

新たな北海道総合開発計画の策定に向けての主な視点・論点

第1 総論

1. 新たな北海道総合開発計画検討の背景

(1) 時代の潮流【→pp. 8～12 参照】

① 人口急減・超高齢化

- 我が国では、今後 50 年間は人口減少が継続し、25 年後には年間 100 万人減、高齢化率 35%超の時代を迎える。
- 北海道では、全国よりも 10 年先んじて人口減少・高齢化が進展。人口減少のスピードは今後加速する見通し。

[国立社会保障・人口問題研究所推計]

人口：543.1 万人（2013 年）→ 419.0 万人（2040 年）

変化率：▲7.5%（2015→2025 年）→▲10.0%（2025→2035 年）

高齢化率：27.0%（2013 年）→ 40.7%（2040 年）

- 地域社会の衰退、経済規模の縮小など、様々な課題が懸念される。

② グローバル化の更なる進展と国際環境の変化

- 経済のグローバル化の進展、アジア諸国の経済成長等により、国際的な競争が激化する一方、製造業の国内回帰への期待、巨大な新興市場を開拓するチャンスも生じている。
- 2011 年以降、LNG 輸入の増加等により貿易赤字が年々拡大しており、財・サービスの輸出の重要性は引き続き高い。
- 今後も世界人口・食料・エネルギー需要の増加が予測されており、将来にわたって国内需要を安定的に満たすための対策が必要となっている。

③ 大規模災害等の切迫

- 人口、諸機能が集中する首都圏等において、首都直下地震、南海トラフ地震等の発生が高い確率で予測されている。
- 近年、降雨の局地化・集中化・激甚化や異例の降雪が発生しており、さらに今後、気候変動により、風水害、土砂災害等が頻発・激甚化することが懸念される。

(2) 政府における重点的な政策課題の変化【→資料 2、pp. 10～16 参照】

- 第 7 期北海道総合開発計画の中間点検（平成 24 年度実施）後、政府における重点的な政策課題など、北海道開発をめぐる情勢が大きく変化。これらを踏まえ、新たな北海道総合開発計画を検討する必要がある。

[考慮すべき主な情勢変化]

- ・ 国土づくりの理念や方向性を示す「国土のグランドデザイン 2050」の公表と、国土形成計画改定への着手
- ・ 各地域が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服するための「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「総合戦略」の策定
- ・ 「国土強靱化基本計画」等を踏まえた脆弱な国土構造の改善に向けた取組の必要性
- ・ 農林水産業の構造改革に的確に対応し、北海道の農林水産業や農山漁村の振興を積極的に推進する必要性
- ・ 訪日外国人観光客 2000 万人時代を見据えた対応の必要性
- ・ 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会に合わせて、アイヌ文化の復興等を促進するための「民族共生の象徴となる空間」を北海道白老町に整備

2. 基本的考え方

《論点》

- 上記 1 を踏まえ、以下のような認識・ビジョンの下に新たな開発計画を検討してはどうか。

(1) 北海道開発の意義

- 北海道開発の基本的意義
北海道の資源・特性を活かして、その時々々の国の課題の解決に貢献。
- 第 7 期北海道総合開発計画（平成 20 年 7 月）
上記の基本的意義を踏まえ、我が国経済社会の大転換期における北海道開発の新たな意義として、
「新たな時代の先駆者としてフロンティア精神を発揮し、豊かな経済社会づくりのための先駆的・実験的な取組に挑戦していく」
ことを提示。
- 「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）
目指すべき北海道の将来像の実現により、次の 3 点において、北海道が我が国の課題解決に貢献し、持続的発展に寄与する旨提示。
 - ① 多様で活力ある持続可能な地域社会モデルの提示
 - ② 我が国の安定性への寄与（食料安全保障、エネルギー安定供給、国境地帯、国家的規模の災害時に備えた機能分散等）
 - 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

(2) 状況認識とビジョン

- 今後、人口急減・超高齢化の進展により、北海道最大の強み（＝我が国への貢献）である第1次産業や観光の「生産空間」*の維持が困難となるおそれ。

*「生産空間」：主として第1次産業や観光業に係る生産の場（特に市街地ではない空間的領域）を指す造語。

- 来たるべき10年は、「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。
- また、北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）の開業など、**地域の飛躍の契機**となり得る出来事を内包する10年でもある。
- この期間中に、相対的に希少資源となっていく「人」*を育て受け入れ、その夢や希望が花開く大地を次世代に引き継ぐための環境整備を集中的に進めることが重要。

*これまでの開発計画では、主に物的資源の開発に力点が置かれてきたが、新たな開発計画の検討に当たっては、広く地域のポテンシャルを引き出す観点から、人的資源にも従前以上に着目することが必要。

- これにより、「**多様で活力ある持続可能な地域社会モデル**」をいち早く実現するとともに、北海道の地理的・自然的ポテンシャルを活用した貢献を通じて**我が国の安定性に寄与**。

- その上で、

2050年を見据えた「世界水準の価値創造空間」*の形成

を目指していくことを、新たな開発計画の基底と成す**ビジョン**と位置付ける。

*「世界水準の価値創造空間」：世界的なブランド力・価値創造力を持つ地域となることを指す。（例えば、食の面ではオランダ・デンマークのような輸出競争力、観光の面ではスイスのような競争力の高い地域をイメージ）

(3) 施策フレームワーク（骨子）【→p.7参照】

- (1)の状況認識とビジョンを踏まえ、新たな開発計画における施策のフレームワークとして次のようなものを想定。

【課題への戦略的対応方針】

- ① 地域の維持を目指し機能分担と連携を図る「**地域構造**」の保持・形成〔後述3〕
- ② 人材育成、交流・協働人口の拡大等による「**多様な人材の確保・対流の促進**」〔後述4〕

【課題に対応した主要施策】

- ③ 人が輝く地域社会～「世界水準の価値創造空間」の形成に向けた環境整備、対流促進〔後述5〕
- ④ 世界に目を向けた産業～「しごと」を創り「外貨」を稼ぐ産業の振興（農林水産業・食関連産業、観光等）〔後述6～8〕
- ⑤ 強靱な国土～再生可能エネルギーの活用、バックアップ機能の強化等を通じた強靱な地域の形成〔後述9、10〕

【施策推進に当たっての2つのポイント】

- 「人」こそが来たるべき時代の北海道の「資源」であり、人材の育成・活用を重点的に実施。
- 民間の主体的な参画を促進し、関係者が協働するための産学官のプラットフォームを重層的に展開。

（以下の項目については、第2回以降の計画部会で更に詳細に御議論いただくことを想定）

3. 地域構造

《北海道の地域特性》

- 国内他地域とはスケールの異なる広域分散型社会を形成。
- 強みである第1次産業・観光の「生産空間」が主として地方部に存在。

《対応の方向性》

- 都市機能・生活機能を地方部（生産空間＋市街地）と圏域中心都市で重層的に役割分担し、ネットワークで連携。
- 「生産空間」を支えつつ、雇用を維持・創出することで、人口流出を抑制する「ダム機能」及び還流を図る「ポンプ機能」*を強化。
- 動的な「対流」の中で人口の自然減・社会減の抑制を目指す。

*「ポンプ機能」：都市・地域から道内他地域・道外に流出した人口を再び呼び戻す機能を指す。

- 札幌都市圏：全道的な中枢管理機能・高次都市機能を持つ200万都市圏として、人口・文化等の集積を活かした創造都市・国際都市としての発展を目指すとともに、札幌一極集中と低出生率（平成20～24年平均：1.08）に対応。

《論点》

- 中長期的な観点から、北海道における地域構造の望ましい姿をどのように考えるべきか。

4. 多様な人材の確保・対流の促進

《対応の方向性》

- 出生率向上の取組によっても短中期的な人口自然減は不可避。
- UIJ ターンの促進、交流・協働人口の増加等を通じて、人々の対流を引きつける「磁場」を作り出し、地域の課題解決・活性化に携わる「活動人口」を確保。
- 国内外の多様な人々との交流・連携を促進し、フェイス・トゥ・フェイス又はインターネットでのコミュニケーションを拡大することを通じて、北海道の「価値創造力」を強化。

《論点》

- 北海道・地域の発展を担う多様な人材をいかにして確保するか。

第2 各論

「第1 総論」の考え方を実現するため、次の10年間で取り組むべき主な施策の方向性、検討に当たっての論点を以下に掲げる。

5. 「世界水準の価値創造空間」の形成に向けた環境整備、対流促進

※ 上記3、4を実現するための施策群

(望ましい地域構造の姿を踏まえた定住・交流環境の維持増進)

- 出生率向上に向けた取組、子育てしやすい環境整備
- 医療・福祉・介護、教育、商業等の都市機能・生活機能の確保
- 地域公共交通、過疎地域等における物流、広域的な交通ネットワークの確保
- 創造都市・国際都市としての札幌都市圏の整備

(多様な人材の確保・対流の促進)

- 二地域居住、リタイアメント・コミュニティ、情報通信ネットワークの整備など、多様な世代・ライフステージのニーズに対応した環境整備
- 道外の人材、外国人留学生等の戦略的受入れ・ネットワーク構築
- 地域づくりを担う人材の発掘・育成
- 産学官連携のプラットフォームづくり
- 道内外との広域的な連携や海外との交流強化
- アイヌ文化の振興等

6. 農林水産業・食関連産業

- イノベーションによる農林水産業の振興
- 高付加価値化を図る「食」の総合拠点づくり
- 「食」の海外展開
- 地域資源を活用した農山漁村の活性化

7. 観光・国際戦略

- 「2020年オリンピック・パラリンピック」を契機とした観光振興、北海道の魅力発信
- インバウンドの飛躍的拡大に向けた取組
- 世界に通用する魅力ある観光地域づくり
- 外国人旅行者の受入環境整備
- MICEの誘致・開催促進等

8. 産業政策

- 定住人口の維持・拡大、雇用機会の創出を図るための産業振興
- 「北の優位性」や既存集積等を活かした成長期待産業、それを支える人流・物流基盤の整備
- ブランド力の強化、資金の域内循環の促進

9. 環境・エネルギー

- 北海道内各地域の特性を踏まえたエネルギーのポートフォリオ
- 再生可能エネルギー等の地産地消の促進
- 水素によるエネルギー貯蔵・利用（水素社会の到来を見据えた）
- 豊かな自然環境の保全、気候変動対策への貢献（吸収源対策等）、循環型社会の形成

10. 強靱な国土づくりへの貢献、安全・安心な社会基盤の形成

- 首都圏等からの遠隔性、同時被災の可能性の低さを活かした強靱な国土づくりへの貢献（企業のリスク分散等）
- 防災・減災対策（含冬期積雪対策）
- 戦略的インフラマネジメント

1. 新たな計画検討の背景

(1)時代の潮流

- ①人口急減・超高齢化
- ②グローバル化の更なる進展と国際環境の変化
- ③大規模災害等の切迫

(2)政府における重点的な政策課題の変化

2. 基本的考え方

(1)北海道開発の意義

- 北海道の資源・特性を活かして、その時々の国の課題の解決に貢献

(2)状況認識とビジョン

【来たるべき10年の位置付け】

- 「生産空間のサバイバル」「地域としての生き残り」を賭けた期間
- 北海道新幹線の開業など地域の飛躍の契機を内包する期間

ビジョン:2050年を見据え、「世界水準の価値創造空間」を形成

(3)施策フレームワーク

【課題への戦略的対応方針】

- ①地域の維持を目指し機能分担と連携を図る「**地域構造**」の保持・形成
- ②人材育成、交流・協働人口拡大等による「**多様な人材の確保・対流の促進**」

【課題に対応した主要施策】

- ③**人が輝く地域社会**～「世界水準の価値創造空間」の形成に向けた環境整備・対流促進
- ④**世界に目を向けた産業**～「しごと」を創り「外貨」を稼ぐ産業の振興（農林水産業・食関連産業、観光等）
- ⑤**強靱な国土**～再生可能エネルギーの活用、バックアップ機能の強化等を通じた強靱な地域の形成

【施策推進に当たってのポイント】

- 「**人**」こそが来たるべき時代の北海道の「**資源**」であり、**人材の育成・活用**を重点的に実施
- 民間の主体的な参画を促進し、関係者が連携するための**産学官のプラットフォーム**を重層的に展開

※第2回以降の計画部会で更に詳細に御議論いただくことを想定

3. 地域構造

4. 多様な人材の確保・対流の促進

第2 各論

5. 「世界水準の価値創造空間」の形成に向けた環境整備、対流促進

6. 農林水産業・食関連産業

7. 観光・国際戦略

8. 産業政策

9. 環境・エネルギー

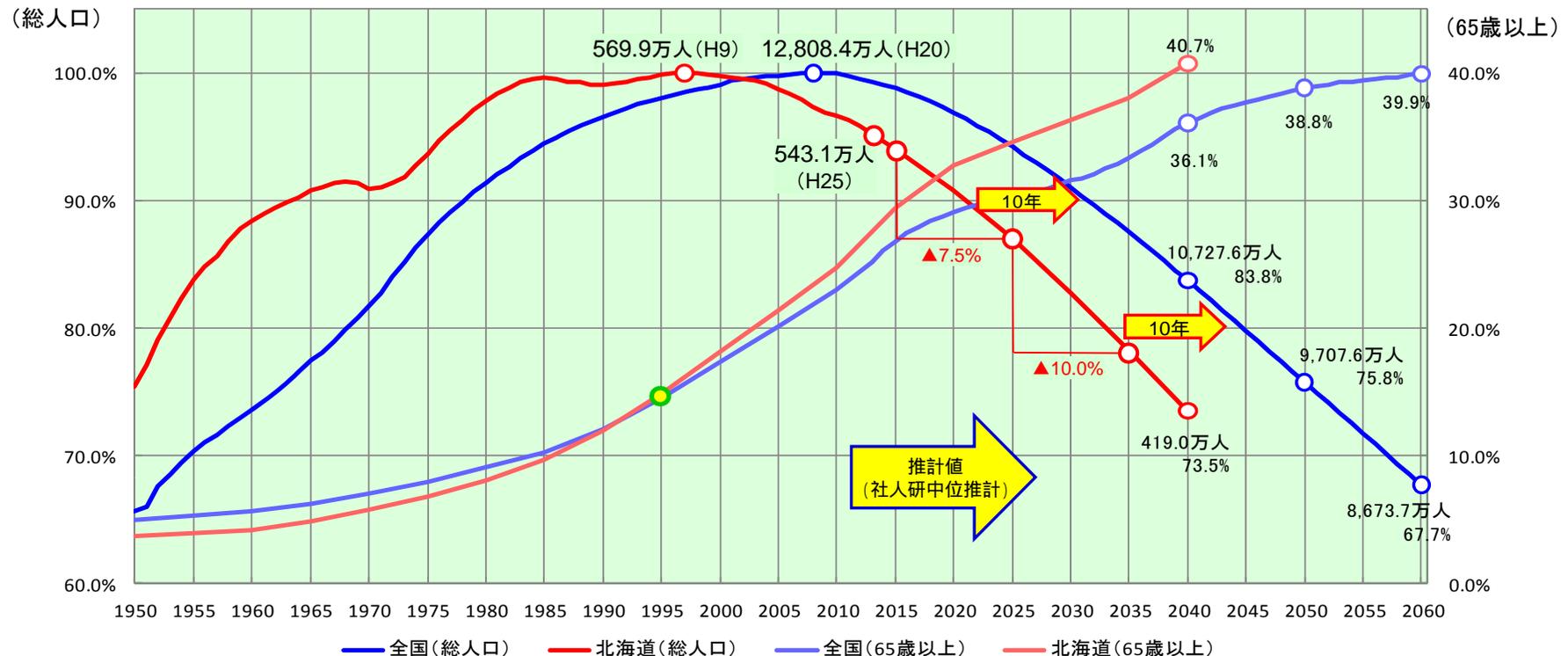
10. 強靱な国土づくりへの貢献、安全・安心な社会基盤の形成

参 考 资 料

人口急減・超高齢化の進展

- 日本の人口は、2008年（平成20年）をピークに減少しており、2050年には9,708万人まで減少。
- 北海道の人口は、1997年（平成9年）の569.9万人をピークに減少しており、ピーク人口の10%減、20%減ともに、全国よりも10年先んじて迎える。人口減少のスピードは、2040年に向けて加速。
- 北海道の高齢化率は、1995年（平成7年）以降、全国を上回っており、今後も全国を上回るスピードで高齢化が進展。

全国と北海道の人口及び高齢化の推移(全国はH20を100%、北海道はH9を100%とした場合)

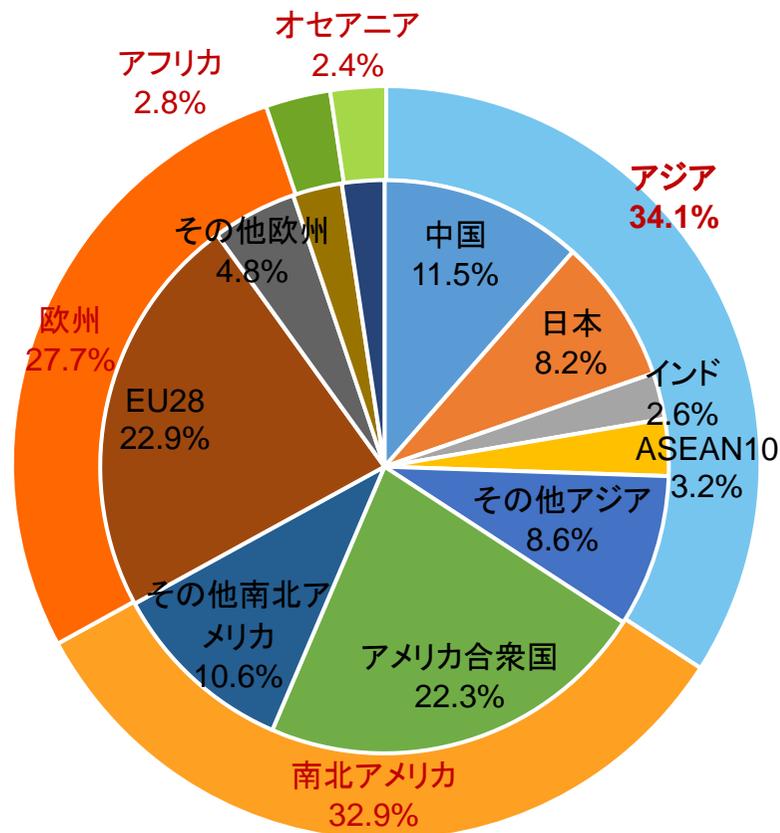


出典：総務省「国勢調査」、「人口推計」
 国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」「(出生中位・死亡中位仮定)」、「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」
 沖縄県「沖縄県統計年鑑」
 注：1951年の全国の総人口には、沖縄県を含まない
 2010年までの高齢化率の算定においては、年齢不詳の者を除外している

グローバル化の進展と国際環境の変化

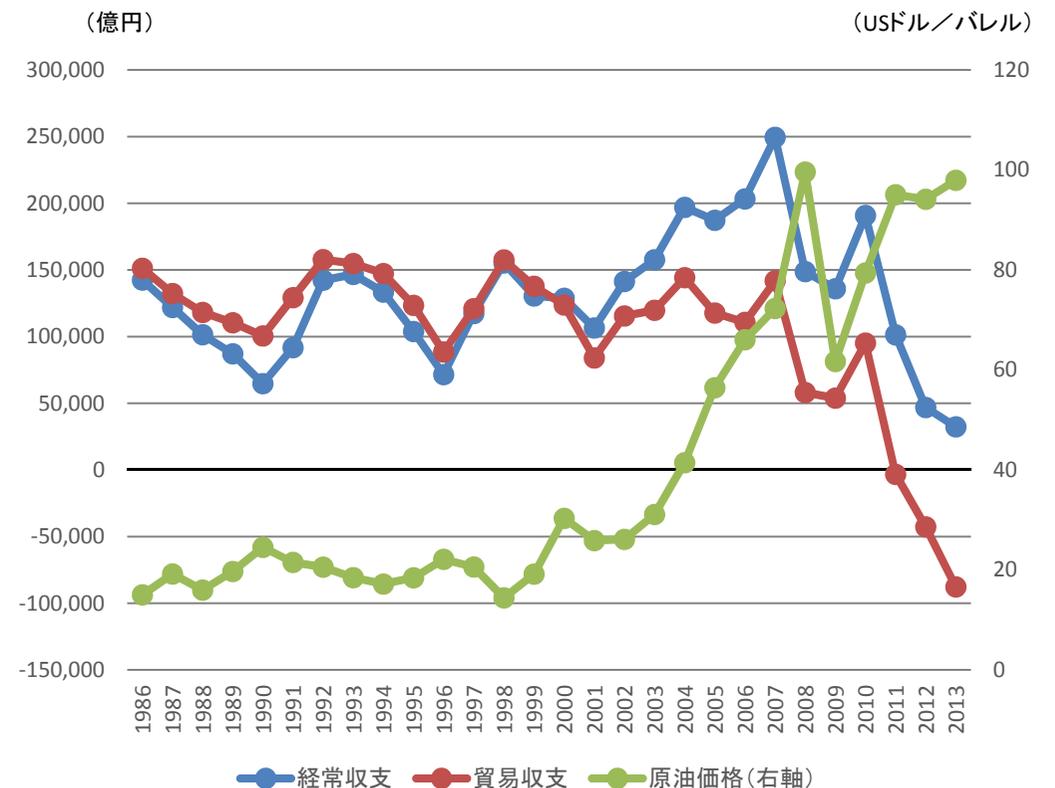
- アジア諸国の経済成長により、世界GDPに占めるアジアの割合は34.1%に達している。
- 2000年以降、経常収支が貿易収支を上回っており、東日本大震災後はLNG輸入増等により、貿易収支は大幅な赤字となっている。

世界の国内総生産(名目、2012年、米ドル表示の構成比)



出典:総務省「世界の統計2014」

経常収支・貿易収支の推移(1986-2013)

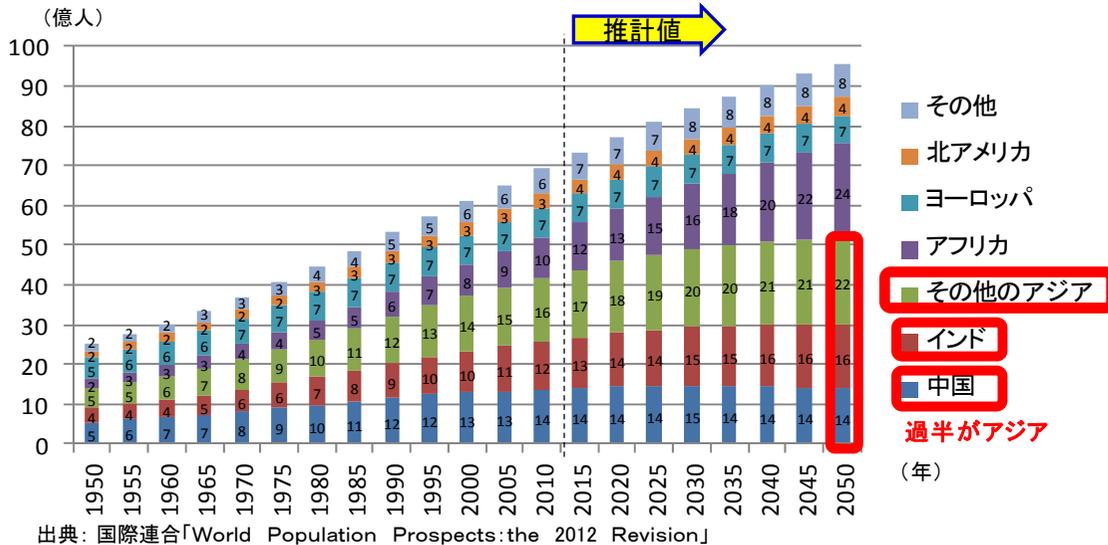


(出典) 財務省「国際収支状況」「貿易統計」、総務省「日本の長期統計」、IMF「Primary Commodity Prices」

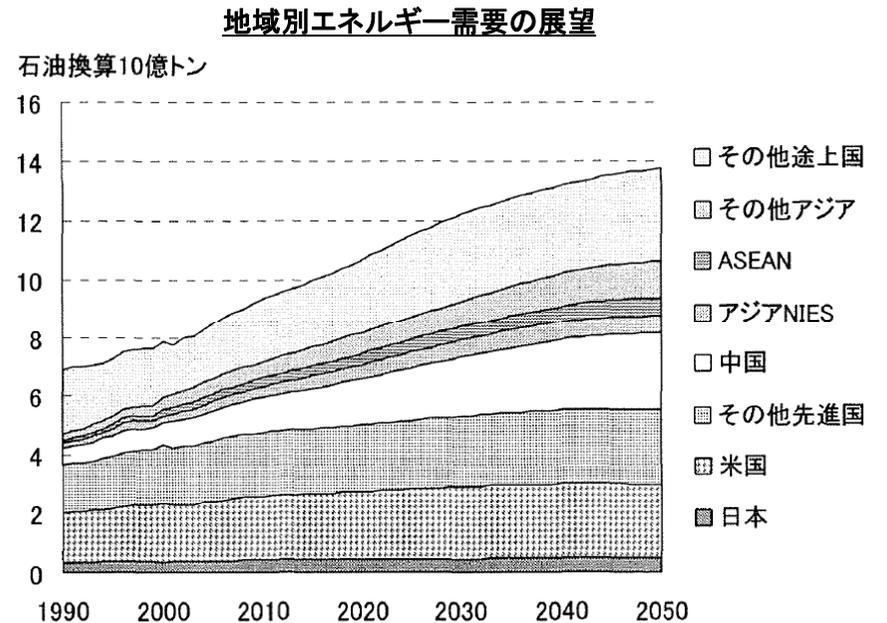
グローバル化の進展と国際環境の変化

○ 世界人口は、2050年には96億人まで増加すると予測されており、これに伴い、必要となる食糧生産量やエネルギー需要も大幅に増加する見通し。

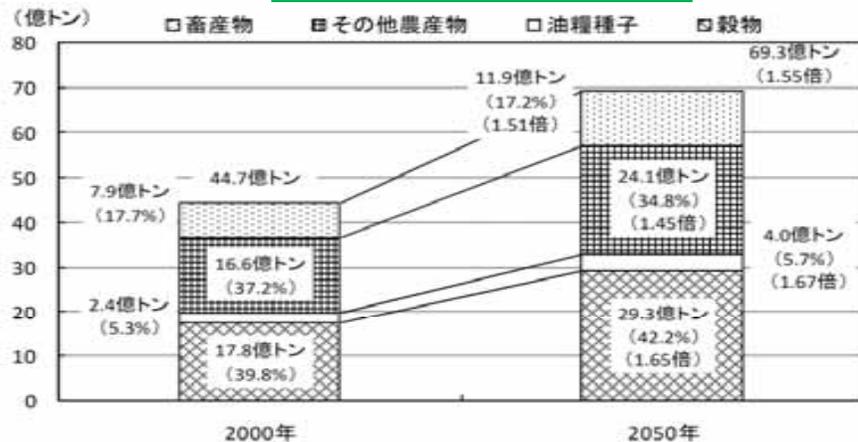
世界の地域別の人口推移



世界のエネルギー需要の見通し



世界全体の食糧生産量変化



【前提条件】

- ・世界人口：国連の人口予測中位推計（2000年）
- ・GDP成長率
2000～2050年：年率1.7%
うち、先進国1.3%、途上国2.8%

【エネルギー需要の伸び】

- ・2000～2025年：1.2%
 - ・2025～2050年：0.7%
- （先進国に加え、途上国でも省エネルギーが進むため、後半期に低下する）

出典：農林水産省「2050年における世界の食糧需給見通し
（分析モデルを用いた世界の超長期食料需給予測システム構築等）分析結果報告書（ベースライン予測結果）」

出典：電力中央研究所「2050年までの世界エネルギー需給の展望 平成16年3月」

大規模災害等の切迫

～ 国家的規模の災害想定～

- 人口、諸機能が集中している首都圏等で大規模な災害が発生した場合、我が国全体に影響が生じるおそれ。
- 大雨の年間日数、短時間強雨の発生回数は有意に増加しており、降雨の局地化・集中化・激甚化が進展。

首都直下地震・南海トラフ地震

首都直下地震

地震の規模 : M7程度 (M6.7~7.3)
地震発生確率 : 30年以内に、70%程度
平均発生間隔 : 27.5年

○被害想定(主なもの)

- ・全壊家屋 : 約17万5千棟
- ・建物倒壊による死者 : 最大1万1千人
- ・焼失 : 最大約41万2千棟
- ・死者数 : 最大約2.3万人
- ・建物等の直接被害 : 約47兆円
- ・生産・サービス低下 : 約48兆円

南海トラフ巨大地震

地震の規模 : M8~9クラス
地震発生確率 : 30年以内に、70%程度
平均発生間隔 : 88.2年

○被害想定(主なもの)(基本ケース)

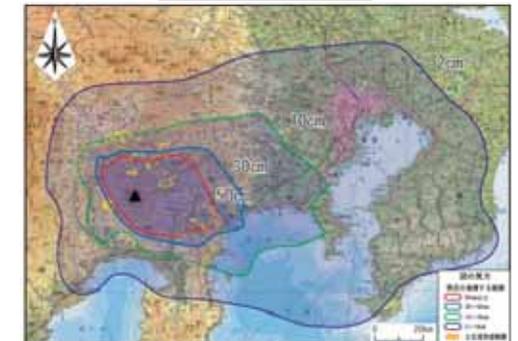
- ・揺れによる全壊家屋数 : 約62万7千棟
- ・液状化による全壊家屋数 : 約11万5千棟
- ・焼失数 : 最大約31万棟 (冬・夕・風速8m/sのケース)
- ・死者数 : 最大約32.3万人
- ・資産等への被害【被災地】 : 97.6兆円
- ・経済活動への影響【全国】 : 35.1兆円

出典 ・地震発生確率は地震調査研究推進本部ウェブサイト
(地震調査研究推進本部地震調査委員会が公表した評価)による。
→ ・被害想定は、首都直下地震対策検討WG最終報告(平成25年12月)
→ 及び南海トラフ巨大地震対策検討WG最終報告(平成25年5月)による。

富士山噴火

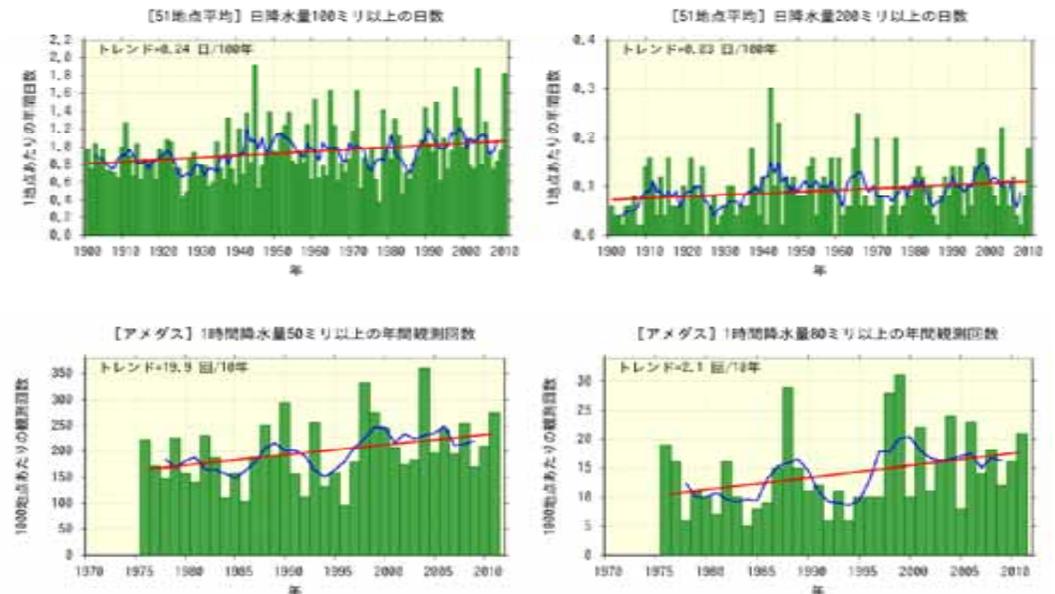
火山灰の降灰範囲

- ・富士山火山防災協議会の富士山ハザードマップ検討委員会にて、1707年の富士山宝永噴火と同等の噴火が、現在の経済社会条件の下で発生した場合における被害想定を検討。
- ・被害想定額は最大で約2兆5千億円、粒径の大きな降下物による建物被害、道路、鉄道などの交通施設の埋没、農林業への被害、観光業への被害等が報告されている。



出典: 内閣府「富士山火山防災協議会」資料

大雨の年間日数、短時間強雨の発生回数の経年変化



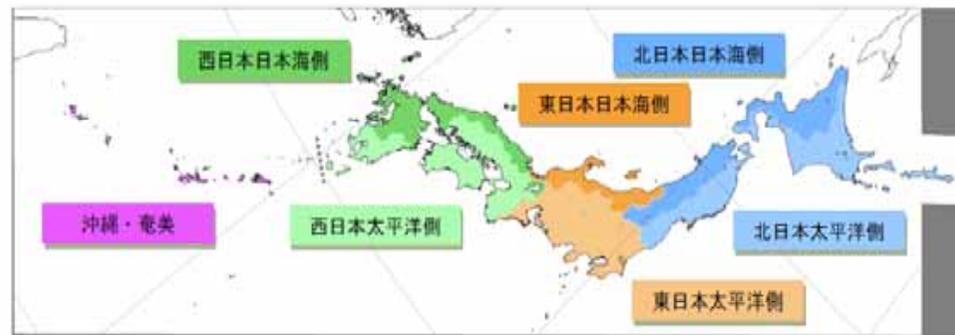
出典: 気象庁「地球温暖化予測情報」第8巻

大規模災害等の切迫

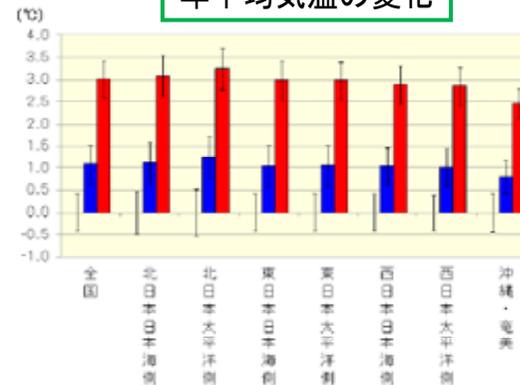
～ 気候変動による日本の気候変化 ～

- A1Bシナリオによる近未来(2016～2035年の温室効果ガス濃度を想定)の気候変化の予測では、北海道を含む北日本地域では1℃上昇し、最深積雪は北海道の一部地域を除いて減少。局所的な豪雨の発生回数は増加。
- 将来(21世紀末)では、日本の平均気温は3℃上昇。 ※1980～1999年平均比

予測における地域区分

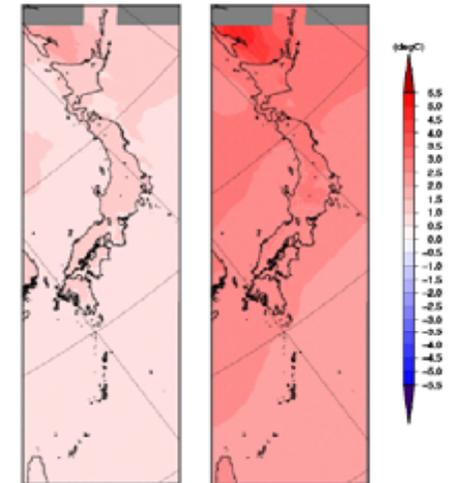


年平均気温の変化

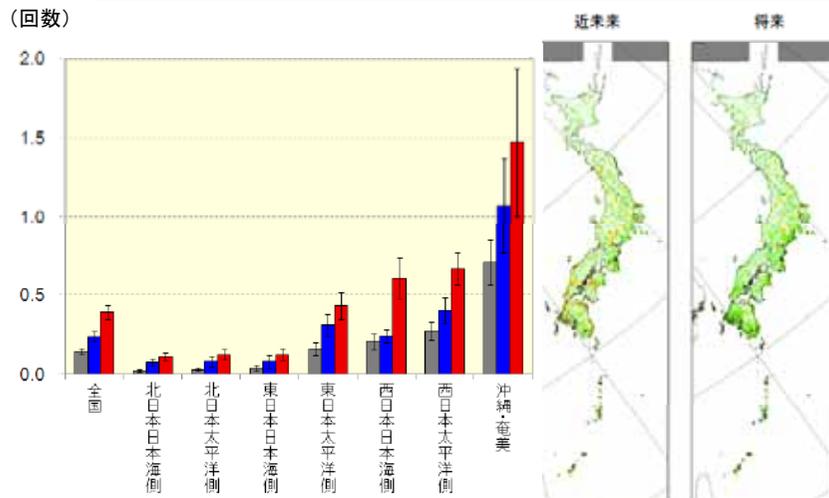


近未来

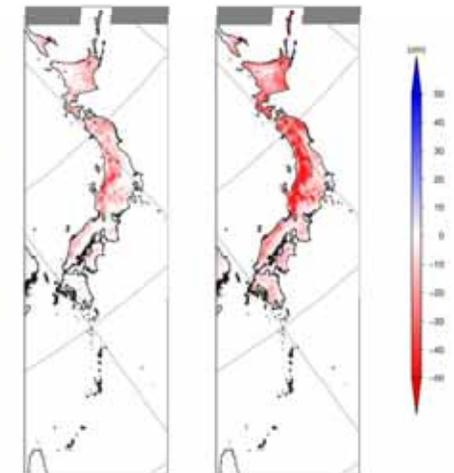
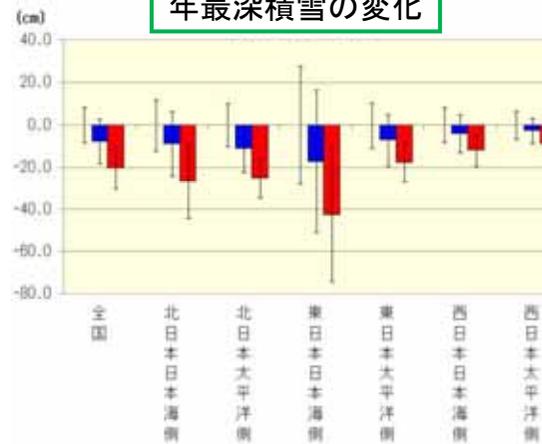
将来



1時間降水量50mm以上の1地点あたり年間発生回数



年最深積雪の変化



左の棒グラフは地域別の現在気候(灰)、近未来気候(青)、将来気候(赤)における発生回数。縦棒は年々変動の標準偏差を示す。右側の二枚の地図は近未来、将来気候における変化の分布を示す。

左の棒グラフは地域別の現在気候との差(青:近未来気候、赤:将来気候)、縦棒は年々変動の標準偏差を示す。右の二枚の地図は近未来、将来気候における変化の分布を示す。