

## 第6節 「世界水準の価値創造空間」の形成を目指す

### 第8期北海道総合開発計画

#### 1 新たな北海道開発計画の策定

##### (1) 計画策定の背景

ヒト、モノ、カネ、情報の国境を越えた移動は、ますます活発化する状況にあった。世界経済の一体化の進展により、直接国際取引に従事しているか否かにかかわらず、全ての国民・企業・市場がグローバル市場の影響を大きく受ける時代となっていた。

新興国、とりわけ中国、インド、ASEAN 諸国等のアジア諸国の経済発展により、世界の GDP の3分の1を占める巨大な市場が創出されていた。世界金融危機後も、EPA/FTA を通じた経済連携の動きは引き続き深化しており、2015年10月に TPP（環太平洋パートナーシップ）協定が大筋合意されたほか、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日中韓 FTA、日 EU・EPA 等の経済連携交渉が進められていた。こうした世界経済の一体化を、ICT（情報通信技術）の劇的な深化が後押ししており、距離の制約が克服される可能性が広がる一方、企業立地や人材獲得をめぐる国際的な競争が激化していた。

他方、新興国の経済発展等により、食料、エネルギー、鉱物資源等に対する需要が近年急増していた。世界人口は、2010年の69億人から2050年には97億人まで増加する見通しであり、これに伴い、食料、エネルギー等に対する需要も中長期的に増加することが見込まれていた。

国内に目を転ずると、我が国の総人口は、2008年の約1億2,800万人を頂点として減少を始め、本格的な人口減少時代に突入していた。合計特殊出生率は、近年上昇に転じ、2014年には1.42となっているものの、人口置換水準となる2.07を下回る状況が長く続いていることから、今後出生率が回復したとしても、少なくとも数十年にわたり人口減少が避けられない状況にあった。総人口に占める高齢者の割合は、2013年で25%を超えており、2025年には30%、2050年には39%にまで上昇すると見込まれていた。

また、2011年3月の東日本大震災は、我が国社会経済に甚大な被害をもたらした。その復興途上にあつて、首都直下地震及び南海トラフ地震の発生が30年以内に70%と高い確率で予測されており、我が国の人口、諸機能が集中する地域に甚大な被害をもたらす可能性への懸念が高まっていた。

さらに、降雨の局地化、集中化、激甚化や異例の降雪が発生し、気候変動による異常気象の頻発や水資源、農業生産等への多大な影響、生物多様性の損失など、地球環境問題は深刻な課題であり、持続可能な経済社会システムの構築が急務であった。

このような状況下において、政府により、対流促進型国土の形成を基本構想とする新たな国土形成計画（全国計画）を始め、まち・ひと・しごと創生長期ビジョン及び同総合戦略、国土強靱化基本計画、食料・農業・農村基本計画、社会資本整備重点計画、交通政策基本計画など、各種計画の策定や見直しが進められた。

北海道開発においても、今後の時代の潮流、そしてその中で北海道が果たすべき役割を見据えた施策展開を図ることが必要であるとの認識が高まっていた。

第7期北海道総合開発計画の中間点検以降も、新たな政策課題を踏まえ、中長期的（おおむね2050年頃まで）に目指すべき北海道の将来像や、その実現に向けた取組戦略の方向性に関する検討を行うため、「北海道開発の将来展望に関する有識者懇談会」が平成25年11月から平成26年12月にかけて計5回開催された。

平成26年12月25日に公表された同懇談会による「北海道開発の将来展望に関するとりまとめ」では、我が国を巡る長期的な潮流として、「人口急減・超高齢化」「大規模災害の切迫」「世界の人口、食料、エネルギー需要の増加など国際環境の変化」があり、人口減少克服や地方創生の取組、食料・エネルギー安全保障の確保等が課題であると指摘。北海道についても、全国に先んじて人口構造の変化が進んでおり、経済活力の低下など厳しい将来が懸念され、持続的・安定経済の確立等が課題となっている一方、農林水産業の成長産業化に向けた諸改革や観光立国の実現等の新たな政策課題に対応していく必要があるとした。

その上で、北海道開発を考えるに当たり長期的・グローバルな視点では何が価値を持つかという観点から北海道の資源・特性を整理し、目指すべき北海道の将来像として、「食と観光で世界水準の価値創造」「脆弱な国土構造の改善への貢献」「国内外の多様性と連携により生み出される対流の創出」「安全・安心な社会基盤の確立による快適な北国の暮らし」の四つを提示した。これらの将来像の実現は、多様で活力ある持続可能な地域社会モデルの提示、我が国の安定性のへ寄与、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に通じ、もって我が国の課題解決の貢献、ひいては持続的発展に寄与していくことが期待できるとし、そこに北海道開発の意義があるとした。

その後、第5節で述べたとおり、平成27年1月21日付けで国土交通大臣から国土審議会長に対して新たな計画の策定について諮問がなされ、同23日付けで北海道開発分科会に付託された。これに応じ、調査・審議が開始された。分科会の下には専門的な調査審議を行う計画部会が設置され、平成27年2月から7月にかけて計5回開催、新たな計画の骨子を取りまとめた「中間整理」を同年8月の北海道開発分科会において報告した。

その後、2回の計画部会を経て、平成28年1月20日の分科会において「計画素案」が示され、その素案をもってパブリックコメントが実施された。並行して、春・秋にわたり全道9都市において「北海道価値創造パートナーシップ会議」を開催し、地域づくりに携わる方々から意見聴取するとともに、道内全市町村や商工会議所・商工会からも意見聴取がなされた。

これらの結果を踏まえた変更等を経て、新たな計画（案）が平成28年3月23日付けで国土審議会長から国土交通大臣宛に答申され、3月29日に閣議決定された。

## (2) 計画の概要

北海道は、広大な農地や豊富な水産・森林資源を強みとして、我が国の食料供給基地として貢献するとともに、国民共通の資産と言える豊かな自然環境、特徴ある景観等も提供している。こうした北海道のいわば「強み」を提供する地域、そしてそれを支える人々は、主として北海道の地方部に広域

に分散している。今後、人口減少・高齢化の急速な進展等により、北海道の地方部における定住環境の確保が困難となるならば、北海道の強みを提供し、我が国全体に貢献している「生産空間」の維持が困難となるおそれがある。北海道の生産空間は、我が国にとって欠かすことのできない役割を担っており、これを維持・発展させていくことは、正面から取り組まなければならないこれからの北海道開発における中心的課題であった。

第8期となる新たな北海道総合開発計画（以下「第8期計画」という。）では、北海道開発の基本的意義に照らし、第一に考慮すべき現下の課題は、人口減少・高齢化の急速な進展であるとしている。これは、全国共通で直面する課題ではあるが、特に広域分散型社会を形成している北海道では、その影響が大きいことにもよる。課題先進地として全国よりも10年先んじて人口減少・高齢化が進展している北海道にとって、来たるべき10年間は「生産空間のサバイバル」、「地域としての生き残り」を賭けた重要な期間と位置づけられた。

一方、その10年間は、地域の飛躍の契機となり得る期間でもある。2016年3月には北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）が開業するとともに、高規格幹線道路網が釧路市まで到達し、国土の骨格を成す北海道内外との高速交通体系が新たなネットワーク機能を発揮し始める段階に入る。

また、訪日外国人旅行者数2000万人の達成も視野に入りつつあり、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催など、我が国への国際的な注目が高まる中で、北海道の魅力を世界にアピールする機会が増加することが見込まれていた。さらに、巨大なグローバル市場の創出によって、我が国が人口減少下にあっても、海外と直接つながり、アジアを始め世界の成長を取り込み、発展していくことができる時代を迎えていた。

こうした観点から、第8期計画では、「世界の北海道」をキャッチフレーズに、地域の発展と我が国の課題解決に貢献するため、「世界水準の価値創造空間」の形成を目指していくことを、2050年の長期を見据えた新たな計画のビジョンとした。また、計画の目標として、「人が輝く地域社会」「世界に目を向けた産業」「強靱で持続可能な国土」の三つを掲げた。

計画の推進に当たっては、二つの基本方針が示されている。

一つ目の「北海道型地域構造の保持・形成」では、重層的な機能分担及びネットワークによる連携を通じ、日常生活を支える都市機能・生活機能を提供する「基礎圏域」を形成し、基礎圏域内外の人々の活発な対流を促進する中で人口の自然減・社会減の抑制を目指す「北海道型地域構造」の保持・形成を図ることとした。

二つ目の「北海道の価値創造力の強化」では、人口減少時代にあっては「人」こそが資源であるとし、地域づくり人材の広域的・横断的な支援・協働を図る「プラットフォーム」（北海道価値創造パートナーシップ）を構築し、多様で柔軟な地域間連携を図りつつ、各種取組を展開することとした。

これらの施策の基本的考え方に基づき、計画の目標を達成するため、次に示す三つの主要施策を推進することとした。

#### 主要施策1 「人が輝く地域社会の形成」

- ・ 北海道型地域構造の保持形成に向けた定住・交流環境の維持増進

- ・ 北海道の価値創造力の強化に向けた多様な人材の確保・対流の促進
- ・ 北方領土隣接地域の安定振興
- ・ アイヌ文化の振興等

#### 主要施策2 「世界に目を向けた産業の振興」

- ・ 農林水産業・食関連産業の振興
- ・ 世界水準の観光地の形成
- ・ 地域の強みを活かした産業の育成

#### 主要施策3 「強靱で持続可能な国土の形成」

- ・ 恵み豊かな自然と共生する持続可能な地域社会の形成
- ・ 強靱な国土づくりへの貢献と安全・安心な社会基盤の形成

加えて、計画の実効性を高める推進方策として、産学官民金連携によるプラットフォームを北海道全体または地域ごとに展開し、人材育成、地域づくり等の取組を持続的にマネジメントすることとした。また、イノベーションの先導的・積極的導入により、技術の力で人口減をカバーし、地域の課題を旧弊にとらわれず解決するため、第7期計画で提唱された「北海道イニシアティブ」のさらなる推進を図ることとした。

さらに、戦略的な社会資本整備のため、防災・減災、老朽化対策、メンテナンス、耐震化をメインストリームとして、「人命と財産を守る社会資本整備」に重点的に取り組むとともに、その上で、社会資本の経済的な効果の最大化に重点的に取り組むこととした。その際、北海道における積雪寒冷の厳しい気象条件・土壌条件等を克服するため、国、国立研究開発法人、大学、民間等の連携を強化しつつ、北海道の特性を活かし、全国画一ではない積雪寒冷地に対応した技術開発・研究開発に中長期的な観点から取り組むことが盛り込まれた。

なお、第8期計画の策定に際し、国土審議会長からの留意事項として、計画の推進に当たっては、北海道民を始めとする関係者が連携して計画の実現に向けた取組を進められるよう、数値目標の共有を図ること等が示された。

## 2 計画の中間点検

平成28年度からおおむね令和7年度までを計画期間とする第8期北海道総合開発計画においては、計画策定からおおむね5年後に計画の総合的な点検を実施するとされている。令和2年度が当該年度に該当することから、計画の施策の推進状況等について点検を行い、現状の課題及び今後の推進方策について整理・検討するため、令和2年2月3日に第21回国土審議会北海道開発分科会が開催された。その後、分科会の下に設置されている計画推進部会において、令和2年6月15日以降3回にわたり、計画の推進状況及び課題の整理、数値目標の評価、計画の目標の評価等が行われ、中間点検の中間報告が取りまとめられた。

中間報告が分科会に報告された後、パブリックコメント及び地域との意見交換が実施され、それらの意見等を踏まえ、第8期の中間点検に関するこれまでの検討結果を「第8期北海道総合開発計画中間点検 報告書」として令和3年2月4日に計画推進部会においてとりまとめ、同25日、分科会へ報告され

た。

中間点検と前後して、令和元年12月頃から世界的に新型コロナウイルス感染症（以下「感染症」という。）が拡大し、日本国内においても令和2年1月に感染者が確認された。同年3月26日には本感染症が新型インフルエンザ等対策特別措置法の適用対象とされ、4月16日には全都道府県について発出された緊急事態措置を実施すべき区域とされた。

北海道においては、全国に先立ち令和2年2月28日に北海道による「緊急事態宣言」、4月12日には北海道及び札幌市による「緊急共同宣言」が発出され、外出自粛等が呼びかけられていた。

感染症拡大による我が国経済への影響は甚大で、極めて厳しい状況にあった。交流人口の急減が地域経済に与える影響は甚大で、観光、特にインバウンドの減少の影響が顕在化しているほか、海外経済全体の減速を受けやすい製造業のみならずサービス業も広く感染症拡大に伴う景気下押しの影響を受けていた。

そのため、中間点検の調査審議事項のうち、第8期計画の施策の点検に関する事項の取りまとめは、令和元年度までの取組・情報を基本とされた。また、感染症の拡大が日本のみならず世界各国の社会経済に大きな影響を与えていることから、中間点検においては現行の数値目標を見直さず、次年度以降、感染症の拡大の影響を分析した上で、新たに必要となる対策を含め、改めて審議することとした。

このような背景のもと、中間点検では、感染症のリスクがゼロにならない以上、直ちに経済や社会が元の姿に戻るというわけではないが、感染症の影響を受けても、「食」や「観光」の分野における北海道の強み・北海道の魅力が失われたわけではなく、「食」と「観光」を戦略的産業と位置づけ、「世界の北海道」を目指すという第8期計画の理念は変わるものではないことに加えて、北海道は他地域に比べ集中・過密の少ない地域構造であり、感染症の教訓を踏まえた働き方や移住等を検討する上で魅力ある地域になり得るとした。さらに、近年、激甚化・頻発化している大規模災害を踏まえ、強靱化の取組等も加速すべきであるとした。

その上で、今後の計画推進の基本的考え方として、計画前半で取り組んできた、生産空間において付加価値を生み出す力、いわば「稼ぐ力」を向上させる取組を加速し、生産空間を広域的に支える基礎圏域を発展させ、さらに、計画後半期間における施策については、感染症において見えてきた北海道の価値を改めて見つめ直しながら、分散型の国土づくりに向け、散居形態を成す生産空間における各種施策に積極的に取り組むとともに、DXの加速等への対応や、危機や災害に強い社会経済を支えるための社会資本整備等を推進するなど、時機を逸することなく効果的・効率的に施策を推進し、ウィズ・コロナ及びポスト・コロナにおける「新たな日常」を先導する地域を創ることを目指すこととされた。

中間点検における目標の達成状況に係る評価及び課題は以下のとおり。

#### 目標① 人が輝く地域社会

##### 「北海道型地域構造の形成」

（評価） 「生産空間」の維持発展のため、交通ネットワークの整備等や基幹産業の振興が図られており、農業や漁業従事者所得は維持あるいは増加傾向にある。また、モデル圏域においては、課題解決の取組が開始されている。

(課題) 地方部に住み続けられるよう、基幹産業の振興、生活の利便性を高め、地域の魅力を向上させることが必要。このため、他地域への波及も見据え、モデル圏域における取組の重点化が必要。

#### 「多様な人材の確保・対流促進」

(評価) 体験移住等の受け入れ環境整備が進展。活動人口は着実に増加。また、地域に関する理解を深める「ほっかいどう学」を始め、地域づくり人材の発掘・育成の取組が展開された。

(課題) 地域の活動人口の増加及び地域で活発に取組人材の発掘・育成、取組支援等環境づくりの更なる強化が必要。

#### 「北方領土隣接地域」

(評価) 振興計画に基づく施策の実施により安定した地域社会の形成に寄与。

(課題) 水産業の低迷等、地域経済は依然として厳しい。

#### 「アイヌ文化の振興等」

(評価) アイヌ施策推進法に基づく交付金制度等を通じて、総合的・効果的に推進。ウポポイは、2020年7月に開業。

(課題) ウポポイの運営に当たり、感染症の拡大予防策を適切に講じながら、広報活動やコンテンツの充実等の取組を推進することが必要。

### 目標② 世界に目を向けた産業

#### 「農林水産業・食関連産業」

(評価) 農地の大区画化等、農林水産業のイノベーションを推進。農業産出額目標は達成し、我が国の食料供給に貢献するも、米・いも類等の生産量は減少。サプライチェーンの強化等を推進し、食料品製造業出荷額は目標を上回ったが、付加価値率は依然として低い。道産食料品輸出は水産物・水産加工品に依存しており、輸出額目標までには開き。

(課題) 顕在化する労働力不足は解消されておらず、経営形態の革新等、農林水産業のイノベーションを加速化し、食料供給力の向上を図ることが必要。また、「食」の高付加価値化と競争力強化を図り、輸出品目の多様化による輸出額の増加に取り組むことが必要。

#### 「観光」

(評価) 来道外国人旅行者の受入環境整備、ドライブ観光など北海道イニシアティブを発揮した取組を強力に実施した結果、来道外国人旅行者数は2015年から2019年で1.6倍に増加し、訪日外国人旅行者の9.4%(2019年)が北海道を訪問するなど、我が国全体の外国人旅行者数の増加に貢献。

(課題) 外国人旅行者の地方部への誘客や季節較差の平準化等のため、受入環境の整備や、地方部(生産空間)の資源・特性を活かした多様な観光メニューの一層の充実を図ることが必要。

#### 「地域の強みを活かした産業」

(評価) 首都圏等との同時被災リスクの低さ・冷涼な気候といった地理的・気候的な北の優位性の観点から、道外のICT産業の誘致等は着実に増加。苫小牧東部地域でも、新たな食関連産業

の創出や再生可能エネルギーの活用等が進展。利便性の高い物流ネットワークの形成により、企業立地・製造品出荷額が増加。

(課題) 北海道の強みを活かした生産空間の維持・発展を図るための戦略的産業の振興や、産業集積の活用等を通じて地域全体の雇用創出力の強化が必要。

### 目標③ 強靱で持続可能な国土

#### 「強靱化」

(評価) 「防災・減災・国土強靱化のための3か年緊急対策」等により河川・道路、港湾等の重要インフラの機能を強化。住民の防災意識向上に取り組み、地域の防災力向上の取組が進展。社会資本の老朽化対策については、国管理施設等の点検を概ね完了。

(課題) 気候変動に伴う災害の激甚化・頻発化、切迫する巨大地震・津波への懸念や、積雪寒冷地特有の課題を踏まえ、防災・減災、国土強靱化のための取組を強力に推進することが必要。また、今後も社会資本の老朽化が加速的に進行。

#### 「持続可能な地域社会」

(評価) 釧路湿原の河道の蛇行復元等による自然再生の取組、家畜排せつ物の有効活用、建設現場のCO<sub>2</sub>削減の取組等が進展。北海道の全発電電力量に占める再生可能エネルギー導入率が国の目標(22~24%)を上回っている。産学官金連携のプラットフォームにより水素による余剰電力の利用促進等の普及啓発が図られている。

(課題) 自然環境の更なる保全・多様な機能の活用が必要。2050年カーボンニュートラルの実現に向け、再生可能エネルギーの導入等の温室効果ガス排出削減対策等に取り組む必要がある。また、北海道胆振東部地震後の全道ブラックアウトを踏まえ、再生可能エネルギーを活用した強靱化の検討が必要。