

北海道開発法70年に想う



小磯 修二 (こいそ しゅうじ)

一般社団法人地域研究工房 代表理事
北海道大学公共政策大学院客員教授

1948年大阪市生まれ。京都大学法学部卒業後、北海道開発庁（現国土交通省）に入庁。99年釧路公立大学教授、地域経済研究センター長。同大学長、北海道大学公共政策大学院特任教授を経て、2017年から現職。20年6月から（公社）北海道観光振興機構会長。著書に『地域とともに生きる建設業』『地域とともに生きる建設業Ⅱ』（ともに中西出版）、『地方創生を超えて』（共著、岩波書店）など。

1950年6月に北海道開発法に基づいて総理府の外局として北海道開発庁が設置されてから今年で70年を迎えます。この間、1951年には現地に北海道開発局が置かれ、北海道開発庁、北海道開発局という他地域にはない独自の国の行政体制による地域開発政策が進められてきました。2001年1月には北海道開発庁は国土交通省に統合されましたが、北海道開発法に基づく施策は現在も国土交通省北海道局と北海道開発局により進められています。

この70年間進められてきた北海道開発政策とはどのような政策だったのでしょうか。この問いに明快に分かりやすく答えるのは難しいことです。北海道開発法（文末P8参照）の短い条文を読んだだけでは北海道開発政策の全体はなかなか分かりません。私は北海道開発庁時代の後半に実際の開発行政に携わりました。また、その後大学での研究活動に転じてからも、北海道開発政策に関わる機会が少なからずありました。ここでは、それらの経験を踏まえて北海道開発政策とは何かについて考えていきたいと思います。

1 歴史的な文脈での理解と北海道開発政策の特徴

北海道開発政策を理解するためには、明治政府による近代国家建設がはじまって以降の150年にわたる歴史的な流れのなかで見ていくことが大切です。北海道

の開拓、開発については、開拓使、内務省北海道庁、北海道開発庁など戦前、戦後を通じて特別の国の機関が置かれていますが、そこには複雑な政策のつながりがあります。戦後の70年間だけを見ては北海道開発政策を十分に理解することはできないのです。

例えば、戦後の北海道開発庁や北海道開発局の設置について、メディアなどでは当時の革新知事に対抗するためという政治対立の図式で説明される場合がありますが、これは一面的な見方です。国の一部の地域に対して特別な制度を展開していくという政策合意がなされるのは決して容易なことではありません。戦前の政策システムが、憲法改正や省庁再編、GHQによる強い統治体制などにより変革していく多様な動きをていねいに探っていくことが必要です。

私は、日本が近代国家になってから約150年にわたって、国が北海道で進めてきた開拓、開発政策の特徴は大きく3点あると思います。一つは、総合的な開拓、開発を進めるための国の特別の組織体制があったことです。明治政府は最初に開拓使を置いて北海道開拓を強力に進めますが、14年ほどで府県並みの行政体制に転換します。しかし、うまくいかず特別の拓殖体制が必要になり、結果的に内務省に北海道庁が置かれ、その体制が戦後GHQによって内務省が解体されるまで60年以上続きます。しかし、内務省解体後の戦後の北

海道開発体制をどうするかについては、新たに地方自治体としての北海道庁との関係もあり、政府内やGHQとの間で大議論がありました。また特定地域にだけ国の機関を設けることには各省が猛反発し、そのようななかで誕生したのが北海道開発庁でした。北海道開発庁の権能がかなり限定されたのは、このような事情からです。

二つ目の北海道開発政策の特性は、常に長期的な総合計画に基づいて政策が進められてきていることです。これは戦前の拓殖計画の伝統を引き継いでいます。長期的な施策を計画で担保することで、安定的な予算確保を目指す政策手法で、開拓使以来の伝統といえます。タテ割の国の行政システムで特定地域の開発を進めていくための政策手法ですが、現実には単年度ごとの予算査定権限との力勝負に委ねられるという不安定さをカバーする役割も担っていました。

そして三つ目は、公共投資政策について総合的な財政調整システムを持っていることです。戦前は、拓殖予算という北海道特有の独立した財政制度がありました。戦後は、主要な公共事業関係費を一括して予算に計上するシステムが採用されました。後に述べるようにこの予算の一括計上制度によって、安定的な公共投資が北海道にもたらされることになります。

150年近くも、このような国による総合的な地域開発政策が継承されてきている事例はめずらしく、北海道開拓、開発の政策経験には、世界的にも高い関心が寄せられています。私は発展途上国や移行国での地域開発分野での支援活動に関わってきていますが、中央アジアでは北海道開発政策の仕組みを取り入れた経済協力プロジェクトを行ったこともあります。特定地域の重点的な開発整備を進めていく手法として、北海道開発政策の仕組みや経験は貴重なものだと感じています。

2 安定的な社会資本整備の展開

戦後の北海道開発政策による大きな成果は、北海道における社会、経済活動の基盤となっている幅広い分野の社会資本整備を計画的、安定的に進めてきたことでしょう。住みやすい都市アンケートなどでは、札幌は、常にトップに位置しています。また、観光地での

評価など、行ってみたい地域として北海道は常に上位にあります。全国に比べてインフラが脆弱であった北海道が、これだけ住みやすい地域、魅力ある地域として発展するためには、社会資本整備が重点的、計画的に整備される必要があります。それを支えたのが北海道開発政策です。次に述べるような予算の一括計上システムや高率の補助制度などの政策ツールを有効に使うことで安定的な社会資本整備が進みました。

特に予算の一括計上は北海道の公共投資を安定的に進めていく上で重要な政策システムです。一括計上のシステムは、北海道開発法に規定はありませんが、法律が制定されたときに、北海道総合開発計画による主要な公共事業については、各省に予算計上するのではなく、総理府（北海道開発庁）に一括して計上することが閣議で決められたものです。事業を所管する建設省、運輸省、農林省など各省は猛烈に反対したのですが、使用するときは各省の権限で実施するということが妥協しました。結果として北海道開発庁は事業実施権限を持たず、要求、編成の段階で、統一的に北海道総合開発計画に基づく事業を調整して、予算計上していく調整官庁となりました。しかしこの調整機能のおかげで、北海道において社会資本整備を長期にわたって安定的に展開することができたのです。

予算の一括計上という仕組みは、いわば予算の「見える化」です。国のタテ割予算では地域ごとの予算は分からないのですが、予算の要求、編成まで北海道の公共予算を明確にさせることで、安定的な予算確保に向けた調整が可能になります。一括計上の予算制度は北海道開発政策で有効に機能したことから、その仕組みは1972年の沖縄復帰後の沖縄振興開発政策や、東日本大震災後の復興に向けた復興庁の機能にも応用されながら活かされていきます。長期の計画と単年度ごとの予算の各機能を組み合わせながら、特定地域における投資効果を高めていく政策手法で北海道開発政策の核になるものです。

3 全国的な開発論争

しかしながら、歴史的にはこのような北海道における公共投資整備を主にした開発政策については道内外から批判もありました。特に戦後の初期の頃には、無

駄な投資ではないかという論調が見られます。例えば、1956年に、当時の北大理学部の中谷宇吉郎教授が文芸春秋誌に掲載した「北海道開発に消えた800億円」という論考は、「ドブにすてた」という副題の表現とともに大きな反響を呼びました。中谷教授の論考は当時民間のシンクタンクであった産業計画会議が出したレポートが基調になっています。その主旨は、1952年に策定された最初の北海道総合開発第1次5カ年計画では、1,300億円の投資を目標としていたが政府投資の実績が半分程度であり、人口増の目標も達成出来ていないというものです。これに対しては北海道開発庁も反論するなど、全国的な開発論争に発展していきました。北海道開発政策が全国的な関心を持たれた時期でした。

振り返ってみれば5年という期間で開発政策の効果を論じることには無理があったように思います。公共投資の効果についてはかなり長期の時間で見極める必要があります。例えば地方部の道路整備などは、その効果が飛躍的に高まるのは広域的な道路ネットワーク全体が完成してからです。港湾整備についても、苫小牧港などの歴史をたどると、物流量の増加だけでなく企業立地が伴って、人口の集積によるまちづくりの効果まで考えれば、半世紀の時間がかかっています。

ちなみに、社会資本を整備するために国が発行する建設国債の償還期間は60年です。60年後の世代も負担する制度ですから、整備の効果も60年の時間軸でみつめていかなければいけません。その意味では、70年経過した今こそ北海道開発事業の評価、検証ができるように思います。

4 総合開発計画と北方圏構想

私は北海道開発政策のなかでも主に北海道総合開発計画の策定や推進の仕事に長く携わりました。北海道総合開発計画の策定は10年に一度ですので、仕事の多くは計画に掲げた施策やプロジェクトを具体的に推進していく業務でした。計画は閣議決定されるので、理念や基本的事項しか書かれていないため、具体的な施策は権限のある省庁と調整しながら推進していく必要があります。権限を持った省庁の担当者に対して理解を得ながら施策を進めるのは大変難しい仕事です。説得力のある説明をして納得してもらわなければ前に進

まないのです。いわば権限なき調整業務ですが、これが北海道開発政策の特徴ともいえるでしょう。

私は多くの計画推進の仕事に関わりましたが、ここでは思い出に残る北海道らしい施策についてご紹介します。それは北方圏構想です。北方圏構想は、1971年に策定された第3期北海道総合開発計画に掲げられた政策です。気候風土を同じくする北米、カナダ、北欧などとの交流を通じて、産業経済や生活、文化の向上を図ろうとするもので、東京を経由せずに地方が直接国際交流を行う画期的な政策提案でした。その後鹿児島で取り組まれたからいも交流*などの地方独自の国際交流のモデルともなっています。

私が北方圏構想に関心を持ったのは、そのグローバルな視野です。70年代当時日本はエネルギー資源供給を中東の地域に依存しており、その偏在を打開するために極東やシベリアの未開発資源に着目し、そのためには北海道開発政策としてアプローチしていくことが有効であるという判断がありました。地政学的な優位性を活かした地方発のグローバル戦略が半世紀も前に提起されていたのです。東京からは出てこない大胆な発想と着眼だったと思います。

私は1984年の秋に、当時の北海道開発政務次官であった高木正明氏（後の北海道開発庁長官）と一緒に北方圏構想の具体化に向けて諸外国との経済交流に向かったことがあります。北欧諸国を中心に一ヶ月ほどかけて様々な機関と交渉や意見交換を行いました。大変貴重な経験でした。当時は、石狩湾新港開発で整備した工業団地にデンマークのバイオ系企業で有名なノボ社が立地した時でした。コペンハーゲンの本社を訪問して幹部と意見交換した時に、ノボ社が立地先として北海道を選んだ理由の一つに欧州との地勢的な近接性を挙げて、将来北極圏を通る航路や航空路が実現する可能性に言及していたのをよく覚えています。北方圏構想のグローバルな戦略可能性を感じました。残念ながらノボ社はその後撤退しましたが、今では北極海航路の検討やフィンランド航空の新千歳空港への就航などの動きが現実に出てきています。経済戦略としても北方圏構想の意義はこれから一層重要になると思います。

また、石狩湾新港の開発は北方圏交流の拠点を形成

*からいも交流

1981年に鹿児島県の南方圏交流センターが始めた交流事業。地元的一般家庭に、留学生やアジア圏で日本語を学ぶ学生がホームステイし、地域・家庭の一員として交流する。からいもとはサツマイモのこと。

するという目標であり、工業基地だけでなくまちづくりの交流も進められました。そこでは民主導でスウェーデンと住宅建設技術の交流を進め、当別町で北方型省エネ住宅団地をつくる計画がありました。その交渉のために、スウェーデン北部のルーレオにある住宅工場を訪れました。高気密、高断熱の住宅がプレハブでつくられており、防寒住宅の伝統のある北海道では住宅産業が発展する可能性を感じました。

帰国後に、北方型住宅団地計画を進めるために公益的な中核機関が必要だということになり、私はスウェーデン交流センターの設立を担当することになります。認可官庁は外務省と北海道開発庁でしたが、外務省の担当から補助金が出ていない事業には公益性が担保されないで認可できないという意向が示され、非常に困りました。しかし、大臣まで話がいくと、面白い構想だから補助金を出そうと大臣が判断し、認可できたのです。その当時の外務大臣は安倍晋太郎氏で、現在の安倍総理のお父さんです。地方の挑戦を応援してくれた政治家でした。

5 独自の寒地政策

戦後北海道開発政策においては、北海道開発審議会の果たした役割にも大きいものがあります。特に70年代前半までは黒澤西蔵会長の時代には、強いリーダーシップで、「建議」という政策提言の権能を使って積極的な活動を行いました。黒澤氏は、寒冷地としての北海道の特性にあった寒地政策を展開していくべきという信念があり、寒地農業や寒地土木、寒地住宅の分野での政策実現に力を入れました。ここでは、道民の生活にも北海道開発政策が深い関わりがある事例として、住宅政策について紹介します。

私は関西の出身ですが、北海道で初めて暮らしたときに、東北や北陸と違って住宅の防寒機能が大変高く、室内はヨーロッパ並みの快適な環境であることに驚きました。なぜ北海道の住宅の防寒構造が優れていたのか。これは1953年に北海道にだけ北海道防寒住宅建設等促進法という特別の法律ができたことが契機になっています。この法律の仕組みは簡潔で、北海道で住宅を建てる際に住宅金融公庫（現独立行政法人住宅金融支援機構）から融資を受けるためには、防寒機能のあ

る住宅でなければお金を貸さないという条件をつけたのです。ほとんどの道民は住宅金融公庫からの融資で家を建てたことから、急速に防寒住宅が普及していきました。金融政策を活用した開発政策といえます。この法律は北海道開発審議会の建議が契機となっていますが、実現の背景には戦前から旧北海道庁により独自の住宅技術開発が進められてきたという拓殖政策の伝統があります。その伝統から、戦後になっても北海道庁は防寒住宅への独自の建設補助を進め、建設省も北海道にだけ特別の法律をつくることを認めざるを得なかったのです。

6 イタリアの南部開発

戦後先進国で進められた特定地域の総合的な地域開発政策として、日本の北海道開発政策はイタリアの南部開発とともに世界的に注目された政策でした。両国とも1950年代に、日本では北海道開発庁が、イタリアでは南部開発公庫が設置されます。イタリアでは、北部、中部地帯に比べて伝統的に南部の発展は遅れていました。そのため、国主導で集中的に投資を行い、鉄鋼や石油化学コンビナートにより工業化政策を進めて格差の是正を図ろうとしたのですが、なかなかうまくいかなかったのです。

そこで1985年にイタリア政府は南部開発政策の見直しに向けた検討を行います。イタリア国会に南部イタリア開発特別委員会が設置され検証作業が進められました。検証の一環として、特別委員会の議員メンバーを北海道に送ることになり、北海道開発庁が検証作業の協力を行うことになり、私がおその担当窓口を務めました。10名を超える検証メンバーの対応で忙殺されましたが、イタリア南部開発政策と北海道開発政策を比較して学ぶことが出来た大変貴重な機会でした。

イタリアの地域開発政策は主に企業に直接資金を助成する方法です。それに比べて北海道開発政策は企業活動の基盤となる公共インフラ整備の間接的な支援が中心です。調査メンバーの多くが、イタリアの直接企業に助成する手法には、「政治家は好むが、ザルに水を入れたように地域開発の効果は悪い」と嘆き、インフラ整備を計画的に進める北海道の開発政策が長期的には大変有効だと評価していました。当時の日本は公共

事業への強いバラマキ批判があった時期でしたので、彼らの見方は私にとっては非常に新鮮でした。その後、結局南部開発公庫は廃止され、「産業政策は地方自治体にまかせる」という方向で政策転換されていきます。

それから34年経った昨年(2022年)の10月に、私はイタリアの公共放送局RAIの記者から地方創生のテーマで取材インタビューを受ける機会がありました。イタリアでは地方部の人口減少、高齢化による疲弊が深刻で、その記者は日本で人口減少、高齢化が急速に進み「課題先進地域」といわれている北海道に関心を持ってわざわざ足を運んできたのです。イタリアでも地方創生が大きな政策課題なのです。

私が昔、南部イタリア開発の調査団を受入れた話をする記者は大変驚きました。彼の関心はまさに南部地域であり、現在も北部、中部地域との経済格差は縮まらず、疲弊が続いているのです。インタビューは盛り上がり、話は半世紀にわたるイタリア南部と北海道の開発政策の歴史に及びました。

戦後世界的に注目されたイタリア南部地域と北海道には、今や人口減少、超高齢化時代という新たな試練が迫ってきています。戦後の開発政策の経験をこれからの地域政策にどのようにつなげていくのかが問われていることを痛感する取材でもありました。

7 地方創生と北海道開発

2014年から安倍政権は地方創生に取り組んでいます。北海道は同年の夏に「北海道の人口減少問題に関する有識者会議」を立ち上げ、人口減少時代に生き抜いていくための政策のあり方について検討をスタートさせました。私は会議の座長として議論に参加し、その後の北海道の総合戦略策定にも関わりました。また、北海道内の市町村のアンケート調査や、市町村に出向いて直接ヒアリングも行いました。それらの現場の声をもとに、2017年には岩波書店から北大の研究者と共著で「地方創生を超えて」を出版しました。そこで私は、国が示した地方創生の政策手法については、過去の政策経験を学び、活かしていく姿勢が弱いことを指摘しました。もちろん歴史的な政策の検証は難しいものですが、成功や失敗の要因や背景をていねいに探り、それを進化あるいは克服する道筋を見極めていく努力

が大切です。

北海道の地方創生においても、北海道の歴史的な政策経験にしっかり眼を向けて、その伝統を活かしていく姿勢が大事です。また、今後は、国と地方の役割分担のあり方についてもしっかり議論をしていく必要があると感じています。地方の多様性、独自性を発揮していくためには、これからは思い切った地方への権限移譲を進め、地方が主体となって総合的な地域政策を進めていくことが重要です。イタリアやフランスではかなり前から国土政策の経験を踏まえて地域政策、産業政策については国から地方政府への大胆な権限移譲が進められています。

コロナとの闘いの先にあるのは、ただ元の社会に戻すだけではなく、新たな社会システムの創造でなければなりません。北海道開発法70年を機に、これまでの政策経験を振り返りながら思い切った政策を議論し、提言していくことが、次世代に向けたわれわれの責任であると思います。

参考：北海道開発法（昭和25年5月1日法律第126号）
最終改正：平成11年7月16日法律第102号

（この法律の目的）

第一条 この法律は、北海道における資源の総合的な開発に関する基本的事項を規定することを目的とする。

（北海道総合開発計画）

第二条 国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画（以下「開発計画」という。）を樹立し、これに基く事業を昭和二十六年（1951年）度から当該事業に関する法律（これに基く命令を含む。）の規定に従い、実施するものとする。

2 開発計画は、北海道における土地、水面、山林、鉱物、電力その他の資源を総合的に開発するための計画とし、その範囲については、政令で定める。

（関係地方公共団体の意見の申出等）

第三条 関係地方公共団体は、開発計画に関し、内閣に対して意見を申し出ることができる。

2 内閣は、前項の意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するものとする。

（国土審議会の調査審議等）

第四条 国土審議会は、開発計画に関する重要事項について、調査審議し、その結果に基づいて国土交通大臣に建議することができる。

2 国土審議会は、国土交通大臣の諮問に応じ、開発計画に関する重要事項について調査審議する。

出展：北海道開発局ホームページ