

ドイツの空間整備政策における メトロポール地域とレギオポール

森 川 洋

I はじめに

ドイツでは1990年の再統一直後からメトロポール地域 (Metropolregion) の認定が進められ、2006年6月末の空間整備担当相会議 (MKRO) の決定によってメトロポール地域は現在の11に増加した⁽¹⁾。その際決定された空間整備の新たな目標としては、①「成長とイノベーション」と②「生活基盤の維持」、③「資源保護と文化景観の形成」の3項目が掲げられ (森川 2022 a)⁽²⁾、完全な方向転換とはいえないまでも、これまでとは違ったある程度の方向転換を意味するものとなった。従来の「同等の生活条件 (gleichwertige Lebensverhältnisse)」確立一辺倒の空間整備政策から大都市を重視して「成長とイノベーション」を掲げ、「強きを強くする」政策が加えられたからである。全国どこに住んでも一定の生活条件を満たすべきであるとする「同等の生活条件」の確立は憲法に規定されているので、簡単に削除することはできないが、この新たな政策はある程度の方向転換を意味するものといえる。

筆者はドイツの空間整備政策における中心地構想 (森川 2017) やメトロポール地域の導入について前稿 (森川 2019) で紹介したが、その後時間の経過とともに、メトロポール地域の実態が明らかになってきたのでその状況を改めて紹介したい。しかも、2006年にはメトロポール地域の「妹」といわれるレギオポール (Regiopole) 構想が登場し、ドイツの空間整備政策には新たな動きがみられるので、本稿ではその動向についても紹介する。部分的には前稿 (森川 2019) と重複するところがあることを断っておきたい。

(1) 後述のように、2016年には国境を跨ぐ4つのメトロポール地域も認定された (注(9))。

(2) その後2016年のMKROでは、①競争力強化、②生活基盤の維持、③土地利用の制御と持続的発展、④気候変化とエネルギー変化への対応、の4項目に変更された。

Ⅱ メトロポール地域構想の展開

1. 戦後における空間整備政策とメトロポール地域構想の出現

戦後におけるドイツの空間整備政策の導入は都市と農村との格差拡大にあるといわれる (Blotevogel 2005 a)。大都市では負担過剰に悩まされ、農村では「負の再開発 (passive Sanierung)」の危機に曝されたからである⁽³⁾。1965年の連邦空間整備担当相会議 (MKRO)⁽⁴⁾によって「同等の生活条件」の確立のために都市的サービスの供給が重視され、4階層からなる中心地 (zentrale Orte) が認定⁽⁵⁾された。その直後の1970年代には黄金時代を迎えたが、やがて事態は変化してきた (森川 2017)。石炭危機・鉄鋼危機を経てルールやザールの古い工業地域が衰退し、農村よりも高い失業率をもつ都市が現れたし、農村のなかにもニーダーザクセン州北西部やボーデン湖沿岸地域などのように成長率の高い地域が現れた。したがって、個々の地域によって事情が異なるようになり、都市と農村という統一的な概念の下で政策を遂行するのは不適當なものとなった (Blotevogel 2005 a)。さらに、1980年代には環境問題が重要視されるようにもなったし、1990年にはドイツ再統一が行われ、東西ドイツ間の格差是正が大きな課題となった。

このような空間整備政策の歴史のなかで1994年ころに登場したのがメトロポール地域構想であった。大都市はこれまで必要とされてきた「負担軽減」に代わって、「ヨーロッパや世界各国との間に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的・経済的・文化的な発展の牽引車」とみられるようになった。それは、ヨーロッパにおけるEUの発展という特殊事情だけでなく、世界のグローバル化による競合強化の下で大都市の重要性が高まってきたからである。当時のヨーロッパではEU市場

-
- (3) 大都市は空間整備政策の対象としては重視されなかったが、負担軽減 (Entlastung) という術語はよく使用された。一方、農村における「負の再開発」とは集落の移転を意味する。ただし、ドイツの農村では戦後農家の経営規模拡大はみられたが、若者の大都市への流出は日本ほど激しくなかったので、「負の再開発」について考慮されたというのは驚くべきことである。
- (4) 連邦国家ドイツでは空間整備は各州が担当するが、全国的な決定事項は連邦と各州間の空間整備担当相会議によって決定される。もちろん、そこで決定されても各州は自州の事情に合わせて若干修正することはありうる。
- (5) 上位中心地、中位中心地、低位中心地、小中心地からなるが、小中心地は認定しない州が多く、最近では低位中心地に代わって基礎中心地 (Grundzentren) を認定する州が多い。

の完成のために、ドイツの空間整備政策のヨーロッパ化（EU化）が叫ばれた。ドイツおよびヨーロッパにおける大都市の活動力・競争力を強化させ、ヨーロッパ統合を強化させることとなった（Blotevogel 2005 a）⁽⁶⁾。

国際競争力の強化にとっては東京のような大都市が欠如したドイツの地方分散的な都市システムは不利であり、ヨーロッパ以外の大企業がヨーロッパの市場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社会資源の均衡配置や生態的安定性という点では優れているが、経済効率を高め国際競争力を強化するという点では有利なものとはいえない（Blotevogel 2002）。ドイツのメトロポール地域はヨーロッパのトップグループではない。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、ドイツのBerlin、Hamburg、München、Rhein-Main（Frankfurt）とRhein-Ruhrの5地域は第2グループに属する。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。

このような状況の下で行われたメトロポール地域構想の導入ではあったが、順調にスタートしたわけではない（Kawka・Staats 2016）。ドイツ農民連合会やドイツ郡会議（2006年）ではメトロポール地域構想の導入は連邦制の空間構造には適合しないものと考えられ、ドイツ都市連合会や市町村連合会（2006年）は中央集権的な政策の増進やメトロポール地域への集中を阻止することを要求した。ドイツにおける空間構造の将来をめぐる論争はメトロポール熱に浮かされたもので、農村地域とメトロポールからなる地域社会をきわめて理想主義的な活動構想と考え、口先だけにとどまるものと信じる人もあった（Leber・Kunzmann 2006）。

当時においては、農村地域に対する認識が弱まることによって農村地域が取り残されると恐れられたが、この論議は今日では変化してきた。メトロポール地域の経済力と対応するかたちで農村地域の強化がみられるからである。都市・農村間には対立ではなく

(6) この方向転換については憲法で定められた「同等の生活条件」の確立との関係については論議されたが、管見の限り、Priebis（2013：263）が多大な負担に対する旧西ドイツ住民の不満に触れているくらいで、ドイツ再統一の影響について触れた論文は少ない。再統一以前の旧西ドイツの大都市は経済的に発展し、地域の牽引車として十分に役目を果たしてきたので、農村の生活水準の向上だけが空間整備の重要課題であったが、再統一後の旧東ドイツの大都市は地域発展の原動力としての任務を果たしうるかどうかが疑わしい。したがって、大都市の成長を促すためにも、メトロポール地域の形成は必要な措置であったものと推測される。Blotevogel,H.H. 名誉教授の回答（2023年4月24日）によると、Mitteldeutschlandが成果を上げないのは中心的な大都市がなく、LeipzigとDresden、HalleとMagdeburgが競合関係にあり、中心都市の市長の活動が重要とのことで、筆者の質問については触れず、否定もされなかった。

協力が優先され、最近ではメトロポール地域の姿は変化したといわれる（Kawka・Staats 2016）。メトロポールは周辺の人口を集めることによってヨーロッパ的・世界的な機能段階に到達するというだけでなく、むしろ広い周辺地域のポテンシャルを含めて協力して地域の視認性（Sichtbarkeit）を高めているからである。中心都市も郊外も農村地域も同じ屋根の下に統合され、ドイツ各地域ではグローバル化の要求に対応して国際競争の中で活動できる基本条件が整備されてきた。これまで長く期待されてきた協力関係による付加価値が行政境界を超えた機能空間の発展に貢献することとなったのである。

2. メトロポール地域の機能

メトロポール地域のもつ重要機能には次の4点があげられる（Blotevogel 2005 a）。①民間企業や国家にとっての意志決定や制御の中心、金融の中心となる。②イノベーションや競争力機能を強め、経済変化や経済成長の牽引車となるため、研究開発機能が集中し、重要な文化施設も立地する。③ゲートウェイ機能の中心となり、国際的な交通結節点となる。国際空港が立地し、メディアが集中し、国際見本市も開催される。④シンボル機能も重要で、都市の文化景観やイメージが強調される⁽⁷⁾。

したがって、このような機能的特徴をもつメトロポール地域では、①将来、企業向けサービスや金融、保険、コンサルティング、メディア、研究開発などの就業者が集中し、単純な完成品生産よりも国際競争力のある知識集約的な製造業が経済的基盤となると考えられる。②メトロポール地域の活動は世界市場の要求に対応したものとなるが、しかし持続的発展を主導するため、従来の要求を放棄することにはならないだろう。③メトロポール地域に対する政策は立地・発展政策が中心であり、高度な能力分野への戦略的集中が必要である。それは伝統的な工業や港湾機能を必要としないわけではないが、ソフトな立地要因（文化、居住、余暇、環境）を重視することになる。そのためには、④メトロポール地域には最低限の組織が必要である（Blotevogel 2005 a）。

メトロポール地域における中心都市と農村地域間の協力は、連邦や州の資金不足もあって、補助金の獲得競争になるものではない。地域の一体化による地域発展のために市町村は協力し、あらゆる社会的力を結集して新たな発想や戦略を作り上げることが必要となる（Blotevogel 2005 a）。企業の競争力や労働市場における成長力、労働力の不

(7) ④シンボル機能は空間研究・国土計画アカデミー（ARL）の作業グループが強く主張したもので、Blotevogel（2005 b）では触れていない。Metropolregion-Wikipedia（<https://de.wikipedia.org/wiki/Metropolregion>. 2022年11月29日閲覧）でも4機能を挙げてある。

足が今日の重要課題であり、域内では都市も農村も共通の関心事に対する連帯（Solidarität）こそが必要なものと考えられている。

3. メトロポール地域の認定とその後の変化

上述のように、ドイツのメトロポール地域は1995年に6つ、1997年に1つ、2006年に4つが設定され（表1）、人口40万人以上がメトロポール地域の中心都市となった⁽⁸⁾。さらに、2016年には外国を跨いだ4つのメトロポール地域⁽⁹⁾も認定された。中には2つのメトロポール地域に重複して含まれている地域もある。その一方で圏域の変化もみられ、2013年にはDresden市やその周辺地域がHalle/Leipzig-Sachsendreieckから離脱し、名称もMitteldeutschlandに改名された。さらに、2017年には共通目標がなく活動が進展しなかったメトロポール地域Rhein-Ruhrが分離し⁽¹⁰⁾、メトロポール地域Rheinlandが設立されるとともに、ルール地域はルール地域連合（Regionalverband Ruhr）と呼ばれるようになった。

(8) 注(7)の資料による。ただし、Rhein-Neckarの中心都市Mannheim（人口31.1万人）やLudwigshafen（17.2）の人口は40万人に達しない。

(9) ドイツとフランス、スイス、ルクセンブルクとの国境地域においては国境を越えた多くの通勤が行われ、以前からInterreg地域に指定されたところもあった。しかし、その面積は小さすぎるためインフラの共同利用を目的として、Euregio Maas-Rhein（ドイツ側の中心都市はAachen）、Grossregion（Saar-Lor-Lux）（同Tier）、Trinationale MR Oberrhein（同Freiburg）、Grenzüberschreitender Verflechtungsraum Bodensee（同Konstanz）の4つが形成された。

(10) メトロポール地域Rhein-Ruhrは本来ライン河沿岸の豊かなライン地域と炭鉱地帯として発達していたが現在では寂れたルール地方とは地域構造が異なり、共通の目的ももたないため結局分離する結果となった（Growe・Terfrüchte 2022）。

表1 メトロポール地域の比較

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
認定年	1995	2006	1995	1995	2006	1997	1995	2006	2006	1995	2017	2017	1995			
人口 (2015年)	600.5	274.6	568.3	519.9	383.5	250.9	585.3	351.5	237.9	1,163.4	871.2	511.2	535.2	5,402.6		8,217.6
面積 (km ²)	30,547	13,751	14,755	28,338	18,580	9,114	24,676	21,785	5,639	11,743	12,278	4,435	15,363	194,291		357,600
人口密度 (人/km ²)	197	200	385	183	206	275	237	161	422	991	710	1,153	348	285		230
辺地農村人口比率	38.6	69.6	23.9	50.9	57.7	41	51.5	75.6	27.9	0			25	35.5		45.6
外国人比率	10.6	9	15.3	9.1	8.8	5	14.8	8.9	13.4	13.1			15	11.9		10.5
転入超過率	13.1	15.9	14.3	13.2	15.3	15.4	14.4	11.4	13	13.9			15.3	14		13.9
人口増加率 (11-15年)	3.9	2.3	3.6	2.7	1.7	1.6	4.9	1.4	3	1.8			3.5	2.8		2.3
居住面積 (m ²)	77.9	101.5	95.2	89.9	95.9	74.1	93.8	97.7	97.5	85.3			94.9	89.7		91.6
大企業 (250人以上)	932	452	1,049	839	601		1,138	657	374	2,207			1,018	9,119		14,157
サービス業就業者率	81	69.4	77	77.2	70.4	74.4	70.9	63.4	68.2	72.5			62.3	72.6		70.5
大卒就業者率	19.2	10.7	18.2	14.7	14.1	16.8	19.5	12.1	15.8	14.8			16.4	16.1		14.6
失業率 (2015年)	9.3	6.5	5	6.4	6.5	8.6	3.3	3.9	4.7	8.7			3.7	6.3		6.1
うち外国人失業率	21.1	19.8	12.1	16.4	19.1	24.1	7.5	11.2	10.6	21.6			8.7	14.8		14.7
自家用車保有率	510	661	651	629	668	579	712	754	577	612			713	649		672
GDP成長率%	4.6	3.1	3.2	3.4	3.9	3.1	3.7	3.9	3		3.3	2.6	3.9	3.6	3.4	3.5
就業者増減率%	1.9	1.2	1.4	1.2	1	0.3	1.7	1.2	1		1.2	0.7	1.2	1.3	0.9	1.2
就業者当たりGDP	69,087	66,880	84,294	77,764	80,803	62,315	90,444	72,408	77,980		77,644	68,125	85,679	77,814	67,934	74,538
14~19歳増加率	0.9	0.6	0.7	0.6	0.3	0.1	0.9	0.4	0.5		0.5	0.2	0.7	0.6	0.3	0.5
18~30歳増加率	-1	0.6	0.7	0.3	0.4	-2.4	0.6	-0.1	0.1		0.5	0	0.5	0.1	-0.6	-0.1
失業率 (2020年)	8.3	3.7	5.4	6.4	6.5	7.1	3.7	3.9	5.4		7.6	9.8	4.2	6.3	5.1	5.9
可処分所得 (2020年)	20,769	21,104	24,413	23,430	21,976	19,816	27,414	23,507	23,934		22,656	20,125	25,348	23,110	22,363	22,870
ブロードバンド	65	68.7	57	70.9	61.8	39	68.7	46.7	65.8		61.3	66.6	56	61.4	44	55.9

1 : Berlin-Brandenburg、2 : Bremen/Oldenburg in Nordwesten、3 : Frankfurt・Rhein・Main、
 4 : Hamburg、5 : Hannover/Braunschweig/Göttingen/Wolfsburg、6 : Mitteldeutschland、
 7 : München、8 : Nürnberg、9 : Rhein-Neckar、10 : Rhein-Ruhr、11 : Rheinland、12 : Ruhr、
 13 : Stuttgart、14 : メトロポール地域の平均 (人口と面積は合計)、15 : 圏外地域の平均、
 16 : 全国平均 (人口と面積は合計)。

転入超過率・自家用車保有率は1,000人当たり、2015年現在。GDP成長率・就業者増減率は2013-18年、%。14~19歳・18~30歳増加率は2013~18年、%。ブロードバンドは1,000Mbps以上の使用家庭比率 (%)。

地域11の人口、面積、人口密度は2021年末現在、地域12の人口、面積、人口密度は2018年末現在 (Wikipediaによる)。ただし地域11と地域12の面積の合計は地域10の面積と一致しない。

資料 : Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth (2019) (自家用車保有率より上)、
 BBSR (2021 : 54) (GDP成長率%より下) による。

III メトロポール地域の現状

認定後少なくとも10年以上経過したこれらのメトロポール地域はどのような状況にある

であろうか。

各メトロポール地域の状況はさまざまで、人口や面積、農村地域の広さなどの違いだけではない（表1）。中心都市には単数のものと複数のものがあり、圏域にも単一の州に属するものと複数の州に跨るものがある。したがって、①単一の中心都市で単一の州からなるもの（München、Stuttgart）、②単一の中心都市で複数の州に跨るもの（Hamburg、Bremen⁽¹¹⁾、Frankfurt、Berlin）、③複数の中心都市で単一の州に属するもの（Nürnberg、Hannover、Rhein-Ruhr⁽¹²⁾）、④複数の中心都市で複数の州に跨るもの（Mitteldeutschland、Rhein-Neckar）がある。人口は1,163.4万人のRhein-Ruhr（次位は600.5万人のBerlin）から237.9万人のRhein-Neckarまで、面積は3.1万km²のBerlinから0.6万km²のRhein-Neckarまで、人口密度（1km²当たり）は991人のRhein-Ruhr（次位は422人のRhein-Neckar）から161人のNürnbergまで広く分布しており、さまざまなメトロポール地域がみられる。

したがって、メトロポール地域については種々の評価がなされている。Blotevogel・Schulze（2009）は全国439の市郡を対象として50のメトロポール機能に関する主成分分析を行った結果、その総合得点では、①Rhein-Ruhr、②München、③Berlin、④Frankfurt、⑤Stuttgart、⑥Hamburg、⑦Hannover、⑧Halle/Sachsen-Dreieck、⑨Nürnberg、⑩Rhein-Neckar、⑪Bremenの順となった。また、BBSR（2011：126）によるヨーロッパ内でのメトロポール機能指数⁽¹³⁾の比較では、5位Rhein-Ruhr、8位Frankfurt、10位Berlin、12位München、22位Hamburg、27位Stuttgart、29位Mannheim（Rhein-Neckar）、36位Hannover、52位Nürnberg、62位Leipzig（Halle/Sachsen-Dreieck）、67位Bremenの順となった（森川 2019、表1）。しかし、これらは当時の機能施設の保有状況からみたもので、認定直後の状況であり、メトロポール地域の活動実績とはいえない。

それに対して、Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth（2019）とBBSR（2021：54）の資料からなる表1は活動実績を示すものとみることができる。表1におい

(11) 本稿では11のメトロポール地域は以下このような略称を使うことにする。表1の凡例に示すのが正式名称である。

(12) 分離後も同じ。RheinlandではKölnとDüsseldorfがライバル関係にあり、Essen市を中心とするRuhrにも多くの大都市が含まれる。

(13) メトロポール機能指標は政治、経済、学問、交通、文化の機能にそれぞれ20%を与え、その合計得点をもってメトロポール機能の規模とする。政治では首都や国際または超国家的機関の所有、経済では販売額または従業員トップ500社、企業向けサービス業大会社、銀行、見本市の開催、学問ではトップ500大学、国際的研究機関、国際学術会議など、交通では空港旅客数、航空郵便量、コンテナ港湾、インターネット発信所など、文化では劇場、オペラ座、スタジアム、夏期オリンピック開催などが評価の対象となる（BBSR 2011）。

てまず注目されるのは、メトロポール地域の合計（平均）と全国の数値との関係である。多くの指標においてメトロポール地域（平均）は全国平均よりも高い数値を示すが、その差異は極めて小さい。例えば人口増加率（2011～15年）では全国平均が2.3%増に対してメトロポール地域の平均は2.8%増で、Mitteldeutschlandをはじめ5つのメトロポール地域（Bremen、Rhein-Ruhr、Hannover、Nürnberg）が全国平均以下となる。旧東ドイツでも首都のBerlinの人口増加率は高く、Mitteldeutschlandが全国平均以下となるのはありうることとしても、そのほかにも、旧西ドイツの上記4つのメトロポール地域が平均以下となる。その他の指標についても全国平均以下を示すメトロポール地域が多く含まれているが、全国の主要部分が11のメトロポール地域からなるとすれば、全国平均以下の地域が含まれるのは当然のことといえる。しかし、BBSR（2021）の資料にはメトロポール地域外の数値が示されており（表1）、それとの比較においてもいくつかのメトロポール地域はそれ以下の数値を示すのは意外な現象といえる。とくにMitteldeutschlandの場合にはすべての指標においてメトロポール地域以外の数値を下回り、Ruhr地域がそれに次ぐ（BBSR 2021：56）。

すべてのメトロポール地域が域外地域よりも経済的・社会的に高い水準にある地域とはいえないのである。日本では遠隔地の中小都市や農村部の経済条件が劣るので（森川2022b）、メトロポール地域と域外地域とを比較すれば、その間の格差は大きくなるはずである。ドイツでは中小都市や農村部からなるメトロポール地域以外においてもメトロポール地域に対抗すべき豊かさを持ち、可処分所得も大きく、人口が増加している地域が存在するのである。したがって、メトロポールは域内市町村との協力関係によってメトロポールの機能を高め、その国際競争力を高める機能を担ってはいるが、地域の牽引車として——少なくとも今すぐには——周辺農村地域を経済的に牽引することはできないように思われる。

11（または12）のメトロポール地域の比較においても実績はさまざまである。人口増加率（2011～15年）や可処分所得、失業率など経済的特徴についてみると、上位3位には1位にMünchen、2位にStuttgartとFrankfurtが位置するのに対して、下位では1位はMitteldeutschland、2位はBerlin、3位はNürnbergの順となる⁽¹⁴⁾。2017年に分離したRuhrは

(14) 表1に示すBBSR（2021）による8つの項目のうち、成績が最もよいのはMünchenで、Stuttgart、Frankfurtの順で続く。メトロポール地域外の平均より低い値の多いのは、Mitteldeutschland（平均より低い値の数8）、Ruhr（同5）、Berlin（同3）、Frankfurt（同3）、Hamburg（同2）、Hannover（同2）、Rhein-Neckar（同2）、Bremen（同1）、Rheinland（同1）となる。

BBSR (2021) の資料によると下位の第2位に属する。Werner・Fischer (2005) のやや古い資料によると、Münchenの経済力はLondonを抑えてヨーロッパで最上位に位置する。2002年には製造業が多いStuttgartとMünchenは100万人当たりそれぞれ934件の特許を申請して最高を記録したのに対して、サービス企業が多いLondonでは全体の申請件数は少なかったという。

メトロポール地域の中には農村地域を広く含むものとあまり含まないものがある。メトロポール地域の成長にとっては農村地域を含まない方が有利というわけではない。今日の農村は多様であって、以前のように一律に農業社会とはいえず、そのすべてが都市よりも遅れた存在とみるべきではない。メトロポール側にとって上からの目線で農村をみるのではなく、同じ屋根の下にメトロポールと周辺農村があって、両者は協力によってともに利益を得るべきであり、両者は共通の関心事について協力が必要である (Blotevogel 2005 a)。小規模なドイツのメトロポール地域にとっては連帯社会 (Solidargemeinschaft) の構築によって地域のポテンシャルを高めることが必要なのである (Kawka・Staats 2016)。

表1をみる限りにおいて、メトロポール地域外の地域 (農村地域) でもそのすべてが遅れた農村地域というわけではなく⁽¹⁵⁾、少なくとも現状では表1に示すように、メトロポール地域に参加しなければ大きな不利益を蒙るようにはみえない。地域間の協力関係の推進による地域発展が成功するときには、国土の全域をメトロポール地域に加入させるよりも、後述のレギオポールのような地域形成が次第に普及することになるであろう⁽¹⁶⁾。

域内の協力関係の構築にとっては州の境界やこれまで存在する組織の違いが問題になる。Eichhorn・Diller・Pehlke (2022) は、広域計画 (Regionalplanung)⁽¹⁷⁾がメトロポール地域の中心都市といかなる関係にあるかによって、①広域計画間の差異が少なく、メトロポール地域の政策に完全に統合しうるもの、②広域計画間のバラツキは①よりも大きい、調整の可能性が高いもの、③メトロポール地域の政策において広域計画の評価は低い、中

(15) Mose (2018) は、①人口集積地域の近郊農村、②「緑の住居」としての居住農村、③観光地農村、④農業の活発な農村、⑤企業活動の盛んな農村、⑥問題のある辺地農村の6タイプに分類しており、その1つに旧東ドイツを中心とする遅れた農業地域がある。遅れた農村地域が完全になくなったというわけではない。

(16) 今のところ、レギオポールの発展にはメトロポール地域と同様に大きな期待がある。しかし、全国すべての市町村がメトロポール地域とレギオポールの地域に加入することは困難と考えられる。それらの市町村の措置について具体的な対策があるかどうかは不明である。

(17) ドイツでは州の空間整備計画と市町村の計画との間に郡独立市 (kreisfreie Stadt) を含めた数郡によって設定される広域計画がある。

心地域では統一的な広域計画がみられるもの、④中核的用具となる広域計画がなく、空間整備計画との整合性が乏しいものの4グループに分類する。①グループにはRuhr、Rhein-Neckar、Frankfurtが属し、広域計画はメトロポール地域のなかに完全に統合されている。②グループにはBerlin、Hannover、Frankfurt、Stuttgartが含まれ、これらのメトロポール地域では各地域の空間整備が強力に実施されている。③メトロポール地域の政策において広域計画の評価は低い、中心地域においては統一的な広域計画がみられるものには、バイエルン州のMünchen、Nürnbergが含まれる。④空間整備の分断性が強いのはMitteldeutschland、Bremen、Hamburg、Rheinlandである。

このような組織の差異はメトロポール地域の運営に強く影響する。特に④グループに属する場合には活動の進行を阻害することになる。以下において進行の遅れた④グループの事例としてMitteldeutschlandとHamburgについてやや詳しく紹介する。

1. メトロポール地域：Mitteldeutschland

本メトロポール地域はかつてのザクセン工業地域を中心に1997年に形成されたものであったが、当初から問題をはらむ地域であった（森川 2019）。上記のように、2013年にはDresden市とその周辺郡が離脱した⁽¹⁸⁾のは、テューリンゲン州、ザクセン州の都市間結合が強いなかであって、Dresden市やMagdeburg市は孤立していたからである（Rosenfeld 2021）。その後経済界主導の運営に移行したが、企業間ネットワークにおいても強い通勤関係で結ばれたHalle市とLeipzig市がメトロポール地域の中核都市になるのは当然であるとしても、この地域だけではメトロポール地域として通常期待される機能が貧弱で、州都はまったく含まれず、決定・制御機能が欠けるのが大きな弱点といえる。イノベーションや競争力機能においてもDresden市との統合が望まれるし、地域外との交通的なアクセスの問題があり、ゲートウェイ機能の改善も必要である。メトロポール地域の競争力強化は重要目標であるが、今日の組織は十分でなく、本メトロポール地域には10の作業グループが設置されてはいるが、実現の危ういものもある。掲げられた課題自体が本メトロポール地域にとって中心となるべき課題なのかどうかも問題であり、メトロポール地域の発展に関して関係3州の政策の協調が望まれる。

また、非自治体代表（企業）が組織に参加するのは利益もあるが、民主的規則からみて問題がある。作業計画には具体的活動に関する説明がほとんどなく、投入資金も不明

(18) 正式会員として加入していたMagdeburg市もDresden市とともに離脱した。

瞭である。特に重要なことは、企業の参加が中心となるため地域境界が不明確なものとなる。さらに、本メトロポール地域と競合する種々の組織が存在することも問題となり、組織の結合関係に応じて地域の境界が設定されることになる⁽¹⁹⁾。

一方、離脱したDresden都市圏においては域内の企業間のネットワークが強く、自律的發展を目指すことになった。Dresden市⁽²⁰⁾、Erfurt市、Magdeburg市ではレギオポール地域（Regiopolregion）が形成され、これらは将来明確に協力関係が構築されるべきである。とくにDresden市は本メトロポール地域のイノベーションや経済成長にとって重要であり、メトロポール中心においてはDresden市との協力関係を再構築すべきであり、「強いレギオポールを伴う協力的なメトロポール地域」の目標が強く打ちだされるべきである（Rosenfeld 2021）。

2. メトロポール地域：Hamburg

1995年のメトロポール地域の認定後、2012年にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のOstholstein郡とLübeck・Neumünster両市、メクレンブルク・フォアポメルン州のLudwigslust・Nordwestmecklenburg両郡の加入、2016年には州都Schwerin市やParchim（郡の一部）の加入により、面積が拡大してきた。その点では本メトロポール地域には大きな期待が寄せられたが⁽²¹⁾、組織に問題があるため、表1にも示すように、大きな実績を上げていない。

本メトロポール地域は有名な大都市とさまざまな特徴をもつ農村地域や地方都市からなるが、本メトロポール地域を構成する4州の空間整備はそれぞれ独自の視角（Blickwinkel）をもつ。そのため、新たな構造改革を求める政策の実施は困難であり、共同計画の作業のなかで最大限効率を高めることにとどまった（Wacker 2016）。これには4州だけでなく、4つの異なる広域計画の組織も関与しており、計画の実践には無

(19) 通常メトロポール地域は行政単位（郡、市町村）によって構成されるが、企業単位の場合には加入しない企業もある。Mitteldeutschlandのメトロポール地域には飛地がみられるのはそのためである（図省略）。

(20) ただし、Dresden市（人口63.0万人（1939年）、55.5万人（2021年））は次章で述べるレギオポールには全く含まれず、独自の途を歩んでいるようにみえる。Mitteldeutschlandが成果を上げないので、離脱したままでもそれほど不利益はないものと考えられる。

(21) Blotevogel・Schulze（2009）のメトロポール機能に関する主成分分析によると、本メトロポール地域の総合得点はFrankfurtとともに第2グループに属し、Halle/Leipzig-Dreieckのように低い得点ではなかったし、圏域は4州に跨るとはいえ単一の中心をもつため、筆者は前稿（森川 2019）では本メトロポール地域は良好に成果を上げているものと考えていた。

駄な労働も多かった。ただし、50年以上前につくられた振興調整資金は統合されることなくほっそりと維持されており、本メトロポール地域の都市・農村間の格差克服に利用され、共同作業はその地域にとって付加価値を得ることにはなっている。

本メトロポール地域は単一の中心都市をもち4州に跨る点では3州に跨るFrankfurtと類似し、Blotevogel・Schulze（2009）の分析において中程度に評価されたにもかかわらず、これまでに大きな実績を上げているFrankfurtとは大きく異なる。Frankfurtの場合にも組織に問題がなくはないが（森川 2019）、本メトロポール地域に比べればより順調に機能しているものと考えられる。

これまでの考察は2例に過ぎないが、州を跨るメトロポール地域の場合には組織の問題が複雑に関係し、メトロポール地域が機能を発揮するには困難な問題が伴うようである。その点では、最も有利な状況にあるのは州都を中心都市として単一の州によって形成されたMünchenやStuttgartということになる。11のメトロポール地域の活動は一様に進展しているとはいえず、今日までさまざまな状況にあるものと考えられる。

IV レギオポールの構想

レギオポールおよびレギオポール地域は、今日、市町村間協力の形態としても中心地システムの新たな階層的レベルとしても注目されている。レギオポールは、MKRO（2016年）においてもメトロポール以外における成長・イノベーションの中核として重要視され、空間整備報告書（2021年）においてもドイツ都市の「競争力強化」目標の一つに加えられている（BBSR 2021：22、52）。2019年の「同等の生活条件」委員会の結論においても「レギオポール・ネットワークの形成と振興」が推奨され、レギオポールは連邦居住・都市発展・建設省（BMWSB）の「地域強化計画」にも採用された（Grove・Terfrüchte 2022）。メトロポール地域が認定された段階で、通常の上位中心地よりも高い機能をもつ都市が自分たちにふさわしい任務を要求したものだといえる。

メトロポール地域の認定より以前にもレギオポールの発想は全くなかったわけではない。Blotevogel（1985）はノルトライン・ヴェストファーレン州の上位中心地において機能的差異があり、上位中心地の上に地域的メトロポール（Regionalmetropolen）の階層を導入すべきであると主張していた。しかし、今日のレギオポール論議の発端となったのはAring・Reuther（2008）の発想であった。

Aring・Reutherの構想は、2006年にKassel大学の建築・都市計画・景観計画がRostock市などの協力によって実践された際に、計画・政策部門において新たな作業概念として採用された。Aring・Reuther（2008）はドイツの大都市（人口10万人以上）⁽²²⁾82のうちメトロポールの人口密集地域以外に存在する33をメトロポール機能指数とメトロポール地域からの距離によって図1のように4分類した（Steinmüller 2013）⁽²³⁾。ただし、この中にはすでにメトロポール地域や国境を跨ぐメトロポール地域に加入している都市もあり、独自にレギオポール地域を形成しうるのは12市くらいである（図2）。もちろん、他のメトロポール地域に加入した都市はレギオポール地域を形成できないという規則はなく、国境を跨ぐメトロポール地域Großregion（Saar-Lor-Lux）に加入するTrier市はレギオポールとしても積極的に活動している。

Aring・Reuther（2008）は、レギオポールを「メトロポール地域外にある孤立した大都市（solitäre Großstädte）」であって⁽²⁴⁾、メトロポール地域から距離が遠くなるほど周辺地域に対する機能は強化されるものと考えた。したがって、レギオポールの機能的特性を指標として特定することはできないが、レギオポールの特徴として次の3点をあげる（Aring・Reuther 2008：23、Steinmüller 2013）。①人口10～30万人の大都市で、②レギオポールは周辺農村地域を含む。③都市規模と上位のメトロポール地域からの距離とのコンベンションが問題で、遠距離になるほど周辺地域への供給機能は高くなる。

今日、レギオポールは「メトロポール地域の妹（Metropolregion light）」または「上位中心地に若干プラスしたもの（Oberzentren plus）」と考えられており、メトロポール地域と上位中心地の中間的存在として理解される。それはメトロポール地域外にある人口10～

(22) ドイツでは人口10万人以上が大都市、2～10万人が中都市、中心機能をもつ人口0.5～2万人が小都市に区分される。ドイツの農村部では人口8,000人を目標とした日本の「昭和の大合併」に当たる市町村合併が1970年代（東ドイツでは1990年代）に行われたが、その後の合併は実施されていない。

(23) 4区分は次のようになる。①メトロポール地域から遠くメトロポール指標が平均以上の4市（Freiburg、Kassel、Rostock、Saarbrücken）。②メトロポール指標が平均以上でメトロポール地域の中心から90～140km離れた9市（Koblenz、Erfurt、Göttingen、Kiel、Magdeburg、Würzburgなど）。③距離は②と似ているが、メトロポール指標が平均以下の8市（Trier、Ingolstadt、Jena、Paderborn、Siegenなど）。④メトロポール指標は高いがメトロポール地域に近い都市（Aachen、Karlsruhe、Münster、Augsburgなど）。例外として認められる州都のSchwerin市（人口9.6万人）や大学都市Tübingen市（同9.1）やGießen市（同9.1）は含まれていない（図1）。

(24) ただし、Bielefeldの圏域ではGütersloh（人口10.1万人）、Herford（同6.7）、Salzuflen（同5.4）3市が含まれており、Bielefeld市は孤立した中心都市とはいえない。

30万人の大都市で⁽²⁵⁾、その都市圏は自家用車30分以内または通勤者20%以上が必要条件（十分条件は25%以上）といわれる。なお、レギオポール地域の境界設定に関する適当な指標はなく、政治的理解や地元の活動によって設定されている。

Aring・Reutherの構想以後、MKROはレギオポールに注目しており、空間開発目標案（2013年）においてメトロポール地域構想をレギオポールにまで拡大した。Bielefeld、Paderborn、Siegenの3市では2015年にレギオポール地域の設置を決定し、他の都市でも関心が示された。2016年3月にはRostock、Bielefeld、Erfurt、Paderborn、Siegen、Trierの6市⁽²⁶⁾でもってドイツ・レギオポール・ネットワーク（Deutsche Regiopole-Netzwerk）がRostock市で結成され、2016年4月にはこれらの都市とBerlin市、Hamburg市の代表によって経済フォーラム・レギオポール地域が初めて開催された。

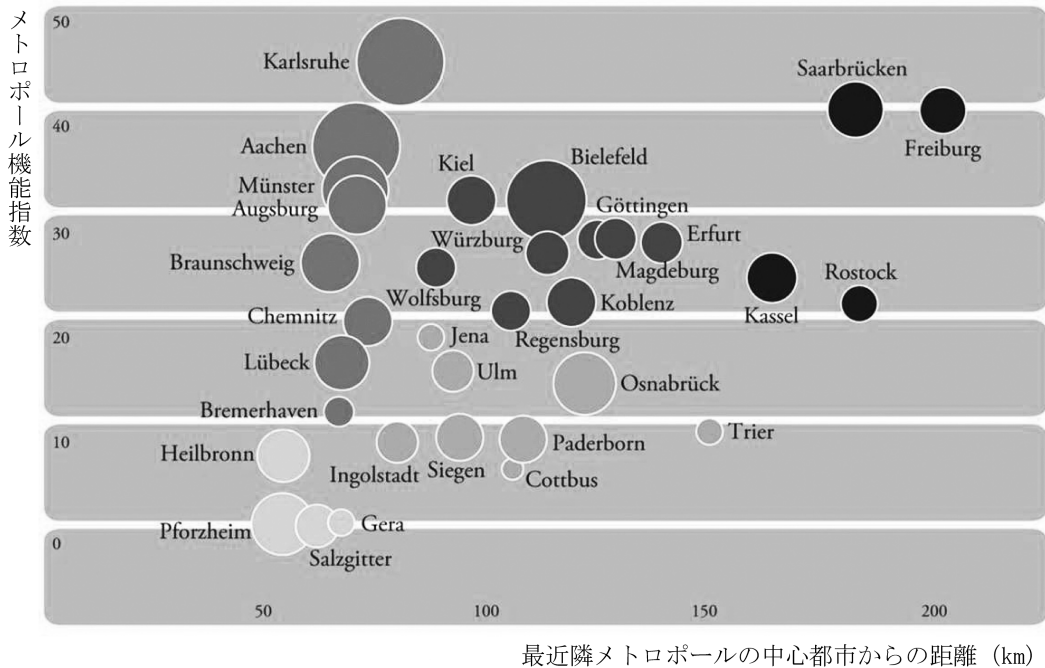
メクレンブルク・フォアポメルン州のRostock市⁽²⁷⁾やバイエルン州のIngolstadt、Regensburg、Würzburgなどの市では空間整備計画においてもレギオポール（2016年）やレギオ中心（Regiozentren 2020年）として認定され、ノルトライン・ヴェストファーレン州のDetmold県（Bezirksregierung）の広域計画（2020年）でもBielefeld市とPaderborn市が認定され、一部の州ではあるが正式に認定され、活発な活動がみられる。レギオポールも近い将来メトロポール地域と同様に、MKROによって全国的に認定されるものと推察される。

(25) 33市の中には2021年の人口が30万人を超えるBielefeld（人口33.4万人）、Münster（同31.8）、Karlsruhe（同30.7）や10万人未満のKaiserslautern（同9.9）とGera（同9.5）も含まれる。

(26) 2019年にはWürzburg市も加盟し7市となった。33市のうちメトロポール地域に加入する都市を除く全13市のうちでは、6市が未加入のまま残されていることになる。

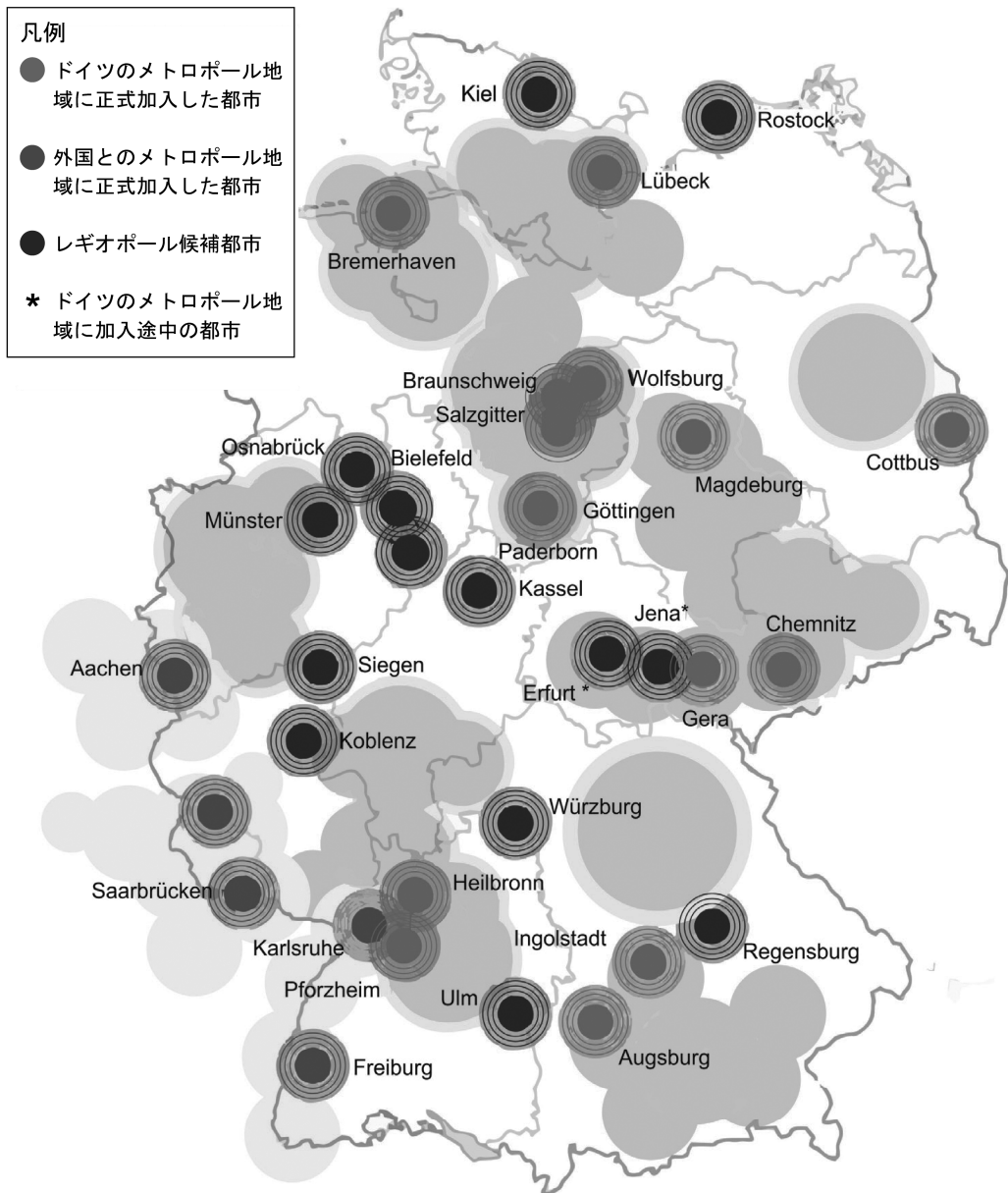
(27) 旧東ドイツの大都市（人口10万人以上）10市のうち1939～2021年間に人口増加がみられたのは5市で、11.8万人から20.8万人に増加したRostock市はJena市（6.8万人から11.0万人）に次いで増加率の高い都市であり、旧東ドイツでは最も活気ある都市といえよう。本レギオポール地域はハンザ都市・大学都市のRostock市とRostock郡およびVorpommern-Rügen郡のうちの中位中心地Ribnitz-Damgartenの圏域からなり、45.8万人が生活している。

図1 Aring・Reutherによるレギオポール候補都市の類型化



資料：Steinmüller（2013）による。

図2 レギオポール候補都市とメトロポール地域との関係



資料：Steinmüller（2013）による。

V おわりに

本稿はメトロポール地域のこれまでの実績とレギオポール構想の現状について考察したものである。2006年における11のメトロポール地域の認定以後すでに15年以上を経たので、各メトロポール地域の活動実績が明らかとなる。各メトロポール地域については認定当時都市機能の保有状況からみた成果が期待されていたが、期待とは異なる結果となっている地域も多い。メトロポール地域の人口は全国人口の66.6%を占めるためメトロポール地域の平均値は全国平均値と類似し、全国平均値よりも低い値を示すメトロポール地域が存在するのは当然のことといえるが、Mitteldeutschlandのように、メトロポール地域外の地域よりも低い値を示すところもあり、今日までほとんど成果を上げていない地域もある。それとは逆に、成果が特に著しいのはMünchenやStuttgartなど州都を中心都市として単一州からなる場合である⁽²⁸⁾。これらの地域は組織的な協力も実施しやすい地域とみられる。Frankfurtの場合にはその条件には反するが、周辺地域との協力関係が以前から構築され、比較的良好な関係にあったためと推測される。

冒頭で述べたように、メトロポール地域の計画はグローバル化やEUの方針に沿ったものであるとともに、再統一後の旧東ドイツ地域の都市システムの発展を目指したものとすれば、連邦の首都となったBerlinがそれなりの成長を遂げている点は評価できるが、南部のMitteldeutschlandの状況は目標から大きく外れたものと考えざるを得ない。再統一後30年以上を経た今日なお、東西ドイツの都市システムの格差が解消しないのは大きな問題といえる。

メトロポール地域の認定直後に始まるレギオポール地域はまだ全国レベルで認定されていないが、メトロポール地域と上位中心地の役割の間隙を埋めるものとして注目され、空間整備における必要性が認識されている。しかし、充実したメトロポール機能をもつメトロポール地域が全国で11も指定されている中であって、レギオポールがグローバルに活躍しうるのは大学や隠れた優秀企業（hidden Champions）など特別な機能だけである。それよりも「上位中心地プラス」の役割を強力に発揮して国内での存在意義を一層高めることと、遅れた周辺農村地域の活性化に成果を発揮することが期待されよう。

(28) これらの地域はドイツの経済成長の中心をなす地域であり、すべてをメトロポール地域の認定に帰することはできないであろう。

ドイツのメトロポール地域は、中心都市と周辺の農村地域とが協力して経済的競争力を高め、グローバル化に対応しようとする政策である。それは多極分散的都市システムのもつ短所を緩和する措置であり、東京一極集中の弊害に悩む日本などとは逆の問題のように思われる。16州からなるドイツでは州の形態が多様なため、州を跨いだメトロポール地域が現れ、州間の協力が必要となる。画一的な郡県区画からなる日本の行政組織では考えられないことである。また、日本でレギオポールに対応する機能をもつのは広域中心都市かもしれないが、都市の人口規模においてはあまりにも大きな差異があるし、都市の数も10に届かない。同じくグローバル化の波を受け競争力強化の対策に迫られながらも、ドイツと日本ではまったく異なる対応がみられる。

したがって、日本の地域政策にとって参考になる点は少ないが、近隣市町村間協力などは役立つかもしれない。ドイツでは市町村連合（**Gemeindeverbände**）などを通して行政の効率化や新たな発想の採用などに力を入れ、ある程度の効果を得ているように思われる。隣接市町村は競合関係にある場合が多いし、協力によっても同じように利益を得ることは困難であるが、広い視野に立って協力することが長期的に利益を得ることになる場合もあるであろう。もう1つは都市を適当に分類して、それぞれの機能に対応した任務を担わせようとしている点である。レギオポールは上位中心地とメトロポール地域との間にあるわずかな間隙にある都市に対して特定の任務を与え、競争力強化に役立てようとするもので、日本の地域活性化や東京一極集中の是正を目的とする定住圏構想や連携中枢都市圏構想、中枢中核都市の認定などと類似したところもある。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

キーワード：メトロポール地域／レギオポール／空間整備政策／
ドイツ／ミッテルドイチュラント（Mitteldeutschland）

【文献】

- 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2017-12（vol.43）：1-22.
森川 洋（2019）：ドイツの空間整備におけるメトロポール地域構想、自治総研2019-8（vol.45）：31-49.
森川 洋（2022 a）：ドイツ「空間整備報告書2021年版 — 競争力強化」の紹介、都市地理学17：96-101.

- 森川 洋 (2022b) : 日本の都市の機能と分類、特性. 地理科学、77-4 : 1-15.
- Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth (2019) : Vergleich der Metropolregionen in Deutschland 2019 (https://www.nuernberg.de/dokumente/berichte/sonderberichte_2019_s263.... 2023年1月19日閲覧) .
- Aring, J. und Reuther, I. (2008) : Die Regiopole- vom Arbeitsbegriff zur konzeptionellen Idee. Aring, J. und Reuther, I. Hrsg.:*Regiopolen. Die kleineren Großstädte in Zeiten der Globalisierung*. Berlin, 8-30. (未見)
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2011) : *Metropolitan areas in Europe*. BBSROnline-Pub. Nr.01/2100 (BBSR (2010) : *Metropolräume in Europa*の訳書) .
- BBSR (2021) : *Raumordnungsbericht 2021 Wettbewerbsfähigkeit stärken*.BBSR
- Blotevogel, H.H. (1985) : Die Abgrenzung Ausgeglicherer Funktionsräume. Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen. Bloch, A. (Hrsg.) : *Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen*. Hannover, 13-50. =Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 163. (未見)
- Blotevogel, H.H. (2002) : Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7-2002, 345-351.
- Blotevogel, H.H. (2005a) : Metropolräume und ländliche Räume—eine Solidärgemeinschaft? Vortrag im Fachkongress “Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik am 24.11.2005 in Hannover (<https://www.ml.niedersachsen.de/download/Prof.Dr.Blotevogel>)
- Blotevogel, H.H. (2005b) : Metropolregionen. ARL (Hrsg.) :*Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover:642-647.
- Blotevogel, H.H. und Schulze, K. (2009) : Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. Kniening, J. (Hrsg.) :*Metropolregionen:Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Forschungs- und Sitzungsberichte 231, ARL:30-58.
- Eichhorn, S., Diller, C. und Pehlke, D. (2022) : Regionales Flächenmanagement in den deutschen Metropolregionen. *Raumforschung und Raumordnung* 2022 (<https://doi.org/10.14512/rur.138>)
- Growe, A. und Terfrüchte, T. (2022) : Bedeutende Städte jenseits der Metropolregionen? Regiopolen und ihre Rolle im deutschen Städtesystem. *Raumforschung und Raumordnung* 2022 0/0:1-16
- Kawka, R. und Staats, J-U. (2016) : Metropolregionen und Bundesraumordnung. *Informationen zur Raumentwicklung* 5/2016:535-541.
- Leber, N. und Kunzmann, K.R. (2006) : Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolfiebers. *disP* 1663/2006:58-70. (未見)
- Mose, I. (2018) : Ländliche Räume. ARL (Hrsg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover:ARL. 1323-1334.
- Priebs, A. (2013) : *Dorfbezogene Politik und Planung in Dänemark unter sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen*. Kieler Geographische Schriften, 75 (森川 洋 (2013) : 書評、地理科学、48 : 221-224) .
- Rosenfeld, M.T.W. (2021) : Wie sind die mitteldeutsche Metropolregion und ihre Aktivitäten zu bewerten? Rosenfeld, M.T.W., Stefanski, A. (Hrsg.) :*“Metropolregion Mitteldeutschland” aus raumwissenschaftlicher Sicht*, Verlag der ARL 30:194-206 (<https://nbn-resolving.org/urn:ndn:de:0156-4295096> 2022年12月20日閲覧)

Steinmüller, L.M. (2013) : Die Regiopole. Eine Alternative zur Mitarbeit in einer Metropolregion?
RaumPlanung 3-2013:44-48.

Wacker, S. (2016) : Metropolregion Hamburg—mitten im Norden, *Informationen zur Raumentwicklung*
5/2016:579-583.

Werner, J. und Fischer, B. (2005) : Europäische Metropolregionen im Vergleich. *Statistisches Monatsheft*
Baden-Wuerttemberg 7/2005:3-11.