

# ドイツ連邦共和国における領域再編成 (Territoriale Neugliederung)の展望

大 爺 栄 一

## I 再編運動の歴史

### 1 19世紀までのドイツ国土

ドイツは、その歴史において、フランスが大革命の時期にそれ以前の *Gouvernement, Province* の地方組織を廃止して、全国を新たな見地から共和国の *Departement* に再編成し、また維新期に日本が、統一国家の地方行政の単位として県を以て全国を区画したような、合理的・総体的な地方行政区域設定を経験していない。

近世以降、3回の大きな領域の変動があった。30年戦争が終結したミュンスターとオスナブリックにおけるウェストファリア平和条約はその最初のものであったが、ここではドイツ外の大国の利害調整が優先し、いわゆるドイツ帝国(神聖ローマ帝国)は、オーストリア領を除いては、無数の宗教領や自由都市を含む無政府的な小領域の集合体と化してしまった。

19世紀初頭のナポレオン全盛時のドイツ諸邦に対する干渉と、その没落後のウィーン会議とを通じて形成されたドイツ語圏の地域像は、プロンセン、オーストリアの2大邦を両極とし、ザクセン、バイエルン、ハノーファーなど五六の中規模の諸邦(Land)、それに加えてチューリングン地方を中心とする多数のほとんど自立性を有しない小邦(その中にはザクセン・ヴァイマル・アイゼナハ公国と宰相ゲーテも含まれる!)とからなる、依然として統一性を欠くものであった。ただナポレオン時代の影響は、旧宗教領の消失とバイエルン、バーデンなどの諸国の拡大を通じて、より合理的な領域の改革を部分的には実現していた。

フランス・プロシア戦争の勝利は、プロイセンに対して、オーストリア除外の犠牲をはらったにしても、最初の統一的ドイツ民族国家を建設することを可能にした。しかしこの新しい帝国 (Reich) においては、プロイセンが、面積、人口ともにライヒ内の他の二十数邦を合したものに倍する圧倒的地位を占め、しかもその強力なヘゲモニーにも拘らず、ザクセン、バイエルンなどの諸邦の独自性を形式的には尊重しなければならない事態が存在した。

巨大なプロイセンは、その領域を、主として歴史的過程を通じて形成された、ブランデンブルク、シュレーズィエン、ラインプロヴィンツなどの十余りの州 (プロヴィンツ, Provinz) に区画していて、各プロヴィンツの間では人口・面積にあまり大小の差がなかった (人口3～500万、面積2～3万方 km)。プロヴィンツはふつう少数の行政区 (レギーリングスベツィルク, Regierungsbezirk) に分かれ、各レギーリングスベツィルクは数十のクライス (Kreis) を含む。クライスは Landkreis と、これと同格の Kreisfreie Stadt に区別され、Kreisfreie Stadt (Stadtkreis と呼ばれる) は、それ自体で一つの自治体 (ゲマインデ, Gemeinde) であり、ラントクライスは複数のゲマインデを含み、その中には Stadt と呼ばれるが Kreisfreie Stadt のランクには達していないゲマインデも存在する。

バイエルン以下の中小の諸邦はプロヴィンツに分かたれず、面積、人口の大きいものは複数のレギーリングスベツィルクに区画されていた。ラントクライスとシュタットクライス、さらに末端組織としてのゲマインデは全国を通じて一様に分布していた。

## 2 両大戦間の動き

1918年に成立した新しいドイツ共和国 (ドイツ名は変わらずに Reich) にとって、帝政時代から持ちこされたプロイセンと他の諸邦との格差と対立を調整して、より合理的なものとするのは、出発点において与えられた一つの課題であった。ヴィアイマール憲法の起草者であったフーゲー・プロイス (Hugo Preuss) は1918年11月に提出された憲法草案において、根本的なライヒ領域の再編成案を用意していた。その案によると、

## ドイツ連邦共和国における領域再編成(Territoriale Neugliederung)の展望

共和国は少くも100万の人口を持つほぼ同規模の12の邦(Land)とベルリン(Berlin)、ハンブルク(Hamburg)、ブレーメン(Bremen)、リューベック(Lübeck)の4つの独立都市によって構成され、プロイセン邦は存続しなくなる。なお、将来ドイツ人居住地域のみにも縮小されたオーストリアとの合邦が可能となる場合には、オーストリアと独立都市ウィーン(Wien)を諸邦と同格に考えるものであった。

プロイス案は当然のことながらプロイセン政府の強力な反対に直面し、また他の諸邦の賛成も、1919年の国民議会の同意をも獲得できなかった。国民議会は、一方ではプロイセンの解体、プロイセン政府の消滅を期待すると共に、他方、困難な国際環境は、ドイツの立場を維持するために強力な政府、就中プロイセンの統一と実力とを必要とする情勢であり、ついにプロイス案を退けて、プロイセンのライヒ内における地位をそのまま維持する体制を取らざるを得なかった。

しかしながら、プロイセンと他の諸邦との実力の格差の問題は、共和国にとって放置できぬものであり、そのために国民議会は1920年に Zentralstelle für Gliederung des Reiches と呼ばれる機関を設置して連邦の領域組織問題の根本的解決をめざした。〔両大戦間の領域調整問題が Reichsreform と呼ばれるのはこの故である。〕しかし1920年に小邦を統合して新邦テューリンゲン(Land Thüringen)を成立させたのがその唯一の成果であって、その後見るべき活動なしに1929年には廃止されてしまった。

インフレーションの危機から脱した20年代後半にこの問題は再び一般の関心を呼ぶことになった。1928年には中央政府は各邦を代表する閣僚を召集して、ここではプロイセンの各州を独立の Land として、従前からの他のラントと共に21の同規模のラントを以ってライヒを構成するのが望ましいとの結論が得られた。

大きな影響力を与えたのは1928年に前首相(1925/26)ハンス・ルッター(Hans Luther)が創始した Bund zur Erneuerung des Reiches の推奨した案であって、これはザクセン(Sachsen)、バイエルン(Bayern)、ヴュルテンベルク(Württemberg)、バーデン(Baden)の4邦に加えて17のライヒスラントプロヴィンツ(Reichslandprovinz)を創設するものである。これらのプロヴィンツは従来のプロイセンの12州と(ベルリ

ーンも1州の地位)、ハンブルク、ブレーメン、メークレンブルク(Mecklenburg)、チューリンゲン(Thüringen)、ヘッセン(Hessen)とからなり、かつ全体として一つのライヒスラント(Reichsland)を構成してプロイセンの統一を実質的に継承しようとするものであった。プロイセンの解体問題がその焦点であると同時にまた大きな障害となっていた従来およびその後の諸計画に対して、ルッターの提言は画一的な中央集権思想とラディカルな地方分権思想の何れにも与せず、また組織上、制度上確立した事項を尊重することによって実行可能性を旨とするものであった。

ルッター案は一般に好意をもって迎えられその実現は一時有望と見られていたが、しかしこれに伴うライヒ、ラント、ゲマインデのレベルの間での権限調整の問題、また当時プロイセンにおいて切迫していた内部的行政改革などとの関連で、結局具体的な成果を生むに至らなかった。

さらに20年代後半から30年代にかけてライヒ領域を10~20の地域単位に分割しようとする多数の提案が、都市の勢力圏、経済構造、方言分布、エネルギー源分布その他の種々の観点から行われた。これらは地理学的な地域把握の問題に対しては貢献したが、多くの案は共通して法制的・行政的な面での有効なアプローチを欠いていたためにアイディアの域を脱し得なかった。

ナチス党の政権獲得は、領域の再編成問題に一つの転機をもたらすものであり得た。より強力な中央集権的行政を旨とする政府は、統一的地方計画の基礎として1935年に国土計画庁(Reichsstelle für Raumordnung)を発足させ、36年には全国を36の計画地域(Planungsraum)に区画した。1937年には周辺地域の吸収によって懸案であった大ハンブルクの実現が見られた。その他にも二三の改革が行われたが、大戦の事態に突入してからは、地方レベルでの官僚行政機構と党行政機構との軋轢が甚だしく、それ自体としては有効であり得た Gleichschaltungsgesetz によるプロイセンの実質的解体もあまり意義ある結果を生まないままで敗戦に至ったのであった。

### 3 第2次大戦以後

#### a 占領地帯における諸邦の形成

ドイツ連邦共和国における領域再編成(Territoriale Neugliederung)の展望

1945年5月、首都ベルリンは陥落しドイツ軍の抵抗は終息した。連合軍はすでに決定されていた占領計画に従ってオーデル川(Oder)、ナイセ川(Neisse)の線から、メークレンブルク、プロヴィンツ・ザクセン、テューリンゲンの西部境界までの地帯にソ連軍が、それから西、オランダ、ベルギー、フランス国境までにイギリス、フランス、アメリカ軍が入ることとなった。中央政府が崩壊したため、占領軍は最初直接に軍政を施行したが、本稿の取扱う西側3国の占領地域においては、やがてそれぞれ将来の自治へと導く施策がとられた。

北部を占領したイギリスは旧シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州(Schleswig-Holstein)とハンブルク市に邦(Land)として自治権を附与し、旧ハノーファー州(Hannover)に、ブラウンシュヴィアイク(Braunschweig)、オルデンプルク(Oldenburg)、シャウンブルク・リップペ(Schaumburg-Lippe)の3邦を合して、新しくニーダーザクセン邦(Niedersachsen)を創設した。最も重要な決定はイギリス地区に残された旧ラインプロヴィンツ(Rheinprovinz)の北部に旧ヴェストファーレン州(Westfalen)とリップペ邦(Lippe)とが合されて、ルール工業地帯の全域を含み、大きな人口と生産力を持つ新しい邦ノルトライン・ヴェストファーレン(Nordrhein-Westfalen)が誕生したことである。一州でスエーデン、オランダなどを凌駕する実力を持つこのノルトライン・ヴェストファーレンは、一面では歓迎され、一面では西ドイツの将来における新しいプロイセン的な存在として警戒の目をもって見られた。

フランスはその占領下の旧バーデンとヴェルテンベルクの両邦の南半をそれぞれ独立の邦とし、第一次大戦後から特殊な関心を持つザール(Saar)地区は、併合への含みをもって領域を拡張して直接統治下においた。旧ラインプロヴィンツの南半に、占領地帯内で隣接している旧ヘッセン邦とヘッセン・ナッサウ州(Hessen-Nassau)の2地域、さらに旧バイエルン邦のファルツ(Pfalz)地域を合して作られた新邦ラインラント・ファルツ(Rheinland-Pfalz)は不自然な構成体として非難をうけた。

南部の合衆国占領地帯では、ファルツを除いたバイエルンの本体が1邦として独立したのは当然であり、旧ヘッセン・ナッサウ州とヘッセン邦のライン右岸地域がヘッセン邦(Hessen, 当初の名称は Gross-Hessen)となったのも自然である。南半がフランス占領地帯となった旧バーデン

およびヴェルテンベルク両邦の北部が、それぞれ独立の単位に留まることなく、合体して新邦ヴェルテンベルク・バーデン(Württemberg-Baden)となったのは、後の南西邦(Südweststaat)の形成への重要な契機となった。合衆国はこのほか補給港として北海沿岸に旧ブレーメン市と外港ブレーマーハーフェン(Bremerhaven)を保持し、ここにブレーメン邦の形成を認めた。

ザール地区を除く占領地帯の11州はそれぞれ1947年までに憲法を制定し、1948年秋から合同してボン(Bonn)で連邦共和国憲法制定に着手し、翌49年5月、ドイツ連邦共和国(Bundesrepublik Deutschland)基本法の西側3国による承認と発効を見た。講和条約に関してソ連と西側の3国との間に合意が成立せず、占領状態継続のままで西ドイツ国(ドイツ連邦共和国)が発足した。

1951年に、合衆国とフランスとの占領地帯内の、旧ヴェルテンベルク、旧バーデン両邦の地域に作られていた3州は、2占領地帯にまたがるための困難と、南バーデン邦(Südbaden)政府の異議にもかかわらず、住民投票によって新邦バーデン・ヴェルテンベルク(Baden-Württemberg)に統合された。歴史的・社会的要因からすれば旧2邦の復活が妥当であったとも考えられるが、主要な産業地帯である北半がすでに一体化されていたことと、独走的に巨大な北部の新邦ノルトライン・ヴェストファーレンに対抗できる有力な工業邦の南部における創設は、歓迎される要素を持っていた。ともあれ、“連邦はその南西翼において「近代化」された”(P. Schöller)。

1955年5月に西側諸国の占領体制を終結させるパリ条約が発効し、西ドイツは国家主権を恢復した。この時に存在した9邦は、住民投票の結果として1957年1月に復帰したザールラント(Saarland)邦を合した10邦として、以来連邦共和国を構成している。

今日の10邦はかくして便宜的措置であった4国分割占領の直接の産物であり、慎重な合理的過程を経て成立したものではない。現状に対する種々の批判はかかる歴史的事情に基づく点も多いと考えられる。しかし1939年当時、今日の連邦共和国の領域に存在した12邦と5州(旧プロイセンの)が11の新邦に統合された点、また個々の邦(Land)の形成に当って歴史的境界が相当考慮に入れられた点などを考え合わすと、私見では

全体として従前の何れの区画よりも高く評価されてよいものと考えられる。

b 基本法29条以後

西側3国とソ連とによる分割占領、その後の3国占領地帯における諸邦の創設は、副次的結果として従来の地域再編成問題での最大の難問、プロイセンの解体を最終的に完成した。選帝候領からプロイセン王国への発展過程の地域の中核であったベルリンを含むブランデンブルク地方(Mark Brandenburg)は、分割によってすべてソ連占領地帯に失われた。1500年代まではブランデンブルク候領は一片も存在しなかった西側占領地帯内の旧プロイセンの諸州には、プロイセン維持の感情は薄く、シュレースヴィヒ・ホルシュタインやニーダーザクセンの政治的独立は住民の多数の支持を得たものであった。

しかし1948・49年の基本法制定の過程では、当時の11邦はあまりにも一時的、応急的なものであって恒久的な基礎を欠いているとの見解が支配的であり、その結果、新しく形づくられる連邦共和国は、合理的な根拠をもった地域的行政単位から構成されねばならぬとの趣旨から基本法第29条が制定されることになった。

連邦共和国基本法第29条第1項。

「連邦共和国の領域は、郷土的結合性(Landsmannschaftliche Verbundenheit)、歴史的・文化的関連、経済的合目的性及び社会的構造に配慮しつつ、連邦法によって新たに地域的に構成されるべきである。この地域的再編成は、その規模と目的遂行可能性とにおいて、負わされるべき諸課題を有効に充足する能力を有する、複数の邦(Land)を創出すべきものである。」

基本法の規定に関しては、その当時、即時の実現可能性が期待されたが、占領軍当局は1955年の共和国の自主権の完全回復までは、1951年における南西邦の成立(予め基本法118条で規定)という例外を除いては、基本法29条の実現に極めて消極的であった。そしてこの規定に基づく根本的再検討が可能となった1955年には、すでに大略10年の歴史を持った戦後の新邦は、相応の一体感と新しい伝統とを獲得するに至っていた。

基本法制定直後の1949年9月に、連邦議会は国内領域の再編成に関する委員会を発足させて、この議会の任期である1953年までに2判定案

(Gutachten)を成立させている。また1951年6月には、連邦政府の決定によって、連邦基本法29条にもとづく地域再編成を目的とする専門委員会(Sachverständigen-Ausschuss)が設置された。その委員長は、実に、両大戦間期にこの問題にイニシアティブをとったハンス・ルッター元首相である。

委員会はその翌年に作業を開始し、1955年10月にその結論としての判定案が公表されたが、それは、この判定案を領域大改革の出発点として期待したものにとっては、意外に消極的なものであった。ルッター委員会は当時成立していた諸邦の大部分を、29条第1項の要請を満足するものと判断し、多数の邦に関連する包括的な再編成は必要がないとの見解を示した。ノルトライン・ヴェストファーレン邦の過大規模に関しても、いくつかの留保条件を附して現状維持が容認された。

ただ連邦西部のヘッセン邦、ラインラント・ファルツ邦とバーデン北部とにまたがった地帯においては、ライン川が邦の境界となっている現況は、マインツ・ヴィースバーデン都市圏(Ballungsraum Mainz-Wiesbaden)とマンハイム・ルートヴィヒスハーフェン都市圏(Ballungsraum Mannheim-Ludwigshafen)の分断を招いているので、その改善を目的とする地域再編成が必要であるとされた。この課題に対してルッター委員会はラインラント・ファルツ邦域の部分的なライン川右岸への拡大に始まる7案を提示したが、多数の可能性を列举したにとどまって決定的な優先案を示さなかった。ルッター委員会報告がその権威と当初の大きな期待とに反して急速に「<sup>注1</sup>歴史的文書」と化して大きな影響を持ち得なかった理由の一つは、この消極的な、決定案を回避する姿勢も与っていたものと考えられる。

1956年4月～9月の期間に、基本法29条第2項の規定によって問題地域の帰属に関する住民投票(Volksbegehren)が実施されたが、最高の賛成率(有権者数に対する)を得たラインラント・ファルツ邦のモンタバウア(Montabaur)地区の旧領ヘッセン・ナッサウ州(現ヘッセン邦)への復帰案でも25.3パーセントを獲得したにすぎなかった。特に旧バーデン邦では、1951年に、南西新邦形成に際して投票の過半の67万票が新邦に反対であったのに、この年のバーデン邦復活の住民投票では有権者の15パーセントに当る31万票が賛成票として投じられただけであった。



かくして、1949年の基本法29条制定によって生まれた連邦を形成する諸邦の再編成の機運は、50年代後半から膠着状態に陥ってしまった。一方、各邦の立場が相対的に強化したと相俟って、諸邦の内部では、中位・下位の行政区画に関して近代化・合理化を進めて、ラント自身を強化しようとの動きが生じてきた。この点について次節に述べることにする。

## II 70年代における各邦レベルの行政区域合理化

1949年代後半に誕生した諸邦は、その内部では旧来のクライスとゲマインデの区画をそのまま受けつぎ、レギーリングスベツィルクも戦前のものを、時には分割をうけた残片のままで維持していた。しかし主として1920年代に整理されたクライス、ゲマインデの区域は、戦後の人口移動と経済、交通事情の変化によって適性を欠くものと化しつつあったし、レギーリングスベツィルクも、特に寄せ集め色の強い二三の邦では根本的検討を必要としていた。

1960年代の終りから、各邦ではほぼ平行的にその内部の行政区画の整理(Gebietsreform)が進行したが、その実現は、邦政府の安定性との関連で時期的に相当のずれが見られる。

キリスト教民主同盟(CDU)の安定政権下のラインラント・ファルツ邦は気鋭のヘルムート・コール(Helmut Kohl)首相によって最初に改革が実施された。ぶどう栽培の小村落の多い地域性から、ゲマインデの整理は進まなかったが、新邦の成立に関与した3つの旧邦(プロイセンの2州とヘッセン、バイエルン)から受けついで5つのレギーリングスベツィルクは3つに統合され、邦の一体化に向って前進した。

従来、小規模のクライスフライエ・シュタットとラントクライスが多数分布していたバイエルンは、思いきった統合で両者ともその数を半減するのに成功したが、連邦諸邦の中ではまだクライスの規模の小さい水準にある。レギーリングスベツィルクに関しては、以前からの7区分は地域特性に合致したものであり、小修正のみで大きな変更はなかった。

バーデン・ヴュルテンベルクは初期に改革が実現した諸邦の中では、徹底的な近代化が成功した例にあげられる。ラントクライスの整理も大

幅であったが、特色のあったのはレギーリングスベツィルクの区域改正で、4つの数は従来通りであるが、9つのシュタットクライスのうち2つ、邦面積の約20パーセントに関連するものである。これによって占領期<sup>注2</sup>の遺産は一扫され、旧2邦の境界地帯での不合理は著しく改善された。全邦を12に新しく区画するRegionalverband(各レギーリングスベツィルクに3つづつ)の創設と共に、地域計画の推進と邦の統合化を促進するものであろう。

改革実現に時日を要した諸邦の中からノルトライン・ヴェストファーレンとニーダーザクセンについて検討しよう。60年代後期から着手され、1975年1月に実施されたノルトライン・ヴェストファーレンの改革は、最大の邦のものであるだけに全国的な関心がよせられた。注目されたのはラインハウゼン(Rheinhausen)のデュースブルク(Duisburg)、ヴァンネ・アイケル(Wanne-Eickel)のヘルネ(Herne)への編入その他の市の統合と、クライスフライエ・シュタットの数の思切った削減〔35→23ノイス(Neuss)、レクリングハウゼン(Recklinghausen)なども含まれる〕であったが、レギーリングスベツィルクに関しては、全体として現状維持にとどまった。1950年代のロンネベルガー(F. Ronneberger)の研究以来、重要な工業地帯であるルール産炭地域の行政的統合は大きな課題であったが、地域の中心、エッセン(Essen)、ボッフム(Bochum)、ゲルゼンキルヒェン(Gelsenkirchen)の3大都市の接点で3つの異ったレギーリングスベツィルクが鼻を突きあわす不合理は改善されなかった。ルール中心部を一括して切りとった場合、規模過大のおそれと、残された周辺地域処理の問題がある。また常にこの邦の懸案である旧ラインラントと旧ヴェストファーレンの間の調整が絡んできて、根本的解決を困難にしているのである。

時期的に最後の邦となったニーダーザクセンは、大きな旧ハノーファー州が小さな3邦を併合して成立したものであり、レギーリングスベツィルクとならんでフェアヴァルトウングスベツィルク(Verwaltungsbezirk)が存在し、各ベツィルクの区域も不自然なものが多かった。政改革案は旧邦ブラウンシュヴァイクとオルデンプルクを優遇したものであり、ハノーファーとブラウンシュヴァイク両市の附近でレギーリングスベツィルクの境界を一部修正したほかは、レギーリングスベツィルクの統合によ

## ドイツ連邦共和国における領域再編成(Territoriale Neugliederung)の展望

って有効な結果を得ている。ベツィルクの数は8から4に減少し、従来の7ベツィルクのうち6つまでが100万以下の人口であったが、最小でも140万人を持つことになった。

各邦の実現した改革は、それぞれ特色も、また望むべき点もあるが、今後長期にわたる合理化の基礎として評価できるものである。

### III 1972年の邦再編成案

戦後、アーデナウアー、エアハルト、キーズィンガー首相(K. Adenauer, L. Erhard, K. G. Kiesinger)の間にうけ継がれたキリスト教民主同盟指導下の政権は、1969年9月の選挙によって退場し、社会民主党(SPD)と自由民主党(FDP)の連立政権がヴィリー・ブランド(Willy Brandt)を首班として誕生した。

ブランドは、内政・外交に関する抱負と計画とを以て登場した。翌年早々に開始された東ドイツ、ソ連との関係修復に先だって、10月29日の施政演説において、基本法29条実現の希望が表明された。東ドイツ、ソ連との外交交渉は必然的に東西両ドイツの早期の再統一の延期をもたらすとの見通しのもとに、西ドイツの国家体制を改めて内部的に強化することを企図したものである。

10年以上休眠状態にあった領域再編成問題はふたたび脚光を浴び、内相ゲンシャー(H. D. Genscher)は12名の官界・学界から選ばれた委員からなる「連邦領域再編成専門委員会」(Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes)を発足させた。委員長はエルンスト(Werner Ernst)であった。〔私事にわたるが、委員の1人ポッフム大教授シュラー氏(P. Schöller)は筆者の年来の知己であり、委員会の審議状況について当時滞独中の筆者は聞くことが多かった。〕

しばしば極秘のうちに持たれた17回の審議ののち、1972年10月に委員会は最終勧告案を決定した。1952年のルッター委員会の結論が慎重に過ぎて見るべき成果を生み得なかった轍をくり返さぬために、単一の最終勧告案が目ざされていた。しかし対立する諸見解はついに一つの案に集約し切れず、北ドイツについて2案…A案、B案、南ドイツについても2案…C案、D案が最後に残り、その組合せであるAC案、AD案(5

邦総体解決案)とBC案, BD案(6邦総体解決案)との4総体解決案(Gesamtlösung)の併記となった。そしてこの4案併記が, 解決案の実現が困難となった一つの原因であると考えられる。

委員会の報告書では, まず現在の諸邦組織の有する欠陥, 次いで新しい諸邦形成に当って実現さるべき目標, 最後に具体的解決案の提示とその評価とが行われている。

現在の, 2都市邦(ハンブルク, プレーメン)を含む10邦に関して, その欠陥としてあげられたのは,

(A) 連邦を構成する一邦としての条件において

1 面積において著しく欠ける……ハンブルク, プレーメン, ザールラント

2 人口規模が過小である……プレーメン, ザールラント, ハンブルク, シュレースヴィヒ・ホルシュタイン

3 1人当りの経済力が低位……シュレースヴィヒ・ホルシュタイン, ニーダーザクセン, ラインラント・ファルツ, ザールラント

などの観点から不適格な邦が存在する。

(B) 邦の境界線が, まとまった経済区域または都市の勢力圏を不自然に分断している。特にライン川中流でこの点の改善を必要とする地区が多い(マインツ・ヴィースバーデン地区, マンハイム・ルートヴィヒスハーフェン地区, カールスルーエKarlsruhe地区)。その他ではオスナブリュック地区(Osnabrück), ウルム地区(Ulm)など。

新しく創設される諸邦に対しては,

1 十分な経済的基盤

2 バランスがとれ, 規模において満足できる邦土

3 住民の一体感を期待できる歴史的, 文化的基礎

4 過大, 過小にすぎぬ邦の数(5~6が適正と想定されている)

が要求され, また微妙な政治的課題として, 連邦参議院における政党勢力分野が大きな変化を被らないことが暗黙に要請されていた。

解決案の具体的内容について述べると,

1 これが有効に実現されるための配慮として, 改革で影響をうける邦の数をできるだけ少数にとどめることが望まれた。その結果最大の2邦であるノルトライン・ヴェストファーレンとバイエルンに関してはノ

ータッチとなった。バイエルンはその規模と歴史の点から当然であろうが、ノルトライン・ヴェストファーレンは、1邦で人口も生産力も連邦の30パーセントに達する巨大さから、かねて“übergross”の批判が絶えず、またラインラントとヴェストファーレンの対立の難点をかかえていた。しかしこの邦の誕生によって初めて可能となったルール工業地帯の行政的一体化を破壊することは逆行的であり、また連邦内でのドミナンスも、南部諸邦の経済的發展によって低下する方向にあるので、邦のままの存続の結論となった。

2 北ドイツの4邦は、すべて人口、面積、経済力のいずれかの点で自立性に欠陥がある。その解決として4邦を一気に統合して新しいBundesland Nord(北部邦一仮称)を創設するか……解決案A、一方にハンブルク、一方にハノーファーとブレーメンを中心とするBundesland Nordost<sup>注3)</sup>(北東邦)とBundesland Nordwest(北西邦)との2邦を創設するか……解決案B、の2案が考慮された。歴史的事情を抜きにして見ると、A案による4邦全部の統合でも、面積でバイエルン、人口でノルトライン・ヴェストファーレンには及ばないので過大規模とは考えられず、将来に向って一体感の成熟を期待できる構想であると思われるが、実情としてはニーダーザクセンとシュレーズヴィヒ・ホルシュタインとの歴史的距離は遠く、両者の容易な合意は期待できない。むしろ独立維持の条件の弱いブレーメンをニーダーザクセンに吸収し、シュレーズヴィヒ・ホルシュタインはハンブルクと合体して、規模上の難点はハンブルクの経済力で補おうとするのがB案であり、現実的・妥協的な案といえる。

(少数の強力な邦建設の考えであったシェラー氏が“1邦案にしぼるのは困難になった”ともらしていたのを想起する。)

3 南西部のライン川中流にまたがる地帯の解決案作成は、北ドイツと比較してはるかに微妙な問題であった。すでにルッター判定案において、7つの代替的処理案が優先順位なしに提出された状態であり、1956年の領域帰属に関する住民投票でも8件のうち6件までがこの地帯に関係するものであった。北ドイツが一般的な農業地帯でプロテスタントが支配的であり、少数の大都市を中心として明瞭に地域が区分されているのに対して、南西ドイツは、地形、歴史、宗教、支持政党、産業、中心都市の支配圏など何れの要素を取ってもはるかに複雑である。この地帯に

基本法に要請されるような、文化と経済のバランスがとれ、自立性と一体性を期待できる地域単位としての邦を創設することは確かに至難な課題であった。

委員会報告はしかしゴルディアスの結び目を切断して、解決案CとDとを提出している。C案は現在のバーデン・ヴュルテンベルク邦から、バーデン北部ネカー川 (Neckar) 下流のマンハイム (Mannheim) とハイデルベルク (Heidelberg) 地区を分離して、これとヘッセン、ラインラント・ファルツ、ザールラントの3邦を合せて、新邦Bundesland Mittelwest C (中西邦C—仮称) を創設し、バーデン・ヴュルテンベルクの残余の部分はBundesland Südwest C (南西邦C) とするものである。D案はバーデン・ヴュルテンベルク全域に、ラインラント・ファルツ邦中の旧パイエルン領ファルツとザールラント邦を合せて新邦Bundesland Südwest D (南西邦D) を創設し、ラインラント・ファルツの残余の部分とヘッセン邦を合せて新邦Bundesland Mittelwest D (中西邦D) を創設する。

解決案CおよびDは、いずれも、南西部ドイツにおける有力な2邦バーデン・ヴュルテンベルクとヘッセンとに、弱体な2邦、ラインラント・ファルツとザールラントとを解体して如何に所属させるかの案として理解できるが、視点を変えれば、フランクフルト (Frankfurt a. M.) とシュトゥットガルト (Stuttgart) の2大都市の間の勢力圏設定の問題でもある。しかもこの二つの立場は完全に類似的ではなく、バーデン・ヴュルテンベルクはヘッセンよりも文化的に成熟し、発展した経済構造をもつ大邦ではあるが、その首都であるシュトゥットガルト (1970年都市圏人口185万) は地方色の強い工業都市の域を脱せず、フランクフルト (70年都市圏215万) が金融、管理、交通機能を集中しているのと同次元で論ずることはできない。

C・D両案の争点は、ライン川中流域の、ハイデルベルクからザールラントまで東西に伸びる、面積約1万平方キロ、人口約350万の地域の帰属問題である。この地域はファルツ選帝候領の歴史を持ち、経済的にはライン河畔の両工業都市マンハイム・ルートヴィヒハーフェンとザール産炭地区との結合を基盤として、フランクフルトガルトからも、またシュトゥットガルトからも一定の独立性を保持している。

ドイツ連邦共和国における領域再編成(Territoriale Neugliederung)の展望

エルンスト委員会では採られたかった小邦解決案 (Regionallösung…連邦を20前後の人口300万程度の単位に分割するもの)が実現できる場合には、このファルツ・ザール(Pfalz-Saar)地域はニュルンベルク(Nürnberg)を中心とするフランケン(Franken)などと共にもっとも有力なものであるが、少数の邦を目標とする今次の討議ではかえって困難な問題の起点となった。

経済的合目的性の観点からすると、C案は、マンハイムを中心とするライン・ネカー地区が、距離的にも構造的にもフランクフルトにより近く(化学工業・機械工業)、またその喪失の後でも母邦バーデン・ヴュルテンベルクに残される工業生産力は依然として卓越しているのも、これよりやや弱いヘッセン+ラインラント・ファツルの経済を強化する面からも、長期的には優れた案といえる。

しかし歴史的・郷土感的観点からは、バーデン邦領として150年の歴史を持つマンハイム地区を切り離してヘッセンとフランクフルトの領域に編入する案に、委員の一人であったレシュケ(H. Reschke)マンハイム市長が強く反対したのも当然であった。(C案を採りたかったシェラー氏の所感“気は良いけれど話の分らないお方だ。”)D案はまた、ライン左岸のファルツの1956年の住民投票から見ても、C案より実行可能性の強いものであり、南西邦Dが中西邦Dと比較してすべての点で強力にすぎる点を除くと妥当なものといえる。なおC案D案のいずれが実現しても、ラインラント・ファルツとザールラントの構造的脆弱性は解消され、ライン川沿岸の3ヵ所の人口集中地区の分断問題は解決することになる。

4 以上が解決案の主要であるが、このほかA~D案のすべてに対して共通に、特定の小地区に関係する改善案が附属している。北ドイツの諸邦関連でカッセルとオスナブリュックの両地区、南ドイツの諸邦関連でボン、ズィーゲン(Siegen)、ウルム、ヴェルトハイム(Wertheim)の4地区であり、何れも不自然な邦境界の局地的な範囲での訂正案である。

5 勸告案はまた、委員会において採択されなかった改革案について触れている。詳しい検討を省略して結論のみを列挙すると、a. 沿岸邦(Küstenstaat)…デンマーク国境からオランダ国境に至り、ハンブルク、ブレーメンの両都市を含むものの創設。b. ヘッセン邦を除外して、バーデン・ヴュルテンベルク、ラインラント・ファルツ、ザールラントの

フランスと国境を接する3邦の統合。c. 北部4邦の合体案に対比される南部4邦の合体。以上の3案は何れも委員会が決定した解決案と競合するレベルのものであったが、その採用は否定された。

またより小さい地域に関しては、a. 東部ヴェストファーレン(Ostwestfalen)のビーレフェルト・ミンデン(Bielefeld-Minden)地域をノルトライン・ヴェストファーレン邦からニーダーザクセン邦に移す。b. バイエレン邦のアシャフェンブルク(Aschaffenburg)地域をヘッセン邦に移す。c. バイエレン邦のリンダウ(Lindau)地区をバーデン・ヴュルテンベルク邦に移す。d. ズィーゲン・ヴィトゲンシュタイン(Wittgenstein)地域をノルトライン・ヴェストファーレン邦からヘッセン邦に移す。の4提案が、それぞれ根拠ありと評価されながら、最終的には原状維持が妥当と決定された。<sup>註4</sup>(私見では4地域すべて変更案の実現を期したい。)

やや詳しく委員会の最終勧告案の内容を紹介したのは、この案が、今後同程度の影響力ある提案を期待し得ないほどに説得的であり、また実現可能性にも十分配慮すると共に、委員会出発の経緯から、尊重さるべき権威をそなえていたからである。

しかしながら、この種の改革提言の陥りがちな運命として、勧告案は「尊重さるべき文書」として内務省に保管されるのみで、国会審議を通ずる実現の過程に入ってきていない。その原因を詮索はできないが、あまりに重要な案件であるだけに、短期的問題の処理に追われる政府にとって、この種の問題の討議は無用の負担増であろう。しかも法案国会提出の必須の前提である各邦の勧告案に対する合意の獲得はなお程遠い状態にある。

勧告で慎重に改革の対象から外された…そのためには東部ヴェストファーレンやアシャフェンブルク(バイエレン邦内相の選挙区!)問題からは目をつぶったのであったが……ノルトライン・ヴェストファーレンとバイエレンの2大邦を除くと、残りの8邦は3または4邦に統合され、独立を失うことになる。これは古い独自の歴史を持つ多くの邦にとって受入れがたいものである。「応急建造物」と非難されたラインラント・ファルツ邦においてさえ、経済的同質性と安定した政情の結果として一世代の間に連帯感は成長してきた。

二三の邦が経済活動の水準で他邦より低位にあるのは事実であるが、



ザールラントでもシュレーズヴィヒ・ホルシュタインでも「救済」してもらうために他邦と合体することを歓迎するであろうか。連邦共和国は30年前には想像もできなかった経済状態へと発展しているのである。

委員会が最善と考えたAC解決案を見送って、実現可能性のより多いBD解決案を採るにしても予期される障害はあまりに多い。

エルンスト委員会がその出発点において敢てとらなかつたルッター委員会の見解…“合衆国、スイスなどの例によっても、連邦国家はその構成諸邦の歴史的、経済的個性の発展を目標とすべきであり、「最適規模」の少数邦の形成を唯一の目標と考える必要はない”…は賢明にも領域再編成問題の展開を見通したものとなったようである。〔了〕

### 注 1

残りの6案はことごとく新邦ラインラント・ファルツの他邦への全部または解体吸収案である。しかもそのうち5案までが邦を南部と北部に2分するもので、旧プロイセン領と、旧バイエルンおよびヘッセン領との歴史的郷土感の相異が強く意識されていた。

### 注 2

旧邦の境界でへだてられていた産業構造同一（時計・機械）の2ゲマインデが合体して、新市フィリンゲン・シュヴェニンゲン（Villingen-Schwenningen人口8万）が生まれたのは一例。

### 注 3

東ドイツ国境から河口のクックスハーフェン（Cuxhaven）までのエルベ川下流左岸地域はこの邦に所属する。

### 注 4

1例としてdのケースをあげると、歴史的・宗教的にヘッセン邦北部の旧ナッサウ（Nassau）領との郷土的結合を認めながらも、経済構造から現邦内にとどめ、逆にその接続地区をラインラント・ファルツ邦から吸収する結論となった。

## 主要文献

- Alexander Weltal: I. Aufl. 1976.  
 Brockhans Enzyklopädie 17. Aufl. 1966-81.  
 Bund zur Erneuerung des Reiches: Reich und Länder 1928.  
 Bundesministerium des Inneren: Raumordnungspolitik in den siebziger Jahren 1971.  
 R. Dickinson: City and Region 1964.  
 A. Grosser: Deutschlandsbilanz 1977.  
 Gutachten (Luther-Ausschuss): Neugliederung des Bundesgebietes 1955.  
 G. Kluczka: Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche 1970.  
 W. Münchheimer: Die Neugliederung Deutschlands 1949.  
 E. Obst: Zur Neugliederung des Deutschen Reiches 1928.  
 F. Ronneberger: Verwaltung in Ruhrgebiet als Integrationsproblem 1957.  
 P. Schöller: Neugliederung 1965.  
 R. Timmer: Neugliederung des Bundesgebietes 1973.  
 W. Vogel: Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform 1932.

第 1 表 各邦の行政区画合理化

邦 名	法制定(制)または 実施(施)の年度	改革前の数				改革後の数			
		RB	KS	LK	Gem.	RB	KS	LK	Gem.
シュレースヴィヒ・ ホルシュタイン	制 1970	0	4	17		0	4	11	1132
ニーダーザクセン	制 1977	8	10	48		4	9	37	
ノルトライン・ ヴェストファーレン	施 1975	6	35	56	1508	5	23	31	370
ヘ ッ セ ン	施 1977	3	9	39	2687	2	6 <sup>1</sup>	20	423
ラインラント・ ファルツ	施 1970	5	12	39		3	12	24	2320
ザールラント	施 1974	0	1	7	345	0	1 <sup>2</sup>	5	50
バーデン・ ヴュルテンベルグ	制 1971	4	9	63		4	9	35	
バイエルン	制 1971	7	48	143		7	25	71	

注 1 RB=Regierungsbezirk  
 KS=Kreisfreie Stadt  
 LS=Land Kreis  
 Gem.=Gemeinde

注 2 ザールブリュッケンを含む Stadtverband

注 3 統合強行でギーセン (Giessen) とヴェツラー (Wetzlar) を合して  
 新市ラーン (Lahn) をつくった。(しかし永続せず分離再独立。)

ドイツ連邦共和国における領域再編成(Territoriale Neugliederung)の展望

第2表 ドイツ連邦共和国を構成する諸邦

	人口(1970) 万人	面積 平方キロ	経済力水準	
			A <sup>1</sup>	B <sup>2</sup>
シュレースヴィヒ・ホルシュタイン	249.4	15676	84.8	79.2
ハンブルク	179.4	753	144.3	167.7
ニーダーザクセン	708.2	47407	88.8	84.1
ブレーメン	72.3	404	110.8	129.4
ノルトライン・ヴェストファーレン	1691.4	34044	102.0	108.2
ヘッセン	538.2	21111	102.3	105.7
ラインラント・ファルツ	364.5	19837	95.8	80.7
ザールラント	112.0	2567	83.3	73.8
バーデン・ヴュルテンベルク	889.5	35750	102.7	106.0
バイエルン	1047.9	70547	97.6	90.3
連邦領域 (ベルリンを含まず)	5852.8	248096	100	100

注1 A = 就業人口1人当り国内総生産額 (1970年)

2 B = 居住人口1人当り市町村税収入 (Gemeindesteuerkraft)

第3表 エルンスト委員会勧告の領域解決案

解決案名	邦名(仮称)	人口(1970)		面積		経済力水準	
		万人	平方キロ	A	B		
北ドイツの4邦を1邦または2邦に統合							
A	Bundesland Nord	1209.3	64200	99.0	98.3		
B	Bundesland Nordost	501.5	24577	107.8	109.8		
	Bundesland Nordwest	707.8	39623	93.0	90.1		
南ドイツの4邦を2邦に統合							
C	Bundesland Mittelwest C	1073.3	43249	98.4	94.8		
	Bundesland Südwest C	820.6	35190	102.2	105.3		
D	Bundesland Mittelwest D	726.9	33618	98.9	95.7		
	Bundesland Südwest D	1167.0	44821	100.7	101.6		
(比較、大きな変更をうけぬ残余の2邦)							
	Land Nordrhein-Westfalen	1711.5	35190	102.0	108.2		
	Land Bayern	1038.1	70227	97.6	90.3		

注1 経済力水準については第2表の注と同じ

## “Territoriale Neugliederung” in Germany

Eiichi OYA

Germany has never had any rational and comprehensively planned regional administrative units, comparable to the system of Departments in France. History had made the country into a conglomeration of secular and religious territories. Even after the Napoleonic era (when the religious states were abolished) and the unification of Germany the land retained some medieval aspects……a dozen small kingdoms and dukedoms within the scheme of Empire, which was under Prussian hegemony.

After World War I attempts were made for the solution of this dualism of the Republic and Prussia, aiming at a more rational and decentralized direction. But they failed. First, by the crisis of the Great Depression, then by the strong centralization of Nazi regime.

World War II ended with the occupation of Germany by the Allied powers. In the western “Trizonia” new states were created by the democratic process and eleven such states founded the Federal Republic in 1949. By the Article 29 of the Constitutional Law these rather tentative states were expected to give place to more rationally planned states with adequate economic basis and people’s solidarity. But existing states are gaining power and own tradition year after year and even the report of the Ernst Commission for the re-arrangement of republic’s territory, with its authority, has not had any fruitful results until to-day.