



Title	北海道開発の進展と公共投資の役割
Author(s)	小田, 清; KODA, Kiyoshi
Citation	北海道大学農経論叢, 33, 69-87
Issue Date	1977-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/10921
Type	departmental bulletin paper
File Information	33_p69-87.pdf



北海道開発の進展と公共投資の役割

小 田 清

目 次

I 問題意識と課題の設定	69
II 日本経済と北海道経済の動向	72
III 北海道開発と産業構造	76
1 北海道開発の特徴	76
2 産業構造の変化	80
IV 開発事業費の動向	84
V まとめと当面する諸問題	86

I 問題意識と課題の設定

戦後日本資本主義の再生産構造にとって、多くの具体的な経済諸政策のなかで、「地域開発政策」はもっとも重要なものの一つであった。資本主義的再生産は、資本の地域的集中と外延的膨張という運動法則に規定されて、国の内外を問わず、社会的総資本の分枝たる各産業部門内個別資本の地域的配置を通じて、自己の支配圏の拡大をはかり、個々の歴史的に形成された地域経済を再編成していく。この地域経済の再編成は、金融資本を中軸とする旺盛な民間設備投資によって促進されるが、さらに国の財政資金による公共事業によって加速化される。このことは、わが国においては、いわゆる高度経済成長期を通じて、農

工間生産性格差を基軸とする地域経済の不均衡発展を激化せしめ、過疎、過密問題を中心とする「地域問題」を住民に意識させ、国や地方自治体にとっての客観的な解決課題として措定されている。

このような地域問題発現の根源は、資本による地域的再編成と地域経済との相剋、対立に求められるが、公共事業を通じての公共投資の役割をも見落すことはできない。むしろ、高度経済成長期を通じての地域開発政策は、民間投資と公共投資、金融と財政が一体化した方式で各種開発事業が推進されていたと考えるのが一般的である¹⁾。このことは、経済政策上の公共投資の概念変化からも明らかである。すなわち、1950年代後半の新長期経済計画（57年12月閣議決定）では、公共投資概念は非収益的事業向けの投資と考えられていたのが、1960年代前半の所得倍増計画、中期経済計画、経済社会発展計画では政府企業投資をも含める収益的事業の考え方が強まり、60年代後半の新全国総合開発計画、新経済社会発展計画になると、政府部門によるものを公共投資として独立的に考えるのではなく、民間事業主体による社会資本投資をもあわせてとらえるという概念が主流となり、社会資本整備の分野に民間事業主体が参加したり、民間資金が活用されたりするような傾向が強まってきた。このような政策上の概念変化の背景にあるものは、政策上の便宜主義に他ならないが、社会的総資本による地域経済の編成にとって、公共投資の役割がいかに重要であったかのあらわれでもある。現実の公共投資の展開をみると、60年代では民間設備投資の無政府的競争が中央、地方の公共投資投下を生産基盤整備第一主義に追随させ、生活基盤整備を置きざりにしたし、その生産基盤重視の公共投資もつねに、民間設備投資の伸び率に追いつけず「おっかけ型公共投資」の役割しか果たせなかったのである。さらに70年代に入ると、公共投資の性格は有効需要創出、不況対策の一環として経済成長にとって不可欠なものとなると同時に、高度経済成長によってもたらされた諸々の矛盾を民間資本を伴った形で解決していくという役割をも担わせられるのである。すなわち、地域的不均衡は正策としての公共投資の展開であり、地域再開発、都市再開発、大型工業プロジェクト計画などによる民間投資、行政投資の一体化による地域経済の再編成である。

-
- 1) この点に関しては、島恭彦論文を参照のこと。島恭彦『地域の政治と経済』28ページ、355ページ、1976年2月、自治体研究社。
 - 2) このような概念規定の変化に関しては高橋清『公共投資』【現代財政学体系、2現代日本の財政】118ページ、昭和47年8月、有斐閣、を参照のこと。

このような公共投資の政策上の概念変化に対して、公共投資の性格を科学的に、そうして厳密に分析する必要が社会科学に迫られた。いわゆる「社会資本論研究」がこれである。このような問題提起は、資本による地域的再編成がしばしば地域住民との対抗をもたらし、(大きくは地域間格差問題)その対抗を緩和する形で公共投資が位置づけられていたことへの反省から生れてきた³⁾。対抗の実態をとらえるためには、「社会資本の整備」という現象形態をとってあらわれてくる公共投資と、それと一体となった民間投資が、当該地域で新たにとりこもうとする再生産条件をいかに公共投資が準備し、それを資本が自己の循環方式のなかにどのようにして内包化していくのかという分析が不可欠となってくるということによる。いわゆる「社会資本の固定資本化」⁴⁾である。この種の研究は本州研究グループにおいては比較的進んでいるが、北海道においては、個別産業構造分析の研究の進展に比較して、著るしく遅れているのが実情である⁵⁾。

本稿ではこのような問題意識にもとづき、北海道での公共投資(開発投資に限定)の展開を、北海道の地域開発の進展の中でみて、それを北海道の産業構

-
- 3) 高度経済成長以前の公共投資の性格は「地域経済の不均等発展」を解決するものとして評価されていた。その背景としては海外資源を失い、枯渇と荒廃の極にあったわが国において、国民経済の復興のためには、民族の従属か独立か、政府・資本主導か国民による経済管理か、という選択が鋭く争われたことを反映していたが、それゆえに「地域問題」「国土問題」はいずれの側にとっても共通の解決課題として浮かび上っており、その解決策としての公共事業のありかたのみが問題・争点となっていたのである。深井純一「地域開発批判論と民主的地域開発論」、『地域と自治体,第3集』40—42ページ,自治体研究社,1976年2月,を参照せよ。
 - 4) 宮本憲一,池上惇などが問題提起を行なって,野原光,岩元和秋,遠藤晃,北沢啓明・仲田明道などが論争に加わり,現在,その再整理の段階にある。この問題についての主要文献は次のものがある。
 - ① 宮本憲一『社会資本論』1967年有斐閣。
 - ② 池上惇『現代資本主義財政論』1974年有斐閣。
 - ③ 野原光「公共投資論序説(1)―社会資本の固定資本化の論理」、『農業経済研究』1972年6月,所収。
 - ④ 岩元和秋「公共投資論序説」,鹿児島大学『社会科学報告』第10号,1963年,所収。
 - ⑤ 遠藤晃「『社会資本』概念の検討視角」、『経済』1974年9月号,所収。
 - ⑥ 北沢・仲田「社会資本概念の基礎的検討」、『経済』1973年11月号,所収。
 - 5) 最近の論文では,佐々木洋「地方財政と産業経済行政(上)(下)」札幌短期大学・札幌商科大学『論集』1976年所収,がある。

造の変化と結びつけて、その役割をみようとするものである。対抗の実態肥握にとって、更に真の地域開発論の構築にとって、従来の理念的分析では、その弱さが指摘されている。この意味で、再度、地域経済と公共投資のかかわり方を吟味することは、現段階的課題に迫るための初歩的な前提作業と思われる。なお、ここでは統計資料を中心として課題に接近する。現実の地域内での公共投資の展開、それが地場産業に及ぼす諸影響と役割は紙幅の関係上、ここではとりあげない。

Ⅱ 日本経済と北海道経済の動向

北海道における地域開発の進展と産業構造の変化、そこでの公共投資の役割をみる場合、日本経済全体の中での北海道経済の動向を概観することは、本題に接近するための一前提作業として極めて重要なことであると思われる。

北海道の経済循環は、大局的には日本経済全体の動向に規制されるとしても、その内容においては異った動きを示す。景気循環（表1）に関しては、日本経済全体では、昭和33、37、40、46年の不況を境にしてほぼ4～5年の周期で推移しており、北海道もほぼ同じ傾向を持っているが、鉱工業生産の場合をみると全国に比較して高低差が激しく、好況、不況の波が大きいことを示している。このような経済循環の中味はどうであるかをみてみると、国民、道民総支出に関しては（表2）全国に比較して、北海道での個人消費支出割合の高さが目立ち、さらに北海道の政府支出の割合がきわめて高く、その中でも資本形成が特に高いのに注目したい。このことは北海道での公共投資の高さが個人消費支出を押しあげ、それが第三次産業の発展に結びついていると考えられる。このような高い政府支出割合に対して、民間資本形成との関連を、特に固定資本形成に限定してしてみると（図1）、総固定資本形成は経済循環とほぼ周期を同じくしており、北海道も同じ傾向で推移している。民間固定資本は全国と北海道の動きはほぼ同じであるが政府固定資本形成は、高低差があまり激しくなく、特に平均で10%以上を確保している。しかし、全国と北海道を比較してみると明らかに動きは異っている。昭和38年頃まではほぼ同じ傾向を保っていたのが、それ以降になると逆の動きを示してくる。すなわち、全国的には、好況年では低く、不況年では高くという有効需要政策的色彩が濃いのにに対して、北海道では好況年で高く、不況年では低くなっているということであり、これが北海道

北海道開発の進展と公共投資の役割

表1 国民生産成長率の推移（対前年比）（％）

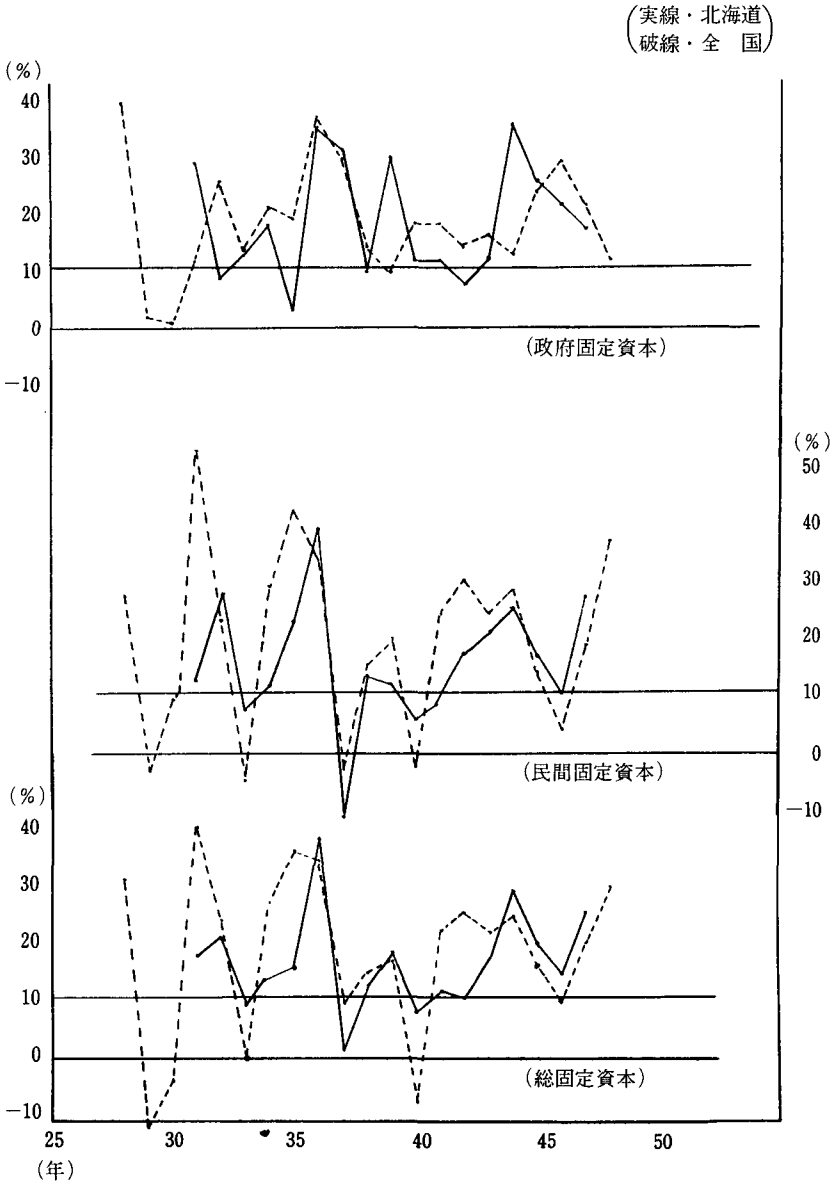
年度	国民総生産		北海道生産所得		備考
	総生産	鉱工業純生産	生産所得	製造業	
27	(6.4兆円)	(1.7兆円)			
28	18.0	20.5			
29	4.0	3.8			29年不況
30	13.3	10.0	(3.7千億円)	(0.5千億円)	} 神武景気
31	12.3	22.0	2.9	15.9	
32	13.0	9.6	20.6	11.5	
33	4.8	-1.1	4.1	-2.7	鍋底不況
34	15.5	27.3	10.1	15.1	} 岩戸景気
35	19.1	27.7	13.9	20.4	
36	22.5	20.3	15.1	30.3	
37	9.1	6.9	9.8	16.8	37年不況
38	18.1	22.9	20.1	24.8	
39	15.5	9.1	8.7	14.1	
40	10.6	4.1	18.5	3.5	40年不況
41	16.7	23.9	13.2	13.2	} いざなぎ 景気
42	17.4	21.3	20.1	13.5	
43	17.9	16.5	15.1	14.0	
44	18.3	24.0	15.0	13.5	
45	16.4	15.1	17.8	14.7	45—46年 不況
46	12.2	2.9	8.4	-0.4	
47	16.1	18.4	19.4	20.8	
48	21.7	35.5	32.0	39.5	
	(115.3兆円)	(37.7兆円)	(4.3兆円)	(0.6兆円)	

注 (1) 国民総生産とは国民純生産、資本減耗引当、間接税の合計から経常補助金を引いたもの。生産所得とは純生産から調整項目（帰属金融サービスの対価）を引いたもの。

(2) 国民所得統計年報、道民所得推計各年より作成。

での経済循環高低の激しさになっている原因であると思われる。だが、固定資本形成指数でみると（表3）、北海道における民間固定資本形成の伸び率がきわめて低いのに対して、政府固定資本形成の伸び率は全国を上まわっている。このことが総固定資本形成の北海道での落ち込みを防いで、全国に接近させている原因である。したがって、北海道での政府固定資本形成の高さが、民間投資をカバーし、全体的な生産所得を相対的に押しあげている。このことは、北

図 1 固定資本形成の動向 (対前年比)



注 国民所得統計年報，北海道通産年鑑により作成。

北海道開発の進展と公共投資の役割

表2 国民（道民）総支出構成の推移（％）

	個人消費支出		政府（道）支出			
			経常支出		資本形成	
	全国	北海道	全国	北海道	全国	北海道
35	56.9	61.0	8.9	12.2	7.8	11.7
36	52.8	59.1	8.4	12.1	7.7	12.2
37	55.4	62.1	8.8	13.2	9.4	14.3
38	56.3	61.5	9.0	13.0	9.2	14.1
39	55.3	62.5	8.9	13.6	8.8	16.6
40	56.6	62.8	9.2	14.0	9.4	14.0
41	56.0	64.0	9.0	14.2	9.8	14.9
42	54.1	62.8	8.6	13.9	9.5	14.1
43	52.8	62.2	8.3	13.0	9.2	14.1
44	52.0	61.2	8.2	13.2	8.6	14.3
45	51.2	59.4	8.2	13.1	8.1	15.2
46	52.0	59.5	8.7	13.6	8.9	16.3
47	52.0	57.0	9.1	13.6	9.6	15.8
48	50.9	—	8.8	—	9.5	—

注 国民所得統計年報，道民所得推計資料により作成

表3 固定資本形成（指数）の推移

内 訳 年	総固定資本形成		民間固定資本形成		政府固定資本形成	
	全国	北海道	全国	北海道	全国	北海道
30	35	51	32	49	46	54
32	60	71	59	70	63	74
35	100	100	100	100	100	100
37	144	138	135	123	171	172
40	196	194	180	163	248	267
42	294	238	284	204	326	316
45	506	422	505	353	510	580
47	659	586	621	488	777	808

注 国民所得統計年報，北海道通産年鑑，各年より作成

海道での公共投資の民間投資に府する優位性を裏付けるものであり、それは、開発事業を中心とする公共投資の展開によって北海道の経済が成り立っていることをあらわしている。特にそれは建設、土木業に大きな影響をもたらしているかと予想される。

ここまで述べてきたことを、北海道の動きを中心として要約すると次のようになる。①北海道の景気循環は全国とほぼ同じ動きであるが、工業の循環振幅はきわめて大きい。②総支出の中での個人消費支出、政府支出の高さが目立ち、その中でも資本形成の高さが著しく、公共投資の活発さが特徴的である。③固定資本形成では、政府投資が圧倒的に高く、それが民間投資の弱さをカバーして生産所得全体を相対的に押しあげている。④これから、北海道での公共投資の優位性と、それに関連する産業活動を下から支え、特に第三次産業に影響を与えている。

Ⅲ 北海道開発と産業構造

1. 北海道開発の特徴

戦後の北海道開発は、昭和25年「北海道開発法」の制定以来、今日に至るまで全三期の開発計画を策定し、それによって事業を実施してきた。ここでは、第1期と第2期の北海道開発計画の特徴を開発事業費との関係で簡単にあとづけるにとどめよう。

第1期10カ年計画（昭和27～37年）での開発計画は、第1次五カ年計画と第2次五カ年計画の二時期に分かれる。前者での開発目標は、戦後の日本経済復興のために当面している国家的な諸課題に應えるべく、食糧の増産、開拓による人口移住、基幹産業のための電源開発などを主目的として開始されたが、その実施段階では所期の成果をあげることなく「北海道開発論争」として問題化していく。計画達成率として高かったものは、乳牛頭数、電力開発などがあげられる。低かったものとしては開拓移住民に大きな期待をかけられた人口と、米や水産物などを中心とする食糧増産であり、開発計画に対する事業を積極的に推進すべく期待をかけられた開発事業費の圧倒的な低さである。この開発事業費の低さによって、当初計画されていた事業がおしなべて実施できなくなったために主要開発目標が低水準で推移したのである。この開発事業費の内訳を表4で見ると、達成率は60%を割っている。額の大きなもので平均を上まわっているものは、道路整備と農業投資だけであり、特に道路投資が高くなっ

北海道開発の進展と公共投資の役割

表4 第1次5カ年計画（開発事業費）(100万円)

区分	計画総額 (A)	実施額		B/A	C/A
		開発庁計上分(B)	(B)+他省計上分(C)		
合計	130,006	70,722	77,722	54.4%	59.8%
道路	32,500	19,120	22,783	58.8	70.1
港湾	8,200	3,197	3,490	39.0	42.6
河川	30,000	14,667	14,833	48.9	49.4
砂防	800	297	297	37.1	37.1
農業	41,006	22,662	25,337	55.3	61.8
水産	7,500	3,304	3,346	44.0	44.6
林業	5,000	3,031	3,077	60.6	61.5
住宅	4,000	3,801	3,801	95.0	95.0
都市	500	445	560	88.9	112.0
水道	500	198	198	39.5	39.5

注 (1) 実施額C欄は開発庁計上分外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。

(2) 第1次5ヶ年計画実績資料（北海道開発庁32.12）による。

ている。この開発資金の低さは、北海道開発計画が政府の計画として確定されず、その実施に関しては特別財政措置の確立にいたらず、国の予算の許す限度において資金を投下するというきわめてあままいな性格によるものである。

この第1次5カ年計画の低達成率は、公共投資の性格を含めての論争を引きおこした。すなわち、北海道の開発投資は今後、投資の経済的合理性と効率化を追求しなければならず、そのためには産業基盤整備に重点を置いた投資の選別化が必要であるという内容である。このことはとりもなおさず、今後は、収益優先の開発方式を前提として、北海道開発を考えていくという重要な意味を持っていた。北海道における第二次産業の遅れを克服するために、開発投資の大半を産業基盤整備へとふり向ける「理論」がこの論争を通じて確立した。事実、その後の北海道開発事業費の大部分は、投資効率を勘案して、揆点的に投下され、それが民間投資にとっての先導的な役割を果していくのである。このような背景を持って策定された第2次5カ年計画は、林業、洋紙、セメント、電力、米生産などで高い達成率を示した。逆に低かったものは乳牛、化学肥料、水産、石炭生産や農用地開発などである。表5によって開発事業の内容をみると、産業基盤費と産業振興費との合計が全体の約97%にも達しているし、

表 5 第 2 次 5 ヶ年計画 (開発事業費)(100万円)

区 分	計画総額 (A)	実施総額 (B)	$\frac{B}{A}$
合 計	191,000	193,483	101.3%
I 産業基盤費	177,723	183,574	103.3
1. 輸送通信施設	96,126	116,017	120.7
道 路	76,340	95,049	124.5
港 湾	10,800	12,986	120.2
漁 港	8,153	7,036	86.3
空 港	833	946	113.6
2. 国土保全施設	31,327	23,272	74.3
河 川	27,605	20,516	74.3
砂 防	1,226	994	81.1
治 山	2,496	1,762	70.6
3. 農業生産基盤	50,270	44,285	88.1
土地改良	27,270	27,159	99.6
開 拓	23,000	17,125	74.5
II 産業振興	3,504	3,465	98.9
1. 農林水産業	3,504	3,465	98.9
林 業	3,504	3,465	98.9
III 文化厚生労働施設	9,773	6,444	65.9
1. 住宅・都市計画	9,644	6,301	65.3
住 宅	8,084	5,500	68.0
都市計画	1,560	801	51.3
2. 厚生施設	129	143	110.9
環境衛生	129	143	110.9
IV 開発基本調査	780	429	55.0

- 注 (1) 開発基本調査は外数である。
 (2) 金山ダム、桂沢ダム管理費は河川計上
 (3) 臨就及び特失を含む。
 (4) 北海道開発予算額調による。

また達成率も高くなっている。これに対して生活基盤整備は僅かに3%であり、その達成率も極めて低いことが注目される。いかに、この期の開発事業費が民間投資のための基盤整備に重点を置いていたかということが明らかである。このことは、この期の北海道開発計画が、当初の資源開発を重点とした開発目標を、日本経済全体の成長にとって重要な役割を果す工業開発の方向へと転換し、それと併せて公共投資の性格をもその方向へと転換していく。このような傾向

北海道開発の進展と公共投資の役割

表6 第2期計画事業費の負担区分別実績

(単位 億円)

区 分	総事業費	行 政 投 資				政府企業	民間企業
		総 計	国 費	道 費	市町村費		
総 額	41,634	15,121	10,299	2,113	2,709	5,135	21,378
	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %
産 業 振 興	17,990	3,483	2,796	527	160	935	13,570
	43.2	23.0(100.0)	27.1(80.3)	24.9(15.1)	5.9(4.6)	18.2%	63.5%
産 業 基 盤	13,669	8,301	6,375	1,061	865	4,101	1,267
	32.8	54.9(100.0)	61.9(76.8)	50.2(12.8)	31.9(10.4)	79.9%	5.9%
社会生活基盤	9,861	3,221	1,055	482	1,684	99	6,541
	23.7	21.3(100.0)	10.2(32.8)	22.8(15.0)	62.2(52.2)	1.9%	30.6%
調査試験研究	114	114	72	42	0	0	0
	0.3	0.8(100.0)	0.8(63.2)	2.0(36.8)			

注 北海道「総合開発のあゆみ」昭和49年4月より作成。

は、第2期北海道総合開発計画の中で、より明瞭にあらわれてくる。

周知のように、北海道の第2期開発計画（昭和38～45年）は、国民所得倍増計画をふまえての全国総合開発計画と十分に調整のうえ、拠点を設定して工業化、大規模農業化を推進し、そこでの投資の地域内波及効果を最大限に発揮させ、それによって国民経済の発展に積極的に寄与していこうとする目的をもって事業が進められた。個々の事業達成率は、高度経済成長の影響を受けて高かったが、鉱業生産や、銑鉄、機械、石油製品などの生産は低水準で推移している。このことから、工業開発、その中でも特に重化学工業化を重点に推しすすめてきた北海道開発は、公共投資のそれへの重点的配分にもかかわらず、重要施策に関しては遅れたものとなっている。表6によって、この期の開発事業費の動向をみると、国費と道費がいかに産業基盤偏向で推移しているかがわかる。逆に社会生活基盤投資は、その大部分が市町村費に負っており、公共投資、特に国費と道費の性格が、非収益的にとらえることが出来なくなってきていることのあらわれであり、民間投資と一体となって進んでいる。そうして、非収益的事業としての生活環境整備は市町村財政によって行なうという公共投資の二性格がより明らかになってくる。

今まで述べてきた北海道開発の特徴を簡単にまとめると次のようになる。① 日本経済の中での北海道の位置づけは、資源開発→工業開発→大型プロジェクト

ト（第三期計画）開発へと変化してきている。②計画目標達成率は重化学工業では低く、むしろ地場産業的業種のほうが高い。③計画投資は第2次五カ年計画以降、産業基盤偏重、生活環境基盤軽視で推移している。④と同時に、国費、道費と市町村費の公共投資はその性格を全く異にしている。

2. 産業構造の変化

今まで主として、北海道開発計画の目標と開発事業費達成率を中心として特徴をみてきたが、これだけでその性格を判断するのは困難である。開発の進展とともに、それが北海道の産業構造にいかなる影響を与え、どのような変化をもたらしたのかを解明しなければ、単なる開発計画の進捗率の追跡に終わってしまい、全体の変化が見失われてしまう。したがって、ここでは地域開発の進展にともなう北海道の産業構造の変容を概観する。

北海道における産業構造の原型は遠く明治期に形成されたが、その特質は「二極構造」と規定されている。すなわち、「北海道の産業構造の原型は、鉱工業では、一方の極に独占資本による鉄、パルプの近代的大工場および大炭坑がそびえ、他方の極に地場資本による食料品、木材加工の小零細工場がむらがり、この間高次加工の関連部門を欠いて断層をつくっており、一流地場資本は鉱工業をさけて運輸、商業にとじこもり、農業は地主制下の小商品生産として営まれていたと定式化」⁶⁾されている。戦後においても、敗戦による軍需市場の喪失、一連の民主的諸改革の進行にもかかわらず、北海道全体の産業構造の基本線は変らなかつたとされている。⁷⁾

これを基本的な統計数字で概観（表7、表8）してみると、次のことがいえそうである。

昭和30年代では、北海道の産業構造は、第一次産業の全国傾向を上まわる低下と北海道における主要産業であった石炭産業の衰退が特徴的であり、就業

6) 湯沢誠「北海道における資本関係の特質と構造」、伊藤俊夫編『北海道における資本と農業』85ページ、昭和33年3月、農林省農業総合研究所。

7) 戦後の産業構造の変化については次のような指摘がある。『北海道の開発は実績、遂行率についてみるとかなり成果をあげ、莫大な開発投資はそれなりに地域産業の拡大の起動力となったが、それが地域産業の高度化に結びついたかというところと多くの問題があり、依然として「二極構造」は解消されていない。しかし、第一次産品を原料とする食品工業などの地場資本工業の拡大発展条件は徐々に創出されている。徳田欣次「北海道開発の進展と産業構造変化」、大内兵衛監修『地域と産業』143～164ページ、1969年3月、新評論社。

北海道開発の進展と公共投資の役割

表7 北海道産業別就業者構成推移

(%)

区分 産業別	構 成 比					全国に占める北海道の比重				
	昭 25	昭 30	昭 35	昭 40	昭 45	25	30	35	40	45
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	4.9	5.1	5.0	4.8	4.7
第1次産業	47.4	43.0	35.7	26.4	21.0	4.8	5.2	5.4	5.2	5.1
農 業	39.7	34.0	28.1	19.8	15.8	4.3	4.5	4.6	4.2	4.2
林 業	1.6	2.5	2.6	2.1	1.6	6.6	9.5	13.4	19.2	18.8
水 産	6.1	6.4	5.0	4.3	3.6	15.5	17.9	16.2	16.0	16.3
第2次産業	23.2	21.0	23.8	26.2	25.5	5.1	4.5	4.0	4.0	3.5
鉱 業	7.2	5.3	5.7	3.3	2.2	20.9	19.4	20.6	22.4	23.9
建 設	4.7	6.0	8.3	10.8	10.9	5.3	6.6	6.7	7.5	6.8
製 造	11.3	9.7	10.5	12.0	12.4	3.4	2.7	2.4	2.4	2.3
第3次産業	29.4	36.0	40.5	47.3	53.5	4.8	5.1	5.3	5.3	5.4
卸・小売業	9.6	12.3	14.8	17.7	20.3	4.2	4.4	4.6	4.8	5.0
金融・保険等	0.8	1.3	1.5	2.2	2.5	3.9	4.2	4.1	4.4	4.4
運輸・通信等	7.3	7.0	7.3	8.1	8.5	6.0	6.7	6.4	6.0	5.9
サービス業	8.0	10.1	12.1	14.3	17.0	4.5	4.4	5.0	5.3	5.5
公 務	3.6	5.4	4.9	4.9	5.2	4.5	7.8	7.9	7.6	7.4

注 国勢調査報告各年により作成。

表8 北海道産業別生産所得構成推移

区分 産業別	構 成 比					全国に占める北海道の比重				
	昭 30	昭 35	昭 40	昭 45	昭 48	30	35	40	45	48
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.1	4.6	4.5	4.3	4.7
第1次産業	25.2	23.1	15.2	13.3	13.0	5.7	7.2	6.2	7.7	8.5
農 業	15.6	14.1	9.4	8.8	7.4	—	—	—	—	—
林 業	4.9	5.4	2.9	1.8	2.6	—	—	—	—	—
水 産	4.7	3.6	2.9	2.7	2.9	—	—	—	—	—
第2次産業	28.4	29.1	30.2	29.2	28.4	5.0	3.7	3.8	3.2	3.6
鉱 業	8.3	7.7	4.0	3.2	1.8	22.6	22.0	21.2	22.6	22.4
建 設	6.5	6.7	9.4	10.9	11.5	7.7	5.6	6.0	6.2	6.1
製 造	13.6	14.7	16.8	15.1	15.1	3.1	2.3	2.7	2.1	2.5
第3次産業	46.4	47.8	56.0	58.8	60.8	4.9	4.4	4.8	4.6	5.0
卸・小売業	13.8	14.3	17.2	18.9	20.1	4.5	4.0	4.6	4.4	5.3
金融・保険・不動産	4.3	5.6	8.0	9.9	9.3	3.3	2.8	3.4	3.7	3.2
運輸・通信・公益	9.9	9.2	9.1	7.9	6.4	5.7	4.5	4.8	4.2	4.2
サービス業	12.1	12.7	14.8	15.5	18.4	5.1	5.4	5.1	5.0	5.9
公 務	6.3	6.0	6.9	6.6	6.4	7.2	7.1	7.6	7.5	7.2

注 (1) 道民所得推計結果報告書各年により作成

(2) 全国は国民所得年報、S. 50年による

者数、生産所得ともに同じ傾向で推移している。これとは逆にその他の産業部門では、その多くが伸長している。特に第二次産業の伸びを上まわっている第三次産業部門の肥大化が顕著である。だが、製造業の全国に比べての比重の低さは、北海道が全国的な動向である工業化（特に重化学工業化）の波に乗りおくれたことを意味しており、公共投資の多くを産業基盤整備に投入した効果はここでは見い出せない。このような多額の公共投資は建築・土木事業部門の増大と、工業製品を含めての商品市場創出の役割を果たしたと考えられる。したがって、30年代の産業構造は、その高度化にとってそれほど効果はなかったのである。

昭和40年代においては、第一次産業部門と石炭産業部門は依然として停滞もしくは衰退傾向にある。さらに建設業の伸びの高さに対して製造業の停滞が顕著になってきた。そのなかでも特に、資本装備率の高い紙パルプ、鉄鋼業の相対的低下が目立ってきた（表9）が、道外法人対全道比では独占的地位を依然として保持している。製造業のなかでは、地場産業としての食料品製造業と、建設業の増大と結びついた窯業・土石製造業の伸びがめざましい。第三次部門は依然として高い伸び率を示し、全国的比重を次第に高めていっている。特に卸小売業、金融、保険、不動産業、サービス業の伸びが顕著である。したがって、40年代に入っても商品市場としての北海道の位置づけは変化していない。二極構造に関しては、戦後を通して本質的な形態に変化はないが、地場資本としての建設業と結びついた窯業・土石製造業と食料品製造業の伸長、それとは逆に紙パルプ、鉄鋼業の相対的比率低下は30年代にはなかった傾向である。特に窯業・土石の伸長は公共投資の動向と密接な関連を持っていることが指摘できる（表10）。すなわち、発注者別では全国に比較して極めて高い比率を公共投資が引き受けていることから判断できる。

いずれにしても、この時期の開発計画もまた、目標に反して産業構造を質的に変化させることなく推移し、30年代で現出した傾向を加速化させただけで終わっている。むしろ、このような重化学工業化志向の全国総合開発計画に沿った形での公共投資の産業基盤偏重は、北海道経済の全体的な底あげには効果を發揮することなく、逆に地域間格差を拡大し、歴史的に形成されてきた社会的生活環境を含めての地域の再生産構造を破壊し、「地域問題」として根源をますます深め、複雑化していくのである。

北海道開発の進展と公共投資の役割

表9 北海道製造業種別の推移

項目 業種別	昭 41 年						昭 48 年					
	構 成 比			道外法人対全道比			構 成 比			道外法人対全道比		
	事業所	従業員	出荷額	事	従	出	事	従	出	事	従	出
合 計	100.0	100.0	100.0	2.8	22.5	49.1	100.0	100.0	100.0	3.1	21.2	39.2
食 料 品 製 造	38.5	29.9	34.8	2.9	19.2	39.8	34.9	32.7	36.8	4.7	23.0	42.3
織 維 工 業	1.1	1.9	0.9	11.1	30.4	41.2	1.0	1.2	0.8	11.6	32.5	42.0
衣 類 ・ そ の 他	2.3	1.6	0.6	2.0	6.2	1.4	2.8	2.5	0.7	5.2	18.6	18.3
木 材 ・ 木 製 品	15.3	18.1	12.0	1.5	4.2	8.7	12.5	14.9	12.3	1.8	4.7	5.3
家 具 製 造 業	10.4	5.0	2.0	0.3	1.7	0.3	10.6	5.2	2.8	0.3	3.4	7.2
紙 ・ パ ル プ	1.9	6.4	13.3	9.8	70.4	89.8	1.8	4.8	9.2	10.6	73.7	88.5
出 版 ・ 印 刷	5.9	6.4	2.5	0.4	0.3	0.7	6.8	5.9	2.7	0.8	5.7	11.1
化 学 工 業	1.0	2.4	3.8	31.1	61.4	77.3	0.8	1.2	1.8	32.1	51.4	59.3
石 油 ・ 石 炭 製 品	0.3	0.5	1.7	35.3	80.2	91.5	0.3	0.6	1.7	33.3	85.6	92.7
ゴ ム 製 品	0.2	2.0	0.7	—	—	—	0.2	1.2	0.5	x	x	x
皮 革 製 品	0.3	0.1	0.0	—	—	—	0.2	0.1	0.1	x	x	x
窯 業 ・ 土 石	4.2	4.3	3.6	4.4	13.1	18.6	5.6	5.8	5.4	3.8	11.9	17.9
鉄 鋼 品	1.0	6.6	14.4	6.2	82.4	90.0	1.0	5.4	11.2	7.0	80.2	85.0
非 鉄 金 属	0.2	0.6	0.7	19.2	88.4	92.9	0.2	0.6	1.4	14.8	87.6	93.9
金 属 製 品	5.5	4.4	3.4	3.3	18.5	40.9	7.6	5.7	4.8	2.5	13.2	24.8
一 般 機 械	4.5	4.5	2.3	0.8	0.5	0.7	4.2	4.1	2.6	1.4	5.4	5.9
電 気 機 械	0.2	0.3	0.1	6.9	x	x	0.6	1.8	0.8	18.9	31.4	31.4
輸 送 機 械	2.2	2.7	2.2	0.7	x	x	2.8	3.5	2.9	1.3	36.0	51.6
精 密 機 械	0.3	0.7	0.1	5.1	x	x	0.3	0.2	0.1	6.5	34.3	24.1
武 器 製 造	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
そ の 他	4.7	2.1	0.9	1.5	0.4	9.9	5.8	2.6	1.4	2.7	10.3	22.0
総 実 数 (万)	1.3	24.6	901	—	—	—	1.4	28.0	2333	—	—	—

- 注 (1) 出荷額実数単位は10億円である。
 (2) 北海道統計各年，工業統計調査各年により作成。

表10 北海道における建設業の推移

	登録業者数 (A)		工事施工額 (B)		発注者別・元請施工額 (億円)			対全国比				
	総 数	個人/法人	総額 (億円)	下請/元請	総 額	民間/公共	同・全国	(A)	(B)			
昭38	7,068 (39年)	45.2 %	1,860	80.6 %	1,790 (39年)	55.6 %	40.4 %	7.5 %	4.4 %			
40			2,370	80.4	1,861	60.6	42.2		4.3			
43			10,777	45.6	4,202	74.5	3,065		56.9	38.2	7.8	4.3
45			12,784	44.3	6,291	74.4	6,110		49.9	33.7	7.3	4.1
48			13,542	57.0	10,983	72.4	11,577		44.0	34.3	4.5	3.9

注 北海道土木部「北海道における建設業の概況」各年により作成

IV 開発事業費の動向

さて、今まで北海道開発の進展と産業構造の変化について概観してきたが、次に地域開発における開発投資の動向をみ、あわせてその性格を探ってみよう。すなわち、開発計画の進展にともなう、産業構造が必ずしも高度化しなかったのはなぜかという問題に、一つの解答を与えておきたいからである。

北海道開発計画にともなう開発事業費の傾向は、すでに述べたように、第2次五カ年計画以降、産業基盤投資に偏った形で目標を達成してきた。ここでは、その達成率の高さの内容を国費を中心としてみていく。表11によって、開発事業費の傾向と性格をみると、総額に対する直轄事業比率は昭和35年をピークとして、それ以降低下していくのに対して補助事業比率は高まっていく。また、事業別にみえていくと、治山・治水事業の停滞とは逆に道路投資の増大が著るしく、さらに農業基盤整備費も高い比率を占めている。逆に住宅対策や生活環境施設整備費はわずかに2～7%水準である。対全国比については、北海道の経済力がほぼ5%水準にあるのと比較して、公共事業比率は絶対的に高く、特に産業基盤整備に対する投下は20%以上の高率である。しかし、これらの比率は年々低下してきており、全国に対する北海道の位置づけは、昭和25年の北海道開発法制定以来、低下傾向にある。また、直轄事業比率の低下は、地元負担増を伴う補助事業比率の上昇によって総額をカバーしている。その中でも、住宅・生活関連の社会開発的投下は補助事業のみであり、その整備は全面的に地方自治体に任せられている。この傾向は前に示した表6によっても明らかである。さらに表12によれば、補助事業負担割合は、近年、とくに市町村比率が高くなっていることがわかる。これは補助事業の増大を誘い水にして地方自治体の負担割合を増大させ、直轄事業による社会開発的費用の国家負担を軽減し、国費の多くを重化学工業基盤整備に重点的に投下しようという国家の財政政策の反映である。

さらに、全国に比べてきわめて高い開発事業比率は、北海道における固定資本形成に特異な内容を与えている。北海道経済の動向のところでも若干述べたが、総固定資本形成のうち、対全国比でみると政府投資が圧倒的に高く（政府6%台、民間3%台で推移）、北海道開発の進展にもかかわらず、民間企業投資は依然として低率であり（表3参照）、開発投資の工業開発への波及効果は期待はずれに終わっていることをあらわしている。これらの開発投資は建設業

北海道開発の進展と公共投資の役割

表11 北海道開発事業費（国費）構成の推移

事業別 区分	構 成 比 (%)						全国比	
	昭27	30	35	40	45	49	40	45
開発事業費合計 総額(億円)	100.0 105	100.0 151	100.0 355	100.0 921	100.0 1760	100.0 3192	14.2	13.4
直轄事業	63.8	66.1	74.5	69.8	59.3	54.5		
補助事業	36.2	33.9	25.5	30.2	40.7	45.5		
1. 治山・治水	25.7	20.8	12.9	15.0	15.4	15.4		
直轄	83.3	84.3	74.7	72.4	65.1		11.4	11.5
補助	16.7	15.7	25.3	27.6	34.9			
2. 道路整備	21.9	30.0	47.1	48.4	45.7	42.5		
直轄	75.1	83.0	81.8	77.5	66.5		14.6	13.7
補助	24.9	17.0	18.2	22.5	33.5			
3. 港湾、漁業・空港	11.1	9.2	11.4	9.3	10.0	11.4		
直轄	69.8	81.3	80.7	78.6	81.9		15.6	15.1
補助	30.2	18.7	19.3	21.4	18.1			
4. 住宅対策	2.8	6.2	2.8	2.6	3.0	4.4		
直轄	—	—	—	—	—	—	6.4	5.6
補助	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
5. 生活環境施設	0.1	0.3	0.3	0.8	1.6	3.1		
直轄	—	—	—	—	—	—	3.4	4.5
補助	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
6. 農業基盤整備	33.8	30.7	23.5	22.4	22.5	21.4	22.3	20.9
直轄	53.8	54.2	72.8	62.9	47.4			
補助	46.2	45.8	27.2	37.1	52.6			
(内)土地改良	15.4	13.9	10.9	11.5	13.6	14.0		
直轄	52.2	55.2	68.4	66.7	52.3			
補助	47.8	44.8	31.6	33.3	47.7			
(内)農用地	18.4	16.8	8.8	8.8	7.3	5.8		
直轄	55.7	53.4	69.6	62.1	47.3			
補助	44.3	46.6	30.4	37.9	52.7			
7. 林道・その他	4.5	2.8	2.0	1.5	1.8	1.8	10.9	12.3
直轄	—	—	—	—	—	—		
補助	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—		

注 (1) 開発庁編「開発要覧」各年より作成

(2) 昭和35年以前は当初予算、以後は補正後予算である。

表12 北海道開発公共事業に伴う負担別割合の推移

区分 年	国 費 (億円)			補 助 事 業 負 担 構 成				
	総 額	直 轄	補 助	総額(億円)	国	道	市町村	その他
昭26	73.4	69.0%	31.0%	47.7	47.6%	11.1%	10.4%	30.9%
30	150.8	66.2	33.8	101.2	50.5	14.4	9.5	25.6
35	358.3	74.8	25.2	162.2	55.8	20.8	7.9	15.5
40	917.4	69.7	30.3	470.8	59.0	20.0	9.0	12.0
45	1759.5	59.3	40.7	1202.0	59.5	20.0	10.8	9.7
46	2021.2	57.5	42.5	1459.7	58.8	20.4	11.5	9.3

注 北海道統計年報により作成

を中心として、ある程度まで地域産業の拡大の起動力になったが、それは直接的には第三次産業の発展を支えたにとどまり、重化学工業の発展はもとより、地域経済の自律的発展をはかるといふ、当初の計画目標は色あせたものとなったといっても過言ではないであろう。

V まとめと当面する諸問題

戦後における北海道開発計画は、常に全国的な地域開発政策の枠内で進展してきたし、その性格はきわめて産業政策的な色彩が濃厚であった。しかし、その中で公共投資の展開は、役割としては国家的施策としての工業開発優先主義に追随しているとしても、その結果は異なったものとして発現している。

これまで述べてきたことをふまえて、北海道における公共投資の役割と、それがもたらす影響をまとめると次のようになる。①北海道における公共投資の展開は、民間固定資本投下の年次のアンバランスを補い、それが生産所得全体を相対的に押しあげ、景気循環の変動の激しさを防いでいる。②産業構造は、第三次産業部門と第二次産業部門のアンバランスが進展し、第二次産業部門での建設業と製造業の進展があつたにもかかわらず、全国比では低位水準で進行し、特に重化学工業化の遅れがめだつ。③全国的な公共事業費のうちで高率を占め、特に産業基盤投資が大部分であるにもかかわらず、それが必ずしも工業発展に結びつかず、建設業の進展にのみとどまっている。④公共投資に関連をもつ消費支出の増大が第三次部門の肥大化を支えており、また、工業の遅れが、北海道をその製品市場として商業部門に結びつけている。⑤直轄よりも補助比

率が高くなってきており、市町村負担が増大してきている。⑥開発投資に対する波及効果は、大規模事業の展開にもかかわらず分断されており、産業構造の高度化に結びついていない。

これから、北海道における開発投資は、生産構造の拡大に直接的に結びつかず、そのことが経済規模の対全国比を年々低下させ、労働力の流出や、消費産業の肥大化という歪曲した産業構造を持續させている大きな原因の一つになっているといえよう。残された課題としては、第一に、地域における公共投資の具体的な展開、その実態把握と、地方財政の国費事業への組み込まれかたの分析、さらに個別産業部門と公共投資の関連を具体的に吟味することである。第二に、実態分析と平行しての公共投資理論の展開であり、とくにその中でも、「社会資本の固定資本化」の論理をめぐっての「社会資本論」研究が極めて重要である。現代の地域開発政策が、好むと好まざるとにかかわらず、多くの「地域問題」を再生産させながら進行していることは疑いのない事実である。そこでの重要な観点は、地域に即して考えるならば、公権力を媒介としながら、土地、水を含めた地域経済をいかに自己の循環方式の中にとりこむのかという資本の側と、それに抵抗し、いかに地域の自律的發展をはかるのかという地域住民との衝突に内在する論理そのものを抽出することである。ここに「地域問題」からみたましあたっての社会資本論を含めての公共投資論研究の意義がある。