

国土審議会北海道開発分科会企画調査部会
中間取りまとめ

平成 14 年 7 月 29 日

はじめに

国による北海道の開発は、明治初頭の開拓使設置以来、およそ 130 年、また、1950 年の北海道開発法の制定を起点としても半世紀以上の歴史を持っている。この結果、北海道は半世紀の間に経済で 7 倍、人口で 1.3 倍の規模に成長し、我が国の食料基地、観光・保養の主要拠点として発展を遂げた。

時代は、21 世紀に入った。日本経済はいまだに長期不況から脱却できずにいる。これは、戦後の経済発展を支えてきた企業システムや政府の仕組みが時代の変化に対応できないことに起因しており、いかにして、経済や社会の変革を行い、新たな発展を遂げるかが現下の大きな課題となっている。また、少子・高齢化の進展、地球規模や地域における環境問題の深刻化、食料の自給や安全に関する問題が重要性を増す中で、国民の間には将来への不透明感が増大している。

こうした中、地方分権の推進という状況に対応しつつ北海道開発政策をいかに発展させていくかが国の課題として問われている。

国は、1998 年に第 6 期北海道総合開発計画を策定した。同計画の折り返し時点に当たって同計画の進捗状況を踏まえ、かつ新たな状況を考慮に入れて、今後の北海道開発政策のあり方を検討し、取りまとめたのが本中間報告である。

従来、北海道開発は、ややもすると全国の水準から見て北海道が遅れている点を是正するという視点が強調される傾向にあった。

しかし、ここで過去、北海道が国民の期待の下、果たしてきた役割を改めて問い直し、その歴史や経験を今一度再認識する必要がある。北海道は、かつて、欧米社会へのキャッチアップを目指す我が国のフロンティアとして、新しい社会を構築する大地であった。当時の最先端の知識、技術などのノウハウを世界に求め、また、理想に燃え、新しいことに果敢にチャレンジする有為な人材を全国から引寄せ、かつまた、送り出すことで先駆的、実験的な取組を進めてきた。

今後の北海道開発が目指すべき道は、時代の閉塞状況を打破するために、いかにして我が国が抱える困難な課題を克服し、将来の我が国の発展に寄与できるかを考えた上で課題を設定し、それらを重点的に実施することである。もはや、これまでのように大型プロジェクトを全国おしなべて実施できる状況には

ない。それであるからこそ、先駆的、実験的試みは実施に値する。

現在においても、北海道は、ヨーロッパ諸国と同程度の人口密度であり、様々な生産、社会活動を営むことができる、ゆとりある空間を持っている。また、21世紀に最も重要な要素となる自然環境も十分に保持している。何よりも、北海道には、新しいことに進んで挑戦する人々の文化が形成されている。

今後の北海道開発においては、こうした北海道特有の”資源”を活用し、新たな時代～持続的発展が可能な地球社会～を切り拓く先駆者として、国の抱えている困難な課題解決のための様々な先駆的、実験的取組を実施すべきである。その際、道民挙げての強い意思とこれまで以上の官民の協力関係、道内外の地域間競争が一層必要である。このような取組を通じ、北海道に大きな可能性を見ている国民の期待に応え、心の豊かさを育み、国内外の有能な人材や企業にとっても魅力ある、世界に開かれた北海道の形成を目指すことが重要である。

このような方向が確実なものとなっこそ、北海道開発政策は幅広い国民の支持を得られるとの認識の下で、本中間報告は取りまとめられている。

目 次

北海道総合開発計画の在り方等について	1
1 北海道総合開発計画の在り方等の検討の背景事情	1
2 北海道総合開発計画の策定及び推進 （北海道開発の成果と課題）	1
3 北海道総合開発計画制度の妥当性の検討	4
（1）国の課題の解決に寄与するために北海道が果たすべき役割 （我が国の主要な課題） （北海道の特性と役割）	4
（2）北海道に特有な制約条件の存在	6
（3）北海道総合開発計画制度の妥当性	6
北海道開発の新たな推進方策について	8
1 第6期北海道総合開発計画の推進に係る重点課題	8
2 重点課題の推進方策	9
（1）食料基地としての役割の強化 農山漁村における循環型社会の先駆的構築 生産から消費に至る総合的なフードシステムの確立 北海道型田園コミュニティの創造 農業構造改革の促進	9
（2）新たな産業育成 成長期待産業 ア 新エネルギー イ IT産業及びIT社会 ウ バイオ産業 産業クラスターの推進・形成	10
（3）環境保全 自然との共生 地球環境保全に貢献する循環型社会の形成	11

(4)	観光交流の促進	1 2
	北海道の「ブランド力」を生かす新しい観光の実現	
	地域の魅力・価値の効果的発現	
(5)	国際交流と人材開発の拠点づくり	1 3
	国際交流	
	国際的な人材の開発	
	教育	
(6)	安全でゆとりある快適な地域社会の形成	1 4
	安全な国土づくり	
	ア 国土保全	
	イ 災害に強い地域づくり	
	ウ 交通安全対策	
	ゆとりある地域社会の形成	
	ア 人口減少・高齢化	
	イ 都市機能	
	アイヌ文化の振興等	
(7)	人流・物流・情報流の基幹的ネットワークの推進	1 5
3	6期計画策定後の新たな課題	1 6
(1)	人口減少が予測される中での地域の活力維持	1 6
(2)	公共事業の効率的・効果的推進	1 6

北海道総合開発計画の在り方等について

1 北海道総合開発計画の在り方等の検討の背景事情

1999年3月に閣議決定された第2次地方分権推進計画においては、全国総合開発計画と国土利用計画について連関性をより実効あるものとするために見直すこと及び大都市圏整備計画と地方開発促進計画について関係都府県がその協議により計画に盛り込む内容の案を作成すること等の検討を行うこととされた。その際、北海道の区域においては、その特殊事情にかんがみ、様々な特例制度が設けられているところであるので、北海道総合開発計画の在り方については別途検討することとされた。

新たな国土計画体系の確立については、第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」や第2次地方分権推進計画での指摘を踏まえつつ、「21世紀の国土計画のあり方」(国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会審議総括報告)が取りまとめられた。これを踏まえ、国土審議会基本政策部会においては、新たな国土計画制度の確立に向けた検討が進められ、2001年11月に取りまとめられた同審議会基本政策部会中間報告で、利用・開発・保全による総合的な国土管理の指針として全国総合開発計画と国土利用計画を統合することなど、国土計画体系の改革の方向が提示されたところである。

こうしたことから、北海道開発分科会企画調査部会においては、2001年10月以降、北海道総合開発計画の在り方等について検討を行ってきたところであり、その検討状況を中間的に取りまとめるものである。

2 北海道総合開発計画の策定及び推進

我が国は、北海道の豊富な資源や広大な国土を利用し、国全体の安定と発展に寄与することを目的として明治初頭の開拓使設置以降、組織的に北海道開発を進めてきた。

特に、戦後において国は、1950年に制定された北海道開発法に基づき、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、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である「北海道総合開発計画」を樹立し、これに基づく事業を実施するものとされた。

また、同年6月、同法に基づき、北海道総合開発計画の企画、立案及び推進を担う行政機関として、国務大臣を長とする北海道開発庁が設置され、さらに、翌年には、北海道における国の直轄公共事業を一元的に実施する機関として北海道開発局が設置されるなど、北海道開発体制の整備が図られた。

北海道総合開発計画の根拠法である北海道開発法と同じく1950年に制定された国土総合開発法においては、全国総合開発計画と北海道総合開発計画との整合を図るための調整規定が置かれるとともに、全国総合開発計画を基本に作成される「都府県総合開発計画」、「地方総合開発計画」、「特定地域総合開発計画」の対象からは明文上北海道が除かれ、以降、北海道の開発は、全国総合開発計画等の国土総合開発計画とは異なる独自の体系の下で推進が図られることとされた。

また、その後1957年から1960年にかけて東北等の各地方開発促進法が相次いで制定されたが、これらの法律に基づく各地方開発促進計画は、法の明文上、国の課題の解決に寄与するという趣旨が規定されず、また、北海道開発庁・北海道開発局のような推進体制の整備も図られないなど、その目的、推進体制等において、北海道総合開発計画とは大きく異なっている。

(北海道開発の成果と課題)

北海道開発法の制定以降、北海道総合開発計画に基づき、各種の事業等が総合的に実施された。具体的に、この間の北海道の経済社会の推移を見ると、その主な成果と課題は次のとおりである。

人口の動向は、北海道では、他の地域において大都市圏への人口流出が見られた時期においても人口が着実に増加し、1950年の430万人から2000年の568万人へと50年間で約140万人の増加を見た。また、この間、道内の中枢・中核都市圏への人口集中が進み、特に札幌市は、全国第5位の大都市へと成長した。

中枢・中核都市圏

北海道内6圏域の経済社会活動の拠点となる都市。中枢都市とは札幌市、中核都市とは旭川市、函館市、釧路市、帯広市並びに北見市及び網走市のこと。中枢・

中核都市圏とは、当該都市に対する通勤依存率 10%以上の市町村の広がりのこと。

経済の動向は、道内総生産は、1955 年の 2.6 兆円（1990 年価格）から 2000 年の 18.2 兆円（同）へと約 7 倍の規模に成長し、北欧諸国と肩を並べる水準に至った。

北海道の基幹産業である農業は、1960 年からの 40 年間で全国の耕地面積が 2 割減少する中、北海道は 2 割以上増加し、約 120 万 ha と全国の約 4 分の 1 を占めるまでになった。また、農家一戸当たりの経営面積も 17ha で全国の 10 倍以上となった。

第二次・第三次産業は、北海道の地域資源を活かした観光、食料品関連産業が順調に発展し、北海道経済の大きな牽引車となるとともに、近年では新たな萌芽として情報産業の集積などが進みつつある。

資源・エネルギー面では、戦後の北海道は、石炭生産を通じ、我が国のエネルギー供給を支えてきた。

このように北海道は、約半世紀の間に人口が 140 万人近く増加するとともに、経済活動の規模が約 7 倍になり、石炭を始めとする我が国のエネルギー供給の一端を担い、食料供給や観光・保養の主要な拠点として発展するなどの成果を挙げた。

一方、人口については、近年、中核都市圏等を除き大幅な人口減少が生じており、産業については、農業における輸入農産物との競合、農家戸数の減少と耕作放棄地の増加及び第二次産業における既存産業の低迷並びに大規模開発適地として開発が進められた苫小牧東部地域の特性が活かされていない等の状況が見られる。また、エネルギー供給面における役割の低下が見られる。さらに、1997 年の北海道拓殖銀行の破たん以来、北海道経済は厳しい状況にある。GDP の全国比は減少を続けており、北海道の経済的地盤沈下は深刻である。加えて、未達成の課題もある。例えば社会資本の整備では、極めて低水準に留まっていたものが、多くの分野において著しい改善を見たが、高規格幹線道路や新幹線の整備を始め、全国と比べて依然として立ち遅れた分野も残されている。

3 北海道総合開発計画制度の妥当性の検討

北海道総合開発計画は、我が国の課題の解決に寄与することを目的として、北海道を総合的に開発するための計画である。このため、以下のとおり、我が国の課題の解決に寄与するために北海道が果たすべき役割等を明らかにした上で、制度の妥当性について検討する。

(1) 国の課題の解決に寄与するために北海道が果たすべき役割

(我が国の主要な課題)

我が国が将来にわたり持続的な発展を遂げていくためには、効果の出るまでに長時間を要し、不確実性のある課題に対し、国が適切に対処していくことが必要である。

具体的には、国際的にはグローバル化の進展、地球環境問題の深刻化等が見込まれ、国内に目を転じれば国民のライフスタイルが多様化するとともに、今後、人口減少、少子・高齢化の急速な進行が予想されており、これらの状況の変化を踏まえ、

新たな成長の実現に向けた科学技術の振興、IT革命の推進、知識型社会を支える人材の育成等

環境を重視した循環型経済社会の構築

世界に開かれた国際交流を可能とする社会資本の整備

民間の創造的活力を生み出す規制改革、制度改革の実行

食料、エネルギーの安定的確保

安全で多様性に富んだ美しい国土の形成及び地域社会の活力の維持

高齢化や人々の健康志向の高まりを踏まえた、ゆとりや真の豊かさ

を実感できる安らぎの場の提供

などが、国の主要な課題となっている。

(北海道の特性と役割)

北海道は、本州とは異なった気候、風土などから、多くの国民から強い愛着を持たれている全国的に見て特異な地域である。

また、開発の歴史が浅い北海道においては、明治以降、国による本格的な開発が進められる中で、最新の技術や考えを導入した事業や広大な国土空間を活用した大規模開発といった、我が国の将来の夢を託す先駆的取組が展開され、多くの人々を魅了し続けてきた希望の土地である。

さらに、

全国の耕地面積の約4分の1を占め、現在及び将来における我が国の食料基地として誰もが認める重要な役割を担っていること

北米、欧州及び東アジアとの結節点に位置し、また、国際的な資源・エネルギー開発が行われているロシア連邦極東地域に近接するなど、国際交流を進める上での優位性を有していること

ヨーロッパ諸国程度の人口密度のゆとりある広大な国土空間を有し、経済社会情勢の変化に即応した土地利用が可能であるなど、他地域に比べ資源の開発・利用について高い可能性を有していること

北方型の独特で豊かな自然環境に恵まれ、美しく雄大な農村景観が形成されている地域であること

古くからアイヌの人々が住み、独自の伝統や文化を培い、また、厳しい自然条件が独自の芸術や哲学を生んだ精神性の豊かな地域であること

厳しい自然条件や開放的な風土から北海道の「開拓」の時代を通じ多くの人材を輩出してきた実績があり、経済社会の閉塞感が強まっている今日においても、自然との共生を目指す新しい生き方を模索する人々や新しいビジネスの創出を目指す人々、将来を担う子供たち等に対し、希望の地平を拓く地域であること

など、他地域にはない特性と個性を備えた地域である。

近年、北海道の経済社会は、増加する輸入農産物との競合、食品の安全性に対する国民の信頼を揺るがす事態の発生等により、農業及び関連産業が打撃を受け、さらに、公共投資の減少や国内最後の炭鉱である太平洋炭鉱の閉山の影響も加わり、失業率が過去最悪の水準に達するなど、極めて厳しい状況に置かれている。

また、上記のような事態の発生等が、国民の抱く北海道のブランドイメージの低下をもたらすことも懸念される。

しかしながら、こうした問題を内包しつつも国全体にとっての北海道の存在意義は極めて大きい。なぜなら、我が国の経済社会が不確実性を伴った大きな変動期を迎え、国民の間に将来への不安や閉塞感が増している状況の下で、夢を託し、希望を拓く地として北海道に対する期待感が高まっ

ているからである。近代科学技術文明が転換点を迎えている中で、グローバルな視点に立って、今こそ、北海道は、土地、自然、風土、地理的条件等の優れた特性を活かし、

安全な食料の安定的供給

自然環境等の保全、資源・エネルギー問題解決への寄与

観光・保養など国民の多様な自己実現や交流、生活の場の提供

国際交流拠点や教育の場としての貢献

について、中心的な役割を果たしていくことが求められている。

また、その際には、他地域のモデルとなる取組や他地域では実現が困難と思われる取組等を実施することにより、我が国の将来あるべき姿を先導する役割を果たすべきである。

(2) 北海道に特有な制約条件の存在

北海道は、国のフロントランナー（未来を拓く者）として上記の課題に挑戦するが、そうした試みをより効果的にするためにも、北海道が抱える以下の制約条件に十分な対応をしておかねばならない。

積雪寒冷という気候

広大な地域に人口や機能が分散している地域構造

水害、火山災害、地震災害等の自然災害の多発

中核都市圏等以外における著しい過疎化に伴う地域社会の活力の低下

地方公共団体の脆弱な財政力

(3) 北海道総合開発計画制度の妥当性

このように、我が国が将来にわたり持続的な発展を遂げていくという国民的課題の解決に向けて、北海道が果たすべき役割は非常に大きい。

北海道が国の課題の解決に寄与し、期待される役割を十分に果たしていくためには、国が北海道の国土を全国的な視点から総合的に開発するための計画を策定し、当該計画の下で、地方公共団体さらには民間団体等を含む多様な主体と連携しつつ、整備途上にある社会資本を効果的・効率的に整備し投資効果の十分な発現を図るとともに、産業振興などのソフト施策を並行して実施する必要がある。

したがって、我が国の課題解決のために、国が北海道開発法の枠組の下で北海道総合開発計画を策定することは、今日においても妥当性を有している。国は、この計画の下に経済社会の変化に応じた制度設計のフロンティアとなる先駆的、実験的な取組を北海道を舞台として積極的に展開していくべきである。

また、上記のような国の課題解決のための取組に当たっては、地域の課題解決にも資するよう地域の自主的な自立への取組と連携して進める必要がある。

さらに、計画の策定に当たっては、これまでも北海道との意見交換等が盛んに行われるなど、様々な調整が図られてきたところであるが、地方分権の推進の趣旨を踏まえ、今まで以上に地方公共団体の自立や地域間競争による活性化を促すとともに、国と地方公共団体の連携、協働により事業効果の相乗的な発現を図る観点から、北海道を始めとする関係地方公共団体の意向をより一層適切に反映するための工夫を具体的に検討する必要がある。

北海道開発の新たな推進方策について

国は、6期にわたり北海道総合開発計画を策定し、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の解決に寄与することを目的に、積極的に北海道総合開発計画の推進に努めてきた。

今後の北海道開発の推進に当たっては、地球社会の置かれている状況、我が国の課題、北海道の課題等を俯瞰し、短期的視点と長期的視点に立ち、総合的な方策の検討・展開を図るべきである。このうち、短期的視点に立つ方策については、現在進行中の第6期北海道総合開発計画（以下「6期計画」という。）から重点課題を選定し、それらを着実に実行すべきである。長期的視点に立つ方策については、人口減少が予測される中での地域の活力維持、厳しさを加える財政事情の下、公共事業の効率的・効果的推進を念頭に置きつつ、次期北海道総合開発計画の実効性を高めるために、6期計画期間中においても先行して取組を開始すべきである。

地方分権が推進される中で、地域の主体性や自主性の確立が重要である。したがって、施策の推進に当たっては、道内外の地域間競争を誘導する仕組みや各地域が地域の実情に適合した施策を主体的に実施できるような枠組みについて検討していく必要がある。その際には、市町村合併や北海道の支庁制度改革の動向なども踏まえていく必要がある。

1 第6期北海道総合開発計画の推進に係る重点課題

6期計画は、おおむね2007年度までを計画の期間として推進されており、2002年度は計画の折り返しとなる5年度目に当たる。6期計画策定後の経済社会情勢の変化を踏まえると、今後、同計画期間中に重点的に推進を図るべき課題として以下の課題（以下「重点課題」という。）が選定される。

これらの重点課題の解決に際しては、北海道独自のノウハウ、文化に裏打ちされた技術、産品、資源などを世界に向けて発信できる「北海道ブランド」として確立することを目指すべきである。

（重点課題）

- ・食料基地としての役割の強化
- ・新たな産業育成
- ・環境保全
- ・観光交流の促進
- ・国際交流と人材開発の拠点づくり
- ・安全でゆとりある快適な地域社会の形成
- ・人流・物流・情報流の基幹的ネットワークの推進

2 重点課題の推進方策

(1) 食料基地としての役割の強化

北海道は、我が国食料生産の約2割（カロリーベース）を担い、食料自給率が176%（2000年度）であるなど、我が国の食料基地としての重要な役割を果たすとともに、持続可能な発展と調和した国土を形成するための先駆者となる可能性を有している。しかし、近年、国際化の進展などによる競争の強まり、農家戸数の減少や就業者の高齢化などに伴う地域の活力低下、家畜排せつ物等による環境負荷の増大など、農業の持続的な発展のためには様々な課題解決への取組が迫られている。また、食品の安全性や品質向上といった消費者ニーズの高まりに対する総合的なフードシステムとしての対応も必要となっている。

今後とも我が国の食料基地としての役割を果たしていくためには、北海道が持つ優位性に対する自覚と独自の政策展開の必要性を念頭に置きつつ、循環型農業や大規模な企業的経営などの先駆的、実験的な取組を積極的に展開し、国際競争に耐えうる経営環境の整備や安全な食料の供給システムの確立を図るとともに、雇用の場の確保や国土・環境の保全、教育、交流の場などの農業・農村の多面的機能を十分に発揮させることが必要である。

このため、以下のような施策を実施すべきである。

農山漁村における循環型社会の先駆的構築

- ・ 北海道の冷涼な気候風土を活かしたクリーン農業の推進と、そのことを示すわかりやすい指標等を活用した北海道農産物のブランド化の促進

生産から消費に至る総合的なフードシステムの確立

- ・ 一次産業と、食品加工や外食といった食関連産業間の連携強化に対する支援
- ・ 「食」の生産、流通及び消費に関係する人々が一体となった、食文化の創造及び食品の生産、加工等に関する正確な情報を発信するシステムの構築やH A C C P などの品質管理の徹底等による北海道ブランドの信頼性の確立

危害分析・重要管理点（H A C C P）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。

北海道型田園コミュニティの創造

- ・ 北海道農村の産業、レクリエーション、コミュニティといった多目的利用空間としての土地利用モデルの構築
- ・ 食関連産業等と連携した農村ツーリズムの推進
- ・ 「わが村は美しく - 北海道」運動の展開
- ・ 農的暮らしの推進とアグリビジネスの振興に関する北海道からの制度提案について、特区的手法を含め検討

農業構造改革の促進

- ・ 異業種からの参入の促進など農企業の創生に関する北海道からの制度提案について、特区的手法を含め検討

(2) 新たな産業育成

北海道は、環境に優しいクリーンなバイオマス、風力、雪冷熱等の資源・エネルギーに恵まれており、新エネルギー関連の技術革新の成果を先駆的に導入するとともに、こうした新エネルギーに関する技術拠点を形成し地域産業群の創出を図ることが求められている。

また、IT革命は地域社会が直面する諸課題の解決の鍵となる可能性を有しており、今後、デジタルデバイドの解決など北海道全域におけるサービス水準の向上を図るため、官民一体となった早期インフラ整備を始めとする環境整備が求められている。さらに、札幌市には「サッポロバレー」と呼ばれるIT産業の集積の効果がみられるが、その効果を他の地方都市に拡大していくことが必要である。

加えて、北海道においては、でんぷん、セルロース、キチン質等を始めとする豊富な糖質資源の存在を背景にバイオテクノロジーの集積が進み、ライフサイエンス研究の拠点的地域として成長しつつある。これらの動きを踏まえ、研究開発に関する産学官の一体的な体制をより強化するとともに、こうした技術移転の拠点の形成に向けたバイオ研究特区について検討を行うことが求められている。

以上のような新産業の育成は、目下の緊急課題である雇用の創出に資するばかりでなく、日本経済の生産性・国際競争力の向上にも貢献することから、以下のような施策を実施すべきである。

成長期待産業

ア 新エネルギー

- ・ 燃料電池の普及啓発に向けた公開型実証実験や公共分野で

の先行的導入の実施

- ・ 北海道発の技術革新の成果を地域に定着させることによる燃料電池関連産業の集積
- ・ 北海道の地域特性を活用したエネルギー特区の創設等新エネルギー産業クラスターの創出

イ IT産業及びIT社会

- ・ 都市間・地域間の幹線ネットワークへの光ファイバー及び収容空間の整備・開放による官民のネットワークの効果的活用
- ・ コストの低減を図るための無線系を中心としたネットワーク構築の促進
- ・ 情報の大容量化対応等のためのコンテンツ集積型地域IX整備に関する検討及び産学官連携による実用化実験の推進
- ・ 中小企業のIT活用による市場創造等への基盤強化支援

ウ バイオ産業

- ・ 北海道の豊富な糖質資源を活用した、ライフサイエンス研究拠点の形成
- ・ 地域の基幹大学から地域企業への先端技術の円滑な移転の促進(TLOの活用)
- ・ 技術移転の拠点の形成に向けたバイオ研究特区について検討

産業クラスターの推進・形成

- ・ 道内各地域の産業クラスター活動の成果を活かした産業育成の支援
- ・ 北海道大学北キャンパスを始めとする研究開発機能の集積及び道内各地域の大学等のネットワーク強化

(3) 環境保全

北海道の恵まれた自然との共生を図るため、住民、企業、NPO、研究者、行政等と連携しつつ、順応的生態系管理の概念などの導入や流域圏の概念による河川、海域等の機能を連携させた自然環境の保全・再生に取り組む必要がある。また、環境は人によって守られるのであるから、豊かで暮らしやすい生活環境や環境教育の場の提供に努めることが求められている。さらに、多面的な機能が持続的に発揮されるよう森林の保全を図るための取組を進める必要がある。

循環型社会の形成に向けた対応については、北海道では自動車交通へ

の依存度が高いことから、人流・物流の効率化を推進し大気への負荷軽減を図る必要がある。また、積雪寒冷な気候、広域分散型の地域構造に起因したエネルギー多消費型の地域特性を有しており、地球温暖化対策を推進する観点から、環境保全性の高い新エネルギー導入に関する検討を行うとともに、廃棄物の循環型処理を進めるなど、環境保全を揺るぎない課題として認識し持続的な取組を行う必要がある。

このため、以下のような施策を実施すべきである。

自然との共生

- ・ 自然の反応を継続的に測定し、その都度事業にフィードバックする新たな生態系管理手法などの導入
- ・ 森林、農地、河川、湖沼及び海域の機能を連携させた自然環境の保全
- ・ 河川環境等を活用した環境教育・学習の場の提供、機会の創出、情報の提供等の推進

地球環境保全に貢献する循環型社会の形成

- ・ 新エネルギー活用型社会の形成による二酸化炭素排出量の大幅な削減
- ・ 資源循環プロジェクトの推進など北海道の特性を踏まえた有機性資源を活用したバイオマスの高度利用
- ・ 総合的な静脈物流拠点等の形成による環境関連産業の集積

(4) 観光交流の促進

北海道の観光産業は、既に農業生産を超え、今後の成長性を期待できる重要な基幹産業である。北海道は国民が最も行きたい観光地の一つであるが、今後、観光地としての魅力を更に増すことにより、アジアから見た日本の魅力に加え、ヨーロッパから見たアジアの魅力を増すことに大きく貢献することとなる。しかし、北海道が自他ともに認める「観光大陸」に成長するためには、解決すべき課題は多い。

観光は、北海道の風土特性と「ブランド力」を、国内に限らず国際観光地として東南・東アジアなど海外から訪れた道外客にわかりやすく表現する産業である。また、健全な産業が産み出す付加価値を活用し発展するのが観光である。そのことを意識し、「ゆっくり」というキーワードの下、「人生の質の追求」や「いやし」の実現を目的に、観光業、行政、産業、NPOなど各分野が連携して総合力を発揮し、北海道の観光文化の創造につながるシステムを構築することが重要であり、以下のような

施策を実施すべきである。

北海道の「ブランド力」を生かす新しい観光の実現

- ・ 自然や環境を活かした観光など新しい観光客ニーズに対応する観光の実施と道外へのアピール
- ・ 多様な主体による、ホスピタリティや娯楽性を強化した既存の観光産業構造の再構築
- ・ 統計テーマに基づいたマーケット（発地、ライフステージ、テーマ等）ごとの誘致戦略の構築

地域の魅力・価値の効果的発現

- ・ 長期滞在型の広域モデル地域・モデル観光ルート等の魅力増進を図るNPOなどによる地域価値の発現・景観形成
- ・ 官民協力による案内板、標識、パンフレット、紹介マップなどの多言語表記
- ・ 道内の研究機関、大学などと協働した学習型観光、ガイドの解説による観光やホスピタリティ向上のための人材育成

（５）国際交流と人材開発の拠点づくり

経済社会のグローバル化が進む中で、北海道開発を国際的な視点から推進する重要性は一段と高まっている。北海道は日本だけでなく世界に貢献しなければならないが、そのためには産業、市民生活、環境対策などの国際化が必要である。これは、もはや北海道開発推進の共通認識となっている。

ポスト工業社会における地域の競争力は、その地域に住む人々の適応性とクオリティが重要な影響を及ぼすこととなり、特に、高等教育システムを用いた能力開発と優秀な人材を引きつける教育環境の整備が最も重要な要素となる。

このため、以下のような施策を実施すべきである。

国際交流

- ・ 北海道ブランドの確立と海外展開、海外資本及び海外からの優秀な人材誘致のための官民挙げての取組

国際的な人材の開発

- ・ 国際的に通用する高い能力を持った人材を国内外に輩出するため、北海道の高等教育資源を活かしたモデル地区としての先駆的な取組に関する検討

教育

- ・ 豊かな自然環境や開放的風土を活かした自然の中で人間性を育む社会人教育、青少年教育、趣味の教育の場の全国に対する提供

(6) 安全でゆとりある快適な地域社会の形成

安全な地域社会を実現する観点から、住民の生命・財産等を守り、健全な発展基盤を確保するのは国の責任である。このため、北海道の特性を踏まえ、国土保全、交通安全施設等の整備を推進するとともに、地域住民、関係機関との連携を深めつつ、災害に備えた体制を充実させるなど総合的な防災対策を推進する必要がある。

広域分散型社会を形成している北海道においては、各地域の生活関連サービス面で、同じ水準を確保することは難しく、中枢・中核都市に集積された高次都市機能の積極的な活用を通じた連携を図ることが重要である。

このため、生活関連サービス提供の場として、中枢・中核都市の医療、教育、福祉といった機能の適切な水準確保・集積を図るとともに、ネットワーク形成を図る必要がある。

このため、以下のような施策を実施すべきである。

安全な国土づくり

ア 国土保全

- ・ 有珠山を始めとする活火山対策の推進
- ・ 災害多発地域である千歳川流域における総合的対策の推進

イ 災害に強い地域づくり

- ・ 有珠山など常時観測5火山における火山防災情報ネットワークの構築

ウ 交通安全対策

- ・ 積雪寒冷地の安全走行支援のための道路情報収集・提供方法の高度化

ゆとりある地域社会の形成

ア 人口減少・高齢化

- ・ 広域分散型社会における「生活圏域」の適正規模、土地利用等に関する検討

イ 都市機能

- ・ 中枢・中核都市において魅力を高めるビジョンの作成、間断のないリノベーションの実施

アイヌ文化の振興等

アイヌの伝統や文化はアイヌの人々の民族としての誇りの源泉であり、自然とのかかわりの中で育まれた知恵は学ぶべきものが多い。これを現代に活かし、発展させることは我が国の文化の多様さ、豊かさの証しとなるものであり、北海道の個性ある発展に寄与するものである。

このため、以下のような施策が必要である。

- ・ アイヌ文化の振興やアイヌの伝統等の普及啓発に関する取組
- ・ アイヌの「伝統的生活空間（イオル）」の再生の具体化に向けた取組

(7) 人流・物流・情報流の基幹的ネットワークの推進

高規格幹線道路や新幹線等の基幹的ネットワークの推進、港湾や空港へのアクセス改善などによる人流・物流の効率化、静脈物流やグローバル化の進展に備えた物流体系の構築、さらには、情報通信ネットワークの構築などによる都市間距離の克服や情報通信の高度化が必要であり、総合的な交通システムの視点はもとより、北海道各地域の地域づくりの観点からの優先順位を考慮して、以下のような施策を実施すべきである。

- ・ 冬期における交通機関の定時性や安全性の確保のための冬期路面管理の充実、道路交通情報システムや空港機能の高度化
- ・ 高速交通ネットワークの早期形成のための総合的対策の推進
- ・ 物流コスト削減を始めとする国際的物流機能強化のための国際海上コンテナターミナル及び多目的国際ターミナルの重点的整備
- ・ 欧米等長距離国際路線の安定運行のための滑走路延長

3 6期計画策定後の新たな課題

6期計画策定後の情勢の変化を踏まえると、今後、特に以下の事項について新しい視点で十分に検討を行う必要がある。

(1) 人口減少が予測される中での地域の活力維持

今後、我が国全体の人口は、2006年をピークに長期の人口減少過程に入り、今後急速な人口減少と高齢化の進行が予想されている。とりわけ、北海道は、既に1997年に人口のピークを迎えており、今後、全国を上回る急速なテンポで人口減少と高齢化が進行するものと予測され、地域社会の存続すら危ぶまれる事態が懸念される。

このため、北海道開発の推進に当たっては、人口減少下において地域社会の機能や活力を維持するための全国を対象とする施策の検討の動向を踏まえ、中枢・中核都市では、機能の適切な水準確保・集積を図るとともに、都市間のネットワーク形成を図る必要がある。特に、道央と比べ人口が希薄で都市機能が脆弱である道北・道東地域においては、地域の核となる産業や人材の集積を図るため、長期的視点に立った拠点形成を目指し、抜本的対策を進めることが重要である。

一方、過疎化が大きく進み、地域社会の活力維持が困難になるおそれのある農山漁村地域では、雇用、生活などの定住条件の確保のため、新たな食料産業の形成や、農地保有の在り方の改革などによる多様な担い手の参入・育成を図ることが重要である。

北海道においては、これらの先駆的、実験的な施策の展開により、我が国他地域の先例となる新たな地域社会の形成を目指すべきである。

(2) 公共事業の効率的・効果的推進

公共事業については、近年、「その時々を経済情勢やニーズに対応しきれていない。」「公共投資の計画や配分が硬直的である。」「事業費用や事業の効率性に問題がある。」等といった、様々な角度からの批判や意見が見られる。

今後の北海道開発事業の推進に当たっては、限られた財源の下で事業の効率性と整備効果の早期実現を図るべきである。長期間を要する事業については、遅延がもたらす損失や時間短縮による社会的便益を勘案して事業計画に反映させる時間管理の概念を導入するなど先駆的取組を進めるとともに、21世紀の課題に対応した重要分野に絞り重点的に投資を行うべきである。

また、北海道の資質や今後の経済社会情勢の変化を踏まえ、北海道の特性にあった規制や基準（北海道スタンダード）の提案など北海道独自の取組を進める必要がある。

さらに、広域分散型の地域社会におけるPFI手法の導入など民間投資の誘発・活用や既存ストックの活用に努めつつ、ハード・ソフト施策の戦略的組合せや各事業間の連携による総合性の発揮を図るとともに、国、北海道等が連携・協力し、類似事業等の事業調整を進める必要がある。

加えて、事業の実施に当たっては、計画策定から維持管理に至る幅広い段階における事業評価の実施、公表などによる手続の透明化、客観性を確保する必要がある。