

北海道開発予算の変容

小樽商科大学商学部教授

船津 秀樹

早いもので、国の行政改革の一環として、北海道開発庁が国土交通省に再編統合されて3年がたつ。新しい内閣が発足しても北海道開発庁長官がいらないことに、多くの道民も慣れてきたように思う。

開発予算の一括計上など主要な開発行政の機能は、国土交通省北海道局に移行したために、これまでとそれほど大きな変化はなかったものの、構造改革、財政赤字、本格的な高齢社会の到来などによる影響で、北海道における社会資本の整備をめぐる環境は厳しい。

また、地方分権の推進に伴う道州制の議論の中で、北海道をモデル地域として位置づけ、開発局や経済産業局など国の出先機関と地方公共団体である北海道との二重行政の解消を図る方策も検討され始めている。北海道開発の歴史を振り返りながら、今後、国による北海道における社会資本整備は、どのように行なわれていくべきな

のか考えてみよう。

目的とあり方を見直す時期

明治政府による中央集権国家の形成過程で、廃藩置県が断行され、県が地方行政単位の基本となった。北海道は、その名称が明治2年に定まり、開拓使が置かれ、中央政府による開発が行なわれた。開拓の成果もあがったとの判断から、明治15（1882）年には、函館県、札幌県、根室県の3県が置かれたが、土地の広い北海道では、一元的な地方行政が必要とのことで、3年で県は廃止、内務省北海道庁が置かれ、本州の県とは若干異なる拓殖行政が行なわれた。明治の廃県置道は、行政の簡素効率化を目的として行なわれたために、平成の道州制の議論でも、当然ながら注目すべきであろう。

第二次世界大戦後、現在の憲法が施行され、内務省北海道庁は、地方公共団体として北海道へ移行し、首長は住民による直接選挙で選ぶこととなった。さらに、「国民経済の復興及び人口問題の解決

に寄与するために、北海道総合開発計画を樹立し」（北海道開発法第2条）、事業の実施のために、国の省庁として北海道開発庁が設置された。また、直轄事業の実施機関として北海道開発局が設置された。これは、戦前の北海道庁の機能が、国の機関と地方公共団体である北海道に分離したことを意味し、今日まで続く二重行政との批判の源となった。

平成の省庁再編で、北海道開発庁の名前は消えたが、その機能は国土交通省北海道局に引き継がれており、公共事業の実施機関である北海道開発局はそのままである。

北海道開発予算は、開発計画に基づいて、北海道における公共事業を一括計上できる点に特徴がある。複数省庁にまたがる事業を北海道の実情にあわせて計画的に実施できるために、社会資本整備のための予算の仕組みとしてはメリットがあるとされている。この開発予算の仕組みのおかげで、戦後の北海道における社会資本整備は、効果的かつ効果的に行なわれてきたが、本格的な高齢社会の到来と日本における総人口の減少という現実の前に、北海道開発の目的と

あり方を見直す必要があるのも事実である。戦後復興、外地からの引揚者の受け入れという開発理念が21世紀の日本で通用しないことは誰の目にも明らかだろう。

開発理念の再構築に力注げ

国の北海道開発計画策定に際しては、地方公共団体である北海道や市町村の意見も聞くことになっていったことから、北海道の長期総合計画の内容も反映される形で、現在の開発計画も作られている。その意味では、道民の意見も反映された開発計画になっているのだが、国が北海道の社会資本形成に関与する根拠が不鮮明になっていることも否めない。この際、廃県置道州のモデル地域として、最小費用で最大効果をあげる社会資本整備を目指すという考え方も理解できる。その場合、3県分の公共事業予算を統合して、計画的に執行することで、これだけ効果的に事業が実施できますよという実績が必要なのだろう。

現行第6期総合開発計画は、おおむね2007年を目標年次に行っている。そろそろ、2020年ごろの日本と北海道を想定した議論も必要になってきた。1980年代以降、国際化・高齢化・情報化を念頭に置いた社会資本整備の方向性は、第5期総合開発計画から明確になってきている。さらに経済のグローバル化が進展し、インターネットが普及した今日、長生きしても安心して暮らせる地域社会の形成は日本の重要な課題である。10年前には夢物語だった中国との自由貿易地域形成や、東南アジア諸国との東アジア共同体構想など、地域経済統合は着実に進展しつつある。欧米と東アジアの中継点という北海道の地理的特性は、今後ますます重要になるだろう。日本の国土計画に、北海道開発計画が果たしてきたパイロット的な役割を考えると、今後進展するであろう道州制をめぐる議論の中でも、北海道の経験は注目されていくだろう。理念の再構築を避けずに、着実な社会資本整備を目指すべきだろう。

本格的な分権型地域社会のモデルに

私見によれば、北海道開発予算は、北海道社会資本整備包括予算へと徐々に変わっていくことが望ましい。現在の国による直轄事業と補助事業という考え方から、北海道が作成する社会資本整備計画に対して、国が出資あるいは事業経費を交付するという考え方が地方分権の時代にふさわしいだろう。地方公共団体である北海道には、計画行政のノウハウは十分蓄積されているように思われる。事業の実施は、極力、民営あるいは独立行政法人の形態で行なうべきだろう。行政は、事業効果の評価と測定に努力すべきだ。情報公開を通じて費用対効果が明確になれば、道民の意思決定ももっと容易になる。いずれにしても、北海道は本格的な分権型地域社会のモデルとなる地域なので、社会資本整備という計画行政が重要な役割を占める分野でも、着実な行政改革の実施が大切と考える。

船津秀樹（ふなつ ひでき）1957年札幌市生まれ。札幌南高、北大経済学部卒、同大学院修士課程修了。米国サザン・メソジスト大学（ダラス）博士（Ph.D. 経済学）。84年小樽商科大学専任講師、86年助教授、96年教授。専門は国際経済学。46歳。