

## 西ドイツにおける住宅供給システムに関する研究

水原 渉

### I. 研究の目的・方法

#### 1. 本研究の目的

本研究の目的は西ドイツにおける住宅供給の方法について、構造的に把握してゆこうとする処にある。

西ドイツは我国と同様に、第二次大戦により、大量の住宅を失い、加えて、大量の戦争帰還者、東方領土を失った事による多数の移入者、戦後の世帯新設などにより、戦後の住宅難には極めて困難なものがあつた。更に第一次大戦による影響もまだ残っており、この点も合わせてみる時、その度合いは相当に深刻なものであつた事が考えられる。

しかし、現在、同国の住宅水準は国際的にみても住宅供給上の先進国としての位置付けをする事が出来る。その背景には、50年代の“経済の奇蹟”、それ以降の60年代の未までの経済的良好状態など、直接に住宅供給の分野に含まれない要因が存在している事も事実であるが、それにも増して重要な点は、独自の住宅供給に関する枠組となる制度的方法が相対的に確立している処にある。

本研究はその制度的な住宅供給上の枠組に視点を設定し、その論述、検討を行なおうとするものである。住宅供給は単に“戸数”としての住宅を建築するだけでなく、それを何処に設け、どういう形で住環境的要素を与えてゆくかという点、そして既設のものに対しては、どういう形でそれに同等するものを与えてゆくかという点が問われなくてはならない。特に、住宅供給的課題が“量から質へ”と移行している現在、“量”という戸数を中心としたものから、どういう内容のものを実現してゆくかという問題が設定され、同時に、新しい形で住空間の“質”が追求される必要が起つて来る。

住宅は“空間”であるが、“質”という視点をもってとらえる時、住戸内部のみならず、住宅を中心とした広がり、つまり住環境を含めた“空間的質”の実現が課題として浮かび上つて来る。それは市街地的、都市的、国土的な空間の脈絡の中に位置し、この脈絡の中で規定付けられ、又、反対に脈絡の構造を規定づけてゆくものである。

西ドイツでは都市計画的な方法にみられる様に空間計画手法が相対的に進んでいる。住宅供給の課題重点の変換の中で、住空間の質向上が、単に住宅そのものの内容の向上を意味するだけでなく、住宅を中心とする広がりを持った空間にも関連する時、住宅供給に空間計画的な論理を統合させてゆく事が必要とされているのではないだろうか。このような考え方にたつて、本論では西ドイツの住宅供給の構造についてその概要を明らかにしてゆきたい。

#### 2. 本研究の方法

本研究は外国の事例研究であり、方法には一定の限界を持っている。本研究では、情報源となるべきオリジナル調査は行われず：

- ①文献、研究報告書、官庁報告書の利用、
  - ②統計の利用、
  - ③官庁関係者へのインタビュー、
  - ④そこでの資料取得、
- を中心として進めた。

住宅供給は住宅政策的背景を抜きにしては理解、判断の出来ないものであり、それについては、「西ドイツの住宅政策」(雑誌『土地住宅問題』1980年9月号～81年8月号収録)というテーマで、一年間の予備調査を行っている。

西ドイツは連邦制をとっており、住宅供給についても国家としての対策は連邦だけでなく州についてもみる必要がある。州としてはルール工業地帯を含みドイツの中でも相対的に工業化が進んでおり、人口密度が高いノルトライン・ヴェストファーレン州(本論文では以下NRW州と略す)を選んだ。更に自治体(ゲマインデ)としては人口97万の大都市で、住宅政策、都市政策的にも独自のものをもっていると思われるケルン市を選定した。なお、同市内には筆者はかつて職場をもち約3年間にわたって仕事をした関係もあり、事情に多少通じているという点も同市の選択の理由となっている。

## II. 住宅供給の到達点

### 1. 第二次大戦直後の住宅事情

西ドイツは、戦因による住宅難として、第一、第二次の2つの大戦によるものを経験しており、前者のものが克服されずに第二次大戦に入っていったという点で、更には国内が直接の戦場となったという点で、戦後の住宅難の度合いは極めて高かった。

1949年末時点での住宅不足は：

「1）空襲、市街戦によって西ドイツの地域では200～250万の住宅が破壊された。これは全体の住宅の約1/4に当る。

2）約750万人の追放者、難民が西ドイツの地域に流入した。……

3）1946年から49年末の純世帯増は約100万と計算される。……これに対して、この間、修理、再建、新建築により約50万戸の住宅がつけられた。……」

という結果、約450～500万戸となるが、これに対して残っていた住宅は950万戸であり、当時のストックの半分に当る住宅建設が緊急の課題として進められていった。

連邦政府の成立した翌年（1950年）には既に第一住宅建設法が制定され社会住宅の建設に全力が投入される。当時では全住宅建設量の中に占める社会住宅の割合は7割にのぼる。

終戦直後の住宅建設は特に：

「a）窮迫した住宅事情は、肉体的にも心理的にも労働能率を低下する。労働能率を効果的に向上させてゆく事はドイツ経済の健全化の為の不可欠の前提である。

b）住宅不足の結果、150万人の失業者が居るにも拘わらず、専門労働者の為の種々の職場が工業発展の重点地域で空いたままになっている。

c）鍵となる工業として建築経済部門は失業一般と取り組む為の適切な糸口となるものである」という把握のもとに進められていった。

従って「社会的住宅建設は、主要工業地域に労働力を誘導する機能を持っていた。この事よりノルトライン・ヴストファーレン州とバーデン・ヴェルテンベルク州に、まず最初、社会的住宅建設の促進資金の半分以上が流れ込んでいった」という状況がみられた。住宅建設は単にそれ自体のみでは進められず、特に工業復興政策、労働力配備政策と結び付けられていたという訳である。

第一次住宅進設法によって、180万戸の住宅建設を6年間に（53年の改正法によりその数は200万戸に増加）事が目標とされ、第二次住宅建設法の制定された年、1956年までに200万戸以上社会住宅建設が実現された事をもって、その目標は達成された。

この様に戦後のしばらくは社会住宅建設を主力として

大量の住宅建設が進められ、60年代の初期には絶対的な量的不足は表面的な数値の上では取り除かれるという状況に達している。

### 2. 住宅供給の到達点の概観的分析

ここで西ドイツの現在の住宅供給がどの程度にあるかという点について概観的にみてゆく。視点は、単位としての住宅がどの程度、世帯数に対して実現されているかという点、世帯の規模に対して住宅規模がどう対応しているかという点（居住状態）、更に住宅装備、および住環境に関して設定した。

住宅供給の到達点という事では、諸制度についても検討する必要があるが、それは個別に扱う事とし、ここでは上記の点について、統計調査の結果に基づいてみてゆく事とする。

#### 2-1 住宅数と世帯数との関係

ここで1978年の1%住宅抽出調査の結果をみると住宅数は全体で2384万戸が存在している結果となっている（表-1参照）。このうち実質的に住宅供給機能を果しているのは主住居の2283万戸に当る。これに対して同年の世帯数は2420万であり、統計的には空屋を考慮すると約66万戸の住宅が不足しているという結果になる（世帯数に対して約3%）。

ここで安易な判断は避けたいが、住宅供給過程の円滑化という意味では不充分だが、ほぼ全世帯に対する住宅供給という課題は実現されているとみて良いものと思われる。

〈表-1〉住宅ストック数(1978年1%住宅抽出調査結果)

住宅種	住宅総計	うち		
		台所つき	台所なし	
単位：100万戸				
住宅総計	23.84	23.42	0.42	
うち	主住居	22.83	22.45	0.36
	第二住居	0.24	0.21	0.04
	余暇住居	0.06	0.06	—
	空家	0.71	0.69	0.02

出典：連邦建設省発行：Bundesbaubl dt t 1980年

7月号431頁

## 2-2 世帯規模と住宅規模の対応関係

この世帯規模に対応する住宅供給がどのような状態にあるかという点については表-2に示した。一般的に世帯と住宅規模の対応分布は比較的適切な関係にあるという事が出来る。

全体の状況をみてみると、単身世帯で40~60㎡の間に比較的集中しており(37.1%), 2人, 3人世帯では60~80㎡の所に相対的に集中(それぞれ35.0%, 32.8%), 4人世帯では80~100㎡にはほぼ重心(25.8%)があると言える。

ここで比較のために世帯規模に対する住宅規模の平均について、いくつかの提案されている住宅水準、および社会住宅の入居基準(表-3)についてみると、家族問題審議会提案(1975年)よりも、借家住宅の5人以上の世帯のものを除いて、全体に上まわっている結果になっている。ケルン基準は廊下を含んでいないため、直接比較をするには難点があるが、強いて比べた時、同様に統計平均の方が借家の5人以上の世帯を除いて上まわっている。社会住宅の入居基準との比較では、これも借家の4人世帯以上を除いて、全体的に上まわっている。

〈表-3〉住宅規模の推薦値, 基準値

世帯規模 (人)	ケルン 勧告 (1971) (㎡)	家族問題 審議会(1975) (㎡)	NRW-州住宅 拘束要綱(1979) (㎡)
1	35.5	35.5	45.0
2	51.0	51.0	55.0
3	64.5	64.5	70.0
4	74.5	80.0	85.0
5	92.0	97.0	100.0
6	107.0	112.0	115.0
7	115.0	125.0	130.0
8	126.0	—	145.0

- 出典：○Kölner Empfehlungen, Neufassung der Kölner Empfehlungen,  
○青少年家族健康省発行：Familie und Wohnen, Stuttgart 1979, 29頁  
○NRW州：Wohnungsbindungsrecht - Nutzungsrichtlinien 1979, 5.41番

〈表-2〉世帯規模と住宅規模の対応分布

世帯規模(人)	住宅の規模 (㎡)							平均(㎡/戸)
	~ 40	40~60	60~80	80~100	100~120	120~		
	%							
全 体	1	23.5	37.1	23.9	9.4	3.2	2.9	56
	2	4.0	24.0	35.0	19.8	8.7	8.5	76
	3	1.8	10.3	32.8	25.2	13.8	16.1	89
	4	1.4	5.8	22.9	25.8	17.9	26.2	100
	5以上	1.0	3.4	14.1	22.8	17.1	41.6	116
借 家	1	27.6	40.8	22.0	6.5	1.8	1.3	52
	2	5.8	31.8	39.6	15.7	4.6	3.0	67
	3	2.6	15.3	44.6	24.0	8.5	5.0	76
	4	2.2	10.0	36.5	29.6	12.2	9.3	83
	5以上	1.9	7.7	27.8	33.8	14.2	14.6	90
持 家	1	7.6	22.3	31.4	20.9	8.9	8.9	75
	2	1.5	10.0	26.6	27.1	16.2	18.6	92
	3	0.6	3.3	16.4	26.9	21.2	31.6	106
	4	0.6	1.5	9.6	22.1	23.5	42.7	117
	5以上	0.5	0.8	5.7	16.0	18.9	58.1	132

出典：連邦統計局(発行)：1% Wohnungsstichprobe  
1978 Heft 5, 表-2

### 2-3 住宅の装備

今迄みてきたものは、住宅の空間的“規模”についてであった。住宅としての機能を果たすための装備について、ここで触れてゆきたい。住宅装備はその基本的なものとして、一般的に行われている便所、浴室、暖房設備に関する統計調査が行われている。

表-4は住宅の古さに従って、住宅の装備をみたものであるが、全ストックについては風呂/シャワーのあるものは86%、トイレを有するものは92%という結果になっている。

〈表-4〉住宅の装備

装備の内容	世帯の割合(%)							施設
	総計	住 棟					1972年以降	
		住宅建設年度						
		1918年まで	1919-1948年	1949-1964年	1965-1971年			
風呂、トイレ、中央暖房付	59	59	34	48	59	85	89	(13)
風呂、トイレ付、中央暖房なし	27	27	36	35	33	10	7	28
風呂なし、住戸内にトイレ付	6	6	11	9	5	3	3	20
その他の装備	8	7	19	8	4	2	2	39
	= 100							

出典：連邦統計局（発行）：1%-Wohnungsstichprobe 1978 Heft 5, 30頁表-2に基づき独自に計算を行った。

建築年齢別にみるとやはり古い住宅において、この内容での装備について劣っている事が読みとれ、例えば1918年以前に建築された住宅では風呂、トイレ共に有しているもの70%、住戸内部にトイレを有しているもの81%となっている。

### 2-4 住宅選境

ここで住環境についての評価についてみる。住環境の評価は複雑な内容をもっているが、ここで或る調査結果に基づき、“どう感じられているか”という主観評価と、公共施設が身近にあるかどうかという点について触れてゆきたい。

主観評価については表-5に示したが、“良好”という判断は全て50%、あるいはそれを下まわっており、特に“近所の交通安全性”について低い事が分る。これはほぼ完全な自動車社会となっている西ドイツの状況を示すものであるが、住環境改善対策の中で特に“交通静寂化”(Verkehrsberuhigung)に力を入れている事の一つの背景状況と理解出来る。

〈表-5〉住環境の評価

	住 環 境 の 評 価				
	良好	普通	もっと良い状態が必要	不適	考えなし・無回答
	%				
騒 音	41	27	14	7	11
空気汚染	50	22	10	4	14
近所の交通安全性	39	24	22	5	10
同上(子供のある世帯)	40	23	23	6	8

出典：連邦統計局（発行）：Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland (Ausgabe 1981), 69頁の表に基づき独自に作成

施設が身近にあるかどうかについては表-6に示した。これによると、全て50%以上が10分以内に達することが出来るという結果になっている。購売施設、医院とも内容が不明だが、一応全体的に良好な水準が実現出来ていると判断してよいものと考えられる。

〈表-6〉住宅関連施設までの所要時間

対 象 施 設	施 設 までの 歩 行 時 間					回答なし
	5分まで	6-10分	11-20分	20分以上	分らない	
	%					
購売施設	46	29	12	7	0	6
医 院	31	24	18	19	2	6
公的緑地	49	20	13	9	2	7
幼稚園(子供を有する世帯)	30	28	17	13	8	4
小学校(子供を有する世帯)	25	28	22	16	4	5
公的な子供の遊び場(子供を有する世帯)	39	23	12	10	10	6

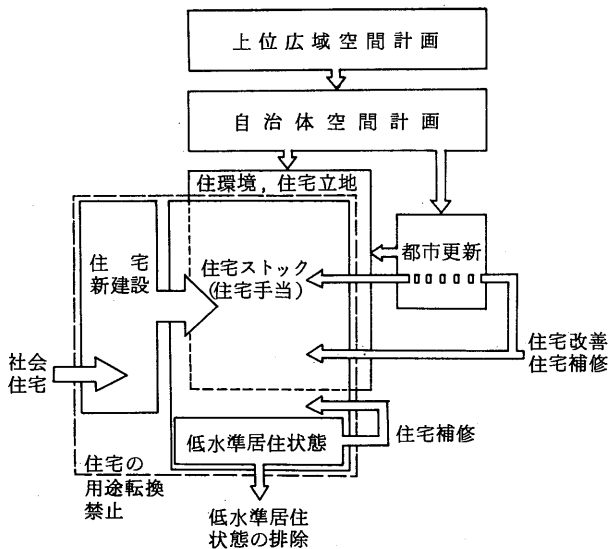
出典：〈表-5〉と同資料、67頁の表に基づき独自に作成

## III. 住空間供給の方法的構造

### 1. 住空間供給の方法的構造の概要

ここで、住宅供給を単に住宅そのものに限らず、その空間的広がりの中で位置付け、住空間供給という設定付けの元に、その供給方法の構造の概要を明らかにしてゆきたい。

個別の方法に入ってゆく前に、まず全体の大まかな構造を概観する事とする(図-1参照)。



〈図-1〉西ドイツの住空間供給のシステムの概要図

#### ①住宅の古典的最低水準確保

住宅の供給に際しては、大前提として、新規建設による供給、あるいはストック内での供給を問わず、住空間としての最低限の確保を行う。つまり或る水準以下の居住状態の排除が行われている点があげられる。現実の住空間供給は、この最低線の上で展開され、その中で住空間の質の向上も進められている。

#### ②住宅ストックの維持

住宅の新建設の他方で、特定の都市内での既存住宅の減少を阻止するために、住宅の用途転換の禁止が行われている。これは住宅の量的維持、特に安価な住宅の消失を防ぐ対策として位置付けられている。

#### ③住宅の対物促進

住宅の新規建設においては、社会住宅という形の、低利の公的建設貸付が行われ低家賃（あるいは軽減された建設費支払負担）の住宅建設が進められる。建築内容については、計画的規準、用途目的などが与えられ、物自体に対して、公的建設援助と同時にその内容についての公的介入が行われる。

#### ④住宅の対人促進

対物促進が物に対して援助してゆき、間接的に居住者がその援助を受けるのに対して、これは住宅手当という形で比較的 low 収入居住者の住宅支出能力を高め、住宅支出の最低線を保証してゆこうとするものである。従って、一般住宅市場の機構に依りながら、或る質的内容を備えた住宅供給の実現、住宅水準の向上を図ろうとする方法と言える。

#### ⑤住宅改善促進

これは、住宅ストックの内部での供給住宅そのものの質的向上を進めてゆこうとする方法である。改善行為に対する援助であり、比較的、対物促進的性格が強い。な

お、前出の対人促進は、この援助を受けるか否かに拘わらず、住宅改善による家賃上昇も住宅手当の増額という形で吸収し得るものとなっている。

#### ⑥都市更新

都市再開発、住環境改善などにより、ある地域の居住環境を改善してゆく対策である。住宅改善、住宅の改築、除却などを含めた、住空間の事後的な質の向上を図るものである。

#### ⑦自治体および広域の空間計画

西ドイツには国土の空間的發展、地域發展の配分を中心とする国土計画、州計画から、自治体の建設指針計画に至る空間計画の体系が存在する。これは、ある特定の地域の片寄った發展を防ぎ、国土全体の均衡のとれた空間發展、つまり特定地域の高密度化あるいは過疎化などを防ぐ事が意図され、同時に職場と住宅の適正配置、住宅立地、住環境形成に影響を与えてゆこうとするものである。従って、住空間形成のための、空間的な枠組を与えてゆくものと言う事が出来る。

以上の要素が住空間供給のための基本的なものと言う事が出来る。これ等について、以下に述べてゆきたい。

### 2. 住宅の古典的最低水準確保

西ドイツにおいては住宅供給過程の中で、住宅の最低水準が設定されており、その水準に達しない住宅については、住む事も貸家を行う事も出来ない。これは住宅供給の底辺部の向上効果をもっている。

この住宅の最低水準設定の歴史はドイツの地では前紀世末にまで遡るが、最近の動きとして、70年代初頭に3つの州で新しく改正されており、そのうちベルリンの住宅監視法（1973年）について内容をみてゆく。

その法律の中で扱われている「住宅の不十分な状態」をみると、住宅そのものに関する欠陥と、居住密度に関するものが含まれている。前者については、該当住宅に本来そなわっていたものが時の経過とともに管理状態の悪さとも相俟って適正な居住を不可能にする状況が発生した点に関して（第3条住宅補修）、および、その住宅が元から適切な居住を可能にする状況にない場合（第4条不十分な住宅事情の除去）の2つの内容に分ける事が出来る。

第3条の住宅補修が必要とされる状態は：

1. 床や壁、扉、窓、天井が天候からの影響に対して、並びに騒音、熱損失、湿気に対して十分な防止効果を持っていない時、
2. 壁と天井が特別な方法で施工されているために必要が無い場合を別として、その仕上げ塗り、仕上げ張り、壁紙貼り、あるいは塗装が適切に行われていない時、

3. 炉や暖房設備、ならびにその煙突との接合が“秩序に適った”(Ordnungsmäßig)使用を不可能にしている時、

4. それ以外の、給水設備、流し、便所、浴室、およびシャワーの様な設備が秩序に適って使用し、清潔に保つ事が出来ず、植物性、動物性の害的生物に対して十分に防止されていない時、」(同条第2項)であって、住宅監視庁、つまり自治体の住宅局は必要な補修工事内容、時期を決定し、家屋所有者に対して指示する事とされている。

第4条の除去すべき不十分な住宅事情としては：

- 「1. 住居の内部に“煮炊する可能性”(Kochmöglichkeit)や暖房の可能性が無い、あるいは不十分な時、
2. 給水や排水設備、または便所が無い、あるいは不十分な時、
3. 十分な断熱あるいは遮音に欠けている時、
4. 2 mより低い天井高の居室、
5. その住居の最低1つの居室が少くとも9㎡の床面積を有しない時、
6. 床あるいは天井、壁が継続的に内部も含み、湿気を帯びている時、
7. 十分な日照や通気が保証されていない時、」(同条2項)とされている。

居住密度については：

- 「(1)各人に最低9㎡の居住面積、6才までの子供に最低6㎡の居住面積がある場合にのみ、その住宅は移譲し、使用する事が出来る。
- (2)各人に最低6㎡の居住面積、6才までの子供に最低4㎡の居住面積があり、共用の副室が利用出来る時にのみ個々の居室は移譲し、使用する事が出来る、」(同法第7条)

という内容の規定が行われている。

これ等の基準は非常に低くとられており、一般の居住状況、借家経営の中では当然に確保されている事が期待されるものである。

特に前2者については補修、欠陥の除去のための資金的要素が関わって来る。それに対して、最終的手段として“居住不能宣言”(Unbewohnbarkeitserklärung)を行う権限が住宅監視庁に認められているが(同法第6条)、該当住宅の除却、住宅改善など、家主に対して選択を行わせ、経済的観点からの判断をせまるという形で、その改善を住宅市場過程で行わせようとする考え方がみられる。

最後の居住密度の規定は前2者とは異なり、住宅そのものではなく、住宅と居住者(世帯)の関係になって来る。ここで特徴的な事は住宅そのものだけでなく、部屋の段階においても居住密度基準を与えている点である。

既に述べた様にこの住宅監視法的に国民の居住状態の

最低限の水準を設定して、住宅供給過程からそれを排除してゆく対策は前世紀の末から既に行われているものである。全体的な住宅水準が向上している現在では相対的にこの対策の意味も低くなって来ている。1933年以前には諸都市で一般的に行われていた全住宅の定期的検査も今日では実施されていない。

しかし、ケルン市においてみても、住宅局段階で、1980年に住宅監視法違反として新しく手掛けられたものは32件(前年では45件)、処理されたもの59件(前年40件)であり、うち10件(前年4件)は市の指示を実行するために強制執行が行われている。更に同年の区役所段階で処理されたものは242件(前年170件)で、現在の住宅行政の中でも住宅監視は生き続けている事が分る。

この様に、後出の社会住宅という「広範な国民層」に対する公的住宅対策の中で行われる比較的標準的な水準の設定と同時に、最も底辺の住宅水準規定の設定、それ以下の居住状態の住宅供給過程の排除という“古典的”な対策が存在している事は西ドイツの住宅供給を考える上で重要な点である。それは、先にみた統計の結果をみても十分に現実的意味を持っていると言える。そして、それは同時に間接的に住宅の適正配分も促してゆくものである。

### 3. 住宅の用途転換禁止

これは住宅事情の芳しくない地域において、その地域の住宅の新建設を促してゆく対策と並行して行われるもので、住空間が他の用途に変更される事、更にはまだ十分に機能を果し得る住宅が除却され再築されるという事に制限を加えて、既存の住空間の維持を行ってゆき、同時に都市の空洞化現象を防いでゆこうとする対策である。これは連邦全域に実施されているものではなく、州によって地域指定が行われ、その地域に限って行われている対策であるが、住宅供給の一つの枠を与えるものとして機能していると考えられる。

この方法自体はドイツの地では殊更に新しいものではなく、第二次大戦前から戦後しばらく行われた住宅の強制経済の一つの要素として既に行われた経験が在るが、現在のものは、それと別に1971年11月に設けられた“借家法の改善、家賃上昇の制限、および技術者、建築家の業務規定についての法律”(Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistung vom 4.11.1971,いわゆる Artikelgesetz)の第6章によって特定地域において住宅の用途転換の禁止をしようとするものである。

既に述べた様に州によって用途転換禁止地域が設定される訳であるが、連邦全体では2州を除く州でのゲマイ

ンデ（ベルリン、ハンブルグ、ミュンヘンなどの大都市から郡属デマインデに至るまで規模は色々ある）がその指定を受けている（1975年現在）。

用途転換の禁止とは言っても、住宅を他の用途に転換する事を完全に禁じる事は現実には不可能であり、その際には役所（住宅局）において認可を受ける事が必要とされている。

無許可で用途転換を行い、事後に追認の可能性が与えられていない場合には、再び居住可能な状態につくり変える事が要求され、高最20000DMの罰金が課せられる可能性をもっている（同法第2条）。

連邦の段階での規定（全3箇条）に加えて州段階で更にこまかい規定が設けられている。それによると、住宅の用途転換の内容としては、住空間の居住目的以外の利用（事務所、店舗、医者等の診療所、等への転換）の他に、営業的に部屋を宿泊のために貸す事、宿泊施設の設備、借家が可能でありながら3ヶ月以上にわたって住宅を空家になっている場合（住宅改善などの工事のための場合は別）等が含まれる。この禁止は、必ずしも住宅所有者に対してだけではなく借家人にも該当するものである。

具体的にケルン市の用途転換禁止に関する行政の処理等の状況についてみると図-2の様になる。これを見ると可なり認可の数が多い事が分かるが、同市では認可に際しては、その用途転換の目的となる利用に対する条件が定められている。それは：

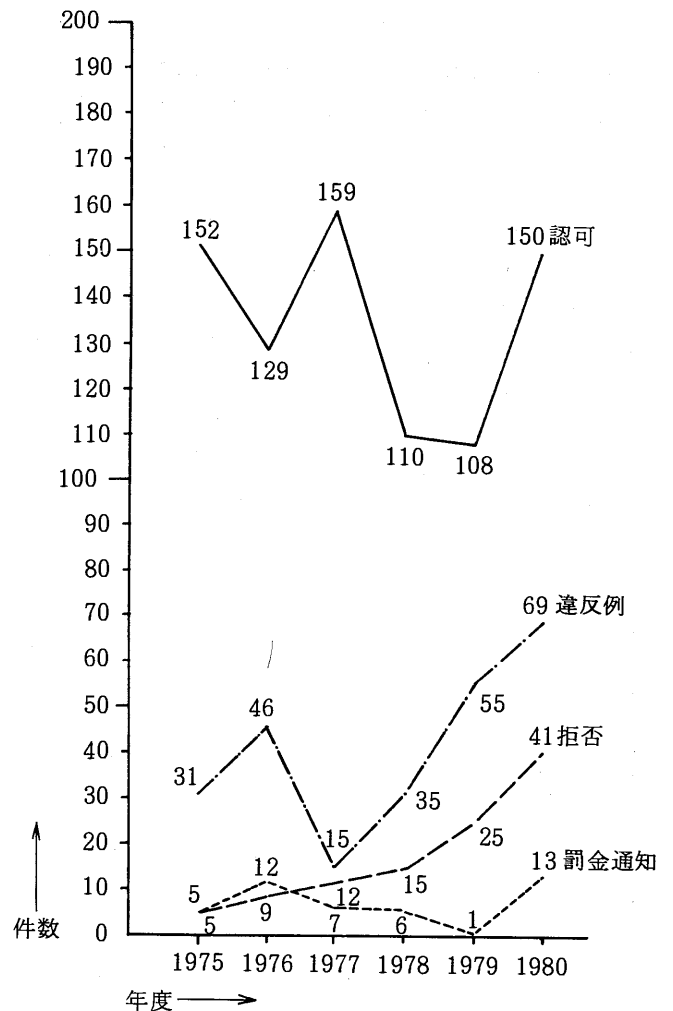
- a) 緊急の公的利益に適い、その場所に“営業空間”（Gewerberaum）が無い時、
  - b) 申請者の重大な利害が関係している時、
- となっている。

a) の緊急の公的利益は、道路建設、再開発、特に市にとっても緊急に必要な幼稚園や学校などの教育関連施設建設、診療所建設を指し、b) の申請者の重要な利益とは、拒否する事で生存が脅かされる時、建物状況、あるいは交通事情が極めて悪く住宅経営の困難な場合、古朽化が著しくて除却しか残されていない様な場合などがあげられている。

ケルン市の場合1980年の用途転換認可のうち60%は維持価値のない住空間であったという集計結果が出ている。

認可によって同年では16635㎡の住宅面積分が除却された。しかし、住宅政策的、都市建設的誘導手段として、認可の際に付帯条件を設定する事が出来る。それにより新しく11384㎡の住空間を実現させる事になっている。

認可の場合、更に用途転換によって受ける利益、取り壊し後の建物の種類に応じて最高200DM/㎡までの額を支払う様に義務付ける事が出来（Abstandzahlung）、これによって同年23万4275DMの収入を得ているが、これは社会住宅建設の公的資金として用いられる。



出典：ケルン市住居局：Arbeitsbericht des Amtes für Wohnungswesen 1980, Köln, 36頁

〈図-2〉住宅の用途転換の認可、違反等の状況（ケルン市）

この様な厳格な“住空間消失”に対する、対抗策がとられながら、現実には隠れた所で行われる不法の用途転換が相当な数になるという点が指摘されている。この点に対しては、効果的な用途転換コントロールの方法が緊急に必要なとの主張が行われている。

#### 4. 住宅の対物促進と対人促進

##### 4-1 住宅政策的枠組の中での対物促進と対人促進

連邦の住宅建設政策について根拠を与える住宅建設法（現在では第2次のものが有効）では住宅建設全体を3つの部分に分類している。つまり、それ等は：

- ①公的促進住宅（öffentlich geförderter Wohnungsbau）、
  - ②税優遇住宅（steuerbegünstigter Wohnungsbau）、
  - ③自由融資住宅（frei finanzierter Wohnungsbau）、
- になる。①のものが本来の社会住宅であるが②の場合にも一定の条件を満たせば助成が行われ、これも社会住宅

に含まれる。前者、後者をそれぞれ第一促進、第二促進と称している（本論の社会住宅の用法は前者を指す）。

この3つの種類の住宅建設—これは言い換えれば住宅建設全体という事になるが—は全て住宅政策的射程の中に入っており、何らかの形で助成を受けている。あるいはその可能性をもっている。ここで特徴的なことは、全体が自由融資住宅の基礎の上に税優遇住宅、その上に更に公的促進住宅と、助成の積み重ね方式が行われている点である（表-7参照）。従って一番上に来る公的促進住宅では最も助成の度合いが高い。

〈表-7〉住宅建設政策からみた住宅の種類

		公的促進住宅	税優遇住宅		自由融資住宅
		I	II	III	IV
助 成 金	①	・公的貸付／補助			
	②	・土地家屋税の優遇 (・土地家屋取得税の免除— 1976年まで)			
	③	・減価償却による税控除 ・住宅建設奨励金 ・土地家屋取得税の免除 (1977年以降)			
	④	(・住宅手当)			

原理的には、これ等の助成の度合いに応じて、公的な意図の入る度合いが強くなる。最も強いのは公的促進住宅においてであるが、自由融資住宅の場合でも、例えば建築法的、都市法的意味で公的介入は行われている。

この住宅建設促進の三段階構成は1950年の第一次住宅建設法において既に行われ、以降、引続き進められているもので、そのうちで特に住宅政策的意味の強いのが公的促進住宅になる。公的促進住宅は終戦直後は住宅建設の支柱として機能し、現在はその時期に建設された住宅ストックを活用、同時に新規の建設分は現在の住宅供給の重点課題に応じた内容（多子家族用、高齢者用、移住者用）で進められている。

社会住宅の方法自体は第一次大戦後の住宅難の時期、1920年前後の時期に誕生したもので、「社会住宅」という名称は第一次住宅建設法によって「規模、装備および家賃あるいは建築費負担が幅広い国民層に合った適切な住宅」（同法第1条）として、その概念内容とともに与えられている。この内容規定自体は現在も不変である。この幅広い設定は同時に幅広い階層を対象としているものだが、現実には住宅政策的課題の変化とともに建設の重点設定も変化をみせている。

この社会住宅制度に比べ住宅種を問わず居住者の条件

に応じて行われる住宅手当制度は比較的新しく設定されたものである。終戦直後に戦前のものを受け継いで行われた住宅の強制経済が1960年以降、西ドイツ各地で除々に取り除かれてゆき、それまでの凍結家賃に市場家賃が置き換わってゆく。その過程での家賃上昇の不利点をやわらげる目的で1965年にこの住宅手当制度が制定されている。

現在、住宅手当の比重は社会住宅建設の後退に従い除々に高まっており、それは図-3によっても理解出来る。

住宅政策的な傾向としては社会住宅建設は特定の住民層（多子家族、高齢者等）に対するものを中心とし、現在の社会住宅ストックを活用してゆき、家賃対策は住宅手当をもって行ってゆくという方向で進められて来ていると言える。

#### 4-2 対物促進の方法

対物促進の基本は、住宅の建設時における建築主に対する援助と、その代りに公的な側の必要性に基く拘束や制限、基準設定が行われるという点にある。

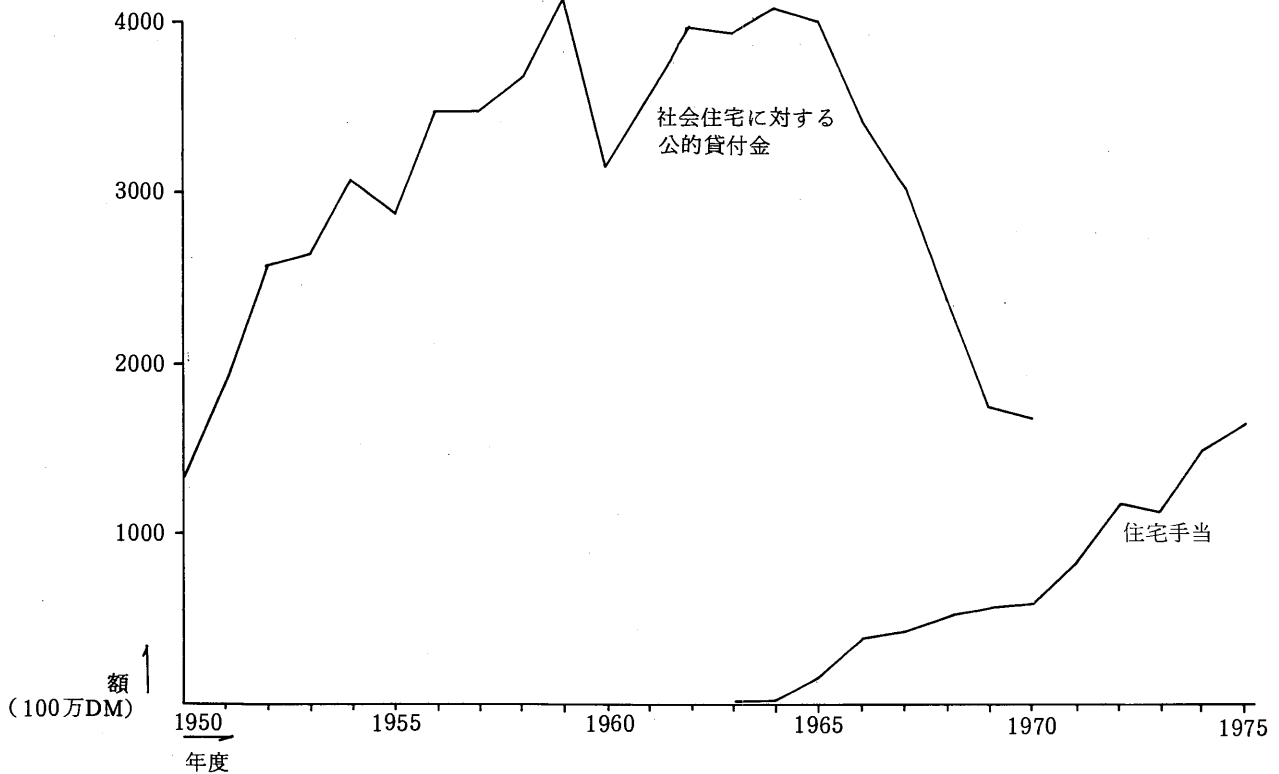
公的な援助は貸付金と経年減減の補助金が基本的な内容である。公的資金は連邦、州、自治体それぞれから出されている。このうち州の分担分が最も大きい。

社会住宅は特定の拘束が設定され、建設後、独自の運用が行われてゆく。しかし、その期間は建築的寿命と対応するものではなく、拘束の性格により独自に設定されたり、あるいは社会住宅としての性格が続くまで、つまり一般に30年程度の間続くものとなっている。

拘束の内容、運用の方法、計画条件についての詳細は本編に述べてあるので、ここでは触れないが、重要な点は、

- 住宅政策目的に従って新建設社会住宅の目的拘束が多様に設定される点（現在では多子家族用、高齢者用、東独からの移住者用に重点が置かれている）、
- 計画内容、装備内容に公的な介入を行い、時に応じた住宅政策的な観点からの住宅の質の確保が図られる点、
- 居住状態（住宅規模と居住者数の対応）の考えを基本として入居配分が行われている点（従って社会住宅で過密居住は起り得ない）、
- 社会住宅は比較的低所得者層に対するものであるが、住宅そのものは比較的標準的で、住宅全体の質向上の誘引効果を持っている点、
- 建設に当っては、広域的空間計画の脈絡の中に組み込まれ、都市計画的にも立地誘導が行われる点、などがあげられる。





出典：Glatzer, Wolfgang：Wohnungsversorgung in Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/M, New York 1980, 28頁

〈図-3〉 対物促進と対人促進の経年傾向

#### 4-3 対人促進の方法

住宅の対人促進制度は対物促進制度と比べ少し後になって始められたものであり、住宅家賃あるいは建築費支払負担の軽減のため、住空間の種類を問わず、特定の条件が満たされれば支給を受ける事が出来る。

対人促進制度は、対物促進制度とは異り、住宅市場の機構を通じて住宅供給過程の中で居住者の経済的位置を高めようとするものであり、住宅建設そのものに対しては直接に影響を与えない。居住者の住宅費支払能力の向上をもって住宅水準の向上を期待するものである。

住宅の供給過程は新規に建設される住宅のみならず、住宅自体のもつ長期継続的な性格、住要求の変化、向上による中途の住宅改善も含むものである。住宅改善が経済的な価値を住宅に加える限り、それは借家の場合には家賃上昇を引き起すが、原理的にはこの対人促進はその住宅供給過程での建築的改善行為も吸収し得る。

対人促進の対策は社会住宅か否かの住宅種を問わず、更に老人ホーム、学生寮に住んでいる人に対しても、①世帯構成員数、②世帯総収入、③家賃/建築費支払負担、の3要素に基く条件を満たせば誰もが支給され得る。支給条件などについての詳細は本編に述べているので、ここでは省略する。

#### 4-4 対物促進制度と対人促進制度の相関問題点

ここで現行の対物促進制度、対人促進制度のもつ問題点について考えてみたい。

対物促進は住宅市場においては社会的に必要とされる供給住宅がそれ自体の力からは充分には実現が期待出来ないという認識より、住宅家賃、住宅規模、更には住宅装備（例えば身障者、高齢者の独自要求に合致するものまでも含め）が比較的所得者層に適った住宅の建設を公的資金の投下によって促してゆく事であった。

社会住宅への入居資格世帯は1500万あるとされているが、現実の社会住宅借家数は約428万3000戸〈表-8〉と推計されている様に、現実には両者の差には甚しいものがある。この現実に対しては、第二次大戦前に建設された古い安い家賃の住宅が低収入層の住宅供給に大きな役割を果しているし、又、住宅手当がその際にも住居費支払の補助として機能していると言える。

しかし、ここで収入限度について比較を行ってみると、必ずしも両者の対応関係はうまく行っていない事が分る。例として4人家族で1人が収入活動をしている場合を考えると住宅手当取得の上限は3370DM（グロス）の月収が上限となるが、社会住宅の場合には3700DMとなり、社会住宅入居の資格がありながら、その住宅数の不足に

〈表－8〉 借家住宅の建設活動とストック（戸）

	自由融資住宅 (税優遇住宅を含む)		公的促進住宅	
	ストック	年平均完成	ストック	年平均完成
1950	47,000 (18%)	137,000	212,000 (82%)	220,000
1956	871,000 (36%)	182,000	1,533,000 (64%)	227,000
1960	1,599,000 (40%)	227,000	2,443,000 (60%)	152,000
1965	2,612,000 (45%)	164,000	3,203,000 (55%)	110,000
1970	3,432,000 (48%)	192,000	3,753,000 (52%)	82,000
1975	4,392,000 (51%)	130,000	4,163,000 (49%)	60,000
1976	4,522,000 (52%)	90,000	4,223,000 (48%)	60,000
1977	4,612,000 (52%)		4,283,000 (48%)	

出典：Joachim Brech（編）：Wohnen zur Miete, Weinheim und Basel 1981, 45頁

より入居出来ず、しかも住宅手当の受給資格が無いという部分が発生して来る事となる。しかも、社会住宅に入居していても、特に新しく建設された社会住宅の場合、その家賃高騰化傾向をみる時、少なからぬ問題が含まれている様に思われる。

この原理からはずれる事については、「住宅手当制度は本来的に矛盾した性格をもっている。それは市場家賃を認め、その支払能力を居住者に与えようとするものであるから、それによって支払能力が向上すれば市場家賃の高騰を助長する事となる。住宅手当の効果は、借家人に対してでなく、むしろ貸家人の利益を増す事に結び付いてゆく」という見解もみられる。

#### 4-5 対人促進の対物促進補完機能

対物促進の現実的方法から発生する家賃の経年高騰化傾向と結び付いて、対物促進を対人促進が補完するという傾向が存在する。

住宅手当受給者の借家層の住宅種をみると1980年の段階で1949年以前建設の旧住宅に住んでいる世帯は全受給世帯の24.5%、新住宅に住んでいる世帯はその74.5%となっている。新住宅の公的促進住宅(第一促進)のものは、全受給世帯の46.3% (59600世帯) となっている(以上表-9)。

第一促進の社会住宅借家ストックは前出表-8にみる様に全借家数の48%とされている。原理的にみた場合、社会住宅家賃は比較的に安くなるために、その住宅手当受給者は少ないだろうという推測が成り立つが、現実には住宅ストック内の社会住宅の場合と相似する割合になっている。

更に、全社会住宅借家の中で住宅手当を受けている層は、1980年では14.5%、それ以外の住宅では7.0%(これは新住宅について。旧住宅では6%)となっており、社会住宅層の方が圧倒的に住宅手当に依存している事、そして、同じ社会住宅層の中でも特に1975年以降の建設

〈表-9〉 住宅手当受給世帯の居住住宅種(完成年、公的促進かどうか)

	全受給世帯に対する割合(%)			受給世帯の各部住の全借家世帯に対する割合(%)		
	計	非公的促進	公的促進	計	非公的促進	公的促進
旧住宅	24.5	24.5	—	6.0	6.0	—
新住宅	75.5	29.2	46.3	10.3	7.0	14.5
1948年6月20日～1965年12月31日に完成				9.0	6.1	12.2
1966年1月1日～1971年12月31日に完成				11.9	8.1	18.0
1972年1月1日～1974年12月31日に完成				11.4	7.9	18.0
1975年1月1日～				14.7	9.6	23.2

出典：連邦議会印刷物9/1242：Wohngeld - und Mietenbericht 1981, 34頁(抜粋)

の住宅において23.2%という高い割合になっている事が分る(以上、表-9)。

この状況の物語る処は、社会住宅に依存していながらも収入に比較して家賃が高いという部分がかかなり存在しているという事である。特に比較的に最近に建設された住宅では、その促進方法、つまり公的貸付金に加えて経年減少の補助金が行われているという事によって、年を経る毎に家賃上昇が「前もってプログラムされており」(vorprogrammiert)、その影響が住宅手当受給者の高い割合に現われている。

この様な形で、現行の社会住宅制度の持つ家賃高騰化現象に対応している(相乗機能)という意味において、既に前節で述べた社会住宅数の不足を一定補うという機能(補足機能)と併せて、対人促進は対物促進を補完しているという事が出来る。

#### 5. 住宅改善

住宅改善は住宅それ自体に加える、事後的な建築的対策であるが、それは住宅政策的に「住宅の使用価値を継続的に高め、あるいは全般的な住宅の事情を長期に亘って改善する建築的な対策によって、住宅をより良好なものにする事」(住宅改善・エネルギー節約法第3条)とされている。

これは、一般に住宅経営の中で行われている、「美観補修」(Schönheitsreparatur)―主に建築物の内部、外部の表面仕上げの維持に関するもの、

「住宅補修」(Instandsetzung)―「建築的な欠陥、特に消耗、老朽化、気象条件による影響により、あるいは第三者が行った事によって発生した欠陥を、合目的な使用に適った状態を再び作り出す対策によって除去する」(同上法第3条)もの、

とは独立した、後追的に住宅の居住価値を高めていく建築的対策と考えられている。

この建築的対策は資金投下に併う家賃の値上げ、あるいは建築費支払負担の増大を引起すため、公的な資金援助が行われている。

改善後の住宅家賃は工事費の11%をそれまでの年間家賃に加える事が認められている。援助分については、それから差し引き、その効果が借家人に及ぶ仕組みとなっている。

住宅改善は都市更新的な意味合いが強い。また住宅自体の質が向上したとしても、住環境的な質の向上が無ければ住空間としての質の向上には結び付かず、居住者や住宅所有者の住宅改善意欲を引き出して来る事に困難がある。この住環境的な対策は都市更新の課題となるが、住宅改善の独自の活動からその地域の更新を図ろうとする考えが「住宅改善重点地域」(Modernisierungsschwerpunkte)の設定に見受けられる。

住宅改善地域はゲマインデの独自の判断により選定し、州の認可を受けるもので、

- 1) 住宅改善の必要な住宅の割合が都市建設的視点からみて過半数ある地域、
- 2) 今までに住宅改善活動が不十分であった地域、
- 3) その居住者に対して適切な住宅が供給されていない地域(特に多子家族、低収入層に対して)

となっており(同法第11条)、実際、同地域の住宅の状況は連邦段階での集計結果をみても設備において、老朽度において相対的に劣っている。

この地域に対しては住宅改善の公的資金の1/2を投下するものとされているが、現実には住宅数で言えば1/3のものしかこの地域で資金利用が行われておらず、ケルン市でみると20%しか同地域に公的資金が投下されていないという結果になっている。

この重点地域設定方法が芳しくない結果となっている理由の主な点としては、住環境改善の対策が適切な形で同時に進められていないという事があげられる。

これとは独自に都市更新対策が各都市で進められており、この対策の中での住宅改善の位置付けの方にむしろ重点が置かれ始めているというのが現状であると言える。

更に住宅改善の新しい動きとして、借家人による住宅改善に関するものが認められる。現実には1973年から'78年までに全借家ストックのほぼ10%にあたる140万戸の借家住宅が居住者による住宅改善が行われているが、そ

の様な行為に対して公的な側からルールづくりを行ってゆき、公的な援助を行ってゆこうとする傾向にある。具体的には所得税控除の拡大、住宅建設奨励金制度の認可が連邦段階で行われ、又、NRW州などで条件付で公的貸付を認め、自治体段階でもケルン市を始めとする5都市で市の独自の財源から資金貸付を認めている(1980年現在)。

借家人の資金で住宅改善が行われるという事は他人の財に対して経済的価値を付け加えるという事であり、貸家人との間での取決めが重要となって来る。上記の5都市のうちの3都市でも貸家人と協定を結ぶ事が要求されている。しかし、全体的にその様な協定を結んでいる例は少なく、ある調査によれば16%(334のうち54例)でしかないという状態である。

そういう状況に対して最近(1982年3月)連邦法務省から見本協定書が出された。これによれば、借家関係の終了時には、家主は借家人の行った住宅改善の残余価値分を支払う事、借家人は何年かの間は自分の方から解約しない事、残余価値は最初の1年の経過後は20%、それ以降1年毎に10%ずつ減価してゆくという内容が与えられている。

借家人住宅改善は現在ではまだ制度化の過程にあると言えるが、現実には多数の例がある事をみる時、明確な形で、借家人に対しても納得のゆく形で、公的な側からルールを敷いてそれを促してゆく事は、居住者の住空間との取り組みを多様に展開する事に結び付いてゆく。持家、借家というものが制度上の権利関係状態の対極的なもので、現実的可能性としては中間的形態のものがあり得、この借家人住宅改善もその一つの形態と言える。この様な意味でも一つの住宅供給上の可能性を与えるものの様に思われる。

## 6. 都市更新対策

近年の住空間対策の重点としての住宅改善と並行して、住環境改善を中心とする「都市更新」(Stadterneuerung)の活動が活発に進められている。都市更新という場合、1971年に発効となった「都市建設促進法」(Städtebauförderungsgesetz)に基く「再開発」(Sanierung)が存在するが、これに対して、70年代の後半から進められて来ている「中度の都市更新」(Stadterneuerung mittlerer Intensität)などと称されている新しい都市更新の方法が現われて来た。

この「中度の都市更新」は都市建設法に基く再開発の限界により、それに対する或る現実的な都市更新の方法として進められて来ている。

都市建設促進法による都市再開発の実践は約10年になるが、その再開発区域外に広範囲で都市更新を必要とし

ている地域が存在する事が明確に認識され始めた。その様な状況に対して、都市建設促進法の限界、つまり：  
○都市建設促進法や詳細に規定された行政規則の元では煩雑な手間を必要とし、議会や行政のエネルギーを多く必要とする、  
○全地域に地区詳細計画図を作成させるという強制は、大面積の更新地域の様々な内容の問題状況には適しておらず、更に更新過程の複雑化へと導いてゆく、  
○再開発後に行われる清算金規則は費用が掛り、それ自体、民間の投資を妨げるものとなっている、  
○都市建設促進法によるものは、悪化する都市建設的弊害のある地域を根本的に改造するものであって、小さな地域においてのみ効果をもつものである、  
などの手法上の問題が認められて来た。一方で広大な更新必要地域をもちながら、都市建設促進法では、更新の度合いにおいて、効果的に対応してゆけないという状況があり、その必要性に対して別の手法が求められているという訳である。

都市再開発自体においても、60年初期からみられた市街地の広域面の除却を行い新建設を中心としてゆく方法——典型的なのがハンブルグのザンクト・パウリ地区、カールスルーエのドルフレ地区の再開発などと言える——が急激に社会構造の変化を引き起していったという反省、その様な方法では極めて多額の資金を必要とする点などから、現在では維持中心のものへと歩調を下げてゆく傾向にある。

都市内の広範な地域で多くの小規模の更新対策が必要とされており、それに対して都市建設法による手法は効果的なものではない点、都市更新全体が維持を中心としたものに転換して来ている点、更には公的財政の状況より限られた資金を効果的に用いてゆく点などが、この背景にあると言える。

この“中度の都市更新”は特に新しい法律を設けて、その課題に応えようとするのではなく、既存の都市建設的手法を更新の目的に応じて総合的に活用してゆこうとするものである。

ここで、NRW州にみられる“中度の都市更新”の手法的内容について少しみてみたい。

同州では1979年3月20日の回章「都市建設的な個々の対策の促進についての要綱」をもって、新しい都市建設促進の促進原則が公表された。「この原則の最も重要な点は：都市とゲマインデは——もし望むなら——都市建設促進法を基礎とした伝統的な都市建設促進に対する別の選択が行えるという事である。それは、小さな歩調の都市更新、中度の都市更新と呼ばれるものである。この考え方は、NRW州では、新しい法律なしに、都市建設的個別対策の確証された手法をもって、柔軟性をもった促進原則の基礎の上に実現される事が必要である」とされ、

- ①都市建設的調査、計画、設計競技（同要綱2・1）、
  - ②住宅用途と住環境の確保と改善についての都市建設的対策（同2・2）、
  - ③企業の建築地（同2・3）、
  - ④余暇とレクリエーションのための施設（同2・4）、
  - ⑤公共駐車場（同2・5）、
  - ⑥自治体の市民センター（同2・6）、
- の課題に対する州のゲマインデへの援助を整理し、地域結合の、あるいは課題分野結合のプログラムを作成する事が要求されている。諸対策自体は特に目新しいものではないが、都市更新的課題の元に、既存の手法を効果的に、合理的に適用するために、特に、地域を中心として、整合的に実施してゆこうとする考え方が背景となっている。

#### IV. 住空間実現の方法としての空間計画制度

今までみて来た事は住空間——つまり、住宅という物に囲まれた空間と、住環境という住宅関連施設も含めた戸外の住空間——の供給、実現過程についてであった。この住空間は、それ自体、全体空間の中に位置し、国土空間から都市、あるいは市街空間の中で外部規定を受け、あるいはそれ等に対して規定付けてゆくものである。

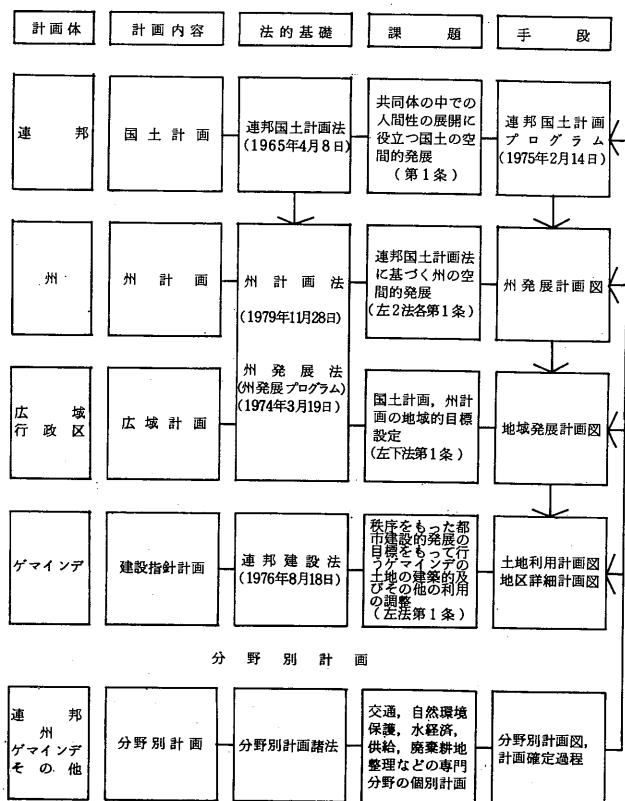
西ドイツにおいては行政的な連邦一州一ゲマインデという諸段階に応じて、それぞれの空間計画が体系的にまとまった形で進められている（図-4）。空間計画は、これ等の諸段階に応じた独自の内容を持っており、住空間供給に関してはそれぞれ持つ意味が異なると思われる。本章では、その段階的空間計画を概略的にみながら、住宅間領域がその脈絡の中でどう扱われているかについて触れてゆきたい。

##### 1. 連邦国土計画

連邦の諸計画は大別して、

- ①政策的総合計画（Politische Gesamtplanung）
  - ②諸部門包括的計画（Ressortübergreifende Planung）
  - ③部門別専門計画（Ressortgebundene Fachplanung）
- に分けて考えられており、連邦国土計画は②の諸部門包括計画の一つに当るものである。

連邦国土計画は、連邦の“国土計画法”（Raumordnungsgesetz）によって諸目標、課題、基本を与えられており、同法の「諸目標、基本を連邦共和国の全体の長期的、大空間的發展の視点のもとに、具体化する」ものとして“連邦国土計画プログラム”（Bundesraumordnungsprogramm）が設けられている。更に連邦政府が議会に報告するという形で“国土計画報告書”（Raumordnungsbericht）が出され、連邦国土研究所によって“継続的観察”



〈図-4〉 計画の諸段階

(Laufende Beobachtung) が行われているなどの諸方法をもって国土計画が進められている。連邦の段階では州の段階でみられる発展計画図の様な形のものはまだ存在しない。

連邦の国土計画は連邦独自の課題に基く、“空間に影響を与える”(raumwirksam) 資金投下に関するものであるが、国土計画法に基づき連邦の全体的空間構造を“個人の自由な展開”(die freie Entfaltung der Persönlichkeit)に最適に役立つ様、自然の与件、経済的、社会的、文化的要求を考慮しながら発展させてゆくという事を課題として進められている(同法第一条)。

この課題の実施に当っては、

- ①健全な生活・労働条件、均衡のとれた経済的、社会的、文化的な諸条件をもつての、諸地域の空間構造の保証、発展、
- ②上記の空間構造の保持、改善、実現のための住宅、職場の集密化の努力、
- ③連邦平均より生活条件の後退している、あるいはその恐れのある地域の生活条件(住宅事情を含む)の改善、などを視点として設定している。

住空間に関連しては、特定地域、都市への発展が片寄る事が防がれ、従って住環境維持、改善の手段として、住宅需要度の緩和手段として、更には職住接近を実現する方法としての意味が強いと言える。

連邦の社会住宅資金も一部は国土計画的な配慮の元

に、経済構造の弱い地域、住宅需要の高い地域などに配分されている。

## 2. 州計画

連邦国土計画は、比較的、抽象的なものになっているが、州の段階において空間計画はかなり具体的な内容をもって来る。州計画は国土計画法の第5条に従って行われるが、そこでは州計画の具体的な規定は行なっておらず、州によって州計画の種類はそれぞれ異りをみせている。

NRW州では同州の“州計画法”(Landesplanungsgesetz)を根拠にして“州発展プログラム”(Landesentwicklungsprogramm LEPro—Gesetz zur Landesentwicklung)と“州発展図”(Landesentwicklungspläne)の2つのものによって州計画が進められ、州の空間的發展に影響を与える仕組みになっている。

州の空間構造については州発展プログラムにおいて、

- i) 州領域の人口稠密中心、人口稠密周辺地帯、農村地帯の3区分と夫ぞれの目標設定(同プログラム第19条)、
  - ii) 上位、中位、下位の中心地による中心地構成(同プログラム第20条)、
  - iii) 発展重点地と発展軸の設定(同プログラム第21条)、
- が与えられており、州全体について、州発展図I/IIの形で、州の空間發展の基本的目標が表わされている。

この州発展図には文章表示部分があり、そこでは州の人口發展の1985年段階での予測値に基く“指針値”(Orientierungswert)を広域行政区毎に、計画的出発点として設定している。

更に州計画は広域計画において比較的具体的な内容をもって来る。NRW州の“広域行政区”(Regierungsbezirk)は5つあり、従って計画区域も5つに分けられているが、具体的な図面化、計画化は更に18の地域計画単位に分割されて、地域発展計画が行われている。

地域発展計画図の縮尺は1:50000でかなり細かい表記が行われ、内容では建築地で見ると“住居地領域”(Wohnsiedlungsbereich)、“商工業建設地領域”(Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich)が示され、非建築地では農業領域、森林領域、レクリエーション領域、等々となっている。

住居地領域は計画図の上では、

- a) 高位の居住密度の領域(最低90人/ha)、
  - b) 中位の居住密度の領域(40~110人/ha)、
  - c) 低位の居住密度の領域(最高50人/ha)、
- の人口密度区分による3つの領域で構成されている。

この領域および商工業建設地領域が合わさったものがほぼゲマインデの建設指針計画の建築面、建築地域に既

当するものとなっている。

州発図 I / II の文章表現部分において人口発展指針値が各広域行政区毎に設定されていたが、地域発展計画でもそれから出発する自治体毎の人口発展指針値を与えている。

ケルン広域部の中心都市であるケルン市、およびその近隣自治体は州発展計画上では“人口密集地域”(Verdichtungsgebiete; 州発展プログラム第19条)として設定されている。「この人口密集地域の市街地発展の問題点は人口稠密中心における大規模の錯綜関連をもった市街地の複合における“過剰利用”(Nutzungsüberforderung)と空地不足により、そして、人口稠密中心の周辺と人口稠密周辺地帯の市街地空間的“秩序問題”(Ordnungsproblem)とインフラストラクチャーの不足によって特徴付けられて」おり、「このような状況の市街地構造の今後の発展に対して規準を与えるものは、(上記の)人口発展指針値と中心地構造に基づいた構想と居住地領域の空間的配分」とされており、そのために同地域の居住地領域内においては：

- 重点指向の住宅建設のための、およびそれと結び付いた関連施設のための土地、
  - 住宅の近くに位置する緑地、
  - 中心地的施設とその他のサービス施設の土地、
  - 商工業地域には配置されない営業種の作業場、
- その他、保養地域、レクリエーション地域、余暇住宅、広域的な意味を持つスポーツ施設を含んだものとして計画表示されている。

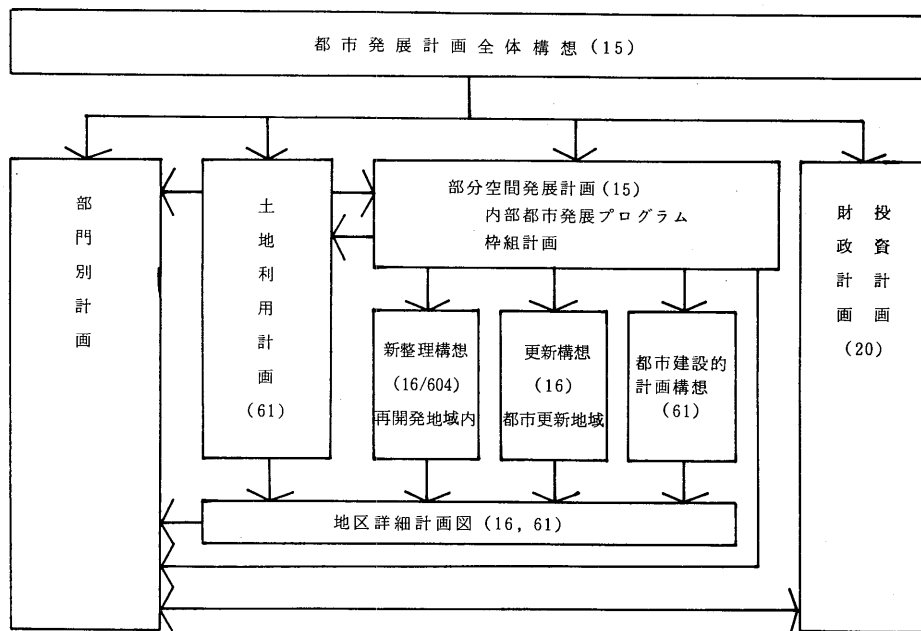
この地域発表計画により、州計画的な広域的視点から自治体内空間の発展に対して方向性を与えるものであり、同時に近隣自治体の利益調整の役割も果しているものである。

### 3. ゲマインデの空間計画

自治体の計画の種類には主なものとして、一般に、  
 ——建設指針計画(土地利用計画, 地区詳細計画),  
 ——中期財政計画(ゲマインデ財政法: 1973年),  
 ——ゲマインデの発展計画,  
 ——総合交通計画,  
 ——部門別計画(学校計画, 土地確保計画, 組織計画, 人事計画, 等),  
 があり、これ等が既述の諸主権に基づいて進められている。

この中で最も空間計画的な意味を持つものは建設指針計画となるが、これに対して総合的な都市発展の立場から空間発展目標を与えるものとして都市(ゲマインデ)発展計画が位置する。都市発展計画はその中の“空間的——機能的秩序”(Räumlich-funktionale Ordnung)にみられる様に空間的都市発展的、言い換えれば都市建設的性格を強くもっている。

都市発展計画は1965年頃から各都市で進められ始めているもので、一般的には「行政の計画的、都市形成的な行為を、自治体政策と整合した指針像あるいは目標システムに指向させ、個々の計画を空間的、時間的、財政



○ 図中の番号は担当局番号を示す； 15：都市発展局，16：都市更新局，20：会計局，61：都市計画局，604：セヴェリンスフィアテル再開発担当

出典：ケルン市資料：Übersicht - Planungssystem Köln

〈図-5〉ケルン市の都市計画システム図

的な観点からこの目標システムと整合させる」という目的を持っているとされている。この元で建築指針計画、都市更新対策なども進められている。図-5はケルン市の都市計画システムを示す(ケルン市は都市発展計画に対する独自の部局を設けている)。

この図で理解出来る様に、地区詳細計画に至る過程は、土地利用計画と部分空間発展計画の2つの流れがある。都市発展計画においては空間的機能秩序という形で市域全体の構成を図り土地利用計画に転換すると同時に、都市発展計画自体の“全体構想——行政区発展計画——枠組計画”という形での段階構成の中で、特定地区の都市更新などの地区発展が具体的対策の検討を含んだ形で、図られてゆく。

行政区自体、都市発展計画上の一つの段階的単位であり、更に、土地利用計画の一要素である“市街地重点”(Siedlungsschwerpunkte:但しこれはNRW州において適用)もこれに対応させる形で設定されている。これ等の考え方は、住民に対する都市的施設、供給機能の適切な実現と有効利用を進めてゆくものであり、その為の都市的施設の建設と同時に住宅建設も誘導してゆくための方法として位置している。

## 8. おわりに

最初に述べた様に、住宅供給において、質の課題が前面に出て来ているが、それは住宅自体のみでなく、住環境も含めた住空間全体の質としてとらえてゆく事を必要としている。そこでは住宅供給概念自体についても、それが量的供給を基礎として成立しているものである時、新しい質を与えて考えてゆく必要性を意味していると言える。

以上、叙述を中心として西ドイツの住宅供給の構造について論じていった。そこからは、住宅そのものの供給も都市構造の内での空間的位置付けが比較的明確にされながら進められていっている事が分る。そして、今迄に行われていた大規模の住宅地建設においてみられた、住宅を施設の対応関係などの住空間形成原理を既存の都市構造の中においても進めてゆこうとしている事が読みとれる。確かに時間は長期にわたるが、住環境の改善を軸とした都市の改造が徐々に進められていっている感がある。

西ドイツの住宅供給の特徴としてみられる事は、まず第一に、それが展開する“枠組”(Rahmen)が比較的明確である事である。それは、住宅の最低基準、住宅の用途転換の禁止の様な一般に妥当する、“どうしてもゆずれない、あるいはゆずれ難い”一線を設定し、その大きな枠条件の中で、住宅供給を展開させてゆくという考え方があると言える。

いわゆる住宅促進においては対人促進、対物促進の2つが存在する事をみたが、これ等は上の枠内で、比較的低収入層の住宅供給方法として機能している。対人促進は住宅手当として、住宅市場の存在を認め、その中での住宅供給における居住者の経済的不对応を、家賃援助/建築費負担援助という形で矯正しようとするものであり、対物促進はその効果とともに建築設計の内容、都市内での立地にまで立入ってゆこうとするものであった。公的住宅としての対物促進住宅の建設に限界のある限り、対人促進との併用は合理的な方法と言えるが、他方で平等原則に照らしてみる時、両者の間での整合性に欠ける点が指摘出来る。しかし、反対に、対物促進の場合、入居住宅が限定され(立地において、規模において)、居住者の独自要求からする選択性にとぼしい点を見る時、現実的な対人促進の意味はそれだけ重要と言える。更に“硬直した”、対物促進の入居条件は、もう少し柔軟になって良いのではないかと思われる。

より良い質の住宅供給を実現するという事は、住宅規模の増大もさる事ながら、住宅の建築密度の低下などの広域的に考えてゆかねばならない要素が必然をもった課題として起って来る。それは国土利用の機能配分の問題から始まり、都市間、都市内での空間利用の整合性の問題と強く関連して来るものである。国土計画段階での原則は、全国民に対する機会の均等、つまり国民に対して、“個人の自由な展開”を保証する空間条件を均等に実現してゆくという事にあるとされている。そのために、各地の経済構造の発展、下支えを中心とする連邦の“空間に重要な対策”が進められているが、その住宅資金投下についても、その観点が比較的強い。

州計画段階においても、同様の州資金(連邦資金も含めて)の投下の立場と同時に、自治体間の空間機能の調整という、計画要素が比較的強くあらわれて来る。

自治体においては、この様な自己の計画意志も含められた上位的条件のもとで、都市の空間構造的に、都市発展計画、建築指針計画をもって住空間条件の改善が進められている。

住宅は他の財とは異り、広域空間の中での空間的脈絡の中に位置しており、住宅供給(住空間供給)においても都市計画的、空間的質の側面が更に重要になってゆくと思われる。“物”としての住宅、あるいは住宅地、市街地を中心として、都市建設的対策の手法を集積させてゆく事は、その整合化を助長する事に導いてゆく。これは計画的地域主義、行政の分権化の問題とも無関係のものではないと思われる。

## <研究組織>

研究主査 水原 渉      アーヘン工科大学研究生