
 論 説

ハノーファー地域連合の地域計画策定過程における 団体・住民参加のあり方について (1)

——ドイツの広域国土計画制度史の概論をかねて

山 田 徹

《目次》

序

第一章 ドイツの広域国土計画制度の歴史 (1) —— ナチス体制の末期まで

第一節 20世紀初頭以降の初期の地域連合

- (i) 大ベルリン目的組合
- (ii) ルール炭鉱地域開発連合
- (iii) 狭域中部ドイツ工業地帯・地域計画連合
- (iv) ハンブルク・プロイセン地域計画委員会
- (v) 大恐慌期の地域連合論

第二節 ナチス体制下の広域国土計画制度の全国化

第二章 ドイツの広域国土計画制度の歴史 (2) —— 連邦共和国

第一節 1945年から1970年代中期まで

- (i) 連邦 (以上、本号)
- (ii) ニーダーザクセン州
- (iii) 第1次ハノーファー地域連合

第二節 1970年代中期から1990年代末期まで

- (i) 連邦
- (ii) ニーダーザクセン州
- (iii) 第2～第4次ハノーファー地域連合

第三章 現代のハノーファー地域連合と地域計画策定過程

第一節 連邦国土整備法とニーダーザクセン州国土整備法

第二節 ハノーファー地域連合の地域計画

- (i) 計画策定の手続
- (ii) 団体・住民の計画策定過程への参加の実態

[序]

本稿は、ドイツ連邦共和国のニーダーザクセン州におけるハノーファー地域連合（正式名称には変遷があるが、とりあえず一括してこう呼ぶ）の地域計画の特質を、特にその策定過程における連合傘下の自治体と各種団体および住民の参加のあり方を中心に分析することを目的とする。ただし、この課題を果たす前に、迂遠ではあるが、先ずドイツの地域連合と地域・州計画制度の歴史を第一次大戦前の創成期に遡って概観する。これは筆者自身の事実確認の意味合いもあるが、同時に、ドイツの計画制度史の従来の通史ないし通史的部分を含む邦文文献¹⁾につき必要と思われる部分を多少とも補足することで、計画史の流れを簡略だができるだけ一体的に把握することを目指している。また、それらを通じて、本稿の対象であるハノーファー地域連合の地域計画と、その根拠法であるニーダーザクセン州の州国土整備法を、全体の計画史の中で改めて位置づけること意図している。特に第二次大戦後の諸州を含めた計画制度史の通史については、その空白を徐々に埋めていく必要があると思われるので、以下の論稿は、それらを含めた一つの試みを提示するものとしてご了解を頂きたい。なお本稿では、全体を通して、“Region”の訳語として「地域」を充てることとする。

次いで、ハノーファー地域連合とその地域計画に関して述べると、一般に州と地域の計画の策定は、連邦国土整備法第13条1項を法的な根拠とする州と地域の義務であり、地域計画は地域内のゲマインデの建築指導計画（FプランとBプラン）と各専門部門（交通、水利、景観等）計画の準拠規定となるが、詳細は後の部分で説明する。計画を具体化する「発展プログラム」（地域により名称は幾つかある）は全体にわたる叙述部分と5万分の1の計画地図とで構成されており、有効期間は地域によるが通常は5

1) 代表的な文献として、祖田修『都市と農村の結合』（大明堂、1997）、山井敏章『「計画」の20世紀』（岩波書店、2017年）。個別のケース・スタディは、その都度挙げていく。

年ないし10年である。ハノーファー地域連合の最新の地域計画は「地域国土整備プログラム (“Regionales Raumordnungsprogramm”-RROP2016) と呼ばれ、その資料は、同連合のホームページ上の地域計画を担当する部分で取得できる²⁾。ニーダーザクセン州国土整備法によって地域計画策定の手続が規定され、そのプロセスで提示される草案資料と参加手続資料の詳細もまた、前記ホームページで閲覧することが可能である。担当庁と団体・市民の間の質疑応答、提案とそれに対する所見、回答は詳細に記録されているが、ただ、第1回の部分だけでも総頁で250ページほどに及ぶ膨大な文書であるので、これを逐一紹介することは、時間上からもまた筆者の能力上からも困難である。そこで本稿ではそのうち「居住」と「風力発電施設」に関する各アクターの発言を対象とし、現地でのヒアリングも通じて幾つかの紹介と分析を試みることにしたい。それらは、他地域の同種の市民参加の一つの典型例として提示しうるのであろう。

以上を全体の諸論として、次にわれわれは、ドイツの広域計画制度の推移を体制変換の歴史に沿う形で追っていくこととしよう。

第一章 ドイツの広域国土計画制度の歴史 (1) —— ナチス体制の末期まで

第一節 20世紀初頭以降の初期の地域連合

よく知られるように、現代ドイツの大都市・大工業地帯で既存の伝統的な行政区画を超えた広域的な地域連合が設立されるのは、第一次大戦を前後する20世紀の初頭からである。この時代に各地で地域連合が生まれたのは、ドイツの急速な重化学工業化が「大都市問題」を特に世紀末から深刻化させ、従来の自治体領域を超えた都市・近郊間の対立と協力の必要をもたらしたからであった。地域の拡大を例えば人口規模でみると、帝都ベ

2) <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen%2C-Bauen&2C-Wo...> (accessed 2016/10/25)

ルリンでは 1881 年から 1910 年にかけて住民数が約 113,6 万から 207,1 万人にほぼ倍増し、ドイツ第二の都市であるハンブルクも、同時期に約 30 万人から約 93 万人へと住民数を急増させた。また、19 世紀初頭にはほとんどが田園地帯であったルール地方は、20 世紀初頭までに、同地を代表するエッセン、デュイスブルク、ドルトムント各市で 20~30 万人規模の都市を輩出するヨーロッパ有数の重工業地帯に発展したのである。

これらの状況を背景として、1912 年に首都ベルリンを中心に、ドイツで初の部分的な地域連合ともいえるべき「大ベルリン目的組合」(“Zweckverband Grossberlin”) が設立され、その後のヴァイマル共和国時代には、戦後復興期から幾つかの代表的な工業地帯で広域の地域連合が形成された。中でも有名なのが 1920 年に設立された「ルール炭鉱地域開発連合」(“Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk”-SVR) であって、その組織のあり方は、対象地域の地理的・人口的な変動を除けば、ほぼ設立時の形態を今日まで保っている(現在は、Regionalverband Ruhr-RVR)。ヴァイマル共和国時代には、SVR を含めて 20~25 年に 5 つ、26~28 年には 7 つ、そして 29~30 年にかけて 17 の地域連合が農村地帯を含めて設立された。数的な規模としては、それらの組織が 30 年末でドイツ全体の土地の約 29%、人口の約 58% を占めるに至った。ただし後述するように、プロイセン州の法律の下で発足した SVR と、州の下位機関と自治体そして種々の経済・社会団体が自由意志的に形成した他の地域計画連合とでは、権限や活動形態に相違があり、総じていえば、後者の諸連合は共和国時代に顕著な実績を残すことがなく、以降の時代への影響は中部ドイツなど一部を除くと些少なものとどまったのである。

本稿では、以下、このような初期の地域連合の態様を知るために、その成立の過程と組織、運用のあり方を概括的に検討する。最初に、ベルリンとルールの地域連合を対象として、その特質と差異点をみていくが、これらの組織については、わが国でも幾つかの文献で紹介されており、本稿の叙述もそれと重なる部分が多くなるが、その点は、要約的な歴史記述のバランスから必要なものとさせていただきたい。次いで、従来はあまり紹介

されていない他の2つの地域連合（狭域中部ドイツ工業地帯・地域計画連合、ハンプルク＝プロイセン地域計画委員会）を取り上げて、創成期の地域連合の事例をみていくこととしたい。それらは、今日の各地の地域連合の原型を示すとともに、当時の初期的な地域計画の多様なあり方を表すものともなっている。

（i）大ベルリン目的組合

ベルリンでは、19世紀中葉の統一ドイツの成立に伴う首都圏住民の急増と工業化の過程で、都市インフラや居住環境、交通・通勤条件などをめぐり、いわゆる「ベルリン問題」が発生した。他の工業地帯と異なるベルリン問題の特質は、前者のほとんどが分散的な諸都市と農業地をもつ混合地域だったのに対し、ベルリンでは巨大中心部を中小規模の自治体（ブランデンブルク県に所属）が圍繞するという構造をもち、しかもそれらの自治体が伝統的に強い自治意識をもつ、という点にあった。そのため、上記の諸問題に対処するための双方の協力と対立が続いたが、これは周辺自治体の強化ももたらし、また行政間相互の錯綜と領域区画の弛緩を不可避のものとしたのである。その過程で、1899年には近郊の郡のシェーネベルクとリクスドルフ／ノイケルンが、1907年にはヴィルマーズドルフとリヒテンベルクが、それぞれ郡から独立した特別市に昇格している³⁾。

1911年7月にプロイセン議会（当時は三級選挙制下）で「目的組合法」と同時に採択され、翌年から施行された「大ベルリン目的組合法」（“Zweckverbandsgesetz fuer Gross Berlin”）は、旧来の行政領域を超えた初の地域連合を誕生させるとともに、ベルリンと周辺自治体の妥協の産物という側面をもっていた。この団体には、ベルリン市の他に6つの特別市と2つの郡が参加し、また拠出金の免除が可能な「独立した」8つのゲマインデも加わって、規模としては面積約3,500 km²、住民数約390万人を数え

3) F. Krause, Landesplanung fuer Berlin-Brandenburg, am Beispiel der Gruendung Gross-Berlin 1920, GRIN Vlg., 2001, S. 10.

た。組合は「公法上の社団」とされ、特定の目的をもって自治体間で構成される団体であったが、周辺自治体には参加を見合わせるものもあり、その本来の性格からして組合の凝集力は弱いものであった⁴⁾。

目的組合が権限をもつ事務の範囲は限定的で、それは、①帝国鉄道を除く公共鉄道（近郊鉄道、市電、Uバーンなど）の取得、建設、経営（第三者への委託も可能）、②建築線・地区詳細計画の確定への関与（計画の事前提示と組合による異議権）、③建設禁止区域である森林、公園、牧草地、競技場などの取得、維持、利用決定であった。また、組合が作る地域計画に関しては拘束力をもたず、それは大綱的なプログラムという域を出なかった。組合の組織構成は、最高意思決定機関であり構成自治体をメンバーとする総会と、総会で選出される執行機関としての理事会および組合を代表する理事長から成っており、組織構成という点では、それは今日の地域連合にまで続く先駆的な形態をもっていた。

このように、ベルリンの目的組合は州法に基づき限定的な任務をもつ緩やかな団体であって、ここでは、基本的な経済政策や地域全体の給・排水・電力事業、学校制度などで、自治体間の合意を得ることができなかった。また財政は参加自治体の拠出金によって賄われたが、例えば、シャルロッテンベルクのような財政力の豊かな市区は、貧困地区のノイケルン市などと共同の責任をもつことには消極的であった、とされる⁵⁾。

ベルリンの目的組合が達成した最大の外形的な成果には、戦時中の1915年にベルリン郊外の広大な緑地をプロイセン州から購入した「恒久の森・協定」(“Dauerwaldvertrag”)の締結や、乱立していたベルリン市電の経営統合と運賃の統一がある。後者については、1913年の段階で公私を含めて

4) 「大ベルリン目的組合法」は、Preussische Gesetzsammlung (PGS), 1911, SS. 123-138. 大ベルリン目的組合についての論稿は、F.Krause, op. cit., SS. 9-11; Akademie fuer Raumordnung und Landesplanung (以下、ARLとする), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung (以下、Grundriss Iとする), Hannover, 2011, SS. 82-88; 祖田前掲書、第2章; 高橋信隆「大ベルリン目的組合の成立と展開—ドイツにおける地域計画の成立 I」、『熊本大学教育学部(人文科学)』38. 1-10頁。

5) B. Harenberg (Hrsg.) Die Chronik Berlins, Chronik VIg., 1986, S. 320.

18 の市電企業があったが、大戦を前後してその多くが「ベルリン市電経営会社」に統合されたのである。

しかしながら、ベルリン市と周辺の自治体では、第一次大戦に入ると戦局の悪化で導入された食料・物品の配給制度や社会サービスの提供の困難、そして深刻化する財政問題が、その分散的な行政を極度の困難に陥れ、大戦が終了すると、戦後復興と復員者、難民の受入れという困難な課題によって、統一的なベルリン行政の出現が喫緊の課題となった。戦時中の州・内務省は市制改革を峻拒していたが、戦後の革命期にこの障害が除去されると、プロイセン首相の P. ヒルシュと後任の O. ブラウン（共に SPD）の下で、新設のプロイセン議会は 1920 年 4 月に「新都市ゲマインデ・ベルリン 設立法」（“Gesetz ueber die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin”）を採択した（同年 10 月発効）。ただし票決の内訳は、賛成 165 票（市行政の集権化を図る左派・リベラル党）、反対 148 票（既存の自治体構造の維持を図る保守・中央党）、保留 5 票、欠席者 82 名という際どいものであった⁶⁾。この法律に基づき、市内区とされるベルリンの 6 つの行政区の他に、7 つの旧特別市の新行政区とブランデンブルク県の一部（59 のゲマインデと 27 の領主区）から成る 7 つの行政区が設置され（市外区）、ここに計 20 の行政区をもつ新たな、通称「大ベルリン市」が誕生したのである。それとともに、ベルリン市はプロイセン自由州における都市ゲマインデとしてブランデンブルク県から分離し、以降 1933 年のナチスの権力掌握まで共和国の首都として存続することとなる。

（ii）ルール炭鉱地域開発連合

われわれは次に、ルール地方の SVR に目を転じよう。この組織には上述の通り既に幾つかの文献での紹介があるので、以下では概要を述べるにとどめたい⁷⁾。

SVR はドイツの地域計画の先駆者である R. シュミットが、戦前から温

6) F. Krause, op. cit., SS. 13-14.

めていたルール地方の地域計画構想を、第一次大戦後に当時のエッセン市長であったH. ルター（後の共和国宰相、ライヒ銀行総裁）の強力な後押しを得て実現したものである。その背後には大戦後の経済復興や巨額の賠償支払いで必要となった重工業、炭鉱業の増産活動と、それに伴う労働者とその家族の大量移住（60万人が見込まれた）への緊急の対処の問題があった。

SVRが成立するまでは幾つかの前史があり、しばしば指摘されるのは、イギリスのハワードの「田園都市構想」、それを受けてドイツで展開された「都市革新運動」、1910年のベルリン、デュッセルドルフの国際都市博覧会・コンテストの開催などの影響である。デュッセルドルフ県ではその後、州立公園の建設をめぐる検討委員会が設置されて、その作業委のメンバーとなったのがシュミットであり、特に緑地をめぐる考えは後年まで彼の思想の基盤の一つになった。ただし、この時点では彼の提言はあまり受け入れられず、そのため彼が1912年に公刊した博士論文での構想が、SVR設立への先駆けになったのである。

さて、シュミットは前例となるベルリンの目的組合の顛末を否定的に捉えており、彼によれば、必要なのは地域の利害関係者の自発的な結合と、執行のための中央部局（Zentralstelle）の設置であった。この構想を受けて、立法化への動きを「下から」促したのがルール地方の諸自治体と経済界であり、州庁の協力の下に、プロイセンの制憲議会は1920年5月に満場一致（SPD、民主党、DNVPの3党）で「ルール炭鉱地帯開発組合組織法」（“Gesetz betreffend Verbandsordnung fuer den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk”）を採択した。当時は3月のベルリンのカップ一揆後にルー

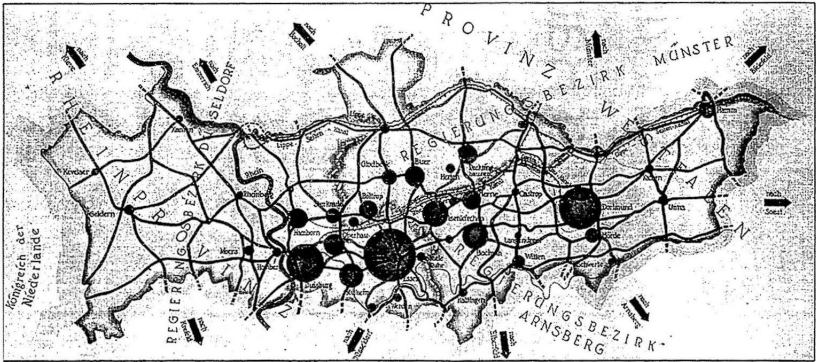
7) J. Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung, Vlg. R. Bacht, 1958, SS. 30-36.; H.G. Steinberg, Die Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und seine Bedeutung fuer die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland, in : ARL (Hrsg.), Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert, Hannover 1971: 祖田前掲書、35-43頁；高橋信隆「ドイツ炭鉱地帯開発組合の設立と展開」『熊本大学教育学部（人文科学）』39. 15-31頁。後出の「ルール炭鉱地帯開発組合組織法」は、PGS, 1920, SS. 286-306.

ル地方で労働者軍の大規模な蜂起とそれに対する鎮圧があった直後で、緊迫した雰囲気地域を覆っていたことを想記する必要がある。

同法によると、SVR の領域は 2 つの県 (Provinz—ラインラント、ヴェストファーレン) と 3 つの行政管区 (Regierungsbezirk—デュッセルドルフ、ミュンスター、アルンスベルク。以下、「行政管区」は「管区」とする) に跨る 17 の特別市と 11 の郡から成り、面積は 3,840 km²、住民数は 357,2 万人を数えた。SVR は「公法上の団体」とされて独自の任務をもち、それらは大別すると、自治体から委任された「自治事務」とプロイセン州から委任された「委任事務」とで構成された。主要な任務として、先ず自治事務については、①建築線・地区詳細計画確定への参与、それによる組合地域内の道路の敷設、②ゲマインデ間の近郊鉄道線設置の推進、③非建設地の森林、牧草地、水利、リクリエーション地域などの土地の確保と造成、④開発目的のための経済措置の実施、があり (§ 1)、委任事務としては、⑤郡理事会と地方警察に代わる住民の定住許可 (§ 1, § 20)、⑥建築・住居命令の公布への協力、即ち郡・地方警察に代わる組合理事長の公布、⑦縦貫／幹線道路・広域広場の敷設、緑地の境界設定 (§ 21, § 16)、などがあつた。理事長はさらに幾つかの詳細な権限を有したが、ここでは省略する。なお、地域計画は 3 年ごとに更新されることとなつていた。

SVR の組織構成はベルリンのケースと同様で、連合総会、連合理事会、連合理事長から成り、理事長には R. シュミットが 1920-32 年にわたり就任したが、総会と理事会の構成はベルリンとは異なる独自性をもつていた。それは両機関が経済団体を参加させた点であつて、総会メンバーの半数は、自治体の住民数に応じた市・郡議会の代表だったが (住民 5 万人に 1 人、郡代表は最低でも 2 人)、他の半数は「労働共同体」で選ばれる相互に同数の労使団体で占められた。同様に、17 人の理事会メンバーのうち、理事長を除く 8 名は総会選出の自治体代表で、他の 8 名は各々が同数の労使代表で構成され、各メンバーは同権の投票権を有していた。当時の革命期直後の全国状況をみると、1920 年 3 月に「経営協議会法」が国会を通過して、企業や事業所での「共同決定」の制度が法制化されており、そのよ

図1 SVRの縦貫道路計画(1927)



Grundriss I, S. 94

うな政治的趨勢が地域連合の構成にも端的に反映されたわけである。この地域の関係諸団体を参加させる方式は、後続の地域連合でもモデルとして踏襲されることとなった。

財政面では、SVRは任務遂行のために、県の基準に従った税、手数料、分担金を徴収し、また貸付金を得ることができた。連合の活動に対する州側の監督には、連合内に職務上の席をもつ州官吏の連合長(Verbandspraesident)が第一機関として、また州の担当相がより上位の機関としてあたることになっていた。

SVRでは、ベルリンの場合とは異なって、中小規模の都市と郡が多中心的に拡がっており、その地理的・政治的編成は分散的、分権的であって、ウムラウフは、SVRの方式を「自治体組織の連邦的解決」と評している⁸⁾。

SVRは移住労働者の居住問題の解決を最大の課題としたが、この組織が上げた成果の中には、全地域にわたる交通計画を策定し、それに基づいて鉄道・道路のネットワークを建設したことがある。前者に関しては、20年代半ばに航空写真を用いた統一的な地図を作って交通用の土地の獲得と保全を行い、後者については特に、1925～32年にわたるプロジェクトでルー

8) J. Umlauf, op. cit., S. 38.

ル地方の高速道路網を完成させたことが有名である(図1)。なお SVR は、1927~29 年の自治体区画の再編により、18 の特別市と 9 つの郡(うち、3 つは部分領域)で構成されることになり、参加自治体の数は減らしたが、面積(約 4,500)と住民数(約 550 万人)では拡大した。

次いで、共和国時代に設立された、他の諸地域の地域連合のあり方を瞥見しよう。それらの連合は、先にも触れたように、SVR とは異なって公法上の地位をもたず、ほとんどは県庁が指導して自由意志的に結成された団体であったが、州同士が緩やかな条約を結ぶ場合も存在した。ここでは前者の事例として中部ドイツの地域連合を、後者のケースとしてハンブルクの地域連合を取り上げる。

(iii) 狭域中部ドイツ工業地帯・地域計画連合

先ず、1925 年 4 月に設立された「狭域中部ドイツ工業地帯・地域計画連合」(“Landesplanungsverband fuer den engeren mitteldeutschen Industriebezirk”. 以下、「中独連合」とする)につき検討しよう⁹⁾。この地域は、従来から褐炭、銅、岩塩の生産地であるとともに、第一次大戦時の軍備拡張の必要から大規模な化学・機械製作工業が急速に発達した所であり(代表的にはロイナ化学工場)、同時に周辺の農業地帯との関連がその発展政策上から問われた地域でもあった。

中独連合の行政区画上の領域は 2 つの州(プロイセン、アンシュタルト)に跨るが、大部分はプロイセンのザクセン県メルゼブルク管区に属してお

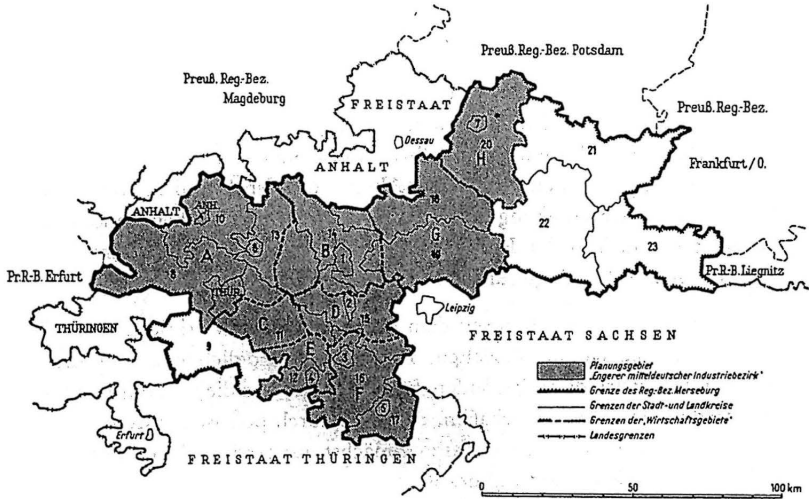
9) J. Umlauf, op. cit., SS. 46-53.; A. Salewski, Landesplanung. Geschichte der Landesplanung, ihr derzeitiger Standort und ihre Entwicklungschancen, Phil. Diss., Muenster, 1979, SS. 14-16. 詳細な文献として、H. Kegler, Landesplanung Mitteldeutschland. Spiel-Raume: Die Entstehung der wissenschaftlichen Raumordnung in Deutschland - das Dezentralisierungsparadigma, die Internationalisierung, der Planungsatlas und die demokratisch basierten Strukturen in den Schlusselfahren 1925-1932, Vlg. ARD, 2015, なお、“Landesplanung”の訳語には、国制に応じて、ヴァイマル共和国期のそれを「地域計画」、ナチス時代はライヒ国土計画と対応させて「ラント国土計画」、連邦共和国期は「州計画」とする。

り、この点が、同連合がもつ最大の特徴となっている。発足時に連合に参加した特別市（都市クライス）は7つ、郡は12だが、それらはすべてメルゼブルク管区に属しており（図2）、また連合の総面積は6,850 km²、所属する住民は125万人であった。27年に加盟したアンハルト州は、ユンカーズ本社やバウハウス校のあるデッサウ市を含むが、州境を超えた地域連合の加盟はドイツでは初めての試みであった。

中独連合がもつ特質は、SVRとは異なり、管区庁によるイニシアティブの下で、それが自由意志的に結成された団体だったことである。大戦中に工業地域が急拡大したことから、既に戦時中に州と自治体の調査が始められていたが、戦後になると、管区庁の計画部門指導者のS. プラーガー（在米大使館勤務中にニューヨーク市の都市計画顧問を務めた）が1924年に現地調査を行い、また彼を取り巻く経済界との協議があつて、土地分割計画を作ることで基本的な一致をみた。その結果、翌年4月にメルゼブルク管区長の主唱で、各自治体、鋳工業、商業、農業、国鉄、郵便、発電所などの各種団体が集まって「開発委員会」（“Siedlungsausschuesse”）を作り、その後、諸団体が表記の「狭域中部ドイツ工業地帯・地域計画連合」に結集したのである。この組織は州法に基づいて設立されたのではなく、あくまでも自由意志的に作られた団体であつて、その協定は「公法的作用をもつ私法的契約の性格」を有していた、とされる。連合は緩やかな分権的組織であつて、参加団体は相互に「パートナー的」であることを旨としたが、分担金に基づく年毎の財政には相当の困難があつたことが報告されている。なお、中独連合の結成時にこれを主導したプラーガーは25年に地域を離れ、M. プファンシュミットという人物が後継者となっているが、彼については後の部分でも触れることとし、またプラーガー自身は以降もドイツの計画論者の間で指導的な地位を保っている。

中独連合の主要な任務は、開発のための土地分割（利用）計画を策定することであり、その際、管区が作る「指針」（“Lichtlinien”）が重要な役割を果たした。連合総会は毎年開催されたが、経済地域として当初は5つ、翌年からは8つの地域が指定された。また、それらを総合して「中部ドイツ

図 2 初期の狭域中部ドイツ工業地帯・地域計画連合



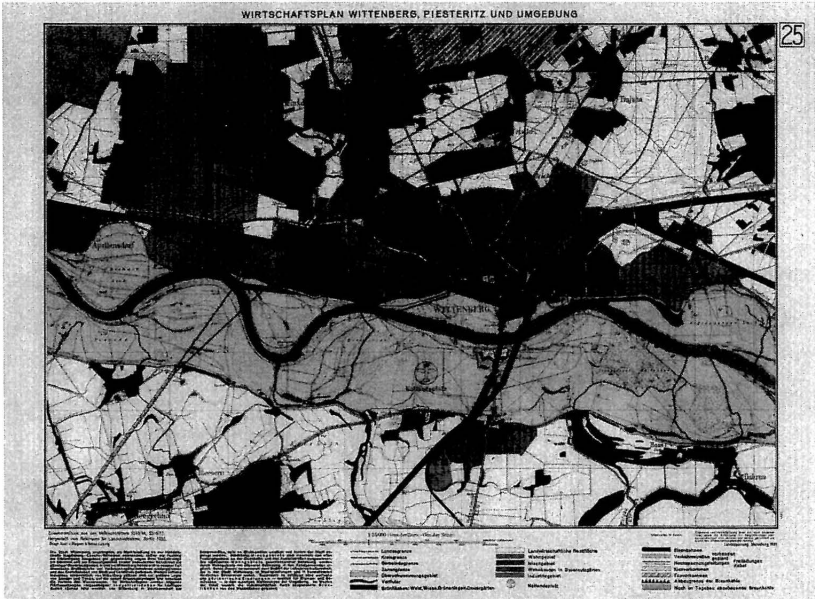
「経済地域」

- A Mansfelder Land
- B Halle
- C Querfurt
- D Merseburg-Leuna-Geiseltal
- E Naumburg
- F Weißenfels-Zeitz
- G Bitterfeld-Delitzsch
- H Wittenberg

都市と郡

- 1 Stadtkreis Halle
- 2 Stadtkreis Merseburg
- 3 Stadtkreis Weißenfels
- 4 Stadtkreis Naumburg
- 5 Stadtkreis Zeitz
- 6 Stadtkreis Eisleben
- 7 Stadtkreis Wittenberg
- 8 Landkreis Sangerhausen
- 9 Landkreis Eckartsberga
- 10 Mansfelder Gebirgskreis
- 11 Landkreis Querfurt
- 12 Landkreis Naumburg
- 13 Mansfelder Seekreis
- 14 Saalekreis
- 15 Landkreis Merseburg
- 16 Landkreis Weißenfels
- 17 Landkreis Zeitz
- 18 Landkreis Bitterfeld
- 19 Landkreis Delitzsch
- 20 Landkreis Wittenberg
- 21 Landkreis Schweidnitz
- 22 Landkreis Torgau
- 23 Landkreis Liebenwerda

図3 ヴィッテンベルク、ピーステリッツおよび周辺地域の経済地図



H. Kegler, Dokumentation.

工業地帯全体開発計画」が策定され、さらに26年からは交通や水利を扱うテーマ毎の専門委員会が設置されている。

中独連合がドイツの地域計画の歴史に寄与した点として、計画の叙述部分に加えて、それを初めて精密に地図化したことが挙げられる。この試みは、1932年に提示された「プラン23」で集大成化されたが、それらは、中部ドイツ（尺度：百万分の1）、狭域中部ドイツ（同20万分の1）と各経済地域ないし主要都市周辺部（同5万ないし2.5万分の1）の32の諸地図で構成されている。その簡明な例を提示すると、図3はヴィッテンベルク市を中心とした土地分割計画草案の地図（1/2.5万）で、ここでは例えば、既存・将来の住宅地、鉱工業・商業・鉄道施設地や農地、緑地、自然保護地などが、整然と色分けされて図示されている（地図記号やゾーンごとの色分けは当時は統一されていなかった）。ケーグラーは、「プラン23」をドイツの計画史上の「宝庫」（“Fundgrube”）と評価している¹⁰⁾。

(iv) ハンブルク・プロイセン地域計画委員会

本節で扱う地域連合では、最後にハンブルク市を中心とする「ハンブルク・プロイセン地域計画委員会」(“Hamburgisch-Preussischer Landesplanungsausschuss”)を取り上げよう¹⁰⁾。ここでは、ハンブルクとプロイセンの間で結ばれた州間条約 (Staatsvertrag) のあり方が問題となるが、地域計画をめぐり州相互でこのような条約が締結されたのはドイツでは初めてのことであった。

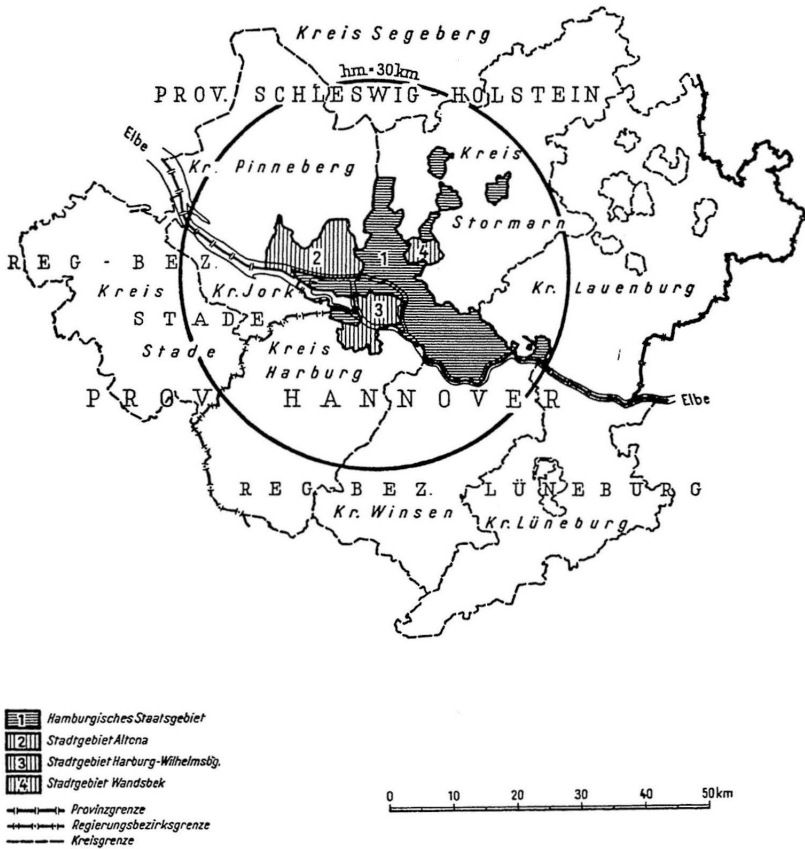
自由都市ハンブルクで、その拡張をめぐって論議が展開されたのは、第一次大戦以降だったが(「大ハンブルク問題」)、ハンブルク側が特に港湾整備を目指して自身の区画拡大を求めたのに対し、プロイセンは傘下の都市とハンブルク市との目的組合の結成による解決を図った。しかしプロイセン側もハンブルク市との協力に利益を見出し、その結果、1928年12月のハンブルク・プロイセン政府間の協定に基づき、翌年3月に州間条約が結ばれてハンブルク・プロイセン港湾有限会社が設立された。この条約の下での地域とは、自由都市ハンブルクと、隣接するプロイセン傘下のアルトナ、ヴァンズベック、ハールブルク各市およびハノーファー県の5つの郡(の一部)とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン県の3つの郡(の一部)を指す。その領域区画は独特のもので、ハンブルク市役所を中心にした半径30km²以内の地域がこれにあたり(図4)、諸自治体の区画の変更は結局は行われなかった。

同条約が目指した最大の目的は、統一的な地域計画を作ることによってハンブルク市中心の広域経済圏と港湾共同体を拡大し、長年の懸案であった都市インフラを整備することであった。その機構はやや複雑だが、次の

10) H. Kegler, op. cit., S. 18.

11) J. Umlauf, op. cit., SS. 54-60; A. Salewski, op. cit., SS. 17-18; Staatsarchiv Hamburg (online), 430-87, Hamburgisch-Preussische Hafengemeinschaft, 1888-1948. <https://recherche.staatsarchiv.hamburg.de/ScopeQuery5.2/detail.aspx?ID=1033629> ハンブルク市とプロイセン州の州間条約(“Staatsvertrag zwischen Hamburg und Preussen ueber die Gruendung einer Hafengemeinschaft”)は、PGS, 1929, SS. 60-64.

図4 ハンブルク・プロイセン地域計画委員会



J. Umlauf, S. 55

通りである。

先ず、地域計画委員会は16人のメンバーで構成され、ハンブルク市とプロイセンからそれぞれ8人の委員が任命された（ハンブルク市の1名は市参事会員）。ハンブルク側の5人は、法律・建築・財政・商業・航路行政の専門家で、プロイセンでは3人の市長とエルベ河の南北に位置する郡から各々1人が委員となり、他は専門家が担った。この専門家の下に、さらに諸部門の専門家や事業者から成る作業委員会が設けられ、港湾を含む交通会社、水道・ガス・電気供給事業、商工・農業会議所などのメンバーが、

委員会活動の提案を検討し、これを準備したのである。

それらの活動によって、都市・港湾インフラの整備と拡張が進んだが、なお委員会の活動範囲は限定的であった。この委員会は最終的な決定と実施のための高権をもたず、財政面でも県、市、郡やゲマインデに全面的に依存していた。地域計画はそれらの機関の部分計画の調整という域を出ず、ここには、州間の合意に基づく協力関係の限界が示されているが、ウムラウフの表現によれば、委員会の活動は各機関への説得を中心とする「モラル的権威の強調」にとどまったのである。

さらに説明が煩瑣になるが、ハンブルク市は1930年11月にいわゆる「ハンブルク地域計画法」を独自に制定した。これは市内に限った都市インフラ建設のための土地分割（利用）措置の法的基礎を規定したもので、具体的には市内の地区詳細計画（Bプラン）策定を領導する枠組み法としての性格をもっていた。都市・郊外問題の解決を図る試みとしては、さらにハンブルク市建築局長のF.シューマッヒャーによる「発展（軸）構想」などがあるが、1933年にナチスが政権を取ると、それらの構想は挫折せざるを得なくなったのである。

最後に付け加えておくと、先述の通り、ほとんどの地域連合は県を中心として形成されたが、それらとは異なり、県庁が主導した地域連合には、ラインラント（1928年設立）とブランデンブルク中部（同1929年）の事例が挙げられる。前者はデュッセルドルフ、ケルン、コブレンツなどの有力都市を含む5つの県を包摂し、後者はベルリン市への対抗から周辺のポツダム、テルトウなどの7つの郡が結集したものだが、いずれも恐慌期を迎えてほとんど実績を上げることができなかった。従って、これらの機関への論及は、ここでは省略することにしたい。

（v）大恐慌期の地域連合論

ドイツの地域連合とそれを支える制度的な思想は、1929年に勃発して30年代に世界を覆った大恐慌の時代に深刻な転換をもたらすこととなった¹²⁾。

第一に、地域・都市計画の前提となる社会的、経済的な地域と都市の安定性が崩壊し、30年以降は新たな地域連合を作るところは皆無となってしまった。第二に、その点とも関連して、計画の思想がナチズムの思想との親和性を人的な関係も含めて急速に深めるようになった。両者の思想に内在する「全体性」という契機の問題が、リベラルな共和国体制への批判と相俟って、大きな力をもつようになったのである。以下、この問題を考えていこう。

さて、SVRの推進者であったR. シュミットは、早くから全国的な開発計画の必要性を考えていたが、彼が共和国時代にナチスに接近することはなかった。これに対し、従来の計画思想に大都市・大工業社会からの過度の影響を見出し、これを「現代化」への批判に結び付けるとともに、ドイツでの農業の復権とアウトルキー確立の志向を強めた計画論者として、「自然と文化の調和」を唱えたG. ランゲンや、Ph. ラッパポート（44年にゲシュタポにより逮捕、収容所へ）、G. イゼンベルク、M. プファンシュミットらの名前が挙げられる。また30年代初頭からは、国土計画に政治的支配の手段の大きな可能性を認めて、これに関心をもつ民族派の勢力が拡大した。

先に挙げた計画家では、例えば、ナチス体制の指導的な計画家になるイゼンベルクが「多面的な工業・農業的」な経済・社会構造を「最も健全な」地域のタイプとした。同様にプファンシュミットは「農工混合地域」を経済再編計画の指標とし、都市の労働者階級が土地に根を降ろせば、「ドイツ人全体の血と土との結合が生まれるだろう」と述べた。これらの考えの背後には、共和国期の当初から濃厚に存在していた反近代主義的、反工業主義的な保守思想が連なっていた。それは共和国の「個人主義的、自由主義的な」体制に対する拒否感を基底にもち、そして、様々な個的存在の集合体である「システム」=共和国に対しては、「全体性」("Ganzheit")を体現

12) 詳細は、A. Leendertz, *Ordnung schaffen. Deutsche Raumordnung im 20. Jahrhundert*. Wallstein, 2008, Chap. III.

する新たな計画秩序を対置したのである。彼らは、共和国からナチス体制に自覚的に移行してゆく第一世代と位置づけられよう。

他方、共和国体制を激しく批判するナチスの側にも、それらの思想に強く共振し、これを積極的に利用する素地が幅広く存在した。いうまでもなく、全体主義的な体制の下での民族主義的、農本主義的な「血と土」のイデオロギーと「ドイツ生活圏のアウタルキー」という構想がそれである。また“Raum”という当初は中立的であった概念がナチスに制度的に絡めとられてゆくが、この点については次項で取り上げたい。

そのような計画思想をめぐる状況は、ナチスが政権を取ると、上記の保守的、反近代的な計画家達を一挙に利するところとなり、計画制度は全国的な統一化への道に発展してゆく。しかしそれは、無論ナチス体制の再軍国化とその後の他国への侵略という過程の下での制度化であった。そこには、やや先取りして言うと、第二次大戦後のドイツの計画制度への人的側面を含めた連続性と、それとの大きな断絶性という両義的な側面が存在した。そこで次に、ナチス体制の確立と展開の下での、計画制度に関わる政策の進展を跡付けてゆきたい。

第二節 ナチス体制下の広域国土計画制度の全国化

1933年1月にヒトラーがライヒ首相に就任し、その直後からいわゆる「強制的同質化」の過程が進むと、計画問題をめぐる制度や人事もまた根本的な変換を蒙った。その時期を区分すると、これらの変動が急速に進んだ体制確立期の1933～35年、体制の本格的な再軍備化に伴い全国的な軍事制度が樹立される1935～39年、そして第二次大戦勃発後の1939～45年、の3つの時期に別けられよう。同時にそれらの過程では、権力内部の極度の錯綜が、ナチス体制に特有の「ポリクラシー」（多頭政治）現象を生み出すことともなった。以下では簡便化のために、第1期と第2期を大戦前の時期とし、第3期を大戦勃発以降の時期として一括して論じていく¹³⁾。

最初に、上記の第一の時期に、ナチスのイデオロギーと直接の関係はない計画制度に関する2つの法律が成立したことをみておく。一つは33年

9月に採択された「居住地開発法」(“Gesetz ueber die Aufschliessung von Wohnsiedlungsgebieten”)であり、いま一つは34年7月に成立した「ドイツ開発制度秩序の暫定的措置に関する法律」(“Gesetz ueber einstweilige Massnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens”—「開発秩序法」とする)である¹⁴⁾。これらの法律は、従来から懸案とされた問題に一応の決着を図った法律であり、計画制度上は重要な位置を占めているので、以下に触れておこう。

居住地開発法は、ラント最高官庁が、居住地開発を強力に推進し或いはそのように予定する地域を、一般の利益を損なわない限りで「居住地開発地域」と宣言し、そこに経済計画を設けて、農林・工業、交通、保養、郷土記念などのための、「土地分割」を行うことを内容とする。重要なのは、行政区画を超える経済計画が全国規模で承認され、また土地分割につき当局の許可(Genehmigung)を必要とした点であった(従来は勧告のみ)。また開発秩序法は、開発行為を監督し秩序付けるためにライヒ経済相(34年末まではライヒ労働相)が必要な措置をとる権限を規定した法律である。この2つの法律は、ナチス体制が崩壊した後も、戦後の連邦共和国に継受されている。

ナチス体制が計画制度の全国化を確立したのは、1935年にライヒ国土整備庁(Reichsstelle fuer Raumordnung—RfR)が設立されたことによるのである¹⁵⁾。根拠法は同年3月に採択された「公機関の土地需要規制に関する法律」(“Gesetz ueber die Regelung des Landbedarfs der oeffentlichen Hand”)¹⁶⁾であり、RfRは6月の総統命令によって同法で記された機関の名

13) ナチス体制下の計画制度の詳細は、A. Leendertz, op. cit., Kap. IV～VI; J. Umlauf, op. cit., Kap. II (ただし同書は「東部総合計画」にはふれられていない); Grundriss I, S. 101ff.

14) A. Salewski, op. cit., SS. 25-27. 居住地開発法は、Reichsgesetzblatt (RGBl), I, 1933, SS. 659-661. 開発秩序法は、RGBl, I, 1934, S. 568.

15) E. Pahl-Weber, Die Reichsstelle fuer Raumordnung und Ostplanung, in: M. Roessner, S. Schleiermacher (Hrsg.), Der “Generalplan Ost”. Hauptlinien der nationalsozialistischen Planung und Vernichtungspolitik, Akademie Vlg., S. 148ff.

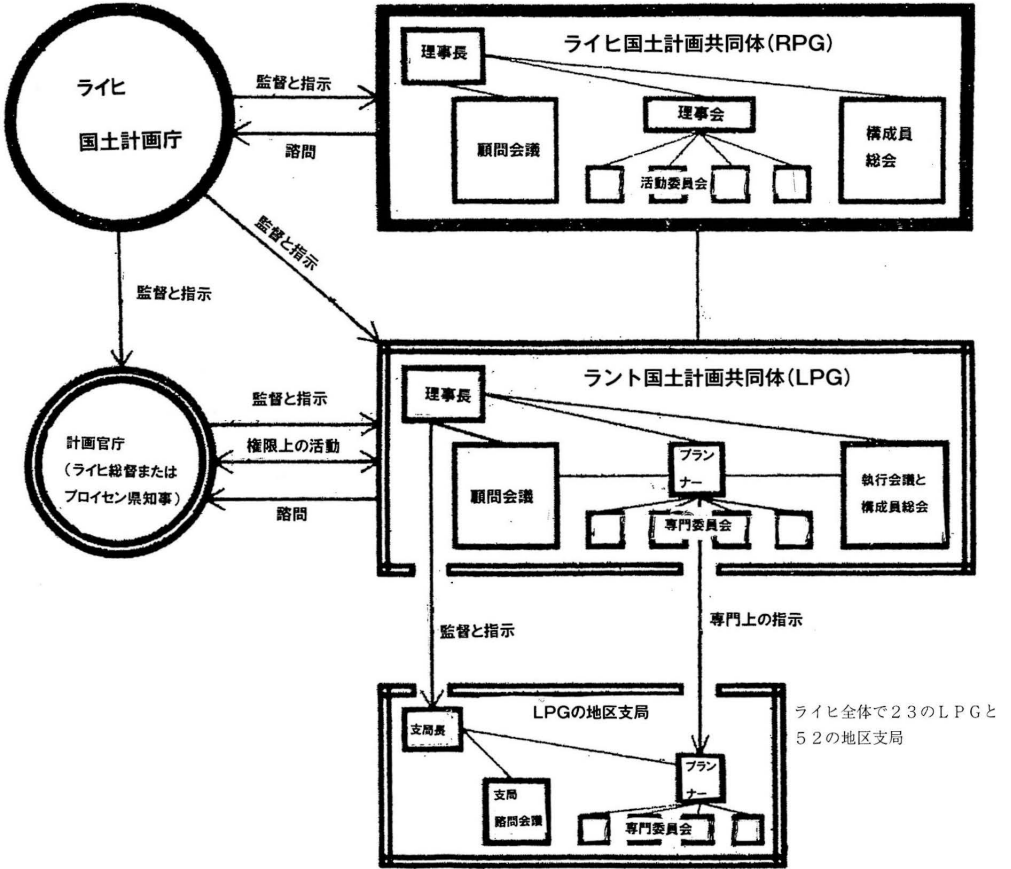
16) RGBl, I, 1935, S. 468.

称を変えて発足した。陸海空軍司令部の再編・新設（同年 2 月）や徴兵制の導入（同 3 月）によって、本格的な再軍備を開始したヒトラー政権が、アウトバーン建設などの公共事業の促進と「血と土」のイデオロギーの下に農業地域の回復を図って、国土の本格的な再編を目指したのは必然の動きであった。「土地と土壌」（Grund und Boden）を国民と国家の基礎とし、統一的な観点から空間の需要を規制する RfR は首相の直属機関であり、庁長官は首相が任命するものとされた（長官は教会関係相 H.ケルル。41 年以降は H. ムース）。その任務としては「軍政上の目的」が第一に挙げられ、これに続いて道路建設、森林・居住制度上の目的が例示されており、また RfR 傘下の機関としてライヒ国土計画共同体（Reichsplanungsgemeinschaft-RPG）が設立された。さらに翌年 2 月の「ライヒ・ラント国土計画実施第一命令」（“Erste Verordnung zur Durchfuehrung der Reichs- und Landesplanung”）¹⁷⁾で、全ライヒの総監管区とザールラント、およびプロイセンの県（Provinz）とベルリン、ルール地方（SVR が存続）にラント国土計画共同体（Landesplanungsgemeinschaft—LPG）を設置することが決められ、総計 23 の共同体とその下の計 52 の地区計画局（Bezirksplanungsstelle）が設置されることとなった。また LPG に対しては、並行してライヒ総督とプロイセンの県知事が計画担当官庁として指導と監督にあたり、同時に、計画制度につき全国の大学の研究機関を統括する組織として、「ライヒ国土研究共同研究所」（“Reichsarbeitsgemeinschaft fuer Raumforschung”—RAG）が設立された。そして LPG の任務には「ライヒ国土計画策定の準備」ということが明記され、ライヒ国土計画共同体の設置が予定されて、計画制度の全国化が一見整ったようにも見えた（図 5）。

しかしながら、ナチス体制に特有の所轄官庁権限の曖昧さと権力者相互の激しい対立は、計画体制をめぐる問題においても例外ではなかった。そもそもライヒ国土整備庁は、独立した庁であるが省には位置付けられず、職員数も 100 人規模の官庁であった。そして前記の土地需要規制法には、

17) RGBI, I, 1936, SS. 104-120.

図5 国土計画の組織構造 (1938)



W. Hofmann, S. 46.
(一部修正)

首相の他に 4 人の閣僚が署名しているが（食糧農業相ダレ、財政相クロジク、労働相ゼルテ、空軍相ゲーリング）、ウムラウフによると、特に従来から居住・建築線行政などで「部門計画」としての都市計画を担当していた労働省と、新たな全体計画としての国土計画策定を任務とする RfR の間での対立は激しかった、とされる¹⁸⁾。そもそも RfR の最大の目的は、全ライヒ対象の国土計画を作ることであったが、既出のライヒ国土計画共同体は、実態としては RfR との人事上、職務上の重なり合いが多く、予算も共同で編成されていて、想定された任務を果たす独自の機関とは言い難かった。そのような事情もあって、戦争体制を構築する 36 年以降のゲーリング下の 4 カ年計画の実施と 39 年からの戦争遂行の過程で、RfR が全国的な国土計画を作りうる能力上の余地はなかったのである。このようにみると、RfR 下の計画体制は、確かに通説のように初の「全国規模の国土整備体制の制度化」であったとはいえ、(i) とにかくもライヒ国土計画の作成が目指されたこと、および (ii) 従来は工業的過密地域に限定されていた地域計画が農業・森林地などを含めた総ての地域を計画の対象としたこと、という以上に実質的な意味はもたなかったように思われる。

ナチス体制下の計画制度のいま一つの特色は、図 5 で示されるように、RfR 傘下の計画機関と既存の官庁制度との間に、一種の「複線制」がとられたことであった。これは両機関の長が兼任されたことによって典型的に示されるが（例えば LPG ハノーファー・ブラウンシュヴァイクの長はハノーファー県の県知事が勤め、また同地の LPG 傘下の 8 つの地区計画庁の長には管区の長があたった¹⁹⁾、この制度は RfR 下の計画庁の系列に県行政の監視が届くことを意図したものであった。またザレウスキーよれば、その点は県行政下のゲマインデや各専門団体への配慮とも関係しており²⁰⁾、ゲマインデは計画高権を自由意志的に上位の計画機関に委譲したの

18) J. Umlauf, op. cit., SS. 97-99.

19) H. -P. Waldhoff, D. Fuerst, R. Becker, "Anspruch und Wirkung der fruehen Raumordnung. Zur Entwicklung der Niedersaechsischen Landesplanung 1945-1960. Vlg. ARL, 1994, SS. 40-41.

であって、計画策定の際もその利害を代表する形で参加していたとされるが、その実態は明らかでない。そこで、次に個々の地域での計画体制のあり方を、先ず、既出の中独工業地帯のLPGのケースを取り上げて説明しよう²¹⁾。

一般に、中独地域はナチスの戦争体制の構築にとり、きわめて重要な地帯となった。機械製造に加えて、褐炭利用の水素製造やガス、発電、合成ゴム（ブーナ）、レーヨンなどの戦略物資の製造が急務となり、さらに国防軍の軍事施設の立地要請と重なって、この地域の再編が急速に進められたのである。ここでの指導部の交代をみると、交代劇はナチスの政権掌握直後から先ず行政機関で迅速に行われ、ザクセン県知事にはSA上級指導者K. v. ウルリヒ、アンハルトの長にはB. v. フライベルクが就き、彼らはマグデブルク・アンハルト総督でナチス大管区指導者のR. ヨルダンの下に服属した。

次いで35年にLPGが設立されると、ヨルダンは、計画家のW. リッヘルトを指導者に据えて、この分野に積極的に介入した。ザクセン州ではLPGは11のグループに分かれたが、内部の構成は他のLPGとほぼ同様であって、国の地方機関と自治体、党組織と国防軍、公企業の他に、労働省、労働戦線、ライヒ食糧身分、大学などの研究機関やさらには宣伝省までを含めた代表者が結集して(131名)、各々の利害関係は複雑を極めた。39年の段階で、ザクセン県とアンハルトで工学・建築、経済、農業、造園の4つの計画局があり、特に経済の部門が置かれたことは、この間の地域の発展を示すものである。なお中独地域は、LPGの発足時から38年までに、唯一、計画区域の境界を変えた所であって、2つの計画区域が1つに統合されている（ブラウンシュヴァイク／アンハルト・ザクセン県からザクセン県／アンハルトへ）。しかし、その間のLPGの活動については、内部権力

20) A. Salewski, op. cit., SS. 39-40.

21) W. Hofmann, Raumplaner zwischen NS-Staat und Bundesrepublik: zur Kontinuität und Diskontinuität von Raumordnung 1933 bis 1960. Vlg. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:de:0168-ssoar-360777>.

関係の変動や 4 か年計画との関連を含めて明らかではない。

次に、後年のノルトライン・ヴェストファーレン州に該当する地域について言及すると、ここでは、SVR が存続するとともに、新たに RfR 傘下の LPG ヴェストファーレン（本部ミュンスター）と LPG ライン・プロヴィンツ（本部デュッセルドルフ）が発足した。これらの組織は「民族的郷土」建設の推進とともに、軍事施設やアウトバーンの土地確保を行い、特に戦況が悪化すると住民疎開や工業企業の移転を指導した。また、他地域の「教訓モデル」としてあった SVR は、社会政策や都市建設の促進を優先的な政策にした、とされる。なお、指導者の民族帰属の問題を付け加えておくと、LPG ライン・プロヴィンツに勤務していたブラーガーは、ユダヤ人出自として 35 年に職を追われ、42～45 年にテレジエンシュタットの収容所に収監された。また R. シュミットの跡を継いで SVR の長となったラッパパートも、やはりユダヤ人として 37 年に解雇され、国外追放の処分を受けている。

最後に、既出のハンブルクを取り上げると、ここでは、共和国期のハンブルク・プロイセン地域計画委員会が解散され、軍備拡張の一環として特に同地の造船業を重視したゲーリングの介入により、37 年に通称「大ハンブルク法」（“Gross-Hamburg-Gesetz”）が成立した。これにより、アルトナ、ハールベルク、ヴァンズベックを統合して、ベルリンに範をとる「指導者都市」としての集権的な単一ゲマインデのハンブルク市が誕生した（党クライスとしては「大管区ハンブルク」）。大戦が始まると、ハンブルク港には潜水艦基地が置かれたが、有名な 43 年 7 月の大空襲などの一連の空爆により、市は灰燼と帰して終戦を迎えるのである。

1939～45 年の戦時体制下に入ると、ドイツの計画体制は、38 年までの領土—「旧ライヒ」（“Altreich”）と称された—と、以降のポーランドに始まる東欧・ソ連のドイツ併合・占領地とで明確に別れ、大戦勃発の時期からは全く新しいディメンジョンに入った。このうち、ヒムラーと SS そして国防軍による東欧・ソ連の占領政策に関する戦後ドイツの研究は、80 年代後半からの連邦文書館による機密文書の公開により、以降急速に進展した。

ヒムラー下の「ドイツ民族性強化本部」(RKF)が、傘下の「計画担当当局」(“Stabhauptamt Planung”)に策定させたのが、有名な「東部総合計画」(“Generalplanung Ost”)である。ソ連西部の奪取後の構想までを含めると3部まであったとされるこの計画は、併合・占領地の「ゲルマン化」、即ちドイツ人移住、「ドイツの文化景観」(“deutsche Kulturlandschaft”)の建設と、他民族の排除、(最終的には3,700万人ともされる)住民の強制移住・収容を目指した。ただし、国内の計画制度史を概観する本稿では、東部計画はあまりにも「異質」であり、また筆者の専門領域上の問題があるので、それ以上にはふれられない。付言しておく、RfRは主として旧ライヒを担当していて、東部計画への関与は微妙であり、39年12月にはRKFとの間で権限をめぐる協定があったが、E. パール・ヴェーバーによれば、RfRの側では助言はあったとしても直接の参与はなかった、とされる²²⁾。レーンデルツもまた、RfRの影響力には大きな限定があり、それは「法的秩序的な前提がSSとヒムラーの権限に触れぬ限りで」なされた、と指摘している²³⁾。旧ライヒ内では、42年からライヒ国土計画策定の準備が始まり、ライヒの工業指導計画と居住構造の草案が作られて、「最終勝利」の後には、4つのライヒ帯(Reichsguertel)とその下の22のライヒ大管区を設置することが構想されたが、それらは無論空語に終わった。連合軍の空襲が本格化すると、住民と企業の疎開が大管区長との対立を伴いながらLPGの下で遂行されたが、最終的には、44年にRfRは「戦争の継続中は」活動を停止するとの総統命令を受け、それに伴ってLPGもまた活動を停止したのである。

本節では、最後に、ナチス体制下の国土計画を領導した理念、イデオロギーとその担い手だった人材を瞥見しよう。

それらの計画理念の中で最も簡明なものは、ヴァイマル時代の大工業偏重、過密都市化への批判から生まれた「農工混在地域」と分散化された「農

22) E. Pahl-Weber, op. cit., S. 149.

23) A. Leendertz, op. cit., S. 147.

業都市」及びその周辺の自然環境、保養地を含めた「ドイツ的文化景観」の建設、という一種のユートピアの構想である。これは、工業・農業の格差への批判と重なり、民族共同体の中での「生活条件の統一化ないし等価性」という戦後に継受される概念を生み出した。しかし、それはいうまでもなく全土の「ゲルマン化」を前提とした構想であり、特に併合地は国有財産とされたので、ここでは障害なくその実験が進められた。旧ライヒと東部の計画作成者の関係は、先ほど述べたように微妙な点を残すが、ここでは J. ウムラウフの 1941 年の次の言葉を紹介しておこう。「新国家の普遍的利益への私的土地所有権の従属は、「次第に」旧ライヒへも移植される (uebertragen) であろう²⁴⁾」

ナチスと計画家の関係において最も緊密であり、また最も著名だった人物は G. マイヤーである。彼は 32 年にナチスと SS に入党し、ナチス政権下で「国土計画を決定的に前進させた」(A. レンデルツ)²⁵⁾。彼はヒムラーのドイツ民族性強化本部直属の「主局『計画と土地』」の長となり、東部総合計画の立案の責任者となった。戦後、マイヤーはニュルンベルク継続裁判で無罪判決を受けたが (SS 隊員としてのみの訴追)、弁護人は東部計画を「戦後に向けた構想」だとして弁護した。マイヤーは戦後もハノーファー大学の正教授として計画論に指導的に関わったが、終涯にわたり SS の行動と思想の信望者であったとされる (「ヒムラーの署名だけが難点だった」²⁶⁾)。マイヤーと並び、ナチス時代の「ガリオン船首像」の一人といわれた G. イゼンベルクも同裁判で無罪の判決を受け、戦後も国土計画界の重鎮であり続けた。

彼らの主張に共通し、また彼らの弁護人で戦後も活躍した J. ウムラウフや F. ビューロー、W. クリスターラーら (K. プリュエニングについては後述) の主張にも共通する基本的な論点は、国土計画研究の「科学性」と「政

24) W. Hofmann, op. cit., S. 43.

25) A. Leendertz, op. cit., S. 120.

26) H.-P. Waldhoff, D. Fuerst, R. Becker, op. cit., S. 32. (マイヤーの未公開のメモワールによるとされている)

治からの中立性」という命題であった。これは無論、彼らの行為に対する事後の自己正当化という要素が色濃いが、そこには政治と科学的専門性の関係という、すぐれて現代的な問題も提示されている（ここでは論及しない）。また先にふれたナチス時代の「ライヒ国土研究共同研究所」は曲折を経て、戦後は「国土整備・州計画アカデミー」（“Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung”-ARL—在ハノーファー）と「国土研究所」（“Institut fuer Raumforschung”-IfR—在バード・ゴードスベルク、後に改組）に分化して、RfRの人材の多くを引き継ぎ、その世代が退いた後も現在に至るまで国土計画研究の中心的な機関として活動している。

第二章 ドイツの広域国土計画制度の歴史（2）——連邦共和国

本章では、(西)ドイツの第二次大戦後の計画制度の変遷を1990年代末まで概観し、併せて、同時期のニーダーザクセン州の州計画とハノーファー市を中心とするハノーファー地域連合のあり方を説明する。なお以下の叙述では、いわゆる東ドイツ(ドイツ民主共和国)は扱わず、また2000年代以降の計画制度と諸組織に関しては、次章で「現状」の問題として詳しく検討することにした。

第一節 1945年から1970年代中期まで

(i) 連邦

以下の節においては、連邦共和国の戦後復興期から「経済の奇跡」とされる高度成長期を経て、成長期終焉後の1975年に「連邦国土整備プログラム」が成立するまでの時期を対象として、連邦と州および地域の計画制度とそれを担った組織の変遷を跡付ける¹⁾。当時の西ドイツの計画制度は、連邦と州の様々な協調と対立を伴いながらも州を中心に進められ、時代の状況に適合した沈滞と高揚のサイクルを体現することとなる。

終戦直後のドイツでは「零時」からの復興は地方から始まったが、ここで留意すべき点は、占領軍当局が旧ナチス体制の国土計画法制を廃棄しな

かったことである。しかし、ライヒ中心の極度に集権的な性格をもつ旧法制の存続はもはやありえず、そのため、国土計画をめぐる権限は実質的には 46 年設立の新州に継受された。計画制度は州ごとに異なって徐々に整備されていくが、その中でいち早く州庁に計画局を取り入れて計画行政を進めたのは、避難・追放民の問題を抱えたニーダーザクセン州（後述）とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、および 2 州と同じくイギリス占領軍当局の下にあったノルトライン・ヴェストファーレン州であった。他の州は州ごとの建設法（Aufbaugesetz）に基づき国土の回復に努めたが、計画担当の部門には、旧ライヒ国土整備庁とその傘下の組織のスタッフの多くが流入した。

連邦共和国発足後の 49 年に成立したいわゆるボン基本法（憲法）は、連邦と州における計画法制の関連を規定し、同法はその第 75 条 4 号で、国土整備法制につき連邦の大綱的立法権（連邦が大綱法を定め、州が立法権限をもって細則を決定する）を定めた。近年の研究によると、この条項の挿入に際しては、議会評議会での制定過程において、K. ブリュエニング主導下のニーダーザクセン州議員の強い関与があったことが指摘されている²⁾。しかし、連邦レベルでの大綱法自体の制定には以降も州側からの強い抵抗があり、65 年の連邦国土整備法の成立までは実現をみることはなかった。

戦後の州レベルにおける国土計画法は、1950 年に成立したノルトライン・ヴェストファーレン州のそれをもって嚆矢とする³⁾。同州では、計画行政に戦後復活した S. プラーガーの指導の下で、同年 3 月に「国土計画法」（“Landesplanungsgesetz”）とその施行令が制定されたが、ただ、当時

-
- 1) 以下、特に註を付さない限りは、Grundriss I, Abs., 2.3 (H. H. Blotvogel が執筆)；Grundriss der Landesplanung und Regionalplanung (以下、Grundriss II とする)、Vlg. ARL, 1999, SS. 16-30: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Vlg. ARL, 1991 (以下、Entwicklung とする)、SS. 3-51. (W. Ernst と K. -H. Huebler が執筆) による。
 - 2) A. Leendertz, op. cit., SS. 273-274.; H. -P. Waldhoff, D. Fuerst, R. Becker, op. cit., S. 197. ブリュエニングは議会評議会での提案者であるニーダーザクセン州議員のゼーボームの「黒幕」であった、とされる。

の計画行政機関の未整備と、計画制度自体への拒否感が強かった当時の世論を考慮して、州全体を対象とする国土計画は作成されなかった。この州では、ラインラント県とヴェストファーレン県の国土計画共同体 (LPG) がルール県の SVR を含めて戦後も存続したが、国土計画法は計画の担い手を上記 2 つの LPG と SUV と規定した。そして同法は、これらの機関が各々の地域で自治体その他の参加を得て、計画を策定するとともに、州はそれらへの監督機能のみをもつことを定めたのである。次いで生まれたのが、57 年のバイエルン州の国土計画法で⁴⁾、ここでは 50 年代初頭からの計画制度をめぐる長い論争があったが、同州では例外的に成立した SPD 主導政権のヘークナー首相の下で、この法律が州議会で採択された。同法は、計画策定と執行に際しての州政府の権限の強さから「集権的な性格の強いもの」(J. ウムラウフ) であったが、バイエルンの支配的な地域政党である CSU が計画制度には距離を保つという事情もあって、特にゲマインデに対する法的な拘束力をめぐっては以降も論争が続けられたのである。

次にわれわれは、連邦レベルでの計画制度をめぐる 50 年代の議論に目を向けてみよう。ここには、連邦・州関係において州の力が強かった戦後初期の時代の特徴が示されているが、連邦の側も経済復興の過程で徐々にその立場を強めていった。

さて、戦後、各レベルの計画行政・研究に復帰した有力な計画家たちの間では、新たな体制への順応が進んだが、伝統的な計画思想、即ち大工業・大都市偏重への批判、農工地域格差の調整と是正、連邦と州が合意しうる「全体的な」計画の作成などの思考方式は、なお根強く残っていた。また、戦前から継受された「生活条件の統一化ないし等価性」、地域の「負荷能

-
- 3) 州国土計画法とその施行令は、それぞれ Gesetz und Verordnungsblatt fuer das Land Nordrhein und Westfalen, 1950, S. 41, SS. 141-142. 論稿として、J. Gadegast, Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Entwicklung, SS. 253-260. 高橋信綱「戦後復興期の国土整備法制—ドイツにおける地域計画の成立 (IV)」、『熊本大学教育学部紀要 (人文科学)』40、51-67 頁。
- 4) 同法については、J. Umlauf, op. cit., SS. 207-209; W. Terhalle, Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem 2. Weltkrieg: Landesebene, in: Entwicklung, SS. 105-115.

力」(Traegfaehigkeit)などの概念は、彼らの影響力もあり、また新体制との親和性もあって共和国の秩序思想の核となった。そして、これらの考えの国家レベルでの支柱になった機関が、計画問題を担当した連邦内務省であった。しかしながら、社会的市場経済の発足とナチス体制の記憶および東独計画経済体制への拒絶から、特に全国的な計画という構想に対しては極めて強い拒否感が、有力政治家と一般世論の間には存在した。大工業を中心とする経済界は全国にわたるディリジズムへの批判で共通し、ドイツ商工会議所(IHK)も「立地選択の自由」への介入を強く批判した。そして、これらの立場の後ろ盾となったのが、連邦経済省ととりわけ長年経済相を勤めた W. L. エアハルトであり、また連邦の主導性を嫌う各州の計画官庁であった⁵⁾。

反面、経済の高度成長を背景として、連邦は州に対して徐々にその立場を強化していき、双方の角逐がこの間恒常的に見受けられた。その過程で重要なのは、一つには連邦憲法裁判所が 54 年に作成したいわゆる「建設鑑定書」であり、いま一つは連邦・州間で結ばれた 57 年の「行政協定」である。

連邦憲法裁の鑑定書は、連邦議会・参議院・政府の委託を受けて発表されたもので、国土整備の概念を地区(Ort)と専門部門(Fach)を超えた州・地域計画を含む上位概念とし、全体国家(Gesamtstaat)の国土計画の立法権限は「事柄の本姓」からして連邦国家の内にある、と判定した。また連邦・州間の行政協定では、州側は連邦権限を原則として認め、なお双方の協議の場として、連邦と諸州の担当閣僚から成る「国土整備会議」(“Konferenz fuer Raumordnung”-KRO)を設けることで合意した。この会議は連邦国土整備法が成立した後に、67年に「国土整備閣僚会議」(“Ministerkonferenz fuer Raumordnung”-MKRO)と改称され、MKROは主委員会と3つの専門委員会および事務局を設けて、以降、年に一度開催される会議体として定着した。ここで合意された勧告と決定は、各メンバ

5) 以上については、A. Leendertz, op. cit., SS. 274-278.

ーがその権限内で具体化に向けて諸関係機関に働きかけるものとされ（拘束力はない）、連邦の大綱的立法権限に照応する制度であって、（西）ドイツの「協調的連邦制」を構成する要素の一つとなっている。

西ドイツは60年代に入ると、戦後復興期を指導したアデナウアー首相の63年の退陣を象徴的な契機として、高度産業社会を背景とする本格的な社会福祉国家の時代を迎える⁶⁾。それとともに、新たな社会観、国家観が台頭し、これは計画担当官庁や計画家たちに直接の影響を与えた。アデナウアーの後継者のエアハルト首相は、「効果的な国土整備は責任ある社会政策の必要な構成部分」であると述べ、またSPDは著名なバード・ゴードスベルク党大会で、「可能な限りで競争を－必要に応じて計画を」と党の政策を定式化した。これは市場経済への適応を謳っただけではなく、また時代に適応する計画のあり方を模索したのもであった。そして60年代の後半からは、いわゆる「計画ユーフォリア」が一つの時代精神になるが、これには計画関係者の世代交代も伴っていたのである（象徴的には73年のK.マイヤーの死）。

1960年には長年議論されてきた「連邦建築法」（“Bundesbaugesetz”-BBauG）が成立し、自治体レベルでの建設指導計画（Fプラン、Bプラン）のあり方につき、その原則と策定・実施方法を定めるとともに、関連する建築規制、土地の整理・収用・造成のあり方などを規定した。61年に「国土整備専門家委員会」（“Sachverstaendigenausschuss fuer Raumordnung”-SARO）が鑑定書を作成して関係各方面に強い影響を与え、翌年には国土整備の管轄が従来の内務省から、カトリック社会理論派のP.リュッケの下での住宅・都市建設・国土整備省に移って、連邦国土整備法の草案作成の準備が始まったのである。各政党や諸団体との協議が進められ、特に州の指導的政治家との折衝は地域格差の問題などを巡り難航したが、最終的にはリュッケと州側代表であるノルトライン・ヴェストファーレン州首相の

6) A. Leendertz, op. cit., Kap. 9; G. Metzler, Konzeption politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, F. Scoeningh, 2005, Kap. C.

マイヤーの会議で、連邦側が当初草案から幾つかの譲歩を行うことで決着した。その結果、連邦の大綱法としての国土整備法（“Raumordnungsgesetz”-ROG）が、65 年 2 月に連邦議会・参議院で採択され、国土整備政策の課題、目標と基本原則、関連する諸機関と相互の調整などが規定された。現行の同法の内容は、ニーダーザクセン州の州計画と関連して後の部分で述べることとするが、基本法と関連して一点だけ重要な事柄を指摘しておきたい。65 年の ROG はその第 1 条（「国土整備の目標と任務」）1 項で、「連邦の領域はその全体構造において、共同体での人格の自由な発展に最もよく資するように発展しなければならない」と定めているが、これは基本法第 2 条 1 項の規定（「人格の自由な発展」）に照応している。ROG が連邦の義務としてこの規定を冒頭に置いたのは、歴史的な理由から計画制度に距離をもつ世論を配慮した、ドイツの計画立法で特殊に必要な規定であったことをみておかなければならない。

国土整備法の成立と前後して、各州では新たな州計画法の導入ないし改訂が進められた。バーデン・ヴュルテムベルク州（1962 年）、ザールラント州（1964 年）で州計画法が制定され、62 年にはノルトライン・ヴェストファーレン州で計画法の改訂が行われた。特にノルトライン・ヴェストファーレン州では、この改訂に基づき、64 年に州全域を対象とする全国初の「州発展プログラム」（“Landesentwicklungsprogramm”）が策定され、発展の重点、発展軸などの重要な概念を導入して、他の州に大きな影響を与えた。ROG の成立後は、66 年にニーダーザクセン州とラインランド・プファルツ州が計画法を導入し、他の州でも計画関連の法規が ROG に適合させる形で改訂された。またベルリン、ハンブルク、ブレーメンのいわゆる都市州では、ROG に基づき土地利用計画が州計画に代位することとなった。そして、ROG の成立後は、その抽象的な目標と原則の州計画への適用などをめぐって、連邦・州間の調整が改めて重要な手続となり、この過程では担当官庁のみならず、連邦議員や社会団体、ケースによっては EC や欧州評議会などの国際機関からも意見聴取と調整が行われるようになったのである⁷⁾。

69年にブランド首相の下でSPD-FDP連合政権が誕生し、戦後初の本格的な政権交代が行われると、一連の民主的な改革政策とともに(「もっと民主主義を」)、当時流布した社会工学の影響も受けて「計画ユーフォリア」は頂点に達した。首相府長官のH. エームケ(在職70-72年)がその主導的な人物で、ここで構想されたのが「連邦国土整備プログラム」(“Bundesraumordnungsprogramm”-BRÖP)⁸⁾の作成である。この構想は、既にキージンガー大連合政権の下で検討が始められており、69年の基本法改正で「地域経済構造の改善」が連邦と州の共同任務となったことで促進された。ブランド政権では連邦政府とMKROの間で、このプログラムを実現することが確認され、73年には連邦と州の共同作成という形でその草案が提示されたのである。

しかしながら、73年の石油危機とその後の財政的な逼迫がブランド政権の改革構想を挫折させ、それとともに「計画ユーフォリア」も急速にそのモメンタムを失った。上記のプログラム草案は連邦と州の間で激しい論争を呼び、特に国土の分散化と都市の過密化が州の計画とどのように整合するのかという点をめぐって両者は対立した。結局、75年に入って2月にはMKROで、4月には連邦政府の閣議でこのプログラム決定されたが、それは当初の草案とは大きく異なっていた。この文書では、全国を38の地域(Gebietsraum)に別けて過密地と過疎地を調整し、環境、インフラ、生産・居住の分野での「生活関係の等価性」を実現することが目指された。しかし、プログラムは州計画に対し「その勧告的性格の故にみるべき効果をもたず」(Grundriss II)、この連邦規模で初めての綱領的文書は以降の計画制度に影響力をもつことはほとんどなかった。かくして、いかに大綱的であったとはいえ、全国レベルで共通のプログラムを作成することは、ドイツの連邦制度の下ではきわめて困難な課題であることが改めて示されたので

7) なお、65年からは連邦国土計画の所轄官庁は内務省となり、リュッケは内務相に就任した。

8) 正式タイトルは、“Raumordnungsprogramm fuer die grossraeumige Entwicklung des Bundesgebietes”。

ある。なお、2016 年に作成された最近の連邦の「指針と行動戦略」については、後の部分で紹介する。次にわれわれは、以上の 75 年中期までの全体的な計画制度の発展を前提として、ニーダーザクセン州の州計画とハノーファー地域連合の初期の局面を追っていくことにしよう。