

令和元年6月3日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03591

研究課題名(和文)メトロポリタン・リージョン ドイツにおける国土政策と分散的地域構造

研究課題名(英文)The Metropolitan Regions. Regional Policy and the Decentralized Regional Structure in Germany

研究代表者

山井 敏章 (Yamai, Toshiaki)

立命館大学・経済学部・教授

研究者番号：10230301

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：1990年代にドイツの地域政策は顕著な変化を経験した。地域格差の縮小を図り、分散的地域構造を維持・構築することを主眼としたそれまでの地域政策に対し、グローバル化の進展の下、国際的立地競争の拠点となる重点地域の育成へと政策課題の重心が移動した。1995年以降、11地域が指定されたメトロポリタン・リージョンは、まさにそうした拠点たるべき存在だった。本研究はその一つ、シュトゥットガルト・メトロポリタン・リージョンと、同地における大規模な都市再開発事業であるシュトゥットガルト21を主たる事例として、ドイツにおける地域政策の実態を、とくに地域形成における民主主義の問題に焦点を当てて検討した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

メトロポリタン・リージョンについては、ドイツではとくに経済地理学の分野で早くから研究がなされてきた。そこでは、国際的立地競争の拠点としての機能をそれぞれの地域がどれほど果たしているかの検証に重点がおかれている。これに対して、地方自治・民主主義の問題を検討の軸に据えたところに本研究の特色がある。政府の「地方創生」事業や、人口減に伴う「自治体消滅」の予測などが示すように、地域形成の問題は日本の将来にとって喫緊の課題であり続けている。本研究が明らかにしたドイツの経験は、日本にとっても重要な示唆を与えてくれるだろう。

研究成果の概要(英文)：Since the 1990s, German regional policy experienced a remarkable change. In contrast to the regional policy in the previous years, which mainly pursued to mitigate the regional disparity and to maintain and construct a decentralized regional structure, the focus of the policy now moved rather to promote the development of key areas that could be footholds of German economic development in the global locational competition: The eleven Metropolitan Regions that were designated by the federal government since 1995 were to be such areas and expected to be the "motors" of German social, cultural and economic development. Focusing on one of these areas, the Stuttgart Metropolitan Region, and the "Stuttgart 21", a gigantic redevelopment project in the Stuttgart area, this study investigated the German regional policy and especially issues related to democracy in the regional development.

研究分野：社会科学

キーワード：メトロポリタン・リージョン 地域政策 地方自治 民主主義 Verband Region Stuttgart シュトゥットガルト21

1. 研究開始当初の背景

(1) ドイツにおける地域政策の転換とメトロポリタン・リージョン

1990年代に、ドイツの地域政策はパラダイム・チェンジとも言うべき変化を経験した。第二次大戦後、西ドイツでは、基本法(憲法)にも掲げられた「同価値の生活条件」をドイツ全域で実現すべく、後進地域の振興に力を注いで地位格差の縮小を図り、分散的地域構造を維持・構築することを地域政策の基本理念としてきた。しかし、グローバル化の進展に伴い国際的立地競争が激化するなか、1990年代に入って、一国の経済的競争力の核となるべき重点地域の育成が地域政策の中心的課題として打ち出されたのである。1995年以降、あわせて11の地域がそれに指定され、ドイツの社会的・経済的・文化的発展の「原動力」と位置づけられた「メトロポリタン・リージョン」は、まさにそうした重点地域である。一極集中の弊がしばしば問題とされる日本に対し、いわばその対極を成すものと見なされてきた分散的・分権的地域構造からドイツは離れようとしているのだろうか。

(2) 「地域化」と「リージョナル・ガバナンス」

国際的立地競争の拠点として「地域」がクローズアップされるという上の状況は、しばしば「地域化(Regionalization)」という概念で捉えられてきた。ただし、この「地域化」には同時に、「地域形成(Regionsbildung)」ないし「内発的地域開発」という含意が込められている。西ドイツの地域政策・地域開発はそれまで、政府による国土計画・地域計画の策定を軸としてきた。これに対して今や、地方自治体、企業、市民など、地域の諸アクターが主体的に参加する新たな地域開発のスタイルが重視されるようになったのである。これら諸アクターがどのような関係をつ結びつつ地域開発を進めるのか。1990年代以降この問題が、「リージョナル・ガバナンス」として活発に議論されてきた。メトロポリタン・リージョンの指定とともに、メトロポリタン・ガバナンスなる概念も用いられるようになる。

戦後の日本も、「全国総合開発計画」に代表される「上から」の国土計画が国土開発の軸を成す時代を経験してきた。そして、それに代わる新たな国土開発・地域開発の方向性はなお模索のなかにあるように思われる。ドイツでは、地域のアクター自身による「リージョナル・ガバナンス」はどのような姿をとり、どれほど円滑に進んでいるのだろうか。

2. 研究の目的

以上のような問題意識の上で、上述のメトロポリタン・リージョンの形成過程、そして活動の実態をさぐることが本研究の目的である。その際、各メトロポリタン・リージョン内部の諸アクターの利害対立とその調整に焦点を当てる。11あるメトロポリタン・リージョンは、域内自治体の連合体として地域の活性化をめざす種々の活動を展開しているが、堅固な運営機構を構築して活発に活動するもの(たとえばシュトゥットガルト)から、地域としての一体性を築きえず、事実上分裂状態に陥ったもの(ライン・ルール)まで、活動の実態はさまざまである。そのいずれの場合も、域内自治体間の利害の調整が重要かつ困難な課題を成している。

ドイツがヨーロッパのなかでもとりわけ分権的性格の強い社会であることはしばしば指摘されるところであるが、その重要な基盤は基礎自治体(Gemeinde)の自治権の強さにある。もっとも、この自治権の強さは、個別自治体の枠を越えた「地域形成」にとっては、全体の利益に反するエゴとしても働きうる。ドイツの分権制がどのように機能し、どのような変化を遂げているのか。メトロポリタン・リージョンという地域政策の新たな動きに即してこの問題を考える。

3. 研究の方法

メトロポリタン・リージョンについて、ドイツではとくに経済地理学の分野で早くから研究が進められてきた。そこでの関心は、なにより国際的立地競争のなかでの拠点としての要件をそれぞれのメトロポリタン・リージョンがどれほど備えているかの検証を中心としている。本研究では、このような研究の蓄積を踏まえつつも、むしろ上に述べた「分権制」をめぐる問題に焦点を当てる。その際、「リージョナル・ガバナンス」の具体的状況を深く知るため、特定のメトロポリタン・リージョンを事例として選び、その形成過程・活動実態を検討する。具体的には、11あるメトロポリタン・リージョンのなかで最も活発な活動を展開し、しばしば「モデル」とも評されるシュトゥットガルト・メトロポリタン・リージョンを主たる事例とする。なお、当初の研究計画では複数のメトロポリタン・リージョンを事例とすることを考えていたが、研究を進めるなかで、むしろシュトゥットガルトに集中することが適切と判断した。

4. 研究成果

研究成果は、後出「5. 主な発表論文等」にあげた研究論文、学会報告、書籍にまとめ、世に問うた。なお、研究業績の一つとしてあげた拙著『計画の20世紀 ナチズム・<モデルネ>・国土計画』のドイツ語改訂版をドイツ本国で出版する企画が研究期間中に浮上し、その準備にとりくむことが研究活動の重要な一部となった。

以下、これらの研究成果で論じた内容の概略を記す。

(1) シュトゥットガルト・リージョン連合とシュトゥットガルト 21

シュトゥットガルト・メトロポリタン・リージョンは、ドイツ西南部に位置するバーデン・ヴュルテンベルク州の州都シュトゥットガルトおよびその周辺の 5 郡から成るシュトゥットガルト・リージョン、そしてそれをとりまく四つの地域連合の領域から成る。とくに中心部のシュトゥットガルト・リージョンでは、地域計画の策定、域内近距離交通の運営、地域経済・観光の振興等を目的として、シュトゥットガルト・リージョン連合 (VRS: Verband Region Stuttgart) が 1994 年に設立された。先にふれたようにシュトゥットガルト・メトロポリタン・リージョンが「モデル」と評されるのは、VRS の活発な活動によるところが大きい。

この VRS には、域内住民の直接選挙によって選出される地域議会が最高決定機関としておかれている。VRS の民主主義的正当性を担保することが直接選挙制導入の重要な動機だったが、この制度については、VRS の設立過程で種々疑念が呈されていた。本研究の問題関心にとってとりわけ重要なのは、VRS の地域議会が域内住民の代表としての性格を強く持つことにより、基礎自治体の自治権が空洞化されかねない、という懸念である。

VRS の設立につながる議論のなかで、シュトゥットガルト市長マンフレート・ロンメルは当初、「地域郡 (Regionalkreis)」の設立、つまり域内諸郡を廃止して一つの郡にまとめることを提案していた。ロンメルの関心は、域内のインフラ整備に際しての、シュトゥットガルト市と周辺自治体との負担配分にあった。域内交通の整備などについて、中心都市シュトゥットガルトに財政的負担が集中することを彼は嫌った。「地域郡」に住民の直接選挙による地域議会をおくことをロンメルは提案したが、そこには、域内自治体の個別エゴをこれによって抑えようという意図が働いていた。地域郡の提案は、統合によって廃止されることになる郡・基礎自治体をはじめとする諸方面からの強硬な反対にあって挫折した。直接選挙による地域議会をもち、ただし、域内自治体の連合体という性格を備えた VRS の設立は、こうした状況のなかでの代替案、妥協の産物だった。

VRS をめぐっては、さらに市民運動との関係が問題になる。それが最も劇的な形で表れたのは「シュトゥットガルト 21」と呼ばれるプロジェクトをめぐる対立である。同プロジェクトは、シュトゥットガルトとウルムを結ぶ鉄道整備に関わる一連のプロジェクトの一つであり、シュトゥットガルト中央駅舎の大改築とホームの地下化、それに伴って生まれる旧線路敷地等を利用した大規模な都市再開発を内容とする。VRS は、同プロジェクトの初発からこれを支持し、プロジェクトの概要を定めた 1995 年 11 月の協定に、州政府、シュトゥットガルト市、連邦政府、ドイツ鉄道とともに当事者として名を連ねている。

一方、プロジェクトに反対する市民層も、1994 年 4 月のプロジェクトの正式発表後間もない時期から抗議行動を開始している。巨額の費用、工事に伴う環境破壊、一般市民を蚊帳の外においたままの事業推進。こうしたことに対する不満・批判の上に多数の市民イニシアティブ組織が結成され、種々の反対運動が展開された。2010 年から翌年にかけての緊迫した事態は、推進派と反対派の対立の頂点を成す。すなわち、2010 年 8 月の駅舎北翼取り壊しをきっかけとする多数のデモ、同年 9 月末のデモにおける警官隊との衝突、10 月から 11 月にかけての調停協議、翌年 3 月の州議会選挙における与党 = キリスト教民主同盟の後退と緑の党の躍進、それをつけての緑の党・社会民主党連立政権の成立、そして、同年 11 月の州民投票によるプロジェクト続行の承認。

反対運動に結集した市民層から見れば、プロジェクトは社会のエスタブリッシュメントが強行したものであり、VRS も、まさにこのエスタブリッシュメントの一角を成す存在でしかない。実際、VRS の設立を先導したのはシュトゥットガルト・リージョン商工会議所の会頭であり、VRS は、地元政財界の全面的バックアップを受けてきた。ただし、VRS が一般市民とつながる回路をもっていないわけではない。上に見た VRS の地域議会は、域内自治体の個別エゴを抑えるというロンメルの意図とは別に、やはり民意の反映という機能をもちうるものであり、実際、選出されたメンバーが社会の上層ばかりで占められているわけではない。

以上に示した VRS とシュトゥットガルト 21 をめぐる状況を、本研究では、「ガバメント」から「ガバナンス」へという、地域政策論の分野で 1990 年代から展開した議論を参照枠としながら捉えようと試みた。とくに、先にふれた「リージョナル・ガバナンス」と地域形成における民主主義の可能性をめぐる議論の対立が重要である。地域の諸アクターによる協働関係のなかで、結局のところ大企業など域内の強者がヘゲモニーを握る、という悲観論と、諸アクターの参加が域内民主主義の強化につながる、という楽観論との対立である。後者においては、協議と交渉を経ての妥協と合意という形でなされる決定過程に市民組織のエネルギーを組み込むことにより、より平等主義的な民主主義的秩序に向かう一歩が踏み出される、と論じられる。

上に指摘したように、VRS の設立とその活動は、まさに域内エリートの主導下で進められ、悲観論を裏づける現象の一つと見ることも可能である。ただし、VRS における地域議会の存在の民主主義的機能は無視できないし、また、シュトゥットガルト 21 をめぐる対立についても、調停協議や州民投票、政権交替まで含めて全体として見れば、代議制を含めた民主主義がまがりなりにも機能した、と見ることもできる。リージョナル・ガバナンスと民主主義の問題について、われわれは悲観論にも楽観論にも立ちうる十分な根拠をもっている。

(2) 20 世紀ドイツの地域政策

シュトゥットガルト・リージョンを中心とする以上のような考察を踏まえた上で、20 世紀ド

イツにおける地域政策の歴史的推移、とくに 20 世紀初頭から 1970 年代初めまで、国土計画・地域計画の策定を柱として進められてきたドイツ（西ドイツ）における地域政策の実態とその歴史的意味を捉え返すことが、本研究のもう一つの重要な課題となった。この時期の地域政策の検討は、本研究に先行する別の科研費課題（2011～2014 年度。課題番号 15K03591）で取り組んできたものである。そこではとくに国土計画・地域計画策定における二つの立場の対立、すなわち、国土計画を国が掌握すべき任務とし、「上から」の主導性を強調する立場と、基礎自治体間の連携・協働によって地域政策を練り上げ、その上に国土計画を策定するという「下から」の方向性を強調する立場の対立に注目した。たとえば第二次大戦後、バーデン・ヴュルテンベルク州では域内自治体の自主的連合体である地域計画連合があわせて 20 設立され、地域計画の策定や地域振興のための諸活動にとりくんだ。ただし、これら地域計画連合の多くは自治体間の利害対立によって機能不全に陥った。結局 1970 年代に入って地域計画連合は廃止され、法律によって設立を定められた 12 の地域連合に再編される（上に見た VRS は、この地域連合の一つの後継組織である）。

もっとも、このような展開を、「下から」の動きの破綻と「上から」の方向性の強化とのみ見るのは適切でない。地域連合もまた域内自治体の連合体という性格を保持しており、また、地域連合が策定する地域計画が、域内の基礎自治体、郡、そして州の諸官庁等に対して拘束力をもちうるなど、地域計画連合に比してその権限が強化されている。ただし、この組織も域内自治体間の利害対立から自由ではありえず、困難を抱えたままの活動が今日にいたるまで続いている。

先に論じたように、リージョナル・ガバナンスと民主主義をめぐる議論において、悲観論と楽観論とはいずれも十分な根拠をもちうる。むしろ、強者のヘゲモニーと「下から」の異議申し立てとのぶつかり合いは、程度と形の相違こそあれ、いかなる地域形成においても避けがたい現実と言わねばならない。バーデン・ヴュルテンベルク州の地域計画連合ならびに地域連合が抱える問題も、いわば民主主義的地域形成に内在する矛盾の現れと言ってよい。ただし、ドイツの場合、基礎自治体の自治権の強さ、そして、そのような自治体が連携して地域形成を進める仕組みがさまざまに構築され維持されてきたことが注目される。こうした仕組みは、一面では地域形成の困難をいや増しにすることになりかねないが、にもかかわらずドイツはそこから離れなかった。本研究が追ってきた地域政策の変遷は、ドイツにおける民主主義構築のための不断の努力の軌跡と見ることができるのである。

（3）1970 年代の転換と資本主義

1990 年代以降のドイツの地域政策の転換、そして VRS やシュトゥットガルト 21 をめぐる本研究の検討から見えてくるもう一つの点は、1960/70 年代までの地域政策とこの時期のそれとの顕著な相違である。地域格差の低減から経済競争力の拠点の育成へという政策課題の重心の移動、国土計画による上からの枠組み設定の重要性低下についてはすでに指摘しておいた。国土計画・地域計画が消え去ったわけではないが、地域形成は、各地域における個別プロジェクトの積み重ねを中心にするようになってきている。このような変化はたんに地域政策に限るものではなく、むしろ、20 世紀初頭あるいは 19 世紀末葉以来の「計画」の時代の終焉を示す一つの現象と見ることができる。将来における「進歩」に対する楽観的展望の下、合理的計画によって秩序を維持・構築することができる、という信念を持ちえた時代の終焉であり、その画期は 1970 年代にある。

1973 年の石油危機とその後のスタグフレーションが、戦後の世界経済の重要な転換点となったことはあらためて指摘するまでもない。近年この転換は、長期的な視野の下、フォーディズム（大量生産・大量消費によって特徴づけられる資本蓄積の体制）からポスト・フォーディズムへの資本主義の転換としてしばしば論じられている。本研究では、1990 年代以降のドイツの地域政策と 1960/70 年代までのそれとの対比は行ったものの、1970 年代の転換それ自体を、とくにこの時期における資本主義の質的变化との関連で検討する作業はほとんどなされていない。新たに浮上してきたこの課題については、本研究に続く科研費課題（2019～2021 年度。課題番号：19K01799）として今後研究を進める予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

1. Toshiaki Yamai, Metropolitan Regions and Municipal Autonomy: Regional Policy and Democracy in Germany since the 1990s, in C. Schmidt, ed., Crisis of Democracy? Challenges, Risks and Changes, New Castle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2019, pp. 221-238, 査読無.
2. 山井敏章、〈書評〉柳澤治著『ナチス・ドイツと中間層——全体主義の社会的基盤——』、歴史と経済 (ISSN: 1347-9660) 237 号、2017、pp. 71-72, 査読無.

〔学会発表〕(計 2 件)

1. Toshiaki Yamai, Metropolitan Regions and Municipal Autonomy: Regional Policy in Germany since the 1990s, International Symposium: Crisis of Democracy? Chances,

- Risks, and Challenges – A Comparison between Japan (Asia) and Germany (Europa),
Deutsch-Japanische Gesellschaft fuer Sozialwissenschaften, 2018.
2. Toshiaki Yamai, Easternization? A Historical Perspective, The 10th International
Conference on the “Regional Innovation and Cooperation in Asia”, 2015.

〔図書〕(計 2 件)

1. 山井敏章、人文書院、〈翻訳〉ユルゲン・コッカ著『資本主義の歴史—起源・拡大・現在—』、2018, 225 ページ.
2. 山井敏章、岩波書店、「計画」の 20 世紀 ナチズム・〈モデルネ〉・国土計画 、2017, 248 ページ.