

大不況期プロイセンにおける地域政策の形成過程

長井栄二

2002(平成14)年3月30日(土)

箱根 宮ノ下温泉 KKR宮ノ下

本報告は、大不況期のプロイセン内地植民の政策的一画期をなす 1886 年の「西プロイセン州およびポーゼン州におけるドイツ人入植促進に関する法律」、とりわけその政策形成過程に焦点を当てるものである。

同法が①民族政策（旧ポーランド地方の「ゲルマン化」）、②農業構造政策（東エルベ穀作大農場の分割）、③社会政策（労働者階級対策）の 3 つの側面をもっていたことは、つとに指摘されている。しかし 86 年法の第 1 条が農村の基礎自治体「ラントゲマインデ」（行政村）の創出を政策目的として掲げていたという点、また同法の施行総括報告書（1907 年下院提出）における政策評価の基準が、公的インフラ整備、地域間の資金移転、地域内の資金循環、農村小都市と商工業の発展を含む面としての地方経済の活性化、さらには自治体自主財源の確保にまで及んでいたという点は、これまで十分考慮されてこなかったといえる。本報告は、これらの基本的事実に立ち戻って、1886 年法の形成過程を追跡し、その政策的意図を確定することに努めた。

〔立法過程〕1886 年植民法は、政府案が下院委員会で大幅修正されて成立した。政府案のモチーフは、首相 Bismarck が、同年 1 月、邦議会開会直前の閣議で、突如提案したものであった。その目的は、国家がポーランド人の大農場を買収し、これを「ゲルマン化」すること、そしてその立法過程そのものを議会多数派工作として利用することにあった。ここで下院委員会は、新たに「地代農場」規定を盛り込んだのであるが、しかしそれは、政府原案の閣議了承以前にすでに農業省内で別個に作成されていた『地代農場に関する覚書』のテキストを、農相の呼びかけに応じて、ほぼ逐語的に写したものにすぎなかった。

〔政策形成過程〕内地植民問題がプロイセンの現実の政治過程に登場したのは、農工間・地方間の発展格差が顕在化しつつあった 1870 年代の前半である。具体的にはそれは、大規模穀作経営を主軸とする東北地方の離村問題として認識されていた。その政策対応として、1873 年に下院自由派は、東北地方の大農場分割による自立的定住農民層の創出を提起した。その狙いは、東北国境地帯の経済振興（農村工業を含む地域経済発展のための前提条件の創出）と、地方制度の事実上の転換（領区域制度の個別的解体とラントゲマインデの創出）とにあった。政府はこのモチーフを直ちに受け入れ、同年から行政措置として、国有農場分割により、内地植民政策の施行に着手した。

これに対し、東北部の領区域利害を体現する議会保守派は消極的態度をとった。その一方で、農業省付きの審議会「農業評議会」において、大規模農業者が、発展格差問題への政策対応として積極的に求めていたのは、地方税・直接税改革（邦税・地方税における農業・土地所有者の二重課税の除去）であった。しかし政府は、地方農業利害との間を媒介する正

規のパイプであったこの農業評議會を事実上閉鎖（～76/77年）し、自らのイニシアチブを守りつつ、議会自由派の支持を得ながら、労働者階級対策（低所得者層減税）を優先的に実施していった。

他方、内地植民問題は、穀作不況の構造不況としての認識の広まりと、70年代末にかけての政界のいわゆる「保守的旋回」のなかで、改めて政策形成過程に上った。大不況期の東北部農村は、市場適応が最も要請されていたにもかかわらず、地方税負担が極度に重く、しかも定住農業者とりわけゲマインデ農民の金融条件は劣悪であった。この農村部のファイナンス問題、とりわけその地方間条件格差問題への政策対応の一環として提起されたのが、地代農場制の導入であった。ここで農業省は、政府と直接的関係を持っていた「社会政策学会」会長 Nasse による政策構想論文を、事前に広報誌で公表したうえで、78/79 年以降再開した農業評議會に、同学会から創立者 Schmoller をはじめとする農民ゲマインデ創出論者を積極的に招待、または評議会員として抜擢し、大規模農業利害の消極姿勢を押し切る形で、農民創出・地域政策構想を 1885 年の『覚書』に結実させたのである。

以上の過程は、当該期の内地植民政策の意図が、東北過疎農村におけるゲマインデ自治の創出と、それとの関連での地域経済の長期的振興にあったことを示している。従って、それらを基準とした政策評価の再検討（地方行財政改革等の政策連関をもつ地域政策の視点からの、内地植民政策の施行過程の分析）が必要であるといえよう。

報告会では、政策意図をめぐる利害状況の分析を深める必要等、多くの貴重なご指摘を頂いた。ここに感謝するとともに、課題として受け止めたい。