

大規模開発事業の推進過程における行政計画の役割

- 苫東開発を事例として -

山崎 幹根*

(北海道大学大学院法学研究科助教授)

はじめに

本稿は、苫小牧東部大規模工業開発プロジェクト（以下、苫東開発と略す）の推進過程を事例として、行政計画がどのように大規模開発事業の進行に作用してきたのかを、行政計画を作成、運用する中央、地方の行政組織の対応に着目しながら明らかにする。周知のとおり、計画策定当初の意義を喪失させながらも長期間にわたり進められてきた大規模開発事業は全国各地に散見される。そして、開発事業が抱える問題は、事業担当省庁の対応や第三セクター株式会社の経営にその原因があると批判されてきた。

本稿が検討事例として扱う苫東開発は、1970年代初頭に鉄鋼、石油精製、石油化学などいわゆる重厚長大産業を苫小牧東部地域に立地させることを目指して、北海道開発庁と北海道を中心に進められてきた。ところが、苫東開発に対しては、石油危機以降、重化学工業を中心とした企業立地の実現可能性に対する疑問や、社会経済的環境変動に対応した政策転換の必要性が指摘されていたにもかかわらず、71年に策定された基本計画に基づいたまま事業が進められてきた経緯があり、大規模開発事業および第三セクター経営破たんの典型例として知られている¹⁾。

後述するように、苫東開発が挫折した要因に対しては第三セクター株式会社の破綻と新会社への移行を契機として、主務官庁の北海道開発庁の行政責任問題を中心に、様々な指摘が行われてきた。ところが、90年代末に繰り広げられた議論を概観すると、開発事業を制度上の側面から正当化してきた行政計画の役割、さらには、開発計画を通じて官僚制に広範な行政裁量を与えてきた仕組み、換言すれば、行政計画における政官関係および中央地方関係、そして、行政計画をどのように行政組織の外部から統制するかについての議論は必ずしも十分には深められてこなかった。そこで本稿は、開発計画の機能と運用に焦点を当

*1967年生まれ。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学、北海道大学）。主な著書に『グローバル化時代の地方ガバナンス』（岩波書店、共著、2003年）。日本行政学会、日本政治学会に所属。

1) 苫東開発に関する代表的な先行研究として、元島邦夫・庄司興吉編著『地域開発と社会構造 苫小牧東部大規模工業開発をめぐる』東京大学出版会、1980年、および山口二郎「大規模工業基地開発における第三セクター 苫小牧東部開発」今村都南雄編著『「第三セクター」の研究』中央法規、1993年を参照。また、第三セクターによる開発事業実施体制が有する問題点に関しては、前掲『「第三セクター」の研究』および、今村都南雄編著『リゾート法と地域振興』ぎょうせい、1992年所収の諸論文を参照。

てながら、そこに付随する特徴と問題点を整理することを目的とする²⁾。

ところで、日本の行政計画が多義的な性格を有していることは、既に多くの先行研究が指摘してきたところである³⁾。すなわち、多くの行政計画は、未来を予測することに伴う技術的な困難を常に内在しているし、計画目標がどの程度、政策判断を含めているのか自然の趨勢に基づく予測なのかを明確にしていない。また、計画の実行に関係する中央政府、地方自治体、民間企業など関係する主体の役割を厳密に確定せず、むしろ、各主体の役割が明確でないことによって、民間企業や地方自治体の自主的な行動を促すという側面を有していた。さらに、行政計画の作成、決定は、必ずしもこれに必要な予算や人員、組織、特定の立法措置など政策資源の調達を保障するものではない。⁴⁾

このように、一方において行政計画は、政策達成の手段およびその過程を明確に規定していない。また、開発計画法に基づく多くの開発基本計画は、市民や民間企業の自由を制限する作用を有するものでもない。ところが他方において、現実の政策過程において、開発基本計画の存在が政策実施の前提となっているし、関係行政組織が計画策定、改定作業に投入する労力は決して少なくない。その意味で、開発基本計画の存在は日本の行政活動を理解する上で無視できない存在となっている。

苫東開発は、多くの省庁が策定する将来構想や長期計画の中に位置づけられ、企画、立案、実施されてきた。その中でも特に開発プロジェクトの推進に深く関係する開発計画は、国土庁が国土総合開発法に基づいて策定する全国総合開発計画、北海道開発庁が北海道開発法に基づいて策定する北海道総合開発計画、北海道開発庁が北海道開発審議会において策定する苫小牧東部大規模工業基地開発計画（以下、基本計画と略す）、北海道が策定する自治体計画である。苫東開発はこれらの諸計画が設定している目標を達成するために実行される主要な政策として位置づけられている。本稿では以下、70年代、80年代において北海道総合開発計画、基本計画、自治体計画の三計画が苫東開発プロジェクトをどのように位置づけ、これを推進させてきたのかを中心に検討する（なお、本稿では省庁再編が実施される2000年以前の事例を検討するため、当時の法律や行政組織の名称をそのまま使用する）。

1. 苫東開発の検証 - 90年代末における議論 -

開発計画における苫東開発の位置づけを考察する前に、本節では先ず、苫東開発の成果と問題点が90年代末においてどのように論じられていたのかを概観する。

周知のとおり、苫東開発が有する問題は、97年の北海道拓殖銀行の経営破たんを発端に、第三セクターである苫東開発株式会社に対する民間金融機関からの新規融資が不可能になったことから急速に表面化した。さらに、98年から進められた特殊法人整理合理化の一環として、北海道東北開発公庫（以下、北東公庫と略す）と日本開発銀行との統合方針を受け、苫小牧東部開発および、むつ小川原開発の両事業のあり方を再検討する必要が生じた。こうした状況を受けて、国、道、民間金融機関による協議が行われ、その

2) 無論、開発事業に関与してきた民間企業の役割、中央政府・地方自治体と民間企業との、いわゆる官民関係を検討することも不可欠であるが、この点は稿を改めて検討したい。

3) 西尾勝「行政と計画」『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、秋月謙吾「計画の策定」『講座行政学 第4巻 政策と管理』有斐閣、1995年、西谷剛『行政計画の課題と展望』第一法規、1971年、塩野宏「国土開発」『未来社会と法（現代法学全集54）』筑摩書房、1976年。本稿もこれらの先行研究から多くの知見を得ている。

4) 西尾、前掲論文参照。

結果、第三セクター会社に対する債権放棄、新会社への出資についての合意がまとまり、引き続き三者によって両事業が継続されることとなった。こうした90年代末の一連の改革過程で、苫東開発が抱える問題点は、第三セクター会社の経営悪化の原因と、関係行政組織の責任追及を中心に議論されてきた。そこで以下、90年代末に中央政府において行われた開発事業の検証、議論を、会計検査院による会計検査、北海道開発庁による検証作業、国会における質疑を順次、概観する。

まず、会計検査院は98年に、北東公庫による苫小牧東部開発株式会社、むつ小川原株式会社への出資・融資状況に対して会計検査を行っている。当該検査は、両第三セクター会社による用地取得・造成、用地分譲・企業立地実績、債務返済状況、北東公庫から第三セクター会社への出融資、貸付金の償還状況を簡潔かつ客観的に整理したものである。それゆえ、北東公庫による出融資自体の妥当性を評価するものではない。その中で、第三セクター会社が支払利息の多くを未成不動産に含めることによって損益の発生を回避している点や分譲用地価格を高めている点とともに、北東公庫による貸付金の償還期限の延長措置が分譲用地価格を高める結果となっている点を指摘しているところに特徴がある。そして最後に、会計検査院の所見として、関係省庁、北東公庫、関係自治体、民間企業の関係者間で「早急に結論が得られるよう、協議の促進を図ることが必要である」との見解を表明している⁵⁾。

大規模開発事業の進行をチェックする役割を会計検査院に求める期待がある一方、他方で会計検査院の活動が政治家によって決定されている政策に対してどこまで及ぶべきかについての明確な合意は形成されていない。特に、会計検査が、事業目的が達成されているか否かという有効性規準の判断に踏み込むことは、国会および内閣が行った政治的意思決定との関係をどのように整理、判断すべきかという困難な問題を生じさせる⁶⁾。この点に関し、閣議決定を経た開発プロジェクトに対して会計検査を行う余地がどこまであるのか否かは、会計検査院関係者にとっても大きな問題であったという。苫東開発への融資に対する会計検査に携わった関係者は以下のように述懐している。

「...政府系金融機関は、政策判断とは別の観点で、本来的に実施すべき金融判断を求められてはいる。当初計画とは異なってはいるものの、一定の活用が決定され、なお、国家プロジェクトとしての旗印が付けられたままの計画に対し、融資をやめるように求めることは、計画全体を停止させることを意味する。計画全体の再検討につながりかねない問題を、金融の立場でのみ語る事が許されたのであろうか？行政における最高意思決定であり、かつ政治的判断との性格をも合わせもつ閣議決定の変更がなされていない場合、"現場"ではどのような選択が残されていたのであろうか。北東公庫担当者の悩みは、政策金融を検査する立場にあった筆者の悩みでもあった」⁷⁾。

このように、大規模開発事業を会計検査によって統制することの困難は、開発計画が閣議決定を経るという計画決定手続きによるところも少なくない。それゆえ、どのように合意を形成するのかという計画決定手続き、および、内閣の役割を中心とした政官関係を視点に据えながら行政計画を考察する必要がある。

また、北海道開発庁は、第三セクター株式会社の経営破たんの原因を解明し今後の教訓とするために、学識経験者を中心とした「苫東問題を検証する会」を組織し、98年11月に「苫東開発をふりかえって」と題する報告書をまとめた。報告書は、苫東開発が構想、計画策定、実施過程を経て今日に至った経緯を概

5) 会計検査院「平成9年度決算検査報告」, <http://report.jbaudit.go.jp/top.html>

6) 西尾勝『行政学(新版)』有斐閣, 2001年, 341-342頁。

7) 奥村勇雄「苫東開発のざ折 現地に何度も訪れて」『会計と監査』1998年, 52 - 53頁。

略するとともに、開発プロジェクトに関与してきた北海道開発庁、第三セクター株式会社、北東公庫、民間金融団、北海道、関係市町が果たしてきた役割をまとめている。そして、会社経営破たんの最大の要因を有利子借入金による債務累積構造と結論付けるとともに、事業にかかわる多くの関係機関の間にある「連携の不足と責任の欠如が生じる、いわゆる官民もたれ合い構造」を指摘している⁸⁾。

大規模開発事業の推進を担当してきた行政組織自らが、開発プロジェクトが破綻した原因を調査、公表することは稀であり、その意味では画期的な試みであった。しかし、「検証する会」のメンバーであった宮脇淳教授が同報告に対する意見書において指摘するように、報告書は有利子借入金による債務累積構造が第三セクター株式会社破たんの最大の要因と結論付ける一方、なぜ債務が累積し続ける状態が維持され続けてきたのかという構造を解明するには至っていない⁹⁾。

さらに、98年から99年には北東公庫と日本開発銀行との統合過程で、苫東開発、むつ小川原開発の両事業が挫折した責任を追及する質疑が国会で行なわれている。その中でも上述の会計検査報告や開発庁による報告書が引用され、事業を所轄していた開発庁や融資を続けた北東公庫の責任や、開発庁が長期間にわたり開発計画の見直しをしてこなかった責任を追及する質問が寄せられている。これに対する政府委員（北海道開発庁）からの答弁では、苫東開発基本計画を策定し推進してきた開発庁の行政責任を認める一方で、計画修正が遅れた点に対しては、予想を上回る経済環境の変動の中で最大限の努力を図ってきたことを強調するとともに、基本計画を維持しつつも従来から多様な企業立地を図ってきたとの説明に止まっている。

こうした一連の議論の中で、苫東開発が今日に至った行政責任に関し、宮澤喜一大蔵大臣は日本の行政文化の特質ともいふべき点に言及しつつ、下記のように説明している。

「・・・北海道にとってはそれ以来、この苫東というのは希望の星であったわけでありまして、北海道は、非常に気の毒なことに、その後石炭がほとんどだめになりました。それから二百海里で漁業が大変に制約をされました。また、その後にローカル線の引き揚げということがございまして、いよいよ北海道としては苫東というものに、この星に期待をかけざるを得ない。・・・(中略)・・・情勢は日々に悪くなってきておるのですが、しかし、出資をしていた銀行がこれを引くということに仮になりましたら、経済的な判断としては正しかったのですが、それはいわば反北海道的な行為になるという問題がございまして、それは、北海道庁あるいは北海道開発庁が責任官庁ではあるとしても、これで何とかするのはないか、時間がたって何とかするのはないか。まあ、ここは、これが純粋な株式会社じゃないところの問題であるわけですが、毎年毎年は何とか過ごしていける、そういうことが続いてきたのだというふうに私は思っています。・・・(中略)・・・その後どうして早くこの始末をしなかったということは、やはりそこはある意味で親方日の丸という部分がございましたから、この星をどうしても消したくないと北海道の人が思われたのだらう・・・」¹⁰⁾。

以上のように、90年代末に苫東開発が挫折した要因を解明する試みが政治、行政それぞれの場で行なわれたにもかかわらず、大規模開発事業を容認し、推進させてきた制度上の問題点や政官関係の構図は十分に解明されてはいない。そこで以下、70年代以降に策定された各計画の作成・決定過程において論じられ

8) 北海道開発庁『苫東開発をふりかえって』1998年。

9) 宮脇淳「北海道開発庁『苫東開発をふりかえって』に対する意見書」1998年。

10) 第145回国会衆議院大蔵委員会第12号，1999年4月20日。

てきた主要な争点を概観し、開発計画に付随する特徴と問題点を検討する。無論、当時の批判や、政策転換の主張がすべて実現可能性を持っていたわけではないし、歴史を事後的に見た場合にのみ説得力を持つものもある。本稿の意図は、そうした批判や主張の当否自体よりも、それらに対して中央政府や地方自治体がどのような対応してきたのかを考察することによって、政策過程において開発計画が果たしている役割をより具体的に明らかにすることにある。

2. 北海道総合開発計画における苫東開発の位置づけ

北海道開発庁は、北海道総合開発計画の策定、推進、調整を行うための企画調整官庁として総理府の外局に設置された。北海道開発庁は、後述する苫東開発基本計画のほか、北海道開発法に基づいて策定する北海道総合開発計画における最も重要なプロジェクトの一つとして苫東開発を位置づけてきた。また、法的根拠はないものの、58年に策定された第1期第2次5カ年計画より閣議決定を経る手続きが定着している。北海道開発法第2条は「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策定するものと規定している。すなわち、戦後復興を達成するために国策として北海道開発政策を進めることが、北海道開発庁の設置、北海道総合開発計画を策定、実施する目的であった。その後は、高度経済成長や多極分散型国土形成など、それぞれの時代における日本経済社会の発展に寄与することが、国策としての北海道開発政策であると解釈され、北海道開発法を改正することなく開発計画が作成されてきた。北海道総合開発計画における苫東開発の位置づけられ方には以下の諸点に特徴を見ることができる。

11)

第一に、70年代以降の各期の開発計画において、苫東開発は開発庁にとって道民および国民に対し、また、関係省庁および国会に対して、組織の存在意義を明示するという役割を有していた¹²⁾。70年代以降、中央政府の行政改革において北海道開発庁はしばしば統廃合の対象として検討されてきた。これに対して、開発庁は、北海道総合開発計画を通じて、北海道が過密地域からの工場や人口を受け入れることによって国土の均衡発展、日本経済社会全体の発展に寄与する意義を強調してきた。実際、北海道総合開発計画が前提とする平均年率経済成長率は常に国土計画のそれを約1%上回っているが、これは苫東を中心に企業立地が展開することによって可能になる。換言すれば、北海道開発庁にとって苫東開発は国策としての北海道開発政策を最も明瞭に体现するプロジェクトであった。さらに、国務大臣を擁する企画調整官庁である開発庁こそが同プロジェクトを推進する役割を果たしうると主張してきたのである。したがって、苫東開発に代わり日本経済社会の発展に寄与するとともに、従来までの開発事業予算額を維持させるプロジェクトが見出せない限り、開発庁内部から苫東開発の転換を提起する可能性はきわめて低かった。

第二に、政治家による行政活動の統制、すなわち国会および内閣による、苫東開発に対するチェックが十分に行なわれてこなかった。北海道総合開発計画作成過程において、政治家は北海道開発審議会、国会、内閣のそれぞれの段階において関与することが予定されている。ところが、環境変動に対応しながら開発プロジェクトを抜本的に見直す形で政治的指導力が行使されることはなかった。また、70年代後半には、北海道開発審議会、国会の各委員会において、野党議員からの質問によって苫東開発が抱える問題点が厳しく追及されていた。その中では既に、石油危機後の産業構造転換期に重化学工業中心の開発を継続する

11) 北海道開発体制の仕組み、開発政策の変遷に関しては、北海道開発庁『北海道開発庁50年史』2000年を参照。

12) 行政改革と北海道開発庁との関連については、古城利明「苫東開発と開発機構」前掲、元島・庄司編著、および、行政管理庁長官官房総務課企画調査室『北海道開発に関する調査研究結果報告書』1981年を参照。

図表 1 苫小牧東部地域の開発計画の経緯と関係者の動き

【 苫小牧東部地域の開発計画の経緯と関係者の動き 】

開発計画の経緯		関連した関係者の動き			
		開発庁（中央省庁含む）	道など（地元自治体含む）	苫小牧東部開発庁	北海道東北開発公庫
昭44.5	「新全国総合開発計画」閣議決定	S42.8 「北海道開発の展望—豊かな北海道へのビジョン」策定	S43 大規模工業基地開発の調査検討		
昭44.10	苫小牧東部地域の用地買収を開始（北海道）		S44 北海道工業団地開発事業条例		
昭45.7	「第3期北海道総合開発計画」閣議決定（開発庁）	S44 「大規模基地開発の概要」策定			
昭46.8	「苫小牧東部大規模工業基地開発基本計画」策定（開発庁）	S45 ・大規模基地構想の策定作業 ・基本計画(案)の協議	同左		
昭47.7	苫小牧東部開発株式会社設立	S46.11 事業主体の検討に向けた「開発調査室」の設置 S47.1 設立世話人会への参画	・事業主体の検討に向けた「開発調査室」への参画 ・設立世話人会への参画 ・出資金		・事業主体の検討に向けた「開発調査室」への参画 ・設立世話人会への参画 ・出資金
昭48.12	「第1段階計画」の策定（開発庁）	S48.12 「市の基本方針」を連絡会議が了承（11省庁）	S48.11 「市の基本方針」を連絡協議会が了承（9者連）	同左	
昭52.11	「第三次全国総合開発計画」閣議決定				
昭53.2	「新北海道総合開発計画」閣議決定（開発庁）				
昭54.11	「第2段階計画」の策定（開発庁）	S54.11 目標年次や、火力発電の増設を内容とした改訂を12省庁会議が了承	S54.10 目標年次や、火力発電の増設を内容とした改訂を9者連が了承	S54.10 目標年次や、火力発電の増設を内容とした改訂を9者連が了承	
昭61.6	「第3段階計画」の策定（開発庁）	S61.6 「苫東大規模工業基地開発第3段階計画にむけて」を12省庁会議が了承	S61.6 「苫東大規模工業基地開発第3段階計画にむけて」を9者連が了承	S61.6 「苫東大規模工業基地開発第3段階計画にむけて」を9者連が了承	
昭62.6	「第四次全国総合開発計画」閣議決定				
昭63.6	「第5期北海道総合開発計画」閣議決定（開発庁）				
平7.8	「苫小牧東部開発新計画」策定（開発庁）	H5.2 北海道開発審議会における「苫東開発特別委員会」、「新計画調査委員会」の設置 H7.8 「新計画」(案)の13省庁会議による了承	H3.8 「苫東大規模工業基地調査検討委員会」の設置 H7.3 「苫東新計画に対する地元意見」の提出		
平9.3	「苫小牧東部開発新計画の進め方について(新段階計画)」の策定（開発庁）	H9.2 「新段階計画」(案)13省庁会議による了承	H8.12 7者連による「新段階計画・地元意見」の提出	H8.12 7者連による「新段階計画・地元意見」の提出	
平10.3	「第五次全国総合開発計画」閣議決定				
平10.4	「第6期北海道総合開発計画」閣議決定（開発庁）				
平10.7	「苫東問題処理の方向」の発表（鈴木前北海道開発庁長官）	関係4者による協議の実施、方向性のとりまとめ	同左	同左	同左

(出典) 北海道開発庁 『苫東問題をふりかえって』1998年，19頁。

ことの妥当性や、第三セクター株式会社が有する有利子借入金の増大が指摘されていた。さらには、開発プロジェクトが失敗した場合の行政責任が問われている。これに対し、北海道開発庁長官、内閣総理大臣、開発庁幹部は、国土計画や経済計画など国の長期計画が前提とする経済フレームに依拠しながら、安定成長期においても一定の規模の重化学工業を発展させる必要性や、大都市圏の産業・人口の地方分散のため、また、北海道の産業構造高度化のために苫東開発が重要なプロジェクトであることを繰り返し強調していた。また、第三セクター株式会社の経営に対する支援に関しては、新規の立法措置を講じることに対しては消極的な見解が示され、現行制度の枠内での対応を示すに止まっている。例えば、70年代末の産業構造転換期における苫東開発の必要性について、福田赳夫首相は国会答弁において以下のような見解を表明していた。

「・・・苫小牧は、これはもうこれから開発し得る非常に数少ない大規模プロジェクト基地、その最も有力な一つなんです。そういうことでぜひこれは完全開発を実現をしたい、こういうふうに考えているので、そういう見地から、いわばナショナルプロジェクトというような立場であらゆる援助、協力をしておるわけなんです。今後ともそういう立場で協力をしてまいりたい、かように考えております。」

「・・・これから日本の経済は低成長時代に入りますけれども、しかし成長しないという経済情勢じゃないんです。やっぱり国民経済は実質で6%を超える成長を当分続けるわけですから、そうなれば、どうしたってそれだけの工業施設は整えなけりゃならぬ、こういうことになるので、整えるその速度、これは前に比べますと大変スローダウンするわけでありますけれども、しかし、何がしかの6%実質成長に見合う工業投資、これをしなけりゃならぬという、これはもうそのとおりだろうと御理解が願えるだろう、こ

というふうに思います。まあ世の中が変わってきたって経済の姿が全部ひっくり返る、こういうようなことじゃないんで、やっぱり経済の実体というものはずっと続いている、その中でどういうふうにテンポあるいは質を変えていくかという問題があるんだと、こういうふうに理解しております¹³⁾。

こうして、各期の北海道総合開発計画が閣議決定を経ることによって、苫東開発は国家的プロジェクトとして推進され続ける一方、苫東開発が抱える問題点に対する抜本的な対策が講じられることなく、現行制度の枠内で、公共事業費および財政投融资資金の投入を中心とした方法によって進められることになる。また、苫東開発をめぐる議論は70年代末に至ると次第に低調になり、与野党の論戦を通じて政策転換が行なわれることもなかった。

このような国会、内閣における議論、政治的指導力の行使による政策転換が低調である背景には、公共事業全般において指摘されているような、政治家 - 事業担当省庁 - 利益集団が形成する利権の構造という観点からこれを分析することも可能である。北海道開発政策においても、こうした構造はしばしばマスメディアの報道によって明らかにされているが、ここでは、本稿の課題に即して、開発計画に付随する特徴と問題点を改めて指摘したい。

多くの開発計画が設定する目標は、政策として達成することが望ましい将来の経済社会の姿を提示したものであり、その意味で実現可能性を前提に設定されたものではない。また、計画自体に関係省庁や民間企業などの行動を規定する法的権限が存在するわけでもない。さらに、開発計画が予算獲得のための手段として認識されることから、より高い目標数値を設定する傾向がある。こうした開発計画が有する性格から、計画を事後的、事後的に統制することが困難である¹⁴⁾。

開発庁においても、前期計画目標の達成度合いに即して評価を行い、その結果を次期計画に反映させるという作業は行われていなかった。また、議会審議においても前期計画の目標が達成されなかったことで政策自体の有効性が再考され、当該政策、事業が廃止、あるいは修正されることは極めて稀である。開発庁は、開発計画目標が達成されなかったことを批判される場合にはその原因を社会経済的環境によるものと説明してきた。また、計画作成過程において目標が過大であると指摘される場合には環境変動に応じて計画を「弾力的に」運用するという対応が表明される。こうして、行政組織外部からの計画目標に対する統制が回避され、当該政策の有効性が抜本的に再検討されることなく、企業誘致を通じた産業構造の高度化を達成するための社会資本整備としての開発政策が継続されてきた。

3. 自治体計画における苫東開発

苫東開発は地方自治体である北海道によっても、北海道の産業構造高度化を達成する最も重要な政策として位置づけられてきた。苫東開発を推進するに際して、道は基本的に、開発庁とともに、北海道の産業構造の高度化、大都市圏からの重化学工業誘致による国土の均衡発展を達成すべきであるとする計画目標を共有している。そして、道は、開発庁と連携しながら、開発プロジェクトの基本構想の立案に携わるとともに、69年より工業用地の先行取得や関連する補助事業の実施、企業誘致活動を行ってきた。また、

13) 第84回参議院予算委員会議録第10号 1978年3月14日。

14) 北海道総合開発計画の先行研究として、伊藤大「開発計画の局面に現れた組織の同調関係 北海道開発計画の場合」日本行政学会編『行政計画の理論と実際(年報行政研究9)』勁草書房、1972年、および蓮池穰「行政計画における目標と予測 北海道総合開発計画の事例(1)」『北大法学論集』第22巻第3号、1971年を参照。

国会審議において提起された苫東開発の諸問題は、道議会においても指摘されており、計画目標や計画実績に対する追求に対しても、ほぼ同様の答弁が繰り返されている。

苫東開発を推進するに際して道は、用地買収や漁業補償、公害防止対策など直接地域住民と接しながら事業を実施する場面に直面せざるを得ない。また、法的規定はないものの自治体計画が議会で承認されるという手続きを経るために、国の開発計画以上に多くの利害調整を行わなければならない。さらに、現職知事が再選を果たすためには4年に1度、選挙を通じて住民から支持を得なければならない。このように、地方自治体が2元代表制であること、そして、自治体行政に由来する特質から、道はしばしば開発庁と異なる独自の対応を迫られることになる。その結果、以下の点に両者の見解の相違が表れている。

第一に、苫東開発に対する地域住民から合意を形成するために、道は環境アセスメントを行なうとともに、78年に環境アセスメント条例を制定した。苫東開発が具体化する70年代初頭において、大規模工業開発に伴う公害に対する懸念から、開発構想への批判や反対運動が急増していた。道は、苫東開発をその中心に位置付けた自治体計画を作成、実施する過程で、こうした批判に対処しつつ、開発プロジェクトに対する道民の理解と合意を形成する必要があった。苫東開発に対する環境アセスメントは、環境庁と道が連携しつつ、道が実施することによって進められている。アセスメント手続きを進める中では、国よりも厳しい環境基準を設定するほか、環境基準の達成が困難であることや現実の経済情勢の下では立地可能性が低いことから、工業基地における鉄鋼業の立地を留保するなどの修正が行なわれた。

その後、道は、開発事業に対する個別の対応に止まらず、75年の選挙において知事公約でもあったことから、環境アセスメントを条例化する方針を決定した。道による環境アセスメントの条例化は、技術面での困難とともに、中央省庁との折衝過程において難航した。当初、公共事業を担当する各省は、条例により事業が規制されることを懸念するとともに、条例制定の動向が全国に波及することを危惧していた。開発庁も、北海道における開発事業の実施や、苫東をはじめとする道内への企業誘致への影響を懸念し、条例化に反対していた。道と関係省庁との折衝は難航したが、最終的に、知事が、条例が企業誘致への支障とならないよう配慮する見解を示し、条例制定を黙認させた。同条例の制定は、全国の自治体の中では2番目、都道府県段階では初の試みであった¹⁵⁾。こうして苫東開発は、以後策定される段階計画において、環境アセスメント手続きを経ることによって、開発事業に伴う環境問題に対処するとともに、より多くの道民合意を形成しようとする。

また、環境面に関する開発庁と道との対応の相違は、80年代後半に、工業用地の緑地率見直しの議論においても見られる。産業構造の変化に対応して、開発庁は工業用地の緑地率を引き下げ、先端産業を立地させる構想を明らかにした(86・5・16)。ところが、苫東開発の具体化に際して開発と環境との調和を地域住民に対して説得し、合意形成を図ってきた経緯がある道や苫小牧市は、こうした開発庁の方針には消極的であり、緑地率の引き下げによる開発計画の修正は実現しなかった。

第二に、道は苫小牧を中心とする地域と、道内他地域との均衡発展を考慮する結果、苫東基地の機能を工業港に限定している。自治体計画を作成、決定する過程で、道は、道内各地域に港湾を有する自治体や道議会議員、計画案の審議機関である北海道総合開発委員会に参画している利害関係者からの合意を調達する必要がある。ところが、道内各地域の均衡発展を勘案しながら苫東開発を位置づけることは、苫東開発自体の内容を固定化し、環境変動に対応した政策転換を困難にさせる。

道段階における総合計画の作成過程では常に、札幌を中心とした道央圏とそれ以外の地域との間の社会

15) 北海タイムス社編『戦後の北海道 道政編』北海タイムス社、1982年、372 - 375頁。

経済的格差や、全道各地域の均衡発展をいかに考慮するかが常に問題となる。苫東開発に際しても北海道開発委員会および道議会審議の過程で、苫東港への重点的な投資と港湾機能拡大によって、道内他地域の港湾の衰退を懸念する関係者は苫東港の機能を限定するよう要求している。80年代後半の、北海道長期総合計画策定に際しても、道は、国際化への対応という観点からも苫東港にコンテナターミナルを整備する構想を持っていた。しかし、道は議会において苫東港に流通港としての機能を持たせず、あくまでも重化学工業基地としての工業港に限定する方針を明言している¹⁶⁾。このように自治体計画の議会審議における知事および担当行政官の答弁が、その後の開発計画見直しの余地を制約させている点に、道段階における特徴を見出すことができる。

これに対し、開発庁は80年代の後半から、苫東港の機能拡大に積極的な姿勢を示しており、88年から開始する第5期北海道総合開発計画においても、苫東港に流通港としての機能を付加させようとしていた。ところが道は、開発庁に対し、苫東港の流通港湾化の構想を5期計画から削除するように要請、最終的に、苫東港の流通港湾化は開発庁がその構想を5期計画から削除することによって決着した(87・12・19)。このように道の対応とは対照的に、開発庁は、基本計画の維持、苫東開発の継続という基本的な枠組を保ちつつ、開発庁の行政責任問題が生じない限り苫東港の活用に対しては柔軟な姿勢を示していた。

以上、道は自治体として直接に地域住民と接しながら開発を具体化する環境に置かれていること、また、二元代表制の下で自治体計画の合意を形成するという制度上の要因から、苫東開発に対して独自の対応を行なっている。しかし、そのことは必ずしも道による環境変動に適応した政策転換を容易にさせることを意味するものではない。決定手続きの累増はその後の政策転換を困難にさせる作用をはたらかせる。

4．基本計画の運用による環境変動への対応

北海道総合開発計画に位置づけられた苫東開発を具体化するために、開発庁は道と協議をしながら、苫小牧東部大規模工業基地基本計画(以下、基本計画と略す)を策定し、71年に北海道開発審議会での了承を経ている。以後、この基本計画によって、開発の規模、立地業種、関連する基盤整備事業の概要が規定されるとともに、基本計画に基づいて関係行政機関、第三セクター株式会社らによって具体的な事業が進められる。基本計画自体は個別の開発計画法など直接の法的根拠を有するものではないが、関係省庁の担当者間での協議を通じて中央政府段階における合意が形成されることによって、開発事業費や財政投融資資金の配分、港湾計画への繰り入れ、農地転用手続きの除外、第三セクター株式会社への利子補給金交付、税制上の特別措置などの措置が図られる。

70年代後半以降の社会経済的環境の変動を受けて、基本計画を見直すべきであるという指摘が相次いだ。ところが、71年に策定された基本計画は、石油危機や産業構造転換という社会経済的環境が変化した後も、基本計画は95年まで修正されることなく、公式的には重化学工業誘致を中核とするプロジェクトが継続されてきた。本節は以下、環境変動へ対応するために基本計画がどのように運用されてきたのかを概観する¹⁷⁾。

まず、基本計画の見直しは70年代の後半に開発庁内部においても検討されたが、抜本的な計画修正作業を行うには至らなかった。開発庁は75年度から(財)日本地域開発センターへの委託によって、苫東開発基本計画を再検討する作業を行なっている。しかし、見直し作業を通じて77年に導き出された結論では、

16) 北海道議会『総合開発調査特別委員会会議要録(上)』1988年、281頁。

17) 具体的な経過に関しては、拙稿「政策決定過程における制度運用と中央地方関係の変化(3) 戦後北海道開発政策を事例として」『北大法学論集』第51巻第2号、2000年、654 - 668頁参照。

基本計画の目標到達年度を10年程度遅らせ95年ごろとすることや、エネルギー多消費型業種の立地に関して、電力を6分の1、アルミニウムを5分の1、石油化学を4分の3と、それらの規模を縮小するに止まっている。また、これを受けて78年には、弾性値分析を用いて、国の長期計画に基づいた国民総生産の伸び率、先進諸国と比較した国民一人当たりの基幹資源型工業製品の消費量、輸出入の将来動向などを勘案し、基幹資源型産業の新規立地工場の設備能力を算出した。その結果、苫東においても80年代後半に鉄鋼、石油化学、電力関連企業の立地が確実であるとの結論を得ている。こうして最終的には、基本計画の抜本的な修正は行なわれず、次期北海道総合開発計画においても引き続き苫東開発を推進する論拠となった。

一連の再検討作業の中で、関係者の間で具体的にどのような議論が行なわれたのかは詳らかではないが、断片的な資料および関係者へのインタビューによると、70年代後半において日本経済社会の動向を予測することが困難であり、国の各種長期計画に依拠する形で経済見通しが共有され、重化学工業を中心とした開発構想を継続したものと思われる。また、開発庁関係者によれば、基本計画の抜本的な見直しは新たな計画策定に等しい労力を要すること、さらには、修正された基本計画が関係省庁の間で承認される実現可能性が確実でないことから、現行の基本計画を可能な限り弾力的に運用する形で、多種多様な企業を誘致すればよいとする方針であったという。

基本計画の運用は、広大な用地や大型港湾整備の根拠となっている重化学工業開発を否定しない限り、開発の内容を大幅に変化させることを認めていたが、これは数次にわたり策定された段階計画によって具体化されている。そもそも苫東開発は当初、中期的な目標を定めた段階計画の策定を予定していなかった。ところが、大規模開発に対する地域住民への説得、また、環境変動に応じた新たな業種の立地に対する合意形成を図る必要から、当初の基本計画を維持しながら、段階計画を策定することによって開発構想の実質的修正を図っている。

段階計画策定の発端は、70年代初頭に苫小牧市が地域住民からの批判や反対運動に対処するために、73年に「苫小牧東部大規模工業基地開発計画のすすめ方について」と題する中期計画を策定したことから始まっている。当時、苫東開発に対しては、環境破壊や公害に対する懸念や、計画が地域住民の理解を得ずに一方的に進められてきたのではないかとする批判が高まった。これに対し、苫小牧市は、「独自」に計画を策定する過程で、市民懇談会などの参加手法を取り入れることによって、市民の合意形成を図っている。また、企業立地審議会を設置することによって、市が主体的に公害対策を行う姿勢を強調した¹⁸⁾。そして、市が策定した段階計画は、市議会、地元自治体を中心とした連絡協議会、関係省庁で構成される連絡会議において了承される。この計画案の立地企業の生産規模や基盤整備目標は、基本計画の78年段階と同内容であり、「独自」計画の策定は苫小牧市が地域住民からの合意を形成するために市の主体性を明示することに意味があったといえる。

その後、第1段階計画は79年に石油備蓄施設の立地を挿入するために改定され、これが第2段階計画とされる。また、86年には、産業構造の転換に対応しながら、臨空立地型の先端産業や研究実験施設の誘致を想定した第3段階計画が策定された。第2段階計画以降の計画決定手続きは、地元協議機関において、次期段階計画の策定が決定されることによって開始される。そして、道は道議会における審議、環境アセスメントを行なうとともに、苫小牧市においては企業立地審議会への計画案の諮問・答申、苫小牧市議会での可決を経る。その後、地元協議機関、中央省庁連絡会議のそれぞれの段階における了承を経るとともに、中央・地方の各港湾審議会において苫小牧港湾計画が了承を経て、具体化されることになる¹⁹⁾。

18) 苫小牧東部開発株式会社『10年の歩み』1982年、34 - 39頁。

19) 前掲、『10年の歩み』および、苫小牧東部開発株式会社『苫東の20年』1992年、を参照。

以上のように、71年に策定された基本計画は改正作業を経ることなく95年まで維持され、その意味で公式的には大規模工業開発を追求し続けてきた。ところが開発庁は、重化学工業立地と両立する限り多様な業種の立地に柔軟な姿勢であり、これを段階計画の策定を通じて行おうとしていた。これに対し、苫東港を工業港と限定して整備することを明言していた道は、苫東開発は国のプロジェクトであり、国が基本計画を改正することによって開発内容の見直しを進めるべきであるとする見解に立っており、両者の基本計画の運用に対する認識の相違が存在した²⁰⁾。

こうして、段階計画の策定は、基本計画を維持したままでの環境変動への次善の対応として活用されることになる。段階計画は、地方自治体段階で原案が作成され、関係機関全ての合意を形成した後で、最終的に関係省庁間の連絡会議においてこれを了承するというボトムアップ型の計画作成手続き過程を経る。そして関係行政機関は、段階計画の策定を通じて、産業構造の変化に適応した業種の立地や、広大な土地利用に適合した施設の誘致を試みていた。ところが、決定手続きを整備し、累積することによって利害調整を行い、開発プロジェクトを正当化させる手法は、結果的に政策自体を固定化させ、政策転換を困難にさせるとともに、開発庁、道の調整能力を低下させることにもなる。実際、段階計画の策定期間を見ると、第1段階計画が約4カ月、第2段階計画が約6カ月、第3段階計画が1年7カ月を要しており²¹⁾、次第に決定手続きに要する期間が長期化している。なお、95年に策定された新たな基本計画では、基本計画作成作業に先立ち、道が専門委員会を設置し新たな開発構想を検討しているが、こうした作業を含めると、約4年の期間を要している²²⁾。

5．むつ小川原開発における開発計画の運用

苫東開発においてみられた大規模開発基本計画の運用のされかたは、苫東開発と同時期に、同様の開発構想を有していたむつ小川原大規模工業開発（以下、むつ小川原開発と略す）についても見る事ができる²³⁾。むつ小川原開発は、国が国土総合開発法に基づいて策定する全国総合開発計画、東北開発促進法に基づいて策定する東北開発促進計画等によって位置づけられる。むつ小川原開発基本計画作成・決定手続きの基本的な流れは、先ず、青森県がむつ小川原開発審議会（青森県、県議会議員、関係市町村長らで構成）における審議を中心に計画原案を作成し、地元関係者の合意を形成する。その後、関係省庁で構成されるむつ小川原総合開発会議における申し合わせ、閣議口頭了解を経た後に、実施される。国土庁地方振興局には、東北地方の開発行政を所轄する東北開発室が設置されているが、その役割は関係省庁間で構成されるむつ小川原総合開発会議を主宰するなど、連絡調整に止まり、北海道開発庁のような基本計画の作

20) なお、北海道知事の側から、重化学工業中心の開発から、公害の恐れが少ない機械工業や、電子工業などの先端産業誘致へ転換する必要性が表明されることがあったが、港湾予算の大幅な減額、開発計画自体の中止を恐れる開発庁はこうした発言に強く反発し、基本計画を修正する作業が具体化することはなかった。これは、72年の堂垣内知事（72・8・8）、84年の横路知事（84・11・25）の発言に見られる。

21) 前掲『10年の歩み』、238頁、246頁、おおび『苫東の20年』25頁参照。

22) 前掲『苫東開発をふりかえって』27頁。

23) むつ小川原開発の経緯に関しては、以下の資料・文献を参照した。むつ小川原開発点検委員会『むつ小川原開発の総点検』1999年、東奥日報「巨大開発30年の決算（2000・1・1～2000・8・22、全43回）」（<http://www.toonippo.co.jp/rensai/ren2000/kakunen>）、デーリー東北新聞社「検証むつ小川原の30年（2000・8・8～2002・6・4、全75回）」（http://daily-tohoku.co.jp/ken_mutu）、船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子編『巨大開発の構想と帰結 むつ小川原開発と核燃料サイクル施設』東京大学出版会、1998年。

成、公共事業の実施を含めた役割を担っていたわけではない。また、開発が具体化する経緯から、経済団体連合会（経団連）や、東北経済連合会（東経連）など、民間の経済団体が担っている役割が大きい点に特徴がある。なお、開発プロジェクト推進の主体は青森県であり、むつ小川原開発室を中心に、プロジェクトが具体化されてきた。工業用地の造成、企業誘致は、国（北東公庫）、青森県、民間企業の出資によって設立された第三セクターであるむつ小川原開発株式会社がこれを行なっている。

むつ小川原開発を実施するに際して、青森県を中心とする関係者は特別法を制定することによって開発を推進しようとした。ところが、むつ小川原地域のみを対象とする特別法の制定は政治的実現可能性が低いことから見送られ、現行法の枠内での対応に止まった²⁴⁾。開発プロジェクトを国に認知させ、開発の実効性を確保するために、青森県は開発基本計画を閣議決定させるよう、中央政府に働きかけを行なうが実現しなかった。最終的に、関係省庁間で了承された基本計画の実施に際して「適切な措置を講ずる」ことを閣議口頭了解することによって、中央政府段階において開発プロジェクトを認知させている。同様の狙いから、関係者は各次の全国総合開発計画においても、むつ小川原開発の推進を明記するよう働きかけを行なう²⁵⁾。

最初のむつ小川原開発基本計画は72年に策定され、85年を目標に、石油精製、石油化学、火力発電の各業種の立地を想定していた。ところが、苫東開発の場合と同様に、むつ小川原開発も、70年代初頭に、環境問題や離職・移転など地域住民への影響が大きいことから計画に対する反対運動が起こった。また、石油危機後は、重化学工業立地の実現可能性に対する批判が繰り返されていた。これに対し、青森県をはじめとする関係者は、開発構想の枠組みを維持しながら、外部からの批判に対処するために立地規模の縮小や、新たな立地業種を加えるなどの修正を行なう形で基本計画を運用している。すなわち、75年には、第1次基本計画を部分的に修正する形で第2次基本計画が策定されたが、同計画では立地業種の規模を縮小する一方、他方では国の各種長期計画の経済見通しに依拠しながら、依然として石油関連産業の立地を想定していた。

また、80年代に至り、電気事業連合からの要請により核燃料サイクル施設の立地を受け入れることが決定したが、これは石油関連工業の立地を目的とした開発構想の性格を根本的に変化させるものであり、基本計画を見直す必要性が生じた。ところが、関係者は現行の第2次基本計画に代わる新たな計画作成作業を行なうことなく、核燃料サイクル施設構想を「付」として加えることによって対応した。この点に関し、青森県関係者は、核燃料サイクル施設を中心にした新たな計画を策定した場合、石油関連業種の立地を前提に広大な用地と港湾を整備してきた従来の開発が維持できなくなるため、現行計画に「付」を加えることにして合意形成を図ったという。

このように、むつ小川原開発における基本計画においても、70年代初頭の構想を維持しながら、手続き上は部分的な修正を行なうという運用によって、外部環境への適応を図ろうとしていた。また、国家的プロジェクトでありながら、プロジェクト推進の主体は青森県であり、計画作成、および調整が県を中心に行なわれ、中央政府段階で承認されるというボトムアップ型の意思決定となっている。

24) 桑島潔「戦後地域開発行政の歩みと新全総」総合研究開発機構『戦後国土政策の検証（上）』1996年、145頁。

25) 一方、東北開発促進法に基づく東北開発促進計画は、抽象的かつ総花的であり、また、全総計画の下位計画と位置づけられていることから、関係者からは開発プロジェクト推進に際して重視されていない。

図表 2 - 1 青森県むつ小川原開発第 1 次基本計画策定経緯

	県	国	その他
昭和 38 年度		・ S39. 3. 3 : 八戸地区新産都市指定 (小川原湖周辺の開発につき、今後の調査継続と、その結果に基づき建設方針の再検討を行うことが付記)	
昭和 43 年度	・ S44. 2. 25 : むつ小川原開発対策会議設置		
昭和 44 年度	・ S44. 8 : 青森県、日本工業立地センター調査報告に基づいて「陸奥湾小川原湖地域の開発」パンフレットを有力企業に配付	・ S44. 5. 30 : 新全国総合開発計画閣議決定 ・ S44. 10. 30 : 東北開発審議会産業振興部会臨海工業基地分科会設置	・ S44. 6. 3 : 青森県からの委託調査「陸奥湾小川原湖大規模工業開発調査」報告 (日本工業立地センター)
昭和 45 年度	・ S45. 4. 1 : 陸奥湾小川原湖開発室 (同年 1 1 月 むつ小川原開発室に改称) を設置 ・ S46. 3. 31 : (財) 青森県むつ小川原開発公社設立	・ S46. 3. 22 : 第 1 回 むつ小川原総合開発会議 (8 省庁、現在 14 省庁)	・ S45. 4. 20 : 陸奥湾小川原湖大規模工業開発促進協議会発足 (関係 16 市町村) ・ S46. 3. 25 : むつ小川原開発株式会社設立
昭和 46 年度	・ S46. 8. 14 : 住民対策大綱案及び開発構想発表 ・ S46. 8. 31 : 第 1 回 青森県むつ小川原開発審議会 ・ S47. 2. 10 : 第 2 回 青森県むつ小川原開発審議会 (住民対策説明)		・ S46. 8. 20 : 六ヶ所村長「開発反対」を表明 ・ S46. 8. 25 : 六ヶ所村議会の全員協議会、県の「住民対策案」に反対決議 ・ S46. 10. 27 : (株) むつ小川原総合開発センター設立
昭和 47 年度	・ S47. 5. 25 : 青森県、むつ小川原開発第 1 次基本計画案を発表 ・ S47. 6. 5 : 第 3 回 青森県むつ小川原開発審議会 (第 1 次計画案、住民対策大綱説明) ・ S47. 6. 8 : 青森県むつ小川原開発第 1 次基本計画及び住民対策大綱を決定 ・ S47. 6. 12 : 青森県むつ小川原開発第 1 次基本計画を国に提出	・ S47. 6. 28 : 第 2 回 むつ小川原総合開発会議 ・ S47. 9. 13 : 第 3 回 むつ小川原総合開発会議 (1 1 省庁) で「むつ小川原開発について」申し合わせ ・ S47. 9. 14 : 「むつ小川原開発について」につき閣議口頭了解	

(出典) むつ小川原開発点検委員会『むつ小川原開発の総点検』1999年

図表2 - 2 青森県むつ小川原開発第2次基本計画策定経緯

	県	国	その他
昭和47年度		・S47.9.14:青森県むつ小川原第1次基本計画閣議口頭了解(公害防止など、環境問題を中心としてさらに調査を行い再検討する旨明記)	・S47.12.21:六ヶ所村村議会、むつ小川原開発の推進に関する意見書決議
昭和48年度			
昭和49年度	<ul style="list-style-type: none"> ・S49.8.12:青森県、むつ小川原開発第2次基本計画骨子案発表 ・S49.8.22:第4回青森県むつ小川原開発審議会(第2次計画骨子案説明) ・S49.8.31:青森県むつ小川原開発第2次基本計画の骨子を国土庁に提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・S49.6.26:国土庁発足 ・S49.7.9:第6回むつ小川原総合開発会議(12省庁で当面措置すべき事項の申し合わせ) ・S49.7.10:国土庁地方振興局長から青森県知事に第2次基本計画骨子作成要請 ・S49.10.4:第7回むつ小川原総合開発会議(第2次基本計画を作成することについて了承) ・S49.11.13:第8回むつ小川原総合開発会議 	
昭和50年度	<ul style="list-style-type: none"> ・S50.12.8:第5回青森県むつ小川原開発審議会(第2次計画案説明) ・S50.12.20:青森県むつ小川原開発第2次基本計画決定 ・S50.12.25:青森県、むつ小川原開発第2次基本計画を関係省庁に提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・S51.1.19:第9回むつ小川原総合開発会議 	<ul style="list-style-type: none"> ・S50.12.16:六ヶ所村長、同議会議長から青森県知事に対しむつ小川原開発についての要望書提出
昭和51年度		<ul style="list-style-type: none"> ・S52.1.10:第10回むつ小川原総合開発会議(第2次計画の実施を図るための必要事項) 	
昭和52年度	<ul style="list-style-type: none"> ・S52.8.12:青森県、むつ小川原開発第2次基本計画に係る環境影響評価報告書を関係省庁に提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・S52.8.29:第11回むつ小川原総合開発会議(13省庁)で、「むつ小川原開発について」申し合わせ ・S52.8.30:「むつ小川原開発について」閣議口頭了解 	

(出典) むつ小川原開発点検委員会『むつ小川原開発の総点検』1999年

図表 2 - 3 青森県むつ小川原開発第 2 次基本計画「付」策定経緯

	県	国	その他
昭和 59 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ S59. 11. 26: 青森県が委託した専門家委員 (11 名) が「核燃の安全性は確保しうる」とする報告書を青森県知事に提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ S59. 7. 31: 第 18 回むつ小川原総合開発会議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ S59. 4. 20: 電事連会長が青森県知事に対し核燃料サイクル施設の下北半島太平洋側立地について包括的協力要請 ・ S59. 7. 27: 電事連会長が青森県知事と六ヶ所村長に対し、核燃料サイクル 3 施設の六ヶ所村立地について協力要請 ・ S59. 8. 30: 六ヶ所村、核燃料サイクル施設対策協議会を設置 ・ S60. 1. 16: 六ヶ所村議会が全員協議会で核燃の村内立地受諾を決定
昭和 60 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ S60. 4. 9: 青森県知事が核燃立地協力要請について受託の最終判断をし、県議会議員全員協議会に報告、受入を決定 ・ S69. 4. 15: 第 7 回青森県むつ小川原開発審議会 (核燃料サイクル事業の概要) ・ S60. 4. 17: 青森県、むつ小川原開発第 2 次基本計画に「付」として核燃立地を盛り込む ・ S60. 4. 18: 青森県、六ヶ所村が電事連に対し、核燃立地協力要請の受託を正式回答、事業者と立地協力基本協定を締結 ・ S60. 4. 22: 青森県、同修正を国に提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ S60. 4. 11: 第 19 回むつ小川原総合開発会議 (核燃施設受入についての青森県からの報告) ・ S60. 4. 24: 第 20 回むつ小川原総合開発会議 (第 2 次計画の修正) ・ S60. 4. 26: 青森県むつ小川原開発第 2 次基本計画の修正に基づく閣議口頭了解 	

(出典) むつ小川原開発点検委員会『むつ小川原開発の総点検』1999年

おわりに - 開発計画をどのように統制すべきか -

以上、苫東開発に関わる北海道総合開発計画、自治体計画、開発基本計画を中心として行政計画の機能と運用の特質を明らかにしてきた。事例検討を通じて明らかになった開発計画の特徴および問題点は改めて、以下のように整理することができる。

第一に、開発計画が元来、抽象的な性格を有することから、計画の実績を行政外部から統制することが困難であった。すなわち、開発計画自体は、当該政策に関わる経済社会の望ましい将来像を提示した構想

あるいは指針であり、計画決定が計画の中に位置づけている諸政策や事業を達成するための政策資源の確保を保障するものではない。そして、事後的な計画（政策）評価作業を通じて開発プロジェクトを抜本的に見直すことは、制度上予定されていなかった。

また、北海道総合開発計画および苫東開発基本計画に対して市民が直接に異議申し立てや情報公開を求める制度も整備されていなかった。住民運動への対応は、むしろ、道による環境アセスメントの実施、苫小牧市による段階計画の策定を通じて合意形成を図るための手続き整備によって行なわれてきたのである。近年、公共事業に対する住民参加制度や評価制度が整備されつつあるが、公共事業計画決定過程における住民参加の余地は依然、限定されたものに止まっており、行政評価の実効性も未知数である²⁶⁾。

開発計画の性格が抽象的な存在に止まる一方、計画作成過程を通じて関係各省庁の合意を獲得することは、現行制度の枠内において、開発庁が関係各省庁を通じて開発事業に必要な政策資源の調達を容易にさせる役割を有していた。

第二に、基本計画が95年まで維持される一方、他方では中期的な段階計画を策定することによって環境変動への対応や関係者間の利害調整を図ってきた。また、道による自治体計画の策定、環境アセスメントの実施も開発プロジェクトの合意形成手続の一部を成している。すなわち、計画目標や政策自体の合理性、妥当性というよりもむしろ計画作成手続を整備し、その中で関係者の合意を確保することによって計画自体の正当性を得ようとしていたのである。²⁷⁾ その限りでは、苫東開発は「弾力的な」計画の運用によって進められてきたのである。ところが、ボトムアップ型の計画作成は、国家的プロジェクトでありながら、プロジェクト推進の主体を地方自治体に帰することになる。同時に、計画が内包する要素や主体を多様化させ、計画決定手続きを長期化、複雑化させ、開発計画の調整をますます困難にさせる結果となった。

第三に、内閣あるいは知事の政治的指導力の行使によって開発計画を抜本的に見直すという機会は見られなかった。反対に、開発プロジェクトを強力に促進させるための、また、第三セクター株式会社の経営問題に対処するための特別立法措置を講じることもなかった。国会審議の過程では、北海道開発庁長官、そして内閣総理大臣が現行制度の枠内で苫東開発プロジェクトを継続する重要性を表明しており、また、各期の北海道総合開発計画を閣議決定することによって追認してきた。一方、道においては自治体計画を策定することによって、重化学工業誘致を中核とした苫東開発の継続を推進してきた。

以上のように、苫東開発は既存の行政制度を前提として、中央、地方の行政組織に広範な行政裁量を与え、その枠内で行政計画を運用することによって推進されてきた。すなわち、開発庁の北海道総合開発計画、苫東開発基本計画および段階計画、道の自治体計画が多くの利害調整を経て作成、決定されることによって、関係省庁、国会、道議会、道民に対して正当化されてきた。そして、これらの諸計画が前提となり、中央政府から苫東開発プロジェクトに開発事業費や財政投融資資金が投入され続けてきたのである。

苫東開発プロジェクトの経緯が示すように、現行の法制度、そして策定当初の基本計画を前提としつつ計画策定を重ねることによって環境変動へ対応する手法は、開発事業が抱える問題点を抜本的に解決することにはならない。それゆえ、官僚制が広範な行政裁量を有することを自明とした計画運用に依存するのではなく、また、行政内部の意思決定過程の透明化・公開化に止まらない、政治的意思決定に求められる

26) 畠山武道「地方分権下における公共事業と評価手続」山口二郎編著『自治と政策（北大法学部ライブラリー）』北大図書刊行会、2000年を参照。

27) 政策決定手続が有する正当性形成作用に関しては、以下の文献を参照。前掲秋月、西尾論文、および、大森彌「日本官僚制の事案決定手続」日本政治学会編『現代日本の政治手続（年報政治学1985）』岩波書店、1986年、および、伊藤大一「官庁組織の正統化作用に関する一考察」『組織科学』第28巻第3号、1995年。

役割が残らざるをえない。政官関係の規範論に即せば、所与の制度を運用しながら政策目標を能率的に達成する役割が官僚制に求められる一方、抜本的な政策転換、制度改革を行なうことは政治家の役割として期待されているのである²⁸⁾。こうしたあるべき政官関係を追求するための作業として、第一に、多くの開発基本計画に政治的正当性を賦与してきた閣議決定、閣議運営のあり方を、第二に、総合計画の作成、管理など企画調整機能を担当する行政組織を、内閣および担当大臣がどのように統制すべきかを、第三に、企画調整型行政組織が実効性を確保するための条件整備を、理論面、実証面の双方から検討することが今後の課題となろう。

(備考)

1. 文中括弧内の日付は参照した北海道新聞を表す。
2. 本稿を執筆するに際して、多くの関係者から有益なお話を伺うとともに、関係資料の提供を受けることができた。ここに、お世話になった方々に対し、記して感謝の意を表し、厚くお礼申し上げます。
3. 本稿は、2000 - 2001年度文部科学省科学研究費補助金(基盤研究(C)(2))による成果に基づいている。また、2002年度文部科学省科学研究費補助金(学術創成研究(2))による研究成果の一部を加えている。

28) 山口二郎『一党支配体制の崩壊』岩波書店、1989年。

