

北海道総合開発計画

## **第6期計画の点検と新たな計画の在り方**

### **報告書**

平成18年12月

国土審議会  
北海道開発分科会  
基本政策部会

## はじめに

平成 10 年 4 月に閣議決定された第 6 期北海道総合開発計画（第 6 期計画）は、平成 19 年度を目標年度とし、計画の改定期を迎えつつある。

国土審議会北海道開発分科会では、第 6 期計画の点検作業と新たな計画の在り方の検討を行うため、平成 17 年 11 月に基本政策部会を設置し、調査審議を進めてきた。基本政策部会では、10 か月余りにわたる議論を経て、平成 18 年 9 月に、第 6 期計画の点検に基づく評価及び新たな計画の在り方について基本的な方向性を示した「中間とりまとめ」を了承し、12 月 1 日まで、「中間とりまとめ」について意見募集を実施したところである。

今般、意見募集に寄せられた 1,062 件のご意見を踏まえ、第 6 期計画の点検と新たな計画の在り方に関するこれまでの基本政策部会での調査審議を総括し、報告書を取りまとめた。

北海道開発には、その在り方を巡って、過去から現在に至るまで様々な批判・意見が寄せられている。一方で、北海道開発について、大きな期待が寄せられていることも事実である。北海道開発を考える際には、これらを踏まえ、21 世紀における我が国の抱える課題に目を向け、北海道開発が取り組むべきものは何かを明らかにしていくことが重要である。

今日の北海道開発は、グローバル化の進展、自然環境・エネルギー問題、人口減少・少子高齢化といった我が国を取り巻く環境の変化に対応し、北海道の優れた資源・特性を活かしながら、大転換期の我が国が直面する課題の解決に貢献するとともに、活力と競争力ある地域経済社会の形成を図ることを目指すべきである。

このような認識の下、第 6 期計画が目標年度を迎えようとしている今、国は、新たな北海道総合開発計画を策定すべきである。今後、本報告書を基に、新たな計画に関する具体的な施策の検討を行っていくことを期待する。

## 目 次

I	大転換期における北海道開発	
1	我が国を巡る環境変化と北海道開発	1
(1)	我が国を巡る環境変化と国家的課題 ～大転換期の国・地方	1
(2)	北海道開発の現状	2
1)	北海道開発の歴史と現状	2
2)	北海道の資源・特性	3
2	北海道開発の基本的課題	3
(1)	時代の潮流と諸課題	4
1)	グローバル化	4
2)	自然環境・エネルギー問題	5
3)	人口減少・少子高齢化	5
(2)	活力と競争力ある地域経済社会の形成	6
3	北海道開発の在り方	7
(1)	基本認識	7
(2)	北海道開発の意義	7
II	第6期計画の点検	
1	第6期計画の構成と点検の手順	9
(1)	第6期計画の構成	9
(2)	点検の手順	9
2	第6期計画の主要施策等の進捗状況の点検	9
(1)	計画の主要施策の点検	9
1)	地球規模に視点を置いた食料基地を実現し成長期待産業等を育成する施策	9
2)	北の国際交流圏を形成する施策	11
3)	北海道の美しさ雄大さを引き継ぐ環境を保全する施策	11
4)	観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場を形成する施策	12
5)	安全でゆとりある生活の場を実現する施策	13
(2)	施策の推進体制の点検	14
1)	地域との連携	14
2)	施策の重点的・効率的な推進	15
(3)	北海道の社会経済状況	16
3	第6期計画の評価と課題	16

### Ⅲ 今後の北海道開発の取組の方向性と進め方

1 北海道開発の取組の方向性	18
（1）グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現	18
1）食料供給力の強化と食に関わる産業の高付加価値化・競争力強化	18
2）成長産業としての観光	19
3）人と技術による競争力ある成長期待産業の育成	20
（2）地球環境時代をリードし自然と共生する持続可能な地域社会の形成	23
（3）魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり	25
（4）内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上	26
（5）安全・安心な国土づくり	27
2 北海道開発の進め方	28
（1）多様な主体が共に進める北海道開発	28
（2）投資の重点化と効率性・透明性の追求	29
（3）新たな北海道イニシアティブの発揮	29
（4）多様性のある道内各地域の姿と隣接地域等との連携	29

## I 大転換期における北海道開発

### 1 我が国を巡る環境変化と北海道開発

#### (1) 我が国を巡る環境変化と国家的課題 ～大転換期の国・地方

21世紀を迎え、グローバル化が進展する中、我が国では、人口減少・少子高齢社会が到来し、それへの対応が避けて通れない状況となっている。

急速なグローバル化の進展は、人・財・資金・技術・情報などの国境を越えた迅速な移動を促し、各国間・各地域間の競争をこれまでになく激しいものとしている。特にアジア諸国の成長は、我が国にとって市場拡大のチャンスであると同時に、有力な競争相手の出現をも意味している。

また、世界人口は現在約65億人とこの40年間で約2倍となり、今後とも大幅な増加が見込まれており、食料消費量の増加、エネルギー需要の急増、地球温暖化問題の深刻化などが予想される。21世紀の我が国は、安定的な成長の前提として世界的な食料・エネルギー等の獲得競争という現実直面している。

一方、我が国の総人口は2005年に減少に転じ、2030年の総人口は2005年と比較して約1,250万人の減（対2005年比約9.8%減少）と見込まれている。また、現在、合計特殊出生率は1.26と少子化が一段と進み、高齢化率は20%を超えるに至っている。生産年齢人口の減少や将来世代の社会保障の負担の増大は、日本経済の大きな成長制約要因となる可能性がある。

こうした環境変化は、特に地方において大きなインパクトを与えている。

負の側面として、グローバル化は、生産基地の移転・雇用の縮小をもたらし、人口減少・少子高齢化は、地域社会の過疎化と生産年齢人口の減少をもたらし、国・地方の財政健全化への取組は、中央から地方への財政移転の縮小をもたらしている。

かつて経験したことのない規模の人口減少、急速な少子高齢化、地球規模のダイナミックな競争、生存基盤そのものを脅かす地球環境問題など、我が国は大きな課題に直面している。

このような環境変化に適切に対応できるかが、我が国のこれからを大きく左右する。成長に必要な食・資源・エネルギーの確保、グローバル化に対応し得る国・地域の競争力の醸成、人口減少社会でもなお生産性の高い活力ある経済社会の構築、そして、経済活動と環境が共生する持続可能な経済社会の形成が国家的課題となっている。また、地方分権の流れは、自律性・主体性ある地域社会

の形成を求めている。

大転換期を乗り切る主体は人である。教育・研究開発はこれからますます重要となる。付加価値を生み出すことのできる能力を有するなど、活力ある経済社会を支える人材を育てなければならない。

また、多様な価値観を持って経済社会活動を営む国民に、安全・安心な国土空間を提供し、成熟型社会に対応した多様な自己実現を可能とする国土づくりを進めていかなければならない。特に、グローバル化は、国境を越えたリスク伝播の可能性を増大させており、安全保障面を含め、国民の安全・安心の確保という視点が重要となっている。

## **（２）北海道開発の現状**

### **１）北海道開発の歴史と現状**

明治初頭の開拓使設置以降、北海道の開発は、国全体の安定と発展に寄与することを目的として、一貫して国により組織的、計画的に進められてきた。

北海道の開発は、環境変化への適応の歴史でもある。開拓使の時代から、必要となる様々な技術を欧米に求めつつ、農林漁業や鉱工業など開発の目的に合わせて、広大な未開の大地を切り開き、計画的に都市や農山漁村を形成してきた。

1950年に制定された北海道開発法には、国の課題解決に寄与するために北海道を開発するという趣旨が規定され、全国の各地方開発促進法等とは異なる独自の体系下で施策の推進等が図られている。これまで、同法の下で6期にわたり北海道総合開発計画が策定され、我が国経済の復興や食料の増産、人口や産業の適正配置、多極分散型国土の形成など、その時々々の国の課題に対して、北海道の持つ広大な国土空間・豊富な資源などを活用し、その解決に寄与してきたところである。

この50年余りで、北海道の人口は約130万人増加し、また、域内総生産で見た経済規模は約7倍となるなど、北欧の一国にも匹敵する規模の地域経済社会を形成するに至っている。しかし、我が国のエネルギー・産業構造の変化等の中で、存立の基盤としてきた資源の価値や役割を急速に喪失した都市や農山漁村もあり、その役割転換のための努力は、時に重い財政負担を伴い、持続可能な地域経営という観点から大きな課題となりつつある。また、北海道の地域経済は、日本経済をリードしている付加価値と雇用創出力の高い製造業の立地・集積が進んでいない産業構造であるなど、厳しい現状に直面している。

一方、北海道においては、農水産物の輸出が増加傾向にあるとともに、海外か

らの観光客がここ5年間で2.5倍の51万人となるなど、これまでの北海道総合開発計画に基づく施策、特に社会資本整備の成果が現れてきている点も見られる。

## 2) 北海道の資源・特性

北海道には、人々の挑戦を可能とする広大で平らな土地、水、森林等の豊かな資源、北国らしい自然環境、冷涼な気候など、アジアの中でも特徴的な資源・特性がある。

明治以降の開拓、開発の歴史の中で培われてきたフロンティア精神と社会的開放性がある。挑戦する内外の人を受容する風土と文化がある。

広大な農地、豊かな漁場、良質な水資源、冷涼な気候は、安全・安心で良質な一次産品を生み出す。風力、バイオマス<sup>(注1)</sup>などの新エネルギーや勇払の天然ガス田などの環境負荷の少ないエネルギー源も豊富に存在する。美しく豊かな自然環境や冷涼な気候は、国内のみならず東アジア諸国等からも人を惹きつける価値を持つ。また、この大地には古くからアイヌの人々が居住しており、道内各地の地名はアイヌ語をもとにしたものが多く、文化的にも特徴のある地域である。

ロシア連邦極東地域に隣接するとともに、北米、欧州及び東アジアとの結節点に位置し、国際物流、国際交流の要衝となり得る地理的ポテンシャルを秘めている。

他方、北海道は厳しい積雪寒冷の地であり、広域分散型社会で人口密度は全国平均の5分の1にしかすぎず、首都圏等の大消費地・産業集積地から遠いなど、様々なハンディキャップを抱えている。しかしながら、重要な食料供給の場としての北海道が実現した背景には、約1世紀にわたる品種改良の努力と積雪寒冷な気候に適応するために未開地に行われてきた各種基盤整備の蓄積がある。こうしたポジティブな発想や工夫と不断の努力により、弱みを強みに変え、魅力ある資質を更に高めていく取組がますます重要となっている。

## 2 北海道開発の基本的課題

我が国を巡る環境変化と国家的課題を踏まえた北海道開発の取り組むべき基本的課題を検討するに際しては、

- i) 我が国が直面する新たな時代の潮流、すなわち、経済社会のグローバル化、地球環境・エネルギー問題、急速な人口減少・少子高齢化に対応し、北海道

---

(注1) バイオマス：生物由来の有機性資源で化石資源を除いたもの。

の優れた資源・特性を活かすこと

- ii) 地方分権の大きな流れの中で、地域の自律性・主体性の発揮により、多様で個性のある地域の発展が期待されるが、こうした状況の下、安全・安心への社会的要請に応えつつ、持続可能な地域づくりを進めていくこと

といった視点が重要である。

## **(1) 時代の潮流と諸課題**

### **1) グローバル化**

グローバルな視点なくして産業展開、政策展開ができない時代になっている。北海道が活力を維持するためには、グローバル化を発展の好機と捉え、世界の人・財・資金・技術・情報などを活用、誘引するためのたゆまぬ努力が不可欠である。特に、国際分業が進むアジア諸国の急成長は、北海道にとって市場拡大のチャンスである。北海道の優れた資源・特性を活かし、地域としての独自の役割を担いながらアジア市場において競争力を確保し得ることが、北海道の発展にとって必須の要素となっている。

世界貿易機関（WTO）体制の下で、多角的な自由貿易体制を補完するものとして経済連携協定（EPA）、自由貿易協定（FTA）等、自由化と連携に向けた交渉が展開される中、農林水産物の国際競争力の強化が我が国の大きな課題となっている。また、国境を越えた人々の移動が日常化しており、アジア諸国の成長は観光面でも地域間競争を激しいものとしているが、その一方で、明瞭な四季、雪、流水等、内外の人々を魅了する特徴的な自然環境などを持つ北海道が「観光立国日本」の旗手として、国際水準の観光産業づくりを進めていく好機が訪れている。

このようなグローバルな発展の好機を活かし、北海道がその地域特性と固有の資源、培われた技術、社会基盤等を最大限に活用して、魅力ある地域、産業群を形成し、戦略的な情報発信の下に、広く海外の市場を取り込んでいくことができれば、グローバル対応型の競争力ある地域経済のモデルを提供することになる。

また、北海道は、北米、欧州及び東アジアとの結節点に位置する優位性や、太平洋など三つの海に面し、サハリン州などのロシア連邦極東地域にも隣接しているという特徴を活かし、北方圏のみならず発展著しい東アジア諸国との交流を拡大するなど、北の国際交流圏の形成を進める必要がある。

## 2) 自然環境・エネルギー問題

地球温暖化問題の顕在化、貴重種の急速な減少など世界の自然環境の悪化、天然資源の減少は憂慮すべき段階に達しており、自然との共生は、持続可能な経済社会の大前提である。国民の自然に対するニーズが多様化している中、我が国全体の4分の1近くを占める森林、同じく8割以上を占める湿地、良質で豊富な水など、北海道の豊かな自然環境は我が国にとって極めて貴重で、同時に観光産業等の基盤であり、その価値を維持し向上させる保全事業や再生事業には、今後とも最重要事項として取り組む必要がある。また、北海道の森林における二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の吸収源対策に一層努めることにより、国内外への貢献を進めていく必要がある。

風力、雪氷冷熱、バイオマス、太陽光など環境負荷の少ないエネルギー利用は、北海道の気候、地形、社会的特性を活かせる有利な分野である。特に、暖房用等における化石燃料依存度の高い北海道が、地域に豊富に存在する自然エネルギー源を活かし、地球温暖化対策、エネルギー問題について、先導的な役割を果たすことが求められている。

## 3) 人口減少・少子高齢化

加速度を増す人口減少・少子高齢化の中で、活力と競争力のある、持続可能な経済社会を築いていくことが我が国の中長期的な重要課題となっている。全国に先行して人口減少・少子高齢化が進み、人口低密度、積雪寒冷という条件下にある北海道において、活力ある地域社会のモデルを全国に先駆けて実現する意義は大きい。

北海道は、広域分散型の地域構造をなしており、農山漁村集落における活力の維持や広域的な生活圏の中心都市の機能の維持が困難となるおそれがある。このため農山漁村においては、農林水産業の振興を図るとともに、雇用の確保という視点に立った対策を講じることや、広域的な生活圏の中心都市の活性化、中心都市と周辺地域のモビリティ向上を図るほか、冬期集住<sup>(注2)</sup>といった新たな居住形態の創造など、生産面や生活面で定住性を高めるための取組が必要である。

---

(注2) 冬期集住：積雪を原因とする家屋倒壊による事故の発生や、住民や行政による除雪の負担等を軽減・回避するため、冬期間、地域内の複数世帯が一家所に集まって住まうといった新たな居住形態。

農業においては、これまでの取組で得られた良質な生産基盤により、高い生産性を維持していくため、新規就農者を広い視野に立って求め育成するなど担い手の確保対策を十全なものとする必要がある。漁業においても、産業として基盤の弱体化や漁村社会の活力低下などが懸念されることから、担い手を確保し、育成を図っていくことが重要な課題となっている。その際、既存の集落社会にとらわれない感覚や新規参加者がとけ込みやすいなどの北海道の気風が、新たなコミュニティの形成に資するものと考えられる。また、農山漁村の持つ国土保全などの多面的な機能にも留意することが必要である。

多様な人々との交流は地域の活力の源泉である。人々は、経済活動だけを理由に居住地を選択するわけではない。人々のライフスタイルが多様化する中、北海道の豊かな自然環境は、人々の自己実現の場、ゆとりと潤いのある空間として価値あるものとなっており、北海道で生活してみたいと考えている首都圏等在住者は多い。このため、観光の拡大・長期滞在・二地域居住・教育活動など多様な交流人口を増大させる活性化施策や、北海道らしい住環境・住文化の創造などの政策努力が求められる。

## **(2) 活力と競争力ある地域経済社会の形成**

北海道は我が国の国土面積の 22 %を占め、日本列島の最北端に位置し、長い海岸線を有する地域として、安全保障の面からも、その在り方は我が国にとって重要な意味を持つ。そればかりか、我が国のバランスの取れた成長・発展を期す上で北海道の果たす役割は重要であり、活力ある地域として発展する必要がある。

地域の活力の源泉は、付加価値を高める力にある。付加価値は、民間の能動的な経済活動によって生み出される。地域に存在する優位な資源・特性・資産を武器に、資金の域内循環を促進し、人材を育成するとともに、資本ストック活用の効率性を高めていくことを出発点として、地域の経済社会を変革していく努力が求められる。

北海道と道外との資金の流れを見ると、国、道外から北海道には約 4 兆円強の財政移転がある一方で、域内に投資機会を見いだせない資金が投資需要の旺盛な大都市圏等に吸引されるとともに、域外からの財・サービスの購入の対価として道外へ流出していく。

強まる財政制約の下で、北海道経済が将来に向かって活力を確保するためには、

- i) 道内への投資機会を増やし、民間資金を域内に循環させる
- ii) 移輸出産業を育成し、新たな資金の流入ルートを拡充する
- iii) 投資環境を整備し、道外からの投資を積極的に呼び込む

等、民間の能動的な経済活動を覚醒させるための取組が不可欠である。域内での資金循環とは、見方を変えると財・サービスの循環であり、原料や中間財を地域で調達し競争力ある財として製品化する中に投資機会を見いだすことが基本である。こうした地域経済の好循環を創出する取組が重要である。

このような取組は民間の経済活動を基本として、国、地方が適切な役割分担の下にこれを支援することを通じ行われるが、時代の潮流を踏まえつつ、北海道が軸足を置いていくべき分野を選択し、付加価値の高い競争力のある基幹産業・成長期待産業として育成と集積を図り、地域に新たな雇用を創出していくことが重要である。また、活力ある地域経済社会の形成に向けて、安全・安心の確保、快適な居住環境、モビリティの向上など、地域を支える各種の基盤整備が重要である。

さらに、明確な目標と高い志を持った内外の人々が、北海道という場で、時代の要請に果敢に挑戦し、成功体験を積み上げていくことにより、我が国の課題解決への貢献と活力ある地域経済社会の実現が並行して図られていく。

### **3 北海道開発の在り方**

#### **(1) 基本認識**

北海道開発に関して、「もはや“開発”は時代遅れではないか」、「北海道を特別扱いする必要はないのではないか」、「国が関与すべきではなく、地方にまかせれば良いのではないか」など、その在り方を巡って批判・意見がある。

北海道開発について議論を進めるに当たっては、こうした批判・意見の背景を踏まえつつ、北海道の我が国における役割の在り方と地域としての発展の在り方を考えていく必要がある。また、21世紀に入りどのような時代環境にあり、時代の要請が強まっているのか認識を新たにしていける必要がある。

#### **(2) 北海道開発の意義**

(北海道開発の意義)

北海道開発法は、「北海道総合開発計画」を、「北海道における土地、水面、山林、鉱物、電力その他の資源を総合的に開発するための計画」と定めている。北海道においては、その時々々の国の課題・要請に応えるために、北海道の種々の資源の開発が計画的に進められてきた。北海道開発には未開の大地に積み上げられてきた歴史的な経緯がある。

「開発」は今日、時代とともに進化しており多様な意味を有しているが、既存

ストックの有効利用やハードを活かすソフトの重要性、自然環境と経済活動の共生など価値観の調整も含む言葉となっている。また、「Sustainable Development 持続可能な開発」が世界のキーワードとなっているが、この「開発」は、国土として価値ある地域を実現するという方向性の下に、自然と共生し持続的で自律的な地域の発展を促す基盤づくりを担う機能と考えられる。

このような「開発」の今日的意味合いを踏まえると、北海道開発の意義は、グローバル化の進展、自然環境・エネルギー問題、人口減少・少子高齢化といった我が国をとりまく環境の変化に対応し、北海道の優れた資源・特性を活かしながら、大転換期の我が国が直面する課題の解決に貢献し、地域の活力ある発展を図るため、民間や地域の主体的な活動を支援し、また、これらの活動を支える経済社会基盤が効果的に活用されるよう、的確にその機能を維持しながら必要な整備を進めること、と位置づけられる。

(北海道総合開発計画策定の意義)

このような北海道開発を推進するためには、国と地域の連携の中で、施策の総合性を発揮するための戦略的取組を描いた計画を策定することが不可欠である。これは、地理的、自然的にまた歴史的、社会的、経済的に他の地域とは異なる資源・特性を有する北海道をいかに開発し、国への貢献と地域の発展を図るかについて、明確なビジョンとして内外に広く示されるべきである。このビジョンは、国の視点と地域の視点の整合が図られ、国、地方、住民、NPO、企業等が連携・協働するための強い求心力を持ち、様々な取組の総合性を発揮させる役割を果たすものでなければならない。

このため、第6期計画が目標年度を迎えようとしている今、国は、上記を踏まえた新たな北海道総合開発計画を策定することが必要である。

## II 第6期計画の点検

### 1 第6期計画の構成と点検の手順

#### (1) 第6期計画の構成

第6期計画が策定された当時の北海道経済は、かつての基幹産業に代わる産業の成長が遅れていることに加え、金融面での動揺が生じており、経済的な自立を図るため、体質改善と重点的・効率的な基盤整備が喫緊の課題となっていた。このため、政府全体の諸改革に対処しつつ、北海道の広大な国土と豊富な資源を活用して我が国の21世紀を拓く地域へと発展させるため、おおむね平成19年度を目標とする第6期計画を策定し、産業振興、社会資本整備等を総合的に展開するための指針と施策の内容を示すこととした。

計画の主要施策は、以下の5施策となっている。

- ① 地球規模に視点を置いた食料基地を実現し成長期待産業等を育成する施策
- ② 北の国際交流圏を形成する施策
- ③ 北海道の美しさ雄大さを引き継ぐ環境を保全する施策
- ④ 観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場を形成する施策
- ⑤ 安全でゆとりある生活の場を実現する施策

#### (2) 点検の手順

最初に、第6期計画の主要施策において掲げられている各種施策について、その進捗状況と成果の点検を行う。

次に、施策の推進体制について、第6期計画に掲げられている、地域との連携、施策の重点的・効率的な推進について、その取組状況と成果の点検を行う。

さらに、これらの点検結果等を総括し、改善点を整理する。

### 2 第6期計画の主要施策等の進捗状況の点検

#### (1) 計画の主要施策の点検

##### 1) 地球規模に視点を置いた食料基地を実現し成長期待産業等を育成する施策

(地球規模に視点を置いた食料基地の実現)

北海道は全国の約4分の1の農地面積及び12%程度の農業産出額を占めており、全国の産出額が低下傾向にある中、北海道はほぼ一定の産出額を維持してい

る。水産物は、全国の約4分の1の漁業生産量を占め、生産額は全国の17%程度となっている。さらに、第6期計画期間中に農水産物輸出額が約3倍となるなど、安全・安心な農水産物に対する海外も含めた多様な需要が発生している。また、「クリーン農業<sup>(注3)</sup>」の展開や衛生管理型漁港の整備の推進等により、安全や良食味などの消費者ニーズを踏まえた農水産物の生産、流通が増えつつある。北海道庁では平成18年1月に「遺伝子組換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例」を施行し、開放系<sup>(注4)</sup>での栽培による一般作物との交雑及び混入を防止するためのルールを定めるなど、安全・安心な農作物生産に積極的に取り組んでいる。こうした取組の中で、民間や地域が主要な役割を担ってきた。

#### (新たな成長期待産業の育成)

産学官の強い連携により進められた「北海道産業クラスター創造プロジェクト」が、北海道大学北キャンパス地区の整備や道内28地域での地域産業クラスター研究会の活動として実績を上げているものの、研究者・研究機関のネットワーク強化の必要性や、活動の中心となるキーパーソンなど、活動を促進するための人材の不足が顕在化しつつある。産業クラスターの形成に向けた取組やIT産業、バイオ産業の育成に向けた取組など各種施策の展開により、新しい成長期待産業の萌芽が見られるようになったが、地域を支える新たな基幹産業として成長し、経済構造の転換を促すまでには至っていない。

#### (森林を支える産業の育成)

北海道の林業生産は、天然の優良・大径木の減少、安価な外材の輸入等により、素材生産量、産出額は減少しているが、林道等の基盤整備の実施や、年間6万haの規模の間伐により、安定的な木材供給体制が着実に整備されつつある。

また、木材産業についても、出荷額が減少している中で、集成材、合板の生産が増加しており、木材需要の変化への対応が図られつつある。

#### (北海道産業の活力を向上させる発展基盤の整備)

苫小牧東部地域の開発の推進については、第6期計画期間中、用地分譲等の事業主体である苫小牧東部開発株式会社が経営破綻するという大きな転換があったが、借入金に依存しない体制を確保した上で、国家的及び地域的課題に貢献すべく株式会社苫東が設立され、引き続き同地域の開発を推進することとなった。本計画期間中における開発については、基盤整備の充実や自動車関連産業・リサイクル産業などの企業が立地しつつある。しかしながら、21世紀の世界と日本に

---

(注3) クリーン農業：北海道において、化学肥料や農薬の使用を最低限にとどめるなど環境との調和に配慮した農産物の生産を進める取組。

(注4) 開放系：拡散防止措置を執らないうで行う栽培。

貢献するこの貴重な空間をいかに活用していくかが課題であることから、開発の方向について検討を進めることが必要である。

なお、計画策定当時の厳しい経済情勢の中で、切れ目のない公共事業の執行を図るとともに、政府系金融機関による貸し渋り対策を実施したこと等により金融システムの安定化が図られ、北海道経済を強く下支えする効果を発揮した。また、民間の地域金融機関の連携が進み、一定の成果が見られた。

## 2) 北の国際交流圏を形成する施策

(北海道産業の国際化、地域間の国際交流・国際貢献、国際交流基盤の整備)  
急速な経済発展を遂げている中国を始めとして、道内企業の海外拠点数がここ10年で倍増している。観光については、各種施策により、東アジア諸国からの観光客やオーストラリアからのスキー客など、来道外国人観光客が第6期計画期間中に3倍以上に増加し、これに対応した標識の多言語表記など外国人観光客が安心して自由に移動できる環境整備の取組が展開されてきているが、整備のニーズはなお高く課題が残されている。また、来道外国人観光客の増加に対応して、国際チャーター便が本計画期間中に5倍近くに増加しているが、受入体制が十分ではない。

国際物流については、利便性の高い物流サービスを提供するため、国際物流基盤の整備及びアクセス強化、車高規制の見直しなどを実施してきたが、現状では、本計画期間中に3倍近く増加した国際コンテナ貨物への対応や、外航船舶の大型化への対応が十分ではなく、また、移輸入貨物量が超過した片荷輸送となっている。これらに対応し、北海道産業の強化を図るためには、国際物流基盤の強化、多様な物流システムの検討、港湾等物流拠点と道路の連結等が課題となっている。

## 3) 北海道の美しさ雄大さを引き継ぐ環境を保全する施策

(恵まれた自然との共生)

ラムサール条約登録湿地の数は第6期計画期間中に7か所増加したことで12か所となり、全国の3割以上を占めているほか、知床の世界自然遺産登録に見られるように、北海道らしい自然が維持されている。また、健全な農業経営が維持されることにより良好な農村景観が維持されるとともに、沿岸水域での漁業活動においては、海棲哺乳類等野生生物との共存対策が進められている。さらに、都市部においても、水と緑の連続性確保についての取組も一部行われ始めている。これらにより、北海道らしい自然と個性的な景観が形成されている。こうした背景には、住民・事業者や行政が連携・協働した自然や景観の保全意識の高まりが

ある。

(森林、農地、河川、湖沼、海域の有する環境保全機能の維持向上)

各種基盤整備の結果、清流は維持され、また、汚濁が発生していた河川の水質が改善されつつあるが、湖沼や汽水域等の一部閉鎖性水域の水質の改善について課題を抱えているところもある。水質の維持及び改善、地下水を含めた水の連続性の確保、適切な水利用等により健全な水循環系の機能が改善されつつあるが、流域単位としては不十分である。また、一部手入れの行き届かない森林が見られるものの、森林の蓄積が増えるとともに、間伐等健全な森林育成のための森林整備も進めていることから、森林の公益的機能がおおむね維持、発揮されている。

(環境への負荷の少ない循環を基調とする地域社会の形成)

一般廃棄物の資源化等施設や下水汚泥の有効利用施設など各種基盤の整備により環境保全・リサイクル等が進展しているものの、ごみの一人一日当たり排出量は全国平均を1割超上回っているほか、リサイクル率は全国平均よりも約2ポイント低い水準に止まっている。バイオマス・雪氷冷熱など北海道の利点を活かせる自然エネルギーの活用や、燃料電池など水素エネルギーの利用等新エネルギーの利活用については、循環型社会の形成に向けた先駆的、実験的取組が進められ、成功事例を社会システムとして導入すべき段階に至っている。地球環境等への負荷軽減については、京都議定書の目標達成に向けて、交通円滑化等 CO<sub>2</sub> 排出量削減に資する道路施策や、省エネルギー型の住宅の普及、都市の緑化など、取組を一層進めることが重要になっている。

さらに、環境全般に言えることとして、先端技術や科学的なデータに基づく取組を一層進めることが重要である。

#### 4) 観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場を形成する施策

(国民の多様な自己実現に対応した余暇・生活空間の形成、個性的な農山漁村と都市との交流の促進、アイヌ文化の振興等)

北海道特有の農村景観等を活用して、全国に先駆けて美しい個性的な地域づくりを地域主体で進める「シーニックバイウェイ<sup>(注5)</sup>」などの新たな取組への動きが見られる。一方、国内観光客数はここ数年 630 万人前後で推移しており横ば

---

(注5) シーニックバイウェイ：「Scenic」（景観の形容詞）と「byway」（わき道）を組み合わせた言葉で、米国において沿道景観の保全と地域の活性化等を目指して取り組まれている施策。北海道では、シーニックバイウェイ北海道の制度を策定し、平成 17 年度より、地域発案の下、地域住民等と行政が連携し、地域資源の保全・改善による「美しい景観づくり」、「活力ある地域づくり」、「魅力ある観光空間づくり」に本格的に取り組んでいる。

い状態にある。北海道観光の主要な旅行形態の一つであるパックツアーでは、食事内容等に対する観光客の不満が大きい。今後更なる観光振興を図るための課題として、観光客に対するホスピタリティの向上等が挙げられる。

また、農林水産業と観光の連携という観点から、農林水産業・農山漁村体験を始めとするグリーン・ツーリズム、マリン・ツーリズムに対する取組が進められてきているが、今後、都市住民の多様なニーズに対応していくためには、更なる工夫を図らなければならない。

アイヌの人々の誇りの源泉である伝統や文化を伝承していくため、アイヌの伝統的生活空間（イオル）の再生に着手するなど、アイヌ文化の振興と普及啓発等に関する諸施策が進められてきた。

## 5) 安全でゆとりある生活の場を実現する施策

（ゆとりある生活の場の形成）

積雪寒冷、広域分散型社会、高齢化の進行等の制約条件の中で、良質な住宅や、都市公園、都市交通施設等の整備等によるゆとりある生活の場の形成が図られてきた。しかし、地方都市等における中心市街地の空洞化は進展しており、冬期の生活環境改善やバリアフリー化等については今なおニーズが高く、安心して子どもを生き育てられる環境の整備など課題は残されている。

（暮らしの多様な選択を実現するネットワークの形成）

国内交通体系の整備としては、効率的な貨物輸送形態である複合一貫輸送<sup>(注6)</sup>に対応した施設整備等が進んだが、第6期計画期間中にRORO船<sup>(注7)</sup>・コンテナ船による貨物取扱量が7割以上増加しており、その対応が課題となっている。空港整備の進捗により、旅客の大量・高速輸送に寄与しているが、冬期の安定的な就航の確保が課題となっている。

交通ネットワークについては、都市間鉄道の高速度化、北海道新幹線（新青森－新函館）の着工、都市間航空における空路網の充実が図られた。

高規格道路ネットワークについては、供用がほぼ倍増し、空港・港湾とのアクセス強化が進められたものの、6つに区分された地域<sup>(注8)</sup>の主要都市間を連絡するまでには至っていない。

---

（注6）複合一貫輸送：特定の貨物を船舶、鉄道、自動車、航空機など種類の異なる2つ以上の輸送手段により相次いで輸送する方式。

（注7）RORO船：ロールオン・ロールオフ船。貨物をトラックやフォークリフトで積み卸す（水平荷役方式）ために、船尾や船側にゲートを有する船舶であり、そのまま乗り降りを行うため、荷役効率が飛躍的に向上する。

（注8）6つに区分された地域：第6期計画において示されている、道南、道央、道北、オホーツク、十勝及び釧路・根室の6つの地域。

また、一般道路については交通需要の増加に対応したバイパス整備や多車線化など道路整備の量的拡大が図られたが、防災対策や冬期の安全・確実な道路環境の確保に課題が残っている。

一方、交通量の伸びは鈍化していることなどから、産業、観光、生活を支援する道路の機能に応じた整備や運用など、量から質への転換が課題である。

都市内の交通については、立体交差等の渋滞対策により円滑化が進んだが、札幌市を始めとした都市部の渋滞や、冬期旅行速度の著しい低下が課題となっている。公共交通については、交通結節点の整備によりバリアフリー化等利便性は高められた。一方、多くの都市圏において公共交通機関の分担率は低下しており、モビリティディバイド<sup>(注9)</sup>の拡大が課題となっている。

#### (安全な地域社会の実現)

防災対策は着実に進められてきているが、まだ十分ではない。第6期計画期間中には、平成12年の有珠山噴火、平成15年の十勝沖地震(M8.0)などが発生しており、依然、頻発する自然災害等による被害は全国有数である。災害に備えた施設整備等による防災・減災対策、被害を最小限にするためのハード及びソフト対策の連携強化、緊急輸送ルート確保が課題である。ハザードマップの整備、防災情報の共有化等が進められているが、取組は途上である。

また、広域分散型の北海道においては、人口減少・少子高齢化等による地域コミュニティの衰退などの社会的条件の変化により地域の防災力が脆弱化している。そのため、自助、共助、公助のバランスの取れた地域防災力の強化、まちづくりや住まい方を含めた防災・減災対策を図ることが課題である。

交通安全対策については、効果的な事故対策等を進めてきた結果、交通事故死者数はここ10年で半減し、都道府県別の交通事故死者数全国ワーストワンを返上したが、交通事故自体は依然として高い水準で推移している。

## (2) 施策の推進体制の点検

### 1) 地域との連携

北海道開発の推進に当たっては、従来から地方公共団体との連携による事業の推進、調整的予算の活用による事業間連携の推進を図ってきた。さらに、各種施策の総合性を高めるため、関係行政機関の連絡調整の場の設置、事業への住民参加・理解に向けた取組を進め、計画から実施等までの事業の全過程を通じて、地

---

(注9) モビリティディバイド：公共交通サービスを享受できる人とできない人との間などに生じるモビリティの格差。

域との連携を深めてきた。

また、住民参加意識の高まりなどを踏まえ、個別事業実施の中での住民参加、さらには事業への住民参加・理解に向けた総合戦略化（「わが村は美しくー北海道」運動<sup>(注10)</sup>、釧路湿原自然再生協議会など）や、ソフト施策も視野に入れた地域との総合的な施策の展開（地域協働プロジェクト<sup>(注11)</sup>、地域マリンビジョン）が進められ、こうした国、地方、地域住民と幅広く連携・協働しながら取り組んだ総合的な施策については、事業に対する理解の促進が図られ、地域住民等からの評価も高く得られており、事業効果が現れている。

平成 15 年 1 月の北海道開発分科会における計画の中間段階の点検（企画調査部会報告）の際には、我が国を巡る環境変化、地方分権の流れに対応するため、従前以上に国と地方公共団体との連携・協働による事業効果の相乗的な発現を図ることとした。

これを受け、社会資本の効果的・重点的な整備等について北海道開発局、北海道庁及び市町村が意見交換を行う場として設置されている「地域連携会議」の活用を図ってきた。同会議については、計画推進に向け、施策の立案から合意形成の過程を含む全般的な調整・政策提言の場としての活用を検討することが必要である。一方、施策の総合的な効果を発揮するための民間・地域との連携・協働が課題となっている。

## 2) 施策の重点的・効率的な推進

第 6 期計画期間中には、財政事情のより一層の悪化等を背景として、施策を効率的に推進するとともに、整備効果の早期実現に向けた取組を進めてきた。

①公共事業に関しては、コスト構造改革により、計画から維持管理に至る全てのプロセスをコストの観点から見直すとともに、事業評価として新規事業採択時・継続中の事業で再評価・事後評価の 3 段階において評価し公表することにより、透明性の確保を図ってきた。

②広大な国土空間、積雪寒冷な気象条件など北海道の地域特性にあった規制や

---

(注 1 0) 「わが村は美しくー北海道」運動：北海道の農山漁村において地域の活性化や個性的で魅力ある地域づくりを推進する運動。

(注 1 1) 地域協働プロジェクト：北海道開発局において、今まで蓄積してきた知恵・経験・技術を活かし、活気があり住みやすい北海道らしい地域社会の形成を図るため、地域の人々との協働により平成 16 年度より実施している地域プロジェクトのこと。

基準（北海道スタンダード）の導入など先駆的、実験的取組が始められている。

- ③今後、社会資本ストックの老朽化により維持管理費の増加や更新投資が短期間に必要とされる事態が懸念されており、既存ストックをできるだけ長く、有効に活用していくことの重要性が一層高まっている。また、既存ストックをできるだけ長期間活用し、それを安易に廃棄することを回避していくことは、環境負荷の小さい循環型社会を構築していく観点からも強く要請されるところである。

### **（3）北海道の社会経済状況**

第6期計画期間中の社会経済情勢を見ると、平成14年以降、全国と比較して厳しい状況で推移してきた。

人口については、北海道は平成10年に全国に先駆け人口減少に転じ、高齢化率についても、平成17年に21.4%となり、全国（20.1%）よりも高齢化が進展している。2030年には全地域ブロック中最も高い33.6%となることが予測されている。

道内総生産については名目で平成14年度から3年連続で20兆円を割り、経済成長率についても全国が名目で15年度、実質で14年度にプラス成長に転じたのに対し、北海道は名目で13年度から4年連続のマイナス成長、実質では15年度にプラス成長に転じたが全国とは開きがあるなど、厳しい状況が続いている。地域への投資動向についても、公的・民間ともに本計画期間中一貫して減少傾向にある。一方、労働生産性については全国とは差があるものの、堅調に増加している。また、域際収支については、依然大きな赤字で推移しつつも、わずかながら赤字幅は減少傾向にある。

## **3 第6期計画の評価と課題**

点検結果を見ると、諸施策において一定の成果が得られ、北海道の成功事例と呼べる新たな成長の芽が散見されるものの、第6期計画当初の想定を上回る人口減少やグローバル化等の進展、財政事情の悪化などに起因する新たな課題が顕在化しつつある。こうした動きに対して、民間の活力を強く促すという面からの対応には遅れが目立つ。

特に、人口減少が予測される中での地域の活力維持などについては、基盤整備のみできめ細かく対応していくことには限界があり、人々の住まい方、暮らし方

そのものや、経済活動の在り方そのものを変えていかなければならず、まさに、時代の潮流に沿った施策の大胆な転換が求められる状況に立たされている。

計画の総合的な施策効果を発現するに当たり重要な役割を担う地域、民間の活力を強く促すことが課題となっていることから、連携・協働による事業効果を一層発揮する体制を整えていくことが必要となっている。

また、財政制約等を背景として、一層の投資の重点化・効率化が喫緊の課題となっており、スピード感を持って、こうした状況に対応するためには、既存ストックの有効活用を図るとともに、事業間連携の強化、事業の透明性の確保など、これらの事業の進め方について改革を進めていかなければならない。

平成 15 年 1 月の企画調査部会報告では、時に全国の水準から見遅れている点を是正することが強調される傾向にある北海道開発について、我が国が抱える困難な課題解決のための制度設計のフロンティアとなる先駆的、実験的な取組を実施する、と北海道開発の意義の見直しを行い、これを踏まえ計画を推進することにより一定の成果を上げてきた。例えば、北海道特有の美しい農村景観等を活用して、美しい個性的な地域づくりを地域主体で取り組む「シーニックバイウェイ」は全国に先駆けた取組であり、我が国の課題解決のための新たな動きとして大いに評価できるものと言える。このため、今後も、北海道スタンダードの導入を始め、先駆的、実験的取組を一層拡充していくことが課題である。

点検結果を総括すると、時代の潮流に起因する新たな課題への対応、連携・協働の強化や重点化・効率化など事業の進め方に関する諸改革、北海道の実情に即した効果的な先駆的、実験的取組の一層の拡充などについて、改善が必要と評価される。

今後、新たな計画にその改善点を反映させ、北海道が時代の潮流に即した国の課題の解決に貢献するとともに、地域の活力ある発展を目指していく必要がある。

### Ⅲ 今後の北海道開発の取組の方向性と進め方

北海道開発の意義を踏まえると、今後の取り組むべき方向性は、大転換期の我が国が直面する課題の解決に貢献し、地域の活力ある発展を図ることである。国の課題解決への貢献については、北海道の優れた資源・特性を活かしながら、グローバル化の進展、自然環境・エネルギー問題、人口減少・少子高齢化といった課題への取組が重要である。

第6期計画の点検からは、時代の潮流に起因する新たな課題への対応、事業の進め方に関する改革、北海道の実情に即した効果的な先駆的、実験的取組の一層の拡充などについて、改善が必要と評価された。

新たな計画において想定される北海道開発の取組の方向性と進め方として、以下のような事項が考えられる。

#### 1 北海道開発の取組の方向性

##### (1) グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現

##### 1) 食料供給力の強化と食に関わる産業の高付加価値化・競争力強化

(食料供給力の強化)

世界人口の増加、アジア諸国の経済成長等により今後、世界の食料需要が大幅に増加すると見込まれる。一方、食料供給面では、水資源の開発余地の減少、塩害や砂漠化、さらには地球温暖化による影響等中長期的に見て多くの不安定要因が存在する。今後これら多くの不安定要因が顕在化すれば、世界の食料需給は中長期的に逼迫する可能性もあり、国民の強い関心を呼んでいる。

我が国は主要先進国の中で食料自給率が最も低く、我が国の食料安全保障を支える観点から、北海道の食料基地としての役割は、質・量とも今後ますます重要性を増すと予想される。

北海道の農業は、広大な大地を活かした専業的大規模経営により我が国最大の食料供給力を有しており、その要素である農地・農業用水、農業技術の確保等を図りつつ、今後とも専業的大規模経営を維持・発展させることにより食料供給力の強化につなげていくことが必要である。一方、北海道周辺海域の水産資源は総じて減少傾向にあり、漁業生産の安定・向上に向けて、水産資源の適切な保存・管理とつくり育てる漁業の推進、協業化や共同化などによる生産性の高い漁業経営の確立、活力ある漁村の再生が重要であり、これらを総合的かつ計画的に推進

することが必要である。

(食に関わる産業の高付加価値化・競争力強化)

農水産物については、今後はカロリーベースの自給率に加え、比較的低位にある生産額ベースの自給率にも着目して、より経済的価値の高い生産の振興を図ることが必要である。

農水産業や食品産業などの北海道の食に関わる産業は、北海道が優位に立つ可能性が高い産業であることから、食の原材料の生産や移出に止まることなく、付加価値を道内にもたらず食品産業の育成・強化を図るとともに、農水産業と食品産業等の連携が必要である。

また、食の安全性等に対する国民的関心を高め、品質の優れた多様な農水産物に対する国民からの期待に応えた安全で高品質な農水産物や食品づくりを進め、魅力ある「食」の北海道ブランドを確立することが必要である。

このため、冷涼な気象条件を活かした環境保全型の農業や、産地から加工流通まで一貫した衛生・品質管理体制を強化した水産業を推進し、消費者が求める安全・安心な農水産物や加工食品の生産・提供に積極的に取り組むべきである。

また、現代の国際化した食ビジネスの世界では、製品の品質競争に工程の品質(HACCP<sup>(注1 2)</sup>等)競争が重なり、さらに供給システムの品質(トレーサビリティ<sup>(注1 3)</sup>等)競争が加わる時代となっており、品質の良い高付加価値の食品を求める市場のニーズを先取りし、あるいはタイムリーに応えられる食に関わる産業の構築が求められる。

## 2) 成長産業としての観光

(国際水準の観光地づくり)

内外の人々との交流は、将来に向かっての発展の礎となるものであり、互いの理解を深化させる重要な意味を有している。北海道の優位性である豊かな自然環境、冷涼な気候、内外の人との交流に積極的で進取の気風に富んだ開放的な気質などを活かしながら、ホスピタリティの向上を図り、アジア諸国を始め広く内外の観光交流人口を増大させることが必要である。その際、シーニックバイウェイ

---

(注1 2) HACCP：危害分析・重要管理点方式(Hazard Analysis and Critical Control Point system)。原料から製造工程にわたって発生の可能性のある危害を分析した上で、特に重点的に管理すべき点について監視し、その結果を記録に残すことによって危害の発生を未然に防止する手法をいう。

(注1 3) トレーサビリティ：食品の流通経路情報(食品の流通した経路及び所在等を記録した情報)を活用し食品の追跡と遡及を可能とすること。

北海道などの展開により、地域と行政の連携・協働を図りつつ、多様なニーズに対応した、国際的な競争にも打ち勝つことができる観光地づくりを戦略的に推進することが重要である。

(リーディング産業としての観光産業振興)

観光産業は他の産業と連携して、多くの雇用を創出し得る波及効果の高い産業である。特に、北海道にとっては主要な移輸出産業となり得るものであり、極めて重要な地域複合型の総合産業ともなり得る。北海道発展の中核を担う基幹産業への成長を目指して、食や健康と観光の相乗効果をより一層発揮させることが重要である。

### 3) 人と技術による競争力ある成長期待産業の育成

ア 成長期待産業の育成

(グローバル産業の創出・育成)

ものづくりは日本の経済発展の原点であるが、北海道は、ものづくり、すなわち製造業が他地域に比べて弱い。北海道の成長のためには、民間の経済活動を基本に、アジア諸国の台頭と国際分業の進展など内外の諸情勢を的確に分析しつつ、グローバルな競争力を持ち得る成長期待産業を選択的・効率的に育成・誘致していくことが必要である。

特に、東アジアに集積が進むIT技術・バイオ技術については、北海道が固有の技術を確認し高度化することにより、IT産業・バイオ産業をグローバル産業として育成することが重要である。

これらの産業は、数多くの大学発ベンチャーの誕生等、既に高い技術力と成長性を有していること、また、地域内のネットワーク環境の良さが人材を育成し技術力を高めることにつながっていることなど、グローバルな競争力を獲得するための好条件を有している。

また、道内の他の産業へ幅広く影響を及ぼすものと考えられることから、これら産業の発展が道内産業全体の底上げをもたらすことが大いに重要である。

今後は、IT産業については道内IT企業同士や大学・研究機関との緊密な連携、さらには道外との連携・交流を進めることにより世界に通用する企業を育成することが必要である。

バイオ産業については、北海道に固有の植物資源等に由来するアグリバイオ<sup>(注14)</sup>

---

(注14) アグリバイオ：アグリ・バイオテクノロジーのこと。農業分野でのバイオテクノロジー（生物を工学的見地から研究し、応用する技術）の研究や利用などを総称している。

など優位性のある分野で独自性の高い技術を確立、高度化していくとともに、産学官の連携を通じたバイオヘルスケア<sup>(注15)</sup>等における研究開発プロジェクトの事業化等により、世界に通用する企業を育成することが必要である。

一方、アジア諸国の急速な経済発展は、同時に資源・エネルギーの効率的な利用や環境問題に対する適切な対応などへのニーズを高めてきている。北海道において優位性のある水素エネルギーや風力、バイオマス等の自然エネルギーといったクリーンエネルギーに関連する技術を、特にアジアにおける役割を念頭に置き、世界の産業、エネルギー等の動向を見据えつつ研究開発し、これら環境・エネルギー関連産業をグローバル産業として創出、育成することが重要である。

#### (森林資源を活かした産業)

木材の需要構造が、品質及び性能の明確な製品を大量かつ安定的に求めるものに変化している中、北海道の森林資源は成熟期を迎えつつあり利用可能な資源が増加している。スギに比べ強度が高く、集成材として利用拡大が期待される北海道のカラマツ等について、大量かつ安定的に低コストで供給していくことにより、外材に対する競争力の確保を図る必要がある。

その際、原材料の供給のみならず、道内で集成材生産まで行うこと等により、木材産業の振興を図るべきである。

また、身の回りの製品への木材の使用など、木材・木製品へのニーズの高まりを捉え、充実しつつある人工林、有用な広葉樹を有する天然林といった、北海道の森林資源の特性を生かし、新たな住宅内装材の開発など、ニーズに対応した付加価値の高い製品づくりを行っていくなど、森林資源の有効活用を図るべきである。

#### イ 産業育成に向けての条件整備

##### (広大な土地・空間など優れた条件の活用)

胆振地域等の高い技術力、新千歳空港・苫小牧港・石狩湾新港等の国際物流基盤、大学等の豊富な人材供給力、水資源、北米と東アジアを結ぶロケーションなど優れた条件を分析・活用し、IT・バイオ等の先端産業、リサイクル等の環境・循環型産業、精密機械産業、医療・福祉機材等の特殊機材産業等、競争力ある成長期待産業の創出・育成、また誘致を進めることが必要である。

発展著しい東アジア諸国には大きな需要がある。そのビジネスチャンスを活か

---

(注15) バイオヘルスケア：バイオテクノロジーを活用又はその成果を用いることでヘルスケア（健康管理）に貢献できる技術、製品、サービス等に関する分野（その支援分野を含む）を指す。

すために全北海道としての戦略的な取組が必要である。

苫小牧東部地域は、道内でも積雪量が少なく、広大な空間、恵まれた地理的条件、さらに新千歳空港への近接性、高規格幹線道路等の整備の進展、国内外に豊富な定期航路を有する苫小牧港に隣接するなど優れた交通条件を有しており、21世紀の世界と日本に貢献する貴重な空間である。引き続き開発を推進するため、今年度新たに策定する予定の中期的な目標を設定した段階的な開発計画を踏まえ、同地域の優位性を活かした産業・プロジェクトを導入することが必要である。

#### （産業立地基盤の強化）

国内外の厳しいコスト競争や技術開発競争に晒されている食品関連産業や製紙・パルプ業など既存の立地産業が、北海道の工業を支え続けている。弱いと言われる製造業でも、世界シェアの3割を占める自動車部品メーカーが現れている。これらの背景には、これまでの空港、港湾、道路等の社会資本の整備が産業の発展として実を結んだ事例である。道内産業の競争力強化を図る視点から、戦略的な基盤整備を進めていく必要がある。

#### （人材育成と人材を惹きつける環境整備）

産業の核は人であり、中長期にわたる競争力のベースは科学技術力である。大学、試験研究機関などの知的資本の集積、産学官・企業間の連携の強化による知の集積などその基盤整備を進めるとともに、特徴ある研究開発拠点づくりや研究成果の実用化、さらには企業化を可能とする人材育成が必要である。また、優秀な研究者や教育者など人材を惹きつける高等教育環境等の整備を促進するとともに、人々を受け入れやすい開放的風土を活かし、内外の能力ある人々が北海道において研究開発活動を展開し、北海道に住み続けることを希望し選択し得る環境づくりを進める必要がある。

特に、北海道の明日を担う若年層の流出は発展の基盤の喪失につながる。若年層が北海道で活躍できる雇用の場と地域環境を整えていく努力が必要である。

#### （金融機能の強化）

地域の発展に果たす金融の役割は大きい。北海道内の資金を道内の有効な投資に結びつける仕組みの検討が必要である。ベンチャー企業等新たな起業の支援など、地域活性化を志向する金融機能の強化による資金の円滑な道内循環を創り出す必要がある。

また、対内直接投資の拡大は、我が国、そして北海道にとっても大きな命題で

ある。直接投資により、雇用が生まれるだけでなく、技術、ノウハウ、経営能力、ブランド力、ビジネスモデル等世界の秀でた資産が投下され、高い生産性と地域の経済社会の厚みと広がりをもたらす。今後、直接投資の導入戦略が重要である。

## （２）地球環境時代をリードし自然と共生する持続可能な地域社会の形成

（自然との共生）

北海道の美しく豊かな自然環境は、安全・安心で良質な一次産品を生み出し、国内のみならず東アジア諸国等からも人を惹きつけるなど、他の地域と比較して優位なものとなっている。また、自然環境の保全・再生と持続可能な利用が世界的な課題となっている中、北海道の豊かな自然と共生し、これを次世代に資産として引き継ぐ必要性が、ますます高まっている。

貴重な湿地等の保全と再生を図る自然再生など、自然と共生するリーディングプロジェクトを推進する必要がある。また、北海道らしい自然の維持、健全な農業経営による良好な農村景観の維持などにより、北海道らしい個性的な景観を形成し、保全することが重要である。北海道の冷涼な気候や豊かな自然環境を活かした、スギ花粉症リトリートツアー<sup>(注16)</sup>や森林セラピーなどに資する保養空間、北方的な自然環境の魅力を活用した内外の人々の保養・交流空間の提供等の多様なニーズに対応した自然とのふれあいの場、ゆとりと潤いのある空間の創造・提供を進めることが必要である。また、自然との関わりの中で育まれてきた豊かな知恵を総合的に伝承等していくアイヌの伝統的生活空間（イオル）の再生の展開等を図ることが重要である。

我が国全体の4分の1近くを占める北海道の森林については、地球温暖化の防止、自然環境の保全、木材の生産など多様なニーズに対応することが重要である。このため、それぞれの森林について重視すべき機能に応じた望ましい森林の姿に誘導する必要がある。CO<sub>2</sub>の吸収源として大きな役割を果たす木材生産を重視する森林については、適切な伐期での伐採と、植栽による若返りのサイクルを循環させる必要がある。このサイクルの円滑な循環のため、集成材等の需要の増加に応じて、木材産業の競争力の強化を図るべきである。また、生物多様性など自然環境の保全を重視する森林については、抜き伐りと樹下植栽による複層林化、針広混交林化、伐期の長期化などを進める必要がある。

---

（注16）スギ花粉症リトリートツアー：スギ花粉で悩む方を対象に、スギ花粉の飛散時期にスギ花粉の無い環境で各種プログラムを体験することにより症状の緩和を図るツアーのこと。

### (循環型社会の形成促進)

経済活動・生活面での循環型社会の構築に向け、廃棄物等の発生抑制、循環資源の再利用及び再生利用等を推進していくことが必要である。特に、バイオマスの利用促進等により、技術開発・製品開発を活発化し、循環型の地域モデルを形づくることができれば、持続可能な美しい地球環境の実現に向けた先駆的モデルとなり得る。

また、良好な自然環境を保全し、良質かつ安定的な食料生産に資するための水質保全や流れの連続性の確保等の健全な水循環系の保全及び機能向上の施策を展開することが必要である。

### (エネルギー対策)

地球環境問題が顕在化する中、地域に豊富に存在する自然エネルギー源の活用等により、地球温暖化対策やエネルギー問題について、先導的な役割を果たすための取組を進めることが重要である。

再生可能で環境負荷の少ないエネルギーの導入促進は、21世紀の社会が持続的、安定的に発展していくために必要不可欠である。北海道では条件的にも優位にある風力、太陽光、雪氷冷熱などの自然エネルギーの開発、利用を進めることが必要である。特に、北海道に豊富な資源作物・未利用・廃棄物系の各種バイオマスから生産するバイオエタノール<sup>(注17)</sup>、バイオディーゼル燃料<sup>(注18)</sup>、バイオガス<sup>(注19)</sup>などのバイオエネルギーの先端的開発促進と積極的な利用促進が重要である。クリーンな石油代替エネルギーである天然ガスについては、北海道とその周辺海域に豊富に存在すると考えられることから、その開発、利用を促進することが必要である。また、都市部における地域熱供給や、熱電併給(コージェネレーション)、廃熱利用の促進などエネルギーの効率的な利用も進めていく必要がある。

豊かな水産資源などを有するオホーツク海を始めとして、北海道を取り囲む海域において、サハリンプロジェクトのようなエネルギー・資源の研究、開発、利用が促進されることを考慮し、海洋環境など環境保全への対応を図っていくことが必要である。

国際公約である京都議定書の目標達成に向け、北海道においても、上記のエネルギー対策と併せて、北海道の特性、実状に応じて、環境負荷の少ない交通体系の構築、住宅・建築物の省エネルギー性能の向上、環境共生住宅の普及促進、都市緑化の推進などCO<sub>2</sub>削減に向けた取組を進めるとともに、環境に配慮した暮

---

(注17) バイオエタノール：植物を原料とするエチルアルコール。輸送用燃料などに用いられる。

(注18) バイオディーゼル燃料：植物油・動物油を精製して作るディーゼル燃料。軽油を用いる通常のディーゼルエンジンに、改造なしで流用可能。

(注19) バイオガス：生物反応(微生物発酵や酵素などの利用)によって生成する燃料用ガスの総称。

らし方の改善など、地球環境問題解決に向けた新たなライフスタイルの確立が必要である。

### **(3) 魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり**

(自立的・広域的な生活圏の形成)

全国に先行して人口減少・少子高齢化が進行する中、北海道の各地域が、その特性を活かし持続的に発展するため、活力ある地域社会のモデルを全国に先駆けて実現していくことが重要である。

このような状況の中、北海道の各地域は、グローバルな視点に立った特色ある地域戦略を描くことにより、地域特性を発揮し、各地域の知恵と工夫を競い合いながら個性ある自立的な圏域を形成することが必要となる。同時に、広域分散型の地域構造である北海道では、自立的な圏域を支えるため、広域的な視点から、高度医療等の高次な都市的サービスを持続的に享受できる、暮らしやすい地域社会を維持していくことが必要である。

札幌市を中心とする都市圏については、グローバル化の進展に対応した北海道の持続的発展に向け、北海道全体の牽引役として、その国際的な魅力や、諸外国を含む他地域との交流を促進するための各種機能を更に高めていくことが求められる。その他の地域では、地域の多様性を活かした取組について、札幌市を中心とする都市圏との連携による相乗効果の発揮や、全国や世界と直接やり取りできるような地域からの発信力の向上を図る必要がある。

(集約型都市構造への転換)

広域的な生活圏を支える都市部においては、今後、人口減少等により都市の機能の維持が困難となることが予想される。これに対し、それぞれの都市では、公共公益サービスや居住など多様な都市機能を集積して賑わい・交流を深めることで、中心市街地を活性化するとともに都市経営コストを抑制したコンパクトなまちづくりを進めることにより、都市の活力を高め、地域のアイデンティティや誇りが継承される地域社会を形成していくことが必要となる。活力の源泉である都市の魅力を高める都市再生とともに、地域が自ら考え自ら行動するという原則の下で取り組んでいくことが必要である。

その際、高齢者や子どもも含む生活者の視点から見た生活環境に配慮することが重要であり、特に、積雪寒冷な気象条件が、高齢者、身体障害者等の社会参加をより困難にしていることから、冬期バリアの克服等、積雪寒冷地におけるユニバーサルデザインの取組等により、暮らしやすい魅力ある北国のまちづくりを進

めることが必要である。

(活力ある地域社会モデルとしての田園コミュニティ地域の形成)

全国に先駆けて人口減少等が進む中で、活力ある地域社会モデルの実現を目指し、主として農林水産業が営まれている田園コミュニティ地域においては、地域経済の活性化、暮らしの維持向上に取り組む必要がある。

そのため、内外のニーズに対応した生産活動、産学官連携による研究開発、人々を惹きつける観光などの活発な展開や、それらを支援するモビリティや情報通信環境の向上を図るほか、多様な交流人口を増大させる活性化施策と一体となった北海道らしい住環境・住文化等の創造など、各地域の特性や取組を踏まえた施策を進めることが必要である。

#### **(4) 内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上**

(内外に開かれた物流ネットワークの強化)

グローバルな競争の激化の中で、北海道の優位性を活かした産業及び観光、並びにそれらを支える暮らしの観点から、それぞれの政策実現に必要なネットワークとモビリティを戦略的に確保していく必要がある。

経済のグローバル化が進む中で、北海道経済の競争力を支える、内外に開かれた物流ネットワークを強化していく必要がある。国際物流では、国際コンテナ貨物輸送の拡大に対応した国際物流拠点機能の強化、準国内化するアジア地域との物流に対応した国際RORO船航路等多様な貨物輸送手段の確立などを図る必要がある。国内の物流では、複合一貫輸送ネットワークを強化する必要があるとともに、港湾等物流拠点と道内各地との戦略的な物流ネットワークの構築を図るため、高規格幹線道路の整備及びこれと空港・港湾とのアクセス強化、国際標準コンテナ車が支障なく通行可能な幹線道路ネットワークの構築などが必要である。

(広域交通ネットワークの構築)

急増する外国人観光客を始めとした内外の人々との交流基盤として、航空路線網の拡充と空港サービスの高度化、特に、新千歳空港の国際ゲートウェイ機能の強化や利便性向上を一層進めていく。また、北海道新幹線の整備などによる高速交通ネットワークの強化が必要である。

また、広域分散型社会を形成している北海道において、地域経済社会を支えるため、北海道新幹線の整備に合わせた公共交通機関の利便性向上とともに、主要都市間を連絡する高規格道路ネットワークのミッシングリンク解消や高規格道路

と交通結節点とのアクセス強化、離島へのアクセス確保など広域的な生活圏を支える交通ネットワークの整備が必要である。

(まちなか交通体系の再生)

一方、中核・中枢都市等においては、高齢者等のモビリティを確保するため、歩行者・自転車・公共交通機関も含めたまちなか交通体系の再生が必要である。

(冬期交通の信頼性向上)

さらに、積雪寒冷地における航空機の更なる安定運航の確保を図るとともに、冬期道路交通を確保するため、豪雪対策や雪崩・地吹雪対策、凍結路面对策など、交通ネットワークの信頼性向上に向けた取組を一層進めていく必要がある。

## **(5) 安全・安心な国土づくり**

(頻発する自然災害に備える防災対策の推進)

国民の安全・安心の確保なくして経済社会の安定は図れない。水害等災害から国民の生命や財産を守ること、交通の安全確保、テロや急増する犯罪に対処するなど、安全・安心の確保は、最も重要な責務の一つであるとともに、経済活性化の基盤である。特に、北海道は水害による被害額が全国でも有数であるとともに、火山災害、地震災害等の危険性が高く、自然災害に対して未だに脆弱な地域であるため、北海道の持続的な発展の基礎としての防災対策は重要な意味を持っている。

安全・安心な国土づくりのためには、頻発する自然災害に対応し根幹的な治水施設等の整備を始めとする治水対策や信頼性の高い交通ネットワークの構築等を着実に進める必要がある。また、活火山等における火山災害対策を推進することが必要である。特に樽前山・駒ヶ岳の周辺には、北海道のみならず全国的な人流、物流ネットワークを支える中枢的交通基盤が集中しており、噴火による影響は周辺地域を始め、道内各地や本州方面まで広範囲に及ぶことが予想されることから、噴火の影響の大きさを勘案し、防災対策のみならず交通基盤等の代替機能確保が必要である。さらに、地震災害に関しては、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」に基づき道内 43 市町村が地震防災対策推進地域に指定される等、地震・津波対策は喫緊の課題であり、国、北海道庁、市町村等関係機関が連携し取組を推進していく必要がある。また、積雪寒冷地である北海道においては、豪雪対策に加え、冬期における地震の発生など、複合災害対策を進める必要がある。

(ハード・ソフト一体となった総合的な防災・減災対策の推進)

施設整備等のハード対策と併せ、災害時に防災関係機関が連携して迅速かつ円滑な災害対応を行うための情報の共有・伝達体制の整備等ソフト対策を一体的に進めるとともに、地域住民や企業を含めた自助、共助、公助のバランスの取れた地域防災力の再構築など、総合的な防災・減災対策を講じることが必要である。さらに、関係機関と連携し、自然災害のみならず、大規模な道路災害、海上災害、水質事故など多様な災害・事故に対応する危機管理体制の強化が必要である。また、災害・事故の経済社会活動への影響を最小限にするための非常時の業務執行体制を確保する必要がある。

(道路交通事故等のない社会を目指した交通安全対策の推進)

依然として高い水準で推移している道路交通事故を始め交通分野における事故の発生を未然に防ぐため、各種の交通安全対策に取り組むことが必要である。

(テロ・セキュリティ対策の強化)

昨今の国際情勢等を踏まえ、テロ・セキュリティ対策を的確に実施することが重要である。このため、国際交流窓口である港湾、空港など重要施設における保安対策の整備・強化など、テロ・セキュリティ対策の強化等を進めることが必要である。

また、広大な土地、三大都市圏から離れた地理的条件などの北海道の特性を活かし、我が国の大規模災害発生時のバックアップ機能の整備などについて今後検討を進めていくことが必要である。

## 2 北海道開発の進め方

### (1) 多様な主体が共に進める北海道開発

今後、北海道開発に関係する国、地方、住民、NPO、企業等の多様な主体がビジョンを共有しながら、それぞれが具体的な施策の決定に積極的に参画するとともに、その実現に責任ある役割を担って連携・協働していくことが必要である。

また、北海道と同じような課題を抱える国内の他の地域との連携・協働を行うなど、単に北海道内だけではなく、より幅広い視点に立って連携・協働を行っていくことにより、施策の効果をより高めていくとともに、北海道開発の成果を広く国内の他の地域に広めていくことが必要である。

## **(2) 投資の重点化と効率性・透明性の追求**

人口・財政面での地域の成長制約条件の下、国・地域の限られた財源・資源を重点的・効率的に活用することが重要である。このため、真に必要な重要分野に絞り開発効果の早期発現を目指し、より一層の投資の重点化が必要である。

計画策定から実施、点検・評価、計画へのフィードバックというサイクルに沿って、国民にとって納得できる成果が達成されているかを絶えず評価し、透明性を確保しつつ効率的に実施することが必要である。特に、施策に関して数値目標を設定するなど、国民の側から見て成果の達成を分かりやすく示していくことが必要である。また、計画の推進体制についても、事業効果の相乗的な発現の観点から不断の見直しが必要となっている。

社会資本ストックの老朽化に伴い、経済社会活動に支障を来すことなく、ストックの維持管理・更新を計画的かつ効率的に行っていくことは極めて重要である。このため、点検から補修に至る管理の高度化による既存ストックの長寿命化や維持管理コストの低減を推進するとともに、新たな整備に当たっても、ライフサイクルコストの縮減を視野に入れ整備することが必要である。

## **(3) 新たな北海道イニシアティブの発揮**

北海道には、明治の開拓以来、新しいことに進んで挑戦する人々の文化が形成されてきている。こうした背景の下、北海道の優れた資源・特性を活かして、新たな時代を切り拓く先駆者～フロントランナーとして、我が国の抱えている課題解決のための先駆的、実験的取組を進めることが必要である。

これまで、北海道開発の成果を一層高めるため、北海道スタンダードの導入を始めとする北海道のオリジナリティの高い先駆的、実験的な施策を実施し、一定の成果を上げてきた。今後、北海道は、その開放性を活かして呼び込んだ内外の人々とも協働して、多様な価値創造力にあふれた実力ある地域としての存在感を最大限に高めていくよう、広範な取組に拡大していく必要がある。

北海道は、多様な主体による、多くの分野にわたる広範な取組を、新たな北海道イニシアティブとして積極的に発揮し、21世紀における豊かで活力ある地域社会の先駆的モデルを形づくっていくべきである。

## **(4) 多様性のある道内各地域の姿と隣接地域等との連携**

広大な北海道は、気候・自然・人口・産業・歴史・文化等が異なる多様で個性

的な地域から形成されている。地域の発展の姿を描くに当たっては、北海道を一つの同質的な地域として捉えるのではなく、地域の個性を十分に理解することが重要である。

また、グローバル化、人口減少・少子高齢化が進展する中で、自然環境の保全、安全・安心な食料の供給など、その資源・特性に応じて地域の果たす機能に着目して地域構造を検討し、我が国に貢献する北海道の多様な姿を明らかにすることが必要である。

機能の異なる地域ごとに必要とされる政策は異なってくると考えられることから、地域ごとの将来像等を明らかにすることは、政策の立案・選択や重点化が行いやすく、国民の眼から見ても理解しやすい。また各々の地域が有する特色をブランド化することも可能となる。

なお、地域区分の考え方については、北海道庁が策定する総合計画との相互の連携が極めて重要である。また、地方制度改革の考え方との十分な連携や地域区分の分かりやすさにも心がける必要がある。

北海道は、日本列島の最北端に位置しており、津軽海峡を介して本州と隣接している。東北地方との連携については、新幹線整備による青函地域における新たな交流機会の拡大等、その効果が期待される所であり、観光、経済、生活交流等、両地域の交流の拡大を図る必要がある。

また、隣接するロシア連邦極東地域との様々な活動における連携の強化も重要であり、日ロの交流拡大や経済協力の促進を図る必要がある。特に、サハリンプロジェクトは、我が国のエネルギー源の多様化に資するプロジェクトである。同時に、豊かな水産資源を有するオホーツク海的环境面も含めた適切な対応を進め、良好な協力関係を築いていくことが重要である。

我が国固有の領土である北方領土は、戦後 60 年以上を経た今もなお、返還されていない状況にある。一方、根室市等の北方領土隣接地域は、北方領土問題が未解決であることから、戦後は、地域社会として望ましい発展を阻害されてきた。また、当該地域は、北方領土元居住者が多数居住する北方領土返還運動の拠点である。したがって、当該地域の振興及び住民の生活の安定に関する総合的な施策を、引き続き計画的に推進する必要がある。