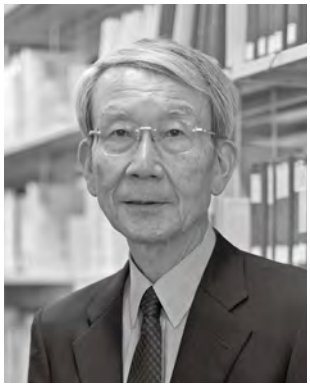
「北海道開発政策の実相　－権限なき調整の系譜－」

北方圏構想－第2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㈱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』（柏艪舎）、『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　エネルギー戦略としての北方圏構想

前号では、北方圏構想が提起された背景には、戦略的な資源、エネルギー戦略があり、その動きは経済界が主導していたことを紹介しましたが、私はその議論を身近で見る機会がありました。

私が北海道開発庁の企画室で仕事をしていた1970年代は、北海道開発政策についての議論、検討は、主に北海道開発審議会の場で熱心に展開されていました。政策部門ごとに置かれた小委員会には、外部から多くの学識者、民間人が参加して活発な審議が行われていました。審議会の資料作成や委員からの質問、意見への対応などはなかなか大変な仕事で、情報収集と勉強に追われる日々でしたが、そこで政策力が鍛えられたように感じています。その小委員会のなかに、工業、エネルギー部門を所管する小委員会がありました。70年代前半は、大規模工業基地開発小委員会という名称で、安西浩東京ガス会長が小委員長を務めていました。安西氏は、日本のエネルギー業界の重鎮で、北海道ガスの社長も兼務しており、北方圏構想の展開については、日本の将来に向けたエネルギー戦略の視点から大変高い関心を寄せていました。その時期に安西氏は、日ソ経済委員会の天然ガス懇談会の委員長も務めており、経済界主導で北海道を拠点にしたエネルギー共同開発について、ソ連と交渉を進めていました。小委員会の場では、ソ連側との臨場感あふれる交渉の報告などもあり、北海道に隣接する国に天然ガス開発の可能性が高い地域があることに驚きました。当時、無公害エネルギーとしての天然ガスには関心が高まっており、北方圏構想として天然ガス開発に関わっていくことへの期待がふくらみました。

その後、冷戦下での外交上の難しさ、適地の問題などにより、日ソ共同開発の検討は停滞し、対象もサハリン棚開発へと重点が移っていきました。

現在、ロシアとの関係は厳しい状況にあり、サハリンとの交流も限定的なものにとどまっていますが、北海道とこれらの地域との距離の近さは変わることはありません。国際情勢は時代とともに変化してきており、将来の関係改善の可能性を排除することはできず、そのときに備えておく準備も必要です。北方圏構想の意義は、まさにそのような長期的視点に立った地域戦略に向けた議論を進めることであり、今の時代においても十分通用するものでしょう。

また、当時の関心はシベリア・極東地域だけでなく、アラスカ、カナダとの経済交流にも向けられていました。アラスカ、カナダは日本と同じ自由主義体制の先進国であり、その点では交流を深めていく可能性の高

い地域でした。1975年頃に、北海道開発庁の調査で北方圏調査会が実施した「アラスカ・カナダとの経済交流に関する調査」報告会に参加したことがあります。当時、アラスカ州は北方圏構想に強い関心を持っており、エネルギー開発、水産資源開発への協力支援など「ワシントンよりも北海道を大切に」という発言があったのを覚えています。

本稿で、最初にエネルギー分野の系譜を紹介した理由は、資源、エネルギー資源確保のために極めて戦略性の大きい構想が北海道から半世紀前に提起されていたという歴史的な事実と、時代背景は変化したものの、米ロ加に近い地政学的な優位性を生かした北方圏構想の戦略的な意義がさらに一層高まってきていると感じるからです。現在、世界のエネルギー情勢は、米国とイランとの衝突を契機に不透明さを増し、資源供給の地政学的リスクが強く意識される時代に入ってきています。半世紀前に構想された北方圏交流の意義は、単なる地域間交流というより、当時の日本の経済安全保障を見据えた先見的な戦略でした。北海道の地理的特性と寒冷地開発の経験を生かし、近接する資源フロンティアと結びつこうとしたこの構想の精神は、むしろ今日においてこそ必要であり、あらためて問い直されるべきテーマでしょう。北海道の未来に生きる人々は、国際的な環境変化の影響をより強く受ける、厳しい時代を生き抜くことになるでしょう。地域から構想する国際経済戦略の重要性と必要性は一層増してきているように思います。

Ⅱ　北方圏構想と道央地域の拠点開発

第３期北海道総合開発計画（以下、「第３期計画」）で提起された北方圏構想は、あくまで政策理念であり、個別の施策、事業を当初から想定していたものではありません。北海道がその地理的特性、歴史的特性、気候条件などをうまく引き出しながら日本のなかでしっかりその役割を果たして発展していくための戦略的な理念であり、地域の座標軸です。それに沿って、時代環境の変化に応じて、様々な政策分野のプロジェクト、事業が具体的に展開されていく政策手法といえます。そこで、次に産業立地政策の側面から、その系譜を追っていきます。

戦後、北海道開発政策の主要な目標として、生産性の高い食料供給基地やわが国の高い経済発展を支えていく基幹的な製造業の展開を支える工業基地としての役割が掲げられました。

一方、日本全体では、戦後の高度経済成長のひずみを是正して、均衡のある国づくりを進める国土政策が重要な政策として進められました。具体的には、国土総合開発法による全国総合開発計画です。全総計画では、計画手法として拠点開発方式が採用され、それは地方部における新たな工業展開の拠点づくりを進める政策手法といえます。新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法という特別の財政支援策が整備され、当時としてはかなり強力な政策手段を伴っていました。北海道においてはすでに北海道開発法による北海道総合開発計画が進められていましたが、国土総合開発法体系の拠点開発政策を有効に取り込みながら北海道開発政策との相乗効果を高めていく政策を進めていきました。

その結果、北海道では札幌を中心とした日本海から太平洋に至る広範な道央圏が、新産業都市に指定されました。当時は、釧路地域を指定して、札幌に対峙する都市集積を道東につくり、バランスの取れた北海道開発を進めていくべきだという議論もありましたが、結果的には、北海道全体をけん引していく力を持った道央圏が新産業都市に指定され、工業発展を担う大規模な工業基地開発をはじめ、その後の道央発展の契機となる基盤が整備されていきます。その工業開発プロジェクトの中心になったのが苫小牧地域と石狩地域であり、さらに航空ネットワーク拠点としての千歳空港の整備でした。

これらのプロジェクトが道央圏で展開された背景には、国際的な視野で北海道の力を発展させていこうという戦略的な発想があり、そこから第３期計画において北方圏構想が提起されてきたという文脈で理解して

いくことが大切です。それは、国土政策として全国の地方部に展開された工業都市開発の拠点づくり政策と北海道開発政策による北方圏構想の理念との相乗的な連動により、その後の北海道発展を担う道央地域の成長基盤形成につながる多くの先導的な開発プロジェクトが進められていくという構図でもあります。

1972年には札幌で日本初の冬季オリンピックが開催され、それを契機に札幌市の都市基盤整備は急速に進んでいきました。それを支えたのは、北海道開発予算とともに、新産業都市整備などの拠点開発政策の財政支援措置でした。ちなみに、新産業都市建設促進法などによる財政支援の特別措置は2001年に廃止されますが、その間、全国15カ所の拠点開発地区で最も財政支援額が大きかったのが道央地区でした。

苫小牧については、すでに西部地区で掘り込み型の港湾建設による臨海部開発が進められており、東部地区にも総合的な工業開発、都市づくりを大規模に展開していこうという構想が進められました。また、石狩湾新港地域については、石狩川河口に近い砂丘を切り開いて新たに港湾を建設し、これを核とした北方圏諸国との交流の拠点的役割を果たす流通基地の建設と都市型工業の立地が進められていきます。さらに、増大する航空需要に対応する国際的な航空ネットワーク拠点として、千歳に民間専用の新たな空港が整備されていきました。

次に本稿では、新千歳空港建設が実現した背景と北方圏構想との関わりについて紹介します。

Ⅲ　国際空港としての新千歳空港の建設

国際的な経済戦略という視野で振り返ってみると、新千歳空港の国際的な拠点空港としての展開の系譜においても、北方圏構想は少なからぬ役割を果たしています。

千歳飛行場は、1959年に米軍から返還され、それ以降は防衛庁が管理していました。航空機の大型化、ジェット化により、千歳空港の航空需要は飛躍的に増加し、乗降客数では、羽田、大阪に次ぐ規模になりますが、防衛利用が優先されるという制約があり、経済面からは大きなハンディがありました。

北海道開発庁では、北海道経済の発展基盤を担う安定的な拠点空港として、すでに60年代から、自衛隊機と民間航空機の利用を分離（いわゆる軍民分離）する構想について、防衛庁、運輸省と折衝を進めていました。当時は冷戦下であり、防衛庁との折衝では、大臣レベルの厳しい交渉があったと、職場の上司からよく聞かされました。1962年に閣議決定された第２期北海道総合開発計画において、「軍民共用空港の分離につとめ」ることがようやく明記されました。その後も、国際空港化に向けた運輸省、防衛庁との折衝が進められましたが、1970年に策定された、第３期計画において、北方圏諸国などとの国際交流の進展に対応できるよう、防衛利用と民間利用を分離して、国際的規模において新たな空港を整備することが決定したのです。これを受けて、本格的な民間専用空港の整備に向けた動きがスタートしました。北海道開発政策の立場で国際的な視野での政策議論を提起していくことは、なかなか難しいのですが、北方圏構想を掲げ、国際的な重要性を位置づけたことが契機になって実現したともいえます。その結果、1973年には、自衛隊が使用する滑走路の東側に、民間専用の3,000m滑走路２本を備えた「新千歳空港」を整備し、ターミナルと国鉄駅を隣接することが確認されました。

その後、15年の歳月を経て1988年７月に１本目の3,000m滑走路が供用開始され、「新千歳空港」が開港しました。当時、私は北海道開発庁長官の秘書官を務



新千歳空港供用開始祝典（1988年７月20日）

めており、滑走路上に設けられた開港式典の会場に粕谷茂大臣と一緒にいました。式典は、最初に滑走路に着陸する米国からの航空機の到着を待って始まりました。機内で入管手続きを済ませた機長が降り立ち、横路孝弘知事や粕谷大臣と握手をしている光景を見ながら、東京経由ではなく北海道が直接北方圏諸国とつながる醍醐味を感じました。たまたまですが、同じ1988年７月に苫小牧港とシアトル、バンクーバーを結ぶ北米コンテナ定期航路も開設されています。空港と港湾で直接北方圏諸国とつながる動きが出てきたことは象徴的でした。

今日、北方圏構想が提示した、北海道から世界へ直接つながる戦略構想が、半世紀の時間の経過を経て、次第に現実のものになってきていると感じます。近年、新千歳空港では、北欧や北米との直行便の展開が進みつつあります。フィンランド航空によるヘルシンキ便を初めて利用した時は、その近さに驚きました。近時、カナダや米国との直行便の動きも出てきています。また、航路においても、北極圏航路の将来に向けた可能性は大きく、北海道の北方ルート上に位置している地理的優位性は、半世紀前と変わっていないどころか、むしろ、国際情勢やエネルギー安全保障の不確実性が高まる現在においてこそ、地域自ら多元的で分散型の国際ネットワークを構築していく意義は急速に高まってきていると思います。

Ⅳ　北欧企業の立地と教訓

1983年にデンマークの大手生化学薬品メーカーであるノボ・インダストリーが石狩湾新港の工業団地に進出することが決まり、北方圏構想の展開にとって画期的な出来事となりました。1973年秋の石油ショック後、わが国の産業構造の転換や安価な労働力を求めての海外立地の動きなどから、北海道への企業立地は順調に進んでいなかったのですが、そこに北欧の国際的な企業が進出することになったのです。

私は、当時北方圏構想推進の担当をしていたことから、当時の北海道開発政務次官（現在の副大臣）高木正明氏とコペンハーゲンにあるノボ・インダストリー（現ノボノルディスクバイオケミカル社）の本社を訪れる機会がありました。当時の日本・アジア担当のキム・フック副社長に、なぜ北海道への立地を決めたのかを尋ねた時の答えは大変印象深いものでした。「北海道の気候が酵素製造に適し、原材料が北海道内で調達できることに加え、デンマークから派遣する社員が生活するのに快適な環境を有していること、さらに北海道が北方圏構想を熱心に進めていることは我々が初めて日本に進出する大きな支えになっている」という言葉でした。キム氏の夫人からも、「社員が北海道で生活するのを楽しみにしています」という期待の声を聞きました。単に事業展開の用地だけではなく、北海道の自然条件や産業基盤に加え、派遣社員と家族が安心して暮らせる地域の生活環境、さらには北海道が北方圏構想という主体的な政策理念を持っていることが、立地判断に大きな影響を与えていたのです。

残念ながら、ノボ社は1996年に撤退しましたが、今こそその教訓を受けとめていくことが大切でしょう。ノボ社の立地と撤退は、海外企業を受け入れる意義を北海道に問いかけた貴重な経験でした。企業立地を円滑に進めていくためには、立地後の円滑な事業展開へのサポートが大切です。特に海外企業が日本に初めて立地したのですから、社員と家族の居住、医療、教育、アメニティなどの生活環境面も含めた対応が十分だったかを謙虚に反省して、将来の政策に生かしていく姿勢が大切だと思います。

現在、北海道ではラピダスの立地により半導体関連産業の集積が進み、海外企業や外国人研究者・技術者の受け入れが大きなテーマになってきています。その意味で、1980年代におけるノボ社の立地と撤退の経験は、今日あらためて重要な示唆を与えているともいえるでしょう。