

戦後復興期の国土整備法制

ドイツにおける地域計画の成立 (IV)

高橋 信 隆

Raumordnung in Aufbaugesetze

Die Entwicklungen der Landesplanung in Bundesrepublik Deutschland (IV)

Nobutaka TAKAHASHI

(Received May 25, 1992)

Nach dem Zusammenbruch stellten sich der Raumordnung zunächst Widerstände entgegen, verursacht durch die Meinung, die Raumordnung sei eine Erfindung des totalitären Regimes und führe notwendigerweise zu staatlicher Planwirtschaft. Diese Meinung ist irrig. Sie übersieht die geschichtliche Entwicklung der Landesplanung im Deutschen Reich.

In der Nachkriegszeit setzte sich die Einsicht in die Notwendigkeit einer umfassenden Raumordnung und Landesplanung alsbald durch. Ursächlich dafür waren u. a. die durch den Flüchtlingszustrom verstärkte Bevölkerungsdichte, die Notwendigkeit eines umfassenden Wiederaufbaus, ein immer stärker werdender Trend zur industriellen und siedlungsmäßigen Ballung und schließlich die Bildung neuer Kernräume aufgrund engerer Verflechtungen im Rahmen der EWG. Die in den Jahren 1948/52 in den einzelnen Ländern ergangenen Aufbaugesetze sahen deshalb eine Abstimmung der gemeindlichen mit der überörtlichen Planung vor. Dazu wurden im Laufe der Zeit unterschiedlich strukturierte Landesplanungsbehörden geschaffen.

Diese erste Etappe der Raumordnung war durch ein Ringen um politische Anerkennung gekennzeichnet. Es war zunächst das Mißtrauen zu überwinden, das jegliche Planung als Verstoß gegen den Geist einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ansah. So blieben die beiden Landesplanungsgesetze, die in den 50er Jahren in Nordrhein-Westfalen und in Bayern erlassen wurden, Einzelfälle. Das politische Klima änderte sich erst, als die Bundesregierung in einer Erklärung vom November 1961 anerkannt hatte, daß die Raumordnung als ein notwendiger Bestandteil einer verantwortungsbewußten Wirtschaftspolitik angesehen werden müsse. Mit dieser Anerkennung begann die zweite Etappe der Raumordnung in der Bundesrepublik, die ihren sichtbaren Ausdruck in dem Erlaß der verschiedenen Landesplanungsgesetze fand.

Die Landesplanung wurde als übergeordnete, zusammenfassende und überörtliche Planung beschrieben. Um wirkungsvoll eingesetzt werden zu können, fehlten ihr jedoch die erforderlichen Instrumente. Entsprechend dem Selbstverständnis der Planer, demzufolge es am besten dem Wesen der Landesplanung entspreche, wenn sie ihre Gesichtspunkte im freiwilligen Ausgleich der Interessen durch Überzeugung der Beteiligten von der Notwendigkeit der Landesplanung durchsetze, spricht man von der Phase der persuasorischen Landesplanung.

Die Raumordnungsbehörden waren typischerweise darauf beschränkt, gegen ein ausgearbeitetes Projekt Einwände oder Teilkorrekturen durchzusetzen, ohne die Gesamtkonzeption nachhaltig beeinflussen zu können — bloß negative Koordination. Insgesamt blieben die Landesplanungsgesetze in der Planungswirklichkeit nur von untergeordneter Bedeutung, insbesondere, da die landesplanerischen Pläne überwiegend als nur innerbehördliche Richtlinien mit dem Vorbehalt der Abweichung ergingen. Eine zukunftsweisende Aufwertung brachte allerdings § 1 IV BBauG 1960, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind.

Key words : Raumordnung, persuasorische Landesplanung, Aufbaugesetz

はじめに¹⁾

1945年のライヒ（Reich）の崩壊に伴い、ライヒ国土整備庁²⁾（Reichsstelle für Raumordnung）もそれと運命を共にして活動を停止することになる。もっとも、ライヒ国土整備庁が有していた諸権能は、国土整備に関するライヒの法律および命令が法的に無効とする手続を履踐されることなく残存したこともあって³⁾、戦後の新しい諸州に制度的にそのまま引き継がれた形となった。したがって、その限りでは、ライヒの法制度が、国土整備に関する州計画（Landesplanung）を戦後においても継続的に実施するための制度的基礎として依然その効力を有しているともいえよう。しかしながら、戦前とは異なり、そこにはライヒ国土整備庁のように組織的に全体を統轄する機関がもはや存しないという状況とも相俟って、その展開は、組織的にも、そしてまた活動の方法や程度に関しても、各州ごとの行政の伝統的特徴を反映させつつ、全く異なった様相を呈することになるのである⁴⁾が、その差異が国土整備以外の分野と比べても著しいものであったことは注目すべきである⁵⁾。

ところで、当時、戦後の国土復興や難民の問題等に対処するために、あるいはその前提としての行政機構の組織的編成の改革などとの関連でも、それぞれの州ごとに国土整備計画を策定することが重要かつ緊急の課題であることが指摘されてはいたが、当時はナチスの悪夢がいまだ国民の脳裏に鮮明に焼きついていたこともあって、国土整備という言葉それ自体が政治的に敬遠された。それは、ナチス政府によるライヒ国土整備庁の設置およびその10年間の活動が、それ以前の平和な時代における地域計画の生成および発展の想い出を駆逐し、更には、ライヒ国土整備庁が計画経済的・戦時経済的な状況の下で半ば強制的に設置された機関であったという事情とも相俟って、国土整備という発想それ自体が思想的に当然にナチスと結びつくものであるという、誤った認識⁶⁾に基づくものであった。すなわち、ここには国土整備および州計画という制度がナチス思想に支えられた、したがってまた民主主義的自由とくに経済の自由を脅かす制度であるとみなされがちな歴史的状況が存していたのである⁷⁾。このように、国土整備・州計画は、一方では戦後の復興のための包括的・計画的措置としてのその存在意義が積極的に評価される反面⁸⁾、他方ではイデオロギーの面からその実現に対し疑問あるいは心理的嫌悪が示されるという、いわば二律背反的状况の中に位置していたのであった⁹⁾。

このような事情もあって、この時期における国土整備および州計画の分析を行うことは、国土整備に関する計画が行政の手法としていかなる目的に仕えるべく登場し、その目的実現のためにどのような法形式を採用したか、そして更には、現実に存在する諸問題に対処するためにいかなる法理論的対応を示したかなど、計画制度・理論の史的展開、および今日の計画制度を研究するうえでの有益な素材を提供してくれるはずである。そこで、本稿では、戦後に華々しく展開される国土整備をめぐる制度および理論を検討するための導入として、戦前と今日の国土整備法制を架橋する戦後復興期の計画法制を概観することとしたい。しかしながら、戦後におけるその展開は、前述のごとく、各州ごとに極めて異なった様相を呈しているため、これを一括して論ずることは容易なことではない。したがって、ここではまず、この時期の州計画に対する重要な視点のいくつかをとりあげ、次いで、それがいかなる形で法制度として具体化されたのかを、主にノルトライン・ヴェストファーレン州を例として検討することにしたい。

I. 新たな計画システム形成のための視点

1. この時期の国土整備に関する法制は、すでに述べたように、各州ごとに多様な展開をみせているが、州計画 (Landesplanung) を包括的で (zusammenfassend)、各地区にまたがった (überörtlich)、上位の (übergeordnet) 計画と解する点では共通の理解を有していたように思われる¹⁰⁾。そして、一部の州¹¹⁾において戦後のかなり早い時期から、それに沿った形で州計画の法制化が試みられるが、それらはいずれも計画化の視点・基礎を示すにとどまり、それを具体的にいかなる理論および組織によって遂行していくかについては触れるところがなかったため、それを実際の計画として展開するまでには至らなかった¹²⁾。

しかしながら、他方で、その具体的な姿を理論的・制度的に明確な形で描きえないという州計画をめぐる当時の方法論的・現実的曖昧さがかえって国土整備における州の独自性を強調する結果ともなり、州の計画担当者がその自由な意思によって複雑な利害を調整するという姿こそが国土整備に本来的に求められているものである、という理解が登場することとなる¹³⁾。それに伴い、包括的な計画化はここでは州計画に携わる機関の内部的なプロセスとして理解されるとともに、対外的には、部門別計画あるいはゲマインデの計画を調整するための基礎であるとも考えらることになる。州計画は、この意味で、部門別計画やゲマインデの計画などの個々の計画に対して向けられた“勧誘的計画”(persuasorische Planung)としての姿が浮き彫りにされ¹⁴⁾、上位性・広域性ととともに、一般的・抽象的および指針的な性格を帯びたものとしてのそのあり方が論じられることとなる。すなわち、ここに、適合(Anpassung)、一致(Abstimmung)、調整(Koordination)といった今日でもさかんに論議されている問題が、州計画における中心的な論点として登場してくる主たる契機が存する¹⁵⁾のである。

2. さて、このように、州計画は当初から制度的に明確な輪郭をもって描かれていたわけでは必ずしもないし、その実際の効力も極めて限定的もしくは曖昧な形で理解されていたにすぎなかった。換言すれば、州計画という任務それ自体が、当時はまだ理念的にも法制度的にも十分にそのあるべき具体的な姿を見いだせない状況にあったといってもよい。

ところで、このような状況にもかかわらず、現実の国土復興への必要から、実務上は州レベルの包括的・全体的計画と従来から存した各地区ごとの計画とが、全体としての計画理念を確立することなく各州ごとの伝統に依拠する形で策定されることとなるが、そのためにその中間領域はいわば空白地帯として残されることになる。確かに、ノルトライン・ヴェストファーレン州のように、州計画共同体という伝統的組織を戦前から継続したものとして存続させて制度的にも現実の活動としてもその役割を果たしつつあったところはともかくとして、それ以外の州においては、中間領域は自治体連合による任意の活動に委ねられ、しかもそれは法制度的な裏づけを有するものではなかったこともあり、州計画がその本来的な装いをもって登場し、機能する局面はほとんどなく、したがってまた、適合・一致・調整などの計画上の主要な論点も十分に議論されるまでには至らなかった。それゆえ、そこではまず何よりも、中央レベルとの計画的連関のもとに各制度の指針となるべきものを明らかにする必要があったが、各州・地域における計画のスタイル・役割・組織・空間的区分などが区々であったために、明確な形でそれを得るには極めて困難な状況が存したことも事実として認識せざるをえない。そして、そのような状況を考慮するならば、中間領域における計画不在の問題は、単に計画実務上の議論によってのみそれを論ずることができないわけではないこともまた、確認しておかねばならない。そもそも州計画をめぐる歴史的な出発状況やそれに対する評価は各州ごとに異なり、それがそのままの形で当時まで(更には現在ま

で) 継続していたことにその大きな要因があり、その相違が計画策定における自治のあり方と極めて密接に関わっているからである。そこには、中間領域が国家中央の機関による部分領域的な計画によって規律されるべきものであるのか、それとも、自治体連合などの組織が決定的役割を果たすべきものか、という基本的相違・対立が存しているのである¹⁶⁾。

なお、それとの関わりでは、広域地方 (Region) をいかなるものとして捉え、そこでの計画すなわち広域地方計画 (Regionalplan) の策定のあり方もそれぞれの州において異なった様態を示すことになる¹⁷⁾。たとえば、それが過密地域や大都市およびその周辺部についてのみ行われるべきものなのか、それとも、国家の全領域をカバーするよう策定されるべきかという点についても、全体の計画システムと自治権との絡合いの中でさまざまな議論が登場してくるのである。このような状況もあって、広域地方計画共同体 (regionale Planungsgemeinschaft) が各州の実務の中で雑多な形態をとりながら現れることになる。すなわち、まず、自治体が特定の共通した関心事を契機として自由に協力し合うという形で登場するが、これは、自治体が全く自由な意思によって結びつくものであり、州計画 (Landesplanung) の全体的システムとは無関係に行われたものであった¹⁸⁾。他方、この時期には広域地方計画共同体がさまざまな局面で統合する現象もみられた。これも同様に全く自由な意思による結合ではあるが、国家の機関と協力して計画を策定する州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) として明確に意識されている点で異なっている。そして、それが州計画上のシステムへの中間領域の組入れ、およびその確実な位置づけを要請することになる。そのことにより、広域地方計画は国家の計画化組織に組み入れられることになり、それに対しての国家の関与が従前にもまして強調されることになると同時に、このような中間領域での地方と中央との利害の内容的な絡合いおよび共同統制的な利害構造が、ゲマインデとゲマインデ連合の結合体およびそれらが計画策定へいかに影響を与えるか、という計画それ自体のあり方との関わりでの議論が再び浮き彫りにされることになる¹⁹⁾。そして、現実かつ具体的な問題として、それらの計画に対する国家の関与のあり方、すなわち下位の計画に対しての認可の留保、州計画共同体に対する中央官庁の指揮権のあり方、あるいは、中央の計画の国土政策的な諸原理・諸目標との関連での命令の内容・程度などが議論の対象となるのである²⁰⁾。

そこで次に、以上で述べたことを念頭に置きながら、州計画に関しての具体的対応を、ノルトライン・ヴェストファーレン州を中心に概観してみよう。

II. 州計画法の生成

1. ノルトライン・ヴェストファーレン州

1) 1950 年、戦後初めての州計画法がノルトライン・ヴェストファーレン (Nordrhein-Westfalen) 州において制定された²¹⁾。

この法律の特徴は、まず何よりも、州計画事業の権限を3つの州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft)、すなわちラインラント州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft Rheinland)、ヴェストファーレン州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft Westfalen) およびルール炭鉱地帯開発組合 (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk=SVR) に委任したことにある²²⁾。これらの州計画共同体が計画の主体であるとされたことに対応して、州政府および連邦政府などの中央機関の権限はいわゆる監督権限に限定されることとなった。このことは、これまでの自治に対する理解およびそれに基づく経験 (とりわけ SVR における地域計画の生成・発展) から、州

計画事業における自治権を積極的かつ強力に認めていこうとする姿勢のあらわれとみることはもちろんできるが、そのことは同時に、州計画が次第に国家化 (Verstaatlichung) への傾斜をはじめた出発点でもあった²³⁾。これについては後述する。

a) 本法は、内容的には戦前のライヒ国土整備庁のあり方に多くの範をとったものではあるが、それが戦後の新たな国家体制の下で改めて正式に承認されたという点において重要な意義を有する。すなわち、本法第1条に示される州計画の任務も、ライヒ国土整備庁の任務におけると同様に、社会的、文化的小および経済的要請に相応する国土整備のために、上位の包括的な国土整備計画を展開し、専門の官庁およびその他の関係行政庁が協調してその計画を遵守すべきである、と規定されている²⁴⁾。

b) 「国土整備」 (Raumordnung) という概念については、ライヒ国土整備庁の場合にもその用法においてかなりの混乱がみられ、法的にそれが一義的に示されることはなかった²⁵⁾ が、本法でもそれがいかなる内容を有するものであるかについては明言されていない。もっとも、その立法理由をみると、国土整備という考え方を必要とする主要な動機として、二度の世界大戦の後に残された国土の狭隘さを前提として新たな国づくりを行わねばならないということが述べられるとともに、そのための指導的な視点として、国土整備は国土 (Raum) が土地およびそこに居住し働く人間の欲求に合致する形で整備・形成されるための前提を創造するものでなければならない、ということが示されている²⁶⁾。したがって、ここで考えられている国土 (Raum) という概念は、土地 (Grund und Boden) のみに関係するのではなく、開発空間としての全ての利用可能性を有する領域をその範疇に含むものである²⁷⁾、それゆえにまた、国土整備は土地利用の規制としてのみ捉えられうるわけではなく、開発空間を最良の形で利用するための規制という、より広がりをもった概念として理解されているといえよう²⁸⁾。このようにみてくると、ここでは州計画が国土の「全体的な開発」をその本質とするものであると一般的には観念しうるが、それが、かつての都市建設や宅地開発を中心として生成・展開されてきた国土計画との関連でどのように理解すべきかについては、なお不明確なところもある。しかしながら、その点については法律上あるいはそれに基づく実施命令²⁹⁾においても、何ら触れるところがない³⁰⁾。

2) ところで、州計画は、その事業遂行に自治的要素を積極的に認めていこうとする一方で、次第に国家化の動きをみせはじめることになる。そして、そのような傾向は、程度の差こそあれそれぞれの州計画法および州計画実務において一様にみられるところであるが、とりわけ、その特徴を明確に示しているのが1962年のノルトライン・ヴェストファーレン州の州計画法である³¹⁾。

ノルトライン・ヴェストファーレン州においては、すでにみたように、戦後の新たな州計画法 (1950年法) において計画策定権限を3つの州計画共同体に独占的に付与したが、1962年の法律では、州計画事業の実施が2つの段階、すなわち中央と州計画共同体とに区別され、ここにはじめて州計画事業における国家 (州) の役割が主体的に認められることになる。そして、中央レベルでは、州領域の空間的形成に関する州計画の諸目標 (Ziele der Landesplanung) を含むところの州発展プログラム (Landesentwicklungsprogramm) および州発展計画 (Landesentwicklungsplan) が策定されるべきものとされ、それらが州全体の計画システムにおける最も重要な計画手法として位置づけられている³²⁾。それに対して、州計画共同体は、当該地域の将来の構造および土地の適正な利用を基本的に方向づける地区発展計画 (Gebietsentwicklungsplan = übergemeindlicher Plan) を策定することとされている³³⁾ が、それは国土整備に関する上位の視点すなわち中央レベルで策定される州発展プログラムおよび州発展計画と適合しなければならない³⁴⁾ とされている。すなわち、そのことをもって、州計画事業が自治的要素を重視しながらも、全体として国家化の

方向へと踏み出した明確な指標として捉えることができよう。

さて、ノルトライン・ヴェストファーレン州の州計画事業は、1950年および1962年の2つの州計画法およびそれに基づく実務によって、国土整備および州計画に関して他の諸州を先導することになる。特に、1962年法に基づき1964年に策定された州発展プログラムは、国土開発および行政改革のための計画原則と一般的目標に関しての最初の包括的作業として注目されよう³⁵⁾。

2. 他の諸州の州計画法制

1) バイエルン (Bayern) 州においては、1957年に初めての包括的な州計画法が制定された³⁶⁾が、そこでは、州全体に関わる国土整備計画は中央の機関が策定するものとされており、国土整備に関する事業が国家の任務とされているのが特徴である³⁷⁾。

州計画の任務は、本法によれば、経済的、社会的および文化的要請に基づいて上位の包括的な計画を策定し、それと国家の部門別計画 (Fachplanung) および自治体およびその他の計画担当者の計画を国土整備という視点の下で互いに一致させることである、とされており³⁸⁾、法律の文言上は、州計画が国家および自治体の協力関係の中から策定されるべきものであることを示したものといえよう。しかしながら、実際には、州計画局 (Landesplanungsstelle) としてのバイエルン州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft Bayern) とその支局 (Bezirksplanungsgemeinschaft) という政府関係機関の顧問がその任にあたることとされていた³⁹⁾、州計画共同体を設置するにあたっての準備委員会の提言においても、この共同体が公法上の社團として非国家的立場から協力することについて、そのような組織は国土整備の任務の実現を困難にするばかりではなく、行政の複雑化をも招来するものであるとして、その設置に疑問を呈している。すなわち、組織上の規律に限ってみても、州計画の任務が全体として高権的な性格を有し、原則として国家行政によって行われるべきものであるとする見解が支配的であり、州計画事業の実施については法制度的にも現実のあり方としても中央主導によることが意図されていたといえる⁴⁰⁾。

2) シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン (Schleswig-Holstein) 州でも、バイエルン州と同様、州計画事業は基本的には国家の任務として理解されている⁴¹⁾。もっとも、広域地方的州計画 (regionale Landesplanung) の場合には、本来権限を有する国家の担当者と並んで、広域地方的州計画組合 (regionaler Landesplanungsverband) も、その権限を明確に委託されているときに限って、計画策定の権限を有するとされている。広域地方的州計画組合の計画策定権限は申請に基づいて付与されるが、このような州計画に関する特別規定を設けたのは、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州が最初であった。組合は、公法上の協定または目的組合法に基づいて設立され、特別市と郡とによって構成される。なお、ドイツにおけるゲマインデ間の相互の協力の方式としては、伝統的に、目的組合 (Zweckverband) および公法上の協定 (öffentlich-rechtliche Vereinbarung) の2つの方式があり、その根拠法は、ライヒ目的組合法⁴²⁾であった。このナチス時代の旧い法律は、ナチス理念と結びついた若干の条項を除き、戦後も引続き有効なものとして各州における地方団体相互間の協力の根拠法となっていたのであった。シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州における広域地方的州計画組合も、この法律に基づいて設立されたものである。

3) ヘッセン (Hessen) 州では、広域地方計画 (Regionalplanung) に対して比較的強力な地位を与えており⁴³⁾、州計画 (Landesplanung) は、内容的には主として広域地方計画に依存している。すなわち、法律上、州計画は「州、特別市および郡の任務」と規定されており⁴⁴⁾、その策定が相互の協力関係に基づいてなされるべきことが明言されているだけでなく、州計画策定の主体である広域地方的計画共同体 (計画共同体は目的組合であり、特別市と郡とによって構成されている) が、州の指示に従って広域地方的国土整備計画 (regionaler Raumordnungsplan) を

策定する。

ヘッセン州では、このように、他州と比べ国家的な関与が明確な形では示されておらず、州計画事業の国家化は、現実とはもかくとしてそれほど顕著とはいえない。ただ、その分だけ、全体としての計画システムは曖昧であったともいえよう⁴⁵⁾。

4) バーデン・ヴュルテンベルク (Baden-Württemberg) 州では、1962 年に州計画法が制定された⁴⁶⁾ が、そこでは、国家の機関である州計画庁 (Landesplanungsbehörde) が、全州に関わる州発展計画 (Landesentwicklungsplan) と並んで州の個々の地域に関する地区発展計画 (Gebietsentwicklungsplan) をも策定しうるとされており、その地区発展計画がゲマインデと郡が自由意思によって結合する広域地方的計画共同体の策定する広域地方計画 (Regionalplan) と競合する形となっている。したがって、とりあえずは自治権を尊重しつつも国家の計画権限が広範に認められているとともに、州の全体的・統一的な計画システムは、明確な形で構築されているとはいえない⁴⁷⁾。

III. 復興期の州計画法制の現実と課題

1. さて、以下では、この時期の州計画法制および実務の傾向について、ノルトライン・ヴェストファーレン州を例に、いまいし詳しく検討してみよう⁴⁸⁾。

1) ノルトライン・ヴェストファーレン州では、すでに述べたように、戦後最も早い 1950 年に州計画法が制定・公布され、更に、1962 年には第二の州計画法を制定して国土整備法制の充実を図ってきた。その動向は、他の諸州の州計画法のあり方に対して多大な影響を与えたばかりではなく、今日的視点からも極めて興味深い方向を示唆するものではあったが、他方で、国土整備計画を適切に位置づけるための論理のカテゴリーが明確ではなかったこともあって、法が意図していた計画の本来的效果を必ずしも十分には発揮させることができなかったこともまた、事実として認めざるをえない。

すでに述べたように、1950 年の州計画法においては、州計画事業の主体は、ラインラント、ヴェストファーレンおよび SVR の 3 つの州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) であるとされ、それらが「全ての関係機関と共同して国土の先見的・形成的な全体計画を策定する」⁴⁹⁾ 旨が規定された⁵⁰⁾。この規定によって、それまでの SVR などの活動の伝統およびその実績を生かしつつ、州計画共同体が単独でも当該地域における国土整備計画を策定することができるとされた⁵¹⁾ が、その反面、中央の官庁による州全体のための計画については何らの規定も置かれておらず、州計画共同体によるそれぞれの計画が全体としていかなる理念をもって統合されるのかという州全体としての国土整備計画システム形成への手がかりは一切示されていなかった⁵²⁾。

また、州計画共同体の策定する国土整備計画の法的効果についても、法律上は断片的にのみ規定されているに過ぎず、必ずしも全体として整合性をもった十分な内容のものとして示されているわけではない。たとえば、国土整備計画の法的拘束力は、州首相 (Ministerpräsident) が、州計画共同体の提案に基づいて、ゲマインデに対し拘束的である旨を言明することによって始めて生ずるものとされているにすぎない。すなわち、州首相による拘束性宣言の結果として、ゲマインデは自らの計画を国土整備計画に適合させなければならないという効果が生ずるものとされている⁵³⁾。そして更には、州全体の計画について何らの規定も存しないことと関連して、州計画共同体の策定した国土整備計画が国家との関係でいかなる効果を有するかという点についても、法律

では何ら触れるところがなかった。それは、国家(州)と州計画共同体との関係が国家行政内部の問題であり、したがってその内部手続もしくは行政組織相互の関係の問題として認識されているにすぎないためであり、それがいわゆる「法」問題として顕現しない以上は特別の規律を要しないと考えられていたことによる⁵⁴⁾。

2) このような規律の不十分さは、これを別の観点から眺めるならば、戦前の法制と比べて州計画自体の独自性、すなわち州計画事業における自治権がより一層強化されたことのあらわれとみられないでもないが、現実には、その後の実務等の展開をみても、そのような評価が必ずしも適切なものとはいえないし、何よりも全体としての計画システムの形成という観点からはやはり不十分なものであったといわざるをえない。殊に、計画の法的性格および拘束性の問題は、即座に明確にされるべき重要課題として浮かび上がってくることになる。そこで、拘束的であると言明された国土整備計画の法的性格については、当時、一般には法規命令(Rechtsverordnung)と解されるが、そのように性格づけるためには、計画の文言上も法治国家的要請からしても明確かつ具体的なものでなければならないという行政法学上の一般的理解が存していたため、州レベルでの計画がはたしてこのような性格づけに合致するものかどうか、大いに論議されたのであった。すなわち、州計画のように弾力的で枠組的性格を有するものを、たとえその拘束性について公式の宣言があったとしても、そのことのみをもって法論理的に拘束力あるものとして認め、なおかつその前提としての明確性の要請に合致しうるものとして説明することには、かなりの無理が存したからである⁵⁵⁾。

2. これに対して、1962年の州計画法⁵⁶⁾においては、適合・一致・調整といった計画に本質的なものとされる諸問題に対処すべく、州計画を指針的拘束(Richtlinienbindung)を有する計画として特徴づけ⁵⁷⁾ることによって、全体としての計画システムのあり方を積極的に制度化しようと試みたが、そのことがかえって州計画を法的に安定した制度として位置づけることを一層困難にしたともいえよう。

1) この時期における公行政は、経済復興、戦災復興、戦争犠牲者や避難民への対策、応急住宅の建設などの戦後処理行政に忙殺されていた。このような中であって、公行政にはそれらの課題を統一的・広域的・計画的に処理することが強く要請されることになるが、連邦制の下での行政構造はその要請に応えるにはあまりにも複雑であった。そこで、1960年代初めごろから地方行政制度の改革論が活発に論議されるようになるが、ここでの州計画をめぐる議論も既存の行政区画や行政機構の見直し論と同調する形で展開されていく⁵⁸⁾。このようなこともあって、州計画は国土整備という特定目標のための青写真という色彩よりも、その目標達成についての行政内部における権限調整のための基本方針としての性格を有している。1962年の州計画法による計画が指針的なものと性格づけられているのも、その計画化が行政内部の具体的活動に向けられた基本的枠組と理解されていることによるものであり、その意味では、法形式としてそれが厳密な理論的検討を経たうえのものであるとは必ずしもいえなかった。そこでは、行政が具体的状況やその変化に臨機応変に対応しうるものが優先的に考慮されてはいるが、それは以上のような公行政および国土整備をめぐる当時の事情を反映したものに他ならない。そして、そのように性格づけることが、その種の計画が弾力性・柔軟性をもつべきであるという計画としての本質に基づく要請にも合致するものと考えられていたのである⁵⁹⁾。

ところで、ここでの「指針」(Richtlinie)という概念には法的に2つの意味が含まれている⁶⁰⁾。それは、第一に、計画という特殊な行為形式についての内容的性格すなわち計画拘束(Planbindung)を示す。それは、厳格な法律的拘束とは異なり、将来的な形成(Ausgestaltung)および柔軟

な適合 (Anpassung) のための余地を残しており、そのようなものとしての計画は、より一層の具体化を必要とする枠組的決定 (Rahmenentscheidung) として描かれる。したがって、この理解の下では、弾力性・柔軟性など計画の本質との関わりでのシステム全体のあるべき姿が積極的に模索されることとなる⁶¹⁾。しかし、第二に、指針概念は拘束の形式的な法的性格を表すものとしても理解される。ここで計画は、法的には内部的な行政規則 (Verwaltungsvorschrift) として性格づけられることになるが、行政規則に関する理論状況がそうであったように、行政内部の規則であるとしていわば法的な空白地帯へと入り込んでしまったことは、計画にとって悲運だったといわざるをえない。しかも、当時は指針概念に関する2つの意味が明確に区別されることなく、むしろ混同された形で議論されていたこともあって、たとえば計画の弾力性・柔軟性という第一の特徴が、計画という特殊な行為形式の内容的メルクマールからではなく、それがいわば非法 (Nicht-Recht) と解釈されることによって初めて導かれうるものと考えられていた⁶²⁾ ことも、後の計画理論の展開を併せ考慮するとき、見逃すことのできないものである。

2) さて、ノルトライン・ヴェストファーレン州におけるこのような状況は、州計画の各ゲマインデに対する関係につき、とりわけ困難な問題に直面することとなる。なぜなら、州計画が単に行政庁を拘束する内部的規則にすぎないものならば、それは、州の関係行政庁を拘束することはあっても、ゲマインデに対しては何らの法的効果も及ばないことになるためである⁶³⁾。実際、1962年の州計画法はこのような解釈に基づいて制定されたものであったため、その18条1項で、ゲマインデは建設管理計画 (Bauleitplan) の策定に際し個々の国土整備計画に従うべきである旨を規定してはいるものの、州計画に対する直接の適合義務を明示するまでには至らなかった⁶⁴⁾。そこで、それを連邦建設法 (1960年法) の認可 (6条1項・2項)⁶⁵⁾ および適合 (1条3項) に関する条項によって解決しようとしたが、これらの規定によっては、計画策定に際しての上級行政庁の関与および上位の計画の拘束的作用に関する基本的な関係を適切に判断することはできなかった⁶⁶⁾。このように、州計画は行政庁の決定のための単なる指針として、すなわち行政内部での手法として性格づけられたために、ゲマインデに対しては何らの法的関係も及ばないと理解されている。また、逆に、ゲマインデが州の計画策定に関与することも、1962年法では念頭に置かれていなかった。もっとも、実務上は、ゲマインデの関与が州計画共同体の関与を媒介として存していた⁶⁷⁾ とみることできるが、それとて、州計画が単なる行政庁内部の規則にすぎないという解釈に起因する全体的な計画システムの不安定さをつぐなうまでには至らなかった、といいうる。

3. ノルトライン・ヴェストファーレン州の州計画は、以上の考察から明らかなように、独自の法的意義をもちえたとは必ずしもいえなかった。しかし、この時期すでに、1960年の連邦建設法1条3項をはじめとして、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州やザールラント州の州計画法においても計画の法的拘束力を宣言した規定⁶⁸⁾ が存していたし、それらが、最終的には1965年の国土整備法5条4項の規定に連邦に統一的なものとして結実することになる。それによれば、国土整備・地方計画の諸目標 (Ziele der Raumordnung und Landesplanung) は全ての計画担当者が顧慮しなければならないとされており、州計画についての拘束的な作用が当然に前提とされているように思われる。それが前述の計画の行為形式・法的性質についての理解といかなる整合性を有するかは、それ自体重要な問題ではあるが、これについては連邦国土整備法との関わりで機会を改めて考察することとしたい⁶⁹⁾。

IV. 国土整備法の制定に向けて

——戦前から戦後復興期までの総括に代えて——

1. これまで、本稿を含めて、戦前から戦後復興期までのドイツにおける地域計画法制の展開を概観してきた⁷⁰⁾。そこで、その後に展開される新たな国土整備法の下での計画法制の考察へ向けて、ここまでの法制度の展開を簡単に総括しておくことにしたい。

かつて指摘したように⁷¹⁾、J・ウムラウフは今日の意味での地域計画たるメルクマールとして3つの点を指摘しているが、ここではまず、それを再度確認しておこう。

地域計画は、まず、広域的な地域をその対象としている。もっとも、これは何らかの具体的な生活的関連の中から、当該地域をいわば利益共同体として統合する必要性に基づいて計画が策定されるのであって、広範な地域を統一的な計画によって規律しさえすれば計画的・総合的な発展が保証されるといった単純な発想によるものでは決してない。地域計画は、ここで、ゲマインデにまたがった (übergemeindlich) 計画という名称を冠せられるとともに、広域性を有することが地域計画と各ゲマインデの計画とを区別する重要なメルクマールとなるが、それが本質的なものであるわけではなく、それはあくまでも地域計画としての機能の結果であるにすぎない。

次に、地域計画は、当該計画地域内での全体的・総合的な発展を包括的・先見的に秩序づけるべく体系化されている、ということである。もっとも、このメルクマールは地域計画にのみ限られたことではなく、ゲマインデの計画についても同様に指摘しうる。したがって、これは地域計画の特徴としてしばしば指摘されるところの上位性・広域性とは一応切り離して考えることができる。

そして最後に、地域計画はそれ自体が具体的実施措置を担当するわけではなく、それは公共の福祉を全体として秩序づけるべく、他の計画すなわち広域地方計画や部門別計画などを統合化するものである、という点である。すなわち、これが本稿の主たる内容を構成していた計画の指針的・枠組的性格であり、地域計画としての最も本質的なメルクマールであると考えられる⁷²⁾。

そこで、このような指摘それ自体の検証も重要な課題として残されるが、ここではとりあえず、それらが戦後復興期までの計画理論および実務の展開の中で、具体的にいかなる姿をもって登場しているかに焦点を絞り、これまでの考察の中からそれを探ってみることとしたい。

2. 地域計画は、これまでの考察から明らかなように、その理念的な姿として、絶えず包括的・全体的な構想を追いつめてきた。それは、そのように構想することによってはじめて個々の計画に対する統制力を保持することができ、更には、将来の具体的状況に対しても適切かつ柔軟に対応することができるし、そして結局は、その計画自体の行政手法としての独自性・重要性をも認識させることができると考えられていたためであった。そして、それこそが地域計画の本質であると理解されていたのである。したがって、他方で、あまりにも狭い範囲に限られた計画は、そのような意味での計画としての可能性を十分に展開させることはできなかった⁷³⁾。そして、更には、狭い意味での (すなわち、土地それ自体に限定された意味での) 国土整備も、あるいは経済政策的・社会政策的なものに限られた計画も、それ自体としては全く決定的な効果を達成することはできなかったのである⁷⁴⁾。それに対して、各分野に共通した全体的な構想は、行政の極めて重要な手法として独自の発展をみせていくことになる⁷⁵⁾。

ところで、これまで論じてきた全体的・包括的計画化という理念は、かつて、個々人の自由を脅威にさらすものとして観念されることもしばしばあった⁷⁶⁾。しかし、これまでの考察からも明らかなように、計画化 (Planung) は最終的な決定への生成過程をスムーズに運ぶための方策であ

り、そこでは、計画は、個々人の自由を制限したりその行動を集団的に強制する手段としては決して理解されていない。確かに、ナチスの時代における独裁主義的な計画の印象もあって、われわれは、包括的な計画化が直ちに計画経済・統制経済・独裁政治などの暗いイメージに結びつきやすいと考えがちであるが、むしろ、最終決定に至るまでの論理的な思考の基本的枠組として捉えられているのである。それは、したがって、その実際の運用のあり方によっては、個々人の自由を制限したり何らかの強制を強いる危険を常に内包するものであったことは過去の歴史的事実もあり否定しえないが、逆に、いつでも自由に仕えるものともなりうることもまた、さまざまな経験によって実証されてきたところである。それゆえ、計画に内在する危険のみを前面に押し出す議論のあり方は、歴史的には必ずしも正当とはいえないし、この時期までにその危険性のほとんどは法論理的・制度的たてまえとしてはほぼ克服されたとみてよい。実際、現代の自由主義的な社会秩序は、高度に成熟した計画制度なしには考えられない現実を呈するまでになり、計画化は、ここで、自由主義的な規制原理にふさわしい積極的な形式としてそのあるべき姿が模索されていくこととなるのである。そして、その際の法的関心は、計画過程そのものの分析ではなく、利害関係人に対してその計画的措置を争う法的手段をいかにして確保するかという点に移ることになる。ここでは、利害関係人の法的救済との関連でのその行為形式の問題⁷⁷⁾と一般的な憲法適合性がその中心的課題として登場してくる。

3. 戦後復興期までの地域計画の展開は、自治行政のあり方を考えるうえでも重要な意義を有していたといえる。大ベルリン目的組合、SVR およびライヒ国土整備庁の組織的生成およびその現実的活動に際して、ゲマインデをはじめとする自治行政組織が中心的役割をはたしてきたことはすでに述べたとおりである。そこでは、確かに、地域計画策定に関する秩序を維持するための国家の協力も必要不可欠ではあったが、特定の関心事項に対しての利害関係者の直接の共同作業および共同責任は、地域計画にとって極めて当然の前提として認識され、国家的組織の直接的関与は、自治行政および自己責任を基礎とする地域計画の発展の可能性を十分に汲み尽くすことができないとして、むしろ敬遠される傾向にあったとみてよい。地域計画は、ときに中央集権的な権力欲の典型的な方策と考えられもするが、その一方で、とりわけナチス期におけるライヒ国土整備庁が地域計画に関する権限を集中的に保持していたにもかかわらず、それがその思想的背景とは区別された形での正当な評価を得ることができたのは、その根底にドイツの伝統的な自治基盤が存していたからに他ならない。もっとも、その組織的あり方に関わって、地域計画の思想に対する不信が根強く残っていたこともまた否定しがたい事実であった。戦後、その反省から、たとえばノ르트ライン・ヴェストファーレン州を例にして述べたように、その権限が州計画共同体に明確な形で移管されたことなどは、そのような意味で注目すべき改革であったと同時に、そのような分業こそが、独裁制の下での計画化の組織形態と戦後のそれとを区別する決定的指標であったし、自治を基礎とした下から上への統合化にも奉仕しうる組織形態と考えられたのである⁷⁸⁾。

おわりに

戦後の各州における展開は、地域計画に対するナチス時代の暗いイメージを払拭し、民主主義的な社会秩序の諸原理と符合した形での展開が可能であることを、かなりの程度実証したといえる。民主主義の諸原理と一致しないような組織形態は、当該制度のみでなく計画理念それ自体の否定にもつながりうるであろうし、それゆえに、地域計画の制度および組織、もしくはそれらの

基礎となっている理念が民主主義的な社会秩序の枠内でいかなる意味を有しているのかについて明確な説明をすることが、この計画およびその理念に対する不信を除去し、更には信頼を得るための必要不可欠な条件となる。その具体的作業は、連邦の国土整備法の制定をまつこととなる。戦後復興期以降の国土整備理論は、以上の経験を踏まえつつ、更には連邦法制度の整備とも相俟って、さらなる発展を示すこととなるが、とりわけ各州における国土整備法制の展開は、その独自の自治思想およびそれに基づく行政組織再編の動向とも連動しつつ、多様な展開を示すこととなる。その場合、まず何よりも、連邦国土整備法とそれに基づく各州の国土整備計画システムの検討が当面の中心的課題となるが、これについては今後の課題としたい。

註

- 1) ドイツにおける地域計画の展開に関しては、これまで以下の論稿を公けにしてきた。①「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）73頁（以下「①論文」という）、②「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「②論文」という）、③「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「③論文」という）、④「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）——」熊本大学教育学部紀要（人文科学）40号（1991）1頁（以下「④論文」という）。
- 2) ライヒ国土整備庁の組織および活動等については、拙稿・前掲④論文1頁以下参照。
- 3) 拙稿・前掲④論文12頁以下参照。
- 4) J. Umlauf, *Wesen und Organisation der Landesplanung*, 1958 [= zit. *Landesplanung*], S. 115. しかし、そのような各州ごとの多様な展開にもかかわらず、州の自治行政の本質的な要素をなすところの州計画共同体（*Landesplanungsgemeinschaft*）が、ノルトライン・ヴェストファーレン州でのみ維持・存続されたに過ぎないことは、注目しておく必要があろう。なぜなら、このことが、ノルトライン・ヴェストファーレン州の州計画システムを他州との比較において極めて特徴あるものとしているように思われるからである。以下の考察も、主としてその独自性に着目したものである。ライヒにおける州計画共同体については、拙稿・前掲④論文11頁以下参照。なお、*„Landesplanungsgemeinschaft“*の語については、戦前のそれを「地域計画共同体」、戦後を「州計画共同体」と訳出した。同様のことは、*„Landesplanung“*等についても行った。
- 5) Vgl. H. Brügelmann/G. Aßmuß, *Raumordnungsgesetz*, 1970, Einf. LPiG.
- 6) これについては、拙稿・前掲④論文12頁および17頁註50)参照。
- 7) Umlauf, *Landesplanung*, S. 115.
- 8) 戦後、包括的な国土整備の必要性は各方面から指摘されていたが、その原因となっていたのは、難民の集中による人口密度の増加、包括的・総合的な国土の復興の必要などであった（なお、K. H. Friauf, *Bau-, Boden- und Raumordnung*, in: von Münch, *Bes.VerwR*, 5. Aufl. 1979, S. 532 は、包括的な国土整備が必要とされた要因として、イ）難民の流入による人口密度の増大、ロ）包括的な復興の必要性、ハ）工業化と移住に伴う都市の密集化傾向、ニ）新たな核心領域の形成の必要性、を挙げている）。このような中で、各州は独自の復興法（*Aufbaugesetz*）を制定することになるが、それらは各ゲマインデごとの計画の策定ということではなく、各ゲマインデの計画と各地区にまたがった計画とをいかに一致させるかということに、その主眼が置かれているのが特徴である（vgl. Friauf, *ebenda*, S. 445 Fn. 9）。
- 9) したがって、ここでの復興法の課題の一つは、自由主義的な経済秩序および社会秩序の精神に反するとみなされがちな国土整備および州計画に対する誤解をいかにして解くか、ということにあったともいえよう。なお、連邦経済省（*Bundeswirtschaftsministerium*）は、1955年に、国土整備は市場経済と相容れないという見解を主張している（vgl. O. Jacob, *Ein neuer Abschnitt der Raumordnung*, DVBl. 1969, S. 677ff.）。
- 10) Brügelmann/Aßmuß, a. a. O., Einf. LPiG, Bem. II）。このような理解は、基本的には、連邦憲法裁判

所の見解 (BVerfG Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407ff., 425ff.) に基づくものである。

- 11) Vgl. R. Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, I. Bd.: Das Planungssystem der Landesplanung, 1978 [= zit. Rechtsfragen], S. 186.
- 12) その原因の一端は、本文でも述べたような州計画に存していた二律背反的状况にあったといえよう。特に、1950年のノルトライン・ヴェストファーレン州の州計画法3条2項に含まれていた国土整備計画の拘束性に関しては、それが所有権および経済の自由の制限につながるとして、反対が多かった。Vgl. Wahl, Rechtsfragen, S. 186; Umlauf, Landesplanung, S. 140.
- 13) このような理解は、国家による法律的・行政的な規制を排除するものではない、とされてはいたが、実務上は、むしろ州の自由意思による調整を強調する表現として理解されていた。Vgl. Umlauf, Landesplanung, S. 159ff., S. 167.
- 14) Wahl, Rechtsfragen, S. 187.
- 15) 1965年頃までの実務の勧誘的な性格について、H. -G. Niemeier/G. Müller, Raumplanung als Verwaltungsaufgabe, 1964, S. 29f. は、次のように述べている (zit. v. Wahl, Rechtsfragen, S. 187f.). すなわち、州計画の発展に関して、州計画がその目標の実施について法律上与えられた手段をためらいがちに利用したことが、きわめて特徴的なことである。州の計画者の異議、土地確保計画 (Flächensicherungsplan) の拘束性の承認、建築許可や変更の禁止を遅らせることなどは、州計画の実務においては、例外として現れている。州計画は、従来、主に審議および鑑定、すなわち口頭による議論と文書による確定に限られていた。これは2つの要因に関連している。すなわち、一つは、将来において示される全ての計画の原理的不確実性であり、他は、多くの計画者が理念的な観念をもって当該領域に入り込むという心理的な危険性である。それゆえ、審議・鑑定などは、具体的プロジェクトについて行われていた。論理的には、全ての計画的な活動の初めに、全体計画をつくる必要がある。しかし、現実には、切迫した状況に対応しうるものでなければならなかったため、計画の準備に時をかせぎ、計画に関する不明確性を解き明かすために、個々の事例および一部領域のための審議・鑑定に限られたのである。しかし、州計画の活動の学問的・実証的な焦点が、諸目標の実施についての州計画のその他の全ての手段の基礎であり、また現実にもそうあるべきところの、州の計画者の計画であることに変わりはないのである、と。
 ここには、州計画を考察するうえでの重要な示唆が含まれている。すなわち、州計画に上位性や広域性ととともに指針的な性格が考えられることによって、下位計画との間での適合・調整等の問題が前面に押し出され、全体の計画システムのあり方が考察の中心となってくる。しかし、それらの問題の重要性はいうまでもないところであるが、州計画それ自体の意義・内容等の考察もまた必要不可欠なのである。州計画それ自体の考察なしには、全体の計画システムの考察もできないからである。
- 16) Wahl, Rechtsfragen, S. 189f.
- 17) 1965年以前の広域地方計画とその法的基礎については、vgl. H. -G. Niemeier, Regionalplanung und Landesplanungsgesetze, DÖV 1963, S. 803ff.
- 18) 自由意思による結合の例として、vgl. Umlauf, Landesplanung, S. 201ff.
- 19) W. Weber, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 45. DJT, Bd. 1, Teil 5, 1964, S. 56.
- 20) §§ 16, 17 Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 (Nordrhein-Westfalen) [= zit. LPlG NW 1962]; § 5 VI Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) vom 5. Juli 1961 (Schleswig-Holstein) [= zit. LPlG SH]; § 3 I, II Hessisches Landesplanungsgesetz vom 4. Juli 1962 [= zit. LPlG Hessen].
 なお、現在では、国土整備法が二者択一的な規定をしている。すなわち、一つは、本文で述べたようなゲマインデおよびゲマインデ連合の地域計画共同体への統合であり、他は、国家による広域地方計画の策定である。ただし、後者の場合には、国家がゲマインデ等の手続に関与することになる (§ 5 Abs. 3 ROG).
- 21) Landesplanungsgesetz vom 11. März 1950, GVBl. S. 41 [= zit. LPlG NW 1950]。この法律については、Umlauf, Landesplanung, S. 124ff. に詳しい。
- 22) § 2 Abs. 3 LPlG NW 1950; Art. II Erste Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetz vom 11. März 1950 vom 28. Juni 1950 (GVBl. S. 141).
- 23) Wahl, Rechtsfragen, S. 192.

- 24) ライヒ国土整備庁の任務については、拙稿・前掲④論文 6 頁以下参照。
- 25) 拙稿・前掲④論文 7 頁。
- 26) Vgl. Umlauf, Landesplanung, S. 129.
- 27) このような理解の仕方については、拙稿・前掲④論文 7 頁以下および 16 頁註 27) 参照。
- 28) Vgl. Umlauf, Landesplanung, S. 129. すなわち、ここでの「規制」は、自由を制限するということのみを意味するものではなく、その対象となる自由の性格によっては、その促進・助成であることもある。
- 29) 註 22) 参照。
- 30) なお、付言するに、実施命令においては、国土整備計画 (Raumordnungsplan) が都市建設計画 (städtebauliche Planung) や部門別計画 (Fachplanung) さらにはゲマインデの経済計画 (gemeindliche Wirtschaftsplan) に対しての枠組となるよう形成されねばならず、ゲマインデにまたがった (übergemeindlich) ものであると性格づけられたが、このことに対応して、計画技術的には、「州計画事業は、本質的に広域的な問題に関わり、したがって、上位の計画化は狭い区域の計画化に優先すること、および、狭い区域の計画化は常に広域的な計画に組み入れられねばならないことに注意しなければならない。その場合、中央の機関の作業は、下からのイニシアティブと一致したものでなければならない」(立法理由) ということが明確な形で認識されている。このような上から下へ、および下から上へという相互の協働は、民主的な州計画事業の基本原則としてその後も強力に主張され、後に連邦国土整備法にも“逆流原理”(Gegenstromprinzip) として採り入れられることになる。Vgl. § 1 Abs. 4 Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306).
- 31) Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962, GV S. 229 [= zit. LPIG NW 1962]. Vgl. Wahl, Rechtsfragen, S. 192.
- 32) § 12 I, II LPIG NW 1962.
- 33) § 15 LPIG NW 1962; vgl. Wahl, Rechtsfragen, S. 192.
- 34) § 8 LPIG NW 1962.
- 35) このプログラムは、州の発展のための計画区域として、州を 11 の構造改善地域 (Strukturverbesserungsregion) とし、そのそれぞれに「構造改善のための地域顧問会議」(Regionaler Beirat für Strukturverbesserung) を設けることにした。しかし、そこで示された開発のための地域区分は、既存の行政構造と著しく異なったものであったために各方面からの厳しい批判にさらされ、現実には十分に機能するまでには至らなかった。詳細は、成田頼明『西ドイツの地方制度改革』良書普及会 (1974) 109 頁以下参照。
 なお、ノルトライン・ヴェストファーレン州の 1962 年の州計画法について、若干付言しておこう。
 この法律では、州計画は国家と自治体の共通の任務として規定されている(1 条 2 項)。しかしながら、本文で述べた 3 つの州計画共同体の地区発展計画 (Gebietsentwicklungsplan) は統一的な計画類型をなしているわけでもなく、また、従来から存した計画類型に合致するわけでもない。すなわち、SVR の場合は、その計画面積およびそこで克服するべき問題が、広域地方計画 (Regionalplanung) として扱われるのにふさわしいものであるのに対して、他の 2 つの州計画共同体は、その区域の広さおよび構造ともに、国土整備的な理解とは必ずしも合致するわけではないといわれている (vgl. W. Weber, a. a. O., S. 10)。地区発展計画は、実務上、郡 (Kreis) および特別市 (kreisfreie Stadt) の区域をほとんど含む部分的計画として策定される。広域地方計画についての可能性は、法的には、そのための特別計画委員会 (Sonderplanungsausschuß) を設置する規定 (7 条 3 項) によって明らかにされている。しかし、実務上、そのような活動は行われなかった。Vgl. Wahl, Rechtsfragen, S. 193.
- 36) Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) vom 21. Dezember 1957, GVBl. S. 323 [= zit. LPIG Bay].
- 37) バイエرن州計画法の草案 (1951 年) によれば、州計画事業の担当者 (Landesplanungsbehörde) は経済省 (Wirtschaftsministerium) とされており、それに協力すべき立場にあるものとして位置づけられている州計画共同体は、その構造および機能との関わりで、公法上の社団 (Körperschaft des öffentlichen Rechts) としての性格が確認されているにすぎない (州計画庁と州計画共同体とのこのような組織的分業のあり方は、かつてのライヒ国土整備庁のそれと極めて類似している。これについては、拙稿・前掲④論文 11 頁以下参照)。そして、全ての官公庁は、州計画庁すなわち経済省に対する報告義務 (Meldepflicht) が課せられ、州計画庁には報告義務の課せられた計画および起業案 (Vorhaben) に対しての異議権 (Widerspruchsrecht) が付与されている。その場合、担当の大臣と意見が異なるときには、州政府が最終的な決定を行うことになっていた。なお、この草案は、州議会の同意を得ること

ができず、1956年に新たな草案が提出され、立法化されるに至っている。

- 38) Art. 1 LPlG Bay.
- 39) Art. 2 u. 3 LPlG Bay.
- 40) 以上につき、Umlauf, Landesplanung, S. 207ff.
- 41) Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) vom 5. Juli 1961, GVBl. S. 119 [= zit. LPlG SH].
- 42) Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939, RGBl. I S. 979.
- 43) Hessisches Landesplanungsgesetz vom 4. Juli 1962, GVBl. S. 311 [= zit. LPlG Hessen].
- 44) § 1 LPlG Hessen.
- 45) この時期のヘッセン州の特殊事情については、成田・前掲書 96 頁以下参照。
- 46) Landesplanungsgesetz vom 19. Dezember 1962, GBl. 1963, S. 1 [= zit. LPlG BW].
- 47) 以上の各州の展開につき、vgl. Wahl, Rechtsfragen, S. 192ff.; Niemeier, a. a. O., S. 805ff.
- 48) 以下については、主に、Wahl, Rechtsfragen, S. 195ff. を参照した。
- 49) この表現は、ライヒ国土整備庁の第一実施命令 (Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936) の 4 条 9 項と同一の文言である。このことから、本法における州計画がライヒの法制度の延長上にあることを窺うことができよう。同命令については、拙稿・前掲④論文 11 頁以下参照。
- 50) § 2 Abs. 3 Satz 2 LPlG NW 1950.
- 51) 国土整備計画 (Raumordnungsplan) は、1962 年の州計画法によれば、「特に農林業、水利経済、工業、交通、住居および休息の保護と関連して、土地の適正な利用をその大要において規律する計画」 (§ 3 I 2 LPlG NW 1962) であるとされているが、このような定義づけは、わずかな修正を除いては、1933 年の宅地開発法 (Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. September 1933) の 2 条によるものと同一である。この法律の意義・内容・位置づけ等については、拙稿・前掲④論文 4 頁以下参照。
- 52) なお、ヘッセン州の州計画法においても、中央官庁による州国土整備計画 (Landesraumordnungsplan) は、広域地方的国土整備計画 (regionaler Raumordnungsplan) の単なる付加物 (Addition) と考えられている。このような認識がヘッセン州の計画システムを曖昧なものとしている要因となっていることについては、本文で指摘したとおりである。Vgl. § 2 III LPlG Hessen 1962.
- 53) § 3 Abs. 3 LPlG NW 1962; Art. IV Abs. 2 Erste Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes.
- 54) ここでは行政庁自身の自己拘束が期待されており、したがって、その問題の解決は、州政府の行政組織法上の指示権 (Weisungsrecht) および紛争決定権 (Konfliktentscheidungsbefugnis) に任されることになる。Umlauf, Landesplanung, S. 171ff.
- 55) 以上につき、Wahl, Rechtsfragen, S. 195f. なお、計画の行為形式と法的性質との関係をめぐる諸問題については、拙稿「計画の行為形式に関する一考察 (二・完)」立教法学 24 号 (1985) 93 頁以下参照。
- 56) なお、この法律で創設された計画手法のうち、特に注目すべきものとして土地確保計画 (Flächensicherungsplan) がある (19 条)。この計画は、州計画共同体が策定し、州計画庁が法令に基づく宣言を行うことによって法的拘束力を有するに至るが、その対象となる土地およびその境界線を一義的に確定する (19 条 2 項 2 号) ものであったため、必然的にゲマインデの計画高権 (Planungshoheit) へ介入する性格のものであった。それゆえに、ゲマインデの計画高権を積極的に認めている連邦建設法の優位という権限法上の理由もあって、憲法上重大な疑問が示されたのであった。これについては、vgl. W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg, Bundesbaugesetz, 1974, Einl. Rdn. 139ff.; W. Ernst/W. Bielenberg, Raumordnungsgesetz, § 5 Rdn. 12 e u. Rdn. 14 c (S. 128); R. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 214f., S. 218.
- 57) Vgl. §§ 13 III, 16 IV LPlG NW 1962.
- 58) 以上につき、成田・前掲書 17 頁など参照。
- 59) Wahl, Rechtsfragen, S. 199.
- 60) Ebenda.
- 61) このような理解は、後に連邦国土整備法によって採用されることとなる。すなわち、西ドイツ基本法によれば、連邦は国土整備について枠組的規定 (Rahmenvorschrift) を発布することができるとされている (75 条 4 号) が、これに基づいて制定されたのが国土整備法である。本法によれば、国土整備

に関しては州の立法者の形成の自由 (Gestaltungsfreiheit) が重要な点で維持され、それについて本法が各州の州計画法に一定の枠づけをしている。そして更に、ここには国土整備を実施するうえで必要とされる統一調整に関する基本的な原則が示されている。すなわち、それによると、国土整備においては、健全な生活・労働条件およびすぐれた経済的・社会的・文化的関係を有する国土の構造を維持し、改善し、創造することに寄与する住宅・作業場の稠密化が追求されるべきであり、そしてまた、森林を含めた自然と風景の保護、管理、発展および休息地域の確保と形成とに配慮すべきものとし、更に、同郷人の結合および歴史的・文化的関連に考慮を払うべきものとする、とされている。そして、このような国土整備に関する基本原則は、計画庁をはじめとする計画担当者によって、それに委ねられた裁量の範囲内において、一般的な国土整備の課題実現に向けて相互に比較衡量されねばならない。これが比較衡量の要請 (Abwägungsgebot) といわれるものである (2条3項)。

- 62) 以上については、拙稿・前掲註 55) 67 頁以下および 103 頁以下参照。
- 63) なお、1975 年の州計画法 (Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975, GV S. 450) においても州計画の法的効果に関する統一的な規定は存せず、そこには、行政決定のための指針としての州発展計画 (Landesentwicklungsplan) と地区発展計画 (Gebietsentwicklungsplan) (13条5項, 14条6項)、およびゲマインデの建設管理計画 (Bauleitplan) についての適合義務 (Anpassungspflicht) (18条) が、並列的に規定されているにすぎない。すなわち、ここには、ゲマインデの義務に関して、建設管理計画のほかにも州発展計画および地区発展計画を顧慮する必要がある、という視点が欠如しているものであり、その限りでは、この場合にも国土整備法 5 条 4 項 (顧慮義務に関する規定) が直接妥当すると思われる。なお、ゲマインデの策定する発展計画と建設管理計画に関しては、連邦建設法 (Bundesbaugesetz, vom 23. Juni 1960, BGBl. I S. 341) に規定が存する (§1 IV)。なお、連邦建設法は新たに建設法典として全面改正された (Baugesetzbuch, vom 8. Dezember 1986, BGBl. I S. 2191)。これについては、機会を改める。
- 64) Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O., Einl. Rdn. 141 によると、国土整備計画を指針的なものと性格づけたためにその拘束性について法律上十分な規定を置くことができなかったものであり、そのことは、1962 年法の生成史からも明かであるという。なお、本法 18 条 1 項と連邦建設法 (1960 年法) 1 条 3 項および国土整備法 5 条 4 項との関係については、vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O., § 1 Rdn. 2 c m; H. Schrödter, Bundesbaugesetz, 3. Aufl., 1973, § 1 Rdn. 6; W. Erbguth, Probleme des geltenden Landesplanungsrechts, 1975, S. 138f.
- 65) ゲマインデが策定する土地利用計画 (Flächennutzungsplan) が上級行政庁の認可を必要とし、それが適法に策定されていない場合等には認可されない場合がある旨を規定している。
- 66) ここでの問題点については、vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a. a. O., § 1 Rdn. 20.
- 67) 州レベルでの計画策定に対してのゲマインデの関与については、vgl. § 11 LPIG NW 1972.
- 68) § 9 II LPIG SH 1961 u. § 9 LPIG Saar.
- 69) なお、とりあえずは、拙稿「計画の行為形式に関する一考察 (一)」立教法学 22 号 (1984) 43 頁以下、および同・前掲註 55) 参照。
- 70) 拙稿・前掲註 1) の各論文参照。
- 71) 拙稿・前掲②論文 7 頁参照。
- 72) ところで、今日のわが国の都市計画・建築法制においては、物事の全体的な関連に対する認識が欠如しているために、個々の土地・建物に対しての規制のみが考慮され、都市および国土の全体的発展の調和に対する配慮は必ずしも十分とはいえない。そのような状況を考慮するとき、地域計画をめぐるさまざまな問題を考察することは大いに意義のあることではある。計画化の本質的課題は、そこでの特殊かつ細かな任務を個別的に達成することにあるのではなく、むしろ、包括的な全体的構造および計画的な全体的発展という理念に基づいて、各部門別および各領域ごとの個々の計画を計画的にまとめあげることそれ自体もしくはそのためのプロセスにある。したがってまた、そこでの考察の対象および方法も、地域計画のこのような本質を十分に認識したうえで選択される必要があるが、これまでの考察からも明らかなように、それが当初からそのような問題関心の下にスターとしたわけでは決してなく、もともとは「街づくり」そのものにあったものであり、個別の土地利用規制や建築規制とも無関係に成立したわけではないことを忘れてはならない。すなわち、計画という特定の行為スタイルが先行しているわけではなく、それが現実の中から要請され、成立したという点であり、ここでの広域性・指針性・枠組性も、そのような中で理解されねばならない。
- 73) 大ベルリン目的組合がその例である。これについては、拙稿・前掲②論文 6 頁以下参照。

- 74) SVR における経済計画,あるいはそれを継承するものとしてのプロイセン都市建設法 (Das preußische Städtebaugesetz) およびライヒ都市建設法 (Das Reichsstädtebaugesetz) など参照。拙稿・前掲③論文 24 頁以下。
- 75) 拙稿・前掲④論文 2 頁以下, 13 頁以下など参照。なお,このような全体的発展の包括的な計画化の理念を, Umlauf, Landesplanung, S. 237 は, 概ね次のように表現している。すなわち,
- 国土整備は, ドイツ全体の利益を顧慮しつつ, 全体としては連邦領域の, そして社会的・文化的・経済的な事項などとの関連では各州領域の, 各々できる限り良好な発展を確保することをその任務とし, 州計画は, 当該計画領域について, 各々の部門別・地域別の計画を適正に調整・総括し, 全体として形成することをその内容とする, と。
- しかし, このような理念が, それらの計画を理想主義的に過大評価する危険性もあるし, 他面では, 非現実的なものとして片付けられてしまう側面も有していることも忘れてはならないであろう。これについては, 拙稿・前掲④論文 12 頁以下など参照。
- 76) たとえば, ライヒ国土整備庁に関わる点について, 拙稿・前掲④論文 17 頁註 50) など参照。
- 77) 拙稿・前掲註 55) および註 69) 参照。
- 78) 組織上の問題についていまだ少し論及しておこう。

計画システムの最も下位の段階に位置するものは, ゲマインデの計画すなわち都市建設計画である。その策定主体もちろん各ゲマインデであり, したがってまた, ゲマインデ議会がいわばある種の計画共同体としての任務を遂行することとなる。議会は, もちろん市民の代表から構成されるものではあるが, 部門別の委員会に専門家が招聘され, 更には利害関係を有する団体等が関与することによって, その自治的な性格はより一層強調されることになる。しかしながら, ゲマインデ議会は, 同時に, 自治体の高権的機能の枠内では最も下位の地域的な計画行政庁の権限をも有し, その場合の上級行政庁は国家の監督庁 (県知事など) である。ここに複雑な問題が生じてくることになる。すなわち, ゲマインデの計画に対する専門的な監督は州計画局ではなく, 建築局が権限を有しているためである。ゲマインデの計画は都市建設計画であるため, 各々の建築担当部局がその権限を有しているが, その計画が広域的な計画の最も下位の段階での計画であるとされることによって, 上級の監督官庁すなわち国家 (州および連邦) の行政庁の監督を受けねばならない。ここに, ゲマインデの計画と州計画との間に複雑・困難な協働関係が存することになる。

次に, 大都市周辺や工業地帯などの密集地帯については, それがゲマインデの境界をこえてより広範な地域について包括的な全体計画が必要とされる地域と位置づけられることにより, 今日では, 州計画の基礎的な段階にあたるとされている。ここではゲマインデにまたがった計画の調整がその重要な課題となるが, それは非常に困難な作業でもあり, 単に個々の計画の一致を図るとか訂正を行うことなどでは済まない問題も含まれている。したがって, このような地域に関しては, 計画共同体という形式で, 利害関係を有する全てのゲマインデが共同で共通した枠組の計画を策定することにより, 予めこれらの困難を除去すること, もしくは各ゲマインデの交渉によって問題を解決することが必要となる。このような計画組織の生成によって, 戦後ドイツの州計画が展開されていくことは次稿以降で論ずることとするが, ライヒ国土整備庁の場合にそれを上から命令を下すシステムの中に組み入れてしまったこともあって, 戦後もこのような構成が原則的に維持されることになった。ただ, この時期には, 計画領域の境界線よりも, むしろ国家の行政再編の方が重要であるとされ, 両者は各々の具体的関心を共有しつつも異なった展開を示すこととなり, その結果, 国家の行政区画と計画領域とは, 現在でも通常は一致していない (なお, 各ゲマインデにまたがった計画組合には, 州の法律によって, その計画策定との関連で, その構成ゲマインデが有するところの高権的機能も委譲することができる。SVR は, その唯一の, しかも非常に重要な例であった。そして, このような方法は, 自治行政にとっても州計画にとっても大きな発展の可能性が期待され, 戦後も SVR をはじめとする計画組合の研究はなお盛んである。それはともかく, 自治体の計画高権が及ぶ範囲は, 各ゲマインデ単位ではなく, 計画組合のような地域単位で, 現代の大都市および工業地帯などの人口密集地帯の欲求に合致する形で拡大することになったのである)。

このように, 州計画の最も下位の段階に位置する計画組合は, 自治体の行政と密接に関連し, 自治体の計画高権をも利用することができたが, 他方, 計画化の領域が拡大したことによって, その計画策定に対しての国家の協力もますます重要となってきたことも見逃すことのできない事実であろう。いずれにしても, 計画化の組織に関する問題は計画の本質を抜きには考えられないことは明白である。