



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（3） ー戦後北海道開発政策を事例としてー
Author(s)	山崎, 幹根; YAMAZAKI, Mikine
Citation	北大法学論集, 51(2), 243-302
Issue Date	2000-07-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15012
Type	departmental bulletin paper
File Information	51(2)_p243-302.pdf



政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化（三）

——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

（以上、第五〇巻第五号）

- 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
- 一 道段階における計画作成
 - 二 開発庁段階における計画作成
 - 三 道―開発庁関係の変容
- 第四章 大規模開発の論理
- 一 国土計画における大規模開発
 - 二 次期計画における大規模開発
 - 三 苫東開発の進行
 - 四 苫東開発の推進と道―開発庁関係
- 第五章 政策資源の変容と制度運用
- 終章

(以上、第五一卷第一号)

(以上、本号)

第三章 次期計画作成と中央地方関係の変化

一 道段階における計画作成

(一) 外部環境

石油危機を契機にして混乱を続ける日本経済社会の動向は、道および開発庁による次期計画作成作業を困難なものとした。特に、両者が経済動向の長期展望および開発手法に関して参考とする三全総の作成作業も遅れていることから、計画の基本構想を確立することに苦慮した。さらに、今後の開発のあり方についての道民の意向を十分に把握できていないことが、計画作りをいっそう難航させていた(75・8・3)。こうした事情から、道と開発庁は次期計画の開始年度を当初よりも一年遅らせ、七八年度とすることを決定した。

また、七〇年代の開発事業の具体化に際して、道をはじめとする地元自治体は公害防止を確約する説得、あるいは用地買収、漁業補償など住民と直接に対峙する場面が増大した。そして、地域住民との直接的な交渉を通じて、いかにして事業実施に対する合意を形成するかが課題となった。

こうした社会経済的環境に加え、道は恒常的に議会の側から発せられる開発政策に対する批判、政策転換および開発法改正の要求に対処しなければならぬ政治的環境に置かれている。一般に、自治体計画の作成過程において議会の役割は必ずしも大きくはない⁽¹⁾。開発計画道案の場合にも、議会審議を通じての計画内容修正はほとんど行われていない。しかし、法制度上の規定は存在しないものの、開発計画道案は全会一致によって議会の了承を経た後に道段階の決定手続きを完了する。それゆえ、道は計画の正当性を獲得するために、可能な限り議会全体の意向を反映させた計画を作成

する必要があった。

さらに、道議会においては知事への対決姿勢を強める各党によって、計画原案の問題点を広範囲に追及することが通例となっている。加えて、自治体においては現職首長が再選を果たすためには四年に一度、選挙を通じて住民から支持を獲得しなければならぬ。七五年四月の知事選挙において、再選を目指す堂垣内尚弘知事に対して、社会党を中心とする革新勢力が支持する五十嵐広三候補が、従来の北海道開発政策に対する批判を展開した。さらに五十嵐は、開発法第一条、第二条に掲げる目的および第三条が規定する中央地方関係に対して、自治体の主体性を確保する方向での開発法改正を主張した。⁽²⁾

道は以上のような社会経済的環境および政治的環境の中、現行の北海道開発体制を維持しながら新たな開発計画の策定を進めることになる。そして、開発法第三条に基づいて国へ提出する計画原案をその後も自治体計画として運用するため、これを七七年七月、北海道発展計画（以下、発展計画と略す）として作成した。

このような変化は、当時の他府県における動向と軌を一にしている。七〇年代後半、大半の府県において従来までの工業開発中心の自治体計画を、福祉や環境などを強調したものへと改定する作業を進めていた。そして計画改定作業の中で、住民参加や市町村との調整が図られるとともに、府県内における地域間格差是正を指向している。さらに、国の国土計画と府県計画を過度に一致させることを止め、自治体としての独自性を強調した計画づくりを行っている。⁽³⁾

そこで以下、道が現行開発体制を維持しながら作成した発展計画作成過程に表れる決定手続き、目標設定、開発法制の解釈が三期計画と比較していかに変化したのかを明らかにする。

(二) 住民参加手法の導入

道段階における発展計画決定手続き過程を見ると、先ず、道が住民参加手法を整備している点をその特徴として指摘できる。前章で述べたように、三期計画総点検は、計画作成過程への住民参加の方法を改善するよう提言した。さらに、道は長期的な経済見通しや準拠すべき価値規範を確定することが出来なかった。それゆえ、道は基本構想作成後に各種団体の代表者から意見を聴取するという従来の方法を改め、本格的な計画作成作業に着手する前から、道民の意向調査を行うことを決定した(74・12・28)。そして、七五年一月から一〇月にかけて、全道各地域の五千人の個人、全ての市町村、一三九八の各種団体から意見を聴取した。続けて道は、七五年一二月に一人を対象にした道民アンケート調査、七六年三月には一人を対象にした道民選好度調査を行い、道民の道政および開発政策に対する意向の把握に努めた。さらに道は、七六年七月に新計画の基本構想案を作成した後にも、これを市町村、各種団体などに提示して意見を聞く、フィードバック方式を採用した。このフィードバック方式は七七年一月に新計画を北海道発展計画素案として作成した後も、市町村、各種団体から意見を聞くとともに、道民から直接意見を聴取するために地域道民会議を一四支庁ごとに開催するなどして活用された。そして、この地域道民会議では一五四七名の参加者から一〇六六項目の要望や意見が出されている⁽⁴⁾。

初めての意向調査として七五年に行われた個人からの意見聴取では、一九七〇件の提言が寄せられた。その内容は、生活・福祉の充実の要求が三六%、続いて産業関係三三%、教育問題一四%、地域開発一二%、交通対策四%となった(75・3・16)。また、道民アンケート調査の結果を見ると、今後の北海道の発展方向については、一次産業を振興して食糧供給の場を目指すとした回答(複数回答)が七一・六%と多数を占めた。以下、自然を保護して国民全体の資産とする、が六一・七%、エネルギー供給の場を目指す、が三九・七%、土地と資源を活用した工業発展を目指す、が三%であった。さらに、「空港、新幹線、道路、工業団地などの大規模な建設事業を進めるに当たって、あなたはこれ

からの事業の推進と環境保全の関係をどのように考えますか」との問いに対しては、事業の実施はやめたほうがよい、が五・六%、悪影響が少なければ進めてもよい、が一四%、事前調査や十分な配慮をしながら事業を進めるべきだ、が七三・四%となった。住みごごちに関する質問に対しては、約七五%の人が自分の地域を住みよいとしており、生活環境の改善要望（複数回答）を見ると、除雪などの冬季対策が四七・七%、道路や交通機関の整備強化が四五・四%、医療施設の整備が三九%、上下水道の整備が三五・一%となっている。⁽⁵⁾

さらに七七年に行われた地域道民会議で出された要望内容を見ると、教育の充実と振興が一七・八%で最も多く、次いで農業の振興が一・二%、社会福祉の充実が八・五%、交通の確保が七・四%、水産業の振興が七%となっている。⁽⁶⁾ 以上のように、道は発展計画決定手続き過程において直接的な参加手法を整備し、計画作成が道民参加を通じて行われているという正当性の確保を狙った。同時に、こうした参加手続きを通じて道民の意向を把握し、発展計画が目指す基本的方向や価値の具体化を図っている。⁽⁷⁾

(三) 環境アセスメントの条例化

また、発展計画作成過程自体とは直接には関連しないが、計画作成作業と並行して北海道環境アセスメント条例が制定され、大規模開発事業の決定手続きの主要な段階が制度化された。前章で指摘したように、三期計画総点検中間報告は、開発事業を実施する際には「環境が保全される範囲内でこれを行う」ことを原則とするよう提言し、開発事業に先立ち環境アセスメントを実施する重要性を強調していた。⁽⁸⁾ さらに、堂垣内知事は環境アセスメント条例の制定を七五年の選挙公約として掲げていた。このような流れの中で、道は七五年初頭から、一定規模以上の事業に対しては公共、民間を問わず全て計画段階で環境アセスメントを義務づける条例を制定する方針を決定した。そして、道から諮問を受け

た道公害対策審議会と自然環境保全審議会の合同小委員会も、環境アセスメント制度化の必要を強調した報告を答申した(75・10・30)。道は当初、七五年度に環境アセスメント条例を制定する意図をもっていたが、その作成作業は予測や評価の手法が技術的に確立していないこともあり難航した。また、国や他の自治体においても検討段階の域を越えていなかった⁽⁹⁾。

さらに道と中央省庁との折衝過程において、通産、建設、運輸、開発庁の各省庁は当初、環境アセスメント条例の制定に難色を示し、同意しなかった。各省庁は条例により事業が規制されることを懸念するとともに、条例制定の動きが全国の地方自治体へ拡大することを危惧していた。特に通産省は、発電所がアセスメントの対象になることにより、電源開発が遅れることを懸念した。さらに開発庁も、開発事業の進捗や企業誘致にとつて好ましくないとして条例に反対した。それゆえ道と中央省庁との交渉も難航し、条例化はますます遅れた。一方、環境庁は道の条例制定を契機に、中央政府段階における環境アセスメント法制化を促進させようとの狙いもあり、道の行動を支持した⁽¹⁰⁾。

通産省、開発庁を中心とする強い反対論に対して道は、条例制定によつて発生し得る紛争を回避することができるので開発を円滑に行うことになる、断続的に各省庁を説得した。そして条例制定過程の最終段階に至り、道は通産省に積極的な反対だけはしないでほしいと要請した⁽¹¹⁾。さらに、知事が「条例はつくつても、企業誘致にとつて大きな支障は招かないようにできるだけ配慮する」との見解を通産省と開発庁に示し、条例制定を黙認させた(79・8・26)。環境アセスメント条例はその後、七七年一二月に道公害対策審議会、自然環境保全審議会が諮問された道案を了承した後、七八年七月に道議会で可決、七九年一月一八日から施行された⁽¹²⁾。道による環境アセスメント条例の制定は、川崎市に次いで全国で二番目、都道府県段階では初めての試みであった。

こうして、外部環境からの批判や反対に対処しながらも苦東開発をはじめとする大規模開発プロジェクトを新計画に

においても進行させる道にとって、環境アセスメント条例の制定は、政策に対する正当性調達、住民合意を形成するための重要な手続き規定としての意味を有していた。そのため、発展計画において環境アセスメントの実施は環境保全、公害防止政策の中心に据えられている。

(四) 道民の生活福祉の向上を目標に

七四年九月に明らかにされた三期計画総点検は次期計画作成に關して、道民の生活福祉と産業振興の将来像を見据えた目標を設定するよう提言していた。また、堂垣内知事も七五年初頭、新たな計画を作成するに先立ち「道民の生活福祉の向上を最重要とし、道民の発想に基づく道民のための計画とすることを基本とし」て作成する方針を明らかにした⁽¹³⁾。さらに、知事選挙において堂垣内知事は、老人医療の無料化や過疎地域医療の充実、公共料金の抑制など、生活関連の政策を重視するとともに(75・4・15)、「道民主体」の道政を進めることを強調していた(75・4・17)。その後、道は七五年一〇月に定めた新計画作成の基本方針において、計画目標を以下のように規定した。

「新計画は、道民の生活・福祉の向上を基本理念とし、自然環境の保全を図りつつ本道の自然的、社会的、経済的及び文化的諸特性を活かして、道民ひとりひとりが健康で文化的な、かつ、安定感と充実感のある生活を確保できる豊かな人間環境と全道的に均衡ある地域社会を創造することをねらいとして作成する⁽¹⁴⁾」。

こうした計画作成の流れを受けて、発展計画は「道民一人ひとりが道内どこに住んでいても安定した生活ができる豊かな地域社会を創造することを目標」と設定するとともに、①充実した生活の環境づくり(医療、福祉、環境保全、冬の生活の創造など)、②創造性に富んだ人づくり(教育、文化)、③豊かさを高める産業づくり(一次産業、中小企業、工業の振興)、④長期的発展の基盤づくり(国土保全、エネルギー、交通網の整備、北方圏交流の拡大)、の四つの施策

体系によつて計画を構成している。⁽¹⁵⁾

以上のように発展計画は、政策目標の表記においては日本経済社会発展への貢献を表現するような文章を挿入せず、道民の生活福祉向上を強調した。同時に、計画が包括する政策も、福祉、生活、環境、教育、文化などの諸領域が新たに加えられた。このように、発展計画における目標の表記および施策体系の構成は、社会基盤整備を通じた産業振興を基本方向としている開発法が予定している範囲に止まることなく、これを大幅に拡張するものであった。

さらに、次期計画においては計画の名称も「発展」計画とされているように、従来の計画と比較して道が意図する「開発」の概念が変化していることがわかる。七〇年代における社会経済的環境の変動の中で「開発」という言葉自体が負の印象を与えるようになり、議会においても発展計画は「開発」という表現を避けているのではないかとの指摘を受けた。⁽¹⁶⁾これに対し、上口国夫開発調整部長は、「開発」を未利用あるいは利用度の低い状態にあるものを有効に利用する手段としての概念であり、「発展」を経済社会の量的、質的变化を通じて経済社会を改善するという目的を意味するものであるとの見解を示した。また、国の開発計画が施設整備を中心にしたものであるのに対し、発展計画は施設整備を含めた幅広い内容を包括した基本構想・基本計画であると、その違いを説明している。⁽¹⁷⁾

(五) 自治体計画としての発展計画

上述したように、道議会を中心に三期計画に対する批判が高まる中、開発計画作成に関する開発法第三条の規定が「集権的」であることや、道が自治体計画を策定していないことが問題となった。これに対し、七三年の段階で開発法改正を見送つた道は、開発庁や関係省庁との折衝を通じて道の意見がほとんど反映されているので、開発法第三条の規定の下で道が原案を作成し、開発庁が成案をまとめるという計画決定の手続きに問題はないとする見解を繰り返し表明

した。すなわち、現行開発体制を前提とした従来までの解釈と運用による対応でよいとする立場であった。

ところが、三期計画総点検の提言、および道民意向調査から表れる開発の方向性を踏まえ、道が独自の目標規定および施策体系を構成している計画を策定することは、戦後北海道開発法制の規定および解釈の範囲を越えることを意味する。すなわち、従来までの開発計画原案が有していた社会基盤整備を通じた工業開発を目指すという計画の性格、および道案の位置付けの変更を帰結させる。道は、発展計画と北海道開発法上の規定をどのように整合させようとしたのか。道は発展計画作成の具体化と並行して、法制度上は開発計画が国の計画である以上、道の意見をすべて反映させることが困難であることや、自治体の事務である教育・民生・衛生・文化に関する事項まで国の計画の中に含めることは自治権の軽視にもなりかねないと、従来の計画作成方法の問題点を検討した。そして、新計画の道案を自治体計画として作成する方針を固めた（75・6・20）。すなわち、道が道民の生活福祉を指向した目標を置き、ソフト政策を包括した施策体系を位置付けた計画を作成することは、北海道総合開発計画の原案作成に留まる限り不可能であった。そこで、道が分担していた計画原案作成を、自治体計画作成としてこれを行うよう開発法第三条を拡大解釈すると同時に、従来どおり計画案を国へ意見提出する運用を図ろうとした。こうして現行開発体制を維持しながらも、道は計画作成に際して独自性を強調するとともに、道議会から道案と開発庁案との食い違いを追及される事態を回避することを可能にした。⁽¹⁸⁾

無論、道にとって戦後北海道開発体制が七〇年代の環境変動への対応に関して多くの問題点を抱えているにせよ、現行開発体制の廃止という選択肢はありえない。あくまでも現行制度を維持しつつ、他府県に比して道に有利な権限や予算などの政策資源を確保する運用が求められる。それゆえ、開発法第三条を拡大解釈し、計画原案を自治体計画として作成することは次善の運用方法であった。この点に関して、城戸崎彰北海道地域開発研究所常務理事（前北海道企画部長）は以下のように述べている。

「……たとえば、北海道の計画であれば道民の生活、福祉の向上を最重点にするというのは当然なことです。しかし、国の計画として北海道民の生活向上を目的にするのであれば、先程言いましたように四六対一（他の都府県対北海道―引用者注）で圧力がかかってくるわけです。ですから、国の立場というものと、これを混同しなくてはつきりと国は国としての計画を作り、道は道としての計画を作り、その間にはうまく調整がされてとり進められるというかたが必要であろうと思います⁽¹⁹⁾」。

これに対し開発庁は当初、計画原案を自治体計画とする提案には、従来までの道と開発庁との一体的な関係を変更させる事態を招くとして、直ちに合意しなかった。開発庁内部には、道が道案を自治体計画として作成することに対し、緊密であった道と開発庁の関係を疎遠にさせるとともに、従来まで道と開発庁が一体となつて行っていた関係省庁への計画承認行動にとつて、得策ではないという慎重論が強かった。それゆえ、計画作成の変更に關する道と開発庁との調整は多くの時間を要した。しかし、開発庁も全国的に自治体が主体性を強化しつつある七〇年代の動向を認めざるを得ず、最終的に道の意向を了承した⁽²⁰⁾。こうして、七八年度以降は現行開発体制に基づいて道と開発庁が共同して開発政策を実行する関係を維持しつつも、道の自治体計画である發展計画と開発庁の北海道道総合開発計画が、並行して進められることになる。

二 開発庁段階における計画作成

（一）外部環境

日本経済の長期展望を明確に見通せない状況が続き、新たな全国総合開発計画の作成も停滞する中、開発庁段階にお

ける計画作成作業も難航した。新計画作成に際して新たな開発構想を確定できない困難な状態を、大西昭一開発庁企画室長は以下のように語っている。

「希望的観測と悲観的なケースなどに分けて考えれば容易かもしれないが、より現実的なプランをつくろうとすると、かえって全体像をイメージアップできない。何ひとつ手がかりがなかった終戦後の一期計画策定のとくより難しい」
(75・8・3)。

開発庁は七六年六月、新計画の開始年度を一年遅らせ、七八年度とすることを決定した。開発庁が新計画作成作業に際して慎重な態度を保っているのは、依然として長期的な経済見通しが困難であることに加え、景気の回復を待つて高めの経済成長を前提とした計画を作成したい、という意図がはたらいっている事情にもよる。開発庁の担当官も「国全体の六％程度の経済成長率では北海道開発の明るい見通しは立てられない」と語っており、「拙速主義に陥るより慎重に日本経済の動向を見つめて作成した方がよい」との認識に立っていた(76・6・3)。

また、中央政府段階で開発計画を作成し、正当性を確保するために、開発庁は八〇年代に向けた国策としての北海道開発の意義を改めて明示し、新計画を関係省庁に承認させる必要があった。それゆえ、開発庁は中央政府としての立場と、北海道という一地域を發展させる立場とをどのように結び付けるかの問題でも苦慮することになる(78・1・24)。この点に関し、開発庁幹部は新計画における北海道の役割を以下のように語っている。

「…(戦後北海道開発は―引用者注)産業構造からみても国民の税金をそれほど有効に使っていません。誠に残念ですが、九州の人の税金で北海道はこうなったといえる面は、三〇年経った今もお見せでき得なかった。この点はお詫びしなければなりません、二一世紀までの残された四半世紀までの間にはそれなりの成果を上げるべく努力しなければならぬと考えています。本道開発が道民の福祉ばかりでなく、一億国民のために北海道があるのだという立場

で、改めて考えてみる必要があります。…(中略)…自立精神を發揮していただきたいわけであり、今度の計画も、二二世紀へ向けて、人口はまだ一%台の自然増加率ではありますが、安定成長下で大変な時期に日本は置かれるわけですから、北海道は今度こそ期待に応えてくれるだろうという積もりで、私も計画を作ったわけであり、…(中略)…日本が非常に困難な時代に直面するとき、北海道は一体何を為すべきかを、真剣にお考えいただきたい⁽²¹⁾と思います。

さらに、新計画作成作業と並行して、開発庁は、現行開発体制を維持させるための対応をしなければならぬ。開発事業費の高率補助を引き下げる大蔵省の圧力は、依然として持続している。加えて、具体化には至っていないが、七七年に福田内閣が進める行政改革との関連で開発庁統廃合構想が浮上した。一方、北海道開発審議会における北海道開発政策の方向転換を要求する野党議員からの批判、さらには国会の各委員会における議論は七〇年代後半に至り次第に低調になった。

(二) 新計画作成過程

七四年一月に北海道開発審議会から新計画作成の建議を受けた開発庁は、七五年から新計画作成の作業を開始した。そして、庁内に、①農林水産業振興、②農山漁村整備、③都市整備、④鉄工業・エネルギー開発、⑤各地域の役割、の課題を検討するグループをそれぞれ発足させた。また、開発局も開発庁に準じて、五つの課題を検討する体制を固めた。そして開発庁と開発局は、定期的に合同検討会議を開催し、それぞれの課題の検討結果をまとめる意向を表している。さらに開発庁企画室と開発局開発計画課を中心に、経済、人口などのフレーム作成を開始する方針を固めた(75・5・5)。続いて八月には、開発庁は北海道開発審議会の下に、①企画、②農林水産、③鉱工エネルギー、④環境整備、⑤

基盤整備の各小委員会を設置し、審議会段階においても検討を開始した。⁽²²⁾

開発庁段階における新計画作成を三期計画のそれと比較すると、計画策定作業における開発庁の独自性が強まっていることがわかる。⁽²³⁾ 上述したように、次期計画において道が国に提出する計画案を自治体計画としたことよって、開発庁は道の計画案に全面的に依拠する形で計画作成を行うことが不可能になった。開発庁は国の立場で国策としての北海道開発の意義を定義するとともに、これを達成するための施策体系、開発手法を包括した計画を作成しなければならない。

また、こうした独自の計画作成作業は七〇年代を通じた開発庁、開発局の組織体制整備とともに、開発計画立案に関わる調査研究費の増大によって可能となっている。開発庁では七二年に現行の一室七課体制を確立するとともに、七〇年代を通じて計画監理官一名、計画官三名を配置した。開発局においても、六九年に開発調整課を設置、七四年に官房次長一名、七九年に調整官一名を新設するなど、官房部門の整備を進めている。⁽²⁴⁾ また、計画立案に要する北海道開発計画費も増大する一方、大規模開発プロジェクトを具体化するために七三年度から北海道特定開発事業推進調査費が新設されている。⁽²⁵⁾

こうして、道による自治体計画作成が自治体としての主体性を強化する一方、他方では開発庁および開発局が国の行政組織としての独自性を高めつつ開発計画作成を促進し、従来までの計画作成を通じた開発庁との一体的な関係を変更させた。

(三) 総合環境の整備を目標に

道は発展計画において道民の生活福祉向上を目指した目標を設定したが、これに対し、開発庁による新計画の目標設定では、八〇年代に向けていかに国策としての北海道開発を強調するかが課題となる。

開発庁は七五年一月、新計画作成の本格的な作業に先立ち、「新しい北海道総合開発計画の策定についての諸問題(試論)」を北海道開発審議会企画小委員会に提示し、検討した。先ず、この中で開発庁は、社会経済的環境について、次のような認識を示している。

「∴他方、こうした情勢(省資源省エネルギー型の産業構造への転換が求められている石油危機以後の情勢)引用者注)にもかかわらず、産業構造の転換は相当長期を要する課題であり、また、減速経済のもとにあっても、鉄鋼、非鉄、機械等基幹的工業製品の需要は着実に伸びるものと考えられ、さらに、国際的にもこれらの供給責任を回避し得ないとするならば、これらの基幹的工業の一定水準の伸びを確保して行くことが不可欠になるものと考えられる」。

そして、①人口増加に対応する土地利用、人口定住のあり方、②過密化に伴う国土資源の制約、③基幹資源型工業の成長の必要、④国民意識の変化、⑤開発投資の効率的配分、を対処すべき課題として定めた。加えて、「全国的視点からする適正な人口、産業の配置を実現すること」を北海道開発の新たな方向性として、北海道が有する土地や水などの国土資源の利用のあり方などを、重点的な検討事項として設定している。⁽²⁶⁾

これに対して委員からも、「北海道の特性を生かし、独自性のある発展方向を探るべきである」との意見が出されるなど、新たな北海道開発の意義を明示する必要性が強調⁽²⁷⁾されている。また同じ頃、七六年度開発予算案を検討する開発審議会の席上においても、北海道開発の方向性に対して、道民だけの開発というよりも日本の将来に光を当てるべきであるとの見解や(75・8・5)、開発は悪であるという一部道民の声に迎合するあまりに環境整備を重視し過ぎるような本末転倒の開発計画は避けるべきであるとの意見が目立つようになった(75・8・23)。

また、三全総の原案が具体化するにつれ、有力な定住人口の受け入れ地域として北海道が位置付けられた。さらに、通産省の長期ビジョンは、工業再配置を通じて北海道の人口を八五年で六九〇万人と想定していた。開発庁も、こうし

た中央省庁の意向を反映させ、人口の目標数値を六四〇万人にする意向を固めた。加えて、庁内において消極的な見方が強かった苫東基地への企業立地に関しても、道案で鉄鋼立地を想定していること、苫東港建設の予算が増額されていること、人口増のために苫東開発が重要であるとの判断から、道案に近い目標数値を掲げるようになった(77・4・4)。

その後、計画原案の検討を進めた開発庁は七七年八月、今日なお北海道開発を国策として行わなければならない意義を強調した新計画の素案を、スケルトン(概要)として明らかにした。その中で開発庁は、北海道開発の国家的意義を以下のように強調している。

すなわち、スケルトンでは先ず、過疎過密の弊害を解決するための国土利用、適正な人口配置のための国土条件の整備、増大する人口の雇用確保と生活水準向上のための工業立地、の三つを日本経済社会が抱える課題を解決するために北海道という国土を開発する重要性として強調している。そして、「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に積極的にこたえ得るよう、北海道の国土条件を改善し、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すること」を目標に設定し、平地、山地、沿岸、水、自然環境などの国土資源の開発利用と保全を打ち出している。⁽²⁸⁾以上のスケルトンで提示された新計画の目標および方向性は、その後、「新北海道総合開発計画(試案)(総論相当分)」を経て、そのまま計画案となる。

このように、新計画では北海道開発の国家的意義を、土地や用水など北海道が他地域よりも優越している自然条件を国土資源として強調している点に、その最大の特徴がある。過密地域からの工場移転を受け入れることにより過疎過密を解消し、日本経済社会の発展に貢献するという論理自体は、二期計画以来一貫して継続している。また、国土利用の再編成を図るために北海道開発が重要であるとする主張は、三期計画においても登場していたが、新計画ではこの論理

を、改めて「国土資源」の開発利用という概念を用いて強調した。加えて、七七年一月に国土庁が策定した第三次全国総合開発計画の方針と歩調を合わせ、新計画は北海道が適正な配置を必要とする人口・産業を積極的に受け入れ、国の定住政策に貢献することを謳っている。このように新計画は、既成工業地帯からの人口・産業の受け入れという論理を、七〇年代の北海道開発を取り巻く外部環境に適合させる形で再構成した。また、発展計画が道行政の基本的指針としての性格を持っていたの対し、新計画は社会資本の整備事業を中心とした施策の方針と、今後の北海道総合開発の向かうべき方向を示すものとしており、計画の性格の相違を明確にしている。⁽²⁹⁾

ところが、こうして道と開発庁がそれぞれの計画において独自の目標および施策体系、開発手法を表記する一方、他方では計画の目標数値、および基本フレームを共有している。そして、目標年次である八七年度の人口を六二〇万人とし、全国平均を1%上回る平均年率7%の経済成長を見込んだ。また、苫東開発や石狩湾新港、新酪農村の建設などの大規模開発プロジェクトを、三期計画から引き継いでいる点も共通している。

(四) 地域総合環境圏の整備

また、新計画は産業の振興と人口の定住を図るために、地域総合環境圏を整備するという開発方法を導入している。地域総合環境圏とは、道央、地方中核都市、中核的農山漁村、振興農山漁村・産炭地の四類型⁽³⁰⁾によって道内を一九の圏域に区分し、それぞれの環境圏に適合した生活・生産条件を整備するという考え方である。道内の地域間均衡を図る考え方は、従来の開発計画においても採用されており、三期計画においても道内を二〇地域に区分した広域生活圏構想が位置付けられていた。しかし三期計画への批判が高まるとともに、道央への人口、産業、投資の集中は、道内における過疎化、過密化を進行させているという考え方が強まり、開発庁も新たな対応を迫られた。それゆえ新計画では、道内

各地域における人口の定住を目指した構想を改めて地域総合環境圏として提示し、地域振興に対する開発庁の果たす意義と役割を強調している。

三期計画における広域生活圏構想の具体化、すなわち広域生活圏計画の策定は、道および市町村によって行われていた。ところが七八年以降、北海道開発計画調査の事業として、開発庁自らがそれぞれの地域総合環境圏整備構想を具体化する作業を行っている。これとともに、開発局も「開発行政に関する管内市町村連絡会議」を開催し、関係市町村からの意見や要望を具体的な事業に反映させようとしている。⁽³¹⁾このように、新計画における地域総合環境圏構想の登場とその具体化は、開発庁が市町村を重視し、市町村との連携を深める傾向を強めようとしていることの表れとして理解できる。

ところが開発庁による地域総合環境圏構想は、道が引き続き発展計画で採用している広域生活圏構想とどのように関連するのであろうか。開発庁は、地域総合環境圏は地域の課題に対応して施策の目標を立てる「タテの方式」であり、広域生活圏は交通通信網や生活・生産施設の整備を図る「ヨコの方式」と位置付け、両者を「車の両輪、矛盾するものではない」と説明していた(77・11・8)。新計画もこの点に関して、「この地域総合環境圏の展開は、既存の広域生活圏の施策の推進とあわせて行われるものであるが、これらの施策を基礎として、新しい生活圏の確立を目指す定住構想の推進が図られなければならない」と記している。⁽³²⁾しかし道は、広域生活圏構想に加えて道内を四地域に区分した地域振興の考え方を採用しており、道と開発庁の異なる地域振興構想が並立している状態は否めない。そして、七八年度以降、この二つの構想が別々に進められることになる。

三 道—開発庁関係の変容

七〇年代後半の次期計画作成過程における道と開発庁との関係は以下のような特徴を有していた。第一に、両者は北海道開発法を改正することなくこれを維持することを前提に、個々の条文規定を拡大解釈することによって、新たな計画を作成し、外部環境の変動に対応した。両者の開発法制運用の基本原則は、高率補助を継続しながら多くの開発事業費を獲得することであり、これに相反するような行動は選択されない。

ところが、第二に、道と開発庁は現行開発法を所与のものとしつつ、法制度上の規定を多様な解釈、運用を図ることによって外部環境の変動に対応する。「集権的」な開発法制は、現実の中央地方関係をもそのまま「集権的」に規定しているわけではない。計画作成に際して、中央政府のみならず自治体の側にも制度規定を多様に解釈する余地が存在する。そして、両者の制度運用の行い方によって中央地方関係も変動する。次期計画作成過程において、道による環境変動への対応は従来までの開発法制運用を大幅に変更させ、道が作成する計画案を開発計画原案としてのみ止めることは不可能になった。道による道民生活福祉向上を指向した目標設定と、ソフト政策を包括した施策体系を有する計画を作成することは開発法上可能な解釈を大幅に越える。また、道は自治体としての主体性を確立する必要から、自治体計画を保有する必要性にも迫られる。道は、現行開発体制を形式上は維持し、道が作成する計画案を引き続き開発法第三条により国に提出する意見とする一方、その後も自治体計画として活用する機能を付与するという計画行政を展開し、独自性を強化した。また、開発庁も開発計画作成体制を整備するとともに、独自に国策としての意義を強調した計画を策定した。こうして新計画作成過程において、両者は従来までの計画作成における一体的な関係から、双方が独自性を強調する「並立」の関係に変容した。ところが、こうした現行の開発法を維持した上での拡大解釈と運用は、長期的には開発法制および国策としての北海道開発政策を形式的な存在に転化させるとともに、政策および制度の実体としての妥当性を喪失させる。

第三に、道と開発庁は法制度改革なき環境変動への対応を補完し、計画および政策の正当性を調達するため、様々な決定手続きを整備し、累増させている。これは、発展計画における住民参加手法の導入、環境アセスメント条例の制定に表れる。こうして七〇年代以降、開発政策、計画に内在する実体的な妥当性の欠如を補い、正当性を付与するために次々と手続き規定が整備されることになる。

第四章 大規模開発の論理

前章において明らかにしたように、環境変動に対応する開発法の解釈、運用の相違が顕在化したことによって、道と開発庁との関係は双方がそれぞれに独自性を強めるように変化した。ところが、両者は依然として一体となって重化学工業の誘致を目的とした苫東開発を進行させている。本章は、企業立地の可能性が低下した七〇年代後半の社会経済的環境において、なぜ苫東開発が継続されたのかを、次期計画作成過程の検討を通じて明らかにする。

そして、大規模開発の推進過程における道と開発庁との関係、そして両者にとつての戦後北海道開発法制の意味を考察する。

一 国土計画における大規模開発

道および開発庁による苦東開発の推進過程の検討に先立ち、本節では苦東開発をはじめとする大規模開発が、国土計画である第三次全国総合開発計画（以下、三全総と略す）においていかなる形で位置付けられたのかを検討する。そして、大規模開発の継続という目標が中央省庁によってどのように正当化されたのかを明らかにする。

(一) 三全総における大規模開発

国土庁は新全総に代わる新たな国土計画として三全総を策定し、七七年一月にはこれが閣議決定された。三全総は、七〇年代を通じて環境問題や過疎過密問題の深刻化という社会経済的環境を背景に、「限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備すること」を計画目標として設定している。そして、居住環境整備および過疎過密に対処するための新しい生活圏として、全国各地域に二〇〇―三〇〇の定住圏を形成する手法を採用している点にその最大の特徴がある。⁽¹⁾三全総は目標年次における主要指標として先ず、八五年段階の人口を一億二四〇〇万人、九〇年で一億二八〇〇万人と想定するとともに、国民全体の自由時間の増大、住環境の改善、食生活の多様化、エネルギー消費量の増大、モーターゼーションの促進、余暇生活の改善など、国民の生活様式と水準が大きく変化すると予測している。そして、こうした経済社会の姿を実現するため、昭和五〇年代の実質経済成長率を平均年率六%程度と設定している。

三全総はこうした定住構想を推進する一方で、新全総に位置付けられていた苦東、むつ小川原をはじめとする大規模工業基地開発を引き続き推進している。これらの工業基地建設は、上述した国民生活と産業活動に必要とされ、今後も増大するエネルギー資源、石油・鉄鋼などの基礎資材を安定的に確保するために、さらには大都市工業地帯への集中抑制と地方経済の振興を意図した工業再配置の観点から正当化される。

ところが、その一方で、三全総は工業基地建設に幾つもの留保条件を付している。特に、秋田湾地区、志布志湾地区に関しては「環境影響評価を含め調査検討を進め、その結果を踏まえ」、建設すると明記している。⁽²⁾さらに、これらの工業基地の建設に際して、地域の自主的な選択を前提とする立地条件調査、環境影響評価の実施や、関連諸政策との調整、環境保全に留意することを強調している。

(二) 六％成長の決定過程

それでは、一方において定住構想を進め、他方において依然として大規模工業基地建設を追求する三全総の経済フレームはどのように決定されたのであろうか。多くの行政計画がそうであるように、人口数値や経済成長率の目標設定は客観的な計測を通じて行われたものではなく、その予測と目標数値の設定には関係省庁の利害が反映している。⁽³⁾七〇年代の後半は低成長期であるとともに、重厚長大型の産業構造が大きく転換しつつあった時期でもあり、大規模工業基地の必要性、企業立地の可能性に対して、様々な疑問や批判が投げかけられた。これに対し、大規模工業開発を推進する関係省庁および歴代の関係関係は国会の場で、今後の日本経済が引き続き平均年率六％程度の成長を持続させる必要を強調するとともに、そのための雇用確保や基本資材供給を目的とした重化学工業を中心とした大規模工業基地の建設が重要であることを繰り返し表明している。そこで以下、大規模開発を継続させた六％成長の決定過程を検討する。

国土庁は七五年一〇月、新全総総点検作業の中で今後の経済成長率の見通しに関して、平均年率三％成長と八％成長の場合を想定し、その検討結果を明らかにした。三％成長の場合、生活環境などの社会資本整備が十分に行われないこと、産業構造の転換が行われにくいこと、雇用確保が困難になるという問題点が生ずるといふ。これに対し、八％成長

の場合、生活水準の向上が達成可能な一方、他方で環境、土地、産業立地などの問題を深刻化させるといふ。そして総点検は、双方の場合のもつ問題を最小限にするような成長を指向しなければならない⁽⁴⁾としている。国土庁が二通りの経済成長を想定した背景には、今後の社会経済的環境の動向予測が困難であることに加え、関係各方面からの議論を活発にさせることを通じて三全総の経済見通しを固めようとする意図があった(75・10・28)。

その後、国土庁は七七年七月に三全総試案を発表、その中で七六一八五年までの一〇年間の平均経済成長を年率四・七―五・七%と設定した。国土庁は、今後、エネルギーの安定的確保や石油精製工業、発電所などの立地が困難になるという見通しを持っており、高い経済成長を見込むことが出来ないという見解に立っていた。そして試案に、「成長率がさらに鈍化する恐れもあり、その時のGNPは六〇年度三三五兆円、六五年度三一五兆円になるとみられる」との想定を書き加えようとしていた(日本経済新聞 77・8・14)。さらに、最終的には削除されたものの、「試案においては、「累積総固定資本形成も計画の想定より小さい規模となり、定住構想の基盤を整備することも容易ではないと思われる。また、産業活動、雇用の規模も計画の想定を下回る可能性もある」と、厳しい経済見通しを記述していた(毎日新聞 77・11・5)。

ところが、その一方で、国土庁はエネルギーの安定的な供給、確保の必要性を痛感していた。それゆえ、苦東、むつ小川原などの大規模工業基地を建設する必要性を強く認識していた。実際、国土庁は公害問題や住民の反対から過密地域における石油施設の増設は期待できないと考えていた。それゆえ、平均年率三%成長の場合でも、増加する需要に対応した石油を供給するために、苦東、むつ小川原の工業基地の一部操業開始を想定していた(75・7・15)。

しかし、こうした関係省庁の意向とは異なり、鉄鋼、石油化学など基幹資源型産業の代表者たちは一様に、長期的な観点からは大規模工業基地の重要性と工場立地の必要性を認めるものの、当面のあるいは急激な工場移転に関しては懐

疑的であった。例えば、川出千速川崎製鉄副社長は中央政府の打ち出した六%成長に対して、GNPの成長率と基礎産業の成長率が連動しなくなっている現状を指摘し、中央政府の見通しに疑問を呈している。加えて、莫大な移転費用の問題や、依然として存在する過密地域における集積の利益から、経済界の大半が工場移転を現実視していないと語っている。⁽⁵⁾ また、七五年以降、通産省が地方自治体に対して行った工業再配置計画大綱案の意見聴取においても、積極的な工場移転を望まない意見や、同一地域内での移転を進める動向が目立ってきた。⁽⁶⁾

こうした見解に対し、通産省をはじめ、大蔵省、経済企画庁は、より積極的な経済成長を目指すべきであると主張した。通産省は石油危機から間もない七四年九月、産業構造審議会を通じて明らかにした長期ビジョンの中で、九〇年までの平均年率経済成長を六・六・五%と設定していた。⁽⁷⁾ この点について、平松守彦国土庁大臣官房審議官（前通産省総務課長）は以下のように説明している。

「…なぜこういう数字が出てきたかということがあります。厳密な経済計算をしているわけではないのですが、七%以上になると油の量が非常にたくさんになる。したがって七%以上になると石油からくる制約がある。

また、経済成長をあまり落としますと、今度は失業問題等が出てくる。あるいは日本の場合、毎年毎年、賃金上がるシステムになつていて。経済成長をあまり低くすると、いわゆるコスト・プッシュということ、どんどん物価が上がるばかりである。したがって、ある程度の量産を進めていかないと、経済成長を落として賃金を上げるといことは不可能なことです。そこらへんもみはからって、前述した数字がまあまあということでありま⁽⁸⁾す」。

さらに、三全総作成作業が進行していた七七年八月の段階においても、左近友三郎通産省立地公害局長は産業界から示された懐疑的な見解に対し、成長率設定についての中央政府の考え方に関して次のように説明している。

「…一つは、こういう計画を組み立てる場合の手法の問題にも関係するのですが、やはり過去のトレンドというもの

を使つてやるものですから、質的な変化があることが、最近では、いまのようなことである程度わかるのですが、かといつてそれを計算などをするときに、どの程度定量的に出すかが非常に自信がないということがあります。：(中略)：産業に在る人の実感は、そこまでは伸びないというお話しは十分あると思うのです。そこは経済企画庁も同じなのですが、政府当局としては、経済あるいは国民生活全体のバランスを考えますと、いままでのわれわれの計算でいくと、六%ぐらい伸びてくれないと、全体のつじつまが合わないという問題がありますので：。(中略)：我々の数字というのは、現実予測であるとともに一つの目標値みたいなものがあるのですね。そこに産業人のご判断と政府の出している数字との差があるんじゃないかという感じがするのです⁽⁹⁾。

三全総をはじめとする長期計画の経済成長率の設定過程を見ると、各省庁も確固たる論拠と確信に基づいた見解を有していたわけではないことがわかる。むしろ、変動を続ける社会経済的環境への対処に苦慮していた様相がうかがえる。こうした中で、通産省は成長の上限を石油資源確保の問題として、下限を雇用確保の問題を、経済見通しの判断基準として据えていた。そして、産業政策の基本的任務である「充実し安定した生活の実現」を⁽¹⁰⁾目指し、雇用確保、所得向上、生活環境整備、社会福祉の向上を実現するためにも、適度の経済成長が必要であるとの見解を導いている。さらに、通産省は四%台の成長では民間設備投資が低い水準に低迷し、工業の地方分散が不可能になり、三全総の目指す定住構想にも支障を与える点や、低成長率の設定が企業に心理的な悪影響を与え、相乗的に成長を低める恐れがある点を指摘している。それゆえ、「政策的に望ましい成長率を高く掲げるべきではないか」と主張した⁽¹¹⁾。加えて、大蔵、通産両省と経済企画庁は、三全総の試算数値では福田内閣の国際的な公約である六・七%成長と食い違いを生じさせるとともに、七〇年代後半の経済計画の見通しとも相違するとして難色を示した(朝日新聞 77・8・2)。

こうして、関係各省庁は現実の社会経済的環境の動向に適合させた経済見通しを設定するよりも、雇用確保、国民生

活の向上、産業の地方分散などの政策目標達成に論理的に必要な平均年率「六％程度」の成長を見込み、三全総の経済フレームを設定することで合意した。加えて、試案に記載されていた低成長の可能性に関する記述も削除され、三全総は七七年一月に閣議決定された。

(三) ナシヨナリズム志向の社会経済秩序形成

以上のように、三全総が六％成長を目指した経済フレームを設定したことによって、社会経済的環境の変動にもかかわらず大規模工業基地開発を継続する論拠が与えられた。ところが、大規模開発の推進はさらに、戦後の国土計画が内包しているナシヨナリズム志向の社会経済秩序を形成するという論理によっても正当化される。すなわち、日本の国土計画は一貫として、日本の国土条件が脆弱であり、日本を取り巻く国際環境が国土条件の脆弱性を際立たせているという認識に立ち、これを克服するために社会資本整備を中心とした国土開発を行うことを目指している。

国土計画の策定作業を所轄する国土庁は、三七万平方キロメートル余りの狭隘な国土に一億一三〇〇万人もの膨大な人口を抱えている状態を、日本経済社会発展の制約要因として認識するとともに、国土政策の前提条件としている。この点を、橋口収国土庁事務次官は、以下のように表現している。

「…(戦前と戦後で最も変化した点は引用者注)領土が五五％になっているということです。朝鮮とか台湾を失っておりますから、戦前は六八〇〇万ヘクタールだったのが、いまは三七〇〇万ヘクタールということで、半分近く領土が減っているということです。」

もう一つは、われわれ子供の時代は、日本の人口は六〇〇万人、昭和一〇年が六八〇〇万人でした。それが現在一億一〇〇万人になっている。人口は六〇％ふえているということ。…(中略)…したがって私は、全国総合開発

計画の発想の原点は、ここにあるのではないかという感じがしております。：（中略）：第三次全総にしても基本的な条件は変わっていないということです。こういう狭いところにギューギュー詰めになっている一億一〇〇〇万人の国民が、とにかく生活水準を維持しながら安穏な生活を送るためにはどうしたらいいかということについての、国民の合意を得るための一つの計画だと思うのです⁽¹²⁾。

こうした国土条件の制約に加え、時代毎にその意味する内容は異なるものの、日本を取り巻く国際環境を厳しい状況と認識することが国土開発政策を推進する要因となっている。そして、日本の国土計画には、こうした国土条件や国際環境に対応する際、ナシヨナリズムを志向した社会経済秩序を形成することによって解決を図ろうとする点にその特徴を指摘することができる。すなわち、国土計画はアウトタルキー的社会経済秩序を目指すことを意味するものではないが、日本の経済社会を維持、発達させるために必要な資源、物資を極力、国内で生産、調達するための開発政策を追求している。

戦後直後から国内各地域において資源開発が展開された背景には、外貨の制約から必要な食糧や地下資源を海外貿易によって獲得することが困難であり、これを国土開発を通じて調達することによって解決しようとする政策目的が存在した⁽¹³⁾。その後、六〇年代の高度経済成長期に策定された旧全総、新全総は、国内における過密過疎の解決とともに、貿易、資本の自由化に対応できる国際競争力を具備した工業や農業を確立するための開発政策という意味を有していた。

三全総においては、国際的な食糧危機や二〇〇海里政策によって食糧資源が、さらには資源ナシヨナリズムが強まる動向からエネルギー資源を確保する必要性が強調されている。そして、食糧自給率向上のための食糧供給基地開発、エネルギー資源確保のために石油精製工場や発電所を立地させる大規模工業基地開発、さらには飼料穀物や大豆、原油など日本国内において調達困難な物資の備蓄政策を掲げている。加えて、大規模工業基地開発は、石油精製、石油化学、

鉄鋼などの基礎資材の国内調達確保のみならず、国際競争力を有した日本企業を育成させる産業政策を社会資本整備の観点から支持するという意味を有している。戦後日本の産業政策において、多くの論者が、貿易、資本の自由化の市場条件においても生き残りうるように通産省が主導して重化学工業を振興させてきた経過からナショナルリズムとしての特徴を指摘してきた⁽¹⁴⁾。こうした傾向は、大規模工業基地開発においても散見することができる。実際、苦東開発においてアメリカのダウ・ケミカル社が七四年に苛性ソーダ工場を立地させる意向を表明したが、日本ソーダ工業会や道、道議会による相次ぐ反対表明によって具体化しなかつた⁽¹⁵⁾。

それでは、こうした国際的な自由貿易体制の中で競争力を有した日本企業を政府主導によって育成させる産業政策に表れるナショナルリズムは、どのような基底要因に由来しているのであろうか。戦後日本の産業政策を論じた先行研究は、これを国土計画が前提とした要因にも通じる国土条件の脆弱性に拠ると指摘している。近代日本の技術振興政策を分析したりチャード・サミュエルズは、そこからテクノナショナルリズムといふべき特質を明らかにした。すなわち、外国の技術を消化して日本独自の技術を確立する国産化、吸収した技術を産業界全体に共有させる普及、国家・自治体・各産業界が国内企業の振興と技術知識の普及を図る育成、という三つの原則が指摘できるといふ。そして、テクノナショナルリズムが確立した要因を、日本が脆弱であるとともに、国際環境において脅威にさらされているという不安感を国民が抱き続けている点に求めている⁽¹⁶⁾。さらに、サミュエルズは日本人が日本の脆弱性について、安全保障を確保するための軍事力、技術力のみならず、地下資源や自給食糧の乏しさにその要因を求めている点にも言及している⁽¹⁷⁾。

また、伊藤大一是通産省主導によって民間各企業が参加し、研究組合を設立する背景について、チャーマーズ・ジョンソンの指摘を引用しつつ、以下のように論じている。すなわち、伊藤によれば、ジョンソンは戦後日本の産業政策の背景に、乏しい地下資源や膨大な人口という日本の国土条件の脆弱性から発する危機意識が存在することを明らかにし

ているという。さらに、伊藤は、日本の国土が有する不利な制約条件が弱まったにもかかわらず、産業政策によって危機意識が継続するという「危機意識の制度化」作用を指摘した。⁽¹⁸⁾

このように、国土政策からは戦後日本の産業政策にも共通するような、日本の国土が脆弱であるとする前提条件、日本を取り巻く国際環境が厳しいとする認識、必要な資源・物資を極力、国内で生産・調達するという、ナシヨナリズムを志向した社会経済秩序を形成しようとする傾向を認めることができる。そして、このことが大規模工業開発を正当化させる論理として作用した。

無論、現実の社会経済的環境において日本の国土条件と国際環境が、危機意識の実体を必ずしも伴っているわけではない。七〇年代の後半には、国会、あるいは道議会において大規模工業基地への企業立地の実現可能性に対して、様々な批判が提起された。

第一に、基幹資源型工業の立地可能性に対する疑問である。七〇年代の前半から、知識集約型産業や省資源省エネルギー産業へと産業構造が転換する動向や、海外へと工場立地が移動する可能性が指摘されていた。第二に、実現可能性の低い基幹資源型工業から、あるいは、仮に立地可能性があったとしても、地域への経済的波及効果が高い地場産業や機械産業、知識集約型産業などに、立地業種を転換させるべきであるとする提言が行われた。また第三に、全国で整備された工業団地が供給過剰の傾向を示しており、土地を売却できずに赤字を増加させる自治体も出てきた。それゆえ、新たな工業基地の建設を見直すべきだとの批判があがった。

こうした批判に対して、大規模工業開発を推進する立場からは、次のような見解が示された。一点目に、産業構造の転換については長期的な課題であるとともに、不況時においてその転換はますます困難であるとの認識に立っていた。⁽¹⁹⁾ 二点目に、工場の海外立地に関しては長期的には進行するとしながらも、生産コストが割高になること、基盤整備資金

が莫大になること、立地国の政治的リスクの存在などを問題にしている。それゆえ、現実的には当面、海外立地は困難であると判断している。三点目として、七五年段階の工場適地未売却面積が全国で約九七千ヘクタール存在し、八五年段階の需要を満たしているが、地方分散が進めば地域によっては用地が不足する恐れがあり、工業用地の計画的な供給が必要であるとしている。四点目として、大規模工業基地の利用開始には一五―二〇年の期間を要するとともに、地の合意形成に多大な手続きの作業を経る。それゆえ、必要性が目前に迫ってからの基地整備は遅すぎるので、工業基地の先行的な整備が必要であると主張した⁽²⁰⁾。こうした論拠に基づいて、社会経済的環境の変動にもかかわらず、大規模開発は三全総においても引き続き推進されることになった。

二 次期計画における大規模開発

上述したように、三全総が追求する政策目標、長期的な経済見通し、前提とする社会経済秩序は苦東開発をはじめとする大規模開発の継続を正当化するように作用した。開発庁が策定した新計画、および道が策定した発展計画における苦東開発の正当化にも、こうした三全総と同様の論理を見ることができると。さらに、新計画および発展計画は、北海道という特定地域の計画としての性質から由来して、苦東開発を推進させる新たな論拠を与えている。本節では、開発庁および道による次期計画作成における苦東開発推進の論理を検討する。

(一) 国策としての大規模開発

国土政策、産業政策に底通するナショナルリズム志向の社会経済秩序は、開発庁が策定する新計画にも共有されている。

新計画は、「第一 北海道総合開発計画の長期的課題」において、過密過疎の弊害、増大を続ける人口によって国土の脆弱性が顕在化するとともに、近時の国際環境が食糧、エネルギー資源の有限性を強く意識させているとの認識を示している。こうした国土条件の脆弱性と国際環境がもたらす制約を克服するため、前章で見たように、新計画は北海道が有する国土資源を大規模工業基地の建設をはじめとして、最大限に開発、利用することが、日本経済社会発展へ寄与すると誇示した。具体的には、平地、山地、沿岸域、水などの有限な資源を利用可能に開発するとともに、大規模酪農経営などによる農林水産物の国内供給力の維持向上、苫東開発を中心とした既成工業地域からの工業再配置の受け入れ、エネルギー供給およびエネルギー資源確保のための石油備蓄基地建設を推進している。このように、新計画は、七〇年代後半の日本経済社会が発展するために不可欠な資源を、北海道という国土の開発を通じて調達することを強調している。こうした国土政策上の国策に貢献するために、新計画は三全総よりも一〇程度高い、平均年率七%の経済成長を通じて、目標年次(八七年度)の道内総生産を基準年次(七五年度)の二・二倍である一四兆五〇〇〇億円とする目標数値を設定した。そして、このような成長を達成するために、新計画は目標年次の工業出荷額を七五年度の約三倍である一〇兆円としている。その中でも、苫東開発による経済効果を生産額で二兆円と見込むなど、重化学工業の誘致は依然として北海道開発の最も重要な政策であった(78・2・12)。

(二) 地域間格差是正としての工業開発

開発庁は新計画において北海道の国土資源の開発利用を通じて、日本経済社会の発展に寄与することを目指している。ところが、道は次期計画を自治体計画として、道民の生活福祉向上を目標に設定している。そこで、両者が大規模工業開発推進の目標に関して一致し、共同して政策を実行させるための論理が必要となる。さらに、先行研究が指摘するよ

うに、北海道と先進工業県との「地域間格差の是正」という理由付けが「国策としての北海道開発」の論理と相俟って、戦後北海道開発体制を維持させる論拠として作用する。すなわち、開発庁と道がそれぞれに独自性を追求しつつあった次期計画において、地域間格差の是正こそが両者の一体性を維持、再構成させる論理となった。

ところが、次期計画作成期の七〇年代後半、戦後北海道開発を推進する原動力となった地域間格差の是正の意味内容は、必ずしも自明のものとは言えなくなる。個別の社会資本整備率を見ると、七六年段階の河道、ダム、砂防施設の整備率、および七五年段階での人口一〇万人当たりにおける公民館、図書館、医師などの数値は全国平均を下回っている。ところが、都市計画道路、一般国道の改良率、住宅難世帯の少なさなどは全国平均を上回っている。また、下水道普及率も七五年以降からは全国平均を超えるようになった。⁽²³⁾ さらに、七五年の道民一人当たりの所得を他の都府県と比較すると、北海道は全国平均を下回るものの都道府県中二〇番目に位置しており、その意味では必ずしも後進県とは言い難い。⁽²⁴⁾

このように、七〇年代後半の北海道は開発事業の進展によって社会資本が整備されるとともに、産業構造の高度化を達成しなくとも道民所得は一定の水準を維持し得ていた。その結果として、この頃より道民の間からは地域格差是正を切望する意識が徐々に希薄化しはじめる。さらに七〇年代の社会経済的環境の変化を通じて、「開発」を否定的にとらえる価値観が広まった。こうした北海道を後進的にとらえる意識の変化は、戦後北海道開発体制を見直す政治的環境からの圧力としても顕在化する。開発事業費の高率補助の引き下げを求める大蔵省の態度は、七二年に一〇割補助を解消した後も弱まることはなかった。また、道議会社会党は、国策への寄与と後進性脱却を前提とした現行の開発法を改正し、積雪寒冷地としての不利条件克服を目的とした社会経済発展計画法の制定を唱えた。

しかし、北海道および北海道民を取り巻く外部環境の変化が格差是正の意識を希薄化させはじめたとはいえ、工業化

を中心とした産業構造の高度化という課題は依然として残されたままである。そこで、今後も工業化を目標とするためには、道、開発庁、さらには道民が北海道の後進性を再認識し、これを脱却することの重要性を痛感するような新たな論理を共有することが必要になる。そして、このような役割を次期計画において果たしていた論理が、域際収支の概念である。

域際収支とは、北海道を一つの社会経済区域として考え、外国を含む道外地域との財・サービスおよび資金の流入・流出を比較する概念である。⁽²⁵⁾ 開発庁は新計画作成に際して、移輸出入額の差を算出することによって、北海道経済の域際収支を次のように分析した。第一に、産業構造を見ると、一次産品と工業製品の取引により、入超額が四三〇〇億円生じている。第二に、資金循環を見ると、民間企業や市中金融の資金が道外へ流出する一方、他方で地方交付税や開発事業費、社会保障費、防衛費など中央政府による払超が、北海道経済の域際収支の赤字を補填する効果を果たしている。それゆえ、開発庁は北海道経済の自立性を高めるとともに、産業構造の後進性を脱却するための開発政策を検討しなければならぬと論じている。⁽²⁶⁾ 新計画では、域際収支差の道内総支出に対する比率を、七五年の〇・二二から八七年には〇・一三に縮小することを目標に設定している。そして、こうした産業構造の高度化を達成し、後進性を脱却するため新計画では、三全総よりも高い平均年率七％の経済成長率を見込んで⁽²⁷⁾いる。

こうした新計画の方針について、大西昭一開発庁計画監理官は新計画作成に際して、最も苦心した問題の一つが北海道の産業構造の後進性であったと語っている。そして、域際収支の赤字や生産物の道内需給率が低下している傾向を指摘しつつ、道内に投入される開発事業費をはじめとする国費が有効に利用されるためにも、北海道民が物質的にも精神的にも自立性を確立すべきであることを訴えている。⁽²⁸⁾

開発庁に呼応して、道も発展計画の作成に際して、道民所得勘定推計によって七四年度の移輸入超過額を一兆二〇〇

○億円と計算、一次産業の拡大や工業の振興などを通じて、域際収支の赤字を縮小しようとしていた。そして、移輸入に対する移輸出の比率を、七四年度の五八・二%から八〇%へと向上させることを目指していた。⁽²⁹⁾ 経済成長率に関して、新計画と同様、発展計画は七・二%の成長を目標数値として掲げている。

発展計画が掲げる七・二%成長の実現可能性については、道議会において社会党を中心とした各党がこれを度々問題とした。これに対し、道は後進的な産業構造を脱却し、雇用確保、道民福祉の向上を図るためには産業振興が前提となり、国を上回る経済成長が必要であるとして、重化学工業誘致の重要性を強調している。⁽³⁰⁾ また、こうした点は発展計画の作成に際して、北海道総合開発委員会総合部会においても議論され、委員からも福祉のための経済という視点を明記すべきであるという意見が出された。その結果、「第一部 計画の基本的考え方」の「二―三 活力のある経済の実現」の冒頭に、「道民の生活福祉の充実を図り豊かな地域社会を創造するためには、何よりも産業経済を振興し、安定した就業の場を拡大することが必要である」との文章が新たに挿入されるなど、道が経済構造の上で自立を図ろうとする姿勢が明示されている。⁽³¹⁾

このように、新計画および発展計画における工業化の位置付けとその論理に関しては、道と開発庁との間に相違はなく、従来までの開発計画のそれを引き継いでいることがわかる。その意味では、社会党道議会議員による「三期計画とは何も変わっていない、ただやり方を少し変えただけだ」との指摘は、問題の核心を衝いたものだといえよう。⁽³²⁾ 実際、開発庁幹部も新計画に対して、以下のような認識を持っていた。

「三期計画の見直しと言っても、特急列車から急行列車に乗り換えるだけで、目標は新計画でも同じ……(中略)……三期計画は二〇世紀中にやるべきことをすべて含んでいる。新計画でも本道経済発展の方向は三期計画と大きく変わりようがない」(78・1・24)。

北海道経済の有する地域格差を、域際収支の概念を用いて明らかにする方法自体は以前からも存在しており、開発庁も早くからこれを研究していた。⁽³³⁾ところが、域際収支の概念が地域格差の指標として初めて計画に導入された点に、新計画および発展計画の特徴がある。

域際収支の改善は、自給自足型の社会経済秩序の確立を意味するものではない。⁽³⁴⁾ところが、国土計画と類似した社会経済秩序のとらえ方が、新計画、発展計画において地域格差を是正しようとする論理の中にも見出すことができる。すなわち、国土条件の脆弱性、これを際立たせる国際環境、必要な資源・物資を極力、域内で調達しようとする傾向は、国土計画と地域計画との違いはあれ、同様に指摘できる。具体的にこれを検討すると、北海道総合開発計画は先ず、社会資本の未整備や積雪寒冷、大都市圏からの遠隔性という条件に由来して北海道の地域条件が後進的であるという前提を基底にしている。そして北海道を取り巻く社会経済的環境からは、大都市圏への産業・人口の集中、減反や乳価低迷、二〇〇海里政策などによる道内一次産業の停滞、相次ぐ炭鉱の閉山などにより、常に危機的状況としての側面が強調される。これに対処し、自立した北海道の経済社会の確立によつて地域格差を是正するために、北海道が有する国土資源を最大限に開発、利用することが北海道開発の意義であり、目的であることが計画によつて誇示される。⁽³⁵⁾このように、北海道総合開発計画における地域格差是正の論理にも、国土計画と類似した社会経済秩序を形成しようとする考えが存在していた。⁽³⁶⁾

さらに、上述したような道と開発庁による計画作成活動からは、伊藤大が産業政策において指摘した「危機意識の制度化」と同様の作用をも見ることができると言える。すなわち、開発法に基づく開発計画作成という活動自体が、北海道の後進性を道と開発庁に再認識させる作業となる。それとともに、域際収支の概念が中央依存を脱却し自立した経済社会の確立を強調するためにも引き続き、苫東開発をはじめとした工業化、さらには戦後北海道開発体制が必要であるとする

説
論拠を道と開発庁に与え、これを共有させる役割を果たしている。

論
(二) 道内における地域間均衡

発展計画作成過程において苫東開発を推進する道は、北海道全体の工業振興、産業構造の高度化を目指すものとしてこれを強調する一方、他方では苫小牧市を中心とした地元市町とそれ以外の地域との格差を広げないための考慮を施しながら開発を進めなければならない。そして、計画案をまとめるに際しては、道内各地域に港湾を有する自治体や道議会議員、計画審議機関である北海道総合開発委員会に参画している利害関係者からの合意を調達する必要がある。ところが、道内各地域の均衡発展を勘案しながら苫東開発を位置付けることは、苫東開発自体の政策目標を固定化し、外部環境の変動に対応した政策転換を困難にさせる。

道は発展計画作成に先立ち決定した留意事項の中で、産業振興に関し、「雇用機会の創出、所得の増大、関連産業への波及、地域社会発展への寄与などを重視するとともに、特に地場産業の育成、振興に配慮すること」を強調した⁽³⁷⁾。この点は、北海道総合開発委員会の工鉱エネルギー部会工業分科会においても議論されている。その中で委員からは、苫東における工業立地と内陸工業の振興との関連性を明らかにすべきであるとの意見が出された。そして、計画には、苫東開発の効果を活用し地場産業の振興に寄与する必要性や、内陸部に基幹資源型工業の関連産業を立地させることが、書き加えられた⁽³⁸⁾。

また、苫東開発による他地域への波及効果について、道は次のように想定をしていた。①大規模な工業基地を長期間にわたり建設するために必要な資材、物資を、地場産業や製品から調達することによる効果⁽³⁹⁾、②鉄鋼や石油化学など基幹資源型工業が生産する原材料を利用するプラスチック、金属、自動車部品、建設機械などの加工業の発達⁽⁴⁰⁾、③生産活

動が活発化し人口増に伴って必要となる住宅、消費財工業、運輸業、建設業、サービス産業などの誘発⁽⁴¹⁾。こうして道は、苫東開発の波及効果を二次的、三次的に拡大させることによって、内陸部産炭地をはじめとする他の地域や、地場産業との間の格差を縮小させようと意図していた。

さらに、苫東の港湾整備に関しても、道内の他の港湾との間で厳格な機能分担を図る留意がされている。小樽や室蘭などの港湾関係者は、苫東開発に伴う貨物取扱量の減少を懸念し、港湾間の機能分担を明確にするよう要求した。また、道内各港湾の利害を代表する道議会議員らは、苫東港の機能を限定するように強く迫った。これに対し道は、それぞれの港湾の背後地域の特性や産業構造などに対応させた形で各港湾の機能分担を行っている。そして、取扱貨物の種別を法的に規制することができないことから、埠頭などの港湾施設整備を通じた誘導を行うとしている⁽⁴²⁾。そして道は、苫小牧西港における流通関連の施設整備を現行以上行わないとともに、苫小牧東港をあくまでも工業港として整備し、商業港としての機能を持たせないことを、議会において明言した⁽⁴³⁾。

苫東と他地域との均衡についての配慮は、開発庁が策定した新計画においても表れている。新計画は苫東で基幹資源型工業を誘致するのに対応して、石狩湾新港や函館、旭川、釧路、帯広などの中核都市とその周辺に高次加工型の機械工業や消費財工業の発展を目指している。また、産炭地域や農山漁村に地場資源型工業、機械工業などを振興させるなど、地域や港湾毎の機能分担を図っている⁽⁴⁴⁾。

以上のような次期計画における苫東基地の機能の固定化は結果として、社会経済的環境の変動に伴う政策目標の転換をますます困難にさせる事態を招く。例えば、第三セクターである苫東開発株式会社は、産業構造の転換に対応して工業用地の一部を「臨空」地域と位置付けようとしたが、臨海工業基地としての性格にこだわる道、開発庁により、こうした転換に長期の年月を要したという(84・8・9)。さらに、こうした開発政策の転換に対する動向を見ると、議会

説 において苦東港の役割限定を明言し、さらには議會を通じて發展計画の承認を行った道の方が、その対応が消極的である。八四年以降の段階計画を策定する際、道と開発庁は依然として基本計画を前提にする事に関しては見解を一致させていた。ところが、段階計画策定に際して開発庁が基本計画に位置付けている業種転換に柔軟な態度をとっていたのに対し、苦東開発基本計画を前提に作成された發展計画に拘泥する道は、基本計画を改定しなければ業種転換が行えないとする立場をとり続けていた。⁽⁴⁵⁾ こうした道の対応と比較すると、開発庁は議會を通じて出される利害の調整、および開発方向に関する議會答弁に厳格には拘束されず、その意味で「柔軟」な政策の進め方が可能であるところに優位性を自認している点に特徴がある。⁽⁴⁶⁾

三 苦東開発の進行

三全総および新計画、發展計画作成に際しての目標設定、長期的な経済見通し、前提とする社会経済秩序が大規模工業開発を正当化する論拠を与えたとしても、これらの計画策定が直ちに苦東開発の具体化、進行を意味するわけではない。諸計画が前提とした社会経済的環境は、時の経過を経る毎に現実との乖離を拡大させていた。それゆえ、開発の推進過程においても、社会経済的環境の変動に対応した政策転換や、基本計画の見直しが様々な形で指摘されていた。本節は、七〇年代の後半において苦東開発がどのような決定手続き、資源調達を経ることによって、開発が具体化したのかを検討する。

(一) 苦東開発に対する批判

七六年六月に環境庁が苦東開発に関する環境アセスメントの内容を承認し、七月に運輸大臣が苦東港建設着工の施工命令を出したことにより、苦東開発は次第に本格化した。こうした中で、反対運動の勢いも次第に停滞していった。そして、苦東開発に対する批判も環境問題を中心とした是非論から、開発を前提としつつ開発の内容をめぐる議論へと変化した。七〇年代後半における苦東開発に対する批判は、次の三点にまとめることができる。

第一に、大規模工業基地を建設した場合に、果たして企業が立地するかという批判である。三全総作成過程においても指摘されたように、低成長時代を迎え、産業構造が転換しつつある中で、の基幹資源型産業の立地可能性が疑問視された。国会の審議においても、苦東に企業が立地しなかった場合の責任はどの省庁がとるのかといった追及や、開発の失敗は開発庁の存在理由を問い直す議論を生じさせるとの指摘が出されている⁽⁴⁷⁾。

また、産業界の代表者たちも一様に、当面の立地可能性が低いという見解を示している。斎藤英四郎新日鉄社長は、七七年段階における鉄鋼業界の生産能力が一億四千万トンに達している一方、需要量が大幅に下回っている現状から、新規立地の余裕はないとの見解を示した（77・2・23）。また、永野重雄日商会頭は苦東について、「日本の将来にとつて、取って置き」の地域だ。これを細切れに使い果たしてはもつたいない」と、その重要性を認めつつも、現状では少なくとも一〇―二〇年「凍結」しなくてはならず、借金の利子補給などを講ずるべきであると語っている（79・8・3）。土光敏夫経団連会長も、「苦東は将来の日本にとって大切な土地であり温存したい」との認識を示した（79・8・23）。

第二に、これと関連して、第三セクターの経営状態が問題とされた。企業立地が停滞する限り、膨大な売却用地を抱える第三セクターの借入金、欠損金も増大する。そして、用地価格への転嫁を繰り返せば、ますます用地売却が困難になる。こうした悪循環をどのように解決すべきかは、七〇年代後半から既に問題となっていた。

第三に、立地可能性が低く、波及効果が高くない重化学工業の立地を断念し、地場産業や知識集約型工業に業種を転換すべきだとする指摘が出された。例えば、社会党苫小牧総支部は開発計画の白紙撤回から、環境保全、住民本位、道産資源の高度利用型工業を重視した開発を求める方針に運動を転換した。そして、地場工業の生産製品を活用する高次加工業、木材利用工業、石炭を利用した地下資源利用型工業の振興を提起している（77・3・1）。また、共産党は七三年に、苫東に酪農基地や漁業基地、漁船造船所、農漁業機器の製造工場、研究所・総合大学の誘致を行うよう主張していた。⁽⁴⁸⁾

こうした批判に対して、道や開発庁も今後の経済社会の予測および企業立地の可能性について、明確な見通しを持ってないまま開発を推進する状況にあった。これは、石油危機以降に第三セクターである苫東開発株式会社が既に進出を表明していた企業に対して、数回にわたり行った立地意向確認調査の結果においても表れている。それによると石油化学工業は、七五年の調査においては各企業とも依然として強い進出意向を示していた。ところが、七七年七月段階の調査では、進出希望撤回が二社、用地取得の辞退が二社、辞退の示唆が二社、回答留保が三社と、企業進出の動向は停滞した。また、石油精製企業に関してみると、七五年六月段階の調査において、仮に立地する場合でも稼働開始時期は当初予定の七七年を、三年から五年程度延期するとしていた。ところが、調査の度に稼働開始時期は遠のき、七七年六―九月に行われた調査によると、立地に対し関心を寄せる企業が四社あったが、立地時期は八五年以降になるとしていた。また、七三年に進出の意向を示していた自動車も、七五年に至り立地は白紙であるとの回答をしている。⁽⁴⁹⁾

機械工業の立地についても、道、開発庁は悲観的な見通しを持っていた。道は議会において、波及効果の高さや公害の恐れのおそれの少なさから、最も期待が大きい機械工業の立地が進まない理由を問われ、以下のような見解を示している。すなわち、消費費地と北海道との距離が遠隔であること、道内の需要規模が小さいこと、開発の歴史が浅く技術の経験や

蓄積が遅れたことなどを、その要因としてあげている⁽⁵⁰⁾。さらに、開発庁も新計画作成過程において、機械工業が道内で発達しない要因を、輸送費用を支払っても域外製品の方が安いことや、域内産業間の相互結び付きが低いことなどの要因によるものであると指摘していた⁽⁵¹⁾。加えて、開発庁は通産省が行った調査を通じて、既成工業地帯から北海道への工場移転が極めて低い割合であることを認識していた⁽⁵²⁾。

(二) 基本計画の「見直し」

以上のような企業立地を確実にする社会経済見通しを得られない状況の中で、開発庁は七五年度から、北海道特定開発事業推進調査費を利用して開発の方向性や企業立地の可能性など、苫東開発の基本計画を再検討する作業を行った。再検討作業は、(財)日本地域開発センターに調査が委託され、センター理事長の高山英華東大名誉教授を委員長として学識経験者が構成する苫小牧東部開発総合計画調査委員会の場で進められた⁽⁵³⁾。

ところが、見直し作業を通じて七七年三月に導き出され

図表4-1 90年代後半における苫東開発の主要指標

業種名	生産規模	出荷額 (億円)	工場敷地面積 (ha)	淡水補給量 (千m ³ /日)	電力使用量 (千kW)	従業者数 (人)
鉄鋼	2,000万t/Y	11,742	1,613	410	873	10,000
石油精製	100万BPSD	11,567	1,310	100	217	1,000
石油化学	120万t/Y	8,549	580	325	705	3,680
電気銅	24万t/Y	1,180	122	55	178	1,100
電気鉛	6	96				
電気亜鉛	15	306				
アルミニウム	20万t/Y	477	62	14	400	900
自動車	50万台/Y	4,000	300	15	91	10,000
石炭火力	35万kW	-	30	3	-	270
重油火力	70万kW	-	20	2	-	
関連工業	-	9,881	1,037	163	448	35,762
(合計)	-	47,798	5,074	1,087	2,912	62,712

(出典) 苫小牧東部開発総合計画調査委員会・(財)日本地域開発センター『昭和52年度苫小牧東部大規模工業地域開発事業推進調査のうち総合計画調査報告書』1978年、1頁。

た結論は、基本計画の目標到達年度を一〇年程度遅らせ九五年ごろとするとともに、エネルギー多消費型業種の立地に関して電力を六分の一、アルミニウムを五分の一、石油化学を四分の三に縮小するに止まった(図表四―一参照)。そして、この調査委員会報告の内容は、新計画における苫東開発推進の論拠となつた。⁽⁵⁴⁾さらに、七七年報告に基づいて七八年三月には、八〇年代後半における立地業種と規模を想定する作業を通じて、鉄鋼、石油精製、石油化学、電力などの基幹工業の立地を確実的とする報告結果が示された(図表四―二参照)。調査委員会は、長期需要予測を行うに際して産業構造の転換および基幹資源型産業の主要製品需要の飽和を考慮しつつ、弾性値分析の手法によって三全総をはじめとした国の長期計画に基づいた国民総生産の伸び率予測、英米独仏の各国と比較した国民一人あたりの基幹資源型工業製品の消費量、輸出入の将来動向などを勘案し、基幹資源型産業の新規立地工場の設備能力を算出した(図表四―三)。そして、九〇年段階に必要な新規立地生産能力を鉄鋼で

図表4-2 確実的、不確実的に分けた場合の苫小牧東部80年代後半の立地業種の諸元

		業 種	生産規模	出荷額 (億円)	用地面積 (ha)	淡水量 (10 ³ m ³ /d)	従業者数 (人)
確 実 的	基幹工業	鉄 鋼	450万t/Y	2,642	362	92	2,250
		石油精製	60万BPSD	6,940	786	60	600
		石油化学	80万t/Y	5,700	386	216	2,450
		電 力	35万kW		30	3	} 270
			70万kW		20	2	
	合 計		15,282	1,584	373	5,570	
不確実的	基幹工業 関連工業	自 動 車	24万台/年	1,920	144	7	4,800
		鉄 鋼		620	85	8	2,190
		石油化学		270	28	7	1,220
		非鉄金属		46	4	1	260
		自 動 車		866	89	13	6,890
		そ の 他		600	138	11	3,830
	合 計		4,322	488	47	19,190	
	総 計			19,604	2,072	420	24,760

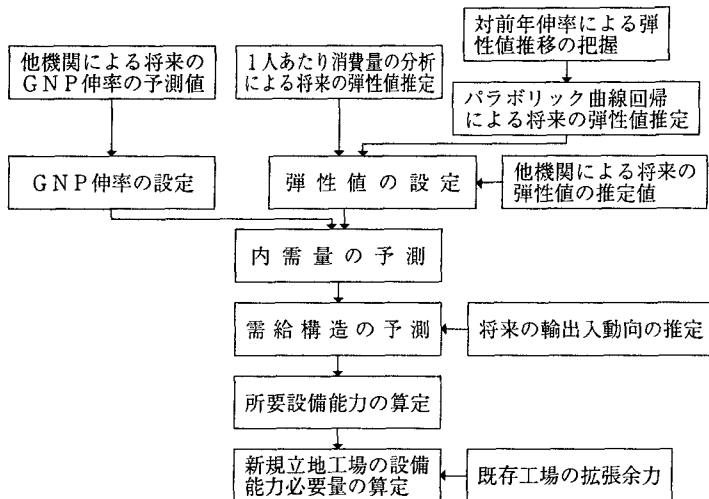
(出典) 苫小牧東部開発総合計画調査委員会・(財)日本地域開発センター『昭和52年度苫小牧東部大規模工業基地開発事業推進調査のうち総合計画調査報告書』1978年、37頁。

照)。こうした調査
委員会における
苦東開発の再検
討作業は、産業
構造の転換や低

七〇〇一千万トン、石油精製で一七一一一九五万BPSD、石油化学で一四七九一六七五千トンとした。⁽⁵⁵⁾ そのうち、八〇年代後半の苦東への新規立地を、むつ小川原や秋田湾、志布志湾開発などの他地域における開発・立地動向を考慮しつつ検討し、鉄鋼四五〇万吨、石油精製六〇万BPSD、石油化学八〇万吨、電力一〇五万キロワット(石炭・重油合計)と設定した(図表四一二参照)。

七〇〇一千万トン、石油精製で一七一一一九五万BPSD、石油化学で一四七九一六七五千トンとした。⁽⁵⁵⁾ そのうち、八〇年代後半の苦東への新規立地を、むつ小川原や秋田湾、志布志湾開発などの他地域における開発・立地動向を考慮しつつ検討し、鉄鋼四五〇万吨、石油精製六〇万BPSD、石油化学八〇万吨、電力一〇五万キロワット(石炭・重油合計)と設定した(図表四一二参照)。

図表4-3 基幹資源型工業の長期需要予測フローチャート



(出典) 苫小牧東部開発総合計画調査委員会・(財)日本地域開発センター『昭和52年度苫小牧東部大規模工業基地開発事業推進調査のうち総合計画調査報告書』1978年、3頁。

図表4-4 国の各種長期計画における国民総生産の年平均伸率 (%)

予測資料	昭和年	50~60	60~65	65~70	備考
工業再配置計画 (通商産業省)		5.7 6.3	—	—	
第三次全国総合開発計画 (国土庁)		5.7	4.9	—	
昭和50年代前期経済計画概要 (経済企画庁)		6%強	—	—	50年から55年
長期エネルギー開発暫定見通し (総合エネルギー調査会)		6.0	5.0	—	
2000年のエネルギー (総合研究開発機構)		—	3.9	—	60年から75年
④ 当調査設定値		6.0	4.8	4.0	

(出典) 苫小牧東部開発総合計画調査委員会・(財)日本地域開発センター『昭和52年度苫小牧東部大規模工業基地開発事業推進調査のうち総合計画調査報告書』1978年、3頁。

成長化、諸外国における工業化動向を考慮しているもの、三全総や通産省の工業再配置計画に拠って長期動向を予測している(図表四一三、四一四)。それゆえ、三全総作成過程において検討したように、日々刻々と変動する産業構造、経済動向の実態を必ずしも反映していない予測が設定される。この点に関し、再検討作業に携わった当事者は日本経済社会の変化の動向に関して、どのような認識を有していたのであろうか。調査委員会の委員長を努めた高山英華日本地域開発センター理事長は、見直し作業の状況に関して、次のように回想している。

「…要するに長期プロジェクトやビッグ・プロジェクトが挫折したときのつなぎをどうするかという研究になっちゃった。

それをつなぎをしながらだんだん変化していくうちに、港灣も、鉄鋼、化学も元気がなくなっちゃって、『いすゞ』がようやく来て、…(中略)…だから、マスタープランを書いて、それをどつどつとやっていく、そういうシステムではああいうビック・プロジェクトもだめだという一つの例だった。だから、ちゃんとした報告書にならないけれど、実質は非常に難しいプロジェクトなんですよ。⁽⁵⁶⁾」

また、同調査のうち、港灣計画調査報告書作成に開発局から参画した田中敦幸は、当時の審議経過を以下のように語っている。

「…それから、港灣計画の絵も何も変えてないんです。ただ西水路を落としただけで、だから記憶に薄いんですね。当時やっていて、これはあまりつまらないという記憶が、実際はあつたんです。専門委員会に入っていて。そんな記憶しか残っていないんです。だから、みんなあまり真剣にやってなかつたんじゃない。日本経済はどうなるか分らない時期でしょう。五一年、五二年というの⁽⁵⁷⁾は。」

また、筆者によるインタビューにおいても、開発庁関係者は石油危機以降も生産設備の更新や過密地域の公害対策と

いう観点から苦東への企業立地を想定したが、新計画作成過程においては日本経済社会の動向が不透明であったことから、庁内における苦東開発の議論も十分なものではなかったと語っている。これらの証言を手がかりにすると、長期的な経済動向の予測確立が困難であったことが主要な理由となり、苦東開発の抜本的な見直しが行われず、国土庁や通産省の長期計画に依拠する形で開発が継続したと見ることが出来る。その後、第三セクターの苦東開発株式会社は、通産省が石油備蓄基地建設を要請した際に、石油精製企業の立地推進に配慮すると述べたことや、重質油の軽質化、新燃料油開発などの技術革新により今後の立地に可能性があるとして、引き続き企業誘致を進めた。⁽⁵⁸⁾

（三）石油備蓄基地の建設と第一段階計画の改訂

以上のように、基本計画をほぼ踏襲した形で開発を継続することが決定された後、苦東開発の具体化は大規模港湾を前提とした重化学工業の立地を基本として進められることになる。そして、道と開発庁は七〇年代後半から具体化した民間および国家の石油備蓄基地を立地させるための目標修正を行った。

通産省および資源エネルギー庁から打ち出された苦東基地に民間石油共同備蓄基地を建設する構想に対しては、当初、開発庁とともに道内経済への波及効果が僅かであることなどから、消極的な姿勢を示していた。それゆえ、発展計画においては石油備蓄基地の建設について、「検討を進める」と言及するに止まっていた。⁽⁵⁹⁾

ところが七七年一月に至り、通産省からの要請に対して開発庁は、これを容認する姿勢へと転換した。開発庁は、第一に、中央政府による石油備蓄計画の達成や、貿易収支の黒字を解消するための原油輸入増加といった「国家的課題」に答える必要を認識した。第二に、石油備蓄基地の建設によって、停滞している石油精製企業の立地を促進させる効果を狙っている。第三に、膨大な借入金と赤字を抱える第三セクターの経営を救済しようとした。これらの理由から開発

庁は、石油備蓄基地建設の検討を開始した(77・11・12)。

その後、通産省と開発庁との間で協議が重ねられ、七九年度までに五〇〇万キロリットル規模の備蓄基地を建設することで合意した。そして通産省は、石油備蓄基地建設が石油精製企業の立地促進、灯油の道内安定供給に寄与するように配慮するとして、道に協力を要請した。これに対し道も、賛意を表明し、石油備蓄基地建設に関する合意が形成された(77・12・7)。そして開発庁は新計画において「原油備蓄施設の整備を図る」ことを明記した⁽⁶⁰⁾。なお、七九年には道および苦東開発株式会社は国家石油備蓄基地の受け入れを表明、八一年に六二〇万キロリットルのタンクを建設することが決定した⁽⁶¹⁾。

苦東への民間石油共同備蓄基地建設に至る一連の過程を見ると、先ず開発庁がはじめに構想を容認し、続いて通産省、開発庁が道と協議をする中で、中央地方間の合意を形成していることがわかる。ここで開発庁は、道や関係市町村よりも積極的に「国家的課題」を受け入れている。こうした開発庁の積極姿勢は、七八年度予算編成過程においても見ることができ、開発庁は、大蔵原案内示で要求満額の回答があった苦東港の建設事業予算を、石油備蓄基地建設決定の勢いに乗じて、積み増し要求する方針を決定した。その結果、最終的な事業費は要求額を二二億三千万円上回る一二五億円に達した。ところが、このような開発庁の決定は、事業費を一部負担するなどの利害を有し、石油備蓄基地建設を正式に承認していなかった地元市町との協議なしに行われ、混乱を生じさせた(77・12・30)。

開発庁と道は苦東基地への民間石油共同備蓄施設の立地決定に続き、これを実施段階に移すために、関係機関との合意形成手続きを段階計画の改訂という形で積み重ねる。苫小牧市が中心となり七八年度を目標に「独自案」として策定した第一段階計画は、七八年一二月に新規業種として石油備蓄五〇〇万キロリットルが追加され、これを地元関係機関で構成する九者連で了承された。続いて七九年六月には、ほとんどの企業立地を達成できなかった第一段階計画の目標

値をほぼそのまま八三年に引き継いだ改訂計画(第二段階計画)が九者連で了承された。さらに、改定計画は、北海道条例に基づく環境影響評価、苫小牧市企業立地審議会および市議会、一二省庁連絡会議のそれぞれの段階において合意を形成するとともに、地方および中央の港湾審議会において苫小牧港湾計画(改訂)の了承を経て、開発政策が具体化された(図表四一五参照)。⁶²⁾

このように、開発庁および道は苫東に石油備蓄基地の立地を受け入れることによって国策へ寄与するという形で、政策的部分的な修正を行った。そして、政策の修正および八〇年代に向けた開発の継続に対する合意を、中央地方間にまたがる様々な手続きを積み重ねることによって獲得している。

(四) 現行制度による政策の推進

北海道に工業立地が進まない現状を打開するため、開発庁および自治体は第三セクターの負担軽減や企業誘致を促進するための新たな制度改革を提起している。開発庁は三期計画の実施過程および新計画の作成過程において、北海道の企業立地を促進するためには、産業基盤など社会資本整備のみでは不十分であるとの認識を有していた。そして、七〇年代を通じて彼らは機会ある毎に行財政、金融面での特別措置の確立を、中央政府に対して要望していた。開発庁は七二年にまとめた工業開発促進方策において、新規立地企業に対する税財政・金融上の特別措置、北海道を特別工業導入地域と指定して工業再配置法の重点的・傾斜的運用を図ること、北海道東北開発公庫の

図表 4-5 改訂第1段階計画(第2段階計画)の目標年次(83年)における主要指標

業種区分	生産規模	生産額	従業者
石油精製	30万BL/日	3,800億円	500人
石油化学	エチレン換算40万t/年	3,100	1,700
自動車	18万台/年	1,300	3,900
電力	95万kW	-	130
石油備蓄	貯油能力 500万kl	-	70
関連工業等	-	1,000	4,500
合計	-	9,200	10,800

(出典) 苫小牧東部株式会社『10年のあゆみ』1982年、56頁。

出融資枠の拡大・融資条件の改善を訴えている。⁽⁶³⁾さらに、これを具体化して開発庁は、「昭和四九年度税制改正要望」⁽⁶⁴⁾として機械工業の振興を目指した工業立地準備金制度、特別償却制度の導入、地方税の減免補てん、第三セクターに対する税制上の特別措置を要望した。

北海道の企業立地を促進させる行財政、金融面の特別措置の必要性は、新計画作成過程においてもさまざまな形で指摘されていた。例えば、北海道開発審議会鉱工・エネルギー小委員会（委員長は大槻文平経団連副会長）では北海道の工業化の問題に対して各委員からは、「現状では各企業とも本道進出のメリットが小さ過ぎる。施策的に優遇措置が必要なのは」「多少時間がかかっても企業が進出出来るような環境整備を推進すべきだ」などの意見が出されていた^(76・11・27)。

しかし、こうした北海道関係者からの要望に対し、大蔵、自治省は一貫して消極的な立場を取り続けている。両省は開発庁が提出した「昭和四九年度税制改正要望」に対して、準備金制度は毎年削減する方針であることや、特別償却制度および地方税の減免補てんの実施には根拠とする特別法が必要であり、実現は困難であるとする見解を示した。その後、開発庁は立法化を伴う税制改正の要望を見送るとともに、第三セクターに関する税制特別措置の実現を引き続き要求した。⁽⁶⁵⁾

こうした経緯の流れの中で、七三年の租税特別措置法改正により、第三セクターに土地を譲渡した地主に対する課税評価の特別控除が実現した。さらに、特別土地保有税の徴収猶予及び減免（自治事務次官通達）や農用地転用手続きの対象除外（農地法施行規則改正）、土地造成事業に対する北東公庫の特別金利適用、通産省による工業団地造成利子補給金交付が適用された。こうした第三セクターに対する特別措置は、第三セクターの政令要件に、北海道開発庁が作成した苦小牧、石狩湾新港地区に関する計画によるものとすることが定義されており、その意味では全国他地域に比した

特別措置が実現したと見ることができ(66)。

ところが、その後も苫東開発の進行に伴う地方負担軽減や第三セクターの借入金金利の増大に対処するための特別立法を求めるとは、自治体の側から出されている(76・7・24)。この点については国会でも問題にされ、開発庁は新計画の「むすび」において北海道東北開発公庫の機能の充実、第三セクターに対する特別措置など、行財政、金融面における制度の確立を訴えているものの、苫東のみを対象とする特別立法の制定に關しては、その実現可能性が低いことから具体的な立法作業を行うには至っていない。この点に關し、加藤武徳開発庁長官は七八年に国会において、他府県の地域開発との均衡から、苫東のみに特別立法を措置することは困難であると答弁するとともに、現行の新産都市法、工業再配置法、地方交付税の配分などによって、地元負担を軽減する方針を明らかにした(67)。また、第三セクターの借入金金利の累増に対しても、加藤長官は現行制度による対応を示すに止まった(68)。

その一方で、苫東開発は第三セクターに関する一部の特例措置を除き、現行の北海道開発体制の枠内で推進される。先ず、北海道開発事業費から苫東港湾整備に関する予算が年ごとに投入されてゆく。七八年、七九年度においては、景気対策として公共事業費全体が大幅に増大したこともあり、当初予算が要求額を上回る「増額査定」となるな

図表4-6 苫小牧東港整備に関する事業費の推移 (単位:百万円)

年度	予算額	実績額	事業内容
47	890	890	ケーソンヤード造成
48	1,910	570	〃
49	1,740	1,356	〃
50	1,740	1,906	ケーソンヤード完成
51	4,760	5,049	作業船溜り建設
52	10,404	10,382	作業船溜り完成、東防波堤572m
53	12,500	13,323	東防波堤740m
54	15,560	13,972	東防波堤1,210m、航路泊地浚渫
55	2,514	2,583	東防波堤120m、〃
56	6,556	6,575	東防波堤135m、〃
57	8,491		
合計		56,606	

(出典) 苫小牧東部株式会社『10年のあゆみ』1982年、91頁。

ど、七〇年代後半には苫東港整備の予算は増大の一途をたどっている（図表四一六参照）。さらに、企業立地が進展しないにもかかわらず第三セクター経営を可能にする財政投融资資金が、北東公庫を通じて苫東開発株式会社に融資された。⁽⁶⁹⁾ こうして、苫東開発は企業立地を促進させるための手段や、第三セクター経営の問題を解決するような方法が法制度として整備されることなく、現行の北海道開発体制を通じた開発事業費および財政投融资資金の確保によって進捗してゆく。

四 苫東開発の推進と道一開発庁関係

以上、本章において考察した苫東開発の推進過程からは道と開発庁との関係、および北海道開発法制の機能について、下記の特徴を指摘することができる。第一に、北海道開発法は道と開発庁との中央地方関係を「集権的」に再編成するよう、機能している。前章で考察したように、次期計画作成と開発法の運用をめぐる見解の相違は、道と開発庁それぞれの独自性を強めていった。ところが、現行法を中央地方双方が多様に解釈し、弾力的に運用しようとも、法制度の存在が無化されるわけではない。その一方で、開発法は現実の中央地方関係を、制度規定が予定するように形成するわけでもない。開発法制の運用を通じて、特定地域を国が主導的に開発する体制・政策の必要性、および自治体がこれに依存する関係を外部環境に適合させる形で構成する。すなわち、北海道開発法に基づく開発計画作成は、両者が北海道と先進地域との地域間格差が依然として存在し、これを解消するための社会資本整備や大規模工業開発の意義、さらには開発法を中核とした戦後北海道開発体制の必要性を共有する行為となる。次期計画において、北海道の後進性を再確認する概念となったのが域際収支の考え方であった。このように、開発法は七〇年代後半においてもなお、北海道の格差

是正および国策へ寄与するための北海道開発が重要であることを論証する開発計画の作成を法的に根拠付ける。しかし、こうした開発法に基づく計画作成が直ちに、開発政策の正当性の獲得を意味するわけではない。開発計画が提示する日本経済社会の現状およびこれを克服するための大規模開発の必要性は、変動を続ける現実の社会経済的環境との関係において、必ずしも十分な説得力を有していない。その意味で、開発計画作成が有する象徴操作としての機能には限界がある。

第二に、開発庁と道は、苫東開発の正当性を調達し、政策の実効性を確保するために、法制度上の改革を要望するものの実現せず、現行の北海道開発体制に基づいた政策展開を余儀なくされる。そして、苫東開発は企業立地の可能性とは切り離されたところで、開発事業費の港湾整備予算の獲得、さらには北東公庫を通じた財政投融资資金の投入によって進行する。こうして、戦後北海道開発体制は一方において環境変動への適応力を低下させつつ、他方では苫東開発の進行を法的に正当化し、政策実行のための資源を確保するように作用する。

第三に、こうした開発庁、道による次期計画作成、および現行制度運用を通じた苫東開発の正当性調達を弥縫するために、中央地方の様々な段階において決定手続きが累積する。上述したように、行政組織は政策について、様々な段階での決定手続きを経過させることによって、多くの利害関係者との合意を形成し、正当性を獲得しようとする。その際、政策決定手続きが象徴機能を有する場合もある。ところが、環境変動によって政策内容自体における正当性が希薄化している場合、手続き過程に依拠した正当性調達が必ずしも有効に作用するとは限らない。本章で検討したように、開発庁や道は次期計画を作成し、開発事業が進行した後も依然として、環境問題、計画の民主的決定、および低成長時代における企業立地の可能性などの批判に対処しなければならぬ。七〇年代後半における大規模開発は、政策自体を転換するのではなく、開発庁と道の次期計画作成および(財)日本地域開発センターへの委託調査に加えて、八三年を目標

とした第二段階計画を環境アセスメントの実施、苫小牧市の決定、九者連および一二省庁会議における了承を次々と重ねることによって合意が形成され、継続する。ところが、このような決定手続きを積み重ねることによって苫東開発を正当化する手法は、外部環境との関係において妥当性を欠いた政策を固定化させる結果を招く⁽⁷⁰⁾。これを換言すれば、開発政策の正当性を確保するために次々と整備された決定手続きが、政策転換を困難にさせるとともに、さらには道、開発庁の調整能力をも低下させるように作用していることと見ることができる。

(註)

第三章

- (1) 新川達郎「計画と議会」西尾勝・岩崎忠夫編『地方政治と議会』ぎょうせい、一九九三年、三二一―三二六頁。
- (2) しかし、七五年の知事選では、堂垣内知事が福祉政策の重視、道民主体の道政推進、環境アセスメント条例の制定を公約にしたことや、双方の陣営が選挙戦術上、具体的な政策を提示しなかったこともあり、明確な争点をめぐる選挙戦が展開されなかった。さらに、新たな開発計画作成をめぐる政策論議も低調であったと指摘されている(75・4・15)。また、五十嵐も後に、開発法改正の主張は堂垣内陣営による財政上の特例を維持すべきとの主張の前に、十分に浸透しなかったと語っている。五十嵐広三「掘る・耕す・創る」楡書房、一九七八年、一四四―一四五頁。
- (3) 蒲谷亮「転換期を迎えた都道府県総合計画―その動向と問題点」『自治研究』第五三卷第二号、一九七七年、および、遠藤文夫「地方自治体における基本的政策形成手続きの動向(一)」『自治研究』第六六卷第二号、一九九〇年を参照。
- (4) 北海道「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目指して 地域道民会議の意向に対する措置の概要」一九七八年三月、(北海道立文書館所蔵)。
- (5) 北海道「新計画に関する道民アンケート調査結果報告」一九七五年十二月。
- (6) 前掲「地域道民会議の意向に対する措置の概要」、六頁。
- (7) 無論、計画決定手続きに住民参加手法を制度化することが、実質的な参加を保證することを意味するわけではない。一

般に、計画決定手続きにおける住民参加は形式的な場合が多いと指摘される。新川達郎「自治体計画の策定」『講座行政学 第四巻 政策と管理』有斐閣、一九九五年、二五四―二五五頁。

(8) 前掲『第三期北海道総合開発計画総点検中間報告』一四五―一四六頁。

(9) 北海タイムス社編『戦後の北海道 道政編』北海タイムス社、一九八二年、三七三―三七四頁。

(10) 同右、三七二頁。

(11) 同右、三七五頁。

(12) 道による環境アセスメント条例制定過程の一端を知る手がかりとして、『北海道生活環境部一〇周年記念誌「生活環境行政 一〇年をかえりみて」』生活環境友の会・北海道生活環境部、一九八二年を参照。

(13) 前掲『議事録』一九三頁。

(14) 新計画検討委員会資料「新計画作成の基本的事項(案)」開発調整部参事(計画)『新計画に関する資料I(要領等)』一九七六年三月。

(15) 北海道『北海道発展計画』一〇―一一頁。

(16) 前掲『五二年要録』一九頁。

(17) 同右、一三六―一三七頁。

(18) 関係者へのインタビューによる。

(19) 『PEC』第九号、一九七六年、一六一―一七頁。

(20) 関係者へのインタビューによる。

(21) 『PEC』第二二号、一九七八年、二二―二三頁。大西昭一計画監理官の発言。

(22) 『北海道開発審議会の小委員会構成について』前掲『新計画に関する資料I』一三一頁。

(23) これを北海道新聞記事その他の資料を参照して小委員会を含めた審議会の開催状況(延べ回数)を比較して見ると、計画作成期間が一年九カ月から二年九カ月へと長期化したことにもより、三期計画の一六回から新計画では三五回と増加している。

(24) 前掲『三〇年史』三九―四〇頁。

- (25) 同右、二二二—二二三頁。
- (26) 北海道開発庁「新しい北海道総合開発計画の策定についての諸問題（試論）」前掲『新計画に関する資料Ⅰ』一三五—一三八頁。
- (27) 「北海道開発審議会各小委員会の開催状況について」前掲『新計画に関する資料Ⅰ』一三三—一三四頁。
- (28) 北海道開発庁「新北海道総合開発計画（仮称）のスケルトン」一九七七年八月一日。
- (29) 前掲『三〇年史』二七三—二七四頁。
- (30) 前掲『四〇年史』一七一—一九頁。
- (31) 同右、一九頁。
- (32) 前掲『三〇年史』二八二頁。

第四章

- (1) 三全総の概要に関する以下の記述は、国土庁編『第三次全国総合開発計画』大蔵省印刷局、一九七七年、を参照。
- (2) なお、周防灘地域の大規模工業基地の建設は、新全総総点検においてこれを凍結すべきであるとの方針が打ち出された（角田周一「工業基地問題とその対策—新全国総合開発計画総点検中間報告より—」『工業立地』第一六号第七号、一九七七年、一七頁）。また、秋田湾地区開発はその後中止され、志布志湾開発も重化学工業を立地させる当初の構想は実現せず、石油備蓄基地が建設されるに止まった。
- (3) 例えば、下河辺淳元国土庁事務次官によれば、三全総作成過程において国土庁は地方の若年年齢層を引き上げるために、厚生省の予測よりも高い出生率を設定したという。総合研究開発機構『戦後国土政策の検証（上）』一九九六年、二五七—二五八頁。
- (4) 海野恒男・堀一「経済社会・国土環境の推移と国土総合開発—新全国総合開発計画総点検中間報告素案（計画のフレーム）より—」『工業立地』第一四卷第一二号、一九七五年十二月、一一—一五頁。
- (5) 「座談会 工業の再配置について—工業再配置計画を中心に—」『工業立地』第一六卷第九号、一九七七年九月号、一二二頁。また、同じ座談会で大堀弘ジャパン石油開発株式会社社長も、石油化学工業の増設について、計画通りにはいかない

という見通しを示している。同上、一四頁。

- (6) 上杉勝之「工業再配置計画について」『工業立地』第一六卷第八号、一九七七年八月、七頁。
- (7) 「産業構造の長期ビジョン 第一部総論」『工業立地』第一三卷第一〇号、一九七四年一〇月、四六頁。
- (8) 平松守彦「国土政策の方向と課題」『工業立地』第一四卷第二号、一九七五年二月、二四頁。
- (9) 前掲「座談会 工業の再配置について」一四頁。
- (10) 木川真「持続的経済成長の課題と産業政策の方向―昭和五二年度産権審報告より―」『工業立地』第一六卷第九号、一九七七年九月。
- (11) 有岡恭助「これからの工業立地政策」『工業立地』第一七卷第四号、一九七八年四月号。
- (12) 「新春座談会 国土開発の長期展望と第三次全国総合開発計画」『工業立地』第一五卷第一号、一九七六年一月、四二頁。
- (13) 浅井良夫「高度経済成長への道」『戦後改革とその遺産(戦後日本 占領と戦後改革 第六卷)』岩波書店、一九九五年、八八―九六頁。
- (14) 同右、一〇三―一〇四頁。浅井はこれを「産業ナショナリズム」と表現している。
- (15) 前掲「一〇年のあゆみ」一〇七頁。
- (16) リチャード・J・サミュエルズ(奥田章順訳)『富国強兵の遺産―技術戦略にみる日本の総合安全保障』三田出版会、一九九七年、一四頁。
- (17) 同右、六九―七〇、九四―九六頁。
- (18) 伊藤大一「産業政策における連続と変化」日本行政学会編『国際化時代の行政(年報行政研究二四)』ぎょうせい、一九九〇年、五八―五九頁。
- (19) 「パネルディスカッション 地域振興について」『工業立地』第一四卷第六号、一九七五年、八頁。平松守彦国土庁審議官の発言。
- (20) 上杉勝之「超長期工業立地ビジョンの作成について」『工業立地』第一五卷第一〇号、一九七六年。
- (21) 伊藤、前掲論文「開発計画の局面に現れた組織の同調関係」二〇八―二〇九頁、および古城、前掲論文「苦東開発と開発機構」七八―八四頁。

- (22) 北海道開発庁『新北海道総合開発計画(案) 参考資料』一九七八年。
- (23) 前掲『北海道開発庁四〇年史』一〇一頁。
- (24) 経済企画庁調査局編『地域経済要覧』参照(北海道未来総合研究所編『自立経済への挑戦』日本経済新聞社、一九八〇年、一〇〇一—一〇一頁収録)。
- (25) 同右、七〇—七四頁。
- (26) 北海道開発庁企画室『北海道の産業構造の現状(経済の現状分析作業中間とりまとめ)』一九七六年、七一—一〇頁(北海道立文書館所蔵)。
- また、同様の問題意識から、富金原俊二開発庁予算課長が七六年七月に、庁内向けに「北海道は自立できるか」改めて北海道の開発を考える」という論文を著している。
- (27) 前掲『新北海道総合開発計画(案) 参考資料』二二頁。
- (28) 『PEC』第三号、一九七八年、一七一—一八頁。また、大西は道内製造業の能力の低さ、中央依存体質を批判しつつ、このような風土の上では、新計画の目標を達成させる自信がないとも語っている(『PEC』第二七号、一九七九年、一四—一五頁)。
- (29) 前掲『五二年議事録』九五六一—九五七頁。
- (30) 同右、二〇六一—二〇九頁。
- (31) 北海道総合開発委員会総合部会『総合部会審議結果報告』一九七七年、四、九頁。
- (32) 前掲『五二年議事録』一九〇頁。
- (33) 例えば、一九六〇年に著された、北海道開発庁編『北海道開発の国民経済的意義』においても、域際収支の赤字とこれを生み出す産業構造の問題点が既に指摘されていた。
- (34) 北海道未来総合研究所編、前掲、七〇頁。
- (35) この点に関し、後年、宮澤喜一大蔵大臣は、以下のように語っている。「…北海道にとつてはそれ以来、この苦東というのは希望の星であったわけでありまして、北海道は、非常に気の毒なことに、その後石炭がほとんどだめになりました。それから二百海里で漁業が大変に制約をされました。また、その後にローカル線の引き揚げということがございまして、

いよいよ北海道としては苦東というものに、この星に期待をかけざるを得ない。：(中略)：情勢は日々悪くなつてきおるのですが、しかし、出資をしていた銀行がこれから引くということに仮になりましたら、経済的な判断としては正しかったのでしょうか、それはいわば反北海道的な行爲になるという問題がございまして、それは、北海道庁あるいは北海道開発庁が責任官庁ではあるとしても、これで何とかなるのではないか、時間がたつて何とかなるのではないか。まあ、ここは、これが純粹な株式会社じゃないところの問題であるわけですから、毎年毎年は何とか過ごしていける、そういうことが続いてきたのだというふうに私は思っています。」第一四五回国会衆議院大蔵委員会議録第一二二号」一九九九年四月二〇日。

加えて、興味深いことに、北海道の産業構造を高度化するために苦東開発を推進する必要性は、当時の報道関係者にも共有されていた。次期計画における大規模開発をめぐる新聞記者による座談会において、出席者は一様に環境保全に留意しつつも苦東開発の必要性を述べている。「マスコミ座談会」北海道経済の未来像を探る―本道開発計画をめぐる諸問題」『PEC』第一四号、一九七六年、二二―二八頁。

(36) この点に関し、伊藤滋は、地域の均衡発展を目指した六二年策定の全国総合開発計画の考え方の背景には、全国各地域が「自給自足型の或程度完結した地域を造りあげてゆくことをねらつたもの」であり、「各地方がすべての地域機能をワンセット所有しそれらを相互に連繋させて地方を独立的に経営しようという考え」が存在することを指摘している。伊藤滋「国土計画と経済計画」『季刊国土』第二六巻第一号、一九七六年、二四―二五頁。問題は、その後の国土計画および北海道を除く地方ブロック計画が、こうした社会経済秩序をどこまで共有していたかを明らかにすることが必要となるが、この点は機を改めて論じたい。

(37) 「新計画作成の基本的事項(案)」前掲「新計画に関する資料Ⅰ」三頁。

(38) 北海道総合開発委員会工鉱エネルギー部会「工鉱エネルギー部会審議結果報告」一九七七年、三、七頁。

(39) 前掲「五二年議事録」七五六頁。

(40) 同右、三一九頁。

(41) 同右、七五六頁。

(42) 道はすべての港湾を管理する法的権限を有しているわけではないが、各港湾の施設整備を通じて取り扱い貨物の種別を

誘導することや、北海道港湾協議会を設立し、機能分担を進めてゆくとしている。同右、一〇〇〇―一〇〇二頁。

- (43) 同右、九九四頁。また、北海道総合開発委員会建設運輸部会での審議を経て、発展計画には「各港湾の機能分担に配慮して」港湾整備を進めることが明記された。北海道総合開発委員会建設運輸部会「建設運輸部会審議結果報告」一九七七年、七頁。

- (44) 前掲『四〇年史』三〇二頁。また、国会においても苫小牧と室蘭の港湾機能を明確に分担するような要求が出されている。「第八四回国会衆議院予算委員会議録第一七号」一九七八年二月二〇日、五頁。

- (45) 日本経済新聞社編『北海道新時代―経済自立への挑戦―』日本経済新聞社、一九八四年、一八四頁。

- (46) この点も、多くの開発庁関係者が強調する点である。

- (47) 「第八〇回国会衆議院決算委員会議録第二〇号」一九七七年四月二七日、二二―二三、二八頁。

- (48) 川名、前掲書、三四〇頁。

- (49) 前掲『一〇年のあゆみ』一〇六一―一二三頁。

- (50) 前掲『五二年議事録』一二四四頁。

- (51) 北海道開発庁企画室、前掲『北海道の経済構造の現状』五頁。

- (52) 前掲『北海道開発審議会会館工エネルギー小委員会資料』四三頁。これによると、北海道への工場移転を考えている企業は、全回答のうち〇・八%に止まっている。

- (53) 前掲『三〇年史』二〇〇―二〇一頁。

- (54) 同右、二〇二頁。

- (55) 苫小牧東部開発総合計画調査委員会・(財)日本地域開発センター「昭和五二年度苫小牧東部大規模工業基地開発事業推進調査のうち総合計画調査報告書」一九七八年、一五頁。

- (56) 「座談会 地域開発の二〇年をふりかえって」『地域開発』二三三号、一九八四年、一七一―一八頁。

- (57) (社)寒地港湾技術研究センター編「座談会」『苫小牧東港建設史』一九九二年、六三頁。

- (58) 前掲『一〇年のあゆみ』一二二頁。

- (59) 前掲『北海道発展計画』一八五―一八六頁。

- (60) 前掲『四〇年史』三〇三頁。
- (61) 同右、一一三―一七頁。
- (62) 前掲『一〇年のあゆみ』五五―五六頁。
- (63) 北海道開発庁『北海道の工業開発促進方策について』一九七二年(北海道立文書館所蔵)。
- (64) 記念誌発行委員会『北海道における税財政対策二五年―回顧と課題―』北海道税財政対策協議会、一九八〇年、三四三―三四七頁。
- (65) 同右、三四七頁。
- (66) 前掲『三〇年史』三〇―三一頁。なお、七三年租税特別措置法改正の適用対象である第三セクターは、北海道においては苫小牧東部開発、苫小牧港開発、石狩開発であり、東北地方を含めても五社に止まっている。
- (67) 「第八四回国会衆議院予算委員会議録第一七号」一九七八年二月二〇日、二―五頁。
 なお、大規模開発プロジェクトを推進するに際して特別立法を制定する必要があるのではないかとする議論は、むつ小川原開発を所管する国土庁においても生じた。ところが、むつ小川原地域のみを対象とする特別法の制定は、これを実現させる政治的な支持を調達する困難さと、特別法の運用によって多数の地域が指定されるおそれから見送られ、現行法制の運用に止まったという。桑島潔「戦後地域開発行政の歩みと新全総」総合研究開発機構、前掲書、一四五頁。
- (68) 「第八四回国会衆議院予算委員会議録第一七号」一九七八年二月二〇日、五頁。
 工業用地取得費用が第三セクター経営を圧迫するおそれがあることは、苫東開発株式会社自体も当初から懸念していた事態であった。そして、買収用地を早期に売却したい意向を持つ道と、経営負担を増大させる用地取得を遅らせたいとする苫東開発株式会社との間で、用地売買をどう行うかが議論となった。結局、用地問題を解決する抜本的な方策が講じられないまま、道と苫東開発株式会社との協議により、売買期間の延長と八七年度以降の売却予定の見直しを行うことで合意が図られた。前掲『一〇年のあゆみ』三二―三三頁、および苫小牧東部開発株式会社『苫東の二十年』一九九二年、五二―五四頁。
- (69) 宮脇淳『「公共経営」の創造―地方政府の確立をめざして―』PHIP研究所、一九九九年、一七一―一七六頁。
- (70) この点は先行研究が指摘する点である。山口二郎「大規模工業基地開発における第三セクター―苫小牧東部開発―」今

村都南雄編著『「第三セクター」の研究』中央法規、一九九三年、二〇一頁。