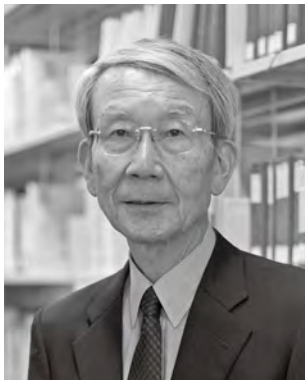


「北海道開発政策の実相 ―権限なき調整の系譜―」

北方圏構想―第1回



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、釧路公立大学特命教授

1972年京都大学法学部卒業、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。2008年同大学長。12年北海道大学公共政策大学院特任教授。20年（公社）北海道観光振興機構会長。22年北海道ガス(株)社外取締役（現任）。23年北海道文教大学地域創造研究センター長。主な著書に『地方が輝くために』（柏艚舎）、『コモンズ 地域の再生と創造』（共著、北大出版会）、『地域とともに生きる建設業Ⅰ、Ⅱ』（中西出版）、『地方創生を超えて』（共著、岩波書店）、『地方の論理』（岩波新書）、『地域政策の新たな潮流を探る』『本の力でまちづくり』（いずれも中西出版）。

I 「権限なき調整」

戦後進められてきた北海道開発政策は、他地域にはない独自の地域政策であり、特定地域の開発政策としては海外からも関心の高い政策です。しかしながら、北海道開発庁が2001年に国土交通省に統合され、北海道開発政策を専担する閣僚がいなくなったこともあってか、次第に政策として語られる機会が少なくなってきたように感じています。

私は、1972年から主に霞が関の北海道開発庁の企画部門を中心に1999年まで北海道開発計画の策定、推進や様々な課題について、開発政策の調整の現場で仕事をしてきました。その後、大学の研究者に転じてからは、国内外にフィールドを広げながら研究者の立場で地域開発政策に関わってきました。その間も、道州制議論や北海道局の是非論など北海道開発体制についての問題のほか、東日本大震災後の東北地域復興に向けた特別政策の議論などに際しては、研究者として、また政策現場での実践者として北海道開発政策の経験から発言する機会がありました。いわば内と外から半世紀を超えて北海道開発政策を見つめ、考察してきたといえます。

戦後の北海道開発政策の成果は、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

本整備を長期的な計画に沿って、安定的に進めてきたことです。しかし、その間、北海道開発行政については、「なぜ北海道だけ」「いつまで続けるのか」という議論や批判もあり、常に緊張感を持ちながら進められてきた政策でもありました。

また、北海道開発政策には、社会資本整備だけでなく、幅広い地域政策分野において、全国画一の法体系を原則とする日本のなかで、実質的に北海道にのみ展開される施策を形成していく営み、挑戦という側面がありました。しかも、その政策は既存の法律によって与えられた権限ではなく、北海道総合開発計画の推進という形で進められました。法令による実施権限を持たずに、計画の理念、趣旨を説明、説得し、権限を持つ省庁と調整しながら進めていく、「権限なき調整」の政策であった点に大きな特性があります。北海道における酪農振興のパイオニアで戦後の北海道開発政策に大きな尽力を果たした黒澤西藏氏は、北海道開発庁の権限について、「群雄割拠の観を呈する中央政府内の強力な各省庁から見ると、まことに吹けば飛ぶような力しか持たされていない」と嘆きながらも、それを「頭脳と企画力で切りぬけ、かいくぐって」きたと述べています（『北海道開発庁20年史』）。



北海道開発審議会長を長く務めた黒澤西蔵

私は、主に北海道開発庁の企画部門で各省庁と対応しながら、このような「権限なき調整」の政策に長く関わってきました。北海道開発政策を理解するためには、社会資本整備面での成果とともに、北海道開発政策として進められた独自の計画調整の系譜についても、理解を深めておく必要があるでしょう。北海道開発政策については、これまで国の北海道開発庁と地方自治体の北海道庁の二重構造という表面的な図式で語られることがあり、そこから対立、無駄という指摘もありました。しかし、そのような狭い視野ではなく、均一的な国の政策のなかで、特定の地域について、より質の高い政策を効果的に進めていくための特定地域開発システムという認識と理解が大切で、政策としての特性はそこにあります。さらに、国の機関としての北海道開発庁と地方自治体の北海道庁との緊密な調整により他地域にはない政策を実現できた面が重要です。独自の国の縦割りの均一的な権限体系のなかで、地域の特性を発揮し、これからの厳しい時代を乗り越えていくためのより有効な地域政策の経験ともいえます。北海道開発政策については、特定地域への特別な優遇政策としてだけではなく、縦割りで均一化しやすい国家システムのなかで、地域の特性を生かし、その可能性を引き出していく他地域にはない「国と自治体との連携による調整の政策」として理解することが大

切です。この経験を次世代に伝えて、将来に向けて進化させていくことが必要だと思います。

今、地域社会をめぐる環境の変化は急激です。急速な人口減少社会の下で、深刻な労働力不足や外国人共生に向けた課題が出てきています。また、デジタル化や生成AIの普及により社会システムの変化、さらに国際情勢の不安定化などが地域社会に大きな影響を与えてきています。これらの問題に北海道という地域が、今後どのように向き合っていけばいいのでしょうか。もはや、国が何とかしてくれる時代ではなく、地域自らが深い洞察力を持って対処していく必要があります。そこでは、法的権限がなくても長期的な構想力と調整力によって積み上げてきた、北海道自らの歴史的な経験、特に他地域にはない独自の政策経験を見つめ直し、その経験を活かしていくことが大切です。また、そこに未来を探るヒントが隠れているようにも感じます。それは、単なる過去の歴史の振り返りではなく、これからの時代を生き抜いていく知恵を、自らの地域で先人が探ってきた試みのなかから探っていく営みでもあります。そのような思いで、本稿では、私が関わったいくつかの北海道開発政策の実践的な経験を伝えていきたいと思います。

本稿を書く契機の一つは、2025年3月の、北海道庁による『北海道現代史 資料編Ⅰ（政治・行政）』の刊行です。この第10章「証言でたどる北海道の政治・行政」で、私は、中央の政治・行政のなかで、北海道開発政策の立場から北海道の政治・行政についてお話をし、それが証言録として掲載されました。証言録を読まれた方から、いくつか心に残る反響がありました。歴史研究に携わっている専門家からは、公式な「資料」だけでは読み解けない北海道開発政策の形成過程を探ることができる貴重な資料だという評価があり、証言録（オーラル・ヒストリー）の意義を再認識しました。また、権限を持たずに調整していく政策現場の苦労のなかに、これまで知らなかった北海道開発政策の実相を見たという感想もいただきました。あらためて北海道開発政策について、私自身の経験を伝えていくこと

の大切さを感じた機会でした。

私の経験では、北海道開発政策の大切な役割として、単一の制度や省庁だけでは完結しない政策調整があります。北海道の開発課題は、幅広い多様な分野にまたがっており、その解決に向けては個々の省庁と調整して解決していかなければなりません、各省庁が法的な政策権限を持つ事項について、北海道についてだけ特別な措置を求めていくのは至難の技です。そこを調整し、地方自治体との密接な連携を通じて、解決の道筋を構築していくことは非常に骨の折れる業務でした。先述の北海道現代史の証言録では、外交上の北方領土問題の解決を地域政策によって支援していく新たな政策の構築や、国鉄の分割・民営化に向けた特定地方交通線の廃止に北海道開発政策として関与していく苦労などをお伝えしましたが、それは、異なる制度や主体を結びつける「調整」自体を政策として機能させていく試みであり、挑戦であったともいえます。今日、地域課題が一層複雑化するなかで、北海道の特性、可能性を活かした発展戦略を探っていくためには、このような「権限なき調整」としての北海道開発政策の歴史的経験が、あらためて意味を持ち始めているように感じています。

最初に本稿でご紹介していくのは、1970年代から北海道で進められた北方圏構想の経験です。

II 北方圏構想の展開

1 新しい座標軸での地域戦略の提起

北方圏構想は、1970年7月に策定された第3期北海道総合開発計画（以下、「第3期計画」）で提起された政策です。北海道は地理的にも北方圏の要衝にあり、気候風土も近似していることから、この有利性を生かして北方圏諸国との経済交流や学術文化交流を積極的に進めていこうという、北海道発の独自の国際交流政策を提起したのです。この政策の意義は、東京からではなく、地方が主体となって、直接、独自の国際戦略を進めていこうという、当時としては野心的な政策の提案でした。

北方圏構想は、一つの事業や制度を指すものではなく、戦略的な理念です。北方圏諸国との学術・文化面での交流事業だけでなく、北海道を世界のなかでどのように位置づけ、その優位性を発揮していくのかを見極めていく世界的な視野での経済戦略理念です。その理念に基づいて、個別の施策や事業を組み合わせ、調整しながら、大きなプロジェクトや事業を実現していくスケールの大きな構想です。現在、地政学的な世界秩序が不安定になってきているなかで、北海道が経験した北方圏構想の取り組みは、あらためて再認識しておくべき貴重な北海道開発政策の経験だと思います。北海道総合開発計画は、国が策定することから閣議決定を経る必要があります、そこでは各省庁と事前に協議を進めていかなければなりません。地域独自の海外との交流を新たな政策として進めていくことを外務省などに説明して、了解を得るのはなかなか大変な調整でした。当時、北海道開発庁の事務次官を務めていた堂垣内尚弘氏（その後、1971年に北海道知事に就任）が大変熱心だったこともあり、「北海道は、地理的にも北方圏の要衝にあり、今後いっそうの進展が予想される北方圏諸国との交流拠点として、わが国における重要な役割をになうことが期待される」という北方圏構想が第3期計画に盛り込まれました。その後、堂垣内氏が知事になったことから、北海道庁には北方圏調査室が設置され、推進の主体となる北方圏調査会（その後、北方圏センターに改組し、現在は北海道国際交流・協力総合センター）が発足しました。札幌市など市町村も参加し、民間では毎日新聞社が趣旨に共鳴して積極的な活動を行うなど、国、地方、民間が協力して構想の推進に当たりました。

当初は、北方圏という言葉になじみがないことから、浸透していくにはやや時間がかかりましたが、次第に北米、カナダ、北欧、中国などの北方圏諸国の地域、自治体と北海道、市町村レベルでの自治体間交流が展開されるようになり、学術、教育、文化、スポーツなどの幅広い分野で、草の根の交流が積み重ねられてきました。たとえば、北海道が提唱して1974年には北方

圏環境会議が開催され、6カ国、20地域の代表が北海道に集まりました。会議は、その後もカナダ、アメリカなどで開催され、「北方圏フォーラム」へと発展していきました。また、札幌市は、1981年に北方都市会議を提唱し、その後「世界冬の都市市長会」に発展していきます。北方圏に共通する都市課題の解決に向けた政策について、各都市の経験を共有していく貴重な場となります。

北方圏構想は、地球を緯度に沿って輪切りにしてみるヨコ思考への発想の転換であり、新しい座標軸の設定ともいえます。私が北海道開発庁に入って最初の業務が第3期計画の推進でしたが、それまで日本の最北端で、東京から遠く離れたハンディのある北海道が、北方圏という座標で見れば中心になれるという斬新な発想で進められた計画づくりには大きな魅力を感じました。

全国的にも、東京を経由しない、地方らしさを発揮した独自の国際交流政策として関心を呼び、鹿児島県では南方圏というコンセプトで「からいも交流」が展開されるなど、他地域にも影響を与えた地方発の政策でした。その後、私は北方圏交流政策の担当を務める機会が長くあり、北海道開発政策としても力を入れていきました。しかしながら、21世紀になると北方圏構想推進の機運は次第に停滞し、国際協力活動全体のかで語られるようになってきています。

しかし、特に現在、国際環境が極めて不安な状況に置かれているなかで、国にすべてを任せるだけでは難しい時代です。それぞれの地域が独自の経済安定に向けた戦略を持つことも大事な命題です。そこでは、それぞれの地域の特性、伝統を生かした未来に向けた国際戦略が必要ですが、北海道においては、半世紀も前から展開されてきた独自の北方圏構想の系譜のなかに、その解決の手がかりがあるように思います。そのような思いで、私が関わった、これまでの北方圏構想の展開についてあらためて振り返ってみます。

2 エネルギー戦略としての北方圏構想

北方圏交流は、学術・文化交流のイメージが強いのですが、当初のねらいとして、スケールの大きい資源、エネルギー戦略がありました。第3期計画の原案を読むと、当時の北方圏構想についての具体的で戦略的な意義やねらいがよく伝わってきます。そこでは、「日本が産業の国際競争力を強め、貿易の拡大により経済発展を図るためには、豊富で良質な資源の安定確保と流通コストの低減を積極的に図らなければならず、このためには、特に北方圏諸国（アラスカ、カナダ北西部、ソ連シベリア・極東）との交流を一層推進することが重要である」という認識が示されています。近接する米・ソ・加の未開発のエネルギーなど資源の流通、加工の拠点、基地としての役割を果たしていこうというかなり戦略的な経済、エネルギー政策として発想されていたことが読み取れます。アラスカ、カナダ北西部、ソ連シベリア・極東に共通するのは、近接する先進国の未開発の寒冷地です。そこに北海道における寒冷地開発のノウハウ、技術によって日本の資源、エネルギーの安定的な調達を目指していこうというねらいです。北海道開発政策の経験を役立てながら、日本の安定的な経済発展を進めていくという地方からの大胆で戦略的な構想でした。当時は、第1次オイルショックの前ですが、他国に資源を依存する日本の経済発展に向けた長期的な視野での戦略構想でした。特に当初力を入れたのは、シベリア・極東での石油、天然ガス、さらに森林資源の開発でした。東西冷戦の時代におけるソ連領内での開発プロジェクトでもあったことから、日本は、経済界が主導する形で進め、日ソ共同で、あるいは日、米、ソの枠組みで検討が進められていきました。

その当時、経済界はエネルギー開発、特に天然ガス開発については大変熱心に取り組んでいました。当時のこの議論を、私は北海道開発政策の現場で垣間見る機会がありました。その内容は次号で紹介します。