

シンポジウム

開発再生の政策学—戦後北海道開発の軌跡と展望

6月30日、北海道大学公共政策学研究センター設立記念連続シンポジウム「再生の政策学」の第2回として、シンポジウム「開発再生の政策学—戦後北海道開発の軌跡と展望」が、同センター、北海道大学創生科学共同研究機構環境・科学技術政策プロジェクト、釧路公立大学地域経済研究センターの共催により北海道大学クラーク会館で開催されました。シンポジウムでは、6月25日に刊行された『戦後北海道開発の軌跡—対談と年表でふりかえる開発政策』（財団法人北海道開発協会）に基づきながら、戦後の北海道の開発政策を歴史的に評価した上で、今後のあるべき開発政策について活発な議論が交わされました。



報告1

北海道開発の経験をどう活かしていくのか

今なぜ北海道開発か



小磯修二氏
こいそしゅうじ
釧路公立大学教授・地域経済研究センター長

道州制導入をめぐる議論の中で、「北海道開発とは何か」ということが改めて問われた。そこで感じたのは、北海道開発についての基本的な理解・認識が、北海道の中で欠けてきているのではないかとことだ。

北海道開発を支えるシステムは、複雑な歴史的な文脈の中で生まれてきた。そのことについての十分な理解や認識がないまま、道州制などの議論が進んでいくのは不幸なことだ。今こそ、北海道開発についての歴史的・体系的な認識を深めていく必要があるのではないかと。

北海道開発とは何か

北海道開発とは、日本が近代国家として発展するために、北海道という地域に着目して、特別に地域開発という政策展開をしていくシステムである。明治

以降、140年間にわたって北海道の開拓・開発は行われてきた。そしてそのために、行政体制、予算制度、長期計画、金融といった幅広い面において、特別な総合開発行政システムが採用されてきた。

北海道開発庁による戦後の開発政策の権限は、戦前までの北海道開拓の仕組みに比べると、かなり限られたものだった。霞ヶ関の縦割り構造の中で、特定の地域の開発政策を調整し遂行していくのは極めて難しい。戦後の北海道開発政策を評価する際には、与えられた権限との見合いで考察していく必要がある。

北海道開発政策の中には、これからの地域政策として有効な仕組みがある。もちろん必要のないものは見直していくべきだが、有効なものは進化させながら次につなげていくという姿勢が大切。

これからの北海道開発の役割

今、北海道に求められているのは、地域の構想力とそれを実現する調整力だ。その中で、北海道総合開発計画、あるいはそれに基づく総合開発プロジェクトの経験は大事である。北海道がどのような方向を目指していくのかを説得力ある形で示し、関係機関と連携しながら計画を作り上げていく、そういう調整力の経験を今後活かしていくべきだ。

北海道開発の役割は、わが国が抱える重要な政策課題を先駆的に解決していくことにあった。これは北海道が今後発展していく上でも重要な視点である。「地球環境問題の解決」「持続可能な開発」が、今世界的に注目されている。これらの課題に、北海道が具体的なメッセージを出すことができれば、北海道開発の可能性はまだまだあるはずだ。

戦後北海道開発政策の成果と評価

北海道という「領域」に対する特別な仕組み



山崎 幹根氏
やまざき みきね
北海道大学公共政策大学院教授

北海道という「領域」には、他府県とは異なる、特別な行政の仕組みが置かれてきた。

北海道開発には、戦後復興のための資源開発、さらには過密・過疎の解消による均衡ある国土の発展の実現という、特別な意味が与えられていた。すなわち「国策」としての開発、「国土開発」として位置付けられてきた。それと同時に、北海道の後進性を解消し、他地域との格差を是正するという目的もあった。また、非公式には、ソ連との国境隣接地域としての、政治的・軍事的意味も与えられてきた。

戦後北海道開発政策の評価

国主導の開発政策によって、社会資本が急速に整備されたことは評価できる。その中には、苫小牧西港の整備や大規模酪農開発のように、戦後日本のモデルとなった先進的なプロジェクトもあった。しかし、霞ヶ関の縦割り構造の中で、開発政策の総合性には限界があり、またソフト関連の政策分野への発展も十分ではなかった。さらに、苫小牧東部開発や千歳川放水路計画のように、社会的・経済的な妥当性を欠き、中止や見直しを余儀なくされた事業もあった。

人口については、各期の総合開発計画が設定した人口目標が達成されたことはなく、札幌一極集中が進行した。一方、人口は着実に増加し、類似県と比べれば人口の定着が見られた。

産業構造の高度化、経済成長、工場誘致といった計画目標は十分に達成されず、公共事業依存構造が固定化した。一方、北海道は日本経済の発展のための資源供給の役割を担ってきた。また、社会資本が整備されたことで、近年市町村レベルで展開されている地域政策の基礎条件が作られた。

分権化・グローバル化時代の開発政策に向けて

これからの北海道を考えると、北海道という「領域」に基づいた開発政策を行ってきたことの意義と限界を再確認する必要がある。

北海道という「領域」の特性に由来した地域政策の形成、総合的な行政の運用ができるか。中央集権

的ではない、北海道の「自治・分権」に即した開発政策を進めることができるか。市町村中心の地域政策や6圏域に即した地域政策をサポートし、地域間競争を促進できるか。国際化・グローバル化に対し、積極的な戦略を展開できるか。こういったことがポイントになる。

道州制改革の基本原則は、北海道における自己決定権の強化である。そのために、道と国の地方支分部局の統合、地域間財政調整を組み込んだ地方財政改革、広域地方政府の行政経営能力の向上が求められる。

報告に対するコメント

「戦後北海道開発の軌跡—対談と年表でふりかえる開発政策」は緊張感のあふれた研究成果

制度・理念に純粹に軸足を置く山崎先生と、その制度の下で理念を実現しようと苦闘した経験を持つ小磯先生の対談は、北海道開発の現在の問題を鮮明に描き出している。「戦後北海道開発の軌跡」は精緻な年表ともあいまって、緊張感に満ちた優れた図書だ。



栢原 英郎氏
かやはら ひでお
北海道大学公共政策大学院特任教授

この本を読んでまず感じるのは、戦後北海道開発政策にはその目的の変質があったのではないかということだ。ある時期までは道民一人ひとりに「日本のための北海道」という気概があったように感じられた。ところが、いつの間にか、「国のための開発」から「後進地域からの脱却」「格差是正」が旗印になってしまった。

北海道は一人当たりの県民所得で、全国31位である。その北海道が「後進地域からの脱却」などを旗印に掲げても、国民の共感は得られない。

北海道開発の新しい旗印は何か。日本の発展のために、北海道は何ができるのか、何をすべきなのかを考えることが重要だ。それが北海道の独自性を、改めて位置付けることになる。日本の発展に寄与するというのであれば、国民の共感も得られる。

小磯先生と山崎先生は、行政の縦割り構造の問題、地域主導の発想の重要性を指摘された。

北海道総合開発計画には、地域主導の計画の仕組みが十分備えられていた。そういった仕組みを、も

う一度活かしていくことが、これからの北海道開発行政には求められている。

パネルディスカッション

北海道開発政策の変質

小磯 北海道開発政策に対する認識の変容は、私自身も実感したことだ。1980年代くらいから、東京にいるときと北海道に身を置いたときで、北海道開発に対する意識のギャップを感じるようになった。

北海道開発予算に関わるシステムには、光と影の部分がある。光というのは、北海道に対して安定的に公共投資予算が配分され、それにより総合開発プロジェクトが展開されてきたということだ。一方、開発予算の外側に置かれた高速道路や新幹線整備は、他省庁の反発もあり遅れてしまった。北海道開発システムに、北海道の政治家や経済界、自治体も安住してしまって、自分たちが主張し汗をかいて必要な予算を獲得する努力を怠ったともいえる。これが影の部分だ。

山崎 1970年代のオイルショックや1985年のプラザ合意といった、時代の変化に応じて、北海道開発法の改正を含めた、北海道開発システムの転換が模索されたが、変えることはできなかった。後進国型のキャッチアップではなく、十分に整備された社会資本をどう活用するかが、これからの北海道開発政策、北海道の地域政策の課題だ。

行政の縦割り構造の中で、総合性を発揮することは難しい。制度を見直して、「自治・分権」時代にふさわしい制度設計をすることが必要だ。同時に、制度を運用する行政経営能力、地域政策のマネジメント能力を高め、魅力のある地域政策をつくっていかなければならない。

栢原 北海道開発の目的が変質したのは、プラザ合意以降、日本の地域開発モデルが壊れたからではないか。

日本の地域開発モデルは、遅れている地域の基盤整備を行うことで企業を誘致し、その地域を発展させるというものだった。しかし、プラザ合意以降円高が進んだことで、企業は海外に出て行くようになり、基盤整備を行っても企業を誘致できなくなった。その結果、公共事業によって地域の活性化を図るようになった。その時期に、北海道開発政策から「坂の上の雲」が消えたのではないか。

スコットランドから学べるもの

山崎 スコットランドの地域政策は、政策の総合性・多様性、また政策を行うときの機動力という点で、北海道のモデルになるものだ。また、スコットランド議会の活動や政治的なリーダーシップの行使のされ方は、地方政府の議会をどう活性化するかを考える上で参考になる。

総合開発計画の意義

小磯 北海道総合開発計画の伝統は、北海道の財産であり、ぜひ次につなげていってほしい。今は、総合計画と地方政府の制度論を一緒に議論できる、戦後初めての機会だ。国の北海道総合開発計画、あるいは北海道庁の総合計画を策定する際、それを展開していくために必要な地方政府の仕組み・あり方についても、ぜひあわせて議論してほしい。

栢原 総合計画を持つことの重要性は大きい。個別の政策に明確な理念を与えることができるからだ。目標が明確に設定されていれば、国民の共感を得られるし、現場の担当者も質の高い仕事をすることができる。

今後への展望

栢原 北海道のためではなく、日本さらに広くアジアのために、北海道はいったい何ができるのかを考えてほしい。

山崎 戦後北海道開発政策にどのような成果と問題点があったのかを振り返り、そこからどういう教訓を引き出すかが大事だ。地方政府の制度設計を行うに当たっては、まず北海道の地域特性がどこにあるのかを考えた上で、それに合わせてどのような政策づくりや制度設計が必要になるのかを検討すべきだ。

小磯 北海道開発政策には、北方領土問題やアイヌ問題といった幅広い地域課題へのアプローチも存在した。また、沖縄との対比の中で見えてくるものもある。

北海道開発政策の意義は先駆性だ。他の地域にはないものを先駆けて実施していくという視点が、これからの北海道にとっても大事なのではないか。