
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 (2)

——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、第 53 巻第 1 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
 - 〈a〉 1970 年代中期から 1980 年代末期まで
 - 〈b〉 再統一から 1990 年代末期まで
 - 〈補論〉 国土計画と部門計画の関係について
- (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 (以上、本号)

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

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

(ii) ニーダーザクセン州

ニーダーザクセン州は第二次大戦後に、州都をハノーファーとして新たに発足した州である。同州はドイツ連邦共和国の北西部に位置し、北ドイツ平野の農業主体の広大な地域とハルツ、北海沿岸の伝統的な保養地域、および 30 年代から発展した南部のハノーファー、ヴォルフスブルク、ブラウンシュヴァイク、オスナブルックなどの工業都市を併せもつ農工混合州である。同州の住民数は約 800 万でドイツでは第 4 位、面積は約 47,600 km²でドイツ第 2 の規模を有している。歴史的にみると、19 世紀のドイツ統一後は、今日の州領域にあたる地域が、プロイセン王国のハノーファー州（普墺戦争までのハノーファー王国）、オルデンブルク大公国、ブラウンシュヴァイク公国の主要部およびシャウムブルク・リッペ侯国としてあり、1918 年の革命後はそれぞれがプロイセン州下の県（Provinz）となった。第二次大戦後の連合軍占領体制下でプロイセンが解体されると、これらの県はイギリス軍の占領地域となり、1946 年 11 月に軍政当局の命令第 55 号で統合されてニーダーザクセン州が誕生したのである。同州の地方自治制度は、当初はイギリスを範とするいわゆる「北ドイツ評議会制」、即ち議会選出の市長制という二元体制を採用したが、再統一後の 96 年に自治体長の直接公選の体制に移行している。

上述のように幾つかの地域を糾合して発足した新州では、各地域への住民のアイデンティティが根強く残り、州内の地域的な対抗は戦後の新州の大きな特徴となっている。ここでの地域とはハノーファー、ブラウンシュヴァイク、オルデンブルクを指し（シャウムブルク・リッペはハノーファーに糾合）、それらの対抗関係は、時としては重大な政治的影響をもたらすことがあるが、この点は、政党システムと関連させて行論上必要な限りで

説明する。

以下、本項では、先の連邦レベルでの計画制度史の叙述を踏まえて、ニーダーザクセン州（以下、Nds 州と表記する）の州計画（Landesplanung）と地域計画（Regionalplanung）のあり方を、70 年代中期までを時期的な対象として検討する。なお州計画という概念は、広義には、州域全体を対象とする州の計画と州の部分領域を対象とする地域計画の双方を含むが、以下では、州と地域のそれぞれの計画名称を用いることにする。また、州計画行政の背後の政治的な状況を知るために、同州の政党システムのあり方を、その転換期ごとに素描する。これは、州レベルでの政党史が邦文献ではまだ乏しいための補論でもあるが、それによって、計画行政の背景にある政治情勢とその下の政治的雰囲気を示すことになるだろう。総括的に述べると、Nds 州では、復興期の初期には計画諸組織が戦前のそれを引き継いで他州に先駆けて活動を始めたが、途中で失速し、また広域の地域計画もこの時期は僅かな役割しか果たさなかったのである。

先ず、復興期の Nds 州における前提的な社会的条件について述べよう。同州では、戦時中の連合軍の攻撃による被害は北部農業地帯では軽微だったが、南部の工業都市が大きな打撃を受け、特にハノーファー市とブラウンシュヴァイク市では都市部のほぼ 85% が空襲で破壊された。Nds 州のもう一つの特徴的な条件は、東欧、ソ連からの避難民と追放民の波が、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州やバイエルン州と並んで特に州の農村部に流入したことであった。そのため、農村部での人口が急増するとともに、州の伝統的な生活・経済様式が変貌し、食料と住宅の供給、各種インフラの復興と整備が、他州にも増して緊急の課題となったのである。新設の州でのいま一つの前提条件は、東西ドイツの分裂とベルリンからの隔離によって、州内外の人と物資、交通の移動軸がそれまでの東西軸から南北軸に代わったことであった。

次に、州発足前後の政治状況を瞥見しよう¹⁾。先に州内の 3 つの地域の存在に触れたが、終戦直後はそれらの地域が県として復活した。しかし、20 世紀初頭から台頭した郷土運動などを受けて、諸地域を今日の州域に統

合する動きは終戦直後から活発となり、そして、この運動を主導したのがドイツの「建国（州）の父」の一人とされる SPD の H. W. コップフであった。彼は同党の伝統派に属する人物で（戦時中はユダヤ人やポーランド人の資産搬送に関わったとの報道もある²⁾）、46 年に州の初代首相となったが、プラグマティックな妥協的政策に長けた政治家で、46-55 年までは 4 次にわたり、また 59-61 年に第 5 次の内閣を率いた（61 年死亡）。その下の政府連合は、第 1-2 次が全党連合、第 3 次が CDU と中央党との連合であり、第 4-5 次は基本的に GB-BHE（追放民、難民の利害を代弁する政党で、以下、難民党とする）との小連合であった。なお 55-59 年には、ドイツ党のヘルヴェーゲ（後に CDU の州・党首へ）を首班とする 2 次にわたる連合政権が州の統治にあたった（第 2 次政権には SPD が参加）。そこで次に、Nds 州の 60 年代初頭までの政党システムのあり方を要約的に説明したい。

宗派的にはプロテスタントが多数を占める同州の政党システムは、60 年代初頭までは SPD 優位の多数政党制で、諸政党の間では地域と宗派の対立が複雑に絡んだが、その後は、他州からは遅れたものの比較的安定した「定着期」の局面に入った。この経緯は、他の州と比較して「引き延ばされた正常化」（“verzögernde Normalisierung”）という言葉で表わされている³⁾。

先ず、全体の前提として、1947 年から 2008 年までの州議会選挙におけ

1) Nds 州の政治と政党の問題に関しては、以降の叙述も含めて、T. Nentwig, Ch. Werwath (Hrsg.), Politik und Regieren in Niedersachsen, Springer VS, 2016.; M. Koss, T. Spier, “Das Parteiensystem Niedersachsens”, in: U. Jun, M. Haas, O. Niedermayer (Hrsg.), ‘Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern’, VS Verlag fuer Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2008.; T. Spier, “Niedersachsen – die verzögerte Anpassung an die bundesdeutsche Normalität”, in: A. Kost, W. Rellacke, R. Weber (Hrsg.), ‘Parteien in den deutschen Ländern’, Verlag C. Beck, München, 2010.

2) “Die braue Vita von Niedersachsens erstem Ministerpräsident”, Sueddeutsche Zeitung vom 11. Juni 2013. これは T. Nentwig, “Heinrich Wilhelm Kopf (1893-1961)”を紹介したもの。

3) M. Koss, T. Spier, op. cit., S. 296.

る各党の得票率と議席数を示しておこう（表 2-1。なお 5% 条項は 59 年選挙から適用）。これによれば、SPD は地域的なミリューに縛られながらも、70 年代中期までは一貫して優位政党の地位を保持している。複雑な競合関係をもったのは保守・中道政党の側で、CDU は既述の 3 地域に州連盟（Landesverband）を置いて地元の特化し、その上位に「ニーダーザクセンの CDU」（“CDU in Niedersachsen”）という緩やかな指導機関を置いた。次いで、ドイツ党（DP）は Nds 州において国内最大の勢力を有したが、この党は同州ではハノーファーを中心とするプロテスタントの政党であった。また復活したカトリックの政党はドイツ中央党（DZP）を名乗り、第 3 立法期までは州議会議席を保持したが、その後 CDU に糾合された。他方、非宗派のリベラル派は、ヴァイマル期の民主党と国民党が戦後合流して自由民主党（FDP）を創設する。ただ、ナチスの残存分子も流れ込んだ党内の事情は複雑で、50 年代は CDU よりも右に位置する政党だったが、政府連合への参加には比較的積極的な姿勢をもった。最後になるが、Nds 州では既出の難民党が有力な政党の一つで、同党は初期には SPD と協働したが、その後は CDU に接近し、結局は 63 年の州議会選挙で議席を得られずに同州での存在を失なった。なお、これ以降の諸政党の動きは、関連する事項の中で適宜言及する。

上述の政治状況を前提として、次に、戦後直後の Nds 州の州行政とその下の計画行政を点検していこう。この時期の Nds 州で最大の課題となったのは、食料の生産と供給のための農業政策の推進であった。同州には 70 年代の領域改革までは約 4,200 の極度に細分化されたゲマインデが存在したが、そこでの農業復興が次に述べる難民問題とも関連して優先されたのである。例えば、50 年の州・国土整備計画の草案（実現せず）では「5 部門の発展計画」が示されたが、その順位は農林業、交通、ゲマインデ、工業、保養であり、このうち農林業部門では、土地改良、開墾適地の特定と開発、植林、旧国防軍施設の土地保全その他の政策が列挙された。戦時からの計画家たちは、彼らの本来の傾向に加えて戦中の体験もあり、過密都

表 2-1 ニーダーザクセン州議会選挙結果（得票率と議席数 M）

	1947		1951		1955		1959		1963		1967		1970		1974	
	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M
SPD	43.4	65	33.7	64	35.2	59	39.5	65	44.9	73	43.1	66	46.3	75	43.1	67
CDU	19.9	30	23.8	35	26.6	43	30.8	51	37.7	62	41.7	63	45.7	74	48.8	77
DP	17.7	27	¹	¹	12.4	19	12.4	20	2.7	-						
FDP	8.8	13	8.4	12	7.9	12	5.2	8	8.8	14	6.9	10	4.4	-	7.0	11
KPD/DKP	5.7	8	1.8	2	1.3	2							0.4	-	0.4	-
DZP	4.2	6	3.3	4	1.1	1	0.0	-								
GB-BHE			14.9	21	11.0	17	8.3	13	3.7	-						
SRP			11.0	16												
Dt. RP			2.2	3	3.8	6	3.6	-	1.5	-						
NPD											7.0	10	3.2	-	0.6	-
Grüne																
REP																
STATT																
SCHILL																
PDS/Linke																
他の政党	0.3	-	0.9	1	0.7	-	0.2	-	0.7	-	1.3	-	0.0	-		
投票率	65.1		75.8		77.5		78.0		76.9		75.8		76.7		84.4	
計	100	149	100	158	100	159	100	157	100	149	100	149	100	149	100	155

	1978		1982		1986		1990		1994		1998		2003		2008	
	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M
SPD	42.2	72	36.5	63	42.1	66	44.2	71	44.3	81	47.9	83	33.4	63	30.3	48
CDU	48.7	83	50.7	87	44.3	69	42.0	67	36.4	67	35.9	62	48.3	91	42.5	68
DP							0.0	-			0.1	-				
FDP	4.2	-	5.9	10	6.0	9	6.0	9	4.4	-	4.9	-	8.1	15	8.2	13
KPD/DKP	0.3	-	0.3	-	0.1	-					0.2	-				
DZP																
GB-BHE																
SRP																
Dt. RP																
NPD	0.4	-					0.2	-	0.2	-					1.5	-
Grüne	3.9	-	6.5	11	7.1	11	5.5	8	7.4	13	7.0	12	7.6	14	8.0	12
REP							1.5	-	3.7	-	2.8	-	0.4	-		
STATT									1.3	-	0.7	-				
SCHILL													1.0	-		
PDS/Linke													0.5	-	7.1	11
他の政党	0.3	-	0.1	-	0.4	-	0.6	-	2.3	-	0.5	-	1.1	-	2.4	-
投票率	78.5		77.7		77.3		74.6		73.8		73.8		67.0		57.0	
計	100	155	100	171	100	155	100	155	100	161	100	157	100	183	100	152

M. Koss, T. Spier, op. cit., S. 294.

市化への強い不信感をもって、上記の状況下で農業経済の復興を優先したわけである⁴⁾。

次に、この時期の Nds 州の計画行政を担った組織の問題をみていこう⁵⁾。同州では農村部の県の行政機構が、戦時を経た後も比較的無傷で、人的、物的な資源が残った。また、大戦の末期に「国土計画共同体 (LPG) ハノーファー・ブラウンシュヴァイク」とその下の地区計画局は解散されたが、並存していた特別官庁としての計画官庁が戦後も事実上存続した。既に州発足前の 46 年 7 月のハノーファー県知事令で「州計画・統計局」(“Amt fuer Landesplanung und Statistik”—ALSt) と称する特別官庁が設置されて、戦中からの計画家たちを配属し、LPG 体制を引き継ぐ県単位の計画局 (Bezirksplanungsbehoerde) を統括するとともに、予定される州計画の作成とそのための統計処理を行なうこととなった。そして州発足後に内務省が設置されると、計画の実施と監督にあたる「国土計画局」が同省第 1 部第 7 課に設けられ、こうして州計画行政の初期には戦前からの「複線制」が形を変えて復活したのである。

この移行に際しての中心的な存在となったのが、経済地理学者だった K. プリューニングという人物であった⁶⁾。プリューニングはヴァイマル共和国時代には SPD 党员だったが、ナチスの時代に LPG ハノーファーの長となり、さらに 44 年にライヒ国土研究アカデミー (RAG) がベルリンからゲッティンゲンに移転するとその所長に昇進した。戦後はその経歴にかかわらず、あるいはその故に、改めて Nds 州庁の計画部門を指導する立場に立ち、先に述べた 2 つの計画部局の長を兼務するとともに、その影響力を行使して、特に県レベルで自身に近い人材を多数配置したのである。戦後復興が軌道に乗ると、彼は RAG の後身であるハノーファー在の「国土整備・州計画アカデミー」(“Akademie fuer Raumordnung und Landesplanung”

4) H. Weyl, “Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen”, in: Entwicklung, SS. 203-204.

5) H. -P. Waldhoff, et. al., op. cit., Kap. 3. Art.2-3, ; H. Weyl, op. cit., SS. 205-207.

6) K. プリューニングについては、A. Leenderz, op. cit., SS. 205-206, SS. 233-240.

一ARL)の所長を定年まで勤めており、それらの経歴は、ブリューニングがドイツ国土計画史の既述の両義性を体現した有力な人物の一人であったことを示している。

Nds 州の戦後復興は他のドイツの地域と同様に、末端の地方から始まったが、旧体制の崩壊の下で都市とゲマインデの緊急の復興を図るために、46 年 11 月に「地方計画令」(正式には、“Erlass des Ministers fuer Aufbau, Arbeit und Wohlfahrt ueber die Aufstellung von Ortsplanungen”)が発令され、都市、ゲマインデの土地利用計画の法的地位がともかくも明確にされた。49 年 11 月には、連邦に先駆けて州の通称「建築法」(正式には“Gesetz zur Durchfuehrung der Ortsplanung und des Aufbaues in den Gemeinden”)が州議会で採択され、自治体計画の上位計画への適合義務、土地利用計画の策定手続の厳格化その他を規定して、以降の州の本格的な復興を支えたのである。ただしこの時期の自治体の上位計画は、自治体間で「自発的に」作られて相互の調整を図るものであって、州域全体をカバーすることはなかった。また、ほぼ同時期に政令で県計画局を県政府(Bezirksregierung—州の中級官庁)に編入することが決められたが、それはなお ALSt の外局としての地位をもち、変則的な「複線制」は維持されている。

以上の経過の中で、復興初期のブリューニングらの尽力と県計画局の貢献にもかかわらず、計画当局がその後果たした役割は、結果としては僅少であった。州計画法の草案は、49～50 年に数次にわたって提示されたが、議会での正式の審議には至らなかった⁷⁾。それらは州計画とはいえ州全体の大枠的な復興計画という程度のもので、後年のそれのようには体系化されていなかった。撤回に至るまでの詳細な経緯は明らかではないが、州・建築法の定着までの当局による様子見や、基本法第 75 条における国土整備事項の大綱法規定(Nds 州がその導入に影響力をもった)の具体化への期待、などの事情があったようである。

7) H. -P. Waldhoff, et al., op. cit., SS. 65-66.

当初の迅速な出発にかかわらず、Nds 州の以降の計画当局の活動が低調だったのは、大きな原因として、既述の地域的な対立が統一した州の計画を妨げたことがあった。これに加えて、ヴァルドホーフらによれば、次の 3 つの重要な要因が働いていた⁸⁾。

第一点として、全国的にみられたことだが、ナチス時代に LPG に参加したゲマインデや諸経済団体、商工会議所などが、その体験を踏まえて「上から」の計画実施に忌避的な態度をとったことがある。ここでは、戦後ドイツで広範に見受けられた経済界による市場経済の重視と、広域計画に対するゲマインデ側の自治権擁護の姿勢が大きな役割を果たした。

第二に、州発足後に 5 次にくわたり首相を務めたコップフの存在がある。彼は戦後直後にハノーファー県の長となって計画行政に関わり、既存の官庁構造との非親和性を経験したことで、ナチス時代の経験とも俟って計画行政に対し消極的な立場をとった。

第三に、戦後の州計画行政の中心人物だったブリューニングの個性が挙げられる。確かに、彼は初期の計画制度を独自の人脈を用いて確立したが、政治・行政上の手腕の行使は本来的に得手ではなく、自身は学者としての能力を自負していた。従って、官庁内の実務は副局長の H. クラウスが主に担当し、この面での弱点を補ったが、なお力が及ばなかった。また、州内の幹部官僚は法律家が主流であり、庁内に配置された計画専門家の影響力は減殺されていったのである。

以上のような要因から、Nds 州の計画行政はさしたる成果を上げえずに、戦後初期の局面を終了した。象徴的には、「州計画・統計局」(ALSt) が 58 年に解散され、クラウスは新設の州統計局長に就任したことがある。そしてブリューニングは、既述のように国土研究・州計画アカデミーの所長を 59 年まで務め、61 年に死去して、戦前、戦後を通じた国土計画家、地理学研究者としての生涯を終えたのであった。

Nds 州の計画部局は、ALSt の解散の後の組織再編を経て、内務省第 1

8) Ibid., Kap. 5, Art. 3.

局（コミュニネ担当）第7課に置かれ、計画行政は他州と比べても遅れが目立った。同州の国土整備法が成立したのは、連邦国土整備法発効の翌年の66年のことで、これは広域州では最後から二番目という順序にあたった。そこで次に、60年代半ばから70年代半ばまでの時期という、同州の計画制度史における本格的な展開の第一の局面を検討することにしよう。最初に、その前提となる Nds 州の政治状況をみていくが、ここでは、同州の政党システムが相当の変容を蒙ったことを予め指摘しておきたい。

先ず、州政府構成のこの時期の推移を示しておく、60年代の初頭から76年までは SPD が依然として首相の座を保持しており、67-70年には G. ディーデリクス首相の下で SPD-CDU の大連合政権が、70-74年は A. クーベル首相の下で SPD 単独政権が、そして 74-76年には同首相下で SPD-FDP 連合政権が州の統治を担った。

次いで、州の政党システムの変容をもたらした要因を挙げていくと、それは、SPD がこの間政権政党であったことを前提として、(1) 同州の CDU がポスト・アデナウアー時代の全国的な趨勢を追って大衆政党に転成したこと、また副次的には、(2) 極右政党の NPD が同州で一定の進出を果たして、州の政治運営に一時的ではあるが攪乱要因となったこと、であった。以下、それらの点を略述しよう。

先ず、前後するが(2)の問題から説明すると、事の発端は67年の州議会選挙にあった。この選挙では、SPD が66議席、CDU が63議席、FDP（当時は F.D.P. と略称）が10議席を得たが、さらに極右政党の NPD が、その前の3州の選挙に続いて10の議席を獲得して、州の内外で危機感が高まったのである（以降も2州で議席獲得が続く）。上の選挙結果を受けて、SPD のディーデリクス首相が前期に続いて大連合内閣を率いることになり、また内相のポストには同じく SPD の R. レーナーズが就任した。

この内閣が危機に陥るのは、69年3月の連邦会議での連邦大統領選出に際して、SPD と FDP が連携したことを契機とする。これに反発した Nds 州の FDP 議員3名が4月に離党して CDU に合流し、その後、同年9月の連邦議会選挙とその後の SPD-FDP 連邦政権の成立という状況とも交錯

しながら、Nds 州議会での政党構成が変動する。その詳細は省略するが、NPD 議員 1 名の CDU 合流と同 2 名の無所属化、SPD 議員 2 名の CDU 合流を経て、CDU が内閣構成の変更を求めて大連合内閣の政党基盤が崩壊した。以降の少数派内閣設立の試みは、主に NPD への各党の対応をめぐって失敗し、最終的には Nds 州憲法が認める「自己解散」(“Selbstaufloesung”)。連邦基本法とは異なり、議員多数の決定のみで解散が可能)が、連邦構成州の初の事態として 70 年 4 月に反対票 1 で決定されたのである⁹⁾。

6 月に行われた州議会選挙では、2 つの小党が 5% 条項を突破できず、SPD が 75 議席、CDU が 74 議席を得て、二大政党が同州では初めて全議席を専有した (NPD 問題の基本的な解消)。その結果、SPD のクーベルが首相に就任して、同党の単独政権を率いることとなり、内相のポストはレーナーズが引き続き保持したのである。

次いで、(1) の問題である、CDU の「名望家的幹部政党」から「大衆的国民政党」に脱皮する組織転換について述べよう。そもそも 50 年代の Nds 州の CDU は、プロテスタントが多数派の同州では、(他の北ドイツ州と共に) 党の組織化が遅れたが、60 年代に入ると、社会構造の転換に伴う政党ミリュウの弛緩と世俗化が進み、それを受けた党の主体的な組織改革によって党員数が急増した。60～80 年にかけて、その数は約 3.1 万から 10 万に伸長している。また 68 年には、既出の「ニーダーザクセンの CDU」という州の上位組織が、3 つの州連盟を維持したまま、全州に跨る権限と資金をようやく得ることとなった¹⁰⁾。

それらの活動が成果をもたらしたのが、74 年の州議会選挙であった。即ち、この選挙で CDU は 77 議席、SPD が 67 議席、そして FDP が 11 議席を得て、CDU が戦後初めて Nds 州の議会で第 1 党になったのである。た

9) Nds 州議会の「自己解散」の経緯については、I. Wettig-Danielmeier, “Die erste Selbstaufloesung eines Parlaments – Analyse der niedersaechsischen Koalitions-krise 1969/1970”, Zeitschrift fuer Parlamentsfragen (以下、ZfP と略記する), H. 1, 1970.

10) M. Koss, T. Spier, op. cit., SS. 301-302.

だし選挙後は、SPD と FDP が連合交渉の結果、政権を再度担当することで合意し、わずか1議席差でクーベル第2次政権が誕生した。ここでは、その間の自治体の領域改革が影響を与えており、党組織の改革過程で農村部への勢力を伸ばした CDU が、自治体再編の動きに反対する一部農民の動きを排除できず、政権の獲得には至らなかったのである。しかしクーベル政権は2年間と短命であった。76年における CDU のアルブレヒトを首班とする政権交代劇と、その後の同州の政治状況は、項を改めて論じることにはしたい。そこで次に、この政治状況下における Nds 州の国土計画史の展開を追うことにしよう。

さて、同州の州計画制度が新たな展開をみせるのは、既述のように、65年の連邦国土整備法（RGO）が成立してからのことだが、翌年3月には同州の計画法である「ニーダーザクセン国土整備・州計画法」（“Niedersaechsisches Gesetz ueber Raumordnung und Landesplanung”、通称“NROG”以下、州計画法とする）が州議会で採択されて公布された。同法とその後の改正法を逐次紹介することは煩瑣になるので、以下では必要最小限に止め、次章で現行の法を扱う際に改めてその骨格を示すことにしたい。

66年の州計画法は連邦の国土整備法に準拠して制定され、実質的には「部分空間における国土計画（＝地域計画）の前提を作る」ことを目的とした。計画の所管官庁として、最上位には州・内務省が、上位には政府管区（Regierungsbezirk）とその知事（Regierungspraesident）があたり、郡と特別市がそれらの下位の機関とされ、州の執行責任は最終的には知事が担った。また省と管区の双方に「州計画諮問会議」（“Landesplanungsbeirat”）という諮問機関が設けられて、計画への勧告、助言その他の任務もち、管区での参加団体は、自治体と企業の頂上団体、商工会議所、労働組合と自然保護団体であった。Nds 州の計画体制では自治体のもつ影響力が強いという特色があるが、その点については後述する。

上記の体制の下で、Nds 州では計画の具体的な諸措置を定める州国土整備プログラムと、中・長期的な州の計画を作成する試みが進展した。ただ

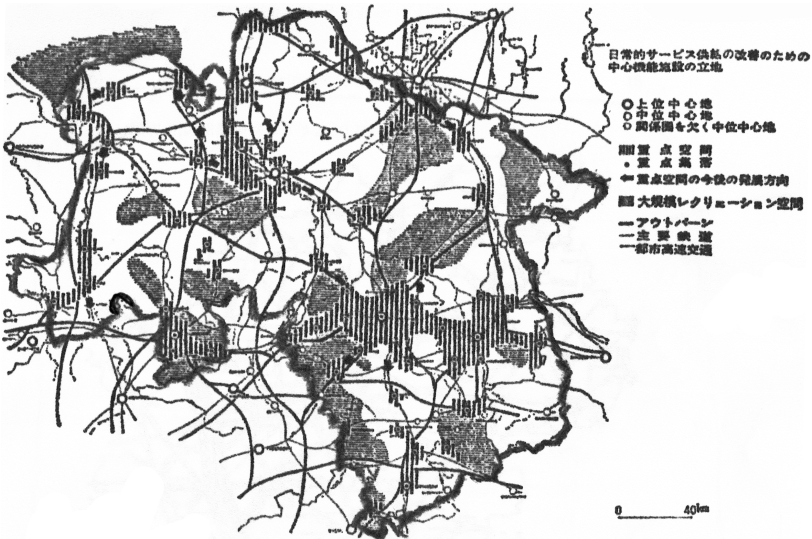
し、その初期には首相（府）と内務省の間に所轄権限をめぐる錯綜した関係があって、ヴァイルはこの時代を「二重の時代」（“dualistische Periode”）と呼んでいる。以下では、その点も念頭において、60 年代末から 70 代中期までの Nds 州の国土計画制度のあり方を、主としてヴァイル、プフィッツァーと森川洋氏に依拠して叙述を進める¹¹⁾。

69 年 3 月に内務省は「ニーダーザクセン州国土整備プログラム」（“Niedersaechsisches Landesraumordnungsprogramm” — 通称 NROP）を発表し、これは 70 年代に 2 度にわたって更改された（73、78 年）。69 年のプログラムは、連邦 RGO の「原則」を補って独自の「原則と目標」を掲げたが、その第 1 項は「既存の行政区画に捉われない自然領域・社会・経済上の諸関係の尊重」を謳っており、これは、70 年代の自治体の領域改革の前には、（17 世紀以来の）飛び地を含めた複雑な行政区画をもつ Nds 州では、財政・福祉政策の執行の上からも重要な規定であった。これに続く同プログラムの具体的な内容は、次の改正プログラムの該当部分と併せて、以下で約論したい。

73 年に改訂された NROP は、69 年に続いて、同州での大都市・工業地帯のさらなる発展と、沼沢地を含む北・北東部の広大な後進地帯の開発を目指しており、これに合わせて、前者は稠密地域（ハノーファー、ブラウンシュヴァイク、オスナブルックなど）とその周辺の整備地域、後者は構造改善地域と東方国境周辺地域という地域カテゴリーに分けられた。また、それらのプログラムでは、68 年の国土整備関係閣僚会議（MKRO）で示された計画手法が適用され、69 年版では「中心地」は 4 段階に分けられたが（下位、基礎、中位、上位）、73 年の改定で 3 段階に修正された（基礎、中位、上位）。この修正は、先にふれたゲマインデの領域改革に関わったた

11) H. Weyl, op. cit., Kap. 2, Art. 5-6.; Ch. Pfitzer, “Die Landesentwicklungsplanung Niedersachsens unter besondere Beruecksichtigung der mittelfristigen Planung” in: E. Wille (Hrsg.), Oeffentliche Planung auf Landesebene, Vlg. Peter Lang, Frankfurt am Main, 1986.; 森川洋, 『中心地論Ⅲ—西ドイツにおける地域政策への応用』, 文明堂, 1988 年、第 6 章。

図 2-1 ニーダーザクセン州の空間整備プログラム (A 図) (1973 年 4 月)



資料：LRP NS, 1973, *Plan A (Entwicklungskonzeption)* 1973 による。

森川洋、前掲書 269 頁より重引。ただし、州境 (太線部) を付加して修正してある。

めで、それまでの小ゲマインデは基本的には住民 5,000 人以上の規模に整理・統合されたのであった (小規模自治体の連合体である Nds 州独自の「ザムト・ゲマインデ」(“Samtgemeinde”) を含む)。また 69 年プログラムでは「重点空間」が指定され、これに 73 年版の「重点居住地域」が加わって、居住・通勤条件の一層の改善が図られた。特に住民に好評だったのは、各地から重点居住地域への到達距離が 30 分以内に収められた交通政策であった。また、双方の版にはリクリエーション地域が設けられ、自然公園の優先的な設置などが指定された。以上の Nds 州の計画図を、森川洋氏の著作から重引すると図 2-1 のようになる。

これに対し、首相府の側は中・長期的なプログラムを提示して、内務省との対立を呼び起こした。上記の 69 年プログラムが発表された直後の同年 6 月に、州首相府は「ニーダーザクセン州・発展計画 1970～79 年」(“Entwicklungsplan des Landes Niedersachsen fuer die Jahren 1970 bis

1979”）という別の文書を作成し、さらに 73 年夏には「ニーダーザクセン・州発展プログラム」（Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985” —通称 “LEP85”）という長期プログラムを公表した。後者の文書は、「計画へのユーフォリー」のいわば最後の残照ともいえるべきもので、ヴァイルの評価では、それは詳細だが「多くの矛盾を含む過度に楽観的な予測」だった、とされる（H. グネストもほぼ同様の評価を下している¹²⁾）。

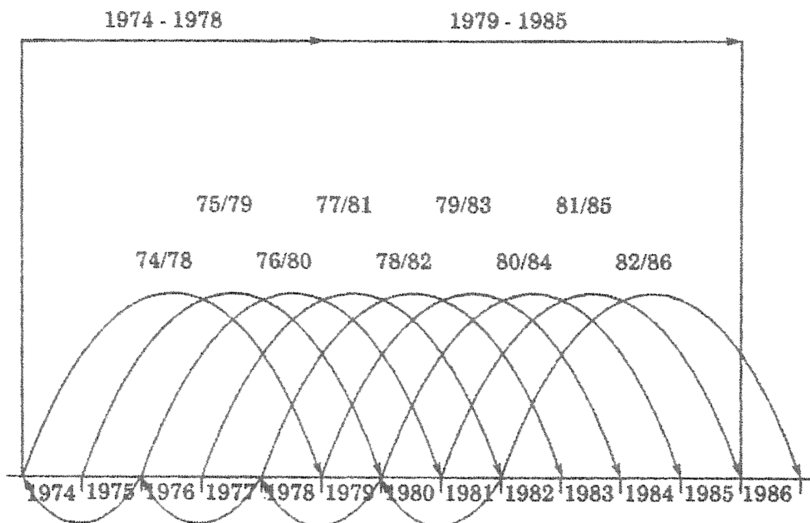
LEP85 は、全体としては「実体的、時間的、地域的に調整され、財政的に可能な枠内での課題を実現する第一歩」（クーベル首相）とされたものだが、法的な裏付けをもたなかった。そして、この長期計画を単年度の財政計画と結び付けるために作られたのが州・中期計画であり、同計画は 5 年間で単位として、当初の予定では 74-78 年と 79-85 年をその期間とした。けれども LEP85 は、すぐ後に述べる 76 年の州政府の政権交代とともに実質的な効力を失い、ただ中期計画は後継の政府によっても受け継がれることとなった。そこで本項では、74-78 年度の中期計画のみをごく簡単に紹介したい。

この中期計画の最大の特色は、5 年および各年度の財政計画との関連を重視したことで、同計画は連邦レベルの「経済安定成長法」と「予算原則法」の手法を踏襲して、年度毎の財政実績を考慮しつつ毎年更新されることになっていた（モデルはグラフ 2-1）。

内容としては、計画は全体を 3 つの課題局面（Aspekt）に別け、それぞれを「プログラム上の課題局面」（“programmatische Aspekte”）、「資源の課題局面」（“Ressourcenaspekte”）、「制御上の課題局面」（“Kontrollaspekte”）とする独特の構成をもっていた。プログラム局面では、LEP85 を受けて、社会、教育、経済、交通、行政、治安、法管轄およびそれらの横断領域の 8 部門を計画の対象とした。資源局面は、投入される物的・人的資源という点で財政政策と密接に関わる重要性をもつが、長期計画と連動

12) H. Gnest, Entwicklung der ueberoertlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis Heute, ARL, Hannover, 2008, S. 7.

グラフ 2-1 ニーダーザクセン州の中・短期計画の時間的構成



Ch. Pfitzer, op. cit., S. 59. (一部修正)

して、早い段階でエコロジー資源の利用が指摘されたことが注目される。ただし専管の省は存在せず、各省が「横断的任務」の一部として担当すべきこととされた。制御局面の課題は、計画のフィードバックにあたるもので、公的な行動の結果と予測、計画された効果とを比較して、衡量の際の修正の基礎とするものであった。

ところで、上記の州計画・プログラムの作成に関わる経緯は、先にふれたように、この間、首相府と内務省の間で深刻な権限争いがあったことを示している。首相府の側は、州プログラムと内務省管轄の州計画の統合を目指したが、内務省の抵抗でこれに失敗した、とされる。その過程では多くの専門職員が首相府に転属され、74年4月には両者の間で協定が結ばれたが充分な実効性をもちえなかった¹³⁾。この対立は76年の政権交代後も続き、ようやく78年の首相府側の計画中断によって収まったのである。

13) H. Weyl, op. cit., SS. 214-215.; H. Gnest, op. cit., S. 7.

(iii) 第 1 次ハノーファー地域連合

Nds 州ではその地理上、行政上の複雑さによって、各レベルの自治体が独自の構成をもつことがある。ゲマインデ・レベルでは、小規模ゲマインデの連合体としてザムト・ゲマインデがあり、また拠点都市が周辺自治体を含めた地域連合をもつ場合があって、ハノーファーとブラウンシュヴァイクがこれにあたるが、大学都市ゲッティンゲンもまた固有の地位を有している。以下、本項では、高度成長期の 60 年代に全国の大都市で深刻化した都市一近郊問題を共通の背景とし、独自の大都市圏を作る試みとして生まれた、第一次ハノーファー地域連合の形成とその構成の諸局面を通観する。この時期には、同様の問題に対処するために、フランクフルトやハンブルク、ミュンヘンその他の大都市で、同じような地域連合ないしは自治体間提携の動きが進行した。以下、初期におけるそれらの地域連合の一つの典型例をみていくことにしたい¹⁴⁾。

先ず、地域連合の中心となるハノーファー市につき、その都市的な特徴を概観しよう。同市は 1946 年以來 Nds 州の州都であり、市の人口は現在では 50 万人超を数えて、分散的な地域構造をもつドイツでは、同規模のブレーメンやデュッセルドルフ、シュトゥットガルトなどと並ぶ大都市である。大戦後の同市は、鉄道路線ではハンブルク＝カッセル＝フランクフルトを結ぶ南北線と、オスナブリュック（ルール地方）＝ブラウンシュヴァイク＝ベルリンを結ぶ東西線が、またアウトバーンでは近郊で A2 と A7 が交差する、交通路線上の一大結節点である。

同市の主要産業は、フォルクスワーゲンの乗用車生産、自動車部品サプライアのコンティネンタル（DAX）などの自動車産業、鉄道車両や建設機械製造、化学製品とその関連企業などがあり、かつては楽器のドイツ・グラモフォン社や筆記具のペリカン社の本部があった所としても有名である。戦後のハノーファー市を国際的に有名にしたのが、世界最大の産業見

14) 以下では、特に注を付さない限りは、J. Wassermann, Die Region Hannover. Regionale Kooperation vor dem Hintergrund einer institutionalisierten Gebietskooperation, Akademikerverlag, 2012, Kap. 3.

本市を開催する「メッセの都市」としての存在である。同市には、再建されたものを含めて王国以来の歴史的な建造物も多く、また公園や森林が多いドイツの都市の中でも「緑の都市」として知られている。

さて、1962年に発足した「ハノーファー大都市圏連合」(“Verband Grossraum Hannover”)は、戦後ドイツではミュンヘンと並んで最も早い時期に生まれた広域の行政団体であった。ハノーファー市の住民数は、戦後直後には32.5万人であったが、50年代末から急増して60年代初頭にはその数は約57万人に達し、また同市を中心とする経済圏もこの間急速に発展した。50年代末からは都市圏連合の構想について地域世論の幅広い合意があり¹⁵⁾、これには主に2つの要因が作用した。一つは、深刻化する住宅問題や通勤・交通問題に由来する都市部と近郊地帯の対立であり、二つ目には発展する経済圏での行政的な分裂状態に対する強い憂慮があった。それらの問題に対処するために、行政の広域化と自治体間の利害調整が喫緊の課題となったのである。ハノーファーの地域連合の設立は、州全体の整合的な計画構想から生まれたものではなく、多分に諸問題へのアド・ホック的な緊急処理という側面が強かった、といえよう。

このプロセスを主導したのが、前項でもふれた州首相のコップフであった。州政府は61年に「ハノーファー大都市圏秩序法」(“Gesetz zur Ordnung des Grossraumes Hannover”)の草案を作成し、同案は内相 O. ベネマンによって9月に州議会に提出された。ベネマンは過去の調査を踏まえた議会での趣旨説明において、既存の行政構造は広域の地域の任務を果たしえず、下位自治体を超えた計画作成を主な任務とする公法団体を創設することの重要性を訴え、これを「ドイツ地域計画のパイオニア事業」としたのである。

議会での最大の論点となったのは、地域連合の創出が郡とゲマインデの自治とそれに基づく任務への重大な脅威になる、という野党 CDU からの

15) A. Prieb, Raumordnung in Deutschland (以下、Prieb I とする), Westermann, Braunschweig, 2013, S. 36.

批判であった。特に郡、ゲマインデに課される地域連合への「割当て金」(“Umlage”) 支払いは、自治体側に過度の財政負担を招くとして批判された。それらの議論は、後の地域連合の再編(次節参照)においても最大の争点を形成する。結局、法案は 62 年 12 月に可決され、翌年 1 月に発効した。以下、この第一次ハノーファー地域連合の概要を示すことにしよう。

新たに発足した地域連合の領域は、州都ハノーファーとハノーファー郡、シャウムブルク・リッペ郡をはじめとする 8 つの郡を包摂し、構成メンバーはハノーファー市および郡所属の 214 の市とゲマインデであった。自治体の既存の境界は変更されず、Nds 州の細分化された市やゲマインデのあり方は存続することとなった。また自治体の固有任務も介入を受けず、そこには地域連合設立の緊急性と連合側の自治体への譲歩を見て取ることができよう。

ハノーファー大都市圏秩序法(以下、GrRG とする)の第 6 条によると、地域連合の任務は次の 5 つであった。

- ① 統一計画に基づく連合メンバーの発展の促進
- ② 自治体任務での利害調整と任務への支援
- ③ 経済・交通・農業利益に配慮した土地利用の確定
- ④ 大規模な建築禁止土地の保全
- ⑤ 建築用土地および建築用土地交換の確保と、その優先的維持

この中で最大の課題となったのは地域計画の策定であって、そのための規則(Satzung)が作られ、これは州当局(州支局と州内務省)の承認を必要とした。計画は 5 年間の有効期間をもち、1/2.5 万の地図が作成されて、市やゲマインデの地区詳細計画(B-プラン)は規則に基づく拘束を受けた。注目すべきは、地域連合が州の自然保護行政の下位機関になったことで(GrRG 第 9 条 2 項)、これは地域レベルでは初の試みであった。

連合の組織構成は、旧来からの地域連合の場合と同一であり、①最高決定機関としての連合総会、②執行機関としての理事会、および③連合代表としての理事長、の 3 機関で構成された。そこでは、ハノーファー市と周辺自治体の利害を代表、調整するための、上記諸機関における内部の構成

がキー的な重要問題となる。

連合総会は連合メンバーの中の有力な自治体（ハノーファー市、弱体ゲマインデを代表する4つの郡、10の郡所属市ないしゲマインデ）の議会体で選ばれる名誉職の214名の代表（ここでは議員とする）から成り、任期は5年であった。地域人口の6割を占めるハノーファー市は、議員の40%（最小でも36%）を占め、質的多数をもつので重要決定では事実上の拒否権をもちえた。郡代表は傘下のゲマインデの利害に配慮するが、全体として議員は一般的な住民の福祉（Wohl）の向上に努めるものとされた。なお、総会の第一議長には、ハノーファー市長のA.ホルヴェークが就任している。

連合執行部は総会の中から選ばれた13名のメンバーで構成され、このうち5名がハノーファー市、8名が他の自治体の所属者だった。その任務は、総会で決める規約の準備と規約上の諸措置の執行であり、議長は総会の議長が兼務した。対内・外の代表者である連合理事長は12年の任期をもち、2人の常勤の助役（Beigeordnete）が補佐役として就いた。以上の他に、連合顧問会議（Verbandsbeirat）が設置されて（36人）、社会・経済・文化部門での連合メンバーおよび交通、エネルギーの専門家が諮問にあたったのである。

次に、後の計画の雛形ともなる、初期の連合計画をみていこう。同計画は地域発展の指導モデル（Leitmodell）になるとされ、67年3月の総会で一致して採択された。地域連合はそこで確定された目標と空間整備の諸施策を実現する、と定められたのである。

具体的な計画の対象は、①自然空間、②土地の利用、③住宅地と職場の配置、④移動と通勤、⑤個人的、公共的な近隣交通、⑥中心地の設定、であり、またその際の6つの原則が列挙された。これは、①既存の行政上の編成を維持すること、②居住地と職場・中心施設との近接性、③居住地計画と交通計画の統一性、④諸措置の計画と実施の統一性、⑤経済的考慮に基づく計画では、全経済への配慮が個別のそれに優先すること、⑥居住地重点から外れたゲマインデでは独自の発展が図られ、また中心施設は中核

ゲマインデに置かれ、それらの景観の維持を図ること、であった。

上述の諸措置は「分散化された集中化」(“dezentralisierte Zentralisierung”)という言葉で総括され、また空閑地の維持、発展は最優先の課題とされた¹⁶⁾。この内、議論が多かったのは、各自治体の行政能力や施設配置のレベルを示す中心地の設定で、当時の連合のタームでは、ハノーファー市が主・中心地(Hauptzentrum)となり、また3つの副・中心地(Nebenzentrum)と7つの地域中心地(regionale Zentrum)、そして11の中核ゲマインデ(Mittelpunktgemeinde)が設置されたのである。

ハノーファー地域連合の発展で特筆すべき成果は、近隣軌条鉄道(Oeffentliche Personennahverkehr—ÖPNV)の設置とその整備であり、この過程では60年代末の住民運動も少なからぬ影響を与えている。近隣鉄道の設置は、地域発展の先駆的なモデルとして連合で重視され、先ず、地元の交通会社ユストラ(Üstra)によってノイシュタット＝ハノーファー＝ブルックドルフを結ぶ路線が建設された。またドイツ国鉄もハノーファー空港までの電化路線を地域の財政支援を得て敷設し、それらの利便性は住民の間で好評を博した。このために、69年に運賃の値上げが公表されると住民の間で抗議の声が拡がり、「赤い点行動」(“Aktion Roter Punkt”—白地に赤丸のデザインのプラカードや旗を掲げて示威行進などを行った)と称する住民運動が勃発し、同様の運動は全国の複数の大都市に拡大した。結局、それらの行動によって、運賃は統一価格の50プフェニヒに引き下げられ、またユストラその他の私営企業が共同体化されて、「ハノーファー大都市圏交通」(“Grossraum-Verkehr Hannover—GVH”)に統合されて、同社は現在に至っている¹⁷⁾。

16) D. Fuerst, A. Rudolph, “The Hannover Metropolregion”, in: W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (eds.), *Metropolitan Governance and Spational Planning - Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London & New York, P. 155.

17) 「赤い点行動」については、A. Jonischkies, *Aktion Roter Punkt*, in: *Der Spiegel, Geschichte*, 5. Juni 2009. <https://www.spiegel.de/geschichte/protestkultur-a-949829.html> (accessed 2019/10/10)

ハノーファー地域連合は、70年代前半における自治体の領域改革の進展と、76年の政権交代に至る政党間協調の問題とが関連して、74年から新しい局面を迎えるが、これについては時期的な継続性を考慮して、次節で取り扱うことにしたい。

第二節 1970年代中期から1990年代末期まで

(i) 連邦

本項では、1990年代末までのドイツの広域計画制度の進展を扱う。ただし予め述べておくと、これまでドイツの計画史を通観してきた本論文では、「広域計画」という概念は、全国（Reich, Bund）と邦ないし州（Staat, Land）、地域（Region）の各レベルの計画を一括して表すものとしてきたが、以降は、基本的には連邦共和国内の州と地域の計画を指すこととなる。というのは、戦後における連邦規模での大綱的な国土計画作成の試みが、1975年の連邦国土整備プログラムをめぐる経緯から実質的に頓挫した後は、自治体のミクロな建築指導計画を枠付ける上位の計画は、州と地域の広域的な計画に限られるようになったからである。計画制度での連邦側の影響力の行使については、連邦国土整備法の枠組み法的な規定を除くと、具体的な措置は、連邦と州の「国土整備閣僚会議」（MKRO）の場での合意を通して行われるようになった。そこで、「連邦」という表題の本項では、計画制度についての全ドイツ規模の一般的な傾向と、その下の州レベルの独自のあり方を幾つかの州に絞って示すことにしたい。それは、この時期の基本法が定めた大綱法規定（旧第75条。2006年の基本法改正で削除—後述）の下での、国土整備計画の連邦制的な形態を示すものとなるだろう。また本項では補論として、これまでは触れてこなかった、広域的な国土計画と専門分野毎の部門計画（Fachplanung—交通、エネルギー、水路その他の個別部門の計画）との関係について、幾つかの点を確認しておきたい。

本項が対象とする70年代中期以降の時期には、いうまでもなく、戦後ドイツを画する2つの全政治・経済・社会的な転換があった。一つは73年の

オイル・ショックに端を発した戦後の高度経済成長の終焉であり、いま一つは、大戦後の東西冷戦の終結を決定づけた東ドイツの崩壊とその西ドイツへの吸収、即ちドイツの再統一である。

それらの転換を背景とするドイツの広域計画制度の変容は、主に次の 4 点にまとめられよう。第一には、高度成長期が終焉してそれに伴う「進歩へのオプティミズム」が失われると、60 年代末から 70 年代前半までを蔽った「計画へのユーフォリー」は消失した。第二に、その反面として、高度成長の負の側面である公害や都市問題への深刻な反省から、自然・環境問題が計画制度の構想の重要な一環となり、またこの点と関わる団体や市民の「参加」の意識が強まった。第三に、ドイツが再統一されて東の新州が発足すると、州の計画制度が東側に移植されて対象領域が拡大した。そして第四に、90 年代のグローバル化と欧州統合の進展により、各国の新たな経済成長と工業立地をめぐる競争が激化するとともに、反面、国内の地域 (Region) という中間的な空間での緊密なアイデンティティを求める志向が生まれた。それらの成長と環境、新州を加えた国、州、地域をめぐる角逐と調整の問題が、広域計画制度の主要な課題となって今日に至っている。

〈a〉 1970 年代中期から 1980 年代末期まで

ドイツの著名な地理学者である H. H. ブローテフォーゲルは、70 年代後半から 80 年代のドイツの国土整備制度のあり方を、計画制度の「意義喪失とエコロジー化」の時代と特徴づけている¹⁸⁾。その背景には、80 年代に米、英などの先進諸国を席卷した新自由主義の流れがあるが、ドイツではそれに先行するより特殊な状況があった。同国の国土整備制度は 70 年代の中期に大きな転機を迎えており、それは 74 年の H. シュミット政権の登場と 75 年の連邦国土整備プログラムの蹉跌で示されている。この状況認

18) H. H. Blotevogel, *Geschichte der Raumordnung*, S. 798. <http://www.ECONSUR.EU.2018> (accessed 2022/1/9)

識を前提にして、以下では、70年代後半から90年代末にかけての国土整備政策の推移を論じることしよう。

74年5月に連邦首相の座に就いたシュミットは、「計画へのユーフォーリー」の時代を担った前任者のブランドとは異なり、その社会観として、計画制度に親和的な社会工学を批判するK.ポッパーの「漸進的エンジニアリング」論に共感を示し、統合的、長期的な計画モデルには消極的な立場をとった。また、前章で述べたように、75年に提示された連邦国土整備プログラムは、枠組み計画としてほとんど実効性をもちえず、81年に形式的には更新されたが、以降は、連邦全体を対象とする国土プログラムの作成は試みられなくなったのである。国土整備制度のより具体的な制約条件として、例えば憲法・政治学者のF.W.シャルプフらは、(i) 専門各分野の部門計画との権限問題における緊張関係、(ii) 同じく部門計画と比べた固有財源の乏しさと計画の受け手の不明確さ、および(iii) 計画適用における柔軟性の欠如、を挙げている¹⁹⁾。

82年の政権交代で生まれたH.コール首相下のCDU-FDP政権は、同時期の米・英政権の「新自由主義路線」とは一線を画しながらも、市場経済の重視と福祉国家体制の相対的な後退を認め、また支持基盤である中小都市や農村部の地方自治を尊重する立場をとった。これらの点は、総じて連邦と州の「国家の役割」がドイツでも後退したことを意味しており、そのような状況は、州を中心とする国土整備体制にも様々な影響を与えたのである。

83年の連邦議会選挙を経て、本格的な政権交代を果たしたコール政権は、就任後の政府声明で、国土計画における「構造・環境政策のより良い調整」の方向を打ち出し、経済成長と環境配慮の双方をとにかくも両立させる姿勢を明らかにした。ただし、この間の国土整備政策の概要を著わした前出のブローテフォーゲルによれば、そこでは、同政策のもつ調整機能

19) Grundriss I, S. 162, S. 164.

が減退し、情報に基づくより「柔軟な」空間監視や空間整備の報告、予測などの限定的な機能が残された、とされる²⁰⁾。また、この問題を連邦レベルで扱う諸官庁の「省間・空間整備委員会」(Interministerieller Ausschuss fuer Raumordnung—IMARO)の調整作業は順調には進まず、85年に同委員会は「空間整備プログラムの重点」を採択したが、この文書は新たな視点をほとんど提示しえなかったのである。

次いで、80年代の国土整備制度のポジティブな側面である環境と「エコロジー化」の問題を検討しよう。この問題は、本稿では今まで言及してこなかったので、時代をやや遡ってその要点を記したい。なお、90年代以降の展開は、EUの規定との関係が密接に関わるので、後の部分で扱うこととする。

一体に、ドイツの国土計画政策担当者の自然・環境問題への強い関心は早い時期から際立っていた。そもそも端緒期のルール地域計画を主導したR.シュミットの主要動機の一つは同地の緑化構想にあり、その点はヴァイマル期の他の地域計画でもほぼ共通していた。また「清潔な帝国」ナチスの体制が1935年にライヒ自然保護法を制定したことはよく知られている。戦後のドイツ基本法は、2006年の改正に至るまで、自然保護と景観保存(3項)の任務を、国土整備や水利経済(4項)と並んで第75条の大綱的立法権の範疇に収めてきた。ナチス期のライヒ自然保護法は、58年10月の連邦憲法裁判決で州法が継受するものとされ、また65年に成立した連邦国土整備法が謳う「自然的所与」への尊重は、現在に至るまで一貫して継続されている。

70年代に入って高度成長期の終焉が強く意識されるようになると、その反省を含めて環境問題への合意が幅広く形成されていった。ブランド政権下の72年の基本法改正では、競合的立法(第74条)の対象に廃棄物処理、大気清浄化と騒音防止が追加され(Nr. 24)、また74年には連邦内務省の下に環境局が設置された。そして、チェルノブイリ原発事故を直接の契機

20) Ibid., S. 165.

として、連邦環境省が発足したのが 86 年のことであった。

ドイツの環境法制の特色は、環境問題全般を定める基本法典がなお制定されず、個別の環境問題が、それと関わる個々の法律の中で規定されていることである。この事情から、EU 法の国内法化で国土計画とも関わる「環境親和力調査」などの政策導入が遅れたことは後述する。環境問題を直接の対象とする 70-80 年代の連邦大綱法律には、72 年の「廃棄物処理法」、74 年の「連邦イミッション法」と、ライヒ法に代わる 76 年の「連邦自然保護法」があり、また 80 年には素材関連では初めての法律である「化学品規制法」が制定されている。

70 年代以降に浮上した、国土整備制度のあり方と深く関わり、本稿のテーマともなる問題として、計画の決定過程に対する団体と市民の「参加」の問題がある。その背景には、当時のブランド政権が「より多くのデモクラシーを」という標語の下で進めた再民主化の動きがあり、以降もこの流れはいろいろなレベルで進むこととなった。そのような政治参加の進展は、2つの側面からみることができる。一つは、参加をめぐる制度上の改革であり、これは決定プロセスでの強制的契機をもっている。いま一つは、参加が個々の主体の意思や決定でなされる場合であって、環境問題その他への住民の要求や抗議などの「不定形な」運動がそれにあたる。これらの動きによって、政治的なダイナミズムに欠けがちだった戦後ドイツの市民社会は、「参加」の政治文化をもつ社会へと転換していくのである。以下、その大要を述べよう。

団体と市民の計画決定過程への参加が制度的に実現したのは、76 年における SPD-FDP 政権下の連邦建設法の改正によってである。60 年に制定された同法は、ゲマインデを主体とする建設管理計画（BIP—いわゆる F プランと B プラン）の策定過程における、計画草案の縦覧と公的利害をもつ官庁、団体の意見開示を規定したが（第 2 条 5～6 項）、76 年の改正によって、新設の第 2a 条で「BIP への市民の参加」が定められ、市民はゲマインデから「可能な限り早い段階」での意見陳述と討議の機会を得ることになった²¹⁾。ただし、ゲマインデの行政体は市民参加の方式、対象区域とそ

の期間を決定することができ、また参加の結果は考慮されるが、計画の策定自体はゲマインデが「固有の責任」で行うものとされた。つまり、市民の参加は計画の決定権には及びえなかったのである。この参加の制度上の問題については、後の部分で再度言及する。

さて、政治参加の契機に乏しかった戦後ドイツの市民社会で、その大きな転換をもたらしたのは、いうまでもなく 68 年を前後とする「学生反乱」の勃発であった。その後、運動の参加者や支持者は、一部が SPD に流入して同党の活性化と世代交代をもたらし、一部は「新しい社会運動」の中心となって、後に緑の党を結党する主要な一翼を担った。また、政治参加への社会的、心理的な壁が除かれた 70 年代からは、政治的な志向とは別に、「市民イニシアティブ」と総称される様々な市民運動が、各地で台頭するようになった。それらは、生活環境や交通、廃棄物処分などの身近な生活と結びつく諸要求や、自然環境破壊への抗議、反原発の運動などを展開して計画体制のあり方に影響を及ぼし、「下から」の再民主化を促すものとなったのである。

次に、州レベルでの国土整備体制の変容につき、その全般的な動きと個別の州の状況を検討していこう。まず、前章の補遺の意味もあって、その全体の流れを 60 年代を含めて約論する。ここでの基本的な考えは、国土整備法に基づく規範と新たな諸手法による空間・居住構造の設定であった。次いで、個別の州の動きをみていくが、紙数の関係から対象をノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州とバイエルン州に限定し、ニーダーザクセン州については次項でより詳しく扱うこととする。

最初に、60-70 年代の全般的な動きを簡単に振り返ってみよう。州レベルの計画制度の進展は基本的には連邦のそれに先行し、先にふれたように州計画法の制定は、早い段階では 50 年に NRW 州が、57 年にはバイエルン州がこれを実施した。60 年代に入るとその動きは本格化して他の州で

21) Bundesgesetzblatt, Jg. 1976, Teil I, S. 2223.

の制定が続き、66年のラインラント・プファルツ州の法制化で一巡化したのである。連邦ではそれらを大綱的に整序する形で65年に連邦国土整備法が制定され、以降は計画手法の精緻化が進んだ。特に68年の国土整備関係閣僚会議で、おおよその統一的な計画手法が設定され、以前から議論が進んでいた「中心地」論が、各段階の中心地（上位、中位、下位および基盤）とそれらを結ぶ「発展軸」に基づいて具体化されて、全国の広域計画の統一的な手法となった。これを受けて、60年代の末から70年代の前半には、各州の間で計画法に基づく州計画の具体的な作成が進んだのである。

州計画のこの時期の名称は様々であって、やや煩瑣だがそれらを列挙すると（州名と作成年度）、①州開発計画（Landesentwicklungsplan、バーデン・ヴュルテムベルク／1971～73、ヘッセン／1971、NRW／1970）、②州国土整備プログラム（Landesraumordnungsprogramm、ヘッセン／1970、Nds／1974）、州開発プログラム（Landesentwicklungsprogramm、ラインラント・プファルツ／1968、Nds／1973、NRW／1974、バイエルン／1976）、③国土整備プログラム（Raumordnungsprogramm、ザールラント／1967～70、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン／1967）、④国土整備計画（Raumordnungsplan、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン／1969～73）であった。ここには、各州が計画制度をめぐって独自の動きを進めていたことが伺えるだろう。また、全体を通じて指摘しうるのは、ドイツでは個々の州の内部でも諸地域の独自性の強いところが多く、それらは州内の地域計画を通じて、改めて固有のあり方を示したことであった。以下では、州の計画制度の態様をNRW州とバイエルン州を対象として扱うが、両州は内部に地域的な対立を抱えながらも、前者は州の地域計画制度を早くから確立し、後者はそれを最後に導入した州であって、この意味で、それぞれが一つの「典型例」を示している。

ドイツの諸州の中で州計画の構想を逸早く推し進めたのは、高度成長期にドイツ鋳工業の中心を担ったNRW州であった²²⁾。同州では、50年制定の簡素な州計画法が62年に大幅に改訂されて、州全域の計画構想につき

特にその組織的な面が提示された。以下では、計画制度に関する同州の議論が「最も活発だった時期」(J. Gadegast) とされる 62~79 年を対象として、今日の NRW 州の計画制度が形成され、定着する過程を論じよう。これらは、連邦の動きに先行して実務的に積み重ねられたものであり、また、そこには同州の産業諸部門の盛衰が示されている。

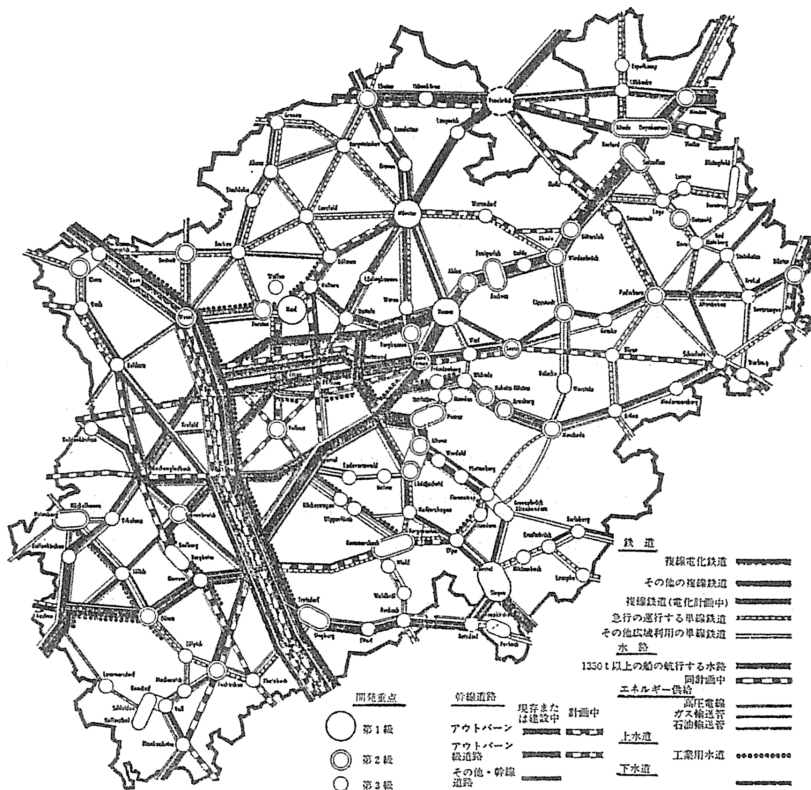
この時期に作成された、全州域をカバーする州開発プログラムと、それを具体化する州開発計画は、① 62 年改訂の州計画法に基づく 64 年の州発展プログラム (LEPro64 とする) と、その下の 66 年の州開発計画 I (LEP I とする) と LEP II (70 年)、② 74 年制定の州開発法に基づく LEPro74 と、その下の LEP I/II (79 年—LEP I と II を統合したもの) および個別分野を対象とした LEP III~同 VI (74~82 年)、である。以下、主要なプログラムと計画を説明しよう。

まず、LEPro64 に基づく LEP I について。この計画によると、州領域は、①密集中核地 (Ballungskerne) と②密集地周辺ゾーン (Ballungsrandzone) および③農業ゾーン (Laendliche Zone) に別けられ、農業ゾーンには大半の州域が適用された。また、州全体が開発重心地と開発軸 (鉄道、道路、水路、エネルギー配線網) のシステムでカバーされ、農業ゾーンには 3 段階の「中心地」と、「都市的関連地域」(staedtische Verflechtungsgebiet—人口 5 万以上で供給能力が高い地域) が設定されて、高度成長期を背景とした開発と住民数の拡大が目指されたのである (構想としては図 2-2)。

LEP I が大きな実効性を発揮したのは、1967~75 年に実施された郡とゲマインデの領域改革においてであった。そもそもドイツの各州では、本格的な都市化と福祉の時代を迎えて、(場合によると中世期から) 細分化された自治体領域の改革が緊急の課題になった。NRW 州では先ず郡領域で、

22) 以下、NRW 州については、特に註を付さない限りは、J. Gadegast, op. cit., SS. 252-273; 森川洋、前掲書、第 8 章 (「ノルトライン=ヴェストファーレン州の空間整備計画」); 同、「西ドイツ・ノルトライン=ヴェストファーレン州の空間整備 (上)、(下)」、『地理科学』, no. 1, 2, vol. 39, 1984.

図 2-2 NRW 州の州開発プログラム (LEP1964 年)



森川洋、222 頁より重引。

次いでゲマインデ領域で改革が進められ、その際、特に郡のレベルで、財・サービスの供給網を重視する中心地のシステムが改革の準拠枠となったのである。これは改革が州計画に従って実施されたことを示しており、改革後は特別市と郡の名称を変更する LEP I の改正が 70 年末に行われている (LEP II)。

次に LEPro74 と LEP I/II を説明するが、周知のとおり、この間、NRW 州の経済的地位はドイツの産業・エネルギー構造の転換に伴って低下し、特にモンタン産業を中心として失業者が急増した。半面、高度成長期の負の側面から、同州でも環境・自然問題への取り組みが本格化し、70 年には

首相府の下で自然保護庁が発足した。そのような状況を象徴する一例を挙げると、エネルギー企業フェーバ (Veba) が 70 年からライン河沿岸カルカーで原子力発電所の敷設を進めたが、建設終了後に維持コスト急増の予測と反対派住民の運動によって、結局は稼働しないまま廃炉に追い込まれるという、当時のエネルギー事情の混迷と市民参加の進展を示す事例が生きている (施設跡地は大規模公園になった)。なお、この時期の NRW 州の政局について述べておくと、同州では 66 年に CDU から SPD への本格的な政権交代があり、SPD 政権 (単独または FDP ないし緑の党との連合政権) は「計画へのユーフォリー」とその見直しの時代を共に担うことになる。

そこで州計画の説明に戻ると、74 年に (州レベルでは初めて) 州法律の形をとった LEPro II は、新たに自然・環境保護の重視と成長政策の見直しを図った。同法の第 1 節「原則」では、自然的所与と環境保護要請への配慮が、経済上、インフラ上その他への配慮とともに謳われ (第 1 条)、自然的生活基盤の内容として、大気、水、土壌、動植物界が列挙されたのである (第 2 条)²³⁾。また、自然保護を担当する部局は一時農業省に移されたが、85 年になって州計画と自然保護の権限は、新設の自然保護・国土計画・農業経済省の下に置かれることになった (現在は環境・自然保護・交通省の下にある)。

次いで LEPI/II (79 年) は、州の産業構造の変容と住民数減少の予測に応じて、LEPI と II を統合したもので、具体的な「枠組み条件の変化」としては、経済成長の鈍化、公的任務での財政逼迫、インフラ計画の変更、原料・エネルギー源の欠乏と価格高騰、環境問題への配慮、が挙げられた。これらの問題に対処するために、(i) それまで農業ゾーンに限られていた中心地の体系を、他州と同様に州域全体に拡げ、また農業ゾーンの「都市的関連地域」に代わって「単一核的密集地域」(solitaere Verdich-

23) Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm), in: Gesetz- und Verordnungsblatt fuer das Land Nordrhein-Westfalen, Jg. 28, Nr. 15.1974, S. 96.

tungsgebiet) を設けた。(ii) 住民数 2.5 万以上の中心地はすべて開発重点地となり、さらに (iii) 16 の密集中核地の都市が、新たな上位中心地として諸施設の充実を図るとともに、中心地システムの改定による発展軸の再編がなされたのである。

次に、NRW 州の州計画を地域毎に具体化する、州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft—LPG) のあり方をみていこう。それらは、戦前から引き継がれた LPG ラインラント、同ヴェストファーレン (戦後は旧リッペ州も帰属) とルール炭鉱地域開発連合 (SVR) の 3 団体から成り、大戦直後に「公法人法」で公認されて、英占領軍当局下で復興と難民問題に対処するための活動を開始した。50 年の州計画法は、LPG の構成に法的な安定性を暫定的に与え、62 年に抜本的に改正された同法が、この組織を地域計画の策定機関として詳細に定めたのである。また地域計画は同法上で正式には「領域開発計画」(“Gebietsentwicklungsplan”) と称されることになった。

以下では、名称と計画任務につき幾度かの変更があったルール炭鉱地域開発連合を中心に、NRW 州での地域計画のあり方を紹介しよう。なお付言しておく、前章で述べたナチス期の「東部総合計画」に深く関わった J. ウムラウフは、戦後になると (計画家としての全国的な声望の回復とともに) SVR の再建に指導的な役割を果たし、59~65 年にはその理事長に就任している。

さて、上記の 3 つの州計画共同体の内、活動の先陣を切ったのは SVR であった。61 年に重工業軸と緑地ゾーンを中心とした国土整備の概念図が提示され、これに則して領域開発計画の草案が示されて、同案が 66 年に州の担当官庁によって承認された (GEP66)。その際、SVR は 3 つの行政区、即ちデュッセルドルフ、アルンスベルク、ミュンスターの部分領域で構成された。また、他の二つの州計画共同体も、引き続いて 60 年代にそれぞれの領域開発計画を作成したのである。

上記のシステムが変更されたのは 70 年代の中期であった。この改革は、州経済の停滞を背景として、計画体制の効率化を図った州側の主導で行わ

れ、LPG のラインラントとヴェストファーレンが解散され、また SVR は地域計画作成の権限を失った。代わって 76 年初頭からは、5 つの行政区 (上記 3 つの他にケルンとデットモルト) で新設された「管区計画評議会」(“Bezirkplanungsrat”) が計画主体となり、自治体側からの批判はあったが、結局この体制が当面は定着した。SVR は 79 年に「ルール自治体連合」(“Kommunalverband Ruhrgebiet”) と改称して引き続き存続し、廃棄物処理その他の任務をもったが、「組織なき地域」(“Region ohne Organisation”) と揶揄する声もあった²⁴⁾。なお、SVR は 2009 年に「ルール地域連合」(“Regionalverband Ruhr”) と再度改称して、行政区と地域計画の主体に戻っているが、諸団体や政党の間の複雑な事情が絡むこの間の経緯に関しては、本稿では省略したい。

NRW 州の国土計画制度については以上にとどめ、次にわれわれは、NRW 州とは幾つかの点で対極的な特質をもつ、バイエルン州の州計画の発展をみることにしよう。

かつて農業州であったバイエルン州は、ヴァイマル共和国時代には工業化と都市化に関わる地域的な計画構想をもたず、ナチス時代のライヒ国土整備局の下でようやく「事実上の第一歩」(W. Terhalle) が踏み出された。大戦後は、同州はフランス軍占領当局の下に置かれたが、ここには大量の難民、追放民が流入し、州人口は戦前の約 600 万 (39 年) から戦後の約 900 万 (46 年) に急膨張した。その下で戦後復興が進められ、後のハイテク州に連なる工業化が進んだのである²⁵⁾。

同州の計画制度の背景にある特色は、州内の伝統的な地域間の対立と、急速な工業化による産業間の対立が激しいことである。前者については、

24) ルール地方の組織については、S. Goch, Das Ruhrgebiet - Das Entstehung einer Region? Geographische Revue, Jg. 3, H. 1, 2001, SS. 23-42.

25) 以下、バイエルン州については、W. Terhalle, Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem 2. Weltkrieg. Landesebene, in: Entwicklung, SS. 105-133; K. Witzmann, Zur Geschichte der Landesplanung in Bayern nach dem 2. Weltkrieg. Regierungsbezirke und Regionen, in: ibid., SS. 134-152; 森川洋、前掲書、第 4 章 (「バイエルン州の空間整備計画」)。

ミュンヘン大都市圏、ニュルンベルク市とヴェルツブルク市を中心とするフランケン地方、アウグスブルク市中心のシュヴァーベン東地方、そしてアルプス山域を含むオーバーバイエルン地方が州内で分立し、それぞれの地方色が強いことを指摘できる。後者については、主として各産業の代表者からなる州参議院（Senat）が地域間の対立も絡む諸利害の調整にあたり、この機関は1999年まで存続したことが知られている。

バイエルン州では戦後復興が一段落すると、州国土計画制度の確立に向けた動きが進展し、52年には政府が州計画法案を作成したが、この試みは議会側の留保によって頓挫した。同法は57年に漸く成立したが、ここでも州参議院の抵抗が強く、具体的な発展プログラムは以下のような慎重な手続きを経て実現したのである。

62年に「バイエルンにおける国土計画の原則と目的」という文書が発表され、そこでは州域が「保全空間」（“Versicherungsraum”—大都市圏）、「形成空間」（“Gestaltungsraum”—農工地帯）、「開発空間」（“Entwicklungsraum”—経済構造が弱体な地域）という3つの地域タイプに別けられて、州の統一的な計画構想の導入が図られた。70年2月には、第2次ゴッペル（CSU）内閣の下で州計画法が改定され、これは基本的には65年の連邦国土整備法を具体化したものだが、州計画の「原則」の精緻化、地域計画の設定、監督、中心地と開発軸の概念の導入などが盛り込まれた。それと前後して、所管官庁の経済・交通省が「バイエルンのプログラムⅠ」（69年）と「同Ⅱ」（70年）を発表し、両者は一応相補的な関係にたったが、後の本格的な開発プログラムを考慮して、統一的な体系性をあえて避けたところがあり、暫定的な性格の強いものであった。

70年末に第3次ゴッペル内閣が成立すると、政府は州開発・環境省を新設し、同省が空間整備政策の発展を2年ごとに州議会に報告することを義務付けた。また発展プログラムの部分的な章を規定する3つの政令が発せられ、72年のそれは州内の地域計画の主体の設置を、73年のそれは拘束的な効果をもつ中心地の設定を定め、そして74年には最下位レベルの小・中心地の原則が定められた。以上の段階を経て、本格的な州開発プログラム

が他州よりも遅れて実現したのは、漸く 76 年のことであった。そのような遅延をもたらしたのは、やはり州内の地域間、産業間の調整が困難であったためと考えられる。

新たに策定された州開発プログラムは、その間の準備的な構想を一部修正して集大成したもので、その内容をかいつまんで述べると、州域は、①稠密空間（ミュンヘン、ニュルンベルク、アウグスブルクの 3 つの大稠密空間を含む）と、それ以外の②農村空間、に分かれ、農村空間はさらに、a) 構造弱体地域、b) 産業不健全地域、c) 東方国境周辺地域で構成された。構造弱体地域は、農業人口流出の阻止や農業インフラの確立を目標としたが、この地域は州面積の 43% を占めており、州の伝統的な産業が健在であることを示している。また産業不健全地域は特定の不振工業部門の集中がみられる地域で、フランケン地方の一部が指定された。なおこれらの計画は、財政的には州の中期財政計画と連動していることを付記しておこう。81 年には州計画法が改定されて、議会が州発展計画に参加するとともに、その細部への関与を避けるために、州政府の実質的な決定の後に議会が承認する手続きが決められたのである。

次に地域計画の説明に移ろう。バイエルン州の州計画の大きな特色は、州の全領域を細分化して、その各々に地域計画を設けたことである。これは 70 年の州開発計画法で初めて規定されたが、計画領域は行政区（州内の 7 つの中級官庁）をさらに 18 に分け、各々の領域に地域計画連合（regionaler Planungsverband）という機関が設置されて、73 年からはそれぞれの計画の作成に着手した。地域計画連合は郡とゲマインデで構成される公法団体だが、地域指定の過程では諸連合相互の調整が困難であり、管区からの長期の調停が続いた、とされる。

最後に、バイエルン州の州計画制の「エコロジー化」の問題をみていくが、ここではアルプス地方を含む同州の豊かな自然資源がその大きな背景となっている。70 年に新設の州開発・環境省の下で、「バイエルン自然保護法」の制定（73 年）と、州開発計画における環境保護規定の編入（76 年）が決定された。それらを受けて、84 年には州憲法に「生活基盤としての自

然の保護」の規定が盛り込まれ（第 141 条）、動物保護などとともに自然環境を保護、育成する州の姿勢が最高法規で明確になったのである。また地域計画では、通常の任務の他に、広域的な観光ゾーンの保護、山岳・森林地帯での保護林の開墾禁止などの特有の優先計画が含まれている。付け加えると、ミュンヘン新空港建設の問題では、環境、騒音への対策が事前に細かく定められたが、様々な反対運動と対話の試みがあり、最終的には他州の範となるような和解的な解決が実現した。

同州でのユニークな試みの一つとして、自治体が結集して「保養地連合」（“Erholungsflächenverein”）という組織が作られたことがある。この組織は 65 年に設立され、自治体の境界を超えて保養地や温泉地、グリーン・ゾーンなどを指定、設置して、それらを原則無料で住民の利用に供した。例えば地域・ミュンヘン 21 にある同連合は、州都ミュンヘン市を含む多数の自治体を結集し、財政的にも自治体と州の補助金や基金などで運営して現在も活発な活動を続けており、特に州南部の湖沼周辺の保養地は有名である。

総じて、この時期のバイエルン州は、旧来の農業州から大都市の工業化が進む農・工混合州への移行の過渡期にあり、両部門にわたる計画の作成が地域的な対立を伴いながらも進行した。上記の過程を経て、同州がドイツでも有数のハイテク工業地帯へと発展する、州計画制度上のインフラが形成されてゆくのである。

最後に、80 年代の計画体制を総括する文書として、再統一直前の 89 年 7 月に改訂された連邦国土整備法を点検する²⁶⁾。一般に、89 年法は 65 年法と比べて個々の規定を詳細化しているが、前者は全 13 条、後者は全 12 条から成るコンパクトな枠組法であることには変わりがない。変化がみられるのは、環境・自然に関する規定が増え、また新たに手続き上の規定が導入されたことであった。一般に 89 年法では、発展が一段落した農村地帯

26) Bundesgesetzblatt, Jg. 1989, Teil I, S. 1462ff.

への言及よりも、稠密地＝都市部での生活条件への配慮がより際立っている。

指摘すべき第一の点は、89 年法が第 1 条（「国土整備計画の任務と指導構想」）で、基本法上の著名な文言である「等価的な生活条件の創出」を謳った上で（同 1 項 4）、第 2 条「原則」の 2 項「健全な生活条件」で、旧来の「経済・社会・文化的な関連」に「エコロジー上の関連」を付加したことである。第二に、新設の第 6a 条（「国土整備計画の手続き」）で、①州が、「重要な計画と措置」（“raumbedeutsame Planungen und Massnahmen”）において、相互に、また国土整備計画と州計画の要請に適合する法的基礎を作る（1 項）、②計画・措置を設ける際の、関係部署の広範な参加と公衆からの一部聴取を定め（6 項）、そして③策定手続きの上で環境親和性調査の必要性を規定したことであった（同）。第二の点を補足すると、これは、州レベルで先行していた手続き問題につき、連邦での統一的な規定を導入したものであり、また第三点の環境親和性調査の規定は、85 年の EC 指令を国内法化したものであった²⁷⁾。後者の問題は後の部分で改めて言及する。なおここでいう「重要な計画・措置」とは、具体的には、連邦政府の法規命令で定める 17 の大規模事業（原発施設、鉄道、道路、廃棄物施設など）と、監督官庁が手続きの必要性を裁量で認定した事業を指している²⁸⁾。

以上で、80 年代末までの連邦と州の国土整備制度の説明を終え、次に再統一後の同制度の新たな展開を追うことにしよう。

② 再統一から 1990 年代末まで

改めて述べるまでもなく、1990 年のドイツ再統一事業の完成は、戦後ドイツの全国的、地域的な空間認識を根本的に転換させた。東西間の「境界」の消滅は、新しいドイツの地理的な位地をヨーロッパの中心地帯に押し上

27) Entwurf eines Gesetzes zur Aenderung des Raumordnungsgesetz (Zielsetzung), Deutscher Bundestag, Drucksache 11/3916 (25.01.89).

28) 詳細な邦語文献として、山田洋『大規模施設設置手続の法構造—ドイツ行政手続論の現代的課題』、信山社、1995 年、240-265 頁。

げ、また従来の「境界」周辺の地域がドイツの地理上の中心に位地することとなった。同時にこの事業は東ドイツの西ドイツへの実質的な吸収という形で行われ、その事情は国土整備制度のあり方でも変わるところはなかった。それは、この制度が従来から築いてきた安定性を示すものであった、といえよう。以下で、われわれは再統一後のドイツの国土整備制度の展開を追うこととしたい。先ずは、東側新5州の州計画制度導入の経緯を約論し、次いで西側の計画制度の進展を連邦全体の枠組みの動向として点検する。これらの制度とその実態は、ドイツ統一と EU 発足とともに進んだグローバル化、欧州化と国内の地域化という、相異なるベクトルをもつ政治・経済状況の中で、どのような位置付けと機能をもったのであろうか。

最初に、東側の州制度の成立（再建）過程をごく簡単に説明し、次いで、新5州の州・国土計画制度導入の経緯をみていこう。新州の発足は、東西間の深刻な経済格差と政治文化的、社会的な分断をもたらしたが、対象地域を拡大させたドイツの国土計画制度もまた、これらの状況に直面したのである。

さて、東の5州は、90年3月の選挙後に開かれた人民議会で、ソ連の占領期に設置された旧州が復活したもので、旧東独時代の15の県（Bezirk）に代わって、同年7月の「州導入法」（“Laendereinfuehrungsgesetz”）と通称される法律で、新たに連邦共和国の構成州となった。5州とは、ブランデンブルク（基本的に旧県のポツダム、コットブス、フランクフルト／オーダーから成る一以下、同）、ザクセン（ドレスデン、ライプツィヒ、カール・マルクス市）、テューリングン（エアフルト、ゲーラ、ズール）、ザクセン・アンハルト（ハレ、マグデブルク）、メクレンブルク・フォアポメルン（ロストック、シュヴェリン、ノイブランデンブルク）であり、ベルリンは東西が合併して新都市州となった。その後、10月14日に州議会選挙が5州で同時に実施され（他にベルリン市議会選挙は12月2日に実施）、それぞれの州で新たな州議会が誕生した。そして、92～94年にかけて各州で州憲法が相次いで制定され、新5州が連邦共和国の憲法・統治体制の一

部として再出発したのである。

新州の政治と行政における制度、人事の構築過程では、西側の政治家、官僚、専門家が大挙して東側に移って指導にあたり、東西の特定の州が相互に協力関係をもったことはよく知られている。協力関係が生まれたのは、東のブランデンブルクと西の NRW / ザールラント（以下、東西の順は同じ）、ザクセンとバーデン・ヴュルテムベルク / バイエルン、テューリンゲンとバイエルン / ヘッセン、ザクセン・アンハルトと Nds、メクレンブルク・フォアポメルンとシュレスヴィヒ・ホルシュタイン / ハンブルク / プレーメンであった。東州の新しい体制は、それらの協力関係の上に立って、各々が独自の形態をもつようになったのである。そこで次に、新州の国土構想の軸となる州計画法と州発展計画・プログラムの導入の経過と、その実施の前提となった地方自治体制の改革につき、両者が時系列的に前後する場合を含めて概要を記していく。

先ず、再統一問題と関わる連邦国土整備法の規定を、同法の成立期に遡ってみておこう。65 年に成立した国土整備法は、その第 1 条 2 項で「全ドイツの再統一という目的が配慮され、その実現が促進されなければならない」としており、これは 89 年の改訂においても同文で引き継がれた。ここには基本法と同趣旨の、ドイツ再統一という目的が計画制度の面からも謳われていたわけである。その後、統一を目前にした 90 年 9 月の改訂で、同項は「統一まで分離されていた領域の空間的関連は配慮され改善される」との文面に置換され、さらに 97 年 8 月の改訂で「分離領域」に関する規定は削除されるに至った。

再統一後の 91 年に、連邦建設省によって提示された「新州建設のための国土整備構想」（“Raumordnerische Konzept fuer den Ausbau in den neuen Laendern”）は、東州建設のための「実質上のブレイク・スルー」となり²⁹⁾、その後は、州・地域計画の法的な基礎が各州で相次いで確立された。それらを紹介すると次の通りである。先ずザクセン州では 91 年 6 月に宅

29) A. Priebis I, S. 68.

地、景観に関する法律が成立し、翌年6月には州計画法が発効した（後述）。続いて91年7月に、ブランデンブルク州が州計画・発展プログラムに関する予備的な法律を、またテューリングン州が州計画法を策定し、翌年になると、3月にメクレンブルク・フォアポメルン州が州計画法を、6月にザクセン・アンハルト州が州計画・発展プログラムの予備的な法律を発効させた。97年の連邦国土整備法の改訂後には、ザクセン・アンハルト、ブランデンブルク両州で州計画法が新たに制定され（それぞれ1998年と2002年）、他の東州でも、計画法は連邦法の改訂に応じて改められた。上記の経緯とは別に、ベルリン市とブランデンブルク州が95年4月に州間の国土計画条約を結んだが、これは、緊密な協力関係をもつ両州が国土計画の分野でも提携して具体化したものである。

なお、旧東独の計画体制とのある些少な連続性について付記しておく。旧東独では65年に県の下で「領域計画」（“Territorialplanung”）と称される広域的な計画制度が導入され、その事務局が各県に設置された。そして再統一後の東州の州計画体制の確立過程では、それらの事務局の人員が計画当局の中・下級の職員として採用され、新体制の人的な基盤を支えたのである³⁰⁾。

次に、東5州の自治体体制の改革について述べると、この改革は90年5月の地方選挙以降、主として2段階に分けて遂行された。第一段階は体制転換直後の自治体の根本的な組織改編であり、第二段階は自治体の区域改革と、イギリスの「新公共マネジメント」（NPM）の影響を受けた「新統御モデル」（“neues Steuerungsmodell”—NSM）を範とする新たな行政改革である。

まず地方選挙直後の5月に、通称「自治体編成法」（正式には“Gesetz ueber die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR”）が人民議会で採択され、これに基づいて、西州に倣った新たな自治体の構成と任務の体系が東州に導入された。他方、89年革命の経験を経て、州と

30) Ibid., S. 41.

表 2-2 東州における郡・特別市とゲマインデの数の推移 (1990 年、2009 年)

州名	年度	1990		2009	
		郡・特別市	ゲマインデ	郡・特別市	ゲマインデ
ブランデンブルク		44	1,793	18	419
メクレンブルク・フォアポメルン		37	1,124	18	817
ザクセン		54	1,626	13	488
ザクセン・アンハルト		44	1,364	14	836
テューリンゲン		40	1,705	23	951

Bundesinstitut fuer Bau-, Stadt-, und Raumforschung, Gebietsreformen—politische Entscheidungen und Folgen fuer die Statistik, 2010, S. 6, S. 9 より作成。

自治体の制度には直接民主主義的な要素も導入され、これは州・自治体レベルでは住民請願・発議・決定制度の導入として、また自治体レベルでは南独型の首長直接選挙制の採用として実現をみたのである。なお後者は、他の西州がその後同様の制度をとったことで、東から西に一つの趨勢を与えたともされる数少ない事例の一つになっている。

次いで、93～94 年の地方選挙を経て、東州では自治体の領域改革が進んだ。最初に改革の対象となったのは、西側に準じる福祉制度の導入で不適切な規模となった郡である。続いて実施されたゲマインデの領域改革では、狭小なゲマインデが集まってアムトや行政共同体を作るケースも多く、改革が数次にわたることもあるので、ここでは参考のために、再統一時の 1990 年と改革後の 2009 年の郡とゲマインデの数を示しておこう (表 2-2)。改革後のゲマインデの数は州ごとに大きく異なるが、この点の説明は省略する。また新統御モデルに基づいて推進された行政改革は、民営化やアウト・ソーシングなどの外部委託策に及んだイギリスの NPM よりも、ドイツでは行政内部の効率化がより重点的に目指された。

以上、統一直後における東州の初期の改革を概観したが、その過程をいま少し詳しく知るために、古くからの工業地帯であるザクセン州を対象として、同州の計画制度とそれに関わる自治体の領域・機能改革の経緯をみ

ることにしよう。以下では、ザクセン州の「州発展報告」(“Landesentwicklungsbericht”)の2010年と15年の版を主な素材として、本項の時期的な対象から外れる場合も含めて、その検討を進める³¹⁾。

ザクセン州はライプツィヒとドレスデンという歴史的にも有力な都市を抱え、現在では経済復興・発展が比較的順調に進んでいる州だが、統一後はやはり住民数を減らしており、その数は1990年の約417万人から2016年段階の約406万人へと漸減した。

同州の国土計画法は、統一後に西側から来た専門家や官僚群の指導で92年に施行され、続いて94年からは郡、特別市を先行させて、細分化した自治体の領域改革が進められた³²⁾。改革結果の細かい数字は省略するが、先にみたように、同州では郡とゲマインデの数は共に大きく減少した。この過程では、住民の自発的な意思が尊重され、彼らの抵抗も含めて「大きなダイナミズム」が生まれた、とされる。例えば、やや微細にわたるが、住民数3千以上の行政共同体や行政連合(Verwaltungsverband, 共にゲマインデで構成)は、その長を専門職、名誉職のいずれにするかを自身で決定しえたが、これはゲマインデに多くの行動余地を与えたのである。

2008年までの改革によって、郡は最小で住民数20万人、面積3千km²の規模で統一的な業務能力をもつことが目指され、また一部任務のゲマインデへの移譲とゲマインデに対する法的な監視などが定められた。なお90年の州発足後に6つあった特別市は、08年に3つのそれ(ライプツィヒ、ドレスデン、ケムニッツ)に再編されている。他方、ゲマインデのレ

31) Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen, Landesentwicklungsbericht 2010, <https://www.landentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEB2010.pdf> (accessed 12/9/2021); Landesentwicklungsbericht 2015, Teil-III <https://www.landentwicklung.sachsen.de/landesentwicklungsbericht-2015-/4943.html> (accessed 13/11/2021)

32) 以下の領域改革については、Kommunale Gebietsstrukturentwicklungen im Freistaat Sachsen seit 1990, Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen, 2015, https://www.rpv-oberlausitz-niederschlesien.de/fileadmin/PDF-Dateien/Sonstige/Regionalplanertagung/Vortrag_Wehner.pdf (accessed 15/12/2021); E. Eggert, Stand der kommunalen Gebietsreform im Freistaat Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 3, 1995, SS. 89-93.

ベルでは、住民数 5 千人以上の規模をもって業務・財政能力を改善し、機関と市民のより直接的な決定権と透明な行政構造の実現が図られたのである。

次いで、州の国土計画法（正式には、“Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen”）についてみていくと、92 年に施行された同法は、97 年と 08 年の連邦国土整備法の改定を受けてその都度改正され、その後の数次の小改正を経て、現在は 21 年法が実施されている。

州の具体的な国土計画は、「州発展計画」（“Landesentwicklungsplan” —LEP）という名称で実施され、これは州政府の法規命令として決定される（期間は原則 10 年）。第 1 次の LEP は 94 年に策定され、上記の法改正とその間の経済発展を背景として 2003 年末に改訂がなされた後、現在はその 13 年度版が実施されている。

州政府が第 2 次 LEP の更改を決定した際に、重点施策の要点としたのは次の 6 点であった。それは、(1) ヨーロッパの空間発展にザクセンを結びつける、(2) イノベーションと成長を促進し、経済のための空間的な枠組条件を確保する、(3) 人口動態の条件の下での生存配慮の確保、(4) モビリティと交通発展のための空間枠組みの現代化、(5) 効率的な土地使用と土地需要の抑制、(6) 気候変動に備えた国土計画戦略の発展、であった。この構想の下に作られた州発展計画の 13 年度版（LEP2013）は、03 年度版で設置された上位、中位の中心地に加えて基礎中心地を指定し、特に農村地の各種インフラと生存配慮サービスの拡充に努めた。

州発展計画が各地域で具体化するのとは、4 つの地域計画である。計画主体は、LEP を統括する内務省が委託した「地域計画連合」（“regionaler Planungsverband”）で、その実質的な担い手は郡と特別市だが、同連合は 08～10 年に再編されて、現在は 4 つの対象地域をもっている。この再編の背景には、国土整備関係閣僚会議設定の「ドイツにおけるヨーロッパ大都市リージョン」（後述）の一つである「中部ドイツ・大都市リージョン」の中心地ライプツィヒの大都市圏を整備するとともに、州の「気候適応・地

域戦略プロジェクト」を進展させ、また、地域計画が景観枠組計画の機能をもつ同州では（州・自然保護法第6条）、それに基づき再生の必要な景観地域とその優先・保留地域の指定を行う、という構想が存在した。

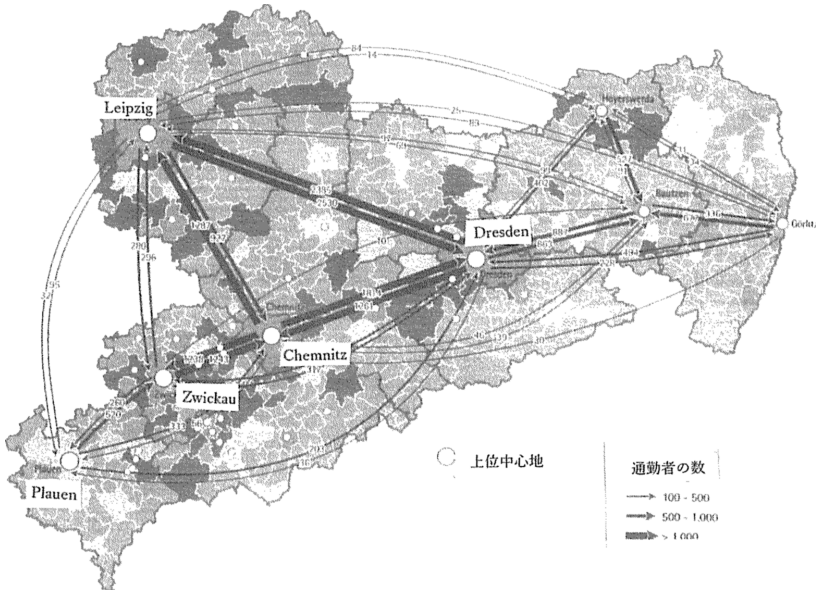
そこで次に、上記の計画構想とも関連させて、ライプツィヒ大都市圏を中心とする州の経済的成果の一端をみることにしよう。08年の郡改革は、その任務の一つとして、中心地システムとその機能領域の安定化を挙げているが、例えばライプツィヒ市北部の北ザクセン郡は、90年時の4郡、94年改革時の2郡を統合したもので、中位中心地の多様性とその配置を通して均整あるネットワークを作り、より下位の中心地との結合による郡発展のベースを作った、とされる。また旧3郡を統合した中部ザクセン郡は、ライプツィヒ、ドレスデン、ケムニッツ各市近隣の農村地として、近郊通勤者の増加と地域的安定に寄与した。

2015年の報告では、周辺農村地からの都市部通勤者の増加と、すべての郡での失業率の減少が記されている。とりわけ前記3大都市とツヴィカウ、隣州のハレでは、近郊軌条鉄道と高速道路網の発展で、近郊通勤者の数が増加した。しかしザクセン州でも、他の東州と同様、若年層の就業困難（特に熟練工）と同州へのUターン就業者が少ないことが報告されている。なお補足的に、諸計画に置かれた上・中位中心地の所在と、施策の結果である中心地間の通勤者の移動状況を表す図を示しておこう（図2-3）。また同州では、旧東独の「遺産」でもある褐炭鉱の整備・清算計画が広範囲にあることを付記しておく。

以上、本項では東5州を対象とする再統一後の国土計画制度のあり方を説明してきたが、次にドイツ全体にわたる同制度とそれをめぐる諸問題の展開をやや子細に点検していきたい。

最初に、再統一後の90年代の政治・経済上のマクロ的な背景を、前提的に述べておこう。まず、80年代の後半から進んだ政治、経済のグローバル化と欧州統合の流れは、90年代に入ると、東西冷戦の終焉と93年のEU発足に伴って本格的に進行した。それとともに、先進諸国間の経済競争が

図 2-3 ザクセン州の通勤者移動量 (2014 年)



Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen, Landesentwicklungsbericht 2015, S. 25 (一部修正).

激化し、産業投資をめぐる各国、各地域間の立地競争が激しさを増したのである。この新たな局面の下で、EU と傘下の加盟国の間では、欧州をより一体化して国際競争力を強化し、同時に加盟国間の格差を極力縮める諸政策が推進されるとともに、また「地域のヨーロッパ」と称される各国内の新たな地域構想が脚光を浴びるようになった。さらに全地球的な課題として、環境と経済の「持続可能性」の問題が、EU と欧州各国で率先して取り組まれることとなったのである。

これらの動きを背景として、90 年代のドイツの国土整備制度は、70 年代半ばからの「計画懐疑主義」を脱して再度重視されるようになった。そこで、以下ではまず、90 年代の政府文書に拠って、ドイツの国土整備政策の全般的な意図と方向を確認し、次いで、97 年に建築法典とセットで一括採択された国土整備法の改正（いわゆる “BauROG-Novelle”）の内容をみて

いこう。

この問題を管轄する国土整備関係閣僚会議（MKRO）が92年に提出した「国土整備政策上の指針枠組み」（“Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen”—ORA）は、東州の再建を最重要課題の一つとしつつ、空間・居住・環境・交通諸分野の一般的指針とともに、①欧州の空間構造発展のための、国家間協力による全欧州の指針の作成、および②全ドイツの「等価的な生活関係の創出」と、諸地域独自の力による構造政策の発展、を謳った。同じく MKRO の95年の「空間整備政策上の行動枠組み」（“Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen”—HARA）は、上記の点を確認するとともに、国際的な立地競争に勝ち抜くために「ドイツにおけるヨーロッパ大都市地域」（“Europäische Metropolregionen in Deutschland”）という新たな大都市圏構想を打ち出した。この構想は、当初7つの（1995年～）、次いで4つの（2005年～）大都市圏を設置し、ここには50以上の都市が結集して、国際的な都市間の新たな競争に備えたのである。

上記の経緯を経て、連邦議会は基本的な法制改革として、97年に建設法典の改訂と連邦国土整備法の条項付加を並行的に審議して、これを一括採択した。新たな国土整備法は、全13条の旧法から全4節23条より成る新法に改正されたもので³³⁾、同法は内容的、量的に大幅に拡充された。新法では、「持続可能な発展」の概念が導入されるとともに、目的、原則、要請の諸概念の精緻化が図られた。いま、州・地域計画と関連する改定の内容を列挙すると、①連邦官庁の関与の縮小、②州・地域計画という上位法の拘束力が強化され、それに対応して、関連省庁・公衆の参加機会が拡大した、③計画主体の協調的な任務の拡大、④「優先地区」、「保留地区」、「適正地区」という計画手法が連邦レベルで導入された（後述）、などを挙げることができよう。総じて、この改定では諸手続きの統一化と手段の透明性が図られたが、ブローテフォーゲルによれば、上記の諸措置を通じて「国土計画の全体システムが、持続可能な国土発展の統一的な指導構想の下に

33) Bundesgesetzblatt, Jg. 1997, Teil I, S. 2102ff.

確立された」のであった³⁴⁾。

本項の最後では、90 年代に顕著になる国土整備体制の「欧州化」と「地域化」の問題を取り上げることにしよう。それらの問題には幾つかの側面があるが、ここでは、①環境問題での欧州基準の確立とドイツの国土整備体制への編入、②同体制における地域問題の重点化、という問題を論じていく。

さて、ドイツの国土整備体制における「欧州空間との協力」の創出と促進は、制定時の連邦国土整備法で既に謳われているが（第 1 条 3 項）、「欧州ディメンジョン」と称される両者の密接な関係が本格化するの、は、欧州統合が進んだ 80 年代後半以降のことである。それに伴い、環境問題と関わるドイツの国土整備制度もまた、この時期に EU との直接的な関連をもつようになった。

EU 指令が環境問題で加盟国の国内法化を実現させる嚆矢となったのは、85 年のいわゆる「環境アセスメント指令」（85/337/EEC）である。同指令は、大規模な公共・民間プロジェクトを対象として、環境影響評価制度の原則を定め、これを受けて各国は国内法化を進めた。しかし、環境問題を個別法で規制するドイツではその実現が遅れて（法制化期限は 88 年 7 月）、連邦の「環境親和性評価法」（“Gesetz ueber die Umweltverträglichkeitspruefung”—UVPG。以下、環境アセスメント法または UVP 法とする）が制定されたのは漸く 1990 年 2 月のことであった。

次いで、以降の環境問題の動きを追っていくが、ここでは、叙述対象が時期的には本項の対象期を越える場合がある。これは構成内容上のバランスを考えてのことなので、敢えてそのように行うこととしたい。

EU 環境政策の指令とドイツでのその国内法化は、主要には 2000 年代の初頭から中期までの時期に集中しており、その間ドイツでは既成の法律や政令の改定が相次いだ。先ず、90 年代全般を通して「UVP 変更指令」

34) H. -H. Blotevogel, Raumordnung in den 1990er Jahren, in: Grundriss I, S. 184.

(1997/11/EC) を始めとする 6 つの EU 指令が出たが、ドイツではそれらの国内法化が遅れて、2001 年 1 月に環境と関わる 15 の法律が一括して改定された。次いで、01 年に EU が「戦略的環境アセスメント指令」(2001/42/EC) を発すると、ドイツで法制化期限内に国内法化されたのが、既出の 04 年 6 月における連邦国土整備法と建設法典の改定であり、また期限より遅れて実現したのが、05 年 6 月の環境アセスメント法の改定であった。アセスメントの対象は、政府、官庁で定めた計画ないしプログラムとそれを枠組みとする事業であり、領域の環境全体を評価の対象とすることから、「戦略的」なる修辭語が加えられて、それらの動向から連邦レベルでの枠組み的な統一的施策が実現したのである。ただし、環境アセスメントは自治体レベルでは実質上、既に実施されていたケースも多く、改定は、EU 指令を受けてこれに従い、改めて諸法律を整序化した（用語も含めて）ものとみるのが妥当であろう。

そこで次に、2004 年の連邦国土整備法の改正につき、特に環境問題と関連する部分の内容を確認しておこう³⁵⁾。環境関連の条項は、主に「国土整備計画の一般的規定」と題する第 7 条で定められている。以下、大要を述べよう。

(1) 同条 3 項 3 号は、国土整備計画が、部門法で定める交通、水利、イミッション保護とともに、同号 1～3 で、自然保護・景観保全、森林、廃棄物処理のための措置を含むべきことを規定した。

(2) 特に重要な点として、同 5 号は、国土整備計画の策定と改定の際は、01 年の EC 指令に従って環境審査 (Umweltprüfung) を実施し、環境報告書 (Umweltbericht) を作成すべきことを規定した。

(3) 同 6 号は、計画草案とその理由書および環境報告書に関して、公的部署と公衆がもつ見解を、早期かつ効果的に表明する機会を提供することを定めた。また環境への影響が他国に及ぶ場合は、当該国の公的部署、公

35) Bundesgesetzblatt, Jg. 1989, Teil I, S. 1462ff. 邦訳文献としては、J. ケッペル、W. ペーターズ、W. ヴェンデ（水原渉訳）、水原渉『進化する自然・環境保護・空間計画—ドイツの実践、EU の役割』、技報堂出版、2008 年、第 4 章。

衆に対しても同様の措置がとられる。

(4) 同 7 号は、計画策定に際しての較量の問題を規定し、環境報告書、6 号で定められた公的部署と公衆の見解およびその他の公、私の利益が、較量では配慮されねばならない、と定めた。

(5) 同 8 号では、環境審査に際して、環境配慮、環境報告書、提示された見解が計画でどのように考慮されたか、他の代替可能な計画との較量後に現計画がいかに決定されたのか、についての理由書を、国土整備計画は付記しなければねばならない、とされた。

(6) 同 9 号は、環境審査に関わる理由書を公表するものとした。

(7) 同 10 号は、計画実施に際しての環境への甚大な影響は監視 (überwachen) されなければねばならない、とした。

なお、この改正で改めて規定された「参加」の問題は、次章でより詳しく検討することにした。

環境問題に関する EU の指令とその国内法化の問題は以上にとどめ、次に、国土整備体制の「地域化」の問題に議論を移そう。再統一後のドイツは、新州の復興に支ええたブームの後には深刻な不況に見舞われ、一時は「ドイツ病」という言葉が揶揄的にも使われるようになった。その中で、「地域のヨーロッパ」を標榜する EU の動きと並行して、ドイツでも新たな経済成長とアイデンティティの源として、「地域」の問題が改めて着目されるようになった。この場合、「地域」とは、地域計画を担当する公式のそれとともに、その境界を超えて、あるいは境界内でより細分化されて、独自の帰属アイデンティティをもつ非公式のそれを指しているところに特徴がある。

この「地域化」(“Regionalisierung”)の流れを、空間研究・州計画アカデミー (ARL) のグループ「地域計画」の言葉を借りて示すと、次のようになる。まず、『「地域」はグローバル競争の経済空間上のプレーヤー」であり、場合によっては公的な制度を超えた地域が、持続可能な効率的、効果的な空間発展の要請を満たす、とされた。ここでは、英米のニュー・パブ

リック・マネジメントの手法では得にくい関係諸分野の協調関係が強調され、「戦略的な地域計画」を実現するために、具体的には、地域発展エージェンシーの設立、財政と人事の確保、地域クラスターの発展などの施策が提案されたのである、同研究グループは、『われわれは地域で生きる』と題する小冊子で、「地域化」の課題を以上のように論じている³⁶⁾。

上記の地域化の流れと、国際的な都市間競争の中で打ち出された施策が、ドイツの著名な都市を核とした「ドイツにおけるヨーロッパ大都市地域」という大都市圏構想であった。これは、先にふれたように 95 年の MKRO で提示されたもので、筆者もかつて小論で紹介したことがあるが³⁷⁾、この都市圏には 2005 年までに計 11 の地域が指名された。国際的なメガロポリスをもたないドイツが、分散的で多様な都市圏を設けたわけだが、その主な目的は、圏内の都市、郊外地が協力して、①国内外の有力企業を誘致し、②研究・知識部門を強化、発展させ、③諸交通のハブ機能を担い、そして④地域の文化的アイデンティティを涵養し、発信すること、であった。

しかしながら、この都市圏構想は法的な制度的形式はもたず、構想自体が各々の圏主体の行動に委ねられている。それらの構想と本稿の主題である空間計画との関係をみると、MKRO の 06 年の文書では、連邦と州の国土計画が同構想を発展、分化させるとして、大略次の点を列挙している³⁸⁾。それは、①境界を超えて欧州の重要性をもつ大都市圏の構想の補充、②農業政策を含めた内生的な (endogen) 地域の発展、③統合的安定化

36) ARL, Wir leben regional – Es ist Zeit fuer eine gut funktionierende Regionalentwicklung, Hannover, 2007, https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/pospaper_74.pdf (accessed 2021/12/15)

37) 山田徹、「ドイツの大都市リージョン制—「ドイツにおけるヨーロッパ大都市リージョンについて」、同編、『経済危機下の分権改革』、公人社、2015 年、113-145 頁。公式的な見解をもつ文献としては、Ludwig, K. Mandel, Ch. Schwieger, G. Terizakis (Hrsg.), Metropolregion in Deutschland – 11 Beispiele fuer Regional Governance, Nomos, Baden Baden, 2009.

38) Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Leitbilder und Handlungsstrategie fuer die Raumentwicklung in Deutschland, 2006, S.13.; P. Runkel, Fachplanungen, raumwirksame, ARL, Hannover, 2018.

戦略の作成、そして④地域の専門部門会議へのイニシアティブの取得、であるが、その内容は相当に抽象的であり、筆者には、総体として、この大都市圏構想は旧来の地域計画に捉われない地域大都市圏の新たな自生的発展の試みのように考えられる。

そのような企図の現実化には、なお時間を必要とするだろうが、大都市圏構想自体については、「大都市なき大都市地域」³⁹⁾と表現されるような批判の見解も根強くあることを付記しておこう。

上述のような地域問題の再評価は、自治体の広域単位である郡の問題にも影響を与えており、そこで次に、ドイツ郡協会（Deutscher Landkreistag）が発行した「行政改革過程における郡」⁴⁰⁾という分析・提言書に拠って、この問題の一端を探ってみよう。

再統一以降の郡改革は、東側では新州発足後に、憲法体制下の地方自治を実現するために郡の数を急増させたが、この動きは 94 年までに一段落した。その後は東西の州はともに、権限、組織の改革を意味する機能・組織改革を進め、これは連邦、州と自治体の関係を再編させたが、その背景には、住民の東西間移動や高齢化によるデモグラフィー上の変化があり、また郡の財政状況の悪化があつて、それらの要因が郡行政のスリム化と効率化を急がせたのである。

この機能・組織改革には、州下位官庁の郡への統合や結合があり（郡の結合機能《Buendelungsfunkton》）、これは資源のフェアな配分と行政活動の統一という課題に寄与するところとなった。また具体的な任務、権限の再編としては、対高齢者・失業者等の福祉行政での権限強化、教育行政における州との二重行政の縮減、許可・監督活動の強化などがあり、郡協会の評価によれば、バーデン・ヴュルテムベルク州では行政効率が 20% ほど

39) B. Koeppen, "Metropolregionen ohne Metropolen", in: Jahrbuch des Federalismus, Bd. 7, 2006.

40) Deutscher Landkreistag, Landkreis im Prozess der Verwaltungsreform. Berlin, 2006, <https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-58.pdf> (accessed 2022/1/13)

上がった、という。本稿の主題との関連では、郡は地域計画に対し直接または計画連合との協力を通して、その責任を増大させている。

90年代に進んだ新しい問題として、計画策定過程における公私間アクターの協力の進展があるが、これは「参加」の論点とも関わる重要な問題なので、次章で改めて取り上げることにしよう。

〈補論〉国土計画と部門計画の関係について

本項の最後では、空間の全体計画である国土計画と、個別のセクターごとの計画である部門計画との関係について、補足的な説明をしておきたい。この問題は、各部門ごとで極めて複雑な様相をもっており、それを扱うのは筆者の能力を超えるので、以下では、ARLのS.クラップヴァイスとP.ルンケルの各論稿に依拠して⁴¹⁾、両計画の一般的な関係をみた後に、Nds州での連邦・長距離道路建設の計画策定過程を例として、同計画と州計画の関連を概略的に説明しよう。

最初に、ここでいう両計画の簡単な定義付けを確認しておくと、国土計画とは空間的に統合された全体計画であり、具体的には、これまで述べてきた州・地域計画と、ゲマインデを主体とする建設指導計画を指す。他方、部門計画は各部門ごとの計画であり、現在、これを規定する部門法は連邦レベルで27本あり（2本の海洋関係法を含む）、その主要な対象を列举すると、航空、長距離鉄道・道路、運河などの交通関係、森林、水利、エネルギーとその導線配架、原子力最終処理場、採鉱、土壤保全、自然・景観保全、記念物保護などである。

既出の97年改正の国土整備法は、その7条3項で、連邦交通、自然保護、水利その他の各部門計画で、重要な諸要請・措置につき、利害関連を

41) S. Krappweis, Fachplanung und Raumplanung, <http://planung-tu-berlin.de/> (accessed 2022/1/25); P. Runkel, "Fachplanung, raumwirksamer", in: ARL (Hrsg.), Handwoerterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, SS. 641-653. <http://nbn-resolving.org/de:0156-55993>, (accessed 2022/2/21)

もつ公的機関と私人による確定手続き（Feststellung—とくに RGO の原則、目的につき）を経なければならない、とした。これは、部門計画に関する同法の初の規定であるが、なお「永続的テーマ」（“Dauerthema”）とも称される両計画の関係を明確にするには程遠いものであった。

部門計画には今ふれた連邦レベルのそれと州以下のレベルの双方があるが、州以下のレベルでは、①上位法の州・地域計画法が部門計画を定める州法・条例に優越する、②自治体（Ort）を超えて重要性をもつ部門計画は建設指導計画に優越する、という原則があるので問題は相対的に少ない。係争が起こりやすいのは連邦の部門計画であって、交通と核施設の建設の際には、部門計画の側が州、地域の国土計画に対して異議権をもっており、逆に異議を唱えなければ、州・地域計画への適応義務をもつ。以下ではこの両者の関連につき、例として Nds 州における連邦長距離道路の建設計画の問題を、その手続き面に限って取り上げ、同州と DEGES（連邦・州出資の長距離道路プロジェクト関連の企業）およびベルテルスマン財団発行の文献に拠って、これを検討することにしよう⁴²⁾。ドイツの連邦長距離道路計画の欧州規模の枠組としては、EU が定める「汎ヨーロッパ交通ネットワーク」（“TEN-T”）の需要計画があるが、ここでは、同計画を基とするドイツ国内の計画策定のプロセスをみていく。

連邦政府は 1970 年代から、連邦の長距離道路、鉄道、運河を対象とする連邦交通網計画（BVWP）を作り、これらの施設の新設、拡張、現代化とそのための資金調達を図ってきたが、現在では同計画の期間は 2016-30 年

42) Niedersaechsische Landesbehoerde fuer Strassenbau und Verkehr, Von der Planung zum Bau - Verfahrensablauf bei Bundesfernstrassen, <https://www.strassenbau.niedersachsen.de/startseite/projekte/verfahrensablauf/> (accessed 2022/3/15); DEGES, Bau von Bundesfernstrassen - Diese 5 Schritte sind notwendig, <https://www.deges.de/bau-von-bundesfernstrassen/>; Bertelsmann Stiftung, Ueberblick zu Bundesfernstrassen - Prozessschritte von der Planung zur Umsetzung von Bundesfernstrassen, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/81_Beteiligung_bei_Infrastrukturprojekten/Planungsprozesse_fuer_Bundesfernstrassen.pdf (accessed 2022/5/18). それらの説明にはややバラつきがあるので、最大公約的にまとめた。

である（5年ごとの見直し審査がある）。なお、連邦長距離道路の最近の改革で、アウトバーンは21年からは連邦下のアウトバーン有限会社の経営の下に置かれ、連邦道路は従来通り州への委任行政の対象になっている。

以下では、本稿の時期的な対象とも重なる、上記改革以前の連邦長距離道路建設・拡張をめぐる手続きの諸段階を紹介し、それらと国土計画との関連をみていこう。連邦長距離道路建設の計画から実施に至るまでの手続きは複雑で、州によっても異なるが、ここではNds州を例としてそのあり方を要約する。「計画」の名が付されるその手続きとは、①需要計画（Bedarfsplanung）、②前段階計画（Vorplanung）、③原案計画（Entwurfsplanung）、④認可計画（Genehmigungsplanung）、そして⑤実施計画（Ausfuhrungsplanung）であり、この内、州・地域計画との関連が子細に検討されるのが②の段階である。そこで、この手続きの全体的な流れを説明した後に、②のプロセスにつきやや詳しくみていくことにしよう。

- ① 需要計画—連邦交通省が、上記のBVWPを基に連邦長距離道路の新設・拡張区間の優先度と緊急性を、州との協議を経ながら需要計画として確定する。ここでは、費用-便益関係、官庁の任務能力、政策上の優先性などが考慮され、5年毎に見直しの審査が行われる。連邦は基本法第90条2項に基づき、州に連邦長距離道路の計画、建設、管理を委託する。
- ② 前段階計画—これは、具体的な道路建設プロジェクトの構想段階に該当し、国土整備手続き（ROV）、環境親和性審査、および路線決定から成るが、より詳しくはすぐ後の部分で述べる。
- ③ 原案計画—道路建設官庁が全体の資料を集め、予算上、専門技術上の審査を行う。その際、当局は環境・自然保護、安全性、経済性そして採算可能性を考慮して、草案資料を審査し、連邦交通省が草案の法的、技術的、財政的な可能性を判定する。
- ④ 認可計画—州・計画確定官庁が、提案された道路建設を認可すべきかを決定する。ここでは、自然保護、住民、公的利害の担い手、交通安全の利害などが比較される。該当ゲマインデが資料を公表し、

利害関係をもつ団体や市民が計画への異議をゲマインデまたは計画主体に申し立てることができる。その後、計画確定官庁は、全体の議論の較量を行い、すべての法的な前提が満たされることを確認できれば建設を認可する。この決定に対しては訴えを起こすことができる。

- ⑤ 実施計画—最後に、計画確定措置によって、道路建築のためのすべての詳細が明らかになると、実施計画が策定され、建設業者の入札、決定と建設作業が開始される。

次いで、②の段階の内容につき、州計画との関連を中心にそのプロセスをみていこう。この手続きはプロジェクトの実施主体（規模に応じて州計画官庁か郡の道路建設官庁）によって行われる。

前段階計画では、建設計画上のあらゆるヴァリエーションが、国土整備手続き（ROV）の枠内で種々の交通事情から検討され、「比較的大規模な空間」での路線が決定される。まず、事業が ROV の対象として妥当か否かの審査がなされる。そこでは、国土計画との関連が問われ、空間にとり重要性をもつ（raumwirksam）計画上の要請と一致するかが空間親和性審査として点検され、次いで環境親和性審査が行われる。それらの審査を通じて ROV の実施が決定されると作業グループが設置され、具体的な建設空間が提案されて、計画路線の説明、地図の提示と建設コストの計算が行われるのである。次の段階では、その提案に対する利害関係者からの意見と異議の提示があり、それらは纏めて「全体的な態度表明」（“Gesamtstellungnahme”）として、事業認可官庁に送付され、そこで諸利害の較量が行われる。そして、建設事業が空間計画の原則と目的に一致することが確認されれば、州計画上の「おおよその道路路線」（“grobe Trassenfuehrung”）の確定がなされるのである。

国土計画と部門計画の関連につき、その具体的な例を以上に論じてきた。なお、先に記した連邦長距離道路の管理と運営に関する 2010 年代末の改革と、それに伴う基本法第 90 条の改正については、なお十分な資料と

文献が手元にはないので、本稿では省略する。

次に、Nds 州の州計画に関する 1970 年代半ば以降の展開を検討しよう。

(ii) ニーダーザクセン州

以下の叙述では、前項でみた 90 年代末までの連邦の国土整備制度史の推移を踏まえて、同時期の Nds 州における州計画制度のあり方を検討する。まず、その前半期にあたる 70 年代半ばから 80 年代までの展開を説明するために、所与条件となる同州の政治状況からみていこう。

この時期の政治状況で特筆すべき点は、同州の政党システムが戦後形成期における諸政党の分断的な状況を経て漸く安定化するとともに、そこで初の本格的な政権交代を生んだことであった。これは主として、新たな政権政党となる CDU が、伝統的な政党ミリュウの衰退を背景に、従来の「名望家政党」的なあり方から広く党員を結集する「党員政党」(“Mitgliederpartei”)へと改革を進め、また同党から E. アルブレヒトという有力な政治家が登場したことによっている。この政権交代劇を、時期的にやや遡って追っていこう⁴³⁾。

Nds 州で二大政党中心の政党システムが定着したのは、70 年の州議会選挙を直接の契機とする。この選挙では 2 つの小政党 (FDP、NPD) が 5% 条項をクリアできずに議席を失い、SPD 単独のクーベル第 1 次政権が誕生した。その後 FDP 内では、同党が連邦で SPD と組んで政権与党となった状況を反映して深刻な党内闘争が生じ、左派リベラルがナショナル派に勝利して、連邦に続いて SPD との連合の可能性を開いた。その結果、次の 74 年州議会選挙で同党が議席を回復すると、SPD-FDP 間の連合で第 2 次クーベル内閣が成立したのである。

次いで、世代交代を旨とする連合協定に則り 76 年にクーベルが首相職を辞任すると、今度は後継者の選出をめぐる SPD 内が大きく混乱し、そして直後に、今日でも明確には解明できない政権交代劇が生まれた。この

43) 以下の Nds 州の政治史については、註を付さない限りは、註 1)。

経緯には、関係文献でしばしば「驚くべき」という形容詞がつくが⁴⁴⁾、州議会での首相指名に際して、SPD または FDP のいずれかの議員の「変節」によって、当時はまだ著名とはいえない 40 歳代半ばのアルブレヒトが州首相に指名されたのであった。その結果、先ず CDU 単独の、次いで翌年には CDU と FDP の連合の政権が立法期の残余を務め、78 年の州議会選挙を迎えた。

78 年選挙は、先の政権交代劇を州民が承認するか否かの舞台となった。そして、この選挙では、過去 2 年間のアルブレヒト首相の政策が州民に評価されて CDU が第 1 党となり、議席の絶対多数を獲得した（FDP は議席を取れず）。こうして、以降「アルブレヒト時代」と呼ばれる CDU の長期政権が 90 年まで続き、彼の下で、第 3、4 次政権では CDU が単独で、86 年州選挙を経て第 5 次政権は CDU-FDP の連合が州の統治を担ったのである。

上記の本格的な政権交代劇は、連邦レベルのそれに 4 年ほど先立っており、CDU 州政権の諸施策は 80 年代のコール政権の半ば新自由主義的な政策を先取りする面があった。この点も念頭において、次に同政権の国土計画政策を検討していこう⁴⁵⁾。

アルブレヒト内閣が当初携わった国土計画政策には、77 年の州国土計画法の改定がある。ただし、これは同政権の独自の姿勢から生まれたのではなく、以前からの自治体の領域改革に同法を適応させたものだったが、そこには、計画制度における州独自の「自治体化」（“Kommunalisierung”）の傾向も反映されている。以下、この点から説明しよう。

Nds 州の行政管区（州の下位機関）、郡・特別市およびゲマインデの領域改革は、72～78 年の 8 次にわたる法制定をもってなされ、行政管区は 8 から 4、郡は 60 から 37、特別市は 15 から 9、そして単一ゲマインデとザムト・ゲマインデは 4,062 から 427 に整理されて、自治体レベルではその統

44) Z. B. J. Schmidt, Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Foederalismus, Leske + Budrich, Opladen, 1990, S. 100.

45) 以下については、特に註を付さない限りは、H. Gnest, op. cit., Kap. 2 ff.

図 2-4 ニーダーザクセン州の地域計画の計画領域



- 1 Emden
- 2 Delmenhorst
- 3 Oldenburg (Oldb.)
- 4 Osnabrück
- 5 Wilhelmshaven
- 6 Göttingen (Sonderstatus)

R.Kruse, Regionalplanung und Organisationsgestaltung am Beispiel der niedersächsischen Träger der Regionalplanung, Diss., Phil., Universitaet Dortmund, 2004, S.34. <https://d-nb.info/1011532395/34>

合力と対外的な発言力を強めた。78年の州計画法の改正は、この自治体の領域改革と関わるもので、本稿で重要なのは、従来明確には位置づけられなかった地域計画につき、その作成主体が郡と特別市となり（特別市は土地利用計画でこれに代位しうる）、計画の対象範囲が他州とは異なって著しく細分化されたことであった（図 2-4。ハノーファー地域については次節参照）。ただ実際に計画主体となりえた郡は多くはなく（住民 20 万人以上の 5 つの郡のみ）、それ以外はゲマインデ連合がその任にあたったのである。

この Nds 州の計画主体については、当初から専門家の間で論争があり、その規模の狭小さを問題視する者が少なくなかった。ただ、領域改革によ

って郡の規模が拡大したこと、またゲマインデ連合が計画主体となりえたことによって、同州での自治体の強い自立的意識を背景とする固有の地域計画のあり方が可能になったのである⁴⁶⁾。他方、州の側は、計画認可と計画主体への法的な監視にその機能をとどめたが、計画の形式や表示などの前提条件に関しては厳しい態度で臨んだ、とされる⁴⁷⁾。

アルブレヒト政権の国土計画政策がより独自性をもつのは 80 年以降のことだが、そこでは旧来の SPD 政権よりも計画制度への消極的な姿勢が見受けられる。これは、80 年代の全国的な政治趨勢を反映した面があるが、いま一つの要因としては、CDU 州政権の支持基盤の問題があった。というのは、それまで諸階層への党勢拡大を図ってきた CDU ではあるが、農村地帯は依然として同党の最も有力な支持基盤であり、そして領域改革で発言力を強めた農村ゲマインデは、自らの自治を重視して地域計画のあり方には忌避的だったのである。例えば、80 年の州内務省の省令では、地域計画に対する行政管区長の権限は、形式的なコントロール機能に限定されたが、そこには特にゲマインデの空閑地開発に対する配慮が介在していた。

他方、全州域にわたる州国土計画プログラム (LROP) に目を向けると、アルブレヒト政権の下では LROP は 78 年と 82 年の 2 度にわたり改定された。82 年の LROP 改定は、既出の 78 年州計画法に沿ったもので、地域計画との違いを意識して、「住民主体の開発の質的な目標」を掲げるものではない、とされた。その内容は、77 年の MKRO 決定を受けて州域を都市中心の整備空間と農村空間に別け、整備空間の中心地を再設定して上・中位の中心地を昇格または追加し、それによって居住地、就業地と交通路の拡大、整理を図るものであった。

このプログラムでいま一つ注目すべき点は、80 年代の「計画のエコロジー化」の趨勢を受けて、環境・自然問題への積極的な取り組みが見受けら

46) この点については、A. Priebs I, S. 87.

47) Ibid., S. 110.

れたことである。即ち、このプログラムは農村空間にも優先地の概念を登場させ、居住地外の「外部領域」で、土地利用のタイプを類別したが、そのタイプとは、①農林業、資源、リクリエーション、自然と景観、水利にとり「特に重要性な地域」、②資源、自然と景観、水利での「優先地域」、③新たな工業施設、大規模発電所、港湾・空港施設、放射性物質廃棄施設のための「優先地域」であって、ここでは、自然、リクリエーション、資源への新たな配慮がみられるとともに、大規模施設建設・維持の問題が環境問題とも関ってプログラムの中に取り込まれたことが重要である。

森川洋氏はこのプログラムにつき詳細な解説を行っているが⁴⁸⁾、行論上の関連で重要な点は、(1) 前出の整備空間と農村空間の課題（前者で4項目、後者で6項目）が、森川氏によって「目新しいものではない」と評され、計画の新規性に乏しいことが既述のCDU政権の姿勢に照応していることと、(2) ゲマインデの居住開発地、公共施設の立地選択が、「従来以上にゲマインデの手に委ねられた」とされ、国土計画制度の「自治体化」の傾向がここでも窺われることである。

80年代におけるアルブレヒト政権の国土計画問題への取り組みは、上述のように微温的な性格を免れなかったが、Nds州では90年に再度政権交代があり、新たに登場したSPD-緑の党連合政権(1990-94)およびSPD単独政権(1994-2003)は、その間大きく変貌した国内、国外の政治・社会状況に対応して、計画制度に一挙的または漸進的な多くの変更を加えた。以下、先ずこの政権交代劇の経緯を確認しておこう。

先の項でふれたCDUの「アルブレヒト時代」は76年から14年間続き、この間、政権は農工業の現代化と州の地域的な一体化で成果を挙げ（原子力産業の推進は多くの議論と大規模な反対運動を呼んだが）、その結果、アルブレヒトは連邦首相や大統領のCDU/CSU系候補者に挙がるなど全国的な名声を獲得した。しかし、州政治の運営は80年代の後半になると、産業発展の一段落と政治スキャンダルの頻発で行き詰まり、86年の州選挙で

48) 森川洋、前掲書、270-278頁。

は議席の絶対多数を失って、政権は FDP との連合によってわずか 1 議席差で継続された。この選挙は「アルブレヒト時代の終わりの始まり」とされ、こうして 90 年の州議会選挙では、政党間の得票分布に大きな変化はなかったが、今回は SPD と緑の党が 3 議席差で多数派を獲得し、元ユーザー委員長で後の連邦首相となる G. シュレーダーが州首相に就任して、SPD-緑の党連合政権が発足したのである。

シュレーダーは州の政界では「やり手」(“Macher”)として知られ、首相就任時からマスコミに華々しく登場するとともに、またフォルクスワーゲンや EVW (エネルギー企業)などの州内の大企業とも親和的な立場をとる政治家であった。この点は州の開発・工業立地の問題にも反映され、「地域」のもつ重要性が改めて見直されることとなった。同州の地域問題は、従来は州境に近い周縁ゾーンを対象とすることが多かったが、今や中心部の大都市が新たな開発可能性をもつ空間として認識されるようになったのである。

シュレーダー州政権の下で国土計画体制の進展がみられるのは、SPD が単独政権を担った第 2 期 (1994-98) からであって、94 年には「州・国土計画プログラム (LROP) 法」とその施行令が採択され、これを法的根拠として Nds 州の LROP が策定された。このプログラムは、主として個々の立地メリットを全体の経済発展の枠組みの中に位置づけることを目指しており、居住地帯や空閑地のインフラ施設の立地につき、それらの開発と利害関係者の調整が図られた。特に環境問題とも密接に関連する部門での「優先地区」の指定が行われ、例えば、天然資源開発、自然・景観、緑地管理、飲料水取得での地区指定が進んだのである。

ここで注目すべき点はエネルギー政策で、とりわけ風力発電の推進が重視され、2000 年末までに 1000MW の発電量を実現することが目標とされた。そのために、構造的弱体地域である北海沿岸地方の自治体での施設の建設が進められ、同地帯の 10 の郡には風力発電所建設に関する優先地域の指定が広範に行われた。

またこの時期には、天然資源採掘の時間的行程をめぐる計画が作成さ

れ、短期、長期の2段階の行程表が設けられた。例えば、ヴェーザーベルク・ラント（州南西部の丘陵地帯）の4つの郡で、いわゆる「土地採掘指導計画・ヴェーザー」（“Bodenabbauleitplan Weser”）が⁴⁹、郡主体の地域計画として作られている。同計画の成立については、郡内の天然資源採取の優先地区指定をめぐる紛争が起こり、これは、同地での硫化鉱を含む砂利採取の事業に対して、郡側が異議を唱えたことから生まれたものだが、そのために、郡代表、企業、環境団体の間で「円卓会議」が開かれ、ここで上記の指導計画が合意されたのである。

なお、既述の97年の連邦国土整備法の改正に伴う、Nds州の州国土整備法の改正の問題は、内容上の連続性の観点から次章で扱うことにしたい。

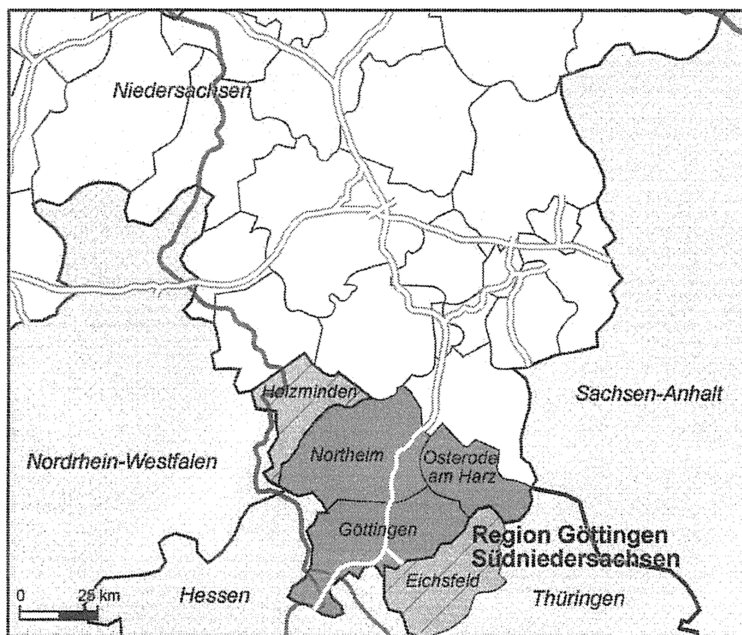
最後に、前項でふれた90年代の「地域化」の問題につき、Nds州に即してその具体例をみていこう。

同州では既述のように、78年の領域改革以降、細分化された郡が地域計画の主体となっており、その実効規模には当初から多くの批判が存在した。そのため、発足後のシュレーダー政権は、激化する立地競争の中で、自治体や経済界の自発的意思とも俟って、この問題に改めて対応することとなった。その対策とは、構造政策の地域化であった。

94年に作成された前出の州・国土計画プログラムは、同州の地域的な多様性の下で、郡を超える地域的なネットワークの形成を謳っている⁴⁹⁾。それらの自発的な協力体制は、既に90年代の初頭から行われており、その流れは複雑で判明し難い点もあるが、ここではそれらの「地域」の例として、「ゲッティンゲン／南ニーダーザクセン郡・協力地域」（“Kooperationsraum Region Goettingen/Suedniedersachsen”）のケースを取り上げ、その一端を記しておこう。

49) 以下については、E. Bernat, Ch. Diller, K. Frank, M. Hirschfeld, S. Loeb, K. Mensing, G. Nischwitz, Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, ARL, Hanover, 2009, SS. 13-26, SS. 40-46.

図 2-5 ニーダーザクセン州のゲッティンゲン／南ニーダーザクセン協力地域における地域構成



E. Bernat et al., op. cit., S. 36.

同地域の主要なアクターは、92年に経済界と自治体の協力で設立された地域連合・南 Nds 協会と、04年に州・経済省の後援の下で設けられた南 Nds 財団同協会であり、前者には経済、金融、教育、研究の諸機関が参加した。その地理的な分布は 2008 年段階で図 2-5 の通りだが、この地域協力体には、中核的な 3つの郡・市（図の濃い部分—ゲッティンゲン市と郡を含む）とともに、人口過疎地のホルツミンデン郡、ゴスラー郡の一部とテューリンゲン州のアイヒスフェルト郡が含まれ、また大都市圏地域ハノーファーやブラウンシュヴァイク地域圏と緩やかな協力体制を築いている。付言すると、それらの地域協力体は郡の（地域）計画高権を侵すものではない。

Nds 州政府は、そのような動きをさらに進めるために、現在では、郡と特別市を糾合して、全州をカバーする 19 の「未来地域」（“Zukunft-

図 2-6 ニーダーザクセン州の「未来地域」



G. Cassing, Zukunftsfaehige Regionen in Niedersachsen, S. 1,

https://www.cassing-planung.de/veroeffentlichungen/Zukunftsfaehige_Regione_n.pdf (accessed 2023/1/20)

region”)を設置しようと試みている⁵⁰⁾。このためのプログラムは、EUの構造基金を伴う「統合領域政策」(ITI)の一環として設定され、各地域は独自の財政とプロジェクトをもつ、とされる。今のところ、州内で4つの局が作られて、その枠内で未来地域を設置することが企図されているが⁵¹⁾、

50) Niedersaechsisches Ministerium fuer Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, Zukunftsregionen in Niedersachsen, https://www.mb.niedersachsen.de/startseite/regionale_landesentwicklung_und_eu_forderung/regionale_landesentwicklung/unsere_programme/zukunftsregionen_in_niedersachsen/zukunftsregionen-in-niedersachsen-201702.html (accessed 2023/1/15)

この構想を図示すると第 2-6 図になる。図 2-5、2-6 は原図通りのカラーで描けず不鮮明であるが、イメージを喚起するためのものなので、ご寛恕をお願いしたい。

90 年代末までの Nds 州の国土計画体制の略史は以上のとどめ、次にわれわれは、同時期におけるハノーファー地域の地域計画の発展をみることにしよう。

(iii) 第 2～第 4 次ハノーファー地域連合

では、ハノーファー地域連合とその地域計画は、本節の対象となる時期にはどのような展開を示したのだろうか。以下でこの問題を検討するが⁵²⁾、地域連合のあり方は、ここでも政権交代に伴う州政策の転換により幾度かの変容を蒙ることになる。その点は、州レベルの諸政党の地域・地方観を如実に反映するものとなるだろう。

まず、74 年に改正された第 2 次の地域連合の成立過程とその組織構造をみていこう。この地域構想は、SPD のケーベル首相下の SPD-FDP 州政権(1970～76)によって進められ、それを指導したのは、同内閣で内相を務めたレーナーズであった。74 年 3 月には「ハノーファー地域圏自治体再編法」(“Gesetz ueber die kommunale Neugliederung im Raum Hannover”)という法律が制定されたが、その第 II 部で、従来のハノーファー整序法が改正されて、この法律に編入されたのである。新法制定の根拠としては、旧ハノーファー圏における郊外のゲマインデや市と、設定された「中心地」との間の錯綜関係がもはや維持しえないことが挙げられた。また同法の成立までには、この間勢力を拡大させてきた CDU との確執があり、同党の地域圏モデルは「地域都市」(“Regionalstadt”)と名付けられたが、その内

51) 詳細については、例えば、Amt fuer regionale Landesentwicklung Lueneburg, Zukunftsregionen in Niedersachsen, <https://www.arl-ig.niedersachsen.de/zukunftsregionen/zukunftsregionen-in-niedersachsen-201653.html> (accessed 2023/2/10)

52) 以下については、特に註を付さない限りは、J. Wassermann, op. cit., SS. 63-81.

容は煩瑣になるので省略する。

上記の法律によって再編された地域連合は、新たに「ハノーファー大地域圏」(“Grossraum Hannover”)と名付けられ、ハノーファー市は特別市としての「郡からの独立」という地位を脱して、「州首都ハノーファー」(“Landeshauptstadt Hannover”—LHH)という呼称が使われることになった。地域連合の新たな構成メンバーはハノーファー市の他に、旧来の細分化された郡を統合したハノーファー郡下の20の市とゲマインデであり、また地域圏の機関は従来と同じく総会、連合委員会(連合理事会から改名)、連合理事長の三者で構成された。特筆すべきは、総会の74名のメンバーが住民の直接選挙で選出されることで、これは地域圏の「議会」では初の試みであった(現在ではバーデン・ヴュルテムブルク州のシュトゥットガルト地域連合も採用)。従って、自治体代表機関の直接派遣はもはやなく、またハノーファー市からのメンバーの40%限定という規定もなくなったのである。この制度の評価と問題点については、すぐ後で言及する。

新組織の任務は拡大し、最も重要な任務はここでも地域の国土計画プログラムを作成することであった。計画の期間は5年で、草案作成には地域圏のメンバーが参加した。それぞれの部門計画は統一的な構想の下で作られ、インフラ投資、水利、エネルギー供給、廃棄物処理、病院その他が計画されたが、特に近郊軌道鉄道は引きつづき地域圏の専管任務とされ、住民の身近な「足」として住民の間での好評を保った。また、ハノーファー市が郡や市、ゲマインデとともに関与する重要な分野は、経済振興、メッセ開催、住宅建設促進、空閑地保持などであった。

それらを支える財政は、従来と同じく、地域圏のメンバーが経済力に応じて拠出する割当て金で賄われ、その額は決定前にメンバーに聴取された。事業の手数料も重要な財源だったが、財政については州当局からの直接の指示を受けることがあった。

第2次ハノーファー地域連合は以上のような構成をもって発足したが、この組織の存続は安定をみたわけではなかった。その要因としては、76年

の州政府の政権交代で CDU-FDP 連合のアルブレヒト政権が発足し、その下で自治体側の発言力が強化されて、地域連合の運営が揺らいだことがあった。以下では、74 年の地域連合が抱えた問題点を少しくみていこう。

この第 2 次連合は「ハードな地域連合」だという評価があるが、それは総会が選挙制をとったことで政治的な比重を高めたことに由来している。選挙制をとる総会は民主的な正統性を高めたが、反面、そこでの決定権を奪われた自治体側との緊張関係を生み、また財政支出をめぐる政党間の対立をもたらした。このため、政権が交代すると与党の CDU と FDP は選挙制に対する否定的な評価を下すようになった。これに加えて、前述の自治体再編法第 I 部で「ゲマインデと郡の再編」を受けた自治体側（ハノーファー市を含む）では、70 年代前半の区域改革で力をつけたことも背景にして、建設管理計画の作成などで地域連合と対立する局面があり、その点からも両者の関係は緊張を孕むこととなった。このため、地域連合成立後 2 年目の 77 年に再発足した第 2 次アルブレヒト政権（引き続き CDU-FDP 連合）は、両党間の連合交渉で地域圏の行政・計画権限の縮減を盛り込み、地域解散に向けた議論を始めたのである。

Nds 州の政局は、78 年における CDU 単独のアルブレヒト第 3 次政権の成立によって漸く安定局面を迎え、州議会は 80 年 3 月にハノーファー地域圏を解散させる法律を採択して、同年 6 月に地域圏は解散した。この間、CDU と SPD の間では激しい論争があり、内相の E. メックリンクホーフ（CDU）は、専ら近郊鉄道の経営のみを任務とする目的連合の設立を主張した。結局、地域圏の法的な後継団体となったのは、80 年に制定された規則に基づく「ハノーファー大地域圏・目的連合（組合）」（“Zweckverband Grossraum Hannover”）であり、ハノーファー市と同郡の 2 層で構成されることとなった。その任務は、両党間の妥協を経て、近隣鉄道と商工業発展およびリクリエーション振興を管轄するものとし（規則第 3 条）、指導機関は引き続き前記 3 者から構成されたが、総会は選挙制を排して、市と郡から平等に計 28 名の会員を派遣することとした。その他詳細は省くが、同年には、ハノーファーと類似の性格をもつブラウンシュヴァ

イク大地域連合（73 年設立）が、80 年に同規則で廃止されたことを付け加えておこう。それらの動きが、連邦レベルにおける CDU 主導政権の、国土計画制度への消極性に照応するものであったことは明らかである。また、同政権が住民の間の地域連合とその政策決定への支持感情を過小評価した、という指摘もある⁵³⁾。

ところが、この目的連合は 90 年代に再び改編され、新たな地域連合の設立は再度、州の政権交代に伴うものであった。前節で述べた通り、90 年の州議会選挙で SPD が勝利を収め、シュレーダーが新首相に就任したが、その下で、内相 G. グロゴウスキー（SPD）は「ハノーファー大地域圏自治体連合法」（“Gesetz ueber den Kommunalverband Grossraum Hannover”）草案を作成し、内務委員会での妥協を経て、州議会は 92 年 5 月にこれを採択したのである。

上の決定が全党一致で行われたことから窺われるように、新たな地域圏は従来から大きく変わるものではなかった。内相は草案段階から「新しい理念を盛り込むものではない」としており、組織の法的な性格は同じく目的連合であった。ただ、ドイツ統一後の地域圏活動の拡大と複雑化を受けて、領域外の市やゲマインデとの協働関係を密にし、また地域計画の作成権限を先の法律で正式に地域圏に移譲した。こうして、地域行政の指針作成や近隣鉄道、公的施設提供の任務を領域を超えて拡大させ、また財政はハノーファー市が 60%、同郡が 40% を負担したが、支出の大部分は交通経営に費やされたのである。付記すると、日本でも知られているハノーファーの動物園は、市から地域連合への管轄に移ったが、これも地域連帯の進展の証左の一つだとされている。また、ブラウンシュヴァイク大地域連合は 92 年に復活したが、この措置も新政権の意図に基づくものであった。

以上で、第 2～4 次までのハノーファー地域圏の簡単な説明は終え、今日

53) A. Priebs, “Regional Government and Regional Planning in the Hannover Region” (以下、Priebs II とする), *Quaestiones Geographicae*, No. 4, 2014, P. 104. <https://sciendo.com/article/10.2478/quageo-2014-/0053> (accessed 2020/2/27)

の形態に続く 2001 年の地域連合の改革の詳しい内容については、次章で取り扱うことにしたい。