

ドイツにおける「農村地域」の現状と課題

別府大学短期大学部講師 篠藤 明德

はじめに

日本の農村地域では、人口が減少し、特に若者が流出して高齢者が増加し、地域の活力が低下している地域が多くある。政府は、これらの地域を「過疎地域」に指定し、その活性化のために、さまざまな対策を講じてきた。しかし、現在なお多くの課題を抱えている。

さて一方、ドイツの田舎を旅して見ると、緩やかな丘陵地帯に、教会を中心に整備された農村が点在している。春には、文字どおりじゅうたんを敷き詰めたように、丘陵に黄色の帯ができ、その美しさに目を見張る。ドイツの村は、概して「暗く」ない。少なくとも、村人が都会人にひけ目を感じることはないようだ。

ではドイツには、いわゆる「過疎問題」はないのだろうか。本稿は、こうした素朴な疑問に端を発している。結論的に言うならば、やはりドイツでも、類似する地域と課題がある。本稿では、まず、「ドイツにおける過疎地域」の問題を論じつつ、ドイツの農村地域の現状と課題を考えて見たい。こうした枠組みの理解がなければ、仮に、ドイツの農村対策（例えば、日本で今流行の「グリーンツーリズム」など）を学ぼうとしても、誤解を生む可能性があるからだ¹⁾。当り前の話であるが、ドイツにおける農村の問題は、やはり、ドイツの脈絡で理解せねばならない。

一、均衡のとれた国土開発

ドイツの「過疎問題」を考える前に、ドイツがいかに均衡のとれた国土開発をしているのかをまず論じなければならない。周知のように、ドイツには「一極集中」のような問題はない。ドイツは長い間、領邦国家の集合であり、そのため、今日の政治体制も連邦主義をとっている。ために、政治のみならず、経済、文化などあらゆる面で、日本と異なり、分極、分散化が進んでいる。ベルリンへの移転が決定したとはいえ、今なお、ドイツの政府所在地はボンであり、移転後もいくつかの省庁はボンに残る。憲法裁判所はカールスルーエ、連邦銀行はフランクフルトと、分散の例を挙げればキリがない。

まず、交通インフラからみると、アウトバーンを中心とする道路網が、ドイツ全土に文字どおり網の目のように張り巡らされている²⁾。また、連邦鉄道、近郊鉄道、電車、バス

¹⁾ クライン・ガルテン（市民農園）は、ドイツでは労働者福祉の一環として、都市部で発達したものであったが、日本では、同名にもかかわらず、中山間地域の活性化政策に用いられている場合がある。

²⁾ 「地勢・景域と都市」中村静夫、ドイツの社会（大西健夫、U.リンス編、早稲田大学出版部 1992年）p.47より

など公共交通網もかなり整備されている。それゆえ、ごく周辺の地域と旧東独の一部を除いて、一時間以内で人口密集地域にアクセスできる³⁾。つまり、ドイツでは農村部でも、自家用車ないしは電車などの公共交通機関を使い、一時間以内で都市に出る便利さがあるということだ。

こうした交通機関、インフラの充実は、もちろん、地形に原因することも大きい。日本と異なり、南部の国境沿いにあるバイエルン・アルプスを除き、ドイツ国内の山々はいたって低い。1000メートルを超えることは稀だ。広い平野部、緩やかな丘陵地帯がドイツ国土のほとんどである。こうした自然環境、地形が国土計画に利したことは言うまでもない。

次に、全国に分散する大学のような様子を見てみよう⁴⁾。大学の起源がドイツの各諸候にあることを考えると当然の結果ともいえるが、戦後の新設大学も決して集中することなく分散している。もちろん、これも教育権を州権とした連邦主義の産物の結果である。こうして分散化した高等教育機関の存在は、今後の経済発展を考える時、とても重要である。ドイツのように高度に発達した労働コストの高い国にとって、今後の経済の比重は、ますます研究開発に置かれ、最先端の技術開発を維持していかなければならない。その時、大学、研究機関が分散しているということは、地域的に均衡した経済発展において、決定的なファクターとなりうるからである⁵⁾。

このように、一極集中の激しい日本と異なり、ドイツでは基本的に、非常に均衡のとれた国土開発がなされていることを、まず、前提として認識すべきである。

二、人口動態と経済力から見た「過疎地域」

しかし、すでに述べたように、ドイツにもいわゆる「過疎」に似た問題がある。日本の場合、これまでの「過疎地域対策緊急措置法」、「過疎地域振興特別措置法」、そして、現行の「過疎地域活性化特別措置法」において、「過疎地域」について、人口に係る要件と財政力に係る要件で、明確に定義が行われている。ドイツでは、こうした特別措置法のようなものはなく、かつ、地域について計数的に明確な規定があるわけではない。そこで本稿では、人口動態と失業率などに注目しつつ、ドイツの「過疎地域」を考えて見る。

(1) 人口動態⁶⁾

3) Bundesministerium fuer Raumordnung, Bauwesen und Staetebau: Raumordnungsbericht 1993, s.28, Karte 3.2 Pendlereinzugsbereiche der Verdichtungsraeume を参照

4) 同上 s.183, Karte 20.2 Hochschulen und Gesamthochschulen を参照

5) ハイテク州として名高いバーデン・ヴュルテンベルク州では、シュタインバイス財団が、大学の研究機関を利用したテクノロジー・トランスファー・センターを設立、積極的に企業の技術革新を支援している。「経済情報」バーデン・ヴュルテンベルク州、94年4月号参照

6) 以下は「Bundesministerium fuer Raumordnung, Bauwesen und Staetebau: Raumordnungsbericht 1993」に依

ドイツの人口動態を見るに当たって、まず注目すべきことは、東西冷戦の終結、ベルリンの壁の崩壊に伴い、国内的には東から西への人口移動、また、国外からも大量に人口が流入したこと（その大半は旧西独へ）である。

まず、旧西独州では、90/91年に約180万の人口増、92年には150万の増加が記録されている。庇護権請求者は90年には約20万人に上り、85年から90年には、その数は10倍にも増えている。90年から2000年にかけて、連邦地理・国土研究所では、ドイツ全体で500万の人口増を予想している。

ドイツ国内の人口移動も急激に行われた。旧東独州において、90/91年は51万、92年は約9万の人口減が記録されている。これは、特に、若年労働力の旧西独への流出に起因している。

さて、89年から91年の人口動態を地域別に見る⁷⁾と、旧西側で-2から+2の地域は、ザールブリュッケンやルール工業地帯など鉄鋼、石炭などの衰退産業を抱えるところと北部国境近くの農村部のみである。しかも、これらの地域といえども、人口は微増している。つまり、旧西独州では、人口減少は見られない。これは自然減の地域でもそれを上回る流入人口の増大による社会増が起こっているからである。それに比して、旧東独州では自然減、社会減ともに起こり、著しい人口減少となっている。国土計画報告書（93年版）による2000年までの人口動態の予想⁸⁾によると、こうした傾向にあまり変化が見られない。つまり、人口動態から見ると、人口減少地域は旧東ということになる。

次に、高齢化の問題を概観しよう。旧東では、出産減と流出人口の増大により、すべての地域で20歳以下の若年層が激減している。89年末に比べ、平均約25%の減少である。これに対して、旧西では60年代のベビーブーム世代が親の世代になり、出生率も上がっている。2000年までに12%の増加が予想されている。20歳から60歳までの就業世代人口を見ると、旧東では微減、旧西では89年に対し90年末には約200万の増加が見込まれている。61歳以上は2000年までに、旧西20%、旧東15%の増が予想され、全体としての高齢化は進むものと考えられる。

連邦地理・国土研究所が、91年から95年にかけての高齢化現象を地域別に示したのを見る⁹⁾と、やはり、旧東での高齢化の進展が分かる。ただ、旧西に目を転ざると、面白いことに高齢化は大都市部で進捗し、それに比して農村部での若年化が進んでいる。子供を持つ家族の割合が都市中心部では比較的少なく、農村部では比較的多いことを示している。このことは、今後のドイツにおける農村の在り方を考える上で、重要と思われるので、注意を喚起したい。

拠する。

⁷⁾ Bundesministerium fuer Raumordnung, Bauwesen und Staetebau: Raumordnungsbericht 1993, s.11, Karte 2.1 Bevoelkerungsentwicklung を参照

⁸⁾ 同上 s.13, Karte 2.2 Prognose der Bevoelkerungsentwicklung を参照

⁹⁾ Bundesforschungsanstalt fuer Landeskunde und Raumordnung: Laufende Raumbeobachtung der BfLR-Raumordnungsregionen, Dynamik der Alterung zwischen 1991 und 1995 を参照

(2) 経済力

失業率は、日本の過疎地域の規定における「財政力指数」と同じではないが、それでも、その地域の経済状態を計る目安として有効である。各地区の労働局別に、年間失業率平均を色別で表示したもの¹⁰⁾をみると、まず旧西に比べ、旧東独諸州の失業率が軒並み高いのが理解できる。その中でドレスデンとベルリンがすこしましな程度である。旧西側を見ると、プレーメン、ルール地区、ザールブリュッケンなど構造不況を抱える工業地帯を除くと、周辺農業地域(漁村も含む)の失業率が比較的高いのに気付く。この場合、「周辺」とは、旧西独時代における国境近くの地域である。

また、旧西独州の地域別可処分所得¹¹⁾を見ると、やはり、周辺農村地域が他と比べて低いことがわかる。旧東独全体の所得水準も、当然、西に比較し低水準である。

こうした高い失業地域や所得の低い地域は、EUの地域政策における目標1、2、5b地域¹²⁾と一致する。

(3) 旧東独州(ブランデンブルクを例にして)

これまで人口動態、失業率などを見てきたが、これで分かることは、日本の「過疎地域」にドイツで相当するのは、旧東独州であるといえる。そこで、ここではブランデンブルク州を例にして、その実態にもう少し立ち入ってみよう¹³⁾。

1. 人口動態

ブランデンブルク州はベルリンの周辺に位置する人口254万、広さ約3万平方キロメートルの州であるが、90年から93年にかけて、人口は約47000減少している。この減少は、大半2万を超える町で顕著であるが、周辺の農村部でも10%減と著しい。20%を超える人口減を記録する15町村のうち、14は人口500未満の村である。その4村はプリクニッツ郡、3村はウッカーマルク郡にある。

この人口減の理由として、同州では90年より出生率の大幅な低下が見られるが、こうした傾向は、他の旧東独州にも共通している。統一前は、社会主義政権下において女性の雇用が進み(あるいは、働かざるをえず)、そのため、全国に育児施設が充実していた。し

¹⁰⁾ Harenberg Lexikon Gegenwart Aktuell '97, s.32, Arbeitslosigkeit: Ost-West-Gefaele in Deutschland を参照

¹¹⁾ Bundesforschungsanstalt fuer Landeskunde und Raumordnung: Laufende Raumbearbeitung der BfLR-Kreise, Verfuegbare Einkommen der privaten Haushalt, 1997 を参照

¹²⁾ EUの地域政策では、域内地域格差是正のため構造基金に6つの目標を設定している。その1、2、5bは、以下のとおり。

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5b: 農村後進地域に対する助成

¹³⁾ Ministerium fuer Ernaerung, Landwirtschaft und Forsten: Grosse Anfrage Nr.23 Gegenwart und Zukunft des laendlichen Raums, s.12-21, 1997 を参照

かし、統一後、市場主義経済の下、失業はまず女性を直撃、また、育児施設も経営難のため閉鎖されるところが相次いでいる。それゆえ、女性が安心して出産できる社会環境が劣化したといえる。これが大きく出産率低下の要因として考えられている¹⁴⁾。

また、より大きな原因は、人口移動に伴う社会減である。旧東独時代においても、農村部から都市部への人口移動が見られたが、それが急激に進展したのは、89年から92年にかけてであった。とりわけ、子供を持つ若い就業世代家族が、旧西独州に大量に移住した。そのため、人口構成の高齢化が大きく進んだ。ただし、93年以降、少しずつ落ち着きを取り戻しつつあり、都市周辺の農村部では、若干の人口増が見られるところもある。

2、失業率

もう一度、地域別失業率で旧東独州を見ると、各州において最も失業率の高い地域は、大都市から隔たった周辺農村地域であることがわかる。これら農村部では、再統一に伴う社会主義的公社方式の廃止により、また、その後の農業構造の合理化、休耕地政策などのため、離農者が急増した。しかし、こうした離農者を吸収する他の産業セクターは、まだ、不十分である。その結果、失業率の増加となる。

以上の考察から、日本の「過疎地域」に該当するのは、旧東ドイツ地域全体であるが、とりわけ、その周辺農村部は大きな問題を抱えていることがわかる。一方旧西独地域では、周辺農村地域において人口減少、高齢化などの問題はないが、経済面では、都市部に比較して問題がある

三、農村地域の現状と課題

では次に、農村地域の主要産業である農林業の現状を取り上げたい¹⁵⁾。もちろん、漁業も扱うべきだろうが、沿岸地域がドイツの場合、北部一部に限定され、なお、その規模が大変小さいため、本稿では割愛することにする。

また、医療と下水道の整備を通し、この地域の社会的インフラの現状を考えてみたい。

(1) ドイツの農林業の現状

1、農業

ドイツの農業規模を東西別に表わすと以下のようなになる。

¹⁴⁾ 上野・田中・前原「私たちのドイツ統一」岩波親書 1996年など参照

¹⁵⁾ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1997, s.273-289, Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1997に依る。

表1 ドイツの農業

	旧西独州	旧東独州	連邦全体
農業経営体数	525,000	30,200	555,200
全耕地面積	1171.1 万 ha	552.1 万 ha	1723.2 万 ha
平均耕作面積	2.2 ha	1.83 ha	3.1 ha
農業就業人口	約125万	約17万	約141万
専業率	41.9%	28.1%	41.3%

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1997, s.273-289, Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1997 に依る

ここでまず注目されるのは、旧西に比べて旧東では、一農業経営体あたりの耕作面積がかなり広いことである。これは、旧西では農業従事者の88%が家族労働力であるのに対し、旧東では、なお、法人形態の経営が多いためである。

旧東独では、52年から60年にかけて、農業の強制的集団化が進み、89年には、全耕地面積の94%、牛、豚肉生産の96%は、464の国营農場(VEG)、3844の農業生産協同組合(LPG)と370のその他の協同組合に属していた。90年のドイツ統一後、大幅な農業構造の改革が実施されたが、それでもなお、農業経営体の52.4%は法人であり、耕地面積の57.6%、農業生産の63.0%はそれに属する。このように、今日でも農業構造において、旧東西には大きな違いがある。

また、旧東の現状で注目すべきことは、大幅な農業人口の減少である。95年の農業人口は17万1000人であったが、これは、91年に比べ19万7000人、53.5%の減少である。統一前の89年に比べると、農業構造の変化、休耕地政策などのため、実に63万7000人減少している。こうした急激な農業人口の減少は、前節でも見たとおり、農村地帯での大幅な人口減少に結び付き、その社会構造を大きく変えている。

さて次に、旧西側の平均耕地面積の推移を歴史的に見ると、9ha(60年)、15ha(79年)、20ha(91年)、22ha(95年)と確実に増加している。この間、全耕作面積は、1300万(60年)から1171万(95年)と若干の減少傾向にあるが、一方、農家数は138万5000戸(60年)から52万5000戸に大幅に減少している。このことは、離農者の耕地が就農者にスムーズに吸収されていることを物語っている。30ha以上を有する農家の耕地面積は、60年には全耕地面積の23%を占めるのみであったが、95年には66%に達している。

今日、ドイツの農業従事者は、専業、兼業合わせて約141万であり、第1次産業全体でも全就業人口の3.2%を占めるに過ぎない。92年の農業生産高は399億マルクで、これは全国民生産の1.3%である。国土面積の80%が農林地帯で、人口の半分がそこに住むにもかかわらず、産業としての農業の比重は確実に減少している。

最後に、休耕地政策について一言。ドイツでは92/93年までに、5ヵ年計画で休耕地政策を実施してきた。最終年度において、全農地の3.6%に当たる41万5413haの休耕が行われた。93年以降は、EUの農業改革に基づき、休耕地政策は続けられている。

EU では共通農業政策が実施されているが、その中で、ドイツという高賃金の国にとって、市場価格との差額補償は重要な意味を持つ。しかし、93年の改革により、16haを超える農家に対して15%以上の休耕を行う者のみがその差額補償を受けるようになった。これは、実質、義務的な休耕措置である。この対象は、80%以上の農家である。こうした休耕措置は、今後の農村地域の在り方にも大きな影響を与えるものと思われる。

2、林業

ドイツの全国土の約30%は森林である。その概要は下表のとおり。

表2 ドイツの森林 (単位：万 ha)

	旧西独州	旧東独州	連邦全体
1、林業用森林	544.69	255.52	800.22
(内訳) 国有林	225.11	185.9	411.02
団体林	179.6	26.87	206.47
私有林	139.98	42.75	182.73
2、農業用森林	140.51	5.41	145.92
計	685.21	260.93	946.14

出典は、表1と同じ。p.288より。

森林面積の51%が国有林、26%が団体林、23%が私有林であり、72%は旧西独に、28%が旧東独に属する。州別に見ると、バイエルン州が24%で1位、そして、バーデン・ヴュルテンベルク州13%、ブランデンブルク州11%と続いている。

今日、林業を産業的に見ると、その比重はほとんどない。しかし、国土面積の30%を占める森林の育成、保全是、環境、景域保護の点で大きな意味を持つ。そのため、EUと連邦、州の共同任務でも、植林、保林に対し、助成措置を講じている。

(2) 社会的インフラ

日本の農村地域では、その社会的インフラの立ち遅れも大きな問題となっている。では、ドイツの農村地域の社会的インフラはどうなっているのだろうか。

既に概略したように、ドイツでは、均衡の取れた国土開発が実施されてきたが、国土計画において、その社会基盤の整備に対して、諸都市を上級、中級、下級拠点都市に分類し、それぞれの拠点都市に備えられるべき社会機能、施設が明記されている¹⁶。そして、ドイツのこうした拠点都市は、その歴史的発展において、実に万遍なく国土に分散されている。そのため、基本的に農村地域といえども、比較的社会基盤は整備されている。ただし、旧東独州ではその立ち遅れが著しい。ここでは、医療インフラと下水道整備状況を概観するに止める。

¹⁶注2 p42参照

1、医療インフラ

ドイツでは、医療保険制度は全員加盟で、原則として医療費はほぼ無料である。つまり、その意味で、人のいる限り医療需要があり、かつ、別な表現をすれば、市場が存在することになる。そのため、医療インフラは、その充実した福祉政策と相まって、全国的に均衡して整備されている。

旧東独でも、医療インフラの整備は急速に進んだ。例えば、メクレンブルク・フォアポメルン州では、90年には医者数がわずか348人であったのが、94年には2300人と約6.6倍に急増している。歯医者数も同時期、312人から1300人に増加した。

2、下水道インフラ

しかし、下水道の整備状況は、地域によって大きな違いがある。まず、ドイツにおける下水道、浄化装置の普及率の変化を見ると、以下のようになる。

表3 下水道、浄化装置普及率の変化 (%)

	79年	83年	87年	91年	95年
旧西 1、下水道	88.7	90.7	92.5	94.0	95.0
2、浄化装置	82.2	86.5	89.7	92.0	93.5
旧東 1、下水道	68.6	69.9	71.8	75.0	80.0
2、浄化装置	52.0	54.0	56.8	59.6	70.0
連邦 1、下水道	84.5	86.3	88	90.2	92.2
2、浄化装置	75.8	79.5	82.6	85.7	89.0

Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheitの回答における Tabelle: Entwicklung der Anschlussrate und des Anlagenbestandes による。

表4 下水道および浄化装置の普及状態 (91年)

	旧西独州	旧東独州	連邦全体
下水道	94%	75%	90%
生物学的浄化装置	89%	37%	79%
機械的浄化装置	2%	24%	6%

Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt- Der Zustand der Umwelt in Deutschland S. 282 による

上記のように、91年、連邦全体では約90%の住宅に対し、公的下水道が整備され、そのうち約85%は公的浄化装置が備えられているが、旧西では89%の住宅に対し、生物学的浄化装置が整備されているのに対し、旧東では、わずか37%にとどまっている。

これを地域的に概観する¹⁷⁾と、旧西では、やはり、周辺農村部の立ち遅れが目立ち、旧東では、大都市を除き、大幅に遅れていることが分かる。

¹⁷⁾ Bundesforschungsanstalt fuer Landeskunde und Raumordnung: Laufende Raumbearbeitung der BfLR Entwurf F17/ Nov. 1995, Karte 12.01 oeffentliche Abwasserbeseitigung

おわりに

以上の論考をまとめると、日独の農村地域の差異は、以下の三点である。

- 1、日本の大半の農村を特徴づけている「過疎問題」が見られるのは、ドイツの場合、旧東独地域である。しかし、その原因は、かつての社会主義支配とその崩壊である。
- 2、旧西独地域では、均衡のとれた国土開発が行われ、農村地域といえども、恵まれたインフラが整っている。
- 3、また、旧西独の周辺農村部では、比較的低い所得水準であっても、人口の若年化が進んでいる。これは、まったく日本の事情と逆である。

しかし、一方、

- ア、旧東独地域内でも、周辺農村地域の過疎化は、より大きな問題となっている。
- イ、旧西独地域の農村地域も、農林業の衰退に伴う構造転換をしなければならない課題を抱えている。

この点を、ラインラント・プファルツ州の発行する「田舎に来るーラインラント・プファルツ州の集落整備」¹⁸⁾では、今日の同州における農村地域を取り巻く環境について、以下のように述べている。

「1950年当時あった農家の4分の3は消えてしまった。今では、村の住民の5%が農業に従事しているに過ぎない。農業構造の変化に伴い、農村の手工業は大打撃を受けた。77年から85年にかけて、靴製造業者は30%減り、鍛冶屋は25%少なくなった。若者は、村に職場がなくなったので、町に行く」

もちろん既述のように、旧西独州の農村部の状況は、日本に比べてはるかに良い。しかし、こうした問題意識はどの州でも共通している。旧東独では全体として問題ではあるが、その中でも、周辺農村部では都市部と比較して、同じような問題意識を持っている。

ドイツの農村地域の問題意識をまとめると以下のように表わせるが、これらは、日本とかなりの共通性がある。

- 1、ウルグアイラウンド交渉に現われたように、これからEU外からの農産物との競争も視野に入れつつ、競争力のある農業をいかに育て、その収入を増大させていくか。
- 2、農業外収入の機会をいかに創出し、確保するか。
- 3、今後ますます重要になる環境、景域保全面での役割をいかに果たすか。
- 4、今日農村部に住む人々の大半は、農業外の産業に従事している。また、そこから都市へ通勤する者も少なくない。そこで、今後、集落整備プログラム、交通網整備などにより、いかに、その定住環境、社会インフラを整備すべきか。こうした努力が定住者数の安定につながり、ひいては村の活性化につながる。

¹⁸ Ministerium des Innern und Sport: Aufs Land kommt's an .Dorferneuerung in Rheinland-Pfalz, S16, 1995

従って、日独の差異点を十分に認識した上で、以上の問題意識に立つドイツの農村活性化の政策を参考にすることは、意義あるものといえる。また、旧西独で、農村が生き生きとしてきた原因、施策をその連邦構造まで遡り考察することも、大切なことであろう。