

苦小牧港建設史

五十嵐 日出夫*

1. 北海道開発と苦小牧港の建設

胆振湾を右にみて日高路に向かうと海岸線は白い弧を画いて延び、およそ、140 km あまりは遠浅の砂浜である。しばらくはなだらかな砂丘がうねうねと続き、そのかすんで空に溶け入る地平には荒々しい北海道の脊梁山脈がそびえたっている。

苦小牧港は、この胆振と日高の両山丘部にはさまれて北から南に広がる石狩低地帯の南端、勇払原野のほぼ中央に位置する堀割式の人工港である。勇払のアイヌ語源は「イブツ」という入口を意味する語で、勇払川をさかのぼって石狩沿岸に出る東西交通の要衝であった。そのため、この地域には早くから和人が居をかまえていた。木も生えていない、生えても伸びれない湿地、火山灰でうずもれた昔の海のしめり気がまだ残っているような原野、その片隅に八王子同心たちの墓がある。寛政12年(1800)八王子の同心50人が「小銃25挺を備へ、主として警衛に任じ、開墾作業を兼ね行なった」と北海道史にある。このころの、北海道開墾の目的は主として防衛であった。赤蝦夷といわれたロシヤが南千島・蝦夷島をうかがっていたからである。

明治2年(1869)、北海道開拓使が設置され、本格的開拓が始められるようになってからも、わが国における北海道の地位は変わらなかった。嫡子としてではなく、あくまでも庶子として扱われてきたのである。伊藤森衛門(小樽商科大学教授)は「北海道は明治時代には窮乏した農漁民や失業士族の收容を、戦後はエネルギーと食糧の増産の役割を押しつけられた。過去百年間、中央に都合のよいように利用されてきたのである」と述べている(朝日新聞、昭和46年1月27日、苦小牧に見る開発の「夢と現実」その6)。確かに、北海道開発の歴史をひもとくと、この感を否認しない。換言すれば、北海道の開発は内地開発のしわ寄せとして在ったともいえるのである。苦小牧港建設史も決してこの範疇からでるものではない。さて、戦前より、戦後、および現在に至るわが国の地域開発の思想の推移を眺めてみると、次のような5つの時期に分けて考えることができる。すなわち、

- ① 戦前の国防的意義をもつ物動計画(昭和20年以前)
- ② 復興国土計画要綱の時期(昭和21年から25年まで)
- ③ 国土総合開発計画成立以降のおよそ10年間(昭和26年から35年まで)
- ④ 全国総合開発計画の時期(昭和36年から43年まで)
- ⑤ 新全国総合開発計画成立より現在まで(昭和44年から現在まで)

ここで、この小論においては、これら5つの時期の開発思想の上にならって、たゆたいながらも押し進められてきた苦小牧港建設の過程を時を追いながらたどってみることにしよう。

2. 築港計画と建設の過程

(1) 昭和20年以前

終戦前のわが国における地域開発思想は富国強兵を主眼とし、国防的意義をもつ物資動員計画であった。背景となる経済理論は経済的国民主義(economic nationalism)とでもいうべきもので、一国の全体的経済発展が期待されるかわりに、一部の地域の貧困、あるいは財政力の劣悪等は、ほとんど顧慮されなかったのである。したがって、このころの北海道の開拓は、いわゆる開発ではなく拓殖であった。すなわち、土地を切り開き、わが国の領土を拡張し、本土にあふれた難民を移住させるためであったのである。

第一期北海道拓殖計画は明治43年、長官河島醇によってたてられ、以降17年間、大正15年まで続いた。第二期拓殖計画は昭和2年から始まり、昭和20年に至る19年間であったが、後半は大戦のため、実績としては見るべきものがなかった。しかし、北海道における重要な港湾の大部分は、この間におおよその外郭施設が整備されたのである。その港湾の位置をみると、大体は炭田に近く、あるいは背後に豊富な森林資源があって、これらの積出しに便利であるか、または本州、樺太、および千

* 正会員 北海道大学助教授 工学部土木工学科

島との連絡港として都合のよい天然の良港である。

苫小牧港は大正 13 年 (1924)、留萌築港事務所長 林千秋が北海タイムス紙上に勇払築港論として発表したのを嚆矢とする。その要旨は「北海道の石炭積出港として釧路 (釧路炭田)・留萌 (留萌炭田)・勇払 (石狩炭田) の三港を経営すべきである。過去 5 年間に室蘭港から積み出された石炭は 670 万 t である。しかるに、室蘭と勇払との石炭陸運賃差は 1 t につき 97 銭であるから、勇払港を利用すれば 1 か年につき 130 万円の負担をまぬかれうる。勇払の海岸帯は砂浜で港湾として天与の被護は何もないが、砂の移動を制し、必要なる内港を陸地へ掘り込めば、まさに絶好の港湾修築適地である。これは技術的にみて決して難事ではない。内港掘削土をもって付近低湿地を埋め立て、工場用地を造成すれば、まさに一石二鳥の効果である」と述べ、続けて資金計画に言及し、次表のように見積って、「これの償還は 20 年

工 事 名	摘 要	資 金 (万円)
掘 削 工 費	水面積 5 万坪船渠 2	400
護 岸 費	延べ 1500 間	450
港 口 築 設 費	防 波 堤 築 設	900
臨 海 鉄 道 費	貨 車 貯 炭 場 等	20
石 炭 積 込 設 備 費	貨 車 転 倒 機 等	500
合 計		2270

を待たずして完了する」と主張するのであった。外港の築設に主力を注ぎ、貨車貯炭を取り上げるなど、構想雄大、まさに卓見というべきであろう²⁾。

これを契機として測量調査や試験工事などが実施された。さらに、昭和 14 年には道庁によって苫小牧と石狩湾とを結ぶ「太平洋日本海連絡運河構想」がたてられ、測量にも着手したが、具体化するには至らなかった。また、民間でも、札幌市の矢武伊太郎による「苫小牧工業港築設案」が、鉱業界の八田満次郎による「北海道工業港としての苫小牧港と石狩港との比較」などが出現するようになってきた。このときにあたり道庁は「石狩・勇払工業港の比較調査計画案」を発表したのである。

昭和 16 年 (1941) には道庁港湾課が主体となって、かなり本格的な調査が実施された。調査項目は、深淺測量・沿岸流・漂砂・潮流調査・勇払工業地帯の港湾調査であって、外港を築き、内港は内陸掘削とし、工業地区・商業地区・住宅地区などを想定し、港湾施設に 3000 万円を投ずる計画がたてられたといわれるが、予算の裏付けもないままに戦争に突入し、資料も散逸してしまったのである。

いずれにしても、石狩炭田の石炭搬出がおもな目的であったことには変わりない。

(2) 昭和 21 年から 25 年まで

もっぱら食糧の確保が第一とされた期間であり、戦後の混乱と窮乏を切り抜けようとした時期であって、北海道の港湾も、ほとんどなすところなくすんでしまった³⁾。ただ、苫小牧港については、昭和 25 年にたん白質食糧としての水産資源の確保のため、漁港築造計画が作成され、道費 100 万円・市費 225 万円によって試験堤 115 m が建設された。ところが、同年 6 月、北朝鮮軍は 38 度線を突破して京城を占領した。これに対応して、9 月には国連軍が仁川に上陸し、朝鮮戦争の勃発となったのである。このインパクトにより、わが国の経済は食糧増産からエネルギー資源の確保へ、さらに重化学工業へと変貌してゆくのである。

(3) 昭和 26 年から昭和 35 年まで

昭和 25 年 (1950) は、戦後の北海道にとって画期的な年である。すなわち、この年の 5 月 1 日に、法律第 126 号として北海道開発法が成立したのである。同法第一条および第二条には、次のように書かれてある。すなわち「第一条 この法律は、北海道における資源の総合的な開発に関する基本的事項を規定することを目的とする。

第二条 国は、国民経済の復興および人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画 (以下「開発計画」という) を樹立し、これに基づく事業を昭和 26 年度から当該事業に関する法律 (これに基づく命令を含む) の規定に従い、実施するものとする。

2 開発計画は、北海道における土地、水面、山林、鉱物、電力その他の資源を総合的に開発するための計画とし、その範囲については、政令で定める」というのである。

ところで、これよりわずかに 3 週間あまり遅れて国土総合開発法 (昭和 25 年 5 月 26 日・法律第 205 号) が成立した。これは、戦後の混乱を止揚し、国土の新しい開発理念を掲げるものとして、わが国の開発計画に一時代を画するものであるといわれている⁴⁾。

その第一条には「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、および保全し、並びに産業立地の適正化をはかり、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする」とあり、第二条第二項には国土総合開発計画の内容が述べられ、全国総合開発計画・都府県総合開発計画・地方総合開発計画および特定地域総合開発計画の 4 つが策定されねばならないことを規定している。この同時にあらわれた 2 つの法律を比較すると、おのずから北海道のおかれた位置が明らかに

なるであろう。さて、このような背景にあって、北海道のもつ第一の資源である石炭を積み出すため、昭和 26 年（1951）、北海道庁は苫小牧に掘込式の石炭積出港計画案を策定したが、同年 6 月、北海道開発庁が発足するとその地方分局として翌 7 月に設立された北海道開発局は苫小牧港の建設を第一次 5 箇年計画に組み入れ、全額国費による直轄事業として工事に着手し、8 月 18 日には起工式が挙行されたのである。実に、大正 13 年の林千秋による勇払築港論以来 28 年目のことである。

苫小牧港の当初の計画は -4 m の水深であったが、のちに -9 m となった。これは、当時、朝鮮戦争等の影響もあって、エネルギー資源の確保が、わが国の重要施策であったことにもよるであろうが、このほかに次のような技術的理由も考えられる。

当時、築港技術書としてまだ隠然たる影響力をもっていた広井勇著「築港」(前編)には『漂砂ハ通常波浪ノ攪乱スル海底ニ存スルモノニシテ其範囲ハ開敏ノ度ニ依リ差アリト雖モ人工ヲ加ヘサル砂浜ニ在リテハ稀有ノ暴風激浪ノ場合ハ別トシ普通水深約八米以内ニアリ故ニ海中ニ突出シテ築設スヘキ防波堤ノ如キモ此範囲外ニ出サルトキハ海岸若クハ浅所ノ前進スルヲ待タシテ漂砂ノ襲来スル処トナルコトアルヘシ……砂浜ニ於ケル築港ニシテ防波堤ヲ以テ外構ヲ成スニ当リテハ漂砂ニ対シ其港口ヲ深サ十米以上ノ所ニ定メ且ツ其幅員ヲ可及縮少ムヘキモノトス尚ホ港口ヲ通過スル土砂ヲシテ港内ノ水深ヲ減シ侵入土砂ノ量ヲ更ニ増加セシメサル為メ港内ノ面積ヲ廣大ニスヘキモノトス』と記述されている。そのころはまだ港湾模型実験の技術も十分に普及しておらず、大体は現地調査のみに頼って港湾計画がたてられるのが普通であったから、-4 m の水深では埋没の恐れがあるとも考えられたのではなかろうか。

着工後も、技術的には漂砂の問題がもっとも懸念され土木試験所・北大研究室・建設省土木研究所など、多くの研究機関の知能を集めて研究調査を続けた。とくに工事施工の担当者である室蘭開発建設部では、猪瀬寧雄・白石直文らが中心となって、アイソトープをトレーサーとする漂砂追跡試験が行なわれた。これは、原子力の平和利用が強く呼ばれていたおりでもあり、北海道の片いなかである勇払の海岸に、世界の土木技術者の絶大な関心を集めることになったのである。一方、苫小牧市は日本港湾協会に調査を委託して、側面からこの研究に協力することとしたので、鈴木雅次を委員長とする調査委員会が組織され、昭和 27 年（1952）には、苫小牧港修築計画（案）がまとまった。この案は、完全に工業港と臨海工業地帯開発型の計画である。土地・地盤・水・資源（石炭・林産・金属鉱）・電力・交通・気象条件などを検討した、水深 -9 m の掘込式工業港で、総工費 113 億

円を見積っており、在来の単なる石炭積出港案をはるかに越えるものであったうに、当時は北海道開発法が成立し、開発庁が設置された直後でもあり、わが国の北海道への期待も大きく広がっていたことから、この案の大部分が採用されることとなり、以降の計画・建設の基本となったのである。ところが、この年、石油統制が廃止になり、昭和 30 年の夏には石炭鉱業合理化臨時措置法と、重油ボイラーの設置に関する臨時措置に関する法律が国会を通過した。この法律は炭主油従政策の根拠となるものではあるが、このような法律をもって石炭産業の保護をはからなければならぬほど、各産業の求めるエネルギー源の転換が石炭から石油へと急速にすすんでいたのである。しかし、ついに昭和 34 年（1959）には出炭目標が 7200 万 t から、いっきに 5500 万 t にまで引下げられ、さらに石炭鉱業審議会答申をもとにして政府は、炭価 1200 円/t の引下げを勧告することとなった。このため北海道の各石炭企業は合理化路線をしくとともに、輸送費を北海道一京浜間について、270 円/t の軽減をしたいとして、港湾施設の整備を強く要求しはじめたのである。このような石炭産業の動きは、石狩炭田の石炭を京浜に運び出すためには、もっともよい位置にある苫小牧港の建設に対して有利に働き、昭和 33 年には石炭積出しと工業用地の造成を実施する目的をもった苫小牧港開発会社（株）が設立され、かつ能率のよい大型石炭専用船の入港が期待されるようになり、昭和 35 年には東防波堤の法線計画を -11 m に変更した。

（４）昭和 36 年から昭和 43 年まで

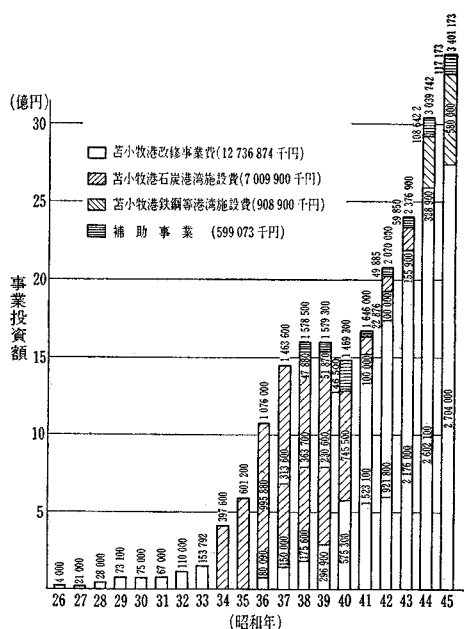
ところが、この間に日本経済の内外の基調が大きく変化してきた。すなわち、エネルギー源は水力および石炭による火力から、石油による火力へ、さらに、石炭化学は石油化学へと移行してきたのである。したがって、立地の有利性から、わが国の工業は大量消費地を近くにひかえた既成四大工業地帯と、その周辺に争って立地しいわゆる太平洋岸ベルト地帯が形成された。このようなときにあって、昭和 35 年 9 月、自民党は所得倍増政策を発表し、これに対応して経済企画庁は翌 36 年に「全国総合開発計画政府原案」を発表した。これは、昭和 25 年に施行された国土総合開発法において、策定されるべきことが第一にあげられていた計画であるから、まさに 11 年ぶりにでき上がったことになる。この全国計画案は経済発展の阻害要因として、緊迫した地域的課題をあげその打開に策定の意義を求めている。ここにいう地域的課題とは、既成四大工業地帯における産業の過度集中が、集積の利益以上に過密の弊害を露呈してきたことである。このような背景の上にならって、同年 10 月「全国総合開発計画」は閣議決定をみた。この計画では、新し

く拠点開発構想が打ち出され、二つの拠点が重視されることになった。一つは工業開発拠点であり、いま一つは地方開発拠点である。新産業都市（以下、新産都市という）は前者に、地方開発都市は後者に対応している。この新産都市の指定は地方自治体から地方財政の窮状を救うものとして受取られ、史上最大の陳情合戦が演じられたといわれる。ところで、全国 44 地区から、当初の昭和 38 年には 13 地区の指定が内定したが、その後秋田が追加されて 14 地区となった。しかし、この指定から除外された地区は、さらに運動を重ね、昭和 39 年には工業整備特別地域整備促進法を成立させたのである。この地域は、① 鹿島地区、② 東駿河湾地区、③ 東三河地区、④ 播磨地区、⑤ 備後地区、⑥ 周南地区の 6 地域であり、これらはいずれも既成四大工業地帯の近傍であることに注目したい。

さて、このような流れの中において、苫小牧港は昭和 37 年（1962）に、第二期北海道総合計画の中心課題にあげられ、翌 38 年 4 月には重要港湾の指定を受け、同 24 日には第 3 北星丸（3016 総トン）と光輝丸（1998 総トン）の 2 隻が処女入港し、石炭を満載して翌 25 日の午後、東京港に向けて初出港した。ここによくやく苫小牧港の供用が開始されたのである。しかし、その積荷は石炭であった。もちろん、苫小牧港は当初から石炭の積出港として計画され、京浜工業地帯に石狩炭田の石炭をもっと安い運賃で運び出すことを目的として建設され、室蘭港の狭隘さも好影響となって、順調な歩を踏み出した。しかしながら、もうこのときには受取側の工業地帯では石炭から石油へとエネルギー源の転換が確実に進行していたのである。

一方、工業地帯の開発は、原材料が外国からの輸入によってまかなわれる以上、工場は大量消費地の近くに立地するほうが輸送上有利となり、また、集積の利益を追求資本の原理ともあいまって、地方に散在する新産都市よりも、既成工業地帯の周辺にある新産都市や工業整備特別地域に企業はオーバーフローすることとなり、苫小牧港はこの工業開発の点において、先発後進のうき目をみなければならなくなったのである。

現場には工業用地を造成しても、計画どおり工場が誘致できるかどうかという悲観的な雰囲気も生じてきた。この結果、工業港区の中央部分をかなりの細かい区画割りでも地場企業に売り渡す破目となった。しかし、港湾そのものの建設は着実に進捗した。これは、北海道開発庁という巨大な国家機関があり、大きな運動量をもって工事を推進していたからと思われる。いま、昭和 26 年度から昭和 45 年度に至る 20 年間の公共（国直轄・補助）事業の投資の推移をみると、図-1 のようである。昭和 40 年度から改修事業費が急激に多くなったのは、工業



(苫小牧港建設事務所：苫小牧工業港による、昭和 25～45年)

図-1 苫小牧港公共（国直轄・補助）事業投資の推移

港区の水路掘込工事が開始されたからである。また、同年 7 月には、同港を北海道と苫小牧市とが共同管理することになり、苫小牧港管理組合が発足し、昭和 41 年 4 月 1 日には、関税法上の開港指定をも受けることができた。

昭和 36 年から昭和 43 年に至る 8 年間は苫小牧港の成人となった時代であり、また、ひとつの試練時代でもあったが、北海道開発庁という強力な推進者があって、とにかくも、この時代を切り抜けることができたのは幸いである。

(5) 昭和 44 年から現在まで

全国総合開発計画は国民所得倍増計画の目標年次である、昭和 45 年を対象にして作成された。この間、わが国の経済成長は世界に類例をみないほどの発展を続け、計画目標をかなり上回る成果を収めた。しかし、その主眼であった過密地域への集中防止と後進地域の格差是正という目標に対しては、大都市への集中がある程度緩和されたとはいうものの、大都市周辺部には依然として工業が集積し、大都市圏全体の産業配置が新たな問題となってきた。基幹的な産業については、一部の新規コンビナート地帯を形成はしたが、それらはあくまでも太平洋岸ベルト地帯に展開したにとどまったため、過密の弊害が加速度的に増大し、産業公害を訴える地域住民の声が熾烈となってきたのである。一方、後進地域内においては、地方中心都市への産業、あるいは人口の集中が、山

間部・離島では過疎化という新しい問題が生じてきた。このような背景から、新しい全国総合開発計画の策定が必要になり、昭和44年(1969)になって「新全国総合開発計画」が登場してきたのである。この計画立案の前提にある基本理念は、① 従来の通念にとらわれない国土利用、② 情報化社会に対応する国土経営の新システムの創造、③ 人間尊重の観点からみたましい環境づくり、の三点である。とくに、この③の人間尊重の環境づくりを強く打出さねばならなくなった背景には、環境悪化に対する地域住民の反発が激しくなってきたことがある。そのため、既成工業地帯やその周辺には、もう工場の新設が不可能に近い状態になったのである。このような現実が原因して、苫小牧港にも意外に早く大企業が立地を決定するようになってきた。

昭和42年(1967)、日本軽金属は、いち早く苫小牧進出を決定し、翌43年3月には工場の建設に着手している。以降、出光興産・北海道電力・日之出化学工業・日本ゼオン・日本鋼管・住友金属・北海鋼機・新日鉄等の大企業が続々と用地を買収し、石油基地にもタンクが林立しはじめてきたのである。

昭和44年、港湾審議会計画部会はこの動きに応じて計画の一部を変更し、昭和50年(1975)での航路水深を-14mに確保することを決定した。また、昭和45年8月には、植物防疫法による穀類輸入特定港の指定も受け、商港的機能の充実もはかられることとなった。さらにまた、昭和46年度からスタートした第三期北海道総合開発計画ではこの好機に乗じて現在の苫小牧港の東部にさらに巨大な工業基地を開発しようとしており、昭和55年には1兆3000億円を、完成の暁には3兆円の工業出荷額を見込み、前途の見通しは明るい。

3. 苫小牧港建設史について考えること

苫小牧港の建設は、戦後における北海道開発の眼目として、昭和26年に着工された。以来20年、まだその工事は終わっていない。総体に土木工事の完成には長い年月を要する。その間に周囲の状況は変わり、国の内外の経済事情や社会情勢も変化する。この情勢が変化すると目的意識が変化する。目的意識が変化すると、それに応じて計画を変更し、技術にも新しい開発がせまられるのである。

苫小牧港の短い建設史においても、そのような時期が

何回かあった。たとえば、昭和35年ころに実施された一橋大学の調査がそれである。これは、北海道開発局の依頼によったもので、公開さないままに終わったが、苫小牧港は市場から離れていることから、早急な工業立地は望めないであろうという報告である。しかし、苫小牧港は、これによって大きく後退することはなく、現在の繁栄をみるに至ったのである。

それはなぜであろうか。その第一の理由は、北海道開発局のもつ、慣性力に帰せられると思われる。同局は建設・運輸・農林の三省が一体化された官庁で、ややもすると、落目には起こり易い官庁間の争いが内部で調整され、外には出てこないのである。第二には道民のフロンティア・スピリットがあげられよう。たとえ破れても、郷土を開こうとする熱意には、脱帽するという意識である。まして、まだ破れていたわけでもないし、また、投ぜられた費用のほとんどは国費である。この点、内地の諸港湾とは事情が異なるのである。次に、土木技術者として考えなければならないのは、経済的要請が漂砂海岸に築港する技術を開発させた、ということである。もちろん、その完成には技術者のなみなみならぬ努力があった。しかし、その動機は、社会的経済的要請にあったのである。また、この要請にこたえる技術であったからこそ、その後、田子ノ浦、鹿島、そして新潟東港などに広く応用され、その技術の波及効果もきわめて大きくなり得たわけである。このことは、われわれ土木技術者に何をなすべきかを教える。

苫小牧港の建設はまだ終わっていない。この画期的港湾は、これからのわれわれに、いかなる技術の開発を要求するであろうか。

人間尊重の開発理念、そしていま、勇払の原野は自然の保護と開発の調和を強く叫んでいるのである。

参考文献および資料

- 1) 西水 孜郎：わが国の国土開発，昭和37年，p. 41，国土計画協会
- 2) 中村 廉次：北海道のみならず，昭和37年，p. 176，栗林商会東京支店
- 3) 座談会〈北海道の開発と港湾を語る〉倉島一夫談より，港湾，第45巻，第9号，p. 29，日本港湾協会
- 4) 木内 信蔵：地域概論，昭和43年，p. 263，東京大学出版会
- 5) 広井 勇：築港（前編），大正13年，pp. 92～95，丸善