HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化（２）　－戦後北海道開発政策を事例として－
Author(s)	山崎, 幹根
Citation	北大法学論集, 51(1), 193-258
Issue Date	2000-06-21
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15004
Type	bulletin (article)
File Information	51(1)_p193-258.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化（二）

――戦後北海道開発政策を事例として――

山崎幹根

目次

序
一　問題の所在
二　検討事例の選択

三　分析視角の設定
第一章　戦後北海道開発体制の形成
一　戦後北海道開発体制の成立
二　開発体制形成期の道－開発庁関係
三　戦後北海道開発体制の諸問題
四　六〇年代前期の道－開発庁関係
第二章　三期計画の推進と見直し
一　三期計画の策定と推進
二　苫東開発の具体化
三　三期計画総点検と新計画への移行
四　計画推進期の道－開発庁関係
第三章　次期計画作成と中央地方関係の変化
第四章　大規模開発の論理
第五章　政策資源の変容と制度運用
終章

（以上、第五〇巻第五号）

（以上、本号）

第一章　戦後北海道開発体制の形成

本章では先ず、北海道開発法の制定を中心に戦後北海道開発体制の形成過程を概観する。戦後北海道開発体制は、省

庁間、中央地方間の利害調整の結果、「妥協の産物」として成立したという経緯がある。それゆえ、政策目標、政策資源調達の権限規定、政策決定手続きに関して、様々な問題点を内包している。これは関係省庁と開発庁、道と開発庁との関係を複雑なものにしている。さらに道と開発庁は、政策決定過程のあらゆる段階において開発計画、あるいは特定の政策の正当性を獲得する必要があった。本章では、戦後北海道開発体制の形成過程の考察を通じて、開発体制が内包する構造的な問題を指摘し、本稿がこれらの点を中心に分析する意味を明らかにする。そして、七〇年代における道と開発庁の関係の変化を歴史的に特徴づけることを目的に、先ず、五〇－六〇年代における両者の関係とその特質を考察する。

一　戦後北海道開発体制の成立

（一）開発体制の創出を促進した外部環境

敗戦直後の日本経済社会は、極度の低迷状態にあった。植民地の喪失により狭まった国土に、大量の引揚者や復員者が集まるとともに、物資や食糧の不足が深刻化した。こうした諸問題を解決するため、広大な土地や資源を有する北海道の開発可能性に対して、急速に注目が集まった。また、北海道関係者には、道内の基盤整備水準が極めて不十分であり、これが北海道の社会経済的発展を妨げているという認識があった。一方、戦後改革で新たな地方自治制度が創設されるにあたり、従来の内務省－北海道庁という中央政府直轄の開発体制が消滅することになった。

こうした社会経済的、政治的環境の中、北海道開発を推進する新たな開発体制を創設する構想が、四六年の内務省による開発局案、四七年の大蔵省による北海道開発庁案など、次々と打ち出された。そして、四九年に総理大臣の諮問機

関として設置された北海道開発審議会において、北海道開発庁の設置を明記した北海道開発法案要綱が作成された。同法案要綱は五〇年に国会で成立、開発庁が発足した。その後、五一年七月に開発庁の地方支分部局として北海道開発局が設置され、現行の戦後北海道開発体制がほぼ形成されることになる。(1)

戦後北海道開発体制は、敗戦直後の社会経済的環境を受けて高まった北海道の開発可能性に対する全国的な期待の中から創出されたと捉えることができる。しかし、敗戦直後の外部環境は必ずしも直線的に開発体制の確立を導いたわけではなかった。後述するように、開発法の作成過程において関係各省庁からの異論や反発は強力であった。また、国会における審議に際しても、北海道にのみ特別な開発体制を形成する根拠、必要性に対する疑問が繰り返し提起されている。こうした状況において戦後の開発体制を創出させた要因として、大蔵省主計局の役割を指摘することができる。大蔵省は四七年、北海道開発庁設置案を「北海道拓殖費に関する昭和二二年度予算編成上の措置」として閣議決定させるなど、戦後北海道開発体制の原型を構築した。当時、主計局次長であった河野一之は、内務省廃止に伴い各省庁に分散した北海道拓殖費を統合させ、戦後の北海道開発を実施する制度を構想した。(2)大蔵省の開発庁案は最終的にはGHQの承認が得られず実現しなかったが、開発庁の設置や開発事業費の一括計上権をはじめとして、その後の開発体制の原型を成していた。

こうした大蔵省主計局主導という開発体制形成過程を概観すると、先ず第一に、戦後北海道開発体制の戦前からの連続性を指摘することができる。国会における開発法案審議に際しても、この時期にほぼ同時並行して審議されている国土総合開発法と異なる法体系として、また他府県の開発可能地域に比して特別の開発手法を導入することの論拠が、多くの議員から指摘された。これに対して、中央政府の法案提案者は、北海道開発が他府県の開発に比して多大な可能性を有する点を力説するとともに、北海道開発が明治以来、国の拓殖政策として行われてきた経緯と、こうした政策・制

度を後進地域開発としても引き続き継続する必要性を強調している。[3] また、一括計上権、開発事業費の高率補助も、戦前の北海道拓殖費が内務省所管として一括計上されていたこと、そして、北海道拓殖支弁事業として主要な事業が全額国費とされていたことに由来している。[4] このように、戦後、国策として進められてきた北海道開発政策は、制度および政策内容の面からして、全く新しい形で創造されたものではない。戦前に内務省－北海道庁によって行われてきた行財政制度および拓殖計画の継続という性格を併せ持っていた。その意味で、戦後北海道開発政策は、ホグウッドのいう政策の遷移（succession）として理解することができる。[5]

第二に、その結果として北海道開発体制は、予算制度に裏付けられる形で開発事業費の量的な確保を目指している点に最大の特徴がある。中でも、開発事業費の一括計上権、予算成立後に省間を越えて各事業費ごとの調整を行うことができる移用権[6]、開発事業費の地方負担を軽減している高率補助などの規定が、北海道開発政策の実効性を保障している。大蔵省主計局の立場から開発体制創出を企図した河野によると、開発事業費の一括計上権の設定は、各省庁別の予算の中で埋没してしまう傾向にある北海道分の開発事業費を予算編成の次元から調整、統合させることと、開発予算総額の確保を目的にしていたという。[7] また、四七年に大蔵省案に対して、関係各省から「大蔵省にどうしてそんな権限があるんだ」という批判が出された時も、これをあくまでも予算編成上の措置としての提案であると正当化した。[8]

このように、戦後北海道開発体制は戦前からの制度上の継続、そして大蔵省が「予算編成上の措置」として構想した経緯に由来して、当初からより多くの予算を獲得し、より多くの事業を執行することによって政策目標を達成するという点にその特徴があるといえる。[9]

（二）関係各省との利害調整

戦後北海道開発体制は、関係各省庁間との利害調整の過程で成立しており、その意味で「妥協の産物」としての性格を有している。[10] 戦後直後に次々と構想された開発体制は、いずれも当初の原案に比して、関係各省庁の反対により権限が縮小している。四七年の大蔵省案の作成に際しては、開発庁の長を国務大臣にすることが留保されたり、森林・畜産・水産関連の権限が削除されるなど、当初の構想が後退した形で閣議決定を経た。[11] また、四九年に北海道総合開発審議会が作成した北海道開発法案要綱も、当初は開発庁に開発事業の実施権限を付与していた。ところが、関係各省は北海道にのみ特別の行政組織を設置することに対して、一様に反発した。その結果、最終的には開発庁を企画調整官庁とするとともに、一括計上権も条文規定から削除されるなどの変更を見た。[12]

さらに開発局設置過程における省庁間の利害調整の結果が、開発局の権限規定に反映されている。戦後、農林省は従来まで内務省の下で北海道庁が実施していた北海道拓殖事業の中で、農林省関連のものを自省の権限に移管させようとする強い意欲を持っていた。このような農林省の意図は先ず、林政統一問題として顕在化した。そして、四七年に国有林、御料林を農林省に移管するとともに、新たに営林署が設置され、農林省の宿願が達成された。[13] さらに農林省は、開発庁による開発局設置の過程と並行して、独自の事業実施機関を創設するために北海道農林事務局構想や北海道農地事務所構想などを検討していた。これに対し、増田甲子七開発庁長官が異議を唱え、広川弘禅農林大臣ら関係閣僚との協議、調整の結果、直轄事業を実施する国の機関を設置することで合意した。[14] こうした経緯を通じて設置された結果、開発法第一二条第二項において、各省の主務大臣のみが開発局長に対する指揮監督権を有することが規定された。

以上のように、戦後北海道開発体制は関係各省庁間の「妥協の産物」として形成された。それゆえ、開発庁、開発局は直接的、一元的に事業を実施する法的権限を獲得することができなかった。開発庁に事業実施権限を与えようとする構想はその後も幾度も提起されたが、実現を見なかった。

（三）開発法制における道と開発庁

中央地方関係の観点から開発体制形成過程を検討すると、中央政府と道との間には開発政策の目標、政策資源配分の権限規定に関する見解の一致と相違とが混在していた。北海道地方関係者および大蔵省をはじめとする中央政府は、内務省解体後も引き続き北海道開発を国策として位置付けること、そのための特別な行政組織を中央政府に設置する必要性に関しては認識を一致させていた。

ところが、開発法作成過程に際して政策目標に道民の生活福祉向上を挿入するか否かが問題となった。道は開発法の目標設定に際して、日本経済社会発展への寄与に加えて、「住民の生活の安定、文化の向上」を明記するよう強く要請していた。それゆえ、四九年一二月に作成された開発法案要綱は、第一条第二項において政策目標を「国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与し併せて住民の生活の安定、文化の向上を図ること」と規定していた。ところが、関係各省庁との協議を経て成立した開発法は、その目標から「住民の生活の安定、文化の向上」を削除するとともに、国民経済の復興と人口問題の解決に加えて資源開発を明記している(15)。

開発法案要綱の審議過程において目標規定が改められた詳細な経緯は明らかではない。しかし、多くの関係者の回想によれば、開発庁設置に反対していた関係省庁との折衝の過程で各省庁の合意を獲得するため、開発法の国家的意義を強調するために目標が変更されたという経緯が指摘されている(16)。こうして戦後北海道開発法制の目標が「国策」としてのみ設定されたことは、以後の北海道開発政策の方向性を制約するとともに、開発計画作成過程における道と開発庁との関係を複雑なものとしている。

また、戦後北海道開発体制の確立は、中央政府あるいは道の立場であれ、また経済復興としての国策あるいは後進地域開発の目標であれ、開発事業費をはじめとして北海道に投入される政策資源の増大を意味する。その意味では、道と

中央政府との間では利害が一致する。ところが、開発体制形成過程においては、中央地方間における政策資源配分を具体的にどのように制度規定するのかが繰り返し問題となっている。

例えば、四七年に閣議決定された大蔵省による開発庁設置構想に対して、道は開発事業を国の出先機関を設けて実施する点に関して反発し、事業実施を道が委任事務として行えるよう主張した。最終的に、大蔵省案は開発庁総裁の下に北海道知事を含む次長を二人設置することや、総裁職権の一部を知事に行わせるとともに開発庁職員の一部を道に勤務させるなどの点が改正され閣議決定を経たが、GHQの承認を得られず実現しなかった(17)。このように、戦後北海道開発体制の形成過程においては、道と国の役割分担、権限規定をどのように確定するかが当初から対立の要因となっていた。

その後、中央地方間の政策資源配分に関する制度規定の対立は、五一年の開発局設置に際して顕在化した。五〇年の開発庁設置直後、国の直轄事業は道が委任事務として実施していた。そのため、道には地方事務官や地方技官など、国費支弁職員が約三二〇〇名配置されていた。こうした事業実施形態に対して、国は責任の所在を明確にし、効率的な体制を確立する必要性を強調し、北海道開発局を設置する構想を明らかにした(18)。

これに対し、道は地方自治確立の阻害、行政能率の低下、行政費用の増大、道と市町村間の協力体制弱体化などを理由に、開発局設置に反対の意思を表明した。また、開発局設置構想が明らかになった時期が北海道知事選挙直後で社会党が支持する田中敏文知事が再選された直後であったことから大きな波紋を呼んだ(19)。そして、全国知事会や各新聞もこの構想に対して、慎重論や批判的な見解を次々と表明した。道も、社会党国会議員との連携を強めるなど、開発法の改正を阻止する行動を展開した(20)。しかし、中央政府は、直轄事業の直接執行は他府県と同様の体制であり地方自治の侵害に当たらない、また、開発局実施の事業と道の事業は法律によって区別されているので両者の間には不都合が生じないと主張、五一年六月に開発局設置を目的とした開発法改正案は成立した(21)。

開発局の設置は、五〇年の開発体制発足当初、道が有していた様々な政策資源の剥奪を意味した。直轄事業執行権限の喪失は、道が関与できる予算や事業量のみならず、人員、工作機械、技術などの組織資源の減少を生じさせた。これに対応して、道は補助事業執行を確保するための人員、機械の補充、現業所の新設などの経費を負担しなければならなかった。(22)

こうして、戦前からの体制を引き継ぐ形で成立した戦後北海道開発体制における、国と自治体である道との政策資源の配分に関する特殊な融合状態は、開発局設置により法制度上、国の行政組織中心に再編、分離された。その結果、開発法上は、開発計画の立案、決定、実施を開発庁－開発局という国の行政組織がこれを行う体制を確立した。以後、道と開発庁は開発局設置に際して生じた両者の確執を内包しながら、開発法制上の規定によらない形での関係を形成することになる。

二　開発体制形成期の道－開発庁関係

戦後北海道開発体制の成立に際して露見した道と開発庁との見解の相違は、北海道総合開発第一次五カ年計画の作成過程をはじめ、五〇年代を通じて様々な形で表面化した。

開発計画策定作業は開発法制定と同様、戦後直後から具体化している。道が開発計画の作成に着手したのは四六年であり、当時の増田甲子七北海道庁長官（後に初代北海道開発庁長官）が諮問機関として北海道総合開発調査委員会を設置したことから始まる。道は、終戦直後の社会経済的環境への対応、第二期拓殖計画からの事業継続などを目指して、戦前の拓殖計画に続く新たな開発計画の立案を進めた。その後、四八年九月に北海道総合開発一〇カ年計画を策定した

が、これは後の第一次五カ年計画の基礎となった。[23]

そして五〇年の開発庁創設後、新たな開発体制の下で道と開発庁は、引き続き計画作成作業を進めた。五一年に道が「北海道総合開発第一次計画書」を計画原案として作成、これを開発法第三条に基づく意見として内閣に提出した。その後、計画作成作業は開発庁段階に移り、五一年一〇月、北海道開発審議会において五二年を初年度とする北海道総合開発第一次五カ年計画が決定を見た。ここでは以下、計画作成過程を検討することによって開発体制成立当初の道と開発庁の関係が「錯綜」状態であったことを明らかにする。

（一）開発目標をめぐる合意と相違

第一次五カ年計画作成に際して、道と開発庁は開発法制定過程と同様、政策目標をめぐって両者が協調する側面と対立する側面を併せ持っていた。道と開発庁は開発法第二条が規定するように、人口収容と食糧増産、資源開発などを通じて、北海道開発を国策として行う点に関しては一致した見解を有していた。道も計画原案において、「北海道の開発は資源を開発し、産業の高度化を図り、これによって国内の過剰人口を解決する有力な環境たらしめんとするものである」ことを明示していた。[24]

無論、両者が国策としての北海道開発を強調することは、開発政策の実効性を確保するための、開発事業費を中心とした政策資源獲得と関連している。それゆえ、両者は第一次五カ年計画作成に際して、人口をはじめとする計画目標数値を高い水準に設定している。当時計画案を作成していた道は、計画最終年度の人口、道民所得、生産規模などを試算した結果、これに必要な国費（公共事業費）を八〇〇億円と試算した。ところが、より多くの予算獲得を目論み、道と開発庁は協議の末、一年に一〇〇億円を加算し、公共事業費を総額一三〇〇億円とした。[25]計画目標としての人口数値に

関しても、四六年の道案では五五年段階で五〇〇万人であったものが、五一年の道案では五六年段階で五七一万人と推移している。さらに、開発庁が計画案を決定する時点では、五六年段階で六〇〇万人、六一年段階で一〇〇〇万人と目標数値が増大していった。(26)

ところが両者は、国策としての北海道開発の強調という点に関して合意を形成している一方、他方で「道民生活の向上」の計画目標における位置付けをめぐり、見解を異にしている。道は、開発法制定過程に結局は明記されなかった「住民の生活の安定、文化の向上」の理念を計画目標に位置付けようとした。そして、第一次五カ年計画道案において「道民の生活文化の確立向上」を達成すべきことを強調するとともに、(27)従来までの拓殖計画とは異なり、都市計画、住宅、厚生などの「民生施設計画」を新たに挿入している。(28)

これに対し、開発庁は第一次五カ年計画の目標設定に際して、北海道開発の必要性を「経済自立の問題、人口解決の問題併せて国民の志気の問題等よりみて絶対推進すべきことがらである」と位置付け、国策としての意義を強調している。(29)そして、住宅、都市計画、水道の計画目標を示しているものの、道民福祉の向上に関しての言及はない。(30)

これは、開発法が、文化面や厚生面の向上を目的としていないことに一因がある。また、当時、北海道総合開発企画本部長であった堀武男は、道民生活の向上を強調する道と開発庁との間に、開発政策の基本方針に関する見解の相違があったことを指摘している。また、堀によると、農業部門においても、道は米作偏重であった開発庁の方針に異議を唱えていたという。さらに、開発庁が作成した計画は、公共事業費および産業経済費関係部門のみであり、道が要望していた特別会計部門、鉱工業関係部門、文化厚生部門が盛り込まれなかった点にも、計画に対する両者の食い違いが表面化している。第一次五カ年計画の目標をめぐる両者の相違は、十分な調整作業を経ることなく解消されなかった。(31)

このように、第一次五カ年計画作成過程において道と開発庁は、一方においては共通して開発法の規定に即して国策

としての北海道開発を強調するとともに、他方では開発法上予定されていない道民生活の向上という理念の位置付けに関する見解の相違を混在させていた。

（二）計画決定過程

北海道開発法第五条は、開発庁が開発計画の作成、決定権限を有することを規定している。実際、開発計画は開発庁によるとりまとめ作業と、中央政府段階における決定を経た後に実施過程に移行する。開発庁は、企画室を中心として北海道開発の長期的方向性を検討するほか、篠津泥炭地開発、根釧パイロット・ファーム、電源開発などの開発プロジェクト事業の構想および具体化作業を担っている。また、北海道開発審議会に道内外の関係者、学識経験者を集めて計画案を諮問、作成する作業を行っている。

ところが、開発体制形成当初の開発庁および開発局には、人員、組織、情報などの資源不足という事情から、独自に開発計画作成を遂行する能力に欠けていた(32)。加えて、国が作成する計画に対して道の意向を十二分に反映させるという理由から、道は開発法第三条に基づく意見具申に止まらず、計画原案の作成作業を分担することになった(33)。また、道が計画案検討作業の相当部分を担う背景には、これを可能にさせる政策資源の存在がある。上述したように旧北海道庁は四六年より、第二期拓殖計画に代わる新たな計画作成作業を開始している。具体的には、旧北海道庁長官の諮問機関としての北海道総合開発調査委員会および専門委員会を設置し、関係行政機関の職員、学識経験者、各業界団体関係者などを集め、検討を重ねていた。これはその後、知事の諮問機関である北海道総合開発委員会となり、第一次五カ年計画作成作業として継続する(34)。また、開発委員会事務局は、経済安定本部を中心とした中央省庁との独自の関係形成を通じて集められたスタッフ、情報などによって計画原案作成作業を可能にした(35)。

こうして開発計画作成過程の実際が道の段階と中央政府の段階に区分されるならば、道と開発庁はどのような決定手続きを経ることによって計画案を作成しているのであろうか。中央と地方の決定手続きの相違は、計画案に対する正当性を調達する方法の違いを意味し、両者の計画目標、計画内容に対する見解の相違を生じさせる大きな要因となる。

道段階における第一次五カ年計画の作成過程では、知事の諮問機関である北海道総合開発委員会の事務局で計画原案が作成されるとともに、委員会審議が並行して進められる。委員会の委員、顧問、参与には、道内外の学識経験者、各業界の代表者、関係行政機関の職員などが集められている。そして、審議過程で道内各地域、各業界、各層からの意見や要望が出されるとともに、利害調整を経て計画案が策定される。さらに、道段階における決定手続きにおいて重要な過程は、法制度上の規定が存在しないにもかかわらず、計画案が道議会において承認を得ることが慣行となっている点である。道議会は北海道議会開発審議会（後に北海道総合開発調査特別委員会に改組）を設置し、計画案を検討している。そして、五一年二月には「北海道総合開発計画に対する議会開発審議会の意見書」をまとめ議会としての意向を示すとともに、審議会常任委員会において開発委員会が作成した計画案を了承している。(36) その後、計画案は本会議においても審議されており、そこでは、道の計画作成に対する姿勢や、開拓事業をはじめとする個々の事業分野における問題点が指摘されている。(37) このように、道段階における第一次五カ年計画決定の手続き上の特徴は、知事の諮問機関である北海道総合開発委員会および道議会の審議を通じて、道内各界、各層、各地域から出される意見や要望を計画案に反映させ、両機関の合意を獲得することにより、道が作成した計画案に対する正当性を調達している点にある。そして、道は計画案を道民の総意であることを強調し、計画案の実効性を確保しようと開発庁をはじめ関係省庁にはたらきかけを行う。

一方、道案の提出を受けて、開発庁は五一年七月頃より本格的な計画作成作業を進めている。開発庁段階における計

画作成は、北海道開発審議会での諮問、答申という手続きを経て完了する。さらに、庁内の作業と並行して、開発庁は関係各省庁と折衝を行い、計画案およびこれを構成する諸政策に対する承認を獲得することによって、計画の正当性を調達する。中央政府段階においては、衆参両院の議員が委員として審議会に参画している他は、議会の関与は制度化されていない。中央政府段階での決定手続きは、第一次五カ年計画では実現しなかったが[38]、最終的には閣議決定を経て完了する。このように、中央政府段階の決定手続きにおいて関係各省庁からの合意を獲得するためにも、開発庁は国策としての北海道開発政策の意義を強調することになる。

(三) 開発体制形成期の道－開発庁関係

以上、五〇年代の開発体制形成期における道と開発庁との関係からは、次のような特徴を指摘することができる。第一に、両者は道内の社会基盤整備を促進させるため、多くの北海道関係者の宿願として成立した開発体制に即して、開発予算をはじめとする政策資源を量的に増大させることに関しては利害を一致させている。そして毎年度の開発事業費の確保、開発計画の作成と承認に奔走する。開発法を中核とした開発体制は、北海道に投入される政策資源の量的確保を有利にさせるという機能を有している。さらに、道と開発庁は道内産業の振興を図るため、五六年に北海道開発公庫（翌年、北海道東北開発公庫に改組[39]）、五五年に農地開発機械公団、五八年に北海道地下資源開発株式会社を設立させるなどして、開発体制を強化させている[40]。第二に、開発庁の計画作成に関する資源の不足、道の意向尊重という要因から、開発法制上の規定と乖離する形で、実際には道が開発計画の原案作成者としての役割を担い計画作成が行われている。両者は計画作成作業に際してそれぞれの思惑から、インフォーマルな相互補完関係を形成している。ところが第三に、自治体と国の行政組織という立場の相違、およびそれぞれの計画決定手続きの相違から、両者は第一次五カ年計画

の内容に対して独自の見解を有するとともに、相互の調整が十分に図られなかった。また、五〇年代は開発局設置以後も分県構想など、道の政策資源を縮小させる改革が提起され、道の開発庁に対する不信感を増幅させていた。その意味で、五〇年代の開発体制形成期の道と開発庁との関係は安定性を欠いた「錯綜」状態であったといえる。

三　戦後北海道開発体制の諸問題

戦後北海道開発体制は五〇年代、省庁間および国と道との間の複雑な利害調整を経て成立したという開発体制形成過程の事情に由来する多くの諸問題を抱えていた。以下、戦後北海道開発における計画、制度の運用に関する問題点を、第一次五カ年計画の実績を中心に検討する。そして、五〇年代における北海道開発体制の運用および機能上の特質を明らかにする。

（一）第一次五カ年計画

敗戦後の道内外の社会経済的環境を背景に多くの期待を集め、五二年から五六年の間実施された第一次五カ年計画の実績、そして北海道開発を国策として特別な体制によって行うことの妥当性をめぐり、全国的な規模で論争が展開された。最初に北海道開発の実績に対し異議を唱えたのは、行政管理庁が五六年一二月に明らかにした公共事業特別調査委員の答申である。さらに五七年一月、電力中央研究所理事長松永安左衛門が主宰する産業計画会議が第一次五カ年計画に対し、その実績がほとんど上がっていなかったと指摘した。産業計画会議の勧告は、中谷宇吉郎北大教授が五七年四月号の文芸春秋誌上において「北海道に消えた八〇〇億円－我々の税金をドブに捨てた事業の全貌－」と題した文章で

紹介したことにより、その内容は広く日本中に知られ、国会の各委員会でも取り上げられた。北海道開発政策の実績および今後の展望に関しては、五九年に（財）国民経済研究協会による『北海道の開発と公共事業』、日本学術振興会経営問題第一〇八委員会による『北海道開発に関する経営学的研究』、そして北海道開発庁が（財）統計研究会に委託した研究成果を六〇年にまとめた『北海道開発の国民経済的意義』などにおいて、様々な立場から批判的な検討が加えられている。

こうした第一次五カ年計画を中心とした北海道開発の実績をめぐる評価を通じて、北海道総合開発計画が有する総合性、計画性、開発目標の妥当性が批判されるとともに、開発体制自体に内在する諸問題が浮き彫りにされた。その第一は、開発法、開発計画が掲げる目標の妥当性である。産業計画会議は、第一次五カ年計画の目標が農地開拓による人口吸収、米作本位の農業に偏重していたと批判した(41)。公共事業特別調査委員は、開発法第二条が規定する目標が、日本全体を取り巻く社会経済的環境との関連で妥当性を欠いているとし、開発法の目的を再検討するよう求めている(42)。また、国民経済研究協会は、北海道の資源開発の発展可能性を疑問視し、他府県と比した場合においても特段の優位性が存するわけではないと結論付けている(43)。

これに対し、開発庁は第一次五カ年計画が、産業基盤整備、資源開発と、それに続く産業振興によって人口増加を意図しており、農地開拓に偏重していたわけではないとこれに反論している(44)。また、開発法および計画の目標に関しても、国民経済の復興が主眼とされており、人口収容は結果として生ずる付随的な目的であり、開発庁が人口収容を最大の目標としていたわけではないことを強調している(45)。さらに、開発法が規定している国民経済の復興という目標が妥当性を欠いているという指摘に対しては、これを経済の拡大発展を含めた解釈が可能であるとして、変更の必要性を否定している(46)。

しかし、第一次五カ年計画が資源開発や産業振興をも考慮していたにせよ、敗戦後の北海道開発が全国的に注目され、特別な体制が形成されたのは、食糧増産と人口収容への可能性であったことは疑いない。[47] 北海道開発事業の実績をめぐり全国的に議論が展開されたのは、北海道開発に対する多大な期待とその成果の落差によるところが大きかったことによる。開発庁関係者も、第一次五カ年計画の目標を「北海道開発の必要性を世論にアツピールするためのかけ引き」という観点から、「人口収容という魅力をあまり必要以上に強調しすぎ」たきらいがあったことを述懐している。[48] 開発庁は国策としての北海道開発が自明ではなくなった中で、現行の開発法制の下、新たな北海道開発の国策としての意義を、日本経済社会の変動との関係の中で明示する必要に迫られることになる。

第一次五カ年計画の実績に対して向けられた第二番目の批判は、開発計画の目標数値の設定とその評価基準に関する点である。公共事業特別調査委員、および産業計画会議はともに、人口増加や食糧生産、そして開発事業費が計画目標を下回っている点を批判した。計画実績をめぐる開発庁と諸機関との対立には、根拠とする統計が相違していることに一因があるものの、[49] 実際に第一次五カ年計画の実績は、すべて目標数値を下回っている（図表 一―一および一―二参照）。それでは第一次五カ年計画の実績はどのような基準によって評価することが可能であるのか。上述したように、第一次五カ年計画は他の行政計画と同様、達成可能な目標数値と、これを実現させるために必要な具体的かつ現実的な手段との組み合わせを提示したものではなかった。むしろ、開発庁と道にとって開発計画の作成は、中央政府から多くの政策資源を確保することに最大の主眼が置かれていた。それゆえ、第一次五カ年計画における人口目標、公共事業費は過大に設定され、事後評価をする際の指標としての役割を果たさなくなる。これに対し開発庁も、人口や食糧の増加が一定の実績をあげていることを論証しつつも、計画における人口目標が過大であったことを認めている。[50] また、公共事業費の実施率が五四％に止まった点に関しては、これを国の財政事情によるものと反論した。[51] そして、開発事業の効

図表１－１　北海道総合開発第１次５カ年計画開発事業費の実績
（公共事業関係国費分）

単位：百万円

区　分	計画額（A）	実績額（B）	達成率（B/A）
道　路	32,500	22,783	70.1%
港　湾	8,200	3,490	42.6
河　川	30,000	14,833	49.4
砂　防	800	297	37.1
農　業	41,006	25,337	61.8
水　産	7,500	3,346	44.6
林　業	5,000	3,077	61.5
住　宅	4,000	3,801	95.0
都　市	500	560	112.0
水　道	500	198	39.5
計	130,006	77,722	59.8

注　実績額欄は、北海道開発庁計上のもので計画の一部を実施したとみなされる安全保障費、冷害対策費、余剰農産物見返資金、特別失業対策費、臨時（緊急）就労対策費を含んだ額である。

図表１－２　北海道総合開発第１次５カ年計画の主要開発目標と実績

区　分	単　位	基準年次（24ないし25年度）	目標年次（31年度）（A）	実績（B）	B/A
耕　地	万　ha	73.4	94.2	92.2	97.9%
乳　牛	千　頭	53	115	124	107.8
主食（米換算）	万　t	75	120	101	84.2
水　産	〃	94	131	113	86.3
電　力	万　kW	53.0	90.5	83.4	92.2
人　力	万　人	428	600	485	80.8

注１　「耕地」の「実績」は、昭和31年農林統計に公表された標本実測調査の結果によって、従来の耕地面積を補整したものであるから、耕地の増加は開発の実績によるもののみでなく、調査方法の差異によるものも含まれている。

２　「主食」には、米、麦類、大豆、馬鈴しょ、牛乳を含む。「実績」の数字は、牛乳を除く作物については、昭和31年の作付面積に最近５か年間の平均反収のすう勢線より算出した当年における平年予想反収を乗じて推計し、牛乳については、31年実績によった。

３　電力には、工事中のものは含めていない。

（出典）『北海道開発局45年史』1998年、19頁。

果に対しては、短期的、私経済的ではなく、長期的かつ国民経済全体の観点からとらえるべきであるとしている。[52] このように、第一次五カ年計画は、計画実施期間における実績に基づいて個別の事業の成果、実施体制を具体的に検証、評価するようには機能せず、むしろ開発事業費の獲得とその結果としての社会基盤整備の量的な拡充に主眼が置かれていた。こうした性質は、その後の開発計画にも引き継がれることになる。

第三に、開発計画作成に関わる問題点として、計画立案に際しての基本調査の不足が指摘されているが、[53] この点に関しては開発庁も、十分な基本調査を進める必要性を認めている。[54] さらに、開発計画調査を拡充するための開発計画費に関してその予算の絶対額が不足している点、開発庁、開発局における調査研究を担当する組織が整備されていない点、調査研究業務が予算移し替えとともに各省に委ねられ、開発庁自らが行えないことが開発庁の調査研究能力の向上を妨げている点が内部からも指摘されている。[55] 開発庁が調査研究業務を遂行し、計画立案能力を高めるには、開発計画費の拡充および組織体制の整備の確立を待たねばならなかった。

（二）制度運用における総合性

上述したように、戦後北海道開発体制は創設当初から、総合調整機能を制度上の特質としていた。ところが、五〇年代の開発政策実施過程を通じて、省庁間、道と開発庁、そして開発庁内部における総合調整が不十分であった実態が明らかになった。

第一に、開発事業実施過程における関係行政組織間の連携が不十分であることから問題が生じる。例えば、農林省が策定する地区開拓計画と建設省所管の特殊河川との調整が不十分なため、地区開拓計画の事業費に比して河川改修費が過大になる事例が指摘された。[56] また、多目的ダムとして建設された桂沢ダムは、完成とともに農業用水を利用すること

が出来なかったが、これも建設省と農林省との事業実施官庁間調整の問題に要因があるという。[57] さらに、開発局設置によって事業執行主体が道と二分化されたことは、開拓事業における入植営農業務に支障を来すなど、両者の調整が不十分である点が指摘されている。[58] 開発事業以外の施策を含めた事業間調整、行政組織間調整が不十分である問題は、自治省関係者からも総合開発計画が特に実施過程において総合性を欠如させているとの批判が寄せられている。[59]

第二に、予算制度上、開発庁に与えられた総合調整権限の機能が問題となる。開発庁には開発予算の一括計上権、および開発予算を各省に移し替える際、事業間調整を行うことができる移用権が存在する。しかし、開発庁が制度上の調整権限を積極的に行使して、独自の予算調整を行うことは実際には困難であり、移用もほとんど行われていない。[60] また、特別会計の新設は当該事業費の予算要求権を各省へ移動させ、開発予算を一括計上する意味を空洞化させる。これに対し、開発庁は関係各省との協議を通じて、特別会計に関する予算を開発庁が要求し、その後、繰り入れるという手続きを確立した。[61] しかし、特別会計の存在は開発庁による調整機能を縮小させていると指摘されている。[62] このように、開発予算に関する総合調整権限が十分に機能しているとは言い難い。一括計上権の場合、むしろ大蔵省との密接な折衝を通じた開発事業費の量的確保、[63] 他府県と比して早期に個別事業が確定する点に意味があった。[64]

第三に、当初の開発庁、開発局は、人材確保のため、多くの出向職員を他省庁から受け入れる必要があったが、こうした職員人事が、開発政策における調整機能を妨げている要因となっている。特に、指揮監督権限が各省大臣に帰属する開発局においては、職員派遣に際して各省の意向が強く働くとともに、組織全体を総括管理する部門の機能が十分でない点が内部からも指摘されている。[65]

(二) 制度改革の諸構想

このように、第一次五カ年計画の立案および実施過程を通じて開発計画の成果のみならず、調査研究能力の向上、総合性など開発体制およびその運用の問題が露呈するようになった。これに対し、開発庁は開発政策の実効性を高めるため、現行の開発体制を抜本的に改革する案を明らかにした。先ず五四年に大野伴睦、緒方竹虎がそれぞれ構想を打ち出したものの、実現を見なかった。五五年六月には日本民主党が広川弘禅を委員長、岡田包義（元北海道開発庁次長）を事務局長とする北海道開発調査特別委員会を設置し、新たな改革案の検討を開始した。委員会は、開発行政に関連する開発局、通産局、海運局、陸運局を統合した北海道総局を設置するための北海道開発庁設置法案をまとめた。法案は五六年五月に国会に上程されたが実現せず、最終的に五八年、廃案となった。(66)

五〇年代に次々と発表された諸構想からは、以下の点を共通した特徴として指摘することができる。第一に、開発庁は現行の開発体制上の問題点を、開発庁が事業実施権限、さらには開発事業以外の関係行政を包括することによって解決を図ろうとした。開発庁は以下のように、①計画から実施までの一貫した責任体制が不明、②各省が個別に策定する実施計画による開発事業の総合性の低下、③各省の北海道開発に対する認識不足による事業推進上の支障、④省庁間折衝の複雑さ、⑤開発予算の各省移し替え手続きの遅れによる開発事業実施の障害、を現行体制の問題点として指摘した。(67)そして、開発庁は事業実施権限を有する改革案を提示するものの、全国的な観点や他の施策との関連の必要性を説く関係各省の反対により、成案に至らなかった。その後、開発庁は、主務大臣のみが指揮監督権限を有することで合意し、開発事業以外の関係行政を包括した北海道総局設置を主眼とした北海道開発庁設置法案を作成したが実現を見なかった。

第二に、諸構想は自治体としての北海道を解体するという、戦後地方自治制度の根本的な改変を目指していた。大野伴睦構想では、北海道を中央政府直轄の特別行政区域とした上で知事を官選にする改革であった。北海道開発庁設置法案も当初は、北海道を五県に分割する案が具体的に検討されていた。また、北海道開発庁設置法案は、道への委任事務

を国の機関に移管し、行政権限を集中させることを意図していた。こうした諸構想の具体化は、道の中央政府および保守党に対する警戒感を高めさせた。そして、道は分県化案そして北海道開発庁設置法案に対して強く反対した。こうして、戦後北海道開発体制の抜本的な改革は、関係省庁および道による強い反対によって実現に至らなかった。

その後、開発庁、開発局は企画調整能力の強化、増大する事業量への対処のため、開発法の改正を伴う組織改革を試みた。開発庁は六一年、長官官房および総合開発局の二局の整備を構想したが、最終的に総務部および開発部の二部を設置することを目的とした開発法改正案をまとめた。これは閣議決定の後、六一年三月には国会に提出されたが、審議未了廃案となり、実現しなかった[68]。また、開発局も五九年以降、開発計画の調査事務および河川、道路事業の拡大に対応して、調査部の新設と、現行の建設部を道路部・河川部に分離させる提案を行った。調査部案は六〇年度以来四年間、道路部・河川部案は三年間におよび要望され続けたが、中央政府による行政組織拡大に対する抑制方針の原則の下、実現しなかった[69]。

以上のように、開発庁は五〇年代、現行開発体制の限界、問題点を認識していた。それゆえ、調整能力の向上を主眼として、法的権限を強化する改革を試みた。ところが、省庁間および中央地方間の政策資源を再編成するような改革は、関係省庁や道の強い反対によって実現を見なかった。また、部の新設を伴う内部組織の整備も見送られた。開発庁は以後、法制度上の改革によらない方法によって、現行制度を所与とした運用を通じて諸問題に対処しなければならなかった。

四　六〇年代前期の道－開発庁関係

（一）外部環境

五〇年代末から六〇年代に至る社会経済的環境を見ると、日本経済は北海道開発の成否に関係なく急速な復興を遂げ、高度経済成長期へと移行し始めていた。開発庁は、自立経済の達成や国民所得倍増計画など中央政府が進める経済政策、さらには全国総合開発計画において示される国土政策を考慮しながら、国策としての北海道開発の新たな意義を設定する必要があった。そして、開発庁も、六〇年代初頭からの新産業都市建設促進法に基づく地域指定競争に表れるような地域開発の流行に歩調を合わせ、重化学工業誘致という開発方法を採用する。

また、政治的環境においては五〇年代末以降、開発庁によって開発体制を抜本的に改革する構想が影を潜め、現行の開発体制が定着する。さらに、五九年の選挙で北海道知事が社会党支持の田中敏文から自民党の町村金五へ交代したことは、道と開発庁との関係を緊密にさせるように作用した。

ところが六〇年代に至り、戦後北海道開発体制が有していた独自性は様々な形で次第に再考を迫られる。第一に、東北地方をはじめとする他の後進地域は、各地方ブロックの開発促進法を制定させるなど、北海道開発体制に準じた制度を確立するための活動を展開した。この過程で、北海道関係者の反対にもかかわらず、五七年に北海道開発公庫は北海道東北開発公庫に改組された。第二に、大蔵省が開発事業費の高率補助を削減する要求を次第に強めた[70]。第三に、国土総合開発法に基づき策定される全国総合開発計画に北海道を組み込もうとする経済企画庁と開発庁との間に、北海道開発の位置付けをめぐる対立が生じた[71]。第四に、臨時行政調査会が六四年、開発庁の統廃合を含む総合開発庁構想を明らかにした。こうした政治的環境の動向に対して、開発庁および道をはじめとする北海道関係者は、現行の開発体制を維持、存続させるための活動を展開する必要に迫られる。

（二）政策目標の一致

五〇年代後半以降の環境変動に対応して、開発庁と道は一致して工業化を最も重要な目標と位置付けた開発計画を作成している。そして、北海道の工業化を通じた日本経済社会の発展への貢献を強調することによって、国策としての北海道開発の意義を再定義している。工業化の意味内容はその時代毎に変遷するものの、第二期計画において確立した、大都市圏からの工場移転の受け入れによって国土の均衡発展を目指すという図式は、以後の北海道総合開発計画の基調となる。五八年度から開始した第二次五カ年計画は、日本経済の輸入増大を抑制するため、北海道が有する資源や原料を開発利用した工業を振興し、国民経済の発展に寄与することを目標とした(72)。さらに、六三年度から始動する第二期北海道総合開発計画（以下、二期計画と略す）は、重化学工業の誘致を中心に位置付け、「産業構造の高度化を主軸として経済規模の飛躍的拡大をはかり、国民経済の安定的高度成長に寄与するとともに、北海道経済の自律的発展の基礎を固めることを目標と」している(73)。すなわち、広大な土地と豊富な水をはじめとする諸資源を有する北海道が、立地上の制約から拡大が困難となる大都市圏の重化学工業を受け入れることによって、国民経済の発展、国土の均衡発展に寄与するという論理は、北海道開発体制を維持存続させるための新たな論拠となる。そして、苫小牧臨海工業地帯をはじめ、道路、港湾をはじめとする産業基盤を中心にした社会資本整備を目指している。

また、重化学工業の誘致を中核とした開発は、国民経済発展への寄与と同時に、道内産業構造が有する後進性の解消、地域格差の是正のためにも不可欠な政策であるという論理が確立する。二期計画道案において、道は以下のような計画目標と開発の方向性を提示している。

「およそ開発計画の目的は、経済成長と、住民福祉の二つの側面をもつことはいうまでもない。本開発計画においてはまずもって経済の高度成長を企図し、そのためには、日本経済の発展方向に視点をおきながら、本道の特性に立脚し、後進面を克服しつつ成長要素の積極的な伸長につとめねばならない。

さらに、住民福祉については、高度成長の基礎づけとなる分野と、このような高度成長に追随しえない分野に焦点をおき、その浸透をはかることとし、次の方向を重視して本計画を進めんとするものである。

（1）本道経済の基調をなしてきた資源産業は、近代的構造の改善をすすめ、需要に対応した選択的拡大の方向において企業性の強化と所得の増大をはかる。

（中略）

（5）以上の開発方向を総合的に推進し合理的にして生産性の高い経済構造の形成をうながして、経済規模の飛躍的な拡大をはかり、福祉政策とあわせ道民の所得と生活水準の向上を期待せんとするものである。」(74)

このように、開発庁および道が重化学工業の誘致による開発政策を推進することは、国民経済発展への貢献を強調する開発庁と、住民生活向上を考慮しなければならない道との間に、開発目標を一致させることを可能にさせた。無論、両者の見解の相違は解消されるわけではない。二期計画道案に対して、開発局は、以下のような見解を示している。

「本来、国による北海道の開発は、第一義的には、国民経済的及び国家的見地から行われるべきものと思われる。したがって、道の立場において、北海道開発の究極の目的を道民の福祉向上におくことはよいとしても、北海道開発計画は、他の地域にも波及的に効果をもたらし、結局は日本経済の拡大発展に寄与することを目的とするものと思われるので、道民の福祉向上を究極の目的とするような表現は避けるべきではなかろうか。なお、国民経済的あるいは国家的見地から北海道開発の意義、あるいは向かうべき方向を論ずるにあたっても、国民経済などに貢献する比重を勘案して叙述すべきものである。」(75)

二期計画作成に際して、開発庁と道は開発法第二条の規定を変更することなく、重化学工業の誘致を新たな国策としての北海道開発の意義と再解釈することによって、開発法制の運用を図っている。このように、一方では開発法の解釈

と運用には、相当な柔軟性が存在するものの、開発局は、北海道開発の方向性、すなわち、国策としての開発の意義を希薄化させるような運用に対して消極的であった。

(三) 決定手続きの定式化

第二次五カ年計画、二期計画と、開発計画の策定を重ねるにつれ、計画決定の手続きが次第に定式化した。第一に、道庁内部における計画作成体制が整備されるとともに、道案における議会審議手続きが次第に形成された。従来、道案は道議会北海道総合開発調査特別委員会において実質的な討議が行われている。さらに第二次五カ年計画からは、道議会の委員会審議の内容および要望事項を本会議で報告するとともに、了解を得る慣行ができた(76)。さらに二期計画では社会党から出された修正意見を「別冊」として添付することによって、道案に対する承認を全会一致で行っている(77)。このように、道案を道民全体の総意として正当化するため、道議会本会議において計画案を承認する手続きが確立した。この過程で計画案の内容が変更されることはほとんどないが、野党の合意を獲得するために修正意見を加えるなどの方策を講じている。

第二に、二期計画以降、道と開発庁、開発局との意思疎通が緊密になり、計画作成に関する相互調整も密接に行われるようになった。これは五九年に「中央直結」を標榜する自民党の町村金五が知事に就任したという変化によるところが大きい。そして戦後北海道開発体制の定着とともに、開発局設置や分県構想などにより安定性を欠いた道と開発庁との関係を過去のものとした。さらに、自民党国会議員であった町村が知事に就任したことは、道と開発庁、中央政府との間の調整活動を円滑にさせた(78)。

また、道、開発庁、開発局間の意思疎通を密接にするため、各機関の幹部による会談が次第に定着している。六〇年

頃より、開発庁長官、開発局長、道知事の間で首脳会談が行われるようになった。六五年からは既に全道各地で行われてきた道（支庁、土木現業所）と開発局（開発建設部）との連絡会議が札幌においても、道知事、副知事、各部長、開発局長、開発局次長、官房長のレベルでも開催されることになった（71・5・22）。さらに、町村知事時代、開発庁幹部が二代続けて道の土木部長に就任するという人事も行われている[79]。こうした両者の連絡調整手続きが整備されるとともに、二期計画作成過程においても、引き続き道が計画原案を作成するという役割分担を行う相互補完関係が続いていた。さらに、当時は多くの関係者が証言するように、道職員と開発庁職員が緊密な関係の下で計画作成作業を行っていた。この点に関して、樫原泰明元副知事（当時商工部、後に企画部長）は、当時の両者の関係を次のように語っている。

「・・・町村知事になってからの北海道開発庁と道庁との関係は、例えば開発予算の要求にあたっても、長官と知事が共同記者会見して基本的な考え方を鮮明にし、その方針に基づき、庁、局、道が協力して作業を進めるなど連帯感は全く違ったと思います・・・（中略）・・・（道と開発庁との間で――筆者注）北海道総合開発計画をめぐる議論がもっとも高揚した時期ではなかったでしょうか。・・・（中略）・・・その頃、道庁の関係者は、北海道開発庁の皆さんが、小人数で大変苦労されているのがわかりましたから、ともかく応援しようという雰囲気と、北海道の意見を極力、国の計画にとり入れることで反映させていただきたいという気持ちとで横溢していたことを覚えています。[80]」

第三に、中央政府段階においても、中央政府が国策として北海道開発政策を進めるという意思決定を明確にさせるような決定手続きが次第に定式化している。これは先ず、第二次五カ年計画以降、北海道総合開発計画を閣議決定することが定着した点に表れている。第一次五カ年計画から、道と開発庁は計画の実効性を高めるため、閣議決定を経ることによって計画の正当性を調達することを狙っていた。第二次五カ年計画作成過程においては、先ず部門別計画が除外さ

れた。また、資金計画も「資金計画を入れた計画の閣議決定は前例がない」、「五年間にわたる資金投入を約束できない」との理由から削除された。そして、これらを参考資料として扱うことによって、開発庁は関係省庁と合意、計画案を閣議で決定することが認められた。(81)

二期計画作成に際しても、道と開発庁は資金計画を挿入させるため、難色を示す大蔵省との交渉を行うことになる。そして開発庁と大蔵省との事務折衝と並行して、町村知事、川島正次郎開発庁長官らが関係大臣らと協議を重ねた。そして、行政投資総額を大蔵省案と開発庁案の中間である九四〇〇億円とすることで合意、計画達成のための所要資金が明記されることになった。(82)

このように、第二次五カ年計画および二期計画と計画作成の作業を重ねるにつれて、道、道と開発庁との間、中央政府のそれぞれの段階における計画決定手続きは、次第に定式化されるようになった。そして、計画作成に関する道と開発庁との間の調整活動も緊密なものへと変化した。

（四）六〇年代前期の道－開発庁関係

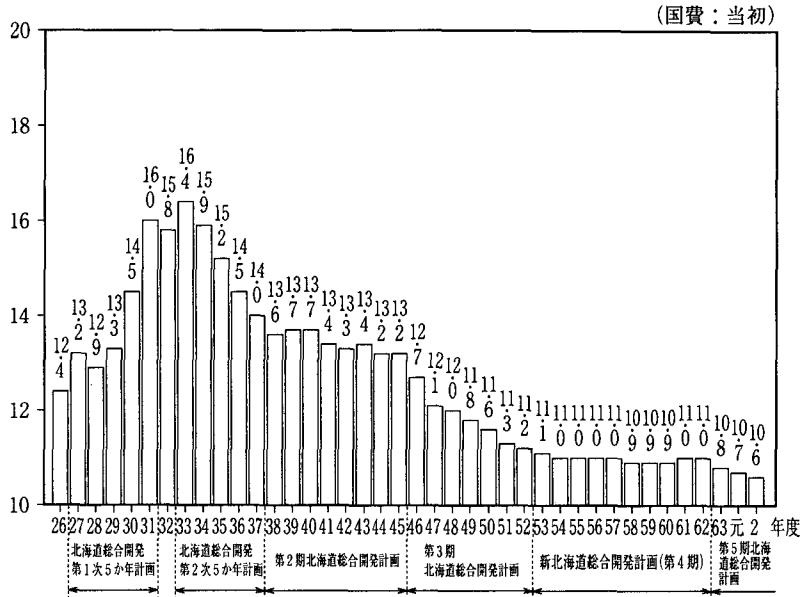
五〇年代末から六〇年代前半における道と開発庁との関係からは、以下のような特徴を指摘することができる。第一に、道と開発庁は現行の開発体制を所与のものとして、これを弾力的に運用することによって、開発政策を進めようとした。前節で見たように、両者は総合調整を中心とした開発体制の問題点を認識していた。開発庁は抜本的な制度改正を試みるものの、関係省庁および道の反対により、実現しなかった。以後、両者は北海道開発体制の独自性を維持し、強調する一方、他方では開発法の諸規定を柔軟に解釈する形での運用を図った。そして、二期計画において道と開発庁は、新たな国策としての北海道開発の意義を重化学工業の誘致と再定義し、開発目標を共有した。

第二に、開発体制の抜本的改正が実現しなかった一方、他方では現行体制の定着とともに、予算、人員、組織などの政策資源が量的に拡充している。これを先ず、北海道開発事業費が全国公共事業費に占める割合の推移を見ると、五八年度の一六・四％を最高にしてその後は漸減しているものの、六〇年代を通じて一三％台を維持しており、依然として多くの予算が北海道に投入されていることがわかる（表一－三参照）。また、開発庁および開発局の職員定数も増大の一途をたどっている（表一－四参照）。さらに、開発法の改正による部の新設が見送られた後、開発庁、開発局は課の新増設を順次進めることによって、その組織体制の整備を図った。この時期を通じて進められた課の新設によって、開発庁および開発局は今日に通じる基本的な組織形態をほぼ構築した[83]。こうした事業費および人員の増加現象は同様に、道の土木部においても認めることができる。さらに、開発計画原案作成を担当していた総合開発企画部が総務部から独立し、企画部として整備されている[84]。第二次五カ年計画および二期計画期において道と開発庁は、開発事業費をはじめとする政策資源の獲得を通じて、産業基盤を中心とした社会資本を量的に拡充することを主眼に置いていた。

第三に、計画策定を重ねるにつれ、道段階、中央政府段階、さらには道と開発庁との間における計画決定手続きが定式化した。中央政府段階においては、所要資金を明記した計画案を閣議決定とすることになった。また、道と開発庁との間の相互補完関係が定着するとともに、二期計画以降、密接な相互調整の下に計画案が作成されるようになった。こうして、北海道総合開発計画は、政策内容として有する国策としての意義、総合性、合理性が積極的に承認されるというよりも、それぞれの段階において重ねられる手続きを通じて正当性を獲得する。

以上のように、開発体制の定着を経た時期の道と開発庁との関係は、政策目標の一致、政策資源の量的拡充、計画作成における相互補完および決定手続きの定式化により安定的なものとなり、両者が「一体化」した関係を形成していたということができる[85]。

図表１－３　北海道開発事業費の対全国（一般公共事業）比の推移



（出典）『北海道開発庁40年史』1991年、32頁。

図表１－４　北海道開発庁定員の推移

（単位：人）

年度	開発庁	開発局	計	年度	開発庁	開発局	計
昭和25年	31		31	昭和46年	87	11,127	11,214
26	43	3,152	3,195	47	87	10,952	11,039
27	41	3,182	3,223	48	87	10,770	10,857
28	41	3,162	3,203	49	87	10,594	10,681
29	41	3,117	3,158	50	87	10,506	10,593
30	41	3,081	3,122	51	87	10,408	10,495
31	41	3,181	3,222	52	87	10,319	10,406
32	41	3,181	3,222	53	87	10,227	10,314
33	52	5,358	5,410	54	87	10,132	10,219
34	58	5,784	5,842	55	87	10,022	10,109
35	61	6,115	6,176	56	87	9,900	9,987
36	64	10,366	10,430	57	87	9,774	9,861
37	73	11,654	11,727	58	88	9,634	9,722
38	76	11,651	11,727	59	88	9,490	9,578
39	80	11,688	11,768	60	88	9,026	9,114
40	81	11,767	11,848	61	88	8,886	8,974
41	83	11,765	11,848	62	88	8,745	8,833
42	85	11,763	11,848	63	88	8,612	8,700
43	86	11,602	11,688	平成元年	88	8,481	8,569
44	87	11,425	11,512	2	88	8,349	8,437
45	87	11,298	11,385				

（出典）『北海道開発庁40年史』1991年、392頁。

第二章　三期計画の推進と見直し

本章からは、七〇年代を通じた北海道開発政策の展開過程における道と開発庁との関係とその変化を、七〇年に策定され、翌七一年度から実施された第三期北海道総合開発計画の推進および見直し、中断、新計画への移行過程に即して考察する。後述するように、開発庁と道は七〇年代の環境変動に対応するために北海道開発法の改正を検討するものの、その立法化を見送った。それゆえ、両者は社会経済的環境との関係で妥当性を欠く法制度を維持しつつ、直面する諸課題を処理するような制度運用を図らねばならなかった。以下、道と開発庁がいかに北海道開発法制を運用して七〇年代の開発計画行政を進行させたのかを明らかにするとともに、制度運用を通じた両者の関係変容を特徴づける。

一　三期計画の策定と推進

（一）三期計画の策定

道、開発庁は、七〇年代に向けた北海道開発の意義、およびそれを達成する諸政策、開発手法を明示した第三期北海道総合開発計画（以下、三期計画と略す）を作成し、七一年度から実施を開始した。三期計画は「生産と生活が調和する豊かな地域社会の先駆的実現をはかり、わが国経済社会の繁栄に積極的に寄与すること」を目標に、①重化学工業を中心とした近代的産業の開発振興、②社会生活基盤の強化、③新交通通信網の整備、④国土保全と水資源の開発、⑤自然の保護保存と観光開発の推進、⑥中核都市圏の整備と広域生活圏の形成、⑦冬季開発の推進、⑧北方圏交流の推進、を主要政策としている。計画は、苫小牧東部大規模工業基地の開発や石狩湾新港、大規模酪農村の建設、青函トンネル

および新幹線の建設などの大規模開発プロジェクトを全道各地に展開する一方、広域生活圏の形成を通じた社会生活基盤の整備を進めることを目指した。そして、目標年次である八〇年には、人口六〇〇万人（基準年次六八年度比、一五％増）、生産所得五兆七千億円（同、三〇二％増）の達成を見込んでいる[1]（図表　二―一参照）。

計画作成に際して、道は六八年から企画部の計画作成体制を整備し、二期計画の実績評価、新計画の基本的枠組みの決定、北海道総合開発委員会への諮問など、計画原案作成を具体化させた。開発庁も企画室を中心に、新全総を策定する経済企画庁に対抗し北海道開発の独自性を強調するため、二〇年後を見据えた発展構想を『北海道開発の長期展望』として提示するなど、三期計画作成の準備作業を進めている。道と開発庁は前期計画と同様、大規模開発プロジェクトの推進など開発方針の一致、道による計画原案作成作業の分担など、密接な意思疎通の下、一体的な関係を形成していた。ところが三期計画作成過程において、開発庁が道案より高い重化学工業化率、経済成長率の目標数値

図表２－１　第３期北海道総合開発計画の経済規模と構造の実績

（昭和43年度価格）

区分	単位	計画		実績		年率	
		基準年次（43年度）（A）	目標年次（55年度）（B）	（43年度）	（52年度）	計画（B/A）	実績（52/43）
総人口	万人	524	600	521	544	1.1%	0.5%
就業者数	〃	244	282	242	249	1.2	0.3
農林水産業生産額	10億円	504	858	504	730	4.5	4.2
鉱工業生産額	〃	1,249	5,492	1,282	2,454	13.1	7.5
生産所得	〃	1,905	5,754	1,905	3,438	9.7	6.8
第１次産業	〃	308	515	310	410	4.4	3.2
第２次産業	〃	538	2,038	522	889	11.7	6.1
第３次産業	〃	1,059	3,201	1,097	2,274	9.7	8.4
就業者１人当たり生産所得	万円	78	204	79	138	8.3	6.4

注１　実質換算は、所得については国民経済計算（新ＳＮＡ）の国民総支出デフレーター、生産額については日本銀行「卸売物価指数」の産業別指数による。
２　「総人口」及び「就業者数」の「基準年次」は、推計値である。（総理府統計局、北海道開発調整部）

（出典）『北海道開発局45年史』1998年、30頁。

を設定するなど、両者間の見解の相違が表面化した。また、開発法第二条の解釈から導き出される産業基盤を中心とした社会資本整備に止まらない、社会開発、冬季開発、北方圏交流などの新たな諸政策が三期計画に挿入されるものの、その位置付けは道案に比べ記述が弱められた。このように、道と開発庁は戦後北海道開発体制の枠内で一体となって三期計画を作成する一方、他方では開発や計画に関する異なる両者の考えを一つの開発計画の中に包括し、開発法を運用することの限界が次第に顕在化しつつあった。(2)

（二）外部環境

三期計画が策定され、実施段階に移行する七〇年代初頭の北海道開発をめぐる外部環境には、開発政策を促進させる潮流と戦後北海道開発体制を再考する動向が同時進行していた。

社会経済的環境においては、高度経済成長の持続が、開発事業を増大させるとともに、大都市圏からの工場立地可能性を高めていた。七一年八月にニクソン米大統領によって発表されたドル防衛政策は、当初、日本経済全般および北海道経済の成長に好ましくない影響をもたらすのではないかという危惧を、道幹部や経済界に広めた。すなわち、円の切り上げによる対米輸出の減退や、景気低迷による企業誘致の停滞が懸念された。それゆえ、道は三期計画に対するドルショックの影響を検討し始めた（71・8・21）。ところが、三期計画の基調を大幅に変更させるような社会経済的環境の変動には至らず、むしろドルショック対策としての景気浮揚策は開発事業費を大幅に増加させた。

さらに、政治的環境においては田中角栄首相が推進した日本列島改造論の中で、北海道は重要な開発地域として注目された。列島改造論の主要政策である基幹資源型大規模工業基地の立地や工業再配置の受け入れ地として、北海道は日本海沿岸部とともに「日本海時代、北海道時代の到来」として多大な期待が寄せられた。(3)そして田中は首相就任直後か

ら、北海道の人口を一〇〇〇万人に増加させることを主張（72・7・10）、続いて道内に人口五万人規模の学園都市、大規模な国民保養地、苫東と同様の規模を有する大規模工業基地を道東に建設する構想を明らかにし、開発庁に検討を指示した（72・8・1）。その後、田中首相は七二年一一月下旬、列島改造論を具体的に推進するための行政機構として、国土開発庁を設置するとともに、北海道開発庁を統廃合する構想を明らかにした。それゆえ、七二年の一一月および一二月の時点では、列島改造論の推進は道、開発庁にとって戦後北海道開発体制を根本から脅かす要因としても作用した。しかし、北海道開発の重要性を力説する田中首相が登場した直後は、三期計画の実施を促進させるための有利な環境条件を形成していた。

また、七〇年代に至り、戦後北海道開発体制の特殊性を象徴していた高率補助が引き下げられ始めた。六〇年代を通じて大蔵省は高率補助の他府県並みの引き下げを開発庁に要求し続けてきた。最終的に、三期計画作成過程において、七〇年度から補助率の一部引き下げに着手することが開発庁と大蔵省との間で確定し、七二年度には「一〇割補助」が解消された。さらに、七〇年代を通じて全国公共事業費における北海道シェアは次第に漸減している。七〇年度に一三・二%であったシェアは七〇年代を通じて一貫して低下し続け、七九年度には一一・〇%となった（図表一―三参照）。こうした変化は、開発法の法的枠組みが維持される一方で、法制度上の改廃を伴うことなく戦後北海道開発体制の有する意義が次第に低下する方向で変化を来し始めていることを物語っている。

さらに七二年以降、開発事業に対して環境保護、公害防止を主張する反対運動が道内各地で強まった。大雪国立公園内を縦断する大雪縦貫道路、士幌高原道路は自然破壊を懸念する反対運動が高まる中、七二年に建設が中断された。さらに、三菱グループが進出を決定していた矢不来地区（上磯町）のコンビナート建設計画は、漁業関係者を中心とする強い反対によって七三年三月、計画自体が中止された。また、伊達市に建設が予定されている火力発電所に対しても、

反対運動が繰り広げられた。このように環境問題が高まる中、道内各地の開発事業が中止、中断、停滞を余儀なくされていた。(4)

こうした社会経済的環境を反映して、社会党を中心とする道議会の各会派は七一年の段階から、三期計画の見直しを要求した。各党は先ず、通貨危機の影響によって経済成長が低下し、民間企業の投資意欲を減退させると考えた。そして、具体的に苫東への企業進出が停滞している現状を指摘し、三期計画が進める大規模開発の実現可能性を問題にした。さらに、各党は、社会開発を中心にした政策を重点的に行うことを主張するとともに、数々の大規模開発プロジェクトが住民運動の反対の前に停滞を余儀なくされている現状を指摘し、この観点からも三期計画の修正を要求した。(5)

（三）道、開発庁による三期計画の推進

以上のような三期計画を促進させる動向と、開発体制を見直す情勢が同時進行している中で、道、開発庁はどのように開発政策を展開しようとしたのか。これを先ず、三期計画の進行との関連でみると、以下のような対応が明らかになる。アメリカによるドル防衛政策が打ち出された当初、多くの関係者が輸出の減少など、日本経済への悪影響を懸念した。道議会においても各党は、三期計画を修正すべきであると主張した。これに対して堂垣内尚弘知事は、ドル防衛政策による景気の停滞は短期的な現象に止まり、今後は公共投資の拡大などの対策により経済の成長が回復すると予想されるので計画変更は必要なく、三期計画を「弾力的な運営」によって進めるとの見通しを道議会で明らかにした。(6)高揚する住民運動に対して堂垣内知事は「最善の努力」を表明するとともに、社会生活基盤の整備強化の要求に対しても「一そうの努力」をするという答弁をして、新たな開発計画作成の可能性を否定した。(7)

開発庁も、経済情勢の変化に対処するための計画修正は必要なく、計画目標に段階的に取り組むべきであるという見

解に立っていた。[8] また、七二年六月段階において、開発庁は三期計画、苫東開発に対して以下のような方針を示している。先ず、三期計画は、「今後のわが国経済社会が目指すべき方向にまさに合致するものであり、最近の経済社会情勢の変化によって、なんら影響を受けるものではなく、むしろ現在のわが国経済社会が直面している諸問題を解決するうえからも、強力に推進すべきものである」としていた。また、苫東開発に関しても、三期計画における「最重点のプロジェクト」として位置付けており、「環境問題をも十分配慮した総合的かつ具体的な開発の計画を作成して、必要なものから順次着手するなど、新全国総合開発計画および第三期北海道総合開発計画に示されているわが国経済社会の目指すべき方向に即応した開発プロジェクトとして、積極的に推進する」姿勢を示していた。[9]

また、列島改造論に対して、道は構想の発表当初、これを過疎過密、地域格差の是正を図る構想として積極的な評価をした。そして、三期計画を列島改造論の先導的な役割を果たすものであると位置付け、列島改造論ブームに便乗する形で三期計画を推進する姿勢を明らかにした。[10] 福田一開発庁長官も、列島改造論を推進するために三期計画の諸事業を繰り上げて実施する意向を明らかにした（72・8・5）。

このように、七一年から七二年において、道と開発庁は三期計画の諸政策を積極的に推進しようとしている。ドルショックや環境問題の高まりなど、社会経済的環境の変動は三期計画の見直しには至っていない。むしろ、景気対策や列島改造論の登場が開発事業費を拡充させ、三期計画の実施を促進させる役割を果たした。

（四）開発法改正の見送り

また、三期計画策定前後において開発庁は、国策としての北海道開発を法的に正当化している北海道開発法改正の検討に着手した。開発法改正に関しては、三期計画を取り巻く社会経済的環境の変動を背景に、産業基盤整備中心の大規

模開発プロジェクトの転換とともに現行開発体制を抜本的に見直す要求が、七三年以降、急速に国会および道議会から相次いで出されていた。ところが、開発庁は、こうした政治的環境から開発法改正の要求が発せられる段階に先立ち、現行開発体制の見直し作業を行うとともに法改正を断念することを決定した。

開発庁が開発法の見直しに着手した背景には、開発法第一条および第二条に規定されている政策目標および政策領域が、日本経済社会の現状を考慮した開発計画の作成と実施を制約しているとの認識が存在した。開発法改正の開発庁内部での検討作業は、三期計画作成に先立ち、六九年五月頃に行われている（69・5・24）。その後、三期計画作成過程においては開発法改正作業は具体化しなかったが、七二年五月に北海道東北開発公庫法とともに再び検討が始められた。開発庁は、現行開発法制に社会開発を取り入れるとともに、北海道が有する広大な土地、空間、海岸線の利用を強調することを目指していた（72・5・2）。七三年に至り、江崎真澄開発庁長官も「自民党道開発委員とも協議、政府提案か議員提案で道開発法の改正案を提案する。列島改造の中で本道の位置付けを法的にも確保したい」と、開発法の改正に対する意欲を表している（73・1・21）。

開発法改正に関する問題は、自民党北海道開発委員会の北海道開発法改正問題小委員会において、開発庁および道の幹部を交えて議論された。その中で委員からは、北海道の特殊性を主張する理論的根拠を失うことになり危険であるという意見や、開発法が改正されないマイナスも大きいとの見解が出された。最終的には、今後の情勢を見守るとして、自民党内部での具体化は進行しなかった（73・1・23）。その後、開発庁も開発庁統廃合問題を再燃させることを懸念し、開発法改正案の国会提出の断念を決定した（73・2・6）。当時の関係者によれば、開発法改正は社会開発および産業振興のための権限強化を中心に、改正案要綱としてまとめられた。しかし、自民党北海道開発委員会において道選出議員から、開発法改正の正当性を調達することが困難であるとの見通しが述べられた。そして、開発法改正の失敗が

開発庁の統廃合、さらには開発事業費の補助率削減にも波及することを強く懸念したという。特に自民党議員はこの補助率削減問題に大きな関心を寄せていた[11]。事実、七〇年度から七二年度までに段階的に進められてきた高率補助の見直しは、七三年度には見送られたものの苫東開発を始めとする事業に対して、翌年度も大蔵省からの圧力は強まる勢いであった（73・1・21）。それゆえ、北海道関係者による開発法改正の断念は、現行の開発体制が有する政策資源の優位性を保持するとともに、開発庁という行政組織それ自体を存続させるための判断であったといえる。

以上のように、七三年初頭に開発法改正の見送りが決定したが、その後も七〇年代を通じて国会や道議会において開発法改正の要求は断続的に発せられる。これに対し、江崎真澄開発庁長官は七三年三月に、「法文を拡大解釈していけば、現状においても差しつかえはないという見解」を明らかにするとともに、「弾力的に対処をする」ことによって、外部環境の変動に対応すればよいとの考えを示した[12]。また、七四年四月には、町村金五開発庁長官も開発法の条文が現在の社会経済的環境と合致しない現状を認めている。しかし、町村長官は開発法の存在が重大な障害を及ぼしていないことや、それぞれの開発計画において十分な対応を行っていること、さらに、計画作成過程において道の要望がほとんど反映されていることを挙げ、法改正に消極的な姿勢を示した。このような対応を取らざるをえない理由について町村長官は、法改正作業の過程で開発事業が有する高率補助が廃止されるおそれがあるとの見方を示している[13]。

そして、開発庁は改正が見送られることによって、引き続き依拠せざるを得ない現行の開発法に関して、以下のような見解に基づいて運用を図ろうとした。すなわち、北海道が日本経済社会の発展に対して貢献する重要性は依然として多大であり、現行法の「適正かつ弾力的な運用によって」環境変動に対応すべきであることを基本にしている。具体的には、開発法第一条が規定する「資源」を物資資源に止めることなく、土地、空間、景観など「北海道が有する国土の豊かさを地域住民はもとより、全国民の福祉の向上のために活用しようという広汎な意味を含むもの」として捉えてい

る。また、第三条が規定する自治体との関係についても、実際には地元からの要望を反映した計画案を道が作成し、開発庁もこれを尊重しているので運用面における改善の余地を認めつつも、基本的には問題がないとしている。(14)

開発庁と同様に道も、開発法が制定されて二〇年以上経過したことなどから、現状に適合した法改正の必要性、そして開発法および開発計画策定の目的を道民の生活、福祉、産業、文化の振興に寄与するように明記するとともに、計画作成における道の主体性を明らかにするような改正が必要である、との見解を有していた。(15)しかし、道も、現行の高率補助の特例を維持させるために、開発法の改正には慎重であるべきとの見解を繰り返し道議会で表明している。

さらに、現行の開発法が継続するということは、道と開発庁との関係が法制度上、開発法第三条に規定される自治体から国への意見具申に固定化することを意味する。上口国夫北海道開発調整部長は第三条の規定に関して、これを非常に広範に解釈することが可能であり、計画作成のみならず計画実施段階においても知事としての判断で国に対して意見を出す場合がありうるなど、道による主体的な運用を図ればよいとする見解を示している。(16)

こうして道、開発庁は、高率補助の存続、さらには開発庁統廃合議論の再燃を回避するために、七〇年代の日本経済社会の状況と適合させるための開発法改正を見送った。それゆえ、両者はその後政治的環境から発せられる開発法改正の要求を退けながら、法制度上の改正によらない方法で環境変動に対応しなければならなかった。

二　苫東開発の具体化

（一）開発構想の具体化

次に、七〇年代の環境変動に対応して、道と開発庁がどのように三期計画を展開したのかを具体的に検討するため、

開発計画において最も重要な政策と位置付けられていた苫東開発が具体化される過程を考察する。

苫小牧市の東部（勇払地区）を開発し、大規模な重化学工業地帯を形成しようとする案は、開発庁をはじめ、経済企画庁、通産省、運輸省が六〇年代後半に策定したそれぞれの長期構想の中に、その端緒となる大規模工業基地整備の方針が位置付けられた。そして、三期計画の中で苫東開発は、国土の均衡発展と北海道の産業構造を高度化させるための重要政策として具体的名称を伴って明記された。開発庁と道は七〇年九月、（財）日本工業立地センターに開発基本計画原案作成を委託、翌七一年に原案がまとめられた。開発庁は関係省庁や地元自治体との調整を行いつつ、これを基に苫東開発のマスタープランである苫小牧東部大規模工業基地開発基本計画を作成し、北海道開発審議会において承認を取り付けた。基本計画は鉄鋼、石油化学、石油精製、非鉄金属、自動車などの工業を立地させることによって、八〇年代後半に生産額三兆三千億円、三〇万人の人口増加を見込んでいる（図表　一一二参照）。こうして苫東開発は、開発庁が策定した基本計画に基づいて推進されることになる。一方、道は基本計画策定に先立ち、六九年九月に北海道工業団地開発事業条例を道議会で可決させ、工業用地の先行買収を開始している。また七二年六月には、北東公庫、道、苫小牧市などの自治体、銀行、商社からの出資によって第三セクターである苫小牧東部開発株式会社が設立された。その後、七二年四月に、中央政府段階の意思決定機関として、関係省庁の局長レベルで構成する苫小牧東部大規模工業基地開発連絡会議（通称一二省庁会議）が、七三年には地元自治体を中心とした関係機関の連絡会議（通称九者連）が発足し、現行の開発体制がほぼ形成された(17)。

以上のような開発構想の具体化過程において、苫東開発を推進するための特別な立法措置は行われていない。その意味では、苫東開発はむつ小川原をはじめとする全国各地で展開されようとしている大規模開発プロジェクトに比して特別の正当性、政策資源調達の法的権限を有しているわけではない。現行の北海道開発体制に基づき、既存の法制度の枠

図表２－２　苫小牧東部大規模工業基地開発基本計画（案）における目標年次の主要指標

業種別生産規模・生産額

業種	生産規模			生産額(億円)		備考
	単位	55年	60年代	55年	60年代	
鉄鋼	万トン	800	2,000	3,400	8,600	関連工業を含む
石油精製	万バーレル	30	100	1,300	4,300	エチレン換算
石油化学	万トン	50	160	2,200	6,400	ガス化学、電解工業を含む
非鉄金属				2,500	5,100	
アルミニウム	万トン	50	100	1,800	3,600	圧延部門を含む
銅	万トン	12	24			
鉛	万トン	3	6	700	1,500	硫酸部門を含む
亜鉛	万トン	7	15			
自動車	万台	15	50	800	2,500	
関連工業		−	−	2,800	6,100	
電力	万kW	−	600	−	−	
合計		−	−	13,000	33,000	

用地、用水、従業者数（昭和60年代）

業種	工業団地	淡水(補給水)日量	従業者数	備考
	ha	千m³	人	
鉄鋼	1,700	600	10,000	用地には発電所用地(150万kW、60ha)および鉄鋼二次加工用地を含む
石油精製	760	100	1,000	用地には発電所用地(150万kW、60ha)および原油、製品備蓄用地(400ha)を含む
石油化学	800	600	6,500	
非鉄金属	830	220	14,200	
アルミニウム	700	190	13,000	
銅、鉛、亜鉛	130	30	1,200	
自動車	400	30	8,000	
関連工業	2,030	285	10,300	
電力	150	15	−	用地は300万kW分である
合計	6,670	1,850	50,000	

（出典）苫小牧東部開発株式会社『10年のあゆみ』1982年、175-176頁。

内で、第三セクター設立、開発事業の実施、関係組織間調整を行っている。

また、道と開発庁は大規模工業基地建設という目標設定およびその具体化に関し、両者は基本的に利害を一致させ、共同して開発を推進している。ところが、当初は幾つかの点に関して両者の間に見解の相違が散見された。先ず、基本計画作成の主体が問題となった。七〇年六月当初、道には知事の諮問機関として専門委員会を設置する考えがあった。これに対し開発庁は、苫東開発はナショナルプロジェクトであるとの立場から、基本計画作成を主張した。さらに開発庁は一時、道の買収用地と異なり、海岸線を最大限に活用した港湾を建設すべきであるとの見解を表明した。これは、船舶の停泊面積を広くさせて大型船の入港を容易にするなど、港湾機能を重視した立場からのものである。しかし道は、新たな用地買収資金の問題、公害の危険性が強まることからこれに反対した。最終的にこれらの問題点は、両者の合同機関を設置し、基本計画を作成することで一致、工業用地も変更されなかった（71・3・6）。

さらに、第三セクター設立の過程では中央政府や道側から、既存の苫小牧港開発株式会社の拡充強化案などが検討されていた。しかし、苫東開発の規模が大きいことや国の主導性を鮮明にすべきであるとする開発庁の意向からこの構想は採用されず、七一年の開発審議会においても否定された。そして、①ナショナルプロジェクトの施行にふさわしい、②民間の創意や資金の活用、③地元の合意確保、④機動的かつ能率的な組織運営、⑤公共性の確保、などを考慮した開発庁の意向が強く働き、最終的に第三セクター方式とすることが決定した[18]。このように、苫東開発を具体化する過程において、第一に、国策としての開発を強調するという方針に関して、第二に、どのような形で開発体制を整備するかに関して、第三に、どのように基本計画を作成するかという手続きに関して、道と開発庁との間に見解の相違が存在していたことが指摘できる。

（二）苫東開発に対する批判

七〇年代初頭の社会経済的環境の変動を通じて、苫東開発に対しては計画が具体化する当初から、様々な批判が出された。この時期に表出した主な批判は、以下の三点にまとめることができる。第一に、七一年に生じたドルショックにより、苫東開発が前提とする高度経済成長が期待できないので、重化学工業の立地は困難であるとする指摘が道議会の諸会派から出されている。例えば、基本計画において鉄鋼業は、八五年以降に二〇〇〇万トンの生産、八六〇〇億円の生産額、一万人の従業者を擁することが予定されている。その生産額と従業者数は、計画全体の中でそれぞれ二六％、二〇％と大きな割合を占めていた（図表二―二参照）。それゆえ、鉄鋼業の立地には地元経済に対する大きな波及効果が期待されていた。しかし、日本の鉄鋼業界は七〇年代に入り自主減産を行うなど、景気の後退が表れていた（70・12・22）。そして道議会では、全国的な需給見通しに比して過大な生産能力を有する鉄鋼業界の現状から、企業進出の可能性がないとする指摘が出された（71・12・19）。さらに、北海道開発審議会大規模工業基地開発小委員会において、田坂輝敬新日鉄副社長が鉄鋼業の進出を悲観する見通しを明らかにするなど（72・7・19）、企業進出の実現可能性が疑問視された。

第二に、大規模な工業開発を行うことによって生じる環境破壊や公害に対する懸念からの批判である。苫東開発に反対する住民運動は、七二年段階まではほとんど起こらなかった。これは、苫東と同様の大規模開発を進めようとしていたむつ小川原や志布志で、反対運動が高揚していたことと比較すると対照的である。それゆえ、開発計画を実施しようとした当初は用地買収も円滑に進行していた[19]。ところが、反対運動は七三年以後急速に活発化し、労働組合を中心として「大資本奉仕、公害たれ流しの苫小牧東部開発に反対する会」（以下、反対する会と略す）が七三年七月に結成された。反対する会は、大衆を動員して地方港湾審議会の開催を実力で阻止するなど、激しい抗議運動を展開した。さらに

七三年の六月以降、国会の各委員会において苫東開発による環境への影響が議論され始めた。こうして、苫東開発をめぐる是非は中央政府段階において争点化し、政治的環境の性質を変化させている。

第三には、苫東開発が地域住民に対する十分な合意形成を経ず、一方的に進められてきたという決定手続きに関する批判である。特に反対する会は環境問題とともに、開発の進め方を問題にした。苫東開発の構想は苫小牧市、道の段階においても六〇年代後半から明らかにされており、また、議会においても議論されるなど、この批判は必ずしも正確なものではない。しかし、苫東開発に対する批判は政策目標の次元のみに止まらず、決定手続きの過程にも向けられたのである。

（三）開発庁、道、苫小牧市の対応

こうした外部環境から発せられた苫東開発に対する批判に、開発庁、道はどのように対処したのか。これを先ず第一に政策目標の次元に関して見ると、道側には重化学工業中心の工場誘致を目指す基本計画を大幅に変更した業種を立地することによって、公害防止を図ろうとする方針転換が一時的にではあれ存在した。七二年八月、堂垣内知事は公害を防ぐ自信のない業種の企業には立地を断らざるを得ず、公害の起こらない造船、航空機製造、自動車工業などを積極的に誘致しようとする見解を明らかにした（72・8・8）。

しかし開発庁は、知事発言が開発庁側との調整が全くなかったこともあり、これに強く反発した。山田嘉治総務監理官は、このような立地企業の業種転換は港を不必要にさせるとともに、工業用地の規模の大幅縮小を招き、「苫小牧東部の計画そのものをなくせというのに等しい」提案であると語った。続けて、開発庁も「無公害企業」の誘致を実現させようと活動しているものの、組み立て産業型企業は関連業種などの問題もあり、遠隔地への移転が困難であるという

見通しを示した（72・8・11）。

このような山田総務監理官の見解は、開発庁が七二年の一一月から一二月に機械工業関連の企業六五〇社に対して行った「工場の新設および移転希望等の調査」によっても裏付けられている。調査結果によると、工場を新設・移転する場合、北海道をその検討対象地域として考えうるとした企業は、回答企業二二二社のうちわずかに一一社にすぎなかった。その理由に関しては、①「関連工場が遠くなる」が六七％（一一〇社）、②「消費市場がない」が三九％（六四社）、③「輸送費、通信費が高くなる」が三八％（六二社）、④「遠隔地で輸送時間がかかる」が三〇％（四九社）となっており、社会経済上の構造的な要因によって、北海道への機械工業企業進出の可能性が極めて低いことが実証されている。[20] このように、北海道への工場移転の意向を有している企業が極めて少ないことは、他の複数の調査によっても明らかになっている。[21] それゆえ、開発庁が北海道の工業化を促進し、産業構造の高度化を図るために誘致しうる企業業種は、石油化学工業を中心とした極めて少数のものに限定された。

苫東の立地企業業種の問題に関しては、その後知事が議会で、汚染物質排出の規制を中心にした環境保全対策を、国との連絡を密接にしながら進めて検討する考えを明らかにするに止まった。[22] こうして、道と開発庁の段階において立地企業の業種転換の実行、基本計画の見直しといった政策目標の転換は本格的な検討にまで至らなかった。

第二に、苫東開発が具体化する過程において、道と開発庁は政策に対する正当性を獲得するための決定手続きを次々と整備した。これは先ず、環境アセスメントの実施という形で具体化されている。道は七二年九月、知事の諮問機関である北海道公害対策審議会において、苫東開発に関わる環境保全のあり方を検討し始めた。そして、予想される汚染物質の量を算出するとともに、遵守すべき環境基準を設定する方針を決定した（72・9・14）。また、環境保全対策に関して見ると、苫東開発は、発足当初の環境庁が最初に指導する環境アセスメント対象の事業でもあった。[23] こうして、実

際の環境アセスメント作業は、環境庁の指導の下、道が実務を行うという体制によって進められることとなった。

しかし、環境庁が設定した環境基準と、苫東開発の規制数値を合致させる作業は難航した。そのため、苫東開発を承認する港湾審議会への計画提出が何度も延期された。そして、七三年一月に開かれた運輸省、通産省、開発庁、環境庁の協議においても環境庁は港湾工事に伴う海域汚染と、鉄鋼生産に伴う大気汚染に関して異議を唱えており、苫東開発の計画は了承されなかった（73・1・27）。苫東開発に関して環境庁は、開発自体は否定しないものの、全体の環境容量を越えるような産業立地を認めないという立場であった。そして、基本計画どおり鉄鋼二千万トン、石油精製一〇〇万バーレルの規模で生産が開始した場合、環境基準の達成が困難であるとしていた。中でも特に、鉄鋼業の立地に関しては公害防止の観点からこれを認めない見解に立っていた[24]。このような環境庁の方針に基づいて、道公害対策審議会は苫東開発に伴う環境保全対策（環境アセスメント）を発表した。このアセスメントには学問的、資料的な面で不確定な部分が少なくなかったが、国の環境基準よりも厳しい規制を行っている点や、全国で初めて窒素酸化物の規制に取り組んでいる点、大気汚染物質の総量規制を検討している点など、公害防止に対する説得力を高めようとする意図が存在した（73・6・15）。

環境アセスメント手続きを進める中、道と開発庁は七三年六月、鉄鋼立地を留保して開発を進める方針を決定した。両者が鉄鋼立地の留保を決定したのは、環境庁の合意が得られなければ苫東の開発計画を港湾審議会に諮問できず、開発が進まないという理由とともに、企業進出の見通しがないという経済情勢面の理由もあった（72・6・14）。しかし、両者の決定は鉄鋼立地の取りやめではなく、あくまでも「留保」であった。これは国会でも議論されたように、経済効果が大きい鉄鋼関連の工場立地を完全に中止した場合、苫東の開発計画全体の見直しや、更には三期計画にも影響するおそれがあった[25]。それゆえ、鉄鋼立地の留保は、苫東開発の政策目標を抜本的に転換するような見直しではなかった。

こうして、道と開発庁は公害防止、環境保全面からの批判、反対に対して、環境アセスメントを実行し、開発が環境基準を達成していることを挙証することによって対処した。すわわち、環境アセスメントという手続きを経過させることによって、両者は開発政策への正当性の調達を図っている。環境アセスメント手続きはその後、石炭火力発電所立地に伴う修正などを経て、最終的には七六年六月の一二省庁会議において合意を得て完了する。(26)

第三に、住民に対する合意形成が不十分であるとの批判に応えるため、苫小牧市が七三年八月、住民参加手法を取り入れた「独自」の苫東開発計画を策定する方針を固めた。大泉源郎市長は、市の独自計画が国の計画と一致しない場合には、国の計画を実施させないとともに、重化学工業を縮小し、自動車、造船などの工業を積極的に誘致する意向を明らかにした。(27)こうした苫小牧市の姿勢に対し、開発庁は基本計画に沿った段階的な企業立地の範囲内で「独自案」を作成するよう要請した（73・9・16）。さらに道も、浜島清正大規模工業基地開発事務局長が、市の策定する独自計画は受け入れられないという見解を示していた。(28)

市は一〇月に計画案を明らかにし、開発に対する基本姿勢を以下のように表している。

「苫小牧東部工業地帯の開発について、昭和四六年、国が開発基本計画（案）を策定したが、これによる開発目標は、環境保全とその後の情勢の変化により、地元として、そのまま受け入れることはできない。

もとより地域の開発は、地域の自主性に基づいて行われるべきものである。

この基本方針は、以上の観点から、苫小牧市が独自に作成したものであり、関係市町、北海道及び国の了解を得た後、実施に移されるべきものである。(29)」

「独自案」では、七八年までを開発の第一段階と定め、これを目標にして企業を段階的に立地させようとした。そして、基本計画に見られなかった造船業や知識集約度が高い二次、三次加工工業の立地に努めるとともに、企業立地の可

否は地元自治体が決定することを明記するなど、計画実施段階における市の主体性を強調している。また、市は住民の合意を調達するため、地区住民および各種団体を対象にした一七回にわたる市民懇談会を断続的に開催し、苫東開発への理解を求める手法を採っている。さらに、企業立地に際しても市の主体性を確保することを目的に、企業立地審議会を設置した(30)。

ところが、立地工場の生産規模・生産額や港湾の規模など計画の主要内容は、開発庁が策定した基本計画の七八年段階と同様であり、石油精製、石油化学、自動車工業を中心とした立地を想定している(31)。反対する会も、市の計画は国の基本計画の第一期分をまとめただけであると、批判した（73・10・17）。最終的に、「独自案」は七三年一一月に市議会で可決、これに基づいた港湾計画が苫小牧地方港湾審議会において了承、一二月に運輸大臣に提出された後、七四年一月、港湾計画は中央港湾審議会において承認された(32)。

この苫小牧市の「独自」計画に対しては、基本計画がどのように位置付けられているのかという点や、七八年段階の工場生産額が基本計画の想定している八五年段階における目標数値と比べて低いにもかかわらず、建設する港湾の規模が縮小されていないことが過大な投資であるという点が、国会や中央港湾審議会において議論されている。基本計画の扱いについて開発庁は、その存在を前提に七八年以降は社会経済的環境の変動や環境問題を考慮しながら、段階的な立地を目指すとの姿勢を明らかにしている(33)。そして、港湾の規模について運輸省は、将来における拡張の余地を残すことは当然であり、七八年でそれ以上全く拡張しない港として計画を作成することは不適切であるという見解を示した(34)。加えて、七八年段階における三〇万バーレルの石油精製生産を行う場合でも、二〇万トン級の船舶を安全に航行させることや待避泊地を確保する必要から、港湾の規模を縮小させることは不可能であるとした(35)。

以上、開発庁、道、そして苫小牧市は、苫東開発への反対、批判に対して、基本計画の方向性を維持した上での対応

を図っている。政策目標の次元においては、七八年までの段階計画を作成し鉄鋼立地を留保するという修正を行うことによって、公害防止や立地動向に対応することを強調した。また、公害防止および地元の主体性を確保するため、環境アセスメント、地域住民の「参加」を組み込んだ市「独自案」の作成、苫小牧市企業立地審議会の設置などの決定手続きが相次いで整備された。苫東開発政策は、現行制度上の地方議会、地方港湾審議会、中央政府の港湾審議会における承認に加えて、こうした新たな手続きを重ねることによって、政策を具体化し、進行させるとともに、政策に対する正当性を確保している。

三　三期計画総点検と新計画への移行

（一）外部環境

北海道開発を取り巻く外部環境の変動は激しさを増し、三期計画の実施さらには北海道開発法制の再考を余儀なくさせた。七三年に至り、道、開発庁双方の政治的環境において北海道開発は大きな争点と化してゆく。第一に、従来までは道段階の争点であった北海道開発をめぐる諸問題が、七三年三月以降、国会において議論されるようになる。これは、七二年一二月の総選挙で初当選した多田光雄代議士（共産党）が三月一日、衆議院地方行政委員会において北海道開発に関する諸問題をとりあげたことから始まる。多田は二期計画の成果、戦後の北海道開発政策において開発庁が果たした役割を正すとともに、三期計画の見直し、苫東開発の中止、開発法の改正を要求した(36)。その後、北海道開発をめぐるこれらの諸問題は各委員会で、多くの議員によって問題にされた。さらに、多田が北海道開発審議会の委員に就任してから、同審議会においても苫東開発を始めとする諸政策や、三期計画の見直しが争点となった。

第二に、開発庁が開発法改正の見送りを決定した七三年以降、三期計画、苫東開発政策の見直しに止まらず、北海道開発法を中心とした戦後北海道開発体制自体の再考が政治的環境において争点化した。そして、中央および地方において開発法の見直しが各方面から指摘されるようになる。

第三に、七三年秋には中東戦争に端を発する石油危機が、北海道開発をめぐる社会経済的環境を一変させた。石油価格の高騰とそれへの対策としての中央政府による総需要抑制策、そして経済成長の大幅な鈍化は、多額の予算を導入して開発事業を進める条件を喪失させるとともに、重化学工業が道内に移転する可能性を著しく低下させた。

道、開発庁は、現行開発体制の抜本的な改革の必要性を認識しながらもこれを維持しつつ、三期計画の「弾力的な運用」によって環境変動に対応していた。しかし、七三年以降の政策転換、制度改革を求める要求とともに、三期計画の抜本的な再検討を迫られることになる。本節では、道と開発庁が北海道開発体制の枠組みを維持しながらも、三期計画を再考し、これを計画期間中に打ち切り、新計画に移行する過程を考察する。

（二）三期計画総点検の着手

道は七三年四月、北海道総合開発委員会において三期計画の総点検を二年間にわたって行うことを決定した。道が三期計画改定を行う意思を否定しつつも、総点検に踏み切った背景には、以下のような要因が存在していた。第一に、三期計画および主要政策を推進する観点から、いかに社会経済的環境の変動に対応するかを検討する必要が生じたからである。道は、あくまでも「第三期計画策定後の経済社会情勢の変化等に適切に対処し、計画の効果的推進をはかる」ことをその基本指針としていた(37)。そして知事が道議会において繰り返し答弁したように、計画改定の必要性を否定していた。道および開発庁の三期計画作成者たちは、計画作成段階から既に、社会開発を重要な政策として位置付けるととも

に、公害防止を重視していた。また、変動する経済情勢への対応についても、この点が議会でも重要な争点になったこともあり、道と開発庁は三期計画の作成当初から柔軟な運用を繰り返し強調していた。ところが、七〇年代の外部環境の変動は、計画作成当初の彼らの想像を遥かに越えるものであった。それゆえ、総点検作業は環境問題の高まりと、それに伴う住民意識の変化をいかに把握し、今後の政策運営に反映させてゆくかを焦点にしている。そして開発委員会総合部会の下に、企画調整（土地問題、水資源問題を検討）、農林水産、工鉱エネルギー、建設運輸、流通観光、生活福祉、環境保全の七つの分科会を設け、検討することを決定した（73・6・29）。

第二の要因は、なぜ法制度上は国の計画である三期計画を、道が総点検するのかという手続き上の問題に関わる。計画の原案は道が作成し、長期にわたり道議会で審議された後に承認の手続きを経る。このような形式で計画に道民の意思を反映させ、中央地方間の合意を得る過程の仕組みは確立されている。ところが、法制度上、三期計画は国策として行う北海道開発を推進するため、最終的な決定権は開発庁に存する。それゆえ、開発法の規定の中で道の原案は地方自治体が国に具申する「意見」に止まる。さらに道は三期計画作成段階における審議の中で、計画実施中に大幅な環境変動が生じた場合の対応について以下のように考えていた。すなわち、計画は閣議決定を経て実施されるので、計画を見直す必要が生じた際には、国の段階において検討される場合があり得るとしていた(38)。このように、道は当初自らが主体となって計画の総点検を行う意思がなかった。

そこで道議会の諸会派は、三期計画が大規模開発プロジェクト偏重である点と並んで、三期計画の法的根拠に対しても厳しい批判を投げかけた。そして三期計画に関して、国が策定したものを道民に押しつけてきていると批判するとともに、三期計画が道の計画ではないために改定できないのではないかと指摘した(39)。それゆえ、道による総点検の実行は、道が環境変動に対して能動的に対応している姿勢を示すとともに、道が三期計画を主体的に実施している姿勢を明示す

る意味があったものと思われる。

三期計画の総点検については開発庁幹部も、道と同じくその必要性を強く認識する一方で、計画自体の改定については消極的であった（73・6・2）。以上のように、三期計画総点検開始段階の七三年前期において、道と開発庁は、変動する社会経済的環境に対する認識、および計画総点検の必要性、計画目標の変更が必要ないという点について一致した見解を共有していた。

（三）総点検中間報告の概要

上述したように三期計画の総点検に着手した当初、道はあくまでも計画推進の立場からの作業であるという態度を示すとともに、三期計画の改定の必要を否定していた。ところが七四年九月、知事から諮問を受けた北海道総合開発委員会は、新たな計画作成を提言する結論を示した総点検作業の中間報告を明らかにした。中間報告は、七〇年代の社会経済的環境の変動を以下のようにとらえている。第一に、円の変動相場制への移行とそれに起因する通貨の過剰流動性、地価の高騰が日本経済の基調を変化させたと認識している。第二に、石油危機が社会経済的環境全般に、大きな影響を与えたとしている。第三に、高度成長の歪みを、社会資本ストックの不足、社会保障の遅れ、物価の高騰、公害、過疎過密の進行などの現象として指摘している。第四に、日本の国土条件の脆弱性を、資源の有限性や食糧自給率の低下に見ている。第五に、精神的豊かさへの指向、社会資本や福祉水準の現状に対する不満、公害や環境問題への関心の高まりなど、国民意識の変化を指摘している。(40)

以上のように環境変動を把握したうえで、中間報告は三期計画の実施状況について検討を加えるが、その内容からは次のような特徴を指摘することができる。第一に、総点検は三期計画が掲げた目標およびその意義を、依然として積極

的に評価している。また、計画の主要指標の点検によると、公共事業費（国費）の投入額、道民一人当たりの生産所得、消費生活水準は順調な伸長を示しているものの、人口、牛乳、石炭、重化学工業の数値は計画を大幅に下回っている。そして社会経済的環境の変動について、三期計画は計画作成当初から、ある程度の変化を想定して「弾力的な運用を図る」としていたものの、予想をはるかに上回る環境変動への対応が十分でなかったとしている。

また、環境保全、公害防止と開発との関係については、従来の開発が環境保全のための施策を欠いていたことを反省するとともに、環境が保全される範囲内で開発を進めることを基本原則にするよう提起している。そして、「開発と環境を対立概念としてとらえるのではなく、開発の概念のなかに環境の保全を包含して考えていくことが必要」であるという基本方針の下、環境アセスメントなどを推進することを強調している。さらに、工業に関しては、中小企業、資源利用工業、機械工業の振興を強調するなど、重点の置き方に変化が見られる。同時にその一方で、産業構造の高度化と地場工業への波及効果への期待から、引き続き苫東開発を推進する姿勢を打ち出している。

そして中間報告は、過疎過密の解消と高福祉社会の実現を目指し、生産と生活が調和する豊かな地域社会を建設するという三期計画の目標について、計画の基本構想のもつ意義は現時点においても変わっていないと結論づけている。

第二に、社会経済的環境の変動に対応するため、新たな政策の創出や既存の政策を刷新する必要を強調している。これは特に、環境保全、公害防止関連の政策を拡充しようとする姿勢に表れている。具体的には、環境監視体制の確立、公害防除施設の整備など環境保全投資の増大、土地利用計画の確立を列挙している。さらに、国民意識の変化に対応して、生活関連の社会資本整備の強化とともに、芸術文化活動などを進めるように政策を刷新する必要性を認識している。そして生活福祉の向上、教育文化の向上に関連する政策を進めるため、個別の基本計画を作成する意向を明らかにした。

ところが、こうした新規政策の創出や、政策刷新を具体化することは、北海道開発法制のあり方を再考することに帰

結する。従来の開発計画は、開発法に基づいて産業基盤を中心とした社会資本を整備することによって産業振興を目指していた。ところが、環境保全政策や、福祉・教育・文化関連などいわゆるソフト面の政策は、戦後北海道開発体制が指向する開発目標と必ずしも適合しない。加えて、戦後北海道開発体制には、ソフト政策を進めるための権限、予算、人員などの政策資源を調達、確保する法的規定がほとんど存在しない。それゆえ、道は開発法の目的と開発計画の範囲を再考する必要性を指摘し(41)、総点検中間報告においては開発計画の範囲を問題にするとともに、住民の意識変化を背景にソフト関連の政策を計画に包括する必要性を強調している。

第三に、総点検は政策決定過程における住民参加の手法の拡充、整備の必要を指摘した。上述したように、三期計画および苫東開発に対する批判は、その政策内容に止まらず、その決定手続きにも及んだ。中間報告も、「第三期計画は、広く道民の意向が反映された計画であると考えているが、計画策定以降四年を経過した今日においても、なお、第三期計画は道内各地域に十分に浸透していないきらいがある」との認識を明らかにしている。そして計画作成、実施過程において道民の意向を反映し合意を形成するための方法を改善すべきであると指摘した。さらに中間報告は、住民の声を反映しながらそれを積み上げる方法や、複数の代替案を住民に提示して、望ましい案を選択していく方法などを検討する必要性を示した。

以上のように、三期計画を総点検した結論として、北海道総合開発委員会は三期計画に代わる新たな開発計画を作成することを提言した。三期計画の改定に関しては、七〇年代初頭から指摘されていたが、見直しを求める声はますます高まった。石油危機以後、知事も、経済変動が長期にわたれば三期計画の推進にも多大な影響を及ぼすことが懸念されるので、事態の推移に即して新しい観点から計画を見直すことが必要であるとする見解を明らかにし、従来よりも踏み込んだ姿勢を示した(42)。

三期計画の総点検を行っていた北海道総合開発委員会の中でも、八五年を目指した新たな長期計画を作成すべきであるという意見が大勢を占め、議論は三期計画をどのように扱うかが焦点になった。委員会では、部分的な修正が必要であるが計画改定は必要でないとする意見と、計画改定を要求する意見が出された。しかし、中央政府段階においても各種の長期計画が改定されている情勢を重視し、新計画の策定を提言することに関しては、見解が一致した（74・8・25）。そして、委員会の答申を受けた知事は七四年九月に、新たな計画を作成する意向を公式に表明した。

（四）新計画作成過程としての総点検作業

こうして、道は新計画作成作業に着手するわけであるが、後述するように道が作成する新計画の基本構想は、総点検中間報告の内容を引き継ぐ形で形成されている。その意味で、総点検作業は新計画作成作業の一部を成していると見ることができる。これは先ず第一に、総点検中間報告で打ち出された、開発と環境の両立、中小企業や地場産業の重視、生活福祉の向上や教育文化に関する政策の拡充、計画作成における住民参加などの基本方針がほぼそのまま、新計画に引き継がれている点に表れている。また、第二に、総点検中間報告によって中止されたり延期が決定された政策は皆無であり、環境アセスメントなどの新規政策や福祉、文化政策の拡充などを加えた形で、総点検において示された諸政策がそのまま新計画に盛り込まれている。

（五）開発庁段階における新計画作成の決定

三期計画の改定に関しては開発庁も、道と同様の環境変動の認識、計画目標の評価、今後の対応を示していた。国会において町村金五開発庁長官は、大幅な社会経済的環境の変動を認めつつも、三期計画の目標を変更する必要はなく、

社会経済的環境の変動に対応するように具体的な手段を講じてゆけばよいとの認識を示した(43)。また、三期計画の点検作業に関しても、中間報告を受けた道の対応が具体的に固まった上で対応するという、受動的な姿勢に止まっている。そして三期計画に対する評価も町村長官は、道と同じく一貫して、三期計画は住民の生活向上も目指しており、計画の基本的な考え方は妥当であるとの立場に終始した。そして、新計画作成の必要性はあくまでも社会経済的環境の大幅な変動に起因するものであるとの見解を保っていた（74・11・6）。

しかし開発庁内部においても、中間報告を契機に三期計画の「発展的手直し」に着手すべきであるという見解が多数を占めるようになった。さらに、新全総に代わる新たな全国総合開発計画の作成が決定した中央政府段階の動向もあり、新計画作成に取りかかるべきであるという意見も出された（74・9・4）。

その後、七四年一〇月に堂垣内知事と町村開発庁長官の会談が行われ、知事は新計画の作成を要望した。そして七四年一一月、北海道開発審議会が新計画の作成を建議し、開発庁段階においても正式に新計画の作成が決定した。

四　計画推進期の道－開発庁関係

三期計画作成からその推進、さらには総点検に至る七〇年代前半の道と開発庁との関係は、以下のようにまとめることができる。第一に、開発庁と道は新規政策の創出や開発概念の多元化、地方自治体の主体性確立から北海道開発法制の限界を認識し、法改正を試みるものの、これを最終的に断念し、現行開発体制を維持しながら開発政策を展開することを余儀なくされた。さらに、こうして法制度が維持、存続される一方で、他方では高率補助の削減、北海道開発事業費の対全国公共事業費シェアの低下など、開発体制の意義を低下させる形での変化が生じている。これに対し、両者は

引き続き一体となって大規模開発プロジェクトを具体化し、開発事業費の量的拡大を図ることによって三期計画を推進した。第二に、高率補助の維持、開発庁統廃合論の再燃を回避して開発法改正が見送られた経緯が物語るように、北海道開発法は開発庁の組織、開発政策、開発計画の継続を保証するとともに、それらの正当性を対外的に根拠づけるよう機能している。換言すれば、計画に内在する妥当性ではなく、開発法が存在すること自体が開発計画を正当化させている。さらに、こうした法制度に基づく開発計画が、消極的にではあれ対関係省庁、対国会との関係において認知されている。第三に、開発庁と道、さらに苫小牧市は、法制度によらない様々な決定手続きを整備し、これを進行させることによって開発政策の対外的な合意形成を図っている。このように、政策転換および法制度の見直しを行うことなく環境変動に対応するため、その正当性調達手段として政策決定手続きが累増する。

（注）

第一章

（1）戦後北海道開発体制形成の詳細な経緯については、北海道総務部総合開発企画本部『北海道開発行政機構の変遷』（以下、『変遷』と略す）一九五七年を参照。

（2）河野は一九三七年から四三年、そして四五年から再び内務省関係の予算を担当しており、同省の廃止まで北海道拓殖費の査定を担当していた。なお、河野をはじめとする主計局官僚の北海道開発への関与については、高橋昭夫『続・証言・北海道戦後史―田中道政とその時代―』（以下、『続・戦後史』と略す）北海道新聞社、一九八三年、一七―二六頁を参照。

（3）「第七回国会衆議院内閣委員会建設委員会連合審査会議録第一号」一九五〇年三月二九日、および「第七回国会参議院内閣・建設連合委員会会議録第一号」一九五〇年三月三一日、および「第七回国会参議院内閣・建設連合委員会会議録第二号」一九五〇年四月六日、前掲『集録』八―二六、三四―三九、四〇―四二頁。

（4）『北海道開発庁三〇年史』（以下、『三〇年史』と略す）一九八一年、四四―四六頁。

(5) Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics*, Wheatsheaf, 1983, pp. 17-21.

(6) 移用権は、開発庁計上の開発事業費が移し替えを行う前段階では、予算額と執行省庁が確定していないため、開発庁が事業間の調整を行い予算額の最終決定を行うことができるという論拠に基づいている。長谷好平『北海道開発予算の歴史と現状―その背景と諸問題―』開発行政協会、一九五九年、一三六頁。

(7) 内政史研究会「河野一之氏談話速記録」『内政史研究会資料第九八・九九・一〇〇集』八一―八二頁。

(8) 河野一之「北海道開発庁前史」『北海道開発庁四〇年史』（以下、『四〇年史』と略す）一九九一年、一四九頁。

(9) 無論、北海道関係者にとってもこの点が最大の関心事であった。開発体制創設に携わった岡田包義氏は後年、以下のように語っている。

「…開発庁ができますときに、とにかく生まれればいい、国務大臣が北海道の専属になればよろしい、こういうことをねらったわけです。…（中略）…それから特に覚えていますが、開発局をつくるとき企画庁長官（ママ）の周東さんが開発法改正案の中に最後に筆を入れた、各省大臣のみが指揮監督するという、その『のみ』というようなことは、法律用語にはこれが初めてです。それで、のみでも何でもいいこちらの、当時の北海道側のねらいは、政治運動及び世論をおこすことが当時は最大の目標である。…（中略）…従って、大臣やそのほか北海道関係者が大ぜい団体行動で、わっさわっさついて北海道開発の必要性を説いて、予算をたくさん取るということにウエイトをおいたわけです。事務的に物事をきちんとしようということはあと回しにしたわけです。」「座談会　北海道開発の一〇年」『北海道開発行政』第四巻第二号、一九六一年、七―八頁。

(10) 戦後北海道開発体制を関係各省庁間の「妥協の産物」としてとらえる見方は、臨時行政調査会第一専門部会第一班『第一専門部会第一班報告書（本文）』一九六三年、九九頁、および古城、前掲論文、七七―七八頁による。

(11) 河野、前掲、二四九頁。

(12) 前掲『変遷』三七―四一頁。

(13) 北海道における林政統一の過程に関しては、西尾隆『日本森林行政史の研究―環境保全の源流―』東京大学出版会、一九八八年、二七六―二八三頁を参照。

(14) 『北海道開発庁二〇年史』（以下、『二〇年史』と略す）一九七二年、二三頁。

(15) 前掲『変遷』三七－四一頁。
(16) 高橋昭夫『証言・北海道戦後史－田中道政とその時代－』（以下、『戦後史』と略す）北海道新聞社、一九八二年、二三四－二二六頁、および「座談会　北海道の総合開発を語る」北海道総合開発企画本部『北海道総合開発委員会一〇年記念』一九五九年、七七頁、および牧野常雄「開発つれづれ草③」『北海評論』第一四巻第五号、四一頁を参照。
(17) 前掲『変遷』二二－二八頁。
(18) 前掲『二〇年史』二三頁。
(19) この点に関し、開発局設置は社会党知事の再選を契機に、開発事業実施権限を中央に吸い上げようとする「政治的意図」によるものであるとする見解が、今日に至るまで指摘されている。これに対し、当時の関係者は、開発局設置構想は知事選挙以前から二つの案が検討されており、様々な議論の結果、開発局案が決定したとしてその「政治的意図」を否定している。「座談会　北海道開発二〇年の歴史を語る－開発局の誕生とその歩み－」『開発こうほう』第九六号、一九七一年、七頁。
(20) 高橋、前掲書『続・戦後史』四二頁。
(21) 前掲『変遷』五二－八一頁。
(22) 自治庁調査課『北海道開発事業概要と北海道開発局の設置について』一六－一七、四三－五五頁。
(23) 山本勇「総合開発委員会が出来るまで（一）」前掲『北海道総合開発委員会一〇年記念』七－一五頁。
(24) 北海道『北海道総合開発第一次計画書』一九五一年、七頁。
(25) 高橋、前掲書『続・戦後史』三五六頁。
(26) この点に関しては、蓮池穣「行政計画における目標と予測－北海道総合開発計画の事例（一）－」『北大法学論集』第二二巻第三号、一九七一年、五五三－五八九頁を参照。
(27) 前掲『北海道総合開発第一次計画書』八頁。
(28) 堀武男「北海道総合開発委員会の誕生と活動」前掲『北海道総合開発委員会一〇年記念』二九頁。
(29) 前掲『二〇年史』二八五頁。
(30) 島善鄰「北海道総合開発への回想と反省」前掲『北海道総合開発委員会一〇年記念』四二頁。

(31) 堀は、道と開発庁との見解の相違を以下のように説明している。「地域の開発は『地域住民の福祉を前提にしなければならない』当時私たちは〝生活文化の向上〟という言葉を使っていましたがこういう考え方を色濃く出したのです。国の計画はそういう考え方にふれず物的な、あるいはそれに伴う財政計画が出て来ただけす。・・・（中略）・・・全体的にみれば、私たちのもっていた理念とビジョンは実質的な実施計画の段階でコト志と違って（容れられずに終わって－カッコ内原文）しまったといえましょう」。高橋、前掲書『続・戦後史』三四九－三五〇頁。なお、この点は、多くの道側の関係者によって指摘されている。

(32) 創設当初の五〇年段階では、開発庁の定員は僅か三一名であり、また、開発庁、開発局の各課も十分に整備されていなかった。

(33) 渡辺以智四郎「総合開発委員会が出来るまで（一）」前掲『北海道総合開発委員会一〇年記念』一三頁。

(34) 山本、前掲「総合開発委員会が出来るまで（一）」七－一五頁。

(35) 高橋、前掲『戦後史』二六七－二八〇頁。

(36) 北海道議会事務局『北海道議会史　第五巻』一九七七年、一四一－一四五頁。

(37) 同右、七五一－七五四頁。

(38) 当時の岡田包義開発庁次長は、達成可能な政策目標を設定して閣議決定を経るよりも、高めの目標数値を掲げるためには閣議決定を経なくてもよいとする見解に立っていたという。岡田包義「食糧供出に衣料品」北海道総務部文書課編『北海道回想録』一九六四年、三六六－三六七頁。

(39) 開発公庫の設立・改組の過程に関しては、『北海道東北開発公庫三〇年史』一九八八年、二一－七八頁を参照。

(40) 前掲『二〇年史』三二一－四三頁。

(41) 産業計画会議『北海道の開発はどうあるべきか』ダイヤモンド社、一九五七年、七－九頁。

(42) 公共事業特別調査委員「公共事業特別調査委員答申」北海道開発庁『北海道開発に関する意見集録（一）』（以下、『意見集録』と略す）一九六〇年、二五－二六頁。

(43) 国民経済研究協会『北海道の開発と公共事業』時事通信社、一九五九年、二一－二七頁。

(44) 北海道開発庁「公共事業特別調査委員答申に対する意見について」前掲『意見集録』三七－三九頁、および北海道開発

庁「産業計画会議の『北海道の開発はどうあるべきか』に対する意見」前掲『意見集録』九九－一〇五頁。

(45) 田上辰雄「北海道開発五ヵ年計画の実績－中谷博士の『北海道に消えた八百億円』に答える－」『文芸春秋』一九五七年五月号、一一四－一一五頁。

(46) 北海道開発庁、前掲「公共事業特別調査委員答申に対する意見について」三九頁。

(47) 板垣與一・坂本二郎「総論　北海道開発の国民経済的意義」北海道開発庁『北海道開発の国民経済的意義』一九六〇年、一四頁。

(48) 牧野、前掲「開発つれづれ草③」四一頁。

(49) 田上、前掲、一一〇－一一九頁。

(50) 同右。

(51) 北海道開発庁、前掲「公共事業特別調査委員答申に対する意見について」三七頁。

(52) 北海道開発庁、前掲「産業計画会議の『北海道の開発はどうあるべきか』に対する意見」一〇三－一〇四頁。

(53) 公共事業特別調査委員、前掲「公共事業調査特別委員答申」二七－二八頁、および産業計画会議、前掲書、一八頁。

(54) 田上、前掲、一一一頁。

(55) 長谷、前掲書、二五九－二六六頁。

(56) 同右、二五〇－二五一頁。

(57) 同右、二七一－二七二頁。また、桂沢ダムを含む幾春別川総合開発事業の問題点に関しては、北海学園大学開発研究所・北海道総合開発企画本部『開発事業実施上の問題点－特に河川総合開発事業における根幹事業と随伴事業に関する調査－（本論）』一九五九年を参照。

(58) 長谷、前掲書、二九七－三〇〇頁。なお、こうした開拓事業および職員の分割は、開発局設置に際して重大な争点であった。最終的に、農林省農地局長によって一〇〇〇町歩未満の開拓地区計画、開墾建設事業が道への委託事業となったが、このような区分は開発局職員から見ても多くの問題点を抱えていたという。加藤勇太郎「開拓事業余話」『北海道開発局一五年小史』四九八－四九九頁。

(59) 柴田護「炉辺放談（その二）」『北海道自治』一九六〇年六月号、二－五頁。

(60) 長谷、前掲書、二三五－二三七頁。
(61) 同右、二〇九－二一五頁。
(62) 臨時行政調査会第一専門部会第一班『第一専門部会第一班報告書（本文）』一九六三年、九九頁。
(63) 長谷、前掲書、二〇四－二〇九頁。
(64) 日本経済新聞社編『漂流する北海道』日本経済新聞社、一九九七年、八七頁。なお、道、市町村関係者の多くは今日に至るまで、こうした一括計上権の機能と、高率補助の存在において北海道開発体制の意義を高く評価している。
(65) 長谷、前掲書、二七〇－二七四頁。
(66) 前掲『二〇年史』二八－三二頁、および前掲『変遷』八七－一三一頁。以下の叙述も、上掲書を参照している。
(67) 北海道分県反対道民協議会『北海道開発に関する問題点』三九－四〇頁。
(68) 前掲『二〇年史』四七－四八頁。
(69) 『北海道開発局一五年小史』七九頁。
(70) 「議論を呼ぶ〝十割補助〟問題」『開発こうほう』第七三号、一九六九年、一二－一三頁。
(71) 黒澤酉蔵『北海道開発回顧録』北海タイムス社、一九七五年、五二〇－五三〇頁。
(72) 前掲『二〇年史』三〇七－三〇三頁。
(73) 同右、三一六頁。
(74) 北海道『第二期北海道総合開発計画』一九六二年、五頁。
(75) 北海道開発局『第二期北海道総合開発道原案に対する意見』一九六二年、一－二頁。
(76) 北海道議会事務局『北海道議会史　第六巻』四三五－四三七頁。
(77) 同右、一三四八－一三四九頁。および高橋昭夫『証言・町村道政とその時代』（以下、『町村道政』と略す）北海道新聞社、一九八五年、一七四－一七五頁。
(78) 高橋、前掲書、一七一－一七九頁。
(79) 『人脈北海道　赤レンガ編』北海道新聞社、一九七四年、二一四－二一五頁。
(80) 大西昭一回想録刊行委員会編『北の大地に生きて－大西昭一の記録－』（以下、『北の大地』と略す）一九九一年、六一

一六二頁。

(81) 高橋、前掲『続・戦後史』三八七頁。

(82) 高橋、前掲『町村道政』一七七－一七九頁。

(83) 前掲『四〇年史』三八二－三八七頁参照。

(84) 前掲『北海道議会史　第六巻』三三頁。

(85) 道と開発庁は、開発予算の獲得、および開発体制の維持、存続に関しては利害を共有しており、一致した行動を展開する。ところが興味深いことに、道が独自に利益獲得を目指して行動する場合が散見され、道が直接、自民党北海道開発委員会所属の議員と連携することによって、道路予算の復活を企図したり、地元選出国会議員とともに高率補助の維持の運動を行うことがあった。高瀬正「独断ですすめた復活折衝」『北海道の土木行政－その証言と記録』北海道土木工業新聞社、一九八五年、四四－四六頁、および、前掲『北の大地』六六頁における樫原泰明氏の証言を参照。

第二章

(1) 第三期北海道総合開発計画の内容に関しては、開発政策研究会『北海道の明日を創る〈第三期北海道総合開発計画の解説〉』（財）北海道開発協会、一九七一年を参照。

(2) 第三期北海道総合開発計画の作成過程に関しては、拙稿「開発計画の意味転換と《道－開発庁》関係の変容－第三期北海道総合開発計画作成過程を中心に－」『北大法学論集』第四五巻第三号を参照。

(3) 田中角栄『日本列島改造論』日刊工業新聞社、一九七二年、八三－九五頁。

(4) 七〇年代前半の北海道内における開発反対の住民運動に関しては、川口浩「伊達火力の建設と住民運動」『地域開発』七七年八月号、七－一八頁、中村紀一「苫東開発と住民運動」前掲『地域開発』一九－二二頁、および総合研究開発機構編『主要地方新聞にみる社会資本整備の変遷（高度経済成長期）』日本経済評論社、一九九一年、九三－九七頁を参照。

(5) 開発調整部編『北海道総合開発計画関連道議会議事録』（以下、『議事録』と略す）（北海道立文書館所蔵）参照。

(6) 前掲『議事録』一、一〇頁。

(7) 同右、七六頁。

(8)「鷹田北海道開発局長に聞く　北海道開発どう動く」『北海評論』第二七巻、一九七一年、三〇頁。
(9)北海道開発庁『新全国総合開発計画、第三期北海道総合開発計画と苫小牧東部大規模工業基地の開発について』一九七一年六月一五日。
(10)前掲『議事録』五四頁。
(11)関係者へのインタビューによる。
(12)「第七一回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第二号」一九七三年三月三日、二〇頁。
(13)「第七二回国会参議院予算委員会第一分科会会議録」一九七四年四月四日、一一－一三頁。
(14)小磯修二「昭和五〇年度における北海道総合開発の展望」『季刊国土』第二四巻第四号、一九七五年、五四－五五頁。
(15)前掲『議事録』一一四、および一六四頁。
(16)『昭和五二年度北海道議会総合開発調査特別委員会会議要録』(以下、『五二年要録』と略す)、一九八－一九九頁。
(17)苫小牧東部開発株式会社『一〇年の歩み』一九八二年、七－三一頁。
(18)同右、二三－二四頁。
(19)川名秀之『ドキュメント日本の公害　第七巻　大規模開発』緑風出版、一九九二年、三三三頁。
(20)北海道開発庁経済課『「工場の新設および移転希望等の調査」結果の概要』一九七三年一月(北海道立文書館所蔵)。
(21)例えば、東京通産局が七一年三月に東京都、神奈川、千葉両県の臨海地区に立地している従業員五〇人以上の工場を対象に行った移転意向調査によると、移転希望を有する企業は回答工場数の二八・九%であり、その中でも北海道および北東北地域への移転を考えている企業はわずか〇・五%に過ぎなかった。
　また、札幌商工会議所が七二年八月に本州六大都市およびその周辺地域の製造業を対象に行った調査においても、北海道への工場移転の意思を持っている企業は、五・六%であった。北海道開発庁『工業立地の動向と工業団地の概要』一九七三年九月(北海道立文書館所蔵)。
(22)北海道議会事務局『北海道議会史　第八巻』五七七頁。
(23)川名、前掲書、三五六頁。
(24)「第七一回国会衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会議録第二五号」一九七三年六月一二日、一二－一四頁。

(25)「第七一回国会衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会議録第二六号」一九七三年六月一五日、一六頁。また、苫東開発に関与した佐藤肇元運輸省港湾局長も、後年、鉄鋼立地を見送った場合には開発計画を見直す必要性がある点について以下のように言及している。

「……この計画の根幹は鉄鋼であるというところから始まっています。……（中略）……だから、もう鉄鋼が来ない、大きな船が来ないのなら、もう一度計画を見直さなければならぬという問題を含んでいますね。」「座談会　苫小牧東部工業基地を語る」『港湾』第五八巻第三号、一九八一年、六三頁。

(26) 前掲『一〇年のあゆみ』四七－五一頁。

(27) 苫小牧環境問題対策協議会『苫小牧東部開発計画との闘い』武蔵野書房、一九八一年、二五一頁。

(28) 同右、二五一頁。

(29) 前掲『一〇年のあゆみ』一八四頁。

(30) 同右、三六－三九、四九頁。

(31) 同右、一八四頁。

(32) 同右、三四－四〇頁。

(33)「第七二回国会衆議院運輸委員会議録第三号」一九七三年一二月一八日、一八－一九頁。

(34)「第七二回国会衆議院予算委員会第五分科会議録第三号」一九七四年三月七日、一七頁。

(35)「第七二回国会衆議院商工委員会ほか連合審査会議録」一九七三年一二月一六日、二九頁。

(36)『北海道の地域開発　北海道経済別冊〈第八集〉』北海道経済研究所、一九七三年、一〇八－一一六頁。

(37)『第三期北海道総合開発計画資料（Ⅰ）』一九七四年三月、二頁。

(38)『第三期北海道総合開発計画に関する総合開発調査特別委員会会議要録』七八一頁。

(39) 前掲『議事録』三六頁。

(40) 以下の中間報告の内容に関する記述は、北海道開発委員会『第三期北海道総合開発計画総点検中間報告』一九七四年、によっている。

(41)『第三期北海道総合開発計画資料（Ⅱ）』一九七四年三月、三頁。

(42) 前掲『議事録』九八頁。
(43) 「第七二回国会衆議院予算委員会第一分科会議録」一九七四年三月七日、一四頁。

(訂正)
第五〇巻第五号所収の前号一一二三頁一三行目を以下のように訂正します。
(誤) このように↓ (正) こうした