

北海道における自立的地域振興の事例

長尾正克

私に与えられたテーマは、北海道における自立的地域振興の事例ということですが、北海道はこれまで国による膨大な開発投資がなされてきたにもかかわらず、北海道経済は今や低迷の一途を辿っています。その理由として考えられることは、道庁の上部組織として開発局が設置されて、自治体の自治権が著しく制約されていたことをまず明らかにし、国が主導した地域開発投資が必ずしも道民全般の経済的・生活文化的向上にはつながっておらず、むしろマイナスに働いたのではないかと考えておりますことを、まずはお報告したいと思います。そして、国の主導ではなく自立的な一農協のチャレンジによって地域経済を活性化した土幌農協の馬鈴しょコンビナートの形成経過、それに対する農民の評価、さらに農協の今後の方向などの検討結果について、お報告したいと思います。

まず、北海道に見られることとして内国植民地的性格というのがあります。これは、沖縄と共に地方分権が他の都府県よりも大幅に制約されているということで、自治権があまり与えられていないということの意味します。それは、北海道にだけ限っていいますと、北海道開発局の存在に起因しております。開発局がある限り、北海道は内国植民地のままだからです。なぜ国は直轄事業の出先機関、いわゆる植民地総督府というようなものを置いて、北海道民の自治権を都府県よりも大幅に制約したのでしょうか。それを調べてみましたら、伴野昭人氏が最近著した『北海道開発局とは何か』（寿郎社、2003年発行）という本で明らかにされております。⁽¹⁾

当時、田中知事や道議会の反対を押し切って執拗に開発局設置に動いた増田甲子七北海道開

発庁長官によりますと、その理由は、「内地の15県分くらいの直轄事業をやっているので北海道も、遅かれ早かれ国の機関がやることになる。私が長官として当時、総合開発を企画した動機は、北海道の中に実質上の朝鮮・台湾・樺太を作らねば、8000万国民の生活の安定、生活水準の向上は望めない、そういう見地から唱えたのだ」、という発言に象徴されております。

その増田甲子七氏は、北海道最後の官選知事だった人でしたが、そのひとがそのまま省レベルの開発庁長官となって、官選知事時代と同じことをやるため多くの反対、とりわけGHQの反対すらも押し切って、国の直轄機関である開発局までも設置したわけです。つまり、北海道を国民経済に奉仕する資源開発のため、意図的に内国植民地のままにしておきたい、そのために開発局を置くのだ、ということ公式に表明し実行したわけであります。従って、北海道開発庁設置時に民選知事の田中知事が要求した道民の生活文化の向上は、開発庁設立主旨の中には一言も述べられておらず、何ら配慮されていないわけです。

開発庁の出先機関として開発局が設置された以降は、北海道は植民地として本国政府のため一丸となって戦後復興のための安い資源、石炭や鉱石、食糧の提供を義務づけられ、実施してきたのです。そして日本経済が回復した後の道民への見返りは何かというと、炭坑や鉱山の廃墟だけであったわけです。

その後、開発局は巨大な開発予算によって莫大な利権を発生させることになりました。もちろんこの背景には「冷戦」という事情、つまりソ連の脅威というのがあって、北海道を国境線

防御の防波堤として開発しなければならないということもあったのだらうと思います。いずれにしても、その巨大な開発予算は伴野氏によれば、「出先機関である開発局設置が実現したことで、保守政権は北海道開発の莫大な国費事業費を自らの完全なコントロールのもとに置くことができた。それ以後、公共事業の配分は国政選挙、知事選などの選挙時には、集票マシンとしての機能を果たすことにもなっていく」と指摘しております。ここに、官僚と保守党の議員、そしてゼネコンの「鉄のトライアングル」が北海道において形成されたということです。

従って、開発予算は北海道民のためのものではないことからその大部分は東京のゼネコンに発注され、北海道の土建業者はその下請け、孫請けとしてわずかなおこぼれにあずかるだけでした。これが道庁発注になればその大半は道内の業者に発注されるので、道内経済の景気刺激効果は大きくなるし、何よりも道民が望むインフラ整備は進むはずでした。少なくとも道民が望まなかった畑地灌漑事業は、これほど推進されることはなかったらうと、そのように考えております。

自然破壊を伴う巨大なダム群の建設は、山林や河川の豊かさだけでなく、前浜の豊穡さも奪ってしまいました。北海道は世界的にみてもすばらしい漁場だったのですが、多くの開発(その大部分はダム開発)によって海と山の交流が断たれてしまいました。そのために鮭類は海から遡上しても途中でダムにせき止められ、上流まで上がっていけなくなる。そのため、それらを当てにしていたキタキツネやヒグマ、オジロワシ、シマフクロウなど北海道に固有な動物がどんどん減少していくし、その糞で豊かにそだっていた森林もどんどん貧しくなる。また、日本の復興のためにと北海道の国有林はほとんど伐採されてしまったために、北海道の自然は非常に貧弱になってしまいました。

国費開発予算はおこぼれしか(15~20%程度)地元業者には当たらなかったのですが、額が大きかったため、北海道の第二次産業における土

建業は他の都府県よりも異常に突出してしましまして、もはや北海道経済は開発予算に極端に依存するいびつな体質になってしまいました。

私がなぜこれほどまでに地方分権にこだわるかと言いますと、地域経済振興にとって地方分権が不可欠と考えているからです。例えば、イギリスのスコットランドは一国並みの自治権をもっていますし、フィンランドにおける産業クラスターの成功も地方分権によるところが大きく、最近注目されているイタリア南部の成功も地方分権によるところが大きいわけです。

ジェトロの池下譲治氏によれば、イタリアは一時、欧州の落第生とまで言われましたが、1980年代に奇跡的な発展を遂げたとのこと。その原動力になったのは、独特の地域産業集積、いわゆるクラスターであります。そのようなイタリアの地方産地が元気になった要因として、池下氏は3つ要因を挙げています。1つは地方分権、2つは第三セクター、3つ目が地域に根ざした職業人教育ということです。地方分権の場合は、産業行政の大部分が商工省管轄から州およびコムーネ、いわゆる日本でいう市町村自治体ですが、そこに移管されたということです。これが契機となって地域産業政策が自治体の主導により実現したわけです。第三セクターにつきましても、地域情報共有化の推進役として第三セクターの存在が必要であるという意味であります。例えばエミリア・ローマニア州の地域活性化公社では、中小企業に対して専門かつ実践的な作業情報を提供しています。3番目の地域に根ざした職業人教育とは、地域の要請に応えられる人材を養成し、若者の失業率を抑えるための教育機関を整備することです。イタリアの場合、高校進学者の6割以上が職業系の高校を選択するというようになっております。⁽²⁾

このように、地方自治体が地域で最も特色あり、しかも競争力のある産業を基礎に据えて「地域産業集積」の推進主体になったとき、はじめて活性化した地域産地が形成されるのではなからうかと思っております。一橋大学の関満博教

授も指摘されたように、その代表事例としての北上市の産業集積は、まさに北上市の市長が全権を持つ産業集積担当職員を任命し、仕掛け人としての彼の活躍を支援したためではなかろうかと思っております。もちろん、関満博教授の適切なアドバイスも大きいのですが、市町村自治体が主導していることに注目して欲しいと思います。⁽³⁾

ところが、北海道では国指導による苫小牧東部開発に見られるように、見るも無残な失敗に終わっております。国指導の地域振興が成功しないのは、経済振興の最終目的が地域そのものではなくて、中央官僚や中央大企業の利益の追求にあるからではなかろうかと思えます。従って、私は北海道において国の出先機関である開発局や北海道経済産業局が主導して、成功した地域振興策を見出すことは極めて困難であると思っております。

では、地方分権が制約されている地域の経済振興は絶望なのだろうかという、そうでもないのではないかと思っております。内国植民地・北海道においても、地域が主体性を持って取り組み、成功を取めた地域振興事例も存在するのです。それが士幌町農協の馬鈴しょコンビナートの形成であります。もとよりこの馬鈴しょコンビナートは士幌町農協単独の力で達成できたものではありません。そこには、士幌町役場の並々ならぬ協力があってはじめて可能であったし、さらに周辺農協や道庁、および農林水産省の絶大なる協力を引き出せたことも併せて付け加えておきたいと思えます。

ここでは、馬鈴しょコンビナートを核とした地域農業のシステム化を達成した士幌町農協の戦略に対する吟味を通じて、地域産業集積の方法について考察すると同時に、集積された産業はそれ自体のメカニズムにより単協から離脱して新たな農協経営体、すなわちアメリカの新世代農協に相当するような経営体に移行するのではないかと予感させられますので、その点についても検討したいと思います。時間が限られておりますので、あとはかなり要約をして述べて

いきたいと思えます。

まず、今日の報告対象にしました士幌町農協の馬鈴しょコンビナートというのは何かと言いますと、評論家の立花隆が1980年に『農協』という本を朝日新聞社から出していますが、その中で「規模拡大と資本装備で農民の夢を実現した日本一豊かな北海道士幌農協の馬鈴しょコンビナート」と述べています。その士幌農協の馬鈴しょコンビナートを対象にします。士幌町農業としては馬鈴しょを中心とした畑作経営が主流なのですが、その他に酪農経営、リース肉牛経営、リース花卉野菜の養液栽培経営もあります。リースというのは農協が施設を貸し出すという経営、つまり貸し出した農協施設に新規就農者が入植するという形態です。リース花卉野菜だけは、どうやら失敗に終わりました。主力のミニトマトが韓国産のミニトマトとの価格競争に勝てなくなったからです。

農協がこれほど大規模な馬鈴しょコンビナートを形成するにあたっては、立派な指導者がいたわけです。士幌農協に即して言いますと、組合長であった太田寛一、獣医の秋間勇、それから特定郵便局局長の飯島房芳の3人の出会いがあり、3人は同志として互いに協力を誓い合ったわけです。飯島房芳は後に士幌町長になって、農協組合長の太田寛一と協力して役場と農協との提携を強固にしていきました。そういう人たちが、戦前に若い農村青年を結集して士幌産業組合運動のあり方を巡って論議を進めていきました。実は3人とも農家の倅ではあるのですが、彼ら自身は農家ではなかったということが、今回の士幌農協の馬鈴しょコンビナートを作るにあたっては何らかの影響があったかもしれません。特に、飯島房芳は、大地主の息子であり、言わばエリートが集まって農村改革論を論じて、リーダーになった人達です。

彼らが士幌農業を立て直すにあたって、いろいろ議論をしたときに、「農村工業化の道」に到達したわけです。この農村工業化の道とはどこから出てきたかと言いますと、当時の3人の同志は三羽カラスといわれていましたが、その1

人であった秋間勇から出た言葉であります。彼は、「理想は具体的な積み上げのうえにしか完遂できないものだ。組合でもって農業生産資材を共同で仕入れて、安く農家に渡す。農作物はすべて組合で集荷し、共同で販売する。集荷・販売・仕入れを徹底的に共同化することは組合の基本だ。しかし、それだけでいいのか、答えはノーだ。組合で加工して販売するという、農産物の付加価値を高めることが必要であり、その分だけ農家経済は向上する。これは経済の原理だ」と太田寛一に言ったわけです。

秋間が主張した経済の原理とは、現在の経済学で言うところの「ペティの法則」であります。ペティの法則自体は、コーリン・クラークがかつて提起した経験則で、その要点は3つあります。一つ目は、先進国になるにしたがって就業者の割合が第一次産業から第二次、第三次産業へと移動していく、そして第三次産業のウエートが高いのが先進国である、ということです。二つ目は、国民所得のウエートも第一次、第二次、第三次と、先進国ほど高くなっていることです。三つ目は、第一次と第二次の間で所得格差が非常に大きくなっていくことを言っているのです。⁽⁴⁾

秋間が力説したのはこの三つ目の法則を応用したものに見えますが、当時の日本としては第一次産業のウエートが極めて高い中であって、戦前時点でこのペティの法則の適用というか、これをして農産加工に進むべきだ、と言ったことは、すばらしい卓見だと思えます。

そういうことがありまして、士幌産業組合は戦時中に農業会という大政翼賛会の体制に入り、戦後も新しい協同組合が結成するまではそのままの組織で存続していたのですが、その農業会が澱粉工場を買収して、自前の工場を持つということになったわけです。しかし、その時は組合員農家は反対をしました。なぜなら、農業会というのは一種の協同組合的性格もありましたが、その反面では農家に強制出荷させるところだったので、農家に見ればいわば敵だったのです。さらに農家の後ろには、民間の

澱粉工場の工場主もついていたので、総代会や総会は大いに紛糾しましたが、太田専務の懸命な説得により、無事賛成を得ることができました。そういうことで実際に農業会が経営してみると、原料馬鈴しょ4俵で1袋の澱粉ができるのに、民間業者は8~9俵で1袋と農家に言っていたわけです。そういうごまかしを明らかにして、原料を組合に出した農家に対して高く還元したということで、組合員のみんなが士幌農協の澱粉工場に原料を持ってきたので、町内に11か所あった澱粉工場は全部つぶれてしまいました。それらの工場は全部農協が引き取ったのです。

また、澱粉工場を経営しながら、さらに付加価値を高めるためにこれを水あめにしたらどうか、さらにブドウ糖にしたらどうか、ということで、当時農協出資の会社である北東農産化学工業株式会社を設立して、そこで儲けたわけです。農協出資の会社はその後、北斗産業株式会社に名前を変えて農協の子会社になりますが、その子会社がさらには農協の投資会社の役割を担って、いろいろな食品加工会社あるいはその関連会社を設立していったのです。

士幌農協が資本蓄積できた決定的な理由は、東洋一の近代的な合理化澱粉工場を設置できたことにあります。それまで農協は旧来の澱粉工場を経営していたが、旧来の方法では非常に歩留まりが悪かったのです。そのうちに、甘藷澱粉との競争ということになると、馬鈴しょ澱粉はコスト面であまり有利でなくなるわけです。そこで澱粉製法に関するいろいろな研究をしていた中で、北大の大塚教授の論文に目がとまり、大規模な澱粉工場に切り替えようということになりました。大塚教授の論文もまだ実験途中だったのですが、大塚教授に頼んで合理化澱粉工場を作りました。作るに際しては資金がないので、共済の契約高を高め設定して系統の信頼を勝ち取り、それをもって系統の融資をいただいたということです。1955年のことですから、日本が独立して間もないお金が全然ない時で、農協の融資といっても農水省の許可もいる

のでしたが、その許可を得まして、近代的な合理化澱粉工場を設置したのです。

それは、日本初でしかも東洋一と言われた工場で、従来の中小工場の5倍から10倍の能力に匹敵しました。しかも労働は半分で済み、燃料費は10分の1という力を発揮して、澱粉の回収率を77%から94%にまで高めました。質が非常に良いので価格も高く設定でき、ここで非常に儲けることができたわけです。その資金はもちろん、農家に一部還元しながら、農協は全道および全国各地に施設用地を確保するための資金となりました。

このような経緯がありますが、澱粉の自由化という時代に入るわけです。そうなるともはやこれまでのようにやっていけないだろうということで、今度は食品加工工場を設立することになるわけです。

その前に、土幌産馬鈴しょを食用馬鈴しょとして市場に出そうとしましたが、土幌産馬鈴しょは黒い土で生産される場合が多いものですから、黒芋として嫌われました。それなら、皮を剥いて加工すればいいのだからということで、湖池屋というポテトチップスメーカーと契約して原料を供給するようになりました。そこでメーカーは相当儲かっていたようだということもありまして、ポテトチップスに参入しようということになりました。しかし、当時組合長と専務の間で食品加工に進出することには意見の相違がありました。確執があったのです。当時専務だった安村さんとしては、チップスのような最終商品にまで進出しなければ、土幌農業も土幌農協も生き残れないと考えたからです。組合長としても、農協としては品質が良く、手ごろな価格の製品をつくっても、強力な販売力がないので、リスクが大きいと懸念していたからです。そこまで農協としてやってもいいものかどうかという悩みがありました。しかし、専務は販売力がそれ程なくてもOEM（相手先ブランド）生産で良いのではないかと、少なくとも加工の付加価値は確保できるということで、最終的に組合長を説得したのです。そのことが、

今日の大成功を勝ち取ったということです。⁽⁵⁾

このような農協主導による馬鈴コンビナート形成について、組合員農家はどのように評価してくれたのか、ということになりますと、1974年の設立当初は農協に対してひどい不平・不満がありました。なぜなら、巨大な工場や倉庫群を設置して原料をきちんと供給してもらうためには、いろいろな形で組合員農家を縛らなければならなかったためです。種芋の供給、それから高価な収穫機械を共同で利用しなければ品質の良い加工用馬鈴しょを生産できないことから、機械の共同利用を前提に出荷面積を張り付けたのです。補助事業もすべて土幌農協が一括して受け入れ、農家にはリースで機械を貸し付けて、共同で持ってもらうことにしました。農協にきちんと原料芋を出さない人は、高価な食用ポテトハーベスターを利用することができないように、そこまではっきり統制したわけです。トラクター化の初期の段階では食用ポテトハーベスターはきわめて高価なため、1台の機械で何人もが共有するとなるとその組作業は体調が悪くても出役しなければならないので大変辛いわけです。

そういう恨みもあって、食品加工工場が設置された1974年に実施された組合員アンケートでは、組合に対して組合員農家の不平・不満は相当大きいものでした。しかし、事業が軌道に乗り、成熟化した2001年のアンケートでは、農協の経済に対する姿勢や経済事業に対する組合員農家の信頼は抜群なものがありました。ただ、1974年と2001年と比較して変わっていないところがあります。それは農協の運営方法が、組合員参加ではなく農協主導型であるということです。農協主導型に対しては、1974年時点で組合員農家は「自分も農協運営に参加したいのに、さっぱり参加させてもらえないじゃないか」といっていましたが、それから30年近く経った2001年にも、同様なことを組合員農家は言っていました。しかし、農協に対してそういう不満はあるものの経済的利益を実現してくれたから、ある程度やむをえないだろう、というのが

そこにあるのだらうと思います。その点は今後の農協改革の一つのポイントであると思います。

士幌町の農家と農協が経済的に豊かになったのは、馬鈴しょコンビナートを効率的に稼働するための鉄の団結と言いますか、農協のシステムにただ乗りするやつは許さないという統制が徹底していて、統制を破るものに対して農協は厳しく対処するわけです。中小規模の生産者が市場経済で大資本と闘うためには、団結して、生産者は恰も一つの企業として行動しなければならないということで、かなり厳しい統制をしながら、それを貫徹してきました。その厳しさゆえに、農協に対する恨みつらみはかなりありましたが、今となっては経済的にゆとりもでき、組合員農家も組合を認めているという状況であります。ただ、士幌農協はその過程の中で自分の農協の管内よりも大きい施設を作ったものですから、他の地方自治体や周辺農協も自分たちでやろうとしても、もはや農水省や道庁からの許可は下りず、士幌町農協の施設を利用するように指導されています。その結果、ますます士幌町に馬鈴しょが集まってくるようになり、それが澱粉加工だけでなく、生食馬鈴しょ、食品加工馬鈴薯にまで拡大している、という図式になっています。

また、士幌町農協も企業との取引において、常に契約を遵守するようにしております。大阪万博の時に、ちょうど食用馬鈴しょの急激な需要の高まりと馬鈴しょの不作と相まって、馬鈴しょの価格が著しく高騰しました。それでも契約した以上は加工メーカーにきっちりと約束数量を納めました。せっかくの目の前のスポット市場での莫大な儲けをふいにしてまで、約束を守ったわけです。その時契約をきちんと守ったことが、メーカーの信頼が高まり、それが今日の付き合いにまで反映されております。

士幌町農協食品加工工場で生産されている主力製品の販売メーカーは、ポテトチップスはカルビー、サラダは味の素、コロケはニチレイというように。そして、冷凍食品は系統のホクレンということになっております。そういう信頼関係を通じて契約の概念をきちんとしたということですよ。

そういうことで、北海道でも士幌農協のような農協が、単に地域農業の活性化だけでなく、雇用の増大などの地域活性化を、馬鈴しょ加工工場を核とした産業集積によって達成したことは、画期的な快挙ではないかと思うわけです。

成功要因としては、いろいろありますが、優れた指導者を地域が育て、さらに系統が育て、最終的にはそれらの指導者が描いた的確なブランド・デザインに基づいて、目的達成のための努力を惜しまなかったことであると思います。

そして、決定的な要因は、農協が組合員農家に苦勞をかけさせたとしても、決して裏切らなかったことです。

(注)

- (1) 伴野 昭人著『北海道開発局とは何か』（寿郎社、2003年10月発行）
- (2) 「海外事例にみる地域クラスター」『週刊東洋経済』2002年7月26日号
- (3) 関 満博著『地域産業の未来』札幌大学経済学部附属地域経済研究所ブックレット第2号（2004年3月発行）
- (4) コーリン・クラーク著、大川一司ほか訳『経済進歩の諸条件』（勁草書房、1968年）
- (5) 士幌町農業協同組合『士幌農協70年の検証——農村ユートピアを求めて——』（2003年2月発行）

（このシンポジウム報告は、2004年1月24日、沖縄国際大学において行ったものです）