

令和 4 年 5 月 26 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2021

課題番号：18K01150

研究課題名(和文) 再都市化の進行にともなうドイツ成長都市圏の地区居住施策の再編とその可能性

研究課題名(英文) Restructuring of Community-based Housing Policies under the Reurbanization Process 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・非常勤講師

研究者番号：10185366

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：2006年の制度改革により、ドイツ連邦政府は社会住宅向け財政支援から撤退し、そのすべての権限を各州に委譲した。その結果、ドイツ住宅政策は一層分権化されたが、新たな住宅不足を背景に、州政府との共同のもとで様々な対策に乗り出すこととなった。

なかでもハンブルク州のように人口成長率の高い都市圏では、小規模ではあるが革新的な居住プロジェクトが実施された。それらのプロジェクトは、地域特有のコンテキストと需要に対応することで、住宅政策に新たな視点を提供した。また、こうしたハンブルク独自のプログラムは、中間所得層を含む世帯にアフォードブル住宅を供給するものでもあった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

ハンブルク都市圏内で性格の異なる複数の地区を対象に、成長と衰退とが同居する同市の都市開発政策の動向と関連づけながら、コミュニティレベルでの居住施策とその成果を比較検討することは、これまで蓄積されてきた国内外の住宅政策の比較研究に新たな知見を付与することができる。

また、同様の問題に直面している我が国の都市居住政策、とりわけ地区再生事業の実践にも資することができる。

研究成果の概要(英文)：The federal government had withdrawn financial support for social housing, and devolved it to the states after the federal government reform in 2006. As a result of institutional reform, The German housing policy scheme has further decentralized, wherein, it had launched various offensives against the new housing shortage problem with the state's cooperation.

Among them, in urban regions with high growth like Hamburg, small but innovative housing projects have implemented own regional policies, which respond to specific regional contexts and demands, stimulate a new perspective on housing policies. This program provided affordable housing for families up to the middle-class.

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 ハンブルク 公有地政策

### 1. 研究開始当初の背景

都市縮退と市街地更新事業に特徴づけられた 1990 年代を経て、再都市化やジェントリフィケーションが進行する現代ドイツでは、住宅政策が新たな展開を見せている。すなわち、規制を緩和して社会住宅への民間投資を促進する「柔軟な住宅政策」から、新たに生じた住宅不足を背景として、再び積極的な住宅市場のコントロールへと舵を切ったと評価される。加えて、連邦国家であるドイツでは、住宅政策においても州が中心的な役割を果たしている。旧西ドイツと旧東ドイツとの違いはもとより、社会住宅制度の維持に積極的な州と、民間活力を動員して柔軟な住宅政策を指向する州の存在など、施策のメニュー構成においても州毎に独自性が見られる。

かつての公的介入は、需給のバランスが大きく崩れ、アフォーダブル住宅が大幅に不足する住宅窮乏に対して、全国一律の制度のもとで実施されてきた。これに対して、現代の住宅問題は、比較的担税力の大きい住民の郊外への転出傾向が持続する中で、特定集団（18～29歳の学生・新規就業者や高所得世帯）が、成長都市圏の都心周辺地区の一部に転入するという選択的な人口移動（再都市化）を背景に顕在化している。それは、都市圏内部における近隣地区間の格差、すなわち成長地区と衰退地区とが市内の特定地域にモザイク状に分布する現象をともなって進行する。具体的には、特定エリアへの需要圧力の集中、地価・家賃の急上昇、中間所得層をも巻き込んだ住宅不足として現れ、居住者の追い立てなど、深刻な社会問題を招く場合もみられる。したがって、そこには新たな住宅政策パラダイムへの転換と、それに基づく新たな居住施策の可能性を裏づけるための実証研究の必要性が認められる。

### 2. 研究の目的

都市居住の様相も大きく変わりつつある中で、1990 年代から今日に至るドイツ住宅政策の軌跡を、住宅問題が特に激化している成長大都市圏を中心に検討すると、(1) 連邦制度改革(2006年)にともなう州による政策立案・執行権限のさらなる強化と、(2) ストックからフローへの重点施策の変化という、二つの注目すべき特徴が浮かび上がってくる。

本研究では、こうした行政側の取り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。本研究は、再都市化の進行が住宅政策の再編に如何なる影響を及ぼしたのか、また翻って再都市化時代の住宅政策には何が求められているのかを、社会的・空間的な部分住宅市場の動向と地区レベルで展開される居住施策の比較検討を通じて明らかにすることを目的とする。

本研究において、ハンブルク大都市圏を対象地域として選んだのは、(1) 港湾部の再開発や東部ドイツ地域からの労働力流入により、都市圏全体では人口増加傾向にあり、成長地区と衰退地区との都市内格差も拡大傾向にある点、(2) その都市空間が経済の論理による「成長志向のベクトル」と、住民統合理念に基づく「地区改善ベクトル」とがせめぎ合う舞台となっている点、(3) 以上のことから、域内に性格を異とする多数の事業地区が分布しており、ミクロレベルで展開される居住施策の比較検討に適している点に基づくものである。

### 3. 研究の方法

ハンブルク大都市圏では、熾烈な都市間競争を背景に、企業立地の場としてのポテンシャルを最大限に活用しようとする「成長志向のベクトル」と、公的資金を投入して住民の居住・生活環境を改善し、地区の持続的な発展を目指す「地区改善ベクトル」という二つの政策ベクトルが拮抗状態にある。そこで以下の諸点を明らかにすることとした。

(1) 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に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した。

(2) ハンブルク大都市圏内の住宅建設・更新プロジェクト実施地区の中から、成長指向の事業地区、地区改善事業主体の地区、さらには両者のせめぎ合う地区といった性格の異なる複数の事例を現地調査実施地区として選定し、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転換規制地区の指定や公有地の提供など、居住施策の効果を分析した。

以上の手続きを通じて、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、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した。

研究の成果は、学会発表、学会誌への投稿、学術的単著の刊行、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) 2010年代のドイツ住宅政策

2010年代には、施策の残余化と公的助成からの撤退を進めていたドイツ住宅政策に大きな転換が見られた。一つは、政策ターゲットの拡大である。従来からの低所得層向け対人助成のみならず、成長大都市圏において住宅難に陥った中間所得層向け対物支援にも配慮がなされた。第二には、フロー政策の再強化である。2000年代には非常に建設活動が低調である中で、低利の公的資金を完済して拘束が解除されたことで、第二次大戦後の住宅政策を支えた社会住宅は全国で260万戸(2002年)から150万戸(2012年)へと著しく減少した。特に社会住宅への依存率が高い都市部では、中間所得層をも巻き込んだアフォーダブル住宅の不足を招いたことから、フローにおいても公的介入の強化が再度必要になったのである。

こうした住宅政策の変化の要因として挙げられるのは、ハンブルクを含む大都市圏への若年層を中心とした人口回帰、すなわち再都市化である。それは、需要サイドの社会的属性の変化とともに、住居費負担力の大きい需要層向けに投資が選択的に集中した結果でもある。それにとまって、域内・部分市場間の格差が増大するようになった。

もともとドイツでは、各級政府による分業と協調が住宅政策の推進における重要な要素であった。2006年に連邦制度改革の枠内で「社会的居室助成法」に基づく権限が連邦から州へ委譲されたことで、この分業関係に新たな変化が生じた。本来、連邦政府は助成の一般原則や目標を設定するとともに、州政府に対して財政上の支援を行うこととなっていたが、制度改革の結果、住宅建設助成予算・建設計画とも完全に州政府へと移管された。こうした政策自由度の増加と事態の緊急性に鑑み、住宅需要圧力の大きい地域を中心に、従来の画一的な政策から、特定エリアを対象とする個別的な政策へと転換がなされ、地区(部分市場)の実態に即して、「規制」・「築造」・「誘導」施策が組み合わせられて実施されている(表1)。

##### (2) ハンブルク住宅市場の動向

他の大都市と同様、1960年代後半より住民の郊外流出が著しかったハンブルクの人口は、1985年時点の158.0万人から、2017年末には1,830,584人(1,034,071世帯、住宅総数946,199戸)へと増加している。この人口増を背景として、ハンブルクの住宅市場はアフォーダブル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。中間所得層をも巻き込んだ住宅問題が発生した理由は、以下の二点に集約される。

第一に、再都市化による住宅需要圧力の増大があげられる。新たな流入者には単身者が多いことから、世帯数と一人あたり居住面積は増大した。好調なハンブルク経済にともなう雇用増もあって、需要は大幅に高まっている。これを反映して、1990年代後半以降は比較的安定していた家賃水準も、2007年以降では一年あたり平均6.5%と急騰している。特に、都心周辺部の転入超過地区の不動産価格は近年高騰している。

第二にあげられるのは、アフォーダブル住宅の減少である。2000年代初頭の市場緩和期に新規建設が停止される一方、その間に多くの社会住宅が拘束期間を終えたため、その戸数は265,600戸(1990年)から95,133戸(2013年)へと急減した。2000年には入居有資格者の35%が居住できた社会住宅も、2013年上半年期においてはわずか17%しかカバーできていない。

表1 ハンブルクにおける部分住宅市場の動向

地区類型	立地	所有関係	需要グループ	主たる施策
未改修住宅地区	インナーシティの旧・労働者居住地区	民間所有 (持家・賃貸)	低所得層 学生・若者	ストック改修/除却 低・未利用地開発
改修済住宅地区	インナーシティの旧・中間層居住地区	民間所有 (持家) 不動産企業	中・高所得層 (1~3人世帯)	誘導
高層共同住宅団地	都市縁辺部	社会住宅 (借家人指名権あり)	高齢者 低所得層	ストック改修/除却 住環境整備
戸建住宅	郊外	民間所有 (持家) 不動産企業	中・高所得層 (核家族)	開発規制

出典：筆者作成

### (3) 新たな居住施策の展開

#### 新規建設と公有地政策

この深刻な住宅不足を背景に、ハンブルク州政府は、2011年に市内7つの行政区とともに住宅建設プログラム「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、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。この目標を達成するために、人口構成や住宅市場分析にもとづき、行政区単位で「住宅建設プログラム」が制定された。また、住宅新規建設に際しては州独自の「三種混合(Drittelmix)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」、州政府が直接資金助成を行う「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の供給を築造・誘導によって実現すると同時に、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。ただし、公的助成や投資需要があっても、建築用地が不足していれば、土地価格の上昇、さらには投機を招きかねない。ここでは、ハンブルク独自の公有地政策(Liegenschaftspolitik)の果たす役割が大きい。公有地政策の「ハンブルク・モデル」では、開発コンセプトが一定の条件を満たした場合、市有地の優先譲渡を行っている。ここでは、譲渡に際しての評価基準を入札額(30%)と開発コンセプトの質(70%)とで設定しており、たとえば、ソーシャルミックス実現のために一定比率(30~50%)の社会賃貸住宅ストックが確保されているか、計画に建設共同体(後述)が関与している場合、市有地が優先譲渡される。

また、ハンブルクでは、建設共同体(Baugemeinschaft)に対する助成でも先駆的な取り組みがなされている。建設共同体とは、民間施主と居住予定者が設立する参加型共同事業体のことで、これを行政、建築家、銀行(IFB Hamburg)等が支援する。この共同体の事業が、ソーシャルミックス、住民参加など、一定の条件を満たしている場合には、譲渡予定市有地の20%相当分が優先譲渡される。たとえば、ドイツ鉄道のアルトナ駅を移転した跡地28haに3,500戸を建設するミッテ・アルトナ(Mitte Altona)再開業事業でも、建設共同体に市有地の譲渡が行われている。

さらに、住宅問題に巻き込まれた中間所得層向けにも州独自の施策が実施された。第一に、社会住宅入居に際しての所得上限を緩和する「第二助成制度」が新設され、従来の60%増しまでの所得層(全世帯の約50%)が有資格者となった。第二に、社会住宅以外の非助成住宅の新規供給支援策として、低廉住宅建設(8€-Wohnungsbau)が計画された。ハンブルクにおける新築住宅の自由市場家賃は11~14€/m<sup>2</sup>と、国内有数の高水準にあるが、これを直接公的助成なしで8€/m<sup>2</sup>で供給しようというパイロット事業であり、社会住宅入居の所得上限を上回る中間所得層のうち、「新規建設住宅の市場家賃を負担できない」世帯の要望に応えるものである。低廉住宅を提供するためには、建設コストを圧縮する必要があり、市有地の譲渡や建築デザインの統一がはかられた。

#### 規制施策

一方、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、解約保護(Kündigungsschutz)、家賃上限規定(Kappungsgrenze)、比較家賃(Vergleichsmiete)制度など、賃貸借法(Mietrecht)による借家人保護があげられる。これに加えて、新たな借家人保護施策として2010年代には新規契約または更新時の家賃引き上げ率を比較家賃の10%以内に制限するという家賃ブレーキ(Mietpreisbremse)制度が設けられ、ハンブルク州では全域に適用された。実勢家賃(Angebotsmiete)と比較家賃との差が10%を超える場合でも、値上げ額が10%以内に制限されるため、既に両者の差が10%をはるかに上回っている大都市圏では、事実上の「家賃凍結」に相当する。しかし、家賃を値上げしたい大企業や富裕な家主は、敢えて全面改修することで同制度の適用を逃れるようになる。その結果、転居すると家賃が跳ね上がることを危惧する借家人が現在の住宅に不満があっても転居を見合わせることで、ストックを活用した住み替えは阻害されることになる。

加えて、住宅単体ではなく住環境を規制する施策として、一連の環境保護規約がある。その代表例は社会維持条例(soziale Erhaltungsverordnung, 2010年制定)で、エリアを指定して持ち家の新規建設や、住宅から事業用スペースへの転換を規制するものである。この社会維持条例の適用地区は現在14地区で、都心周辺部のアルトバウ集積地、すなわち「高家賃 - 動的」地区である。過度のジェントリフィケーション防止による住民構成の維持が同条例の目的であるが、その効果は限定的といえる。なぜなら、過度の設備近代化や賃貸住宅から持ち家への転換を抑制することはできても、それは現状維持でしかなく、アフォーダブル住宅の供給増加には直接繋がらないからである。また、こうした規制がかかれば家主は改修・修繕を怠り、その結果ストックの質が低下して、生活の質や住環境の悪化につながる事となる。社会維持条例は、もともと借家人の個人的保護を目的とする施策ではなく、一般的な建築行為に関連した家賃上昇には何の影響も及ぼさないものである。

### (4) 今後の展望

以上のように、市内の分極化を強める再都市化が進むハンブルクでは、部分住宅市場に対する行政を中心とする取り組みが特定エリアへの需要の過度な偏りを緩和し、均衡の取れた都市形成を誘導する道が拓かれた。賃貸借法は借家人保護施策として重要であるものの、住み替え行動を阻害するおそれがあり、社会維持条例は、既存コミュニティを維持する点で意義があるものの、新築・ストック住宅への投資意欲を減退させる側面もある。それは住宅不足による家賃上昇を招

き、結果的に現住者の継続居住も危ぶまれる事態に陥りかねない。こうしたことから、「規制」施策には限界があるものと考えられる。

他方、社会住宅を含む積極的な新規住宅供給の推進が住宅政策の重要な柱とみなされ、財政難の状況下においても州政府と民間との新たな協働によって供給の増加が可能であることが明らかとなった。2010年代、ハンブルクでは年間で6,000～10,000戸の新規住宅建設目標を達成し、その三分の一は社会住宅新規建設に充てられた。ただし、この間に社会住宅の既存ストックの拘束解除が進行しているため、社会住宅ストックの実数はさほど増加しておらず、「築造」施策も過大評価することはできない。しかしながら、築造施策が量的に不十分であっても、公有地譲渡を軸とする「誘導」施策により引き続く人口増加に対処する取り組みが行われている。

本研究で明らかにしたハンブルク大都市圏における地区居住施策の実態は、現代ドイツの住宅政策が、従来の「規制」・「築造」から「誘導」へと向かっていることを指し示すものである。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 大場茂明	4. 巻 111
2. 論文標題 ドイツの社会住宅制度 - その理念と現実 -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 都市住宅学	6. 最初と最後の頁 77-82
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大場茂明	4. 巻 21
2. 論文標題 都市再生事業における公的介入の再編 2010年代のハンブルク住宅政策を中心として	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 URP「先端的都市研究」シリーズ	6. 最初と最後の頁 209-236
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 大場茂明	4. 巻 105
2. 論文標題 転換期のドイツ住宅政策 - ユニタリズムから多様化へ -	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 都市住宅学	6. 最初と最後の頁 49-54
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 1件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 大場茂明
2. 発表標題 再都市化の進行にともなう地区居住施策の動向 - ハンブルク・アルトナ行政区を事例として -
3. 学会等名 日本都市学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 大場茂明
2. 発表標題 都市再生事業における公的介入の再編 2010年代のハンブルク住宅政策を中心として
3. 学会等名 大阪市立大学都市研究プラザ「包容力ある都市構想」研究会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 大場茂明
2. 発表標題 EU成長都市圏における開発戦略の展開 - ハンブルクを事例として -
3. 学会等名 日本都市学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 大場茂明	4. 発行年 2019年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 288
3. 書名 現代ドイツの住宅政策 都市再生戦略と公的介入の再編 -	

1. 著者名 大場茂明・大黒俊二・草生久嗣（編）	4. 発行年 2018年
2. 出版社 清文堂	5. 総ページ数 254
3. 書名 文化接触のコンテキストとコンフリクト - 環境・生活圏・都市 -	

〔産業財産権〕

〔その他〕

・大場研究室  
<http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/user/oba/>

・大場茂明、ドイツの住宅政策と賃貸住宅、賃貸住宅管理の国際比較セミナー（公益財団法人日本賃貸住宅管理協会東京都支部主催）、2021年9月14日、オンライン(zoomウェビナー)開催

・服部圭郎、大場茂明著『現代ドイツの住宅政策』（書評と紹介）、大原社会問題研究所雑誌、751、2021年、69 - 72

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------