

令和元年6月26日現在

機関番号：51401

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2018

課題番号：16K13289

研究課題名（和文）近現代ドイツにおける地域政策と戦後日本の東北農村開発 - 定点観測的比較史研究の視座

研究課題名（英文）The Comparative Study on Regional Policy and Practice in Modern Germany and Post-War Japan

研究代表者

長井 栄二（NAGAI, Eiji）

秋田工業高等専門学校・その他部局等・准教授

研究者番号：40369921

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、ドイツの「工業化」時代に激しい人口流出に見舞われたプロイセン東北農村地域において、第一次大戦前から展開された農民創出・定住化政策、いわゆる「内地植民政策」を、ナチス前夜まで追跡し、それが地域間格差を是正する近現代的な地域政策体系の一環であることを明らかにした。またドイツにおける上の農村地域政策史を、第二次大戦後の日本における最大の内地植民村、大潟村の植民政策史と対比し、日独地域政策のそれぞれの特質を浮き彫りにするとともに、新たな比較史の視座を得た。

研究成果の学術的意義や社会的意義

戦後日本の大潟村植民政策を、他国の類似の国内植民政策と比較する学術研究は、管見の限りこれまで存在しない。本研究はそれを、地域政策（地域間格差是正のための政策）の観点から初めて行い、ドイツの地域政策史研究に新たな成果や視角をもたらしただけでなく、今後の日独地域政策の比較史研究のためにも、新たな方法や論点をもたらした。またとりわけ、その中で得られた日独における数々の具体的史実は、今後の日本における政策の立案・施行にあたって参考とすべき、数々の視点を提供してくれている。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to explore the historical roots and development of the German model for regional policy. The results of the analysis are as follows: First, Prussian “internal colonization” policy from the late 19th century to the 1920’s, was a part of policies to resolve regional disparities by promoting sustainable peasant settlement in depopulated northeast rural areas. Second, by comparing its policy with Japan’s “internal colonization” policy after the World War II, focusing on Ogata village as a case study, the problem in Japanese regional policy was cleared.

研究分野：ドイツ近現代史

キーワード：ドイツ プロイセン 大潟村 地域政策 内地植民 農業政策 地方財政 比較史

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

(1) 第一次大戦前のドイツ、プロイセン邦国で始まる内地植民政策は、世界市場構造の変動とドイツの「工業国」への移行期に、東北農村の人口流出が社会問題化したことを背景に、同地域の新規入植や定住を促すものであった。従来の歴史研究において同政策は、基本的に資本主義発展段階論や階級史観から、主としてその矛盾や限界の側面が捉えられてきた。だがそうした歴史評価は、具体的な植民事業の事例分析や、他の政策諸領域との統合的な連関把握を欠いたまま一面的に下されたものであり、とりわけ同政策のポジティブな側面（現代的射程）については、そもそも探求されていない。

(2) 他方、戦後日本最大の内地植民村、秋田県大潟村の植民史に関する学術的な研究は決して多くはなく、しかもそこでは基本的に、農政以外の諸政策との連関が問われぬまま、国の専断と、それに翻弄され続ける入植者の姿が、繰り返し描かれてきたといえる。大潟村は昨今、県内市町村で唯一「消滅可能性リスト」入りを免れたことで脚光を浴びているが¹⁾、このような評価の反転、あるいは研究史上の断絶は、同村植民政策史の歴史客観的な検証が、未だ十分果たされていないことを物語っている。

2. 研究の目的

(1) ドイツにおける内地植民政策については、第一次大戦前からナチス前夜までの間に、プロイセン邦国の東北農村地域、ポンメルン州において展開されたものを対象とし、また特に集落レベルの事例分析として、同州シュトラールズント県内で実施された植民事業を定点観測的に追跡する。そしてこの内地植民政策を現代欧州における「地域政策」、すなわち地域間格差の是正を目指す政策体系の一原型として新たに捉え直す。

(2) 上の(1)の研究方法を戦後日本の大潟村植民の研究に応用して、同村の植民史を地域政策史の文脈で捉え、同時代の政策枠組みの中に位置づけ直す。そして大潟村植民政策を、(1)で把握したドイツ近現代の内地植民・地域政策と対比することにより、戦後日本の地域政策の一特質を明らかにするとともに、地域政策研究のための新たな視座を獲得する。

3. 研究の方法

(1) 研究の基礎視角として、第一次大戦前の「大不況」期(1873～96年)にドイツで構築された政策論そのものを用いる。これにより内地植民政策を、個別の政策分野として切り出すのではなく、地域政策体系の中で捉える。とりわけ内外の先行研究で多くの場合等閑視されている地方行財政と関連づけを行い、これを体系的に捉える。

(2) 政策の形成過程、政策主体の意図だけでなく、政策の実施・展開をも含めて追跡する。また、様々な地域空間レベルに対応する政策アクターを視野に入れ、相互の関係を把握する。史料については、日独における研究の進展度の差に応じて、ドイツについては未刊行行政文書も十分用いるが、大潟村についてはひとまずオーソドックスな一次史料を中心に用いる。

(3) 以上のように本研究は、ドイツの19世紀末の政策論を基礎視角とし、ナチス以前のドイツと、第二次大戦後の日本を比較する。それは今後、日独近現代地域政策の比較史研究を行っていくために、従来の歴史的方法にとらわれぬ新たな視座（政策体系把握による比較史研究の視座）を、まず確立するためのものである。

4. 研究成果

(1) 第一次大戦以前、「大不況」期のドイツで構築された農村地域政策論は、いわゆる「規範的な農地・経営規模配分」論をベースに、地域空間を重層的・立体的に捉える社会理論に基づくものであった。すなわち各農村地域で、中規模の農家家族経営(20ha前後が中心)が中軸を占め、大経営(100ha以上)や小経営も一定程度存在する混合的な規模分布を理想とし、大経営は広域的な地域改善(最新農業技術の地域への導入や広域の公共的責務の引き受け等)を、中小経営は協同組合や基礎自治体自治を通じて、より小さく、日常的で身近な地域の維持・改善を担うという、能力に応じた役割分担を農村の社会改良の基本方向に据えていた²⁾。そして内地植民政策は、「工業化」時代の新たな地域間格差問題に対応し、人口が疎で貧困な東北農村に、上の社会理論に基づいて、人口の密な農民集落を創設することにより、地域市場の厚みを増して、近隣の農村小都市をも含め広域的に地域経済を振興すること、そしてこの地域経済に基づいて、自立力ある自律的な農村基礎自治体(ラントゲマインデ、村)自治を発展させるための、重要な一手段であった。この理論は、すでに存在していた西北ドイツの富裕な農村社会をモデルとした、ドイツにおいて歴史的かつ現実に根拠をもつ「確証済みの」(bewährt)ものとされ、内地植民政策は、東北農村でそのような地域社会が生成・発展するための条件を整備する諸政策の体系の中の、まさに中核部分をなすものであった。

(2) プロイセン邦国の内地植民政策は、1886年の極東2州(旧ポーランド領)を対象とする地方特別法により始まり、1890/91年の一般法によりプロイセン全国に拡大されたものである。研究対象期間を通じてドイツにおける農政は基本的に、一貫して増産を指向していたが、その中で内地植民政策はまず、「都市化」に伴う国内の畜産品(食肉および酪農品)需要の増加に対応するための、積極的な農業構造政策であった。東北農村は特に、穀物単作を指向する100ha以上の大農場経営が規模分布

上優勢であったが、ドイツの中小農民は一般に、穀作と酪農を結合した混合経営を営んでいた。この「確証済みの」事実に基づき同政策は、東北の大農場を漸次、中・小の農耕地に分割し、土地利用を集約化することによって、穀物自給力の必要以上の減退を回避しつつ、畜産の拡大を図ったのである。そして内地植民政策はその初発から、東北農村の地域経済および農村自治のインフラ整備を目的とする、総合的かつ計画的な地域政策であった。現にその具体的な政策内容は、農地基盤整備だけでなく、各種協同組合の立ち上げ、手工業者入植、道路・小学校・教会関連その他、基礎自治体レベルのハード・ソフトのインフラの整備から、実に森林保護や景観美化にまで及んだのである。

(3) 以上のような内地植民の社会理論と政策目的は、研究対象期間を通じて、実際の政策施行の局面でも維持され続けた。ポンメルン州シュトラーブルズント県における政策実績をみると、植民用地の取得面積は、戦前は2カ年で平均1200haほどであったが、戦後の1921・22年には戦前水準を大きく越え、23・24年には実に4000ha以上の植民用地が新たに確保された。ハイパーインフレ収束後の25年に用地取得は一時止まったが(信用システムの崩壊と復旧の遅れによる、後述)、その後も26・27年2700ha、28・29年3300haと、戦前ペースの2~3倍に達していた。そしてその間、大農場分割によるコロニー(植民区域)設置の際には、自治基盤整備事業も第一次大戦以前の原則に基づいて継続され、そしてコロニーは、1件の例外もなく、上述の「模範的規模配分」に基づいて創設されていたのである。

(4) 第二次大戦後ドイツの社会構造史学派は、本研究の対象期間のプロイセン内地植民政策が、国家の強制収容による私有大農場の即時全廃を指向しなかったことを、繰り返し批判してきた³⁾。だがそのような評価は、自らの階級史観を優先し、政策目的そのものを内在的に捉えぬままにしたことによる、成り立っていたのである。これに対し本研究は、以上のように、地域空間を重層的・立体的に捉える同時代の農村地域政策論の視角を用いて、内地植民政策の基本原則を内在的に捉え直し、その強度な連続性を新たに照らし出した。それは、この同じ期間中、19世紀末「大不況」の深化期、脱却期、世紀転換期、敗戦後の主権制限期、関税主権回復後、と繰り返し転変したドイツの通商政策の歩みとは、極めて対照的である。そして現代の欧州においては農民層の存在意義は、環境・持続可能性の観点から再解釈されているのであるが、この事実も、本研究が示すような超長期的な、強度な連続性の観点から捉えうるものである。

(5) ポンメルン州で展開された内地植民政策は、1890/91年法を根拠法とするものであったが、その政策技術上の最大の特長は、植民事業のファイナンス方式にあった。それは、86年法による国家全額出資の国営植民が、中央集権的国家官僚主義の体現物として、当初から強く批判されたことを受けたものであった。90/91年法による植民事業の資金の基本部分は、国庫からの支出金や貸付金ではなく、州レベルに置かれた国家機関である地代銀行が、不動産抵当証券「地代証券」を発行することにより市場から調達され、用地提供者はこの証券の形で補償を受けた。他方入植者は入植地の購入代金の基本部分を、地代銀行に対し、利子3.5~4%、56~60カ年という、低利・超長期で賦払いすることにより完済した。このシステムの中で国家は、やはり州レベルに置かれた国家機関「総務委員会(GK)」を通じて、証券発行前に個々の案件を審査し、発行後は証券の保証を引き受けるのみであった。つまり国庫支出金・貸付金はあくまで、このシステムを部分的に補充・補完するものにとどめられたのである。

このシステムはまた、内地植民政策の目的に適合するものであった。国家は、証券相場の安定を保つために入植地に対する先買権を確保し、入植者には経営保全・火災保険加入義務、入植地の無許可分割の禁止などの制限を課した。だが国家機関は基本的に信用を仲介するのみであったから、国家がファイナンスを通じて入植者を強力に縛ることはほぼ不可能であった。また現に、入植者への入植後の営農指導などは、州レベルの農業団体、すなわち自治体と同様に公法上の自治権をもつ農業会議所が連携して、コロニー以外の農業者に対してと同様に、広域的な農業者地方自治の枠組みに組み込んで行ったのである。このように90/91年法のファイナンス・システムは、単に民間資金を活用するだけでなく、国家の支配に対する入植者の自立性を保証するものとして機能した。この特質は、本研究による大潟村植民との比較(後述)を通じて、初めて浮かび上がったものである。

(6) 本研究は当初、各郡の郡長たちが毎年国家に提出していた各コロニーの現状報告書を用いて、植民村を定点観測的に追跡しようと企画していた。だが文書館調査の結果、この報告書はポンメルン州シュトラーブルズント県グライフスヴァルト郡内のコロニーについてしか、しかも第一次大戦前のものしか現存しておらず、上のような追跡研究は不可能であることが判明した。だが一方、同郡の報告書により、地域政策体系確立期の政策プロセスを解明することが、研究史上初めて可能となった。

同郡内で最も初期の政策的内地植民は、いずれも民間の、土地仲介業者やベルリンの土地分割会社が事業主体となった。その下で設置された3コロニー(事業着手1894~1900年)は、いずれも大地主からの用地買収価格が高かったために、入植者の年賦金負担が過重となり、うち2村の入植者は入植後ただちに債務を膨らませた。とりわけ既存の道路連絡や広域の地方道路整備の計画から外れ、小都市へのアクセスが困難だったコロニーでは、入植者は将来展望を持つことができなかった。この問題を踏まえて国家機関GKは、1902年に新たな方針を策定した。まず事業者に対し、関係する郡および基礎自治体レベルの学校自治体・教会団体との事前調整を、条件として課した。また新たな事前審査を導入し、後の入植者の年賦金負担がその入植地の収益力に比して過大となることを見込まれるような案件には、91年法のファイナンス制度の利用を認めないこととした。つまり事業者が過度に高コストな用地買収や土地造成をしようとしても、それをすれば資金回収の見込みが立たなくなる。このよう

にすることによって、入植者の入植後の営農と生活の安定を、優先的に保証しようとしたのである。

他方ポンメルン州内では 03 年、この趣旨に応じた郡長、農業会議所、地元名望家などのイニシアティブにより、州内の大地主らを組合員＝出資者とする公益的協同組合、「ポンメルン植民組合 (PAG)」が設立され、以後同州における政策的植民の事業主体となった。同組合は、定款で営利を禁じることにより、民間の柔軟性と公益の保証とを「下から」、つまり地方側のイニシアティブで結合した事業体であった。そして同組合が設置したコロニーは、入植後ただちに安定的な発展軌道に乗るようになった。

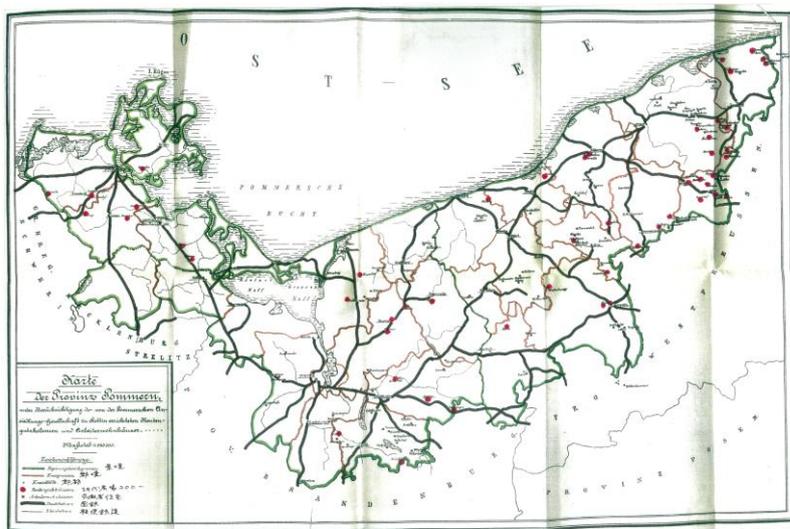
このような形で国家は、その政策サイクルの中で、植民政策の実施状況を確認し、その問題点に実務レベルで対応し、植民事業を政策目的に適う公益的な方向へと誘導したのであり、また地方の側も、その方向で「下から」のイニシアティブを発揮したのである。

(7) また同報告書により地域政策としての効果を確認すると、地域経済の振興については、ほぼ全ての報告書が、コロニーにおける酪農の飛躍的発展と近隣小都市への好影響、商工業の活性化を伝えている。だがコロニーの自治に関しては、PAG による公益的事業への移行後も、それ以前と同様、入植者の不満が繰り返し伝えられた。コロニーが公法上の基礎自治体に移行するまでの期間は、入植後から通常 3 年前後であり、その間コロニーの公的事項は国家機関 GK が管理したのであるが、入植者の批判はまさにここに集中した。すなわち GK による住民への説明不足、公共事項の一方的な管理・運用等の他、とりわけコロニーの財政自治権の欠如が、入植者たちから彼らの共通事案を扱う機会を奪っているため、住民相互が疎遠なままで、一体感が育たない、と。ただし、この(おそらく必要最低限の)移行期間に住民の不満が集中的に噴出したこと、この事実自体は、自立的な自治を進展させるという政策の趣旨に適うことでもあり、また現に国家も、この方針を転換したのではなく、あくまで継続したのであって、その後自治体創設事業を、より一層広汎に推進していったのである。

(8) 先行研究は、内外いずれのものも、植民政策の進展の遅さを一様に指摘して、政策そのものにネガティブな歴史評価を下してきた。だがその際、内地植民政策は、現実には、独立した単独の政策として展開されうるものではなかったこと、この点がほぼ完全に看過されている。

図は、ポンメルン州で、第一次大戦前に PAG が設置したコロニー(赤丸)の分布を示している。その

配置のほとんどは、国鉄線(黒太線)の他、ローカルの民間鉄道会社が、各々の地域の利害関係者や郡・州自治体等の出資を受けて敷設・運営する軽便鉄道線(黒細線)、および(図には示されていないが)州自治体が維持・整備する幹線舗道に隣接している。報告書にあったように、コロニーの安定的な発展にとって、小都市へのアクセスは決定的に重要であった。したがって図のような立地の選別は、政策的植民が公益的＝地域政策として確立したこと、明らかな証左である。



だがそれはまた、同政策の進展が、地方自治体による「下から」のインフラ等広域的な条件整備の進展度合いによって、大きく

制約されていたことを意味する。つまり植民政策の進展ペースの問題は、地域格差問題を抱える東北農村の地方自治体の給付能力、とりわけその乏しい財政力の問題とセットにして考えられねばならないのである。そしてこの観点で見た場合、プロイセン国家の交通・財政政策は、世紀転換期によく、地域間格差の積極的是正という新たな政策原理を徐々に導入し始めたところであった。ここで初めて国家は、鉄道政策の主眼を国鉄整備以外にも向け、州自治体が参画するローカルな軽便鉄道プロジェクトへの財政支援にも乗り出し(1895 年)、また国・地方間の垂直的財政調整の中に、地域間調整機能を制度的に組み込み始めた(1897 年の小学校補助金制度、1902 年の道路・救貧交付金制度)。これらによりようやくポンメルン州自治体は、近代的要請に応える経済的・社会的インフラの整備・拡充を本格化することができるようになったのである。つまり内地植民政策を歴史的に検討するには、先行研究で欠落している視角、すなわち地域間調整を目的とする地域政策体系の成立史の中でそれを捉える視角、が本来不可欠なのである。

(9) ただし世紀転換期は、国内のポーランド人を抑圧する民族政策も国策＝「公益」化され、それとともに内地植民の政策枠組みが変容を始める時期でもあった。PAG が国家の動きに敏感に呼応して、条件不利地でドイツ人農民を植民するための援助を求めたのに対し、国家は、PAG に自ら組合員＝出資者として参加するとともに、PAG への国家貸付を開始した(1905 年)。そして高まる国家圧力の下、PAG に代わる新たな事業主体、有限会社「ポンメルン土地会社 (PLG)」が設立された(10 年)。その資本金は PAG の事業資金の 10 倍以上に及んだが、その半額は国家が拠出した。ただしここでも、資本

金の残りの半額はあくまで地方側(州自治体、PAG、州中央協同組合金庫)の出資であり、社長もPAGトップからの横滑り就任であり、監査役会メンバーも5/7が地方側の代表者であった。このように大戦前のプロイセン国家はたしかに、ファイナンスを通じて州レヴェルの事業主体に対して影響力を確保した。だがそれでもなお、民間の柔軟性と公益保証とを「下から」、つまり地域の方から結合した事業形態そのものを、押し潰したわけではなかったのである。

(10) しかし内地植民のこうした政策枠組みは第一次大戦後、急速に崩れていった。その前提をなしたのは、新たなヴァイマル国制そのもの、すなわちドイツ連邦(ライヒ)への財政集権化と、邦国および地方自治体財政の弱体化であった。インフレ昂進下、プロイセン邦国は州植民会社への資本参加を拡大した。だが植民会社の資本金は減価で消し飛び、地代証券信用システムも全面的に崩壊した。インフレ収束後、プロイセン邦国は長期信用システムの立て直しを図ったが、財政余力の乏しい邦国プロイセンは、連邦の援助に頼らざるを得なかった。こうして農村植民のファイナンス・システムは、プロイセン邦国から連邦のものへと移行し(29/31年)、プロイセン邦国が州植民会社に有していた資本持分も、ライヒに吸収された。そして連邦は31年について、自治基盤整備事業の縮減を全国に命令するのである。このように農村植民ファイナンスの、したがってまた植民政策全体の中央集権化は、ナチスに引き継がれる前に、すでにほぼ果たされていたのである。

(11) ナチス期以前のドイツにおける内地植民・地域政策と対比したとき、第二次大戦後の日本の大潟村植民政策は、多くの類似点をもっている。それは、農業構造政策(ただし大農場の分割ではなく零細経営の規模拡大を眼目とする)の大きな文脈で捉えられる。また八郎潟干拓は国の直轄事業だったが、干拓後の植民の直接的な事業主体は、国ではなく別法人の「八郎潟新農村建設事業団」であった。そしてその事業は、地域間の均等発展を掲げた国土開発政策と軌を一にしつつ、農地基盤整備だけでなく新村の経済・社会・自治インフラをも整備する総合的なものであった、等々である。

(12) 大潟村植民の時系列的な経緯は、すでに繰り返し紹介されている。本研究は、上述のドイツにおける内地植民政策・地域政策との対比により、日本の内地植民・地域政策の特質を明らかにし、その中で浮かび上がった論点を、今後の日独近現代地域政策の比較史研究のための視座とした。

まず大潟村植民政策それ自体について見ると、政策主体である国は、当初から農業構造改善のモチーフをもっていたが、干拓地に入植する住民の公共的な自治関係については検討すらしていなかった、すなわち、住民自治(体)の創出は政策の目的ではなかった。国は、国が干拓に着工してから3年後の1960年、秋田県が意見表明したのを受けて、初めてこれを公式の検討項目とし(農林省内研究会の設置)、そして新法を制定・公布・施行してからわずか4ヶ月も経ずして、大潟村を設置した(64年)。こうして「住民ゼロ」の自治体が生まれ、その役場はまず、その村長を任命し国の関連業務を代行する県知事のいる県庁舎内に置かれた。その後、実際には村設置前から14人の居住者がいたことが後から判明し、村が急遽、本人による届出前に、職権を以てこれを住民登録した。これらの事実は当時テレビで笑い話として伝えられたという。だがここには、日独の内地植民・地域政策の根本にある、最も本質的で深刻な相違が横たわっている。

しかも国が大潟村の住民自治体への移行を認めたのは、第1次入植者の居住開始から実に10年を経た後だった。ドイツの植民政策は、住民が入植当初に多くの困難に直面するだろうことを当然に予測して、あらかじめコロニーに、村の収入源となる村有資産(基金、貸貸用農地など)を十分付与していた。このため入植村は普通、少なくとも10年ほどの間、村税をほとんど、あるいは全く賦課しなかった。それにもかかわらず、自治体化されるまでの3年程度の間、住民の当局への不満は非常に大きかった。つまり彼らは、村の公権力の正統性そのものを(革命による共和政への移行以前にすでに)問うていたのである。これに対し大潟村では当初から、県職員が兼任する村長が、県知事の承認と県議会の同意を得て、村民に対する村税課税を行っていた。自治権なき当時の大潟村について国は、「住民が平穩におおむね満足して生活している」として、そもそも日本の長い歴史から見れば、公選が不可欠と見なされたのはわずかな期間のことである、と総括したが⁴⁾、最近の研究は、まさにこの期間こそ、住民間の、また住民と国との間の対立が、克服しがたく先鋭化していく時代だったと捉えている⁵⁾。

大潟村植民政策にはまた、農地・経営の規模構成が農村地域社会の安定的発展にとっていかなる意味を持つか、という点についての社会理論が特段見られない。国・事業団は、入植地の配分にあたり、10、7.5、5haの3オプションを用意していたが、入植者が全員10haを希望し、前者もこれをそのまま受け入れたため、村内の各農地面積は完全に均一なものとなった。しかもその後の増反(73年)の際にも、追加地が飛び地になるにもかかわらず、同じことが繰り返された。この平準化主義、または形式を優先する平等主義の完全な貫徹が、農村コミュニティの形成に与えた影響について、先行研究の意見は主観的なまま割れている。いずれにせよ、ドイツの政策や社会との対比では非常に対照的な事実であり、十分注目に値する。

(13) 研究史上、大潟村植民政策には数々の問題点があったことが、繰り返し指摘されている。例えば、日本営農の現実から隔絶した「モデル農村」構想の「机上」性や、入植者に対する「上から」の土地取り上げ「脅迫」の下での、国の実験的な営農方針や、また国の基本方針の変更に伴う随時的で一方向的な営農方針改定の受け入れ「強要」、などである。しかしそうした問題の大半は、——ドイツにおける政策原理、すなわち、その地で歴史的に生成された、それなりに「確証済み」のものを、徐々に改良し、継承発展(Fortbildung)させる、という政策原理と、日本のそれとの本質的な違いの他——具体的に、

大潟村植民のファイナンス方式に由来している。

国は植民の直接的な事業主体として、特別法の制定により、事業団を創設した。これを干拓事業のように農林省直轄事業としなかったのは、省庁管轄に縛られる特会制度が、農相・自治相・蔵相その他管轄を横断する新村建設事業に不適合なためであった。だが事業団の資本金(4億円)は全額、政府出資金であった。また事業団は「八郎潟新農村建設債券」発行権を認められていたが、それにもかかわらず実際には事業資金は、国庫補助金(計152億円)と、大蔵省資金運用部からの長期借入金(175億円)とに依存した。これに対し国は、事業団の長その他幹部人事(任命・解任権)と事業計画を、ほぼ全面的に掌握した。そして国が事業団基本計画を制定・改定する際には、県知事および大潟村村長以外の、つまり県より下の周辺市町村の意見を聞く義務はなかった。このような組織形態は、ドイツの植民会社とは対極的な、あえて言えば、ナチスへの「地ならし」を進めた戦間期の集権化時代にさえ見られぬような、まさに「国家的」なものであった。そしてこの極めて中央集権的な政策施行システムを通じて「上から」の公権力行使が、県(プロイセンで言えば州・郡)レヴェルを突き抜けて、事業団をも通過して、基礎自治体・大潟村の、入植者個人にまで事実上直接、到達したのである。現に、大潟村入植者の年賦金は利率6.5%、25年完済と決定されたが、それはドイツのように入植者の農業収益力を基礎にしたのではなく、資金運用部が定めた事業団貸付の条件、すなわち国に対する事業団の返済条件に合致させたものであった。国は、補助金投入のおかげで入植地を周辺の農地売買価格(ドイツのように収益価値ベース、ではない)よりも割安できたと評したが、その一方で実際に多くの入植者が、その堂々たる経営規模にもかかわらず、長く債務の膨張に苦しんだことも知られている。

(14) 最後に、大潟村植民を政策連関の視点から見ると、先行研究ですでに、基本法農政との関係については十分に語られている。だが国に対する対重になるはずの地方の主体性または力量の弱さについては、ほとんど検討がなされていない。ここでの関心で言えば、事業団に対する補助金は、国の152億円に対し、秋田県からのそれはわずか1900万円であり、他からの補助金は一切なかった。ドイツでは、戦間期のハイパーインフレに向かうまで、植民会社の資本金の半額以上が国ではなく、地方の様々な空間レヴェルの自治体や、地域関係者たちからの出資であったという事実と、極めて対照的である。そしてここでは、政策過程の時系列的な追跡が、初めての試みとして、なお十分有効である。

戦後の国の予算編成が1952年度に積極財政でスタートを切るのに合わせて、農林省は終戦直後の45年に一度挫折した八郎潟干拓調査を、改めて開始した。そして翌年度以降、国が地方行財政の合理化、地方交付金制度の改定、総じて財政緊縮へと急速に舵切りを進めるに至って、県も干拓推進に舵を切り、57年度の国の復活予算で干拓着工が実現した。その間、県の財政は赤字に転じており(53年度)、ついには財政再建団体に指定された(56年)。その直前に県は、緊縮的で事業を絞り込んだ「県総合振興5か年計画」を策定したばかりであったが、いまや国の「指定事業制」の適用により、国庫補助なき自主的な経済振興策をとることは、現実的に不可能となった。県が、県組織圧縮の最中、国の農政の基本方針の転換(59年、増産から「生産性向上」・「農工所得の均衡化」へ)を機として捕らえ、八郎潟干拓課を設置したのは、その翌年60年のことであった。すなわち、財政上の余力がなく国の制約にも縛られた県は、八郎潟に関わる漁民や沿岸零細農の長年の貧困問題を、国の事業で打開する道を選んだ、あるいは選ばざるをえなかったのである。県は、この60年に国に対して行った、干拓地の自治関係についての意見表明でまさに、県が財政負担を一切負わぬ形にするよう要望したのであり、64年にも県議会が、周辺町村の意向を汲んで、同趣旨の要望を決議した。このように、大潟村植民政策の中央集権的なファイナンス・施行システムは、日本の集権的な財政システムと、その枠内で行動する県の「下から」の動きによって生み出されたものでもあった。したがって内地植民・地域政策を体系として捉えようとする場合には、日本行政の「縦割り」そのままに農政との関連だけを捉えるのではなく、諸管轄を総合的に、また国の施策だけでなく地方の政策との関係を、とりわけ全体的な行財政システムの枠組みの中で立体的に捉えること——本研究がナチス以前のドイツについて試みたように、あるいはむしろ、19世紀末のドイツで構築された農村地域政策論がそうであったように——が必要である。

<引用文献>

- 1) 増田寛也編著『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社、2014年。
- 2) 拙稿「大不況期ドイツ社会政策学会における農村地域政策論」小原豊志・三瓶弘喜編『西洋近代における分権的統合 その歴史的課題』東北大学出版会、2013年、3~40頁。
- 3) 代表例はBaier, Roland, Der deutsche Osten als soziale Frage, Köln/Wien 1980.
- 4) 農林省構造改善局編『八郎潟新農村建設事業誌』農業土木学会、1977年、106頁。
- 5) 例えば宮田正植他『ゼロからの自治』公人社、2012年。

5. 主な発表論文等

[学会発表](計1件)

- (1) 長井栄二「世紀転換期ポンメルン州の地域開発政策——第一次大戦前プロイセン農村地域政策の体系把握のための一試論——」経済空間史研究会、2019年。

6. 研究組織 なし

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。