

中間とりまとめ（素案）の概要

北海道開発の歴史と現状認識

我が国は、1950年に制定された北海道開発法に基づき、6期にわたり北海道総合開発計画を策定。こうした成果を反映して北海道は、人口、経済とも北欧の一国にも匹敵する地域経済社会を形成するに至っている。参考資料 2 - 1

しかし、21世紀初頭の北海道の現実の姿には厳しいものがある。

- ・重化学工業化による巨大コンビナートの形成を目的とした苫小牧東部地域開発等のプロジェクトは、石油危機等予想を超える経済社会環境の変化があり、当初の想定どおり進まなかった
- ・付加価値と雇用創出力の高い製造業の立地・集積が進まず、人材・資本・技術の蓄積は乏しい
- ・食や観光に係る産業は、その比較優位にある諸条件を生かしきれず、確固たる基盤を形成するに到っていない
- ・日本経済の成長の中心となっている産業部門での停滞にさらに、平成13年以降の公共事業の削減の影響を受け、北海道の経済状況は全国の最後尾に位置しているなど

こうした状況を背景に、北海道開発の在り方を巡る多くの批判・意見がある。

- ・国主導の開発で道民に国頼り・官頼りの気風が染みついてしまった。
- ・これまで、北海道の社会資本整備には国の膨大な資金が投下されてきたが、投下の割には産業面などで体力がついてきていない。
- ・北海道の自立を求める声が広がっており、早期に自律的發展を遂げて国への依存度を下げていくことが強く求められている。
- ・もはや戦後の開拓期ではなく、社会資本整備水準は全国並ではないか。国策として北海道を開発する時代は終わったのではないか。

一方、北海道における新しい芽として、6期50年に亘る北海道総合開発計画に基づく社会資本整備の成果が徐々に現れてきている。

このような中で、国としての北海道開発の意義や、北海道総合開発計画はどうあるべきか。

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く必要がある。

大転換期における北海道開発の諸課題

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

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・地方は大転換期に遭遇している。こうした環境変化は地方にも大きなインパクトを与えている。

このような環境変化に対応し、成長に必要不可欠な食・資源・エネルギーを確保し、グローバル化に対応しうる国・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、そして経済と環境が共生しう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。 参考資料 2 - 2 ~ 5

(2) 北海道の特性・資源

北海道には、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。広大で平らな土地・空間・水・森林等の資源、美しく豊かな自然環境、冷涼な気候など、他に見られない特性・資源がある。 参考資料 2 - 6

- ・ 広大な農地、豊かな漁場、良質な水資源、冷涼な気候が生み出す、安全・安心で良質な一次産品
- ・ 活用可能なクリーンエネルギー源が豊富に存在
- ・ 地理的には、東アジア、極東ロシアと北米との結節点に位置し、国際交易、国際物流、国際交流の要衝など

一方、北海道は優位な特性・資源のみに立脚しているわけではない。弱みを強みに替えるポジティブな発想と不断の工夫により、魅力ある資質を更に高めていくことが必要。

- ・ 北海道は厳しい積雪寒冷の地、広域分散型社会で人口密度は全国の5分の1、首都圏等の大消費地・産業集積地からは遠いなど様々なハンディなど

(3) 期待される北海道の姿

北海道は、社会的な開放性を最大限に活かし、その優れた特性、魅力を世界に発信し、北海道に新たな可能性と機会を見出す内外の人々と共に、経済、科学技術、文化など多様な価値創造力にあふれた実力のある地域として存在感を高めていくことが期待される。

グローバルな視点に立って「新たな北海道イニシアティブ」を発揮し、大転換期にある我が国が直面する諸課題の解決に向け体質を強化し、その優れた資質を最大限に活かすことが期待される。

2 北海道開発の基本的課題

時代の潮流と諸課題

1) グローバル化

グローバルな成長環境を活かし、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、産業を形成し、主体的な情報発信の下に、広く海外の市場を取り込み、我が国にグローバル対応型の競争力ある地域経済モデルを提供することが重要。

- ・農水産物の国際競争力強化・輸出拡大
- ・「観光立国日本」の旗手として、国際水準の観光産業創り
- ・サハリン・プロジェクト等極東ロシア地方との様々な活動における連携強化
- ・北方領土問題の解決に向けた日口の交流拡大や経済協力の促進など

2) 自然環境、エネルギー問題

国民の自然に対するニーズが多様化する中、水、森林、湿原など北海道の豊かな自然環境は、同時に観光産業等の基盤であり、その保全に最重点で取り組むことが重要。

- ・我が国の森林の約4分の1を占める北海道の森林におけるCO₂の吸収源対策の取組みにより、国内外への貢献
- ・北海道の気候、地形、社会条件を活かせる、風力、雪氷冷熱、バイオマス、ソーラーなど環境負荷の少ない自然エネルギー利用
- ・豊富に存在するエネルギー源を活かし、地球温暖化対策等に先導的な役割など

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、人口低密度、積雪寒冷という条件下で、活力ある地域社会のモデルを全国に先駆けて北海道で実現することが重要。

- ・農山漁村の中心集落等において、冬期集住といった新たな居住形態の創造など、雇用、生活面での定住性を高めるための工夫
- ・良質な生産基盤による生産性の高い農業を維持するため、新規就農者を広い視野に立って求め育成するなど後継者の確保
- ・定住・滞在・旅行・教育など積極的に交流人口を増加させる政策努力など

活力と競争力ある地域経済社会の形成

地域の活力の源泉は、付加価値を高める力にある。地域に存在する優位な資源・資産・特質を武器に域内循環を促進しつつ、地域経済社会を変革する努力が求められる。

- ・地産地消的な財・サービスの好循環を創出
- ・民の経済活動を基本に、付加価値の高い競争力のある基幹産業・成長期待産業の育成と集積を図り地域に新たな雇用を創出
- ・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

第6期計画の点検について

第6期計画の点検と評価

第6期計画の構成を踏まえ、点検の手順として、計画の目標・主要施策の達成状況を点検し、次に基本理念に掲げられた北海道の姿がどこまで実現されたか、主要な改善点は何かについて総括的に評価する。

計画の基本理念・主要施策の進捗状況と評価

計画の基本理念・主要施策に基づき、以下の項目について進捗状況の点検と評価を行った。

1) 国の内外に開かれ自立する北海道の実現

- | | |
|----------------------|-----------|
| 「地球規模に視点を置いた食料基地の実現」 | 参考資料3 - 1 |
| 「新たな成長期待産業の育成」 | 参考資料3 - 2 |
| 「北の国際交流圏の形成」 | 参考資料3 - 3 |

2) 恵まれた環境や資源を誇りを持って次世代に引き継ぐ北海道の実現

- | | |
|-------------|-----------|
| 「自然との共生」 | 参考資料3 - 4 |
| 「環境保全機能の維持」 | 参考資料3 - 5 |
| 「循環型社会の形成」 | 参考資料3 - 6 |

3) 多様な生活や文化を享受できる安全でゆとりある北海道の実現

- | | |
|------------------------|------------|
| 「国民の多様な自己実現や交流の場の形成」 | 参考資料3 - 7 |
| 「安全でゆとりある生活の場の実現」 | 参考資料3 - 8 |
| 「暮らしの多様な選択を実現するネットワーク」 | 参考資料3 - 9 |
| 「安全な地域社会の実現」 | 参考資料3 - 10 |

施策の推進体制の評価

第6期計画期間中には、さらに事業の計画段階においても地方公共団体との連携を拡大し、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・理解に向けた取組みを進め、計画から実施等の事業の全過程を通じて、地域との連携を深めてきた。

事業への住民参加・理解に向けた総合戦略化、ソフトな施策も視野に入れた地域との総合的な施策の展開が進められ相乗的な事業効果が現れてきている。

計画の推進に向けた北海道開発局と北海道庁を始めとする地方公共団体による調整の場として「地域連携会議」を設置し、国、地方、地域住民の連携・協働による事業効果の発現を図ったが、本会議については、計画推進の重要な調整の場か

ら、さらに、立案から合意形成の過程を含む調整・政策提言の場とする必要がある。

民・地域との連携・協働の体制についても一層の強化を図り、施策の総合的な効果を発揮することが必要。

第 6 期 計 画 の 総 括 的 評 価

計画中間段階の点検により、「時に全国の水準からみて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、国の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、実験的な取り組みを実施する」という、北海道開発の意義の見直しを行った。第 6 期計画は、こうした経過を経て成果を上げてきた。

北海道開発事業等ハードな事業を主体とする基盤整備の充実が見られるものの、ハードを有効活用するソフトの領域について、人材の育成、地域発の新技术の開発、民間部門への投資の促進といった施策の効果の発現や対応に遅れが見られる。

このため、国においては、地域、特に、重要な役割を担う民の活力の発現を強く促すため、公共事業の周辺部分を含め、関係機関との連携をこれまで以上に進めるなど総合調整機能を一層発揮することが必要。

人口減少が予測される中での地域の活力維持という課題に対応し、基盤整備だけ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、暮らし方そのものを変えていく段階にある

四囲を海に囲まれた北海道では、グローバル化の進展の中、海洋に関して、資源開発、漁業、物流などの利用面や、環境保全の重要性に対する認識の高まりなどが見られる。

こうした新たな課題を踏まえ、民や地域と連携・協働し、将来予測、民・地域との連携をも踏まえた計画のビジョン・主要施策そのものを見直し、戦略的に対応していくことが必要。より一層民・地域の力を引き出し地域を活性化する道筋とそのため基盤整備の道筋を共通の戦略として描くことが重要。

北海道開発の意義と取組みの方向性

1 北海道開発の意義

北海道開発の意義

「開発」の意味は時代とともに進化する。今日的意味合いを踏まえると、「北海道開発」の意義は、以下のように位置づけることができる。

グローバル化の進展、人口減少・少子高齢化などの我が国の環境変化に対応し、北海道の優れた特性・資源を活かしながら、大転換期の我が国が直面する課題の解決と、地域の活力ある発展を図るため、民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を整備すること。

北海道総合開発計画の意義

国は、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特性と魅力を有する北海道を、いかに開発・利用・保全し、国への貢献と地域の自律性のもとに持続的な発展を図るかについて、国の視点と地域の視点の統合的なビジョンを国と地域の連携と協働の中で、総合性を発揮するための計画として提示することが重要。

- ・内外の人々との協働のための明確なビジョン
- ・国、地方、住民、NPO等が連携・協働するための強い求心力、様々な政策の総合性を発揮させるビジョン

2 北海道開発の取組みの方向性

(1) グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現

(農水産業等食に関わる産業の高付加価値化・競争力強化)

別表 - (1)

日本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共今後益々重要性を増す。農水産業と食品産業等北海道の食に関わる産業は、北海道が優位に立つ可能性のある最大の産業。

農業を育成する観点から、カロリーベースに比べて低位にある生産額ベースの自給率に着目するとともに、品質の良い高付加価値の食品を求める市場のニーズに、タイムリーに答えられる経営能力・供給システムが必要。

一次産業から二次・三次産業も含め食に関わる全事業者の連携と力の結集を図っていくことが必要。

(成長産業としての観光)

別表 - (2)

アジアをはじめ広く内外の交流人口を増大させるため、北海道の豊かな自然環境を保全し、開放的な道民気質を活かしながら、観光戦略とその基盤の構築を図ることが必要。

観光が雇用を創出しうる波及効果の高い重要な地域複合型総合産業として、食や健康と観光の相乗効果の発揮により北海道の中核を担う基幹産業に成長することが期待。

(競争力ある成長期待産業の育成とものづくり) 別表 - (3)

自由度の高い広大な土地・空間、製造業が集積している胆振地域等の高い技術力、新千歳空港・苫小牧港・石狩湾新港等の良好な国際物流基盤、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、競争力ある成長期待産業の創出・育成・誘致を進めることが必要。

(人材の育成・安定的供給) 別表 - (4)

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ことが重要。

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。

(地域金融・投資機能の円滑な発揮) 別表 - (5)

北海道内の資金を道内の有効な投資に結びつけ、資金の円滑な道内好循環を創出することが必要。

内外の資金交流、特に対内直接投資を拡大する導入戦略が必要。

(2) 地球環境時代をリードする環境保全、エネルギー対策 別表 - (6)

北海道の豊かな自然環境と共生し、これを次世代に資産として繋ぐという価値観、倫理観を育て、持続可能な経済社会を構築することが重要。

水素・バイオエタノールなど先端エネルギー開発、都市活動に伴う排熱等未利用エネルギーの活用、環境負荷の少ない交通体系の構築、自然環境と共生する農業、健全な水循環系の構築など、環境に配慮した取組みを体系的に進めることが重要。

(3) 魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり 別表 - (7)

食、観光、環境、健康、福祉などの需要を踏まえ、新たな産業創出により雇用機会を増大させ若年層から高齢層、女性が生きがいを持って働ける場を創出する必要。

公共公益サービス、居住など多様な都市機能を中心部に集積して賑わい・交流を高め、コンパクトなまちづくりを進めることで、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することが求められる。

高齢者、身体障害者等のハンディキャップを負った人々の社会参加を進める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みが重要。

高等教育や高度医療、福祉等、住民にとって必要な都市的サービスが持続的に提供される、魅力ある暮らしやすい地域社会の形成が必要。

(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 別表 - (8)

東アジアとの物流が準国内化する中で、産業の国際競争力の強化に繋がる、内外に開かれたシームレスな物流システムを戦略的に構築することが必要。

急増する外国人観光客をはじめとした内外の人々との交通基盤として、道外との

高速交通ネットワークが必要。

高規格幹線道路のミッシングリンク解消など、産業・観光・生活活動の支援に向けた「使えるハイウェイ」の実現を図ることが必要。

冬期を含めた交通ネットワーク信頼性向上に向けて一層の取組が必要。

(5) 安全・安心な国土づくり

別表 - (9)

自然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する暮らしの安全・安心の確保は、我が国の最も基本的な課題。

広大な土地、三大都市圏から離れた地勢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など北海道の貢献策についての検討が重要。

3 北海道開発の進め方

(1) 投資の重点化・高度化と効率性・透明性の追求

国・地域の限られた財源・資源を重点的・効率的に活用するため、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。

具体的には、北海道の地域特性に適応した整備・運用（北海道スタンダード）の導入、計画策定から実施、点検・評価、計画へのフィードバックサイクルの透明性・効率性の確保などが必要。

(2) 劣化する社会資本ストックに対応した戦略的管理

社会経済活動に支障をきたすことなく、維持管理・更新を計画的かつ効率的に行うとともに、各施設の特性を踏まえた的確な維持管理・更新を行うことが必要。

(3) 多様な主体が共に進める北海道開発

1) 国民意見の反映と合意形成

我が国のフロンティアとして、国民が北海道に寄せる期待を具体的に取り込んでいく有効な仕組みが必要。具体的には、P I、インターネット等の活用、双方向対話型等の意見交換などが必要。

2) 連携・協働による施策の効果的な実現

国民が期待する北海道として、個性に満ちた夢のある未来の姿を実現するためには、北海道開発に係る国、地方、住民、N P O等の多様な主体が計画策定に参画し、十分な議論のもとにビジョンを共有するとともに、それぞれが施策の実現に責任を持って連携・協働していくことが必要。

(5) 道内各地域の多様性のある姿の反映

広大な北海道は、気候・自然・人口・産業が異なる多様で個性的な地域から形成されている。時代の潮流の中で、自然や環境の保全、安全で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区分を検討し、北海道の多様な姿を明らかにするとともに、異なる地域ごとに政策の立案・選択、重点化、及び地域の特色のブランド化を進めることが必要。