

平成30年6月6日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03020

研究課題名(和文) ドイツ成長都市圏におけるコミュニティレベルでの都市居住施策の可能性

研究課題名(英文) New Perspective of Community-based Housing Policies for the Growing Metropolitan Area in Germany

研究代表者

大場 茂明(OBA, SHIGEAKI)

大阪市立大学・大学院文学研究科・教授

研究者番号：10185366

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：2000年代以降、西部ドイツの大都市圏では選択的な再都市化プロセスが進行しており、住宅市場の緊張を招いている。本研究では、ハンブルク大都市圏内の性格の異なる地区を対象として、都市開発戦略や居住施策の特徴を比較検討した。その結果、(1)地区の特性に応じた施策(築造、誘導、規制)が適用されている点、(2)アフォーダブル住宅の供給が都心部の充填型開発のみならず、インナーシティにおいてもブラウンフィールドでの「三種混合モデル」の導入を通じて実施されていることが明らかとなった。こうしたハンブルクでの実践は、ドイツならびに先進工業諸国の他の大都市圏においても、その居住施策の方向性に示唆を与えるものである。

研究成果の概要(英文)：From the 2000s on the selective reurbanization process is in progress in the West German Metropolitan Areas, which leads to the tightness on housing market. In this study some communities (Bezirk or Stadtteil) with different characteristics in the Hamburg Metropolitan Area are chosen as case study areas in order to compare the regional developing strategies and housing policies on the micro-scale level. Firstly, different housing policies (building, guiding, controlling) are developed according to the characteristics of communities. Secondly, these programs focus on the projects for providing affordable housings not only on the niches to fill the demand in central area, but also on brown fields in innercity area through "Drittelmix (mixed with three types of tenure)" model. This practice in Hamburg should provide the opportunity to apply to the Metropolitan Areas in Germany and other industrialized countries.

研究分野：都市政策、ドイツ地域研究

キーワード：住宅政策 都市居住 コミュニティ再生 ジェントリフィケーション 社会住宅 ハンブルク

1. 研究開始当初の背景

1990年代以降、企業の経済活動や制度・政策が国家を越えて上方に展開する「グローバル化」と、一部の経済活動(起業と雇用創出など)や、ガバナンス(市区協議会の設立など)がよりミクロなスケールへと下降する「ローカル化」とが、政治・経済両面において同時進行する「グローカル化」過程が進行しつつある。とりわけ、「多様性における統合(United in diversity)」が進むEUにおいては、国家の役割がますます限定されたものとなり、地域経済活性化とエンパワーメントの両面で、都市、さらには市区といったローカルレベルでこうしたプロセスに対応する新たな政策パラダイムが求められている。

これまでEUの深化と拡大を牽引してきたドイツにおいても、先進工業国に共通する問題が山積しており、脱工業化、グローバル化経済における包摂と排除のプロセスが顕在化している。ハンブルク・フランクフルト・ミュンヘンなど、経済的に成功を収めた西部ドイツ地域の大都市でも、こうした問題は看過できないものとなっている。すなわち、成長地域では比較的担税力の大きい住民の郊外への転出プロセスと社会住宅(公的助成住宅)の民間払い下げが進む一方、高所得者層の新たな流入にともなって外国資本を含む民間住宅投資が集中したことによって、アフォダブル住宅の減少が進んだ。その結果、「問題世帯」が滞留する特定地区に衰退・荒廃現象が集中し、隣接するコミュニティの成長が周囲に波及せず、都市内部での近隣地区間の格差はむしろ拡大する傾向にあり、問題はより深刻化している。

このように都市居住の様相も大きく変わりつつある今日、成長地区・衰退地区が市内の特定地域にモザイク状に出現することから、全市レベルではなく、よりミクロなコミュニティベースで展開される居住施策を比較検討し、評価することが求められている。

しかしながら、各地で行われている都市更新事業の動向や、地区間格差拡大の主たる要因の一つであるジェントリフィケーション現象の実態やメカニズムについては多くの研究が蓄積されているものの、それに対する行政側の取組みとその効果については必ずしも十分に言及されていない。

そこで、本研究では行政側の取組みに焦点をあてて、近年人口増加傾向にありながら特定地区に衰退現象が集中し、内部格差の拡大が顕在化しているハンブルク大都市圏を事例として、成長地区をも対象に加えた地区間比較によるミクロな居住施策の分析を行うこととした。

2. 研究の目的

熾烈な都市間競争を背景に、さらなる経済成長と人口増に力点を置いたハンブルク州当局は2002年に新たな成長戦略"Metropole Hamburg - Wachsende Stadt"(大都市ハンブルク - 成長都市)を策定しており、都心周辺部では外国企業を含む住宅の新築・改修投資を背景に、創造産業の担い手である専門技術者によるジェントリフィケーション現象も進行している。他方、ハンブルク州は「持続可能な発展、社会的に均衡の取れた都市」を目標に掲げ、1990年代初頭より公的資金の投入により地区間の格差縮小に取り組んできた。このように、ハンブルクは企業立地の場として地区のポテンシャルを最大限に活用しようとする「成長指向のベクトル」と、住民の居住・生活環境の改善を通じて既存の社会構造を維持しつつ、地区の持続的な発展を目指す「地区改善ベクトル」とがせめぎあう舞台となっている。

そこで、まず本研究ではドイツ連邦政府およびハンブルク州が、1990年代末より具体的にどのように住宅政策パラダイムの転換を行ったのか、その結果2000年代初頭より「成長指向のベクトル」が「地区改善ベクトル」

ル」を凌駕する地区が相次いで出現することとなった経緯について、各種公文書類や関係省庁・研究機関へのヒアリングを通じて検討し、ハンブルク大都市圏内の住宅市場の変化とそれともなう居住環境の変貌をドイツ住宅政策の流れの中に位置づけ、その特徴を明らかにする。

次に、ハンブルク大都市圏内の各種更新事業の実施地区の中から、(1)成長指向の事業地区、(2)地区改善事業主体の地区、さらには(3)両者がせめぎ合うエリアといった性格の異なる複数の事例＝現地調査実施地区を選定し、主要指標（住宅の所有関係、住宅新築・改修の動向、住民構成や就業構造の変化など）に着目して、賃貸住宅から持ち家へのコンバージョン規制地区の指定や民間建築用地の買戻しなどの居住施策の効果を分析し、相互に比較対照する。このことを通じて、(1)かかる居住施策が当該地区の人的・物的なポテンシャルをいかに評価し、活用しているか、また、(2)それが地区レベルでの居住環境の変化や社会分極化の更なる進行に対して、如何なる役割を果たしているかを実態に即して分析し、地区毎に異なる施策を適用することがハンブルク大都市圏における都市居住の空間構造にどのような影響を及ぼしているかを検討する。

3. 研究の方法

国内にて住宅政策をはじめとするドイツ都市政策に関する文献・資料や現地関係機関が公表している公文書類を収集し、性格の異なる複数の事業地区を調査地として選定した後、平成27年度～平成29年度の三回にわたってドイツ連邦共和国に滞在して、ハンブルク大都市圏の都心周辺部における地区更新事業に関するインテンシヴな現地調査を実施した。選定した調査地には、以前より継続調査中であるインナーシティの事業地区(ザンクト・パウリ地区)のほか、近年地区

更新が進んでいる既成市街地縁辺部(アルトナ・アルトシュタット地区、オッテンゼン地区)も含まれており、地区の性格や担い手、事業目的を異にする地区更新事業や住宅地開発事業の多様な実態を把握した。

あわせて、ハンブルク州都市開発・住宅庁(BSW;旧都市開発・環境庁を組織改編)や同州アルトナ行政区にて開発事業や住宅政策に携わっている専門家、ならびに借家人連盟、地元住民団体に対するインタビューを行い、当該課題に関する居住施策の動向、新規住宅地開発事業の理念など、研究課題に関わる文献資料のみでは知り得ない貴重な情報を現地で入手した。

また、都市空間構造の再編が進む日独両国におけるコミュニティレベルでの居住政策の位置づけや今後の見通し、さらにはポスト工業化社会における都市政策の国際比較について、現地研究協力者(ホーン教授、シューベルト教授)をはじめ、関心を同じくするポーフム大学地球科学部地理学教室やハンブルク＝ハーフェンシティ大学に所属する研究者と討議を行った。

研究の成果は、学会発表、査読制度のある学会誌への投稿、所属研究機関のホームページへの掲載によって公表した。

4. 研究成果

(1) 人口増加と住宅市場の動向

他の大都市と同様、1960年代後半から1980年代にかけて住民の郊外流出にともなう人口減少にさらされていたハンブルクは、1985年時点の158.0万人から、2015年末には1,787,408人(1,014,313世帯、住宅総数931,236戸)へと増加に転じている。

ハンブルクでは、市内縁辺部への転出＝遠心的な動きと、域外から都心周辺部への転入＝求心的な動きとが同時に発生している点に特徴がある。これを年齢別に見ると、主として30～40歳代の持ち家形成層による中心

部から周辺への転出超過傾向は依然として継続しているものの、18～29歳の学生・新規就業者や高所得世帯を中心とする国内外から都心およびその周辺部への流入人口が転出者を上回っている。

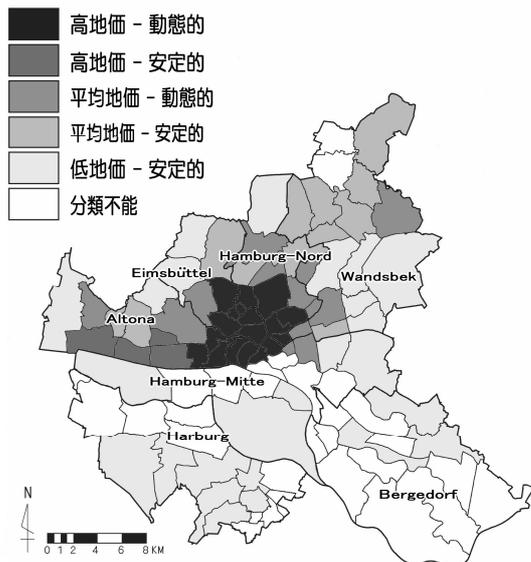


図1 ハンブルク部分住宅の動向(市区別)
出典：ハンブルク州資料(2014年)

図1は、ハンブルク市内の部分住宅市場の動向を類型化したものである。ここでは、家賃水準(2012年)と家賃上昇率(2007～2012年)を指標に、市区(Stadtteil)を5つのカテゴリーに分類した。特に流動が大きい(「高地価 - 動的」)のは、Ottensen, Sternschanze(いずれも Altona 行政区)などの都心周辺部で、ここでは30～40歳台を中心とする高所得世帯の人气が高く、外国企業を含む住宅の新築・改修投資を背景に、一部ではジェントリフィケーション現象も進行していることが分かる。一方、市内東部やエルベ川南岸(Harburgなど)、周辺部の家賃水準は平均以下で、あまり変動が見られない。

こうした再都市化による需要圧力の増大と建設活動の急減、社会住宅の拘束解除を背景として、現在のハンブルクの住宅市場は、需給バランスの変化にとどまらず、アフォーダブル住宅(適切な負担で居住可能な良質の住宅)へのアクセスが中間所得層においても

もはや保証しがたいという緊張状態に達している。

(2) ハンブルクにおける住宅政策の特徴

2000年代後半以降の深刻な住宅不足は、「ハンブルクのような成長型大都市の住宅市場は、借家人保護と大量の新規住宅建設の双方が実施されて、はじめて緩和されうる」との認識を、州政府ならびに住宅関係団体にもたらした。当初、州政府は都心周辺部から市域周辺部への移行エリアに、「都市化開発優先地帯」を設定して対処しようとした。しかしながら、この地帯では、都心周辺部の稠密な既成市街地を選好する担税力の大きい世帯の需要を満たすことはできなかった。同様に、インナーシティでの老朽化住宅のストックや保留地にも限りがあり、新規需要を吸収するには不十分であった。そこで、改めて市場の実態に即した、エリア別開発の実施が検討されることとなった。

こうしたエリア別居住施策の重要性に鑑み、ハンブルク州と7つの行政区は2011年に「ハンブルクのための協定 - 住宅建設プログラム(Vertrag für Hamburg - Wohnungsbau)」を締結した。そこでは、人口構成と住宅市場動向の分析をもとに、行政区単位で「住宅建設プログラム」を個別に策定することを定め、それまでの年間約3,500戸の新規供給目標値を6,000戸に引き上げることを発表した。

住宅供給に際しては、ハンブルク・モデルとも称される「三種混合(Drittmix)ルール」が導入された。これは、概ね30～40戸以上の住宅新規建設プロジェクトに対して、「持ち家」、「自由市場賃貸住宅」、「社会賃貸住宅」を各々三分の一の比率で供給するよう義務づける、一種のリンケージ施策である。この「三種混合ルール」は、アフォーダブル住宅を確保すると同時に、周辺地域から孤立した中・高所得者向けの閉鎖的な住宅地(Familienklave)の開発を回避する意味でも

重要である。

地元住民の居住を保証するとともに、新たな住民の流入を促進するハンブルクの住宅施策は、以下の2領域で展開されている。

第一に、州政府が資金助成する直接政策としては、年間2,000戸にのぼる社会住宅の新規建設による住宅市場の緩和があげられる。これは新規供給計画戸数の三分之一に相当するが、あわせて中間所得層向けの施策として、所得上限の緩和による社会住宅入居資格者の拡大が行われた。2011年以降、ハンブルクでは合計29,424戸が新規建設されており、当初の目標数値であった6,000戸/年を達成している。

第二に、規制を通じて住宅市場に影響力を行使する間接政策については、まず住宅の事業用スペースへのコンヴァージョンなどの特定の行為を審査・規制することを目的として2010年に制定された「社会維持条例(soziale Erhaltungsordnung)」があげられる。この条例はエリアを限定して適用されるもので、家賃高騰とジェントリフィケーションの進行を抑制し、地域の構造と住民の構成を保全するための計画法上の手段となっている。現在は都心を取り巻く環状エリアの10地区に適用されているが、これらはいずれも「高家賃 - 動的」地区(前掲図1)に相当する。次に、2015年7月に連邦政府により制定された「家賃ブレーキ(Mietpreisbremse)制度」は、借家人保護(Mieterschutz)施策があげられる。これは、新規契約(更新を含む)の場合に限り、家賃額を地元比較家賃の10%増しまでに制限するものである。ハンブルクでは、5年間の時限立法として全市域に適用されたが、最初のヶ月で市場家賃水準がそれまでの10.47~10.57€/m²から、10.12€/m²へと3.34~4.26%低下するという、一定の成果が現われている。

(3) 地区居住施策の展開

以下では、都市形成過程の異なる3行政区(Hamburg-Mitte, Harburg, Altona)を取り上

げ、検討を加えた。各地区でみられる主たる施策の特徴については、住宅政策における3つの主要な役割(規制・築造・誘導)に即して、表1に整理した。

表1 ハンブルクにおける地域別居住施策の特徴

行政区	Hamburg-Mitte	Harburg	Altona
地域の特性	都心部 業務地区 新都心の建設	市内周辺部 エルベ川以南 低い住宅需要	インナーシティ アルトパウの集積 トレンディエリア
主たる施策の特徴	「築造」 ・小規模事業による内部充填 ・公益企業の主導による大型開発	「誘導」 ・公有地の譲渡 ・地域イメージの改善	「規制」 ・アルトパウ向け修繕・改修プログラム ・社会維持条例
該当地区	Altstadt, Neustadt HafenCity	Sinstorf Neugraben-Fischbek	Sternschanze Ottensen

出典：ハンブルク州資料をもとに筆者作成

Hamburg-Mitte 行政区

Hamburg-Mitte は、中世以来のハンザ都市としての伝統を有する旧市街(Altstadt, Neustadt)とその周辺から構成される。旧市街は手狭な上、第二次大戦後にはCity(中心業務地区)形成による積極的な機能純化が図られた。そのため、新規建設プロジェクトは、小規模で内部充填的なものに限られる。

これに対して、エルベ川沿いのHafenCityでは、州主導の「築造」型の大型プロジェクトにより業務・居住空間が造成されている。この開発事業を通じて、都心部の面積が40%拡大される予定である。

Harburg 行政区

エルベ川南岸に位置するHarburgは、河川港の周辺に発展した港湾・工業都市としての特徴を持つが、総じて需要圧力は低く、図1(前掲)でも「平均地価 - 安定的」に分類されている。

同行政区は、エルベ川北岸エリアに対する負担軽減機能を担いうるポテンシャルを有しているが、現状では市民が持つネガティブな地域イメージや、投資家の無関心により住宅用地の開発は進まず、2008~2012年の新規住宅建設も他の行政区に比べて著しく低調で、転入者はネガティブな地域イメージから自由な市外からの若年層(18~30歳;特に、職業訓練者、学生、新規就業者)が中心とな

っている。

したがって、このエリアでは、公有地の譲渡とともに、地区居住施策と結びついた個々の住宅地のプロフィールの形成による「誘導」型施策が引き続き必要となっている。

Altona 行政区

エルベ川北岸に位置する Altona は、ハンブルク都心部の西方に位置する行政区で、市内有数の高級住宅地 Blankenese など（前掲図 1 の「高地価 - 安定的」）が含まれる一方で、ハンブルク都心に隣接する東部エリアは、老朽化住宅が集積したインナーシティとなっている。このエリアでは、1970 年代までは住宅ストックへの投資も低調であり、造船業や港湾業務の衰退により、人口の激減、空き家の増加など、地区は深刻な危機に陥った。

しかしながら、1990 年代のドイツ統合直後より、相対的な地価の安さが若者・学生を引きつけ、カフェや娯楽施設が相次いで開業するトレンド・エリアとして注目され、生活の質と多様性とを兼ね備えた再都市化のターゲットへと、地区は変貌を遂げた。近年、域外からの転入の主たる目的地として需要が集中し、2008～2012 年には Sternschanze(37%)、Ottensen(25%)など、家賃も著しく上昇したことにより、市内における住宅問題の焦点となっている。

それゆえ、既成市街地においては、まず老朽化住宅に対する改修プログラムや社会住宅の供給によって地域住民の居住を保障する必要がある。あわせて、「社会維持条例や「家賃ブレーキ制度」など、各種の「規制」を通じて過度のジェントリフィケーションを抑制することが施策の中心となっている。

以上のように、ハンブルクの事例は、再都市化を促進する成長政策や都市間競争戦略に対して、それともなう弊害にいかに対処するかという実践例である。これは、ハンブルクにおける 2000 年代初頭以降の 経済の

論理による「成長指向」と 住民統合の理念にもとづく「地区改善」という二つのベクトルの拮抗の中で生み出された、分極化の進行を抑制する試みとして評価することができる。再都市化の規模や進行速度は一律ではないものの、今後同様の問題が生じると予測される他のドイツ大都市圏や先進工業諸国においても、ハンブルクで行われている「三種混合ルール」、「社会維持条例」、「家賃ブレーキ制度」等の取り組みは、その居住施策のあり方に対して、貴重な示唆を与えるものといえよう。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 1 件)

大場茂明, 再都市化の進行にともなう地区居住施策の展開 - ハンブルク大都市圏を事例として -, 日本都市学会年報, 査読あり, Vol. 50, 2017 年, pp. 203-212

〔学会発表〕(計 3 件)

大場茂明, EU 成長都市圏における近年の居住施策の変容 - ハンブルクを事例として -, 日本都市学会第 62 回大会, 2015 年

大場茂明, 再都市化の進行にともなう地区開発施策の展開 - ハンブルク大都市圏を事例として -, 日本都市学会第 63 回大会, 2016 年

大場茂明, 再都市化時代におけるドイツ住宅政策の可能性 - 公的介入の再編と挑戦 -, 日本都市学会第 64 回大会, 2017 年

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/user/oba/project.html> (大場研究室HP)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大場 茂明 (OBA SHIGEAKI)

大阪市立大学・大学院文学研究科・教授
研究者番号：10185366

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし