戦後ドイツの地域計画と地方自治
ーバーデン・ヴュルテンベルク州地域計画連合の「実験」ー

山井敏章

はじめに

1962年12月に発布されたバーデン・ヴュルテンベルク州国土計画法は、1950年代半ばから州内各地で設立された地域計画連合（regionale Planungsgemeinschaft）を地域計画策定の主体として法的に位置づけた。同法の成立過程で提示された法案のひとつに言われるように、地域計画連合は、域内市町村郡等が「自発性の基礎の上に（auf freiwilliger Grundlage）結成した連合体であり」、これを国土計画策定における「下から」の参加の柱として組み入れたところに、同法の定める国土計画システムの重要な特色がある。

本稿は、この地域計画連合に注目しつつ、第二次大戦後ドイツ（西ドイツ）で構築された国土計画システムの実態を知ることを目的とする。まず、上記したバーデン・ヴュルテンベルク州の国土計画システムの特質を、それに先行して最も早く国土計画法を制定した二つの州と比較して明らかにし、これを通じて本稿の問題設定とその意味を明確なものとしたい。

まず、すでに1950年に国土計画法を制定したノルトライン＝ヴェストファーレン州の場合、州内を三つに分けたそれぞれの地域にあたる公法団体としての国土計画連合（Landesplanungsgemeinschaft）を国土計画法の策定の担い手と位置づけた。これらの計画連合は、郡・特別市を含む、行政会議所、労働組合、使用者団体、諸種の公益団体等を組織的に加え、行政管区（県）長官や州政府の官庁もメンバーとして加わる。バーデン・ヴュルテンベルク州でも実は、同種の都市計画連合（ただし単一組織）を設立しようとする構想があったが、最終的に成立した国土計画法では、国土計画策定の主体は州政府（管轄官庁である内務省）とされ、諮問機関としての国土計画審議会（Landesplanungsrat）がおかれるにとどまった。ただし、こうしたいわば「下から」の参加の後退を補うべく、域内の自治体が自ら利害を調整して地域計画を策定する組織としての地域計画連合が、国土計画のシステムに組込まれたのである。「自発性」の趣旨に即して、地域計画連合は、あえてボランティアな私法団体とされた。

1957年に発布されたバイエルン州の国土計画法の場合は、全州レベルの国土計画連合と行政管区レベルの地区計画連合（Bezirksplanungsgemeinschaft）をおくと規定している。ただし、国土計画の策定はあくまで政府（経済・交通省および行政管区庁）の任務であり、上の計画連合は、必要に応じて招集される政府の諮問機関（Beirat）でしかなく、地方自治体や経済・社会・文化団体等の代表がメンバーとなるものの、「連合（Gemeinschaft）」の名から想起される自治機関としての性格は有していない。上に指摘したように、国土計画策定の主体としての州政府とその諮問機関という構図はバーデン・ヴュルテンベルクと共通するが、しかし、地域計画連合のような「下から」の参加の拠点を欠くバイエルンのシステムは、「上から」の計画という色彩を強く示している。

ドイツでは、憲法（基本法）によって国土計画策定の権限は基本的に州にかかれ、連邦政府は一般的な大枠を定めるにとどまっている。この結果、各州の計画システムは、上の3州に見られるように多様な姿をとることになった。いずれの場合も、当時の国土計画において強調された「上から」（州政府）と「下から」（地方自治体）の「相互交流原理（Gegenstromprinzip）」を意識しつつも、ディリジェント的な色彩の濃いバイエルンと比べ、他の2州はそれぞれ異なる形で「下から」のベクトルのより強いシステムを選択し、とりわけバーデン・ヴュルテンベルクでは、自治体の「自発性」に依拠した地域計画を国土計画の基底に据えたのである。

もっとも、「下から」の自発性の強調は、国土計画・
地域計画に内在する困難を増幅しかねない、ドイツに限らず、国土計画・地域計画の策定は個別自治体の利害を超える観点を要請するものであり、両者がつねに合致する保証はない。とりわけドイツの基本法は、各市町村（Gemeinde）に域内の計画権を認めており、利害調整の困難は、いわば制度上やも増してされている。個別自治体の利害を調整しつつ国土計画・地域計画を策定するという課題に、ドイツはどう取り組んだのだろうか。

本稿は、こうした問題に留意しつつ、バーデン・ヴェルテンベルク州における地域計画連合の活動を検討しようとするものである。同州では、1950年代半ばから60年代までにあわせて20の地域計画連合が結成され、州の半数を覆った。これらの組織のうち、本稿はとくに、ボーデン湖西部地域計画連合を事例としてその活動の実態に可能な限り迫る。ドイツの西南に位置するバーデン・ヴェルテンベルク州のなかでも最南のボーデン湖畔に成立したこの連合は、20の計画連合のうち最も活発に活動した組織のひとつである。1957年の結成から4年後の1961年には他に先駆けて地域計画を完成し、他にも多数の調査報告や答申、不定期であったが月報まで刊行し、1957年の結成から1973年の解散まで、開かれた総会は17回、理事会は125回を数える。

また、この連合については、中心となった人々のいわば「肉声」を伝える史料——たとえば理事長を務めたコンスタンツ郡長の勤務日記——が多く遺されている。制度がどう機能するかはその担い手に大きく左右される。とりわけ計画連合のようなポラリティな組織であれば、「人」の問題はより大きな意味をもつだろう。「下から」のベクトルを重視しつつ個々の利害を超えた計画を策定するという困難な試みに、人々がどのような思いで取り組んだのか、16年あまりにおおよほと後の足取りを以下で追ってみよう。

I 「連合」の成立と1961年地域計画

1 誕生

1957年1月2日、ボーデン湖西部コンスタンツ郡の郡長ルートヴィヒ・ザイテリヒ（L. Seiterich）は、この地域の三つの町、コンスタンツ、シュトカッハ、ユーバーリンゲン郡内の市長、郡長など9人宛てて、地域計画連合の設立をよびかける書簡を送った。その半年後の7月30日、ユーバーリンゲン市の市庁舎ホールで開かれた設立総会で、ボーデン湖西部地域計画連合（正確には「ボーデン湖西部・リンツゥガウ・ヘーガウ計画連合（Planungsgemeinschaft Westlicher Bodensee–Linzgau–Heiagau）」）は風の声をあげた。閉後会、市のレストランで参加者は祝杯を交わした。「生まれた子に極上のワインでだたらに洗礼を授けぬわけにはいかぬ」（ザイテリヒ）。

もっとも、結成に至る道程は波乱万丈ではなかった。冒頭にふれたザイテリヒの呼びかけをうけて開かれた1957年3月1日最初の協議会——城内市町村の首長などを26人が集まった——では、城内の強者であるコンスタンツ郡に対し、経済的力劣るシュトゥッハ・ユーバーリンゲン両郡の自治体が幾度も目を向けた。

経路を見ていたのは、コンスタンツおよびシュテルン市長の設立総会での決断である。自治体の不信を解くべく、二人は連合の理事をすることを辞退した。それにも——と設立総会で連合の理事のひとりとなったユーバーリンゲン郡長シェッ（K. Schiess）は後年回想している——参加者のほとんどは、共に計画にとりくむことが必要だと考えており、「たとえ冒険でもあってもこの課題に飛び込む勇気を持つはずだ、という合理的には説明できない意識」から連合の設立に踏み切ったのである。

当時、3郡の域内には191の市町村が存在したが、このうち結成時のがメンバーとなったのは3郡。そしてそれそれぞれの郡庁所在地であるコンスタンツ、シュトゥッハ、ユーバーリンゲンの3市を含む13の市町村である（第1図参照）。ボーデン湖の西の一部を成すユーバーリンゲン湖を馬蹄状に囲んで位置する3郡は、1952年のバーデン・ヴェルテンベルク州成立以前、いずれもバーデンに属しておき、これが3郡を結びつけるひとつの絆となっていた。経済的にもみなはとまりの地域という性格も一定もっていたが、しかし内部の利害が同一

第1図 ボーデン湖周辺諸郡

出所：Staatsministerium Baden-Württemberg（Hrsg.）, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart 1972, 表紙見返しより作成。
戦後ドイツの地域計画と地方自治（山井）

だったわけではない。各郡の意向に配慮するため、設立総会で採択された規約は、総会での決議のうち、地域計画等に関わる案件については各郡それぞれのメンバーの3分の2以上の同意が必要と定めた（他の案件は多数決[10]）。また、6人から成る理事のうち3人は1郡の長官が務めることと定められ、さらに設立総会での選挙の結果、各郡の主要都市であるラドルフスベル、シュトルカッハ、ユベーラーリンゲンの市長が残る3人の理事に選ばれた[17]。

連合設立の準備は、州の国土計画を担当する内務省第Ⅲ課、とりわけそのトップを務める省参事官ケーハルト・ツィーガー（G. Ziegler）と密接に連携しつつ進められた。ツィーガーは、国土計画における「下から」の参加的役割として地域計画連合の設立を主導したイデオロギーであり、ポーデン湖西部のみならず他の計画連合も、彼ならびに第Ⅲ課の勤勉とアドバイスを得ながら成立にこぎつけていた。

先にふれた1957年3月1日の協議会の前日、出席できなくなったツィーガーはサイテリヒに宛て長い書簡を送り、翌日の議論に向けて詳細なアドバイスを与えていく。まず、交通問題が検討されることで、ポーデン湖西部は、シュトルツベルグからチューリヒまで南北に走る線と、ベルフォール（フランス）からバーバーランを経てミュンヘンまでつながる東西の線の二つの主要交通路の交点となればならない。シュトルカッハおよびユベーラーリンゲン郡北部の農村地域は、とくに再開発が必要だ。大規模な保養地としてポーデン湖地域にあって、自治体がそれぞれどのような役割を果たそうとするのか、合意が必要だろう。ポーデン湖西北側の、湖岸から離れた地域に道路を造らせ、湖岸道路の交通量を軽減すべきだ。ライン川最も上流部（高地ライン Hochrhein）の船舶航路、そして、その結果水揚げするであろう工業化をどこで進め、どこで進めるべきではないか、とも検討しないといけない。

連合の運営についてもツィーガーはアドバイスを与えており、あまり多くの市町村をメンバーにしない方がいい。郡と有力な市町村で十分、商工会議所や、場合によっては若干の工場主や大規模な農家を加えてもよい。地域の議員や水利局、道路建設局など州および連邦政府の役所の代表も考慮される。プランナーの選択には時間をおかえない。この成否はプランナー次第で大きく左右されます[19]。

プランナーの候補にあがったのは、ミュンヘンに事務所をもつ建築士カール・プレスル（K. Plössl）である。彼はすでに、この地域の市町村の土地利用計画をいくつかも手がけていた。南バーデン行政管区庁からの推薦だったが、私的な、しかも域外の設計事務所への業務委託に第Ⅲ課は難色を示した。連合が自身のスタッフによって計画を策定するのが望ましい、と[20]。

1958年4月末に開かれた連合の第2回総会では、プレスルへの委託契約をめぐって激しいやりとりが交わされた。総会にかけられた契約案によれば、プレスルは地域計画策定の仕事を15万5000マルク（DM）で請け負う。期間は約20ヶ月。完成した計画の印刷費など諸経費一切込みとはいえ、この金額は明らかに呼ぶに十分だった。理事会は、短期間で計画をまとめ、それを郡内市町村に示すことが連合の存立にとって重要と考えたのだが、総会に出席した第Ⅲ課の代表者は異議を唱えた。2年ほどの仕事で地域計画ができあがったとしても、それに絶えず修正が加えられなければならない、すぐ時代遅れになってしまうような計画に15万5000DMをかけることがたとて妥当だろうか。コンスタンツの市長らが第Ⅲ課の懸念に同調した。サイテリヒとシスブは、内務省の異議はもっともではあるが、プレスル以外に適切なプランナーは見当たらないと、投票の結果、理事会提案が承認された[21]

理事会にも不安はあった。「未知の領域」、「不確定なものに向かっての一歩」、しかしながら、「あえて何かしようとせぬ者は、何も得られない」。コンスタンツ郡長としての半ば私的な勤務日誌にサイテリヒとはこう記している[22]

連合が成立することさえ危ぶまれたこの問題に決着がついた。プレスルとの間で契約が結ばれた。1958年度の予算には、総支出8万6800DMのうち5万5000DMがプレスルへの一時支払い分として計上された。残る3万DM余のうち1万6000DMは、つまりに関する計画案の職員二人の給与にあてられている。一方収入の中心は、コンスタンツ、シュトルカッハ、ユベーラーリンゲン郡からの会費7万マルク（各郡それぞれ3万5000、1万5400、1万9600DM）であり、州政府からは1万5000DMの補助金が見込まれている[23]

2 計画室

設立総会に戻ろう。ここで採択された連合の規約は、地域計画策定のための機関として、計画室（Planungsstelle）および計画審議会（Planungsbeirat）の設置を定めていた。計画審議会は、理事、および総会で任命される委員から構成される。コンスタンツ・ジャンゲリム市を含む加入自治体の代表、そして商工会議所等の諸団体、関係官庁の代表などが委員となり、全体で約20名を数えた。
計画に関する案件は、まず理事会で議論された後、計画審議会にあわせ、必要であれば総会で決議がなされる。ただし、人数が多いこともあって審議会も議論の場としてはあまりよく機能せず、むしろ決定機関として重要な意味をもつようになった21)。

計画室にはプランナー一人と事務員の女性一人が雇われた。プランナーとなったのは、後にサイテリピの後を継いで連合の理事長となるヴェルナー・ディールクス (W. Dierks) である。

「1957年10月2日、もう16年前になる。オフペンブルク方面から来た18時頃の急行で私はラドルツェル駅に降り立った」22)。後にディールクスはこう回想している。大学で博士学位をとっているよう社会に出ようとするディールクスには、働き口の奨補が三つあり、連合のそれは最も不安定なものだった。連合の規約には、3分の2以上の多数を以て総会で継続が決定されない場合、1961年3月末に解散する、と定められていた。実際に、地域計画は期限つきの課題であり、それが完成したら組織は解散するもの、と多くの人が考えていた23)。郡議会が、その後も連合への会費支出を認めかどうかは不確かな24)。したがってディールクスにとっては3年期限の職というところになる。サイテリピは去った。「ラドルツェルが一番面白いかじゃないか。三つの働き口のひとつ、ポンの中央官庁の仕事については、「高く上がるのは落ちるのも大きい、若者は謙虚な仕事から始めるのがいい」と25)。1928年生まれのディールクスはまだ30前の青年。1904年生まれのサイテリピは50代前半で、1949年以降、郡長（1954年までヴァルツフート、以後コンスタンツ郡）としてのキャリアを積んでいた26)。

連合の発足は、形式上は規約の発効日である1957年8月1日だが、実際の始動は、ディールクスが着任した同年10月初めからだ。機と椅子と電話、そして使い古いのタイプライターのおかれた一室、ラドルツェル市内の事務所で仕事が始まった27)。理事の面々はいずれも自治体首長職との兼業（名誉職で無報酬）であり、連合に注ぐ十分な時間も、地域計画についての専門知識ももたなかった。このため結局ディールクスが、いわば連合の顔となって働かすことになる28)。業務は多岐にわたった。月別の作成、定期的な報告書の提出、そして何より地域計画策定のための材料集めとその分析、出来合いの統計データでは不十分であり、自力で調査をすることが必要だったが、しかし、地域調査や計画のための確立した方法というようなものではなく、そうした方法を見つけたこともまた仕事のうちだった。地域計画連合の仕事に対して理解を得ることが、とくに初期には重要な課題だった。「説服伝道者（Wanderprediger）」ディールクスは、当時の自身を後にこう評している。市町村を訪問しての調査では、しばしば個別に調査依頼が飛び込み、小規模な市町村ではとくに、工事立地の選定や開発全般について助言を求められた。計画の策定にとって、機上の仕事は作業のくやしい一部でしかない29)。

計画室はいくつもの調査報告や答申を作成したが、そのひとつ、1960年6月の通称ランデン・プラン（Randen-plan）はつぎのような内容をもっている。

ランデンとは、コンスタンツ郡西部のアルプス地帯の通称であり、主要交通路から離れた遠い農村地帯である。報告書によれば、19世紀後半以来、域内10自治体の人口は激増とどまり、近年はほぼ停滞している。1959年末時点で総住民数は4210人、1945年以降600人弱が、主としてコンスタンツ郡の他の地区、とりわけ近隣のジンデン市に流出した。地域に残る住民についても、ジンデン市やゴットマーディング郡、あるいはスイスまで時間をかけて通勤する者がめざか、就業人口中の農林業従事者の比率は、自治体により31〜78％、経済的に問題を抱える自治体ではしばしば60％を超えている。

農業はほとんどが家族経営で、1960年時と営業数は518、1950年から86減少した。農地規模は、他の地域同様、10ha未満のものが減る一方、10〜20haのもの（1960年時点で75）が増えている。ただし、農地規模の拡大傾向にもかかわらず、農業収入は十分とは言えない。

「調査地域の住民の8分の1は十分な収入を得ていない、あるいは、特別の労苦を払い（遠隔通勤者）、または特別の手間をかけて（越域通勤者）得た収入で生活している。」状況をこう診断した上で報告書は、テンゲン市を域内の中心地として整備することを軸とする振興策を提言している。域内の比較的大規模な企業としては、テンゲンとヴァッターディンゲンにそれぞれ100人ほど従業員（大半が女性）を擁する工場をもつエッテバッア製造会社ひとつしかない。そこで、まず従業員20〜50人規模の工場をテンゲン市に誘致して農業外の雇用機会創出を図る。ジンデン市と結ぶ鉄道支線の運行ダイヤをテンゲン周辺の必要にあわせて改善し、また、道路の通路、とくに一部劣悪な状態にある連邦道路を整備する。農業については提言は、耕地整理や新たな農業技術の導入にとどまらず、協同組合方式による貯蔵・販売、農業学校への通学奨励、さらには家族親戚の保全（家業連続からパートナーシップへ）までおおよそ、耕地整理や土地改良だけでは不十分であり、農業・経済・交通・財政・文化政策のあらゆる手段をまとめて投入して初めて」

歴史と経済 第224号（2014年7月）
戦後ドイツの地域計画と地方自治（山井）

の地の窮状を打開することができる45）。

連合はこれ以外にも、域内のホイール、ブレンドルフ地方について同様の計画を策定し（それぞれ1963年、67年に発表）34）、他にも、交通問題、農業学校や病院、養老院の整備などについての調査・提言を行っている45）。ただし、連合の最大の課題が、地域全体の振興をはかるための地域計画の策定であったことはいうまでもない。その作業は、ディールス、そして先に述べたブレセルの二人の両輪として進められた。

3 1961年地域計画

二輪体制が初めてから自明だったわけではない。ブレセルは当初、自分の事務所だけで仕事を進め方の順番かと早晩に計画を完成させられる、と考えていた一方ディールスも、計画はブレセルの命に従う、というブレセルへの委託契約の文言に不満を隠さなかった34）。しかし、始まってみれば、この二頭立ては有効に働く。

ブレセルとの契約が結ばれる1958年4月より前から、ディールスは地域計画策定のための資料集めに力注いでいた。入手可能な出版物にはすべて目を通した。助手を3人雇って3郡それぞれの担当とし、官庁統計で得られない市町村単位のデータを手に入せる。行政区分には必ずしも一致しない別の生活圏がいくつもあることがままなく分かり、それを捉えるため、通勤圏や買い物をする場所の調査が行われた34）。

こうして蓄積されたデータは『開発・地域整備計画資料』3巻にまとめられ、1959年に刊行された34）。さらに、先のラテン・プランなど諸種の調査・答申をふえて地域計画が策定された。作業はつぎのような段取りで進められた。まず、ブレセルおよびディールスと協議しつつ、理事会で作業日程が決まられる。二人はこれにしたがって地図やテキストなどの原案を作り、理事会では一文一文厳密に検討が加えられ、このため議論はしばしば全日あるいは数日間おおよそ、理事会の文書を踏まえて補足修正を加えた『暫定最終案』がブレセルによって作成され、再度理事会で吟味された後、計画審議会にまわされる。3〜4ヶ月に一度開かれるこの審議会での決定を踏まえて、ようやく最後の編集作業となる40）。

1959年2月にブレセルが提出した作業計画は、同年11月か12月には計画案が完成する、との予定を組んでいたが40）。現実はさらに1年を要した。地域計画の目標の文脈がようやく整った1960年3月の理事会において、ザイテリヒはこう記している。「連合の仕事は時間と労力が恐ろしくかかる。でも、たまらなく面白う40）。

作業には、州政府の管轄官庁も密接に関わった。たとえば1958年10月末の理事会では、内務省国土計画室のブレオヒター（H. Beulter）がほとんどどの理事会には、連合の求めにより、国土計画室および行政管区の国土計画課が参加した45）—ブレセルの作業に異を唱えていない。南バーデン管区長官も列席したこの理事会では、ブレセルが地域計画立案の進展状況について説明した。理事の面々はブレセルの仕事ぶりに満足の面持ちであり、長官もこれを大いに評価した。しかしブレオヒターは、計画の基礎となるべき発展傾向の断面が人口変動のありかたの記述に留まっており、また、現状および発展傾向をどう評価するかという「診断」もまだ視野に入っていない、と批判した40）。もっとも、前月の理事会でのブレセルによる調査進捗状況報告について、内務省国土課からの出席者は、「丹念で、よく事情に通じており、図もきわめていない」と評価し、連合自身も新たなチームを組んで作業を行ったとしたら、短期間にこれだけの質の仕事を仕上げることは無理だったろう、と報告書に記している40）。ブレセルへの作業委託に対して内務省が抱いた当初の懸念は薄らいでいた。

1961年12月14日、刷り上がったばかりの『開発・地域整備計画』をディールスがサイテリヒのもとに届けた。A4判テキスト128頁に27葉の色刷り見開き地図を織り込んだ図入りのハードカバー図書、冒頭の『計画のヴィジョン』をどう表現するか、われわれは何週間も格闘したのだ。あらゆる情熱を傾けて40』。サイテリヒに後こう語っている「ヴィジョン」は、つぎのような表されている。「計画地域はその広い範囲において、歴史、文化、景観の美しさによって形作られた地域、西洋的特徴をもち、高い評価を得た文化・保険地域である。[...]」したがって計画は、根本において、文化・保険・経済的諸要素のバランスのとれた関係を築くことに向けられねばならない。[...\] とすると、計画地域の最も重要な関心事、つまりポーデン湖の水質保全、ライン川最上流部の可航化、シュトゥットガルトポーデン湖西部アウトバーンの建設、および（ミュンヘン）リンダウから西に向かうアウトバーンの延伸は、この基本的立場に留意せねばならない40）。」

「計画」の内容を概観しておくと、基礎におかれることは、1939年から60年までの域内人口の増加（18万5000人から26万人増へ41％の増加）と、それを踏まえた今後1990年までの人口予測である。産業性が高いと思われる予測Ⅰ（35％増）と、より高い比率を想定した予測Ⅱ（59％増）の2つが示されている。いずれの数値も楽観的と見られるかもしれないが、と断りを
地域経済の基本視角としておかれるのは、「中心地（zentrale Orte）」論である。行政・教育・文化・医療・商業施設、そして工場等の職場などを集中的に備えた中心地自治体を全国に配置し、数段階から成るこれらの中心地を核とする複数のネットワークの構築により分散の社会経済構造を維持・構築しようというのが、戦後西ドイツ国土計画の構成を成した中心地論の発想である。
「計画」は連合国内を、それぞれひとつの中心地自治体を核とする 11 の領域（Raumschaften）に区分する。コンスタントン、ジンゲン、ユーバーリンゲンのような都市に一定の中心地に加え、シュトゥッハ、エンゲン、メスキュルなど、なお中心地としての機能を十分に果たしていないが、今後の発展を期待している。以上のように、中央級の都市計画（Raumschaften）を基に、各都市計画（都市画）を形成することによって、地域全体の経済的、社会的な構造を整備し、地域の発展に寄与しようとする考えである。

最後に、近隣区域のさらに外にある市町村は、基本的に農業地帯として振る舞う。ただし、適切な条件を備えた市町村では、農業以外の産業活動も進めることが可能である。このため、農業と工業のより良い兼合を通じて工業地帯と農業地帯との所得格差を縮めることが、計画目標のひとつを成し遂げることができる。

もっとも、農業自体の構造改革が必要である。地域内の農林業従事者の比率は、コンスタントン郡9％、シュトゥッハ郡31％、ユーバーリンゲン郡28％（1958年時点）である。このうち農業のみで十分な収入を得ている農家は20％にすぎない。30～40％は副業に頼って収入を確保しており、残る40～50％は、農地規模が小さく副業の可能性も十分にない。本業農家の場合、平均して最低10～15haの耕地面が必要である。耕地面、土地集積、入会地の解消と農家への分配、果物栽培などの集約農業促進。」「計画」は、耕地面を集約的に必要な地域、入会地が広く見られる地域。集約農業に適した地域などを地図に色分けして示し、地域に応じた農業構造改善の方向性を示している。

中心地論もとづく構想のうえで「計画」は、交通網、水力、病院・学校・養老所などの公共施設、景観保存などについて分析と提言を行う。交通網については、すべての市町村から40分以内にそれぞれの中心地到達できるように配慮する。さらに道路については、アウトバーン、連邦道、州道を個々にあげて、新たに敷設しないと移動するべき路線の位置・車線数、道路の改良・整備について所見・提案を記している。道路建設にかかわる諸問題については後に触れることとし、ここでは、市町村の開発高級と地域計画とのあく、べき矛盾を「計画」がどのように処理しようとしていたか、本稿の中心的兴趣者について付言しておく。

各市町村が策定する建設基本計画（Bauleitplan）は、土地利用計画（Flächenutzungsplan）と建設計画（Bebauungsplan）の二つから成る。前者は、域内の一般的土地利用用途（住宅用地、工業用地、公園用地、绿地等）を指定する大綱であり、後者は、建築基準、建設地用途などを定めた規定である。前者と異なり、個々の事業に対する法的拘束力に乏しい。連合の「計画」が関与するのは、このうちとりわけ前記の土地利用計画である。「計画」は、各市町村の既存の土地利用計画を「計画」の提言に沿って再検討するよう（「勧め（empfehlen）」）、土地利用計画をもたる自治体に対しては、「計画」を顧慮しつつ計画を策定するよう（「勧める」）。加えて「計画」は、コンスタンツ、ラドルフツェルなど主に5都市とその近隣区域から成る五个の都市域（Stadteregion）について、域内の土地利用用途を色分けをして地図に示し「一般建設基本計画（Genereller Bauleitplan）」を提示している。これらの都市域で土地利用計画が新たに作成され、あるいは既存のそれを見直す際には、この基本計画が基礎とされるが、ただし「計画」は、この基本計画が「勧める」性格のものであることとはここでも付言している。

法律上は私的団体でしかない地域計画連合が自治体の計画高権に対して耐えなければならない。「勤務」以上のものではなかった。「計画」の諸提言は、「自治体の最も重要な担当者であるそれぞれの市町村が自らの責任で検討す
べき考案・提出・提案」であり、市町村の「自治の領域への介入」は考えられていない。「計画」にはこう記されている55)。実際、地域計画連合に対しては、市町村の自治を不当に制約しないとの懸念があだちこえしており56)。「計画」の文言は慎重でありざるをえなかった。しかし、いったん自治主体の利害対立が表面化したとき、「動向」以上の力をもたない地域計画に、これを調整して全体の利益を図る実効性がどれほどあるだろうか。

Ⅱ 地域計画連合から地域連合へ

１ 重権

「開発・地域構想計画」を世に送り出すこの日は、ポーデン湖西部－リングツーウ－ゲーグ計画連合のいわば「頂点の時」(Sternstunde)であります。[[…]] その活動は、何よりももはやこの日に向けばなされてきたのです。[[…]]発足以来連合の中にあった都市計画連合部長シーソは、「計画」発表の感激をこう表現している。実際、先に述べたように連合は当初、地域計画策定を目標とする期限つきの組織として考えられていた。しかし、その後の活動のなかでこうした考えは根本的に変わった。計画は静的的でなくダイナミックなもので、1960年12月のある講演でシーソは言う57)。「ザイテリヒト」はまた、計画をたやすく検証し手直しすることの重要性を指摘し、作成した計画に「休み詰めはいきせつない」、「計画」発表後の1962年5月になされた講演で彼はこう述べた。

同じ講演でザイテリヒトは、「計画」の実現に向けた動きがすでに進行している、という言、たとえば、「計画」が示した人口予測は、各自治体の土地利用計画の基礎として用いられている。ジンゲン市では、周辺自治体の合併というかたちの方針から離れて、「計画」が示された中心地と周辺地域という考え方から見進め現在との関係を築こうとしている。なお弱体化地域の振興については、ジンゲン市に例をあけることができ、同市内の地域整備工房が創設したの後、連合は新たな企業の誘致に成功した。これらは小さなことかもしれないが、そのことを「下から」築き上げるに至り、まさにこういうことが重要なのだ。コンスタツ市の大学を設置せよという要望は実現に大きく近づいた。ポーデン湖の水質保全のために州政府が特別の事務所をおいたのは、同市、とりわけ計画連合の強力な働きがあたることである。自然・景観保護についてはボダニヒトとシューベルクに大規模な景観保護地区を設定する話が動き始め、教会の修復など、文化財の保護にも着手された。[[…]]

1962年4月の連合の総会について、ザイテリヒトはこう記している。「われわれは大きく前進した。なぜほのかのところには訴えが絶えず、歴史にさらならなければならないのか、本当のところ理解できない」。[[…]]翌月の上にふれた講演でザイテリヒトは、地域計画連合の意義についてのすぎのように述べている。活発な計画連合のメンバーは、「計画のためにあてがわれた客体」から「ともに行動し、ともに計画し、ともに責任を負う主体」への絶えざる転換過程のなかにいる。計画連合の主要課題、最も重要な目標のひとつは、「信頼に満ちた自治体間の関係の創出」、そうした環境・流動性の創出であり、対立する利害の調整の場（Clearingstelle）として連合間が信頼が得られれば、世界一般で考えられているよりはるかに多くを実現できるだろう。[[…]]しかし、自治体間の信頼関係構築は現実には容易ではなかった。

1961年地域計画の「ヴィジョン」のなかで「最重要の関心事」のひとつにあげられていたアウトバーン建設をめぐる利害対立を見ておこう。

「東京および南北のいずれの交通路からも第二級の道路網によってしか到着できない」。1961年地域計画は、ポーデン湖西部地域の抱える問題をこう指摘する。まず、シュトゥットガルト－ブーリヒ間を南北に走るヨーロッパ道とこの地域をつなぐ必要がある。東京については、建設中のミュンヘン－ミュンゲン－リングダウ－プレンゲンをつなぐアウトバーンが数年を経た後、これがさらに、プレンゲンからミュンヘンと、シューベルクへと還ばるアウトバーンもつながる見込みである。しかしこれは、東西を結ぶ国際幹線路がポーデン湖東部のリングダウから南側のスイス側に入り、北のドイツ側は接続を欠くことになる。そこで「計画」は、ミュンヘン－リングダウ間のアウトバーンを西に延ばしてシュトゥットガルト－ポーデン湖西部間のアウトバーンとつなが、さらにそこから西に向かってハーゼルマウスを延ばすアウトバーンを整備するよう提言した58)。

このような基本構想は連合内部で共有されたが、より具体的な路線の位置について自治体間で対立が生じた。最も紛争したのは、シュトゥットガルトから南に延びるアウトバーンをジンゲン市の東側と西のいずれにするか、という問題である（第2図を参照）。ジンゲンは、地形の問題（西側に小高い山がある）をあって、市の東側に工業および住宅地の開発を計画しており、ここをアウトバーンが走ることに反対した。これに対して連合の理事会、ジンゲンの東にあたるシュトゥットガルト、さらにユーパーリングゲン、コンスタツなどの利便
も顧慮されねばならない。とし、ジンゲン東部を走る路線を提案した。結局、1961年中期計画には「見解の統一は達せられなかった」との文が記され、両論が併記された。

対策はその後も続き、1964年3月の総会では、アウトバーンの路線をめぐって「緊張を抱え込む議論」が開かれた。ジンゲン市と他のほとんどのメンバーが対立した。ジンゲン市市長デイツ（T. Dietz）は、東西および南北支線の交差点を市のできるだけ南に離れておくよう求めたが、ユーバーリンゲン市長シーブは、「ポーデン湖北岸からの接続をできるだけスムーズにするため、交差点をもっと北におくべきだと主張した。これで最終的に困難だった総会。[…]最後はもう少しだった。誰か理事長をやめてくれればいいのに。」ザイテリヒとはこう騒じた。

ユーバーリンゲン湖（ポーデン湖西部）北岸の交通問題はさらにやっかいだった。1960年5月7日、地元紙スユートクリアのユーバーリンゲンの選手部を埋めている意見広告が書かれた。「ユーバーリンゲン湖岸、たくにルートヴィヒスハーフェン、ジブリンゲン、ユーバーリンゲン、ヌスドルフの同僚市民諸氏へ」と題されたこの意見広告には、市町村の首長および議員、商人、農民、建築家、歯科医、ホテル・飲食店経営者、療養所所有者、作家、靴屋など多彩な面々34人が署名者として名を連ね、「ユーバーリンゲン湖保護委員会（Schutzgemeinschaft Überlinger See）」の結成を告訴している。「それが当時のためにこの倉いを受け入れる」と意見広告の冒頭に記されたその「憂慮」の対象は、州政府の道路建設局による連邦道31号線（B31）の整備計画である（第2図を参照）。湖岸を走るこの道路は、春から夏にかけて殺到する保養・観光客の車で溢れ、道路運営はその整備・拡幅計画を立てていた。さらに、ユーバーリンゲン

市については、市の東端に位置するヌスドルフから湖岸を離れてくると市をとりまき、市の西側で湖岸に戻るバイパスの計画が立てられた。こうしたプランに対して「保護連盟」は、湖岸道路をオートバイルコースにし、湖岸の町々をたたなる給油所に、車の騒音を出すことがないよう、観光客が被されることに、景観が破壊され、すでに悪臭が立つとまで言われている水質の汚染が工事によってさらに進むことになる、と反対した。

「保護連盟」の訴えに先立ち、B31の走る湖岸にあるシュートカッハ、ルートヴィヒスハーフェン、ジブリンゲンの自治体は「域内交通協議会（Arbeitsgemeinschaft überörtlicher Verkehr）」を結成し、上記の計画に対する反対を表明していた。湖岸道路の整備に代えて、協議会は、ユーバーリンゲン市のバイパスを湖岸に戻さず、湖岸から丘陵を北にひとっつ隔てたネッセルヴァンゲンの谷あいに通すことを提案し、「保護連盟」もこれを支持した。こうした動きに対して計画は、B31の拡幅プログラム道路建設局の計画を支持し、同時に、ネッセルヴァンゲンよりさらにもうひとり丘陵を越えたマルシュピューレンの谷あいへのバイパス計画を提案。湖面を走る車のうち、観光客のそれは、たとえバイパスを作っても美しい眺望の得られる湖岸を走るだろう。したがって、B31の整備は不可避である。交通量の今後の増加を考えれば4車線に拡幅しても足りないほどだが、しかし、これでは景観が大きく損なわれてしまう。そこで連合は、すでに着工している2車線へ拡幅を進めるとともに、後背地へのバイパス構築が必要だと主張した。バイパスがあれば、業界用車両はこちらを選ぶだろうし、観光客にとっても、午後遅くから夜になれば家宅を急いでバイパスに流れ、湖岸道路の交通量は大幅に減るだろう。さらに連合は、このバイパスをアウトバーンとして建設するよう求めた。これによって、ポーデン湖北岸をヨーロッパ遠隔道路網に組み入れることが可能になり、国際的な旅行客の流れがポーデン湖を通らずに流れてしまう危険も回避できる。ただし、アウトバーンとすれば、域内交通協議会の提案するネッセルヴァンゲンの谷あいに対して湖に近ずき、また区間内の高低差も大きい、そこで連合は、さらにある湖岸から離れたマルシュピューレンの谷あいへのアウトバーン建設を提案したのである。

「ユーバーリンゲン湖の交通問題は、ジブリンゲンとルートヴィヒスハーフェンの観光客のみでなく、ポーデン湖地域全体、そしてヨーロッパ遠隔道路網におけるポーデン湖という観点から考えられなければならない。」

第224号（2014年7月）
戦後のドイツの地域計画と地方自治（山井）

連合のこうした主張が、両自治体の胸にずっと落ちるわけはない。先に見た「保護連盟」の意見広報は、B 31の拡幅案について、ジブリテンガーでは22軒の家を撤去するつもりか、トンネルを通すのか、それとも道路と鉄道を湖岸に寄せて移すのか（湖水浴と湖岸のプロムナー
ドは失われてしまう）、あるいは町の後背地の急斜面を
通すつもりか（ジェットコースターをつくるのか？）、それとも貴重な建築用地をつぶすのか、と批判してい
た70。1960年2月初めの「交通協議会」の会合では、
同会の議長をつめるルートヴィヒスハーフェン市長クラ
リングラー（H. Klingler）が、連合の理事の一人である
シュトゥルンバルド市長ディーフェル（A. Deufler）に対して、な
ぜ協議会の提案に同意せず連合案を支持するのか、と問
いつめた。ディーフェルによる反論の書面は、慎りに慎
っている。クリングラーは「私がシュトゥルンバルド市民の大半
と対立している、という何ら根拠のない主張を」、しか
かも「同僚のあいだでは普通でない」調子で行い、さらに
会合に参加した何人かが同じ調子でクリングラーに加担
した。と71。

泥仕合の様相を呈したこの問題をめぐる議論は、の
後も長く混乱を続けた。1968年2月には連合が、マ-
ールシュピュレンの谷あいへのアウトバーン建設という
これまでの提案を維持しつつ、より湖岸に近いネッセ
ルヴァンゲンの谷あいに新たにB 31を建設し、湖岸道路
の拡幅は行わない、という新提案を州政府に提起し
た72。湖岸道路拡幅案の撤回は、湖岸市町村の反対を顧
慮したものと考えられる73。とくにルートヴィヒスハ
ーフェンでは市民集会が開かれる。湖岸B 31の拡幅拒否と
、ネッセルヴァンゲン谷あいへのアウトバーン建設を求
める決議がなされた。連合の理事会内部でも意見は分か
れたが74。結局、1969年7月に行われた内務省との協議
の場で、ネッセルヴァンゲンの谷あいにアウトバーンの
支線を早期に着工するという政府側の約束を引き替え
に、連合は、同路線の受け入れを表明した75。

同年10月の理事会では、この決定は、メンバー自治
体の不一致のもとでなされた「誤った決断」だったと反
省の弁が開かれたが、これを覆すことはずして無理だっ
た76。翌11月の総会でなされた事業報告は、ルート
リンゲン湖北岸の交通問題について、連合は「明確な敗
北」を喫した、と言い、明確なコンセプトを対置できな
かったことに敗因を求めている77。

2 再度の地域計画と組織改造

1961年地域計画が完成した翌年、バーデン・ヴュルン
ベルク州国土計画法が成立した。同法は、計画連合
の策定された地域計画に対して「問題なし (unbedenklich)」
との認定を州政府が与えると定めている。この認定を
得て計画に拘束力を生じさせていないが、官庁、自
治体、郡などがこれと同様にプロジェクトを実施する
ときは、ただしひ煩煩管理庁に届け出わければならない78。バーデン湖西部計画連合は1961年地域計画の認定を申
請したが、1964年1月、内務省はこれを却下した79。
計画は、国土計画法制定以前に作られており、同法の定
める策定手続き・内容を満たさなかった。同年3月の総
会――ザイテリヒと「もうそんなだ」、と悩じ この総
会――で理事会はこの旨を伝え、1961年地域計画の
第2版の作成が必要になっていると、報告した80。
「第2版」の作成はしかし、難航した。前回の地域計
画完成後も連合と契約関係を結んで種々の計画作業に従
事していたプレフルは、ただちに大まかな計画案と作業
スケジュールを作って理事会に提出したが、その直後、1964年6月に心筋梗塞で急死した。プレフルは、バーデン湖西部以外も、あわせて五つの計画連合の地域計
画を手がけていた。締束の、そしてザイナヒェをはじめ
連合の理事会との間に厚い信頼関係と友情を作ってきた
このプレフルの喪失により、計画策定作業は一時中断
を余儀なくされた81。

政府側にも問題が発生した。バーデン・ヴュルンベ
ルク州の国土計画を牽引してきたツィーグラは、1965
年7月に病気療養のため休職し、そのまま翌年9月に早
期退職。何度もの人事の後、1967年7月に65年の生涯
を閉じた82。ツィーグラの代わりに第2課の指揮を
執ったライフ（H. Reif）は、ツィーグラ時代の作業
スタイルを変えいわば軍隊式の規律を求めて課員を再
教育しようとした。有能な人物であったが、たとえば
国土計画・地域計画に常時の法律と同じ形式――計画目
標は「すぺり」で終わる文章（Sollens-Sätze）を用い、
地図は使いずテキストのみとする――とらせようすると
の彼方には、国土計画の特質を理解しないものとの不
満が課内からあがった。ライフは1967年年初に国
務省に異動し、まもなく局長（Ministerialdirektor）とな
る。後任はしばらく決まらず、1968年7月にミュン
ツァー（E. Münzer）――すでに1965年中から第2課に
関わっていた――が着任してようやく、同課の活動はふ
たたえ軌道にのった83。

同じ1968年の秋、連合は規約を改訂して組織の改造
を行った。10月の総会で採択された新規約では最も重要
な変更は、メンバーおよび理事会の構成に関するもので
ある。もとの規約では、設立時の会員である3郡および
13市町村の名があげられた後、「他の市町村は、計画連
合メンバーの意見聴取後、理事会の同意を得て加入しろう」と定められていたが、新規約下では、市町村に於いては理事会への加入申請のみ、市街村以外の諸団体・個人については総会の決議によって加入を認めめる、と簡略化された
。新規約の承認をうけ、すでにこの総会で、コンスタンツ商工会議所とドイツ労働組合同盟のコンスタンツ郡連合、および1名の個人加入が認められた。発足からこの総会まで、連合に新たに加わった市町村は合計10のものだけであったが、1968年から70年までは毎年7を数えている。

もう一つの変更は理事会の拡大である。当初の理事会は、先に見たように、域内3郡の郡長を含む11人から成っていた。これに対して新規約は、理事長およびその代理2名、その他の理事12名の計15名とを人数を倍以上に増やした。規約改革に伴う員数増加に対応する措置と考えられるが、大学が自治体の首長である理事数の増大は理事会の日程調整を以前にもまして困難にし、出席者の懸念が毎回変わるため、議論の継続性を維持することが難しくなった。


補助金の減額は、連合のメンバーの負担増を意味する。ボーデン湖西部連合の場合、補助金を含む他の収入でカバーできない連合の支出を、コンスタンツ、シュトゥルハ、フーヴァーリンゲンの3郡が50:22:28の割で負担することになっていた（市町村の会費は郡のそれに含まれると言われる）。メンバー自治体への財政依存が強まり、地域全体の要請と合致することもあっても、その要望を尊重せざるをえなくなるだろう。内務省第VII課はこの懸念をもっている。

「計画に対する熟意、真剣さが近年までも残えてきている」前に見た1968年10月の総会で理事長の氏を辞したザイテリヒは、総会での告別の辞の末尾でこう書かを示した。この総会での理事長ならびに理事の選出は難航し、1時間半を要した。ひとりずつが雰囲気のなか、厳しい言葉がとびかかった。「パートナーとしての意識の形成がほとんど進んでいなかったことを、今日の会合は明らかにした」（ザイテリヒ）。

ザイテリヒに代わる新たな理事長となったのはディールクスである。彼は、1962年末にコンスタンツ市の副市長に選ばれ、計画室の仕事を離れたが、理事の一人として連合の活動に加わっていた。重い荷を背負った連合の第二期が始まる。

3「国土開発計画」公聴会

組織改造の1年後、1969年11月の総会でディールクスは、苦渋をはらんだ報告を行っている。理事会が大きくなくなったため、地域計画の作成はいくつかの作業グループに分かれて進めねばならなかった。理事会は方針を決定するだけの機関となり、その会議は、多くの理事にとって「無駄な午後」でしかなかったが、と、とくに、湖岸から遠い地区の問題に近い地区の理事を交えて議論するとき、あるいは、小規模自治体の理事が小規模自治体の抱える問題について議論せねばならないようなとき（それぞれの会議の場合も）、課題の共通は難しかった。

地域計画については、1966年11月の総会で、旧計画のたたずむ修正ではなく、まったく新たな計画を開かせようという方向で意見がまとまっていた。1965年からブレルムの後を継いで連合のプランナーとなったオット（H. Ott）と、それより前に、ディールケスに代わって1963年から計画室を率いたツェンガーリング（T. Zengerling）が原案をつくった。はじめは1968年の総会で計画全体の提案が提起される予定だったが、その年10月に開かれた総会では、第一部（全体の計画目標、交通体制、中心地、開発軸）が提示されるととどまった。翌年の総会の時点でもなお完成いたらない、できあがったのは、各分野別の開発目標を論じて第二部の一部のもののみだった。

こうした進行状況とは裏腹に、地域計画の完成は急を要する課題となっていた。内務省による国土開発計画の草案は同年も発行された。これを念に、同じく内務省が作成した「中心地に関する覚書」とあり、1967年12月に講座を通過した。翌年春、二つの文書は州内の市町村や地域計画連合など約3800の関係諸機関に送られ、書面による意見表明が求められた。地域計画の策定は、政府の国土計画に地域の要求を織り込むためにも急がれていたのだが、それが完成にいたるまつる。連合は、上記の文書に示された州政府の構想に向き合うことになったのである。

1968年10月の総会、連合の第二期開始を告げるあとの
総会で、二つの文書の検討がなされた。議論の焦点は、両文書の骨格を成す中心地論に関わるものだった。その一つ、「中心地覚書」は、上位・中位・下位中心地と中心市町村という4段階の中心地の基準を設定し、その上で、396の州内自治体を各段階の中心地に指定している。これに対して、上の総会で採択された連合の意見書は、諸段階の中心地の整備という目標設定には同意しつつ、個々の中心地自治体決定のための調査がおこされ、不十分であり、とくに、最下部の中心市町村を政府が決めるのは「ディリジャスティック」だとして反対した。中心市町村が備えるべきであると「覚書」が言う諸施設（学校や幼稚園、病院・薬局、映画館など）は複数の市町村に分散していて何の不都合もない。中心地に指定されていなくても、住民にとって必要であれば中心地的諸施設をその自治体におくべきが「覚書」に明記されなければならない。意見書のこのような主張は、特定の市町村に中心地機能が集中して、そこからはずされることを恐れる小規模市町村の利害を顧慮してのことを理解しよう。

書面による意見聴取に続いて、内務省はさらに、1969年7月から翌年11月まで、国土開発計画に関する公聴会を州内各地で20回開いた。ポーデン湖西部合地の地域を対象とする公聴会が開かれたのは1970年1月19日のことである。ユーサリング省の湖にあたるクーラーゼ（カンファレンス・センター）で開かれた公聴会には、流域および隣接地域の郡長や市町村長、自治体職員、域内選出の州議会議員や経済界の代表などあわせて約200人（300人との報道もある）がついたが、議長を務める内相クラウゼ（W.Krause）は、会場正面の長机に座って満場の会釈に対応した。

クラウゼによる趣旨説明に続いて発表論の口火を切ったのは、連合の理事長ディールクスである。彼は、公聴会では以下の5点に絞って議論を進めて、と議論の大枠を設定した。1. 国土開発計画は自然体の建設基本計画に対して拘束力をもつか、もちろんであれば、前提が地域内の諸決定の基礎の上に策定されることが重要である。2. 国土開発計画は州の諸官庁に対して拘束力をもつか、もちろんであれば、政府の投資資金がこの計画にしたがって投入されることになり、自治体にとって重要となる問題である。3. 国土開発計画の結果として、自治体に対する補助金、さらに財政調整の変更があることが予想される。財政上の周辺が予測できないので、連合としては同計画に対して消極的たらざるをえない。4. 政府改革と国土計画の関係についてはさらに検討が必要である。5. 計画の基本コンセプトはあまりに現状維持的で

以上のように「拘束力」の問題については、ゴットマーディンゲン町長のマウス（R.Maus）が、国土開発計画の法的性質を問題にして政府を問い詰めた。計画はいったい法律なのかそれにしては構成が異質であり、用語も曖昧な表現が多すぎる——、法規命令（Rechtsverordnung）なのか——しかし、それを発する根拠となるはずの国土計画法にはこれについての明確な規定がない——、それとも行政命令（Verwaltungsverordnung）なのか——それはあれば対象州の州政庁、自治体等となるはずだが、国土計画法によれば、国土開発計画に拘束力が認められた場合、それに反する計画の策定・実施は一般市民といえども認められない。要するに、国土開発計画の法源がどこにあるのか、一向に分からない。

また——とマウスは続ける——計画案には、「開発計画ができるだけターゲットを絞った公的資金の投入を可能にする」と言われているが、これで、国土開発計画に合致するプロジェクトにのみ資金の供与が認められるということになる。計画と補助金を結びつけるというシステムは基本法の保証する地方自治を大きく制約することになり、硬直的に運用すれば、いわゆる「地方行政の制限」になりかねない。こうした批判に対して、クラウゼを補佐して横に座った第9課のミュンツーは、一地区の計画が地区を超える計画に適合させてならないのは当然であり、これをもって自治権を否定するものとは見なされない、と反論した。

計画の「静的的」性格についてはディールクスが、「ポーデン湖地域は保養観光を基本的に肯定する。しかし、計画の主な課題は製造業の振興だけでなくならない。観光だけではこの地方は生きていけないと弁じた。ジンゲン市長メーレー（F.Möhrle）も、「景観保全と経済発展のあいだでのジンゲン」が必要で、いわゆる「景観保全のために払う犠牲に対する州政府の反対給付」を求める。先に見た中心地とともに国土開発計画が開発の骨格として提起した「開発枠（Entwicklungssache）」——帯状の重点開発地区——をめぐるにも同様の議論

戦後ドイツの地域計画と地方自治（山井）

—27—

NII-Electronic Library Service
軸の追加・延伸を求めた（完成版の国土開発計画では茶\に緑の線取りが入れられた）[13]。開発軸について連合側はさらに、連合の地域計画が指定する地域建設軸（regi-
 nale Aufbauachsen）に対しても開発軸と同等の支援措置をとるべきだ、と主張したが、政府側は、「軸のインプ-
 レーション」によって基本コンセプトを薄めてはならな
い、とこの要求を拒否した[14]。

中心地については、コンスタンツからラドウツェル
を経てジゲンに至る帯状の区域全体を一つの上位中心地として認め、というのが連合側の目玉となる要求
だった。さらに、政府は「文化中心地」とされてい
るコンスタンツを、バーデン湖地域のもう一つの上位中
心地であるラフェンスブルク、テントン、ヴァンゲハーレンと
って比較させよ、と要求がなされた。前者の要求に対
してミュンツァーは、ジゲンからコンスタンツまで40km
におよぶ範囲を上位中心地とすることは、都市と
して有機的な一体性をもつという上位中心地の一般的概念
にならず、また、当初提案されていたジゲン＝ラドウツェル間の開発軸をさらにコンスタンツまで延伸
するという修正によって、要求はほぼ棄却されている
と答えた。後者については、人口28万人のコンスタン
ツは本来であれば中位中心地だろうところ、大学を含
む文化施設が集中しているという理由で例外的に上位中
心地に指定したのである、として要求を退けた[15]。

朝10時半に始まり、夜9時20分にようやく幕を閉じ
たこの公聴会では、以上の他にも多様な論点について議
論がなされたが、それらは返すことはやめておこう、むし
ろ、重要な問題として指摘されながら、時間不足を理由
に公聴会では議論の対象からはずされた問題が[16]、連
合の運命にとって決定的な意味をもつことになった。
ディールクスが主要論点としてあげたうちの4点目、行
政改革である。

4 「思考モデル」と郡改革

上の公聴会の前日、1969年12月に州政府は、「バー-
デン・ヴェルデンベルクにおける郡改革のための州政府の
思考モデル」を発表した。これは、60年代後半から
進められてきた郡の行政改革に関する最初のまとま
った公式提案文書であり、市町村構造（市町村数の大幅な
削減・再編）とともに、同州の地方行政機構の根本的な
転換を提起したものである。「思考モデル」は、当時63
を数えた郡（Landkreis）を25に再編し、かつあった特
別市（Stadtkreis）を5つに限定することを提案した。過
去の歴史に規定されて規模のばらつきが大きく、また、
急速に変化する社会経済状況とも合致しなかっ来ていた
郡を再編し、その行政能力を高めることが目的だった。
バーデン湖地域では、西部については連合を構成する3
郡をまとめて1郡とし、東部については、バーデン湖東
部～アルゴイ地域計画連合を構成する3郡—ラフェン-
スブルク、テントン、ヴァンゲーヴェノーをまとめて
1郡にすることが提案されている。ただしいずれについ
ても郡境は一部変更される（図1を参照）[17]。シュト
cッハ郡の北半分を切り離してもグマリン郡に組み
入れ、ニューバーレン郡の東の一部を上の東部郡に
組み入れるという変更はなるほど小さいものではない
が、それでも、二つの計画連合の型態は維持されている。しかしこれはむしろ例外的で、他の多くの計画連合は、新たな郡の設定によりきわめて大きな領域再編に直面し
た[18]。

さらに加えて「思考モデル」は、地域計画連合の存立
を直接否定する提案を行っていた、再編された郡のそれ
ぞれが地域計画策定の役を負う、という提案である。地
域計画連合について「思考モデル」は、それが私法上の
組織でしかないため、メンバーの個別利益をおさえで地
域全体の観点から地域計画を策定するには十分でない、
と指摘する。また、計画の策定のみで実施の権限をもた
ない計画連合には、計画に反するプロジェクトを阻止す
る力さえもない。地域計画の策定と計画の実施にあたる行
政をひとつにまとめること、計画区画と行政区画を一
致させることが重要である。こうした考えから「思考モ-
デル」は、地域計画策定の主体を地域計画連合から再編
後の郡に移すことを提案したものである[19]。

バーデン湖地域の二つの計画連合の領域をはるかに遡る、
という提案もまたもとくらいだ。「思考モデル」の提
策の提起をうけて1970年2月に発表された州議会 CDU（キ
リスト教民主同盟）議員の提案は、38郡プラス8特
別市という行政区画を設定した上で、これらをさらに
13の地域（Region）にまとめ、そのそれぞれにおかれ
る地域連合（Regionalverband）が地域計画策定の主体と
なる、という案を示した[20]。同年7月に、州政府の行
政改革委員会（二つの委員会が設置され、両者合同で
答申を発表した——が提出した郡改革に関する答申も、
36ないし38郡および7ないし8の特別市を設定し、こ
れらを12ないし13の地域連合にまとめる提案を行って
いる[21]。バーデン湖西部を含む地域計画連合の解散、新
たな地域連合への再編が求められたのである。

すでに1968年5月に郡議の第1回を務めたザイテリッ
ヒは、上行政改革委員会の一つ——委員長となったマ
ンハイム市長レシェウェ（H. Reschke）の名のもとにレ
シェウェ委員会と呼ばれる——の委員となっていた。1969

---28---
戦後ドイツの地域計画と地方自治（山井）

年7月、バーデン・バーデンで開かれた委員会の議事録では、現状維持案から、現在のすべての郡および行政管区を廃止して10から12の大規模行政区域にまとめると、いう提案まで、さまざまな意見がとびかった。ザイテリヒトは郡の削減には消极的だった。「まったく新たな出発が可能で、〈零時（eine Stunde „Null”)〉がやってきたかのように行動することができるだろうか。むしろ、現在こうしてできあがってきたものを注意深くさらに発展させることが重要ではないのか」と。<sup>[21]</sup>

郡改革の必要をザイテリヒトがまざりっていなかったわけではない。1952年に成立したバーデン・ヴュルテンベルク州の元になったバーデン、ヴュルテンベルク、そしてホーエンツォレルンの境界は——とザイテリヒトが言う——多くの箇所で地形とも社会経済的なつながりもあっていなかったし、郡の境界、も、各市町村の社会経済のつながりをあらかじめ断ち切ってしまっている。レジオネルス会議での提案は49郡案を提示したが、容れられなかった。ザイテリヒトの見方では、議長のレジオネルスは「思考モデル」以外のもの通すつもりはなかった。「どれほど長い時間、痛手に満ち、結果なく新長引き、冗長で疲れ果たしたる議論をわれわれは遺してきたのか」。<sup>[22]</sup>

1970年7月15日、2日半にわたるレジオネルス会議の最後の会議が始まった。もう一つの政府会議（デイビッド委員会）は38郡を提案して、砂子——ザイテリヒトにとっては「悪い驚き」——前に議論を終えている。レシオネルス会議ではさらに少ない36郡という提案がなされた。「私の心は寒々としている」と最後の議論の最後、ザイテリヒトはこう述べた：<sup>[23]</sup>

5 郡の再編と域内対立

1971年2月、州政府は、行政改革に関する一連の法律のひとつとして、地域連合法（Regionalverbandsgesetz）の案を提示した。そして、38郡から2郡に、そして12の地域連合の設置が提案されている。バーデン湖地域は西に隣接する高地ライン地方と一線にして再編され、西部連合の領域は、ラーフェンスブルクを本部所在地とする東のバーデン州、オーバーシュヴァーベン地域連合と、ヴァルツフルトを本部所在地とする西の高地ライン地域連合（もとの3郡のうちコンスタンツ郡のみこちらに属す）とに二分される。<sup>[24]</sup> 先に見たCDU議員団および政府の二つの委員会の案では、同じくバーデン湖、オーバーシュヴァーベン地域連合という提案がなされていたが、ただ上の法案を異なり、こちらの案ではコンスタンツ郡もこの地域連合に包摂される。<sup>[25]</sup>

ボーデン湖西部連合の3郡は、こういったわい領域の切り替えに翻弄された。

連合はこの間、コンスタントスからボーデン湖湖岸のほか全体におよぶ「湖岸地域（Seeregion）」の設定を提案していた。しかし、地域連合法の提起がなされてもも少なく、ジーゲン市のメーレは、連合のこの決定と相入れない内容をもった書簡（縮印が押されている）を同市の市議会議員に送った。上の法案にあるように、同市を含むコンスタンツ郡をその東側と切り離して湖岸ラインと一体化すべきだ、というのが彼の考えだった。CDU議員団案や政府会議の答申のようにフランススブルクを含む計画地域にコンスタンツジーゲン市域が組み込まれた場合——とメーレは懸念を示す——域内の上位中心地となるであろうフランススブルクに対して、両市は過度の寄与をされることになる。そもそも、高地ライン地方とコンスタンツジーゲン地域とは経済的親和性が強い。スイスドイツ系の企業がたくさんあり、エネルギーに関する国境を越えた連携も、アウトバーンを含め、今後大きく拡充される道路・鉄道のつながりにより、高地ラインの各地で工業の拠点が広がっていくだろう。文化的、歴史的にも、コンスタンツジーゲン地域は、オーバーシュヴァーベンに属する東側の地域より西の高地ラインとの結びつきが強い。<sup>[26]</sup>

ジーゲン市議会は、コンスタンツ郡の高地ライン地方への接続を支持する決議を18対10で採択した。1971年3月の市議会ではディールクスは、連合の決定に反するものだ、とこれを非難した。住民の通勤通学や行政機関の管轄地域などを例に挙げつつ、ディールクスは、コンスタンツ郡と高地ラインとの結びつきが強いというメーレの主張には根拠がない、と言う。ボーデン湖地域全体の一体性が存在せず、必要もない、という主張に対しては、なるほど歴史的一体性については議論がある、現状では存在しないかもしれないが、しかし、計画・投資・行政の点を上と下とした湖岸地域をつくりだすという未来の課題が問題なのだ、と応じた。<sup>[27]</sup>

上の議論で、理事の多くはスーパーリンゲンを本部所在地とするボーデン湖あるいはボーデン湖・オーバーシュヴァーベン計画地域を支持したが、しかしその実現可能性については疑問の声がいくつかあった。<sup>[28]</sup> 組織としての意思統一は、もはや不可能にしていた。

1971年7月、州議会は、郡改革ならびに地域連合設立に関する二つの法律を可決した。ボーデン湖西部計画連合を構成する3郡は、いずれも境界に変更を加えた上、コンスタンツ郡とシュトゥルナ郡を合わせたコンスタンツ郡、ユーパルリンゲン郡とテットニング郡を合わせ

---
せたボーデン湖沼の二つに再編された。その後前者は、西の高地ライン地方と一体の高地ライン地域連合（本部所在地はヴァルツフルト）、後者は、ラーフェンスブルク郡・ジゲマリンゲン郡と一体のボーデン湖・オーバーシェヴァーベル地域連合（本部所在地はラーフェンスブルク）の一部を成すことになった。ボーデン湖西部の連合はこうしていわば外交的に切断され、姿を消すことになったのである。

しかし連合は、最後に今一度、自らを奮い立たせる。1971年7月の理事会でディールクスは、未だできあがっていない地域計画をなんとか完成させ、ボーデン湖西部地域の今後の発展についての共同の意思を地域連合に伝えよう、と言った。計画は数ヶ月のうちに完成となり、同年12月の総会に提出された。総会での報告で、ディールクスはつぎのように述べた。この第2の計画＝RP71（Regionalplan1971）は十年前のそれと比べてずいぶん、計画不能な問題については言を省いて正確を期している。RP71は、政府の国土開発計画と目標を共有するが、同時にそれをさらに広げ、補完している。すなわち、国土開発計画の定める開発軸を域内の地域計画（Regionalplan）によって補い、緊急に整備の必要な道路の追加など交通計画をさらに充実させ、景観整備のための措置をより正確にし、また、域内の地域の振興を諦めている。国土開発計画と異なりわれわれは——ディールクスは言う——ライン川上流域の都市経済やボーデン湖からのこれ以上の取水を拒否する。1961年の地域計画では、発展と環境保全のジンテーゼがヴィジョンに掲げられていたもの。実際のところ両者の間には大きな隙間が空いたままだった。この隙間は「開発へのみ倶（Entwicklungssphäre）」で埋められ、数百年来疲乏しきれてきた景観をさらに損なうことになった。「ボーデン湖は天まで奥う」とあちこちで言われている。われわれは、このような開発熱を疑問とせねばならない。

ライン川上流域の可航化がし1961年地域計画のビジョンで「最重要の関心事」のひとつとされていたことを想起しよう、経済発展から環境保護へ、時代は変わりつつあった。

RP71は、1972年10月に内務省に提出された。「問題なし」と認定のを得る目的だったが、1962年国土計画法のこの規定自体、地域連合法の成立によって失効することになっており、認定の審査手続きにも入らないであろうことを承知の上で申請だった。この地域計画を未来への遺産として、1973年12月11日の最後の総会をもって連合はその生涯を終えた。

おわりに

ボーデン湖西部地域計画連合の16年あまりの歴史は、まさに手探りの試行錯誤の過程だった。域内自治体のポラリティな連合体が内部の利害を調整しつつ地域全体の将来像を描くという試みは、1961年の地域計画に結実した。もっとも、内部の利害対立は、たとえ道路の路線位置をめぐってやがて陳腐化し、最後は州政府による郡改革という荒波を受けて連合は崩壊した。

先に見た州政府の「思考モデル」の指摘はあるように、まさにそれが「自発性」を基本原理とする私法上の団体であり、メンバーの個別利害をおさえて全体の利益を貫徹する法的根拠をもたないという制度設計上の問題が、ボーデン湖西部および他の地域計画連合の活動に根本的な制約を課した。1971年の地域連合法による地域計画連合から地域計画への転換は、こうした限界を超えるべく企図されたものであり、地域連合は公法団体としてその権限を強化され、それが作成する地域計画は、州内の市町村や郡、そして州の諸官庁等に対して拘束力をもつことはなかった。

もっとも、これで問題が解消するわけではない。地域連合が拘束力のある地域計画を策定しうるとなれば、個別市町村間の利害調整はさらに困難さを増さざるをえないだろう。また、それは逆の懸念も、すでに当時もたれていた。すなわち、地域計画が、州政府の開発計画や各省の計画に合致したものとなることを強く求められ、たとえば中部地区の開発計画の指定など、国土開発計画の定める内容を地域計画が前提として入れねばならないとしたら、地域計画が独自に定める内容はここ限られたものになってしまう、という懸念である。

地域計画連合の限界についてさらに言えば、「下から」というそのレベルの限界を問題にするかもしれない。連合の結成が政府側からの強いニーズアッテの下でなされたという点を別にして——「上から」のニーズアッテが「下から」の自発性をつねに圧殺するわけではなかろう——、その担い手は、郡長や市町村長など自治体政策家のレベルとどこまでも、ユーバーリンゲン湖周辺の道路をめぐる反対運動のような市民の動きを計画策定のプロセスに組み込む回路を、連合は持たなかった。

もっとも、これは地域計画連合に限らず、時代の制約とも言うべき限界だろう。地域計画に関する情報提供・意見聴取などが関係住民に対して直接行われるような
のことは、ようやく1970年代初めのことである。また、住民自身による直接政治参加の制度としての市民発議（イニシアティブ）の登場は20年未満待たねばならない（30）。もっとも、こうした市民参加は、地域計画・国土計画に内なる個人と全体の矛盾をさらに増幅する要因ともなりかねない。結局のところ、国土計画・地域計画なるものに取り組む以上、それは、解決しえないこの矛盾を抱えながらの试行錯誤しかありえないのである。

1980年10月、高地ライン・ポーデン湖地域連合——ポーデン湖西部地域計画連合の後継組織の一つ——が提出した地域計画の認めに際して行った説明のなかで、当時のバーデン・ヴェルテンベルク州内相ローマン・ヘアツォーク（R. Herzog）——後のドイツ連邦共和国大統領——は次のように述べている。かつての「計画への陶酔（Planungseuphorie）」は過去のものとなり、「計画の過剰（Zuviel an Planung）」を不快とする気分が社会に広まっている（31）。地域計画を廃止すべきとその声が聞かれる状況のなかで、しばしばアツォークは、これを廃止すれば地域計画における自治体の権限が衰え、州政府の宮邸に責任の大半を移すだけの結果になる、と論じた（32）。

地域連合の活動について論じることは本稿の課題を超える。しかし、少なくとも今年に至るまで地域連合は活動を続け、また、ドイツの多くの諸州で、同種の組織による地域計画の策定がなされ続けている（33）。さらに、1990年代以降、グローバル化と個人化の進展のなかで、分散的自己制御の拠点としての地域の再構築——地域化（Regionalisierung）——の動きも強まっている。その際、つねに重要な課題とされているのは、自由体、地域の官庁、企業、その他の団体が自発的に連携して地域構築の鍵となるプロジェクトを実現するための新たな結びつきの模索である（34）。地域計画連合が取り組んだ困難な試行錯誤は、形を変えながらも今も続いている。

[本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号23530424）による研究成果の一部である。]

注
1) Hauptstaatsarchiv Stuttgart（以下HSTAS）EA 2/703 Bbl. 10/1, fol. 190, Bbl. 2560, S. 4286.
3) この間の経緯について、T. Yamai, „Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung. Der Weg zum Landesplanungsbesetz von 1962 in Baden-Württemberg“, in: Zeit-(schrift für Württembergische Landesgeschichte, Jg. 73, 2014 (掲載予定)。さらに、山井敏章『戦後ドイツの国土計画と中心地論』『社会経済史学』79巻2号、2013年8月、26—30頁を参照。
7) HSTAS EA 2/704 Bbl. 12/5, fol. 885, Sonderheft 13, S. 12, 18-20.
9) HSTAS EA 2/704 Bbl. 12/5, fol. 751, Anlage 7 zum Sonderheft 9, S. 1-6.
10) HSTAS EA 2/704 Bbl. 12/5, fol. 885, Beilage zum Sonderheft 13, S. 2.

NII-Electronic Library Service
戦後ドイツの地域計画と地方自治（山井）
歴史と経済 第224号（2014年7月）

122）Ebd., S. 80 f., 89.
123）Ebd., S. 90.
125）Diskussionsmodell, S. 67 f. および S. 64, 65 の間の地図：Gutachten zur Kreisreform, S. 96, 97 の間の地図。
126）HStAS EA 2/704 Büt 12/5, fol. 832, An die Mitglieder des Gemeinderates, S. 1 f., 3-5.
127）HStAS EA 2/704 Büt 12/5, fol. 842, Ausführungen.
128）HStAS EA 2/704 Büt 12/5, fol. 841, Niederschrift, S. 4 f.
129）Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz), in: Staatsministerium, Dokumentation, S. 427-429, 432 ; Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz), in: ebd., S. 448. さらに, Staatsministerium, Dokumentation 表紙見返しの地図を参照。
130）HStAS EA 2/704 Büt 12/5, fol. 845, Niederschrift, S. 3.
132）HStAS EA 2/704 Büt 12/5, fol. 882, Sonderheft 12, S. 5 ; Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform, S. 448.
135）F.-C. Mattes, Rechtsnatur und Aufgaben der Regionalverbände in Baden-Württemberg und ihr Verhältnis zu anderen Planungsträgern, München 1978, S. 119．
139）1973年の石油危機とそれに続くスタグフレーションの下でのこうした思潮の変化について, 山井敬章「計画の20世紀」『立命館経済学』第61巻第5号, 2013年1月, 237-239頁を参照。

（筆者・立命館大学）

会報

2014年度近畿部会研究会報告

日時：2014年3月29日（土）14:00～17:30
場所：京都大学吉田キャンパス 法経学部東館101演習室
研究会タイトル：【ミニ・シンポジウム 「中国の歴史と現在」】
司会 岡田知弘氏（京都大学）
報告（1）報告者 田中彰氏（名古屋市立大学）・黄孝春氏（弘前大学）・康上賢淑氏（鹿児島国際大学）
論題 「リアリズムをめぐる中国の政策と日本の対策」
報告者 奥村哲氏（首都大学東京）
論題 「歴史学と現代中国－「中国的特質」論を中心にして」
その他 会務報告と部会理事の選出
参加者：14名

—34—