

16

地域開発分野研修コース見直し検討会報告書

JICA LIBRARY



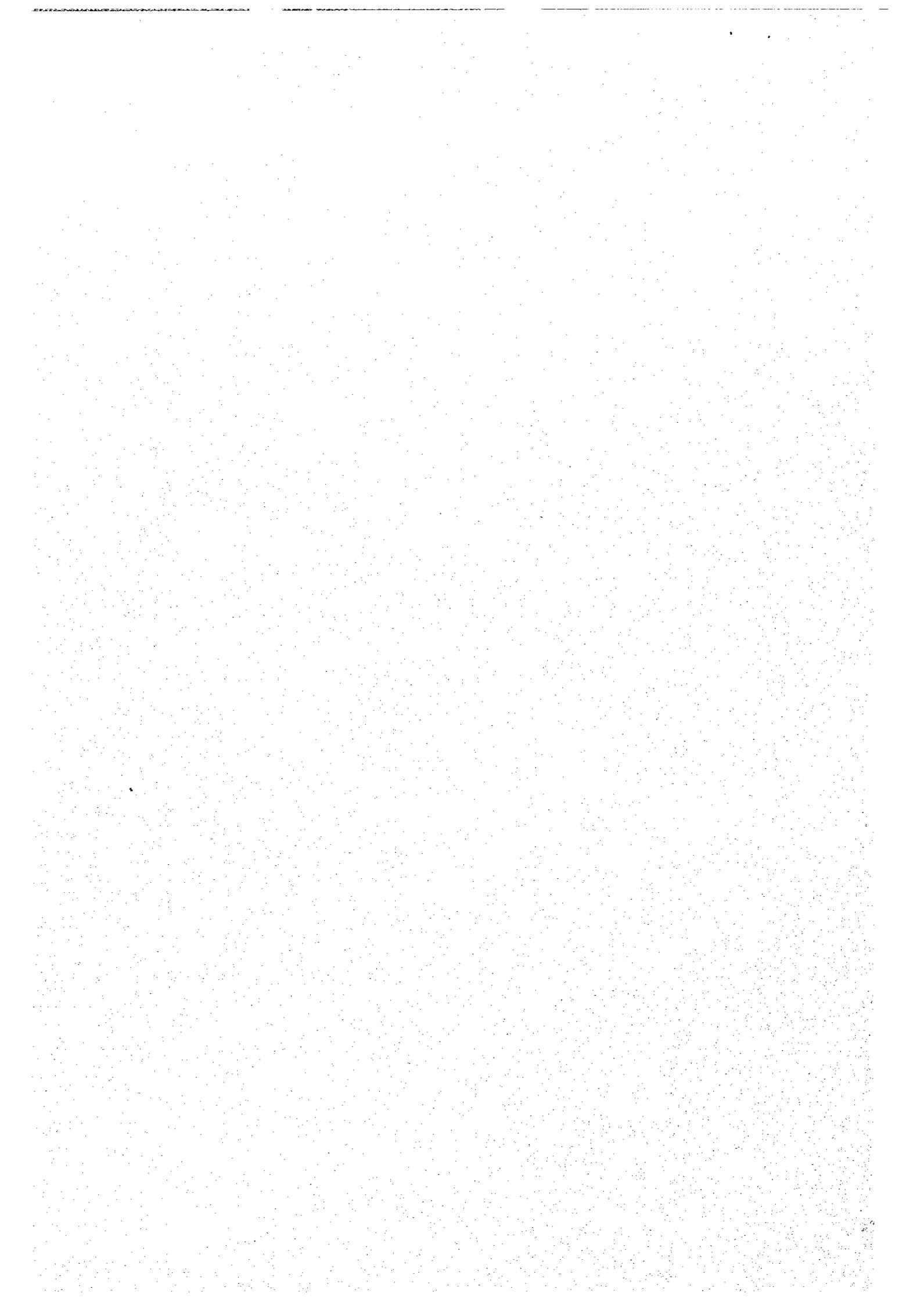
J1160206(7)

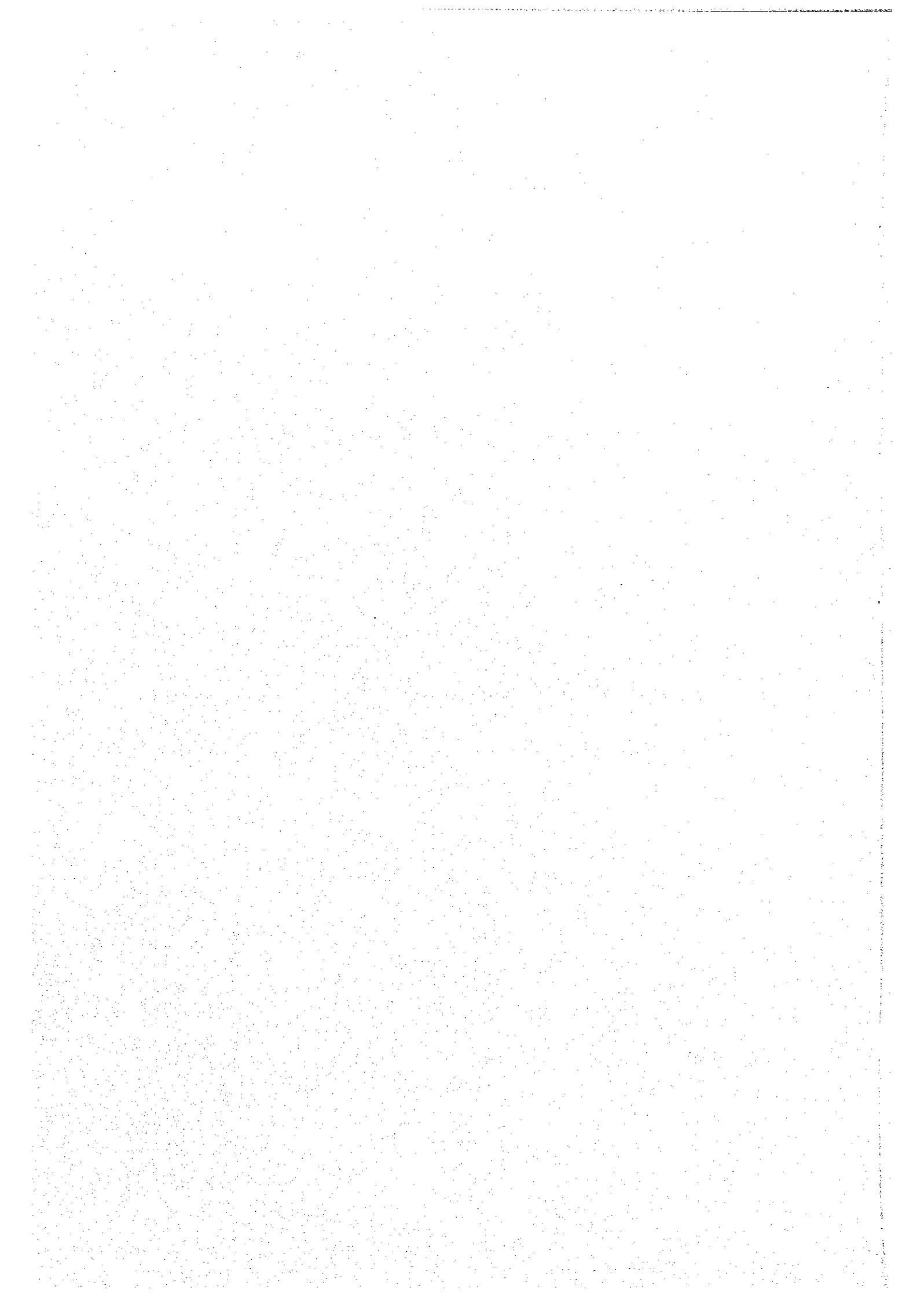
平成12年6月

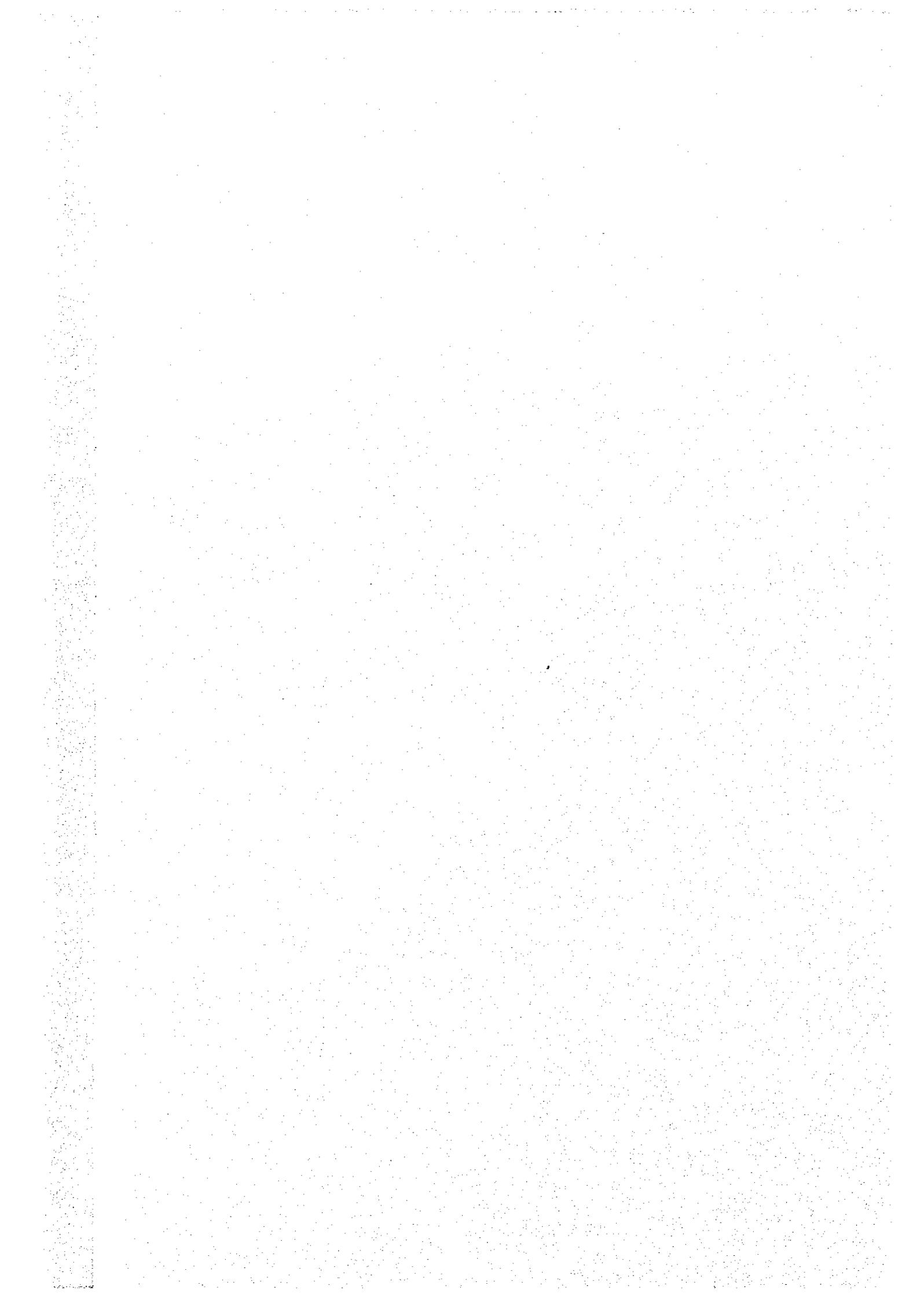
国際協力事業団
 北海道国際センター（札幌）

北
 JR
 007

LIBRARY







序 文

近年、多くの開発途上国において地方分権化の推進が大きな課題とされている。この流れは、途上国における地域開発のあり方およびその手法に大きな変化をもたらしているといえる。

国際協力事業団北海道国際センター（札幌）は、本センターの分野特性である地域開発分野における研修コース見直し検討会を平成10年12月に発足し、同分野研修コースの内容がより現地ニーズを反映したものになり、かつ一層効果的・効率的に実施されるための具体的提言を行うことを目的として様々な角度から検討を行ってきた。

本検討会の中で、主に注目されるべきは日本の供与すべき技術として「効果的な運用システム（Efficient Management System: EMS）」の概念を提起した点にある。この「効果的な運用システム」は、北海道を中心とした日本の地域開発の成功要因について議論がなされる中で生まれた概念であり、日本がどのように外来の制度や技術をその土地土地の文化的・歴史的な背景と調和したものに現地化してきたか、その成功した制度や技術の現地化を整理して運用システムとして自覚化したものをいう。

この「効果的な運用システム」は、今後の地域開発分野研修コースで重点をおいて供与すべき技術であるといえよう。

なぜなら、この「効果的な運用システム」は日本の社会により多く内在しており、日本に来日し有識者との議論や視察などを通じ日本の実社会を教材とした研修で初めて認識しかつ実感することができる技術リソースであるからである。この点において、国内における研修事業の意義に合致するものである。

また、日本は非ヨーロッパ諸国の中で最初に「卒業」を成し遂げた開発途上国であり、ヨーロッパ諸国を中心に存在する既存の制度・技術をいかに地域の開発に活かしたかという「運用の妙」は日本に多く存在しており、その技術リソースこそ途上国が欲しているものであるといえる。よって「効果的な運用システム」に焦点を置いた技術協力は、非ヨーロッパ諸国である日本が求められている途上国への知的的貢献に大きな役割を果たすことが期待できると思われる。

以上のように、本報告書に盛り込まれた内容は非常に示唆に富んだものであり、今後この提言を契機にして、関係者の中で議論が深まり、新たな認識が共有され、同分野の研修コースの質的向上に繋がれば幸いである。

最後に、本報告書の作成にあたり主査の坪井教授をはじめとする各委員の方々からいただいたご尽力に深く感謝を申し上げますとともに、貴重なご意見をお寄せ下さった関係機関の方々にもあわせて御礼申し上げます次第である。

平成12年6月

国際協力事業団
北海道国際センター（札幌）
所長 小森 毅



1160206 [7]

目次

序文	i
目次	iii
検討会実施概要	iv

(総論)

第1章 総括	小森 毅 1
--------	--------

(地域開発とは何か?)

第2章 地域開発の教訓と農業政策	谷本一志 9
------------------	--------

第3章 日本の住宅政策にみる地域開発における「政策」と「運用」の役割 —地域開発コース研修プログラムの視点として—	瀬戸口 剛 22
--	----------

第4章 「開発と環境」に関する地域開発分野研修の見直し —研修における知識創造活動のあり方—	平木 隆之 33
---	----------

(地域開発の実際)

第5章 「地域開発計画管理セミナー」コースの特徴と課題	花井 尚彦 相馬 弘明 53
-----------------------------	-------------------

第6章 研修員送出し側の問題点 —インドネシア国別特設コースの経験から—	花井 正明 71
---	----------

第7章 「NGO との連携による参加型村落開発コース」研修について (大坂国際センター)	武田 長久 76
---	----------

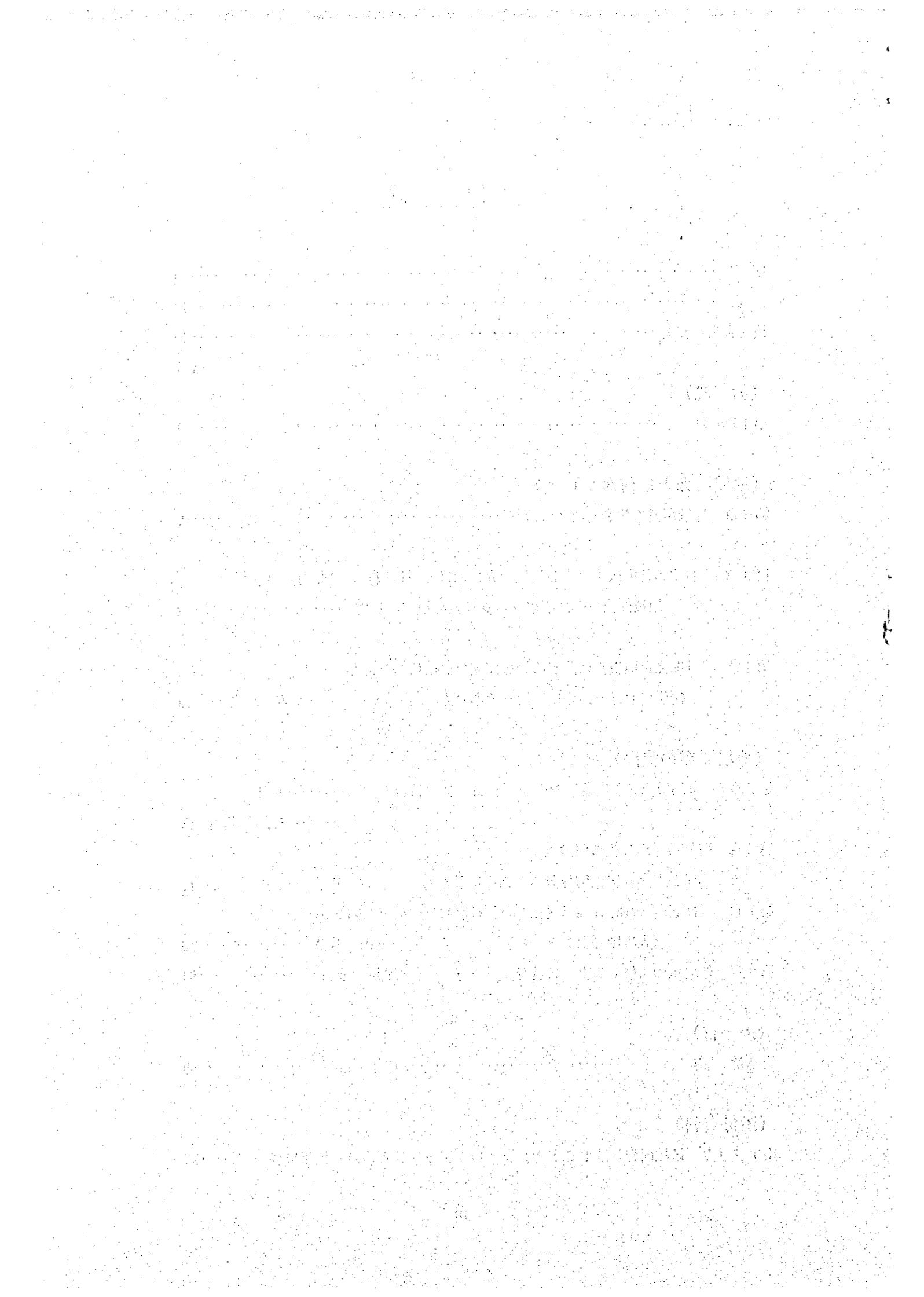
第8章 他地域の研修センターの特色	坪井 善明 84
-------------------	----------

(提言)

第9章 提言	坪井 善明 89
--------	----------

(添付資料)

南アフリカ「地域開発行政セミナー」フォローアップ調査の調査結果概要	99
-----------------------------------	----



検討会実施概要

1. 目的

地域開発分野における研修コースについて、途上国のニーズを反映した内容にし、かつ一層効果的・効率的に実施するための具体的提言をすることを目的とする。

検討会においては、既存の研修コースの形態、類型区分、目的、対象者ならびにカリキュラムを、コース間の重複・欠落及び途上国ニーズへの適応の観点から見直しを行い、また途上国のニーズに応え、かつ日本の地域リソースを十分に活用するためのコースの改善及び新規コースの開発についても検討し、今後の当該分野の研修コースの計画・実施に反映されるような提言を行うこととする。

2. 実施スケジュール

以下の日程で第1回から第9回の検討会を実施した。

第1回	平成10年12月4日（北海道国際センター）
第2回	平成11年1月21日（北海道国際センター）
第3回	平成11年2月17日（北海道国際センター）
第4回	平成11年3月18日（国際協力総合研修所）
第5回	平成11年4月22日（北海道国際センター）
第6回	平成11年5月20日（北海道国際センター）
第7回	平成11年6月18日（北海道国際センター）
第8回	平成11年7月29日（北海道国際センター）
中間報告会	平成11年9月27日（国際協力総合研修所）
第9回	平成11年12月9日（北海道国際センター）

3. 実施体制

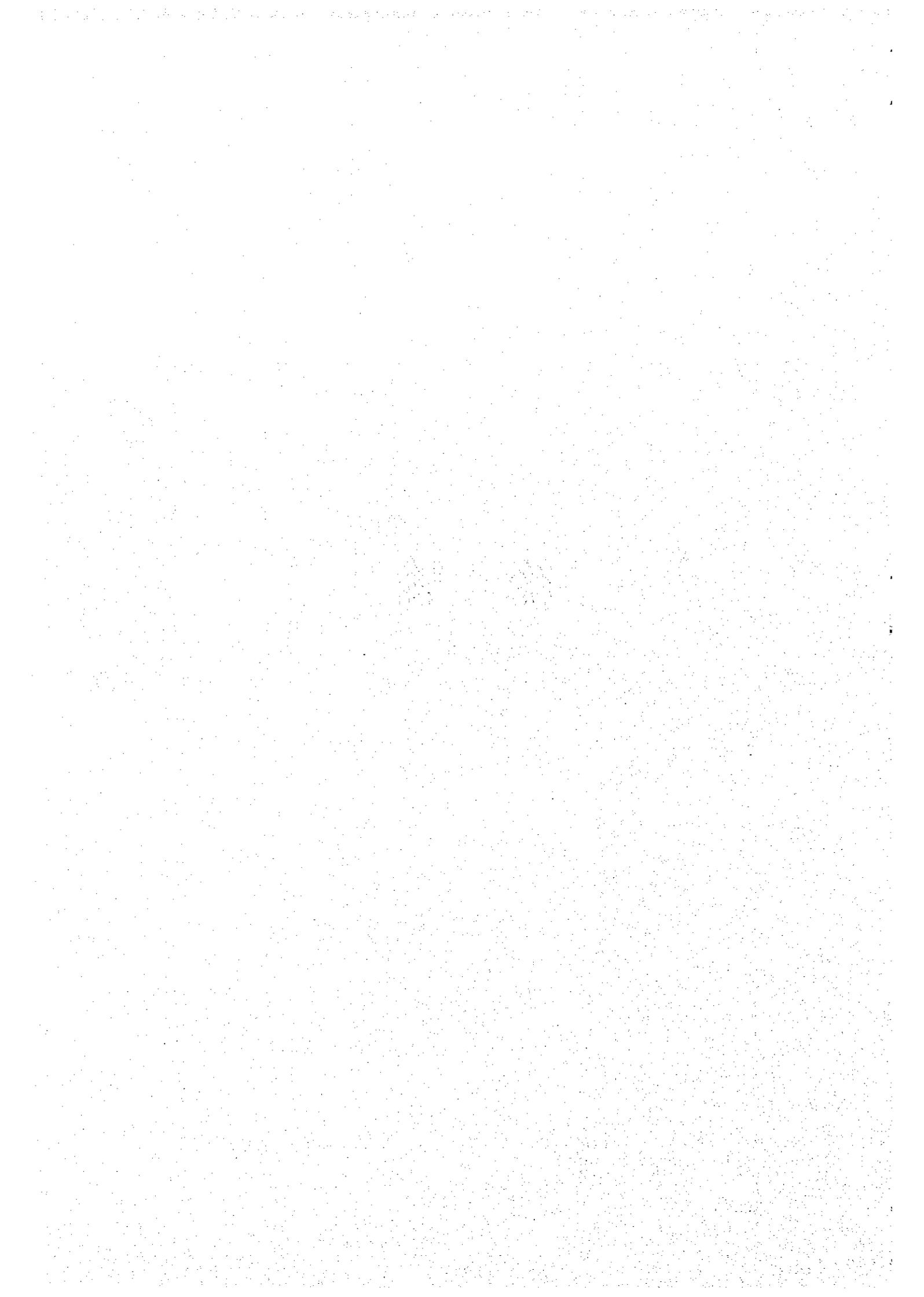
(1) 検討委員

坪井 善明	早稲田大学政治経済学部教授 (主査/総括)
谷本 一志	北海道東海大学国際文化学部教授 (農業・農村開発)
瀬戸口 剛	北海道大学工学部助教授 (都市計画)
平木 隆之	北海道東海大学国際文化学部助教授 (開発と環境)
池田 憲二	北海道開発局国際室長 (開発行政: 99年3月まで)
花井 尚彦	北海道開発局国際室長 (開発行政: 99年7月より)
相馬 弘明	北海道開発局国際室調査専門官 (開発行政: 99年4月より)
花井 正明	国際協力事業団国際協力専門員 (開発計画)
武田 長久	国際協力事業団国際協力専門員 (開発行政・村落開発)
小森 毅	国際協力事業団北海道国際センター(札幌)所長 (研修計画)

(2) 事務局メンバー

水落 俊一	国際協力事業団北海道国際センター(札幌) 業務課長
曳地 和博	国際協力事業団北海道国際センター(札幌) 業務課長代理 (99年6月まで)
菊地 智徳	国際協力事業団北海道国際センター(札幌) 業務課長代理 (99年7月より)
木全 洋一郎	国際協力事業団北海道国際センター(札幌) 業務課職員 (99年3月まで)
石亀 敬治	国際協力事業団北海道国際センター(札幌) 業務課職員 (99年4月より)

總論



第1章 総括

小森 毅*

1. はじめに

地域開発分野研修コース見直し検討会は98年12月4日に、早稲田大学教授坪井善明先生を主査に、北海道東海大学教授谷本一志先生、同じく北海道東海大学講師（現助教授）の平木隆之先生、北海道大学助教授の瀬戸口剛先生、北海道開発局国際室の池田憲二室長（99年4月からは相馬弘明調査専門官、加えて99年7月からは後任の花井尚彦室長）、JICA 国際協力専門員の花井正明専門員、武田長久専門員、そして私、JICA 北海道国際センター（札幌）所長の小森毅の8人を正式な委員として発足した。

98年12月から99年11月まで毎月一回ずつ（夏休みは除く）検討会を開催するとともに、3月の第4回検討会を東京市ヶ谷で開催し、他のJICA 研修センターの担当者にも出席してもらい、各研修コースの内容もヒヤリングした。さらに9月には中間報告会を再び東京で開き、3月に出席願った他センター担当者を含め関係者に中間報告を申し上げ貴重なアドバイスを頂いた。

そして、99年2月には南アフリカ現地調査に坪井主査、平木委員がご出張頂いた。残念なことに、当初予定していた中央アジアへの現地調査は、キルギスにおけるJICA 調査団員拉致事件により、安全が確実に確認できるまで技術協力要員の新規派遣は見合わせることになり不可能になった。

これまで討議してきたことは主に4点に要約できる。

第一に、地域開発とはそもそも何なのかという根本的な問題を議論し、各コースのコンセプト（主眼）は何かを検討した。

第二は、地域開発分野の研修のうち6センター21コースを選択して総括的な見直しを実施した。

第三に、北海道開発局が研修受け入れ機関となって北海道で実施されている地域開発コースの特徴と問題点をあぶりだした。

第四に、全コースを通じて研修がよりよく実施できるように、個別な様々な問題を検討し改善案を提言した。

以上のように本検討会ではJICA 事業の根幹に係わるような極めて有意義な検討がなさ

* 国際協力事業団北海道国際センター（札幌）所長。

れており、ここに今後の業務改革・改善の一助に資すべく、総括を以下のようにまとめるものである。

2. 地域開発とは何か

途上国における地域開発のニーズ把握のためには、そもそも「地域開発とは何か」についての明確な概念の再確認が必要として、この問題から検討が始められた。

地域開発は狭義的には当該国の国家開発計画の中で如何に当該地域の特性を把握し開発するかであり、ノウハウとしては日本の各地域が有する開発のそれぞれのポテンシャルを如何に認識し発展させたかであろう。

そしてそのノウハウが抽出され、途上国のニーズに応じ類型化されれば研修にとって極めて有用と思料されたが、それはまた地域に固有な個別技術の膨大な量の検討を必要としたし、たとえ行っても意味のある類型化が出来るかは未知数であった。

それに固執するより日本、特に北海道が辿ってきた開発の過程をまず総合的に検討しようとして各委員より担当分野に応じ、まず北海道開発の過程が紐解かれ、次に地域開発関連コース実施の各センターより日本各地の開発にかかる取り組みが紹介されるとともに、在外での経験も披露された。

その結果、北海道及び日本の地域開発の特色が以下の通り浮き彫りされた。

3. 地域開発の取り組み

1) 北海道における地域開発の取り組み

北海道は、開発途上地域から先進地域へ、130年という短期間で急速に変貌を遂げた。それは、農林水産分野、石炭等エネルギー分野、鉄道・道路・港湾・通信等の経済インフラ分野、上下水道廃棄物処理等の社会インフラ分野等の各分野における急速なる開発の歴史であった。それぞれの分野では様々な試行錯誤が繰り返されたが、類型化してみるとそれは以下のような現場における問題解決の歴史であり、しかも、現場の問題を見過ごさず自分の問題と考え、行動した、いわば参加型意識を持った各先人達の歴史といえる。

イ) 現場の問題を認知し、それを解決すべき課題と認識（警告）した。

(市民農民漁民等一般人、マスコミ、研究者、行政)

「例：北海道の住宅は明治以来の移住者が出身地の様式をそのまま持ち込んでいたため非常に寒い住宅で、昭和22年、初代民選知事として誕生した田中敏文知事は重点政策課題の一つに寒冷地用住宅の建設促進を提唱した」(例は第3章瀬戸口委員の報告より)

ロ) 問題解決にむけ政策(法的措置)策定、予算措置、技術導入が図られ、現場の問題解決優先が心掛けられた。(行政、研究者、企業)

「例：同田中知事は、生活文化の確立なくして総合開発は期し得ないとして、昭和28年に北海道防寒住宅建設等促進法を公布、国の財政支援を防寒住宅の建設等のみならず試験研究機関や普及事業団体にまで総合化した。これは、防寒住宅の目的や意義付けのみならず、現場で物事が円滑かつ迅速に実施されるように技術的方策や普及方策にまで配慮がなされたものであった」

ハ) 問題解決の取り組みに向けて、政策、予算、技術が現場でどの様に投入されるべきか、各担当部局の階層に応じ、条例、規則、要領、マニュアル等が策定され、各部局が調整と連携を取りながら、しかも常に現場重視の視点に立ち、「効果的な運用システム」が構築された。

「例：防寒住宅普及としての技術は、北大と道立研究所が現場より種々問題点を吸い上げ試行錯誤の結果開発すると共に、道庁は1)建築指導センターによる啓蒙、2)住宅供給公社を通じた販売体制の確立、3)公庫融資の上乗せという経済支援、を実施すると共に、民間は建築士会を通じ施工技術を普及し、ここに防寒住宅の研究、生産、啓蒙、販売、財政支援等の効果的なシステムが構築され、極めて短期間に北海道の住宅事情は一変した」(行政、研究者、企業)

二) 「効果的な運用システム」の下、環境に配慮しつつ、地域の特性が磨かれ、経済活動の活発化により、生活・文化等の向上が達成された。(一般人、企業、研究者、マスコミ、行政)

もちろん総てこのように順調に開発がなされた訳ではない。中央政府の政策のもと無理矢理開発させられた結果、生活・文化が犠牲になった負の部分も存在したし、入植のための技術導入を受け付けなかった自然の厳しさもあった。予算投入の失敗例もあったろう。

しかし、130年という短期間でこの積雪寒冷の北海道の大地を、180万都市札幌を擁し570万道民が極めて良好な生活を可能ならしめるまで開発した背景には、以上のような、現場の問題を常に自分の問題と考え行動した関係各層の参加型思考・行動が厳然と存在したことは、紛れもない事実である。

2) わが国における他の地域開発の取り組み

北海道の地域開発は国家プロジェクトとして位置付けられ、稲作中心の村落文化で育った移住者が行政や資本家との共同作業によって、それまでと全く異なった大地の開発が試行錯誤により進められたため、行政主導の開発との側面が強い。他方、稲作による村落開発から出発した日本の他地域の開発は、村民による参加型自治意

識による地域開発が基盤となっているため、現場の問題解決を何処（行政、企業、研究者、一般人）が主体的に担ったかは北海道とは異なっている。

しかしながら開発に係る現場の問題は、人、金、物、が効果的に働かないと決して解決されず、関係者全員が参加型意識・現場優先の意識（たとえマスコミ等の世論によって始めは無理矢理持たされたとしても）を持ち、現場での問題解決にむけた「効果的な運用システム」を構築して対処するという開発の取り組み方は何処も同様であり、これが日本の地域開発の特色であることが確認された。

4. 「地域開発」の概念規定

上記3. を参考にし、しかもアカデミックな評論の観点ではなく、現場での問題解決が行政上求められる研修員への支援という実務上の観点から、敢えて簡潔な表現が心掛けられた結果、「地域開発」とは以下の通りに収斂出来た。

「政策（法的措置を含む）と技術の力により、現場での効果的な運用システム（予算措置含む）の基で、環境と調和が取れ（自然の回復力、浄化力の範囲内）、国の開発計画の下で地域の特性を最大限生かしつつ、地域住民の生活・文化・教育・医療の向上を目指す経済を中心とする人間活動の総体」

5. 途上国の地域開発の現状

上記4. の概念に JICA の在外における技術協力実施上の経験や、これまでの研修員からの情報を付加し、途上国における地域開発の問題点を勘案すると、程度の問題はあるが、以下のように整理できる。

- 1) 政策（法的措置）が無い。
- 2) 技術力が無い。（農林水産、鉱工業、社会・経済インフラ等）
- 3) 政策や技術は有るも効果的な運用システム（予算措置含む）が無い。
- 4) 環境と調和が取れない。（環境破壊、公害等）
- 5) 国の開発計画と地域の特性が合わない。地域の特性が不明。
- 6) 生活・文化・教育・医療が満足されない。（貧困）
- 7) 有効な経済活動（地域産業、家内産業、サービス業等）が無い。

6. 途上国が解決すべき課題の把握（ニーズ把握）

上記5. の当該項目（もしくは複数項）の現状と問題点を把握すると共に、当該課題の背景、原因、メカニズム、レベル等を検討し、望ましい開発（問題解決）に向けた着実な活動への支援が我々に課せられたニーズであろう。

しかしながら、実社会では各項目が複雑に絡みあっているためと、そもそも問題視しようとする意識がないため、現実問題として途上国自身でも以下のように開発のニーズ把握は難しい。

1) 課題としての認識がない：「効果的な運用システム不在」

(政策や技術が有れば、敢えて運用システム等構築しなくても自然と運用されるとして、その必要性の認識がない。また、政策者は、運用は現場の問題とし、現場は政策が悪いからとして、現実の問題があっても運用システムの必要性に想いが至らない)

2) 認識は有るも取り組み方が不明：「政策」、「技術」、「有効な経済活動」の欠如、「効果的な運用システム不在」、「地域特性不明」、「環境破壊・公害」

(例えば政策や技術等が必要だと認識していても自分達のレベルをアップするための具体的な取り組みが分からないのが途上国。先に進み、振り返ってみて初めて効果的な取り組み方が分かるものである)

3) 認識は有るも自分の問題との意識がない：「効果的な運用システム不在」、「環境破壊・公害」

(政策や技術の現場における効果的運用や、環境への取り組みの必要性は観念的には認識していても、それは自分の問題ではないとして放置するため、結果的に現場の問題が解決されない)

4) 余りにも大き過ぎる課題のため焦点が絞れない：「環境」、「貧困」、「地域特性」

7. 途上国が必要な日本の地域開発の経験の把握

以上を勘案すると、途上国が求める地域開発分野の研修技術と日本の地域が供与し得る同技術のマッチングのために、これまでの対応に加え以下の項目の実施が必要である。

1) 課題としての認識のない「効果的な運用システム」は、その重要性を地域の具体例に則して紹介し、現場で取り組むべき課題であると強く訴え理解を求める。

2) 取り組み方が不明な課題（「政策」、「技術」、「有効な経済活動」の欠如、「効果的な運用システム不在」、「地域特性不明」、「環境破壊・公害」）は、以下で対処。

イ) カントリーレポート討議等を通じ先方の状況（問題の背景、原因、メカニズム、レベル）を把握した後、類似例を提示しながらそれぞれの項目、分野に応じ地域のノウハウ（取り組み例）を地域内の技術リソースを駆使して紹介する。現地事情に明るい帰国専門家、JOCV・OBの活用や同様コース実施の他センターとの連携・技術ネットワーク相互活用も必要。

なお、地域開発のうち、特に特性開発ノウハウについては、途上国の参考とな

る地域の取り組み事例を積み重ね、類型化を目指すことは今後 JICA の他のスキームにも活用できると思料され今後の課題であろう。

研修事業を契機として顕在化した地域の特性開発のノウハウを在外においても専門家や開発調査という形で大いに駆使してほしいと強く願うものであると共に、JICA 全体として地域ノウハウを活用できるシステムを早急に構築する必要がある。

ロ) 途上国がわが国に求める技術は前述のように概念的には至る処に存在するが、それを認識し、研修員に分かり易いように加工し、受け入れ易いように表現出来る技術リソースが強く求められており、地域発の国際協力の推進のためにも、そのような技術リソースを国際協力地域客員専門員として JICA センターが委嘱する。

ハ) コースに先立ち、JICA 事務所や調査団等を通じての先方の状況、レベルの把握は極めて効果的。ただし、途上国側は我々が求めるような把握が出来ているとは限らないところ（経験を積んで初めて分かる状況把握のノウハウがある）、事務所を通じて行う場合でも、受け入れ先作成の質問調査事項を送付することが望まれる。また、それは各講師にとっても当該分野の彼我の違いを知るために、極めて有効である。

ちなみに、問題の状況（背景、原因、メカニズム、レベル等）の的確な把握は途上国でも日本でも難しく、これが的確に把握出来れば、半ば解決したも同様なほどである。

二) JICA は現在地域別体制を導入し、在外現地におけるニーズの把握とその対応には研修員受け入れ事業を含めた技術協力の総力で対処する方向が打ち出されており、上記ハ) の状況把握も当該国に対する国別状況把握の一環として、専任の現地人 JICA スタッフ配置等在外での対応が強く望まれるし、JICA 本部の各地域部においてもかかる状況把握は必要であろう。

3) 解決せねばならない問題であるとの認識は有るものの、自分が考えるべき問題であるとの意識がない「効果的な運用システム不在」「環境破壊・公害」については、「現場の問題を自分の問題と考えた」わが国地域の参加型思考と行動が日本を発展させたことを紹介し、「自分の問題ではない、関係ない」とする意識が社会の発展を阻害することをアドバイスし、本国に帰国後、具体的な計画を作成し参加型意識の当該国への普及を依頼する。

4) 余りにも大き過ぎる課題（「環境」「貧困」「地域特性」）については、何が問題なのか研修員も、従って日本側も不明な事が多いが、これは、研修参加者全員による自国の状況紹介と対話や意見交換を実施することにより問題が抽出されることが多い。先にも述べたが具体的な問題の状況が抽出されれば、半ば解決したようなもの

で、研修事業の大きな成果の一つは参加者全員が研修から「開発」のためのヒントやアイデアを学べることであるし、逆に、学べるような研修を心掛けねばならない。日本の開発は参加型意識を住民のみならず行政のかなりの部分が有してきた結果の開発であるが、その部分を NGO に依らざるを得ない途上国の模索の経験は、住民参加という観点から、これからのわが国にとって極めて重要な示唆に富むと思料され、我々にとっても今後重要な「研修」になるであろう。

8. 参加型意識と効果的な運用システム

- 1) 本検討会を通じ地域開発にとって重要な二つのキーワード「参加型意識」と「効果的な運用システム」が浮き彫りにされた。しかしこれは地域開発にとって全く異なる二つの要素ではない。

「参加型意識を持ったどの階層（行政主体、企業主体、市民主体等）が、いかに効果的な運用システムを構築するか」によって、地域開発の方法・性格を異ならしめるような、二つの重要な要素なのではないだろうか。

従って、「どの階層が自主的に動き、現場で効果的な運用システムを、どの様に構築すべきか」にかかる十分な検討の無い開発援助は、その効果が疑問視されるほどの重要な要素と言って過言ではなく、それは当該国（地域）の歴史、文化、社会等により異なると思われるが、途上国のニーズ把握や我が方の対応ぶりもこの二つの要素にも十分なる検討が必要である。

- 2) さらに重要なことは、この二つの要素の効果的事例はわが国社会により多く顕在するもので、JICA の他の技術協力のスキームを駆使しても、在外で先方に提示することはなかなか難しく、研修員受け入れ事業によって、生きたわが国の実社会を一つの教材として提示する方が極めて効果的と思料されることである。従って、JICA の技術協力事業は在外と国内の役割分担が効果的に機能して初めて完結するということであり、研修事業関係者のみならず JICA 全体として、日本国内における技術協力ノウハウに目を向け、その活用システムを早急に構築する必要がある。それはまた、これまで技術リソースの供給を主として各省に依存してきた JICA にとって、その発掘・育成に取り組む一つの指針とすべきと思料される。
- 3) また、分野を特定して各途上国の「運用システム」のあり方を調査する事や、わが国の効果的な運用システムのあり方をコンサルタント等を活用し顕在化することは、今後の JICA 事業に大いに資するとともに、日本という「国のかたち」が JICA をして初めて明確に再認識できることにもなり、その意義は極めて大きいものがある。

9. おわりに

以上のように本検討会は大変有益かつ示唆に富む数々の検討を行ってきた。

地域開発分野研修の求める技術（ニーズ）と供与し得る技術（日本におけるリソース）とのマッチングに必要な概念整理がやっと初めて曲がりなりにも出来たのではないかと思料している。

ただし時間の都合上等もあり、各個別コースの的確なニーズ把握に向けた検討や、その結果としての明確なコンセプトの再確認、およびカリキュラム等に対する技術的な提言が十分に出来たとは言い難く、今後この概念整理の活用による各コースの更なるレベルアップが強く望まれる。

そして、この概念整理は地域開発分野のレベルアップのみならず、他の分野でも活用されるべきものであり、在外・本部・国内機関、で等しく共有されるべきと思料する。

—以上—

地域開発とは何か？

第2章 地域開発の教訓と農業政策

谷本一志*

1.北海道開発から学ぶ意味

北海道は、府県からの移住者・和人にとってみれば新天地であったから、府県のそれまでの経験は必ずしも役に立たないことが多く、試行錯誤しながらすすむしかなかった。府県の各地から移住してきて成り立った北海道の社会は、国内出身地ごとの異なる方言、衣食住などの生活習慣、生産技術の人々が集まって形成したものであり、そこでの文化接触とその融合の歴史はまさに重要な実例を提供している。

さらに、先住アイヌ民族との文化接触と、その後の変容過程を詳細にみることができる(注1)。130年というきわめて短期間にかなりレベルにまで地域開発を成し遂げたエリア・北海道の経験と教訓には、わが国の今後の社会も含めた文化変容のプロセスを考えると、重要な地域開発のヒントが潜んでおり、開発のあり方に関し重要なメッセージをわれわれに提供してくれる。

新天地であるがゆえに、過去の因習にとらわれることなく、新しい文化・技術受容に対して大きな抵抗はなかった。農業技術一つとっても、決して上からただ与えられたものではなく、一つの素材を提供されたにすぎない。亜麻やビートは「官」によって紹介されはしたが、それも試行錯誤の連続であったし、水稲やハッカ、除虫菊などもまったく当初は民間の経験の集積であり、菜豆類や馬鈴薯などは「官」で新品種を外国から入れたものの、これを採用し普及したのは、まさに民間であった(注2)。現場の知恵と努力とにより、改良につぐ改良が重ねられたものが実に多い。

府県から移住してきて、「生活を安定させたい、自分の土地を持ちたい、北海道で米を作り食べたい」など、そうした移住者の思いを「官」が的確に掌握し、その目的実現に向けて後方支援する。公的財源や後方支援を十分活用しながらも、民間や個人は自助努力を引き出し、向上心を刺激するという相互の補完関係と絶妙な役割分担とが、打ち合わせたわけではないが、結果として形成されていたのである。

「官」の実施したプロジェクトが実際に、農村現場でどう活かされ定着しているのかを「官」は確かめる必要があった。そのため、プロジェクトの検証結果がつねにフィードバック機能が発揮され、北海道開発において作動していた。北海道においては、府県の常識や在来の技術が通用しなかった

* 北海道東海大学国際文化学部教授。北海道国際センター(札幌)所管地域開発分野研修コースにて、講義「わが国における第一次産業と産業構造」を担当。

から、つねに「民」の試行錯誤とその改良が前提条件でもあった。「官」も、実施した効果を知りたかったし、それを知らずして次の手は打てなかったのである。従来の常識や府県での知識を、そのままではなく「改良・加工」し、場合によっては欧米技術すら入手して、新天地北海道で適用する不断の努力がおこなわれることになる。現場のフィードバックされてくる結果情報・反応と、一つ一つ確実に改善していく「民」の自助努力と創意工夫とがあり、それに呼応する「官」の新たな施策とがバランスよい回路となって機能したものといえる。

北海道開発では、国内資本が国内・外地に投資され、決して海外への資本逃避が起こさなかったこともまた大きい。殖産興業・富国強兵という国策が資本家にまで徹底させた、国家の求心力もまた大きかった。官民こぞって、国内新天地・北海道へ大々的な投資投下が傾けられ、それは国民的期待に支えられたものでもあった。

北海道開発の130年を、中央政府主導・「官」主導の130年と性格づけるのが通説であろうが、決して「官」主導のみで歩んできたわけではない。明治の開拓使当初はまさに官主導であったが、しだいに明治中期から戦時体制までの間は、闊達で意欲に富んだ果敢な「民」が北海道開発を主導したのであり、積極的に活用し「民」と「官」との相互補完作用のなかで、この一大プロジェクトが成し遂げられたのである。当然、「民」だけでも達成できなかったことは疑いないものの、いくら「官」が主導しても「民」がそれに呼応しなければ、決して北海道開発は成功しなかった。戦後になって、ふたたび「官」主導の色彩を色濃くしていくことになる。

また、弱小企業や入植者に対しては在来の高利貸資本の介入を排除し、政府が長期低利である自己実現のための制度金融を発動した意味も大きかった。同時に、生産者が産業組合を組織し購買・販売事業を共同で果たし有利販売の途を獲得したこともまた大きい。民間活力の活用と政府の絶妙のテコ入れ、これらが相俟って北海道開発がまさに絶妙のテンポとバランスとですすんだのではあるまいか。北海道開発の手法とその試行錯誤のプロセスについても、その一つ一つが開発途上国にとっての地域開発の一つの貴重な素材であり、130年という短時間に濃縮された一つの開発モデルである。

2. 内発性重視の地域開発

130年におこなってきた北海道開発政策は、途上国に対してもまさに画期的なモデルを提供するし、地域開発という課題について多大なヒントを有しているとおもわれる。北海道開発は、他に類例をみない世界に誇る「地域開発モデル」として評価されてよく、決して過小評価されるべきではない。当初、北海道にあって開発範囲は海岸地帯にとどまり、漁業やただ自然物を採種するのに限られていた。ようやく、出稼ぎ方式ではない北海道の内陸に向けた「永住」をめざし、真の意味での北海道「地域開発」が面的に展開されることになる。漁業開発としては、インフラがなくとも、

相当に早い時期から日本海・太平洋沿岸を舞台にかなりの頻度で海産物の採取活動がすすめられていた。

しかしながら、インフラ整備なくして内陸部には手がつけられなかったため、開発は後々まで残される格好になる。農業開発は、内陸未利用地への定住へ向けた模索が繰り返されていく。相対的な過剰人口を擁する府県の土族をはじめ、失業者や農村雑業層などが各地に多数滞留しており、それらが北海道移民の源流となる。同時に、北方警備の必要性もあり、その後も北海道の開発政策は、大きな国家プロジェクトでありつづけたが、やがて途中で国家主導から資本家を誘致する政策へと転換することになる（注3）。

さらには、北海道開発政策も1886年の北海道庁設置によって大きな転換期を迎えることとなった。それまでの官主導から民間活力導入に切り替えつつ、「民間資本併用」・開拓入地者の「自主性尊重」というスタンスに転換することになる。明治政府自身も民間資本の誘導策を採用したことになる。道庁長官には府県知事と大きく異なる権限が付与され、とくに1897年3月に公布の北海道国有未開地処分法による土地の処分権が与えられた。それを担当する殖民部（後に拓殖部）が設けられたことが大きなものとして挙げられよう（注4）。それを契機に、未開発地に再配分することで民間導入に切り替えたからである。

さらに、北海道開発のポイントとして、原野開墾と土地改良・社会資本整備（港湾・道路・橋など）がすすめられる。とくに、物流を中心とした輸送コスト低減を図るため、内陸路の交通手段の条件整備が不可欠となる。河川・橋梁・港湾・鉄道など、海路・陸路の拠点開発も並行してすすめられることになる。当時、拓殖計画の基本性格は、入植基盤としての土地払い下げとその基盤整備としての社会資本の充実とであった。

道路・港湾・鉄道などのインフラ整備も「物流」のための投資も「点から線」、さらには「線から面」への投資としての性格が強く、北海道の農林水産資源・鉱物資源など自然物採取・農林水産物移送としての物流ルートの充実として性格が強かったのである。先行投資としての社会資本の充実と投資環境条件の整備とは、ときの府県企業誘致の前提条件でもあった。

北海道開発を、また「TVA型構想にもとづく地域開発」という公共事業としての役割を指摘し、失業対策・救農土木事業の延長とする見方もある（注5）。とくに、開発政策の拡大は、もちろんわが国の戦時体制からくるものであり、それはまたロシアの計画経済やアメリカのニューディール政策、さらにはナチスドイツの国土計画などの影響も大きかったとみられる。むしろ、戦後になってから、再び民間活力から脱し政府主導の色彩を強めたと見ることはできるのではないか。

戦局の深刻化は、しだいに未開発原料の開発促進にエネルギーが注がれ、国防上からも国土利用・人口分布の分散化・産業配置の適正化を実現しなければならなかった。そうした政府主導の国策とともに、上から「笛吹けど踊らず」という性格のものではなく、それに呼応した民間投資意欲を最大限に活用した、一大国家プロジェクトであったとみた方がむしろ適切ではないか。また、北海道

開発を「長期に亘って辛抱強く、一貫した大計画を・・・強力に実行して北海道に『20世紀の奇蹟』を実現させる」(注6)のものであった。

官営工場や鉱山・炭山なども「官営」から、つぎつぎと「民間」へ払い下げられる。それ以降、民間活力に依存する方向へ転換されたとみてよい。「もう少し官営を継続し基盤を十分確立した後に移譲」(注7)すべきであったのかもしれないが、少なくとも官営工業は次々と民間経営に転換するなか、北海道開発への新たな道を模索したことになる。明治末から大正期にかけての資本家誘致は失敗に帰し、その後は多数の民間活力に依存することにした。個別経営では、開発不可能なところは政府の強力なスポット的施策、地下資源開発によらなくては地域開発は至難であり、それなくして手つかずのまま残されざるをえない。

広大な未墾地を有する北海道開発にあって、従来の北海道開発が一次産業開発と未開発資源の調達と府県への移送に重きをおき、北海道移住民の「人口定住」を第一義的には必ずしも考えていなかったのではあるまいか。つまり、開拓入地はさせたが人の「永住」を確立し保障するものでは必ずしもなかったということになる。資源調達とその移送のためのインフラ整備としての性格が強かったのである。北海道開発はいずれにしろ、天然資源確保・食料確保という生命線を保障するものとして、まさに国民的合意のもと、国家一大プロジェクトとしてすすめられた。しかしながら決して国家だけが笛を吹いたのでは断じてない。民間人がさまざまなおもいから手を挙げ、積極的にこの大プロジェクトに資本家も参画したのである。国家も、それに呼応して国営試験場を多数創設して盛んに新技術を開発した。

北海道移住には、「絶大なる夢と期待」とを抱いて土を踏んだ者も限りなく存在したはずであろうから。もちろん、府県で抱いたイメージとはあまりに異なる北海道の「現実」に絶望した者、そうではあるが帰るにも帰る道が閉ざされていた者、なかには府県での生以上の環境に大いに満足しさらに発憤する者など、まさにさまざまであったろう。夢が潰れて府県に再び戻った者も多かったが、何とか活路をみいだした者はここでさらなる新たな挑戦を試みることになる。

府県の農村から輩出される無土地の余剰労働を、あるいは蓄積された資本を有している有望な事業を求める新興企業家とが、新たに結びつくこととなる。広大な大地の開発を、民間人や資本家による「自主的開発方式」も平行して採用され、民間の開発意欲を活用し「民間資本」を地域開発に参画させ、そこに政府資金を注入する方式を採ったことになる。「民間活力」をどう活用し、どう刺激するかに焦点が移されたのであり、国家が民間に潜在するニーズにどう応え何を支援するかにウエイトがあったとみてよい。

明治以降、北海道開発は多大の民間資本・国家資本が投下されたわけであり、戦後緊急開拓が戦前開拓より遙かに劣悪な条件下で、こうした支援もなく失敗に終わったのは大いに異なる。北海道開発は、まさに住民参加(行政・資本家と開拓者との共同行為)による地域開発プロジェクトであったのであり、その住民の「自発性」をどう尊重し喚起するかにあった。その意味では、内発的

な発展性が内在し大きく作用していたのであり、「上からの開発」のみが強行されたものでは決してなかった。開拓者の自発性は同時に、じつは「村落の自発性」誕生でもあった。開拓者の自発性と開発意欲、貧困からの脱出意欲、とそのインセンティブを活用しようとした資本家による積極的投資との融合がしだいに醸成されていったのである。

適地の選定・開拓計画・移住者募集とその定着、投資者の勧誘と事業運営など、まさに多大な不確定要素を持ちながらも、国策としての側面支援を力に、行政のみならず投資家も果敢にハイリスクな北海道開発に力を注ぎ、投資したのである。それはまた自然条件が北海道とは府県とは大きく異なる「新しい技術」を必要とした。府県の経験を生かしながらも、府県のままではなく新しい「技術」と「手法」とですすまねばならなかったのである。当時としても、北海道開発以外にも投資効率・費用対効果の高い投資先はあったのではないかとみられるが、何が投資家を北海道開発に駆り立てたのであろうか。「愛国心」か、それとも「ハイリターンへの期待」か、さらには資本家といえども国に対し、それほどまでに「忠誠心」が強かったのか。いずれにしろ、同時に彼らに「国策」として北海道開発に資本を投下せしめた「行政の力」・「役人の手腕」もまたきわめて大きかったのではあるまいかと推察される。

開発地主は、自ら開墾資本を投じて農業経営を起業し、かかる体制を基礎として開発をすすめていったことになる。たとえば、畑作不況となる明治末から大正初期にかけて、畑作農業からの脱却とその転換に対して、多くの開発地主は多額の造田費を負担して活発な投資を実行している。たとえば、蜂須賀農場(北海道雨竜村)の場合にはさまざまな移民誘致、開墾関連投資をおこなってるほか、1897年には「河川ヲ利用シテ大灌漑溝ヲ開削スルノ計劃ヲ立テ爾後約拾萬圓ヲ投ジテ遂ニ工事ノ完成ヲ見」(注8)とあるし、松平農場(北海道鷹栖村)など多くの開発地主は自らも資金を投じて灌漑溝、用水整備・土地改良などの開発行為に対し、積極的に投資をしたのである。もちろん、開発地主のなかには、経営に失敗したり収益性のあまりの低さに落胆して資本を引き揚げるものもみられた。しかしながら、全体的に後退したわけではなく、しだいに未墾地開墾のウエイトを下げ、開墾投資意欲も減退するものの、むしろ既墾地取得に集中することになる。

北海道における未墾地開発は、大面積の処分を機軸におきながら既墾地に対して、26年から自作農創設維持事業がすすめられる。なお、未墾地に対しては北海道独自の土地政策が打ち出されたのであり、そこには土地収益性がつねに関連するし、開発地主のその後の生き残りの明暗を分けるのも、まさに土地条件であった。そこに対し、開発地主は多額の開墾投資をつぎ込んでいくことになる。後になるほど、劣等地が残り土地開発は国家的開発の色彩が濃くなる。開発当初は、優等地を中心に個人や団体、さらには資本家による「民間の力」による開墾というウエイトが高かったのである。

いずれにしろ、北海道特有の方法による土地政策が運用された意義はきわめて大きい。外地の喪失・領土の縮減により、敗戦直後は、北海道の日本のなかにも占める地位が一時的にであれ、きわめ

て高くなったということであり、大量の復員、引揚者を収容する必要に迫られたのである。国内のなかでも、とくに北海道は巨大な食糧基地であるし、雇用吸収する余地もあった。北海道に内蔵する諸資源を求めて、北海道開発がふたたび国家的課題となり、北海道開発庁行政へバトンタッチされ、北海道の未利用資源・開拓適地が注目されることになる。

国民経済を復興し食糧増産・人口収容を図るため、豊富な資源を内蔵する北海道の開発が重要な国家的課題としてクローズアップしてきたのである。わが国の緊急事態の打開に大きな役割を担う北海道の開発を積極的に推進するため、新たな行政機関が必要との判断から北海道開発庁が置かれることになる。ふたたび「国策として北海道を開発するという戦後の北海道総合開発の基本路線が敷かれたのである。資源略奪の場」としての北海道から、しだいに総合的地域開発の場と移行しつつも、しだいに総合的賦存量が漸減していく。そのうえ、米ソ冷戦時における北の恐怖とそのため「北方警備」としての政治的重要性もデタントのなかでしだいに薄れ、北海道の政治的位置づけも後退した。また、1985年以降の円高基調のもとで、海外の一次産品への依存強化と国際分業化の徹底との結果、しだいに北海道の経済的地位の減退と国民的支援の喪失となってあらわれてくることになる。

3. 低位定着性と高移動性

畑作を出発点として、早くから商品生産として発展していったが、それだけ激しい市況変動や産地間・経営間の市場競争に規定され、耕境変動とともに立地移動・産地の生成と消滅とが絶えず繰り返されることになった。個別経営の地縁的結合や血縁的結合なども、高移動性のため「連帯」が分断され、共同体的紐帯も希薄化せざるをえなかった。土地に対する執着も薄く、アイデンティティも確立しにくい構造にあった（注9）。自作農も小作農も、水田のように連作ができない畑作時代には土地収奪農業であり、土地が劣化するとまた別の新天地へ移動を繰り返した。つまり、「渡り耕作」としての性格が強く、より好条件のところを求めて転々と移動した。

とくに小作の場合には、傭下年限の期間がすぎると、生産力の劣悪な土地を手放し、他所の土地へ移動するという行動をとる者が頻発した。その意味では、定住性も低くきわめて社会的に流動性が高かったのである。それは米作導入によって少しは安定するものの、その後もほぼ同様の傾向であり、今日に至っても必ずしもこの性格を完全に克服したとはいえない。

また、一団地となった大区画圃場や散居制の村落形成も、そうした個別性をいっそう助長する結果となった。林野入会・財産区のようなメンバー共通の財産も形成できず、社会的移動の激しかったこの時期には、安定した人的関係は結べなかった。府県からイエ意識を持ち込んだとしても北海道において確立するだけの経済的基盤がなかったのである。財産区なしの行政区としての性格の濃厚な北海道の集落の構造とは、新来者が入地しても容易に隣接者として迎えてくれる土壌でもある。

とくに、畑作生産では後の水稲作のように共同的水利を利用する必要性がなく、共同体的紐帯が強まる必要性もまた存在しなかった。北海道における支庁別水田化率の推移をみても、入地・開墾により耕地面積が大きく拡大してしていくなかで「水田への転換」もまた急速にすすめられた。とくに、空知・上川においては早くからその傾向を示し、1926年において、水田化率はすでに空知33.5%、上川39.9%を占めるに至っている。それによって、共同体的メンバーシップは急速に高まることとなった。定着率も当然のことながらアップしたのである。

畑作と異なり水田の場合には、灌漑用水の確保が不可欠であることから、造田費や水利施設など先行投資が必要とされた。そこは総じて優等地であったが、水利支配を契機に社会関係が定着化していった。造田費補助の途もまだ開かれていなかった当初、開田するものは多額の費用を負担しなければならず、各人は土功組合設立にともなう組合負債と個人の造田負担が重荷となるわけで、畑作とは異なってそうした負担が土地に緊縛させる結果ともなっていくのである。

土地所有構造も、町村ごと地区ごとに異なるものであった。屯田兵村として出発して町村では自作農として展開できたし、また大農場制として地主小作関係が繰り広げられた場合でも、一村全域が一つの場合もあれば複数の場合もあった。大農場から外れ、そこに自作農が入植し点在することもあった。開畑・造田があらゆる階層によってすすめられたが、大農場開墾（農場主開墾や小作開墾）から自作開墾までの土地入手序列は、総体的にはそのまま地力差・条件差の序列となっていたとみられる。当時、自作農として入植できたものは、大農場主が優等地を配分されたあとに残されていた劣等地へ許されたものであった。なお、その後の農法転換や土地改良などによるが、そもそも圃場ごとに豊度差があり取り残された優等地をたまたま与るか、優等地に変換しうる余地だけは後々まで可能性は小さいながらも残されていたとみるべきであろう。

さらに、水稲作の展開をみると、当初の麦類・雑穀に代わって、水稲が大正後期から昭和初期にかけて急速なテンポで作付拡大している。農業生産が面的な土地空間のなかでおこなわれることから、彼らの生産・生活は地縁性に強く規定されたものに変容せざるをえなかった。とくに、昭和初期の労力不足と相俟って、農村経済更生運動には、共同経営・共同作業が広く奨励された。強固な統合力・凝集力が弱かった北海道の村落にあっては、産業組合やのちの農業協同組合へ結集したかたちの統合性、さらには中央政府への依存性を強めざるをえなかったのである。当時、産業組合は個々の農家にたいしての経営再建には十分な資金力がなく、そのほとんどは、銀行など民間金融機関に頼らざるをえなかった。

とくに、連続冷害・米価の暴落などがきっかけとなって、長期借入金返済できず、負債累積しオーバーローンとなり破産するものが続出した。自作農や個人地主のなかには、小作農に転落するものや夜逃げするものも多かった。水田転換と集約畑作という内包的拡大によって、しだいに農家の定着性は増大した。農家の蓄積の可能性も徐々に増大しつつあったが、冷害・水害などによる豊凶変動も大きく、一度打撃を受けると容易には立ち直れなかった。作期の短い寒冷地という自然条

件に抗して、自らの土地所有の有利性を最大限に発揮し、輪作体系を含む地力維持農法へ転換していくことになった。

4. 土地開発と農村組織化

□ 自作農創設と農地開放

農地についてみても、北海道国有未墾地処分法、民有未墾地処分法などにより土地が開放され、そこに次々と入地させていく形式を踏んだ。国有未墾地の大部分は「開墾牧畜もしくは植樹に供せん」とする土地であって、当初は処分法は貸付け・付与・売払い・交換の4種類とし、貸付けは無償と有償、売払いは競売と非競売とに分けていた。その後、土地の無償貸付けし一定期間内に成功検査を経て開墾に成功した者に対し、無償で付与するというものに変更したのである。これは富豪や投資家を大いに刺激するものとなる。

経営方式も、多くは当初の農場直営方式（プランテーション）から、のちには小作制大農場と自作農制とを併用して開拓がすすめられる。さらに、国有未墾地処分とその後の民有未墾地の処分においては、未墾地をそのまま所有させるのではなく、自作農に開放し入地させていく途をとる。もちろん、未墾地といっても以前に何度も幾人もが入地し、森林を伐採し鋸を入れたものの、定住するには至らなかった土地も多く含まれている。

北海道の農業開発は国有未墾地処分を基礎に、投機目的か財産維持目的に農地を所有し利用しない場合に対し、これまでの開発過程で2度の民有地処分を実施している。第1は、1926年からの第2期拓殖計画（内務省直轄事業）による民有未墾地開発事業がそれである。第2は、農地改革と並行して戦後緊急開拓による新規入植者募集のための農地買い上げである。前者は、20万1千haであり、後者は29万2千haの規模に及んだ（注10）そこには、共通して農地は有効利用するものであり利用しない場合には、引き上げうるものという原則が貫徹していたのである。

この民有未墾地開発事業の計画は、1927年より46年までの間に多くの未墾地を買収し、この間の20.6%は既墾地であったが、多くの未墾地40万7千haを開発促進のため5年据置き、25年均等償還という政府低利資金が融資された。これによって自作農が創設され戦間期の自作農創設事業と並んで自作化に大いに貢献したのである。その意味で、民有未墾地開発事業は、まさに戦間期の自作地化政策＝自作農創設維持事業と双璧の位置づけを与えてよい。北海道では、たとえ戦後の農地改革が行われなくとも、農地開放がなされたといっても過言ではない。

自作農創設事業の展開は、1934～38年、44～46年にピークとなるが、34年から「北海道土地購入資金」という名目で、府県に先んじて預金部資金が導入された。これにより、資金規模を増大させ急速に事業拡大を図ることとなった。北海道の土地開発を阻害している膨大な未利用地の利用を促進したという功績は高く評価できるのである。

戦前地主の小作争議とその後の土地売却、そこには個別農業者が農地購入とその開発に要する国家的資金も同時に用意され、経営者につぎつぎと積極的に融資されていく。つまり、自作農創設維持資金の登場でもある。26年の「自作農創設維持補助規則」から50年の農地改革までの25年間に10億円の融資をおこない、約100万戸の自作農を創設した実績は高く評価されるはずである(注11)。

北海道においては、農地政策の転換のなかりに自作農創設維持事業自体が位置づけられ、小作農場解体の手段として大きな役割を果たした。この事業は27年、北海道庁令をもって公布され、その後幾度の改正をみるものの、北海道独自の土地法を創定し展開させたことになる(注12)。

民有未墾地開発事業は、民有地の開放による自作農創設がすすめら、零細な自作農から大土地所有者まで所有権がしだいに金融資本に移行したため、ふたたび民有未墾地の開放・開発が必要とされるに至った。土地購入資金の貸付に関しては、現に北海道に土地を所有する者はその面積を通算して15町歩を越えないこと、新たに購入する土地価格は2千円を越えないこと、などが条件とされた。この資金の借入れに対し、借受人は連帯保証人を立てることとし、買入れ土地全部に対して抵当権を設定することとした。

さらにまた、大きな役割を果たしたものとしては、26年から46年までの自作農創設維持事業が挙げられる。これは北海道において民有未墾地開発事業と並んで、土地所有関係を根本から改変することになった。その創設価格において標準価格による価格抑制策を農地改革まで継続したことにある。つまり、農民的農地価格を堅持しつつ、自作農創設を実現したとみてよい。自作農創設維持資金に関する政府資金は道府県に融資し道府県がこれをさらに市町村、産業組合もしくは農事実行組合に、またこれらの団体を経由して個人に融資する方法がとられた。

5. 政府金融と農業投資

未墾地の開発をすすめるため、多くの政府金融が用意された。北海道の開発資金は一貫して道外つまり府県に仰がねば、いっこうにすすまなかったし同時に政府資金に頼らざるをえなかった。5年据置き、25年均等償還という政府の長期低利資金融資により、自作農創設を方向を打ち出すことになる。殖産興業政策のもとで、必要な資金の融資を金融機関を特殊銀行として設立した。横浜正金銀行(1880)、日本銀行(1882年)、日本勸業銀行(1897年)、農工銀行(1898~1900年)など、つぎつぎと設立をみた。農業分野のみならず、経済活動全般にわたって融資制度が創設され充実していった。それまでの明治中期までは、もっぱら膨大な高利貸資本の商人・質屋、さらには米穀商や肥料商などによる高金利金融がその中心であった。それに代わり政府資金が用意され、とくに農業金融は独自の金融領域として組織されていくことになる。特殊銀行は、かなり早い時期に整備された法律にもとづいて登場してくるが、その役割はきわめて大きくかった。

農工銀行は、北海道を除く各府県に一行ずつ設立され、おもに小口不動産信用に従事した。勸銀

はその親銀行として機能分担がすすめられていた。1900年に設立された北海道拓殖銀行は「北海道拓殖銀行法」にもとづく特殊銀行として設立された。戦後は普通銀行となるが、21年には「勸農合併法」の制定をみて、以後農工銀行全行が勸業銀行に吸収される。拓銀はむしろ独自性を強めながら、府県の農工銀行とはまったく異なる役割を果たすことになる。

当初、拓銀は大地主に対する貸付、農業関係の公共団体に対する貸付を主とする長期農業金融機関として活躍する。戦間期には急速に農業金融の分野から撤退し、とくに政府系金融機関（産業組合中央金庫のち農林中央金庫や戦後の農林漁業金融公庫など）や制度資金が急速に浮上し、しだいにそちらへ代替していく。基本的には、農業経営の資本を蓄積し、経営の集約化を図るには直接的な長期低利の融資が必要である。融資対象の源償却期間に見合う資金償却期間の設定、適切な据置措置、負担可能な金利水準などが考慮されねばならなかったのである。

中下層の農家に対する金融、しかもそれらの短期的な経営資本としての金融が、まだこの時期には必ずしも十分確立してはいなかった。組金融の「非営利性」・「指導性」の原則が、産業組合設立により政府の勸銀や農銀の対象外の下層農民に対しても、長期低利の政策金融が作動したのである。協同組合政策は、まさに日露戦争後に誕生した。この時期以降、政府による農業金融の構想は長期資金については、中央に勸業銀行を置き、地方に農工銀行がその不足を補うというかたちをとった。他方、短期金融については各町村内に信用組合を置き、その親銀行としての農銀が背後からそれを支援するというかたちであった(注13)。

勸銀による1902年の農業貸付の中味については、「開墾」が4割を占め、「植林事業」が2割、残りの4割は「耕地整理その他」となっている。資金需要127万8千円という全国総額のうちで北海道が24.4%を占め、早い時期からきわめて旺盛な民間の資金需要であったことが確認できるのである。大口の貸付は主として、北海道・東北など大地主に対しておこなわれた。地主自体が多くの生産的投資をおこなっていた。その後は、しだいに小口貸付となっていくものの、それは農業者貸付として地方の中小地主へとしだいにウエイトが替わっていくことに符合するものである。

こうした農業者貸付は直接的に農業生産力を高める長期資金として、大きな役割を果たしたことになる。北海道自体が限界的性格をもっていたことから、寄生地主制も撤退し早期に自作農体制を実現できたわけであるが、資本家も投資家として継続する条件が揃っていないことを気づき、農地の「売り逃げ」を敢行した。この時期における自作農民の優勢ということ自体、かえって北海道の農業経営の不振を裏付けるものでもあろう。

6. 農村組織化と協同組合

昭和後期になると、地縁を母体とした農事実行組合が名実ともに展開していくことになる。農会や産業組合の末端組織として機能的につくられた農事組合が基盤となった。負債整理や貯蓄の共同

連帯組織、各種事業の受容組織としての機能を補完することになる。さらに、開墾の進展によるその後の規模拡大と大面積のもとでの自己完結型の経営が展開し、イエ機能は徐々に希薄化していった。さらに、圃場の団地性や散居制の集落形態もそうした個別性をいっそう助長する結果となったものとおもわれる。

生産力自体が低いうえ資本蓄積も乏しかったことから、北海道の村落社会はきわめてフラットな関係、経済的脆弱性から強固な同族関係は形成されにくい状況にあり、その分だけ姻戚関係によって補完されざるをえなかったのである。「庇護」と「奉仕」という上下関係ではなく、むしろそこには平等性が大きく作用することになった。入植後、婚姻が繰り返され、分家が創設されたりすることで一時的に親族関係が形成されていった。しかし、それも長続きはしない。他所へ移動するものや離農するものなどが頻発し、親族・同族結合を維持・拡大することができず、むしろ弱体化していく。とくに、遠隔地へ移動した親族との関係は、より希薄化せざるをえなかった。そうした過程の繰り返しのなかで、むしろ目的合理的な結合原理が強く機能していくことになる。

外国の信用組合の模倣とされる産業組合をわが国の実情にマッチしたものに改変し、より広範な農民層をこの組織に動員することになった。信用事業のみならず、販売・購買などの経済事業と結び付くことがいっそう要求された。政府資金は、これを都道府県に融資し、さらにそれが産業組合や農事実行組合などの下部組織を経由して個人に融資される格好になっている。イギリスのロッジデール型消費組合に端を発するが、むしろ実態はドイツのライファイゼン農村信用組合に近い形で展開する。農業者を主体に、とくにわが国の戦前期産業組合に影響を与えたとみてよい。つまり、その底流には、小農経営を中心として自らの没落を阻止するために組織化したものである。それは、過渡的村落機能を媒介とする自作農維持のための協同自衛組織とでも表現できよう。

また、日露戦争後、資本市場の拡大は、水田造成と開墾資本の投下とを刺激した。それまでの畑作主体の経営から水田開田により、さらに土地改良・水利・暗渠明渠・河川改修などの土地基盤と水利関連の事業が付帯することで、一気に資金貸付を拡大することになったのである。元々、大口貸付・地主貸付とともに、定期貸付において農業者貸付が一貫して増大するものこのころである。同時に、土功組合（農業者が組織した土地・水利の整備組合）への貸付も増加していく。

産業組合・漁業組合などの産業団体への貸付も増加していくが、やはり土功組合への貸付は遙かに大きかった。政府資金の登場により高利貸資本はしだいに金融から排除され、金利の低い政府資金が利用されていく。農村の組織化と協同組合を中心に据えた農機具や資材の共同購入、農産物の共同出荷・販売などは有利販売するのに大いに貢献することになる。そうしたライファイゼン型の農村信用組合は、まさに北海道の農村において典型的に作動することになった。

今日的意味としての農協・協同組合の意義は、わが国においてかなり薄れたか変質してきたとみてよいが、当初の役割はきわめて大きく開発途上国への意味もそれだけ期待できる。とくに大きい役割は、商人や商系から農民を遮断し高利貸しから保護する意味があろう。協同組合は、そうした

商人による高利の金貸し行為を営む私的商人に対し農業者がそれぞれ個別対応していたのでは「うま味」を吸収されてしまう。それを組織的に遮断し、まさに、「商人金貸しその他類似の私的部門」(注14)に対し組織的に対応する。

協同組合や農協といった組織が正式に仲介し政府系資金を直接的に組織金融として低利・長期の融資を用意することで、こうした高利貸金融から農業者を遮断し保護することが可能となる。組織的に共販体制・販売戦略にみるロット化・付加価値化なども、わが国協同組合の精神であり、また実績でもある。日本の場合も西欧の場合も、農協は信用事業と販売事業との連鎖があり、政府による政策金融が同時に用意されてきた。それらの結合によってはじめて、信用事業が地域に密着したかたちで、その有効性を発揮するのである。

7. 今後の展開方向

北海道が歴史のなかで、大きく注目を集めた時期は明治以降2度あった。その一つは明治の開拓期であるし、いまひとつは戦後の経済復興期であった。いずれも産業政策のなかに組み込まれ、政策として北海道開発がすすめられてきた。これらは、共通して物質至上主義のもとでの北海道開発であった。そしていま新たな視点で物だけではなく心や自然の豊かさ、環境との共生など北海道開発の意味とその教訓を全世界的に再評価されてよいのではあるまいか。新しいライフスタイルを求めつつ、過度の開発、物質至上主義下での開発から脱し、果てしない物的欲望を越えた真の生活優先とのバランスを保った北海道にみる地域開発の可能性とその有為性に注目したい。

北海道開発は、戦前・戦後一貫して地域計画の中心としてきたものは、決して工業化路線ではなかった。そうなるとしてもそれができなかったわけでもあるが、それがよかったのではないかとおもわれる。新しいテンポで、自然に優しく心豊かに持続的発展するため、北海道開発は大いにモデルとなるはずである。開発テンポの明確な解答はいまだみいだされていないが、いま世界が最前の開発モデルを模索するとき北海道開発の130年の軌跡と、今直面している課題とは地域開発の表裏両面として大いに研修し啓蒙するに値する。

北海道開発の経験と教訓とを、全世界に一つの新しい開発モデルとして北海道開発を位置づけるとともに、JICAの研修制度もそうした観点を強調しつつ、北海道における地域開発分野研修を組み立て直すことも重要かとおもわれる。各国の地域開発行政の一つの有益なモデルとして北海道開発を位置づけ、内外に発信すべきではないだろうか。

注

- 1)北海道における文化変容のパターンについては、宮良高弘『北の生活文化』 第一書房、1992.p.9.
- 2)この点については、高倉新一郎『北海道文化史序説』北方文化社、1942.p.64.
- 3)中央政府主導 130年については、産経新聞経済部編『北海道をつくる』ライフ社、1996.pp.14～15.
- 4)戦前期、北海道の政治行政に関しては、清水昭典・十亀昭雄・蓮池穰・山本左門『地域からの政治学』窓社、1991.p.71.
- 5)この指摘については、長峯晴夫『第三世界の地域開発』名古屋大学出版会、1985.p.26.
- 6)北海道開発問題研究会編『北海道開発要覧』北海道開発要覧刊行会、1958.p.2.
- 7)北海道農村人口の高移動性については、谷本一志『農村の生活と経済』、宮良高弘編『北の民俗学』雄山閣、1993.pp.38～49.
- 8)農林省農務局編『開墾地移住経営実例』1927.pp.1～38.
- 9)大坪喜久太郎「北海道総合開発のあり方」、鹿島守之助編『北海道総合開発の諸問題』ダイヤモンド社、1958.p.30.
- 10)谷本一志・坂下明彦編『北海道の農地問題』1999.p.316.
- 11)北海道編『北海道農地改革史上巻』1954.p.211.
- 12)同『北海道農地改革史上巻』p.212.さらに、渡部以智四郎『土地改良物語』 北海道開発問題研究調査会、1984.鹿島守之助編『北海道総合開発の諸問題』 ダイヤモンド社、1958.p.30.
- 13)この点に関して、斎藤仁『旧北海道拓殖銀行論』日本経済評論社、1998.P.2.
- 14)農協や協同組合が、高利貸商人から農業者を遮断する性格を有することについては、滝川勉・斎藤仁編『アジアの農業協同組合』アジア経済研究所、1983.p.11.

