

ドイツの空間整備における 「同等の生活条件」目標と中心地構想

森 川 洋

I はじめに

ドイツにおける空間整備の目標は「同等の生活条件（gleichwertige Lebensverhältnisse）」の確立である。しかし、その概念が初めて空間整備法に登場したのは1975年であった。1949年の初版の憲法第72条には「生活条件の一体性（Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse）」という類似の概念が使用されており、1994年に改正された憲法第72条2項において「同等の生活条件」と呼ばれるようになった⁽¹⁾。今日の空間整備法では、「空間に対する社会的・経済的要求が生態的機能と調和し、あらゆる地域が同等の価値をもつ生活条件の均衡ある秩序に導くような持続的空間発展」が空間整備の基本理念として定義される（Prieb 2013 : 15）。

しかし、「同等の生活条件」とその主要用具としての中心地構想（Zentrale-Orte-Konzept）についてみると、今日まで何ら問題なく存続してきたわけではない。ドイツにおける空間整備政策が最も脚光を浴びたのは、西ドイツ経済が大きく成長を遂げた1960年代から70年代前半であった。1973年には第1次石油危機が発生して外国人労働者の新たな流入が阻止されるとともに、環境条件が次第に重視されるようになってきた。やがて1990年には再統一が行われて、新連邦州を含めた空間整備が必要となり、再び経済的な地域格差の是正が重要課題となった。その一方で、脱工業化によって生態的観点の一部は自然に解消されることとなった（Strubelt 2006）。2006年には憲法の改正も行われた⁽²⁾。さらに、EUの拡大やグローバル化の進展によって企業競争力の強化が要求される一方、人口減少がみられるようになり、政策の見直しが求められてきた。

(1) Wikipedia（gleichwertige Lebensverhältnisse）による。

(2) この憲法改正によって州の権限が強化された。2012年に州計画法を更新したバイエルン州では州法が連邦法の地位に到達したといわれる（Prieb 2013 : 64）。

こうした情況変化の中で、本稿では空間整備政策における基本目標「同等の生活条件」やその手段としての中心地構想がいかなる変化を遂げ、どのように扱われるようになったかについて検討してみたい。1980年ころから中心地を中心としてドイツの空間整備に関心を抱いてきた筆者（森川 1988、2012）は、最近の大きな変化に注目している。

II 憲法における「同等の生活条件」と空間整備政策に みられる中心地構想

ドイツの空間整備における「同等の生活条件」——「生活条件の同等性」とも呼ばれる——の確立目標は、教育・医療・買物などの生活条件について全国どこに住んでも同等の生活条件が得られるように国土を改善し維持することである。同等（gleichwertig）とは全く等しい（gleich）という意味ではない。たとえば、すべての人が小学校の前に住むことはできないが、小学生にとって徒歩30分以内で通学できればそれほど大きな負担にならないので、この範囲をもって小学校通学については「同等」の生活条件と考える。このようにインフラ供給や施設利用の範囲を設定して、それぞれその範囲内で利用できるならば「同等」とみなすものである。したがって、国内にある程度の地域格差が常に存在するのはいうまでもない。

戦争直後の旧西ドイツでは都市の復興と難民統合が中心課題であり、住宅建設とインフラ整備、経済活動の活性化が進められた。当時空間整備は自由な市場経済を制限し、ナチ統治時代を思いだすものとして嫌われていたが、ノルトライン・ヴェストファーレン州では1950年に独自に最初の州計画法（Landesplanungsgesetz）が制定され、他の州もそれに倣った（Priebis 2013 : 34）。1960年代においては農村地域の住民生活を都市（人口密集地域）なみに引き上げるのが主要目標であった。旧東ドイツ（DDR）の領域計画（Territorialplanung）においても、マルクス主義の視点に立って都市・農村間の均衡ある発展を目指し、——最終的には同等性とはいえないが——均衡のとれた供給を目的としたので、東西両ドイツにおいて類似の発想がみられた。しかし、この計画は資金不足により次第に機能しなくなったといわれる（Strubelt 2006）。

ドイツ連邦共和国憲法第72条2項には、「ドイツ全国における同等の生活条件の確立や全国の法的一体性、経済的一体性の維持が憲法的規則を必要とするときには、連邦はその範囲において立法権を有する」とあり（Eltges 2006）、連邦はこの立法権を空間整備法を

通して行使する。ただし、先にみたように、1949年の初版憲法においては「同等の生活条件」目標は明確には規定されておらず、その目標が空間整備法に登場したのは1975年のことであった。

2006年には、新連邦州における経済的・生態的・社会的諸問題や連邦制度裁判の経験に基づいて憲法改正が行われ、空間整備に関する第72条2項も改正された。2項の条文には「同等の生活条件」以外に法的または経済的一体性 (Rechts- oder Wirtschaftseinheit) の維持が対等の目標として位置づけられたため、一方を実施すれば他方の任務に抵触することになり、2006年以前と比べて生活条件との関係は著しく弱められた。したがって、憲法は全国の「同等の生活条件」の確立にとって実質的には何等の法的任務をもたないものとなり、法的義務としてよりもむしろ — 連邦と州の共同任務「地域経済の改善」 (GRW)⁽³⁾などを通して — 政策により強く依存することとなった (Brandt 2015)。

また憲法第2条には、「各自はその個性の自由に発展させる権利を有する」とあるので、間接的には機会均等 (Chancengleichheit) や「同等の生活条件」と関係する。連邦や州はこの規範を守る義務があり、地域格差を強化してはならないことになる (Kaltenbrunner 2006)。

わが国の憲法第25条には「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とあり、上記の第2条と類似するが、地域的に「同等の生活条件」の確立に関する明確な文言はない。わが国においても、全国総合開発計画 (1962～2005年) の下では「国土の均衡ある発展」が目標に掲げられたが、それは大都市圏と地方との経済的格差の是正が目標であって、地域的単位も地方とか県のように大規模なもので、そこに居住する住民の直接的な生活条件を対象としたものではなかった。産業部門の地方移転による所得格差の是正が中心であった。

空間整備法の第1条では次のように述べる。「ドイツ全国土とその部分空間は包括的・基本的な空間整備計画その他空間的に重要な計画や措置を通して開発され、整備され、維持されるべきである。そこでは、国内のあらゆる地域において『同等の生活条件』が確立され、ドイツの一体性が確立されるまで地域間の空間的・構造的不均等は調整されるべき

(3) 1969年の憲法改正の際に共同任務として大学建設、地域的経済構造の改善 (GRW)、農業構造、海岸保護が採用され、農村空間における企業誘致、大学建設、インフラ整備が行われた (Priebis 2013 : 262)。GRWは270の広域労働市場単位に平均失業率・社会保険加入労働者年収・就業者比率・経済的インフラの状況によって認定され、事業経営・観光・経済インフラに対して投資される (ARL 2011 : 654)。

である」と。このように「同等の生活条件」の確立が重視されるのは、連帯的社会 (solidarische Gesellschaft) の形成がドイツの連邦制度の本質的基盤の1つとみられるからである (Eltges 2006, Jakubowski・Bergmann 2006)。その発想はEUにも受け継がれており、域内各国の競争能力と団結の強化が最重要課題とされている。EUの「同等の地域的生活条件」という原則は、一方ではフランス革命の平等原理に由来し、他方では連邦国家の内部結束と内部的均衡メカニズムから生まれたものといわれる (Schön 2006)⁽⁴⁾。

ドイツでは空間的・社会的結束を高めて地域格差を是正するために、州間および州市町村間の財政調整制度がある⁽⁵⁾。ドイツ再統合以前には豊かなバーデン・ヴュルテンベルク州やバイエルン州などから貧しいザールラント州、ブレーメン州、ラインラント・プファルツ州などへ財政移転がみられたが、再統合後は新連邦州の支援が中心となった。そのほか、財政調整が直接的な目的ではないとしても、社会保険の授与・受領も「同等の生活条件」の確立に少なからず貢献する。それは、直接的には個人レベルにおける同等性目標の達成であるが、低所得地域住民の生活条件を改善することになるからである。

さらに、「同等の生活条件」の確立のためには、空間整備政策において全国全地域に中心地や開発軸を設置して生活基盤のサービスを十分に享受できるように、「点と軸による開発構想 (punktachiales Entwicklungskonzept)」が用いられる⁽⁶⁾。1968年には連邦と州の空間整備閣僚会議 (MKRO、以下閣僚会議と呼ぶ) において4階層からなる中心地の認定が決定され、各州の開発計画において採用された⁽⁷⁾。つまり、ドイツにおける連邦制、財政調整、生活条件の同等性、空間整備政策からなる国家組織は相互に強い絆で結ばれたものといえる (Jakubowski・Bergmann 2006)。

(4) EUではドイツの州間財政調整に当たる制度はないが、後進地域に関する振興政策は活発に実施されている。

(5) 国家の統一性を象徴する州間財政調整制度の歴史は古く、1867年の北ドイツ同盟において財政調整が始まる。ビスマルク時代にはいわゆる「台帳納税 (Matrikularbeiträge) の国」が支援された。ワイマール時代には国家財政に統合され、州は「賄付きの下宿人 (Kostgänger)」となり、主に国の税収は州内納税分に人口を加味して配分され、残された州間の差異は補助制度によって調整された。ナチ時代は中央集権国家であり、戦後は1969年以降今日の州間財政調整制度 (州相互の調整に連邦からの調整を加えた) が実施されている (Wikipedia : Länderfinanzausgleich)。

(6) ニーダーザクセン州やラインラント・プファルツ州などのように、開発軸は取り上げられない州があるが、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のように、最近になって採用した州もある。

(7) 閣僚会議の決定には具体的な法的規制や州の導入義務はないが、各州の空間整備を方向づけることになる。

Ⅲ 同等性に対する考え方

1) 同等性目標に関する論議

戦後の空間整備政策においては — 旧東ドイツの領域計画でも同様だが — 農村の発展を促して都市と農村のバランスをとることが目標とされたが、まもなく状況は変化した。旧連邦州の農村にはわが国の過疎地域に当たるような不利な条件をもつ町村は少ないし、1970年代になると、都市の発展はどこでも一様ではないことが明らかとなってきた。古い工業都市の衰退が注目されるようになり、旧西ドイツ国内には南北格差が顕在化した。さらに、モータリゼーションによって形成された都市郊外地域や人口集積地の外にも中都市や観光地が、大都市中心部よりも経済的に良好な状態となった（BBSR 2012 : 54）。したがって、同等性目標は以前の都市・農村間の格差解消という単純な空間関係に基づく目標から外れたものとなった。

そうしたなかで、1970年代には生活条件の同等性についても議論が集中した。均衡ある機能空間（*ausgeglichene Funktionsräume*）と空間的分業（*räumliche Arbeitsteilungen*）との対立において、同等性がなお維持できるか、もはや空間的分業のもとで地域の自由な成長を優先すべきかが問題となった（Strubelt 2006、ARL 2011 : 221、Priebis 2013 : 39、森川 1988 : 370）。しかしこの論議においては、当時なお空間整備専門家の団結によって同等性目標が維持された。

同等性を目標とする空間整備政策は「経済復興の奇蹟（*Wirtschaftswunder*）」と呼ばれるほど急成長を遂げた経済の下で生じたもので、余剰金の分配に特徴づけられた政策であった。しかし、今日では状況は一変し、ヨーロッパの統合過程やグローバル化の下で地域間の経済的な立地競争が著しく深刻なものとなった。いまや新連邦州をも含めて、人口減少という現状と乏しい財政状況からみて、完全に新たな局面となった。

都市や町村は企業誘致を求めて競合し、一方での企業立地は他方の廃止を強制することとなった。工業部門や完全雇用に支えられてきた財政調整システムは、サービス経済化やグローバル化のもとで効果を弱める結果となった。古くからの工業地域は崩壊し、存続する企業はグローバルに組織され、都合のよいところに税金を納める姿がみられる。市町村は連邦や州によって定められた法律によって追加支出を義務づけられ、十分な追加的資金もなく、多額の失業資金を負担することとなった（Kaltenbrunner 2006）。

したがって、以前には同等性の実現と成長の振興の両者を同時に支えることができた

が、今やいずれか選択が必要といわれる (Strubelt 2006)。これまで行われた構造維持のための補助金措置は、財政調達の限界に直面しており、地域的にも分野的にも、格差は並行して進んでいる。再統一後新連邦州への莫大の支援によって東西格差は縮小しており、地域格差は新連邦州だけの問題ではなくなってきた⁽⁸⁾。こうした状況変化の下で、あらゆる政策分野は原則や目標をもう一度検討する必要に迫られている。

それは州間の地域格差だけでなく、この20年間に国家理解についても著しく変化してきた。福祉国家から将来に備えて活動する保証と責任の国家へと変化し、経済のグローバル化やヨーロッパ統合による連邦政府の影響力の縮小と財政資金の制限がみられた。自己努力への支援、自己強化の意識、自律的ポテンシャル、地域的な行動構想は、1980年代以降空間整備や地域政策において古典的な国家的行動パターンに代わるものとして推奨され、上からの「じょうろの水撒き原理 (Gießkannenprinzip)」による地域振興は地域科学によって以前から長く批判されてきた。「地域開発の地域化」でもって1990年代初頭にはノルトライン・ヴェストファーレン州において経済政策・構造政策の大幅な修正が始まり、それ以来地域的行動アプローチが支配的となった。それに加えて、人口減少が始まり、ヨーロッパの統合と経済の持続的なグローバル化はすべての市場における競争を強化させることとなった (Prieb 2013 : 264)。

2) 空間整備における新たな発想

1992年の閣僚会議で決定された「空間整備政策ガイドライン (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen (ORA)、1993)」は連邦レベルの新たな空間整備の幕開けである。それはヨーロッパ関係の影響のもとで全ドイツにとっての新たな空間的目標と戦略を示したもので、①集落構造、②環境と空間利用、③交通、④ヨーロッパ、⑤整備と開発の5項目 (目標) が提示された。さらにその目標を具体化したものとして、1995年には「空間整備行動原則 (Raumordnungspolitische Handlungsrahmen、HARA)」が発表された (Prieb 2013 : 67-69)。さらに1997年には、空間整備法に「持続的空間発展 (nachhaltige Raumentwicklung)」が新たな目標として導入されたが、概念も漠然としていて、解釈も統一せず、準備も不十分で、空間整備政策において大きな成果を収めるには至らなかった (Blotevogel 2006)。

(8) 旧連邦州のバイエルン森、オーバーフランケン、ハルトツ、アイフェル高地、プファルツ西南部などにも経済的に低水準の地域がみられる (Klingholz 2015)。

そうしたなかで、2004年9月13日のインタビューに対してKöhler, H. 大統領が次のように発言したのが注目される。「ドイツには至るところに生活条件の大きな格差がある。すべての地域において同等のインフラを維持し同等性に達成することは、経済的・社会的に意味があるかどうか疑問である。均衡化しようとするれば補助金大国 (Subventionsstaat) をつくり、若い世代に大きな負担を背負わせることになるだろう」と (Kaltenbrunner 2006、Strubelt 2006、Priebis 2013 : 263)。生活条件の同等性はこれまで形式的な決まり文句であったとしても、連邦国家の根幹にかかわる目標に対して大統領自らが異論を唱えたのは驚くべきことである。

同等性原理については空間整備諮問委員会 (Beirat für Raumordnung、2005年) も新たな構想を示しており、連邦制度法に関する裁判事例もその方向にある。連邦国家の社会構造や社会的関係を危険に曝さないためには、もはや「同等の生活条件」の意味における均衡政策を要求するのではなく、条件不利地域の著しい問題だけを目標とすべきという意見も強い (Strubelt 2006、Gatzweiler・Milbert 2006)。旧連邦州住民の不満は新連邦州の復興に向けられるだけでなく、連邦国家的連帯の支柱としての州間財政調整も疑問視されてきた (Priebis 2013 : 263)。

「同等の生活条件」の理論的基礎といわれる、いわゆる収斂理論 (Konvergenztheorie) にも欠陥が指摘されている。収斂理論では、人口集積地域にとって有利な点が多いが、環境や犯罪などの面では不利な点もあり、長期的な成長機会については集積地域以外の方が大きく、均衡化傾向が内在すると考える⁽⁹⁾。一方、条件不利地域に投資される共同任務「地域経済の改善」 (GRW)⁽¹⁰⁾や市町村財政調整 (わが国の地方交付税に相当) は、国土全体の成長に対してより大きな効果となる。しかし、不均等発展が同時に起こっており、多くの地域は成長するが、他は衰退する。地域的均衡と成長とのバランスに望ましい解答がえられないとき、「同等の生活条件」の要求は今日では空虚なものに感じられる。社会生産物を分配するよりも前に、それを稼がなくてはならない。この相反する局面を同時に考慮する立場を目指すことが将来の政策の中心的課題となり、

(9) ドイツの各地域住民に対する居住満足度調査によると、先にも触れたように (BBSR 2012 : 54)、大都市は教育や就労の機会に恵まれるので農村部から人口が集まるが、借家住まいが多く、居住環境は良好とはいえ、中小都市での生活を好む人が多いといわれる (BBSR 2012 : 51)。

(10) 州と連邦とが協力して条件不利地域や旧東ドイツ国周辺地域 (Zonenrandgebiet) の経済振興を行うために1951年に始まった。企業や経済インフラ設備への投資、企業の競争力強化を中心としたもので、投資額には段階がある。EUの振興地域と重複する地域もある。

先にも触れたように、将来は成長刺激を優先して最低限の均衡（Mindestausgleich）にとどまる可能性が強いだらう（Kaltenbrunner 2006）。

経済学者のなかには次のように考える人が多い。すなわち、「ドイツは一つ」のもとに統合された連邦国家であるので、国民の収入・税金・生活の質はできるだけ同一でなくてはならない。しかし、たとえばミュンヘンがフランクフルト・アム・オーデルに比べてはるかに魅力的なのは — 自然条件をも含めて — 多様な要因によるため、経済政策や構造政策はそれほど変わらない。それぞれの地域はそれがもつ所与の条件に甘んじており、自己の力とポテンシャル — たとえば観光 — に支えられねばならない。

したがって、そのような発展チャンスがない限り、スウェーデンやフィンランド、カナダの辺地のような経験をするようになる（Kaltenbrunner 2006、Blotevogel 2006）。近い将来インフラの維持が不可能と考えるAring（2010 a）は、スウェーデンにみられるように、保証地域（Garantieraum）と自己責任地域（Selbstverantwortungsraum）とに分割することを提案する。アルトマルク地方（ザクセン・アンハルト州）では小規模自治体や行政共同体を合併して自治体の行政機能を強化し、域内を中心部、中心の周辺、遠隔地に区分することができるならば、十分に人口が集積した約2/3の地域では生活基盤供給が保証できるだろうが、分散して居住する残りの1/3の地域では保証されないことになる。つまり、居住地の位置関係によって保証地域と自己責任地域が発生する。自治体はその施設を保証地域に集中させるのに対して、自己責任地域では公的生活基盤の供給は少なく、供給密度やアクセス（適度距離 *zumutbare Entfernung*）の最低限度を維持することはできない。したがって、自己責任地域に住む人々には都市におけるよりも大きな自己責任が要求される。そこでは組合や隣組など住民間の特別な協力が必要となり、自己責任への強制が多い半面、行政からの規制は緩く、税金も安くなる。

スウェーデンの辺地ではこうした制度の下にとくに問題なく住民生活が営まれているが、ドイツでこの制度を採用するとなれば「同等の生活条件」に抵触するので、新たな社会契約をつくる必要がある。しかし、「同等の生活条件」を目標としてきたドイツでも、将来の人口減少を考えてこうした新制度が早くも論議されているのは興味深いことといえる⁽¹¹⁾。

(11) ドイツでは人口2万～5万人の小規模中都市の人口増減率（1980～2010年）も高く、農村部においても、新連邦州を除くと、わが国のように高齢者による零細な農業経営は少なく、農村部でも交通の便がよく、土地は地価が安いので事業所の進出がみられるといわれ、わが国と比べて生活条件は良好なものとみられるが（森川 2017 a : 86-97）、こうした深刻な問題が検討されているのは驚きである。

その一方で問題になるのは地域の経済成長である。連邦制の近代化に関する論争は、「共同的連邦制」の緩和とともに、経済的な競争力の強化によって特徴づけられる。上述の空間整備政策ガイドライン（ORA）における5つの目標は、「ドイツの空間発展における新目標と行動戦略」を決めた2006年6月末の閣僚会議において、①成長とイノベーション、②生活基盤の維持、③資源保護と文化景観の形の主要3目標に統合された（Blotevogel 2006、Priebis 2013 : 69）。空間整備の従来の目標は目標②に掲げる均衡目標に偏っていたが、新連邦州の経済振興や限られた財源の有効利用などから、成長指向の空間発展政策が次第に必要となってきた（森川 2017 a）。その限りにおいては、空間整備目標の方向転換が次第に進んでいるようにみえるが、Blotevogel（2006）のように「同等の生活条件」の目標が価値を低下させたとか価値を喪失したとはいえないとみる人もある。

次に述べる大都市圏を中心とした「成長とイノベーション」の推進は、「生活基盤の維持」との間にある種の緊張関係を伴う。大都市圏地域の競争力を強化することは構造的に弱い農村地域の振興を犠牲にして行われる可能性があるが、空間整備政策のパラダイム変化を重視し、同等性目標については十分には考慮されなかった。

MKRO（2016 : 9）の中では2006年の閣僚会議で決定された「成長とイノベーション」を象徴する大都市関係圏（metropolitane Verflechtungsräume）（Priebis 2013 : 70）と同じ地図が示されている。それによると、中心都市から自家用車で1時間以内を大都市内圏（engerer metropolitaner Verflechtungsraum）としてドイツ経済の成長の核と考える。その外側には2000～12年に最高度の経済成長を示した「都市化した農村的経済成長地域」や「とくに構造的な措置を必要とする地域」が散在する。

Aring（2010 b）はこの構想に対して次のように述べている。「これまで均衡を指向してきた空間整備にとって『成長とイノベーション』やそれと関連した大都市関係圏の強調は、これまでとは違った発想である。それは、空間整備以外の分野では論議されていた問題を空間整備に導入したものである。この新目標に内在する『成長任務の強化』と『均衡任務の新たなウェイトづけ』の間には問題がなくはない。ただし、成長任務を目標に掲げることは均衡ある空間発展を完全にとりやめることではないし、『同等の生活条件』は枠組み条件の変化のなかで新たな解釈によって位置づけるべきである」と。

ARL（2006 : 8）は、憲法改正の下での同等性の新解釈を次の6点にまとめている。①経済的・社会的発展に対する参加の機会均等を保証する。それは空間構造的な発展条件を平等化することではない。②限られた公的資金では、企業的インフラや住民の生活

基盤施設について — 同等性原則を考慮するなかで — 集中配分は避けられない。③空間的發展パターンが多様性をもつことは従来の空間整備政策の目標と完全に一致する。④種々の地域（州・広域・市町村）間の競争には公正原則が守られ、他を打ち倒す激しい競争でない限り望ましいことといえる。⑤同等性による政策実施のもとで大都市圏のような経済的に強い地域は、全体経済の「成長とイノベーション」に貢献することになる。⑥条件不利地域では生活基盤の維持と経済的安定化が必要であり、人口減少の下でも悪循環を絶ちきるべきである。条件不利地域は地域内でも発生するので、地域内レベルでも考慮されるべきである。

以上の新解釈は「成長とイノベーション」との妥協のもとに同等性の維持を考えるものであるが、Blotevogel（2006）は従来の空間整備とは異なる政策分野が含まれる空間発展政策にもろ手を挙げて賛成とはいえないと述べ、ドイツ全域を11の大都市関係圏地域⁽¹²⁾に区分した目標地図に注目する。大都市関係圏地域のすべてが成長地域ではないにもかかわらず、乏しい公的資金を大都市関係圏地域に優先的に投資するのは適当でない。また、①大都市内圏地域、②主に農村からなる大都市関係圏地域外の成長地域⁽¹³⁾、③外縁の安定地域（Stabilisierungsräume）という3つの空間カテゴリー区分も現実に適合しない。こうした大都市関係圏は現実の大都市圏よりも広い面積を占めており、ハンブルク大都市圏にリューネブルガー・ハイデ（Lüneburger Heide）の大部分まで含めるのは現実を無視したものである。大都市とその広い関係圏との戦略的な協力は重要ではあるが、大都市圏の現状とは異なる。大都市が周辺地域や農村地域と戦略的パートナーをつくってもすべての関係者が利益をあげる大都市圏地域を形成することは不可能である⁽¹⁴⁾。

大都市圏に基づいて全国を11に区分した「大空間的責任共同体(grossräumige Verantwortungs-

(12) ヨーロッパ大都市圏（europäische Metropolregionen）と呼ばれた11の大都市圏は、ライン・ルール、ベルリン・ブランデンブルク、ミュンヘン、ライン・マイン、シュトゥットガルト、ハンブルク（以上1995年認定）とミッテルドイチュラント（ドレスデン、ライプチヒ、ハレ、ケムニッツ、1997年認定）およびハノーファー・ゲッティンゲン・ヴォルフスブルク、ニュルンベルク、ブレーメン・オルデンブルク、ライン・ネッカー（2005年認定）からなる。

(13) 「大都市圏外の成長地域」は経済的に発展する農村的構造をもった — わが国にはまったく見当たらない — 地域であり（森川 2016）、かつては困窮地域だったニーダーバイエルン（Niederbayern）やエムスラント（Emsland）なども含まれる。これらは大都市圏地域よりも恵まれた地域であり、成長地域を大都市圏優先に考えるべきではない。

(14) 大都市関係圏の面積や人口数、中心地数はさまざまである。また、圏内に含まれる中心地（とくに上位中心地・中位中心地）の役割についての説明はみられない。

gemeinschaft)」⁽¹⁵⁾が2006年の閣僚会議において採用されたが、圏内における経済的に強い地域と弱い地域の連帯が成功するかどうかは疑問である。その後の進行状況に関する7つのモデル地域の調査では、ニュルンベルク大都市圏のように単一の大都市のもとにまとめ、辺地農村が比較的少ない圏域をもつ場合に成功しており、すべての大都市関係圏域が同じように進行しているようにはみえない (BVBS 2012)。

3) 同等性の測定

これまで「同等の生活条件」の確立が空間整備政策の基本的任務とされてきたが、ドイツにおける地域格差の実態はどのように把握されてきたであろうか。同等性の量的測定は簡単な問題ではない。国内総生産 (GDP) の地域分布だけでなく、インフラ・社会・経済・生態・文化の諸分野にまたがる測定が必要である。『空間整備報告書2011年版』では339の郡・特別市が中核都市・周辺密集郡・農村的周辺郡・農村郡に4区分され、人口・経済・労働市場・福祉・インフラ・住宅市場の6部門の23指標により郡 (特別市を含む) 単位⁽¹⁶⁾に評価した地図が掲載されている (森川 2017 a)。そのなかでは、上記6部門のうち2つ以上が上位または下位の極端な範囲⁽¹⁷⁾にある郡を除いたものを平均的な地域とすると、旧連邦州では89%の郡がこのグループに属するのに対して、新連邦州では59%となる。新連邦州では農村地域の75%と農村的周辺地域の15%が生活条件の劣る地域に含まれる。一方、上位の極端な範囲にある地域には旧連邦州の32郡が含まれるだけで、新連邦州では皆無である。経済的にとくに恵まれた地域にはミュンヘン、ニュルンベルク・エアランゲン・フルト、ライン・マイン、ライン軸 (ボン・デュイスブルク間のライン河畔地方) が含まれるが、これらの地域では住宅需要が高く、住宅市場の条件はよくないことが知られている。

これに対して、インフラ・社会・経済・生態・文化の同等性を図るものとしてKawka (2015) は表 1 に示すように、19指標をとりあげており、Gatzweiler・Milbert (2006) は15~65歳人口の就業比率と失業率を地域格差に関する重要指標としている。したがっ

-
- (15) ただし各圏域の境界線はMKRO (2016 : 9) に示す目標地図とは一致しない部分があり、空間整備政策には採用されていないように思える。なお、空間整備政策への採用・不採用とは別に、行政境界を全く無視するところにも計画地域として問題がある。
- (16) ただし、MKRO (2016) にも大都市関係圏、生活基盤 (中心地)、土地利用、気候条件、エネルギー取得の基本的な5葉の全国図が掲載されており、地図の少ないわが国の〇〇白書とは異なる (森川 2017 a)。
- (17) BBSR (2012 : 81) では、中小都市の分類のために上位20%と下位20%を極端値 (残りの60%を平均的な値) としているが、同様な手法かどうかは明らかでない。

表 1 「生活条件の同等性」を示す変数とその限界値

分野	限界値と資料
①社会関係 早期死亡者数	人口10万人当たり死亡者数男性190人、女性115人（ドイツ持続性戦略による）
中途退学者比率	最高10%（ドイツ持続性戦略による）
生活保護者数	国民就業率によると最大3%
申請犯罪者数	郡では人口10万人当たり約5,500人まで、都市では約9,500人。ドイツ持続性戦略では7,000人まで
②インフラ関係 上位中心地へのアクセス	自家用車で60～90分の範囲（州開発計画の推奨）
中位中心地へのアクセス	自家用車で30分の範囲（州開発計画の推奨）
家庭医の供給	連邦保健省の計画方針によると中位圏の人口1,671人に1人の家庭医
基礎学校の供給	自宅・学校間最大8km
アウトバーンへのアクセス	30分以内でアクセス
ブロードバンドの供給	連邦政府のブロードバンド戦略によるとどこでも50Mbit/秒を利用
③経済関係 就業者当たりの総生産	EU振興からみると連邦平均の75%
失業率	3%未満ならば完全就業
総生産に対する研究開発支出	総生産の3%（ドイツ持続性戦略による）
④生態関係 粒子状物質（PM ₁₀ ）	EUの方針では許可範囲は年平均値40μg/m ³ まで
流水状況	水質クラス2
土壌の富栄養化	農業利用地で窒素過剰が80kg/haまで（ドイツ持続性戦略による）
⑤文化関係 カルチャースクール（Volkshochschule）へのアクセス	中位中心地機能を持つところへ30分以内（州開発計画による）
図書館へのアクセス	下位中心地・小中心地の図書館では少なくとも青少年用図書、学習用、文学書、人生書に選別されるべき。アクセスは15～20分以内
社会文化センターへのアクセス	中位中心地に当たるのでアクセスは30分以内

資料：Kawka（2015）による。

て、生活条件の同等性については、MKRO（2016：12）においてもなお — 重要性が叫ばれてはいるが — 測定基準が確定してはならず、地域格差の年次変化を分析するまでに考察が及んでいるわけではない。比較的多くの指標において限界値を下回る地域があるならば同等性に疑問が生ずるので、同等性に関する指標を用いて問題地域を検出し、認定するのは今後の課題となるであろう。

IV 中心地構想に関する諸問題

1) 中心地認定の問題点

空間整備政策の最重要目標は全国土における「同等の生活条件」の確立にあるので、生活基盤の整備が重要視されてきた。したがって、中心地の配置と中心地におけるインフラ装備やそのアクセスの基準設定が問題となる。1968年の閣僚会議において中心地の主要4階層が定められ、各州の開発計画において各階層の中心地が認定された。

しかし、各州で定められた中心地の認定基準はすべて同一ではない（Einig 2015）。大部分の州では行政的に区切られた市町村が中心地とみられるが、メクレンブルク・フォアポメルン州とザールラント州では市町村内の主要集落が中心地とされ、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とザクセン・アンハルト州では市町村内の建物が連坦する集落が中心地とされた。ニーダーザクセン州とヘッセン州では中心施設が存在する集落区域が中心地とされており、中心地の定義は各州ごとに少しずつ異なる⁽¹⁸⁾。

中位中心地や上位中心地を認定するのは州の任務であるが、最低レベルの中心地（基礎中心地・下位中心地・小中心地）を決定するのは広域計画（Regionalplanung）⁽¹⁹⁾の場合が多い。1968年の閣僚会議において決められたのは4階層の中心地であったが、しばらくして小中心地と下位中心地とが基礎中心地に統合され、3階層に区分された州もある。1972年の閣僚会議では中位中心地と中位圏の最小人口やアクセスが数量的に決定されたが、上位中心地に関する設定基準は1983年の閣僚会議において定められた。

このようにして、最初関心が高かったのは住民の日常生活に密着した下位階層の中心地であったが、時を経るにつれて地域の経済成長にかかわる上位階層の中心地の重要性が次第に認識されてきた。しかし、中位中心地・上位中心地の施設装備や中位圏・上位圏の人口に関する基準設定はあまり厳密なものとはいえないし、今日の中心地の装備に関する説明は1970年代・1980年代に比べて著しく低下している。大部分の州では、上位中心地の人口は10万人以上で、上位圏人口は通常50万人以上とされるが、上位圏の区分

(18) 調査年の差によるのかもしれないが、Dehne・Kaether（2006）による表2とは若干異なる部分がある。

(19) 広域州では州内をいくつかの地域に区分して広域計画を設定し、空間整備を具体的に担当している。ただし、広域計画の担当は州法のもとで市町村によるもの、計画組合によるもの、州を通して実施するものなどさまざまである。

は明確には示されていない (Einig 2015)。

連邦国家においては州の権限が強大であり、閣僚会議による統一への努力にもかかわらず、中心地の認定は州によってさまざまである。「上位中心地の機能の一部をもつ中位中心地」のような中間的な特殊形態や隣接する2つの中心地が共同の圏域を形成する双子中心地、ハンブルク市周辺に現れる都市周辺中心 (Stadtrandkerne) を導入したシュレスヴィヒ・ホルシュタインのような州もある。中心地の認定基準についても差異がある。できるだけ少数の中心地で十分に供給するようにした州もあるが、認定された中心地数が次第に増加した州が多い。

中心地の装備カタログを示すことは州開発計画の重要な要素であるが、今日の州開発計画では詳細な装備カタログは示されていない。中心地の装備に関する具体的説明はもっぱら空間整備政策の基本的な部分で行われており、各州の開発計画では具体的事例による詳細な装備カタログはみられない。2014年のニーダーザクセン州の空間整備プログラム (開発計画) など若干の例外を除くと詳しい説明は意識的に避ける傾向があり、中心施設の装備基準は州開発計画では認めることができない。ラインラント・プファルツ州の開発計画では中心地の施設装備において最低基準という概念が使用されているが、特定の供給限界を下回る中心地をいかに扱うかに関する説明はない⁽²⁰⁾。

中心地へのアクセスについても長らく問題になってきた。1968～83年の閣僚会議において下位中心地や小中心地まではできるだけ30分以内、中位中心地は公共交通機関で60分、上位中心地は公共交通で90分 (自家用車で60分) 以内とされた。表2に示すように、中位中心地への到達時間が60分から45分へと短縮されたのは交通事情の改善によるものであった。本来公共交通機関と自家用車のアクセスは異なるはずであるが、ヘッセン州やベルリン・ブランデンブルク⁽²¹⁾のように同一の所要時間を示すところもある。最低の限界値を示したラインラント・プファルツ州においても、その限界を超えた市町村をどう扱うかは不明であり、限界値の提示は義務づけられていない。

人口密度や集落密度が異なる州でも同一のアクセス条件を採用するのは意外といえる。ベルリン・ブランデンブルクとテューリンゲン州の開発計画だけがアクセス基準を認定

(20) 中心地の施設装備状況がとくに問題になってきたのは、経済成長の時代を終え、人口が減少時代に突入してからのことと推測される。経済成長期に認定された中心地は、公的施設の費用負担においてもアクセスにおいても問題はなく、供給に不足が生ずれば新たな中心地を補充することができたからである。

(21) ベルリン州とブランデンブルク州は共同で州開発計画を作成している。

表2 中心地システムの特徴と最近の変化（都市州を除く）

州	中心地の階層数	中心地数	中位圏、中位中心地	中位中心地へのアクセス	近隣圏、基礎中心地	基礎中心地などへのアクセス
旧連邦州 BW	変更なし	増加	農村3.5万人	バス運行回数が多い	UZ圏農村1万人、 KZ圏0.8万人、 希薄地0.35万人	条件なし
Bayern	変更なし	増加	3万人	最大30km	UZ圏1万人、 KZ圏0.5万人	UZ15km、 KZ10km
Hessen			4万人、 農村2万人、 MZ0.7万人	バス60分	GZ圏1.5万人、 農村1万人、 GZ0.3万人	バス30分以内
NS	拡大（中間階層可能）	増加	3.5万人			
NW RP SH	変更なし	減少	未公表	30km、バス60分	未公表	20km、バス45分
Saarland	変更なし	変更なし、 将来検討	約3万人	バス30分	MZ、OZ以外の市町村はGZ	条件なし
新連邦州 BB	2階層に縮小	全数減少、 MZ増加	3万人	道路で30分	GZなし	—
MV	3階層に縮小	減少	3万人、 MZ1万人	条件なし	都市周辺中心0.5万人、 農村中心0.2万人、 近隣圏0.5万人	条件なし
Sachsen	3階層に縮小	減少	密集地5万人、 農村4.5万人	60分	密集地1.5万人、 農村0.7万人、 中心地0.3万人	
SA			7.5万人、 MZ2~2.5万人 ¹⁾	バス60分	近隣圏1万人、 中心0.3~0.5万人以上	バス30分
Thüringen	3階層に縮小	増加	3万人	バス45分、 3往復以上	近隣圏0.7万人、 中心0.2万人以上	バス30分

BW：バーデン・ヴュルテンベルク、NS：ニーダーザクセン、NW：ノルトライン・ヴェストファーレン、RP：ラインラント・プファルツ、SH：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、BB：ブランデンブルク、MV：メレンブルク・フォアポメルン、SA：ザクセン・アンハルト

GZ：基礎中心地、KZ：小中心地、MZ：中位中心地、OZ：上位中心地、UZ：下位中心地、近隣圏：基礎中心地、下位中心地、小中心地の関係圏、バス：正式には公共交通機関を指す。

ノルトライン・ヴェストファーレン州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ではすべての欄が空白であり、該当資料を欠くものと推測される。

1) この規定は古く、将来変更の可能性がある。

資料：Dehne・Kaether（2006：38-39、239-242）による。

しているが、他の州はアクセスの値を理論的に取り上げるだけであり、空間整備法には拘束作用はない。空間整備の原則は関係者によって考慮されるが、決定的に作用するものではない。空間整備はその目的達成のために、中心地の最適基準を設定するのが原則であり、その最低基準から偏倚している場合には例外規定を定めて柔軟に対応すべきであろう。

中心地の施設装備やアクセスに関する最低基準をなぜ設定しないのか。Einig（2015）

によると、生活基盤の公的供給が目標を維持しているかどうかについては — 批判者だけでなく — 州開発計画の担当者によっても疑問視されている。生活基盤施設に対してはすでに莫大な公的予算を投入しているにもかかわらず、目標以下の装備をもった中心地が多い。州開発計画は限られた予算によって行われるので、実現不可能な要求を放棄し、供給基準の義務を後退させることになる。とはいえ、新連邦州では州開発計画の更新の際に地域需要を考慮して中心地の降格や中心地の間引きが行われており、施設の装備状況は全く無視されているわけではない。またドイツの空間整備政策は、中心地におけるショッピングセンターの立地問題にも貢献した。ショッピングセンターの立地にとっては中心地システムとの整合性が重視され、ある中心地の過剰供給が隣の中心地の供給機能を圧迫するのは避けることになる。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の開発計画（2010年）では、中心地の各階層によって小売業施設の規模が明確に決められている（Priebis 2013 : 124、232）。

2) 人口減少時代の中心地

人口減少時代を迎えて、ドイツの地域政策にはこれまでの成長時代の原則が通用しない部分も現れてきた（Klingholz 2015）。しかし人口減少は地域によって異なり、一様に進んでいるわけではない。経済的・文化的に魅力ある大都市やその圏域の多くは、将来においても人口の安定が予測されるのに対して、辺地農村や古い工業地域では人口減少が続く。とくに新連邦州の地域は劇的な変化を遂げ、高齢化も進行している。

特別需要に対する連邦補足割当金（Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen）⁽²²⁾も2020年には終了するので、新連邦州の追加収入は減少するし、EUの振興資金も減少する可能性が高い。人口密度・アクセス・公的サービスなどにみられる地域の生活条件は相互に関連しながら発展するので、現状維持ができないところでは他の道を選ぶ勇気が必要となる。

中心地構想は成長社会だけでなく縮小社会においても必要であるが（Blotevogel 2006、ARL 2011 : 235）⁽²³⁾、需要減少のなかで中心地が任務を遂行するためには、施設の空間

(22) これは第4段階の州間財政調整と呼ばれる連邦補足割当金で、不利な条件をもつ新連邦州に対して、国土分裂の際に生じた特別負担を調整するものである。連帯協定（Solidarpakt）II（2005～19年）による総額1,050億ユーロの資金はインフラ整備や市町村の財政力強化などに利用されている。

(23) ただし、Elbe・Müller（2015）のように、人口減少時代には中心地構想は役立たないと考える人もある。

的集中によって能力後退を阻止するとか、インフラ供給の新たな適度基準や最低基準を設定する必要がある。通常の中核地の形態を一部外して新たなサービス形態（移動サービス、注文供給システム、公私共同の交通サービスなど）を開発することも可能である。先にみたように、人口希薄な農村地域ではスウェーデン、フィンランド、カナダのような国々から学ぶこともできる。

人口減少によって中心地の能力が著しく低下した州では、中心地システムの大幅な改革が行われた。Dehne・Kaether（2006：36-39）では、表2に示すように、州開発計画の更新の際に認定された中心地数や階層数などの変更がみられる⁽²⁴⁾。ベルリン・ブランデンブルクでは基礎中心地を廃止して上位中心地・中位中心地の2階層にしたが、メクレンブルク・フォアポメルンやザクセン、テューリンゲンの3州では3階層がかろうじて存在する。中位圏やその他の近隣圏（基礎中心地・下位中心地・小中心地の関係圏）とそのアクセスは集落密度など地域的な条件の差異によって州ごとに異なる⁽²⁵⁾。中位中心地には、供給機能とともに農村ではとくに強い開発機能を維持することが考えられている。

空間整備に必要な最低限の中心地（中位中心地・上位中心地）数を求めたPütz・Spangenberg（2006）によると、今日すでに人口希薄地域では新たな適合の必要が生じている。GISを用いて最適立地を計算すると、上位中心地は現在の約120から90に減少し、中位中心地は約900から約400へと減少する可能性がある。とくに新連邦州では多くの中心地が減少する可能性があるという⁽²⁶⁾。MKRO（2016：27）においても2035年人口予測によって上位中心地・中位中心地の圏域人口について考察しており、中位圏人口が3万人以下となる中位中心地の能力が問題となるという。

中心地システムの縮小計画においては、当該地域住民に期待される生活基盤について、調査する必要がある。農村住民における2030年の状況予測により、将来の生活や投資の決定がなされる。住民の意向を考慮してより良好な市町村への移住も考えられるし⁽²⁷⁾、

(24) 上述したように、中心地における施設装備カタログの提示はおろそかにされたが、州開発計画の更新による中心性の評価には十分に考慮されている。中心地には階層ごとに一定の資金が交付されるので、降格した中心地の不満は大きいものと推察される。

(25) 旧連邦州では、1976年ころ（森川 1988：332）と比べて圏域人口やアクセスの基準が異なる州もある。

(26) MKRO（2016：13）の目標・生活基盤を示した全国図はPütz・Spangenberg（2006）の図とは異なるが、「機能を維持すべき中心地（上位中心地・中位中心地）」が示されている。

(27) 他地域への移住は「消極的再開発（passive Sanierung）」を意味するもので、「同等の生活条件」の目標を無視することになる。

公的サービスにおいても柔軟な解決が要求される。Klingholz (2015) によると、発展の新たな目標は同等性ではなくて、現状に対する妥当な解決や生活条件の多様性である。現実的な問題は、医師の仕事を歯科医にさせるような代替サービスの供給もありうる。同等性遵守よりも地域住民の意向を尊重しようとする動きがあるのは注目すべきことといえる。

また中心地システムの縮小地域については、市町村改革の促進が必要となる。郡や州に多くを依存する小規模自治体では人口増加への道を模索することは困難である (Klingholz 2015)。小規模自治体は地元アイデンティティの維持には適するが、人材が少なく、郡に対して多くの任務を譲渡しており、将来計画の立案や実施には不適な場合が多い (Aring 2010 a)。テューリンゲン州やラインラント・プファルツ州などの小規模自治体⁽²⁸⁾では、自己の発展ポテンシャルとは関係なく人口や財政援助を求めて争っており、資金のバラマキが行われてきた。教育・経済・労働市場・文化・建築計画など種々の分野で長期的に資金提供が行われているが、計画相互の関係は希薄といえる。

ここで、人口減少が中心地システムへ強く影響した例としてザクセン州の場合をみよう (Scharmman 2015)。同州では人口減少により1990年代半ば以降、幼稚園・学校・病院・行政施設が次々と閉鎖され、教育分野では1/3以上の小学校が農村から消えた。したがって、人口減少と高齢化のもとでいかなる供給水準が適当かが問題になってきた。ザクセン州は新連邦州のうちでは人口密度の比較的高い州でもあるため、「同等の生活条件」の形成目標はこれまで問題にされなかったが、人口密度の低い若干の地域では生活基盤の基準が最近問題になってきた。州開発計画では2004年以降専門計画を設定するとともに、適正な最低基準について論議されている。

選定された2つのモデル地域 (エルツ山地西部とオーバーラウジッツ・ニーダーシュレジェン) では1990~2014年の間にすでに人口の1/2以上が減少し、2025年には1/3以下になると予測される。そこでは、中心地は公的生活基盤の供給や空間的結合にとつての鍵であり、人口希薄地域でも — 専門医の維持は困難だが — アクセス水準を維持することが必要とされる。

ザクセン州では2003年にはこれまでの中心地の装備カタログを廃止し、2013年に更新された州開発計画では、生活基盤における最低供給に必要な中心地と空間整備の認定基

(28) テューリンゲン州には行政共同体や業務委託町村(erfüllende Gemeinde)があるが、2022年には行政地域改革が予定されている。ラインラント・プファルツ州では結合市町村(Verbandsgemeinde)があり、二重構造をもった市町村がある。

準との間の乖離を縮小させた。新たな中心地においては、社会的施設、保健、交通・移動性、商業・サービスなど44の分野ごとに新たな基準（表は省略）が設定され、法的緩和とともに民間委託も採用された。民間委託の場合には、経済性の限界を下回るときには機能しないことを考慮しなければならない。人口減少過程や発展ポテンシャルの違いによって地域に適合した解決がなされるべきで、柔軟性のある空間整備政策が実施されている。

このようにして、成長時代に適合してきた「同等の生活条件」の確立という目標は、人口減少の下ではますます困難なものになってきた。人口ポテンシャルが不足するにつれて施設の維持や活動が困難になるし、財政的事情からも将来は全域的には維持し得なくなり、地域的な事情を考慮した供給基準が考えられねばならない。基本的行動アプローチとして必要なことは、ローカルな権限との地域的な協力関係の強化である⁽²⁹⁾。適当な地域的アクターの関与のもとにインフラの分布とアクセスや資金の適当な利用にとって優先場所が設定され、地域の目標に対処すべきである。ザクセン州では、モデル地域の長期的な経験を通して種々考慮されており、地域の事情によっては中心地システムが一定レベルを維持し得ないこともありうる。

V おわりに

戦後70年を過ぎたドイツでは、その間にドイツ再統一も行われて、人口の減少時代も始まった。そうした変化のなかでは、空間整備の中心的目標であった「同等の生活条件」に「成長とイノベーション」や「資源保護と文化景観の形成」が加えられた。この3目標は同一レベルにあるといわれるが、成長目標は同等性目標よりも重視されているようにみえる。全国を11に区分した大都市関係圏の発展が計画される一方、成長から取り残された条件不利地域では自己責任地域の設定も検討されている。

上述したように、連邦制の地域的一体性と密接に関係する「同等の生活条件」目標を全面的に放棄することはできないが、2020年の連帯協定Ⅱの終了を機に、種々の条件を設け

(29) Elbe・Müller (2015) によると、変化過程に対応する適応力のあるシステムが必要であり、住民の期待や要求を見極めた住民参加が重要である。中心地は受動的性格で、しかも機能や能力・アクセスが政策的に決められており、適応力を欠く。ただし、住民のボランティア参加の比率には地域差があり、失業率や犯罪率が高い地域は参加率が低いという。

て州間財政調整⁽³⁰⁾その他財政調整政策を弱めていく可能性がある。同等性目標の中心は共同任務「地域経済の改善」のような条件不利地域の開発政策が受け持つことになり、州（国家）間財政調整はこれまで以上に制限される可能性もあるだろう。「同等の生活条件」に代わって限界値以下の地域だけを支援する「最低限の均衡」に移行することも考えられている。その場合には、より適切な指標を選定して地域格差の測定が行われ、条件不利地域が厳密に規定される必要もあるだろう。

「同等の生活条件」確立の重要な用具として用いられてきたのは中心地であった。しかし、表2に示すように、中心地の設定やその装備内容、アクセスなどの基準は各州で異なり、各中心地の装備内容については——意外にも——十分な点検が行われてこなかった。人口増加時代には中心地の資格や配置はそれほど問題にならなかったが、人口減少時代を迎えてより厳密な取り組みが必要となった。新連邦州の農村部では中心地の資格認定と中心地によるサービス供給は深刻な問題である。

公正を義務とする近代国家では、それぞれの地域住民に対して法秩序やインフラを提供し、さらに財政移転を通じて、できるだけ地域格差を排除することに努めている（ARL 2011：15）。その点では、ドイツの中心地構想を用いた空間整備政策は世界的にみても優れた合理的な地域政策といえよう。中心地構想は人口減少を阻止する手段としても重要なものと考えられる。「同等の生活条件」目標が今後もどれだけ効力を発揮するかは不明であるが、階層的に配置されたドイツの中心地システムは、上位階層の都市への「集中による安定化（Stabilisierung durch Konzentration）」を求めるわが国の「選択と集中」政策よりはより力を発揮するであろう。大都市関係圏の頂点に立つ大都市の成長力や牽引力はすべてが同一ではないし、地理的条件を異にするので、どのように影響するかは問題のあるところである。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

キーワード：ドイツ／空間整備／同等の生活条件／
中心地（構想）／「成長とイノベーション」

(30) これまでも州間財政調整には透明度の向上、移転資金の削減、協力の推進などの問題があり、授与側の州からの不満が強い（ARL 2006：10）。

【文献】

- 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。
- 森川 洋 (2012) : 『地域格差と地域政策 — ドイツとの比較において —』古今書院。
- 森川 洋 (2016) : 人口減少への転換期における日本の中小都市 — ドイツとの比較において — 地理科学71-1、pp. 1-17。
- 森川 洋 (2017 a) : ドイツ『空間整備報告書 2011年版』の紹介、都市地理学12、pp. 119-136。
- Aring, J. (2010 a) : Gleichwertige Lebensverhältnisse — Inverse frontiers — Selbstverantwortungsräume. IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt Hrsg. *Weniger ist Zufunft*. 18 Städte-19 Themen Berlin, S.765-777.
- Aring, J. (2010 b) : Grossräumige Verantwortungsgemeinschaften (http://bfag-aring.de/pdf-dokumente/Aring_2010_Verantwortungsgemeinschaften、2016年10月20日閲覧)
- ARL (Akademie für Raumforschung und Raumordnung) (2006) : Gleichwertige Lebensverhältnisse : eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! *Positionspapier aus der ARL* Nr.69, ARL : Hannover.
- ARL (2011) : *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, ARL : Hannover.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2012) : *Klein- und Mittelstädte in Deutschland — Bestandsaufnahme —*, BBR : Bonn (書評 : 森川 洋 (2017 b) : 経済地理学年報 63-2、pp. 68-71).
- Blotevogel, H. H. (2006) : Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" in der Diskussion, *Raumforschung und Raumordnung* 6/2006, S.460-472.
- Brandt, E. (2015) : Gleichwertige Lebensverhältnisse — verfassungsrechtliche Grundlaen, *Informationen zur Raumentwicklung* (以下*IzR*と省略) 1-2015, S.1-8.
- BVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2012) : Stadt-Land-Partnerschaften — Wachstum und Innovation durch Kooperation (http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVB/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StadtLandPartnerschaften.pdf?、2017年8月31日閲覧)
- Dehne, P. und Kaether, J. (2006) : *Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels*, BMVSS.
- Einig, K. (2015) : Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? *IzR* 1-2015, S.45-56.
- Elbe, S. und Müller, R. (2015) : Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft? *IzR* 1-2015, S.57-69.
- Eltges, M. (2006) : Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse, *IzR* 6/7-2006, S.363-372.
- Gatzweiler, H. P. und Milbert, A. (2006) : Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten — Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? *IzR* 6/7-2006, S.317-324.
- Jakubowski, P. und Bergmann, E. (2006) : Mehr Wettbewerbselemente für die Raumordnungs politik! *IzR* 6/7-2006, S.373-381.
- Kaltenbrunner, R. (2006) : Der Unterschied zum Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse — nur ein Mythos deutscher Politik? *IzR* 6/7-2006, S.393-395.
- Kawka, R. (2015) : Gleichwertigkeit messen, *IzR* 1-2015, S. 71-82.

- Klingholz, R. (2015) : Vielfalt statt Gleichwertigkeit — Die Reionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung, *IzR* 1-2015, S.23-27.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2016) : *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*.
- Priebs, A. (2013) : *Raumordnung in Deutschland* (Das Geographische Seminar), Westermann : Braunschweig (書評 : 森川 洋 (2014) : 経済地理学年報60-1, pp. 47-50).
- Pütz, T. und Spangenberg, M. (2006) : Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? *IzR* 6/7-2006, S.337-344.
- Scharmann, L. (2015) : Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch "gleiche" Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus Landesplanung am Beispiel Sachsens, *IzR* 1-2015, S.29-43.
- Schön, K. P. (2006) : Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene — Ziele und Wege, *IzR* 6/7-2006, S.383-392.
- Strubelt, W. (2006) : Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse- oder : die Suche nach verloren gegangenen Sinn der Zeit? *IzR* 6/7-2006, S.305-308.

脱稿後2017年10月下旬になって、2012年に次ぐ『空間整備報告書2017年』(BBSR 2017)が刊行された。今回の報告書は、①競争力強化、②生活基盤の維持、③土地利用の抑制と持続的発展、④気候変化とエネルギー変化に対処という — 2016年の閣僚会議に基づく — 4目標のうち、「生活基盤の維持」についてだけ報告したものといわれる。連邦政府の見解(BBSR 2017 : 3-17)をみる限り、人口希薄な農村地域を対象とした「同等の生活条件」はこれまでと同様に重視されている。

BBSR (2017) : *Raumordnungsbericht 2017* (<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017.html>、2017年11月15日閲覧)