

北海道における戦後から昭和 26 年までの地方行政機構の変遷* — 開発行政の分離と港湾自治 —

Transition of local administrative mechanism from postwar to 1951 in Hokkaido.
- Separation of the development administration and the autonomy of harbors-

神代 方雅**・田中 敦幸***・長内 戦治****・田中 実*****・戸巻 昭三*****

By Masanori KUMASHIRO, Atuyuki TANAKA, Senji OSANAI, Minoru TANAKA and Shozo TOMAKI

Abstract

Whenever the development of Hokkaido became a serious problem, the development administration mechanism raised new questions.

This paper described the transition of the development administration mechanism in Hokkaido that became a social problem many times in the past.

The development administration mechanism existed in the period before the Hokkaido Development Bureau was established in 1950 after the Second World War, and exerted a serious influence on the local autonomy after the war.

In addition, because the harbors law had been proclaimed, the Hokkaido Government Office entrusted the harbors administration to the local management.

The process of the management influencing to the harbors administration is also presented in this paper.

1. はじめに

北海道の開発が大きな問題となる度に、必ずその開発行政機構が問題とされた。

わが国の地方制度は戦後著しい変革を遂げ、その基本をなす地方自治法 1947 (昭和 22) 年 4 月 17 日) が施行されて、地方自治の民主化、分権化の方向で改革が進められてきた。

すなわち、主権在民の今日、財政資金によって開発が行われる以上、国民がやることに違いない。「誰がやるのか」より、むしろ「どのような計画と、どのような方法」によって開発をするかが国民の側にとって最も重要な問題である。したがって、開発行政機構は合理的なものではなければならない。

本論文は、北海道における開発行政機構の変遷を、戦後から北海道開発局が誕生するまで、開発行政機構が北海道の開発に如何なる意味を持ってきたか、また地方自治に如何なる影響を及ぼしてきたかについて述べる。

さらに、地方自治の改革が進められていた 1950 (昭和 25) 年 5 月に港湾法が施行され、この港湾法に基づき新たに港湾管理者設立について北海道所在の市町村と北海道との協議が進められた。そして 1953 (昭和 28) 年北海道は港湾管理を地元管理に委ねることを決定した。その経過とその後の港湾行政にあたえた影響についても述べる。

2. 北海道総合開発の明治初期から昭和 26 年までの概要

蝦夷地 (北海道) の開拓の歴史は、今をさかのぼること約 800 年余、鎌倉時代の和人の移住に始まると言われている。明治以前の蝦夷地 (北海道) の港湾¹⁾は、福山 (松前) が江戸幕府時代の「沖の口役所」制度を通じて、箱館 (現在の函館)、江差と共に江戸時代の北前船により西蝦夷 (渡島半島) の交易の中心であった。また 1854 (安政元) 年、日本とアメリカの間に条約が結ばれ箱館が開港した。

このように、国がこれを組織的に行うようになったのは、1869 (明治 2) 年、時の明治政府が「蝦夷地」に開拓使を置き、かつ、「蝦夷地」を「北海道」と改めて、計画的な開拓を行うようになってからのことである。北海道は 1869 (明治 2) 年から 1951 (昭和 26) 年 6 月北海道開発局設置までわずか 80 年余の歴史を持つに過ぎないが、北海道の行政機構は、表-1²⁾³⁾のような変遷をたどり、戦後の新しい北海道開発期を迎えて今日に至っている。

* keywords : 開発行政、地方自治、港湾行政

** 工博 株式会社クマシロシステム設計

*** 前北海道港湾経済研究所所長

**** フェロー会員 工博 前株式会社北日本港湾コンサルタント

***** 元石狩市助役、北海道史研究協議会員

***** 正会員 工博 株式会社クマシロシステム設計

(〒001-0011 札幌市北区北 11 条西 2 丁目 10 番地 4)

表-1 北海道開発の沿革の概要 1869(明治2)年～1951(昭和26)年

時代区分	開拓使時代 (明治2-14年)	3県1局時代 (明治15-18年)	初期 北海道時代 (明治19-33年)	北海道 10ヶ年計画時代 (明治34-42年)	第1期 拓殖計画時代 (明治43-昭和5年)	第2期 拓殖計画時代 (昭和2-21年)	戦後 緊急開拓時代 (昭和22-26年)
関係行政庁	開拓使	農商務省北海道 事業管理局、函館 県、札幌県、根室 県	内閣・後に内務 省・拓殖務省・内 務省(北海道庁)	内務省 (北海道庁)	内務省 (北海道庁)	内務省 (北海道庁)	各省(北海道)
開発計画	明治2-4年 開発計画なし	開拓使 10ヶ年計画 (明治5-10年)	開発計画なし	北海道 10ヶ年計画 (明治34-42年)	第1期拓殖計画 (15ヶ年計画、 実施は17年)	第2期拓殖計画	開発計画なし
主要施策	1. 札幌本府の建設 2. 開拓使顧問の 招聘 3. 「場所請負制」 廃止 沖の口役所廃 止、函館、幌 泉、寿都、手宮 に海官所を置 く	1. 海路の開削 2. 鉄道建設(札幌 ～手宮) 3. 屯田兵例則の 制定 4. 幌内炭山の開 発 5. 森～室蘭との 航路開く(明治 5年) 6. 福山(松前、色 根)築港、根室ノ サップ岬などに 航路標識設置 7. 函館～青森定 期航路開く(明 治7年) 8. 手宮(小樽)に 波止場築造(明 治10年) 9. 手宮に木造棧 橋1302尺(明 治13年)	1. 鉄道建設(札幌 ～幌内) 2. 札幌～小樽間 鉄道開通 3. 内務省通技師 モルトル函館 港埋没対策の ため調査(16 年)	1. 道路の開削 2. 港湾の調査、築 設、改良 3. 鉄道の敷設 (実施は9ヵ年) 1. 道路の開削 2. 港湾の築設 3. 青森航路開設 4. 鉄道建設(函館 ～小樽、旭川～ 釧路)	1. 地形の測量 2. 道路、橋梁の新 設、改良 3. 水田の開発 4. 港湾の調査、修 築	1. 自作農創設 2. 河川の築堤、護 岸 3. 商港、漁港の修 築	1. 農林水産業の 振興 2. 道路、港湾、河 川等の整備
参 考	1. 明治2年7月: 開拓使を設置 2. 明治2年:蝦夷 を北海道と改 める	1. 内(小樽)に埠 頭築造、根室ノ サップ岬などに 航路標識設置 2. 函館～青森定 期航路開く(明 治7年) 3. 手宮(小樽)に 波止場築造(明 治10年) 4. 手宮に木造棧 橋1302尺(明 治13年)	1. 明治15年2月: 開拓使を廃止 し、3県設置 2. 明治16年1月: 農商務省に北 海道事業管理 局を設置	1. 明治19年1 月:3県及び北 海道事業管理 局を廃し、北海 道庁を設置 2. 明治27年7月: 日清戦争おこ る	1. 明治34年4月: 北海道地方費 法、道会法制度 2. 明治37年2月: 日露戦争おこ る 3. 明治34年4月 北海道長官制 改正(勅令)	1. 大正7年:第1 次世界大戦お こる 2. 大正6年:計画 期間を2年延 長 3. 明治43年3 月北海道長官 制改正公布(勅 令) 4. 昭和12年7月: 日華事変おこ る 5. 昭和16年12 月:太平洋戦争 おこる 6. 昭和20年8月: 終戦	1. 昭和22年5月: 地方自治法施 行、北海道庁廃 止、北海道設置 2. 昭和25年5月: 北海道開発法 公布、同年6 月開発庁設置 3. 昭和26年7月: 北海道開発局 を設置 4. 昭和25年5月: 港湾法制定

3. 戦後における開発行政機構の推移

(1) 終戦と北海道開発

戦後の混乱の中において、国民経済を再建し、新日本の建設を図るには、国内資源の開発と貿易の振興にまつほかないのであった。しかし貿易の振興は、わが国の国内事情や国際的な制約があるためただちに期待できず、したがって国内資源の急速なる開発が極めて緊要とされた。

ここにおいて、わが国唯一の未開発地として、開拓適地、水産、森林、石炭など豊富な資源を有する北海道の開発が、新たな使命の下に重要国策の一つとして取り上げられるようになった。

(2) 機構改革の動き

従来、北海道の開発を推進する機構⁹⁾は、中央においては内務省の地方局総務課所掌で、開発に必要な予算は、「北海道拓殖費」として内務省所管予算中に計上されていた。一方、現地機構としては、北海道庁がこれに当り、開発計画、予算原案の作成、事業の実施は北海道庁長官(官選)に一任され、できるだけ地方の実状に即して運営する方針で1947(昭和22)年7月まで続けられてきた。そして、これによって北海道行政の総合性が確保され、また国の開発事務と自治事務との円滑なる調整が図られてきたのである。

しかし、民主的新国家建設という大事業の中で道府県制の改革(自治権能を飛躍的に拡大強化する)が必至の情勢となるや、にわかにこの機構の問題が取り上げられた。それは、戦後におけるわが国の緊急事態の打開に大きな役割を担う北海道の開発を積極的に推進するためには、従来の体制にかわる新たな行政機構を設ける必要があるとするものであった。そのため国においては、1946(昭和21)年10月4日閣議決定を経た「昭和22年度予算編成方針に関する件」の中で、北海道の重要性に鑑み、その拓殖行政の所管に再検討を加えると共に、拓殖計画の内容に重点的の変更を加えるとの方針を明らかにして、機構変更に対する態度を強く打ち出した。1946(昭和21)年11月、内務省に「北海道開発調査委員会」を設け、北海道開発行政の推進方策について検討を開始した。

なお、これ以降、国によって計画された北海道開発局が札幌に設置されるまでの政府、国会の動向及び経過などは、『北海道開発局15年小史』、『北海道開発局とは何か¹⁰⁾』、『国土開発の時代¹¹⁾』、『戦後北海道開発の軌跡¹²⁾』、および当時の新聞⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾などに詳細に記述されているので本論では割愛することとし、主要な経過に関する項目を以下に示す。

(3) その後の経過¹³⁾(項目)

1946(昭和21)年9月27日

府県制を改正し、名称も道府県制と改める

10月24日 北海道拓殖行政所管などの再検討を閣議決定

1947(昭和22)年 1月8日 北海道開発庁の設置を閣議決定

4月16日 初の民選により北海道庁長官田中敏文誕生

4月22日 北海道開発庁設置に伴う官制要領を閣議決定 (GHQ 認めず)

5月3日 地方自治法施行(北海道となり長官は知事となる)

6月17日 北海道開発庁案の廃止及び開発行政の各省移管を閣議決定

7月1日 内務大臣の権限から「拓殖」を削除し、北海道開発に関する事務を関係各省に移管

12月31日 内務省廃止

1948(昭和23)年 5月7日 経済安定本部に地方開発協議会を設置することを閣議決定

1949(昭和24)年 3月25日 内閣総理大臣の諮問機関として北海道総合開発審議会の設置を閣議決定

10月12日 北海道総合開発審議会は北海道総合開発に関する中間答申をまとめ内閣総理大臣に答申

1950(昭和25)年 5月1日 北海道開発法公布

6月1日 北海道開発庁発足

1951(昭和26)年 4月30日 北海道知事選で田中敏文(社会党公認)が黒澤西蔵(自由・民主・農協三派推薦)らを退けて再選を果たす

6月4日 北海道開発法の一部改正が成立(北海道開発局の設置)

7月1日 札幌に北海道開発局が発足

1952(昭和27)年 4月1日 北海道総合開発第1次5ヶ年計画実施に移る

4. 国会における田中北海道知事の陳述

1951(昭和26)年4月行なわれた選挙の結果、田中知事が再選され公選二代目知事に就任した。

この選挙を契機として、北海道開発庁は国費事業を北海道行政から分離し、開発庁の分局として北海道開発局を現場に設けて運営する構想が練られた。

しかし、北海道開発局の設置が実現することになれば北海道開発行政における80年の慣行を根底から変革し、また北海道の年来の主張に反することになるところから、北海道としては到底承服できるものではなかった。

そこで北海道は、北海道開発局の設置問題が表面化するやいち早く反対を表明し、道庁内に「調査班」を設置して「行政事務再配分第一次意見書¹²⁾」を作成した。そして、1950(昭和25)年12月政府、国会ならびに関係機

関に提出再考を求めた。

この意見書の中で北海道開発局の設置は、

- ① 地方自治の確立を阻むものである、
 - ② 行政能率の減退と行政費用の膨張をきたす、
 - ③ 道、市町村自治体の協力関係を弱体化する、
 - ④ 長期開発計画の達成が困難となる、
 - ⑤ 地方行政調査委員会議¹³⁾の勧告並びに道関係機関の意見聴取をまって処理すべきである、
- と強調した。

一方、国は北海道開発法の一部改正案を1951(昭和26)年5月25日第10回国会に提案し、当時の国务大臣(増田甲子七)は、次のように提案理由¹⁴⁾の説明をしている。

「北海道の開発は、国家の総力を挙げて解決すべき問題であり、国民的事業として国はその計画から事業執行まで、一貫して責任を負うことが絶対必要であります。したがって、従来のごとく知事に官吏を指揮監督せしめていたのでは、その責任の所在に明瞭を欠くきらいがあるのみならず、到底、北海道開発の目的を達成することは至難であるので、これを根本的に改め、直接政府の国民に対する責任において執行することに変更したい。それに伴い官吏についても、事業の分離に伴い分離することは勿論であります。」

本法案は、衆議院から参議院に送られたが、5月31日参議院は田中北海道知事の出席を求めて意見を陳述する機会を初めて与えた。

田中知事が国会での陳述並びに委員からの質問に対する補足説明も含め、6項目に区分し陳述した概要¹⁵⁾を以下に示す。

1) 北海道総合開発の理念

北海道の開発行政というものは、日本の国策である北海道総合開発推進の中の一部を占める問題であり、単に開発行政そのものを論ずるというだけでは不十分である。

総合開発というものは、資源開発と住民の生活文化の確立が根本であり、教育、文化、厚生面にわたる広範囲の事項を対象としたものでなければならない。特に、住民の生活文化の向上は地方自治と切り離せず、資源を開発する場合でも、住民が積極的に参加しなければならないというのが総合開発の理念である。

2) 地方自治の確立

今回の開発行政の分離によって、道費財政に相当の負担の増加となる新たな制度改正(北海道開発法一部改正案)について、地方財政委員会に何ら諮ることなく一方的これが提案されたことは、地方自治の本旨に反し、地方自治権の侵害である。また、シャープ勧告¹⁶⁾に対する問題は、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すという趣旨に反する。

3) 開発行政の執行に関する権限と責任の明確化

北海道開発法の一部改正の提案について、国は北海道

開発行政は北海道知事に対する委任事務行為が不明確で、ただ単に開発関係の管理を指揮監督するという規定があるだけである。そして多額の国費を投じ、しかも行政権を持つ政府が国会に対して責任を負えない形態であると説明されている。しかし、

- ① 知事に対する委任事務に間違いがない根拠は、地方自治法施行の際に、北海道庁長官の権限をそっくりそのまま継承したという事実。
- ② 地方財政法施行令第7条で、北海道開発事業は北海道知事が行うものとするのが明記されている。
- ③ 法令上で権限を北海道に委任するという実体法が殆んど無かったため、当時の道路法、河川法等の実体法をもって開発事務に関する長官の権限を今日、知事と読み替えられて北海道知事の権限となっている。

以上から、法的には北海道庁時代から引続き同じ状態にあるという証明にほかならない。

4) 経費の問題

北海道の開発は、自治体行政運営の実態と密接な関連を有している。そのため、北海道開発法の改正によって機構を分離して二元化するならば、おのおのの系統に属する事業の企画、監督、運営面の機構を設け、さらに職員の増員、庁舎、公宅、その他の施設の設置を早急に行わないと、二重行政の弊害を招くことになる。従って、地方財政法第21条の規定によって地方財政委員会の意見を政府に求めるべきであり、この手続きを経ていないので地方財政法に違反する。

5) 開発関係の出先機関を設置する必要性の有無

北海道開発費を単に予算上の直轄事業と補助事業に分割すると、制度上、一般に府県知事の委任事務とされているものも、北海道に限っては出先機関に移ることになり、地方自治体の権限に甚だしい制約を加えるという矛盾を生ずる。これは地方自治の後退を意味することになる。

6) 出先機関設置の時期の問題

今や日本の復興の使命を果たさなければならない時に、突然今度の開発行政の分離政策は、北海道行政の体系を根本的に崩すことになり、開道80年に亘る北海道行政の歴史に画期的な変革をもたらす極めて重要な問題である。

従って、北海道開発の真のあり方について、政府、私ども、国会等において十分検討の機会を与えていただきたい。

以上が田中知事の国会における陳述の要旨である。

すなわち、田中知事の陳述は、北海道行政の特色は「一般自治行政」と「開発行政」との2面を有するという基本原則を述べたことである。

前者は、新憲法、地方自治、シャープ勧告の線に沿う

地方自治行政の尊重の原則であり、この点に関しては基本的に他府県と同様である。しかし、後者については、歴史的には80年に及ぶ北海道開拓にあたり、各種の未開発資源や第一次産業の優位、一方では資本蓄積の低位による経済的後進性の問題である。

そのため「自治行政」強化の要請と、「国政事務」としての要請は、どのようにからみあうのか、それは基本的には自治行政の面に、より大きな比重が置かれるべきである。

従って、開発行政は、単なる国家政策的要請からだけではなく、地域住民の自治意識に基礎を置いた地方公共団体の充実と育成、国と北海道相互の協力を得て発展と方向を目指さなければならない、というのが田中知事の「自治行政」と「開発行政」に対する考え方であり、そのため冒頭でこの基本原則を述べて陳述を続けたのである。

このように北海道開発局設置について、地方自治の侵害などを掲げ設置に強硬に反対した田中知事の主張にも、自分達の既得権益を守るという意識が働いたことは歪めないであろうが、地域における開発について根本的な問いを發したことは疑う余地はない。

5. 開発行政分割に伴う国と北海道の「了解事項」

北海道開発局の設置によって、従来北海道の土木部並びに開拓部が拓殖費で実施していた総ての国費事業並びに、職員、庁舎、官舎その他諸施設、機械器具及び物品などと共に、大幅に北海道開発局側に引継ぎされることになった。この引継ぎに伴う事業の混乱と遅滞を防止するため、北海道開発庁次長と北海道副知事との間に「了解事項¹⁷⁾」を取結んだが、事業実施の上に及ぼした影響は少なからざるものがあつた。

その主な引継ぎ事項の概要は次のとおりである。

(1) 事務配分

◎土木部関係

道路関係

国道、1～2級幹線道路、拓殖費支弁町村道の維持修繕は、全て北海道開発局が担当実施

1～2級線道路

地方費または地方費道の中より、認定により特別の場合に限り、北海道が改良工事を行う

1～2級線以外の地方費道準地方費道

特別の場合に限り、北海道開発局が全額国費で改良工事を行う

河川関係

適用河川、準用河川ともに、その維持修繕は北海道開発局で担当実施

港湾関係

重要港湾、地方港湾、避難港湾の工事は北海道開発局で実施

漁港関係

第1種漁港、第2種漁港の工事は北海道で実施

第3種漁港、第4種漁港の工事は北海道開発局で実施

なお、港湾及び漁港の維持管理は北海道または市町村

◎開拓部関係は略す

(2) 定員の分割

開発機構分離時における開発関係定員は、官公吏合わせ開拓(土地改良を含む)1,191人、土木3,616人、水産孵化場144人、開発調査87人、合計5,038人で、このうち地方自治法附則第8条による官吏系統の定員3,957人が北海道と北海道開発局へ分離の対象となった。

この定員分割が如何に行われるかは、将来事業の遂行に大きな影響を与えるものとして北海道、北海道開発局双方に重大なる関心が持たれたが、開発庁は北海道796人、北海道開発局3,161人とする分割案を表-2のように作成し、この案のとおり決定された。

開発行政分離にともない、北海道には新たな職員の補充による人件費や施設費など総額14億8500万円¹⁸⁾¹⁹⁾の負担を強いられた。

以上の問題に関連して1951(昭和26)年7月17日開会の第4回北海道議会定例会²⁰⁾において、田中知事は次のように説明している。

表-2 地方自治法附則第8条による開発事務職員分割表

区 分	開発局分離以前 知事の下に一括 道庁勤務	昭和26年度(開発局分離)	
		北海道	開発局
公共事業費	3,430	356	3,074
河 川	457	-	457
道 路	1,130	-	1,130
港 湾	587	-	587
漁 港	51	51	-
開 拓	641	171	470
土地改良	564	134	430
産業経済費	527	140	87
開発調査	87	-	87
開 拓	92	92	-
農地調整	204	204	-
水産孵化場	144	144	-
合 計	3,957	796	3,161

「…開発局設置問題の経過について一言したい。私は、本道の総合開発は、自治行政と開発行政が一体的に、かつ、総合的、有機的に運営されることが絶対条件であり、その主体性は、北海道そのものに存するというのが私の固い信念である。

しかし、この問題の経緯は別として、一度、成立した法は、これを十分尊重すべきであり、私は、新設の北海道開発局の運営については、できるだけ協力を惜しまない所存である。

なお、私は、この開発行政の分離により、事業の混乱、ないし渋滞があつてはならないと考え、とりあえず政府に申し入れを行い、開発庁との間に、

①. 昭和26年度において、国及び北海道は、事業実施上の混乱と遅滞を避けるため、昭和27年3月31日までには、次の事項につき特に協力態勢をとることにつとめること。

イ. 職員の配置及び分掌事務

ロ. 庁舎、官舎、公宅、その他諸施設の使用

ハ. 機械器具、物品、その他の使用

②. 道路法、河川法、港湾法、漁港法、都道府県災害土木国庫負担に関する法律、その他の関係法令及び慣行による北海道開発のための国庫負担の特例を継続するよう努力すること。

③. 北海道開発予算の編成及び実行については、北海道の意見を聞き、これを尊重すること。

④. 国庫及び地方費による北海道開発事業に対応する実施機構並びに機構器具その他の諸施設整備のために要する経費に対し、適切なる財政措置を講ずるよう努力すること。

⑤. 北海道開発局と北海道の相互に関連する人事については、あらかじめ関係者間において協議すること。

⑥. 地方自治法附則第8条及び地方自治法施行規程第70条に基づいて置かれている開発関係職員を将来道吏員に身分の切り替えを要する場合は、地方自治法附則第5条及び地方自治法施行規程の定るところに準じた法的措置を講ずるよう努力すること。

以上6項目の「了解事項」を取り決め、相互に誠意をもって、自治行政並びに関係行政の円滑なる遂行を期することとした。」

しかし、現実には例を1つとって見ても、狭隘を極め、これをいかに解決して行くかは、まことに困難な問題であり、人員の整備、機械器具の分割調整等色々な問題があつて、これを一挙に、急速に解決することは至難の問題であつた。

これらから察せられるように、田中知事の胸中には壊滅的な土木部の建て直しや、その後の財政対策、人事など成すべきことがあまりにも多く、苦悩が続きこれらの問題から一時も解き放たれることはなかったのではなかろうかと思われる。

6. 定員分割などによる混乱

北海道開発局の設置による定員の分割については、地方自治法附則第8条により国費・地方支弁によって機械的に分割されたが、「国と道との「了解事項」のうち、第5項によってあらかじめ各人の意向打診調査によって個人の意志が尊重されることになり、例えば国費支弁対象者が道に残留し、逆に地方費支弁者であっても北海道開発局へ移行するなど、関係者間において協議がなされ決定された。以上のような経緯を経て、定員確保のため、かなりの調整を要したものと推測される。

この定員の分割について、『北海道開発局15年小史』

の“思い出の記”の中で、多数の執筆者も同様に言及している。

北海道の土木部に限って見ると、分離後において補助工事を実施するにあたって人員の補充と機械器具の設備などの確保が緊要であった。

その人員の補充については、1953(昭和28)年北海道において初めて第1回上級職試験が実施され、従来採用者数が数名程度であったものが、25名一気に採用し、1954(昭和29)年度においても同様な措置が講ぜられた。

このような措置に伴い北海道の歳出予算書のうち、道職員費が急激に増加し、「道費歳入・歳出予算費目別(構成比)累年比較²⁾」(表-3 参照)から()に示す歳出の合計に対する比率は、道庁費(道職員費)は北海道開発局との分離後においても8~9%程度で変化は認められない。しかし、単年度毎の対前年比では1953(昭和28)年度より大幅に職員費が増大しており、北海道において人員の確保に重点が移されていることを窺い知ることが出来る。

一方、土木費においても同様で内訳明細はないが、建設機械器具費や庁舎費などの支出が大宗を占めていたものと考えられる。

表-3 道費歳入・歳出予算費目別(構成比)累年比較(抜粋)

区分	年 度	道 庁 費 (道職員費)	土 木 費	計
	昭和 23	522,539 (5.8)	1,458,092 (16.3)	8,930,781 (100.0)
	昭和 24	1,189,569 (9.1)	1,654,116 (12.7)	13,012,491 (100.0)
	昭和 25	1,388,216 (9.0)	1,758,810 (11.4)	15,393,222 (100.0)
	昭和 26	1,906,899 (8.9)	2,529,882 (11.8)	21,419,199 (100.0)
	昭和 27	2,584,905 (8.8)	3,805,994 (12.9)	29,507,489 (100.0)
	昭和 28	3,242,231 (8.7)	3,707,380 (9.9)	37,299,344 (100.0)
	昭和 29	3,591,676 (8.9)	2,995,579 (7.5)	40,131,672 (100.0)
	昭和 30	4,027,312 (9.4)	3,952,084 (9.3)	42,621,713 (100.0)

1. 単位:千円
2. 道費財政概要(24~33年)により作成
3. ()は歳入歳出の合計に対する比率である

そのため、分離後における現場の築港事務所では、少人数の職員と僅かに残された建設機械器具の設備に頼らざるを得ず、業務加重に悩まされた。例えば、漁港工事の一環として防波堤堤頭部の大型ケーソン製作²⁾にあたって、重量物を吊るためのデリッククレーンは木製をもって設置されるなど、職員らの創意工夫によって急場をしのぎ事業が遂行された。

7. 開発行政機構

戦前の北海道開発行政機構については、既に3.(2) 機構改革の動き の項で述べたとおりである。

すなわち、北海道の開発に必要な予算は「北海道拓殖費」として内務省所管予算中に一括計上し、内務大

臣の責任の下に地方局において取り扱われたこと。そして、現地における実施は国の機関として北海道庁長官(知事)が当たった。

しかしながら、中央組織として内務省が解体の対象となっており、しかも特定の省の一局が担当機関であることは、視野が狭小であり、しかも国家推進機関として弱小であると捉えられた。

しかし、戦後、この問題が国においてにわかに取り上げられ、このためには北海道開発のための専任の行政機関を設置して北海道総合開発計画を樹立し、北海道開発に必要な予算は、各省庁所管としてそれぞれ個別的に編成するのではなく、整合性をとりながら予算の効率的な執行を推進させようという方針が示された。

- 一方、これに対し北海道は、
- ① 開発事業は、その範囲に属する開拓、土木、農林水産、商工などの各事業が、相互に密接不離の関係にあつて、これらを一元的・総合的に運営しなければ効果的な進展を期すことはできない。
 - ③ 開発行政は、国の事務として中央に強力な機構を設け、総合計画を樹立せしめることには賛成であるが、実施については、国の出先機関を設けることなく、地方分権の精神に則り、北海道知事に一任し、このため北海道庁の機構を拡充強化すべきである。というのが、北海道の基本的な意見²³⁾であった。

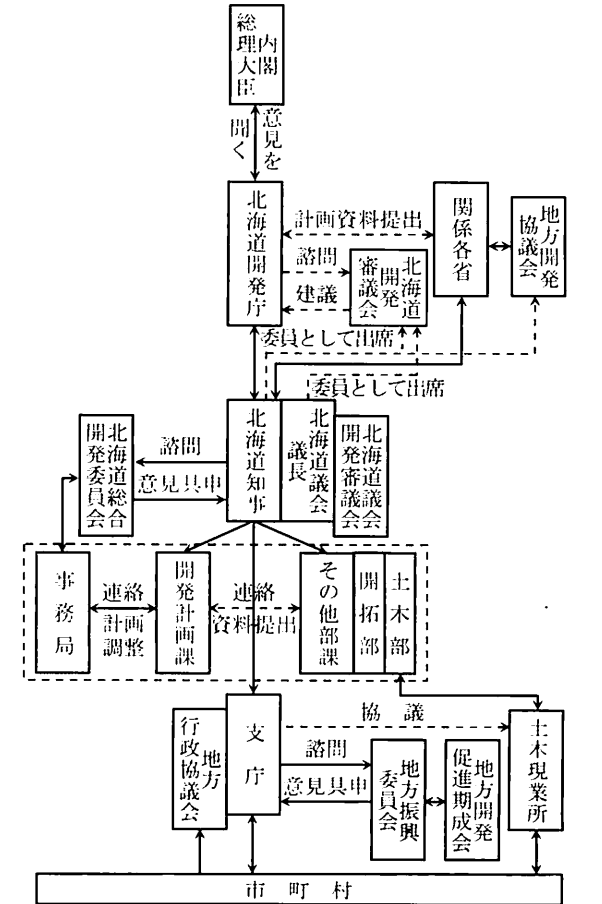


図-1 北海道開発庁設置に伴う北海道総合開発に関する機構図²³⁾

8. 港灣法制定前の港灣行政の概要

a) 北海道開発庁の設置

北海道開発庁は、国務大臣を長官とし、開発計画について調査及び立案し、毎年の実施計画に基づいて予算を要求するが、総理府所管として計上された開発事業予算は、農林、運輸、建設などの各省に移し替えて執行するので、事業の実施に関して北海道開発庁長官は直接の権限を有せず、各省の事業に関する事務についての推進および調整にあたるにとどまったのである。

b) 北海道開発局の設置

北海道開発局の設置に伴い、図-1の北海道開発行政機構は図-2に示すように変更され、この機構は現在まで続いている。

以上により、北海道開発局設置に伴い、従来北海道の土木部ならびに開拓部の開発事務は、大幅に北海道開発

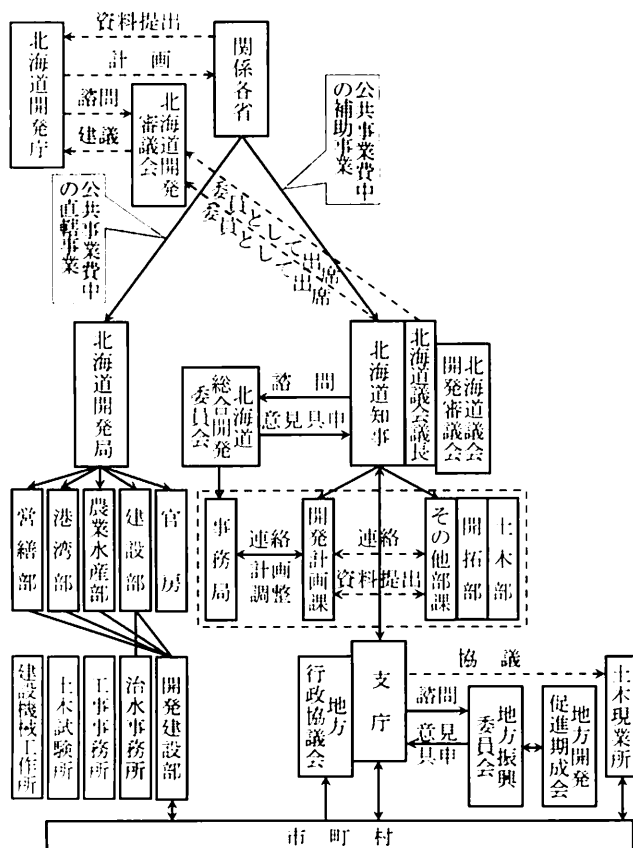


図-2 北海道開発局設置に伴う北海道総合開発に関する
機構図²³⁾

しかし、道路法や河川法のように統一的法規があったわけではなく、太政官布告をはじめとする断片的法規や行政装置によって処理され、そのため国が建設し国または国の機関である長官(知事)が管理している間は問題はなかったが、市町村や鉄道、民間企業が港湾建設を行なうにつれて、港湾の管理もまた極めて複雑な様相を呈するに至った。

この間、北海道の港湾の修築や監督行政²⁷⁾などについては、拓殖行政の一環として従来通り内務省が所管し、北海道庁長官が担当してきたが、第2期拓殖計画の終了や内務省の解体に伴い、1946(昭和21)年運輸交通上の港湾は運輸省に、漁業生産上の漁港は農林省とそれぞれ移管され、港湾工事の施行は北海道知事に委任された。

9. 北海道の港湾管理

(1) 北海道の港湾管理の特殊事情²⁸⁾

港湾の管理・運営を地方自治体の自主性に委ねられたことは、従来の港湾国営観念からすれば大転換だったのである。港湾法ができるまでは道内の港湾全部は北海道が管理していたが、この件に関し北海道も例外的ではなかった。

港湾法の趣旨を踏まえ、今後の港湾管理機構のあり方について、北海道は港湾都市の7市(小樽、函館、室蘭、釧路、留萌、稚内、網走)で組織する「港湾都市連盟」との間で1951(昭和26)年から協議が続けられてきた。

この協議にあたって北海道側代表であった道港湾課次長中村嘉夫は、港湾管理問題の決着後、後述する「港湾都市連盟」との貴重な協議議事録を全道に公開したいという趣旨のもと、道の港湾行政に対する考え方等も加えて、『港湾行政のひろがり』²⁹⁾と題する著書を発刊し

た。

その著書を基に協議の経過を述べる。

北海道は「港湾都市連盟」に対し、北海道経済の地理的構造からみた港湾の地位と将来の財政負担、道が道の主体性を堅持しつつ策定する北海道総合開発計画(案)と港湾計画との一体性、財政収益を港湾に還元しようとするために生ずる港湾間の摩擦と地方自治の擁護、さらに総合的なポートサービスの供与を創出する港湾管理者の責務等、現在日本の港湾が抱える諸問題などについてまで俎上にあげて議論した。そして北海道が港湾管理者になることが将来における北海道経済の発展のために必要であることを主張し、北海道の地域経済に占める港湾の将来を憂い思索し、最後は道と地元市町村による共同管理方式まで譲歩し協議を続けた。

北海道との協議にあたって、「港湾都市連盟」が港湾の自主管理を強く主張し続けた理由は、次のように考えられる。

その背景として第一に、港湾管理者業務の一つである港湾計画の作成については、当時の北海道の港湾は殆ど基本施設をはじめとする諸施設が整備の段階にあり、しかも北海道総合開発をすすめる上で港湾の背後地の開発や物資流通を考慮した計画的な整備をすすめるためには、ソフトやハードの両面で港湾管理者の技術力では到底対応できるものではなかった。

しかし、北海道の港湾事業は、拓殖計画以来、国が高率の負担を行ってきたという歴史的な事情や開発途上にあるという実情を勘案し、他府県より高率の国庫負担を定めた「北海道のためにする港湾工事に關する法律」が港湾法の特例として1951(昭和26)年制定され、しかも国と港湾管理者の協議が調ったときは、これらの港湾工事は北海道開発局が直轄事業として実施できることになった。つまり、港湾計画の作成や港湾工事は、国が港湾管理者に代って実施できることになったのである。

次に、財政負担については、地方自治体の一般財源に支障を来たさぬよう、港湾事業費の地方負担分には地方交付税による補填があり、さらに1953(昭和28)年8月には「港湾整備促進法」が制定され、これに要する資金を政府の財政資金から融通するみちも開かれようとしていた。

港湾管理者業務の実行にあたって、最も懸念された港湾計画の作成と財政負担の方向付けが得られたことは、都市港湾はより一層都市自体の手で管理したいとする市民感情が強くなったものと考えられる。

これらの事情を背景に1952(昭和27)年7月、「港湾都市連盟」が北海道に提出した「北海道における主要港湾の管理者設立について」の意見書は、道行政の全般を遂行する北海道に対し、港湾の地元管理について一切意見を述べることさえ封じる内容であり、この考え方は最後まで変わらなかった。

港湾都市連盟が北海道に提出した意見書の要旨³⁰⁾

①地元港湾都市は、従来から港湾を維持管理運営し費用負担をしていることから、港湾管理者資格の第一人者である。

②北海道が港湾管理者になって屋上から管理し、複数の組織機構を設けることは円滑な運営を阻むものである。

③国は、港湾を国家的見地に立つ計画に地元の主張と活動を融合一致させて推進させており、地方市が責任の地位に立つことが開発促進唯一の道である。

④北海道が港湾管理者になることは、人的、物的に無駄である。市が保有している施設・土地・建物の管理権を喪失することは憂慮にたえない。

こうした事情から最終的結論を迫られた道側では、田中知事が上京し運輸省の真意をたしたが、かならずしも好意的な回答ではなかった。

最終的な港湾管理の協議結果について、中村は、著書の最後で次のように結んでいる。

「港湾都市連盟と折衝中、1953(昭和28)年1月、突如として運輸省港湾局の道に対する方針指示という段階に入り、道はこの指示を十分考慮し、久しきに渡って地元都市において地元管理を主張し続けている事態をもあわせ考え、加えて市政の自治振興のため、遂に1953(昭和28)年2月24日、道が地元管理承認の通達を発し、道と地元との港湾管理問題は終止符が打たれた。」

これにより、道内重要港湾5港、地方港湾31港、計36港すべて地元市町村が港湾管理者となった。

港湾の地元管理が施行されて50余年を経た今日においても、先に示した「港湾都市連盟」の意見書の通り北海道は全く港湾行政に係ることなく、この変則的な港湾管理行政は「北海道の特殊性」と呼称され、港づくりについて北海道の多様性のある方策、指導、助言などを行なうことは全く不可能となり今日に及んでいる。

従って、北海道は1951(昭和26)年北海道開発局設置と同時に港湾の計画・建設に係る一切の職員と業務を北海道開発局に引継ぎ、さらに「北海道の特殊性」となった1953(昭和28)年2月以降は、港湾行政に対する組織体制の必要性も失うという極めて異常な事態になったのである。

(2) 港湾管理行政への影響

1950(昭和25)年4月港湾法が衆議院運輸委員会³¹⁾で審議された際、「本法案により、地方公共団体の財政的負担の増加の有無について」の質問に対し、政府委員は「従来と大差なく、地方が特に財政的負担増加はしないと考えている」と答弁している。

しかし、渡辺弥作³²⁾(当時運輸省第2港湾建設部長)は『港湾』の誌上で「港湾施設からの収入は、係船料、上屋・倉庫及び港湾用地の賃貸料などで、その額はたいしたものではない。横浜・神戸港など出入貨物や船舶共

に多い港湾は、何とか維持管理費を直接収入で賄い得るかも知れないが、経常収入を財源にして施設の改善をはかることは相当困難が伴うであろうし、またその他の中小港湾を自立経済にもっていくことは容易なことではない。」と指摘した。

このようにして新しい体制で港湾の管理が始まったが、中村²⁸⁾が著書の中でも触れていたように、その後全道の港湾管理行政は、港湾機能の改変や管理者費用負担は財政を圧迫し、さらに港勢の停滞という思わぬ事態にまで発展する結果となった。

すなわち、北海道における港湾の事業会計においても、港湾施設が建設途上であったため岸壁などの使用料が港湾収入の主体であって、不足分は一般会計からの繰入金や起債などに依存した。そのため、港湾管理者による港湾の商業的経営を定着させることは極めて困難となり、企業的努力を放置して、港湾整備に伴う背後地への企業誘致による施設などから入る固定資産税その他の税収が増大することに期待をかける場合が多く、そのため港湾管理者は公共事業費の獲得に奔走した。

しかし、このような港湾管理形態の成立後、1965(昭和40)年、苫小牧港は本道総合開発計画のプロジェクトとしての重要性から、国の指導もあって北海道と苫小牧市による一部事務組合を発足させ、共同管理³³⁾が実施された。

苫小牧港の共同管理が、一方では北海道の苫小牧市に財政援助という側面をもっていたために、この機を捉えて1964(昭和39)年11月北海道港湾協会が北海道に全道港湾への北海道の財政援助を求める陳情書を提出した。しかし、北海道の陳情書に対する回答は冷たく、いまだ港湾管理者による港湾の商業的経営が軌道にのっていない実情はこのことは物語っている。

さらに1972(昭和47)年7月に閣議決定された「第3期北海道総合開発計画」において、石狩湾新港は大都市圏での流通体系の合理化を目的とした新たな流通港湾として、小樽港と一体となって全国的な物資流通の拠点となり、北海道における地域経済の進展を積極的に担うプロジェクトとして位置づけられた。1972(昭和47)年、当初北海道が単独で港湾管理者となり、その後1978(昭和53)年4月には新たな港湾管理者として北海道、小樽市および石狩町の3者による港湾管理組合³⁴⁾が設立され今日に及んでいる。

以上のように、現在、北海道において計画的かつ大規模に展開できるプロジェクトとして位置づけられた苫小牧港と石狩湾新港の2港について、北海道が港湾管理者の一翼を担っている。

9. むすび

北海道は、戦後の1950～1951(昭和25～26)年に地方自治の根幹に係わる2つの大きな問題を抱えた。第1は、

北海道開発法の一部改正であり、第2は、港湾法施行に伴う港湾管理者の設立であった。

まず、北海道総合開発計画が、全国総合開発計画³⁵⁾より10年も早くスタートすることが出来たという北海道開発庁が果たした成果は評価できる。

勿論、それだけ北海道に対する期待が、今に比べて非常に高かったという要因が、新しい戦後システムの中で長期の総合開発計画を国の政策として定着させる契機となったのである。

一方、占領期という特殊な国際環境で発足した北海道開発庁、開発局であったが故に、特に北海道開発局設置について、政府対北海道の間で戦わされた「いかに開発をやるのか」、「誰が開発をやるのか」というテーマは私たちが常に考えていかなければならないことにもなった。そして、今や「住民主権社会」の転換をめざして道州制が議論されている。

法律施行から59年の歴史を刻んだ北海道開発法は、資源開発や経済効率を優先するのではなく、生活環境や自然保護に心をくだき住民との関係を大きく変化させ、計画段階から行政の計画プロセスの中で住民との積極的な連携により地域開発政策を進めていく基本法として生まれ変わっていくべきであろう。

つぎに、港湾法施行から60年経過した今日、港の働きそして機能は、その時代の社会、経済の要請をうけ柔軟に変動している。

竹内良夫³⁶⁾が述べているように、港湾法の目的とするところは、港の開発、管理を地方公共団体に与え、港を単に交通論のみからとらえるのではなく、港湾を交通、産業、都市機能という地域発展の基盤として位置づけ、その一環として公共事業により港湾施設を整備することであり、この考え方を当時の「港湾都市連盟」が短絡して受け止めていたのではなかろうか。

港湾における地方自治の民主化、分権化に関する問題を通して得られたことは、港づくりは、新たな時代の要請に柔軟に適応していくことが必要であり、今日続いている「北海道の特殊性」は、違った角度から物を考え洞察力のある強力な指導者、そして時代の牽引力となり多様性をもって活動するコミュニティー・オーガナイザーの不在が招いた結果ではなかろうか。

歴史の教訓として、時代が飛躍するとき変革の先頭に立つ者は、世の中の事象の動きをマクロ的に学ぶことがいかに重要かを教えている。

謝 辞

本論文を作成するにあたり、多くの方々にお世話になったことを心より感謝致します。

参考文献

- 1) 北海道開発協会編：『北海道開発局15年小史』，北海

- 道開発協会、PP. 23～32, 1966.
- 2) 北海道議会編：北海道開発の沿革、『北海道議会史』，第5巻，北海道，PP. 129～133, 1977.
- 3) 前出 1).
- 4) 前出 1) PP. 56～73, 1966.
- 5) 伴野昭人：『北海道開発局とは何か』，寿郎社，321P. 2003.
- 6) 山崎幹根：『国土開発の時代』，東京大学出版会，265P, 2006.
- 7) 小磯修二、山崎幹根：『戦後北海道開発の軌跡』，北海道開発協会，218P, 2007.
- 8) 朝日新聞社：昭和26年5月19日付，1951.
開発局の設置は、広く中央行政と地方行政との関連において検討に値する重大問題
- 9) 読売新聞社：昭和26年5月18日付，1951.
開発局設置是非の葉書回答、有識者の声
- 10) 読売新聞社：昭和26年5月19日付，1951.
開拓部 道から分離か
開発行政をめぐって新聞社主催の座談会（上）
昭和26年5月20日付，1951.
開発行政をめぐって新聞社主催の座談会（下）
政府はあくまで推進
知事は地方行政調査委員会議の結論をまつ
- 11) 前出 2) PP. 168～173, 1977.
- 12) 北海道：「行政事務再配分第一次意見書」，80P, 1951.
昭和25年7月知事公室内に設置された「行政事務再配分調査班」は関係職員が主としてこれに当たり，北海道行政の構造的特質を，地方自治行政と総合開発行政の関連を考慮に入れて全問題体系を精査究明することを目的とした，「行政事務再配分第一次意見書」を昭和25年12月に作成した。
- 13) 地方行政調査委員会議：地方行政調査委員会議設置法（昭和24年法第282号）に基いて設置され，「市町村，都道府県及び国相互間の事務の配分の調整等に関する計画につき調査立案し，その結果を内閣及び内閣を経由して国会に勧告する。」（法第三条第一項）権限を有した。
- 14) 北海道開発協会編：第10回国会参議院連合委員会会議録第1号，昭和26年5月31日（参議院），PP. 158～203, 1951.
- 15) 前出 14)
- 16) シヤープ勧告：戦後，日本の地方自治の基礎を築いたとされるシヤープ博士の勧告は，税制改革の提言以上に行財政民主化の観点に基づいて行なわれた地方自治制度改革に関する指針である。すなわち，日本の行財政の民主化には地方自治の強化が必須であるとして，市町村を中心に税源および行政事務の大幅な地方自治体への移譲を求めている。
- 17) 北海道総務部総合開発企画本部編：北海道開発行政機構の変遷，P81～86, 1967.
- 18) 北海道：「行政事務再配分第二次意見書」，PP. 25～31, 1952.
- 19) 北海道新聞：昭和26年6月7日付，1951.
北海道開発局設置と道政への影響（財政部門）
14億8500万円の内訳（単位：万円）
- | 項目 | 土木部 | 開拓部 |
|---------|--------|--------|
| 人件費 | 19,900 | 9,900 |
| 庁舎、住宅等の | | |
| 設備費 | 44,700 | 13,200 |
| 機械器具費 | 51,300 | 9,500 |
- 20) 北海道議会編：昭和26年第4回定例会，『北海道議会史』，第5巻，北海道，PP. 786～789, 1977.
- 21) 北海道議会編：歳入・歳出予算の推移，『北海道議会史』，第5巻，北海道，PP. 178～181, 1977.
- 22) 米田達雄、戸巻昭三：岩盤上に修築する漁港の2,3の特性について，土木技術，第10巻，第8号，土木技術社，PP. 13～19, 1955.
- 23) 前出 17)
- 24) 前出 17)
- 25) 日本港湾協会編：港湾に関する法制度、『日本港湾史』，日本港湾協会，PP. 58～62, 1978.
- 26) 前出 24)
- 27) 北海道編：『新北海道史』，第6巻，通説五，北海道，PP. 496～497, 1977.
- 28) 神代方雅、戸巻昭三：北海道石狩湾岸の港づくり，沿岸域学会誌，Vol. 19, No. 2，日本沿岸域学会，PP. 17～28, 2006.
- 29) 中村嘉夫：『港湾行政のひろがりー重要港湾偏一』，第一法規出版（株），131P, 1953.
- 30) 北海道港湾協会編：『北海道港湾協会記録誌』，北海道港湾協会，23P, 1994.
- 31) 日本港湾協会編：港湾法の国会審議経過，「港湾（雑誌）」，第27巻，第7号，日本港湾協会，PP. 21～26, 1950.
- 32) 渡辺弥作：港湾所感，「港湾（雑誌）」，第27巻，第9号，日本港湾協会，PP. 3～6, 1950.
- 33) 前出 28)
- 34) 前出 28)
- 35) 全国総合開発計画：経済企画庁は，拠点開発方式による適正な産業配置で地域間格差を是正することを目標とした全国総合開発計画（昭和36～45年）の構想を国土総合開発審議会に諮問。
- 36) 竹内良夫：『港湾をつくる』，新潮社，PP. 168～169, 1989.

参 考（開発関係法令）

地方自治法（昭和22年4月17日、法律第67号）

（説明の要求、意見書の提出）

第9条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の長、選挙管理委員会、監査委員、公安委員会又は教育委員会その他法令又は条例に基く委員会又は

委員に委任された国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関し、当該普通地方公共団体の長、選挙管理委員会、監査委員、公安委員会又は教育委員会その他法令又は特例に基く委員会又は委員の説明を求め、又はこれに対し意見を述べることができる。

2. 議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を関係行政庁に提出することができる。

附 則

(官吏たる都道府県職員)

第8条 政令で定める事務に従事する都道府県の職員は、第172条、第173条及び第175条の規定にかかわらず、当分の間、なおこれを官吏とする。この場合において必要な事項は、政令でこれを定める。

地方自治法施行規程(昭和22年5月3日、政令第19号)

(従事職員を官吏とする事務)

第69条 地方自治法附則第8条の事務は、左の通りこれを指定する。

1. ～3. (省略)

4. 国の公共事業又は産業経済費の支弁に係る北海道開発に関する事務

5. 以下省略

(右の者の定員)

第70条

第1項～第3項(省略)

3 前条第4号の事務に従事させるため、北海道に地方事務官、地方技官、雇員及び傭人を置き、その定員は3,957人とする。

第4項以下省略

(右の者に対する知事の監督権)

第71条 都道府県知事は、第69条第2号、第4号及び第6号に掲げる事務に従事する職員を指揮監督する。

2. 第69条第2号及び第4号に掲げる事務に従事する職員の進退については、主務大臣において、予め、都道府県知事の意見を聴かなければならない。但し、第69条第4号に掲げる事務に従事する職員については、主務大臣には、内閣総理大臣を含むものとする。

地方財政法(昭和23年7月7日、法律第109号)

(北海道に関する特例)

第35条 左に掲げる経費は、当分の間、第10条及び第11条の規定にかかわらず、なお従前の例による。

1. 政令で定める北海道の開発に要する経費

2. 政令で定める北海道の河川、道路、砂防、港湾等の土木事業、災害応急事業及び災害復旧事業に要する経費

地方財政法施行令(昭和23年8月27日、政令第269号)

附 則

第6条 この政令は、公布の日から、これを施行し、地方財政法施行の日(昭和23年7月7日)から、これを適用する。

第7条 法第35条第1号の経費は、北海道の開発のために北海道又は北海道知事が行う土地開発、土地改良、河川、道路、港湾、電力開発、農畜水産、森林、開拓移住者等に関する事業に要する経費で主務大臣が指定するものとする。

2 第35条第2号の経費は、北海道又は北海道知事が行う河川、道路、砂防、港湾等の土木事業(前条に掲げるものを除く)災害応急事業及び災害復旧事業に要する経費で主務大臣が指定するものとする。

3 第2項の場合において、主務大臣が指定をしようとするときは、内閣総理大臣及び大蔵大臣に協議しなければならない。