

首都機能移転で今後の経済発展が期待されるベルリン（ドイツ）

ベルリン・センター

ベルリンは99年秋に名実ともにドイツの首都となった。ベルリンの壁崩壊10周年記念も重なり世界の目はベルリンに集中したが、首都機能移転決定当時に期待されたような経済効果は今のところ現れていない。しかし、将来的にEUに加盟予定の中・東欧諸国との接点として、また、サービス、メディア、情報通信産業の拠点として大きな可能性を持っており、識者は5～10年後には魅力的な経済立地条件が整うと予想している。

1. ベルリンの概要

ベルリンは、ドイツ東部、シュプレー川河畔の平地に位置し、およそ750年の歴史をもつ人口約340万人のドイツ最大の都市である。総面積は892平方キロで、そのうち約44%は森林、湖、河川などで占められている。19世紀以降、ドイツの政治、経済、文化の中心となるものの、18世紀以前には人口3万人にも満たない一地方都市にすぎなかった。1871年のドイツ帝国成立とともにその首都となり、続くワイマール共和国時代には周囲を統合した大ベルリン（現在のベルリン）が成立した。ナチス（第三帝国）時代にも首都の地位にあったものの、第2次世界大戦後は東西2つに分割され、東ベルリンはドイツ民主共和国（東ドイツ）の首都、西ベルリンはドイツ連邦共和国（西ドイツ）の事実上の一州であった。1961年に構築され、東西ベルリンを隔て

ていた「ベルリンの壁」は、1989年11月9日、民主化運動が高揚するなか崩壊し、翌1990年10月のドイツ再統一に際して東西ベルリンも統一され、統一ドイツの首都となった。壁が崩壊して10年が経過したものの、いまだに東西の経済格差はあり、政治的にも旧東ベルリン地区では、旧東独の社会主義統一党（SED）の後継である民主社会主義党（PDS）への支持が依然として高いなど、東西の溝は完全に埋まっていない。

（1）首都機能移転の経緯

ドイツ連邦議会と連邦政府は99年9月始めに、正式にベルリンでの任務を開始した。ベルリンは、90年8月31日に調印された東西統一条約で、すでに統一ドイツの首都と定められていたが、議会と政府機能のベルリン移転は91年6月20日の連邦議会で決定された。当日の審議開始前はボン残留派が優勢ではない

かとみられていたが、数時間にわたる長い審議の後に行われた記名投票の結果、議会と政府機能の一部をベルリンに移転することが決定された。ボンに連邦省の一部を残した¹⁾のは、ボンが首都機能の移転によって経済、社会的に大きな打撃を受けないようにするためである。また、ベルリンだけに連邦官庁が集中するのを避けるため、ベルリンにある連邦の上級官庁をボンなどに移転することが決定された²⁾。

(2) なかなか現れない経済効果

ベルリン移転が決定した理由は、統一ドイツの政府機能をベルリンへ移転することで統一の象徴的意義を高め実質的な東西統一を加速させることと、移転によってベルリンと東部ドイツの経済復興を促進させることが優先されたからである。連邦議会の決議後は議会・政府移転による経済効果がおおいに期待された。しかし、ボン派が財政難を理由に移転の引き伸ばし戦略にでるなど、ベルリン移転計画はなかなか進展しなかった³⁾。統一後、ダイムラー・ベンツ(当時)が90年に、ソニーが91年に、ベルリンの中心部のポツダム広場に広大な土地を購入して巨大建設プロジェクトを計画していただけに、首都機能移転決定によってさらに大手企業のベルリン進出が続くのではないかと期待され、どの大手企業がドイツ本社や欧州総括本社をベルリンに移転させるのか多いに注目されていた。

政府関連施設の建設とそれに伴うインフラ整備、民間投資による建設プロジェクトがいたるところに誕生し、ベルリンは欧州最大の建設都市となるものの、その一方で企業進出は進まず、ベルリン経済は今のところ期待さ

れたほど活性化していない。

これまで、ソニーの欧州本社、コカコーラのドイツ本社、ダイムラー・クライスラーの販売本部、ダイムラー・クライスラーの子会社debis(金融サービス)、アドトランス(鉄道車両)がすでにベルリンに進出している。コカコーラのビーグス社長は、ドイツ本社のベルリン移転の理由として、首都だということ、労働力の質の良さ、経済圏の大きさを挙げた⁴⁾。99年秋には、フランスの大手製薬会社のドイツ本社がポツダム広場に完成するソニー・センターに入居することが決定した。旧ダイムラー・ベンツ、ソニーに続いてポツダム広場に土地を購入したABB(総合電機)は、いずれ建設プロジェクトを開始させて欧州拠点を開設する予定だ。また、三星やフィリップ・モリス、モトローラなどはベルリンに生産拠点を設けた。

しかしそれでも、ベルリンへの企業誘致を担当するベルリン経済振興公社のエスターマン総裁は「期待は裏切られたままだ」としている⁵⁾。エスターマン総裁はこの理由として、ベルリンへの議会・政府移転は企業誘致上直接の魅力とはなっておらず、むしろベルリンの経済立地条件を補足するものでしかなく、ベルリンへの議会・政府移転を直接の理由としてベルリンへ移転してきた企業はこれまでなかった、と分析した。同氏は、企業にとってベルリンの魅力は、ベルリンとその周辺が約600万人の人口を抱えるドイツ最大の経済圏であること、労働者の質が高いこと、文化・メディア・国際性などの都市機能が多様であることを挙げた。また期待が裏切られた背景として、移転決議後の期待が高すぎたこと、ドイツでは金融のフランクフルトや商業・買

1) 詳細は表1参照。

2) 具体的には94年3月にベルリン・ボン法が成立して、連邦各省の所在地、一部上級官庁の移転先などが規定された。

3) そのため、94年3月のベルリン・ボン法は遅くとも2000年夏までに議会・政府機能を移転すると規定した。

4) ターゲスシュピーゲル紙97年5月18日付、97年6月6日付。

5) 今回、首都機能の移転をテーマに独自にインタビューした。

易のハンブルクなど、経済機能の分散化が伝統となっていること、東欧経済の回復に時間がかかっていることなどを挙げた。

(3) 足踏みする経済団体のベルリン移転

BMWやフォルクスワーゲン、VEBA（エネルギー）などドイツの大手企業の多くは、議会・政府のベルリン移転に伴い、ベルリンに情報収集やロビー活動のための事務所を開設した。ベルリンへの移転に伴ってボン事務所を閉鎖する企業もあれば、まだ存続させている企業もある。ボンに本社のあるドイツテレコムは、電気通信を管轄する官庁⁶⁾がボンにあることから、ベルリンに駐在員事務所を開設しただけにとどまっている。

ドイツのトップ経済団体であるドイツ産業連盟（BDI）とドイツ商工会議所連合会（DIHT）、ドイツ経営者連盟（BDA）は、共同ビルを建設してベルリンへの移転を完了させた。しかし、ドイツ団体マネージメント協会（DGVM）がボン、ケルンにある437の団体に対して行ったアンケート調査によると、これまでにベルリンへ移転した経済団体は約40団体と、ボンに所在していた全団体の約10%にすぎない。今後ベルリン移転を予定している団体（19.1%）を加えても、約3分の1弱がベルリンへ移住するにすぎず、64.5%がベルリン移転を計画していないという⁷⁾。経済団体の首都移転が進まない背景として、アンケート調査は、職員にベルリンに移住する意志がない（43.7%）ため、ロビー活動を主目的とする経済団体にとって人脈ルートの確保に大きな障害が生じる可能性があるためとする。しかし、ベルリンが政治の中心としてその機能を発揮していくのに伴い、今後経済団体のベルリン移転は加速していくとも分

析している。

(4) 東西欧州経済の接点が目標

EU東方拡大に向けて政治的にイニシアチブを取るドイツは、ポーランド、チェコ、ハンガリーの経済が徐々に回復してきたことに伴い、経済的にも中・東欧諸国との関係を発展させてきた。ハンガリーとの貿易額は前年比で30%上昇、ポーランドとの貿易額も前年比で15%ほどの伸びを示した（いずれも98年実績）。また、99年上半期のドイツの対ポーランド直接投資額は約60億ドル⁸⁾を記録、最大の投資国となった。99年中にはラウ大統領、シュレーダー連邦首相が個別にワルシャワを訪問しており、ドイツとポーランドの関係に新しい1ページが開かれようとしている。

ベルリン市側も、早い段階からベルリンが地理的に中・東欧諸国に近いことに注目し、ベルリンが東西欧州経済の接点だとして積極的にアピールしてきた。ベルリンの産業技術開発の中心であるアドラースホーフに東西センターを開設して、中・東欧諸国企業とドイツ企業が交流できる場を設けるなど、同諸国との経済関係を積極的に振興している。ここでは中小企業同士の交流が優先されており、98年末のディープゲン市長のワルシャワ訪問は、ポーランド中小企業から大きな注目を浴びたという。エスターマン総裁は、「中・東欧諸国経済の発展がまだ鈍いため短期的にはまだ大きな期待はできないが、中・長期的にはベルリンが東西欧州経済の接点になるのは間違いない。バルト3国についてストックホルムが中心となるのに対し、特にポーランド、チェコ、ハンガリーにとってはベルリンが中心となる。チェコ、ハンガリーは地理的に一見ウィーンのほうが有利と思われるが、オー

6) 電気通信・郵便事業の自由化に伴い、97年末で連邦郵便・電気通信省が廃止され、その後継機関として98年1月1日から電気通信・郵便規制庁が発足した。

7) 「主な経済団体のベルリン移転状況」

8) ハンデルスブラット紙99年9月9日付。

ストリアには大企業がないため、中・東欧諸国企業はベルリンを優先させることになる」との見通しを示した。

(5) 慎重な日系企業に変化の兆し

ベルリンの壁崩壊を機に、日系企業は金融機関などを中心に競ってベルリンに進出したが、商社、金融機関のほとんどが早い時期に撤退し、現在はソニーを除くと統一前に進出した東洋エンジニアリング⁹⁾、JVC¹⁰⁾など数社が残るだけとなった。ある日系商社関係者は撤退の理由として、旧東独地域の産業集積が薄いため、既に拠点を確立しているデュッセルドルフやハンブルクからの営業で十分対応できるビジネス規模だったため、と述べている。

しかしここに来て、いくつかの企業がベルリン進出を検討しているといわれている。これまで英国に欧州統括機能を置くケースが多かった日系企業だが、英国がユーロを導入していないこともあり、統括拠点を欧州大陸に移す動きもあり、候補地としてベルリンとアムステルダムが有力になっているとも伝えられている。

2. 一般市民の反応とベルリンの魅力

(1) 移転は成功と評価

ただしこれまで述べたように、議会・政府の移転による経済効果は期待に反しており、ベルリンとその周辺の経済は依然として活性化していない。ベルリンの99年12月の失業率は15.9%、周辺のブランデンブルク州の失業率も17.7%と、東部ドイツは依然高い失業率

に苦しんでいる。西部ドイツで景気回復の兆しから失業率が減少してきているのに対し、東部ドイツでは逆に失業率が増加する傾向にあり¹¹⁾、東部ドイツの労働市場は当分の間、回復が期待できない状況にある。

しかしベルリン市の依頼で99年末に行われた、全ドイツ約2千人の有権者に対する首都機能移転についてのアンケート結果によると、93年10月には57%が移転に反対と答えていたのに対し、今回の調査では57%が移転を歓迎し、83%が移転は成功したとしている。移転を高く評価する傾向は、特に東部ドイツ市民に強く、71%が移転を歓迎するとし、87%が移転を成功したとした。これまで西部ドイツのほぼ西端に位置するボンで活動していた多くの政治家にとって、東部ドイツ問題は重要課題であるとはわかっていても自分に直面した問題としては捉えられていなかったと考えられる。しかしこうした政治家も首都機能移転によって、東部ドイツ内に位置するベルリンで活動し、いやおうなしに東部ドイツの現状を目の当たりにすることになる。その意味で首都機能移転の東部ドイツ復興に関する政治的な意味合いは大きい。また同アンケート調査によると、ドイツ国民の認識では、ベルリンは「経済」と「科学」のイメージが他の欧州主要都市より強い。また、「政治」でもブリュッセルに次いで第2位にランクされた。

もちろん首都機能の移転に関連しては、旧東西市民間の交流のなさや偏見、公的機関内における東西出身者間の俸給格差¹²⁾、ボンからの移転者やボンからの単身赴任者への優遇措置に対する不満¹³⁾のほか、移転に伴って必

9) 70年代後半の旧東独時代にプラント建設を開始した。

10) 15年前に旧西ベルリンに進出してビデオレコーダの製造を行っている。

11) 西部ドイツの99年12月の失業率は前年同月比で0.7ポイント減少して8.6%になった。それに対し、東部ドイツでは失業率は前年同月比で0.3ポイント上昇して17.7%と失業が増加した。

12) 例えば同じ機関で同種の業務を担当していても、東部ドイツ市民は西部ドイツ市民の約80%程度の俸給しかもらえない。

13) ボンから引越した公務員には高額な移転手当が支給されたほか、まだ引越していない公務員に対しては2年間、週末ないし月曜日、金曜日にボン・ベルリン間を往復する権利が与えられ、そのための専用便、専用列車などが用意されている。

要なインフラを整備するための工事現場の増加による交通渋滞、インフラ整備に対するベルリンの莫大な財政負担¹⁴⁾など様々な問題も発生している。しかし、40年近く東西に分割、隔離されて生活していたベルリン市民の中に、別の気質を持ったボン市民、大使館職員とその家族などの外国人が入ってくることによって、ベルリンがより一層多様化してその魅力を増大させることになるとの見方が多い。実際、ベルリン最大のデパートKaDeWeでは議会・政府移転以降、商品の販売傾向が多様化、高級化しているという¹⁵⁾。

(2) サービス、テクノロジー都市へ

ベルリンにとってこの多様化が利点となるとエスターマン総裁は強調する。文化を含めた都市の多様化が進むことは、さらに人を引き付け、都市人口は増加する。これは、サービス産業の成長を促し都市経済は活性化する。都市はさらに魅力を増し、企業を引き付けるようになる。同氏はこの相乗効果によって「ベルリンは今後5年でサービス¹⁶⁾、メディア¹⁷⁾、情報通信の分野で大きく成長していく。ただ製造業は衰退し、この分野での雇用は減

少するであろう」とした。またベルリンは、これまでベンチャー企業の育成に力を入れており¹⁸⁾、すでにバイオテクノロジーなどの分野でその成果が実ってきているという。同氏のビジョンによると、ベルリンは今後、サービス、テクノロジー都市としての特徴を生かして大きく成長していく。また、ドイツ6大経済研究所の一つであるドイツ経済研究所(DIW・ベルリン)前所長のホフマン氏は、ジェットロ・ベルリン・センターとの会談で、「短期的には多くは期待できないが、5~10年後にはサービス分野が成長してベルリンの経済立地条件は魅力的なものになり、メディアや電気通信関係の企業が進出してくることになる」との見通しを示した。

議会・政府はその任務を開始したものの、政府機関の施設にはまだ建設中のものが多い。また、国際ハブ空港¹⁹⁾の建設や新中央駅(2005年完成予定)の建設などのインフラが完全に整備されるまでには数年を要する。しかし、ベルリンが徐々に都市の全体像を明らかにしていくのに伴い、その経済的な魅力も増していくのは間違いなく、今後の動向が注目されよう。

-
- 14) 基本的に道路交通網などのインフラ整備はベルリン市側の負担で行われ、連邦は関与しない。しかし、連邦は議会・政府移転に伴う市側の負担の一部を補助する。
- 15) ターゲスシュピーゲル紙2000年1月24日付。
- 16) 例えば観光業に関していえば、99年10月の宿泊数は前年比で29%も増加(108万泊)しており、年間でも前年比10%増の930万泊となっている。しかしながらロンドン(6,250万泊)、パリ(2,700万泊)、ローマ(1,300万泊)と比べるとまだ少なく、今後も増加することが期待される。そのためには、閉店法を緩和することや、現在直行便のないベルリン-北米、ベルリン-日本などの航空路の開設、ひいては国際ハブ空港の建設も重要であろう。
- 17) アドラーズホーフにメディア・パークがあるほか、近郊のパーベルスベルクには欧州最大といわれる撮影場がある。
- 18) 旧東ドイツの学術研究の中心、学術アカデミーが90年に閉鎖されたのに伴い、ベルリン市は連邦の学術顧問委員会の勧告に基づき、91年に東ベルリン・アドラーズホーフにある学術アカデミーの土地と建物をテクノロジー・パークとして再開することを決定した。アドラーズホーフの特徴は、他のテクノロジー・パークと異なり、ベンチャー企業の育成ばかりでなく、研究開発の振興に重点を置いている点である。情報工学、マイクロエレクトロニクス、光学、レーザー工学、製造加工、環境などの分野で、中小企業の研究開発上の弱点を軽減するため、企業と研究機関が密接に提携できる場を提供して、学術研究者と企業が共同で新しい製品を開発する環境を設けている。
- 19) 現在ベルリンにはテンペルホフ、テーゲル、シェーネフェルト(ブランデンブルク州)の3つの空港があり、3空港全体の乗客数は年々増加している。特に政府・議会のベルリン移転に伴い空港の利用者が急増することが予想され、ベルリン・ブランデンブルク地域の経済振興を考えると、国際ハブ空港の建設が必要とされていた。このようにハブ空港建設は長年の懸案だったが、ベルリンとブランデンブルク州の利害が絡んでなかなか合意できなかった。しかし96年5月に旧東独のベルリン国際空港であるシェーネフェルト空港を首都のハブ空港として拡張することで合意した。空港建設と運営は民間が行う予定で、そのための入札も実施されたが、手続き上の不備から、一度決定された空港建設、運営者とその建設案が裁判で無効となるなど、建設は依然難航している。

表1 主な連邦政府機関

官庁名	ベルリン	ボン	備考
連邦大統領府	×		98年11月にベルリンへ移転、ボンの官邸は第2官邸として存続
連邦議会（下院）	×		99年9月からベルリンで公式に議会機能を開始
連邦参議院（上院）		×	2000年5月頃ベルリン移転の予定、ボンには支所が残る予定
連邦首相府	×		仮建屋で任務開始
連邦新聞情報庁	×		
連邦外務省	×		ベルリンに新建屋を増設
連邦内務省	×		
連邦法務省	×		
連邦大蔵省	×		
連邦経済省	×		
連邦食料・農林省		×	ベルリンに支所を開設予定
連邦労働・社会省	×		仮建屋で任務開始
連邦国務省		×	ベルリンに支所を開設
連邦家庭・女性・青年省	×		
連邦保健省		×	ボンで他の建屋に移転予定、ベルリンに支所を開設予定
連邦経済協力省		×	ボンで旧連邦首相府へ移転予定
連邦建設・運輸省	×		運輸省、建設省を統合 ²⁰
連邦教育・研究省		×	ベルリンに支所を開設予定
連邦環境省		×	当初予定に比べベルリン支所の規模が拡大

3. (1) 連邦政府機関の移転状況

連邦政府の機関は各省単位でベルリンとボンに完全分割されるわけではなく、各省がベルリンないしボンに支所を有することで、省内の機能が分割されている（表1参照）。

そのため連邦政府は、行政機関の分割によって行政機能が制限されないようにするため情報通信ネット、ベルリン・ボン情報ネット（IVBB）を設置することを決定し、行政機能の近代化に着手した。IVBBは、複数の場所からの図書の共同処理やマルチメディア、ビデオ会議を可能とするなど、新しい情報処理技術を広範に使用し、99年1月1日より使

用されている。

(2) その他の連邦政府機関

ボン・ケルン地区からベルリンへ移転した、または移転を予定している機関：

連邦政府外国人問題専門委員、連邦州教育計画・研究振興委員会、連邦東洋学術国際研究所

ボン・ケルン地区に残留する機関：

連邦非軍事役務庁、連邦税務庁、連邦貨物輸送庁、連邦自然保護庁、連邦情報技術安全庁、連邦憲法擁護庁、連邦兵役管理庁、連邦民間人保護庁、連邦郵便通信施設、連

20) 98年9月の選挙で社民党と緑の党の連立政権が誕生した時に統合された。

邦技術援助施設（THW）、連邦スポーツ学研究所、連邦政治教育センター、ドイツ投資開発公社、連邦情報保護専門委員会、カール・デュイスベルク協会、ドイツ航空宇宙センター、連邦鉄道局、電気通信・郵便規制庁²¹⁾

ベルリンからボンへ移転した、または移転を予定している機関：

連邦医薬品・医療製品研究所、連邦カルテル庁、連邦銀行監督局、連邦保険制度監督局、連邦保険局、連邦職業教育研究所、連邦通常裁判所内連邦検事総長²²⁾、連邦建設土地管理庁、連邦放射線防護庁ベルリン支所²³⁾、連邦統計庁ベルリン支所²⁴⁾、ドイツ国際開発基金、ドイツ開発サービス公社

ベルリンで閉鎖される機関、ベルリンから他の都市へ移転した、または移転を予定している機関：

連邦水質学庁²⁵⁾（ベルリン支所閉鎖）、連邦道路庁²⁶⁾（ベルリン支所閉鎖）、連邦貿易情報局²⁷⁾（ベルリン支所閉鎖）、連邦会計検査院ベルリン支所²⁸⁾（ポツダムへ）、連邦環境庁（デッサウへ）

その他の都市からボンへ移転した、または移転を予定している機関：

連邦農業食糧庁、連邦会計検査院、ドイツ食糧協会、ドイツ成人教育研究所（以上、すべてフランクフルトからの移転）

主な経済団体のベルリン移転状況

ベルリンへ移転した経済団体：

経済安全作業部会（ASW）、ドイツ産業連盟（BDI）、ドイツ銀行連邦連盟、ドイツ商工会議所連合会（DIHT）、ドイツ保険経済総連盟、ドイツ建設産業中央連盟、化学産業連盟、ドイツ手工業中央連盟（ZDH）、連邦自由業連盟、ドイツ使用者団体連邦連合会（BDA）

ベルリンへ移転を予定している経済団体：

連邦自動販売機業連盟、ドイツ輸出業連邦連盟ボン事務所²⁹⁾、ドイツ卸売・貿易業連邦連盟、中小企業経済連邦連盟（一部）、ドイツ・ホテル・飲食店業連盟、ドイツ旅行代理店連盟、ドイツ貯蓄金庫連盟、ドイツ小売業中央連盟（HDE）、連邦医師会、連邦弁護士会、ドイツ職員労働組合（DAG）、ドイツ官吏連盟（DBB）

ベルリンへ移転しない経済団体：

ドイツ経済展示見本市委員会（AUMA）ケルン、連邦医薬品メーカー専門連盟（BAH）ボン、連邦衣料産業連盟ケルン、ドイツ・スポーツ用品連邦連盟パート・ホネフ、ドイツ廃棄物処理経済連邦連盟ケルン、ドイツ肉製品産業連邦連盟ボン、製薬産業連邦連盟フランクフルト、ドイツ食品小売業連邦連盟（BVL）ボン、情報技術連邦連盟ボン、ドイツ農民組合連合ボン、ド

21) 注6参照。

22) 連邦通常裁判所は通常裁判権の最高裁判所。ドイツには裁判権が5系列（通常、行政、財政、労働、社会）あり、それぞれに最高裁判所があるため、ここでは連邦通常裁判所とした。

23) 本庁はザルツギッター。

24) 本庁はヴィースバーデン。

25) 本庁はコブレンツ。

26) 本庁はベルギッシュ・グラートバハ。

27) 本庁はケルン。

28) 本院はフランクフルトからボンに移転する予定。

29) 本部はフランクフルト。

ドイツ精密機械光学連盟 ケルン、ドイツ
機械設備製造業連盟（VDMA）フラン
クフルト、ドイツ製紙工場連盟（VDP）
ボン、ドイツ電力業連合会（VDEW）
フランクフルト、ドイツ自動車流通業
中央連盟（ZDK）ボン、ドイツ大学連
盟 ボン、金属産業使用者団体総連合会
ケルン、公勤務・運輸・交通労働組合
シュツットガルト、建設・農業・環境
労働組合 フランクフルト、金属労働組
合 フランクフルト

ベルリンへ移転するかどうかの決定をして
いない経済団体：

OECD ボン、自動車産業連盟（VDA）
フランクフルト、連邦公認会計士会
ボン、鉱業・化学・エネルギー労働組
合 ハノーヴァー

内の地名は、現在の所在地。