

地域開発と環境保全問題

—北海道からみた問題点—



こだ きよし
1947年広尾町に生まれる
1977年北海道大学院
農学研究科博士課程修了
北海道大学経済学部教授
（開発政策担当）、農学博士

小田 清

一、経済成長と環境問題

われわれがその必要性を明確に意識するしないに問わず、自然環境は人類やそれ以外の生物が自己を再生産し、より以上の進化を遂げるための基礎的な条件を提供している。そして、一般的には、その条件を所与のものとして利用し、しかも無償で環境再生産の恩恵にあずかってきたのである。しかしながら、人類が共同社会を形成し、その社会の生産力上昇を目的として、人為的に自然界に対する働きかけを強める、いわゆる開発行為（事業）を実施することによって、これらの条件は徐々にではあるが変化してきた。

歴史的には、資本主義的な生産様式（方法）の進展につれて、自然環境に働きかける開発行為は、経済成長や国民生活の向上・利便性にとって必要条件であるという大義名分のもと、確実に自然・生活環境の破壊問題を引き起こしてきたのである。だが、環境破壊の程度は、社会制度のいかんを問わず、本質的には社会的な生産力の増大とそれに伴う科学技術の発展度合に応じた開発行為によって、これまでに社会的に規制され、保全されてきたのである。いわゆる、社会的な発展と環境問題が無意識的にパラメータされてきたのである。この意味で、資本主義的生産様式以前の社会では、低技術力・低生産性ゆえに、それはそれほど大きな社会問題とはなりえなかったであろう。また、資本主義的な生産様式を採用している社会においても、その発展の初期段階や準備段階では、企業のなりふりかまわぬ利潤追求行動や民主主義制度・都市計画の未成熟さに起因する無計画な工業化・都市化の進展により、環境破壊の度合が急上昇した時期もあったが、多くの場合、その因果関係と責任の所在は明白であり、極めて不十分で

はあるが、その問題の処理は当該地域や企業内で行なわれてきたのである。その例としては、戦前での足尾銅毒事件や熊本・新潟の水銀中毒事件、富山のカドミウム汚染等、戦後での多目的ダム開発による地域消滅（水没）問題や農地開発、森林開発による自然破壊問題等を挙げることができる。これらはいずれも「自然環境、住民の命や暮らし、地域の産業を守る」運動としては局地的な範囲にとどまり、国民の多くが環境問題に対する関心を高め、生活を含めての自然環境を守る運動の重要性を認識し、「経済成長優先・生産第一主義」の国策を大きく転換するまでには至らなかったのである。それほど、環境問題は国家や企業によって狭い範囲に閉じ込められていたのである。

しかし、今日の環境問題は、大量生産・販売・廃棄に代表される高度な物質文明社会が実現し、さらには民主主義的制度がある程度国民生活に定着した中で発生しているところに特徴がある。それは一般的には、一地域内の狭い範囲にとどまらず、経済・社会生活全般にわたっての環境の悪化として国民に認識されるが、それはさらに一国内を越えて、核戦争による破壊と並んで人類がこれまでに経験したことのない地球的な規模での修復不能な環境問題となつてわれわれの前に立ち現れてくる。今やそれは、大量消費によって発展してきた「現代文明」の存立そのものの再検討を余儀なくさせるまでに深刻化してきている。

このように修復不能な環境問題の出現は、時期的には、国民の大量生産・大量消費を前提とした高度経済成長期における重化学工業化やそれを先導した大規模な公共投資事業の展開以降のことであり、都市や農村での自然改造・破壊が急ピッチで進んでか

らのことである。

その原因の第一は、「経済発展」イコール「国民生活の向上」という美名のもとに、国家や企業が、極端なまでの「経済的合理性の追求」や「高度経済成長の達成」に国民意識を駆り立て、高い利潤を求めての経済計算にしたがって、自然環境を含めて諸資源を総動員した結果である。第二は、科学の急速な発展とそれに基づく技術の高度化とその利用が、企業の利潤追求行動や国家の開発事業展開に独り占めされ、国民的な合意無しに一人歩きした結果、自然界や経済社会の再生産（循環）にとつて必要以上の生産力環境破壊をもたらしたためである。第三は、より高い利潤を求めての民間サイドでの開発行為と過疎からの脱却を標榜しつつそれを先導するための国家的な地域開発事業が農山漁村地域で推進されてきた結果である。これによって我々は経済生活に必要な物質的豊かさを手に入れたが、半面では、それと引き換えに、自然・生活環境の破壊という、コスト計算がほとんど不可能なものを失ったのである。

二、北海道開発事業と環境問題

このことは社会全体や地方自治体、地域住民に生産や科学技術の暴走をコントロールする力が十分に備わっていないことを示している。このような反省を踏まえ、近年、自然・生活環境の保全・保護という観点から、民間企業の開発行為や国家の大規模な公共事業の展開とそれに伴う諸資源の浪費に対して、地域住民や自治体からの風当たりが強まってきている。そして、このような動きは問題発生源としての開発対象地域のみならず、それらの地域圏や領域を越えて国民的な広がりを見せ、各種の開発プ

ロジェクトはしばしば計画内容の変更を迫られるケースも出現するまでに発展してきている。

ここでは、戦後の北海道開発事業を題材にして環境問題を考える。その場合、紙幅の制約上、開発計画の期間と環境問題に関係あると思われる主要事業を表示し、問題を見ていくことにする。

明治期以降、二二〇年余りにわたる北海道の開拓・開発の歴史は、国家主導の本州移民や工場移植によるすさまじいばかりの自然破壊を伴う開発行為の実施と先住民の同化政策が中心であった。その中でも後世の環境に影響をもたらすような大規模で広範囲な開発事業の多くは、戦後の北海道開発計画の中で実施されている。そして、その開発事業の大部分は北海道自身のためというよりも、日本資本主義の発展にとつて必要な役割は何かという観点から計画が進められてきている。

戦後の北海道における開発計画は、敗戦直後の「戦後緊急開拓」期（正式な開発計画とはなっていないが）を含めると、これまで六期にわたって策定されてきている。

緊急開拓期は、敗戦による食糧難と人口問題を解決するため、北海道の広大な開拓適地と豊富な自然資源の保有がクローズ・アップされ、その側面で事業が実施されてきた。しかし、朝鮮戦争による特需を契機に、日本経済が敗戦の痛手から徐々に立ち直りの兆しをみせると、戦後開拓による入植者は次々と都市へ流出し、自然林を伐採して開かれた山間部の開拓地は大部分がカラマツ林や草地に変わっていった。また不足するエネルギー資源の確保のため、水力発電用のダム建設も石狩川上流の山間部を切り開き始まっていた。このような資源開発の主旨は北海道開発法（一九五〇年）の中に盛り込まれ、これら

の事業の大部分は道路・港湾等の産業基盤の整備を加え、より一層事業規模を拡大して第一期の第一次五カ年計画に引き継がれていく。篠津泥炭地大規模農業開発による水田化や根釧原野におけるパイロット・ファームの着工、金山ダムの建設がそれである。この時期の開発事業は、環境問題からすれば、まだ未開発地域の開発整備や発展のための準備段階にとどまっており、生産力の発展水準と開発行為との間には不特定多数を巻き込むような際だったアンバランスは見られず、環境破壊の問題は水力発電や農地開発などの特定地域に限定されていたといえよう。

日本経済が高度成長期に入ると、北海道の開発も資源開発から重化学を含む大規模工業開発へと転換し、安価な土地・水・労働力を求める本州企業の受け入れ準備が開始される。第一期の第二次五カ年計画から第三期計画の途中までがそれにあたり、開発規模が拡大し、その影響が広範囲にわたるにつれて環境問題がクローズ・アップされてくる時期でもある。この重化学工業開発計画とそれに関連する諸事業の展開は、札幌圏や室蘭・苫小牧を含む道央地域に集中している。いわゆる拠点開発方式による経済合理性の追求である。この地域では大規模工業港としての苫小牧東港や流通港としての石狩湾新港、高速道路や新千歳空港、苫小牧東部工業団地、伊達や苫東厚真火力発電所、工業用水のための大規模なダム建設などが急ピッチで進められた。同時に、諸開発事業の推進による環境破壊が大きな社会問題となり、各地で国や北海道開発庁、道庁に対しての反対運動が繰り広げられることになる。

その後、北海道の開発計画は、環境破壊の問題を残したままオイル・ショック等経済情勢の激変により中断され、第四期～五期の低経済成長に対応した

戦後の北海道開発計画と開発事業

新計画が策定されることになるが、しかし、新計画の内容は、過去に策定された大規模開発事業をそのまま引きずり、さらに今日では、新たな環境破壊問題が懸念されている。すなわち、様々な問題を抱えて出発した第四～五期計画の戦略プロジェクトの内容（宗谷丘陵広域農業開発や新酪農村建設による環境破壊・汚水問題、新千歳空港の国際化と二十四時

間開港による夜間騒音、宇宙産業基地と環境問題、リニアモーターカーと人体や環境への影響等々）であり、いわゆる「リゾート法」に基づく各地の無秩序なリゾート開発による国有林を含めた大規模な自然破壊の発生である。これらに加えて、各地で新規の道路建設がもたらがり、その必要性をめぐって議論が沸騰しているし、泊原発の運転と安全性に問題

を感じる道民は多い。また、道央地域を縦断する「千歳川放水路計画」や「幌延町高レベル放射性廃棄物施設建設計画」等が十分に議論を詰めないまま国策として進められようとしている。このように北海道の開発事業を概観する限り、国際的・国民的に大きな流れとなつてきている地球環境の保護・保全とは無関係といわざるをえない。環境保護の流れを北海

戦後の北海道開発計画(主目標)	主要開発事業一覽
戦後緊急開拓期(1945~51年)	46~50年(5カ年)での開墾目標70万戸、入植20万戸(49年末までの実績=開墾6万戸、入植2.7万戸、内離農0.9万戸で在農戸数は1.7万戸)
45年 戦後緊急開拓実施要領を閣議決定(11月) 広大な開発適地と資源を保有する北海道の存在が再びクローズ・アップされる 食糧難の打開と人口問題の解決(開発目標=引揚者・復員者・離職者の帰農の促進)	51年 桂沢ダム着工(石狩川水系幾春別川、~57年完成) 苫小牧工業港着工(西港区、~63年)
第一期総合開発計画(52~62年)	55年 篠津泥炭地大規模農業開発着工(~70年) 根釧パイロット・ファーム着工(床丹第一地区、~67年)
第一次五カ年計画(52~56年) (電源開発、食糧増産、道路・港湾・河川等の産業基盤整備・拡充)	61年 金山ダム着工(石狩川水系空知川、~68年)
第二次五カ年計画(58~62年) (産業振興=産業基盤整備と鉱工業の振興、農林業の振興)	64年 青函トンネル調査坑北海道側着工 65年 岩尾内ダム着工(手塩川水系手塩川、~71年) 67年 天北・十勝草地開発事業着工 豊平峡ダム着工(石狩川水系豊平川、~72年)
第二期総合開発計画(63~70年) (工業開発を中心に据えた産業構造の高度化=苫小牧・室蘭、釧路・白糠での重化学工業基地の造成、農林漁業の構造改善事業の実施)	68年 札幌~千歳間高速道路計画決定(~71年一部供用) 大雪ダム着工(石狩川水系石狩川、~75年) 69年 国道230号線中山峠開通 72年 伊達火力発電所建設反対訴訟起る 73年 根室新酪農村着工(~84年) 十勝ダム着工(十勝川水系十勝川、~84年) 74年 石狩湾新港着工(82年部分供用) 漁川ダム着工(千歳川水系漁川、~80年) 75年 鹿ノ子ダム着工(常呂川水系常呂川、~83年) 76年 新千歳空港建設着工(88年部分開港) 77年 苫小牧東港建設着工(80年一部開港) 石狩放水路掘削(~82年) 苫東厚真火発電着工(~80年) 78年 定山溪ダム着工(石狩川水系小樽内川、~90年) 函館空港大型ジェット化 北海道縦貫自動車道供用開始 82年 沙流川総合開発着工(苫小牧東部工業基地の工業用水ダム) 旭川空港大型ジェット化 苫東石油備蓄基地オイル・イン 84年 釧路空港中型ジェット化 宗谷丘陵広域農業開発着工 日高横断道着工(工期20年) 小樽運河埋立て工事開始 泊原発本体工事着工(89年1号機営業運転) 幌延町で高レベル核廃棄物施設誘致計画問題起きる
第三期総合開発計画(71~80年) オイル・ショック等経済情勢の激変により、77年度で計画を打ち切る。 (大規模工業開発に対応する交通・用地・港湾の整備と高生産性を求めている大規模酪農基地建設、高速交通網の整備・推進)	78年 定山溪ダム着工(石狩川水系小樽内川、~90年) 函館空港大型ジェット化 北海道縦貫自動車道供用開始 82年 沙流川総合開発着工(苫小牧東部工業基地の工業用水ダム) 旭川空港大型ジェット化 苫東石油備蓄基地オイル・イン 84年 釧路空港中型ジェット化 宗谷丘陵広域農業開発着工 日高横断道着工(工期20年) 小樽運河埋立て工事開始 泊原発本体工事着工(89年1号機営業運転) 幌延町で高レベル核廃棄物施設誘致計画問題起きる
第四期総合開発計画(78~87年) 高成長から低経済成長期への転換に対応した定住圏構想の推進 (過密の弊害の顕在化とその他過疎地域での社会基盤の崩壊を克服するための北海道の役割の強調、地域総合環境圏による地域づくり、資源有限性の認識の高まり、経済合理性の追求による第一次産業と鉱業の後退)	85年 新女満別空港中型・帯広空港大型ジェット化 86年 室蘭・白鳥大橋着工 87年 いわゆる「リゾート法」成立(各地でリゾート計画策定、自然破壊問題起る) 知床国有林伐採に着手 88年 青函トンネル完成 稚内空港ジェット化 千歳川放水路計画発表 90年 中標津空港ジェット化 スパイクタイヤ規制法成立
第五期総合開発計画(88~97年) 国際化と情報化・ソフト化・サービス化に対応し、21世紀を展望した地域づくり (北方圏の中心地域としての経済対応と15の戦略プロジェクト=国際化に対応する基盤整備と計画推進)	88年 青函トンネル完成 稚内空港ジェット化 千歳川放水路計画発表 90年 中標津空港ジェット化 スパイクタイヤ規制法成立

道にも定着させねばならない。

三、開発Ⅱ発展と環境保全との両立を目指して

どの国に所属し、どの地域に住んでいようと、すべての人は快適で安全な自然・生活環境の恩恵を受ける権利を有している。このためには「開発Ⅱ発展」と「環境保全」とを両立させなければならない。このことを実現するためには、考えなければならぬ二つの大きな問題がある。一つは環境保全の費用を発生源主義で企業や公的事業に内部化させることであり、他の一つは国民生活全般にわたる環境保全と費用負担の問題である。

前者に関しては、北海道の開発事業を例示するまでもなく、「現代の豊かさ」を実現するための国家や民間の開発行為は、大規模で複合的な環境破壊と引き替えに進められてきたといっても過言ではない。そのような開発によって生み出される「果実（生産物やサービス）」の中味には、生態系からの恩恵がコストとして計算されておらず、それはいわば環境保全やリサイクルの費用を支払わないで便益のみを享受し、「安価な商品」を提供することによって利益を増大させ、企業間競争を生き延びようとしていることに他ならない。原発に代表されるように、固定費用は巨額であるがランニングコストが低く、その結果、安価な電気を提供できるとしているが、問題は電気料金の安さにあるのではない。未完成の技術による事故の発生と取り返しのつかない環境破壊問題、放射性廃棄物の処理問題など不確定要素があまりにも多く、これらのすべてはコスト計算から除外されているのである。そして、それらの最終的な処理（コスト）は国民の税金によって賄われることになる。これでは問題は何も解決しない。同じ様な

他人任せの開発行為は、リゾート開発による諸施設（道路、水道、ゴミ処理場整備等）の自治体負担や「千歳川放水路計画」などにみられよう。問題処理の基本は「発生源主義」でなければならない。

後者の問題は、国民の日常生活一般から発生するもので、一般廃棄物や資源リサイクル、浪費行動の抑制などがこれに該当する。今日の環境問題は、企業や国家の開発計画に基づく開発行為が発生源の中心をなしているが、国民生活一般がもたらすケースも多い。この場合の責任の所在は、企業や国家のようには明確でなく、被害者イコール加害者という事例が多く、したがって、発生源の特定はますます不明確となってきた。例えば、札幌市で排出される生活・産業廃棄物が北広島町で処理・処分される場合を考えてみよう。本来的には発生源の札幌市で処理すべきものであり、高いコストを札幌市民は覚悟しなければならぬ。それをコストが低いということで隣町に押し付けるのでは、企業の「環境コスト」無視と本質的にはそれほど変わらない。一見、被害者は北広島町となる。しかし、町民の多くは札幌市で産業活動に従事しているとすると問題は複雑となる。解決の基本は生活・産業廃棄物の総量を少なくするような生産活動や消費生活の見直しから始めなければならない。同時に環境コストを生産や生活の場に参入させることを社会的に認知させることである。これまでの地域開発イコール経済発展、安価な生活と住民福祉の向上という単純な図式の繰り返しでは、これからの地域開発事業は将来の社会発展に責任を負うことが出来ない。したがって、歴史的には「豊かさ」を求めて実行されてきた、これまでの各種開発計画・事業は再検討を余儀なくされているといえよう。

このような考え方を体現する一つの方法として、最近、環境を破壊し、天然資源を浪費した分を国民総生産（GNP）から差し引く「グリーンGNP」という考え方も生まれてきている。この方向を実現するために、開発行為の前提となる科学技術の利用側面に関しては、環境問題を射程に入れた経済発展を考慮しなければならないし、具体的な開発行為に関しては、国民や地域の意見を汲み上げ、その賛否を直接に問い、それを実行する手段の確立が絶対的な条件とならう。



ホオノキ