HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	行政計画における目標と予測　ー北海道総合開発計画の事例（１）
Author(s)	蓮池, 穣
Citation	北大法学論集, 22(3), 213-249
Issue Date	1971-11-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16135
Type	departmental bulletin paper
File Information	22(3)_p213-249.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

行政計画における目標と予測

―北海道総合開発計画の事例（一）

蓮池穣

目次

はじめに
一　第一次五ヵ年計画
（一）　北海道十ヵ年計画
（二）　北海道総合開発審議会答申
（三）　第一次五ヵ年計画（以上本号）
二　第二次五ヵ年計画
三　第二期八ヵ年計画
四　第三期一〇ヵ年計画

はじめに

北海道においては、四二年八月から一〇カ月間にわたってくりひろげられた、いわゆる「人口予測論争」ほど、予測の問題が大きくとりあげられたことはなかった。「シロウトには理解しにくいことがあるものである。昨年十月、経済企画庁お声がかりの審議会が昭和六十年の（北海道の―筆者注）人口を四百一万一千人ナリとはじき出して、われわれ一同びっくり仰天したのだが、こんどは、地元の北海道庁が最低でも五百八十八万八千人、施策のいかんでは六百五十四万四千人を期待できる、という。…わずか十カ月ほどの間に六十年の人口観測が四つも（厳密にいうと十も）現われているから。いったいどういうことなのだろうか。…それぞれ根拠があってのことだろうが、ソロバンもはじきよう、というにしては、人心を惑わすことまさに甚（じん）大だ。権威（時によっては権力）と責任（さらに義務）のある官庁どうしのソロバンのはじきくらべは、もうやめてほしい。…いささか勝手な判断になるが、電子計算機遊び（というとしかられそうだが）が過ぎていそうな気がしてならぬ」[1]。

四二年一〇月一七日、経済審議会地域部会企画小委員会で発表された「二〇年後の地域経済予測」は、今後の開発政策として、すう勢延長型、分散型、経済的距離短縮型、生活基盤関係公共投資重視型の四つのタイプを想定し、重力モデルをとり入れた計量モデル（「地域計量モデル」）を用い、全国各地域の経済がどう変化するかを、人口、就業者数、生産所得、分配所得などの各指標によって出している[2]。同部会では、この四つの政策のタイプのうち、所得の地域格差の縮少を最大の課題とすれば、経済的距離短縮型をとることが望ましいとしている。この型は、地域間の交通通信網の整備で、経済的な距離が大幅に短縮された場合であり、これによると、全国の人口は先進三地域（関東、東海、近畿）へ七一％も集中する（現在五五％）反面、他の六地域で急激に減少することが想定されている。この予測によると、北海道の人口は、四〇一万人となり、四〇年の五一七万人の二二％もの大幅な減少となる（第一表）。

この予測は、北海道の開発関係者にとって、「衝撃的な地域経済の予測」[3]であった。一八日の『北海道新聞』は、一面のトップにこれをとりあげ、「北海道人口四〇〇万人に、『青函』（青函トンネル―筆者注）の開通で流出、開発庁分析と対立」[4]との六段抜きの大見出しをかかげた。同紙は、このあとも、この問題につ

第1表　60年の全国人口（経済審議会・経済距離短縮型）

地域	実数（単位 千人）			構成比		
	38年(A)	60年(B)	(B)/(A)	38年(C)	60年(D)	(D)/(C)
北海道	5,125	4,011	0.78	5.3	3.5	0.66
東北	11,601	9,099	0.78	12.1	7.8	0.64
関東	27,528	42,056	1.53	28.6	36.2	1.27
東海	10,611	18,023	1.69	11.0	15.5	1.41
北陸	2,763	2,488	0.90	2.9	2.1	0.72
近畿	15,030	22,236	1.48	15.6	19.1	1.22
中国	6,896	5,757	0.83	7.2	5.0	0.69
四国	4,022	3,161	0.79	4.2	2.7	0.64
九州	12,578	9,366	0.74	13.1	8.1	0.62
全国	96,156	116,200	1.21	100.0	100.0	1.00

（資料出所）　経済企画庁総合計画局編・後掲書(本文注4)・154，5頁

いての社説を掲げ、二日間にわたって、「ゆらぐ二〇年後の指標―どうなる北海道開発」[5]の特集を行なっている。そして、この予測が、これほど大きくとりあげられた背景には、北海道開発庁が、八月一七日の北海道開発審議会で計量モデル（「北海道開発庁モデル」）を用いて算出した、二〇年後の北海道人口六五〇万人という予測結果を発表した直後であったことがある。[6]

この経済企画庁の予測に対し、北海道開発庁は、都市集中、地方開発切り捨てであると反論し、町村北海道知事も、記者会見で、この予測を、現状のまま放置すれば、わが国に恐るべき過密、過疎が生じることを指摘したものとして受けとり、こうした状態が望ましいとする考えかたには賛成できないと発言している。[7]いっぽう、北海道の経済関係者のなかでは、こうした予測に対置できる理論の必要が強調されていた。[8]

こうした事情もあってか、企画庁の予測の四カ月後の四三年二月、北海道企画部による『北海道経済の長期展望―北海道計量モデルによる予測例』が道内各紙に大きく報じられた。これは、さきの北海道開発庁モデルをさらに改良したものであり、人口についてみれば、企画庁モデルが重力モデルを用いて直接的に算出したのに対し、コブ・ダグラス函数を用いて間接的に算出している。これによると、昭和六〇年の北海道人口は、五八九万から六五四万となり、経済企画庁の四〇一万から五一三万という数字を

大きくうわまわることになる。ここでは、経済的距離の短縮は、逆に北海道の立地条件の向上、ひいては産業の発展をもたらし、結果として人口の増加を導びく方向に働らくのである。(9)

この北海道企画部予測の直前の二月三日、建設省も、全国を一三地域に分けた独自の人口予測を行なって、土地問題懇談会に報告した。この予測も、企画庁予測と同様に、先進三地域（この場合は、関東臨海、東海、近畿臨海）へ人口が集中することを示しているが、その集中度において企画庁予測を下まわる。このため、先進三地域のほかの地域でも、わずかながら人口増となる地域があり、それが北海道、近畿内陸、北陸の三地域である。

こうした予測結果の大きなちがいが出る理由を、その作業過程にそって検討してみることも、ひとつの重要な課題であろう。作業過程においてみるならば、問題の第一は、どのようなデータをとりあげるかであり、第二は、データに対する条件づけをどうするかであり、第三は、どのような計算方式を採用するかである。第一と第二は、それほど「シロウトには理解しにくい」ものではない。「理解しにくい」のは、どちらかといえば第三であり、これほど大きな差の出たのは、やはり計算方式のちがいによるところが大きい。また、こうした大きな違いがでること自体、「理解しにくい」ことのために許されるのであろう。四つの予測例のうち、代表的な企画庁モデルと北海道モデルの二つをとると、そのちがいは顕著である。たとえば人口についてみると、そのいずれをとるかによって、社会経済的距離の短縮（それは社会のすう勢であるが）というファクターがまったく反対の方向に働らき、結

第2表　昭和60年の北海道人口予測

予測例 (A)		単位（千人）	A/B
(1)経済審議会	すう勢延長型	4,809	0.93
	分散型	5,026	0.97
	経済距離短縮型	4,011	0.78
	生活基盤関係投資型	4,709	0.91
(2)経済企画庁	すう勢延長型	4,700	0.91
	新開発方式型	6,300	1.22
(3)北海道開発庁		6,500	1.26
(4)北海道企画部	すう勢延長型	6,230	1.20
	一次産業振興型	6,545	1.27
	基盤整備重視型	6,284	1.22
	生産性向上型	5,889	1.14
(5) 建設省		5,924	1.15
40年道人口(B)		5,172	

（資料出所）　人口，国勢調査
(2)経済企画庁編『新全国総合開発計画』（大蔵省印刷局．44年5月）47頁。

果が逆になるのである。双方のモデル自体の理論的な検討は、注にあげたように、かなりの程度進められているが、将来のことだけに、その適合性の判定はきわめて困難であろう。

ところで、いま一つの課題は、こうした予測を、現代の行政の背景のなかでとりあげることであろう。「官庁どおしのソロバンのはじきくらべは、もうやめてほしい」といわれても、それはそれなりの理由があるから行なわれているにちがいない。こうした理由を、「予測」と「人口」に分けてそれぞれ若干検討し、その二つが結合される地方における「計画」に触れてみたい。

予測は計画作成の際に用いられる。この場合でも、経済企画庁の予測は、新全国総合開発計画のために、北海道開発庁、北海道のそれは、第三期北海道総合開発計画のために、それぞれつくられた。建設省も、公共事業費関係の各種の計画を策定している。計画は、多くの行政機関で、近年数多くつくられており、ここ当分、ふえこそすれ、減少することは考えられない。(10) またいっぽう、予測技術の発達もいちじるしく、それと併行して電子計算機の官庁への導入も進んでいる。こうした技術の発達のなかで、計画についての論議が、予測についての論議という形をとって表われたのが、この北海道の場合であろう。三一年の産業計画会議の報告『北海道開発はどうあるべきか』ではじまった、いわゆる「北海道開発論争」が、第一期第一次五カ年計画(二七―三一年)の成果の評価をめぐって展開されたのに対し、新らたな論争が予測をめぐって行なわれたことは、きわめて興味深いことであった。(11) ところで、予測は、計画の目標をたてる場で主として用いられるし、成果の評価も、目標をどの程度達成したかできめられる。このため、三〇年代の「論争」は、直接的には成果の評価を主として問題としていたが、ここでも予測の問題が間接的にとりあげられていたということができる。まえの「論争」とあとのそれとのちがいは、予測が直接的に論じられたか否かのちがいであるともいえよう。ここでは、予測―目標―成果の連関をできるだけ細かく追うことによって、計画のなかでの予測のもつ機能を明らかにしていきたい。(12)

また、ここでとりあげる「計画」は、戦後の北海道総合開発計画である。これをとりあげる理由は、主として、この計画が北海道の地域行政において、少なくともタテマエのうえでは中心的であり、総合的なものだからである。この計画は、日本の地域開発計画のなかで、きわめて特異な性格をもっている。その性格を要約すれば、①北海道という一地域(一つの地方自治体の区域)の

第3表　北海道への公共事業費の投下

（単位・億円）

年	公共事業費	対全国比%	人口比全国%	年	公共事業費	対全国比%	人口比全国%
昭26	72	11.4	* 5.2	昭37	544	16.0	
27	105	12.9		38	658	15.9	
28	138	13.1		39	782	15.7	
29	141	14.1		40	921	15.7	5.3
30	151	14.4	5.3	41	1,055	15.4	
31	173	15.3		42	1,215	15.3	
32	214	15.6		43	1,302		
33	246	15.9		44	1,489		
34	310	15.7		45	1,760		4.9
35	354	15.9	5.4	46	2,060		
36	457	15.6					

（資料出所）　公共事業費，26—42年は北海道開発局編『北海道開発に関する資料』（42年）56,7頁から作成。人口，国勢調査，＊印は昭和25年。なお，面積では対全国比21.2%。

計画でありながら、いっぽう国の計画でもあること、②もちろん①とも関連するが、かなりの制度上の裏付けをもつものであること、である。[13] 予測の機能も、こうした計画の性格によって、とうぜん制約されるであろう。

いっぽう、地域の計画目標や予測のなかで、もっとも重視されるファクターは、「人口」であったし、また現在でもそうであろう。少なくとも、「人口」は、地域の発展のもっとも重要な「尺度」として機能していることはたしかである。日本全体としてみるならば、「人口」よりも「GNP」や一人あたりの所得がその発展のより支配的な尺度であろう。国（中央）と地方とでは、その尺度にずれがあるといえよう。「所得」は、尺度としては、①計算に時間がかかり、発表されるのはきまって一、二年後である、②かなり難解な数字である、③市町村段階では、まだほとんど計算されていない、といった難点をもっている。[14] もちろん、こうした「人口」に対するみかたは、戦後の四半世紀の間に、かなり大きく変化しているし、中央と地方との尺度のズレも、固定的なものではないであろう。[15]

以下、この稿では、戦後の四回にわたる北海道総合開発計画の策定のなかで、「人口」の「予測」が、その「目標」の設定にどうかかわったかをみてゆきたい。北海道の開発については、すでに莫大な量の各方面からの研究、調査が行なわれている。この稿では、そのなかでこれまでなされていない目標の形成過程の面に接近する場合、どのような資料があるかを示すことに主力を置いた。政策の決定過程の研究がきわめて困難であることは、周知のことであろう。[16] こうした「計画」のように、その作成が行政官庁

の手に一任されているものにおいては、特にそのように言えるであろう。以下に提示するのは、「計画」の政治的機能そのものの全体像を明らかにするための、一つの事例についての資料集である。(17)

(1) 『北海道新聞』四三年二月二九日・「卓上四季」

(2) この予測は、経済企画庁総合計画局編『経済審議会地域部会報告—高密度経済社会への地域課題』(経済企画協会・四二年一一月)として刊行された。ここで用いられた計量モデルは、「地域計画モデル」といわれ、四〇年から経済企画庁経済研究所によって研究されてきたものであり、この予測も、実質的には経済企画庁が行なったといってよいであろう。予測作業の経過については、同書一四三、四頁参照。

なお、この重力モデル(gravity model)は、第二次大戦後のアメリカで開発されたものであり、集積相互間に働らく相互作用を、集積の大きさと距離とによって説明しようとするものである。北海道を例にとれば、青函トンネルや本州・北海道間の新幹線鉄道の開通、航空輸送量の増大などによる、本州中央部との社会経済的距離の短縮が、北海道の人口をより強く道外、とくに本州中央部へ流出させるものとして働らくことになる。重力モデルの簡単な説明については、大来佐武郎編『地域開発の経済学』(筑摩書房・四二年九月)三二八、九頁参照。

(3) 四二年一〇月一九日の「社説」の見出し。

(4) 四二年一〇月一八日。

もっとも、同じ地元紙でも、『北海タイムス』は、この記事についての紙面の大きさでは、『北海道新聞』と大差はなかったが、これを二面にまわし、人口についてはほとんどふれず、生産、分配両所得の増加を主としてとりあげるという、『北海道新聞』と対照的な態度をとっている(『北海タイムス』四二年一〇月一八日)。しかし、この予測が、北海道のみではなく、人口が大幅に減少するとされた地方で、かなりの反響をよんだことはたしかであろう。同年一一月一〇日に開かれた東北開発審議会で、委員である各県知事から、事務局である経済企画庁関係者に対して、この予測についての質問が集中し、これが政策の目標でないことを明確にすべきだとの意見が強く出されたことが報じられている(『北海道新聞』四二年一一月一一日)。

いっぽう、東京各紙も、この予測を報じているが、いずれも道内紙に比してかなり小さく扱い、その扱いかたにおいても、全国の数値がどうなるかに中心を置いている。このため、人口よりも、むしろ所得水準の向上について詳しく述べられている(『朝日新聞』一〇月一五日、『毎日新聞』、『読売新聞』一〇月一八日)。

(5)『北海道新聞』四二年一〇月二二日(上)、二三日(下)。

(6) この報告は、北海道開発庁『北海道開発の長期展望(昭和六〇年)—豊かな北海道へのビジョン』(四二年八月)として発表された。これは、その「構想の基本的態度」として、「未来は予測されるものではなく創造するものである」としている。もっとも、経済企画庁の予測を大きく上まわるこの予測でも、「北海道の対全国シェアー向上が志向されていないことは、第二期計画策定当時(三七年—筆者注)と大きく異る点として注目されよう」といわれている(「豊かな北海道へのビジョン」・『調査月報』四二年一〇月号・北海道拓殖銀行調査部・一三頁)。

(7)『北海道新聞』四二年一〇月三一日。

なお、同紙も前出社説において、「これ(企画庁予測—筆者注)は明らかに後進地の〃切り捨て論〃であり、国土の均等的発展を願うわれわれ道民としては絶対に承服しかねる考え方である」とするいっぽう、今後の北海道開発の方向の再検討を提唱している。北海道の開発関係者の行なった検討には、上村重信「人口四〇〇万の問題点」(『総研時報』二一号・北海道立総合経済研究所・四三年一月)がある。

(8) たとえば、前掲『調査月報』四二年一二月号所収の「反響を呼んだ地域部会報告—計量モデルが描いた二〇年後の北海道」など。なお、この論文は、この予測をかなり内在的に検討した力作であるといえよう。ここでは重力モデルについても、説明がされている。

(9) 北海道企画部『北海道経済の長期展望—北海道計量モデルによる予測例』(四三年二月)。コブ・ダグラス函数(Cobb-Douglas function)は、資本や生産所得から人口を推計する。重力モデルについて、上村・前掲稿では、「電電公社の電話計画などに使うが、人口移動に使用するのは学会でも適切でないモデルとされている(三〇〜四〇%の適性しかない)」としている。この北海道計量モデルの解説を行なっている、前掲『調査月報』四三年四月号所収の「北海道経済の長期展望—道庁モデル発表さる」は、重力モデルについて、「集積の利益について、ある点からのパラメーターのシフトを考えないこのモデルは、つきつめていくと東京に日本中の人口が集まったときに最も生産性が高くなったり」するという「非現実的な結論」を生みだすことになるという(一七頁)。しかし、コブ・ダグラス函数の利用についても、「人口が地域を移動するのは、就業、就学、結婚、隠退といった異動機会における地域条件格差によるのであって、ある地域で人が必要だ、人を欲しているということだけでは説明力が弱い」としている。そして、北海道モデルが支出型モデルであるのに対し、企画庁モデルが供給型モデルであるとして、それぞれの限界を指摘している。

この道の予測も、道内各紙には大きくとりあげられた。二月二八日の『北海道新聞』は、四面のすべてをこれに用い、『北海タイムス』も、一面のトップ、六段の大見出しをかかげている。この予測について書かれたものも多く新聞でみられた。『北海道新聞』では、黒柳俊雄「意義深い計量法採用――『北海道経済の長期展望』を読んで」（二月二八日）、社説「戸惑う道人口の予測」（二月二九日）、早川泰正「計画モデルと道経済」（三月一九日）などがあり、『北海タイムス』では、伊藤森右衛門「『北海道経済の長期展望』をみて」、社説「北海道経済の予測」（いずれも二月二九日）などがある。これらのなかでは、三九年の兵庫県モデルに続く、二番目の地方自治体の計画モデルであることも高く評価されていた。

なお、早川前掲論文は、こうした長期的な人口予測そのものもつ意義について、かなりの疑問を表明されている。「とくに人口の予測は問題がおおい。もともと純粋に経済量ではない人口の遠い将来における変化を極度に抽象化された経済モデルを用いて予測することじたいが無理である。まして予測結果が基礎になる仮定や方法によって大きく食い違うのはむしろ当然といってよい」。

(10) なぜ行政において「計画」が多くなるかという問題については、たとえば、河中二講「行政計画における意思決定」（日本行政学会編『年報行政研究3』所収・三九年九月・勁草書房）参照。ここで氏は、この問題を、わが国の工業化、都市化と、それにともなう行政需要の増大との関連で説明されている。なお、自治省当局者が、「最近はやや計画過多の現象」があると嘆いて（？）いるのも興味深い（柴田啓次「市町村計画」（行政教育研究会編『行政計画』・文理書院・四五年三月・所収）三二一頁）。

(11) ダイヤモンド社・三二年一月。ところで、これらの「論争」の背後には、経済企画庁と北海道開発庁との間の、積年の対立がある。また、建設省の予測にしても、企画庁の新全国総合開発計画策定に対する一つの牽制という意味もあったかもしれない。新全国総合開発計画の策定過程での、各省庁の動きは、それ自体としてきわめて興味深いものがある。二九年から四五年まで、一六年間にわたって北海道開発審議会会長の職にあった黒沢酉蔵氏は、つぎのように言っている。「（企画庁の予測は）十分理屈がたつように詳しくその理由が並べたてられていました。これを聞いたとき、北海道開発に水をさす一つの有力な大勢づくりが始まったぞと、私は思ったものでした」（黒沢酉蔵「回顧録・北海道開発（一六）」・『北海タイムス』四五年九月二〇日）。予測発表当時、新全国総合開発計画を経済企画庁が策定中であり、このなかに北海道開発を含めるかどうかで、北海道開発庁との間で論議が交されていた。黒沢氏の発言は、このコンテクストのなかで出されたものであった。北海道の開

発関係者が、この予測をどううけとったかをみるために、同氏の引用を続けさせていただく。「(この予測は)ただ、いまのままで進めば、北海道の人口だって減ることになるというに過ぎぬのです。しかし、この数字はなかなかの権威のある経済審議会の予測ですからちょっとした恐慌をまきおこしたといってよろしい。…しかし、私はそのときこう考えました。人口の予測に血道を挙げるよりも、一人当たりの所得を増すのが先である。住みやすい北海道にすれば人口は七百万人にも一千万人にもなる。開発庁は当面六百五十万人のビジョンを持っているのだから、結果としてこれだけの人口になるように経済面、生活面で努力することが先決であり、基本である。…こんな話をしているうちに四十三年になり三月には苫小牧に日軽金が進出することが本決りとなりました。そうして四十三年度が始まるとすぐ、北海道開発庁は第三期計画の作業を正式に開始しました。案の定、人口四百万人なんていう話はどこかへ消えてしまいましたよ」(同(二八八)・昭和四六年七月九日)。

予測の結果そのものが、予測したものの意思を表現していると仮りにとるならば、ここであげられた中央三省庁の北海道開発への意欲の強さは、その強い順に並べると、北海道開発庁、建設省、経済企画庁の順となる。

なお、「北海道開発論争」については、たとえば、伊藤善市『国土開発の経済学』(四六年一一月・春秋社)の第七章Ⅱ「北海道開発論争」で要領よくまとめられている。

(12) たとえば、毎年政府が行なっている「経済見通し」には、予測的要素と政策的要素とが混在しているといわれる。このため、純粋な予測値とも、達成目標ともいえない。その結果、計量経済学がきわめて発達しているにもかかわらず、この「経済見通し」を予測値としてみると、その予測力は、「主要先進国中最低だという総合判断」が下されねばならないといわれる(馬場正雄『経済見通し』・中公新書・四四年二月・二五頁)。そして、「要するに、経済見通し作成作業の本体とは、合議の場における関係各省からの強弱さまざまな意向の直観的判断による『総合調整』であるといってよい。そして、予測のための種々の回帰分析や弾力性の計算なども、結局において、装飾的な役割しか果たしていないことが多い」と、かなり悲観的である(四四頁)。

また、戦後各府県で策定された開発計画についても、類似したことがいわれている。「もちろん、最近はもっとこれを数量経済学の方法を用いて全体として複雑化し、合理的装いをこらしたものになってきている。…しかしながら、いかに複雑な数式を用い、高度な手法によってみたところで、最後の決めては結局政策的因子をどう求めるかにある。たとえば、どこかの県の人口推計をおこなおうとする場合、現在の傾向をひきのばせば流出を肯定せざるをえ

ない場合の方が多いが、知事にしてみれば県民への訴えに策がないとして長期計画の途中から流入増に転ずる形にもっていっているのがほとんどである。このため、全国の人口推計と、各県の推計の集計とを比較すると、えらい大きな差が出てくることになる」（佐藤竺『現代の地方政治』・日本評論社・四〇年一〇月・所収の「行政における『計画』への疑問」一三六頁）。

(13) たとえば、恒松制治「中央における政策的計画とその特質」（前掲『行政計画』所収）三三頁では、経済計画が実効性の度合によって分類されている。「実効性」とは、きわめてあいまいな表現であるが、一地域での計画の場合、それを担保するものは、機構と予算ということになろう。黒沢氏は、次のように言っている。「資金計画のついていない計画はおおよそ夢かまぼろしのようなものです。東北にも九州にもそれぞれ『北海道開発法』に似た法律があり、さらに『全国総合開発法』があるわけです。しかし、資金計画がある開発計画は北海道だけなのです。北海道総合開発計画には予算の裏付けがあるから権威があるといわれるのです。これがなければ口頭禅になってしまいますから、実のところ資金計画に真の価値があるのです」（前掲・回顧録（二三）四五年九月三〇日）。

北海道の総合開発計画は、行政機構の面では、その遂行のために、国務大臣を長とする北海道開発庁という独立した行政官庁をもち、その地方支分部局である北海道開発局も設置されている。予算の面では、閣議決定を経た計画に、さきに黒沢氏が強調された資金計画がつけられており、さらに、国の公共事業の地元負担の軽減のための特例措置が定められている。このほか、北海道東北開発公庫という、地域開発のための特殊金融機関をもっていることもみのがせない。三〇年代に入って、東北地方開発促進法など、全国各地域で地域開発促進法が制定されたが、そのほとんどは議員の提案によるものであり、その実効性においては、北海道とは比較にならない。こうした事情もあって、人口では全国の五%を占めるにすぎない北海道に、毎年全国の一五%強の公共事業費が投下されている（第3表）。

(14) もちろん、「人口」と一人あたりの「所得」とが、かなり高い相関をもっていることはたしかである。しかし、「人口」は「所得」だけで説明できないこともまた、たしかである。

「GNP」は、国際社会のなかでの尺度であっても、地域社会のなかでの尺度には、まだなっていない。北海道についての企画庁の考えかたを、記者は「人口減と相対的な地盤低下は避けられないが、一人一人が豊かになればいいではないか」と要約しているが（注5・一〇月二三日）、これは、まだ十分に説得力をもたないのである。地方の尺度

を中央の尺度に合わせようとする努力は、まだ十分成功していない。いっぽうで、人口が地域開発の目的なのか、それとも手段なのかをはっきりさせることが必要だと説かれてもいるが（注9『調査月報』一七、八頁）、現在のところは、中央と地方の間では、まだ合意に達していないのである。注3にあげた、経済企画庁の予測についての、道内紙と中央紙の報じかたのちがいは、こうしたズレを目にみえるかたちで示しているといってよいであろう。道内紙が圧倒的に「人口」に焦点をあてている（『北海タイムス』は意識的に全く報じないというかたちで、その重要さを示した）のに対し、中央紙は、「所得」に焦点をあてているのである。

もっとも、「人口」の減が、「所得」の増加に単純に結びつくかどうかも、問題であろう。前掲『調査月報』は、この点を指摘している。「人口減少→所得向上のプロセスが、モデル（企画庁の―筆者注）の体系内に含まれていない何らかの要因によって破壊される可能性がある」（一九頁）とする。

なお、この問題との関連で、阿部斉氏の日本行政学会四五年秋季研究会での報告「現代政治と公共の概念」のうち、とくに「擬似的 public としての貨幣＝GNP」は、興味深かった。

(15) たとえば、終戦直後の「過剰人口」から、最近の「労働力不足」までの間には、「人口」の問題性にかなり大きな変化があるといえよう。ただ、この稿では、中心を「予測」と「目標」のつながりに置いているため、「人口」の細かい分析には至らなかった。

(16) 三沢潤生「政策決定過程の概観」（日本政治学会編『年報政治学・一九六七年』・四二年五月・岩波書店・所収）八頁。「政策決定過程」そのものについては、この稿を参照されたい。

(17) 北海道総合開発計画が閣議決定を終えるまでには、きわめて多くの時間と労力をついやしている。たとえば、第二期計画について、北海道側の最高責任者である沢田副知事は「一番苦しんだのはやはり一年半くらいの間でした。まず道案の作成から最終決定までの約一年半になりますが、その作成に関与された人は延べ十万人くらいになりますね」と語っている（「対談・第二期道総合開発計画とその背景」・『北海評論』三七年八月号・二四頁）。計画のもつ性格や機能もきわめて多面的であろう。

一　第一次五カ年計画

北海道総合開発第一次五カ年計画は、二七―三一年度の五カ年度を期間として、電源開発、道路、港湾、河川の整備、食糧増産、開発調査に重点をおいて、国費一、七二三億円を北海道に投入

し、三一年度で人口を六〇〇万人とすることとしていた。そして、これに続く第二次五ヵ年計画（三二―三六年度）の最終年次では、「一、〇〇〇万人の人口を包容する経済力を附与することを目途」[1]としていた。

三〇年代の「北海道開発論争」は、第一次五ヵ年計画（二七―三一年度）の目標と実績のズレを契機としてはじめられた。目標のなかでも、とくにとりあげられたのは、やはり「人口」であった。三一年の目標六〇〇万人に対して、実績は、四八五万人であり、基準年次（二五年）の四三〇万人を一七〇万人増加させるという目標に対して、実績では五六万人の増加に終っており、その達成率は、三三%にすぎなかった（第4表）[2]。これをどう評価するかが問題であった。前記の産業計画会議の勧告をダイジェストした中谷宇吉郎氏の一文が、「北海道開発に消えた八〇〇億円―われわれの税金をドブにすてた事業の全貌」というセンセイショナルな題で、発行部数も多い『文芸春秋』にのせられたことは、この論争に油を注ぐこととなった[3]。この第一次計画の目標について、策定の責任者的地位にあった岡田包義氏[4]（策定当時の北海道開発庁次長）は、つぎのように言われる。「第一次五ヵ年計画は、表面をいうと、今谷口さん（元開発庁次長―筆者注）が言わ

第4表 北海道の人口動態 （単位・千人）

年（月日）	総人口	年間増加人口				
		計 C	A自然増	B社会増	A/C (%)	B/C (%)
19 (2.22)	3,256					
20 (11. 1)	3,518	262	30	233	11.5	88.5
21 (4.26)	3,488	△ 30	59	△ 89	196.7	△ 296.7
22 (10. 1)	3,853	365	97	267	26.6	73.4
23 (8. 1)	4,021	168	106	63	63.1	36.9
24 (10. 1)	4,186	164	118	47	72.0	28.0
25 (10. 1)	4,296	110	109	1	99.1	0.9
26 (10. 1)	4,394	99	99	0	100.0	0.0
27 (10. 1)	4,505	111	96	15	86.5	13.5
28 (10. 1)	4,606	101	87	14	86.1	13.9
29 (10. 1)	4,686	80	77	3	96.3	3.7
30 (10. 1)	4,773	87	72	15	82.8	17.2
31 (10. 1)	4,851	78	67	11	85.9	14.1
25～31		555	497	58	89.5	10.5

（資料出所） 北海道開発庁資料―本文注(1)参照。 △印は減。

れたように、総合的計画でたとえば批評するのも、第一次五カ年計画が総合的計画で政府の確立したものとみんなが思っているから、それはいいのですよ。裏でいいますと、これは私らが作ったのですけれども、予算をしっかりとろうという、予算獲得運動の表ですよ。表を作ったわけです。…これは世間が政府の計画といってくれるのはありがたいのですけれども、それぐらいに価値をおいてくれないといけないのですけれども、今の手が届くところと届かぬところの中間をねらった計画であったわけです。これは裏話でありますが」[5]。岡田氏は、目標と実績のちがいを、それほど問題にしていないのである。同氏は、別の個所で、つぎのように語っている。「小さいのをつくれば、予算でもなんでも、それが標準になってブレーキをかけられるから、背伸びしておくていどで承認してもらって、それを目標にしていかなければならない、という方針でつくったのです。かようなしだいですから、第一次計画は計画の七割いけば、実際は、成功というのがはじめからの目標であったのです」[6]。岡田氏のことばによると、この目標は、「努力目標」の色彩がきわめて濃い。「開発論争」においては、目標と実績のちがいをどうみるかに焦点が置かれ、目標がそもそもどのような性格や機能をもっているかについて、さほど関心が払われていなかったようにみえる[7]。

北海道開発法は、開発計画の目的を「国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与する」（二条）ことにあるとしており、第一次五カ年計画においても、「人口」は、「資源」とならんで基本的な目標であった。もちろん、ここでは、終戦とともに外地植民地のすべてを失ないっぽうで、大量の復員者、引揚者を収容する必要に迫られていた、当時のわが国の状況が背景となっている。北海道が当時の日本経済において占めていた地位を示すものとして、たとえば「人口」と「所得」をとってみると（第5・6表）、終戦直後の五年間は、いずれも全国の都道府県において、一、二位を東京都と争っていた。この面にだけ限ってみると、北海道は、東京都と同じ程度に重視された地域であった。これには、本州の主要都市の大部分が、戦災による大きな被害をうけていたのに対し、北海道ではそれがほとんどなく、逆に疎開者、復員者、引揚者の多くを吸収したことがあずかっている。また、貿易が杜絶していた当時にあっては、北海道は、わが国の森林蓄積の二八％、開拓適地の五〇％、水産漁獲高の四三％、石炭埋蔵量の四九％をもち[8]、まさに「ただ一つの日本に残されたる資源方面におけるホープ」[9]であった。戦後のわが国の国内開発の第一歩といわれ

第5表 都道府県の人口順位

年	1位	2位	3位	4位	5位
大9	東京	大阪	北海道	兵庫	福岡
14	東京	大阪	北海道	兵庫	愛知
昭5	東京	大阪	北海道	兵庫	愛知
10	東京	大阪	北海道	兵庫	愛知
15	東京	大阪	北海道	兵庫	愛知
20	北海道	東京	愛知	兵庫	大阪
25	東京	北海道	大阪	福岡	愛知
30	東京	北海道	大阪	福岡	愛知
35	東京	大阪	北海道	愛知	福岡
40	東京	大阪	北海道	愛知	神奈川
45	東京	大阪	神奈川	愛知	北海道

（資料出所） 国勢調査

第6表 都道府県の生産所得順位

年	1位	2位	3位	4位	5位	6位
昭 5	東京	大阪	兵庫	愛知	福岡	北海道
10	東京	大阪	兵庫	福岡	愛知	北海道
15	東京	大阪	兵庫	福岡	愛知	北道海
23	北海道	東京	大阪	福岡	愛知	神奈川
24	東京	北海道	神奈川	大阪	福岡	愛知
29	東京	大阪	兵庫	北海道	愛知	福岡
34	東京	大阪	愛知	北海道	神奈川	兵庫
36—40	東京	大阪	神奈川	愛知	北海道	兵庫

（資料出所） 昭和5—34年 国土計画協会編『日本の国土総合開発計画』（38年7月・東洋経済新報社）661頁。
昭和36—40年 経済企画庁『国民所得白書』（各年・大蔵省印刷局）

る、「緊急開拓事業実施要領」（二〇年一一月閣議決定）でも、新規開拓面積の四五%にあたる七〇万町歩、新規入植農家戸数の二〇%にあたる二〇万戸を北海道が負担することとしていた。

ところで、この第一次五ヵ年計画は、実質的には、二一年からその策定のための作業がはじめられており、種々の経過をたどって、五年後にはじめて国の計画となったのである。この五年間に、人口の目標もまた、そのもつ意味と数字において変動を経験した。人口目標が、数字としてはじめて出されたのは、二二年二月に、北海道総合開発調査委員会が当時の岡田長官に提出した中間答申においてであったが、ここでは、三〇年において五〇〇万人となっていた。五ヵ年にわたる策定の過程で、目標が約一〇〇万人も上昇したことになる。また、この目標は、さいしょの段階では、「想定」に近いものであり、計画のさいごに目立たないかたちで置かれていた。それが、最終的には、もっとも中心的な「目標」として、正面に置かれることになったのである。

いっぽう、この五年間に、北海道の人口増加についての見通しは目標とは逆に悲観的になっていた。この間に、北海道の人口予測は、要因別延長推計法によって、二三年七月と二五年一二月の二回にわたって行なわれた。これによる三一年一〇月一日現在の推計人口は、前者では五〇二万人であったのに対し、後者では四八八万人であり、約二年半の間に一四万人の低下をみた。予測は、あくまでも予測時点での作業であり、同一方法による予測値のこうした低下は、この間に、人口増についてより悲観的にならざるをえない要因が生まれたことを意味している。(10)

状況が悲観的な方向に進んでいるのに反して、「目標」がより「楽観的」となっていく過程のなかで、ここでの「目標」の性格がより典型的に示されているといえるであろう。

(ト)　北海道十ヵ年計画

戦後、さいしょに北海道での総合開発計画の策定が企図された直接の契機は、二二年三月の北海道第二期拓殖計画の期間終了であった。この計画は、人口についてみれば、二年度から二一年度までの二〇年間で、六〇〇万人とすることを目標としていた。この計画は、二四一万人増加の目標にたいして、一〇二万人の増加という結果に終ったが、計画期間に第二次大戦という、かって経験しえなかった事態をはさんでいたため、その達成について問題とされることはなかった。

北海道庁では、拓殖計画に代る新開発十ヵ年計画の策定のため、二一年七月に長官（増田甲子七氏）の諮問機関として北海道

総合開発調査委員会を設けた。[11] この調査委員には、主として道内の学識経験者が委嘱され、総務部拓殖計画課がそのとりまとめにあたった。この作業の中間答申が長官（岡田包義氏）に提出されたのは、翌二二年三月であったが、これは、各分科会ごとの報告に終り、統一された計画書といえるまでには至っていなかった。この中間答申で、はじめて人口目標三〇年五〇〇万人が出された。[12] しかし、この部分は、他の分科会との間で十分論議がつくされていないとして、正式の中間答申に含まれず、「附説『労務関係』の調査審議について」という形で、参考までに添えられているにすぎない。ここでは、「目標」というよりも、むしろ「想定」または「仮定」に近い、きわめて弱い意味しかもたされていなかった。

こうした中間答申の態度は、二三年九月までに、各分科会で出された正式答申にも引きつがれている。ここでは、三二年五〇〇万人としているが、この算定は、二二年の臨時国勢調査の三八四万七千人に、毎年平均一一万七千人の増加があることを想定し、その数を加えるという方法をとっている。[13]

二三年九月に完成した一〇カ年計画は、戦後のわが国での総合的な地域開発計画として、はじめてのものであった。全国段階での経済計画も、二三年五月に、ようやく、経済安定本部が発表した「経済復興計画第一次試案」があるのみであった。この試案は、その第一目標を、二七年度までに国民生活を戦前水準（五―九年）に引きあげることに置いている。このため、人口増加の見通しは、きわめて重要であった。人口見通しの作業は、国では、主として厚生省人口問題研究所のスタッフがあたったが、北海道の場合には、前記調査委員会の委嘱をうけた高島正彦氏（当時北海道大学農学部農業経済学科助手）が中心となってこれにあたった。この予測は、上原轍三郎、高島正彦「将来人口推計に関する一試論―昭和二三年一〇月一日以降における北海道総人口の推計」として、二三年七月に報告されている。[14] これは、戦後における地方の人口予測の最初のものであり、当時としては注目すべきものであった。しかし、予測は、それに利用する統計資料の量と質に大きく左右されるが、戦後の混乱による資料の不備から、この作業がきわめて困難であったことは、想像にかたくない。

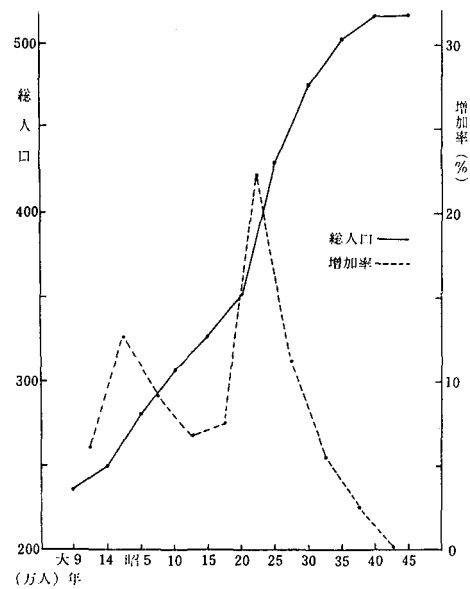
この予測のとった方法は、要因別延長推計法であり、出生率、死亡率、転入率、転出率をさいしょに推計し、それによって人口総数を決定するものであった。[15] ここでまず問題になることは、この四つの因子の戦中から終戦直後にかけての大変動をどうみるか

であった。北海道も、直接の戦災をこうむらなかったとはいえ、徴用、復員、引揚によって、人口は大きく動いていた（第1図、第2図[16]）。

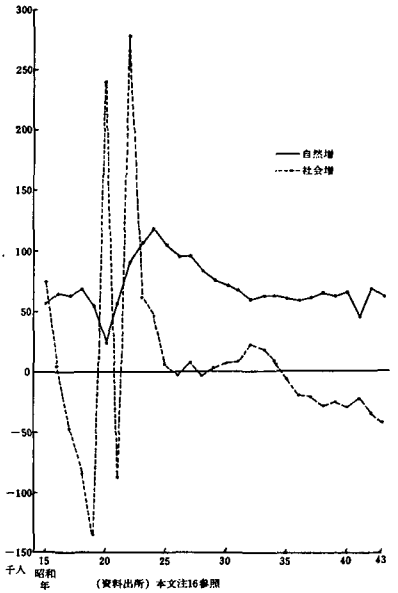
この予測では、出生率、死亡率については、大正中期から日中戦争前まで、つまり、戦争の影響を大きく受けない期間の傾向を延長した線を平常時の傾向とし、第一次大戦後のドイツの統計を参考にして、出生率は二七年から、死亡率は二一年から、それぞれ平常時の傾向にもどると想定した（第3図、第4図）。また、転入、転出の差、つまり社会増については、復員、外地よりの引揚者を除いた、二一年四月から二二年一〇月までの月平均増加数を一年になおした二四、六九八人が、以後も年々続くものとした。しかし、この社会増の想定については、かなりの不安が予測者にあったようである[17]。ともあれ、この結果出された数は、三一年総人口をとると五一二万人であり、実績との差は一九万人であった（第5図[18]）。この予測された数値は、前記答申と、総数においてほぼ一致する。

こうした答申、予測に対し、二三年九月末に調査委員会総会で決定された十ヵ年計画は、三三年の人口目標を七〇〇万人とした。この七〇〇万人という数字がどうして出されたかについて

第1図　北海道の総人口と増加率　（資料出所）国勢調査

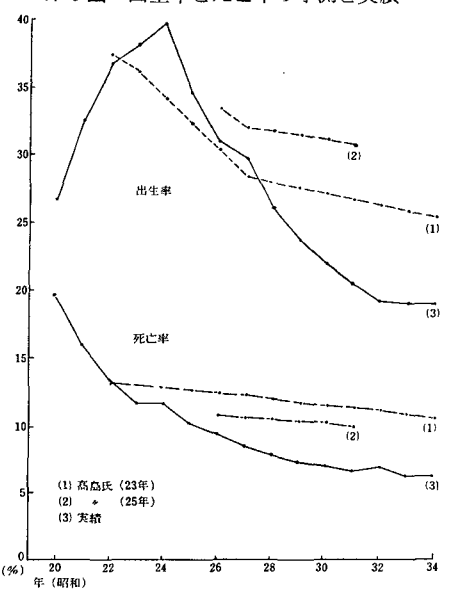


第2図　北海道人口の自然増と社会増

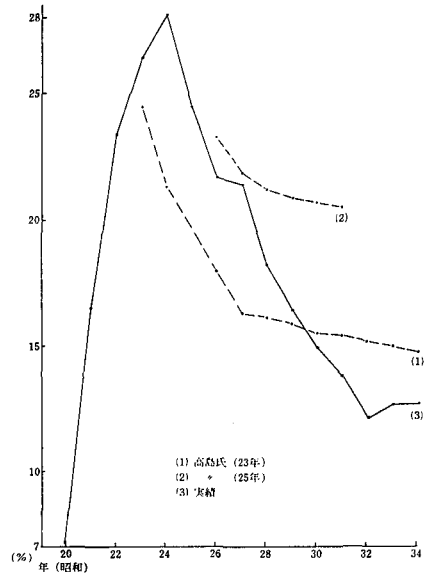


（資料出所）本文注16参照

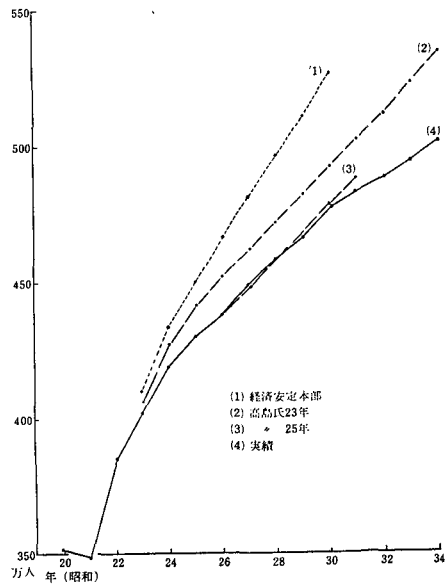
第3図　出生率と死亡率の予測と実績



第4図　自然増加率の予測と実績



第5図　一次計画時の人口予測例



は、当時の道議会議長である坂東秀太郎氏が、つぎのように言っている。「厚生省の調査では日本の人口を八千万人と押えて北海道には八百万人収容しなければならないということで十カ年で七百万人を収容するという案で樹立した」[19]。八〇〇万までは、自信がもてないので、一歩ゆずって七〇〇万としたという表現が、ここでは使われている。もっとも、予測した当事者の一人である上原氏も、「人口は北海道が将来如何に開発されるかによって定まるものであって、一と通り開発計画が出来上がる前に予測することは出来ない」[20]との説をとり、この予測結果も、「今後積極的に開発政策が実施せられた場合はそれ（予測値―筆者注）以上になることは勿論であることを忘れてはならない」[21]として、人口目標が大きくなることを妨げない配慮を、その「序」のなかでしている。

しかし、この計画で注目されることは、この人口目標を、計画書のはじめの「北海道総合開発計画樹立の基本方針」にではなく、さいごの「要約」の項で取り上げていることである。そしてここでは、「即ち以上各種の諸条件が完備し、開発が完成した場合に於ける開発の効果に就いて一応考察すると、十年後に於いて人口は約七百万人の収容が可能と見られ」[22]るとされている。人口は目標であるよりも、むしろ結果であるという色彩が、ここでは濃厚であった。「大きな数字を小さく扱う」この姿勢は、当時の道政担当者の当面していた状況からきていた。多くの復員者、引揚者をかかえて、住宅食料対策に追われていた当時において、人口の増加はきわめて負担であった。そのいっぽうで、国費を多く導入するためには、「人口収容」をある程度かかげざるを得なかったのである。

ところで、「人口収容」は、工業化の促進によるほかは、不可能である。人口の増加が工業化の程度と相関をもっていることは、第二次大戦前から、すでにわが国でも常識となっており、道の開発計画関係者も、そうした考えかたでは一致していた。この計画も、「北海道をして、従来の原料生産地的性格から脱却して工業的高次生産地たらしめること」として、第二期拓殖計画の「拓地植民」からの方向転換を試みている[23]。北海道のトップ・リーダーの構想は、人口収容を看板として国費を多く北海道に吸収し、それによって工業化を進め、結果的に道民の生活水準を上げ、人口を増加させるという図式であった[24]。

もちろん、北海道の工業化は、至難のわざである。とくに、雪積寒冷といった気候条件の悪さ、本州市場への遠距離といった工

業立地条件の悪さは、当時としても計画担当者に意識されていなかったわけではない。経済安定本部以上に、北海道開発関係者は、この点をシビアに考えていた。[25] しかし、いずれにせよ、とくに条件のよくない北海道の工業化には、多額の投資が必要であり、戦前からの北海道開発に対する財政上の優遇措置を確保しつづけることが緊急の問題であった。この十ヵ年計画は、その「要約」の項で、それが「円滑且つ完全に遂行」されるために、次の五項目の実現を課題としており、そのための運動に以後入ることとなった。[26]

一　開発行政機構の確立
二　開発予算の確立
三　開発事業に対する特別金融措置
四　総合開発研究機関の設立
五　北海道開発法の制定

(ニ)　北海道総合開発審議会答申

この「ひかえ目」な人口目標七〇〇万人は、計画の実効性を裏付けるための、国に対する運動の過程で、しだいに計画の表面に立たざるをえなくなった。北海道は、事務レベルでは、この計画書の内容を各省計画担当者に説明するいっぽう、[27] 政治レベルでは、北海道選出国会議員などを先頭に、政財界のトップへの働らきかけを続けた。これらの運動の一応の成果が、二四年三月の閣議決定にもとづく、「北海道総合開発審議会」の設置であった。[28]

この審議会は、北海道開発法と北海道総合開発計画の基本方針を答申するためのものであったが、ここではじめて、「人口収容一千万人」の大目標が正面からうち出されることとなった。二四年五月の第二回総会は、計画の性格を「国家の自給計画に対する計画」であり、さらに「人口収容を基礎とした計画」であることとした。当時、経済安定本部もまた国土総合開発法の法案起草を進めていたが、この制定に遅れると、北海道開発も本州他地域と同一に扱われるおそれがあった。このため、審議会も答申を急ぎ、一〇月一二日の第五回総会で、北海道開発法案を含めた中間答申が決定された。この中間答申は、その前文で、開発が「人口問題の解決」と「資源の開発」を中心とすることを述べたあと、「北海道は九州、四国及び台湾を包含する面積を有するが、人口は僅か四百万人にすぎない。その開発によって更に数倍の人口を収容することが可能である」としている。この答申では、「資源の開発」が「人口問題の解決」のあとに置かれ、さかれている字

数も、後者のほうがかなり多い。

人口収容が計画の表面にうちだされた経過について、当時の立案の事務担当者であった牧野常雄氏は、つぎのように語っている。「十カ年計画が所期の成果をあげ得なかった（国の十分な協力を得られなかった―筆者注）ので次に当局者（北海道の―筆者注）がどういう手をうって行ったか。…先ずわが国においてその当時問題となっていた人口問題の解決に注目した。事務当局者が必ずしもそれを望まなかったにもかかわらず、事態は北海道に対してかなりの人口収容力を期待していた。事務当局者は人口収容力ということが前面に出てくることはあまり望ましくなく人口の収容力はむしろ諸産業振興の結果であるから、本末てんとうした考え方になってはいけないとの主張をもっていた。このような状勢下に北海道を開発すれば人口一千万人の収容が可能であるというスローガンが打出された。敗戦直後の復員引揚者多数をかかえ貿易はふるわず見とおし難の為政者にとっては絶好のスローガンだったようである。私なども、その人口計算の挺子として未だ学問的にも方法論の確立していない産業振興による人口計算の試算をずい分やらされた。次に打った手は何であったか。この人口収容力に結果としてなるような十カ年計画の作りなおしであった」[29]。

北海道開発法は、二五年春の第七回国会で、国土総合開発法にさきがけて、共産党を除く全会派の賛成で成立したが、この審議の際にも、人口収容一千万目標が政府委員から何度か言及された[30]。これは、政府の統一見解であったといってよいであろう。しかし、これに対する質問は出されていない。

(三) 第一次五カ年計画

二五年四月から発足した北海道開発庁は、とりあえず五カ年計画を策定することとし、そのための準備がととのっていないことから、原案の作成を北海道に依頼した。北海道は、これまでの総合開発調査委員会を総合開発委員会に改組し、その作成作業に入った。この原案は、二六年二月に、開発法三条による「関係地方公共団体の意見書」として開発庁に提出された。この意見書においても、北海道は、人口収容については、さきの十カ年計画の態度をほぼ踏襲している。つまり、開発目標においては、「人口収容」をあげながらも、目標の数値を示していない。それは、意見書の末尾の部分である「結語」において、「計画実現後の北海道経済の姿の予測」として、「北海道の人口推定は、自然増加のみをみ

た場合に、昭和三一年度四八八万人となっているが、本計画の実施により、道外よりの人口移住が考えられるので、これを加えると、総人口は昭和三一年においては、五七一万人となるであろう」[31]と記しているだけである。この自然増のみ四八八万は、後出の予測の結果をそのまま用いているが、ただ、この予測が、社会増の見込を予測の時点で無視しうる程度でしかないとしていることに触れてはいない。

しかし、こうした「目立たない」人口目標五七一万人ですらも、北海道のかなり上部での政治的な判断によることがうかがわれる。この予測が公表されたのは、二五年一二月であったが、それより一ヵ月前に、すでに大すじの数字は決定されていた。道議会開発審議会（議員全員で構成）は、同年一一月七日の常任委員会で、「その（開発計画の―筆者注）基準となるべき人口増殖は、昭和三十一年度において大体六百万とすることを目標として資料整備の上、更らに検討することに決定」[32]したとある。一〇年間一、〇〇〇万人（五七〇万人の増加）という目標がすでに出されている状況においては、五年間で六〇〇万人（一七〇万人の増加）が、むしろぎりぎりの最低線であったと思われる。

自然増加のみで四八八万人という高島氏（当時北海道大学農学部助教授）の予測は、二三年の予測を、前回以降の新しい状況にそって「改算」したものであり、これも道総合開発委員会からの委嘱によるものであった。[33]「改算」の必要について、氏は、「（前の予測の―筆者注）総体的結果が漸次実数よりも飛び離れて進んでゆく様な事実を見出したならば、改算を避ける訳にはゆかないであろう」[34]と言っている。その「飛び離れ」た理由の、もっとも大きなものは、年間二四、五〇〇人の社会増という想定にあった。[35]氏は、社会増減の予測のためには、その基礎となる分析がまだ不十分であること、いますこし長期的に実績を観察しなければならないこと、を理由として、これを全く除外することとした。しかし、除外したことは、この場合、社会増があったとしても、「殆んど無視しうる」量であろうことを前提としていた。[36]この予測による総人口は、前回の予測よりも、三一年で一四万人低く見通されている。[37]

この人口目標が、国会で正面から問題にされたのは、二六年春の開発法改正案の審議においてであった。この改正は、北海道開発庁の地方支分部局としての北海道開発局の設置を意図したものであり、これに反対する野党との間で激しい論議が展開された。ここでは、開発目標が過大であるか否かではなく、そもそも開発

第7表　予測と実績の差　（単位・千人）

年	A 高島氏(23年)	B 高島氏(25年)	C 実績	D C－A	E C－B
23	4,065		4,021	△ 44	
24	4,270		4,186	△ 84	
25	4,412		4,296	△ 116	
26	4,518	4,384	4,388	△ 130	4
27	4,618	4,480	4,490	△ 128	10
28	4,718	4,578	4,584	△ 134	6
29	4,819	4,677	4,658	△ 161	△ 19
30	4,920	4,778	4,773	△ 147	△ 5
31	5,022	4,879	4,832	△ 190	△ 47
32	5,124		4,879	△ 245	
33	5,227		4,949	△ 278	
34	5,329		5,002	△ 327	

計画の「目標」とは何か、達成の見込のある目標か、それとも単なる「努力目標」かに焦点が合わされていた。しかし、これに対して開発庁は、正面から答えることを回避している。ただ、岡田次長の答弁では、「努力目標」の色彩がかなり濃厚であった。[38] もっとも、この問題は、市場経済における政府の計画とは何かという、きわめて大きな問題とも関連するものであり、また、政府がどれほど北海道に重点的に投資するかも、必ずしもはっきりしていないこの時点においては、簡単に答えることは困難であったであろう。

北海道の意見書の五七一万人は、八月二〇日、開発審議会に提出された開発庁案では、六〇〇万人となっていた。これは、三一年の就業率を道案の四五%から四二・三%に引きさげたためであった。[39] 第二期拓殖計画の人口目標が六〇〇万であったことも考え合わせると、この数字は、かなり早い時点で、トップの間で決定されていたのではなかろうか。一〇月六日、開発審議会の答申を経た開発庁案は、この六〇〇万人という数字を計画の頭初の「開発事業の構想」に置き、あわせて三六年一千万人という目標も記載している。この記載も、当時の事務担当者によると、それほど重い意味がないと述べられているが、計画時の開発庁の雰囲気から推

第8表　第一次5カ年計画の人口目標　　（単位・万人）

目標（公表年月）＼年	31	32	33	34	35	36
10カ年計画中間答申（22年 3月）		500				
10カ年計画（23年 9月）				700		
審議会答申（24年10月）					1,000	
道意見書（26年 2月）	571					
計画書（26年10月）	600					1,000
実績	483	488	495	500	504	507

第9表　北海道の就業者の全国比

（%）

産業＼年(昭和)	5	25	30	35	40
第一次産業	4.6	4.8	5.2	5.4	5.2
農業	3.8	3.3	4.5	4.6	4.2
林業	8.6	6.6	9.5	13.4	19.2
漁業	21.4	18.9	17.9	16.2	16.0
第二次産業	3.1	5.1	4.5	4.0	4.0
鉱業	12.1	21.0	19.4	20.6	22.4
建設業	4.6	5.3	6.6	6.7	7.5
製造業	2.1	3.4	2.7	2.4	2.4
第三次産業	4.0	4.8	5.1	5.3	5.3
全就業者	4.1	4.9	5.0	5.0	4.9

（資料出所）　国勢調査

察すると、出るべくして出たものであったろう。[40] なお、この計画は、主として施設計画（公共事業費による）であったが、人口収容のためには、産業計画もとうぜん必要であるとの意見書が、北海道側から提出されていた。しかし、当時としては、これもかなり困難な作業であったと思われる。[41]

（1） 北海道開発庁『北海道総合開発計画・北海道総合開発第一次五カ年実施計画第一編大要（公共事業費及び産業経済費関係）』（二六年一〇月）二頁。なお、この計画書は、その目的をつぎのように記している。「戦後四つの島にとぢこめられたわが国において、豊富なる未開発資源と広大なる地域を有する北海道の開発は、経済自立の問題、人口解決の問題併せて国民の志気の問題等よりみて絶対推進すべきことがらである。これが北海道開発の目的である」（同・一頁）。

（2） この表は、北海道開発問題研究会編『北海道開発要覧』北海道総合開発の全貌』『北海道開発要覧刊行会・三三年八月）二二頁より作成した。なお、この書は、北海道開発庁のスタッフが執筆したものであり、六八〇頁にも及ぶ第一次五カ年計画の成果の報告書である。この表の総人口は、二二、二五、三〇年が「国勢調査」、一九、二〇、二一～二四年が「北海道常住人口調査」によっており、二六～二九年と三一年が、総理府統計局の「都道府県人口の推計」を開発庁で補整したものである。したがって、住民登録人口とは、若干のくいちがいがある。

（3） 三二年四月号。なお、この表題は、雑誌の編集部が勝手につけたものだと言われている（渡辺以智四郎「北海道開発の追想」北海道開発局編『北海道開発局十五年小史』所収・北海道開発協会・四一年七月・六六三頁）。これに対する反論は、同誌の翌五月号に、田上辰雄（当時北海道開発庁次長）「北海道開発の実績」としてのせられた。これは、産業計画会議の一月の勧告に対して、北海道開発庁が三月に発表した「産業計画会議の『北海道開発はどうあるべきか』に対する意見」を主として用いている。同会議の勧告が大きな反響をよんだのは、ひとつには、同会議がわが国の財界、学界、報道界のトップを集めていたからであった。北海道開発を特に優遇する必要がないとする、この時期の代表的なものとしては、このほかに、日本学術振興会第一〇八経営問題委員会編『北海道開発に関する経営学的研究』（三三年三月）、国民経済研究協会編『北海道における公共事業』（三三年三月）などがある。いっぽう、そうした立場に必ずしも立たないものとしては、中山伊知郎編『北海道開発論』（三五年六月・東洋経済新報社）、北海道産業調査協会編『北海道の産業構造』（三五年九月）などがある。ともあれ、この「論争」に、中央の研究者ら

が多く参加したことは、北海道の開発がそれだけ注目されていたことでもあろう。

(4) 岡田氏は、二二年北海道庁長官、二四、五年北海道総合開発審議会事務局長、二五―二八年北海道開発庁次長、二八年―北海道東北開発公庫副総裁。

(5) 歴代の開発庁事務次官の座談会「北海道開発の一〇年」(北海道開発庁編『北海道開発行政』四巻二号・三六年四月・開発行政協会)八、九頁。

同氏は、そのあと、つぎのように続けている。「公庫(北海道東北開発公庫―筆者注)はあなた(田上元次長―筆者注)のところでできたわけです。それから苫小牧港と関連しての開発会社(苫小牧港開発株式会社―筆者注)ができたのは、池田さん(元事務次官―筆者注)のときですね。三代までで、なんだかんだと言いながら、予算がふえたほかに目ぼしいものを考えても相当ある。だから松永さん(産業計画会議の代表者松永安左衛門氏―筆者注)その他が批評したって、実績があるわけです」(同一四頁)。

(6) 同氏「食糧供出に衣料品」(北海道総務部文書課編『北海道回想録』・北海道・三九年二月)三六六、七頁。

(7) もちろん、前者の問題が重要でないとは思えない。この論争のなかでは、この期間内の日本の地域人口の変動のなかで北海道の人口をとらえ、少なくとも、一〇%以上人口が増加した五道府県(東京、大阪、神奈川、北海道、愛知)のなかに入っていることから、設定した目標が大きすぎたことは事実としても、人口収容に失敗したとはいえないとする、伊藤・前掲書(二〇〇―三頁)の見解が妥当なように思われる。ただ、これは、重力モデルの立場からみると、北海道の中央への距離の大きさによる、人口流出のタイム・ラグであるとされるかもしれない。また、近年の公害問題の傾向からみて、こうした重力モデルの考えかたも、修正される余地もあろう。

(8) 北海道『北海道総合開発第一次計画書』(二六年一月)七頁。

(9) 増田甲子七官房長官の、北海道開発法案の提案理由説明のなかの一節(第七国会衆議院内閣委員会会議録第一一号二五年三月二七日・北海道開発局『北海道開発庁及び開発局設置関係会議録集録』・二七年五月・四頁)。増田氏は、同じ個所でつぎのように述べているが、これは、当時の政府が北海道をどうみていたかを、端的に示している。「国民経済の復興と人口問題の解決とは、現在わが国が当面する緊急かつ重要な課題でありまして、そのために資源の開発を必要とすることは言をまたないのでありますが、国土の狭少なわが国にとりましては、未開発資源の今なお豊富に存在する北海道を開発することが国家的要請であると存ずるのでございます」(同・四頁)。

なお、増田氏は、二一、二年北海道庁長官、二二年運輸

大臣、衆議院議員、二四年内閣官房長官、二五年建設大臣兼初代北海道開発庁長官。

(10) 人口論では、人口の予測を、伝統的に「推計」といっているが、経済学では、他の経済量の場合と同じく、人口についても「予測」ということばを使うのが通例のようである。

なお、同じ方法による予測でも、予測時点のちがいで、予測値が異なり、より実績に近くなっていく好例として、アメリカのコーホート法による人口予測の例がよくあげられる。北海道でのこの場合も、やはりそうであった。長尾昭哉「ソシオ・エコノミック・モデルとソシアル・インフォメーション・システム」(『数理科学』四五年一月号)三七頁の第三図参照。

(11) 二一年一〇月二三日の第一回定例道会における施政方針演説で、増田長官は、六つの重点施策をかかげたが、その第四項として新拓殖計画の樹立をあげている。「終戦後に於ける本道の全日本に対する使命は洵に重大でございまして、克く此の使命を果し得てこそ、初めて独り内地諸府県に対してのみならず、本道自体の発展に寄与し得るものと確信いたします。本道第二期拓殖計画は本年度を以て其の予算年度を終了するのでありますが、本道の開発は之を最も合理的に行ふ事は絶対に必要なりと痛感いたし、先般道参事会の協賛を得て、総合開発調査委員会を組織し、各方面の学識経験者を挙げて道内資源、産業、交通等諸般の状況を総合調査し、之に基き本道の総合開発計画を樹立し、以て、雄大にして而も着実なる構想の下に第三期拓殖計画を進発せんとして着々努力致しつつある次第でございます」(同会議録三四、五頁)。

(12) 『北海道総合開発調査委員会・文化厚生分科会中間答申』(二二年三月)三三頁。

(13) 『北海道総合開発調査委員会(九)文化厚生専門委員会答申』(提出時期不明)二四頁。なお、この年平均増加一一万七千人の根拠は明らかではないが、おそらく、過去何年間かの増加の平均をとったものと思われる。

(14) 北海道総合開発委員会事務局『北海道人口推計及び雇用基礎資料』(二五年九月)所収。

(15) 厚生省人口問題研究所の行なった当時の予測も、要因別推計法を基本にしているが、出生率、死亡率については、基本構造推計法に準じて細かく算出するなど、細部においては、道の方法と異なっている。また、戦中、戦後の各因子の特別な変動が、どの時点で平常の線に達するかについても、道と同じくドイツの第一次大戦後の統計を参考にして決定しているが、その結論は、道の場合と若干異なっている。たとえば、舘稔ほか「昭和二五年までの推計人口の分析」(厚生省人口問題研究所『人口問題研究』五巻三、四、五、六合併号・二二年六月)など参照。

(16) 第1図以下の各図については、若干の注が必要と思われる。「総人口」は、一〇月一日現在をとったが、戦中と終戦直後の数年では、それ以外の時点をとっている年もある。「出生、死亡」は、「人口動態統計」によるが、これは、年間（一月一日から一二月末日まで）の数である。二八年以降の「転入、転出」は、「住民登録」または「住民基本台帳」の統計によるが、これも同じく年間の数である。二七年以前の「転入、転出」は、利用できる資料がないため、「総人口」から、「出生、死亡」の差、つまり年間の自然増加を引いた数を用いた。このため、異なった期間の数を比較しており、厳密には問題があるが、おおよその傾向をみるためには十分であろう。出生率、死亡率も、どの時点の総人口で出すかでちがいが出るが、この場合は、さきにあげた「総人口」で出している。いずれにしても、さほど大きな差は出ない。

(17) もともと、社会増減の予測は、自然増減の予測にくらべると、かなり難かしい。このため、社会増減を無視しうる全国人口の予測は、地域の予測に比してはるかに精度が高い。この予測においても、年間社会増二万五千人という数を、かなり長い前おきののちに出している。そして、この数に対する悲観的なみかたも同時に紹介しており、社会増減についての部分の全体の感じからすると、この増加の想定がかなり無理であるかのような印象をうける。「北海道総合開発計画の基礎資料だとか、或は私の今迄の本道経済諸関係に関する客観的な観察などを基礎にしてみるならば、戦後に於ける来住超過部分の率的上昇は、その将来への傾向を示すものではなくして、戦後に於ける一時的傾向であり、本道産業構造の基本的な改造なくしては、この傾向は二、三年にして低下し始めるであろうということである。現状のままで、しかも道民所得水準を更に落していくという前提に立たない限りは、本道産業の人口収容力は本道人口の自然増加部分をすら吸収し得ないというのが真実ではないかと思う」（上原、高島前掲論文・四九頁）。こうした社会増減の推計について、舘氏も「人口学的に非理論的な要因であるから、非人口学的条件の影響を受けることが強く、非常に困難である」という（『人口分析の方法』三八年九月・古今書院・二六一頁）。

(18) この予測を実績と比較してみると、当時における予測の困難さが了解される。総数で、それほど大きな差は出ていないものの、各因子別にみると、予測と実績の差はかなりあり、その差が因子間で相殺されて、総数でこうした結果になったことがわかる。出生率をとると、「道民の間に産児制限が大々的に取上げられ且つ実行せられ」ない限り、この率で推移するとされた傾向線は、まさにその事態の発生のために、実績をかなり離れてしまった。しかし、予想しえなかったほどの抗生物質の普及による死亡率の低下

が、出生率の低下の分をほぼ補い、けっきょく、社会増の見込分だけ差が生じたこととなった。

(19) 二四年五月六日の第二回北海道総合開発審議会での発言（『北海道議会時報』・北海道議会事務局・一巻二号・二四年六月・一七頁）。

(20) 上原、高島・前掲論文三〇頁。

(21) 同三一頁。

(22) 北海道『北海道総合開発計画書』（二三年九月）一三九頁。

(23) 同・一頁。

たとえば、田中敏文知事は、当時の道議会でつぎのように答えている。「人口の収容力というものは工業その他の産業（第二次産業―筆者注）を拡充することによって高まってくるという考え方をいたしておる次第であります」（二三年第四回道議会定例会会議録・二三年九月一六日・一〇九頁）。また、当時の産業と人口の関係についての論稿としては、たとえば、大正一四年から昭和一〇年までの、わが国の地域間人口移動を観察した、舘稔「地域的に見たる我が国生産力の発展と人口の集積」（『人口問題研究』五巻二号、二一年一〇月）などがある。これは、計量的な手法を用いて、人口が工業化された地域へ集中する傾向を明らかにしている。

(24) 田中知事は、工業化と人口との関係をつぎのように説明している。「人口の扶植という面から申しまして、この人口の扶植を政府はどうするのだということを突込んで行った場合、これに対する解決は、例えば北海道へ入れるということが当然出てくるのであります。それでは北海道に人口を扶植するためにはどういうふうにして入れるのか。土地の生産力の低い北海道では例えば一戸当り五町歩要る場合に、ただ農家だけを入れるわけにゆかない。その面から言って、人口の扶植には工業の進展なしに考えられない。この工業の振興を図らなければ人口の扶植ができないとすれば、これは否応なしにやらねばならない。従って根本的にこの人口問題を採りあげた場合に、当然の帰結として北海道は開発ができるではないか、こういうふうに端的に国の北海道に対する認識を深からしめる方法を採った方がよいのではないかと考えております」（二三年第六回定例道議会速記録上、一〇四、五頁・二三年一二月一〇日）。

(25) 時期的に若干ずれるが、二五年二月に経済安定本部が発表した『地方計画目標参考試案』によると、北海道の三〇年の人口は、五二六万人とされており、北海道での予測をかなり上まわっている。これは、北海道の人口収容について、北海道よりも中央のほうがより楽観的であったことを示すものといってよいであろう（第5図）。

(26) 北海道・前掲計画書一三九頁。なお、田中知事は、二三

年第二回定例道議会での「二三年度施政方針演説」のなかで、「六大重要政策」をかかげたが、この第一が「総合開発計画の樹立」であった。そして、この計画には、予算の裏付けの確立が必要であり、国会に提案して国の方針として認めてもらう考えであると述べている（同会議録一四八頁・二三年三月一〇日）。

(27) 事務レベルでの運動の状況を、計画の事務担当者は、つぎのように語っている。「この十カ年計画を各省に説明することになったが、どこに行っても文句のつけられ通しで、約一カ月半くらいかかったと思う。二三年の九月末に北海道の委員会総会で決定し、十月に入るとすぐ上京したのであるから、十二月頃まで東京にいたことになる。現在札幌信用組合の理事長、当時の拓殖計画課長の山本勇氏が開発計画を作った主旨を述べ、そのあとで私が地下資源の豊富なことから説きおこして、工業を起すべきことを約一時間半くらいの時間で力説するのである」（登部一郎―渡辺以智四郎氏の筆名―「北海道開発の余話（一）」・『北海評論』三五年八月号・一二四頁）。ここでも、表面にうち出されているのは、「資源開発」、「工業開発」であった。ここで各省から出された問題点は、主として、全国計画がないため時期尚早であること、工業化は立地条件がよくないため困難ではないか、といったことであった（牧野常雄「開発つれづれ草―開発十年」（一）『北海評論』三四年一月号・八八頁）。

なお、十カ年計画の策定にあたった北海道の中心的な事務担当者は、渡辺以智四郎、牧野常雄、久田一夫の三氏であり、いずれも北海道大学農学部農業経済学科の出身者であった。このうち、渡辺、牧野両氏は、北海道総合開発審議会事務局―北海道開発庁（牧野氏は北海道開発局）へと転じ、第一次計画までの各段階での作業にたずさわった。また、この両氏は、いずれも当時の回顧談を、『北海評論』に寄稿し（渡辺氏は一三回、牧野氏は一〇回）、策定の事情を知るための貴重な資料を公にしている。

(28) 審議会は、国会議員一一名、学識経験者一五名より構成されていたが、この学識経験者委員としては、北海道内関係者のほか、日銀副総裁、三井鉱山社長、国策パルプ専務、大阪工業会会長、日経連会長、同専務理事、日本製鉄副社長ら、当時のわが国財界のトップリーダーが入っており、当時の北海道に対する中央の関心の強さがうかがわれる。なお、この会の会長は、「内閣総理大臣の指名する国務大臣を以て充てる」こととなっており、諮問機関としては異例なことであった。

(29) 牧野・前掲十年（三）三四年五月号・四〇頁。なお、渡辺氏も、この中間答申の文案作成時の模様を、つぎのように語っている。「これ（中間答申書―筆者注）は大部分が岡田包義さん（当時北海道総合開発審議会事務局長―筆者

注）の筆になるものである。私達（私と故福田氏）を前において口述する。…しかもこの理由書には『この開発を適切な総合開発計画の下に実施するならば将来においては一人口においても現在の四百万を数倍に増加することが可能である』と見得を切ってあるが、このとき私は数倍というと二千万人近くなりますが、こんなホラをふいてよいのですかと半畳を入れたところ即座に『目標は大なるを以て尊しとするのじゃ』でけり。これがあとまでたたって開発計画は人口一千万人を収容するといっているが五百万人がせいぜいではないかと松永レコメンデーションでたたかれる基を作った文字である」（登部・前掲余話（三）三六年一月号・七三頁）。

(30) たとえば、二五年四月六日の参議院内閣・建設連合委員会で、増田官房長官は、つぎのように説明している。「日本が本当に平和的民主的に発展するためにも北海道に特に重点を置いて、開発する必要がある。そうすれば私共もまあそう完璧な調査とは考えておりません。粗雑な調査によりましても北海道は少くとも今の倍、多ければ二千万人と言う人もありますが、そこは私共信じておりません。或いはデンマークのごとく、スカンジナヴィア半島のごとく開発したならばという人もありまするが、私はそこまで考えませんが、とにかく面積その他から比較いたしまして一千万人の人口は必ず受け入れ得ると考えております」（第七回国会同委員会会議録・前掲集録・四〇頁）。

なお、この法の成立にあたっては、政府内部での調整が難行し、北海道関係者の精力は、むしろそちらに多く費された。この法案は、二回にわたった次官会議でもついにまとまらず、直接閣議にかけるという異例な手段がとられたが、この段階でも修正をうけた。このように政府部内で難行したのは、二二年の内務省解体にともなって、同省が主管していた北海道開発事業を、代ってどこがどのようにもつかるめぐる激しい各省間の対立があったためである。こうした事情については、北海道総務部総合開発企画本部『北海道開発行政機構の変遷』（三二年五月）が、関連資料をよく整理している。

(31) 北海道・前掲第一次計画書・一三二、三頁。

(32) 『北海道議会時報』二巻一二号・二五年一二月・八頁。

なお、増田開発庁長官も、二六年一月三日の『北海道新聞』で、一千万人目標が計画の「最終目標」であるとして「十年後の最終目標を一言に要約すれば、人口をさらに六百万人増加して一千万人が活躍できる経済力をもつ北海道にしなければならないと思う」とし、さらに工業化についても、「工業振興というものの根本的な条件は、いうまでもなく工業原料の有無ということである」と、きわめて楽観的である。翌日の同紙で大賀鳥二氏（北海道大学工学部教授）が、北海道は工業振興に不利な条件が「あまりに」

多いと述べているのと対照的であった。

(33)「近き将来に於ける北海道人口推計に関する一研究―人口の自然増加を中心として」（北海道総合開発委員会事務局『北海道人口推計及び雇用基礎資料』・二五年一二月収載）。

(34) 同・三四の二頁。

(35) 氏は、これについて、つぎのように言う。「曾つての推計に於てこの様な傾向（社会増の見込みがないという―筆者注）把握をしていたにも拘らず、その傾向を数量的に把み得ず、終戦直後に於ける勢力、年間二四、五〇〇人の来住超過を年々考慮に入れて推計を実施せざるを得なかった。ここに私の推計の最も大きな反省点がなければならない」（同・三四の二頁）。

(36) このことについては、次のように言う。「従ってこの推計はより厳密に言えば、自然増加に基づく将来人口の推計と名付けらるべきものたらざるを得ない。然し、現に人口変動の現象面にあらわれている姿を前提とする限りに於ては、前述の様に社会的変動に基づく増減量は殆んど無視しうる状態に置かれているのであって、これを結合推算から排除したとしても、結果として析出される人口総数は、これを採入れた場合に析出されるものとの間に1―2%の開きしか示さないであろう」（同・三二頁）。この予測は、結果的には、ほぼ実績に近いものとなった（第5図）。ただ、三一年では、五万人の差が生じているが、これは、出生率を大きくみつもったことに主としてよっている。この予測では、死亡率の低下については、「これを支配する諸力に戦前と全く異なったものが見られる」としながら、出生率の低下については、戦前からの長期的な傾向線をたどるとみたためであった。

(37) 前出経済安定本部の予測は、総人口についてみると、二一年一〇月一日から二四年一〇月一日の間の増加率を将来に延長し、それを人口問題研究所が予測した全国総人口で補正するという、きわめて単純な方法をとっている。この方法では、終戦直後の一時的な人口変動が、そのまま将来にも続くことになる。このため、北海道は全国八ブロック中、もっとも人口増加率が高くなっている。しかし、この試案のなかで注目されるのは、各地域の産業構造高度化の度合を検討していることであった。これは二二年の臨時国勢調査の結果をもとにして行なった分析結果であるが、国が地方をどう評価しているかを示すものとしては戦後はじめてのものであり、地方の開発関係者の関心を集めた。ここでは、北海道は、「産業発展がもっとも不規則な」地方であり、本州の各ブロックのように、順に並べることができず、将来も未知数であるとされている。この試案の原本は手にすることができなかったが、前掲・道事務局資料（二五年一二月）五五頁以下に、人口雇用の部分だけ転載

されている。この試案の全体については、国土計画協会編・前掲書二三頁に簡単な説明がある。

(38) たとえば、二六年六月一日の参議院で、岡田宗次氏（社会党）は、つぎのように質問している。「今の次長のお話でありますというと、とにかく三十万キロワット（発電量―筆者注）の増加については民間とそれから直接国営部分とがある。そういうお話でありましたが、それが総合されるから総合開発計画、従ってそれ（民間部分―筆者注）がわからんということで、国費の分だけはわかっているからやるというのじゃ前に掲げた、その産業人口を想定した三十一年度の人口増加の大目標というものについては、これは出て来っこはない。…そういう点について北海道開発庁において総合開発計画というものの根本概念をどう考えておられるか、先ずそこからお尋ねしたい。」これに対して岡田次長は、つぎのように答えている。「この目標を立てましたからには、目標があっても到達してもいい、到達せんでもいいというのではありません。極力この結果を生むべく努力はいたすのでありますけれども、強制的に必ずしも民間はかくすべしということはできんわけであります。そこを按配いたしまして、プランを強力に、政府の権威を持って立てまして、そうして民間の人はやはりこの方針に協力して欲しい。それに対しましては法の許す方法におきまして、又政府の実力の許す方法におきましてこれを極力援助、バック、推進する。民間に対しましては政府のほうにおきまして極力これに合うように財政支出をするように努力する。かようにこのプランを目標にいたしまして、あらゆる角度よりこの目標に到達するように樹立計画も立て、推進をしてそうして実行に移すと、かように考えておる次第であります。」（第十回国会二六年六月一日参議院内閣・人事・地方行政・大蔵・農林・水産・運輸・建設・経済安定・予算連合委員会会議録第二号・北海道開発局・前掲集録・二二二頁）。

(39) 『北海道総合開発委員会事務局報・総合開発』二六年一〇月創刊号（北海道開発協会）六頁。

(40) 人口目標一、〇〇〇万について、渡辺氏（当時開発庁企画室長）は、つぎのように語っている。「総論めいたものは、私と吉村氏（当時同企画室員）との共同執筆であってこれに岡田次長から筆をいれてもらったので、これは短日で作りあげたと正直に書いておく。……本当であれば、公共事業の計画であればそれだけ（六〇〇万人―筆者注）で止めてもよいのかも知れない。しかし、これだけでは物足りないということもあって、すぐ第二次計画を立てねばならぬから、一応一〇年後ぐらいの推測からおおよその努力すべき目標ぐらいに考えて発表したことが、とんでもない誤解をまねいたばかりでなく、その方向も無駄金を使ったなどということになったのである。しかし、今さら開き直

られると困るのであるが、当時の日本の復興の激変期にあっては、常識ある人であればこの辺の事情ははくみとってもらえるだろうと、きわめて安易に考えたことが間違いであったと述懐するのである」（渡辺・前掲追想・六六七、八頁）。

（41）　産業計画、とくに人口収容との関連では工業計画がむずかしかったことを、同じく渡辺氏は、つぎのように語っている。

「素人観としては北海道に存在する原料をもとにした加工業がおき得るであろうといえよう。しかしいくら原料があったからといって、いわゆるコマーシャル・ベースに乗らないものに対しては、余程物好きな企業者ではない限り決して工場などを建てないであろう。何故北海道に工業がそれ程おきないかということは、ここに原因があるのである。…石炭が豊富とはいえ未だに石炭原料工業がおきていないのも、こうした理由によるのであろう。この一番むずかしい問題に遭遇した私は、全くノイローゼ気味にならざるを得なかった。思い余って当時の次長である岡田さん（北海道開発庁）に相談したところ、しばらく考えておられたが、それはなかなか容易なことではなく、これは日本全体の工業振興計画が出来ないことには、いくら北海道が頑張って見てもどうしようもないではないか。これは今後ということにしてこの際触れずにおいて、第一次五ヵ年計画は公共事業と北海道特有のものについて取り扱ってはどうかといわれた。私としては思いあぐんでいたので成る程その通りというので『ご高見には感服いたしました』と頭を下げたところ、例の如くひょうきんな態度で『どうじゃええ考えじゃろうがな』と破顔一笑というところ」（登部・前掲余話（二）・三五年一一月号・五九頁）。

第一次五ヵ年計画の人口目標六〇〇万人は、たしかに実現しなかった。ここは、その理由について詳しく述べる場ではないであろう。目標が過大であったことも、もちろんである。しかし、この五ヵ年間に、日本の経済が、朝鮮動乱、講和条約の締結を境として、自給経済から貿易依存の経済へ大きく転換しはじめたことも見のがすことはできない。こうした日本経済の転換は、計画策定時には、適確な予測が不可能であった。経済の海外依存度の上昇と、「太平洋岸ベルト地帯」への投資の集中は、並行して進んでいたのである。北海道の「人口収容」と「資源開発」という二つの標語も、その国内経済における意義を問いなおされねばならなくなった。

ここで、目標の決定過程にのみ問題を限定するならば、予測と目標との間に大きな差がなぜできたかが、第一の問題であろう。これは、北海道の場合、地域開発が、国の投資なしには考えられ

ないという事情につきるであろう。[42] 目標は、国の投資を誘引するため、そしてまた、そのための北海道関係者の努力の目標とするため、設定されたのである。そして、この策定の過程のなかで、トップ・リーダーのたてた目標と、なんらの政策的意図をもたない大学関係者の予測との間をいかにつなぐかに苦心したのが「行政家」、この場合、計画事務担当者、であった。また、「目標」としての人口増か、「結果」としての人口増かをめぐって、北海道開発庁と北海道の間の微妙なくいちがいも、この過程で示されている。これらの問題は、北海道の地域開発計画と、本州の他地域の開発計画との相違を明らかにするならば、より明瞭に把握できるであろう。

目標と予測をめぐる第二の問題は、この第一次計画においては、この両者の離れていることが「わかる」が、近年においては、それがこれほど明瞭でないことである。それは予測のなかに、政策のファクターを導入するためである。同じ関心から、近年の計画をみようとするならば、予測のなかに組み込まれた政策のファクターの分析からはじめなければならないであろう。これは、もちろん予測技術の進歩の所産であるが、「理解しにくい」ことの意味を、あらためて考えさせられることでもあろう。[43]

(42) たとえば、大来佐武郎氏は、経済計画の実現の手段の主なものとして、租税政策以下七つの手段をあげている（『経済計画』・至誠堂・三七年四月・一四―六頁）。しかし、戦後の北海道開発についてみるならば、そのうちの「財政支出とくに公共投資」にほとんど依存せざるを得なかった。

(43) この稿と、直接関連するものではないが、イギリスにおける行政と計画の事例研究である Harry Eckstein, "Planning : the National Health Service", in Policy-making in Britain, edited by Richard Rose (New York : Free Press, 1969) は、この種の問題の研究に対する基本的な姿勢を考えさせるものとして、有益であった。その姿勢は、pragmatic, optimistic imperfectionism (p. 237) ということばに要約されている。

また、この筆者は、National Health Service での計画策定の際に、高度の合理的な意思決定を困難にしている主な理由として、つぎの三つをあげている。その一は、決定の純粋に論理的 (logical) な困難さであり、その二は、策定者への心理的な圧力であり、その三は、適切な計算のために決定的な多数のファクターについてのコントロールの欠如である (pp. 224-5)。こうした事情は、わが国の場合にも、かなりの程度共通しているのではなかろうか。もっとも、彼の研究においても、仮説のまま残されている部分がかなり多い。これらの仮説が、どの程度まで、またどのような方法で実証されうるかは、この分野の研究における共通の大きな課題の一つであろう。