

論 説

現代ドイツの地域間格差是正政策に関する一考察

霜 田 博 史

はじめに

第1章 ドイツ各州の地域間格差の状況

- 1 統一後の地域間格差の変化
- 2 新州財政からみる新しい格差
- 3 地域間格差を規定する東ドイツ地域の経済状況

第2章 地域間格差是正政策の状況

- 1 地域間格差是正政策
- 2 「生活関係の同等性」をめぐる理念の変化

第3章 東ドイツ地域における地域開発戦略の焦点

- 1 地域開発政策としての空間整備政策
- 2 東ドイツ地域への空間整備政策の拡大適用と重点の変化
- 3 「産業クラスター」への注目

おわりに

はじめに

経済活動のグローバル化にともなう、様々な地域レベルでの経済格差が注目されるようになってきている。ヨーロッパでみれば、EU統合の進展にともない、新たに西欧諸国と東欧諸国間の所得格差が生じている。また、世界的にみても、先進工業国と開発途上国との経済格差は依然として大きい。その一方で、各国内の地域間格差も問題になっている。そして、資本のグローバル化が国民国家に対して課税の権限を制限するような圧力を加える中で、政府による地域間の所得再分配機能を維持することが困難な状況が生まれている。

地域間格差が拡大しているという状況は、ドイツについても当てはまる。これまで「多極分散型国家」として、地域間格差が小さいことがドイツの特徴であるとされてきたが、1990年に東西ドイツ統一を果たして以来、現在に至るも東西間の経済格差は解消しておらず、東西間格差の克服は大きな課題となっている。さらに、東ドイツ地域内部でも格差拡大が進行するなど、地域間格差の是正という課題からみてドイツは新しい現実と直面している。しかし、経済活動のグローバル化やEU統合などを背景にして、ドイツは厳しい財政制約環境の中で地域間格差の問題に取り組むことを余儀なくされている。先進諸国において「小さな政府」への流れが一つの共通性として見られる現在、ドイツを始め各国政府が地域間格差についてどのように対処すべきか、ということは問われるべき課題であろう。

本稿の課題は、現代ドイツの地域間格差の状況と、地域間格差是正のための政策対応の状況を明らかにすることである。そこで第一に、地域間格差の状況について概観する。ドイツ統一による東西格差の発生は、地域間格差是正を政治の重要なテーマに押し上げることとなった。続いて第二に、地域間是正政策について、東ドイツ地域での空間整備政策の適用のあり方を中心に検討する。これまでドイツの国家としての基本理念とされてきた「生活関係の同等性」が、東西格差の是正を前に、均衡的な発展という意味合いから、経済成長をより重視し、空間的分業を進めるという方向性に転換させられるようになった。均衡的な発展という意味での「生活関係の同等性」という理念をドイツが守れるのかどうかという点に注目して、東ドイツ地域における空間整備政策のありようについて検討したい。

第1章 ドイツ各州の地域間格差の状況

1 統一後の地域間格差の変化

地域間格差を考える際には、まず地域とは何かということが設定されなければならない。地域間格差を是正する施策を行なう場合でも、一定の地理的範囲に基づいた地域設定が必要になる。ドイツにおいても、連邦、州、郡、市町村

といった行政区分で地域をとらえる場合もあれば、後述する空間整備政策のように、州より下のレベルで、空間整備を進めるための整備地域で把握する場合もある。しかし、地域とは何か、という問題は、本稿では手に余る課題である。¹ 本稿は行財政運営における地域間格差を主題とするために、さしあたり州レベルにおける地域間格差について検討する。

まず、地域間の経済格差の状況を見る。表1は、2007年のドイツ各州の州内総生産について比較したものである。州内総生産と人口の構成比の関係についてみると、旧州（旧西ドイツの州）は、州内総生産が人口を上回っているが、新州（旧東ドイツの州）は州内総生産が人口を下回っている。² 新州は旧州に比べ人口が少なく、面積も狭いため、経済規模の大きさには1990年の統一時から格差が存在していた。しかし、新州の州内総生産の構成比が人口の構成比との関係で下回っているということは、ドイツ全体で見れば、旧州に経済活動の集中が生じていることを示している。また、人口一人当たりの州内総生産の比較でみれば、新州はドイツ全域の7割の水準であり、ドイツ統一後15年以上経過してもなお、東西格差是正が課題となっている状況がみてとれる。

統一後の東西格差の状況は依然として解消されていないが、その一方で、東ドイツ地域の経済成長にもなって、格差の幅は大きく縮小してきている。1991年には新州の人口一人当たりの州内総生産は全国平均からみて38.2の水準であったが、2007年には71.6の水準にまで上昇している。このような格差縮小傾向を背景にして、東西格差の問題は、統一にもなう特殊事情から、「一般的格差」化の問題へと移行しつつある。³

東西格差の「一般的格差」化という状況は、地域間格差に対する見方をより複雑なものとする。⁴ 第二次大戦後旧西ドイツでは、地域政策の枠組みの中で、当初地域間格差は都市と農村間の格差として考えられていた。そして1970年代

¹ 地域をどのようにとらえるべきかという問題については、さしあたり中村[2005]、第1章を参照。

² 以下特に断りのない限り、ベルリン州は新州に含めていない。

³ 武田[2008]、199ページ。同論文では、2004年度の域内総生産を日本とドイツと比較してみると、ドイツにおける東西間の経済格差の度合いは日本における地域間格差の度合いとほとんど変わらない水準となっていることが指摘されている。

⁴ Strubelt [2006]、S. 307.

表1 ドイツ各州の州内総生産の比較(2007年)

	州内総生産 (百万ユーロ)	州内総生産 (構成比) (%)	人口 (千人)	人口 (構成比) (%)	一人当たり 州内総生産 (ユーロ)	ドイツ平均 =100 (1991年)
ハンブルク	88,997.0	3.7	1,760.3	2.1	50,557	171.6
ブレーメン	26,526.9	1.1	662.9	0.8	40,014	135.8
ヘッセン	216,720.8	8.9	6,070.4	7.4	35,701	121.2
バイエルン	434,030.1	17.9	12,502.3	15.2	34,716	117.8
バーデン-ヴュルテンベルク	352,951.6	14.6	10,747.5	13.1	32,840	111.5
ノルトライン-ヴェストファーレン	529,410.6	21.8	18,009.5	21.9	29,396	99.8
ザールラント	29,922.1	1.2	1,039.6	1.3	28,782	97.7
ニーダーザクセン	206,582.9	8.5	7,987.2	9.7	25,864	87.8
ラインラント-プファルツ	104,423.8	4.3	4,048.9	4.9	25,791	87.5
シュレスヴィヒ-ホルシュタイン	72,251.1	3.0	2,834.6	3.4	25,489	86.5
ベルリン	83,554.9	3.4	3,405.3	4.1	24,536	83.3
ザクセン	92,421.7	3.8	4,234.0	5.1	21,828	74.1
ザクセン-アンハルト	50,969.2	2.1	2,428.5	3.0	20,988	71.2
チューリングェン	48,140.1	2.0	2,300.5	2.8	20,926	71.0
ブランデンブルク	52,561.8	2.2	2,542.0	3.1	20,678	70.2
メクレンブルク-フォアポメルン	34,335.3	1.4	1,687.1	2.1	20,352	69.1
旧州(ベルリンを除く)	2,061,817.0	85.1	65,663.2	79.8	31,400	106.6
新州(ベルリンを除く)	278,428.1	11.5	13,192.1	16.0	21,106	71.6
ドイツ全体	2,423,800.0	100.0	82,260.7	100.0	29,465	100.0

(出所) Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungsstand: August 2007/Februar 2008.

から、重工業の衰退と南部地域におけるサービス業の成長という産業間格差を背景としたいわゆる「南北格差」が問題とされるようになる。また、それまで後進地域として見られてきた農村地域についても、それぞれ多様性を持つ存在であり、都市郊外や観光業のある農村地域は中核都市よりも発展している例もあることから、単純な都市・農村間格差の縮小を政策目標とすべきではないということも合わせて指摘されるようになった。ドイツ統一はこうした西ドイツ地域内での格差に加えて、新たに東西格差という対立軸をもたらすことになった。しかし、EU拡大と経済のグローバル化の進展、東ドイツ地域の経済成長は、東西ドイツ地域を問わず、一方ではグローバル化によって成長傾向にある地域があり、他方では体制移行にともなう問題や産業構造転換にともなう問題を抱える地域がある、という状況を生み出している。

ドイツ統一後における主要な政策課題は東西格差の縮小であったが、ある程度の東西格差の縮小が進展してきている今日では、東ドイツ地域と共通の課題を抱える西ドイツ地域の経済的後進地域にも焦点が当てられるようになってきている。また、東西間の共通性が浮かび上がる一方で、東ドイツ地域内の格差拡大の兆しが見られるようになってきた。例えば、2006年の失業率で見れば、最高のメクレンブルク-フォアポンメルン州は19.0%、最低のテューリンゲン州は15.6%である。⁵ 東ドイツ地域内でも「南北格差」といえるような状況が生じている。

もとより西ドイツ地域との対比でみれば、全体として東ドイツ地域は同質的であり、東ドイツ地域全体の状況を改善することがドイツ全体の政策的な課題であり続けている。しかし、東ドイツ地域内での不均衡は、ドイツ基本法において規定されている生活関係の同等性を保障するという点からすると、統一以後著しく拡大してきている。⁶ 東ドイツ地域での地域間格差は、税収力の格差などに関係してくることで、州財政にも反映している。そこで、州財政の現状に焦点を当てて、東ドイツ地域の地域間格差を検討する。

⁵ 2006年のドイツ全体の失業率は10.8%。その他東ドイツ地域については、ブランデンブルク州17.0%、ザクセン州が17.0%、ザクセン-アンハルト州が18.3%である。西ドイツ地域（ベルリン州を除く）については、最高がプラーメン州の14.9%、最低がバーデン-ビュルテンベルク州の6.3%であった（Statistisches Bundesamt [2007], S.72）。

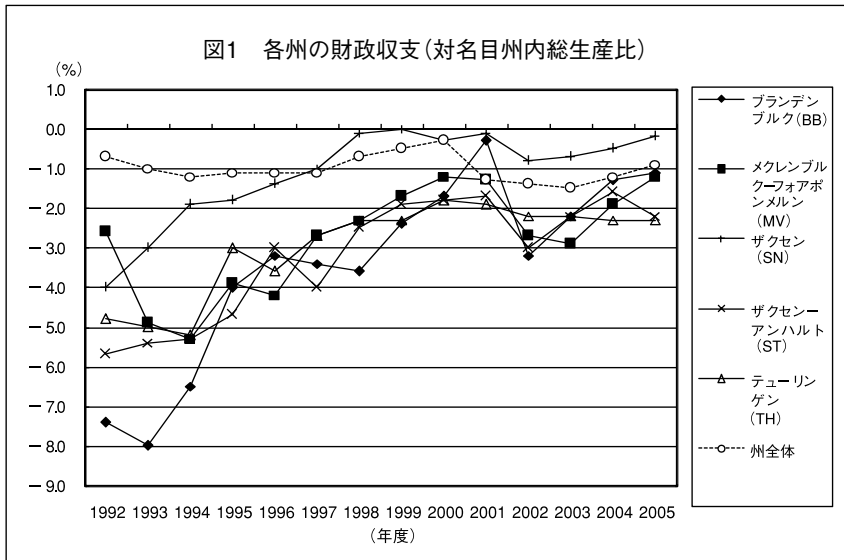
⁶ Schädlich [2006], p.10.

2 新州財政からみる新しい格差

新州財政は、統一後の移行措置を経て、1995年にドイツ全体の財政制度に組み込まれた。特に連邦財政調整制度が新州にも全面的に適用されることになり、新州財政にとって、歳入面での安定化をもたらした。

図1は、対GDP比でみた新州の財政収支の推移を表している。全体として、1995年以降財政赤字額が縮小している傾向が見て取れる。また、1995年以降の財政収支の改善は、欧州共通通貨ユーロ導入にともなう財政基準をクリアする必要があったことも影響している。また、2000年以降に生じている財政収支悪化の傾向は、景気停滞に基づく歳入減が大きな原因といえるが、ザクセン州とその他の州で状況に差がでている。ザクセン州は州全体よりも財政状況が良いのに比べて、他の州は一貫して州全体よりも状況が悪い。

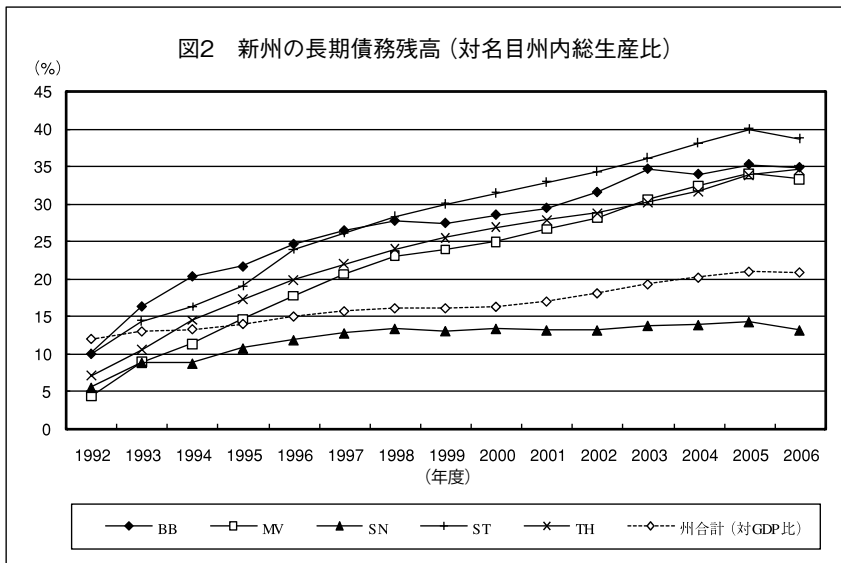
ザクセン州とそれ以外の州という状況の相違は、長期債務残高でみるとよりはっきりと現れている。図2は、対GDP比でみた新州の長期債務残高の状況である。1992年時点では各州とも州全体の割合よりも低かった。しかし、ザクセ



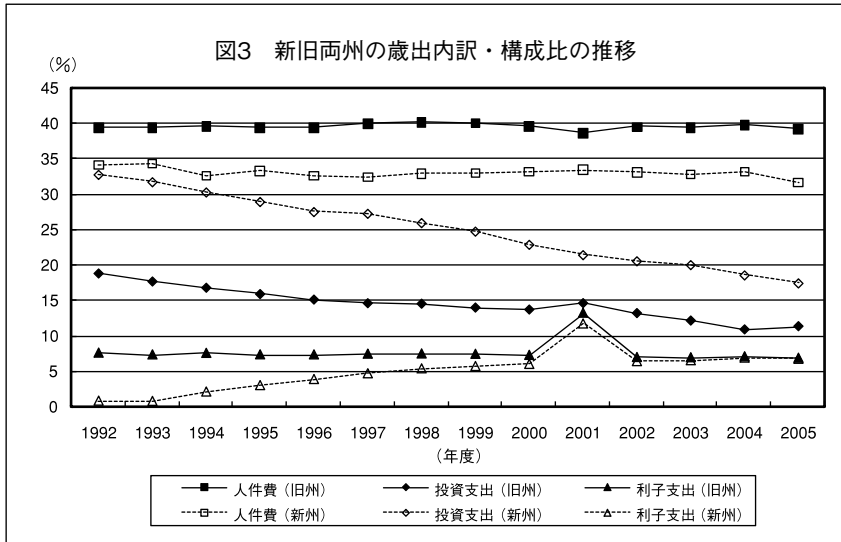
ン州を除く4州はその後大きく債務残高を増加させ、州全体の2倍近くまで数値を上昇させている一方で、ザクセン州は州全体の数値を大きく下回っている。

新州それぞれにおいて債務残高が増加していった要因は、統一以後の公共投資の大きさに求めることができる。図3は、新旧両州の歳出内訳の推移についてみたものであるが、統一後のインフラ整備などの必要性から、新州の投資的支出が非常に大きかったことがわかる。投資的支出の大きさは、利子支出が徐々に増加してくるにつれて減少していくことになるが、統一後の投資支出の大きさが、債券発行による財源調達を増加させ、長期債務残高と利子支出の拡大に結びついている。

大規模な投資支出を行っていたことなど、統一当初は新州で共通していた点が多かったが、次第に財政収支や債務残高において相違が出るようになった。特にザクセン州とその他の州における財政状況の相違が顕著である。なぜそのような相違が生じるようになったのか。それは、ドイツの財政調整制度が持つ制度的な特徴に基づいていると考えられる。



出所) SVR, *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, März 2007, S. 15. 州合計は、Bundesministerium der Finanzen のホームページより。



(注) 新旧両州から都市州は除かれている。

(出所) SVR, *Jahresgutachten*, 各年度版より作成。

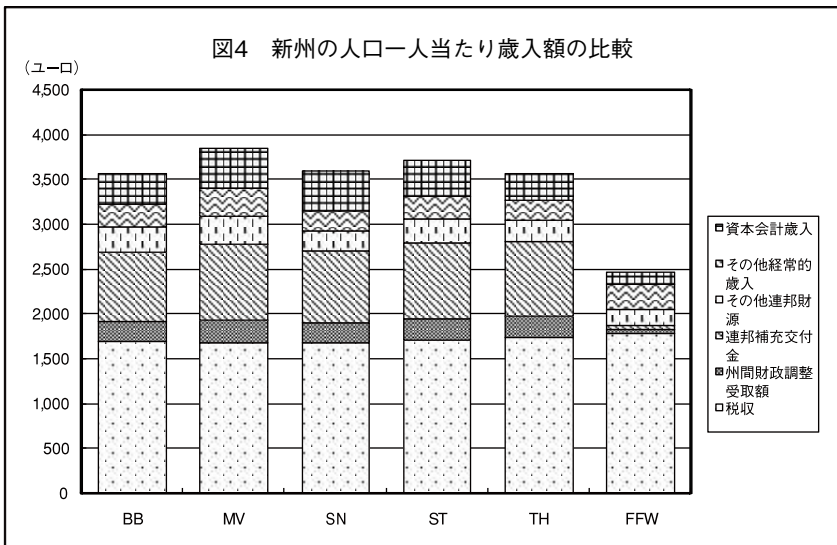
ドイツの連邦財政調整制度は、州間の財政力の均衡化を目的として、連邦と州の間で行なわれるものである。ドイツの財政調整制度は、大きく4つの段階から構成されている。それぞれ、①共同税である所得税・法人税の連邦・州間での分割、②売上税の配分(売上税事前調整)、③州間財政調整(水平的財政調整)、④連邦補充交付金の交付(垂直的財政調整)にあたる。4段階の調整を経て、各州の税収は連邦平均の一人当たり税収に当該州の住人数を乗じた値に近づくまで調整される。⁷

本来ドイツの財政調整制度は、住人一人当たりの税収力格差を調整するものであり、実際の財政需要についてはあまり加味しない形で行なわれる。しかし、1995年からドイツ全体で財政調整制度が施行されるに当たって、財政調整の4段階目が終わった後に「特別需要連邦補充交付金」を新たに創設することで、垂直的調整の要素と財政需要に対応した配分原則が強化されることになった。特別需要連邦補充交付金は、2004年までの時限付きで、交付金の用途を特定さ

⁷ ドイツの財政調整制度の詳細については、霜田 [2004a] [2004b] を参照。

れず、税収力の調整を終えた後に政策目的を保障するために各州に配分されるものである。この配分は、主に新州のインフラ整備財源としての意味を持っており、新州に大部分が配分されている。⁸

図4は、人口一人当たりでみた新州の歳入内訳である。新州の歳入の特徴は、新州間では歳入額に差がないが、旧州と比べると多くの歳入を得ているということである。新旧両州の差は、主に州間財政調整と連邦補充交付金によって生まれている。また、表2は人口一人当たり税収についてみたものであるが、新州では所得税と法人税が少ない代わりに、売上税が大部分を占めていることが



(注) FFWは、財政力の弱い4つの旧州、ニーダーザクセン、ラインラント-プファルツ、ザールラント、シュレスヴィヒ-ホルシュタインの平均である。

(出所) Bundesministerium der Finanzen, *Entwicklung der Länderhaushalte: Endgültiges Ergebnis* 各年度版(ドイツ連邦大蔵省ホームページよりダウンロード)より作成。

連邦補充交付金については、Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Ausgabe 2007.

人口は、Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungsstand: August 2007/Februar 2008.

⁸ 例えば、2005年度の特別連邦補充交付金の交付は総額146.3億ユーロであったが、そのうち新州5州に配分されたのは109.9億ユーロであった(BMF [2007], S. 58)。

表2 新州の人口一人当たり税収内訳 (2005年)

(ユーロ)

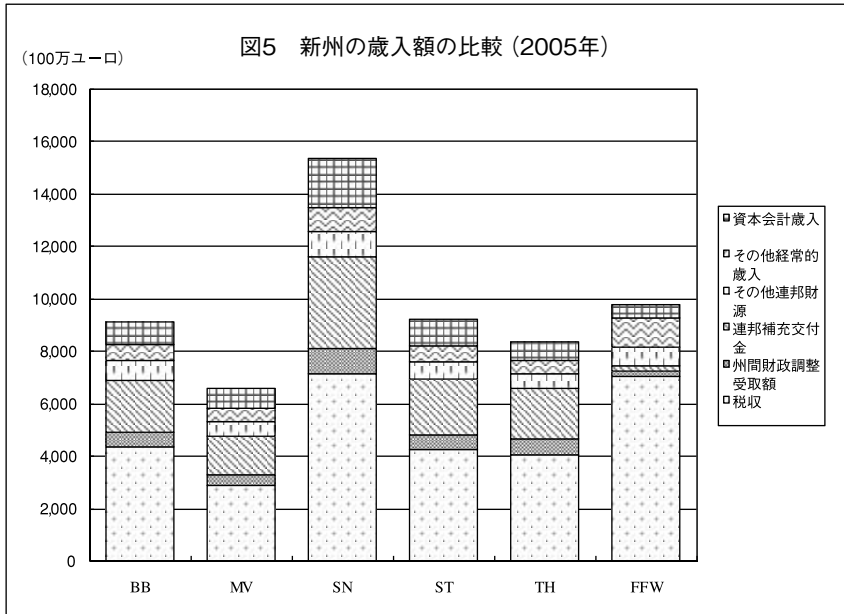
	BB	MV	SN	ST	TH	FFW
税収総額	1,688	1,673	1,667	1,708	1,724	1,767
所得税・法人税	309	241	261	202	282	697
利子課税	13	7	8	8	8	32
売上税	1,179	1,243	1,219	1,331	1,267	747
営業税割当額	12	13	14	15	12	54
州税	175	168	165	151	155	237

(出所) Bundesministerium der Finanzen, *Entwicklung der Länderhaushalte: Endgültiges Ergebnis* 各年度版 (ドイツ連邦大蔵省ホームページよりダウンロード) より作成

わかる。売上税については、財政調整制度の中で財政力の弱い新州に優先的に配分される仕組みが存在しているために、新州にとって大きな歳入源となっている。人口一人当たりの歳入内訳をみることで理解されることは、新州にとって財政調整制度の効果が非常に大きいということである。州間財政調整と連邦補充交付金、売上税の調整によって、旧州の財政力弱体州に比べても少ない自主財源をカバーしている状況がみてとれる。

続いて、歳入総額について図5で確認する。歳入総額についてみると、各州の人口規模や経済力を反映して、各州の格差が生じてくる。ザクセン州は、旧州の財政力弱体州よりも多額の歳入および自主税収を得ている。それに対して他の新州は、歳入総額、自主税収ともに旧州には及ばない水準である。また、歳入総額において注目すべきは、最も自主税収の多いザクセン州が、州間財政調整と連邦補充交付金からも最も多額の収入を得ているということである。ザクセン州は他の新州や旧州の弱体州に比べて潤沢な財源を確保していることで、財政状況が比較的良好な状態で推移し、また、より多くの投資支出を確保することができている。⁹

⁹ 2005年度の新州の投資支出についてみると、ブランデンブルク州17.5億ユーロ (人口一人当たり684ユーロ、対歳出総額比18.2%)、メクレンブルク-フォアポンメルン州12.9億ユーロ (752ユーロ、18.6%)、ザクセン州36.9億ユーロ (862ユーロ、23.7%)、ザクセン-アンハルト州20.3億ユーロ (819ユーロ、19.9%)、テューリンゲン州16.0億ユーロ (683ユーロ、17.6%) となっている。また、州全体では294.2億ユーロ (384ユーロ、13.0%) である (BMF [2007], S. 32)。



(出所) 図4に同じ。

ザクセン州が他の新州に比べて歳入を多く確保できているということは、ドイツの財政調整制度が人口一人当たりで見た歳入の同等性を目指しているものであることから生じている。表3は、各州の人口および人口密度についてみたものである。ザクセン州の人口が427.4万人であるのに対して、他の州は240～250万人、最も人口の少ないメクレンブルク-フォアポンメルン州でみれば170.7万人と、半分以下でしかない。財政調整制度の内部において、人口密度の低いザクセン州以外の州は2～5%分住人数が割増補正されてはいるが、一人当たりで計算した歳入額に基づいて調整し、その合計額をみれば、当然人口数の多いザクセン州に有利である。さらに面積と人口密度の差を考慮すれば、他州に比べ面積が狭く人口密度の高いザクセン州は財政運営を比較的効率的に行なえる条件が存在しているといえる。

人口分布のあり様は、自然条件や歴史的に規定されている部分が大いだが、もちろん各州の経済状況および雇用の状況も反映している。地域社会の再生産は、人々の雇用や労働の条件が存在していることが必要である。また、経済活

表3 新州の人口密度の比較 (2005年)

		BB	MV	SN	ST	TH	FFW 平均
住人数	千人	2,559	1,707	4,274	2,470	2,335	3,984
面積	km ²	29,479	23,180	18,416	20,446	16,172	21,461
人口密度	人/km ²	87	74	232	121	144	186

(出所) Statistische Bundesamt, *Statistische Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland*.

動が活発であれば、税収の増加を通じて各州の財政状況に好影響を与える。そこで本章の最後に、新州の経済状況について検討し、東ドイツ地域の「南北格差」を全体として描きだしてみる。

3 地域間格差を規定する東ドイツ地域の経済状況

1990年のドイツ統一後、東ドイツ地域は大きな経済成長を遂げた。しかしそれは、統一直後の経済的な落ち込みと、建設ブームによってもたらされたものであった。その結果、東ドイツ地域は1990年代中頃まで高い経済成長率を維持し、西ドイツ地域とのさまざまな経済格差についても縮小させていったが、1990年代後半以降の建設ブームの終焉とともに経済成長率を低下させ、むしろ西ドイツ地域を経済成長率で下回る年も出てくるようになってしまった。その大きな原因は、東ドイツ地域において統一後の失業者の受け皿となっていた建設業が低迷することで、建設業から生み出される失業の受け皿となるべき産業、特に製造業が十分な発展を遂げられなかったことにある。こうした全体的な経済状況を反映して、上述のように、東ドイツ地域の州内総生産は、対西ドイツ比で7割の水準にとどまっている。¹⁰

続いて東ドイツ地域内部での産業構造について確認していく。東ドイツ地域の部門別の付加価値生産について、州ごとにみたものが表4である。ここでは、大きく2つのグループに分けることができる。一つは、ザクセン (SN)、ザク

¹⁰ 新州における統一後の経済状況については、霜田 [2008] を参照。

表 4 新州における付加価値生産額(時価価格)の構成比(2006年)

(単位：%)

	BB	MV	SN	ST	TH	新州計	旧州計	新州計- 旧州計
総額(100万ユーロ)	45,279	29,449	79,782	43,923	41,661	240,094	1,781,460	13.5%
農林漁業	1.7	2.3	0.8	1.4	1.2	1.3	0.8	0.5
鉱工業	24.6	19.2	29.3	29.1	31.8	27.6	30.1	-2.5
鉱工業(建設業を除く)	19.2	14.0	23.1	23.3	25.8	21.7	26.3	-4.6
製造業	14.5	11.1	19.3	19.2	22.5	17.9	23.7	-5.8
建設業	5.5	5.2	6.2	5.8	6.0	5.8	3.8	2.0
サービス業	73.7	78.5	69.9	69.5	67.0	71.1	69.1	2.0
商業・交通	19.2	20.6	15.9	19.3	15.7	17.7	18.0	-0.3
金融・不動産・事業所向けサービス	26.8	25.3	27.4	21.6	23.5	25.3	29.9	-4.6
公民サービス業	27.7	32.6	26.6	28.6	27.8	28.1	21.2	6.9
行政サービス・社会保険	9.1	11.0	7.1	8.4	7.9	8.3	5.3	3.0
教育	6.2	7.1	7.3	7.4	7.3	7.1	3.9	3.1
医療・社会事業	7.6	9.3	7.3	8.2	8.2	7.9	6.8	1.1

(注) 新旧両州からベルリン州は除かれている。新州計-旧州計の総額欄は、新州の旧州に対する割合を示している。

(出所) Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungsstand : August 2007.

セン-アンハルト (ST), テューリンゲン (TH) のグループ, もう一つは, ブランデンブルク (BB) とメクレンブルク-フォアポンメルン (MV) のグループである。この二つのグループは, 前者は東ドイツ地域の南部, 後者は北部と, 地理的には大きく南北に分かれている。

前者の南部地域のグループは, 製造業が一定の大きさを持っていることが特徴である。西ドイツ地域には及ばないものの, それぞれ製造業が全体の約20%を占めている。また, ザクセンは金融・不動産・事業所向けサービスが27.4%と大きく, 東ドイツ地域における金融の中心的機能を担っていることも推察される。

一方で後者の北部地域のグループは, 製造業の弱さと, サービス業の高さが特徴としてみてとれる。そしてサービス業の中でも行政サービスの割合が高く, 企業部門の弱さが政府部門の役割を比較的大きなものとしている。またメクレンブルク-フォアポンメルンは, 農林漁業の割合が少し高いことも特徴としてあげることができる。北部地域のグループは, 人口密度がやや希薄で, 農村的な地域経済構造であるというイメージが持たれる。

各州の産業構造の相違は, 失業率や家計・法人の所得に反映し, 税収格差などを通じてそれぞれの財政状況に影響を与える。南部地域の製造業の優位さが, 旧東ドイツ地域での失業率や財政状況での南北格差を生み出す要因となっている。現在見られる旧東ドイツ地域の産業構造は, 旧東ドイツ時代からの歴史的経緯によって規定されているが, 統一後も人口流出や国有企業の民営化, サービス経済化の進展などを通じて, 旧東ドイツ地域における地域間格差の拡大に影響を与えている。¹¹

¹¹ 森川[1995], 第IV章によると, 旧東ドイツでは人口の希薄な北部・中部と工業の発達した南部との間には地域間格差が大きく, その規模は旧西ドイツの南北傾斜以上であったということである。また, 旧東ドイツの地域生産力の大きな差異を助長したのは, 産業の地域的集中と単一構造にあったことも指摘されている。その結果, 同書第IX章によると, 本来ドイツの工業地域として伝統的な地位を保持してきた南部工業地域へは, 統一後に西側企業の投資も比較的活発に行なわれているのに対して, 中部・北部は本来農業地域であるにもかかわらず, 地域間の均衡を図る地域政策の中でかなり無理をして工業化していたため, 社会主義崩壊後は急速に衰退せざるをえなかったということである。

第2章 地域間格差是正政策の状況

1 地域間格差是正政策

地域経済の不均等発展に対応して、多くの資本主義国では地域経済格差是正のためにさまざまな政策がとられている。その代表的な政策として、広義の地域開発政策と、地方財政調整制度がある。¹² 地域開発政策とは、地域間の経済格差を是正したり後進地域の経済開発を促進したりして、全体としての一国の経済成長を進めようとする政策である。地方財政調整制度とは、どの地方政府であっても、全国平均的な行政水準が確保できるように、中央政府から地方政府に対して一定の財源保障をしようとするものである。

日本では、地域開発政策としては5次にわたる全国総合開発政策が知られているし、地方財政調整制度としては、地方交付税や国庫補助金などの存在がある。ドイツの場合、前者の代表的なものとして空間整備政策（Raumordnungspolitik）があり、後者としては連邦と州、州と自治体の間で行なわれる財政調整制度が存在している。

ドイツでは、憲法に当たる基本法第72条において、立法を通じて連邦領域における生活関係の同等性を創出し、法の統一性または経済の統一性を保障するために利益があるならば、連邦は立法権を持つとされている。生活関係の同等性の規定は、いわゆるナショナル・ミニマムを保障することと同義であるといえるが、基本法の規定は抽象的なものであり、具体的な生活諸条件の保障については、連邦や州の法律によって規定される。そこで、生活関係の同等性を保障するための方法として、連邦空間整備法に基づく空間整備政策や、財政調整法に基づく財政調整制度が存在している。後者の財政調整制度については地域間の財政力格差の現れへの対処であり、その原因に働きかけ、原因を除去するのは前者の空間整備政策や構造政策の役割となる。¹³ 地域間格差是正政策を通

¹² 関野 [2006], 55-59 ページ。

¹³ 伊東 [1999], 83 ページ。

じて同等の生活関係を創出していくことは、ドイツにおける連邦国家建設の本質的条件であり、歴史的に発展してきた財政調整制度は空間的・社会的結束の中心であるとされている。¹⁴

2 「生活関係の同等性」をめぐる理念の変化

旧西ドイツは、「多極分散型国家」といわれたように、政治的には地方分権制の進んだ国であり、比較的地域間格差が小さく、理想に近い地域秩序を維持する国であると評価されてきた。¹⁵ 旧西ドイツにおいては、生活関係の同等性についてはほぼ達成されており、むしろ財政調整制度について「過剰平準化」が生じているのではないか、ということが統一前には問題にされるようになっていた。しかし、旧東ドイツの国と人々の体制移行過程が、同等性の問題を再び政策的なテーマに乗せることになった。とりわけ東ドイツ地域における工業生産の減退による失業問題と若年層の移住、周辺地域の空洞化、工業地帯の環境問題などが大きな問題となる。また、若年層の移住と少子化の進行によって東ドイツ地域の人口構成が高齢化し、年金支給などによって生活水準を保障するために連邦や旧州からの多額の財源移転が要請されることとなった。

同等な生活関係の創出は空間整備政策の実施によって行なわれるべきであるが、財政的な基盤がなければ政策を実施することはできない。空間整備政策については次章で検討するとして、まず生活関係の同等性の保障に関係する広義の財政調整制度についてみてみると、次のようなものがある（金額は2003年度）。¹⁶

- ①連邦財政調整（約290億ユーロ）
- ②市町村財政調整、個人への社会扶助等（約628億ユーロ〔うち市町村財政調整の基準交付金215億ユーロ〕）

¹⁴ Eltges [2006a], S. 363.

¹⁵ 森川 [1995], 6 ページ。

¹⁶ Eltges [2006a], S. 365-370. および Eltges [2006b], p. 59. これらの財源の移転は、新州だけではなく旧州にも行なわれるものである。

- ③地域開発のための特定補助金（連邦と州の共同事業「地域経済構造改善」¹⁷，財政援助，EU構造基金など）（約70億ユーロ〔うちEU構造基金約40億ユーロ〕）
- ④社会保険システム内部での調整（主なものとしては，失業保険約62億ユーロ（連邦拠出分），年金保険約612億ユーロ（連邦拠出分），疾病保険約173億ユーロ，など）

2003年には，これら合計で国民一人当たり2000ユーロ，ドイツのGDP比で約8%の規模の移転が行なわれている。

①連邦財政調整と②市町村財政調整を通じて，各州および州内自治体は行政サービスの水準を保つための財源を保障される。また，③地域開発のための特定補助金は，共同事業とEU構造基金の関係で，大部分が東ドイツ地域に投下されている。しかし，こうした目に見える形での財政調整は，地域間の利害対立を招きやすい。特に連邦財政調整制度は，財源を拠出する富裕州から再三にわたって不満が表明され，制度改変に向けた動きがでるとい歴史がある。

そして，①～③のような，地域間の直接的な利害対立を招く「表の」財政調整に対して，④社会保険システム内部での調整という，より広義の「裏の」財政調整の大きさも問題になっている。保険制度は各地域での保険料収入と保険給付のバランスによって運営されるものであるが，地域間格差を是正し安定的な運営を保障するために各保険財政間での「リスク調整」が行われている。¹⁸ 社会保険制度のうち，失業保険と年金保険の各州の収支状況についてみたものが表5である。それぞれ，特に年金保険については，旧州においてもほとんどが移転財源を受け取っている状況であり，その移転財源の出し手は連邦である。保険財政に関する財政調整は仕組みが複雑であり，各州の収支で単純に比較して事足りるものではないが，いずれにせよ保険財政の財政調整という点からみると，連邦は大きな負担を抱えている。「裏の」財政調整の大きさは，ドイツ

¹⁷ 連邦と州の共同事業「地域経済構造改善」(Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur”)は，基本法91a条の規定に基づき，公平な地域間競争の枠組み作りのために，構造改善に資する事業に対し地域指標に応じた資金支援を実施するものである。

¹⁸ 社会保険に関する財政調整の詳細については，山田[1996]，28-37ページを参照。

表5 各州の失業保険と年金保険の収支の状況(2003年)

(100万ユーロ)

	失業保険			年金保険		
	収入	支出	収支	収入	支出	収支
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	1,609	1,774	-165	5,490	7,650	-2,160
ハンブルク	1,159	1,120	39	3,764	4,973	-1,209
ニーダーザクセン	4,675	4,606	69	15,742	21,624	-5,882
ブレーメン	387	561	-173	1,297	2,016	-719
ノルトライン・ヴェストファーレン	11,217	10,948	269	37,559	52,051	-14,493
ヘッセン	4,209	3,339	870	13,821	16,388	-2,568
ラインラント・プファルツ	2,469	2,134	334	8,256	10,388	-2,133
バーデン・ヴュルテンベルク	7,463	5,223	2,240	24,403	28,044	-3,641
バイエルン	8,421	7,901	519	27,787	30,894	-3,107
ザールラント	617	615	2	2,047	3,155	-1,107
ベルリン	1,702	3,101	-1,400	6,265	9,791	-3,527
ブランデンブルク	1,286	2,860	-1,574	4,801	8,154	-3,353
メクレンブルク・フォアポンメルン	807	2,106	-1,298	3,062	5,525	-2,463
ザクセン	2,073	4,682	-2,609	7,704	16,011	-8,307
ザクセン・アンハルト	1,208	3,109	-1,901	4,552	8,964	-4,413
テューリンゲン	1,161	2,637	-1,476	4,298	8,195	-3,896
連邦	50,462	56,716	-6,254	170,846	233,825	-62,979
旧州(ベルリンを除く)	42,226	38,222	4,004	140,164	177,184	-37,019
新州(ベルリンを除く)	8,236	18,494	-10,258	30,681	56,641	-25,959

(注) 財政調整のための実際の連邦の交付金額は、失業保険62億ユーロ、年金保険612億ユーロである。

(出所) Kerstin Blos, "Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland," *IAB Forschungsbericht* Nr. 8/2006, S. 7-8.

に限ったものではなく、公的な保険制度を整備している国では多かれ少なかれ見られる状況であろう。しかし、共通通貨ユーロを導入しているドイツとしては、通貨価値安定のための財政健全化基準が外的に設定されているため、連邦による負担の大きさが財政運営上問題とならざるを得ない。

財政的な負担額の増大にともなって、「生活関係の同等性」という理念は変容を迫られることになる。統一による東西格差、東ドイツ地域内での格差拡大がより多額の財政支出を要請する一方で、財政支出に対する外的な制約が大きく

なっているという状況を背景に、地域間の均衡を図るという政策目標についてドイツ全体で方向性の転換が行われることとなる。すなわち、全体として経済成長が背景としてあれば、同等性の実現という意味での財政支出も、特定の産業・企業や地域経済の成長を援助する意味での財政支出もファイナンスできた時代から、今や財源使用について目標の選択をしなければいけない時代になったということが政策担当者の中で共通認識となってきている。¹⁹ そこで、議論の対立軸としては、全国統一的な同等性・同一性を目標とおくのは困難なので、その代わりに限られた財源からすべての空間で最低水準を保証することを重視すべきか、あるいは、そもそも各地域の長所・短所も含めた相違に意味を見出し、空間的分業を進めることで成長の中心地域が周辺地域の成長の原動力となるように財政的な援助対象の選択と集中を図るのか、ということになる。

実際、財源の選択と集中という方向性の延長線上で、連邦は東ドイツ地域の地域開発政策を実行するようになってきている。次章において、東ドイツ地域における地域開発政策の現状と課題について、東ドイツ地域の地域間格差是正という観点から考察する。

第3章 東ドイツ地域における地域開発戦略の焦点

1 地域開発政策としての空間整備政策

ドイツの地域開発政策は、空間整備政策として体系化されている。空間整備政策は、連邦領域において同等の生活条件をもたらすように立法の際に努力しなければならないという基本法の規定を受けて行われているものである。²⁰ 空間整備政策の根拠法である連邦空間整備法第1条には、個性の自由な発揮に寄与し、すべての地域空間において同等の生活条件を提供するような国土空間の

¹⁹ Strubelt [2006], S. 306-307.

²⁰ 空間整備政策の概略については、松尾[2001]の整理に依拠している。また、空間整備政策と関係して、直接的な地域開発政策として行なわれている連邦と州の共同事業による「地域経済構造改善」事業とEU構造基金の意義についても検討課題とすべきであるが、本稿では手に余るため、今後の課題としたい。

発展を図ることが規定されている。また、同法第2条では国土整備の原則が記されており、①都市部と農村部のバランスのとれた発展を目的に、②交通や公共サービスが住民の受容できる距離の範囲内に整備され、③生活条件（就業機会、居住事情、環境、交通、公共的サービス）が著しく立ち遅れている地域での改善等が図られることにより、住民が能力・人格の自由な発展機会を持つことが必要である、ということが規定されている。

そして、空間整備を行なう際の基本的フレームは、中心地理論に基づく点と軸による開発方式である。都市的サービス拠点や産業開発拠点といった「点（中心地）」を、道路・鉄道・運河等の交通・輸送軸で結ぶことにより、連邦空間整備法で定める理念を実現していこうとするものである。

また、空間整備政策は連邦の大綱的立法分野なので、連邦は空間整備に関する大きな枠組みを示すだけであり、具体的な整備計画を実施するのは州の役割となる。日本の国土計画に相当するものは、各州の策定する州計画（Landesplanung）になる。州計画策定にあたって連邦は、連邦及び各州の担当大臣からなる空間整備閣僚会議（MKRO）を通じて調整を行なうこととなっている。さらに、州計画の下に市町村が策定する建設基本計画（Fプラン：土地利用計画、Bプラン：地区詳細計画）が位置づけられる。

空間整備政策は、連邦空間整備法第2条に規定されているように、都市と農村間での生活条件の不均衡を是正することを大きな課題としている。そして、財やサービス供給機能としての中心地を開発拠点とすることで、多極分散的な都市構造と均衡的な国土構造を形成していくことを目指している。また、連邦空間整備法第1条の(3)で規定されているように、空間整備は各地域の所与の条件と必要性を考慮しなければならないという逆流原理（Gegenstromprinzip）がドイツの連邦整備政策の一つの特徴であろう。逆流原理によって、具体的な施策については下位の地域レベルの実状に合わせて行なっていくことによって、連邦領域におけるナショナル・ミニマムが効果的に保障される仕組みになっている。

2 東ドイツ地域への空間整備政策の拡大適用と重点の変化

連邦空間整備法が1965年に定められたことにより、空間整備政策がもっとも議論され、脚光を浴びていたのは1970年代であった。都市と農村の対立を背景に、連邦領域での同等の生活条件を創出することは、時代になかったものとして幅広い同意をえることとなった。しかし、産業構造の変化を背景として、1980年代には早くもその有効性については疑問が呈されるようになった。²¹ また、同時に政策そのものについての疑義も呈されるようになった空間整備政策であったが、統一後の東ドイツ地域に適用されることになり、再びスポットライトが当たることとなった。

東ドイツ地域における空間整備政策の方向性は、ドイツ統一という時代状況に規定された。²² 統一後の1991年1月30日の政府見解においてコール首相は、ドイツ全域の住民にとって「同等の生活条件の創出」による統一の実現がドイツにおける国内政治の中心課題であるとしたが、この目標を即座に達成することは不可能であった。1991年に連邦空間整備法の改正が行なわれ、生活関係の同等性の中にも各地域の異なった発展や各地域自身のイニシアチブに基づく開発方法が認められ、しかも、同等性の保障は努力目標となり以前よりもゆるい条件に修正された。

そして連邦空間整備省は1991年10月に「新連邦州のための空間整備方針」を公表し、統一後の東ドイツ地域における空間整備政策の方針を明らかにした。同方針の中で、東ドイツ地域の空間整備は都市の開発とその強化によってのみ達成されうること、特に、旧西ドイツの経済構造・社会構造へ近づけることが必要であるという認識が示された。そのために、12の開発地域の設定し、西ドイツ地域の経済中心地と東ドイツ地域の開発地域とを結ぶ開発軸の整備と東ド

²¹ 森川[1995]、第V章によると、1980年代は環境問題が重要課題として登場した時代であり、空間整備政策は重要性を失った時代であるとされている。また、山田[1989]では、旧西ドイツで行なわれてきた空間整備政策には国民経済の動向の考慮や産業立地論的な観点がないこと、また政策執行体制の硬直性などから、空間整備政策そのものの効果に対する疑義が呈されている。

²² 統一後の東ドイツ地域における空間整備政策については、森川[1995]、117-123ページを参照した。

イツ地域内部における開発地域相互間の結合の強化を図ることで、ベルリン中心主義の打破と分散的空間構造確立を目標とした。また、農村地域についても、農業構造の改善と、中小企業主からなる中流階級の振興および大都市圏の人々に対するレクリエーション機能の充実を図ることも必要とされた。

「新連邦州のための空間整備方針」は、東ドイツ地域における都市を供給機能と経済成長の中心地として発展させることを方向性として打ち出している。しかし、ドイツの空間整備政策の核をなしている中心地計画の評価としては、現在では強い批判にさらされている状況がある。²³ 例えば、中心地計画は、空間整備にとってまったく効果がなく、インフラや公的サービス供給の中心地への持続的集中によって村落を荒廃させた元凶である、という指摘がある。また、中心地計画を肯定的に評価する立場でも、中心地計画を欠く他国の農村と比較すると、農村からの人口流出の阻止に貢献したといえるが、中心地計画の効果を証明するのは困難である、ということである。いずれにせよ、都市と農村、工業と農業の対立を背景として、経済の持続的成長期やインフラの持続的整備期には中心地計画の現実的な妥当性が存在していたが、その後サービス経済化が進展する中で、旧来型産業中心の都市とサービス業や先端産業を抱えた都市との間の不均衡のように都市の間でも格差が生じている現在では、中心地計画によって均衡的な国土構造の発展を目指す政策の有効性については合意がとりにくい状況がある。

そこで、中心地計画における中心地は、供給面での機能よりも、地域発展の中心としての機能が重要なものとして考えられるようになってくる。²⁴ 「新連邦州のための空間整備方針」は、とりわけ西ドイツ地域との関係において東ドイツ地域を発展させるための条件整備をする必要性から、交通や都市機能、自然環境の回復など、住民生活や経済活動にとって基礎的なインフラ整備を重点にすえていた。しかし、統一後15年が経過し東西格差が一定縮小したところで、空間整備の目標としては、東ドイツ地域の高失業を解消するための経済発展のための戦略が前面に出てくることとなる。

²³ 森川[2003], 60ページ。

²⁴ 同上。

例えば、連邦建設・空間整備省発行の2005年度版『空間整備報告』に関する連邦議会報告の中で、次のような認識が示されている。²⁵ すなわち、ドイツの空間発展戦略は3つの大きな軸からなっている。それは、①公的な生存条件保障、②地域の成長ポテンシャルの強化、③空間利用の管理である。とりわけ、②の中で、「生活関係の同等性」の目的を新しく解釈し直すべきことが提起されている。これまでは、連邦領域での生活条件の均衡を主目的としており、各地域に対して同じような地域開発政策を行っていた。すなわち、中心地までの到達距離や、公的施設や公的サービス供給の拠点の配置など、インフラの整備には有意義なものであったが、産業立地的な観点を欠いているという点で不十分なものである。そこで、空間整備の目的は、今後は地域の潜在的な経済成長の条件を支援することや、地域の発展の障害を克服することを目的においた支援へと転換されるべきである、という認識が示される。その際に、人口の集積地域や、周辺地域など空間的条件の相違を考慮すべきで、特にメトロポール地域・大集積地域²⁶を経済成長の機関車とし、国際的に競争力を持った地域とすることを目標にしている。

連邦政府の報告にみられる「生活関係の同等性」の修正についての提案は、経済のグローバル化とEU統合による国際的な競争の中でドイツ経済はどうあるべきか、ということが背景にある。また、財政状況が厳しい中で、人口減少と高齢化の進行にともなって、より一層必要性が高まっている公的サービス供給を維持していくためにも、財源を経済成長のために効率的に配分していくことを目指している。連邦政府の基本的立場としては、政策立案の背景となる様々な条件の変化に対応しつつ、「生活関係の同等性」という理念についてはできるだけ維持しようと努力する、というものであろう。

そして、連邦政府の報告では、東ドイツ地域の集積地域や成長地域において

²⁵ Deutscher Bundestag [2005], S. 15-18. 『空間整備報告』は、不定期に発行され、地域に関する空間的な変化や展望についてまとめられているものであり、ドイツ全体の空間整備政策の方向性を基礎づけるものである。

²⁶ メトロポール地域とは、ヨーロッパの中で競争上優位な地位を占めることのできる条件を持つ成長空間と位置づけられている。東ドイツ地域では、ベルリン-ブランデンブルク首都地域、ハレ/ライプチヒ/ザクセンの三角形地域などが候補として挙げられている (Informationen zur Raumentwicklung [2006], S. 708)。

連邦政府が取るべき役割として、地域の潜在的な成長力を伸ばすために、既存の中心的な産業部門や企業を支援することがあげられている。²⁷ 例としては、地域で中核的な役割を果たしている産業部門や、企業と公的研究機関のネットワークの支援、中核的な産業部門が持続的に成長するためのイノベーションの創出に対して支援を行なっていく、ということである。また同時に、イノベーションを生じさせるための質の高い労働力を、連邦と州の教育・訓練プログラムによって育成することも提起されている。

このように連邦政府は、具体的な地域開発政策の戦略として、イノベーションを目的にした拠点開発方式をイメージしている。イノベーションと知識経済化、という先端技術産業をめぐる国際的な競争が世界的に激化している中で、ドイツにおいても政策の重点は伝統的な製造業ではなく、先端技術を生み出す産業に移されている。そして、政策の重点の変化の延長線上で、いわゆる「産業クラスター」政策への注目が高まることとなった。そこで本論文の最後に、東ドイツ地域における「産業クラスター」が注目されている状況について検討し、東ドイツ地域の地域間格差是正という観点からみた課題について考えてみたい。

3 「産業クラスター」への注目

「産業クラスター」とは、M.E.ポーターが提起した概念であり、日本においても産業政策の一つの対象として注目されている。「産業クラスター」は、概括していえば、一つの産業部門、あるいは相互に関係のある産業諸部門の企業が一定の場所に集中して立地し、そのことによって生産性の向上やイノベーションなどのプラスの「外部効果」をもたらすような企業の集積を指すものとして理解される。²⁸ 「産業クラスター」は、連邦政府によって今後の経済政策の重要な概念として考えられている。²⁹ 「産業クラスター」の形成を支援すること

²⁷ Deutscher Bundestag [2005], S. 16.

²⁸ Rosenfeld [2006], S. 495.

²⁹ BMVBS [2006], S. 30-43. 企業誘致や直接投資への取り組みを進めつつ、一方で、強い部分をより強く (Stärken stärken) というスローガンとともに「産業クラスター」形成支援政策が東ドイツ地域の地域開発政策の一つとして位置づけられている。

で、一定の先端産業の集積が地域経済の成長の原動力になるということが期待されている。

東ドイツ地域における「産業クラスター」の存在についてのRosenfeldらの調査によると、全体で42の「産業クラスター」の存在と、62の萌芽的な集積が見られるということである。³⁰しかし、42の「産業クラスター」のうち16がザクセン州、10がベルリン州にと、地域的な偏りがみられる。とりわけザクセン州は、62の萌芽的な集積と位置づけられているもののうち、30が存在しているように、「産業クラスター」の一大集積地となっている。東ドイツ地域の産業構造は、南部地域のほうが製造業の比率が高いことを本論文の第1章においてみたが、今後の発展の中心として期待される産業集積についても、南部地域に集中している状況がある。

「産業クラスター」形成支援政策は、中小企業育成策としての側面をもっており、地域内の経済循環と結びつく形で産業集積が発展していけば、今後の東ドイツ地域の経済発展にとって大きな可能性を秘めるものといえる。³¹しかし、政策的な支援の対象となりうる「産業クラスター」が南部地域に集中している現状においては、むしろ東ドイツ地域の南北格差をより助長していくものとなる可能性がある。そもそも産業集積のないところに新しく「産業クラスター」を作り出そうという政策は一定の経済的条件がなければ持続性がないことから、改めて東ドイツ北部地域の経済発展をどう考えるか、という課題が浮き彫りになる。

そこで、旧東ドイツの人口密度が希薄な後進地域にとって、財政的な制約は

³⁰ Rosenfeld [2006], S. 498-500. 同調査では、「産業クラスター」という概念は内容が曖昧であるとして、「経済的な発展の中心地 (Ökonomischen Entwicklungskerne: OEK)」という概念を使っている。OEKの基準として、①地域における中核的な産業部門、②企業間ネットワーク、③イノベティブな競争環境、の3つの存在を挙げているが、調査の意図は東ドイツ地域における「産業クラスター」の有無に関する議論について、実証的に貢献するためであるということである。

³¹ 「産業クラスター」論の意義と課題については、植田 [2004] を参照。同論文では、日本における産業クラスター政策をめぐって、政策支援の対象として産業集積に注目することは21世紀の製造業を展望していく上で重要な視点であるとしつつも、一方で、クラスター概念の曖昧さ、産業集積内において支援対象を限定することになってしまうことなどについて問題提起している。

ありつつも、公的な生活条件の保障のために依然として空間整備政策における中心地計画は不変の妥当性を持つこととなる。連邦政府にとって、中心地計画は今後も、とりわけインフラ整備の基本に据えられるべきものとして考えられている。³² 連邦政府としては、空間整備政策の目標の重点を経済成長に移しつつも、旧西ドイツ以来の均衡的な発展という目的も依然として維持していこうとしている。旧西ドイツの空間整備政策は、都市と農村の格差を是正するという目的から農業構造改善政策と経済成長の媒介項の役割を果たしてくる中で、農村地域の経済的側面だけでなく、社会的・文化的側面の充実をも目指してきたといわれている。³³ 連邦政府としては、旧東ドイツ地域の経済発展を拠点開発方式によって行うことで、生活関係の同等性を守るための財源を確保するという意味において、均衡目的から経済成長目的へと空間整備政策の目標の現代化を図りつつ、統一後の連邦領域においても理念を維持していこうという努力を行なっているようにみえる。

東ドイツ地域の南北格差は、ドイツにとっては古くて新しい問題、という両面性を持っている。新しい問題としては、現在ドイツ全体で見ると人口が急減する過疎地域は現在ほとんど存在しないといわれている中で、東ドイツ地域の農村部だけが人口の急減にともなう過疎化が急速に進行しているということである。³⁴ 古い問題としては、第2次大戦後の旧西ドイツの南北格差問題の再来ともいえる。第2次大戦後の旧西ドイツは、現在の南北格差とは逆の意味での南北格差を抱えていた。すなわち、歴史的に旧西ドイツ南部地域は工業化の遅れた農村地帯であり、北部地域のほうが工業化を進めていたということである。第2次大戦後の南北格差については、南部地域、特にバイエルン州がアメリカ占領地域になった影響もあり、多くの戦後復興のための財源が投下されることで、結果的に南部地域の経済発展が促され、解消されることになった。³⁵ 一方、

³² Deutscher Bundestag [2005], S. 18.

³³ 祖田 [1997], 第7章では、日本と西ドイツの農政および空間整備政策の比較を通じて、西ドイツの農業政策は経済的側面だけではなく社会的・文化的側面の充実をも図っていたのに対して、日本は農工間の経済的均衡だけを目指してきたということが指摘されている。

³⁴ 森川 [2004], 56 ページ。

³⁵ バイエルン州の第2次大戦後における経済発展の原動力は、ジーメンスに代表される大企業が立地を進めたということが主な要因である。しかし、戦後なぜ大企業、特にジー

第2次大戦後旧東ドイツは旧ソ連の統治下におかれ、旧西ドイツのように戦後復興のために十分な資金提供をうけることができなかった。歴史的な経緯からみれば、現在の東西格差や、東ドイツ地域の南北格差を埋めるための広義の財政調整がある意味最後の「戦後補償」³⁶のような様相がある。

また、財政調整制度という観点からみれば、バイエルン州は第二次大戦後から一貫して州間財政調整を通じて財源を受け取っていた州であり、ようやく1989年に拋出州に転じた。バイエルン州は、旧州の中で唯一、州間財政調整の受取州から拋出州へと転じた州であるが、その間、実に40年近くの時間が経過している。³⁷ そうした経験からすれば、新州への「戦後補償」は、今しばらく続かざるをえないだろう。

おわりに

地域開発政策としての空間整備政策は、これまで経験してきた西ドイツ地域とは条件の異なる東ドイツ地域に基本的な内容はほぼ変更することなく実施された。しかし、東ドイツ地域内での南北格差の是正は、ドイツとして、新しい課題への挑戦となっている。新しい課題への取り組みとして、ドイツ連邦政府は南北格差を拡大させるような地域開発政策の方向性を提起し、これまでの連邦領域の均衡的な発展を目指す「生活関係の同等性」という理念を変容させていくこととなった。これは、連邦および新州の財政的制約や、企業間の国際競争の高まりを背景として、地域開発政策を拠点開発方式によって進めていくことであったが、一方で、依然として地域における最低限の公共サービス水準は守

メンスがバイエルン州に立地をしたのか、ということについては現在においても議論があり、歴史的にみても、様々な偶然性に基づいていたことが指摘されているということである (Döring [2008], S. 138)。山本 [1993], 第5章では、ジーメンス関連企業の立地が進んだのは、戦前からもともとジーメンスの拠点があったことに加えて、バイエルン州がアメリカ占領軍政府の管轄下であり、戦後復興に関する様々な情報を得ていたことなどを要因として指摘している。

³⁶ Eltges [2006b], pp. 74-76.

³⁷ シュレスヴィヒ-ホルシュタイン州が1995年、1997年と一時的に受取州から拋出州に転じたことがあるが、現在は受取州となっている。

るための取り組みは維持されている。しかし、地域開発政策の重点を経済成長に移すべきであるという圧力に対して、均衡的な発展を目的とする政策的な努力をどこまで保つことができるのか、ということが今後のドイツには問われている。

そもそも、「産業クラスター」に代表される拠点開発方式を採用するならば、具体的な対象としては東ドイツ南部地域の産業集積の支援を念頭に置くことになる。南部地域は、産業集積の基盤を生かして、東ドイツ地域の中でも多くの投資を西ドイツ地域や諸外国から受け入れている。投資をする主体という視点から見れば、「産業クラスター」支援政策は、とりわけ西ドイツ企業の立地環境の整備し、後押しをしていくという側面も持つことになるだろう。産業立地論的な観点からの空間整備政策のあり方については、重要な論点ではあるが、本論文の課題を大きく超えるものであり、今後の研究課題としていきたい。

最後に注意をしておかなければならないのは、均衡的な発展を目的とする意味での「生活関係の同等性」の理念は、必ずしも後退しているばかりではない、ということである。例えば、ドイツはEUの一加盟国として、EUと様々な財政関係を持っている。EUの農業政策や構造基金など、特に東ドイツ地域は全域においてEUからの資金を受け入れており、多層にわたる政府の地域政策の恩恵を受けている。一国単位の枠組みの上位にEUという組織が存在していることが日本と違うヨーロッパ諸国の特徴であり、多段階の政府レベルの財政的な重なり合いから、東ドイツ地域の分析を行なうことも必要である。EUとの財政関係については、今後の課題としていきたい。

参考文献

- 伊東弘文 [1999] 『『社会国家』と『生活関係の統一性』』(坂本忠次・和田八東・伊東弘文・神野直彦編『分権時代の福祉財政』敬文堂)
- 植田浩史 [2004] 「産業集積の『縮小』と産業集積研究」(植田浩史編著『『縮小』時代の産業集積』創風社)
- 霜田博史 [2004a] 「現代ドイツ州間財政調整の意義と限界」『経済論叢』第173巻第4号
- 霜田博史 [2004b] 「ドイツ統一後における垂直的財政調整の展開」『経済論叢』第174巻第3号

- 霜田博史 [2008] 「統一後の東ドイツ地域からみたドイツ連邦財政調整制度の意義」『高知論叢』第91号
- 関野満夫 [2006] 『地方財政論』青木書店
- 祖田修 [1997] 『都市と農村の結合』大明堂
- 武田公子 [2008] 「ドイツ統一後の自治体財政－地域間格差の現状と施策－」『金沢大学経済学部論集』第28巻第2号
- 中村剛治郎 [2005] 『地域政治経済学 (補訂版)』有斐閣
- 松尾利昭 [2001] 「ドイツの地域政策」『RPレビュー』Volume 5・2001年No. 2
- 森川洋 [1995] 『ドイツ－転機に立つ多極分散型国家－』大明堂
- 森川洋 [2003] 「ドイツの空間整備計画・広域計画における中心地概念の新たな位置づけ(上)」『RPレビュー』2003年第2号(通号11)
- 森川洋 [2004] 「ドイツの空間整備計画・広域計画における中心地概念の新たな位置づけ(下)」『RPレビュー』2004年第1号(通号12)
- 山田誠 [1989] 『現代西ドイツの地域政策研究』法律文化社
- 山田誠 [1996] 『ドイツ型福祉国家の発展と変容－現代ドイツ地方財政研究－』ミネルヴァ書房
- 山本健児 [1993] 『現代ドイツの地域経済－企業の立地行動との関連－』法政大学出版局

BMF (Bundesministerium der Finanzen) [2007] *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Ausgabe 2007.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) [2006] *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2006*.

Deutscher Bundestag [2005] “Unterrichtung durch die Bundesregierung : Raumordnungsbericht 2005” *Deutscher Bundestag Drucksache 15/5500*

Döring, T., L. Blume, M. Türck [2008] *Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder : Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Eltges, Markus [2006a] “Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse” *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 6/7, 2006.

Eltges, M., W. Strubelt [2006b] “Equal Living Conditions and their Fiscal Bases” in *German Annual of Spatial Research and Policy : Restructuring Eastern Germany*. ed. by Lentz, S., Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.

Informationen zur Raumentwicklung [2006] “Anhang: Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland” *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/12, 2006.

Rosenfeld, M. T. W., P. Franz, G. Heimpold [2006] “Wo liegen die ökonomischen Entwicklungskerne Ostdeutschlands?: Ergebnisse einer Untersuchung zu den Branchenschwerpunkten, Unternehmensnetzwerken und innovativen

Kompetenzfeldern in den ostdeutschen Regionen" *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 9, 2006.

Schädlich, M., G. Wagner [2006] "Perspectives and Options for Economic Policy in Eastern Germany-With Special Reference to Aspects from the Spatial Sciences" in *Geman Annual of Spatial Research and Policy : Restructuring Eastern Germany*, ed. by Lentz, S., Springer-Verlag., Berlin Heidelberg.

Statistisches Bundesamt [2007] *Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland*.

Strubelt, Wendelin [2006] "Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse- oder : die Suche nach verloren gegangenem Sinn der Zeit?" *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 6/7, 2006.