



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	開発計画の意味転換と《道一開発庁》関係の変容 — 第3期北海道総合開発計画作成過程を中心に —
Author(s)	山崎, 幹根; YAMAZAKI, Mikine
Citation	北大法学論集, 45(3), 105-132
Issue Date	1994-10-24
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15581">https://hdl.handle.net/2115/15581</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	45(3)_p105-132.pdf



# 開発計画の意味転換と△道—開発庁▽関係の変容

—第三期北海道総合開発計画作成過程を中心に—

山崎 幹 根

## 目 次

はじめに

- 一 六〇年代の北海道開発
  - 二 動揺する戦後北海道開発体制
  - 三 三期計画作成過程—道段階—
  - 四 三期計画作成過程—開発庁段階—
  - 五 七〇年代の北海道開発
- おわりに △道—開発庁▽関係の変容

## はじめに

戦後の北海道開発は北海道開発法に基づき、北海道開発庁並びに北海道開発局（以下、開発庁、開発局と略す）を中心に国策として進められてきた。周知のとおり開発庁と開発局は、農林・建設・運輸三省にまたがる北海道開発事業を管轄している。そして、開発庁と開発局は多分野にわたる開発政策を北海道総合開発計画の中に体系化し、その推進を図っている。この体制の中で、自治体である北海道（以下、道と略す）も、開発計画の作成や実施に際して重要な役割を担っている。

一九五〇年に制定された北海道開発法は、第二条で国が国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与することを開発目的と位置付け、そのために資源を総合的に開発する開発計画の作成を定めている。また、開発計画作成に関する国と自治体の関係については、第三条が関係地方公共団体に対し内閣への意見提出権を付与している<sup>(1)</sup>。このような開発法による規定に加え、北海道開発事業費の一括計上権や開発事業に対する高率補助などの制度を有し、「戦後北海道開発体制」が形成されている<sup>(2)</sup>。

ところが実際の開発計画は、開発法第二条が規定する枠内に止まらず、時代の推移とともに対象とする政策領域を広範に拡

大させ、開発計画の性格を変化させている。同時に、開発目標も社会経済情勢の進展とともに変遷している<sup>(3)</sup>。また、実際の計画作成過程において道は、制度上の意見提出権者に限定されず計画原案作成者としての役割を担っている<sup>(4)</sup>。すなわち、道の役割は、法制度上の消極的な行為に固定されていないのである。さらに、両者の関係は開発政策の進展とともに変化してきているとも考えられる。

本稿は、戦後北海道開発政策の展開と社会経済情勢の変化が、北海道開発計画における「開発」の意味内容及び「計画」の性質を変容させてきた実態に注目する。そして、この変化が戦後北海道開発体制の法制度上の役割と現実の機能との間に乖離を生じさせている点に着目しつつ、道と開発庁の役割及び両者の関係に対してどのような影響を及ぼしたのかについて事例研究を行う<sup>(5)</sup>。本稿は特に、一九六〇年代末から作成され、七〇年七月に閣議決定をみた第三期北海道総合開発計画（以下、三期計画と略す）の作成過程を中心に検討する。三期計画作成過程を事例研究の対象として選択した理由は、以下の二点に基づく。第一に、北海道総合開発計画は北海道に関する様々な開発政策を体系的にまとめたものであり、開発政策の根幹をなすものである。それゆえ、開発計画の作成過程をたどることにより、道、

開発庁の北海道開発に対する見解や行動が明瞭に描き出せるのではないだろうか。第二に、六〇年代後半は全国的にも高度成長の歪みが深刻化した時期であったが、北海道においても高度成長長期に推進された開発政策が様々な弊害をもたらしていた。このように六〇年代後半は社会経済情勢が変動し、行政機関が対処しなければならぬ諸問題が顕在化した時期であった。さらに同じ頃、開発庁を中心とする戦後北海道開発体制を支える行財政制度も動揺していた。以上のような変動期に発生した諸問題に対する道と開発庁の対応を見ることにより、両者の役割及びその関係がより明確になるのではないだろうか。

注

(1) 厳密には北海道知事及び北海道議会議長が、北海道開発審議会の委員として審議に参画することが北海道開発法第一〇条に定められている。

(2) 戦後北海道開発体制の仕組みについては、北海道開発庁『北海道開発庁三〇年史』一九八一年、四二―四六頁を参照。

(3) 行政管理庁長官官房総務課企画調査室『北海道開発に関する調査研究結果報告書』一九八一年、一―四頁。これは、伊藤大一教授が北海道管区行政監察局から委嘱され、

まとめたものである。

(4) 同右、九一―〇頁。および伊藤大一「開発計画の局面に現われた組織の同調関係―北海道開発計画の場合―」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』勁草書房、一九七二年、一九九―二〇三頁。なお、その他の北海道開発に関する行政学の主な先行業績としては、蓮池穰「行政計画における目標と予測―北海道総合開発計画の事例―」、『北大法学論集』第二二巻第三号、一九七一年、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―財団法人行政管理研究センター監修・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、山口二郎「環境変化と政策システムの変化―政策空間の飽和化と行政機関の対応―北海道における『開発』を事例として―」、『社会環境と行政(Ⅱ)―新たな行政システムの構築にむけて―』財団法人行政管理研究センター、一九九三年がある。

(5) 本稿で扱う事例研究を基に、さらに開発政策論や中央地方関係論における理論面の分析を行う必要があるが、この点については機を改めて論じることとしたい。なお、戦後地域開発の先行業績が有する理論面の問題点については、大嶽秀夫「開発」日本政治学会編『年報政治学一九七九年 政治学の基礎概念』岩波書店、一九八一年、および北山俊哉「中央地方関係と公共政策(一)―新し

い制度論的アプローチ」『法学論叢』第二二四卷二号、一  
九八九年を参照。

## 一 六〇年代の北海道開発

三期計画作成過程を具体的に検討する前に、当時の諸情勢を見るため、本章は六〇年代の開発政策、道と開発庁の関係、社会経済情勢の変動について論ずる。

一九六〇年、中央政府は国民所得倍增計画を発表し、重化学工業を積極的に推進する姿勢を明らかにした。また、六二年には全国総合開発計画が策定され、拠点開発方式に基づき、工業の分散を図りつつ地域格差を是正する地域開発が全国で展開された。このような動向の中で、六〇年代の北海道開発は、第二

期北海道総合開発計画（一九六三年—一九七〇年。以下、二期計画と略す）に基づいて行われた。二期計画は、「産業構造の高度化を主軸として経済規模の飛躍的拡大をはかり、国民経済の安定的高度成長に積極的に寄与するとともに、北海道経済の自律的發展の基礎を固めること」を目標に掲げていた。そのために計画では、重化学工業の推進、農林水産業の近代化、道路

や港湾を中心とする産業基盤整備などが重視された。そして、地域の中核となる都市を重点的に整備し、波及効果を周辺地域にもたらすという拠点開発が開発方法として採用された。<sup>1)</sup>

それでは二期計画はどのような成果をもたらしたのだろうか。道がまとめた六八年段階の二期計画の実績によれば、道路や港湾など産業基盤整備事業を中心とした開発事業の進捗、道民生産所得の拡大は計画平均年率を上回り、順調な進展を示していた。しかし、総人口、就業者数の増加は計画平均年率の一・五%、二・二%に対して、実績がそれぞれ〇・五%、一・三%と伸び悩みをみせていた。また、二期計画では、新産業都市建設促進法による地域指定を受けた道央地区を中心に重化学工業が推進されたが、計画目標を十分に達成するには至らなかった。<sup>2)</sup>

そしてこれらの計画実績に基づき、道は二期計画について、以下のように評価を下した。

「……計画の成否は、一つの指標や事業が達成されるかどうかによってではなく、総合的に、計画の意図した結果が得られるかどうかによって判断されるべきものであり、全体的にみれば、第二期計画で意図した方向に向かって開発が進められており、本道経済の自立的發展の基礎固めへの道程を歩んでいるといえよう」<sup>3)</sup>。

このように道は二期計画の実績を全体として是認していた。しかし、日本経済への積極的な貢献という点に関しては十分な成果はみられなかった。この点について、櫻原泰明北海道企画部長は以下のように語っていた。

「……北海道はどちらかというと、いままでは後進地域ということ売り物にして、国の資金を北海道にたくさんつぎ込んでもらうのだ、という考え方がひじょうにおう盛でありました。……(中略)……たしかに、いままでの総合開発計画というのは、生産面に重点が置かれていて、社会開発面・生活面に対する考え方というものは、ほとんどなかった、といっても過言ではない、と考えております」<sup>(4)</sup>。

すなわち、六〇年代の北海道開発は日本経済への貢献を目指しつつも、現実には北海道の後進性を脱却するために、国からの資金を開発事業に投入し、産業基盤の整備をはかることを主に眼に推進されていたのである。

また、当時の道と開発庁の関係は、五九年に知事が社会党の田中敏文氏から「中央直結」を標榜する自民党の町村金五氏に交代した経緯もあり、両者は強い連帯感に支えられ、密接な関係を保っていた。この点に関して当時の道庁内には、小人数であった開発庁を支援しようとする雰囲気と、道の意見を最大限

に国の計画へ反映させようとする意識が強かったとい<sup>(5)</sup>。そして、六〇年頃からは開発庁、開発局、道の意思疎通と行動を緊密にするため、三者間のトップレベル会談が行われるようになった。これは、開発予算の確保や、計画作成などにおいて大きな成果をもたらした<sup>(6)</sup>。以上のように六〇年代の道と開発庁は、戦後北海道開発体制の枠内で一体となって産業基盤整備を中心に開発政策を推進していたのである。

ところが、二期計画に基づいて進められた開発政策は六〇年代の後半に至り、様々な諸問題を顕在化させた。第一に、二期計画が産業基盤整備中心の開発事業を進めたことは、社会生活基盤の整備を遅らせる結果となった。六八年時点の開発予算の実績によれば、産業振興事業費、産業基盤整備事業費、社会生活基盤事業費の進捗率はそれぞれ五六・八%、四七・九%、三三・一%であった<sup>(7)</sup>。第二に、重化学工業を重視する開発政策に対する批判が各方面から起こった。後述のように、道議会野党の社会党は、二期計画が重化学工業推進に偏重している点や社会生活基盤整備の遅れを厳しく批判していた。さらに、道内各自治体では革新自治体を中心に企業誘致条例を廃止する動向が活発化していた(69・4・16)。第三に、炭鉱の閉山や離農者の増大によって過疎問題が深刻化しつつあった。七〇年制定の過

疎法によって指定された過疎市町村は道内全市町村の六五%にも上っていた。そして産炭地や農村地域から流出した人口は、札幌などの道央圏や関東地方へ集中する傾向を見せていた。<sup>(8)</sup> このように道、開発庁は、高度成長の歪みとしての諸問題に対応しつつ、七〇年代に向けた新たな開発政策を作成せざるを得ない状況に置かれていた。

## 注

- (1) 北海道開発庁『北海道開発庁二〇年史』一九七一年、五七―五九頁、三一六頁。  
 (2) 北海道『総合開発のあゆみ(昭和三八年度―昭和四一年度)』六、二二―二八、一〇五―一〇六頁。  
 (3) 北海道企画部計画第一課「計画事前調査検討資料」一九六八年、一〇頁(北海道立文書館所蔵)。  
 (4) 樫原泰明「第三期計画の意義」『総合開発新報』第五号、一九七〇年、一一―一二頁。  
 (5) 樫原泰明氏の回想による。大西昭一回想録刊行委員会編『北の大地に生きて―大西昭一の記録』一九九一年、六一―六二頁。  
 (6) 元開発庁総務監理官木村三男氏の証言。「第二期北海道総合開発計画誕生前後の思い出」前掲『北海道開発庁二〇年史』、二五五―二五六頁。

(7) 前掲『総合開発のあゆみ』二八頁。

(8) 蓮池穰「戦後北海道の地方自治」清水昭典・十亀昭雄・蓮池穰・山本佐門著『地域からの政治学』窓社、一九九一年、一四六―一四九頁。

## 二 動揺する戦後北海道開発体制

(一) 「一〇割補助」の削減

六〇年代後半、戦後北海道開発体制を支える行財政制度は様々な側面で動揺し、その正統性が問い直された。その第一は「一〇割補助」の削減である。北海道の直轄・補助事業は、北海道開発が国策として国家的意義を有しており、かつ道内自治体の財力が脆弱であるという理由から、他府県より高い補助率が設定されている。<sup>(1)</sup> この高率補助の中でも特に自治体側の負担が全くないものは、一般に「一〇割補助」と呼ばれ、北海道開発事業に対する優遇措置の象徴となっていた。ところが大蔵省は六〇年代に入り、毎年のように高率補助を廃止する提案を打ち出していた。大蔵省によれば、北海道は既に中進県並の財力を持っているので特別な財政補助の必要はなく、自治体が

過度に国へ依存する状態も適当ではなく、さらに北海道のみ高率補助制度を存続させることは本州の低開発地域との関係上好ましくないという(69・10・25)。

これに対し、道や開発庁など北海道関係者は、北海道は依然開発の遅れている地域であり、市町村も開発事業費を負担する財政力が乏しいと主張し、補助率引き下げには一貫して強く反対してきた(69・10・25)。また北海道関係者は「一〇割補助」の削減について、「補助率の一部でも譲ると、北海道開発の本質を失う」として異を唱えていた。ここに「一〇割補助」が有するもう一つの意味がある。すなわち、北海道開発が有している特殊性を財政制度として象徴していたのが「一〇割補助」であった。それゆえ、高率補助削減問題は毎回、大蔵省と北海道関係者との間で非常に激しい応酬が展開されていた。

ところが七〇年度予算編成過程における両者の攻防は、前回までと様相が異なり、開発庁は二期計画の最終年次である七〇年度から、高率補助の削減を容認する方針を打ち出した(69・9・28)。開発庁がこのような方針を選択した背景には、大蔵省が強硬な姿勢を崩していないことや、現行計画期間中の補助率維持を強調し過ぎると三期計画のスタートと同時に一挙に補助率を他府県並に引き下げられる恐れがあること、三期計画の

対大蔵省交渉を円滑に進めるためにも一定の譲歩はやむを得ないとの判断に立っていた。これに対し、道や道選出国会議員の間には、あくまでも七〇年度までは現行の補助率を維持すべきであるという意見が大勢を占めていた(69・10・25)。しかし、開発庁は七〇年度予算編成にあたって高率補助削減に応じる方針を固め、対象となる事業の具体的な選定を始めた(69・12・20)。そして、最終的に事務次官折衝において、七〇年度からの補助率一部引き下げが確定した(70・1・29)。

大蔵省と北海道関係者との間の攻防における最大の争点は、北海道が財政面で後進自治体であるがゆえに特別な補助制度を存続すべきかどうかという点にあった。すなわち、「一〇割補助」の削減は、大蔵省が北海道の後進性を否定したということ在意味している。また、それは同時に大蔵省が、北海道開発が国策として国家的意義を有することを制度的に否定したことをも物語っている。こうして「一〇割補助」の削減により、戦後北海道開発体制を支えていた財政的側面の一角が崩れ始めたのであった。

## (二) 新全総と北海道開発

経済企画庁は六〇年代後半、全国総合開発計画に代わる新た

な開発計画（新全国総合開発計画。以下、新全総と略す）を作成しつつあった。ところが、この新全総作成過程において北海道開発をどう位置付けるかをめぐり、経済企画庁と開発庁が激しく対立することになる。

経済企画庁が新全総の作成を進めた背景には、以下のような事情があった。第一に、六二年策定の全国総合開発計画に基づいて推進された地域開発が十分な効果をもたらさなかったという点である。それゆえ、七〇年代に向けた新たな開発計画を作成する必要があった。<sup>(3)</sup>第二に、経済企画庁は新全総策定にあたり、五〇年代、六〇年代を通じ、個別的分立的に制定されていた全国各プロックの地域開発計画・開発法を整理する意図があった。そして経済企画庁は、各地域開発の総合的な調整を可能にするような法的整備や開発行政機構の統合を行う必要性を強調していた。<sup>(4)</sup>第三に、新全総は全国各地に大規模プロジェクトを展開し、それを交通通信網により連結して国土全体の有機的な統一を図るような開発方法を企図していた。それゆえ、開発政策の性格上からも全国のかつ一元的な開発計画を策定する必要があった。<sup>(5)</sup>第四に、経済企画庁は、当時の日本経済の課題への対応、すなわち貿易・資本の自由化に対処し、国際競争に耐え得るような経済体制を確立する必要があると考えていた。

宮崎仁総合開発局長は以下のように語っていた。  
「激しくなる国際経済競争に耐え得るため、体質強化を迫られる、日本経済の高度成長のためには、各地域の特性を生かした『役割』を受け持ってもらわなくては困る。このなかでの、一地域のモノロー主義は、通用しないし、しかも、国際経済の変動が、末端の地域経済にも反映する時代に、一地域の長期計画には限界がある」<sup>(6)</sup>。

ところが開発庁は、北海道開発は北海道開発法に基づいて推進するものであるという立場をとっていた。さらに、北海道開発を具体的に計画し、推進する主体は北海道開発庁であるという自負心をもっていた。それゆえ、「北海道開発法と国土開発法は法的に別々であり、一省庁の経済企画庁が法令の改正にまで手を伸ばすのは越権行為だ」として強く反発した。<sup>(7)</sup>そして、新全総における北海道開発の記述は、あくまでも参考扱いにすべきであると主張していた（68・10・15）。

両者の主張は新全総作成当初から第四次案まで平行線をたどった。最終的には、国が北海道開発法に基づき北海道総合開発計画の下で北海道開発を推進すること、新全総と新たに策定する三期計画との調整の必要性を新全総に明記するという修正案がまとまり、問題は決着した（69・4・16）。

開発庁と経済企画庁との間の対立は、北海道開発を北海道開発法に基づく北海道総合開発計画により推進するか、国土総合開発法に基づく新全総により推進するかという点にあった。すなわち、これを換言すれば、北海道開発が独自の法体系を維持し、全国総合開発計画とは異なる特別な意味を保持することが困難になりつつあることを物語っている。

### (三) 開発庁統廃合の構想

戦後北海道開発体制は五〇年代後半から六〇年代に至り、開発体制形成当初の意義を次第に喪失しつつあった。これは五〇年代前半の北海道開発が、当初各方面から期待されていたほどの効果をあげることなく、以後の北海道開発も日本経済の発展に貢献することがなかったという事情による。<sup>(8)</sup>六〇年代には、臨時行政調査会が六四年に総合開発庁構想をまとめたのを始め、様々な形で開発庁統廃合の構想が提起されていた。

そして三期計画作成中の七〇年五月には、自民党行政調査会が、経済企画庁総合開発局、首都圏整備委員会、北海道開発庁等を統合し、総合開発庁を設置する構想をまとめた。更に一月の行政調査会総会において、総合開発庁構想を含む「内閣機能強化に関する試案大綱」を決定した。<sup>(9)</sup>この開発庁統廃合構想

の具体化に対し、北海道関係者は北海道の独自性を失う恐れがあり、三期計画の推進に支障をきたすとして反発した。特に開発庁は、今回の構想が自民党の決定であることに警戒感を強めていた(70・11・11)。北海道開発審議会も七〇年六月、一月の二度にわたり開発庁統合反対の要望を決議した。<sup>(10)</sup>また、七月には三期計画の答申とともに、総合開発庁構想に対する警戒の意味を含め、『北海道開発庁の総合調整機能の強化に関する要望』を決議した(北海タイムス70・6・28)。このように道と開発庁は、戦後北海道開発体制の根幹ともいえる開発庁統廃合の危機にさらされつつ、新たな開発計画を作成しなければならなかった。

### 注

(1) 前掲『北海道開発庁三〇年史』四六頁。

(2) 「北海道開発の将来」『北海評論』第二四卷第二号、一九六九年二月、一八頁。

(3) 宮本憲一「地域開発はこれでよいのか」岩波書店、一九七三年、四六頁。

(4) 経済企画庁「新全国総合開発計画」財団法人神戸都市問題研究所地方行政制度資料刊行会編『戦後地方行政資料第二巻地域開発関連資料』勁草書房、一九八四年、

三三七頁。

- (5) 前掲『北海道開発の将来』一八一—二〇頁。  
 (6) 「七〇年代の北海道開発」『北海評論』第二五卷第二号、一九七〇年二月、二一頁。  
 (7) 前掲『北海道開発の将来』二〇頁。  
 (8) 北海道総合開発第一次五カ年計画（一九五二—五六）が、期待どおりの成果をあげなかったことをめぐり全国的規模で北海道開発論争が展開した。（高橋昭夫『統・証言・北海道戦後史—田中道政とその時代』北海道新聞社、一九八三年、三四〇—三四四頁参照）。  
 (9) 前掲『北海道開発庁三〇年史』三三七頁。  
 (10) 同右、三四九頁。

### 三 三期計画作成過程—道段階—

道段階における三期計画作成は、企画部を中心に計画作成の体制が庁内に確立した六八年春頃から始まっていたが、同年一月、町村知事が北海道総合開発委員会に計画を諮問することにより、作成作業は本格的に始動する<sup>(1)</sup>。

道が作成した三期計画は「わが国経済の国際化、大型化など

に対応し、北海道のすぐれた開発可能性の発揚によって、産業経済の飛躍的發展をはかり、わが国経済社会の繁栄に積極的に寄与するとともに、都市と農山漁村の均衡ある發展を推進し、生産と生活が調和する豊かな地域社会を建設すること」を目標に、七一年を初年度とした一〇カ年を計画期間として定めている。そして計画目標達成のために、①躍動する産業社会の建設（大規模かつ高生産の産業の確立）、②明るく豊かな道民生活の確立（社会開発の推進）、③新交通通信網の総合的、先行的整備、④創造性豊かな人材の養成と学術・文化の振興、⑤自然の保護保存と有効活用、⑥道民生活を活性化する冬季開発の推進、⑦北方圏交流の拡大推進、という七点の主要施策を掲げている。そこで本章では道が、いかなる問題意識の下に三期計画の目標や主要施策を定めたのかについて検討を行う。

#### (一) 重化学工業の推進と日本経済への貢献

三期計画は大別して二つの主要な開発概念を内包している。

第一は、重化学工業の振興を筆頭とする産業経済面の大規模な開発である。これは先導的開発事業として位置付けられている。

この中に苫小牧東部大規模工業基地開発、広域酪農開発事業、新幹線や高速道路の整備などが含まれている。重化学工業自体

は二期計画においても推進されていた。三期計画におけるその特徴は、従来までの拠点開発方式を継承しつつ、<sup>(3)</sup> 巨大な投資を集中的に行い、地域特性に適合した産業を道内各地に展開する点にある。<sup>(4)</sup> このような先導的開発事業が計画の中軸に据えられた理由は、二期計画で十分に達成されなかった重化学工業をより積極的に推進するという意図に加え、以下の事情によつてい

る。  
六〇年代後半に至り、戦後北海道開発体制の動揺や高度成長の歪みの顕在化など、北海道開発をめぐる状況は厳しさを増していた。特に、「一〇割補助」削減問題の中で明らかになったように、後進性を主張するだけでは北海道開発の特殊性を維持することが困難な状況であった。それゆえ、道はまず第一に、三期計画作成に際して七〇年代に向けた北海道開発の新たな意義を、道内外に対して積極的に明示することが必要であると考へた。この点は三期計画作成を前に、町村知事と木村武雄開発庁長官との会談においても、重要な課題であると両者の間で確認されていた。会談では、北海道開発が日本経済へ貢献することと、地域開発の先駆的役割を目指すことを目標に、大規模工業基地の建設や大型酪農の展開を推進するとしている（68・11・21）。

三枝三郎北海道副知事も、「……これまで北海道の後進性ということを強調しすぎたきらいはたしかにありますね。それがまた、割り合い抵抗なく受け入れられる空気もあつたわけですがね。この点は、やはり反省し、改めなければならぬでしょうね」と述べている。そして三期計画作成にあたって、「……道開発は日本経済にどんな役割をもち、どれだけ寄与できるかという積極面からの、新しい意味付けが必要になりましょう」と語っている。<sup>(5)</sup>

そして道は、三期計画作成に先立ち、七〇年代の日本経済の発展方向を以下のように分析した。今後の日本経済は貿易・資本の自由化が一層進行し、本格的な国際化の時代を迎える。そして日本経済が激しい国際競争に耐え、経済成長を持続させるためには国内の産業構造をさらに高度化しなければならない。このような課題に対応するために、重化学工業をはじめとする産業の大型化が必要になる。ところが、既成工業地帯では、過密化の弊害により新たな規模拡大が困難であり、企業は新たな立地場所を求めめる。そこで、広大な土地と豊富な用水を有する北海道が、規模を拡大する重化学工業などを受け入れることにより日本経済の発展に貢献するのである。<sup>(6)</sup> すなわち、道は土地や水など北海道の有する潜在発展力が七〇年代日本経済社会発

展の条件と合致することを論証し、北海道が日本経済の発展に貢献し得ることを強調したのである。

さらに道は、産業構造の高度化や道民生活上との関連においても、重化学工業の推進を重視していた。すなわち北海道への工場移転は、未発達である第二次産業の発展を促進し、道内の経済活動を活性化させる。そして、そのことが道民所得の増加をもたらすことにより道民生活上を達成可能にすると考え<sup>(7)</sup>ていた。

そのため三期計画では、重化学工業の推進を最重要施策としている。三期計画の目標年次である八〇年には生産所得が基準年次の約三・三倍になると想定している。その中でも、製造業は四・六五倍の増加、生産所得全体の中で占める割合も一五・九%から二二・六%へと大幅に拡大している<sup>(8)</sup>。工業生産の内訳を見ると、基準年次に対する目標年次の生産量は、粗鋼で二・二八倍、石油製品で二・六二倍である<sup>(9)</sup>。このような重化学工業化を達成するため、三期計画は苫小牧東部大規模工業基地を特に重要な開発拠点として位置付けていた。

ところが、この大規模な重化学工業の推進に関して、各方面から三期計画は「過大」な経済成長を見込んでいるのではないのかと指摘された。北海道新聞は社説において、三期計画を以

下のように評している。

「……次期開発計画は政府の高度経済成長政策によりかかりすぎたきらいがある。むしろ高度経済成長政策に便乗しすぎて、計画の規模や本道経済の成長率を最大限に想定している。地域開発に対する中央政府の規制力がしだいに強まっている現状からいえば、二期計画を大幅に上回る一兆八千億円の総事業費は『過大』の感がいなめない」(69・9・29)。

また、社会党は「経済成長率九・六%は樂觀的で高すぎはしないか」という見解に立っていた(70・4・28)。そして道議会の審議においても、この問題点を追及していた。特に社会党は、一〇年計画では激動する日本経済に対応できない、五年間にすべきであると主張していた(69・10・23)。さらに、三期計画実施期間中には中間指標を設定し、計画の中間評価をするよう、強く要求した<sup>(10)</sup>。

これに対し道は計画作成の準備段階において、五年計画か一〇年計画かという検討を行っている。道は一〇年計画の長所として、①大規模な開発目標が設定可能になる、②開発事業の弾力的運営が可能、③長期的視点で開発効果を論じることができ、開発の意義づけも容易、④民間企業の誘導も弾力的に行える、という四つの理由から、計画期間を一〇年とした<sup>(11)</sup>。そして議会

においては、計画中の大規模な開発事業の成果が現れるためには長期の計画期間が必要であり、また、中間指標を設定しなくとも計画を弾力的に運用して社会情勢の変化に対応してゆけばよいとの見解を明らかにした。<sup>(12)</sup>このように道は、大規模開発プロジェクトを中心に開発計画を推進しようとしていた。同時に、開発の成果を北海道内外に誇示し、北海道開発の意義を顕示することを狙っていた。そのため、一〇年間という計画期間を設定したのである。この大規模な重化学工業の推進は、計画の作成過程において重大な争点となったが、最終的には当初の構想が計画案に反映された。

## (二) 新たな開発概念と計画の変容

第二に、三期計画は新たな開発概念として社会開発を重要視している。社会生活基盤の整備は、前期計画の中でも取りあげられていた。しかし、その取り扱いが、あくまでも二義的であり消極的であった点<sup>(13)</sup>、前述のように二期計画の実施が産業基盤整備や産業振興事業中心であった点、三期計画において社会開発が最も重要な政策の一つとして位置付けられている点から見て、社会開発は三期計画において初めて登場した新たな開発概念であるといえよう。<sup>(14)</sup>

このように社会開発が経済開発とともに三期計画の主要施策となつているのは以下の事情によつてゐる。先ず、高度成長の歪みに対して、道庁内の計画作成者の関心が高かつた点を指摘することができる。当時の関係者によれば、彼らは計画作成当初から二期計画実施中に発生した社会経済状況の変化に対して積極的な対応をすべきであるという意向や、本州のような公害の深刻化を先行的に防止しようという意図を持つていたという。そして環境問題、福祉問題に対する関心の高まりを背景に、従来までの産業基盤整備重視の開発から、三期計画では社会生活基盤の整備や公害防止にも重点を置く必要性を強く認識してゐた。<sup>(15)</sup>

また、道の諮問機関である北海道総合開発委員会も、従来の一・二期計画が産業基盤整備に偏重していたことを反省、三期計画では社会生活基盤整備を重視する方針を固めていた。委員会では、生産基盤のみならず生活環境を総合的に整備しなければ企業を誘致しても労働力を確保できず、さらに、今後は公害の未然防止も必要である、と現状を分析していた。そして、産業面での発展、生活面での充実という両者を目指す姿勢を積極的に示すため、従来にない新しい試みとして計画に副題をつけることになった。そこで、「生産と生活が調和する豊かな地

域社会の建設」という副題が付された(69・1・10)。

それゆえ、三期計画は主要施策の二番目に、「明るく豊かな道民生活の確立」を位置付け、積極的に社会開発の推進を図ろうとしている。その中では、住宅の建設、上下水道などの生活環境施設の整備、公害防止、国立医科大学の新設をはじめとする医療施設の整備などが構想されている。計画では、これらの施策の推進方法として、都市と農山漁村が等しく豊かな生活を享受することができるように広域生活圏の形成を目指している<sup>(17)</sup>。そして、生活水準の向上を指数で見ると基準年次である六七年の一〇〇に対し、目標年次の八〇年には総合生活水準は二八一<sup>(18)</sup>になるとしている。

さらに現在、道の主要政策となっている冬季開発や北方圏交流などが、開発計画の主要施策として初めて登場している。冬季開発とは、建設事業や観光など産業活動の通年化、除排融雪の促進による冬季交通の確保、冬季住居環境の改善などを通じて冬季の道民生活を活性化することを目指している<sup>(19)</sup>。また、北方圏交流は、流通拠点の整備、北方圏諸国の未開発資源の輸入をはじめとする貿易の促進、学術・文化交流の推進を構想している<sup>(20)</sup>。

このような従来にない新しい政策が三期計画に位置付けられ

ていることは何を意味するのだろうか。第一に、このことは社会開発とともに、新たな開発概念が計画の中に挿入されたことを物語っている。すなわち、道が新たな政策分野を模索し始めたことにより、従来までの経済開発が中心であった開発の意味内容を多様化させた。第二に、新たな開発概念に基づく政策は、計画の性質をも変容させた。二期計画は、重化学工業の推進とともに産業基盤の整備を目標として、道と開発庁が一体となつてこれを実施した。ところが、三期計画に登場した新たな政策は、開発庁と開発局以外の省庁の権限と関連している。さらに、これらの新規政策には自治体が主体となつて行う事業が多く含まれている。要するに、道が新たな開発概念を三期計画の中に包摂したことは、従来までの道と開発庁との一体的な関係を相対化させ、自治体としての計画の性質を強めたのではないのか。この点は、後で詳述する。

道段階の三期計画作成は、六九年一〇月の北海道総合開発委員会からの答申後、道議会での審議と了承を経て完結する。そして、七〇年一月三〇日、道の計画案を意見として内閣に提出した後、計画作成の舞台は開発庁に移る。

注

- (1) 高橋昭夫『証言・町村道政とその時代』北海道新聞社、一九八五年、三九四―三九八頁。
- (2) 北海道『第三期北海道総合開発計画―生産と生活が調和する豊かな地域社会の建設―』一九七〇年、六一―八頁（以下、『道案』と略す）。
- (3) 道は、二期計画における拠点開発を次のように評価している。第一に、道内の地域格差は一人当たりの生産所得比較では縮小傾向にある。第二に、農山漁村からの人口流出を拠点都市が吸収することによって他の地域への人口流出を押さえている。第三に、拠点都市において、一次産業関連の加工業が発達している。これらの理由により、道は拠点開発方式は一定の成果があったと評価した。第三期北海道総合開発計画に関する総合開発調査特別委員会会議要録（以下、『要録』と略す）三五―三六頁。榎原泰明企画部長の答弁による。
- (4) 前掲『計画事前調査検討資料』一一―一頁。
- (5) 『開道二世紀とこれからの道政』『北海評論』第二三巻第一一―一五頁、一九六八年二月、五二―五三頁。
- (6) 前掲『計画事前調査検討資料』五五―五八頁。
- (7) 前掲『要録』五五―五六頁。榎原泰明企画部長の答弁による。
- (8) 前掲『道案』二〇頁。
- (9) 同右、六六頁。
- (10) 前掲『要録』四五、一〇三頁。
- (11) 前掲『計画事前調査検討資料』一〇〇―一〇一頁。
- (12) 同右、四六一―四八頁。
- (13) 北海道『第二期北海道総合開発計画』一九六二年二月、および北海道開発庁『第二期北海道総合開発計画』一九六二年七月を参照。
- (14) 社会開発の概念自体は一九五五年頃には既に存在し、経済開発の進行に併行して、国民生活への有害な衝撃を除去又は緩和のために、全国的規模において保健衛生、住宅、労働又は雇用問題、教育、社会保障にかんする社会的サービスの発展をすすめることと定義されていた。その後、国民福祉向上のための独自の意義や、社会開発が経済開発を推進する役割などが積極的に強調されるように発展した。日本において社会開発が広く社会的に注目されたのは、佐藤栄作首相が新内閣の新たな政策としてそれを強調した一九六四年以降である。館稔『社会開発』についての解説『厚生省人口問題研究所、一九六五年を参照（北海道企画部開発課『社会開発』一九六七年二月、に収録）。
- (15) 関係者へのインタビューによる。
- (16) 前掲『道案』七七―一二頁。
- (17) 同右、一三一―一七頁。
- (18) 同右、二八頁。

(19) 同右、一五四—一五六頁。

(20) 同右、一五七—一五九頁。

#### 四 三期計画作成過程—開発庁段階—

##### (一) 開発庁案の特徴

前章で説明した道と同じく開発庁も、戦後北海道開発体制の動揺の中で新たな北海道開発の意義を明示する必要があった。特に開発庁統廃合の構想によって、開発庁は自己組織の存在理由を改めて明示する必要に迫られた。開発庁幹部は三期計画作成に向けての基本姿勢を以下のように語っている。

「これからの道開発は、北海道を開発することによって国全体にどれだけの特権があるのか。将来、本道が日本経済にどれだけ寄与できるか、ということから考えなければならぬ。この見地から、いわば国の将来の利益を期待した先行投資として大幅な国費を導入する。これが三期計画の課題だ」(69・1・24)。

開発庁はこのような問題意識を抱きつつ、計画作成の準備を六八年春の段階から始めていたが、計画の本格的な検討は七〇

年に入り進行する。そして、七〇年四月には、審議会理事・小委員長会議が開催され、三期計画総論部門の検討が行われた。ところがこの会議で出席者から強い異論が出され、総論部門は全面的に書き直されることになった(北海タイムス70・4・29)。委員からは、日本の発展に北海道開発が担う意義を強調すべきであるという見解や、「目玉」となるような大型の開発事業を具体的に明記するように、との意見が出されたという。そして、黒沢西蔵審議会会長も席上、開発庁幹部に対し総論部門の全面書き直しを指示した<sup>(1)</sup>。

これを受けて、計画作成は第一次草案を経て、第三次草案へと進行する。その過程で計画案は以下のように変化した。第一に、三期計画の前文にあたる「計画作成の意義」は、北海道開発の国家的意義が強調されるよう記述が改められた。先ず、「今後、わが国が国土の再編成をはかるうえで、北海道のもつこのような潜在発展力を最大に発揮せしめることは、きわめて緊要であり、ここに北海道の開発の新たな意義がある」という文章を盛り込み、国土開発としての北海道開発を強調している<sup>(2)</sup>。さらに、冒頭部分は、「北海道の開発は、明治二年以来一世紀の間、独自の体制の下に、国によって計画的に進められてきた。とくに、戦後は、国民経済の復興発展の一翼を担う重要な国策

として、北海道開発法が制定され、……と、書き改めることにより、従来の北海道開発が国策として推進されてきた歴史を強調している。<sup>3)</sup> 第二に、「施策の基本方針」には、新酪農村の建設、国際空港、大型流通港湾などが明記され、当初予定されていた大規模開発プロジェクトが具体的に盛り込まれることにより、その強力な推進を明示している。<sup>4)</sup>

(二) 計画作成過程における開発庁の役割

計画作成過程における開発庁の最も重要な役割は関係省庁との折衝である。庁内における計画案の修正と平行して、開発庁は計画を閣議決定させるために、各省庁との交渉を通じて三期計画を承認させるよう行動する。特に、千歳空港の軍民分離化・国際空港化、国立医科大学の新設、資金計画の決定など三期計画の基本部分について関係省庁の合意を獲得しなければならなかった。

第一に、千歳空港の問題について防衛庁は基地移転が困難なため難色を示し(69・11・28)、運輸・大蔵両省も時期尚早として消極的であった(70・6・20)。この問題は六月に運輸相、防衛庁長官、開発庁長官の三者会談で、軍民分離化を当面見送り、三千メートル級の民間専用滑走路を新設し、「国際空港規

模の大型空港」とすることで妥結した(70・6・25)。

第二に、国立医科大学の新設については、文部・大蔵両省が、国の学制改革が明らかでない点や、北海道のみ先取りの形で計画に明記するのは他府県との関係上好ましくないという理由から、難色を示していた(70・6・20)。この点に関しては、開発庁長官と蔵相との会談の結果、国立医科大学新設を三期計画に明記することが決定した(70・6・24)。

第三に、三期計画をめぐる関係省庁間の最大の懸案は、大蔵省との資金計画に関する折衝であった。従来から、大蔵省は北海道総合開発計画に資金計画を挿入することに対して消極的であった。さらに、高率補助の削減を進める立場から、資金計画については厳しい態度で臨んでいた(70・5・4)。北海道総合開発計画に資金計画があることは、計画の実施を裏付けることと、他地域の開発計画との違いを示すという極めて重要な意味をもっていた。<sup>5)</sup> それゆえ、関係省庁との折衝の中でも最大の難関であったが、最終的に資金計画は、三期計画作成が大詰めを迎えた六月二二日、大蔵省が政府投資八兆八千億円、民間資金一二兆円の総額二〇兆八千億円を認めたことによって決定した(70・6・23)。一方、高率補助の削減について、大蔵省は三期計画の目標年次である八〇年までにすべての補助率を他府

県並に引き下げる意向を示したが、これに対し開発庁は強く反発した。結局、六月三日の蔵相と開発庁長官の会談において、今後の検討事項とすることで決着がついた(70・6・24)。

このように開発庁は、関係省庁に対し計画を承認させ、計画実行の裏付けを得るために各省との折衝を進めるという企画調整官庁としての重要な役割を有している。そして、開発庁段階における三期計画作成過程は、七〇年六月一日の北海道開発審議会への諮問、六月二五日の答申を経た後、七月一〇日に閣議決定され、終了する。

### (三) 道案と開発庁案の相違

閣議決定された三期計画は、道案とほぼ同内容である。しかし、個々の部分を詳細に検討すると、両者の間に相違が見られる。この相違部分を検討することにより、開発庁と道の北海道開発に対する考えの差異が明らかになるのではなからうか。

まず第一に、道民生活の向上に対する考え方について、両者の間に違いがある。閣議決定後の所要資金を比較すると、社会生活基盤整備の投資額は政府投資全体の一四・六%であり、道案とほぼ同じである。また、住宅建設戸数、市街地一人当たりの公園面積、上下水道普及率などの計画目標も道案と相違がな

い<sup>(6)</sup>とところが、社会開発、あるいは所得の向上をも含めた広義の道民生活の向上を、開発計画にどのように位置付けるかについて両者の考え方は異なっている。

道案では三期計画の目標を、日本経済社会の繁栄への寄与と生産と生活が調和する豊かな地域社会への建設の二点としていた。そして、計画推進への積極姿勢を示すため、「生産と生活が調和する豊かな地域社会の建設」という副題をつけた。開発庁も計画作成初期の『総論部門検討資料』においては、道と同様の計画目標を設定していた。ところが、第一次草案以後は、豊かな地域社会の先駆的実現に言及しているものの、目標全体の中では副次的な扱いとされ、日本経済の繁栄への寄与を強調するように変更された。そして道案に付されていた副題は、国の計画としては前例がないこと、計画目標などにおいて趣旨を取り入れたという理由から削除された。また、冬季開発や北方圏交流の推進は、道案に比べ記述が弱められた。

このような道案と開発庁案の間に相違が生じる理由はどこにあるのだろうか。それは制度上、開発庁が北海道開発法に基づき、国策として北海道開発を進めなければならない立場に制約されている点にある。関係者は計画作成当時、以下のように語っていた。開発計画について開発庁が関係省庁と折衝をする場

合、計画の根拠を北海道開発法の第二条に求めることになる。

ところが第二条は、資源開発を目標にしており、社会開発を含めていない。それゆえ開発庁に法的根拠と権限が存在しない社会開発分野の推進は、関係各省との折衝が相当困難になるであろうと見通しを語っていた。冬季開発、北方圏交流に關しても開発庁に実施権限が存在しないことが、計画における位置付けを弱めている<sup>(9)</sup>。また、北海道総合開発計画がそもそも基盤整備中心のフィジカル・プランである点、さらには開発庁が国策としての北海道開発は道民のみならず日本全国民のための開発であると認識している点にも両案の相違を生じさせている理由がある<sup>(10)</sup>。

第二に、開発庁案は道案よりもさらに大規模な工業開発を指向している。一点目として、道案と比較すると、工業、特に重化学工業の推進を重視している。工業生産額は道案四兆七七七五億円に対し、開発庁案約五兆三二〇億円であり、重化学工業化率は道案四九％に対し、開発庁案五三％と重化学工業重視の姿勢が見られる<sup>(11)</sup>。道案では粗鋼一二二五万トン、石油製品三一五〇万キロリットルの生産目標を掲げていたが、開発庁案ではそれぞれ一四〇〇万トン、三四七〇万キロリットルとなつて<sup>(12)</sup>いる。これは開発庁が、北海道の工業出荷額の全国比率を高め

ることにより、国が進めている産業の分散政策の要請に応える姿勢を示すという意図によるものであった<sup>(70・4・22)</sup>。

二点目に、以上の結果として開発庁案は道案の九・六％を上方修正して、年率一〇・三％の経済成長率を設定している。開発庁段階における計画作成の最大の焦点は、道案の経済規模を大幅修正する点にあつた<sup>(13)</sup>。これは、道案作成時期と開発庁の計画作成時期との間で、日本経済の実勢に変化が生じたという事情を背景としている。中央政府は開発庁が三期計画を作成している同時期に、新経済社会発展計画の作成をすすめていた。これは六七年に策定した経済社会発展計画が日本経済の実態と適合しなくなつたため、新たな経済計画が必要とされていたという理由による。経済社会発展計画では年率平均八・七％の経済成長率を設定していたが、いざなぎ景気の最中にあつた日本経済はそれを上回る勢いで成長していた。それゆえ中央政府は経済実勢に合わせ、平均年率一〇・六％の経済成長率を設定した新経済社会発展計画を作成した。それゆえ、開発庁は三期計画推進の積極姿勢を示すために、また、本州との経済格差を拡大させないためにも新経済社会発展計画と同様、一〇％以上の成長率を設定する必要があると考えた<sup>(70・2・15)</sup>。

これに対し、道は三期計画の経済見通しを、六九年策定の新

全総に準拠させて考えていた(70・2・15)。そして、道案は九・六%の成長率を設定していた。このように道案と開発庁案の経済成長率が異なる最大の理由は、準拠している国の計画が異なる点にある。しかし当初は、日本経済の現状認識に対する相違があり、成長率に関する見解が異なった。道は以下の三点の理由から、道案を変更する必要がないとの立場を取っていた。

第一に、三期計画は一〇年間であり、実施計画でもあるように計画の性格が新経済社会発展計画と異なっている<sup>(14)</sup>。第二に、物価上昇が懸念される現在、高い成長率を見込むことは問題であり、成長率を下げて物価上昇を抑えるべきであると考えていた(70・1・5)。第三に、道は七五年以降、日本経済の成長はスローダウンするという見通しに立っていた。それゆえ、道案の九・六%が妥当であるという見解に立っていた(70・2・15)。しかし、開発庁は本州との格差を拡大させないためにも、より規模の大きい経済成長を見込むべきであるとの姿勢を固めていた。開発庁は成長率決定に際し、一〇%、一〇・三%、一〇・五%の三つの案を比較検討した。そして最終的に、新経済社会発展計画よりもやや経済規模が大きい、平均年率一〇・三%の経済成長率を選じた(70・4・27)。

開発庁が重化学工業を重視し、経済規模を拡大した背景を、

北海道新聞は社説で以下のように解説している。

「……各省と折衝を続けた開発庁としては、やはり開発投資の量的効果に重点を置いて説得しなければ各省を納得させることはむずかしい、という現実の難しいカベにぶつからざるをえなかったようである。道案の計画数値が「低すぎる」と再三にわたって開発庁が修正を求めたのも、具体的な予算を獲得するための方策だったと思われる。本道開発の『重要性』を中央に認識させるうえで、建て前だけでは押し通せない面がまだ多く残されている。……(中略)……開発庁が道意見書より高い成長率を採用したのは、二世紀を迎えた本道が、新しい開発のビジョンを引っ下げて、さらに躍進を図ろうとしている意欲的な姿勢を、まず中央に示す必要があったからだ」(70・4・28)。

このように、開発庁は国策として北海道開発を推進するという中央官庁としての役割があるために、北海道開発が日本経済の発展に寄与する姿勢を積極的に示す必要があった。さらに、開発法に基づく開発庁の権限と開発計画の範囲は、開発庁が新たな政策領域を開拓する際の制約要因となった。ここに道案と開発庁案の相違が生じた理由がある。

注

(1) 黒沢西蔵『北海道開発回顧録』北海道タイムス社、一九七五年、五〇頁。

(2) 北海道開発庁『第三期北海道総合開発計画(第一次草案)』一九七〇年四月二七日、三頁。

(3) 北海道開発庁『第三期北海道総合開発計画(第三次草案)』一九七〇年六月八日、一頁。

(4) 前掲『第三期北海道総合開発計画(第一次草案)』一〇一―一二頁。

(5) 黒沢、前掲、五二―五三頁。

(6) 北海道開発庁『第三期北海道総合開発計画資料』一九七〇年七月、六頁。

(7) この指摘は、北海道拓殖銀行調査部『調査月報』二二四号、一九七〇年一〇月、三八頁、による。道案の開発目標は開発庁段階で以下のように変更された。

道案

「この計画においては、わが国経済の国際化、大型化などに対応し、北海道のすぐれた開発可能性の発揚によって、産業経済の飛躍的發展をはかり、わが国経済社会の繁栄に寄与するとともに、都市と農山漁村の均衡ある發展を推進し、生産と生活が調和する豊かな地域社会を建設することを目標に、つぎの基本方針によって施策の展開をはかる」(前掲『道案』七頁)。

開発庁案『総論部門検討資料』

「この計画においては、北海道の有する潜在發展力を培いつつ、時代の進展に即してこれを最大に發揮せしめ、わが国経済社会の新たな要請に積極的にこたえらるとともに、社会開発を通じて、生産と生活が調和する豊かな地域社会の建設を目指すことを基本的な目標とする」(北海道開発庁『第三期北海道総合開発計画総論部門検討資料』一九七〇年四月、一三頁)。

開発庁案閣議決定

「この計画においては、北海道の有するすぐれた潜在發展力を効果的に発現し、産業構造および社会生活構造の革新を通じて、生産と生活が調和する豊かな地域社会の先駆的实现をはかり、わが国経済社会の繁栄に積極的に寄与することを目標とする」(前掲『北海道開発庁三〇年史』二五〇頁)。

(8) 前掲『第三期北海道総合開発計画資料』一頁。

(9) 関係者へのインタビューによる。なお、冬季開発と北方圏交流は開発庁内部においても六〇年代後半に構想されている。北海道開発庁企画室『北海道開発の長期展望―豊かな北海道へのビジョン―』一九六七年八月を参照。

(10) 関係者へのインタビューによる。

(11) 前掲『第三期北海道総合開発計画資料』五頁。

(12) 前掲『道案』六六頁、および前掲『北海道開発庁三〇年史』二七一頁参照。

(13) 前掲『証言・町村道政とその時代』四〇二頁。

(14) 前掲『要録』七七八頁。

## 五 七〇年代の北海道開発

閣議決定された三期計画は、翌七一年度より実施過程に移る。七〇年代の北海道開発を論ずるには、本来ならば稿を改める必要がある。本章では、三期計画作成過程における道と開発庁の関係をより明確にすることを目的に、七〇年代の北海道開発をめぐる情勢と、次期計画作成過程を簡単に概観する。

### (一) 三期計画の「破綻」

高度経済成長が持続していた七〇年代初頭、増大する開発予算を背景に三期計画は積極的に推進されてゆく。特に田中角栄首相が推進した日本列島改造論の中で、北海道開発は新たな注目を浴びる。改造論の主要政策である基幹資源型大規模工業基地の立地や工業再配置の受け入れ地として、北海道は日本海沿岸部とともに「日本海時代、北海道時代の到来」として多大な期待が寄せられた。<sup>(1)</sup>しかし、七三年秋に発生した石油危機は、

北海道開発を取り巻く環境を一変させた。第一に、中央政府が採用した総需要抑制策の一環としての公共事業抑制措置により、七五年度までの開発事業費は厳しく抑制された。<sup>(2)</sup>第二に、六〇年代の高度成長を前提とした経済的条件が大きく変質したために、重化学工業が本州から道内へ移転する可能性が急速に低下した(75・5・20)。このように石油危機以後、重化学工業誘致を通じて北海道の産業構造を高度化し、日本経済への貢献を図るといふ三期計画の目標は達成困難な状況に陥った。

また、北海道開発の推進は各地で高揚する住民運動の前に停滞を余儀なくされた。例えば、苫小牧東部開発に反対する住民運動は七三年頃から活発な動きを見せていた。<sup>(3)</sup>さらに、苫小牧東部開発に関する公害防止問題は、国会の公害環境特別委員会をはじめとした各委員会で大きな争点と化した。<sup>(4)</sup>

このように北海道開発をめぐる状況は混迷を深めていた。三期計画の作成者たちは、道民参加、公害防止、社会開発の推進、変動する経済情勢への弾力的対応などを考慮しつつ計画を作成していた。しかし、七〇年代の社会経済情勢の激変は、計画作成当初の彼らの想像を遙かに越えるものであった。三期計画の見直しを求める声は年々高まってゆく。そして道段階において北海道総合開発委員会が三期計画の総点検を行った後、知事は

七四年九月に新計画の作成を表明、一〇月には開発庁長官に新計画策定を要望した。開発庁も七四年十一月、北海道開発審議会による新計画作成の建議を機に、新たな開発計画の作成を開始した。<sup>(5)</sup>

## (二) 戦後北海道開発体制の再考

また、七〇年代を通じて戦後北海道開発体制の再考を迫る様々な動きが生じた。第一に、七〇年度から見直しが進められていた「一〇割補助」は、七二年に全廃が確定した(72・1・6)。第二に、七二年一月田中首相が日本列島改造論を推進する行政機関の新設を狙いとした国土開発庁構想を表明したことを発端に、この構想が国土総合開発庁として進展する過程において、北海道開発庁の統廃合が具体化した。<sup>(6)</sup> 開発庁統廃合の構想はその後も、七七年六月に福田内閣が進めていた行政改革との関連で再燃する。<sup>(7)</sup> 第三に、七〇年代の戦後北海道開発体制見直しが六〇年代の状況と異なる最大の特徴は、北海道開発法を改正する動向が顕在化した点にある。七二年五月、開発庁は国民経済の復興と人口問題の解決を目標として資源開発に重点を置く開発法を、現在の社会経済情勢に合致するよう検討を始めた(72・5・2)。そして、社会開発と産業振興を推進する

権限と機能の強化を狙いとした開発法改正要綱が作成された。しかし自民党北海道開発委員会では、改正の国民的合意が得られない場合、その影響が開発庁の統廃合や開発事業の補助率見直しに波及することをおそれる慎重論が大勢を占めた。<sup>(8)</sup> 最終的に、開発庁も庁内の改正論を押さえ、開発法改正の見送りを決定した(73・2・6)。その後、開発法改正問題は道議会、国会、北海道開発審議会で議論され、関係者は一様に開発法改正の必要性を表明したが、法改正は行われず今日に至っている。<sup>(9)</sup>

## (三) 道の「脱開発庁化」

次期計画作成過程において、道と開発庁の関係は計画の「分離」という形で変容する。道は、七七年七月、次期計画を『北海道発展計画』として作成した。『北海道発展計画』と、開発庁が作成し七八年二月に閣議決定を見た『新北海道総合開発計画』を比較すると、以下の点に特徴がある。第一に、前者が道民生活の向上を、後者は北海道という国土の総合環境の整備を計画目標に掲げている。第二に、『北海道発展計画』は対象とする政策領域を大幅に拡大し、あらゆる道政の分野を包括している。第三に、両者の計画目標及び計画の性格は異なるものの、国の計画を上回る経済成長見通しや苫小牧東部開発の推進など、

計画の基本要素に相違はない。<sup>(10)</sup>

このように道が計画を「分離」した背景には、計画原案を意見として従来通り内閣へ提出するともに、その後も道段階の自治体計画として活用する狙いがあった。<sup>(11)</sup> すなわち、産業基盤整備などハード面中心の開発計画から、教育・文化・芸術政策などソフト面を取り入れ、広く道民の生活環境に関わる分野の施策を包括した計画を自治体として保持する必要が高まったからである。また、計画には新たに地域別の振興・発展構想が加えられている。さらに、道は計画作成に際し、道民意向調査の実施や計画素案を市町村などにフィードバックさせる手法を採用した。<sup>(12)</sup>

これに対し、開発庁では計画作成における従来の道と開発庁との関係を変更させることについて、懐疑的な意見が多かった。それゆえ、計画作成の変更に関する道と開発庁の調整は多くの時間を要した。<sup>(13)</sup> 当時の関係者によれば、計画を「分離」するとは、緊密な道と開発庁の関係を疎遠にさせ、従来まで道と開発庁が一体となつて行つていた関係省庁への計画承認行動に於て不得策であるという慎重論が強かったという。しかし最終的には、自治体が主体性を強化しつつある時代の流れの中、開発庁も道の意向を認めざるを得なかった。<sup>(14)</sup>

七八年度以降は、国の『北海道総合開発計画』と道の『北海道発展計画』が並行して進められる。このように七〇年代の社会経済情勢の激変に対処するため、道は戦後北海道開発体制の枠外へ踏み出す。すなわち、計画の「分離」を通じて、道の「脱開発庁化」が進行してゆくのである。

#### (四) 戦後北海道開発体制の限界

六〇年代後半から七〇年代を通じ、開発計画作成の局面以外においても道と開発庁の関係に変化が生じている。これは第一に、「一〇割補助」削減問題への対応の相違として現れる。道は「一〇割補助」の削減に関し、最後までこれに反対する姿勢をとっていた(70・2・7)。しかし開発庁は、三期計画の対大蔵省交渉への考慮などから補助率削減を容認した。このような早々と補助率削減を容認する開発庁の動向は、必ずしも道の意向に合致したものではなかった。この点について、三期計画作成当時の企画部長であった樫原泰明氏は後年、次のように述べている。

「わたしの経験では、最重要事項では、北海道開発庁必ずしも頼りにならずという印象を強くもったときも何回かあったように思います。……(中略)……この問題では、政治決着をは

かる戦法を取らざるを得ないところに追いこまれました。本意ながら、北海道開発庁の頭越しに反対運動を展開したのです。やがて、事態が決着する重要な局面で、北海道開発庁に呼び出され、きつくおしかりを受けたことを思い出します。こういう場合、北海道開発庁も、自治省がよくやるように、各省を敵に廻してでも、私たちのためにひと肌ぬいで欲しかったものであります<sup>(15)</sup>。と今でも残念な思いが残っております。

以上のように、「一〇割補助」削減問題は、道が維持・存続させようとする地方の既得利益が、開発庁との一体的な連携行動によっては確保が困難な場合があることを実証している。その際、道は地方利益を守るため独自の行動をとる。

第二に、榎原氏は道が地方利益を確保する際の、戦後北海道開発体制の限界について以下のように述べている。

「……国土庁あるいは同庁設置前の経済企画庁に全国総合開発計画の業務があり、必ずしも開発行政の窓口が一本ではなかったためでもあります。もちろん、通常の業務は、北海道開発庁でこと足ります。しかし案件によっては国土庁の意見がすぐれているとか、道庁にとって得策であるようなケースもあり、悩ましい思いをしたものでした。……(中略)……新産業都市建設促進法の運用をどうするかということになれば、北海道開

発庁よりは、国土庁を頼りにしなければなりません。こういう点に北海道開発行政の弱みをみるように思うのです<sup>(16)</sup>。

このように道の追求する地方利益が、開発庁と開発局の有する法的権限の枠外に存在する場合がある。その時、戦後北海道開発体制の下に止まることは必ずしも道が地方利益を獲得する際の有利な条件とはならないのである。

六〇年代末から七〇年代に至り、道が地方利益を維持、確保する際に、独自の行動を取る場合や、開発庁以外の省庁を重視する傾向が見られた。この現象は、道にとつての戦後北海道開発体制の絶対的な重要性が、徐々に相対化されつつあることを物語っている。

#### 注

- (1) 田中角栄『日本列島改造論』日刊工業新聞社、一九七二年、八三―九五頁。
- (2) 前掲『北海道開発庁三〇年史』六六頁。
- (3) 中村紀一「苦東開発と住民運動」『地域開発』一九七七年八月号、一九―二二頁。なお、苫小牧東部開発問題に関する社会学の研究として、元島邦夫・庄司興吉編『地域開発と社会構造―苫小牧東部大規模工業開発をめぐる―』東京大学出版会、一九八〇年がある。

(4) 苫小牧東部開発や北海道開発法の改正など北海道開発に関する諸問題は、一九七三年三月以降、国会の予算委員会や公害環境特別委員会などにおいて盛んに議論された。

(5) 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、三一六―三一九頁。

(6) 前掲『北海道開発庁三〇年史』三七―三八頁。国土開発庁構想は最終的には国土庁として実現する。この点については、今村都南雄「国土庁設立の政策過程―長期的脈絡において―」、『組織と政策(Ⅱ)―行政体系の編成と管理―』財団法人行政管理研究センター、一九八七年を参照。

(7) 北海タイムス社、前掲、三四四―三四七頁。

(8) 関係者へのインタビューによる。

(9) 例えば、道も開発庁と同様の認識を明らかにした。『昭和五二年北海道議会総合開発調査特別委員会会議要録』二七―三〇頁。上口国夫開発調整部長の答弁。

(10) 北海道『北海道発展計画』一九七七年七月、および北海道開発庁『新北海道総合開発計画』一九七八年を参照。

(11) 北海タイムス社、前掲、三五〇頁。

(12) 北海道開発調整部『北海道総合開発計画関連道議会会議事録』(北海道立文書館所蔵)二二〇頁。堂垣内尚弘知事の答弁。

(13) 北海タイムス社、前掲、三五〇頁。

(14) 関係者へのインタビューによる。

### おわりに ▲道―開発庁⇓関係の変容

以上のように本稿では、計画作成過程を中心に六〇年代から七〇年代に至る道と開発庁の関係を論じてきたが、最後に両者の関係及び、三期計画作成過程に発現した関係の変容について考察を行う。

まず、六〇年代から七〇年代を通じた北海道開発の推進に際し一貫として、両者には以下のような共通点が見られた。第一に、道と開発庁は、戦後北海道開発体制の堅持という点に関して基本的に一致している。これは両者が開発庁の統廃合に対して強硬に反対している点や、北海道開発法改正の必要性を認識しつつも、現体制が有する行財政上の利益を維持するため慎重な姿勢を保っている点に現れている。第二に、両者が戦後北海道開発体制を堅持しているがゆえに、北海道開発を日本経済社会発展への寄与と関連付けて推進するという思考様式も一貫している。これは常に計画が全国レベルを上回る経済成長見通しを

掲げ、大幅な人口増を目標としている点、過密地域から移転する重化学工業の受け入れを通じて、日本経済発展へ貢献することを強調している点に現れている。

ところが、三期計画作成過程において、道と開発庁の一体的な関係に変化が生じ始めた。道は、大規模な重化学工業化を推進しつつも、環境問題、福祉問題への関心の高まりを背景に、社会開発など道民生活向上に直接関連する分野の政策を重視した。同時に、冬季開発や北方圏交流など、新しい政策領域を開拓しつつあった。

この点に関し、計画作成当時の関係者によれば、道は三期計画の対象範囲が開発法の範疇から逸脱せざるを得ないという認識を持ち始め、さらに、道独自の開発計画を作成する必要性も三期計画作成時より芽生えたという。また、この頃から道と開発庁は計画作成に関して独自の作業体制を確立し始め、各々で計画作成を進めるという相違が生じてきた。このような変化は、第一に、六〇年代を通じて道内の基盤整備が一応の達成を見たこと、第二に、この頃から道自体、地方自治体としての立場を強調するようになった事情に由来する。

このように道は、六〇年代までの経済開発と基盤整備中心の開発から、社会開発を初めとする新たな政策分野にまで計画の

対象範囲を拡大させることにより、開発の概念を多様化させた。また、国策としての性格が強かった計画から、自治体としての計画へと転換を図りつつあった。

これに対し、開発庁は国策として北海道開発を進める立場にあり、北海道開発の日本経済への貢献、国家的意義をより積極的に明示する必要があった。それゆえ、国土開発としての北海道開発を強調するとともに、国策としての計画という性格を強く表現していた。また、新たな政策の推進も、基盤整備中心の開発計画に基づき、開発庁自体に法的な実施権限が存在しない戦後北海道開発体制の枠内で進めざるを得なかった。

すなわち三期計画作成過程において、道と開発庁の間に開発概念や計画の性格をめぐる見解の相違が次第に露呈し始めた。それゆえ、開発や計画に関する異なる考えを一つの開発計画の中に包括し、運用することの限界が明白になりつつあった。また、戦後北海道開発体制の下、北海道開発法に制約されながら開発計画を運用することは、現実の社会経済情勢の課題を適切に解決することを困難にさせる。しかし、戦後北海道開発体制の法制度上の役割と現実の政策課題との間の懸隔状態が歴然としていながら、北海道開発法の改正は、政治的な理由から実現可能性が低かった。その中で、道は開発計画を推進する際に、

戦後北海道開発体制の枠外へと新たな政策領域を拡大し始め、戦後北海道開発体制の制約を克服しようとした。

要するに六〇年代後半以降、開発庁と道との間の開発や計画に対する考えの相違が顕在化し、戦後北海道開発体制の制度と現実との間に乖離が生じた。そして三期計画作成過程において、道が戦後北海道開発体制の枠外へ踏み出すという形で、「脱開発庁化」の萌芽が発現しつつあった。そして道の「脱開発庁化」は七〇年代後半に、計画の「分離」という形でより明白にあらわれてゆく。

## 注

(1) 関係者へのインタビューによる。

## (備考)

一 文中の日付は北海道新聞を表す。他新聞については新聞社名を記している。

二 本稿を執筆する際に、当時の道、開発庁関係者を始め、多くの方々から有益なお話を伺うことができた。ここに、お世話になった方々に対し、感謝の意を表したい。

三 本稿は、一九九二年、九三年度文部省科学研究費補助金による研究成果の一部である。