

西ドイツの地域秩序と地域計画

佐々木 博

- I はじめ
- II 地域計画の歴史
 - 1) 地域計画の誕生
 - 2) 両次大戦の間の時期
 - 3) 第三帝国時代
 - 4) 第二次大戦後
- III 地域秩序の基礎
 - 1) 連邦地域秩序法
 - 2) 地域秩序政策
- IV 地域計画
 - 1) 地域カテゴリー
 - 2) インフラストラクチャー
 - 3) 中心地
 - 4) 行政地域改革
 - 5) 地域計画の手順
- V 地域計画の段階
 - 1) 地域計画の調整
 - 2) 連邦計画
 - 3) 州計画
 - 4) 地域計画
 - 5) 市町村計画
 - 6) 振興プログラム
- VI おわり

I はじめに

ドイツのアウトバーンと道路の良さ、田園と農村の美しさは世界的に定評となっている。それは計画され、統制された美しさであり、また管理された美しさでもあるが、社会主義諸国のような全国画一的なおもしろみのない清潔さとは違って、ローカルカラーと、古い伝統を保存したままの多様な美しさである。

地域計画誕生の国ドイツの地域秩序と地域計画の歴史を展望し、今日の地域計画の基本的な考え方や計画内容、計画段階とかかえる問題を探ぐるのが、本報文の目的である。

II 地域計画の歴史

今日の意味での地域計画は、ひっきよう産業革命以後の工業化時代の産物であり、工業化によって人口と経済機能が局地的に集積し、従来の地域秩序のバランスが崩れ、ほおっておいた場合には、色々の不利益が予想されるところから、計画によって、地域に新しい秩序を造り出そうというものである。

J. Umlauf は、歴史的範例であるかないかの尺度として、3つの地域計画の重要な特徴をあげている。①、地域計画は広い地域を包括するもので、広い地域とは様々な地域法人を含んではいるが、基本的な生活条件に関しては利益協同体を形成している。②、地域計画は計画地域のすべての発展の秩序に統合的かつ予見的に寄与するものである。③、地域計画は自らが実行措置の担い手ではなく、一般的福祉の利益をはかる秩序機能の担手でしかない。

メロヴィング朝時代の王宮都市の建設は、すでに一種の地域計画であり、王宮都市自身の都市計画と周辺地域との交通網の配置など、地域の機能的結び付きが考えられていた。今日的意味での地域計画の先駆的事業として、中部および東部ドイツへのドイツ人の植民があげられている。これらは自然地域的には森林であったり湿地であったり、原野であったりしたが、持分 (Hufen) 制度であったところに特徴がある。都市は周辺へのサービス機能をもった中心地と考えられており、主に市場町の性格が強かった。しかし、これらのドイツ東方植民集落や他の例も、最も困難な問題である、すでに存在するものを考慮し、かつさらに発展させることから避けて通れた点で、今日の地域計画とは基本的に違っていた。

重商主義の時代には国家の富の増強が中心的課題であったため、農業・鉱業・工業の振興と宗教上の国外亡命者の集落、森林管理、交通網の拡大などが計画者の仕事となった。

自由主義経済の時代の初期には、むしろ統制的地域計画とは相い入れない面が強く、“Laissez faire”の原理が強く働いていた。しかし、このことが、炭田や特定地域への工場と人口の集積を促進した結果、19世紀後半には「都市衛生 (Städtehygiene)」の面から計画が考えられ、近代的な意味の都市計画が促進されることとなった。

1) 地域計画の誕生

近代的な地域計画の誕生の年として、1910年があげられることが多い。この年に、一つは大ベルリン目的組合が、他はデュッセルドルフ県緑地委員会が結成されている。1902年に結成された田園都市運動は、緑地の中に住宅を疎に建設しようとしたものであり、今日の地域計画の端緒とする人もいるが、これはしょせん、地域計画というよりは、都市計画であった。大ベルリン目的組合は、なお都市計画的な面はあったが都市境界が狭くなり過ぎて、都市計画から本当の地域計画への移行的立場にあった。プロイセンの法律によって達成された大ベルリン目的組合 (Zweckverband Groß-Berlin) は7つの市と2つの郡からなり、交通・都市計画・休養地の確保の分野で特権が与えられた。組合は大合併が成立して、単一の都市大ベルリン (Groß-Berlin) が結成された時点で解消した。J. Umlaufによると、目的組合大ベルリンの話は、委曲を尽した都市建設や市町村の課題の紐帯から解放されて、思考と作業方法の独自性に到達するためには、地域計画はその地域を十分大きくとらなければならないという、非常に良い例である。

デュッセルドルフ県「緑地委員会 (Grünflächenkommission)」は、5市4郡より成り、都市建設によって休養施設が破壊されていくことに対する対策として誕生した。当然のことながら重点は住民の休養のために総合的な緑地の保全あるいは造成におかれたが、このことはすでに地域の全体的な発展を考えざるをえないことを意味している。後にルール地域市町村組合の事務長になった Robert Schmid は、1912年の記念誌の中で、計画地域にとっては「全体市町村計画 (Generalsiedlungsplan)」の必要性をすでにといており、理論的基礎の中で立案している。この記念誌の思想に多くの点でドイツにおける地域計画のその後の発展にとって基礎となったといわれている。

2) 两次大戦の間の時期

第1次世界大戦後、ルール地域にはわずかの年月の間にドイツの東部地区、ポーランド、チェコスロバキアなどから60万人もの人口流入があり、超市町村単元の計画が必要となった結果、1920年「ルール産炭地区市町村組合 (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)」いわゆる「ルール市町村組合 (Ruhrsiedlungsverband)」が結成された。結成のモメントは市町村郡と有力な経済界であった。プロイセン国家も特別立法の面から推進した。事務総長でリーダーは先述の Robert Schmid であり、組合の最も重要な目標は、緑地の造成と保全、交通と供給路用の土地の確保、近隣交通の拡張と超市町村的組織の統合、市町村活動の促進であり、自主管理と委託業務を行なっている。最近になって産業構造の改善という課題がつけ加わった。大ベルリンのような巨大中心がない、いわゆる多核的集落構造 (Die dezentralisierte Siedlungsstruktur) が組合継続にとって有利な前提条件であった。ルール市町村組合の実績は、ドイツの他の集積地域の計画にも生かされており、模範となっている。この組合は、例えば自由空間の先行取得のような、計画実行にあたって独自の資金をもっているドイツでは唯一の機関である。しかし、このことはさほど重要なことではなく、重要な任務は秩序立てと調整機能である。

1925—1930年の間に、さらに22の地域計画組合が結成された。その中でもとくにメルゼブルク周辺の「窮屈な中央ドイツの工業地区組合 (Landesverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk)」(23の郡市, 1925) と、州の境界を越えた「ハンブルク—プロイセン地域計画委員会 (Hamburgisch—Preußische Landesplanungsausschuß)」(ハンブルクとその周辺 30 km の範囲のプロイセン州, 1928) が言及に値するものである。

メルゼブルクの場合にルール市町村組合とはちがって、国の行政サイドから指導権がとられたが、「委員会」での地域計画作業の執行は、相変わらずここでは独自の行政単位の中で行なわれた。この作業の主目標は全体的市町村計画 (Generalsiedlungsplan) であった。計画地域は相当広い農村地域にも及んだが、今日的意味での個有の問題をかかえた地域 (Räume) ではなくて、むしろ補完地域 (Ergänzungsräume) とみなされていた。組合に独自の法律があったわけではなく、構成員の結合は相対的に弱く。指導者は Stepfan Prager であった。

ハンブルク—プロイセン地域計画委員会は目的組合大ベルリンと類似した問題を扱うために1928年の国家間条約で成立した。ハンブルク市 (国家) の境界を越えて成長する都市化を一元的に扱おうとするもので、指導者は Fritz Schumacher であった。

1933年以前のその他の汎市町村計画は、オーバーシュレージエン (今日のポーランド領)、デュッセルドルフとケルン県、ライン—マイン地域で作成された。いずれの場合も人口集積対策が重要な課題であった。1929年ドイツ地域計画作業組合ができた時には、ドイツ帝国の領土の29%、人口の58%が汎市町村計画組合に包含されていた。しかし、当時の計画の重点は都市計画におかれ、周辺の農村部は独自の問題をかかえた対等の地域であるよりは、都市の周辺地域 (Umland) としての補完地域と見られていた。都市計画も当時は「都市建設 (Städtebau)」から漸く「都市計画 (Stadtplanung)」へ脱皮しつつある時で、個別の建築物を全体の中で考えようとするようになってきた。地域計画とし

ては、都市から周辺へという「内から外へ (von innen nach außen)」の観点であり、今日的な全体の中で都市の役割を見ようとする「外から内へ (von außen nach innen)」の観点ではなかった。

南ドイツでは地域計画は1933年までほとんど見るべきものがない。1つは精神的なものもあろうが、北部のような顕著な工業集積地域がなかったためでもあった。

3) 第三帝国時代

1933年から1945年の間の時期は、ドイツ帝国が歴史的に初めて統一国家として管理された時期であり、地域計画上一つの大きなイーボックを画する時期であった。地域計画を全ドイツ帝国全体の中から考えようとする点では斬新ではあったが、個々の地域を全体に奉仕させようとする点では、個々の地域の経済的・社会的発展が阻害されるという弊害があり、地域計画の機関が当局によって一方的に悪用されるという弱点をかかえていた。

帝国政府はいろいろな法律や規定によって(1933年住宅集落法 Wohnsiedlungsgesetz, 1934年集落秩序法 Siedlungsordnungsgesetz, 1935年帝国自然保護法 Reichsnaturschutzgesetz), いくつかの地域に対して単一の規則を適用した。1935年, 上級地域秩序機関として帝国地域秩序局 (die Reichsstelle für Raumordnung) が設けられ, 地域計画が独立した機関として一人歩きできるようになった。科学的研究との協力を生み出すために帝国地域研究ワーキンググループ (Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung) (RAG) が1935年12月16日に創設された。しかし, 基本的な観点は地域



第1図 ドイツ地域計画組合 1937 (Umlauf, 1958による)

開発ではなしに、土地利用に関する規定と公の手の土地需用にこたえる規定であった。住宅集落法の正式名は、「住宅集落地域開発に関する法律 (Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten)」であり、集落秩序法は「ドイツ集落の秩序に関する暫定措置に関する法律 (Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens)」で、両法とも国家社会主義的思想の中でそれほど特色あるものではなかった。

1935年の「帝国地域秩序局」の設置によって、地域秩序 (Raumordnung) という造語と概念が初めて公式の呼び名となり、その実現には地域計画によって達成されるという、目的概念であると理解された。「生活空間 (Lebensraum)」が思考の基礎ではあったが、地域計画にあっては割合即物的なものであると解釈されていた。地域計画組合は存続したが、組織替えされ、自治の原則は国家統制が強くなっても引続き保たれていた。1944年になって初めて地域計画組合は「一時的に」解消し、組合に相応して、帝国は計画地域に区分された。帝国地域秩序局の最も重要な課題は、それぞれの計画地域に対して地域秩序計画を計画組合と協力して作成することであった。帝国地域秩序局と計画組合は、ともに計画の執行はできず、作業は第2次大戦勃発時には、発足の段階にしか過なかった。

帝国地域研究ワーキンググループ (RAG) 結成の翌年 (1936) 機関誌 *Raumforschung und Raumordnung* が創刊され、戦争で一時中断されたが今日まで続いている。戦前における *Raumforschung* の歴史的役割は、それまでの地域関連科学の統合化を指向したことと、現実の地域秩序政策の基礎科学となったことである。RAG は戦争末ベルリンからゲッチンゲンに移転し、1947年 *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* に組織替えとなり、1953年、ニーダーザクセン州議会の決議により、ハノーファーに居を定めた。その目的は「地域研究の発達とドイツ生活空間の最適利用と、諸州の州土計画に寄与すること」である。

組織上その後の発展にとって重要なことは、市町村計画、すなわち都市計画も含めて、が帝国労働省 (das Reichsarbeitsministerium) に編入されたことであった。地域計画が都市計画から組織上分離した状態が最終的にできあがり、今日まで引き継がれており、識者からは残念なことであると思われる。

4) 第2次大戦後

第2次大戦後、計画の権限は新に誕生した州の手に移った。連邦は国土の枠組計画の権限をえたが、当初は計画に対して国民の反応は冷く、計画が緊急で生活そのものをおびやかすようにも受けとられていた。さらに地域計画法 (*Landesplanungsgesetze*) が遅々として成立せず、ノルトライン＝ヴェストファーレン州で1950年に漸く成立し、バイエルン州で1957年、シュレーズヴィヒ＝ホルンシュタイン州で1961年に成立したが、多くの州法、とくに建築法との協力が必要であった。「ドイツ経済の奇蹟の復興」をなしとげた頃には、人口と工業の集積地域の急成長が各種の問題をかかえるようになっていた。工業・都市地域への人口の流出によって、農業構造それ自身が大きく変わってしまっており、農村の生活それ自身が維持できない危険にさらされてきたことも、地域計画の必要性を大きく前面に押し出させることになった。

まず計画の評価基準資料 (Beurteilungsgrundlagen) の作成が重要な課題として取りあげられ、ドイツ地域計画地図帳 (Deutsche Landesplanungsatlas) が10巻で出版された。もちろんそこから計画の直接の効果が引き出せるわけではなかった。計画課題を解明するために、2つの審議会が設置された。1つは1955年に連邦政府によって地域に大きな影響を与える措置の調整のために設置された、地域秩序のための省庁間委員会で、「地域に影響を与える連邦の措置とその調整のための原則」(1962年に公表され、地域秩序法の先駆となった) について審議した。2は同じく1955年に発足した地域秩序に関する専門家委員会 (SARO) で、1つのガイドモデルをつくり、その実現化への提案を行なうはずのものであり、「ドイツ連邦共和国における地域秩序に関する専門家の意見をつけて、重要な概念を明らかにした。これを基にして、1965年連邦政府は地域秩序法 (Raumordnungsgesetz) (略してROG) を公布、地域秩序の一般的な課題、目標、原則を規定し、それでもって各州の地域計画法が満すべき枠組を設定した。各州の地域計画法はその後次々に公布されてはいるが、すでにいくつかの州で、例えばノルトライン＝ヴェストファーレン州で1962年に、バイエルン州では1970年に、改正されている。州地域計画法は地域計画の地域発展プログラムおよびプラン (Landesentwicklungsprogramme und-pläne) の基礎となり、プログラム・プランで地域「計画」の第一歩が踏み出せた。地域「計画」とは地域的に相異なった目標設定があるのを統合した発展計画であると理解されている。1974年末に試案として示された「連邦内大地域発展のための地域秩序プログラム (Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung der Bundesgebietes)」(連邦地域秩序プログラム Bundesraumordnungsprogramm, 略して BROPP) は、連邦地域の地域的発展に対する目標と原則を具体的に示しており、発足時の状態と発展傾向を描いており、地域秩序政策の重点と優先順位をあげている。これは連邦各州と話し合っており、連邦と各州の計画を調整している。

法に裏付けられた地域発展プログラムおよびプランの作成は、地域秩序法によって州の管轄となっている。連邦各官庁も一部の例外を除いて、このプログラムおよびプランを注意しなければならないことになっている。しかし、州計画局は法的にもまた実際上も、その計画を連邦の計画担当者と調整しなければならない。例えば鉄道・アウトバーン・防衛事項などは、とくに調整が必要である。それ以外に、連邦と州は地域秩序のための閣僚会議で一緒に仕事をしており、原則的な問題や疑問点を明らかにし、照会を含め、話し合うように取り決めている。

各州の地域計画を担当する省庁も様々で、一部は内務省、一部は経済省、一部は建設住宅省といった具合であった。バイエルン州では最近になって地域計画は新しい「地域発展・環境問題省」の担当するところとなった。

地域計画の科学的研究の分野では、ハノーファーの地域研究・地域計画研究所 (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) が帝国地域研究ワーキンググループの後継者となっており、基本的には州の研究機関である。これと並んで連邦地誌・地域秩序研究機関 (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) の中の地域研究所 (Institut für Raumforschung) がとくに連邦の課題について気を配っている。これは組織的には連邦内務省に属しているが2つの研究所の間の研究領域の区分は明確ではない。

III 地域秩序の基礎

第2次大戦後、ドイツ連邦共和国の成立以来、経済発展のスピードは地域によって大きな差があり、人口の集積地域と稀薄地域を生んだ。この地域格差によってそれぞれがかかえることとなった問題を、計画によって地域に秩序を与えようとするのが地域計画である。良好な生活・労働条件を維持造成し、それを阻害するような発展傾向を阻止する必要がある。ドイツ連邦共和国における地域秩序の目標は、あらゆる地域において、あらゆる人間に同等の生活の機会 (gleichwertige Lebenschancen) を創り出してやることである。計画はそのための可能な道を示すだけで、どの道をとるべきかの決定は、政治家の問題である。

連邦地域秩序・土木建設・都市建設省発行地域秩序シリーズの中で、連邦の地域秩序政策の課題は、「発展によってすでに存在しているし、一部はより大きくなりつつある地域格差を是正するために、大きな地域の発展に影響を与えること」である、としている。そのためには、社会的により正当性をえられるような前提を創り出さなければならず、地域に秩序を与えることは、今日では、憲法で保証する国民の基本的人権を護る社会的課題であるともいえる。

1) 連邦地域秩序法

1965年4月8日発布された「連邦地域秩序法 (BROG = Bundesraumordnungsgesetz)」では、どの段階のプランナーでも守らなければならない連邦共和国内での地域秩序の原則が定めてある。この法第2章で定めた基本原則は次のようなものである。すなわち、構造改善・稠密化・調和化の原則、東ドイツ隣接地域および田園地域の振興、不健全稠密 (ungesunde Verdichtung) の防衛、環境・自然保護と一体となった景観保護養育。

連邦地域秩序法は明確な定義のないまま、「健全 (gesund)」および「不健全 (ungesund)」という表現を用いているが、それは、人口の発展舞台およびその生活の質に影響を与えるような、生態・社会・経済の様式の大きさと理解できる。生態的限定因子としては、水不足、水質・大気汚染、騒音、振動などがあげられる。社会的限定因子としては、居住条件の不衛生さ、医療サービスの不足、教育・職業教育の機会の不足、近隣社会の欠除、保育園・養老院の不足、経済的限定因子の中で基本的なものとしては全人口の平均値以下の1人当たり所得があげられ、そこから、さらに労働機会の不足や交通施設の不足のような因子があげられる。

連邦地域秩序法 (1965年4月8日発布) (連邦法令集 I, 306頁) 抜粋

連邦議会 (Bundestag) は連邦参議院 (Bundesrat) の賛成で次の法律を可決した。

第1章 地域秩序の課題と目標

- (1) 連邦地域は、その一般的な地域構造において、共同社会における個人の自由な啓発に最もよく資するように、発展すべきである。そのさいに、自然的条件と並んで、経済的・社会的・文化的必要 [ニーズ] に注意しなければならない・・・
- (3) 連邦地域における地域秩序は、ヨーロッパ地域における共同の事業のための地域的前提条件を創

造し、かつそれを促進するものでなければならない。・・・

第2章 地域秩序の基礎

(1) 地域秩序の基礎

1. 健全な生活・労働条件、ならびに均衡のとれた経済・社会・文化的関係をともなった地域の空間構造は、確保され、さらに発展させるべきである。

そのような構造が欠けている地域では、構造改善の措置がとられるべきである。

交通および供給のための開発、交通および供給給付サービス、および開発努力などは相互に統一的に行なわれるべきである。

2. 上記目的に合致するための居住および労働の場所の稠密化、健全な生活・労働条件ならびに均衡のとれた経済・社会・文化的関係をもった空間構造を確保し、改善し、あるいは創造するように努力すべきである。

3. 生活条件が全体として連邦の平均値に比べて本質的に劣っているか、あるいは劣る恐れのある地域では、一般的な経済的および社会的関係ならびに文化的施設が改善されるべきである。

これらの地域の市町村では、住民の生活条件、とくに居住関係ならびに交通と供給施設が改善されるべきである。住民にとって都合のよい距離に、教育・文化・行政施設を含む中心地的意味をもった市町村の振興が計られるべきである。

4. 東ドイツ隣接地域の給付能力 (Leistungskraft) は、その生活および労働条件、ならびに経済社会構造が、全連邦地域でのそれと少なくとも同じ位に達成されるように強化されるべきである。教育・文化・交通・供給・行政施設が緊急に設置されなければならない。

5. 農業的および林業的土地利用を全経済の基本的生産部門であるとして、保持されるような空間的前提が創り出され、かつ確保されなければならない。土地改良は促進されなければならない。

農業的利用に適した土壌は、絶対に必要な場合にのみ他の利用に転換してよい。同じことは林業的利用がなされている土壌についても該当する。

田園地域には、十分な人口密度と妥当な経済的給付能力、および農林業以外のも含めて十分な就業の可能性、の増大に努力すべきである。・・・

6. 健全な地域的生活・労働条件および均衡のとれた経済・社会構造をもった人口稠密地域は、これらの条件と構造を確保すべきであり、必要な限りでのみ、改善されるべきである。不健全な地域的生活・労働条件、さらには不均衡な経済・社会構造に導くような、居住・労働の場所の稠密化は阻止されるべきである。これらの不健全な条件と不均衡な構造があるところでは、その健全化が促進されるべきである。

これらの目標に到達する措置は、予見的な局地的・地域的計画であり、交通関係の改善と住民の供給に役立つ施設の改善、さらには適当な距離に住居と職場を受け入れることによって過密解消をはかる市町村の発展である。これらの措置のやり方と範囲は、1～5の他の分野の原則と矛盾すべきものではない。各種の措置は人口稠密地域と同格位の景観の保持にも資すべきである。

7. 森林を含む景観の保持・保護・形成、および休養地の確保と形成に注意を払うべきである。

水質保全、水の供給の確保、空気清浄化、騒音防止には十分注意を払うべきである。・・・

2) 地域秩序政策

連邦政府の地域秩序の今日的な主要課題は：

① 連邦のどの部分地域の人々にとっても、同等の生活関係ができるための地域的条件を創造すること。

② 自然的生活基盤を保全し、確保し、必要なところではそれを改善すること。同等の生活関係を求めることは、地域秩序政策に対して、あらゆる部分地域に健康な環境条件と並んで、一定の最低水準の労働の場・住居・供給・教育・余暇・コミュニケーションの可能性を達成できるようにすることを意味している。この目標は、たとえ僻遠の地であっても、個人が物に関しては他と比べて十分にしておぼ同じような機会均等性をもてるように改善しようとするものである。機会均等性は平均以上のところから平均以下のところへ物を移動しようというのではなくて、次のような点に関して、政治的に決定されている。

- ① 同等の尺度（装備の質および量）
- ② 同等性が満たされるべき地域の大きさ
- ③ この地域内での立地配分

同等性 (Gleichwertigkeit) といってもすべての場所で施設の提供が全く等しいというのではなく、地域秩序政策は目標への水準化でもなければ均等化でもない。しかし、同等の尺度は、人口の約半分が住んでいるような人口稠密な地域にあるような施設の提供がはかれるべきで、質の向上も考慮されなければならない。

地域的関連 (räumliche Bezugnahme) の大きさは、個々の機能地域の空間的からみあいと、さらには、これまでの諸施設にとって必要な関係地域から決められなければならない。これは地域分析と地域計画にとって、機能的地域単位というものに近い。連邦の地域秩序政策はこれまで次の3つの地域区分から出発している。

① 大地域への供給課題（例えば総合大学、大中心的労働市場）をもった地域単位 (Gebietseinheiten) に対して、地域秩序政策は連邦と州の協議で基本的データと志向される全国的発展から導き出される装備の程度が決められている。

② 地域単位内の供給課題（例えば地域的労働市場、専門学校）をもった中地域 (Mittelbereich)。この課題は州あるいは地域計画担当者によって配慮される。連邦は基準と閾値および基本データについて協力する。

③ さらに上の二つを超えた、第3段階の大地域 (Großregionen) が全国のおよびヨーロッパスケールの発展を考えた場合に有効であるが、この区分は論議のあるところである。

この三つの段階は一つの機能的総合システムを形成している。連邦、州、市町村はそれぞれのシステムの中で、ドイツ基本法にのっとったそれぞれの段階の課題を配慮している。

地域内での立地の配分とその関係領域の編成は、様々な機能領域の中心的施設をそれぞれの立地す

る場所にある程度集中させて集束させ、その場所へ到達する時間を少なくするようにしなければならない。「同等の生活関係」は、ある程度の最低水準の交通・コミュニケーションの可能性を、必要とする。そのことはすべての部分地域、およびその大きな中心地への到達性にあてはまると同様に、またそれぞれのからまりあった領域の集落のすべての中心的施設についてもいえることである。

この目標はどこでも、——人口流出にさらされているところすら——中心地とそれを結ぶ軸（点一軸概念）、およびそれらの重点的拡張によって達成できるはずである。中心地とそれを結ぶ軸の重点的建設こそが十分な大きさを、かつ内容豊かな中心地（Zentren）を連邦地域のあらゆる部分に存在せしめ、かつ発展することを保証することになる。軸は中心地とその軸に配属された集落へ容易に到達できるものでなければならず集落構造のその後の発展への骨格を形成することになる。

IV 地域計画

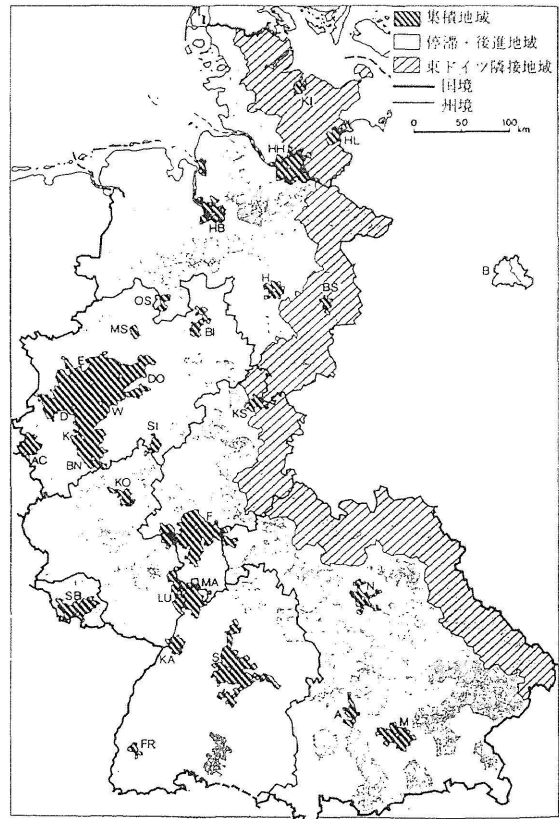
1) 地域カテゴリー

地域秩序の発展にとって重要な意味をもち、かつ連邦地域秩序政策の計画上の基礎である地域カテゴリーは、連邦地域秩序法で指定されている。連邦地域秩序プログラムはその発展概念からして、構造的にも、かかえる問題からしても類似性をもつ地域カテゴリーを次の4に分けているが、相互にオーバーラップしている場合がある。

1. 集積地域.
2. 田園地域.
3. 停滞・後進地域（平均的發展水準以下に留まっているかそのような状態に陥る危険性のある地域）
4. 東ドイツ隣接地域.

①集積地域（Verdichtungsräume）は24カ所あり、1968年11月21日の地域秩序閣僚会議で、1961年の人口および非農業事務所の従事者が平方km² 当り1,250人（人口一就業者密度）以上の市町村とされた。隣接する市町村は1,250人以下でも、次の条件を満たす場合には集積地域とされたが、地域全体の最少面積は100km²、最小人口15万、密度1,000人以上とされた。

人口一就業者密度	と	人口増加 1961—1967	あるいは人口増加率
750~1250		最低 10%	50人/km ²
330~750		最低 20%	100人/km ²



第2図 西ドイツの地域カテゴリー

この条件に合致する集積地域は、1967年に24地域、70市と888町村（101郡）、約17,000 km²（西ドイツの6.8%）、人口2,600万（西ドイツの45.5%）に及んだ。しかし、この集積地域の区分は実際計画上はほとんど利用されなかった。

1973年、連邦地域秩序・建設・都市建設省は、Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung に、集積地域の新しい区分の草案を委託した。その結果、集積地域は1つの過程としてとらえられ、3つの地域カテゴリー（過程地域、問題地域、活動地域）に区分された。新しい区分は集積地域と他の地域カテゴリーとの機能的な結び付きや、質的な観点（生活および環境の質）ならびに地域の階層的差異を考慮しており、行政上に役立つものである。単一あるいは多核（mono-und polyzentrisch）集積地域が区別されている。

集積地域は1960年以来、中核部にサービス部門が増えて、生産部門や住宅は外縁に増える傾向にある。中心部の過密荷重現象は明らかであり、外縁にまでもその余波を及ぼしている。そのためにこそ地域秩序措置が必要である。自由空間を確保し、重点的集積とのコンビネーションで、区画された集積あるいは発展の軸を設けなければならない。しかし、集積地域は環境の荷重がそれほど大きくない限りは、やはり促進されなければならない。周開や内部の景観構造による生態的平衡化地域が十分配置されていなければならない。

②田園地域（Ländliche Gebiete）は正確には定義されていないが、人口密度200人/km²は上限で、面積は187,000 km²（国土の75%）、人口2,000万人（西ドイツの33%）を占めている。

③停滞・後進地域（Gebiete, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückbleiben drohen）とは、1970年に次のように設定された。

人口動態1961—1967	±0
人口密度1968. 6. 30	100人/km ²
工業就業者率1969. 6. 30	70人/人口1000人
純税力1967	118 DM/人
粗国内生産1966	6080 DM/就業者

停滞・後進地域は1970年国土の37%、人口850万（全国の14%）を占めている。停滞・後進地域に陥るおそれのある地域には、さらに次の3つの条件がある。

工業就業者の変化1961—1966	-4人/1000人
粗国内生産の変化1961—1966	1,890 DM/就業者
純税力の変化1961—1966	36 DM/人

この地域は1970年に西ドイツの7%を占め、人口は230万人（全国の4%）であった。この両地域は農業以外の働き場がなく、相対的に供給給付も悪いのが特徴である。そしてよく装備された上位中心地からは、はるかに遠く隔たっている。この地域は振興プログラムによって連邦の平均値に近づくような措置が図られている。

都市や村の中で、不健全であるが後進的生活条件（過密居住、悪い施設、悪い衛生条件、建材の老旧化、工業施設による居住地域の荷重など）が除去されなければならないところは、都市建設促進法

による再開発措置で財政的支援が受けられる。

④東ドイツ隣接地域 (Zonenrandgebiet) が地域秩序法で独自の地域とされているのは、ドイツの東西分割によって、これまでの関係地域と切斷され、その発展が危くなっているかその恐れがあるからである。そのために、1971年東ドイツ隣接地域促進法 (Zonenrandförderungsgesetz) で特別措置がとられるようになった。この地域は西ドイツの19%、46,800km² を占める。

この4つの地域カテゴリーと重複するのが休養地域 (Erholungsgebiete) である。もちろん大きな休養地域は田園地域にあり、その必要性は収入・ストレス・モータリゼーション・余暇の増大とともに過去数10年間に増大してきている。機能的には休養地域は短期休養 (週末旅行を含む“近隣”休養) と休暇休養 (保養地を含む) に区別できるが、両機能は一緒になっている場合も稀ではない。保養休養地いくつかの集積地域になっている場合もある (例えば、Aachen, Wiesbaden, Stuttgart-Bad Cannstatt)。キャンピングやボートにいたるまでのあらゆる種類の休暇住居 (セカンドハウス) への需要が高まり、適地を開発し、それ相当の施設をほどこし、しかし過重にならない程度の開発が行なわれている。その場合にも景観計画と景観形成にとくに注意が払われている。

2) インフラストラクチャー

インフラストラクチャー (Infrastruktur) という言葉は1968年頃から一般にもしばしば使われ出したが、まだ定まった定義はない。ほぼ「国家などの公共事業として設置される交通路・電気・エネルギー供給などの、経済の基礎構造と理解されている。F. Boesler は地域研究と地域秩序事典 (Handwörterbuch der Raunforschung und Raumordnung, Hannover 1966) の中で、インフラストラクチャーを次のように定義している。「インフラストラクチャーはある地域領域——市町村あるいは地域——の社会資本による公共施設の装備である。その装備は生産性の安定化あるいは向上および社会的安寧、それゆえに本質的にはこの地域および住民の社会的に適切な競争力の機会と社会的な生活条件に役立つものである。」インフラストラクチャーの必要性和その装備とは、ある地域での工業立地の重要な立地因子であるばかりでなく、その地域の生活の質にまで影響力をもっている。それゆえに、国民は国家に対して、国家が公共事業としてインフラストラクチャー装備を準備することを、期待している。住民にインフラストラクチャーを装備してやることと、インフラストラクチャーの不備を補ってやることこそは、地域秩序政策の課題であるといえる。

概括してみると、インフラストラクチャーとは、実現しなければならない基礎構造 (Unterbau) であり、それによって社会的に組織化された経済行為が行なわれ、かつ十分に集約化できるような基礎構造であると理解できる。この基礎構にも物質的、人間的、社会・法的なものの3つが区別できる。

「物質的基礎構造 (materielle Infrastruktur)」は、その地域開発的影響力、いくつかの一般に必要な基本的な生産力、とくにエネルギー源、の創造、並びに自然の力の保護などのゆえに、どんな経済活動の集約化にとっても、とくに工業化の場合にはどんな形のものであれ、不可欠のものであると、見なされている。物質的基礎構造が十分備わった場合には、「人間的基礎構造 (humane Infrastruktur)」とも呼べる幅広い基盤、すなわち、より高い教育を受け、より信頼のおける役割を担う者が必

第1表 インフラストラクチャーの機能と特徴

セクター	機能	特徴
1. 物質的インフラストラクチャー： 施設，装備，経営手段 —エネルギー供給 —交通サービス —通信 —天然資源と交通路の保全 国家的行政・教育・研究・保健・福祉の建物と施設	一般的前提給付	1. 一般的，時には地域に密着した，前提給付 2. 資本生産性の低さ 3. 資本集約化の高さ
2. 制度的インフラストラクチャー： 大きくなり，かつ法で定められた規準，施設，および憲法の現実の中での処理の仕方 (例えば法秩序，信用・税システム)	経済人の経済計画の立案，決定，執行・管理の枠	
3. 人間的インフラストラクチャー： —人口数 —精神的，企業家的，職人的能力 (そのセクターと地域での人間の一般教育，専門化，質の向上化)	発展ポテンシャルを汲み尽してしまった分業経済の基盤	有為なる人物の形成には支出が必要であり，その支出は投資的性格をもっているが，また同時に独特の消費価値をもっている。
	1～3に共通していること：経済と住民への供給度の水準ならびに集約度の向上	

EECの専門委員会(1964)のインフラストラクチャーの区分は次のようである(第2表)。

第2表 EEC専門委員会のインフラストラクチャーの機能と特徴

セクター	機能	特徴
1. 教育のインフラストラクチャー	潜在労働力の質の規定(労働者，指導力，企業家)	1～3について一般にいえること： —共同利用施設 —拡張と経営は公の手中にある
2. 文化的・社会的インフラストラクチャー(住居，病院，余暇施設)	ある地域の魅力の規定	
3. 経済的インフラストラクチャー(工業施設，交通，通信)	分業経済の基礎	(例外：住宅建設，特殊な文化施設) —経済生活の枠

要とされる。その人の才能，能力，可能性，熱意が経済的発展という意味での経済活動の集約化を促進する。さらに、「社会・法的インフラストラクチャー(soziale und rechtliche Infrastruktur)」とも呼べるものがある。これは国民経済のあらゆる分野における，同じ衝撃(爆発)力をもつ法的および

び社会的制度を意味し、それでもって保護および連帯がどこでも、誰にとっても、同じように行なわれるのである。R. Jochimsen (in, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, s. 1325) によるインフラストラクチャーの機能と特徴を表示すると第1表のようになる。

ある地域のインフラストラクチャーへの投資によって、歴史的に条件づけられた発展の後進性は克服できる。しかし、あらゆる状態においてインフラストラクチャー政策が、期待される解決へ導いてくれるとの印象があってはならない。インフラストラクチャー政策に限界があるという根拠は、インフラストラクチャー投資に長い経過時間が必要であるためだけではない。インフラストラクチャー政策は常に他の関連する領域への個人あるいは国家の投資が必要であるため、収入効果を別にしても、間接的な影響があるためである。ある地域に比較的長い期間適切なインフラストラクチャーを建設する場合に、すべての施設の荷が軽くなるわけではないので、副次的コストが相当かかる。資本経費が高いことと並んで、地域相互間の差を除いたり、縮めたりすることができない恐れがある。

インフラストラクチャーの給付は、とくに階層的に組織化された中心地システムの下で達成される。そのさいに、地域発展の目的としては、計画地域のすべての住民が最少の経費でそれぞれの中心地へ、それゆえに中心地に提供されているインフラストラクチャーの給付に到達できるようにすることである。連邦——州——地域——市町村の4つの段階に中心地を区分したシステム、および4つの段階への基本的な装備は、地域秩序関係委員会の十分な討議の後に決定された。

3) 中心地

ある地域の中心地 (Zentrale Orte) とは、その住民だけでなく、周辺の住民にも財やサービスを提供する重点集落のことである。中心性の度合はこの「価値の過剰度 (Bedeutungsüberschuß)」によって測定される。それは特徴的な中心的施設がもっている性質で、店、デパート、信用金庫、銀行、一般・専門的管理サービス、学校、文化施設 (図書館、劇場など)、薬局、医者、専門医、病院、児童館、老人ホーム、スポーツ施設などがある。これらの施設は均等には配置されていない。単純な施設の基盤的なものから、特殊な施設までがあり、それらの特徴の組み合わせと評価とが、中心地を次の5つの段階に秩序的に配置することになる。

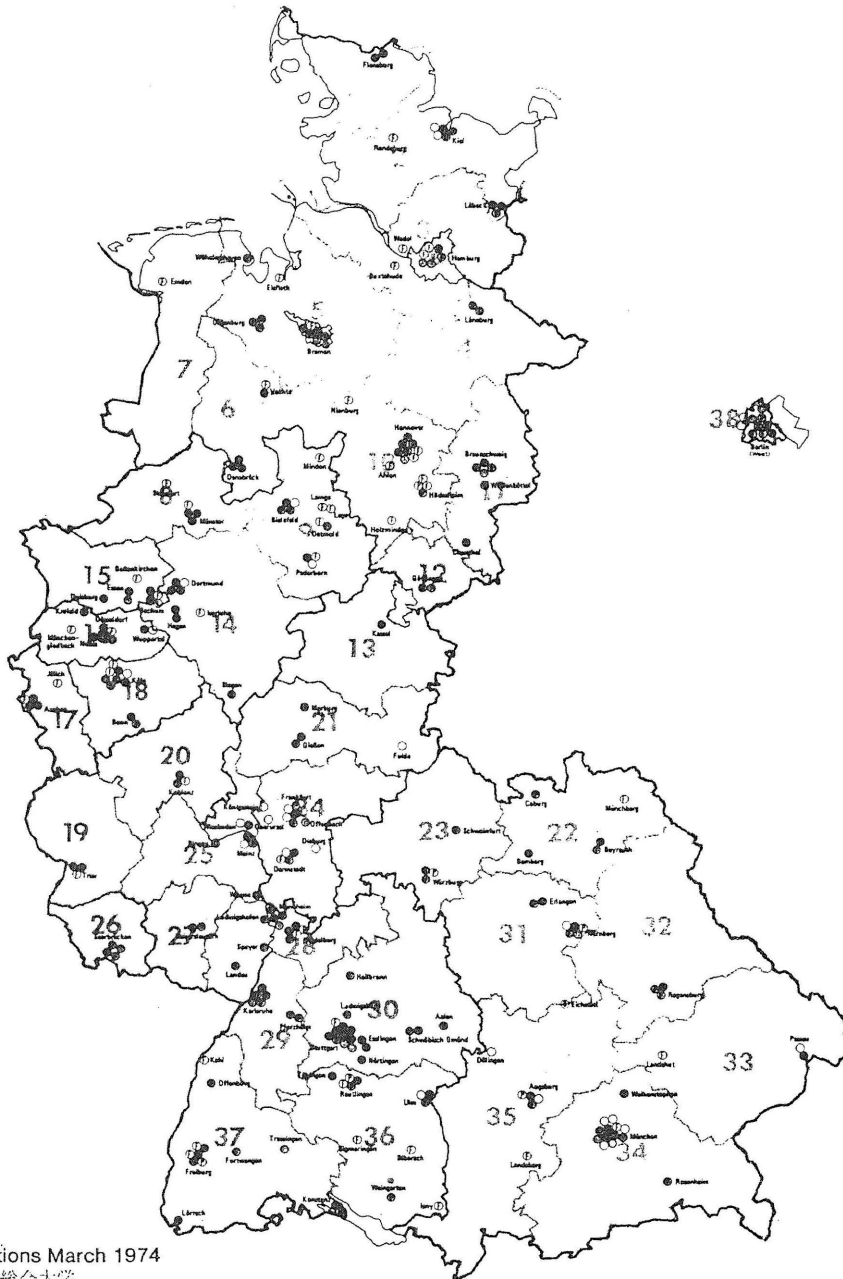
IV級：小中心地 (中学校、薬局、医者、農業組合の基本的なものを提供する農村の中核集落)、中心地および近隣地域への人口志向値：5,000人以上。

III級：下位中心地 (小中心地にまさる機能をより良く備えた中心地で、長期的必需品を供給する)。志向値：10,000人以上。

II級：中位中心地 (より高級な必需品、より高等な学校、職業学校、専門学校、郡レベルの行政、専門医、病院を提供してくれる)。志向値：30,000人以上。

I級：上位中心地 (特殊化した必需品、汎地域的行政・経済機能、総合大学、大病院、特殊病院、劇場、博物館、銀行)。志向値100,000人以上。

大中心地：国際港や国際貿易都市のような、国際的性格をもった最高位の中心性をもった中心地。

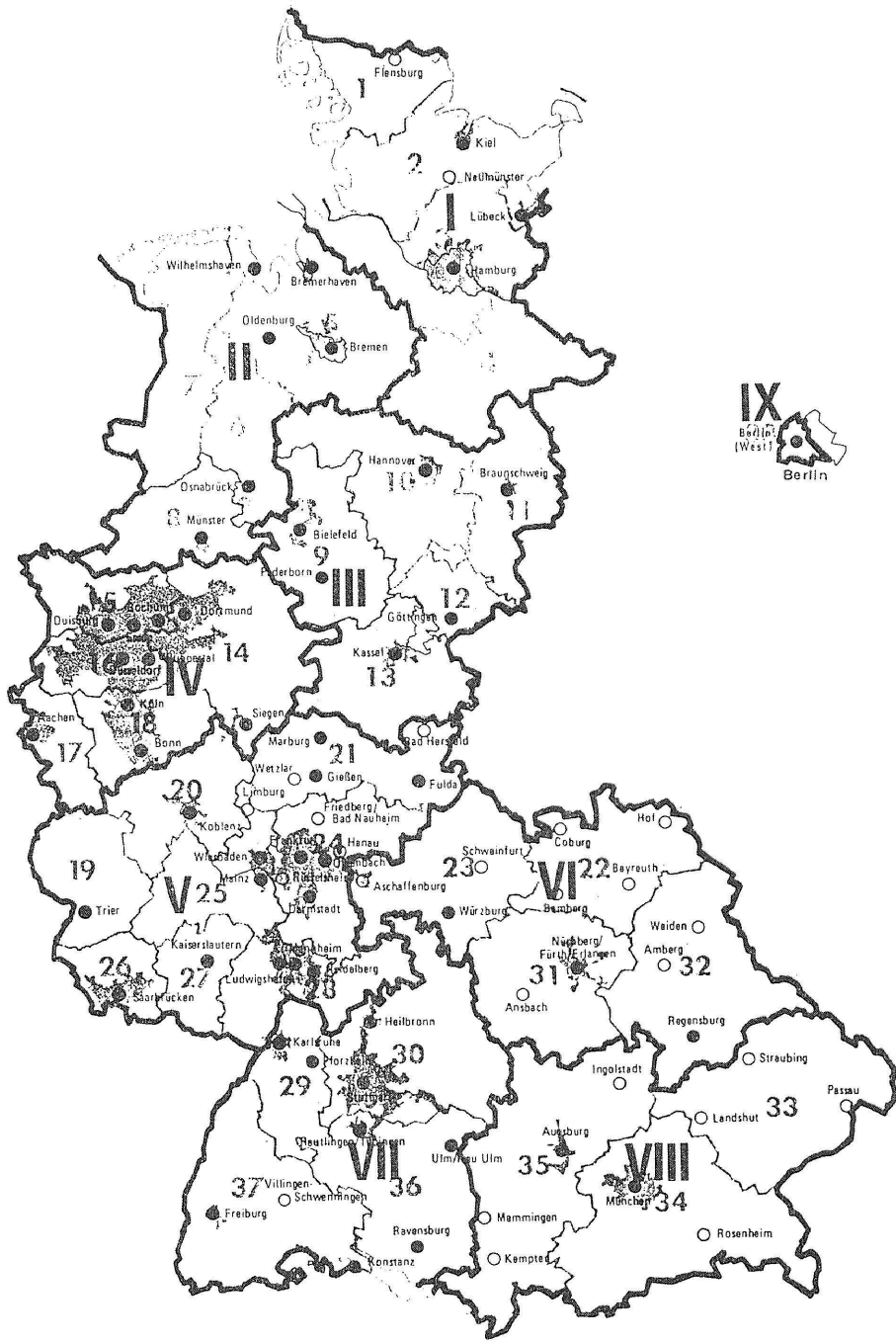


Locations March 1974

- ① 総合大学
- Ⓟ 教育大学
- Ⓞ 総合単科大学
- Ⓛ 工業大学
- その他の大学
- 連邦の援助を受けている研究所 (1972年8月31日現在)

資料: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1974
Federal Regional Planning Programme map

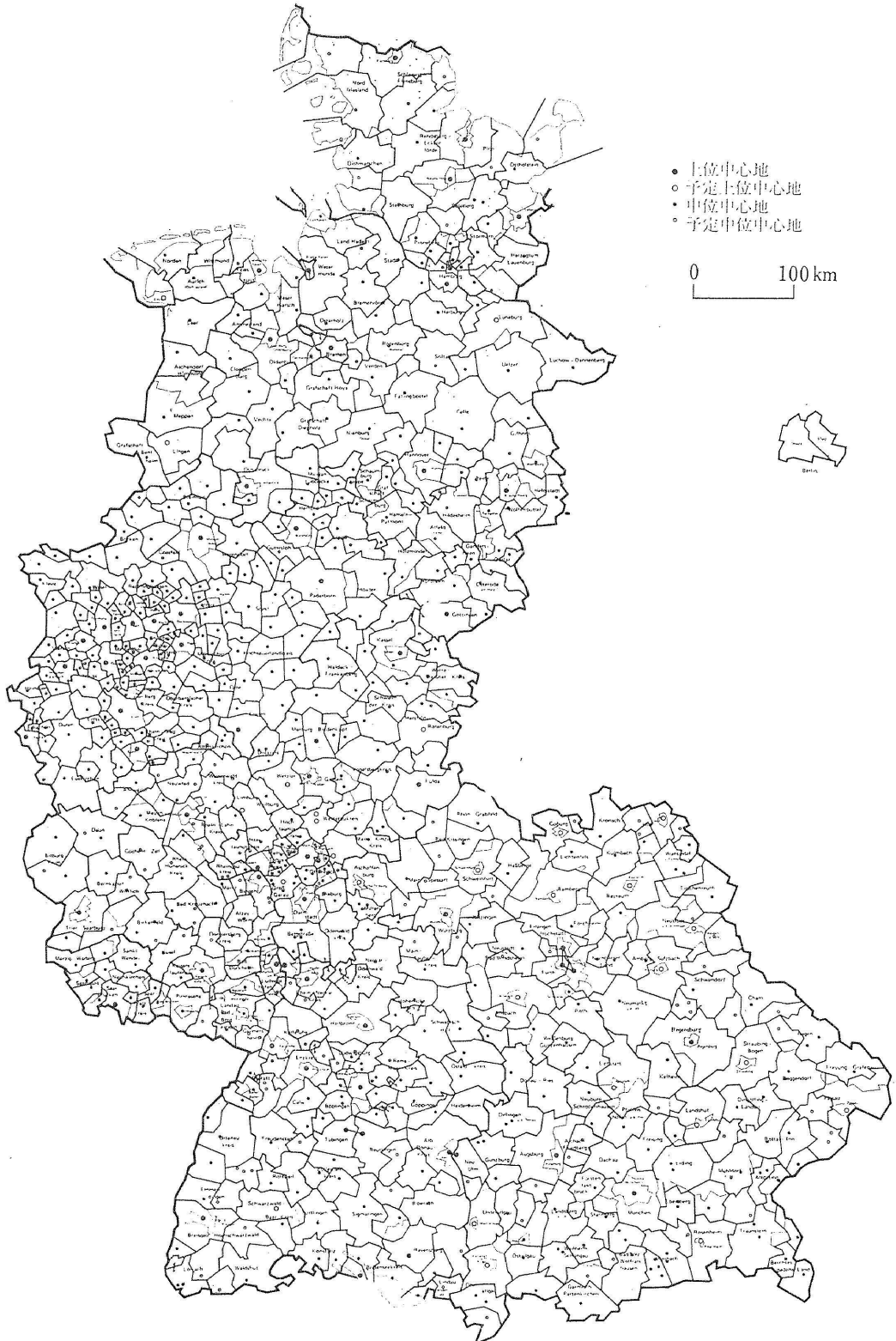
第3図 西ドイツの大学



- VI** 大地域の境界とナンバー
- 12 地域単元の境界とナンバー
- 集積地域

- 州境界
- 上位中心
- 上位中心の機能を分担する中心

第4図 (a) 西ドイツの地域秩序プログラム用の地域単元



第4図 (b) 西ドイツの地域秩序プログラム用の地域单元

第3表 西ドイツの大学教育施設 (1976)

①総合大学学生数 上位校		②学生数上位都市		③大学数上位都市	
1.	München 34,531	1.	Berlin 64,125	1.	Berlin 11
2.	Berlin 29,006	2.	München 56,177	2.	München 10
3.	Münster 26,385	3.	Köln 42,237	3.	Stuttgart 9
4.	Hamburg 2,5967	4.	Hamburg 35,480	4.	Köln 8
5.	Köln 23,672	5.	Münster 35,383	5.	Hamburg 7
				5.	Hannover 7
				5.	Mannheim 7

(Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Bundesanstalt für Arbeit: Studien-und Berufswahl 1975/76)

志向地：100万人以上。
地域間の生活水準比較に関連して、空間的枠組をつくるために、38の「地域单元 (Gebietseinheiten)」が連邦地域秩序プログラムの中で設定された。連邦および州によって設定されたこの地域单元の境界設定は次の7

の原則からなっている。

- ①相互に機能的に補完関係にある地域は同一の地域单元とする。
- ②原則として各地域单元には少くとも1つの上位中心地 (Oberzentrum) か、人口10万人以上あるか、近い将来そこまで成長する可能性のある集積地域を含む。各地域单元の人口は最低40万人とする。
- ③上位中心地も集積地域もないが、人口40万人以上、面積 5,000 km² ある場合には、その地域单元内に上位中心地か集積地域を重点的に発展させるべきであるので、地域单元とする。
- ④地域单元設定に当っては、郡の境界はそのまま残す。
- ⑤各州の地域計画地域 (Planungsregionen) はできるだけ生かすように配慮する。
- ⑥州の境界は、相互に審理して、境界にまたがって1つの地域单元としてよい。
- ⑦東ドイツ隣接地域と、その他の連邦地域との関連を考慮する。14地域单元が東ドイツ隣接地域の部分を含んでいる。

この地域单元の設定は1970/71年に基本的には完成し、とくに次のような目的のために必要とされている。

- (a) 地域構造および集落構造の、さらにはヨーロッパ統合の仕上げへの、なお一層の発展。
- (b) 州のプログラムや計画における将来の構想の確定。
- (c) 将来確定されるか、あるいはまた変更される計画地域。
- (d) 将来変更される行政境界を考慮することができる。

都市化の程度が相当進むと、西ドイツではより多くの、より複合機能をもった、より発展力のある大中心が生まれ、しかも全地域にうまく配置される。それによって西ドイツは、ほぼ8つの大地域に区分できる。

4) 行政地域改革

地域秩序政策は今までそれほど効果が上がっているとはいいい難く、大地域の格差は埋まっておらず、専門計画も不十分である。その理由の一つとして、州県都市町村という行政单元と、計画の地域

単元とが一致していないことがある。理想としては両者が一致することが望ましく、地域秩序は行政地域改革の引き金ともなるべきである。中心地の区分原理と機能地域の計画単元としての地域の概念とは、行政地域の新区分を基本的に規定してきている。

地域秩序がどの程度行政区画変更に影響を与えてきたかは、右のようである。

連邦が意図している地域政策の目的に合った地域区分は次のようである。しかし、現実に施行することは非常に困難であり、ほとんど不可能に近い。

行政段階	1966	1976
連邦	1	1
州	11	11(改革目標6)
県	33	25(ニーダーザクセン州が改革中)
郡	425	230(")
市	141	86(")
町村	24,444	約3,400

I 州段階

6 大地域 (Großregionen)

Norddeutschland (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen),
Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Hessen (Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen), Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, (West)

あるいは

7 大地域

Norddeutschland を
Schleswig-Holstein/Hamburg と Niedersachsen/Bremen に分ける

II 県段階

30地域単元 (Gebietseinheiten)

25県, Saarland, Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Berlin

III 郡市段階

約 320 の行政中位領域
(Verwaltungsmittelbereich)

約 230 郡と 90 市

IV 町村段階

約 3,400 行政近隣領域
(Verwaltungsnahbereich)

約 3,400 の郡所属町村と主区 (Amt) 行政による合併
部落行政単元

1966～1976年の実績で見たように、連邦各州の行政地域改革は多かれ少なかれ急速に進行している。そのさいに供給近隣地域や、大集積地域にあっては中規模供給地域というような、機能地域単元が1つの市町村となるべきである。全体として、社会地理学的空間と、主に農業社会の時期に由来する伝統的市町村境界との不協和関係を克服することが課題となっている。農村の市町村は課題が増えるのをますます満足には解決できないでいる。効果的な行政、とくに比較的小さな市町村の行政力の

強化には、いくつかの市町村が合併することによって克服できる。このようにして、行政単元の規模が大小様々であることからくる不協和関係は、同じ課題を設定する際に取り除かれる。

最後に、市町村の地域カテゴリーが地域計画や州計画の必要に合致しなければならない。計画地域と行政地域とは、とくに郡や州の段階では一致しない場合が多い。個々の市民の利益のためには行政効率の向上が図られなければならない。州内の行政的・領域的新秩序をつくらうとする配慮と努力が、生活水準の安定に役立つ。

大きな行政地域改革は社会生活全般に大きな影響を与えるので、決定にはできるだけ民主的に運営されなければならない。改革のさいに合意されていることは、①農村的市町村の拡大、(最小人口規模約5,000人、1966年に、24,444、市町村のうち、人口500人以下が11,000)②郡の拡大、③比較的小きな市をそれを取り囲む郡に戻す、④周辺に成長している集落地域を大都市に合併する、⑤県の拡大、⑥すべての行政段階で行政単元を改善する。



第5図 バーデン・ヴュッテンベルク州の行政地域改革
1973年1月1日の前と後

ボン市周辺の市町村は、1969年8月、大ボン市誕生のさいに、数町村ずつ合併して、相対的に大きな新しい町村に脱皮した。ハノーファー郡内の市町村も1974年3月1日に数町村から20数町村ずつが合併して新しい町村となった。シュレースヴィッヒ・ホルシュタイン州は1969年12月16日の州議会決議で、4市(Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster) 17郡を、4市12郡に行政改革することにした。

バーデン・ヴュルテンベルク州は1971年6月22日の州発展計画によって、1973年1月1日より、県郡市の大行政地域改革を行なった。これまでの郡(Landkreis)は機能的な結び付きを考慮して、いくつずつ合併して新しい郡となった。これまでの4県(Regierungsbezirk)はできれば1977年には解散し、新しい郡(Landkreis)をいくつずつ合わせた小県[地域連合(Regionalverbände)]に改組された。この小県は、新しく組織され、かつより権限の大きい地域計画(Regionalplanung)の計画地域に将来なるはずで、小県の中にはいくつかの市・郡が含まれている。

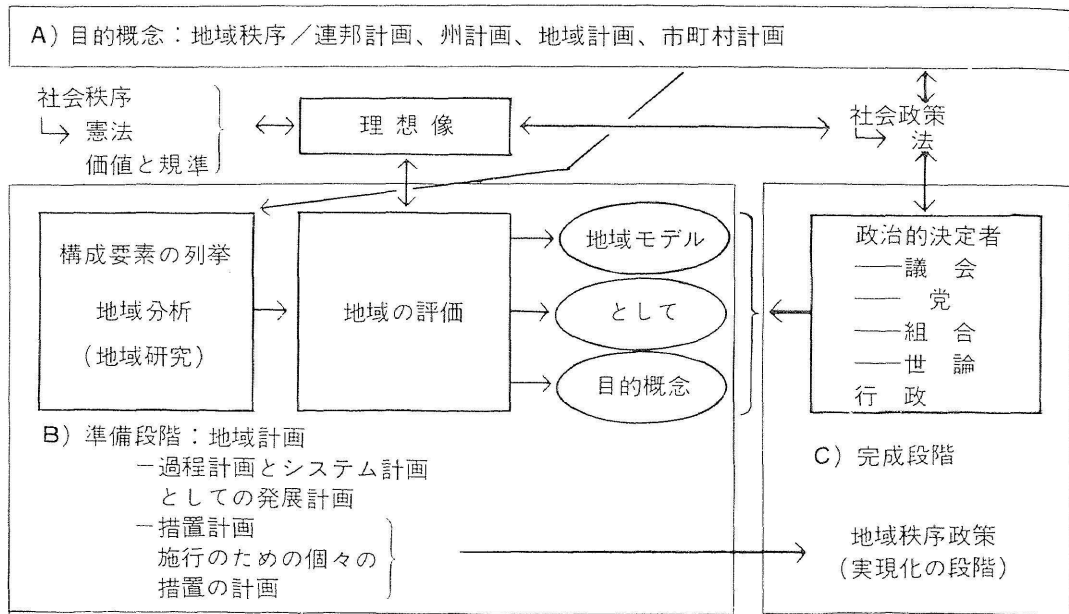
5) 地域計画の手順

前に述べたように、地域秩序とは1つの過程(Prozeß)である。というのは、地域の適切な形態を描き、その最終状態を計画するなどということが、そもそも不可能であるからである。ダイナミックに変化している社会は、最終的概念にもち込めないものである。それゆえに、地域秩序と地域計画は、単にプロセスとしてのみ理解でき、地域の中の種々雑多な発展を、絶えず相互に適合させ、間違った発展を回避するようなプロセスである。地域秩序は、地域の将来の形態についての目標概念を展開するという、課題をもっている。秩序だった地域の理論的な展望は、理想像(Leitbild)とみなされ、それは価値観によって左右される。理想像については、イデオロギーにより、意見の一致をみないところであるが、ある地域の社会政策の枠内での妥協によってのみ決定できるものである。

連邦はその理想像を連邦地域秩序法1章・2章の地域秩序活動のいくつかの原則の中で描いている。

それによると、地域秩序とは、問題となっている地域の評価された地域ポテンシャルである。この評価は、さらに地域分析を前提としている。計画地域を形成している諸因子の影響のからみあいを認識し、かつ洞察した上で、この計画地域は評価される。しかも、適切な存在を予め配慮することがそもそもできるのかどうかという問題設定の下で評価されるのである。この地域の評価は理想像に照して、すなわち個人、社会、国家の要求を考慮して、様々な地域モデルを導き出してくれる。その地域に通用する地域モデル、あるいは理想像に関して地域計画が決定をすることはできない。それは政治的決定者の権限である。地域研究と地域計画は地域秩序の準備段階である。それは執行段階、すなわち地域秩序政策に対して、代替地域モデルの形で決断のための助けをするだけである。地域秩序政策の課題は、地域秩序の目的概念を実現することにある。

もしも地域秩序を到達可能な最終状態ではなしに、望ましい地域構造と理解するならば、地域計画は、とりわけ過程計画・システム計画として、そして第2には措置計画として理解されなければならない。地域計画は、計画理論の領域に欠点がある限り、それは補綴細工のように不完全なものである。



第6図 地域計画のフローチャート

地域秩序と地域計画の手順をモデル化すると第6図のようになる。

V 地域計画の段階

連邦政府は地域秩序に関する立法で、連邦計画には全権をもち、州計画には枠組を設定する権限 (eine Rahmenkompetenz) をもっている。個々の州の州計画の権限はこの枠組の中に限られている。その州権に基づいて、全州は地域秩序と地域計画に関する州法を制定している。各州相互の対立を避けるために、連邦と州の常設地域秩序閣僚会議 (eine ständige Ministerkonferenz für Raumordnung = MKRO) が設けられている。地域秩序法はそのほかに、州に対する市町村の地域秩序計画作成への参加権の保護を規定している。

一定地域の計画と並んで、特殊な専門計画がある。この両計画はそれぞれ固有の計画の法的基礎に立脚し、固有の計画機関の管轄領域に入っており、特殊な計画段階において影響力がある。地域計画はそれぞれのより上位の計画段階の枠組の中で始まり、さらにより下位の計画段階をも考慮しているが、専門計画に関していえば、一部は無関係に策定されている。専門計画は、交通計画、水利、エネルギー供給のような、特定の専門分野の課題を扱っている。一例として交通計画の専門計画を示す (第4表)。

連邦—州—地域—市町村の各段階の計画とそれぞれの計画の基盤を整理すると第5表のようである。

1) 地域計画の調整

連邦、州、地域、市町村の各段階、およびその他独自の計画を立案している機関相互の権限の調整 (Koordination) が問題である。1つの統合された発展計画が必要とされ、それは地域を秩序立て、地

第4表 専門計画(交通計画の例)

専門計画の段階 管轄	計 画 措 置	計 画 の 基 盤
連邦交通省	連邦長距離道路計画 (アウトバーン, 国道)	連邦長距離道路法
州の当該省	州 道 計 画	州 道 法
郡市役所 (交通 部)	郡 市 道 計 画	州 道 法
町村役場 (交通 部)	町 村 道 計 画	州 道 法
連邦交通省 ドイツ国鉄	連邦鉄道施設	連邦鉄道法
連邦交通省	航空交通施設(民間)	航空交通法
連邦交通省 州省(委託による)	連 邦 水 路	連 邦 水 路 法

第5表 計画の段階とその基礎

計画の段階	計 画 機 関	計 画 の 基 盤
連邦計画	地域秩序・建設・ 都 市 建 設 省	基本法72-2, 75-4
地域秩序の原則 連邦地域秩序プログラム		1965.4.8 の連邦地域秩序法
連邦と州の 協同作業	地域秩序関係会議	専門委員会 —構造問題 —法制問題 —交通問題 —環境問題 —地域秩序のデータ
州 計 画 州発展プログラム 州発展計画	該当する州の省 (首相, 内相, 経済相)	基本法72-2, 75-4 1965.4.8 の連邦地域秩序法 地域秩序・地域計画に関する州 法
地域計画 地域の地域秩序プログラム 地域発展計画 組合計画	県 地域計画組合	基本法72-2, 75-4 1965.4.8 の連邦地域秩序法 地域法人の規程
市町村計画 都市発展計画 土地利用計画 建設計画	市町村役場	基本法28-2 1960. 6. 23の連邦建築法 1968. 11. 26の建設利用基準 1971. 7. 27の都市建設促進法 施行・財政の特別法

域を發展させる努力を、専門的・時間的・空間的観点から達成させるものでなければならない。その際、計画の方法的原則としては、より低次の段階の計画をより上位の段階の統合計画に秩序づけ、かつその統合計画の中で適合するものでなければならない。この様々な段階の計画相互の関係の基本的規範は、連邦地域秩序法4条に規定されている。しかし、現実には、各計画当局の独立性が強くて、理想的な相互調整の姿とはほど遠く、複雑な社会にあっては、調整とはやはり、政治家が地域計画家に強要する妥協である場合が多い。

各種の専門計画および各段階の計画と統合した発展計画との関係を図解すると第7図のようになる。

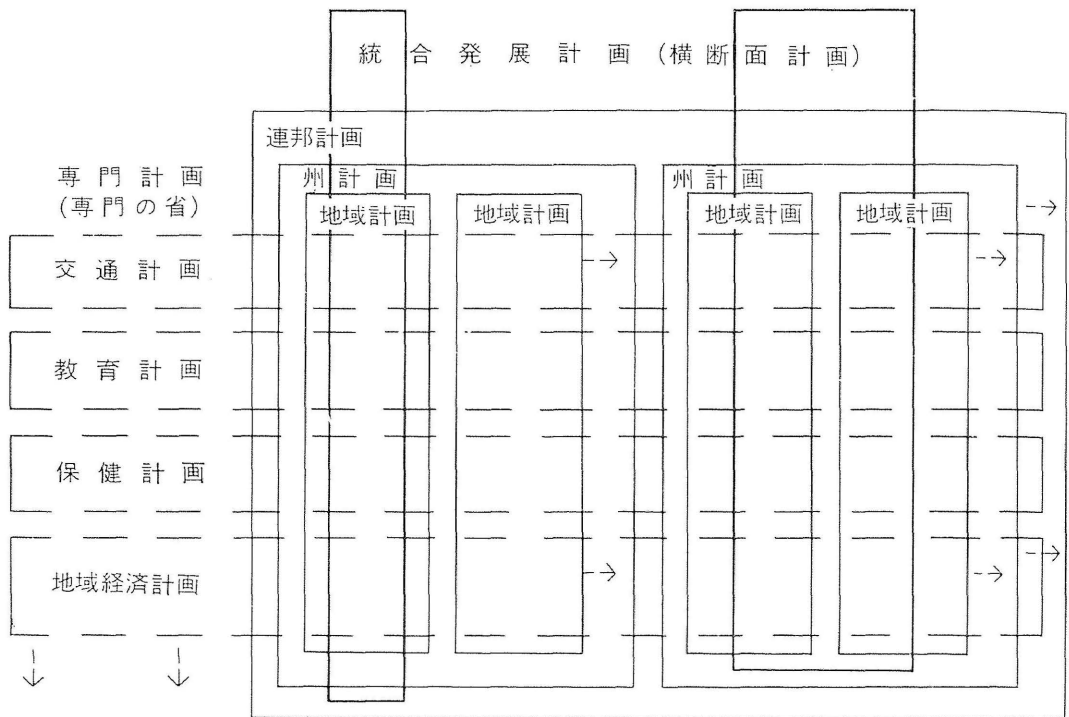
また計画というものは終末のないものであり、絶えず状況の変化に応じ変えていかなければならない過程で(Prozeß)であり、永遠のマラソン競争である。終末のない計画 Ende-offen-Pläne)は、長期的かつ短期的計画を絶えず新しい状況に照合して変更していかなければならない。

2) 連邦計画

1965年4月8日の連邦地域秩序法(BROG: Bundesraumordnungsgesetz)

成立までの経緯とその政策目標については、すでに地域計画の歴史のところでも述べた。1975年、地域秩序関係会議(MKRO)は、「連邦の大地域の發展のための連邦地域秩序プログラム(BROP: Bundesraumordnungsprogramm)」を可決した(バーデン・ヴェッテンベルクとバイエルの両州は反対)。可決までに5年の長い年月を要する難産であった。

連邦地域の地域秩序政策の基本的枠条件として、次のようなことが認識された。



第7図 統合発展計画 (横断面計画)

—出生率の低下と人口の停滞ないしは減少。

—外国人労働者募集の減少。

—天然資源保全という課題が政治的に重要なものになってきている。

—原料、とくにエネルギー源の不足化。この変化が地域構造と集落構造に影響を与える。一般的には次のようなことが期待される。

1. 製造工業部門での労働市場は当面減少する。それとともに、伝統的な工業地域の構造改善が強力に進むであろう。それによって、これまで停滞していた地域の改善がますます困難になるであろう。
2. 労働市場の拡大は第三次産業部門に集中し、住居と職場の集積化はいくつかの場所でさらに進むであろう。
3. 連邦の人口稀薄居住地域の人口は、出生率の減少と人口増加の減少によって、一定の限界最低密度以下に低下する危険がある。それは人々に高い質のインフラストラクチャー施設の供給を困難にするであろう。
4. 可決され、あるいは計画中の環境保護法は、環境の質が地域発展の評価の際に配慮せざるをえなくするであろう。それによって、——少なくとも短期的には——一定地域の経済成長は阻止されるかもしれない。しかしその地域の住民の健康と安全は長期的な経済成長を保証する重要な基礎である。

今日の地域計画を取りまく環境は、これまでの高度経済成長期の地域構造および集落構造の発展政策の条件とは違ったものになってきている。集積地域の軽減化と中心地および発展中心を結ぶネットの稠密化という、これまでの拡張政策は疑わしくなっている。地域的に相違する成長政策と並んで、「既存物の保護養育 (Bestandspflege)」という思考が、これまでの量的拡大の概念に対立するものとして意味をもってきている。

地域秩序政策の基本政策が、インフラストラクチャーの改善、環境の質の改善、地域経済構造の改善であることは、すでに述べた。

3) 州計画

州計画 (Landesplanung) は、市町村計画・地域計画より、より上位の秩序から見た、より汎地域的にして統一的計画によって、地域秩序の原則に則った州の発展を促進するという課題をもってゐる。それには地域 (Region) 計画相互の調整と、地域における経済政策課題の選択とが必要となる。連邦地域秩序法によると、州には独自の物的および立法的決定のフリーハンドが与えられている。これは基本法 75-4 に該当し、それゆえに連邦地域秩序法は枠組を決める法律 (Rahmengesetz) でしかなく、その枠組の充足は州の立法者にまかされている。

州計画の道具立ては発展プログラムと発展プラン (Entwicklungsprogramme und-pläne) で、それぞれ拘束力をもっており、現在、各州はそれぞれ違った呼称で呼んでいる。

地域秩序プログラム (Raumordnungsprogramm)	Saarland
州地域秩序プログラム (Landesraumordnungsprogramm)	Hessen, Niedersachsen
州発展プログラム (Landesentwicklungsprogramm)	
.....	Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-pfalz
地域秩序プラン (Raumordnungsplan)	Saarland
州地域秩序プラン (Landesraumordnungsplan)	Schlewig-Holstein
州発展プラン (Landesentwicklungsplan)	
.....	Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen.

プログラムとプランの相違は、プログラムは一般的原則と目標であり、他方プランはプログラムの基礎の上に州計画の必要をその空間的関連においてより詳細に確定するものである。Nordrhein-Westfalen 州は1970年の州発展プランIで、人口・集落・経済構造の指標で州土を、集積中核・集積縁辺・田園地帯に3区分し、プランIIで点一軸システム、プランでIIIを景観保全 (休養・水経済) を政策として確定している。

州計画はまず第一に、地域の散居状態や市町村の建設地造成への過度な志向というような、望ましくない発展を阻止する。この目標は土地利用におけるそれ相当の規制によって達成される。適切な計画とか不適切な計画 (Ordnung-oder Negativplanung) とかということがいわれている。

州計画局は、地域秩序が不適切な計画によって、めっちゃめっちゃになってはならないということをとくに非常に早い時期に気付いてきた。それゆえに州計画局は発展計画あるいは適切な計画 (Entwick-

lungs-oder Positivplanung) によって、地域の発展を意図的に操縦するようになってきた。適切な発展の最も重要な道具立ては、インフラストラクチャーの拡張と地域的インフラストラクチャー政策である。

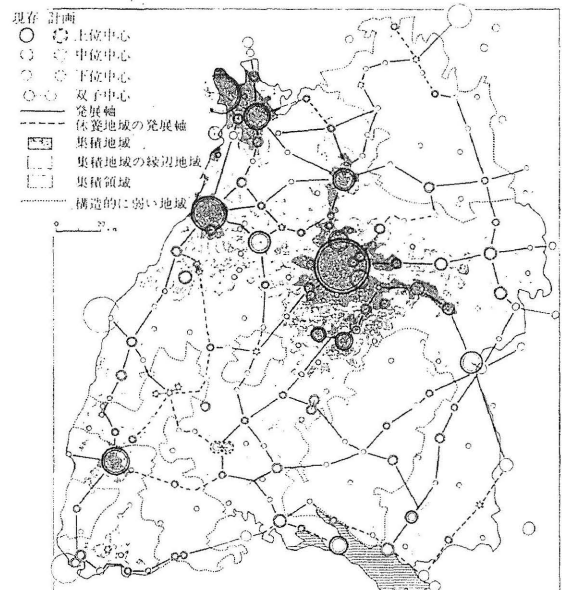
点一軸集落発展の概念は、目下すべての州によってその州計画プログラムの中で考慮されている。発展中心地の確定の際に、州は将来ともより一層、利用できる手段が不足しているという点から出発しなければならない。それゆえに、とくに構造的弱点をもった重点地域が設定されなければならない。より一層注意して考えてみる必要があるのは、「地域経済構造の改善」という共通課題を東ドイツ隣接地域がもっているということである。発展の中心地としては、大地域の重要な軸に沿う有利な位置にある上位および中位中心地が自然に生まれてくるであろう。大地域にとって重要な軸の拡張には、連邦内部および外国との全地域的からみあいと、地域単元相互のからみあいも考慮されなければならない。軸は集積地域相互を結び付け、縁辺地域を大地域組織の中にとり入れ、それが通る地域に位置の利点を媒介し、構造上の発展刺激をもたらすはずである。

4) 地域計画

地域計画 (Regionalplanung) とは市町村計画と州計画の間の領域の計画である。Gerhard Isenbergによると、地域 (Region) とは、その中で生活の基本的な諸機能が相互に補足しあっているの、その機能のからみあいが計画を通して考慮され、そして平衡化されるような地域単元である。そのさいに、統一的な地域の生活空間と労働市場の形成に努力が払われなければならない。それゆえに、地域は市町村レベルを超えて計画される空間機能地域単元である。

地域計画の必要性は、小さな市町村相互のからみあいが多くなってきたことにより、歴史的に決められてきた行政区画も問題となってきている。

さらに中心的諸施設や第二次産業が限られた場所に立地する傾向が、地域計画の必要性に拍車をかけている。1つの市町村では、その地域均衡化や、好ましからざる生態的・社会的・経済的格差を阻止することはできない。今3つの例をあげてみると、①一つの市町村が過度の地下水汲み上げによって近隣市町村の地下水源をひどく侵害した場合に、生態的格差が生ずる。②社会的格差は、ある場所に過度の余暇施設を作ることによって、近隣市町村に不利益を与えることになる。③ある場所の工場の拡張によって、周辺市町村から非常に多くの労働力を吸引し、働き場所の提供を破壊してしまう。それは単一産業になってしまい、経済的格差が生ずること



第8図 バーデン・ヴュッテンベルク州の州発展計画

になる。

地域計画の道具立ては地域計画組合であり、その法的形態には非常に様々なものがある。基本的には、それは共同の利益に資する組織であって、経済的利益を志向した組織ではない。それは「共同利益目的組合 (Gemeinnütziger Zweckverband)」とか、「法人団体 (Körperschaft des öffentlichen Rechts)」とか「登録協会 (Eingetragener Verein)」として結成されている。

地域計画のない場合には、小さな余り利益のあがらない工場が各地に分散していたのが、地域的計画によって1カ所に統合されて大きくなり、収益があがるようになり、道路もまがりくねっていたものが地域内相互をうまく結べるように真直ぐに引かれ、汚水処理施設も各市町村がもっていたものが、数カ所の大型の施設と排水幹線にとってかわられ、各市町村に1つずつあった学校が、数カ所に統合されて内容の充実したものとなり、それぞれにスケールのメリットを享受できるようになる。

5) 市町村計画

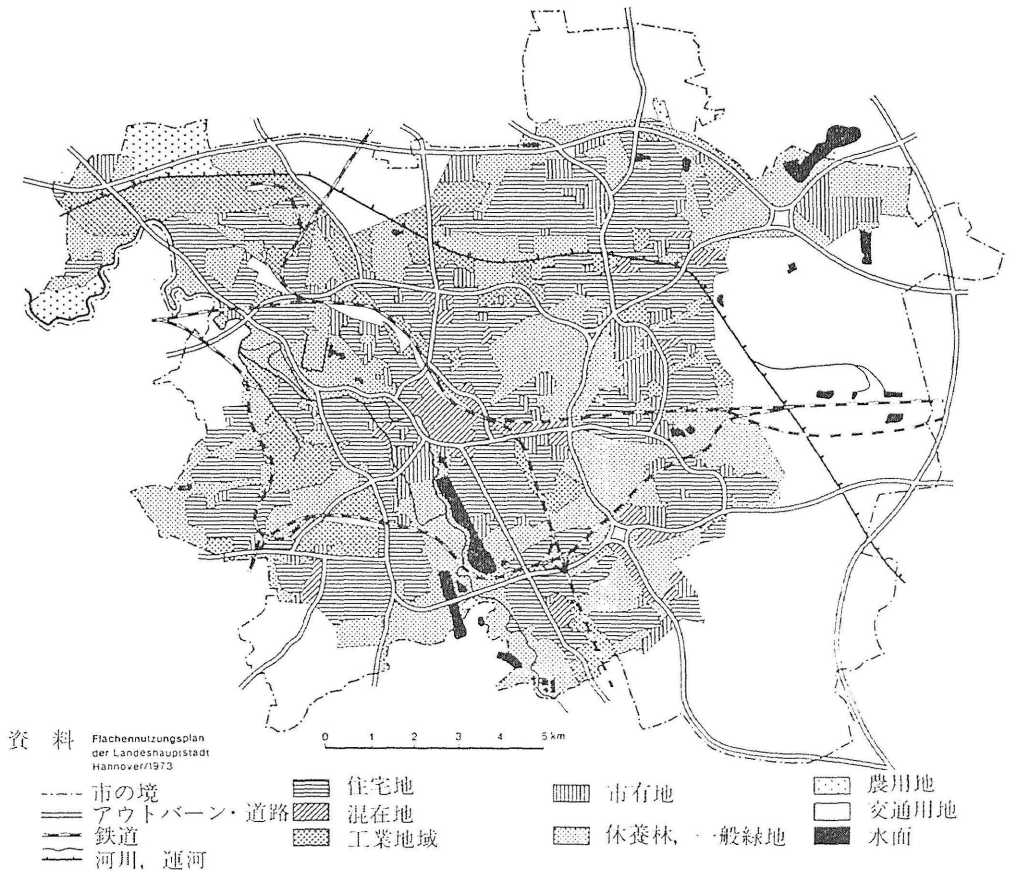
市町村計画 (Gemeindeplanung) の重点は連邦建設法 (Bundesbaugesetz vom 23.6.1960) による建設指導計画 (Bauleitplanung) と都市建設促進法 (Städtebauförderungsgesetz) [市町村における再開発と発展措置に関する法律 (Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen i. d. Gemeinden v. 27.6.1971)] による措置である。

連邦建設法は市町村の地域秩序のための諸措置について述べている。とくに、市町村の建設指導計画、土地取引、建設土地利用、土地秩序を規定している。建設指導計画には土地利用計画 (Flächennutzungsplan) (予備建設指導計画) と建設計画 (Bebauungsplan) (拘束力のある建設指導計画) とがある。

土地不足が深刻化しているという配慮から、立法者は様々な建設・地域秩序規定において、妥当な範囲の計画の枠内で、超地域的な観点から考えている。

連邦建設法には建設指導計画に至る計画確認手順の規定がある。土地利用計画 (Flächennutzungsplan) では、全市町村域に対して、市町村の予見しうる基本的な必要性によって土地利用の意図が示されている、それゆえに土地利用計画は土地確保計画ともみられる、この土地利用計画から建設計画が展開でき、今後5年間に建設を予定している建設成熟地のみが確保されている。建設計画は集落建設の秩序に対して拘束力のある決定である。建設計画の作成から公示までの手続は土地利用計画手続に準じている。建設計画の計画内容は、その性格からして、土地利用計画 (予備建設計画) よりも、はるかに詳細に示されている。建設計画では建設土地利用、建設法、建設線、建設境界、建設深度、交通・供給地などの確認が含まれている。

建設指導計画では建設土地利用条令 (Baunutzungsverordnung) がとくに意味をもっている。それは連邦建設法2(10)条に基づいて、計画作成条例と一緒に発布されている。その基本的な規定は地片の建設利用を様式と量で示している。土地利用様式は「建設地 (Baufläche)」と「建設地域 (Baugebiet)」で示されている。それと並んで建設土地利用の許可基準が階数、建蔽率、総床面積率、客積率、建築様式によって規定されている。



第9図 ハノーファー市の土地利用計画

階数 (Geschoßzahl): 完全階数が示されている。

建蔽率 (Grundflächenzahl): 敷地 1 m^2 当り何 m^2 建設が許されるか。

総床面積率 (Geschoßflächenzahl): 敷地 1 m^2 当り何 m^2 の総床面積 (すべての階の総面積) が許されるか。

容積率 (Baumassenzahl): 敷地 1 m^2 当り何 m^3 の建物客積が許されるか。

建築様式 (Bauweise): 開放建築法 (独立家屋, 二軒長屋, 複合家屋), 閉鎖建築法。

さらには敷地の地取り, 道路, 隣地への高度制限, ガレージ, 樹木や灌木の植え込みと保持など細かな規制がある。地区によっては地域暖房か, さもなくばコークスや油の燃焼の禁止などのほか, 最近では騒音防止施設 (騒音防止壁) などが規定されている。建設計画の作成にあたっては, 市町村にあらかじめ必要とされるコストや, 土地秩序の必要な措置が示されている。バーデン・ヴュッテンベルク州では1973年以来規定通りの下水除去を保障できる証拠を要求している。建設計画が監督官庁によって認可されると, それが公示される。

それほど建て込んでいないところでは, 例えば耕地整理事業によって耕地の新しい秩序が施行される場合には, 景観枠計画 (Landschaftsrahmenplan) (相当大きな地域) と景観計画 (Landschafts-

pläne) (相対的に小さな地域) が設けられている。景観計画は景観形成について次のような情報を示している。例えば、景観を損傷するものの除去、採掘跡地 (砂利と、石切場など) の再利用、生垣・立木群・独木樹、ウィンタースポーツ施設などの立地。都市にあっては建設指導計画への補足として緑地計画 (Grünplan) がある。

都市周辺のみならず、相当避遠の市町村にあっては、近年スポーツ、文化施設の造成が進み、その面では都市との格差は少なくなっている。

6) 振興プログラム

生活・労働条件が平均値以下であるか、経済条件が一面的でネガティブに作用している地域を進展させるために、連邦と州は振興プログラム (Förderprogramme) を設けている。当初は当面の困窮を救おうというものであったが、しだいにより一般的な地域発展の問題を扱うようになってきている。

これは1951年に「再開発地域 (Sanierungsgebiete) (失業が多く、農業の資本が弱く、戦災をこぼった郡) の指定で始まった。1953年、Flensburg から Passau までの幅約 40 km の地帯が「東ドイツ隣接地帯 (Zonenrandgebiet)」に指定され、それ以来振興政策が行なわれている。1957年、「振興地域 (Fördergebiet)」(難民が多く、失業率が高く、純税力が弱く、農業人口率が高い郡) の選定が行なわれた。「再開発地域」という表現は廃止され、1959年に「連邦拡張地 (Bundesausbauorte)」が指定された。その目標は指定された場所を分散よりは集中させ、とくに供給地が拡張された。さらに1963年、「連邦拡張地域 (Bundesausbaugebiete)」(人口10万以上、面積 500 km² 以上の郡で、平均以下の給付率と工業人口率、平均以上の人口流出率などを示すもの) が指定された。1953年には農林業の構造的欠陥をなくするために耕地整理法 (Flurbereinigungsgesetz) と「グリーン・プラン (Grünen Plan)」(1956—1968) ができ、とくに当初の年には、農業就業者の社会的位置を、それ相当の職業のそれに近づけようとするものであった。また EEC 順応法 (EWG-Anpassungsgesetz) (1966—1969) もできた。グリーン・プランは1961年以降「自然条件の悪い地域 (von der Natur benachteiligte Gebiete)」の指定とともに、自然的因子も考慮されるようになり、そのような町村は、耕地整理、散居化 (Aussiedlung)、経営の拡大、農道建設、水利などで有利に扱われるようになった。牧草地にすら土壌が向いてないとか、収穫指数が低いとか、標高 300m 以上であるとか、傾斜が急であるとかの自然条件の悪い土地は、1967年には約 300 万 ha、農地の21.7%を占めていた。

1969年、この振興プログラムは、次の3つの新しい法律による措置によって、より現代的なものになった。

①投資援助法 (Investitionszulagengesetz)

東ドイツ隣接地域、ザール炭田地域などの経済力が全国平均以下のところへ財政投資して職場を確保しようとする。

②農業構造改善と沿岸保護法 (Gemeinschaftsaufgabe, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) 1973年以来連邦と州はそれぞれ 6 : 4 の比で、沿岸保護にあっては 7 : 3 の割合で補助金を出す。

③地域の経済構造改善 (Gemeinschaftsaufgabe, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) 1972年以来行なわれ、工業および観光業の確保と拡張、さらにはインフラストラクチャーの拡張に財政援助しようというもの。投資援助法による地域と重複するが、ザール炭田地域は除外されている。この法律によって25年間の「地域活動プログラム」が生まれ、重点地（少くとも2万人以上）を選んでやるもので、1976年までに46万人の新しい職場がつくられ、25万人の職場が確保されてきた。

最後に連邦と州の共同事業として、すでに長期間、しかも広い地域にわたって行なわれているものに、次の4の農業地域プログラムがある。

- ①エムスラント・プログラム (1951年以来)
- ②北部プログラム (1953年以来)
- ③海岸プログラム (1955年以来)
- ④アルプス・プログラム (1955年以来)

州独自のプログラムとしては、バーデン・ヴュッテンベルク州のアルプ・プログラムやシュヴェルツヴァルト・プログラムなどは優れたものである。

VI お わ り

西ドイツの地域秩序と地域計画の歴史、基本的な考え方、実際上の展開、各種の段階のかかえる問題について検討してきた。反復的にまとめてみると、次のようになる。

1. 地域秩序の基本的な思想は、基本法で保証する「誰れでもが自由な啓発ができる」ために、地域間の格差を是正することである。経済成長と人口増加によって地域秩序の整備は不可欠なものとなり、今日法的規制によって措置対策がとられている。
2. 地域計画は地域の分析と評価の外に、どのように発展すべきかという将来像を必要とする。将来像は地域秩序をどのように考えるかという想定から理想像として描き出せる。
3. 地域計画の権限は、基本法に定める行政単元の権限に対応して、何段階にもなっている。連邦は国の大枠を決めるだけで、州は実際の地域計画の担当者であり、地域 (Region) 計画によってより具体的なものとなり、市町村は建設指導計画を作成して、日常の身近な計画にあたっている。
4. 地域発展の具体的な措置をほどこすために、西ドイツ全土はいくつかの地域カテゴリーに分けられている。
5. 集積が今後も続くことが予想されるので発展の拠点と拠点とを結ぶ軸を定めて、集積を誘導してやる。
6. 後進地域の振興には振興プログラムによって、拠点を定めて行なう。
7. 従来の高度経済成長期の経済条件とは別の観点から、今後の地域計画はインフラストラクチャー・環境・地域経済の改善に取り組んでいかなければならない。
8. ドイツ国内独自の問題はかかえているものの、他の国と比べた場合に西ドイツの地域秩序は非常にうまくととのっている。

本研究は1978年3月から11月までの Bonn 大学経済地理学教室(Prof. Dr. H. Hahn · Prof. Dr. G. Aymans)における研究の一部である。研究費は Alexander von Humboldt-Stiftung によった。

参 考 文 献

- 1) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1970): *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, 3 Bde, Hannover.
- 2) Boesler, F. (1964): Der Infrastrukturbedarf und die Möglichkeiten seiner Deckung. in: *Forschungs- und Sitzungsberichte d. Akad. f. Raumforschung und Landesplanung*, Bd. 28.
- 3) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1975): *Raumordnungsbericht 1974*. Schriftreihe des Bundesministers.
- 4) Gildemeister, R. (1973): *Landesplanung*. Georg Westermann Verlag.
- 5) 金田昌司 (1975): 生活空間の科学としてのドイツ空間学. 経済学論叢 16—1・2.
- 6) 金田昌司 (1975): ルール (Das Ruhrgebiet) の経済地理. 中央大学九十周年記念論文集.
- 7) Kindermann, G.-(Hrsg.) (1962): Kulturen im Umbruch. *Studien zur Problematik und Analyse des Kulturwandels in Entwicklungsländern. Freiburg i. Br.*
- 8) Klöpffer, R. (1955): Das Erholungswesen als Bestandteil der Raumordnung und als Aufgabe der Raumforschung. *Raumforschung und Raumordnung*. 13—4
- 9) Meyer, K. (1964): *Ordnung in ländlichen Raum*. Verlag Eugen Ulmer Stuttgart.
- 10) Richter, D. (1977): Raumordnung-Strukturprobleme und Planungsaufgaben. Geoag Westermann Verlag.
- 11) Schamp, E. W. (1970): Die Neugliederung des Raumes Bonn. in, *Geogr. Rdsch.* 10.
- 12) Schmitt, E., D. Gohl, J. Hagel (1975): *Deutschland*. Paul List Verlag München.
- 13) Schöller, P. (Hrsg.) (1971): Zentralitätforschung. in: *Wege der Forschung*, Bd. CCCI, Mannheim.
- 14) Umlauf, J. (1958): *Wesen und Organisation der Landesplanung*. Essen.

Regional Order and Regional Planning in the Federal Republic of Germany

Hiroshi SASAKI

This report deals with the history of regional planning in Germany, the tasks of regional planning policy, the objectives of the federal regional planning programme, the stages of regional plannings of Bund (federal), Länder and Gemeinde and their coordination, the area units and so on.

Living and working conditions differ in the Federal Republic of Germany from Land to Land and from region to region. Thus, any particular region may

- provide diverse or one-sided business and employment opportunities,
- have a dense or sparse population,
- show good or poor environmental quality,
- and be provided with an adequate “infrastructure” (e.g. housing, transportation facilities, hospitals, schools, universities, opportunities for leisure, sport and recreation).

It is the task of regional planning policy to reduce or eliminate this disparity in the living

and working conditions among the federal territory's regions. For this reason a Regional Planning Act has been in force since 1965, its purpose being to coordinate federal and länder level regional planning policies and direct them toward a single common goal.

It is now realized that regional planning policy is a task extending through a considerable period of time. Regionally equivalent living and working conditions cannot be achieved overnight. In view of this fact the federal and länder governments have for the first time worked out a joint Federal Regional Planning Programme, which represents a long-range conception for the global regional development of the Federal Republic of Germany.

The necessity of doing regional planning can be derived from constitutional law. Thus, Article 2 of the Federal Republic's Basic Law states that "everyone shall have the right to the free development of his personality". Since this postulate of constitutional law applies equally to everyone, its fulfilment presupposes essentially equivalent (though not necessarily identical) living and working conditions in all parts of the federal territory. The länder are not required to fulfil this postulate by themselves. Rather, the Basic Law calls on the Federal Government to render assistance as far as the equivalence of living and working conditions across länder borders is concerned and whenever a single land cannot, if left to its own means, achieve equivalent living and working conditions among the regions of its own territory.

In order to establish a spatial frame of reference for comparing living conditions in various regions, 38 "area units" have been specified in the Federal Regional Planning Programme. The delimitation of these units by the federal and länder governments was based on the following principles:

- Areas functionally complementary to one another are included in the same unit.
- As a rule each unit includes at least one third level centralplace (large city) and an urban agglomeration.
- larger areas with no third level central place and no urban agglomeration but with at least 400 000 residents are defined as area units for the purpose of developing a centre with a greater degree of agglomeration.

Objectives of the Federal Regional Planning Programme:

By means of the Federal Regional Planning Programme

- the objectives derivable from the Regional Planning Act,
- the objectives pursued by the various federal ministries,
- and the objectives of the regional development programmes of the länder have been united for the first time within the framework of a single conception for the overall spatial development of the Federal Republic of Germany. Combined to a long-range strategy for the global development of the federal territory, all of these objectives serve to improve the quality of life. A sufficient quality of life depends on having adequate housing, adequate business and employment opportunities, adequate public infrastructure at a reasonable distance as well as a healthful environment. The factors constituting the quality of life must all be present, since the presence of one cannot make up for the absence of another. The specific goals of the Federal Regional Planning Programme have been defined in terms of the factors entering into the quality of life.