

北海道開発第一次五カ年計画

の問題点

——産業計画会議のリコメンデーション
をめぐつて——

千葉 燎 郎

まえがき

松永安左衛門氏（電力中央研究所理事長）の主筆する産業計画会議の第二次リコメンデーション『北海道の開発はどうあるべきか』は、北海道内はむろんのこと、道外各方面にもかなり大きな反響をまきおこした。ことに、中谷宇吉郎博士が、この「勧告」について『文芸春秋』（昭和三二年四月号）誌上に「北海道開発に消えた八百億円」と題する一文を発表されたことが、反響を一そう大きなものにした。ジャーナリズムがとりあげたばかりでなく、それを契機にして、国会でも、北海道議会でも論議がかわされ、行政庁内部にも、関係各種団体にも、さまざまなかたちで論議の波は拡大していったのであった。

※ノット※ 北海道開発第一次五カ年計画の問題点

かくも論議の波及するところが大きかったということは、むろん産業計画会議の「勧告」が、きわめて大胆直截に、北海道開発事業の現状批判をこころみただけにもよるが、その背景にはすでに、本事業にたいする外部的、内部的な批判と反省とが、かなり広汎に潜在していたことをものがたるものであろう。それなしには、かかるつよい反響の現出はかんがえられない。「勧告」は、そのような状態にたいして、論議の火の点火者となつたのであつた。論議の火はなおも燃えつづけるであらうし、また燃やさねはならない。その焰に焼ききたえられて出てくるものが、われわれの期待するものである。

ところで、かかる論議の過程でつねにつきあたる問題は、北海道の開発問題が、けつして北海道だけのものにとどまるのではなく、けつきよくは国民経済全体の基本的なありかたに問題の根本があるということである。「勧告」も、その点について、北海道開発のありかたが、かならずしも明瞭な姿でうかがあがつてこない第一の原因は、「そもそも日本経済の行く手はつきり構想されていらないことである」と指摘している。当然のことながら、開発政策は、一国の経済政策の一環でしかありえない。開発政策における混迷は、基本的な経済政策そのものの混迷に根ざすものといわなければならぬのである。

だが、本稿では、かかる北海道開発の根本問題を、全面的かつ

基本的に論じようとするのではない。ここでは、まず問題の提起者たる産業計画会議の「勧告」の概要を紹介し、つぎに「勧告」の批判対象たる北海道開発第一次五カ年計画と、その結果について、ごく大まかな検討をこころみることにより、「勧告」の論点の若干にたいする再吟味をくわえてみようというにとどまる。たまたま、「勧告」の主要な部分が、北海道の農業開発の批判にあてられている関係もあり、また筆者のふれうる範囲からしても、以下の若干の議論は、ほぼ農業開発の問題を中心とすることにならざるをえない。

一、産業計画会議の「勧告」の概要

産業計画会議の第二次リコメンデーション『北海道の開発はどうかあるべきか』（以下すべて「勧告」と略称する）は、昨年発表された第一次勧告書『経済政策にたいする勧告——日本経済の基本理念』について、本年一月にパンフレットとして発表され、また『ダイヤモンド』誌上にも公表されたものであるが、その内容はつぎのようなものである。(1)目標は実現されていない、(2)現行開発計画の概貌、(3)あやまりはアプローチにある、(4)現状の事業項目別の吟味、(5)新しい目標の発見、(6)具体策の提案。すなわち、これでもわかるように、(1)~(4)は、北海道開発第一次五カ年計画(昭和二七~三一年度)の批判にあてられており、(5)(6)は、

第二次五カ年計画(三二~三六年度)にたいする勧告となつているのである。

(一) 第一次五カ年計画の批判

まず、前半の第一次五カ年計画にたいする批判の論旨を大まかに紹介してみると――

(1) 北海道の開発は、「人口吸収」と「食糧増産」の二つを主要目標として、第一次五カ年計画の期間に、直接的な国費投入だけでも約八〇〇億円にのぼる事業が実施されたが、当初の目標はほとんど実現されずにおわるという結果になつた。すなわち、「人口吸収」についてみれば、五カ年計画が期待した一六〇万人の人口増加は、事實は五〇万人にとどまり、しかもそのうち四三万人は自然増で、本州からの移動による社会増は七万人にすぎず、その七万も五、六万は自衛隊関係によるものだから、実質的な本州からの人口吸収はわずかに一、二万人程度である。この人口吸収の主要な力点は「農業入植」にあつたのであるが、戦後一〇年間の入植戸数は下表(第一表)

第1表 戦後10年間の入植状況
(昭和30年度末現在)

	入植戸数	定戸数	農率	
			戸	%
総数	40,848	27,796		32
道外からの入植	6,095	3,811		37

のごとくで、離農率が高く、その生活状態は一般にみじめで、人口吸収はもとより食糧増産も期せられない。北海道の農家戸数は、昭和二十七年の二二万七千戸から三〇年の二二万四千戸へ逆に減少しているのである。「食糧増産」の目標、米石換算三五〇万石の主食増収も、第二表のとおり、増産の事実はみとめられない。かくて、目標それ自体からみれば、北海道開発の達成率は零であつたといつても過言ではなく、いつたいたいのための過去五カ年間の努力と国費の注入かということになる。

(2) 北海道の開発は「国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため」、北海道の資源を総合的に開発することを目的とした「北海道開発法」(昭和二五年五月制定)にもとづいて実施されており、第一次五カ年計画(昭和二七〜三一年度)が終了して、目下第二次五カ年計画が立案されている。その実施機構は複雑な変遷をへたが、現在は北海道庁の他に、計画官庁としての北海道開発庁と、現地実施機関と

第2表 戦後10カ年の北海道における主要食糧の生産

	米	小麦	大豆	小豆	馬鈴薯
	万石	千石	千石	千石	百万貫
昭和21~25年合計	1,250	854	2,323	410	1,145
昭和26~30年合計	1,149	990	2,102	973	1,039

原資料は北海道統計書。

第3表 北海道総合開発第一次五カ年計画の実績
(公共事業関係国費分)

事業項目	計総 面額 (A)	実施額 (B)	実績 (遂行率) (B/A)
			%
道	百万円	百万円	
路	32,500	22,332	68.7
湾	8,200	3,475	42.4
河	30,000	14,667	48.9
川	800	297	36.1
防	41,000	24,821	60.5
業	7,500	3,329	44.4
産	5,000	3,055	61.1
林	4,000	3,801	95.0
住	500	560	112.0
都	500	198	39.5
道			
水			
計	130,000	76,535	58.5

北海道開発庁『第二次五カ年計画案要綱
説明資料』。

しての北海道開発局がある。

開発資金は、国費、道費、市町村費、各種民間資金をあわせて、第一次計画総事業費四、三三五億円が見込まれ、うち国費分は一、六〇〇億円が計上されたが、実際に「公共事業費」「産業経済費」として開発局および道庁をつうじて支出された金額は合計約八〇〇億円で、公共事業費関係についてみた計画遂行率は、第三表のようにほぼ六〇%になる。だが、この「遂行率」というのは計画額にたいする実支出額の割合にすぎず、目標の達成実績とはちがう。

(3) かような結果におちいつた原因については、つぎのように判断する。

(イ) 戦後、わが国にのこされた唯一の「人口稀薄、資源未開発」の地域として、北海道をまず「人口収容所」とかんがえ、その人口収容の手段として、当時のはげしい食糧不足意識から、極端な農業本位の考え方をほとんど無批判無反省に採用し、「人口収容のための農業入植」を開発の主目標においてしまった。じつは、北海道が日本経済に寄与しうる途の何であるかは、深い研究を要する問題であり、もしかりに人口収容所とかんがえるにしても、その方法は農業とはかぎらないにもかかわらず、十分な吟味なしに、北海道には土地が余っており、内地には食糧が足りないという事実から、軽々に「農業入植」という結論をだした。そのそもそのの出発点に誤まりがあつた。北海道に土地は余つていても、「農業適地」が余つていたわけではない。だから入植もおもろうようにすすまず、食糧の増産もできなかつたのが当然であつた。

(ロ) 農業開発の方法にしても、主食増産の見地から、「米作本位」の考え方がとられ、北海道における適地適作、「北海道には北海道らしい姿の農業を」という考え方はしめだされてしまつた。冷害問題を別として、米作がよいというのは反当り収益率の点であつて、無理に奨励して莫大な費用をかけても、内地流の小

規模な農家ができるにすぎず、北海道らしく休閒地をもち乳牛を蓄えるといつたタイプの農家はつくれない。かように農業入植の面だけを見ても、アプローチに誤まりがある。

(イ) 正しいアプローチとは「あくまでも経済効果で割切つたアプローチ」である。食糧増産―米作本位に慢然とかんがえるのではなく、「北海道が日本経済に寄与しうる点は何であるか」をつきとめ、「あくまで経済効果で割切つた態度」で開発事業をかんがえなければならぬ。現実問題としては、これでどこまで通せるか問題であるが、アプローチの基本線を切りかえることが、まづ重要である。

(4) これにつづいて、具体的な勧告にうつる前提として、農業以下、交通・港湾・林業・河川・電源開発・地下資源・都市計画・住宅の九項にわたる事業項目別の吟味がおこなわれているが、その内容については省略する。ただ、そのしめくりとして、つぎのような諸点が指摘されている。

(イ) 技術的にみた計画それ自体の合目的性に疑問があり、かつ実行方法の不適切なものが多い。

(ロ) 全体として統一目標に総合されていないから経済効果がでてこない。

(ハ) もともと開発目標そのものが正しくないのだから当然とはいえ、北海道開発のために真に要請されるべきことで、落ちてい

るものが多い。

(二) 第二次五カ年計画への勧告

つぎに、その後半の北海道開発のあり方にたいする勧告の紹介にうつると――

(5) 「新しい開発目標の発見」については、従来の農業本位、入植本位の考え方にかわる「経済効果で割切つたアプローチ」により、日本経済全体からみた北海道の有用性をより多く発見することが重要である。その場合、「北海道の資源を内地に運んできて使うほうがよいか、現地で使うほうがよいか」という根本的な問題にぶつかるが、これは、国鉄の運賃政策の合理化問題をふくめた今後の検討にゆだねるとして、当面の身近な目標のいくつかを、つぎのようにあげることができる。

(4) 北海道の農業政策の根本を「北海道には北海道らしい農業を」という観点におくこと。そうすれば、農民の数はふえないかもしれないが、経済力のゆたかな農家がふえ、また生産性向上の結果、比較的廉価な生産物が供給されて、北海道の民度一般、生活費一般は、いまとは異なるものになるはずである。

(4) 北海道の農民に本州流の米作をさせるために使つた費用と努力を、北海道に適地産業がおこるための基礎(たとえば道路、運河あるいは研究設備など)の培養にむけること。

(4) 「工業用水が豊富」なこと、土地がひろく「地価が低廉」なことなど、ともに本州では行きつまつている条件を、工業開発のために活用すること。

(4) 企業成立の条件として、各種関連産業の発展をかんがえること。これは従来の北海道にたいする植民地的な考え方とはちがつた行き方であるが、充分検討する必要がある。

(4) 前項とも関連して、北海道をもつと住みよいところにすることに力をいれること。

これらは、当面やれること、やるべき目標であるが、これで「北海道開発のあるべき姿」が明らかになつたわけではない。現状に存する不自然なヒズミをとりぞいだけでは、かならずしも「あるべき姿」が明瞭にうかびあがつてこない。それには二つの原因があるが、その第一は「そもそも日本経済の行く手はつきり構想されていない」ことであり、第二は「北海道における現地調査が不十分」なことである。したがつて現状においては、遺憾ながら真に合理的かつ総合的な決定的提案をすることはできないのである。

(6) よつて「具体策の提案」は、A「当面の施策の切り替え」と、B「恒久策の立案」とにわかれる。

A ただちに実行にうつすべき当面の具体策として、各事業項目別の提案がおこなわれているが、ここには農業にかんする提案

だけをあげておく——

農業の部面については、現に進行中の(a)入植本位の開拓、

(b)米作の奨励、(c)耕地面積の拡大の三つの政策を中止し、

「北海道らしい農家と農業を作り出すこと」に専念する。そのために、つぎのような施策をおこなう。

(i) 農地法を改正して、農家一戸当りの所有土地面積にたいする制約を除く。

(ii) 酪農を奨励する。

(iii) 場所により共同経営を実施する。

(iv) 耕地の無謀なる拡大がエロージョンをおこし、その矯正のため多くの国費が使われていることにかんがみ、必要なる範囲の農地を逆に森林にかえすことにする。そのためにも農地法を改正する。

B 北海道開発の恒久的なプランをつくるには、すでにのべた二つの欠陥を克服しなければならぬ。すなわち——

(i) 「日本国全体としての行くべき道をはつきりさせる」こと。そのためにこそ「産業計画会議」も組織されたのである。

(ii) 地下資源その他全般にわたる「強力大規模な調査を徹底的に行なう」こと。

かくて各種の調査研究に目鼻がつき、一方日本全体の進路がいまよりも明確に構想されてくれば、ここにはじめて「北海道のあ

るべき姿」が明瞭にうかびあがつてきて、現在無意味な労作におちいつている開発計画に、真の生命をあたえることができるのである。

なお「勧告」は、これについて、北海道開発の一元化をはかる法的措置とそれにもなる実行力、各地区の予算うばいあいのは正と重点主義の採用などを政府に要望し、さらに、付属資料として、上記の提案をもちこんだ「暫定開発予算試案」(昭和三二年度分)を付している。

以上で「勧告」の概要を、できるだけ原文のニュアンスをつたえるように紹介したのであるが、要するに北海道開発の現状における政策目標の混迷と、その是正の基本方向とを大胆直截に指摘したものであつて、きわめて示唆的なものといふことができる。

だが、その論旨には多分の問題をふくんでおり、ことに農業問題の理解には議論の余地が多い。だからこそ、この「勧告」は多くの論議をまきおこしたのである。また「勧告」のだされた意義自体が、そのような論議の火つけ役たるところにあつたとおもわれる。以下、筆者も、「勧告」が批判した第一五カ年計画について、自分なりに再吟味をくわえ、若干の議論をこころみてみよう。

〔「勧告」の全文は、これにくわえて各方面の反響を収録した

七二頁の小冊子として、五月にダイヤモンド社から刊行された。中谷博士の『文芸春秋』に発表された論文も、これに再録されている。

二、第一次五カ年計画の再吟味

(一) 第一次五カ年計画とその結果

昭和二六年一〇月に策定された「北海道総合開発計画」は、つぎのごときものである。

1、計画の目的

戦後四つの島にとじこめられたわが国において、豊富なる未開発資源と広大なる地域を有する北海道の開発は、経済自立の問題、人口解決の問題、あわせて国民の志気の問題等よりみて絶対推進すべきことがらである。これが北海道開発の目的である。

2、開発計画の期間

昭和二七年度から昭和三六年度までの十カ年計画とし、前期五カ年を第一次、後期五カ年を第二次の五カ年計画とする。

3、開発事業の構想

北海道開発にあたつての具体的施策として緊急かつ重要な事項は左のとおり。

- (1) 電源の開発
- (2) 交通運輸および通信施設の整備拡充

《ノート》 北海道開発第一次五カ年計画の問題点

(3) 治水利水の促進

(4) 開拓および土地改良の促進

(5) 魚田開発および漁港の整備拡充

(6) 造林および奥地林の開発

(7) 鑛工業の振興

(8) 住宅の改善および建設

(9) 開発の基本調査

(10) 各種試験研究機関の整備拡充等

しかりして第一次五カ年計画においては、産業振興の基盤となる基礎施設の整備に重点をおき、第二次五カ年計画においては、この基盤をさらに拡充強化するとともに、各種産業の飛躍的發展を企図することを重点とする。それによつて、最終年度には一、〇〇〇万人の人口を包容する経済力を付与することを目的とする。

4、第一次五カ年計画

第一次五カ年計画においてとくに緊急施策として強力に遂行する必要があるものはつぎの四項である。

- (1) 産業開発の原動力となる電源の開発
- (2) 重要な基礎施設中とくに先行せらるべき道路、港湾、河川等の整備拡充
- (3) 食糧の増産
- (4) 開発の基本調査
(施策の細目は省略)

第4表 北海道総合開発第一次五カ年計画の開発目標
(主なる経済指標)

区 分	31年度 (B)	24~ 25年度 (A)	B/A
耕 地(万町歩)	95	74	127
乳 牛(千 頭)	115	53	217
主 食(米換算,万石)	800	500	160
水 産(千万貫)	35	25	140
電 力(水力,万KW)	61.5	30	205
" (火力, ")	29	23	126
人 口(万 人)	600	428	140

主食には米, 麦類, 大豆, 馬鈴薯, 牛乳をふくむ。

表) みぎの施策による第一次五カ年計画の開発目標は右表(第四)のとおりとする。

5、資金計画

計画遂行のための所要資金計画は左のとおり。

総事業費 四、三三五億円

公共事業費 一、三〇〇〇

産業経済費 一〇二〇〇

特別会計 三二一〇〇

6、実施計画

(実施計画については、農業以外の事業項目は省略。)

○農業

(イ) 昭和三十一年度における食糧総生産量を八〇〇万石(米換算)にする。

(ロ) 土地改良として石狩川水域泥炭地開発、かんがい排水、客土に重点をおき、延面積五〇万町歩を改良する。

(ハ) 耕土改良として機械化による心土混層耕、酸性矯正、自給肥料施設、傾斜農耕地保全をおこない、延六〇万町歩を改良する。

(ニ) 酪農振興として無牛農家、開拓農家、甜菜耕作農家に乳牛の貸付をおこない、昭和三十一年度において飼育頭数一一万五千頭に達せしめる。

(ホ) 開拓は新規入植毎年四千戸程度とし、一五万町歩を開墾する。また開拓地の交通機関として簡易軌道一一〇軒を建設する。

みぎの農業開発事業の所要資金は次表のとおり(第五表)である。

以上のような開発計画の実施状況を、事業の中心をなす公共事業費の支出実績についてみれば、第六表のように、各事業項目に

道 費 一六六億円
市町村費 一五二〇〇
民間資金 二、二九四〇〇

第5表 第一次5カ年計画農業開発事業所要資金計画

(単位：億円)

区 分	事業費	費			道費	市町村費	民間
		国 公 事 業 費	共 産 業 費	産 業 費			
土地改良	280	200	—	—	9	—	70
耕地改良	164	—	67	—	13	—	84
酪農振興	40	—	17	—	8	4	12
開 拓	303	210	2	—	1	1	89
計	787	410	86	—	31	5	255

1. 北海道開発庁『北海道総合開発第一次5カ年実施計画第1編附表』による。
2. 億位以下4捨5入のため、合計のあわないところあり。

第6表 北海道総合開発第一次5カ年計画の実績調

(公共事業費関係分)

(単位：百万円)

区 分	計画総額 (A)	実 施 額		B/A	C/A
		開発庁計 上分(B)	B+他省 計上分(C)		
道 路	32,500	19,120	22,783	58.8	70.1
港 灣	8,200	3,197	3,490	39.0	42.6
河 川	30,000	14,667	14,833	48.9	49.4
砂 防	800	297	297	37.1	37.1
農 業	41,006	22,662	25,337	55.3	61.8
水 産	7,500	3,304	3,346	44.0	44.6
林 業	5,000	3,031	3,077	60.6	61.5
住 宅	4,000	3,801	3,801	95.0	95.0
都 市	500	445	560	88.9	112.0
水 道	500	193	198	39.5	39.5
計	130,006	70,722	77,722	54.4	59.8

1. 田上辰雄(北海道開発庁次長)「北海道開発5カ年計画の実績」『文芸春秋』昭和32年5月号126頁より引用。
2. 実施額C欄は、開発庁計上外のもので計画の一部を実施したとみられる安全保障費、冷害対策費、余剰農産物見返資金、特別失業対策費、臨時(緊急)就労対策費をふくんだ額である。

よりかなりの差があるが、全体としては計画の六〇%に近い事業がおこなわれたわけである。問題の農業開発関係については、昭和三〇年度までにほぼ五〇%台の進捗率をしめしているが、産業経済費による耕地改良事業は二〇%に達せず、おなじく酪農振興事業も、その主要施策の進捗率の低いことが注目される(第七表参照)。

みぎのごとき、計画をずつと下まわる事業実施の結果が、当初

の開発目標にたいして、実際にどれだけの成果をあげたか。これを開発庁がしめた数字についてみれば、第八表のごとくである。すなわち、電力の一〇〇%以上を筆頭に、水産の八〇%がこれにつき、以下乳牛、主要食糧、耕地、人口の順に達成率は低下して、人口収容は目標の三分の一にとどまっている。なお本表について、耕地面積が八六万町歩とあるのは、農作物作付延面積をあたためたもので、本来の耕地面積はおおよそ八〇万町歩である。こ

第7表 農業開発事業の30年度までの進捗率

区 分	27～30年度 合 計 (A)	5カ年計画 (B)	進捗率 (A/B)
	百万円	百万円	%
土地改良			
直轄事業	5,053	11,534	43.8
補助事業	8,804	15,396	57.2
調査計画	121	380	31.8
合 計	13,978	27,310	51.2
耕土改良			
深耕・心土耕, 混層耕	1,317 (734百町)	8,321 (4,320百町)	15.8 (17.0)
酸性土壤改良	420 (449百町)	2,770 (2,308百町)	15.2 (19.5)
合 計	1,737 (1,183百町)	11,091 (6,628百町)	15.7 (17.8)
酪農振興			
種牡牛購入	52 (110頭)	189 (414頭)	27.5 (26.6)
牝牛貸付	214 (3,715頭)	1,400 (35,000頭)	15.3 (10.6)
合 計	266	1,589	16.7
開 拓			
開拓建設工事	5,115	9,334	54.8
開 墾	4,650 (562百町)	10,760 (1,006百町)	43.2 (55.9)
入植施設	3,953	6,836	57.8
(住 宅)	(12,123戸)	(29,480戸)	(41.1)
(学 校)	(206棟)	(287棟)	(71.8)
(診 療 所)	(20棟)	(58棟)	(34.5)
開拓計画	347	1,040	33.4
簡易軌道	287	602	47.7
合 計	14,352	28,572	50.2

1. 北海道総合開発企画本部『北海道開発白書』(昭和31年5月)により作成。
2. 主要な事業のみについてみた。

の点は明記しておく必要がある。ただし、基準年次たる昭和二四～二五年当時は、耕地利用率が——すくなくとも統計数字のかわりでは——一〇〇%をやや下まわらう程度であつたから、いわゆる耕地面積も、その利用面積もほぼ同等であつた。つぎに乳牛頭数は、北海道統計課の昭和三一年度農業基本調査(三一年七月一日現在)の結果によれば、一〇七千頭で、本表のそれより多く、いづれにしてもその増加率の高いことは注目される。

また主要食糧については、本表では三〇年度の実績をあてて達成率をもとめているが、周知のように三〇年度は北海道でも大豊作の年であつて、これはかならずしも妥当とはいへない。三一年度の主食の平年生産量を推計してみると、水稲は冷害による作況指数五〇・八%から逆算して三三〇万石と推定され、ほかに大豆の若干の作付増加や牛乳の増産等を見込んで、せいぜい六五〇万石程度にとどまるであらう。したがつて、主食増産目標の達

第8表 第一次5カ年計画主要開発
目標の達成実績

区 分		31年度 目 標	31年度 推 計	達成率 %
耕 地	(万町歩)	95	86	57.1
乳 牛	(千 頭)	115	98	72.6
主食	(米換算, 万石)	800	679	59.7
水 産	(千万貫)	35	33	80.0
電 力	(万KW)	90.5	92.4	105.1
人 口	(万 人)	600	487	34.3

1. 前出, 田上論文『文芸春秋』昭和32年5月号125頁より引用.
2. 主食は米, 麦類, 大豆, 馬鈴薯, 牛乳をふくむ.
3. 主食の31年度推計欄の数字は30年度の実績である.
4. 電力31年度推計は工事中のものもふくむ.
5. 達成率は, 次の通り.

$$\frac{31年度推計 - 基準年度}{31年度目標 - 基準(24\sim 25)年度}$$

否定できない事実であつて、みぎのべた平年作水準の向上は、一応そのことを表現している。かような生産力の向上は、むしろ施肥や病虫害防除やその他の肥培管理技術における集約化におうところが大きいのであるが、その基底にはやはり、土地改良を中心とした従来からの農業開発事業の成果が、充分とはいへなくとも、かなりの役割をはたしていることをみとめなければならぬであらう。かかる生産力向上の事実が存しながら、しかも他方、きわめて甚大な冷害凶作の発生をみるというのが、最近の北海道農業の現実であるが、一見背反的なこの現象については、近年のいちじるしい農民層分解の進行にともなう農業生産力の階層間アンバランスの激化を表現するものとして、理解する必要があるとおもわれる。

成率は、気象の影響を一応のぞいてかんがえた平年作水準によれば、まず五〇%というところである。だが、実際の三一年度の主食生産高は、第九表にみるとおり、四五五万石程度（減収率三〇%）の凶作であり、二八、二九年につづく冷害の顕発は、北海道における農業開発のあり方に大きな問題をなげかけるものであつた。

しかしながら、第九表についてみても、北海道農業の生産力が、顕在的にせよ、潜在的にせよ、かなり上昇傾向にあることは

みぎのごとき考察にしたがえば、前掲第二表の数字をもつて、食糧増産の事実を否認した「勧告」の見解は、開発目標の設定にかんする当否を問題にした点では充分に意味があるが、もしそれが、北海道農業における生産力発展の事実、ならびにそこに内包された農業開発事業のそれなりの成果をまったく否定してしまふものであるとすれば、これはかならずしも当を得た見解ではないといえる。（ちなみに、「勧告」が第一次五カ年計画の主食増産目標を三五〇万石としているのは、第四表のとおり三〇〇万石のあまりであり、また第二表の数字は北海道統計によるものである

第9表 主要食糧生産高調

年次	水稲 および 陸稲	麦類	大豆	馬鈴薯	牛乳	合計 (米換算)	指数
	千石	千石	千石	百万貫	千石	千石	%
昭21	2,757	303 (240)	433 (395)	236 (1,312)	273 (58)	(4,762)	100
22	2,007	330 (261)	280 (255)	206 (1,143)	425 (90)	(3,756)	79
23	2,775	512 (392)	434 (396)	206 (1,142)	411 (87)	(4,793)	101
24	2,652	644 (491)	457 (417)	307 (1,709)	502 (106)	(5,375)	113
25	3,136	792 (592)	93 (8569)	306 (1,703)	530 (112)	(6,399)	134
計	13,327	2,581 (1,977)	2,543 (2,318)	1,261 (7,009)	2,141 (454)	平均 (5,017)	105
26	2,548	769 (586)	809 (738)	312 (1,735)	544 (115)	(5,722)	120
27	3,105	656 (504)	756 (689)	287 (1,595)	671 (142)	(6,036)	127
28	2,289	486 (376)	629 (573)	267 (1,483)	767 (163)	(4,884)	103
29	1,826	531 (402)	336 (304)	292 (1,622)	1,019 (216)	(4,371)	92
30	3,659	577 (438)	795 (724)	311 (1,727)	1,123 (238)	(6,786)	143
計	13,428	3,020 (2,306)	3,322 (3,028)	1,468 (8,163)	4,123 (874)	平均 (5,560)	117
31	1,677	422 (336)	533 (485)	319 (1,775)	1,300 (273)	(4,546)	95

※ノット※ 北海道開発第一次五年計画の問題点

三二一

1. 30年度までは前出田上論文『文芸春秋』32年5月号128頁から引用。原資料は農林省統計表。31年度は『農林水産統計月報』の推定実收高により筆者が概算した。
2. カッコ内は米換算石数。
3. 麦類は小麦、裸麦、大麦の3麦合計。
4. 千石未満は4捨5入。

が、筆者は、第九表の農林省統計の数字のほうが、より事実に近いものとかんがえる。

人口収容の問題にしても同様であつて、目標〔勧告〕は一六〇万人としているが、実際は、第四表のとおり一七二万人の設定、したがつてまたその達成率という点には問題があるが、しかし、最近きわめて高い増加率をしめしている北海道内の自然増を一応包容し、さらにわずかでも社会増を収容しえたという事実は、やはり北海道開発事業の成果の一面としてみとむべきものであらう。

とはいへ、第一次五カ年計画の開発事業が、当初期待されたような成果をあげることのできなかつたのは事実であり、その原因として、計画それ自身にも、事業実施の過程にも、多くの齟齬や混乱や、その他各種の欠陥の存することをみとめないわけにはいかない。つぎに、それらの問題について、若干の検討をくわえておきたい。

(二) 若干の検討

ここでとりあぐへき問題は、(1)目標設定における問題、(2)五カ年間における条件の変化、(3)事業実施の制度・機構・方法上の問題、の三点である。むろん、これらに詳細な検討をくわえるのではなく、ほとんど問題点の指摘の域にとどまらざるをえないで

あらう。

(1) 目標設定における問題

北海道開発計画の構想ならびに開発目標と、その実施計画とのあいだには、かならずしも充分に客観的ならづけをもつた一貫性がなく、かなりの混乱をふくんでいることは否定できない。「勧告」によつて、「人口収容」と「食糧増産」の二大目標が達成されなかつたことを批判されるにいたつたゆえんも、原因の大半はそこに胚胎していたといえよう。その点は、とくに「人口収容」の問題にかんして、いちじるしくあらわれている。

すなわち、計画立案当時における「経済自立」の問題意識のなかで、「人口稀薄、土地広大、資源未開発」な北海道にたいし、当面「人口収容」と「食糧増産」の急務が、きわめてつよく要請されたことはむしろ当然であつた。だが、その具体的な実現は容易なことではない。たとえば、みぎの両面の要請をもつとも直接的にむすびつけた施策形態としての「農業入植」にしてからが、五カ年間の入植戸数二万戸、開拓面積一五万町歩程度の計画にとどまらざるをえないのである。「勧告」が、第一次五カ年計画における人口収容の主要な力点が「農業入植」にあつたとしているのは、まったく主観的な独断にすぎない。みぎの入植計画が完全に遂行されても、その人口収容力は、たかだか一〇〜一五万人程度をでないからである。だから「計画」も、人口収容の期待を、

第二次、第三次産業の高度化による人口の集約的収容におかざるをえなかつたのである。しかしそれ以上は、充分に客観的な実現計画のうらづけをおこなうことなく、ただ漠然たる期待をもつて、きわめて主観的な要請に妥協し、なんら確たる成算なしに、過大な人口収容目標をかかげたものといわざるをえない。おそろく、これが今日の批判をまねく主要な原因であつたといえるであらう。

第二次、第三次産業はもとより、第一次産業にしても、その開発の基礎が、道路・鉄道・港湾・河川・通信網・電源等々、あるいは農業用土地・水利、もしくは調査研究設備・居住設備等々のいわゆる基礎施設の整備、拡充、強化にあることは、「計画」の指摘するとおりである。第一次五カ年計画が、とくに施策の重点をみぎの基礎施設の整備強化においたことは正しかつたし、不充分にもせよ、それなりの効果をあらわしつつあることは、われわれのみとめるところである。だが、開発事業の眞の成果は、それら基礎施設の整備のうえに、さらに各種の施策が積みあげられて、はじめてあらわれてくるものであり、それにはそれなりの時間が必要である。およそかような客観性をもつた地道な具体的施策と、すでに指摘したごとくきわめて主観的で性急な開発目標とは、いかにしてむすびつきうるであらうか。それを無理にむすびつけようとしたところに、「計画」の混乱があり、目標と実現と

のはなはだしい齟齬の原因があつたといえる。「人口収容」について、それがいちばん顕著にあらわれたのである。

しかしながら、かような欠陥は、この種の計画にわれわれのしはしみるところである。もしも、かように過楽観的な開発目標をかかげなければ、北海道開発事業の推進が承認されがたいのであるとすれば、悲喜劇はいいかわらずくりかえされざるをえないであらう。反省を要する点である。

(四) 五カ年間における条件の変化

「計画」の立案当時は、たまたま朝鮮動乱の渦中にあつて、食糧自給態勢の確立がとくにつよく意識されたときであつた。閣議が「食糧自給態勢強化」を決議し（昭和二年七月）、自立経済審議会は「自立経済三カ年計画」に米麦一、二〇〇万石の増産計画をもちこみ（二六年一月）、さらに農林省は、みぎの自立経済三カ年計画をふくめた「食糧増産十カ年計画」（二六―三五年度）をたてて三、八〇〇万石の増産をもくるむ（二六年五月）という状態であつた。だから、「土地改良をすれば、まだまだ増産の余地がある」北海道にたいして「食糧増産」の期待が大きくかけられたのも当然であり、第一次五カ年計画が主食三〇〇万石の増産目標をかかげたのは、かならずしもゆえのないことではない。

ところが、朝鮮休戦の成立後しだいに事情は変化し、世界的な

第10表 開発事業費中の農業関係費の地位

(単位：千円)

区 分	27年度	28	29	30	31
一般公共事業費	6,586,433 (62.1)	8,213,513 (59.2)	8,635,026 (61.0)	9,466,815 (62.0)	11,123,580 (63.3)
食糧増産対策費	3,534,797 (33.3)	4,656,380 (33.6)	4,490,234 (31.8)	4,632,766 (30.4)	5,348,211 (30.5)
その他	484,673 (4.6)	1,004,501 (7.2)	1,024,146 (7.2)	1,154,934 (7.6)	1,094,180 (6.2)
開発事業費計	10,605,903 (100.0)	13,874,394 (100.0)	14,149,406 (100.0)	15,254,515 (100.0)	17,565,971 (100.0)

1. 前出『北海道開発白書』32～33頁より、
2. ここでの開発事業費とは、一般公共事業費（道路、河川、その他）、食糧増産対策費（土地改良、開拓等）、住宅施設費ならびに開発事業附帯事務費の合計である。

第11表 各種作物作付面積の動向

(単位：町)

作物別	24年	25	26	27	28	29	30
水 稻	143,840	144,780	145,910	146,480	148,340	155,920	161,570
小 麦	28,390	30,000	29,920	26,820	21,020	18,690	18,670
大 麦	23,300	25,570	21,210	19,810	15,990	16,720	16,120
裸 麦	18,250	19,040	16,000	15,610	13,610	12,570	13,320
燕 麦	80,020	83,500	74,830	78,820	82,430	83,460	87,810
馬 鈴 薯	94,370	76,090	84,760	83,240	79,890	79,410	86,760
大 豆	62,381	86,800	88,320	77,090	85,220	96,192	69,511
小 豆	12,663	19,750	32,570	44,180	45,650	49,540	49,260
菜 豆	20,823	33,410	39,260	50,940	63,330	80,410	89,890
菜 種	1,295	2,450	3,450	6,040	6,940	7,792	9,470
甜 菜	11,511	14,166	13,360	12,800	13,950	14,500	16,890
亞 麻	19,378	16,937	18,840	18,070	17,180	16,880	15,340
飼料作物	34,424	41,882	63,777	81,530	74,627	96,417	105,025

1. 農林省統計調査事務所編『北海道ポケット農林水産統計1956～57年版』（昭和31年12月）による。
2. 大豆および菜豆は、乾燥子実用の作付面積。
3. 飼料作物は収穫面積。

農産物過剰を背景に、とくに「米国余剰農産物」の買付を中心とした農政の転換があらわれたことは周知であろう。ひさしくわが国農政の基調をなしてきた「食糧増産主義」は「適地適産主義」にかわり、それとともに農業関係財政支出は漸次後退をせしめずにしたつた（農林大臣官房調査課『農林関係財政資料』昭和三十一年三月刊を参照）。北海道農業も、むしろその例外ではなく、開発事業における農業開発の地位はしだいに低下している（第一〇表）。市場条件の変化にともない、当然食糧作物の生産は——米作を例外に——停滞して、雑穀作（小豆・菜豆等）や、工業作物（菜種・甜菜等）あるいは酪農などへの転換がおこなわれつつある（第一一表）。したがって、第九表にみたような米および牛乳生産の伸長にもかかわらず、いわゆる「食糧増産」が当初の目標を達成できなかったことは、むしろ当然のなりゆきであつたといわなければならない。

かように、食糧問題をめぐる国の経済基本政策の変転が、五カ年間のうちにも北海道開発の実質的なあり方をかなり変化せしめていることはあきらかである。それゆえ「食糧増産」にかんするかぎり、かかる大きな条件変化を考慮することなしには、ただ当初の開発目標と実績とを対比してみても、あまり意味がないといふことにならう。しかし、かような条件変化にもかかわらず、それに対応した開発目標の変更もなく、また実施計画の修正もおこ

なわれないということは、つぎにふれるように、いわゆる「開発計画」なるものの無責任性をあらわすものとして、大きな問題である。むしろ、第一次五カ年計画の農業開発事業は、その主力を生産基盤の整備においていたから、そのかぎりでは農業生産力一般の向上に寄与できるし、また事実それなりの効果もあらわしているのではあるが、それが、みぎのような条件変化にもつづいた事業計画の再検討のうえでなおかつ実施されたものでないことはたしかである。たまたま、施策の重点を一応指向していた水田開発と酪農振興とが、市場条件に適合していたことは幸いであつたが、開拓事業の一般的な不振は、畑作経済の不安定化にもなるものとして、充分に反省されなければならない点であろう。

いづれにしても、農業開発のあり方は、農業政策の基本方向によつてさだまることはいうまでもない。最近におけるわが国農政の転換と、それにもなる農業関係財政の後退傾向については、上述のとおりであるが、かような財政基盤の縮小とともに、通常「三割農政」と称されている施策対象の上層農家へのかたよりがあらわれ、それが商品生産のつよい浸透とあいまって、養民層の分解をいぢるしく促進していることは、すでに周知であろう。むしろ、北海道農業にあつても例外ではなく、かような農民層分解の進行にもなる農業生産力の階層間アンバランスの激化が、一方における農業生産性の向上と、他方における甚大な冷害凶作

の発生という一見背反的な現象をあらわす要因をなしていることも、さきにふれたとおりである。およそ北海道農業における冷害問題の解決が、農業開発の重要な一課題であることは論をまたない。しかしながら、農業開発の現状が、よくその課題にこたえ得ていないことは、事実のしめすとおりである。たとえば、開拓地における冷害凶作の激甚な打撃は、そのことの端的な表明であろう。

北海道の農業開発は、いかなる方向に、いかなる具体的方法をもつて推進されるべきか。「勧告」は、北海道農業開発における「開拓」と「米作化」を排しているが、これははたして妥当であるか。これら農業開発の諸問題については、さらに論ずべきことが多い。しかし、これらにたちいるには、さらにかんりの紙数を要するので、今回は以上にとどめ、いづれ稿をあらためて、つぎの機会にのべることにしたい。

(ハ) 事業実施の制度・機構・方法上の問題

これらの点は、実際上かなり多くの問題があるとおもわれるが、すでに検討されているところも多いし（とくに『公共事業特別調査委員答申書』昭和三二年一月刊を参照）、またここでは十分にたしかりがたいので、ごく簡単な指摘のみにとどめておく。

第一点は、現制度では、北海道開発事業を推進する責任ある実体が確立していないことであろう。「北海道開発法」にもとづい

て「開発計画」は樹立されるが、この「計画」は、政府が責任をもつて実行すべき拘束性をもつものではなく、それにもとづく開発予算の編成を義務づけるというものではない。やや極端にいえば、年々の予算要求の技術的資料程度の役割しかもつておらず、開発実施予算は、「計画」をはなれて、その時々的情勢如何に左右されてきまるといのが実際である。開発目標の過天性が厳密に検討もされず、また客観情勢が変化しても計画の修正がおこなわれずに放置されるというごとき、すでに指摘したような欠陥があらわれるゆえんも、かように「計画」に責任ある実体が存しないところに原因するものといえよう。

第二点は、第一点とも関連して、開発事業の実施機構が複雑かつ多元的だという点であろう。したがって、調査ならびに計画の立案から、事業の予算化をへて実施にいたる各過程に、各種の機関が充分な連繫なしに介在し、総合開発事業の一貫性はほとんど期待できない。開発計画の総合性——計画それ自体の総合性も、調査および企画の貧困のためまことに稀薄ではあるが——がくずれ、事業実施が跛行的におちいらざるをえぬ原因の大半は、そこにあると思われる。

第三点は、事業実施にさいしての総花的分散施行の問題である。ために多くの事業が没滞し、あるいは中断をよぎなくされ、いちじるしい効率低下をまねいていることは周知であり、ここで

第12表 第一次五カ年計画における
調査事業の遂行率

(単位：千円)

	地域別 調査	地下資源 調査
27～30年度		
計 画 額 (A)	480,000	730,000
実 施 額 (B)	89,779	40,865
遂 行 率 (B/A)	18.7%	5.6%
5カ年計画事業費 (C)	600,000	933,000
歩 進 率 (B/C)	15.0%	4.4%

1. 前出『北海道開発白書』24,25頁より。
2. 地域別調査は全額国費(産業経済費)による。地下資源調査は半額国費(産業経済費),半額民間ならびに道費が見込まれているが、実施額は国費および道費のみで、民間はふくまれていない。

さらに多言を要しない。

第四点は、計画および事業の基礎をなす調査研究の不充分さであろう。「勧告」もこの点をつよく指摘しているが、きわめて重要な点である。第一次五カ年計画は、重点施策の一つに「基本調査」をあげておりながら、その遂行率は各種事業中最低というおどろくべき実態をしめしている(第二二表)。充分な調査研究なしに開発事業をおこなうことは、無灯で暗夜の道をゆくようなものであるであろう。それでいて、つまづいたり、道を誤まつたりしなかつたら、むしろ不思議というべきではあるまいか。調査研究の不

備、不充分が、北海道開発事業の有効な推進のネックになつてゐることは、もはやきわめてあきらかである。開発事業の進展のために、かかる「基本投資」の必要不可欠性は、いくら強調してもしすぎることはない。

三、要 約

以上、要するに――

(1) 昭和二五年に制定された「北海道開発法」にもとづいて、「北海道総合開発計画」が樹立され、公共事業費一、三〇〇億円を中心とした総事業費四、三三五億円におよぶ「第一次五カ年計画」が策定された。

(2) ところが、みぎの「開発計画」は、それにもとづく開発予算の編成を政府に義務づけるものではなく、開発事業の実施予算は、一応「計画」をはなれて、その時々々の情勢によつて決定されたものであるから、実際の事業は計画どおり遂行されず、公共事業費の投入も当初計画の六〇%弱、約八〇〇億円にとどまつた。

(3) したがつて、「計画」が計画どおり遂行されなかつたのであるから、計画目標が達成されなかつたのは当然であるが、いわゆる事業の遂行率と、開発目標の達成率とを対比してみたところでは――むろんこれが正確な判定方法だとはいいがたいが、一応の目安にはなるであろう――、現在の開発事業は、きわめて不充

分にもせよ、一応それなりの成果をあげつつあるものとみとめられる。ことに、第一次五カ年計画の事業の主力は、基礎施設の整備強化におかれたのであるから、その効果の発現は、むしろ多分に今後へのこざれているものといえよう。

(4) よつて「勧告」が、第一次五カ年計画の達成率をほとんどゼロにひとしいとしているのは、極言にすぎるといわなければならぬ。「勧告」がみぎのような結論を出したのは、ひとつには主観的な先入観——たとえば人口収容の主要な力点が農業入植におかれていたとしているとき——と、いまひとつには客観的な判定資料の選択および検討の不充分さにもとづくところが多いとおもわれる。

(5) だが、「勧告」のみぎの指摘は、第一次五カ年計画における目標設定の主観的な過大性や、客観的条件の変化にもなわぬ目標の固定性などの諸欠陥にふれるものであつて、これらの諸欠陥にあらわれている「開発計画」の無責任性は、北海道開発事業の根本的な制度的欠陥であらう。

(6) その他、開発事業実施機構の複雑多元性や、事業実施にさいしての総花的分散施行の問題など、是正すべき多くの問題点があるが、さらに重要な点は、開発事業推進の前提となる調査研究の不充分さである。第一次五カ年計画は、「基本調査」を重要事業項目としながら、まったく不十分にしか遂行していない。これ

が事業の有効な推進にたいするネックになっていることはいうまでもなく、調査研究施設の整備強化は、きわめて重要な当面の問題となつている。

(7) しかし、もつとも基本的な問題は、開発政策の目標を十分に検討し、これを正しくすることであつて、それにはわが国経済政策の基本方向が、十分に検討され、正しく設定されなければならない。「勧告」が、開発事業の恒久策として、まずこの点と、前記の調査研究の強化をあげているのは、まったく正しい。筆者は、みぎの問題にふれた北海道農業開発の方向と、その諸問題について、いづれ稿をあらためてのべてみたい。

(一九五七、五、二〇)