

# 「21世紀の北海道のかたち」を どう創るか

～「新たな発想でデザインする  
新しい北海道のかたち」シンポジウム～

北海道開発局 開発監理部開発計画課

「新たな発想でデザインする新しい北海道のかたち」シンポジウムが、国土交通省、北海道大学公共政策大学院、北海道大学創成科学共同研究機構の主催により、6月22日、北海道大学クラーク会館講堂で450名を超える参加を得て大盛況の中、開催されました。

シンポジウムでは、国土形成計画における国土計画制度改革の背景や基本的な考え方、計画策定の枠組み、北海道総合開発計画の点検作業などを踏まえ、北海道における今後の産業政策、環境・景観・風土の保全、防災・減災、都市及び農山漁村構造、モビリティの確保など、「21世紀の北海道のかたち」について議論しました。

## 基調講演

### 人口減少時代の国土ビジョン

森地 茂氏 政策研究大学院大学教授

#### 全国総合開発計画の意義



戦後の国土計画の課題として、需要追従型、災害対策、エネルギー、環境対応、地域格差是正の問題などがあります。

日本は約25年間欧米よりも高い経済成長率を維持しましたが、1985年のプラザ合意以降、その状況は激変し、日本の製品が海外で3倍の値段になりました。このため、生産機能の海外移転が急速に進み、水平分業型技術移転、水平分業型広域産業構造がアジアにおいて初めて出来上がり、結果として地域経済が公共事業に依存する体質となってしまったため、解決策を作らなければなりません。

国土計画には二つの目的・機能があります。一つ目は、人の営みを含めた国土全体の将来像を描くことで

す。二つ目は土地利用、拠点開発、社会資本整備などの開発政策です。少なくとも新全総までは両輪で動いていましたが、三全総からはやや一つ目の方に重心を移して展開されています。

この国土計画については常に批判がありました。第1は、そのような抽象的な議論ばかりしてはどうするのかということです。第2は、計画策定が無駄な公共投資に結びつくのではという批判です。第3は、所得格差、地域格差を無くすための国土の均衡ある発展を図ることが開発主義、画一的であるとの批判です。

また、高度成長期以降、農業人口が激減しており、就業されている方の高齢化と相まって、今後も毎年1割ずつ減少する時代が到来しますと、食料自給率うんぬん以前に、国土をどのように管理していくのか、田んぼ、森はどのように守るのか、漁業はどうなっていくのかといった、我々の生活に直結する深刻な問題となります。

#### 新しい国土計画制度

これらのことを解決するため、新しい国土形成計画制度が作られました。その最大の眼目は「広域地方計画」です。「広域地方計画」は、広域地方圏が経済圏と

して自立する圏域構造を作ること、「広域生活圏」、「自然共生地域」において人口減少下でも持続可能な住まい方、あるいは地域の管理の仕方を考えていこうというものです。この計画は平成20年に策定予定であり、その年はちょうど社会資本整備重点計画と同時期ですので、この二つの計画の整合性を図り、上手に組み合わせ、どこにお金を使って、どのような形に持っていくのかということが、我々にとって大変重要な課題です。

### 東アジアの経済圏と日本

アジアについて二点だけ申し上げたいことがあります。一つは人口です。日本の人口が減少し、生産年齢人口比率も少なくなり、お先真っ暗という議論をする方が多いのですが、実はアジアの国の大方で同じ現象が間もなく生じることが予想されており、既に減少しはじめている地域もあります。生産年齢人口比率の減少は、貯蓄を減少させ、それに伴い民間投資の余力が少なくなり、政府支出においても先行的な投資がしにくくなります。

もう一つは、「雁行型産業移転」という、雁が飛んでいくように次々と低技術水準、低付加価値産業から順次移転が起こり、日本の重厚長大産業は衰退し、無くなってしまおうかのような議論がされています。しかし、今起きているのは「水平分業型産業移転」であり、中国では半導体を作る一方で、鉄鋼も作っています。このような中では、それぞれの国がどのようなバランスで投資をしていくのかを考えるはずですが、どこかにまとめて投資をしたい一方で、一国に投資を集中することは危険です。したがって、我々の地域はどのような位置を占め、それぞれの国はどのような位置を占めるのかを分析する時代に入りました。

そのような状況下では、全国一律から地域ごとの戦略展開へ移行し、アジア市場の中で、地域ごとの国際競争力を持ち自立することが必要です。

### 我が国の圏域構造の改变

我が国を大きく人口600～1000万人のヨーロッパ一國に相当する地域ブロックに分け、その中において人口30～50万人の「広域生活圏」とそれ以外の「自然共生地域」に分けることにより、圏域構造を変え、経済

と地域の活性化及び文化の創造を図ろうというのが、圏域構造改变の考え方です。

「広域地方計画」においては、全体と差別化された計画を各地域ブロックごとに作るわけですが、同じ問題に対しても地域コンセプトにより対応策が自ずと違い、山陰の中山間地と北海道の中山間地では同じ解ではなく、それぞれに特有の課題設定と対応があるはずです。また、「広域生活圏」は、人口30～50万人程度で、高次の都市的サービスを維持し、自治体の経営力として財政・人材・経営戦略を持ち、激減する農村人口に対応する機能が必要です。一方、「広域生活圏」以外の「自然共生地域」に対しては、今までの豪雪地帯対策特別措置法、半島振興法、離島振興法などとは異なる、新たなバックアップ体制を作る必要があります。

北見のように「人口は少なくとも都市機能が集積している地域」、帯広のように「人口は少なくとも農業生産性の高い地域」、ニセコ町のように「人口と無関係に活力のある地域」、農村ではあるが「新規定住者も含めて集落が維持される地域」、「高齢化率が高く集落維持が困難な地域」などのカテゴリーに分けて、どのような制度的枠組みを作るかが大変重要です。

### 地道なデータ分析による地域戦略

アジアの中での地域戦略、地域の自立に向けた目標設定、計画、地域構造の再編等いろいろな課題がありますが、各分野の新たな政策課題をどのように全国計画や広域地方計画に組み込んでいくのかが、これから2年間それぞれの地域における重要なテーマとなります。

国土形成計画の最悪のシナリオは、①全国計画とほとんど同じようなシナリオが各地域で書かれること、②各県の長期計画、総合計画のホチキス、③かつての全総の地方版のように、思いつくプロジェクトをすべて書き込み、みんなが満足するが、何の効果もない、いわゆるガス抜きのようなものになることの三つです。この三つのシナリオだけは絶対に避けなければなりません。そのためには、地道なデータ分析により地域のことをよくわかった人がそれぞれの戦略を考えることが大変重要となります。(この講演に併せ、(財)計量計画研究所の研究者2名から人口移動データ及び地域別産業別データを基にした研究発表が行われました。)

## 現状報告

### 1 国土形成計画の概要と計画策定に向けた今後の進め方

**小野 憲司氏** 国土交通省国土計画局計画官



国土形成計画の改革のポイントは二つあります。一つは、「国と地方の協働によるビジョンづくり」これは、国土計画の主役を広域地方計画に譲り、地域が行う計画づくりを主役とし、全国計画には広域地方計画に対する指針という位置付けを与えたことです。もう一つは、「開発中心からの転換」です。今までの国土基盤の量的拡大政策から、国民生活の質の向上や、地域の自主的発展といったところに主眼を移していこうということです。

全国計画は、昨年9月に、国土審議会の下に森地先生を部会長にお願いして計画部会を設置し、その内容を検討してきました。国土の質的向上へ向けて、国家・地域戦略型の投資、地域の問題解決型の投資、安全・安心な国民生活維持のための投資といった範疇はんちゆうに分けて、それぞれの課題に対してどういう比重で投資をすべきかなどといった骨太の議論をしていただいています。

個々の専門委員会の検討状況について述べますと、「ライフスタイル・生活関連」については、今後は二箇所ふたところの地域に住む方が増えてくるとの見方の下に、このような「多業・二地域居住」を支援するための方策が検討されています。

「産業展望・東アジア連携関連」では、アジアとの相互依存が不可欠なものであるという議論に立脚し、例えば中国の石油大量消費と環境問題は、我が国の環境にとっても影響が大きいので、そのような問題解決のためのプラットフォーム構築の在り方を議論しています。

「自立社会関連」では、従来のもっぱら行政に自分たちの生活を依存するのではなく、積極的に自らの手で生活基盤を支えていこうという「新たな公」という考え方が提示されています。

「国土基盤関連」では、「シームレスアジアの実現」として、アジアとの間に全く継ぎ目のないような交通・情報通信体系を作るべきであるという議論をしていると

ころです。

また、「国土の管理」についても、人口が減少する中、国土のよりよい維持のための「国土の国民的経営」の可能性が議論されています。

このような議論を踏まえ、来年半ばを目途に全国計画を閣議決定したいと考えています。

今まで述べてきたような検討を今後も深めていきたいと考えておりますので、ぜひ皆様のいろいろなご意見をいただきたいと思ひます。

### 2 北海道総合開発計画の点検と新たな計画の在り方

**鈴木 英一氏** 国土交通省北海道局参事官



最近の北海道開発をめぐる批判としては、「国主導の開発により道民の官頼り、国頼りの気風が染みついた」、「国の膨大な資金を投入し、社会資本整備水準は全国並となったが、産業面の体力がなく、効果がなかったのではないか」、「国策として北海道を特別扱いする歴史的役割は終わった」、「国から地方への時代であり、北海道庁に任せてはどうか」といったものがあります。このような批判・意見に対して、その背景等を分析しながら北海道開発について考えていくという時期にきています。

計画の点検に当たって北海道開発がどのような国家的課題に取り組むべきかを示しますと、「グローバル化の進展による競争の激化」、「食料消費の急増」、「地球環境問題」に対して、我が国は人口減少・少子高齢化の中で立ち向かわなければならないという課題を抱えています。

北海道の特性・資源を活かしつつ、国家的課題の解決に貢献していくためには、北海道の得意分野である農水産物の国際競争力の強化・輸出の拡大、観光業の海外市場への展開、魅力ある地域産業の形成、自然環境保全、先導的な自然エネルギー活用等を進めていく必要があります。また、北海道自身も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です。

第6期北海道総合開発計画を総括すると、施設整備というハードの部分は伸びてきていますが、ハードを活

用して産学を活性化するとか、活用する人材を育てるといったソフト部分が十分ではなく、それが批判の原因となっています。

平成15年に国土審議会の北海道開発分科会企画調査部会で取りまとめられた報告では、北海道開発の今後の役割は我が国の課題解決のために先駆的・実験的取組を実施することであるとされています。

これからの新たな計画の在り方、北海道開発の方向性について、北海道総合開発の役割というところから考えますと、我が国が直面する課題の解決と地域の活力ある発展を図るために、民間や地方の活動自体を支援し、さらに活動を支える地域社会基盤を整備することが大切であり、これは当初と基本的に変わるところはありません。むしろ、今こそ、日本の直面する大きな転換期にこういった役割はさらに必要です。

北海道開発をめぐる批判に応え、計画に実効性を持たせるためには、国、地方、住民、NPO等のビジョン共有と連携・協働の強化、民間や地域の主体的な取り組みへの支援、北海道スタンダード等先駆的・実験的な施策の実施、社会資本整備の重点化が必要であり、現在盛んに議論が行われているところです。

## パネルディスカッション

### 今求められる新しい「北海道のかたち」

#### 新たな開発モデルとは

**栢原** これまで新たな計画を策定するときには、遅れている基盤整備の推進や企業誘致など、国民に理解されやすいようなモデルが提示されましたが、人口減少時代の到来、急速な国際化による企業の海外流出等により、これまでの地域づくりのモデルが崩壊しています。その後の国土計画では、崩壊した開発モデルに代わる新しい開発モデルを提示できないまま、今日まで来ています。「開発モデル」という言葉は、「いまや開発の時代ではない」といわれるようになってきた今日、「将来のデザイン手法」と言い換えた方がよいかもしれませんが、今後の国土計画、北海道開発を進めるために、新しい計画ではど



コーディネーター  
**栢原 英郎氏**  
北海道大学公共政策大学院  
任教授

のような開発モデルを示せばよいのか、3人のパネリストにアイデアをちょうだいしたいと思います。

**清治** これまでの全国計画では経験していない、人口減少社会の到来を前提とした計画づくりを行わなければなりません。国土計画は、インフラ整備だけではなく、経済活動や産業活動との関わりが深く、国の将来の姿を提示するものでもあります。また、大きく変化している



パネリスト  
**清治 真人氏**  
国土交通省技監

のは国際化です。東アジアの急成長によって、アジア、北米、EUの三つの経済圏が形成されるようになりました。こういった変化の中で、国土形成計画と北海道総合開発計画が策定されようとしています。国土審議会圏域部会では、北海道と沖縄を除いた議論がなされていますが、広域ブロックと北海道の関係、連携等の議論にとって、本日のシンポジウムはよい機会です。

国土形成計画では、全国計画と広域地方計画の二層構造で計画を策定することになりますが、広域地方計画は地域のビジョンを地域の人々と考えながら明確に示すということです。

新しい計画では、これまでのストックを活用するという考え方、高度経済成長期に破壊された自然を元に戻すという考え方、それから排他的経済水域や大陸棚を含めた沿岸や海洋を国土空間として活用していくという考え方を取り入れています。また、耕作放棄地や埋め立て地など、多くの点で産業活動と国土の在り方が深く関わりがあることから、第1次産業について議論を深めて計画に取り入れていく予定です。

**出村** 今後の北海道を考えると、しばしば農業がテーマとなります。北海道農業は北海道の産業の中心であるといわれていますが、北海道農業を十分に活かすような施策がこれまでは行われてきませんでした。また、北海道の農業は都府県と比べ大規模なために、別扱いされることが多々あります。1995年に新しい農業基本法が制定されるとき、北海道からは副知事だけが呼ばれ、農



パネリスト  
**出村 克彦氏**  
北海道大学大学院農学研究院教授

業関係者は一人も東京での議論に参加できませんでした。今国会で成立した担い手経営安定新法は、担い手に認定されたところを重点的に投資していくというものです。貧農切り捨てという意味合いが強くなります。1995年の新しい農業基本法も同じような内容であると野党から批判がありましたが、当時と現在とでは農家経済の状況が大きく変わっています。今後は担い手を育てることが重要となります。

食料自給率は、国の方針に大きく影響されます。食料をたくさん作っても市場経済の中では経営が難しく、どのように自給率を高めるのかは国の方針が重要となります。

北海道は第2次産業が弱いといわれますが、その中で大きなシェアを占めている食品加工業が道産の農産物を必ずしも使っていないという問題があります。道産の農産物を飼料やエネルギーとして活用することも将来的には可能性があります。

北海道農業に関連していえば、グリーンツーリズムの振興も将来の可能性があります。グリーンツーリズムには、白、緑、青という三つのシンボルカラーがあります。白は雪、緑は緑、青は水です。これらは北海道観光が依存してきた資源ですが、これ以外に都会という要素を入れた観光インフラを整備する必要もあります。

**石** 北海道の歴史、文化にはそれほどの変化はありませんが、自然は大きく変わってきています。北海道は、「自然の豊かな」という形容詞を付けて語られますが、本当にそうであるのか検証も必要です。北海道の自然は都道府県別では最も豊かであるといえますが、最近は森林伐採も進み、北海道では森林の伐採の86%を天然林が占めています。湿原も全国の湿原面積の90%を占めていますが、過去40年間で湿地面積は約半分に減少し、牧草地や農地になりました。

今は開発基調から環境保全へと意識が変わってきています。これは我々の社会が成熟してきたともいえま



パネリスト  
石 弘之氏  
北海道大学公共政策大学院特任教授

※担い手経営安定新法：農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（平成18年第88号）

すが、人々の感覚として日本の自然環境の悪化が感じられることが大きく影響していると考えられます。

もう一つ、今の社会の大きな流れとして、人口減少や少子高齢化が挙げられますが、その他に自然が豊かになれば自然災害が少なくなるのではないかという、安全・安心を指向する人々の声が大きくなっていると思います。

日本では4年前の平成14年に自然を再生する法律として初めて、自然再生推進法が制定されました。この法律は、自然を再生するために行政だけではなく地域住民や関係団体などと話し合う協議会を立ち上げるもので、北海道では5カ所で協議会が立ち上がっています。

自然再生をするという政府の方針に最初に反応したのが北海道でした。釧路では湿原の減少を止めるために湿原の再生が行われるようになり、今は直線化した河川を蛇行した昔の姿に戻そうとしています。蛇行が復元されることで、流れの緩やかなところにしか生息できない昆虫や植物、丹頂鶴の営巣地となるのではないかと期待されています。

この夏には蛇行復元のための工事が始まろうとしています。直線化には5億円の費用がかかりましたが、戻すためには20億円の費用がかかります。これにはさまざまな批判等がありますが、私は実施してよいと思います。

自然再生は可能なのか、蛇行復元は現在の生態系を乱す、いつ時点の自然の状態に戻すのか、自然再生事業は公共事業なのか、人間と自然の共存はどのように行うのか、といった議論がありますが、国土形成計画では自然再生を大きなテーマの一つとするべきですし、北海道が最先端を歩んでもらいたいと思います。

### 北海道はアジアの宝となり得るか

**栢原** 今後は国境を越えた地域間競争が激化する時代です。どんな地域も特徴がなければ生き残ることはできないといわれています。北海道の今後の目標は何か、何を売り出していくのか、ということが重要で、森地先生が「北海道はアジアの宝」とおっしゃられていますが、北海道はアジアの宝になり得るか、アジアの宝になるためには何を行えばよいのか、アジアの宝になったらどのような効果があるかといったことについてご意見をいただきます。

**出村** 中国や東南アジアに代表されるように、アジア

の国々とは経済、貿易での結びつきがありますが、北海道が持つ自然資源で人と人との交流が促進されると考えられます。最近ではアジアからの観光客が多くなっていますが、北海道の雪や緑はアジアの人々に対するPR力があると思います。そのためには、自然資源の保全が今後特に重要となります。北海道の自然には人工的なものと天然のもの双方があり、人工的なものは人が手を加えていかなければ保てません。特に自然の景観を保つためには、人間の視点、昆虫の視点、鳥の視点という三つの視点で景観を見ることで美しい自然景観を保全できますし、それが北海道観光の大きな資源であると思います。

**栢原** 農村地帯の風景は、一つの有力な観光資源と考えられますが。

**出村** 美瑛や富良野の農業条件としては悪い傾斜地の畑作風景が観光資源として有名になっていますし、知床や摩周湖周辺では見栄えのよい牧場風景を作っています。こういった北海道の農業を活かした観光資源が、アジアの宝となり得るのではないのでしょうか。

**清治** 国土交通省ではビジット・ジャパン・キャンペーンを展開しています。今年では日中観光交流年という位置付けにして、2010年までに海外からの観光客1000万人を目標に設定しています。アジアの人が日本に来てどこに行きたいかというアンケートで、北海道に行きたいという人が多いという結果が出ています。

アジアからは北海道の景観や食材を楽しみたいという理由で来ている人が多くいますが、観光には都市も重要な要素です。国土形成計画の議論では、都市の再配置が一つのテーマとなりました。都市の再配置には都市再生というやり方のほかに、さまざまな主体にまちづくりに参加してもらうというやり方もあると思います。

国土交通省では横断的な統一テーマを掲げています。一つ目は美しい国づくり、二つ目は環境についての総合政策の展開、三つ目はユニバーサルな施設を線的、面的に広げていくこと、その他として安全・安心対策があります。これらを北海道で実施していけば、北海道がアジアの宝となり得るのではないかと思います。

**石** 社会人になって20年以上アフリカやボルネオ、アマゾンで暮らしましたが、熱帯から北海道に戻ってくると安心できます。安心する気持ちというのは何かと考えてみますと、生まれ育った自然環境で過ごすことが最も

安心するということだと思います。現代社会では、こういった安心する環境がますます重要になってきています。特に今は高齢社会になり、自然を求めている人が増えていると感じられます。そういう人たちに北海道は豊かな自然を提供できます。それが北海道の宝だと思います。現在道内でフットパス運動を展開していますが、ぜひ北海道を安らぎの里にしたいと思っています。

**栢原** 観光産業が世界の大きな流れの一つになっています。世界観光機構の統計では、2000年に国際観光をした人は約7億人、2010年には10億人、2020年には16億人になるといわれています。私はビジット・ジャパン・キャンペーンに少し懐疑的でしたが、確実に来日外国人観光客は増えていて、施策を打ち出せる分野だと思っています。

ただ北海道を観光基地のようにするつもりは毛頭ありません。美しくないところに観光に行きますか、食べ物がおいしくないところに観光に行きますか、楽しくないところに観光に行きますか、安全でないところに観光に行きますか、ということを考えてみますと、自分たちのために町を美しくしたり、おいしいモノを作ったり、楽しみを用意したり、自分たちの生活が安全で、安心な生活空間を創る、そして地域の特色を失わない、ということが観光にとって非常に有力な力になるのではないのでしょうか。

皆さんの話を聞きながら考えたことは、観光を一つの手段、あるいは共通の目的として、我々が住む北海道を創っていければということです。

