

北海道開発における分県論とその後の開発政策の展開*

Argument divided into prefectures on the Hokkaido development and deployment of subsequent development policy

神代 方雅**, 神代 順平***、長内 戦治****、田中 実*****、戸巻 昭三*****

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

Abstract

The meaning of the Hokkaido development came to be questioned again after the policy of dividing Hokkaido into five prefectures which Hirokawa proposed became a rejected bill.

This paper was considered as the following conclusions. Hirokawa's concept was not only for a political background, but also it was necessary to understand various problems in connection with the basis of local government system etc.

1 はじめに

戦後多くの期待を集めて、国策として進められてきた北海道開発政策は、北海道総合開発計画第1次5カ年計画(1952～1956(昭和27～31)年)の実施中から、開発政策を実施する体制の問題が指摘されていた。

その問題点と新たな体制の基本は、北海道開発庁に事業実施権限を与えるとともに、開発事業にとどまらないより多くの政策分野を取り込もうとするもので、それに対応した構想が次々と提案された。

そこで本論文は、これらの構想の中で特に注目を集めた北海道を5県に分割し、政策を実施する体制を提案した広川構想であったが、この構想が何故受け入れられず立ち消えとなったのか、そして、その後の北海道開発政策はどのように展開し、今日に及んでいるのかについて述べる。

2 北海道開発行政と開発機構の特例

明治初期における北海道開拓は、我が国の社会経済の近代化に必要な国策という外的要請に応じてその事業が始まっており、その事業の進展およびその方法には時々国内事情に左右されているところが大きかった。

以下に、開拓使による開拓施策から、戦後の地方自治

体の確立までの間における北海道開発行政と開発機構の特例について述べる。

(1) 開発計画の策定

1871(明治4)年、開拓使によって北海道全域を一元的に開拓事業を展開できる体制ができ上がり、翌年1872(明治5)年「開拓使10カ年計画」¹⁾を発足させ、ここに北海道の計画的な社会開発制度が始まった。

それ以来、現在に至る約140年の間、北海道は発展計画を策定し、それを実行している。このような制度は、わが国の他地域に見られない北海道特有の社会開発システムである。

(2) 開拓計画の財源²⁾

北海道開拓に要する費用はすべて国費であったものの、財源は2つの支出項目で構成されていた。その1つは、国の経常経費から支出されたものであり、もう1つは北海道域内で発生した国に帰属すべき租税収入額を限度にして、開拓費として充当できるものであった。そして、この制度は、後の開拓計画遂行の財源として継承されてきた。

(3) 北海道の分県と北海道庁の改組

1882(明治15)年から開拓使を改組し、北海道を札幌、函館、根室の3県(図-1参照)に分けて、一般的な自治行政を実施する3県1局時代³⁾となった。

しかし、この分県論はわずか4年間の短期間で廃止された。その理由は、その制度はまだ交通網が不備だったことを背景に、

ア、地方行政費の肥大化

* keywords : 特例、分県論、開発論争、功罪

** 博士(工学) (株)クマシロシステム設計

*** 代表取締役 (株)クマシロシステム設計

****フェロー会員 博士(工学)前(株)北日本港湾コンサルタント

***** 元石狩町助役、北海道史研究協議会員

***** 正会員 博士(工学) (株)クマシロシステム設計

(〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目2番17号)

イ、官営諸事業をめぐる国の農商務省の中の北海道事業管理局と各県との相克

ウ、分県による非効率

などから、「北海道開拓と一般地方行政を一元的に統治する強力で統一的な官庁」を設置することになり、3県1局設置の4年後の1886(明治19)年1月、札幌に内務省直轄の「北海道庁」⁴⁾が設置された。

具体的には、戦前の北海道庁は、「北海道庁官制」により知事よりも格上の長官によって統括され、その北海道庁長官は、政府委員としての地位など他府県知事以上の権限が認められており、内務省の担当部局も地方局ではなく北海道局であった。

「北海道庁」という新しい体制の確立は、それ以降北海道開拓に関する諸事業の展開に大きく寄与するものとなった。

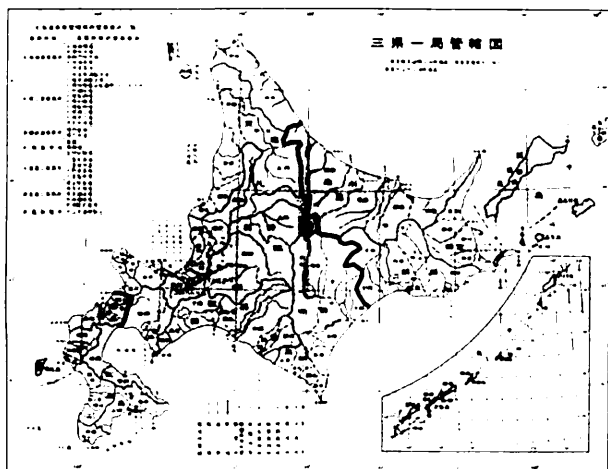


図-1 3県1局管理図

(資料：新北海道史、第3巻、通説2)

(4) 北海道開発行政機構の改革

北海道庁による北海道の開発を推進する機構は、中央においては、北海道に必要な予算は「北海道開拓費」として内務省所管予算中に一括計上し、内務大臣の下に取り扱われた。

一方、現地機構としては、現地における実施は国より委任事務を受けた北海道庁が、国の機関として北海道庁長官(官選)が当たった。

このような開発体制のもとで、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。

しかし、1947(昭和22)年5月3日、地方自治法施行に伴い、北海道庁長官は民選の知事となったが、北海道には、戦前と同じように国の開発行政権を大幅に持たせる開発体制が、1950(昭和25)年5月北海道開発庁発足後(後述)においても、従前の開発事務の特例は継続されていた。

そのため、戦前から北海道庁が中心となって進めてき

た北海道開拓行政のうち、国の直轄事業を実施するための官吏を、民選の知事が指揮監督している行政機構は、新しい開発主体のあり方から検討、整理する必要が生じた。

その後、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、政府および国会などで論争⁵⁾はあったが、1951(昭和26)年7月設置が決定されたことによって、国費事業は北海道行政から分離し、北海道開発行政に関する80年来の慣行(特例)は改革され終焉した。

(5) 戦後における北海道の自治行政と開発体制の議論

1946(昭和21)年、地方制度改正に関する法案を審議する第91回および第92回帝国議会が開催された。その国会における地方制度改正の関連として、「北海道を数府県に分割する考えはないか」という質問に対する政府側の答弁資料が「改正 地方制度資料 第1部」⁶⁾(図-2 参照)に、次のように輯録編纂されている。

「・・・北海道における今日の隆盛は、むしろ道庁が一元的に行政を掌握して指導、支援を加えて来たからであって、数府県に分割する時は、むしろ力を分散して十分の効率を発揮し難い結果に陥り、分割の方法如何によっては、各府県が産業、経済、行政、文化、交通等夫々面目を異にして、殊に経済的能力に於いて優劣を生ずる処があつて、却つて北海道全体としての発展を阻害することも予想せられるので、今後十分考究を重ねたいと思う。」と答弁している。

さらに、1946(昭和21)年10月24日、地方制度調査会第1回総会に諮問された「北海道をどうするか」という関係調査項目に対する議事速記録が「改正 地方制度資料 第3部」⁷⁾(図-2 参照)に輯録されている。

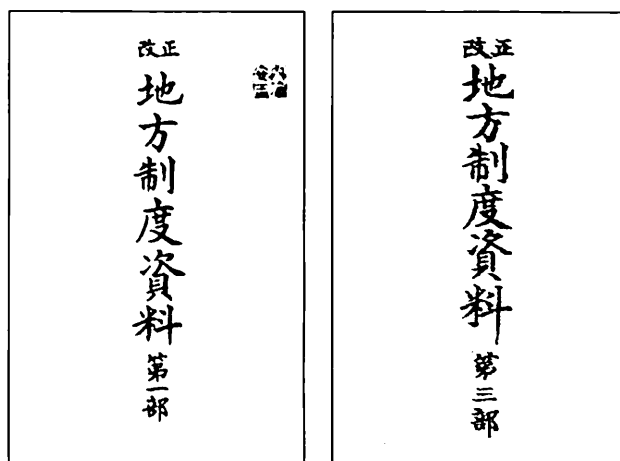


図-2 改正 地方制度資料 第1部、第3部

政府委員(内務省地方局長)は、「・・・国の行政面に於いても、北海道については総合的な、随ってまた当該地方に相当責任を持たせた行政が行われることが必要である。それで自治体としての北海道は、ほかの府県より制度上は同じであっても、その中味はより豊富な行政が行われることが望ましい。」さらに、「・・・北海道に於い

て行われる国直轄の行政というものも当然残るだろうと思いますが、それらのものも何等かの方法を以て北海道の知事の下に総合できますような発展の仕方をさせるといことが、極めて必要だと思います。」と答弁している。

以上から、大規模な地方制度の改正に向けて「地方自治法」が国会に提案される前の1946(昭和21)年10月には、すでに政府内で今後における北海道の自治行政および開発体制について、北海道を分県することなく現状維持の姿勢を持っていたこと、さらに開発体制に対しては、特殊な制度を施行し開発を強化する独自の方向性がかなり踏み込んで議論されていたことがわかる。

3 広川構想の開発体制と分県論

(1) 広川構想などの提示要因

先に述べた開発行政機構の改革が、政府内でより具体的な措置として、後に多くの議論を呼ぶことになった北海道開発庁設置が検討された。

一方、北海道開発の重要性が認識されはじめたのを契機に、開発構想を強力に推進するため、当時の増田北海道庁長官のもと「北海道総会開発調査委員会」⁸⁾が設けられた。委員会は、中央で議論されていた北海道開発庁を設置して一元的に強力な開発を進めようとする構想と平行して進められた。

しかし、北海道開発計画の立案や実施を一元的に推進しようとした北海道開発庁の設置は、権限問題として他の政府機関の反対もあって、最終的に「実施に関する事務の調整および推進にあたる」ことにとどめ、1950(昭和25)年6月「北海道開発庁」⁹⁾が設置された。さらに、翌年7月には、北海道開発庁の地方部局として「北海道開発局」が現地に設置され、それに伴い北海道が行っていた国費の直轄事業が分離された。

これにより、戦後の北海道開発がはじめて総合的、計画的に実施されることになったが、北海道開発庁は国務大臣を長官とし、開発計画を調査し立案し、毎年の実施計画によって予算要求するが、計上された事業費は所管各省に移しかえて施行する。つまり、北海道開発庁は企画官庁であって実施官庁ではない。このことから、後年の1954(昭和29)年7月になって開発の強力推進のために、「大野構想」¹⁰⁾と呼ばれる北海道を中央政府直轄の特別行政区域とし、地方自治行政を政府の直轄に改め知事を官選とする案、さらに「緒方構想」¹¹⁾と称される、開発計画に基づく事業実施権限を開発庁のもとにおき企画と実施の一元化を図る案、そして1955(昭和30)年10月、「広川構想」¹²⁾といわれる分県論などが、つぎつぎと提示された。

(2) 広川構想の骨子

1955(昭和30)年10月、日本民主党は党内に北海道総合開発調査特別委員会を設置し、「北海道開発要綱」を発表した。

その内容は、司法や防衛などを除く一切の行政を北海道で一体的に行うため、中央に北海道省、現地に北海道総局を設置する行政機構の改革案で、具体的には北海道を5つの県に分割し、「北海道開拓6カ年計画」をすすめるという広川構想を、新たに結成された自由民主党として1955(昭和30)年12月に明らかにした。それらの構想は、「北海道における行政機構改革大綱」¹³⁾(図-3 参照)に述べられており、その骨子を抽出すると次のとおりである。

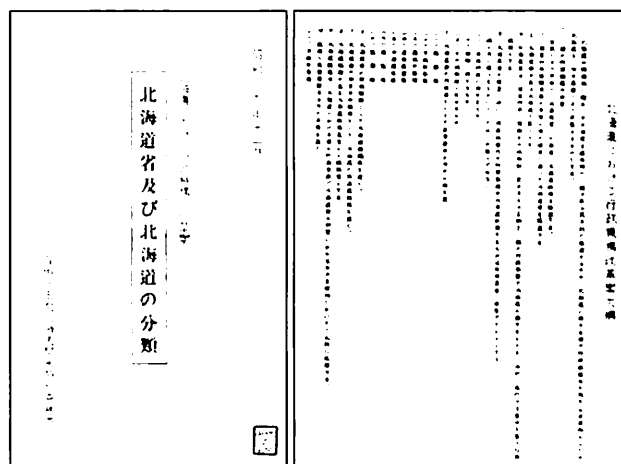


図-3 北海道における行政機構の改革案

(資料：北海道開発協会 吉村文庫)

a) 目的

北海道の特殊性に鑑み、その開発を総合的に弾力且つ民主的に推進するため、北海道に関する国の行政機構および地方公共団体としての北海道を、次の要領により改革するものとする。

b) 国の行政機構の改革

- ア、中央に北海道省、北海道に北海道総局を設置する。
- イ、北海道省は、司法、防衛などを除き、国の行政事務で北海道に関するものを一体的に遂行する責任を負う行政機関とする。
- ウ、北海道総局は、北海道における国の行政事務で、北海道省にかかるものを現地において一元的に処理する。
- エ、北海道開発庁および北海道開発局は廃止し、北海道省に営林庁、鉄道庁、電信電話庁を置く。
- オ、北海道の開発を10年後に達成せしむることを目途とし、目的が達成されたと認められた時に於いて、北海道省は廃止するものとする。

c) 地方公共団体としての北海道の改革

- ア、地方公共団体たる北海道を廃止するものとする。
- イ、北海道の区域を5地域に分け、それぞれの地域をもって新たに県を置くものとする。

d) 北海道省設置法案要綱

e) 北海道省法律案

f) 北海道の分県に関する法律案

北海道を廃止して、その地域に次の5県を置く(当初は6県)

第1県、第2県、第3県、第4県、第5県(図-4 参照)

なお、図-4 は、自由民主党北海道開発特別委員会が、1956(昭和31)年2月「北海道の分県に関する法律案」に添付された分県図である。

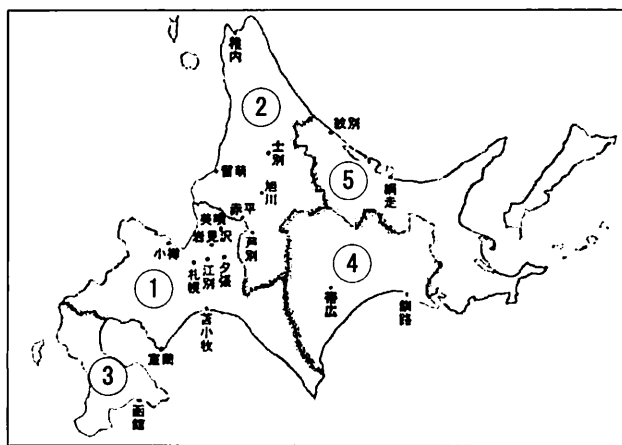


図-4 1956(昭和31)年2月における分県図
(資料：北海道開発協会 吉村文庫)

(3) 広川構想に対する批判

a) 北海道知事の反対意見

広川構想は、「北海道における行政機構改革大綱」に示されるように、大野構想と同様に北海道を一種の特別行政区にしようとの意図が込められていた。

また、北海道分県は北海道知事を廃止し、それぞれの県に民選知事を置くことで道内の分権論者を味方につけようとする戦術であるとともに、北海道総局設置と切り離せない関係にあったと解される。

しかし、北海道省、北海道総局と分県の構想とが相互に密接な関連をもつものとして提案されているが、その関係については何ら説明がなされていない。

このような広川構想に対し、3 選されて知事となった田中北海道知事¹⁴⁾は、「北海道の開発を推進するには、行政機構の問題よりもむしろ実現性、実効性のある長期開発計画を策定し、閣議決定、国会承認等により計画的に財政投資を行う事が最も必要であり、その実施にあたっては、あくまで民主主義の原則、地方自治の本旨に則った方法で行わなければならない。このような意味で、分県を前提とした行政機構の改革については、民主主義と地方自治を守り、道民の福祉向上を行政の基本方針とする知事として断じて賛成できない。

住民の生活、住民の権利、地方自治などに極めて重大な関係をもつ分県などは、軽々しく行うべきではない」

と反対を表明した。

すなわち、分県によって財政的に自治が侵害される可能性も高いことから、分県は北海道庁の解体を意味するとともに、保守政党による革新知事への制裁であると考えられる。したがって、広川構想は中央集権と国家主導による開発という思想が強化された政策であったと言える。

b) 政府および政党内の反応 ¹⁵⁾

一方、北海道省の設置の要綱は、所掌事務の範囲および権限を明確に定めるとともに、その所掌する行政事務および事業を能率的に遂行するにたる組織を定めることに置いていた。

しかし、これらの具体化にあたって、行政分野における全国の一体性を主張する関係各省(建設省、運輸省、農林省)間の折衝が、権限の変化(移譲)などについて拒否反応は強く、調整に時間がかかり結論は容易に出し得なかった。

一方、自由民主党内でも分県に関して強い反対があり、新たな区割り(5県が6県となる)が示されるなど、法案作成作業は困難を極めた。

そのため、1956(昭和31)年4月、広川構想案は出先機関統合の北海道総局設置を盛り込んだだけの「北海道開発庁設置法案」が国会に提出された。しかし、継続審議となり、1958(昭和33)年4月には、取り下げられて廃案となり、ここに広川構想は潰えたことになる。

4 広川構想後の北海道開発論争

1954～1955(昭和29～30)年に、いくつもの北海道開発行政機構が提示されたが、1957(昭和32)年を境に、これまでの北海道開発の効率性、有効性の意義が問い直されるようになった。

その中で、今後の北海道開発方法について、重大な疑問を提起し、北海道そのものの客観的な評価、位置付けを要求した産業計画会議の提言(松永勸告)¹⁶⁾、その後発表された稲葉論文¹⁷⁾などについて述べる。

(1) 産業計画会議の提言

1957(昭和32)年1月、産業計画会議は現状の北海道開発の在り方を検証し、その開発の不合理性を追求した「北海道開発はどうあるべきか」を発表した。

この発表に基づき4月には、雪の研究で広く世に知られた中谷宇吉郎が、「北海道開発に消えた800億円」－われわれの税金をドブにすてた事業の全貌－という副題を付した論考を「文芸春秋」¹⁸⁾の誌上で発表した。この中谷論は、北海道開発を国民世論に紹介する役割を果たしたがセンセーショナルなタイトル効果もあって、世論の北海道開発政策のすすめ方に総合性、計画性、そして経済性の評価が欠けているなどといった話題を提供した。一方、北海道開発庁は、産業計画会議の提言に対し、5

月号の「文芸春秋」で反論を発表した。これが契機となって、世論での北海道開発の意義について議論を呼ぶこととなった。

（２）稲葉報告

このような過程を経て、新たな北海道開発政策の方向性や手法が道内外の研究者や研究機関によって相次いで提起された。

そこで、北海道は、北海道における開発と公共事業についての研究を国民経済研究協会に委嘱した。これは、全国的視野に立って今後における北海道の進路を明確にしようとするものであった。

報告書の正式の名称は、「北海道開発と公共事業」で、通称「稲葉報告」と言われ、1959(昭和34)年4月に決定稿が出された。

その報告書の主要な提言は、次のとおりである。

a) 北海道の優位性の否定

北海道は戦後、日本のホープと期待され、日本の公共事業費の15%ほども投入されている。ところがその効果は豊富な資源をもつ未開発地や経済発展のテンポは本州に比べて遅れている。すなわち、北海道の天然資源は考えられているほど大きいものであないのではないかと、ということになる。

b) 北海道開発の今後の方向性

ア. 第1次産業ではなく、第2次産業、すなわち鉱工業を伸ばすことをこれからの大きな目標とすること。

イ. 天然資源の調査を徹底的に行うこと。

ウ. 中央依存から道民自身が立ち上がる自主的な態度、すなわち基本的理念が必要である。

エ. 開発の費用に対する便益計算を理論的、技術的に工夫すること。

以上から、産業計画会議の提言や稲葉報告から言えることは、今後の北海道開発のすすめ方は、機構論争から手法論争へと転換するきっかけになったものと捉えることができる。

（３）その後の地域開発政策

初期の開発計画のころは、「人口問題の解決に寄与する」という北海道開発の役割や重要性について、北海道としても、国としても一体で開発計画を進めていく意義と協調性が保たれた。

その後、北海道総合開発計画は、1952(昭和27)年度より第1期5カ年計画、1958(昭和33)年より第2期5カ年計画を策定し実施するなど全国総合開発計画より早く先行して進めてきた。

そして、1971(昭和46)年より北方圏構想の位置付けのもと第3期計画、1978(昭和53)年より総合環境圏構想を掲げ第4期計画、1988(昭和63)年より活力のある産業群の形成を掲げて第5期計画が実施されてきた。

このように北海道開発政策は、それぞれの時代に合わせてさまざまな変化を経て、1980(昭和55)年代以降は、産業基盤整備から生活基盤整備重視に、さらにハードからソフトへという政策の変化がみられ、「開発」の持つ意味合いが、従来の「集権」と「画一」の構想から「分権」と「多様な価値」の要請へと、今日に至っている。

5 広川構想の功罪

1950年代の北海道開発論争は、種々な立場の人から批判を受けた。すなわち、開発計画について、広川構想は「北海道開拓6カ年計画」に示すように、農業振興と資源開発型の北海道開発を志向していた。そして開発の目的は、石炭を中心とする資源開発、過剰人口の収容、そして農業振興による食糧事情の向上である。

この目的達成のために、大量の国費投入と国家主導による開発であった。

次に広川構想を地方自治の観点から見てみると、広川は北海道省、北海道総局による組織体制のもと、戦前の内務省の北海道庁体制の拡大であるといえる。

さらに、「北海道開拓6カ年計画」から「北海道開発庁設置法案」まで一貫した現地機関の統合と、北海道総局設置とともに分県が試みられたことは、国の出先機関の一元化する動きと言える。つまり、分県後に設置された北海道総局は、間違いなく道州性の一種であり、道州性の先駆けと捉えることができる。

これら一連の北海道開発手法を振り返ってみると、広川構想に代表される北海道開発手法は、時代遅れと指摘されるように地域開発行政にあたり地方自治の尊重が抜け落ちていた。

しかしながら、広川構想の功罪は、当時としても無謀な構想であったがゆえに、各界から大きな反響を呼び、対策を含めて北海道開発そのものと、北海道開発行政機構論争を大いに盛り上げた。

つまり、大野、緒方、広川などの大物政治家たちが、提示した北海道開発並びに本開発行政機構論争は注目を浴びたがゆえに、その後の北海道地域政策を考える際にも様々な示唆や教訓を得ることができたと言える。

6 むすび

戦後の北海道開発行政機構は、北海道開発庁、北海道開発局による北海道開発体制によって進められてきた、しかし、この体制に対し、当初から指揮監督権を与えるべく、様々な構想が提示された。

1955(昭和33)年に打ち出された広川構想からは、政治的な観点で開発が進められることになったが、官庁間の

権限の争や、党内の議員の思惑なども加わって実現することはなかった。

この論争は、やがて開発の意義そのものが問い直されるようになって収束する。

北海道における行政機構改革を行うとした広川構想は、政治的な背景だけで理解するのではなく、地方制度の根幹に関わる多様な問題があったことを理解しておく必要がある。そして、その中に道州制をはじめ地方分権や地方自治¹⁹⁾など、これから北海道を考えていく場合の重要なヒントがあるのでなかろうか。

日本ではかつて経済計画という仕組みがあり、将来の経済展望について国民的な議論がなされた。しかし、2000年以降は作ることをやめてしまった。こうした計画の役割は、現在の政策運営に欠けているものばかりである。

「計画」という名前をつける必要はないが、かつての経済計画に匹敵するような国土像を理念をもって整備する必要があるのではないか。

いま、改めて考えてみると、広川の北海道開拓の基本理念のもと、大胆なビジョンを掲げて北海道開発を進めようとした活動のスタンスと行動力には、平成の今日もなお学ぶべきことが多い。

謝辞

本論文を作成するにあたり、多くの方にお世話になった。特に、財団法人北海道開発協会から「吉村文庫」の貴重な資料の複写の便宜を図って頂いた。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1)北海道：新北海道史、第3巻、通説2、pp.82-85、1971.
- 2)北海道：新北海道史、概説、pp.169-172、1971.
- 3)前出1)、pp.727～775、1971.
- 4)北海道：新北海道史、第4巻、通説3、pp.3-9、1973.
- 5)神代方雅・田中敦幸・長内戦治・田中実・戸巻昭三：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－、土木史研究講演集、vol.30、pp.251-261、2010.
- 6)内務省：「改正 地方制度資料 第1部」、pp.1174-1200、1947.
- 7)総理府内事局：「改正 地方制度資料 第3部」、pp.138-146、1947.
- 8)北海道開発局編集：北海道開発局15年小史、北海道開発協会、pp.64-65、1966.
- 9)前出5)
- 10)前出8)、pp.74-75.
- 11)前出10)
- 12)前出8)、pp.74-76.
- 13)自由民主党 北海道開発特別委員会：北海道における行政機構の改革案、pp.40、1955.

14)昭和31年1月12日付、北海道新聞、「北海道分県の是非」

15)北海道年鑑：北海道新聞社、pp.115-123、1957.

16)産業計画会議：産業計画会議は松永安左衛門氏の発議により、わが国産業経済をさらに拡大し発展させるため、日本経済の理想的形態を捉えようとして、1956(昭和31)年3月、財界、学界、言論界の民間人のみによる自由にして大規模なアイディアを結集して、経済計画を立てようとしたものであった。当時発想の基本は、政府の経済計画が、いわば過去の傾向線の延長にとどまっているために、つねに実績が計画を上まわるという点から、企業間の自由な大胆な決断を以てより雄大な計画を樹立しようとしたものであった。1957(昭和32)年1月16日「北海道の開発はどうあるべきか」というリコメンデーション(勧告書)を発表し、北海道開発事業に対する大胆な評価であるところの“目標は達成されていない”と、なぜそうなったかを論じている。

17)前出8)、pp.92-93

18)前出8)、雑誌「文芸春秋」4月号、pp.56-73、1957.

19)松谷英佐子：昭和20・30年代の道州制議論－地方制度調査会速記録を中心にして－、「レファレンス」、pp.82-108、2006.