

「北海道総合開発計画のあり方等について」

室蘭工大 田村 亨

(1) 北海道開発の計画目標

1. 北海道開発法は、敗戦直後の日本経済が直面していた課題を解決するために資源開発を行うことを、公式の目標と規定している。すなわち、国土の一地域である北海道を国策として開発するということは、開発の効果が北海道地域のみならず、日本の社会経済全体の発展に貢献するという論理によって正当化されている。国土交通省にとって北海道開発は、地域開発ではなく国土開発である。
2. 確かに、開発法第二条は法律制定時の国の課題を具体的に規定したと考えられ、「国民経済の復興」、「人口問題の解決」は現代的意味を喪失させているが、「国策としての北海道開発」という活動の根拠付けは変わらず、意味内容を、時代ごとに策定される開発計画の目標設定を通じて具体化してゆけばよい。
3. 北海道開発の目標は、北海道の豊かな資源を利用して「そのときどきの国の課題に応える」ことである。この意味からは、部会で議論されてきた以下の内容は、わが国の発展にとって重要な北海道の今日的役割であり、国が戦略的に行うべき事項であろう。
 - 食料基地
 - 国際交流拠点
 - 観光・保養など多様な自己実現や交流・生活の場の提供
 - 自然環境等の保全、資源・エネルギー問題解決への貢献
4. 国土審議会基本政策部会中間報告（基本的に北海道・沖縄を除く議論）で指摘されているように国土のあり様（上記の北海道の役割）に関して、国民が共に考える機会を持つことは重要であり、行政は積極的に国民の関心喚起に努める必要がある。これまで130年間にわたって、国がここまで積み上げてきた北海道開発の効果を突らせるのはこれからである、と私は考える。そのことを含めて、北海道は国民の財産であり、これまでの投資が着実に国民の便益となっていることを示す必要がある。これを通して、「もはや、北海道はわが国にとって特別の地域ではない、という考えが国民の一部にあること」を払拭すべきである。
5. 北海道の将来性と裏腹に後進性の問題が存在する。しかし、これは北海道開発の正当な根拠ではなく、補完的課題といえよう。この際、留意すべき点は、北海道の後進性を具体的に明示することであり、6圏域別の数字を持って府県との比較を行うべきであろう。
 - 積雪寒冷という気候がもたらす後進性
 - 広域分散社会がもたらす基盤整備の投資効果の低さ
 - 過疎化の進展
 - 地方公共団体の財政力が脆弱
 - 産業構造上の課題

6. 現アルゼンチンを持ち出すまでもなく、国家の信用にかかわるリスク管理は、国の最重要課題である。国家の信用がなくなるとは、契約上の責任管理や、個人・公物の資産管理は成立しない。その意味では、666兆円に及ぶわが国の一般政府債務は、2008年をX年とする喫緊の課題である。これに呼応して、「北海道をいつまでも特別扱いできる余裕はなく、北海道は早期に自立しなければならない」という議論もある。国土計画の目標は、長期的な視点にたった国土の効率的な利用と、大都市・地方という分け隔てなく国民の生活を豊かにすることであり、先の議論は、長期的な観点からの必要性和短期的な観点からの実現性を整理しないまま論じている誤解（手順前後）と、私は考える。
7. 新・全国総合開発計画（1998.3）で示されたように、所得格差是正から生活質の向上へという流れの中で、地域ブロックごとに自立を図ることは北海道においても重要である。本来、地域のあり方については、当該地域の主権者が自らの選択と責任で決定することが望ましい。しかし、北海道においては、国策としての北海道開発がなされている特殊事情があるため、自治体としての北海道が地域のあり方を決定する仕組みではない。

そこで、北海道開発に、国の課題に応えることと地域の自立的発展という2つの目標を持たせ、国策としての目標の達成度を見極めつつ、徐々に、国への依存度を下げ、自立的発展を遂げていくことや、これまでにない国と地方の仕組み（例えば、小磯委員が指摘している全国の範となる開発モデル）の中で2つの目標を達成すること、などは考えられないであろうか。

いずれにせよ、計画目標の枠組みを変えるためには、以下の3点が重要となろう。国策としての開発は、地域の自立的発展を阻害する問題が生じることもあり、その問題の所在を特定化できていること、制約条件下の最適化から将来ビジョン作成の最適化への変更をすること（目標を段階的につくることや、部分最適ではなく全体最適を目的化すること）、国民・地域住民が同意していること、である。

地域の自立に関する検討は、十分になされるべきであろう。

（2）計画策定手続き（国と道の関係）

北海道の開発は、その置かれた特殊性から国主導で進められてきた。このため、北海道開発が地域住民の自治意識や主体性を軽視しているとの指摘もあった（特に、道民の生活福祉向上を開発法の目標に挿入すべきであるという要求が強かった）。確かに、開発法第三条は、開発計画の作成に関して自治体の関与について意見の申し出を規定するにとどまっている。

しかし、開発計画策定の実際においては、自治体である北海道で独自の長期計画を自ら作成することとなった第4次計画以来、北海道開発庁と自治体である北海道の計画策定のすり合わせの実施によって、整合性を持つと同時に北海道民の意思が反映する形になっている。

自治体である北海道は、計画原案が道民の総意であることを正当化させるために、北海道総合開発委員会の設置、市町村要望の把握、北海道議会からの合意など、各界各層からの合意を調達する手続きを、計画作成を重ねるごとに整備してきた。

現行制度下では、「国策としての北海道開発は、その担い手が国であることにより推進手段が担保され、実現が可能なもの」として理解される。そして、130年間にわたる北海道開発の効果を鑑みるに、今後とも、北海道の豊富な資源や広大な国土を活用し、その時々々の国の課題の解決に寄与すべきものとする。ただし、計画策定において、自治体である北海道の意向を十分に反映する仕組みを作るべきことは明からであり、さらなる工夫が必要であろう。

参考資料

(1) 部会での議論を踏まえた北海道の今日的役割の例

食料基地

世界の食料需給は、今後逼迫が懸念され、また、食品の安全に対する関心が高まっている中で、我が国の農業は、農地面積や担い手の減少が続いていることなどから、食料供給を量・質ともに安定的に確保することが求められている。

北海道は、全国の耕地面積の約4分の1を占め、また、大規模な農業経営により都府県に比べ生産性の高い農業が行われているなど、今後、我が国食料の安定供給に大きく寄与することが求められている。

また、北海道における病害虫の発生しにくい冷涼低湿な自然条件を活かし、安全な食料の生産・供給を行うことが求められている。

国際交流拠点

将来の資源・エネルギー需給の逼迫化も見据え、長期的な視点に立ったエネルギー供給の安定化が求められている。

北海道は、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していることから、同地域における資源・エネルギー開発との連携により、エネルギー供給の安定化に貢献することが求められている。

さらに、北海道は、海外諸地域の開発に有用なノウハウを有していることから、寒冷地における農林水産技術や土木技術などを活用した国際交流・貢献を進めることが求められている。

観光・保養など多様な自己実現や交流・生活の場の提供

国民のライフスタイルの志向の多様化が進む中、北海道は、明瞭な四季と自然に恵まれた地域であることから、自然と共生するくつろぎの場を国民に提供することが求められている。

特に、北海道は、豊かな自然や食材等多くの観光資源を有しており、宿泊旅行先として国民の人气が最も高く、また、近年、台湾、香港等のアジア地域における人気も急速に高まってきているなど、国内のみならず世界、とりわけアジアの人々にも安らぎやくつろぎを与える地域として重要な役割を果たすことが期待されている。

また、北海道は、豊かな自然や広大な空間を有していることから、健康的な暮らしをしたい、のんびり暮らしたい等の多様なライフスタイルを実現する場となることが期待されている。

自然環境等の保全、資源・エネルギー問題解決への貢献

北海道は、森林面積が総面積の7割に当たる約532万haとなっており、全国の森林面積の約2割を占めるなど、雄大な自然が残され、貴重な動植物が生息していることから、生物多様性の確保、森林の保全など地球環境問題の解決に貢献することが求められる。

特に、森林による二酸化炭素の吸収・固定といった機能により、今後、我が国が温室効果ガスの削減等の地球環境問題に対応する上で、北海道の役割が重要となる。

また、北海道は、環境負荷の少ない新エネルギーの導入が盛んに行われていることから、エネルギーの多様化による資源・エネルギー問題解決及び環境負荷の少ない循環を基調とする経済社会シ

ステムの実現に貢献することが求められている。

(2) 部会での議論を踏まえた他地域に比べ厳しい諸条件の例

積雪寒冷という気候

北海道は、全域が豪雪地帯対策特別措置法にもとづく「豪雪地帯」に指定され、中でも道内市町村の約4割に当たる94市町村が「特別豪雪地帯」に指定されており、積雪により住民の生活に著しい支障が生じている。

広域分散型社会

北海道は、人口密度が低く、広大な地域に人口、機能が分散しているため、各地域の中核都市を中心に広域的な視点で捉えても、生活関連サービスの充足度合いが低水準にとどまっている地域が多い。また、都市間を結ぶ交通網の整備が遅れている。

過疎化

北海道は、道内市町村の約7割に当たる152市町村が過疎地域自立促進特別措置法の「過疎地域」に指定されており、人口の著しい減少に伴う地域社会における活力の低下等が課題となっている。

地方公共団体の財政力

北海道における都市平均の財政力指数は、平成11年度で0.42で全国45位、また、町村平均の財政力指数は、平成11年度で0.20で全国46位となっており、特に市町村の財政力が弱い。

産業構造

北海道の総生産に占める製造業の構成比は、全国と比較して著しく低く（98年度総生産に占める製造業の割合：全国25.2%、北海道12.6%）、また、製造業における付加価値額を業種別一人当たりで全国と比較するとほとんどの業種で全国を下回っている。