

総合講演



# 北海道開発の現況

遊佐志治磨\*

## 1. まえがき

明治2年、北海道開拓使が設置されてから、北海道開発事業が国の政策として推進され、昭和43年には100年目を迎えようとしている。

この間、日本の国力が伸長するのに対応して、北海道の開発が進んだかという点、必ずしもそうではなく、明治後半、あるいは、昭和に入ってから戦争時代にはむしろ北海道開発は足踏みさせられたり、さらには逆戻りさせられたりしたのが実状である。

いま、明治以来昭和21年まで、北海道開発事業の沿革を概観すると、表-1のようになる。

なお、表-1において注目されることは、一貫して単独官庁が開発の責任を負う形態がとられていることであり、また、「開発の概要」欄に見るように、明治初年において、まず炭鉱開発・官営工場の設置等、二次産業にも重点が置かれていたことと、長期にわたり、土地開発と各種一次産業開発に努力の跡がうかがえることであろう。

## 2. 戦後における地域開発と北海道

敗戦により、日本はその領土の45%を失ない、戦災を受けた国土の荒廃を招来したうえ、復員軍人・海外からの引揚者を抱えこむ等の事態が折り重なって、日本経済は極度に混乱、衣・食・住、全般にわたって苦難の時代を迎えざるを得なかった。

敗戦直後の混迷期を経過するなかから、復興の機運も醸成されたわけであるが、単に市町村なり、各都府県なりの復興計画でなく、さらに広い地域にわたる総合開発計画を意欲的に推進することにより、狭い国土の有効土地利用と、各種産業基盤整備促進をはかり、より高度な国民経済を期待することとなった。

\* 正会員 北海道開発局長

これらのことは、航空機をふくめた交通機関の発達、ならびに電気通信技術の驚異的な進歩とにより、地球全体が時間的・空間的にせばめられ、あるいは、地域の一体化が進んだためであるとも考えられる。

いま、戦後に策定された地域開発法と目されるものを年次順に掲記すれば、つぎようになる。

昭 25 法律 126 号	北海道開発法
" 25 " 205 "	国土総合開発法
" 28 " 72 "	離島振興法
" 29 " 189 "	奄美群島振興特別措置法
" 31 " 72 "	積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法
" 31 " 83 "	首都圏整備法
" 32 " 110 "	東北開発促進法
" 34 " 60 "	九州地方開発促進法
" 35 " 63 "	四国地方開発促進法
" 35 " 171 "	北陸地方開発促進法
" 35 " 172 "	中国地方開発促進法
" 36 " 216 "	低開発地域工業開発促進法
" 36 " 219 "	産炭地域振興臨時措置法
" 37 " 73 "	豪雪地帯対策特別措置法
" 37 " 117 "	新産業都市建設促進法
" 38 " 129 "	近畿圏整備法

以上列記してみると、日本全土が各地域開発関係法律によりおおわれている現状が理解されよう。

また、注目したいことは、全国を一本にまとめて考えている国土総合開発法の策定される以前に、北海道開発法が制定されていることで、このことは、戦後における北海道の地位が相当重視せざるを得なかったことを示すものである。

なお、表-1にあるように、第2期拓殖計画は昭和21年に終了し、戦後の第1期総合開発計画は、後述するように昭和27年度から開始されるわけで、この間、長期計画の空白時代とも考えられるが、敗戦とともに食糧増産・人口収容の場として注目された北海道においては、緊急開拓事業を中心とし、第1次産業基盤整備を重点とする各種事業は活発に実施されており、つぎの長期計画樹立の準備期間と考えるべきである。なお、ここに特記

表-1 北海道開発事業沿革大要表

時代区分	行政官庁	開 発 の 概 要	経 費	人 口 (千人)	耕地面積 (ha)
開拓使時代 (明2年～ 明14年)	北 海 道 使	(1) 海陸運輸の改良 (6) 民力の涵養 (2) 各種官営工場の新設 (7) 幌内炭砒の開掘 (3) 移民の保護 (8) 鉄道(手宮～幌内) (4) 道路の開さく (9) 屯田兵制度 (5) 農漁業・商工業の奨励 (10) 札幌農学校創設	(1) 明2年～明4年(毎年13万両と定額米900石の予定) (2) 明5年～明14年 イ. 定額10000千円外、租税収入ロ. 兌換券2500千円発行ハ. 大蔵省から500千円借入ニ. 起業公債約500千円下付	明2年 58 明14年 240	明5年 2887 明14年 20178
3 県 1 局 代 時 (明15年～ 明18年)	農 商 務 省 北 海 道 事 業 管 理 局 { 札幌 函館 根室 }	事業3県の財政計画ともに区々で跛行の状態になったため、前途に暗影を投じたほか、特記すべきことなし	(1) 3 県 4680 千円 (2) 事業管理局 2430 千円	明15年 240 明18年 290	明18年 25542
道庁初期お よび10カ 年計画時代 (明19年～ 明42年)	北 海 道 庁	A 道庁初期 (1) 道路の開さく (6) 官貸付金の整理 (2) 地形測量 (7) 官営諸工場の払下 (3) 植民地の選定 (8) 上川原野の開発計画 (4) 水産および鉱床調査 (9) 炭鉱鉄道の建設 (5) 水産税の軽減、出港税の廃止 (10) 区制1,2級町村制施行 B 北海道10カ年計画 (1) 道路の開さく (4) 農業試験場の経営 (2) 港湾の築設 (5) 河川、港湾調査 (3) 航路補助 (6) 殖民施設	計 画 21600 千円 実 績 10800 千円 (日露戦争による経費節約により実績は計画の半分にとどまった)		
第1期拓殖 計画時代 (明43年～ 大15年)	北 海 道 庁	(1) 土地売払 (6) 土地整理調 (2) 特定地貸付 (7) 家族敷地調査 (3) 植民地選定 (8) 殖民軌道 (4) 殖民地区画測定 (9) 開墾助成 (5) 防風林調査	計 画 214065 千円 実 績 160630 千円	明43年 1610 大15年 2440	明42年 512809 大15年 776426
第2期拓殖 計画時代 (昭2年～ 昭21年)	北 海 道 庁	(1) 農耕地の造成、牛馬の増加 (6) 漁 港 (2) 道路新設 (7) 国有林伐採造林 (3) 河川護岸 (8) 排水工事 (4) 築堤盛土 (9) かんがい溝工事補助 (5) 商 港 (10) 橋梁新設	計 画 963379 千円 実 績 1728988 千円 (金額がかなりオーバーしているのはインフレによるもので、実支出は計画に比し低額)	昭2年 2470 21年 3484	昭20年 788469

しておかねばならぬことがある。それは、内務省解体にともなう行政機構の改廃と、民選知事出現にともなう地方自治体と国との関係についてであって、このこと自体は全国一律に各種の変動にさらされたのであるが、北海道においては、従来長官制が敷かれており、そのうえ、北海道拓殖費は内務省に一括計上されて、北海道の開発を推進していたものが、内務省解体にともなって各省出先機関の新設等が行なわれ、予算も各本省に計上されてから示達されるわけで、旧来の北海道庁なるものあり方なども論議を呼んだこと等、各都府県における変動よりも、むしろ変革と称するほど激しい動きがあったことは、ご理解願わねばならない。

### 3. 戦後における北海道開発

戦後、食糧をはじめ、各種物資の自給度を向上し、人口収容問題の解決を緊急な課題とせざるを得なかった日本は、土地資源と各種未利用資源が豊富に賦存し、かつ

人口密度の低い北海道を日本経済再建の場として着目したことは当然なことであった。すなわち戦後における北海道の地位は、表-2 のようになる。

このような当時の情勢のもとに、昭和21年7月北海道内における関係機関および学識経験者を網羅し、「北海道総合開発調査委員会」を設け、昭和23年9月「北

表-2 戦後における北海道の地位

	年度	単 位	全 国 (A)	北海道(B)	(B)/(A)
総 人 口	23	千 人	80 222	4 021	5.0 %
人 口 密 度	25	人	212	51	
総 面 積	21	km <sup>2</sup>	368 546	78 561	21.4 %
経営耕地面積	22	千 町	5 011	743	14.9 %
開 拓 適 地	30	千 町	1 705	737	43.2 %
森 林 蓄 積 量	30	千 石	6 236 631	1 961 415	31.5 %
木 材 伐 採 量	30	千 石	213 571	34 310	16.1 %
漁 獲 高	31	千万貫	136	35	25.7 %
未開発包蔵水力	31	千kW	13 635	975	7.2 %
既 開 発 水 力	31	千kW	6 401	286	4.6 %
石 炭 埋 蔵 量	25	千 t	17 541 600	8 335 810	47.5 %
出 炭 量	23	千 t	34 773	9 271	26.7 %
総 生 産 額	23	百万円	1 691 043	123 361	7.3 %

北海道総合開発計画」を樹立し、当時の経済安定本部内地方開発協議会に申し、数回にわたり検討を受けたが、実施に移されるまでには至らなかった。

ついで、政府は昭和24年3月内閣に、「北海道総合開発審議会」を設置し、北海道開発についての問題を審議し、

昭和24年10月 「北海道開発に関する行政機構の改革」  
昭和25年5月 「総合経済基本方針の確立ならびに財政および金融の特別措置」

に対する基本的構想についての答申を受け、北海道における資源の総合的な開発が、日本の主な施策の一つであることを認め、昭和25年5月「北海道開発法」を制定し、同年6月1日総理府の外局として「北海道開発庁」を設置し、さらに昭和26年7月1日「北海道開発局」を北海道開発庁の支分部局として設置した。

北海道開発法第2条に、国は、北海道総合開発計画を樹立し、これに基づいて、北海道開発の各種事業を実施

表-3 第1期北海道総合開発計画の目標と実績

(1) 第1次5ヵ年計画(昭27~昭31)

(a) 主要開発目標

区 分	単 位	24~25年 度(A)	31年 度目標(B)	31年 度実績(C)	(B)/(A) (%)	(C)/(B) (%)
耕 地	千 ha	734	942	922	128	98
乳 牛	千 頭	53	115	124	217	108
主 食(米換算)	万 t	75	120	101	160	84
水 産 産 量	万 t	94	131	113	140	87
電 力	万 kW	53.0	90.5	83.4	171	92
人 口	万 人	428	600	485	141	81

(b) 開発事業費(単位100万円)

計画額(A)	実績額(B)	(B)/(A)
130 006	77 722	59.8%

(2) 第2次5ヵ年計画

(a) 主要開発目標

区 分	単 位	30年 度(A)	37年 度目標(B)	37年 度実績(C)	(B)/(A) (%)	(C)/(B) (%)
農 業 生 産 額	億 円	938	1 272	1 308	136	103
耕 地	千 ha	906	992	939	110	94
米	千 t	510	623	751	122	121
乳 牛	千 頭	103	290	249	282	86
林 業 生 産 額	億 円	303	307	428	101	139
素 材	千 m <sup>3</sup>	5 989	6 047	9 016	101	149
水 産 業 生 産 額	億 円	448	584	483	130	83
水 揚 高	千 t	1 241	1 500	1 453	121	97
鉱 業 生 産 額	億 円	625	1 052	946	168	90
石 炭	万 t	1 272	2 167	1 999	170	92
工 業 生 産 額	億 円	2 182	4 295	5 434	197	127
鉄	千 t	556	1 450	1 769	261	122
洋 紙	千 t	298	567	803	190	142
アンモニア	千 t	273	517	417	189	81
系肥料	千 t	386	900	1 209	233	134
セメント	千 t	386	900	1 209	233	134
電 力	百万kW	2 498	4 413	5 702	177	129
生 産 所 得	億 円	3 940	6 356	6 463	161	102
就 業 者 数	千 人	1 967	2 316	2 207	118	95
総 人 口	千 人	4 773	5 500	5 101	115	93

(b) 開発事業費(単位100万円)

計画額(A)	実績額(B)	(B)/(A)
191 000	193 483	101.3%

することが定められている。そこで政府は、昭和26年10月に昭和27年度から10ヵ年にわたる第1期北海道総合開発計画を樹立し、そのうち第1次5ヵ年計画を昭和27~31年、第2次5ヵ年計画を昭和33~37年の間に実施したもので、その目標と実績は表-3のとおりである。

第1次5ヵ年計画は、日本経済の復興と人口問題の解決に寄与することを目的とし、食糧の増産と人口収容、各種資源の開発を計画の基本的考え方とした。実績について要約すると、食糧増産については、耕地の開発をふくめてやや見るべきものはあったが、人口収容については目標を大きく割り、特に開発事業費は約60%の達成率であって、十分な成果をあげるには至らなかったことになる。

第2次5ヵ年計画は、国が「経済自立5ヵ年計画」に代えて、新たに昭和33年度を初年度とする「新長期経済計画」を策定したのにしたがって、生産の拡大・産業の高度化を目的とし、石炭・木材・畜産物・てん菜等の大幅な生産拡大を中心として、その他未開発資源の開発を促進するとともに、これらの原料資源を活用する諸工業を振興し、労働人口の吸収と所得の増大をはかることを基本的な考え方とした。その実績を要約すれば、おおむね目標を達成し得たと考えられる。すなわち、生産額の達成率は農業103、林業139、水産業83、鉱業90、工業127、生産所得102%であり、開発事業費の達成率が101%であることは、開発の基本となる道路・港湾などの整備、国土保全施設、電源開発等が強力に進められたことを示し、具体例をあげれば、国道12(札幌~旭川)、国道36(札幌~室蘭)等の改良・舗装、桂沢・金山・大夕張二股ダム等の建設、苫小牧工業港の築設、篠津地域泥炭地開発等々の各種事業が道央地区を中心に進められたほか、全道的に国道改良舗装、河川・港湾・漁港ならびに農業基盤整備事業が活発に新設・改修されるに至った。特にこの間、北海道東北開発公庫・地下資源開発株式会社・工業開発試験所などを新設・強化して、資金・技術の面から鉱工業の開発振興をはかろうと企図している。

#### 4. 第2期北海道総合開発計画の策定

第2次5ヵ年計画の後期にいたって、国は前記の「新長期経済計画」が、わが国経済の実情にそぐわなくなったことを認め、それに代わる新しい長期経済計画として「長期所得倍増計画」を策定し、あわせて、その運営の目ざすところとして「国民所得倍増計画の構想」をつつたのである。

この計画は、国民生活水準の向上と完全雇用をねらいとして、経済の安定的成長をはかることを目標とし、そ

のためには、日本経済のおくれた点である社会資本の充実を計るとともに、産業構造の高度化を目指している。なかでも、高い生産性をもち需要の大きな伸びを予想される重化学工業部門の強化は重要な課題の一つと考えている。

このような社会経済的情勢のなかにあつて、北海道は原料資源や、工業用地、工業用水などの工業立地要素に恵まれ、また、農業の近代化をはかるうえにおいても、農家の経営規模が大きく、さらに拡大することも可能な土地資源を有し、しかも食糧消費構造の高度化に対応する成長農産物、すなわち、ピート・牛乳・食肉等の生産に好適な条件を備えている。

したがって、北海道は日本経済が直面している諸問題に対して積極的に立ち向かっていくうえに、好条件の備わったところであることから、北海道開発に新しい要請が生れたのである。

このような観点にたつて、国は、今後における北海道開発の向うべき方向と手段を明らかにし、かつ強力に推進するため、昭和 38~45 年度までの長期開発計画として「第 2 期北海道総合開発計画」(以下 2 期計画という)を策定した(昭和 37. 7.10 閣議決定)。したがって、2 期計画は産業構造の高度化を軸として、経済の規模を拡大し、これによって、わが国経済の安定的高度成長に寄与するとともに、北海道経済が自律的に発展しようような基礎を固めることを計画の目標としており、その内容は表-4 に示すとおりである。

すなわち、生産額でみると、昭和 35 年度を基準年次として、農林水産 1.6 倍、鉱工業 3.1 倍、生産所得 2.3 倍、就業者 1 人当り生産所得 1.9 倍に達するよう見込んでいる。

また、各産業の全産業中に占める割合は、1 次産業が低下し、2 次・3 次産業が上昇し、北海道における産業構造の高度化が期待されている。

つぎに、施策の基本方針 7 項目の内容を抄録することにより、各産業の開発振興と社会資本充実のための施策を示すこととする。

#### 1) 農林水産業の近代化

① 農業 土地改良 60 万 ha、農用地 35 万 ha の推進

② 林業 造林促進、林道網の整備等

③ 水産業 漁港の整備

#### 2) 鉱工業の積極的開発振興

① 鉱業 採炭技術の近代化、探鉱調査の推進等

② 工業 重化学工業、資源利用工業の開発育成

#### 3) 道内および道・本州間の交通、通信体系の確立

① 道路 国道・地方道の整備、冬期交通の確保  
高速自動車国道の促進等

表-4 第 2 期北海道総合開発計画(昭和 38~45 年度)

#### (1) 施策の基本方針

1. 農林水産業の近代化
2. 鉱工業の積極的開発振興
3. 道内および道本州間の総合的交通、通信体系の確立
4. 国土保全と利水の総合的推進
5. 社会生活環境施設等の整備拡充
6. 産業技術の開発、技術教育、訓練の強化ならびに労働力移動の円滑化
7. 拠点開発の推進

#### (2) 開発目標

##### (a) 経済の規模

区 分	単 位	基準年次 (35 年度) (A)	目標年次 (45 年度) (B)	(B)/(A) (%)
総 人 口	万 人	504	586	116( 1.5)
就 業 者 数	万 人	218	269	123( 2.1)
生 産 所 得	億 円	6 061	14 135	233( 8.8)
第 1 次 産 業	億 円	1 399	2 172	155( 4.5)
第 2 次 産 業	億 円	1 766	4 770	270(10.5)
第 3 次 産 業	億 円	2 895	7 193	248( 9.5)
就業者 1 人当生産所得	千 円	278	525	189( 6.6)
農 林 水 産 業 生 産 額	億 円	2 369	3 900	165( 5.1)
鉱 工 業 生 産 額	億 円	5 198	16 187	311(12.0)

注：1. ( ) 内は年率を示す 2. 価格は 35 年度価格

##### (b) 主要生産指標

区 分	単 位	基準年次 (35 年度) (A)	目標年次 (45 年度) (B)	(B)/(A) (%)
農 業 生 産 額	億 円	1 363	2 472	181
農地および草地	万 ha	96	130	135
米	万 t	79	99	125
乳 用 牛	万 頭	20	61	305
牛 乳	万 t	40	150	375
林 業 生 産 額	億 円	537	748	139
木 材 総 生 産 額	10 万 m <sup>3</sup>	104	141	136
水 産 業 生 産 額	億 円	469	680	145
生 産 高	万 t	138	182	132
鉱 業 生 産 額	億 円	886	1 061	120
石 炭(精 炭)	100 万 t	19	24	126
銅 鉱(精鉱含有量)	100 t	36	76	211
鉛 鉱( " )	"	82	184	225
亜鉛鉱( " )	"	227	467	206
工 業 生 産 額	億 円	4 313	15 126	351
鉄鋼(電気鋼を含む)	万 t	122	522	428
機 械	億 円	145	1 195	825
石 油 製 品	万 kl	76	646	850
セ メ ン ト	万 t	86	260	302
洋 紙	"	49	146	298
パ タ	100 t	73	380	518
電 力(需 用 端)	億 kWh	45	141	313

注：価格は昭和 35 年度価格

② 港 湾 苫小牧・室蘭等主要港湾の整備、石狩湾新港・釧路西港等の新設等

③ 空 港 既設空港の拡充、ローカル空港の新設  
航空保安施設の整備等

④ 鉄 道 函館・室蘭・千歳線等の電化、複線化  
新線建設促進、青函トンネル促進等

⑤ 通 信 電話の増設、自動化、テレビ網整備等

⑥ 航路標識 灯台・霧信号等の整備

#### 4) 国土保全と利水の総合的推進

- ① 治山 荒廢地の早期復興と予防治山の拡充強化、防災林・保安林の整備
  - ② 治水 国費 14 河川（石狩川等一級河川をふくむ）の改修促進、特殊河川 16 河川の改修と新規河川の改修促進
  - ③ 砂防 直轄砂防の実施、地すべり対策促進等
  - ④ 多目的ダム建設の促進 金山・岩尾内・豊平峡・大雪・漁川ダムの建設促進
  - ⑤ 海岸保全事業の促進
  - ⑥ 気象 気象予報体制確立
  - ⑦ 電力 火力・水力合わせて 190 万 kW の開発推進、電力開発資金の確保、税負担の合理化
- 5) 社会生活環境施設等の整備拡充
- ① 住宅の増設
  - ② 街路（冬期除雪対策等をふくむ）の整備
  - ③ 上・下水道の整備拡充
- 6) 産業技術の開発、技術教育、訓練の強化ならびに労働力移動の円滑化
- 7) 拠点開発の推進

以上7つの事項が、2期計画推進のための施策であるが、ここで従来の開発計画と異なる点は、7)にある拠点開発を主軸として北海道開発を進めるということである（後記）。

この計画達成のため、8ヵ年間の所要資金は約3.3兆円と見込まれ、うち行政投資9400億円、政府企業・民間企業等投資23600億円と予定して閣議決定されている。

## 5. 拠点開発の推進

2期計画においては、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寄与するとともに、北海道経済の自律的発展の基礎を固めることを目標としており、この目標を効果的に達成するためには、相当程度の産業ならびに都市機能の集積と、これにともなう投資の重点化を必要とするのである。

このような観点から、2期計画においては施策の基本方針として、拠点開発を積極的に推進することとしたのである。すなわち、北海道において特に有利な立地条件を具備する臨海部に重化学工業を主体とする中核工業地帯を開発育成し、豊富低廉な用地・用水の確保と産業基盤の集中的整備につとめ、工業開発の拠点として積極的役割りをになわしめることとし、また一方、産業・行政・文化等の都市機能の集積を有し、かつ地域開発の中核となる都市を開発拠点都市とし、産業基盤ならびに社会生活基盤を重点的に整備して、資源利用工業をはじめ、地

域内生産活動と有機的に結びつく産業を振興せしめ、地域格差の是正に資することを期待している。

拠点開発計画(昭和40.8.12北海道開発庁庁議決定)においては、以上の観点から中核工業地帯ないし開発拠点都市として、つぎのように計画した。

中核工業地帯	道央地区(札幌・小樽区、苫小牧・室蘭区)、釧路地区
開発拠点都市	函館地区、道央地区、旭川地区、帯広地区、釧路地区、北見・網走地区

これらの拠点の機能について述べれば、つぎのとおりである。

すなわち、函館地区は、道南地域における沿岸漁業等の推移に即応して、既存工業の集積とすぐれた都市観光資源を利用して、地域内の過剰労働力に安定的な雇用の機会を提供しようとする方向で、都市機能の充実をはかる必要がある。

道央地区は、全道の視点における管理中枢機能と、これに関連する消費関連産業の集積が進む札幌・小樽区と北海道における最大の重化学工業地帯として工業開発の中核となる苫小牧・室蘭区とに機能分担しながら、ますますその比重を高める。

旭川地区は、上川・留萌・宗谷地方にまたがる道北地域の中心部に位置して、この地域内の農畜林産資源と結びつきの強い工業の開発振興、ならびに広汎な背後地を持つ商業機能の充実を志向して、都市の総合的機能の拡充をはかる必要がある。

さらに、帯広地区、釧路地区、北見網走地区は、広汎な道東地域にあって、それぞれ十勝地方、釧路・根室地方、網走地方の中心都市として、いっそう総合的都市機能の拡充強化をはかる必要がある。ことに帯広地区、北見網走地区は、北海道における畑作農業先進地帯を背景として、すぐれた農工都市として発展することが期待され、釧路地区は、道央地区の苫小牧・室蘭区にならぶ工業開発の拠点として、長期的視点に立って計画的に開発整備をはかる必要がある。

なお、これら拠点都市の周辺に、北海道の広域性と都市と農村の関連等の地理的条件を考慮して、拠点の機能や役割を補完する中小拠点を配置し、開発拠点都市とこれらの中小拠点を結ぶ交通輸送の迅速円滑化をはかり、拠点の影響のおよぶ範囲の拡大につとめ、地域の均衡ある発展を指向することが不可欠である。

つぎに、拠点地域の経済は、拠点の特性と機能に応じた産業・行政・文化等の集積を考慮して、目標年次(昭和45年)と基準年次(昭和35年)を比較すると、工業出荷額は4.3倍の約1兆2600億円、生産所得は2.7倍の約9000億円となり、特に第2次、第3次産業の生産所得のシェアは、拠点における産業および管理中枢機能の

表-5 投資の地区別内訳

区 分	投 資 規 模	左のうち行政投資
函 館 地 区	630 億円	350 億円
道 央 地 区	4 690	2 670
札 樽 地 区	3 020	1 720
苫 蘭 地 区	1 670	950
旭 川 地 区	710	290
帯 広 地 区	470	240
釧 路 地 区	610	350
北 見 網 走 地 区	300	200
計	7 410	4 100

集積を反映していちじるしく高まることになり、また拠点地域内の就業者人口 149 万人(47 万人増)、総人口 322 万人(81 万人増)に達するものと見込まれている。

これらのために必要な資金は、8 年間で約 7 400 億円、うち行政投資約 4 100 億円と見込まれ、その地区別内訳は表-5 のとおりである。

このような拠点の経済ならびに開発投資の規模を、2 期計画における全道分と対比して通観すると、目標年次において、拠点における工業出荷額は約 83%、人口ならびに就業者は約 55%、生産所得は約 63% を占めることとなるのに対し、これら拠点(面積の対全道比 16.4%)を整備するために、8 年間に全道の約 43% の行政投資を行なうこととなるのである。

## 6. 2 期計画の進捗と問題点

昭和 41 年度は 2 期計画の 4 年目にあたり、計画前半を終了する重要な年であるが、本年度も過去 3 年に引き続き、各種産業基盤を主体とする社会資本の整備を最重点として推進しようとしており、本年度の開発事業費は 1 083 億円と決定された。その結果、昭和 38~41 年間の国費投入額の累計は 3 417 億円となり、2 期計画における行政投資 9 400 億円で、国費約 6 950 億円と比較すれば約 49% 確保されたこととなり、おおむね順調な進捗といえる。

なお、この内訳を大別してみると、産業基盤整備(道路・港湾・治山治水等)については、累計 2 392 億円で、計画に対し約 48%、産業振興(土地改良その他)については累計 907 億円で、計画に対し 57%、そして社会生活基盤整備(住宅その他)については、累計 118 億円で計画に対し 33% の実績となっている。

このように、行政投資の面では順調といえようが、2 期計画発足(昭和 38 年)後の日本経済は、景気低迷、不況と推移し、本年からやや復調の兆候が出てきたという状況にあることはご承知のとおりである。

このことを反映して、2 期計画における民間企業投資の面では必ずしも順調とはいえず、特に臨海性重化学工業の開発振興については、目標達成の目途はついておら

ず、2 期計画後半における重要課題となっている。

しかしながら、苫小牧・室蘭をはじめとする中核工業地帯における道路・港湾等の整備および工業用地造成、工業用水確保等を積極的に進めておくことが重要であることから、これら産業基盤整備事業の先行に努力している次第である。

2 期計画発足後の北海道における産業経済の推移を生産の面から見ると乳用牛・ビート・石炭・鉛鉱・機械・洋紙等の生産は順調に伸びており、生産所得においても昭和 39 年度実績は 8 650 億円に達し、年率 9.3% の伸びを示しているの、計画における年率 8.8% の伸びに比較すると順調といえるし、このことは、道民所得の増加につながり、喜ばしいことである。

このように、所得増が期待できそうにもかかわらず、人口の伸び悩みが目立っていることが問題点の一つである。昭和 40 年の国勢調査によると、総人口は 517 万人で、昭和 35 年 504 万人に比較し、13 万人の増とはなっているが、この期間の自然増は 29 万人なので、差引き 16 万人の社会減となる。このことは若年労働力の道外移出等をはらむ問題であって、何とか住みよい生活環境を積極的に整備することが緊急を要することと思われる。

つぎに、各種基盤整備事業を進めるに当って共通している問題として、北海道における特殊土壌処理対策と、積雪寒冷な気象条件を克服する必要がある。

一般的にいて、各種土木工事を施工するに当って、われわれをもっとも悩ますものは水である。河川・港湾・ダム・上下水道・かんがい排水等において、水に注目することは当然であるが、道路・橋梁・空港・開拓・草地造成等においても、現場で苦勞するのは水対策であり、北海道においては特に積雪・寒冷な気象とからんで凍結融解の反復を招来し、融雪時、土壌は過飽和状態におちいり、不測の事故をじゃ起するなど各種の問題をはらむこととなり、そのうえ、北海道の土壌には特殊土壌といわれる泥炭土・重粘土・火山灰土等が各地に分布していることから、水と土の組み合わせはよりいっそう複雑となり、夏期冬期を問わず工程管理上の制限と相まって困難な問題を提起している。

北海道においては高冷な山岳地帯をのぞいて、開発可能地は 330 万 ha あり、そのうち、泥炭地 20 万 ha、重粘土 52 万 ha、火山灰地(粗粒火山灰地 44 万 ha をふくむ) 166 万 ha、計 238 万 ha の特殊土壌地帯がある。

泥炭土は沼地等に滞積している「ヘドロ」の上に「ヨシ」、「スゲ」、「コケ」等の枯草が年々積み重ねられながら、沼の底から地表まで、ほとんど繊維質によって形成されており、石狩川・天塩川・十勝川・釧路川等の下流域域に広く分布し、また、重粘土は、きわめて微細な粒子からなる植土の一種で、火山灰地帯の下層土をふく

めて道内の丘陵地に分布している。

泥炭土は、その生成過程から重粘土はその組成から、いずれも地下水位が高く、高台にあっても排水不良な地帯を形成しており、構造物築設等にあつては軟弱地盤対策、凍上対策等、特別な配慮を必要とする。

つぎに、火山灰土は全国各地に見られるとおりのもので、粗粒火山灰(道南・道央)、細粒火山灰(道東)地帯を形成し、北海道の畑作地帯の大部分をおおっており、特に、道東火山灰地帯は積雪深少ないことから凍結深が大きく、各種工事基礎工等にあつては、非凍上性材料での置かえを必要とするものである。

以上代表的な特殊土壌も寒冷地における水対策とからんで事業実施上の重要な問題点となっている。

## 7. 事業別の整備現況

行政投資のなかで、各種産業基盤整備事業なかんづく土木工事関係に国費の投資が多いのは当然であるが、各事業別に現況ならびに問題点を述べるとつぎのとおりである。

### (1) 道路(41年事業費498億円)

国の道路整備計画に基づき施行されており、一般国道のうち、元一国は41年度末において改良率86%、舗装率83%となり、42年には概成される見とおしで重点施工されているが、市街地における交通安全施設、特に冬期除雪をふくめて道路施設の増強が要望されている。元二国については、都市周辺・拠点地域連絡等の重要路線を重点施工しており、不通区間の解消もふくめて、2期計画終了の45年度までに概成したい。

一般国道の進捗が進んできた現況から、地方道の整備も逐次伸びているが、今後の進捗を期待するためにも、本年改訂の新道路5ヵ年計画に大幅に盛り込む必要がある。また国土縦貫自動車道計画も固まり、小樽・札幌間は41年度から着工することに決定された。

なお、冬期道路交通の確保については、産業活動の高度化に即応して除雪延長約8500km(一般国道、道々約12000kmのうち)を確保することにより、道内主要地域は冬期交通可能となった。しかしながら、市街地における除雪対策(道路構造の増設、強化をふくめ)はまだ不十分であり、交通の円滑化をはかるうえから、また1972年冬期オリンピック札幌開催決定の現時点から考へて、緊急に対策を確立し、施行する必要がある。

つぎに、北海道の道路には、開発道路(道路法施行令第3条)に指定することにより、地方道を直轄(全額国費)で施行する特例措置があり、北海道開発上有効な措置となっていることを付記したい。

### (2) 河川(41年事業費140億円)

河川は、一級河川に指定された石狩川・十勝川・天塩川のほか、二級河川11、特殊河川(河川法第67条)10を直轄(全額国費)にて施工しているほか、補助事業で約390河川を担当している。

北海道の河川は、自然状態で放置されているものが多く、相当長期にわたる改修期間を必要とするが、国費施行にかかわる河川については特に無堤地区の早期解消を目ざし、暫定築堤高にて施工するよう40年度からの治水5ヵ年計画に計上してある。

暫定完成に対する41年度末における進捗は、石狩川49%、十勝川35%、天塩川40%、その他国費河川をふくめると総体では41%と見込まれている。

河川総合事業については、空知川上流(石狩川支流)金山ダムは本年中に本体完成、天塩川上流岩尾内ダムは本年着工、その他豊平川上流(石狩川支流)豊平峡ダム、石狩川上流大雪ダム、漁川上流(石狩川支流)漁川ダム等の調査を継続している。

### (3) 港湾、漁港(41年港湾事業費66億円、漁港事業費29億円)

北海道の港湾取扱貨物はいちじるしく増加しており、2期計画終了時には青函航送分をのぞいて約6000万tを上回るものと推定され、重要物資輸送のための函館、室蘭、小樽、釧路、留萌、稚内等の主要港湾を整備するとともに、工業開発の拠点として苫小牧港等の整備を強力に推進し、あわせて地域開発および離島連絡上重要な十勝港等地方港湾7港の整備を促進しており、40年からの港湾整備5ヵ年計画に対する進捗は約28%である。

なお、小樽および釧路の両港は、それぞれ泊地等の狭隘を告ぐるにいたっており、石狩湾沿岸および釧路川右岸地帯に新港を築設するよう調査中である。

つぎに、漁港施設については1種ないし4種漁港まで全道約70港に着手しているが、本年は漁業構造改善事業に即応して利用度の高い歯舞、羅臼等、道東方面に重点をおいて整備事業を進めており、第3次漁港整備計画(昭38~45年)に対して約45%の進捗率がみられる。

### (4) 空港(41年事業費4億円)

地域の広大な北海道にあつては、航空網の拡充をはかり、拠点地域間の交通ならびに道外、国外との運航を円滑にすることは、北海道の開発上重要であるため、利用度の高い既設空港施設の拡張整備、ローカル空港の新設・整備を実施するとともに、冬期間の運航確保・濃霧期間の安全離着陸等のため、航空保安施設の整備を緊急に施工する必要がある。

本年は、函館の拡張、丘珠（在札幌）の拡張補強、千歳のエプロン拡張等を実施する。

41年度末において2種空港 函館、稚内、釧路、3種空港 女満別、利尻、帯広、中標津、旭川、紋別、その他空港 千歳、丘珠 計 11 空港が整備利用されることとなる。

なお、冬期オリンピック札幌開催にともない、千歳・丘珠両空港を従来計画以上に拡張整備される必要が認められる。

## 8. あとがき

昭和 43 年 9 月に北海道 100 年記念祝典が計画され、昭和 47 年 2 月、冬期オリンピック開催決定となった今

日、昭和 45 年を終了期とする 2 期計画は大いに促進されることになろうが所得倍増、高度安定成長を意図し、道民福祉の向上を期待するためには、つぎの第 3 期北海道総合開発計画により、高度の基盤整備を盛込めよう。第 2 次産業の花を咲かせねばならない。

この準備のため、北海道開発庁は、昭和 60 年時点における北海道開発の「ビジョン」を作成しつつある。すなわち、20 年程度の先を見越してこそ、始めて 5 年ないし 10 年単位の長期計画を策定しようとするものであり、明治以来の各期長期計画の経験からも誠に適切な措置と思われ、今後の北海道開発に刮目願うとともに、国の開発計画として全国各位のご指導、ご援助を乞うものである。

(1966.5.28・北大クラーク会館にて講演)

昭和 41 年度 北海道開発事業費（直轄・補助）予算額調べ  
(昭和 41 年 5 月・北海道開発局調べ)

(単位 1 000 円)

事 項	総 額	直 轄	補 助	事 項	総 額	直 轄	補 助
I 北海道開発事業費	105 269 728	71 320 569	33 949 159	5 生活環境施設整備	1 028 224	0	1 028 224
1 治山治水	16 029 246	11 339 746	4 689 500	公園下水道	72 7000	0	727 000
河川	13 969 746	10 924 746	3 045 000	環境衛生	301 224	0	301 224
建設機械	10 622 000	8 443 000	2 179 000	6 農業基盤整備	23 790 541	14 377 723	9 412 818
夕ム	136 000	136 000	0	土地改良	12 540 567	8 216 832	4 323 735
砂防	2 342 746	2 342 746	0	農道整備	1 200 000	0	1 200 000
治山	869 000	3 000	866 000	篠津	1 395 340	1 004 310	391 030
海岸	1 474 000	410 000	1 064 000	農用地	8 654 634	5 156 581	3 498 053
2 道路整備	585 500	5 000	580 500	7 林道等	1 703 540	0	1 703 540
道路	49 814 000	37 344 000	12 470 000	造林	907 200	0	907 200
街路	45 974 000	36 421 000	9 553 000	林道	455 000	0	455 000
建設機械	2 619 000	0	2 619 000	林道整備	50 000	0	50 000
3 港湾・漁港・空港	1 221 000	923 000	298 000	大型魚礁	225 000	0	225 000
港湾整備	9 979 400	8 259 100	1 720 330	離島水道	17 360	0	17 360
特 定 港 湾	6 615 600	6 403 800	211 800	離島電気	48 980	0	48 980
漁港	6 406 000	6 194 200	211 800	II 北海道開発事業工事諸費	320 488	320 488	0
特定港湾	209 600	209 600	0	III 北海道開発計画費	135 300	135 300	0
漁港関連	2 916 100	1 446 600	1 469 500	IV 北海道開発事業附帯事務費	282 966	282 966	0
空港	39 000	0	39 000	V 一般行政費	2 380 733	2 380 733	0
4 住宅対策	408 700	408 700	0	合 計	108 389 215	74 440 056	33 949 159
	2 924 777	0	2 924 777				

B 5判 230頁 電源開発 K K 編 工事報告 大島セミアーチダム 1 200 円 (会員特価 150円)

B 5判 346頁 編集委員会編 工事報告 川俣アーチダム 1 600 円 (会員特価 150円)

B 5判 550頁 九州電力 K K 編 工事報告 一ツ瀬安アーチダム 2 300 円 (会員特価 150円)

B 5判 1360頁 関西電力 K K 編 工事報告 黒部川第四発電所 9 800 円 (会員特価 300円)