

6 一国二制度

わが国の政策は全国画一であることが強く貫かれており、地域によって制度が異なるいわゆる「一国二制度」は原則認めない考え方強い。北海道について適用されている公共事業の高率補助や直轄事業の範囲の広さなどの特例については、これまで常に「全国並み」になるように財政当局や他地域からも求められてきた歴史がある。また、21世紀になってからは構造改革特区などの特区制度が出てきているが、基本的には規制緩和の特例措置であり、しかも将来全国展開される可能性のある施策にしばられている。北海道では、2006年にいわゆる道州制特区推進法が制定されたが、この10年を振り返ってみても期待された本格的な権限移譲は実現していない。

しかしながら、沖縄における幅広い分野での特別措置の出現は、これまでの地域政策の基調とは異なる潮流であり、わが国で一国二制度が十分ありうることを示している。なぜ沖縄にだけこのような特別措置が展開してきたのか。それは96年4月に示された橋本龍太郎総理の談話にあるように、「今日まで沖縄県民が耐えてこられた苦しみと負担の大きさ」に由来する基地問題という特殊な事由によるものであろう。しかし、特殊な事由をかかる地域は沖縄だけなのだろうか。沖縄においても、基地問題は当初から存在したのだが、それを「問題」として顕在化させ、特別政策の実現にむすびつけていったプロセスを地域戦略として読み取っていくことが大切であろう。国の権限を奪い取る気概と知略がなければ地域政策のかたちは変えられない。沖縄県では、大田知事が挙げた拳に国が一国二制度で対応したが、その後の稲嶺知事、仲井真知事は國への理解を示しながらも一方で緊張感のある発信を続けて特別措置を継続、進化させていった。その文脈には「したたかな」地域戦略を感じる。

7 北海道からの提案

北海道では、昨年12月のロシアのプーチン大統領との首脳会談で北海道の一部である北方領土において特別な制度による共同経済活動が進められることになった。これまでの北方領土問題の外交交渉ではなかった、北方領土の空間をどのように活用していくのかという政策テーマであり、これは既存の法制度にとらわれずに地域からの政策提案の力を發揮できるとともに、地域の提案力が試される機会でもある。隣接する根室地域を中心に北海道独自の特別制度の構築に向けた議論が必要であろう。また、JR北海道の経営環境の厳しさを契機に、30年前に制度設計された北海道における鉄道経営のあり方が議論されている。国鉄改革のための特定地方交通線廃止は北海道のかたちを大

きく変えた。鉄道事業の仕組みについて北海道からの提案が求められているともいえる。また、北海道では7空港の一括民間委託（コンセッション）の動きがあるが、この動きの背景には、訪日外国人旅行者数を2030年に6,000万人にするためには、地方部で大きく受け入れていく必要があり、特に北海道については、ゲートウェイ機能を強化して大きな役割を果たしてほしいという期待がある。このような北海道への強い期待を実現させていくためには、北海道独自の主体的な制度提案があつていいように思う。このように、北海道において一国二制度の議論を提起していくことは決して無謀な提案ではないと考える。40年前の復帰以降は、北海道の政策モデルを踏襲しながら復興を進めてきた沖縄の経験に、今こそ北海道が学んでいくという姿勢が必要ではないだろうか。

第2部 札幌集中構造の形成

1 国土総合開発計画と北海道総合開発

ここからは少し視点を変えて戦後国土政策の系譜を振り返りながら、札幌一極集中という北海道の地域構造の形成について考えていきたい。

先ほども述べたように国土政策という言葉は今では死語に近いが、戦後の少なくとも20世紀においては、経済成長を支えるとともに、一方でそのひずみを是正して均衡のある国づくりを進める国土政策は重要な政策として国民の関心も高かった。国土政策を展開してきた制度の原型は、国土総合開発法による全国総合開発計画と北海道開発法による北海道総合開発計画の両輪といってよいだろう。しかし、その出自、系譜は大きく異なる。北海道開発については戦前からの開拓、拓殖政策による長期計画による総合行政の伝統の上に構築してきた。たまたま、所管の内務省がGHQによって解体されたことで旧北海道庁がなくなり、新たな地方自治法の誕生と重なったことから、その再構築の仕組みとして戦後の北海道開発が1950年にスタートする。一方、全国総合開発法は、戦後の国土の混乱、特に台湾、朝鮮、樺太といいういわゆる外地を失い、そこに爆撃のために荒廃しきっていた国土に、復員軍人や引き揚げ者が戻ってくる状況の中で、限られた国土を総合的に開発しなければならないという要請の中から生まれてきた新たな政策手法といえる。戦後復興を担った経済安定本部に置かれた総合国土開発審議会での議論を母体として、北海道開発法から少し遅れて同じ1950年に国土総合開発法が成立する。国土総合開発法は、全国、都府県、地方（都府県をまたがる広域圏）、特定地域（都府県の一部）という4層の計画から成るが、すべて北海道は除外されている。国土計

画の分野で先行していた北海道に配慮された計画体系となっていたのである。

しかしながら、全国計画と北海道では計画のスタートが大きく異なる。最初の北海道総合開発計画（第1次5ヵ年計画）が1951年に策定されたが、最初の全国総合開発計画が策定されたのは、法律ができてから12年を経過した1962年である。なぜ全国総合開発計画が10年以上も策定されなかっただろうか。この間の事情については、当時の吉田茂総理が計画嫌いであったからといわれている。しかし、1954年には吉田内閣から鳩山内閣に代わっており、その後8年も国土総合開発計画が策定されなったことを考えると、それだけでは説明にはならない。真の理由は、戦後の混乱期において日本の将来の姿をしっかりと共有していく説得力ある体系的な計画作業がなされなかったのではないかと考えている。特に社会資本整備のタテ割りのいわば縄張りを打破していく調整が国土計画には不可欠だが、各省庁を説得していく力量は容易に養われるものではない。いわば計画のプロが十分育っていないかったのではないかだろうか。「意見が百出してビジョンがまとまらなかつた」という当時の証言も残されている。それに比して、当時の北海道総合開発計画は、1951年に第1次5ヵ年計画を、1957年には第2次5ヵ年計画を策定し、閣議決定にまで持ち込んでいる。戦前からの拓殖システムによる総合行政の経験が引き継がれており、その伝統に培われた計画策定や調整の力量の差があったともいえる。

2 拠点開発方式の採用

ところが、1960年代になるとわかに国土総合開発計画への追い風が吹き始める。きっかけは、1961年の暮れに決まった「国民所得倍増計画」である。池田勇人総理の経済政策の看板であるが、急速な成長を目指すその経済政策には批判もあった。所得を2倍にするためには工業は4倍にしなければならないといわれ、重化学工業の飛躍的な増を見込んだ計画となった。特に太平洋ベルト地帯に重化学工業が集積することによる、国土構造のひずみを懸念する声が次第に強くなり、国民所得倍増計画決定時には、後進地域の開発促進と地域格差是正のために速やかに国土総合開発計画を策定すべしという決定があわせてなされたのである。これで急速に国土総合開発計画が具体化していくことになる。

その結果、翌年の1962年10月には第1次全国総合開発計画が閣議決定されることになったが、この全総計画が計画手法として採用した拠点開発方式は、新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法（以下、「新産・工特」という特別の財政支援策を伴う強力な政策手段を伴っ

ていた。税制や利子補給支援に加えて、特に財政上の特別措置については、特別法を別に制定し、住宅、道路、港湾、下水道、教育、厚生施設などの幅広い都市基盤にかかる公共事業の地元負担が軽減する措置を講じた。その特徴は、軽減の割合が一律ではなく、地元自治体の財政力に応じて調整していくという柔軟な算定手法を採用していることだ。戦後の地域開発立法の中で、自治体財政の負担を考慮しながら安定的に都市基盤整備を進めるために設計された新産・工特の財政支援手法は独特のものであった。特に、人口急増に対応して社会資本整備が急務となった地域はその効果が大きく、その中で最も恩恵が大きかったのは札幌を中心とする北海道の道央地域であった。

3 道央地域が新産都市に

最初の全国総合開発計画の策定において北海道との関係は大きな論点の一つであった。先ほど述べたように、国土総合開発法の体系において北海道は除かれているからだ。しかし、全国を対象とする総合開発計画から北海道だけを除くのはどうしても無理があり、そこは北海道総合開発計画の内容に沿った施策を盛り込むことで調整された。また、拠点開発方式を具体化していく新産業都市建設促進法の所管については、当時国土総合開発法を所管していた経済企画庁が主務官庁となり、北海道の区域についての計画承認は北海道開発庁を経由して行うという微妙な調整措置が採られた。北海道はすでに公共事業の特例があるからはずすという議論もあったのだが、基本的には全国の国土総合開発計画の枠組みに北海道も入る選択をしたのである。そこには、基幹的な公共事業を対象とする北海道特例に加えて、北海道特例の対象とならない住宅や下水道、教育等の施設整備についても地元負担を軽減できることができれば開発基盤の効果が一層高まるという意図もあったようだ。これが結果的には、その後の札幌や苫小牧を中心とする道央圏の都市基盤整備を支えていくことになる。

新産・工特によって指定された地区は全国で15ヵ所であったが、北海道では札幌、小樽、室蘭、苫小牧、千歳を含む広範な道央地区が指定された。北海道でどこを指定するかについては、水面下では大きな議論があったと聞いた。当時担当した北海道開発庁OBの話では、思い切って釧路地域あたりを指定して、札幌に対峙する都市集積を道東につくりバランスの取れた北海道開発を進めていくべきだという議論もあったという。結果的には、札幌を中心とする広範な道央圏が新産業都市に指定され、その後の道央発展の契機となっていく。全国的には、政令指定都市が対象となったのは仙台市くらいで、それ以外は岡山市、大分市、日向・延岡市、今治・新居浜市、富山市などの地方中核都

市が指定されており、札幌は指定都市では最大の都市規模であった。

その後新産・工特による特別措置は、小泉内閣で2000年度末に廃止されるまで、38年という長期間にわたって継続された。特別措置とはいながらも、ほぼ恒常的な措置として指定地域の都市基盤整備を支えてきたことになる。この間の全国各自治体の財政支援状況の概要を見ると、多い年では年間350億円のかさ上げ分の国庫補助がなされており、さらに自治体別でみると補助支援額が大きいのは北海道で、特に札幌市が高くなっている。財政力の弱くて社会資本整備の需要の大きい自治体ほど補助率が高くなるという新産・工特の財政支援スキームを札幌市を中心とし道央圏の都市が有効に活用したといえる。もちろん、新産・工特による政策効果は一部に過ぎないが、少なくとも戦後国土政策として採用された拠点開発政策が、脆弱な自治体財政をサポートしながら札幌市を中心とする道央圏の都市発展基盤の整備を支え、札幌一極集中構造という現在の北海道のかたちをつくりあげた要因をなしているという歴史的な系譜だけは伝えておきたい。

4 恩師の問いかけ

北海道総合開発計画や国土総合開発計画の仕事に携わってきたことが、現在の私の関心や活動に影響を与えていたことを最初に述べたが、その仕事を通じて大きな影響を受けた上司が二人いる。一人は、北海道開発庁時代の上司である大西昭一氏であり、もう一人は国土庁時代の上司である下河辺淳氏だ。両氏とも最後は事務次官まで務め、行政官として立派な業績を残された。大西氏は、北海道開発庁創成期から開発行政に関わってきたミスター開発庁ともいわれる人物で、若い時代に直接熏陶を受けた。彼の北海道開発への熱い思いに触れたことが、北海道開発行政に関わる契機となった。下河辺氏はミスター全総とも呼ばれ、戦後の国土政策に貫して主役としてかかわってきた人物である。私は国土庁で第3次全総計画の時代に上司として仕えたが、スケールの大きな世界観や歴史観、さらに戦略的な思考方法など、その後の私の活動に大きな影響を与えた人物である。大西氏は残念ながら早世されたが、下河辺氏とは官界引退後も時々指導を受ける機会があった。

今から25年前になるが私が北海道開発庁の企画室で総合開発計画の担当であった時に、下河辺氏が北海道開発庁の職員に対して講演をする機会があった。その当時、北海道開発庁では第5期北海道総合開発計画を推進しており、各界の専門家を呼んで勉強会を開いていた。幹部からある日下河辺氏を呼べないかと相談があるので、私がお願いくに行くと「北海道のことは君たちが専門だろう。何を聞き

たいのか。」といつもの調子の対応であったが、何でも自由にお話しくださいと懇願して来てもらった。

彼が講演で提起した論点は、「札幌に人口が集中したことの意義」であった。国土政策と北海道開発の連携により拠点開発の対象を道央圏におき、札幌一極集中の北海道をつくりあげたことを北海道開発政策としてどのように評価していくかという問いかけを、日本の東京一極集中のメリット、デメリットとからめながら展開していった。将来の方向については地方都市の役割を強調した。札幌一極集中を否定するのではなく、その力強さをどのように地方に拡げていくかに計画の焦点をおくべきというメッセージであった。

5 知的基盤

東京一極集中構造にどのように向き合うのか、札幌一極集中構造にどのように対処していくのかは、戦後の国土政策、北海道開発政策にとっての大きな命題である。国土政策の原点は、市場メカニズムの下での私企業の自由な活動に委ねる結果生まれる集中、集積の弊害の是正にあるが、その手法は強制的に経済活動のダイナミズムを損ねるものであってはならず、市場メカニズムを有効に使いながら誘導していく手法が鍵となる。そこに国土政策の難しさと妙味がある。私が国土政策を学んだ頃には、外部経済のメカニズムの分析が重要なテーマであった。外部経済の集積により人口、企業が誘導されていくが、それが過度になれば外部不経済が出現する。この地域経済のメカニズムを科学的に踏まえながらどのような政策を展開していくかという議論に知的な興奮を覚えたものである。

北海道は、地域経済のメカニズムを解明する力では最も優れた地域であった。戦後まもなく都道府県では初となる道民所得推計を実施し、全国初の地域版経済白書も昭和26年に発刊されている。北海道開発局は30年代に全国初の地域産業連関表を作成し、拓銀調査部はマネーフロー(資金循環)分析を他地域に先駆けて実施するという、国、自治体、民間による強力な連携プレーで、戦後北海道開発政策を支えてきた。戦前から貫して策定してきた総合開発計画で培われてきた伝統の力ともいえよう。私が70年代に国土庁で国土計画の仕事をしていた時には、上司から地域経済分析や計画手法については北海道に学べとよく言われた。行財政改革が続き、目先の効率性を重視する風潮のなかでこれらのソフトな知的基盤がいつのまにか脆弱になってきていているのはまことに残念だ。

どのような北海道のかたちを目指すのか。それを思考し、議論していくためには、あらためて北海道の知の伝統を見つめ直し、「考える力」を醸成していく必要があるだろう。