

ドイツの空間整備におけるメトロポール地域構想

森 川 洋

I はしがき

ドイツは空間整備政策の発達し、国際比較においても生活基盤がよく整備された国として知られるが、1990年代半ば以降、その構想はこれまでの全国全地域における「同等の生活条件の確立」を中心とする均衡目標から「成長とイノベーション」による成長目標を含めた方向へと転換してきた。Blotevogel (2002) や Aring (2010) が指摘するように、それはたしかに大きな転換であったが、2006年6月末の空間整備閣僚会議 (MKRO) で定められた新たな空間整備目標には、①「成長とイノベーション」とともに②「生活基盤の維持」と③「資源保護と文化景観の形成」が掲げられ (森川 2017)、MKRO (2016:12) においても高齢者の多い人口希薄な農村においては、生活基盤施設やサービスの供給が確保されるべきとあり、完全に方向転換したとはいえない。

憲法 (基本法) においても依然として均衡目標が明記されており、Kaltenbrunner (2006) のように、均衡目標は最低限に維持されているとみる人もあるが、Blotevogel (2006) では「同等の生活条件」目標は低下したとはいえないと考える⁽¹⁾。その点からすると、成長目標を象徴する後述の11のヨーロッパ・メトロポール地域 (europäische Metropolregionen, EMR)⁽²⁾は妥協の産物であるし⁽³⁾、しかもその圏域は全国をカバーするものではない

(1) Blotevogel (2002) では180度の方向転換という表現を用いており、Blotevogel (2006) の説明からするとやや過剰な表現であったように思われる。

(2) ヨーロッパ的レベルにおいても国家的レベルにおいても空間発展の戦略的要素となるメトロポール地域を意味する。

(3) 均衡目標を重視する従来の空間整備の目標からすれば妥協の産物かもしれないが、各州の州発展政策において均衡目標とともに成長目標を求めるのは当然のことといえる。後述する大空間的責任共同体としてのEMRにおいては、EMR自体の成長とともに、都鄙協働社会 (rurban community) のように中心 (都市) と農村部との一体的発展が求められるならば、両目標が達成されたことになる。

(図2参照)。

筆者は前稿においてドイツの空間整備政策の今日までの経過について考察したが(森川2017)、そこでは均衡目標に基づく中心地構想が中心であった。本稿では1990年代半ば以降に台頭してきたメトロポール地域構想について検討する。したがって、内容的には一部重複する点があることを断っておく。

II 構想の転換

戦後ベルリンの半分を失い国土も著しく縮小した旧西ドイツでは、これまでの多極中心型の都市システムが定着した。1965年以後実施された空間整備や各州の州発展計画においては、地域労働市場の中心地で、高度なインフラ施設が集積した上位中心地(Oberzentrum)が多数認定され⁽⁴⁾、そのような多極中心型の都市システムは1990年代初頭までは望ましい姿として評価されてきた(Blotevogel 2002、Aring 2009)。

「同等の生活条件の確立」を中心とする伝統的な空間整備においては、遅れた農村部への都市的サービスの供給が中心的課題であり——1980年代には古い工業地域の振興も加わったが——、大都市はその対象ではなかった。当時においては国の経済成長率が高く、大都市の成長は常に平均以上に達していたので、均衡目標を掲げる空間整備の対象にはならなかった。

当時、メトロポールの国際的重要性については空間整備の念頭がなく、重要な都市が地域的に分散するのは大空間的な格差や一極集中の阻止に役立つものと考えられており、空間的均衡にとっても優位なものとみられていた(Aring 2009)。むしろ、人口密集地域(大都市)の負担軽減(Entlastung)⁽⁵⁾をはかることが歓迎されていたし、イギリスやフランスにみられる大都市の人口分散への努力はその証拠とみられていた。

しかし、この評価は都市システムの国際競争力という点からみると異なったものとなる。単一の巨大都市の欠如は、ドイツにとって有利なものとはいえない。世界の大企業がヨーロッパ市場の開拓のためにまず拠点を置くのはロンドンである。ドイツの都市システムは

(4) 2017年版の空間整備報告書によると、上位中心地の数は「一部の機能を欠くもの」も含めると127、同じく中位中心地は940であった(森川2019)。

(5) 都市の負担軽減とは人口の密集性を緩和することであり、都市の成長を阻止することを意味する。筆者はこの術語に違和感をもちながらもそのままに理解してきた。

社会資源の均衡や生態的安定性という点では優れているが、経済的効率からすれば有利とはいえない (Blotevogel 2002)。

ヨーロッパにおいてドイツのメトロポール地域はトップグループにはない。第1グループにはロンドンとかなり距離を置いてパリがあり、表1に示すように、ドイツのRhein-Ruhr、Rhein-Main、Berlin、Münchenの4地域は第2グループに属する (BBSR 2011 : 126-127)。トップグループに属するのはメトロポールのもつ部分的な機能だけである。

空間整備に関する発想の変化が生じたのは、1990年代半ば以降である。『空間整備の行動』(HARA)では、大都市は「負担軽減の必要」に代わって、「ヨーロッパおよび世界的な優れたアクセスをもち、周辺地域に対しても広く影響を与える社会・経済・文化発展の牽引車」と記されている (BRBS 1995 : 27)。しかし国や地域に対する国際的競争力強化への要求が高まるにつれ、成長目標やその理論について検討されるようになり (Knieling 2009)、多くの上位中心地のうちで中核となる若干のメトロポールが重要視されるように

表1 ヨーロッパ・メトロポール地域 (EMR) の概要

ヨーロッパ・メトロポール地域	所属州	地域・市・郡	面積 (km ²)	人口 (100万人)	人口密度	指定年	本部所在地	ヨーロッパとの比較	
								順位	機能指数
①Berlin-Brandenburg	Berlin, BB	2 49	30,370	6.0	196	1995	Berlin	10	38.7
②Frankfurt,Rhein-Main	Hes, RP, Bay	7 18	14,800	5.5	373	1995	Frankfurt	8	41.2
③Hamburg	Ham,SH,NS,MV	3 17	26,100	5.1	216	1995	Hamburg	22	18.2
④München	Bay	6 27	27,700	5.6	202	1995	München	12	32.9
⑤Rhein-Ruhr*	NW	20 11	7,110	11.7	1,644	1995		5	51.1
⑥Stuttgart	BW		15,400	5.1	343	1995	Stuttgart	27	15.4
⑦Mitteldeutschland	Sac, SA, Thü	8	12,000	2.4	200	1997	Leipzig	62	6.6
⑧Bremen-Oldenburg	Br, NS	5 11	13,749	2.7	199	2005	Bremen	67	6.2
⑨Hannover**	NS	1 3 15	18,901	3.9	205	2005	Hannover	36	12.0
⑩Nürnberg	Bay, Thü	11 23	20,544	3.6	175	2005	Nürnberg	52	7.8
⑪Rhein-Neckar	BW, RP, Hes	8 7	5,637	2.4	419	2005	Mannheim	29	14.0
合計			192,312	55.2	287				

* EMR Rhein-RuhrにはKöln-Bonn (本部Köln) とRuhr (本部Essen) がある。

** 正式名称はHannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg

Bay: Bayern, BB: Brandenburg, Br: Bremen, BW: Baden-Württemberg, Ham: Hamburg, Hes: Hessen, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NS: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SA: Sachsen-Anhalt, Sac: Sachsen, SH: Schleswig-Holstein, Thü: Thüringen

「ヨーロッパとの比較」にはロシアやトルコの都市が含まれる。「機能指数」はロンドンを100としたメトロポール機能の指数である。

資料：「ヨーロッパとの比較」はBBSR (2011 : 126-127) による。その他はベルリン駐在員レポート (2018) および各EMRのWikipediaによる。

なった。成長目標の対象となるのは、発展の遅れた地域ではなく、成長チャンスの最も強い地域である。

メトロポールを重要視するのは、これまでの収斂理論 (Konvergenztheorie) に代わって、集積の利益や規模の経済などを重視する新経済地理学 (new economic geography) に基づく新たな地域成長理論である。収斂理論では各地域の生活水準は時の経過とともにある一定水準に収斂すると考えられたが、集積利益を重視する新経済地理学理論では外部効果、相乗効果、規模の利益がメトロポールに高い経済成長をもたらすものとする (Knieling 2009、Kaltenbrunner 2006)。

こうした発想の転換の下で、メトロポール地域が重要視されるようになった。その動機としては、①全国的なインフラ整備の困難さや国の財政不足や②グローバル化に対する対応があげられる (Knieling 2009)。ドイツ統一後の東西ドイツ間の格差は正は容易に進まないし、旧西ドイツ住民には多大の負担に対する不満もある (Priebis 2013 : 263)。それぞれの機能を分担する旧西ドイツの都市システムが、ドイツ再統一によって再編を迫られたことも改革要因とみられる (ベルリン駐在員レポート 2018)。また、農村部や古い工業地域はこれまで長期にわたる支援にもかかわらず経済発展は一向に進まず、労働市場の同等性を達成するには至らなかったこともあげられる。さらには、前稿でも触れたように (森川 2017)、Köhler, H. 大統領の発言も目標転換を大きく進めることとなった。

これには、最近の人口減少もマイナス要因として加わる。インフラの供給水準を全国に維持することは、財政の乏しい政府に対する過大要求ともみられる。したがって、旧東ドイツ地域や農村地域の将来は決してバラ色とはいえない。この問題の解消策としてインフラ施設の集中や中心地間の機能分業が提案された。それはコスト削減には効果的であるが、利用者にとっては遠距離利用となり、アクセスの低下となる。その一方で、集中による規模の利益が得られるので、大都市は経済成長の中心の役目を担うことができるし、農村はその「溢出効果 (Überschwappereffekte)」を得ることができる。

第2の論点は、グローバル化による経済地域間の競争激化の問題である。グローバル化は市場開放だけでなく、従来の習慣的な経済関係までも変化させる。流動空間においては管理と生産関係の空間的結合が緩和され、付加価値構造や分業が国際的規模において形成され、経済は世界的なネットワークでつながり、中央で管理された企業によって営まれる。グローバル化を通じて、メトロポール地域は世界的な生産物、商取引、金融市場によって組織された「グローバル・ネットワークの結節点」 (国際経済の拠点) となる。

このような状況の下で、ドイツの空間整備においても伝統的発想からの転換を余儀なく

されてきた (Blotevogel 2002)⁽⁶⁾。地域の均衡は空間整備によって強制的に追及されるべきではないし、成長空間の強化によって、能力のない空間の振興から退却することもタブー視すべきではないという意見も現れた。こうした変化の実例は空間整備政策や地域政策の種々の政策文献にみられたし、ザクセン州の州空間整備計画においては、中心都市やメトロポール地域が重視されることとなった (Knieling 2009)。

Ⅲ メトロポール地域とヨーロッパ・メトロポール地域 (EMR) 構想の発展

メトロポール地域は1990年代初頭にmetropolitan areaの訳語としてドイツに導入されたもので (Blotevogel・Schulze 2009)、簡単に「大都市地域」という意味で使用されており、特定の機能をもつ都市を指すものではなかった。それに対して、ドイツのメトロポールは「国際性をもつ世界都市」という意味をもつ。したがって、この2つのメトロポール地域概念の実践的使用においては、ある一定以上の人口をもつ都市地域かメトロポール機能をもつ都市地域かという問題がある。Blotevogel (2002) によると、メトロポールの機能として重要なのは、①決定・制御機能、②イノベーション・競争力機能、③ゲートウェイ機能の3つであり、第4番目にシンボル機能があげられる。決定・制御機能は政府や大企業本社による最高の決定機能であり、イノベーション・競争力機能は知識の形成と伝播に係した機能であり、国際見本市などのイベント事業の開催も含まれる。ゲートウェイ機能は交通通信に関するものである。都市のもつこれら3機能の質と規模によってメトロポール度 (Metropolit t) が測定されるが、メトロポール機能と都市人口との間には間接的な関係があるだけである。しかし、メトロポール地域が3機能を完全に所有するには最低150万人から200万人の人口が必要とされるが (Blotevogel 2002)⁽⁷⁾、都市人口は十分条件ではなく、第三世界の大都市は人口が多くてもメトロポール機能はもたない。

(6) ヨーロッパとくにフランスやイギリスでは、経済競争力を強化するために首都以外に第2階層都市 (second tier city) の活性化が必要と考えられており (林・中村2018 : 269)、一見ドイツとは別の対応のようにみられるが、メトロポール地域の強化という点では共通するものといえる。

(7) Blotevogel (2005) では、中核都市が50万人以上の人口をもち、全域で100万人から150万人が必要であるとしており、限界人口を小規模なものに変更している。IKM (2005 : 2) もEMRを人口100万人以上の人口密集地域としている。

メトロポールが決定機能において有利とされる理由には、①対面接触の必要性（信用、複雑な対応、時間的有利）、②多くの活動にとって必要な高価値のインフラの存在（交通、専門的サービスなど）、③高度に専門化した労働市場の存在、④向上をめざす高度な文化に興味をもつ人たちにとって魅力的な場所、である。もちろん、人口密集には①高い必要経費、②高い税金、③緑の中への居住願望などではマイナスの面もある。

上述したように、EMR構想の発生は1990年代半ばに遡る。『空間整備の展望』（BRBS 1993）では大都市を「国際的魅力をもつ人口密集空間(Agglomerationsräume mit internationaler Ausstrahlung)」と呼んでいたが、『空間整備の行動』（BRBS 1995）ではメトロポール地域 (Metropolregion) に改称され、この2年間に空間整備の政策転換が起こったことになる。2000年の空間整備報告書ではメトロポール地域は「密集集落構造と多極中心的都市システム」という項目で端の方に扱われていたが、2005年の同報告書では「メトロポール地域」という項目を設けており (BBR 2005 : 177ff.)、メトロポール地域は郊外、農村に次ぐ第3の空間カテゴリーに区分された。2001年にはドイツEMR推進委員会 (Initiativkreis Europäischer Metropolregionen in Deutschland、IKM) が発足し、2005年4月の空間整備閣僚会議において11のEMRが決定された (Blotevogel 2005)。

ただし、11のEMRは大都市のメトロポール機能の分析結果に基づくものではなく、市町村の協力関係によって政策的見地から設定されたものである (Schmitt 2009)。図1に示すように、BMVBS (2006 : 13) は全国全市町村がいずれかのEMRに加入することを目標としたが、現実には図2に示すように、11のメトロポール地域は全域をカバーすることなく、広大な地域が圏外地域として残された⁽⁸⁾。2011年の空間整備報告書 (BBSR 2012) でもこの問題に触れ、残された辺地農村ではエネルギー生産や将来の発展した農業、観光の機会が重要となるが、均衡目標を背景とした安定化戦略に関する新たな議論の必要性も強調する。

EMRは、ヨーロッパやグローバルな競合の激化の中でドイツやヨーロッパの空間発展にとって重要であり、農村地域にも刺激を与えるものとして賞賛された (Schmitt 2009)。したがって、メトロポール地域構想は連邦や州の空間整備の「成長とイノベーション」目標の中にしっかりと定着することとなった。

(8) ただしこの中には、①4つの国境を越えたメトロポール地域 (Metropolitane Grenzgebiet) (Maas-Rhein、Bodenseeraum、Grossregion (ドイツのザールラント、ラインラント・プファルツ州の一部を含む地域)、Oberrhein) と②EMRより小規模な地域的メトロポール (Regiopole) が含まれる。

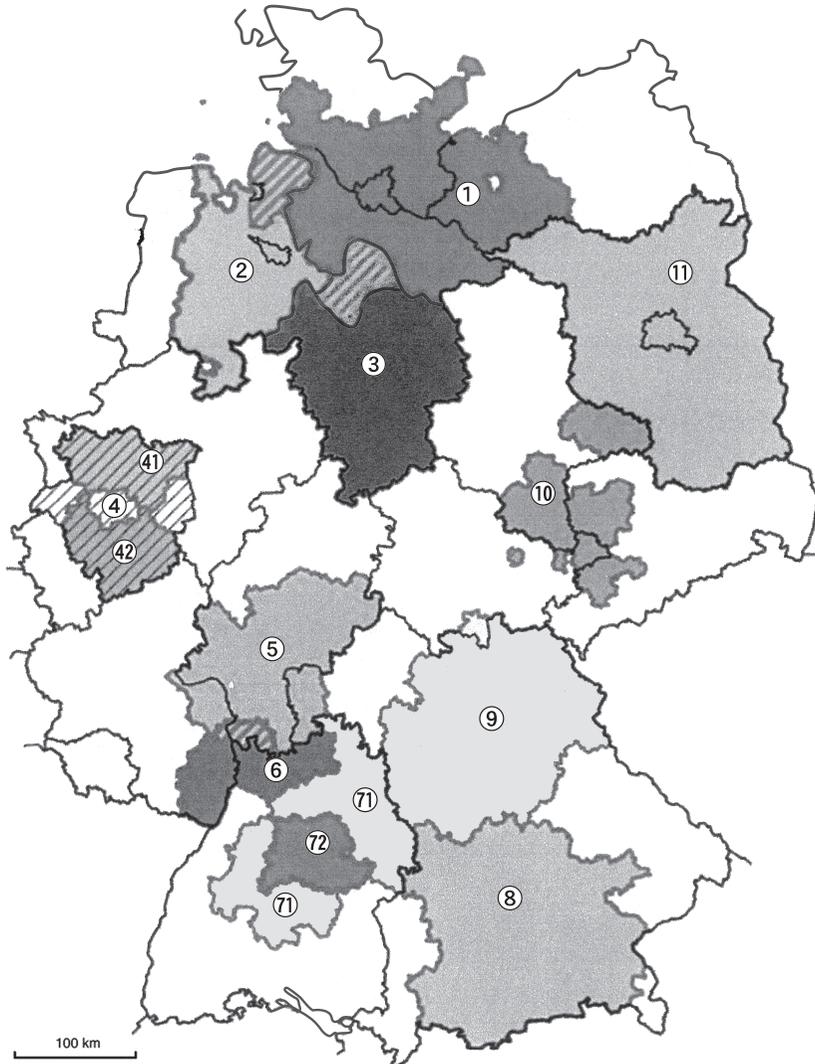
図1 「成長とイノベーション」の目標（一部省略）



出典：BMVBS（2006）による。

- | | |
|--------------------|----------------------|
| メトロポール地域 | ■ 農村地域を含む関係圏外帯 |
| ☐☐ 首都地域およびEMRの中核地域 | ■ メトロポール関係圏の漸移地帯 |
| ■☐ その他のメトロポール地域 | ☀ メトロポール関係圏内帯以外の成長地域 |
| ■ メトロポール関係圏内帯 | ●●● 安定化地域 |

図2 ドイツにおけるヨーロッパ・メトロポール地域（EMR）の分布



出典：Pütz（2016）による。

- | | |
|---|-----------------------------|
| ① EMR Hamburg | ⑥ EMR Rhein-Neckar |
| ② EMR Bremen-Oldenburg | ⑦① EMR Stuttgart |
| ③ EMR Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg | ⑦② Verband Region Stuttgart |
| ④ EMR Rhein-Ruhr | ⑧ EMR München |
| ④① Metropole Ruhr | ⑨ EMR Nürnberg |
| ④② Metropolregion Köln/Bonn | ⑩ EMR Mitteldeutschland |
| ⑤ EMR Frankfurt/Rhein-Main | ⑪ EMR Berlin-Brandenburg |

その場合に、「強きを強くする (Stärken stärken)」という目標は、一方的にメトロポール以外の地域を無視するわけではない。中核地域は辺地に至るまでその圏域の発展に対して共同責任を負うし、逆に辺地も中核地域のために責任を負う責任共同体 (Verantwortungsgemeinschaften) と考えられるからである (Schmitt 2009)。メトロポールはネットワークの中核をなし、その成長は圏内市町村との協力によってはじめて成し遂げられると考える人もある⁽⁹⁾。空間整備閣僚会議が2005年になって小規模なメトロポール地域まで認定してEMRを11にまで増やしたのは、できるだけ圏域を拡大して辺地農村を圏域に含めようとする妥協の戦略だったと考えられる。

EMRの目標は、EUや国際社会におけるメトロポール地域の経済的・社会的・文化的な成長であるが、具体的な戦略的政策としては、①域内周辺地域との関係を緊密化するとともに国際的ネットワークを強化する交通インフラの整備、②成長能力の高い地域の成長を促進し「強きを強くする」こと、③地域の国際化を図ること、④EUや国際的舞台への登場によってメトロポール地域のヨーロッパ (EU) 的視野を高めること、⑤イノベーションの推進とネットワーク化、地域的な知識管理を通して、知識社会空間およびそのネットワークを構築すること、などがあげられる (BMVBS 2007: 3)。ただし、11のEMRはそれぞれ強い個性をもつので、共通の目標推進モデルは存在しない。単一中心的なEMRと多極中心的な地域では大きく異なるし、単一州からなるものと圏域が複数の州にまたがる場合でも異なる。農村部が多く含まれるかどうかEMRによって異なる。

EMRはEUの中で種々の活動に参加する。他のEU諸国の大都市との交流によって、EU振興計画の財政支援を受けてEUの種々のプロジェクトに従事する。その場合に、成長地域の直接の近接圏では利益を得るだろうが、広い空間についてみると、社会経済的傾斜はますます増大する可能性がある。空間発展政策がメトロポール地域を強く指向することは、人口密集地域以外の地域の発展を疎かにすることになる。Kunzmann (2002: 344) は空間整備政策が一方的にEMRに指向する結果、辺地や敗者地域の急速な衰退を予想する。IKM (2005) もこの責任共同体の形成には「政治的扱い」が濃いとして疑問視する。

上述したように、空間整備の新解釈は「成長とイノベーション」とともに同等性の維持を考える妥協の産物であるが、Blotevogel (2006) は従来の空間整備とは異なる政策分野が含まれるこの空間発展政策にはもろ手をあげて賛成することはできないという。EMR

(9) 大空間的責任共同体においては、メトロポール地域は機能的には農村地域なしにはあり得ないし、農村地域はよく発展した都市やメトロポールを必要とするという (Kawka/Staats 2016)。

のすべてが成長地域⁽¹⁰⁾ではないにもかかわらず、乏しい公的資金をメトロポール地域に優先的に投資するのは適当でない。また、①メトロポール地域内域、②主に農村からなる大都市関係圏地域外の成長地域、③外縁の安定化地域（Stabilisierungsräume）という3つの空間カテゴリーの区分も現実には適合しない。EMRの圏域は市町村の協力関係によって区分するので、現実のメトロポール地域よりも広い面積を占めており、現実の都市・農村関係の実態を全く無視したものとなる。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別物である。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メトロポール地域を形成することは不可能である。IKM（2005）も、圏内における経済的に強い地域と弱い地域との連帯が成功するかどうかは疑問であると述べている。なお、図2にみられるように、全国を11に区分した「大空間的責任共同体（grossräumige Verantwortungsgemeinschaften）」は全国全地域をカバーしないことも大きな問題である。

IV 各EMRの概要

表1に示すように、1995年には6つのEMRが認定された後1997年にはザクセン三角地帯（Sachsendreieck、現Mitteldeutschland）が第7番目のEMRに認定され、その他の4地域は2005年の空間整備閣僚会議において認定された。これら11のEMRは表にも示すように、各EMRは性格をそれぞれ異にし、一様とはいえない⁽¹¹⁾。

- ① EMR Berlin/Brandenburgはベルリン・ブランデンブルク2州域を完全に包含し、広大な面積をもつ。BerlinとPotsdamの2市で圏域全人口の80%を占め、2010年以降Berlin市とその郊外、広大な農村地域の3地域に区分されている。
- ② EMR Frankfurt/Rhein-Mainはドイツの中央にあって、交通の中心をなすが、多極中心型で、圏域は3州（ヘッセン州、ラインラント・プファルツ州、バーデン・ヴュルテンベルク州）にまたがる。Frankfurtは狭い市域のために、経済活動には制約がある。

(10) EMRの中にはHalle/Leipzig-SachsendreieckをはじめBerlin-Brandenburg、Rhein-Ruhrのように人口減少（1997～2004年）した地域もあり、人口増加の激しいMünchenとは大きく異なる（BMVBS 2007：16）。

(11) 以下の記載は主にInformationen zur Raumentwicklung 5-2016やウィキペディアの説明をまとめたものである。ウィキペディアによると、観光なども含めて長い説明はあるが、これまでの活動には全く触れていないところもある（例：EMR Rhein-Neckar）。

Bergstrasse郡とWorms市はEMR Rhein-Neckarにも二重に加入する。

- ③ EMR Hamburgはハンブルク、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、ニーダーザクセン、メクレンブルク・フォアポメルンの4州にまたがる。1960年代以降この地域では旧西ドイツ3州とその市郡は協力関係にあるが、2012年にはメクレンブルク・フォアポメルン州の2郡（Ludwigslust-Parchin郡、Nordwestmecklenburg郡）とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のOstholstein郡、Neumünster市、Lübeck市も加入した。また、2017年3月にはメクレンブルク・フォアポメルン州都Schwerin市も加入した。なお、Cuxhaven郡は本EMRと同時にEMR Bremen-Oldenburgにも加入し、ハンブルク市を指向するSoltau郡とハノーファー市を指向するFallingb. 郡の合併によって形成されたHeidekreis郡（ニーダーザクセン州）はハンブルクとハノーファーの両EMR地域に所属する。
- ④ EMR Münchenはバイエルン州南部の大部分を圏域に含むもので、München市を中心とする単一中心型の地域であり、政治、経済、学問、社会のネットワーク化、都市と農村の協力強化、自然と環境に調和した経済空間や生活空間としての地域魅力の強化による生活の質の向上、投資や専門家を求めることによる競争力の強化、移動性（交通関係）、知識、経済、環境への計画の開始、域内やそれを越えた地域とのアクセス、移動性、交通接続の改善を目標とする。
- ⑤ EMR Rhein-Ruhrはルール川に沿ったルール地域とライン川に沿った「ライン軌道（Rheinschiene）」からなり、人口は1,000万人を超える多極中心型の広大なメトロポール地域で、総生産（GDP）は世界12位に位置するEUの中心的存在である。1994年2月のノルトライン・ヴェストファーレン州の州空間発展計画案（LEP-Entwurf）では、都市と地域は相互に協力することによって将来のヨーロッパの空間構造の骨格を形成するものとしたが、EMR Rhein-Mainの場合とは違って、比較的大規模な多数の都市間にはライバル関係が強く、地域統一はこれまでできないままである。本EMRの中にはMetropole Ruhr（1920年結成、人口510万人）とMetropolregion Köln/Bonn（1992年結成、人口360万人）があるが、Düsseldorf市はいずれの地域にも含まれていない。
- ⑥ EMR Stuttgartは単一中心型の地域であり、直接選挙によって地域議会をもつ広域自治体としてのシュトゥットガルト広域圏（1994年結成）が中心である。シュトゥットガルト・メトロポール協力地域（Kooperationsraum MR Stuttgart）は、人口520万人、面積15,400km²で、5地域（Region）からなる。メトロポール地域内帯は大部分がシュトゥットガルト広域圏の圏域からなり、空間整備計画、インフラ整備計画、景観公園計画、広域交通計画、経済振興や観光振興のほかに、EU関係業務や廃棄物処理管理を主な業務

とする。そのほかメトロポール地域外帯と農村地域が含まれる。

- ⑦ EMR Mitteldeutschlandは旧東ドイツ地域からなる唯一のメトロポール地域で、ザクセン、ザクセン・アンハルト、テューリングゲン3州の7市6郡と50の企業と大学、商工会議所の連合からなる⁽¹²⁾。1997年にはザクセン三角地帯と名づけられたが、2010年には現在の中部ドイツ・メトロポール地域（MR Mitteldeutschland）と改名された。圏域も複雑に変化し、Jena市やMagdeburg市、Gera市、Dessau-Rosslau市が加入したが、2013年にDresden市とMagdeburg市が相次いで脱退した。

上述したように、以下の4地域は2005年の空間整備閣僚会議において認定されたEMRで、人口規模も比較的小さく、全国全地域にEMRをできるだけ張り付けるために追加的に認定されたものと考えられる。

- ⑧ EMR Bremen-Oldenburgはブレーメン州とニーダーザクセン州からなるもので、2010年7月にはMünster市に近いOsnabrück郡も加入した。圏域の基礎となるのは地域的作業共同体（RAG）ブレーメン・ニーダーザクセンとオーデンプルク地方であるため、奇妙な形の圏域境界がみられる。この地域の北部にあるCuxhaven郡は、本EMRと同時にEMR Hamburgにも加入する。
- ⑨ EMR Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburgに含まれる390万人はニーダーザクセン州人口の半分を占める。本地域の重要性は空間整備閣僚会議で早くから認識され、Hannover市は国際的知名度を高めてきた。「都市ネットワーク」をテーマとするエキスポ2000の開催はその象徴といえる。ただし、この地域はドイツのメトロポール地域の中では常に最小クラスであり、エキスポ2000の開催後都市ネットワークの拡大がさらに進められ、2005年にはGöttingen市を含めた地域をもってEMRに認定されたが、将来はGöttingen市だけでなくWolfsburg市も中心都市とすることが推奨され、2009年6月にはメトロポール地域ハノーファー・ブラウンシュバイク・ヴォルフスブルク有限会社（MR Hannover、Braunschweig、Wolfsburg GmbH）が誕生した。
- ⑩ EMR Nürnbergはバイエルン州北部に位置する多極中心型の圏域であるが、Nürnberg、Fürth、Erlangen、Schwabachの4市を中心とする都市グループはすでに25年前から協力関係にある（Schmitt 2009）。1990年代末に地方新聞がNürnbergはMünchen、Frankfurt、Stuttgartに並ぶ南ドイツ第4番目のメトロポール地域だと宣伝し、2005年4月にEMRに

(12) Dresden、Magdeburg、Erfurt 3市は加入していないが、これらの都市には多くの加入企業が立地する。

認定された。しかしその後、2010年にWürzburg市が脱退し、2013年にはSonneburg郡（チューリングゲン州）が加入した。

- ⑪ EMR Rhein-Neckarはバーデン・ヴュルテンベルク州、ラインラント・プファルツ州、ヘッセン州の境界地域にあり、全国7番目の経済圏といわれる。ライン・マイン地方とStuttgart市との中間にあるため交通が便利で大企業の拠点多く立地する。本地域では州を超えた市町村や団体の協力関係には伝統があり、ライン・ネッカー地域の最初の州政府間協力協定は1969年に結ばれ、1970年にはライン・ネッカー空間整備連合が設立された。EMR認定後の2006年1月にはNeckar-Oldenwald郡（バーデン・ヴュルテンベルク州）やPfalz南部地方（ラインラント・プファルツ州）が加入した。なお、上述したように、Bergstrasse郡（ヘッセン州）はメトロポール地域フランクフルト・ライン・マインにも加入する。バーデン・ヴュルテンベルク州政府が要望するKarlsruhe市やライン中上流部との連携はまだ実現していない。

以上のように、11のEMRの圏域は全国全域をカバーするものではない。上述したように、国境付近には4つの国境を越えたメトロポール地域が形成されているが、そのほかにも、①人口10万人以上の中心都市や都市連合で、②EMR域外にあって、③大学など知識やイノベーションの能力をもつ経済的にも重要な大都市がある。これらはEMRに次ぐものとしてRegiopole（地域的メトロポール）と呼ばれる。2007年にRostock市がモデル地域となり、2012年以後政策的にも注目されるようになった。全国では82の大都市（人口10万人以上）のうち33が地域的メトロポールに含まれる⁽¹³⁾。2016年3月にはRostock、Bielefeld、Erfurt、Paderborn、Siegen、Trierの6市の提案による「ドイツ・地域的メトロポール・ネットワーク（Deutsche Regiopole-Netzwerk）」がRostock市で結成され、同年4月には最初の経済フォーラムが開催された⁽¹⁴⁾。EMRに対抗する発展策が論じられたものと推測される。

2005年の空間整備報告書には、土木・空間整備省のメトロポール機能の分析結果が示されている（BBR 2005：213、220、221）。同省は24の指標（後に28指標に変更）を用いて3つのメトロポール機能を市町村単位に分析したが、Blotevogel・Schulze（2009）

(13) Priebis教授によると、人口の多いDresden市（人口551,072人、2017年末）やKarlsruhe市（人口307,755人、2015年末）は重要ではあるが、Metropoleではなく、Regiopoleに属する。ただし、Regiopoleは正式に認可されたものではないという。

(14) <http://www.regiopole.de/deutschland/deutsches-regopole-netzwerk>（2019年5月3日閲覧）による。

は指標の選択が不相当だ⁽¹⁵⁾として独自の分析を行った。

3つのメトロポール機能50（13の決定・制御機能、17のイノベーション・競争力機能、20のゲートウェイ機能）を指標として439の市郡について主成分分析を行った結果、第1成分によって決定・制御機能の39%、イノベーション・競争力機能の61%、ゲートウェイ機能の52%が説明された。決定・制御機能の値が比較的低いのは、ドイツでは企業本社と公的決定機能の立地パターンが異なる場合が多いことによる。決定・制御機能の主成分得点はMünchen、Düsseldorf、Berlinの順で、Berlinは政府諸施設が立地するにもかかわらず企業本社が少ないため、第3位となる。全体の得点では第1グループのBerlin、Münchenの後に、第2グループとしてFrankfurt、Hamburgがくる。なお、Karlsruheは全体分類ではBremen、Nürnberg、Leipzig、Essenよりも上位にあり、イノベーション・競争力機能では9位にあるのが注目される。

この分析結果を後述の11のメトロポール地域（EMR）に調整すると⁽¹⁶⁾、表2に示すように、Rhein-Ruhr⁽¹⁷⁾がMünchen、Berlin、Rhein-Mainを抜いて先頭に位置し、Bremen-Oldenburg、Rhein-Neckar、Nürnberg、Halle/Leipzig-Sachsendreieck、NürnbergのEMRは著しく低位に位置する⁽¹⁸⁾。

ただし、この主成分分析でも指標に問題がある⁽¹⁹⁾としてBBSR（2011：33）は5分野（政治、経済、科学、交通、文化）の38指標についてヨーロッパの大都市のメトロポール機能について比重追加の分析を行ったし（表2参照）、5分野（社会的均衡、生活基盤、教育と資格、人口構造・集落構造）について26指標を用いたPütz（2016）の研究も

(15) イノベーション・競争力機能には大学や調査施設が含まれておらず、イノベーション活動を支える80%の民間企業も欠如する。また、ゲートウェイ機能に国内港湾の貨物量が含まれており、国際空港の旅客数よりも国内旅客数が高く評価される点でも問題がある（Blotevogel・Schulze 2009）。

(16) EMRは市郡単位ではなく、複数の大都市が含まれることが多い。

(17) 隣接する郡独立市を統合するので、EMR Rhein-Ruhrのような多極中心型の圏域では隣接する多数の郡独立市が加わることによって主成分得点が大幅に増加するものと思われる。

(18) BBSR（2011：126-127）によると、11のEMRのうちではヨーロッパ全体では67位のBremenが最下位である。掲載された125の大都市の中にはBielefeld（80位）、Dresden（102位）、Göttingen（103位）、Münster（106位）、Würzburg（116位）が現れるが、Karlsruheは欠落する。

(19) 政治・経済だけでなく科学分野でも決定・制約があるし、イノベーションも科学や会社関係だけで起こる問題ではないというが（BBSR 2010：34）、全ヨーロッパで共通して収集される資料的問題も考慮したものと考えられる。

表2 ドイツにおけるメトロポール地域のメトロポール度

メトロポール地域	主成分分析による分析結果				比重追加による分析結果			
	決定・ 制御機能	イノベーション ・競争力機能	ゲートウ エイ機能	全指標	決定・ 制御機能	イノベーション ・競争力機能	ゲートウ エイ機能	指標 合計
Rhein-Ruhr	22.40	12.29	12.97	14.80	14.86	10.64	10.73	36.25
München	14.30	13.16	10.15	12.46	8.05	13.99	6.34	28.38
Berlin	8.06	12.03	11.57	11.80	8.03	10.59	8.06	26.68
Frankfurt/Rhein-Main	8.74	8.50	11.32	10.00	6.53	8.53	7.59	22.65
Stuttgart	5.76	8.69	2.45	5.71	2.87	9.39	1.17	13.43
Hamburg	4.59	5.05	5.66	5.43	1.07	4.26	4.57	11.90
Hannover-Braunschweig-Göttingen	4.71	5.99	4.52	5.26	2.41	5.54	3.74	11.69
Halle/Leipzig-Sachsendreieck	2.80	4.72	2.92	3.77	0.90	4.29	1.84	7.03
Nürnberg	0.98	2.99	1.85	2.17	0.47	2.85	1.16	4.48
Rhein-Neckar	0.98	3.51	1.18	2.11	0.71	4.80	0.93	6.44
Bremen/Oldenburg	1.75	2.36	1.16	1.84	1.06	2.04	0.86	3.96

全指標・指標合計はメトロポール度を示す。

出典：Blotevogel・Schulze（2009）による。

ある⁽²⁰⁾。これらの研究はEMRの規模やそのメトロポール機能の特色を示すものではあるが、市町村間の協力関係、計画目標や計画の推進状況については明らかでなく、農村部がいかに成長しているかは不明である。

V EMRの特色と問題点 — むすびに代えて

以上にみるように、11のEMRにはそれぞれ特色があり、すべてのEMRが同じように組織され、活動しているとはいえない⁽²¹⁾。EMRの圏域は通勤圏や買物圏に代表される大都市圏よりも広く、経済空間的な結合関係よりも市町村の協力関係によって決定されたものであり、これまでの地域的な活動状況と強く関係する。協力組織には州や市町村など行政

(20) Pützはまた、2009年には5分野（人口集積、人口推移、経済集積、経済的推移、環境の質）について33指標を用いて分析しており、Blotevogel・Schulze（2009）とは違って、人口などの指標を用いたのが注目される。なお、分析方法では各指標の最大値を100として各メトロポールの値を指数に換算し、5分野は均等に20%に区分して点数を単純に加算して各メトロポールの得点を求めるものである。

(21) ウィキペディアによると、各EMRでは観光なども含めて長い説明はあるが、これまでの活動には全く触れていない場合もある（例：EMR Rhein-Neckar）。

機関だけでなく、企業や大学なども会員に加わる。しかも、空間整備閣僚会議による認定以後においても市町村の加入や脱退が行われており⁽²²⁾、EMRの圏域は固定していない。EMRの圏域は全域を覆わないので有力な大都市が域外に残され、国境を越えたメトロポール地域や地域的メトロポールを結成してEMRに対抗する動きもみられる。

EMRの活動の進捗状況は単一中心型か多極中心型かと関係する。通常、多極中心型よりも単一中心型の地域の方が地域協力を得やすいが、EMR Berlin・Brandenburgのように、圏域が広すぎることもあって活発な活動はみられない場合もある。多極中心型の場合には地域的な協力が得られないことが多い。中心的な大都市がライバル関係にあるEMR Rhein-Ruhrではメトロポール地域はKöln/BonnとRuhrに2分されているし、EMR Mitteldeutschlandにおいても対応が遅れている。しかし、多極中心型でもその中に中心となる都市が存在する場合には地域的な連携がなされ、活動の進展がみられる。EMR Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburgの場合には都市間のライバル関係もあって進行は遅れたが、今日の活動状況には振興資金の説明があり、活発な活動が行われていることが推察される。EMR Nürnbergでは早くから協力関係がみられる。

また、EMR Frankfurt-Rhein-MainやEMR Hamburgのように、その圏域が多数の州にまたがる場合にも協力関係の構築に困難を伴うことがある。しかし、州間の協力関係は協定によって処理され、協力関係が長く続いている場合もあり、決定的な不利要因とはいえない⁽²³⁾。

このような状況からして、いくつかの問題が指摘される。第1は活動の進捗状況についてである。11のEMRのうちでは人口規模だけでなく、メトロポール機能も異なる。決定・制御機能が強いのはBerlin/BrandenburgやFrankfurt-Rhein-Main、Münchenなどであり、Nürnbergのようにゲートウェイ機能だけが発達したEMRもある。したがって、すべてのEMRが同じ速度をもって進展するのは困難であり、実際の進展状況にも大きな差異がある。11のEMRのうちウィキペディアに目標や分科会を示していないのは、Berlin・Brandenburg、Frankfurt-Rhein-Main、Rhein-Ruhrであり、その他のEMRには目標に関する説明がある。したがって、わが国の新産都市や工特地域にみられたように、認定されたすべての地域がこぞって成長を遂げることにはならないものと考えられる。あるEMRは発

(22) 2005年の認定以後になって加入者があるEMRは良好な進捗状況を示すのに対して、脱退地域のあるEMRは問題の多いことを物語っているように思われる。

(23) EMR Hamburgについてみると、4州で地域計画(Regionplanung)はそれぞれ組織を異にするが、4州での計画は共同作業の一部にすぎず、共同計画構想はこれまでない。しかし、4州の共同作業については何ら問題ないとのことである(Priebs,A.教授のご教示による)。

展するがあるEMRはそのままという状況になるのは、新たな空間整備の目標としても適当とはいえない。

第2はその目標や分科会の問題である。ウィキペディアによると目標には地域の成長や競争力強化にだけ重点が置かれているEMRが多く、都市・農村間の協力強化を目標に掲げたのは——管見の限りでは——EMR MünchenとEMR Hamburgだけである⁽²⁴⁾。EMRの設定は新たな成長目標と従来からの均衡目標との妥協の産物といわれるが、農村地域の振興や都市・農村間の協力強化を目標に掲げないのは均衡目標を無視することになる。もっとも、農村部の面積はEMR Berlin/BrandenburgとEMR Rhein/Neckarとでは大きな差異があるし、メトロポール地域の地理的実態よりも広く設定されたEMRには、メトロポールの溢出効果を受けられない地域が含まれることになり、都市・農村間の協力による解決は一様でない。それは都市・農村間においてだけでなく、域内の都市間においてもEMRの中心都市（メトロポール）が急速な発展を遂げるので、その他の都市——とくに中心都市に指定されなかった上位中心地——は機能を奪われて衰退する可能性が強い。

これと関連した問題としてあげられるのは、EMRに含まれない地域が広く存在することである。図1に示すように、空間整備閣僚会議が意図したのは全国全市町村が11のいずれかのEMRに含まれることであったが、実際には図2に示すように、いずれのEMRにも所属しない地域が広く存在し、そこには国境を越えたメトロポール地域や地域的メトロポールが立地する。これらの大都市や完全に域外の市町村はEMRの振興によって不利な扱いを受けないかという問題がある。

上述したように、EMRはその進捗状況からみて、すべてのEMRが十分に責任共同体としての任務を果たし得るとは思えない。したがって、圏域外の市町村には——地域的メトロポールからも外れて——何ら恩恵に浴さない地域が存在する可能性がある。MKRO（2016）にもみられるように、成長目標と均衡目標との調和した空間整備政策が必要と考えられる。共同任務「地域経済構造の改善」（GWR）による経済的支援も、メトロポール地域と人口希薄地域の中心地の両方に与えられるべきである。しかもその場合には、Deiters（2016）が指摘するように、中心地認定については再調査に基づいて全国的な統一

(24) Priebis教授によると、活動の異なるEMRの中で都市・農村間協力の比較研究はなされていないようである。EMRの活動はインフォーマルに組織され、行政や計画の権限は乏しい。EMR Hamburgや同Berlin-Brandenburg、同Nürnbergでは農村地域との関係が強いが、その他のEMRではそれほど協力的ではない。しかし一般的には、農村地域を仲間に入れようとする傾向はあるが、利益や成果はないように思われるとのことである。

が図られるべきであろう⁽²⁵⁾。以上のように、ドイツの新しい空間整備政策にも幾多の課題が残されており、EMRの推進には大きな期待はできないように思われる。

【謝辞】本稿の執筆にあたりご教示くださったAxel Prieb教授（Wien大学）に対し、厚くお礼申し上げます。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

キーワード：空間整備／成長目標／ドイツ／同等の生活条件／
メトロポール地域（EMR）

【文献】

- 林宜嗣・中村欣央（2018）：地方創生20の提言 — 考える時代から実行する時代へ —、関西学院大学出版会。
- ベルリン駐在員レポート（2018）：欧州大都市圏リージョン（EMR）の現状。（www.jlge.org.uk/a888627bd11af6a017daa2f3aec577ce.pdf、2019年3月8日閲覧）
- 森川 洋（2017）：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、自治総研、470、pp. 1-22。
- 森川 洋（2019）：ドイツ『空間整備報告書2017年版 — 生活基盤の維持』の紹介、都市地理学14、pp. 127-137。
- Aring,J.（2009）：Europäische Metropolregionen — Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie. Kniening, J. (Hrsg.) : *Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Forschungs- und Sitzungsberichte 231, ARL,S.10-21.
- Aring,J.（2010）：Grossräumige Verantwortungsgemeinschaften (http://bfag-aring.de/pdf-documente/Aring_2010_Verantwortungsgemeinschaften 2016年10月20日閲覧) .
- BBR（Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung）（2005）：*Raumordnungsbericht 2005*, Bonn:BBR.
- BBSR（Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung）（2011）：Metropolitan areas in Europe.BBSR-Online-Pub. Nr.01/2100（BBSR（2010）：*Metropolräume in Europa*の訳書）.
- BBSR（2012）：*Raumordnungsbericht 2011*, Bonn: BBSR（調査報告：森川 洋（2017）：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）.
- Blotevogel,H.H.（2002）：Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7-2002, S.345-351.

(25) ただし、中心地の認定は州によって基準を異にするし、最近の調査に基づくものでもない。今日の消費者行動は従来の階層的な施設を利用するとは言いえないし、人口減少地域に対応した認定の改良が必要である（Deiters 2016）。

- Blotevogel, H.H. (2005) : Metropolen. ARL (Hrsg.) : *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S.642-647.
- 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.
- Blotevogel, H.H. und Schulze, K. (2009) : Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. Kniening, J. (Hrsg.) : *a.a.O.* S.30-58.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006) : *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*.
- BMVBS (2007) : *Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland*, Werkstatt: Praxis Heft 5.
- BRBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993) : *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen (ORA)*.
- BRBS (1995) : *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen (HARA)*. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8.03.1995.
- Deiters, J. (2016) : Der lange Abschied von der Theorie und Politik zentraler Orte. zum Buch von Karl R. Kegler "Deutsche Raumplanung. Das Modell der 'zentralen Orte' zwischen NS-Staat und Bundesrepublik". *Berichte. Geographie und Landeskunde*, 90-2, S.157-176.
- IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) (2005) : *Stellungnahme zur Fortschreibung der raumordnerischen Leitbilder für das Bundesgebiet und den europäischen Raum des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland von 19.01.2005*.
- Kaltenbrunner, R. (2006) : Der Unterschied zum Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse — nur ein Mythos deutscher Politik? *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7-2006, S.393-395.
- Kawka, R. und Staats, J.-U. (2016) : Metropolregionen und Bundesraumordnung, *Informationen zur Raumentwicklung*, 5-2016, S.535-541.
- Knieling, J. (2009) : Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist? Knieling, J. (Hrsg.) : *Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Forschungs- und Sitzungsberichte 231, ARL, S.1-8.
- Kunzmann, K.R. (2002) : Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7-2002, S.341-344.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2016) : *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* (Beschl. von der 41. MKRO am 9. März 2016).
- 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, Th. (2016) : Empirische Zusammenhänge der europäischen Metropolregionen in Deutschland, *Informationen zur Raumentwicklung*, 5-2016, S.543-553.
- Schmitt, P. (2009) : Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland — Positionen, Kontroversen, Perspektiven. Kniening, J. (Hrsg.) : *a.a.O.* S.60-100.