

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 1 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530424

研究課題名(和文) 20世紀ドイツにおける地域計画と地方自治に関する研究

研究課題名(英文) Regional Planning and Municipal Autonomy in Germany in the 20th Century

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) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、1920年代から1970年代初めにおけるドイツの国土計画・地域計画の歴史を検討するものである。近年のドイツの研究では、この時期の国土計画は、秩序と規律によって支配されるフーコー的<モデルネ>の典型的現象の一つとして論じられている。本研究では、国土計画をめぐる議論において現れた二つの方向、国の主導性を強調する「上から」の方向と、地方自治体の積極的参加の必要を強調する「下から」の方向との対抗に注目した。後者の動きはわれわれに、フーコー的<モデルネ>には吸収されきらない近代の別の可能性・潜在力、規律に支配され規律を生み出しつつも、まさにそのなかで自律を希求する人間の姿を示している。

研究成果の概要(英文)：This study investigates the history of regional planning in Germany from the 1920s to the beginning of 1970s. In the recent study in Germany the regional planning is seen as one of typical phenomena of the "Moderne", a period characterized by the order and discipline in the sense of Michael Foucault. In this study we especially paid attention to the confrontation between two policy directions in regional planning: from above and from the bottom up. In the second direction, a policy which emphasized the meaning of active participation of local governments, we can find different line of regional planning in Germany that is not absorbed in Foucauldian Moderne and shows us another potential of modern times.

研究分野：社会科学

キーワード：ドイツ 国土計画 ナチス シュレージエン バーデン・ヴュルテンベルク モデルネ

1. 研究開始当初の背景

(1) 戦後史研究と「計画」

歴史研究の対象が、ようやく第二次大戦後に本格的に及びつつある。ドイツでは、「計画」に焦点をあてたいくつかの研究により、戦後の時代の変遷がつぎのようなものとしてつかみ取られている。すなわち、敗戦後しばらくの間、西ドイツでは、「計画」はナチスの過去、そして東ドイツの計画経済と結びつくものとして忌避さるべき存在であった。しかし、復興から高度経済成長へと時代が移りゆくなかで、「進歩は作りうる」という考えがしだいに力を強め、1960年代半ばには、経済政策・社会政策において「計画」は不可欠とさえ考えられるようになった。1960年代における計画熱は、しかし、70年代初めのオイル・ショックによって一気に冷め、「制御不能」が時代の言葉となる。

本研究は、このようなドイツの研究をふまえて、とくに国土計画を対象として戦後西ドイツの歴史を検討することを課題とする。その際、日本との対比でただちに念頭に浮かぶつぎのような問いが、本研究の出発点となっている。

戦後の日本は、ドイツ同様敗戦から急速に立ち直り、高度な経済成長をとげた。しかし、まさにその高度成長下で自然と景観の破壊が各所で進み、また、数次の全国総合開発計画は、地域格差の解消をくりかえし目標に掲げつつも、日本の一極集中的地域構造を変えることはできなかった。一方、ドイツは、自然・景観の保全と分散的地域構造の維持・構築に、はるかによく成功したように見える。この相違は何に由来するのだろうか。

もっとも、ドイツでも、程度の差こそあれやはり乱開発は問題となっていたのであり、それをコントロールするための国土計画のとりくみが戦後まもない時期から始められていた。それはどのようなものだったのだろうか。国土計画策定のために、どのような仕組みが構築されてきたのだろうか。

(2) 第二次大戦前後の連続と断絶 「近代」の病理

ドイツの国土計画の歴史の研究は、しかし、戦後にのみ限定して行うことはできない。

ドイツにおける国土計画・地域計画の歴史は1910/20年代にさかのぼる。当時、地域計画策定を主たる目的とする自治体等の連合体が、ドイツ各地に多数設立された。これらの連合体はナチ政権下で解体・再編され、国土計画連合なる組織を全国に配置する中央集権的な組織体制が構築された。敗戦後、ナチ期の体制は廃止され、西ドイツでは、国土計画の策定は各州の管轄事項となる。

近年のドイツにおける研究では、以上のような国土計画の変遷の中で、1945年という巨大な断絶にもかかわらず存在する国土計画の人的・組織的・思想的連続性が問題とさ

れている。とりわけ、ナチ支配下の東部占領地域に理想の「ドイツ的国土」をつくり出そうとした多くのプランナー(国土計画の策定担当者)が、戦後西ドイツの国土計画においても枢要な地位につき続けたことに批判の目が向けられている

このような批判は、個々のプランナーのキャリアの問題を超え、「精神のない専門人」(マックス・ヴェーバー)たるテクノクラートに対する批判、そうしたプランナーを典型的人間類型として生み出す近代社会に対する批判として展開されている。この議論=テクノクラート論においてナチズムは、近代社会それ自体が抱える病理の極端な表れと理解される。近代そのものがナチを生み出したのであり、われわれは、その同じ近代に生きているのである。

現代社会に対する批判と警告を含むこのようなナチス論、近代社会論には強い魅力と説得力があり、現在の歴史学において主流と言ってもよいほどの地位を確立してきている。しかし、ナチをいわば集約点として「近代」を捉える見方は、歴史認識としてはやはり一面的であり、近代のもつ別の可能性・潜在力を見失わせる結果になってはいるのではあるまいか。

20世紀ドイツの国土計画の歴史を探る本研究は、ナチズムと近代に関する以上のような問いを背後においている。

2. 研究の目的

国土計画であれ地域計画であれ、広域開発を目的とする計画は、域内の個別自治体の利害としばしば衝突せざるをえない。この矛盾を処理・調整するためにどのようなシステムが構築されるかは、それぞれの国の地方自治のありように関わり、さらには、それぞれの国の民主主義のありようにも関わる。

このような問題意識に立ちつつ、ドイツで地域計画のとりくみが本格化し始めた1910/20年代から、国土計画の歴史に一区切りがつく1960/70年代までを対象に、ドイツ(西ドイツ)の国土計画の歴史を検討することが本研究の目的である。

3. 研究の方法

上述のように、本研究は、20世紀初頭から1960/70年代までのドイツ(西ドイツ)の国土計画を対象としている。この「短い20世紀」を二分する1945年という分水嶺の前後の連続と断絶の問題を考えるために、本研究では、二つの時期のいずれをも指導的プランナーとして生きたある人物に焦点を当てた。プランナーの名はゲアハルト・ツィーグラ。彼は、第二次大戦期にドイツ東部のシュレーゼン地方(現ポーランド領)における国土計画の責任者となり、戦後は、生まれ故郷でもある西南ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州の内務官僚として、同州における国土計画システムの構築を主導した。

ただし、本研究が意図したのは、ツィーグラの人物史ではない。彼を一つの軸としながら、ドイツの国土計画システムの特質を明らかにすることこそが目的である。その際、本研究は、国土計画の策定をめぐる「上から」のベクトルと「下から」のベクトルとの対抗関係に着目した。「上から」とは、国土計画を国が掌握すべき任務と理解する方向性であり、「下から」とは、国土計画策定における各地の関係者、とりわけ市町村や郡など自治体の参加を重視する方向性である。個別自治体の利害と広域計画との矛盾・対立をどう処理するか、という先述の問題は、本研究では、この二つのベクトルがどのような形で表れ、どうぶつかりあい、どのように決着がつけられたかという問題として捉えられる。

実は、ツィーグラこそは、国土計画における「下から」のベクトルの重要性を戦後のみならず戦中においても一貫して主張し続けた人物だった。そして、ツィーグラがその構築に力を尽くしたバーデン・ヴュルテンベルク州の国土計画システムは、他州に比して自治体の参加をとりわけ積極的に組み込んだものだった。ただし、同州の国土計画システムがツィーグラの企図をそのまま実現したものであったわけではない。むしろ彼の構想は多くの反対に遭い、大きな妥協を余儀なくされる。その対立と妥協のプロセスを本研究は追った。

ツィーグラの生涯の道筋に沿い、本研究は、戦前についてはシュレージエン、戦後についてはバーデン・ヴュルテンベルク州を事例として、20世紀ドイツの国土計画の歴史を検討した。その際、主要な史料となったのは、ドイツ内外のいくつかの文書館の所蔵文書である。まず、バーデン・ヴュルテンベルク州の国土計画については、シュトゥットガルト市にある同州の中央文書館で大量の、しかもほとんど手つかずの史料を得ることができた。また、同州の国土計画システムの重要な特色を成す地域計画連合について、とくにボーデン湖西部地域計画連合を対象とする事例研究を行ったが、この組織の活動については、同州コンスタンツ郡の郡立文書館およびコンスタンツ市立文書館で多くの史料が得られた。

戦時中の国土計画およびツィーグラの活動については、バイロイト市にある連邦文書館、そして、ルートヴィヒスブルクおよびジグマリンゲン両市の州立文書館の所蔵史料から貴重な情報が得られた。さらに、ポーランドのカトヴィエツェ市にある国立文書館には、ツィーグラが率いたオーバーシュレージエン国土計画連合など、戦時期シュレージエンの国土計画の実態を伝える多くの史料が所蔵されており、これを利用した。

ツィーグラについてはさらに、ハイデルベルク大学名誉教授ニールス・グッチョウ氏が私的に収集した史料を、氏の好意によって利用することができた。これは、ツィーグラ

ーが遺した文書を、それを保管していたツィーグラ夫人からグッチョウ氏が譲り受けたものである。

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、学会報告等にまとめ、世に問うた。研究成果の一部は、ドイツの学術雑誌に発表した。

バーデン・ヴュルテンベルク州の国土計画についての立ち入った実証研究はドイツ本国にも存在せず、本研究が最初の本格的研究と言ってよい。戦時下シュレージエンの国土計画についても、近年のドイツにおける研究潮流に修正を求めうる実証研究に成功したと自負している。のみならず、20世紀ドイツの国土計画の検討を通じて、ナチス論、戦後史研究、さらには「近代」という時代をどう捉えるかについての近年の議論に一石を投じたのではないかと考えている。

以下、本研究によって明らかにしたことの概要を記す。

(1) バーデン・ヴュルテンベルク州の1962年国土計画法と同州国土計画システムの特質

1952年に成立したバーデン・ヴュルテンベルク州は、10年の歳月をかけて国土計画法の成立にこぎつけた。同州の内務官僚として法案策定作業の中心にあったのが、先述のツィーグラである。彼は、自治体等、政府外の関係者が参加する常設の国土計画連合を設置し、これが国土計画の策定にあたるという構想を実現すべく力を尽くしたが、国土計画の策定は国(州政府)が掌握すべき任務である、という反対論に押し切られ、課題に応じて随時召集される国土計画審議会が設置されるにとどまった。ただし同州では、1950年代半ばから、域内自治体の自主的連携を基礎とする地域計画連合が各地に設立され、地域計画の策定にとりくんだ。これら地域計画連合の設立を主導し支援したのもツィーグラである。1962年の国土計画法は、この地域計画連合を地域計画策定の担い手として法的に位置づけた。国土計画における「上から」と「下から」のベクトルの対立と妥協は、このような形で一応の決着を見たのである。

(2) 1971年国土開発計画と国土計画システムの再編

1962年法によって国土計画策定の法的基盤、組織体制が整えられると、ツィーグラらは国土開発計画策定に向けた作業をいよいよ本格化した。計画の基本コンセプトとなったのは、1930年代のナチ支配下で現れた「中心地」論である。上位・中位・下位等、数段階の中心地自治体を指定し、それぞれの段階に応じた行政・経済・教育・文化・医療などの諸施設を備えたこれら中心地を全国にちりばめ、これによって分散的な社会経済

構造を維持・構築しようというのが中心地論の構想である。

しかし、国土開発計画において実際に中心地となる自治体を定める段になると、どの自治体が中心地となるかをめぐって自治体間の利害対立が表面化した。1962年国土計画法における「下から」の参加の核を成した地域計画連合も、域内自治体間の利害対立の前で、実効性ある地域計画の策定には容易にたどりつけなかった。さらに、1960年代末に州政府が打ち出した郡改革が、地域計画連合に致命的な打撃を与える。社会経済の実態と合わなくなった郡の境界を再編し、大規模化しようとしたこの改革のなかで、地域計画連合は廃止され、法律によって「上から」設立された12の地域連合に取って代わられた。1962年法が定めた国土計画システムは崩れ去り、「上から」と「下から」のベクトルの妥協の新たな仕組みが、「上から」のそれがより強い形で構築されたのである。

(3) 第二次大戦下ドイツ東部地域における国土計画

ナチ支配下の国土計画は、中央の国土整備局の下に全国20あまりの国土計画連合をおく中央集権的体制をとった。ツィーグラは、この国土計画連合の一つ、オーバーシュレージエン国土計画連合の責任者として同地域の開発計画策定にとりくんだ。

ナチ期のプランナーについては、これを「大量殺戮の机上の考案者」(大量のポーランド人の強制移住を伴う東部占領地域の「ドイツ化」計画に関与した)と見るアリーノハイムの研究が知られている。そこでは、これらナチ期のプランナーが、戦後西ドイツにおいても重要な地位を得て国土計画に関与したという、戦中から戦後への連続性に批判の目が向けられている。

彼らの研究は膨大な史料に支えられたものではあるが、先にテクノクラート論について述べた歴史認識の一面性を免れていない。たとえば、本研究の中心人物であるツィーグラは、彼らの研究ではまさに、ナチの犯罪に無感覚な典型的テクノクラートとして描かれているが、そうしたイメージに合わない彼の言動は見逃されている。とりわけ、ツィーグラがヒトラー暗殺計画において重要な役割を果たしていたという事実を、アリーノは見逃している。本研究は、新たな史料によってこの事実を確認するとともに、ツィーグラがすでに戦時期に、自治体等の積極的参加が国土計画にとって不可欠であると唱えていたことを、史料にもとづいて示した。

もとより、ナチ期のプランナーが占領政策の一角を担っていたことはまぎれもない事実であり、暗殺計画への関与の確認も、ツィーグラを免責することが目的なのではない。むしろ問題は方法論的なところにある。「精神のない専門人」というテクノクラートの像をあらかじめ設定した上で、そうしたイ

メージに適合的な史実を史料のうちに見いだし、それをつなぎ並べていくという手法。アリーノ/ハイムに限らず、近年のテクノクラート論的歴史研究にしばしば見られるこうした手法では、あらかじめ設定されたイメージは強められこそすれ揺らくことはない。別の言い方をすれば、そうしたイメージに適合しない「別の可能性」は、往々にして視野の外におき去られる。

戦中・戦後の国土計画の歴史のうち本研究が見いだしたのはまさにそうした「別の可能性」であり、具体的には、国土計画・地域計画の策定に自治体等の積極的参加を組み入れようとする動きである。ヴァイマル期における地域計画策定のための各地の連合体は、まさに域内自治体の自主的連携にもとづくものであった。ナチ期の中央集権的国土計画システムは、確かにそうした「下から」のベクトルを「上から」押さえつけたが、「下から」の方向性がまったく失われたわけではない。戦後の国土計画について、一般には、国土計画という形で上から枠を設定するものとの評価がなされ、実際その通りではあるのだが、しかし、そこにおいても「下から」のベクトルの組み入れが図られていたことを、本研究は明らかにした。このような「もう一つの連続性」が、ドイツの国土計画の重要な特質を成すのである。

(4) 「計画」の20世紀と<モデルネ>

テクノクラート論に対する上の批判的評価は、「ナチズムと近代」をめぐる1980年代以来の論争と密接に関わっている。ナチスの政権獲得をドイツ社会の前近代性と結びつけて理解しようとしたいわゆる西ドイツ社会史に対し、その後の研究はむしろ、ナチズムを近代それ自体が内包する病理の極端な表れとして捉えようとしている。その際の近代は、システムと規律が支配するフーコーの近代=<モデルネ>である。こうした理解に立って、20世紀のドイツ、そして近代社会全般が孕む問題性に批判のメスが入れられる。

こうした議論の意義を評価しつつも、本研究は、上のような<モデルネ>のイメージには包摂しきれない近代のもう一つの可能性・潜在力を示そうとした。規律(計画はまさに規律である)に支配され規律を生み出しつつも、まさにそのなかで自律を希求する人間。国土計画に「下から」のベクトルを組み込もうとしたツィーグラらの営為は、まさにそのような人間の姿を示すものではあるまいか。

先に述べたように、1960年代における計画熱は70年代初めのオイル・ショックとともに消え去り、「計画」なるもの全般に対する不信が広がる。しかし、1990年代に入ってから、地域開発、そしてそのための地域計画への関心が再び高まってきた。その際、自治体や企業、そして一般市民など、地域の当事者自身が主体的に参加する「内発的開発」が、

地域開発の新たな方向として打ち出されている。こうした動きについては、かつての「上から」の国土計画とは異なる新たな展開との評価がしばしばなされているが、しかし、本研究が明らかにした1960/70年代までの国土計画の歴史は、そのような「内発的開発」の方向性が、すでに過去の時代から追求され続けてきたことを示している。ドイツの国土計画・地域計画は、そうした歴史の蓄積の上に成り立っているのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 7件)

1. 山井敏章、第二次大戦下ドイツ東部地域における国土計画 あるプランナーの生涯に寄せて、歴史と経済、226号、2015年、pp. 17-32、査読：有。
2. Toshiaki Yamai, Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung: Der Weg zum Landesplanungsgesetz von 1962 in Baden-Württemberg, Zeitschrift für Württembergische Landesgeschichte, Jg. 73, 2014, pp. 305-330, 査読：有。
3. 山井敏章、戦後ドイツの地域計画と地方自治 バーデン・ヴュルテンベルク州地域計画連合の「実験」、歴史と経済、224号、2014年、pp. 17-34、査読：有。
4. 山井敏章、戦後ドイツの国土計画と中心地論 バーデン・ヴュルテンベルク州国土開発計画(1971年)の成立過程、社会経済史学、79巻2号、2013年、pp. 25-45、査読：有。
5. 山井敏章、「計画」の20世紀 ドイツ近代史研究の再構築に向けて、立命館経済学、61巻5号、2013年、pp. 235-249。査読：無。

[学会発表](計 5件)

1. Toshiaki Yamai, The “Metropolitan Region”: A Farewell to a Decentralized Regional Structure? Regional Policy in Germany since the 1990s, The 9th International Conference on the “Regional Innovation and Cooperation in Asia”, 2014年11月22日、立命館大学(滋賀県草津市)。
2. 山井敏章、戦後ドイツの地域計画と地方自治 バーデン・ヴュルテンベルク州地域計画連合の「実験」、政治経済学・経済史学会 2012年度秋季学術大会、2012年11月10日、慶應義塾大学(東京都港区)。
3. 山井敏章、戦後ドイツの国土計画と中心地論 バーデン・ヴュルテンベルク州国土開発計画(1971年)の成立過程、社会経済史学会 2012年度全国大会、2012

年5月12日、名古屋大学(愛知県名古屋市)。

[その他]

1. 山井敏章、ドイツの地域開発と地方自治、聖教新聞、2011年8月18日。ホームページ等

6. 研究組織

(1)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