

ライヒ国土整備庁の設立と展開

ドイツにおける地域計画の成立(Ⅲ)

高橋 信 隆

Die Reichsstelle für Raumordnung

Die Entwicklungen der Landesplanung in Bundesrepublik Deutschland(Ⅲ)

Nobutaka TAKAHASHI

(Received May 20, 1991)

Die Problematik der Raumordnung erwuchs historisch aus der Beziehung der größeren Städte zu ihrem Umland(Stadt-Umland-Problem).

Die mit der Industrialisierung zunehmende Verdichtung der Bevölkerung ließ in einigen bevorzugten Gebieten Siedlungsgebilde entstehen, die über die gemeindlichen und Ländergrenzen hinausgingen und großräumige Lösungen, insbesondere für die Fragen der weiteren Besiedlung, des Verkehrs und der Versorgung erforderten. Die jeweilige Großstadt dehnte sich in den Bereich der angrenzenden Gemeinden hinein aus und bewirkte zugleich durch ihre Ausstrahlungskraft, daß das Umland strukturell von ihr abhängig wurde. Da hiervon regelmäßig verschiedene Gemeindegebiete betroffen waren, verlief diese Entwicklung ungeordnet. Die Folge war eine sinnlose Zersplitterung des Landes.

In der NS-Zeit war der Raumordnung vorrangig die Aufgabe gestellt, die Landbeschaffung für die verschiedenen sich häufig widersprechenden Ansprüche zu sichern, die von der politischen Führung an den Grund und Boden gestellt wurden; so insbesondere für die Aufrüstung, für den Bau der Autobahnen und für die Stärkung des Bauerntums. Die Planung wurde besonderen zentralistisch organisierten Behörden anvertraut. Es wurde die Reichsstelle für Raumordnung als oberste Reichsbehörde errichtet.

Die Reichsstelle für Raumordnung wurde mit der zusammenfassenden, übergeordneten Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet beauftragt und durch Weisungsbefugnis gegenüber den Landesplanungsgemeinschaften mit einer flächendeckenden Planungsorganisation ausgestattet. Die dem Reichskanzler unterstellte Reichsstelle hatte gegenüber allen Planungsvorhaben der Fachressorts ein Unterrichts-, Auskunft-, Beteiligungs- und sogar ein Einspruchsrecht. Trotz dieser Rechte konnte sich die Reichsstelle für Raumordnung nicht gegenüber der Konkurrenz der überkommenen Ressorts als Träger der methodisch und inhaltlich höher entwickelten Fachplanungen durchsetzen.

Key words : Reichsstelle für Raumordnung, Landesplanungsgemeinschaft, Stadt-Umland-Problem

はじめに

今世紀初頭にその端を発するドイツの田園都市運動(Gartenstadtbewegung)は、R・シュミット(Robert Schmidt)などの地域計画の理論家および実践家へと着実に継承され、独自の、しかもきわめて質の高い地域計画に関する思想を育んでいったことは前稿¹⁾でも指摘したとおりであるが、とりわけ1910年から1935年までの期間は、地域計画に関する法制度の形成をみる上では極めて重要な時期であったといえる。

当時の状況を振り返ると、確かに、ルール炭鉱地帯開発組合 (Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk —以下「SVR」という) などにおける計画化の実践は、それまでの都市建設計画にはみられない総合性と広域性を有するものではあった。そこでは、思想的には都市計画 (Stadtplanung) 的なものから地域計画 (Landesplanung) 的なものへの転換が明確に意識されていたし、実践的にも各ゲマインデ (Gemeinde) の都市建設法の適用領域を空間的に拡大させるべく運用が図られつつあった。その意味では、そこには望ましい国土計画・地域計画の誕生を予感させるものが存在していたといえるが、当時の経済・社会状況はそれらの理想を直ちに実現できるほど単純なものではありえなかった²⁾、理論的にも、国家全体をカバーしうる計画の成立が現実化するほど成熟したものとはいえない。たとえば、ベルリンやルールなど工業化もしくは都市化の進行した地域においては、そこでの発展を秩序あるものとするために必然的に計画化が要請され、斬新な試みが実行に移されたことは既にみたとおりであるが、それらとてそれまでの都市建設計画などとカテゴリーを全く異にする新たな計画が構想されたわけでは決していない³⁾。したがって、既存の各ゲマインデによる都市建設法を隣接地域にまで拡大しようとするSVRなどの試みも、基本的には、工業化・都市化に伴い共通の政策課題を有するに至った各ゲマインデもしくは各組合の自治権の範囲内でのことであり、国土全体の整合性ある発展を企図したものでは必ずしもない。各々の行政区画の枠を超えて計画化を図ろうとするそれらの試みは、確かに、工業化および都市化の著しい地域においては、当面する諸課題を解決するための有効な行政手法であったが、その他の後進地域においては、当該自治体が計画を策定することすら主要な政策課題としては登場しなかった。それゆえ、SVRなどによって主導されたこの時期までの地域計画論は、まさに都市建設計画の延長としてのみその存在意義を主張しうるものであったといっても過言ではないし、したがってまた、それを国土全体に関わる計画理論および制度として展開していくことにも無理があった。

しかし、皮肉なことに、地域計画の更なる発展を阻害するものと思われていた地域間の格差こそが、国土全体にかかわる地域計画を成立させるための決定的要因として作用していくことになるのである。すなわち、第一次大戦以降の資本主義的発展に伴う地域間の格差を調整するために全国的レベルでの計画化が要請されたこと、および資本主義の新たな方向模索の中で登場してきたナチス政権が、その思想的基盤とそこでの要請とを巧みに結合させつつ具体的な政策提示を行ったことであった。

そこで、以下では、新たな国土計画・地域計画の展開に決定的役割を果たしたナチスの国土整備政策について、その地域計画論的意義、およびそれがドイツの地域計画論に果たす歴史的・理論的役割について検討を試みる。そこでの具体的展開は、SVRまでの地域計画の展開とそれを基礎にした第二次大戦以降の国土整備政策 (Raumordnungspolitik) の中間に位置するものとして、今日的視点からも極めて重要な示唆を含むものと考えられる。

I. ライヒの計画理論

1. 地域計画の限界

地域計画を各ゲマインデの自治権に委ね、それを各々の関心事からのみ捉えるのではなく、国家の法律によって統一的理念の下に規律していこうとする動きは、ドイツにおいては1933年から明確になる。ここでは、したがって、計画機関を従来のごとくゲマインデもしくは目的組合

(Zweckverband) 等によって組織するのではなく、中央から下へと向かって計画化が行われるべく組織すべきであるということが、必然的に前提とされる⁴⁾。

ところで、地域計画を国の法律によって統一的に規律することの必要性は、かなり以前から指摘されていたことであつたし、この時期までにも各ゲマインデの都市建設計画もしくは地域計画を空間的に拡大していこうとする各種の試みが存したことは、すでにみたとおりである⁵⁾。そして、とくにSVRの実践例などで明らかになったことは、地域計画事業は、本来、国家および州から独立して、政治的にも財政的にもそれらの介入を極力排除する形で実施されることが望ましいということであつた⁶⁾。そこには、広域的な地域計画の構想それ自体が資本主義的發展に伴って生じた現実的課題に 대응べく登場したという背景があるし、その点においては積極的に評価すべきものを内包していた。地域計画のこのような展開は、その集積によって国土空間のかかなりの領域を覆うものとなりうるし、それがそのままドイツの全領域をもカバーしうるような地域計画の成立へと転化しうる可能性を示唆するかに思われたが、地域計画をとりまく当時の状況は、それを根本から覆すに十分なものがあつた。すなわち、第一は前述の地域格差問題の生起であり、第二は本稿での中心的関心事であるナチスによるファシズム政権の誕生である。

このうち、地域格差の問題に関していうならば、前述のごとく、地域計画はベルリン、ルール、ハンブルク、ザクセンなどの工業化および都市化の著しい地域を中心に策定されてきた⁷⁾。その展開は、SVRなどに結実されたように、理論的にも実践的にもその後の地域計画のあり方を規定しうるような成果をもたらしたといえる。しかし、資本主義的發展に支えられたこのような展開は、資本および労働力の集中に伴って生じた諸問題を自主的に解決しようとするものであつたため、その限りでは有効に機能しえたものの、その発展の陰で活力の減退を余儀なくされた地域が生まれたという現実をその射程内に含むものではなかつた。すなわち、地域計画の発展は、視点を変えれば、中央と地方、都市と農村の深刻な対立の構図に支えられてはじめてその意義が存在することを事実として認めざるをえないし、したがってまた、ここでの計画をそのまま地域計画のあるべき姿として位置づけることもできなかつたのである。そして、まさにここに、地域計画を空間的に拡大するだけにとどまらない新たな計画思想の成立が必然的に要請されることになるのである⁸⁾。

2. 新たな国土計画論の登場

1) ナチス政権の誕生

a) ドイツにおいては、資本主義の行詰まりとそれを打開するための新たな方向を模索する中でナチス政権が誕生するが、国家的レベルでの地域計画の必要性も、当時の社会的・政治的背景等に支えられながら極めて現実的なものとして主張されていくことになる。この時期、経済生活の急速な変化、特に建築活動、再軍備、自給自足経済への転換、更にはアウト・バーンの建設等の政策課題に対処するために、計画に関する法を新たな側面から整備し、より一層発展させることが切迫した課題となって表面化する。地域格差是正の問題は、ここでも最重要課題として登場するが、ナチスは農業政策を中心としてそれを解決するための具体的施策を講じていくことになる⁹⁾。ここでは、食糧の確保・増産のために土地取引の規制が強化されるとともに、「血と土地」(Blut und Boden) というナチス・イデオロギーを支える世襲農場法¹⁰⁾(Reichserbhofgesetz)は農民階級の保護を強化し、農地の自由処分性をほぼ完全に否定した。

他方、農業的土地利用についてばかりではなく、建築的土地利用とくに近代法の大原則である「建築の自由」(Baufreiheit) に対する規制もこの時期から本格化し、都市建設を公計画による主導の下

に推進していこうとする動きが顕著になる。ナチスそのものが中央集権による独裁を強化し、その中で個人の活動を統制していった時代的背景は、そのまま都市建設における建築活動にも少なからず影響を及ぼした。そこでは、国威高揚のための軍需工業が促進され、工場移転計画や労働者移転計画など都市の発展そのものにも重大な影響を有する公的規制が相次いで示されることとなる。

b) このような中であって、以下の2つの法律は、都市人口の激増を背景にして宅地開発、計画的建築利用規制、更に都市計画事業などについての法制度を全国レベルのものとして導入したが、それは全ライヒに統一的な公法的土地規制に関する法制度の誕生として重要であるばかりではなく、以後の地域計画の発展にとってもきわめて興味深いものであった。すなわち、一つは、「宅地の開発に関する法律」¹¹⁾ (Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. September 1933) で、他は、「ドイツ定住地開発制度の整備の暫定的措置に関する法律」¹²⁾ (Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. Juli 1934) である¹³⁾。

このうち、前者の制定の背景として、概ね以下のことを指摘しうる¹⁴⁾。すなわち、19世紀の後半から今世紀の初頭にかけて各ラントで制定されたドイツの建築法規は、そのいずれもが、基本的には、19世紀的な建築の自由の観念を前提にした必要最小限の警察規制を内容とするものであった。19世紀後半以降の急激な産業発展期には、確かに、都市への人口集中などに伴う都市問題の発生により、かつてのような消極的な行政警察的規制だけでは複雑な都市問題に対応することができなくなったために、行政主体が従来からの権限の範囲を超えて、土地利用の秩序づけや都市施設の建設に積極的に介入するようになる。そして、近代の意味での都市計画の手法が、道路計画と関連した1875年のプロイセン建築線法¹⁵⁾ (Das preußische Fluchtliniengesetz) によってはじめて採用され、その後、広場、公園などの公共的都市施設にも拡大されていくが、その基本的性格は依然として建築警察的作用として理解され、現実の規制方法も建築不許可といった消極的方法によるものであった。その後、SVRは、経済計画 (Wirtschaftsplan) という計画手法を採用し、ゲマインデの政治的境界線を超えた地域での経済的発展に対し枠組と方向性を示そうと試みた。ここで意図されていたものは、当時すでに現実化しつつあった政治的・経済的な地域格差の解消と、それを具体的に実施するための計画理論の提示であった。しかし、それがもっぱら実務上の必要からのみ案出されたものであったために、その枠組としての性格づけやそれに伴う計画相互間の関係および機能などについてはほとんど規定するところがなかったし、理論的にも十分な検討を踏まえたものとはいえなかった。そのため、その実施にあたっては混乱を生じ、その意図するところを実務に反映させることすらできなかった。そこで、これらの問題を解決するためにいくつかの方法が採用されるが、それらの中で、経済計画をそれ自体直接には土地利用を規制しない枠組的計画 (Rahmenplan) として理解し、地域計画的論理を前面に出していこうとしたものが「宅地の開発に関する法律」(以下「宅地開発法」という) である。

2) 宅地開発法

a) 本法は、一般には、全国的レベルでの地域計画への積極的な展開を促進し、新たな土地法への道を開いたものとして評価されているが、それが具体的に意味するところは、従来の所有権概念の核心たる物に対する絶対的支配権を見直すことにあった。特にこの時期、ライヒ労働省 (Reichsarbeitsministerium) は雇用促進のための大規模公共事業を適正に配置するための検討に具体的に着手するが、本法における住居地域 (Wohnsiedlungsgebiet) のラント政府による指定も、そのような要請に応えようとするものであった。ただ、そこでの地域指定という手法は、ライヒの全

領域で適用されたわけではなく、限られた地域すなわち明確な規制が存在しないために適正な開発活動が阻害されるおそれがある地域にのみ適用された（1条）。したがって、その意味では、本法による地域指定はライヒによる全体的な地域計画のシステムを成立させ、実施するための前段階（Vorstufe）ともいえる¹⁶⁾が、既存の政治的境界線とは無関係に独自の計画地域を形成することをその基本的視点に据えるなど、計画課題の種類や程度に応じて地域計画を具体的な形で捉えていこうとする点で画期的なものであったというる¹⁷⁾。したがって、そこでの所有権の内容も、一般的・抽象的なものではありえず、換言するならば、所有権の内容としての建築の自由を一般的・抽象的かつ絶対的なものとして主張することはできず、その対象や状況に応じて個別化し、具体化していかざるをえなくなるのである。

b) ところで、本法においては、住居地域を指定するにあたっては、その前提として経済計画（Wirtschaftsplan）を策定せねばならなかった（2条）。それは、農業、林業、工業、交通、建築活動、防空、レクリエーション、郷土保存などを考慮しながら策定すべきものとされているが、その際には、住宅建設用地を十分に確保し、地価や交通、供給、排水、学校、治安、防火などの出費が、住民に不当な経済的負担を生じさせないよう配慮しなければならなかった。更に、住居地区内における土地取引は、そこを管轄する郡（Kreis）の許可を必要とし、建築行為が経済計画に反する恐れがあるときには、許可申請を却下したり、許可に特定の条件を付することもできた（4条、6条、12条など）¹⁸⁾。

経済計画は、内容的には、今日の土地利用計画に類するものであり、その手法自体はSVRでも採用されたところであった¹⁹⁾。しかし、今日のそれとは異なり²⁰⁾、法拘束力のない指針的性格（Richtliniencharakter）を有するにすぎないものとされていたために、既に存する地区詳細計画（Bebauungsplan）や建築線計画（Fluchtlinienplan）に対しては、その影響を及ぼすことができなかった。そして、各自治体の立法も、経済計画がそれらの計画に対していかなる関係に立つのかについて明確に規定することを留保したため²¹⁾、結局、その両者の関係は地域計画を最終的に規律するライヒの立法で規定されることになったばかりではなく、第三者に対する関係も、個別の都市建設計画もしくは部門別計画（Fachplanung）にその法拘束力ある確定を委任せざるをえなかったのである。このようなことが、本法をしてライヒ法による地域計画の最終的な規律の前段階とすることの実際の意味であるというるし、その点では、初めからこの法律に対する期待は薄かったようにも思われが、後述のごとく、この点がライヒ国土整備庁の権限との関連で重大な問題として顕現する。

c) このように、宅地開発法においては、経済計画の法的位置づけを内容的に明確な形で描いているとは必ずしもいい難いし、当時すでに各ゲマインデごとに存在していた都市建設計画をすべて統合しうるような統一的計画システムを形成することにも成功してはいない。しかも、経済計画の法的効力の不明確さの故に、各ゲマインデの都市建設計画が強化されるという皮肉な事態も発生することになるなど、各計画段階での関係を明確に規律しうるような論理を形成することはできなかった。もっとも、本法およびそれに基づく計画手法は、以上のようにさまざまな問題点を払拭できてはいないものの、政治的な境界線とは関係なく計画化の課題の種類に応じて独自の計画区域を形成するということが出発点とされていることの重要性は、決して看過すべきではない²²⁾。そして、更には、このような制度によって、国土の秩序ある総合的な発展を実現するために、国家の側からの、すなわち「上から」（von oben her）の地域計画を有効に実施することについての前提が創造されたとみることができよう²³⁾。そして、後に、この制度は、国土整備（Raumordnung）という名の下に、新たな内容をもつ地域計画として発展していくことになるのである。以下に述べるライヒ国土整備庁の設立がそれにあたる。

Ⅱ. ライヒ国土整備庁

1. ライヒ国土整備庁の設立とその基本理念

1) ライヒ国土整備庁の設立

a) ナチスの政権獲得後は、土地利用の規制や国土開発の計画化についても、そのイデオロギーとの関連で、従来のものとは異なった展開をみせることになる。たとえば、「血と土地」というナチス・イデオロギーの指導理念を支える農民階級の保護を目的とした法律によって、農地の自由処分性が完全に否定されるなど、農用地の取引規制が強化されるとともに、アウト・バーンの建設など非農業的目的に対する国家的需要もますます増大していく。それに伴って、宅地開発、建築的利用規制などそれまで各ラントもしくはゲマインデに属していた都市的土地利用の公法的規制に関する権限が、ナチスによる中央集権的権力の確立に伴ってはじめて全ライヒに統一的な公法的土地利用規制に関する法制度の出現を可能としたのであった。そして、このような新たな局面の中で、ナチスは、それらの諸問題を既存の行政の枠内においてではなく、特別の新たな組織によって解決しようとしたのであった²⁴⁾。それがライヒ国土整備庁 (Reichsstelle für Raumordnung) である。ドイツにおいては、かつて、SVRをはじめとする各ゲマインデが自主的に構成する自治団体としての計画組合が形成され、それが構成ゲマインデ領域について計画を策定し、各ゲマインデの行政遂行を調整していた。ナチス政権は、それらの自治的計画組織を中央集権的ヒエラルヒーの中に編入することによって、ドイツ全国土を一元的かつ計画的に秩序づけたのである。

b) ライヒ国土整備庁は、1935年に、国家など公的機関の土地取得を調整するための総統直属の機関として設置され、国土に関する総合的な上位計画の策定、および国土整備を監督することを、その任務としている。それは、「公的機関の土地需要の規制に関する法律」²⁵⁾ (Gesetz über die Regelung des Landbedarfs des öffentlichen Hand vom 29. März 1935) により設置されたが、この法律の前文には、当時の土地政策の方針が、きわめて簡潔かつ明確に示されている。すなわち、

「土地 (Grund und Boden) は、国民およびライヒの基礎である。ドイツ国土 (deutscher Raum) の合目的な (zweckvoll) 形成を確保し、公的機関の目的にとって必要不可欠な土地需要 (Landbedarf) を統一的な視点からカバーするために、ライヒ政府はこの法律を決議した」²⁶⁾と。

この表現からも明らかなように、本法は、限られた資源としての土地をめぐる各種利害の調整を国家と国民の必要性という視点から行いうるための公的機関の措置、主に土地取得に関する規制を目的としている。特に、同法3条(1)が「ライヒ行政庁 (Reichsstelle) は、ドイツの国土 (=空間 Raum) が国民および国家の需要に合致する形で形成されるよう、監督しなければならない」と明確に規定したことによって、ライヒ国土整備庁の任務が国土の適正な形成という観念を前提とし、それが土地に関する需要を計画的に規制することによって達成しうる²⁷⁾、と考えられていることを窺うことができる。すなわち、ここでは、土地取得に関する法的な規律が、それ自体孤立した個別的問題として扱われるべきではなく、ライヒ全体の包括的な計画化による、より大きな枠組の中に設定されなければならないということが、基本的に確認されている。

もっとも、このような任務を現実のものとして遂行していくためには、何よりも、国土の開発に関して各行政機関が独自に有している計画権限を整理・統合するとともに、ライヒ国土整備庁自体を全体の行政システムの中に明確に位置づけることが必要であった²⁸⁾。そこで発布されたのが「ライヒ国土整備庁に関する布告」²⁹⁾ (Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. Juni 1935) である。

この布告は、「ライヒ国土整備庁は、ライヒの全領域について、ドイツ国土 (deutscher Raum) の包括的かつ上位の (übergeordnet) 計画化および規制を担当する」と明言するとともに、その任務の実施について既存の計画行政機関および計画組合に対して自らの権限を行使しようと規定するなど、国土計画に関してのライヒ国土整備庁の権限および位置づけを明確なものとしている³⁰⁾。この内容は、更に、「ライヒおよびラント計画の実施についての第一命令」³¹⁾ (Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936) で詳細化されている³²⁾。

2) 国土整備の概念

a) ところで、国土整備 (Raumordnung) という概念は、戦後の連邦法³³⁾に採用されるなど、その重要性は改めて指摘するまでもないが、特に国土整備に関する研究および実践を裏切るものとするためには、その概念内容を明確かつ厳密に定義することが必要不可欠である。しかしながら、ライヒ国土整備庁の設立経緯およびその活動内容をみてもそれ自体からは明確な定義を導き出すことはできない。このような中であって、ドイツ・アカデミー (Deutsche Akademie für Städtebau, Reichs- und Landesplanung) の手になる「ラント計画のライヒ法上の規制についての指導原理」(Leitsätze für die reichsgesetzliche Regelung der Landesplanung) は、国土整備とそれまでの地域計画を理論的につなぐものとして重要であり、その概念内容とライヒ国土整備庁の活動等との関連は、国土整備および地域計画の展開をみるうえでも極めて示唆に富むものがある³⁴⁾。

このうち、「Raum」という言葉は、全ての自然資源を含む領域に関わり、土地 (Boden) もその一部に過ぎない。したがって、ここでの国土計画 (地域計画) の課題は、「生活空間としての Raum」の計画的な管理・形成に向けられる。しかしながら、1935年に始まる国土整備の法的規律は、公的機関による土地政策的措置がその出発点とされており、指導原理の考え方とは明らかに異なっている。たとえば、前述の1935年3月29日のライヒ国土整備庁設立のための法律では「土地 (Grund und Boden) は、国民およびライヒの基礎である」と明言され、そこで同時に要請されている Raum の合目的的形成の確保という視点は、土地を計画的に管理・形成するということの副次的目的となっている観すらあり、ここでは結局、Raum は土地 (Grund und Boden) に関わるものとして理解されているとみることができよう。

b) 他方、ライヒ国土整備庁の組織的権限との関連でいうならば、公的機関の土地需要の規律に関する法律では、前述のごとく、その任務は「ドイツ国土 (deutscher Raum) の形成の監督」とされていたが、その実質においては公的機関の目的に沿うべく「土地」(Grund und Boden) の利用を規制しようとするものであった。しかし、後の6月26日の総統布告 (第一布告)³⁵⁾ (Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. Juni 1935) では「全ライヒについて、ドイツの空間 (Raum) を包括的に、かつ、上から下へ計画づけ、秩序づける」こととされ、実質的に拡大された表現がとられている。すなわち、ここでは都市建設や宅地開発のために土地所有者の行為を規制することが問題とされているのではなく、文字通り統一的に計画化すべき全体空間としての Raum が、したがって、まさに Raumordnung (空間の秩序づけ) がライヒ国土整備庁の任務として理解されている。しかし、Raum の理解に関し両者にこのような違いが存するにもかかわらず、換言すれば、後に公布された総統布告 (第一布告) が Raum 概念の実質的拡大を試みているにもかかわらず、それに理論的に優位に立つ「法律」が「布告」に符合する形で変更されることなく存続したため、法的意味では Raum 概念はその実体が何ら拡大されないうままであったし、したがってそれは、法的には「土地利用の」包括的で上位の計画化を意味するにとどまったのである。もっとも、後に、12月18日の総統布告 (第二布告)³⁶⁾ (Zweiter Erlaß über die Reichsstelle für Raumordnung

vom 18. Dezember 1935) では、第一布告で示された Raum (=空間)に関する計画権限がライヒ国土整備庁に委任されたために、その実体としては「空間」を対象とした国土整備政策が展開していくこととなるのである。

c) 以上から明らかなように、この時期の法律および総統布告においては、Raum および Raumordnung の概念についてかなりの混乱がみられる。「法律」は、SVR および R・シュミットなどによる土地利用規制についての包括的計画化をめざした従前の地域計画思想の影響を払拭できないままに概念規定されたもので、「国民とライヒの基礎としての土地 (Grund und Boden)」という根本概念も、土地利用規制を主眼とした国土整備の優位性を他の経済・社会政策等との関連で主張しようとしたものであった。しかしながら、後の2つの布告に示されるように、ライヒ国土整備庁自身もしくはその設立に際して、Raum および Raumordnung を「土地」に限定することなく実質的に拡大した「空間」として理解しようとしていたことは明かであり、換言するならば、土地利用規制を内容とした従前からの都市建設計画や地域計画の延長上には望ましい国土計画 (=国土整備) の姿は存在しないことをすでに認識していたものと理解することができよう³⁷⁾。

2. ライヒ国土整備庁の権限

1) 問題の所在

ライヒ国土整備庁の権限を規定した前述の総統布告(第二布告)においては、各部門における計画化については各々の権限ある機関によって実施されるべきものとされ、その権限および地域的範囲については何らの制限も付されていなかった。したがって、交通や水資源管理など広域的計画化を要するものについても各担当機関が行政区画の境界を超えて計画を策定することができるものと理解されていた。しかし、他方で、ライヒ国土整備庁の任務についても何らの限定も付されていなかったために、国土整備という観点から重要と思われる計画策定に対しては、ライヒ国土整備庁が何らかの関わりを有しうることで、とくに計画策定に際して関与 (Beteiligung) を要求しうるものと解されていた。

さらには、ライヒ国土整備庁が各専門領域の管轄に組み込まれるのではなく、政府の長の支配の下に組織されると規定される³⁸⁾など、それは他の官庁と同様に、ライヒの最上級行政庁ではあったが、決して各部門の上位にある官庁ではなかった。このようなこともあって、ライヒ国土整備庁と他の計画行政庁との計画権限に関する争いが、各々の計画部門ごとにしばしば登場してくることになる。このうち、最も重大かつ困難な問題を提起したのは、都市建設計画に対して国土整備がいかなる関係に立つのかということに関してであった。

2) 都市建設計画をめぐる管轄争い

a) 都市建設計画は、住宅、移民、建築警察などと共に、それまではライヒおよびプロイセンの労働大臣 (Arbeitsminister) の権限であるとされてきた。そして、国土整備も、もともとは建築や都市計画の分野から発生・展開したものであったため、すでに Raum 概念に関して論じてきたように、両者の区別は必ずしも明確にはなされていなかったし、その相違が明確に意識された後であっても、国土整備が建築の規制を直接の対象とする都市建設計画とその性格上いかに異なるのかに関しては、十分な認識が存したとは決していいえない状況にあった。しかし、ライヒ国土整備庁の設立に伴い、両者が独自の計画領域であるとして分離され、国土整備についてはその包括的権限に服することが確認されたために、それについての権限を喪失した労働大臣は、残された計画領域の全

てについて、それが建築上の部門別計画の性格をもつものであると主張したのであった³⁹⁾。確かに、ここでライヒ国土整備庁の権限として留保されたのは国土整備に関する事項であるから、その限りでは都市建設計画に関してはそれまでその権限を有していたライヒ労働省が引き続きその任務を担当するという主張が現実存在しても不思議とはいえない。しかし、ライヒ労働省は、それにとどまらず、国土整備についても、それがゲマインデの段階で行われるときにはライヒ国土整備庁の任務とは実体的にも組織的にも区別されるところの部門別計画としての取扱いがなされるべきであると主張したのであった。

すなわち、ここでのライヒ労働省の主張は、国土整備を土地の利用に関する規制という視点で捉え、なおかつ、ライヒ国土整備庁が担当するのは国家的事項に限られるということ、つまり、それまでの地域計画に関する考え方がその基本とされている。したがって、そこで構想されている国土整備とは土地利用に関する広域的計画という程度のものに過ぎず、都市計画や地域計画とは本質的に区別されるところの望ましい国土計画としての国土整備という姿を描いていたライヒ国土整備庁の考え方とは、基本的に相容れないものがあつた。そして、現実においても、ライヒ労働省のこのような主張が有効なものとして採用されていく。したがって、たとえば、先に述べた宅地開発法における地域指定なども、明らかに全体的な国土計画システムを実施していくためのライヒ法上の規制の第一段階として位置づけられているにもかかわらず、そこでの経済計画の策定は、国土整備という視点からは明らかに切り離されたところの個々のゲマインデの任務であるとされ、まさに都市建設計画のカテゴリーの中で取り扱われたのである⁴⁰⁾。ここでは、国土整備にとって何が本質的なものであるかという発想は全く失われ、各省庁間の権限争いのみが表面化しているに過ぎない。

b) これに対して、ライヒ国土整備庁にとっては、都市建設計画は単に建築的・形成および土地利用規制にとどまるものではなく、あくまでもゲマインデ領域の全体的発展の基礎をなすものであり、その限りでは、生活空間の秩序づけとしての国土整備の最も下位の段階に属する計画として位置づけられることになる。したがって、労働省が考えているように都市建設計画が部門別計画であるわけでは決してなく、ライヒ国土整備庁がその計画にどの程度関与しうるのかといった問題設定の仕方も物事の本質に沿わないことになる。ここでは、都市建設計画も国土整備の一環もしくは国土整備そのものとして位置づけられるし、ライヒ国土整備庁がそれについても当然にその権限を行使しうるようになるはずだからである。したがって、ライヒ国土整備庁にとっての問題のあり方は、ゲマインデの土地利用計画や経済計画の策定に対して、ライヒ国土整備庁が国土整備という視点からどの程度影響を及ぼしうるか、換言すれば、それらの計画の策定が直接ライヒ国土整備庁の監督に服するのかどうか、という点にあつた。しかし、前述のように、現実には都市建設計画ばかりではなく、国土整備に関してもそれがゲマインデの段階で実施される場合にはライヒ国土整備庁の任務とは実体的にも組織的にも区別されるところの部門別計画であるとの取扱いがなされたために、結局、ライヒ国土整備庁は土地利用計画等に対してその権限を行使することができず、そのことによって、それらの計画は再び国土整備とは明確に区別されたところの都市建設計画の領域に逆戻りすることになるのであつた。すなわち、ここでは、土地利用に関わる計画権限とともに、ゲマインデにおける全ての権限を奪いとられる結果となっており、実質的には無に等しいものとなつたのである。

このようなこともあって、国土整備に関しては、新たな独自の計画理論および実務の必要に迫られ、ここに新たな計画機関が国土整備計画 (Raumordnungsplan) の策定という任務を担って登場することになる。それが後に述べる地域計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) である。

3) ライヒ国土整備庁の権限と計画相互間の関係

a) ところで、ライヒ国土整備庁の権限をめぐる争いは、今日の計画相互の関係の理解にとっても、重要な示唆を与えてくれる。

ライヒ国土整備庁は、国土整備にとって重要な意味を有する各地区の具体的計画、および広域的な範囲を対象とする部門別計画について、その策定に際して関与を要求し、なおかつ指示を与えることができ、更には各建築起業案 (Vorhaben) の実施に対しての異議申立権をも有していた⁴¹⁾が、実際の計画の策定に際しての最終的な計画決定権限は各専門機関に委ねられ、したがって、その意味では、ライヒ国土整備庁の権限は極めて限定されたものであった。それに加えて、この点に関しては、部門別計画が方法論的にも内容的にも最も進歩した計画分野であるとしてその優位性が全面的に承認されたこともあって、部門別計画が全体計画を内容的にも拘束するようになる。しかし、他方で、部門別計画も、専門の分野にまたがった国土整備の理念に理論的には少なからず影響を受けたこともあり、ここに、全体計画と部門別計画との複雑な絡合いが特徴的な形で現れてくることになる⁴²⁾。

更には、国土整備および地域計画の各地区計画に対する関係は、全体としての計画システムを統一かつ機能的に形づくるための中心的な問題として今日もしばしば顕現するが、そのような上位計画と下位計画との関係も、ライヒ国土整備庁の権限をめぐる争いの中に明確な形で登場してくる。たとえば、都市建設計画は国土整備という視点からはその最も下位のレベルに位置するものではあるけれども、各ゲマインデにとっては全体計画であり、したがって、その限りでは、ゲマインデの計画システムにおいて最上位のレベルに位置するものである⁴³⁾。また、他方、国土整備および地域計画であっても、それを各々の地区で具体化する場合には、その一部分のみが各々の地区に適した形で実現されるにすぎない。すなわち、ここでは、上位計画と下位計画との関係が統一した計画システムの中に階層的に秩序づけられた形で規定されているわけではないが、国土整備という上位概念の登場によって、各地区の(全体的な)国土整備計画としてのゲマインデの土地利用計画もしくは経済計画などが、ラントやライヒの国土整備との一般的な決定・推論関係の中に組み込まれはじめたということが出来る⁴⁴⁾。したがって、そのような意味で、ライヒ国土整備庁が、ゲマインデ領域の発展に関する地区全体計画としての都市建設計画に対しての異議権を有していたことは、至極当然であったといえる。

もっとも、そうであるならば、ライヒ国土整備庁は、行政区画を超えた計画のみではなく、ゲマインデの都市建設計画そのものについてもその権限を及ぼしうるようにも思われるが、そうではなく、ライヒ国土整備庁は、実際には都市の建設に関して競合して権限を有していたライヒおよびプロイセンの労働大臣に対して、異議権の行使という形でしか自己の意見を主張することができなかったことは前述のとおりである。

b) さて、以上のような状況の中で、国土整備および都市建設計画の性格づけに関しても、以後の展開の方向を決定づけるような重要な傾向が明らかとなる。すなわち、両者が基本的にその権限機関を異にするという取扱いがなされたことに伴い、都市建設計画とその手法は全体的な国土整備への発展傾向を喪失していくと同時に、国土整備も行政区画を超えた広域的計画としての位置づけから各専門分野にまたがった計画としての性格づけがなされていくことになる。その結果、部門別計画あるいは地区の全体計画としての都市建設計画は、その内容的性格が十分に検討されずに不明確のままで残され、それをめぐっての争いが今日の都市建設計画に関して重大な問題として表面化することになるのである⁴⁵⁾。たとえば、ゲマインデが策定することとされている建設管理計画 (Bauleitplan) は、それがゲマインデの全体計画であるにもかかわらず基本的には土地利用の態様を

定めるものに過ぎないために依然として部門別計画としての扱いがなされていることなどは、まさにこの時期の問題をそのまま継続したものと考えられる。

他方、国土整備に関しても極めて困難な問題が表面化することとなる。前述のごとく、ライヒ国土整備庁はゲマインデの経済計画や土地利用計画に関してその権限を及ぼすことができなかったために、それらの計画は再び都市建設計画の領域に逆戻りすることになり、それが今日の土地利用計画の前身を形成することになる。したがって、国土整備の計画担当者は、自らの権限を行使しうるような新たな独自の計画を作成せざるをえなくなり、以下に触れるように、地域計画共同体に対して国土整備計画 (Raumordnungsplan) の策定を委ねることになるが、それが実際に策定されることはなかった⁴⁶⁾。

もっとも、このような傾向は、戦後、各ゲマインデによる発展計画 (Entwicklungsplan) の策定という形で現実化することとなる。発展計画は、国土整備の実現のための計画であるが、法律上の根拠は有せず、その策定が法的に義務づけられているわけでもないが、現実には各ゲマインデにおいてしばしば策定されてきた⁴⁷⁾。連邦建設法においては、ゲマインデが建設管理計画を策定する場合には、発展計画が存する場合にはそれをも考慮しなければならないとされたが、その規定に対応する形で、1976年の改正法において、土地利用計画において計画プログラムを定めうるものとされた。したがって、ゲマインデの土地利用計画においても、単に土地の利用方法を表示するにとどまらず、全体としての国土整備のあり方までも示しうることとなった。しかし、このことがかえって重大な問題を惹起することともなる。すなわち、前述のごとく、国土整備計画はナチス期において広域的計画としてではなく、むしろ各部門別計画にまたがった計画としての性格を帯びつつ展開することとなったが、連邦建設法上はそれが部門別計画の一つとしての土地利用計画の中にその根拠をみいだしつつ策定されることとなっているのである。

c) このように、ライヒ国土整備庁と労働省との間では、双方の権限の範囲およびそれとの関連での都市建設計画についての理解が、明らかに異なっている。そして、経済計画や土地利用計画に対してその権限を行使できなかったことがライヒ国土整備庁が有効に機能しえなかった直接の原因であるようにも思われるが、いずれにしても、建設管理計画を全体の計画システムの中にかに位置づけるかといった計画をめぐる今日生じている問題の基本的部分は、すでに1930年代の国土整備と都市建設計画との関係の中にその端緒を窺うことができる。すなわち、それは、単に各々の段階の計画の用語をいかに整理し統一するかといった類の問題では決してなく、以上で明らかにされたように、まさに各々の計画に対しての各計画担当者の権限をいかなるものとして規定するかという重要な問題を内包しているのである。

4) 地域計画共同体

a) ライヒ国土整備庁の設立およびその活動は、それまでの地域計画のあり方を理論的にも実践的にも大きく踏み出したものとして、今日の国土計画・地域計画を論ずる場合にも重要な示唆を与えてくれるものがあるが、とりわけ、その組織上の重要な特徴として、ラント計画庁 (Landesplanungsbehörde) と地域計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) との分業を挙げることができよう。この組織的分業のあり方については、具体的には、1936年の第一実施命令⁴⁸⁾ (Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936) に規定されているが、地域計画共同体は、ライヒ国土整備庁を頂点とした中央集権的組織を構成し、中央のコントロールの下に策定される地域総合計画によって全国土をもれなくカバーしようという意図により各計画地域ごとに設立されるものである。そこには、自治体、ライヒ出先機関、職能団体、

学識経験者が参加することとされているが、このような組織上の試みは、基本的には、地域計画を中央政府により一元的に秩序づけ、かつ国家をも含めた関係者の共同作業として体系化しようとするものであったといえる⁴⁹⁾。

このように、ここには、一方でナチズムに基づく中央集権的な考え方がライヒ国土整備庁の組織的構成にも強く影響を及ぼしていることを窺うことができるが、他方で、地域計画共同体の組織および活動が極めて分権的な実態を有するものであったことにも着目する必要がある。ドイツにおいては、かつて、SVRをはじめとする地域計画組合が設立され、複数のゲマインデが自治団体を組織し、構成ゲマインデ領域内での地域開発計画を策定し、各ゲマインデ相互の計画行政の遂行を調整する役割を果たしていたが、ここでの地域計画共同体の設立も、それらの経験を踏まえつつ、それを中央集権的ヒエラルヒーの中に編入するとともに、規範的に統一したものであった。したがって、確かに組織論的には中央集権的色彩の濃いものではあったが、現実の形態としては極めて分権的な内容を有するものであったし、そこにはドイツの行政・自治制度の発展との密接な関わりをみることができる⁵⁰⁾。ここでも、国家の官庁としてのラント計画庁の権能は、必要不可欠な最小限の高権的機能に限定され、各地域における計画事業は基本的に地域計画共同体に任されていたし、ライヒ国土整備庁もそれ自体としては比較的小さな行政組織に過ぎなかったために、実際の計画事業は地域計画共同体に依存せざるをえなかったのである⁵¹⁾。

このように、ここでの国土整備計画のシステムの発展は、ライヒ国土整備庁と地域計画共同体とのいわば協働の中で、その形式および内容が形成されていくのである。そして、国土整備についてのこのような規制のあり方は、当時、地域計画についての最も進歩的かつ模範的なものとして注目を集めていた⁵²⁾。

b) ところで、ラント計画庁と地域計画共同体との組織的分業は、基本的には何らの混乱もなく実施されたとみてよいが、県 (Regierungsbezirk) では困難な問題を惹起していた。すなわち、以上の分業体制に伴い、県知事 (Regierungspräsident) は下級行政庁としての県の計画官庁 (Bezirksplanungsbehörde) として位置づけられると同時に、地域計画共同体の外局にあたる県計画局 (Bezirksplanungsstelle) の理事としての職務も任されることとなったためである⁵³⁾。

このような状況は、確かに、一方では国土整備の最も下位の段階と一般行政とを機構的にも実際の担当者の配置においても緊密に結びつける作用を果たし、本来の国土整備のあり方にふさわしい体制づくりを促進するものともいえるが、他方で、現実の職務遂行にあたっては、前述のごとき国土整備と都市建設計画との権限の衝突の余波を蒙ることともなった。

c) もっとも、ライヒ国土整備庁のこのような機構は、以後のドイツの地域計画の発展に大きく寄与したものと評することができよう。そこには、確かに、中央集権的・権威主義的なナチスの特徴そのものに符合する部分も存するが、戦後のドイツの国土整備・地域計画の発展にとっての原理的基礎を提供したことを考慮すると、その時代的・思想的背景のみをもって消極的評価を下すことは一面的にすぎよう。しかしながら、現実には、当時の国家的事情は効果的な計画化作業を不可能なものとし、ライヒ国土整備庁も目立った活動をなしえないままにその役割を終えることとなるのである。

ただ、地域計画共同体が法律的にも解体されたのかどうかについては、なお検討の余地が存する。すなわち、1944年11月27日のライヒ国土整備庁の長 (ライヒ宰相) の名で示された布告⁵⁴⁾ (Erlaß über die Stilllegung der Landesplanungsgemeinschaften und die Übertragung ihrer Aufgaben auf die Raumordnungsbehörden für die Dauer des Krieges vom 27. November 1944) においては、戦争の継続を理由として地域計画共同体の活動を休止し、そこで行われていた任務を

休止期間に限って国土整備にかかわる官庁であるライヒ地方長官 (Reichsstatthalter), ラント長官 (Oberpräsident) および県知事に委任することとされており, それによる限りは, ここでの措置は暫定的なものとして捉えることができ, 決して組織を解体しようとしたものではない。したがって, 地域計画共同体とラント計画庁との分業体制は, 原理的には今なお継続されているものとみることができる。しかも, 布告の趣旨からすれば, 戦争期間という期限つきの休止であったにすぎない。この点は, 戦前と戦後の国土整備や地域計画等の継続性を考慮するうえにおいては見逃すことのできない重要な要素であるように思われる。

おわりに

1) 以上, ナチス期の地域計画の展開, とくにライヒ国土整備庁の組織およびその活動内容について素描してきたが, 総括の意味をも含めて, そこでの国土整備および地域計画にかかわる実践をそれ以前の時期のものと比較すれば, 概ね以下のようなことを指摘しうるであろう。

a) まず, 国土整備は, ライヒ国土整備庁の設立によって, 都市建設や宅地開発とはその次元を異にする独自の地位を付与され, それを実施するための組織的基礎づけとも相俟って, 理論的のみならず実務上も従前のものとは異なる強力な発展を方向づけたといえよう。そして, このような基本的方向づけによって, 国土整備および地域計画は, 単に建築技術的な領域にとどまることなく, 真に計画的な全体的発展をその中心的な任務とすることになる⁵⁵⁾。

b) SVRの設立者であるR・シュミットは, すでに1920年代の半ばに, 国家の全領域を含むところの「一般的地域計画」(allgemeine Landesplanung)が必要であることを力説していたが, それがライヒ国土整備庁によって実現されたとみることができよう。そして, ライヒ国土整備庁は, 一般的地域計画の中で, 「特殊な地域計画」(spezielle Landesplanung)についても統一的法律上の規制を行ったのである⁵⁶⁾。

c) ライヒ国土整備庁の設立によって, 国家は, 地域計画という側面から必要とされているところの高権的な機能を伴う措置をとったが, それが, 一面では当時のナチズム的国家観に基づいて, 国家の計画官庁を中央集権的な形で組織することにもなる。もっとも, そのことは他方で, 従来各ラントに任されていた土地の建築的利用の公法的規制に関する権限を, はじめて全ライヒに統一した形で行うことを可能とし, 「建築の自由」も原則的に否定されることになった。同時に, ラント計画庁と地域計画共同体との分業によって, それ以前の地域計画組合によって形作られた絶対主義の終末以来のドイツ行政の性格に合致するところの機能的自治行政が採用され, 更には法律の上でも, それが明確にされた。したがって, ライヒ国土整備庁それ自体の組織の形態としてはきわめて中央集権的ではあったが, 活動の実態としてはきわめて分権的に作用しうる可能性を含むものであった。このような組織のあり方は, 当時としてはもちろん画期的なことではあったが, それにとどまらず, 今日でもなお重要な意味を有しているといえるであろう。

d) 地域計画は, それが都市建設および宅地開発の制度から分離して独自の発展を遂げることにより, 理論的にも実際的にも, 以前の計画とは比較しえないほどの成果をあげたといえるが, 他方で, 国家の計画である国土整備と自治体の計画である都市建設計画との管轄の境界線をどこに設定するかが, 重要な問題として残されることになった。この問題の解決は, 今日でもなお流動的である。

e) 国土整備の法的基礎は, 必ずしも十分なものではなかったように思われる。すなわち, ライヒ国土整備庁が行いうる手法・手続は, 地域計画を自らの手で推進していくには, あまりにも少な

かったからである。ライヒ国土整備庁は、設立当初から、計画の実施については任務外であるとされてきたし、各計画間の調整などに関しても、部門別計画に際しての協働 (Mitwirkung) の手続に頼っていたにすぎない。このようなことから、ライヒ国土整備庁は、たとえば都市建設上の土地利用計画を部門別計画としてではなく、国土整備の下位の段階であるとみなすなど、概念的にも法的にもその任務の拡大に努めたのであるが、実際には成功しなかった。

2) このように、ライヒ国土整備庁は、理論的にいくつかみるべき点があるにもかかわらず、実質的には、その役割を十分に果たし得なかったと思われるのであるが、その理由の一つは、具体的な実施の権限を有していなかったことにも関連するが、それまでSVRなどの計画組合が有していた経済計画 (Wirtschaftsplan) や土地分割計画 (Flächenaufteilungsplan) の策定権限を失ってしまったことにあるといえよう。それらの手法は、立法者の本来の意思に反して都市建設計画の中に組み込まれてしまい、そのことによって、国土整備の計画担当者は、それらとは別個の独自の計画を策定することが必要となったが、それを実際につくりあげるまでには至っていない。ただ、地域の全体的発展を意図するところの地区および専門をこえた計画類型をつくりだそうとする作業は絶えず行われており、そのような試みが戦後の展開に重要な意味をもっていることは確認しておくべきであろう。

註

- 1) 拙稿「ルール炭鉱地帯開発組合の設立と展開——ドイツにおける地域計画の成立 (II) ——」熊本大学教育学部紀要 (人文科学) 39号 (1990) 15頁以下参照。
- 2) 当時のドイツ経済の状況を地域計画論との関わりで分析したものとして、祖田修『西ドイツの地域計画』大明堂 (1984) 48頁以下。
- 3) 以上については、J. Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1958 ; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 48ff.; 拙稿・前掲、および同「大ベルリン目的組合の設立と展開——ドイツにおける地域計画の成立 (I) ——」熊本大学教育学部紀要 (人文科学) 38号 (1989) 1頁以下など参照。
- 4) Schmidt-Aßmann, a. a. O., S. 56.
- 5) 国家全体にかかわるような地域計画の必要性を説いたのは、R・シュミットであった。そして、彼の理論を実現すべくSVRが組織されたが、そこで策定される総合計画としての経済計画も、彼の視点からは特殊な計画にすぎない。しかし、当時すでに、彼がSVRや他の計画組合等で策定される計画を調整し、かつ統合すべく全国家的な計画の必要性を主張していたことは注目すべきである。拙稿・前掲註1)および註2)参照。
- 6) 前掲註1) 26頁以下参照。
- 7) これらの地域の地域計画の具体的な実践例については、vgl. Umlauf, a. a. O., S. 17ff., 46ff.
- 8) 以上につき、祖田・前掲書48頁以下参照。
- 9) ナチスの農業政策については、広渡清吾「ナチス民族法典の所有権規定」(乾昭三編『土地法の理論的展開』法律文化社[1990]142頁以下所収) 152頁以下、祖田・前掲書56頁以下など参照。
- 10) 世襲農場法の内容については、鈴木直哉「ナチス世襲農場制と農地賃貸借規制」早稲田大学大学院法研論集31号 (1984) 99頁以下、同「世襲農場法とナチス農地法制の展開」早稲田法学34巻 (1984) 1頁以下、同「ナチス戦時体制における世襲農場法の改正と親族・相続規制の変容」早稲田法学35巻 (1985) 145頁以下、広渡・前掲152頁以下など参照。
- 11) RGBL. I S. 659.
- 12) RGBL. I S. 568.

本法およびそれに基づく政令では、建築活動に対する規制が強化された。すなわち、本法第1条は「ライヒ経済大臣 (Reichswirtschaftsminister) は、ドイツ定住地開発制度を監督・規制するために、計画法・

開発法・建築法についてライヒ法上の規律がなされるまで必要な措置をとることができる」と規定して、都市の発展を調整するための暫定的な措置を決定する権限を、ライヒ経済大臣に与えている。特に、住宅および業務施設の新築・拡張、更にはそれらを目的とした土地取引の事前通告制度を定めたり、場合によってはそれらの行為を禁止する権限が経済大臣に付与されている。

また、この法律に基づく「建築の規制に関する命令」(Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936, RGBl. I S. 104)では、警察命令による建築地区制を強化し、小農園地区、商業地区もしくは業務地区の指定のほかにも、これらの各地区において建築が可能もしくは禁止される建築物を明記することが要求されている。そして、右の建築地区以外での建築活動に対する許可は、それが都市の適正な発展に合致しないとされる場合には却下されることになった。その判断の基準となるのは、道路、供給施設、下水施設、学校などの整備状況であり、そのほか治安および防火上の観点も考慮された。ここには、「建築の自由」の原則的否定を窺うことができる。

更に、「建築形態に関する命令」(Verordnung über Baugestaltung vom 10. November 1936, RGBl. I S. 938)においては、建築施設の都市景観に対する調和が要求され、建築の外観に対しても強い規制が行われている。その規制は、1907年の景観保全法(Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15. Juli 1907, GS S.260)よりもはるかに強化され、特定の都市建設事業にあたって、建築物の配置、建築物の外観の形態(特に屋根や外壁)などを警察命令もしくはゲマインデの条例によって定めることが可能となった。都市の景観保全をめぐる法制度については、拙稿「建築線立法の展開——ドイツにおける地域計画の萌芽——」熊本大学教育学部紀要(人文科学)37号(1988)85頁参照。

このように、この時代における計画では、国家の統制が強化され、それまでの建築線計画による敷地の形態規制に加えて、全体的な土地利用の調整、個々の条例による建築地区のゾーニング化、形態規制計画による敷地内の建築形態計画などが導入され、本文で述べる宅地開発法とともに現在の制度の基礎がつけられることになる。すなわち、1960年の連邦建設法(Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, BGBl. I S. 341)が都市計画上の基本的枠組として採用した開発地域(Innenbereich)と開発制限地域(Außenbereich)の制度は、プロイセンの宅地開発立法にその実質的端緒を求めることができるが、それが全ライヒの法制度として確立されるのはこの時期であり、とりわけ、ラントの高権をライヒに移し、ラント政府をライヒ政府に従属させるとともに、ラント議会を廃止することを規定した1934年のライヒ新改造法(Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934, RGBl. I S. 75)によるラントの個別国家性の廃棄は、ナチスによる中央集権的権力の確立に大きく寄与するとともに、全ライヒに共通の開発立法の成立を可能としたのである。

- 13) この2つの法律は、本質的には、1933年以降の社会的・経済的経験に基づいて制定されたもので、手続との関連では、特に後者に授權法としての強力な国家的中央集権主義が現れているのではあるが、それをナチス・イデオロギーに基づくものとみるかどうかは別問題である。すなわち、それが1945年以降も存続することを併せ考慮するならば、理由づけとしてはナチス・イデオロギーに支えられたものであったとはいえ、その実質においては当時の状況変化に対応したに過ぎないとみることもできる。以上については、Umlauf, a. a. O., S. 72; 藤田宙靖「国土整備計画法制——都市的土地利用と農村的土地利用との調整を中心として」渡辺洋三ほか編『現代土地法の研究(下)』岩波書店(1983)430頁註(10)参照。
- 14) 拙稿・前掲註1), 註2), 註12)参照。
- 15) 正式名称は、Gesetz betreffend Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875, GS S. 561.
- 16) W. Bielenberg, Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig? DVBl. 1960, S. 84ff., 86; Umlauf, a. a. O., S. 75; Schmidt-Aßmann, a. a. O., S. 58.
- 17) かつて、R・シュミットは、SVRなどにおける総合計画としての経済計画の必要性を主張したが、彼によれば、それは州もしくは国家全体からみれば「特殊な地域計画」に過ぎず、それをこえて州および国家の基本的視点を明示しうるような「一般的な地域計画」が必要であるとしていた。その意味では、ここでの住居地域は、かつてR・シュミットが提唱した「特殊な地域計画」が策定されるべき地域としてのそれであるし、その指定は今日でいえば市街化区域の指定といえるものである。以上につき、拙稿・前掲註1) 18頁, 27頁参照。
- 18) Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 78; 日笠端ほか「西ドイツにおける都市計画の制度と運用(その1)」土地住宅問題20号(1976)22頁。
- 19) SVRの経済計画については、拙稿・前掲註1)24頁。
- 20) 今日の土地利用計画の法的拘束力は、直接私人には及ばないが、ゲマインデおよび公的利害関係者(関連

行政機関)には及ぶ。今日のドイツの国土計画制度の概要については、稲本洋之助ほか『ヨーロッパの土地法制』東京大学出版会(1983)335頁以下など参照。

- 21) この法律が経済計画の策定についての形式・権限に関する手続規定を含んでいなかったことが、この法律の法的分類を困難にした最大の理由の一つとされている。 Vgl. Schmidt-Aßmann, a. a. O., S. 58.
- 22) 経済計画が国土関連計画全体の中でいかなる位置にあるのか、内容的には必ずしも明確でなかったといえよう。しかし、この計画は、新たな制度・内容・イデオロギーを伴う空間的計画として、1935年に国土整備という名の下に発展していくことになる。その詳細については以下のライヒ国土整備庁との関連で述べることとするが、経済計画は、そこでは個々の建築線計画の前段階として展開されることになる。すなわち、それは、都市建設上の枠組計画であり、同時に今日の土地利用計画の前身をなすものといえる。経済計画は、ここで初めて、都市建設上の段階的なシステムの中に位置づけられることになる。
 もっとも、本法による経済計画においても、空間的・時間的にだけでなく、実体的にも、都市建設上の土地利用計画以上の射程範囲が考えられている。このことは、経済計画の策定が計画地域の全体的発展に影響を与える国土政策・社会政策・経済政策的視点を考慮したライヒ政府の開発政策上の観点から行われた、ということにも示されている。また、本法2条によれば、最上級のラント行政庁およびライヒ労働大臣 (Reichsarbeitsminister) のほかに、ライヒ交通大臣 (Reichsverkehrsminister) およびライヒ食糧・農業大臣 (Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft) にも、その専門領域との関連で計画の変更を求める権利が認められており、このことから、経済計画が各専門領域にまたがった総合的な計画であることは明かである (vgl. Bielenberg, a. a. O., S. 86f.).
 更に、本法は、経済計画を基礎として、建築上の発展に先立つ土地法上の事象についての認可義務 (Genehmigungspflicht) という手法を採用している (4条)。土地の取引に関するこの種の規制は、かなり以前から専門家の間でもその必要性が主張されていたことで、そこでは国土形成の命運を決するのは建築や移住の方法を確定することではなく、土地利用の方法を確定することである、ということが指摘されていた。本法の規定は、これらの専門家の意見を採り入れたものであるといえようが、このように認可義務を経済計画と結びつけたことは、土地取引等のいわば個別的手法を全体計画との整合性の下に運用していこうとするものであることはもちろんのこと、それと並んで、そのような結合が、都市建設から総合的な都市計画への拡大という意味での、一つの重要なステップとなっていることも見逃すことができない。なぜなら、それを明確に認識することによって都市計画と地域計画との関連および相違点が明らかになると思われるからである (Bielenberg, a. a. O., S. 86f.).
- 23) Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 80; W. Ernst, Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 138; R. Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, I Bd. : Das Planungssystem der Landesplanung, 1978, S. 179f.
- 24) 周知のように、これは国土整備・国土開発に限られたことではなく、他の分野でも同様のやり方で行われている。 Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 83; Ernst, a. a. O., S. 136 ; K. H. Friauf, Bau-, Boden- und Raumordnungsrecht, in : I. v. Münch (Hrsg.), Bes.VerwR, 5. Aufl., S. 531f. -
- 25) RGBl. I S. 468.
- 26) この前文は、すなわち、有限な土地に関わるさまざまな利害を調整し、国家と国民との必要性に基づいて土地の取得を規制するという、新しいライヒ行政庁の任務を宣言したものといえよう。 Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 83ff.
- 27) したがって、後述のように、ここでは「国土」と「土地」とは概念上その範疇を異にするものとして考えられている。すなわち、個々の不動産 = Grundstück (土地の塊) と空間 = Raum としての国土とが区別され、前者は私的所有権の対象となるが、後者は最終的には国土整備 (Raumordnung = 空間の秩序づけ) によって統一的に計画化さるべき対象となる。土地法秩序におけるこのような「原理的な二元主義」に関しては、広渡・前掲150頁以下参照。
- 28) Ernst, a. a. O., S. 137.
- 29) RGBl. I S. 793.
- 30) このことをもって、ライヒ行政庁の任務が消極的な監督機能から積極的に形成する計画化へと変化した、とみる者 (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, Einl. Anhang Rdn. 14) もある。
- 31) RGBl. I S. 104.
- 32) これらの法律および命令から明らかなように、これまでの地域計画の展開が、ゲマインデの建築線計画や地区詳細計画、あるいは組合や連合体の広域的計画などによる、いわば“下から上へ”の推進力によって支えられていたのに対し、ここでは、国家中央の機関の決定による“上から下へ”の流れが、その主流と

なっている。これは、この時代の国家・行政実務の中央集権的な傾向を、端的に示すものといえよう。確かに、アウト・バーンの建設や軍需産業などは広範な地域およびライヒの全領域での計画化を必要とするし、そのためには、ライヒの全領域について包括的かつ上位の計画化および規制についての拡大された権限を有する機関が必要であった。このことを考慮すると、このような“上から下へ”の流れは当然であったのかもしれない。

なお、中央の機関によるこのような包括的な規律に対応して、下位の計画担当者の役割が、それまでとは異なった形で示されることになる。たとえば、州政府管区 (Regierungsbezirk) は、国家の行政組織に倣って国家の計画庁であるとされ (vgl. § 5 Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung), その計画領域のために地域計画共同体を整備した。そして、ここに地域計画共同体が計画の主役として登場してくることになるのである。これについては後述する。 Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 101f. u. 119.

- 33) 1965年に制定された国土整備法 (Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, BGBl. I S. 306) など。
- 34) 指導原理の詳細な内容およびその意義については、 vgl. Umlauf, a. a. O., S. 90ff.
- 35) RGBl. I S. 793.
- 36) RGBl. I S. 1515.
- 37) 以上につき、 vgl. Umlauf, a. a. O., S. 88ff.
- 38) 公的機関の土地需要の規制に関する法律は、その第1条において、ライヒ国土整備庁がライヒ宰相 (Reichskanzler) に直属し、その長もライヒ宰相により任命されるものと規定している。
- 39) Umlauf, a. a. O., S. 97; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O., Einl. Anhang Rdn. 16.
- 40) 宅地開発法に基づく経済計画が既存の地区詳細計画や建築線計画に対してその影響を及ぼすことができなかったということ、むしろ逆に、各ゲマインデの都市建設計画が強化されるという事態が生じたことの意味は、このような事情による。
- 41) § 3 Abs. 2 Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand. 但し、この異議の効果については何ら規定されていなかったため、機関相互の話し合いが不調に終わったときには、ライヒ宰相が各々の場合に応じた決定を行わねばならなかった。 Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 109.
- 42) Wahl, a. a. O., S. 182.
- 43) Wahl, a. a. O., S. 183 Fn. 35.
- 44) Schmidt-Aßmann, a. a. O., S. 57; Umlauf, a. a. O., S. 98.
- 45) Vgl. E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, S. 21; Zinkahn/Bielenberg, ROG, § 5 Rdn. 1 S. 120f. なお、計画の法的性格をその行為形式との関わりで検討したものととして、拙稿「計画の行為形式に関する一考察」立教法学22号(1984)43頁以下および同24号(1985)48頁以下参照。
- 46) Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O., § 1 Rdn. 15; Umlauf, a. a. O., S. 108ff.
- 47) 発展計画は、1976年の連邦建設法の改正において、それが建設管理計画の体系の中に組み込まれることとなったが、そこでも発展計画が独自の法的な計画段階として明確な形で規定されているわけでは決してなく、その性格は依然として不明確のままであるといえよう。 Vgl. § 1 V BBauG 1976.
- 48) RGBl. I S. 104.
- 49) Umlauf, a. a. O., S. 101.
- 50) このように、ライヒ国土整備庁の構造とりわけ地域計画共同体の組織および活動に関する基本的姿勢は、ナチズムに基づくその他の行動・態度とは非常に異なったものであったため、容易に受け入れられたわけでは必ずしもなかった。実際、地域計画共同体などのいわば機能的な自治行政の形式も、その本来の意図に反して、権威主義的な影響力をすみずみまで及ぼすことに利用されたのであった。
- 51) ライヒ計画共同体 (Reichsplanungsgemeinschaft) は、ライヒ計画および国土整備の準備および促進のためにライヒ国土整備庁の長が必要とする全ての仕事を行うことをその目的として、1937年3月19日に設立され、その長にはライヒ国土整備庁の長があつた。ライヒ計画共同体は、1人の顧問と委員会から構成されていたが、委員会のメンバーについては公共生活および経済生活に関する適正な人格性もその任用の要件とされ、また、その会議には、ライヒの関係上級行政庁も参加することができるとされていた。このように、一応形の上では、ラントのレヴェルと並んでライヒのレヴェルでも、国土整備についての共同作業が予定されていたのであった。しかし、実際には、すでに述べたように、その活動は行われなかった。
- 52) たとえば、1939年にストックホルムにおいて開催された住宅制度と都市建設についての国際会議 (Internationales Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau) でも、ドイツにおける国土整備のあり方は、諸外国からも模範的なものとして評価された。 Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 102.

- 53) § 2 Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936.
- 54) Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 104.
- 55) もっとも、国土整備の概念については、最後までその内容についての説明はなされなかった。
- 56) Vgl. Umlauf, a. a. O., S. 75.