

北海道の開拓・開発の歴史的経緯と今後の課題

北海道近現代史研究会の中間総括

押 谷

一

1. はじめに

北海道地方自治研究所では、二〇一九年度から「北海道近現代史研究会」のプロジェクトを実施してきている。これは二〇一八年頃より、北海道命名一五〇年を記念して道庁などが新たな北海道史を編纂するなどの事業を実施していることを契機として始まったものである。

北海道における近現代の歴史は、日本の明治維新と其後の急速な機械制工業化による産業革命と呼応しているが、市民がこの一五〇年間、北海道の開拓にどのように関与していたかについての検証は不十分ではないかという疑問から、民衆史、とりわけ北海道の自治に関する課題を明らかにするため、研究所の正式な研究プロジェクトとして設置したものである。北海道は明治維新前後から

現在に至るまでの近現代の歴史的にみるといわゆる内国的植民地ともいえるべき存在であり、自治という視点から一五〇年ほどのようなことであつたのかということについて研究所の理事である竹中英泰と押谷が議論し、その整理に取り組みたいというのが発端となつて企画した。とりわけ市民が自ら治めるという意味において北海道は、国の政策に大きく影響を受けてきたことから自治とは言い難い面がある。さらに、北海道には北海道庁とともに、国の行政機関の一つである北海道開発局が置かれ、二重行政となつていて非効率であるとの批判も聞かれる。このようななかで今後、周辺諸国との地政学の視点から、あるいは日本の食料など資源の供給基地として、北海道を再評価することが課題であるという認識の下ではじまった。

当研究会では、二〇一九年秋には一般財団法人自治労会館からの研究助成費を提供いただき、道

内の巡検や研究者を招いての学習会などを実施してきたが、新型コロナウイルスの感染拡大などによつて制約を受けていることに加え、北海道命名から今日に至るまでの一五〇年を対象期間とする北海道の近代化には想定していた以上にさまざまな要素が内包されていることから、北海道の近現代史をすべて網羅することは予算、研究資源などから難しいといわざるを得ない。そのため研究プロジェクトのあり方を再考し、再編することを検討している。

本稿では、これまでの研究会の成果を踏まえて北海道の命名からの一五〇年を総括し、今後の研究プロジェクトのあり方について基本的な考え方を述べてさせていただいたので、関係各位の忌憚のないご意見、ご助言をお願いしたい。

2. 開拓初期における蝦夷地の役割

大和朝廷の時代から鎌倉時代まで、当時の権力者たちは北方に対する地理的な情報を持っておらず、蝦夷地に対して関心を有していなかった。しかし、地名など先住民族であるアイヌの痕跡が数多く残されていること、さらにアイヌ自身は樺太、千島列島、極東ロシアのアムール川下流域までの広い範囲と、毛皮、ワシの尾羽、海産物など蝦夷地の豊かな産品をもとに交流していたことから、資源供給のための重要な地域であったといえる。

江戸時代以降は松前藩がアイヌとの交易を担ってきたが、江戸幕府は蝦夷地の価値を十分に評価してはいなかった。一方、北海道の先住民族アイヌは、松前藩を通して各地との交易を行っていた。松前藩は一六〇四年に江戸幕府から黒印状を授与されて、蝦夷地での交易の独占が許可されていた。これは本州のほかの藩とは異なり、寒冷地で米を収穫することができなかったことから石高制とすることができず、漁獲物を米に代わるものとした制度であった。これにより蝦夷地独特の知行制度である「商場知行制」や「場所請負制」が採用されることになった。

「商場知行制」が設定されたのは一六三〇年ころとされる。このことにより、アイヌ民族のロシアとの自由交易は禁止され、蝦夷地六一カ所に置かれた交易地において、商場ないし場所を管轄す

る知行主のみがアイヌの人たちを相手に交易し、手に入れた産物を商人に売却する制度が設けられた。

一七二〇年ころには「場所請負制」が設けられ、松前藩から場所を与えられた知行主が商人たちに交易を委託することとして、知行主は請負人から運上金を徴収するようになった。場所請負制のもとでは、場所ごとに拠点をつくるようになり、運上家と呼ばれる場所を任せられた商人が、支配人・通辞・帳役の三役といった番人を置いて、管轄することになった。

その後、運上家の商人がニシンなどの漁業に携わるようになると、場所請負制は変質し、その労働力としてアイヌの人たちを用いるようになった。それに反発して起きたのが、国後と目梨羅白のアイヌの人たちが反乱を起こした、一七八九年の「クナシリ・メナシの戦い」である。この戦いでは、国後泊村の場所請負人飛驒屋の運上屋が襲撃され、二二人が殺害され、以降アイヌの人たちは運上家の支配下に置かれることとなった。

一七九九年には東蝦夷地の場所請負制は廃止され、運上屋を会所と改めて、幕府が運営することになり、一八一二年に松前藩に戻されるまで江戸幕府が直轄した。その後は入札で場所請負人を決定することとなった。場所請負制のもと、本州と蝦夷地を結んで物産品を運搬したのが北前船である。

3. 「無主地」としての蝦夷地

江戸幕府にとつての蝦夷地、あるいは明治政府による開拓初期の北海道は「無主の地」と考えられており、開拓使によって招聘された外国人の提案にもとづいて、「カムイモシリ（神の大地）」として共有のものとしていたアイヌの土地の所有権を認めず、強制移住も行なった。要するに政府による土地収用である。そのことについては本誌第六一四号所収の谷本晃久氏の論文をご参照いただきたい。

江戸幕府一五代将軍・徳川慶喜が政権を天皇に返上する「大政奉還」を一八六七（慶応三）年に行ない、一八六八年（慶応四／明治元）年、天皇を中心とする中央集権国家を目指した明治政府が誕生した。翌一八六九年には、蝦夷地から「北海道」への改名に伴い、道内に国郡制が敷かれ、石狩国、渡島国、十勝国など一一国八六郡が設置されるとともに、北海道開拓使が設置された。後述のとおり、北海道開拓使のもとで「開拓史十年計画」が一八七一年に策定され、これに基づく取り組みが一八八二年まで続いた。

北海道開拓使の廃止を受け、一八八二〜八三年には、札幌県、函館県、根室県の三県と、北海道全体を管轄するための農商務省北海道事業管理局が設置され、いわゆる「三県一局体制」が成立し

た。しかし、この体制はわずか四年後の一八八六年に廃止され、その後を受けたのが内務省直轄の北海道庁である。

日本の資本主義の展開と北海道の関連については、多くの研究が行われているが、いわゆる「辺境」と捉えられてきたものもみられる。「辺境」とは、「Frontier」の訳語で、「国境地帯」やアメリカ西部における「開拓地と未開拓地との境界地帯」といった地理的な意味であるが、辺境としての北海道の開拓の経済的側面については、例えば大庭は次のように述べている。「資本主義発展に伴う内国植民の意義ないし性格を基軸にして、開拓過程を把握しようとするものに、いわゆる辺境論がある。(中略) この辺境概念の本格的適用によって、北海道をめぐる世界市場の問題、日本資本主義の後進性と北海道における資本の存在形態、開拓過程における国家権力の役割、辺境の世界史的類型等々、北海道経済史を構造的に検討するためのいくつかの重要な問題点が明らかにされた」としている。

いずれにしても明治維新の前後において、北海道の大部分の土地は、誰の専有にも属さない辺境地方とされていたのである。そのため、政府は、北海道への移住を進め、未墾地を農用地化し、未占有地の私有地化を進めた。北海道には先住民民族のアイヌ民族が明治維新以前から居住していたが、開拓使に招聘された外国人の提案、とりわけ

アメリカ人のネイティブ・アメリカンに対する政策に倣って、開拓使はアイヌ民族の強制移住と土地取用を進めるとともに、土地の所有権と内陸の漁獲資源の採取権を奪った。

4. 明治政府以降の北海道開発の目的

明治政府は、北海道開拓の目的について、ロシアの南下政策に対する北方防備を掲げると同時に、北海道の資源開発は国力の増強につながることに、原野を開墾して農地開発を進める拓殖政策によって、道路・鉄道・港湾を整備し、鉱山開発、官営工場の建設、札幌農学校などの設立を急ぎ、集団移住者と屯田兵による開拓を進めた。

とくに開拓史長官になった黒田清隆は、一〇年間で総額一〇〇万円の予算によって「開拓史一〇年計画」を建議している。これにより、さまざまな官営工場が設立されるとともに、幌内炭山の開発や、石炭輸送用の鉄道の敷設も進められた。開拓使も明治政府と同様に近代化のための技術指導のために外国人を招聘した。アメリカ人のホーレス・ケプロンは、道路建設・鉱業・農業など幅広い分野を指導している。

明治政府は一八七二年、北方に対する警備と開拓を兼任させる屯田兵制度を創設した。これは北海道の開拓を進めるとともに、廃藩置県によって失職した士族たちを救済する目的もあった。屯田

兵が最初に入植したのは札幌郡琴似村で、兵屋二〇八戸、中隊本部、練兵場、授産所などを建設した。翌年には山形、宮城、青森の三県から募った士族とその家族約九七〇人が第一陣として移住した。酷寒の厳しい自然環境のもとで屯田兵村近辺の未開の地を開墾し、農作業に従事するとともに、日常的に軍事訓練も行った。北海道内では最終的に三七の屯田兵村が設置され、およそ四万人が入植した。しかしながら、北海道では猶予されていた徴兵制度の全面的な施行、正規の第七師団が編成されたことなどから、屯田兵制度は一九〇四年で終了した。

5. 開拓期の労働力

廃藩置県などによって生活に困窮し、不満を抱える士族たちは、西南戦争、佐賀の乱など、各地で反乱を起こしたが、政府に捕縛され、囚人として樺戸(月形町)、空知(三笠市)、釧路(標茶町)などに収監された。さらに加波山事件、秩父事件などに参加して逮捕された者などの思想犯も多くの収監された。

北海道の各集治監に収監された受刑者は、開拓のための道路建設など、過酷な労働に従事した。樺戸や網走の集治監の囚人は道路建設、空知や釧路の集治監では炭鉱、硫黄鉱山(アトサヌプリなど)の労働などに動員され、過酷な労働によって

多くの人びとが命を落とした。例えば、樺戸集治監と空知集治監の受刑者によって開削された上川道路（現在の国道一二号線）や、網走から北見までの中央道路などが挙げられる。後者は人跡未踏の一六一^キの原野を、四月から一二月のわずか八カ月ほどで開削し、二〇〇人以上の囚人らが犠牲になって開通された。内陸の網走線、留萌線、宗谷線、名寄線、根室線、湧別線、下富良野線などの鉄道路線の多くもこうした囚人労働によって建設され、現在でも道内の重要な交通インフラである道路や鉄路として活用されているが、過疎化によって鉄路の廃線が進んでいる。

このほか、領地を失った士族たちも旧領主とともに移住している。帯広に移住した静岡からの「晩成社」、江別には新潟から「北越植民社」など、大規模に開拓民を連れて移住し、信仰を同じくする宗教家なども新しい理想郷の建設を目指して移住し、開墾が進められた。

このような明治期の開発については、本誌の小田清氏の論文^③、押谷の論文^④などを参照いただきたい。

6. ロシア（ソ連）の南下政策と北海道の地政学的位置

北海道のロシアとの地政学的な関係については、竹中英泰氏の論文^⑤を参照いただきたいが、ロ

シアは一八世紀以降に本格的に海洋進出に乗り出し、広大な面積を有する一方で、国土の大部分がユーラシア大陸の北部に偏り高緯度に位置するため、黒海・日本海沿岸、ムルマンスク地区、カリーニングラード（旧ケーニヒスベルク）など、一部を除き冬季には多くの港湾が結氷する。そのため、政治・経済あるいは軍事戦略の観点から、不凍港を獲得することが重要な課題であった。

松前藩主は、前述のとおり幕府から蝦夷地の交易を独占することを認められており、幕府への上申書の中で、蝦夷地本島、千島列島、カムチャツカ、樺太は松前藩領で自分が統治している、これらの地域にはアイヌが住み酋長がいるが、その支配は松前藩が行っている、と報告している。

一方、南下政策を進めるロシアは、一七一一年には千島列島の北端に位置する占守島^{シムシュ}を征服したとされる。とりわけジョートル大帝（在位一七二一〜二五年）は東方に関心を持ち、死の直前に海軍大佐ベーリングに探検を命じ、ロシア海軍士官シユパンベルグは日本への航路探索のため、一七三八（元文三）年には千島列島を南下、翌年には日本沿岸に到達している。

ロシアの活発な南下政策に対して、田沼政権下の幕府は、本格的に北方を調査するとして、一七八五（天明五）年、最初の蝦夷地調査隊を派遣している。その後、ロシア帝国最初の公式使節ラクスマンの根室来航や、英国船の蝦夷地来航などが

発生し、これに幕府は衝撃を受けて、千島・樺太を含む蝦夷地を幕府直轄地として統治することとした。一七九八（寛政一〇）年には蝦夷地巡察隊を派遣し、その一員であった近藤重蔵は、択捉島に「大日本恵登呂府」の標柱を建て、日本領であると示した。

こうした調査報告を受けて、蝦夷地の重要性を認識して直轄することとした幕府は、国境を接する択捉島の開発に乗り出した。近藤重蔵は高田屋嘉兵衛らとともに択捉島に赴き、本土と同じ郷村制によって、一七カ所の漁場を開いた。ところが一八〇四（文化元）年に通商を拒まれたロシア帝国使節レザノフは、部下に命じ、樺太や択捉島の番屋などを襲撃した。幕府はこれに対しロシア船の打ち払いを命じ、一八一一年（文化八）年、ロシア軍艦ディアナ号の艦長ゴローニン少佐らが捕らえられた。その後、ロシアに捕らえられていた幕府御雇船頭の高田屋嘉兵衛の尽力もあり、お互いの交換によって釈放されている。

一八五〇年代になると、蝦夷地周辺地域における日露国境の策定交渉が進められ、「日露通好条約」の締結により択捉島と得撫島の間に国境線が引かれこととなり、択捉島から南の島々は日本の領土、得撫島から北の島々はロシアの領土とされた。樺太については、従来どおり両国民の雑居地として国境を決めないままとした。

その後、明治期から第二次世界大戦以降、国際

法に違反しているが、ソ連（ロシア）は、軍事的、経済的に侵攻を続け、領土問題をはじめとする戦後処理に関する交渉は継続され、平和条約が締結されないまま現在に至っている。

7. 北海道開拓・開発政策の特異性

北海道の開拓・開発は、明治期以降、拓殖を目的として、開拓使、内務省北海道庁、北海道開発庁など戦前・戦後を通じて国の機関が置かれてきた。これは、総合的な開拓、開発を進めるためであり、明治政府は当初、開拓使を置いて北海道開拓を強力に進めたが、一四年ほどで他の府県並みの行政体制（三県一局体制）に転換するものの上手くいかず、独特の拓殖体制が必要となったことから、内務省直轄機関である北海道庁が置かれることになった。

明治期から昭和期までの北海道の産業は、三井、三菱などの財閥の支配を受けていたのが特徴でもある。これらの財閥は、明治政府に対する資金援助などを積極的に行っていた。主に炭鉱の経営を中心とする財閥支配は一九七〇年代前半のオイルショックまで続いており、北海道経済が自立できない根本的な理由であるとされている⁶⁾。

ところで、第二次世界大戦後には、明治維新のときと同様に北海道の開拓（以降、「開発」とされた）をどのように行うのかということについて

GHQも関与して議論された。

一九四六（昭和二一）年に作成、公表された「日本経済再建の基本問題」には、北海道の今後の方向性についても示されている。そのなかには、国内資源の開発を進めて内発的に発展することが必要であり、そのために北海道を重点的に開発することが必要であるとされている。さらに戦地や植民地からの引揚者が戻り、食料不足となったことと併せて、条件不利地の土地改良が計画され、北海道は全国の未開拓地のおよそ半分程度の六九・四万畝、二〇万戸の入植が計画されたが、北海道の生活・農業の適地の開墾は、大正末期にほとんど完了していたことなどによって、実際には六・一万畝、二・七万戸にとどまった。

一九五〇年には、内発的發展に資するためであることや、対ソ連の国防上の重要地であることから、国策として北海道の開発を進めるために「北海道開発法」が制定された。「北海道における資源の総合的な開発に関する基本事項」を規定するために、所管庁として北海道開発庁が設置され、現地の執行機関として北海道開発局が一九五一年に設置された。北海道特定地域にだけ国の機関を設けることには各省などが猛反発したなかで北海道開発庁が誕生したとされている。

北海道開発政策の特性は、戦前の拓殖計画の伝統を引き継ぎ、国の国土開発計画はじめ国内産業の動向をそのまま反映するかたちで長期的な総合

計画に基づき政策が進められることにある。例えば、予算の一括計上制度によって、安定的な公共投資を北海道は受けることができると思われるが、不平等であるとの批判もある。このような国の予算を投下して開発を進める政策は、オイルショック以降には弱まってきたが、基本的には総合的な地域開発政策とすること自体については、現在に至ってもなお続いている。

なお、北海道開発庁は、地方自治が形骸化し、二重行政になることに対する批判などもあり、二〇〇一年の中央省庁再編のなかで廃止され、国土開発省の一部局である北海道局に再編されたが、事業の中身および実施体制はそのまま継承されている。

8. 北海道の自治に関する課題・展望

現在、第八期の北海道総合開発計画（計画期間二〇一六〜二五年）が進められているが、公共事業の補助率の嵩上げ、国の肩代わり実施などによって農地、道路などの公共インフラの整備が進められる、いわゆる「北海道特例」は今日も継続されている。一方、北海道の産業において本州資本の比率が下がっているのは、オイルショックを契機とした海外への生産拠点の移転によるものであるとされているが、一九九〇年代前半のバブル経済の崩壊、拓銀破綻、政府の公共事業予算の削

減などの影響もある。とりわけ二〇〇〇年以降の小泉構造改革によって、北海道も財政的に自立することが求められている。

このような状況において、国の財政逼迫とあいまって、北海道は農林水産業と土木業界が大きな影響を受けている。明治維新以降、国の保護の下で開拓・開発が進められてきた北海道では、自治を基本とした自立した産業育成を図っていくことがいつそう強く求められるようになっていく。

日本の食料自給率がカロリーベースで四〇％に満たないなかで、北海道は食料自給率はカロリーベースで二一六％、生産額ベースで自給率は二一％となっていること、北海道米などの農産物の品質が向上していることなどから、国内における北海道の食料供給基地としての役割は大きい。とりわけ、地球温暖化によって本州以南の農作物は影響を受けていること、周辺諸国の需要に応える観点から今後、道内の農業は地理的な優位性が高まることが予想され、いつそうの発展が期待されている。

一方、長大な面積を抱える北海道においては、圏域間の連携強化、地域の重要な産業である観光地へのアクセス、農水産物の物流の安定的な確保、効率化をはじめ地域の産業、安心・安全な暮らしを維持するため不可欠な道路、河川などのインフラ整備は不可欠である。とりわけ、老朽化している各種インフラの更新や強靱化は、近年激甚化・

頻発化する自然災害に対して不可欠であり、対応等を担う建設・土木業の役割は極めて重要である。

当研究会では今後、これまで述べてきたような明治維新以降の北海道の開拓・開発について歴史的な経緯を総括し、北海道の自治のあり方をあらためて整理していくこととしている。

北海道と命名されてから一五〇年の間、北海道の開拓・開発は国の政策と呼びしてきたが、一九四五年の太平洋戦争の敗戦を境に、ちょうど前半と後半に大別することができる。前半は富国強兵の政策の下での開拓（開拓）が進められ、後半は農産物の輸入自由化、米の減反政策などによって離農が進み、農村社会が崩壊する一方で、地域開発政策において農業に代わる産業を創出してこなかった。そのため大都市への人口移動につながり、農村は疲弊している。

現在はこのような歴史的経緯を踏まえて、北海道の開発政策、とりわけ日本のなかにある北海道の経済的・地理的な位置を明確にしながら、自治のあり方について議論を深めることが求められる。

当研究会においては、今後、明治維新以降における北海道庁をはじめとする道内の各行政機関、自治体と中央政府との関連や組織の変遷などにもとづいて北海道における自治について整理を行っていく所存である。

【注】

- (1) 谷本晃久「北海道開拓の光と影―開拓」と「地方自治」をめぐって」（本誌第六一四号所収二〇一五頁、北海道地方自治研究所、二〇二〇年三月）。
- (2) 大庭幸生「北海道」（日本歴史学会編『地方史研究の現状1（北海道・東北・関東編）』所収一三〇―一四頁、吉川弘文館、一九六九年）。
- (3) 小田清「北海道開拓から開発へ―産業資本の移植・形成からその特徴を考える」（本誌第六二四号所収二〇一三頁、北海道地方自治研究所、二〇二一年一月）。
- (4) 押谷一「足尾鉍毒問題と北海道開拓のための移住政策」（本誌第六二六号所収三三〇―三三九頁、北海道地方自治研究所、二〇二一年三月）。
- (5) 竹中英泰「近世期の蝦夷地における日口関係史について―現代の北海道の地方自治との関わりを中心に」（本誌第六二〇号所収二〇一四頁、北海道地方自治研究所、二〇二〇年九月）。
- (6) 小田、前掲論文。

へおしたに はじめ・酪農学園大学教授▽