

北海道の開発と北海道総合計画(1940)

A Report of The Development Plan of Hokkaido at 1940 by The Old Hokkaido Agency

北海道教育大学 ○正 員 今 尚之
進藤技術士事務所 フェロー 進藤 義郎

1. はじめに

北海道開発法に基づき国が策定する北海道総合開発計画は、第二次世界大戦後の1951(昭和26)年10月6日に決定され、北海道総合開発第1次5ヶ年実施計画が1952年度から始まった。

それ以前は、第二期拓殖計画が1927(昭和2)年より1947年まで実施されていたが、いわゆる拓地殖民¹⁾を目指したものであり、総合的な開発計画が立案され、実施されるのは戦後まで待たなくてはならなかった。

しかしながら、明治以降の北海道開発の進展の中で、第二次世界大戦前の昭和10年代において、拓殖計画の見直しが議論されるようになり、総合開発計画の立案が求められるようになった。1940(昭和15)年には北海道総合計画(1940)の検討がなされたが、第二次世界大戦への日本の参戦により、計画は実施されずに終わった。

しかしながら、戦後の北海道総合開発計画、特にそのなかで取り組まれた社会資本整備事業につながる計画が盛り込まれていること、北海道庁土木部を中心とした土木技術者の計画への参加など、実施されなかった計画であるが、土木史からその評価が必要であると指摘できる。

今回、北海道総合計画(1940)について、その位置づけと特徴について整理を行ったので報告する。

2. 第二次世界大戦前における北海道の開発計画^{2) 3) 4)}

2.1 第一期拓殖計画

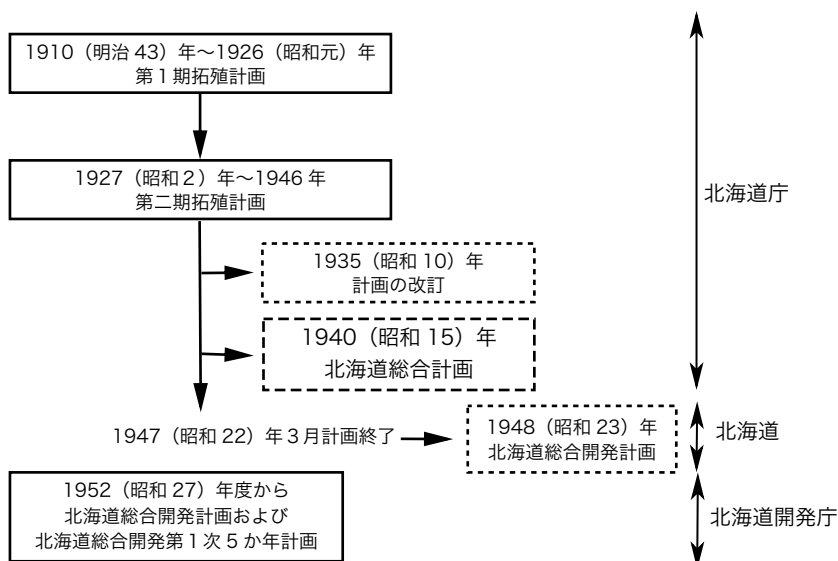


図1 第二次世界大戦前後の北海道に関する開発計画の流れと北海道総合計画の関係

1886(明治19)年に北海道庁が設置され、開拓の基礎条件の整備が進められたが、開発に関する計画が策定されてはいなかった。その後、1901(明治34)年から北海道10年計画が実施されたが、日露戦争の影響で計画の実行は頓挫した。その北海道10年計画を継ぐ長期計画として、特に、財源確保を明確化した第一期拓殖計画が策定された。

第一期拓殖計画は、地形の測量と殖民地の選定・区画を行い、国有未開地を処分するとともに、道路、橋りょうの新設改良や農用地(水田等)の開発を行うことを目指し、石狩川の治水工事をはじめ、各地の河川調査を行い、港湾の調査と修築など、社会基盤整備を通して北海道に移住してきた人々の産業活動や生活を間接的に保護をするものであった。

2.2 第二期拓殖計画

1927(昭和2)年を初年度とする第2期拓殖計画は、第一期拓殖計画と異なり、許可移民制度を導入し、農業移民に対して直接保護を行い、交通、文教、医療など外部経済を充実させ、社会的な環境を改善することによって、移民の定着と北海道の開発を進めることを目指した。

しかしながら、第一次世界大戦後の恐慌から引続いた不況、世界的な経済恐慌や、昭和初期(6, 7, 9, 10年)の冷害凶作、水害によって、計画の実施に必要な財源は当初から不足をきたした。このようなことから、第2期拓殖計画の改訂の要望が大きくなった。

1932(昭和7)年9月23日には民間による「救済対策道民大会」が札幌で開催されたが、35項目にわたる決議のなかで拓殖計画の根本改訂が第1番目の項目として取り上げられた。その翌年には、第2回目の大会が「北海道更生道民大会」という名称で開催され、拓殖計画の改訂について、不足財源の公債依存、産業振興、治水事業の実施、道内移民保護、改訂のための調査会設置などが、具体的な要望として示された。

その後北海道拓殖計画改訂に関する事項を調査審議するため、1935(昭和10)年には北海道庁告示第318号によって、「北海道拓殖調査準備委員会」が設置され、審議が行われた。委員構成は、貴族、衆議院議員、道議会議員、北海道帝国大学総長、学部長、教授、関係官庁のほか、団体、銀行の代表者など、

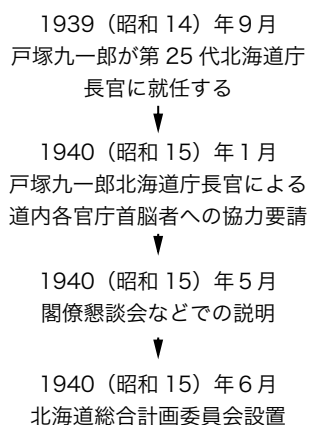


図2 北海道総合計画策定の流れ

広範囲に民間からの参加が見られた。検討は約半年にわたり、1935 (昭和 10) 年 11 月 4 日には北海道拓殖調査会答申案が決定されたが、予算編成に間にあわず、また、第 68 帝国議会が解散し、その後の政治情勢の混乱の中で実施されずに終わった。

3. 1940 (昭和 15) 年の北海道総合計画

3.1 計画立案への取り組み

1939 (昭和 14) 年 9 月、第 25 代北海道庁長官として、戸塚九一郎⁵⁾が着任する。

戸塚の在任は 1942 年 6 月までの約 2 年 10 ヶ月であったが、着任後、北海道の開発を、産業を根幹とする国土計画として総合的に行う、「北海道総合計画(1940)」の樹立に向けて準備をはじめた。

1940 (昭和 15) 年 10 月に出されたパンフレット「国土計画としての北海道総合計画の必要性」において戸塚は、「…これは如何しても本道全體から見て、もっとも能率の上る方法で、各種産業を効果的に発達させなければならぬし、又させる餘地が極めて多いと思」い、「…従来、本道の開拓の指針であります處の、拓殖計画を見ますと、計画當初と著しく事情を異にする」ことから、「…本道を単位とした、一種の国土計画を樹てることが、良いといふ結論に達した」と述べ、北海道における総合的な開発計画の必要性を訴えている⁶⁾。

戸塚が北海道の総合開発計画立案に取り組んだ背景には、①前任者が取り組んできた事業を引継ぐなかで、拓殖計画を改訂し、総合的な計画に基づいた計画の必要性を認めたこと。②第二期拓殖計画が 1946 (昭和 21) 年度で終了するため、ポスト拓殖計画の検討準備が必要であったこと。③長引く日中戦争のなかで国際的に孤立化した日本の戦時経済の中で、北海道の役割を明確にする必要があったことなどが指摘されよう。

さらに、戸塚は任地において「治山治水」に業績を残し⁷⁾社会資本整備や地域開発には強い関心を持っていた。また、北海道庁長官に任命される前の 1939 年 4 月からおよそ 5 ヶ月間、宮城県知事を務めている。東北地方では三陸大津波や大冷害等の自然災害を受けた直後の 1934 年、首相を会長とする政府機関の東北振興調査会が設立され、ここでは、1937 年度以降に継続する総合計画が検討された。そして「東北振興総合計画実施要綱」が答申され、実施され⁸⁾ていることも、戸塚の中で意識されていたと思われる。

3.2 計画の特徴⁹⁾

この計画では、森林、農業、水産、鉱業、工業、交通運

輸、利水、教育文化が検討の主題となっており、あわせて財源確保についても検討がなされている。

戸塚が著したパンフレット「国土計画としての北海道総合計画の必要性」は、森林については全道的にしっかりとした経営がなされていないことを指摘し、合理的な経営の必要性を述べている。また、農業については、北方有畜農業経営の確立を目指し、水産では、千島方面への着目と漁港、船入瀬などの施設の重要性を指摘している。

鉱業については、石炭液化事業とその工業化を述べ、工業については、大規模な工業地域を設定し、北海道を「日本の工業地、もつと強く申せば世界の工業地とすることも難事ではありません¹⁰⁾」と北海道の工業化を強く述べ、その実現に向けて、港湾整備の重要性を指摘している。また、交通運輸については、道路延長(密度)の低さと質の悪さを指摘し、拡充改良の必要性を訴え、あわせて港湾の整備についても指摘をしている。そして、河川については治水だけでなく、利水事業の必要性を指摘している。

さらに、教育文化面の充実として、教育機関の整備拡充、社会教育指導の徹底などを指摘し、北海道に適した住宅の建設や北海道食、いわゆる郷土食の確立について言及している。

財源については、拓殖費制度の見直しについて言及をしており、「…従来國費に頼つて居りましたもので、凡そ地方的と認められるものは、地方費の財政計画の許す限り漸次、地方費に移すのと同時に、国家的と見られるものについては、國費において思い切つて支出をして貰うようにせねばならぬと存じます。」と提案している。

3.3 計画策定の体制

計画の立案にあたって戸塚は「兎角役人の仕事は役所だけでやるといふことは、永續性がなく一時の單なる試みに終ることが、多いのでありまして、この大きな企畫を樹て、本道の将来を策する(こゝに本道と申すのは、決して本道のみのことではなく、日本の大問題であることは、段々判つて戴けると思ふ)それには、本道民及び關係者が、眞に一體となつて、一つの道是とでも言ふべきものを作つて、その實現を計ることが、本當だと考えまして、北海道総合計画委員會を結成することに致しました。」¹¹⁾と、広範な人材を集めることを考えていた。図3は北海道総合計画委員會の組織図である。会長は北海道庁長官であるが、委員會規程では「委員は關係官庁高等官及學識經驗ある者の中より北海道庁長官之を命じ、又は囑託する」と、學識經驗者の参加が書かれており、民間有識者の参加を求めている。図に示されている総合委員會は 59 名からなり、その他、森林、農業、水産、鉱業、工業、交通、利水、文化の 8 部会を設置しており、委員會メンバーは兼務でもあったが、延べでは 184 名となっていた。

3.4 計画の実施¹²⁾

北海道総合計画(1940)では、計画の全ての結論が出てからの実行ではなく、実行することを決定したものから順を追って予算化し取り組むこととした。戸塚は「…従つてその結論は未だ總てに互つて出ては居りませんが、私の考え

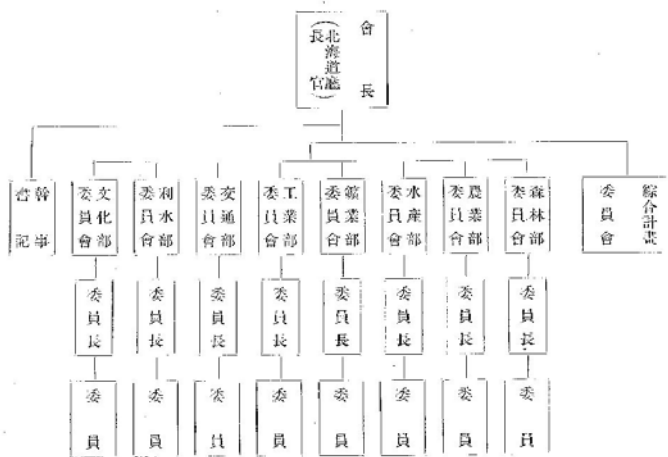


図3 北海道総合計画委員会組織
国土計画としての北海道総合計画の必要性附図

ではこの委員会で總ての結論を得てから實行しやうとは考へて居りません。何らか実行すべしと決つたものは、順次實行して行くつもりであります…」¹³⁾と述べている。

例えば、石狩湾における工業港築設の計画案については、第二期拓殖計画のなかに調査費が折込まれ予算化がなされた。しかし工業港築設計画は開戦によって中止となった¹⁴⁾。

このように順次実行する進みかたとなったのは、第二次世界大戦に向けた趨勢の現れともいえよう。

3.5 工業誘致の検討

北海道総合計画(1940)は、工業生産の活性化もめざした内容となっている。戸塚は、「国土計画としての北海道総合計画の必要性」において、現状において原料供給地に過ぎない北海道の問題を指摘し、「…例へば、石狩河口を中心とした平野に港の設備をする、或は苫小牧を中心とした原野に港の設備をするとなれば、石狩川流域の炭田、また石狩川を利用する水力電氣を使用して、大規模な所謂工業地域の設定が豫想せられ、今一步進んでこの両者を運河をもつて連絡することになれば、運賃の通減と合せ考へ是ほど有利な条件を備へた、工業地は、世界にも類を見ないであります。…¹⁵⁾」と、社会基盤整備による産業立地の可能性を述べている。

工業誘致にむけた計画策定については、特に工業港の建設について議論がなされた。当時総合計画委員会で、鉱業、工業、交通、水利の各委員を務めた北海道庁土木部勅任技師の齊藤静脩¹⁶⁾は、「…当時もっとも大きな議題となったものは、工業港築設の問題でありました。本道は、拓地・殖民のほかに工業立地も計るべきであるとの見解は、すでに石黒長官、半井長官時代からいだから、企業誘致をはかるために大阪・中京の財界人と連絡をとり、PRにつとめたものでありました。戸塚長官は、企業誘致には、まずその基盤となる工業港を築設すべきであるとの見解でありました。これが後に「戸塚構想」と言われたもので、委員会はもっぱらその検討に終始したようなものでありまし

た。」と述べ¹⁷⁾ている。

北海道総合計画委員会組織

誘致を検討していた工業として「石炭を主原料として、かつ政府が生産拡充品目として要望している製鐵、人造石油、硫安、曹達の四工業を基本工業と考え」¹⁸⁾られていた。

このことについては、北海道がこれらの工業に気候的にも適地であり、また工業港の整備によって、生産地立地でも有利となることを論じた講演「北海道における工業地帯」が1943(昭和18)年1月23日に斉藤静脩によって行われている。

齊藤は「4大工業地区及其附近に偏在する傾向ある」工業立地に対して、北海道において重要工業の振興を図るべきであり「然らば北海道内に於て興すべき適性工業とは如何なるものであろうか」との問題意識から論を進め、「…鉄鋼素材を目的とする製鐵、製鋼工業、人造石油工業、高圧工業(メタノール、アムモニア)及之に付随する肥料曹達、無機酸工業、繊維工業中木材を原料とする人絹パルプ工業及び窯業精練、合金工業の如きを北海道の原料、燃料の産出状態より見て適性工業として」指摘している¹⁹⁾。

齊藤の講演では重工業の立地が目ざされており、輸送の確保すなわち海上輸送の要となる港湾とその背後の工業立地、工業都市建設について検討した結果が詳細に述べられている。この講演を取りまとめた原稿が、1943(昭和18)年5月10日付けで土木学会が受理されているが、北海道総合計画(1940)以前からの、石狩、苫小牧の両地域での港湾および工業都市開発の検討と、総合計画委員会での検討を整理したものと思われる。

齊藤の講演では重工業の立地が目ざされており、輸送の確保すなわち海上輸送の要となる港湾とその背後の工業立地、工業都市建設について検討した結果が詳細に述べられている。この講演を取りまとめた原稿が、1943(昭和18)年5月10日付けで土木学会が受理されているが、北海道総合計画(1940)以前からの、石狩、苫小牧の両地域での港湾および工業都市開発の検討と、総合計画委員会での検討を整理したものと思われる。

3.6 企画院による国土計画と北海道総合計画(1940)

1940(昭和15)年9月、当時の日本政府は「国土計画設置要綱」を閣議決定した。これは、第二次近衛内閣の基本国策要綱(1940年7月26日閣議決定)の1項に「日滿支を通じる総合国力の発展を目標とする国土計画の確立」が掲げられたことによる。国土計画設置要綱では、全国を9地方計画単位地域に区分し、各単位地域別に総合的計画を樹立することを目指した。

北海道総合計画(1940)はこの要綱に先立ち検討が始められた。戸塚は「…目下之が委員会は、各部門に分れて研究を致して居りますが、丁度企画院案の地方計画に符合致しますので、我意を得た感じが致し内心喜んだ次第」²⁰⁾と北海道総合計画(1940)と、企画院による国土計画とが符合していることを述べている。

4. まとめ

第2次世界大戦前の北海道で展開された、第二期拓殖計画は、その前半において財源の不足や時代の趨勢に対応することが困難となり、その前半において見直し論議が高ま

り改訂の検討がなされたが、時局の影響で改訂は実施されなかった。しかし、北海道の開発に向けて産業振興を根幹とする総合的な計画の必要性の認識が高まり、工業誘致などが取り組まれるなか、1940（昭和15）年には「北海道総合計画(1940)」の検討が取り組まれることとなった。

北海道総合計画（1940）の検討は北海道の朝野がともに、北海道のなかから日本における北海道の役割を多面的に検討する取り組みとなった。第二次世界大戦直前の時代の中で、計画は全てが成案とならず、そこで検討されたことも戦争によって頓挫した。しかし、多くの人によって計画が検討されたプロセスは、戦後復興期における北海道の開発計画策定に多くの影響を与えたことが考えられる。

今後、北海道総合計画で見いだされた課題の解決やその検討プロセスが、戦後の北海道開発計画、特に社会資本整備に与えた影響などを考察したい。

【注および参考文献】

- ¹⁾ 高倉新一郎は「自営小農民を多く入れ安定させる、その自営農民の生活のために耕作する農作物が、国民経済のための食料および原料として役立つ、開墾の目的がまず生産物よりも自営小農民の扶殖にある、それを基盤として、その他の資源開発が行われることを期待するという開拓方式を、当時は拓地殖民ちぢめて拓殖と読んだ」と説明している。鹿島守之助編「北海道総合開発の諸問題」, pp.13～14, ダイヤモンド社, 1958年
- ²⁾ 今 尚之：根釧地域の開発計画史から見た文化的景観形成に関する基礎的整理－格子状防風林と草地景観－, 土木学会北海道支部講演論文集, 2005年
- ³⁾ 北海道開発局監修：「北海道開発局15年小史」, 1966年
- ⁴⁾ 北海道：「新北海道史 第五巻 通説四」, pp.829～851, 1975年
- ⁵⁾ 戸塚九一郎は、1891（明治24）年3月27日に静岡県掛川の造酒屋の次男として生まれた。旧制掛川中学校から旧制第一高等学校を経て東京帝国大学法学部を卒業した。
内務省では香川県属を振り出しに、福島県、兵庫県の理事官を務め、東京府内務部地方課長を歴任。1934（昭和9）年に徳島県知事となり、その後、山口県知事、宮城県知事を歴任し、内務本省での勤務経験はないが、地方官の要職を経験した。
1939（昭和14）年に9月には北海道庁長官に就任し、1942（昭和17）年まで長官職にあった。その後いったん官界を退いたが、第二次世界大戦末の1944（昭和19）年12月に福岡県知事となり、1945（昭和20）年6月に九州地方総監となり、終戦を迎え戦後処理に当たった。
戦後は4年間公職追放となるが、国政に立候補し1952（昭和27）年に初当選。同年10月には第4次吉田内閣で労働大臣・北海道開発庁長官として初入閣する。また、1953年に発足した第5次吉田内閣でも、建設大臣・北海道開発庁長官を務めた。1954年には体調の悪化から大臣を辞任した。
1959年には国会議員も辞め国政から退いていたが、1961（昭和36）年には苫小牧港開発会社社長となった。1973（昭和48）年10月13日に逝去した。（サンケイ新聞編：「戸塚九一郎を偲ぶ」, テレビ静岡エンタープライズ, 1979年）
- ⁶⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, pp.1～2, 1940年
- ⁷⁾ サンケイ新聞編：「戸塚九一郎を偲ぶ」, テレビ静岡エンタープライズ, 1979年

- ⁸⁾ 松浦茂樹：「戦前の国土整備政策」, p.147, 日本経済評論社, 2000年
- ⁹⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, pp.5～20, 1940年
- ¹⁰⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, p.12, 1940年
- ¹¹⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, p.2, 1940年
- ¹²⁾ 北海道：「新北海道史 第五巻 通説四」, p.850, 1975年
- ¹³⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, p.3, 1940年
- ¹⁴⁾ 斎藤静脩：「この道50年」, p.78, 1967年
- ¹⁵⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, p.12, 1940年
- ¹⁶⁾ 1884（明治17）年北海道岩内町生れる。札幌の中学校に進学後、旧制一高、東京帝国大学土木科と進み、1911（明治44）年に卒業後、北海道庁に勤務。土木工事の設計審査係を振出しに、岡崎文吉主席技師の下で小樽運河工事などの審査や空知の灌漑工事の測量審査に従事。
1914（大正3）年から工事現場担当となり、留萌、旭川の土木派出所長を転任し、1921（大正10）年からは釧路川および常呂川の治水工事現場所長になり、1937（昭和12）年まで、釧路川、常呂川、十勝川、網走川、湧別川、渚滑川、天塩川の治水工事施工を担当した。
その後河川課長となり、河水統制や多目的ダムの調査などを行ったのち、勅任技師となった。戦後は北海道建設業信用保証株式会社社長などを歴任した。（北海道総務部文書課編「北海道回想録」, 1964年）
- ¹⁷⁾ 斎藤静脩：拓計時代の土木工事, 「北海道回想録」, p.291, 1964年
- ¹⁸⁾ 北海道：「新北海道史 第五巻 通説四」, p.851, 1975年
- ¹⁹⁾ 斎藤静脩：北海道における工業地帯, 土木学会誌第29巻第8号, pp.629～642, 1943年5月
- ²⁰⁾ 戸塚九一郎：「国土計画としての北海道総合計画の必要性」, 諸言, 1940年