

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：24506

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2017

課題番号：16K18213

研究課題名(和文) 独の都市計画分野における都市マネジメント論と実践に関する研究

研究課題名(英文) Theory and practice of urban management in Germany

研究代表者

太田 尚孝(Ota, Naotaka)

兵庫県立大学・環境人間学部・准教授

研究者番号：30650262

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、独の都市計画分野におけるマネジメント論の展開と実践面での成果・課題を明らかにすることを研究の目的とした。

本研究のまとめとして、1. 2016年2月時点では、BIDは6連邦州、18都市、35地区で導入されている(HIDは、1都市1地区のみ)。2. BIDとHIDは法制度上類似しているが実施数は大きく異なり、HIDははまだ実験段階といえる。3. 事例調査からは、HID単体では当該住宅地の構造的課題を解決することは困難である。4. BID・HIDとも公共サービスの上乗せでしかないが、新たな地区マネジメントのあり方を示している。

研究成果の概要(英文)：The aim of this study to describe the implementation status of BIDs (Business Improvement Districts) and HIDs (Housing Improvement Districts) in Germany. The following points were clarified as a result of the study: 1) In Germany, there were BIDs in 6 states, 18 cities, and 35 districts as of February 2016, and they are used to solve individual district issues for a specific time period, primarily in existing urban areas. 2) The institutional characteristics of BIDs and HIDs are quite similar, but a large divergence is evident in the number of implementations. 3) HIDs have been implemented in large-scale housing projects with structural problems in Hamburg, but it's difficult to revitalize a district with an HID alone. 4) BIDs and HIDs exist only in a form added onto existing publicly-initiated services and programs, but as a means for the private side to solve district issues on their own initiative, it can be one option.

研究分野：都市計画・まちづくり

キーワード：ドイツ ハンブルク BID HID 都市マネジメント

### 1. 研究開始当初の背景

わが国では、エリアマネジメントに代表されるように、民間事業者等による新たな都市空間のマネジメントが全国各地で注目を集めている。さらに2014年2月には、「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」が可決され、わが国でも欧米諸国と同様に BID (Business Improvement District) による安定的財源の下、新たな主体による地区の魅力付けや維持管理が始まりつつある。この状況下で、持続可能な都市の成長管理を誰がどのように行うかはわが国の都市計画分野でも喫緊の政策課題であるが、批判的検討を踏まえた今後の方向性は見出されていない。

この点で、ドイツの近年の動向は示唆的であるといえる。同国では、2005年1月にハンブルク市にてわが国と同様に主に北米や英国での取り組みを参考にし、同国初の BID 法の制定以降、BID 法の整備と BID の設置が急速に進んだ。その後、2007年にはハンブルク市において住宅地での HID (Housing Improvement Districts) の法整備と郊外住宅地での実践も行われている。さらに、連邦レベルでも2007年に建設法典第171f条に「都市開発のための民間イニシアチブ、州法」という民間事業者を念頭に置いた都市マネジメントの根拠法が制定された。理論的にも、実践経験の増加に応じて、都市空間の私有化への懸念と個性的な地区創造への期待との間で新たな公民連携の仕組みのための計画・制度が求められている [Schmitz, 2008] [Friesecke, 2014]。つまり、わが国とルーツを同一にしながら、わが国より先んじて制度化・実現化したドイツでの成果や課題の理解は、今後のわが国のエリアマネジメント論や制度設計に大きな示唆を与えるものと思われる。

### 2. 研究の目的

本研究は、ドイツの都市計画分野における都市マネジメント論の展開と実践面での成果・課題を具体例に即して明らかにすることを研究の目的とする。

具体的には、平成28年度からの2か年計画で、A. 独自の都市計画分野における都市マネジメント論を巡る議論の調査、B. 具体的制度として BID 及び HID の制度体系・整備状況の調査、C. ハンブルク市における BID と HID の成果と課題、を批判的・比較的視点に基づき明らかにする。ドイツでも、わが国と同様に北米での試みをもとにマネジメント概念が理論化・制度化・実現化されつつあるが、その考え方や制度体系、導入事例の成果や課題は不明であり、本研究の成果は今後のわが国にも大きな示唆を与える。

### 3. 研究の方法

本研究の研究方法としては、ドイツでのヒアリング調査と法令文や政策文書を中心とした文献調査、統計データによる客観的調査

がメインであり、多角的・批判的な視点で各研究課題に対して分析を行う。

### 4. 研究成果

#### (1) ドイツの都市マネジメント論の展開 ～ジェントリフィケーションを例に～

ドイツの都市計画分野での近年の都市マネジメントのあり方や課題を具体的に考える際に、ジェントリフィケーションへの都市計画的対応が注目できる。この背景には、BID や HID により、当該地区の魅力付けや不動産価値が向上し、部分的には従前の居住者の排除を伴う現象が生じうるのでないかと考えたからであった。

4 大都市 (ベルリン・ハンブルク・ミュンヘン・ケルン) に対するマクロ調査とハンブルク市での事例調査から、以下の3点を明らかにした [太田, 2017, 943-944]。

第一に、都市計画制度としてのジェントリフィケーションへの対応の可能性である。ドイツの大都市では、都市計画的な関与がみられており、具体的にはジェントリフィケーションによって既存の居住者構造の維持が困難になる地区を指定し、ハードとして居住目的の建築物への物的環境の変更制限、ソフトとして所有権の変更制限が行われている。ハンブルク市の事例調査からは、現時点での効果は限定的だが、今後、必要性の高い地区を積極的に指定し、従前の居住者構造にも影響を与える非居住目的の建築物や空間地の土地利用も許可案件とすることで否定的影響を軽減、あるいは鈍化させる可能性は存在すると考えられる。

第二に、しかしながら都市計画制度の枠組みだけでは、ジェントリフィケーションへの効果的対応は困難であることである。ドイツの先進都市であるハンブルク市の状況を見ても、課題解決のための創意工夫はみられたが、ジェントリフィケーションの否定的影響を緩和しうる家賃上昇抑制という経済的要素には直接的に関与できず、結果的に従前の居住者構造の維持に対して十分に効果を発揮できていない。もっとも、都市計画分野のみで課題解決をすることはそもそも不可能であり、住宅政策や社会福祉政策等との連携が必要であることがあらためて確認されたともいえる。

第三に、積極的な制度運用を希望し、必要な制度設計や政策間調整を行ったとしても、効果的に機能させるには運営面の充実化が欠かせないことである。ハンブルク市を例にすると、市と区との連携強化による地区指定手続きの簡素化や事前調査の短縮化は急務といえ、同様に現場で運営を担う区行政側のマンパワーの強化も求められる。このような実行力のある組織・分野横断型の体制構築は、ジェントリフィケーションをどのように扱うかという政治的姿勢にも左右されるが都市の成長と社会的安定性を適切に制御しう

る政策実施のタイミングを逃さず、困難な状況を招かないためにも必須の措置といえる。すなわち、ここからは BID や HID によるネガティブな現象も含めて制度設計を行うことや実践をする必要性が示唆された。

## (2) BID/HID の制度整備・実施概況 ～制度と実践に関する全国調査から～

包括的な文献調査から、ドイツの BID/HID の制度整備状況を概観すると、2005 年以降にハンブルク市を中心に事例が積み重ねられ、連邦レベルでも制度設計が進んだドイツでは、近年、第二の波ともいえる BID の法整備が各州でみられることが明らかになった。より具体的には、ザクセン州やベルリン市、バーデン・ヴュルテンベルグ州では、この数年で新たに制度が設けられており、2016 年 2 月時点では、制度としては全 16 連邦州のうち 9 州において整備されていた。

このうち、ハンブルク市やノルドライン・ヴェストファーレン州などでは、「準備段階」とされる BID 設置予定地区もあり、BID に対する潜在的な需要はドイツ全土で高く、今後、実施数は増加していくものと予測できる。また、制度面では対象地区に若干の違いがみられるが、BID は主に中心市街地や都市地区センターの商業業務地を対象としており、かつ新規開発というよりは既存の都市空間が念頭におかれているものと理解できた。ここからは、ドイツでは既存の特定エリアの活性化のために BID が用いられることが推察された。なお、HID は制度としては 2016 年 2 月時点では、ハンブルク市のみであり、実験的段階であることが考えられた。

これらを前提に文献調査をもとに全国調査を行い、2016 年 2 月時点では BID は 6 連邦州、18 都市、35 地区（更新地区・廃止地区を含めて）に設置されていること、HID はハンブルク市の大規模集合住宅団地でのみ実践されていることが明らかになった。BID については、設置状況を以下の 5 点から整理し、構造的特徴を理解した [太田, 2018, 3-5]

### 設置都市の人口規模・設置地区

BID を設置した経験を有する全 18 都市の人口規模は多様であり、最小はシュレースヴィヒ・ホルスタイン州レンズブルク市の 2.7 万人、最大はハンブルク市の 177.5 万人である。100 万人都市のベルリン市やミュンヘン市、ケルン市では BID が現状では設置されていないことも目立つ。実践数としては、ハンブルク市が全体の半数近くを占めるが、他の連邦州の実態をみると BID は大都市でも中小都市でも活用されているといえる。

### 設置される立地条件

制度上、適用地区が明記されており、これに応じた BID が設置される地理的条件も限定化されている。つまり、中心市街地や都市内のサブセンターがその主対象といえる。当然、設置される都市の人口規模により、「中心市街地」といっても当該都市を越えた影響を有

するものもあり、かつそれぞれに歴史性や属性が異なることから、既成市街地が多いこと以外の共通性は見いだせない。

### 設置期間・設置後の更新状況

各州の制度設計上、BID は恒常的に設置されるものではなく、時限的な存在となっている。州によって差異があるが、BID は概ね 3 年間ないし 5 年間の設置期間が標準的といえる。また、現在進行中であり、既に更新を経験した全 13 事例のうち、4 事例は第一期よりも第二期が設置期間は長くなっており、逆に短くなった事例は存在しない。すなわち、当初は試験的に BID を設置し、その成果を踏まえ延長したことが推測できる。また、BID の全 35 事例のうち、現在進行形のものは 25 事例であり、既に終了したものは 10 事例である。このうち、設置期間が時限的であることから、複数回にわたって更新された事例が現在進行形及び既に終了したものの双方から確認できる。これまでの最長事例はハンブルク市の Neuer Wall 地区であり、既に 10 年以上も BID の取り組み経験を有し、この間に 3 回の更新を行っている。一方で、更新されず終了した事例も 7 事例ある。

### 予算規模

ここでいう予算規模は、民間からの出資額の総計であり、その負担金の徴収については各州法で規定されている。いずれにしても、予算規模は、BID の設置期間や当該地区の性質、BID の設置目的等により、大きく異なると考えられる。例えば、ドイツを代表するショッピング街のハンブルク市 Neuer Wall 地区では設置から 15 年間で約 1,300 万 € がハード・ソフト整備に投入されることになっており、この額は全 BID の総予算 (65,259,655 €) の 20.1% を占める。逆に、BID 設置都市としては最小の人口規模であるレンズブルク市の BID では 2 年間で 8,000 € であり、冬季のクリスマスに関連したライトアップと植栽の整備に使用されたと報告されている。

### マネジメント組織

BID は、関係者の委託を受けて受託管理者 (Aufgabenträger) と呼ばれるマネジメント組織が設立される。既存資料から把握できた各地区のマネジメント組織の組織形態は、有限会社 (GmbH) が 12 事例、登録協会・社団法人 (e.v.) が 13 事例となっている。組織形態が活動にどのように影響を与えるかは現時点では定かではないが、ハンブルク市やブレーメン市では、特定の有限会社が複数の BID を担当していることが確認され、一定程度のビジネス分野として確立されていることがここから読み取れる。

## (3) ハンブルク市の BID/HID の実態

### ～制度と実践の両面からの評価～

最初に、ハンブルク市の BID/HID の制度的特徴をヒアリング調査や法令文に基づき比較調査を行った結果、以下の 3 点が明らかになった。

第一に、両者の制度的共通性の由縁である。すなわち、法制度としては、BID の設置に関わる 2005 年 1 月 1 日の「小売及びサービスセンターの強化に関する法 (Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren)」が起点となっており、これに準拠する形で 2007 年 12 月 1 日の「民間イニシアチブによる居住地区の強化に関する法 (Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen)」によって HID の設置が可能となった。したがって、両法の基本的特徴は、対象範囲や後述する設置申請手続き時の必要同意率等の若干の差異がある以外は、類似している。

第二に、取り組みに関わる両者の制度上の共通性である。どちらも、事業者や居住者、来街者のために当該地区の魅力を高めることが目的とされ、そのために BID・HID を設置し、以下の 8 点の取り組みが可能とされる。

- 中心地 ( HID の場合は住宅地) の発展のためのコンセプト策定
- 各種サービスの提供
- 各種権利者との調整によって実施措置のファイナンス及び実行
- 不動産活用
- 共同的な広告措置の実施
- 各種イベントの開催
- 公的機関、あるいは立地する事業者 ( HID の場合は居住者) と各種措置の実施に関する取り決め
- 正式に、あるいは略式での公聴手続きにおける意見表明

第三に、手続きに関わる両者の制度上の共通性である。どちらも、地区側・民間側が裁量的に全てを行うのではなく、公共セクターからの直接的・間接的コントロールがある。具体的には、以下の 6 点があげられる。

- BID・HID の設置には市の認可が必要であること
- BID・HID 単位で具体的な目的、実施措置、ファイナンスを含めたコンセプトが策定されること
- BID・HID の実際の運営は受託管理者と呼ばれるマネジメント組織が担うこと
- このマネジメント組織に対しては BID の場合はハンブルク商業会議所 (HK)、HID はハンブルク投資促進銀行 (IFB Hamburg) が監督すること
- BID・HID の設置期間は最長で 5 年間であること
- BID・HID の運営や措置の実施のための資金は設置地区内の全不動産所有者に対する課税で賄い、その額は最大で不動産評価額の 10% であること

次に、ハンブルク市内の BID と HID の空間的立地状況を GIS を用いて整理すると、都心部に多く BID が設置されているが、サブセンターのような都市郊外部にも設置されていることが明らかになった (図)。

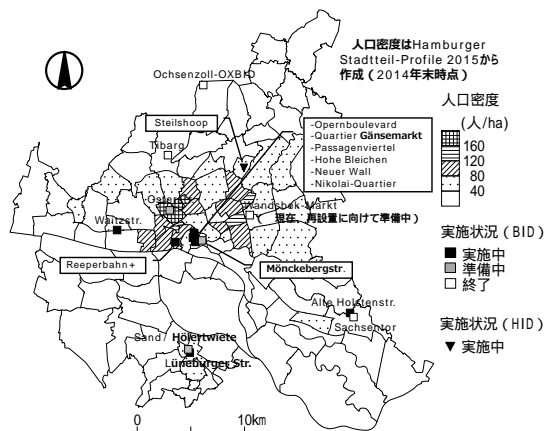


図 ハンブルク市の BID/HID の設置場所

これらを前提に、BID と HID の現地調査を行ったが BID については本研究期間中に示された既往研究 [室田, 2017] [原田, 2017] 以上の具体的成果が得られなかった。一方で、HID については、わが国ではほとんど明らかにされておらず、本研究ではじめて体系的に整理することができた。

HID を実践している Steilshoop 地区での調査研究により、HID の特徴は以下の 3 点にまとめられる [石川ほか 2018, 123]

- 人口発展傾向のハンブルク市において構造的課題を抱える大規模集合住宅団地再生の一手段として実験的に用いられている
- 制度面や運営面からみると公共側の介入・制御可能性が相当程度、担保されている
- 現状では地区再生に向けた大きな影響を与えないが既存の都市再生プログラムとの適切な役割分担が行われれば地区を巡る環境変化の中で肯定的な発展に寄与する可能性はある

なお、ドイツの都市計画分野における BID・HID 研究の第一人者であるハンブルク・ハーフェンシティ大学の Krenz 氏へのヒアリング調査によると、HID を設置する準備過程でみられた様々な主体間の連携や問題の共有化の試みこそが重要であり、HID による具体的事業は別の方法でもありうるとする。その上で、商業業務地の BID は目的が明確化しやすいが、住宅地の HID では問題の共有化自体が困難であり、仮に HID を設置するのであれば、同質性が高い富裕層向けの住宅地、土地所有者数が少ない大規模集合住宅地を例示している。また、Steilshoop 地区事務所へのヒアリング調査でも、HID の設置が可能な地区として「地区レベルで問題が顕在化し、かつ合意形成を図ることが可能な不動産所有者数であること」とみなしている。

このような意見も踏まえると、HID はあくまで課題解決のための一手段でしかなく、当該地区の基本的状況や目的設定に応じた慎重かつ、柔軟な設置が求められるといえる。

#### (4) 研究成果のまとめ

～ドイツのBID/HIDからわが国の今後のエリアマネジメントを展望する～

研究の背景で述べたように、わが国では様々なエリアマネジメントの試みが既に存在し、大阪都心部での日本版BIDも次なる事例が誕生し、将来的にはHIDのような住宅地での導入も検討されることが予想される。その際に、留意すべきことは本研究の成果を踏まえると以下の2点にまとめられる〔太田, 2018, 13〕

第一に、まず、公共と民間との連携の仕組みといえる。エリアマネジメントは、見方によっては、公共セクターの撤退と民間事業者による都市空間の私有化とも批判的に受け止められるものである。しかし、ドイツの事例をみても、公共側のコントロールや介入可能性は高く、公共サービスを民間が肩代わりしているという話ではない。むしろ、これは従前の公共と民間との役割分担を明確化する仕組みとも理解でき、適切な公民の緊張関係の上に設置されるのであれば、BID・HIDとも目的を達成するための有効な一手段といえる。これを、ハンブルク市では、BIDと市の関係性をカプチーノとして例えており、BIDはカプチーノの「泡」のように当該地区による公共サービスの上乗せであることを主張している。

第二に、その上で、BID・HIDはあくまで手段であり、最初からBID・HIDありきではなく、他事例との比較的視点や客観的情報に基づく各地区の正確なポジショニングが求められる。わが国では、例えば、2016年7月にスタートした「全国エリアマネジメントネットワーク」の存在は、今後のエリアマネジメントの充実化や制度提案に関わる核として、その活動は注目に値すると言える。これらの多面的検討の中で、当該地区にどのような仕組みが最善であるかが検討され、社会実験等による評価・改善を経て、BID・HIDが正式に導入されることが期待される。

#### <引用文献>

- Schmitz Holger, Private Initiativen zur Stadtentwicklung- zum neuen 171f BauGB, In: Ulrich Battis et.al. (Hrsg.) Nachhaltige Stad- und Raumentwicklung, Beck, München, 2008, 359-376
- Friesecke Frank, Partizipation und private Initiativen im Städtebau, In: Kummer et.al. (Hrsg.) Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen, Wichmann, Berlin, 2014, 335-369
- 太田 尚孝、大都市インナーシティのジェントリフィケーションへの都市計画的対応の可能性と課題に関する研究-ドイツのハンブルク市における建設法典第172条の運用実態に注目して、都市計画論文集、52(3)、2017、937-944
- 太田 尚孝、ドイツにおけるBIDの全国

的展開とハンブルク市のHIDの実践に関する調査報告、兵庫県立大学環境人間学部研究報告、20、2018、1-15

室田 昌子、大規模商業施設等の競争力強化手段としての地域商業地におけるBIDの活用可能性、日本建築学会計画系論文集、82(731)、2017、133-140

原田 大樹、街区管理の法制度設計：ドイツBID法制を手がかりとして、法学論叢、5・6、2017、434-480

石川 義憲(著)・室田 昌子(著)・太田尚孝(著)・公益財団法人日本都市センター(編集)、ドイツの空き家問題と都市・住宅政策、2018、217

#### 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2件)

太田 尚孝、ドイツにおけるBIDの全国的展開とハンブルク市のHIDの実践に関する調査報告、兵庫県立大学環境人間学部研究報告、査読有、20、2018、1-15

太田 尚孝、大都市インナーシティのジェントリフィケーションへの都市計画的対応の可能性と課題に関する研究-ドイツのハンブルク市における建設法典第172条の運用実態に注目して、都市計画論文集、査読有、52(3)、2017、937-944

〔学会発表〕(計1件)

太田 尚孝、大都市インナーシティのジェントリフィケーションへの都市計画的対応の可能性と課題に関する研究-ドイツのハンブルク市における建設法典第172条の運用実態に注目して、日本都市計画学会、2017

〔図書〕(計1件)

石川 義憲(著)・室田 昌子(著)・太田尚孝(著)・公益財団法人日本都市センター(編集)、ドイツの空き家問題と都市・住宅政策、2018、217

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

太田 尚孝(Ota Naotaka)

兵庫県立大学・環境人間学部・准教授

研究者番号：30650262