

# 第1章 北海道総合開発行政のあゆみ

## 第1節 国策としての北海道開発の始まり —組織的、計画的な開発のスタート— 開拓使から北海道庁時代

### 1 開拓使時代

北海道の開発が、国の施策として組織的に行われるようになったのは、明治2年7月、明治新政府が開拓使を設置し、北海道全域の統治に着手してからである。

開拓使は、大規模な開拓が実施されているアメリカをモデルとするため、明治4年、アメリカから農務長官であったホーレス・ケプロンを団長とする開拓使顧問団を招き、開拓の予備調査を実施しながら、近代的な開拓の方針を練り、翌5年、北海道における最初の開発計画となる開拓使10年計画を樹立した。この計画では、明治5年から10か年間にわたる拓殖費の支出を1,000万円（別に租税収入を使用することを認める）と決定し、北海道開拓の財政的基礎を確立することとなった。この計画に基づき、移民の受入れが進み、陸海路の開削や鉄道の敷設といった基盤整備が進められるとともに、炭山の開発や農水産物等を加工するための官営工場の設置、札幌農学校の創設など、北海道開拓の基礎がつくられた。

また、この計画は、士族授産を主体としたものであり、兵備と開墾を兼ねた屯田兵制度に象徴される計画であった。屯田兵は、明治8年、札幌郡琴似村への入植を皮切りに全道各地への入植を続け、未開拓地の開墾や道路・水路等の開発工事等に従事するとともに、北辺防衛も兼ねていた。

この開拓使時代は、直接保護政策の時代ともいわれ、多くの移民の受入れによって、北海道の人口は5万8,000人から22万人へと増加した。

### 2 3県1局時代

明治15年2月、開拓使10年計画が終了したのを契機に開拓使は廃止され、代わって函館、札幌、根室の3県に分けて県政が敷かれ、開拓使が所管していた権限も、殖民、山林、札幌農学校等は農商務省に、工場、炭鉱、鉄道は工部省に、屯田兵制は陸軍省にそれぞれ移管された。翌16年、農商務省に北海道事業管理局を設置して、再び農工関係事業の統一を図った。しかし、開拓の緒についたばかりの北海道において、統一的組織の欠如は事業遂行上多くの欠陥を露呈した。

この時代は前記の10年計画の直接保護政策の延長線上にあり、北海道の拓殖事業は、ほとんどみるべき成果を収め得なかった。

### 3 北海道庁時代

北海道開拓の低迷に苦慮した政府は、明治18年、北海道の拓殖事情の調査を実施し、その任に当たった金子堅太郎書記官の「拓地殖民の大業をなすには行政機構の改革が必要である」とする復命書に基づき、明治19年1月、3県及び北海道事業管理局を廃止して、新たに北海道庁を設置した。

北海道庁には北海道庁長官が置かれ、長官は拓地殖民に関する一切の事務を統理し、昭和22年5月に

地方自治法が制定されるまで約 60 年間にわたって、国による一元的な開発行政機構の下で北海道の開発が進められたのである。

### (1) 初期北海道庁時代

明治 19 年の北海道庁の設置から同 34 年に至る北海道庁初期の時代には、特に開発計画は樹立されていないが、北海道開拓の基本政策は、開拓使時代にとられた移民の直接保護政策を廃し、開拓の基礎条件の整備を主とした間接保護政策がとられ、我が国の経済の興隆と相まって、資本家招来政策へと大きく転換していった。

官営工場や鉱山は民間へ払い下げられ、北海道土地払下規則、さらに、北海道国有未開地処分法の制定により広大な地積処分が行われた。殖民地選定事業が開始され、農耕牧畜適地の区画が進んで大地主の出現もみるに至った。

このほか、小樽港、室蘭港、釧路港などが開港され、明治 33 年北海道拓殖銀行が創設されるなど、開拓の基礎条件は次第に整備されていった。

### (2) 北海道 10 年計画時代

日清戦争を契機とする我が国経済の急速な発展は、反面、急激な人口増加、貧農の発生などの問題を生じ、その解決を北海道開拓に求める気運が高まった。明治 34 年、北海道 10 年計画が樹立され、同時に北海道地方費法が公布されて、従来すべて国費で支弁されていた北海道の行政費を国費と地方費に区分する、いわゆる自まかない主義が導入された。

北海道 10 年計画は、明治 34 年から 10 か年間にわたり、2,161 万円余の拓殖費をもって、殖民事業を始め、道路、橋りょうの新設及び修繕、小樽・釧路港の築港、駅通及び渡船の増設、石狩川等のしゅんせつ、航路補助など、各般にわたる事業を行うことを予定したものであるが、予定どおり経費の支出が行われたのは当初の 2、3 年間に過ぎず、37 年には日露戦争によって経費は削減され、戦後も財政事情のために事業は予定どおり遂行できず、9 年間で打ち切りとなって次の新たな計画が作成された。この間、明治 42 年には人口は 154 万人を数えるに至っている。

### (3) 第 1 期拓殖計画時代

日露戦争後の国力充実の必要性から、政府は、明治 43 年から新たに 15 か年計画を実施することとした。いわゆる第 1 期拓殖計画である。この計画は、地形の測量、殖民地の選定区画、国有未開地の処分、産業の奨励、農業及び水産業の基礎となる調査、試験、道路・橋りょうの新設改良、水田の開発、石狩川治水工事、小樽等の港湾の調査、修築などを行うことを予定していたものである。ところが、計画期間の当初における不況や、第一次大戦による好況とその後の反動による不況などの影響により、計画は数次の改訂が行われた。しかし、後半期には拓殖費は年々増額されて、事業も著しく進展を遂げ、また、計画当初に予定しなかった多くの新規事業が計画に盛り込まれていった。

この計画期間においては、水産業、農業、工業とも急激に発展し、特に工業については、民間諸企業の進出がめざましく、大正 9 年には農業生産額を抜いて第 1 位となり、北海道の産業はようやく工業生産優位の段階に入った。

この第 1 期拓殖計画は、目標を人口 300 万人、未開地の処分 165 万町歩（約 163 万 6,000ha）とし、

明治 43 年度から 17 年間にわたって実施されたが、人口は 243 万人、未開地処分は 135 万町歩（約 133 万 9,000ha）の実績を上げて、昭和 2 年 3 月に終了した。

#### (4) 第 2 期拓殖計画時代

第 1 期拓殖計画は相当の成果を収めて終了したが、一方、明治以来 60 年間にわたる北海道の開拓は、移民の招来に努めたものの、その生産安定のための政策が不十分であるなど、新たな問題を提起していた。

このような状況にあって、第 1 期拓殖計画の終了を契機に重要な国策として第 2 期拓殖計画が立てられた。

第 2 期拓殖計画は、昭和 2 年度から向こう 20 年間の拓殖費総額を 9 億 6,000 万円と定め、これまでにない強い財源措置を講ずることとなった。すなわち、未開地の開発、開田、人口移殖に必要な交通、産業並びに土木全般にわたっての施設経営を行うというもので、農耕適地 158 万町歩（約 156 万 7,000ha）の造成、牛馬 100 万頭の充実、移民約 197 万人を収容して総人口を 600 万人とするなどの目標を置いた。

この計画の前半は、不況によって拓殖財源に不足を来し、国の一般財源から多額の充当を受けなければならなかった。しかも、昭和 4 年度からは、国の財政も緊縮財政に転じ、加えて、我が国経済は世界恐慌の嵐に巻き込まれ、不景気は一層深刻化、長期化していた。

昭和 6 年、満州事変がぼつ発し、我が国の殖民政策は次第に大陸へと移り、北海道の拓殖計画は予期したようには進められなくなっていった。しかも、北海道は、6 年から連年冷害凶作に見舞われ、計画で予定した事業は縮小又は繰り延べのやむなきに至った。

また、この計画の後半には日華事変及び太平洋戦争が起こり、重点は森林の伐採、食糧増産に向けられ、計画のねらいであった殖民、土木事業は目標から遠ざかることとなり、未完のまま昭和 21 年度をもって計画を終了した。

第 2 期拓殖計画の実績は、農耕適地 78 万町歩（約 77 万 4,000ha）、牛馬 40 万頭、人口 350 万人であり、計画目標の半分にも満たない有様であった。