

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの 形成過程

【第1回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二



昭和20年代の札幌駅前（提供：札幌市写真ライブラリー）

はじめに

本稿は、終戦直後から、1950年の北海道開発法の制定によって新たな北海道開発行政システムが確定されるに至るまでの、戦後の変革期における北海道開発政策の形成過程を今日的な視点から顧みるものである。

戦後、北海道開発法の制定という形で北海開発

システムが決定するまでの経過をたどると、終戦直後の人口収容、食糧増産という北海道開発に対する期待の飛躍的な高まりのなかで、政府部内での新たな北海道開発政策の合意形成に時間がかかり過ぎているという見方ができる。何故だろうか。そこには、単に、戦後の混乱、新秩序の形成時期

という状況だけでは説明できない要素、例えば、省庁間の強力な縄張り意識、新たな地方自治制度の導入、さらにGHQの存在というようなものが様々な形で絡み合い、抵抗要因になっていたことが読み取れる。

そのような逆風のなかで、結果的に一地域のための特別な国の行政機関が誕生することができた理由は何であったのか。そこには、戦前から内務省のもとで進められていた、他府県とは異なる独自の拓殖システムという政策手法の存在があった。そこに、政策経験の歴史的重みを感じることができる。

それまで地方行政や北海道拓殖行政を担っていた内務省の組織解体という切迫した状況のなかでの総合開発行政への思いや、財政という立場で政策調整を所管する大蔵省が、各省と対立しながらも総合開発行政を強力に推し進めていったという事実もやはり興味深い。さらに、北海道にTVA（米国経済復興の礎となった米国テネシー川流域開発）を重ね合わせた提案や、生々しい政治的妥協の一方で北海道へのロマンを語る議論など、戦後の北海道開発システムが確定するまでの数年間には、行政、政治レベルでの極めて輻輳した動きが随所に見られる。

北海道開発庁の設置については、ややもすれば、保守対革新、中央対地方という単純な対立の図式に置き換えて議論される風潮があるように思う。しかし、国の一部の地域に対して特別な政策手法を展開していくという政策合意がなされることは、決して容易なことではなく、一面的な見方で政策形成の要因を規定してしまうことは危険ですらある。本稿においては、戦後の混乱期のなかで、どのような議論、検討過程を経て北海道開発法の制定による北海道開発行政システムが構築されるに至ったのかを、諸資料をもとにできる限り実証的に考察していきたいと考えている。

21世紀に入り、北海道開発行政に関わる国の組織体制は大きく変化した。現在、国土総合開発計画、北海道総合開発計画をはじめとする我が国の地域開発システムについても様々な検討が進められてきている。特に、地方分権の流れのなかで、国と地方の関係を明確にししながら新たな制度構築

を図っていくことが求められているという状況がある。このような機会に、日本の地域開発政策を先導してきた北海道開発政策の形成過程を改めて確認してみる意義は少なくないと思う。

本稿は、(財)北海道開発協会の収集整理された開発行政関係資料をベースに取りまとめたものであるが、文中意見にわたるところは執筆者個人のものであることをお断りしておく。

1 戦後混乱期の北海道開発

(1) 連合軍管理と地方制度改正の動き

1945（昭和20）年8月15日正午、玉音放送によって終戦が告げられた。日本は連合軍総司令部の管理下におかれることとなり、8月30日には連合軍最高司令官マッカーサー元帥が到着。9月2日には日本全権の降伏文書署名が行なわれた。日本の管理は間接統治の形で行なわれることとなり、東京に連合軍総司令部（以下、「GHQ」という）が設けられ、日本の内政はその管理下で政府機関等を通じて管理される形態となった。

終戦直後はまず治安の安定に力が入れられたが、GHQの大きなねらいは、日本の民主化を一挙に推進するために、従来の統治制度を覆すことにあった。そのため、特高警察の廃止、特高関係全職員の罷免、その他様々な政府機構の改組などが行なわれた。

ところで、北海道は、明治政府発足以来、国内の道府県に対する平等取り扱い原則に対する唯一例外の地域として、独自の歴史を歩んでいた。地理的な位置からロシアに対する北方防備を固める必要のある地域であり、加えて未開地であったことから、拓殖事業は国直轄の総合開発行政機関「開拓使」を置くという特別な形でスタートし、他の地域の自治制度が確立した明治21年以後も、例えば北海道区制、北海道1級町村制・2級町村制という他地域とは異なる特別な自治制度が実施されていた。

北海道の拓殖に関する事務は、終戦当時は内務省地方局総務課が担当しており、昭和2年からの第2期拓殖計画は21年度で終了することとなっていた。

一方、内務省では、戦後の新たな事態に対応し

ていくためには地方制度の大幅な改正が必要ということで、戦後最初の内務大臣山崎巖内相のもとですでに地方制度改革の研究を進めていたが、内務大臣をはじめとする特高職員の罷免の指令により、山崎内相は辞任。後任の堀切善次郎内務大臣時代に、内務省地方局で知事公選についての研究が始められたのである。

(2)高まる北海道への期待

こういった地方制度改正の動きとともに、国内では食糧難の打開と民生の安定を図ることが重要な課題となっていた。

わが国は、敗戦によって、満州、朝鮮、台湾など、海外における広大な領地を失い、残された本土も大きな戦災を受けていた。また、失業者、復員者、海外引揚者が溢れ、食糧事情は悪化、国内は深刻なインフレに襲われていた。

そうした混乱のなか、国民経済を再建し、新しい日本を作り上げるためには、国内資源の開発と貿易の振興が重要な政策だと考えられていた。しかし、国内事情や国際的地位から貿易には制約があり、このため、国内資源の急速な開発が最も重要と考えられるようになった。

そこで、着目されたのが、北海道である。当時、開拓適地70万町歩（全国の47%）、水産2億6千万円（同34%）、森林18億石（同31%）、石炭83億トン（同48%）と、広大な未開地と豊富な資源を有し、開発可能性のある北海道の開発が重要な国策として浮上してきたのである。

当時、北海道は第2期拓殖計画実施中とはいうものの、計画前期の連続冷害や財源不足問題、さらに計画後期には太平洋戦争に突入したため、ほとんどの分野で多くの残事業があり、見るべき成果はほとんどないという状況にあった。

そのようななか、政府は、戦後の食糧難打開と民生安定を図ることを目的に、昭和20年11月9日、「緊急開拓事業実施要綱」を閣議決定した。これは、昭和21年度を初年度とし、5ヵ年間で全国の未利用地150万町歩の開拓と20万戸の入植を目標とする広大な計画であった。しかし、この計画は戦後の混乱期のなかで調査立案されたもので、多くの問題を抱えていた。例えば、北海道は70

万町歩の開拓を目標とされたが、これは過去80年間の実績をわずか5ヵ年で達成しようというもので、後にその目標達成の困難さから多くの批判を浴びた。綿密な調査もされず、短期間で策定されたものであったため、目標が過大で、実施方法についても十分に検討されていなかったのである。それほどまでに国内事情は悪化しており、緊急に国内開発を進めなければならない事態でもあったということである。

このことから、当時、広大な未開発地と豊富な資源を有する北海道に多くの期待が集まっていたことが理解できる。さらに、これまで北海道については、国が開拓事業を直接行なってきたということもあり、北海道に白羽の矢が立ったのは当然のことと想定される。

(3)現地・旧北海道庁の動き

終戦直後までの北海道開発は、先に述べたように、中央政府においては内務省地方局総務課の所掌に属しており、現地機構としては国の機関である北海道庁（当時は官選知事時代であり、そのトップは長官。以下、この時代の道庁を「旧北海道庁」と表現する）がこれに当たっていた。開発計画、予算原案作成、事業の実施は旧北海道庁長官に一任され、できるだけ地方の実情に即して運営・執行する方針が取られてきた。そして、これによって北海道開発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。

終戦後、現地・北海道では、多くの残事業を残して、第2期拓殖計画の終了年度を迎えようとしていたが、戦後の混乱のため、新たな総合計画も立案されていなかった。しかし、敗戦によって高まった北海道への期待は高く、その重要性は誰もが認めるところであった。さらに、当時、北海道庁長官であった増田甲子七氏（後の初代北海道開発庁長官）は、第2期拓殖計画の終了期限が近づいてきたことや、国民経済上、今後は北海道開発が重要になるという認識を持っていたことから、北海道における入念な調査が必要であると考え、関係機関及び学識経験者を委員とした北海道総合開発調査委員会を昭和21年7月に発足させた。

そして、
第2期拓殖計画の残事業を実施することにより、開発の基本施設を完成する
終戦により課せられた人口、食糧問題解決のため、土地改良、開拓事業に重点をおく
開発事業の指針を樹立するため、調査・研究を強力に実施する
などの基本方針のもとに事業を継続実施することを決めるとともに、北海道総合開発調査委員会は新たな開発計画の立案に当たることとなった。

2年後の昭和23年9月、北海道総合開発調査委員会は北海道総合開発計画を策定したが、この一連の動きは、結果的に、後に中央に設けられた北海道総合開発審議会とともに、第1期北海道総合開発計画の基盤を作ったことになり、北海道の総合開発に向けた大きな一歩となった。

(4)地方自治制度の大変革に向けて

戦後、北海道開発の重要性が政府と国民に広く認識されるようになり、中央と地方を通じた開発機構の拡充強化が検討されるようになったが、一方で、中央と地方をめぐる関係は、大きな転換期を迎えていた。

内務省では、昭和20年10月頃から知事公選の研究に着手しており、その後、内務省とGHQとの間で折衝が進められ、翌21年3月に市制改正案と町村制改正案、4月に府県制改正案が内務省からGHQに提出された。4月10日には戦後初の衆議院議員の総選挙が行なわれ、自由党が第一党となり、5月22日に第一次吉田内閣が誕生した。

これより先、昭和21年2月13日にGHQから憲法草案が示され、以来、内務省は地方自治条項の修正についてGHQと折衝を重ねていた。その焦点は知事公選制であった。内務省は公選制そのものに異論を唱えたのではなく、身分を官吏としておくことと、直接選挙ではなく間接選挙とすることを主張していた。身分を官吏とするのは、国

と地方とが全く関係がなくなることに対する不安からであり、このため政府の任命制を主張した。また、間接選挙に関しては、広い地域の中で一人の首長を選ぶことへの憂慮であった。

地方制度改革と憲法改正の時期については、いずれを先にするか決めかねていたようだが、当時の内務大臣の考えに基づき、地方制度改革が先に行われることになった。

まず、昭和21年9月27日には府県制度が根本的に改正され、北海道会法と北海道地方費法を廃止、地方自治の権能が拡大強化された。さらに翌28日には、衆議院議員、地方団体、各界関係者、官吏関係者など、総勢81名で構成された地方制度調査会が設けられた。

なお、同年10月24日の地方制度調査会への諮問には、第5その他の(1)として「北海道をどうするか」との審議項目が設けられており、同年12月25日の内務大臣への答申には「北海道の特殊性に鑑み、総合行政の権限を有する中間機関を整備すること」と記載されている。

地方制度調査会では、地方自治制度、選挙、議会、監督権などの重要事項について議論がなされていたが、それらと並んで、北海道をどのように扱うかということが議題として掲げられていたということは、地方制度のあり方という観点からも、北海道における総合開発行政システムのあり方が大きな課題であったことが推察される。

次稿においては、戦後地方制度の変革のなかで北海道をどうするのか、北海道をめぐる地方制度調査会での議論経過を追っていきたい。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』/『北海道開発行政機構の変遷(北海道総務部総合開発企画本部)/『内務省史』/『地方制度資料(内務省ほか)/『北海道開発庁20年史』/『農林行政史』/『証言・北海道戦後史～田中道政とその時代(高橋昭夫)/『北海道新聞』

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第2回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(5)地方制度調査会での議論

昭和21年9月28日に、内務大臣の諮問機関として、衆議院議員、貴族院議員、地方団体、各界関係者、官吏関係者など、総勢81名で構成される地方制度調査会が設けられた。同調査会に対する諮問項目の一つが、「北海道をどうするか」であった。

そのための議論は第1部会で同年10月25日から行われたが、審議内容が昭和23年にまとめられた『改正地方制度資料』に速記録として残されている。その一部を引用しながら、抜本的な地方制度の見直しの中で、北海道をどのように制度構築していけばいいのかについての当時の議論を追っていきたい。

第3回、11月5日の審議は、部会長である岩本信行衆議院議員（自由党）の進行によって進む。

議論は、北海道が他の府縣並みになるなら分割してはどうかという、細田忠次郎委員（衆議院議員、自由党）の問題提起から始まる。

岩本部会長 次には第五、一 北海道をどうするか。

白根委員（貴族院議員） 北海道を府縣なみにするとどういう差支えることがございますか。

金丸幹事 別に法制的には差支えございません。あとの支

廳長の所には相当の特殊性があるように思います。

細田委員 これは従来北海道制一本槍の制度であったけれども、今回は北海道を府縣制同様の取扱とするというのなら、北海道は十一箇國もあるのだから、大小の國を統合して少くとも三府縣位したら行政運営上都合が好いのではないのでしょうか。

岩本部会長 これは北海道の人がおって相当参考に茲に意見を吐いて貰はぬと、概観で三つに分けたらどうか、こうやってもなかなか実情に合はぬだろうと思うんですが。

大蔵省 北海道の問題は地方制度の問題としてずいぶん議論のある点だと思えますが、北海道の問題は地方財政をどうするか、北海道の地方財政をどうするかということ、これが根本だと思うのでございまして、三縣なり或いは四縣に分けるとしましても、財政的に自立できるかどうか。自立し得ないならば、地方の自治がやってゆけないという点から検討が要るのではないかと思うのであります。例えば樺太を縣に分ける、或いは樺太を地方区というようなものを設けて公共団体と同じように考えたこともあったのであります。何しろ地域が廣い、経済力は非常に貧弱だということで、財政が成立ため、随て自治が成立ためというような関係で、樺太に普通の地方制度を布くわけにいかなかった。北海道は一体としては出来るが或いは三、四縣に分けたら出来るかという点は、やはり経済力の実体あたりから考えて行かないと出来ないのじゃないか、現行の制度では北海道に或る程度國費を積極的に出しまして、地方費は

大きくございますけれども、相俟って地方費は北海道の財政というものがうまく行ってるということがありますので、北海道拓殖費の改訂の問題、北海道地方費の財政の検討の問題と合せてお考えになったほうが筋じゃないかと思えます。いろいろお考えもあろうかと思えますが。

(中略)

大蔵省 北海道拓殖費は現在は第二期の最終年度になっております。もう二十二年度から第三次計画を立てなければならぬのでありますが、従来の拓殖費は所管が方々になっておりまして、良い面もありますが、又中央官廳の意向の徹底しない面がある。例えば開拓で申しましても八十万町歩、全体の半分は北海道で占めております。そうして農林省としては、全体を見て人の配分なり何なりしなければならぬわけでありまして、それともう一つは外地が取られて、今後開発すべきものは北海道だけになりますという、北海道拓殖費を相当全面的に直さなければならぬじゃないかということで、今年度予算編成方針にもそのことを入れておるわけでありまして、目下その方向に於て、私大蔵省でございますが、大蔵省としても検討しております。内務省としても今回予算に北海道の開発と申しますか、拓殖計画に対する委員会を作っておりますしそれによって検討致しております次第であります。

府縣並みにするのであれば北海道を分割すべきという細田委員の意見に対し、財政を所管する大蔵省の立場として、河野主計局長は、北海道拓殖費の改訂問題や地方財政の自立という点で、慎重に考えるべしという考えを述べている。この点について、内務省を代表して郡地方局長は、さらに消極的な姿勢を示しながら、一方で知事への権限委譲や中間的な組織の設置の必要性について言及している。

郡幹事 北海道というものを一應道府縣で府縣と同じに扱っております。併しながら北海道という自治体を更に狭めまして、府縣に分つというようなことは考えておりません。北海道はその人口の点から申しまして、現在の発展段階から申しまして、総合的な行政が行われることが必要なのでありまして、これは國の行政と自治体の行政とを区分して考えなければならぬと思えますけれども、自治体と致しましては、現在の北海道の財政の模様、交通の模様、産

業の分布の模様からして、これをもし或る自治体区域に分けて自治行政を行って行こうと致しますならば、到底完全な行政は行い得ない状態になっております。随いまして自治体としての組織と致しましては北海道を一つの単位と致し、やはり北海道には、これも御研究を題うことになっておりますが、支應のような形のを必要な箇所に置きまして、そうして周密な行政をして参ることが必要だと考えております。國の行政の面に於きましては北海道については総合的な、随って又当該地方に相当責任をもたせて任せました行政が行われることが必要だと思っております。それで自治体としての北海道は他の府縣より、制度上は同じであります、その中身はより豊富な行政が行われることが望ましい、かように考えております。

岩本部長 そうすると支應というものが普通の小さい縣みたいなものでありますが、それえ或る程度の権限を與えるということが便宜になるわけですか。

郡幹事 北海道の現地の希望は、可及的細かく分けました中間機構が望ましいというのであります。どうも私は左様じゃないかと思っております。現在あります支應の中でも、更に当該の土地の発展の状況に於て一つの中心を捉えて、そこに周密な徹底した行政が行いたいということになっておるように見受けております。

細田委員 ちょっと局長に御伺いしますが、然らば北海道制というものと、今後の北海道を府縣並みに取扱うということに向かつての区別はどこにあるのですか。

郡幹事 制度上道府縣制と致しましたのは、従来は制度上北海道に関しましては、地方費法並に道会法がありまして、開発途上にあるが故に、府縣制と相当顕著な差異がありました。ところがその後発展の段階に應じて、地方費法並に道会法がその内容に於て府縣制となんら変らない状態に相成っております。随いまして實質はまだ開発の余地というものは相当残っておるが、制度上に於ては府縣制となんら差異のない法律、しかも法律として見ましては非常に奇妙な形の地方費法と道会法という二法律を以てしてある。この状態は徒らに混雜を起すので道府縣制に改めたのであります。

細田委員 そうすると北海道の中に於て、やはり府縣制に準じた所の、これを三府縣にする、四府縣にするという人の希望意見は、どういう点かとそういう分縣的にしたいというのですか。

郡幹事 これは北海道の現地におります者、或いは北海道

廳というような従来北海道の行政をやっておりました所に於ては、数縣に分つて行政をしたという希望はないのであります。ただ北海道の非常に広い地域を見まして、この発展を強く促進してゆく為には、内地の府縣と同じ位の大きさになったほうが便宜じゃなかろうかという、それだけの論は私共は聞くのであります。それじゃ北海道の現在の実勢を見て数府縣に分割出来るとして行政が出来るだろうかそれの一つ一つが内地の府縣なみになるだろうかということについて左様な論者と論じてみます場合に、いつも、そういうものなら仕方がないのだ、なるほど北海道というものは分けるわけにいかんという所に落ちついてしまうのが例となっております。随いましてうかと新聞などに道府縣制が出来るといふことは、北海道を内地の府縣なみに分けてしまうのだというようなことが出ますと、北海道では、左様なことになったら動きがつかぬという激しい反対論が起るといふ実情であります。

松本委員（貴族院議員） そうすれば北海道はまだ特別の制度で一層発展させるという考え方のほうがいいようにも思いますね。どうでしょうか、そこは。どうも従来日本は満州とかその他に氣を取られすぎて、北海道が閑却されておったと思うんですが、日本が今日のように狭くなつては、どうしてもあそこに相当の力を入れて発展させて行く外ないように思えるのです。そうすると特殊な制度にして益々開発するという制度のほうがいいように思えるのですが。

郡幹事 おっしゃいます点は非常に御尤もございまして、従来北海道に力を入れておりました入れ方とは全く面目を改めて、これに多くの財政的援助を與え、國の事業も此処に相当集中致しまして北海道を早く、あらゆる面に於て非常に集約的な能率的な経営が出来ますように致さなければならんと思っております。それでその場合、地方制度と致しましては、従来形の地方費法等が存在することは、むしろ北海道の発展に支障がありますから、府縣制と同じ制度に致しますが、その中身として、今後北海道知事というものでも出来るわけでございましょうが、それに対しては地方制度の面よりも他のそれぞれの法律の系統に於て、北海道の知事には主管大臣に当る位の権限をなんらかの形に於て これは諮問の第二關係の所に触れて参りますが、なんらかの形に於て事務の移譲を致しまして、そして北海道の知事に大きな権限を與えて、これが綜合して行政を致すようにしなければ相成らんとします。そしてその下に更に必要に應じて市町村との間に中間的な組織

を考えましてどういう形になりますか、地方事務所のような形になりますか、とにかく周密な指導の出来るような組織に致して参る、随いまして地方制度の形の上で今日直ちに道府縣制をまた解体致しまして、北海道について特別の制度の地方自治法を設ける必要はないと思ひますけれども、北海道に対する國全体の扱ひの問題と致しましては、事務の移譲なり北海道の知事の権限を特に強く致しますような、それから北海道の自治行政と、それから團體に多くの事務を移譲すると致しましても、北海道に於て行われる國直接の行政というものも当然残るだらうと思ひますが、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綜合できますような発展の仕方をさせるということが、きわめて必要だと思ひます。これにあらゆる方面から非常に力を加えて参らなければならんことと思っておりますが、只今のところ地方制度として、それでは直ちにどういふ特例を設けるのかという段になりますと、現在の地方制度の上の特例というものが別がないのじゃないだらうか。ただ昨日もちょっと出ました大都市の場合に於きますように、事業の中味について、丁度大都市に公営事業に関する部分を、昨日出ました市と町村との區別の場合に論じましたように、更に別途北海道の開発の爲に中味について必要な法律というようなことは考えれば非常に実益のあることだらうと考えております。

松本委員 今の局長のお話のようですと、ますます私は別にしたほうがいいような感じを強くするのでありまして、このたび相当自治権を拡張され、普通の市町村と今お話のような北海道というものは、よほど変わった性格をもちやしないか、そんな感じがするんですが、どんなものでしょうか。でありますから、えらい、なんだか明治の初めに還つたようなことにはなりますが、今日の日本というものは明治の初めよりもっと小さくなってありますから、北海道の発展に大いに力を入れたら、國力の発展に資する所が大きいだらう、明治の初年に於て北海道に開拓使というものが出来た、今日はそれよりもっと力を入れなければならんと思ひますが。

このように、松本學委員（貴族院議員）からは、逆に北海道に対する思い切つた特別の開発制度の必要性が提起された。それに対して内務省からは、北海道に対する特別法的な対処の必要性について踏み込んだ認識が示されている。

郡幹事 別にしますとおっしゃいますと、なにか必要な部分が地方制度として法律の形で北海道法案を一本拵える、これはいいでございます。それは私共も研究致します際に、道府縣制とせずに北海道法一本拵えようかと実は思ったのであります。但し私共の意図しております所は、地方自治法を一本拵えまして、基本的な法律の中に都道府縣、市町村全部をこめました地方自治法の基本的なものを拵え、そうしてあとは寧ろ当該の地方に副立法権に基いて、條例によって、これは條例に重い罰則を付けるように段々変えて参らなければならぬと思います。條例あたりの自治立法を調べてみたらどうであろうか。ホームルールチャーターはそういうような意味で意味が出て来るのじゃなからうか、左様なことにしたらどうかという考えの系統になったわけです。唯その当時は事務的な理由で直ちに一本の自治法を拵えるという運びに至っておりませんでしたので、道府縣制一本でやろう、それは特別なものにつきましては特別法を拵えますか、或いは特別法によって一般投票まで致す行き方をせずに道会自身に副立法権で現在法律で書いてある程のものまで区別させる必要があるのじゃないかというふうに考えております。

松本委員 地方自治法というような基本法を作って、或いは北海道とか大都市或いは特別市制という特別法を作って戴く、左様なお考えですか。

郡幹事 はあ。

松本委員 それでは結構です。

細田委員 特別法をお作りにならんと、例えば選挙法に向ってもわれわれ審議の結果、或いは中選挙区制を採らうじゃないかという場合に、北海道は依然として今の行政組織からいいますと、北海道全体が一つの選挙区になるわけです。そうすると北見の涯から渡島の涯まで選挙区になる。選挙の費用も逆もたまったものじゃありませんし、そういうふうにしますと、やはり一つの特別法というようなものによって行政を処理して行かなければ、殊に今日河野主計局長がおっしゃったように、殊に北海道の財政ということに向っても一本にやって、一億五千万円でしたか、それなど北海道全体に持って行っても開拓資金というものが出てしまってるならば分離できないのじゃないか、やはり特

別法を作って北海道を取扱って行くより、折角府縣制というものの中に入れたといいながら、実的には取扱上行きまますまいと思いますが……

岩本部長 條例によって処理するという行き方がいいんじゃないですか。

松本委員 第一の所は一本にするということに大体決まりましたね。ですから地方自治法という一本で決まって、或いは北海道制というようなものを特別に出して貰う、それでいいでしょうね。

岩本部長 それじゃそういうことに致します。

(後略)

地方制度改革の大きなうねりのなかで、北海道をどうするのか。分割論に対する政府側の認識も、財政を所管する大蔵省と(旧)北海道庁を所管する内務省では微妙に異なる点、さらに政府側の消極的な答弁に対して、北海道における特別な法制度の必要性をますます深く認識していく委員とのやりとりには興味深いものがある。

当時は、翌年度予算編成をめぐる問題、今後の北海道開発にまつわる計画の問題、御料林に関わる問題など、様々な課題が渦巻いており、限られた時間の中で、輻輳した課題をにらみ、このような議論を経ながら北海道における地方制度の枠組みが形成されていったのである。

引用文中()書は筆者追記。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』/『北海道開発行政機構の変遷』(北海道総務部総合開発企画本部)/『内務省史』/『地方制度資料』(内務省ほか)/『北海道開発庁20年史』/『農林行政史』/『証言・北海道戦後史～田中道政とその時代』(高橋昭夫)

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第3回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(6) 内務省の対応と農林省の動き

さて、前号で紹介した地方制度調査会第1部会での議論がなされた前日の昭和21年10月24日、政府は「昭和22年度予算編成方針に関する件」を閣議決定しており、このなかで一項を設け、「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ともに、拓殖計画の内容に重点的改変を加える」ことを明らかにした。

北海道の拓殖行政を担当していた内務省は、この閣議決定を受けて、昭和21年11月、省内に北海道開発調査委員会を設置、北海道開発行政の推進方策について検討を始めた。その結果、次のような北海道の開発行政に関する措置方針を決定した。

- (1) 開発事業は、開拓、土地改良、河川、道路、港湾、電力開発、農畜産、森林、商工水産等に関する総合的的事业であって、これが、効率的遂行を期するには、総合的一元的に企画実施をすることが必要である。このため、北海道開発法(仮称)を制定し、その実施のため内務省に開発局を設置し、実施は挙げて北海道に任せる。
- (2) 開発局は、開発計画を樹立し、開発補助予算を編成する。

- (3) 北海道に対する中央の指揮監督を強化する。
- (4) 北海道の機構を強化する。
- (5) 開発に関する経費は、補助金として北海道に公布し、北海道においては、特別会計を設けてこれを経理する。

内務省はこの案を実現するため、関係各省と連絡協議を重ねることとなった。

こうした動きに加え、北海道拓殖費の取り扱いに絡んで、北海道における山林行政をどうするかという問題が持ち上がっていた。

北海道の山林行政は、明治19年に当時の農商務省から内務省に移管され、さらに数年後にはその一部が皇室御料林に編入されたが、北海道の林政統一については、農林省にとって年来の重要課題であったわけである。大正5年に、北海道林政の統一を図るべく国有林開発計画を立案したが、(旧)道庁の反対などにより、これは受け入れられなかった。さらに大正10年、13年、15年、昭和5年、12年と北海道の林政統一について議論がなされたものの、農林省への山林行政の移管はなされていなかった。

戦後の様々な制度改革のなかで、農林省が長年の念願であった北海道の国有林野事業移管の機会を見逃すはずはなかった。農林省は経済安定本部

とともに、森林行政統一の案を練っていた。

北海道開発と林政は切っても切り離せない関係にあり、林政を握ることは、北海道開発事業を握ることにもなり、これは現地・北海道にとっても極めて注目度の高い問題であった。

さらに、これに加えて、宮内庁の財産であった御料林を国有財産として組み入れる問題なども持ち上がり、中央においても北海道開発の注目度はますます高まっていくわけである。

(7) 日本国憲法公布

さて、昭和21年9月27日に府県制度が抜本的に改正され、北海道の開発行政機構も抜本的な改革が加えられることになったが、これにより、北海道開発機構の拡充、強化についても議論がますます活発となった。

そして、同年11月3日、新憲法が公布された。新憲法では、地方自治に関する一章を設けており、第92条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定める」と規定し、地方自治の基本原則が明らかにされていた。また、第93条においては、地方公共団体の首長の住民による直接選挙が保障され、翌年5月3日の新憲法施行と同時に、道府県制に大きな改革が起こることが、必定の情勢にあった。

そうしたなか、大蔵省においては、昭和22年度の予算編成の時期が迫ってきたことと、翌年の新憲法施行と同時に行われる地方制度改革を想定して、巨額の国費を投じる北海道開発事業を地方自治体となる北海道に委ねることへの可否などの検討が行われていた。大蔵省では、同時に、長年懸案だった国有林政の統一を、御料林の国庫帰属を機会に、特別会計を設けることによって一挙に解決することも検討していた。

これまで内務省で所管していた北海道拓殖費では、国費で官吏をおき、開発拓殖関係の仕事をしていたが、北海道が完全な地方団体になると、これまで国の組織の執行機関であった（旧）北海道庁が、北海道という地方公共団体の役所になってしまう。これは、北海道に限らず、府県において

も同じような悩みがあった。府県は、それまでは不完全公共団体であり、府県知事を長とする官治行政で、府県には多くの官吏が置かれていた。府県知事は、国の予算を使うとともに、地方公共団体としての予算も執行していたのである。そこで、新憲法に伴って財政面での地方制度の切り替えが必要になってきたわけだ。

職員を国費の官吏職員から地方公共団体の公吏職員に切り替えなければならず、これには各省から相当な抵抗があった。府県には地方公共団体の仕事ばかりではなく、府県が官庁なるがゆえに置かれている各省の官吏が多数おり、それぞれ出先機関を作ろうとする動きさえあった。それを地方公共団体の長の下に置くのではなく、各省の直接の部局として位置付けたかったのである。

その背景には、選挙によって民意で選ばれた知事が各省の意向通りに事業を執行してくれるだろうか、知事の下で官吏職員をうまく動かしてくれるだろうかという大きな不安材料があったからだ。なかでも巨額の費用が投じられる北海道は、大蔵省にとって大きな問題であった。そして、同時に皇室財政の問題が浮上していた。これまで皇室会計は宮内庁が担っていたが、その宮内庁は解体されることになっていた。皇室の会計収入はほとんどが御料林であったが、御料林は国有財産に移管されることとなっており、これらの抜本的改革が迫られていたのである。

大蔵省では、この二つを関連付けて、昭和21年12月中旬に「北海道拓殖費に関する昭和22年度予算編成上の措置」並びに「御料林の帰属に伴う林政の統一について」をそれぞれ省議決定し、各省に提示した。この案は一言でいうと、内閣に北海道開発庁を設け、北海道の開発行政を直轄するという案であった。そして、この案は、関係各省との折衝の上、若干字句を修正し、昭和22年1月8日の閣議に提出され、「北海道拓殖費に関する昭和22年度予算編成上の措置」として決定された。その要旨は、

北海道拓殖の重点を土地殊に国有未墾地の開発におき、これに関しては中央の直轄行

政を実施する。

この直轄行政を処理するため、内閣に北海道開発庁を置く。

直轄行政の範囲は、従来の拓殖行政のうち大体開拓、土地改良、土木事業、寒地農業の経営指導、地下資源の開発及び調査等とし、森林、畜産、水産、商工業等に関する事務は、原則として公共団体たる北海道に委譲し、各省の個別的監督に移す。

御料林は、財産税の徴収によって国庫に帰属せしめることとし、この御料林及び北海道における国有林の経営は、内地における国有林の経営と併せ行い、これが経理のため特別会計を設置する。

というものであった。

この閣議決定に至るまでには、既に述べてきたように、内務省、農林省、大蔵省など、多くの省庁の思惑が入り乱れ、複雑な経緯をたどっている。

その背景には、地方分権、自治強化を口に唱えながらも、実際には出先機関を拡大強化しようとする各省の思惑、また、中央行政と地方行政の事務についての明確な区分基準が設けられていないといった問題もあった。さらに、御料林の移管問題を契機として農林省の長年の悲願であった林政統一と、旧道庁・内務省が主張する開拓と森林管理の関連性を分離すべからずという旧道庁の総合行政方針との対立が問題の中心となっていたようだ。

林政統一に関する対立、戦後開拓事業における旧道庁と農林省の問題なども絡み、内務省、旧道庁、農林省、大蔵省、さらに運輸省、商工省など、各省の思惑が入り乱れ、さらに地方制度改正、22年度の予算編成などとも絡み、「北海道拓殖費に関する昭和22年度予算編成上の措置」の閣議決定は、予定を1日ずれ込んだのである。その様子を当時の新聞記事は以下のように報道している。

分割案決定まで

二十二年度予算編成に際して農林省は森林行政の移管を強調し関係各省と拓計分割に対する措置を協議し、同二十二年度予算編成にこの趣旨を加えるなど本腰で移管を政府、内務省、道庁側に働

きかける一方運輸省は港湾、商工省は地下資源の移管を唱え本道開発の分割論が強く擡頭するに至った。この分割に反対した道選出の貴衆両院議員は九十議会でようやく政治行動に移し各方面に反対意思を表明したが、二十二年度予算編成をひかえて各省の具体案が纏まり内務省、道庁の総合論と相対してその動きは注目すべきものがあった。総合論主張は

一、道民の意向に関連なく中央の話会いのみでは拓殖途上の道民開拓精神を失わせしめる

一、本道の森林、商工、鉱業、港湾は開拓事業から分離が困難である、また拓殖事業は一手に集中するところに人口配分、道路建設、商工業の振興が図られるもので中央の指導権では摩擦のみ生じ易い

というにある。

かくて種々論議されているうちに大蔵省は開発庁案を内務省、道庁に提示、去る七日の定例閣議に提示されたが当日は大蔵省側からの意見が開陳された程度で決定されなかった。次いで八日の臨時閣議では大蔵省案を中心に総合論を主張する大村内相と蔵相、経本長官、農相との間に活発な議論が交されたが予算編成の措置のうえから大蔵省案を多少修正した程度で決定したものである。(以下、後略)

(昭和22年1月10日付北海道新聞)

以上のように、結局、地方制度改正、昭和22年度予算編成、国有林の統一、御料林の取り扱いなど、様々な問題が絡まりながら、北海道の拓殖費、開発機構問題については、予算を掌握する大蔵省が主導権を握った形で決着した。しかし、大蔵省案では、開発庁設置と国有林政の統一を主な内容としているのみで、これに対する現地の機構については明らかにされてはいない。

「北海道開発行政機構の変遷」(北海道総務部総合開発企画本部編集発行)によれば、この点について、大蔵省当局の考え方は、次のように記されている。

開発庁は、開発計画の樹立及び執行に当たる

ものとし、北海道に出先機関を設け、所管事務を直轄する。北海道の開拓部及び土木部の大部分は、出先機関に吸収する。

従来の北海道国有林と御料林を統合して農林省所管とし、その管理経営のため、営林局若干数を設置する。北海道林政部の国有林関係は、これを営林局に吸収する。

各省所管の分割される行政は、原則として北海道に移譲するが、各試験場及び水産孵化場のようなものは各省の直轄とする。

このことから読み取れるのは、大蔵省が考えていたことは、北海道行政から開発行政を分離し、国の出先機関を設けようというものであったということである。

(8) 新しい国と地方との関係へ

さて、昭和21年11月3日に公布された新憲法は、わが国民主化の一環として大幅な地方自治機能の拡充、強化を図ることとしていたため、これに伴い、北海道庁は地方自治体に改組されることとなり、国による所管時代を終えることとなった。

北海道では、翌昭和22年3月15日に北海道庁長官選挙が公示され、6人が立候補。4月5日に行われた初めての北海道庁長官選挙では、決着がつかず、11日後に決戦投票が行なわれ、投票日の翌日4月17日になって、初めての民選知事が決定した。決戦投票では、当時37歳という若さで、道庁林政部森林企画課の森林土木係長に過ぎなかった社会党の田中敏文氏が、民主党の大物・有馬英二氏（前北大“有馬内科”医長、のちに参議）を79,135票差で破り、周囲を驚かせた。このことが、後に北海道開発庁や北海道開発局をめぐって、保守対革新、あるいは中央対地方の視点で議論される要因ともなるのである。

昭和22年の初公選の地方首長は、一都一道二府県四十二県の46選挙区中、当選知事はほとんどが

前任者、つまり内務省官僚が保守政党支援のもとに当選を果たしたというものであった。保守党と対立していた社会党知事の当選は北海道を合わせてわずか4人。加えて、他の3人は、元県議会議員、県連会長、代議士と、経験も豊富で、四段飛びの出世を果たした田中氏が注目をあびたことは言うまでもない。

当時は地方自治法が施行されておらず、田中敏文氏は、昭和22年4月21日、北海道庁長官に任命され、5月3日に新憲法、地方自治法公布とともに北海道知事に就任した。かくして最後の北海道庁長官であり、かつ、最初の公選知事となった田中知事のもと、国と地方、北海道と中央との新しい関係がスタートすることとなるのだが、その一方で、政府は1月8日の閣議決定に基づき、北海道における新たな行政機構の設置に向けて調整を行っていたのである。



田中長官と岡田前長官の事務引継（昭和22年4月23日・長官室で）
写真提供：北海道新聞社

プロフィール

小磯 修二（こいそ しゅうじ）

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。
北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』/『北海道開発行政機構の変遷』（北海道総務部総合開発企画本部）/『内務省史』/『地方制度資料』（内務省ほか）/
『北海道開発庁20年史』/『農林行政史』/『証言・北海道戦後史～田中道政とその時代』（高橋昭夫）/『北海道新聞』

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第4回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(9) 大蔵省主計局の役割

本稿の主たるねらいは、戦後の混乱期において、新たな北海道開発行政の仕組みが、総合開発行政システムとして形成されてきた背景とその要因を探ることにある。

戦後の北海道開発行政システムの形成にあたって、財政をとりまとめる立場での大蔵省主計局が果たした役割には少なからぬものがある。例えば、地方制度調査会での審議におけるやり取り（第2回稿参照）からも、大蔵省が北海道が府県並みになることへの危惧を明確に示していることが分かる。戦後の北海道における総合行政システムの構築にあたって、特に戦前からの総合開発行政の財政システムの継続性という観点から大蔵省が果たした役割をここでは追っていきたい。

既に述べたように、昭和22年1月8日、内閣に開発庁を置き、北海道拓殖を中央の直轄行政とする「北海道拓殖費に関する昭和22年度予算編成上の措置」が、大蔵省主導のもと、各省の調整を経て閣議決定された。大蔵省が、北海道の総合開発行政を主張した主たる理由は、戦前までの北海道拓殖費の特質からくるものである。

戦前の北海道拓殖費は、全国の中でも例外的な扱いであった。例えば道外においては、河川であれば直轄河川は国が3分の2、地方が3分

の1を負担し、地方負担は関係府県が流域面積に応じて分担するようになっており、道路でも大部分が府県費で、国が2分の1を補助するというような仕組みであった。しかし、北海道の場合は、開拓使の時代から公共事業の多くは国費で賄ってきた。ほぼ全てが全額国費であり、地方費負担事業でも高率の補助がなされていた。国の機関である（旧）北海道庁長官が現地でこれらを執行し、馬と遠洋漁業を除く産業の全て、森林まで含めて北海道拓殖費で賄っていたのだ。当時、中央の政策官庁に土木局があったが、北海道では内務省所管時代の（旧）北海道庁土木部が担当しており、北海道の土木部長は勅任官で他県の部長より地位も高く設定されていた。北海道には官選で国の職員である知事が配属され、国費で賄う官吏によって、拓殖費の経理と事業を執行していたわけで、財源は北海道における国の収入と、軍事費を除く各省の歳出との差額、つまり関税、専売益金までを含めて、さらに北海道内の国費の支出を算出し、その差額を北海道拓殖費として活用する、現地の歳入超過のすべてを現地に償還するという仕組みであった。また、北海道は地方制度としても一級町村、二級町村といった制度があり、一級町村長は議会で選出されるのだが、二級町村の場合は政府の任命による官選町村長で、自治体でも広域で経済力が弱いという点で、いろいろな側面

から北海道拓殖費による援助があった。北海道拓殖費予算は、(旧)北海道庁の拓殖計画課が中心となって策定していたが、当時から(旧)道庁には東京事務所があり、総合予算は地方局を通じて要求されるため、北海道と地方局との関係は密接だったと考えられる。また、(旧)北海道庁長官は政府委員であり、北海道拓殖費については、(旧)道庁長官が国会で答弁を行っていた。このような北海道特有の財政システムと総合開発行政システムは密接不可分であるという認識が当時の大蔵省主計局にはあったのである。

大蔵省主計局の河野一之氏は、先述の地方制度調査会や、後述のGHQとの折衝で主体的な役割を担った人物であるが、ここで、彼の言葉を紹介していきながら当時、北海道開発庁という総合行政組織が大蔵省から提案された背景を眺めていきたい。

「北海道拓殖費というのは総合行政の代表的なもので、(中略)北海道拓殖予算は(旧 編集部注)北海道庁で作るわけですが、拓殖計画課というものがあって、東京に事務所を持っています(中略)。その総合予算は地方局を通じて出てくるわけで、こういう点でも地方局の力というものは強かった。それから北海道長官というのは政府委員で、北海道拓殖費については国会で答弁をしておりますが、そういう点いまとはちょっと違います。それが昭和二二年の新憲法で地方制度を改正するときにはいろいろなことがありました(中略)。北海道拓殖費というのが内務省にありまして、国費でもって官吏をおいて開発拓殖関係の仕事をしていました。これが北海道が完全地方団体になり、(旧 編集部注)北海道庁が北海道の役所になるという問題、それから皇室財政の問題、それまで皇室の会計は別に宮内省でやっていましたが、宮内省は解体されることになった。皇室会計の会計年度は一月から一二月で国と別でしたが、あそこの会計というのは、当時二千万円くらい、収入の大部分は御料林でした。その御料林を国有財産に移管するというのもあった。その外にもいろいろありましたが、みな大きな根本的改革の問題でそれを限られた時日の間にきめて、間に合わせなければならないんですが、それがなかなか決まらないで困ったんです。ですが特に一番もめたのは各省と地方との関係ですね。これは根本は各省が選挙でなった知事というものを普通通り使えるかどうか、又その下における府県職員を動かせるかどうか。それに不安だったので。要するに信用しないわけですね。昔は、この前にも申し上げましたが、人事的には各省の人が地方に沢山いましたんで、その身分のこともありました。私は

大蔵省関係ですが、この点は割切って、財政法でも国の予算を府県知事が使えるようにしたが、各省は必ずしもそうではなかった。一番頑強だったのは農林省と厚生省でしたか。農林省は食糧事務所とか薪炭事務所とか、厚生省では、社会保険関係、勤労行政関係でしたか、内務省自身も警察署は公安庁を作ってその下におこうとしたいんです。それを地方自治法で一挙に総合行政で府県に統合しようとした。府県の職員にするが、その経費を国庫で二分の一補助する案を出したが、そんなことで収まる情勢じゃありませんでした。

それで、昭和二一年一月八日正月早々だったと思うのです。それまでなかなか決まらないで、北海道拓殖をどうするか。国費地方費の負担区分をどうするか。もう一つは宮内省解体に伴う林政統一、この三つについての案を閣議に出したのです。石橋湛山氏が蔵相でね。多少無理押しをしましたが、そして後に多少調整しましたが、それで一応決ったのです。その片のものを一つ申し上げておこうかと思うのです。まず北海道拓殖費のことは申し上げましたが、北海道の産業行政というものは、ほとんど全部国費でやるという仕組みだったのです。それをいきなり地方費にもっていくのは、どうも無理があると思うので、北海道開発庁というのをつくるという案です。これはいまの北海道開発庁とは違うのです。長官が国務大臣で、土地開発に関する行政でそれまで拓殖費でやっていたものは全部開発庁で直接国費でやる。畜産も農林省馬政局でやっていたものまで含める。第二に北海道の国有林ですが、全体の国有林の内大体三分の一が北海道なのです。あとの三分の二は内地なのです。それくらいの大かさだった。それから御料林は三分の二が北海道だったのです。木曾その他の内地が三分の一です。これを全部農林省に移管する。これが林政統一です。それから北海道には国有未開地という広大な開拓可能地がある。当時全国の開拓適地の大体二分の一を北海道が占めていたのです。それはそのまゝ開発庁の行政として残そうということ。これには農林省から反対が出た。開拓、当時は移植民ということですが、満州からどんどん帰ってくる。それがすぐ働けるところといえば農業であり、北海道が一番ですから、農林省としては異論があるわけです。しかし農林省は大体そこで仕事をやっていなかったわけですからね。人も農林省の人はいないじゃないかということ、それに寒地農業という内地とは違った特性があるし、林政を獲得したこともあって、最後には下りました。内務省はこれに対して当初は北海道拓殖は全国国庫補助で道にやらせよと云ったが、最後には開発庁をつくることはいいのだけでも、林政を離すことには反対でした。それは北海道庁の意向もあったと思いますが、国有林の経営は道有林と合わせて総合的にやらなければならない。従ってこの分は補助金にせよといっていました。しかしこれは理論的にはおかしい。総合行政なら補助をもらうべきではないし、国有林の経営を北海道だけ地方公共団体に委託する筋が通らない。道有林の部分はほんのちょっ

びりなんですから。それで結局原案で通したんです（後略）」（内政史研究資料第99～100集、河野一之氏談話速記録、内政史研究会より）

財政部門に深く関わっていたが故に、北海道拓殖費の仕組みの持つ良さを、総合行政システムとして安定的に継続させていきたいという強い思いがここからはうかがえる。戦後混乱のなかで財政システムの危機的な状況を最も強く感じていたのは財政当局の大蔵省であり、その危機感が北海道開発、さらにそれを効果的に展開する総合開発行政システムへの期待につながっていったことが読み取れる。

(10) 北海道開発庁設置に向けて

「昭和22年度予算編成上の措置」の閣議決定をもとに、その経費として22年度の予算としてすでに330万円が議決されていたが、地元である北海道、北海道議会が出先機関の設置に反対の意向を表明する。このため政府は国の事務と地方公共団体の事務との調整をはかった結果、当初の考え方を一部修正し、

開発庁には総裁のもとに二人の次長をおき、うち一名は北海道知事の職務にある者をおく
内閣総理大臣は総裁の権限の一部を北海道知事に委任する（開発庁の出先機関を現地に設けない）

こととし、昭和22年4月22日の閣議でつぎのような官制要領を提出し、決定をみることとなった。

北海道開発庁の設置に伴う官制要領並びにこれが運営組織に関する件

（昭和22年4月22日閣議決定）

- 一、北海道開発庁は内閣総理大臣の管理に属し北海道開発に関し左に掲ぐる事項を掌ること。
 - (一) 開発に関する総合実施計画の樹立並びに開発に関係ある各庁行政の総合調整
 - (二) 開拓その他国有未開地の開発に関する事項（開拓用未墾地等の取得、管理、処分に関する事項を除く）
 - (三) 土地改良に関する事項
 - (四) 寒地農業の経営指導に関する事項
 - (五) 河川、道路、港湾（漁港、船溜を含む）の新設、維持、改良に関する事項
 - (六) 地下資源の調査及開発に関する事項（但し石炭に関

するものを除く）

(七) 植民に関する事項

二、北海道開発庁に左に掲ぐる職員を置くこと。

総裁

次長 二人（内一人は北海道知事の職に在るものを之に当てること）

内閣事務官又は技官

専任 五人 一級

専任 一四四人 二級

専任 一、〇四七人 三級

三、北海道開発庁に参与及び専門委員若干人を置き庁務に参与させ又は専門の事項を調査させること。

四、北海道開発庁に総裁官房及び総務、殖産、土木の三局を置くこと。

五、北海道開発の総合運営を図るために必要があるときは内閣総理大臣は各省大臣の所管に属する事項について関係各省大臣に対して必要な事項を命ずることができること。

六、内閣総理大臣はその定める所により北海道開発庁総裁の職権の一部を北海道知事をして行わしめることができる。

内閣総理大臣は前項の事務に従事せしめるため北海道開発庁職員の一部を道庁に勤務せしめることができること。

七、北海道開発に関する重要事項を審議するために北海道開発庁に北海道開発委員会を置くこと。

この閣議決定の内容には、国と地方自治体との関係において興味深い仕組みが見られる。国の出先機関を設置しようとする大蔵省の案に対し、地元の北海道、北海道議会からの反対を想定して調整がなされた結果、「北海道開発庁 次長二人の内、一人は北海道知事の職に任るものを充てる」こと、「北海道開発庁総裁の職権の一部を北海道知事をして行わしめることができる」こと、さらに「北海道開発庁職員の一部を道庁に勤務せしめることができる」ことが明文化されているのである。特に次長職の一人に知事を充てようという仕組みは、例えば事務次官担当職に直轄公選の知事を充てるということであり、国と地方の調整システムとしてみれば、非常に大胆な発想である。また、総裁職権の知事への一部委任といった仕組みはその後の機関委任事務にもつながる発想からの提案でもある。いずれにしても、運用の仕方については思い切った地方分権のシステムにもなり得たであろう提案であった。

(1) 「幻の北海道開発庁構想」

昭和22年4月22日に閣議決定された官制要領によって、あとは連合国総司令部（以下、文献からの抜粋以外はGHQと表記）の承認を得れば北海道開発庁の設置が実現されることとなり、ただちに折衝が開始された。当時政府としては地方自治法の施行による初代北海道知事がすでに就任していたこと、戦後の行政機構改革の一貫として内務省の廃止が近く予定されていたこともあり、北海道開発庁の設置は、その実現の必要に迫られていた。政府は、北海道開発は重要な国策であり、他地域の開発とは異なった意義を有すること、北海道はわが国唯一の未開発地域であり、総合的な開発を推進するためには、中央に強力な行政機構を必要とすることを強調し、その説得に努めた。

GHQに対する交渉は数回にわたり行われた。5月6日、GHQは、「北海道開発の重要性は認めるが、北海道のみに他府県と異なる特別の行政機構を設けることについては承認しがたい」旨の回答をしてきた。このため政府はさらに「総司令部の係官を北海道に派遣し現地調査のうえ、司令部の方針をさらに検討せられたい」旨の閣議了解を行い、さらに交渉を続けた。しかし、GHQは北海道についてのみ独自の行政機構を設けることには対日管理政策上問題が多いこと、行政上ますます煩雑となることなどを理由に否定的な見解を示していた。

5月14日には、吉田内閣に変わり、片山内閣が発足。内務大臣には開発庁設置反対派の代表である木村小左衛門氏が就任した。GHQは、開発庁にかわる措置として関係各省の職員をもって構成される委員会設置を示唆するとともに、6月16日に「北海道土地開発は農林省に一元化する」と発表し、北海道開発庁の設置に関する日本政府の要請を却下した。政府は、北海道開発庁設置案をやむをえず廃案とし、内務省の廃止（昭和22年12月31日廃止）も予定されていたため、昭和22年6月17日、次のような、行政の

各省移管を意味する「北海道開発に関する行政機構等に関する件」を閣議決定した。

北海道開発に関する行政機構等に関する件

（昭和22年6月17日閣議決定）

北海道開発に関する行政機構に関しては、昭和二十二年一月八日及び四月二十二日閣議決定により北海道開発庁を設置することと定められ、その後、更に五月十三日閣議了解の趣旨に基き種々折衝中であつたが、今回従来の方針を変更して北海道のみに他府県と異なる特別の機構を設けることを廃し関係行政及び予算を速かに農林省その他各省に移管する。但し、今後北海道の総合開発事業が国策として占める地位の重要性に鑑み、各省による計画実行の総合調整を図る為、司令部側の示唆もあり、北海道知事をも加えた関係各省次官により構成せられる委員会を設置し、その遺憾なきを期することとしたい。

なお、北海道の現地機構は北海道を利用するものとする。

この結果、内務省地方局所管事務のうち、「開拓に関する事務」は農林省へ、「土木に関する事務」は内務省国土局へ（昭和22年12月内務省廃止に伴い、この事務は建設省に）、「港湾に関する事務」は運輸省へ、「地下資源に関する事務」は商工省へ、それぞれ移管された。また現地機構としては従来通り、北海道が当たることになった。移管は昭和22年7月1日の内務省の官制により行われ、こうして長年内務省（旧）北海道庁体制で一元的に運営されてきた北海道開発行政は府県と同様に各省の管理するところとなり、北海道の開発機構上、一大変革が行われた。大蔵省のこの開発庁構想は、その後「幻の北海道開発庁構想」とも呼ばれることになる。

プロフィール

小磯 修二（こいそ しゅうじ）

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』 / 『北海道開発行政機構の変遷』（北海道総務部総合開発企画本部） / 『北海道開発庁20年史』 / 『内政史研究資料』第99～100集・河野一之氏談話速記録（内政史研究会）

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第5回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(12) GHQとの折衝過程 昭和22年5月6日

前回までは、「幻の北海道開発庁構想」を経て、北海道開発行政が、府県同様に各省に分割されるまでの経緯を説明したが、ここからは、昭和22年4月22日に閣議決定された「北海道開発庁の設置に伴う官制要領並びにこれが運営組織に関する件」について、当時のGHQと日本政府、北海道庁との折衝の経過についてながめておきたい。

今までの北海道開発の歴史を顧みて、日本政府側が総合行政化の必要性を強く訴え、閣議決定したにも関わらず、当時GHQは、この問題についてはかたくなに拒否し続けた。これは北海道開発政策形成史における一つの謎でもある。

GHQにおいて北海道開発庁の問題を所管したのは、民政局（GS）であった。民政局は、GS（Government Section）とよばれたように占領初期の憲法改正、警察改革、地方行政の地方分権化、選挙制度改革などの日本における民主化を担当したGHQ内の中枢部局であった。当時の民政局長、C・ホイットニーは、マッカッサーの腹心のひとりジョージ・ワシントン大学出身の弁護士であり、憲法改正、警察法改正など戦後初期の日本における民主化政策の推進を図った人物であり、GHQ内のタカ派からも敬遠されていたほどの人物である。また、民政局次長のC・L・ケーディスはハーバード・ロースクール出身の

ニューディーラーで、戦後日本の政治体制を決定したGHQ憲法草案起草作業の中心的な役割を担った人物である。ケーディスは、財政問題専門の弁護士として、ニューディール政策遂行のために設立された公共事業局（PWA）にも属していたことがある。当時の民政局内にはニューディーラーとよばれる人々が多くいた。戦後、米国内では共産主義の台頭のなかで、社会主義的側面を持つニューディーラーたちは保守主義者たちによって放逐されようとしていた時期であり、それ由に、ケーディスらにとって、日本での憲法改正を始めとする抜本的な民主化への取り組みに参画できたことは、ニューディーラーの最後の本格的な仕事であったともいえる。

ところで、ニューディール政策が米国において最も明確に具現化されたのは、有名なTVA開発である。深刻な経済不況を脱し、新たな経済振興を図るために、連邦政府によるテネシー河域における総合的な地域開発事業を推進し、理想郷の建設を目指した取り組みの成功経験を持つニューディーラーにとって、何故、日本のフロンティアとしての北海道総合開発の理念が受け入れられなかったのだろうか。仮に、当時のGHQの中枢にいた民政局において、北海道開発にTVAの理想を重ね合わせる発想が少しでも出てきていたなら、戦後の北海道開発政策は、大きく異なる展開を見せていたかも知れない。し

かし、歴史的事実は逆であった。

実際の日本政府とGHQ側とのやりとりのなかでも、日本政府側からはTVAを引き合いに出して説得を試みる場面もあるが、答えるのは天然資源局（NRS）のスタッフであり、同席していた民政局スタッフからの反応はなかったのである。

現在、GHQとの交渉にかかる記録は多くは残されていない。ここからしばらくは、限られた資料のなかで、当時の状況を推察していきたい。

まず、昭和51年5月末に外務省が公表した敗戦直後の外交記録文書のなかにGHQ民政局ピーク博士が終戦連絡事務局の藤崎万理事務官に指示した、次のような昭和22年5月27日付の文書が残っていたことが明らかになった。

北海道開拓庁問題に関する件
（昭和22年5月27日 終連政）

「本27日総司令部政治部ピーク博士は藤崎連絡官の来訪を求め左の通り述べた。北海道開拓庁の問題は過般来日本政府側と総司令部側との間に、懸案となっている次第であるが、今や問題は最終的段階に達したと認められる。天然資源部においては、もしこの問題が同部に満足できるような解決を与えられなかったならば、食糧の対日供給も中止せざるを得ざるに至るものとまで考えている。北海道の米の供出は全国で一番悪くこれらの事実は北海道が他府県とは違った特殊的地位を認められ、右のような事項について農林省が中央における主管官庁として明確な権限及び責任を持たされていないことに起因するものと認められる...。」

この回答で読み取れるのは、北海道開発庁問題が、結果的には農林省の窓口である天然資源局の意向によって決せられたという事実である。確かに当時の米の供出問題はわが国にとって重要な問題であり、北海道からの供出率が良くなかったという状況があったにせよ、そのことを持って、北海道に対して農林省の権限が及んでいないことを結びつけ、北海道における総合行政機関の必要性を否定するというのは、余りにも強引であるといえよう。

当時、GHQの天然資源局は、563人（1948年2月時点）のスタッフがいたが、そのうち323人は日本人雇用であり、日本国内における各種の資源調査等については、日本人スタッフと共同で取り組むことも多かった。また、農地改革等の農業の近代化政策については、戦前から地主的

土地所有改革への強い意欲を持っていた農林省と緊密な連携を取りながら進めてきており、その面で、農林省側への理解度が高かったという状況は十分推測できる。

さらに、わずかに残された指令部と日本政府側のやり取りの記録を振り返ってみたい。ここにあるのは、昭和22年5月6日、5月20日、5月31日の3回にわたる折衝記録である。時期的にみて、北海道開発庁問題についての最終局面の折衝であり、日本側の折衝の主体は大蔵省である。それまでの内務省、農林省との事前折衝をふまえて政府部内で最も強く北海道における国の総合行政機関の必要性を主張する大蔵省が主体となってGHQに対して申し入れを行ったものである。

5月6日は、日本政府側は課長クラスが出席した事務レベルの会議であり、5月20日、5月31日は大蔵省主計局長、北海道からは田中知事が出席した公式な交渉である。それぞれ3時間近い時間をかけての折衝であり、最後まで双方の主張は平行線をたどっているが、発言には、それぞれの発言者の立場が明快に読み取れる。

5月6日は、日本側は大蔵省の東条予算課長を代表に、内務省、農林省、北海道庁の課長クラスが出席、GHQ側は、天然資源局のブラウン博士と経済科学局（ESS）のミドルトン氏が出席してのやり取りであった。実は、ここでは民政局は出席していないのである。後に示すように、20日、31日の公式折衝では窓口の民政局が出席しているが、実質議論の場ともいえる事務レベル折衝に民政局が顔出しをしていないのは、実質的なGHQ内での判断の意向は原局としての天然資源局側にあったことを示すものであろう。

天然資源局のブラウン博士は、農林省、内務省から既に開発庁設置については、説明を聞いており、この問題については「却下した」との認識を持っていたようであるが、日本政府側は正式に却下されたとは受け取っておらず、全体的に開発庁設置法案を取りまとめた大蔵省が事務的に開発庁の必要性について説明を行っている。GHQのブラウン博士の対応はやや冷やかに感じられるが、東条予算課長はひるむことなく、説明を行っている。

5月6日午後3時～午後6時
GHQ経済科学局において会議
GHQ 経済科学局 ミドルトン
天然資源局 Dr. ブラウン
日本政府 大蔵省 東條予算課長
内務省 樺山総務課長
農林省 土屋総務課長
角田事務官
北海道庁 山本拓殖計画課長
佐々木事務官

ミドルトン：開発庁の提案はブラウン博士によって却下されたことは承知していると思うが、この点についてはブラウン博士からお話がある。経済科学局としては開発庁予算として計上された3,300,000円（公共事業費を含まず）及公共事業費が如何になっているかに関心をもっている。

ブラウン：開発庁問題について、農林省、内務省の人を呼んで説明を聴いた。4月28日には内務省樺山以下の人との会議によって北海道は5月3日以降は普通の県になるものと了解しているはずである。

北海道と内地とを切り離して考える事はよろしくない。北海道の現在の状態は如何。普通の県と同様に取り扱っているか。

東條：開発庁の提案が正式に却下されたものと日本政府は了解しておらない（開発庁設置に関してはGHQに対し正式に認証を要請したものにあらず、内務省より事前協議の形式を取ったものなる旨、樺山総務課長より説明あり）

北海道の産業、経済状況は他府県と甚しい相違がある。今後総合的に開発を要する必要があることは二回に渉る閣議決定をなしたことによって明らかである。てんでんバラバラに開発事業を実施することはよろしくない。従来北海道の開発は、北海道のこのみを考えて地方的に実施していたので成績が上がらなかったのであるが、今後は全国的に考える必要がある。それで計画は東京で総合的に樹立することとし、実施は一元的に北海道庁をこれにつかせたいのである。

ブラウン：開発庁の計画を樹てることや実施に当たる北海道庁ではいかなる人々がこれにあたっているか。

東條：従来北海道拓殖は内務省が所管しておった関係上、今のところ主として内務省があたっているが、これは開発庁が出来るまでの斡旋のみであって、これも農林省その他各省と充分連絡を取っている。樺山氏がその立場にいるから良く知っている。

ブラウン：北海道の開発は開墾、荒耕をして畑を作ることが主である。土地調査（管理处分）経済調査等は農地事務局がやるし、開拓費の75%～85%位は入植者等の労力費として支払われるのであって、開発庁のやるような仕事はないと思うが。

東條：北海道の未墾地は内地と異なって広大なので、農地以外の河川、道路、運輸等の問題と併せて考え実施

しなければ駄目なのだ。

ミドルトン：お話はわかるが、それは北海道のみでない、東北地方も同様である。Government Sectionの考え方としては、北海道にも各府県と同様に自作農創設特別措置法が施かれているのだから、農地事務局、開墾事務所を設けることがよろしいと思うが。

東條：土地の管理、処分のため北海道に農地事務局を置くことはよろしいと思うが、開発事業を総合的にやるためには開発庁が必要なのだ。

ブラウン：未墾地の買収、管理は農地事務局、開墾入植施設は開発庁、入植者に対する土地の処分、売払は農地事務局というようなことでは非常に手数がかかる。米国内工事は内務省がやり、農民を入れることは農務省がやるから時間がかかる。これと同様なことはやらないがよい。

東條：農地に関する事務は実際には知事がやるからそのような心配は運用上ないと思う。

（土屋総務課長は、自作農創設特別措置法による土地の買収は知事に委任せずすべて農林省が全部直轄でやることを考えている。21年度は調査しかやらず買収はまだやっておらない趣言せり。右に対し山本拓計課長、東條予算課長は法制上農地委員会の決定を地方長官が実行に移すことになっている。事実上農林省が直轄することが不可能と思う旨を述べる）

ミドルトン：問題の中心は北海道の事業はいずれの機関にさせるかということか、又は運用上の問題についてか。

東條：開発庁という機関を作ることを中心として話している。

ブラウン：それでよりよく出来ると確信するか。

東條：その通り。

ブラウン：従来北海道庁の能率が悪かったのに鑑み各省が各自の所管に応じ協力するのと一つの機関を作って実施するのといずれがよろしいと思うか。

東條：強力な機関を作って実施するのがよろしい。ただし計画を樹てるには各省から多くの人を入れた委員会でやるのがよろしいと思う。実施機関を設けず委員会のみでやるのでは不成功の例が従来たくさんある。

ブラウン：逆に考えて総理大臣が各省大臣にそれぞれ所管行政を委せているのに北海道の開拓を農林大臣にやらせないのは農林大臣不信任ということになるが。

東條：閣議の決定は各省大臣出席し決定したもので誰も反対したものはない。又個人的にも反対しているものがあるとは考えられない。

ミドルトン・ブラウン：北海道を地方自治法により一つの県として取扱うことも日本政府の決定である。一つの例として農業試験場が農林省と別個に存在していることは不合理でないか。農林大臣の所管することに大蔵大臣が関係する必要はないと思う。

東條：北海道の開発は重大な国策だ。一農林大臣にまかせてはおけない。大蔵大臣も国務大臣として国策に関

係するのだ。農業試験場の如き地方の特殊事情に必ずるもので他に多くの例がある。

ミドルトン：北海道の開発は農業のみでなく各種の産業方面から考える必要があることはもっともだが、それだから内閣が全体のことをやるということにはならない。各省がそれぞれ一般行政をやればよいと思う。北海道の意見は如何か。

東條：各省が一般行政をやる北海道はレベルが下だから特に力を入れるのは当然ではないか。北海道は内地の明治初期の状態にある。この開発は日本全体の問題だ。

山本：北海道の意見は東條氏のいわれる通りである。北海道の世論を代表する代議士、道会の意向も同様である。

北海道は内地と同様の農業経営は成立しない自然条件にあり、開拓の初期アメリカ人ケブロン、クラークの指導により発達し、かつ特殊事情に対応すべく農学校（現在の北海道大学）を設けて研究している。

ブラウン：北海道と内地の連絡調整はどこでやるか。北海道の特殊機関を必要とする理由は。

東條：国策の調整は安定本部でやる。北海道を急速に開発するには特に責任のある一つの機関にやらせることが絶対に必要だ。そのことは今までの説明で明らかではないか。

ブラウン：充分わかっている。だから開拓事務局、農地事務局を設けることを考えている。

東條：アメリカのTVAも特殊な機関に実施させているではないか。それは開発庁と同様な思想であると思う。

ミドルトン：性質が違う。TVAは九つの州にわたっている。北海道は一行政区画である。そしてTVAは連邦議会の議決によっている。

東條：開発庁も日本政府の閣議が決定しその予算は議会在承認しているではないか。

ブラウン：食糧問題は農林省が所管している。北海道の開発はその目的からして農林省にやらせるのがよいではないか。

ミドルトン：北海道のみならず一地方を対照として特別な機関を設けることには賛成出来ない。

東條：日本政府が適当と認め決定したことは何も拒否しなくともよいではないか。今まで北海道庁が総合的に仕事をしてきた。それを全国的見地から強力に実施させることにすることなのだ。開発庁が出来ないとどうするか。

ミドルトン：それで北海道の開発予算はどうするかということに関心を持っているのだ。

東條：開発庁が出来ないということは考えていない。従ってその後のことは考えていない。

ミドルトン：開発庁が出来なくとも、北海道の開発をやめるというのではない。支障なく進行すべきだ。

東條：開発庁の問題は更に研究し相談するから留保しておく。

ミドルトン：速やかに話をきめたい。数日中に結果を知りたい。

ブラウン：4月28日にもいろいろ話を聞いたが北海道の土地開拓及改良事業は規模が大きい。それを実施するには各府県と同様であっても北海道庁を大きな機構にすればよいと思う。

東條：だから開発庁という機構で国がやることにしたのである。

ブラウン：付け加えていうならば1月初めに閣議決定をしているようだがそれ以前に話を聴きたかった。正式に聴いたのは4月28日だ。

東條：それ以前にも何度も話しているはず。殊に農林省方面からもお聴きになっていることと思う。開発庁の問題は一応留保し帰ってから上司とも相談する。

6日の折衝がこのように難航したことで、政府は5月13日の閣議において急ぎ打開策を検討した結果、「北海道開発の重要性とその政治的沿革にかんがみ、既定方針により処理することが、この際もっとも適当と認められるので、連合国総司令部に対し北海道に係官を派遣し、実地調査の上、司令部の方針を更に検討せられたきことを要請する」旨の閣議了解を行った。GHQに対して、閣議レベルで、いわゆる「巻き返し」が意思決定されたということは、当時の大蔵省を中心に、内務省廃止後の北海道における行政の混乱と停滞への懸念が如何に強かったかを物語るものであろう。

プロフィール

小磯 修二（こいそ しゅうじ）

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』 / 『北海道開発行政機構の変遷』（北海道総務部総合開発企画本部） / 『北海道開発庁20年史』ほか

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第6回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(12) GHQとの折衝過程(その2)

昭和22年5月20日

今回は、わずかに残されているGHQとの折衝記録のなかから、難航を極めた5月6日の様子を紹介した。その後、同月20日、31日と折衝が行われたが、いずれにしても、時間的にかなり切迫した状況のなか、5月13日の「北海道開発の重要性とその政治的沿革にかんがみ、既定方針により処理することが、この際もっとも適当と認められるので、連合国総司令部に対し北海道に係官を派遣し、実地調査の上、司令部の方針を更に検討せられたきことを要請する」旨の閣議了解を受けて、民政局のピーク博士を加えたGHQメンバーに対して、大蔵省の野田主計局長、河野主計局次長、内務省林地方局長、北海道からは田中知事が加わっての折衝が行われたのである。ここでは実質上の開発庁設置案の立案者である河野主計局次長から、政府内の調整交渉も含めて、なぜ北海道開発庁が必要なのかという説明とともに、田中知事が地元北海道を代表して率直な地域の声を伝えている。

当時のGHQの北海道という地域に対する認識は、あまりにも食糧供給地域としての認識が強かったように思われる。農林省からの情報による米の供出力の弱さなどから、その役割を果たしてないとの印象を事前に持たせてしま

った面もある。TVAを引き合いに出し反論も試みたが、ニューディーラーの多い民政局からも期待されるような反応が得られず、日本のホープ、次代の発展を担う地域という認識を持ち得るには至らなかった。北海道への視察を強く要請したが、その間にも早く結論を出すよう申し加えられ、結果的にはそれが実現する前にGHQの判断がなされてしまった。北海道が他地域とは違った特殊的地位を認められることは、農林省にとっても、また当時農林省と密接な関係にあったGHQの天然資源局にとっても、受け入れ難い状況であったことが主因であったように思われる。

5月20日午前11時～午後1時半

GHQ民政局政治部会議室

GHQ	民政局	ピーク博士
	経済科学局	ミドルトン
	天然資源局	ブラウンほか1名
日本政府	内閣	行政調査部 前田総務部長
	内務省	林地方局長
	大蔵省	野田主計局長、河野主計局次長、東條主計局予算課長
北海道庁		田中知事、山本拓計課長、佐々木事務官

林：北海道は内地とは非常に異った状態にある。(北海道の特殊性を説明。中略)北海道には維新以来多額の国費を投じてきたが、海外の土地を失った今日これに期待しなければならぬという考えが強くなってきた。即ち国の計画の下に総合的に予算を取り資材を投じていくためにその機構としてあの官制案を作ったのである。例えば開拓費、道路、河川等の土木費、医療、学校の費用等を別々に計画し予算を取り、個々に命令を下すということでは調和した仕事は出来ない。これらの経費がまとめて使われるから効果があがるのであって、例えば委員会などが出来ても実施上相互の連絡が不十分でかつ中央各省が区々に命令をしたのでは一致した行政は出来ない。現地の国会議員、道会議員、委員会の専門委員等も中央政府がバラバラに命令しないようにという要望を決議したということを書いている。この点については知事のお話があると思う。

ブラウン：指令部としては、北海道が他府県と異なること、未開地、山林原野が多く人口が少ないこと、中央政府がバラバラに命令しては困ること等よくわかるし、いわれることには異議はないが、このことを前提として話したい。

ピーク：北海道知事に聴きたい。北海道知事は中央政府に対しどのような権限を持っているか。また、総合計画に対しても。

田中：北海道知事は鉄道、逓信、専売、税務を除き全産業に関する権限を持っている。最近国有林に関する機構が変わって権限がなくなった。総合計画については北海道庁が予算の編成を行って政府の承認を得て施行している。中央政府は、全国的見地から予算を承認し北海道はその方針に従って実施するのであって勝手にやっているのではない。開発庁の機構については.....。

野田：この点は従来の閣議決定その他を知っている河野次長に説明させる方がよろしいと思うが。

河野：北海道の開発行政は従来長官が一官吏として行ってきたのであるが今度、地方自治法の施行によって公吏という身分になったから国の事業を行うには別の機構を設ける必要が生じたのである。

ピーク：知事は最高権限を持った機関を置くのがよいか。又は委員会を置くのがよろしいと思うか。

田中：私は就任して日が浅いので現地の実状世論をお話したい。その他の点は河野さんにお問い合わせの方がよろしいと思う。

ブラウン：司令部には開拓事業は政府が直接やってほしい、殊に農林系統のものにやって欲しいという陳情書

が開拓者から来ている。現地にもこのような意見がある。

ミドルトン：北海道は70年の開拓の歴史があるから中央からあれこれと指示を受けなくてやった方が良いというのか。

河野：従来の開発予算は内務省が北海道庁の立案したものを審議して大蔵省に提出し、大蔵省が審査する方法を採っていた。北海道庁長官はそのため国会の政府委員として大臣格のものであった。今度は制度が変わって北海道知事は公吏としてはこのような仕事が出来なくなったので、別に官庁を作り北海道知事をその次長として総合計画に参画させ、かつ、現地において実施にあたらせるよう考えたのである。

ミドルトン：開発庁が予算を持つのと、各省が一定の計画の下に予算を持つのとどこが違うか。

河野：従来の傾向として各省は自分の都合のよいように、予算を使う。即ち政治的勢力等の関係もあり予算は多くは内地に使われるようになる。この点から専心北海道のことを考えて計画もし予算も要求するものが必要なのである。例えば東北・沖縄の振興事業も始めは良かったが次第に予算が減じいずれも失敗に終わっている。北海道もこの例に洩れないだろう。

ミドルトン：国費が他に流れることを知事は防止出来ないか。

河野：知事は3~4億程度の地方費予算については権限はあるが、国費予算については編成も計画も出来ない制度になっている。北海道の経費の大部分は国費予算なのである。

ミドルトン：補助金を直接もらうか、北海道の予算を明らかにしておくことは出来るだろう。そうすれば資金が他に流れることが防げると思うが。

河野：国の予算について知事は発言権はない。

ミドルトン：知事が北海道に使われる予算に発言権がないということは。

河野：知事は間接的に希望や意見をのべることは出来るが、直接に関与することは出来ない。

ピーク：司令部としては委員会を設けて計画、予算を審議させ、又予算の用途を決定するものとし長官も各省もこれに参画するという方法を考えている。

河野：北海道の開発は土地の開拓のみでなく、寒地農業、土木、地下資源の開発等各省の仕事にわたっているので内閣に開発庁を置き各省及北海道知事(次長として)がこれに参画する....。

ミドルトン：計画のみならず実施までさせるというのは

おかしい。

河野：計画が実施を伴うのは当然で現在各省もそのようにやっている。

ブラウン：農林大臣は農地拡張と食糧増産に関する権限を削られることになるが。

河野：総合行政の場合どこで線を引くかという問題になるが、農林大臣の一般的行政面の指揮権はある。...

野田：農林省の人も全面的に開発庁に入ることになる。

ブラウン：それでは各府県にも同じような開発庁を作る必要はないか。

河野：北海道は今までお話ししたように特殊性があるから...

ブラウン：東北地方のある県は一県で北海道の1/7位の未開地がある。東北の三、四県で北海道の半分位はある。

林・河野：北海道は緊急開拓で全国の半分をやることになっており、土地の種目...国有地...や、その他の点も前に述べたように違う。

ブラウン：わかっている。農地改革の法制によれば国有地も民有地も同様処理出来る。今度の考え方では、農林省が土地を取得し、開発庁が開墾し、又農林省が土地の処分をすることになり、煩雑ではないか。

河野：北海道の開拓適地は大部分が山林だから、これを農地としてから農林省に渡すことになる。

ブラウン：内地でも大規模な開墾地の8割は木が立っている土地だ。

ピーク：北海道について総合計画を樹てることは異論はないが、これは現地でも出来ることではないか。中央に大臣級のを置くということは政治的考慮からではないか。北海道知事をもっと強くして計画、実施させるように考えては。

河野：北海道知事に国の事業を行わせるのは現在の制度上適当でないから開発庁の次長という地位においてこれを行わせる考えである。

野田：北海道知事の権限は府県知事と同様であることは自治法で定まっている。

ミドルトン：現在の北海道には各省の官吏がいる。これを利用しては如何か。

河野：それは総合開発行政に関係のない鉄道、通信、その他のもので、従来総合開発行政に従事していた内務省系統の官吏は公吏になる。これを開発庁官吏として開発の仕事させるのだ。

ミドルトン：内務省のみが入るのはおかしい。

野田：開発行政に従事していた各省のものが皆入るのだ。

ピーク：内務省は機構改革の関係で事務官や技官のハケ口を考えたのではないか。

野田：林：そんな考えは全然ない。この問題は内務省の機構改革をすることになった5ヵ月前のことだ。

ブラウン：先見の明があったわけだ。

林：北海道に開発庁という総合的なものを必要とする理由は、

- (1)とにかく各省は重点を内地に置いて、北海道のことを閉却する。それで予算資材を重点的に北海道開発に向ける。
- (2)各省はそれぞれ専門家が専門的立場からのみ考え、全体の総合性を欠く。
- (3)開発を北海道の自治体だけに委せておくことは、その重大性から見て適当でない。もし北海道に委せて道会その他の政治的勢力に動かされるようでは困る。それで中央には開発庁を置いて総合計画、各省との調整にあたり、地方には北海道知事を次長として計画に基く開発行政を行い、かつ、一般行政面との調整を図るというのである。

内務省の人の後始末は副知事とかその他色々あって少しも困っておらない。

ミドルトン：各省の専門家がやる方がよい。専門に走る方が良いのではないかと思う。

ピーク：北海道の開発については既に計画の段階ではなく実行の時期に入っていると思う。計画のために大きな官庁を置く必要はない。ブラウン博士から聞くと北海道の開発が進捗しないのは機構が悪いためではないのか。今度の開発庁の考え方はただ内務省が開発庁に変わるといっただけで進歩しておらないように思う。開発庁を設ける直接具体的な必要性は。

河野：緊急開拓事業の実施のほか、21年度で第2が終り、差当りにそれに続く第3期拓殖計画を樹てなければならない。

林：今まで開拓の成績のあがらなかったのは北海道のことを専心考える中央機関がなかったからで従来内務省では地方局の総務課の一係が、それも片手間にやっている状態である。内務大臣も他に多くの仕事があって常に力を入れることは出来ない。それで各省の人が入って専門に北海道のことを担当するよう考えたのである。

ブラウン：今度の案では総理大臣がやるのだが、総理大臣は内務大臣以上忙しいはず。

林・野田：開発庁総裁は國務大臣級の人として計画、予算、資材等の問題に専心する、ただ開発に関し各省大

臣に指示するという事を総理大臣を通じてやることになる。それで総理大臣の管下に直属することにした。開発庁は小さな省であると考えて戴きたい。

河野：中央に強力に北海道を支持する人が必要である。

ピーク：内閣所属の官庁で...例えば企画院...成績をあげているのはあまりないようだが、各省大臣に指示するという事は安定本部の例でもうまくいってないではないか。

林：それは成績をあげているものも、そうでないものもあると思う。要するに各省の協力如何にある。

ブラウン：農林大臣がもし心配しなければ農地開発は出来ないはずだし、又開拓に責任を持たないで、食糧問題のみに責任は持たないと思う。今日、農林省の人が見えてないが。

野田・林・河野：前にもいうとおり開発庁には農林省の人が入って、その衝に当る。今日は従来の責任者として内務省、予算関係として大蔵省、即ち直接の関係者のみが来たのである。必要ならば農林大臣でも誰でもすぐ来て戴く。

ピーク：農林省は反対であるということを知っている。

河野：事務的には一部反対があったことは事実であるが、和田前農林大臣も現大臣も閣議においてこの行き方が最も適当であるということを知っている。

ピーク：今日うかがったところでは、設置の必要性は認められない。北海道開発の85%までは農地開発で、農林省が深い関心を持っている。開発庁が政争のことに使われるのは面白くない。

田中：北海道の開発に関しては農林省以上に北海道自体が最も関心を持っているのである。現地の立場では現地の事業が総合的に運営される機構を必要とすると共に、中央に強力な機関を置いて計画、予算、資材、これらを一本に処理することが最も適当であるという結論に達している。

北海道が現在持っている力、地方自治法による知事の権限では開発行政の総合性、実行性というようなことは出来るものではない。特に北海道の開発方針として、

(1)拓地殖民

(2)資源開発

(3)北方文化確立

を目標として進むものであるが、特に(1)(2)は総合的に企画実施するを要し、これには莫大な国力を割ってもらわなければならない。それには中央に強力な機関を設け各省の専門家を網羅して、北海道に対し幾何の国力を割くかということを決めそれを効果的に運営するように考えることによって実行上の総合性が生れるのである。

ブラウン：地下資源の開発は開発庁に入っているか。

河野：石炭を除いて全部入っている。

ブラウン：石炭を除いたのは。

河野：石炭庁があるからである。石炭庁がなくなれば当然入ることになる。

ピーク：現在の閣議決定は辞職する内閣のものであるから、司令部としては新内閣の意向を聞きたい。又関係のある運輸省、農林省の意見も確かめたいと思う。その他安定本部との調整を如何にするかも研究問題であると思う。近く北海道に視察団を派遣することも考えているが、北海道からは労務、開拓等のことで色々悪い報告が入っている。

司令部...農業部、民政部、地方財政部...でも北海道のことについて色々知事に聞きたいことがあるから適当な時に来てもらいたいのだが。

田中：今度は現地軍政部の会議に出席のため明日帰道する予定であるが、今月末には再度上京するからその時にお伺い致したい。

こうして、GHQとの折衝は、最終局面となる5月31日に持ち越されることになった。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』 / 『北海道開発行政機構の変遷』(北海道総務部総合開発企画本部) / 『北海道開発庁20年史』ほか

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第7回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(12) GHQとの折衝過程

昭和22年5月31日

前回、紹介した5月20日のGHQとの交渉の11日後、上京した田中知事を交えて、3度目の折衝がもたれた。GHQ側からは、農林省からもたらされたと見られる情報についての発言に終止し、議論は平行線をたどる。そして、最後には、この案についての代案を早急に出すようにとの一方的な指示で、幕が閉じられたのだ。

5月31日午前10時～午後0時半

経済科学局会議室

GHQ	経済科学局	ミドルトン
	民 政 局	ピーク博士
	天然資源局	ブラウン博士
日本政府	大 蔵 省	河野主計局次長
	内 務 省	林地方局長
	行政調査部	前田総務部長
	北 海 道 庁	田中知事、吉田総務部長、 池田土木部長、岡部開拓 部長、山本拓計課長

ピーク：自治法では北海道に対し他府県より特別の措置が認められているか。

吉田：北海道に対する特別のことは何もない。

ブラウン：北海道の開発計画は食糧問題と非常な関係が

ある。天然資源局は日本の食糧問題に関する一切の権限を持っているのであるが、それは又食糧の生産にも関係があるし開発の面にも関係がある。

北海道の開発は将来の食糧の部面に対して重要な部面を持っている。過去70年間国費が費されているが過去の業績は常に余り芳しいものではなかった。

司令部農業課は農林省に協力して徹底的に調査過去20ヵ月緊急に資金、資材の援助が行われぬために北海道の開発が進まなかった。

このように緊急資材の援助が行われなかったということは一つの専門的機関がなかったことと考えられる。

本年度の農地開発の時期は正に来ている。安定本部が重要資材についての権限を持ってはいるが僅少なものであるし農地開発に関する立法が遅れているからでもあるが...。北海道に更に援助をあたえなければならない。現地開拓者の報告によれば資金、資材やその他与えられる物が与えられていないということである。もし速やかに国家的の専門機関を造って進まなければなお成績が上らぬのではないか。

向う1ヵ年間に食糧増産の半分にも達しなければ関係者の言ったことは信じられない。

かかる行政問題を決定することに対しては(ここにいる知事を除いて)責任者と思われる。

この問題は主として農業に関することなので農林次官と協議した。農林次官は他の関係官と協議して解決することを約束している。2週間以内に解決してもら

いたい。

ピーク：新憲法によれば北海道は普通の府県並になると諒解している。北海道を他府県と同様にするということは農業問題に関しては農林省が権限を持たねばならぬ。

調整する機関は造る必要はあるだろうがそれは次官の会議でも良いし安定本部に置いても良いと思われる。逆に云えば専門的問題で政治的問題ではない。

ブラウン：食糧の供出については北海道が最も一番成績が悪い。このようなことでは農業関係者のいうことは信用出来ない。火曜日の午後2時までここにおられる方々がどういう相談をしたかを報告してもらいたい。

ミドルトン：予算の問題に関しては...北海道開発に関しては農林次官が理解しているから他に流用等はないと思う。要は仕事を理解しておれば良いのだ。予算を他に流用するようなことがあればその時に善処すべきだ。

河野：私はこの問題に関する立案者の一人である。私は農林省、内務省その他の予算を20年も扱っている。したがって両方のあるいは各省の事情を良く承知している。私はピーク、ブラウン両氏のいわれるような線に添って造ることを考えてみたのであるが各省の仕事のやり振り等を考えてこの案が一番良いと考えてこの案を出したのである。理由は農林省は今まで北海道の食糧のことに對しては考えていなかったというのは北海道は寒地農業であるので農林省にはこれを指導するような組織も技術も持っていないからだ。

今になって農林省が北海道を大きく取り上げて来たが何時その熱がさめるかわからない。例えば東北でも沖縄でも皆失敗している。

だから現今の役人の考え方は最早駄目だと思われるのみならず、食糧、地下資源開発、土木等の問題を総合して考える官庁がなければうまくゆかないと考えられる。この案は1月8日閣議で決定したのであるが大蔵省で案を出し内務、農林関係係官と協議したのであるが両省から反対があり開拓事業は農林省が所管する、内務省は森林事業、土木事業を所管すると意見の対立を見て2日も閣議が流れたような有様であったが当時の和田農林大臣が北海道は総合的にやるのが一番良いであろうと賛成されたのです。立案者の一人として3人のいわれることには私は不満である。この問題はある程度政治問題であるし事務的問題でもある。司令部が考えなおせというならば考えなおしても良いが農林省の考え方の線に添うことはむずかしいと考える。

ブラウン：北海道の寒地農業の専門家はどこにいるか？

河野：北海道庁、農事試験場、大学にいる。

ブラウン：それを農林省で採用できないか。日本には農業の専門家が少ないからどこにいる者であろうと全部総ざらいしてやらせるべきだ。

河野：われわれは開発庁の役人としてやらせる考えだった。

ブラウン：開発庁に行く人間を農林省に持ってくれば良い。

河野：開発庁が出来なければ農林省でもどこにでも入れることが出来る。

ピーク：開発庁を造るということは行政上ますます複雑となる。

ブラウン：上に安定本部がありその下に各省がある。例えば物資の割当の場合。

河野：北海道開発庁は一つの現業官庁である。物資等の割当の場合内閣において調整を取れば良い。

ピーク：一つの地域で省を造るのは政治的に面白くない。

河野：それでこの案で行って國務大臣が一人入る。

ピーク：開発庁のようなものは永続きしない。これを省のように大きくしようとしたり又はこれをつぶすというようなことをしたり政治的に余り面白くない。

ブラウン：農林大臣に農地開発の責任を持たせなければ農地開発、食糧問題に熱心にならないだろう。

河野：その開発の面とこの食糧の面とを如何に調節するか。農林大臣が開発庁を指揮するとしても出来る。

ピーク・ブラウン：専門的なことで大臣をわずらわすことはない。

田中：実はこの前の20日に会合を開かれた時の話では、一、この問題は新しい内閣の意向を確認する、二、関係各省の意見を聞く、三、現地の実情を見て決定するという回答であったと思う。三人が専門的立場から聞きたいと申込まれたと思うが、しかし私は石炭の会議があって帰ったので今度関係各部長を連れて来た。われわれの態度はただ北海道のみのことを考えているのではない。日本全体から見ての北海道を考えているのである。

この北海道の開発ということは政治的ではなく技術的に考えたい。農林省との関係は非常に事務的には関係はあった。緊急開拓の問題にしても農林省が計画してわれわれが実行して来た。食糧供出の割当も農林省の通りにやっている。水産のことに對しても同様である。ただ技術的に指導力が弱いといえる。だから農林

省は北海道のことに関与しなかったということを示し上げたい。供出成績も悪いことはない。北海道の主食糧の米のみでは北海道の米は98%になっているが、雑穀類が悪いのだ。食糧管理法で米を供出させることが出来るが雑穀には適用できず供出させられなかったが最近同法を適用されることになったのでわれわれはこの方途に向かって努力している。農林省との連絡の良いことを確信する。現在の供出問題と機構の問題とは、はなして考えるべきだと思われる。北海道の開発事業は不成績とは考えられない。最近悪いというのが農林省との連絡は充分取ってやっている。農林省に責任を持たせなければ農林省が熱心にならぬということに対しては河野氏の意見と同様である。北海道の行政をバラバラに行ったことはあったがその時の成績は悪く北海道の開発に非常に暗影を投じた。

第二期拓殖計画は経済的や気候的に冷害凶作等のために変動があって良くいかなかったのだ。その後満州の方に開拓の重点が移されたので本道は閑却された。以上のような理由があるので第二期計画は失敗とは思えない。

開発は、開拓、資源の開発ということを経合して行うには機構的に一つの大きな官庁を中央に置いてやりたいという意見だ。中央に各省の技術者が集まった官庁が造られることが北海道のためであり日本のためでもあると考えたのである。

北海道の開発は明治10年米国のケブロンが来て指導した。クラークが寒地農業を指導するために農学校を造った。北海道には米国と似たような文化が発達している。産業に関連した北方文化ということを考えている。やはり一度現地を御視察の上この機構問題等を決めて戴きたい。その間このまま、現在の機構のままを開拓事業を推進していても何ら支障ないと確信している。機構問題は重大であるから現地を視察されてから決定されたい。

ブラウン：訂正したい。北海道開発の不成功といったのは当初の計画に対して不成功といったのだ。

ピーク：日本として計画機構は一つあれば良い。例えば九州のことをやるというようなことは開発庁のようなものが決められない。

田中：北海道の開拓は道路、土地改良等の土木事業を先行しなければならない。

ブラウン：道路を造るものと、開拓するものと意見が一致するか？

田中：バラバラになつては最少で最大の効果はあげられない。

ピーク：日本では現在物資も不足でこの割当をするのは主管大臣で開発庁ではない。最高の決定権は安定本部である。

河野：開発庁は現業官庁であるから資材等は総理庁から要求するので開発庁自身がやるのではない。

林：決定するところは安定本部と思うが国家が援助するには特に力を入れる実行機関としての開発庁がいる。北海道に対しては国家的援助がいるという見地からも何か強く主張する官庁が必要である。最後に決定するところは安定本部ではあるが。

ブラウン：物資割当は他の県と違いない。

林：開発にイクラ、どの面にイクラという物資の割当は各方面を眺み合せてまとめて要求する必要がある。

ピーク：北海道の物資割当には各所管大臣が各所管にに応じてやれば良いではないか。

林：同じコンディションの時はそれで良いが。

ピーク：北海道知事が各省に各資料を出せばよろしい。

河野：これは国費の仕事であるから違う。

ピーク：北海道は国費を使用するのだから請求する必要がある。北海道として予算を請求して国会に出せば良い。

林：知事が国費をこれだけほしいと中央政府へ提出してもこれをそのまま取り上げるかどうかはわからない。物資も各省に出すのは書類だけだからたまに出て来るような場合は弱い。中央に一つの主張してくれるところを持っていけば非常に合理的である。

ピーク：北海道にそんな必要があるならば知事がドンドン出て来て請求すれば良い。北海道を離して取扱ってはならない。そういうことをすることは中央の無能ということではないか。北海道の重要性を各省大臣が主張するのはひとり開発庁が主張するより良い。

河野：前にいった通り沖縄、東北の如く各委員会等を造ってやったのだが失敗した。

ミドルトン：この問題は政治的に余りに動き過ぎている。技術的に決定させられる問題と思う。今後2週間のうちに決定したいと思うから代案を提出してほしい。

尚毎週火曜日、金曜日の両日午後2時までには如何なる相談をしたかを報告されたい。

以上のような、折衝経過を経て、結局、大蔵省が粉骨砕身して立案した北海道開発庁案は、廃案となったのである。

当時、大蔵省主計局で北海道開発庁案の立案者である河野一之次長の下で予算課長をしていた東条猛猪氏は、当時の折衝の様子を次のように振り返っている。「昭和22年春のことです。当時大蔵省主計局次長だった河野一之さんがイニシアチブをとって、「戦後の大量の引き揚げ者収容、食糧、石炭の問題を考えると日本では北海道しかない、この北海道の開発をするには専任担当の役所をつくるべきだ」と、北海道開発設置案を作成して閣議決定にまで持ち込んだのです。もちろん、当時の野田卯一・主計局長の賛成と承認の下にです。私は当時、大蔵省主計局の河野局次長の下で予算課長をしていました。河野さんが考えたのは、開発庁に予算を計上して実施にあたるということでは各省も反対するだろうから「予算は開発庁所管で計上する。実施に当たってはそれぞれ各省に移し替える」というアイデアでした。ところがそれ（開発庁案）をGHQの民政局（GS）が反対した。河野さんと私は呼び出されて説明をした。若い人だったなあ、階級は大尉か少佐クラスだったと思います。」

GHQと日本政府、北海道庁のやりとりの背景にあったものは何だろうか。今まで述べたような、農林省とGHQ天然資源局とのつながりの深さに加えて、北海道という地域自体への認識のなさも少なからぬ要因であるように思われる。もし、GHQ係官による現地視察の機会が実現していれば、特に民政局ニューディーラー達がそこに参加していれば、別の認識が生まれていたかも知れない。それと、当時のGHQの北海道開発庁構想に対する見方が、内務省が廃止される直前の折衝であっただけに、内務省の形を変えた、内務省の生き残りのためのものというイメージが強かったことも要因として挙げ

られよう。

最後に、もしGHQが北海道に国の特別の総合的な行政機関を置くことに強くこだわった背景をさらに推測するとすれば、それはソ連との関係ではないだろうか。仮に北海道が独立性の強い地域になった場合、ソ連に介入、占領されてしまうという懸念が当事のGHQにあったと推測するのは邪推に過ぎるだろうか。少なくとも、戦後の事実として、『マッカーサーは回想記に、占領まもないころ東京駐在のソ連代表が自分のところに直接、談判にやってきて、北海道にソ連軍の占領地区を作るよう要求したが、「きっぱりと」断った、と書いてある』（『マッカーサーと吉田茂』リチャード・B・フィン著）という経緯もある。日本のなかで最も北に位置し、国境地帯である北海道は、ソ連との関係において微妙な存在であったと考えられる。また、北海道庁開発計画課長を経て、初代北海道開発庁企画室副主幹であった渡部以智四郎氏（ペンネーム登部一郎）は、昭和22年の幻の北海道開発庁構想についてGHQが反対した理由を「NRS（天然資源局）が農林省からの懇請によつたのだ、と専らの噂が出たのであるが、その中止の直接の反対は解体を命じた内務官僚が、北海道を独立させる心算であろうと邪推した」（『北海評論』1962年5月号）「特に北海道が独立させられては、それこそソ連に持って行かれないとも限らないという心配もあってかこれは私のまったくの邪推かもしれないが」（同）と記している。

プロフィール

小磯 修二（こいそ しゅうじ）

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』 / 『北海道開発行政機構の変遷』（北海道総務部総合開発企画本部） / 『北海道開発庁20年史』ほか『北海評論』 / 『マッカーサーと吉田茂』 / 『証言・北海道戦後史～田中道政とその時代』（高橋昭夫）

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第8回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(13) 開発行政事務の各省移管

内務省によって一元的に進められてきた北海道開発行政は、昭和22年7月1日、内務省官制の改正により、農林省、運輸省、建設省、商工省の所管行政へと引き継がれることとなり、現地機構としては、従来どおり北海道がこれに当たることとなった。

一方、中央で北海道開発にかかわる様々な機構改革が議論されている間に、現地の北海道では昭和2年に始まった第2期拓殖計画が昭和22年3月末で終了することから、これに続く新たな開発計画の原案作成のため、昭和21年7月、(旧)北海道庁長官の下に北海道総合開発調査委員会が設けられていた。同委員会では昭和22年3月26日に取り急ぎ原案を中間答申したが、内容になお検討を要するばかりでなく、時間的にも、また中央情勢からも実施が不可能な状態で、総合計画は未決定のまま昭和22年度を迎え、さらに7月には開発行政の各省移管という事態を迎えたのであった。

各省による個別的計画実行では総合性と統一性を確保することが困難なことから、その調整をいかにして図るかが大きな課題であった。このため、政府は、先の閣議に基づき、「北海道開発行政運営委員会規程要項(案)」を作成し、こ

れを早急に実現するため、GHQに対して折衝を行ったが、委員会の性格その他の事情から容易に確定的な同意を得ることができなかった。しかし、昭和23年3月16日に至り、ようやくGHQから委員会設置案に関する最終的な回答を得たのである。

それは、北海道開発に関する事項は、各省がそれぞれ分担している。最早、北海道開発のため、特別の委員会は必要でない。ただし、総合調整(コーディネーション)の必要はあると認めるから、非公式の委員会は設けてもよい。

その委員会の構成員は官吏のみとし、民間人を加えてはならない。ただし、北海道知事は入れてもよい。委員会の名称には「北海道」の字句を入れてはならない。単に地域委員会(リージョナルコミッティ)という名称にし、問題として第一に北海道を取り上げるべきであるという内容で、特別の委員会は認めないが、非公式の地域委員会であれば設けてもよいという見解であった。

(14) 地方開発協議会の設置

このGHQ回答を受け、政府は、5月7日、閣議決定で経済安定本部に地方開発協議会を設置した。これは北海道その他の地方開発に関す



北海道総合開発計画書

る重要事項を協議し、関係各省の地方開発に関する事務の連絡を行わせるものであるが、まず北海道の開発問題について取り上げることとなった。

地方開発協議会は、昭和23年10月に第1回協議会を開催、その後幹事会を数回開き、同年9月に北海道総合開発調査委員会が答申し、北海道から提出された「北海道総合開発計画書」について審議した。

「北海道総合開発計画書」では、開発行政について、「...北海道開発の重要性、特殊性及開発事業の相互関連等を考慮した総合的開発計画の樹立とこれが総合的実施を必要とすることは勿論であり、これを担当する行政機構として、中央では各省所管の事業を総合調整し、開発計画を立案し、地方では国と地方自治体とが一体化して強力且円滑に実施することを理想として整備強化を図るべきである」とあり、北海道開発を国策として決定し、国と地方自治体とが一体となってこれに当たるという考え方が示されていた。

地方開発協議会では、この計画について、総合開発に対する基本的態度、開発計画の方法論、目標、実行上の問題などを審議したが、結局、この4点の問題点を整理しただけで、新たな開発計画を策定するまでには至らず、大きな成果はなかった。この計画書の検討は、その後内閣に設置された北海道総合開発審議会に引き継が

れることとなる。

ところで、地方開発協議会とは、GHQが北海道という名を嫌ったためについた名前であった。現在、地方開発協議会に関する資料は多く残ってはいないが、当時北海道庁開発計画課長等を勤めた渡部以智四郎氏によれば、地方開発協議会は建設省建設局計画課に置かれ、会長は建設局長が務めていたという。また、建設局計画課には、地方開発協議会の他に資源調査会もあり、資源調査会ではTVA（テネシー河域総合開発。本連載第5回参照）がよく議論されていたこともあってか、同課のスタッフは、北海道開発法の制定や北海道総合開発計画策定時には政府部内で支援をしてくれたというエピソードが残っている。また、各省からの出向者も多く、後に北海道総合開発審議会の小委員会において北海道総合開発計画を議論していくうえで、この地方開発協議会の場で活発な議論に参加した人脈が大いに生かされたという見方もできよう。

2 北海道総合開発審議会の議論 ～中間答申まで

(1)北海道総合開発審議会の設置

地方開発協議会は、官吏のみで構成された、いわば連絡調整機関であり、昭和24年に入ってから、積極的な活動が見られなくなっていた。

一方、北海道の総合開発事業は、第2期拓殖計画終了後、政府に確定した総合計画がないまま経過し、各省が個別に立案施行している状態となり、総合性に欠けることが少なくなかった。

このような状態を打開するために強力な施策が要請されたが、それには広く各方面の学識経験者の意見を聞く必要があった。

昭和24年2月16日、第2次吉田内閣に引き続き、第3次吉田内閣が成立したが、当時わが国はまだ戦後の復興期を脱せず、インフレーション、失業、貿易収支の赤字等が深刻化するなど、逼迫した経済情勢下にあった。こうした両面の課題を打開し、わが国経済の自立を達成するためには強力な財政引締め政策を推進するとともに、国内資源を積極的に開発し、生産力の増強をはかることが急務とされていた。

ところで第2次吉田内閣(昭和23年10月19日～24年2月16日)には、(旧)北海道庁長官であった増田甲子七氏が運輸大臣として入閣していた。増田氏は(旧)北海道庁時代、公選知事候補として、当時の自由党や進歩党から名があがるなど、地元での期待は大きかった。しかし、そうした声のあった数ヵ月後に吉田首相から大臣の要請があり、急に入閣が決まったことで、地元北海道では「北海道を踏み台にして中央に去ることは断じて許せない」といった風潮が見られたのである。このとき、増田氏は「次に私が北海道へ参る時は、必ずお土産を持って参ります」と強い決心をしていたという。そして、第3次吉田内閣で官房長官となった増田氏は、吉田首相に対して「北海道を大いに吹き込んでくれた」と黒澤西蔵氏は言っている。増田氏自身も「運輸大臣をやめて党の政務調査会長になり、労働大臣をへて官房長官になったとき、はじめて積極的に動きました。北海道開発は、国家的に大切であるから開発庁をつくれと言って、中央の諸君を教育するのになかなかほねがおれました。われわれが、失って、とうてい回復できない、実質上の満州・朝鮮・台湾を、北海道の中にきずき上げようじゃないか、これがわたしの合い言葉であったのです」と振り返る。

そのおかげか、第3次吉田内閣成立後、直ちに北海道開発問題について検討が行われ、昭和24年3月25日にこれらの問題を調査審議するため、内閣総理大臣の諮問機関として、国土総合開発審議会と北海道総合開発審議会を内閣に設置することをそれぞれ閣議決定した。

北海道総合開発審議会設置の件

(昭和24年3月25日閣議決定)

- 一 内閣総理大臣の諮問に応じ、北海道の総合的开发に関し、調査審議させるため、内閣に、北海道総合開発審議会を設置すること。
- 二 北海道総合開発審議会は、会長一人及び若干人の構成員を以て組織すること。

会長は内閣総理大臣の指名する国務大臣を以て充てること。

構成員は、国務大臣、学識経験ある者及び関係各庁

官吏の中より、内閣総理大臣が委嘱し又は命ずるものとすること。

この決定は、地元北海道では意外な結果として受け止められたようだ。閣議決定翌日の北海道新聞には「北海道総合開発審議会が二十五日の閣議で突然生まれた。もちろん道が日本経済再建のために本道開発の重要性を中央に主張していたことは昨年以来引きつづいたことであるが、開発計画の具体化のためにはまずこれの法的裏づけが必要だとの考えから北海道開発法(仮称)の立法化について道および道選出民自党議員の間で活発に動きはじめたのはごく最近のことである。この法案のなかに希望した開発審議機関がこうも早く実現したということには道側や道選出議員の間でも“唐突”との感を抱かせたほどである。とくに二十四年度開発予算として四百三十六億というものを要求してわずか五十億に満たない決定をみようとしている時期にあってはなにかその裏に政治的意味合いがあるのではないかととれないでもない。しかしともかく内閣の直屬機関として本道開発問題を専門に審議する機関が設けられたことは道としては率直に喜ぶべきことであり、将来そのなりゆきについて大いに注目したいところのものである。(後略)」との記事が掲載され、北海道開発のための予算が各省個別の配分システムになったことで極端に減少してきたことへの深刻な危機意識が広がってきていただけに、唐突感と同時に「素直に喜ぶべき」という気持ちが正直なところであったのだろう。

実際「第二期拓殖費の一般会計歳出予算額に対する比率は(中略)昭和二年以降、それは僅か二・〇%を前後する」ものであったが、その後「北海道開発に関する経費は、『公共事業費』及び『産業経済費』計上せられているが、ただその総額は二二年度十二億、二三年度三一億、二四年度五二億円であって、その一般会計歳出予算額に対する開発費の比率は、僅か〇・六～〇・七%にすぎない」(「北海道の経済」蛭名賢造著)という実情であり、この状態を蛭名氏は「北海道開発のための専任の行政機関がないために、そうでなくて

も多額でない国家予算が各省各庁に所管分配せられ、それぞれ個別的に編成され全体的に予算編成の総合性と実施の統一性とをわけている欠陥を示しているのである。そのためにかかるセクショナリズムから北海道開発のための経済政策が一元的、総合的に運営せられず、開発対象の選択もそれぞれの立場から個別的になされ、相互に緊密なる連絡協同を欠き、また開発の時間的ズレが起り、資源全体の再生産が損われ、開発の経済効果が充分的確に把握できないことは否定できないのである」と分析し、「新たに独立の行政機構を作るかは将来の政治行政の問題に属するとして、(中略)総合的に調整運用せらるべき方法を積極的に樹立すべきである」と主張している。

こうした考え方は、研究者だけではなく、政治家の中にも芽生えていた。当時、予算確保と北海道総合開発計画を具体化するためには法的裏づけが必要との認識から、北海道選出議員(特に民自党議員)の間では「北海道開発法(仮称)」を法文化しようという動きが現れていたのだ。

さて、北海道総合開発審議会は、同年4月23日、参議院議員板谷順助を会長に、委員29人で発足し、翌25年5月までの間に総会7回、14回の小委員会、3回の常任委員会、3回の小・常任委員会、その他在京委員会、各種懇親会などが開催されている。同審議会では、全体の進行方法について、開発事業計画を検討の上、法案要綱を作成するという順序で審議を行うこととし、常任委員会と小委員の両委員長は拓銀相談役の永田昌緯氏が兼務し、事実上小委員会と常任委員会とが一体となって開発事業計画と法案の審議に当たっていた。後に板谷氏はこの点については「行政機構問題を第一にとりあげ国会

に提出するため時局的に余裕がなかった関係でほとんど常任委員会を開催することがなかった」と説明している。

ところで、後に北海道開発庁の設置は、民自党対社会党という政争から生まれたとの声が聞かれるが、その理由の一つは、審議会の政治家メンバーがほとんど民自党議員であったからである。北海道新聞(昭和24年5月12日付)の座談会でこの点について増田官房長官は、「超党派でないとの点については社会党はいま内閣不信任案も出そうというときだし余りいい智恵を出してくれないし道選出の人もこの問題以外では中央ではいろいろ意見の合わぬ点もあるのでこの際は一応、というわけではずした。が心では超党派的に考えております」と答えている。さらにこの座談会では、北海道総合開発審議会とともに作られた国土総合開発審議会との関係を「国土開発の方は四つの島からなっている日本の重要国土の開発を審議するわけだが、われわれはそのなかでもとくにウェイトをおきたい、もっとも力を入れたいというので切離して北海道総合開発審議会を設けたわけです」と語り、北海道開発の重要性を強調している。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』 / 『北海道開発行政機構の変遷』(北海道総務部総合開発企画本部) / 『北海道開発庁二十年史』 / 『北海道開発局十五年史』 / 『吉村文庫』(元北海道開発庁企画室長吉村次郎氏所蔵資料・現開発協会所蔵) / 『北海道開発関係記事』(北海道新聞) / 『北海道開発回顧録』(黒澤西蔵著) / 『戦後の北海道・道政編』(北海タイムス社編) / 『証言・北海道戦後史』 / 『続証言・北海道戦後史』(高橋昭夫著) / 『増田甲子七回想録』(増田甲子七著) / 『北海評論』 / 『渡部以智四郎の篋底より』(渡部以智四郎著) / 『北海道の経済』(蛭名賢造著) / 『北海評論』ほか

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第9回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(2)北海道総合開発審議会の審議経過 ～中間答申に至るまで

第1回の北海道総合開発審議会総会（以下、審議会）は、昭和24年5月4日、総理官邸において22名の委員と、政府から増田官房長官、大屋運輸大臣、官房次長、小沢逵相、森農相、青木安本長官が出席して開催された。まず増田官房長官が以下のような吉田首相の挨拶を代読した。

今度内閣に北海道総合開発審議会が設けられ、本日これが第1回の審議会を開かれましたことにつきまして簡単に一言御挨拶を申したいと存じます。

日本の再建ということを考える場合、最も基礎的な問題は二つあると思われます。その一つは国内に包蔵する資源の開発ということであり、他の一つは当然これと関連を持つ過剰人口の収容ということであると思ひます。

戦後縮小されたこの狭少な国土に対して如何にして過剰な人口を収容すべきかが大きな問題であります。日本は御承知の如く、もともと資源に余り恵まれていない国なのでありますから、将来はどうしても外国貿易を盛んにして原料なり食糧なりを輸入して人口を収容すべきであります。

しかしながら、このことと共に、他方、是が非でも国内にあります未開発資源に対してはその安定性を損なわ

ぬ限度において最高に開発し、国内の自給度を高めなければならぬことは今更申し上げるまでもないことと申します。現在国内での未開発資源地は何処かと申しますとそれは北海道において他にないのであります。

北海道は開発に着手されて八十年を経ているのでありますが開発の程度はその緒についたといえる程度でまだまだ未開発の資源が豊富に存在しているのであります。即ち耕地においては現在の二倍、森林においては全国の三分の一、漁業においても三分の一、石炭その他の地下資源においても豊富なる資源を包蔵しているのであります。日本としては重要な未開発資源地であり、しかもなお過剰人口の収容地でもあることは何人も異論のないところであります。

今度政府は非常な決意をもちましてこの眠れる資源地の開発を取り上げることになってこの審議会を設けられたのであります。

御依頼申し上げた委員各位には定めし御多忙にて或いは御迷惑とは存じますが、以上の如き設置の主旨に御賛同下さいまして、邦家のため御援助をお願いする次第であります。

資源開発と過剰人口の収容地としてという2点の国策上から北海道の開発の必要が説明された後、田中知事より北海道総合開発と国家計画との関連性、地方開発協議会等での北海道開発

についての審議の経過が述べられた。初代民選知事であった田中知事は、当時北海道開発庁設置を積極的に推進している。田中知事の道政執行の基本的な態度は、終戦後の道民生活と産業の実態を可能な限り把握し、それに基づいて政策を立てるという行政の科学化にあった。『北海道回想録』では北海道開発法は、「北海道の開発を推進するうえに、ひじょうな意義をもっていましたので、わたしどもは、国会議員のかたや、道議会議員のかたといっしょになって、法案成立のために努力しました。みんなの足なみがそろい、法案は無事国会を通過しました」と、超党派による北海道開発推進のための取り組みがうかがわれる。のちに1年後に議論される北海道開発局設置問題では反対を表明した北海道側も、この時点では積極的に審議会に出席し、各種の資料提供も惜しまなかった。

第2回目の審議会はその後2日目の5月6日に開催、その後も総会、常任委員会がたびたび開かれているが、6月9日の第2回常任委員会（在京委員会）では、以下のような北海道開発法制定についての提案が事務局からなされた。

北海道総合開発審議会への提案事項

（昭和24年6月9日、事務局）

北海道開発法制定について（案）

一、政府において北海道を、台湾、樺太、朝鮮に代るものとしてこれをみることの方針を確立すること。

一、現在の政府の方針、即ち各省がそれぞれ独立に北海道に対して施策を行う方針の可否。

一、北海道開発のための唯一の強力機関、例えば北海道の如きを設置することの可否。

本年度計画推進に対する方針

一、現在通り対政府交渉は北海道においてこれに当たり委員会はこれを援助推進することの可否。

一、現在の方針を改めて委員会において北海道の計画案を基礎としてこれを審議決定し、対政府との折衝は委員会の権限と責任においてこれを行う可否。

開発に伴う産業資金の流通の確定

一、普通銀行のみの存在たる現状のままにおいて日銀の特別援助を求めること可否

一、開発のための特別銀行の類を設置することの可否。

一、外資導入の可否、可なる場合のこれが対策。

6月15日の第3回総会では事務局長に岡田包義氏を決定、また北海道開発法案を審議するための小委員会の設置を決定した。次いで昭和24年6月17日に第4回総会が開催された。この総会では、審議会運営方法と調査審議の進行目標などが決定されたが、ここで特筆すべきは、吉田総理が出席していることだ。当時、吉田総理は、例外であった文教審議会を除いて、審議会に出席をすることはほとんどなかったのであるが、この日の北海道総合開発審議会では総理自らが「敗戦の日本にとって北海道の開発は人口問題、産業問題を解決する上から重要である。政府もそれを認めて当審議会を設置したゆえんである。当審議会は総合開発に関する重大な責務があると思う。本年度予算が決定後に発足したので審議会の予算的な措置はなおされていないが、近く何とか考慮したいと思っている」という挨拶を行った。このことは、吉田首相が北海道総合開発に対して非常に強い思いを持っていたことを示すものである。

この後、北海道総合開発審議会の活動は主に小委員会を中心に、個別テーマについて議論を重ねる。この際、基礎となったのは、昭和23年に北海道総合開発委員会でまとめた北海道総合開発計画であった。この計画書をもとに6月22日以降、7月4日まで各省の専門家の意見を聴取し、7月6日から法案作成要綱を作成しはじめる。また、専門的事項については、各省及び地方開発協議会との関連を考慮し、総理府より各省の関係局長を専門委員に委嘱した。

7月6日の第7回小委員会では、以下のような「基本的問題について」としてまとめられた内容を議題に、それぞれの立場からの意見が述べられた。

北海道総合開発法案に関する基本的問題について（案）

一、目的

1. 資源の開発及び人口問題の解決を図り以て日本経済の復興に寄与し併せて国民生活の安定を図ること

を目的とする。

2. 日本経済復興に寄与するため資源の総合的開発を図り以て人口問題の解決をなすを目的とする。
3. (1 及び 2) 目的とし国の事業として北海道の総合開発を行う。
4. (1 及び 3) 前項の目的のため〇年間に人口を〇〇万、生産量を〇倍に増加することを目途とする。

二、事業の範囲

1. 農業、林業、牧畜業、土地開発、土地改良等に関する事業
2. 鉱業、水産業に関する事業
3. 河川、道路、港湾、漁港及砂防等に関する事業
4. 電源開発事業
5. 入植に関する事業
6. 商工業の振興に関する事業
7. 運輸、交通、通信及観光の事業
8. 金融に関する事業
9. 文化、厚生施設に関する事業
10. 試験、研究及調査に関する事業
11. その他開発に必要な事業

三、開発計画の規模

1. 長期基本計画と実施計画とに分つ。
実施計画は第一期分として五年計画（又は十年、十五年）を作成する。
2. 十年基本計画と五年実施計画とを作成する。
3. (1 及び 2) の場合は第一期実施計画が完成した後引続き第二期計画を作成実施するものとする。

四、機構

(一)中央機関

1. 官制による北海道総合開発委員会を設置する。
(イ)この委員会は内閣総理大臣に直属し北海道開発に関する各省（庁）の施策の総合調整にあたる政策決定機関とする。
(ロ)この委員会は国務大臣を委員長とし内閣の外局たる執行機関とする。
2. 北海道開発庁を設置する。
北海道開発庁は国務大臣を長官とし内閣の外局とする。この場合議決機関又は諮問機関としての委員会を置く。
3. 北海道開発省を設置する。
議決又は諮問機関として委員会を置く。

(二)現地機関

1. 北海道知事をして計画の実施にあたらせる。
2. 北海道知事と独立した国の出先機関を置く。
3. 事業の性質により北海道知事と国の出先機関の二本建とする。

五、財源

1. 国庫負担
2. 国庫と道費負担
3. 対日援助資金
4. 特殊金融措置

六、その他

1. 開発公社
2. その他

この第7回の小委員会では結論を出さないとということで議論が進められたため、意見の収束には至っていない。

ちなみに中間答申で、行政委員会として答申される北海道総合開発機構については、この時点で、中央機関として北海道総合開発委員会、北海道開発庁、北海道開発省などが提案されている。のちに12月の段階で、委員会は北海道開発庁へと現在のように姿を変えるが、この段階では、北海道総合開発委員会については、多くの参考にされたTVAの思想が根底にあったようである。またこの日の委員会では、板谷委員長は「委員会案が新しい方法である」と述べている。しかし、委員会組織はのちに吉田首相の一言で、開発庁方式へと急転換することとなる。

7月8日の第8回小委員会提出資料のなかには、以下のような文面が残されている。中央の機関をいかにすべきかということは、計画の企画立案、事務運営、予算確保、執行などその権限の範囲を含めて、大きな検討項目であったようである。

一、北海道開発審議会（以下審議会という）を北海道総合開発委員会（以下委員会という）と独立した機関とし内閣総理大臣に直属せしめるとすれば、その性格は諮問機関となり内閣総理大臣の諮問があってはじめてこれに対して答申することとなるが、

1. 内閣総理大臣の諮問は重要問題のみに限られるため委員会が行う一般的な企画立案及び事務運営には

参画出来ない。

2. 審議会は内閣総理大臣の諮問がなければ活動出来ないためその活動は消極的な範囲に限られる。
3. 諮問機関は常置の機関とすることはむしろ例外であって審議会と同時に設けられた他の六審議会もおそらく廃止されるであろうから審議会のみを恒久的機関として存置することは適当でないとする。

等の諸点から判断すれば審議회를現在のまま内閣総理大臣の諮問機関として存置することは自らその活動範囲を縮小し権限を弱化し殆どその存在意義を有しないものといわなければならない。

二、審議会をしてその機能を十分に発揮せしめようとするれば、むしろ委員会の設置に伴い審議会の性格を変えて、これを委員会に属する諮問機関とすることが適当であると考えられる。かく措置すれば、

1. 審議会は委員会の企画立案及び事務処理について広範囲に参画できる。
2. 更に審議会に対して勧告権を賦与することによりその権限を著しく拡張することができる。
3. 恒久的な機関として設置される。

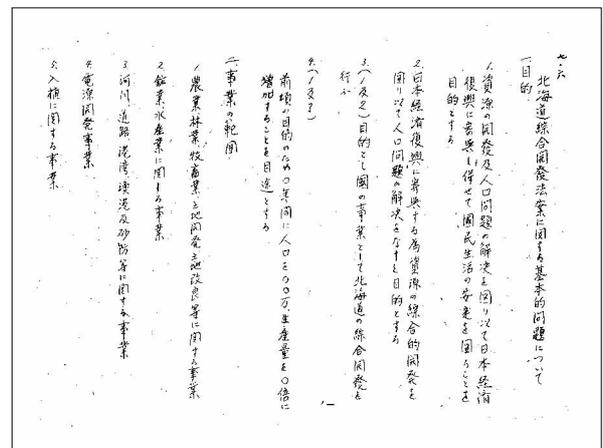
等審議会の権限が拡張され、真に設置の目的を達することができる。

第8回小委員会では、資源委員会の安芸局長、TVA研究所所長の川島芳朗氏からTVAについての説明を聞いており、この小委員会で岡田事務局長は「TVAを地域に限っても考えられる」との意向を示し、のちの石狩川流域でのTVA開発を示唆していたと見られる。

そして7月18日には、北海道総合開発委員会設置法案要綱案がまとめられ、7月23日に開催された小委員会では、この案についての議論がなされた。この際、要綱案にあった「実行機関でなしに執行機関とする」ことは「小委員会の精神をすくって作ったものである」との説明が

あった。また、この日、田中委員（知事）より「目的は生活文化の向上という点に重点をおかれたし」との要望が出される。

設置法案がまとめられた1ヵ月後の8月18日には、常任及小委員会が開催され、中間答申案をもとに、法案答申に関する問題が議論されたのである。



北海道総合開発法案に関する基本的問題について

プロフィール

小磯 修二（こいそ しゅうじ）

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『新北海道史』 / 『北海道開発庁二十年史』 / 『北海道開発局十五年史』 / 『北海道開発審議会資料』 / 『吉村文庫』（元北海道開発庁企画室長吉村次郎氏所蔵資料・現開発協会所蔵） / 『北海道回想録』（北海道総務部文書課編） / 『北海道開発関係記事』（北海道新聞） / 『戦後の北海道・道政編』（北海タイムス社編） / 『証言・北海道戦後史』『続証言・北海道戦後史』（高橋昭夫著） / 『北海評論』ほか

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第10回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

昭和24年8月18日の常任及小委員会では、7月23日に北海道知事である田中委員から意見があった「生活文化の安定向上に資するため」という表現が追加されたこと、執行機関である委員会について、委員数の変更（アメリカのTVAを意識したものと考えられる）などが説明された。

この後8月23日には、北海道総合開発審議会会長の板谷順助氏、同事務局長の岡田包義氏らが出席し、道議会議員との協議会を行い、翌日の24日に公聴会を開催、現地北海道での理解を得るための積極的な活動がなされた。ここで岡田局長は「予算の統一合法性がなく八方美人的であることでこれを重点的に使うためにも太い線でやるには計画には役人は入れず大きな人を入れて他の省よりも一般と高いものにする考えが必要」との見解を示しており、強力な体制を築く方策を目指していたことがわかる。しかし、もっとも重要なことはこの答申案を通すことであることを強調して、岡田氏の説明は締められた。

8月31日には民政局マックウェルター氏のもとへ閣議決定委員会名簿を持参し、「北海道開発審議会」についての報告を行っていることが当時のメモによって明らかになっている。この席

の同席者は不明だが、このメモには「答申する前に報告してほしい」ということ、さらに「民政局より自発的に呼び出しをかけてきたことをみても非常に関心を持っていると思う」との記録が残っている。

10月12日に開催された第5回総会では、14名の委員と自治省、北海道の幹部職員ら12名が出席のもと開催され、中間答申案が説明され、審議の結果原案通り可決した。この際、板谷委員長は、北海道総合開発を推進する機構の考え方の変化を以下のように述べている。

「従来の省庁組織に広く民間の方々の意見を取り入れることのできる委員会制度がよいということになりまして委員会制度を考えたのでございましたが、その後、各方面のご意見を受けたまわりまして、結局これはむしろ北海道開発法という名称とし、しかし内容的には各省庁の権限の問題には深く立ち入らず実質的には委員会をつくることのみを目的とする程度のもので答申することが良いということに変わりました、お手元に提出いたしました案となったわけでございます。」

そして、この日、内閣総理大臣に対し、北海道総合開発に関する中間答申を行った。中間答申には「北海道開発法案」および「北海道総合

開発基本方針の基礎となるべき構想」が参考として示されていた。また、中間答申では明らかにされなかった「総合経済基本方針の確定」および「財政並びに金融の特別措置」については、北海道開発法が公布されたのち昭和25年5月13日、内閣総理大臣に答申された。

このような北海道開発法案制定の動きに対し、地元北海道ではどのような受け止め方をしていたのだろうか。当時の北海道の雑誌「新北海」を読むと、北海道総合開発審議会への期待、さらに吉田総理の指導的な動きに対する前向きな評価がみられる。

T V A 構想の北海道開発

24.10.13「新北海」

北海道の開発は人口問題、産業問題を解決する上から重要である。政府もそれを認めてこの審議会を設置したのである」と内閣に設けられた数々の審議会のうち文教審議会を除いてめったに出席したことのない吉田首相があいさつをした審議会 北海道総合開発審議会が12日、北海道開発のためには行政機構の改革からと、吉田首相に答申した。

人口わずが四百万人なのに面積は九州、四国を併せたに等しい『北海道に投入される国の事業費は最高の効率を発揮しているとはいいい難い』点にかんがみ、まず通常国会に「北海道開発法案」を提出し、これに基づいて総理府の外局に大臣を長として五委員からなる行政委員会的性格を持つ「北海道総合開発委員会」を設け、北海道開発計画の立案、実施にあたらせるというのが答申の骨子となっている。

明治の初め熊ザサにおおわれた北海道に土族を入れて、少しずつ開拓させたのが朝鮮、台湾、満州と手を伸ばすといつしか北海道を忘れ終戦後、北海道の開発が大きく問題となったとはいえ、真剣に北海道開発計画に四つに組むまでには至らず、「北海道総合開発計画」なる膨大な資料を机上においたまま関係者をして慨嘆させていたというのがいままでの実情である。この慨嘆の中で一番大きかったのは北海道開発のための専任の行政機関がないため、開発に必要な予算は各省各庁所管として個別的に編成され、その実施も個別的に指揮監督されている点にあった。

このことは効果ある国策を派閥的な官僚政治が妨げている一つの例証といえよう。だがこれを押切ってよいと思ったことを実行しなければいつまでたっても立派な政治は生まれない。

幸いにして米国のテネシー溪谷開発公社(T.V.A)に似た機関による総合的な国土開発の構想を持つ吉田首相のもとで北海道開発が真剣に旧習旧慣を打破して行われることを願うのは地元民ばかりではあるまい。

以後、北海道開発についての議論は、北海道総合開発審議会から政治の世界に、その主な舞台を移すこととなる。まず11月11日に北海道選出民自党代議士懇談会が行われ、そこで、民自党政調会案とするために幹部及び政調会に協力に申し入れをすること、通常国会に政府提出案とするため、総理、閣僚(特に増田長官)に進言すること、衆参両院に対する工作を行うことなどを協議している。

ところで、中間答申は大部分が岡田包義氏の筆によるものであるといわれている。『北海評論 北海道開発の余話』(1961年1月号、渡部以智四郎著)には『これは大部分が岡田包義さんの筆になるものである。私達(私と故福田君)を前において口述する。それを速記して句調がよいとか悪いとかと半畳を入れたりして作ったものであるが岡田さんらしい句調が隋所に現れているのも今読み返してみると面白い。例えば「北海道の開発八十年、その成績見るべきものが多々ある。しかし今だに...」とか「産業の現状について大観するに今日の段階においては再考究すべき点^{すくな}しとししない」。または「左の如き基本方針をもって計画を進めることを可とする」と断定するあたり面目躍じょたるものがある。しかもこの理由書には「この開発を適切な総合開発計画の下に実施するならば将来においては人口においても現在の四百万人を数倍に増加することが可能である」と見得を切っているが、このとき私は数倍というと二千万人近くなりますが、こんなホラをふいてよいのですかと半畳を入れたところ即座に「目標は大なるを以って尊しとするのじゃ」でけり。これがあとまでたたって開発計画は人口一千万人を収容する

とっているが五百万人がせいぜいではないかと松永レコメンデーションでたたかれる基を作った文字である』とあり、独特な表現の背景を語っている。

3. 北海道開発法の制定と北海道開発庁の発足

(1) 行政委員会案から北海道開発庁案へ

北海道総合開発審議会は、中間答申後、ただちに北海道開発法の実現に努力したが、この後の議論は、政治が主な舞台となり、なかでも北海道の総合開発を推進する機構については、大きな変化があった。

12月10日に開催された小委員会では、増田官房長官が出席し、官房長自ら開発法案の政府提案の確約を得たこと、担当庁が自治省になったこと、吉田首相との会見を申し込み中であること、各省次官会議についての説明があったのち、北海道開発法案を成立させるため、さまざまな検討がなされた。そしてこの5日後の12月16日に開催された小・常任委員会では、突然、委員会案が北海道開発庁案「参与・審議会」案に変更となる。岡田局長より「中間答申案の委員会案が、北海道開発庁案『参与・審議会』案に進展」したことについての説明があり、五人委員会から開発庁案への転換が見られている。この点については、北海道開発庁に残された資料によると「五人委員会案は構成、権限から見て運営上多くの問題があるとして、政府に反対が強く、早急には実現できない情勢であった。そこで北海道総合開発審議会ではしばしば小委員会、常任委員会を開き、検討の結果、やむを得ず五人委員会を取り止め、代って北海道開発庁を設けることに変更」したとある。また当時北海道総合開発審議会委員で小委員会委員長であった拓銀相談役の永田昌緯氏は『北海評論』1963年3月号のインタビュー記事で「当時行政委員会というのがはやって、アメリカもそれを奨励する傾向があった。で、この北海道開発も行政委員制度でやろうというのでこれを研究したんです。一年半くらい東京で協議をした。ところが、行政委員会制度には欠点があって、委員長は予算をとる力がない。どうしてもこれは閣議に列

席し得る人がならなければ予算をとるのに具合が悪いというので、行政委員会の考えを捨て役所にしようというのが、北海道開発庁の構想です。それで開発庁はできれば開発省くらいにしたかったんでしょうが、なかなか、そうもいかず、開発庁という形で開発庁長官は大臣が兼ねる。で、閣議に出たり予算折衝が出来るというのでなったんです」と、この経緯を語っている。

また、61年1月号の『北海評論、北海道開発の余話』（渡部以智四郎著）でも「答申の開発法としては総理府の外局として北海道総合開発委員会を設けることとし、この委員会は五人の委員をもって組織する。TVAはたしか三人委員会となっていたので、ここでは二人多くした。それは国務大臣が一人、あとは総理大臣の任命するもの（但し国会の同意を得る）四人である。また委員の任期は五年、ただし最初の委員のうち二人は三年とする。委員長は当然国務大臣が当るのである。これは日本としては初めての複数制の官庁となるわけで、これを当時の増田官房長官に相談したところ面白いからよかろうということになった。しかし、翌二十五年に開発法ができるときには委員会案は抹さつされてしまった。生まれて一度もバターおゆうちまを食べたことのない者がバターをなめることに躊躇することは当然であろう。もし万が一にもこれできていたとしたら、どんなばけ者ができ上がっていたか想像してみるのも一興かもしれない。しかし当時としては新らしいことだとわれわれの間では一つの話題であった」とある。さらに同書で牧野常雄氏も「五人委員会は当時の状況として委員会というものが数多く設置され、しかもそれらは殆ど行政の連絡機能的性格のものが全部であり、権限を有するものではなかったから、官庁を設置することの法がよいということになり、そのように変更された」と記している。

戦後の行政組織制度において特徴的であった行政委員会制度の導入は、「戦後の日本の行政組織改革は行政委員会制度の採用をめぐって行われた」ともいわれ、行政の民主化に大きな意義をもたらした。なかでも警察と教育の分野では

国家公安委員会、教育委員会といった委員会が立ち上がり、警察や教育が生まれ変わるための重要な仕組みとなった。しかし、23を数えていた委員会は、独立後13にまで減少し、その背景には「(行政委員会制度は)能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難い」といった欠点があったわけである。この点を鋭く見抜き、北海道開発庁案を浮上させた背景には、当時の首相吉田茂の存在がある。

昭和24年12月15日の北海道新聞に以下のような記事が掲載されている。

「北海道総合開発審議会岡田事務局長、永田委員、板谷参与の三氏は十四日午前十時外相官邸に吉田首相を訪問、さきの審議会答申書に基づく開発計画の全体、とくに石狩川流域をTVA方式によって開発する計画について約1時間にわたり説明、終って正午から首相官邸で増田官房長官に会い面談した。首相はこれまで審議会の総会で簡単なあいさつに出たことはあるが、開発計画について詳細な説明を聴取したのはこれがはじめてである。この席上で首相は「答申の骨子は大体そのとおり受け入れるが、開発の機構を委員会とするか、開発庁のような特殊官庁とするかについては開発庁形式をとる方が得策と思う」と今後の計画の進路を示唆する発言を行い、また開発法は予定どおり通常国会に政府提出で出す方針を明らかにした模様である。

したがって審議会では今度の首相会見の結果に基づいて十六日再び小委員会を催し、開発機構の問題や法案提出時期などについて慎重協議することとした」

ちなみに昭和24年5月の時点で、総理府の外局としては11の機関が置かれていた。その内6つが行政委員会であり、5つが庁であったが、

当時設置された行政委員会で現存しているのは公正取引委員会と国家公安委員会の2委員会だけである。この背景には、アメリカ型の行政委員会システムを安易に持ち込んできたことへの反省がある。昭和26年8月に総理の私的懇談会である「政令諮問委員会」から以下のような行政制度の改革に関する答申が出されている。「行政委員会制度は、行政機構民主化の一環として重要な意味をもったことは否定しえないが、もともと、アメリカにおけると異り、わが国の社会経済の実際が必ずしもこれを要求するものでなく、組織としては、徒らに膨大化し、能動的に行政目的を追求する事務について責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難いから、原則としてこれを廃止すること。但し公正中立的な立場において慎重な判断を必要とする受動的な事務を主とするものについては、これを整理簡素化して存置するものとする」と。

これを受け、昭和26年以降、行政委員会の廃止をはじめ、行政事務の整理、定員の縮減等が進められていったのである。昭和24年の時点で、吉田総理には、行政委員会制度については政令諮問委員会の答申と同じ認識があったと思われる。それゆえに、北海道開発を責任ある能動的な機関として設けるためには、行政委員会ではなく、責任ある閣僚をトップとした北海道開発庁方式を指示したものと推察される。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『北海道開発行政機構の変遷』北海道総務部総合開発企画本部 / 『新北海道史』『北海道開発庁二十年史』『北海道開発局十五年史』『北海道開発審議会文書』吉村文庫(CD-ROM収録情報) / 『北海道開発関係記事』北海道新聞 / 『増田甲子七回想録』増田甲子七著 / 『北海評論』『内閣制度七十年史』内閣官房編 / 『法律時報(第27巻第7号)』 / 『渡部以智四郎の篋底より』渡部以智四郎著 ほか

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第11回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

(2)吉田茂と北海道開発

北海道開発法制定にいたる流れのなかで、吉田茂の存在は大きい。

「北海道開発庁の設置に伴う官制要領並びにこれが運営組織に関する件」が閣議決定された昭和22年4月22日は、第1次吉田内閣の時代である。この北海道開発庁構想は、GHQの反対によって幻に終わったが、政府原案は吉田首相のもと閣議決定されている。また、北海道総合開発審議会設置の決定も第3次吉田内閣がスタートしてまもなくのことだ。さらに先にも述べたが、文教審議会を除いて、ほとんど審議会に顔を出したことの無い吉田総理が、北海道総合開発審議会第4回総会に顔を見せ、自ら挨拶を述べている。そして行政委員会から北海道開発庁への転換もまた吉田総理の一言によるものである。

その後、昭和25年2月10日に北海道開発法案要綱は閣議決定となるが、この決定にも吉田首相の強力なバックアップがあったと伝えられている。

『北海道開発庁二十年史』や『新北海道史』によると“次官会議を経て閣議決定”となっていますが、ほんとうはそうじゃないんです。次官会議は2回開かれたと記憶しますがいずれも

否決されたのです。それで次官会議を抜いて直接閣議決定となった。それがスンナリ閣議を通ったのはワンマン・吉田首相の政治力であり、ツルの一声だったのです。これは審議会委員だった佐々木秀世氏（民自党）からのまた聞きなのですけれど、吉田さんは府県制に疑問を持ち道州制を考えていたようなんですな。当時、内務省解体で、国の道開発行政は農林・建設・運輸・大蔵などに各省などが分掌しておった。各省からすればそれをとりあげられてしまうことになるので、“反対”だった。次官会議でつぶしたのもそういう背景だったのです。その先ぼうとなっていたのが農林省だった。それで閣議の席上、吉田首相が森孝太郎農相に向かって、「キミが反対しているのかね。森君」といったところ、農相はワンマンにさからって正面切って反対できず、だまっていた。それで、吉田首相が満座の閣僚を見渡して「諸君、反対なしと認める」といって、それで通ってしまったわけですよ」（『証言・北海道戦後史～田中道政とその時代／高橋昭夫著』より）と、渡部以智四郎氏は語っている。

北海道総合開発に対する吉田茂の真意が道州制であったのかどうかは明らかではない。しかし第2次吉田内閣時代からの懸案であった行政

整理や行政簡素化を断行する一方で、新たな省庁を設けるといことは、当時の流れと逆行しているようにも見える。そこからは、吉田茂という政治家が、敗戦後の国土復興、経済発展という大きな政策目標のなかで、北海道という地域が日本のなかで将来果たすべき役割について、極めて大きな期待を持っていたことが推察される。

また、吉田首相に北海道を認識させ、北海道開発庁設置に尽力した増田甲子七氏も忘れてはならない。増田氏は自身の回想録で次のように述べている。

私の考えでは、北海道は敗戦後の日本に残された唯一つのホープであり、千五百万人くらいの人を受け入れることができると思った。そこで私は、親しかった和田博雄君などとも相談して、内地の自作農の農地は1ヘクタールだったが、北海道は土地の生産力も弱いから最小限5ヘクタールを持たせ開拓する、北海道農法を試みたらどうか、といい出したのである。そのためには、一知事に委任したのではどうにもならない。ある程度、国の直轄事業として行う以外にない。そこで、総理府の外局に国務大臣を長とする北海道開発庁を設け、国が北海道の総合開発計画を調査立案し、これに基づく開発事業の実施事務を調整させる。さらに各地に開発建設本部やその出張所を置き、国の職員に直接事業を推進させる。またその事業費は、いままでの拓殖費の代りに国が出資するものと地元資本によって北海道開発金融公庫をつくり、国の予算にしばられずに融資する、これが私の構想だったのである。この考えを吉田総理に説明したところ「それは、やればいいじゃないか」と許可は得られたが、その法案を国会に説明したり、質疑に答弁する主務大臣が見当たらない。森農相も稲垣通産相も所管事務を侵されるので、心中は反対だから「所管大臣として説明はお断りする」と辞退された。結局、吉田さんが、「じゃあ、事情を一番よく知ってるから、増田君、君がやりたまえ」ということになって、所管事務を持たない官房長官の私が引き受けることになってしまった。この二法案の審議は、衆議院はまず無難に終わったが、例によって参議院では難航した。農林委員会ははじめ各委員会が関係があるといい出し、まず15の委員会の合同委員会で審査することになった。150人もの大委員会が一番広い予算委員室を使って

も、坐れずに立っている委員もいた。そのうえ、緑風会の楠見義男、片柳真吉さんといった農林関係者が暗に農林省の肩をもって強く反対する。また社会党からは、「田中敏文北海道知事に対する嫌がらせではないか。北海道の自治を侵犯するものは増田甲子七である」などと反撃を受けた。しかし私は北海道に対する愛情から、何とかあらゆる質問を引受けこれを切り抜けたのである。

増田氏は、第7回国会で、北海道開発法案の法案説明を行っている。法律の主管大臣は経済安定本部長であるのに、官房長官の増田氏が政府委員として異例の法案説明を行ったわけは、以上のような背景があったのである。

(3) 紆余曲折の開発行政機構

以上のような経過を経て審議会は法案通過の推進をはかるため、民自党内の結集、他派の協力推進、参議院対策、政府に対する働きかけ、GHQ対策などを検討したのち、昭和24年12月19日に北海道開発庁の設置を設けるとい「北海道開発法案要綱」を作成、公表した。

この要綱においては北海道総合開発の目的、北海道開発庁の設置および権限等の基本的事項について、大要を次のとおり北海道開発法に定めるべきであるとしている。

- (1)北海道総合開発は、国民経済の復興および人口問題の解決に寄与し、あわせて住民の生活の安定および文化の向上をはかることを目的とするものであること。
- (2)国はこの目的を達成するため、昭和26年度から北海道総合開発計画を実施するものとする。
- (3)総理府の外局として、北海道開発庁を設置すること。北海道開発庁の長は北海道開発庁長官とし、国務大臣をもってあてること。
- (4)北海道開発庁は、開発計画につき、企画立案し、その実施の推進にあたる任務および権限を有するものとする。北海道開発庁は開発計画を実施するため、法律の定めるところにより特定の事業を実施することができるものとする。
- (5)国の予算のうち開発計画の実施に関するものはこれを一括して総理府所管としこれを使用する場合は、北海道開発庁の申出により、内閣総理大臣が他の所管に移

しかえるものとする。

北海道開発法案要綱は、以上のほか、北海道開発庁に参加ならびに北海道開発審議会をおくこと、内部組織として総務部、企画部の2部をおくことなど15項目からなっていた。

北海道総合開発審議会ではこの要綱をもとに、北海道開発法の制定に関してただちに関係行政機関と協議を開始した。しかしこの要綱案は、北海道開発庁は開発計画の立案はもとより、道路、港湾、河川、開拓事業など、特定の開発事業を実施する権限を有するものとされており、さらに開発計画にもとづく国の予算についても、総理府所管に一括計上する措置を講ずることにしていたこともあって、関係各省の反対を受ける結果となった。

その反対の主なものをあげてみると、

- (1)北海道開発審議会を法制化するのみで足りると思われ外局の設置には反対である（農林省、行政管理庁）
- (2)北海道開発のため、現在の各省それぞれの機構で執行上不備であるならば整備改善すればよいし、しいて機構を必要とするならば、経済安定本部に一課を設けるか、自治庁に一部を設けることで足りるのではないか（経済安定本部、行政管理庁）
- (3)国家財政の見地から、北海道全体を総合した開発計画は実現不可能ではないか。むしろ地域に局限すべきである（農林省）
- (4)地域別にこのような機関を設けることは他地域の同様の機関設置機運に刺激をあたえることになるのでまずい（経済安定本部）
- (5)北海道のみのために中央に機関を設けることは、各省の北海道にたいする関心をかえって薄める結果になり北海道に不利になるのではないか（経済安定本部）
- (6)治山治水に関する総合官庁として国土省（仮称）を設置する案が行政制度審議会でも有力であるので、これと切り離して考えることは適当でない（行政管理庁）

これらのほかさらに運輸省などのなかにまで

根強い反対意見があった。このような反対意見の根底には、終戦後におけるセクト主義の急速な拡大、合わせて占領政策による地方自治思想（民主化思想）に対する官僚の抵抗、あるいは解体された内務省の中央集権的勢力の復興に対する牽制的思想などがあると言われている。逆に立法化にあたって、協力的であったのは大蔵省と地方自治庁であった。法案提出後もかなりの反対があったのは農林省と建設省、特に最後まで強固に反対していたのは農林省で、経済安定本部は、当時東北地方の国会議員が中心になってすすめていた東北開発の法制化が実現が困難な状態であったことや、国土総合開発法の立法化を急いでいたこともあり、北海道だけの開発法には必ずしも賛意を表していなかったようである。

こうした各省の反対のなか、北海道開発法案は国会提出にいたるまで、その機構について、いくつかの変遷を得ることとなる。当時の新聞をひも解いてみよう。

道開発法案は政治折衝

（北海道新聞 / 昭和25年1月24日）

道総合開発、平衡交付金などにつき折衝のため上京していた野口副知事は二十三日つぎのように語った。

一、開発法案にたいしては増田官房長官や大蔵省、自治省では賛成してくれているが本多國務相が行政簡素化の面からと、地方開発法案が近く提案されることから強固に反対しており、また農林、建設、安本の反対も相当強いので今後は政治折衝にまつことにしたが政府提出が困難な時は議員提案となろう。ただ、各省次官級の間には従来北海道のためにはとくに予算をさいているのに、まだ不十分として開発法案を出すのかという不満の意見もあり、この案が潰れた場合の二十六年度予算に相当響くのでぜひ通さねばならないと考える。（後略）

三転 “道開発局に”

（北海道新聞 / 昭和25年1月25日）

北海道開発庁の設置問題は政府部内に反対機運があり、実現困難を伝えられてきたが二十四日午前外相官邸で行われた連絡会議で増田官房長官から『北海道の総合開発のため中央に“北海道開発局”を設置するよう、今

国会に提案したい』と発言、吉田首相をはじめ林、佐藤の党幹部も異論はなく具体案についてはなお政府において見当することに大体の一致をみた。これにより増田官房長官は同日午後四時半院内大臣室にいままで設置に反対していた青木安本長官と同日付で地方自治庁長官を兼任した本多国務相を招いた三者会談を行い、開発局設置の方針を述べ了解を求めたがこの会議では結論はでなかった。

まず増田官房長官が本道総合開発についての経過と開発局設置の必要性を強調、これに対し、本多国務相は国土開発法との関係からなお検討を加えて結論を出したいとの意見があり、結局、今後も三者会談を持って協議のうきまり次第早急に閣議に付議することになった。この問題は最初北海道開発審議会の答申により公安委員会のような『行政委員会』とする意向であったがその後総理府外局となったものであり、この開発局を総理におくか安本におくかは今後さらに検討が加えられる。しかし開発審議会が答申した北海道開発法の今国会提出については難色があり単に開発局設置に関する法律とする空気も出ている。

道開発局 総理府に 増田長官表明

(北海道新聞 / 昭和25年1月26日)

北海道開発庁の設置問題は二十四日の増田、本多、青木三相会談で開発庁を開発局に切り替えて中央に設置することに意見一致したが、この場合総理府におくか安本におくかは開発局の性格に大きく影響するので佐々木、玉置道選出議員代議士らは二十五日午後院内で増田官房長官と会話し開発局を内閣に設置してほしい旨申し入れた。これに対し増田官房長官は本道側の意向を汲んで総理府の内局として設置する意向を表明した。一方本多地方自治庁長官、青木安本長官らは依然としてこれに反対しているので、ここ一、二週間曲折があるとみられる。

なお開発局が設置されれば局長には道総合開発審議会の岡田事務局長が就任するようである。

道総合開発庁設置 四月から総理府外局に

(北海道新聞 / 昭和25年1月29日)

北海道開発庁設置と北海道開発法案(仮称)の今国会提出が二十八日午前の政府与党連絡会及び引き続き午後二時半院内で行われた。増田官房長官、本多国務相、佐藤政調会長、周東北海道総合開発委員会会長の四者会談の結果決定となった。よって政府はこの方針を来週の閣議で正式決定のうえ北海道開発法を今月末から二月初旬にかけて今国会に提出することがほぼ確定的となった。

しかし建設相はじめ農相、安本長官ら経済各庁は全体的な国土法総合開発の観点から優先的開発に難色を見せ、またそれぞれの事務当局の反対意見を反映して開発庁設置に依然反対しており開発法の内容及び取り扱いについても今後なお検討を要するとしている。(後略)

以上のように北海道開発を推進する機構の実現に向けては、新聞記事を紐解くだけでも二転三転の様相が読み取れ、すでにその動きは、政治レベルでの調整、駆け引きという舞台上で転じていったのである。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『北海道開発行政機構の変遷』北海道総務部総合開発企画本部 / 『新北海道史』 / 『北海道開発庁二十年史』 / 『北海道開発局十五年史』 / 『北海道開発審議会資料、吉村文庫』元北海道開発庁企画室長吉村次郎氏所蔵資料・北海道開発協会所蔵 / 『北海道開発関係記事』北海道新聞 / 『北海道開発回顧録』黒澤西蔵著 / 『戦後の北海道・道政編』北海タイムス社編 / 『証言・北海道戦後史』高橋昭夫著 / 『続証言・北海道戦後史』高橋昭夫著 / 『増田甲子七回想録』増田甲子七著ほか

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【第12回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二

昭和25年に入ると、北海道総合開発審議会の活動も1月11日の懇談会、同12日の打合会、同19日の同選出代議士懇談会、同28日の在京委員会と、法案の国会通過に向けての政治レベルでの対策が中心となっている。

また、道の東京事務所は1月12日に知事に対し、以下のような内容を連絡している。「開発法に対する十一日の次官会議、十三日の閣議は全く今のところ見とおしのつかざる状況である。一応の結論としては事務的に各省共反対意見があり、時間的關係から見ても優るといふ見とおしなしとの結論となり、政治的解決より他なき結論となった。(中略)政治面の難関は本多國務相であり、その理由とするところは、一、行政整理を行い、機構の縮小をしている際に機構を拡充することはいけない。二、現状の国土省の問題が解決されていない。この際北海道のみを扱う開発庁を設けることはいけない等であり、そのほかとしては農林大臣、安本長官等である。(中略)提案方法としては政府提案がもっとも望ましいが困難な場合には議員提案より外なき見とおしである。」

同日の1月12日の打ち合わせ会では永田委員から増田官房長官との会見について「開発庁という独立機関でなくとも開発局、開発課という程度でも一歩前進ではないか」といった報告が

なされており、前号(第11回)で紹介した新聞記事の開発局案を裏付けている。

結局、当初目指していた企画実施官庁化は次第に後退し、なかでも事業実施の権限については、昭和25年1月31日の設置要綱を付議した事務次官会議において、事業実施の権限が削除され、「事業の実施に関する事務の調整及び推進にあたる」という表現に変更され、開発予算の一括計上についてもその取扱いが留保され、北海道開発庁は事業実施の権能を弱められ、いわば企画官庁に後退することとなった。この点は地元北海道にとっては大きな痛手で、「関係各省の強い反対にあい、予算を一括計上するというのは条文から除外され、申し合せ事項となり、しかも各省へ移しがえるということとなった」といって渡辺(以智四郎)さん、福田(勇蔵)さんは「一番大事なところが骨抜きになった」と大分しょげていたようであった(『北海評論、開発つれづれぐさ』1959年3月号、牧野常雄著)と、当時、法案作りに参加したスタッフの様子が語られている。

しかし、北海道開発を総合的、効率的に推進するためには、開発事業費の一括計上権だけは、ぜひとも北海道開発庁の権限とする必要があったので、北海道総合開発審議会は、関係各省と折衝を重ねた結果、これについては、閣議決定

により措置することで了解をみた。しかし、この法案の折衝過程では、その要綱のうち「住民の生活の安定および文化の向上をはかること」という文言が目的のなかから除外されていることや、総務部、企画部などの二部制も除かれ、北海道開発法案の姿は当初と姿を変えている。特に、「住民の生活の安定向上」の文言が削除されたことについては、いまだにどのような経緯で削除されたのかについて話題となることがあるが、(旧)北海道庁を経て、北海道開発局にも勤務した経歴のある牧野常夫氏は「それは国策として行う北海道の開発という主張が弱体化するからと斥けられたとも聞いている」と記している。また、北海道総合開発審議会の事務局長を務めた岡田包義氏は、「開発庁ができませんときに、とにかく生まれればいい、国務大臣が北海道の専属になればよろしい、こういうことをねらったわけです」と語っている。国策として北海道開発を進める上では、国内の他地域から見た場合に北海道の地域エゴともとられる表現を盛り込むことは難しかったのであろうし、そこにこだわることは、法案そのものが無になってしまう可能性もあったのであろう。それだけ、北海道開発法成立に向けての環境が厳しかったという見方ができる。

北海道開発法案は、その後もなお各事務当局の一部に反対があったが、北海道開発の重要性及び事業の総合的効率運営を図る上から北海道開発法の制定 - 北海道の開発庁の設置が認められ、昭和25年1月31日に第一次次官会議に提出し、翌2月1日に第一次閣議決定がなされ、2月9日の第二次事務次官会議に提案、翌2月10日第二次閣議決定に至った。この二度の閣議決定について詳細の記録はないが、前述の渡部以智四郎氏の証言が当時の経過を知る手がかりである。

2月8日付北海道新聞には7日の記者会見での増田長官のコメントが紹介されており、予算計上一括権の削除が増田長官の判断であったことがわかる。「北海道の総合開発計画実施には北海道省などを設けるのが一番理想的であるが、今度の開発法案のように予算権を握っているものがならみを利かせるというのは旧内務省時代の考え方であり、このままでは閣議もなかなか

通りそうもないので予算に関する条項は私が提案して削除した。私はむしろ各省からみた総合的見地に立って開発計画をつくることに主眼を置きたい。予算の請求は各省と開発庁長官とが協調して大蔵省に要求することになるし大蔵省は総合的見地からこれを決定する。これに対し、北海道総合開発審議会の岡田会長は「予算の面を規定した第五条を削除されたことはなんといっても開発計画を推進するうえに大きな痛手だ。しかしこの条文の削除についてはあまり強い反対があったわけではなく開発予算にかぎらずすべての予算までが開発庁で一括するかのとき誤解を各省に与え易いという理由からのようで今後この条文の趣旨を別個の方法で生かすため大蔵省と総理府と十分話合うことになっているからある程度申合せ事項として生かされると期待している」と述べ、「開発庁ができませんときに、いろいろな各省の問題、農林省、運輸省、建設省の関係がありまして、とにかく生まれればいい、国務大臣が北海道の専属になればよろしい、こういうことをねらったわけです。」と当時の心情を吐露している。

その後、予算の一括計上権については、昭和25年2月10日の閣議において北海道開発法案と同時に、「北海道開発事業費の取扱について」として、「北海道開発計画に伴う開発事業費については、昭和26年度以降、総理府所管に計上し、使用に際しては、関係省に移し使用し得るものとする」旨の閣議決定がなされた。

その後の歴史的な流れを見ると、昭和47年に、北海道開発システムに準拠した制度構築がなされた沖縄開発庁の権限として、沖縄振興開発計画に基づく事業に関する関係行政機関の経費の見積もりの方針の調整及び配分についての業務が法定され、さらに、平成11年の省庁再編により、北海道開発庁の所掌事務を引き継いだ国土交通省の設置法においては、「北海道総合開発計画に基づく事業に関する関係行政機関の経費の配分に関する見積もりの方針の調整及び北海道総合開発計画に基づく公共事業に関する関係行政機関の経費の配分に関すること」が法文上明確に規定されることとなった。

これは、昭和25年当時、法律上は盛り込まれ

なかった予算一括計上の権能を、その後の北海道開発行政に関わってきた多くの人たちによって実質的な権限として定着させた長い道のりの努力の成果と見ることもできよう。

この間の経緯は、地元北海道でどのように受けとめられていたのだろうか。当時の社説に、この点が論じられている。

社説 骨抜き道の開発法案要綱

(北海道新聞/昭和25年2月9日)

一月末、閣議に付されてからもみにもむこと五回、難航を続けてきた北海道開発法案要綱も七日の定例会議でついに本決りとなった。これから法文の練り直しをして国会提出となる順序であるが、あっちこっちからもまれている間に満身創痍、ほとんど原形をとどめぬ骨抜き案となってしまった。

すでに三十日の次官会議で北海道開発庁は純然たる企画官庁とするという申合せがなされて、原案第六条の各省に対する指示権ならびに報告資料の提出を求める権限は削除されたのであるが、七日の閣議ではさらに第五条の『開発予算を一括して総理府所管とし開発庁の申出によって総理大臣が他の所管に移替えるものとする』とあった予算に対する規定が全面的に削除された。同じく第四条の開発庁は特定の事業を実施することができるという規定を削除され、そのため開発庁がTVA方式によって開発公社を設けて自ら開発事業を担当するという構想も消えてなくなったわけである。要するに開発庁を純粹に、しかして厳格に企画官庁だけに限るとというのが七日の閣議によって本決りとなった北海道開発法問題の結着点なのである。

この問題をここまで推進してきた審議会はこの結論に強い不満を持っていると伝えられるのは当然であり、岡田事務局長も率直に大きな痛手である感想を漏らし、その結果として開発予算を開発庁一本にまとめる方法を大蔵事務当局に交渉し大体その賛成をえたつたえられるが、それがどこまで確実であるか今のところ確たる見通しはないのである。しかし一方安本、農林、運輸、行政管理庁など関係各省庁の事務当局の強烈な反対を思えば、名称だけでもともかくも北海道開発庁をつくることを閣議で決めたことは成功だという見解もありそうである。たとえば増田官房長官は『今度の開発法案のように予算権を握っているものがならみを利かせるというのは旧内務省時代の考え方であり、このままでは閣議もなか

なか通りそうもないので予算に関する条項は私が提案して削除した』とその間のいきさつを語り、つづけて『私はむしろ各省からみた総合的見地を立てて開発計画を作ることに主眼を置きたい』とっており、この閣議決定に十分に満足しているようである。しかしこの増田官房長官の態度はわれわれ道民の眼には甚だしく安易なしかも政略的なものにつるのである。審議会原案の開発委員会を開発庁に変えたのは吉田首相と増田官房長官の発意であるということであるが、その開発庁案が各省の事務当局の強烈な反対に出会わずや、直ちに今度は開発局案の構想を発表して、数歩後退の柔軟さを示し、さらにまたそれに対する道議の上京、道選出議、参議員の反撃が行われると再び開発庁案となり、結局今度の開発庁としては全くの骨抜き案に落ちついて、それが当然のような顔をしているのはいささか納得がゆかないのである。

それはともかく、今度の開発庁案では国の道開発がどれほど真剣に行われるかがはなはだ疑わしい。政府ならびに与党では開発庁の計画は各省が尊重して予算化すべきことを法案の付則に了解事項として盛り込む意図をもっているとのことであるが、今日までの各省との交渉経過に照らして、そう簡単にできるとは期待できない。そうならば、開発庁がどんな立派な計画を立てたところで各省がそれを実行するという保障はどこにもない。開発庁ははなはだ無力な存在である。開発庁長官に有力な人物を据えればなんとかなるという意見も伝えられているが、吉田首相の兼任にでもなればいざ知らず、余りあてにできないというほかはない。

われわれ道民は開発法案の今日までの経過に照らして、道の政治力の不足を一方においてつよく自覚するとともに、国による本道の開発には今日の段階においては限度があるということをはっきり知らなければならない。開発庁が骨抜きとなったことは民自党という勢力が官僚の多少の合理主義と縄張り根性に負けたといってもそう大していいすぎではないと考えられる。民自党にはお気の毒であるが、道民にとっては非常な薬であるともいえる。

道民は本道の開発について一から十まで国費に頼ろうとする従来の態度についてつよい反省を要求されているのではないか。もとよりわれわれは国の開発を不必要だ、なくてもよいなどというのではない。だから企画官庁だけだとしても、開発庁がつまらない計画より立派な道民の期待に副う計画を立て、各省はそれを無視することなくそれを尊重して本道の開発を実行することをつよく希望するものであるが、しかし、その希望の達せられない

場合にどうするかという腹構えをしておく必要があるというのである。

それは道民自身が道の開発について計画をもち、自分の力でその実現をはかる方法を具体的に考えることである。

ここでは、法案の骨抜きへの不満とともに、北海道民の自立意識を促している点が興味深い。法案の内容については、「満身創痍^{まんしんそうい}」という表現で各省庁の抵抗の厳しさと、それに抗し切れなかった本道政治力の弱さを指摘しながらも、ただすべてを国に頼る北海道開発の時代ではないことを、また依存する気持ちへの戒め道民に訴えている。

北海道開発法案要綱をめぐる攻防の厳しさは、ある意味で戦前のような国主体の北海道開発がもはや限界にあり、戦後期の北海道開発が、国の総合開発体制と北海道の自助努力との連携で進められるべきであることを示唆しているとも読み取れる。

(4)GHQの態度の変化

その後、北海道開発法案は、2月18日に終戦連絡事務局よりGHQ民政局に提出、2月28日に経済科学局に説明を行い賛成を得ている。3月1日から6日にかけてはGHQ法務局に説明を行い、一部修正のもと、賛成を得、3月10日に訂正のものを民政局に提出、17日に民政局に説明、18日に天然資源局に説明し、3月20日にはGHQの全面的な賛成を得た。法務局での一部訂正は、閣議決定案と比較して、現行の第3条、関係地方公共団体が意見を申し述べるができる旨が追加されたことと、審議会委員に北海道知事、道議会議長が追加された点と推察できる。審議会委員に北海道知事と道議会議長が追加された点については、中間答申でも盛り込まれており、法案作成過程でも検討されてい

たことであったが、現行第3条の「関係地方公共団体の意見の申出等」の規程がGHQとの折衝過程で盛り込まれた点が注目される。中間答申の前に、たまたま最初に案を持っていったGHQの聞き手が、地方自治方面を受け持っていたということで、地方自治への配慮にこだわったという記録もある。その場に居合わせた渡部以智四郎氏は「当時としてはとんでもないところから横槍^{やり}が入ってだめになったケースがいくらかでもあり、また自治庁としては地方自治関係者に一応連絡をとらざるを得なかったとも考えられる」と、GHQの意向を受け入れた経緯を述べている。いずれにしても、第3条の規程は、戦後の北海道総合開発計画策定の幾多の変遷のなかで、国と地方自治体、北海道開発庁と北海道庁との関係が議論される根拠規程として注目と関心を集める条項であるが、日本側の当初の法案の検討段階ではなく、GHQ法務局の指導で加わったという歴史的な経緯は皮肉でもある。

昭和22年当時、2度の閣議決定を翻し、北海道開発を推進する特別な機構を設置することを拒否し続けたGHQは、このたびの北海道開発法案については、これを容認することとなる。この変化については、「占領末期が近づくにつれて、たとえば、法律案・政令案などについて司令部の事前承認が事後報告になるというように、その制約は漸次緩和された」(内閣制度七十年史/内閣官房編)ことが大きな要因であろうと推察される。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

参考文献

『北海道開発行政機構の変遷』北海道総務部総合開発企画本部 / 『新北海道史』 / 『北海道開発庁二十年史』 / 『北海道開発局十五年史』 / 『北海道開発審議会資料』 / 『吉村文庫』元北海道開発庁企画室長吉村次郎氏所蔵資料・財北海道開発協会所蔵 / 『北海道開発関係記事』北海道新聞 / 『北海道開発回顧録』黒澤西蔵著 / 『戦後の北海道 道政編』北海タイムス社編 / 『証言・北海道戦後史』高橋昭夫著 / 『続証言・北海道戦後史』高橋昭夫著 / 『増田甲子七回想録』増田甲子七著 / 『北海評論』 / 『内閣制度七十年史』内閣官房編 / 『法律時報』(第27巻第7号) / 『渡部以智四郎の篋底より』渡部以智四郎著ほか

北海道開発の軌跡

戦後北海道開発行政システムの形成過程

【最終回】

釧路公立大学教授
地域経済研究センター長

小磯 修二



議において法案と同時に以下の内容で閣議決定がなされている。

北海道開発事業費の取扱いについて

(昭和25年2月10日閣議決定)

北海道開発法の制定に伴い、北海道開発計画に伴う開発事業費については、昭和26年度以降、総理府所管に計上し、使用に際しては、関係省に移し使用し得るものとする。

(5)北海道開発法の誕生

戦後の北海道開発推進体制については、昭和21年以来様々な立場での検討が幾多の挫折を経ながら進められてきたが、遂に昭和25年3月25日北海道開発法案は自治庁が法案担当庁となって、第7国会に提出された。この法案は、昭和25年3月27日衆議院内閣委員会をはじめ、3月29日には内閣委員会、建設委員会の連合審査に付されたあと、3月30日に衆議院本会議で原案どおり可決され、翌31日参議院に送付され、4月19日の参議院本会議において可決成立した。なお、各省庁からの強力な反対により法案に盛り込まれなかった、北海道開発計画に基づく国の予算の一括計上措置については、「北海道開発事業費の取扱いについて」として、2月10日の閣

第7回国会では政府委員として増田国務大臣が北海道開発法案の提案理由を述べているが、その内容は以下のようなものである。

「国民経済の復興と人口問題の解決とは、現在わが国が当面する緊急かつ重要な課題でありまして、そのため資源の開発を必要することは言をまたないのであります。国土の狭少なわが国にとりましては、未開発資源の今なお豊富に存在する北海道を急速に開発することが国家的要請であると存するのでございます。

北海道の開発は、明治の初年以來行われて来たのでありますが、四国の二倍に九州を加えた面積の他に、現在なお人口わずかに四百万人を擁するにすぎず、その産業もおおむね原始的域

を脱していない状態にあるのであります。このような経済的後進地の開発は、総合的な計画の下に経費を重点的に使用するのでなければ、十分な効果を期待できないのであります。現在北海道開発事業は、関係各行政機関が個別に立案施行しているのでありまして、その間に総合性、統一性を欠き、北海道に投入される国の事業費の効率発揮上はなほ遺憾の点が多いのであります。これらの点を鑑みまして政府は国策として強力に北海道における資源の総合的な開発を行うことを緊急と考え、これに関する基本的事項を想定するために本法案を提案することにいたしましたのであります。

北海道開発法案については、衆参両院の内閣委員会、内閣建設連合委員会で活発な審議が行われた。これらの審議のなかでは、国土総合開発法との関係、憲法第95条との関係等北海道開発法案が抱える基本的な問題についての質問も行われている。ここで、法案についての主要事項に係る質疑とそれに対する政府側の答弁の要旨を紹介しておきたい。

1. 北海道の開発は、国全体の総合開発計画を前提として、あるいはその一環として考えられるべきである。然るに、国土総合開発法案がまだ国会に提出されていないのに、何故北海道のみを先に取り上げ、開発計画を立てようとするのか。

(答弁要旨) 国土総合開発計画との関連については、十分慎重な研究を加えてきた。

しかして、今後においても、あくまでその計画の一環として、北海道の開発計画を立てて行く考えである。

北海道は、資源開発の見地からいえば未開発地であって、農業、水産業、河川改修、水力資源、港湾など、いずれを見ても、内地の開発の状況とは到底比較にならない。すなわち、特殊性があり、又態様も違うのである。

従って、これまでの行き方では到底所期の目的を達成できないので、この際開発庁を設けて、あらゆる見地から調和のとれた総合的計画を樹て推進する必要がある。

2. 北海道開発法の根本は、北海道開発庁を設置するこ

とあるように考えられるが、これによって、安本、各省及び北海道庁と二重のものになると思われる。と同時に開発庁内に担当の部局ができ、人も必要になって来るが、これは政府の言う行政簡素化の方針に逆行しないか。

(答弁要旨) 一応もつともであるが、安本は経済安定、統制経済の施行のための官庁で、積極的に開発を図るといふ事業官庁でないで、安本に開発庁を置くということは考えなかった。開発庁を建設省におくことも考えたが、北海道は農林、水産、鉱山資源の開発という問題もあるので、まず内閣に置き、役人の数も雇用人を加え、31、2名と考え、これ以上使わない。そして、この面において、ばらばらになっているものの統一を図るといふことも、行政の合理化に資するゆえんであり、又これが本当の意味の行政の簡素化であると考えた。

3. 計画を立案するだけなら、北海道開発庁を設けなくても、単に審議会だけでもやっていけないのではないか。

(答弁要旨) 審議会が内閣に設けられても、勧告、答申、建議するのみで、計画自身は生きてこない。しかし、開発庁で策定した計画は、予算の範囲内においてではあるが、実施すべき義務を負うのであって、よほど法律の意味が違っていると考える。

4. 法律案は憲法第九十五条に規定する特別法として、住民投票を要しないか。

(答弁要旨) 憲法第九十五条の住民投票の規定は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」について適用がある。しかし北海道開発法は、北海道という地域を対象として開発を行うことに関するものであるが、それについて国の施策なり国の機関を定めた法律であって、北海道という地方公共団体そのものについて、特別の規定を設けようとするものではない。この法律にある「北海道」というのはいずれも北海道という地方公共団体ではなく、地理的名称である北海道を擁している。

したがって、憲法第九十五条にいう特別法とはいいいがたく、又住民投票を不要と考える。

安本

「経済安定本部」の略称。昭和21年8月、戦後復興のための統制機関として、経済安定の基本政策の企画立案を重要課題として法律により設立され、昭和27年7月に廃止され経済審議庁となった。

5. 開発庁、各省及び北海道庁の三者が協調して仕事を
実行しなければ自由を達成することができないが、こ
の点はどういう成算があるか。

(答弁要旨) 開発庁を中心として、関係各省からそ
れぞれ参与として次官、局長等を参画せしめ、北海道
庁からも知事及び議会の議長が審議会の委員として出
るのであるから、連絡提携は十分確保できる。又開発
予算も一本にしておいて、開発庁がこれを要求して各
実施機関に移すことにしているので、この面からいっ
ても無統制な実行方法は予想できない。

6. 北海道開発法第二条第二項に「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」となっているが、その範囲は
どんな意味か。

(答弁要旨) 北海道開発法第二条第二項の開発計画
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計画である。しかし
この土地をどの範囲まで含めるか、また山林について
は国有林が入るか入らないか、鉱物については、石炭、
水銀が入るけれども硫化鉄が入るとか入らないとかい
うことを政令でさだめる趣旨であって、総合的に北海
道全体を開発するのであるから、疑義が生じたときに
政令で定める。積極的にこの範囲を第二条第二項があ
るにかかわらず政令で特定するということなし、疑義
が起きたような場合にその範囲を政令で特定する趣旨
である。

かくして、迂路曲折を経ながらも、明治2年
以来、たゆみなく続けられた北海道開発の重要
性は再認識され、戦後3年余の空白期間を経て、
新たな北海道における総合的な開発行政システ
ムが構築され、戦後の北海道開発政策の基本路
線が敷かれることとなった。北海道総合開発審
議会は、昭和25年5月13日、第7回の総会で最
終答申案を審議可決し、解散。同審議会の機能
は、北海道開発庁設置に伴い、北海道開発審議
会に引継がれることとなる。そして北海道開発
庁は昭和25年6月1日国務大臣増田甲子七を長
官に、前北海道総合開発審議会事務局長岡田包
義を次長として発足したのである。

終わりに

本稿は、終戦によって旧内務省北海道庁によ
る開拓行政が終了し、その後新たな北海道開発
行政システムが1950年の北海道開発法の制定に
よって確定するまでの政策形成過程を出来る限
り多面的、実証的に追ったものである。

戦後の北海道開発庁の設置、国による北海道
開発体制の構築の要因については、ややもすれ
ば当時の保守対革新という政治図式が単純に当
てはめられて説明がなされてきており、それ以
上に深い歴史的考察がないまま推移してきてい
るように感じる。しかしながら、国の縦割り構
造による政府システムのなかで、特定地域に対
して特別の地域開発政策システムを展開してい
くことを政策合意していくことは決して容易な
道のりではなく、その政策形成過程には複雑な
要因が絡み合っている。特に戦後期の混乱のな
かで、北海道については様々な、かつ大幅な秩
序再編の動きがあった。すなわち、それまで北
海道開拓行政を担ってきた内務省が廃止され、
それに伴う北海道開拓行政の統一行政への移行
の失敗、その結果としての各省への移管と混乱。
さらに、新たな地方制度創設のなかで、北海道
をどのように取り扱っていくかという地方制度
改革の議論等が限られた時間のなかで同時に進
められていったのである。さらに、当時、政策
合意に決定的な影響力を持っていたGHQとの
折衝、調整がそれに複雑に絡み合う。このよう
に、北海道開発システムが政策形成されていっ
た過程を正確に理解していくためには、これら
の多面的な動きについての実証的な考察が不可
欠であり、それが本稿執筆の契機でもある。

終戦直後、人口収容、食糧増産という北海道
開発に対する期待の高まりのなかで、政府部内
での新たな北海道開発システムが決定されるま
では4年余の歳月を要しているが、その間の
歴史は決して空白ではなく、そこには、GHQ体
制の人脈、体質、財政を司る大蔵省という組織
の調整能力、想像を絶する省庁間の強力な縄張
り意識、新たな地方自治制度の導入による地方
制度改革の混乱というような様々な動きが背景

に存在するのである。また、そこには北海道にTVAを重ね合わせた提案や、生々しい政治的妥協の一方で北海道へのロマンを語る議論が見られるなど、多くの個性ある人たちが登場するドラマのような面白さもある。内容の詳細は、拙稿をあらためてお読みいただくか、参考で紹介している文献に直接あたっていただくことになるが、最後に執筆を終えるに当たって、本稿の持つ現在の意味について述べておきたい。

現在地方分権の視点で地方自治制度についての基本的な議論が提起されてきている。今までの地方分権改革のなかで手付かずであった地方財政制度についても、三位一体改革ということで検討が始められ、さらに北海道をモデルにした道州制の検討も行われようとしている。ここで大切なことは、北海道にとっての地方制度、地方分権改革の議論は、北海道開発システムのあり方と密接な関係を持っているということである。戦後の北海道開発行政システムの形成過程においても、新しい憲法の下での地方自治制度の創設のなかで、北海道をどうするのかという激論があった。国と地方自治体との新たな関係づくりという視点が、北海道開発行政システムの形成議論のなかで基調にあったということをお忘れてはならない。その意味で、これから北海道が、地方分権を進めていく上での、例えば道州制議論、支庁制度、市町村のあり方を検討していく上でも、現在の北海道開発行政システムとの関係や今後の北海道開発システムのあり方についてしっかりとした見極めが必要であろう。中央省庁再編により、北海道開発庁は廃止され、その機能は国土交通省に統合されたが、計画、予算面等における北海道総合開発の政策

システム機能は維持されている。しかしながら、今後は国土総合開発計画のあり方等について検討が進む中で、さらに北海道開発政策システムのあり方について基本的な議論が提起される可能性もある。その際には、今後の北海道における新たな地方制度改革の議論ともしっかりと連動した検討の進め方が必要であろう。

筆者は最近、海外の開発途上国や計画経済から自由主義経済へ転換を進めている移行国において地域開発政策支援の活動に従事する機会が少なからずあり、そこでは総合的な地域開発を進めた北海道での政策経験を伝える機会も多い。しかし、政策の有効性や政策形成の背景等を丁寧に伝えていくことは予想以上に難しい作業でもある。決定された政策は資料として残されているが、その政策がどのような背景で、どのような過程で形成されていったのかについて実証的に探っている情報は極めて少ないからである。しかしながら、政策システムは恒久的なものではなく、それらに変更、再検討される際に、過去の政策形成過程がしっかりと検証されていることが、より質の高い新政策につながるものである。21世紀における新たな北海道の政府体制についての議論が進められようとしている今こそ、北海道についてのより正確な歴史的な政策形成の検証を心がけておくことが大切ではないかと感じている次第である。

プロフィール

小磯 修二(こいそ しゅうじ)

1948年大阪市生まれ。1972年京都大学法学部卒。北海道開発庁を経て、1999年6月より現職。

<過去の掲載分を含む引用文献、資料及び参考資料>

『北海道開発行政機構の変遷』北海道総務部総合開発企画本部 / 『新北海道史』 / 『北海道開発庁二十年史』 / 『北海道開発局十五年史』 / 『北海道開発審議会資料』 / 『吉村文庫』元北海道開発庁企画室長吉村次郎氏所蔵資料・(財)北海道開発協会所蔵 / 『北海道開発関係記事』北海道新聞 / 『北海道開発回顧録』黒澤西蔵著 / 『戦後の北海道 道政編』北海タイムス社編 / 『証言・北海道戦後史』高橋昭夫著 / 『続証言・北海道戦後史』高橋昭夫著 / 『内政史研究資料「河野一之氏談話速記録」』内政史研究会 / 『増田甲子七回想録』増田甲子七著 / 『北海評論』 / 『内閣制度七十年史』内閣官房編 / 『法律時報(第27巻第7号)』 / 『マッカーサーと吉田茂』リチャード・B・フィン / 『GHQ日本占領史』日本図書センター / 『渡部以智四郎の篋底より』渡部以智四郎著