

オランダ・リンブルフ州ブライエルハイデにおける空き家の減築・再生の取り組み

株式会社 野村総合研究所 コンサルティング事業本部 業務管理室

上級コンサルタント 植村 哲士

1. はじめに

人口減少が顕在化している日本において、都市の縮退問題は繰り返し指摘されている。都市縮退に対する知見を得るために、欧米の事例研究も積極的に行われている。特に、ドイツ、アメリカ、イギリスなどの事例が紹介されることが多い。一方、オランダでは、2010年からオランダ政府が“Anticipating Regions”として人口減少地域を指定し、いくつかの縮退都市の取り組みが始まっている。ただし、これらの取り組みについては、まだ、日本には紹介されていないようである。

本稿は、筆者が2015年7月に現地調査^{*1}を行ったオランダのリンブルフ（Limburg）州の縮退都市政策、特に住宅の減築と再生について紹介するものである。リンブルフ州の事例では低所得層向けの社会賃貸住宅^{*2}について低コストの住宅減築・再生が試行されている。また、民間個人所有の戸建て住宅の空き家削減についての取り組みも検討されつつある。本稿では、オランダにおけるこれらの最新の取り組みを紹介するとともに、事例から得られる日本への示唆について検討を行う。

2. リンブルフ州の縮退都市政策

本研究の対象地域はオランダのリンブルフ州である。人口減少が顕著な地域であり、Anticipating Regionとして、人口減少対策が進められている。中心都市はマーストリヒ

ト（Maastricht）であり、ベルギーとドイツの国境地域に位置する。

リンブルフ州はオランダの中でもすでに人口が減少している地域として知られている。原因は、地域の低い出生率、産業衰退による人口流出である。2008年から2040年にかけて39,000人の人口減少（-16%）、48,000人の生産年齢人口減少（-31%）、14,000世帯の減少（-12%）も予測されている。

オランダでは“slimpen (Smart shrinking)”という呼び方で、社会賃貸住宅を一戸新築するために、老朽化した住宅を二戸除却するような縮退都市政策に注目が集まっている。また、2%程度の空き家率は移動を円滑に行うために必要な最低限の自然空き家率であると認識されている。リンブルフ州の空き家率は平均で4%台であるが、社会賃貸住宅の空き家率は2%程度であり、オランダの全国平均とほぼ変わらない水準であった。後述するSuper Localプロジェクト^{*3}の対象サイトであるブライエルハイデ（Bleijerheide）の住宅団地（社会賃貸住宅）も減築前の空き家率は2%未満であった。しかしながら、立地などを考慮してブライエルハイデの住宅団地を減築することで需給調整を行うことになった。

なお、オランダでは、社会賃貸住宅は法律により家賃水準が規定されているため、減築による需給調整によっても、家賃水準は変動しない。

本稿の対象地域であるリンブルフ州では大規模住宅地の再編を5地区で行っており、プロジェクト総額285百万ユーロ、政府部門が

合計 45 百万ユーロ (中央政府 15 百万ユーロ、州政府が 15 百万ユーロ、自治体が 15 百万ユーロを負担)、社会住宅協会 (Social Housing Association)^{*4} が合計で 240 百万ユーロを負担している。

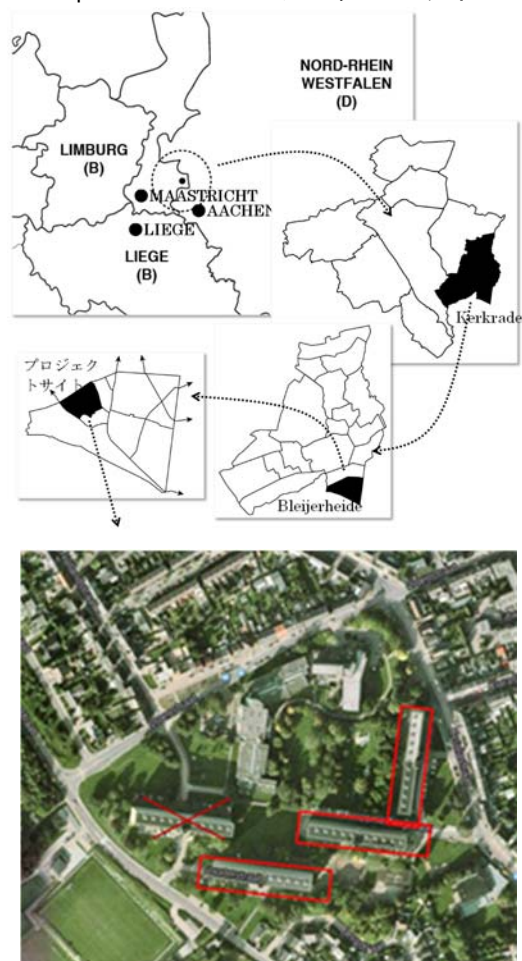
政府の補助金は、社会住宅協会がプロジェクトを実施する際の計画作成や設計、また、緑化や道路などのインフラ部分に対して支払われる。これらは、従来の住宅の単純な更新費用のほか、減築に伴い必要となる追加費用であり、政府が支援することで、政府の減築政策について社会住宅協会から協力を得ている。ただし、州政府には専門家がないため、プロジェクトの具体的な内容について関わっていない。

内容を具体化するために、リンブルフ州政府はドイツの国際建設展 (Internationale Bauausstellung : IBA) と連携している。IBA はドイツで減築事例を豊富に有しているが、今回の IBA Parkstad Limburg^{*5} は、IBA にとってドイツ以外での初めての取り組みである。IBA に委託し、ボトムアップアプローチによって地域からさまざまな知見を収集した結果、29 のパイロットプロジェクト案が提案され、そのうち 9 つが実施に向けて動き出している。本稿で紹介する Super Local プロジェクトは 9 つのうちの一つである。

3. 対象地域とプロジェクト

対象プロジェクトである Super Local プロジェクトは、リンブルフ州でもさらに縁辺地域になるケルクラーデ (Kerkrade) 自治体のブライエルハイデ地域にあるヒーム・ボーン (Heem Wonen) 社が保有する各 100 戸 4 棟のギャラリー住宅 (Gallery flat) と呼ばれる大規模住宅を対象としている。

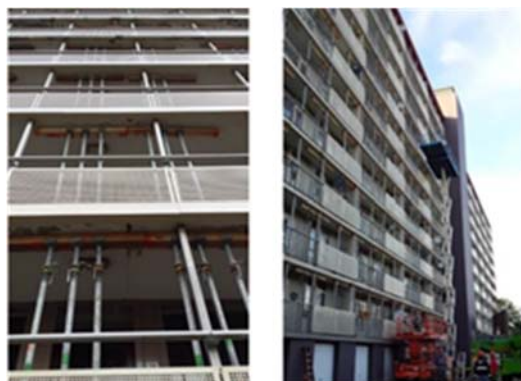
図表 1 減築前のブライエルハイデの Super Local プロジェクトのサイト



出所) ヒーム・ボーン社提供資料

ブライエルハイデ地域は、18 世紀には、すでに小さな集落であった。ヒーム・ボーン社は 1960 年代に海外からの引揚者やベビーブーマー世代の世帯独立用の住宅として、集落に隣接する形で団地を造成した^{*6}。この団地は、早く (Fast)、大きく (big,)、安く (cheap) という方針で 1 階部分を約 1 週間で建設し、その結果、構造的な脆弱さを抱えることとなった。現在、廊下・ベランダと本体の接合部にクラックが入り、脱落の危険が生じているため仮設台で支えている。老朽化する前は満室に近い状況であったが、減築計画が持ち上がった際に住民は退去を求められた。

図表2 老朽化のためにベランダ部分に施されている補強と落下防止策



出所) ヒーム・ボーン社提供資料

計画では、各100戸4棟あった住宅を減築し、同じ敷地に100戸の新しい住宅を整備することになっており*7、戸建て、セミデタッチドハウス（一戸建てを左右対称に分けた2軒続きの家）、フラットなど、多様な住宅を複合的に整備する予定である。1960年代とは異なり、ゆっくり（slow）、少なく（less）、地域に根差す（local）という3つの方針に従ってプロジェクトを実行することになっている。

Super Localプロジェクトでは、既存の建物の材料（Materiaal）、構造（Architectuur）、景観（Landschap）、形態（Morfologie）、社会（Sociaal）の5つの再利用を目指している*8。

特に、景観と社会について、従来の減築は、ある地域の余剰住宅を完全に除去し空き地にしていた。この結果、地域の景観やコミュニティは居住という観点からは放棄された。減築した地域ではコミュニティが崩壊し、更なる人口流出が生じる危険があった。すでに、リンブルフ州は人口減少に直面しており、これ以上の人口流出は避けたいため、できるだけ地域に人口が残るような余剰住宅の再編を目指している。

材料、構造、形態の再利用について、同じ敷地、敷地の地形を活用し、4棟のうちの第二棟で部材や材料の強度試験を行い、第三棟はスケルトン（構造部分）だけ残し、第四棟

は第三棟のリノベーション用に再利用可能な部材・設備を回収しながら減築し、再利用できない部材は破砕してコンクリートの骨材としての再生を想定している。

図表3 構造・材料のリサイクル・再利用イメージ



出所) ヒーム・ボーン社提供資料

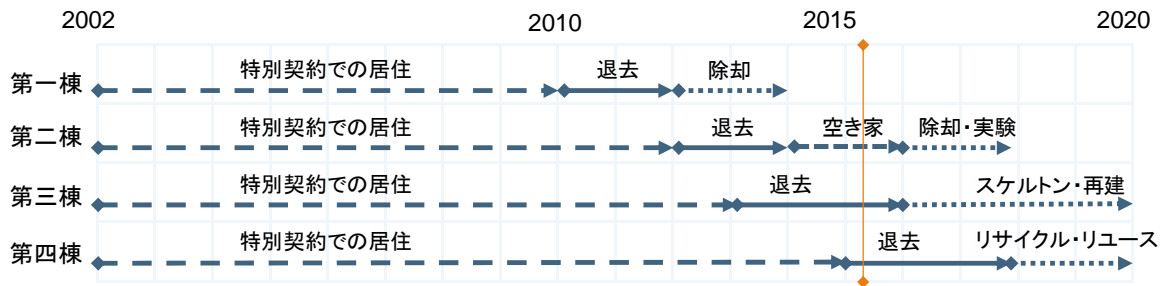
4棟の減築について、第一棟は、2010年から2012年にかけて住民の退去が行われた。第二棟は2012年から2014年にかけて全住民の退去が行われ完全に空き家になっている（2015年7月時点）。第三棟は2013年から退去が始まり、2016年内の完了を目指している。第四棟は2015年1月から2017年にかけて退去が行われる。

図表4 減築後の第一棟跡地



注) 2015年7月16日撮影

図表5 Super Local プロジェクトにおける住民退去・減築のスケジュール

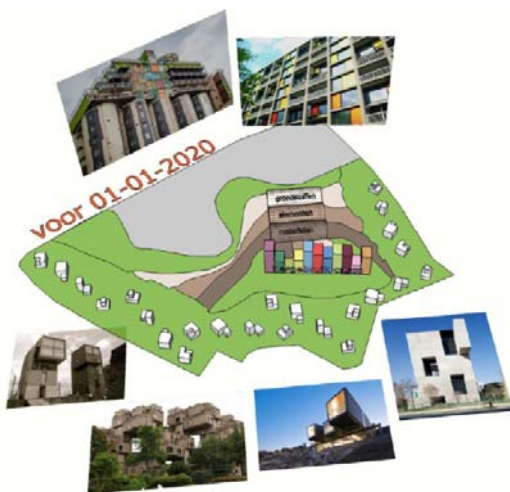


出所) ヒーム・ボーネン社提供資料

この退去について、賃貸契約の更新時に特別契約 (Special Agreement) を締結し、2002年時点で契約延長しないことが通知されている。この契約更新から数えると、プロジェクトの完了まで18年の年月が想定されている。

退去する住人は、近隣の別の社会住宅協会 (Social Housing Association) が運営する社会賃貸住宅に転居している。現在、ヒーム・ボーネン社は、地域の他の3つの社会住宅協会と共同で賃貸住宅検索サイト*9を運営しており、住民は、現居住地の近くで新たな社会賃貸住宅を検索して見つけることができる。2020年に住宅の再建が完了し、IBAの国際建築展が開催される。その後、このサイトでの一般公募を通じて、以前のブライエルハイデ団地の居住者も再入居することができる。

図表6 2020年頃の完成想定像



出所) ヒーム・ボーネン社提供資料

4. Super Local プロジェクトからの示唆

1) 鍵となる社会賃貸住宅

ドイツの減築事例が住宅公社所有の賃貸住宅でみられたように、本事例も社会住宅協会 (Social housing association) に分類されるヒーム・ボーネン社によるものであった。

オランダにおける住宅協会 (Housing Association) は1901年に制度化され、第二次大戦後の復員兵やインドネシアなどの海外植民地からの引揚者向けの住宅供給を通じて戦後復興に貢献した。さらに、団塊世代の成長と世帯の増加に伴い、1960年代から1970年代にかけて多数の住宅団地を建設、当時のオランダの住宅供給の過半を担った。

住宅協会所有住宅の民営化が徐々に進められた結果、1990年代には市場占有率が42%、2015年には33%になっている。ただし、依然として、EUにおいてオランダは住宅市場の社会賃貸住宅比率が最も高い国となっている。

2004年以降、住宅協会は非営利の社会住宅協会 (Social Housing Association) と営利の市場志向住宅協会 (Market oriented housing association) に分けられ、社会賃貸住宅の建設に民間資金の活用が義務付けられた。政府は、資金の一部を低利融資するなどの優遇政策をとっているが、住宅協会は独立採算を目指すことになっている*10。

日本と比較すると、欧州では戦後復興の際

の住宅供給の歴史から、住宅市場における社会賃貸住宅の比率が高い*11。ドイツもオランダも、公的使命を負った賃貸住宅所有者が地域政府による縮退政策に協力して、地域の賃貸住宅需給ギャップを緩和する過程で減築が行われている。住宅の所有状況でのドイツと日本の減築に関する条件の差は、オランダにも適用できる。従って、本稿で紹介したような事例を日本で応用できるのは都市再生機構や地方住宅供給公社に限られる。

2) 構造・部材の再生・再利用

一方で、本稿で紹介しているブライエルハイデの事例は日本でも参考になる点がある。それは、いわゆるコンクリートプレハブ住宅の再生・部材の再利用である。

人口減少時代のインフラ整備で重要となる技術の方向性は、「モジュール化」、「リユース」、「構造の標準化」、「リサイクル」と考えられる。ブライエルハイデの事例では、これらの4つの方向性に沿った取り組みが行われつつある。

具体的には、減築した住宅のコンクリートの強度試験などを行い、一部のコンクリート床・コンクリート壁・コンクリート梁の再利用が可能であることを確認している。また、強度が不足する壁・梁・床については粉砕し、住宅再建を行う際のコンクリートの骨材にする計画である。また、第三棟については、その構造自体を再利用し、区画の変更（隣接する区画や上下する区画を統合する）によって多様な住宅区画を生み出すこと及び、そのための構造計算を行うこととなっている。

このようなことが可能になった理由として、減築前の社会賃貸住宅が1960年代の団塊世代の成長に伴う住宅の促成整備の際に規格化されたコンクリート部材を活用していたことが挙げられる。

これらの再利用の取り組みは、減築・再生

後の住宅も引き続き低所得者層向けの社会賃貸住宅として法令の範囲内の低家賃で賃貸すると同時に、不動産賃貸者であるヒーム・ボネン社の非営利経営を維持するという二つの目的を同時に達成するためである。今回は、パイロットプロジェクトということもあり、研究開発費はIBAや大学の研究資金、展示会の入場料収入、政府の補助金などを活用する予定であるが、技術や方法論を確立し、今後のプロジェクトで再利用による減築・再生のコスト増の防止を図る予定である*12。

3) 住宅減築時のコミュニティの再利用

本プロジェクトでは、単なる構造部材の再生だけでなく、住宅団地としての空間の再利用、住民の近接地域への移転など、すでに存在する人的ネットワークの維持・再利用についても意識的に配慮されていた。

ドイツの減築事例では、減築住宅棟の住民を隣接する減築しない住宅棟へ移転してもらうなどの対応は行われているが、明示的にコミュニティの再利用、維持などを念頭においた住宅減築の議論は顕著にはされていないようである。

住宅の減築を議論する際は、減築後の空間利用の用途転用を考えるだけでなく、高密度居住から低密度居住に変更しつつ、居住地としての空間利用の継続も、人口減少地域での更なる人口流出を防ぐための地域コミュニティの維持にとっては重要なポイントであると考えられる。日本の減築議論においても、減築前後で地域コミュニティをどのように維持していくかについて配慮されるべきであろう。

4) 18年という長期のプロジェクト期間

本プロジェクトが構想されたのは2002年頃である。この時点で、すでに2010年以降の減築が意識されており、契約更新が行われないことが通知されていた。このような十分

な準備期間によって、住民は時間をかけて転居の準備ができ、円滑な住民退去につながったと考えられる。

一方で、本プロジェクトが進められている背景として、建物の老朽化が挙げられる。コンクリートの剥離、構造的な脆弱さなど、住民からみても明らかに危険な状況は、減築とそのため転居というプロセスに同意しやすい環境を生み出していると考えられる。

日本でも、旧耐震の住宅や、老朽化が顕著な住宅の減築については、同様に住民の合意が得られやすいと考えられる。本事例では、周辺の社会住宅協会保有の住宅（公営住宅）に同程度の家賃で転居可能であったが、日本は限られた公営住宅の供給量の中で、円滑に転居を促していく必要がある。20年程度の長期間で、順番に住民の転居と住宅地の空間リサイクルを実現していくような地域全体の住宅供給に関する政策が求められている。

5) 民間個人所有住宅への対応

リンブルフ州の民間所有（法人・個人）住宅の空き家率は4%を超えている。特に、民間所有個人住宅の空き家率は5%前後に達しているリンブルフ州の担当者の Sniedt 氏によると、「民間所有個人住宅の高い空き家率により問題で、早急な対応が必要である」との認識であった。

オランダでも民間所有個人住宅の空き家対策は課題になっている。空き家の発生理由は、相続（子供が別の地域に居住）や、高齢者が医療・介護を求めて転居するなどである。これらの空き家に住宅ローンが残っている場合、銀行が住宅ローンの一括返済を要求するため簡単には売却できない。特に、人口減少地域では住宅価格の担保割れなどが生じていると差額分を補てんが発生し、手元に補填原資がない場合は住宅の売却ができないことになる。

このような状況に対して、Sniedt 氏は、住

宅協会局長（Director of housing association）に、これらの民間個人所有空き家の買い取りと、社会賃貸住宅としての活用可能性を検討するように打診し始めたとのことである。オランダの社会賃貸住宅は、政府ではなく非営利組織（NPO）が運営しているものの、運営資金の低利融資などで政府支援を受けており、その役割は公的なものであると認識されている。現時点で、社会住宅協会による民間個人住宅の買い取りは検討が始まった段階であり、今後の動向は不明である。しかし、日本でも課題になっている民間個人所有の空き家の処理について公的な主体による関与が不可欠であるという Sniedt 氏の判断は興味深く、日本においても同様の議論が早晚必要になるのではないかと考えられる。

6) 強化される不動産稼働率を考慮した開発規制

オランダ中央政府は、ドイツ・フランスにならって、Stedelijke Herverkaveling (urban Reparcelling / urban consolidation) という法律を導入予定である。都市の空き家・空きオフィス率の低下が著しい場合、この法律によって、不動産オーナーは地域計画に従い不動産の利用・開発計画を考えなければならない。このように、オランダでも人口減少・空き家・空きオフィス対策のための財産権の制限が徐々に強化されている。

5. おわりに

本稿で紹介したオランダのリンブルフ州の事例は、すでに拙著で指摘したドイツの事例のように、公的主体が保有していた社会賃貸住宅の減築であった。このため、そのプロジェクトスキームなどを日本で直接参考にすることは難しい。一方で、プロジェクトで目指

している標準化・モジュール化されていた既設住宅のパーツの再利用や再生については、今後の日本でも参考にできるであろう。

本稿では、IBA-Parkstadt Limubrg プログラムの全体像の紹介はできなかったが、前述のように、地元の利害関係者から縮退都市の課題解決に向けたアイデアを募っており、減築に限らず、さまざまな取り組みが行われようとしている。ブライエルハイデの事例も現時点でプロジェクトの初期段階でもあり、2020年の完工まで、今後も紆余曲折が予想される。このため、IBAの取り組み全体の定期的な情報更新が必要である。

Sniedt氏が指摘したように、リンブルフ州でも、社会賃貸住宅ではなく、民間個人所有の住宅の方が、空き家率が高く、その解消はより難しい。その解決に向けて社会住宅協会という公的主体の関与が必要と指摘されていた。

筆者は、日本における研究も、その重点を民間個人所有住宅(戸建て・マンション含む)の解決に、より焦点を合わせたものにシフトするべきであると考えている。また、今後は、海外事例報告も大規模住宅の減築プロジェクトではなく、民間所有住宅の減築事例に重点を置くべきであろう。

[脚注]

- *1 2015年7月16日に、ヒーム・ボーネン社のプロジェクトリーダーのSegers氏にSuper Localプロジェクトについて、また、リンブルフ州政府の戦略開発(住宅)担当のSniedt氏にリンブルフ州の人口減少・空き家発生状況、縮退都市政策についてインタビューを行った。同日、ブライエルハイデのプロジェクトサイトの現地調査も実施した。
- *2 社会賃貸住宅はオランダにおける海外植民地からの引揚者や低所得者層への公共賃貸住宅である。
- *3 リンブルフ州で人口減少対策として取り組まれているプロジェクトの一つである。
- *4 社会住宅協会(Social Housing Association)とは、オランダにおいて、低所得者等を対象にした社会賃貸住宅を供給する組織の総称であり、非営利法人である。これは、日本において、地方住宅供給公社が、自治体が低所得者向けに社会賃貸住宅を提供する際に設立される会社の総称であり、非営利法人であることと類似している。現在、社会住宅協会は、政府から家賃規制を受けると同時に、家賃収入および政府からの支援によって住宅の維持管理・更新・組織の維持を行っている。
- *5 <http://www.iba-parkstad.nl/> (2015年8月8日時点)
- *6 住宅地の周辺の土地はケルクラーデ自治体が所有している。
- *7 ヒーム・ボーネン社がブライエルハイデに保有する社会賃貸住宅を余分に減築する代わりに、地域内にある他の社会賃貸住宅の戸数を維持している。
- *8 IBA Parkstad Limburgのテーマの一つはリサイクルである。
- *9 <http://www.thuisinlimburg.nl/> (2015年8月8日時点)
- *10 本事例のプロジェクトオーナーであるヒーム・ボーネン社も住宅減築・再生の採算を合わせる必要がある。また、Super Localプロジェクトも同様に採算を合わせる必要がある。
- *11 日本は、自衛隊用の官舎を含めても、公的主体が保有する住宅は総住宅戸数の7%程度である。
- *12 政策で定められている社会賃貸住宅の家賃は月額450ユーロであり、ヒーム・ボーネン社の通常の低所得者層向けの社会賃貸住宅の建設コスト(建設費・設計費)は、一戸あたり平均14万ユーロである。今回は、100戸の住宅再建を想定しているため、ヒーム・ボーネン社のプロジェクト予算は14百万ユーロの予定である。一方で、Super Localプロジェクトの実施に掛かる計画・設計・研究の費用は、家賃月額が600-750ユーロと予想されている。この差額について、コスト削減やIBAの展示会収入の活用、政府などからの更なる支援の獲得が必要である。

〔参考文献〕

- ・平修久 (2005)、『地域に求められる人口減少対策—発生する地域問題と迫られる対応—』、聖学院大学出版会
- ・富樫幸一・合田昭二・白樫久・山崎仁朗 (2007) 「人口減少時代の地方都市再生—岐阜市にみるサステナブルなまちづくり—」古今書院
- ・太田尚孝, 大村謙二郎, 有田智一, 藤井さやか (2006)、「旧東独都市における総合的市街地再生の試み:チューリンゲン州エアフルト市の「社会都市 Soziale Stadt」に注目して」都市住宅学 2006(55), 58-63.
- ・大場茂明 (2004) 「ドイツにおける都市再生の新たな戦略: "Stadtumbau Ost" プログラムを中心として」人文研究 55(3), 141-164
- ・坂本英之 (2005) 「創造的縮小都市政策-シュリンクするドイツの都市」地域開発
- ・佐藤由美・矢作弘 (2009) 「縮小都市における団地再生--東部ドイツ都市改造プログラムの展開例」住宅, 58(3), 62-69
- ・平修久 (2007) 「ライブチヒにおける都市再生について」聖学院大学論叢 20(1), 1-16
- ・平修久 (2008) 「ドイツ東部の人口減少とその対策について」聖学院大学総合研究所紀要 (42), 261-300
- ・高見淳史, 原田昇 (2009) 「ベルリン・ブランデンブルグ地域における縮退の時代の都市整備」『都市計画報告集』8-2(0), 59-63
- ・平修久, 吉川富夫, 西浦定継, 保井美樹, 斉藤麻人 (2010) 「アメリカの人口減少都市における住宅地再生への取り組み」聖学院大学論叢 第23巻(第1号)
- ・平修久, 吉川富夫, 西浦定継, 保井美樹, 斉藤麻人 (2011) 「米国オハイオ州の人口減少都市の住宅地におけるガバナンスの変容について」『都市計画論文集』46(3), 577-582
- ・海道清信 (2003) 「英国北部の旧工業大都市における都市再生-持続可能な都市を目指して」地域開発 463, 13-20
- ・Verwest, F. and Dam, F. van, "From combating to managing: Demographic decline in the Netherlands Policy strategies for current and future shrinking regions", PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. 2010
- ・Hospers, G.J., "Coping with shrinkage in Europe's cities and towns", Urban Design International, 18(1), 2013, pp78-89
- ・植村哲士・宇都正哲 (2009a) 「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて(上) —人口減少先行国ドイツにおける減築の実際と課題—」『知的資産創造』17(8)
- ・Priemus, H., "Regeneration of Dutch Urban Districts: the Role of Housing Associations, Proceedings for 45th Congress of the European Regional Science Association", 2005
- ・Pittini, A., Ghekiere, L, Dijol J. and Kiss I., "The state of housing in the EU 2015, Housing Europe, the European Federation for Public", Cooperative and Social Housing, 2015
- ・植村哲士・宇都正哲 (2009b) 「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて(中) —2040年の日本の空家問題—」『知的資産創造』17(9), pp 65-70.
- ・植村哲士 (2010) 「人口減少時代のインフラ構造物の不易・流行」『NRI パブリックマネジメントレビュー』vol.89, pp 3-6
- ・宇都正哲・植村哲士・北詰恵一・浅見泰司 (2013) 「人口減少下のインフラ整備」東京大学出版会

筆者

植村 哲士 (うへむら てつじ)

株式会社 野村総合研究所

コンサルティング事業本部 業務管理室

上級コンサルタント

専門は、人口減少時代のインフラ整備・住宅・土地管理、インフラ技術の海外展開支援 など

E-mail: t-uemura@nri.co.jp