

# 北海道開発の将来展望に関するとりまとめ

平成 26 年 12 月 25 日

北海道開発の将来展望に関する有識者懇談会

## 1. 我が国をめぐる長期的な潮流と課題

### ○人口急減・超高齢化

- ・ 我が国は、今後も人口減少が続き、25 年後には年間 100 万人減、35%超の高齢化率となる人口急減・超高齢化が予測されている。これにより経済規模の縮小や社会保障の持続性など大きな影響が懸念される。地方によっては、地域社会が維持できなくなり消滅する市町村が数多く発生し、それにより都市部も衰退するおそれがあるとの指摘もある。しかもこの流れを変えることは容易ではなく、流れが変わっても効果が現れるまで長時間を要する。
- ・ しかし、現状のまま何もしない場合に直面するであろう困難な未来に対する危機意識の高まりから、政府は、50 年後に 1 億人程度の安定的な人口構造を保持する目標を掲げたところであり、結婚・出産・子育てについて希望の持てる社会や、地方に働き場所があって暮らし続けられる地域社会をつくり、東京一極集中に歯止めをかける「人口減少克服・地方創生」に取り組むことが課題となっている。

### ○大規模災害の切迫

- ・ 東日本大震災を契機として、防災・減災、国土強靱化等への要請が高まっている。南海トラフ地震、首都直下地震、富士山噴火等大規模災害の発生により国家存亡の危機を招くおそれがあり、また、気候変動に伴う災害リスクの増大も予測されている。
- ・ 大規模災害に対し、平時からの備えや、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を行うことが重要であり、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会を構築していくことが必要となっている。

### ○世界の人口、食料、エネルギー需要の増加などの国際環境の変化

- ・ 2050 年までに、世界の人口は、2010 年から約 24 億人増加し約 96 億人となる予測があり、食料生産を 2000 年の 1.55 倍に引き上げる必要や、エネルギー需要が 2000 年の 2 倍に増加することが見込まれている。
- ・ 我が国の食料自給率は、約 39%（供給熱量ベース）と横ばいで推移しており、食料自給率の向上や緊急時のため、国内の食料供給力の確保・向上を図ることが重要である。また、海外からの化石燃料への依存度は、第 1 次石油ショック当時より高く、脆弱なエネルギー供給構造となっている。
- ・ 21 世紀に入り、グローバル化の進展や世界のパワーバランスの変化などにより、国際的

なりリスクが多様化している国際環境の変化を踏まえ、食料・エネルギー安全保障を確保するための政策の重要性が高まっている。

## 2. 北海道の人口経済と新たな政策課題の動向

### 〈北海道の人口構造・産業経済の課題〉

- ・我が国は、北海道の豊富な資源や広大な国土を利用し、国全体の安定と発展に寄与することを目的として、明治2年（1869年）の開拓使設置以降、特別な開発政策の下、計画的に北海道開発を進めてきた。特に北海道開発法（昭和25年法律第126号）の制定後は、同法に基づきこれまで7期にわたり北海道総合開発計画（以下「開発計画」という。）を策定し、その時々々の国の課題の解決に寄与することを目的に、積極的な開発を行ってきた。
- ・北海道は、戦後の北海道開発の結果、ピーク時の平成9年（1997年）において、経済で7倍、人口で1.3倍の規模に成長し、我が国の食料供給基地、観光・保養の主要拠点として発展をとげた。
- ・人口減少期に入ってから、北海道の強みを活かし、IT産業やバイオ産業の振興、外国人観光客の増加、農水産品・食品の輸出、再生可能エネルギーの導入、自動車関連産業の立地など、経済構造の転換と自立的経済の実現に向けた取組に成果が見られつつある。しかしながら、付加価値の高い製造業の集積が十分ではないなどの産業構造の弱みは、依然として克服されておらず、ピーク時から総生産額は約2兆円減少している。
- ・北海道は、他の地方圏を上回る人口の流出が続き、ピーク人口の10%減、20%減ともに全国に約10年先んじて迎えると予測される人口減少先進地である。当面、生産年齢人口の減少が続くことは避けられない中、労働力不足が地域経済発展に対してボトルネックとなる危険性があり、今後更に経済規模が縮小していくおそれがある。
- ・また、北海道の出生率は全国平均より低く、高齢化も全国を上回るスピードで進展しており、このまま推移すれば、経済活力が著しく低下し、地域そのものの崩壊が懸念されるなど、厳しい将来像に直面することになる。人口減少克服・地方創生は、北海道にとって極めて重要な課題であり、持続可能な地域をいち早く形成しなければ、食料供給等の我が国全体への貢献も望めないこととなる。
- ・このため、人口減少問題に向き合い、将来的に人口構造の安定化を目指していくため、雇用の創出や子育てのしやすい環境づくりなどによる定住人口の確保に努めることが重要であるとともに、第1次産業やサービス業等における生産性の向上や労働環境の改善、成長期待産業への民間投資の促進、インバウンド観光や食の輸出による外需の獲得など、人口構造の変化に対応した持続的・安定的経済の確立が課題となっている。また、人口減少に伴う問題を緩和するため、観光客の呼び込みや二地域居住等による交流人口の増加や、他地域に居住しつつも積極的に地域に関わりを持つ協働人口の拡大などに取り組むことも課題となっている。

- ・ また、人口減少に伴う医療・商業・教育等の都市機能の喪失は、地方都市にとって大きな問題であり、若者が定住できる雇用環境と都市機能の維持が喫緊の課題となっている。北海道においては、主要都市間を結ぶ高規格幹線道路の未整備区間が存在し、整備率は56%に留まっており、都市機能へのアクセスを確保する広域的な交通ネットワークの構築を推進する必要がある。

### 〈新たな政策課題と北海道開発〉

- ・ 農林水産業については、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月（平成26年6月改訂）農林水産業・地域の活力創造本部）に基づき、水田フル活用と米政策の見直し、経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払制度の創設等、農林水産業の成長産業化に向けた諸改革が進められているところであり、北海道においてもこの構造改革に的確に対応し、輸出促進等における高いポテンシャルを活かし、北海道のスケールに合った特有の農林水産業や農山漁村振興を積極的に進めていく必要がある。
- ・ 平成32年（2020年）に訪日外国人旅行者数2,000万人の高みを目指す観光立国の実現が我が国の課題となっている。北海道は、訪日外国人旅行者の約1割を担っており、潜在力が高い北海道におけるインバウンド観光の振興を進めていく必要がある。
- ・ 災害時でも機能不全に陥らない経済社会システムの平時からの構築や、依然として進展する東京一極集中からの脱却と「自律・分散・協調」型国土の形成を図ることが課題となっている（国土強靱化基本計画（平成26年6月閣議決定））。首都圏等の大都市圏から遠距離にあり、同時被災の可能性の低い北海道は、強靱な国土づくりに貢献する諸機能の分散を図る地域として役割を發揮する必要がある。
- ・ 地球温暖化対策への取組や、安定的で社会の負担が少ないエネルギー供給の実現は、引き続き我が国及び北海道の発展の前提条件である。東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故、エネルギーコスト高を始めとした、エネルギーをめぐる国内外の諸情勢の変化を踏まえ、環境・エネルギー問題に対する北海道の資源・特性を活かした取組は、一層重要性を増している。
- ・ 近年の道東地域での積雪増加も温暖化が原因とする研究があるなど、気候変動による影響が顕在化しつつあることに伴い、降水量の増大、融雪時期の早期化、海面水位の上昇等の影響に対する対策が必要である。とりわけ、近年頻発する冬季の暴風雪や雪害に対する対策など、安全・安心のための取組は、定住・交流人口の確保のためにも喫緊の課題である。また、道内各地において、降水量の観測史上1位記録を更新する程の極端な豪雨が頻発し、これにより土砂災害、浸水被害等が発生していることから、治水安全度の向上や山地防災力の強化等を図る必要がある。さらに、将来、年最大日降水量の増加、病虫害発生の変動等による農林水産物の生産への重大な影響など様々な影響が予測されており、これらに的確に対応することが求められている。
- ・ I T利活用によって、革新的な新産業・新サービスの創出及び全産業の成長促進や、医療、介護、健康、エネルギー、防災・減災などの分野における社会的課題の解決を目指した取組が「世界最先端 I T 国家創造宣言」（平成26年6月）に基づき進められているな

ど、社会生活や産業経済に大きな影響を与える新技術の研究開発や新たなイノベーションを起こす取組が活発化している。これらの成果を積極的に取り込み、活用していくとともに、北海道の特性を活かしたイノベーションの創出を促すことが重要となっている。

### **3. 北海道開発を考える視点－長期的・グローバルな視点では何が価値を持つか**

- ・ 政府が我が国経済社会の変革や国土の戦略的ビジョンの再構築に向けた取組を積極的に推進しようとしている中、北海道開発についても、我が国をめぐる長期的な潮流や新たな政策課題を踏まえ、北海道のポテンシャルを活かした対応を重点的に進めなければならない。北海道開発を考える際、北海道の資源・特性を活かした将来像を描き、それを実現するための課題や戦略を検討することが重要である。
- ・ 以下は、長期的あるいは、グローバルな視点で、北海道の資源・特性の持つ価値を考察したものである。

#### **○食料供給力、広大な土地、豊富な資源・エネルギー**

- ・ 北海道の面積は8万3,457平方キロメートル（北方領土含む）で、全国面積のおよそ22%を占めている。
- ・ 農地面積は、近畿、中国、四国、九州の計22府県を合わせた面積（全国の4分の1）に相当し、国内農業生産の2割（供給熱量ベース）を担い、我が国における食料の安定供給に重要な役割を發揮してきた。生産量ではばれいしょ、小麦、たまねぎ、生乳など多くの品目が全国一となっている。また、漁業・養殖業生産量は、全国の約28%を占め、コンブやタラなど全国シェアの9割以上を占める品目が多数ある。
- ・ さらに、陸上風力の賦存量は全国の約30%、地熱の賦存量は全国の約61%を占めるなど、風力、地熱、太陽光、バイオマス、雪氷冷熱などの再生可能エネルギーが豊富に賦存しており、加えて、全国の約22%を占める森林資源や、良質で豊富な水など、優れた資源を有している。北海道は、水力発電の利用度が全国と比較して大きい地域であるとともに、未開発水力は都道府県別で全国第2位であり、水力発電のさらなる可能性を秘めている。
- ・ こうした資源は、世界の資源制約が高まる中、長期的にも変わらぬ北海道の価値である。

#### **○北の優位性**

- ・ 日本の最も北にある北海道は、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。こうした地理的特性は、アジアに引き続き大きな発展ポテンシャルがあることや北極海に関する取組の動きに鑑みれば、今後重要性を増すと考えられる。
- ・ 北極海航路では、近年、北極海の流氷面積の減少により夏期の航行が可能となり、貨物輸送量が年々増加傾向にある。欧州と日本を結ぶ航路を想定した場合、北極海航路は、スエズ運河を経由する南回り航路の約6割の航行距離であることなどから、新たな国際

貿易航路としての可能性が期待されており、アジアの最も北側に位置し同航路のアジアの玄関口となる北海道の港湾には地理的にポテンシャルがある。また、太平洋線、北回り欧州線の航空路上にある新千歳空港は、北米や欧州に日本の主要空港の中で最も近い位置にあることから、北半球における物流を含めた国際交流の重要拠点として期待される地域となりうる。

- また、光ケーブルを北極海経由で敷設すると、既存より短い延長で欧州等に接続可能となり、コストや通信速度の優位性が生じる。北海道に少ないコストで陸揚げできる可能性もあり、冗長性の確保等による北海道へのIT関連企業立地の優位性の向上が期待される。
- さらに、気候変動によって、農業の面では、長期的には水稻が北海道等北の地域で増収となったり、作付に適した作物の種類が増加したりする影響が指摘されており、食料供給基地としての役割が我が国の中で相対的に高まる可能性がある。
- このように北に位置する優位性を活かしていくという視点がある。

### ○雪や寒さが強みに

- 北海道への外国人観光客は夏期と冬期に2つの大きなピークがあることが特徴であり、良質な雪が海外からの人を惹きつける大きな力を持っている。中越地方で開始され、全国の豪雪地域で展開されている雪かきボランティアには都会からも多くの参加者がおり、雪のない地域と雪国が交流するきっかけとなっている。
- また、近年北欧諸国に大規模なデータセンターの進出が見られるなど、冷却に要するコスト等が抑制できる地域に新たな産業集積の可能性がでてきている。
- このようにこれまで弱みと認識されていた雪や寒さが、別の視点からは価値を持つと考えることができる。

### ○地域条件の見方ーリスク分散・技術革新

- 今後30年以内の発生確率70%のM7クラスの首都直下地震が起こった場合、その被害は、建物倒壊、火災による死者合わせて最大23,000人、経済的被害約95兆円（建物等の直接被害47兆円、生産・サービス低下被害48兆円）と予測されている。また1707年の富士山宝永噴火と同等の噴火が現在の社会経済条件下で発生した場合、首都を含む広範囲に火山灰が降下する等により甚大な被害が想定される。
- こうした我が国の首都を直撃する自然災害の可能性を直視すれば、人口や諸機能の東京一極集中はリスクであり、行政や経済活動の持続性を確保するための、資源供給源の確保や生産拠点の再配置などのリスク分散を考えると、遠隔性や広域分散などこれまで北海道には不利であった地域条件に優位性が生まれてくる。
- 一方、ITS（Intelligent Transport Systems）の進展や、医療、介護、農林水産業などの分野における、ICTやロボット技術の活用など技術革新を積極的に取り込み活用することによって、人口密度が低く都市間距離が全国と比較して大きい等の地域条件の弱みの克服につながる可能性がある。

## ○多様な豊かさの実現

- ・ 内閣府の調査によれば、物の豊かさから心の豊かさに国民の価値観が移ってきている。また、社会の成熟に伴い、社会参画を通して心の拠りどころや人や社会とのつながりを得たり、自己実現や社会貢献を求める意識が高まっている。
- ・ 北海道には、移民や開拓の歴史があり、また、よそ者に温かい風土やコミュニティなど、受容性が高く、人々にとって自分の可能性を試す場を提供することが期待される。
- ・ さらに、豊かな自然・美しい景観があり、生活の中にゆとりを感じる人が全国より多く、生活の質の向上に重要な環境が存在している。ゆとりある空間や、水、空気、食料の安全など良好な環境は、子育て環境や保養の場として魅力がある。
- ・ 国民の求める多様な豊かさを実現するために、北海道には役割があるという視点がある。

## ○北海道の固有性－文化・歴史・技術

- ・ 150年程度の短い期間に大きく発展した北海道の歴史には、現在、成長・発展のまったただ中にある各国から地域政策として関心が寄せられている。
- ・ また、北海道開発で培われた積雪寒冷地の技術は、ロシア極東やモンゴルなど今後開発が進む北東アジア地域での活用の可能性が見込まれる。
- ・ さらに、アイヌ文化の振興等、先住民族政策を積極的に推進することは、先進国に共通する重要課題である。
- ・ こうした北海道独自の歴史や文化、技術の力や価値を世界の中で発揮するという視点がある。

## 4. 目指すべき北海道の将来像

- ・ 北海道の資源・特性を活かして、国の課題解決に貢献するという北海道開発の意義に照らした、中長期的に目指すべき北海道の将来像は、以下のとおりである。これは、北海道開発の中長期的な展望や目標の共有を関係者で今後行っていく一助として、当懇談会として整理したものである。
- ・ なお、期間としてはおおむね2050年頃までを念頭に置いて議論した。前提となる将来予測については、人口構造や気候変動、災害などについては定量的な予測があるが、技術革新や人々の価値観・生活様式などについては、様々な可能性が考えられることに留意する必要がある。

### 〈食と観光で世界水準の価値創造〉

## ○食関連産業の革新が実現し、北海道が我が国の食と農業の中心となっている

- ・ 農業では、大区画農地と大規模経営による生産性の向上とともに、ICTやロボット技術を活用した農作業管理の精密化・省力化や、法人化・コントラクター・TMRセンターなどの効率的な営農技術の活用などにより、農業経営の改善を進め、競争力の強化が

進捗している。

- ・ 外食、中食等のニーズに応じた米の生産や、牧草などの自給飼料の増産等により、食料自給率が高まっている。
- ・ 農林水産物の高付加価値化、農林水産業と食品産業による協働の取組の展開など、多様な産業が各地域内で、あるいは広域的に取り組む6次産業化が進捗している。また、裾野の広い食の研究開発拠点の形成や、バイオ産業等の関連産業との連携が進み、食関連産業を中心とした産業振興が北海道全体で図られている。
- ・ 子どもの農山漁村での農林漁業体験、農家民宿、農家レストラン等の取組や、多様な主体との連携による組織的な交流の促進などを通じて、農山漁村と都市との共生・対流や相互理解が進んでいる。
- ・ 水産業では、施設整備と併せ水産物衛生管理の強化やブランド化の推進、水産業と観光との連携等、競争力強化や輸出促進に向けたハード・ソフト一体となった取組が道内各地で展開されているとともに、水産資源の適切な管理・利用や栽培漁業の発展が図られている。
- ・ 優れた品質等を持つ製品の認証やマーケティング戦略等の取組が進められ、他地域等と差別化された北海道の食が、品質や味など我が国のみならず世界でブランド力を持っている。米、野菜、乳製品、日本酒・ワイン、スイーツ、健康食品など付加価値の高い農水産物の生産と加工品の製造が北海道における重要な輸出産業となっている。また、輸出の取組が、農水産物の生産者の収入安定化や加工部門の雇用創出など地域への好影響をもたらしている。
- ・ 農水産物等の安定供給のための集出荷・処理加工・貯蔵等の施設及び品質管理のためのコールドチェーンシステム等の整備や物流インフラの整備等、北海道の食関連産業の発展のための、北海道内及び北海道と国内外諸地域を結ぶ流通について機能強化が進捗している。
- ・ これらにより、高品質・高付加価値な食品を生産し、オランダやデンマークのように輸出競争力が向上し、北海道が我が国の食と農業の中心となっている。

## ○世界に評価される観光地となり、観光が稼ぐ基幹産業となっている

- ・ 内外の投資が進み、地域の特色を活かしたおもてなしの魅力が高まり、富裕層にも対応できる国際水準のリゾート地や広域的な観光圏が各地に形成されるとともに、景観や食に加え、スキー、サイクリング等のスポーツや、独自の歴史・文化など、多様なニーズに応じた満足度の高い体験・交流型プログラムが提供され、これにより域外からの観光客による観光消費額が増加している。また、その消費が地域の多様な産業の活性化に結びついている。
- ・ 北海道の国際会議等（MICE）適地としての様々な地域資源を活かした優位性の海外への発信等により、学術会議などの国際会議の誘致に加え、企業が主体となるミーティング・インセンティブ旅行などの誘致が各地に広がっている。
- ・ 新千歳空港をはじめとする道内空港の活用促進が図られ、LCC等による海外からのダ

イレト便等の充実や、整備された北海道新幹線の利用やクルーズ船の寄港などにより、域外からの観光客の北海道へのアクセスが改善している。また、北海道内において、空港から都心へのアクセスや、観光地への速達性を確保する道路整備が進捗し、観光行動特性に対応した多様な交通手段（環境対応車、自転車、地域公共交通など）がネットワーク化されるとともに、案内表示や多言語対応の改善・強化が図られ、広域的な受入環境が充実している。さらに、道の駅について、観光情報や地元の特産品の提供等の観光・産業振興等の機能が充実し、観光客や地域づくりの重要な拠点となっている。

- ・ 北海道の美しく豊かな自然環境の保全・再生や、良好な農村景観など北海道らしい景観の維持・創出に向けて、行政、事業者及び住民が連携し一体的に取り組んでいる。
- ・ これらにより、スイスのように観光競争力が向上し、外国人観光客が増加し、観光が域外需要を取り込み付加価値を生む北海道の基幹産業となっている。

### 〈脆弱な国土構造の改善への貢献〉

#### ○国家的規模の災害に備えた機能分散や体制整備が強化され、災害発生時に役立っている

- ・ 広大な土地や冷涼な気候などの北海道の優位性を活かした企業誘致の取組により、貴重な一団の広大地を持つ苫小牧東部地域をはじめとする企業立地適地に工場・事業所の分散・移転などが行われ、経済機能のリスク分散に資する産業活動の拠点が形成されている。例えば、自動車関連産業、データセンターなどの立地や本社機能の移転が進捗している。また、公的分野の諸機能についても、北海道の特性を踏まえた地域分担を担っている。
- ・ 北海道における食料の流通・供給体制の充実や、北本連系の増強などが、災害発生時における食料・エネルギーの本州への供給に役立っている。また、道内港湾が道外被災地への緊急物資等の供給や経済活動維持のための物流拠点として機能を発揮するとともに、主要な国際空港が閉鎖された際には、アジアと北米を結ぶ大圏航路上に位置する新千歳空港が、代替空港として役割を果たしている。

#### ○エネルギーの安定供給体制の強靱化に北海道が役割を担っている

- ・ 地球環境に対して負荷が少なく、海外の化石燃料に依存しない風力、地熱、水力などのエネルギーの利用が更に増加し、北本連系や道内送電網等による広域的な連系の強化が図られ、北海道の豊富なエネルギーを活用した、我が国のエネルギー安定供給体制の構築が進捗している。
- ・ 将来の二次エネルギーの中核として期待されている水素を利活用する水素社会の実現に向けて、風力等を用いた水素の製造や供給のための取組が進捗している。
- ・ 隣接するロシアの天然ガスの受入拠点の形成が進むとともに、洋上風力やメタンハイドレートなどの海洋資源の開発が進み、安定的な資源確保に向けた取組が進捗している。
- ・ エネルギー需給構造の多様化や技術革新により、低コスト化・効率化が進み、北海道の立地競争力が高まっている。
- ・ これらにより、エネルギーの安定供給体制の強靱化に北海道が役割を担っている。



## 〈国内外の多様性と連携により生み出される対流の創出〉

### ○北海道の固有性を活かした世界とのつながりが形成されている

- ・ 北海道の各地域において、北国の個性ある地域特性や産業技術を活かし、成長するアジア・新興国など、世界各方面との交流が活発化している。
- ・ 世界でもまれな積雪寒冷地に位置する大都市である札幌市は、その都市力を活かし、世界の創造都市と連携しながら、クリエイティブ産業等の集積や、文化多様性などによる発展が図られている。
- ・ また、港湾の国際・国内物流機能が強化され、北日本最大の広域物流拠点である苫小牧港などの海上輸送ネットワークを活用したアジアやロシアなどの諸外国との物流が拡大し、道央圏等において産業集積が進捗している。新千歳空港は、全国各地との国内線及び東アジア諸国との国際線ネットワークなどの特性を活かして、国際航空ネットワークにおける日本・東アジアの北のゲートウェイとしての役割を發揮している。
- ・ 北東アジアなど類似の気候条件を持つ諸国との間で、寒冷地技術に関する国際協力・国際交流や、寒冷地技術を活用したビジネスが活発化している。
- ・ 2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に合わせて一般公開されたアイヌ文化の復興等に関するナショナルセンター「民族共生の象徴となる空間」（以下「象徴空間」という。）を核として、アイヌ文化の復興が進み、国民理解が深まるとともに、先住民族に関係する諸外国との交流が活発化している。
- ・ 北方四島の帰属の問題が解決し、日露両国がパートナーとして協力の次元を高めている中で、北海道と極東ロシアとの友好・経済交流も飛躍的に発展している。
- ・ これらにより、文化・技術など北海道の特性を活かした世界各方面とのつながりが形成されている。

### ○地域資源で“稼ぐ地域”や、交流・協働人口の増加により活力を創出している地域など、人口減少の克服に向けた元気な地域が北海道の各地に形成されている

- ・ 食と観光で世界水準の価値創造を実現している地域では、持続的な地域経済が確立し、安定的な定住人口が維持されている。
- ・ また、若者、ミドル世代、シニア世代、外国人の転入や長期滞在が多く地域で活発化し、これに伴い関連産業が振興し、地域経済や雇用に好影響が見られている。例えば、ワインビジネスへの参入や、リタイアメント・コミュニティ開発が進められている。また、若者への質の高い特色ある教育の提供を地域の産業とする等、教育機関を核とした活性化が見られている。また、外国人留学生や長期滞在する外国人旅行者の受入環境整備により、地域における多文化の共生が進んでいる。
- ・ 木質を始めとしたバイオマス、地熱、水力、雪氷冷熱、太陽光等の地域に賦存するエネルギーを地域産業や冷暖房に利用する小規模分散型エネルギーシステムの構築により、地域資源が域内循環している自立的な地域が各地に見られている。また、森林資源の有効活用が進められている。
- ・ 防災や福祉等の分野において、若者、ミドル世代、シニア世代、企業の力を活用した都

市と地方の連携の仕組みが構築されている。例えば、除雪ボランティアツーリズムが更に広がっている。

- ・ また、スキーリゾート等の長期滞在、農村住民の冬期集住、地方の生活や自然を志向する都市住民の夏期シーズンステイなどを組み合わせた二地域居住や、二地域生活・就労など、交流・協働人口の増加が地域の活力を創出している。
- ・ これらにより、地域資源で“稼ぐ地域”や、交流・協働人口の増加により活力を創出している地域など、楽しい暮らしのある、人口減少の克服に向けた元気な地域が北海道の各地で形成されているとともに、大都市に居住する高齢者が地方に新たに拠点を持つことができるなど、都市の課題解決にも貢献している。

### 〈安全・安心な社会基盤の確立による快適な北国の暮らし〉

#### ○住民生活や事業活動を支える安全・安心な社会基盤が確立し、特に冬の生活・事業環境が向上し、快適な北国の暮らしが実現している

- ・ 交通社会基盤として、安全でかつ時間信頼性のある高規格な道路網が構築され、国道等も含め安全・快適性の向上や多様な道路空間ニーズへの対応が図られるとともに、空港における冬期及び荒天時の遅延・欠航対策による航空機の就航率向上、雪に強い新幹線による安定輸送や、高齢者等の移動手段としてのバス等の公共交通機関の充実により、冬も安全なハード・ソフト一体となった基盤の整備が進捗している。また、安全運転支援システム・自動走行システム、交通データの利活用等、「官民ITS構想」の推進により安全・快適に移動できる環境が整備されつつあるとともに、過疎地域等における物流の確保が進捗している。
- ・ 水害、土砂災害、地震、火山噴火、暴風雪災害などの自然災害に対し、治水・治山施設の整備や道路・港湾・空港等の防災・減災対策が進捗しているとともに、防災情報の高度化や防災関係機関等の連携強化、防災拠点としての道の駅の活用など、ハード・ソフト両面からの総合的な防災対策が進んでいる。また、自助・共助・公助それぞれが機能し、地域防災力の向上による自然災害に対して強靱な社会の形成が進んでいる。
- ・ コンビニエンスストアなど民間事業者と行政が連携した高齢者への生活福祉サービスの提供や地域防災の取組が広がっている。

## 5. 目指すべき北海道の将来像による国の課題解決への貢献(北海道開発の意義)

- ・ 4の将来像を実現していくことにより、北海道は、以下のように我が国の課題解決に貢献し、持続的発展に寄与していくことが期待できる。

### ① 多様で活力ある持続可能な地域社会モデルの提示

- ・ 北海道は、全国に約10年先んじて人口減少が進み、高齢化も全国を上回るスピードで進展している。そのような北海道が、高品質な農林水産物・食品と観光資源で稼ぐ地域社

会のトップランナーとなれば、多様で活力ある持続可能な地域社会モデルを提示することとなり、我が国の希望と活力になる。

## ② 我が国の安定性への寄与

- ・ 農地・農業用水の確保や農業の担い手の確保・育成などを図るとともに、国際競争力のある食と農業を実現することにより、北海道は、食料自給率の維持・向上に貢献するとともに、引き続き我が国の食料供給力の中心的役割を担い、食料安全保障に寄与する。
- ・ 北海道の豊富な再生可能エネルギーの利活用等を図ることにより、エネルギーの安定供給や地球環境問題への対策に北海道が貢献する。
- ・ また、北海道が、国家的規模の災害時に備えた機能分散に役割を担うことによって、東京一極集中からの脱却に寄与する。
- ・ 加えて、世界とのつながりの形成によって、北海道を通じて我が国と諸外国との友好関係の深化が図られる。
- ・ 我が国の北の国境地帯に位置する北海道が活力ある地域社会を形成することは、我が国の安定に寄与する。

## ③ 多様な価値観が共生し活力ある社会を形成する共生社会の実現

- ・ アイヌ文化等に関する国民理解の促進等により、我が国の多様な文化の発展に寄与し、また、アイヌの人々の社会的・経済的地位の向上を図り、もって共生社会の実現に向けた先導的な役割を果たす。

## 6. 効果的な計画推進のための取組戦略

- ・ 第7期開発計画においては、地球環境時代を先導する北海道開発を目指して、国、地方公共団体、住民等が幅広く連携しながら、各種の事業やプロジェクトを推進し、成果をあげてきたところである。また、北海道開発局、北海道庁及び市町村が構成員となる「地域づくり連携会議」が道内各地で開催され、各地域の発展方向について合意形成を図るなど、地域での連携・協働を促進してきた。
- ・ 望ましい将来像を実現するためには、第7期開発計画における地球環境の保全や自然との共生などの考え方を継承しつつ、国、地方公共団体、住民、NPO、企業等の各主体がそれぞれの役割分担と責任を自覚して、国土強靱化や地方創生など我が国の持続的な成長・発展に関わる諸課題への取組強化を図っていく必要がある。
- ・ そのためには、危機意識と目指すべき将来像を共有し、これまで以上に関係者間の連携・協働を強化し、課題解決のための取組を一体となって推進し、その総合的な効果を発揮させていくことが必要となる。さらに、我が国や北海道をめぐる様々な課題をパッケージで解決するような、チャレンジングなプロジェクトを推進していくことや、地域や市民の自発的な創意工夫による小さなチャレンジを応援していくことが重要となる。

- ・ こうした観点から、次期開発計画においては、今後の北海道開発の意義にふさわしい効果的な戦略や進め方について検討することが重要である。
- ・ 以下は、当懇談会が整理した目指すべき北海道の将来像の実現に向けた取組戦略の方向性である。各主体が取り組むべき諸課題や取組戦略の具体化について、今後更に検討を進めていくべきである。

### ① 広域分散等の特性を踏まえた地域構造の形成

- ・ 北海道は、人口密度が全国の約5分の1、都市間距離が全国の2～3倍となっており、広大な地域に人口や機能が分散している地域構造を有している。また、農村地域では、比較的大きな農地区画の上に農業経営が展開し、農事組合を核として散居制に基づく集落が形成された歴史的経緯がある。
- ・ そのような特性を有する北海道において、大幅な人口減少が予測されており、各地域の人口が減る一方で、札幌に道内各地から人口が集まってくる札幌一極集中の傾向が見られており、中核都市は、首都圏や札幌圏等へ流出する人口を受け止める機能が十分でない。また、人口減少が進む農村においては、農業経営の大規模化や法人化など構造改革を進めていく中で、地域やコミュニティを維持していくことが課題となっている。
- ・ 2050年を見据えた国土づくりの理念・考え方を示す「国土のグランドデザイン2050」（平成26年7月国土交通省）において、コンパクト+ネットワークにより新しい集積を形成し、国全体の生産性を高める国土構造の考え方が示されているが、広域分散型社会を形成し、積雪寒冷な気候条件があり、散居形態など特有の農村地域を有する北海道におけるコンパクト+ネットワークの進め方を検討することが課題である。その際、国土保全、環境保全の観点から、離島や過疎地の定住人口確保や森林・水資源等の保全に対して生じ得る問題についても考慮が必要である。
- ・ 「オホーツク」、「十勝」及び「釧路・根室」の道東3地域は、第1次産業の割合が高く、食料供給に重要な役割を担う地域であるが、人口20万人以上の都市圏が2050年には三つから一つになると予測されている。また、道南と道北も急激な人口減少が予測されており、人口30万人以上の都市圏が2050年には北海道で一つになると予測されている。札幌も2015年から減少に転ずる予測であり、北海道の各地域との連携なくして、その発展は望めるものではなく、札幌の都市競争力の維持・向上も課題である。
- ・ 各中核都市においては、民間との連携や、インフラの使い方の工夫などによって、その圏域内の周辺地域の生活を支え、若者の定住が期待できる魅力ある都市機能をいかに確保し、都市圏を維持するかが課題である。地域の豊かな資源を利用した農林水産業が盛んな周辺地域については、国土保全、環境保全の観点も踏まえ、その食料生産等を維持しつつ、医療・福祉・商業・教育等の生活機能を確保するため、都市圏と連携する等の方策を検討する必要がある。地域の維持については、行政サービス・福祉・防災等の機能や、観光客や地域住民等の交流の拠点となる道の駅等、「小さな拠点」の機能強化が重要となる。また、首都圏や札幌圏等に向かった人口が、道内各地域に還流したり、首都圏や札幌圏等から道内各地域に人が向かう新たな人の流れを作り出していくことが重要

であり、道内各地域の活力維持と札幌の都市競争力の向上との両立を図る必要がある。

- ・ さらに、都市圏・地域の維持については、都市圏内や都市・地域間の人流・物流を支える基幹的な交通ネットワークを強化して、連携や機能分担を推進していく必要がある。また、情報のネットワークを強化し高度なICTの利活用を促進するとともに、情報の交流がきっかけで始まる人・モノの交流活発化への対応も図り、多様性と連携により生み出される人・モノ・情報の対流を相乗効果で加速するようなネットワークを構築していかなければならない。
- ・ このためには、北海道の地域特性を踏まえた都市機能の確保等によって、都市圏・地域を維持し、道内相互及び道の内外を、交通、情報、文化等様々なレベルのネットワークで力強く結びつけ、道央、道南、道北及び道東（オホーツク、十勝及び釧路・根室）の各圏域が、その自然的・社会的条件を踏まえつつ、個性を活かして発展するなどの北海道型ネットワーク構造を想定した北海道開発の進め方を示していく必要がある。

## ② 北海道開発を推進する人材の育成・活用とプラットフォーム等の体制構築

- ・ 目指すべき将来像に向かって取組を効果的に進めていくために、多様な人材の育成・活用と、産学官が連携したプラットフォーム等の体制構築が重要である。

### ○北海道・地域の発展を担う多様な中核的人材の育成・活用

- ・ 北海道が強みを活かした産業を基軸に持続的な発展を目指していくためには、地域のデザインや産業の創出等を担う人材の確保や育成が重要である。多様な価値観を持つ人材のネットワークや集積から、イノベーションや価値創造が生まれる。
- ・ 生活の中のゆとりや景観など暮らしの魅力が高く、受容性があるのが北海道の強みであり、魅力の発信強化などにより、多様な人材を呼び込むことが可能である。
- ・ 例えば、東京などの都市部では、定年退職者など高齢者が増加することが見込まれるが、長寿社会において、ビジネスの経験やスキルを活かして活躍できる場として、あるいは新たにチャレンジできる場として、北海道には大きな魅力がある。
- ・ また、今後成長・発展するアジアなど海外から多様な人材を呼び込み、北海道の魅力に触れてもらうことも大切であり、そのためには、大学の国際化や国際交流・国際協力活動などを通じて、北海道が貢献できる地域等から留学生等を戦略的に受け入れ、人材のネットワークを構築していくことも一層重要となる。併せて、他ブロックより低い水準に留まる北海道におけるアウトバウンド施策（北海道民の海外旅行振興）に取組み、国際相互理解の増進を図ることも必要である。
- ・ さらに、大学、教育機関を活用するなどして、北海道で学んだり、自己実現や社会貢献したい者のニーズに積極的に対応して受け入れ、その後北海道への定住や、産業振興、地域づくりへのかかわりを持ってもらうための取組を、大学等の誘致も視野に入れ、戦略的に推進していくことが必要である。
- ・ とりわけ重要なのは、北海道内で人材を発掘・育成することである。大学・学生と地域との連携活動や、地域資源を活かしたツーリズム振興のための研修・教育活動などは、

北海道・地域の発展を担う中核的人材の育成のために重要である。また、北海道マリンビジョンなど地域づくりの取組に関する各地域間の情報交換、交流活動の支援などは、人材育成の効果も有する。全国に比べて就業率の低い女性人材の躍進も必要であり、ワークライフバランスの推進などに取り組む必要がある。

- ・ 今後、北海道開発の一環として、北海道・地域の発展を担う中核的人材の育成に、大学や関係機関が連携して、本格的に取り組んでいくことが課題である。

## ○産学官が連携したプラットフォーム等の体制構築と投資の促進

- ・ 目指すべき将来像の実現のためには、民間事業者の参加や投資を促進しつつ、産学官等の関係者の連携の下、取組を適切にマネジメントするプラットフォーム等の体制を構築し、新たなモデルを作り出していく必要がある。
- ・ 平成 25 年 9 月に設立された北海道国際輸送プラットホーム推進協議会は、北海道産品を直接かつ安定的に輸出できる仕組みである「北海道国際輸送プラットホーム」の構築に取り組む産学官による組織体であり、事業に主体的に取り組む民間事業者に対し開かれた仕組みとしたところに大きな特色がある。
- ・ また、北海道庁において民間企業等との協働の推進が図られるとともに、シーニックバイウェイ北海道において民間企業等との連携協定の仕組みの導入が図られ、公共サービスの充実や観光振興などを推進しているところであり、このような官民の協働の仕組みは、人口減少・高齢化が進展する北海道で地域資源の効果的な活用を図っていく上で重要である。
- ・ 交通分野においては、民間事業者による採算ベースでの輸送サービスの提供が困難な地域が増加することが見込まれ、地方公共団体が先頭に立って、関係者による協議会で合意形成を図りながら、持続的な地域公共交通ネットワークの再構築を図る仕組みの推進が求められている。
- ・ また、食分野においては、平成 23 年 12 月に指定を受けた北海道フードコンプレックス国際戦略総合特区では、北海道庁や札幌市など特区を構成する地方公共団体や北海道経済連合会による一般社団法人北海道食産業総合振興機構などにより、食料自給率の向上や食品の輸出拡大に向け、着実に取組が進められている。今後、食の総合的な拠点を北海道において構築するため、司令塔を確立して農林水産業界と経済界の連携を強化することが重要である。高品質な製品開発、原材料となる農林水産物の生産・供給体制の整備、物流の改善、特区制度の有効な活用などの課題に取り組むことによって、食品産業の投資を促進し、日本のフードバレーとして、北海道から新たなモデルを発信していくことが期待される。
- ・ さらに、地域や市民の自発的な創意工夫による小さなチャレンジを応援していくため、スモールビジネスに対する投資に関して、地域金融機関による地域の企業への支援や市民参加型の金融の活用などを推進し、マッチングの仕組みを充実していくことも課題である。

### ③ 圏域間や道外他ブロックとの連携と自律的な地域運営等の促進

- ・ これまでの開発計画における計画推進手法を踏まえ、また、広域分散等の特性を踏まえた地域構造の形成を促進するためにも、以下のように、圏域間や道外他ブロックとの連携を促進するとともに、自律的な地域運営やコミュニティ機能の向上を図ることが重要である。

#### ○圏域間や道外他ブロックとの連携の促進

- ・ 北海道は、広大な国土を有していることから、各地域の特性を活かした主体的な経済社会活動を展開することが重要であるため、第5期開発計画から北海道を道南、道央、道北、オホーツク、十勝及び釧路・根室の6つの地域（6圏域）に区分し、計画の地域展開を図ってきた。
- ・ しかしながら、例えば観光振興においては、周遊型の観光地づくりや効果的なプロモーションなど、また、防災対策においては、被災時における各地域の相互補完体制の構築など、6圏域を越える圏域間で連携していくことが重要になっている。
- ・ 現在、多様な主体の連携・協働による地域づくりのための検討の場（地域づくり連携会議）を6圏域ごとに設置し、ハード・ソフトにわたる連携・協働の取組を推進しているが、圏域間の連携を促進するため、既に道東3圏域では連携強化の発展を目指した取組を開始しているところであり、圏域間の交流の機会や議論の場の設定を積極的に実施していくことなどが考えられる。
- ・ また、北海道外との連携も新たな価値を生む契機となる。例えば、北海道新幹線の新青森・新函館北斗間の開業を目前にして、青函圏の観光振興など東北地方と北海道の連携強化の動きが加速しているが、自動車産業の一つの国内拠点となっている東北地方との連携は、北海道に立地しつつある自動車関連産業の集積化につながる可能性が考えられるなど、道外他ブロックと戦略的に人、モノ、情報の広域的な交流やネットワークの強化を支援していく方向性も重要である。

#### ○自律的な地域運営とコミュニティ機能の向上

- ・ 2040年（平成52年）の将来推計では、人口が50%以上急減する市町村が、北海道では26ある。また、3千人未満の市町村が24から69に大幅に増加し、全市町村数の4割となる。
- ・ こうした人口急減や小規模の市町村の増加予測に対し、それを克服する地域づくりを行うためには、各地域において、市町村が地域経営の観点に立って地域資源を有効に活かしていく行政を行うことが重要である。
- ・ また、地域住民と行政の信頼関係の中で、地域の実情に即した行政サービスの提供の方策を創意工夫していくことも求められており、行政と住民が協働して、地域の課題解決に向けた自律的な地域運営を行っていくことが課題である。なお、自律した地域が分散している状態は、災害に対するレジリエンスの観点からも望ましい。
- ・ 一方、北海道では、地縁的な人のつながりは必ずしも強くないが、人のつながりとコミ

ユニティ機能の向上は、地域の強靱化に重要な要素であり、北海道における都市や農山漁村の社会構造や産業構造等の特性を勘案した上で施策を展開する必要がある。

- このような人のつながりとコミュニティ機能の向上に向けて、農村では、多面的機能の維持発揮のための地域活動や営農活動に対して日本型直接支払制度が進められているところであるが、その他にも様々な意識喚起や仕掛けが考えられる。例えば、人口減少問題に対しても地域が向き合うことで、地域住民の意識や主体的な行動が生まれていくし、災害発生時と同様の状況を作り出す（冬の避難対策の検証や停電の体験等）などの地域防災をきっかけとした取組も考えられ、そうした人の活動や関係づくりにつながる地域づくりに取り組んでいくことが必要である。
- さらに、公共的に価値の高い社会のニーズや課題解決に取り組むNPOやソーシャルビジネス等が担い手として重要であり、こうした共助の活動が、北海道において必要な地域で活性化していくよう、公共の担い手の育成やコーディネートに取り組んでいくことも課題である。

#### ④ 地域と協働したインフラのマネジメントの推進

- 北海道の社会資本整備は、開発計画に基づき、産業の開発振興とともに総合的に展開されてきた。目指すべき将来像の実現のためには、それを支える社会インフラが必要であり、厳しい財政制約の下、インフラ長寿命化計画による中長期的な維持管理を図りつつ、今後とも、北海道における計画的な社会資本整備を着実に推進する必要がある。
- また、これまで整備されたインフラの利用について、そのパフォーマンスを最大化するよう、利用者や地域とともに運用を改善していく取組の重要性が増している。北海道では、より使いやすい道路や魅力ある沿道づくりを目指し、地域住民、道路利用者と道路管理者が協働し整備の在り方や利活用を継続して検討・実施する「協働型インフラ・マネジメント」を実施しているところであり、また、河川管理に係るアダプト・プログラム（市民と行政が協働で進める美化プログラム）などが行われている。このような取組を引き続き推進していくとともに、NPOや民間企業等多様な主体との連携や柔軟な発想・アイデアの活用、さらには各主体の積極的な相互の役割分担を展開することで、新たな局面に入っていくことも重要である。その際、例えば、雪の対策、第1次産業との連携など、北海道の地域特性に応じた運用に取り組むことが重要である。
- 加えて、インフラの維持管理については、計画的な老朽化対策（予防保全）と更新時期の平準化等による戦略的な維持管理が重要である。また、市町村の人員・体制の不足が適切な維持管理を行う上での大きな課題となっており、中長期的な維持管理を戦略的に実施できるような体制づくりや、市町村への支援が必要である。
- また、インフラ維持管理業務、除雪作業、災害対応等の事業は、地域に根差した建設業により支えられている。一部の道内自治体では、個別業務ごとに単年度で委託していた公共施設の維持管理業務を複数年度の包括的な契約とし、指定管理者（民間事業者）の創意工夫に委ねるなどの取組が導入されているが、中期的には担い手の不在が懸念される中で、将来にわたって地域とともに公共空間を維持していくための仕組みづくりが必



要である。

#### ⑤ 2020年に北海道の魅力を世界に発信

- ・ 2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催が決定し、東京に限らず日本全体の活性化を目標に、平成32年（2020年）に向けた経済社会構造の改革に我が国として取り組んでいくこととしている。
- ・ 2020年オリンピック・パラリンピック東京大会時に「象徴空間」が一般公開される北海道にとっても、2020年は北海道の魅力発信の好機である。
- ・ このため、アイヌ文化の復興等を促進するための「象徴空間」が、アイヌの歴史、文化等に関する国民各層の幅広い理解の促進の拠点となるとともに、海外に向けた情報発信を強化することにより国際観光にも寄与するよう取り組む必要がある。
- ・ また、冷涼な気候や豊かな自然環境があり、スポーツ合宿の適地である北海道において、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会や2018年平昌オリンピック冬季大会時の選手団の合宿誘致に取り組むとともに、北海道の豊かな自然と美しい景観、食や良質な雪、独自の文化など多様な魅力を発信し、国際的な北海道ブランドの強化を図ることが重要である。

## 北海道開発の将来展望に関する有識者懇談会委員名簿

## (座長)

田村 亨 北海道大学大学院工学研究院教授

## (委員)

石田 東生 筑波大学大学院システム情報工学研究科教授

上村 靖司 長岡技術科学大学工学部教授

小磯 修二 北海道大学公共政策大学院特任教授

高橋 清 北見工業大学工学部社会環境工学科教授

千葉 博正 札幌大学経営学部教授

中嶋 康博 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

林 美香子 慶應義塾大学大学院S DM研究科特任教授

古屋 温美 室蘭工業大学地域共同研究開発センター准教授

山崎 幹根 北海道大学公共政策大学院院長

(敬称略、五十音順)

## (オブザーバー)

北海道

北海道経済連合会

北海道商工会議所連合会

## 北海道開発の将来展望に関する有識者懇談会の開催状況

- 第1回懇談会（平成25年11月29日）
  - ・北海道開発の将来展望と課題について
  
- 第2回懇談会（平成26年3月10日）
  - ・委員のプレゼンテーション
    - 上村委員 「積雪寒冷地における防災・減災と地域づくり」
    - 高橋委員 「北海道の交通課題（道路交通を中心に）」
    - 中嶋委員 「農業・フードシステム」
  
- 第3回懇談会（平成26年6月25日）
  - ・課題解決のための北海道開発の方向性について
    - 北海道総合開発計画の振り返り
    - 人口減少について 等
  
- 第4回懇談会（平成26年9月19日）
  - ・北海道開発の将来展望に関するとりまとめ（素案）について
  
- 意見交換会（平成26年11月11日）
  - ・北海道内の経済団体、地方公共団体、民間団体等の9名から意見を聴く（北海道札幌市）
  
- 第5回懇談会（平成26年12月12日）
  - ・北海道開発の将来展望に関するとりまとめ（案）について