

第6期北海道総合開発計画（第6期計画）は、平成10年4月に閣議決定され平成19年度が目標年度となっており、今日、その見直しを行うべき社会経済情勢の変化が生じていないかどうか、点検すべき時期にきている。

このため、国土審議会北海道開発分科会では、平成17年11月に、基本政策部会を設置し、第6期計画の点検作業と新たな計画の在り方の調査・審議を開始した。

第6期計画の点検と新たな計画の在り方に関する議論に、国民各層の幅広い意見を反映させるため、平成18年10月16日から12月1日まで、「第6期計画の点検と新たな計画の在り方中間とりまとめ」（中間とりまとめ）を公表し、これについて意見募集（パブリックコメント）を行った。意見募集の結果、1,062件ものご意見が寄せられた（別紙参照）。

12月の基本政策部会では、パブリックコメントの結果を踏まえ「中間とりまとめ」の修正等を行い、「第6期計画の点検と新たな計画の在り方報告書」としてとりまとめた。報告書は、平成19年2月に北海道開発分科会に報告、了承された。

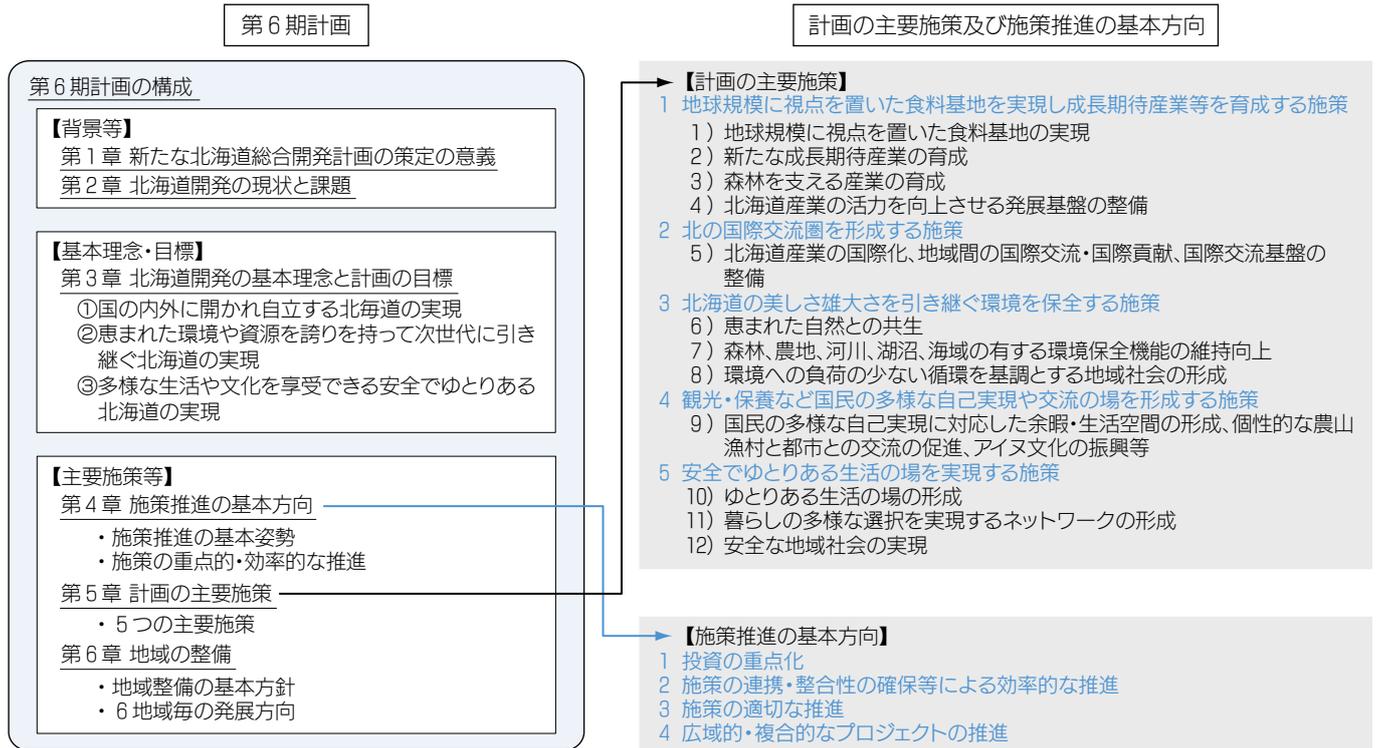
また、国土交通省政策評価の一つである政策レビュー（プログラム評価）について、平成18年度のテーマとして「北海道総合開発計画—これまでの施策の検証と今後の在り方—」が取り上げられた。

以下、これらをもとに、第6期計画の施策の検証とこれをもとにした新たな計画策定等に向けた視点・論点等について解説することとする。

1 第6期計画の策定経緯

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、北海道拓殖銀行の破綻など金融面での動揺が生じており、経済構造の転換などにより、北海道経済の自立的発展を図ることが喫緊の課題となっていた。また、政府として、財政構造改革など、構造改革に取り組むこととしており、北海道においてもこれらの改革に対応することが課題となっていた。こうした状況を踏まえ、第6期計画は、北海道経済の自立的発展を図るとともに、政府として取り組んでいる改革への対応に向け、開発の方向性を示すものとして決定された（図1）。

図1 第6期計画の構成

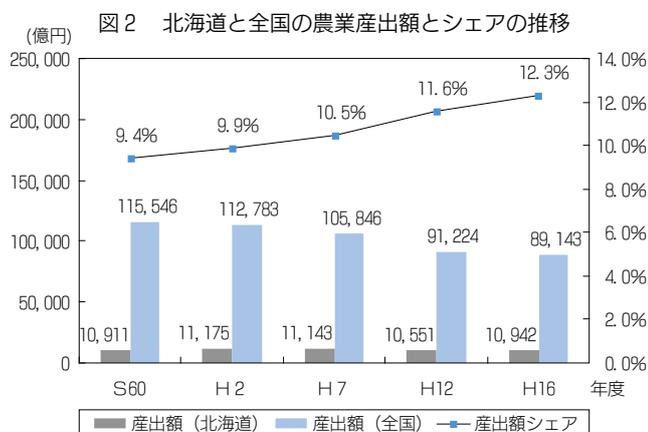


2 第6期計画の主要施策の進捗状況と評価

(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

1)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(図2)、また、第6期計画期間中に農水産物輸出額が約5倍となるなど、我が国の食料基地としての役割が強化されている。また、安全、安心な農水産物生産に積極的に取り組んでいる。



2)新たな成長期待産業の育成

「北海道産業クラスター創造プロジェクト」について

では、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。

一方、ITやバイオ産業など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するまでには至っていない。

3)森林を支える産業の育成

林業生産については、素材生産量、産出額は減少しているが、基盤整備等により、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。

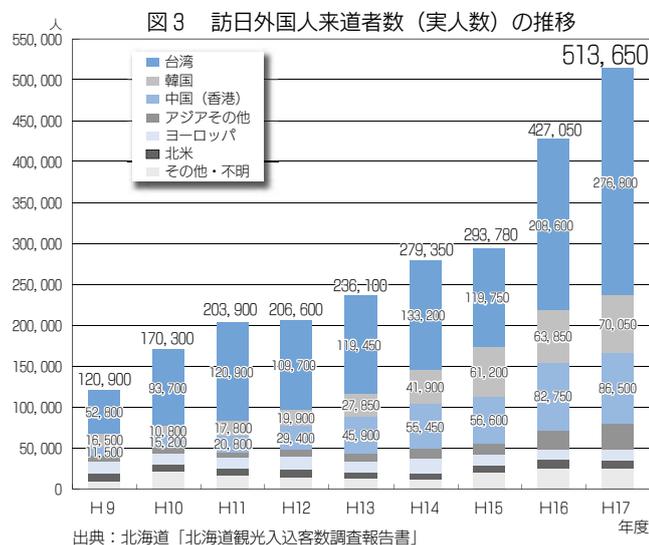
4)北海道産業の活力を向上させる発展基盤の整備

苫小牧東部地域の開発の推進については、事業主体である苫小牧東部開発株式会社が経営破綻したが、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。同地域については、基盤整備の充実や企業立地が進展しつつあるが、21世紀の世界と日本に貢献する、この貴重な空間をいかに活用するかが課題である。

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や、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。

(2)北の国際交流圏を形成する施策

国際観光については、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倍以上に増加している(図3)。



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、国際物流基盤の整備等を実施してきたが、国際コンテナ貨物量の増加や、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。

(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

1)恵まれた自然との共生

ラムサール条約登録湿地の数の増加や(表4)、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。

表4 道内のラムサール条約登録湿地

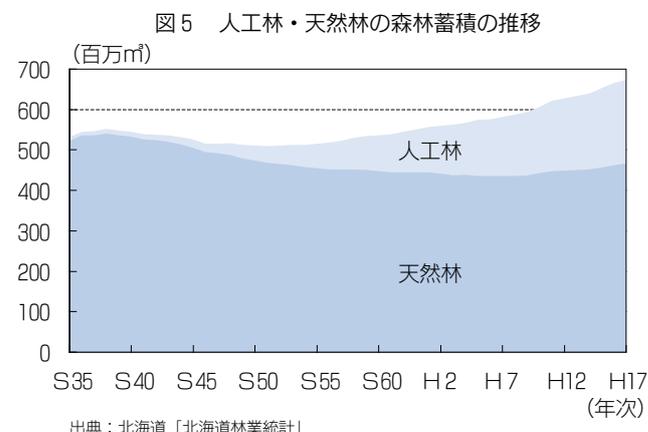
登録湿地名	市町村名	面積(ha)	登録年月日
釧路湿原	釧路市、釧路町、標茶町、鶴居村	7,863	S55. 6.17
クツチャ口湖	浜頓別町	1,607	H元. 7. 6
ウトナイ湖	苫小牧市	510	H 3.12.12
霧多布湿原	浜中町	2,504	H 5. 6.10
厚岸湖・別寒辺牛湿原	厚岸町	5,277	H 5. 6.10
宮島沼	美幌市	41	H14.11.18
雨竜沼湿原	雨竜町	624	H17.11. 8
サロベツ原野	豊富町、幌延町	2,560	H17.11. 8
溝沸湖	網走市、小清水町	900	H17.11. 8
阿寒湖	釧路市	1,318	H17.11. 8
風蓮湖・春国岱	根室市、別海町	6,139	H17.11. 8
野付半島・野付湾	別海町、標津町	6,053	H17.11. 8

出典：北海道「北海道環境白書」

また、良好な農村景観が維持されるとともに、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行われ始めるなど、北海道らしい自然と個性的な景観が形成されている。

2)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。森林については、一部手入れの行き届かないものが見られるものの、森林の蓄積が増える(図5)など、森林の公益的機能がおおむね維持、発揮されている。



3)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

各種基盤の整備により環境保全・リサイクル等が進んでいるものの、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(表6)。

表6 北海道と全国のごみ処理の比較
(上段：平成9年度、下段：平成16年度)

	北海道	全国
○排出量	1,414g/人日 1,222g/人日	1,112g/人日 1,086g/人日
○リサイクル率*1	6.4% 15.3%	11.0% 17.6%
○減量処理率*2	61.8% 75.4%	91.4% 96.5%

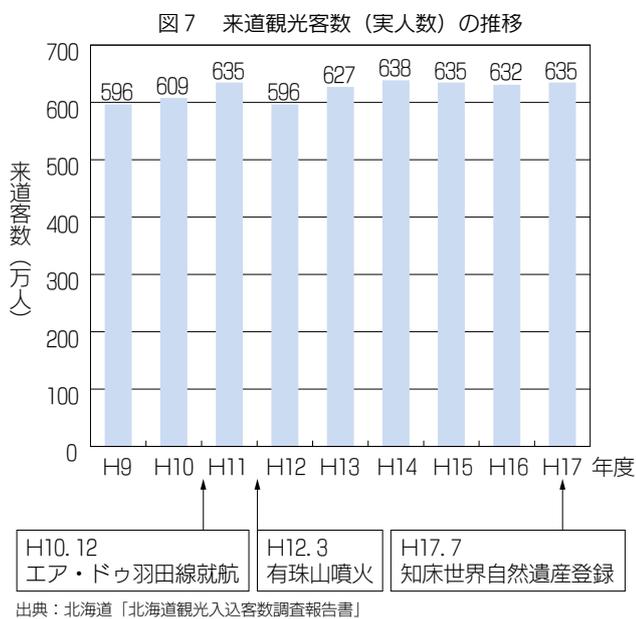
*1：集団回収量も含め、資源化された割合。
*2：焼却、破碎、資源化等の処理した割合。

出典：北海道「一般廃棄物の排出及び処理状況等(平成16年度実績)について」

また、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ている。

(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

国内観光客数はここ数年横ばい状態にある（図7）。今後更なる観光振興を図るため、観光客に対するホスピタリティの向上等が課題となっている。



一方では、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。

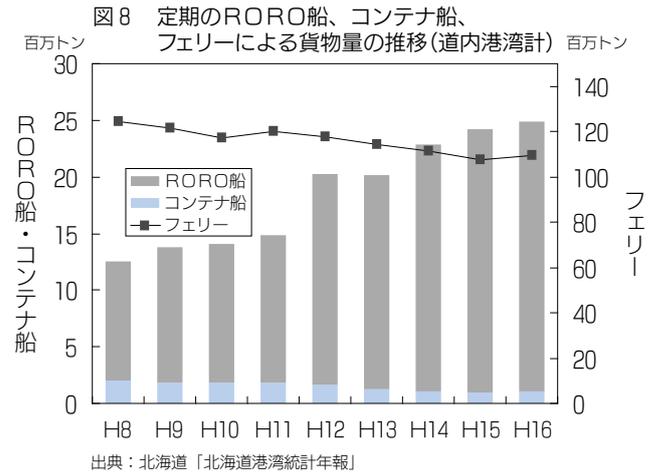
(5)安全でゆとりある生活の場を実現する施策

1)ゆとりある生活の場の形成

良質な住宅、都市公園、都市交通施設等の整備等により、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への対応、冬期の生活環境改善やバリアフリー化等の促進、安心して子どもを生み育てられる環境の整備など課題は残されている。

2)暮らしの多様な選択を実現するネットワークの形成

第6期計画中にRORO船、コンテナ船による貨物取扱量が7割以上増加しており（図8）、それへ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の主要都市間を連絡するまでには至っていない。

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、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。

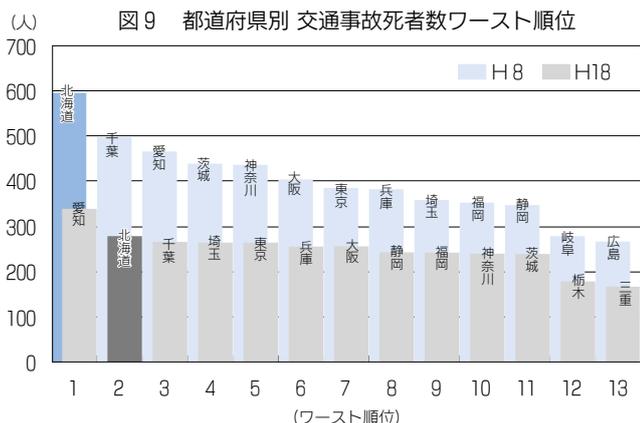
都市内の交通については、立体交差等の渋滞対策により円滑化が進んだが、札幌市を始めとした都市部の渋滞や、冬期旅行速度の著しい低下が課題となっている。

3)安全な地域社会の実現

安全な地域社会の実現に向けて、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。

また、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ことから、自助、共助、公助のバランスの取れた地域防災力の強化等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（図9）が、交通事故自体は依然として高い水準で推移している。



出典：警察庁資料をもとに国土交通省北海道局作成

3 第6期計画の施策の進め方に関する状況と評価

(1) 地域との連携・協働

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、事業への住民参加・理解に向けた総合戦略化（「わが村は美しく一北海道」運動、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、地域マリンビジョン）が進められた。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。

(2) 施策の重点的・効率的な推進

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。

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。

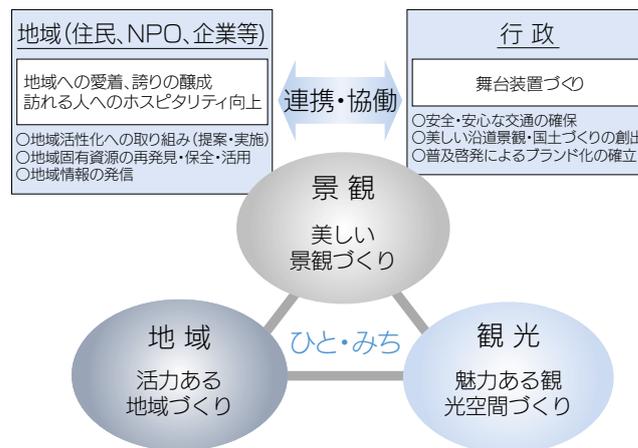
(3) 先駆的・実験的取組

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。

(参考事例) シーニックバイウエイ北海道

シーニックバイウエイ北海道は、北海道固有の景観、自然等の地域資源を活用し、競争力のある美しく個性豊かな北海道を実現することを目的として、地域の発案にもとづき、地域と行政が連携・協働し、地域資源の保全、改善等による「美しい景観づくり」、「活力ある地域づくり」、「魅力ある観光地づくり」を行うものである（図10）。

図10 シーニックバイウエイ北海道の概念図



4 第6期計画の総括評価

主要施策等の点検結果を見ると、食料基地としての役割の強化、国際観光の進展など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。一方、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。

また、施策の推進体制の状況に関しては、シーニックバイウエイ北海道といった制度設計のフロンティアとなる先駆的、実験的取組を実施し、一定の成果を上げた。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、民間との連携・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課題となっている。

さらに、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、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ことが明らかになった。

点検の結果を総括すると、諸施策において一定の成

果が得られたと判断されるものの

- ① 第6期計画策定時に想定していなかった新たな課題へ対応するための施策の見直し
 - ② 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
 - ③ 北海道の実状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。

5 今後の北海道開発の在り方

(1)北海道開発の基本的課題

我が国は、かつて経験したことのないグローバル化や自然環境・エネルギー問題、そして人口減少・少子高齢化など、大きな課題に直面している。今後の北海道開発は、北海道の優れた資源・特性を活かしながら、これらの諸課題の解決への貢献や、活力と競争力ある地域経済社会を形成していくことが必要となる。

(2)計画策定の意義

北海道総合開発計画を策定する意義は、

- ・ 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と
- ・ 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と
- ・ 国、地方、住民、NPO、企業等が連携・協働するための強い求心力となること

であると考えられる。

6 新たな計画の必要性

第6期計画の総括的評価、今後の北海道開発の在り方等を踏まえると、第6期計画が目標年度を迎える今、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ためには、改善が必要と評価された点を十分に反映させた新たな北海道総合開発計画を策定する必要がある。

7 新たな計画の検討にあたって

(1)具体的な施策及び施策の推進方策の検討

今後、新たな計画に関する検討を開始する際には、

以下のようなテーマに沿って具体的な施策及び施策の推進方策について検討を進めていくことが必要である。

○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
(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)
(成長産業としての観光)
(人と技術による競争力ある成長期待産業の育成)
- (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
- (3) 魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり
- (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
- (5) 安全・安心な国土づくり

○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
- (2) 投資の重点化と効率性・透明性の追求
- (3) 新たな北海道イニシアティブの発揮
- (4) 多様性のある道内各地域の姿と隣接地域等との連携

(2)道内の各地域の姿

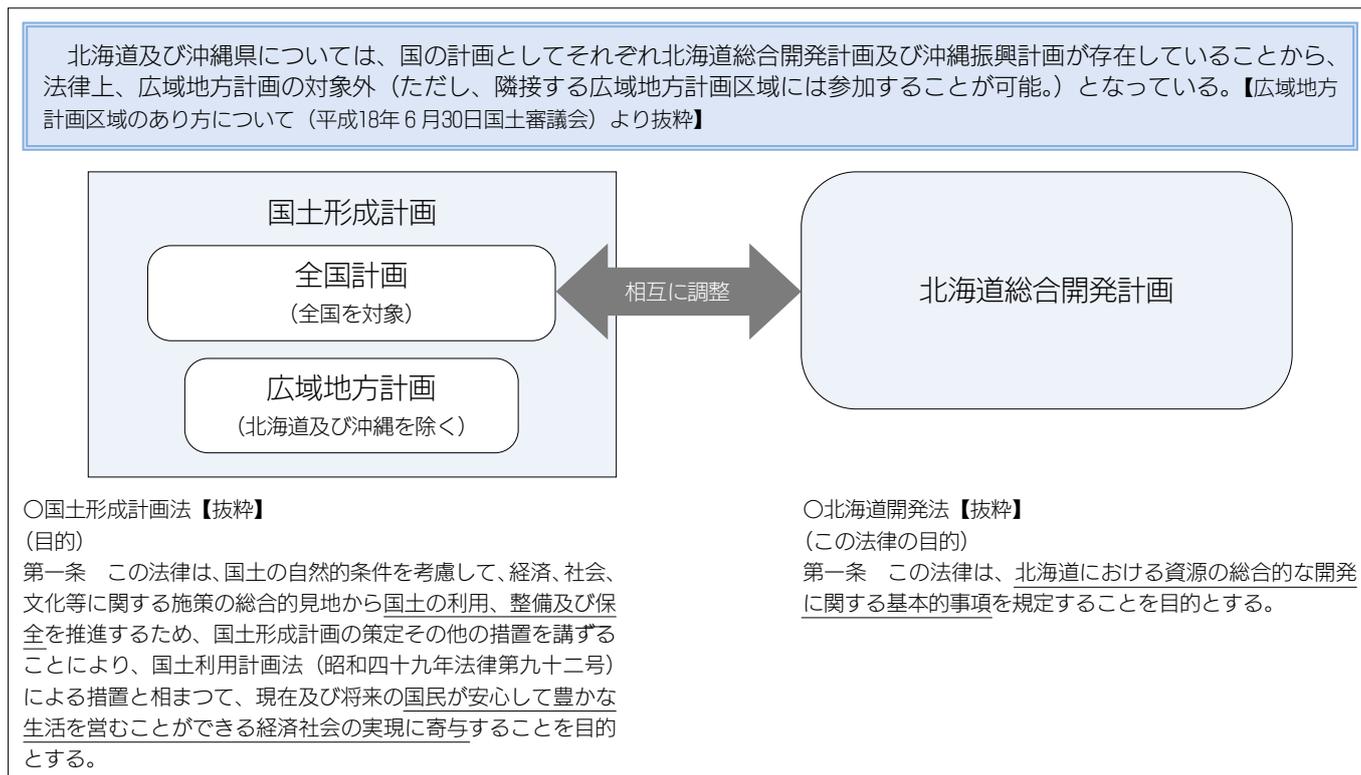
広大な北海道は、多様で個性的な地域から形成されている。地域の発展の姿を描くに当たっては、北海道を一つの同質的な地域として捉えるのではなく、地域の個性を十分に理解することが重要である。このため、今後の検討の中で、その在り方等について検討を深めていくことが必要である。

(3)国土形成計画等と北海道総合開発計画

国土交通省では、国土形成計画の全国計画を、平成19年中頃を目途に閣議決定を予定しており、全国計画の閣議決定後1年後を目途として広域地方計画の策定が予定されている。北海道総合開発計画は、国土形成計画とは別の体系の中で施策の推進が図られている。このため、国土形成計画の策定作業と相互に整合性を図りながらも、北海道という地域の個性を反映した独自性の発揮できる計画を策定していくことに計画の大きな価値がある(図11)。

一方、北海道庁においても、総合計画の策定作業を進めている。北海道庁の策定する総合計画は、長期的な展望に立って、北海道の政策の基本的な方向を総合的に示す計画となっており、計画の目的は異なるが、

図11 国土形成計画と北海道総合開発計画との関係



出典：国土審議会第19回計画部会資料をもとに国土交通省北海道局作成

北海道を対象にした計画なので、国の策定する北海道総合開発計画との整合性を図っていく必要がある。

おわりに

北海道開発については、「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・意見があることも事実である。こうした批判・意見の背景を踏まえ、北海道の我が国における役割と地域の発展の在り方について、国民全体に対して明確に示していく必要がある。

今後、国土交通省では、新たな計画の策定について国土審議会に対して諮問し、早急に次期計画に関する具体的な検討を開始、平成19年度末までに閣議決定を目指す予定となっている。

※ 国土審議会北海道開発分科会の資料については、国土交通省HPをご覧ください。
北海道開発分科会 <http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/hokkaido/hokkaido.html>
同基本政策部会 <http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/hokkaido/kikaku/kikaku.html>

第6期北海道総合開発計画の点検と新たな計画の在り方中間とりまとめに関するパブリックコメントの募集の結果について

平成18年9月29日の国土審議会北海道開発分科会基本政策部会において「第6期計画の点検と新たな計画の在り方中間とりまとめ」がまとめられたことを受け、国土交通省北海道局では、同年10月16日から12月1日の期間をかけて広く国民の皆様からのご意見を募集（パブリックコメント）しました。意見募集の結果、1,062件のご意見が寄せられ、12月22日の同部会において、ご意見を踏まえた「中間とりまとめ」の修正等を行い、これまでの調査審議を総括し、「第6期計画の点検と新たな計画の在り方報告書」をとりまとめました。報告書は、平成19年2月に北海道開発分科会において報告され、了承されました。

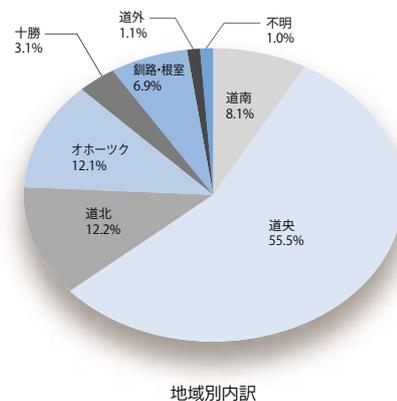
今回の意見募集に当たり、ご協力いただきました方々へ厚く御礼申し上げます。

ここでは、いただいたご意見の受付状況と概要を紹介します。

■ 意見の受付状況

受付件数 1,062件

全道各地及び道外の多くの方々からご意見をいただき、受付件数は1,062件となりました。



■ 主な意見の概要

「中間とりまとめ」はⅠ～Ⅲ章で構成されています。各章にいただいたご意見の概要は以下のとおりです。

Ⅰ 大転換期における北海道開発

「北海道開発の在り方」の項目において、北海道開発の在り方を巡る批判・意見に対する反論や、北海道総合開発計画の策定に期待するご意見が寄せられました。

主な意見

<北海道開発の意義>

新たな北海道総合開発計画は、北海道内の各地域がその多様な特性を伸ばし、それぞれの役割を果たすことを通じて北海道全体の発展を目指すとともに、我が国が直面する課題の解決に貢献するための北海道開発の方向性を示す計画であることから、新たな計画の策定は、我が国の発展に必要不可欠。

II 第6期計画の点検

「第6期計画の主要施策等の進捗状況の点検」と「第6期計画の評価と課題」の各項目において、計画の成果や課題に関するご意見が寄せられました。

主な意見

<計画の主要施策の点検>

有珠山噴火対応などは、北海道だからできた災害対応モデルとして大きな成果を得ており、追記すべき。

<施策の推進体制の点検>

「多様な主体が進める北海道開発」の成果などに関する事項を点検結果に加えるべき。

<第6期計画の評価と課題>

北海道開発は近代日本の発展の基礎となってきた。現在も役割を変え日本全土に貢献しており、これからもしっかりとした計画が必要である。

III 今後の北海道開発の取組の方向性と進め方

「北海道開発の取組の方向性」と「北海道開発の進め方」の各項目において、幅広くご意見が寄せられました。

主な意見

<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>

農業や水産業の一次産業をはじめ食品産業や流通産業などの食に係る産業を総合的に政策検討し、北海道を我が国の食料供給基地として成熟させることは最重要課題である。

<成長産業としての観光>

シーニックバイウェイなどの地域住民が主体となる取組を推進し、行政がそれを最大限バックアップすることが重要。

<人と技術による競争力ある成長期待産業の育成>

苫小牧東部地域の開発はもちろんのこと、道央(千歳・苫小牧・室蘭等)は、ものづくりの拠点として、集中的にインフラ整備と産業の導入を促進する記述が必要。

<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>

風力、太陽光、雪氷冷熱などの自然エネルギーの開発を積極的に行っていただきたい。

<魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり>

交通アクセス、医療、教育など、住み続けるために重要な環境を整備すべき。

<内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上>

高規格幹線道路の整備は欠かせないものであることが

ら、その早期整備の記述が必要。

<安全・安心な国土づくり>

安全な地域社会での生活には、頻発する自然災害に備える防災対策の整備や交通安全の確保が急務である。

<北海道開発の進め方>

道内各地域の特性を十分に活かすため、それぞれの地域特性にふさわしいランドデザインを計画に織り込むべき。

その他の意見

先述した各項目に対するご意見のほか、社会資本整備・公共事業に関して、道州制の推進に関して、北海道開発局に関してなどのご意見が寄せられました。

主な意見

<社会資本整備・公共事業について>

地方圏においては、公共投資の縮減に伴い雇用の受け皿であった建設業が衰退し、地域経済の状況が悪化しています。公共事業は道内の経済発展の牽引車であり、このため次期開発計画を確実に策定し、これに基づき着実な事業の実施が必要だと考えます。

※ パブリックコメントの募集の結果についての詳細は、国土交通省ホームページをご覧ください。

<http://www.mlit.go.jp/pubcom/06/kekka/pubcomk125.html>