

| | |
|--------------------|---|
| Title | ドイツにおける都市再生の新たな戦略："Stadtumbau Ost" プログラムを中心として |
| Author | 大場, 茂明 |
| Citation | 人文研究. 55 巻 3 号, p.141-164. |
| Issue Date | 2004-03 |
| ISSN | 0491-3329 |
| Type | Departmental Bulletin Paper |
| Textversion | Publisher |
| Publisher | 大阪市立大学大学院文学研究科 |
| Description | 森田洋司教授退任記念号 |

Placed on: Osaka City University Repository

ドイツにおける都市再生の新たな戦略

—“Stadtumbau Ost”プログラムを中心として—

大場 茂 明

1. はじめに

ドイツ統合は、過去百年あまりにわたる住宅政策の歩みにおいても、大きな転換点の一つとして位置づけられる。すなわち、統合前後（1980年代末～90年代初頭）には、旧ソ連・東欧諸国からの人口流入もあいまって、ドイツ全土は深刻な住宅不足に陥った。そのため、連邦政府等によって、種々の住宅供給助成が急速提供されることとなった。特に旧東ドイツ地域では、住宅経済のいわゆる「西ドイツ化」の過程で広範な施策が実施され、新規建設やストックの改修によって、住宅事情は質量ともに著しく改善された。しかし、1990年代末に建設ブームが収束するとともに、住宅政策のあり方をめぐって、いくつかの問題が顕在化するに至った。まず、統合直後の諸施策によって一時的な住宅窮乏は解消されたものの、90年代末に市場は一転して供給過剰に陥り、空家の増加と賃貸住宅経営における収益性の低下が懸念される事態となった。他方で、住宅需要と供給とのミスマッチのため、依然として劣悪な居住を余儀なくされている世帯も数多く存在している。こうした世帯が集中する市区では、社会問題の激化とともに衰退が進み、都市再生が喫緊の課題となっている。さらに、連邦・州・自治体の財政難に加えて、民間住宅投資も減退しているため、施策はモデルプロジェクトを“Trendsetter”として先行させるという、選択的なものとならざるを得ない状況にある。

このように、統合後10年あまりを経て、ドイツの住宅政策は上記の諸問題に対処すべく、新たな段階に入ったと考えられる。今日の施策は、第一に、新法「社会的居住空間促進法（Gesetz über die soziale Wohnraumförderung）」の制定にともなう助成方針の転換、第二にストック・コントロールへのシフト、第三に他の政策領域との連携による統合型都市再生施策への取組みによって特徴づけられる。

a. 社会住宅制度の改変

2002年1月、過去半世紀にわたってドイツの住宅政策を支えてきた「第二次住宅建設法」（1956年）が廃止され、「社会的居住空間促進法」が新たに施行された。同法の特徴は、第一

に、社会の分極化を背景として、これまで「第二次住宅建設法」が対象としていた「広範な国民層」への住宅供給から、困窮世帯（低所得者、高齢者、多子世帯、ひとり親世帯など）への供給を優先すべく政策ターゲットが特定された点にある。ここでは、賃貸住宅のみならず、持家促進においても特に多子世帯が優先される。これは、いわば「政策の残余化」へのシフトともいうべきものであり、政策方針の大幅な転換といえる。第二に、上記のような政策ターゲットの特定と対をなす形で、居住需要の多様化の中、豊かさの向上に伴う需要への対応が民間持家市場に委ねられた点である。ここには、民間ストックを活用して、ジェントリフィケーション（gentrification）により中心市街地居住を促進する意図も含まれている。

第三にあげられるのは、社会的にバランスのとれた住民構成による居住地区の形成（ソーシャル・ミックス social mix）が目標に掲げられ、連邦・州共同イニシアティブ「社会的都市（soziale Stadt）」（後述）の形成に資する施策が同法に設けられている点である。すなわち、社会住宅への不適正入居者^①に対する調整負担金（Ausgleichszahlung）については、「地域の安定した住民構成」に対してマイナスになる場合は、特例により徴収が免除されることとなった（同法 § 34（5））。なお、既存の社会住宅制度は当面維持され、費用家賃システム^②は継続される。

b. ストック更新からストック・コントロールへ

元来ドイツにおいては、都市拡張地域のコントロールに都市部での土地・住宅政策の重点がおかれ、既成市街地にはほとんど手がつけられてこなかった。また、第二次大戦後、1950～60年代の住宅大量供給期には、周辺部への外延的拡大が中心であった。

ようやく、「都市建設促進法（Städtebauförderungsgesetz）」（1971年）制定により、インナーシティの面的クリアランスによる既成市街地の再開発が着手されたが、その手法は既存コミュニティが解体され、事業実施地域を退居した「問題世帯」^③が縁辺部の住宅団地へ再集積するという負の連鎖を引き起こした。また、1976年には「住宅近代化助成制度」^④の導入により「ストック更新」にも補助金が支出されるようになった。この施策は、公共・民間の住宅投資を郊外新規建設から市内ストックへ回帰させ、インナーシティにおける古いストックの価値回復プロセスを加速した。もともと、複数の小住戸の統合による中・高級住宅化、あるいは賃貸住宅の持家への転換は、都心周辺部におけるアフォードブル住宅の減少を同時にもたらすこととなった。その後、1980年代初頭には既存コミュニティの維持にも配慮した「穏やかな都市更新（behutsame Stadterneuerung）」プログラムがスタートする一方、縁辺部の住宅団地を対象にインフラ、住戸の改善が進められた（檜谷ほか、2000、185頁）。

このように、ストック更新施策は1970年代にスタートし、既成市街地における物的環境の改善に寄与した。しかしながら、設備改善への過大な投資は供給過剰を招き、住宅市場に新たな歪みをもたらしている。それゆえに、今日ではストック更新（設備改善）のみならず、供給

量の制限、ストックの除却、除却後の跡地利用をも視野に入れたストックのコントロールが重点施策として注目されている。これは、従来の住宅政策や都市計画における成長管理の理念から、いわば「縮小管理マネージメント (Management der Schrumpfung)」へとパラダイムの転換を求めるものである。

c. 統合型都市再生施策への取組み

また、近年のドイツの住宅政策は、イギリス、フランス、オランダなどのEU諸国と同様、経済・社会・教育・環境など、他の政策領域との連携をますます強めつつある。これは、産業構造の転換や経済のグローバル化にともなって、従来型の都市更新の中心であった建造環境の物的改善では対処できないほど、①失業者（特に長期失業者）の増加、②ひとり親世帯、外国人、Aussiedler^⑤を中心とする社会保障受給者数の上昇、③就業機会の欠如、若年失業者の増加、若者犯罪の増加に現れる青少年層の生活意欲の喪失等、社会問題が深刻化していることを反映したものである。しかも、こうした社会的不平等は都市部に均等に分布せず、特定空間（「社会的に危機にさらされた集団 sozial gefährdete Gruppen」の比率の高い市区）に集中するため、全市レベルではなく、市区レベルでの施策が不可欠となっている（BBR, 2001, S.263）。

既に、1980年代後半以降、Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Bremen など、いくつかの州が先行的に地区総合計画＝社会統合プログラムを実施した。たとえば、Nordrhein-Westfalen州では、住環境の改善、社会サービスの拡充、経済開発を図る「特に開発の必要性を有する市区 (Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf)」支援プログラムが1993年に開始された（檜谷ほか、2000、185頁）。ただし、この時点では、国家による助成は依然として物的環境の再生に限定されていた。こうした取組みは、1998年の政権交代以降、「不利な状況にある市区住民の生活環境の持続的改善」と「市区レベルでの公民資金の早期採択ととりまとめによる公的施策効果の向上」とを目的とした連邦・州共同イニシアティブ「社会的都市 (soziale Stadt)」(統合近隣開発支援プログラム)に引き継がれた。この事業は、1999年より、①都市基盤の老朽化した都心、都心周辺部、②縁辺部の大規模住宅団地（特に旧東ドイツ地域の巨大団地）、③その他、居住者層の偏りにより社会的課題を抱える地区を対象として、123市（計161地区）で実施されている。

また、1994年以降、EU構造基金の支援を受けたURBANプログラム（EU共同体イニシアティブ）によっても統合近隣開発が行われている。第I期（1994年～2000年）を例にとれば、旧市街地の都心周辺部に位置し、基幹産業の衰退やインフラの老朽化、住宅ストックの荒廃によって長期失業者やマイノリティが集中する地区を中心に、国内で10地区が指定された。ここでは、地元中小企業の支援を中心とした経済開発、職業訓練事業を含む雇用創出、各種の関連施設整備による社会・コミュニティ開発が行なわれている（檜谷ほか、2000、186-189頁）。

以上のことから、今日のドイツ住宅政策では、対物的には従来の新規建設重視から、既成市街地における住宅ストックの改善と地区更新へ、対人的には広範な国民層を対象とした施策から、困窮世帯層をターゲットとした選択的な施策へと重点が移行しているとみとめられる。

こうした状況の中で、依然として高失業率、地区荒廃等の深刻な社会問題を抱える旧東ドイツ地域の住環境の改善には、特段の措置が必要とされていることはいうまでもない。加えて、産業構造の転換による人口流出の結果、当該地域では1989～99年に約100万人という過去に例を見ない規模の人口減を記録した⁴⁹⁾。2030年には、第二次大戦直後の、場合によっては20世紀初頭の水準にまで、人口が減少するとさえ予測されている。他方、引き続き持続する郊外化のため、都市形態は膨張状態のまま、都市構造の分節化が一層進行すると考えられている(Reuther, 2002, S. 13-14)。

筆者は、既に前稿において旧東ドイツ地域における住宅政策の転換、すなわち東ドイツ(Deutsche Demokratische Republik; 以下“DDR”と略記)時代から統合後の「西ドイツ化」への移行プロセスを分析するとともに、1995年10月に実施された建物・住宅悉皆調査(Gebäude- und Wohnungszählung; 以下“GWZ”)のデータをもとに、統合後の住宅事情とその問題点を指摘した(大場, 1998)。そこでは、住宅規模、住棟形式、設備水準、所有関係等を指標に、DDR時代の施策が大量の劣悪なストックと、貧弱な住環境を生み出したことを明らかにした。しかしながら、前稿では旧東ドイツ地域の全域レベルでの政策に関する分析が中心であり、個別都市での空間構造に即した考察にまで踏み込めなかった点、ならびに1990年代は当該地域における住宅投資の最盛期であり、その後生じた都市居住の変化についての具体的検討には至らなかった点が課題として残されていた。

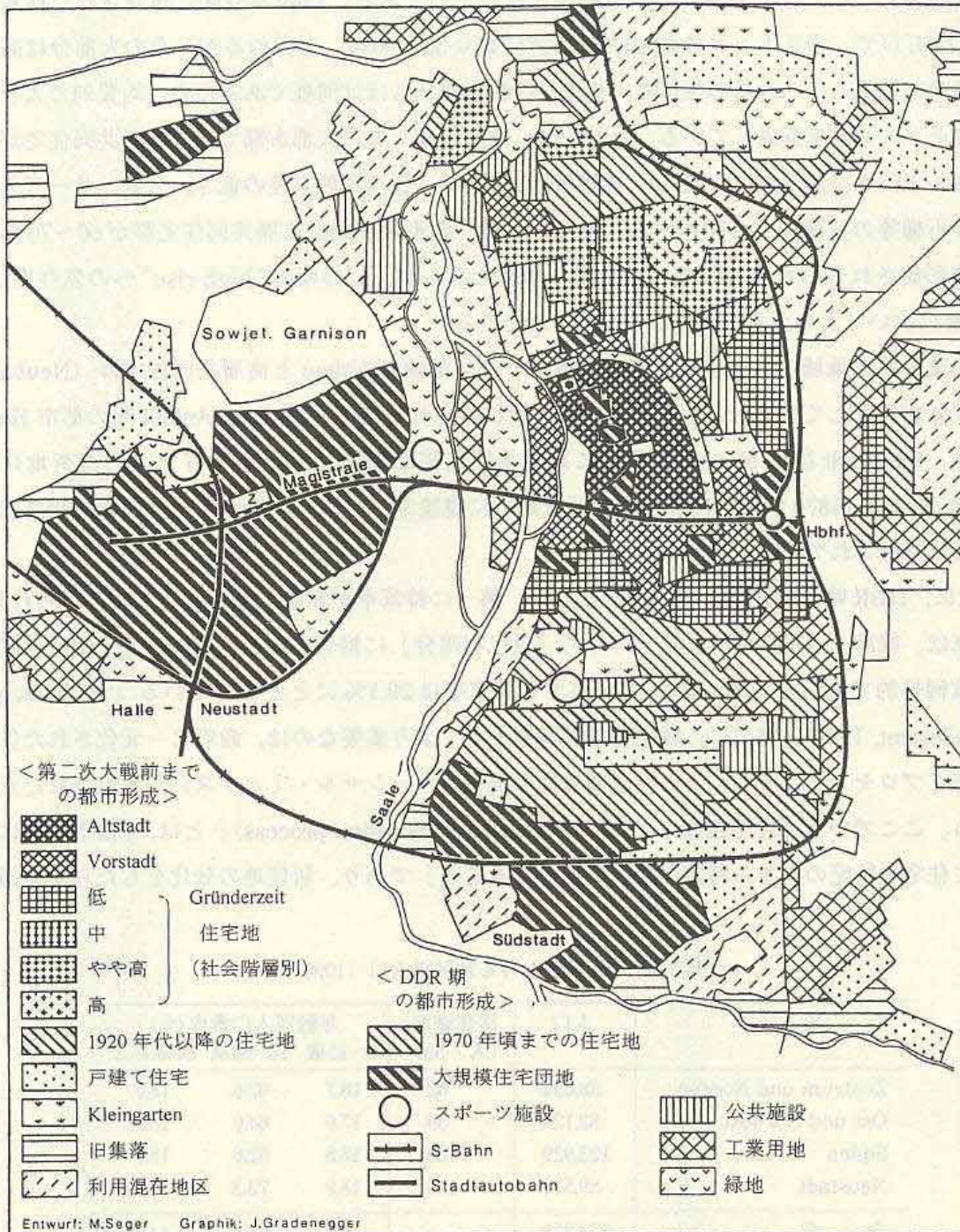
そこで本稿では、まず旧東ドイツ地域における統合後の都市居住の変容、住宅市場のセグメント化のプロセスと、そこから派生する住宅問題の実態を明らかにする(第II章)。次に、“Stadtumbau Ost”(東部ドイツ地域都市再生)プログラムを中心に、当該地域の個別都市におけるプロジェクトの実例をとりあげて、前述のストック・コントロールを中心とした都市再生(Stadtumbau)の持つ意義と、その可能性を考察していくこととする(第III章)。

II. 旧東ドイツ地域における都市居住の変容

(1) DDR期の住宅割当てプロセスと都市居住

DDRでは、地域差が大きく、部分市場の実情に応じた対応が必要な住宅の配分さえも、中央政府により一元的にコントロールされていた。DDR時代の住宅ストックは、①第二次大戦前までに建設された、歴史的都市核の周辺部および都市拡張地域における、主として4～5階程度の共同住宅からなる古いストック(Altbau)と、②1960年代以降にプレハブ工法(Block- u. Plattenbau)で建設された大規模住宅団地(Großwohnsiedlung; Neubau)によって

特徴づけられていた。Altbau は、1995年のGWZによれば、旧東ドイツ地域の住宅総数の65%を占めているが、設備が劣悪なうえ、第二次大戦前の水準に凍結された法定家賃のため維持・補修はほとんど行われなかったために、徐々にストックの荒廃が進んでいった。それがいかに深刻であったかは、GWZで「損傷なし」と評価された住棟が、全体の30%程度にすぎ



第1図 Halleにおける市街地の構成
 出典：Seger u. Wastl-Walter, 1991, S.571 (Abb. 2)

ないことからもうかがえる。このことは、DDR時代の住宅政策の重点は新規建設にあり、他の領域・課題（Altbauの改修、公共インフラの近代化等）は後回しにされたことを如実に表わしている。

一方、高層共同住宅は、DDR成立（1949年）後、当初は計画的に開発された新興工業都市に、1960年代以降は主要都市縁辺部や生産施設の周辺に大量に建設された⁽⁸⁾。こうした「DDR型衛星都市」が、住民の主たる居住様式となったのである。1949年以降に建設された住宅は約210万戸で、全ストックの約40%（都市により33~90%）を占めるが、その大部分は高層共同住宅である。これらの住戸は、規模、設備水準ともほぼ同様であるため、均質的で大きな市場セグメントを形成している。たとえば、東ベルリンなど大都市部では、高層共同住宅が全住棟の20%以上を占めているが、建築密度の高さ⁽⁹⁾、住戸の独立性の低さ、公共・サービス施設の不備等の住環境上の問題がみられた。なお、都市縁辺部に高層共同住宅群が60~70年代以降形成されるのは東西両ドイツ共通の傾向であるが、いわゆる“high-rise”への依存度は、DDRにおいてより大きかったことが知られている⁽¹⁰⁾。

旧東ドイツ地域における主要都市の多くでは、市域にAltbauと高層共同住宅群（Neubau）の両者が併存している⁽¹¹⁾。たとえば、第1図にみられる南部・Sachsen-Anhalt州の都市Halleでは、Südstadt区とNeustadt区⁽¹²⁾に高層共同住宅が集中している一方で、旧市街地にはGründerzeit（1870年代~19世紀末の好況期）に建設されたストックが多く、両者が空間的に明確に分離されていることがわかる。

次に、DDR時代の住宅市場の特徴として、第一に持家率が非常に低かった点があげられる。持家は、統計上「民間所有住宅」のうち「自己利用分」に相当するが、旧東ドイツでは持家形成は例外的であったため、1995年時点でも持家率は29.1%にとどまっている（Statistisches Bundesamt, 1997）。第二に、住宅市場の特徴としてより重要なのは、政府に一元化された住宅割当てプロセスと、それによる社会階層間の混在（ソーシャル・ミックス）が実現された点である。ここでいう「住宅割当てプロセス（housing allocation process）」とは、「住宅市場において住宅を特定の人々、特定の場所に配分すること」であり、居住地の分化をもたらす要因と

第1表 Halleにおける地区別人口（1990年）

| 地 区 | 人口 | 居住密度 (人/ha) | 年齢別人口構成(%) | | |
|--------------------|---------|----------------|------------|--------|-------|
| | | | 0-15歳 | 16-64歳 | 65歳以上 |
| Zentrum und Norden | 58,634 | 62 | 18.7 | 62.6 | 18.7 |
| Ost und Nordost | 52,124 | 39 | 17.6 | 64.0 | 18.4 |
| Süden | 123,929 | 82 | 18.8 | 62.6 | 18.7 |
| Neustadt | 89,512 | 140 | 18.9 | 73.3 | 7.9 |
| 全 市 | 324,218 | | 18.8 | 65.4 | 14.8 |

出典：Seger u. Wastl-Walter, 1991, S.572

なるものであるが、資本主義社会では民間セクターによる割当てプロセスに、住宅窮乏の際に公共セクターが介入するという形態をとる（大場，2003，3-4頁）。

第二次大戦以前の社会階層に基づく居住地分化は、前掲第1図の Halle を例にとれば、Altstadt の旧市壁（Stadtmauer）の外側に隣接して工業化以前に形成された Vorstadt が広がり、さらにその外側に Gründerzeit に建設された住宅地が分布しており、社会階層別に居住地が分化しているのがみとめられる。特に、労働者階層と中間層以上との分化は明確であった。これに対して、旧東ドイツ（DDR）では、新たに建設された郊外の Neubau 住戸（共同住宅）には、世帯形成後まもない若年の専門労働者や高等教育修了者が国家によって順次割当てられ、都心周辺部の Altbau 地区には、中高年層、職業訓練中や未熟練労働の従事者が滞留することになった。たとえば、Halle における地区毎の年齢別人口構成（1990年）を示した第1表によれば、旧市街地を含む地区（Zentrum und Norden, Ost und Nordost, Süden）での65歳以上の構成比がいずれも18%を上回っているのに対して、高層共同住宅の集中する Neustadt 区では7.9%にとどまっており、住民の年齢構成において明らかな差違がみとめられる。

このように、社会階層に基づく居住地分化は、国家による一元的な住宅割当てプロセスで解体され、Altbau 地区と Neubau 地区との間には年齢構成上の差違はあっても、第二次大戦以前のような顕著なセグレーションはみとめられなくなっていったのである。しかも、前住者の死後には Altbau 住戸にも若年世帯が入居したため、結果的にソーシャル・ミックスが生み出されることとなった（Häußermann u. Siebel, 1996, S.322-323）。

(2) 1990年代における住宅需給の動向

a. 住宅供給

旧東ドイツ地域における住宅供給は、90年代初頭（統合直後）に一時的に減少したものの、その後は増加傾向に転じ、第2図にみられるように、1994～99年には新規建設とストック改修によって合計約66万戸が供給された。

旧東ドイツ地域では、住宅供給に民間資金を導入するためのインセンティブの供与など、自由市場での供給促進に施策の重点が置かれた。そのため、1995年以降、旧西ドイツ地域では建設業の構造危機が問題になっていたのに対して、旧東ドイツ地域では1994年頃より住宅建設投資ブームが起こった⁽¹⁹⁾。特に、賃貸住宅建設とストックの「近代化」に対しては、コストの50%を当初5年間で減価償却（特別減価償却 Sonderausschreibung）することを認める税制優遇措置がとられた⁽²⁰⁾。

また、老朽化していたり、設備改善の必要があるストックに対しては、連邦・州により「近代化」助成資金が提供され、資産価値の回復が図られた。2000年末までに Altbau ストックの約75%、Plattenbau の約40%に対して、完全改修または部分改修が実施された。供給戸数全体に占める「近代化が行われた住宅」（改修済住宅）の比率は年々上昇し、1994～99年に約

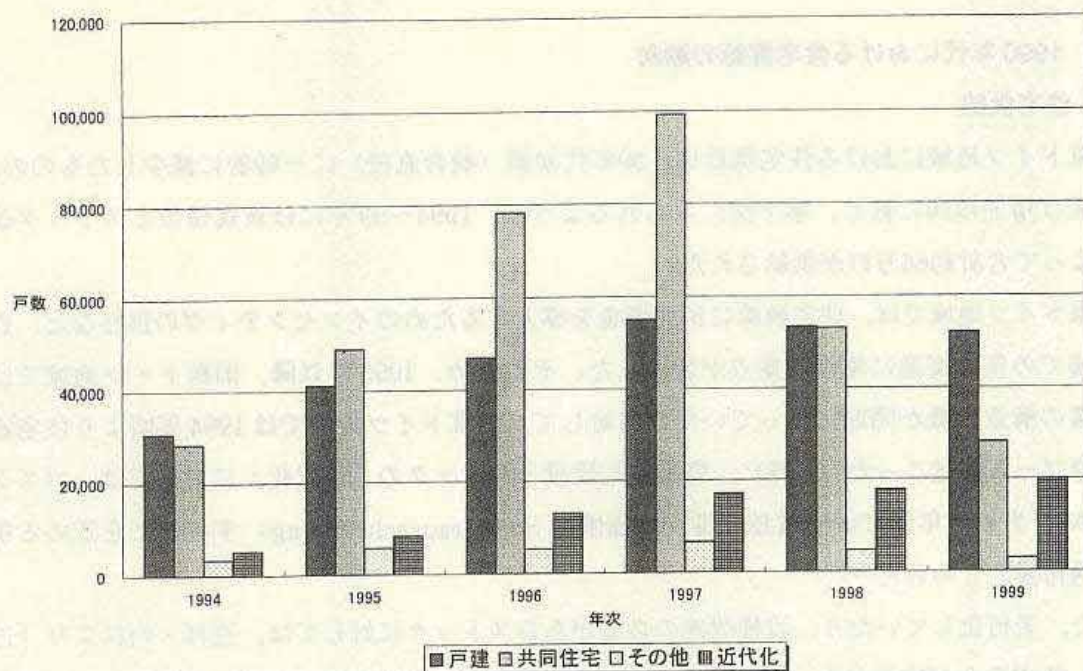
76,000戸が住宅市場に再び組み込まれた（第2図参照）。

これに対して、公的助成に基づく社会住宅建設は年々減少していった。旧東ドイツ地域における社会住宅建設については、従来よりも拘束期間を短くしたり（10年未満）、自治体と投資者との協議による家賃のフレキシブルな設定を認めることで民間投資を促す、いわゆる「第三助成」方式が旧西ドイツ地域以上に積極的に推進され、全体の80%を占めている（大場、1999、140-141頁）。そのため、統合後は公的主体による住宅割当てプロセスが機能する余地は、一層狭められることとなった。

次に、戸建住宅は総数の37.8%を占めており、年度によっては共同住宅の建設戸数を上回っている。これは、郊外持家の展開を反映するものであり、既成市街地の住宅市場に大きな影響を及ぼすこととなった。

持家ブームの要因としては、第一に、DDR時代には戸建住宅比率がきわめて低かったため、特に一戸建・二戸一建への補充需要（Nachholbedarf）が、旧西ドイツ地域のそれを大きく上回っていたことがあげられる。また、設備改善後のストック（主として高層共同住宅）の払下げが政府によって促進されたことも指摘できる（Kühne-Büning u. a., 1999, S.222-223）⁽¹⁵⁾。

以上のように、多額の国庫負担と住宅建設投資ブームを背景に、統合後約10年間で、旧東ドイツ地域では住宅供給の質・量両面において、過去に例を見ない飛躍的改善が行われたのである⁽¹⁶⁾。



第2図 旧東ドイツ地域における住宅供給の動向（1994-99年）

注）「その他」には、非居住用建造物、老人ホーム、学生寮等が含まれる。

資料：Pfeiffer u. a., 2000 により作成

b. 人口・世帯数の動向

旧東ドイツ地域の人口動向は、出生率低下による自然減と「選択的転出 (selektive Abwanderungen)」プロセスにともなう社会減によって特徴づけられる。社会減に関しては、統合直後 (1989~91年) の旧西ドイツ地域への大量の人口流出は収束しつつあるものの、大都市においては高所得層を中心とした郊外持家への転出傾向が顕著になっている。

3市 (Schwerin, Leipzig, Brandenburg) のデータに基づき Harms u. Jacobs が行った人口移動プロセスの分析と予測によれば、(1) 最大の移動流は通常個々の住宅部分市場セグメント内で生じるものの、(2) 第二の流れとして、「大規模住宅団地」から「郊外」へ持家形成のために転出する動きがみられる。特に、80年代半ば以降に建設された比較的新しい住宅団地では、DDR時代の割当てプロセスを反映して住民に若年層が多いため、この傾向が顕著にみとめられる。他方、郊外や他州からの転入世帯は都心部の Altbau を選好する傾向にある (Harms u. Jacobs, 2002, S.26)。特に、高学歴・高所得の比較的若い層を中心とする旧西ドイツ地域からの転入者は、新たな生活・消費スタイルの担い手として、利便性も兼ね備えた質の高い住戸を求める傾向がある⁽¹⁷⁾。

ただし、このように郊外への転出傾向が顕著になったとはいえ、西ドイツ型の生活様式の急速な浸透によって世帯分離 (世帯規模の縮小) と単独世帯の増加が進んだため、都市部での住宅需要そのものは大幅に減退したわけではない⁽¹⁸⁾。

(3) 空家の増大

1990年代における供給促進政策の結果、旧東ドイツ地域の住宅ストック総数は約729万戸 (1998年) に達している。これは、世帯数 (約650万世帯; 1995年) を大きく上回り、住宅市場は、全体としては、統合直後に比べて大幅に緩和された。近年では、第2表にも示されるように、むしろ空家率の上昇が大きな問題となっている。空家の総数は約96万戸、空家率は13.2% (1998年) に達している。

統合直後には、空家総数約42万戸 (1990年現在) の大部分を Altbau 住戸が占めていた。こうした住宅には相当の欠陥があり、居住不能である場合が多かったためである。特に、規模の大きな住宅、戸建住宅、近代的快適さを備えた Altbau 住戸の絶対量は著しく不足していたため、当時の Altbau 地区は中・高所得層の受け皿とはなりえなかった。

これに対して、現在の空家増大は、(1) 旧所有者からの不動産返還請求により所有関係が未確定なため、未改修のまま放置されるか、(2) 需要に見合わない過剰な設備改善が行われたため、供給価格が住民の負担能力を上回り、借り手もしくは買い手が見つからないことによるものである。

なかでも、1918年以前に建設された住戸 (Altbau) を中心とする旧市街共同住宅の空家率の高さ (旧東ドイツ地域全体で32.9%) が極立っており、Sachsen州では44.2%に達している

第2表 旧東ドイツ地域における住宅ストックと空家率（1998年、州別）

| 州名 | 戸建住宅 | | 郊外共同住宅 | | 旧市街共同住宅 | | DDR期住宅 | | 新規共同住宅 | | 合計 | |
|----------------|-------|-----|--------|------|---------|------|--------|------|--------|------|-------|------|
| | 戸数 | 空家率 | 戸数 | 空家率 | 戸数 | 空家率 | 戸数 | 空家率 | 戸数 | 空家率 | 戸数 | 空家率 |
| Berlin | 170 | 7.2 | 82 | 9.6 | 634 | 12.1 | 780 | 5.9 | 98 | 9.1 | 1,820 | 8.5 |
| Brandenburg | 489 | 7.4 | 112 | 22.5 | 64 | 27.9 | 372 | 8.5 | 58 | 22.5 | 1,158 | 11.2 |
| Meck.-Vorpom. | 299 | 8.7 | 81 | 28.5 | 41 | 26.1 | 305 | 5.9 | 40 | 15.7 | 811 | 11.1 |
| Sachsen | 656 | 7.5 | 382 | 23.4 | 329 | 44.2 | 659 | 9.5 | 122 | 17.0 | 2,238 | 16.8 |
| Sachsen-Anhalt | 499 | 6.9 | 171 | 33.7 | 100 | 29.8 | 373 | 10.6 | 61 | 15.0 | 1,277 | 14.4 |
| Thüringen | 498 | 5.3 | 138 | 17.7 | 47 | 35.1 | 340 | 7.6 | 47 | 10.9 | 1,123 | 9.3 |
| 合計 | 2,496 | 7.1 | 914 | 24.5 | 791 | 32.9 | 2,375 | 8.4 | 380 | 15.4 | 7,290 | 13.2 |

注) Berlinには旧Berlin-Westを含む

Meck.-Vorpom. = Mecklenburg-Vorpommern

戸建住宅：一戸建または二戸一建（建築年次区別なし）

郊外共同住宅：1948年までに建設された3～6戸棟住宅

旧市街共同住宅：1948年までに建設された7戸以上棟住宅

DDR期住宅：1949～90年に建設された7戸以上棟住宅

新規共同住宅：1991年以降に建設された3戸以上棟住宅

（戸数：千戸，空家率：%）

出典：Pfeiffer u. a., 2000

（第2表参照）。こうした住戸の場合、改修コストが家賃収入でカバーできないので、既にネガティブな収益価値しか認められない。そのため、2001年以降は、多くのAltbau地区では更なる住戸改修は進んでおらず、地区更新事業は半ばで放置されかねない状況にある（Krings-Heckmeier u. Porsch, 2002, S.37）。Altbau地区の住宅は民間小口所有が中心であるが、特に市場から離れた所有者（多くは旧西ドイツ地域在住）は、「市場が好転したら売却する」という非現実的な期待を抱いているため、価格は収益性の低下に十分に反応せず、容易に下がらない傾向にある。他方、老後保障のため住宅投資をした民間個人家主にとっては、収入・資産の損失はきわめて深刻であり、彼らの5～10%が近い将来不動産強制競売の危機にある（Pfeiffer, u. a., 2000, S.24-25）。特に、需要が著しく停滞している場合、ある空家が改修され入居が行われることで別の新たな空家が生まれ出され、更なる改修を引き起こす要因ともなりかねない。こうした空家の再配分とストック改修が繰り返される連鎖現象は、しばしば「収益につながらない」コストとして、さらに多額の助成資金を投入することとなる。

また、DDR時代に建設された高層共同住宅の空家率も、1999年には12%と、近年上昇傾向にある。空家増大の要因としては、第一に需要の著しい低下と住宅供給増との同時進行の結果、市場が「借り手市場」となり、世帯の居住要望の実現が容易になったことがあげられる。居住選好にあたっては、位置・設備・価格・社会構造といった要素が益々重要となり、住環境に問題を抱えるNeubauは敬遠されることとなった。第二に、既存の空家の存在が事態を悪化させる方向に作用した点があげられる。一般に、空家率が高い住棟には転入希望者が少なく、空家率が20～30%を超えた場合、住棟内で感じる不安感とコミュニティ崩壊のため、当該住棟が

らの転出率は急増する傾向がみられる (Harms u. Jacobs, 2002, S. 25-26)。Neubau の主たる所有者は自治体住宅企業 (KWU; 主要株主は自治体) であるが、これは大量の旧人民所有住宅を、その負債 (Altschuld) とともに引き継いだものである (大場, 1998, 56頁)。その空家戸数の多さ自体が、既に企業経営を脅かすものであるが、外部資金を利用した住戸改修コストを借家人の支払い能力 (家賃収入) で短期間にカバーすることは困難なため、ますます損失を累積させることとなる (Pfeiffer, 2000, S.24-25)。なお、各住宅企業は、負債や空家の維持・管理コストの軽減のためにストックの売却を進めたが、それらの多くは居住者ではなく転売を目的とした中間取得業者 (Zwischenerwerber) の手に渡った¹⁰⁾。しかし、リスクが上乗せされた割高な価格と魅力に乏しい住戸のために、実際には転売は困難な状況にある。

これに対して、戸建住宅の場合は郊外を中心に新規建設が行われ、持家形成層の受け皿となったため、空家率は相対的に低い水準にとどまっている (第2表参照)。

(4) セグメント化の進行

以上のような、住宅タイプによって差違のある空家率の動向は、住宅市場のセグメント化の進行を示唆している。セグメント化の要因としてあげられるのは、(1) 社会分極化の進行、(2) 比較家賃制度の導入、(3) Altbau の価値回復の3点である。これらについて、住宅タイプ別に住宅市場の概要を示した第3表をもとに考察することとする。第3表における5つの住宅タイプ (未改修 Altbau, 改修済 Altbau, 大規模住宅団地, 新規共同住宅, 戸建住宅) は、各々部分市場を形成している。

第3表 旧東ドイツ都市における部分住宅市場の概要

| 住宅類型 | 立地 | 所有関係 | 空家の要因 | 需要グループ |
|-------------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 未改修 Altbau | 旧市街地周辺の旧労働者居住地区 | 住宅企業 (返還要求あり) | 荒廃による居住不能 投機, 返還要求 | 低所得層 学生・若者 |
| 改修済 Altbau | 旧市街地周辺の旧中間層居住地区 | 民間所有 住宅企業 不動産企業 借家人割当て権 | 構造的 設備改善 投機 | 中・高所得層 (1~3人世帯) |
| 大規模住宅団地 (Großwohnsiedlung) | 都市縁辺部 | 住宅企業, 組合 借家人割当て権 中間取得 (転売) | 設備改善 | 高齢者 低所得層 |
| 新規共同住宅 | 旧市街地 | 民間所有 不動産企業 | 構造的 | 中・高所得層 (1~2人世帯) |
| 戸建住宅 | 郊外 | 民間所有 (持家) 不動産企業 | 構造的 | 中・高所得層 (核家族) |

出典: Wiest, 1998, S.34 (Tab.4) に加筆

第一に、統合後の家賃上昇は、DDR時代には世帯可処分所得の3%程度であった住居費負担を平均で20%に増大させることとなった。経済的に安定した中間層がきわめて少なかった旧東ドイツ地域では、住民の住宅取得能力は、統合前後の政治・経済の体制転換に適応できたか否かに左右される。すなわち、新自営層、旧西ドイツからの転入者、所得・労働条件を大幅に改善できた人々等、適応できた者にとっては住宅選択の余地は大きく、近代化された旧市街地の改修済 Altbau、もしくは郊外持家への入居が主流となった。これに対して、失業者、非熟練層、母子から成る「ひとり親世帯」、中高年の被雇用者等、環境の変化に適応できなかった人々にとっては、選択の余地はきわめて限られたものとなっている (Wiest, 1998, S.36-37)。

彼らは、未改修住宅に滞留せざるを得ないか、または建替えや設備改善によって市内の Altbau からはじき出された場合は、縁辺部の大規模住宅団地へと流入する傾向がみられる。なぜならば、前述のように、大規模住宅団地では、自治体住宅企業 (KWU) が住戸の大半を所有しているため、自治体が借家人割当ての決定権 (Belegungsrecht) を行使して、低所得層を優先的に入居させる施策をとっているからである。これは、それまで団地に居住していた比較的所得の高い層の転出を促し、大規模住宅団地における更なる空家率上昇を招くこととなる。

第二の比較家賃制度は、住宅の建築年、規模、設備水準とともに、立地条件を加味して家賃の比較対照表 (Mietspiegel) を作成し、地区家賃の平準化を図る制度であり、旧西ドイツでは1972年以降実施され、旧東ドイツ地域には1998年に導入されたものである。この結果、居住環境や地区のイメージが家賃に反映されるようになり、地区間の格差は一層拡大することとなった。

第三の Altbau の価値回復に関しては、必ずしも全ての古い住戸が対象となっているわけではない。Altbau の改修/非改修を左右する基準は、(1) 住宅の立地条件、(2) 旧東ドイツ地域に特有な旧所有者からの返還・補償要求の有無、(3) 住宅ストック自体の資産価値回復の可能性の3点である。このうち、住宅の価値回復可能性については、かつて中間層 (市民層) が居住していた地区 (Bürger Viertel) の住戸の場合、天井が高くて気積が大きいという、使い勝手のよい間取りのため、設備改善がなされれば、機能本意で規格化、狭小化された戦間期ストック²⁰⁾よりむしろ利用価値が高く、人気も高い物件となりうる。前述のように、郊外や他州から都市部へ転入する世帯は、高い生活の質を求めて中心部の Altbau 住戸を選好する傾向にある。この事実は、設備改善や住環境の整備如何では Altbau にも十分に市場性が期待できることを示唆している。一方、旧労働者居住地区 (Arbeiterviertel) の住戸は一般に狭小であるため、設備改善をしても利用価値の向上は、さほど期待できない。したがって、こうした地区では荒廃がさらに進み、低所得者が滞留する傾向がみられる。このように、Altbau ストックの質 (特に建築構造) の違いを反映して、かつての居住地分化が再現されつつある。

以上のように、5つの住宅類型の中で、特に低所得層や「問題世帯」が集中し、深刻な状況

にあるのは、未改修 Altbau と大規模住宅団地である。他方、改修済 Altbau、新規共同住宅、戸建住宅は、いずれも中・高所得層向けであり、互いに競合関係にあるといえる。この3つの部分市場についても、今日の旧東ドイツ地域では供給過剰の傾向にあるので、「中・高所得層向け」であるからといって、決して問題がないわけではない。なかでも、改修済 Altbau の場合は、中心部に位置しているメリットの反面、緑地や公共サービス施設等、住環境において問題があるため、地区更新などの適切な施策が実施される必要がある。

上記の考察から、次の二点が明らかになった。第一に、旧東ドイツ地域においては、統合後の住宅政策の結果、住宅の需給バランスが大きく崩れていることである。とりわけ、空家の増大は市区の衰退を招くのみならず、住宅企業を経営上存続の危機にさらすことになる。今後大幅な住宅需要の増大が見込めない以上、ここではストック・マネージメントによる需給均衡を図らざるを得ない状況にある。

第二に指摘できるのは、住宅割当てプロセスが国家一元化から公民競合へと大きく変化することによって、中・高所得層にとっての選択肢が拡大し、住宅市場のセグメント化が進行していることである。各部分市場においては、住宅所有関係、居住者の社会経済上の地位はもとより、今後の需要予測も大きく異なっている。したがって、都市あるいは市区の特性に十分配慮した再生コンセプトが不可欠となる。

Ⅲ. 都市再生事業の展開

(1) “Stadtumbau Ost” プログラムの概要

本章では、旧東ドイツ地域に適用されている“Stadtumbau Ost”（「東部ドイツ都市再生」）プログラムを中心に、個々の都市で実施されている施策をとりあげて検討しながら、当該地域における今後の都市再生の可能性を探ることとする。

既に言及したように、他の政策領域と連携した都市再生（統合近隣開発支援）プログラムとしては、「社会的都市（soziale Stadt）」（連邦・州共同イニシアティブ）ならびに URBAN（EU 共同体イニシアティブ）が代表的である。「社会的都市」では、大規模住宅団地周辺部での戸建住宅建設、空家住宅のオフィスへの転換といった物的環境整備施策に加えて、住民参加、市区新聞（多言語版）の発行、多文化共生センターの設置、雇用促進ほかの多様な施策が実施されている（DIU, 2003）。このプログラムの予算は、連邦、州、自治体が各々三分之一を分担するとともに、あわせて EU 構造基金も投下されている。

また、URBAN プログラムは、経済開発・雇用創出が中心であるが、職業訓練やドイツ語習得など長期失業者、エスニック・マイノリティ向けの社会統合ならびに労働市場への編入施策に重点が置かれている。特に若年層の失業率が高い地区では、青少年センターの設置など若者向け支援事業も積極的に展開されている。さらに、地区アイデンティティの確立・回復のため

に、地元のシンボルとなる建物の修復と地区センター等への利用転換がはかられている¹²¹⁾。このプログラムの予算は、EU 構造基金はもちろんのこと、連邦・州・自治体および民間の資金がマッチング・ファンドとして支出されている。なお、同プログラムでは住宅建設・改修そのものに対する助成は対象外であるので、居住関連プロジェクトに関しては、住宅供給よりも居住サービスの拡充や住環境改善に重点が置かれている（檜谷ほか、2000、186-189頁）。

一方、本稿でとりあげる“Stadtumbau Ost”プログラムは、上記の二つのプログラムと異なり、事業の対象が物的整備に限定されているところに最大の特徴がある。これは、雇用創出や住民の社会的統合もさることながら¹²²⁾、住環境の整備を進めるとともに、住宅経済を回復させることが、住宅所有関係において旧西ドイツ地域とは大きく異なる特性を持つ旧東ドイツ地域においては、より重視されていることの表れであるといえよう。こうした施策を通じて、DDR 期ならびに統合後の移行期に生じた都市構造と住宅市場の歪みを修正することが同プログラムの目的であるといえる。

もっとも、地区再生にあたって、「都市計画上の利害」と「住宅経済上の利害」とは必ずしも両立するとは限らない。たとえば、未改修 Altbau の場合は低所得層を沈殿させるがゆえに市区の衰退を招くが（都市計画上の問題）、その収益性は低く、住宅市場において他の部分市場セグメントと競合することはないため、市場への影響力は小さい。他方、「近代化」が行われ資産価値が回復した住宅が増えれば総供給量が増大し、それが需要を上回ると収益性が低下する。したがって、余剰状態にある改修済 Altbau の一部を除却して住宅市場の需給バランスを変えない限り、経営面での安定は期待できないことになる（住宅経済上の問題）。このように、事業地域に横たわる問題の解決は決して容易ではないが、今日では自治体サイドと住宅所有者が協力しながら、双方の利害関係を調整しつつ、統合的施策により改善を図る試みが行われている。

“Stadtumbau Ost”は、「活力ある都市と魅力的居住のための連邦プログラム（Programm der Bundesregierung für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen）」として2001年8月に策定された。このプログラムは、既に言及したように、空家の増大と市区の衰退現象が住宅企業の存立基盤を脅かしていることを背景に、旧東ドイツ都市の居住・経済活動の場としての魅力の強化を目的としている。2002～09年に合計27億€（うち連邦政府負担分は11億€）の支出が予定されている。この予算は、①自治体には都市計画上の開発事業に対する財政支援、②住宅企業には空家の除却（Rückbau）コスト、修繕・設備改善による住区の価値上昇（Aufwertung）に対する助成、③その他の民間家主（Wohneigentümerwerbber）には都心（周辺）部の Altbau 改修の支援に用いられる（BMVBW, 2002, S.2）。あわせて、都市開発コンセプトの速やかな準備のために、2002年に258の自治体とベルリン市の10市区が参加したコンペが実施され、第1～3席合計34都市（市区）が選ばれた（BBR, 2003, S.5）¹²³⁾。これらの都市（市区）では、既にモデルプロジェクトが始動している。

次に手法については、Altbau 地区と Neubau 地区とでは多少異なっている。都心周辺部（インナーシティ）では、場所のポテンシャルの点で価値は高いが、空家状態にある Altbau ストックを優先的に保全するために、旧労働者居住地区に集積する未改修 Altbau の除却が優先される。なぜならば、同地区の住戸は一般に狭小であるため、設備改善をしても利用価値の向上がさほど期待できないからである。一方、郊外の大規模住宅団地では、立地条件において不利な団地縁辺部住棟の完全除却、もしくは、高層階の部分除却が行われる。ただし、いずれの場合においても、共同住宅である限り、現実には往々にして空家が各棟に分散しているので、借家人移動等の調整は難しく、事業は長期化する傾向にある。また、住棟除却後の跡地利用も、地区の価値上昇・回復を図る施策として重要であり、多くの場合、緑化されたり、他の施設・インフラ用地として整備される予定である。

(2) モデル都市における事業の展開

空家の増加は、単に住宅経営を脅かすのみにとどまらない。まず、経済的に安定した中・高所得世帯が持家あるいは新規賃貸住宅へと転出する結果、地区の住民構成は次第に偏り、低所得層や単身高齢者世帯の比率が上昇する。それは、購買力の低下による小売業の撤退や学校閉鎖など、地区の衰退を加速させ、ついには住宅地区全体がスティグマ化される恐れすらある。このような地区が市内に発生すれば、それまで長期間に渡り形成・維持されてきた都市構造が破壊され、自治体はその魅力と機能を喪失してしまいかねない (Pfeiffer u. a., 2000, S.24-26)。

空家の発生する要因が複合的であることはいうまでもないが、都市の産業構成や空間構造によっても差異がみとめられる。人口減によって DDR 時代から既に空家率の高かった都市 (例: Leipzig, Magdeburg, Meißen) もあれば、DDR 時代に計画的に建設された都市で、産業構成が偏っていたため、統合後に高い失業率と人口流出をともなうケース (例: Wolfen, Stendal, Schwedt) もみられる (Pfeiffer u. a., 2000, S.21-22)。それゆえ、個々の都市の分析に際しては、その規模や空間構造の特性を考慮に入れた検討が必要となるのである。そこで、以下では、旧東ドイツ地域を代表する大都市の一つである Leipzig、および DDR 時代に開発された典型的な新興工業都市として Stendal をとりあげ、具体的な都市再生の取り組みをみていくこととする⁽²⁴⁾。

a. Leipzig

Leipzig (Sachsen州) は、1933 年当時、人口約 71 万人を擁するドイツ第五の都市であったが、ドイツ統合後の産業構造の転換⁽²⁵⁾によって人口減少は加速し、今日の人口は約 49 万人 (2000 年) である。住宅戸数 (2001 年) は約 32 万戸、うち 1948 年以前に建設されたものが 54% を占めており、Altbaustadt の傾向を持つ Doppelstadt である。空家は全市で 63,000 戸 (空家率 19%) に達し、その 8 割を Altbau ストックが占めている。なかでも、東部の「Gründerzeit ベ

ルト」と称される Altbau 集中地域を構成する Leipziger Osten 地区や Schönefeld 地区の空家率は30%を超え、街区 (Quartier) によっては50%に達するケースも見られる (第4表参照; BMVBW, 2003, S.68-69)。

Leipzig の都市再生は、2000年に策定された「住宅建設・都市更新計画」(Stadtentwicklungsplan "Wohnungsbau und Stadterneuerung" ; 以下"STEP W+S")に基づいて行われている。"STEP W+S"は、需要動向の変化に応じた多様な住宅供給を実現し、住宅市場における投資の収益性を回復することを目的としている。"STEP W+S"では全市域を対象に事前調査を実施し、3つの問題セグメント (Altbau 地区24; Neubau 地区14; 新規建設予定地263) を抽出している⁽²⁶⁾。そして、各々のセグメント (部分市場) が、その場所のポテンシャルを活用して高い居住水準を提供できるよう、以下のような事業が計画されている。

まず、大規模住宅団地 (Neubau 地区) については、設備改善の状況、空家率、オープンスペース、交通事情等の評価に基づいて地区を3類型に分け、開発目標を定めている。すなわち、

①保全地区 (Konsolidierte Bereiche)

設備改善が完了した、空家率の低い住棟中心の地区で、事業の必要性は小さい。

②改善地区 (Sanierungsbereiche)

未だ設備改善が完了していない住棟中心の地区 (空家率は平均未満) で、都市計画上の観点から除却の必要はない。

③構造転換地区 (Umstrukturierungsbereiche)

高い空家率と低い設備改善状況のため、早急な事業実施が必要な地区。

このうち、類型③に該当する地区を対象として、住宅市場の安定化と住環境の改善のために、2010年までに除却 (20,000戸) と利用転換・住戸統合 (10,000戸) によって、合計30,000戸のストック削減が計画されている。たとえば、大規模住宅団地 Grünau ではストックの20%

第4表 Leipzig における住宅ストックの概要

| | 全市域 | Osten | Schönefeld |
|-----------------------|---------|--------|------------|
| 人口 (2000年) | 493,208 | 30,747 | 9,212 |
| 人口増加率 (1989~2000年) | -14.7% | -29.2% | -26.5% |
| 住宅戸数 (2001年) | 317,439 | 30,924 | 7,191 |
| 建築年別内訳 | | | |
| ~1948年 | 53.8% | 78.7% | 98.0% |
| 1949~90年 | 31.8% | 12.5% | 0.3% |
| 1991年~ | 14.4% | 8.8% | 1.7% |
| 空家戸数 (2001年) | 63,000 | 9,500 | 2,500 |
| 空家率 (2001年) | 19.0% | 31.0% | 35.0% |

出典: BMVBW, 2003, S.68

に相当する6,800戸の削減が予定されている。

次に、旧市街地のAltbau地区に対しては、場所のポテンシャルを生かし、良好なストックの保全と建替え（Umbau）を組み合わせた都心居住の再生事業（“Neue Gründerzeit”戦略）が計画されている。ここでは、建物ストックの構造と利用状況、経済的ポテンシャル、インフラ整備水準などを指標に、次の4類型に各地区が分類されている。

①保全地域（Konsolidiertes Gebiet；対象面積の57.7%、1,226ha）

都市を特徴づける地域で、新たな助成手段を投入することなく、今後もポジティブな発展が期待される地域。

②維持地域（Erhaltungsgebiet；同16%、340ha）

位置・環境ともに住宅地としての優れた要件を備え、その構造を今後とも維持すべき地域。ブロック内部の密度減（Entkernung）が必要な場合に限り、建物除却も可。

③優先すべき構造転換地域（Umstrukturierungsgebiet mit Handlungspriorität；同12.7%、270ha）

周辺に及ぼす悪影響を除去するために、早急に計画を練上げ、除却・建替え事業を実施すべき地域。

④構造転換地域（Umstrukturierungsgebiet；13.6%、290ha）

将来の都市開発目標や機能について、なお未定な地域。当面、投資促進策の実施は必要とされない。

上記の②～④に該当する地区では、合計約7,500戸の除却が見積もられているが、その重点に指定されているのが、空家率の高い市東部地域である。このうち、Leipziger Osten地区（約350ha）では、2010年までにストックの10%に相当する3,000戸を除却して建築密度を下げ、新たに緑豊かな都市景観（“Grüne Ritzschekeband”）を創出することを目指している。また、Schönefeld地区では、除却と建替えにより810戸（ストックの11%）の削減が予定されている。ここでは、民間イニシアティブが展開しているところに公的資金が優先的に投下されることになっている。

第三に、外部市区（Stadterweiterungen）における住宅新規建設予定地（163地区、18,800戸）については、位置・インフラ整備状況（交通、小売業、余暇施設等）の評価に基づいて、以下の4カテゴリーに分類のうえ、段階的開発許可によるコントロールが行われる。

①開発を優先する住宅建設用地（42地区、3,300戸）

計画どおり、開発が実施されるべき地区。

②建築権（Baurecht）付き住宅建設用地（28地区、3,900戸）

当面、開発優先度が低いので、開発前に都市計画上の再評価がなされるべき地区。

③「長期的開発」向けの住宅建設用地（48地区、5,800戸）

当面、需要予測が不能なため、リザーブ用地（開発は2010年以降）として確保する地区。

④開発要件を満たしていない住宅建設用地（45地区，5,800戸）

以上みてきたように，Leipzig市における“STEP W+S”は，住宅部分市場毎に開発目標の設定と，明確な優先順位付けを行っている。これには，数年来の地域調査（Raumbeobachtung）に基づいた根拠のある需要予測と開発ポテンシャルの評価が基礎となっている。その意味で，同市は旧東ドイツ地域における統合的都市開発コンセプトの「先駆者」としての役割を果たしているといえよう（IRS u. a., 2001, S.44-52）。

b. Stendal

Stendal（Sachsen-Anhalt州）は，人口約4万人（2000年）のDDR時代に開発された計画的工業都市の典型例である（Krings-Heckmeier u. Porsch, 2002, S.39）。DDR時代に職場数は急増したものの，1990年以降の基幹経済部門の崩壊と市外周辺部での持家建設による社会減によって，統合後には大幅な人口減少（-14%）を記録した。また，現在の失業率は23%（2000年）と非常に高率である。住宅ストックの現況（2001年）は，総戸数約23,000戸のうち，一戸建／二戸一建が3,300戸（14%），集合住宅が20,700戸（86%）である。建築年別にみると，1948年以前が三分の一強，1949～90年が約6割を占めている（第5表参照）。空家率は全市平均で23.5%に達しており，市内では多くの用地が未利用のまま放置されている（BVBW, 2003, S.72-73）。

同市の特徴は，旧市街のAltstadt区では1989～2000年に24.1%と，人口が増加していることである。一方，空家の73%がSüd区およびStadtsee区の大規模住宅団地に集中しており，両地区では未改修住戸の比率も高い。そのため，Stadtsee区を例にとれば，人口増加率は-31.1%と市平均を下回っている。

したがって，2002年初頭に市議会で可決された同市の都市再生コンセプトのポイントは，

第5表 Stendalにおける住宅ストックの概要

| | 全市域 | Altstadt | Stadtsee |
|-----------------------|--------|----------|----------|
| 人口（2000年） | 39,795 | 3,517 | 14,270 |
| 人口増加率 （1989～2000年） | -23.0% | 24.1% | -31.1% |
| 住宅戸数（2001年） | 23,350 | 2,052 | 9,890 |
| 建築年別内訳 | | | |
| ～1948年 | 36.0% | 94.0% | 0.0% |
| 1949～90年 | 59.0% | 2.0% | 100.0% |
| 1991年～ | 5.0% | 4.0% | 0.0% |
| 空家戸数（2001年） | 5,491 | 464 | 2,727 |
| 空家率（2001年） | 23.5% | 22.6% | 27.6% |

出典：BMVBW, 2003, S.72

Neubau 地区の更新（住環境整備）と Altbau 地区における都市型居住の推進を通じて、更なる郊外化を抑制することにある。

前者については、住宅経営上・都市計画上の見地から Plattenbau 様式の未改修住戸を大幅に除却することが計画されている。具体的には、Plattenbau 団地 Süd 区（2,500 戸）を完全放棄するとともに、市内最大の高層住宅団地 Stadtsee 区では、除却（3,060 戸）と改修（4,700 戸）を進め、跡地を公園化することによって住環境改善を図ろうとしている。一方、Altbau 地区の再生に関しては、22.6%の空家を抱える Altstadt 区を例にとれば、空隙地と未利用地に一戸建／二戸一建住宅を合計 180 戸建設するとともに、Altbau 住戸 1,700 戸を改修する予定である⁽²⁷⁾。

このうち、Altbau 地区の再生に関しては、“Stendal-Bonus”と名付けられた同市特有の未改修 Altbau 住戸の売却制度が果たした役割が重要である。これは、自治体住宅企業 Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH（以下 SW GmbH）が所有する未改修 Altbau を市民に優遇払下げをしようとする試みである。払下げ対象となった 120 棟は、市内 Altbau 住戸の約 10% に相当し、2000 年時点での空家率は 70% に達していた。一般に旧東ドイツ都市の Altbau 住戸は、空家であっても流通価格は 90 年代初頭の水準から容易に下がらない傾向にあり、このことが Stendal においても不動産流通を妨げていた。そのため、SW GmbH 役員会は、保有ストックの柔軟な売却の許可を市議会に要請した。これを受けて、市議会は「SW GmbH が一定数の建物を流通価格の 50% 以上で Stendal 市民に売却する」制度（“Stendal-Bonus”）の導入を決定した。ただし、購入者には 2 年以内に建物の改修を行うことが義務付けられた⁽²⁸⁾。その結果、売却は順調に進み、第一期分 14 棟は流通価格の 50~60% で 4 週間以内に完売され、第二期分も既に 6 棟が売却された。

こうした“Stendal-Bonus”の成功要因として、第一に市場の実勢に近い、柔軟な価格設定が可能となったことがあげられる。これは、市民であれば家族状況・所得に関係なく誰でも入札に参加できた結果、多くの需要者により妥当な価格評価がなされたことによるものである⁽²⁹⁾。第二に、購入後の転売について特に制限が設けられなかったので、購入者にとってもメリットがあった。そのため、“Stendal-Bonus”の目的は市民の持家形成支援であったが、多様な持家形成モデルの実現が可能となった。たとえば、通常は住棟単位で売却が行われたが、これをいったんグループ（持家共同体 Wohneigentumsgemeinschaft）で買い取り、その後一部の住戸をメンバーに転売したり、賃貸に転用することも自由であった。第三に、売り手である SW GmbH の経営安定化にとっても、この制度の意義がみとめられる。すなわち、SW GmbH が価格を市場の実勢に合わせて引き下げても、建物の簿価が比較的安いため、売却により収益を得ることができたのである（Krings-Heckmeier u. Porsch, 2002, S.40-42）。

以上のような施策を通じて、SW GmbH は自らの経営状態を改善できたのみならず、空家 Altbau の民間資金による改修を促進して地区更新に貢献すると同時に、地区全体の不動産流

通価格を抑制するという都市計画上の効果もあわせて獲得しえたといえよう。“Stendal-Bonus”の場合、「立地や規模を考慮したうえで、どの建物を誰に売却するか」もさることながら、施策実施の前提条件として、自治体が Altbau 地区における主たる土地・建物所有者であったことが重要なポイントである。通常は、再開発区域周辺では、補助金に対する期待によって値上がりした価格が不動産の円滑な流通を妨げている。したがって、Stendal の取組みは、実勢価格を下げるか、土地を取用することなしに、自治体は今日および将来の絶えざる都市再生を資金的に支えられない状況を示唆しているといえよう。また、事業の計画・実施にあたっては、自治体、住宅所有者（住宅企業および民間個人所有者）、地元住民といった担い手間の協議と調整が重要となる。特に、負債を抱える住宅企業（Neubau 地区）や、老後保障に不安を持つ小口の民間個人所有者（Altbau 地区）に対しては、公的助成を確保することによって資金調達上の隘路を解消することが不可欠となろう。加えて、旧東ドイツ地域では自治体が小規模であるため⁹⁰⁾、財政および都市計画・住宅政策担当専門職員の確保の点にも工夫が必要である。

IV. おわりに

以上みてきたように、旧東ドイツ地域では、長年にわたる DDR 時代の住宅政策がもたらした歪みと、統合後の急激な住宅経済再編の結果、住宅市場のセグメント化とそれにとまなう諸問題の深刻化に見舞われている。これは、旧西ドイツにおいて 1960 年代～90 年代にかけて段階的に生じたいくつかの現象が、90 年代に同時並行的に出現したことが要因であると考えられる。すなわち、旧西ドイツでは、70 年代前半までの「面的クリアランス」から 70 年代後半以降のストック改善へと都市更新施策の転換が行われた。また、住宅政策でも持家形成の促進へと重点がシフトする中で政策の残余化が進み、「問題世帯」の集中地区に対するスティグマ化が起こった。さらに、近年では環境への負荷を無視した郊外化に対する反省から、居住の都心回帰策が講じられている。これらの現象に加えて、複雑な土地・建物所有関係および不動産の返還要求など、地域特有の問題が、併せて旧東ドイツ地域の住宅問題を複雑化させているといえよう。

したがって、自治体をはじめとする都市再生の担い手は、旧西ドイツ地域とは全く異なるコンテキストのもとで、過去に経験のない「縮小管理マネージメント」を軸として、都市計画上の要請と住宅経営の安定化とを両立させる解を追求しなければならないのである。各地で実施されている都市（市区）再生の取組みは、ストック・コントロールを主たる手法として、再びソーシャル・ミックスを回復し、既成市街地の衰退を防止する試みといえることができよう。すなわち、第二次大戦前にみられたセグリゲーションは、DDR 期の国家による一元的な「住宅割当てプロセス」によっていったん解体されたが、1990 年代の住宅投資ブームにとまなう市場での供給過剰が、中・高所得層の居住地選択の可能性を大きく拡大させ、セグリゲーション

の再現を招いた。そのうえ、郊外での持家建設の進展によって、市街地は自治体境界（市域）を越えて膨張し、部分市場間の競争が熾烈になるとともに、既成市街地内の *Altbau* 地区や大規模住宅団地ではいっそう衰退が進んでいったのである。一般に、こうした「問題地区」の再生に関しては、雇用創出、起業支援など社会・経済的施策を含む統合近隣開発も効果的ではあるが、住宅需給のバランスが大きく崩れている旧東ドイツ地域では、ストック・コントロールによる物的環境の改善こそが、むしろ当該地区のポテンシャルを生かした「再生」策として優先されるべきではなかろうか。なお、旧東ドイツ地域では「社会的都市 (*soziale Stadt*)」や *URBAN* でも多くの都市（市区）が対象となっている。こうした統合近隣開発の場合、事業効果の検証は難しいが、各事業プログラム相互の比較については今後の課題としたい。

[付記]

本稿の内容の一部は、2001年度人文地理学会大会（2001年11月11日、於：神戸大学）にて発表した。また、本稿の執筆にあたっては、平成15年度大阪市立大学大学院文学研究科長裁量経費「若手教員研究助成」を使用した。

註

- 1 社会賃貸住宅入居に際しての所得上限を20%以上上回る入居者を指す。現行制度では、所得額の審査が入居時にしか実施されないため、こうした事態が頻繁に発生しうる（大場，1999，127-128頁）。
- 2 住宅の減価償却・借入金利子支払い・維持管理コスト総額と、住宅建設時の公的助成金との差額から家賃を算定する制度（大場，1999，119頁）。
- 3 問題世帯群は、ドイツでは「5つのA」として特徴づけられている。これはドイツ語で貧困者 (*Arme*)、高齢者 (*Alte*)、失業者 (*Arbeitslose*)、外国人 (*Ausländer*)、アルコール依存者 (*Alkoholiker*) を表す単語の頭文字にちなむものである（大場，1999，126頁）。
- 4 「近代化 (*Modernisierung*)」とは、二重窓、セントラルヒーティング、エレベーターの設置など、住宅設備の改善を指す用語である。
- 5 旧東欧・ソ連に居住するドイツ系住民（祖父母のいずれか一人がドイツ人である者）のうち、ドイツへの移住を希望する者。彼らの認定にあたっては、「血統」のみが審査の対象とされ、母語がドイツ語であるか否かは問題とされない。したがって、彼らのドイツ社会への統合は容易ではない（大場，2000，13頁）。
- 6 特に1989～92年までの間には、約75万人が減少した。なお、旧東ドイツ地域の99年人口は、約1540万人である。
- 7 以下、本稿では、主として第二次大戦前までに建設された住戸によって構成される地区を「*Altbau* 地区」、DDR 期にプレハブ工法によって建設された大規模住宅団地を「*Neubau* 地区」と表記する。
- 8 全ストックに占める共同住宅の比率は、1960年代初めの3%から1970年には20%に上昇した（Häußermann u. Siebel, 1996, S. 319）。
- 9 東ベルリンの人口密度は600～800人/haに達したが、これは19世紀後半の賃貸兵舎 (*Mietskasernen*) 地区に匹敵するほどの過密居住である（Häußermann u. Siebel, 1996, S.319）。
- 10 Leipzig, Dresden, Chemnitz 等の大都市がある Sachsen 州では70%以上、東ベルリンでは実に92%の住戸が集合住宅に位置している（大場，1998，54-55頁）。
- 11 このように、*Altbau*、DDR 期住宅が各々ストック総数の30～70%を占めているような都市を「*Doppelstadt*」と称する。これには、統計上は旧東ドイツ地域における主要140市中、114市が該当す

- る。ただし、その中には、第1図の Halle のように、異なる都市構造を持つ2つ以上の空間的に分割された地区から成る、本来の意味での Doppelstadt と、第二次大戦時の戦災が著しかった Magdeburg のように、都心部にプレハブ住棟 (Plattenbau) が建設された結果、Altbau と DDR 期住宅とが混在している都市とがみられる (Pfeiffer u. a., 2000, S.22)。
- 12 計画人口10万人の衛星都市として、1964年以降数次に分けて建設が行われた。5~21階建ての中高層住宅群からなる8地区によって構成され、中心部には、中央広場、教育・供給施設のある歩行者専用道路、購買・管理センターが配置されている。15~20km離れた化学工場とはS-Bahnで連絡されている。住戸の60%は、子供部屋・居間・寝室から成る3室住戸(平均面積54m²)である (Häußermann u. Siebel, 1996, S.321)。
 - 13 たとえば、1996年を例にとれば、旧東ドイツ地域における住民一人あたりの建設投資は921万DMと、旧西ドイツ地域(499万DM)を大きく上回っていた (Kühne-Büning u. a., 1999, S.222-223)。
 - 14 これは、1998年までの時限措置であり、その後旧東ドイツ地域での住宅投資は急速に冷え込んでいった。このことは、第2図における近年の供給戸数の低下傾向にも表われている。
 - 15 未曾有の投資ブームを背景に、1994~98年の5年間で人口1000人あたり43戸の持家が供給された。これは、1970年代当時の旧西ドイツ(同31戸)を上回るペースであった。このことにより、旧東ドイツ地域の持家率は25.9%(1997年)に上昇した(旧西ドイツ地域における同年の持家率は43.4%) (Kühne-Büning u. a., 1999, S. 216-217)。なお、過去5年間(1996-2000年)には、約55万世帯が持家所有層へ移行した (Pfeiffer u. a., 2000, S.12)。
 - 16 一人あたり居住面積は、1994~99年の間に29.5m²から32.8m²へと増大した (Pfeiffer u. a., 2000, S.12)。
 - 17 ただし、実際に住民登録をするのは、全体の約5%(1997年)にすぎない。これは、大半の転入者が旧西ドイツ地域に既に自宅を所有し、就業上の理由により一時的居住 (Nebenwohnsitz) をしていることを推測させる (Wiest, 1998, S. 35-36)。
 - 18 世帯数は、90年代(1991~2000年)に4.5%(31.5万世帯)の増加をみた (Pfeiffer u. a., 2000, S.15)。なお、旧東西ドイツ地域4都市における単独世帯の年齢構成を比較したWiestによれば、旧西ドイツ地域 (Hamburg, Stuttgart) では35歳未満が最大グループ(35%前後)であるのに対して、旧東ドイツ地域 (Leipzig, Dresden) の場合は65歳以上の高齢者の割合が約40%と最も高い (Wiest, 1998, S.37)。
 - 19 Leipziger Wohnungsbaugesellschaft (Leipzig市の自治体住宅企業)を例にとれば、払下げにより、所有ストックは220,626戸(1991年)から78,000戸(1996年)に急減した。ただし、居住者や住宅組合への払下げは、当事者の資金不足から全体のわずか2.5%にとどまり、中・高所得世帯への売却も、その対象世帯の少なさと他の部分市場との競合のため進捗しなかった。そのため、全体の93%が中間取得業者に売却されたが、多くの住戸は大規模住宅団地内の5~6階建ての未改修Plattenbauであり、設備改善がなされても市場性はあまり期待できない (Wiest, 1998, S.40-41)。
 - 20 第一次大戦後の住宅窮乏期には、大量供給の必要性から規格化によるコストダウンと「極小住宅」モデルが追求された (大場, 1999, 108-109頁)。
 - 21 たとえば、Duisburg市(旧西ドイツ地域, Nordrhein-Westfalen州)では、サッカースタジアム修復にともない、地区住民がボランティアで運営する喫茶室 (Café) や、自立支援型縫製作業所が建物内に併設された。
 - 22 旧東ドイツ地域は、当然のことながら「社会的都市」ならびにURBANの対象地域にも含まれている。たとえば、「Stadtumbau Ost」事業対象地区の一つであるLeipziger Osten地区(III章(2)a参照)には、「社会的都市」プログラムならびにヨーロッパ地域開発基金(ERDF; EU構造基金の一つ)からも公的資金が投下されている (Leipziger Osten地区HPによる)。
 - 23 その内訳は、第1席:10市(賞金5万€)、第2席:10市(賞金2.5万€)、第3席:14市(賞金1万€)である。賞金は、プロジェクトの策定等の経費に充当される。
 - 24 前述のコンペにおいて、両市とも第2席に選出されている。
 - 25 製造業雇用は、1989年の約10万人から1996年の1.1万人へと激減したが、信用・保険業をはじめとす

- るサービス業へのシフトが進んだため、都心近くで質の高い住宅を求める専門職住民層の需要は高まっている (Wiest, 1998, S.34-35)。
- 26 戦間期建設地域、既存の小団地地域は「緊急な問題なし」として、事前調査の対象外とされた。
- 27 いずれも、隣接の Bahnhofsvorstadt 区を含む戸数である (BVBW, 2003, S.72-73)。
- 28 ただし、2年以内に改修がなされない場合、購入者は流通価格と購入価格との差額を支払わなければならない。
- 29 競合者多数の場合においてのみ、「子供のいる世帯」、「賃貸住宅居住者」が優先された。
- 30 旧西ドイツ地域の自治体の平均規模 (1988年) が面積 29 km²、人口 7,255 人であるのに対し、旧東ドイツ地域 (1989年) では 14 km²、2,172 人にすぎず、ほぼ半数の自治体が人口 500 人未満となっている (大場, 1993, 122-123 頁)。

参考文献

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2001) *Raumordnungsbericht 2000*, Band 7.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2003) *Informationen aus der Forschung des BBR*, 2/2003.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen [BMVBW] (2002) *Programm Stadtumbau Ost: Merkblatt über die Finanzhilfe des Bundes*.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen [BMVBW] (2003) *Dokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost"*.
- Deutsches Institut für Urbanistik [DIU] (2003) *Good Practice in Neubauquartieren: eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"*.
- Harms, B. u. Jacobs, T. (2002) "Stadtumbaustrategien für Neubauquartiere", in BMVBW/BBR *Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost"*, S.25-36.
- Häußermann, H. u. Siebel, W. (1996) *Soziologie des Wohnens*, Juventa.
- 檜谷美恵子ほか (2000) 「EU 都市政策における住宅政策の位置づけと展開に関する研究」『住宅総合研究財団研究年報』No. 27, 183-194 頁。
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V. [IRS] u. a. (2001) *Stadtumbau in den neuen Ländern: Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder*.
- Krings-Heckmeier, M.-T. u. Porsch, L. (2002) "Stadtumbaustrategien für Altbauquartiere", in BMVBW/BBR *Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost"*, S.37-49.
- Kühne-Büning, L. u. a. (1999) "Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur", in *Geschichte des Wohnens (Bd. 5) Von 1945 bis heute: Aufbau-Neubau-Umbau*, Hrsg. von Flagge, I. Deutsche Verlags-Anstalt, S.153-232.
- 大場茂明 (1993) 「「転換」後のドイツ - 旧東ドイツ地域の変容を中心として -」杉本尚次・中村泰三編『変動する現代世界のなりたち - 地域・民族・文化 -』晃洋書房, 119-135 頁。
- 大場茂明 (1998) 「統合ドイツにおける住宅政策 - 旧東ドイツ地域を中心として -」『人文研究』50-4, 47-68 頁。
- 大場茂明 (1999) 「ドイツの住宅政策」小玉徹ほか『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房, 81-154 頁。
- 大場茂明 (2000) 「ドイツ住宅政策の現況と課題」『月刊 住宅着工統計』No. 185, 8-14 頁。
- 大場茂明 (2003) 「近代ドイツの市街地形成 - 公的介入の生成と展開 -」ミネルヴァ書房。
- Pfeiffer, U. u. a. (2000) *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern: Bericht der Kommission*.
- Reuther, I. (2002) "Leitbilder für den Stadtumbau", in BMVBW/BBR *Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost"*, S.12-24.
- Sege, M. u. Wastl-Walter, D. (1991) "Die Stadt im Mitteleuropa: Der Modelfall Halle a. d. Saale. Zustand und Struktur am Ende einer Epoche", *Geographische Rundschau* 43, S.570-579.
- Statistisches Bundesamt (1997) *Bautätigkeit und Wohnungen: Gebäude- und Wohnungszählung vom 30.*

September 1995 in den neuen Ländern und Berlin-Ost (Fachserie 5), Heft 1-4, Metzler-Poeschel.
Wiest, K. (1998) "Der Leipziger Wohnungsmarkt: Teilmärkte und sozialräumliche Differenzierungen",
Europa Regional 6-3, S. 34-45.

<ホームページ>

ドイツ連邦政府建設・空間整備局 (BBR) : <http://www.bbr.bund.de/>

ドイツ連邦政府交通・建設・住宅省 (BMVBW) : <http://www.bmvbw.de/>

Leipzig市Leipziger-Osten地区 : <http://www.leipziger-osten.de/>

"Soziale-Stadt" : <http://www.soziale-stadt.de/index2.shtml>

"Stadtumbau Ost" : <http://www.stadtumbau-ost.de/>

URBAN : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_de.htm