

第2章 ドイツにおける都市の発展過程と 地域開発・整備の動向

1 都市立地の自然的条件と立地類型

(1) 都市立地の自然的条件

本章の目的は、ドイツにおける都市の発展過程と地域開発・整備の動向について考察する点にある。一国の都市システムの成り立ちを明らかにするためには、当該国の国土条件と都市の歴史的な発展過程をおさえた上で現状について検討を行う必要がある。これは、現在の都市システムは、国土の自然的・社会的条件に基本的に規定されながら今日まで積み重ねられてきた、都市発展の歴史的結果であると考えられるからである。それゆえ本章では、まず最初にドイツにおける都市立地の自然的条件について述べ、よく知られているこの国の分散的な都市立地パターンの背景について触れておくことにする。一般的に都市は、一度ある場所に立地したら、初期の立地条件が変化してもそれには関係なく累積的に発展する性質をもっている。現代ドイツの都市立地パターンや、都市を中心として現在進められている地域開発や地域整備の背景を理解する場合にも、地理的・歴史的検討は不可欠である。

一般に都市の立地を規定する条件として、自然的条件と社会的条件を挙げることができる。半島状のヨーロッパ大陸のほぼ中央に位置するドイツの場合も、都市立地は地形や気候をはじめとする自然的条件と、産業・交通などの社会的条件によって規定されてきた。歴史的に見た場合、他の国々と同じように、ドイツの都市は社会的条件よりもむしろ自然的条件により強く規定されながらその位置が定まり発展してきた。これは、経済発展が低い段階にあっては人間による自然改変力が小さく、自然的条件をつくり変えていく社会的手段が十分でなかったからである。このため、当時の生産活動に適した場所が優先的に選択され、そこが都市発展の拠点として位置づけられた。ただし、都市の発展がまだ初期の段階においては、経済発展もさることながら、政治的・文化的条件がかなり重要な意味をもっていた。近代以前の封建体制の下では、社会的な身分制度や伝統的な政治制度によって人間活動が規定される場所が大きく、現代では一般的にみとめられる自由な経済活動を基盤とする都市発展は必ずしも保障されなかった。

(2) 都市の立地類型

農業が主な経済活動であった時代には、農業生産に適した平野部や盆地が都市の立地場所としても適していた。農業地域で生産された各種の農作物やその加工品は都市に集荷され、そこで交換された。ドイツでは、平野部は国土の北部を中心に広がっており、北ドイ

ツ平原やライン地溝帯などに都市が多く分布している。たとえばミュンスター平野に位置するミュンスターは、ルール地方と北ドイツを結びつける役割を果たしながら発展してきた。北部の平野部から南下し中部ドイツに向かっていくと、台地状の地形が卓越するようになる（図2-1）。台地は中部ドイツから南ドイツにかけて広がっており、その平坦面

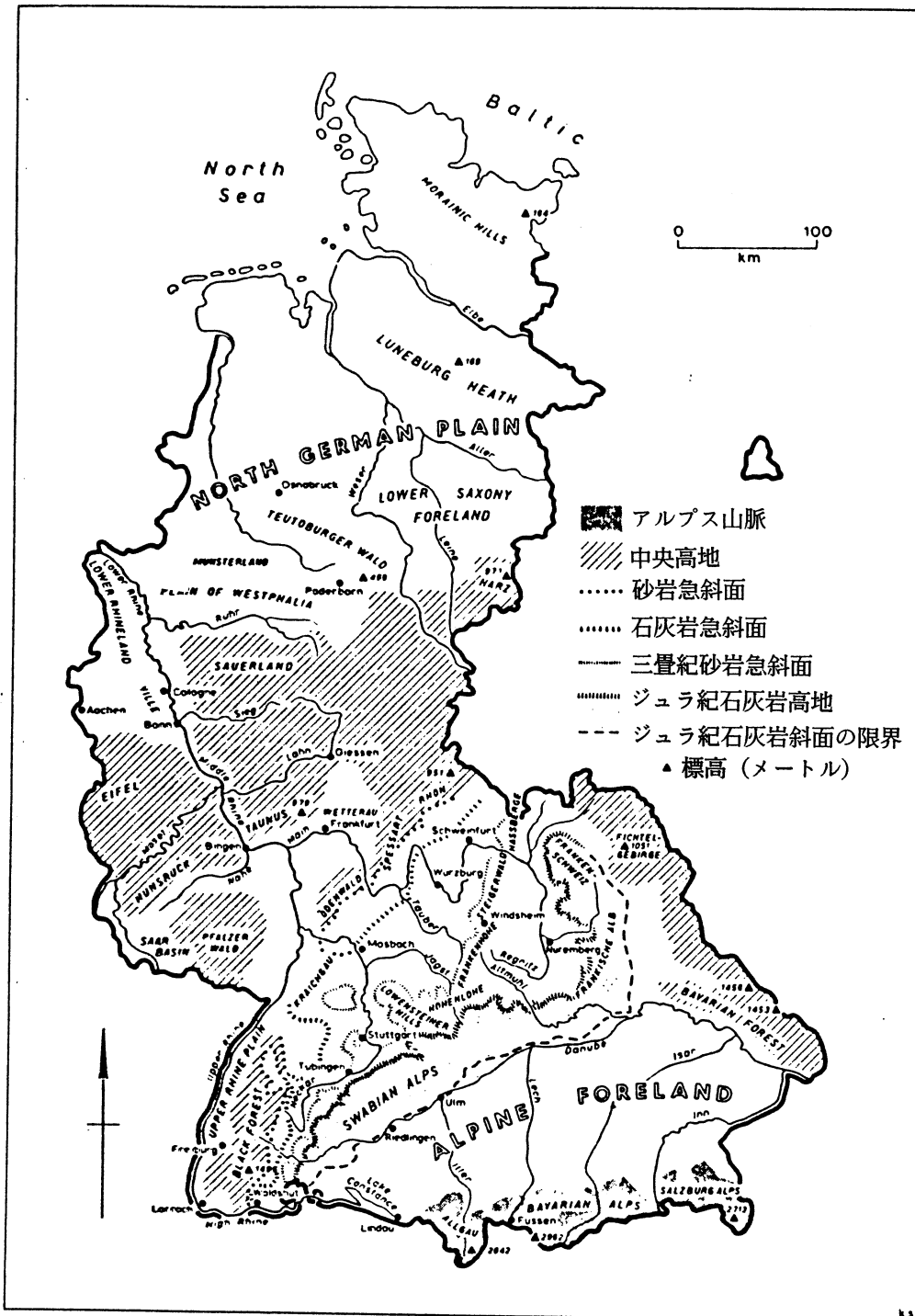


図2-1 旧西ドイツの自然環境
資料: Wild, T., 1981, p. 31.

は都市の立地にとって都合がよかった。タウバー川の急崖上の台地に位置するローテンブルグ、イザール川の段丘上に形成されたミュンヘンは、その好例である。これらはいずれも、農業地域を背後に控えた商業・サービス・行政機能を核とした都市である。

国土の中部や南部には、盆地の中に形成された都市が少なくない。とくに中世都市の中には、丘陵で囲まれた盆地の中に立地したものが多い。風が弱く生活に適している、良質な水が得やすい、周辺からの物資流入が容易である、それに防衛に適しているなどの理由から、盆地が都市立地の適地として選択された。ニュールンベルグ、シュツットガルト、ゾーストなどは、そうした事例の中に含まれる。盆地の中心へは周囲から水が集まってくるため、河川が流れていることが多い。上述の都市の場合もそうであるが、より一般的には河川それ自体が都市形成にとって重要な意味をもっていたといえる。唯一の大量輸送機関が船であった時代、河川は交通手段として大いに活用され、河岸沿いには物資の積換施設やこれに関連する生産施設が設けられた。

河川の近くに形成された都市は、地形との係わりによってさらに区分することができる。たとえばアルスター川に面するハンブルグは、河川の蛇行部分に形成された大都市である。またコブレンツは、ライン川とモーゼル川が合流する地点に発達した都市である。ドナウ川、イン川、イルツ川の合流地点に位置するバッサウも、この範疇に含めてよい。さらに、河川の中洲に形成された例としてシュヴァルタウ川のリュベックを挙げることができる。国際河川であるライン川に沿った地溝帯にケルン、ボン、デュッセルドルフをはじめとする都市が多いのは、河川沿いに幅の広い谷が発達しているためであり、これが都市立地に有利な自然的条件として作用している。

河川が交通手段として果たしてきた役割は、海洋あるいは湖沼にもみとめられる。しかし、国土の北辺にしか海岸をもたないドイツでは、臨海部に大きな都市の立地は見られない。平野が河口近くの臨海部に限定されているわが国とは異なる国土の自然条件が、その背後にある。バルト海に面したキール、フレンスブルグをはじめとする港湾都市は、漁業や貿易活動、それに造船業などを都市基盤として発展してきた。一方、湖岸沿いに形成された都市は、水上交通もさることながら、水が得やすい、気候が温和である、防御しやすいなどの条件から現在の場所に立地したと思われる。ラッツェブルク湖畔のラッツェブルク、ボーデン湖畔のコンスタンツなどが、こうした事例に含まれる。

以上で述べたように、ドイツの都市は北から南にかけて広がる平野・台地・丘陵の上にそれぞれ形成されている。河川・湖沼・海洋がこれらの地形とからみあいながら都市立地の地形的条件として作用してきた。冒頭でも述べたように、都市立地の初期条件と現在の発展条件は互いに違っている場合が少なくない。しかし、都市発展の累積的性格から考えると、初期の条件は現在の都市形成を説明するさいにも重要である。自然的条件をあまり強調することには問題があるが、次節以降で検討する都市システムの歴史的な発展過程と

都市を中心とする現代の地域発展の背景要因として、自然的条件はひとつの手掛りを与えている。

2 中世から産業革命までの都市の発展過程

(1) 中世中期から後期までの都市発展

ドイツを含む中部ヨーロッパの都市システムは、12、13世紀頃にその萌芽がみとめられる。ケルンやマインツなど数はそれほど多くないが、古代ローマ時代の集落システムと結びつくものもある。これらの集落は中世初期にその成長がとまり、大部分は崩壊した。また、キリスト教会による監督府 (episcopal sees) の設置が、集落発展の出発点となったものもある。起源の古いこうした集落が、中世初期にはひとつの都市システムをつくっていた。中世の中頃になると、荘園集落 (Burg, Civitas) や市場集落 (Wirk, Vicus, Portus) などが新たに生まれた。前者は貴族階級が中心になって作りあげた都市であり、また後者は商人の経済活動を基盤として成立した都市である。

ザーリングゲン (Zahrringen) の公爵により、1120年にブライスゴウにフライブルグが設けられたのが、新都市建設のはじまりといわれる。国王と皇帝、なかでもシュタウフェン (Staufen) 家とザリエン (Salien) 家が新都市の建設にとくに熱心であり、こうした動きにともない都市システムは拡大の一途を辿った。新都市建設の初期の段階にあっては、都市は経済的動機にもとづいて建設された。しかしそのうちに都市づくりの目的が変わり、都市は領地を保守あるいは拡張するための拠点として設けられるようになった。1250年頃までに建設された都市、例えばリュベック (1158年)、ライプツィヒ (1150年)、ミュンヘン (1158年) などは、その頃すでに存在していた都市とともに地域発展の初期の有利性を享受し、大きく成長することができた。フライブルグなども含むこれらの都市は、その地理的中心性の面で恵まれており、中世晩期に現れた都市に比べて有利な条件をそなえていた。

1300年頃まで都市の数は増加し、1290年代にその数はピークを迎えた。増加割合はその後はやや低下し、1450年までは10年間に10~20の新都市が建設される程度であった。中世晩期における都市建設には2つの重要性がみとめられる。第1は、都市システムの基盤がこの頃すでに出来上がっていたことであり、新しい都市は階層システムの下位の部分でしか生まれる余地がなかった。第2は、都市建設の主な目的が領地を行政的に監視する点にあったことである。このため、都市の立地場所が戦略的理由にもとづいて決定されることが多くなった。山陵に設けられた都市は、建設当初から経済的に発展する基盤をもっていなかったが、それにもかかわらず建設された。

(2) 近世初期から工業化開始までの都市発展

1500年から1800年までの近世初期に建設された都市の数は、10年間で5～10程度であった。この時期に建設された都市は、従来からの都市システムに新たな機能を加えるのに貢献した。すでにそのまえの時代に当たる15世紀から16世紀にかけて、鉄や銀の鉱業開発を目的とする都市が出現したが、17世紀になるとプロテスタントの難民が入植して切り開いた都市も現れるようになった。しかしながら、都市システムにとってより重要と思われるのは、次に述べる2種類のバロック型都市である。ひとつはノイ＝ブライザッハやグリュックシュタットに代表される要塞都市である。これらの都市はそれほど大きくはなく、中程度の規模にとどまった。いまひとつはカールスルーエやマンハイムなどのように、貴族が居住した都市すなわちレジデンツシュタット（Residenzstadt）である。これらレジデンツシュタットは、雄大なバロック風の都市計画の下で大きな発展を示した。

しかしながら、これら新しいタイプの都市は、都市システムの性格全体を変えるところまでにはいかなかった。都市の成長を規定する条件と要因が、中世の頃と比べると大きく変化していたことが重要である。この時代のドイツでは、国王あるいは諸侯の力が強まりその地位が向上したが、それにもなって都市の独立性は弱まっていった。中世後期に力をもっていたハンザ同盟のような、都市を拠点とする自立的な同盟組織は崩壊した。自治都市（freie Reichsstadt）あるいは部分的に自立している都市が有する独立性は、重商主義経済に基盤をおく都市システムの発展にとっては、むしろマイナスの要因として作用した。都市システム成長の牽引役を果たしたのは州や地方の首都であり、古くからの軍事都市や商業都市は発展から取り残された。とりわけ、領土や関税の境界線によって後背地から切り離された都市では、衰退傾向が著しかった。

17世紀から18世紀にかけてブランデンブルグ＝プロシアが勃興期を迎えようとした頃、ベルリンはドイツ随一の規模を誇る都市であった。その人口はおよそ20万（1815年）であり、第2位はハンブルグの10.7万人であった（図2-2）。しかし中部ヨーロッパ全体では、人口23.8万人のウィーンの方がベルリンより都市規模は大きかった。この時期、都市システムは中世からつづく発展の流れを引き継ぎながら拡大し、その階層的なシステムは中部ヨーロッパ全体にまで広がった。

1500年代に都市階層の上位にあった10都市の産業基盤は商業もしくは工業であり、その規模はほとんど同じであった。しかしその後1800年までに、これらの都市では政治的あるいは領土的な発展があり、都市間に格差が生ずるようになった。ベルリンとウィーンが中部ヨーロッパの上位都市としての地位を占め、政治・文化・経済の中核的機能を果たすようになった。他の成長しつつある州の首都、例えばミュンヘン、ドレスデン、シュツットガルト、カールスルーエ、ブランズウィック、ハノーバーなどは、プロシアの地方中心地と同様、この頃はまだ都市階層の低位レベルにとどまっていた。一方、港湾は特別な位

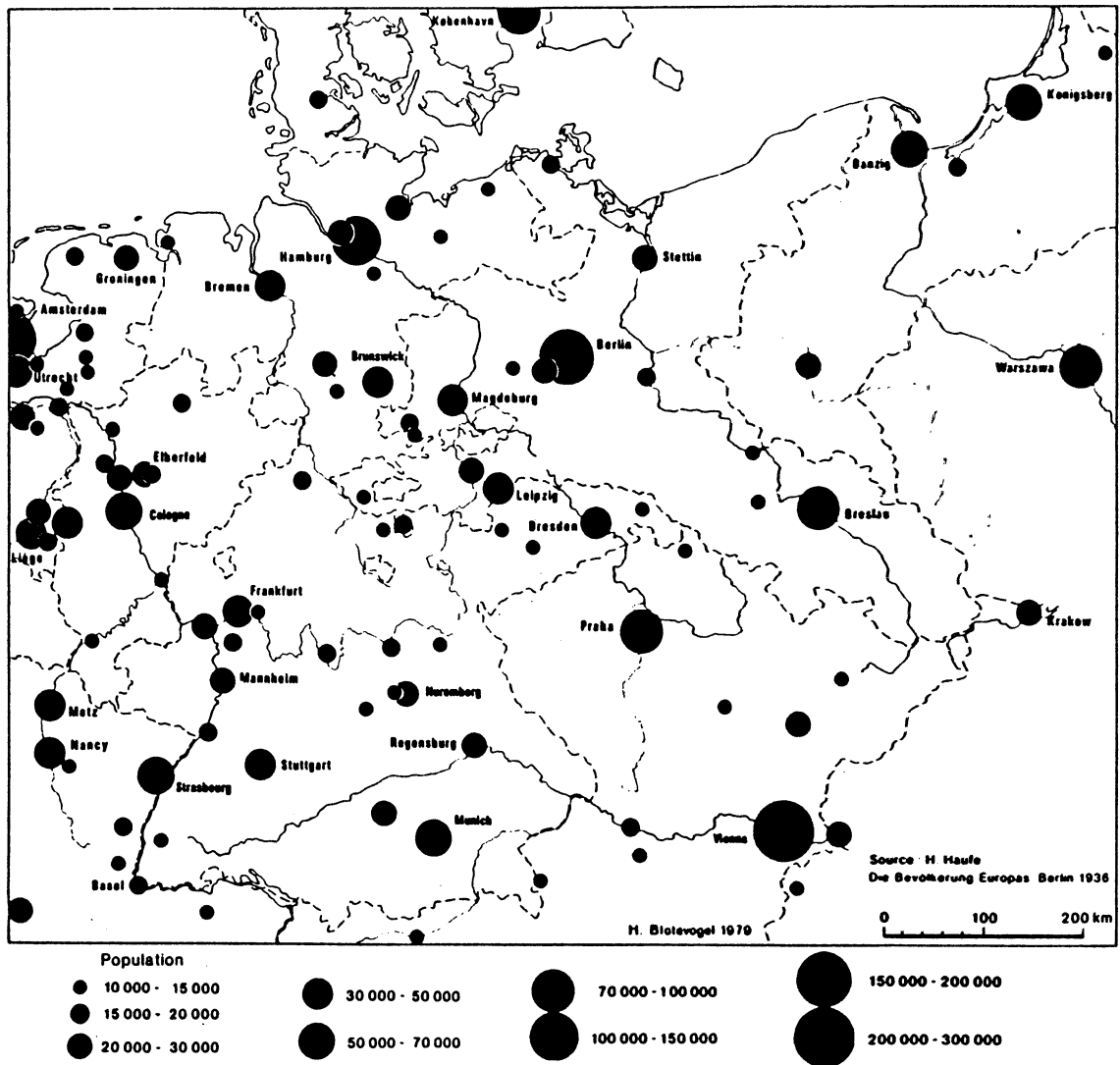


図2-2 1815年頃の中部ヨーロッパにおける都市分布
資料: Schöller et al., 1984, p. 180.

置を占めており、ハンブルグは最も重要な港湾として栄え、リューベックがもっていた地位を奪っていった。また、内陸部の商工業都市、例えばニュールンベルグ、アウグスブルグ、フランクフルト、ドルトムント、マグテブルグなどの中には、その重要性を失うものが見られた。成長しつつある州や地方の首都と衰退しつつある古い自治都市の間に見られる対照性は、ミュンヘンとアウグスブルグ、あるいはシュツットガルトとエスリンゲンの間に典型的に見出すことができる。

3 産業革命から現在までの都市発展過程

(1) 工業化にともなう都市発展

1870年から1910年までの産業革命期、ドイツの都市システムには中世以来の大きな構造的変革がもたらされた。その主たる要因は工業活動を中心とする経済の発展であるが、ドイツはイギリスやフランスに比べて工業化の浸透時期が遅かった。産業革命期の前半つまり19世紀の前半、都市発展に最も影響力があったのは繊維工業と石炭業・鉄鋼業であった。前者はその中心がザクセンとラインラントにあり、また後者はルール、ザール、上シュレジェンにあった。のちにはその他の製造業、とりわけ機械工業、電気工業、衣服工業が重要な役割を果たすようになった。人口が集中している都市は工業立地の市場指向要因として作用したが、生産の拡大にともない、規模の経済や都市化の経済が都市発展に対して重要な意味をもつようになった。

産業革命以前の都市システムにあっては、天然資源にあまり依存しない産業を基盤とする都市が多かった。これに対し、産業革命後の都市発展においては資源分布が重要な意味をもっていたと考えられやすい。しかし実際には、従来からの都市がその内部で循環的あるいは累積的な成長を示すのが一般的であった。

都市がこのように発展する過程において、第3次産業は工業生産人口にサービスをする機能として、また工業立地を促進する要因として重要な役割を果たした。このことは、ドイツ最大の工業都市として、また国全体を牽引する中心都市として大きく躍進したベルリンに見ることができる。ミュンヘン、シュツットガルト、フランクフルト、ケルン、ハノーバー、ライプチヒ、ドレスデン、ブレスラウ、ハンブルグ、ケーニヒスブルグなどの地域中心都市も工業活動を基盤として発展し、その中心性をさらに強めた。このことは、ドイツではなぜ工業化が都市システムを変化させるように作用せず、むしろ既存のシステムを強化し固定化するように作用したかを説明している。

このようにして工業化が進んだ結果、都市の規模は拡大し、都市内部の機能と構造に大きな変化がみとめられるようになった。また、個別都市の成長ばかりでなく、都市間の結びつきも強まった。こうした結びつきを背景とするこの時期の都市システムの発展は、交通条件の改善とドイツ国内における政治的・経済的統一の動きによって特徴づけられる。それは、1871年のドイツ帝国の建国によってクライマックスを迎えた。とくに国内統一という後者の要因は、ベルリンをして政治、経済、文化の最大中心地たらしめるのに貢献した。ベルリンは、この時代の末期にドイツ帝国の首都として大いに栄えたが、パリやロンドンのような全国的な都市システムの中心としての地位を獲得するまでにはいたらなかった。これは、プロイセン体制下におけるドイツの中心的拠点つまりベルリンの地位が、伝統的に強固な地域主義によって制限されていたからである。イギリスやフランスなどは異なり、国内の各地方にある地域中心都市の地位がきわめて強かったのである。

1815年と1925年の都市人口を比較すると、多くの都市で人口が増加していることがわかる（図2-3）。なかには10~20倍の人口増加を示した都市もある。しかし全体的に見た場合、都市システムの基本的なバランスは依然として保たれているとよい。都市化は国内のすみずみまで浸透したが、その一方で地域的な集中化もみとめられた。ベルリン、ハンブルグ、ミュンヘンの単独的な集積化のほかに、ライン＝ルール、ライン＝メイン＝ネッカー、それにザクセンに多核的な集積がみとめられるようになった。工業化が進展した結果、かつては都市分布に規則的なパターンが見られた中部、西部、南西部の各地方に都市的集積化がみとめられるようになった。しかしその一方で、メックレンブルグ、ポンメルンおよび東部プロシアでは、工業化の過程を通して大きな変化は起こらなかった。

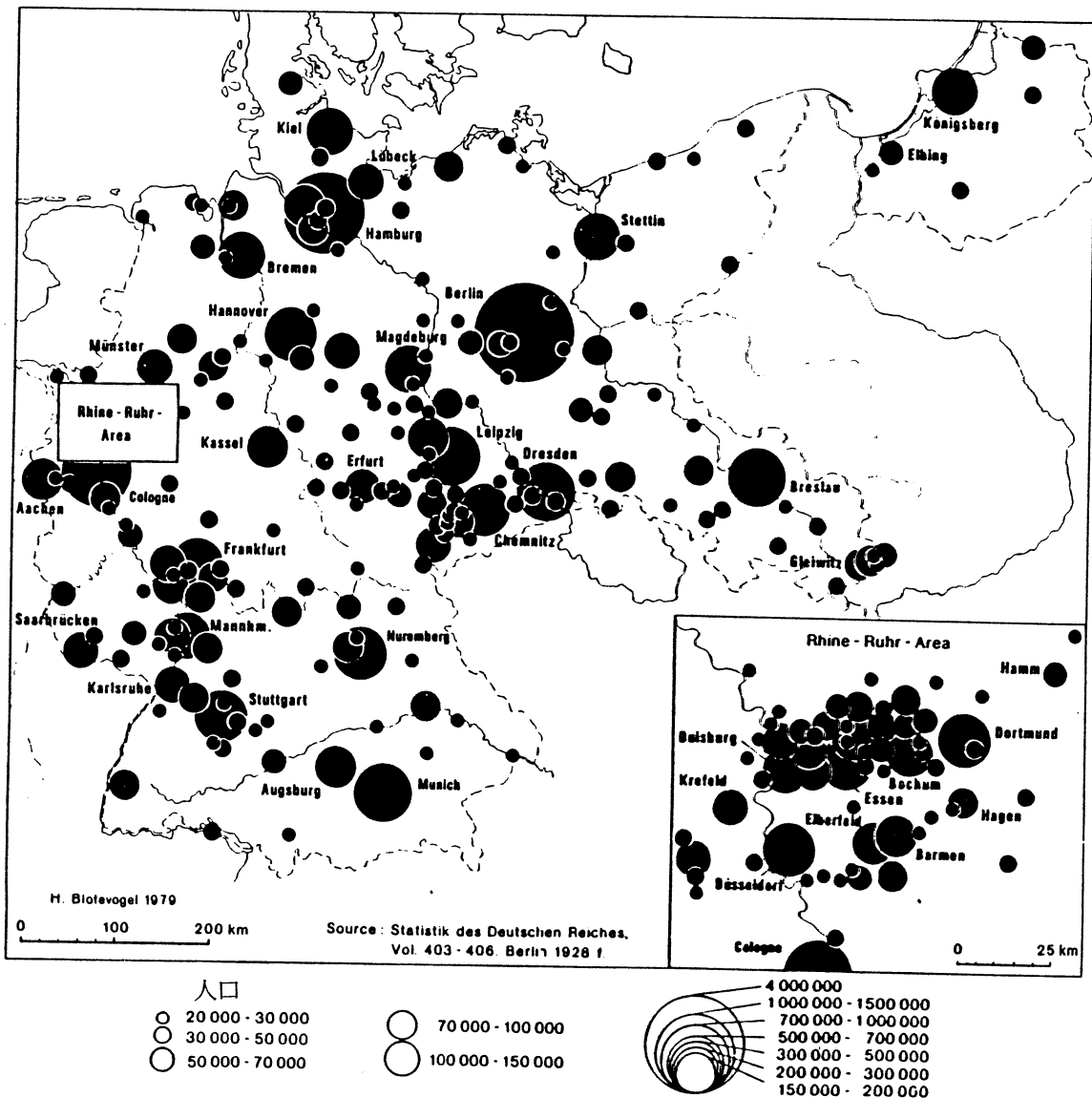


図2-3 1925年のドイツにおける都市分布
資料：Schöller et al., 1984, p. 182.

(2) 分裂国家体制下における都市発展

第2次大戦から1960年代までのドイツにおける都市システムの発展は、戦争の結果とその後につづく国家の政治的分裂によって大きく規定される。都市システムは、互いに関係の少ない2つのシステムに分割された。多くの部分は西側の占領下に入り、これは物理的に離れてはいるが同じように西側の勢力下にある旧西ベルリンと強く結びついていた。その他の部分は、旧ソ連の支配下にあった旧東ドイツおよび旧東ベルリンである。また東西ドイツの国境が確定するのにもない、旧ドイツ領の他の地域は周辺諸国の都市システムに組み込まれていった。

戦争とその後の政治的結末によってもたらされた難民のドイツ国内への流入は、都市システムに対して大きな作用を及ぼした。戦時中、都市は人口の減少にともなって空洞化し、ケルンやベーゼルに代表されるように空襲によって破壊されつくした。1948年から1960年にかけて戦災復興の取り組みが行われる過程で、農村部にいた過剰人口が都市に流入するようになった。こうした人口の流入にともない、都市人口は1960年頃までにおおむね戦前の水準に戻った。とくに多かったのは、かつてのドイツ東方地域およびソ連占領地域（これは後の東ドイツであるが）からの流入であり、ここから1,000万以上の人口が流入した結果、都市人口は大きく押し上げられた。

第2次大戦とドイツの領土分割は、都市システムにとって決定的な転換点であった。国土が4つに分割され、その後は2つの国家に分裂したため、都市システムがかつての国家的範囲で統合化される可能性は失われた。東西ドイツの都市システムは、それぞれ別個の道を歩むことになった。旧西ドイツでは、かつて首都であったベルリンにかわる新しい政治的中心を設ける必要が生じた。結果的にボンがその役割を果たすようになるが、その他の地方中心都市もまた全国的な都市機能を担うようになった。

第2次大戦後における旧西ドイツの都市発展は、大きく4つの時期に分けることができる。第1は1945年から1955年までの10年間であり、これは戦災から都市を復興させた時期に相当する。農村部に疎開していた人々の都市への帰還や東欧からの人口流入により、都市人口は急増した。例えばハンブルグでは1946年の140.3万人が1950年には160.6万人に、またニュールンベルグでは1946年の31.2万人が1950年には36.2万人に増加した。戦災で失われた住宅を再建するために、また急増した人口を収容するために連邦住宅法が制定された。これにより1950年から1955年にかけて全国で140万戸の住宅が建設された。

戦後の第2期は1956年から1965年までの10年間である。この時期は敗戦から立ち直った旧西ドイツが、経済の高度成長によって都市システムを大きく成長させた時期に当たる。農村部からの人口流入や経済不振地域からの人口流入により、都市の人口は大きく膨れ上がっていった。急増した人口を人口密度の低い都市周辺部で吸収するため、人口規模が2～6万人の衛星都市が各地で建設された。ハンブルグのオスドルファー・ボルン（1.8万

人)、ブレーメンのノイエ・ヴァール(3.0万人)、ジュッセルドルフのグラート(3.0万人)、フランクフルトのノルドヴェルトシュタット(4.5万人)などは、主要都市に隣接する衛星都市である。都市の再建とその後の空間的発展は、郊外電車(S-Bahn)や地下鉄(U-Bahn)の建設・拡充にともなって進められた。高速道路の建設と自動車の普及によって人口の郊外分散化も進み、密度の低い都市圏が形成されていった。

1966年から石油危機が起こった1973年までが、戦後の都市発展の第3期である。この頃になると都市化や郊外化が一層進展し、郊外における経済活動の展開が目立つようになった。しかしその一方で、高次な都市機能の都心部集中はやまず、地価はむしろ高騰した。生産と居住の空間的分離が進み、夜間人口の都市中心部からの減少が一般的に見られるようになった。また、ドルトムント、ジュイスブルグ、エッセンなど一部の都市では、人口の絶対減少がみとめられた。都市圏の拡大は都市の行政域をはるかに超えて進み、広大な通勤圏が出現するようになった。石油危機が起こるまでは、経済の高度成長にともなう労働力不足を補うために外国人労働者すなわちガストアルバイターが大量に招聘された。1966年の115万人から1973年の260万人へと、わずか7年間で倍増した外国人労働者は、その後の旧西ドイツに大きな社会的問題を投げかけることになる。

1973年に起こった石油危機は、経済の高度成長にブレーキをかける役割を果たした。経済成長の減速にともなう人々の意識にも変化が現れるようになり、生活の質を重視する意識が高まった。都市の中では伝統的な建物を保存あるいは改修する動きが一般的となり、また居住環境の改善や歩行者専用道路の建設など、生活者を優先する政策がとられるようになった。しかしその一方で、大都市人口の減少や出生率の低下が顕在化するようになった。前者は郊外化がなお一層進んだことにもよるが、その背後には人口の絶対的減少という大きな動きがあったことに注意する必要がある。ちなみに、1975年における1,000人当たりの出生数は9~10人、同じく死亡数は11~12人であった。

大都市の人口が減少する一方で、中小都市に対する社会的あるいは経済的な指向性が高まりを見せるようになった。大都市周辺部では郊外化の進展によって人口が増加したが、そこでの居住環境は必ずしも良好とはいえなかった。都市化が急激に進行したため、自然環境との調和が十分とれておらず、秩序に乏しい地域景観の展開が余儀なくされた。大都市のもつ魅力の低下が、先に述べた中小都市への指向性を高めたといえよう。こうした中で、古い産業が衰退し人口も減少してきた大都市を再開発しようとする動きもでてきたが、実際に事業を進めるには解決すべき問題が少なくなかった。

4 地域開発計画と空間整備計画

(1) 地域開発計画の推移

旧西ドイツでは、連邦政府が地域開発に介入する傾向が強いといわれる。連邦政府は、国内における経済活動の地域的不均等の是正や生活の質の向上に対して力を注いできた。連邦政府によるこうした政策的関与について考える場合、つぎに述べる4つのポイントが重要である。第1は、地域問題の性格が時代の流れにともなって絶えず変化してきたことである。第2次大戦による都市や産業の破壊、これにつづく東方地域からの難民の流入、農村の衰退と都市への人口流入、さらに古い工業地域の弱体化など、つぎからつぎへと課題が現れ、そのたびに政府はその問題解決を迫られた。

第2のポイントは、地域発展の機会をできるだけ平等に全国的に与えるべきだという理念が政府に課せられたことである。重要な点は、地域的平等になじみやすい社会主義体制の下ではなく、あくまでも自由主義の体制下でできるだけ実現すべきだという制約が早い時期からはめられたことである。第3は、連邦を構成する各州の自治を尊重し、これを維持するという点である。これは、国家体制として連邦制を採用したことから当然といえるが、その背後に国内に根強く残る地域主義の考え方があることはいうまでもない。最後に第4のポイントとして、国際的にみて高い経済成長力とそれを背景とした豊かな財政力があり、こうした経済力を地域計画の実現のために割当てることができたという点が指摘できる。

旧西ドイツの憲法が新しく制定された頃、国内で地域問題がもっとも深刻だったのは、戦災をひどく被ったライン川周辺の西部地域と、難民発生が集中していた東部の国境地域であった。連邦政府が直接的な援助を下さなければ、これら2つの地域は立ち直れないように思われた。問題の深刻さや地域の特殊的条件から、独立した地域として成り立たせるのは困難視された。また、地方政府がこのように大きな問題に立ち向かうのも容易ではないように思われた。それゆえ連邦政府は、こうした問題地域で経済の成長を促進し、かつまた生活水準を向上させるために、市場経済の考え方にもとづく地域開発計画を1951年に制定した。

この計画の一番の特徴は、100近くの郡(Landkreise)を窮境地域(Notstandsgebiete)として位置づけた点である(図2-4)。指定を受けた地区は、工業開発の資金、戦争で損失した財産の回復、農業の近代化、難民用の応急住宅の建設をそれぞれ目的として、援助を受けることができた。窮境地域には、大きく分けて3つのタイプがある。第1は、フランスやベルギーなどとの国境に近い、戦災がはなはだしかった地域(ただしザールラント(Saarland)は除く)である。第2は、東側との国境に近く、流入する難民に対応するために地域資源のかなりの部分をさかねばならなかった地域である。そして第3は、生活水準が全国平均を大きく下回る農業卓越地域である。

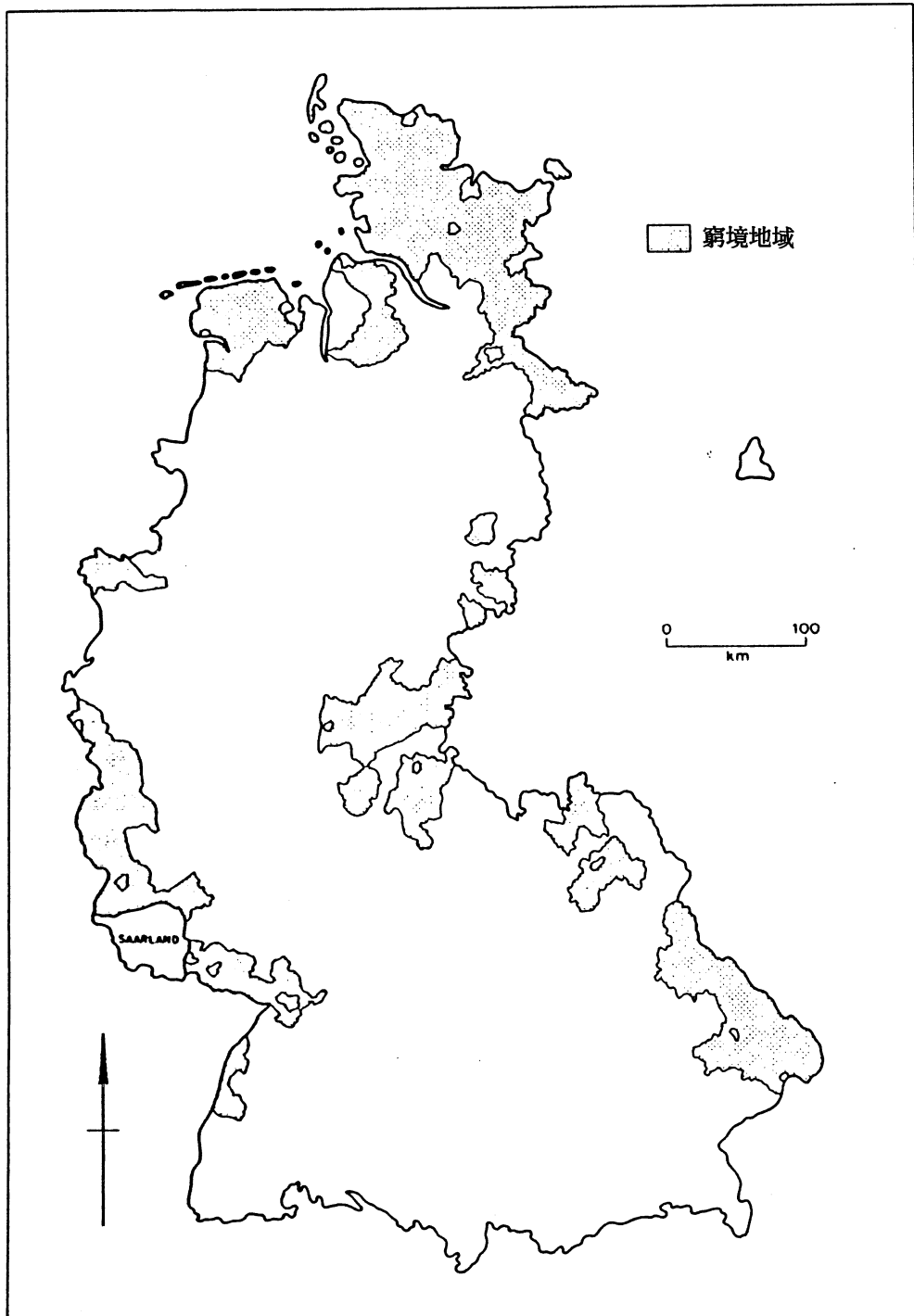


図2-4 窮境地域 (Notstandsgebiete) 1951年
 資料: Wild, T., 1981, p. 131.

窮境地域は、1953年に復興地域（Sanierungsgebiete）へと名称を変更した。これに加えて、東側との国境に近い帯状の地域が特別開発ゾーンに指定された。バルチック海に面する地域からはじまり、旧東ドイツとチェコスロバキヤにそれぞれ国境を接する幅40kmの帯状の圏域がこれに相当する。全体で国土面積の5分の1近くを占めるこの帯状地域に対しては、国内の他地域より恵まれた条件で経済的支援が行われた。東側と国境を接しているという政治的配慮にもとづく経済支援の中には、輸送費に対する補助金の支出や社会サービスの供給などが含まれる。

1950年代の初めになってようやく、旧西ドイツで最初の地域計画概念が国土建設に導入された。1951年のエムスランド計画（Emsland Plan）がそれであり、これは農業の基盤構造が脆弱で水害を受けやすい、生活水準の低い農業地域を改善しようという計画である。また1953年には、バイエルン州の南部でアルペン計画（Alpen Plan）がたてられた。これは、優れた観光地を水害から守り、同時に道路の改善を進めるための計画である。さらに1955年以降になると、観光施設やウインター・スポーツを充実させるための投資が行われるようになった。シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の北部を対象として、3番目の計画であるプログラム・ノルド（Programm Nord）が設けられたのは、丁度この頃である。この計画では、旧西ドイツにおけるもうひとつの問題である貧しい農業地域の再建が目標とされた。少ない経済収入や低い農業生産性に加え、中央から離れていること、土壌条件に恵まれないことが状況を悪くしていた。第4番目は、エムスランド計画とプログラム・ノルドの2つの計画に挟まれた地域を対象とした海浜計画（Kusten Plan）である。これは、1951年と1953年に起こった高潮による被害のあとにたてられたものであり、海岸地域の防災化と臨海部の埋め立てのための援助を目的とした。

(2) 空間整備計画

1950年代の後半になると、復興地域概念は新しい地域開発概念にとってかわった。援助地域（Fordergebiete）つまり英語の Assitant Area がそれであるが、これは郡をベースにしなが、一人当たりの所得水準や就業構造などを考慮に入れて設けられた計画地域である（図2-5）。経済的な統計指標が用いられたのは、対象となる計画地域を絞るためであり、指定から落とされたのはライン川の西側に多い。しかし1958年から1963年にかけて地域指定がやりなおされ、100以上の援助地域が設けられた。指定された地域の大半は、農村部に属していた。

この頃までに、旧西ドイツの奇跡的な経済復興を称賛する論文や出版物がでるようになった。しかしながら1964年の統計調査結果によると、国土の34%を占める農村部の人口比はわずかに12%、GNP比は7.6%、工業就業人口比は5%にすぎないことが明らかになった。工業を中心とする経済発展の陰にかくれて、農村部の経済的落ち込みは予想を

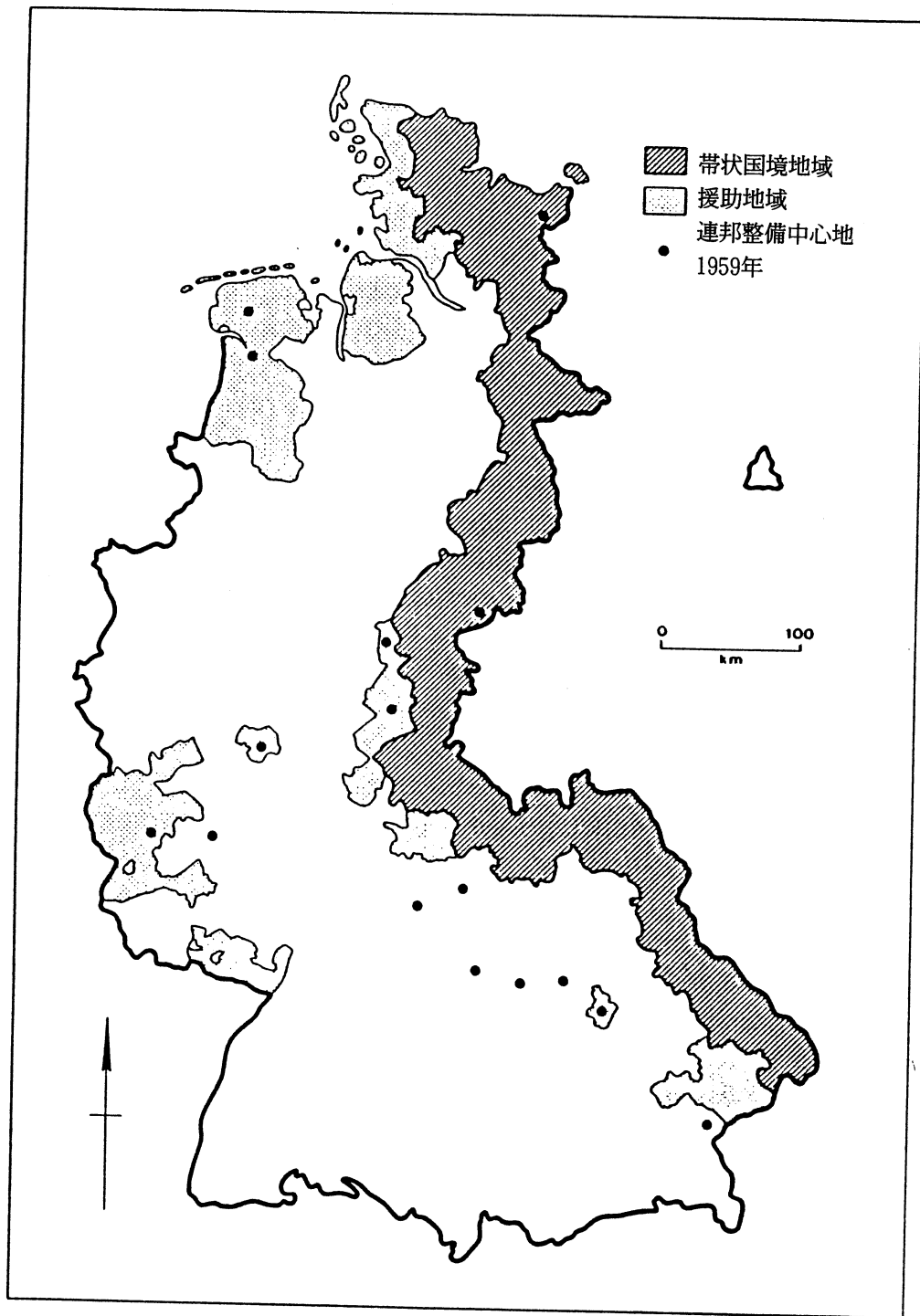


図2-5 带状国境地域 (Zonenrandgebiete) と援助地域 (Fördergebiete) 1963年

資料: Wild, T., 1981, p. 134.

上回っていた。しかし、都市を中心とする工業の発展がすべて順調であったわけではない。技術革新の進展についてゆけない歴史の古い工業地域の問題が、しだいに鮮明になってきた。このため、連邦政府には単に問題を抱えた地域に援助を差し伸べるだけでなく、援助額そのものの全体を大きくすることが望まれるようになった。こうした要求は、1965年に制定された空間秩序法（Raumordnungsgesetz）において取り入れられることになった。

この法案は、基本的には工業開発をねらいとしたものであるが、インフラストラクチャーの整備、公共サービスの提供、第3次産業の雇用拡大の支援に重点がおかれた。計画の対象となる地域の名称は再び変更され、連邦整備地域（Bundesausbaubetriebe）と呼ばれた（図2-6）。その地域指定にあたっては、人口密度、人口流出状況、一人当たりの社会的生産、失業率、租税負担能力、職業構造などの統計資料が利用された。これまでと同様、計画地域の設定には郡の境界が用いられたが、対象地域の面積が最低でも500Km²、人口は10万以上になるような組み替えも行われた。1965年の空間秩序法によって、地方政府は自らが使うことのできる開発システムが与えられた。これは、いくつかの問題地域を抱えているバイエルン、ヘッセン東部、それにザクセン低地などにとっては好都合であったといえる。計画地域の設定基準が緩やかであったため、指定地域の数はかなり多くなった。

空間秩序法では、開発のための財政規模はこれまでに比べると3倍ほど大きくなった。また、連邦政府と地方政府が協力して行う共同事業すなわちジョイント・タスクが設けられたのも特筆されてよい。新規事業化のための低利貸付、工業用地の取得資金、投資補助、インフラストラクチャーの整備費用など、社会的投資のための資金も用意された。さらにまた、観光・リクリエーションを振興するための資金も準備された。予算全体のかなりの部分は工業の振興にふり向けられたが、ジョイント・タスクはこれまでとは異なり、第3次産業の振興や、生活の質の向上を促進するために設けられた。

ジョイント・タスクの対象から外された問題地域のひとつは西ベルリンである。戦後まもない頃の西ベルリンは、アメリカ合衆国や連合国とのつながりが強かった。しかし1950年代初頭以降になると、ベルリンは自立的傾向を示すようになり、旧西ドイツとの間で経済的関係を強めるようになった。連邦政府は、西ベルリンからの人口流出を抑制したり高齢化に対応するために、さまざまな財政援助を行った。1968年のベルリン援助法、1970年のベルリン経済振興法などがそれである。これらの法律にもとづき、事業資金の貸与、出産奨励、住宅取得補助、製造業への支援などを目的とする多くの援助プログラムが実施された。

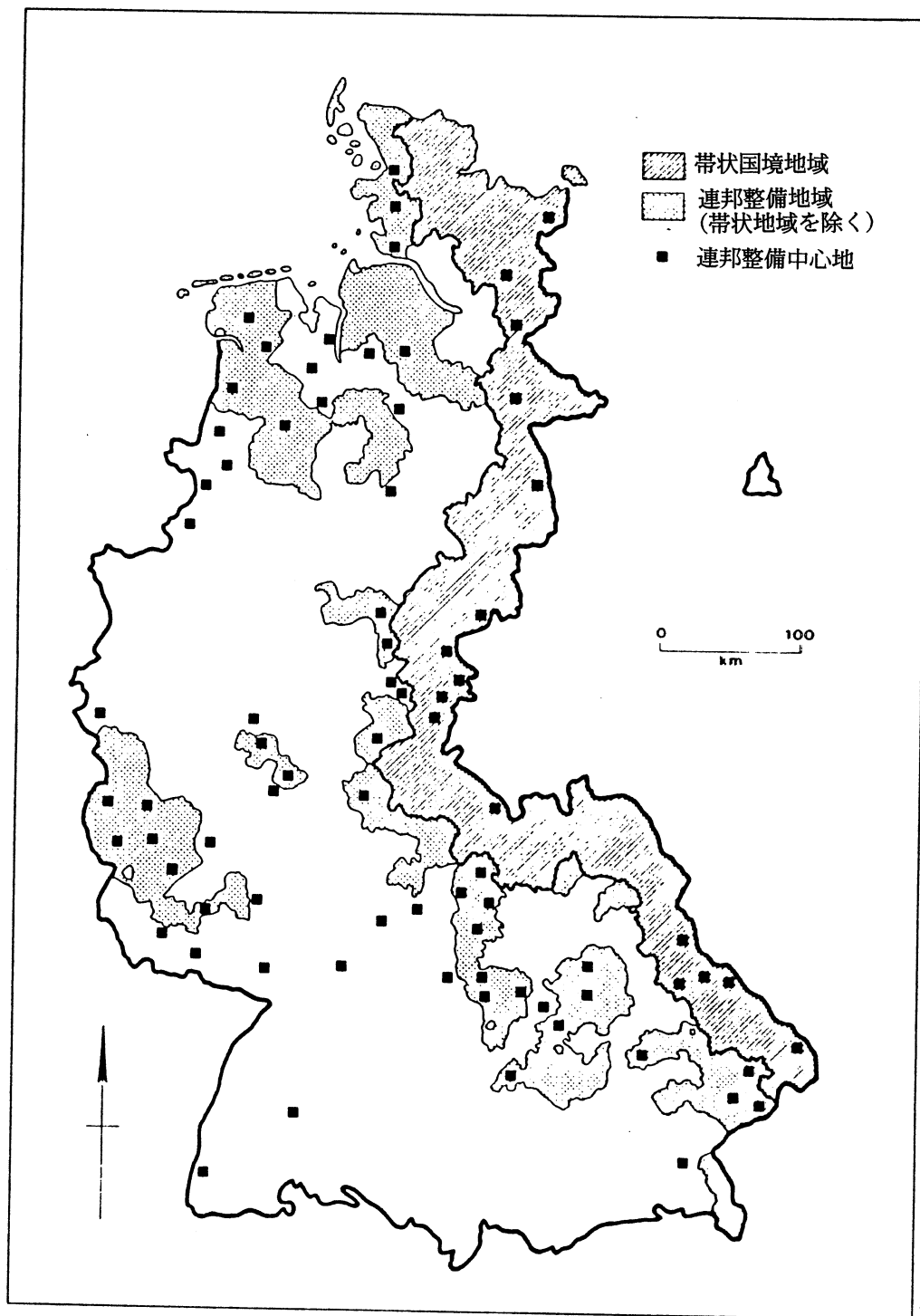


図 2 - 6 連邦整備地域 (Bundesausbauggebiete) と連邦整備中心地 (Bundesausbauorte) 1968年
 資料 : Wild, T., 1981, p. 136.

5 開発中心地としての都市の役割

(1) 開発中心地の指定

旧西ドイツでは、中心地の理論的配置に関して経済学者や地理学者はかなり以前から強い関心を抱いてきた。この分野の理論研究を世界的にリードする業績が積まれたのも、もとはといえば戦前のドイツにおいてであった。しかしながら、成長の極概念とからませながら政策的レベルで中心地概念を使っていこうとする動きがでてきたのは、比較的最近のことである。連邦政府が1959年になって16の小規模な中心地（Zentralen Punkte）を設けたのが最初である。これは人口が2千から1万の集落であり、その周辺には農業地域が存在する。こうした中心地を設定する目的は、経済活動の主力が農業である地域において、工業的就業機会を提供する中心地すなわち都市を見出すためである。ところが意外なことに、指定された16の中心地のうち、開発地域に該当していたのは7つにすぎなかった。このことは、中心地設定の目的が地域開発とは別のところにあることを示唆している。

中心地の数は1961年までに31に増え、1963年には17、1965年には16の中心地がさらに追加された。結局、1968年までに全部で81の中心地が指定を受けたことになり、名前も連邦整備中心地（Bundesausbauorte）とされた。中心地となる候補地の選定にあたっては、都市発展の潜在性に関する統計資料が指標として用いられ、各州の首相がその決定を行った。こうして選ばれた候補地の中から、最終的な中心地の指定が連邦政府の開発大臣によって行われた。中心地の指定条件として、つぎの3つを満たしていることがとくに重要であった。第1は、就業構造が脆弱であり、大半の就業者はフルタイムの農業就業者であること。第2は、周辺の労働力が吸収できる交通条件に恵まれていること。そして第3は、社会施設やサービスの供給、それに開発可能な空間に恵まれていることである。

1986年までに指定された連邦整備中心地は、国土の周辺地域や遠隔地に偏っている。シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州の北部、バイエルン州の農村部、エムスランド、ヘッセン州の東部、アイフェル=ハンスリュックなどがその中心をなす。しかし全体のおよそ半分は、開発地域の外側にある。たとえばバーデン=ヴュルテンベルグ州の場合、州内に広大な農業地域が広がっているにもかかわらず、これまでは政府の援助を受けてこなかった。中心地が果たすべき役割は、連邦政府の援助が広くゆきわたるように機能することであった。地方の責任当局者は、中心地の指定をただ行うだけでなく、当該地域が全体として機能する中心地システムを設定することを主張した。そのもっとも典型的な事例はノルトライン=ヴェストファーレン州であろう。ここでは、規模の小さな炭坑地域や繊維工業地域に24の連邦整備中心地が設けられ、古い工業地域を一体的に整備する方針が打ち出された。

連邦政府の援助は、1969年までは工業を主な対象として行われた。低利な貸付、機械設備・工場の購入資金、工場用地の購入資金、工場近代化資金などが主な援助項目である。開発地域の中に位置する中心都市は、1965年に制定された地域整備法案を契機に、そこでインフラストラクチャーの整備や第3次産業の雇用創出のために援助してくれるように申し入れを行った。

(2) 地域活動プログラム

1969年になると地域活動プログラム (Regional Action Programme) が設けられ、連邦整備中心地の数はさらに増やされて312になった (図2-7)。新しく制定された中心地の多くは、かなりの規模を有する工業中心地であった。これらに対する補助は、3つのランク・カテゴリー別に行われた。第1カテゴリーはもっとも緊急を要する中心地であり、他の中心地より多目の資源配分がなされた。慎重に選ばれた31の工業中心地に対して、そこで必要とされる総投資額の25%が援助された。第2カテゴリーは緊急度がやや低い中心地であり、これに該当する231の中心地に対して総投資額の15~20%に相当する援助が行われた。最後に、第3カテゴリーに属する50の中心地については、総投資額の10%に相当する援助が行われた。

地域活動プログラムで採用された新しい援助システムを検討すると、これがさまざまな計画地域といかに一体化して考えられているかがわかる。その根底にある考え方は、工業に対する投資をできるだけ集中的に行い、薄くばらまくようなことはしないという点である。交通の発達によってアクセスしやすくなった地点を中心に援助を行うというのもこのプログラムの特徴であり、これは中心地からの経済的な波及効果を重視しているためである。

新たに設定された連邦整備中心地は、工業開発の歴史が長い問題地域にも見出される。そのもっとも典型的な事例はルール地方の北部であり、ルール=ヴェスト北部やミュンスターランドを中心とする古くからの炭鉱地域である。ザールブリュッケン、ツバイブリュッケン、ノイキルヘン、オットヴァイラー、カイザーローターなどの中心地が援助の対象となった。この他にアイフェル=アーヘンの北部では、エムデン、ウイルヘルムシャーベン、キール、リュベックなどが中心地としての指定を受けた。

図2-8は北部ドイツにおける空間秩序計画の概要を示したものであるが、上述したキール、リュベックなどが含まれるこの地域では、主要な都市とその周辺にある都市を囲んだ部分が計画の対象とされている。都市間を繋いでいるのは発展軸と呼ばれる開発ゾーンであり、都市間で発生する潜在的な発展能力を引きだしながら空間的に地域を開発していく戦略が想定されていることがわかる。地形的障害が少ないこの地域では、都市は鉄道や主要な道路でほぼ直線的に結ばれている。また図から明らかなように、す

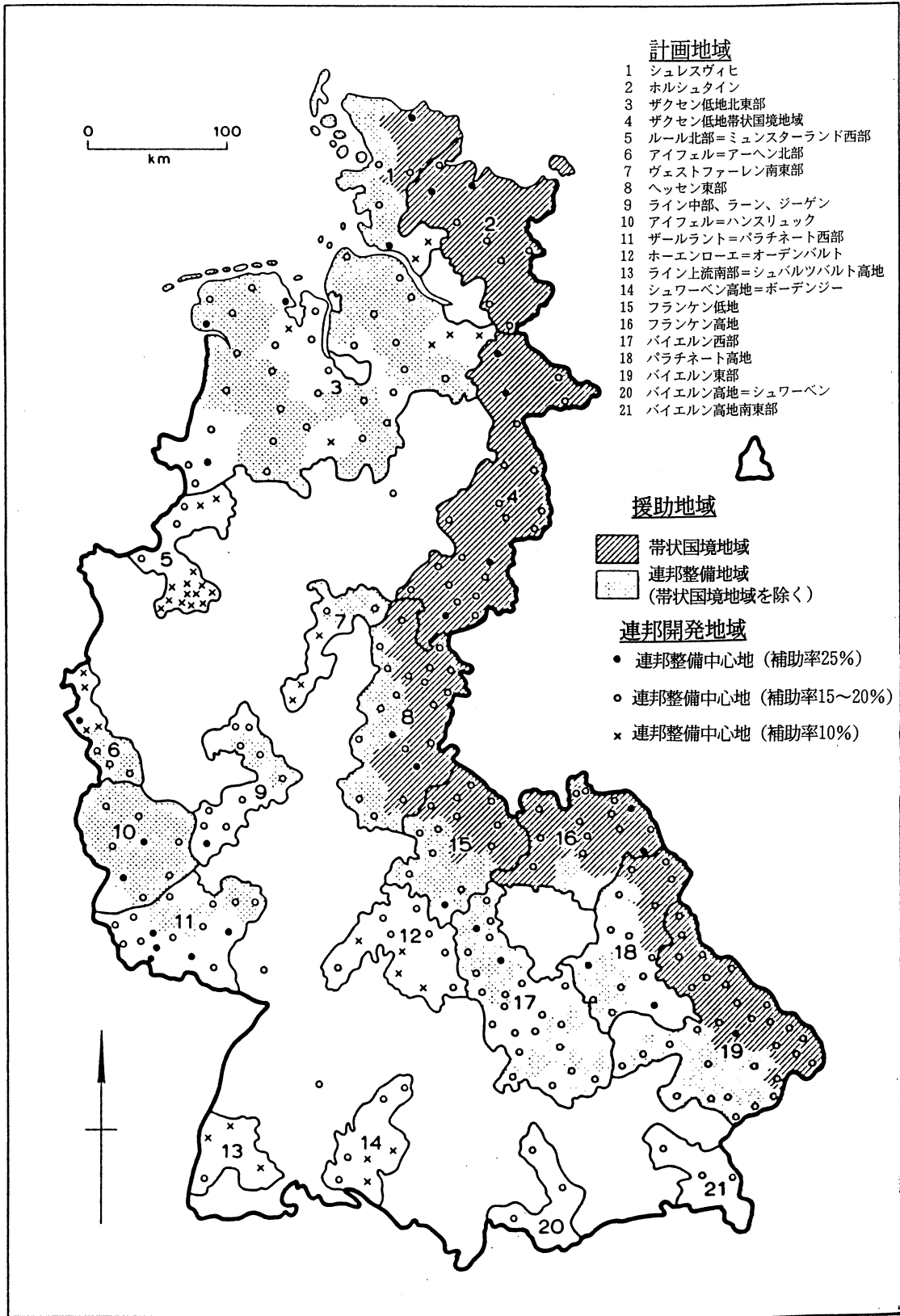


図2-7 計画地域、援助地域、連邦整備中心地
資料: Wild, T., 1981, p. 138.

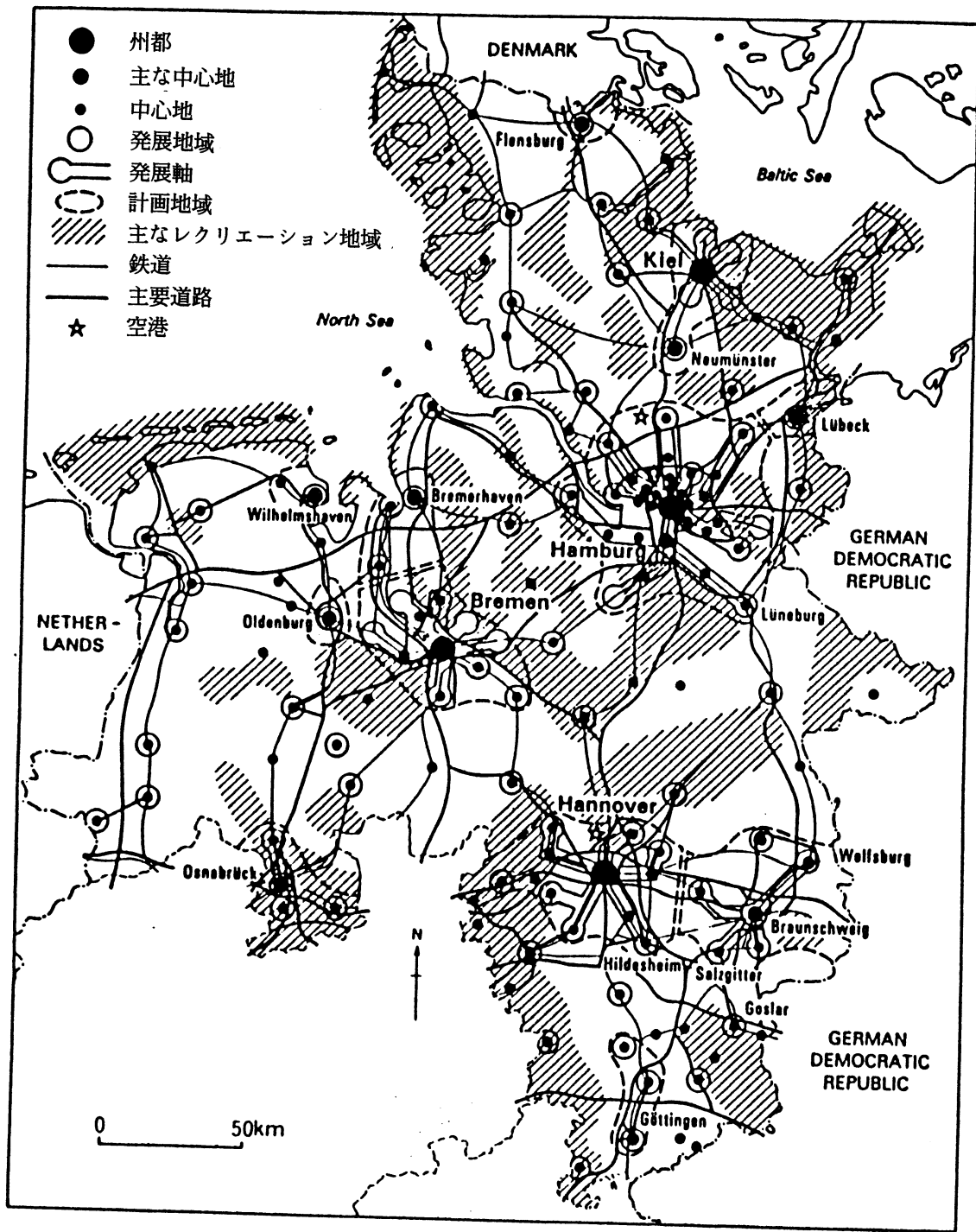


図2-8 北部ドイツにおける空間秩序計画
資料：小林，1990，p. 78.

すべての都市が発展・整備中心地に指定されているわけではない。全国的に見た場合、一般的に言えるのは、連邦整備中心地に指定された都市の分布密度が高いのは国土の東側であり、とりわけ帯状地域に含まれる中心地であるということである。ここでは12の中心地が開発に必要な投資額の25%を、また84の中心地が15-20%をそれぞれ受けることになった。

6 産業構造の高度化と都市発展の変化

(1) 地域発展の動向

1960年代以降における地域開発の主眼は、都市と農村の間にある格差の是正にあった。工業化の結果、都市に人口が集中し雇用も増えた。19世紀における都市への人口流入は農村部からもたらされたが、農村では人口の自然増加があったため人口のバランスはとれていた。ところが20世紀になると、とりわけ第2次大戦以後は、農村では過剰人口がなくなったため都市への人口流出が農村人口の減少に直接結びつくようになった。政府や民間による経済的投資は、人口の集中した都市地域に対して多く行われた。このため、都市と農村間の地域的不均衡が目立つようになった。農村は、都市に比べて教育サービスや就業機会の面で立ち後れており、このことが若者を中心とする農村から都市への人口流出を促す一因となった。しかし、1960年代以降はこうした動きがやや鎮静化し、場所によっては逆方向の人口移動さえ生ずるようになった。

農村から都市への人口移動は、戦後一貫してつづいた人口移動の基本的パターンである。しかしながら、過去10年ほどの間の動きを観察すると、大都市における人口が減少する一方で、これを補うべき農村から都市への人口流入は非常に少なくなった。人口の流出源であった農村では人口が増えず、農業の存続さえ危ぶまれるようになった。

雇用面について見た場合、大都市の重要性は過去25年間で大きく低下した。反対に、中規模都市や農村における労働市場は安定してきた。こうした傾向は、1960年代以降における工業の農村部への進出や、1970年代中期以降における大都市の製造業を中心とした雇用の減少にその原因が求められる。一部の大都市では中心部で人口が減少し、周辺部で増加する傾向が以前からみとめられたが、1970年代以降はそれが一般的な傾向になった(図2-9)。

こうした動きを加速したのが、石油危機に端を発する大都市製造業の生産の急激な落ち込みである。とくに大都市の中心部でその影響が大きく、1976年から1983年にかけて12.3%の雇用減があった。本来なら第3次産業がこうした雇用減を吸収すべきであるが、実際にはそうはならなかった。1976年から1983年にかけて国全体では1.1%の雇用増加があったにもかかわらず、大都市地域では雇用数が0.8%の減少した。とくに中心都市ではその4倍以上の3.7%の減少を示した。

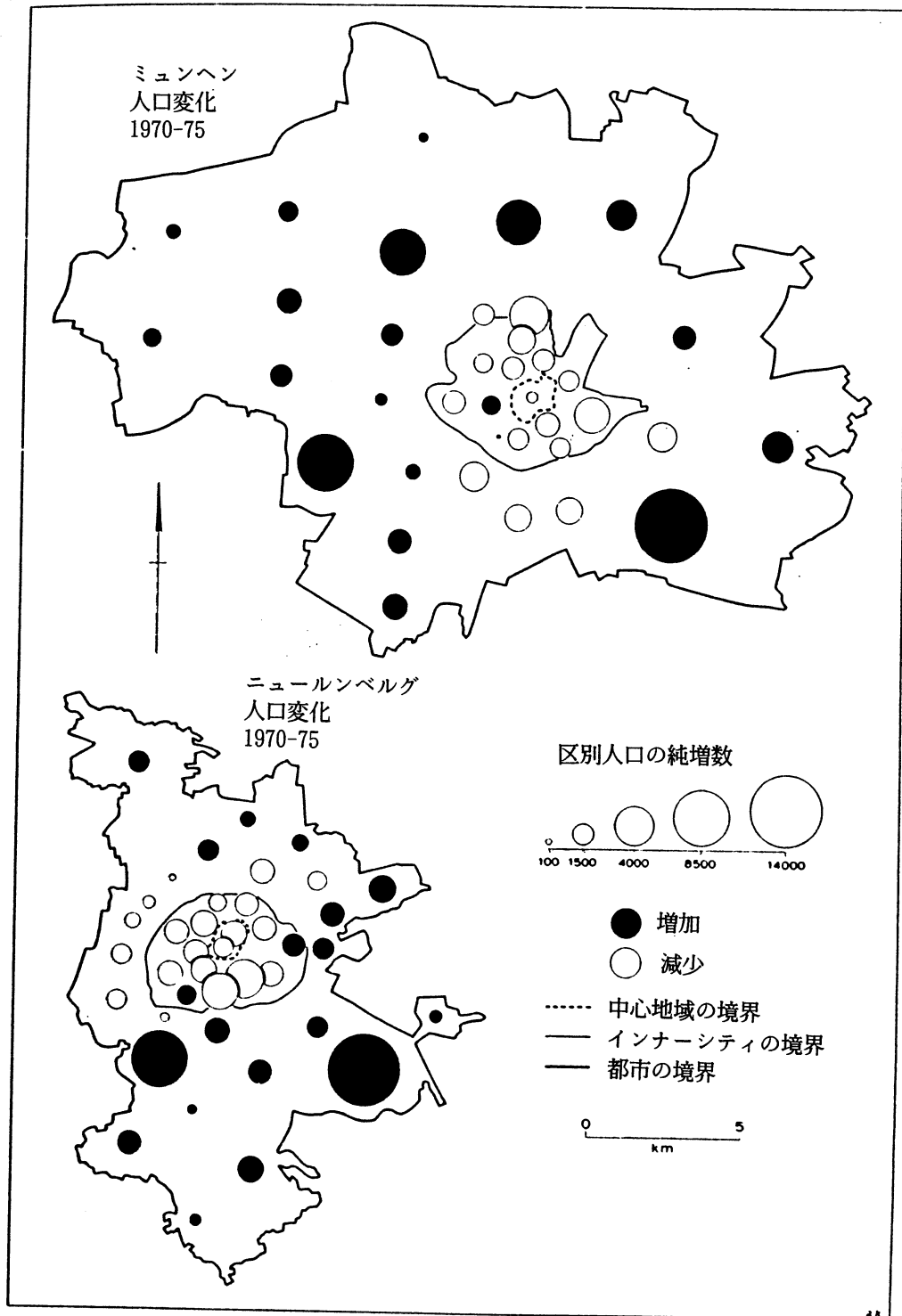


図2-9 ミュンヘンとニュールンベルグにおける地区別人口変化
1970-75年

資料：Wild, T., 1981, p. 203.

経済活動の動きを産業部門別に検討すると、大都市では工業生産の成長が小さく、しかも工業の郊外立地化が進んだため中心都市の重要性はより一層低下した。1976年の時点で、大都市の産業構造に占める第3次産業の割合はすでに大きかったが、製造業の衰退によってさらに一層大きくなった。しかし上で述べたように、製造業で生じた余剰雇用を十分吸収できるだけの就業機会はサービス部門では生まれなかったため、経済活動全体に占める大都市の地位は相対的に低下した。大都市が雇用機会を生み出して人口を吸引するというこれまでのパターンは、過去20年の間に消滅したといえる。

こうした傾向の下で、政府の地域開発政策にも変化が見られるようになった。もっとも顕著なのは、農村における工業化はひとまず終了したという論調がはっきりしてきたことである。しかし農村地域の実情をよく観察すると、この地域における状況は本質的にはあまり改善されたとはいえない。教育的サービスや職業機会の提供はいまだ十分とはいえず、失業率も相変わらず高い。しかしその一方で、1970年代中期以降における経済的危機により、大都市でも失業率が高くなった。こうした状況から、地域間の不均衡的な発展は都市と農村の間にある、と単純にはいえなくなった。むしろ、成長する都市とそうでない都市の間に経済発展の格差が生ずるようになったといえる。

(2) 経済発展の南北間の格差

この新しい経済発展の不均等性は、「南と北の格差」と呼ぶことができる。19世紀のドイツには、西の先進工業地域と東の後進農業地域という空間的対立が存在していた。しかし現在は、国土の南と北の間に経済発展の格差がみとめられる。旧西ドイツを州を単位として3つの部分に分けた場合、南部に位置するバイエルン州とバーデン＝ヴュルテンブルグ州では、他地域を上回る経済的発展を示している（表2-1）。他の地域では人口が減少しているのに、ここでは増加している。企業や住民からの税収は多く、その増加率も高い。一人当たりの付加価値額は大きく、購買力は全国平均を上回っている。逆に、失業率は他地域の半分くらいの水準にとどまっている。

南北間のこうした違いは、都市地域をベースとして比較した場合についてもいえる。表2-2によれば、南部にあるシュツットガルト、ミュンヘンは、北部のルール・ノルド、ザールラントに比べてあらゆる指標で好ましい状況にあることがわかる。とくにミュンヘンの発展ぶりが顕著であり、就業者数は1975年から80年の5年間で50%近い増加、人口も10%以上の増加を示している。

もちろん、南の地域がすべてこのように高い成長をつづけているわけではなく、ここでも都市と農村の間の格差は存在する。かりに南部と北部の農村同志を比較したら、都市同志を比較した場合ほどの違いはないであろう。南北の違いを問わず、都市と農村の間には基本的に格差がみとめられる。繰り返しになるが、近年になってははっきりしてき

表2-1 旧西ドイツ諸地域における経済発展の差異

	北 部 シュレスヴィヒ =ホルシュタイン ハンブルグ、ニーダーザ クセン、プレーメン	中 部 ノルトライン=ヴェスト ファーレン、ヘッセン ラインラント=プファル ツ、ザールラント	南 部 バイエルン バーデン =ヴェルテンベルグ
人口変化 1970-85年(%)	-0.9	-1.3	3.7
就業者数変化 1970-85年(%)	0.5	-5.6	6.3
家族当たり平均所得 1978年 (全国平均=100)	99.4	99.4	101.8
一人当たりの総税収入 1985年(ドイツマルク/人)	951	991	1,021
同上増加率 1979-85年(%)	31.0	38.4	43.2
一人当たり地方事業税収入 1985年(ドイツマルク/人)	468	508	535
同上増加率 1979-85年(%)	47.6	59.2	75.4
失業率 1986年(%)	12.0	10.3	5.8

資料：HauBermann and Siebel, 1990, p. 371.

表2-2 旧西ドイツ諸都市における経済発展の差異

	ルール=ノルド	ザールラント	シュツットガルト	ミュンヘン
人口変化 1970-85年(%)	-6.3	-7.6	-1.1	10.1
就業者数変化 1970-85年(%)	-20.1	-16.9	12.6	47.5
家族当たり平均所得 1978年 (全国平均=100)	98.0	98.6	107.7	110.8
一人当たりの総税収入 1985年(ドイツマルク/人)	966	730	1,417	1,537
同上増加率 1979-85年(%)	32.0	33.7	45.8	46.4
一人当たり地方事業税収入 1985年(ドイツマルク/人)	462	320	854	912
同上増加率 1979-85年(%)	42.2	52.4	84.1	77.1
失業率 1986年(%)	13.7	14.9	4.0	5.4

資料：HauBermann and Siebel, 1990, p. 375.

たのは、南の都市と北の都市の経済発展の違いである。1970年から1985年にかけて、ライン川の北側では雇用数が減少したが、南側では増加した。こうした違いを説明する要因はいろいろ考えられるが、地域の経済構造、歴史的な発展過程、それに国際的な政治的要因が関係していることは間違いない。これらが一体となって雇用の増加あるいは減少につながったと思われる。

なかでも重要なのは、地域経済構造の特性とそれに対する外的インパクトである。図2-10から明らかなように、就業人口の多い都市は国土の西側に多く、しかも北側に集中している。そこでの産業構造は製造業が半分ないしはそれ以上を占める場合が多く、しかも石炭や鉄鋼、化学を主体とした重工業タイプの大規模な製造業である。1973年に起こった石油ショックに端を発する国際市場の危機とその後に行われたマルクの切り上げにより、海外輸出向けの製造業はこれまでの拡大的戦略からインテンシブな戦略へと方向を転換せざるをえなくなった。国内での賃金上昇と海外における国際競争の激化が、その背景要因として働いている。企業に対する影響は大企業ほど大きく、労働集約的な企業は操業を断念するか、多国籍企業として労働賃金の安い海外に生産拠点を移すしか選択の余地はなくなった。国内でもっとも早い時期に工業化が行われた西部や北部は、石炭や鉄鋼・化学を中心とする重工業型の工業地域であり、生産設備の老朽化も進んでいた。このため、産業構造の転換を迫る経済的インパクトは他の地域より大きかった。

これに対し、国土の南部ではそこでの工業化の歴史が浅いこともあり、経済的影響はそれほど大きくなかった。このため、工業部門における就業機会の減少も少なくすんだ。たとえばバーデン＝ヴュルテンベルグ州の場合、同州の工業化は20世紀になって始められたが、ここでは専門的な工業が卓越するという特徴が当初からみとめられた。その基礎となる労働力は、農業部門と関係の深い熟練労働者から多くもたらされた。これにはドイツの農村における土地所有制度が関係している。

一般に北部ドイツの農村部では、一家の長子が農業経営を相続し、残りは工場などの労働者として職に就くことが多い。このため、大規模な農業経営と古くからの工業集積という農村と都市の対照性がはっきりしている。これに対し、早くから小農化が進んでいた南部ドイツでは、農業収入だけで生計を維持するのは困難であり、製造業にも従事して補完的な収入を求めることが一般化している。つまり兼業化した農家が多く、農村から都市への人口流出も少ない。北部におけるような都市農村間の労働力の明確な分化はみとめられない。

南部では、労働力は広い地域にわたって分散的に存在するため、小規模な工業生産が行いやすい。これは、人口集積地に大規模工業が立地して大量生産を行う北部との違いでもある。天然資源に恵まれない南ドイツでは、石炭や鉄鋼・化学などの重工業が果たす役割は小さい。バーデン＝ヴュルテンベルグ州では、電気工業や自動車工業の導入によって工業化の初期段階が形成された。これらの工業では、洗練された技術や熟練労働力による労働集約的生産が重視されたため、現在のように高いレベルの産業構造が維持されている。

同じ南部ドイツでもバイエルン州では、工業化は今世紀中頃にいたるまで一部の地域で行われていたにすぎず、多くは遅れた農村地域によって占められてきた。このことが、

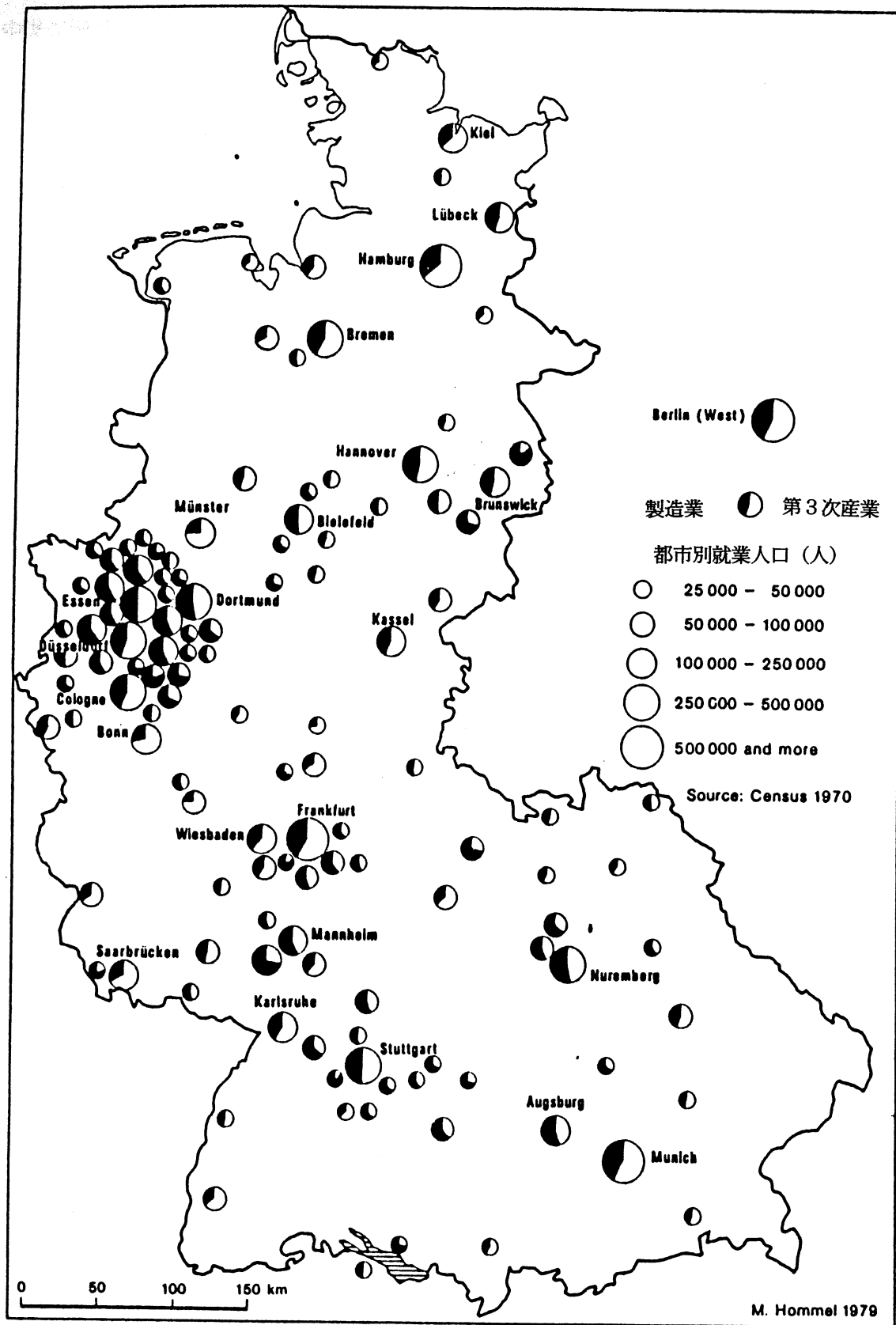


図 2 - 10 都市の産業別就業者構成 1970年
 資料: Schöller et al., 1984, p. 180.

製造業で大幅な雇用の減少を起こさせなかった理由である。ここでの工業発展はミュンヘンを中心としたものであり、その主流は電気工業や航空・宇宙工業である。これらの工業は研究開発機能によって特徴づけられる。バイエルン州で工業が発展するようになったきっかけは、シーメンス（Siemens）社がベルリンからミュンヘンへ本社を移したことである。これが南部ドイツの研究開発機能に大きなインパクトを与えた。シーメンスは旧西ドイツの国内だけで3.2万人の研究開発要員を擁している。

政府は、情報通信システム、コンピュータ機器、原子力エネルギーなどの大口需要先である。軍需産業の事例が示すように、資本は政府による開発援助が期待できるか、あるいは確実な市場が存在しているなら、コスト・インテンシブな工業開発に向かって進んでいく。実際、旧西ドイツの軍需産業はミュンヘンを中心とした地域に展開しており、航空・宇宙産業はメッサーシュミット＝ベルコウ＝ブローム（Messerschmitt－Bölkow－Blohm）によって推し進められている。近年は、自動車工業のダイムラー＝ベンツ（Daimler－Benz）と一体化して国内で最大の工業生産グループを形成するようになった。

バイエルン州に現代的な工業が集積するようになった背景には、連邦と州の政府による後押しがある。それは、遅れた工業地域を高度な工業地域として発展させようという1960年代にとられた開発政策である。1960年代から70年代にかけて、公的あるいは私的な研究機関の誘致が行われ、また工場の建設を助成する政策が実施された。工業化の推進に必要なエネルギーを確保する政策もあわせて実施された。

また、東西冷戦体制の下で、国防上の安全性が在独米軍の駐留によって保障されたという点も考慮されてよい。シーメンス・グループがベルリンからミュンヘンへ本社を移転させたことや、小規模な電子・光学関係の企業が南部ドイツに集まってきた背景には、こうした政治的要因もあったと考えられる。いずれにしても、1960年まで人口の流出地域であったバイエルン州は、それ以降は熟練労働力を中心とする人口の受け入れ地域になった。

以上で述べたように、旧西ドイツの近年における地域経済の変化について考える場合、経済構造の変化や企業の立地戦略とともに、歴史的・政治的要因を考慮しなければならない。北部の古い工業地域では、労働力の国際的分業化が進行する過程で工場の倒産や合理化にともなう雇用機会の喪失があった。これに対し、大量生産に頼る部分が小さい南部では、逆に専門的な生産に依存する部分が大きいため、雇用機会の喪失は少なかった。こうした地域経済発展の地域差は都市を中心として生じたため、都市システムの階層構造にもその影響が現れるようになった。重要な点は、階層間の違いもさることながら、南と北という地域間の違いが都市システムに微妙な影響を与えるようになったという点である。

(3) 地域中心都市の発展動向

ドイツにおける地域発展がフランスやイギリスなどに比べると非常に分散的に進められたことは、すでに述べた通りである。17世紀や18世紀の専制君主は、自らの領域の内部に小規模な首都を独立的に所有していた。ドイツ帝国が成立した時点においても、ベルリンはたしかに支配的な地位にあったが、国土全体の地域構造は分散的かつ多核的であった。工業化によって南西部にザール地方が生まれ、北西部にルール地方が形成された。その後、工業化が全国的に展開するようになり、現在の都市システムが徐々に形成されていった。

東西ドイツの政治的分割は、地域構造の分散的性格を強めるのに貢献した。ベルリンは、政治、経済、文化の分野では中心的な機能を果たさなくなり、かわって別の大都市がこれを肩代りするようになった。ボンとケルンは政治や行政の中心、フランクフルトは金融・交通の中心、ミュンヘンは文化・芸術の中心という具合である。こうした動きにともない、企業の本社は地方の有力な中規模都市に分散的に立地した。旧西ドイツには人口が100万以上の都市はハンブルグとミュンヘンしかない。20万人以上の都市が経済活動の中心的な役割を担っている。

ところが、国土構造のこうした分散的パターンは変化しつつある。経済構造の変化とそれともなう雇用機会の減少が、企業の集中化をともないながら進行しているからである。数多くの都市が、少数の都市で行われる意志決定の内容に依存する状態が強まってきている。表2-3は、1950年から1982年までの4期について、旧西ドイツの上位500大企業の本社の都市別分布を示したものである。

これによると、上位30都市に立地する本社数は438（1950年）→441（1960年）→445（1970年）→444（1982年）のように増加の傾向にあることが分る。これを上位10都市についてみると、280（1950年）→287（1950年）→290（1950年）→299（1950年）のように、これまた増加の傾向にある。要するに本社機能が特定の都市群に集中する動きが経年的に観測されるのである。

企業立地のこうした地域的集中化は、地域構造にさまざまな影響をもたらす。それは、資本のパワーストラクチャーばかりでなく、就業分布の面についてもいえる。石油危機以降に進んだ産業構造の高度化は経済のサービス化を促し、このため金融・保険・不動産業、情報サービス業、法律事務・会計サービス業などの地位が高まった。こうした企業サービス業の多くは、意志決定が行われる本社立地都市への立地指向が強い。経営機能はますます集中し、大企業の集まっているところでは業務機能の範囲はより国際的になる。経験的事実から明らかかなように、より中心的な機能はより中心的な立地を求めため、質の高い労働力も特定の都市に集中するようになる。

多くの都市で生じた工業部門での雇用機会の減少は、第3次産業の雇用増では十分補

表2-3 上位500大企業本社の都市別分布の経年的変化

大都市地域	1950年	1960年	1970年	1982年
ハンブルグ	40	42	43	50
フランクフルト	29	30	44	42
ジュッセルドルフ	33	38	43	40
ミュンヘン	23	22	28	31
エッセン	29	36	22	26
マンハイム=ハイデルベルグ=ルドウイヒシャーフェン	19	14	18	24
ケルン	26	28	25	23
西ベルリン	37	21	23	23
ハノーバー	18	17	17	21
シュツットガルト	25	20	20	19
ニュールンベルグ	8	8	11	15
ジュイッスブルグ	17	27	24	13
ザールブリュケン	5	12	12	12
ドルトムント	19	23	12	11
カールスルーエ	4	4	7	10
フライブルグ	7	6	7	9
ブッパータル	13	7	12	9
ブラウンシュバイグ=ザルツギッター	13	13	9	8
マインツ=ビスバーデン	11	9	5	7
アウグスブルグ	6	6	7	6
ビーレフェルト	2	3	4	6
ボーフム	10	18	12	6
ボン	7	6	8	6
ブレーメン	10	7	8	5
カッセル	6	8	7	5
ヴィーリングゲン=コンスタンツ	8	3	2	5
アーヘン	5	4	3	4
ミュンスター	3	2	5	4
キール	2	2	5	3
ギーセン	3	5	2	1

資料：Strickland and Aiken, 1983, p. 46.

うことができなかった。企業活動の合理化や都市人口の減少は、対個人サービスの増加にはつながらない。この結果、経済的に不振な地域から発展の可能性のある地域へと人口は移動していく。とくに若い人々や質の高い労働力では、こうした動きが顕著である。国土の北部から南部への人口の流れはこうした動きにほかならない。

過去10年間における都市の発展状況を振り返ってみると、都市間でその様相がかなり異なっている。ここではこうした多様性を検討するために、フランクフルト、マンハイム、

カールスルーエ、シュツットガルト、ミュンヘン、ニュールンベルグを核とする南部の諸都市と北部の諸都市を互いに比較してみることにする。南部の諸都市では、生産職種は1976年から1986年までの間に1.0%減少し、逆にサービス職種は8.0%上昇した（表2-4）。サービス業はすでにかなり大きなシェアをもっていたが、工業分野での生産減少を補う役割を果たした。北部都市では、総就業人口は6.4%も減少し、サービス部門でも雇用数の減少がみられた。南部の都市におけるサービス業の成長は、生産関連、事業関連によるものである。都市別の検討からも、南北間における経済発展の違いが裏付けられる。

表2-4 地域中心都市における就業者数の増減率（1976-86年、%）

	北部の地域中心都市	南部の地域中心都市
総就業者数	-6.4	2.3
第2次産業部門就業者数	-18.1	-8.6
第3次産業部門就業者数	3.4	11.2
対事業所サービス就業者数	24.9	50.8
対個人サービス就業者数	19.6	22.5
生産職種従事者数	-14.7	-1.0
サービス職種従事者数	-7.5	8.0

資料：HauBermann and Siebel, 1990, p.377.

(4) 政策的対応

都市人口の減少は、工業化が開始されて以来はじめて経験する事態である。こうした状況に対して、地方政府はとるべき有効な手段が見出せず、戸惑いをあらわにしている。とりわけ経済基盤が脆弱な都市にあっては、財政収入の減少、福祉予算の支出増、失業率の上昇、投資環境の不透明性などが一体となり、状況はより苦しい。歴史の古い工業都市では熟練労働者が余っており、これらは経済発展がつづいている都市へ移動していく可能性が高い。反対に未熟練労働者や高齢者は移動がままならず、いわゆる労働力のミスマッチが起こっている。人口は減少したがそれによってすぐには削減することができない社会サービスをいかに提供するか、という問題をこうした地域の政府は抱えている。

経済発展の特定地域への集中化は、過去の経験から考えると、長期的な影響を国土に与えると思われる。海外からの人口流入がないとすれば、西暦2030年には旧西ドイツの人口は現在より1500万人減少すると予測されている。絶対的な人口減少傾向の下で人口の再配分が行われる結果、都市システムの構造に変化が生ずるようになる。近い将来に成長

が期待できるのは、生産やサービス活動が国際的市場と結びついている都市である。「国際企業本社都市」とでも呼ぶべき一部の都市の存在が、しだいに明確になりつつある。逆に、こうした動きから取り残された都市は、名もない地方都市への道へ転落していくであろう。

ミュンヘンをはじめとする南部の有力都市では、技術開発センター、インダストリアル・パーク、コンベンション・センターなどに対する集中的な投資が行われている。またこれらの都市では、現代的な工業生産を支える労働力を確保するために、質の高い住宅の建設が行われている。このため街づくりの中心は、年齢が比較的若い中流階層を主体としたものになりやすい。彼らの活躍によって、都市に経済的な豊さがもたらされると期待されているのである。このほか、若い労働力や質の高い熟練労働者を対象とした施設づくりも精力的に進められている。新しい産業の担い手を意識した都市や地域の開発政策が重点的に実施されているといえよう。

産業構造の高度化が進む中で、労働運動を歴史的に担ってきた政治的組織は、こうした状況に対して有効な手立を見出していない。労働組合は、公共サービス部門の賃金引下げや雇用減に十分対抗できる力をもっていない。失業者を社会保障制度で一時的に救済する政策は、産業構造の高度化の下では事態の抜本的な解決策とはならない。短期的には有効であるが、長期的にはむしろ労働市場の建てなおしを遅らせるのではないかと懸念される。産業構造が大きく変わってしまった現在、新しい産業構造に既存の労働力を合わせるの容易ではないからである。

7 地域中心都市の発展の可能性—結びにかえて—

旧西ドイツを中心に、都市の発展過程と地域開発・整備の動向を検討してきた本章では、ドイツにおける都市立地の自然的条件を踏まえながら、都市システムの発展過程をまず最初に明らかにした。ついで、第2次大戦後における旧西ドイツの地域開発・整備計画の沿革について述べ、さらに石油危機以後における経済構造の変化とそれともなう都市発展の地域格差、とりわけ南北間の格差について述べた。本章をしめくくるにさいし、これまでに明らかになった事柄から推測される都市発展の可能性、とりわけ本年度の共通テーマである「ドイツにおける地域中心（中核）都市の発展政策」について触れておくことにしよう。

本章の後半部分で指摘したように、旧西ドイツではさまざまな規模の中心地を地域開発・整備の拠点として指定し、ここを中心として社会・経済的な投資とその効果を地域的に広げていく政策が採用されてきた。都市階層として、細かくは8～9、大まかには4～5のレベルが設定され、その階層レベルに応じた機能の配置と整備が進められてきた。ここでいう地域中心都市は、都市階層レベルの最上級に当たっており、いずれも広域州あるいは

それより広い範囲にわたって影響力を発揮するような都市である。これらの地域中心都市の多くは、その歴史的発展過程のところで述べたように、行政・商業都市として興り、工業化によってその基盤を強めてきた都市である。

産業革命にともなう工業化が既存の都市システムをあまり大きく変えなかったドイツでは、地域中心都市はかなり早い時期からその地位にあったといえる。伝統的に引き継がれてきた地域主義と国土の東西分裂という政治的状況の下で、地域中心都市は文字通り地域の中核としての役割を担ってきた。国土の西側が東側に比べて経済的に進んでいるという構造は第2次大戦後もあったが、都市は農村に比べて基本的に豊かであり、とくに地域中心都市はその高い経済的生産性で農村人口を吸引してきた。遅れた農村から進んだ都市へという人口の流れは、他の先進諸国と同様、ドイツにおいても人口移動の基本的部分であった。

ところが、1970年代初頭に起こった石油危機を契機とする産業構造の高度化は、地域分散的な都市システムの構造に微妙な変化をもたらしつつある。東西の地域所得格差から南北の経済発展格差へと、地域格差の空間的パターンが変化してきたことは既に述べた通りである。産業構造の高度化とは、研究開発型工業への比重の移行であり、また情報サービス化の進展である。高度技術の開発・蓄積や情報の収集・発信、それに各種サービスの提供が都市の発展を左右する社会へと変化していったのが、過去20年間における都市システムの歩みである。都市システムがこのように発展する過程で、産業構造の異なる地域中心都市の間で微妙な差異がみとめられるようになった。

もっとも、経済発展の南北差のきっかけを1970年代初頭の石油危機にもとめる考え方とは別に、すでに1960年代頃から経済活動が北から南に向けて移動していた気配も指摘できる。すなわち、すでに述べた上位500大企業の本社立地を都市別の資本金総額の推移からみると、南部のバーデン＝ヴュルテンベルグ、バイエルンでは1960年以降、シェアが増大している。これに対し、北部のハンブルグ、ニーダーザクセン、中部のノルトライン＝ヴェストファーレンのシェアは、この頃からすでに減少の傾向にあったことがわかる。北から南への基本的な流れを決定づけたのが、1970年代初頭の石油危機であったとするのが妥当であろう。

交通・通信システムが今後さらに発達し、経済活動の国際化が一層進展すれば、特定都市への機能集中はより進むであろう。ボンからベルリンへの首都機能移転の決定という東西ドイツの統一後に起こった事態やECの統一という大きな動きもまた、国際機能の重要性を強めるように作用する。このように見てくると、ドイツの都市システムは、現在でもなお基本的には地域中心都市を最上位におく地域分散的な階層システムであるが、近年の動きは都市システムが分散から集中に向かう兆候のように思われる。国土の分割という不自然な政治的要因が取り除かれ、国境を越えた広域的な経済活動が一層広がろうとしている今日、ドイツの都市システムもまた他の先進諸国と同様、分散から集中へと向かう可能

表2-5 上位500大企業本社資本金総額の州別分布

州名	大都市地域の数	1950年	1960年	1970年	1982年
バーデン=ヴュルテンベルグ	10	6.6	4.4	9.1	9.8
バイエルン	18	6.6	8.0	10.2	12.1
ブレーメン	1	1.0	0.6	0.8	0.6
ハンブルグ	1	11.9	12.7	12.2	11.8
ヘッセン	6	8.4	7.8	9.2	11.5
ニーダーザクセン	13	10.0	8.3	7.4	7.0
ノルトラインラント=ヴェストフ ァーレン	19	36.2	44.8	38.8	35.9
ラインラント=プファルツ	6	5.8	5.4	3.3	3.6
ザールラント	1	0.9	2.7	2.2	2.0
シュレスヴィヒ=ホルシュタイン	3	0.2	0.3	0.6	0.5
西ベルリン	1	12.4	5.0	6.3	5.2
	79	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：Strickland and Aiken, 1983, p. 48.

性があることは否定できない。

ヨーロッパにはフランスやイギリスに代表されるように、首都に高次な都市機能が集中している国がいくつかある。そうした中において、地域中心都市が国内に均衡分布しているドイツの都市システムは特異な存在である。その背景に地形などの地理的条件と歴史的発展過程の特異性があることは、疑う余地がない。なによりもまず、歴史的に育まれてきた地域主義の考え方が根強く残っており、これが均衡ある国土の発展や空間的にバランスのとれた社会的サービスの供給を重視する政策に結びついている。こうした地域発展の歴史をもつドイツで、都市経済の不均衡発展に起因する機能集中という近年の動きに対して今後どのような政策がとられるか、きわめて興味深いところである。

参 考 文 献

1. HauBermann, H. and Siebel, W., 1990: The polarization of urban development in the Federal Republic of Germany and the question of a new municipal policy, International Journal of Urban and Regional Research, Vol.14, No. 3, 369-382.
2. 小林浩二, 1990: 変貌する西ドイツの都市と農村, 古今書院.
3. 森川 洋, 1988: 中心地論(Ⅲ) - 西ドイツにおける地域政策への応用 -, 大明堂.

4. Schöller, P. et al., 1984 : The settlement system of the Federal Republic of Germany. In Bourne, L. S., Sinclair, R. and Dziewonski, K. (Eds.) Urbanization and Settlement Systems International Perspectives. Oxford University Press, London, 178–199.
5. Strickland, D. and Aiken, D., 1984 : Corporate influence and the German urban system : headquarters location of German industrial corporations, 1950–1982. *Economic Geography*, Vol. 60, pp. 38–54.
6. Wild, T., 1981 : *West Germany : A Geography of its People*. Longman, London.
7. Wild, T. (Ed.), 1983 : *Urban and Rural Change in West Germany*. Croom Helm, London.