

[ Research Paper ]

## GHQ と北海道 北海道開発庁の設置をめぐる相克

横島公司

はじめに

( 1 ) 「戦後 70 年」という視点

ただいまご紹介にあずかりました、札幌大学女子短期大学の横島です。

この度のシンポジウムの共通テーマ「戦後 70 年、地域経済の変容と展望 自立経済に向けて 」に向き合うにあたって、私は「戦後 70 年」という言葉にとくに注目いたしました。一般に、戦後の通俗的な意味としては「戦争の後」というものですが、現在の日本においては、一般にアジア・太平洋戦争の前と後を区分する概念として用いられております。つまり今年(2015年)が、が日本の敗戦から七〇年後にあたるため、「戦後 70 年」というひとつの節目として認識されているわけであります。

こうした前置きが必要になるのも、まさに文字通り「昭和は遠く」なりつつあるからに他なりません。平成に移り変わってすでに四半世紀が過ぎ、戦前・戦中の世を生きた方々の高齢化は一層進んでおります。つい先日、南方での従軍経験をお持ちでいらっしゃいました漫画家、水木しげるさんがお亡くなりになりました。そうしたことを考え合わせますと、この「戦後 70 年」は、戦争の記憶や体験を直接的に見聞きできる「最後の節目」になると、痛切に感じています。

( 2 ) 北海道開発庁とはなにか

こうしたことを踏まえた上で、この度は日本占領期における北海道開発庁の設置過程をめぐる日本政府、GHQ、北海道庁、それぞれの動向の検証を通して、戦後北海道の「相克」の一側面について、ご報告をさせていただきます。と考えた次第です。

まず、北海道開発庁とは何か、ということから説明申し上げます。この組織は北海道の総合開発事務を行う中央省庁として、昭和 25 ( 1950 ) 年

に設置され、2001（平成13）年まで存在していた組織であり、長は国務大臣北海道開発庁長官でした。字面だけ追うと、北海道の開発を国家が総合的に行う組織、まことに結構なことじゃないか、という思いを抱かれる向きも一方ではあるわけなのですが、しかし問題は、この開発庁という組織の他に、自治体としての北海道庁が存在していたことです。つまり北海道の戦後は、国と地方自治体、それぞれが、北海道開発事業を担うという、ときに「二重行政」とも称される状態が、その良し悪しは別として、およそ半世紀年にわたって続いていたわけであります。

### （3）先行研究

占領史研究や戦争責任研究の観点から GHQ 文書の重要性は、早くから指摘され、注目されておりました。これらの先駆的な研究者として竹前英治氏や粟屋憲太郎氏などを挙げることができます。1991年に、国会図書館憲政資料室に GHQ 文書が収められたことが、さらにこうした研究を大きく進展させることになりました。

本報告の主題でもあります、北海道開発庁（と開発局）の設置を巡る先行研究としては、伴野昭人『北海道開発局とは何か GHQ 占領下における「二重行政」の始まり』（寿郎社、2003年）を挙げたいと思います。そして伴野氏の研究の最大の特長は、日本に入ってまだ間もないこの GHQ 文書と北海道との関係性にいち早く気づいた点でありました。

同書への評価は、北海道近現代史家の桑原真人氏による以下の評価がもっとも適切であろうと思います。ここで一部、紹介いたします。

全三二三頁に及ぶ本書の中で著者が最も力点を置いているのは、GHQ が最初は反対したにも関わらずなぜ北海道開発庁という特殊な官庁が成立したのかという事実を、いわゆる GHQ 文書の分析から明らかにされた点であろう。北海道開発庁の設置過程については、これまで（中略）当事者による文献しかなかったので、この点での筆者の功績は大きいといえよう<sup>1)</sup>

私自身、本報告を行うにあたっては伴野氏の研究に多くのことを学ばせていただいております。2015年現在、伴野氏にはじまった北海道開発庁

の設置をめぐる研究は、徐々に深化しつつあります<sup>2)</sup>。しかし一方で、占領期における地方の状況を GHQ との関連から扱う本格的な研究はまだまだ途上であることも事実です<sup>3)</sup>。

#### (4) 問題の所在

占領期における北海道開発をめぐる政策決定過程においては、「様々な要因」が複層的に影響を及ぼしておりました。わけても北海道開発庁の設置過程をめぐっては、日本政府、GHQ、北海道庁の三者が、それぞれの思惑で時には共闘し、時には独自に、さまざまな動きを見せています。その背景には、国内的にはいわゆる「戦後改革」がもたらした地方自治の観念と、国家主導の開発事業という「国と地方」の相克がありました。また国際的には米ソ対立 冷戦の進行 に伴う占領政策の民主化路線からの転換があり、さらにそれと歩調を合わせるように進化した、日本国内における「逆コース」化など、様々な要因を踏まえながら議論をすすめる必要があります。こうした点にご留意いただいた上でお聞きいただけたら、幸いに存じます。

### 1. 「幻」の北海道開発庁 (1946 ~ 1947.6)

#### (1) 戦後北海道開発をめぐる認識

敗戦後、連合国の占領下におかれた日本は、連合国最高司令官総司令部 (GHQ/SCAP) が示した占領統治の基本方針である「非軍事化」と「民主化」政策に基づく、広範な政治機構の再編が推進されます。このいわゆる戦後改革によって、地方行政においても大きな変革がなされます。新憲法の制定と内務省の廃止によって、地方行政の主役が国家から、地域住民による「自治」へと「制度上」は移り変わる事となったことです。そうした地方自治の波は、北海道にも押し寄せます。

1946 (昭和 21) 年頃の北海道開発に対する政府の主な立場は、大きく二つ存在しておりました。資料 1 をご覧ください。

#### 資料 1

北海道開発事業は土地開発、土地改良、森林、移民などの総合的事業。

これまで通り内務省が一元的に実施。北海道開発法（仮称）を制定し開発局を設置し、実施は北海道に委任

〔内務省の〕独占的な北海道開発行政に反対。各省に北海道開発行政を分割し、各省それぞれ全国的な見地から統一的政策を行うのが望ましい<sup>4)</sup>

（「昭和二年第一回定例会議事速記録（上）」、「昭和二年第二回定例会議事速記録」より作成）

前者 は、北海道開発事業は総合的事業なので、新たな立法のもとに内務省内に開発局を設置してこれにあたる、というもので、戦前内務省の伝統的政策ともいえるものです。

後者 は、内務省による事業独占を排し、各省に開発行政を分割し、それぞれが統一的政策を行うのが望ましい、というもので、こうした意見の中心は農林省でありました。

## （2）吉田内閣の閣議決定

こうした状況下、ときの第一次吉田茂内閣が、47年1月8日の閣議で「北海道拓殖費に関する二二年度予算編成上の措置」を決定します（資料2）。

### 資料2

北海道拓殖の重点を国有未墾地の開墾におき、これに関しては中央の直轄行政を実施し、その他の行政は原則として公共団体たる北海道に委譲し、各省大臣の個別的監督に移す。

北海道の開発に関する直轄行政を処理するため、内閣に北海道開発庁を設置する。

北海道開発庁については、必要に応じ北海道知事その他の公吏をその職員とすることを考慮（後略）

開発庁の処理する直轄行政の範囲を、開拓その他国有未開地の開発事業、土地改良や河川、道路、港湾の新設改良、寒地農業の経営指導、地下資源の調査および開発（石炭の採掘は除く）、殖民などに限定。これら事務の施行について、北海道庁の機構を利用し得る措置を考慮する

内容をごく大まかに言うと、北海道開発は中央の直轄行政と定め、北海道開発庁という組織の設置を明記したこと、さらに同庁の行政範囲を設定した点などが注目すべき点であるといえます。

この閣議決定の上で吉田内閣は、47年4月22日の閣議で「北海道開発庁には総裁の下に二人の次長を置く、うち一人は北海道知事」とし、さらに「内閣総理大臣は総裁の権限の一部を北海道知事に委任する（現地出先機関を設けない）」という決定を行い、GHQに開発庁設置を許可する要望を出します。占領期においては、政府案は国会提出前にまずGHQに提出し、その承認が必要だったので、こうした流れになるわけです。いずれにせよ、ここでGHQが了承していれば、北海道開発庁はこの段階で発足していたわけだったのですが、ところが、ここでまさかの横槍が入ります。GHQの反対に直面したのです。

### (3) GHQの反対

北海道開発庁について民政局(GS)は、次のような見解を日本側に示します(資料3)。

#### 資料3

- ・北海道の開拓は日本の食糧問題を解決する上で、唯一残された道と見られるのにも関わらず極めてまずい状態にある。北海道の米の供出は全国で一番悪く、これは北海道に他府県と異なった特別な地位を認め、農林省に中央における主管官庁としての権限と責任を与えていないことに起因していると思われる...
- ・「〔北海道〕知事は選挙期間中、米の供出については政府に協力しないことを看板に当選したというが、この発言も北海道に高度の自治権を認めていることからきているのではないか？

(終戦連絡事務局「北海道開拓庁問題に関する件」(一九四七年五月二十七日)(外交史料館所蔵)より作成)

このGHQの強硬姿勢の前に、日本側は一度は抵抗しますが、民政局からは「北海道開発の重要性は認めるが、北海道のみに他府県と異なる特別な行政機構を設けることは承認しがたい.....もし政府から満足いくような解決が得られなかった場合.....食料の対日供給も中止せざるを得ないとま

で考えている」という強硬姿勢が示されました。

そのため同年6月14日には、日本政府は「6月20日までに北海道土地開発の財源を農林省に移管」とするとGHQ側に回答せざるを得ませんでした。17日、日本政府は北海道開発庁の設置の取りやめを閣議決定し、開発行政はそれぞれ各省庁に移管されました（資料4）。

#### 資料4

- ・開拓に関する事務〔農林省〕
- ・土木に関する事務〔内務省国土局〕 内務省廃止後は建設院〔1948.7より建設省〕
- ・港湾に対する事務〔運輸省〕
- ・地下資源に関する事務〔商工省〕

（伴野『北海道開発局とは何か』、竹前英治『占領戦後史』〔双柿舎、1980〕

中村隆英『計画化と民主化』〔岩波書店、1989〕等より作成）

#### （4）GHQの見解の背景

46年12月19日の段階で、民政局（GS）、天然資源局（NRS）、経済科学局（ESS）の協議の中で「北海道と本州、九州、四国の開拓行政を統合することが望ましい」という意見が出されていました<sup>5）</sup>。

なかでも、いわゆるニューディラーの一人とも目されていた天然資源局のブラウン開拓専門官は、北海道開発庁について、次のような見解を述べています（資料5）。

#### 資料5

- ・北海道開発庁設置による、開拓事業の分割行政は全国的な計画と調査を困難なものとし、開拓事業の一元的な実施を妨げる
- ・この件に関しては一月以来、日本政府と話し合ってきた。各省代表者との協議で農林省に移管するように要求してきた。農林省以外のいかなる省庁も北海道の土地開発行政を実施する理由は全く見当たらない.....日本人がこの問題に非協力的なことは.....マッカーサー元帥の意向に背くことになる

（伴野『北海道開発局とは何か』59頁、

Hokkaido Development Conference. 11 June 1947, NRS-07369, GHQ/SCAPRecords. より作成）

要するにブラウンの言わんとするところは、北海道開発庁の設置は「開拓事業の一元的な実施を妨げる」ため、「開発行政を農林省に移管」するべき、というものです。天然資源局はこの実行を民政局に諮り、民政局もこの意見に同意したことが、GHQ が開発庁設置に反対した背景であったわけです。

しかしここで見逃せない点は、この閣議決定前の段階から、天然資源局と農林省の間で、北海道開拓事業に関する話し合いが密に行われていた可能性が指摘されていることです。もしこの動きが事実なら、ある意味「マッチポンプ」的行動ともとれますが、この天然資源局と農水省の、いわば「共犯関係」をはじめて指摘したのが伴野氏です。現段階では断定は出来なと思いますが、ただ少なくとも結果的に、農水省が望んだように閣議決定は白紙に戻され、北海道開発庁の設立は頓挫したことは事実であります。いずれにせよ、こうして北海道開発庁の設置は「幻」に終わったわけです。

しかし同庁設置をめぐる議論は、このあとますます、蒸し返されてくるわけです。

## 2．北海道開発庁の発足へ

### (1) 田中敏文知事の誕生

1947（昭和22）年4月16日、初代北海道知事<sup>6)</sup>（中にありますように、この段階では正確には北海道庁長官ですが）において、見事当選を果たしたのが田中敏文氏です。

田中は当時35歳、道庁係長から一気に長官になったとして注目を集めました。別の意味で注目を集めたのが、田中のキャリア、社会党公認で全道庁職員組合委員長であった点でした。

ここで国策上、重要な意味をもつ北海道開発行政を担う主体を、革新系知事の自治体に委ねてよいものか、という疑念が、表出することになったわけです。

## (2) 「国家のため」の開発

一方「地方開発協議会」では、48年5月より「北海道総合開発計画書」の審議がすすめられていました(資料6)。

### 資料6

これまで拓地殖民型の開発計画から、資源開発型への開発計画へ  
原料生産地から「工業的高次生産地」へ北海道を育て上げ10年間で5,000億円を投入。計画遂行のため、開発行政機構、開発予算の確立、開発事業に対する特別金融措置や、総合開発研究機関の設立、さらに北海道開発法の制定を要望

(伴野『北海道開発局とは何か』139頁より作成)

これは一言で言うと、戦前からの拓地殖民中心の開発計画から、資源開発や鉱工業の展開を含めた総合的開発への移行、ということが主眼となっているわけです。また一方で、「北海道開発は資源開発のため」にやる、つまり国家のためという政府の意思もはっきり示されていました。

## (3) 資源開発だけでいいのか

一方、田中知事は「資源開発だけでいいのか」、すなわち「開発を通じた道民生活の向上に、開発目的を置くべき」という認識で一貫していました。

また同時に、「総合」の意味を、「住民文化との総合」にまで高めることを主張しています。「住民の文化と資源を総合することによってはじめて、道民の民主的世論の支持のもとに開発を強かに推進出来る」という田中の主張は、現代でも十分通用する高い見識であると私は考えます。

## (4) 「北海道開発法案要綱」の画期性

1949年12月19日 北海道総合開発審議会は、第三次吉田内閣に「北海道開発法案要綱」を提出します。同案では、開発計画推進のため北海道開発庁の設置が「復活」していましたが、この要綱が画期的だったのは以下の点です(資料7)。



## 資料7

北海道開発庁は、開発の基本政策の立案から実施に到るまでの開発行政の権限をもちつつ、特定の開発事業を開発庁が直接執行するのではなく、従来通り全面的に北海道に委託実施させる

(北海道の総合開発に対する) 目的を「国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与する」ことに加え、住民の生活安定、文化の向上を図ることをうたう

(伴野『北海道開発局とは何か』157～158頁)

第一に、北海道開発庁は開発の計画策定権、事業実施権、予算計上権、全てを掌握し、実施は北海道に全面的委託としていた点で、そして北海道総合開発の目的を「住民の生活安定、文化の向上を図る」とうたっていたことです。

この要綱通りに決定されていれば、戦後北海道のありようはだいぶ違うものになっていたと思われませんが、法案作成段階でこの字句は削除されてしまいます。

## (5) 更なる「後退」 企画官庁へ

この要綱に対し関係各省の反対は強く、とくに農林省がその急先鋒でした(資料8)。

## 資料8

農林省は北海道の開拓、土地改良、殖民事業をすでに所管し、計画と実施を組織的に行っている。故に北海道開発庁の設置は必要ない「国の予算のうち北海道総合開発計画の実施に関する予算は、一括して総理府所管」とあるが、これは各省の立場を理解していない内閣総理大臣は、総合開発計画の実施を確実ならしめるため、開発庁の申し出により各省庁の長に対し指示し、その他必要な措置をとることができる」と規定しているが、これも各省の立場を理解していない

(Opinions on Hokkaido Development Bill, 26 December 1949, NRS-07953, GHQ/SCAPRecords. より作成)

要は、北海道開発庁が全権を掌握することが許せないという、いかにも官僚的な反対論であるようにみえるのですが、こうした声を受けて、50年1月31日の事務次官会議で「北海道開発庁は企画官庁とする」という申し合わせがなされます。

この決定を一言で言うと、各省の権限は温存された一方、開発庁は開発予算を取りまとめるだけの調整機関となった、ということであります。

こうした修正「骨抜き」を経て、同年2月10日の閣議は「北海道開発法案」を正式決定し、GHQ に法案が提出されます。

#### (6) 北海道開発法の成立

GHQ は、以下のような理由を掲げ、法案を承認しています。

現在、各省は河川、水力、森林、土壌保存など、各分野において、別々に計画をたて実施している。北海道開発の目的は、内閣の中の中央機関を通じて、これらばらばらの計画を調整し、単一の総合計画を明確な形で示すことである...

要するに、現在、各省それぞればらばらに開発を実施しているから、総合的な調整機関を中央に設けるのは賛成、という主張であるわけです。しかしほんの少し前には「マッカーサー」の名前を出し、さらに「食料問題」まで持ち出して、総合的な調整機関を設けたいという閣議決定を覆したGHQ が、その舌の根も乾かぬうちに賛成に転じた理由はいったい何だったのでしょうか。この点については、明確にはまだわかっていないのですが、一般には、冷戦の激化に伴う日本の占領政策の変化の一環というふうに捉えられています。ただ、ここで留意すべきは、日本政府にせよGHQ にせよ、どちらも現地（北海道）の意向や立場にさほど重きを置いていなかった、という事実であるように思えます。

いずれにせよ、こうした過程を経て、北海道開発法案は衆参両院で原案通り可決され、1950年6月1日、北海道開発庁は発足を見たわけであります。

おわりに

### ( 1 ) 田中知事の再選問題

しかしその後、北海道と国との関係は急速に変容していきます。

時間の関係もあって、この後の展開（北海道開発局の設置をめぐる問題）については殆ど触れられないため、ここでは一点、申し上げたいと思います。

北海道開発局という、国の地方出先機関が設置された過程における重要な画期が、田中知事の再選問題であったといわれております。

1951（昭和26）年4月30日、第2回北海道知事選の結果、現職の田中敏文知事は、保守系の黒澤酉蔵に勝利し再選を果たします。

北海道新聞には、保守系の支援を受ける黒澤が本来は有利だったとしつつ、「旧来の植民地的政策に対する道民の根強い反感」が田中を勝利させた、ということが述べられています。

その一方で、興味深いのは黒澤の次のような述懐でありました。

「私が知事になっていたとすれば…現在の北海道開発局はあのとき、あのような形で作られなかつたらう」

この発言は、この先の展開を踏まえると、非常に示唆的であります。

ちなみにこのころ、新聞紙上を踊った見出しに「蝦夷<sup>えぞ</sup>の仇を江戸で取る」というものがありました。蝦夷とは、前近代において蝦夷島（現在の北海道）を含む北方地域（及び民族）を広く意味した地理的概念ですが、この見出しの意味は、いうまでもなく蝦夷（＝北海道）における「知事選挙の敗北」という仇を、江戸（＝中央政府）が取る、という意味でありました。

事実、まさにそれを地で行く動きが起こっていきます。北海道開発法の「改正」です。

その骨子は、北海道庁から開発行政を分離し、国の出先機関である北海道開発局を新たに設置するというものでした。そしてこの構想が具体化していったのは、知事選挙後すぐのことでした。

### ( 2 ) 北海道開発局の成立へ

急速に事態がすすむ状況下において、田中知事は上京し、政府各方面に

請願書を渡しています。請願書の概要は次のとおりです。

資料 9 - 1

開発行政の文面はシャウブ勸告に基づく出先機関廃止の方針に反し、  
地方分権強化に逆行  
道の行政体系を根本的に覆すもので、過去 80 年に渡って開発行政  
は道の自治体行政と一元的に総合的に運営されてきた  
直轄機関の設置は行政効率を低下させ、行政費の膨張を来す  
道、市町村の各自治体の協力関係を弱体化させ長期開発計画の遂行  
を困難なものにする

(『北海道開発局とは何か』159 頁、The Governor's Petitions on the Management of  
Hokkaido Development Work's, LS-11790, GHQ/SCAP Records.)

この内容を一言で言うと、北海道開発行政を国の出先機関が担当すること  
は、地方自治の発展を阻むものなので絶対に容認できない、という主張  
ですまた、請願書の提出先は次のとおりです。じつに広範にわたって提出  
されていたことがわかります。

資料 9 - 2

首相、大蔵大臣・次官、農林大臣・次官、経済安定本部総裁、地方自  
治庁長官・次官、地方行政調査会会長、内閣官房長官、行政管理庁長  
官、北海道開発庁次長、農林省農地局長、運輸省港湾局長、農林省河  
川・道路局長、大蔵省主計局長

(『北海道開発局とは何か』159 頁)

またこのときの改正法案を巡っては、GHQにおいても民政局と法務局  
が疑義を示しておりました。ここでは法務局の疑義を紹介いたします(資  
料 10)。

資料 10

- ・全責任を国に与える改正法案は中央の権限を拡大し、地方自治の原則を侵害する
- ・開発計画の実施から知事を排除することは地方自治体としての北海道の権利に対する重大な侵害とし、改正法案は憲法第九五条の一地方公共団体だけに適用される特別法と考える。

・地方自治体に国の出先機関を設置することは SCAP によって明確には禁じられてこなかったが、政策としてはずっと思いとどまらせてきたものだ。

(伴野『北海道開発局とは何か』189～190頁、

Hokkaido Development Low, 8 March 1950, LS-11790, GHQ/SCAP Records.)

このように法務局は、中央政府の権限拡大への懸念を示し、とくに開発計画の実施から知事を排除することは、地方自治体としての北海道の権利に対する重大な侵害であること、さらに地方自治体への国の出先機関の設置は SCAP (連合国軍最高司令官) が思いとどまらせてきた政策である、といった指摘をしています。しかしこうした指摘は、法案改正に向かう急激な流れを止めるものとはならず、同年6月4日には、北海道開発法改正案は可決、成立に到っています。田中知事の再選から、わずか一ヶ月余りという急展開での法案改正であったわけです。

### (3) おわりに

北海道開発局の設置にいたる過程をめぐっては、なぜここまで日本政府は法案の改正を急いだのか、また GHQ 自らが主導した戦後改革を後退させるような法案をなぜ了承したのか、現在に至るも不明な点を数多く残しています。

しかし、国の出先機関を新たに設置するという地方にとっての重大事が、地方の意見が反映されないまま急激に改正議論が進んだ事実、これは今日の「国と地方の関係」を考える上でも、非常に示唆的な事例であるように考えられます。

この歴史的事実から未来に向けて、われわれはいかなる歴史的教訓が得られるのか、こうして点について今後、さらに考えをすすめていく必要があるように考える次第です。

以上で、報告を終わらせていただきます。

(2015年12月5日(土)三大学院共同シンポジウム(於沖縄国際大学))

## 注記

- 1) 『地域と経済』第1号(札幌大学経済学部附属地域経済研究所、2004) 127-128頁。
- 2) 2015年現在、北海道開発庁の設置過程について触れている研究として、小磯修二『戦後北海道開発行政システムの形成過程』(北海道開発協会、2003年)、平工剛郎『戦後の北海道開発 体制の成立過程と地域課題への取り組み』(北海道出版企画センター、2011年)などが挙げられる。
- 3) 西川博史『日本占領と軍政活動 占領軍は北海道で何をしたか』(現代史料出版、2007年)。
- 4) 本稿資料中の〔 〕、傍線は、特に断りない限り筆者による(以下、同じ)。また読みやすさを考え、報告では必要に応じて文章・言い回し等を補った。本稿では Research Paper という性格を考慮し、基本的にそのまま掲載した。
- 5) GS:Government Section . NRS:Natural Resources Section . ESS:Economic & Scientific Section .
- 6) 地方自治法公布前のため、厳密には「北海道庁長官」選挙。1947(昭和22)年5月3日の同法施行により北海道知事へと移行した。

本稿は、2015年12月5日、沖縄国際大学において開催された第14回三大学院共同シンポジウム(札幌大学・鹿児島国際大学・沖縄国際大学)における研究報告を加筆、修正したものである。また本稿は、平成27年度札幌大学研究助成(個人研究)による研究成果の一部である。