

ISBN978-4-904619-80-3

C3031 ¥1000E

定価（本体価格 1,000円＋税）



9784904619803



1923031010000

ドイツの空き家問題と都市・住宅政策

ドイツの空き家問題と 都市・住宅政策



公益財団法人 日本都市センター

公益財団法人 日本都市センター

ドイツの空き家問題と 都市・住宅政策



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

超高齢・人口減少時代に突入した我が国において、空き家対策は重大な政策課題の一つである。「平成 25 年住宅・土地統計調査」では、空き家数が 820 万戸、空き家率（総住宅数に占める空き家の割合）が約 13.5%と、数・率ともに過去最高を記録した。こうした空き家の増加に伴う諸問題に対しては、まずは、都市自治体が独自条例の制定をはじめとした取組みを行い、2014 年 11 月には「空家等対策の推進に関する特別措置法」が制定され、全国各地で空き家対策が推し進められている。

日本都市センターは、2014 年度に「都市自治体における空き家対策に関する調査研究」を実施し、空き家の発生要因や空き家の増加に伴う問題の諸相を明らかにしつつ、都市自治体による空き家対策とその課題などについて検討を行った。さらに、2015 年 3 月には、いち早く空き家問題に直面し対策を講じてきたドイツの取組みと現状を調査し、その概要を同年 9 月発行の当センター機関紙『都市とガバナンス』において、「ドイツの空き家実態と空き家対策」として紹介している。

本報告書は、都市計画や総合的な住宅政策の観点、集合住宅も含めた対策、法的なツール、民間主導のエリアマネジメントに関する取組みなどに焦点を当て、海外調査の成果を取りまとめたものである。第Ⅰ部では空き家問題をめぐる日独の視点の違いを紹介し、第Ⅱ部では空き家問題の背景となるドイツの都市・住宅政策を概観する。続いて、第Ⅲ部では空き家問題及び関連するエリアマネジメントの取組みに焦点を当てて、現地調査に赴いた委員による論考を収録し、第Ⅳ部は調査団の訪問記録を当センターにおいて編集したものである。本報告書が、都市自治体の関係者各位の今後の取組みの参考になれば幸いである。

本調査を実施するに当たっては、室田委員及び太田委員に論点の絞り込み及び訪問先の選定等の際して示唆に富む様々なご意見をいただきました。また、現地自治体関係者の皆様には、ご多忙中にもかかわらず、ヒアリング調査にご協力いただきました。さらに、一般財団法人自治体国際化協会及びベルリン在住のコーディネーター兼通訳者のイルメリン・キルヒナー氏には、訪問アポイントの確保をいただくなど、ひとかたならぬお力添えをいただきました。ここに記して心から御礼を申し上げたい。

2018年3月

公益財団法人 日本都市センター

目 次

はしがき	i
調査の概要	vii
エグゼクティブ・サマリー	x
第Ⅰ部 序論	
空き家問題をめぐる日独の視点の違い	3
日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲	
第Ⅱ部 ドイツの空き家問題をめぐる状況	
第1章 ドイツの都市・住宅政策と空き家対策	11
日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲	
はじめに	12
1 都市政策	12
2 住宅政策	17
3 住宅政策の観点からの空き家問題	21
4 提言	29
第2章 空き家対策関係法令とその経緯	31
日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲	
1 法令の活用	32
2 都市計画関連（連邦建設法典）及び 建築基準法関連（各州の建築基準法）	32
3 住宅監督法	35
4 住居の目的外利用の禁止	38

5	行政執行法に基づく強制金の仕組み	41
第Ⅲ部 考察		
第1章	ドイツにおける空き家政策	45
	東京都市大学環境学部教授 室田 昌子	
1	ドイツにおける人口と住宅の状況	46
2	ドイツにおける空き家の実態	47
3	州別の空き家実態	49
4	連邦政府の空き家政策	51
5	ヴッパータール市の空き家政策	55
6	ブレーマーハーフェン市の空き家政策	59
7	ドイツの空き家政策のまとめと 日本における多主体型計画論	65
第2章	ドイツにおける空き店舗対策－ BID (Business Improvement District) に着目して－	73
	東京都市大学環境学部教授 室田 昌子	
1	中心市街地の空き店舗対策と BID	74
2	ハンブルク特別市の BID	76
3	ノイアーヴァルの事例	81
4	ザクセントールとアルテホルシュタイン通りの事例	84
5	空き店舗対策と日本への示唆	90
第3章	ハンブルク市の HID を活用した 大規模集合住宅団地の再生の試み	97
	兵庫県立大学環境人間学部准教授 太田 尚孝	
	はじめに	98
1	ハンブルク市の人口動態の現状と都市再生施策	100

2	ハンブルク市のHID法の概要と シュタイルスフープ地区での実践	107
3	HIDの成果と課題	117
	おわりに	123

第IV部 訪問調査

第1章 BBSR（連邦建設都市国土研究所）・

	NRW州建設住宅都市整備交通省	129
	日本都市センター	
1	BBSRとは	130
2	都市計画助成制度	130
3	空き家問題	138
4	空き家対策の自治体の事例	141
5	空き家対策における様々な課題	144
6	BID、HID、その他のエリアマネジメント	150
7	縮退地域における 住み替えの促進や集団移転などの取組み	152
8	セグリゲーションを回避することにも資する 家賃コントロール	153

第2章 ブレーマーハーフェン市

	日本都市センター	
	はじめに	156
1	産業構造・人口構造の変化	157
2	空き家	161
	ブレーマーハーフェン市における地元新聞社の取材	183

第3章 ヴッパータール市	185
日本都市センター	
はじめに.....	186
1 人口構造の変動及び経済的変動	187
2 まちづくりのための戦略と重点事業	191
3 空き家対策～スクラップ不動産・問題不動産	202
執筆者プロフィール.....	216

調査の概要

本調査は、ドイツにおける空き家問題への対策及び民間主導のエリアマネジメントに関する取組みと現状を把握し、我が国の都市自治体における空き家問題を含む都市・住宅政策への参考とするため、2015年3月9日から13日にかけて室田昌子 東京都市大学環境学部教授、太田尚孝 兵庫県立大学環境人間学部准教授、及び小畑和也 元日本都市センター研究員で実施したものである。さらに、訪問記録をもとに、石川義憲 日本都市センター理事・研究室長が文献調査を行い、委員による論考と併せて、本報告書を取りまとめた。

我が国では、2014年11月に成立した「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特措法」という。）や都市自治体が定める独自条例などに基づき、全国各地で空き家対策が推し進められている¹。こうした制度整備及び取組みは、既に社会問題として顕在化している戸建住宅の空き家に主な焦点が当てられている。一方で、2013年10月時点で既に総住宅数の4割以上を占める集合住宅については²、建物全体が空室とならない限り、空家特措法の対象とならず、十分に対策が検討されているとは言い難い。戸建住宅に比べて、集合住宅は権利関係が複雑なために対策がより困難であり、かつ老朽化した集合住宅が今後急増することから、重大な社会問題となることが予測される。

また、我が国の総人口は2008年をピークに減少傾向に転じており³、2040年には896市区町村が「消滅」の危機に直面するとの試

1 「空家等対策の推進に関する特別措置法」が制定される以前の都市自治体における先進的な空き家対策とその現状等について、日本都市センター『都市自治体と空き家 一課題・対策・展望一』2015年を参照。

2 総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査」。

3 厚生労働省「平成28年版厚生労働白書」4頁。

算結果が示される⁴など、超高齢・人口減少社会に適合したまちづくりが都市自治体には求められている。こうしたなか、空き家問題に関しても、個々の空き家への対策という点的な取組みに加えて、地域全体としての都市・住宅政策という面的な取組みの必要性が認識されつつある⁵。

そこで、都市再生の観点から、集合住宅も含めて空き家問題に取り組んでいるドイツにおいて現地調査を行うこととなった。調査先の選定に当たっては、東西ドイツ統一後の急激な人口流出に直面し、都市の縮退の観点から大規模住宅団地の取壊しなどを行っている旧東ドイツの諸都市ではなく、比較的ゆるやかではあるがやはり人口構造の変化に直面し、予防的な観点から都市計画・建築法令のツールと都市再生の助成制度を活用して様々な取組みが行われている旧西ドイツの地域に着目した。とりわけ、都市主導で先進的な取組みを行っているブレーマーハーフェン市と財政難に苦しみながらも都市改造を進めるノルトライン・ヴェストファーレン州及びヴッパータール市を取り上げている。また、多角的な視点から制度や運用実態に関する知見を得るため、連邦機関から州政府、都市自治体、実務家、学識経験者まで幅広い関係者にヒアリングを実施している(図表を参照)。

4 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」(平成26年5月8日)(<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>) 15頁。

5 日本弁護士連合会が2016年10月に実施したアンケート調査によると、約半数の自治体が、まちづくり・都市計画の視点をもって、空き家対策を実施していると回答している(日本弁護士連合会『『空家等対策の推進に関する特別措置法』施行1年を経ての全国実態調査 集計結果』(https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/publication/data/1705_total-results.pdf) 7頁。

図表 調査行程

調査日	訪問先・面会者
3/9	訪問先：ノルトライン・ヴェストファーレン州政府建設住宅都市開発交通省 面会者：ノルトライン・ヴェストファーレン州政府建設住宅都市開発交通省 Sabine Nakelski 氏 連邦建設都市国土研究所 Evi Goderbauer 氏
3/10	訪問先：ヴッパータール市役所 面会者：建設住宅局 Rüdiger Bleck 氏、Rainer Knecht 氏 ヴッパータール市におけるプロジェクトの視察
3/11	訪問先：プレーマーハーフェン市役所 面会者：参事会員・都市計画担当局長 Jeanne-Marie Ehbauer 博士、都市計画課 Norbert Friedrich 氏ほか同市関係者 10 名 プレーマーハーフェン市におけるプロジェクトの視察 地元新聞社によるインタビュー
3/12	訪問先：オットーブルフ BID 社 面会者：Sebastian Binger 博士 ハンブルク市都市開発建設省 Frithjof Büttner 氏 オットーブルフ BID 社のプロジェクトの視察 訪問先：シュタイルスフープ地区事務所 (HID に関する取組みの視察) 面会者：Martina Stahl 氏
3/13	訪問先：アルテホイッテンシュトラッセ BID 社 面会者：Peter Marquardt 氏、Arno J. Koryhase 氏 訪問先：リユーネブルガーシュトラッセ BID 社 面会者：Jana Braun 氏

エグゼクティブ・サマリー

第Ⅰ部 序論

空き家問題をめぐる日独の視点の違い

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

ドイツでも空き家問題への対応は重要な課題の一つであるが、その取組みを考察する場合、我が国とは異なる諸条件があることに注意する必要がある。ここでは序論として、都市計画、住宅政策、建築構造、歴史的経緯といった観点から日独の違いについて概観する。

第Ⅱ部 ドイツの空き家問題をめぐる状況

第1章 ドイツの都市・住宅政策と空き家対策

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

ドイツの空き家対策は、過去の都市整備、住宅政策の中で既に法的な整備が進められてきており、その法的なツールを活用するとともに、都市再生・地区再生といったプロジェクトと相まって空き家問題への対応が図られている。本論では、都市・住宅政策の中に空き家対策がどういった形で位置づけられているかを紹介する。

第2章 空き家対策関係法令とその経緯

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

連邦政府は、市町村及び関係者向けに『荒廃不動産をめぐる法的措置の手引き』を作成しており、それをもとに都市計画や建築基準法といった法的ツールの体系を紹介する。また、我が国には存在しない空き家対策関連の法的ツールとして、住宅監督法、住居の目的外利用禁止条例、行政執行における強制金といった制度について紹介する。

第Ⅲ部 考察

第1章 ドイツにおける空き家政策

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

早くから人口減少に直面していたドイツでは、空き家問題の対策として個別建物の管理不全に対応した近代化命令・修繕命令や取壊し命令、先買権等などがあり、また空き家の多く集まる衰退地域に対応した都市改造などの地域対策がある。しかし、州法の規定の違いと市町村の空き家の深刻さや判断の違いにより市町村での進め方は異なっている。本論では、個別建物に対して所有者との交渉により対応するヴッパータール市の取組みと、地域的取組みと個別建物の対応を組み合わせ、行政代執行や先買権を活用するブレーマーハーフェン市の取組みを紹介した。日本で参考にする点として、事態が深刻で所有者からの協力が得られない場合の対応方法、トータルな地域的計画の策定や対策との連携の重要性について論じた。

第2章 ドイツにおける空き店舗政策

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

ドイツではBIDは2000年代以降に導入が始まり、現在では36地区で導入されている。大都市部に限らず、郊外地域や中小都市の商業地、大規模小売店との競争力を強化したい地区等で導入が進んでいる。公共・歩行空間マネジメント、マーケティング、テナントマネジメント、空き店舗マネジメント、イベントやPR、これら全体を統括する地区マネジメントを実施し、あたかもショッピングモールのような多様な分野のマネジメントを総合的に行っている。これらは自治体と不動産所有者（ドイツでは土地所有者）を中心とした連携であり、不動産所有者が負担と決定を中核的に担っており、受益者負担といえる考え方に基づいている。ハンブルクでは各地区で着実な成果を上げつつある。日本では、所有者と商業者が異なる

ケースが増加し、空き店舗も増えていることから、不動産所有者の参画に注目されてよいと考える。

第3章 ハンブルク市のHIDを活用した大規模集合住宅団地の再生の試み

兵庫県立大学環境人間学部准教授 太田 尚孝

ハンブルク市では、商業・業務地でのBIDをモデルとして住宅地においてもHID（Housing Improvement District）を法制度に基づいて設置している。HIDは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現状では実験的に用いられており、その成果や課題の評価は現時点では難しい。一方で、公共側の介入・制御の可能性の大きさや、既存の政策体系を補完する役割などは特徴的といえ、我が国において不動産所有者主体の地区再生の制度設計やマネジメント体制を考えるうえでも参考に値する試みである。

第IV部 訪問調査

第1章 BBSR（連邦建設都市国土研究所）・NRW州建設住宅都市整備交通省

日本都市センター

連邦、ノルトライン・ヴェストファーレン州、市町村の空き家関連の取組みについての訪問調査記録である。都市計画助成制度、空き家問題に関する認識、自治体の取組み事例、様々な課題（データベース作成、法的対応、市町村へのプロセス支援など）、エリアマネジメント、セグリゲーション回避のための施策などについて紹介している。

第2章 ブレーマーハーフェン市

日本都市センター

ブレーマーハーフェン市への訪問調査記録である。市が空き家対策に取り組むことに至った経緯、都市計画助成制度の活用、先買権をはじめとする法令の活用と連邦への改正の働きかけ、ワーキングチームの設置とその活動、州建築基準法に基づく行政執行のための強制金の賦課や行政代執行、強制競売、買取り後の周辺環境整備などについて紹介するとともにブレーマーハーフェン市の取組みが上手くいった要因についての市担当者の感想についてもふれている。なお、訪問調査団への地元新聞社の取材記事も掲載している。

第3章 ヴッパータール市

日本都市センター

ヴッパータール市への訪問調査記録である。市のまちづくりのための戦略と重点事業、具体的な空き家対策の取組みについて紹介している。中心市街地や地区の中心にある駅舎やその周辺地域の整備をまちづくりの重点事業として位置づけているほか、市民や民間と連携して、空き家対策や地域の再生に取り組んでいる。空き家については、スクラップ不動産・問題不動産の把握を行い、さらに重要度の高い10件を選定し、法令や都市計画助成制度を活用して対策に取り組んでいる。

第 I 部

序論



空き家問題をめぐる日独の視点の違い

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

ドイツも超高齢・人口減少問題に直面している。我が国よりかなり早い段階で高齢化が進展し、統一後の旧東ドイツで大幅な人口減少に見舞われたドイツでは、人口減少に対する取組みも早くスタートした。その中で、空き家問題への対応は重要な課題の一つである。とはいえ、我が国とは違った条件がいくつかある。それは、都市計画、住宅政策、建築構造などから来るものである¹。

(1) 都市計画の観点

まず、計画なければ開発なしの原則の下での、実効的な土地利用・都市計画の仕組みである。空き家対策も、土地利用・都市計画²に基づくまちづくりの一環としての取組みに重点を置いており、都市計画法に相当する連邦建設法典は、まちづくりの観点からの法的なツールを用意している。

(2) 住宅政策の観点

また、都市自治体は、住宅政策についても重要な任務として取り組んでいる。近年のグローバル化が住宅市場に様々な影響を及ぼしており、空き家対策への取組みを困難なものにしているが、一方で、土地利用・都市計画と住宅政策を組み合わせることで、空き家問題

1 「日本の空き地・空き家問題と、ヨーロッパのそれは、相当違うのではないかという印象がある。フランスでは市街地の中に空き地がそんなに出てこない構造になっている。というのは建築構造が違うし、フランスで問題となっているのは、荒廃区分所有建物である。・・・空き家問題と空き地問題、相互の関係というような視点が必要だろうと感じている。」小林重敬「『今後の土地問題を考える研究会』での論点と議論」土地総合研究 23 巻 2 号（2015 年）19 頁。

2 ドイツでは、1960 年に都市と農村の一元的な土地利用を決定する土地利用計画（Flächennutzungsplan）、土地利用計画に基づいて開発行為を認める地区詳細計画（Bebauungsplan = 拘束的建設誘導計画）からなる建設誘導計画（Bauleitplan = 土地利用・都市計画）、これらの計画に沿ってまちづくりを担保する建築基準法等による完結型計画システムが構築されている。本稿では、日本の都市自治体関係者の理解の便宜のため、土地利用計画及び地区詳細計画を「土地利用・都市計画」としている。

に対処しようとしている。

(3) 建築構造の違い

さらに、建築構造の違いも重要である。木造住宅が多く、非木造建物も含め、建物が老朽化すると、建物を全面的に建て直してしまうことが多い我が国とは違い、地震がほとんど発生せず、概して低湿度であることもあって煉瓦ブロック造りやコンクリート構造³が主流で、建物の耐久性が高く、また修繕や補修も頻繁に行われており、建築後100年以上が経過する建物も珍しくない⁴。また、伝統的な建物を大事にするという文化的背景もあり、ドイツでは、建物の内部だけ変えて外見はいじらないことが多い⁵。

図表 1-1 伝統的な木骨造の建築物
(ツェレ市中心市街地)



出典：筆者撮影

- 3 なお、ドイツでも、太い柱をがっしりとつなぎ止め分厚い壁をつくる形の伝統的な木骨造（ファッハヴェルクハウス（Fachwerkhaus））はまだ多く利用されており、ロマンチック街道、メルヘン街道といった観光地の歴史的な街並みを形成している（加藤雅彦ほか編集『事典 現代のドイツ』大修館書店、1998年、666頁〔杉本俊多執筆部分〕。図表 1-1 はニーダーザクセン州ツェレ市の伝統的な木骨造の建築物である。
- 4 ドイツの多くの住居所有者権者共同体は、不動産の永続的な存続を可能とするため、保存措置を実施するよう努めており、これは旧東ドイツの鉄筋コンクリートプレハブ住宅についても同様である。実際にドイツの全住居単位の15%は、築年数が100年を超える建物内に位置している。さらに、第一次世界大戦と第二次世界大戦の間に建設されたものが、15%を占める。30年あるいは40年の使用期間を想定して所有権が取得されるような事態は、ドイツの不動産市場においては考え難いという。商事法務研究会「老朽化した区分所有建物の建替え等に関する諸外国の区分所有法制及びその運用状況等に関する調査研究報告書」2013年、23頁。
- 5 1997年には、修理やリフォームを経た建物の売上高が、新築建物の売上高を上回り、この傾向は今後も続くことが確実視されている（Thomas Bock・Thomas Linner「ドイツの建設産業における構造変化とテクノロジー利用」建設の施工企画708号（2009年）、27頁）。

(4) 歴史的観点

ドイツの場合、既成市街地の建物は、狹隘であったり、建物構造や設備が不十分なものであったり、老朽化しているといった固有の問題を抱えていることがある。中世、近世の建物、第二次産業革命で急激な都市化が進行した19世紀後半から20世紀（いわゆるド

図表 1-2 伝統的なファサード
(リューベック市中心市街地)



出典：筆者撮影

イツ第二帝国時代)の時期(グリユンダーツァイト(Gründerzeit)の建物⁶、第二次世界大戦直後に建設された建物、急速な郊外化が進んだ1970年代に建設された集合住宅である。なお、旧東ドイツ地域では、統一後の産業衰退で都市の縮退を余儀なくされたが、取壊しが進められた建物はグリユンダーツァイトの建物が少なくない。

(5) 社会統合を意識した統合型都市整備

さらに、都市自治体は、ドイツ都市会議(Deutscher Städtetag)⁷の下での議論の積み重ねの中で得た「統合型都市整備(Integrierte Stadtentwicklung)」⁸という戦略を持っている。この取組みは、関

6 グリユンダーツァイトの時期には凝った装飾を施した重厚で華やかな建物が多く建築された。建物の寿命が長いドイツではこの時期の建物も少なからず残っている。図表1-2はハンザ都市リューベックの中心市街地の伝統的な建物のファサード(正面装飾)である。

7 ドイツ都市会議は、ドイツにおける全国的な地方自治体連合組織の一つで、我が国の全国市長会に相当する。200の都市(107の郡独立市(3つの都市州(ベルリン市、ハンブルク市、ブレーメン市)を含む)と93の郡独立市)と16の各州都市会議(うち5州は都市・市町村連盟)が直接加盟し、各州都市会議を通じて間接加盟している約3,200の都市を合わせると加盟市の数は約3,400である。本部はケルン市及びベルリン市にある。

係者の中で様々な討議を重ねて、工夫が加えられ、現在では、統合型都市総合整備指針（Integrierte Stadtentwicklungskonzept）⁹のもとに住宅政策、さらには、小売商業活性化、地域公共交通などの部門別計画や地区別計画を組み合わせた形の計画が策定されるようになってきた。社会都市プログラム¹⁰の成果も盛り込まれ、社会統合、コミュニティ再生の内容も含まれる。

日本都市センターの調査団は、2015年にブレーマーハーフェン市とヴッパータル市を訪問したが、どちらの市においても、空き家対策の前提として、整備指針など¹¹の説明があった。

(6) 社会経済の変化への対応

社会経済の大きな変化も見られる。ドイツでは、都市化が進行する一方で緑の豊富な郊外の田園に居住することを好む国民性と相まって、理想的な居住環境を求める郊外化が進展してきたが、超高齢・人口減少が進む中で、都心回帰の動きも見られるようになってきた。第IV部で紹介するブレーマーハーフェン市はこれに対応してまちづくりを進めており、ヴッパータル市も都市中心部の魅力創

8 Stadtentwicklung という用語は、もともと都市開発という意味であるが、近年は社会福祉や交通といった政策も盛り込まれ、ソフトな施策も含まれている。このため、ここでは「都市整備」という訳語を充てた。全国的な政策として Nationale Stadtentwicklungspolitik があり、これを大村謙二郎氏は、「全国都市発展政策」と訳しており、社会的な政策、ソフト施策も含んだ都市の持続的発展を意味するとしているほか、Integrierte Stadtentwicklungspolitik を「総合的都市発展政策」と訳している（大村謙二郎「ドイツ現代都市計画をどう理解するか」『現代都市法の課題と展望』日本評論社、2018年、477、491頁）。

9 土地利用計画、地区詳細計画作成の際には、都市総合整備指針（städtebauliches Entwicklungskonzept）その他市町村が土地利用・都市計画に関して決定した事項については、衡量に取り入れられる（連邦建設法典1条9項11号）。

10 第II部第1章を参照。

11 ブレーマーハーフェン市では、都市改造指針（Stadtumbau-Konzeptes für die Stadt Bremerhaven）と「統合戦略構想：ブレーマーハーフェン・レーエ地区（ゲーテ街区及び隣接区域）都市改造（Integriertes Handlungskonzept: Goethequartier und angrenzende Bereiche im Stadtumbaugebiet Bremerhaven-Lehe）」について、ヴッパータルでは、都市整備指針と3つの行動計画について説明があった（第IV部第2章、第3章を参照）。

出を重点的に推進している。

(7) 公的な取組みの意義

ドイツでは、空き家は直ちに悪いということでもないと認識されている。要するに、誰もいないという状況は、この建物により利益も上げられず、いつかはその不動産に対する投資ができなくなる、その建物の管理、整備ができなくなるということであるので、そういう状況から問題となるということである。そして、空き家の存在が住宅市場のメカニズムで解消することができない場合、すなわち、人口減少に由来する空き家については、地域再生戦略で対応する必要がある。既成市街地や特に保存価値のある中心市街地については、空き家の回避に取り組むことが重要と認識されている¹²。

また、都市自治体の財政状況は厳しく、特に縮退圏域では、選択的な戦略の構築が必要となっているとされている。

いずれにしても、必要なのは、地区、都市自治体の持続可能性に向けた真剣な議論、地域間競争による選択の過程であると理解されている。

本報告書で紹介する BID、HID といった法的枠組みと実際の取組みは、そういった流れの中で導入されているものである。

12 BBSR 2014, Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands (「ドイツにおける空き家の現状と見通し」), p.49

第Ⅱ部

ドイツの空き家問題をめぐる状況

第 1 章

ドイツの都市・住宅政策と空き家対策

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

はじめに

ドイツにおいても、空き家問題に直面しているのは市町村であるが、日本の場合といくつかの点で異なっていることに注意が必要である。

まず、日本における空き家対策が市町村の対応手法（立入調査権限の明確化、危険除去のための代執行権限の明確化）を確立することでスタートしたのに対して、ドイツの場合は、過去の都市整備、住宅政策の中で既に法的な整備が進められてきており、その法的なツールを活用するとともに、都市再生・地区再生といったプロジェクトと相まって空き家問題への対応が図られている。これは、まちづくりという観点が重要であると同時に、財政が厳しい市町村にとって、財源確保もまた重要であることを示している。いずれにしても、ドイツの空き家対策も、まだ発展途上にあり、注意深く見守っていく必要がある。

本章では、都市政策と住宅政策という観点から空き家対策がどういった形で位置づけられているかを見ていくこととする。

1 都市政策

(1) 都市再生・地区再生プログラム

2002年にスタートした都市改造（東部）プログラム（Programm Stadtumbau Ost）¹では2016年までに490市町村を対象に1,193件の事業が実施されており、2004年にスタートした都市改造（西部）

1 都市改造（東部）プログラムは、ドイツ統一を契機とした旧東ドイツ地域の急速な人口減少に伴う住宅供給過剰の課題に対応するため、住宅（主に大規模団地の集合住宅）の撤去や19世紀末から20世紀初頭といった古い時代（グリェンダーツァイト（第Ⅰ部序論（4）脚注6参照））の住宅建築の改修、都市基盤の整備などを行うものである。

プログラム（Programm Stadtumbau West）²では、2016年までに529市町村を対象に588件の事業が実施されている。

また、社会都市プログラム（Programm Soziale Stadt）も、2009年の連邦政府連立協定（CDU, CSU, FDP）、2013年の連邦政府連立協定（CDU, CSU, SPD）のもとで推進されており、社会統合を推進する主要事業として、都市再生・地区再生に大きく寄与しており、2016年末までに441市町村の783地域を対象に助成が行われた³。

（2）法的措置の手引き

法的なツールについては、市町村向けにわかりやすい手引きが提供されている。連邦政府が、いわば空き家対策の手引きをとりまとめたのは、2009年のことである。『荒廃不動産＜スクラップ不動産＞問題をめぐる法的措置の手引き』（連邦交通・建設・都市整備省（BMVBS：Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung）、連邦建築・都市・空間調査局（BBSR：Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung））は、連邦政府が推進している住宅・都市整備実験研究調査プログラム（Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau（ExWoSt））の事業としてとりまとめられたもので、法的な対応措置について事例とともに紹介している。この手引きでは、14都市の20地区のケースについて、地区の状況、対応措置の状況などを分類した上で、取るべき法的措置などについて紹介している。

2 都市改造（西部）プログラムは、旧西ドイツ地域においても産業の衰退や軍事基地の撤退などから人口減少に直面している地域等があることに鑑み、旧東ドイツのような深刻な状態に陥る前に予防的な措置を講じ、持続可能な都市整備を行おうというものである。

3 社会都市プログラムは、問題を抱えている都市・地区についてハード面での都市再開発を行うとともにソフト面から地域コミュニティの活性化を図る事業である。

2014年5月及び11月にはそれぞれ第1次改訂版、第2次改訂版（連邦環境・自然保護・建設・原子炉安全省（BMUB：Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit）、BBSR）が公表されている。第2次改訂版『荒廃不動産＜スクラップ不動産＞問題をめぐる法的措置の手引き』（以下、『荒廃不動産をめぐる法的措置の手引き』という）では、冒頭部分で次のように論じている。

「荒廃不動産問題は都市整備にとって衝撃であり、専門的な情報を必要としていることを示している。最近の連邦建設法典の規定改正、いくつかの州建築基準法の改正、特にノルトライン・ヴェストファーレン州の住宅監督制度の強化は、政治と行政でこのテーマが議論されたことを示している。それらは現実に対処するための決定的なきっかけであった。荒廃不動産はすべての住宅市場、地域に広がっており、人口変動、経済悪化だけで見られるものではない。しかし、不動産経営と荒廃不動産の改善は、衰退市場においては、見込みのある地域・市場に比べてかなり深刻である。」

そして、『荒廃不動産をめぐる法的措置の手引き』においては、概念理解と法的措置の組み合わせについて紹介する中で、空き家問題への対処の方策として、①構造的に空き家が発生している地区、②構造的に空き家が発生する恐れがある地区、③構造的には問題はないが一部空き家が発生している地区に区分し、それに応じた法的措置の組み合わせを紹介している。本報告書では、ブレーマーハーフェン市とヴァッパータール市の事例を紹介しているが、それぞれの都市の対応は、こういった事情の違いによるものでもある。

(3) 法的なツールの見直し

法的なツールについては、前述の『荒廃不動産をめぐる法的措置の手引き』の冒頭部分記載のとおり、実情に応じて近年も見直しが行われている。

ア 連邦次元の対応

連邦が講じた措置は、連邦建設法典の改正である。連邦建設法典では、空き家問題に対応するための都市計画上の法的手法が規定されている。そのうち、取壊し命令（179条）については、その対象地区、費用負担をめぐって2012年、2013年に改正された。

また、2007年には、連邦建設法典に民間主導による都市整備手法を盛り込んでいる。すなわち、本報告書で解説する BID (Business Improvement District) ・ HID (Housing Improvement District) の根拠となる規定（171f条）である。

イ 州次元の対応（ノルトライン・ヴェストファーレン州の例）

ノルトライン・ヴェストファーレン州では、2012年7月4日、州議会が「ノルトライン・ヴェストファーレン州の住宅市場における住宅経営環境の変化と新規投資に関する調査委員会」を設置し、2013年2月25日に調査結果をとりまとめ、提言を行っている。

空き家対策について言えば、州内市町村に委員会としてアンケート調査を行った上で、市町村に空き家問題への取組みを促している。さらに、空き家問題に対応するためのツールとして住宅監督の強化のための法的措置を提言するとともに住宅地域における地域再生の取組みのツールとして HID の導入を提言している。

その後、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、2014年4月10日に、法改正⁴を行い、住宅監督についての取組みを強化した「住宅監督法（Wohnungsaufsichtgesetz）」⁵を制定した。

HIDについては、2016年11月19日に「まちづくり地権者協議会法（Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften ISGG NRW）」を改正し、中心市街地や地区市街地に住宅地区を追加し可能とした。

なお、これらの改正については、ノルトライン・ヴェストファーレン州都市会議⁶も強く実現を求めているものである⁷。

(4) 地区コミュニティの課題としての空き家問題

ドイツにおいて、空き家問題は、地区コミュニティの課題でもあることが強く認識されている。

不動産の価値は、個々の不動産の価値のみで決まるものではなく、近隣の建物の魅力、住宅環境、公共基盤をはじめとする諸条件が不動産売買価格や賃貸市場に影響を与えている。ドイツでも空き家が増加するなど様々な問題を抱えている地区が各州・各市町村で生じている中で、地区全体での取組みが注目されてきた。

都市改造（東部）、都市改造（西部）、社会都市といったプログラムが推進される中で、業務地区においてはBIDが幅広い地区で実施されるとともに、住宅地区の改善を目的とした仕組みも模索されている。ただ、注意しなければならないのは、こうしたいわばエリアマネジメントの手法は、時限措置（一般的には5年間）で住民と

4 ノルトライン・ヴェストファーレン州の住宅監督法は、それまでの「居住空間助成・利用法（Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum）」で規定していた住宅監督制度の部分の独立させ強化したものである。

5 住宅監督法については、第Ⅱ部第2章3を参照。

6 ノルトライン・ヴェストファーレン州都市会議は、同州に所属する都市自治体の連合組織である。本部は、全国自治体連合組織であるドイツ都市会議と同じ建物内にあり、事務局で連携している。同州のほか、バイエルン州、ヘッセン州など、州単位で州都市会議が組織されており、我が国の全国市長会各県支部に似た性格を持つ。

7 ノルトライン・ヴェストファーレン州住宅監督法制定についての州都市会議の見解（Städtetag Nordrhein-Westfalen, Wohnungsaufsichtsgesetz für NRW, Informationen für Rat und Verwaltung, Heft 10・20, November 2013）

不動産所有者を巻き込んで、その負担で都市再生を行うというものであり、あくまで都市再生のツールの一環として捉えられていることである。

住宅地区を対象としたHIDについては、いまだハンブルク市において実績があるだけであるが、前述のとおり、ノルトライン・ヴェストファーレン州においても、2016年に法改正が行われ、取組みを可能としている。連邦政府も州政府も、いくつかの地区でモデル事業を実施している。例えば、連邦政府は2009年以降、住宅・都市整備実務研究調査プログラムとして、「都市改造における不動産所有者協議会 (Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau)」を実施し、全国15地区でモデル調査事業を展開している⁸。この15地区の中には、ブレーマーハーフェン市のレーエ地区が含まれている(第IV部第2章参照)。ノルトライン・ヴェストファーレン州も、ドルトムント市、ケルン市、ヴッパータール市でモデル調査事業を実施している。しかしながら、業務地区と異なり、地権者合意などで難しい課題を抱えているようである。

2 住宅政策

ドイツの空き家対策を理解するためには、ドイツの住宅事情と住宅政策の枠組みについて知っておく必要がある。

(1) 住宅事情

ドイツの住宅事情については、日本と様々な点において違いがあ

8 この成果は、連邦交通・建設・都市整備省によって、2012年4月に「地区不動産所有者協議会に関する調査報告書 (Gemeinsam für das Quartier- Eigentümerstandortgemeinschaften)」としてとりまとめられたほか、2011年10月には「不動産所有者協議会の手引き (Leitfaden Eigentümerstandortgemeinschaften)」も公開されている。

る。

まず、我が国と比較し、借家に居住している人の割合が高い（約6割程度）。特にノルトライン・ヴェストファーレン州など北西部の工業地帯では、企業が社宅を供給してきた経緯もあり、その割合が高い。一方、南部のバイエルン州などカトリックの影響が強い地域では持ち家の割合が高い。

公的助成を受ける住宅、いわゆる社会住宅（Sozialwohnung）（後述（2）を参照）の場合、最低基準が定められている。居住面積、暖房設備、中高層住宅の場合のエレベーターの設置などである。特に、ドイツでは、冬の寒さに対応するため暖房設備は欠かせない。大規模な都市の住宅は、その多くが集合住宅であり、戸建て家屋は少ない。また一般的に職住近接であり、長距離通勤者は少ない⁹。

ドイツでは住宅事情が逼迫した時期が長く、このような事情を背景に、地域によっては、我が国では特異と思われる措置として住宅監督、住居の目的外利用の禁止といった措置がとられている。

EUの圏域拡大に伴い、移民が多く国内に流入するようになり、荒廃した住宅に居住するといった事態が生じて、健全な住宅確保といった面からの問題が発生している。さらには地区の価値が下がるといった問題も生じている。

(2) 住宅政策の歴史

ドイツでは、産業革命が進行する1840年代以降、都市への急激な人口集中が起これ、都市における住宅整備は急務となった。また、第一次世界大戦後の住宅不足で過密住宅問題が発生した。

9 もっとも、ドイツ統一後は、旧東ドイツの地域から旧西ドイツの地域への通勤者など、長距離通勤者が増加していると言われる。BBSRによると他の市町村に通勤する雇用者の割合は2000年には53%であったが、2015年には60%に増加した（<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.html>（2018年2月1日最終閲覧））。

こうした中で、都市計画制度を整備するとともに、連邦・州や市町村が住宅公社や住宅協同組合といった公益の住宅供給主体に助成を行うという方策をとった。また、家賃統制、借家人保護のための様々な仕組みが生まれた。さらに、プロイセン州では住宅監督制度¹⁰（都市の住宅担当課が実地調査により住宅の欠陥を指摘しその改善を図る仕組み）が創設された（1918年プロイセン住宅法）。

第二次世界大戦後には、戦災復興のため、住宅建設法が制定され、新たな仕組みの公的助成を通じた住宅建設が開始された。住宅建設法は、低所得者向けの社会住宅の供給について規定しているもので、住宅の規模、設備、家賃に関して統制を行っている（第1次住宅建設法（1950-1956年）、第2次住宅建設法（1956-2001年））。

助成の仕組みとしては、前述のとおり、一定の拘束を条件に無利子ないし低利子で公的資金を提供（相手方は公益住宅供給主体¹¹のほか、民間企業、個人も含まれる）して住宅建設を促進する制度である。公的助成資金が未返済の住宅は社会住宅（正式名称は「公的助成住宅」（öffentliche geförderte Wohnung））と呼ばれる¹²。公的助成の枠組みにおいては、連邦・州・市町村で相応の役割分担が講じられている。

2002年には住宅建設法に代わり、社会的居住空間助成法（Wohnraumbeförderungsgesetz）が制定され、対象として困窮家庭に重点が

10 住宅監督法については、第2部第2章3を参照。

11 社会住宅の主たる供給主体は公益住宅供給主体であったが、民間住宅市場の拡大に伴い公益住宅供給主体による住宅供給の役割は終了したとの議論から、1990年の税制改革法により、公益住宅供給主体は、住宅協同組合を除き、税制上の特別優遇措置を失っている。しかしながら、連邦・州・市町村が出資する公益住宅供給主体は基本的には各段階で供給任務を果たす責務を負っている（大場茂明「第2章 ドイツの住宅政策」小玉徹・檜谷美恵子・大場茂明・平山洋介『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房、1999年）。

12 我が国の公営住宅などのような特定の建設主体による住宅ではない（大場茂明「ドイツにおける社会住宅制度と家賃規制」海外社会保障研究152号（2005年）、72-73頁）。

移されるとともに、政策決定の中心が連邦から州に移された。

さらに、2006年の連邦制度改革による連邦と各州の立法権限の再配分の一環で、社会住宅支援については、州に専属立法権が配分されることとなった。そのほか、連邦基本法 104b 条に基づく連邦財政援助規定も改正され、都市改造・整備については引き続き連邦・州共同で財源分担することとなる一方で、社会住宅建設支援については、州が財源を負担することとなった。なお、連邦による財政支援の廃止の見返りとして、一定期間、財源が州に交付されている。

こうして、住宅政策については、連邦と州は、立法者として関与するとともに、傘下の公益住宅供給主体が住宅供給者として関わっている。さらに州は居住空間創出に向けた役割を持つ。

一方、市町村は、地域の事務に関して全権限性を持つ（連邦基本法 28 条）。住宅政策は、伝統的に自治事務として実施されている。例えば任意自治事務として住宅住替斡旋事業、義務自治事務として社会住宅供給、住宅監督事務がある。したがって、市町村は住宅市場に向けた住宅の供給者であり、需要者であり、同時に住宅の違法又は不適切な利用の監視・規制を担当している。また、市町村には、

図表 2-1-1 住宅政策の役割分担（連邦・州・市町村）

	連邦	州	市町村
規制	<ul style="list-style-type: none"> ・（住宅建設法）社会的居住空間助成法（2006年まで） ・借家法 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的居住空間助成法（2006年以降） ・住宅監督（維持保全）法 ・住宅建設助成規定 ・目的外使用禁止令 	<ul style="list-style-type: none"> ・家賃引き上げ監視 ・維持管理規制 ・目的外使用禁止措置（条例） ・住宅監督
給付	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅手当法 		
財政支援	<ul style="list-style-type: none"> ・社会住宅建設財政支援 ・税制上の優遇措置 	<ul style="list-style-type: none"> ・州住宅建設計画 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会住宅建設助成 ・自治体住宅建設計画
協力			<ul style="list-style-type: none"> ・家賃比較対照表作成

出典：Burkhard Hintzsche, Kommunale Wohnungspolitik, Kommunalpolitik p.811, Leske+Budrich GmbH, Opladen 1999 の図表を参考に筆者作成

家賃比較対照表（Mietspiegel）作成という任務がある。これは、市町村・家主組織・借家人組織の三者が、住宅の建築年・規模・設備水準・立地条件を加味して作成するもので、この家賃比較対照表に基づき、当該地域の家賃の平準化が図られている（比較家賃制度（Vergleichmieten））¹³。

3 住宅政策の観点からの空き家問題 （ノルトライン・ヴェストファーレン州議会 専門調査委員会報告）

住宅政策の中心的な役割が連邦から州に移行した後、ドイツでは、人口減少社会への対応が議論されるようになった。従来、人口が減少しているのは旧東ドイツの地域だけであったが、旧西ドイツの地域においても、大都市やバイエルン州等の南部の地域を除き、人口減少に見舞われており、近い将来には更に減少する見通しとなっている。

こうした中で、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会に対して緑の党が2010年11月2日、「住宅市場の構造変化と新たな投資主体に関する調査委員会（Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW）」設置の提案を行った。その趣旨は「ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、従来、地域の住宅企業が住宅供給を行っていたが、経済のグローバル化で海外の住宅投資主体が住宅市場に参入してい

13 比較家賃制度は、1964～70年に全国で平均54%の上昇をみた家賃動向に一定の歯止めをかけるために導入されたものである。社会住宅ではない一般の賃貸住宅の家賃値上げは、この比較対照表の範囲内においてのみ認められており、社会住宅以外の住宅に対する一種の家賃拘束という性格を持っている（大場・前掲論文124頁）。なお、社会住宅についても、現在は、費用家賃原則は廃止されており、比較家賃制度を利用して家賃の規制が行われている（大場前掲論文77頁）。

る。こうした企業は長期的な視野に立って行動しない可能性が大きい。その中でスクラップ不動産が増加している。」というものであり¹⁴、住宅監督の強化、市町村のスクラップ不動産対応の法的枠組みの提供などを求めるものであった。

以下は、2013年2月25日に同調査委員会がとりまとめた最終報告書（以下、「NRW州議会専門調査委員会報告」という。）のうち、空き家対策に関連する部分の概要である。

(1) 住宅市場

ノルトライン・ヴェストファーレン州の住宅市場は多様化している。広域単位の市場は、人口変動に伴い様々な様相を呈しており、広域で分化し、小さな市場内部でも強い分化をきたしている。

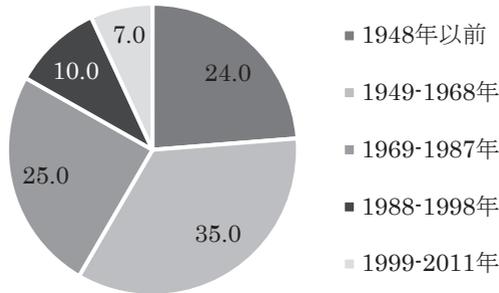
ノルトライン・ヴェストファーレン州内には、8,618 百万戸の住宅があり、そのうち、43.3%が戸建・二戸建住宅であり、56.7%が集合住宅である。ルール地方、ライン川沿岸地域とその隣接地域には人口が集中しており、これに対応して、大都市及び中小都市の中心部には、賃貸の集合住宅が多い。デュッセルドルフ市及びケルン市では、大規模集合住宅の割合が80%を超えており、ルール地方の都市でも70～80%が大規模集合住宅であるが、農村部の市町村では、大規模集合住宅は10%に満たないことが多い。

住宅新築の状況を見ると、最近10年間では、集合住宅に比べ、戸建・二戸建住宅の建築件数が大きく減少している。2011年の新築戸数は、34,400戸で、最近10年間の平均44,300戸を下回っており、1995年の104,558戸に遙かに及ばない。

14 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“, LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN Drucksache 15/477

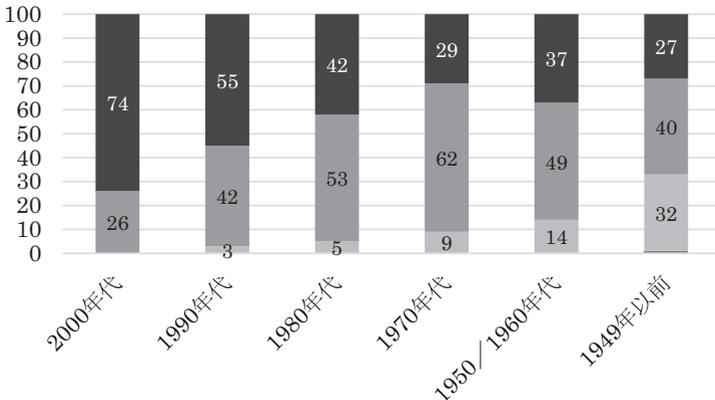
縮退する住宅市場は、ノルトライン・ヴェストファーレン州にとって全く初めての経験である。このような建築戸数の減少は、圏域ごとに異なった影響を及ぼす。成長圏域では、新築戸数の減少は、アーヘン、デュッセルドルフ、ケルン、ミュンスターといった都市の住宅供給を狭めている。一方、ルール地方などその他の地方では減少

図表 2-1-2 ノルトライン・ヴェストファーレン州における建築年ごとの住宅戸数割合 (%)



出典：NRW 州議会専門調査委員会報告 (NRW.BANK 2012 による) 37 頁を基に筆者作成

図表 2-1-3 ノルトライン・ヴェストファーレン州住宅企業の建築年代別住宅改修状況 (%)



出典：NRW 州議会専門調査委員会報告 (NRW.BANK 2012 による) 38 頁を基に筆者作成

は将来も続くと予想される。住宅需要も年齢、所得、社会的地位で大きく異なり、市町村の都市・住宅整備担当者を悩ませている。

住宅新築については、特に、ここ3年間は金融危機と人口減少に伴い低水準となっている。ノルトライン・ヴェストファーレン州の住宅建設年数を見ても、大部分の戸数は改修が必要である。

多くは1950、1960、1970年代の建設であり、技術、衛生、エネルギーの面で不十分で、大規模な修繕投資なくしては縮退・停滞市場のもとでは、需要が見込めず、中長期的な対応は不可能である。

(2) 「問題不動産」

NRW州議会専門調査委員会報告では、まず、対象の定義を行っている。

「スクラップ不動産」という用例については、こういった用例では捉えきれない問題が現れていることから、代わりに「問題不動産」という概念を提示する。すなわち、「スクラップ不動産」という概念は、一つには抜本的な改修が必要ないし老朽化したという意味合いがあり、他方では、不動産市場において不当に安い価格で売却さ

図表 2-1-4 問題不動産の定義

段階	第1段階	第2段階
用例	放置不動産 (疑惑不動産)	荒廃不動産 (スクラップ不動産)
利用上の 観点	居住／居住可能	非居住／空き家状態
建築上の 観点	著しく修復が必要な状態で建築上の欠陥	非常に荒廃 建築法上不全状態で利用不可能
不動産の 経済的価値	不動産の経済的価値向上は望めず、最適管理が行われていない	不動産として市場に出すことはもはや不可能で、相応の支出をしても商品化は不可能
所有者	個人所有、共同所有＋新規投資者	

出典：NRW州議会専門調査委員会報告 81頁を基に筆者作成

れる不動産に用いられる。そこで、前者の意味合いに特化し、放置され荒廃した不動産を指すものとして、問題不動産という概念がNRW州議会専門調査委員会報告では用いられている。

最近の人口変動については、ノルトライン・ヴェストファーレン州の多くの市町村が人口減少に直面している。ライン川沿岸、ギュータスロー、パーダーボーン、アーヘン、デュッセルドルフ、ミュンスターといった人口増加地域がある一方で、ルール地方、東ファーレン周辺部地域、ミュンスターランド・ザウアーランドの隣接地域といった人口縮退地域があり、この傾向は今後とも続く見込みである。問題不動産は、ノルトライン・ヴェストファーレン州全体に見受けられるが、特に縮退地域では深刻な問題となっている。

(3) 住宅市場の問題不動産への対応

住宅市場においては、連邦と州は立法者としての役割を持つが、一部、賃貸住宅の供給者でもある。一方、市町村は、立法者としての立場（例えば、都市再開発条例¹⁵など）や法律を適用する立場（違法・不適切な利用に際しての制御・介入官庁）だけでなく、それぞれの住宅供給公社を通じて住宅の供給者としての立場もある。さらには、都市計画の策定者でもある。これは、放置状態にある問題不動産の対応において特別の意味を持つ。また、借家人で構成する連盟組織は、問題不動産に関する知識と知見を有している。ノルトライン・ヴェストファーレン州において、持ち家率は39.2%であり、ドイツの中では他州に比べて、その割合は低い。

15 都市再開発条例 (Sanierungssatzung) は、市町村が連邦建設法典 142 条に基づき再開発地区を指定するものである。

(4) 問題不動産への市町村の対応

ノルトライン・ヴェストファーレン州議会専門調査委員会では、問題不動産の件数を把握するとともに問題を量的に整理するため、全市町村にアンケート調査を行った。約半数の市町村から回答があり、これらの市町村はみな問題不動産を抱えていたが、件数を把握しているのはそのうちの3分の1に過ぎず、回答した市町村の35%には放置不動産があり、30%には荒廃不動産があった。これらの市町村の報告によれば、これらの不動産の大部分は投資を行えば販売可能であるものの、そのうちの約20%は非常に荒廃しており、住宅市場ではとても借り手が見つからないものである。

問題不動産は、総じて言えば、全住宅の1.1%であるが、市町村あるいは地区によって0.1%から5.8%とばらつきがある。該当する市町村の多くでは、いくつかの特定の地区で発生しており、郊外地域により多く発生している。

住宅市場別に言えば、縮退地域の市町村では、問題不動産の存在が報告されており、人口が増加している小都市では、問題不動産の存在が平均以下である。また、成長地域でも問題不動産が一つの地区に集中して見られることもあり、再開発の停滞がその発生を招いており、再生のための投資が必要であることを示している。縮退地域である農村部においては、問題不動産は市域全体に分布しており、成長地域では、とりわけ、市街地拡大や新都市建設に伴って1970年代に建設された集合住宅が問題を抱えている。

問題不動産に関する知見とその情報は、ノルトライン・ヴェストファーレン州内の市町村で大きく格差がある。住宅市場分析や問題不動産の体系的把握は個別に行われていて、アンケート調査に応じた市町村の3分の1は問題不動産を把握しようとしたことがなかった。2012年1月18日に実施した専門家意見聴取では、ノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村は、強い問題認識はあるが、信頼に

耐えうる統計データはほとんどなく、見通しも厳しい。したがって、当時は、専門家は、問題不動産の州全体の割合を把握することができなかった。市町村の問題不動産についての情報は様々であって、問題不動産についてしっかりとした知見を持つ市町村であっても、戦略的な対応をしているところはまだ少なかった。借家人組織、市民活動組織、地区マネージャーは、問題不動産は自治体の公的問題であると注意喚起し、ルール借家人フォーラムは問題不動産への対応に積極的な団体として、ドルトムント市、ボッフム市、エッセン市、ヴィッテン市、レムシャイド市、ヴッパータール市を挙げている¹⁶。もっとも、都市会議は、市町村は情報をよく把握していると、アンケート調査結果に異議を唱えている。

なお、NRW 州議会専門調査委員会報告では、先進事例として、ヘルネ市の事例とゲルゼンキルヘン市の事例を紹介している。

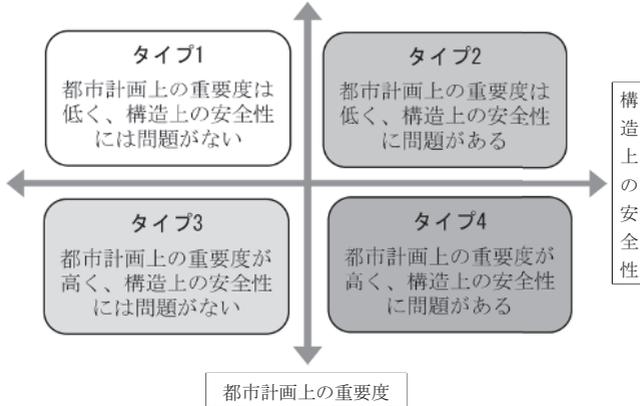
ア ヘルネ市の事例

ヘルネ市では、2010年の市議会企画・都市整備委員会の決議に基づき、大掛かりなデータバンクを整備し、該当する不動産をリストアップし、厳密に詳細情報を記録している。利用（過去を含む）形態、建築主、建築状況、建築法上の違法、荒廃状況、所有関係、都市計画の状況、都市計画上の重要度、計画法の根拠が記録されている。

さらに問題不動産を構造上の安全性と都市計画上の重要度に応じて4つに分類している。すなわち、構造上の安全性についての改善の必要があるか否か、そして都市計画上重要か否かである（図表

16 ルール借家人フォーラム（Mieterforum Ruhr）は、問題不動産の把握が広範囲にわたり対応が不十分であるとしている。ノルトライン・ヴェストファーレン借家人連盟（Deutscher Mieterbund NRW）によれば、活動的な都市では問題不動産を正確に把握しているが、ごく少数の都市が独自の政策を展開しているにすぎず、問題不動産の分析には予算不足、人員不足であり、住宅監督の手法が弱いという。

図表 2-1-5 ヘルネ市の問題不動産の分類



出典：NRW 州議会専門調査委員会報告（Weichmann-Jäger 2011 作成）
96 頁を基に筆者作成

2-1-5)。

イ ゲルゼンキルヘン市の事例

ヘルネ市を手本として、ゲルゼンキルヘン市でも問題不動産を疑惑不動産として登録している。登記情報と電気使用に基づく空き家分析で都市にとっての問題の程度を把握しようと努めているものである。

これにより、長期間空き家である建物が把握されるとともに、明らかに荒廃しており、多額の費用をかけないと住宅市場に出すことができず、同時に地区全体若しくは通りがマイナスイメージにあることが把握される。なお、空き家・荒廃不動産のデータバンクは、建築基準法・社会住宅の利用所有状況の検査官の助けをかりて補完されている。

4 提言

NRW 州議会専門調査委員会報告では、州、連邦に向けた提言を行っている。空き家対策にも関連する州への提言には次のようなものがある。

(1) 州建築基準法の改正

まず、州次元の提言では、州建築基準法の改正を提案している。これは、ブレーメン都市州建築基準法にならって、建築物が利用されていない若しくは荒廃している場合に、その維持が公共の利益若しくは私的保護に値するものである場合を除いては、建築監督官庁が解体若しくは除去を命じることを可能にするという趣旨である。

(2) 居住空間助成・利用法の改正

ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、社会住宅への助成の根拠法として、居住空間助成・利用法が制定されており、その中で住宅監督事務が規定されているが、これについて強化¹⁷することが考えられる。具体的には、空き家を許可制として住宅監督を行うとともに、市町村が目的外利用禁止命令を行うことができるようにする。さらに、住宅監督については、市町村に州への定期的な報告を求めるべきであるとしている。

(3) 住宅不動産所有者共同体制度の導入（HID（住宅改善地区））

州政府は、地区マネジメント組織を法的に支援するため、不動産及び地区共同体に関する法（Gesetz über Immobilien- und

17 この提言は、2014年の住宅監督法の制定という形で実現されている（第II部第2章3及び4参照）。

Standortgemeinschaften) を改正し、特に住宅地区も含める¹⁸ べきであるとしている。

(4) その他

市町村連合組織と連携して市町村に対して問題不動産に対処するための情報提供や法律アドバイスを強化することを求めているほか、問題不動産の監視システムを市町村や借家人組織と連携して改良することを提案している。

18 この提言は、2014年の法改正という形で実現されている（第Ⅲ部第3章参照）。

第2章

空き家対策関係法令とその経緯

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

図表 2-2-1 荒廃状態の深刻度に応じた法的対応

法律分野	関連性	問題の状況	深刻度
都市計画上の修繕命令・近代化命令・取壊し命令（連邦建設法典175・177・179条）、保全条例（地区詳細計画などで定める）に基づく措置～地域の形態保全のための建物の取壊し・変更・利用変更の許可制（同法172条1項1号）、都市再開発（同法136条）、都市改造（同法171a条）	地域に関連した法的手段	構造的な空き家状態	↑ 都市整備上の戦略的対応
都市計画法令（連邦建設法典）、建築基準法（州法）、伝統建築物法、住宅監督法（一部の州法）、衛生・伝染病予防法、廃棄物処理法、公安・警察法	具体的な荒廃不動産		
代理人／介護人の選定、所有者不明又は破産手続き	相手先欠如		
都市計画法令（連邦建設法典）、建築基準法（州法）、伝統建築物法、住宅監督法（一部の州法）、衛生・伝染病予防法、廃棄物処理法、公安・警察法	具体的な荒廃不動産	構造的な空き家状態となる恐れ	
代理人／介護人の選定、所有者不明又は破産手続き	相手先欠如		
都市計画法令（連邦建設法典）、建築基準法（州法）、伝統建築物法、住宅監督法（一部の州法）、衛生・伝染病予防法、廃棄物処理法、公安・警察法	具体的な荒廃不動産	通常の地区で個別に空き家が発生している状態	前後関係・背景の把握
代理人／介護人の選定、所有者不明又は破産手続き	相手先欠如		

出典：『荒廃不動産をめぐる法的措置の手引き』18頁の図表を参考に筆者作成

(1) ブレーメン都市州建築基準法の解体・除去命令と連邦建設法典の取壊し命令

2009年5月にブレーメン都市州建築基準法が全面改正され、以下の79条が導入された。同規定によれば、専門家の鑑定に基づき不動産所有者に対して、解体・除去命令が行われる。所有者は廃墟を自らの費用で除去することが求められる。さらに、強制金も賦課される（行政執行法9条）。

第 79 条 公法上の規定に違反して設置又は改修された建築物については、建築監督官庁は、他の方法を用いて適法な状態にすることができない場合には、その一部又は全部の除去を命じることができる。公法上の規定に違反して利用されている建築物については、その利用を禁じることができる。

2 建築物が利用されていない又は荒廃している場合には、建築監督官庁は、その維持が公共の利益又は私的保護に値するものである場合を除いては、解体又は除去を命じることができる。

3 (省略)

しかし、ブレーマーハーフェン市が集めた経験によれば、こういった法的手段では限界があることがわかった。州建築基準法 79 条 2 項が適用できるのは、不動産が極めて危険である場合に限られ、その他の場合には、市は同条 1 項に基づいて安全確保措置を命じることができるだけである。この結果、所有者によっては経済的にはもはや修復できない状況にあるにもかかわらず、地区の価値に影響を与える不動産は数年、十数年もそのままに放置されることになる。

そこで、ブレーマーハーフェン市は連邦建設法典 179 条の取壊し命令を活用することとした。ただし、それまでの規定では、費用は市の負担であった。所有者は取壊しを受忍するだけで、土地の価値の上昇の利益を得ることとなる。このため、ブレーマーハーフェン市は連邦建設法典 179 条の改正を働きかけ、2012 年の改正で、所有者の負担で取壊しができるようになった¹。

そのほか、都市の周辺部でもこの規定を適用できるよう、2013 年の改正で地区詳細計画策定区域の限定がなくなった²。

1 第Ⅳ部第 2 章を参照。

(2) 特別先買権条例

市町村は、投機を目的とする土地売買などを捕捉した上で、公共用地や住宅用地等の供給を確保し、都市計画の実効性を担保するため、先買権を行使することができる（連邦建設法典 24～28 条）。市町村の先買権（Gemeinde Vorkaufsrechte）には、一般先買権（allgemeine Vorkaufsrecht）と特別先買権（besondere Vorkaufsrecht）がある。

一般先買権は、地区詳細計画の発効³地域において地区詳細計画により公共目的のための利用が指定されている用地の場合や区画整理地区内の場合などで、公共の福祉によって正当化される場合にのみ行使することができ、先買権の行使に際しては、市町村は土地の利用目的を提示しなければならない（24 条）。一方、特別先買権は、地区詳細計画の発効地域内において、条例によって未建築地に市町村の先買権を設定すること、又は都市計画上の事業の実施を考慮している地区において、都市計画上の発展を保全するために、市町村が先買権を有する地域を条例によって指定するものである（25 条）⁴。

ブレーマーハーフェン市は 2009 年に連邦建設法典 25 条に基づく特別先買権条例を制定している⁵。そして、2011 年 7 月の改正によって、さらに 12 件のスクラップ不動産が対象に追加されている。

3 住宅監督法

住宅監督制度は、プロイセン住宅法においてはじめて導入された

2 第 IV 部第 2 章を参照。

3 地区詳細計画は、策定後、公開参加を経て、条例として議決後、公告を経て発効する。先買権が発効するのは、その後である。地区詳細計画は州の認可は必要とされていないが、土地利用計画との関係で例外的に認可を必要とする場合がある（連邦建設法典 10 条）。

4 石川義憲「ドイツの土地利用・都市計画－持続可能なまちづくりをめざして－」日本都市センター『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』日本都市センター、2017 年、265 頁。

5 第 IV 部第 2 章を参照。

制度であるが、現在は、ベルリン都市州、ハンブルク都市州、ヘッセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州において導入されている。

ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、2015年7月に『住宅監督法の手引き』(Leitfaden zum Wohnungsaufsichtsgesetz)が公刊されている。なお、注意しなければならないのは、この法律は空き家問題に対処するというより、荒廃住宅に居住をやむなくされている借家人保護のためのものであって、所有者が自ら利用する空き家を調査するためのものではないが、市町村内における健全な居住環境を保全し、荒廃住宅が街区に悪影響を及ぼすことを防止する狙いも併せ持っている。

(1) 住宅監督の目的

住宅監督とは、住宅建築物、住宅、住居並びに附属建築物及び外部設備の適正な利用を確保するため、住居の最低限の設備を保障するとともに住居の不良状態を正すことである。

住宅監督法は、法令でもって建築上、技術上、衛生上の最低水準の確保を図り、生活基盤を確保するものであり、住宅の修復を狙いとしている。最低基準が確保されない場合には、最後の手段として、居住不可を宣告(Unbewohnbarkeitserklärung)し、住居としての利用を終了させることができる。ヘッセン州及びノルトライン・ヴェストファーレン州の場合は、住宅監督は市町村の義務自治事務である。

(2) 権限行使の条件

権限行使の条件は、住宅としての利用において著しく損なわれた状態にあることであり、市町村は、必要な場合には、法令の範囲内で実態調査(Sachverhaltsermittlung)⁶のため立入りもできる。実

態調査の費用は所有者等権限を持つ者が負担しなければならない。また、法令では過密居住を防止するため居住者の最低居住面積を規定しているが、この最低水準を下回っている場合には、分散居住を指示することもできる。

(3) 法の効果

法律の規定としては、さらに、住宅としての状態の確保と、住宅以外の目的利用について規制しており、住居の利用転換と空き家の発生の防止にも効果を及ぼしている。

(4) 行使できる権限

住宅監督法に基づいて市町村が行使できる権限には次のようなものがある。

- ・住宅としてふさわしい最低限の基準を満たすための指示
- ・修復の指示
- ・居住不可の指示
- ・過密居住の場合の分散居住の指示

最低限の基準を満たすための指示や修復の指示については行政代執行や強制金⁷の賦課も可能であり、指示に対応するための費用や代執行があった場合の費用は、指示を受けた所有者等権限を持つ者が負担しなければならない。

(5) 荒廃不動産対策のツールとしての住宅監督法の意義

NRW 州議会専門調査委員会報告⁸に見られるように、近年、そ

6 実態調査においては、損傷部分の目視及び写真撮影並びに雨漏りの測定などが行われる。

7 強制金については、後述5を参照されたい。

8 第Ⅱ部第1章3を参照。

れまで公的主体（連邦、州、郡・市町村）が保有していた住宅や企業の社宅が売却され、投資家がそれらを購入したものの、あちこちで老朽化したまま放置しているといった状況が発生し、深刻な事態を招いている。さらに、南ヨーロッパからの貧しい移民がそういった住宅に過密居住を余儀なくされているといった問題が発生している。住宅監督は、住宅の適正利用を保障する目的でこういった状況に際して特別の指示を出すことができるため、再び大きな意義を勝ち得ていると言える。

過去において住宅監督法は、単に住居の荒廃に対処するためのツールであったが、近年のノルトライン・ヴェストファーレン州のように、良好な住宅が不足している一方で最低居住水準に満たない若しくは維持補修が不十分な住宅が数多くある場合には、良好な住宅ストックを確保するための重要なツールとなっている⁹。

4 住居の目的外利用の禁止

自己所有住居の目的外利用の禁止（Zweckentfremdungverbot von Wohnraum）とは、住宅不足の状況にある市町村の住宅所有者に住居を原則として住居目的のみに利用することを義務付ける制度であり、住居の転用や空き室としておくことを許可制とするものである。なお、この仕組みは各州の法律に基づくものであり、住宅政策としての家賃上昇の抑制の仕組みの一環をなすものである。

(1) 経緯

ノルトライン・ヴェストファーレン州は、「賃借権の改善及び賃

9 以上の記述は、『荒廃不動産をめぐる法的措置の手引き』64-66頁及びノルトライン・ヴェストファーレン州の『住宅監督法の手引き』を参考にしてしている。

料抑制並びに技術者・建築家業務の規制に関する法律（Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen）」6条を根拠に、1972年2月22日、目的外利用を禁止する区域として政令で住宅需要が高い地区を指定した。この地域指定は州全体を通じた勧告に基づいて行われた。しかし、この目的外利用禁止令は、2006年12月31日をもって廃止されている。2007年1月1日以降は、目的外利用の禁止は、社会住宅に対してのみ適用されている。

その後、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会は、2011年12月8日、居住空間助成・利用法の改正を議決し、この改正法は2012年1月27日に施行された。

市町村は、同法40条4項に基づき、住宅事情が逼迫している地区を指定し、目的外利用及び空き室を許可制とする条例を制定できることとなった。この背景には、経済の好調、移民の増加などにより、大都市や大学所在都市を中心として住宅事情が逼迫し住宅家賃が上昇していることがある。

ノルトライン・ヴェストファーレン州では、2018年1月までに、ドルトムント市、ボン市、ケルン市、ミュンスター市で目的外利用禁止条例が制定されている。なお、条例制定市町村ではいずれも住宅事情が逼迫し、家賃上昇が社会問題となっている。条例を制定していない市町村においても、住宅事情が逼迫している市町村においては、家賃比較対照表に基づく抑制の仕組みを発動しているところが少なくない¹⁰。

(2) ドルトムント市の事例

ドルトムント市においては、2012年6月18日に「居住空間の維持保全に関する条例（Satzung zum Schutz und Erhalt von

Wohnraum im Gebiet der Stadt Dortmund)」が制定されている。

同条例の3条で目的外利用として、

- i 床面積の50%以上を営業目的で利用する場合
- ii 住居目的にはそぐわない形での住居改造
- iii 3か月以上の空き住居として放置
- iv 取壊し

が規定されている。

また、所有者は目的外利用の許可を申請することができ、公共の福祉に適合するか若しくは保護すべき私的利害が居住空間の維持保全に優先すると認められる場合には、許可される。また、代替措置等がある場合には許可され得る。3か月以上の空き住居として放置することについては、建替え、修理・修繕、改修といった場合には許可され得る。許可には期限などを付すことができる(4条)。

違反に対しては、罰金や過料が課される(10条、11条)。

(3) 他州における事例

同様の条例は、住宅事情が逼迫している他の州の都市でも制定されており、都市州であるハンブルク市やベルリン市は法律で、ミュンヘン市などでは州法に基づく市の条例で定めている。最近では2015年12月3日にシュトゥットガルト市で「シュトゥットガルト市居住空間の目的外利用禁止条例(Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Landeshauptstadt

10 ノルトライン・ヴェストファーレン州では、目的外利用禁止条例を制定している市町村とそれ以外の市町村の比較調査を行い、その評価を行っている。以前は州が目的外利用を禁止する地域の指定を行うという仕組みであり、当初は252市町村であったものが、2001年には市町村の反対にあい45市町村に縮小していたという経緯がある(Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik 2015, Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung gemäß § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes bzw. § 40 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen)。

Stuttgart)」が制定されている。

5 行政執行法に基づく強制金の仕組み

ドイツでは、行政手続の実現の手法として行政執行法¹¹が定められている。行政代執行や即時強制といった手続きは、我が国のものと似通っていると思われるが、我が国には一般的には存在しないものとして、強制金（Zwangsgeld）の制度がある¹²。

強制金とは、一定の作為又は不作為義務を課された私人又は官庁若しくは公法人に対して、その履行を強制する目的で課されるものである¹³。ミュンヘン市やマクデブルク市を対象にした調査では、強制金によって命令が履行された件数の割合が95%を超えるなど、極めて高い効果が認められている¹⁴。

ブレーマーハーフェン市では、空き家対策としてこの強制金の制度を活用している¹⁵。我が国でも、空き家対策が危険除去の観点のみならず、都市計画の観点からも推進される場合には、特に集合住宅の場合も含めて有益なツールであると考えられる¹⁶。

11 行政執行法（Verwaltungsvollstreckungsgesetz）は、連邦のほか、各州がそれぞれ定めている。市町村行政に適用されるのは、各州の行政執行法である。

12 我が国における間接強制（執行罰）は強制金に類似する制度であり、唯一、砂防法36条で採用されているが、戦後、適用された例はない（宇賀克也『行政法概説Ⅰ（第5版）』有斐閣、2013年、221頁）。

13 山田晟『ドイツ法律用語辞典（改訂増補版）』大学書林、1993年、759頁。さらに、義務者の資力が欠如しているために、強制金を徴収し得ない場合に適用されるものとして、代償強制拘留制度があり、強制金制度を副次的に補完する威嚇効果を有する（総務省「地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する検討会報告書」（平成25年3月）33頁）。

14 西津政信「ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告（1）」愛知大学法学部法経論集198号（2014年）177頁。

15 第IV部第2章を参照。

参考文献

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012,
G e m e i n s a m f ü r d a s Q u a r t i e r -
Eigentümerstandortgemeinschaften
- 大場茂明「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、1999年
- 大場茂明「ドイツにおける社会住宅制度と家賃規制」海外社会保障
研究 152号（2005年）
- 中村静夫「都市計画と住宅」加藤雅彦ほか編集『事典 現代のドイ
ツ』大修館書店、1998年

16 総務省前掲報告書においても、ドイツの強制金制度を参考として、間接強制（強制金）の積極的な活用が提言されている（33頁）。間接強制（強制金）のメリットとしては、「①行政罰と異なり、制裁ではないため、義務が履行されるまで繰り返し課することができること、②代執行は義務者からの費用徴収が困難であり公費で賄われることが通例であることと比べて、義務者自身に負担を求めるものであること、③義務違反が生じた当初から、不履行の期間や程度に応じて段階的に度合いを強めていくことから、比例原則にかなない人権保障に資すること」が挙げられる（総務省前掲報告書 33頁）。

第Ⅲ部

考察

第 1 章

ドイツにおける空き家政策

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

1 ドイツにおける人口と住宅の状況

空き家を把握するにあたり、人口や世帯の動向を確認すると、ドイツでは、1990年代後半から人口が頭打ちになり、総人口はドイツ連邦統計局の数値によれば、2002年の8,254万人をピークに減少傾向が見られ2011年では8,033万人まで減少した。

一方、世帯数については、少人数世帯化が進んでいたために1990年代、2000年代を通じて減少傾向が見られたわけではない。マイクロセンサスの数値では1991年で3,526万世帯、2001年で3,846万世帯、2011年で3,951万世帯と増加しており、2011年に一旦減少するものの、再び増加し、2016年現在4,096万世帯となっている。

少子高齢化は進んでおり、2000年では60歳以上の人口比率は23.6%、2005年では25.0%、2010年で26.3%、2015年で27.4%と増加している。20歳未満人口は2000年では21.1%であったが、2015年では18.3%、合計特殊出生率は2012年で1.38と同年度の日本よりも低い。しかし、2011年以降は少しずつ増加に転じ、2015年では8,218万人と増加している。

2015年以降は多くの難民受け入れにより、人口構造は変化していると思われる。ドイツ連邦統計局の2016年次の総人口の発表は遅れており2017年末現在正式公表されていないが、難民については連邦移民難民局から公表されている。一時的にドイツに入国した難民は2015年には214万人に達しており、2015年（1～10月）の難民申請者36万2千人、うち難民認定者8万2千人、保護支援や人道的支援約3千人、2016年の難民申請者は約74万6千人、うち難民認定者は25万6千人、保護支援や人道的支援17万8千人である。この人々に各段階に応じて、一時保護施設や難民用住宅施設、一般住宅などを提供する必要があり、したがって、この期間、ドイツの住宅事情は大きく変化した。

ドイツでの住宅の建設は、1995年の55万3千棟と比較すると、2008年14万8千棟は3割に満たず、2013年約21万棟と少し増加しているものの4割弱であり激減している。日本の新設住宅戸数は、1987年が173万戸、1995年が148万戸、最も減少した2009年が78万戸、2013年で99万戸と推移しており、日本と比較するとドイツは住宅新設の減少が著しいといえよう。

ただし、近年ドイツの住宅事情は大きく変化しており、住宅ニーズは切迫しており、空き家問題も変化しつつある。

2 ドイツにおける空き家の実態

ドイツの空き家の実態についての全国の詳細な調査は2011年センサスが最新であり、それ以外では簡易型のサンプル調査であるマイクロセンサスがある。2011年センサスによれば、全国レベルの空き家率は4.4%、空き家住宅総数で約170万戸となっている。特定時（2011年5月9日）の利用状態としてアンケート調査を行い、住宅改修などでの一時的な不在は空き家に含めないとする。住宅用途は、①所有者居住、②賃貸者居住、③休日レジャー用住宅、④空き家に区分している。

日本の2013年度の空き家件数は約820万戸で13.5%であるが、空き家数から2次的住宅を除くと778万戸で12.8%、さらに賃貸用・売却用の空き家等を除いた「その他」に分類される空き家件数は318万戸であり、住宅総数に占める割合は5.2%である。日本の住宅土地統計調査は標本調査であり、調査時期は2013年調査であれば、同年9月23日～10月上旬で訪問を行い、さらに訪問不可の場合は10月24日までの間で外観調査を行っている。空き家の定義や調査方法がドイツと日本では異なっており比較することは難しい。日本の住宅土地統計調査の空き家件数はそもそも過大であるという

指摘もあり、調査方法の異なる調査結果を比較することは適切とはいえない。

ドイツのセンサス 2011 年の空き家実態を見ると、築年別では古い住宅ほど空き家率が高く、1919 年以前は 7.6%、1919 年～1948 年は 5.8%と高いが、2000 年代以降に建築された住宅は 1.6%と低い。床面積では、小さい住宅ほど空き家率が高く、40㎡未満は 8.2%であるが 140㎡以上は 1.8%と低い。

マイクロセンサス 2014 年によれば、ドイツ全体の平均住宅床面積は、90.9㎡であり、住宅の平均築年数が 24.7 年である。これよりも古くなるほど、あるいは狭くなるほど人気のない住宅となる。ドイツでは、古い住宅は比較的小規模な住宅が多く設備が古く、現在の居住水準のレベルと比較して低レベルであることが人気のない要因として指摘できる。

表 3-1-1 ドイツにおける空き家実態

分類		居住用住宅(千件)	空き家(千件)	割合(%)
建築年	-1919	5,245	397	7.6
	1919-1948	4,199	242	5.8
	1949-1978	16,757	715	4.3
	1979-1986	3,723	153	4.1
	1987-1990	1,383	50	3.6
	1991-1995	2,469	58	2.3
	1996-2000	2,604	50	1.9
	2001-2004	1,145	14	1.2
	2005-2008	877	11	1.3
	2009-	365	13	3.6
床面積	～ 40㎡未満	1,888	154	8.2
	40 ～ 60㎡	6,951	446	6.4
	60 ～ 80	9,281	512	5.5
	80 ～ 100	6,691	282	4.2
	100 ～ 120	4,732	137	2.9
	120 ～ 140	4,091	81	2.0
	140㎡以上	5,136	91	1.8

出典：センサス 2011

3 州別の空き家実態

各州別の空き家実態を見ると、空き家率が高いのは、ザクセン州とザクセン・アンハルト州で9%を越えている。また、チューリンゲン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州は6%を越えており、これらの4州はいずれも旧東ドイツにあたる。

これら4州は、1990年から2010年で人口が15%前後減少しており、今後の人口予測（中間モデル）でも2010年～2040年で大きな減少が予測されている。ザクセン・アンハルト州27%減少、メクレンブルク・フォアポンメルン州21%、ザクセン州19%で、ドイツでも最も人口減少が著しい地域といえる。

併せて、1949年以前の古い居住用建物が多く、居住用建物に占める割合はザクセン州47%、ザクセン・アンハルト州45%、チューリンゲン州42%、メクレンブルク・フォアポンメルン州29%となっており、ドイツ全体の25%と比較するといずれも高い。

また、一戸当たりの床面積が80㎡以下の規模の小さい住宅の割合が高く、ドイツの平均住宅面積は90.9㎡であるが、ザクセン州は74.4㎡、メクレンブルク・フォアポンメルン州78.9㎡、ザクセン・アンハルト州は79.1㎡、チューリンゲン州81.1㎡、などとなっている。すなわち、これらの空き家の多い州は、いずれも旧東ドイツにあり、人口減少、古い住宅と小規模住宅が多いという特徴を有している。

なお、ベルリン特別市は1949年以前の古い建物割合43%、住宅床面積平均72.2㎡など、古くて狭い住宅が多いものの、2010年～2040年までの人口予測は6%減とドイツのなかでは減少率が低く、空き家率も3.5%と高くない。ベルリン市に隣接するブランデンブルク州は、空き家率は5.6%でありベルリンよりも高いが他の東ドイツの各州よりもやや低い。平均床面積や49年以前の建物割合は

ベルリンよりも大きく新しい建物が多いが、人口予測は17%減少と減少が大きく、人口減少が重要な要因になっているといえる。

一方、旧西ドイツの空き家率は各州ともに3～5%程度であり、旧東ドイツ地域ほどの空き家率を示していない。特に、ハンブルク特別市は、空き家率が1.5%と低く、空き家問題が存在していないといえる数値である。ハンブルク特別市は、平均住宅床面積は75.1㎡と小さいものの、唯一、人口増加が見込まれており、住宅ニーズが高いといえる。なお、旧西ドイツ地区でもザールラント州は5.6%と比較的空き家率が高い。この州は住宅床面積は大きく、古い建物の割合もそれほど高いわけではないが、フランスやルクセンブルクと接する地域であり、人口が19%減少と予測されている。かつて石炭などの産業で栄えていた地域であるが、現在は産業の衰退が大きいためである。

ドイツ全体の各州の空き家率の高い地域は、人口減少率の予測値が高い地域であり、人口増加の見込まれる地域や大幅な人口減が見

表 3-1-2 州別の空き家実態

州名	居住用住宅	空き家		平均床面積	49年以前の建築割合	人口予測 2010- 2040
	千戸	千戸	%	㎡	%	
Baden-Württemberg	4,780	193	4.0	95.5	18.4	94.7
Bayern	5,762	213	3.7	96.9	15.7	96.1
Berlin	1,821	64	3.5	72.2	42.7	94
Brandenburg	1,237	69	5.6	83.7	34.8	82.3
Bremen	334	12	3.6	80.1	24.3	94.1
Hamburg	876	13	1.5	75.1	25.3	102.2
Hessen	2,776	103	3.7	95.9	21.4	92.2
Mecklenburg-Vorpommern	848	52	6.1	78.9	29.3	79.2
Niedersachsen	3,649	129	3.5	101.5	21.4	89.3
Nordrhein-Westfalen	8,344	299	3.6	89.6	20.5	90.6
Rheinland-Pfalz	1,899	81	4.3	103.7	22.4	91.8
Saarland	483	27	5.6	103.4	27.7	81.3
Sachsen	2,236	220	9.8	74.4	47.4	81.4
Sachsen-Anhalt	1,247	117	9.4	79.1	44.6	72.9
Schleswig-Holstein	1,362	36	2.6	93.1	22.0	91.1
Thüringen	1,114	75	6.7	81.1	42.2	91.1
ドイツ全体	3,8768	1,702	4.4	90.9	24.7	75.2

出典：センサス 2011（居住用住宅・空き家）、マイクロセンサス 2014（平均床面積・建築年、人口予測）

込まれていない地域は空き家率が低い。さらに、1949年以前の古い住宅の割合の高い地域や住宅面積の狭い地域は空き家率が高い傾向がある。ドイツの州別空き家率を見ると、人口減少率が高い州ほど空き家率が高く、さらには古い住宅の多い州や狭い住宅の多い州ほど空き家率が高い傾向があることが読み取れる。

4 連邦政府の空き家政策

(1) 連邦政府の空き家政策について

空き家問題については、①各個別建物の問題として、a. 利用状態の問題（利用の有無）、b. 管理状態の問題（建物の状態による外部不経済の発生）に分けることができ、さらに②地域的集中による地域衰退の問題に区分することができる。

ドイツ連邦政府は、空き家関連対策として、管理状態の問題と地域的問題についての対策を用意している。前者は、個別建物の改善や除去に関する制度（建設法典 177 条）と、取壊しに関する制度（同 179 条）であり、後者については、都市改造と実行に必要な関連措置（同 171a 条）、都市計画的都市再開発事業と関連措置（同 136 条）などを定めている。

空き家については、センサスやマイクロセンサスで連邦全体として利用していない住宅の件数を把握しているものの、単に利用がされていない状態に対しては、連邦建設都市国土研究所（BBSR）の Evi Goderbauer 氏によれば特に問題としていないということである。建設法典では空き地については、一般先買権や特別先買権（24 条、25 条）、建築命令（176 条）や収用（85 条）という手段があり、地区詳細計画策定区域や連担建築地域などの特定地域において土地の有効利用を促す仕組みがあるが、利用されていないだけの建物についての対策はない。

表 3-1-3 連邦政府の空き家政策

問題区分		対策	制度
個別建物の問題	利用の問題	センサスなどでの実態把握	センサス法 2011、マイクロセンサス法など
	管理の問題	先買権の排除と回避	建設法典 26 条、27 条
		近代化命令・修繕命令	建設法典 177 条
		取壊し命令	建設法典 179 条
		都市計画助成制度	建設法典 164a 条
地域の問題	地域衰退	都市計画的都市再開発事業	建設法典 136 条
		都市改造	建設法典 171a 条

(2) 連邦政府の個別建物の対策

個別建物の管理については、建物の状態に応じて 2 段階に区分して対策を講じている。近代化や修繕で建物の不良や欠陥の状態が排除できる場合は近代化・修繕命令を行うことができ、できない場合は取壊し命令を行うことができる。

ア 近代化命令・修繕命令について

建設法典 177 条では、近代化命令と修繕命令について、「建物が不良又は欠陥状態にある場合、近代化命令や修繕命令でこれらの除去や排除が可能な場合は、市町村は近代化命令による不良状態の除去や修繕命令による欠陥状態の排除を命令できる。建物の所有者は不良状態の除去や欠陥状態の排除が義務づけられる」とする。ただし、同 175 条で都市計画上の必要がある場合のみとしており、手続きとしては、利害関係者に対しての事前の協議と当該措置の実施方法や資金についてのアドバイスが必要である。措置については、技術的、建築法規的、経済的な妥当性のある内容でなくてはならない。

なお、不良の定義は、「建物が健全な居住状態や労働状態に適合していないこと」であり、欠陥の定義は、「消耗や老朽化、天候や第三者の影響によって、①規定に沿った利用ができないこと、②街

路景観や地域景観を著しく阻害していること、③歴史的・芸術的意義から保存が必要な建物が更新を必要としていること」である。

この費用については、所有者は、「自己資金か外部資金で負担し、建設費用と経営管理費用について建築物の収益から調達できる場合は負担しなければいけない。所有者の負担額は、近代化措置や修繕措置の実施後に、建物に対して通常の経営管理が行われた場合に継続的に得ることができる収益を考慮して算定する」とする。なお、都市計画助成制度は、近代化や修繕の費用補助として利用できる。

またドイツの市町村は、土地の売買に際して先買権を有しているケースがある。先買権が排除される場合として「地区詳細計画の指定や都市計画上の事業の目的に従って建築の利用がされていて、かつ建物に不良や欠陥がない場合（建設法典26条）」であり、先買権が回避される場合として「不良又は欠陥がある建物を適切な期間内で除去することができ、先買権行使の期間の経過前に除去する義務が負える場合（建設法典27条）」である。すなわち、建物に不良や欠陥がある場合、所有者がこれらの排除や回避ができないケースでは、市町村の先買権が成立することになる。先買権とは、所有者が第三者と売買契約をした場合、所有者は先買権者（市町村）に通知しなければならない。先買権者が先買権の行使を表明すると、先買権者との間に売買契約が成立するというものである。

以上のように、不良や欠陥状態のある建物は、市町村が改善を命令することができ、所有者はその命令に従うことが義務となっている。それができない場合はケースによって先買権が成立し、市町村がその行使によって購入を可能とする仕組みがある。改善のための費用は所有者が収益のある範囲で負担することとしている。

イ 取壊し命令について

建設法典179条では、市町村は、不良又は欠陥状態にある建物に

ついて、近代化や修繕によって排除できない場合は、建物の全部又は一部を取り壊すことを受忍することを義務づけられるとしている。

ただし、除去の時点で、住居空間では居住者が適切な代替住居空間を適切な条件で利用できる場合のみ、業務空間では別の適切な空間を適切な条件で利用できる場合のみ実施が可能とする。手続きとしては、近代化命令・修繕命令と同様であり、利害関係者に対しての事前の協議と当該措置の実施方法や資金についてのアドバイスが必要である。

また取壊し費用については、取壊しによって発生が期待される利益までを所有者は負担しなければならない。ただし、除去によって不利益が発生した場合は、市町村は適切な補償を行うことが必要であり、所有者が取壊し命令によって土地を維持することが経済的に期待できない場合は、市町村に土地の買取りを請求できる。

179条は2012、13年に変更されており、まず、変更前は地区詳細計画策定区域のみ取壊しが可能であったが、対象範囲の限定がなくなった。次に、取壊し費用は所有者が負担することになっていなかったために市町村が負担する必要があったが、費用負担が所有者に移行した。

地区詳細計画策定区域に限定しない理由としては、取壊しの必要な建物が増加しており、それらの建物は地区詳細計画策定区域に限らず、都市縁辺部などの都市構造の弱い地域に発生しやすいことから地域を拡大する必要があったためである。また、取壊しによって使用できなかった土地が使用可能となり地価が上昇するので、所有者が負担することが可能なためである。連邦政府では、取壊しの必要な建物をスクラップ不動産（Schrottimmobilien）として対応の必要性を指摘しており、そのために法律を改正して、取壊しが行えるように法整備をしたところである。

ただし、代替空間の確保や不利益の補償など、取壊し命令を行う

市町村側にも義務があり、所有者が市町村に買取り請求を行う可能性もあり、その判断は市町村に任されている。市町村は、各州法をベースにその対応を進めていく必要があり、取壊しをしても地価が上がらない場所では市町村が買取りを求められる可能性があるため予算措置が必要であり、市町村によって取組みは大きく異なることになる。

5 ヴッパータール市の空き家政策

(1) ヴッパータール市の特徴

ヴッパータール市はノルトライン・ヴェストファーレン州にある都市で、19世紀にはヨーロッパでも中心的な工業地域であり、化学・薬品、紡績などで繁栄した。現在でも化学・製薬、衣料、電気機器、エネルギーなどの工業都市である。

デュッセルドルフとドルトムントの2つの大都市に挟まれた中規模都市で、人口減少が著しく、1963年の42万3千人の人口から2011年5月には34万3千人へと激しい人口減少に見舞われている。ただしその後、減少がとまり2015年12月では35万人と増加している。一方、65歳以上の高齢化率が21%で高齢化が進展しており、失業率が約12%と高い。さらに、市の財政状況が悪化し、州の特別援助プログラムを受けつつ、2012～2021年の10か年計画にもとづいて財政復興を進めている。

(2) ヴッパータール市の空き家の実態

ヴッパータール市では、2011年センサスで居住空間のある建物の住戸総数は19万4千戸であり、そのうち空き家件数1万1千戸で、空き家率は5.7%である。ノルトライン・ヴェストファーレン州の平均3.6%よりも高く、住宅の平均面積は79.4㎡と州平均90.6㎡よ

りもかなり狭く、1949年よりも前に建築された住宅の割合が18.3%で州平均よりも20.5%（2013年マイクロセンサス）よりも少ない。ちなみに、デュッセルドルフ市は空き家率2.9%、ドルトムント市は4.0%であり、ヴッパータール市よりもいずれも少ない。

(3) 空き家問題と住宅・都市政策

2009年にまとめられたヴッパータール市住宅実施計画では、空き家について、「現時点ではまだ5%未満であり危機的状况には至っていないが、長期的には14%を超える見通しが出ており急増が見込まれている。」という認識を示している。

2015年にヴッパータール市空き家分析報告書を作成しており、空き家の実態把握は住宅政策を進める上で重要であるとして、独自に調査を実施している。電気の使用量から空き家件数を把握し、1年間で200kWh未満の世帯を抽出している。この調査によれば2013年の空き家件数は12,950戸で空き家率は6.6%である。また、2006年次では全体で4%であったが7年間で2.6%の増加があり、また、集合住宅の方が1戸建て・2戸建てよりも空き家率が2倍ほど高い。地区による差もあり市の中心を流れるヴッパー川及び鉄道沿いの旧市街地に多くの空き家が存在する。

ヴッパータール市では実態を把握した上でそれにもとづいて今後の①新しい住宅の建設方針、②住宅近代化と修繕の方針、③住宅の提供、④都市地域や地区の再生や新たな開発を検討する必要があるとする。すなわち、空き家実態の把握をした結果を、適切な住宅市場の促進や、老朽住宅の補修や改修の推進、都市・地域再生などと結びつけるということである。空き家を把握して空き家の対策だけに結びつけるわけではないという点が極めて重要といえ、都市全体をリノベーションという視点から再構築している。

市では、空き家の実態やその他の住宅調査からヴッパータール市

の住宅ニーズとしては、インフラが整備された利便性のある地域に立地する高品質の独立型住宅や高品質の賃貸型 condominium であり、若しくは庭付きの分譲型の質の高い郊外住宅であるとする。空き家においても地域の差異があることから地域による住宅ニーズの差異を重視すべきとし、空き家率、住宅価格、社会指標を組み合わせ、地域区分をし区分別の分析と住宅ニーズにもとづく提案を行っている。

これらの結果をもとにして、住宅などのタイプや地域特性別に方針を決めて再生や強化、新築を誰が担うのか、行政はどのように関わるかについて、住宅に関する基本的な枠組みとして制定している。これらを住宅所有者、及び住宅企業と情報を共有しニーズのある住宅建設プロジェクトを官民共同で推進するとしている。

一方で、小規模でニーズのない住宅については、その情報やアドバイスを不動産所有者に行い、空き家につながらないようにすることと、魅力的な住宅づくりにつなげることを推進している。また、キーププロジェクトやベストプロジェクトを実施し、魅力的な住宅を実現することによって事業者や市民に啓発することを重視している。

このように、ヴッパータール市では、①空き家分析報告書（全市の空き家実態把握、住宅方針・都市再生方針との結びつけ）、②住宅政策、地域別の方針策定、③空き家実態などを踏まえて今後の住宅ニーズに関する情報を土地所有者や民間企業と共有し連携しつつ、官民共同での推進につなげている。

(4) 問題・スクラップ不動産の対策について

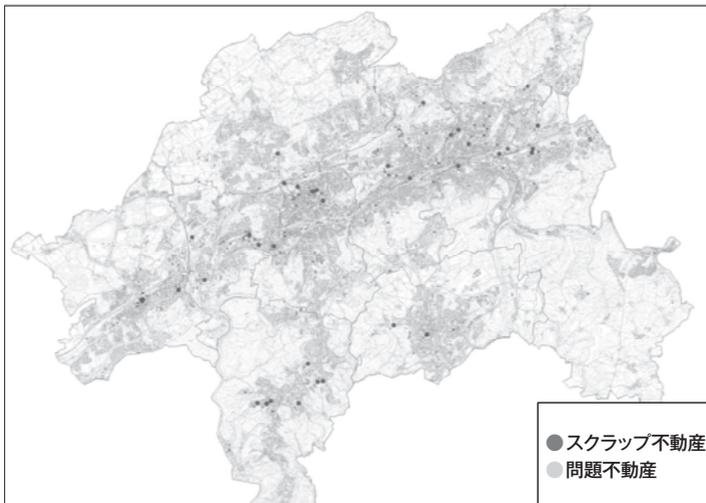
ヴッパータール市では問題のある住宅に対しては別途対策を実施している。問題のある住宅を把握しており、その把握方法は、3年以上空き家状態にある場合、現地確認を行い、周辺環境にマイナスの影響を与えているかを把握する。問題のある建物を「スクラップ

不動産」と「問題不動産 (Problemimmobilien)」に区分している。市の定義する「スクラップ不動産」とは①老朽化した放棄不動産であること、②長期間の空き家であること、③根本的な改修か除却が必要、④周辺環境へのマイナス効果があることであり、誰の目でも明らかにわかる状態である。一方、「問題不動産」は、①構造的な欠陥があること、②部分的か全体的に空いていることであり専門家が判断する。2014年現在で、市内にスクラップ不動産は48件、問題不動産は61件である。

ヴッパータール市では、スクラップ不動産に対しての対策、特に最も問題のあるスクラップ不動産を10件選定して集中的に問題解決にあたっている。選定条件は、立地上目立つ場所にあることと、景観上の重大な問題があることであり、地域全体に与えるマイナスイメージを考慮している。

ノルトライン・ヴェストファーレン州では、建設法典179条の改

図 3-1-1 問題不動産とスクラップ不動産の分布図



出典：ヴッパータール市都市開発局作成資料2014年

正により取壊し命令が可能になったものの、私的所有権の保護を重視しており、市民に危険が及ぶ場合のみに限定していること、まず市町村が費用負担をする必要があること、多くの手続きが必要であることなどから、スクラップ不動産を取り壊して所有者に費用負担を課すのは容易ではない。そのため、対象を10件に絞って長い時間をかけ、所有者と話し合いを進めて問題の解決にあたっている。

対応組織として、都市開発担当、建築法規担当、建設業務担当などの市職員と外部不動産専門家で構成する、スクラップ不動産対策ワーキンググループを市に設置した。個別不動産の対策をこの組織で話し合い、情報交換をしている。その議論をもとに、所有者との話し合いを行い、所有者が問題を認識し問題が解決できるように支援を進めている。

6 ブレーマーハーフェン市の空き家政策 ー地域的対策を中心とした事例

(1) 地域の特徴

ブレーマーハーフェン市はブレーメン自由都市に属し、ドイツ北部の港湾都市であり、造船業と海運業、漁業で栄えた都市である。

人口は1968年次が最大で14.9万人であり、その後減少が続いていたが、特に1995年13万人であった人口が2001年には11.9万人と激減し2011年センサスでは10.8万人と更に減少している。ただし、2015年12月現在で11.4万人であり減少がとまっている。失業率は2015年2月で14.8%で、旧西ドイツ地域では最も高い都市であり、多くの若年層が職を求めてブレーメンなどの他都市に移転した。65歳以上の高齢者率は2011年で22.4%と他都市と比較して高い。

1960年代から産業構造の転換が始まり、そのなかで研究機関や教育・文化事業、風力発電などの再生エネルギー事業、食品業やグ

リーン産業開発、観光開発などに力を入れ、また2000年代に港湾地区の大規模な再開発を行った。ただし、人口減少が近年とまったのは、産業開発による新たな雇用創出に成功したことに加えて、労働の自由化によるEU諸国からの流入も要因として指摘されている。

(2) ブレーマーハーフェン市の空き家実態と地区空き家対策

ブレーマーハーフェン市の居住空間のある建物の住戸数は、2011年センサスで約6.3万戸であり、住宅の平均面積は77.4㎡と狭く、所有者用住宅18,400戸、賃貸用住宅4万戸、空き家は4,100戸で空き家率は6.5%である。これは、州都のブレーメン市3.7%、ハンブルク市1.5%と比較すると高い数値であり、ドイツ北西地域として、他にシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州2.7%、ニーダーザクセン州3.6%などと比較しても高い数値であり、空き家率の低いドイツ北西地域としては高い都市といえる。

ブレーマーハーフェン市では、1980年代、1990年代には空き家の問題が顕在化していた。1990年代後半に急激な人口減少に見舞われたことから、2003年に都市改造戦略が策定された。このなかで住宅市場の分析や将来予測を行い、併せて全市を対象とした地域別の分析を行った。地域別の分析のための調査としては、人口減少や人口構造、失業率、将来人口予測、住宅の余剰、空き家の状態（電気の使用量から空き家を判定）を把握し、人口減少の激しい地区や問題地区を抽出した。

この報告書で、住宅タイプとしては中小規模の集合住宅が供給過多となっていること、また地域差異があり、特定地域の人口減少や空き家率が高いことを指摘している。特に1950年代や60～70年代に建設された郊外型集合住宅団地と、19世紀から20世紀初頭、又は第二次大戦前後にかけて作られた、市の中心部にある集合住宅が問題であるとし、重点地区を6地区抽出している。

6地区については更に詳細調査を行い、郊外型集合住宅団地では、人口推移、年齢や外国籍などの人口構造、住宅や設備、インフラなどの実態やこれまでの修繕状況、空き家の実態を把握した。特に空き家率の高い住宅について、建築年や階数、面積や設備、外観やエレベーターやバルコニーの特徴、商業などのセンター機能、地域サービスや福祉などを把握した。1950年代の集合住宅地は面積が狭小で設備が不十分であり、1960、70年代の集合住宅地は場所が不便である。これらの地域では高齢化が進み、外国籍の居住者の割合が低く、地域イメージが悪いとしている。また、住宅改修や近代化を実施しているが、目立った成果がないと指摘している。

市の中心部では若年層の居住者が多いが、失業率が3分の1に達しているエリアもあり、貧困者が多く地域イメージが悪い。住宅所有者は空き家が多く利益が上がらないので放置しており、また、改修をしても必ずしも空き家の減少につながらない。さらに、ブレーマーハーフェン在住以外の所有者や外国人の所有者も多いと指摘している。したがって、地区全体として改善をすることが住宅政策や空き家対策として必要であるとしている。

このようにブレーマーハーフェン市では、①都市改造戦略（住宅市場の分析・予測、地域別の実態と分析）を策定し、そこから重点地区6地区を抽出し、②重点地区の詳細調査と地区別の改善の必要性という2段階で空き家対策を進めた。さらに、後述する郊外団地の再生と中心部の空き家リノベーションを展開する。

(3) ブレーマーハーフェン市の郊外団地の空き家対策

前項の都市改造戦略にもとづいて、空き家の集中する郊外大型住宅団地の解体を行うこととし2,000戸のアパートを解体することを決定した。ブルスドルフ (Wulsdorf) 地区、グリュンハーフェ (Gruenhoefe) 地区、レーアーハイデ西 (Leherheide-West) 地区、ゲー

シュテミュンデ（Gestemuende）地区の4地区が対象となり、解体と改築や建替え、環境整備が進められた。再生にあたっては「西の都市改造」、「社会都市」、EUの「アーバンⅡ」などの各事業が複合的に活用されることとなった。

ブルスドルフ地区では、8階建てを5階建てに減築し改造した。高齢者のデイケア施設や認知症患者用施設、多様な社会サービス、太陽光エネルギーの利用、緑地や遊び場を設置して環境改善を行った結果、空き家率は現在ほぼゼロに近づいた。

グリュンハーフェ地区は2,500戸の大規模団地で、そのうち2,000戸がGEWOBA 住宅建設公社の所有する団地であり、2003年当時空き家率が15%に達していた。この地域は、西の都市改造事業を活用して、全体で約900戸の建物を解体した。空き家が多く劣化している建物を解体し、その跡地に、子供の遊び場やレジャースペースなどを設け、地域センターなどを整備した。また、155戸11棟の住宅を解体して1戸建てと2戸建ての住宅に変更することを計画している。現在は人気のある団地になり、公社の所有する団地の空き家率が2%に低下した。

レーアーハイデ西地区は、GEWOBA 住宅建設公社の所有する賃貸住宅約600戸を除去し、併せて1戸建てや2戸建て住宅の整備を計画している。地域のバリアフリー化、地区共同センターの整備、オープンスペースの緑化とプライベートガーデンの設置を行い、高齢者向けの生活支援サービスを行っている。

このように、ブレーマーハーフェン市は郊外団地の空き家対策として2000年以降に大規模な解体と建替えを行い、空き家の除去と環境改善を進めており、わずか10年程度で郊外団地の空き家の大幅な削減に成功したといえる。

(4) ブレーマーハーフェン市中心部の空き家対策

中心部については、現在、危険な建物が多く存在するレーエ地区で取組みが行われている。この地域は、外国人による不動産投資が行われ、地域不在の所有者の建物が問題化し、市は地域的対策と個別建物対策を組み合わせた対応方法をとっている。建設法典 177 条の不良欠陥の定義に基づき取壊しの必要な建物について、①対策の必要性が高い建物、②対策の必要性が中程度の建物、③必要性の低い建物に3分類している。その上で、必要性の高い建物については特に程度を区分して図 3-1-2 のように建物を明示している。解体対象の建物を明示して写真とともに情報を公開し、その解決方法や過程も公開している。

さらにブレーマーハーフェン市先買地条例（Vorkaufsortsgesetz、2009 年）のなかで、対策の必要性の高い特定の建物と土地を指定しており、レーエ地区で 15 か所、ゲーシュテミュンデ地区で 1 か所を指定している。

先買地条例とは、建設法典 25 条の特別先買権を、条例によって特定の土地を指定して行使するものである。取壊しの必要な建物が売買されるときに、市が先買権を行使して購入する。市が購入した

図 3-1-2 レーエ地区における放棄された建物と対策の実施状況



出典：ブレーマーハーフェン市作成資料 2015 年

建物を取り壊した後に市が新築するという方法であり、2015年3月現在4件の実績が有り、それぞれ土地の価値が向上するという結果になった。

このように、行政が危険な空き家を購入して取り壊して売却するという方法は、中心部などで利便性が良く高く売れるケースと、公共施設として活用するケースがある。

それ以外の方法として、ブレーメン州建築基準法79条2項では、崩壊している不動産に対して解体除去命令をすることができ、所有者が対応をしない場合は、行政が代執行をしてその費用を請求する方法がある。費用負担をしない場合は警察による拘束も可能であるという。

また、不動産の税金が支払われていない場合は、強制売買手続きをとることができ、市が入札できれば、市が取壊しを行う。第三者の場合はその購入者が除却することになるが、実施しない場合もあるので、先買権を行使できれば市が購入できる。

ブレーマーハーフェン市では、市が先買権を行使して購入し解体除去を行い新築して売却する方法、解体除去命令を行い対応されない場合は代執行で費用を請求する方法、強制売買手続きによる入札を実施し購入者が改善する方法がある。ヴッパータール市と比較すると解体除却を強力に進める方法を複数持っている。

ブレーマーハーフェン市の空き家対策実施体制として、建築規制局、財政局、法務局、仲介者、外部機関として不動産専門家、銀行等が入ったワーキンググループ組織がある。メンバーは兼任であるが、建築や都市計画に加えて、資金、法制度、所有関係、不動産など関係する市の担当と外部専門家で構成されており6週間に1回定例会を開催している。この場で必要な側面からの検討ができるようになっている。

市ではスクラップ不動産を4タイプに区分しており、タイプ1：

所有者が問題を認識し解決のための財政力があるケース、タイプ2：所有者が行動を起こさない非協力的なケース、タイプ3：所有者が年齢や経済的な理由で行動を起こせないケース、タイプ4：所有者が不明、又は所有者自身が所有を認識していないケースとする。

タイプ1は、市職員と話し合いをすることにより解決が見込まれ、情報交換をしつつ解決をめざしている。タイプ2は、解決が困難で時間も費用もかかる。安全対策として市が取壊しを行った例があり、税金を払っていないと強制売買可能になるので強制売買をしたケースもあるが、新たな所有者が取壊しをしないと問題解決に結びつかない。タイプ3は市が様々な支援を行う必要があり、財政的なアドバイス、銀行等の紹介、その他のきめ細やかな支援を行いつつ、安全対策の実施を強く要請する。タイプ4は、まずは所有者を特定し、その後、タイプ1、2、3のタイプに分かれることになる。

都市計画助成金をもらうことも可能であるが、営利目的ではない利用を行うという条件があり、市は営利目的による活用で民間企業の投資をめざしているので条件が合いにくいという問題がある。

7 ドイツの空き家政策のまとめと 日本における多主体型計画論

(1) ドイツのまとめ

ドイツ連邦政府は、空き家の近代化命令や修繕命令に加えて、取壊し命令が可能な法制度を用意しており、一定の条件の下で空き家所有者に費用負担を義務づけるようになった。しかし、州法の違いと市町村の判断により対応が異なり、ヴッパータール市とブレーマーハーフェン市では、対応が大きく異なっていた。

ヴッパータール市では、最も外部への悪影響が大きいと考えられ、管理状態に問題のある不動産を絞り込み、所有者との話し合いを重

点的に行うことにより問題解決をめざしており、所有者負担による代執行などは行っていない。したがって、成果は簡単には上がらないので、時間をかけて地道に所有者との交渉を継続するという方法をとっている。合わせて地域別に再生などの方針、住宅タイプなどを決め、その情報を所有者、住宅企業と共有しつつ推進している。

一方のブレーマーハーフェン市は、地域的解決をめざしており、郊外団地を短期間に取り壊し、建替えや改築なども行って空き家率の低減に成功している。また、中心部は市独自の先買条例を制定して、個別建物対策を組み込みながら先買権を行使して行政が購入して取壊しと建替えを行い、売却したり公共公益施設として活用するなどして問題解決をめざしている。また、行政代執行によって所有者の費用負担による取壊しも行っている。このような強力な手法を使うことによって、空き家の解体や建直しと地域の環境向上に成果を上げている。

なお両市には共通点もあり、①電力使用量などをもとにした空き家実態調査を実施し、空き家と管理不全の実態を把握していること、②管理不全状態にあり対策の必要な対象建物を明確化し、その情報を公開していること、③所有者との交渉を重視していること、④管理不全の空き家対策のための横断的な組織を設置し、行政内外の専門家が参画し協議しつつ進めていること、⑤管理不全の空き家対策だけではなく、人口予測や住宅市場の特徴の分析や今後の予測などを行い、土地所有者を含めた関係者や住宅企業などの民間と協力をして住宅ストックの改善や空き家の多い地域に対する地域改善に努めようとしていること、などがあげられる。

(2) 日本における空き家対策と多主体型の計画・マネジメントシステム

日本では空家等対策特別措置法が2015年2月より施行され、市

町村は空家等の調査を行い情報収集を行うこと、空家等の対策計画を策定すること、及び特定空家等について立入り調査や代執行が可能となるなど、より積極的な対応が求められるようになった。

現在、日本の多くの自治体で空き家調査を実施したり空き家対策を検討している。さらに、空き家相談窓口を設置したり、空き家活用として地域住民による利用を促進するなどの展開をしている自治体が多い。

空き家は個人資産であり、空き家になった経緯や対応など、個人情報に関わる問題が多く含まれる。ドイツの事例では、スクラップ不動産は公表されており、市民が確認することができる。常に対象建物の適切性やその方法の妥当性を市民が判断できるようにしている。日本では、ドイツのようにオープンにすることは難しいと思われるが、問題解決には住民を含めた多くの関係者との情報共有が必要である。したがって、空き家所有者の個人情報の適切な共有の仕方が重要である。

また、専任・兼任スタッフによる横断的な組織での推進は重要と思われる。ドイツの事例では、建築法規や都市開発、住宅政策部局、財政部局と、外部の不動産専門家等による横断的なワーキンググループが設置され、その場ですべての判断が可能となるように配慮されていた。また、ブレーマーハーフェンのような警察権の発動が可能な仕組みでは、透明性の確保とともに適正に公平に実施できる組織が必要である。多様な専門家が協議しつつ進める仕組みは、多様な専門的な知識のもとに円滑に解決策が導かれるという効果もあるが、行政内外の専門家による透明性の高い協議に基づく推進は、強力な手段をコントロールしながら公正に実行することにつながるのではないだろうか。

さらに、どのような住宅が今後必要とされるか、どのような地域が望ましいと考えられるのか、これらについて空き家という観点か

ら根本的な対策を検討することがより必要とされている。できてしまった管理不全の空き家の後始末に追われるような事態は避けるべきであり、より将来を見越した対策を立てることが必要であろう。そのためにも、行政は、行政内の連携を始め多様な企業などとの連携を図りつつ、総合的に対策を立てることが必要とされている。

地域的な対応はその一つであり、人口減少が見込まれるなか、対応が必要な地域では、適切に地域としての価値の向上を図る必要がある。空き家を単に各自が個別に売却し建替えをするまで放置しては、地域の価値は低下する。空き家を活用しつつ地域全体の魅力をいかに創出し、地域全体をリノベーションしつつ価値の向上をどのように図るかが必要である。

現在、ランダムに発生する空き家や空き地に対する政策が法改正を含めて検討されている。例えば、ドイツの社会都市（参考図書21）と放棄不動産対策を重ねて参考にしつつ検討すると、以下のようなプロセスが考えられる。

①問題のある地区を市全体から指標（環境・土地利用指標、経済指標、社会・コミュニティ指標等）を用いて抽出し、政策的な観点を加味しつつ適切に地区選定すること、②抽出した地区の建物の管理不全状態を調査し、管理不全のランク区分や所有状態など実態を把握すること、③地区のインフラや公共公益施設、サービス施設等の実態や問題、必要なソフトやハードを統合的に把握し、行政、住民、企業、NPOなど誰がその問題を解決できるか、関係者とともに指針をたてること、④②と③を合わせ、低未利用地の集約計画、その他の空き家の活用方法とその実施主体を含めた、地区のトータルな計画づくりを行うこと、⑤実行できる地域組織をつくること、これはドイツの社会都市が参考になると考える。行政、企業、住民、NPOの協働、共創の組織をつくり、この計画を実行できる仕組みづくりを行うことが必要である。計画づくりの際に、これら関係者

の参画を促し、それぞれが問題やビジョンを共有し、どのような役割が果たせるか、どのような連携が図れるかをそれぞれが検討し、計画内容と実施主体をセットにして、トータルに地域の計画として策定する必要がある。

空き家問題は、以上のような多主体共創型の計画論が必要であり、特に企業や不動産系企業を含めた地域価値向上を組み込んだ計画手法が必要である。エリア内が自然に歯抜け状態になっていくのを放置し、個別の建替えや限定した一部の集約改善だけでは、地域価値の向上につながらない。

不動産オーナーと民間企業だけでは地域再生は困難であり、つまみ食いのようなリノベーションが行われるにすぎない。行政と住民だけでも実行力の弱い計画が作られるだけである。現段階では、企業と住民との協働・共創関係づくりの経験がほとんどないと思われ、今後経験を積み重ねていく必要があると思われる。地区全体の価値向上のための企業を含めた行政、住民、市民団体、不動産所有者による多主体型の計画システムとその実現に向けた受け皿となるコミュニティ・マネジメント組織を早急に構築する必要がある。

参考文献・URL

1. Statistisches Bundesamt 2013, Zensus 2011 Gebaeude und Wohnungen Bundesrepublik Deutschland 2011
2. Statistisches Bundesamt 2012, Bauen und Wohnen Mikrozensus Zusatzerhebung 2010 Bestand und Struktur der Wohneinheiten Wohnsituation der Haushalte
3. Statistische Amter des Bundes und der Lander 2014, Gebaeude- und Wohnungsbestand in Deutschland -Erste Ergebnisse der Gebaeude- und Wohnungszahlung 2011
4. https://www.zensus2011.de/DE/Home/home_node.html

5. Statistisches Bundesamt, Zensus 2011- Bevoelkerung und Haushalte
6. Stadt Wuppertal Stadtentwicklung und Stadtebau 2010, Handlungsprogramm Demografischer Wandel -Strategien zum Umgang mit den demografischen Herausforderungen
7. Projektwerkstatt Bremerhaven 2007, Stadtumbau Bremerhaven - eine Einfuehrung
8. file:///C:/Users/murota/Downloads/extrablatt-schrimmo%20(6).pdf
9. <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>
10. Bundesministerium fur Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2014, Verwaerloste ImmobilienLeitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaerlosten Immobilien –Schrottimmobili-
11. https://www.stadtumbauwest.de/exwost/konzept/PW_Bhv_Friedrich_Heckemeier.pdf
12. http://www.ifr-ev.de/fileadmin/pdf/DIALOGforum/DIALOGforum_2013/df1-13_Norbert-Friedrich_Bremerhavent.pdf
13. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/Bauen/Bautaetigkeit/Bautaetigkeit.html>
14. Statistisches Bundesamt 2016, Gebaude und Wohnungen 1969-2016
15. Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen 2014
16. GEWOS 2004, Bremerhaven Stadtumbaukonzept Bericht
17. Stadt Wuppertal, Wohnungsleerstandsanalyse 2015
18. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2017
19. 室田昌子「ドイツの空き家実態と空き家対策」都市とガバナンス

- ス 24号 (2015年) 80～90頁
20. 日本都市センター 『都市自治体と空き家—課題・対策・展望』
2015年
 21. 室田昌子 『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネージメント』 学芸出版社、2010年

第2章

ドイツにおける空き店舗対策 － BID (Business Improvement District) に着目して－

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

1 中心市街地の空き店舗対策と BID

ドイツでは中心商業地の衰退が問題化している地区は多く、インフラの老朽化、街並みや建物の劣化や管理不全、商店街の戦略不足、個別商店の経営悪化などから空き店舗が増加し、さらに建物の落書きやゴミや衛生面での問題、さらには地域安全性の問題などへと深刻化していく地域は多い。

ドイツの BID は、空き店舗対策と合わせて、商業地のインフラや商業環境の改善、商業エリアのマネジメント、マーケティング、イベントや PR を行い、総合的な商業地再生を行う方法として注目できる。

BID は日本でも広く紹介されており、特に大都市都心部などの再整備の方法として検討されている。BID は、基本的には、公共空間の再整備、管理や地域再生資金として、特定地域の全不動産所有者から税金や負担金を徴収するというものである。フリーライダーを防止し、受益者に応分の負担を公平に求めることがこの仕組みの主目的の一つであり、全不動産所有者から不動産評価額に対して均一の割合の金額で徴収する。

ドイツでは、大都市や中小の地方都市の中心商業地、一般商業地などの多様な地区で導入が進みつつあり、空き店舗対策を含む商業地の活性化を主眼として導入する地区が多い。老朽化した公共空間のハード的改善や効果的な管理体制の確立、マーケティングや広報などのソフト戦略を含めて、不動産所有者の負担により、持続的な活性化 BID をめざし総合的な対策を進めている。

2017年12月現在で、ハンブルク特別市16地区、ヘッセン州5地区、ノルトライン・ヴェストファーレン州4地区、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州4地区、ブレーメン州2地区、ベルリン特別市1地区で合計36地区で進められている。最も早く導入を開始し、

導入地区数も多いのがハンブルク特別市であり、ドイツでは最も積極的に進めている。

ただし、それ以外の州などではBIDに対して賛否両論があり、導入が進んでいない州もある。その理由は、①公共空間の計画管理や都市計画サービスに対して、行政が民間へと責任を転嫁するのではないかという懸念、②資金力のない地域は再生ができなくなるのではという懸念、③BID導入地域の不動産所有者はBIDに反対であっても資金を負担する義務が生じることへの反対、④不動産所有者にのみ決定権があり居住者やテナントには決定権がないことへの懸念などが指摘され、BIDの理念に対して議論がまとまらなかったのである。

ドイツの研究者は、英米型のBIDとドイツの違いを強調しており、ドイツは、企業主導の英米型とは異なり行政の役割が大きいこと、また、草の根的な活動からの発展であると指摘している。したがって、中規模都市や郊外地域を活性化することなどを大きな目的としており、大規模商業施設に対して歴史のある中心部を強化することを重視している。ハードばかりではなくソフト事業を重視しており、アメリカ型では特に犯罪や暴力の防止と公共空間の安全性向上を重要目的としていることに対して、ドイツでは地域のマーケティングやブランディングを重視していると指摘する。また、社会都市の経験などで発展した、地域再生における草の根活動の考え方を継承し、ボトムアップ型の不動産所有者の考え方のみではなく、テナントや住民意見も取り入れることを重視すると指摘している。

BIDの考え方に対する批判がある一方で、実際に実施した地域では再生に結びつけており、着実に成果を上げている。ハンブルク市では導入した各地区での成果があり、空き店舗対策に加えて更なる活性化に結びつけつつある。

2 ハンブルク特別市の BID

ハンブルク特別市は、ドイツで最も早く BID を法制度化し、導入を開始した。2003 年にハンブルク市長は導入を決定し、2004 年にはハンブルク市の法律の検討を行い、2004 年 12 月に小売り・サービス・商業センター強化法（Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren、以下、GSED）を公布した。

GSED は、BID 導入の許可にあたり、各対象地区ごとに目的、主な活性化の手段、予算、対象となる不動産の特定を行うとしている。実施組織については、BID 対象地区は法人格がないので責任のとれる組織が実行する必要がある、財政的にも適切に義務が遂行できる能力があること、また代表者がハンブルク商工会議所のメンバーであることを要件とする。また、BID の申請には対象範囲の不動産所有件数の 15%以上、面積の 15%以上の同意が必要である。また、申請後に検討した方針や計画については、3分の1以上の不動産所有件数、面積の3分の1以上の反対があると BID の許可を受けることはできず却下されると規定している。申請書は、地区境界、有効期間、課税率、実行組織の署名入りの公法上の契約案、説明会に関する報告書などが必要であるとしており、すなわち、これらのことを決め、説明会を開催して合意を得て申請を提出しないとけない。

ドイツではハンブルク市は BID の主導的な立場にあり、2005 年にはノイアーヴァルとザクセントールの 2 地区が導入を決定し BID 地区としての活動を開始した。2017 年時点で 16 地区が実施中又は実施済みの地区である。都心地域が 8 地区、郊外地域が 8 地区であり、都心と郊外の双方で活用されている。特に、郊外地域などでは大規模商業施設の立地により危機感を持った商業地などで導入した地区も多く確認できる。

これらの地区のうち、最も早く BID を導入したノイアーヴァルとザクセントールの2地区は、既に3期にわたり実施している。1期のみで終了した地区はオックスビッドとヴァンツベクマルクトの2地区のみであり、2期継続が6地区あるが、このうち終了しているのは1地区である。すなわち、16地区中13地区では現在継続しており、このような継続状態からも、不動産所有者が財政的な負担をしても成果があると認識しているといえる。

内容としては、歩行環境として、①歩道整備・拡幅・再舗装、②バリアフリー化、③歩行環境の冬季対策、④ベンチや街灯その他の

表 3-2-1 ハンブルク市の BID 導入地区 (2017 年 12 月現在)

	地区名	区名	年次	予算
都心地域	ノイアーヴァル(Neuer Wall)	ハンブルクミッテ	2005-2010 2010-2015 2015-2020	5,896,000 3,184,100 3,999,250
	メンケベルク通り(Mänckebergstraße)	ハンブルクミッテ	2017-2022	10,303,500
	ニコライ地区(Nikolai-Quartier)	ハンブルクミッテ	2014-2019	9,320,000
	オペルンブールバード:ダムトール通り (Opereboulevard:Dammtorstraße)	ハンブルクミッテ	2011-2014 2014-2017	2,175,000 683,350
	パサージュンフィアテル (Passagenviertel)	ハンブルクミッテ	2011-2016 2016-2021	5,056,951 3,403,450
	ゲンゼマルクト地区(Quartier Gänsemarkt)	ハンブルクミッテ	2015-2019	4,122,209
	ホーエフライヒェン/ホイベルク(Hohe Bleichen/Heuberg)	ハンブルクミッテ	2015-2020	908,249
	レーパーバーン(Reeperbahn)	ハンブルクミッテ	2014-2019	1,909,470
	郊外地域	ザクセントール(Sachsentor)	ベルゲドルフ	2005-2008 2009-2014 2015-2020
ヴァイツ通り/ベセラープラッツ (Waltzstraße/Beselerplatz)		アルトナ	2012-2015 2015-2018	550,000 648,000
ティバルク(Tibarg)		アイムスビュッテル	2010-2015 2016-2021	1,750,573 1,198,134
ヴァンツベクマルクト(Wandsbek Markt)		ヴァンツベク	2008-2013	3,890,000
アルテ・ホルシュタイン通り(Alte Holstenstraße)		ベルゲドルフ	2009-2012 2014-2019	333,000 688,065
リューネブルガー通り(Lüneburger Straße)		ハールブルク	2009-2012 2013-2016	548,400 678,555
オックスビッド:ランゲンホルナーショッセ (OXBID:Langenhorner Chaussee)		ハンブルクノルト	2010-2013	172,653
ザント・ヘラートヴィーテ (Sand/Hoelertwiete)		ハールブルク	2016-2019	845,700

表 3-2-2 ハンブルク市の BID における活動内容

地区名	期	事業計画内容
ノイアーヴァル	第一期	1. モニュメント・シンボルツリーの設置、ブランターの設置 2. 高品質空間づくり、歩道や道路の再整備とネットワーク、バリアフリー化、清掃安全強化 3. 駐車場の充実、駐車・搬出入の車両のマネジメント 4. ウェブサイトの設置、広報PR戦略、イメージ戦略、マーケティングコンセプトの確立
	第二期	1. 地区マネージャーの継続、スタッフ雇用、客や来街者とのコンタクト 2. 清潔な環境維持、歩道や駐車場の定期的清掃、季節ごとの緑化と管理 3. マーケティング、上層階のテナント確保策、ウェブサイト運営、マップ作成、広報 4. 年中行事の開発、クリスマスイルミネーション
	第三期	1. 地区マネジメントの更なる確立 2. 公共空間とストリートファニチャーの清掃や修繕スピードの改善、季節緑化、冬季対策、クリスマスライトの補修 3. インターネット広報の充実、イベントの組織化、PRの徹底
メンケベルク通り		1. 街灯・クリスマスイルミネーションの付け替え、 2. 建物ファサードの修繕
ニコライ地区		1. 広場の改修、歩道の拡幅・再舗装、静音化、公共空間の再整備と質の向上 2. バス交通と新公共交通マネジメントの強化 3. 総合的な地域管理、清掃や環境改善 4. ダウスタウンとのネットワーク強化に向けたマーケティング活動の強化
オパールバー	第一期	1. 歩道の再整備、街路樹の植栽、街灯の再整備、ストリートファニチャーの刷新 2. 駐輪スペースや車止めの整備 3. 不足している業態の誘致、広報・マーケティングの強化、ウェブサイトの整備
	第二期	1. 公共空間の管理、クリスマスイルミネーション 2. グルメ料理店の推進・誘致 3. 季節イベントの実施、広報、文化イメージの向上
パサーフィアテル	第一期	1. 歩道の拡幅、舗装整備、歩行環境の改善、歩行者向けガイダンスシステムの導入 2. 自転車ラック、清掃の実施、クリスマスイルミネーションの刷新、空間マネジメント 3. 地域マネジメント、マネージャー、スタッフの活用 4. 駐車場整備、駐輪・駐車場マネジメント 5. 地域マーケティングと広報活動、ウェブサイトの整備、他地域との連携
	第二期	1. 駐車場マネジメント 2. クリスマスイルミネーションの充実、街灯の新設 3. マーケティング活動とイベントの組織化
ゲンゼマルクト地区		1. 公共空間のバリアフリー化、オープンスペースのデザインと機能強化、リニューアル 2. 街路樹などの植栽、ベンチ・街灯・自転車ラック、統一されたストリートファニチャーの設置、清掃サービス強化 3. 自動車・自転車・タクシーの交通・駐車システムの改善 4. 地域マーケティング、コミュニケーションとイベントコンセプトの開発と実施
ホーエブライヒェン/ホイベルク	第一期	1. 歩道の拡幅、歩きやすい環境づくり、氷雪対策 2. 緑化・緑の管理、シンボルツリーの導入 3. オープンスペースと駐車場の改善、公共空間の改修による快適性とレベルの向上 4. パブリックアートの設置、ストリートファニチャーのデザインの刷新
	第二期	1. 歩行環境の清掃管理、氷雪対策 2. 空地管理、緑化管理、クリスマスイルミネーション 3. 地域マネジメント(テナント・オーナー・来街者の支援・調整、行政や他団体との連携) 4. 広報戦略・広報・ウェブサイトの充実、コミュニティイベント
レーゾーバーン		1. 地区マネジメントの確立: 不動産所有者へのアドバイス、空き店舗マネジメント 2. 競争力の強化、マーケティング戦略とコンセプトの検討、ウェブサイトの改善、イベントの企画実施と地域PR 3. 清掃の強化とゴミ処理の新たな組織の導入 4. 自主組織の強化、ボランティアの専門訓練

表 3-2-2 (つづき) ハンブルク市の BID における活動内容

地区名	期	事業計画内容
ザクセントール	第一期	1. 競争力強化のためのコンセプト開発
		2. 花壇、植樹、落書きの除去、駐車場の拡幅整備
	第二期	1. 地域清掃・管理、緑化と管理、クリスマスイルミネーションの改善
ヴァイツ通り/ベセラープラッツ	第一期	1. 清掃・景観・緑化管理、アメニティ環境管理、クリスマスイルミネーション
		2. 地域キャンペーン
	第二期	1. 清掃・景観・緑化管理、アメニティ環境管理、クリスマスイルミネーション
ティハルク	第一期	1. 来街者の滞留時間の向上戦略、専門的なマーケティング、地区マネジメント
		2. デナントミックス、魅力的なテナント誘致
	第二期	1. 来街者の滞留時間の向上戦略、専門的なマーケティング、地区マネジメント
ヴァンツベクマルクト	第一期	1. 大規模商業施設に対する魅力づくり
		2. 歩道の拡幅と再整備、自転車道の整備、駐車場・駐輪場の再整備
	第二期	1. 競争力・広報戦略、イベントとクリスマスイベントの充実、駐車場と案内表示の改善
アルテ・ホルシュタイン通り	第一期	1. 道路・歩行環境の改善(ストリートファニチャー設置、雷水対策、安全対策、清掃)
		2. 地権者参加と地域関係団体の確立、包括的枠組みづくりと地区マネジメント確立
	第二期	1. 競争力・広報戦略、イベントとクリスマスイベントの充実、駐車場と案内表示の改善
リューネブルガー通り	第一期	1. 大規模商業施設に対する魅力づくり
		2. 緑地のリニューアル、緑化、ストリートファニチャーのリニューアル、落書きの除去、クリスマスイルミネーション
	第二期	1. デナントマネジメント、来客調査、空き店舗対策、不足業種・魅力店舗の誘致
オックスビッド(ランゲンホルナーショッセ)	第一期	1. デナントマネジメント、来客調査、空き店舗対策、不足業種・魅力店舗の誘致
		2. 公共空間の魅力づくり、緑地改善・管理強化、花壇整備、冬場対策、クリスマスイルミネーション
	第二期	1. 競争力・広報戦略、イベントとクリスマスイベントの充実、駐車場と案内表示の改善
ザント/ヘラートウィーテ	第一期	1. 競争力・広報戦略、イベントとクリスマスイベントの充実、駐車場と案内表示の改善
		2. 改革に対する評価、BIDコーディネーターの雇用
	第二期	1. 競争力・広報戦略、イベントとクリスマスイベントの充実、駐車場と案内表示の改善

ストリートファニチャーの設置、⑤広場や緑地空間の整備や改善、⑥緑化・植樹、花壇整備、植栽管理、緑化マネジメント、⑦クリスマスイルミネーションの整備改善などがある。駐車・交通関係としては⑧駐車場の整備や案内表示・マネジメント、⑨駐輪場整備・設備やラックの設置、⑩タクシーの導入やアクセシビリティの改善などがある。また、景観として⑪建物ファサードの整備や街並み景観整備、⑫地域デザインの強化などがある。

ソフト系としては、⑬公共空間のマネジメント、⑭オープンカフェの誘致促進、⑮公共交通システム・バス路線の強化、⑯清掃強化・落書き除去、⑰安全対策や地域パトロールの実施、⑱空き店舗活用・一時対策、⑲テナント戦略や誘致・テナントマネジメント、⑳イベント企画や実施、㉑地域マーケティング、顧客調査、㉒広報戦略やキャンペーン、イメージアップ戦略、㉓地域ニュースウェブサイトの充実、戦略づくり、㉔地区マネジメント組織づくり・確立強化、㉕地域連携強化、㉖大規模商業施設に向けての対策などがある。

各地区それぞれ多様な事業を進めているが、各地区ともハード的な環境整備とソフト的なサービスやマーケティングを組み合わせ、トータルに進めている。第1期目で集中的にハードを整備し効果を可視化できるようにする地区や、中小規模の中心部では、第1期に集中的にハード整備を行うことが予算的に難しいために時間をかけて少しずつ整備や事業を行う地区、最初から合意が得にくいのでまずは実験的に開始し、その後拡大して実施する地区などの多様な進め方がある。

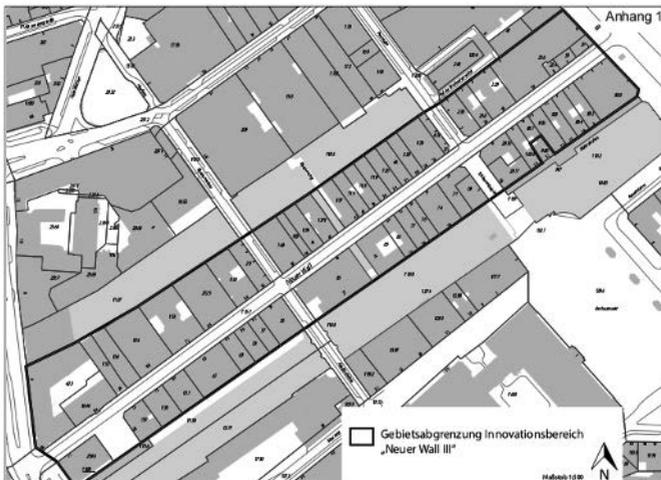
BIDを推進するためには、各地区別に条例を定めて、目的、主な事業内容、実施組織、実施期間、予算、対象範囲などを明文化する必要がある。さらに詳細な計画を定めており、具体的な事業内容とそれぞれの予算、実施方法や場所、必要性や期待できる効果などが計画されている。

3 ノイアーヴァルの事例

ノイアーヴァルは、ハンブルクでも最も中心的な商業地であり、ブランドショップや宝飾品店の並ぶ繁華街である。BID 開始以前は、道路や歩行空間の劣化やイメージの悪化、駐車場の不足、高級商業地としての魅力が減退しているなどの問題があり、建物上層階には空き店舗も増加していた。これらの問題を解決し、美しく魅力的な空間づくりや、来街者へのサービスを充実させ、繁華街としての再浮上を目標として BID の導入を開始した。

ノイアーヴァル地区で定められた条例の内容を見ると、目的は小売り・サービス・商業の中心としての機能を強化し確立することであり、そのために必要な事業として、地区マネジメントの確立、清掃事業の強化、冬季対策の強化、公共空間やストリートファニチャーの迅速な補修、季節ごとの緑の交換や維持管理、空間マネジメント、

図 3-2-1 ノイアーヴァル地区の対象範囲



出典：Verordnung zur Einrichtung des Innovationsbereichs „Neuer Wall III“ Vom 15. September 2015

写真 3-2-1 ノイアーヴァル地区の街並み



出典：著者撮影

テナントの安全強化、インターネットの管理、イベントの組織化、新たな広報、ノイアーヴァルの地元利害組織との連携強化、クリスマスイルミネーションの刷新と管理などがあげられている。

実施者は、オットーヴルフ・BID 組織有限会社であり、この組織はオットーヴルフ社のグループ企業である。オットーヴルフ社とは、住宅・ビル建設、不動産事業を行ってきた企業であり、現在は、ハンブルク市の都心部の BID を多く請け負っている。

また、BID の計画書でノイアーヴァル地区の BID の予算を見ると、第 2 期では顧客サービス、マーケティング、クリスマスライティングの予算が順に大きいことがわかる（表 3-2-3）。

最も予算額の大きい「顧客サービス」には、地区マネジメントの実施、公共空間の清掃、冬季における歩行環境対策、ストリートファニチャーやプランターなどの補修、160 個のプランターの入替えや 10 本の樹木の手入れ、プランターの効果的な使用、駐車場サービスの向上や利用者への情報提供、搬出入の効率化とコントロール等の予算が含まれている。商業空間の維持管理費が含まれているために予算金額が大きくなっているといえる。

「マーケティング」には、テナント同士やテナントと不動産所有者との情報交換や連携協力の促進、広報活動、イベントの実施など

表 3-2-3 ノイアーヴァルの年間予算（単位：ユーロ）

第3期 費目	2017年10月～ 2018年9月	2016年10月～ 2017年9月	2015年10月～ 2016年9月	単位ユーロ	
顧客サービス	367,140	358,190	349,450	出典資料：Otto wulff BID組 織有限会社	
マーケティング	128,000	167,125	175,500		
クリスマスライティング	121,401	130,000	170,900		
建築整備	20,000	20,000	30,090		
コンサルテーション	2,500	0	50,000		
評価	3,500	4,000	2,000		
BID手数料	0	0	0		
任務の実施費用	85,000	85,000	85,000		
予備金	30,000	30,000	30,000		
支出合計	757,541	794,315	892,940		
収入	799,859	799,850	799,850		
第2期 費目	2014年10月～ 2015年9月	2013年10月～ 2014年9月	2012年10月～ 2013年9月	2011年10月～ 2012年9月	2010年10月～ 2011年9月
顧客サービス	340,000	345,420	336,220	308,000	300,000
マーケティング	90,000	50,000	34,000	50,000	80,000
クリスマスライティング	130,000	129,000	114,500	120,000	108,000
建築整備	3,550	5,000	6,000	6,000	6,000
コンサルテーション	0	0	16,250	0	14,000
評価	500		2,500	2,500	5,000
BID手数料	0	0	0	0	20,000
任務の実施費用	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000
予備金	0	30,000	30,000	30,000	30,000
支出合計	644,050	639,420	619,470	596,500	643,000
収入	636,820	636,820	636,820	636,820	636,820

出典：オットーヴルフ・BID 組織有限会社の資料

が含まれる。

「任務の実施費用」とは、オットーヴルフ・BID 組織有限会社がコンセプトをとりまとめたり、発注や契約締結業務、不動産オーナーへの情報提供や議論の場の設定など、BID 全般を推進するための事務やサービスなどが含まれている。

ノイアーヴァル地区の課税率は、5年間でこの地区の不動産評価額の約4.3%であり、1年間では約0.86%に相当する。GSEDで定められる最大課税率は10%であり、本地区はその約半分以内である。本地区は代表的な都心型であり、不動産所有者はビジネスとして不動産の賃貸業を実施しており、BIDの導入や課税率の適否の判断は、テナント料の上昇がどの程度見込めるかどうかである。支払金額よりもテナント料の増額が見込めれば、合意が形成できるといふ。

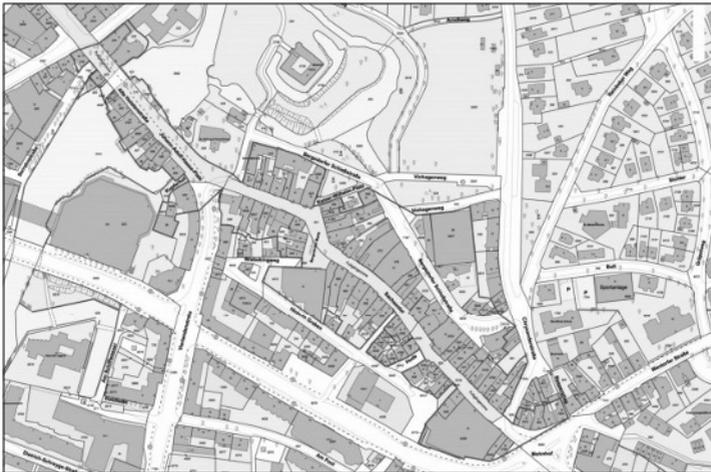
したがって、不動産の評価予測が重要であり、また実際に予測通り収入が上がったかが、継続する上での判断基準となる。テナントも大手有名企業が多く、顧客が増え売上げの向上につながるかが評価の基準であり、BIDについてもビジネスベースで実施しているといえる。

4 ザクセントールとアルテホルシュタイン通りの事例

(1) ザクセントールの事例

ザクセントールは、ベルゲドルフの中心商業地であり、800年の歴史があり、多くの文化財と木組みの店舗や事務所があり、歴史的な景観を持つ。地域主導でBIDを導入した地区であり、ハンブル

図 3-2-2 ザクセントールの対象範囲



Gebietsabgrenzung Innovationsbereich Sachsentor – vom Mohnhof bis zum Serrahn II
Maßstab 1:2000

出典：Verordnung zur Einrichtung des Innovationsbereichs "Sachsentor vom Mohnhof bis zum Serrahn II"

写真 3-2-2 ザクセントールの街並み



出典：著者撮影

ク市でも最初に導入を決めた地区である。もともと不動産所有者、商業者、サービス事業者らで、地区の魅力をどのように向上させるかを議論しており、そのなかで BID の導入を決めた。

とはいえ、第1期は BID の方式に対しては、まずは15万ユーロという比較的少額の予算でスタートした。第1期では、コンセプト作りや緑化、広報活動、空き店舗対策・一時利用などの事業が実施された。この事業は成果を上げ、地区関係者からも評価され、BID に対する賛同や期待がたかまり、予算額も拡大した。

第2期では、第1期の4倍の予算を確保し、清掃活動、クリスマスイルミネーションの入替え、緑化やプランターの入替えや管理、広報、イベントの充実、地区マネジメントの実施、専門的なマネージャーの雇用などを行った。

しかし、第3期を開始するにあたり2014年12月では24%の地権者が反対した。この反対者の割合は法律上は支障がないが、これに対して約1年間をかけて地区では多くの議論がなされた。

第3期を開始し直すにあたり変更した点は、1期を5年から3年に短縮したこと、清掃や秩序、安全性の向上を重視し清掃活動と緑化活動、落書き除去の予算を増加したこと、冬季対策を組織化すること、全体予算を削減し実務費用を削減したことなどである。

不動産評価に対する課税率は3年間で2.2%、各年では0.736%であり、3年間で43.3万ユーロである。予算として金額の大きい項目は、地区マネジメント、クリスマスライト、冬季サービス、管理コスト、地区の清掃の順である（表3-2-4）。

最も金額の大きい「地区マネジメント」には、各期ごとの方針決定、コミュニケーションや議論の実施と透明性確保、地区のための公的資金の獲得、公共空間の設計・デザインへの参加、地区への公的投資の促進、プロジェクトの計画や発展などの費用が含まれる。地区におけるBIDの運営を進めると同時に、公的資金の獲得のための情報の入手や計画づくり、行政に対して公共投資の促進を働きかけるなど、公共との連携を強化する活動を積極的に行っている。

ザクセントールでは、地域商業者やサービス事業者、不動産所有者、行政らが参加しており、運営委員会に加えてワーキンググループを設置し、タスクごとに目標を決めている。ザクセントール第3

表3-2-4 ザクセントール第3期（改訂版）の年間予算

第3期 費目	2016年	2017年	2018年
地区清掃	11,670	12,000	12,000
緑化管理	7,000	8,000	8,000
プランターの入れ替え	4,000	5,000	5,000
落書き除去	6,000	7,000	7,000
安全対策	4,000	5,000	5,000
冬季サービス	15,000	15,000	15,000
クリスマスライト	27,000	27,000	27,000
地区マネジメント	30,000	35,000	35,000
一般管理コスト	12,300	12,300	12,300
事前資金	10,000	5,000	5,000
行政手数料	4,330	0	0
合計	131,300	131,300	131,300
10%予備金	13,130	13,130	13,130
合計	144,430	144,430	144,430

出典：ベルゲドルフ・プロジェクト有限公司

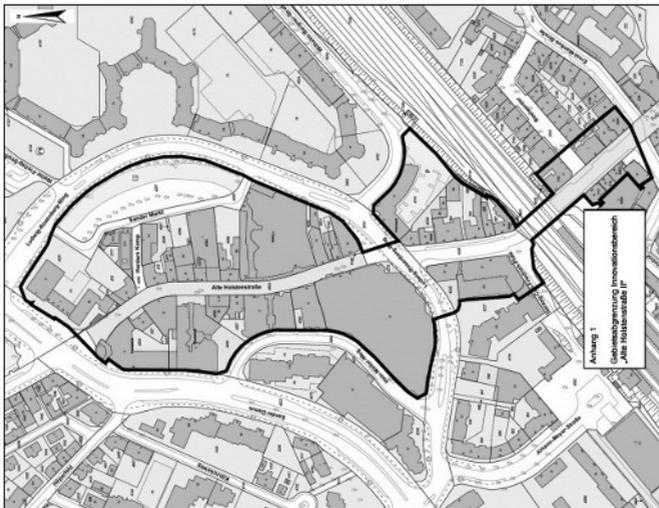
期における実施組織は、ベルゲドルフ・プロジェクト有限会社であり、ベルゲドルフ地区経済・都市マーケティング協会の子会社として設置された組織である。加えて、ICE 不動産コンサルティング・開発有限会社と、ザクセントール不動産所有者が新たに加わり実施組織チームを結成した。

ザクセントールでは、ビジネス+ボランティアベースで運営をしており、紆余曲折がありつつも成果を上げている。

(2) アルテホルシュタイン通りの事例

ザクセントールに隣接するアルテホルシュタイン通りは、ザクセントールの影響を受けて、2009年からBIDを開始した。この地区は、ザクセントールのような歴史的な街並み景観としての個性が薄く空き店舗も多い。空間の老朽化、地域の質の低下や衰退、空き店舗の

図 3-2-3 アルテホルシュタイン通りの対象範囲



出典：Verordnung, zur Einrichtung des Innovationsbereichs „Alte Holstenstraße II“

写真 3-2-3 アルテホルシュタイン通りの街並み



出典：著者撮影

増加などの問題がある。

BID を始めるにあたり、地区の課題が議論され、地区の魅力づくり、競争力の向上、公共空間の改善やレベルの向上、街並みの景観や美観の向上、居心地の良さの創出、地区の安全性の向上などが必要であると認識された。このような課題を受けて、BID の事業が開始されている。

第2期の予算を見ると、初年度とそれ以降でかなり数値が異なるが、初年度では空間のグレードアップの費用が最も大きく、地区のメンテナンスや安全・清掃の費用、魅力と競争力向上と続く。初年度以降は、地区のメンテナンスや安全・清掃の費用、魅力と競争力向上の費用が大きい（表3-2-5）。

魅力づくりと競争力向上については、ベルゲドルフ区主催のブランドキャンペーンへの参加、ロゴの活用とロゴ付きサインの設置、BID ウェブサイトの更新、日曜オープンの推進、BID 第1期で設定したターゲットグループへのアクション強化、季節イベントの充実、駐車場の表示、プロフェッショナルな空き店舗マネジメント、テナントミックスや業種の充実、起業支援をあげている。空き店舗マネジメントは、空き店舗の空間デザインの工夫や仮設利用、イベントなどが含まれる。エリア全体のトータルな魅力創出と競争力強

表 3-2-5 アルテホルシュタイン通り第2期の年間予算

費目	2014	2015	2016	2017	2018
魅力と競争力の向上	39,000	25,000	25,000	25,000	25,000
空間のグレードアップ	65,950	16,500	16,500	16,500	16,500
地区のメンテナンスと安全・清掃	42,600	36,600	36,600	36,600	36,600
BIDコーディネーター	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000
財政コスト	3,000	0	0	0	0
カウンセリングと法的サポート	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
準備金	11,000	11,000	11,000	11,000	11,000
ボランティア活動の保険、特別予備金	7,500	7,500	7,500	7,500	7,500
実施者の実務費用	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
行政手数料	6,615	0	0	0	0
合計	196,865	117,800	117,800	117,800	117,800

出典：ICC 不動産有限会社

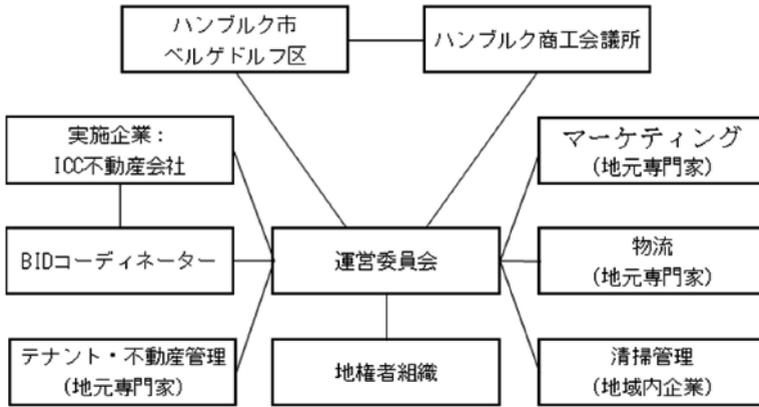
化のための、広報の強化、商店街の個性化や日曜対応、テナントの充実や空き店舗の本格的な対応と空き期間の対策など、多くの戦略的な活動を計画している。

また、空間のグレードアップとして、公共空間でのストリートファニチャーの設置、ファサードや突き出し屋根・ショーウィンドウのデザインの設定と不動産所有者への設置依頼、クリスマスライトや街灯のLED化、街路樹のライティングが計画されている。滞留しやすい空間づくり、統一感のある景観デザインの演出を目標としている。

アルテホルシュタイン通りは、BID第1期の時は、外部にBIDの運営を委託していた。しかし、必ずしも地域で望んでいるような結果にならず、委託費用も大きかったということで12%の不動産所有者が反対した。そのため、運営は地域内ボランティアで対応することとし、専門家についても、地域内人材を最大限に生かすことを基本とした。外部委託から地域内での自主運営へ方針変更を決めた結果、94%の賛成を得ることができた。

アルテホルシュタイン通りでは、地域内の不動産所有者や流通事

図 3-2-4 アルテホルシュタイン通り第 2 期の組織図



業者、不動産専門家、都市計画などがボランティアベースで BID を進めている。空き店舗は減少しており、空間などの魅力づくりも進みつつあり成果を上げつつあるといえる。

5 空き店舗対策と日本への示唆

本稿では、空き店舗対策として BID の取組み、特にハンブルク市での取組みと事例を紹介した。空き店舗に対しては、地域的な対策が重要であり、地域としての改善や活性化を図り、商業地区としての環境の向上、魅力づくり、マーケティングや PR、ウェブサイトやイベントなどを進め、現在の消費者のニーズに答えられるような戦略的な取組みが必要である。空き店舗に対する対策は、地域における総合的な対策のなかで他の様々な事業と関連づけ、地域全体の魅力向上の一環として進めないと持続的な解消が見込めない。

BID の取組みをまとめると、①不動産所有者から特別の税金を徴収することで、資金の確保ができること、②エリアを特定し、その空間内の公共空間を地元でデザインし付加的な整備や補修が行え

ること、③地域全体をマネジメントし戦略性を持つことにより効果的な手段が実施できること、④行政と不動産所有者との協働を主軸に、テナント、専門家、住民などの多くの視点からの意見を取り入れつつ進めていること、ただし、⑤決定権は資金負担者である不動産所有者にあること、⑥不動産所有者の責任を明確化することにより負担と受益の関係がわかりやすくなること、⑦テナントミックスなどテナントのマネジメントを実施すること、⑧地域の独自性を打ち出すことが可能であり、行政のみでは難しい地域の特別性を打ち出せること、⑨行政と不動産所有者が協働することにより、商業地区の公共的空間と建物景観を一体的に改善できること、⑩ただし、大規模な空間整備はどの地域もやっておらず、ストリートファニチャーやイルミネーションの改善、緑化、サイン整備などの歩行空間や景観のリニューアルとバージョンアップが中心であること、⑪事業評価をしながら進めるために、進め方自体を改善できることなどの多くの優れた点が指摘できる。

大規模店舗に対して苦戦を強いられている地区はドイツでも多く存在している。しかし、大規模店舗のノウハウを一般の商業地区でも導入し、あたかもショッピングモールのような運営をめざして、全体のマーケティングや戦略づくり、空間マネジメントやテナントマネジメント、イベントマネジメントなど、様々な分野を効果的にマネジメントしつつ進めている。

各分野のマネジメントはそれぞれの戦略づくりから合意形成、効果的な設置や管理などがある。特にテナントマネジメントは、現在のテナントの意向把握や全体戦略への協力やイベントなどへの参加促進、さらに、どのような業種やタイプのテナントが必要か、新たなテナントの誘致なども担っている。

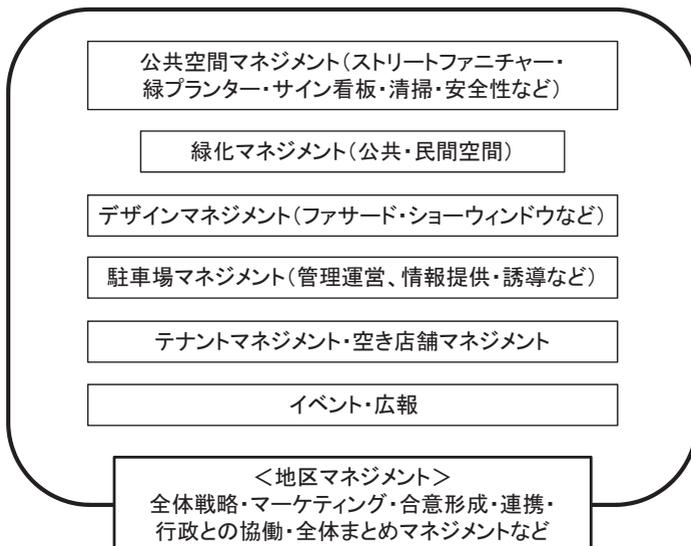
とはいえ、大規模店舗と異なり、個々の不動産所有者は独立であり、意識も異なるために、合意形成については苦労している地区も

多い。また地域と行政との一体的な取組みであるため、双方の合意も重要であり、協力と役割分担が求められている。さらには、空間デザイン、緑化、マーケティング、テナントマネージャー、広報、物流などの各専門家の活用も必要である。

日本では、中心市街地活性化としてタウンマネジメント組織が設置され、十分に機能しない地域が多いという状況があった。全体のマネジメント能力が弱かったりマネジメント人材が不十分であったこと、関係者間での合意が形成できなかつたり時間がかかりすぎたこと、地域に必要な事業が必ずしも実施できていなかったこと、事業に対する評価と改善の仕組みが不十分であったこと、必要性のうすい大型の空間整備や再開発を重点的に実施しそれ以外の既成商業地域のきめ細やかな環境改善が疎かになることがあったこと、その他様々な理由があったと思われる。

老朽化し居心地の良くない商業空間や、店舗の業種構成もバラ

図 3-2-5 BID を導入する上での地区マネジメントのイメージ



スが悪く買い物に不便なこと、ターゲットに即した魅力づくりや環境整備がされていないことなど、大型店に負けてしまうのは当然と思われる。

これらの問題点に対して、不動産所有者が、不動産価値の低下を防ぎ自分たちの地域をより良くするために活性化を行うのは、テナントが行うよりも合理的と思える。現在は、建物所有者と商業者が異なる場合も多く、また空き店舗も増加している。所有のみの場合は、商業地域としての魅力よりも不動産オーナーとして安定的な収入を得る方がより重要となるであろう。店舗を所有する場合としない場合では、立場も異なるので合意が図りにくい。また、空き店舗が増加すると、商業者中心の組織で活性化を図るのはパワー不足になりやすい。また、チェーン店が多い場合も、地域の活性化などに参加をしないテナントが増加する。このように考えると、不動産所有者が活性化の主体に関わるという考え方はもっと注目されてよいと思われる。

日本では、多くの商業地で商店街振興組合などの既存の組織があり、既に会費などを徴収している。その会費とBIDの負担の関係性を整理する必要がある。地域により活動が活発な組合とそうではない組合があり、加入率の高い組合と低い組合もあり、多くの不動産所有者が店舗経営者でもある地区と、多くの不動産所有者は店舗経営をしていない地区があり、これらの特徴により回答が異なってくるであろう。

合わせて、BIDにおいては多様な主体が計画づくりから実現のためのマネジメントまでを行っている。公共的な空間整備や各店舗の販売戦略など、官と民で役割分担をしつつ計画と運営を進めている。また、計画からマネジメントまでを一貫してPDCAサイクルを回しながら進めている。その結果、環境整備、空き店舗対策、マーケティングや広報などをトータルに計画しトータルに実現できる。

日本でも、不動産所有者が主体的に関わる組織づくりを検討すること、ショッピングモールのようなトータルな戦略や事業の内容、組織の検討、人材確保と人材育成の方法、そのための合意のあり方を構築すること、計画から運営までをPDCAサイクルを使いながら一貫して進めることなど、十分に参考になると考える。

参考文献

1. Frank Friesecke 2006, Revitalization of Urban Areas through Business Improvement Districts (BIDs) – Trends and Expectations for Shrinking Cities, Promoting Land Administration and Good Governance, 5th FIG Regional Conference, Accra, Ghana
2. Boris Michel and Christian Stein 2015, Reclaiming the European City and Lobbying for Privilege: Business Improvement Districts in Germany, *Urban Affairs Review*, 51 (1), pp74-98
3. Stefan Kreutz 2009, Urban Improvement Districts in Germany: New legal instruments for joint proprietor activities in area development, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 2(4), pp304-31
4. Volker Eick 2012, The Co-production of Purified Space: Hybrid Policing in German Business Improvement Districts, *European Urban and Regional Studies*, 19(2), pp121-136
5. Elisabeth Peyroux, Robert Pütz, Georg Glasze 2012, Business Improvement Districts (BIDs): The Internationalization and Contextualization of a ‘Travelling Concept’, *European Urban and Regional Studies*, 19(2), pp111-120
6. Matthias Ensgraber 2009, BID: Ein geeignetes Modell zur

Attraktivitätssteigerung des Einzelhandelsstandorts
Offenbach? Die Einrichtung eines Business Improvement
Districts unter besonderer Berücksichtigung der
Beteiligungsbereitschaft von Einzelhändlern, Geographisches
Institut, Gutenberg Universität

7. Jamie Peck and Adam Tickell 2002, Neoliberalizing Space, *Antipode*, 34(3), pp380-404
8. 南部繁樹「ドイツにおけるタウンセンターマネジメントの展開」
日本建築学会大会学術講演梗概集 7110 (2004年) 275-276 頁
9. 南部繁樹「ドイツ・ハンブルク市における BID 導入プロセス
と内容」日本建築学会大会学術講演梗概集 7354 (2006年)
731-732 頁
10. 南部繁樹「ドイツ・ヘッセン州ギーゼン市の BID 導入プロセス
と内容」日本建築学会大会学術講演梗概集 7058 (2007年)
145-146 頁
11. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg, BID-
Pilotprojekte und Kostenauswirkung in der Verwaltung –
Erfahrungsbericht
12. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg 2006,
Ratgeber Business Improvement District (BID)
13. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg 2013,
BID - Einfuehrung und Kostenauswirkung in der Verwaltung
– Abschlussbericht
14. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg 2013,
MERKBLATT Finanzierungsangebote der Hamburgischen
Investitions- und Förderbank
15. <http://www.hamburg.de/bid/>
16. <https://www.hk24.de/produktmarken/branchen/handel/bid/>

BID-Allgemein/2710826

17. <http://www.urban-improvement-districts.de/?q=BID>
18. <http://www.bid-sachsentor.de/>
19. <http://bid-alte-holstenstrasse.de/>
20. <http://www.bid-neuerwall.de/>
21. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg, Ratgeber Business Improvement District (BID)
22. Konsalt Gesellschaft für Stadt- und Regionalanalysen und Projektentwicklung mbH 2008, Lüneburger Straße Antrag auf Einrichtung eines Innovationsbereichs
23. Deutscher Industrie- und Handelskammertag, BID-News
24. Newsletter City Harburg No1-20
25. 室田昌子『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネージメント』学芸出版社、2010年
26. 小林重敬編著『最新エリアマネジメント 街を運営する民間組織と活動財源』学芸出版社、2015年
27. 小林敏樹「Business Improvement District (BID) の現状と可能性」土地総合研究 22 巻 2 号 (2014 年) 116-133 頁
28. 青山公三「BID 制度の活用－大阪の挑戦」都市計画 64 巻 5 号 (2015 年) 34-37 頁
29. 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－ドイツ・ハンブルク市での試みをもとにして－」日本建築学会計画系論文集 82 巻 731 号 (2017 年) 133-140 頁

第3章

ハンブルク市の HID を活用した 大規模集合住宅団地の再生の試み

兵庫県立大学環境人間学部准教授 太田 尚孝

はじめに

我が国では、周知のように大都市圏を中心に、戦後の高度経済成長期に建設されたニュータウン型の大規模集合住宅団地が構造的課題を抱えている。立地状況に応じて直面する課題の深刻さは異なるとしても、いかにして当該地区が公民の連携の中で持続可能性を有し、居住者の生活の質を維持していくかは共通の課題といえる。既に多くの事例では、URや自治体、居住者、NPO、大学関係者などが、長期にわたり様々な試みを行っているが、主体間の合意形成の困難さや投資意欲の減退等から、求められる物的環境・社会的環境整備に十分に対応できているとは言い難い。

そこで本章では、上記の我が国での課題解決にもつながると考えられる、ハンブルク市で実践中のHID（Housing Improvement District）を活用した大規模集合住宅団地の再生の試みに注目したい¹。HIDは、後述するように、商業・業務地でのBID（Business Improvement District）をモデルとして制度設計がされ、既存の公共サービスに上乘せする形での地区再生をめざす試みである。ハンブルク市²では、シュタイルスフープ（Steilshoop）地区（0.9km²、1.4万人）の中で1960年代～70年代にかけて建設された大規模集合住宅団地を中心としたエリア（0.7km²、1.3万人）に対して、ハンブルク市条例に基づきHIDを導入し、HID指定地区内の全土地所有者からの負担金による地区再生を2012年からスタートさせている（図3-3-1）。なお、ドイツにおけるHIDの実践は2017年10月時点では

1 第Ⅲ部第2章で示したハンブルク市のBIDに関する調査報告は既に室田（2017）にて公表されている。また近年、ハンブルク市を含めてドイツのBIDに関する調査報告も南部（2006）、佐野（2013）、御手洗・原田（2017）、原田（2017）のように活発に行われている。一方で、HIDについては太田（2018）において概要が説明されているのみである。

2 ハンブルク市はベルリン市、ブレーメン市とともに都市自治体＝都市州となっているが、本章では一般的には「市」と表現されることが多いことから、統一的に「市」として表記する。

図 3-3-1 シュタイルスフープ地区の全景（1999年時点）



出典：Kossak (2012)

同地区のみであり、実験的試みとしてドイツ国内からの関心も高い状況である³。

第1節では、分析の前提として、ハンブルク市の再統一後の人口動態と実施されている都市再生施策を理解する。ここでは、大都市間の比較やハンブルク市内での空間的差異にも注目しながら、まずは統計的データに基づき近年のトレンドを客観的に把握する。次いで、ハンブルク市及びシュタイルスフープ地区における「都市計画助成 Städtebauförderung」⁴に基づく都市再生プログラムの実施状況を概観する。

第2節では、法制度の概要とシュタイルスフープ地区における実践状況を整理する。HID 関連法については、2013年10月最終改訂

3 ノルドライン・ヴェストファーレン州では2008年6月の「不動産及び地区共同体に関する法 Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)」が2014年7月に改正され、既存の商業業務地に加えて住宅地も対象となりハンブルクと類似の試みが制度上では可能となったが、実践例は現時点では確認できていない。

4 制度の詳細は、太田・大村（2014）を参照のこと。

版の「民間イニシアチブによる居住地区の強化に関する法(GSW 法: Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen)」を扱う。その上で、シュタイルスフープ地区の発展経緯とHIDの導入背景、基本的枠組みを確認する。

第3節では、現状のHIDの成果や課題を明らかにする。現地には、2015年3月及び2017年9月に訪問しており、どちらもシュタイルスフープ地区の再生マネジメントを担う地区事務所の担当者にヒアリング調査を行っている。これに関連して、地区の状況を正しく理解するために客観的データでの分析も行う。

最後に、本章のまとめとして、HIDの可能性・課題を、2016年3月にドイツの都市計画分野で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Stefan Kreutz氏へのヒアリング調査も含めて論じる。

1 ハンブルク市の人口動態の現状と都市再生施策

(1) 再都市化する都市？

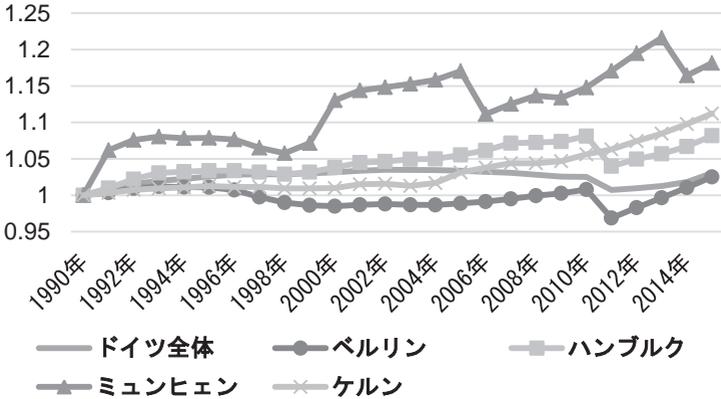
ア 再統一後のドイツの人口動態

ドイツでは、1970年代後半から1980年代にかけて一時的な人口減少がみられたが、戦後から基本的には人口増加傾向を示していた。その後、2002年の8,250万人を頂点として、微減が続いていた。しかし、直近のデータとしては、2016年末には外国からの大量の流入者により人口の社会増が生じた結果、8,280万人となり、再び増加傾向になっている⁵。

これを人口100万人以上の4大都市（ベルリン、ハンブルク、ミュンヘン、ケルン）に注目すると、ベルリンで1990年代後半から

5 連邦統計局の発表資料（Pressemitteilung Nr. 033 vom 27.01.2017: Bevölkerung in Deutschland voraussichtlich auf 82,8 Millionen gestiegen）に基づく。

図3-3-2 再統一後のドイツ全体と4大都市の人口増減率(1990年=1)



注：値は各年12月末時点。2011年以降に人口総数に関する基準統計値を変更した都市もあることからこの間で値に大きな変化がある。
 出典：連邦統計局及び各都市の統計データから作成。

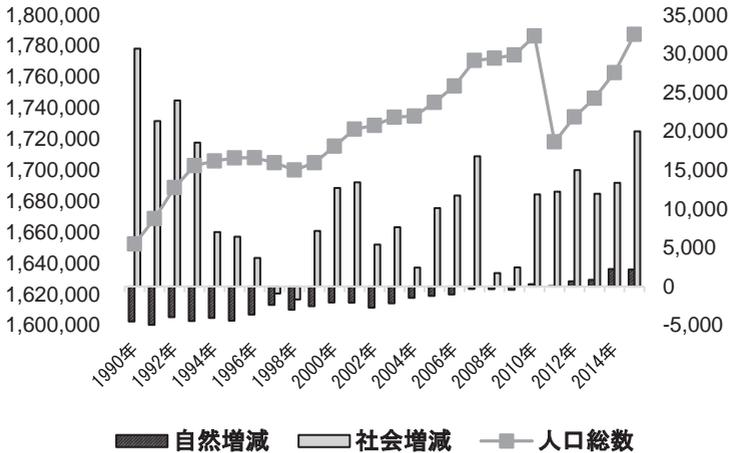
2000年代半ばにかけて人口減少がみられたが、近年ではドイツ全体の人口増加傾向を上回る値を示している（図3-3-2）。

この背景には、我が国と同様に、より多くの人々が利便性や教育及び雇用の機会、交流の可能性等を求めて都市的環境での居住を希望していることが反映されていると考えられる。また、同時に大都市側でも、より多くの都市居住者を確保するための政策を打ち出しているからとも考えられる。

イ 再統一後のハンブルク市の人口動態

次に、ハンブルク市をみると、同市は既に戦前の時点で170万人を超える北ドイツの一大都市であった。その後、前述のドイツ全体の人口動態と同じく、1970年代後半から1980年代にかけて自然減により、人口減少局面に入った。しかし、再統一後は一気に社会増による人口増加に転じ、その傾向は近年も継続されている（図3-3-3）。

図 3-3-3 再統一後のハンブルク市の人口総数と自然・社会増減



注：値は各年12月末時点。2010/11年の差は図3-3-2の註による。
 出典：市の統計データに基づく。

さらに2015年のデータを詳細にみると、この社会増を支えているのは外国人であることが明らかになる⁶。すなわち、ドイツ人の流入者(54,684人)と流出者(54,258人)との差は+426人であるのに対して、外国人の場合は、流入者(55,339人)と流出者(34,852人)との差は+20,487人となっている。なお、市の人口(178.7万人)に占める外国人は2015年時点で26.2万人、14.7%である。

今後の人口発展については、2015年9月にハンブルク市・シュレーズヴィツヒホルスタイン州統計局が示した人口予測に基づく、2035年には1,836,900人～1,896,500人と人口増加が続くことが想定されている⁷。

6 ハンブルク市及びシュレーズヴィツヒホルスタイン州統計局のHP (<http://www.statistik-nord.de/>)に基づく。

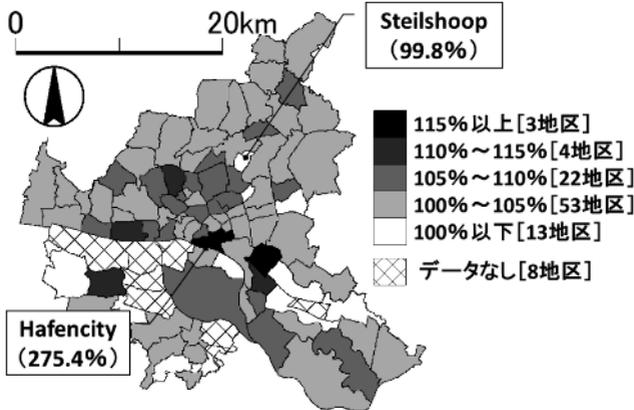
7 Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015)。

ウ 都市内部での人口増減

ハンブルク市全体としては人口増加傾向であったとしても、当然、都市内部での空間的差違が存在する。

2008年末と2014年末の都市地区（Stadtteil）の人口増減率をみると、この6年間で人口が最も増加したのは旧港湾地区を用途転換した事例として世界的に著名なハーフェンシティ（Hafencity）地区である（図3-3-4）（図3-3-5）。その他にも、都心及びインナーシティでの人口増加が確認できる⁸。一方で、人口減少も若干であるがエルベ川沿いや郊外部で見られる。なお、HIDが設置されているシュタイルスフープ地区では確かに人口減少はあったがその値はごくわずかである。

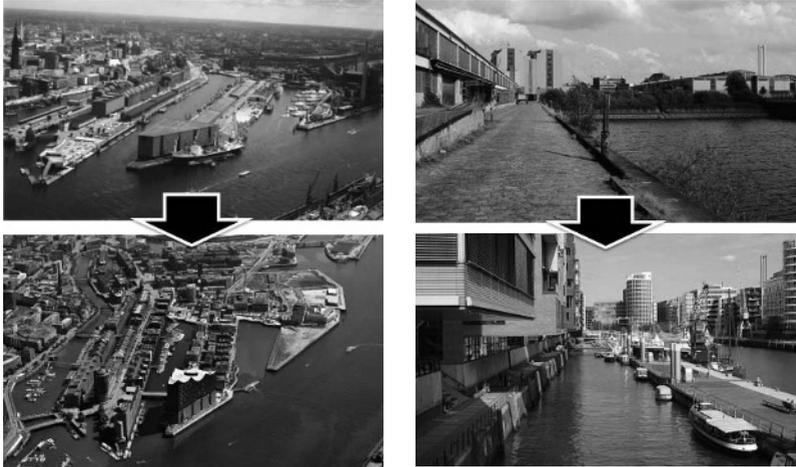
図3-3-4 2008年末と2014年末のハンブルク市内の人口増減率



註：欠損値は非居住地（例：港湾地区）、新規に都市地区が設定された地区。
 出典：Hamburger Stadtteilprofile 2009/2015に基づきMANDARAで作成。

8 本章では言及しないが、インナーシティや都心部のいわゆる「ホットスポット」では、従前の居住者の排除をともなうジェントリフィケーションも発生している。詳細は、太田（2017）を参照のこと。

図 3-3-5 ハーフエンシティ地区の土地利用変化（2000年/2016年）



出典：Hafencity Hamburg 社提供資料に基づく。

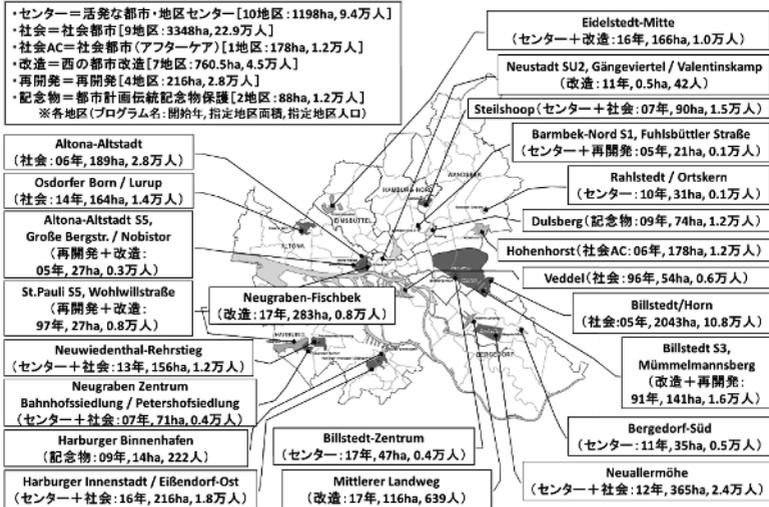
（2）都市計画助成に基づく都市再生プログラムの実施状況

ア ハンブルク市全体の動向

前項で確認したように、ハンブルク市では人口減少は都市地区レベルでも目立たず、旧東独地域や旧西独のルール工業地帯の諸都市とは直面する都市再生課題や対応が異なるといえる。すなわち、同市においては、新たに流入し続ける新しい居住者ニーズに対応した住宅の建築や、既成市街地における社会的問題の解決、アフォードブル住宅の確保がより重要であると考えられる。

このうち、ドイツで都市計画的課題を解決する政策手段として最も基本的であり、連邦政府と州（ハンブルク市の場合は市）、自治体が3分の1ずつを負担する都市計画助成の都市再生プログラムの実施状況をみると、センター地区活性化をめざす「活発な都市・地区センター Aktive Stadt- und Ortsteilzentren」⁹が10地区で行われ、主に社会的問題を解決するための「社会都市 Soziale Stadt」¹⁰の実施が9地区と多い（図 3-3-6）。

図 3-3-6 都市計画助成による都市再生プログラム実施状況 (2017年5月)



出典：ハンブルク市 HP (RISE-Fördergebiete Übersichtskarte) に加筆して作成。

なお、ハンブルク市では、2009年7月以降、個別プログラム型の都市再生をあらため、より総合的で効果的な政策を展開するため、「統合化された都市地区開発 Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)」を全市的に導入した。そのため、1地区に複数のプログラムが同時に行われているケースも多い。

イ シュタイルスフープ地区での取組み

シュタイルスフープ地区では、HID 設置地区とほぼ同範囲の大規模集合住宅団地にて「活発な都市・地区センター」と「社会都市」

- 9 活発な都市・地区センターは、2008年以降、センター地区の機能的欠点の改善、公民の連携強化などにより、中心的地区の活性化をめざすプログラムである。ドイツ全土で2016年までに530自治体(600地区)において実践されている。
- 10 社会都市は、1999年以降、構造的に不利な条件下の都市的地区において都市計画的観点からの住環境改善と、居住者の統合や参加を促し社会的共生を強化することで地区再生をめざすプログラムである。ドイツ全土で2016年までに441自治体(783地区)において実践され、連邦政府・州・自治体の負担金を合算すると既に約43億ユーロが投入されている。

が実施されている（表 3-3-1）。

前者は、地区のゲートの機能を果たし、ショッピングセンター等が入居するセンター施設一帯を物的に改善するために用いられている。後者は、2012年以降は「休止中」となっており、連邦からの補助金は停止されているが、ハンブルク市やEUからの補助金も受けて小規模のプロジェクトを実行している。

そして、現地では、総合的な地区再生を担う主体として、ハンブルク市から委託を受けた Lawaetz 財団が地区事務所を開設し、事業の進捗管理や地区住民とのコミュニケーション、地区住民代表者による住民会議の運営、総額年間 1.5 万ユーロを上限とする「地区基金 Verfügungs fonds」の配分を決める予算委員会の運営等を行って

表 3-3-1 シュタイルスフープ地区における都市再生プログラムの実施概要

プログラム	実施年	補助対象事業	補助金額
活発な都市・地区センター	2009年～	<ul style="list-style-type: none"> ・当該地区に対する統合的都市計画開発構想の策定及び更新等の総合的措置の準備 ・公共空間（通り、道路、広場）の質的改善 ・都市像に影響を及ぼす建物の改修、近代化（省エネ型改修も含む） ・空き家、使用頻度の低い建物を有する土地及び都市計画的に容認可能な暫定利用を含む休閑地の再利用のための建設及び規制措置 ・中心地マネジメント及び利用権者及び、建設法典 138 条における利用権者の委任者並びに不動産・地区共同体の参加 ・事業委任者への支払い 	2,774,000 €
社会都市	2008年～2012年	<ul style="list-style-type: none"> ・当該地区での実施措置の準備調整、計画及び実現、並びに市民関与及び参加、ボランティア活動の促進、統合的都市開発構想の策定及び更新 ・地区を都市計画的に再開発し、住民のために住宅及び生活の質や地区における教育機会及び経済力を改善させ、安全性及び環境配慮性を高めるための居住、住環境及び公共空間改善 ・利用多様性を向上させ、連帯を強化させるための子供・家族及び年齢に適したインフラ、若しくは更なる社会インフラの改善 ・冷遇されたグループ及び移民背景のある人々の統合化の改善 	416,000 €

注：補助金額は連邦政府の負担額のみであり、その額はおよそ全体の 1/3 程度となる。

出典：都市計画助成の HP (<http://www.staedtebauforderung.info/>)、太田・大村 (2014) から作成。

いる。

すなわち、2012年にHIDを導入する以前の段階でも既に地区再生に向けた様々な取組みがシュタイルスフープ地区では行われていたといえる。

2 ハンブルク市のHID法の概要とシュタイルスフープ地区での実践

(1) 先例としてのハンブルク市のBIDの取組みと連邦レベルでの根拠法

ドイツでは主に北米の例を参考に、2005年1月にハンブルク市にて同国初となるBID法が「小売及びサービスセンターの強化に関する法(GSED: Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren)」¹¹として制定された。次いで、同年8月には実際にBIDがハンブルク市の都心から南東約20kmに位置するベルゲドルフ区の中心的商店街であるSachsentor地区で設置された。その後、2016年2月時点では、都心及び郊外部を合わせて14か所で実施され、同時点でのドイツ全土での実施数(35か所)のおよそ1/3がハンブルク市となっている¹²。

連邦レベルでも、ハンブルク市を含めて各地での実践状況を踏まえて、2007年1月にドイツの都市計画の基本法である建設法典171f条にBID・HIDの設置の根拠法が「都市開発のための民間イニシアチブ、州法 Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht」として制定された。

同法では「州法の規定により、その他の措置を損なうことなく本

11 同法はその後、改正され「産業センター Gewerbezentren」も対象となったことから、2013年10月版の現行法の正式名称は、Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentrenである。

12 詳細は、太田(2018)を参照のこと。

法に従って、市町村の都市計画目的と調整が図られた構想に基づき、既成市街地（Innenstädte）、都市地区センター（Stadtteilzentren）、居住地区（Wohnquartiere）及び産業センター（Gewerbezentren）並びに都市開発に重要なその他の地域の強化、若しくは開発に役立つ立地関係措置が民間の責任において実施される区域を決定できる。措置の資金調達及びそれと関わる公正な費用配分には州法により規定できる。」と記載されている。

これを受けて、HID は、2007年11月の「民間イニシアチブによる居住地区の強化に関する法（GSW法）」の制定により、ハンブルク市において設置が可能となった。なお、ハンブルク市では BID 設置地区を「イノベーション地域（Innovationsbereich）」、HID 設置地区を「イノベーション地区（Innovationsquartier）」と呼ぶが、本稿では BID・HID 設置地区とする。

（2）GSW法の基本的特徴

ア 基本原則（1条）、目的及び任務（2条）

同法は、「空間的に区分け可能な居住地区において、地区が持つ魅力の安定化及び向上が得られるよう住居及び生活の質を強化かつ改善すること」を目的としている。この目的のために、実際の HID のマネジメントを担う「受託管理者 Aufgabenträger」の申請に基づいて、居住地区における住居及び生活の質の強化のために、民間セクターの財政責任で住居及び生活の質の改善のための措置を実施する範囲を指定できる。

HID 設置内で行えることは、①住宅地の発展のためのコンセプト策定、②各種サービスの提供、③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、④不動産活用、⑤共同的な広告措置の実施、⑥各種イベントの開催、⑦公的機関、あるいは居住者と各種措置の実施に関する取り決め、⑧正式に、あるいは略式での公

聴手続きにおける意見表明、である。なお、具体的な目的及び実施措置はHID設置地区単位で「実施措置・資金調達コンセプト Maßnahmen- und Finanzierungskonzept」の中で決定される。

イ 設置（3条）、受託管理者（4条）、申請（5条）

受託管理者がHIDの設置申請を行うが、最終的な設置決定権限は市側に与えられている。

申請を行う受託管理者は、財政的に十分な能力を持つ者とし、自身の税法上の信頼性を証明し、公法上の契約において、同法及び措置・資金調達コンセプトから生じる義務、目的及び任務を実現する義務を負う。また、受託管理者は場合によっては自身の任務遂行時に第三者を使用できる。なお、受託管理者は、任意にハンブルク投資開発銀行からの監査を受ける。

申請の条件としては、HID設置予定地区内の土地区画数の3分の1の所有者の同意の証明が可能であり、かつ面積としても総敷地面積の3分の1以上である場合に文書によって申請を行うことが可能である。この際に、HID設置予定地区内に1,000人以上の居住者が存在する場合には、事前に説明会を実施することが条件となっている。なお、申請書類は、インターネット上に公開されることになっている。

ウ 負担金（7条）、有効期間（10条）

負担金には、「実施措置・資金調達コンセプト」に応じて、HID設置地区内で実施される事業費及びそのための準備費用、マネジメントを担う受託管理者の適切な利益が含まれる。負担金は課税として扱われ、支払義務者は、支払通達時点での土地所有者とされる。負担金の計算には、HID地区設置の申請が出された年の1月1日に有効の統一的に定められた財産価格が用いられ、基準的な土地評

価額の10%を上限とする。

なお、HIDの設置期間については、原則、5年間と定められている。

(3) シュタイルスフープ地区におけるHIDの実践

ア 地区形成経緯と住宅地としての特徴

シュタイルスフープは、ハンブルク都心から北東に約8kmに位置する1950年代後半から1970年代前半にかけて開発された住宅地である。同地は、かつてクラインガルテンや戦災後のバラックが広がっていた120haを面的にクリアランスし、当時の都市計画の潮流であった「密度による都市性 *Urbanität durch Dichte*」の影響を受けたプロジェクトでもある(図3-3-7)¹³。

住宅地の第1の特徴は、中心から東西に地区を貫く約1.5kmの中央歩道軸に、20のリング状の住宅ブロックがブラジリアのように翼のような形で建設されたことにあった。そして、個々の住宅ブロックは、歩道軸に向かって多くは4階建てであり、開口部分では一方が6階から7階、他方が10階建てとされた。地区の南側では、半円状住宅ブロックが13階で2棟建設された。

全体で6,380戸の賃貸住宅の約半分は、8階から13階までの高層住宅であり、多くの住宅ブロックに90m×130mという広大な中庭が整備された。同時に、住宅地の東西の縁には、所有権付き住宅が200戸、テラスハウス、センターの東側にはカトリック教会、高齢者施設が135戸建設された。

また、交通関係では、住宅地は6つの環状道路によって接続されており、これらは地区の南側の縁で合流する。そして、歩道軸と平行に、門を通過して玄関に至るような生活道路と中庭によって2つの

13 Schubert (2005) に基づく。

図3-3-7 シュタイルスフープ地区の集合住宅団地の現状



(左上：中央歩道軸、右上：センター周辺、左下：中庭、右下：駐車場)
出典：2015年3月及び2017年9月の現地調査時に筆者が撮影。

歩行者道がつながれた。オープンなブロック側には、平面駐車場と地下駐車場があり、全体で5,500台を収容できた。当初は地区の中心に地下鉄駅を建設する予定であったが、今日まで実現には至っていない。そのため、路線バスが地域の足となっている。

イ HIDの設置範囲・設置経緯

同地に2012年にドイツ初となるHIDが設置されたのはCity Center Steilshoopを含めた集合住宅団地エリアである(図3-3-8)。2012年末時点のHID設置地区と市全体の居住者の社会的環境をみると、極端ではなくとも社会的弱者が一定程度集積していることが読み取れる。

HIDの設置背景は、①地区内でも中高層住宅では1980年代以降

図 3-3-8 シュタイルスフープ地区における HID 設置範囲と居住者の社会的環境



出典：HmbGVBl.Nr.46, 487 及び Hamburger Stadtteil-Profil 2013 から作成。

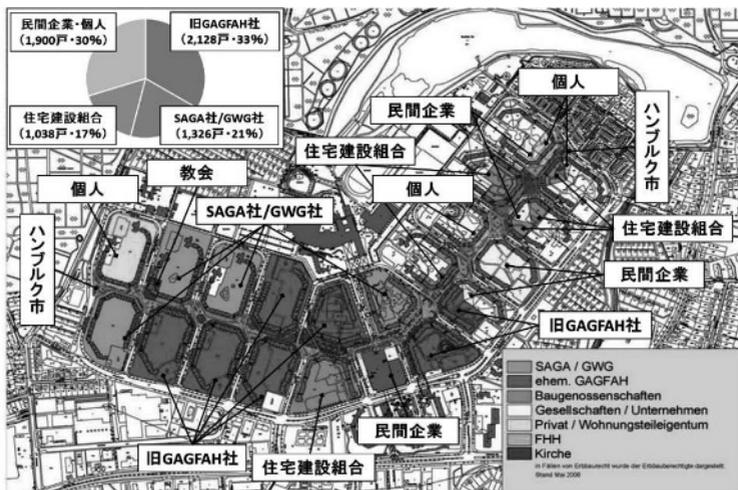
に人口・世帯構造や住宅市場の変化から空き家や社会的弱者の集積が目立ち始めたこと、② 1991年から2000年に法的の再開発地区に指定され約1,100万ユーロが建築的更新のために投資されたが地区のイメージを一新するまでに至らなかったこと、③ 2004年半ばに住宅地全体の住宅ストックの3分の1に該当する2,160戸を所有し公共的性格が強いGAGFAH社からアメリカの投資会社であるFortress社に住戸が売却されたこと、などが関係しているとされる¹⁴。

また、HID設置地区内の土地・住宅所有関係は、その他の類似の大規模集合住宅団地と比べて所有者が少ないことが特徴とされる¹⁵。そのためGAGFAH社と同様にSAGA社/GWG社や19の住宅建設組合も公共的利益を重視しており、所有者数と合わせて合意形成が比較的容易だったと考えられる。なお、HID設置内でのハンブルク市の所有は帯状の中央歩道軸であるが、公共空間でも部分

14 Kretz (2010) に基づく。

15 Krüger/ Kreutz (2009) に基づく。

図 3-3-9 HID 設置地区内の土地・住宅所有関係



註：左上の住宅ストック数は2007年10月時点、空間的分布は2006年5月時点。
 出典：Krüger/ Kreutz (2009) に加筆をして作成。

的には所有関係が複雑に設定されている（図 3-3-9）。

いずれにしても、HID の設置には長期の議論や調査を必要とした。地区レベルでは、HID 法の制定以前の2007年2月から定期的に土地所有者や市の代表者、大学関係者などが議論を行い、同時に連邦が行う「実験的住宅及び都市建設調査プログラム（ExWoSt）」に2度にわたり採択され、HID の実行可能性や課題を検証した。最終的には、2012年11月から5か年計画でHIDが設置され、総額約410万ユーロが投入されることとなっている。

ウ 設置目的・実施措置

2012年11月の「シュタイルスフープのHID設置に関する法令 Verordnung zur Einrichtung des Innovationsquartiers Steilshoop vom 27. November 2012」の2条「目的・実施措置」に基づくと、HID の設置目的と目的を達成するための実施措置は下図のように

図 3-3-10 HID 設置の設置目的と実施措置

HID 設置の目的	
<ul style="list-style-type: none"> ・ シュタイルスフープにおける居住及び生活の質を向上させること 	
↓ ↓	
目的達成のための具体的な実施措置	
1. 地区内の中央歩道軸の空間・ネットワークの整備	<ul style="list-style-type: none"> a) 老朽化した花壇や緑地の基盤の更新 b) 傷んだ歩道の更新、あるいは修繕 c) 傷んだ、あるいは老朽化したストリートファニチャー（ゴミ箱、ボラード、駐輪）の更新 d) 公共空間における小規模緑地の統合化 e) 芝生広場のデザイン形成 f) 街区内の大規模樹木と地表面の緑地の適合化のための緑地コンセプトの更新 g) 座ることができる施設の更新や新しいデザイン h) 中央歩道軸の東部分にある煉瓦的要素と新しく創出される緑地との接続
2. 中央歩道軸の清掃と保全	<ul style="list-style-type: none"> a) 清潔で機能的で手入れがされているストリートファニチャー b) 既存の植樹のよりよい保全・発展状態の保証 c) より良い定期的な清掃と既存の歩道や広場のごみや落ち葉、壁面を覆う植物の管理 d) 部分的な移動も含む定期的な芝生部分の維持の保証 e) ショッピングカートやその他の対象物の素早い回収と返却
3. 住宅地内のロケーションシステムの改善	
4. 地区のイメージ改善のためのマーケティング措置の実施	

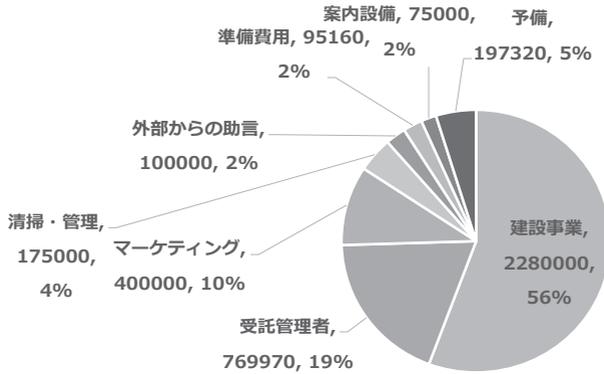
出典：HmbGVBLNr.46 から作成。

整理できる（図 3-3-10）。ここからは、BID 等への批判的主張でみられるような空間の私有化ということはなく、既存の公共サービスでは不十分な事業を土地所有者主導で実施し、地区の環境改善をめざす取組みであることがあらためて読み取れる。

エ 事業費の配分

事業費の配分をみると、地区内の各居住ブロックをつなぐ 1.5km の中央歩道軸の建設事業が核であることが読み取れる。これは、HID の 5 年間の予算計画書をもても 56% と最多となっている（図

図 3-3-11 シュタイルスフープ地区における HID の予算配分 (単位：€)



出典：Otto Wulff BID GmbH (2011) から作成。

図 3-3-12 HID による公共空間の改善事業計画



(現状)

(将来)

出典：Otto Wulff BID GmbH (2011) から作成。

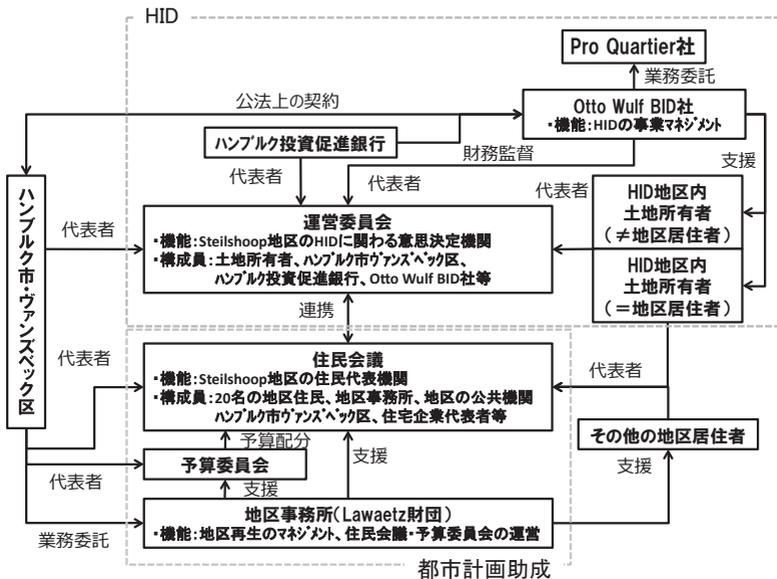
3-3-11) (図 3-3-12)。次いで、Otto Wulf BID 社のマネジメント費が 19%、地区再生のためのマーケティング費が 10%であり、これらの中で運営委員会やハード・ソフト事業の管理、地区住民との協働機会の創出、ブランディングが行われる。すなわち、シュタイルスフープ地区の HID では、過去の再開発事業では十分に実施されず、かつ同時並行の都市再生プログラムとのシナジー効果もねらい、公共空間の整備や地区へのイメージ改善が重視されているといえる。

オ HIDの組織体制

HID 地区内には、54名の土地所有者が存在し、負担金の額は所有する面積に応じて変動するものの、一律で土地評価額の4.2%である。また、HIDのマネジメント（受託管理者）は、ハンブルク市内で多数のBIDの運営を担うOtto Wulf BID社である。さらに、同社が委託する形でPro Quartier社が地区のブランディング（イベント・HP等での情報発信）を担っている。

組織体制としては、前節で述べたように同地区には民間主導のHIDのみならず、ドイツの中心的都市再生手法である都市計画助成により、「活発な都市・地区センター」及び「社会都市」も実施されている。そのため、これに基づいて住民会議や地区事務所が設置されており、より多様な主体に関連づけられてHIDが実践されているといえる（図3-3-13）。

図3-3-13 シュタイルスフープ地区内のアクター間の関係性



出典：地区事務所へのヒアリング調査から作成。

この状況について地区事務所では、HIDの参加者の中には、これまで同地区の活性化のために尽力してきた住宅企業や住民も含まれておりプログラムが違っていても意思疎通は図れていると理解している。

3 HIDの成果と課題

(1) 現地でのヒアリング調査結果

ア HIDの成果

HIDは、2017年末で設置期限の5年を迎えることもあり、公式の評価も未だ行われていない。また、地区内では、センター付近の歩道空間の改修と広場空間の創出をめざす建設事業が本格的に開始されたばかりである。だが、2017年9月の地区事務所へのヒアリング調査からは、同地区でのHIDに関して以下のような肯定的評価が聞かれた。

- ・地区内には大小様々な土地所有者が存在しそのすべてに地区発展に関わることを義務付け、公民が地区発展に協働できる環境を整備したことは肯定的評価を与えることができる。
- ・特に、土地所有者がそれぞれに有する公共空間をHIDにより線的・面的に整備できることは歓迎すべきことである。
- ・シュタイルスフープ地区では、HID以外にも「活発な都市・地区センター」と「社会都市」という都市計画助成に基づく公共主導の都市再生プログラムが進行中であり、これらとのシナジー効果も期待できる。
- ・HIDの設置に関連して、地区のイメージアップを図るためのHPが開設され、広報活動も活発化されている（図3-3-14）。

図 3-3-14 HID により設置された HP
(<http://www.mitte-steilshoop.de/>)



註：トップページには、地区の多様な居住者からのシュタイルスフープでの生活や魅力が掲載されている。

イ HID の課題

HID により、従前の公共セクター主導の地区再生施策に加わる形で新たなアプローチが可能になったことは事実である。しかし、たとえ HID により公民連携で地区の環境整備が進んでも解決できない構造的課題として、地区事務所では以下の点をあげている。

- ・各住宅の修繕や改修にまでは誰も関与することはできず、所有者の財政状況や地区への考え方の差違からハード面の違いが顕在化している（図 3-3-15）。
- ・本来的には地区の顔であるショッピングセンター自体の改修や現在半数近い空き店舗対策を最優先で進めるべきであるが、デンマークの所有者が積極的に関与する意思がなく外部から見た場合の地区のイメージダウンにつながってしまっている（図 3-3-15）。
- ・昨今のハンブルク市での住宅難からシュタイルスフープ地区での潜在的な居住可能性は高くなっているが公共交通機関が路線バスしかないことが、類似の大規模住宅団地との競合関係ではデメリットとなっている。

図 3-3-15 地区の現状



(上：所有者の違いと住宅整備、下：センター内)
出典：2017年9月の現地調査に基づく。

- ・HIDも都市計画助成に基づく都市再生プログラムも基本的には時限的措置であるため、これらを基盤にいかにして地区住民が中心となって自立的に地区をマネジメントしていくかが重要であるが、現状では道筋が立っておらず、組織構築や人材育成が不十分である。

(2) 客観的データ分析による地区の環境変化と展望

ア 居住者の社会的環境の変化

HID指定区域のみを対象とした客観的データの整備が未だ不十分であることから、ここではHID指定区域を含む行政単位の都市地区としてのシュタイルスフープ地区の近年の変化に注目する。

居住者の社会的環境については、社会経済的セグリゲーションを判断する時にドイツで伝統的に用いられる指標の頭文字をとった3つの「A」（高齢者 Alte、外国人 Ausländer、失業者 Arbeitslose）の空間的集積をみると、全市的には65歳以上の高齢者は都市の北部の郊外に多く、外国人は都心及びインナーシティ、失業者は都市全体に広がっている、といった特徴がみられる（図3-3-16）。これをシュタイルスフープ地区でみると、2008年末の高齢者以外は、いずれも市の平均値を上回っている状況にある。

さらにより詳細なデータとして、都市地区を更に細かく区分して当該調査地区の発展動向を示した2016年の「社会モニタリング Sozialmonitoring」¹⁶による小空間レベルでの評価をみても大規模集合住宅地区に該当する4/6地区の静的インデックスが「低い」「きわめて低い」とされ、動的インデックスも「否定的」という結果になっている。

HIDが設置されて未だ短期間であり、また実施内容から判断してもこれらの客観的データに大きな影響はないと考えられるが、同地区では前述のように中長期的に都市再生が進められていることも踏まえると、地区のイメージを抜本的に変えることは非常に困難であるといえる¹⁷。

イ 社会住宅のストック数と地下鉄建設に伴う地区をめぐる環境変化

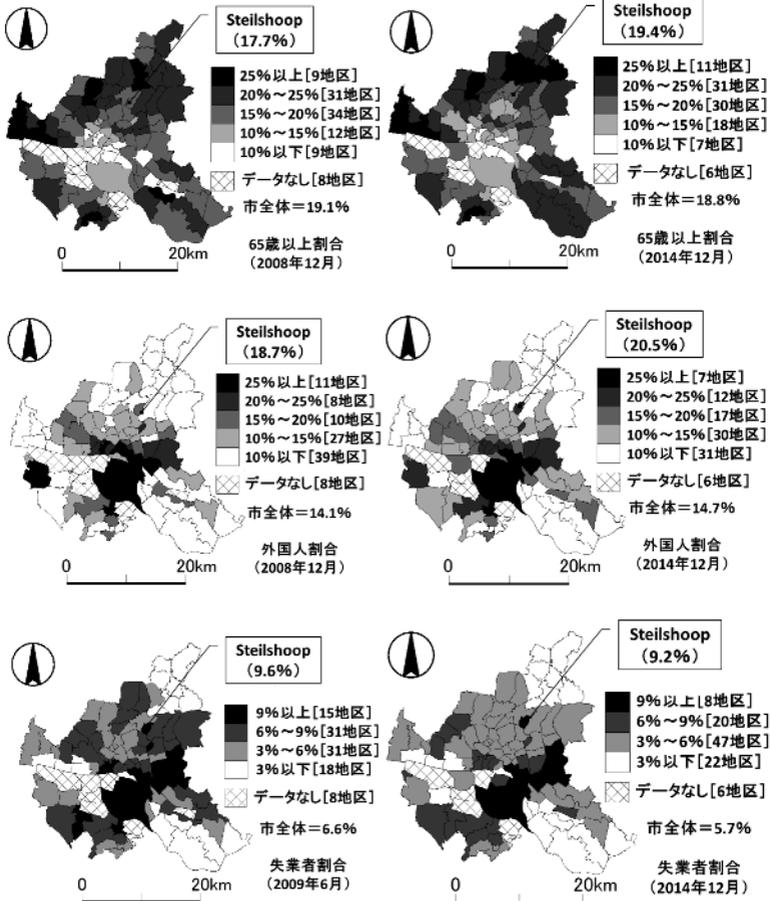
同地区が構造的苦境に至った背景には、交通アクセスの問題に加えて、もともと主に低所得者層が居住するための「社会住宅 Soziale Wohnung」¹⁸として大規模集合団地が建設されたことも要因

16 モニタリングの考え方や課題等についての詳細は、太田（2015）を参照のこと。

17 Süddeutsche 紙の2017年1月7日付の“Stadtenwicklung Hamburg-Steilshoop: Rau, hart, herzlich”においても地区イメージの改善の難しさが報告されている。

18 社会住宅の近年の動向については、水原（2013）を参照のこと。

図 3-3-16 Stadtteilprofile 2009/2015 による市内の居住者の社会的環境



註：図 3-3-4 を参照。
 出典：図 3-3-4 を参照。

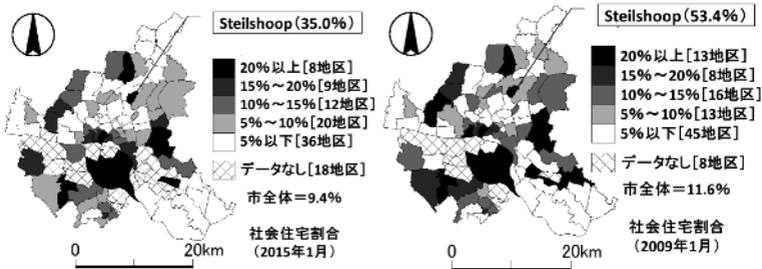
として考えられる（図 3-3-17）。

しかし、ハンブルク市内には、2009年1月時点で103,004戸が社会住宅として用意されていたが、家賃上昇の抑制を含めた拘束条件が失効し自由市場に任されたストックも多くなり、2015年1月時点で86,671戸となっている。シュタイルスフープ地区においても、

社会住宅はこの6年でストック数の大幅な減少がみられた。この事実は、従前の居住者の排除を伴う危険性があるとともに、ハンブルク市の人口増加傾向の流れの中で新たな投資による新たな居住者の流入という可能性もあるといえる。

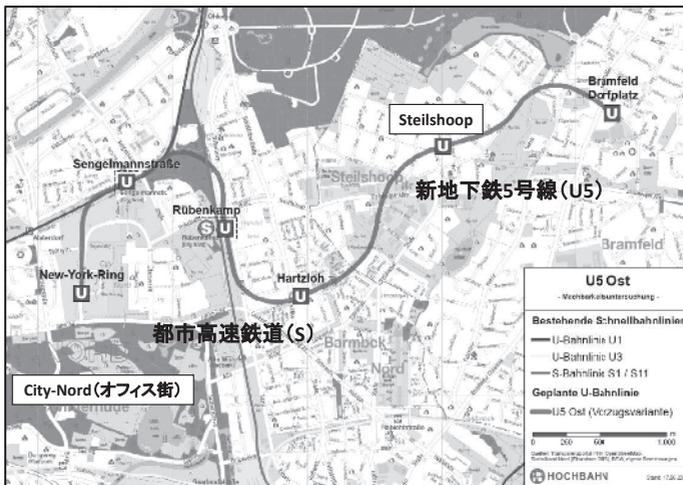
さらに長年待ち望んでいた地下鉄建設も具体的な計画検討が進められており、これが実現化すれば地区内には教育・スポーツ施設も

図 3-3-17 Stadtteilprofile 2009/2015 による市内の社会住宅の分布



註：図 3-3-4 を参照。
出典：図 3-3-4 を参照。

図 3-3-18 地下鉄 5 号線の第一期建設路線計画図 (2016 年 7 月時点)



出典：ハンブルク市交通局 “Präsentation Auftaktveranstaltung Steilshoop 12.07.2016” に基づく。

あることから一定の居住需要も見込めることが考えられる（図3-3-18）。

おわりに

以上、ハンブルク市のHIDによる大規模住宅団地の再生の試みを紹介した。

本章のまとめとしてHIDは、①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こと、②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、担保されていること、③現状では地区再生に向けた大きな影響を与えうるものでは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めぐる環境変化の中で肯定的発展に寄与する可能性はある、といえる。

なお、ハンブルク・ハーフェンシティ大学のKreutz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、シュタイルスフープ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土地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。加えて、ハンブルク市

の HID は設置地区自体が現状として大量の空き家を抱えているわけではないため、本書の中心的テーマでもある空き家問題の解決に直接的に関係するわけではないが、ボトムアップ型の地区の住環境改善による空き家の発生を未然に防ぎうる手法の一つともいえる。この文脈では、土地所有者自身がヴィジョンや各種計画づくりだけでなく、インフラ整備にも主体的に関わることができるということ自体は、我が国においても十分に検討に値する試みであるといえる。

最後に、今後の研究課題として、HID の運営委員会や住宅供給企業へのヒアリング調査、地区住民の意識調査、2017 年末以降の HID の存続有無の確認、5 年間の HID 実施後の公式な評価書の入手、BID や類似の住宅地マネジメントの試みとの比較調査等が求められるといえる。

【謝辞】

ハンブルク市都市開発環境省 (BSU) 及び Otto Wulff BID-GmbH (2015 年 3 月) の皆様、ハンブルク・ハーフェンシティ大学の Stefan Kreutz 先生 (2016 年 3 月)、シュタイルスフープ地区事務所 (2015 年 3 月及び 2017 年 9 月) の皆様にはご多忙の中、現地調査及びヒアリング調査を実施させていただき、記して感謝申し上げます。

なお、本稿は JSPS 科研費 (研究課題番号: 16K18213) の研究成果の一部である太田 (2018) に加筆、修正を加えたものです。

【参考文献】

1. 太田尚孝 (2018) 「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、1-15
2. 太田尚孝 (2017) 「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)、937-944
3. 太田尚孝(2015)「ドイツの大都市における「都市モニタリング」の運用実態と課題に関する研究：ハンブルク市の「社会モニタリング」に注目して」『都市計画論文集』、50(2)、195-201
 4. 太田尚孝・大村謙二郎(2014)「再統一後のドイツにおける都市再生プログラム推進のための支援制度に関する基礎的研究：「都市計画助成制度 Städtebauförderung」に注目して」『都市計画論文集』、49(2)、198-206
 5. 佐野翔一(2013)「ドイツ・ハンブルク市におけるエリアマネジメントシステム」『新都市』、67(4)、66-70
 6. 原田大樹(2017)「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、434-480
 7. 南部繁樹(2006)「7354 ドイツ・ハンブルク市における BID 導入プロセスと内容：欧米の中心市街地活性化における実践手法に関する研究」『学術講演梗概集・F-1、都市計画、建築経済・住宅問題 2006』、731-732
 8. 水原渉(2013)「居住福祉評論 ドイツの公的住宅供給はどこへ行くのか?：特に社会住宅および公的住宅企業を巡る現状と問題について」『居住福祉研究』、15、35-43
 9. 御手洗潤・原田大樹(2017)「ドイツ BID 最新状況報告」『新都市』、71(2)、61-71
 10. 室田昌子(2017)「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)、133-140
 11. BMUB(2015) Bundesprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2015

12. Kossak, Egbert (2012) 1100 Jahre Stadtbild Hamburg: Mythos. Wirklichkeit. Visionen., Dölling und Galitz Verlag, München/Hamburg
13. Kreutz, Stefan (2010) Kein einfacher Weg zum HID im Innovationsquartier Steilshoop, In: Die Wohnungswirtschaft 1/2009, 16-17
14. Krüger, Thomas/ Kreutz, Stefan (2009) Abschlussbericht zur Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes Lebenswerte Stadt Hamburg, Hamburg
15. Otto Wulff BID GmbH (2011) InQ Steilshoop: Antrag auf Einrichtung eines Innovationsquartiers, Hamburg
16. Schubert, Dirk (2005) 8.5 Steilshoop, In: Hamburger Wohnquartiere, Dietrich Reimer Verlag, 258-261
17. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015) STATISTISCHE BERICHTE (Kennziffer: A I 8 - j 15 HH), Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2035 in Hamburg, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Hamburg

第Ⅳ部

訪問調査

第 1 章

**BBSR（連邦建設都市国土研究所）・
NRW 州建設住宅都市整備交通省**

日本都市センター

1 BBSR とは

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (連邦建設都市国土研究所) は、連邦で建設・都市計画を所管する省庁に属する研究機関であり、ベルリンとボンの2か所に1,400人の職員がいる。

主に2つの部局から成り立っており、一つは、建設・住宅・不動産の部門を担当している。もう一つは、国土計画及び都市整備を管轄している。特に東の都市改造と西の都市改造のプログラムを担当し、学術的な調査研究を行っている。

2 都市計画助成制度

(1) 概要

都市計画助成制度は、連邦、州、市町村の3つのレベルが共同で行っているプログラムであり、連邦が助成金を出す、それぞれの州、市町村も、応分の負担を行ってプログラムを実施している。市町村内ではプログラム区域が認定されており、そこにおいて、3つのレベルから来る資金を活用して、様々なプログラム及び事業を実施している。

(2) 法的根拠

図表4-1-1のとおり、まず連邦基本法104b条において、連邦が州及び市町村が行う事業に対して財政援助¹ができることが規定されている。次に連邦建設法典において、都市改造のための助成金についての規定が置かれている。次のステップとして、連邦と州が協定を結ぶことにより具体的な支出が決まっていく。

州の段階では、助成金に関するルールを決定して行政規則を出す

図表 4-1-1 都市計画助成の法的根拠

連邦基本法 (GG)	104b 条 (1) 連邦は、州及び市町村の特別重要投資について、州に財政援助をすることができる…。	連邦 (憲法)
連邦建設法典 (BauGB)	164b 条 (1) 及び 171 a～d 条 (都市改造について) 連邦は投資助成の方式などについて基準を定めることができる。	連邦 (連邦法)
都市計画助成の 行政合意 (Verwaltungsvereinbarung Stadtebauforderung)	その基準及び詳細は、毎年、連邦予算に基づき連邦と諸州で締結する行政合意に基づき決定	連邦/州
助成指針 (行政規則※)	助成対象の具体化	州

※行政規則（Verwaltungsvorschriften）とは、一般的に下級官庁を拘束する行政上の規則で、上級官庁の定めたもの

出典：BBSR 提供資料を基に日本都市センター作成

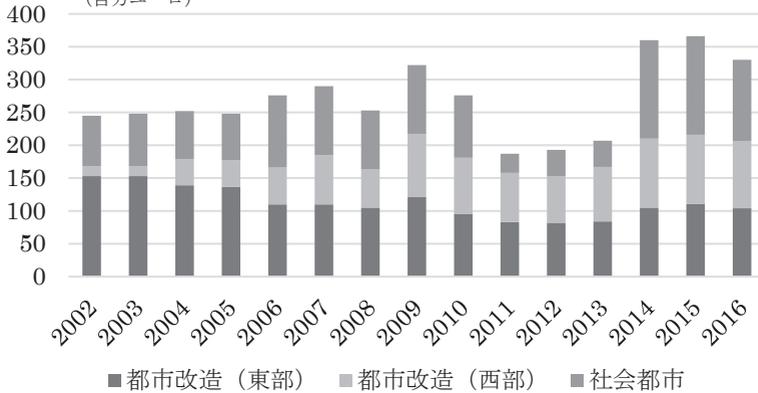
ことができる。その中で具体的にどんな事業に対して助成金が出されるかという決定がなされる。

(3) 都市計画助成の実績

都市計画助成制度は、1971年にスタートした。2014年までに6,600市町村が助成を受け、1万件以上の事業が実施されている。最初は東の都市改造が主であったが近年、西の都市改造も増加している（図表 4-1-2）。社会都市プログラムについては、2013年までは割合は低かったが、2013年以降、助成額が増加している。

1 財政援助（Finanzhilfe）は、1969年の連邦基本法改正で導入された。ドイツでは行政権限を有するものが費用分担の責任を負う（連邦基本法 104a 条）こととされており、連邦と州が相互に財政援助を行うことは禁止されると解されている。財政援助は、その例外を定めたものである。なお、詳細を定めるに当たっては、連邦参議院の同意若しくはすべての州の同意が必要であり、市町村に対する財政援助は、州の官庁を経由して実施されなければならない、連邦から市町村への直接の交付はできないと解されている（片木淳『地方主権の国 ドイツ』ぎょうせい、2003年、169-170頁）。このように連邦国家であることを踏まえた独特の制度であることに留意しておく必要がある。

図表 4-1-2 都市計画助成のうち都市改造・社会都市の実績
(百万ユーロ)



出典：BBSR 提供資料及び BBSR ホームページを基に日本都市センター作成

ア 東と西の違い

ドイツ統一直後には、旧東ドイツの都市において多額の投資が必要となり、いわば「追いつくため」に投資が行われた。一方、旧西ドイツにおいては、既に 70 年代から都市再開発の様々なプログラムが行われていたため、そのような需要はなかった。

しかし、旧西ドイツの都市においても、1971 年の都市計画助成開始後の 20 年間で、様々な変化が起こっていた。例えばエッセン市では、もともと 50 万の人口があったが、この 50 万人の人口が 20 年かけて 10 万人減少した。これは都心部から郊外に移住する人たちの流れであった。

また、統一直後には旧東ドイツから約 100 万人が旧西ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州に移動してきた。したがって、旧東ドイツでは大量の空き家が発生する一方で、ノルトライン・ヴェストファーレン州には空き家はほとんどなく、1990 年代後半にかけては住宅不足の状況にあった。

かくして、旧東ドイツの急な変化と、旧西ドイツの時間をかけた

ゆっくりとした変化が西の都市改造と東の都市改造の基本的違いとなっている。

イ 西の各州における差異

西の各州の状況を見ると、現在のところは、ノルトライン・ヴェストファーレン州全体としては、人口はある程度増加しているが、これは東ヨーロッパからの移民によるものである。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、人口増の市町村もあれば、人口減少に直面する市町村もあることから、都市改造で扱っている諸問題がこの州にすべて見ることができる。

一方、バイエルン州やバーデン・ヴェルテンベルク州では人口減少の市町村が少なく、西の都市改造プログラムに参加していない市町村が多い。

ウ 社会都市

2009年の連邦政府の連立協定に基づく社会都市プログラムでは期間が非常に短かったが、2013年の連立協定では、期間が長く、目標がきちんと立てられて強調されている。

(4) 都市改造プログラムの特徴

このように、東の都市改造と西の都市改造には根本的な違いがあり、それが統一的なプログラムにできない要因である。

また、ノルトライン・ヴェストファーレン州の課題は、住宅の空き家というより、例えば衰退した産業地域の再生といった経済的な問題であり、そういった産業地域における都市改造が主にそのプログラムの対象となっている。

東の都市改造プログラムでは、461の市町村が参加して、合わせて1,994事業を実施した。すなわち、各市町村、1つ以上のプログ

ラムを実施したところが多い。一方、西の都市改造プログラムでは、443市町村で496の事業を実施している。

ア 過剰

西の都市改造プログラムの基本にあるのが、「過剰」状況である。住宅の過剰、空き店舗、工業用地の過剰がある。さらに、現在は利用されていない駐屯地跡地もドイツの各州で大きな課題となっている。これら4つの「過剰」な土地・建物の再利用又は用途変更を考える必要があり、それは西の都市改造の根本的なものである。

もう一つ、最近明らかとなっている将来の課題として、従来、市町村や郡が提供している公的なインフラ（学校、幼稚園、市民大学²、音楽学校³、スポーツ施設）がある。10年ほど前までは、特にノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村は、人口減少はないということを感じていたが、都市改造プログラムの広報活動を通じて、市町村関係者も、将来はいろいろな変更が生じるということ認識し始めている。

イ 評価

このように、西の都市改造プログラムは問題が多様であるだけに成果を評価することは困難である。したがって、事例を通じて、どこがどのようなアプローチで成功したかを紹介するのが成功例を示す方法になる。

2 市民大学 (Volkshochschule) とは、市町村 (場合によっては郡) が提供している成人の住民向けの生涯学習プログラムである。ドイツでは、ほとんどの市町村が施設を確保した上で生涯学習講座を開催しており、中でもドイツ語教育は、移民や外国人向けのプログラムとしても重要な役割を果たしている。

3 音楽学校 (Musikschule) とは、市町村 (場合によっては郡) が提供している音楽教育プログラムである。高等教育レベルでは州が音楽大学 (Musikhochschule) を設置しているものの、それまでの段階では、音楽教育は、幼児段階から伝統的に市町村が (日本では民間が実施しているような) プログラムを提供している。こうした取り組みがクラシック音楽を中心とした音楽文化を支えている。

2010年から2012年にかけて、BBSRが評価報告書を作成した。そのときも問題が多様で解決策も多様だったため、“質”を主に扱うようにした。専門家に対するヒアリングを行ったほか、25事業についてケース・スタディの報告をした。例えば、都市の中心部の再開発、住宅環境の改善、産業の後退によって利用しなくなった産業地域の再利用などについての事業を説明し、その評価を行った。

評価報告書の中には専門家の評価があり、中には数値を示しているものもあるが、大部分はケース・スタディである。ケース・スタディについては、数値的に、例えば空き家の減少などは記載されていない。

ウ 客観的評価が行われていない理由

BBSRが評価を行った時点でも、事業が終わっていないところが多かった。そして、最初にどのような事業を行うかを確定するに当たっては、数字で評価できるような目標は立てていないところもあった。質的なことをめざしている事業が多く、数字で表すような評価が難しかった。都市改造は、3者のレベルの取組みであることが基本であるが、連邦が何らかの目標を立て、市町村にその目標を実現させるための指示は出さない。各市町村が独自に、事業で何をめざすかを定めることができるというのが、協力プログラムの性質である。

エ 成功と言えるポイント

成功例としては、中心部の住宅地及び中心市街地が強化されたことが挙げられる。しかしながら、ケース・バイ・ケースであり、いずれも、多様な面があるため質的に見る必要がある。

「利用されていない土地」（産業が後退して利用されていない土地、軍隊が撤退した駐屯地、あるいは鉄道跡地などの土地）の再利用や

再開発も、様々なところで行われた。

また、都市計画のプロセスそのものが改善された。例えば、市民参加の向上、計画過程自体の改善、都市開発・都市計画に対するイメージの浸透といったソフト面での改善が指摘される。

さらに、公的資金も投資されたが、民間からの投資も高まったことは、プログラムの成功と言える。

(5) 都市改造プログラムにおける今後の課題

ア 人口減少

まず、これから人口減少に直面する市町村が増える。ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、特に農村部の市町村がそれに当たる。

また、全体的に、ベビーブーマーの世代のピークが終わったところで、自然的な人口減少が起こるのに加えて、経済的に魅力的なところは人口が増える一方で、過疎となる地方も出てくる。

イ 気候変動

そのほか、これから課題となるのは、気候変動への対応である。都市改造という大きなプログラムを実施するときは必ず、気候変動対策も行うべきと考えられている。

ウ 公的インフラ整備

公的インフラ整備（学校、幼稚園など）については、今までは応急措置で十分であったが、これからは学校の統廃合、市町村・郡の間の協力が重要となる。

エ 中心市街地の店舗、駐屯地の廃止の問題など

もう一つ、これから問題となるのは、空き店舗である。インター

ネットの普及が商業店舗にどれほど影響を与えるかはまだ不明であるが、中心市街地の店舗に関する問題は増加するだろうと思われる。

さらにもう一つは、駐屯地の廃止の問題である。ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、第二次大戦後の連合国の軍隊が駐屯していたところが今でもあり、大体は撤退したが、残っているところがまだある。それが市町村にとってはやはり大きな土地が課題になってしまうことになり、都市計画において、その土地をどのように再利用するかというのは問題としてある。

問題は重複したりお互いに影響し合ったりする以上、プログラムが全部別々に整理されているわけではない。

例えば中心市街地で大規模小売店舗の問題がある場合は、規模の大きい土地に関係することから、中心市街地活性化のプログラム⁴ではなく、西の都市改造プログラムとして扱われる。また、州ごとにプログラムの取扱い方が異なる。1つの地域に対して1つのプログラムのみを適用する州がある一方、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、1つの地域に複数のプログラムを投資するということもあり得る。それは、行政手続をできるだけ少なくするための工夫で、3つのプログラムを管理するに当たっては3つの手続が生じるが、1つの地域に対して様々なことが同時にできるという点は、特に市町村にとっては取り扱いやすいということである。また、他州においては資金が足りないということもあるが、2つの違うプログラムから資金をとりまとめて、プールすることで、事業が実施できるということも考えられる。

4 中心市街地活性化プログラム（Aktive Stadt- und Ortsteilzentren）は、都市計画助成制度の一つ。

3 空き家問題

(1) 空き家住宅の所在

いわゆる空き家住宅について、ドイツでどこにあるのかということであるが、ニュータウン型の中高層の集合住宅だけではない。

ドイツの地域によって事情が様々であるが、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、ポーランドやチェコに住んでいたドイツ系難民のために第二次世界大戦直後に建てられた住宅地が、60年以上経っている。品質の確保よりも早急に建築することを優先したため、これを改築あるいは更新する費用が非常に高くなることが問題となっている。

また、廃棄物、騒音、大気汚染が問題となっている地域、例えば産業地帯に近い住宅地では空き家住宅が生じている。

ほかにノルトライン・ヴェストファーレン州で問題となっているのは、19世紀半ばから20世紀はじめにかけて建てられた住宅である。望ましくない位置にあったり、交通が不便であったり、あるいは逆に交通量が多い道路の近辺で空き家が増加している。

(2) 4つの問題住宅

ノルトライン・ヴェストファーレン州は市町村に対して、都市改造プログラムにおける住宅の改修に関するガイドライン『近代化・改善措置を通じた地区整備に関する業務手引書～適用事例と資金手当てについて～(Arbeitshilfe: Quartiersentwicklung durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen - Anwendungsbeispiele und Finanzierungshinweise)』を提供しており、その中で問題住宅の事例を解説している。

以下の4つのタイプの建物で、空き家住宅が増加していることが指摘される。

- i 19世紀半ばから20世紀はじめ⁵にかけて建てられたもの。
- ii 中世期からの建物で、農村部など立地条件の望ましくない地域に位置し、多額の更新費用がかかるもの。
- iii 第二次世界大戦直後に建てられたもの。
- iv いわゆるニュータウン型の集合住宅でおよそ70年代に建てられたもの。

このガイドラインでは、どのような更新が必要で、更新された場合にどれほどの家賃収入が予測されるかといった経済的計算まで解説している。

全国レベルで見れば、一戸建ての空き家は問題となっていない。より集合住宅で空き家率が高いということが明確である。

もう一つ、建物のタイプには時代性があるが、そこで基準の問題が生じうる。当該建物がいつ建てられたもので、今の基準を充足するかどうか、そして、現在のニーズに応えるための投資がどのぐらい必要かという問題が発生する。

例えば、現在では、1人当たりの平均住居面積は35～40㎡であるが、非常に古い住宅、例えば400年以上前の住宅は、その広さはない。戦後に建てられた、いわゆる簡素住宅も住居面積が小さく、さらに、暖房設備、バスルームの設備、そして多くの場合はバルコニーがないなど、現在の住宅の基準に合わない。

そういった物件について、今市場で求められている基準に合わせるための、いわゆるリフォームに必要な費用に見合うだけの収益が得られるかどうかという問題、あるいは、新築する費用とリフォームする費用との比較などが問題になる。

5 グリェンダーツァイトの建物（第I部序論（4）脚注6参照）

(3) 空き家状態の把握

市町村のレベルで空き家の把握をしているところがあるが、市町村独自でやっている。調査方法としては、現地調査を行って空き家だと判断するものと電気使用状況等の事業者のデータを使うものがある。

空き家が問題住宅に該当しうるかは、建物そのものの状態と市場状況によって異なる。すなわち、建物の状態が悪くても、市場状況が良ければ、根本的には問題にならない。しかし、建物の状態が悪く、かつ市場状況が悪ければ、問題住宅になる（図表 4-1-3）。

図表 4-1-3 空き家の利活用可能性

		市場状況	
		良好	不良
建物の 状況	良好	可能性高い	可能性あり
	不良	可能性あり	可能性なし →問題住宅に

出典：BBSR 提供資料を基に日本都市センター作成

(4) センサスの空き家判断

センサスでは、集合住宅については、現時点で空いているかどうかを行動員が実際に現地へ行き、判断する。

ただし、空き家状態にあるか否かはそれほど重要ではない。例えば、住宅不足の地域に空き家があるかは問題ではあるが、それは住宅の需要が高ければ、店舗としての利用ができなかったり、あるいは病院が開設できなかったりといった問題であるに過ぎない。

一方、人口減少地域では、空き家住宅の状態が重要である。したがって、空き家となっているかどうかではなく、どのような状態となっているかを主に見る。

(5) 空き家に対する法的枠組み

法律を根拠に、市町村がとることができる措置は、空き家となっているかどうかではなくて、その建物の状態に基づく。連邦建設法典に基づくものもあれば、州建築基準法に複数の措置がある。

すなわち行政ができるのは建物の近代化命令や改善命令であって、特に保護すべき建物に対する命令もできる。市町村が行動を起こしやすいのは、市民の安全が脅かされている場合である。何か建物が危険な状況になっているときには、様々な措置がとられる。

また、住宅監督法があり、住宅の状態が悪く、例えば水道の供給が保証されていないときに行動を起こすことができる⁶。それも空き家状態となっていることよりは、その建物自体の状態がどうなっているかが重要である。

4 空き家対策の自治体の事例

都市改造では、いわゆる不動産の状態が大事だが、もう一つ大事なものは、その環境である。環境がよければ空き家そのものは余り問題にならない。都市改造で扱っている都市は環境に既に問題があり、そこで空き家が問題となる。

(1) 先進自治体の例 ブレーマーハーフェン市

ブレーマーハーフェン市の戦略は、空き家そのものより、問題となっている建物をできるだけ市として購入するということである。

一つの方法として、例えば税金や手続費用などの滞納者が所有する建物につき、一定期間の経過後に強制売却手続を行うという戦略をブレーマーハーフェン市は積極的に実施している。

6 第Ⅱ部第2章を参照。

連邦基本法では、個人の所有権が非常に大事にされており、その所有権に関係する決定をすることは市町村にとって困難である。市町村が自ら所有すれば自分で決定ができるため、プレーマーハーフェン市は可能な限りその戦略をとっている。

(2) 先進自治体の例 ドルトムント市

もう一つ先進的な取り組みをしている市町村としてはドルトムント市がある。ノルト地区は、様々な住宅問題が多く発生する地域であり、特に市民から何か報告された際には、行政がすぐに行動を起こすという体制をとっている。

市町村には公安課（Ordnungsamt）という組織があり、建築監督課と連携し、安全に問題があったり、あるいは、いわゆる公衆衛生に違反することがあったりするときには、すぐに様々な対策をとることとなっている。例えばごみ放棄など、何か市民が問題とするようなところがあれば、その区域に対して行政が即座に行動を起こすような体制づくりをしている。これは模範事例と考えられている。

(3) ノルトライン・ヴェストファーレン州内市町村の課題

このように、基本的には、空き家問題に対処するのは市町村だが、ノルトライン・ヴェストファーレン州は石炭、鉄鋼などの重厚長大型の産業が中心であったことから産業構造の変化に直面しており、州内の市町村の多くが財政危機に陥っているため、活動範囲が非常に限られている。

こうした市町村の多くは、所有する資産まで売っている。これはノルトライン・ヴェストファーレン州で特に問題となっているクロスボーダー取引である。すなわち、所有するインフラをアメリカの会社に売ったり、貸したりする問題である。そのため、これから政策を全面的に変えて、不動産を購入するといった政策に変えるのは

非常に難しい。そういう背景がいわゆる問題不動産の取扱いにもブレーキをかけている。

このような財政的困難の市町村では、本当に鍵となる不動産に集中して改善を図り、できるだけ少額の投資で、できるだけ大きな結果を出すような取組みをしている。これは、例えば道路の角にある非常によく見える建物に集中したり、あるいは、社会的なインフラに投資して、全体の公共インフラの改善をしたりして民間の投資を促すというような取組みをしている市町村が多くなっている。つまり、全部はできないため、最も影響を及ぼす不動産に集中することである。

さらに、市町村としては、立地条件の改善によって民間の投資を促すということを主に政策として取り組んでいる。過去の都市計画助成制度によって投資された金額によって、例えば1ユーロの公共投資に対して、7ユーロの民間投資が発生したという調査結果が出ている。

ただし、これは過去の事例に関して当てはまる。今は人口構造変動の時代に突入り、そして特に住宅関係の組織に対する投資環境も変わっているため、いわゆる外国からの投資が多くなってくると、果たして都市改造プログラムも同じような効果を生み出すことができるかについては、大きな疑問がある。

ノルトライン・ヴェストファーレン州においても、全体的に見て、超高齢・人口減少といった人口構造の変化に直面している。不動産の所有者の年齢が変化しており、35歳の所有者と比べて、70歳の所有者は投資の可能性が少なくなる。こうした問題の解決方法について、これからモデル的にいろいろな取組みを行うつもりだが、結果はまだ見いだせていない。

また、誰が所有しているか、誰が投資家となっているかということも重要な影響を与える。例えば、中心市街地の中古の建物を所有

しているのは大体個人であるが、第二次世界大戦直後に建てられた簡素住宅の場合は、公益住宅供給主体などである。もし、地域と深い関係にある人、あるいは組織であれば比較的対応が容易であるが、最近では外国の投資家も多く入っているため、投資はせず利益を上げて土地を売るつもりの方は、その住宅自体に対する考え方も異なってくる。

5 空き家対策における様々な課題

(1) 所有権移転

これから問題となり得る不動産をどう扱うか、実験的に様々な取組みをやっている。例えば企業が投資を放棄してあきらめている不動産の所有権を、利用し改善ができる個人に移転させたいと考えている。こうした取組みは、オランダやイギリスでも行われており、それも見本にして、個人が自ら投資できる取組みに移しつつある。なお、所有権移転のケースは、正確な数字はないが、全体の市場の売買物件を見れば、割合が非常に少ないと考えられる。

(2) 空き家のデータベース

ドイツでは、空き家住宅よりは、空いている工場用地などについて、経済促進をする組織がデータベース化に取り組んでいる。

また、400年前の建築方式としての木造建築については、全国レベルの協会ができていて、そこで歴史的な価値がある木造建築物の再利用に関する取組みを行っている。

(3) 東の都市改造がモデルとなるケース

そのほか、先に行われた東の都市改造の例も成功例として、西の都市改造に影響を与えることがある。

ここで一つの例としてナウムブルク（Naumburg）市（ザクセン・アンハルト州）で、中心市街地の中にある19世紀初めの建物で空き家となっている建物にポスターを貼り、この空き家を新しく利用したいと宣伝をした。こういう取組みも別の場所で応用できると考えている。

そのほか、東の都市改造の事例を参考に、ノルトライン・ヴェストファーレン州の農村部の小規模な市町村では、若い家族を引きつけるためのいろいろな援助策を行っており、中古住宅の購入に関心のある家族に対する援助を行っている。いわば「若い人が古いものを買う」というような施策である。このような、若い家族が中古の家を買って独自に改築したりする動きに市町村からの補助金が出る取組みが普及しつつある。

(4) スクラップ不動産対策に対する対応

ア 法的措置

スクラップ不動産に対しては、いろいろな法律に基づく措置がある。連邦法ではなく州法に基づくものもある。

また、行政措置は、空き家そのものに対してではなく、危険を伴う不動産に対して行われる。危険があれば行政は何らかの措置を行うことが義務であるが、その危険を和らげるための措置をとることがその問題の解決に結びつかないことが多い。単純に屋根を安全にしたり、窓を閉めて、誰も入れないようにしたり、あるいは、ごみが詰まった場合にはそのごみを取り除いたりということだが、所有者が協力的でない場合に行政が独自で行うことは限られている。伝統建築物保存法に基づく命令、あるいは、州住宅監督法を利用して措置をとることもできるが、所有権を侵害するような行動は市町村としてはとりにくい。

イ スクラップ不動産の数

スクラップ不動産の数についてはノルトライン・ヴェストファーレン州において全体数を表すようなデータはない。この背景としては、同州では、それほど問題になっておらず、全体的でもこの数字をとる必要性は余り感じられていないということがある。

しかしながら、1つの区域で1つの建物が、いわゆるスクラップ不動産の状態になっていることは、環境に非常に悪い影響を与えるため、都市としてはそれを解決する必要がある。1つの建物が、すべての道路、あるいはすべての地域に影響を及ぼすことから、都市計画の分野で、いわゆるスクラップ不動産は問題として認識して取り扱っている。

ウ スクラップ不動産になりやすい住宅のタイプ

最もスクラップ不動産になりやすい住宅のタイプは、いわゆる共同所有住宅である。1つの建物内で個人が1つの住居を所有しているもので、大体は中高層住宅である。建物の維持管理が悪くなっている場合にその解決は非常に難しい。

所有者が1人の物件に対しては様々な解決方法があるが、所有権が分散している建物についてはなかなか難しい。長年かかって、最終的にその所有権が市町村に移って、取壊しなり改築になるということだが、これが一番問題になりやすいケースである。

(5) 都市改造におけるプロセス支援

市町村にとっては法律に基づく措置についての知識が必要であるため、『荒廃不動産<スクラップ不動産>問題をめぐる法的措置の手引き (Verwahrloste Immobilien Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“)』⁷がとりまとめられているが、もう一つ重

要なのが、そのプロセスをうまく進めるための援助である。

市町村は、所有権をめぐる問題を解決するためには、様々な組織やステークホルダーと交渉しなければならない。例えばよく問題になるのは、不動産の所有者がはっきりしないときに、探索をして見つけるのが難しく、また財政的に絡んでいる銀行といった組織などとの交渉も必要となる。しかし、こうしたスキルは普通の行政職員が通常の仕事の上ではなかなか習得できないことであり、そのためのプロセス援助というのも重要である。

都市改造プログラムの中でも、それが入っている。都市改造プログラムにおけるプロセスの援助とは、人に委託するということを意味する。すなわち、建築法や民法の専門家の知識を入手するための補助金が交付される。所有関係がはっきりしないときの所有者の搜索、場合によっては、その不動産の問題は一体何か、何が必要なのかを調べるために現地調査を行ったり、改築に必要な費用の計算なり、そして、銀行との交渉を行ったりなど、そういうことを担当する人件費であり、それに対して補助金が交付される。

都市計画助成金では、その対象になるまでのプロセスの支援がある。そして市町村としてそのスクラップ不動産の所有権を取得するための補助が得られ、そして、その後の利用を支援する取組みにも支援がある。例えば、取壊し費用に対する補助金や中間的な利用に関する財源支出などもこの補助政策の中に含まれる。

(6) その他の都市計画上の問題

ア スクラップ不動産の存在に伴う地区詳細計画の変更の問題

既に地区詳細計画が策定されている地区にスクラップ不動産がある場合、用途等の変更によってそのスクラップ不動産への新たな投

7 第Ⅱ部第1章を参照。

資が見込まれるとして、地区詳細計画を変更することは可能である。ただし、地区詳細計画の策定から7年間が過ぎるまでは、補償の義務が生じる。土地利用に対する計画により、土地の価値が変わることになるので、計画の変更はある程度慎重に行う必要がある。しかしながら、その利用変更のための計画策定及び計画変更が、基本的には可能である⁸。

イ 取壊し費用

従来、市町村が所有者に代わって取壊しを行った場合の費用は市町村が負担することとなっていたが、近年、連邦建設法典が改正され、一定の費用を所有者に負担させることが可能となった⁹。

しかしながら、実際にこの規定がどれほど利用されているか、件数はまだ把握しておらず、そういったケースは非常に少ないと思われる。

ウ 除却命令

除却命令を規定する建設法典 179 条は、177 条の近代化・改善命令に続いて規定されているが、これまではほとんど行使されていなかった。

基本的には所有権に制限をかけることになり、公共の利害が個人の所有権を侵害することになれば、手続が複雑で、大体裁判絡みになるなどなかなか難しいが、実はこの法律基準があって、ツールとしている。

特に補償については、道路建設においては既によく行われている。道路をつくるためには個人の所有権も侵害することがあり、収用手

8 第Ⅳ部第2章の事例を参照。

9 第Ⅱ部第2章を参照。

続、裁判手続などを通じて、行政はある程度慣れている。しかし、住宅あるいは建物を担当する行政部門は、そういった経験がないので非常に慎重である。これもある程度は、やはり慣れということになろう。法的根拠があつて措置を論理的に行うだけでは足りないことがある。実際にその法律がどのように具体化され、実際の社会にどのように適用しているのかは裁判の手続を通じてわかってくる。したがって、その裁判を繰り返すことで、その法律のツールの利用に慣れてくる。

住宅で除却命令を出して、裁判になったケースには、いわゆる時代の流れがある。70年代は、住宅のリフォームあるいは更新に対することで、かなり強制的な措置を施行した時期があつた。しかし、その後の流れは、強制的な措置に代わって、都市開発をみんなと一緒に協力的に行うという流れがあつた。ところが、近年は、所有者たちが市町村とは別に交渉する気は一切ないということで、市町村の立場からは強制的に事業を押し通す必要性に直面することがある。

それもやはり社会的な背景が変わりつつあつて、市町村の対応策、そして市町村が利用できるツールも変わっていくと受け止めている。

(7) その他の法的措置（住宅の目的外使用禁止令）

空き家それ自体は余り問題ではなく、建物の状態が法的措置の基準になっており、州によっては、利用に対するペナルティーが設けられている¹⁰。例えばある建物の用途が住宅と指定されている場合に、それを住宅としてではなくて、例えば弁護士の事務所や医者診療所として利用すると、ペナルティーがある。

10 第Ⅱ部第2章を参照。

6 BID、HID、その他のエリアマネジメント

(1) 法的根拠と導入州（建築法典 171f 条）

建設法典 171f 条は、中心市街地、業務区域、そして住宅地域に対して、民間のイニシアチブを入れての様々な活動ができるようにしている。

連邦建築法典に 171f 条が追加されて以降にドイツの 8 州において、BID に関する法律が導入されている。ノルトライン・ヴェストファーレン州においては 5 年前ぐらいに導入されており、複数の市町村では既に導入している。しかし、全国レベルでは、2015 年末現在で BBSR が把握している限りでは、BID を導入しているのは 35 区域で、まだそれほどの数ではない。

ドイツ商工会議所は BID についてはかなり関心があり、定期的にニュースを出している。このようにビジネス関係者がいわゆる、プライベートイニシアチブを支援している。

HID については、現在のところ、ハンブルク都市州においてのみ実施されている¹¹。

(2) ノルトライン・ヴェストファーレン州における BID・HID

ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、BID 及び HID に対する政治的な期待が非常に高かったが、実際に実施したところは少なかった。こういう取組みを導入するためには、州法で所有者、有権者の最低賛成割合が設定されているが、準備段階で、所有者が必ずしも高い関心を持っていない、あるいは、協力する態度がないということがわかると、導入が非常に難しい。

BID 及び HID に対して所有者の賛同が少ない背景には、所有者

11 第Ⅲ部第 3 章を参照。

構造の変化という最近の傾向がある。従前は、地域に根づいた人が不動産を所有することが多かったが、最近ではドイツが外国の投資家にとって魅力的な市場となっているため、国際的な投資ファンドなどが所有権を買い取ることがあり、そうした国際的な投資家の関心が必要でもその地域に集中しない。このような所有者構造の変化によって、BID などのイニシアチブの導入も難しくなっていると言える。

民間の人と行政が一緒になって、このような BID や HID を導入するところは、やはり業務区域が多い。それはお店を営んでいる人たち、あるいは商売をやっている人たちが、BID に対する関心をより高く持つからである。一方、住宅地に対しては多くて3つ程度であり、主にハンブルクが何回も出てくるが、住宅地での導入が鈍いということは言える。

(3) 任意のエリアマネジメント

BBSR でやっている取組みとしては、いわゆるモデル的な取組みとして、法律に基づいていない、全く自立的なイニシアチブを支援するものがある。キック (KIQ)¹² という「住宅地区における協力」モデル事業であり、協力相手は、いわゆる小規模の不動産所有者の協会（登録社団）の一つで全国レベルの組織と支部によって構成されている。この登録協会は、不動産所有者の様々な援助などのネットワーク化をしている。

12 KIQ=Kooperation im Quartier mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien は、2011年にスタートし、15のモデル事業が実施されている。

7 縮退地域における住み替えの促進や 集団移転などの取組み

行政で、集団的な住み替えをやっていることは余りない。ただし、特に東ドイツで起こったものであるが、例えば1つの住宅会社が複数の住宅を所有することがある。東ドイツはすべて賃貸だったため、このように1つの会社が所有者となれば、住宅についてはある程度の管理ができる。例えばある中高層の建物に、新たな賃借人を入れなくて、違うところに時間をかけて移して、空になった建物を取り壊したりすることがある。しかし、普通のことでない。

このようなケースがノルトライン・ヴェストファーレン州にもあった。キャンプ＝リントフォルト市 (Kamp-Lintfort)¹³では、中高層の建物でそういう取組みを行い、ベルケン市 (Borken)¹⁴では、社会都市の区域として指定された地区であった。1つの物件を市が引き受けて人を移動させることになれば、いわゆる社会的計画、要するに援助する計画を作成する義務がある。計画を策定すれば、移動させることになる。そうした取組みにも費用がかかるが、その費用も都市計画助成金の対象となった。

要するに、行政、例えば州あるいは市町村が、住み替えの促進や集団移転を行うことはないが、住宅公社、あるいは住宅企業が、自ら所有する不動産の中で行うことがある。時間はかかるが、補助金もある程度出る。

基本的には、ドイツ人及びEU加盟国の人はドイツ国内では住所を自由に選択する権利がある。これが制限されている場合というの

13 ノルトライン・ヴェストファーレン州北西部 (デュッセルドルフ行政管区) にある人口約3万8千人 (2015年末現在) の郡所属市。

14 ノルトライン・ヴェストファーレン州北西部 (ミュンスター行政管区) にある人口約4万2千人 (2015年末現在) の郡所属市。市名の読み方は低地ドイツ語の発音。

は、例えば難民の場合、滞在権がまだはっきりしない人に対しては指示権がある。これは一時的なものであって、基本的には住所は自由に選択できる。最近では難民、例えば内戦中のシリア、あるいはアフリカの様々な国、東ヨーロッパからの人も増えており、こういう人たちを住ませることも市町村の任務であるため、指示された場所に住ませている。

8 セグレーションを回避することにも資する家賃コントロール

ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、収入が平均以下の住民層に対するプログラムが2つある。基本的には、住宅供給支援という事業が州レベルで行われている。

一つは長年ノルトライン・ヴェストファーレン州でやっているが、投資家、つまり社会弱者のための住宅を提供する建築を行う投資家に対する支援で、年間に8億ユーロの資金を貸し付けている。返済義務があるが引き続き実施されている。

もう一つのプログラムとしてあるのが、これは住民自体に対するプログラムで、住宅を購入する支援プログラムがある。重要なのは、ある程度低い家賃の住宅を提供するためには、土地が鍵となる。どこでその土地にアクセスすることができるかということである。デュッセルドルフ市や、ライン川沿いの関連する都市、そして州北部の中心都市であるミュンスター市もそうだが、住宅建設のために投資をする企業に対しては、いわゆる低い家賃の住宅を20%から30%までつくる義務を課する。かくして、住宅地においては必ず低い家賃で入れる住宅が一定程度あり、セグレーションを避けることができるというものである。こうした家賃の規制により、様々な所得の住民が居住できるようにすることでセグレーションを避け

ようとする政策は、ノルトライン・ヴェストファーレン州で既に長年実施しているものであり、ヘッセン州も同じような政策をとっている。

一方、ある程度住宅市場が飽和状態、要するに余り空き家がない都市、例えばデュッセルドルフ市やケルン市では、何の制限もない場合の家賃は1㎡当たりおよそ12ユーロから15ユーロだが、住宅供給支援が行われている住宅の家賃は、6ユーロである。これは投資家にとっては魅力的な話ではなく、所有権に関わってくるものである。このような社会政策として家賃の制限ができる仕組みは連邦建設法典に基づくものであり、セグリケーションを避けるためのものである。

そして、近年、連邦政府が新しい法律上のツールを導入した。これは、家賃ブレーキ (Mietpreisbremse)¹⁵ という名称であるが、これもセグリケーションの傾向を避けるためのツールである。どこかの住宅で入居者が変わるとすれば、それは大体家賃が上がることだが、市町村が指定した地区においては、もし住宅の入居者が変わる場合、家賃の上向を一定の割合まで制限できるというものである。これも基本的には投資家にとっては余り魅力的なことではないが、社会政策の一つとなっている。

15 大都市を中心とする急激な家賃上昇を抑制するための措置で、当初は大幅な規制が検討されていたが、最終的には、既存の賃貸物件に限られ、新築物件は除外されている。法律は2015年6月1日から施行されている（「緊迫住宅市場における家賃上昇を抑制し住宅仲介における発注者原則を強化する法律 (Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG)」)。なお、法施行前に大幅な値上げが行われたという情報もあり、効果については疑問視する声もある。評価については、ベルリン工科大学の分析 (How effective is the German “Mietpreisbremse”?) がある (http://www.immobilienvirtschaft.tu-berlin.de/fileadmin/fg287/ERES/Presentations/2017-03-31_Henger_German_Mietpreisbremse.pdf)。

第2章

ブレイマーハーフェン市

日本都市センター

はじめに

ブレーマーハーフェン市（人口119,937人（2015年末現在））は、ブレーメン都市州に属し、ブレーメン市と共に2市で同都市州を構成する。ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の間にはニーダーザクセン州があり、いわばブレーメン都市州の飛び地の形となっている。18～19世紀にはヴェーザー川の砂の堆積で港湾機能に支障をきたしていたハンザ都市ブレーメンはブレーメン港に代わる港湾を求め、ブレーメンの外港としてブレーマーハーフェン港が位置づけられるようになった。その後、ブレーマーハーフェン市はプロイセン邦¹、プロイセン州に属していたが、第二次世界大戦後は、重要な外港を持つ都市としてアメリカ占領下となり、ドイツが独立する際に、同じくアメリカ占領下にあったブレーメン市とともにブレーメン都市州に属することになったのである²。

第二次世界大戦中には徹底的に破壊されたが、ドイツ連邦共和国成立後は、再び港湾都市となり、造船業、海運業、漁業を主要産業として復興、発展した。その後、他の港湾との競争激化や、造船業、漁業といった主要産業の衰退のほか、近隣地域への人口流出で、都市としても厳しい状況が続いていた。

現在は、ブレーマーハーフェン市は、都市の魅力づくり、空き家対策などで、大変先進的な試みを行っている。例えば、特定地区（レーエ（Lehe）地区）では、集中的に行政が対応をしている。さらには、先買地条例（Vorkaufsortsgesetz）（連邦建設法典25条に基づき

1 ドイツ国家を形成する領邦単位については、国（Staat）とされるが、その権能に従い、ドイツ帝国（1871-1918）の時代は、邦（王国（Königreich）、大公国（Großherzogtum）、公国（Herzogtum、Fürstentum）などで構成）、ワイマール共和国成立後以降（1919）は、州（Land）と訳している。

2 ブレーメン市及びブレーマーハーフェン市を取り巻く地域はイギリス占領下になり、ドイツ独立後はニーダーザクセン州となっている。

2009年に制定された特別先買権条例)を制定していることも、先進的な試みである。

1 産業構造・人口構造の変化

(1) 産業構造

ア 産業構造の変化

プレーマーハーフェン市で一番重要な産業は造船及び漁業であったが、両方の産業がかなり衰退して、今はほとんどなくなっている状況である。このような経済構造の変貌は、人口構造にも影響が強く及んでおり、人口がある程度多かった時期の残滓がプレーマーハーフェン市にとって課題となっている。

イ 現在の産業の柱

(ア) コンテナ港湾と船舶修理・クルーズ船

現在の経済の重要な柱はコンテナを扱う港である。ヨーロッパにおいては規模としては3番か4番目に大きいもので一番大きい船もここを利用することができる。車の輸出に関しては、ヨーロッパで最も規模の大きい港となっている。

もう一つは、船舶の修理と改修を行うものである。さらに、クルーズの大型観光船が、ここに入ることもある。

(イ) 再生エネルギー

新たな産業としてより開発したいものは、再生エネルギーの分野である(図表4-2-1)。プレーマーハーフェン市の経済振興局は新エネルギーを開発して、これを重要な産業分野にしたい計画を持っている。

具体的には、新しく開発中の港湾地区において、いわゆる沖合風

力発電施設の建設を進めている。

(ウ) 食料産業

また、新たに開発中の港湾地区では、魚の食品工場の建設も予定されている。こうした、いわゆる食料産業もブレーマーハーフェン市の現在の産業柱の一つである。

(エ) 研究機関

ブレーマーハーフェン市では、グリーン産業の開発に力を入れており、いくつかの研究所が位置している。フラウンホーファー研究所の一つだが、風車のロータのテスト機械が入っていて、これはドイツで唯一のテスト機関である（図表 4-2-2）。

もう一つはアルフレート・ヴェーゲナー極地海洋研究所 (Alfred-Wegener-Institut für Polar- und

図表 4-2-1 再生エネルギー



出典：ブレーマーハーフェン市提供

図表 4-2-2 フラウンホーファー研究所



出典：ブレーマーハーフェン市提供

図表 4-2-3 アルフレート・ヴェーゲナー極地海洋研究所



出典：ブレーマーハーフェン市提供

Meeresforschung) で、ここでは北極・南極や海洋に関する研究を行っている(図表4-2-3)。

(オ) 観光業

ブレーマーハーフェン市にとっては、新しい経済分野は観光業である。観光客の数は増加傾向にある。

ブレーマーハーフェン市は、2006年国際イルミネーション賞を受賞した。2010年には、ドイツ観光大賞(ドイツ観光連盟(Deutscher Tourismusverband e.V.)主催)で準グランプリを獲得した(図表4-2-4)。

図表 4-2-4 ブレーマーハーフェン市の夜景



出典：ブレーマーハーフェン市提供

ウ 都心回帰の動き

ある時期、裕福な人たちがブレーマーハーフェン市から郊外市町村に移った時期があり、人口が減り、税収が減少した³。

今はそういう傾向が薄れ、経済状況が改善しつつある。そして、人口についても、長かった人口減少の時代が終わりつつある。2013年以前は社会減の傾向であったが、その後は逆転して、転出者数と転入者数がほぼ同数となり、次第に社会増となってきた。ブレーマーハーフェン市内の従業員の50%は市内に住んでいないが、特にある程度年齢を重ねた人たちが、再びブレーマーハーフェン市内

3 なお、こういったケースでは、他の都市であれば、郊外の小規模な市町村を合併することもあったであろうが、これらの市町村はニーダーザクセン州に属するため、合併はできなかった。

に帰ってきたいという傾向がある。そういう背景から、これからますます都市の整備を推進するモチベーションにつながっている。

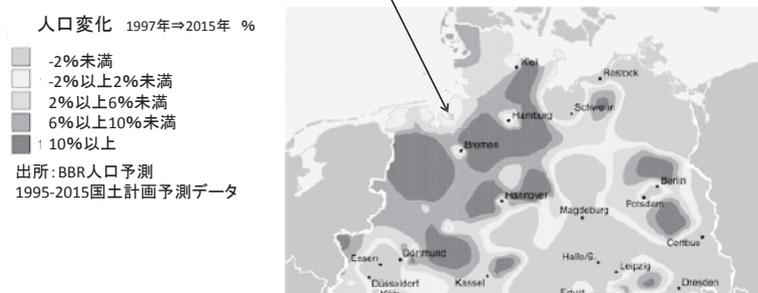
(2) 人口構造

ブレーマーハーフェン市は超高齢の人口構造となっている。

社会増に転換し人口減少から転換の兆しがあるとはいえ、他の地域と比較すると、2015年の人口変動予測の北部ドイツ地図（図表4-2-5）では、北に位置するブレーマーハーフェンのところは、まだ、ぽつんと減少傾向であることを示している。

ブレーマーハーフェン市では、人口構造変動を重要な課題として受けとめており、2013年には人口構造変動報告書を取りまとめた。市として発展しようとする場合は、いろいろな政策をとる必要がある。いくつかの例を挙げると、特に若い人たを惹きつけるためには、やはり家族対策が非常に重要である。また、市内にも高等教育機関があるが、卒業した人たをここに引きとめたければ、やはり就職ができるような機会を与える必要がある。また、高齢者が再びブレーマーハーフェン市に生活してもらうためには、高齢者対策も大事になってくる。こういう3つの政策を報告書では例として挙げ

図表 4-2-5 北部ドイツの人口変動予測（2015年）
ブレーマーハーフェン市



出典：ブレーマーハーフェン市提供

ている。

(3) 住宅市場

2015年の北ドイツの住宅市場の状況(図表4-2-6)を見ると、プレーマーハーフェン市は住宅供給過剰であることが明らかになっている。

現在、プレーマーハーフェン市内には、空き家住宅が5,000軒存在しており、住宅市場の8%となっている(2008年以降の推計)。

図表 4-2-6 北部ドイツの住宅市場の状況 (2015年)



2 空き家

(1) 空き家の定義

空き家住宅は、1年以上誰も住んでいない状況を指している。これは、センサスの定義⁴とは異なるプレーマーハーフェン市独自の定義である。

(2) 住環境と都市の魅力

プレーマーハーフェン市は住環境としては評判が悪かった。低家

賃の賃貸住宅が多いが、高家賃でもよい環境の住宅がそれほど多くないという先入観があった。しかし、最近では公共賃貸住宅が、特に港湾部に増加し、以前より低家賃の住宅が増加し、家賃の高い公共住宅も増加したが、今は中級程度の家賃の住宅が少し足りないという状況になりつつある。最近になって市としては、新しい住宅地を土地利用計画で指定することとしている。

多くの人が郊外市町村のある程度ゆったりとした家に住んでいるが、研究所に勤務する高教育、高収入の人たちは、ブレーマーハーフェン市内に住んでいる人が多い。一方で、ブレーマーハーフェン市には文化的な魅力がまだ足りないという指摘がなされることがある。したがって、ブレーマーハーフェン市にとっては、住環境の改善だけではなくて、文化的な魅力も高める必要があるということがわかる。

(3) 都市改造

2000年ごろ、ブレーマーハーフェン市は、人口急減、失業者増大という大変重大な事態に陥っていた⁵。そこで、皆がテーブルに座って話し合いをすることが始まった。その中には市の関係者、州の関係者、不動産業界の人も加わって、これから市は何をするべきかについて、真剣に話し合った。さらに、この会議は、これからの都市改造戦略を策定するためのいくつかの調査を委託した。ブレーマーハーフェン市において最も重要な問題である空き家住宅の問題

4 センサス 2011 では、「完全な空き家状態 (Totaler Leerstand)」とは、「空き家状態 (市場性あり)」と「空き家状態 (市場性なし)」の双方を含む (集合住宅・戸建て住宅で共通)。そのうち「空き家状態 (市場性なし)」とは、廃墟となっているか若しくはすぐには住居として継続活用できない状態にあるものをいう。」としている (BBSR 2014, Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilträumen Deutschlands, p7)。

5 1996～2001年の間に人口は7.5%減少し、失業率は、旧西ドイツで最高水準にあった (Bremerhaven 2004, Stadtumbau-Konzeptes für die Stadt Bremerhaven)。

と、社会的問題をどうやって解決するかが主な課題であった。2004年には、初めてのブレーマーハーフェン市の都市改造指針⁶が作成され、それによって郊外の住宅地においては、2,000軒の住宅の取壊しが決定された⁷。

その当時、連邦政府がExWoSt（住宅・都市整備実験研究調査プログラム）を導入し、ブレーマーハーフェン市は、そのプログラムに最初から参加して、ここで具体的に行われる措置に対する学問的な調査、支援を得ることができた⁸。こういうプログラムに基づいて、ブレーマーハーフェン市がいろいろな連邦からの都市計画助成制度に参加し、そこから補助を受けている。

このようなプログラムによって、市内のいくつかの区域が都市改造区域として指定された。2008年の第2段階に入り、第2期の都市改造指針が策定された。その当時の措置は、どちらかというところ、中心市街地の活性化であった。

ブレーメン市の都市計画部局がブレーマーハーフェン市の都市改造指針について、外部機関に評価を委託したが、ブレーマーハーフェン市の状況に合っているという評価⁹であった。特に重要なのは、現在通勤している人たちをできるだけブレーマーハーフェン市に住むように誘導すること、そして現在ある住宅を改善することと、もう一つは質のよい住宅を新しく建設することが必要だという結果に

6 前掲ブレーマーハーフェン市資料

7 その内容については、Bremerhaven 2017, Integriertes Handlungskonzept: Goethequartier und angrenzende Bereiche im Stadtumbaugebiet Bremerhaven-Lehe（「統合戦略指針：ブレーマーハーフェン・レーエ地区（ゲーテ街区及び隣接区域）都市改造」）で詳細に解説されている。

8 Bremerhaven 2007, Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“

9 Magistrat der Stadt Bremerhaven/Bau- und Umweltdezernat (Herausgeber), Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH, GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH 2008, Stadtumbau Bremerhaven - Gutachten zur neuen Stadtumbaustrategie Bremerhaven

なった。

ブレーマーハーフェン市の経験から言えることは、まずは地区を、都市改造のプログラム区域として指定することが重要であって、その上でその土地、不動産に対する特別な取組みを推進することで、全体的な問題の解決につながっていく。

(4) 空き家住宅対策

2003年以降、市全体では空き家住宅を2,000軒取り壊した。具体的な取組みについては、次のとおりである。

ア 郊外の集合住宅

図表4-27の写真はブレーマーハーフェン市の北部郊外にある集合住宅の団地である。一つの住宅公社が所有している賃貸住宅だったが、全体でおよそ600室が取壊しとなった。この住宅公社が経済的な計算を行い、空き家住宅を維持するコスト、そして取壊しのコストを比較すると、今の状況だと取壊しのほうが経済的であるという結果となり、取壊しに至った。そのための準備として、空き部屋がたくさんあったが、住んでいた人もまだいた。住宅公社は複数の集合住宅を管理していたため、別のアパートに引っ越しをさせることとし、それぞれの

賃借人に援助をして、同じ区域に引っ越しができるようにした。それが終わった後、住宅の取壊しとなった。この区域ではこれから戸建住宅

図表 4-2-7 空き家状態の集合住宅（取壊後）



出典：ブレーマーハーフェン市提供

を新たに建てることになるが、全く所有関係が異なる。以前は賃貸だったが、これから建築するものは個人所有の戸建住宅、あるいは二世帯住宅を予定している。

図表 4-2-8 空き家状態の集合住宅（減築後）



出典：プレーマーハーフェン市提供

図表 4-2-8 は市の南部の住宅で、8階建ての建物を現在の4階建てに改造したが、ここでは社会福祉サービスを向上させるためのいろいろな措置がとられた。現在ではこの区域では、例えば太陽光発電施設が多くあり、また緑地が新たにつくられて、遊び場がつけられ、高齢者、認知症の症状がある人たちが生活できるような環境にしている。住宅公社がこのような投資を行った結果、住宅も非常に人気があって、空き家がほとんど出ていないという状況になっている。

こういう取組みを比較的早い段階で始めた結果、今はその状況がかなり改善した。ほかのドイツの都市と比べれば、いわゆる郊外の集合住宅の問題は、プレーマーハーフェン市にはもうほとんど残っていない。

イ 市の中心部 レーエ地区

市の中心部レーエ地区を見ると、空き家が減ったということが非常にはっきりする。ここでの取組みは、州及び連邦からの補助金なしではできなかった。レーエ地区はおよそ1900年頃に開発された住宅地で建築物が密接に建てられており、伝統的な建築物も多い。

図表 4-2-10 はレーエ地区の地図であるが、地区全体の住宅の状態

を把握するもので信号地図と呼んでいる。不動産としてある程度危険性を伴うところを黄色で、状態がひどいところを赤色で示している。この地図がブレーマーハーフェン市の活動の基準となっている。先買地条例の実施に当たっては、これがとても大事な基準となっている。丸がついている建物は先買地条例を使って、市の所有に移す計画、あるい

図表 4-2-9 レーエ地区南部



出典：ブレーマーハーフェン市提供

図表 4-2-10 レーエ地区の信号地図

レーエ・ゲーテ通り地区 (Lehe-Goethestraße)

空き家対策の必要性

-  対応の必要性が大きい
-  対応の必要性がある
-  対応の必要性がない若しくは小さい

 先買地条例(2011年)の対象となった著しく荒廃した不動産



出典：ブレーマーハーフェン市提供

は既に市の所有になった建物を指している。

図表 4-2-11 は 2007 年～ 2009 年で、何が実施されたかを示す地図である。ここで表示されている建物・区域では、既に市が買って都市改造プログラムを実施した建物を指している。現在、市では 18 件の土地を市の所有にした。

図表 4-2-11 2007 年～ 2009 年の取組み状況



出典：ブレーマーハーフェン市提供

ウ スクラップ不動産 の定義

いわゆるスクラップ不動産¹⁰の定義については、ブレーマーハーフェン市が連邦建設省職員と協議した結果、連邦建設法典で定義されている 177 条の定義を利用することとしている。177 条では、1 項で「不良状態」及び「欠陥」について言及しており、3 項で質的な評価¹¹を示している。

そして、179 条では、「不良又は欠陥状態にある建物について、近代化や修繕によって排除できない場合は、建物の全部又は一部を取り壊すことを受忍することを義務づけられる」としており、これに基づいて、最終的にはブレーマーハーフェン市が連邦と協議して、

10 なお、ブレーマーハーフェン市は、空き家対策全般においては「荒廃不動産」という用語を用いる一方、取壊しの局面においては「スクラップ不動産」という用語を用いており、本章もそれに倣うこととする。

既に存在する連邦建設法典の定義を使って、その活用を試みたことが、建設法典の179条の変更につながっている。すなわち以前は、地区詳細計画策定地区に限定されていたため、郊外などで地区詳細計画が策定されていない場合には地区詳細計画を策定する必要があったが、その必要がなくなり、また、以前は、取壊し費用は市町村負担であったが、改正後は、所有者が取壊し費用を負担することになった。しかし、実際にはブレーマーハーフェン市では、所有者の負担が非常に低いことが多くある。

エ 先買地条例

ブレーマーハーフェン市の先買地条例¹²は、ブレーマーハーフェン市が初めて市町村として制定したものである。

先買地条例を導入する前には、大体の法律専門家は、特定の土地を指定することではなくて、区域全体を指定することしかできないという意見で

図表 4-2-12 先買地条例による指定



出典：ブレーマーハーフェン市提供

11 建設法典177条3項は「消耗、老朽化、気象の影響又は第三者の影響によって、次の各号に掲げる場合には、特に欠陥状態が存在するものとする。

1. 当該建築物の指定に沿った利用が看過できない程度に阻害されている場合
 2. 当該建築物がその外部的形状に照らして街路景観又は地域景観を看過できない程度に害している場合
 3. 当該建築物が、更新を必要としており、かつそれが有する都市建築上の意義、特に歴史的又は芸術的意義のために保存されるべきとされる場合」
- としている（土地法制研究会編『ドイツ建設法典（対訳）』日本不動産研究所、1994年）。

12 先買地条例については、第II部第2章を参照。

あった。しかし、図表 4-2-12 のように特定の土地を条例に指定することに成功した。特定の土地について市が問題解決の意思を示すことによって、その問題の広報につながる。それが先買地条例の大きな効果であった。

図表 4-2-13 先買による解決事例



出典：プレーマーハーフェン市提供

この先買地条例を導入した直後に、運よく4つのあばら家になった家が売買される予定となっていた。それについて知らされて、市としてはその時点で介入し、その4つの物件を買い取ることができた（図表 4-2-13）。その後、この4つの建物は取り壊され、その土地には新たな建物が建築された。こうした取組みによって、その土地が非常に改善されて、価値が上がった。

オ 州建築基準法 79 条

(ア) 州建築基準法の改正と同法に基づく解決

プレーメン都市州建築基準法の 79 条（図表 4-2-14）の活用については、それによって問題の解決ができた建物も一つあった。この取組みは、市の建設管理部署が担当している。2010 年 5 月に、新たにこのプレーメン都市州建築基準法に 79 条が導入された。この背景にはプレーマーハーフェン市の働きかけがあった。

図表 4-2-15 が法律の規定を活用した具体例であり、2014 年、取壊しが法的に確定された。この物件の問題は、所有者の何人かはアメリカ在住で現地にはいないということである。そういうことを扱うためにも、専門知識を持っている人の誰かをアメリカに派遣して、

図表 4-2-14 ブレーメン都市州建築基準法 79 条 2 項

§ 79 BremLBO (2)	ブレーメン都市州建築基準法 79 条 2 項
Soweit bauliche Anlagen nicht genutzt werden und im Verfall begriffen sind, kann die Bauaufsichtsbehörde den Abbruch oder die Beseitigung anordnen, es sei denn, dass ein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung besteht.	建築物が利用されておらず、荒廃していると判断される場合、保全に係る公的又は尊重されるべき私的利益がない限りにおいて、建築監督官庁は、取壊し又は除去を指示することができる。
Inkrafttreten 1. Mai 2010	2010 年 5 月 1 日施行

図表 4-2-15 州建築基準法 79 条に基づく解決



クルム通40番地 Krumme Str. 40

2010年12月 建築課が取壊決定を通知
同年同月 所有者が取壊決定に異議申立て
2012年3月 上級建築監督官庁が異議申立てを却下
2012年4月 異議申立者が提訴;裁判所は提訴理由を待つ;異議申立者は訴訟費用援助を申し出
2014年1月 取壊決定が法的に確定
強制金(Zwangsgelder)の賦課決定
行政代執行を準備

出典：ブレーマーハーフェン市提供資料を日本都市センター翻訳

それらの人たちとの話し合いを行う予定である。

(イ) 州建築基準法に基づく法的措置と行政執行手続（強制金と代執行）

ブレーメン都市州建築課（Bauordnungsamt）では、州建築基準法に基づいて、いろいろな手続を行っている。いつ、この法律が適用されるかは、建築物により市民に危険が及ぶ事情があるかどうかによる。こういう法律の基準で、ブレーマーハーフェン市は建築物の状態を調査し、その状態によって所有者に改善を命令するか、あ

るいは状況が悪ければ、その取壊しを命令することができる。

強制金 (Zwangsgeld) を賦課することによって命令の履行を促す。これは、通常業務として行う措置である。市として、まず強制金を賦課するという通知を出す。これに対して何も行動がなければ、あるいは反応がなければ、次は本当にその強制金を賦課する。最初の段階の強制金は5,000ユーロ、第2の段階では1万ユーロ、最終的には1万5,000ユーロまで課することができる (ブレーメン都市州行政執行法14条)¹³。

所有者が強制金を払うが、建物については何もしないというケースがあり、本当に建物の状況が悪ければ、行政が代執行 (Ersatzvornahme) を行うことも可能である。行政が代執行をすることはそれほどまれではなく、特に安全性に関係するものであれば、それは市が行動を起こすことは結構あり、場合によっては、屋根を安全な状態にするとか、あるいは道路又は歩道を閉鎖するとか、上から落ちてくる石が人にけがをさせないとか、場合によっては取壊しを行うことができる。その場合はその必要な費用を所有者から取り戻すことを試み、強制金を賦課することもできる。

問題は本当にその所有者がわかっても、こういう人たちときちんと連絡をとることが難しいケースである。例えば外国に滞在するケースとか、そういう場合がある。しかしながら、プレーマーハーフェン市は、諦めることは一切しない。ワーキングチームの原則は諦めないことである。非常に根強く、いつまでも解決を望んで働いている。

なお、ドイツでは、課税で対応するといった措置はない。また、

13 強制金の説明は訪問調査によるものである。ブレーメン都市州行政執行法 (Gesetz über das Verfahren zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen (Bremisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz - BremVwVG)) では強制金の最高限度は5万ユーロとなっている (連邦やその他の州では一般に2万ユーロ)。

図表 4-2-16 強制金賦課、代執行、購入による解決

解決戦略 直接購入
Stormstr. 44
建築年 1895



対応時点	
8 / 1996	価格設定 125,267 ユーロ
3 / 2006	22,500 ユーロの強制金を賦課 強制金は支払われず; 2件の保全抵当権を設定; 新たな強制金賦課手続を申請
2007	屋根骨組に放火あり; 建築監督課が行政代執行として8,500ユーロの屋根骨組火災保険付与; 火災保険は付与されていなかった。消火による水と雨水が建物改修を不可能に
7 / 2010	0 ユーロで都市が購入; 債権者に権利消滅を通告
2011	取壊; 費用として市が85,000 ユーロ支出

出典：プレーマーハーフェン市提供資料を日本都市センター翻訳

州建築基準法や連邦建設法典では、建築基準法に違反して建築を行った場合や保全条例¹⁴の適用地域内の建築物を許可なしに取壊し又は変更した場合など秩序違反の場合には、過料（Bußgeld）（50万ユーロまで）を課すことができる¹⁵。

カ 警察対応

もう一つの措置としては、これは非常に状況がひどい場合には、警察に通報して、所有者を一時的に拘束することもできる。それは非常にまれなケースである。

1件だけ所有者を拘束し、刑務所に収監したケースがあった。こ

14 保全条例とは、市町村が地区詳細計画条例その他の条例を制定し、景観保全等を目的として地区内の建築物の取壊し、変更、利用計画の変更等について、許可制とすることができるというものである。

15 プレーメン都市州建築基準法 88 条（建築基準法に違反して建築を行った場合など）及び連邦建設法典 213 条（例 保全条例の適用地域内の建築物を許可なしに取壊し又は変更した場合など）などで規定。

これは、実はお金を持っている所有者だが、何も行動を起こさない人が一人いて、そこまでやったことがある。

キ 競売

不動産の所有者が必要な税金、手数料などを払っていないときに、不動産を強制競売に出すことができる。こうした不動産に対して動き出すことが非常に大事であり、強制競売の手法を使って、いくつかの不動産を売買している（図表 4-2-17、18）。

もし強制競売の手続を始めた結果としては、所有者が行動を起こすということがあれば、その強制競売手続を中止することも可能であり、そうした対応を促す効果もある。

もちろん市としては、市民に対する責任を負っているため、危険を伴う建物はどうなってもいいというような放棄は一切できないので、必ず対策を講じる必要がある。

なお、経済状況が悪いときに、不動産を強制売買に出すと、その状況の悪い不動産に誰も興味を示さないなので、市だけが基本的に入

図表 4-2-17 強制競売による解決

解決戦略 話し合い/強制競売

Stormstr. 49
建築年 1903

時点	価格
2 / 1984	153,388 ユーロ
3 / 1989	181,509 ユーロ
3 / 1992	322,114 ユーロ
4 / 1992	950,492 ユーロ
6 / 1995	383,891 ユーロ
9 / 1995 - 7 / 1996	730,000 ユーロ 13区分所有権購入(相手方(出身) Stuttgart, Berlin, Leipzig, Elmshorn, Braunschweig, Kassel, Frankfurt, Hannover, Hamburg, Karlsruhe)
10 / 1998	最近入居した賃借人の退去
2008	市が2住宅の区分所有権を競売
9 / 2010	市が11の区分所有権を0ユーロで購入; 市は融資銀行が登記していた土地債務(Grundschild)の抹消許諾申請を総額612,000ユーロの支払で認容
10 / 2011	取壊;費用は都市改造西部から145,000ユーロ支出



出典：プレーマーハーフェン市提供資料を日本都市センター翻訳

図表 4-2-18 強制競売による解決

解決策 強制競売

Potsdamer Str. 10
 建築年 1908



購入時点	価格:	
1/1986	93,060ユーロ	
10/1988	150,830ユーロ	
2/1991	178,952ユーロ	
12/1991	302,174ユーロ	区分所有権に分割
1995	96,230ユーロ	住宅第7番を売却
2007	5,000ユーロ	住宅第3番を売却 所有企業を多数の企業に転換
2009		2つの張出窓が危険な状態にあり、行政代執行(建築監督課)で取壊し(費用21,000ユーロ)
1/2011		市が住宅第1番を0ユーロで購入
9/2011		強制競売;市が残りの住宅(区分所有)を484ユーロで購入
5/2012		取壊し、費用は都市改造西部の財源を活用 155,000ユーロ

出典：プレーマーハーフェン市提供資料を日本都市センター翻訳

札する。しかし、経済状況がよくなって、不動産に対する関心が高くなれば、市以外にも買いたい人が出てきて、市にとっては難しい状況になることがある。

ク 土地利用計画の見直し

荒廃不動産／スクラップ不動産が多く発生している地域において、従前は許容されていなかった用途や建物形態であれば活用の可能性がある場合には、土地利用計画を見直すことも考えられる。しかし、土地利用計画を見直すのは非常にまれなケースである。図表 4-2-19

図表 4-2-19 土地利用計画の変更事例



出典：プレーマーハーフェン市提供

は、都市改造プログラムを始めたときのケースであるが、これはもう随分前から、スクラップ不動産として存在した建物だった。このケースは土地そのものに問題があり、取壊しにするしかなかった。ここでの条件は後でそこに小さいスーパーマーケットが建つことだったので、やむを得ず土地利用計画を変えた（図表 4-2-20）。

図表 4-2-20 土地利用計画の変更事例



出典：プレーマーハーフェン市提供

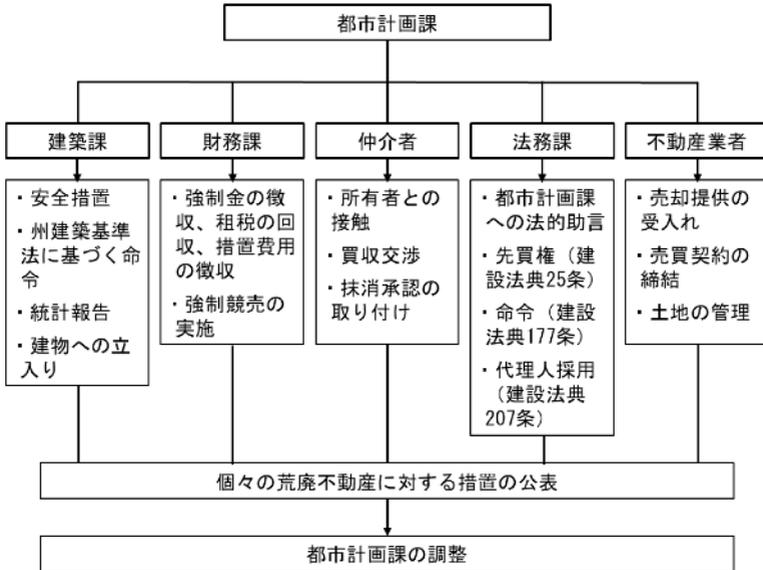
ケ 対策ワーキングチーム

(ア) 概要

プレーマーハーフェン市として、空き家対策の一番重要な取組みは、荒廃不動産に対するワーキングチームの設置である。荒廃不動産対策ワーキングチーム（Arbeitsgemeinschaft verwahrloste Immobilien）（以下、「対策ワーキングチーム」と略称）は、2009年に発足した（図表 4-2-21）。対策ワーキングチームは定期的に、6週ごとに会議を開いている。

対策ワーキングチームの特徴は、不動産に関する諸問題に対して知識を持って、問題解決に当たるための専門家を集めている。これを基本にケース・バイ・ケースで、その不動産に対するそれぞれの対策を講じている。対策ワーキングチームでは、行政の職員がいて、内部のいろいろな手続を行う。そして、2人の民間人が参加して、外部の機関との交渉を行う役割を担っている。問題のある不動産を

図表 4-2-21 荒廃不動産対策ワーキングチーム



出典：プレーマーハーフェン市提供資料を基に日本都市センター作成

改善に導くことが大きな課題で、特に所有権についてはっきりしないことが難しい課題である。プレーマーハーフェン市はこのように様々な専門知識を持っている人と一緒にワーキングチームを構成することによって、難しいケースを解決することもできた。

(イ) 財務課の役割

市財務課（Stadtkasse）は、実際に行動を起こす執行部である。例えばある所有者が税金を支払っていなければ、市に対して債務があるということであり、その人に対して強制売買することができる。財務課は、この手続において裁判所に申請する役割を担う。強制売買は所有者に対して大きな圧力を掛けることになるので、重要な措置である。

財務課では、税務行政部門も関わっており、土地の所有者に何らかの滞納がある場合には、それを把握している。だから所有者の宛先もそこでわかる。そこで市の財務課は非常に大事なメンバーとなっている。

(ウ) 仲介者の役割

仲介者 (Moderator) の役割は、すべての所有者と話し合いを持って、特に金銭的な問題がある人と話し合いを持つことによって合意を得て、できるだけ低い金額、あるいは無料でその不動産を市が引き受ける解決に持っていくというものである。特にブレーマーハーフェン市で問題となっている不動産の特徴は、大体 90 年代の半ばごろから、ブレーマーハーフェン市民以外の人投資のために購入したケースが多い。収益目的で不動産投資を行ったが、結局はその住宅、集合住宅を貸すことができなかつたり、あるいは家賃が安かつたりで、収益が確保できなかつたもので、その住宅を維持管理するお金さえないというものである。また、分譲住宅を共同で持っている人たちが経済的な困難に陥るケースが多い。そういう複数の所有者がいる不動産が問題になりやすく、仲介者としての役目は個々の所有者と話し合いを持つことが大事である。

市にとって、重要なのはスクラップ不動産になる前の段階で行動を起こすことである。信号地図 (前掲図表 4-2-10) で黄色の箇所はまだそれほどひどくはなっていないが、何も行動を起こさないとひどい状況になりかねない不動産があり、こういった不動産に対しては仲介者が話し合いを持つ役目を持っている。

また、仲介者の役割としては、その建物に対して投資を行う組織なり、人なりを探すこともある。なお、ブレーマーハーフェン市では、住宅公社が活発に活動しており、場合によっては住宅公社がそういう建物を取り引きすることもある。

(エ) 対策ワーキングチームの協力が対策の出発点

対策ワーキングチームの意義としては、チーム内の協力が荒廃不動産対策の出発点であることである。すなわち、この対策ワーキングチームがあるからこそ、本当にその不動産をめぐる所有関係などが初めてわかるようになる。市が参加することにより、例えば不動産登記簿を見ることができ、それによって初めてその不動産を実際は誰が所有しているかを把握することができる。

所有者がわかったら、それぞれの人との話し合いを持つことになる。市においては財政難もあるし、市民にとっては悲惨なことがある場合があるが様々である。分譲集合住宅の場合は、所有者がお互い話をしなければならぬが、個人差もあるため、うまくいかないことがある。そのグループの話し合いがうまくいかない場合には、その維持管理に問題が出てくる。そういった原因が一応わかったら、できるだけその人たちを支援する対策について相談することになる。

もし手放したいということがはっきりしたら、その不動産に投資をする別の人を探すことを支援する。うまくいけば、住宅所有者がある程度お金をもらって、その投資者に売り渡すところまで支援している。

(オ) 法律に基づく措置と仲介者による話し合いのプロセスの組み合わせ、専門職相互の協力

重要なことは、法律に基づく措置と仲介者による話し合いのプロセスをうまく組み合わせていることである。例えば具体的に市の財務課から強制金を賦課する通知を送るとして、その通知は所有者に金曜日のお昼に届く。そして、その金曜日の夜に、仲介者がその人に電話をかける。こうした上で、チームは現在の状況や今後の対応、支援が求められることについて非常に密接に協力する。

ドイツでは行政の中の働く職員は、専門職である。そうするとみ

んながそれぞれの専門分野で働く結果、お互いの情報交換が円滑に進まないことが背景にある。ここのワーキングチームの特徴は違う専門分野の人材にあり、基本的には同じ建築局の中にいるが、それぞれ違うものを担当している。そういう人たちが対策ワーキングチームで一緒になって、自分の分野に関係するが、普段取り扱っていないものを結びつけることが非常に大事である。だからここで法律の措置を担当するところ、都市計画を担当するところ、建築物自体を扱っているところの担当者などがある。

また、対策ワーキングチームは、専任として荒廃不動産を扱っているのではなく、みながそれぞれ専門性を持って、他の業務と兼任しつつ、その専門的知見をこの問題を解決するために集まっているというのがその特徴である。

コ スクラップ不動産を市が買い取って新たな建物を建設した後の取扱い

(ア) 区域の全体の質を改善するためのインフラ整備

スクラップ不動産を市が買い取って新たな建物を建設した後の取扱いは、ケース・バイ・ケースである。前掲図表 4-2-19, 20 のケースは多くの人が住む住宅地であるが、スーパーマーケットなどの生活インフラが欠けていた。そういうこともあって、この住宅の取壊しの後には、住民の毎日の生活を考える上でやはりスーパーが必要であり、そのために土地利用計画を変えた。しかし、これはどちらかということ、まれなケースであった。

これから紹介するケースでは、様々な方法があるが、場合によっては取壊し後に、緑地にするとか、区域の全体の質を改善するための様々な措置をとっている。

(イ) 暫定利用

図表 4-2-22 は、取壊し後の空き地を学校の庭として暫定利用している例であり、副次的効果として、近隣住宅で新たなバルコニー設置により住宅の質、ひいては地区の質の改善が図られている。

図表 4-2-23 も角にある建物だが、取壊し後、そこに新しいものをつくることを今計画している。現在は、絵を書くスペースとして提供している。

図表 4-2-24 は、建物は取り壊されたものの、新しいものを建てる計画がない。しかし、ここは密集している地域であるため、何も無い緑地ができたことによって、太陽がよく当たるようになり、生活環境が全体的に改善された。さらに、当初は想定されていなかった効果として、隣接する家が道路からよく見えるようになったことで、

図表 4-2-22 暫定利用の例

Heinrichstraße 40

学校の庭として暫定利用



副次的効果: 新たな
バルコニー設置
Uhlandstr. 33

出典：プレーマーハーフェン市提供資料を日本都市センター翻訳

図表 4-2-23 取壊し後の暫定利用の例



出典：プレーマーハーフェン市提供

その住人が周囲の目を気にするようになり、自身の住宅についても自主的に改善を図るようになったことがある。

サ スクラップ不動産対応の財源

スクラップ不動産への対応には、多額の資金が必要になる。プレーマーハーフェン市にとって、とても重要な財源は、都市計画助成制度の中の補助金である。これを使って様々な政策を実施しているが、財源については、3分の1は連邦補助金であるが、残りの3分の2は市及び都市州が負担しなければならない。プレーマーハーフェン市及びブレーメン都市州として約250万ユーロ¹⁶を使用している。

場合によっては取壊し後には、土地の価値が上昇したというケースがあり、そこで市が土地を売ることができる。利益を上げることは少ないにしても、最終的に取壊し費用とのバランスがとれることがある。

シ プレーマーハーフェン市の取組みが上手くいった要因

プレーマーハーフェン市の取組みが上手くいったのは3つの理由が考えられる¹⁷。

図表 4-2-24 緑地化による生活環境の改善



出典：プレーマーハーフェン市提供

16 訪問調査時点まで

17 訪問調査では、法律や補助金制度の整備及び活用といった従来の支援に加えて、今後はマンパワーを増やすような支援を期待したいとの意見が聞かれた。

第1に挙げられるのは、協力体制ができたことである。ドイツの市町村組織では一般的に横のつながりが薄いのが、ブレーマーハーフェン市では、よく話し合いをして協力する体制ができています。

2つ目は、ブレーマーハーフェン市の古い建物、20世紀初めに建てられた伝統的な建築物を市民が気に入って愛していることである。こういうすばらしい建物がだめになることを見るのは非常に悲しいことで、それを何とかしてこれを改善したいということである。

もう一つは、市として予防策を講じるべきというプレッシャーが高かったことである。ブレーマーハーフェン市は財政力の弱い都市であり、その要因として、富裕な人たちがニーダーザクセン州のほかの市町村に移ってしまったことであった。市としてそういった事態を回避するため、予防策として何か対策を打つ必要があるという危機感が強かったのである。

プレーマーハーフェン市における地元新聞社の取材

プレーマーハーフェン市でのプロジェクト視察後、市職員や関係者も交えて、地元新聞社によるインタビューの場が設けられた。

インタビューでは、空き家問題に関する調査先としてドイツ、その中でも特にプレーマーハーフェン市などが選ばれた理由についての質問が記者から寄せられた。さらに、空き家対策の制度や取組みにおける日本とドイツの違い、今後の展望などについても意見交換を行った。

図表1 インタビューの様子



出典：日本都市センター撮影

図表2 調査団を紹介する地元紙の記事

Leher Lösungen für Japans Städte

Leerstände und Schrottmitteln: Stadtplaner aus Fernost besuchen Goethequartier



Die Stadtplaner des Goethequartiers sind in Japan und Korea unterwegs. Sie besuchen Städte, die mit Leerständen und Schrottmitteln kämpfen. In Japan sind die Städte oft sehr dicht bebaut, während in Korea die Städte oft sehr weitläufig sind. Die Stadtplaner des Goethequartiers sind in Japan und Korea unterwegs. Sie besuchen Städte, die mit Leerständen und Schrottmitteln kämpfen. In Japan sind die Städte oft sehr dicht bebaut, während in Korea die Städte oft sehr weitläufig sind. Die Stadtplaner des Goethequartiers sind in Japan und Korea unterwegs. Sie besuchen Städte, die mit Leerständen und Schrottmitteln kämpfen. In Japan sind die Städte oft sehr dicht bebaut, während in Korea die Städte oft sehr weitläufig sind.

出典：SONNTAGSJOURNAL (15. März 2015)

第3章

ヴァッパータール市

日本都市センター

はじめに

ヴッパータール市はノルトライン・ヴェストファーレン州の都市（郡独立市）¹で、ベルギッシュ地方²に位置する。ドイツ産業革命の中心となった都市の一つであり、紡績業³などで発展した。紡績業が衰退した後は、化学、工作機械、電気などの産業が中心である。ドイツ三大化学企業の一つ、バイエル社の発祥の地でもある（現在のバイエル本社はレバークーゼン市所在）。1929年に5つの都市が合併し、1930年に市民アンケートによりヴッパータールの名称となった。ヴッパーは都市を流れる河川の名称でタールは谷を意味しており、都市名は都市の全体景観を表現している。ヴッパー川に沿って1901年に懸垂型のモノレール（ヴッパータール空中鉄道（Wuppertaler Schwebebahn））が開通し、今も営業を続けている。現存する世界最古のモノレールである。文化都市としても知られ、総合大学、歌劇場などがあり、スポーツも盛んである。

なお、近年は、産業構造の変化に伴い、人口減少、失業者の増大に苦しんでおり、都市の財政も悪化していた。こうした中、ヴッパータール市では、空き家対策と都市再生の2つが大きな課題となっており、ヴ

図表 4-3-1 ヴッパータール空中鉄道



出典：ヴッパータール市提供

1 郡独立（Kreisfreie Stadt）とは、郡に属さない都市のことで、建築許可・建築監督を含め、幅広い事務を担当する。ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、人口10万人以上の22都市が相当する。

2 ベルギッシュ地方（Bergisches Land）については、2(2)エの項参照。

3 19世紀の社会思想家フリードリッヒ・エンゲルス（Friedrich Engels）の父親は、ヴッパータールで紡績業を営んでいた。

パータール市はいろいろな取組みを行っている。

1 人口構造の変動及び経済的変動

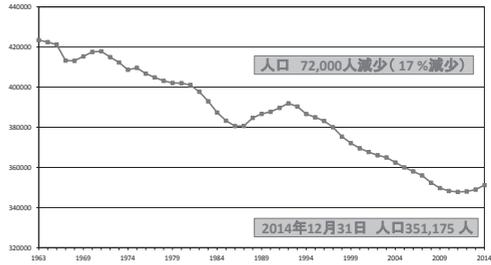
(1) 人口移動

図表 4-3-2 は、ヴッパータール市における人口の変動を示しているグラフである。1963 年では 42 万人以上の人口があったが、減少傾向が続き、2014 年末現在では 35 万人ぐらまで減少した。

減少の理由としては、最近 20 年の自然増減（死亡と出生）の数字（図表 4-3-3）で見ると、毎年約 1,000 人程度の自然減となっており、自然減が全体の減少傾向をもたらしていることがわかる。

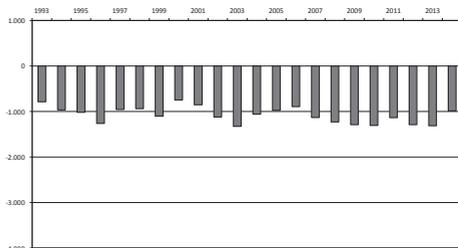
もう一つの要因は、図表 4-3-4 のとおり、人口の社会減であり、それは、2010 年まで続いていた。2010 年

図表 4-3-2 ヴッパータール市人口の推移 (1963-2014 年)



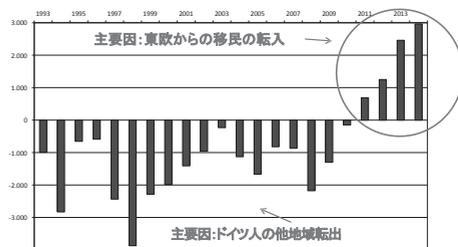
出典：ヴッパータール市提供

図表 4-3-3 人口の自然増減の推移 (1993-2014 年)



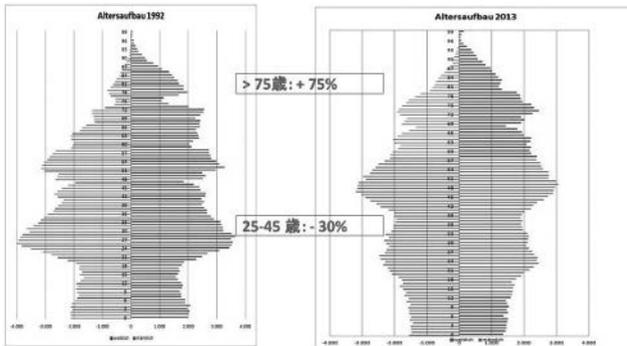
出典：ヴッパータール市提供

図表 4-3-4 人口の社会増減の推移 (1993-2014 年)



出典：ヴッパータール市提供

図表 4-3-5 ヴッパータール市の人口構造



出典：ヴッパータール市提供

からは逆に移住者が増加し、特に東ヨーロッパからの移住が増えて
いる。

このように人口が再び増え始めたことで、土地利用計画を変更し、
今後、戸建て住宅を新たに建設する計画を立てている。市としては、
中心部にできるだけ住ませるような政策をとりたいと考えており、
政界もそういった考えである。

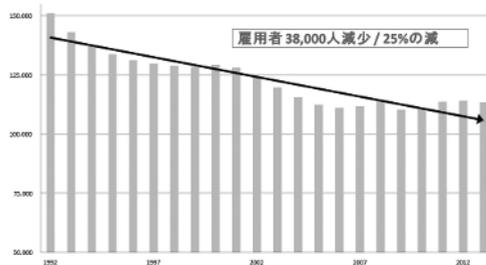
人口構造は、ピラミッド型でなく柱型になりつつある（図表
4-3-5）。特に現在は75歳以上の高齢者が増加しており、比較して
25歳から45歳の、いわゆる若年雇用者が減っており、以前と比較
すれば30%減っている。

(2) 経済的変動

雇用については、
1992年と2013年を比
較すると、社会保険加
入義務者が25%減少
している（図表4-3-6）。

失業者の分布図を見

図表 4-3-6 社会保険加入義務者数の変化



出典：ヴッパータール市提供

ると、ヴッパー川沿いの地域が一番問題地域と言える。一方、より山あいの地域では、余り問題になっていないのが明らかである。

図表 4-3-7 は、ヴッパータール市及び周辺都市と高速道路を示したものである。近隣の都市、特にライン川沿いの都市、州首都であるデュッセルドルフ市、そして、ケルン市、ボン市の地域は人口が増加し、経済力が強いところであり、成長が続いている⁴。ヴッパータール市はそういった地域と競争関係にある。

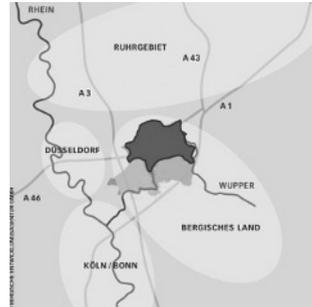
また、ノルトライン・ヴェストファーレン州北部のルール地域の都市、ボーフム市やドルトムント市、エッセン市などは、ヴッパータール市と同様の問題を抱えているが、ヴッパータール市はルール地域の都市と比べて規模が小さい。

A1 といった番号が付された線は高速道路を示しており、ヴッパータール市はその中心部にあって交通網が整備されている。このことは有利である反面、居住地あるいは勤務地の選択肢が幅広いという意味で欠点と見ることもできる。

(3) 市財政への影響

このような人口構造の変動及び経済的変動が、やはり市の財政にも大きな影響を与えている。90年代以降、構造的な財政赤字は年間2億ユーロに達していた。そして、現在では市の赤字は全部で20億ユーロに上る。

図表 4-3-7 都市間競争



出典：ヴッパータール市提供

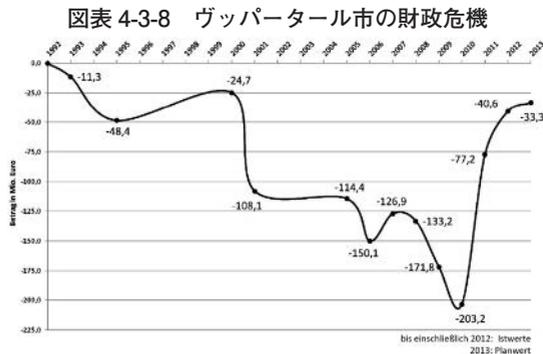
4 経済成長の要因の一つとして、地理的条件が挙げられる。ライン川沿いの都市は、比較的平坦な地域が多く、産業が進出しやすいが、ヴッパータール市は渓谷内に位置し、山間地帯の割合も多いため、産業誘致が困難となっている。

市の財政の圧迫は、様々な必要な政策の実施にも影響を及ぼし、市の対応範囲が非常に狭くなってしまふ。それが大きな問題となり、ヴッパータール市を含む地域を担当するデュッセルドルフ行政管区⁵の財政監視を受けた時期もあった。

図表 4-3-8 のグラフのとおり、2011 年に最大の財政危機を迎えたが、その後、急激な改善が見られる。これは、ノルトライン・ヴェストファーレン州の財政支援措置、すなわち深刻な財政難に陥っている市町村に対する特別援助プログラムによるものである。ヴッパータール市は州から 7,500 万ユーロの財政支援を受けたほか、独自に徹底的なコスト削減に取り組んだ。

この特別援助プログラムは、既にヴッパータール市のようにデュッセルドルフ行政管区の監視を受けていた市町村に対する特別プログラムだった。深刻な財政難に陥っていることを正直に表明することは必ずしも容易でなく、政治的には大きな決断だった。ほかの市町村では、財政難に陥っていても、できるだけ隠したり、そのことを明らかにし

なかつたりして、結局この援助プログラムに参加できなかったところもあった。したがって、ヴッパータール市にとっては、正直に深刻な財政難に陥っているこ



出典：ヴッパータール市提供

5 ノルトライン・ヴェストファーレン州では、州の総合出先機関として5つの行政管区（デュッセルドルフ、ケルンなど広域単位別）が設置されており、ここで州の許認可事務を行うほか、郡・市町村に対する財政監督を行っている。

とを表明したことはいい選択だったと考えられる。

援助プログラムは、基本的には州政府と市町村の間の協定のよう
な形となっていた。その中で、2017年までにバランスのとれた決
算を出すという目標が設定されていたため、いろいろなインフラ整
備、施設サービスをカットすることとなった。例えば、市営プール
もその対象に含まれている。

2 まちづくりのための戦略と重点事業

都市開発は、ヴッパータール市においては2段階の取組みと考え
られている。まずは、戦略の策定から始める。その戦略の策定過程
で議会・政治家に関心を持ってもらう。次に、その戦略の中で、重
点事業を指定して、それについて特に注目をしてもらうということ
である。

以下では具体的な戦略、そして、そのかぎとなる事業について見
ていく。

(1) 都市整備指針

まず、2015年までのいわゆる都市整備指針である『ヴッパーター
ール市 2015年』が策定された。その指針の第1目標は、経済
力の強化である。続く2番目に住宅の増設、3番目に都市
内の生活の質の向上という目標を掲げているが、全体的に
経済に重点を置いた内容であった。

その後改訂があり、現在の

図表 4-3-9 都市整備指針



出典：ヴッパータール市提供

『ヴッパータール市 2025 年』となっている（図表 4-3-9）。この指針ではより具体性が増し、13 事業を主に取り上げている。例えば、谷川から山の上にある大学までのロープウェーをつくることや更に自転車が使いやすい町にすること、行政と産業の協力体制をつくることが挙げられている。

(2) 3つの行動計画（住宅計画、人口構造変動対応計画、産業用地計画）

『ヴッパータール市 2015 年』で示された戦略に基づいて、行政側がこれからの市の3つの行動計画（図表 4-3-10）を作成した。1つ目は2006年に作成された住宅計画、2つ目は2010年に作成された人口構造変動対応計画、3つ目は2011年に作成された産業用地計画である。行政のあらゆる分野の人たちが一緒に、これらの計画の作成に当たった。

ア 人口構造変動対応計画

人口構造変動対応計画は、社会福祉、スポーツの部局、都市開発

図表 4-3-10 都市整備指針に基づく3つの行動計画



出典：ヴッパータール市提供

局、そして交通局が一緒になって作成した。この計画は、状況の分析という側面が非常に強い。

ただし、計画に定められた内容を実際の行動に移すことが難しくなっている。特に、市の財政難のために予算がカットされた部分があり、またそのことは、市の職員の数にも影響を及ぼしていることが背景にある。

イ 住宅計画

一方、住宅計画は具体化が非常に進んでいる。主に3つの分野に注目している。

第1は、ヴッパータールの谷にある19世紀後半から20世紀はじめの建物の更新と再利用、そして、品質の向上である。財産価値のある古い家をできるだけきれいにして再利用することをめざしている。

第2は、建物の新築を既に都市開発が進んでいる地域や既成市街地内の空きスペースに誘導することである。そうすることで、地域全体の活性化を図りたいと考えている。

第3は、ヴッパータール市の宣伝をすることである。ヴッパータール市がヴッパー川にある素晴らしいところであるということが隣の町に住んでいる人々に知られていないため、広報戦略をつくりヴッパータール市のアピールを高めることをめざしている。

ウ 産業用地計画

産業用地計画もいくつかの要素から成り立っている。

1つ目は、産業が撤退した土地に、新たに別の産業を誘致することをめざしている。

2つ目は、既に経済活動をする産業が拡大できるような土地を確保することである。

3つ目は、今までは産業地帯だったが、隣接した地域に住宅地が既にできているならば、その地域の用途を産業用地から住宅地へと変更することも考えるべきである。

もう一つ、特に山間地帯及び谷川のところで重要なのは、新しい産業に適切な土地を見つけ、開発をすることもある。

エ 行動計画と広域連携・広報戦略

これらの行動計画は、なんらかの形で周辺都市との広域連携に結びついている。特に、近隣の都市であるゾーリンゲン市とレムシャイト市とは一緒に、いわゆるベルギッシュ地方を構成し、住宅政策と商工業政策で協力をしており、この住宅計画及び産業用地計画について、意見交換をすることができる。ヴッパータール市はベルギッシュ地方の中で一番規模の大きい都市であり、中心的な役割を果たしている。

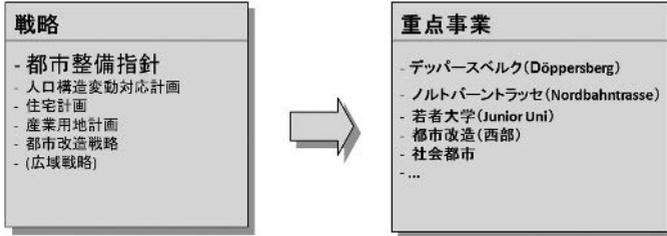
ただし、お互いに調整を図ることには難しい面もある。特に、規模の違う都市間の協力は難しく、協力できる部分と独自に措置をしたい部分があり、必ずしも簡単なことではない。しかし、3つの都市が協力関係を築くことで、州に対する発言力を高めると考えている。

なお、広報戦略はベルギッシュ地方ではなく、ケルン市やデュッセルドルフ市といった大都市及びその周辺に対するものである。こういった都市では、家賃が非常に高く、高い家賃を払っても余りいい住宅には住めない。そうした状況に対して、ヴッパータール市にはとてもいい住宅に比較的低い家賃で住めるという宣伝を行う。

(3) 重点事業

都市整備指針の重点事業としては、市全域及び都市像形成重点地区の再生に力を入れている（図表 4-3-11）。

図表 4-3-11 戦略に基づく主要事業の展開



出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

ア 市中心部の住宅整備プロジェクト

市の郊外ではなくて、できるだけ中心部に新しい住宅をつくることをめざしている。

図表 4-3-12 の土地は、中央駅から5分以内の範囲にある。ここはもともと市の土地だったが、複数の住民に売却した。ただし、住宅建築に当たっては、市との包括契約・諸条件がある。それは、優れた建築家と協力して住宅を設計することや中庭を配置することなどである。

このプロジェクトを実施するに当たって、行政内でもいろいろな議論があった。行政手続を簡素化するためには、複数の住民ではなく、一つの不動産開発業者に売却したほうが簡単であるが、市の都市

図表 4-3-12 住宅計画に基づく実施事業例
住宅計画に基づいて実施した事業：ハーモニー通りの都市住宅
(Stadthäuser Harmoniestraße)

- 都市計画家による中心市街地の持家としての都市住宅
- 統一的な建築プランで都市整備目標達成を図る：階層、屋根、建築線/境界
- 目標：“統一的空間内部の多様性”



出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

整備部局としては、できるだけ個人に参加してもらいたいという思いがあった。個人として都市中心市街地に住宅を新築することに魅力を見出す人もいれば、それだけの資産を持っている人もいる。そういった人たちが開発業者任せではなく、個人でそれぞれ建築家と協力して、独自の家をつくることをめざしたのである。

比較的短期間の中で、住宅を建てたい人を少なくとも8人見つけることが条件だった。もし、その条件が達成されなかった場合には、大規模な不動産開発業者に売るつもりでいた。

図表 4-3-13 の左上は、都市整備部局がつくったデザイン画であり、これを使って宣伝をした。右下の写真は、2014 年度時点のもので、住人が独自の建築家を使って独自のものをつくったため、デザイン画と実物は必ずしも同じではない。しかし、市が当初考えていたように、個人の持ち主を見つけて土地を売り、独自の家ができたことは誇りに思っている。

10 人の購入者のうち、7 人はもともとヴッパータール市に住んでいた。この中の 2 人は、レストランのオーナーで、レストランが近い位置にあるので、歩いて自分のレストランまで行けることが魅力的でここに家を建てた。ほかには、もう既に退職し、娘たちと一緒にいわゆる二世帯住宅を建てた人もいる。特に誇りに思っているのは、デュッセルドルフ市の住民が、デュッセルドルフ市内ではこうした住宅を建てられないとして、この土地を購入した。それでも職場まで 15 分で行くことができる。

この事業は、市が先

図表 4-3-13 住宅計画に基づく実施事業例



出典：ヴッパータール市提供

端事例を示すためのパイロットプロジェクトと理解される。実際に市の土地を使って、個人に土地を売り、新しいタウンハウスを建築することができるという例を示しているものである。このパイロットプロジェクトにより、市が何もしなくても民間の人がこれをモデルに同様の事業を行うこともありえ、また実際にあったようである⁶。

イ 住宅政策における広報戦略

市中心部の住宅整備プロジェクトなどを広報宣伝することによって、市内でも中心部以外に住む人が中心部に移ってくるなど、ある程度住宅に対する競争状態が起こり得る。しかし、家をつくりたい人が違う都市に移るよりは、市の土地を使ったプロジェクトを行い、市内で家を建てる可能性を示すことが重要だと思う。90年代には、多くの住人が郊外の都市へ移り、ヴッパータール市の人口が減少する要因となった。それを避けるための政策でもある。

このマーケティング戦略は、単純に外部に対するもののみならず、内部に対するものでもあるということは重要な点である。ヴッパータール市の住宅市場は、どちらかというとき狭く、市内の小規模な不動産開発業者が住宅を建設してきた。そのため、ヴッパータール市ではある程度決まった建築デザインの住宅しか建てられないという先入観を開発者側がもち、別の建築デザインのものを作ってよとする場合には、デュッセルドルフ市やケルン市といった他の都市で行うという傾向があった。

また、市としても、従来と異なるプロジェクトができたというのは、行政の自信にもつながり、マーケティング戦略上の価値もある。戦略を立てて、そして、その戦略の中でかぎとなる事業を実施する

6 ヴッパータール市は、例えば鉄道事業跡地を購入した大規模不動産開発業者と交渉し、同様にその土地の一部を個人に売却し、新築住宅を増やすことを試みている。

のが大事なアプローチである。

ウ デッパースベルク事業

中央駅周辺地域の大規模な再開発事業として、デッパースベルク事業が行われている(図表 4-3-14)。中央駅周辺の整備は戦後の都市再開発のときの見方に基づいて行われてお

図表 4-3-14 デッパースベルク事業

デッパースベルク事業 (Projekt Döppersberg)

- 駅を「都市への入場門」として改造
- 駅から直接、中心市街地に行けるようにする
- 中央駅を地上・バリアフリー・同階層で中心市街地と結合
- デッパースベルクを顧客重視の地域公共交通の結節点に
- 憩いの場づくり(歩行者空間・緑地・飲食ゾーンの拡充)
- 古い駅舎を保存し、歴史体験ができるよう改装



出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

り、道路交通のために利用されている面積が非常に大きい。従前のこうした自動車優先のまちづくりは間違いだったことが今では明らかである。

図表 4-3-15 の写真は、デッパースベルク事業を始める前の中央バス停留所の状況である。バス停を利用するには道路を渡らなければならない。ここは、特に子どもたちが多く利用する場所であり、安全面から見ても余り望ましくない状況だった。

図表 4-3-16 はデッパースベルク事業完成後のイメージ図である。注目すべき点は、道路交通のために利用される部分の上に、歩行者が直接、中心市街地から駅にアクセスできる通路ができることである。これにより、歩行者は道路を渡ることなく、容易に駅まで行くことができる。下の図では左側に大きな建物があるが、この建物は民間の投資家に売り、様々なお店や事務所などが入居する予定となっている。

中央バス停留所は、駅に近いところに移転して、バスと電車の乗

りかえが容易になった。さらに、自動車より歩行者のことを考えて、歩行者が過ごしやすい環境づくり、すなわち滞在の質を改善することをめざす。特に、町と駅間のアクセスを改善することをめざしている。

ヴッパータール市は財政難にあるため、こうした大規模事業の実施に当たっては、内部・外部のいずれにおいてもコミュニケーションが重要であり、実現させることが非常に難しい。財政難であるにもかかわらず、なぜ大規模事業を始めるのか、そして、きちんと必要な資金を確保できるかといった懸念の声もあり、事業開始まで時間を要することとなった。しかしながら、デッパースベルク事業は、全市に大きな影響を与えるかぎとなる事業であるため重心を置いて、最終的には実施までこぎつけた。

図表 4-3-15 事業開始前の状況



出典：ヴッパータール市提供

図表 4-3-16 完成後のイメージ図

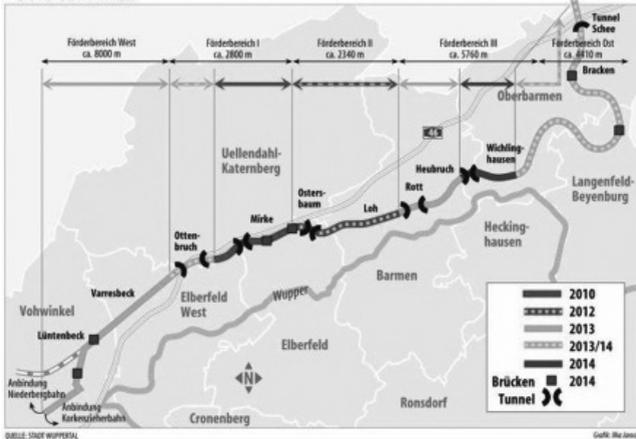


出典：ヴッパータール市提供

エ ノルトバーン・トラッセ事業

ノルトバーン・トラッセ事業は線路跡地を歩道・自転車道に転換

図表 4-3-17 ノルトバーン・トラッセ事業



出典：ヴッパータール市提供

する事業であり、『ヴッパータール市 2015 年』、『ヴッパータール市 2025 年』のいずれにおいても戦略として位置付けられている（図表 4-3-17）。

まだ鉄道が走っていたときには、その周辺の住宅環境には様々な公害の被害があった（図表 4-3-18）。しかし、その跡地を歩道あるいは自転車道に変えることで、環境が大きく変わり、非常にいい環境になる。山間部が多いヴッパータール市ではこれまで自転車利用は余り普及していなかったが、全長 25km の自転車道ができたことによって自転車の利用者が急増した。

もう一つ、この事業の重要なポイントは、ヴッパータール市の資金を使わずに、市民の募金活動によって実現され

図表 4-3-18 鉄道による公害被害



出典：ヴッパータール市提供

たことである⁷。

もともとは線路であったため、橋やトンネルなどがあり、これらの修繕には多額の費用がかかり、事業全体のコストは3,000万ユーロであった。このうち200万ユーロは市民が資金調達をして抛出し、残りの2,800万ユーロの大部分は都市計画助成から補助金を受けている。

補助金を申請するときに重要だったのは、やはり市民参加の高さである。市民運動のリーダーを務めた人物も大きな影響力があった。また、お金を集めるということだけではなく、多くの人々が線路の清掃や雑草取りといった作業にも従事した。

このようにノルトバーン・トラッセ事業は、デッパースベルク事業と質的に異なり、市の事業でありながら、市民の活動が基本となっていた。この事業を通じて、市行政当局も学ぶことが非常に多かった。なお、補助金は法律上、市民に対する資金ではなく、市がその資金を受けて責任を負っている。こうした関係をきちんと説明する必要がある、事業実施するに当たってはコミュニケーションが課題であった。

オ 子ども大学

「子ども大学 (Junior-Universität)」事業は市の資金が全く入っておらず、市民活動のみで成立した事業である (図表 4-3-19)。この事業は、人口構造変動対応計画の重点事業として位置付けられており、生涯教育の一環としても捉えられる。

ここでは4歳から20歳の人たちを対象にして、日常的に授業が行われる。その重点は、数学、エンジニア工学、そして、自然科学

7 住民が市の再開発事業に積極的に参加することは、ヴッパータール市では珍しくないが、ドイツ全体として見ると珍しい動きである。

にある。例えば、4歳から6歳の子どもを対象にした数字を使わない数学コース、7歳から10歳の子どもを対象にした科学のマジックのコースが開設されている。このように、自然科学に対して子どもたちの関心を引くような授業が行われている。各講座には15名ほどの参加者がおり、登録開始日からすぐに定員に達するなど非常に人気である。

図表 4-3-19 子ども大学プロジェクト

子ども大学 (Junior-Universität) プロジェクト



- 2008年、全国で初めての子ども大学が創設された。ボランティアで継続的に授業を行っており、4~20歳の子ども・青少年たちが数学、自然科学、工学、さらには、人文・社会科学を学んでいる。
- 現在は、建物を借りて暫定的な場所で行ってきたが、2013年には、民間寄附をもとに校舎を新築する予定である。場所は、荒廃した工場跡地で、都市計画上、ヴァッパータール市が産業・知識都市として再生するシンボルとなる。
- 現在、1学期200のコースが開設され、毎年9千人が参加している。

開設コースの主なもの

- 数字なしの数学 (4-6 歳)
- 魔法の化学 (7-10 歳)
- ロボット工学 (11-14 歳)
- ゲーム設計 (14-20 歳)



出典：ヴァッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

3 空き家対策～スクラップ不動産・問題不動産

都市整備部局は都市整備の戦略を担当しているが、スクラップ不動産・問題不動産が人目に付きやすい場所に多く立地していることから、その対策は特に政治的に重要な課題となっている。そのため、基本的には人員削減を進めているにもかかわらず、担当職員を1人増やすことができた。

(1) 基本的な流れ

ア スクラップ不動産・問題不動産の把握

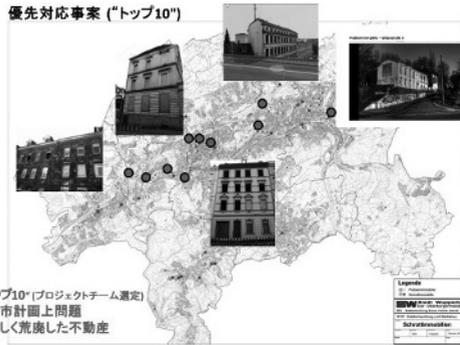
まずは、スクラップ不動産・問題不動産の状態及び位置関係を把握することから始まる。

ドイツではすべての建物が登録されており、住民登録のデータと照らし合わせることで、その建物に居住者がいるかを判断すること

イ 重要性の高い10件を選定

次に、スクラップ不動産の中から、最も重要性の高い10件を選定した(図表4-3-21)。選定する際には、多くの市民の目に日常的に触れること、あるいは地域の中で重要な場所に位置していることな

図表 4-3-21 優先対応事案



出典：ヴッパータール市提供

ど、都市全体のイメージや都市計画への影響が考慮されている。

5年間は空き家対策に取り組む職員の財源が保障されているため、10件の優先対応事案以外についても可能な限り対応していく方針である。ただし、必ずしもすべての事案に市が対応する必要はないと考えられている。ヴッパータール市としては、市が優先対応事案に取り組み、様々な先進事例を示すことにより、民間の投資や利活用を試みを促すことをめざしている。

ウ 所有者との話し合い

具体的に対応を進めるに当たって、まず大事にしているのは、やはり所有者との話し合いである(図表4-3-22)。所有者の資力、そして都市計画におけるその不動産の重要性に関する認識などを踏まえつつ、できるだけこの人がその不動産をきちんと管理できるよう、様々な援助をとりつけている。例えば、市からの補助や取壊し後の利用方法なども含めて検討することで、話し合いが進むこともある。

図表 4-3-22 スクラップ不動産・問題不動産への対応手法
対応/手法

既に講じられた手法:

- 所有者との話し合い、投資者の斡旋
-> 個別ケースによる
- 強制競売
-> 不動産税滞納の場合は地方自治体主導
- 建築基準法に基づく法的手段 [NRW州建築基準法]
-> 危険除去の場合のみ適用可能
- 文化財保護法 [NRW州文化財保護法]
-> 伝統建築物保存の場合のみ適用可能
- 問題不動産の対応窓口
-> 2013年設置(兼務対応)、2015以降は専属窓口化



未実施で検討中の手法:

- 都市計画法に基づく法的手段
連邦建設法典第179条に基づく取り壊し命令 (2014年改正)
-> 公権力上の要求 + 地方自治体の予防措置
- 助成措置 (NRW州都市計画助成)
-> 新都市改造地域の助成措置を予定、しかし助成条件がかなり厳格
- 自治体がとりあえず不動産取得
-> 財政力の弱い自治体では実施困難、助成措置との組み合わせによっては検討
- 把握している問題不動産の所有者との話し合い
-> 2015年以降に新職員で実施、問題把握、支援の提供、圧力をかける



出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

エ 競売手続

特に所有者に資力がない場合、あるいは、適切な対応をする意思がない場合には、強制競売を行うことが考えられる。ただし、市町村税である不動産税を長らく滞納していることが条件である。

オ 建築基準法に基づく措置

さらに、ノルトライン・ヴェストファーレン州建築基準法に基づく措置があるが、ブレーメン都市州建築基準法と異なり、個人の所有権を非常に重視しているため、市町村がとれる措置は限られてい

る。基本的に、市民に危険があるときのみ措置を行うことができる。ヴッパータール市では、2013年ごろから建築基準法の適用を進めており、まだ行使していない措置もある。

連邦建設法典 179 条に基づいて、市町村が取壊し命令を出すことも可能である。ただし、法律の手続が非常に複雑で、使うことは容易ではない。また、基本的には市町村が最初に費用を支払う必要があるため、財政難にあるヴッパータール市にとっては対応が非常に難しい。

カ 都市計画助成金の活用

都市計画助成金を空き家対策に活用することも考えられる。

都市計画助成金は、原則として3分の1ずつ連邦・州・市町村が負担することとなっているが、ノルトライン・ヴェストファーレン州においては財政難に陥る市町村のための援助政策があり、市町村の負担を20%ほどに抑えることができる。市の部分については必ずしも市の財源ではなく、市民の財源を充当することも認められている。

ただし、都市計画助成金を投入したプロジェクトによって収益をあげないことが、都市計画助成金を受け取る条件となっており、このことは必ずしも市の希望に沿わない。すなわち、ヴッパータール市としては、新しい建物を建てたり、別の用途に転換したりすることをめざしているところが多く、助成金の条件とマッチしないことがある。もし商業的な利用が見込まれれば、多くの場合、民間の投資家もつく。その場合、助成金が結果として必要なくなることもあるが、最初の段階ではどうなるかわからないケースが多い。そういった場合には、都市計画助成金が非常に利用しにくい。

また、都市計画助成金制度は複雑であり、取扱いが困難である。市の会計検査から郡、州、連邦、EUまで、多くの監視があり、複

雑で細かい規制がかけられている。他方で、実際に事業を実施する人といったレベルでは、人手が足りないという状況である。

なお、個人の建物の取壊しに対して公的資金を投入することに批判もある。しかし、支払いの手続は非常に厳しいため、助成金を受けて結局は何も対応しないという危険性は余り感じられていない。

キ 都市再建資金

最近では、都市整備支援の枠組みに都市再建資金という新たな措置が加わった。この都市再建資金は、助成金ではなく貸付金である。もし事業が失敗に終わった場合には、資金を州に返済しなければならない。ただし、そのリスクは市ではなくて州銀行が引き受けることになる。

(2) スクラップ不動産・問題不動産の特徴

ア スクラップ不動産・問題不動産の4つのタイプ

ヴッパータール市ではスクラップ不動産・問題不動産について、4つのタイプに区別している。

図表 4-3-23 手法の適用可能性

- 法的手法には限界あり (高権としての所有権の壁)
- 個別の解決を模索する必要 (事案に即した手法の選択)
- 都市計画関連対象特に問題ある不動産への集中的対応 (人材・財政資源の制約を考慮)



出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

(ア) 所有者が話し合いに応じ、かつ対応する資力があるケース

1つ目のタイプは、不動産の所有者が話し合いに応じ、そして、対応するための資力があるケースである。この場合には、専門の職員が対応し、長期にわたる話し合いを要することもあるが、およそ解決が見込まれる。必要に応じて市長が話し合いに参加することもある。これは市長が空き家問題を市の課題と認識し、重要であると考えているから可能となっている。

(イ) 所有者は対応可能だが、対応する意思がない、又は所有者が行方不明であるケース

2つ目のタイプは、所有者がわかっているけれども、対応する意思がない、あるいは所有者が行方不明で、所有者による対応が期待できないケースである（図表 4-3-24）。

実際にこのタイプの事案で、強制競売に出したものの、その購入者も行方不明となり、最終的に市が安全対策として取り壊したことがあった。このように、強制競売は必ず解決に通じる方法でもない。

(ウ) 所有者が高齢あるいは資力不足を理由として対応することができないケース

3つ目のタイプは、所有者が例えば高齢であること、あるいは、資力が不足していることを理由に、対応することができないケースである。このタイプは、スクラップ不動産よりも問題不動産に多く見られる（図表 4-3-25）。

この場合に市は、所有者と話し合いをもって、賃借人あるいは投資をする銀行などの紹介を行い、できるだけ資金状況が改善するように協力する。併せて、建築基準法に基づく行政指導ができるため、特に安全性を高めるための対策も同時にとる。要するに、あめとむちの方法で話し合いを進めている。

図表 4-3-24 第2タイプの具体例

事例1: 所有者は対応可能だが、対応する意思がない場合

Beispiel: Gildenstraße 9

長年にわたり空き家状態、火災で完全に荒廃、所有者は対応能力あり、不動産税も納付済み、しかし取り壊しの予定なし、差し迫った危険なし



対応:

所有者との話し合い、法的手段による協働の提案(連邦建設法典に基づく取り壊し命令 §179)?

事例2: 所有者は対応不可能、行方不明

Beispiel: Bandstraße 33

長年にわたり空き家状態、完全に荒廃、2008年に火災で損傷、近隣家屋も延焼、所有者行方不明(警察が捜索中)、不動産税滞納



対応:

強制競売を2014年に実施(不成立)、市が取り壊し2015年4月(危険除去)

出典: ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

(エ) 所有者がいらない又は見つからないケース

特定のケースではあるが、所有者がいらない、あるいは誰が所有者かわからないというケースがある。ヴッパータール市内では2件ある。現在、1つの不動産について所有者を探しているが、未だもって不明である。

このような場合、所有者を見つけるのに多くの時間と人手が必要

図表 4-3-25 第3タイプの具体例

事例3: 所有者に対応意思がないか対応能力に乏しいケース

Beispiel: Anilinstraße 21-23

長年にわたり空き家状態、荒廃深刻、所有者が資力に乏しく建物安全確保のための法令を無視



対応:

購入者・利用者へ建築基準法上の措置をアドバイス・仲介

出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

図表 4-3-26 第4タイプの具体例

事例4: 無主不動産("崩壊危険")

Beispiel: Baumeisterstraße 4

長年にわたり空き家状態、荒廃深刻、破産所有者が所有権放棄(連邦民法典§928)、“無主”+土地に多額の債務

以前



その後



対応:

銀行債務抹消

自治体取得予定

2014: 崩壊危険 -> 自治体に取り壊し

出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

であり、簡単なことではない。図表 4-3-26 のケースでは、所有者のいない建物を最終的には市が取り壊した。

イ 建築時期、位置

スクラップ不動産・問題不動産になりやすいものとしては、①中

世、② 19世紀後半から20世紀はじめ、③第二次世界大戦直後、④1970年代という4つの時期に建てられたものが典型的である。このうち、②～④の3つがヴッパタール市で特に問題となっている。1番多いのはやはり19世紀後半から20世紀はじめのいわゆるドイツ帝国時代の建物であり、スクラップ不動産となってしまうものも少なくない。郊外に建てられた70年代の中高層の集合住宅も大変問題になっているところがある。さらに、第二次世界大戦直後に建てられた住宅でも問題があるところがある。

スクラップ不動産・問題不動産になるかどうかは、建てられた時期よりもその建物が建っている位置によるところが大きい。例えば、同じように20世紀はじめの建物が多くあるところでも、全く問題が生じていない地区もある。

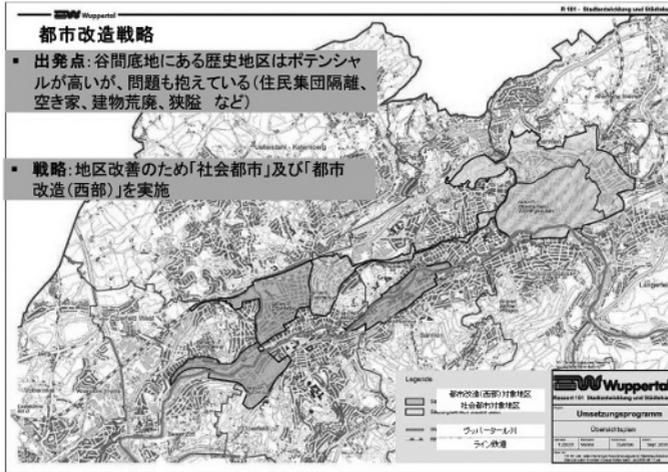
(3) 都市改造プログラムとの連携

西の都市改造プログラムでは、独自のプロジェクトに対する補助は行われぬ。ノルトライン・ヴェストファーレン州は、地区全体の開発に関連するプロジェクトに対してのみ補助することとしている。したがって、各プロジェクトは必ず戦略の中に位置づける必要がある(図表4-3-27)。

例えば、エルバーフェルト北のアルレンベルクは、2006年に指定された地区である。大部分の事業は既に完了しているが、引き続き、総合的活動プログラム(2014年から2020年まで)として指定を行い、助成金を計画づくりに充てている。

基本的には、社会的弱者が多い地区が指定される。このアルレンベルク地区も、教育水準が低い人たち、あるいは生活保護を受ける人たちの割合が高く、また移民が多いなど、いわゆる統合政策も実施される必要がある地区である(図表4-3-28)。

図表 4-3-27 ヴッパータール市の都市改造戦略



出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

図表 4-3-28 都市改造対象地区の特徴

- 谷間低地の歴史地区にあり、家屋が密集しており、多くの伝統建築物がある。
- 移民の割合が平均を超えている。
- 低所得者・貧困者の割合が高い。
- 失業率が高い。
- 持ち家が少なく、空き家住宅、空き店舗が多い。
- 歴史時代の建物に構造上の問題がある。
- 産業・都市基盤が放置されている。
- 子どもや青少年が多い。
- 緑地や遊び場が少ない。



STADT WUPPERTAL / STADTENWICKLUNG UND STADTBEBAU

出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

(4) 都市改造と空き家対策の連携事例

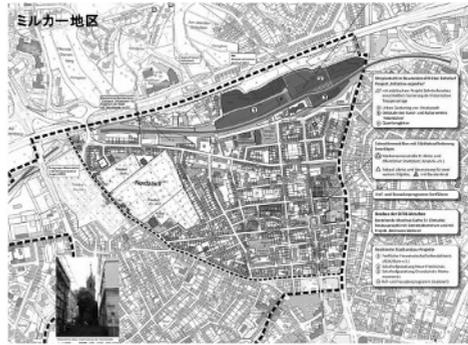
ア ミルカー地区のスクラップ不動産

ミルカー地区(図表 4-3-29)では、3つのスクラップ不動産が優先対応事案として選ばれており、都市計画助成金を使って取り壊す

ことを検討していた。しかしながら、そのうちの一つは、所有者がいなくなり、また危険性が非常に高まったため、2014年の終わりごろに取り壊すこととなった。そして、その費用は市が負担せざるを得なかった(図表4-3-30)。

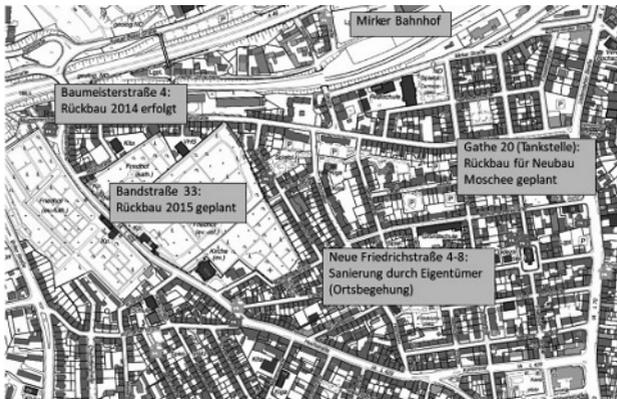
都市計画助成金の申請は極めて複雑なプロセスで、市の所有になることが前提である。また、申請から認可、助成金交付までに時間がかかる。スクラップ不動産は荒廃が進むスピードが速いこともあり、助成金の交付に間に合わないこともあり得る。この事案では、銀行がその土地に対する多額の抵当権を持っており、市はその放棄について交渉を行っていたが、その途中でやはり状態が悪化して、安全対策のために取り壊さなければならなかった。要するに市がそ

図表 4-3-29 ミルカー地区



出典：ヴッパータール市提供

図表 4-3-30 ミルカー地区の問題不動産・スクラップ不動産



出典：ヴッパータール市提供

の土地を所有する段階まで至らなかったために、助成金を申請できなかった。

イ ミルカー駅舎「理想都市」プロジェクト

ミルカー地区の中心プロジェクトの一つが、ミルカー駅舎「理想都市」プロジェクトである（図表 4-3-31）。駅という建物自体はこの地区だけではなく、市全体における役目も大きい。ただし、都市計画助成金をもらうためには、必ずプロジェクトを地区全体の中で位置づける必要がある。単純に都市全体のために重要だからということでは理由づけにならず、駅の重要性を地区に説明しなければならない。

待合室部分は「理想都市」の中心的な場所となっており、小さな舞台をつくって演出したり、あるいは本の朗読をしたりするほか、都市開発やまちづくりについての議論も行っている。また、広報活動及びコミュニケーション活動も待合室部分を活用して実施してい

図表 4-3-31 ミルカー駅舎「理想都市」プロジェクト



- 旧駅舎を伝統建築物として再利用
- 工房・実験施設【理想都市】として改装
- 州の助成を活用

出典：ヴッパータール市提供資料を日本都市センター翻訳

る。

さらに、地区の人たち、特に子どもたちがアプローチしやすい取り組みも行っている。例えば、庭でトマトの栽培をやることで初めてトマトのなるところを見せることもできたり、自転車の修理に必要な部品を3Dプリンターでつくったりしている。このプロジェクトにおいても、市民が自ら活動を起こして、いろいろなボランティア活動を支援することが重要である。この駅舎が魅力的な場所であると思われれば、民間の投資も行われるようになる。社会的問題が起きている地区では、市民が集う場所、活動する場所を提供することにより、地区とプロジェクトを結びつけることを試みている。

執筆者プロフィール

室田 昌子

東京都市大学環境学部教授

博士（工学）。1982年（株）三菱総合研究所入社等を経て、2000年東京工業大学社会理工学研究科で博士（工学）取得。（財）運輸政策研究機構から、武蔵工業大学（現・東京都市大学）専任講師、准教授を経て2012年より現職。専門は、都市計画、まちづくり、コミュニティ再生。著書に『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネジメント』（単著、学芸出版社、2010年）、『生活の視点でとく都市計画』（共著、彰国社、2016年）、『SDGsと環境教育』（共著、学文社、2017年）、『住民主体の都市計画』（共著、学芸出版社、2009年）、『密集市街地のまちづくり』（共著、学芸出版社、2002年）ほか。2001年度日本不動産学会研究奨励賞、2003年度都市住宅学会論文賞、2016年度日本不動産学会論説賞、2017年度横浜・人・まち・デザイン賞支援賞を受賞。大都市郊外の住宅地や商業地を中心に地域再生の研究と実践を行っている。

太田 尚孝

兵庫県立大学環境人間学部准教授

博士（工学）。2010年筑波大学大学院システム情報工学研究科社会システム・マネジメント専攻（博士後期課程）修了。2010年一般財団法人計量計画研究所都市・地域計画研究室研究員、2012年筑波大学システム情報系社会工学域助教、2015年福山市立大学都市経営学部准教授を経て2017年4月より現職。専門は日独の都市計画・まちづくり。2010年度日本都市計画学会論文奨励賞、2012年度日本都市計画学会年間優秀論文賞を受賞。

石川 義憲

日本都市センター理事・研究室長

1977年東京大学法学部卒。鳥取県総務部長、総務省市町村税課長、自治政策課長、自治大学校副校長、ジェットロ・デュッセルドルフセンター駐在員などを経て、2014年から現職。主な論文として、日本都市センター『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』（共著、2017年）、『ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』（共著、自治体国際化協会、2007年）、「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構（Difu）」都市とガバナンス 29号（単著、2018年）、「KGSt（自治体行政経営センター）－都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク－」都市とガバナンス 27号（単著、2017年）、「ドイツ～旧東独地域～における地方自治の確立」地方自治 570号（単著、1995年）など。

ドイツの空き家問題と都市・住宅政策

2018年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1
T E L 03 (5216) 8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社丸井工文社
〒107-0062 東京都港区南青山 7-1-5
T E L 03 (5464) 7111

ISBN 978-4-904619-80-3 C 3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

