

# 行政情報

Administrative Information

#01

## 新たな北海道総合開発計画の戦略的目標

国土交通省北海道局参事官



平成20年5月8日、国土審議会北海道開発分科会は「地球環境時代を先導する 新たな北海道総合開発計画」(案)を国土交通大臣に答申した。北海道総合開発計画は、北海道開発法第2条第1項に基づき国が樹立する計画(閣議決定)であり、国土審議会北海道開発分科会の調査審議、関係地方公共団体の意見の申し出等を経て策定される。

これまでの「第6期北海道総合開発計画 明日の日本をつくる北海道」(平成10年4月閣議決定)の目標年度は平成19年度となっていたことから、国土審議会北海道開発分科会(分科会長:丹保憲仁北海道大学名誉教授)は、平成17年11月に基本政策部会(部会長:南山英雄北海道経済連合会会長)を設置して第6期計画の点検と新たな計画の在り方の検討に着手した。基本政策部会は、平成17年12月から部会を8回開催し平成18年9月には「中間とりまとめ」を作成し、パブリックコメントを経た後、同年12月に「第6期計画の点検と新たな計画の在り方」と題する報告書をまとめた。

国土交通省は、同報告書をふまえ、平成19年3月23日に政策レビュー「北海道総合開発計画の総合点検—これまでの施策の検証と今後の在り方—」を省議決定するとともに、平成19年4月18日に開催された北海道開発分科会で冬柴国土交通大臣から「新たな北海道総合開発計画の策定」に関する諮問を行った。

北海道開発分科会は、必要な調査審議を行うため計画部会(部会長:南山英雄北海道経済連合会会長)を設置し、基本政策部会報告を基としながら計画の策定に着手した。計画部会は、6回の部会を開催して「新たな計画に関する部会報告」をとりまとめ、平成19年12月11日に開催された北海道開発分科会に報告した。分科会は、部会報告を「新たな計画(素案)」として了承し平成20年2月1日までパブリックコメントを行い、国民から寄せられた意見への対応等に関する検討を加え仕上げて、平成20年5月8日に開催された第11回北海道開発分科会の席上で冬柴国土交通大臣に新た

な計画（案）の答申を行った。

新たな計画では、計画の戦略的目標として以下の3つを掲げている。

- ① アジアに輝く北の拠点～開かれた競争力ある北海道の実現
- ② 森と水の豊かな北の大地～持続可能で美しい北海道の実現
- ③ 地域力ある北の広域分散型社会～多様で個性ある地域から成る北海道の実現

本稿は、これまでの分科会や部会での議論・資料等を基に、新たな計画の戦略的目標等について紹介するものである。

## 1 新たな時代の北海道開発

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。こうした批判・意見の背景をふましつつ、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り、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く必要がある。

近年、経済社会のグローバル化、地球環境問題の深

刻化、本格的な人口減少社会の到来など、我が国と北海道をめぐる情勢は急速に変化しており、時代の大転換期を迎えている。こうした情勢に対応し、北海道の優れた資源・特性を活かして我が国が直面する課題の解決に貢献するとともに、活力ある地域経済社会の形成を図ることが重要である。

北海道では、明治以降の開発の歴史の中で、新しい課題に進んで挑戦するフロンティア精神が培われてきた。我が国経済社会が大きな転換期を迎え、国民の間に将来への不安や閉塞感が増している今こそ、北海道は、新たな時代の先駆者としてフロンティア精神を発揮し、豊かな経済社会づくりのための先駆的・実験的な取組に挑戦していく。ここに、北海道開発の新たな意義がある。

## 2 新たな計画の構成

新たな計画の構成は、第1章に計画策定の意義を述べ、第2章に計画の目標として3つの戦略的目標を掲げ、第3章に計画推進の基本方針として計画の進め方に関する3つの方針、第4章に計画の主要施策として5つの柱で施策を体系的にとりまとめ、付記で政策評価や計画の見直しに関する考え方を述べている。計画全体のボリュームは、約27,000字であり、これまでの計画に比べてシンプルな作り方になっている。

表1 これまでの北海道総合開発計画

計画	第1期 北海道総合開発計画		第2期北海道総合開発計画	第3期北海道総合開発計画	第4期北海道総合開発計画	第5期北海道総合開発計画	第6期北海道総合開発計画
	第1次5ヶ年計画	第2次5ヶ年計画					
副題	-	-	-	-	-	-	明日の日本をつくる北海道
期間	昭和27～31年度	昭和33～37年度	昭和38～45年度	昭和46～55年度 (昭和52年度打ち切)	昭和53～62年度	昭和63～平成9年度	平成10～おおむね19年度
役割	〈資源からみた北海道地位〉 ●食糧事情からみた土地資源、水産資源、森林資源及び地下資源等北海道に賦存する豊富な未開発資源の開発	〈計画の目標〉 ●豊富な未開発資源、広大な地積を有し、人口収容の余地を残す北海道の開発は重要な意義 ●とりわけ、石炭、木材資源、畜産物、てん菜等において果たす役割は大きい	〈計画作成の意義〉 ●原料資源・用地用水が豊富に存在し、産業立地条件が相対的に有利 ●我が国の重要な工業開発拠点 ●我が国農業の発展及びその体質改善に寄与 ●国民経済の安定の高度成長に積極的に寄与	〈計画作成の意義〉 ●希少な大規模産業展開の場 ●革新的な巨大工業基地、国際水準の高度食料基地等の建設 ●高生産・高福祉社会を先駆的に実現 ●魅力ある国民的保養の場を形成 ●北方圏諸国との交流拠点	〈長期的課題〉 ●大きなゆとりを持つ地域 ●比較的低利用な海岸線が臨海性の産業の立地に適し、また農業開発可能地が多く賦存することなどで、人口、産業の適正な配置を実現できる地域 ●全国土にわたる人間と国土の安定的な関係の形成に寄与	〈基本的目標〉 ●活発な研究開発の展開、新たな産業立地の推進、食料等の安定的効率的な供給、国民の健康の増進や文化、教育等の場の提供 ●産業構造の調整、多極分散型国土の形成等国全体の課題の解決に貢献	〈今後の北海道開発〉 ●他の地域に比べて優位な特性を生かして課題に貢献 ●自然的・経済的・社会的な特異性を、多様な豊かさとして実感できる北の生活や文化を享受できる安全で、ゆとりある地域社会の形成 ●北海道産業の活性化や金融の安定化のための発展基盤整備
計画の目標等	〈開発の目標（数値目標）〉 ●人口は昭和31年度までに自然増で490万人、本計画による効果で600万人 ●25年度から31年度にかけて食糧が1.6倍（主食換算）石炭は1.6倍、水力発電は約2倍等	〈計画の目標〉 ●資源の大幅な生産増強 ●北海道の主要な原料を活用する諸工業を積極的に開発振興 ●産業の構造を高度化の方向に進め、労働力人口の吸収と道民所得の増大を図る	〈計画の目標〉 ●産業構造高度化を軸とする経済規模の飛躍的拡大 ●国民経済の安定の高度成長に積極的に寄与 ●北海道経済の自律的発展の基礎を固める	〈計画の目標〉 ●生産と生活が調和する豊かな地域社会の先駆的实现 ●わが国経済社会の繁栄に積極的に寄与すること	〈計画の目標〉 ●安定的な国土環境の創出と我が国における人口、産業の望ましい配置の実現 ●北海道の国土条件を改善 ●人間活動のための安定性のある総合環境を計画的に整備	〈基本的目標〉 ●我が国の長期的な発展への貢献 ●道内の産業活動の活性化 ●国の内外との競争に耐え得る力強い北海道の形成	〈基本理念〉 ●国の内外に開かれ自立する北海道の実現 ●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 ●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
主要施策	〈開発計画の構想〉 (産業振興の基礎となるべき施設の整備拡充に重点) ①電源の開発 ②道路、港湾、河川等の整備拡充 ③食糧の増産 ④開発の基本調査 ※昭和32年度は、第2次5ヶ年計画要綱によって実施した	〈計画達成のための施策の基本方針〉 (産業振興の基盤整備) ①道路、港湾等産業基盤の増強 ②電源の開発 ③国土保全施設の整備 ④農業生産基盤の拡充強化(産業振興) ①農林水産業の生産性の向上 ②鉱工業の積極的開発 ③文化厚生労働施設の整備	〈施策の基本方針〉 ①農林水産業の近代化 ②鉱工業の積極的開発振興 ③道内および道本州間の総合的交通通信体系の確立 ④国土保全と利水の総合的推進 ⑤社会生活環境施設等の整備拡充 ⑥産業技術の開発、技術教育、訓練の強化並びに労働力移動の円滑化 ⑦拠点開発の推進	〈施策の基本方針〉 ①近代産業の開発振興 ②社会生活基盤の強化 ③新交通、通信、エネルギー輸送体系の確立 ④国土保全と水資源の開発 ⑤自然の保護保存と観光開発の推進 ⑥中核都市の整備と広域生活圏の形成	〈開発施策の基本方針〉 ①基幹的産業の発展基盤の整備 ②中核管理拠点の形成 ③都市及び農山漁村環境の整備 ④基幹的交通通信体系の整備 ⑤水資源開発施設等の整備 ⑥国土保全等安全基盤の確保 ⑦北的的社会文化環境の形成(地域総合環境圏の展開)	〈施策の基本的考え方〉 ①重層ネットワーク構造の形成 ②都市田園複合コミュニティの展開 (主要施策の基本方向) ①柔軟で活力のある産業群の形成 ②高度な交通、情報・通信ネットワークの形成 ③安全でゆとりある地域社会の形成	〈主要施策〉 ①地球規模に視点を置いた食料基地の実現と成長期待産業等の育成 ②北の国際交流圏の形成 ③北海道の美しさ雄大さを引き継ぐ環境の保全 ④観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場の形成 ⑤安全でゆとりある生活の実現

※ これまでの北海道総合開発計画のボリューム  
 第1期計画（1次）約1,600字、第1期計画（2次）約10,000字、  
 第2期計画約18,000字、第3期計画約25,000字、第4期計画約  
 39,000字、第5期計画約58,000字、第6期計画約43,000字

第6期計画の構成と比較すると、新たな計画では前計画の点検等について政策レビューとして既に終えており、前計画の評価等に関する記述が少なくなっている。また、第6期計画に記述していた地域整備の方針（6地域の整備方針等）の記載を削除している。新たな計画の第4章「計画の主要施策」は、この計画の各論にあたる部分であり、266施策が約20,000字で記述されており、第6期計画とほぼ同じボリュームとなっている。

### 3 アジアに輝く北の拠点

#### 3-1 増加する貿易額の推移

世界経済は、2008年3.4%程度の成長が見込まれている（平成19年12月、「世界経済の潮流」内閣府）。ヨーロッパではユーロ圏で2.1%程度、アメリカでは2.4%程度の成長が予測されている。アジアでは、ヨーロッパや新興国向け等の輸出が好調に推移しているほか、内需も堅調を維持し、2007年の経済成長率は北東アジアで9.0%程度（中国は11.3%程度）、ASEANでは5.8%程度と見込まれ、中国を中心に景気拡大が続いている。

このような世界経済の潮流を背景として、我が国及び北海道の輸出入額は堅調に増加している（図1）。輸出入（貿易収支）は、日本全体の貿易収支は黒字であるが、北海道は輸入が多くて輸出が少ない。2007年の統計では、輸入が1兆2,882億円（対前年1.03倍）、輸出が3,635億円（対前年1.18倍）で、貿易収支は約9,248億円（対前年0.98倍）の赤字となっている。品目別輸入額が大きいのは原油等であり輸入額全体の52%を占めている（図2）。輸出の上位3品目は、鉄鋼、一般機械、魚介類・同調製品であり、全国との比較では食料品（魚介類・同調製品が中心）の占める割合が高い（図3）。輸出先については、アジアへの輸出が顕著であり、相手国は韓国と中国の輸出額が大きい（図4）。

#### 3-2 増加する外国人来道者数の推移

平成18年度の外国人来道者数は約59万人で、対前年1.15倍の増加となった（図5）。内訳は、全体の9割に相当する53.4万人がアジアからの来道である（図6）。その半数にあたる約27万人は台湾からの来道であるが、前年に比べると台湾は3.1%減少となった。台

図1 輸出入額の推移

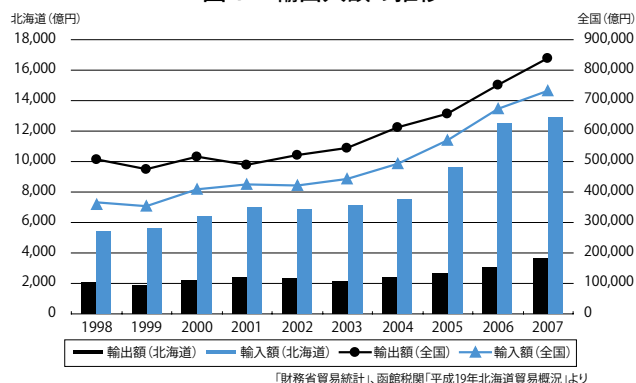


図2 品目別輸入額

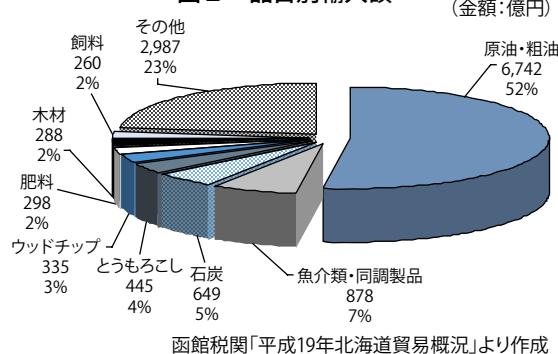


図3 品目別輸出額

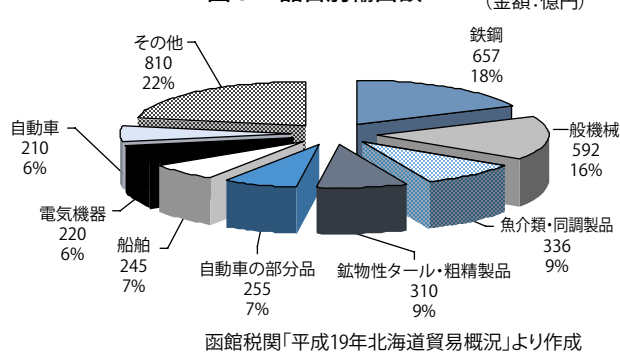
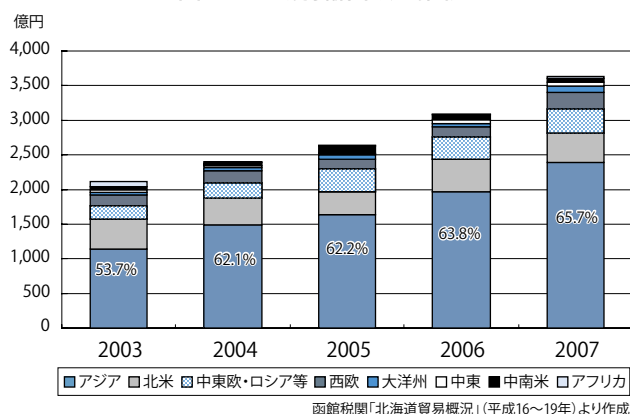


図4 地域別輸出額の推移



湾の減少に対して、韓国が1.91倍の約14万人となっている。上位3地域は、台湾、韓国、香港からの来道である（図7）。

図5 外国人来道者数の推移(実人数)

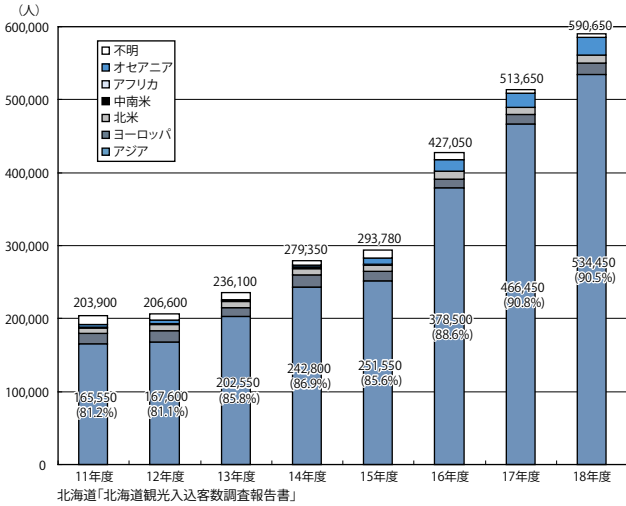


図6 平成18年度アジア地域からの外国人来道者数の内訳

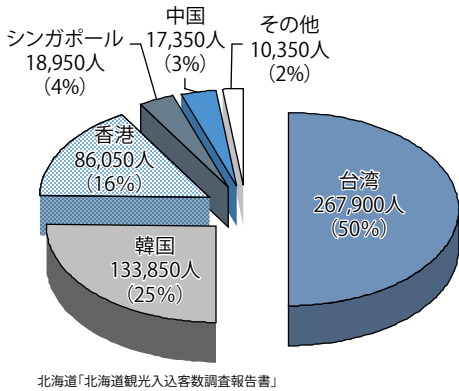
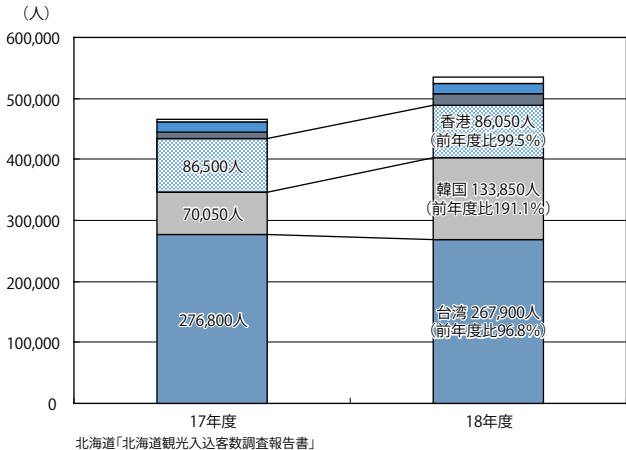


図7 アジア地域からの外国人来道者数の対前年度比較



### 3-3 北海道の産業構造

北海道の経済規模は総生産19兆6,618億円、全国のGDP50兆8,411億円の約3.9%のシェア（平成16年県民経済計算、内閣府より）である。OECD諸国と比較すると、総生産額は世界で23位のアイルランドと同程度、国民1人当たりの国民所得は18位のイタリアと同程度である（経済要覧2007、北海道）。OECDとの

比較では、順位は低下傾向にある。

北海道の産業構造は、農林水産業のシェアが高く製造業関係が弱い(表2)。1995年と2003年を比較すると、総生産の伸びは全国0.1%増に対して北海道は3.8%減である。産業別に総生産の対全国比(2003年)をみると、北海道では、農林水産業、建設業、運輸・通信業、政府サービスなどが人口の対全国比(2000年人口対全国比:北海道4.4%)よりもシェアが高い。産業別総生産の成長率は、北海道では食料品、電気機械などで全国を上回る伸びを示しているが、建設業、サービス業などは全国を下回る。産業別構成比でみると、北海道は農林水産業、建設業、政府サービス、運輸・通信業が全国に比べて大きく特化しているが製造業は全国的に全国に比べると割合が低い。産業別の成長寄与度をみると、北海道では、建設業等のマイナス寄与が大きく、サービス業等のプラス寄与を打ち消している。

表2 北海道の産業構造

	成長率(1995-2003)		全産業成長率の産業別寄与度		産業別構成比(2003)	
	全国	北海道	全国	北海道	全国	北海道
農林水産業	-26.0%	-18.9%	-0.4%	-0.7%	1.2%	3.3%
食料品	-0.5%	12.9%	0.0%	0.4%	2.7%	3.3%
化学	-1.9%	21.2%	0.0%	0.0%	1.8%	0.2%
鉄鋼・金属製品	-19.6%	-13.1%	-0.6%	-0.2%	2.4%	1.1%
一般機械	-11.6%	-36.4%	-0.3%	-0.2%	2.0%	0.3%
電気機械	-17.2%	17.1%	-0.6%	0.1%	3.1%	0.8%
輸送用機械	11.0%	0.8%	0.3%	0.0%	2.6%	0.3%
その他の製造業	-16.2%	-17.1%	-1.0%	-0.7%	5.3%	3.6%
建設業	-30.5%	-34.5%	-2.5%	-4.4%	5.6%	8.7%
電気・ガス・水道業	0.4%	-3.5%	0.0%	-0.1%	2.7%	2.4%
卸売・小売業	-9.1%	-7.8%	-1.3%	-1.1%	13.3%	13.9%
金融・保険業	18.8%	10.4%	1.1%	0.4%	6.8%	4.9%
不動産業	15.7%	13.0%	1.7%	1.2%	12.7%	11.2%
運輸・通信業	-6.0%	-17.0%	-0.6%	-1.6%	6.4%	8.3%
サービス業	19.4%	10.8%	3.3%	2.0%	20.5%	21.2%
政府サービス	11.6%	8.4%	0.9%	1.1%	8.9%	14.5%
その他産業	5.7%	-3.4%	0.1%	-0.1%	2.0%	2.1%
全産業計	0.1%	-3.8%	0.1%	-3.8%	100.0%	100.0%

県民経済計算年報より

平成19年12月に北海道銀行が発表した、北海道経済の見通し『2008年度北海道経済の展望』では、平成19年度の道内経済成長率は実質▲0.1%（名目▲0.2%）であり、平成20年度は実質+0.4%（名目+1.3%）でプラスに転じると公表されている。同行予測によると、国内GDPの平成19年度成長率が実質+1.4%（名目+0.9%）、平成20年度成長率が実質+2.3%（名目+2.7%）となっており、全国に比べて北海道の景気動向は引き続き厳しいものとなることが想定されている。

我が国は、2002年を底とする息の長い景気回復が続

いている。国内の景気回復局面において、北東アジアの成長等を背景とした輸出の寄与度が相対的に増加しており、景気変動の牽引役としての輸出の存在感が強まっていることは疑いがない。平成19年11月に内閣府が発表した「地域の経済2007」では、企業部門が好調で製造業の比率の高い地域ほど有効求人倍率が高く工場の国内回帰も緩やかに進み整備投資は各地域とも堅調な動きが続いていると報告されている。一方、人々が景気の長期回復を実感できていない、景気回復が地域間でばらつきがある、回復力が弱い中小企業の景気感、労働移動による人口の流出入といった指摘がある。

### 3-4 北海道の域際収支

北海道の域際収支について、平成16年度県民経済計算（内閣府）を用いて財貨・サービスの移出額と移入額の差（移出入超過額）を計算すると移入超過額は1兆9,554億円となっている。第6期北海道総合開発計画では基本理念として「国の内外に開かれ自立する北海道の実現」を掲げ、経済的に公共部門の投資によって地域経済を保つ体質を克服していくこととし、域際収支の赤字縮小に努めながら発展することを目指して

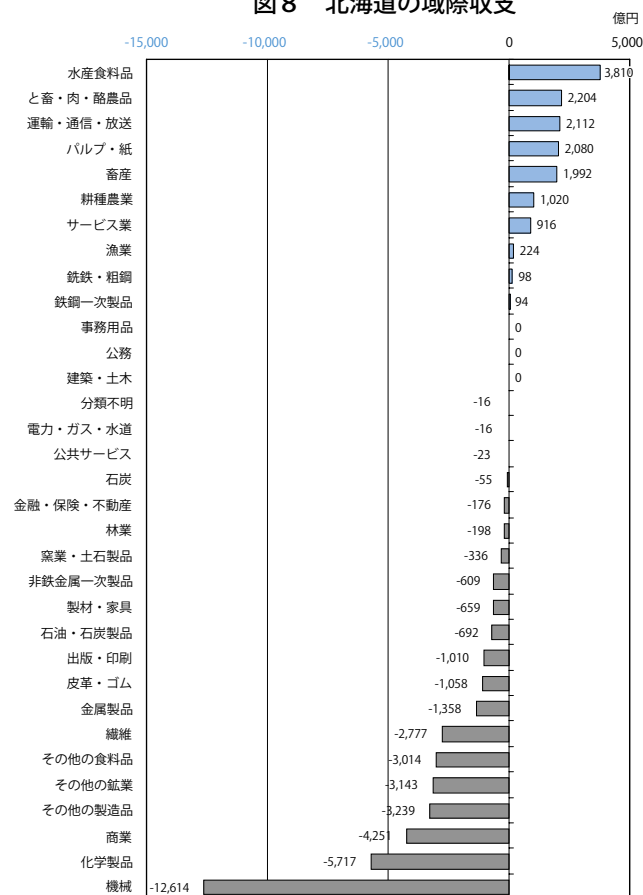
いた。グローバル化が進展している今日、地域経済の自立は、ヒト・モノ・カネの移動にほとんど制約はなく、一地域、一都道府県内で全てが循環する経済を想定することは現実的でない。域際収支を改善させるためには、移出を増やすか移入を減らすかである。新たな計画では、「アジアに輝く北の拠点～開かれた競争力ある北海道の実現」を戦略的目標の一つとして掲げ、北海道の特性や強みを活かして移出拡大等を念頭に置いた、自立的・安定的に成長し得る活力ある地域経済の確立を目指している。

### 3-5 北海道内の地域間産業連関

北海道開発局が行なった地域間産業連関分析（平成15年北海道内地域間産業連関表、平成20年1月24日公表）によると、各圏域の域際収支は道央▲1兆4,094億円、道南▲2,524億円、道北▲5,921億円、オホーツク▲1,184億円、十勝▲1,920億円、釧路・根室▲770億円である。これらの域際収支を、対道内収支・対道外収支に分けて道外収支をみると、釧路・根室地域だけが黒字、オホーツク地域も赤字はわずかとなっている。一方、対道内収支が黒字になっているのは唯一道央だけで、対道外の赤字2兆2,222億円の赤字を対道内の黒字8,128億円で埋め合わせしている。6圏域の地域別最終需要項目別誘発構造をみると、道央地域は自地域消費や道内需要等に依存しており、逆にオホーツク地域と釧路・根室地域は一次産業を基軸として道外需要に対応した生産構造になっている。

域際収支は移輸出と移輸入の差額として生じるものであり、単純には域際収支を小さくするため、①移輸出を増やす、②移輸入を減らすという2つの考えに帰着する。圏域毎に総生産額に占める移輸出の割合を調べると、最も高い地域は釧路・根室地域（66%）、2番目はオホーツク地域（56%）、3番目は十勝地域（50%）、4番目は道南地域（48%）、5番目に道央地域（44%）、6番目が道北地域（43%）という順番になっている。道央地域は、道内の他の地域と比較して相対的に道外に移輸出していく力が不足している。また、全国の地方中枢都市のうち、札幌市・仙台市・広島市・福岡市の4都市について人口1人当たりの市内総生産額を比較しても低い水準である（表3）。

図8 北海道の域際収支



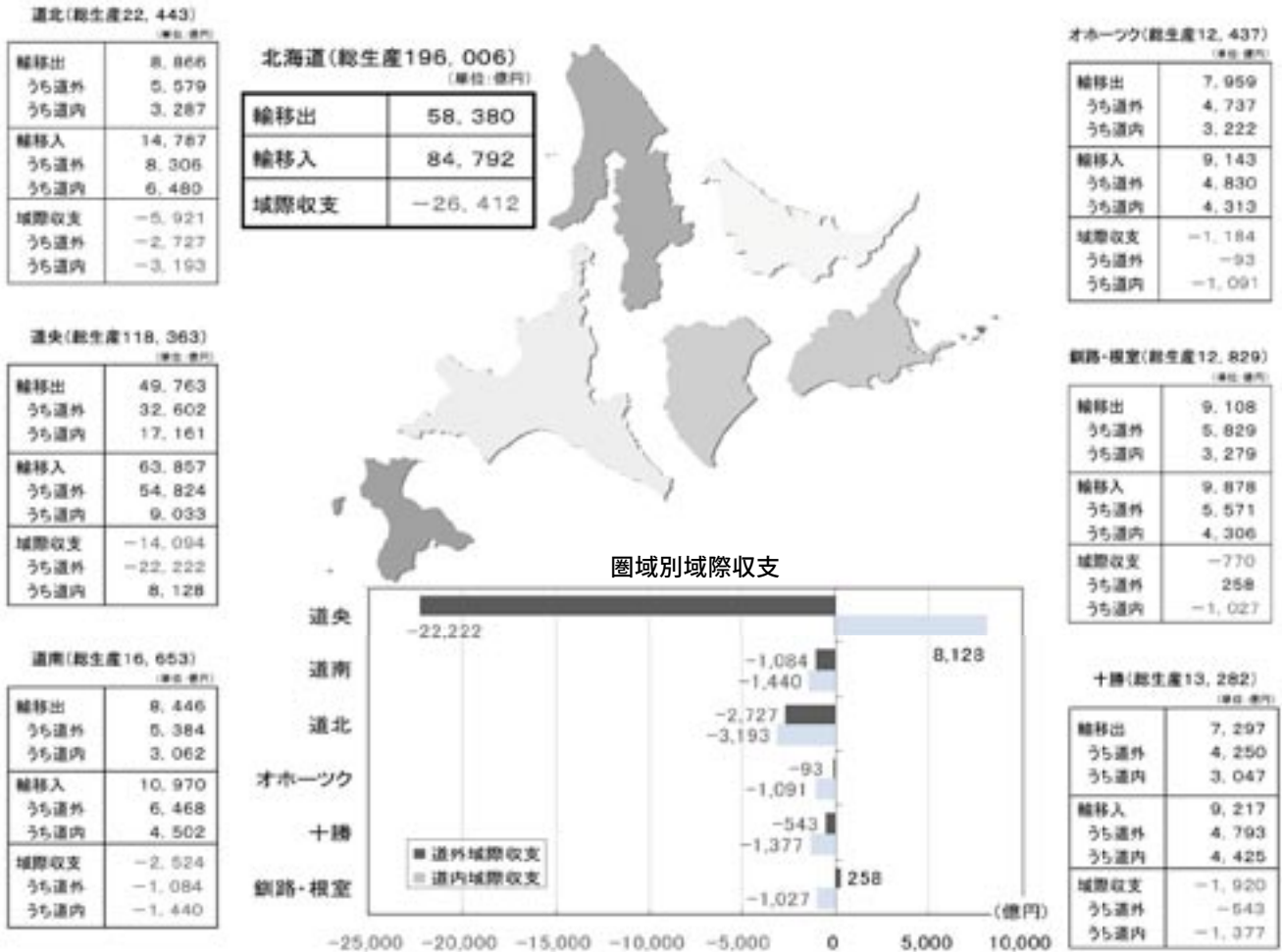
北海道開発局「平成15年延長北海道産業連関表」より作成

表3 人口1人当たり市内総生産額（単位：千円）

札幌市	仙台市	広島市	福岡市
3,968	4,417	4,578	5,386

「市民経済計算（H17）」「国勢調査（H17）」

図9 北海道内の地域間産業連関



北海道開発局「平成15年北海道内地域間産業連関表」より作成

### 3-6 開かれた競争力ある経済社会の実現に向けて

開かれた競争力ある北海道の実現に向けて、東アジア地域の急速な成長を地域経済発展の好機ととらえ、北海道の資源・特性を活用することが重要である。我が国の食料安全保障を将来にわたって支えていくため、北海道の食料供給力を強化し、食の供給基地としての役割を一層高めていく必要がある。また、食にかかわる産業の高付加価値化や個性豊かな観光地づくりに取り組むとともに、競争力ある産業群の形成を図っていくことが必要である。これにより、自立的・安定的に成長し得る活力ある地域経済を確立することが重要である。

- 新たな計画では、計画の主要施策として「グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現」を一番に掲げ、
- ① 食料供給力の強化と食にかかわる産業の高付加価値化・競争力強化
  - ② 国際競争力の高い魅力ある観光地づくりに向けた観光の振興
  - ③ 東アジアと共に成長する産業群の形成

の3つを柱として体系的に取組の方針を掲げている。とりわけ、東アジアと共に成長する産業群の形成に関して、「北海道が地理的特性、固有の資源、培われた技術、各種基盤等を最大限に活用し、東アジアと共に成長していく産業群の育成を図ることが重要である。このため、既存産業集積や技術的蓄積など地域の強みを活かした産業の育成を図るとともに、物流機能の強化や人材の育成などの条件整備を図ることが必要である」と記述している。

北海道は、北米と東アジアとを結ぶ線上に位置し、ロシア極東地域にも隣接している。また、シベリアランドブリッジを

図10 北海道の地理的特性

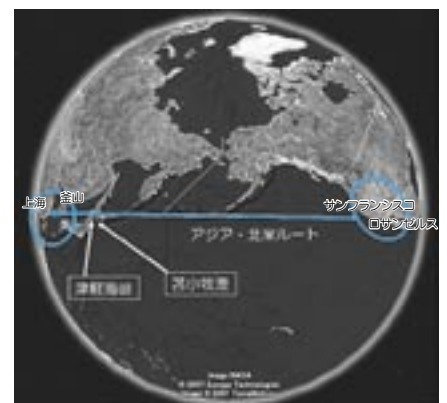


図11 国際物流のイメージ

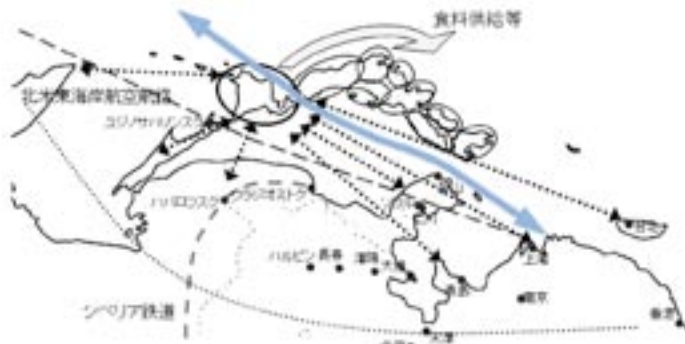


図12 シベリアランドブリッジ



通じて欧州と結ぶ国際複合一環輸送体系の構築が可能となる。日本海側と太平洋側のそれぞれに港湾を有し、その間に空港や工業団地などの基盤の集積が存在しており、これらの地理的優位性を活かし、北米及び東アジア各地域との一層迅速で円滑かつ低廉な物流を推進することが重要である。

また、道央地域は北海道全体を牽引していく必要がある。道央地域には、苫小牧港、石狩湾新港、新千歳空港など国際物流等の基盤を有しており、特に、札幌市及びその周辺には北海道内で最も高度な都市機能が集積している。高次都市機能として生活や文化芸術等の機能に加えて、産業群の形成に不可欠となる高度な技術を有する人材を育成する大学、試験研究機関など産業形成には重要な機能である。また、グローバル化への対応については産業形成のみならず、国際競争力の高い観光地づくり等の取組も必要である。

このような観点から、道央地域が北海道の経済社会を牽引していくモデルとして石狩湾新港から札幌市、千歳空港、苫小牧港、室蘭港までも含めた道央ベルト地帯（道央集積圏）において、強みを活かした産業育成等「アジアに輝く北海道」の実現に向けた取組が必要である。

図13 道央集積圏のイメージ



#### 4 森と水の豊かな大地

現在、地球環境への人間の活動の影響が随所で顕在化しつつあり、地球温暖化が問題となっている。人類は、環境と共存しながら、経済発展、地域の活性化、人々の安心で安全な暮らしなどの様々な可能性を見いだす持続可能な社会の在り方を模索していく必要がある。北海道は、ヨーロッパ諸国と同程度の人口密度であり、ゆとりある空間を持っている。また、我が国の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、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。さらに、新しいことに進んで挑戦する人々の文化を活かし、新たな時代～持続的発展が可能な地球社会～を切り開く先駆者として、北海道に大きな可能性を見ている国民の期待に応え、困難な問題解決のための様々な先駆的・実験的取組を実施していくことにより、世界に開かれた地域として飛躍していく好機が訪れている。

図14 北海道の森林、湿地

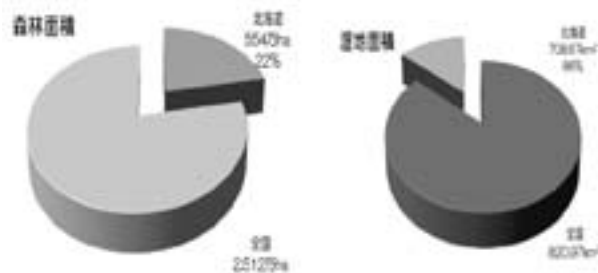


表4 ラムサール条約登録湿地

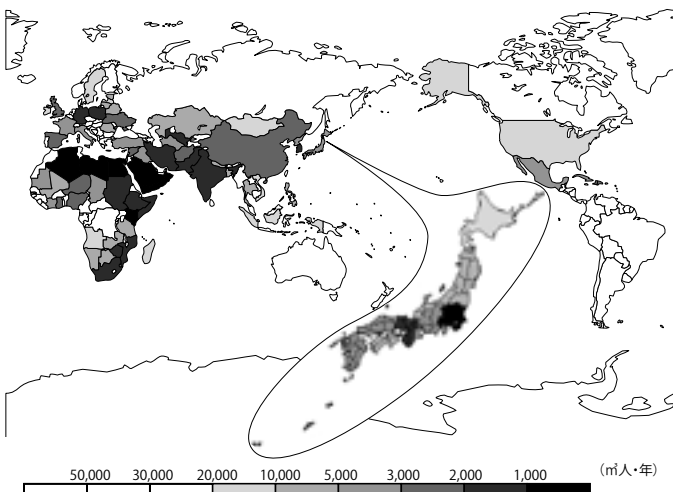
登録湿地名	市町村名	面積	登録年月日
釧路湿原	釧路市、釧路町 標茶町、鶴居村	7,863	S55. 6.17
クッチャ口湖	浜頓別町	1,607	平元. 7. 6
ウトナイ湖	苫小牧市	510	平 3.12.12
霧多布湿原	浜中町	2,504	平 5. 6.10
厚岸湖・ 別寒辺牛湿原	厚岸町	5,277	平 5. 6.10
宮島沼	美唄市	41	平14.11.18
雨竜沼湿原	雨竜町	624	平17.11. 8
サロベツ湿原	豊富町、幌延町	2,560	平17.11. 8
濤沸湖	網走市、小清水町	900	平17.11. 8
阿寒湖	釧路市	1,318	平17.11. 8
風蓮湖・春国岱	根室市、別海町	6,139	平17.11. 8
野付半島・野付湾	別海町、標津町	6,053	平17.11. 8

#### 4-1 サステイナブル・ディベロプメント

20世紀は、あらゆることが激変した時代であり、世界人口は16億人から60億人と4倍、GDPは17倍、1人当たり所得は4倍強になった。このためエネルギー消費は11倍、水の消費も10倍となっている。世界の人口が100億人規模になると予想されている中、世界中の人々がこれまでと同じ豊かさを求めるなら、化石燃料のみならず、水や食料までも不足することが懸念される。

人類誕生以降の歴史（人口推移）をみると、過去300年間は特異な時代であった。今一度、これまでの生活を振り返り、次世紀へとつながる社会を構築することが求められている。成熟領域での成長となる先進国と、高度成長で推移するBRICS+発展途上国、双方が豊かな社会を実現できるようにするためには、先進国において、これまで以上に環境負荷の小さい社

図15 1人当たりの水資源賦存量



会（エネルギー消費、産業活動、生活行動）を構築する技術・知恵・ライフスタイルを実現化し、これらを発展途上国等へ還元することが求められる。

先進国のひとつである日本、エネルギーの大部分を国外の化石燃料に依存してきた日本が、より深刻化する地球環境問題に対して先導的役割を果たす役割は大きい。政府は、平成19年6月、「自然共生社会」「低炭素社会」「循環型社会」の形成を目指した「21世紀環境立国戦略」を閣議決定した。また、平成20年7月に開催される北海道洞爺湖サミットでは、地球環境がテーマとなる予定である。総理は洞爺湖にて「環境を語るのにふさわしい場所と確信。この地から日本の自然の美しさ、美しい日本を発信したい」と述べている。

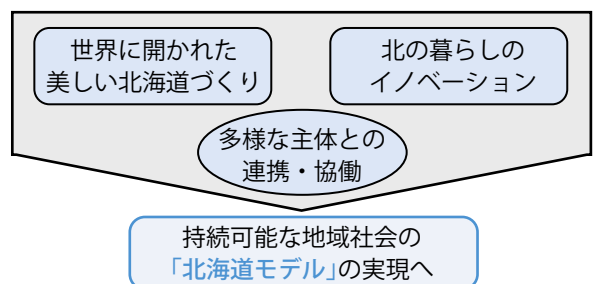
また、これまでも、「食」や「観光」など、北海道が強みとしている分野の背景は、豊かな自然環境に由来している。一層のクオリティ向上を目指していくためにも、美しい北海道づくりへの取組は不可欠である。

#### 4-2 北海道環境イニシアティブの展開

国土交通省北海道局では、地球環境問題をテーマとする北海道洞爺湖サミットの開催を契機として、「雄大な自然の恵みを体感する世界に開かれた“美しい北海道づくり”」、「低炭素社会の形成に向けた“北の暮らしのイノベーション”」を一層推進することとし、これらの先駆的取組のモデルとして「北海道環境イニシアティブ」という政策パッケージを省の中期的な重点施策として推進にあたることとした。

北海道は、豊かな自然と美しい景観を有しており、これを国民全体の資産として守り育て、次世代に継承していく必要がある。一方、北海道は、同様の気象条件を有する欧米諸国と同程度の二酸化炭素排出量となっているが、冬期暖房の効率性向上等さらなる改善の余地がある。このため、持続可能な地域社会の「北海道モデル」の実現に向け、「北海道環境イニシアティブ」として様々な施策を展開していくこととした。

図16 北海道環境イニシアティブの展開





具体的には、北海道洞爺湖サミットの開催を契機として、

- ⇒ 雄大な自然の恵みを体験する世界に開かれた「美しい北海道づくり」
- ⇒ 低炭素社会の実現に向けた「北の暮らしのイノベーション」

を一層推進するため、多様な主体の連携・協働により、我が国の環境政策の先駆的取組として、モデルとなる施策を支援・展開するものである。

- ① 自然の恵み豊かな美しい大地の再生・創造
  - ⇒ 河川・湿地等の自然再生事業や「花いっぱいプロジェクト」など、美しい景観づくりや北海道観光の魅力向上に資する取組を推進
- ② CO<sub>2</sub>の吸収対策としての森づくり
  - ⇒ 「石狩川流域300万本植樹運動」等の植樹活動を一層推進
  - ⇒ 観光で発生するCO<sub>2</sub>排出分に対応した植樹活動等を行う「カーボンオフセット型ツアー」を推進
- ③ 環境負荷の少ない地域交通システム
  - ⇒ 環境に配慮した自動車の利用・運転方法等に関する普及啓発を推進
- ④ 地球的視点で見る北の暮らしのイノベーション
  - ⇒ 産業廃熱など未利用熱源を地域で有効利用するモデル事業等を実施
- ⑤ バイオマス等の未利用・循環資源の活用
  - ⇒ 北海道に自生するヤナギを、新たな資源作物として栽培・エタノール化するモデル事業の実施

図17 世界の1人当たり水賦存量

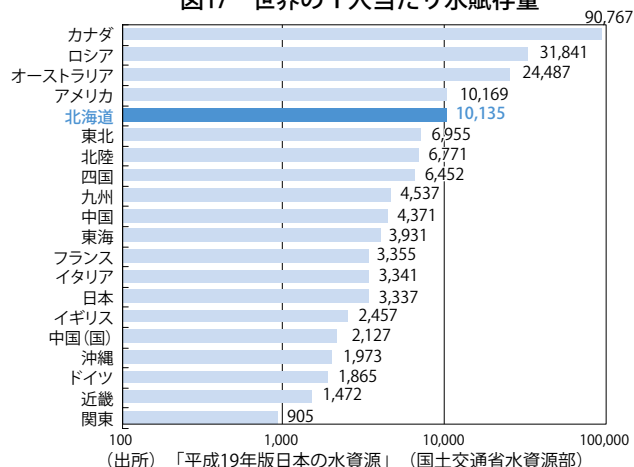


図18 森林の二酸化炭素吸収量(平成15年度)

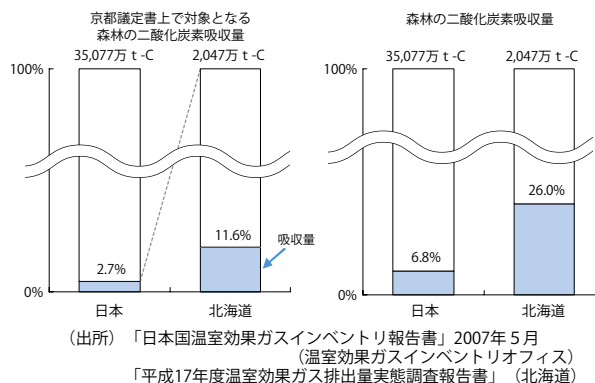


図19 主要国の年平均気温と1人当たり運輸部門CO<sub>2</sub>排出量

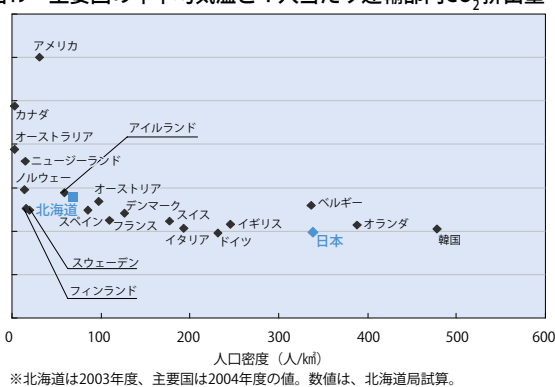


図20 主要国の年平均気温と1人当たり家庭部門CO<sub>2</sub>排出量

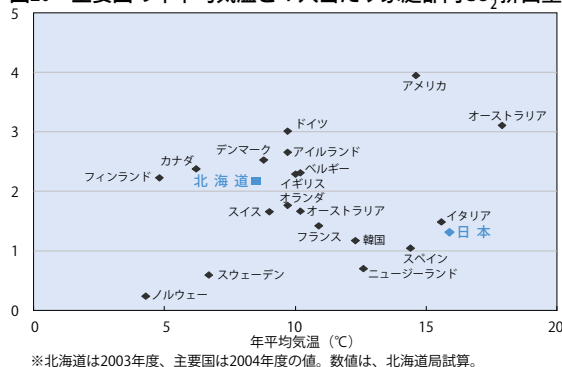
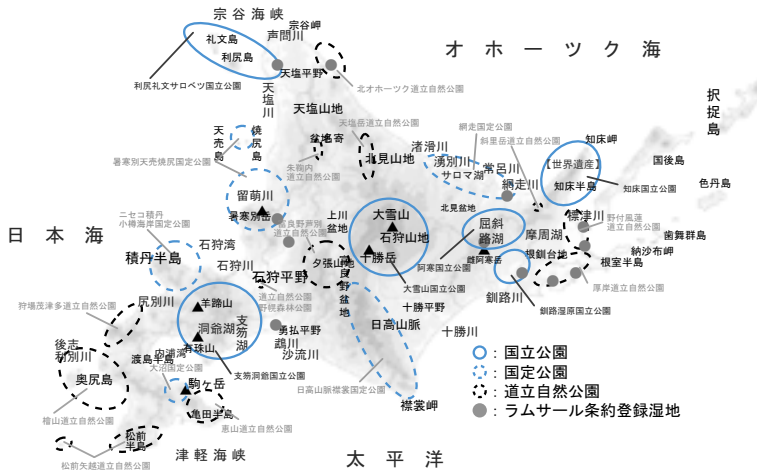


表5 北海道のバイオマス賦存量

	北海道(A)	全国(B)	(A)/(B)
木質系バイオマス	1,412	9,331	15.1%
非木質系バイオマス	10,614	155,438	6.8%
家畜ふん尿	19,039	89,791	21.2%
合計	31,065	254,560	12.2%

(出所) 「北海道バイオマス活用マスタープラン」平成18年3月(北海道庁)  
「バイオマス・ニッポン総合戦略」平成18年3月31日(閣議決定)

図21 北海道の自然公園等



### 4-3 持続可能で美しい北海道の実現に向けて

新たな北海道総合開発計画の策定に向けた検討においては、今後の北海道開発の取組の方向性の1つとして「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」を掲げている。

北海道の豊かな自然は、国家として大切な資産である。このため、次世代の国民に対して継承していくことはもとより、北海道が持続可能な社会へ変革していくためには、地域に根ざした環境モデル地域として先導的な役割を果たし、持続可能な地域社会を目指していく。また、北海道の自然環境は、品質の優れた食料供給や水準の高い観光の基盤となるものである。この

ため、これらの価値・ブランドを向上させることとし、「美しい北海道」に磨きをかけていくことを目標に一層取り組んでいく必要がある。

## 5 地域力ある広域分散型社会

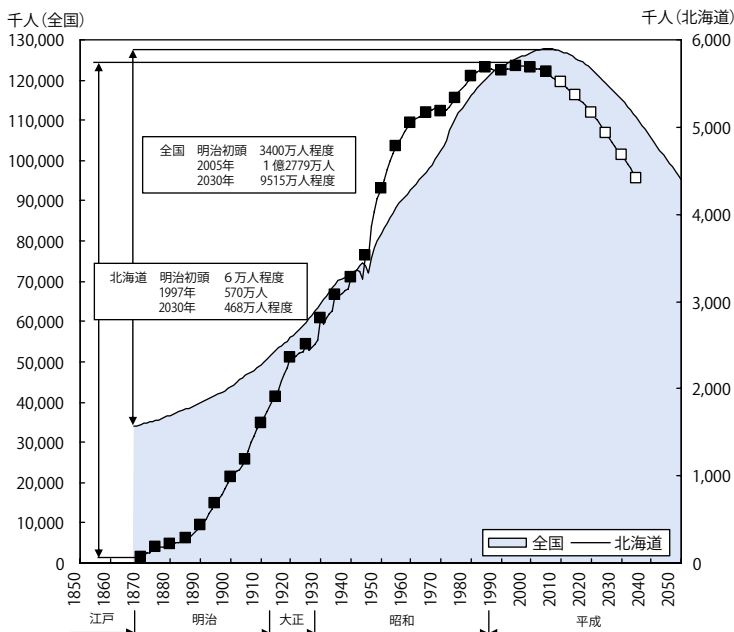
### 5-1 人口減少・少子高齢化

平成19年8月に発行された「日本の都道府県別将来推計人口」(国立社会保障・人口問題研究所)によると、平成47年(2035年)の北海道の人口は441.3万人となり、30年間で121.5万人減少(約21.6%減)する。日本の人口は、30年間で13.4%の減少であり、全国に占める北海道の人口シェアは4.4%から4.0%に低下することとなる。また、30年後の年齢別(3区分)人口の割合は、都道府県別順位で、生産年齢人口比率(15歳~64歳)が15位から34位、年少人口比率(0歳~14歳)の順位が3位から2位へ、高齢人口比率(65歳以上)が26位から2位へと変化する。現在の北海道は、生産年齢人口と言われる15歳~64歳の割合が比較的高い地域であるが、30年後には少子化・高齢化共に日本のトップレベルに達することになる。この推計は、都道府県間の人口移動はないものと仮定していることから、実際には違った結果になると考えられるが、30年後の未来に向けて、少子高齢化対策は取り組むべき大きな課題である。

市町村別の人口についてみると、函館市と釧路市は1980年に、旭川市は1985年に、帯広市と北見市は2005年に人口減少に転じた。人口3万人(現在)未満の市町村を平均化すると1960年頃には人口減少が始まり、近隣市町村からの流入等により急速に圏域中心都市が成長したが、道央地域を除く5つの圏域では、1980年頃から圏域全体が人口減少に転じ、圏域中心都市の人口増加も止まっている。人口1万人(現在)未満の市町村は、現在、ピーク時人口の約3割程度にまで人口減少している。ピーク時人口との比較では、夕張市の人口減少が最も著しく、ピーク時の約11%程度にまで低下している(1960年約10万8千人→2005年約1万3千人)。

今後の市町村別将来人口について、人口問題研究所の公表資料として、現時点で2000年国勢調査に基づく推計結果が最新となっているが、札幌市も2015年(約193万人)をピークに人口減少に転じることが予測されており、今後、数年で生産年齢人口が50%を割る市町村が出現、10年程度で北海道内の約1割の市町村が生産年齢人口50%未満の超少子高齢社会となる可能性がある。

図22 人口の推移・推計(北海道と全国、明治以降)



総務省「人口統計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(H18.12)中位推計」「日本の都道府県別将来推計人口(H19.5)」「人口統計資料集2008」、北海道「H19.北海道統計書」

しかし、人口密度でみると、北海道（72千人/km<sup>2</sup>）は全国（343千人/km<sup>2</sup>）の約1/5程度であるが、欧米と比較すると極端に低いわけではなく、北海道よりも低密度な先進国は沢山ある。

## 5-2 広域的な生活圏

北海道総合開発計画では、第5期計画から北海道を6つの地域（道南地域、道央地域、道北地域、オホーツク地域、十勝地域、釧路・根室地域のいわゆる6圏域）に区分して、地域政策の展開を図ってきた。6圏域は、人口10万人以上の都市を中心とした広域的な生活圏として、支庁を統合するような形で北海道を切り分けた地域区分としている。

これからの国のかたちとして「2層の広域圏」という考え方が示されている。1層目は、北海道・沖縄を除いて全国を8つに区分した広域地方圏。2層目は、都市を中心とした1時間圏・人口30万人～50万人程度の広域生活圏及び自然共生地域としている。

この広域生活圏という考え方を北海道にあてはめて検討するため、平成12年の国勢調査のメッシュデータにより、NITAS（National Integrated Transport Analysis System：国土交通省が開発した全国総合交通分析システム）を用いて北海道の人口集積性に関する検討を行った（図23）。この結果、60分人口20万人

圏は道央をひと塊とみなすと6つ存在している。九州の都市と比較すると、6圏域中心都市（札幌市、函館市、旭川市、北見市、帯広市、釧路市）には、医療・商業・文化・情報等の高次都市機能が県庁所在地並みに集積している。さらに、広域地方圏中心都市として、札幌市、仙台市、広島市、福岡市を比較すると、これらの中心都市は広域地方圏を牽引する役割を有している。

なお、2層の広域圏では、広域生活圏以外の地域を「自然共生地域」として位置づけている。一方、6圏域においては、第5期計画では圏域の境界は明確にせずグレーゾーンとして扱っていたが、第6期計画では行政境界で地域を明確に切り分けた地域区分としていた。

将来の道内各地域の人口減少を加味して、メッシュ単位でコーホート法による人口推計を行い、NITASを用いて将来の都市圏の集積性の変化を調べた。交通ネットワーク条件を変えずに、2030年の推計人口をあてはめると、広域生活圏の集積性は低下し、60分20万人は2つ消滅する（オホーツク地域、釧路・根室地域）。交通ネットワークの条件整備やコンパクトシティへの取組を推進し、集積性の維持・にぎわいの創出等による圏域全体への都市的サービス提供の維持を図る必要がある。

図23 人口集積性の変化

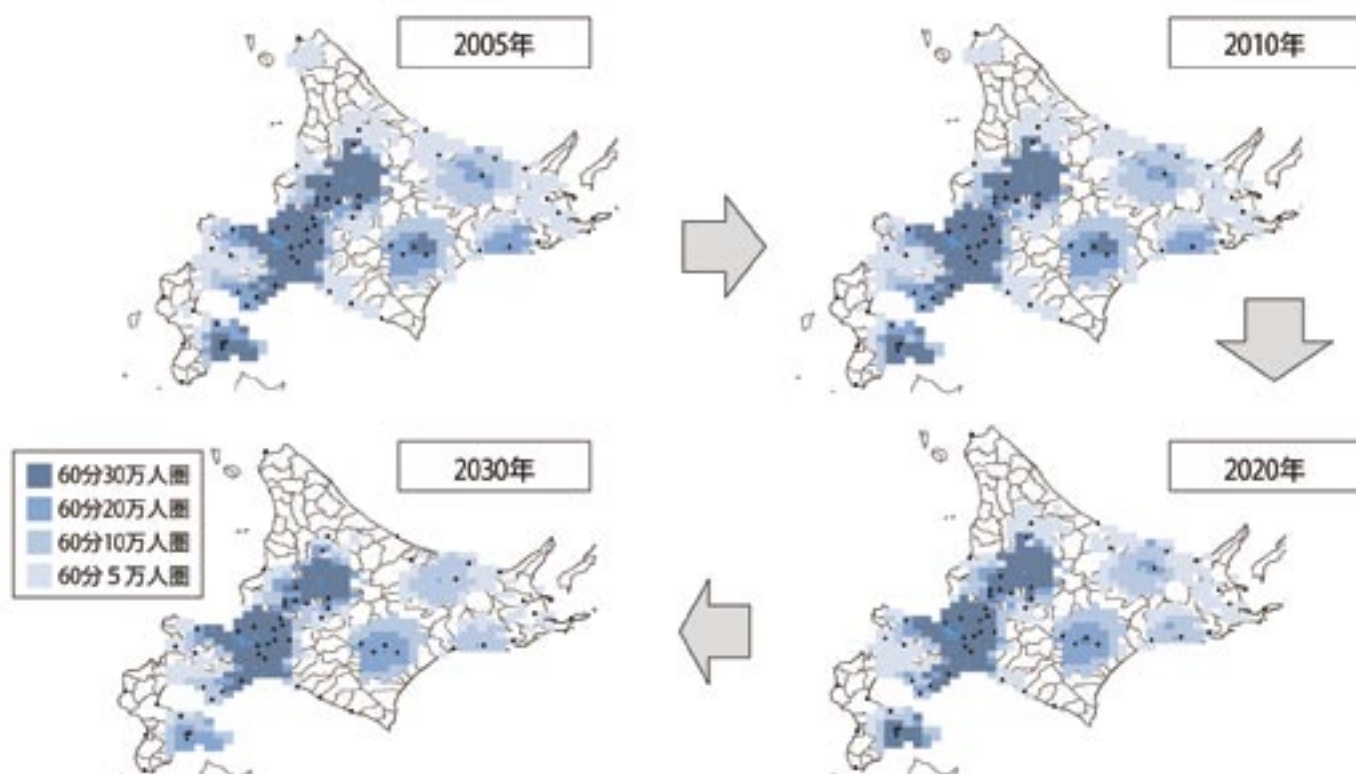
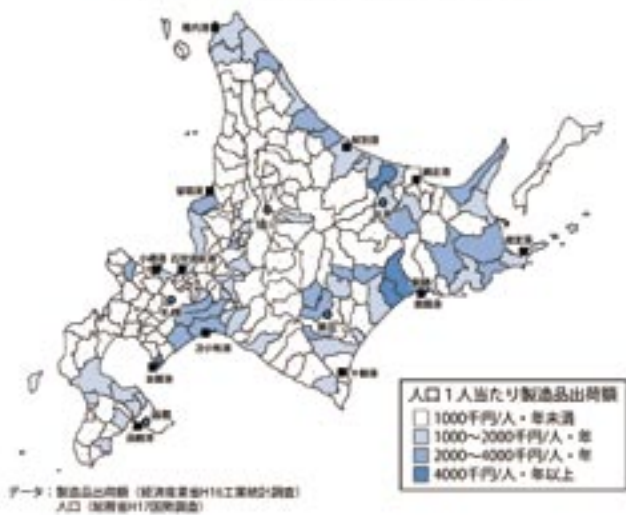


図24 人口1人当たりの製造品出荷額



また、北海道内の産業連関のところ、北海道内の各地域の域際収支について述べたが、人口当たりの製造品出荷額・農業生産額・漁業生産額・観光入込（宿泊）客数など人口1人当たりのパフォーマンスは、いずれも道東の3圏域が優れており、国の課題への貢献度が高いと言える（図24）。一方、人口等の集積がある道央地域は、消費・商業・生活等に関連した機能は高いものの、今後、経済が一層グローバル化していく中で、開かれた競争力ある北海道経済を牽引する役割を担う地域として、一層のリーダーシップの発揮が期待されるところである。

### 5-3 多様で個性ある地域から成る北海道の実現をめざして

北海道全体の基本的な地域戦略を描く際には、世界やアジアの中の北海道、あるいは日本全体の北海道、さらに全国各地域と比較した北海道というような多面的・重層的視点から北海道という地域の特性等を把握することが重要である。その際、北海道を一つの同質的な地域としてとらえ、その資源・特性等を他の地域等と対比しながらまとめることにより、北海道全体の基本的な特性等を把握したビジョンとなる。しかし、具体的な施策の展開に際しては、北海道は広大な面積を有しており、地理的特性、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ことから、各々の地域が果たすべき役割に着目し、多様な姿に即した戦略を立案することが必要である。

北海道全体としては、東アジアの成長を好機ととらえ地理的優位性等を活かしながら東アジアと共に成長していくことが重要であり、このためには人口集積が

あり、ある程度基盤等が整っている道央地域が北海道全体を力強く牽引する役割を担っていくことが必要である。また、北海道の強みである、食の供給や観光、豊かな自然などは、その多くを人口低密度な地域が支えている。これらの地域資源を引き続き活かしていくためには人口低密度地域及びそれらの地域を広域的に支えている地方都市の再生が課題となる。

このため、新たな計画では、札幌を中心とした集積のある北の拠点により北海道全体を牽引していく地域政策、広域的な各地域を支えている地方都市圏を中心とした地域政策、食の供給・観光や自然など豊かな地域資源を有する人口低密度地域の地域政策に着目して、地域づくり・まちづくりに関する施策を推進する必要がある。具体的な施策の地域展開に向けては、地域力を高め、多様で個性ある姿の実現に向けて、道庁が策定する総合計画の地域区分との連携や地域の自主性等にも配慮することとし、北海道総合開発計画として6圏域のような地域区分等についての記述は行わず、地域の取組を支えていくための戦略的なビジョンを掲げ基盤整備等を推進していくこととした。これからの10年、地域の活性化は北海道にとって最重要課題と考えられる。地域が総力をあげて地域力を高めていく必要がある。

## 6 まとめ

本稿は、新たな計画に記されている3つの戦略的目標を中心として要点を紹介した。今日の北海道開発は、グローバル化の進展、地球環境問題、かつて経験したことが無い規模の人口減少と急速な少子高齢化といった我が国をとりまく変化に対応し、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目指す必要がある。北海道洞爺湖サミットが開催され、我が国が地球環境問題等に関して国際社会でリーダーシップを発揮しようとする今、北海道における持続可能な開発をいかにして進め、我が国の課題の解決にいかんにかに貢献するかについてのビジョンとして、この計画を策定するものである。

国土交通省北海道局HP 新たな計画の策定に向けて  
<http://www.mlit.go.jp/hkb/newplan/index.html>

## 地球環境時代を先導する新たな北海道総合開発計画（案）の構成

<b>第1章 計画策定の意義</b>		
<b>第1節 北海道開発の経緯</b> ・開拓使設置以降、特別な開発政策の下、計画的に推進 ・国全体の安定と発展に寄与	<b>第2節 新たな北海道総合開発計画の意義</b> ・北海道の資源・特性を活かして、国の課題の解決に貢献 ・新たな時代の先駆者としてフロンティア精神を発揮し、先駆的・実験的な取組に挑戦 ・地域特性を踏まえた将来の豊かな社会をつくる	
<b>第2章 計画の目標</b>		
<b>第1節 我が国をめぐる環境変化と国家的課題</b> 我が国は、グローバル化の進展、生存基盤そのものを脅かす地球環境問題、かつて経験したことのない規模の人口減少と急速な少子高齢化という環境変化の中、大きな課題に直面	<b>第2節 北海道の資源・特性</b> 冷涼な気候、森林等の豊かな資源、アジアの中でも特徴的な北国らしい自然環境、北米及び東アジアとの結節点に位置する等の地理的特性、開発の歴史の中で培われてきた社会的開放性など	
↓ ↓		
<b>第3節 今後の北海道開発の戦略的目標</b>		
<b>1. アジアに輝く北の拠点</b> ～開かれた競争力ある北海道の実現	<b>2. 森と水の豊かな北の大地</b> ～持続可能で美しい北海道の実現	<b>3. 地域力ある北の広域分散型社会</b> ～多様で個性ある地域から成る北海道の実現
<b>第3章 計画推進の基本方針</b>		
<b>第1節 計画の期間</b>	・21世紀前半期を展望しつつ、2008（平成20）年度からおおむね2017（平成29）年度まで	
<b>第2節 計画の主要施策</b>	・戦略的目標を達成するための5つの主要施策を総合的に推進	
<b>第3節 計画の進め方</b>		
<b>1. 多様な連携・協働</b> ▶地域発展に向けた各種事業・施策等の連携・協働、多様な民間主体と行政とが一体となった取組の展開による相乗効果の発現等	<b>2. 新たな時代を見据えた投資の重点化</b> ▶重点的・総合的・先行的に実施すべき施策による計画の効果的推進、総合的なコスト削減、社会資本ストックの老朽化等への対応	<b>3. 新たな北海道イニシアティブの発揮</b> ▶北海道固有の課題に対する独自の取組、他地域にも共通する課題に対する北海道の特性を活かした先駆的・実験的取組
<b>第4章 計画の主要施策</b>		
<b>第1節 グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現</b> <b>1. 食料供給力の強化と食にかかわる産業の高付加価値化・競争力強化</b> ▶食料供給力の強化 ▶食の安全の確保 ▶食にかかわる産業の高付加価値化・競争力強化 <b>2. 国際競争力の高い魅力ある観光地づくりに向けた観光の振興</b> ▶国際競争力の高い魅力ある観光地づくり ▶地域経済を先導する観光産業の振興 <b>3. 東アジアと共に成長する産業群の形成</b> ▶地理的優位性を活かした産業立地の促進 ▶強みを活かした産業の育成 ▶産業育成に向けての条件整備	<b>第3節 魅力と活力ある北国の地域づくり・まちづくり</b> ▶広域的な生活圏の形成と交流・連携強化 ▶都市における機能の強化と魅力の向上 ▶人口低密度地域における活力ある地域社会モデルへの取組 ▶多様で個性的な北国の地域づくり	
<b>第2節 地球環境時代を先導し自然と共生する持続可能な地域社会の形成</b> ▶自然共生社会の形成 ▶循環型社会の形成 ▶低炭素社会の形成	<b>第4節 内外の交流を支えるネットワークとモビリティの向上</b> ▶国内外に開かれた広域交通ネットワークの構築 ▶地域交通・情報通信基盤の形成 ▶冬期交通の信頼性向上	
	<b>第5節 安全・安心な国土づくり</b> ▶頻発する自然災害に備える防災対策の推進 ▶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 ▶道路交通事故等の無い社会を目指した交通安全対策の推進	
<b>付 記</b> ・計画策定からおおむね5年後に計画の総合的な点検、必要に応じて見直し等		