

書評と紹介

大場茂明著

『現代ドイツの住宅政策』

——都市再生戦略と
公的介入の再編』



評者：服部 圭郎

本書はドイツの住宅政策・都市政策研究の泰斗である著者が、東西ドイツが再統一された1990年代以降のドイツの住宅政策を1990年代と2010年代以降との二つの期間に大きく分類し、その背景、内容、そして課題と成果を整理した大著である。

本書は、1990年から2010年までの20年間の「ユニタリー・モデル」の典型例であったドイツの住宅政策が、「デュアリスト・モデル」へと再編された時期であると捉えている。ユニタリー・モデルは、非営利セクターの原価賃貸と民間賃貸とが競合し、かつ共存できる市場メカニズムを有している。一方のデュアリスト・モデルは利潤目的の借家市場に依拠しつつも、住宅保有権を持ち家と公営賃貸にて対応するというものである。

そして、ドイツの住宅政策がデュアリスト型に変容していく過程を幾つかの出来事を素描することで示し、さらに再統一後の旧東ドイツに注目し、旧東ドイツ地域の住宅政策が「西ドイツ化」されていくプロセスを整理すると同時に、当時の主要な施策を考察評価している。加えて、社会住宅制度の再編を考察し、2002年

から始まった都市更新事業について、ストック・コントロール施策、総合近隣開発支援プログラムとの二つの視点から論じている。また、IBA エムシャーパークの環境共生型都市居住推進の取り組みを、事例研究を通じて考察している。

2010年代以降の住宅政策に関しては、ハンブルクを舞台として繰り広げられたジェントリフィケーションが進行する過程、成長志向の「都市開発ベクトル」と域内格差是正を目指す「地区改善ベクトル」とのせめぎ合い、州政府独自の居住政策の展開を分析している。そして、これらの分析を通じて、公的介入によって新たに展開している現代ドイツの住宅政策の可能性を展望している。

第一部である1990年から2010年までの期間のドイツ住宅政策の特徴を解説するうえでは、旧東ドイツ地域とノルトライン・ヴェストファーレン州のルール地方を事例として取り上げている。ともに1990年代以降、人口減少に直面させられた地域である。

この20年間で、現代ドイツの住宅政策に大きな影響を及ぼす契機となったものは、1990年の東西ドイツの再統一であろう。旧東ドイツは人口でも面積でもドイツ全体の2割程度であるが、まったく異なる住宅事情、住宅政策を有していた地域を統一させたことで、ドイツの財政支出は増大する。これによって、財政負担を緩和しながら効率の助成を行うと同時に、配分の「公正さ」をもクリアするような政策の転換が求められることになり、投資者の意向が反映されやすい「第三助成」の割合が大きくなっていく。社会主義型の計画経済から資本主義型の住宅市場形成へシフトさせていくための施策

も、家賃適正化や住宅手当制度の導入、旧人民所有住宅の民間への売却・個人所有化などで推進されていく。

本書は、この1990年代の旧東ドイツ地域の住宅需給の動向について、多面的な統計データをもとに実態を炙り出している。さらには、この統計的な数字にリアリティをもたらすためにチューリンゲン州の住宅市場の動向と政策評価を加えている。そして、ドイツ再統一後の住宅経済再編によって、住宅市場がセグメント化され、それに伴う諸問題が深刻化してきたと言及する。

このプレリュードの後、2000年代のドイツの住宅政策を語るうえで外せない「都市改造（シュタットウンバウ）プログラム」について分析のメスを入れていく。「都市改造（シュタットウンバウ）プログラム」とは、旧東ドイツ地域では2001年、旧西ドイツ地域では2002年に「活力ある都市と魅力的の居住のための連邦プログラム」として開始された。前者、ドイツ再統一後に極端な人口減少に直面した（1989年の1527万人の人口は2013年には1251万人と、20年間ちょっとで18%以上の人口減少が起きている）旧東ドイツ地域を対象とし、都市縮小に対する取り組みを直接の目的としたものである。後者は、旧西ドイツ地域でもみられた縮小地域に対する取り組みとして、前者を模倣して実施したものである。

このプログラムへの評価は比較的好意的なものが多いが、著者は、その効果を極めて肯定的に捉えている。旧東ドイツでは、雇用創出、起業支援など社会・経済的な施策をも包含した統合的なアプローチで、「問題地区」の再生に取り組んでいるのだが、著者は「ストック・コントロールによる物的環境の改善こそが、むしろ当該地区のポテンシャルを生かした「再生」策として優先されるべきではなかろうか」（p.130）と述べている。この指摘は「東の都市改造」プ

ログラムが全国土を対象とした「都市改造」プログラムへと発展的解消した現時点では、それほど説得力はないが、当時の現況を調査していた著者の当時の率直な意見であったのだろう。興味深い指摘である。

「都市改造プログラム」に関しての先行研究は、旧東ドイツ地域を対象とした「東の都市改造」のものが多くかと思われるが、著者は「西の都市改造」に関しても取り上げている。ノルトライン・ヴェストファーレン州にあるオーア・エルケンシュヴィックの事例については、著者以外の日本語論文の紹介もあるが、このような先駆的な事例をしっかりと背景を整理したうえで紹介してくれているのも本書の有り難い点である。このように現地の事例調査を踏まえて、俯瞰的にドイツの住宅政策を捉えようとしているのが本書の特徴であると考えられる。

そして、1990年代から2010年までの住宅政策として、インナーシティ施策と環境共生型都市についても言及している。EUでは、共通都市政策目標であるサステナブルな都市実現のためにインナーシティを再生する取り組みが展開している。そして、そのイニシアティブの一つとしてURBANというブロック・グラントの一種があるが、これによる事業についてフランス、イギリスとの相違を明らかにして、ドイツの特徴を浮き彫りにさせている。ドイツでは①長期失業者、エスニック・マイノリティ向けの社会統合ならびに労働収入への編入政策、②地区アイデンティティ確立・回復のための地元のシンボル建物の修復、③住宅供給よりも居住サービスの拡充や住環境改善に重点が置かれていると分析している。事例としては、ルール地方のデュースブルク市のマルクスローをとりあげ、その事業組織までもしっかりと整理して紹介をしている。さらに、1999年以前の第一期とそれ以降の第二期とを比較検証することで、

点としてではなく線として、その事業がどのように進展していったかも理解できるよう解説している。具体的には、第二期では、多様な住民組織、地元組織、経営者組織が相次いで結成されたことによって、より創造的なアイデアが出され、実践活動が活発化すると同時に、教育・職業訓練などの人への投資が重視されるようになったと述べている。特に、トルコ人を始めとする移民層のポテンシャルを動員することが大きな成果を果たすうえで重要な役割を担うことになったことを指摘している。

第一部の最終章では環境共生型都市居住の推進について、ルール地域で1989年から1999年までに展開したIBA エムシャーパーク事業の取り組みを紹介している。ヘルネ市、ボトロップ市、レックリングハウゼン市、ゲルゼンキルフェン市の環境共生型都市居住のプロジェクトの考察を踏まえて、著者はその成果はエムシャー地域にとどまらず、その後のドイツにおける環境共生型都市開発のモデルを提供したと評価している。

第二部は「公的介入の新たな挑戦」と題して、2010年代のドイツの住宅政策について論じている。かつてのドイツでは、住宅政策の分野で公的介入をする場合は、アフォーダブル住宅の不足を解消するために、全国一律の制度で展開されていた。しかし現在の住宅問題は、18歳から29歳といった若年層が一部の成長都市圏の魅力ある都心地区に転入するという選択的な人口移動を要因として生じている。その結果、この人口移動がもたらす住宅不足、そして中間層をも巻き込んだ家賃上昇といった問題への積極的な対応といった側面から公的介入が求められている。そのようなトレンドを受けて、現代ドイツの住宅政策では、地域ごとに特徴ある施策の策定を可能とするように制度の枠組み

が改変され、地域住宅市場の需要動向に応じたアフォーダブル住宅を供給できるよう調整されている。本書では、その施策を分析するにあたってドイツ屈指の成長都市であるハンブルクを取り上げている。そして、選択的な人口移動に伴う都市空間のモザイク化やジェントリフィケーションが進行しているインナーシティに注目し、衰退地区がトレンドな地区へと再生する過程、成長志向の「都市開発ベクトル」と域内格差是正を目指す「地区改善ベクトル」とのせめぎ合い、州政府独自の居住政策の展開を分析している。

衰退地区からトレンドな地区へと再生する過程に関しては、ザンクト・パウリを事例として掲げ、ハンブルク都市更新・都市開発会社(steg)という公益事業体の活動を著者は高く評価している。stegは、ジェントリフィケーションの波が襲いかかったザンクト・パウリ地区の現住者の住居を守り、ソーシャル・ミックスを維持する取り組みを通じて既存コミュニティの維持、地区家賃水準の高騰防止、伝統的建造物の保全といった側面で事業成果をあげていると言及する。「そのコーディネーターとしての役割は、事業が一定の成果をあげるには不可欠といえよう」と述べている。

「都市開発ベクトル」と「地区改善ベクトル」とのせめぎ合いを素描するうえでの事例としては、ザンクト・パウリ地区のRISEプログラムを取り上げている。RISEは2009年にそれまでの多様なプログラムを一つの包括的なものにまとめたもので「統合市区開発プログラムによる都市更新」と訳される。RISEの事業対象地区は51地区に及ぶが、ジェントリフィケーションが進むザンクト・パウリ地区は成長志向の「都市開発ベクトル」とそこに住んでいる人々の豊かさを意識した「地区改善」というベクトルがせめぎ合う場所であり、そこで「社会維持条例」を中心としたRISEの事業効果を著

者は検証する。そして、社会維持条例が決して万能ではなく、家賃規制など借家人保護政策と組み合わせてこそ、本来の目的を達成することができるだろうと指摘している。

最後の章では、州政府独自の居住政策の展開を検証するためにハンブルク州（ハンブルク市と同等）のハンブルク・ミッテ行政区、ハールブルク行政区、アルトナ行政区を事例として選び、市内の分極化が進んでいる同州において、均衡の取れた都市形成が行政の取り組みで誘導することができるかを考察している。そして、前章でも述べた「都市開発ベクトル」と「地区改善」という拮抗するベクトルの中で生み出された分極化の進行を抑制する試みとして、それを評価している。ハンブルクといった成長著しい都市のジェントリフィケーションに象徴される開発圧力が高いところで、地区の社会的安定を維持するためには、公的介入が有効に機能すること、ただし、その効果はプログラムによって違いが生じるということをも第二部の内容から考察することができる。

この原稿を書いている時点では、コロナウィルスの感染拡大の影響で一時期の観光公害は影を潜めているが、評者の職場のある京都市は選択的居住というよりは、観光業による選択的立地志向によってジェントリフィケーションが起きていた。ハンブルクのような成長都市は見当たらない日本ではあるが、それでもジェントリフィケーションが生じている都市地区は存在する。ジェントリフィケーションの被害者の視点に立ったドイツの公的介入の試みは、そのような地区の居住施策に貴重な示唆を与えるといえるであろう。

現地のリアリティを踏まえつつ、統計的なデータで状況解析を試みるのが、著者のスタイルかと思われるが、現場の説得力と数字の説得

力が補完し合い、その政策の成果、課題に対する分析が理解しやすい。加えて、第一章、第三章、第七章でマクロな視点からドイツ住宅政策のトレンドを解説している。望遠レンズで対象をミクロに捉えるのと同時に、広角レンズで対象をマクロに捉えるような分析手法は、ドイツという国の住宅政策を読者が理解するうえでとても役に立つ。

ただ、もし非常に贅沢な注文を取らせてさしてもらおうと、本書はノルトライン・ヴェストファーレン州、旧東ドイツ、ハンブルク州に事例が集中している。バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州などの住宅政策も著者のミクロ、マクロという二つのレンズから照射する視座で分析・考察していただければ、さらにドイツ住宅政策の全体像が浮かび上がり、ドイツという国、その政策背景、政治理念などの理解がより深まるであろう。制度として連邦制を取っているドイツは、2006年の連邦制度改革によって、さらに州への権限委譲が行われ、各州は地域の特性を重視した住宅政策を展開している。そういった点からも、著者が南部ドイツ州でも事例を積み重ねることで、さらに帰納的な迫力を増した著者のドイツ住宅政策論を是非とも知りたいと考えるのは評者だけではなからう。

最後に無責任な読者の勝手なリクエストを書かせてもらったが、本書は長年、ドイツの地域研究を積み重ねてきたものだけが修得することができる圧倒的な知識と情報にもとづく政策の解析、そしてその評価は読者にドイツという国、そして住宅政策というテーマに新たな視座を提供してくれることは間違いない。大著である。（大場茂明著『現代ドイツの住宅政策——都市再生戦略と公的介入の再編』明石書店、2019年8月、284頁、定価4,500円＋税）

（はっとり・けいろう 龍谷大学政策学部教授）