

第一章 地域経済と経済政策

『資料編2』では、
節の解説があるパターンと、
節の解説がないパターンがありました。
どちらのパターンを採用するかは任意です。

解説

第一節 地域開発

節内で初出の西暦のため、和暦を付記

戦後の北海道開発は、一九五〇（昭和二五）年に制定された北海道開発法に基づき、北海道総合開発計画を策定し、国策として進められてきた。その結果、遅れていた社会的インフラ整備が急速に進められ、道民生活は本州並みに向上したのである。半面、開発事業の幾つかは地域に大きな問題を残す場合も少なくなかった。ここでは北海道開発の中心を担った地域計画資料を提示するとともに、問題を抱えた地域開発の資料も紹介しておきたい。

(1) 北海道開発の位置と資源開発・基盤整備期

敗戦によって、日本は膨大な植民地を失い、総領土面積は戦前の約五五％に縮減された。残された国土も壊滅的な打撃を受け、食糧難、住宅難、インフレが深刻化し、外地からの復員者等による人口急増は国民生活の混乱状態に拍車をかけた。資料1は、このような事態を解決し、日本の進むべき基本方向を把握するため、外務省の特別委員会がまとめた報告書の一部である。その内容は、日本の再建のためには北海道と東北を軸に、国土を徹底的に開発し、世界に信用を回復しなければならぬというもので、特に北海道の総合開発については、アメリカのTVA開発方式を考慮すべきであるとしている。

資料2は、食糧難や人口収容等、日本経済の復興に対処すべく計画された第一期北海道総合開発・第一次五ヶ年計画の内容である。その後、日本経済は戦後の混乱期を脱して成長軌道に乗り始めると、多額の国費を投じた北海道開発は期待したほどの成果を上げていないとして、その内容が内外からの批判にさらされた。すなわち、次期計画の基

解説

本方針をめぐっての論争であり、資源開発の効果や効率化が論点となった。資料3は、そのような北海道開発批判に対し、当時の高岡熊雄北海道総合開発委員長が北海道開発委員会の創立一〇年に当たって、第一期計画策定の意図を述べたものである。ここでは、物的資源開発のみを目的とすべきでなく、人的資源の開発をも併せて促す政策こそ、今日の開発政策の根本方針であるとされ、資源開発と同様に人的資源の開発にも重きを置くことを強調していた。しかし、第二次五ヶ年計画では、経済効率重視の内容を含めて産業構造の高度化（工業化）が政策の中心課題となり、生活文化の向上は後景に押しやられたのである。資料4は、道が作成し、国に提出していた第二次五ヶ年計画の案であり、その目標には生活の安定向上が掲げられていた。

(2) 戦後復興から高度経済成長期までの北海道開発

新たな発展段階を目指した「国民所得倍増計画」に対応した国土計画として、全国総合開発計画（全総）が策定された。資料5は、その全国計画との調整を経て策定された第二期北海道総合開発計画の意義と目標である。そのねらいは、日本経済発展の重要な拠点として北海道が積極的な役割を果たすことにある。資料6は、高度経済成長期の後半に閣議決定された新全国総合開発計画における北海道開発の位置を示したものである。ここでは、国際化に対応した大規模食料供給基地や工業基地づくりを推進する全国計画との調整によって北海道計画が策定されなければならないことが明確に指摘されている。資料7は、その調整を経てまとめられた第三期北海道総合開発計画の目標を示したものである。特に工業関連の生産額や生産所得は、世界最大規模の苫小牧東部工業基地開発等の推進によって高い数字が設定されている。資料8は、苫小牧東部大規模重化学工業基地建設に反対する住民集会のアピール文である。この時期、全国的に重化学コンビナートから排出される各種公害に対し、公害訴訟など住民運動が広がりを見せていた。このため政府は、一九七一年に環境庁を設置し解決に当たろうとした。この住民集会は、国主導で進められる北海道

節内で初出の西暦ではないため、
和暦は付記しない

開発に対して、多様な階層の道民が計画の撤回を迫ったものとして注目されたのである。資料9は、その苦小牧東部開発に関連して進められた二風谷ダム建設についてのもの、建設地の平取町が研究者に委託した調査報告書である。この報告書は、河川工学と地域経済学の研究者が協力し合い、開発事業を批判的に取り扱ったという点で貴重なものである。

(3) オイルショックからバブル期までの北海道開発

一九七三年の第一次オイルショックは、これまでの高成長を前提とした重化学工業の地方分散政策によって「過疎と過密」、「環境問題」に対処しようとしてきた国土計画に大きな影響を与えた。このことは、これまで全国計画との調整によって策定されてきた北海道開発計画にとっても例外ではなく、北海道独自の計画設定を余儀なくされたのである。資料10は、道の計画である「北海道発展計画」の構想を示したものである。これ以降、道の策定する計画は、政府の北海道開発計画に対しての詳細な地域意見となっていく。資料11は、深刻化する過疎と過密問題に対処するため、北海道開発庁がまとめた北海道への人口の移住・定住化を促進するための地域環境整備方針を示したものである。その実効性は別として、これまでの経済効率中心から生活環境重視へと大きく転換しているのが分かる。資料12は、バブル期における全国計画の中での北海道地域の整備方針である。ここでは再び大規模で生産性の高い産業開発がうたわれており、かつての生活環境重視の地域計画はトーンダウンしてきている。資料13は、同時期の北海道側の地域計画で、政府財政の厳しさを前提に、二一世紀に向けての北海道独自の在り方を説いており、徐々に全国計画からの自立化に向かって計画を進めていることがうかがえる。資料14・15は、バブル期における北海道開発計画の課題と目標を示したものである。北海道独自の地域計画の影響もあってか、道内地域産業を重視しての二一世紀での対応を強調しているのが注目される。しかし、国策に沿った重要事業導入のスタンスはあまり変わらなかった。

解説

(4) 経済構造調整期での北海道開発

一九八五年のブラザ合意による「円高誘導」は、輸出産業の海外工場移転を促進させた。このため国内金融機関・産業は新たな国内投資先を生み出す政策を政府に求めた。その結果、「大都市の再開発」と「地方の大規模リゾート開発」という新たな地域政策が策定され、一九八七年には後者のために、総合保養地域整備法（いわゆる「リゾート法」）が制定された。この法律は地方自治体にとって過疎脱却の重要な政策として期待が大きく、全国的にリゾート開発ブームが巻き起こった。しかし、その多くは問題を抱え失敗に終わるのである。資料16は、このリゾート開発が道内地域にもたらした問題点を指摘したものである。前述の「北海道発展計画」に引き続いて策定された「北海道新長期総合計画」（資料13）は、バブル経済の恩恵を利用しながら新機軸の成長軌道構築によって、長く続いてきた北海道経済・社会の停滞を打破しようとした。だが、一九九一年のバブル経済崩壊によって、新機軸の多くは実行されることなく終了したのである。資料17は、その後始末の報道記事で、全国的な経済動向の変化によって地域計画が左右されることを際立たせた出来事でもある。資料18は、一九九八年にまとめられた全国計画における北海道地域の方向性を提示したものである。そこでは、北海道を「新たな北方型文明を創造するフロンティア」とした個性豊かな地域づくりの展開をうたっており、二二世紀を目前に控え、今後の北海道開発の独自性発揮にも期待がかけられている。

第二節 経済構造と雇用・人口

経済学において国民経済と区別して地域経済を取り上げるようになったのはそれほど古いことではないが、北海道については、早くから日本の他の地域と区別される独自の地域として意識されてきた。北海道の特殊性の根源は次の

二つにあると思われる。それは①北海道が近世から近代への移行の過程で、すなわち日本の資本主義発展と軌を一にして開拓が進められたこと、②それが中央政府の国策として国家主導的に遂行されたことである。これは北海道における資本主義の発展に独自の様相をもたらし、その産業・経済や雇用・人口の様々な側面で多くの特徴を付与してきた。本節では資本主義の発展段階において北海道にもたらされた特徴が、戦後の過程を通じて再編成される一方、その限界が明確になるとともに、それを乗り越える展望が模索された時代を記述している。その時期区分のおよその目安は、戦後混乱期（一九四五～五〇年）、復興期（一九五〇～六〇年）、高度経済成長期（一九六〇～八〇年）、高度経済成長期以後（一九八〇～二〇〇〇年）としており、これは通説的な日本経済の時代区分とはややずれているが、北海道経済の独自性を加味しつつ概略的な区分を行ったものであることをご了解いただきたい。

期間のため
和暦は付記しない

(1) 戦後混乱期の北海道経済

資料19は北海道庁長官の事務引継書の中にある定例道会への説明である。そこでは戦後混乱期の諸課題の中でも食料と燃料（石炭）が真っ先に取り上げられている。冒頭においてそれが国家的課題であるとし、次いで道民生活への供給について語られている。ここに開拓以来の北海道の国家的位置付けが反映しているといえよう。この点は、資料20においても見てとれる。これは北海道開発法制定以前に道の手によって作成された総合開発計画書であるが、ここでも北海道開発の主要な目的は「日本再建の一環」であり、戦後の過剰人口の収容と資源供給を北海道の任務としている。

一方、資料21では当時の労働市場の状況を述べている。これがまとめられた一九四八（昭和二三）年には労働力需給の混乱はある程度落ち着きを見せつつあったものの、そこには幾つかの興味深い記述が見られる。まず炭鉱労働者について、かつて労働者九二、〇〇〇人であったものが終戦とともに半減したとされるが、これは朝鮮半島及び中国

節内で初出の西暦のため、
和暦を付記

出身者等の離職による部分が大きいと考えられる。ところがその後二年余りで二二二、五八〇人とおよそ七万人余りの急速な増加が見られると同時に、この時点で既に生産性向上に向けた人員抑制が開始されつつあったことが分かる。他方建設労働者については、このころはまだ東北近県などからの道外労働者の移入がかなり見られ、また職業安定法の施行に伴い前近代的な労働者供給システムの再編が進む一方、季節労働市場が拡大しつつあったことが読み取れる。ところで、日本の資本主義発展の基礎として、繊維工業を典型とした農村からの出稼ぎ的・家計補充的賃労働が重要な役割を担ったと一般に指摘されているが、北海道の状況はこれとはかなり異なっていた。まず、本州における繊維工業の中心となった綿紡績及び製糸工業は北海道ではほとんど成立しなかったが、北海道の繊維工業として道産原料を加工する亜麻工業が展開していた。その労働力需給構造を調査したものが資料22である。これによれば、北海道の亜麻工業では道内の農村出稼ぎ労働は一部に過ぎず、長期にわたって道外からの出稼ぎに依存し、道内の給源も都市、産炭地、漁村などに求められ、求職の動機としても家計補充的なものは従であったと指摘している。

(2) 復興と発展への助走

資料23は、一九五一年に北海道総合開発委員会事務局が取りまとめた「北海道経済実相報告書」の序論と結語である。この報告書は以後いわゆる北海道経済白書として引き継がれ、時々の北海道経済の動向と課題について分析報告するものとして、毎年刊行されてきた。ここでは冒頭に日本経済の最大の課題を経済自立であると位置付け、日本の「四つの島に残された唯一の希望」として「北海道の持つ重要性はたとえようもなく大きい」としている。

このように日本経済への貢献という考えが継続されているが、一方では新たな見方も見られる。一つは「北海道の現実を経済的に描き出」すために「集められた資料や統計を基礎に」するといふ科学的分析の姿勢を前面に打ち出していることであり、もう一つは「さらに進んで道民生活の実態にふれ、自らの姿をありのまま理解しよう」と

刊行物のため『』でくくる
(非刊行物は「」でくくる)

短い間隔で西暦を記載しているため、
下2桁の表記

し、その意味で本報告が「道民のためのものとして」報告されると宣言している。資料24は同じ実相報告書のうち産業構造について述べた部分であるが、そこでは産業構造の把握の必要性を強調した上で、北海道の特徴的な点として、①第一次産業が就業人口の過半数を占めているということ、及び②工業発展が全国と比べて低位であることが指摘されている。

このようにマクロ的経済分析手法の地域への適応が北海道でいち早く進められたが、その典型が、『北海道経済実相報告書』の分析に先立って総合開発委員会事務局が作成した『北海道道民所得調査結果報告』(資料25)であり、先進的に実施された北海道の道民経済計算作成の経緯が記されている。

一方、北海道経済の復興から発展に向けた商工業者の動きを示しているのが資料26である。ここでは「戦時中の軍国主義的、統制経済」から「民主的な自由主義経済」への移行の担い手として自らを位置付けるとともに、法的・組織的・財政的基盤の強化を進めてきたとしている。

また資料27は、北海道に特徴的に成立した寒冷地給について述べている。いわゆる「電産型賃金」のようなマーケットバスケット方式による生活給という考え方が、戦後の労使交渉で中心的な論点とされたが、この給与は北海道の寒冷な気候に伴う生活費の増高という観点から官公庁・大企業から広がっていったものである。当初は寒冷に伴う必要食糧カロリー、被服、住宅なども含んで考慮されていたが、その後徐々に暖房用の燃料費に集約されていった。

資料28と資料29は、ともに経済白書によって終戦後から高度経済成長期までの北海道経済のアウトラインを整理したものである。資料28では戦後一〇年間の北海道経済の推移について、戦後混乱期における傾斜生産等による相対的優位、ドッジラインによる停滞、朝鮮特需の波及の限定性、投資・消費インフレと総合開発による活況、金融引き締めによるデフレといった過程として要約している。資料29では、戦前と比較した経済成長の動向を分析している。これによると、戦後北海道の経済成長率は一九五八年までは全国よりも高かったが、五九年以降相対的に低下傾向に

入った。また一人当たり所得でみると、戦前から継続して北海道のほうが高かったが一九六〇年に逆転したとされ、その原因を高度経済成長の恩恵を受けることが充分にできなかったことによる、としている。

(3) 高度経済成長と北海道の課題

資料29でも見たように、日本経済が高度経済成長期に入ると、北海道経済は相対的に立ち遅れることとなった。戦前から北海道に立地していた鉄鋼・パルプなどの大工業は、道内原材料を大規模な工場設備(高い有機的構成)により加工するものであったが、高度経済成長期に国内で急速に発展した鉄鋼や石油のコンビナートは輸入原材料に依拠して展開され、いわゆる太平洋ベルト地帯に立地したため、それまでの原料優位性を失った北海道は成長に取り残される結果となったのである。そうした中で、全総のもとで、地方地域の産業発展の拠点となる新産業都市建設の方針が打ち出された。北海道でも道央地区がこの指定を受けたが、資料30はその基本計画の策定過程を示す資料である。そこでは工業開発の基本的な目標として、①室蘭・苫小牧の臨海重化学工業基地の建設、②札幌地区における機械工業をはじめとした二・三次加工工業の発展、③地場資源を利用する食品、紙パルプ、雑貨工業の振興、の三つを掲げている。とはいえ、この三つの目標のうち最大の重心が置かれたのは重化学工業であり、特に新たな戦略的拠点として苫小牧港周辺(後の苫東と区別されたいわゆる「現苦」)の工業基地建設が重要な位置付けを占めていたことが、この文書からもうかがうことができる。ここに高度経済成長期の早い段階において、国策にそって重化学工業化の立遅れを取り戻そうとする道の基本戦略が読み取れるであろう。この基本戦略はその後の苫小牧東部開発にも引き継がれていく。

しかし一方では、素材型重化学工業の発展とは別に、加工型工業の発展を模索する論調も存在した。資料31は伊藤森右衛門小樽商科大学教授から提出された石狩湾地区の開発に関する意見であるが、そこでは太平洋への臨海性とい

う苦難地区の優位性を認めつつも、これとは別に大都市札幌に隣接するという点で石狩地区に別の優位性を認めている。また、ここで特に意識されているのは機械工業を典型とする都市型工業としての高次加工工業の集積であり、その中核たる大企業の分工場誘致を唱えている。これはその後まもなく開始される石狩湾新港建設、鉄鋼、木工団地の構想、そして自動車・電機などの加工組立型工業の誘致といった発展戦略につながる考え方であったといえよう。

このように工業化が追求された背景として、立運れを取り戻す意図とともに、道内外との経済循環が注目されていたということが指摘できる。資料32は北海道と道外との財貨の動きである移輸出を実物ベースで調査したものであり、一地域でこうした詳細な調査が行われた例は極めてまれである。そこで明らかになったポイントの一つは、高度経済成長期以降、投資と消費が拡大する中で投資財・耐久消費財、具体的には機械工業製品の移輸入が大幅に拡大しているということであった。このことは貨幣ベースによる域際収支、資金循環の推計と併せて、北海道が巨額の域際収支赤字を政府資金の投入によって賄い、赤字の主因は機械工業の未発達によるものであるから、機械工業の立地振興こそが北海道の主要な政策課題であるという議論をもたらした。もとより、全ての財貨の自給を目指すべきであるとか、域際収支は完全に均衡すべきであるとする考えは誤りであるが、上のような議論がその後長期にわたって影響力を持ってきたことは確かである。

高度経済成長期に北海道が直面したもう一つの問題は人口の流出であった。既に見たように、北海道は従来東北をはじめとした本州からの労働力を受け入れてきたが、高度経済成長期以降北海道の特に郡部からの人口流出が加速する。これらの事情を読み取れるのが資料33、34、35である。資料33によれば、高度経済成長期の比較的初期には農村部からの人口流出が、道内都市や郡部中心市街地の多くで人口増をもたらした。一方、一九七〇年に過疎地域対策緊急措置法（過疎法）が制定されたが、この法律に対応して北海道が取りまとめた文書が資料34である。ここには、北海道では過疎化はやや遅れて始まったものの、その後全国より激しく進んでいることが示されている。そして資料35

では、こうした農村からの人口流出の実態について十勝を舞台にして具体的に描写している。更に、資料36は北海道に特有な問題としての季節労働を扱っている。北海道の季節労働は、農家副業ではなく専業的季節労働者の周期的失業が構造化したものであり、戦後長期にわたって雇用政策の重要課題であり続けた。

一方、高度経済成長期も後半になると、資料37の北方圏交流のように、それまでの工業化とは相対的に異なった地域発展の展望が語られるようになる。ここでは苫小牧東部など大規模拠点開発の発想を一部に残しているが、視野をサハリン、アラスカ、北ヨーロッパなどに広げ、生活・文化・学術・スポーツ等の交流を通じて北海道の発展を図るといった視点が打ち出されている。またこの時期は物資輸送の面でも転換期を迎え、トラック・フェリー輸送が拡大してきてはいたが、まだ鉄道輸送が主要な位置を占めていた。他方、労働運動が高揚しつつも曲がり角を迎えるといった状況のもとで、北海道の輸送問題が注目された。資料38はその間の事情を示したものである。

(4) 高度経済成長の終焉と新たな模索

資料39は戦後から低成長期に至る北海道経済の展開過程を総括したものである。一九七〇年代半ばに高度経済成長が終わりを告げると、北海道でも重化学工業化に追随する従来の手法の限界が意識されるようになった。こうした状況のもとで、主体的で新たな発展方向を大胆に打ち出そうとしたのが資料40の北海道新長期総合計画であった。ここで打ち出した考え方を一言でいえば、後追いでなく時代の流れを先取りすることであったといえよう。そうした新たな試みが典型的に現れたものが資料41と資料42に示された一村一品運動であろう。この運動の本質は横路知事の「産業が都市をつくり、地域をつくる時代から、地域が産業や文化を育てる時代に入った」という認識にあるといっている。資料42によれば一村一品運動は「三一一事例に及び、全道に広がりを見せた。そして特に注目されるのは地域おこしへの住民参加を引き出したことである。このように一方では大きな成果を上げつつも、一過性の運動

に終わった事例も多く見られ、時の流れとともに「一村一品」という言葉もあまり聞かれなくなった。しかしその後も様々な形のまちづくりや「六次産業化」などの取組に一村一品運動の遺産は生かされており、これらを道民として改めて客観的に総括してみることが求められているといえよう。

これとは別に、この時期従来の工業化とは異なる産業発展の方向として模索されたのが情報産業などのハイテク産業であった。一九八三年にいわゆるテクノポリス法が制定されるが、札幌市が八六年にいち早く野幌テクノパークを完成させるなど、北海道で先導的な試みが進められた。これらに関する当時の北海道拓殖銀行調査部による提言が資料43である。また一九八〇年代前半は公共投資が減少し、財政依存型の北海道経済の見直しが強く意識され始めた時期であった。その後バブル経済によってそうした意識は一時遠のいたが、バブル崩壊以降特に二〇〇〇年前後ごろから北海道経済にとっての深刻な課題となってきた。公共投資依存型の北海道経済の状況を分析し、その縮減に強い危機感を提起したのが資料44である。

このように、大規模工業化も公共投資依存も、ともに困難であるという認識のもとで注目されたものにクラスター論がある。これは産業集積がもたらす相互作用を重視する理論で、一九九〇年代の後半以降、国際的に大きな影響力を持つようになった。マイケル・ポーターが提起したこの理論を、戸田一夫北海道経済連合会（道経連）会長の主導でいち早く北海道に適用したものが資料45であり、これは日本のみならず欧米と比べても先進的な運動であったといえる。