



| | |
|------------------|---|
| Title | 北海道総合開発計画にみる地域開発政策の一側面 |
| Author(s) | 早尻, 正宏 |
| Citation | 社会教育研究, 33, 69-84 |
| Issue Date | 2015-04-30 |
| Doc URL | http://hdl.handle.net/2115/59237 |
| Type | bulletin (article) |
| File Information | AN00231372_33_69-84.pdf |



[Instructions for use](#)

北海道総合開発計画にみる地域開発政策の一側面

早 尻 正 宏*

目 次

| | |
|-----------------------|----|
| 1. 「総合開発」をめぐる論点 | 69 |
| 2. 北海道総合開発計画の推移と現特徴 | 71 |
| (1) 各期計画の概要と特徴 | 71 |
| (2) 第7期計画のねらいと主要施策 | 75 |
| 3. 北海道総合開発計画と山村開発の展開 | 77 |
| (1) 各期計画と山村開発 | 77 |
| (2) 第7期計画の山村開発施策とその特徴 | 80 |
| 4. 「総合開発」に求められるもの | 81 |

1. 「総合開発」をめぐる論点

国土審議会北海道開発分科会は2015年1月、北海道総合開発計画の次期計画の策定に向け議論を開始した。「地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画」(第7期計画)の計画期間は2008年度から概ね2017年度までと設定されていたので、次期計画はその完了を前倒しして策定される見通しである。第7期計画の間には、リーマン・ショックに端を発する経済危機の発生、政権交代による民主党政権の誕生、東日本大震災の発生、自公連立政権の復活、そして第3次安倍内閣の看板政策である「地方創生」と連動する形で公表された「増田レポート」¹など、国土開発・地域開発

¹ 「増田レポート」とは、『中央公論』誌の2013年12月号(2013年11月10日発売)を皮切りに、増田寛也(元岩手県知事、元総務大臣)らが公表した「地方消滅論」をめぐる一連のレポート・著作の総称である。増田寛也・人口減少問題研究会は前述した『中央公論』(2013年12月号)の特集「壊死する地方都市」において、「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」という論文を発表した。その後、日本創成会議・人口減少問題検討分科会(座長・増田寛也)が2014年5月8日、「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」というレポートを公表、その2日後には『中央公論』誌の2014年6月号において、増田寛也と日本創成会議・人口減少問題検討分科会が連名で「消滅する市町村523」のリストおよび「ストップ人口急減社会」という提言を公表した。2014年8月25日にはこれらを所収した『地方消滅』が発刊されている(増田, 2014)。「増田レポート」についてはさまざまな角度から批判的検討がおこなわれているが(坂本, 2014; 岡田, 2014; 小田切, 2014)、地域開発をめぐる政策的狙いとその問題点については別稿を準備中である。

* 山形大学学術研究院准教授

のあり方を問い直すような出来事が相次ぎ、第7期計画を取り巻く政治・経済・社会環境は策定時から大きく変化した。加えて、第7期計画の早期完了が決まった政策的背景として、2014年6月に閣議決定された「国土強靱化基本計画」、翌7月に公表された「国土のグランドデザイン2050——対流促進型国土の形成」（国土交通省）、それらを踏まえ9月に着手された「国土形成計画（全国計画）」の改定作業、そして12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」など、政府がこの間、国土開発・地域開発の見直しを本格化させてきたことを挙げるができる。

北海道の開発行政の指針となる北海道総合開発計画をめぐるのは分厚い研究蓄積があり、そこでは開発計画の内容やその成果だけでなく、計画の策定過程や各種施策の実施体制などについても活発に議論されてきた²。先行研究の主張は多岐にわたっており、その整理は決して簡単ではないが、それらに共通する論点、あるいは通底する問題意識を探るとすれば、それは、北海道総合開発計画をめぐる「主体性」および「総合性」とは何か、という点に集約できるように思われる。一つ目の「主体性」とは、北海道の開発を主導するものはいったい誰なのか、ということである。小田（1995）は、第4期に当たる新北海道総合開発計画（計画期間：1978～1987年度）と、地域の意見を同計画に反映させるべく北海道が1977年7月に独自にまとめた「北海道発展計画——安定した生活と豊かな地域社会の創造をめざして」（計画期間：1978～1987年度）、第3次全国総合開発計画（目標年次：1987年）のそれぞれの内容の類似性を指摘したうえで、「計画策定や事業実施についての北海道地域の主体性の喪失」（同、p.91）を指摘している。また、宮崎（1998）も、第4期計画が、外需依存から内需主導型の経済への転換をうたった「前川レポート」を前提に組み立てられたものであり、「今日の産業構造調整を無批判に受け入れ」（同、p.29）たものに過ぎないと述べている。前述したとおり、第7期計画の見直しが国の動きに即して開始されたことは明らかであり、それは北海道という地域の事情を踏まえたうえで進められているわけではない。現在まで引き続くこうした「主体性」の未確立という状況は、開発政策の責任を負う主体の不在を意味するものであるが、この点については別途、詳細な検証が必要であろう。

もう一つの問題、「総合性」の欠如とは、「総合開発」を名乗りながらも、それが地域社会の総合的な発展に必ずしも結び付いていないということである。北海道総合開発計画は、計画策定の根拠法である北海道開発法の第2条第1項において、「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」と定義されているが、この条文は、その後の時代の変化にもかかわらず、1950年の制定以来変わっていない。たしかに、北海道総合開発計画の主要施策は、戦後復興期における電源開発や石炭・木材等の資源開発、高度成長期における道路や港湾、農地等の産業基盤整備、1970年代における公園や下水道等の生活基盤整備、というように各期で変化してきた。だ

² 例えば、地域経済学アプローチによる小田（1995, 2009）、行政学アプローチによる山崎（2006）、経済地理学アプローチによる菊池（2012）のほか、北海道開発行政の実務経験者である小磯（2003）、そして小磯と山崎の対談が収められた小磯・山崎（2007）などがある。

が、いずれにしても、こうしたインフラ整備はそれが一定程度進展するにつれ、道民生活の向上・改善に及ぼす効果は次第に薄れる傾向にある。また、近年では、公共投資に対する住民のニーズが、インフラ整備から対人社会サービスの拡充へとシフトしてきた。ただ、法令上の問題もあり、現段階では、こうした「新しい」道民ニーズの取り込みには成功していない。地域開発政策が本来有している『Social Development=生活・文化の充実・進歩』を含めた『バランスある総合的な地域発展』（小田，2013，p.41）を現実のものとしていくためにも、インフラ整備と社会福祉のリンクを強化した「総合性」を有した地域開発のあり方が問われているといえよう。

本稿の課題は、現在見直しの対象とされている「地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画」（第7期計画）の位置付けと主要施策を具体的に把握しながら、北海道総合開発計画の現段階を明らかにするとともに、前述した開発計画をめぐる問題点の中でもとりわけ「総合性」に着目して地域開発の展開方向を見定めることにある。そこで、まず第2章で、北海道総合開発計画の推移を振り返り、第7期計画の位置付けをみたくうえで現行計画の全体像と主要施策を確認していく。第3章では、北海道に特有の広域分散という地域構造の中で最も疲弊が進む山村に着目して、北海道総合開発計画における山村開発の推移と第7期計画の特徴を整理する。最後に第4節で、北海道総合開発計画における問題の所在を確認したうえで、地域開発政策における「総合性」という角度から、北海道総合開発計画の課題を考えてみたい。

2. 北海道総合開発計画の推移と現特徴

（1）各期計画の概要と特徴

戦後から現在に至る北海道総合開発計画における第7期計画の位置を探るため、『北海道産業史』（大沼，2002）の時期区分にしたがい、「復興・再編期」（1945～1959年）、「高度成長期」（1960～1980年）、「構造転換期」（1981年～現在）を目安として、各期の特徴を素描しておきたい（表-1）³。

「復興・再編期」の開発計画として、北海道総合開発計画第1次5ヶ年実施計画（第1期計画第1次5ヶ年計画）、および北海道総合開発計画第2次5ヶ年計画（第1期第2次5ヶ年計画）がある。1950年6月に発足した北海道開発庁は1951年10月、第1期計画第1次5ヶ年計画を策定した。計画期間は1952～1956年度、目標人口は600万人である。第1次5ヶ年計画の最大の目的は資源開発にあり、主要施策として電源の開発、道路・港湾・河川等の整備拡充、食糧の増産、開発の基本調査が挙げられたが、なかでも力点が置かれたのが農業基盤の整備であった。しかし、農業や道路、河川、水産など事業費の大きい部門の達成率は軒並み低く、主要事業が計画を下回る実績となっ

³ 北海道総合開発計画第1次5ヶ年実施計画から第5期北海道総合開発計画までについては、小田（1995）によって各期の目標や主要施策、実績が詳細に分析されている。なお、本章および次章では計画の中身が数多く参照されているが、特に断りがない場合、基本的に各期の計画書に依拠している。

表-1 北海道総合開発計画の推移と概要

| 区分 | 策定時期 | 計画期間 | 計画目標 | 主要施策 |
|----------------------------------|----------|--|--|--|
| 北海道総合開発計画 第1次5ヶ 年計画 | 1951年10月 | 1952～ 1956年度 | <ul style="list-style-type: none"> 人口は1956年度までに自然増で490万人、本計画による効果で600万人 1950年度から1956年度にかけて食糧が1.6倍（主食換算）、石炭は1.6倍、水力発電は約2倍等 | <ul style="list-style-type: none"> 電源の開発 道路、港湾、河川等の整備拡充 食糧の増産 開発の基本調査 |
| 北海道総合開発計画 第2次5ヶ 年計画 | 1957年12月 | 1958～ 1962年度 | <ul style="list-style-type: none"> 資源の大幅な生産増強 北海道の主要な原料を活用する諸工業を積極的に開発振興 産業の構造を高度化の方向に進め、労働力人口の吸収と道民所得の増大を図る | <ul style="list-style-type: none"> 産業振興の基盤整備：農林水産業の生産性の向上、鉱工業の積極的開発、文化厚生労働施設の整備 道路、港湾等産業基盤の増強 電源の開発 国土保全施設の整備 農業生産基盤の拡充強化 |
| 第2期北海道総合開発計画 | 1962年7月 | 1963～ 1970年度 | <ul style="list-style-type: none"> 産業構造高度化を主軸とする経済規模の飛躍的拡大 国民経済の安定的高度成長に積極的に寄与 北海道経済の自律的発展の基礎を固める | <ul style="list-style-type: none"> 農林水産業の近代化 鉱工業の積極的開発振興 道内および道本州間の総合的交通通信体系の確立 国土保全と利水の総合的推進 社会生活環境施設等の整備拡充 産業技術の開発、技術教育、訓練の強化並びに労働力移動の円滑化 拠点開発の推進 |
| 第3期北海道総合開発計画 | 1970年7月 | 1971～ 1980年度 (1977年 度で打ち 切り) | <ul style="list-style-type: none"> 生産と生活が調和する豊かな地域社会の先駆的実現 わが国経済社会の繁栄に積極的に寄与すること | <ul style="list-style-type: none"> 近代的産業の開発振興 社会生活基盤の強化 新交通、通信、エネルギー輸送体系の確立 国土保全と水資源の開発 自然の保護保存と観光開発の推進 中核都市圏の整備と広域生活圏の形成 |
| 新北海道総合開発計画 (第4期) | 1978年2月 | 1978～ 1987年度 | <ul style="list-style-type: none"> 安定的な国土環境の創出と我が国における人口、産業の望ましい配置の実現 北海道の国土条件を改善 人間活動のための安定性のある総合環境を計画的に整備 | <ul style="list-style-type: none"> 基幹的産業の発展基盤の整備 中枢管理拠点の形成 都市及び農山漁村環境の整備 基幹的交通通信体系の整備 水資源開発施設等の整備 国土保全等安全基盤の確保 北方的社会文化環境の形成 |
| 第5期北海道総合開発計画 | 1988年6月 | 1988～ 1997年度 | <ul style="list-style-type: none"> 我が国の長期的な発展への貢献 道内の産業活動の活性化 国の内外との競争に耐え得る力強い北海道の形成 | <ul style="list-style-type: none"> 柔軟で活力のある産業群の形成 高度な交通、情報・通信ネットワークの形成 安全でゆとりのある地域社会の形成 |
| 第6期北海道総合開発計画 明日の日本をつくる北海道 | 1998年4月 | 1998～ 2007年度 | <ul style="list-style-type: none"> 国の内外に開かれ自立する北海道の実現 恵まれた環境や資源を誇りを持って次世代に引き継ぐ北海道の実現 多様な生活や文化を享受できる安全でゆとりある北海道の実現 | <ul style="list-style-type: none"> 地球規模に視点を置いた食料基地の実現と成長期待産業等の育成 北の国際交流圏の形成 北海道の美しさ雄大さを引き継ぐ環境の保全 観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場の形成 安全でゆとりある生活の場の実現 |
| 地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画 (第7期) | 2008年7月 | 2008～ 2017年度 | <ul style="list-style-type: none"> アジアに輝く北の拠点：開かれた競争力ある北海道の実現 森と水の豊かな北の大地：持続可能で美しい北海道の実現 地域力ある北の広域分散型社会：多様で個性ある地域から成る北海道の実現 | <ul style="list-style-type: none"> グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現（食、観光、成長産業） 地球環境時代を先導し自然と共生する持続可能な地域社会の形成 魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり 内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上 安全・安心な国土づくり |

資料) 国土交通省北海道局業務資料、北海道総合開発計画（各期版）。

となったため、北海道総合開発のあり方をめぐって「北海道開発論争」が起きた。1957年12月には、第1期第2次5ヶ年計画が策定された。第1次5ヶ年計画は開発庁案にとどまったが、第2次5ヶ年計画は閣議決定を経て国の正式な計画となった。計画期間は1958～1962年度、目標人口は550万人である。第2次5ヶ年計画は、実施計画の色合いの濃かった第1次5ヶ年計画から、施策の指針を示すものへと変わった。主要施策は産業振興の基盤整備、道路・港湾等産業基盤の増強、電源の開発、国土保全施設の整備、農業生産基盤の拡充強化であるが、第2次5ヶ年計画では産業の振興、とりわけ工業開発が最重要課題として位置付けられていた。

次に「高度成長期」である。1962年7月、地域間の均衡ある発展を目指し、拠点開発構想を掲げた全国総合開発計画（全総、1962年10月策定、目標年次：1970年）に歩調を合わせる形で、第2期北海道総合開発計画（第2期計画）が策定された。計画期間は1963～1970年度、目標人口は586万人、主要施策は農林水産業の近代化、鉱工業の積極的開発振興、総合的交通通信体系の確立、国土保全と利水の総合的推進、社会生活環境施設等の整備拡充、産業技術の開発・技術教育・訓練の強化並びに労働力移動の円滑化、拠点開発の推進である。産業構造の高度化を目指した第2期計画では苫小牧港等の整備促進が盛り込まれた。1970年7月に策定された第3期北海道総合開発計画（第3期計画）の計画期間は1971～1980年度、目標人口は600万人である。豊かな環境の創造を旗印に大規模プロジェクト構想を打ち出した新全国総合開発計画（新全総、1969年5月策定、目標年次：1985年）に併せて策定された第3期計画の目玉は、苫小牧東部や石狩湾新港の整備促進という大規模プロジェクトにあった。主要施策は近代的産業の開発振興、社会生活基盤の強化、新交通・通信・エネルギー輸送体系の確立、国土保全と水資源の開発、自然の保護保存と観光開発の推進、中核都市圏の整備と広域生活圏の形成である。第3期計画の特徴として、産業基盤整備だけでなく、公園や下水道など生活環境の整備にも目が向けられるようになったことを挙げることができる。

「構造転換期」以降の動向は次のとおりである。第3期計画期間中に起きたオイルショックは地域開発を取り巻く環境を大きく変え、1977年11月には人間居住の総合的環境の整備を目標として定住構想を掲げた第3次全国総合開発計画（3全総、目標年次：1985年）が策定された。それに伴い第3期計画は1977年度で打ち切れ、1978年2月に新北海道総合開発計画（第4期計画）が策定された。計画期間は1978～1987年度、目標人口は620万人である。主要施策は基幹的産業の発展基盤の整備、中枢管理拠点の形成、都市及び農山漁村環境の整備、基幹的交通通信体系の整備、水資源開発施設等の整備、国土保全等安全基盤の確保、そして北方的社会文化環境の形成である。この計画の特色として、「文化」への視点が加わったこと、地域総合環境圏（道央都市、地方中核都市、中核的農山漁村、振興農山漁村・産炭地）の形成が打ち出されたことを挙げることができよう。なお、第3期計画までは北海道開発庁と道庁がいわば一体的に計画づくりをおこなってきたが、第4期計画以降は道庁が独自の長期計画を策定するようになったため、「はじめに」でも触れたように、計画策定および事業実施をめぐる「主体性」問題が生じることとなった。また、第4期以降の開発計画の特徴として「全総計画と北海道の開発計画については、計画そのものが理念提起を主体にしたビジョン型」（小磯・山崎，2007，p.37）に変質したこと、「産業基盤整備から生活基盤重視に、さらにはハードからソフト⁴へという政策の変化」（同，p.35）を指摘する声もある。

1988年6月には、計画期間を1988～1997年度、目標人口を620万人程度とする第5期北海道

⁴ 一例として、都市地域の生活環境の改善を図る「ふゆトピア事業」、農山村部の地域づくりを支援する「ニューカントリー事業」などを挙げるができる。近年の事例では「シーニックバイウェイ」などがある。

総合開発計画（第5期計画）が、多極分散型国土の構築を目標に交流ネットワーク構想を打ち出した第4次全国総合開発計画（4全総、1987年6月策定、目標年次：1995年）に併せて策定された。計画の目標は国の長期的な発展への貢献、国の内外との競争に耐え得る力強い北海道の形成に置かれた。主要施策は、柔軟で活力のある産業群の形成、高度な交通、情報・通信ネットワークの形成、安全でゆとりのある地域社会の形成である。第5期計画では、4全総で打ち出されたリゾート開発構想に即して、富良野・大雪地域、ニセコ・羊蹄周辺地域、中空知地域などで大規模なリゾート基地の開発を積極的に推進することが盛り込まれた。また、苫小牧東部地域開発などの大規模プロジェクトを引き続き推進していくことが明記された。

第7期計画のひとつ前の計画についてはやや詳しくみておこう。参加と連携による多軸型国土構造形成の基礎づくりを掲げた「21世紀の国土のグランドデザイン」、いわゆる5全総の1998年3月の閣議決定を受けて、「明日の日本をつくる北海道」をサブタイトルに掲げた第6期北海道総合開発計画（第6期計画）が同年4月に策定された。計画期間は1998年から概ね2007年度、目標人口は580万人程度である。第6期計画は全国と同程度の経済成長率を見込んだが、それは、基幹産業である農林水産業や鉄鋼業が低迷し、計画策定の前年には北海道拓殖銀行が経営破たんするなど、北海道経済を取り巻く環境が厳しさを増す中では、実現の難しい数値であったといわざるを得ない。第6期計画の目標は、「国の内外に開かれ自立する北海道の実現」「恵まれた環境や資源を誇りを持って次世代に引き継ぐ北海道の実現」「多様な生活や文化を享受できる安全でゆとりある北海道の実現」である。主要施策は、①地球規模に視点を置いた食料基地の実現と成長期待産業の育成、②北の国際交流圏の形成、③北海道の美しさ雄大さを引き継ぐ環境の保全、④観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場の形成、⑤安全でゆとりある生活の場の実現——であり、同計画書に「環境の保全自体が開発の主要な目的へと変化」という記述にもあるように、この期以降、「環境保全」が開発計画のキーワードの一つとなった。なお、5全総において「条件付き推進」と明記された苫小牧東部地域開発は、第6期計画でも引き続き推進していく方針が示された。

北海道開発庁は2001年1月の省庁再編により、国土交通省北海道局に統合された。企画官庁であった北海道開発庁は国土交通省北海道局となり、建設、運輸、農林水産各省の指揮のもと政府直轄の公共事業を実施してきた北海道開発局は国土交通省の地方支分局となった。各省庁がおこなう北海道関連の公共事業を北海道開発事業費としてとりまとめる「予算一括計上」など北海道開発庁の業務の大半は北海道局に引き継がれ、北海道や市町村の公共補助事業費を嵩上げする「北海道開発特例」も維持された。2006年12月、国土審議会北海道開発分科会基本政策部会は「第6期計画の点検と新たな計画の在り方報告書」を作成し、同分科会は2007年2月に同報告書を了承した。第6期計画は道内経済の落ち込みに対する打開策を見出すことができず、道内の人口は2007年をピークに減少に転じた。第7期計画は、このように北海道を取り巻く社会経済環境が厳しさを増す中で、策定されることとなった。

(2) 第7期計画のねらいと主要施策

2005年7月、国土総合開発法が国土形成計画法に改正され、半世紀近く国土開発行政の指針となってきた全国総合開発計画に代わり、長期的な国土づくりの指針を示す国土形成計画が策定されることとなった。「分権型の計画づくり」を掲げる国土形成計画は、全国計画（2008年7月策定、計画期間：策定時から概ね10年間）と広域地方計画（2009年8月策定、計画期間：同上）の2層構造からなる。北海道は法律上、広域地方計画の対象外とされたが、広域ブロックに相当するものとして位置付けられた。すなわち、北海道総合開発計画は、国土形成計画との間で必要な調整をおこない、相互の連携を図るものとされ、実際、その改訂作業は国土形成計画の策定に併せて進められた。

第7期北海道総合開発計画は「地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画」というタイトルで2008年7月に策定された（表-2）。計画期間は2008年度から概ね2017年度である。これまでの計画と異なり人口に関する指標は盛り込まれないなど、「ビジョン」色を一層強めた内容となった。第7期計画では、グローバル化の進展、地球環境問題、人口減少と少子高齢化という国家的課題が示されたうえで、「アジアに輝く北の拠点——開かれた競争力ある北海道の実現」「森と水の豊かな北の大地——持続可能で美しい北海道の実現」「地域力ある北の広域分散型社会——多様で個性ある地域から成る北海道の実現」という戦略的目標が掲げられた。

第1の「アジアに輝く北の拠点」の主要施策は、「グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現」であり、それは「食料供給力の強化と食にかかわる産業の高付加価値化・競争力強化」「国際競争力の高い魅力ある観光地づくりに向けた観光の振興」「東アジアと共に成長する産業群の形成」の

表-2 地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画（第7期計画）の概要

| 項目 | 計画内容 |
|------------------|---|
| 策定期間 | 2008年7月 |
| 計画の期間 | 2008～概ね2017年度 |
| 計画の目標 (戦略的目標) | <ul style="list-style-type: none"> ● アジアに輝く北の拠点——開かれた競争力ある北海道の実現 ● 森と水の豊かな北の大地——持続可能で美しい北海道の実現 ● 地域力ある北の広域分散型社会——多様で個性ある地域から成る北海道の実現 |
| 計画の進め方 | <ul style="list-style-type: none"> ● 多様な連携・協働 ● 新たな時代を見据えた投資の重点化 ● 新たな北海道イニシアティブの発揮 |
| 主要施策 | <ul style="list-style-type: none"> ● グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現 ● 食料供給力の強化と食にかかわる産業の高付加価値化・競争力強化 ● 食料供給力の強化、食の安全の確保、食にかかわる産業の高付加価値化・競争力強化 ● 国際競争力の高い魅力ある観光地づくりに向けた観光の振興 ● 国際競争力の高い魅力ある観光地づくり、地域経済を先導する観光産業の振興 ● 東アジアと共に成長する産業群の形成 ● 地理的優位性を活かした産業立地の促進、強みを活かした産業の育成、産業育成に向けての条件整備 ● 地球環境時代を先導し自然と共生する持続可能な地域社会の形成 ● 自然共生社会の形成、循環型社会の形成、低炭素社会の形成 ● 魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり ● 広域的な生活圏の形成と交流・連携強化、都市における機能の強化と魅力の向上、人口低密度地域における活力ある地域社会モデルへの取組、多様で個性的な北国の地域づくり ● 内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上 ● 国内外に開かれた広域交通ネットワークの構築、地域交通・情報通信基盤の形成、冬期交通の信頼性向上 ● 安全・安心な国土づくり ● 頻発する自然災害に備える防災対策の推進、ハード・ソフト一体となった総合的な防災・減災対策の推進、道路交通事故等の無い社会を目指した交通安全対策の推進 |

資料)「地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画」(2008年7月)。

3点で構成される。第2の「森と水の豊かな北の大地」では「地球環境時代を先導し自然と共生する持続可能な地域社会の形成」、第3の「地域力ある北の広域分散型社会」では「魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり」が主要施策として掲げられた。加えて、「内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上」「安全・安心な国土づくり」の2点が、これら戦略的目標を実現するための共通施策として位置付けられている。ここで注目しておきたいのは、計画の進め方の一つとして示された「多様な連携・協働」である。そこには道州制特区の活用という記述がみられるなど、国土形成計画がねらう道州制導入のモデルとして、北海道の開発事業を位置付けようとする政策意図を読み取ることができる。

第7期計画における北海道開発事業費（一般公共事業）の事業部門別の推移をみておこう（表-3）。北海道開発事業費は、戦後一貫して国の一般公共事業費の10%超を占めていた。だが、省庁再編後の2003年度に初めて10%を割り込み、現在に至る。予算金額ベースでは、1兆円近くの予算規模となった1997年度をピークに減少に向かい、2010年度には5千億円を割り込んだ。2015年度に5千億円台を回復するまで、近年は4千億円台を推移していた。開発事業費の内訳をみると、道路整備が最も大きな割合を占め、2015年度時点ではそれに農林水産基盤整備、治山治水が続く。第7期計画の初期と後期で比べると、生活基盤整備に当たる住宅都市環境整備や公園水道廃棄物処理等の減少が目立つ。また、詳細は省くが、個々の事業内容をみれば、たしかに「公共事業のソフト化」というべき動きも確認できる。だが、予算の大勢を占めるのはやはり物的施設（ハード）の整備であり、第7期計画期間だけをみても各事業の構成割合はほぼ固定化している。開発事業費が縮小段階に入ったにもかかわらず、このような硬直化した予算配分がなお維持されているのである。

一向に改善の兆しがみえない北海道の経済状況、そして2011年3月の東日本大震災の発生など北海道開発をめぐる厳しい社会経済環境に対応するべく、国土審議会北海道開発分科会計画推進部会は2012年12月、第7期計画の主要施策の進捗状況と戦略的目標の達成状況、そして今後の推進方策を中間点検報告書として取りまとめた。中間点検報告書には、新たに強化する施策として、①

表-3 第7期計画における北海道開発事業費（一般公共事業）の推移

| (単位：百万円) | | | | | | | | |
|------------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 事業名称 | 2008年度 | 2009年度 | 2010年度 | 2011年度 | 2012年度 | 2013年度 | 2014年度 | 2015年度 |
| 治山治水 | 123,680 | 120,301 | 88,981 | 84,572 | 83,053 | 82,168 | 82,341 | 94,081 |
| （うち治山） | (11,745) | (10,782) | (8,173) | (7,236) | (6,772) | (6,214) | (6,009) | (6,009) |
| 道路整備 | 204,622 | 181,283 | 147,378 | 152,213 | 151,847 | 160,209 | 168,601 | 187,326 |
| 港湾空港鉄道等 | 29,723 | 29,676 | 24,623 | 18,684 | 19,323 | 18,752 | 22,057 | 25,079 |
| 住宅都市環境整備 | 56,699 | 49,963 | 21,870 | 18,998 | 18,842 | 17,493 | 18,026 | 23,594 |
| 公園水道廃棄物処理等 | 35,769 | 34,396 | 9,996 | 5,950 | 5,313 | 4,969 | 4,906 | 4,906 |
| 農林水産基盤整備 | 146,753 | 146,409 | 95,063 | 82,438 | 80,738 | 105,717 | 110,891 | 110,891 |
| （うち森林整備） | (5,928) | (6,615) | (4,408) | — | (6,085) | (6,322) | (5,215) | (5,215) |
| 社会資本総合整備 | — | — | — | 64,066 | 52,992 | 72,783 | 73,850 | 73,850 |
| 推進費等 | 12,780 | 12,780 | 9,210 | 8,859 | 8,229 | 5,556 | 4,723 | 4,723 |
| 計 | 610,026 | 574,808 | 475,414 | 435,780 | 420,337 | 467,647 | 485,395 | 524,450 |

資料) 北海道開発予算概要（国土交通省北海道局、各年度版）。
注) 「公園水道廃棄物処理等」の2008～2009年度分については下水道水道廃棄物処理等の数値を、「推進費等」の2008～2010年度分については特定開発事業推進費等の数値を記載した。「社会資本総合整備」の2008～2010年度分については該当する事業項目がないため「—」と記載した。

国家的規模の災害に備えた機能分散や体制の整備、②北海道に豊富に賦存する再生可能エネルギーの利活用の促進、③社会資本の戦略的維持管理、④域内総生産と雇用の増加に資する成長期待産業の育成——が盛り込まれた。その後、国土交通省北海道局が、市町村長や経済団体等を対象に戦略的目標と主要施策の進捗状況に関する意識調査を実施し、その結果を「第7期北海道総合開発計画のモニタリング報告書」にまとめ、2014年3月に公表した。これ以降、第7期計画の早期完了と次期計画の策定に向けた動きが強まっていった。

3. 北海道総合開発計画と山村開発の展開

(1) 各期計画と山村開発

前述したように、北海道の人口は、全国よりもおよそ10年早く、1997年の約569万人をピークに減少に転じた。加えて、札幌市への人口集中が地方都市の人口減少、農山漁村の過疎化に拍車をかけている。とりわけ、生産・生活条件の厳しい山村の過疎化は深刻である。北海道の土地面積のおよそ7割を占める森林は産業活動の場であるだけでなく、国土保全上も重要な位置にある。広域分散という地域構造の中で山村住民の定着をいかに図り、森林管理を行き届かせるかが、北海道開発の重要課題の一つであるといえよう。本章では、北海道総合開発計画において山村開発はどのように位置付けられてきたのかを確認していきたい(表-4)⁵。北海道総合開発計画における山村開発の動向については、『北海道山林史 戦後編』において第1期から第4期までの計画目標や主要施策、事業実績が詳細に明らかにされている(北海道山林史戦後編編集者会議, 1983)。以下では、この成果と各期の計画書等を参照しながら、前章で用いた「復興・再編期」(1945～1959年)、「高度成長期」(1960～1980年)、「構造転換期」(1981年～現在)に区分したうえで、第1期計画第1次5ヵ年計画から第6期計画までの山村開発の推移をみていく。

「復興・再編期」の第1期計画第1次5ヵ年計画の問題意識は、戦時中および戦後の過伐により荒廃した森林をいかに回復し、また、奥地林をどう開発していくかにあった。「林業及び治山」という項目では、具体的数値を挙げながら、造林の推進、林道の開設、治山事業の実施が盛り込まれた。第1次5ヵ年計画の達成率は造林、林道については比較的高かったが、治山は計画を大きく下回った。続く第1期計画第2次5ヵ年計画は第1次計画を踏襲したものであった。ただし、項目は、産業振興としての「林業」と、産業基盤整備としての「治山」に分離した。以下、本文では山村開発に直接かかわる「林業」に限定し分析していくこととする。「林業」の施策内容は造林の推進、奥地林開発(林道開設)、木材産業振興である。国有林が、北海道東部の1万haに及ぶ原野にカラマツ人工林を造成するパイロットフォレスト事業を本格化させたのもこの時期である。第2次5ヵ年計

⁵ なお、全国総合開発計画における山村開発の動向については、岡田(1988)が1全総から4全総までの実態を詳細に分析している。

表-4 北海道総合開発計画における山村開発施策の推移

| | 産業振興（林業） | 国土保全（治山） | 観光開発（自然公園、リゾート） |
|------------|---|---|---|
| 第1期 第1次 | <ul style="list-style-type: none"> 造林：33万町歩（国有林11万町歩、民有林22万町歩）の緊急造林 奥地林開発：林道1,530km（国有林794km、民有林736km）、軌道382km（国有林）の開設 | <ul style="list-style-type: none"> 民有林治山事業として荒廃地復旧、水源涵養林・防風林・防霧林の造成等3万町歩を実施 | — |
| 第1期 第2次 | <ul style="list-style-type: none"> 造林：約38万町歩（国有林を含む）の人工造林 奥地林開発：林道延長約4,400km（国有林を含む）の開設 木材産業振興：広葉樹・廃材の利用等 | <ul style="list-style-type: none"> 荒廃山地の復旧と防災林造成約15千町歩（国有林を含む）の実施 | — |
| 第2期 | <ul style="list-style-type: none"> 造林：人工造林、天然下種補整、森林保護事業等 未開発林開発：林道開設 生産性向上：機械化促進、労働力確保 木材産業振興：林地廃材・工場廃材の利用等 | <ul style="list-style-type: none"> 荒廃地の早期復旧、予防治山の拡充強化、保安林整備 | <ul style="list-style-type: none"> 公園整備：既指定自然公園12カ所の施設と国民休暇村の整備、未開発観光資源の開発、未指定自然公園の公園指定 |
| 第3期 | <ul style="list-style-type: none"> 造林：人工造林、天然林施業、保育、優良種苗の確保 林道整備：幹線林道・施業林道等の開設 構造改善：経営基盤の充実、生産基盤の整備、資本装備の高度化、協業の推進、機械化の推進、森林組合の機能強化 木材産業振興：高次加工体制の整備、設備の近代化 | <ul style="list-style-type: none"> 保安施設の整備、防災林造成事業（飛砂害・風害・なだれ被害等）、地すべり荒廃地に対する防止事業、保安林整備（災害の防除、水資源のかん養、環境緑化） | <ul style="list-style-type: none"> 公園整備：保護・利用の計画整備、公園用地の公有化などをはかる等公園公共施設・民間施設の均衡ある整備 観光利用：スキー・スケート場などの整備拡充、大規模なスキー場を適地に建設 |
| 第4期 | <ul style="list-style-type: none"> 造林：人口造林、天然林施業、保育・間伐等、幹線林道・施業林道の開設 公益的機能發揮：治山施設の整備、水源かん養・保健等保安林の整備 構造改善：経営基盤の充実、資本装備の高度化、森林組合の育成強化、素材生産の近代化 木材産業振興：設備の近代化、高次加工体制の整備、制度金融の拡充 | <ul style="list-style-type: none"> 集落等の近接山地・重要流域の荒廃山地・活火山周辺等の復旧治山、予防治山、地すべり防止施設の整備、保安林整備（防災林造成、石狩川など水需要の増大流域の保安林改良、都市近郊林の整備） | <ul style="list-style-type: none"> 公園整備：園地・野営場等の公園利用施設と国民休暇村等の整備 観光利用：滞在型観光レクリエーション地区の整備 |
| 第5期 | <ul style="list-style-type: none"> 森林整備：自然力を生かした育成天然林施業、人工林の複層林施業、奥山林・里山林・都市近郊林の整備 構造改善：林道・作業道の整備、機械化、森林組合等の林業事業者の育成強化、林業就業者の確保、機械装備の効率的利用、林業経営の効率化 主産地形成：原木の品質向上・安定供給、低コスト化 総合的利用：自然探勝、スポーツ、文化・教育活動等 | <ul style="list-style-type: none"> 山地災害防止機能の強化（荒廃山地の復旧、山地災害の予防等）、森林の水源地かん養機能の拡充（荒廃地等の復旧整備、機能の低下した保安林の植栽・保育等）、生活環境の保全・形成（市街地・集落周辺） | <ul style="list-style-type: none"> 観光利用：多様な宿泊施設やレクリエーション機能の整備、大規模なリゾート基地の開発（富良野・大雪地域、ニセコ・羊蹄周辺地域、中空知地域等） |
| 第6期 | <ul style="list-style-type: none"> 構造改善：流域単位での原木の安定供給、製材・加工の合理化、規模拡大等 木材産業振興：人工林材の合板・家具・ウッドクラフトなど加工度の高い製品の生産拡大等 総合的利用：自然探勝、スポーツ、文化・教育活動等、都市との交流 | <ul style="list-style-type: none"> 自然の力を活用した森林整備、複層林の整備、人工林の保育・間伐 森林組合等による効率的・持続的な森林の管理・経営、公有林化等 都市住民や農業・水産業を営む者等の森林整備への参加 | <ul style="list-style-type: none"> 地域振興：山村留学、農山漁村体験、グリーン・ツーリズム、ふるさと農園、ホーストレッキング等 |
| 第7期 | <ul style="list-style-type: none"> 構造改善：林業・木材産業の構造改革、木材利用の推進、間伐等の採択性向上 山村振興：森林整備の担い手の確保・育成、地域活性化 連携・協働：都市住民・企業等幅広い主体による森林づくり | <ul style="list-style-type: none"> 国有林と民有林を通じた計画的な治山施設の設置等、計画的な保安林の配備 | <ul style="list-style-type: none"> 地域振興：グリーンツーリズム・ヘルスツーリズム等のニューツーリズムの創出・普及、地域資源を利用した製品の開発・販売 |

資料）北海道総合開発計画（各期版）。

画では、はじめて林業生産額の目標が設定された。目標額は307億円（1952年度）と1955年度実績の303億円に比べ控えめな数値であったが、それは森林回復に力点を置き伐採量を抑えようとしたからである。だが、実際には目標を上回り、1960年度の林業生産額は537億円に達した。

次に「高度成長期」である。「高度成長期」の林業情勢は、木材需要の高まりから森林伐採量が急増し、人工造林が一層進展した「前期」、外材比率が高まり森林伐採量と人工造林面積が減少に転じた「後期」に区分することができる。「前期」に計画期間が重なる第2期計画では、「林業」の項目の中で、造林事業の推進、林道の拡充強化、林業経営の近代化、資源利用の合理化が盛り込まれた。

その政策基調は、高度成長に伴う木材重要の急増に応えるべく林業生産の増大を図るというものであり、1964年制定の林業基本法に基づく国の林業政策、いわゆる「基本法林政」と軌を一にするものであった。林業生産額の目標は基準年次である1960年度実績の1.39倍（小数点第3位を四捨五入、以下同様）の748億円（1970年度）に設定され、その実績は791億円（1968年度）であった。また、山村地域の観光開発という政策的動きが出てきたのもこの計画からである。「高度成長期」の「後期」に重なる第3期計画の「林業」部門の施策は育成林業の推進、林道網の拡充整備、林業構造の近代化、林産業の振興であった。「川下」（木材産業）の振興が総合計画に盛り込まれたのは第3期計画がはじめてであった。その内容は、木材産業の展開地域を道内資源に依拠する内陸型と外材に依存する臨海型に区分したうえで、それぞれの立地特性に応じた高次加工体制の整備と設備の近代化を図るというものであった。林業生産額の目標は1,260億円（1980年度）、基準年次の1968年度実績の1.59倍に設定された。

「構造転換期」に当たる第4期計画以降、北海道においても外材支配体制が強まり、森林伐採量と人工造林面積が一層低落した。第4期計画における「林業」部門の内容は、林業生産基盤の整備、森林の公益的機能の増進、地域林業の振興、林産業の振興である。ここでの特徴は、森林のもつ公益的機能に対する社会的関心が高まったことを受け、森林の公益的機能の増進が新たに盛り込まれたことである。第4期計画以降、公益的機能の増進は、林業施策の中でその位置付けを徐々に高めていくことになる。なお、この期以降、林業生産額の目標数値は掲げられなくなった。続く第5期計画では、タイトルがこれまでの「林業」から「森林機能を重視する林業」にかわり、産業振興という位置付けが後退することとなった。主な施策は森林整備の推進、林業経営の効率化・活性化、木材需要の拡大と木材産業の体質改善、そして森林の総合的利用の推進である。停滞傾向を強める林業生産活動の活路を近代化・効率化に求める政策姿勢は第4期計画と同様である。ただ、第3期以来推進されてきた観光開発に関しては変化がみられた。4全総に沿って新たに盛り込まれた森林の総合的利用の推進、すなわち山村開発の有力な手法としてのリゾート開発の登場である。この時期、実際に道内では大規模なリゾート開発が進められた。だが、バブル経済の崩壊以降、民間資本の撤退が相次いだことから明らかのように、それが山村地域の基盤産業となったとは言い難い。また、リゾート開発は林地価格の高騰や林地転用の増大、開発中止による放棄林化を招き、持続可能な林業生産の展開基盤を掘り崩すこととなった。

第6期計画は、一方における切り札のリゾート開発の伸び悩み、他方における林業生産活動の一層の落ち込みというように、山村開発の活路をどこに見出していくかが不透明となる時代状況の中で策定された。第6期計画の特徴を端的に示しているのが、タイトルからの「林業」の消失である。ここに至って、公益的機能を全面的に重視した森林開発施策が展開されることとなった。タイトルは「森林を支える産業の育成」となり、林業は山村開発のツールに後退した。施策内容も、従来と同様の規模拡大・合理化を手法とした林業生産の構造改善、木材産業振興である。このほか、「森

林空間を生かした産業を支援」という記述がみられる。だが、それが、林業にかわる山村雇用の創出にはたしてつながるのかどうか、第5期計画で盛り込まれたリゾート開発とどう違うのかは必ずしも明らかではなく、具体性に欠ける施策であった。

(2) 第7期計画の山村開発施策とその特徴

第7期計画において山村開発はどのような位置付けを与えられているのだろうか。第6期計画と同様、第7期計画の章立てに「林業」という言葉はなく、文中でも1回しか使われていない。「山村」という言葉の使用も1回だけである。また、山村開発にかかわる記述は、かつてのように「林業」あるいは「森林」という項目の一つにまとめられているわけではなく、各項目をまたがる形で拡散している。以上のような形式的な変化を押さえたうえで、山村開発にかかわる主要施策について整理しておこう。

第1に、山村における観光産業の振興である。主要施策の「グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現」の中の一つ、「国際競争力の高い魅力ある観光地づくりに向けた観光の振興」では、豊かな自然環境と農林水産業を始めとする地場の産業を組み合わせたグリーンツーリズムの創出・普及、そのための人材育成の必要性について触れている。

第2に、林業および木材産業の振興である。「グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現」のうち、「東アジアと共に成長する産業群の形成」の中に、「森林資源を活かした産業の育成」というタイトルがみられる。その内容は、主伐期を迎えたカラマツなど道産材の競争力を強化するべく、製材工場等の規模拡大や森林施業の効率化を図り、品質・性能の明確な木材製品を低コストかつ大ロットで供給できる体制の整備となっている。

第3に、森林の持つ多面的機能の発揮である。この点については、「地球環境時代を先導し自然と共生する持続可能な地域社会の形成」の中で2つの項目が記載されている。一つは、「重視すべき機能に応じた森林づくりの推進」というタイトルで、森林の有する様々な多面的機能の持続的な発揮に向けた課題が示されている。そこでは、林業・木材産業の構造改革、木材利用の推進による間伐等の採算性の向上、森林整備・保全の担い手の確保・育成、山村地域の活性化、都市住民・企業等を含めた多様な主体による森林づくりの推進に努めるとしている。もう一つは、「温室効果ガス吸収源対策の推進」である。木材利用を通じた森林整備・保全を推進するため、間伐等の着実な実施、多様な主体の協働による取り組みを推進するほか、住宅や公共部門における木材利用の拡大、木質バイオマスの利用拡大を支援するとしている。

以上、第7期計画における山村開発の取り組みについて確認してきたが、そこでは国内共通の一般的な課題と対策が網羅的に提示されているだけで、その内容も具体性に乏しい。第7期計画では「ビジョン化」が一層進展し、また、これまでの計画と同様、北海道という地域固有の課題に基づいた開発計画が提示されているわけではない。グリーンツーリズムの推進にしても、その記述は一般論にと

どまっており、それが林業雇用にかわる新しい産業部門として山村地域の雇用を生み出すという展望のもと、語られているわけではない。たしかに、森林整備事業費は他の事業に比べて安定的に推移しているが、それはこの間、地球温暖化対策の一環として間伐が重点的に取り組まれたことによるものであり、必ずしも北海道の地域事情を踏まえたものではない（表-3）。北海道では、間伐ではなく主伐（皆伐）の拡大による人工林伐採後の再造林放棄という問題が生じており、都府県とは異なる視点で森林整備事業を展開する必要がある。その意味ではさらなる予算の手当てが求められているとさえいえる。また、森林整備事業は事業費額に占める人件費率が他産業に比べ高く、雇用創出効果が大きという点からも、山村振興の有力な手段としてその積極的な展開は肯定し得るものである。

主要施策の中で、唯一、北海道の固有課題といえる道産材の競争力強化についてはどうだろうか。それが地域経済の循環構築につながるという視点であれば首肯できるが、問題はそれを規模拡大や効率化を通じて実現しようとしている点である。さらなるスクラップ・アンド・ビルドは、地域に根付いた中小零細の製材業者の存続を困難にする可能性がある。また、人工林の蓄積が少ない、伐期に至っていないといった資源的な理由により、制度の谷間に置かれる地域も出てこよう。製材工場等の大規模化による木材需要の急増は現に再造林放棄による森林劣化を招いており、持続可能な産業構築および自然環境の保全という点でも問題含みである。良好な森林環境を維持するには山村に人々が住み続ける必要があり、その実現には安定した雇用が不可欠である。だが、その活路を規模拡大や効率化に求める限り、人々を地域に張り付かせるという地域開発の目的は実現できないように思われる。

以上、みてきたように、山村開発、とくに林業部門と観光部門をみると、第2期計画以降、その時々全総計画がもれなく北海道総合開発計画に盛り込まれていることが分かる。山村地域におけるリゾート開発の推進などはその典型例である。中央省庁の思い描く地域開発政策の無批判な需要は、林業生産活動の停滞を招き、リゾート開発の失敗を結果した。北海道総合開発計画の全体についていえることだが、山村開発という文脈から照らしてみても、北海道の地域固有の課題に応えるのではなく、国レベルの政策課題に北海道がどれだけ貢献できるかが、計画策定の基準となっている。また、山村住民の福祉向上というソフト面の施策はほとんど提示されていない。産業振興だけではなく、そこに住民福祉のソフト事業が加わることで、地域雇用が拡大し、国土保全の基礎単位である集落の維持につながるのである。だが、開発計画にこうした問題意識はみられない。住民生活を置き去りにした総合計画の姿を、山村開発の歴史と現状からも確認することができるといえよう。

4. 「総合開発」に求められるもの

第7期計画の検証からみえてきたのは、それが「土建国家」⁶の性格を色濃く残した地域開発政策

⁶ ここでは「低水準の社会保障、とりわけ低い対人社会サービスを特徴とし、これを補うように、公共事業と低い租税負担率を組み合わせた経済対策・再分配政策によって利益が分配されてきた〔…中略…〕福祉国家のありかた」（井手，2011，p.4）という意味で用いている。

であるという点である。「ハードからソフトへという政策の変化」があったとしても、やはり中心を占めるのは物的施設(ハード)の整備であり、「道路建設よりも生活関連投資への転換」(小田, 2009, p.64)を望む国民の声に応える政策姿勢への変化はみられない。対人社会サービスの拡充を通じて地域に雇用を生み出し、地域経済に資金が循環するような「脱土建国家の公共事業」(井手, 2011)という問題意識は希薄である。「開発」をめぐる道民のニーズの多様化に応え、北海道経済を特徴付ける「官依存体質」を改変するような開発事業への転換は未だ果たされていないのである。また、農産物の輸出促進や外国人観光客の誘致などグローバル市場を相手にすることが重点課題とされ、地産地消の循環型経済圏を形成するといった問題意識は、それが最も実現可能と思われる山村に対する開発政策の推移と現状からも読み取ることはできない。グローバル市場での競争や生産規模の一層の拡大・効率化が可能な地域は一部に限られ、こうした選別的な地域開発が道内の社会経済の地域間格差の助長を招いたことは周知のとおりである。各期の北海道総合開発計画が人口目標を達成できなかった理由の一端もここにある。地域開発政策(=地域発展政策)の本質が、「人間が人間らしく生きる諸条件を地域上で整備し、将来に不安のない生活を営む地域を確立する政策」(小田, 2013, p.41)にある以上、道内経済の落ち込みが続く中で、道民の要求に根差した「総合開発」とは何かが問われているといえよう。その検討なくして、北海道開発局と北海道庁との「2重行政」を乗り越える道を展望することはできない。そこで、本稿を閉じるに当たって、地域開発政策における「総合性」の問題について考えてみたい⁷。

戦前の教育科学運動をリードした城戸幡太郎は、1950年代に構想した北海道の「総合開発」のための教育計画案の中で、地域開発政策における「総合性」の重要性を指摘している(鈴木, 2008)。城戸のいう「総合性」とは、TVA(テネシー川流域開発公社)理事長のリリエンソールの開発思想を踏まえたものであり、政府や北海道開発局が推進する「資源の総合開発」とは異なり、「自然と人間の一体化」、すなわち「自然が人間の生活環境または行動環境として人間に利用されること」(鈴木, 2008, p.78)を意味する。具体的には、「総合性」を有する地域開発計画には、「地下資源の開発、電源の開発、食糧の増産、交通の整備といった産業の開発に偏する」(教育計画研究室, 1953, p.1)ことなく、「道民の資質と技術とを育成する計画」(同上)が含まれる必要があるというのである。結果的には、以上のような城戸の主張が、現実の北海道総合開発計画に取り入れられることはなかった。しかしながら、「総合性」を有した北海道開発の推進という城戸の思想は、現代における

⁷ 農業経済学者の小田切徳美は、今日の「地域づくり」には「内発性」、「総合性・多様性」、「革新性」が求められていると指摘している。ここでいう「総合性」には、「福祉や環境を含めた総合性、そして地域の実情を踏まえた多様性に富んだ地域づくり」(小田切, 2014, p.54)という2つの意味が込められている。筆者もこうした見解に同意するものであるが、地域づくりの本質が「土地と労働力の新たな結合」(宮崎, 1996, p.90)にあるという理解に立つならば、それだけでは不十分である。地域づくりの求める「総合性」には、こうした結合主体の形成、言い換えれば、地域づくりの主体をどう形成するか、という問題を含める必要があるように思われる。加えて、北海道総合開発計画に即せば、それがあくまでフィジカルプランであり、そもそも「労働力」の育成という視点を欠いていたことから、「総合性」の欠如を指摘することができよう。

地域開発をめぐる議論の中で欠くことのできない概念、たとえば、内発的発展論やサステイナブル・ディベロップメント——持続可能な開発（発展）、維持可能な開発（発展）とも訳される——といった、住民を開発の主体として位置付け、その参加と地域資源の活用を軸とした地域開発構想につながるものとして評価できよう。

第 1 期計画の策定以来、「総合開発」としての北海道総合開発計画から抜け落ちてきたのは、以上のような意味での「総合性」である。住民の参加や学習、成長、発達という視点を欠いたままでは、「総合開発」は望み得ない。こうした指摘が現実的にも的確さを有していることは、過疎化と高齢化の進展に伴い、地域の再生に向けていち早く政策対応を迫られた農山漁村の地域づくりの実践事例からも明らかである。とりわけ、いわゆる「平成の大合併」期に単独自立を選択した小規模自治体では、住民の参加と学習を軸にした地域再生の先進的な実践事例が数多くみられる（岡田，2005；宮崎ら，2006；早尻，2012；全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所，2014）。そこには、地域づくり主体の形成が持続可能な地域発展には不可欠であるという、城戸以来の地域開発の思想が伏在しているとみることができる。

雇用創出と環境保全を統合した地域社会トータルの再生という視点から、大型公共事業や企業誘致に依存した旧来型開発モデルを乗り越えた「総合開発」の構想を練り上げていくことがいま必要である。これまでの考察を踏まえれば、地域開発政策の中に「総合性」を取り戻すことが課題となろう。すなわち、「地域で働き、暮らす人々の参加と学びを保障し、地域づくりの担い手としての住民の成長を支援する」（早尻，2011，p.92）という人間発達の角度から、「総合計画」としてのバージョンアップが図られるべきである。持続可能な地域発展を目指す北海道総合開発計画の役割は、第一義的には地域住民の生活全体の維持・向上という脈絡において検討されるべきであり、地域開発法制の見直しによる縦割り省庁の克服⁸を迫るものに違いない。

<参考文献>

- 井手英策編著（2011）『雇用連帯社会——脱土建国家の公共事業』岩波書店
 大沼盛男編著（2002）『北海道産業史』北海道大学図書刊行会
 岡田秀二（1988）『地域開発と山村・林業の再生』杜陵高速印刷出版部
 岡田知弘（2005）『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論』自治体研究社
 岡田知弘（2014）『「自治体消滅論」を超えて』自治体研究社
 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
 菊池達夫（2012）「地域環境・地域資源の活用を重視する地域開発政策の展開」『経済地理学年報』58（4）：299-308
 教育計画研究室（1953）「北海道の教育現況とその問題点」『北海道大学教育学部紀要』1：1-16
 小磯修二（2003）『戦後北海道開発行政システムの形成過程』北海道開発協会
 小磯修二・山根幹根編著（2007）『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』北海道開発協会

⁸ 小田（1995）は北海道開発庁を『主要官庁による縦割り行政』がこれほど内部に貫徹している例はあまり存在しない（同，p.220）と評したが、北海道開発庁が国土交通省の一分局に格下げとなって以降もその本質は変わっていない。

- 小田 清 (1995) 『開発計画と地域政策——北海道の現実から』 日本経済評論社
- 小田 清 (2009) 「経済落ち込みの背景にある開発計画」 『経済』 165 : 56-64
- 小田 清 (2013) 『地域問題をどう解決するのか——地域開発政策概論』 日本経済評論社
- 坂本 誠 (2014) 『『人口減少社会』の罨』 『世界』 860 : 201-208
- 鈴木敏正 (2008) 『現代教育計画論への道程——城戸構想から「新しい教育学」へ』 大月書店
- 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所 (2014) 『小さい自治体 輝く自治——「平成の大合併」と「フォーラムの会」』 自治体研究社
- 早尻正宏 (2011) 「森林セクターの雇用保障」 井手前掲書 : 63-93
- 早尻正宏 (2012) 「自治体公共政策への参加保障と地域課題の社会的共同事業化——鳥取県智頭町の事例から」 『地域経済学研究』 25 : 68-85
- 北海道山林史戦後編編集者会議 (1983) 『北海道山林史 戦後編』 財団法人北海道林業会館
- 増田寛也編著 (2014) 『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減』 中央公論新社
- 宮崎隆志 (1988) 「北海道新長期総合計画の概要」 『賃金と社会保障』 998 : 24-29
- 宮崎隆志 (1996) 「地域経済論の展開のために」 『生涯学習研究年報』 2 : 81-93
- 宮崎隆志・鈴木敏正編著 (2006) 『地域社会発展への学びの論理——下川町産業クラスターの挑戦』 北樹出版
- 山根幹根 (2006) 『国土開発の時代——戦後北海道をめぐる自治と統治』 東京大学出版会