

「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

～国土審議会北海道開発分科会基本政策部会中間報告～

国土交通省北海道局参事官付

北海道総合開発計画は、昭和26年度に第1期計画が策定されて以来、6期にわたり計画が策定され、これに基づく施策の推進等により今日に至っており、現在の第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います。

計画の改定期を迎えつつあることから、国土審議会北海道開発分科会では、第6期計画の点検作業と新たな計画の在り方の検討を行うため、平成17年11月に基本政策部会を設置し、調査審議を進めています。基本政策部会では、平成17年12月からほぼ月一度のペースで精力的に審議を行い、平成18年9月の第8回基本政策部会において、「中間とりまとめ」を作成しました。

現在、中間とりまとめを基に広く国民意見の募集（パブリックコメント）を行っています。北海道開発の各関係主体のみならず国民各層において活発な議論が展開され、今後の新たな北海道総合開発計画の在り方の議論がより実り多いものとなることを期待しています。基本政策部会は、今後、国民意見等を踏まえて更なる調査審議を進めるとともに、平成19年2月を目途に報告書を取りまとめ、北海道開発分科会に報告する予定です。

以下、中間とりまとめを基にして、新たな計画策定等に向けた視点・論点等について解説します。

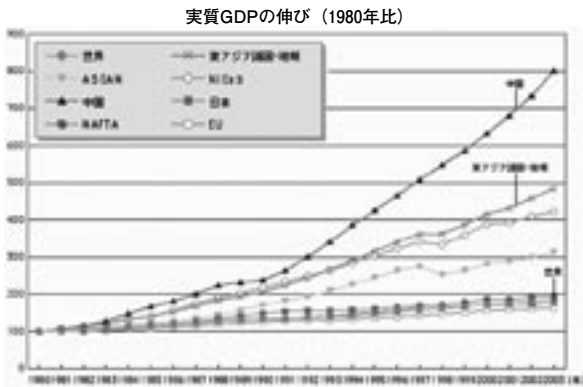
1 社会経済情勢の変化

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、経済構造改革、金融システム改革など、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。

一方、現在、我が国を巡る時代の潮流は、第6期計画の当初の想定を大きく上回る急速な人口減少・少子高齢化の進行、地球環境問題の深刻化、東アジアの台頭とグローバル化の進展や財政事情の悪化などに起因する新たな課題の顕在化など、大転換ともいべき環境の変化を北海道にもたらす。

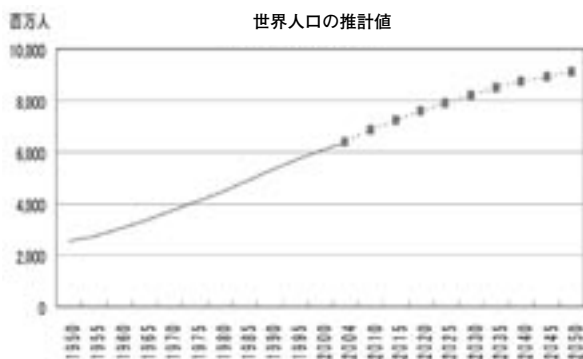
(1) グローバル化と北海道

かつて北海道開発の主要施策となっていた資源開発・食糧増産等は、グローバル化とともに海外市場との競争関係にさらされることになった。昨今のグローバル化、とりわけアジアの台頭にはめざましいものがあるが、同時に世界の人口増加や食糧事情を勘案すると、北海道がとるべき新たな視点が浮かび上がってくる。



注1 1990年米ドル価格の実質GDPを、1980年=100として指数化した。
 2 世界は国連の数値(台湾を除く)に台湾の数値を加えた値による。
 資料) 国連「National Accounts Main Aggregates Database」、台湾はIMF「World Economic Outlook Database, September 2004」より作成
 出典: 国土交通省「平成16年度国土交通白書」

国連の推計では、世界の人口は2004年には63.9億人であるが、2050年には90.8億人に増加すると予測している。国連食糧農業機関 (FAO) は、1人あたりの消費熱量の増加傾向が今後も続き、人口の増加と相まって、世界全体の年間穀物消費量は、2000年から2050年の間に66%増加するとの予測もある。さらに、世界の耕地面積は減少し、人口1人あたりの収穫面積は40年前の約半分までに減少、反収の伸びも鈍化傾向にある。



出典: 国連連合「World Population Prospects: The 2004 Revision」

このようなグローバルな視点もふまえると、北海道が食料基地としての役割を維持しつつ、食料の安全安心や食味の向上などのニーズに応えていくことの重要性が一層増してくる。さらに、農水産業等食に関わる産業の高付加価値化・競争力強化により、地域経済社会を形成していくことが重要になってきている。

また、近年来道外国人観光客が飛躍的に増加している。台湾・韓国・香港に加えて、ニセコのスキー場を中心としたオーストラリアからの観光客などがその内訳である。国においては、「ビジットジャパン」を国策としてインバウンド観光を推進しているところであり、北海道の自然や特性を活かした観光政策への取り組みが期待される。



(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している中、我が国全体の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、北海道の豊かな自然環境は我が国にとって極めて貴重で、同時に観光産業等の基盤であり、その価値を維持し向上させる取組の意義は益々高まっている。

欧州では、欧州委員会による欧州共通指標 (European Common Indicators) の1つとしてEF指標 (エコロジカル・フットプリント) を導入している。これは「ある特定の地域の経済活動、またはある特定の物質水準の生活を営む人々の消費活動を永続的に支えるために必要とされる生産可能な土地及び水域面積の合計、あるいは、ある地域で必要とされる資源を永続的に産み出し、かつそこで排出される物質を継続的に吸収処理するために必要となる生態系・水土の面積の合計」であると定義され、算定の概念式は次のとおり。

$$EF = D + I - E$$

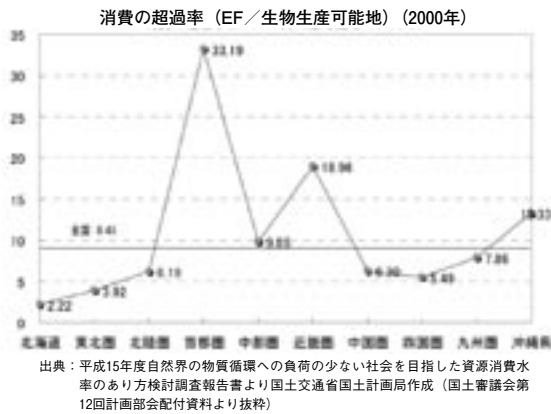
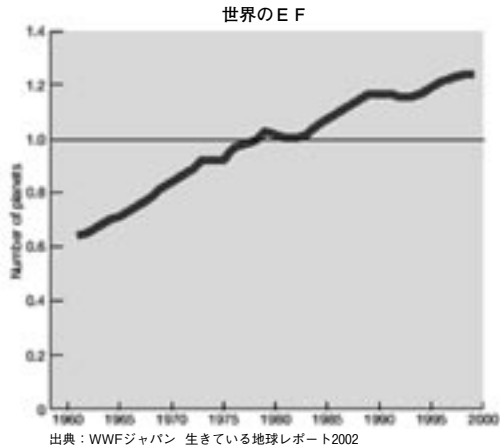
D: 資源の生産に利用した国内の土地面積

I: 輸入した資源の生産に必要な国外の面積

E: 輸出した資源のために利用した国内の土地面積

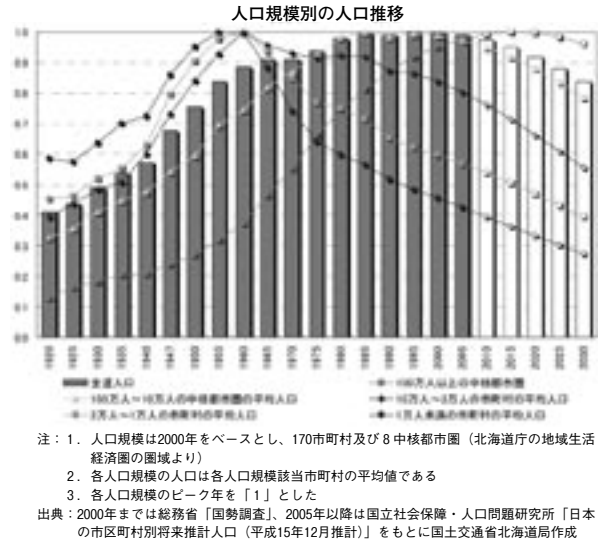
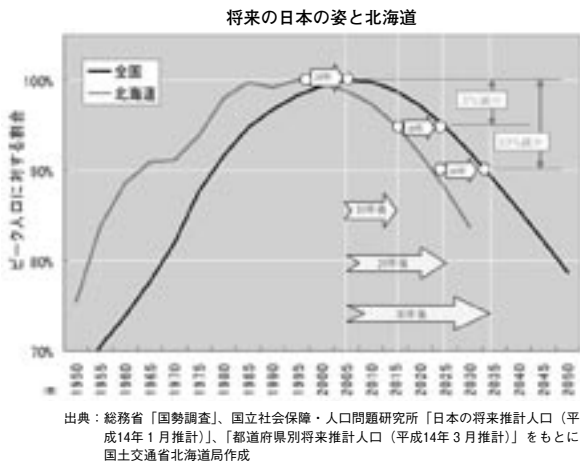
EF指標で示される面積と実際の面積を比較することで、環境負荷の程度や資源消費水準の持続可能性が表現される。

世界ではEF指標の増加は止まっていない一方で、国内では北海道がEF指標低下に大きく貢献している。



(3) 人口減少・少子高齢化

世界人口が増加していく中、国内においては人口減少・少子高齢化の加速度が増していくことが予測されている。北海道では、既に人口減少に転じており、今後全国平均に比べて10年先のペースで減少が進展していく。農山漁村のみならず生活圏の中心都市においても人口減少が予測されるなど、加速度を増す人口減少・少子高齢化の進展の中、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の必要性が高まっている。



(4) 北海道の社会経済状況

明治初頭の開拓使設置以降、国全体の安定と発展に寄与することを目的として、我が国は、北海道の開発を組織的、計画的に進めてきた。1950年に制定された北海道開発法には、国の課題解決に寄与するために北海道を開発するという趣旨が規定され、全国の各地方開発促進法等とは異なる独自の体系下で施策の推進等が図られている。これまで、我が国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解決に寄与することを目的に、計画に基づく施策の推進が図られてきた。

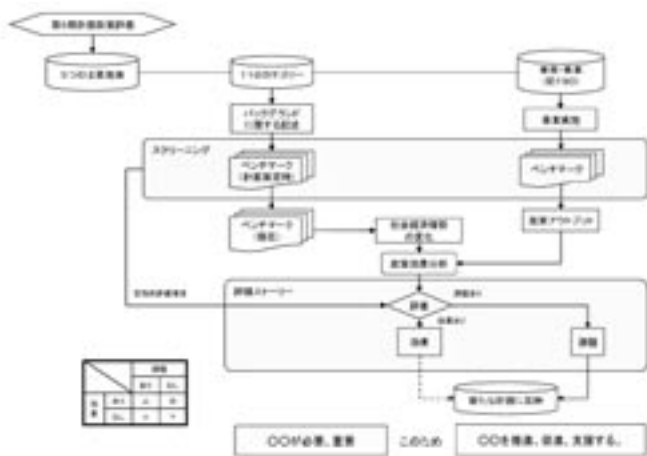
この50年余で、北海道の人口は約140万人増加し、また、域内総生産で見た経済規模は約7倍となるなど、北欧の一国にも匹敵する規模の地域経済社会を形成するに至っている。

第6期計画期間中の社会経済動向を見ると、人口については、北海道は平成10年に全国に先駆け人口減少に転じ、高齢化率についても、平成17年に22.4%となり、全国（21.0%）よりも高齢化が進展しており、2030年には全地域ブロック中最も高い33.6%となることが予測されている。また、道内総生産については名目で平成14年度、15年度の2年連続で20兆円を割り、経済成長率についても全国が名目で15年度、実質で14年度にプラス成長に転じたのに対し、北海道は名目で11年度から5年連続、実質で13年度から3年連続のマイナス成長となるなど、依然厳しい状況が続いている。

2 第6期計画の点検

総合開発計画には、理念的な記述があったり内容が多岐に渡っているなど、端的な評価は難しい。このため、第6期計画の構成を踏まえ、計画の主要施策・施策の推進体制に分けて、点検を行うこととし、主要施策の評価に関しては、下図に示したようなロジックストリームで、ベンチマークを重視して定量的な評価に心がけた。

主要施策の評価……ロジックストリーム



まず、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、シーニックバイウェイ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、スピード感を持って、こうした状況に対応するためには、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。

点検結果を総括すると、時代の潮流に起因する新たな課題への対応、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、北海道の実情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。今後、新たな計画にその改善点を反映させ、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必要がある。

3 北海道開発の意義

北海道開発法は、「北海道総合開発計画」を、「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」と定めている。北海道においては、その時々々の国の課題・要請に応えるために、北海道の種々の資源開発が計画的に進められてきた。

「開発」は今日、時代とともに進化しており多様な意味を有している。既存ストックの有効利用やハードを活かすソフトの重要性、自然環境と経済活動の共生など価値観の調整も含む言葉となっている。「Sustainable Development持続可能な開発」が世界のキーワードとなっているが、この「開発」は、国土として価値ある地域を実現するという方向性の下に、自然と共生し持続的で自律的な地域の発展を促す基盤づくりを担う機能と考えられる。

このような「開発」の今日的意味合いを踏まえると、「北海道開発」の意義は、グローバル化の進展、自然環境・エネルギー問題、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の解決に貢献し、地域の活力ある発展を図るため、民間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と位置づけられる。

このような北海道開発を推進するためには、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。これは、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。このビ

ジョンは、国の視点と地域の視点の整合が図られ、国、地方、住民、NPO等が連携・協働するための強い求心力を持ち、様々な取組の総合性を発揮させる役割を果たすものでなければならない。

このため、第6期計画が目標年度を迎えようとしている今、上記を踏まえた新たな北海道総合開発計画を策定することが必要である。

4 今後の北海道開発の取組の方向性と進め方

これまで述べた社会経済情勢の変化等をふまえ、中間とりまとめでは下表の施策体系で、今後の取組のイメージを提案している。これらの具体的な内容等に関しては、北海道開発の各関係主体のみならず国民各層において様々な意見等が想定される。

【具体的取組イメージ】

- 1 北海道開発の取組の方向性のイメージ
 - (1) グローバルな競争力ある自立的安定経済の実現
 - 1) 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
 - 2) 成長産業としての観光
 - 3) 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
- 2 北海道開発の進め方のイメージ
 - (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

5 国土形成計画等と北海道総合開発計画

国土交通省では、全国総合開発計画に替わる国土形成計画の全国計画の策定作業を行っている。この計画は、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の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。

一方、北海道庁においても、長期計画の策定作業を進めている。北海道庁の策定する長期計画は、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、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。

6 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。現在は、新たな計画策定の必要性を判断する段階にあるので、来年2月の報告書のとりまとめにあたり、多くの人々の意見をもとにしっかりと北海道の未来を見据えていくことが、その後の新たな計画の理念、その理念に基づいた具体的な施策等について明らかにしていくにあたり極めて重要なステップとなる。

現在、この中間とりまとめについて、国土交通省HPにおいて本文が掲載され、意見募集を行っている。本中間とりまとめを契機として、新たな北海道総合開発計画が目指すべき北海道開発の基本方向及びそれを踏まえた北海道開発の取組の方向性等について、北海道開発の各関係主体のみならず国民各層において活発な議論が展開され、今後の新たな北海道総合開発計画の在り方の議論がより実り多いものとなることを期待している。

平成18年12月1日(金)必着

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

ご意見募集中

国土審議会北海道開発分科会では、第6期北海道総合開発計画が平成19年度を目標年度としていることから、基本政策部会を設置し、第6期計画の点検と新たな計画の在り方について検討を行っています。

平成18年9月29日(金)開催の国土審議会北海道開発分科会第8回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」が了承されましたので、以下の意見募集要領のとおり、広く国民の皆様からのご意見を募集します。

今後、皆様から頂いたご意見をもとに、国土審議会北海道開発分科会及び同基本政策部会で更に議論を深め、平成19年2月に最終報告となります。

ご意見募集要領

1. 意見募集対象

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

今後の北海道開発の取組の方向性と進め方の提案（具体的取組イメージ）

【参考資料】

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 -参考資料-

2. 資料入手方法

(1) ホームページでの掲載 国土交通省HP http://www.mlit.go.jp/pubcom/06/pubcom125_.html

(2) 窓口での配布

国土交通省北海道局参事官付にて配布致します。（東京都千代田区霞が関2-1-2 中央合同庁舎2号館13階）

(3) 郵送（日本国内のみ）

「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 郵送希望」と明記し、返信用封筒（A4版封筒に、氏名、住所を記載のうえ、240円分の切手を貼付したもの。）を同封のうえ、下記宛にお送りください。

国土交通省北海道局参事官付 第6期計画の点検と新たな計画の在り方 中間とりまとめパブリックコメント担当 宛
〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-2

3. 意見募集期間

平成18年10月16日(月)～平成18年12月1日(金) 必着

4. 意見送付要領

国土交通省HP掲載の意見募集要領の中の「意見提出様式」に氏名、住所、所属（会社名又は所属団体名、部署名）、電話番号、電子メールアドレス、ご意見の内容等を明記の上、次のいずれかの方法で日本語にてご意見を送付してください。なお、電話でのご意見の提出には対応しかねますので、あらかじめご了承ください。

(1) 郵送の場合

国土交通省北海道局参事官付 第6期計画の点検と新たな計画の在り方 中間とりまとめパブリックコメント担当 宛
〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-2

(2) FAXの場合

国土交通省北海道局参事官付 第6期計画の点検と新たな計画の在り方 中間とりまとめパブリックコメント担当 宛
FAX番号：03-5253-1672

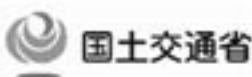
(3) 電子メールの場合

国土交通省北海道局参事官付 第6期計画の点検と新たな計画の在り方 中間とりまとめパブリックコメント担当 宛
電子メールアドレス HKB_KIK@mlit.go.jp

電子メールでご意見を送付される場合は、題名を「第6期計画の点検と新たな計画の在り方 中間とりまとめに対する意見」としていただき、内容につきましては、テキスト形式としてください。

5. 注意事項

皆様から頂きましたご意見につきましては、今後の国土審議会北海道開発分科会及び同基本政策部会での議論における参考とさせていただきます。頂いたご意見に対しての個別の回答はいたしかねますので、あらかじめその旨ご了承ください。また、頂いたご意見の内容については、住所、電話番号、電子メールアドレスを除き公開される場合があることをご承知おきください。基本政策部会におけるこれまでの検討状況等につきましては、国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/hokkaido/kihon/kihon.html>) をご覧ください。



問い合わせ先 国土交通省北海道局参事官付パブリックコメント担当

電話番号：03-5253-8111（内線52222）