

## 北海道から日本を変える ～道路政策の新たな挑戦～ 第2回



### 戦略的フロンティアの地、北海道

田村 亨 (たむら とおる)

北海商科大学 教授

北海道大学大学院工学研究科修了。北海道大学大学院工学研究院教授を経て、2017年から北海道商科大学教授。専門は公共交通政策・都市地域計画・交通工学。国土・地域計画に多数関与。社会資本整備審議会道路分科会臨時委員、同北海道地方小委員会委員長、国土審議会北海道開発分科会計画推進部会委員などの公職を務める。

世界に先駆けて少子高齢社会に突入したわが国は、経済成長を追い求め続けることから脱して、新しい福祉社会を構築できる恵まれた立ち位置にある。そこでは、“モノの豊かさ”から“心の豊かさ”を重視する社会変革が可能と言われている。例えば、国民が誇りを持てるような美しい国土を時間がかかっても少しずつ造ってゆく、海外の人々が魅力を感じて尊敬してもらえる北海道を造ってゆくことである。豊かな自然へのアクセス整備の例として、シーニックバイウェイは本州と異なるストック効果をもたらすものであり、量的な整備を質的な整備へと変えていく好例であろう。

本稿では、明治維新に匹敵するわが国の大きな変革を、今、北海道から先導できることを論じる。以下では、北海道から変革できる理由を「制度や政策に関わるマクロな視点」と「地域の多様性やタイミングに関わるミクロな視点」から考えてみたい。

#### 1 制度や政策に関わるマクロな視点

明治維新以降、北海道は日本近代化のフロンティアとして、海外からの制度と生産技術を取り入れて開拓してきた。明治政府が開拓を急いだ理由は、ロシアの

南下政策と武士の救済にあった。1869年に開拓使を設置後、1872年にはケプロンの意見書をもとに開拓使次官の黒田清隆が開拓使10年計画を建議している。その施策を一口にいえば陸路、海路の開削であった。他の施策としては、幌内炭鉱の開発、鉄道の敷設、屯田兵制度の制定、札幌農学校の開設がある。この大きな変革は、北海道の歴史的伝統のなさが日本の近代化をスムーズに受容できたから、とも言われている。

北海道150年の歴史の中で、国が北海道開発を大きく展開させた時期がもう一つある。それは1930年代後半から戦後サンフランシスコ講和条約が発効する1952年までの、約15年間であった。この間、わが国は貿易取引のない自給自足の経済に近く、北海道は原料・エネルギーの供給と食糧増産を担うこととなる。戦後の混乱期である1950年に北海道開発法が公布され、1951年には第1期北海道総合開発計画の第1次5か年計画が立案されている。北海道開発法では開発の目的を、北海道の豊かな資源を活用して、その時々々の国の課題に応えることと述べている。ここで見過ごしてはならないことは、計画目標を、わが国に貢献する北海道から、わが国の課題を先行して解決する北海道へと変更

したことである。それは1998年に閣議決定された第5回目の全国総合開発計画において地域ブロックの自立が謳われたときからである。同年に立案された第6期北海道総合開発計画では、北海道の自立、恵まれた環境・資源の継承が目標とされている。この変更は、わが国の地域開発上の課題である、国土の再編と有効・安定的な利用を北海道から構築する動きといえる。

北海道開拓・開発の成果をマクロな視点で要約すると、まず、「制度」として北海道総合開発計画を保持していることである。わが国の広域地方計画に「開発」という名前を冠しているのは沖縄と北海道の計画であり、このうち北海道の開発計画のみが国民経済的目標と結びついている。次に、開拓使が設置されてから150年間という短い期間で、冬でも570万人の人々が住み続け生産活動が持続的に行われるまでに発展してきたという、世界にも類例が無い事実である。これは地域における空港、港湾、漁港等の産業基盤や下水道、流雪溝などの生活環境の整備、国道をはじめとする基礎的な交通基盤整備を強化して、都市と農山漁村間の機能連携を図るといふ「政策」の結果である。

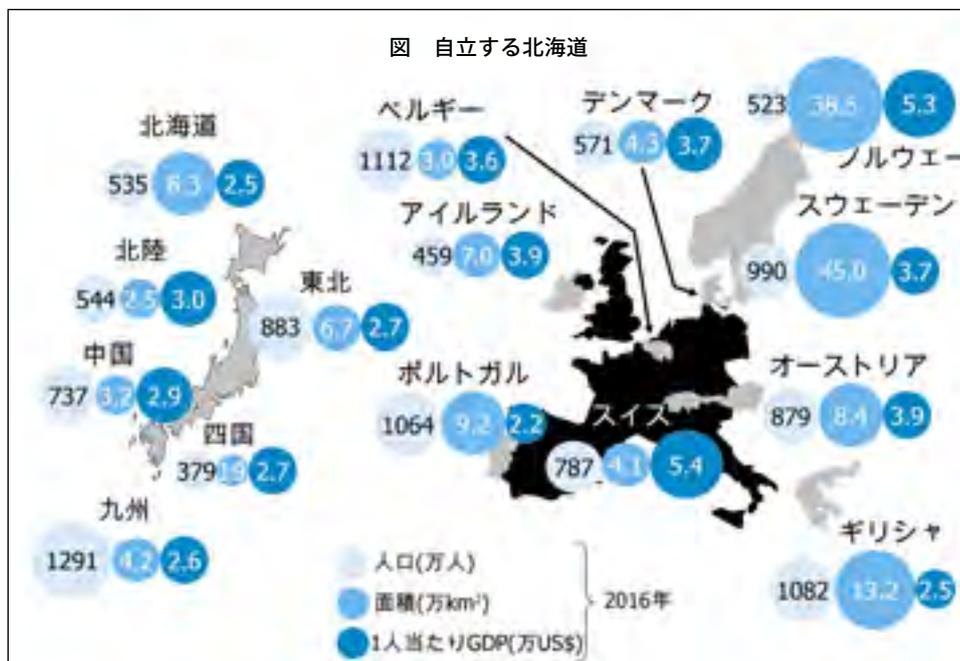
以上、北海道から変革できる理由は、

- ①国民経済的目標と結びついた総合計画を持っていること、
- ②官主導ではあったが現場力をうまく発揮して都市と農山漁村間の機能連携を図ってきた実績、である。

## 2 地域の多様性やタイミングに関わるミクロな視点

下図は、わが国の地域ブロックと人口が400~1100万人の欧州の国をとりあげて、2016年の人口・面積・一人当たりGDPを示したものである。北海道は、欧州諸国の経済規模とほぼ肩を並べる水準にまでなっている。これからは生活や生産に関わる社会資本の蓄積を生かして、安定した所得を得つつ、いかに生活の質を高めていくかが問われている。

地方部に人口を定着させるためには、まず、生活の糧としての安定した所得や1次産業の場合は後継者の確保が問題となる。2016年の市町村別所得をみると、ホタテで有名な猿払村が全国4位、軽種馬の安平町が同11位、酪農の別海町が同58位など、所得の高い町村が北海道の地方部にある。北海道の基幹産業である「食と観光」については、TPPの動きや気候変動、近年の労働力不足など、所得に関して不安定な要素が多い。これを踏まえて、2016年の第8期北海道総合開発計画では「生産空間のサバイバル」を目標としている。町村の中にある50世帯くらいの集落（計画では、観光地も含めて生産空間と呼んでいる）に着目し、地域の強みを生かした基幹産業に世界水準の価値を付けて新たな雇用を生む、としている。50世帯くらいの生産空間で世界価値を創造できるのであろうか。その答えは、“可能”である。理由は、都市よりも地方部の方が個人の持っている独創的な力を発揮しやすいことと、独創的な人間や個性ある地域が空間を越えて相互に交わ



ることによりその多様性の中にさらなる創造が生まれること、である。人が多く集まるところは共有知識ばかりが増えて独創は生まれにくいとされており、いままでも札幌や東京を外から眺めていた地方からの変革が待たれている。

これに加えて、より健康な生活を営むことや人々相互のケアさらには社交の場など、生活の輪や生活の質に関わる環境整備も必要である。新たな公が言われて久しいが、求められている公共サービスの多くは、地元企業や住民・NPOなどによって自給されなければならない。これらの生活の糧・生活の輪・生活の質は、それぞれが単独で扱われるものではなく、地域資源に応じて個性を発揮しながら地域の総体として提供されるものである。地域の数だけ存在する多様性こそが北海道からの創造につながり、それが北海道の魅力となる。

以上、北海道から変革できるミクロな理由は、

- ①国の計画に生産空間が明示され、6都市圏以外の地方部も含めて「地域の多様性」が現れてきていること、
- ②日常的な仕事を越えて創意工夫を伴う地域活動を行っている人々が地方部に増えてきているという「タイミング」、である。

### 3 多様な地域づくりのための社会資本整備

以下では、道路などの社会資本整備において、地域の個性を引き出すための工夫点を紹介しよう。

まず、近年の情報技術や交通技術の進展を考えると、生産空間のサバイバルのためには日本の中の北海道という空間概念を脱して、北極海航路を使った北欧あるいはインド太平洋くらいまでの経済活動圏の中の北海道という発想が重要である。その上で、世界水準の価値を付けるためには、国際分業の中の北海道の付加価値形成に繋がる消費者ニーズの把握とニーズの変化に合わせた柔軟な生産体制が必要であり、世界に開かれたハード・ソフトのネットワークを生産空間の中に構築していく必要がある。

都市と農村の関係も重要なテーマである。これまでの北海道は、札幌、旭川、函館、釧路、帯広、北見・

網走の6都市圏が地域社会の中心機能を担うように計画的に整備されてきた。しかし、2015年国勢調査によると北海道の人口の36%が札幌市に集中し、その動向が止まらない。加えて、都市圏に含まれない地方部において地域活性化の動きが盛んである。そもそも北海道は江戸時代の生活と文化の単位とであった藩の支配を経験しておらず、今後、都市圏に含まれない地方部を含めた都市と農山漁村の新しい相互依存構造を創造できる可能性が高い。例えば、下川町や沼田町などで進んでいる自然エネルギーを活用した農山村集落の「まち場への集住」である。生産現場から離れられない漁村・酪農村では、例えば医療において、日常的な健康管理から緊急事態までをスムーズに管理できる遠隔地医療システムの構築を目的に、情報技術と連結した新しい社会資本を造れないだろうか。

さらに、人口減少にともない、これから低利用な社会資本が増えてくる。利用の少ない社会資本の機能や資産価値を改めて評価し、適切と認められた場合は撤去や他用途への転用を行って、そこで新たに生まれた空間に自然や景観を回復することも重要となってくる。その一方で、歴史の浅い北海道では地球規模での気候変動や激甚災害の危険も大きく、災害特性の変化に対応した地域の脆弱性解消は喫緊の課題であり、冬期間の避難や外国人観光客の避難を含めた現場感覚に合った地域の強靱化が必要となろう。

本稿では、北海道が新しい福祉社会を先導できる戦略的フロンティアの地であることをまとめた。その可能性を実現するためには、決して中央に頼ることなく、地方自らが明確なビジョンを示して主張し、できることについては自ら実践していくことである。地方部の構想力と実践力が試されているのである。

今回の最終回では「進展する情報技術」と「多様な主体との連携」に焦点を当てた新しい道路政策への挑戦について述べる。

※ 第3回（最終回）は、10月号の予定です。