

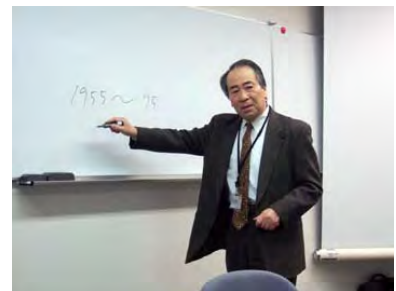
### 3 北海道開発局が世界に伝える地域開発の経験 ～研修コースの内容～

開発途上国の多くは、国際紛争や内乱、あるいはこれに引き続く政治・経済体制の激変等を経て、貧困を解消し国民を豊かで幸福にする新たな手法を模索し、地域開発を担う行政運営のモデルを諸外国の中に求めている。このニーズに応えるため、北海道開発局は、短期間にめざましい成果を挙げた北海道開発を事例に、以下の考えに基づいた研修カリキュラムを編成している。

#### (1) 北海道総合開発システム

##### ア. 日本の経済発展と北海道開発の歴史

参加国が関心を寄せる北海道総合開発計画は、昭和26年に策定された第1期計画以降、各々の時代における我が国経済社会の課題の解決に貢献してきた。研修員の多くは、日本に対し「奇跡の経済成長を遂げた国」との印象を抱いて来日するが、その経済史上の出来事に関して誤解している場合も少なくない。したがって、研修員が北海道開発を理解し、自国での適用可能性について検討していく上では、背景となった我が国の戦後経済の状況、特に高度成長期以降の経済財政政策について大局的に俯瞰しておくことが重要となる。当該講義は、北海道開発局が研修コースを開設してからこれまでほぼ一貫して、小林好宏北海道大学名誉教授に教鞭を執っていただいている。



(小林 北海道大学名誉教授 )

##### イ. 北海道総合開発システム(北海道開発法、推進体制、北海道総合開発計画、北海道開発予算、地域開発金融)

北海道開発局職員等が講師を務め、北海道総合開発システムの特色を紹介している。まず、開拓使の設置から始まる北海道開発の歴史と意義、北海道開発法に基づく推進体制等の概略を紹介して北海道総合開発システムの全体構成をイメージしつつ、開発のマスタープランである北海道総合開発計画とその国土計画体系における位置付け、計画の具体的な策定過程や内容の変遷等を紹介する。さらに、財政面の特徴として北海道開発予算の一括計上、特例措置等の開発事業の推進を担保するための特徴的な予算システムについて説明している。

<u>Hokkaido Comprehensive Development System</u>
1.Special institution of National Gov. for Development of Hokkaido
2.The Comprehensive Development Plan for Development of Hokkaido
3.Intensive investment of National Gov. for Development of Hokkaido
4.Policy-based Finance for Regional Development

( 研修テキストの目次 )

また、政府公共部門における事業実施の基本となる北海道総合開発計画は、民間部門にとっての活動指針としての役割も持ち、財政投融资を用いた誘導助

成策もこの開発計画に沿って講じられてきた。このため、公共事業のみならず、旧北海道東北開発公庫等による政策金融を通じた地域開発振興方策についても紹介している。

## (2) 北海道開発の成果

北海道開発の目的は、資源の総合的な開発であり、このことは北海道開発法の第1条で明示されている。国土交通省北海道局(旧北海道開発庁)は、関係省庁等との間の総合調整を担い、各種の施策を総合的に推進することで北海道の開発を進めてきた。農業振興を例に挙げれば、篠津泥炭地開発事業のように、道内各地で河川整備や農業基盤整備を総合的に実施することで、農業に不向きな湿地や泥炭地を肥沃な農地に変えてきた。また道路や港湾などの交通基盤整備を総合的に実施することにより、農産物の道外や国外への移輸出を促進してきた。これら、総合的な事業の実施が、北海道を日本の食を支える重要な地域へと成長させてきたのである。

本研修は、事業分野間の連携が脆弱な開発途上国のために設定している。最大のテーマである「総合開発」を理解するためには、各論となる施策分野ごとの課題と対応策に関する我が国及び北海道の経験と成果を伝えることが欠かせないことから、以下のテーマごとに関係の講義及び視察を編成している。

### ア. 農業振興

多くの開発途上国では、依然として農業が地域の雇用の主要な受け皿となっている。これまで数多く参加してきた研修員は、自国の農業の課題として、生産基盤と技術の脆弱性に伴う生産性の低さ、流通市場が未熟なことに起因する低い農民所得水準と離農など、我が国や北海道が経験してきた事象と合致する部分を課題として掲げてきた。

北海道開発において、農業分野の振興は、新たな農地の創出による食糧増産を目指した第1期計画以来、今日まで一貫して重要な位置付けにある。これまで北海道内では、作業の機械化や生産規模の大型化、集出荷体制のシステム化、高付加価値化、市場開放に対応した低コスト化等、農業を取り巻く時代環境の変化に応じて様々な取組が進められてきた。

本テーマでは、我が国及び北海道の農業が抱えてきた課題と対応策を説明し、北海道開発の中で進められてきた農業技術の振興と普及、土地改良、日本の農業協同組合制度等について視察も交えながら紹介し、農業振興に対する政府の役割について考察していく。



(北海道大学大学院農学研究科 長南教授)



(北海学園大学経済学部 北倉教授)



( 篠津土地改良区の視察 )

## イ. 産業振興

北海道開発においては、まさに開発の当初から目指された資源開発としての石炭採掘や電源開発が、我が国の戦後の産業復興に大きく貢献した。さらに、高度経済成長の中、我が国の三大湾及び瀬戸内における工業活動が過密状態を迎え、工業基地を分散させる観点から北海道における産業の振興が重要視された。また、近年、東アジア諸国から注目を集める北海道観光も、既に第2期計画において、その振興を目指した取組がスタートしている。

産業振興は、日本の経済成長の知見を得ようと多くの研修員が関心を寄せるテーマであり、政府が重工業等の特定分野の育成に対する集中的な投資を行ってきた政策の歴史や参考にすべき点を紹介している。また、中小企業の振興施策や産業の高度化を促進する技術開発の取組等、政府による多様な支援策についても考察している。開発途上国からは、産業振興に資する人材育成への関心も高く寄せられ、公的な職業訓練施設の視察も組み込むことでそのニーズに応えている。

さらに、我が国が急激な経済成長の過程で直面した負の経験である公害をテーマに、産業振興と環境保全を両立させるための政策について考察しつつ、札幌市等の協力も得ながら、廃棄物処理の現場を視察してきた。近年の地域開発において、開発途上国からの環境問題に対する関心は非常に高く、当該テーマを重要視する研修員も多い。



(札幌大学経営学部 松本教授)



(新産業研究ラボの視察  
LINACK 株式会社 )



(北海道大学大学院経済学研究科  
吉田教授 )

## ウ. 社会資本整備

北海道開発において、水資源の開発や交通ネットワーク等の社会資本整備は、北海道の総合開発を進めるための横断的な施策として重要な位置付けにある。北海道開発局は、国の直轄事業の実施機関として、戦後これまで、大規模な、あるいは高度な技術を要請される社会資本の整備を担い、農業及び産業の振興を後押ししてきた。



(漁川ダムの視察)



北海道開発局では、社会資本整備について事業分野ごとの施策の特色について説明しているが、多くの研修員は土木技術の専門家ではないため、研修員の専門分野にかかわらず大局的な理解が得られるよう、社会資本整備の効果や事業実施手順等、主に事業の運営・効果等について紹介する内容としている。

治水事業においては、防災及び減災をテーマとした講義を設け、降水量の多い又は雨期の自然環境が一変する東南アジア諸国、中央アフリカ諸国等の研修員を中心に高い関心を集めている。近年では、緊急時の避難対策等、地域における防災教育の重要性を喚起する観点から、ハザードマップの作成事例や有珠山の火山噴火の事例も紹介している。

道路事業においては、その計画段階における事業効果の算出の考え方や地域住民の理解を得ながら事業を推進する手順等を中心に紹介するほか、ランブルストリップス等、交通安全対策として取り入れているいくつかの技術についても紹介している。さらに、限られた財源の有効活用を促す観点から、我が国においても比較的新しい取組である事業評価制度を例に事業の推進管理のあり方も説明している。

なお、多くの開発途上国は、首都をはじめとする都市部への人口の急激な集積に伴う諸課題を抱えている。北海道開発の過程においても、産業構造の高度化の中で生じる労働力の移動に対応する観点から、都市基盤の整備、公的資金を用いた賃貸住宅の供給や寒冷地対応の住宅技術開発などが進められた経緯がある。この観点から都市計画や住宅政策等の講義を学識経験者の協力を得て実施している。



(冬期道路除雪の視察)



(道の駅花ロードえにわの視察)



(苫小牧港の視察)



(苫小牧東部地域開発の視察)



(北海道大学大学院工学研究科 瀬戸口教授)



(北海学園大学工学部 鈴木准教授)

## エ. 地域振興

北海道開発は、国による北海道への集中的な投資によって、地域の資源を効率的に開発しつつ道内産業の振興を促進してきた側面を持つ。しかし、民間部門の発展のために政府が誘導的な施策を講ずる場面はあっても、開発に必要な活動の全てを政府部門が担ってきたわけではないのは言うまでもない。

地域経済活動の主役はその地域に存在する企業や住民であり、地域の発展には地域が自ら主導する取組は欠かせない。開発途上国では、国民資産を含めた国富が慢性的に不足している状況にあることから、政府部門が主導する地域開発には我が国以上に限界があり、地域の内発的な振興を促す政府の役割が一層重視されている。

このため、北海道内外の様々な地域振興事例を考察する視察を組み入れてきた。各地の現場で活躍する人材と率直に意見交換を行うことを通じ、研修員に我が国及び北海道の開発を装飾無く、またエネルギーに伝える貴重な機会となっている。



(下川町の森林を中心としたまちづくり)



(十勝ワイン視察)



(江別小麦めんの取組紹介)

### (3) 地域開発体制の考察(日本の地方自治制度、政府間の調整、地方自治体による計画の推進)

地域開発政策における中央政府と地方政府の役割分担は、国ごとに異なる。参加国には、地方政府制度そのものの整備に着手したばかりの国も多い。例えば、地方政府の長を中央政府からの派遣で占める国、独自の財源を有していない地方政府に開発の責任を委ねている国、あるいは徹底した地方分権が国による地域間調整に優先されがちな国とその形態は多種多様である。このため北海道開発における中央政府と地方政府の役割分担を理解する上では、しばしば困難を伴い、前提となる日本の地方自治や地方財政制度に関する講義が必要となる。

これらの講義により、研修員は、日本と自国の間の国家統治あるいは行政運営システムの違いを明確にした上で、北海道総合開発システムの適用を客観的に検討していくことが可能となる。近年では、地方自治の制度設計を担当業務の一つとする研修員の参加も多く、地方自



(北海道議会議場の視察)



(住民参加条例に関する石狩市訪問)

治体行政への住民参加の事例に対する関心も高いことから、具体的な事例を有する市町村の協力も得つつ、所要の講義や視察を実施している。

#### (4) ファシリテーション(理解促進)プログラム

本研修は、①研修員が帰国後に所属機関等に対して北海道開発の知見を報告し、組織的な情報共有が図られる、②所属機関に対し政策改善の提案を行う、③北海道開発の知見が所属機関、国、地域において実際に活用されることで完結する。このため、研修員には、講義等で紹介する政策や取組の意義、自国で採用した場合に想定される影響等、研修中に得た知見の自国での適用可能性を常に検討する姿勢が求められる。

本研修では、井上久志北海道大学教授をはじめとする開発途上国の情勢に知見の深い学識経験者をコースリーダーとして迎え、研修員による主体的な理解と検討を促すための指導を仰ぐほか、定期的に当局職員も参加する様々なディスカッションを実施している。

また、研修員にとっても出身の異なる国から集まり、各国の地域開発事情の中からも相互に知見を得る絶好の機会であることから、来日直後に各国の地域開発事情をテーマとした発表会の場を設けるほか、世界各地の地域開発事例等をテーマとしたワークショップも盛り込んでいる。



(北海道大学大学院経済学研究科 井上教授)



(東海大学海洋学部 平木教授)



(グループ別ワークショップの風景)



(北海道開発局職員とのディスカッション)