

北海道総合開発と石狩川

Hokkaido Comprehensive Development and Ishikarigawa



こ いそしゅう じ
小磯修二*

Shuji Koiso

はじめに

私の専門分野は、地域開発政策である。長く行政の現場で北海道総合開発計画や国土総合開発計画の策定、地域プロジェクトの推進などに関わってきたが、17年前に大学に転じてからは、北海道をフィールドに地域の課題解決に向けた実践的な研究活動を心がけてきている。その間、開発途上国などでの地域開発政策分野での経済協力活動にもかかわってきている。

北海道を拠点にしているのは、もちろん北海道の豊かな自然や食材の良さ、ゆとりのある空間、開放的な人柄などにひかれていることもあるが、北海道における地域開発の歴史、地域づくりの伝統が、地域開発政策を専門とする私にとっては大きな魅力であり醍醐味でもあるからだ。北海道の大きな特色の一つは、独自の総合開発政策により地域づくりが進められてきたことである。特にタテ割りを排した開拓使に始まる総合開発体制や長期の総合計画、さらに部門間を越えた財政調整システムなど、他の地域にはない総合開発システムが、時代が変化する中でも一貫して140年余にわたって継承されてきていることは知られざる北海道の特性でもある。

19世紀の後半に日本が近代国家づくりを目指したときに北海道はわずか人口5万人強の未開発の地域であったが、列強支配の脅威に備えた北辺の防備に向けた総合的な開拓政策が始まり、その総合政策の伝統は戦前から戦後へと引き継がれていった、約100年の間に、人口500万人を上回る、ヨーロッパの中堅国家と同規模の人口、経済水準の地域をつくりあげた経験は世界的にも例がない。世界の地域開発の代表的な事例としては、米国のテ

ネシー川流域開発、ドイツのルール地域開発、イタリアの南部開発などがあるが、それぞれが課題をかかえて方向転換を余儀なくされており、北海道開発は世界的にも貴重な地域開発政策の事例となっている。

私はこれまで中米やアフリカの開発途上国、中央アジアの移行国の国々で、地域開発のお手伝いをしてきているが、1世紀弱で計画的な開発により、魅力ある都市や地域、500万を超える人口集積、さらに先進国並みの経済規模の地域をつくりあげた北海道総合開発政策に対しては、開発途上国などで地域の開発を担っている人々からは極めて高い関心が寄せられている。

本稿では、このような北海道総合開発政策が重点的に展開された空間が石狩川流域であることに着目し、石狩川を舞台に繰り広げられた、北海道の開発の歴史を振り返ってみたい。なぜ石狩川流域が開拓の拠点となったのか。米国のTVA（テネシー河溪谷開発公社）が石狩川流域総合開発に与えた影響、札幌都市圏の発展を支えた拠点開発政策など、いくつかの歴史のエポックとなる開発政策に焦点をあてながら考察していきたい。

私は河川工学の専門家ではなく、主に社会科学系の分野から地域に関わる公共政策の研究を行っている者である。河川を専門としておられる方たちからは違和感を覚えらる内容や見方があるかも知れないが、本稿はあくまで地域開発政策の視点から河川空間の持つ価値と役割を探っていく、ささやかな試みであることをご理解いただきたい。

1. 北海道総合開発政策の特徴

戦前、戦後を通じて北海道において展開されてきた開

*北海道大学公共政策大学院特任教授

Professor, Graduate School of Public Policy Hokkaido University

拓、開発政策の大きな特徴は、「総合的」な開発政策であるという点だ。総合的な政策である特性として大きく3つの点が挙げられる。一つは、総合的な開拓、開発を進めるために、戦前の開拓使や内務省北海道庁、戦後の北海道開発庁など、国が責任を持って開発を進めていく特別の総合的な体制組織が整えられていたことがある。2点目の特徴は、政策の総合性を担保するための財政システムが存在したことである。戦前の拓殖予算システムは、総合予算としての拓殖費制度、歳入面での自賄（まかない）主義など他地域とは異なる仕組みがあり、植民地の拡大や財政環境による影響はあったものの、安定的な先行投資財源の確保に大きく寄与した。また戦後になると、大きく権限は削減されたものの、予算要求、編成などに当たっての一括計上権などの調整システムによって一定の総合性が維持されてきた。そして、3点目の特性は、一貫して開拓使計画、拓殖計画、北海道総合開発計画などのほぼ10年以上を計画期間とする長期の総合開発計画に基づいて政策が進められてきていることである。さらに、これらの3つの政策特性が相互に結びついて総合性を強め、政策効果を高めてきたことが、北海道の開発政策の特徴ともいえる。しかし、注意しなければならないのは、常にこの政策特性、仕組みが安定的に保障されてきたわけではないことだ。国のタテ割りシステムへの統合の動きや、北海道だけ特別扱いすることへの抵抗などの勢いに常に必死に抵抗しながら、時にはその機能を弱めながらも、140年余にわたって維持されてきている政策であるということを忘れてはならない。

ちなみに、今年の3月29日には第8期となる北海道総合開発計画が閣議決定された。戦後1952年に第1期となる北海道総合開発計画が策定されてから、60年以上にわたってほぼ10年の長期計画が継続的に閣議決定を経て策定されているが、この長期計画の伝統は明治の開拓使時代以来引き継がれてきているものである。この間、計画の性格は変化してきているものの、世界的に見ても、このように国が責任を持って特定地域における長期的なグランドデザインを政策として維持し続けている例はないといえよう。その要因の一つには、長期計画が、組織体制や予算制度などとともに総合開発政策システムに体系的に組み込まれていることがある。

2. 北海道総合開発政策と長期計画

ここで、簡単に北海道の長期計画の歴史を振り返ってみたい。北海道における最初の総合開発計画は、1872年に策定された「開拓使10年計画」である。明治政府は、それまでの北海道統治の拠点であった函館から、思い切って石狩川下流域の札幌に開拓の拠点を移し、強力に開拓政策を進めていくこととなる。10年計画で対象とされ

た施策は、炭鉱開発、社会基盤整備、土地制度改革、官営工場設置と非常に広範囲なものであった。ちなみに、私の所属する北海道大学の前身である札幌農学校の開設も、開拓使10年計画の主要施策であった。長期的な視野で開拓のための人材育成を図ることも大切な開拓政策であったのだ。当時の北海道には国家の緊急時、非常時に備えるための強い役割が期待されていた。日本が近代国家としてのスタートを切ったときには、列強特にロシアによる植民地化の脅威があり、それを防ぐためには北辺の防備が急務であった。国家の非常時における戦略思想が、目先ではなく長期的なグランドデザインによって政策を継続し、担保していくための手法を選択したともいえる。

その後開拓使が廃止されて、内務省北海道庁の時代に入っても、北海道10年計画、さらに第1期、第2期の拓殖計画と長期計画の策定は続いていく。石狩川の本格的な治水事業が進められるようになったのは1910年からスタートした第1期拓殖計画の時代である。この政策手法は、戦後になっても引き継がれていく。戦後日本は、国土の45%を失い、失われた植民地からの引き上げ者の収容や食糧供給に向けて、北海道の開発に着目することになるが、そこでは、1950年に新たに北海道開発法が制定され、総合開発の体制と長期計画の新たな枠組みが出来上がり、上述のように、その後8期にわたって北海道総合開発計画が策定されてきている。この間、省庁統合により、北海道開発庁は国土交通省に再編されたが、北海道総合開発計画と計画に基づく公共事業の予算一括計上システムなどによって政策の総合性は維持されてきている。このように歴史的な北海道開発政策の系譜の中で、長期的な視点で地域の将来デザインに向けて施策を継続させていく総合開発計画の手法が時代の変遷のなかで息長く継承されてきていることが分かる。

次に戦前、戦後の北海道総合開発政策と石狩川との関係について、いくつかの歴史的な節目となる時期に焦点をあててながめていきたい。まずは明治の開拓初期からみていく。

3. 石狩川下流域を開拓の拠点に

140年余の北海道開発の歴史をあらためて振り返ってみると、開拓の初期から開発の拠点をそれまでの先導統治拠点であった箱館（函館）ではなく、未開地であった石狩川流域の札幌に置いたことが、その後の開発効果を長期的に高めていくうえで極めて重要な政策判断であったといえる。しかしながら、未開の原野を開拓して新規の開発拠点にしていく決断は開発のコスト、リスクを考えるきわめて難しい決断でもある。なぜ先人は開発の中核地域を、石狩川流域としたのか。北海道における「首

府」が札幌に置かれた背景から探っていききたい。

1869年に開拓使が設置され、その後樺太と北海道の経営を一体的に進めていく必要がある旨の黒田清隆の建議を受けて、1872年から開拓使10年計画がスタートする。当時の国家予算の4%以上を未開の地の開拓に投資するという思い切った先行投資計画である。そこには列強、ロシアの侵略に備える危機感がうかがえる。その黒田清隆が行った建議の重要な事項に、「石狩国に鎮府を置き、北海道と樺太を一体的に統轄する」ことが挙げられている。ロシアへの守りを意識することが、より北の石狩川の下流域に開発の拠点置くことにつながり、それが明治の近代国家建設に始まって今日にいたる140余年にわたって展開された北海道開発政策の成果に大きな影響をもたらしたともいえる。



〈写真—1〉開拓次官、開拓長官として北海道開拓の礎を築いた黒田清隆 国立国会図書館「歴代首相等写真」より

江戸時代における幕府の北海道における拠点は松前藩箱館奉行所であり、明治政府による最初の開拓機関も箱館裁判所（後に「箱館府」に改称）であった。しかしながら、札幌石狩川下流の石狩平野を中心に北海道の開発を進めるべきという考え方は、すでに1807年（文化4年）、幕府の指示によって蝦夷探検を行った近藤重蔵の頭にあったようだ。その意見書に「石狩平野は第一等、重要な地」と述べ、平野内の樺戸、高嶋、小樽内、札幌付近のいずれかに首府をおくべきだと書かれている。それから40年後、蝦夷地の内陸部を探検した松浦武四郎は首府地をさらに限定し、「札幌の樋平（豊平）のあたりが最も適地」と幕府に献言している。「他日札幌に府を置くならば、石狩は日ならずして大坂の繁盛を得、十里

ほどさかのぼる対雁（ついしかり）は伏見と同じ土地となり、川舟三里をのぼった札幌は、帝京の隆盛にも及ぶ土地である」と、札幌を首府の地として強く推薦しており、この松浦武四郎の提言は新政府の決定に大きな影響を与えたといわれている。

このようにロシアの南下を防ぐ拠点という地政学的な観点だけでなく、将来の発展に向けた潜在力という面から、石狩川下流の広大な沖積平野の持つ開発可能性が着目され、札幌の首府建設が始まったのである。

4. 河川流域に展開されたドラマ

ここで少し北海道を離れて、河川流域の有する開発可能性について考えてみたい。世界における文明の発展の歴史を見ると、メソポタミア、エジプト、インダス、中国の「世界四大文明」と呼ばれる文明はいずれも大河の近くで誕生している。なぜ文明は河川流域を舞台に誕生するのだろうか。教科書的な解説になるが、まず河川の氾濫によって運ばれた堆積物はその豊富な栄養分によって、農耕に適し、農業生産力の高い地域を形成していくこと。また、生活環境の面でも、必要な水を手に入れる利便性や、大量の水の確保は衛生的な暮らしを保つ上でも重要な要素であったこと。さらに、河川は交通手段としても、多くの人々や重い荷物でも、遠隔地に大量にはこぶことができたこと、など生産、生活、交通面での優位な条件を挙げることができる。しかし、文明の発達を成し遂げた要因として大切なのは、それらの条件を活用して進化させていった技術革新と人々の創造的知恵であろう。治水や灌漑の技術から水を利用、管理するためのルールや法制度、さらに農作業の時期を知るための天文・暦法などの学問など様々な技術や知恵を進化させながら、人間社会は大きく発展したのである。河川を舞台、媒体にしながら、幅広い人間活動が相互に啓発し、連鎖しながら上昇のスパイラルが生み出され、文明を作り出されていく過程は壮大な歴史ドラマともいえる。

北海道においては、石狩川の氾濫、浸食によって生成されたまったく未開の空間が、わずか1世紀の間に中枢機能を備えた都市圏を形成していくが、その過程も石狩川流域の潜在的な力を発揮させていくために多くの先人によって営まれてきたドラマである。そこには登場するのは、河川事業をはじめとする、農業基盤整備や交通基盤、都市基盤整備などのインフラ整備、さらに土地制度や、殖産制度など土地利用や財政面での独自の制度設計など幅広い人々の知恵の成果であるが、そのドラマのシナリオを描き、演出していった総合開発政策の存在を忘れてはいけないうらう。

5. 戦前の石狩川

次に、戦前の石狩川における治水事業について概観していきたい。開拓の初期においては、石狩川は交通路としての役割が大きく、石狩川河口から首府である札幌までの物資輸送は物流手段として基幹的な役割を担った。道路整備が遅れ、まだ鉄道輸送もない時代において、石狩川における舟運や渡船の役割はきわめて大きかった。

治水事業については、まず開拓の拠点となる札幌の都市建設のために、札幌市街地を流域に持つ豊平川など石狩川支線の氾濫防止のための治水、水利が急がれた。開拓使は、当初豊平川、伏古川筋の流木、沈木の除去などを進めたが、1872年には、豊平川からの水量確保と治水を目的に鴨々川水門や大土壘を築き、さらにそれまで多目的水路であった創成川（旧「大友堀」）を船が運航できるように拡幅、改良による航路整備など、河川工事を進めていったが、この時代の河川工事はあくまで小規模な修繕というべきものであった。

また、農耕開発に向けては、札幌北部で「原野大排水（新琴似川）」や、琴似川と発寒川の合流点から下流を、直接石狩川に流す「琴似川小樽内川大排水（現在の新川）」などの大規模な排水路工事が行われた。この大排水は運河も兼ねたが、湿地の水を抜いて乾燥させることで土地改良につながり農耕地は広がっていった。このような農地開発を目的にまず排水路を掘削する手法は、北海道の治水事業の原型になり、全道に展開していった。

石狩川における治水事業が本格的に進められるようになったのは、1910年の第1期拓殖計画の時代である。1898年9月に起きた未曾有の大洪水によって、開拓途上の入植者に大打撃を与え、離農、帰郷するものが続出し、拓殖政策に大きな支障を生じたのである。そこから、治水事業の重要性が認識されたのである。同年10月には「北海道治水調査会」（初代所長は岡崎文吉）が設置され石狩川の治水計画を策定するための本格的な調査が行われた。その後、日露戦争による影響を受けて時間はかかったが、10年を経て「石狩川治水計画報文」がまとめられ、1910年からスタートする第1期拓殖計画においては、同年に石狩川治水事務所が開設され、石狩川の治水工事が組織的に進められることになった。この時期には、洪水対策のための高水工事が計画的に推進され、蛇行部分をショートカットして流れを良くし、地下水位を下げ、泥炭湿地を排水するため捷水路事業が本格的に進められるとともに、市街地防護を目的とした築堤工事、護岸工事なども行われた。このように第1期拓殖計画の時期において、札幌都市圏を中心とする石狩川流域の都市地域における安定した活動を支える治水面の基礎的な基盤整備が進んでいった。

その後の第2期拓殖計画（1927年～46年）の時代においては、北海道にとって重要な制度変更があった。それは、1934年に旧河川法の改正が行われた際に、それまで法の適用外であった北海道の河川に、はじめて旧河川法が適用されることになったのである。それによって石狩川などの重要河川は、その工事の全額を国庫の負担とするなどの北海道特例制度が確立した。北海道独自の拓殖制度による整備システムが、全国を対象にした法制度に北海道の特例として組み込まれたのである。このシステム変更は、その後他の道路事業や土地改良事業にも拡大していく。なお、この北海道の特例制度は、負担率の変更はあるものの、今日まで引き継がれてきており、面積に比して人口が少なく納税力の低い北海道における安定的な社会資本整備を支えてきている。

しかしながら、第2期拓殖計画がスタートして、4年後の1931年に満州事変が勃発し、わが国の殖民政策は次第に大陸に移り、拓殖計画は予期したように進めることができなくなった。さらに、1937年には日華事変が起ると、軍事費に圧迫されるとともに、北海道の拓殖事業も、軍需資材の生産に重点が置かれ、国有林伐採や既墾地の土地改良に事業がしぼられ、河川事業も目標から遠ざかり、所期の目的を達成することはかなわなかった。

6. 戦後の北海道開発体制とTVA

わが国は、敗戦によって、満州、朝鮮、台湾など、国土の45%にあたる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た。また、離職者、復員者、海外引揚者があふれ、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急務であったが、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、国内で残された未開発地である北海道であった。北海道開発は明治に開拓使が設置されて以来、再び注目を集める政策となったのである。

しかしながら、戦後の北海道開発を進めるにあたっては、あらたな体制の構築に向けて白紙から議論されることになった。当時のGHQ（連合国総司令部）は、日本の民主化を一挙に推進するために、内務省を解体し、自動的に内務省北海道庁も廃止されることになったのである。さらに、地方自治法の制定によって、地方自治体としての北海道庁が誕生し知事は公選となった。それまでの拓殖費の執行をどのように進めていけばいいのか、など戦前の仕組みをGHQ体制下で、戦後に継承していくための抜本的な検討が進められていった。

この当時の政策決定におけるGHQの力には大きなも

のがあった。当時、GHQにおいて北海道開発体制の問題を所管したのは、民政局であった。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。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、テネシー河流域の総合開発政策としてのTVAによる開発である。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、戦後の日本の地域開発政策に自国の総合開発の経験を生かすという発想があったとしてもおかしくはない。ちなみに、当時の総理大臣吉田茂は日本の復興に向けた国土開発については、米国のTVAに似た総合的な機関による開発の構想を持っていたといわれている。

いずれにしても、新たな北海道総合開発体制とともに、戦後においては国土総合開発法による新たな国土計画の体系が構築されることになったが、そこにおける思想の源流は、まさにTVAをモデルにした河川流域開発が原型となっていたのである。



〈写真—2〉 TVAなどニューディール政策を遂行した第32代米大統領フランクリン・ルーズベルト White House HPより

7. 戦後国土政策と特定流域開発

戦後1950年に北海道総合開発法が制定された同じ年に、戦後国土政策の要となる国土総合開発法が制定されている。国土の総合開発を、全国総合開発計画、都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画の4層の計画で進めていこうという体系的な、かつ意欲的な制度設計である。北海道については、戦前からの経過もあり、別途北海道総合開発法を制定していたことから、「都府県」として、全国総合開発計画の枠外に北海道総合開発計画を位置付け（1972年の沖縄復帰後は、沖縄振興開発計画も）相互の調整を図りながら進めていくこととしていた。しかしながら、国土総合開発計画で実際に政策として発動されたのは、全国総合開発計画と特定地域総合開発計画だけであり、特に最初に始動したのは、特定地域総合開発計画であった。実は最初の法律

制定時には特定地域総合開発計画の発想はなく、当初は、全国、地方、都府県の3層構造で構想されていたのだが、2年後の法改正で特定地域総合開発計画が追加されたのである。その背景には、GHQの影響があったとされる。日本の戦後復興のためには、TVAにならって、アメリカにおける大恐慌対策に効果のあった河川流域を対象にした総合開発を進めていくねらいがあった。ただ、当時の政府側の意図としては、只見川と北上川の2水系を中心に重点的に総合開発を進める予定であったが、予想に反して全国から51もの地域が名乗りを挙げて、最終的に21地域が特定地域総合開発計画の対象となったことから、重点化は必ずしも図られなかったといえる。

この動きと並行して、北海道においても、TVAタイプの流域開発構想が進展していく。石狩川流域の総合開発が北海道開発政策のスキームの下で重点的に展開されていくのだ。北海道開発庁が設置される前年の1949年に、政府はすでに北海道総合開発審議会（内閣総理大臣の諮問機関）の答申において、石狩川流域の総合開発構想をとりあげ、この具体化に努めることとしたのである。TVAにならい、洪水調節、食糧増産のための農業用水の確保、電源の開発など、土地および水資源の総合的な高度利用をはかるため、多目的ダムの建設など各種事業が展開された。1951年からは、北海道で最初の河川総合開発事業である幾春別川総合開発事業（桂沢ダム）が実施される。

また、北海道における流域総合開発の特徴のひとつとして、石狩川流域の広大な未利用地であった泥炭地の開発が積極的に進められたことがある。特に篠津地域の泥炭地開発については、世界銀行の借款を受けて大規模な農業開発事業が進められた。この背景には吉田茂総理大臣自らが国連に対して技術援助の要請をしたという経過もある。この事業は、1954年に北海道開発庁が策定した「石狩川水域泥炭地開発計画概要」がベースになっているが、そこでは基幹事業を担当する「石狩川水域開発公社（仮称）」を設け、その事業資金に外資を導入するという構想が示されていた。ここにも、TVAをモデルにした発想があったことがうかがえる。結果的には、農地開発公団（1955年10月設立）が世界銀行からの借款の受け入れ機関となり、その資金で購入した機械を借り受けて、北海道開発局、北海道、土地改良区、農業協同組合がそれぞれ分担して事業を実施することとなった。

なお、世界銀行は、1945年に連合国によるブレトン・ウッズでの合意により設立された、世界の発展途上、貧困国への開発資金融資機関であるが、戦後北海道における石狩川流域の農業開発が、いわゆるODA資金に支えられてスタートしたことは興味深い。現在、世界の発展途上国や移行国では世界銀行等の融資により、生産性の

高い農業開発の実現を目指している国々が多いが、彼らにとって、高い経済発展を遂げた日本においても約60年前には同じような世界銀行融資で地域開発を進めていたという事実は貴重な教訓ともなっている。ちなみに世界銀行は、日本政府からの本事業資金の繰上げ返済の申し出をずっと断りつづけ、途上国等に対する世界銀行資金活用のモデルとして長らく伝え続けてきたといわれている。

8. 石狩川流域と道央圏の発展 —拠点開発政策—

先述したように、戦後の地域総合開発政策は、全国レベルでは国土総合開発法、北海道においては北海道開発法により、別個の法体系で進められてきたが、政策面では特に戦後の高度成長期は緊密に連携を図りながら進められてきたといえる。全国総合開発計画のスタートは、北海道総合開発計画よりも10年ほど遅れるが、最初の第1次国土総合開発計画の政策の柱は、拠点開発方式であった。太平洋ベルト地帯に集積する工業、人口を地方に分散するために、各地方に拠点を定めてそこに集中的に投資を行い、そこでの開発成果を周辺に波及させていく開発方式を採用したのであるが、拠点開発方式については、北海道においても展開されることになり、石狩川下流域を含む道央圏がその対象地域となった。具体的には新産業都市の指定を受けて、幅広い公共事業に関わる財政支援策により、総合的な都市基盤整備を進めることになったのである。それまでの石狩川総合開発事業などの北海道開発政策に加えて、さらに拠点開発政策が加わることによって、それらの相乗効果で、石狩川流域の発展が加速していったという図式が読み取れる。

拠点開発方式の政策が地方で展開された背景には当時の経済政策がある。1960年11月に策定された国民所得倍增計画等により政府は高度経済成長に向けた政策を加速させていくが、一方で、成長を支える太平洋ベルト地帯とそれ以外の後進地域との格差問題が大きくなり、経済政策と併せて国土総合開発計画による地域間格差是正のための政策が求められ、その政策手法が拠点開発政策であった。経済政策のひずみを地域政策でカバーしていこうという点においては、現在のアベノミクスによる経済政策の効果が大都市圏に限定されているとの批判から、地域政策として地方創生が打ち出されてきた政策手法と近いものがある。

拠点開発政策は成長力のある地方の拠点都市に重点的な投資を行い、その効果を、交通通信施設によって有機的に連結させ、連鎖反応的に全体地域の発展を図ろうとするものである。拠点都市地域の指定に向けては激しい陳情合戦が繰り返され、その結果全国で新産業都市が15地区、工業整備特別地区の6地区が指定された。北海道

においては、北海道開発政策との連携によって政策効果を高めていく視点から札幌を中心とする道央圏が新産業都市に指定されたのだ。

ちなみに、新産業都市建設に対する国の財政特別支援措置は、小泉政権時の2001年3月に廃止されるまで、約40年にわたって継続された。また、財政特別措置の仕組みが、財政需要が大きくて、実施される自治体の財政力が弱いほど財政支出額が大きくなることから、結果として財政力の弱い自治体の北海道に対してより多くの資金が投下されたことになる。

このように戦後の石狩川流域の発展の系譜をながめると、戦後の国土総合開発政策と北海道開発政策との政策連携による重点的な基盤整備の展開によって石狩川下流域における急速な都市発展がもたらされたことが分かる。一方で、この政策連携は北海道における札幌一極集中構造を生み出していくことにもなる。

9. 総合開発政策の効果と新たな役割

ここまで、石狩川流域における総合開発の歴史的な歩みを見てきたが、ここでは今日までの総合開発の成果について、いくつかの指標でながめていきたい。地域開発の成果については、もちろん多面的な考察が必要であるが、まず主要となる指標である、人口からみていく。石狩川の流域面積は、14,330平方キロメートルと全国第2位の広さがあり、札幌市、旭川市を含む46市町村から成り、面積は、北海道全体の17%、人口は北海道全体の約54%の313万人となっている。

300万人を超える都市集積圏の形成は、東北以北では最大の人口集積であり、中国・四国、九州の西の地方圏と比較しても、筑後川流域の福岡都市圏と並ぶ中枢機能を備えており、3大都市圏に対峙する北の拠点として、国土の均衡化に果たして来た役割は大きい。

特に中心都市である札幌の人口の伸びは著しい。戦前においては長く函館市が人口規模では最大であったが、1940年には函館市を抜いて北海道の最大の都市になった。戦後は石狩川総合開発や新産業都市建設などによる広範な基盤整備が進むと着実に人口の伸びは加速し、開発1世紀を経た1972年には冬季オリンピックが開催されるまでに発展した。さらに、オリンピック開催を契機にして、都市交通や住宅基盤が進むとさらに、伸びは上昇し190万人を超えて現在に至っている。

経済規模の推移を、石狩川流域の実質域内総生産額でながめると、2014年時点では約10兆円となっており、石狩川流域をひとつの国として仮定して世界比較すると、スリランカやケニアを上回って国別では65位に相当する規模となっている。

土地利用については、農地の拡大と都市的利用の増加

が顕著である。1909年と1970年を比較すると農地面積は、約600km²増加し、特に水田は1,400km²増加しており、新規農地の開発と畑地からの転換により生産性の高い農業が展開されてきている。現在、北海道の水田面積は全国の約6割を占めており、最近では食味評価の高いブランド米の生産でも注目されてきている。宅地については、人口集積の伸びとともに拡大しており、1951年の106km²から、2005年には467km²となっている。特に高度成長期の昭和40年代に急速に拡大している。

さらに都市用水の供給については、戦後の多目的ダム建設によって安定的な都市用水供給が実現している。1970年には、20.4%だったダム水源への依存率が、2005年には69.3%と上昇しており、ダム水源からの上水道の取水量でも、同じ期間で約8倍になっている。安定的な都市用水供給力は都市圏の成長可能性に関わる重要な要素であり、札幌都市圏の成長優位性を支える大きな力となっている。

このように石狩川流域は、北日本最大の中核都市圏として着実に発展を遂げてきているが、今後ともバランスのとれた国土形成に向けて、その役割は一層高まってきた。近時東日本大震災の教訓から、首都圏にある民間企業の本社の一部が札幌圏へ移転する動きが出てきている。大規模な地震災害などの非常時に備えたBCP（事業継続計画）によるものであるが、首都機能のバックアップ拠点としての新たな役割が期待されてきているといえる。北海道では、東日本大震災の1年後に「バックアップ拠点構想」を策定したが、その理念は、列強の侵略という非常時に向き合って構築された総合開発政策の伝統をしっかり引き継いで、将来の日本に貢献していく首都機能の代替としての北海道、特に札幌都市圏の新たな役割を提起したものである。

おわりに

私は、中央アジア地域での経済協力活動に長く携わってきているが、忘れられない経験がある。私は12年前にウズベキスタンの西部にあるカラカルパクスタン地域で支援活動に携わっていた。カラカルパクスタンにあるアラル海は、かつては豊富な水をたたえていた湖であったが、その時はすでに湖水面積は6割以上がすでに消滅し、水量では9割近く減少していた。アラル海問題は「20世紀最大の環境問題」といわれる。その原因は、アラル海にそそぐアムダリア川、シルダリア川流域における過剰な農業灌漑用の取水であり、特に旧ソ連時代に流域で広く展開された綿花栽培がその大きな要因である。そして、その背景には当時のスターリンによる領土支配政策、すなわちウズベキスタンを単一の原料生産地域にとどめておき、敢えて総合的な発展を阻むことを意図し



〈写真—3〉アラル海は果てしなく砂漠化し、漁船の墓場となっている

たモノカルチャー政策があったといわれている。

昔アラル海漁業の基地として栄えたムイナクという町を訪れた時に見たものは、はるかかなたまで荒涼たる白い砂地が広がり、放棄された漁船の無残な姿だけであった。総合開発政策の視点を欠いた流域開発が、アラル海の消滅という地球上の悲劇のドラマをもたらしたのだ。

本稿においては総合開発政策の視点から石狩川流域において展開されてきた政策の系譜を紹介したが、このような先人の営みを忘れることなく、その経験と伝統を自信と誇りを持って次世代に継承していったほしいと思う。

参考文献

- 北海道開発庁、『北海道開発庁20年史』、1971年
- 毎日新聞社、『開拓 北海道の歴史』、1973年
- 下河辺淳、『戦後国土計画への証言』、1994年
- 小磯修二、『戦後北海道開発行政システムの形成過程』（一財）北海道開発協会、2003年
- 関秀志他、『新版 北海道の歴史 下』、北海道新聞社、2006年
- 小磯修二・山崎幹根、『戦後北海道開発の軌跡』（一財）北海道開発協会、2007年
- 北海道、『バックアップ拠点構想』、2012年