

旧東独の人口減少地区における空き家問題への対応としての都市改造、減築 Urban renewal and house reduction as a correspondence to empty house problem in former East Germany

岩松 準¹⁾

Jun Iwamatsu

1) 建築コスト管理システム研究所, 総括主席研究員, 博士(工学) (〒105-0003 東京都港区西新橋 3-25-33, iwamatsu@ribc.or.jp)
Research Institute on Building Cost (RIBC), Senior Research Fellow, Dr. of Engineering

1990年のドイツ再統一後、旧東独地域5州の人口が旧西独地域11州へと流出した。そのため旧東独諸都市では企業が倒産し、住宅団地では空き家が100万戸以上あった(90年代末時点)という。深刻化する団地経営、居住環境の悪化へ対応するため、連邦政府は2002年以降、東の諸州と共同で「東の都市改造プログラム」(第1期:2002-2009、第2期:2010-2016)を展開している。2010年代に入り、ドイツ経済の回復とともに、都市は活況を呈し、新たな都市建設プロジェクトへ転嫁されるなど、新しい動きも出てきている。また、都市のコンパクト化への法的裏付けも整えている。

都市改造, 減築, 賃貸住宅, 居住環境, コンパクト化, 再開発

Urban renewal, House reduction, Rental house, Living environment, Compact, Redevelopment

ドイツの都市問題と日本

2015年秋に旧・東ドイツ(以下、旧東独という)の人口減少地区を見る調査への参加機会を得た¹⁾。住宅ストックの活用・整備の最新動向の把握がテーマであった。具体的には、首都ベルリンの都心地区及び郊外、そして隣接するザクセン=アンハルト州の州都マグデブルグ市を歩いた。訪問日直前に行われたメルケル首相のシリア難民80万人受け入れ表明の報道に困惑した様子だったが、行政担当者の話も聞いた。

ドイツは日本とほぼ同じ35.7万km²の国土に、2014年で人口8,090万人を抱える。うち721万人が外国人(日本は212万人)という。ただ、移民背景をもつドイツ人まで含めると1,639万人(20.3%)に達する。旧・西ドイツ時代からの労働者移入政策の帰結といえる。

そして、1990/10/3のドイツ再統一後は、旧東独に属するベルリンを含む5州で、相対的に弱い産業競争力、高い失業率、社会インフラの老朽化などが重なり、都市の縮退現象が顕著となった。結果的に、東から西へと大規模な人口移動がおきた。日本と同じ少子高齢化で人口減少傾向もあるが、これらの点が彼我の違いである。つまり旧東独側では、ミクロな都市レベルで見ると、空き家の増加等の都市問題で日本の先を行く部分がある。

周知のように日本では、急激な少子高齢化の進展を背景に、空き家問題が進行している。戦後しばらくは住宅不足の時代が続いたが、現在820万戸が空き家で、うち9割が余った状況とされる(平成25年住宅・土地統計調査)。この影響は地方部で顕著だが、かつての人口急増地帯だった大都市圏ニュータウンでも深刻化しはじめている。今後、日本で大きな都市問題となろう。視察では、その解決策のいくつかのパターンを見ることができた。

筆者は必ずしもこの分野を専門とする者ではない。また、この問題テーマについて日本との文脈の違いは大き

いはずだが、ドイツは人口減少問題と居住環境改善への取り組みという点で日本に先行する面があり、参考にすべきことが多いと考え、報告することとした。

マグデブルグ市の都市改造

首都ベルリンの西南方向のザクセン=アンハルト州の州都マグデブルグは、エルベ川中流域に位置し、805年からの歴史を有し、中世ハンザ同盟のひとつの交易都市として栄えた。中心部には歴史的市街地が残る。プロテスタントとカトリックの宗教戦争だった三十年戦争(1618-1648)で要塞都市は一度壊滅した。第二次大戦時も同様で、火砲や戦車で知られるクルップ社の軍事工場があったため、市街地の9割が破壊された。旧東独時代は工業都市として復興した。統一前の1990年時点では人口28万人だったが、旧式製鉄所の閉鎖などで、2004年



写真1 賃貸集合住宅の取り壊しが行われたマグデブルグ市のノイ・オルフェンシュテット団地では広大な空き地ができた。

表1 「ノイ・オルフェンシュテット団地」の人口推移

1993年(ピーク)	32,386人	2005年	13,488人
1995年	30,217人	2009年	11,345人
2000年	19,421人	2020年(予測)	約8,700人

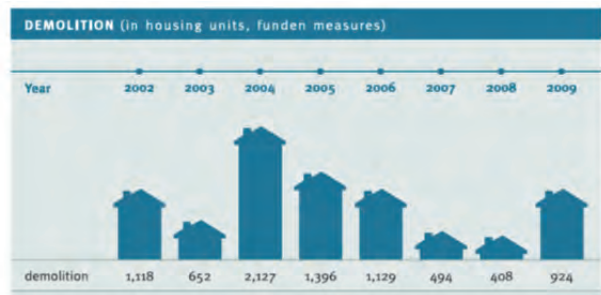


(注) 資料出所：マグデブルグ市。2002年以降、段階的に賃貸集合住宅の間引きが行われた。跡地の一部は分譲型の戸建住宅エリアになった。
 図1 マグデブルグ市北部の「ノイ・オルフェンシュテット団地」の再生型都市改造の様子（集合住宅撤去の前後）

には23万人弱にまで減った。このため市域全体では21%の空き家率（5軒に1軒）だった。特に市北部のノイ・オルフェンシュテット団地では、空き家が目立っていた。そこで市では、国際都市博覧会方式（IBA Stadtumbau 2010）と呼ぶザクセン＝アンハルト州政府のイニシアティブ²により、2002～2010年に都市縮退を真正面から受け止める形での重点的投資が行われた。空家1.1万戸を減らすため、住宅撤去、居住環境改善等を組み合わせた団地再生を行った（写真1～3、表1、図1～2）。旧東独時代はEV無し6階建てのパネル化工法の住宅（Plattenbau）が標準的な仕様で、取り壊し対象はそのような質の悪い中層集合住宅だったようだ。また、EV付設等を含む設備更新や3～4階にまで上を削る「減築」も組み合わせられた。住宅が取り壊された場所は芝生の空き地や公園になっていた。全体として空間的な余裕が生まれ、住環境の魅力化が図られていた。

旧東独地域の住宅は基本的に賃貸で、公設公営のほか、賃貸人が構成員となる組合が保有する場合が多い。そのような中で行政が都市改造の舵取り役となり、減築1㎡当たり60ユーロの補助金³を出す等の手段を講じて、組合主体での調整作業を進め、計画的な団地再生へと導いた。団地の中心部では減築により低層化し、設備更新した上で高い家賃を設定して、新住民を受け入れた事例もあった。一方では、少なくなった住民で上下水道、道路など社会インフラを維持し続けねばならぬ点が、悩みのようだった。なお、冒頭述べたシリア難民受入方針の影響でこの減築事業はストップしていた（写真3）。知的水準が高い外国人受入れはチャンスと捉える見方もあるが、20数万人の地方都市への影響は大きいようだった。

また、旧市街の町並みが残る市中心部のブッカウ地区



(注) <http://www.iba-stadtumbau.de/index.php?magdeburg-en>
 図2 マグデブルグ市の住宅の取り壊し数の推移



写真2 上階を削り「減築」された集合住宅（手前）。以前は奥に見えるような6階建てだった。設備更新で高家賃とした。



写真3 取壊し予定の賃貸集合住宅。6階建てだがエレベーター設備がない。（シリア難民受入予定のため一時凍結されていた）



写真4 マグデブルグ市の旧市街地に接するブッカウ地区の歴史的町並み再生エリア



写真5 ブッカウ地区の住工混在密集市街地で廃墟となっていたレンガ造の工場を分譲型住宅に転用した再開発事例

では、歴史景観ファサード再生や石畳整備への重点的補助金投入で、魅力的な環境を実現していた（写真4）。日本では歴史的町並み地区の景観コードは厳しいが、ここでは柔軟に対応していた。例えば、階高が大きなレンガ壁の工場を住宅に転用するコンバージョンや大規模なリノベーション、そして構造的に問題があれば一部外壁の取り壊しも認められていた（写真5）。この地区は一時空き家率が44%に達したが、徐々に人口は回帰している。

このような事例は、マグデブルグだけのものではなく、州内の19都市が参加する都市改造プログラムとして進められている。大きく言えば、2000年代から連邦レベルで巨額の補助金を投入している都市計画助成制度のひとつ「東の都市改造（Stadtumbau Ost）」⁴の一部である。この政策は2016年まで継続されるようだ。この政策実施を裏付ける、減築に対応した建設法典⁵改正が2007年と2013年に行われている。

ベルリン市北部のマルツァーン・ヘラースドルフ地区

ベルリン近郊のマルツァーン団地（写真6～7）とヘラースドルフ団地も「東の都市改造」プログラムで、減築による都市改造を果たした例である。面積約1,900ha、人口17.2万人、住戸数98,500戸の巨大ニュータウンである。マルツァーン団地は1974～1990年に約6万戸のパネル工法型の賃貸集合住宅が建設された。ヘラースドルフ団地



写真6 上階を「減築」し妻面に絵を描いた集合住宅。マルツァーン団地内。



写真7 間引きされた同・団地跡地に設けられた結婚記念植樹エリア（若い新住民を歓迎するために設けられている）

も同様に1990年までに約4万戸が建設された。都心へ路面電車で30分程度と恵まれた立地ではあるが、東西再統一後は両団地合わせピークの25万人から3割弱8万人が地区から流出した（1995年～2005年）。空き家率はマルツァーン団地では11%（約6,600戸）、ヘラースドルフ団地では12%（約5,000戸）あったという。ともに10%強というレベルであった。2003年からのプログラムで、将来とも需要が見込めない住宅の取り壊しや減築、不必要な社会インフラの撤去、学校等の公共施設の集約化・増設も行われた。事業主体が単一の公社であったため、都市改造をやりやすい環境があった。様々なアーバンデザインの手法を取り入れ、社会指標のモニタリングシステム⁶（全国的に単一のシステムになっているという）に基づく計画的取り組みをした結果、住環境の魅力アップが図られた。10階を超える高層住宅が中心で、日本でも見かけられるような団地だが、減築後できたオープンスペースは十分過ぎるほどだった。現在、地区全体人口は増加傾向を示している。

ベルリン都心のプレントラウアーベルグ地区

ベルリン都心に近い旧東独側のパンコウ区のプレントラウアーベルグ地区（写真8～10）では、改善型・修復型再開発が行われていた。19世紀半ばのホープレヒト計画に基づいて、市街化が誘導された地区である。大枠の



写真8 古い集合住宅の改善事業によって雰囲気の良い街区が徐々に形成されつつあるプレッツラウアーベルグ地区の様子。



写真9 分譲不動産広告。左上：1900年築、116㎡、4階部分4室住居€626,000≒7,500万円、右上：1902年築、84.50㎡、1階、2室住居の販売価格€319,000≒3,800万円（付加価値税7.14%込み）



写真10 旧・ビール工場の再開発によって商業・事務所に用途転換された街区。（プレッツラウアーベルグ地区）

幹線道路、広場が主体の計画である一方、街区内の土地利用計画が穏やかな規制だったため、ベルリンの典型的な高密度の中層集合住宅が形成された。ドイツ語の悪口で「Mietskaseme: 賃貸兵舎」と呼ばれる質の悪い集合住宅であった。旧東独時代も追加的整備はなく、衰退した市街地だったが、都心で賃料が安いことから芸術家、文化人などが集住する独特の雰囲気の地区になっていた。そして、再統一後は西側資本の手で再開発が進められた。設備更新、居住環境の向上によって、若い活動的な人々、知識階層の好む雰囲気の住宅地になった。ドイツ語で三

つのA（医者、弁護士、建築家）が多く住むと言われていた。こうした衰退都市の環境改善の様は「ジェントリフィケーション」が進む⁷ともいう。1900年前後の築100年を超えるアパートを丸ごと買い取って再開発し、5,000万円近くで売るビジネスモデルが行われていた（写真9）。古い賃貸人には、環境改善という恩恵の一方で、家賃高騰・追出しの悪影響が伴う。また、一部の歴史的施設はEUの補助金が入りファサード修復事業が行われていた。

まとめと考察

今回の視察では、日本の都市居住のあり方を大いに考えさせられた。日本全国の平均空き家率は13.52%に達するが、20%を超える県もある（平成25年住宅・土地統計調査）。マグデブルグ市では空き家率が21%、ベルリン都心北郊の2団地では10%を超えるレベルで地区衰退を防止するための都市改造や減築などの思い切った政策に取り組んでいた。これをひとつの目安と考えると、早急な取り組みが日本でも必要といえる。ドイツでのこのような政策実現の背景には、賃貸中心の住宅政策が浸透していることや、15万余戸の大家主企業 Deutsche Wohnen AG や各地の住宅公社の存在も大きい。持ち家政策主体の日本と社会背景は異なる。また、建築や都市計画の自由度の面でも、日独両国には根本的な違いがある。

謝辞

大村団長をはじめ、同行メンバーの皆様、そしてお世話になったドイツ現地の方々に深く感謝申し上げます。本稿は岩松（2015）に加筆した。

参考文献

- 住宅保証支援機構「ドイツ住宅ストックの活用・整備の最新動向に関する現地視察報告会」（平成27年10月30日）資料
大村謙二郎「ドイツにおけるコンパクト都市論を巡る議論と施策展開」*土地総合研究* 2013年春号, pp.39-54.
齋藤純子「人口減少に対応したドイツ都市計画法の動向」*国立国会図書館*, レファレンス, 2014.6, pp.1-20.
岩松準「空き家問題への対応としての都市改造、減築」, (一財)建設物価調査会, *建設物価* 建設時評欄 2015.11, pp.8-9.
MAGDEBURG: Living beside and with the Elbe, *International Building Exhibition Urban Redevelopment Saxony-Anhalt 2010* (www.iba-stadumbau.de)

¹ (一財)住宅保証支援機構主催の「ドイツ住宅ストックの活用・整備の最新動向に関する現地視察」調査（団長・大村謙二郎・同財団理事長／筑波大学名誉教授）

² ドイツでは第二次大戦後しばしばIBA（Internationale Bauausstellung; Interbau=国際建築博覧会）方式による一種の都市運動が行われ、都市再開発の理論や実践に影響を与えてきた。旧西ベルリンではInterbau 1957が近代建築集合住宅建設で戦後復興をアピール。また、IBA Berlin 1987（1979-87）ではニューIBA（未利用地に世界の著名建築家が新しい都市型集合住宅建設に参加）やオルトIBA（クワイパム等の既成市街地における都市更新プロジェクト）を実施した。ザクセンアンハルト州のIBAはこれらに倣ったものである。（住宅保証支援機構2015, pp.5-6）

³ 補助金の投入によって家賃制限（㎡当）などが発生するという。（大村2013, p.12）

⁴ 「東の都市改造プログラムでは部分的な建物撤去や中庭整備を行うが、基本的には歴史的な建造物ストックを活用した形で、居住者、地権者の参加を得ながら慎重な都市更新を進めることが主流となっている。また、郊外の団地の減築のオプションとして、インナーシティの都市居住を進めること、持ち家主体の都市居住を進めることも想定（中略）2010年の連邦・州政府の合意で、補助プログラムを継続、更新するにあたって、強化ポイントとして「既存建築ストックの修復・保全」の項目が加えられることになった」（大村2013, p.7）

⁵ 日本の都市計画法に相当する法律。（cf. 齋藤2014）。詳細を承知していないが、日本では「減築」の実態を捉えた公的統計が見当たらないのではないだろうか。

⁶ Soziale Stadtentwicklung という。失業率、空室率等の様々な社会指標を地図・図表に落とし込み視覚化している。（例：http://www.stadentwicklung.berlin.de/index_en.shtml）

⁷ 旧市街地の住宅・店舗等をリノベーションして、中・高所得層向けのおしゃれな住宅地に改善していく動き。