

# ドイツの後進的農村地域活性化政策に関する一考察

篠 藤 明 徳

A Thought on the Policies to Vitalize the Underdeveloped  
Agrarian Regions in Germany

Akinori SHINOTO

## はじめに

日本では、過疎地域がたびたび問題にされ、政府は、その活性化のため「過疎地域活性化特別措置法」などを制定し、その改善に努力してきた。しかし現状は、解決に程遠いと言わねばならない。

ドイツでも日本と事情が異なるとはいえ、いわゆる後進的農村地域は存在し、とりわけ、旧東独は旧西独に比べ、大きく立ち遅れている。<sup>1)</sup>その活性化のためさまざまな施策が講じられているが、農業問題は、EUの共通政策でもあり、そのため後進的農村地域活性化政策は、EU、連邦、州の各レベルにおいて実施されている。故に、本稿ではまず、EUの地域政策を概観し、次に、連邦の政策、とりわけ、二つの「連邦、州の共同任務」を中心に述べ、最後に、ラインラント・プファルツ州(Rheinland Pfalz)を事例として、EU、連邦、州の関係を論じてみたい。

日本では、先般閣議決定された地方分権推進計画において、懸案の機関委任の廃止が決まり、中央・地方政府の関係が、従来の主従関係から対等関係へ移行することが指向されている。

<sup>2)</sup>地方分権推進法制定以来、新しい中央・地方関係を求める動きが次第に具体化しつつある。そのような文脈の中で、連邦国家ドイツのこう

した政府間関係を考察することは有意義と思われる。

ただ、一言で活性化政策といっても、その内容は、交通インフラの整備、農林業・商工業の振興から、社会福祉の充実など多岐にわたる。従って、到底その細部まで論述することは、本稿の目的ではない。あくまでも活性化政策の枠組みを論じ、その骨格を概観するものである。

## 第一節 EUの地域政策

ヨーロッパ連合(EU)では、域内地域の経済格差是正のため、地域政策に重点が置かれている。そのため、87年には新たに第130条が書き加えられ、また、90年マーストリヒト条約締結においても、その政治・社会統合化の方針の下、再度この地域政策の重要性が強調された。この地域政策は、当然のことながら、ドイツの後進的農村地域にも及んでいる。そこでまず、EUの政策として、この概略を論じよう。

1) 拙稿「ドイツにおける『農村地域』の現状と課題」・『地域社会研究』別府大学短期大学部地域社会研究センター発行、第1号・1998年、12月参照

2) しかし、機関委任事務の代わりになる法定受託事務が45%になるなどその骨抜きも危惧されている。(朝日新聞1998年6月1日社説など)

### (1) 構造基金の概略

地域政策を財政面で裏付けているのが構造基金であるが、これは以下の5つから構成されている。

#### 1. 欧州地域開発基金 (EFRE)

EUにより指定された地域の生産的投資、インフラ投資、内政的発展の潜在力の開発、目標1地域の教育、衛生分野の投資を促進することを目的とする。

#### 2. 欧州社会基金(ESF)

労働市場の改善を目的とする。

#### 3. 欧州農業指導保証基金(EAGFL-A)

農業構造の改革と農村地域の開発を目的とする。

#### 4. 漁業指導財政手段(EFRE)

漁業構造改善の支援を目的とする。

#### 5. 結束基金

通貨統合促進のための助成を目的とする。

このEU助成は、以下の原則について実施される。つまり、

1. パートナーシップ：加盟国、当該地域とEU委員会が協力、合意し、開発措置を計画実行すること。
2. 補充性：加盟国、当該地域の予算により推進される事業に対してのみ、EUは補充的に助成する。
3. 追加性：EUの補助金を加盟国、当該地域の助成金に代えることの禁止。予定される追加的効果が減殺されることを防止するためである。
4. プログラム：EUの助成はプロジェクトを対象とするのではなく、あくまでも加盟国、当該地域の作成する地域開発の実施プログラムに基づいて行われる。
5. 集中性：優先目標や最も必要とされる地域に集中的に助成される。

EUの地域政策の予算の大半（約90%）は、加盟国、当該地域が自前の予算で実施する地域

開発計画を後押しする形で使われる。あくまでも計画の主体は加盟国、当該地域である。これを「プログラム助成」と言う。またそれとは別に、約10%の枠でEU委員会が主体的に事業助成を行う「共同体イニシアティブ」がある。

さて、上記の原則の中で「集中性」に関して定められたのが、以下の6つの開発目標である。

目標1：開発格差の著しい後進地域で、原則として過去3年の住民一人当たりのGDPがEU平均の75%に満たない地域の助成

目標2：構造不況を抱える伝統的工業地域で、失業率が過去3年間EUの平均以上の地域の助成

目標3：長期失業問題の是正、若者の雇用促進

目標4：産業構造転換などに伴う労働力の適応を推進

目標5：農村地域の開発助成

5a：EU共通農業政策に沿い、農業構造改善を促進する。

5b：農村後進地域に対する助成

目標6：人口希薄地域（1平方キロメートルあたり8人以下）に対する助成

ここで目標3、4、5aは、EU全体を対象にするが、目標1、2、5b、6は特定地域に対する助成である。構造基金の目標別助成の約4分の3を占める目標1地域は、地中海沿岸諸国とアイルランド、旧東独などのいわゆる周辺地域が主になっている。

構造基金の規模を歴史的に見ると、EUの「結束」が強調されるにつれて、その額は増大している。つまり、年平均で75年から85年が10億ECU、85年から88年は50億ECU、89年から93年は100億ECU、94年から99年は250億ECUが予定されている。EU予算に占める割合も83年は14%であったのに対し、93年には31%になり、99年は36%になることが予想されている。

## (2) ドイツに対する適用

ドイツでは、まず旧東独州（東ベルリンを含む）が目標1地域に指定されている。そして、ルール、ザール工業地帯の目標2地域、旧西独の後進農村地帯の目標5b地域がある。本稿では、連邦農林、食糧省のビューネル博士(Dr. Theodor Bühner)の報告に基づき、目標1、5bのドイツに対する適用を概観する。

## 1. 5b対象地域

目標5bは後進的農業地域に対する助成となっているが、その規定をもう少し詳しく見ると、次のようになる。つまり、

一人当りのGDPがEU平均に比べて低く、以下の3つの基準のうち2つ以上に該当する地域である。

ア) 全就業人口のうち、農業就業者の割合が高いこと。兼業も含めて8.9%以上。

イ) 低い農業収入（年収19400DM以下）

ウ) 人口密度が低い（146人/平方キロ）、または、人口減少の傾向がある。

この地域の面積は旧西独州の38%を占め、約770万の住民が住む。州別のその助成額は以下のようなになる。

表1 5b地域に対する助成額(94年~99年)

州名	助成額 (万ECU)	%
シュレスビヒ・ホルシュタイン	8 5 9 2.7	7.0
ニーダーザクセン	2 4 5 1 0.5	20.0
ノルトライン・ヴェストファーレン	4 6 1 3.2	3.8
ヘッセン	8 0 7 6.5	6.6
ラインラント・プファルツ	1 1 1 2 8.1	9.1
バーデン・ヴュルテンベルク	7 3 8 4.1	6.0
バイエルン	5 6 0 2 2.0	45.6
ザールランド	2 3 7 2.9	1.9
計	1 2 2 7 0 0.0	100.0

出典 Info Presse, EU Regional Policies

助成目的の内容と割合は、以下の通り。

## 1) 42%：農業分野の整備、適応

村落整備、農業分野のサービスの拡大、グリーンツーリズム・余暇・保養の促進

2) 39%：産業立地条件の改善、地域経済の活性化  
農業外の雇用確保、創出のための投資に対する助成

3) 19%：職業資格の改善、再教育への助成

## 2. 目標1対象地域

目標1のドイツにおける対象地域は、旧東独諸州である。91年から93年において、総計39億ECUが助成された。また、94年から99年の助成第二期には、総額136億4000万ECU（94年価格）が予定され、そのうち農業分野に対する助成は、27億2800万ECUとなっている。

表2 目標1地域の助成金

州名	助成額 (万ECU)	%
メクレンブルク・フォアポメルン	6 9 0 1 8.4	25.3
ブランデンブルク	6 0 1 0 6.6	22.0
ザクセン・アンハルト	5 5 6 0 5.4	20.4
ザクセン	4 8 1 4 9.2	17.7
テューリンゲン	3 9 1 0 2.0	14.3
ベルリン (旧東のみ)	8 1 8.4	0.3
計	2 7 2 8 0 0.0	100.0

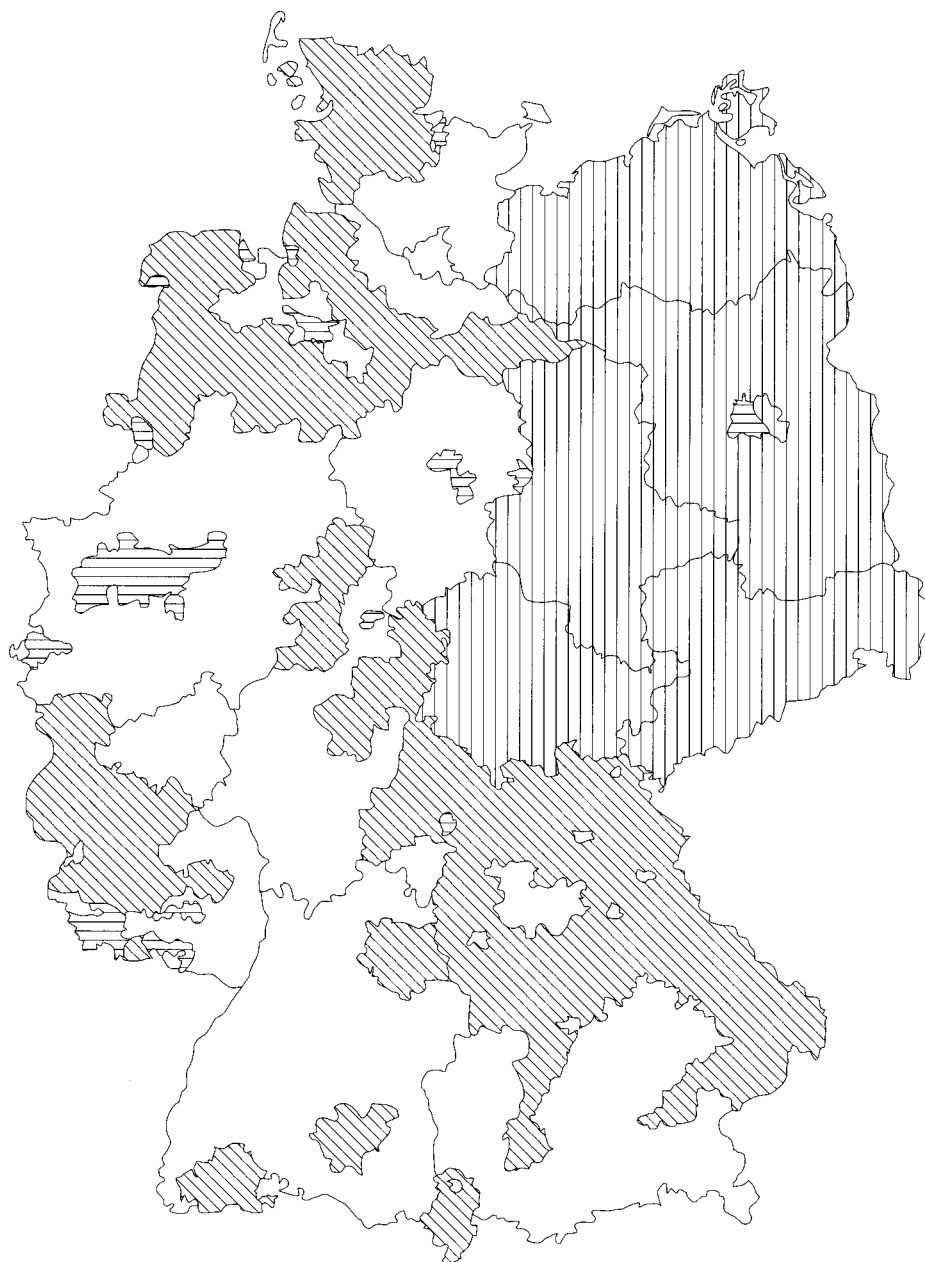
出典 Info Presse, EU Regional Policies

## 3. 共同体イニシアティブ LEADER

共同体イニシアティブには、国際協力を推進するINTERREGや雇用促進を助成するNOWなど13のイニシアティブがある。その中でLEADERは、農業分野、地域での革新的プロジェクトに対して助成が行うものであり、本稿のテーマと密接に関連するものであるが、94年からの助成第二期において、旧東独州には約1億5000万マルク、旧西独州には約1億7400万マルクが援助される。

助成対象となる地域、開発グループは、EU内の他の助成対象団体と情報、体験の交換を行うことが義務づけられている。こうした交流を通して、農業分野におけるより一層の革新を促進するためである。

以上略述してきたEUの地域政策は、図1の助成地域が表わすようにドイツにも幅広く適用されている。後進的農村地域活性化政策におい



ヨーロッパ地域開発基金助成地域



目標1地域



目標2地域



目標5b地域

図1 ドイツにおけるEU目標別助成地域

出典 Deutscher Bundestag:Drucksach 13/7205,Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” für den Zeitraum 1997 bis 2000(2001),Karte2,26 Rahmenplan-Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe

でも、まず、こうしたEUの助成の網が掛かっていると理解できる。

## 第二節 連邦の政策

### (1) 国土形成に寄与する連邦の助成

連邦はさまざまな政策を通して、国土全体の社会・経済的発展に寄与している。その政策はあらゆる分野にわたっているが、90年の統一以降、旧東独州の復興に大幅な力を入れてきた。その概略を連邦地理・国土研究所の95年10月の報告は、以下のように表示している。

表3 国土形成に寄与する政策分野連邦予算 (91年~93年)

政策分野	旧西独州	旧東独州	連邦合計	旧西独州	旧東独州	連邦平均
1. 労働市場と教育	3 544 41	5 819 7	9 363 8	5 62	3 25 9	1 15 6
2. 商工業	2 43 0	1 16 2 2	1 40 5 3	3 9	6 5 1	1 7 4
3. 研究・開発	1 84 1 4	4 8 8 4	2 3 2 9 7	2 9 2	2 7 3	2 8 8
4. 高等教育	5 0 1 8	2 1 9 9	7 2 1 7	8 0	1 2 3	8 9
5. 農林業	5 4 6 0	3 0 6 0	8 5 1 9	8 7	1 7 1	1 0 5
6. 環境	1 7 2	1 0 1 5	1 1 8 7	3	5 9	1 5
7. 住宅	5 1 2 5	4 2 4 0	9 3 6 5	8 1	2 3 4	1 1 6
8. 交通・通信	6 7 2 7 9	3 6 1 2 0	1 0 3 3 9 9	1 0 6 6	2 0 2 3	1 2 7 7
9. 都市建設・交通	1 6 6 5 2	1 5 7 4 0	3 2 3 9 2	2 6 4	8 8 1	4 0 0
10. 産業施設	4 9 8 5	2 5 7 0	7 5 5 5	7 9	1 4 4	9 3
計	1 6 0 9 7 6	1 3 9 6 4 5	3 0 0 6 2 1	2 5 5 0	7 8 2 0	3 7 1 3

出典 Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Regionalisierung raumwirksamer Mittel, 1995

これによると、91年からの3年間、多額の連邦予算が旧東独州復興のために投資されてきたことがわかる。一人当りの比較では、旧西独に比べ約3倍、分野別に見ると労働市場と教育で5.8倍、商工業で19倍、環境21倍などが際立っている。

商工業分野での重要な政策は、「地域経済構造の改善のための連邦、州共同任務」

(Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur")に基づく措置である。この措置は、基本法91a条、第1項、第2号に基づくものであり、地域間の均衡した経済発展を目的としたものである。つまり、EUにおける構造基金と同じ趣旨を持つ。また、農業分野における振興助成措置が、基本法同条同項の第3号に基づく「農業構造および沿岸保護

の改善のための共同任務」

(Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes")である。従って、本稿の趣旨により、本節ではこの2つの措置について考察することにする。

### (2) 地域経済構造の改善のための共同任務

ドイツの地域政策の目的は、構造問題を抱える地域の不利な立地条件を平均化して、地域的経済発展の違いを埋め、全体的経済発展を保持することにある。そのための措置が「地域経済構造改善のための共同任務」である。

その助成対象、適用目的は、まず第一に、構造問題を抱える地域の産業構造改善に資する企業の直接投資に対する助成である。この場合の投資は、主に加工業が中心で(ただし、観光業分野を含む)、本稿のテーマである後進的農村地域の主産業である農林漁業は、次項で扱う「農業構造、沿岸保護の共同任務」での助成対象となる。しかし、今日、農村部においても農業就業者の数は限られているので、「地域経済構造改善のための共同任務」の助成措置は、その地域においても重要な意味を持つ。

さて第二は、そのための経済的インフラ整備に対する投資助成である。この第二について、以下のような措置が含まれる。

1. 使用されていない産業用地の再活用を含む商工業用地整備
2. 交通網整備
3. エネルギー、水供給の整備
4. 排水、廃棄物処理
5. 観光インフラ、施設の整備
6. 教育、再教育、実習施設
7. 研究、革新、技術、起業家センター

「地域経済構造改善のための共同任務」の対象地域は3年毎に認定されるが、97年1月からの指定地域は、まず、旧東独州(ベルリンを含む)全域である。旧西独州においては、以下の地域指標に基づき指定が行われる。括弧内は指定における比重の割合を表わしたものであ

る。

1. 92年から95年にかけての平均失業率 (40%)
2. 社会保障支払い義務のある就業者の95年における一人当り所得 (40%)
3. 社会的インフラの状況 (10%)
4. 雇用予想 (5%)
5. 92年から95年の失業率の進展状況 (5%)

助成対象地域は、旧東独の大都市とその周辺地域のA地域（構造不況の著しい地域）、旧東独におけるその他の地域であるB地域（開発後進地域）と旧西独のC地域（構造不況地域）である。旧西独州では、ルール、ザールなどの構造不況を抱える伝統的工業地帯と本稿の考察対象である各州の周辺農村地域が対象となっている。「地域経済構造改善のための共同任務」の主要助成対象である企業の直接投資に対する助成の最高率は、これらの地域において、下記のように異なっている。

表4 地域別助成最高率

	中小企業	その他
A地域	50%	35%
B地域	43%	28%
C地域	28%	18%

出典 Deutscher Bundestag: Drucksach 13/7205, Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001), Karte 2, 26. Rahmenplan-Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe

(3) 農業構造、沿岸保護改善のための共同任務

「農業構造、沿岸保護改善のための共同任務」は、農林業の活性化、促進と沿岸保護の改善を目的とする連邦、州の共同任務であり、後進的農村地域の活性化に大いに力を振るっている。その助成措置として、同関係連邦法の第1条において、

1. 農林業における生産、労働条件の改善のための措置
2. 農地整理に関する措置

3. 農林施設、建物の再利用に関する措置
4. 水利、文化的建築技術に関する措置
5. 農、林、漁業における市場構造改善に関する措置
6. 沿岸保護に関する措置

の6項目を連邦、州が共同で担う任務と規定している。

この規定に基づき、毎年、連邦、各州政府の当該大臣、あるいは、その代理が計画委員会にて、共同任務の大綱計画を策定するが、97年7月11日に決定された大綱計画では、以下の助成につき、その原則が述べられている。

- 1) 農業構造の開発計画の助成
- 2) 耕地整理の助成
- 3) 自由な土地交換の助成
- 4) 農林業施設、建物の再利用の措置、並びに集落整備に対する助成
- 5) 農業投資助成プログラム
- 6) 不利な地域における農業経営に対する助成
- 7) 市場および立地条件に適合する農業のための助成
- 8) 市場構造改善の分野における助成
- 9) 農業生産物の特殊規則に基づく販売に関する助成
- 10) 市場構造法に基づく助成
- 11) 漁業の市場構造改善の分野における助成
- 12) 水利、文化的建築技術に関する措置の助成
- 13) 林業の措置に対する助成
- 14) 畜産物の検査に対する助成
- 15) 農業労働者の住居建設、高齢な農業従事者に対する援助措置に対する助成
- 16) 兼業化に対する補助措置の助成
- 17) 北海、バルト海、並びに河川の暴風雨時の安全性の向上に関する措置の助成

このように「農業構造、沿岸保護改善のための共同任務」では、後進的農村地域にも広く適応されるさまざまな措置について規定している。とりわけ、村の定住環境を向上させる4)、

15) や農地拡大による収益性のある農家づくりに貢献する2), 3) の措置, そして, 最近注目される農産物の直販を促進する7), 8) などは重要であると思われる。

5) の農業投資助成プログラムでは, 合理化, 経費削減による農業競争力の改善, 農業外収入の確保, 生産, 労働条件の改善などのためのいろいろな投資に対して助成措置が講じられている。日本で関心を集めるグリーンツーリズムに対する助成もここに含まれる。また, 40歳未満で農業に初めて就業する者に, 最低35000DMの初期投資に対し, 23500DMまでの補助金を支給する。

さらに, 13) の林業に対する助成措置として, 森林形成に対する様々な事業に対して, その経費の85%までが, 林地整備では70%までが助成される。伐採機械の購入, 製材所の建設では, その経費の40%までの補助が受けられる。農地に植林する場合, それまでの農業収入を補填する意味で1年, 1haにつき1400DMが, 農地でなかった場合は, 300DMの補助を受ける。これは, EUで進める減反政策とも関連すると思われる。

この「農業構造, 沿岸保護改善のための共同任務」では, 連邦の州に対する財政負担の割合は, 農業分野で6:4, 沿岸保護の分野では7:3である。因に97年は, 総額約31億3400万マルク, 内連邦の負担額は19億マルクである。連邦負担額の州別配分は, 表5のようになる。

表5 連邦負担金の州別配分

州名	額 (百万マルク)
シュレスビヒ・ホルシュタイン	100.224
ハンブルク	16.637
ニーダーザクセン	240.273
ブレーメン	5.089
ノルトライン・ヴェストファーレン	109.516
ヘッセン	75.223
ラインラント・プファルツ	87.613
バーデン・ヴュルテンベルク	163.058
バイエルン	306.646
ザールランド	11.062
ブランデンブルク	201.195
メクレンブルク・フォアポメルン	184.187
ザクセン	133.241
ザクセン・アンハルト	137.787
チューリンゲン	126.109
ベルリン	2.140
総額	1900.000

出典 Deutscher Bundestag: Drucksach 13/7205, Sechszundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001), Karte 2, 26. Rahmenplan-Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe

### 第三節 州主体の地域政策立案

これまで後進的農村地域活性化に関連するEU, 連邦の政策を論じてきたが, 本節では, EU, 連邦と州の共同任務の助成政策が, いかに州の地域政策の中に融合されているかを, ラインラント・プファルツ州を例に考察する。ドイツの場合, 地域政策の立案主体は州であるからだ。

#### (1) EU助成に対する申請

EUの構造基金には, プログラム助成と共同体的イニシアティブがあると既に述べたが, ドイツでは, その助成に対する申請者, また, 助成の受給者は, ともに州である。

まず, プログラム助成に対する申請において, 各州とも「実施プログラムを伴う地域計画」を立案し, それを添えて提出する。その様式は, 各州とも同じである。ラインラント・プファルツ州では, 経済・交通・農林・ぶどう栽培省と労働・社会・健康省が共同で, 「94年から99年におけるEU構造基金目標5b助成地域に対する実施プログラムを伴う地域開発計画」(Regionalplan mit operationellem Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes

nach Ziel Nr.5b der EU-Strukturfonds für den Zeitraum 1994 bis 1999 in Rheinland Pfalz)をEU委員会に提出、94年12月23日、同委員会より承認を受けている。

内容を順次見ていくと、同計画では最初に、人口動態、人口密度、産業構造、失業率、農業就業者数、農業収入などの基準に基づき、9つの郡を助成対象地域として選定している。次に、開発計画の目的、戦略が述べられ、それに基づく実施プログラムが付されている。実施プログラムは、以下の3つのサブ・プログラムに分けられ、そのサブ・プログラムの中で、さまざまな助成措置につき、理由、内容、法的根拠、助成対象者などが簡潔に記述されている。

サブ・プログラム1ー農業分野の転換、整理、適合について、農村休暇に対する措置、地域の特産品の販売促進措置、景域保護協会への助成措置など

サブ・プログラム2ー農業外分野の開発と転換について、生産業、特定サービス業での雇用創出、確保に対する措置、経済、観光インフラ整備に關する措置など

サブ・プログラム3ー労働力の教育について

以上のプログラム、措置に対し、EUからの助成と連邦・州の財源、民間投資の概要は、以下の通りである。

表6 ラインラント・プファルツ州におけるEU、連邦・州の助成金と民間投資額 (単位は万ECU)

年度	EU	連邦、州	民間投資	合計
94	13.244	16.222	23.265	52.731
95	17.305	21.171	27.358	65.834
96	20.029	24.535	32.162	76.726
97	20.153	24.686	32.117	76.956
98	20.230	24.780	32.050	77.060
99	20.321	24.891	32.263	77.475
合計	111.282	136.285	179.215	426.782

出典 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit: Rheinlandpfalz Regionalplan mit operationellem Programm, 1994

の助成金支給は、通常遅れるので、その間、州の財源にて支払うこともままあるとのことである<sup>1)</sup>。

## (2) 共同任務の大綱計画の作成

次に、連邦、州の共同任務について論ずるが、2つの共同任務は内容を異にしているとはいえず、その手続きはほぼ同じである。そのため、ここでは主に、「地域経済構造改善のための共同任務」における大綱計画に沿いつつ、州の役割を見ることにする。

共同任務における助成は、大綱計画に基づき実施される。この大綱計画は、連邦経済大臣、連邦大蔵大臣と各州の経済担当大臣をメンバーとする計画委員会で決定される。大綱計画には、助成措置の基本方針、内容、助成金の額と負担、州別分配割合などが盛り込まれるが、規約によれば、連邦が16票、各州1票の計32票のうち、議決は連邦の賛成とともに、州の過半数の賛成をもって決定される。ただし、通常は、何らかの合意を得て、最終的に全会一致で決定されている。助成金の額とその分配に関して、まず、旧東西にて大きく分けられる。これは、今なお、旧東独州(西ベルリンを含む)に対する傾斜的配分が必要なためである。その後、旧東西内での分配が決まるが、旧西では、助成地域の住民数に応じて(ただし、構造不況の著しい地域は、倍に換算)、また、旧東では、労働政策市場の負荷率(主には失業者数)に応じて、96年7月3日の計画委員会にて、連邦の負担金の分配率を以下のように決めている。各州は、受給する連邦負担金と同額の自己負担金を計上しなければならない。

1) 97年10月、筆者の取材に対する、ラインラント・プファルツ州経済・交通・農林・ぶどう栽培省担当課長の回答による。

EUからの助成金は、サブ・プログラム、措置毎にその額が明記されている。ただし、EU



表7 旧西独州の分配率

バイエルン	11.43%
ブレーメン	2.57%
ヘッセン	2.86%
ニーダーザクセン	28.29%
ノルライン・ヴェストファーレン	31.43%
ラインラント・プファルツ	7.14%
ザールランド	7.14%
シュレスビヒ・ホルシュタイン	9.14%
計	100.00%

出典 Deutscher Bundestag: Drucksach 13/7205, Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum: 1997 bis 2000 (2001), 1997

表8 旧東独州の分配率

ベルリン	10.01%
ブランデンブルク	15.56%
メクレンブルク・フォアポメルン	12.55%
ザクセン	26.23%
ザクセン・アンハルト	19.17%
テューリンゲン	16.48%
計	100.00%

出典 Deutscher Bundestag: Drucksach 13/7205, Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001), 1997

さて、こうしてパイの分配、助成総額が決まると、各州は、大綱計画の枠内にて、それぞれの地域開発計画を作成する。この場合、連邦は、州の計画が大綱計画の枠内である限り、その内容に立ち入ることはできない。ただし、各州はそれぞれの助成措置の結果を連邦に報告する義務を有し、もし、大綱計画に沿うものでない場合、連邦は、その負担金の返却を求めることができる。

ドイツは、周知のように連邦主義を採り、各州は国家性を持ち、行政権が州にあることを明記している。<sup>1)</sup>日本では、この連邦制度をともしれば「分権化の進んだ政治形態」と考えがちであるが、分権の脈絡で考えるよりも、「独立した国家の連合」と考えるほうが、より実態に近いといえる。確かにドイツでも、戦後まず、州が成立し、州政府間の合意の上に連邦が形成されたのである。従って、外交、軍事など極めて限られた分野のみ、連邦は権限を持つわけで、本稿のテーマである「後進的農村地域の活性化政策」に対して、その内容に連邦が干渉するということはありません。

こうした原則は、本節の(1)で概観した

「国土形成に寄与する連邦の助成」全般についても言えることで、こうした措置の大半は、競合的、ないし大綱的立法権限に属するため、必ず、州政府からなる連邦参議院の承認、議決を必要とし、その実施は州政府の権限となっている。従って、実施細目の大半は、州が作成するのである。

### (3) 州の地域開発計画において統合される助成措置

EU、共同任務(連邦、州)の助成金は、ともに州のさまざまな助成措置の中に融合され、統合された形で、州の開発計画に盛り込まれていくが、図2は、ラインラント・プファルツ州における助成地域を示したものである。ここでは、これまで論じたEUの目標2、5bの助成地域と「地域経済構造改善のための共同任務」の助成地域の関係を明らかにすることができる。また、同州では、それ以外に、州独自の助成地域を設けているが、これは、「地域経済構造改善のための共同任務」の助成地域外で、同共同任務の原則に沿って助成される地域であり、図を見てわかるとおり、その大半は、5b地域と重なっている。つまり、これはEUの助成の受け皿と見ることができる。なぜなら、EUの助成は、既に第1節で述べたように、該当地域独自の助成措置の上に「補充」されるものだからである。もちろん厳密に言うならば、受け皿は、地域を特定しない「農業構造、沿岸保護改善のための共同任務」での助成や他の連邦、州の助成措置でもいいのだが。

- 1) ドイツの基本法30条には、「国家の権能の行使および国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさず、また、許していない限度において、州のなすべき事項である」と明記されている。
- 2) 97年10月、連邦農林省のロゲンドルフ(Roggendorf)課長に取材した時、同課長もその点を強調。日本でよく見られる地方からの陳情団は、ドイツの連邦政府省庁ではみられない。こうした交渉のため、各州は、ボンに代表部を置き連邦諸機関とコンタクトしている。しかし、人口1000万を超えるバーデン・ヴェルテンブルク州の代表部でも、その職員数は約60人と非常に小さい。

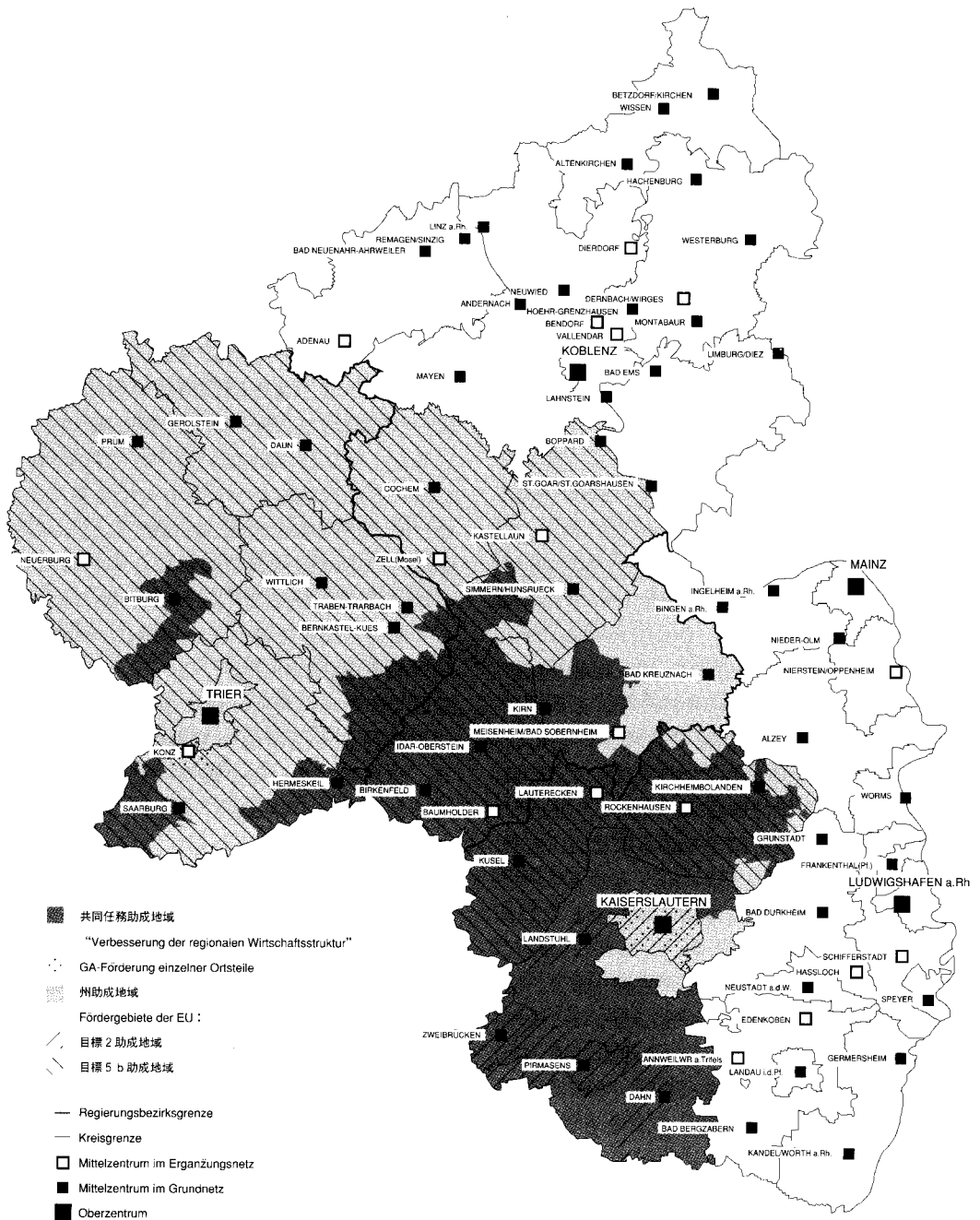


図 2 ラインラント・プファルツ州における助成地域

出典 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau : Rheinlandpfalz Wirtschafts- und Agrarförderung'97, S97, Anlage 5, Regionale Fördergebiete ab. Januar 1997

ラインラント・プファルツ州の経済・交通・農林・ぶどう栽培省では、「97年 経済、農業助成」のカタログを発行している。この中に、EU、連邦などの助成が融合され、統合された形で、同省所管の助成措置が述べられている。これまで論じてきたように、EU、連邦の助成はその枠組みに対してであり、事業別に振り分けられているのではない。従って、日本の補助事業のように、事業別に中央省庁が申請を受け付けるということはない。

#### (4) 地方自治体の関与

最後に、州が地域計画を立案するに当たって、市町村、郡の役割を見てみたい。「地域経済構造改善のための共同任務」の97年の大綱計画では、地域開発計画作成において、助成地域がまず、独自の責任でその地域の開発目標、戦略、優先性などを決めるべきであると述べ、「補完性の原則」の重要性に言及している。ただし、実際には、地域開発構想作成では、州の行政機関である行政管区の担当部局とともに進行。その意味で、連邦に対する州の立場と全く異なっている。

ただし、「集落整備計画」などでは、地方自治体の「計画高権」が確立しており、州といえども口出しできない。<sup>1)</sup>そのため、集落整備に関する助成措置では、助成の前提条件として、まず、村の中で協議し、開発コンセプトを提示することが義務づけられている。

しかし、現在、地方自治体も財政悪化のため、独自財源による助成というのはなかなか難しく、どうしても、州などの助成に頼らざるを得ないという実情はあるようだ。

#### おわりに

以上の論考において、ドイツの農村地域活性化政策の主体が州にあることが概観された。ドイツは、先進諸国の中で稀なほど均衡の取れた国土開発がなされてきたが、原因は、その歴史にのみ由来するのではなく、戦後の連邦主義によるこうした国家運営に依るものが多い。

日本において、東京一極集中、地方の過疎化進展の是正が論議されて久しいが、過疎地活性化政策の当否が議論される以上に、それがいかに立案され実行されるのかという視点がより必要と思われる。つまり、「WHAT」から「HOW」への視点転換である。とりわけ、キャッチアップ時代が過ぎ去り、解答のない時代といわれる今日、過疎地活性化の特効薬はなく、試行錯誤を繰り返さざるを得ないであろう。であれば、地方にその立案、実施権を委ねたドイツの在り方は参考になると思われる。さまざまな州で異なった試行錯誤が可能だからである。

また、今日多くの問題がナショナルボーダーを超え始めている中、超国家・国家・自治体間の意思決定プロセスを考察することは意義がある。ドイツは、EU統合化のプロセスの中で、EU、連邦、州の新たな関係を構築しているが、国家システムを全く異にしているとはいえ、日本の中央・地方関係見直しの議論に資する点も多い。

#### 引用、参考文献

1. 北林寿信、「地域政策」、EU政策と理念（大西、岸上編）早稲田大学出版部、P105—124、1995
2. Europäische Kommission: Die Europäische Union: Zusammenhalt und Ungleichgewicht, 1996
3. Europäische Kommission: Europa fördert die regionale Entwicklung, 1996
4. Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Entwicklung ländlicher Gebiete nach Ziel 5b, 1995
5. Dr. Theodor Bühner: Förderung des ländlichen Raums in den alten und neuen Bundesländern, 1996
6. Info presse: EU Regional Policies P4
7. Europäische Kommission: Die Europäische Union: Zusammenhalt und Ungleichgewicht, S8,9
8. Deutscher Bundestag: Drucksach 13/7205, Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemei-

1) 村々の主体的取り組みに関しては、真島一男氏を代表とするドイツ視察団の報告書「ドイツの美しい街づくり、村づくりと景観」（1994年）に詳しい

- nschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001), 1997
9. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung:  
Regionalisierung raumwirksamer Mittel, 1995
  10. Deutscher Bundestag: Drucksach 13/8435, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1997 bis 2000, 1997
  11. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit Rheinlandpfalz: Regionalplan mit operationellem Programm, 1994
  12. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinlandpfalz : Wirtschafts- und Agrarförderung '97, 1997
  13. Deutsche Verfassungen 5.A. 5530, Beck-Texte, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1995
  14. Heinz Laufer/Ursula Münch Hg. : Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, 1997