōsaka-fu Sōmu-bu Tōkai-ka (2009), online verfügbar.

## Charakteristika und Probleme der dicht überbauten Holzhausgebiete

Viele dieser Wohngebiete, besonders die aus den 1960er Jahren, sind durch sehr dichte Bebauung mit großteils zweistöckigen Mietwohnungen in Holzbauweise von oft geringerer Qualität und kleinteiliger Parzellen- und Besitzstruktur geprägt. Sie dienten den zumeist außerhalb der Gebiete wohnenden Eigentümern als Geldanlage und Altersvorsorge. Die fehlenden oder sehr unspezifischen bauleitplanerischen Regulierungen für weite Bereiche vor allem vor 1968 (u. a. Stadtplanungsgesetz) begünstigten auch eine relativ hohe Nutzungsmischung von Wohnen, Handel und Gewerbe. Dies schloss aber auch gegenüber der Wohnnutzung weniger verträgliche Industriebetriebe mit ein. Darüber hinaus folgten durch fehlende Bodenumlegungen die Parzelleneinteilungen oft denen des ländlichen Gebietes. Die dadurch entstandene Dichte trägt einerseits wesentlich zum Charakter eines solchen Gebietes bei, andererseits sind mit ihr aber auch viele Probleme, wie mangelhafte Erschließung und Erreichbarkeit durch Straßen von oft unter vier Metern Breite<sup>8</sup> verbunden. Vor allem im Katastrophenfall kann sich dies problematisch auswirken, aber es kann auch den Alltag und den schrittweisen Umbau eines solchen Stadtteiles beeinträchtigen.

Die schnelle Besiedelung dieser Wohngebiete bei ähnlicher Motivation der Bewohner für den Zuzug (gute Pendlerbedingungen, Nähe zum Arbeitsplatz, relativ niedrige Mieten) begünstigte neben den bereits genannten Aspekten der Dichte und Durchmischung die Entwicklung von engen Nachbarschaftsverhältnissen. Kleinteiligkeit, Nähe und Maßstäblichkeit sowie die Gestaltung des unmittelbaren Gebäudeumfeldes durch die Bewohner können eine angenehme Wohn- und Gebietsatmosphäre schaffen. Trotz der Wertschätzung dieser Eigenschaften insbesondere durch langjährige Bewohner trugen die schlechte bauliche Grundsubstanz und auch der Wegzug vieler Bewohner bereits früh zu einem Rückgang dieser Qualitäten bei.

Kleine Geschäfte, die in den Erdgeschossen vieler zweigeschossiger Wohngebäude entstanden waren, hatten zur Nahversorgung beigetragen und bildeten teilweise Ladenstraßen (*shōtengai*). Auch diese sind oft sehr stark von der Abwanderung der Bevölkerung und von der Konkurrenz der Supermärkte und Großeinkaufszentren betroffen.

Struktur-, Substanz- und Ausstattungsmängel in den Arealen mit Mietwohnungen in Holzbauweise sind neben dem Mangel an Frei-

---

<sup>8</sup> Neyagawa-shi Toshi-saisei-bu Toshikeikaku-ka (1983), S. 22.

raum wesentliche Grundprobleme dieser Stadtteile. Die kleinen Wohnungen und Einraum-Apartments in den meist ein- und zweigeschossigen Mietshäusern<sup>9</sup> hatten häufig kein eigenes Bad, sondern nur einfachste sanitäre Ausstattungen. Bereits 15 bis 20 Jahre nach ihrem Bau führte dieser den Bedürfnissen nicht (mehr) entsprechende Wohngebäudebestand zu Bevölkerungsverlusten und Leerständen. Vor allem jüngere Bewohner zogen fort, womit das Durchschnittsalter im Gebiet teilweise sehr deutlich anstieg. Die vorhandenen Stadtstrukturen und vor allem die Wohnungen sind aber selten barrierefrei gestaltet, so dass hier zusätzlich Anpassungsbedarf entsteht. Da mit einer Verbesserung der eigenen finanziellen Lage der Anreiz zum Fortzug aus einem Wohngebiet mit zunehmenden Mängeln deutlich größer ist, kommt es bei den verbleibenden Bewohnern zu Ängsten vor einem drohenden sozialen Abstieg des gesamten Gebietes.

Eine fehlende Verwurzelung der Miets Hauseigentümer im Gebiet führt oft zu geringerem Interesse an der Schaffung eines guten Wohnumfeldes. Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation von Mietern müssen sich durch Steigerung oder zumindest Sicherung der Mieteinnahmen im Vergleich zu alternativen Flächennutzungen lohnen. Eine positive Wirkung für das Gebiet kann bei den kleinen Besitzumfängen für gewöhnlich nicht mit einer einzelnen Umbaumaßnahme bewirkt werden. Häufig sind ein hohes Maß an Koordination, Beratung und auch Förderanreizen nötig, um mehrere Besitzer zu einer gemeinsamen oder zeitnahen Teilnahme an der Aufwertung eines Gebietes zu motivieren.

Die Schaffung von Freiraum in den eng bebauten Gebieten setzt häufig den Rückbau von Bausubstanz voraus. Schwierigkeiten ergeben sich auch hier durch die differenzierten Besitzverhältnisse. Die Grundstücke müssen in langwierigen Prozessen erworben werden, um sie für eine spätere Nutzung als öffentlichen Freiraum zu sichern.

---

<sup>9</sup> Reihenhäuser bzw. die für den Raum Kansai typischen, zweigeschossigen Holzmiethäuser (*bunka jūtaku*; vgl. Abb. 1)



Abb. 1: a.) Zentrale Geschäftsstraße (*shōtengai*). b.) Straße zwischen zweigeschossigen Holzhäusern (*bunka jūtaku*). c.) Quartiersweg mit Spielnutzung. d.) Gasse zwischen *bunka jūtaku*. Fotografien: Uta Merkle, 2008/2010

Ein wesentliches Problem der Gebiete mit dichter Bebauung in Holzbauweise ist die hohe Brand- und Katastrophenanfälligkeit. Ursachen sind neben der baulichen Substanz auch die Folgen der ungeordneten Entstehungsweise. Die enorme Dichte, geringe Gebäudeabstände, der hohe Grad an überbauter Fläche, der Mangel an Freiflächen und die meist deutlich zu engen Straßen und Gassen führen im Katastrophenfall zu großen Problemen für Rettungs- und Hilfsmaßnahmen und bedeuten ein erhebliches Risiko für die Ausbreitung von Großfeuern. Dies wurde auch beim Großen Hanshin-Awaji-Erdbeben in Kōbe im Januar 1995 deutlich. Dort waren vor allem Gebiete mit geringen baulichen Standards und niedriger Bebauung in Holzbauweise bereits durch das Beben besonders stark geschädigt worden. Die größten Schäden und Verluste wurden aber durch den anschließenden Großbrand verursacht, der sich in den Gebieten mit kleinteiliger, starker Nutzungsmischung und Anteilen an gefährlicher Industrie in den von den Bränden betroffenen Flächen sehr schnell ausbreiten konnte. Auf Grund der schmalen und nun zusätzlich durch

Material der eingestürzten Gebäude versperrten Straßen waren viele betroffene Gebiete schlecht oder gar nicht für Rettungswagen, Feuerwehr oder andere Fahrzeuge erreichbar<sup>10</sup>. Die völlige Zerstörung war mit einer Quote von 45 Prozent in den dicht überbauten Gebieten mit Mietwohnungen in Holzbauweise doppelt so hoch, wie beispielsweise die in Gebieten mit Einfamilienhäusern.<sup>11</sup>

Das Wohngebiet im Fallbeispiel Kayashima-Higashi in der Stadt Neyagawa entstand vor allem von 1960 bis 1970. Bereits bei Untersuchungen in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren sowie im Entwicklungsplan-Entwurf aus dem Jahr 1983 wurden über 60 Prozent aller Wohngebäude als alt und ausgedient bezeichnet und nur 11 Prozent der Bauten wurde ein guter Erhaltungszustand bescheinigt.<sup>12</sup> Die Bevölkerungsdichte sank von 1970 bis 1982 im Bezirk Kayashima-Higashi von 321 auf 245 Einwohnern pro Hektar. Das Viertel war zwar trotz dieser Entwicklung immer noch sehr dicht besiedelt und vor allem dicht überbaut, allerdings führte der starke Bevölkerungsrückgang zu immer mehr Leerstand.

## Konzepte und Maßnahmen zur schrittweisen Erneuerung von Wohnstadtteilen

Nachdem allein Umbauprojekte nach dem japanischen Sanierungsgesetz von 1960 mit einem Komplettaufkauf aller Flächen, einem Totalabriss und einer anschließenden Neubebauung auch aus finanziellen Gründen nicht in ausreichendem Maße durchgeführt werden konnten, wurde klar, dass diesem weitreichenden Problem auch mit Maßnahmen einer schrittweisen Erneuerung unter verschiedener und vor allem auch privater Trägerschaft begegnet werden müsste.<sup>13</sup> Die daraufhin von der Regierung erlassenen Programme gaben nach Hohn (2000) zwar die Rahmenbedingungen vor, überließen die Ausfüllung dieser aber den Entscheidungsträgern und Akteuren vor Ort. Die

---

<sup>10</sup> Machi-Communication (2008), Unveröffentlichtes Material. Vortrag 10.10.2008, Kōbe.

<sup>11</sup> vgl. Hohn (2000), S. 253–254.

<sup>12</sup> Neyagawa-shi toshi-saisei-bu toshikeikaku-ka (1983), S. 70 sowie Ōsaka-fu toshi-seibi-suishin-sentā (Zaidan-hōjin) (2008), online verfügbar.

<sup>13</sup> Hohn (2000), S. 251.

Vorgehensweise seit dieser Zeit sei „induktiv und experimentell“ gewesen.<sup>14</sup> Bis zur Mitte der 1990er Jahre waren so etwa 20 Programme zur Stadteilerneuerung und Wohnumfeldgestaltung<sup>15</sup> entstanden und über verschiedene Zusammenfassungen und Aufsplittungen 2004 im „Programm für die Gesamtentwicklung von Wohngebieten“ eingeflossen. Es sollen unter anderem der Bau von qualitativvollen, möglichst feuerfesten Gebäuden und der Abriss von überaltertem Holzhausbestand sowie Wohnumfeldgestaltungsmaßnahmen, die Anlage von Parks und die Erneuerung und Anpassung der Infrastruktur unterstützt werden.<sup>16</sup>

Neben der Verbesserung und Anpassung der Bausubstanz und der Wohnumfeldbedingungen, rückte nach den Auswirkungen des Hanshin-Awaji-Erdbebens in Kōbe der Katastrophenschutz noch einmal besonders in den Blickpunkt der Maßnahmen und beeinflusste Programme und Gesetzgebung. Insgesamt waren bis dahin – gemessen an der Gesamtfläche der dicht bebauten Gebiete – sehr wenige Distrikte für die verschiedenen Erneuerungsmaßnahmen ausgewiesen worden. Nach den Ergebnissen einer Untersuchung des japanischen Bauministeriums aus dem Jahr 1997<sup>17</sup> nahmen diese dicht bebauten Gebiete in Japan eine Fläche von circa 47.000 Hektar ein. Der Stand im Juni 1997 zeigte, dass in nur knapp 150 der 1694 (Stand 1994: 64 Distrikte<sup>18</sup>) betroffenen Distrikte und nur für 3 Prozent der Fläche das damalige „Programm zur Förderung der Erneuerung dicht überbauter Wohnquartiere“ angewandt wurde. Bis zur Umstrukturierung der Maßnahmen im Jahr 1994 waren die Programme zur Wohnumfeldverbesserung dieser dichten Gebiete zudem auf die drei großen Metropolregionen beschränkt gewesen.<sup>19</sup>

Mit dem „Gesetz zur Förderung der Entwicklung katastrophengeschützter Baublocks in dicht überbauten Stadtvierteln“<sup>20</sup> wurde 1997 auch ein neuer Distriktplan-Typ eingeführt. Hier werden von der Präfektur Förderdistrikte ausgewiesen, die dann bei der Vergabe der

---

<sup>14</sup> Hohn (2000), S. 252.

<sup>15</sup> neben anderen Sanierungs-, Bodenneuordnungs-, Stadtbildgestaltungs- und weiteren Stadterneuerungsprogrammen; Taniguchi u. Chiba (2008), S. 13–14.

<sup>16</sup> Jūtaku-toshi-kōgaku-kenkyūsha (1997), S. 12–15.

<sup>17</sup> Jūtaku-toshi-kōgaku-kenkyūsha (1997).

<sup>18</sup> ebd., S. 18–19.

<sup>19</sup> Hohn (2000), S. 251–266, sowie Jūtaku-toshi-kōgaku-kenkyūsha (1997), S. 19.

<sup>20</sup> *Misshū-shigaichi ni okeru bōsai-gaiku no seibi no sokushin ni kansuru hōritsu*, online verf. (Gesetzesportal).



Fördermittel besonders berücksichtigt werden.<sup>21</sup> Ziel ist es, feuerfeste Gebäude und Einrichtungen, beispielsweise beim Ersatzneubau (*tate-kae*) für alte Holzgebäude, zu bauen und dies finanziell zu fördern.<sup>22</sup>

Erneuerungsbedürftige Stadtteile mit einem hohen Katastrophenrisiko, in denen eine Machizukuri-Förderung<sup>23</sup> vorgesehen ist, nehmen innerhalb der Stadt Ōsaka und in angrenzenden Gebieten der „Inner Area“ etwa 6000 Hektar ein. Der überwiegende Teil der davon als Entwicklungsgebiete (Action Areas)<sup>24</sup> ausgewiesenen Bereiche (900 Hektar) liegt nordöstlich der Stadt Ōsaka entlang der Keihan-Linie nach Kyōto. Bei den über verschiedene Stadtgrenzen hinwegreichenden, sehr nah beieinander liegenden Gebieten bestimmt die Gefahr des Übergreifens eines Großfeuers auch stark das Festhalten an schwer durchsetzbaren Maßnahmen mit langwierigen Prozessen, wie beispielsweise dem Netz an übergeordneten und quartiersinternen Stadtplanungsstraßen mit einer gestaffelten Mindestbreite und möglichst feuerfesterer, höherer Bebauung als die dahinterliegender Gebiete mit Mietwohnungen in Holzbauweise.

## Umsetzung der Maßnahmen

Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen zur Einrichtung neuer Freiflächen werden zumeist von der Stadt durchgeführt und durch das staatliche Programm bezuschusst. Die Umsetzung der privaten Baumaßnahmen, die einen Abriss der bestehenden Gebäude von oft schlechter Qualität und den Bau von neuen Wohnbauten umfassen, begann im Distrikt des Fallbeispiels Kayashima-Higashi nicht sofort nach der Genehmigung des Entwicklungsplanes durch das Bauministerium im Jahr 1984. Die kleinteilige Besitzerstruktur und die Bedenken hinsichtlich der finanziellen Risiken erschwerten die Motivation privater Bauherren zu Erneuerungsmaßnahmen. Ein wichtiger

---

<sup>21</sup> Hohn (2000), S. 195.

<sup>22</sup> Jūtaku-toshi-kōgaku-kenkyūsha (1997), S. 21.

<sup>23</sup> *machizukuri*: „Stadt gestalten“, „Stadt machen“, u. a. mit Bezug Bürgerbeteiligung (verschiedener Ausprägung). Vgl. auch Watanabe (2007), v. a. S. 39–43, sowie Hohn (2000), v. a. S. 609, 101–102.

<sup>24</sup> Ōsaka-fu Jūtaku-machizukuri-bu Kyojūkikaku-ka Nyūtaun-misshū-shigaichisaisei-gurūpu (2007), S. 11.

Schritt für diese Maßnahmen in der Stadt Neyagawa war daher die Beteiligung und das Engagement der ehemaligen Wohnbaugesellschaft Japans HUDC (Japan Housing and Urban Development Corporation, seit 2004 UR Agency). Diese kam 1985 allerdings zunächst in einem anderen Distrikt der Stadt dazu, Projektmaßnahmen umzusetzen. Um einen Anstoß für die privaten Besitzer zu geben und bei Beratungen konkrete, beispielhafte Erfahrungen weitergeben zu können, wurde der erste Bauabschnitt in einem entsprechenden Erneuerungsgebiet als gemeinschaftlicher Umbau (*kyōdō tatekae*) von der HUDC und einem privaten Besitzer durchgeführt. Mit Hilfe der Baukosten- und Mietgewinnberechnungen aus diesem vor Ort verankerten Projekt war es möglich, andere Privatbesitzer besser zu beraten und zu eigenen Investitionen zu motivieren. Seit der Umstrukturierung der UR Agency im Jahre 2004 führt sie selbst keine Neubaumaßnahmen mehr durch, sondern konzentriert sich zunehmend auf den Erhalt des Bestandes bzw. auf Wohnumfeldverbesserungs-, Katastrophenschutz- und Rückbaumaßnahmen.

Im Jahr 1990 wurde zur Unterstützung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor die „Machizukuri-Förderungsgesellschaft“ gegründet<sup>25</sup> (seit 2000 „Stadtentwicklungsförderungs-Center“), die in der Folge eine wichtige Rolle als Vermittler bei Beratungen im Rahmen der privaten Ersatzneubaumaßnahmen einnahm. Neben der finanziellen Förderung durch Sonderkredite und Zuschüsse bilden die präzise Beratung der Eigentümer sowie die Koordination zwischen den verschiedenen Parteien u. a. durch Machizukuri-Consultants eine wichtige Aufgabe bei der Durchführung von schrittweisen Umbauten der Gebäudesubstanz.

Im Gebiet des Fallbeispiels sind seit Beginn der Maßnahme und vor allem seit den 1990er Jahren mehr als 90 alte Mietwohnungsgebäude in Privatbesitz abgerissen und neun Ersatzneubaumaßnahmen in gemeinschaftlicher (über mehrere ehemalige Grundstücke hinweg, teilweise mit Doppelwandsystem) oder koordinierter Bauweise (mit Abstimmung und gleichzeitiger Infrastrukturneuplanung) durchgeführt worden. Zudem entstanden neben öffentlichem Sozialwohnungsbau mit Ersatzwohnungen weitere öffentliche Mietwohnungsbauten, darunter zwei Sonderprojekte.<sup>26</sup> Es entstand eine neue

---

<sup>25</sup> Japan International Cooperation Agency; Housing Bureau, Ministry of Construction; The Building Center of Japan (1995), S. 1–3.

<sup>26</sup> Neyagawa-shi (2008), Handblatt, erhalten bei einer Begehung. Informationen ergänzt bei Begehungen 2010.

Kindertagesstätte und das Gelände des alten Kindergartens im Zentrum der zentralen Ladenstraße wurde 2010 zu einem Park umgebaut. Im Distrikt Kayashima-Higashi wurde auch landesweit zum ersten Mal eine Maßnahme nach dem Programm zur Entwicklung katastrophengeschützter Baublocks durchgeführt.<sup>27</sup> Zwei Parks wurden gemeinsam mit den Bewohnern geplant.



Abb. 2: a.) katastrophengeschützte Baublocks (links), gemeinschaftlicher Ersatzneubau (rechts). b.) präferurale Wohnbaumaßnahme mit Außenraumgestaltung. c.) Koordinierter Ersatzneubau. d.) Mit den Bewohnern geplanter Park.  
Fotografien: Uta Merkle, 2008/2010

Auch im Prozess der Umbaumaßnahmen des Mietwohnungsbestandes im Fallbeispiel Kayashima kommt es häufig zum Fortzug der ehemaligen Bewohner, die wenig oder gar nicht in den Prozess einbezogen sind. Die neuen Mieter sind selten die ehemaligen. Ein weiteres Merkmal der Veränderung in diesen Gebieten ist die zunehmende Entmischung der kleinteiligen Nutzungsstruktur.

---

<sup>27</sup> Toshi-jütaku-gakkai (2008), Unveröffentlichtes Material, erhalten September 2010.

Wenngleich die geschaffenen organisatorischen Strukturen und Erfahrungen in den Fallbeispielen bereits zu mehr und schnelleren Ergebnissen führten, ist die immer noch sehr langfristige Perspektive für den Umbau der Gebiete und die damit nur langsam sinkende Katastrophengefährdung ein Problem der schrittweisen Erneuerungsmaßnahmen. In Interviews wurde die Konzentration auf die Förderung von Ersatzneubaumaßnahmen mit größeren Wohnungen für junge Familien als ein weiteres Problem in der Ausrichtung der Programme genannt. Dies kann zwar eine Verjüngung der Altersstruktur der Gebiete befördern, aber den Ansprüchen älterer Bewohner wird damit nicht Rechnung getragen.

Örtlich unterschiedlich starkes Engagement der verschiedenen Akteure beeinflusste nicht nur die förmliche Ausgestaltung der Erneuerung sondern auch Geschwindigkeit und Umsetzbarkeit von Maßnahmen. Strukturen zur Beratung, Motivation und koordinierter Zusammenarbeit, die Stärkung der Rolle von NPOs und verstärkte Integration privaten Kapitals spielten bei der Verbesserung der Maßnahmen eine Rolle. Differenziertere Analysen der Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der mit den Maßnahmen neu geschaffenen Strukturen und längerfristige Betrachtungen der tatsächlichen Entwicklungen können Hinweise zur Effektivität liefern. Eine fortwährende Anpassung aber auch strukturelle Vereinfachung von Programmen und Maßnahmen, die neben geänderten Rahmenbedingungen und Lebensvorstellungen auch von Großereignissen beeinflusst sind, war bisher charakteristisch. Deren Flexibilität und die Berücksichtigung interdisziplinärer Aspekte wird auch weiterhin wichtig bleiben. Darüber hinaus werden aber auch die Anpassung gestalterischer Aspekte der neu geschaffenen Strukturen und die Qualität der Bewohnerbeteiligungen eine Rolle spielen.

## Quellen

- Feldhoff, Thomas (2008): Landes- und Regionalentwicklung zwischen Wachstum und Schrumpfung: Regionale Disparitäten und räumliche Planung in Japan. In: Elis; Lützel (Hg.): Regionalentwicklung und regionale Disparitäten. München, S. 35–68.
- Hohn, Uta (2000): Stadtplanung in Japan. Geschichte – Recht – Praxis – Theorie. Dortmund.
- Japan International Cooperation Agency; Housing Bureau, Ministry of Construction; The Building Center of Japan (1995): Improvement Project for Densely-Built Wooden Rental Housing Areas. Neyagawa-shi, Osaka. [E].
- Jūtaku-toshi-kōgaku-kenkyūsha (1997): Misshū-shigaichi-seibi no arata na tenkai to sumai-machuzukuri. Misshū-shigaichi-seibi-hō no shikō atatte. [J].
- Machi-Communication: Advocacy to local government: Experience of Kobe after the great earthquake, relation between NPO/NGO and local administration. Reading Material (JICA, Module 1-2). Material erhalten bei einem Vortrag der Organisation am 10.10.2008 in Kōbe. [E].
- Neyagawa-shi (2008): Neyagawa-shi jūtaku shigaichi sōgō seibi jigyō. Kayashima-Higashi de no jigyō gaiyō. [J] (Handblatt, erhalten bei einer Begehung).
- Neyagawa-shi Toshi-saisei-bu Toshikeikaku-ka (1983): Machizukuri to jūtaku no ittaiteki kaizen ni mukete. Kayashima higashi chiku mokuzō chintai jūtaku chiku sōgō seibi jigyō (seibi keikaku sakusei) hōkokusho [Entwicklungsplanentwurf]. [J].
- Nishimura Takeo (2008): Ōsaka-toshi-ken no kakudai – saihen to chiiki shakai no henyō. [J].
- Oba, Shigeaki (2001): Osaka – Vergangenheit und Gegenwart der japanischen Handelsmetropole. In: Jürgen Lafrenz (Hg.): Hamburg und seine Partnerstädte. S. 303–340.
- Ohashi, Yoichi (2002): Neuere Entwicklungstendenzen im japanischen Stadtplanungsrecht. In: Carl-Eugen Eberle und Winfried Brohm (Hg.): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. S. 485–493.

- Ōsaka-fu Jūtaku-machizukuri-bu Kyojūkikaku-ka Nyūtaun-misshū-shigaichi-saisei-gurūpu (2007): Ōsaka-fu innā eria saisei shishin. Misshū shigaichi kinkyū seibi ni mukete. Online verfügbar unter <http://www.pref.osaka.jp>, zuletzt geprüft am 04.09.2011. [J].
- Ōsaka-fu Sōmu-bu Tōkei-ka (2009): Ōsaka-fu no suikei jinkō. Online verfügbar unter [http://www.pref.osaka.jp/toukei/jinkou\\_n/](http://www.pref.osaka.jp/toukei/jinkou_n/), zuletzt geprüft am 04.09.2011. [J].
- Ōsaka-fu Toshi-seibi-suishin-sentā (Zaidan-hōjin) (2008): Sanjo-kaiin meibo. Online verfügbar unter <http://www.toshiseibi.org/machizukuri/meibo.htm>, zuletzt aktualisiert am 01.04.2008, zuletzt geprüft am 04.09.2011. [J].
- Pohl, Manfred (1990): Osaka: Provinz und Stadt. In: Seminar für Sprache und Kultur Japans, Universität Hamburg, Institut für Asienkunde Hamburg (Hg.): Osaka. Porträt einer Wirtschafts- und Kulturmetropole. Hamburg, S. 55–68.
- Sōmushō Tōkei-kyoku (2011): Dai-roku-jū-kai nihon tōkei nenkan Heisei 23 nen. Online verfügbar unter <http://www.stat.go.jp/data/nenkan>, zuletzt geprüft am 04.09.2011. [J].
- Taniguchi Yasuhiko, Chiba Keiji (2008): Sengo machizukuri no nagare (nen-pyō). In: Ōsaka-shigaichi-saikaihatsu-sokushin-kyōgikai (Hg.): Toshi-saisei – machizukuri-gaku. Ōsaka-hatsu – minshudō no jissen, S. 13–14. [J].
- Toshi-jūtaku-gakkai (2008): Toshi-jūtaku-gakkai-shō. Gyōseki-sho suisen-sho. (Unveröffentlichtes Material, erhalten in Ōsaka, September 2010). [J].
- Watanabe Shun'ichi J. (2007): Toshikeikaku vs Machizukuri. Emerging Paradigm of Civil Society in Japan, 1950–1980. In: André Sorensen and Carolin Funck (ed.): Living Cities in Japan. Citizens' Movements, Machizukuri, and Local Environments. London, S. 39–55. [E].

Gesetzesportal der Japanischen Regierung: <http://law.e-gov.go.jp> [J].