

Ⅳ— 3 北海道とマレーシアの定住化過程の比較研究

北海道大学大学院環境科学研究科 正 員 山 村 悦 夫
シ ュ ム ・ ラ イ ・ イ ン

1. はじめに

最近、世界の多くの国々では、不均衡な人口地域分布とそれによる開発目的の達成に対する制約という重大な問題に関心が払われている。地方での土地開発と定住計画が、マレーシアのような土地に恵まれている多くの開発途上国では、その具体的解決方法となりつつある。しかしながら現在、定住計画の高度で、かつ効果的モデルは、まだ構築されていない。本研究は、「北海道と半島マレーシア」2つの地域開発政策および、その実施過程を考えることによって、地域人口再編成への能率的、かつ誘発的な人口移動における計画や政策が容易にできるような要因を明らかにし、明治初期から北海道における地域開発や人口移動と半島マレーシア、特に、Federal Land Development Authority（以後FELDAとよぶ）の地域開発計画を考察し、比較する。なぜ、われわれは北海道とマレーシアを比較するのかというと、北海道は、計画的開発と移民の長い歴史を経てきており、そしてその成功は世界でも、非常に稀れだと言うことである。マレーシアのFELDAの例は、その達成状態をみるとかなり成功しているが、北海道の場合からいくつかの教訓を得られると考える。それは明治時代における北海道の定住化の必要性が、マレーシアの地域開発における現状に似ているからである。

アプローチとしては、明治維新（1868）から第2次世界大戦前まで、北海道の開拓の歴史における行政政策と移住動向を研究する。これをFELDA総合移民計画「FELDA Integrated Schemes」と呼ばれる半島マレーシアの場合の、その機構の設立時期1956年から1980年まで比較すると、類似点と相違点が明らかになる。

2. 北海道の開発

明治維新以降、日本にとって北海道は、長期的で大規模な開拓の目標として重要と考えられていた。それは第一に、当時ロシアの起こりうる侵略に対する国内戦略上の目的としてであり、第二に、社会的・経済的動機であり、それは地位を失った武士階級に戦を与え、本州における人口過剰と失業者を救済するためである。移住者の区別は、1) 屯田兵、2) 産業移住者—農業・漁業・商業・工業、3) その他の移住者—鉱業・土木業・宗教団体等。第一のグループは、主に政府の資金援助によるものであり、第二、第三のグループは、政府が奨励した民間組織と個人の資金援助である。遂行される政策や計画を決定する北海道の大規模な行政組織が入殖の促進に対して、成功・不成功の重要な鍵をもっていた。開拓使は、明治2年（1869）に創立され、入殖初期の業務をはじめた。しかしながら、入殖は速度が遅かった。1886年、北海道庁が行政業務をはじめ、第二次世界大戦まで強力な定住や開発計画を実施しており、やがて入殖率は、そのピークに達した。1870年から1937年までの60年間に、北海道の人口は、15万人から245万人まで16倍以上の増加を示した。（黒田・1980年）恐らく、移住民に関する計画で最も注目すべき、かつ興味あるものは、屯田兵制度である。この制度は、次のように分類できる。

- ① 参加者は、若くて健康な18～35才の士族でなければならない。
- ② 各屯田兵は、土地に加えて多額のお金・塩・米・お茶などが毎月支給されることになっていた。
- ③ 屯田兵を助けることのできる家族員2人を伴わなければならない。
- ④ 指揮官の指導のもとに、屯田兵村の生活は、自治をもち管理された。
- ⑤ 兵村は、入殖前に完全に計画され建設された。
- ⑥ 兵村の農場での作業は、軍隊方式を採っていた。

各屯田兵は、厳格な手続きを経た160-240戸の世帯よりなっており、政府は熱心に援助をした。居住地のための敷地選定、そして生活基盤施設、農用地、施設の位置選定が、あらかじめ十分に計画された。1890年に屯田兵制度は、土族のみならず民間人に対しても適用されるよう改定された。同時に、北海道の移殖における国防の優先性は、開拓と置き換えられた。他の移住集団もまた、政府により直接に援助を受けた。

北海道への流入傾向に対する行政政策の役割を考察する為に、流入・流出人口を入殖行政および計画に対応させながら分析し、それにより、四段階が観察された。

- ① 1869-1890年 流入人口および流出人口が低い段階。これは、純移動量の低さに帰着する。
- ② 1891-1922年 流入人口および流出人口が高い段階。これは、純移動量の高さと関係づけられる。
- ③ 1923-1940年 流入人口および流出人口が高い段階。これは結果的に、純移動量が中程度となることを表わしている。
- ④ 1940-1948年 非常に不安定な遷移段階。

この時に、北海道庁の設立、直接援助から間接援助への政策の転換、屯田兵とその制度の改定は、純移動量の高い第2段階と密接な関係がある。これは、移住を活性化させる明確な効果を示すものである。

3. マレーシアにおける土地開発

マレーシアは、半島マレーシアと東マレーシアからなり、1979年における人口は、1,325万人（1,105万人は半島マレーシア）である。19世紀から20世紀までの間、大規模国際的人口移動地域であったため、今日、マレー人（54%）、中国人（35%）、インド人（10%）からなる独特な多人種国家を形成している。地理的・歴史的・天然資源の分布は、定住過程に強い影響を与えた。特に、植民地統治時代に、人口と経済活動は主に半島の西部地域に沿って集中し、東部地域は比較的顧みられないままのこされたということに現われている。

人口再分布の問題は、全国的計画の目的においては、重要な話題に今までなったことはなく、むしろ他の部門において、変化に対して適応的な過程となってきた。しかしながら、その重要性は、第二次マレーシアプラン（Second Malaysia Plan）に認められ、国家的政策を達成するための独立した変化要因として論じられるようになってきたのである。これらの目標は、農村生活の近代化、貧困の撲滅（特に、農村のマレー人）、生活基盤の整備、農村-都会の地域差の減少と、その再構成である。

FELDAは農村地域において、総合的土地開発と定住の業務のため、また農村地域の農民の飢えを満たすために、1956年に設立された。その設立以来、FELDAは大きな変化を経て、現在、農村地域の土地開発において60%の責任をになってきた。FELDAは、すべての点で明治時代の北海道庁に類似している。すなわち、両者は共に人間が定住するために新しい土地を開墾するため、政府から委託されている。FELDAの主要な機能は、土地計画をはじめめるために州政府に資金を供給する財務的な組織の仕事である。一つの例外は、Bilut Valleyの計画の場合であり、それは直接経営である。しかしながら、このPilot計画は失敗した。それは主として、入殖者のための援助欠乏、それに加わった若者の協力の欠如と未経験のためであった。第二段階において、FELDAは、その機能を定住計画の積極的な推進者の機能にかえた。第三段階では、次の点を注目すべきである。すなわち、商工振興課、そして社会開発サービス部門（Social Development Service Department）の設置である。

定住におけるFELDAの方式は、ある意味で民間セクターといえる。それは次のような点にある。すなわち、FELDA方式は、一方で農業上の一定効率に基づく田畑の経営、そして他方に現代的な大規模財産管理に見られる経済とを同一水準におくことを意図したものである。しかしながら、急激な転換がこれに加えられた。すなわち、入殖者の操作できる投資に対する収益から現われる効率的利潤は、入殖者自身に還元されるということである。これは、利潤の資本主義的極大化ではなくて、協同体（Communalism）全

体がめざす諸々の目標に、基礎をおいているからである。

F E L D A の設立は、屯田兵制度におもしろい類似点がある。ふつう F E L D A 計画は、約 5,000 エーカー（2,040 ヘクタール）、約 400 世帯の定住可能な開拓地からなる。基本的基盤整備、公共施設と収穫の作付けは、新入殖者が入殖する前に遂行する。収穫まで仕事の業績に基づき、月々物資手当を受けとる一方、農業地域の開発を続けることを訓練される。開発事業は、選ばれた指導をもとに 20 人から 40 人の移住者を一つの単位で組織される。返済は、毎月の所得から引かれ、15 年間に支払えばその開拓地の所有者になる。選ばれた入殖者は、18 才から 35 才の年令で既婚者で農業経験者でなければならない。

4. 考 察

さらに綿密に比較検討した結果、次のように要約される。

1) 歴史 北海道における実際上の植民および開拓の歴史は、1869 年の開拓使の創設から 1946 年の第二次開拓計画のおわりに至るまで 77 年間にわたる。F E L D A 計画は北海道の事例と比べて新しいものであり、1956 年から 1986 年までのわずか 24 年間という短い歴史しかない。このように、F E L D A 計画は、現在、初期の段階である。その上、北海道の開拓は、戦前の時期に着手されたものである。入殖率に見られる変動は、多次にわたった。そして二度の大戦・事変および自然災害と経済変動が、それを引き起した。F E L D A 計画における入殖率は、収容人口の規模によって決定されている。

2) 組織と政策 入殖率と行政機関および政策と照合させたとき、次のことが判明する。すなわち北海道における入殖政策の変化は、土地・現金・そして農業生産に必要な用具を入殖者に与える直接保護政策から間接保護政策へと転換した。すなわち、間接保護政策とは入殖者招致にむけて、より積極的な打開策を構ずるべく下部組織への投資および企業家の招致に示される。マレーシアにおいても、F E L D A の基本的機能にみられる変化は（当初資金融資課が機能したが、のちに実際の入殖者達が中心となる）計画遂行に対して一定の刺激を与えるという点で、著しく類似した動きを示す。両者の事例において、物的環境および雇用状況の大規模な国家投資は、変動を生じさせるための有効な要因となっている。

3) 土地獲得 北海道庁が獲得した利点とは、北海道庁自体が土地獲得における自治体であったことである。日本で明治 4 年に施行された廃藩置県に伴って土地の国有化は、北海道庁に土地に対する管轄権を与えた。他方、マレーシアでは、新しい土地を開拓する為の各種の省庁を設置しなければならなかった、という悪条件に加えて F E L D A 計画の実施にあたっては、土地のサルタン（封建藩主）達と土地買上げをめぐる、折衝をよぎなくされた。したがって、この場合土地をめぐる行政力が、円滑に実施する為の不可欠な条件と思われる。

4) 入殖者の選択 直接保護期に北海道へ入殖した者の大部分は、非常に貧困であり、創意力に乏しかった。成功の多くは、若干の士族集団によって達成された。なぜなら、士族達は土地耕作を行なうにあたって、本来の階層と機能分担を投入したからである。マレーシアにおいても、入殖者の選択基準は、農業経験があるかどうか、結婚しているかどうか、健康であるかどうか、という条件に基づいて決定される。

5) 民間セクターの役割 民間組織の役割は、成長率に重要な影響を与えている。「晩成社」、「北光社」等のような民間移住団体の組織は、間接保護政策の下で企業化的な諸活動の促進とともに、民間の諸団体や企業家の入殖を奨励した。しかしながら、土地開発ということを除いては、全 F E L D A の計画は生産物の製造過程・集合・分配のための媒介的な諸産業を含む F E L D A に経営管理されている。「労働移住」から「資本移住」への転換は、移住政策を考慮するためには、価値のあることであろうと考える。

6) 計画の構成 両方の場合における入殖者の年令および土地分配の規模の密接な類似性は、興味深いことである。両方の場合においても、一家族（一世帯）5 ヘクタールあたりの規模は経済的にみて、理想的な規模をあらわしていた。土地所有者ができるという見透しは、入殖者にとって大きな経済上の誘因であった。選ばれた、有能な指導者付きの労働集団の組織は、農地の系統だった農地作業を保証した。しかしながら、大きな相違は、F E L D A の入殖者は割引きされた価格であるが、開拓の費用を返還しなければならないと

いうことである。しかしこのことは、将来の展望のある入殖者にとっては、障害となるものになってはいない。

7) 社会的連帯 土地への定住と置く人の確保で最も重要な要素の一つは、異なる母村をもった移住者間における団結と共同意識という社会的認識である。北海道における移住部落の配分の形式は、地域内において密接に機能的関係を維持している地方の商業中心地周辺に散在して建設するというものであった。多人種という特質をもっている FELDA の実施計画は、社会的摩擦の影響を記録している。「Social Development Service Department」は、共同意識を創造するために重要な部門である。

8) 居住地の問題点 最初の失敗は、主に計画の一貫性なさによるものである。苦情はたいいてい、土地の開墾、苛酷な環境条件、施設の不足、そして共同意識の欠如あるいは、表面上だけの援助ということに関係していた。

5. 結 び

北海道とマレーシアの2ケースを観察することにより、移住計画における移住者の成功は、3つの条件の作用による。

- ① 継続的な政府援助 政府参加者で委員は全体計画を継続的に続けなければいけない。
- ② 移住者特性 計画の質は、居住者の質により決定される。
- ③ 経済状況 北海道の場合に表われているように、北海道の移住率の変遷は、物的環境、地域状況そして行政の内生的要因の作用、また同様に国内と国際的な経済的・政策的状況とその変化の外生的要因の作用によるものであると言える。

参考文献

- 1) 日本大学人口研究所「NUPRI」昭和55北海道移住民と開発に関する研究報告書
- 2) 新北海道史第九巻史三閲覧 昭和48 共同企業体出版
- 3) 安田泰次郎著 昭和16 北海道移民策史 東天社
- 4) 河野常吉著作集 昭和50 北海道史 北海道出版企業センター
- 5) Alladin Hashim, 1980: Development and Planned Population - Some Aspects on the Role of FELDA, UNFPA
- 6) Cheong, K. C, 1980: Migration and Development in Malaysia and the Role of Government Policy. UNFPA
- 7) Datin Nor Laily Aziz & Heo, W. S, 1980: The Malaysian Experience in Migration, Land Development, Resettlement and Population Planning.
- 8) Mac Andrews, C, 1978: Land Settlement Policies in Malaysia and Indonesia, Inst. of S. E. A.
- 9) Pryor, R. J, 1979: Migration and Development in South East Asia, O. U. P. Kuala Lumpur.