

# 北海道総合開発計画

平成28年3月



## 目次

<b>第1章</b>	<b>計画策定の意義</b>	<b>1</b>
第1節	北海道開発の経緯	1
(1)	北海道開発の歴史	1
(2)	第7期北海道総合開発計画の経緯	1
	(第7期計画策定の背景)	1
	(北海道の経済及び人口の状況)	1
	(第7期計画の進捗状況)	2
第2節	我が国を取り巻く時代の潮流	4
(1)	本格的な人口減少時代の到来	4
(2)	グローバル化の更なる進展と国際環境の変化	4
(3)	大規模災害等の切迫	5
第3節	新たな北海道総合開発計画の意義	7
	(時代の大転換期の中にある北海道開発)	7
	(北海道における急速な人口減少と「生産空間」)	7
	(地域の生き残りから飛躍へ：今後10年間の位置付け)	8
	(未来へのビジョンを示す新たな北海道総合開発計画)	9
<b>第2章</b>	<b>計画の目標</b>	<b>10</b>
	(今後の北海道開発の在り方)	10
	(計画の目標)	10
(1)	人が輝く地域社会	11
(2)	世界に目を向けた産業	11
(3)	強靱で持続可能な国土	11
<b>第3章</b>	<b>計画推進の基本方針</b>	<b>12</b>
第1節	計画の期間	12
第2節	施策の基本的な考え方	12
(1)	主要施策	12
(2)	北海道型地域構造の保持・形成	12
	(北海道の地域特性)	12
	(対応の方向性)	12
(3)	北海道の価値創造力の強化	13
	(「人」への着目)	13
	(地域の価値創造力)	13
	(対応の方向性)	13

第3節	計画の推進方策	15
(1)	産学官民金連携による重層的なプラットフォームの形成	15
(2)	イノベーションの先導的・積極的導入～「北海道イニシアティブ」の推進	15
(3)	戦略的な社会資本整備	16
(4)	計画のマネジメント	16
第4章	計画の主要施策	18
第1節	人が輝く地域社会の形成	18
(1)	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	18
①	基礎圏域の形成	18
②	地方部の生産空間	20
③	地方部の市街地	21
④	基礎圏域中心都市	22
⑤	札幌都市圏	22
⑥	国境周辺地域の振興	23
(2)	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	24
	(共助社会づくり、「活動人口」の確保)	24
	(北日本や海外との「人の対流」)	25
	(地域づくり人材の発掘・育成)	25
(3)	北方領土隣接地域の安定振興	26
(4)	アイヌ文化の振興等	26
第2節	世界に目を向けた産業の振興	28
(1)	農林水産業・食関連産業の振興	28
①	イノベーションによる農林水産業の振興	28
	(イノベーションによる農業の振興)	29
	(イノベーションによる林業・木材産業の振興)	29
	(イノベーションによる水産業の振興)	30
②	「食」の高付加価値化と総合拠点づくり	30
	(「食」の高付加価値化・競争力強化)	30
	(「食」の総合拠点づくり)	31
③	「食」の海外展開	31
④	地域資源を活用した農山漁村の活性化	32
	(農山漁村の活性化)	32
	(豊富な地域資源の活用)	32
(2)	世界水準の観光地の形成	33
	(世界に通用する魅力ある観光地域づくり、観光旅行消費の一層の拡大)	33

	(外国人旅行者の受入環境整備)	34
	(インバウンド新時代に向けた戦略的取組)	35
	(MICEの誘致・開催促進と外国人ビジネス客等の積極的な取り込み)	35
<b>(3)</b>	<b>地域の強みを活かした産業の育成</b>	<b>36</b>
	(北の優位性の活用)	36
	(産業集積の更なる発展)	37
	(地域消費型産業を始めとする地域経済の活性化)	38
	(域内投資等の促進)	39
	(産業を支える人流・物流ネットワークの整備等)	39
<b>第3節</b>	<b>強靱で持続可能な国土の形成</b>	<b>41</b>
<b>(1)</b>	<b>恵み豊かな自然と共生する持続可能な地域社会の形成</b>	<b>41</b>
<b>①</b>	<b>環境と経済・社会の持続可能性の確保</b>	<b>41</b>
	(自然共生社会の形成)	41
	(循環型社会の形成)	42
	(低炭素社会の形成)	43
<b>②</b>	<b>環境負荷の少ないエネルギー需給構造の実現</b>	<b>44</b>
	(再生可能エネルギーの更なる導入に向けた取組)	44
	(暖房用熱源や自動車燃料等北海道の地域特性を踏まえた取組)	44
<b>(2)</b>	<b>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</b>	<b>45</b>
<b>①</b>	<b>激甚化・多様化する災害への対応</b>	<b>45</b>
	(「人命を守る」ための体制づくり)	45
	(冬期災害への対応)	46
	(地震・津波災害、火山噴火等の大規模自然災害への対応)	46
	(気候変動等による水害・土砂災害リスクへの対応)	47
<b>②</b>	<b>我が国全体の国土強靱化への貢献</b>	<b>47</b>
	(国家的規模の災害時におけるバックアップ拠点機能の確保)	47
	(災害時における食料の安定供給の確保)	48
<b>③</b>	<b>安全・安心な社会基盤の利活用</b>	<b>48</b>
	(インフラ老朽化対策の推進)	48
	(交通安全対策の推進)	49
	(強靱な国土づくりを支える人材の育成)	49
<b>付記</b>		<b>51</b>



## 第1章 計画策定の意義

### 第1節 北海道開発の経緯

#### (1) 北海道開発の歴史

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ため、1869年の開拓使設置以降、特別な開発政策の下、北海道開発を進めてきた。北海道開発法（昭和25年法律第126号）の制定後は、これまで7期にわたり北海道総合開発計画を策定し、計画的に北海道開発を推進している。北海道開発の主眼は、当初の国民経済の復興や人口問題の解決から、産業構造の高度化やその適正配置、エネルギーや食料の供給など、時代の変遷に伴い変化しているが、一貫して、その時々我が国の課題の解決に寄与することを目的としている。

150年弱の北海道開発の結果、1869年には約5万8千人だった北海道の人口は、500万人超に達し、名目道内総生産は20兆円弱にまで成長した。今日の北海道は、フィンランド、アイルランドなど欧州の一国にも匹敵する規模の地域経済社会を形成するに至っており、食料の供給や観光・保養の主要な拠点としての役割を果たす北の国境地帯として、我が国全体の安定と発展に大きく寄与する地域となっている。

#### (2) 第7期北海道総合開発計画の経緯

##### （第7期計画策定の背景）

平成20年7月4日に閣議決定された第7期北海道総合開発計画（以下「第7期計画」という。）は、急速なグローバル化の進展や地球環境問題の深刻化、人口減少・少子高齢化の進行等を背景に策定された。策定当時の北海道は、製造業等の成長の遅れや1997年の金融機関破綻等に端を発する経済低迷の長期化、全国よりも早く進行する少子高齢化等の厳しい状況下にあった。このため、第7期計画では、次の3つの戦略的目標を掲げて、施策を総合的に推進することとした。

- アジアに輝く北の拠点～開かれた競争力ある北海道の実現
- 森と水の豊かな北の大地～持続可能で美しい北海道の実現
- 地域力ある北の広域分散型社会～多様で個性ある地域から成る北海道の実現

##### （北海道の経済及び人口の状況）

第7期計画期間を含む近時の北海道の経済及び人口の状況を概観する。経済面では、2000年代におけるデフレの継続や、第7期計画策定直後に発生したリーマンショック（2008年9月）に端を発する世界的金融危機の影響等により、名目道内総生産は、2001年度の20.3兆円から2012年度の18.1兆円まで減少した。有効求人倍率や完全失業率

で見た雇用情勢は改善傾向にあり、介護・看護・保育といった社会保障関係分野等において、人材不足が顕在化しつつある。一方、民間部門及び一般政府を加えた道内純投資は、近年マイナスとなっており、更新投資相当分の新規投資が行われていないことによる将来的な設備規模の縮小や生産能力の低下が懸念される。域内での投資過小により、北海道外からの財貨・サービスの移輸入、道外資産の購入等により、北海道外に資金が流出する状況が継続している。

北海道の総人口は、1997年の570万人を頂点に、全国に先行して減少を続けており、2014年には540万人まで減少した。この期間中、生産年齢人口が393万人から326万人まで減少する一方、高齢人口は92万人から152万人まで増加し、高齢化率は16.1%から28.1%まで上昇した。合計特殊出生率は、2005年の1.15を底に、2014年の1.27まで改善傾向が見られるものの、長期にわたり人口置換水準となる2.07のみならず全国平均（2014年：1.42）をも下回って推移している。

### （第7期計画の進捗状況）

第7期計画の進捗状況について概観する。第1の戦略的目標である「アジアに輝く北の拠点～開かれた競争力ある北海道の実現」については、第7期計画策定後、北海道からの食料品や自動車部品の輸出額が2倍以上に増加するとともに、2013年度には訪日外国人来道者数が初めて100万人を突破するなど、アジアや世界を見据えた成長期待産業の萌芽が見られた。また、産学官が連携して育成してきたIT、バイオ産業についても緩やかに成長しつつある。しかし、これらの産業の成長は、地域経済の構造転換と長期低迷の打破には至っておらず、自立的・安定的に成長し得る活力ある地域経済の確立に向けて、中長期的な取組が必要である。

第2の戦略的目標である「森と水の豊かな北の大地～持続可能で美しい北海道の実現」については、北海道らしい自然環境の保全・再生に向けた取組が進められるとともに、リサイクル率が全国平均以上にまで改善した。他方、一人当たり二酸化炭素排出量は、依然として全国平均よりも高く、再生可能エネルギーの利用拡大を始め、低炭素社会の形成に向けた取組を強化することが課題となっている。

第3の戦略的目標である「地域力ある北の広域分散型社会～多様で個性ある地域から成る北海道の実現」については、北海道横断自動車道（夕張・占冠間）の開通による道央圏と道東圏の連結等、地域経済・産業を支えるネットワークの強化が図られつつあるが、いまだ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ている。また、JR北海道が厳しい経営状況の下で列車の減便や駅の廃止を進めている中で、今後、人々の生活や経済を支える地域の公共交通の確保・持続可能性が課題となっている。北海道内各都市における都市基盤、生活関連基盤の整備や農村振興等の取組は、着実に進展しつつあるものの、人口減少の進展や地域経済の低迷により、中長期的な地域コミュニティ



の維持に係る懸念は払拭されていない。

第7期計画に基づく施策の推進に当たっては、地方公共団体や地域住民、民間団体等の多様な主体との連携・協働や、北海道スタンダード<sup>1</sup>の導入等の取組も進められている。他方、我が国の経済社会づくりを先導する新たな北海道イニシアティブ<sup>2</sup>の発揮については、個人や地域での注目すべき先導的取組が行われているものの、北海道全体として見た場合、新たな時代の先駆者としてフロンティア精神を発揮する気運が高まったとは言い難い。

---

<sup>1</sup> 北海道スタンダード：全国画一ではないローカルスタンダード導入による、北海道固有の課題に対する独自の取組。

<sup>2</sup> 新たな北海道イニシアティブ：北海道スタンダードの導入や、他地域にも共通する課題に対する北海道の特性を活かした先駆的・実験的取組の総称。

## 第2節 我が国を取り巻く時代の潮流

### (1) 本格的な人口減少時代の到来

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た。国立社会保障・人口問題研究所の中位推計では、今後人口減少が加速し、2040年頃には毎年100万人程度減少、2050年には総人口が約9,700万人まで減少すると見込まれている。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る。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る。

人口減少が進展すると、労働力人口の減少や国内消費市場の縮小によって、我が国の経済規模が縮小する可能性がある。女性、高齢者等の就業率向上や生産性の向上等によってこれらの縮小要因を補い切れない場合には、一人当たり国民所得が低下するおそれもある。特に地方では、人口減少による経済規模の縮小が、医療、福祉、介護、教育、商業等の都市機能・生活機能の低下、人々のつながりや地域文化・伝統の衰退等を招き、これらが更なる人口流出と縮小を招く「縮小スパイラル」に陥ることが懸念される。

このため、本格的な人口減少時代にあっても人々が豊かさを実感できるよう、人口減少時代に適応した経済社会システムの構築や、人口の地域的偏在を緩和するための東京一極集中の是正を図るとともに、人口減少の緩和と人口構造の安定化に向けた少子化対策を進めることが急務となっている。

また、高齢化の進展により、医療・福祉・介護需要の増加と特に東京圏における介護施設不足の深刻化、地域コミュニティの活力低下等が懸念されており、これらの課題に的確に対応し、高齢者がその知識と経験を活用して積極的に参画することができる社会を実現することが必要である。

なお、まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（平成26年12月27日閣議決定）では、将来にわたって「活力ある日本社会」を維持するためには、人口減少に歯止めをかけなければならない、そのためには出生率が人口置換水準に回復することが必須の条件としている。若い世代の結婚・子育ての希望が実現すると出生率は1.8程度に向上し、更に政策等の効果により仮に2030～2040年頃に人口置換水準まで回復するならば、2060年に総人口1億人程度を確保し、人口の安定化が図られると見込まれる。

### (2) グローバル化の更なる進展と国際環境の変化

ヒト、モノ、カネ、情報の国境を越えた移動は、ますます活発化している。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る。世界金融危機後も、EPA/FTA<sup>3</sup>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る。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る。

人口減少に伴い中長期的に国内市場が縮小することが見込まれる我が国にとっては、アジア市場を始め成長するグローバル市場の需要を取り込んでいくため、国内外において付加価値を生み出す力、いわば「稼ぐ力」を向上させていくことが不可欠となっている。

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る。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る。

食料、エネルギー等の資源の多くを海外との貿易に依存する我が国にとっては、こうした資源に対する国内需要を将来にわたって安定的に満たすため、財・サービスの輸出など外で「稼ぐ力」の向上を図るとともに、食料安全保障、エネルギー安全保障等の観点から、国内においても可能な限り供給拡大に努めることが必要である。

また、国際社会におけるパワーバランスの変化や多極化の進行、北極海航路輸送の拡大やパナマ運河の拡張等の世界規模での物流構造の変化等、国際環境の変化を踏まえて対応することが求められている。

### （3）大規模災害等の切迫

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が存在している。また、頻発している火山災害は、我が国が世界有数の火山国であること及びその危険性と対策の必要性を改めて認識させている。さらに近年、降雨の局地

---

<sup>3</sup> EPA（経済連携協定）／FTA（自由貿易協定）：物品関税の削減・撤廃、サービス貿易の自由化、投資環境の整備、ビジネス環境の向上に関する協議の場の設置等を規定し、幅広い経済関係の強化を目的とする二国間又は多国間の国際協定をいう。

化、集中化、激甚化や異例の降雪が発生しているが、今後、地球温暖化に伴う気候変動により、極端な降水がより強く、より頻繁となる可能性が非常に高いと予測されており、風水害、土砂災害等が頻発・激甚化することが懸念されている。こうした様々な災害に対し、ハード対策・ソフト対策の適切な組合せによる防災・減災対策を進め、強靱な国土の形成を図ることが必要である。

また、我が国の社会資本は、着実に整備が進められてきたが、高度成長期以降に集中的に整備されたため、建設後 50 年を経過する施設の割合が今後 20 年間で加速度的に高くなって、老朽化が急速に進むことが見込まれており、施設の長寿命化等の戦略的な維持管理・更新を進めることが求められている。

さらに、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、人類の生存基盤の維持を図るため、持続可能な経済社会システムの構築が急務となっている。

### 第3節 新たな北海道総合開発計画の意義

#### (時代の大転換期の中にある北海道開発)

第7期計画策定後、本格的な人口減少時代の到来や国際環境の変化、2011年3月の東日本大震災による甚大な被害の発生など、我が国そして北海道開発をめぐる情勢は、著しく変化しており、我が国経済社会は、まさに時代の大転換期のまっただ中にある。

近年、政府では、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）をはじめ、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行われたところである。

北海道開発においても、上記各種計画を踏まえ、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。

#### (北海道における急速な人口減少と「生産空間」)

北海道開発の基本的意義は、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するとともに、地域の活力ある発展を図ることにある。

こ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。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。

北海道では、全国よりも10年程度先行して人口減少が進展しており、総人口は、2014年の540万人から2040年には419万人まで減少、人口減少のスピードは今後加速する見通しである。また、高齢化率は、2014年の28%から2040年には41%まで上昇すると見込まれている。

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」<sup>4</sup>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、これからの北

---

<sup>4</sup> 生産空間：ここでは、主として農業・漁業に係る生産の場（特に市街地ではない領域）を指す。生産空間は、生産のみならず、観光その他の多面的・公益的機能を提供している。

海道開発における中心的課題として正面から取り組まなければならない。

また、我が国の領域、排他的経済水域等を保全する観点からは、北の国境地帯にあって、広大な国土と長い海岸線を有する北海道に一定程度の定住人口を確保することが不可欠であることにも留意する必要がある。

### (地域の生き残りから飛躍へ：今後 10 年間の位置付け)

我が国全体では、これからの 10 年間を「日本の命運を決する 10 年」として、本格的な人口減少時代に適応した社会経済システムの構築を早急に進めようとしている。

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ついては、来たるべき 10 年間を「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認識することが必要である。地方の衰退の加速が全国的に懸念されている今日の我が国にあって、北海道の生産空間を力強い地域へと再生し、活力ある北海道の創生を進めるとともに、我が国全体への貢献を長期にわたり確保するための社会経済構造の確立を目指さなければならない。

一方、これからの 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 万人の達成が視野に入ってきており、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。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る。

これらの機会を捉え、地域が一体となって戦略的に取組を進めるならば、本格的な人口減少時代にあっても活力を失うことなく、人々が豊かな暮らしを送ることのできる地域社会を確立することが可能である。

こうした地域社会、いわば「課題解決先進地域」の先駆的形成を図ることは、第 7 期計画で期待された「北海道イニシアティブ」の発揮であり、また、我が国の課題解決への貢献と地域の持続的発展を目指す北海道開発の今後 10 年間の意義である。

とりわけグローバル化の更なる進展が見込まれるこれからの 10 年間にあっては、北海道開発においても、従前以上に世界に向けて視野を広げ、北海道の資源・特性が世界の中で有する価値に着目しなければならない。我が国の中でも特有の歴史・風土を持つ

北海道がその個性を最大限に発揮することは、対流促進型国土の形成にも資するものである。

#### (未来へのビジョンを示す新たな北海道総合開発計画)

これからの北海道開発においては、上記のような認識に立ち、国、地方公共団体、住民、NPO、企業等の各主体が、2050年までの長期を見通しつつ、健全な危機感と未来への明確なビジョンを共有し、連携して、来たるべき10年間に総合的な取組を進めることが重要である。

その上で、2050年に向けて、北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の開業（2030年度予定）を始めとする国土の骨格を形成する高速交通ネットワーク整備の進展や、ICTの活用その他の技術革新の導入、食・観光関連産業の飛躍や、各地域の多様性と連携が生み出す対流の創出等により、人口減少下にあっても、人々の夢や希望が花開く大地を次世代に引き継ぐことを目指す。

このため、今後おおむね10年間における北海道開発の展開の方向と施策の内容を示すものとして、第7期計画に代わる新たな北海道総合開発計画を策定する。

## 第2章 計画の目標

### (今後の北海道開発の在り方)

日本列島の最北端に位置する北海道は、日本海、オホーツク海及び太平洋の三つの海に面し、長い海岸線を有する北の国境地帯である。ロシア極東地域に隣接するとともに、北米及び東アジアの結節点という要衝を占め、我が国の北方の要石であると同時に北の玄関としての役割を果たしている。

夏は欧州並みに冷涼、冬は積雪寒冷な気候の下、北海道には、美しく明瞭な四季の風景がある。広大な農地、豊富な水産・森林資源に加え、良質で豊富な水、風力等の再生可能エネルギー源といった資源にも恵まれている。

北海道の広大な大地や豊かな自然環境では、古くからアイヌの人々が独自の文化や伝統を育み、明治以降の開拓の歴史においては、人々の挑戦の舞台となるフロンティアを提供してきた。

加えて、北海道には、食・観光を始め、これまで蓄積されてきた豊富な地域資源とそれに裏打ちされたブランド力があり、国内外の人々を引きつけ続けている。

本格的な人口減少時代にあっては、「人」こそが資源である。今後の北海道開発においては、上記のような北海道の地理的・歴史的・自然的特性を活かし、人々がその個性を最大限に発揮して、経済的・社会的課題に対する創造的な解決、いわば新たな「価値」の創造が活発に行われる地域社会を形成していくことが必要である。北海道には、個々人の挑戦を受け入れ、活躍の舞台を提供するポテンシャルがある。

とりわけ、グローバルな競争の激化が見通されるこれからの時代にあっては、北海道の豊かな自然環境や暮らし、文化等に根ざしつつ、世界に通用する水準の価値創造を目指し、北海道全体が世界のフロンティアとして先導する気概を持って、世界との競争と連携に挑戦していくことが、地域の発展と我が国全体への貢献を果たすための鍵となる。

こうした観点から、「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<sup>5</sup>」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する。

### (計画の目標)

この計画では、「世界水準の価値創造空間」の形成に向けて、人々の夢や希望が花開

---

<sup>5</sup> 世界水準の価値創造空間：世界的なブランド力・価値創造力を持ち、世界の人々に評価される地域となることを指す。



く大地を次世代に引き継ぐため、次の3点を目標として設定する。

### **(1) 人が輝く地域社会**

北海道の広大な生産空間から都市部に至るまで、人々が長期にわたり住み続けられる地域社会構造の確立を図るとともに、地域社会に活力をもたらし様々な創発の源となる人々の多様性の確保、コミュニケーションの促進を図り、人々がその個性を発揮し、多様なライフスタイルを実践し得る地域社会を形成する。

### **(2) 世界に目を向けた産業**

グローバル化が進展する中、北海道に強みがあり、地域の経済発展を牽引し得る農林水産業・食関連産業、観光関連産業などの戦略的産業を成長の核とし、グローバルに飛躍する産業として育成するとともに、各地域の特性を活かした産業全般の振興を通じて安定的な所得及び雇用の確保を図る。

### **(3) 強靱で持続可能な国土**

大規模災害等に対する懸念や環境・エネルギー面での地球規模での制約が顕在化する中、自然災害等による被害を最小化するとともに、北海道の豊かな自然環境や豊富な再生可能エネルギー源、首都圏等との同時被災リスクの低さ等を活用して、人々の暮らしの安全・安心が確保された強靱で持続可能な地域経済社会を確立する。

## 第3章 計画推進の基本方針

### 第1節 計画の期間

この計画の期間は、2016年度からおおむね2025年度までとする。

### 第2節 施策の基本的な考え方

#### (1) 主要施策

第2章に掲げた3つの目標を達成するため、「人が輝く地域社会の形成」、「世界に目を向けた産業の振興」及び「強靱で持続可能な国土の形成」を3つの主要施策として推進する。

主要施策の推進に当たっては、次の2項で説明する「北海道型地域構造の保持・形成」及び「北海道の価値創造力の強化」を踏まえ、その具体化に努める。

#### (2) 北海道型地域構造の保持・形成

##### (北海道の地域特性)

北海道は、1都道府県で近畿・中国・四国地方の合計面積に匹敵する広大な地域であり、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している。人口の3分の1以上が札幌市に集中する一方、第1次産業等の生産の場である「生産空間」は、主として地方部に存在し、人々が分散して生活する散居形態を成している。

国土交通省による1kmメッシュ別の2050年人口推計によると、北海道内で2010年に人が住んでいる21,279メッシュ(19,300km<sup>2</sup>)のうち47%(9,089km<sup>2</sup>)の地域において、2050年には無人化するおそれがある。

一方、人口の移動状況を詳細に見ると、地方部から札幌都市圏や首都圏等の道外へと一方的に人口が流出しているのではなく、多くの流入・流出の結果として人口が減少傾向にあるのが実態である。逆に言えば、現に起こっている「対流」を活発化させ、人々の地方部への還流を一層促進することを目指すことが重要である。

##### (対応の方向性)

人々の生活を支えている医療、福祉、介護、教育、商業等の都市機能・生活機能は、一定程度の利用可能人口が存在することを前提としており、本格的な人口減少時代にあっては、多くの人々にとって、こうしたサービスへのアクセスが困難となる可能性がある。人々が長期にわたり住み続けられる地域社会を維持するため、地域間で都市機能・生活機能の重層的な機能分担を図るとともに、交通・情報・エネルギーなどのネットワークによる連携を通じてこれらの機能へのアクセスを確保することが必要である。

このため、都市機能・生活機能が日常生活に支障のない水準で提供される「基礎圏域」

を形成し、「生産空間」での暮らしを広域的に支えつつ、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。

### (3) 北海道の価値創造力の強化

#### (「人」への着目)

北海道開発では、これまで、人口収容のための広大な土地の開発、石炭等のエネルギーや食料の生産、観光・保養の場の提供など、我が国の発展段階に応じて、北海道の持つポテンシャルを引き出すための政策を推進してきた。

北海道の人口は、1950年の430万人から現在に至るまで100万人以上増加したが、我が国の経済社会構造や国際環境の変化等の影響を受け、同じ期間中の社会減は、100万人以上に上り、結果的に首都圏等への国内最大の人材供給地として機能してきた。

本格的な人口減少時代にあっては、人こそが資源である。働き手の減少や消費市場の縮小が、人口減少社会の課題となるのみならず、グローバルな知識経済化が進展する一方で、社会面、環境面等様々な課題への対応が求められる状況下では、イノベーションを生み出す創造的な人材や生み出された価値の普及に携わる人材、そして生産空間を始め地域経済社会の担い手となる人材等が不可欠となる。

これからの北海道開発においては、地域のポテンシャルを発揮させる観点から、従前以上に人的資源の開発に着目することが重要である。

#### (地域の価値創造力)

地域の「価値創造力」、すなわち新たな「価値」を生み出す力には、例えば、

- 新製品・新産業を生み出し、地域に稼ぎをもたらす力
- 社会が直面する課題に対し、新たな解決策を提案・実行する力
- 新たなライフスタイルを実践し、人々の生き方・暮らし方を変えていく力

などが含まれる。

こうした「価値創造力」は、地域や住民の主体性を基礎として、多様な人材が活発な交流・コミュニケーションを経験することで醸成される。また、創造性の高い人材は、多様性を受容し、新しいことに取り組みやすい都市・地域に集まる傾向がある。地域社会に活気をもたらす様々な創発の源となる人々の多様性の確保・向上を図ることが重要である。

#### (対応の方向性)

北海道で活躍する地域づくり人材を基盤としつつ、多様な人々が引きつけられ、暮らし、活躍しやすい環境を北海道内各地で整備していくことにより、人々の新たな流れを

創り出し、道内各地そして北海道全体が人々の対流を引きつける「磁場」となることが重要である。

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な中で、多様な人々を引きつけ、活力ある地域社会を維持するためには、地域内外の交流・協働を促進し、地域の課題解決・活性化に携わる「活動人口」の増加で人口減をカバーするとともに、地域づくりを担う人材の発掘・育成を推進し、未来に向けて地域が動き出すきっかけを醸成することが必要である。さらに、ICTで距離を克服しつつ、国内外の多様な人々との交流・連携を促進し、人々の集積の薄さをコミュニケーションの密度でカバーすることによって、北海道の「価値創造力」を強化しなければならない。

こうした取組を促進するため、関係者が緩やかに連携・情報共有を行い、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。

### 第3節 計画の推進方策

広大な北海道は、一つの同質的な地域ではなく、気候、歴史、文化、産業等が異なる多様で個性的な地域から成り立っており、各地域がそれぞれの個性、地域資源を活かして独自性のある発展を遂げることが重要である。

この計画の推進に当たっては、各地域の特性を踏まえた施策展開を図るため、まち・ひと・しごと創生及び国土強靱化の施策と連携するとともに、食料・農業・農村基本計画、社会資本整備重点計画、交通政策基本計画等を踏まえつつ、地域の発展に向けた各種事業・施策等について国と地方公共団体が必要な調整を行い、相乗的な効果を発揮させることを基本とし、次に掲げる取組を通じて、この計画の実効性を高める。

#### (1) 産学官民金連携による重層的なプラットフォームの形成

地域の価値創造力を高めるとともに、地域が直面する様々な課題の解決を促進するためには、行政のみならず、地域経済界、金融機関、大学等の研究機関、NPO、地域住民など、多様な主体が連携・協働し、取組を持続的に進めていくことが重要である。

その際、多様な関心や専門分野を有する人々や民間企業・団体等の主体的な参画を促進するためには、テーマ別に取組を持続的にマネジメントする組織体を形成することが重要である。

このため、様々なテーマに応じて、北海道全体又は地域ごとに、産学官民金連携による「プラットフォーム」の形成を推進し、地域の課題解決や地域発のイノベーションにつなげていく。

例えば、広域観光については、東北海道などの広域的な連携を促進し、地域ビジネスを担う人材の育成や地域資源を活用した地域づくりについては、各地域の実情に即したきめ細かな対応に努めるなど、地域の個性とテーマに応じた多様で柔軟な地域間連携の促進を図る。

#### (2) イノベーションの先導的・積極的導入～「北海道イニシアティブ」の推進

本格的な人口減少時代にあっては、技術の力で人口減をカバーし、生産性をより向上させていくとともに、様々な地域の課題を旧弊にとらわれずイノベティブに解決していくことが重要である。

明治初頭の北海道では、欧米社会を目標に近代化を目指す我が国のフロンティアとして、当時の最先端の知識、技術等を世界に求め、新たな取組に挑戦する有為な人材を引き寄せてきた。こうした歴史を想起しつつ、新たな価値創造を促進するため、第7期計画で提唱された「北海道イニシアティブ」の更なる推進を図ることが重要である。

このため、北海道における社会資本整備について、新技術の率先導入を推進することを始めとして、生産技術のみならず、働き方、住まい方、暮らし方などに多様なアイデ

アを取り入れ、経済・社会における新結合を生み出していくイノベーションを促進し、本格的な人口減少時代に適合した経済社会システムの確立を目指す。

また、北海道の優れた資源・特性を活かし、全国画一ではないローカルスタンダード導入による、北海道固有の課題に対する独自の取組（北海道スタンダード）を一層推進する。

### （３）戦略的な社会資本整備

我が国の厳しい財政事情の下、持続可能な社会資本整備を実現するためには、限られた財政資源の中で、社会資本のストック効果を最大限に発揮させるための戦略的なマネジメントが求められる。具体的には、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、ミッシングリンクの解消等、民間投資の誘発等の経済活動の活発化に寄与する社会資本の経済的な効果の最大化に重点的に取り組む。

また、高度成長期以降に整備された社会資本の老朽化が今後加速することから、既存施設の安全確保とメンテナンスに係るトータルコストの縮減・平準化を両立できるよう、戦略的なメンテナンスを徹底する。これまでの北海道開発により整備されてきた既存施設を有効活用し、その効果が最大限発揮されるよう「既存施設を賢く使う」取組を充実強化する。

メンテナンスを含めた社会資本整備の適切かつ着実な実施、担い手の計画的かつ安定的な確保・育成、民間投資の誘発のためには、安定的・持続的な公共投資の見通しが重要である。計画の効果的な推進を図るため、ハード・ソフトにわたる事業間の連携を促進し、時々的情勢変化を勘案して、柔軟で機動的・重点的な対応を図りつつ、着実に社会資本整備を推進する。

本格的な人口減少時代の到来といった現下の潮流の下、持続可能で活力ある地域づくり等の我が国の課題解決に貢献するとともに、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。これにより、新技術の活用や北海道の特性を活かした先進的・実験的取組の積極的推進と相まって、北海道が北方圏の諸外国をも見据えた積雪寒冷技術研究のフロンティア、先駆的フィールドとしての役割を高めることを目指す。

### （４）計画のマネジメント

計画の推進に当たっては、「政策の企画立案→実施→評価→改善」というマネジメントサイクルに沿った効率的かつ効果的な進行管理を図り、着実に施策を推進するため、

人口、経済、社会等に関する各種指標や施策の推進状況についてモニタリングを実施し、必要に応じ有識者による検討等を通じて、以後の施策推進に適切に反映する。また、社会や時代の要請の変化を踏まえつつ、主要施策、期間等について弾力的運用又は必要に応じた見直しを図るとともに、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。

## 第4章 計画の主要施策

### 第1節 人が輝く地域社会の形成

北海道の広大な生産空間から都市部に至るまで、人々が長期にわたり住み続けられる地域社会構造を確立するため、第3章第2節に掲げた「基礎圏域」の形成に向けて、基礎圏域の各層（地方部の生産空間、地方部の市街地及び基礎圏域中心都市）、北海道全体を牽引する札幌都市圏及び国境周辺地域それぞれにおいて、定住・交流環境の維持増進に向けて総合的に施策を推進することが必要である。これにより、北方領土隣接地域の安定振興と併せ、北海道全域において、地域内・地域間での柔軟な広域連携と役割分担を促進する。

また、多様な人々を引きつけ、活発な対流を促進するため、地域での活動に取り組む「活動人口」の確保を図るとともに、多様な地域間交流の促進、地域づくり人材の発掘・育成を推進することが重要である。これらの取組と併せて、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資するアイヌ文化の振興等を推進し、もって地域の価値創造力の強化を図る。

これら一連の施策群が相まって、地域経済・コミュニティが活力を増し、多様な人々を引きつけ、人材が育ち、それが更に地域の魅力を増していくという、いわば「地域づくりと人づくりの好循環」を創出する。

このため、次に掲げる施策を重点的に推進する。

- ① 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
- ② 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
- ③ 北方領土隣接地域の安定振興
- ④ アイヌ文化の振興等

#### (1) 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

##### ① 基礎圏域の形成

北海道型地域構造は、本格的な人口減少時代を迎えた北海道において、その広域分散型の人口分布状況、人口低密度な地方部で担われている第1次産業の生産活動といった現状を踏まえ、中長期的観点からの持続可能な地域構造の在り方として位置付けるものである。

本計画での「基礎圏域」は、人々の日常生活が営まれる地域的な広がりであり、土地利用の状況や周辺地域との関わりで提供される都市機能・生活機能などの「機能面」に着目して、次の3層で構成される。

- 北海道内の地方部における主として農業・漁業に係る生産の場となる「生産空間」



- 一定程度の人口集積が見られ日常生活の拠点的功能を有する地方部の「市街地」
- 医療等でのより高次な都市機能・生活機能を提供する「基礎圏域中心都市」

機能面に着目する理由は、特に北海道内の地方部においては、人々の生活行動が現に既存の市町村界を越えて行われているとともに、人口減少下にあっては、一市町村のみで都市機能・生活機能のすべてを提供することは困難となってくるためである。これらを踏まえると、「基礎圏域」としては、既存の市町村界を越えて、様々な都市機能・生活機能ごとに、柔軟に広域的な連携と役割分担を図ることが必要である。これによって、人々の定住環境を確保するのみならず、道内外における人々の活発な対流が促進されると考えられる。

地方の主体性を尊重するとともに、機能実態に即した施策展開を図る観点から、本計画においては、各市町村を特定の基礎圏域に分類し、又は人口（密度）基準等により3層の具体的分類を特定することは行わない。今後、国及び地方公共団体が連携して、モデル的な圏域を設定しつつ、地域住民の意思等を踏まえた地方の主体的な検討の下に、各種制度を有機的・総合的に活用しながら、北海道型地域構造の保持・形成を図るものとする。

なお、他の計画等における圏域概念との関連性については、おおむね次のとおりである。

- 「基礎圏域」は、医療面では、一般の入院に係る医療を提供する区域である二次医療圏と同程度の機能が提供されるエリアであることが想定されるが、現在の二次医療圏において提供されている医療水準、医療以外の他の都市機能・生活機能の実態をも踏まえて設定されることが望ましい。
- 第5期以降の北海道総合開発計画における6圏域（道南、道央、道北、オホーツク、十勝及び釧路・根室）は、特殊な医療を提供する三次医療圏に相当する。なお、6圏域を単位として進められてきた地域づくりに向けた広域的な連携体制及び各種プロジェクトは、引き続き推進されることが望ましい。
- 「基礎圏域中心都市」に相当する地域は、連携中枢都市圏<sup>6</sup>の中心となる都市若しくは定住自立圏<sup>7</sup>の中心市又はこれらに準ずる機能を有する都市が想定される。
- 「地方部の市街地」に相当する地域は、基礎圏域中心都市に当たらない地方都市又は集落地域で拠点的功能を有する地区が想定される。

<sup>6</sup> 連携中枢都市圏：地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」、「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成するものをいう。

<sup>7</sup> 定住自立圏：生活に必要な都市機能について既に一定の集積がある中心市が近隣市町村と協定を締結することで形成する圏域のことで、中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより圏域全体として必要な生活機能を確保し、地方における定住の受け皿となることを目的とする。

- ・「地方部の生産空間」に相当する地域は、基礎圏域中心都市及び地方部の市街地を除き、人々が居住している地域や農地等が想定される。

以下では、基礎圏域の3層における施策の方向性を示す。なお、札幌都市圏については、基礎圏域としての機能のみならず、北海道全体に及ぶ中枢管理機能や他の都市圏では提供できない高次都市機能を提供することが期待されること、また、離島等の国境周辺地域においては、我が国の領域及び海洋権益の保全の観点から定住促進を強化する必要があることから、追加的に記述する。

## ② 地方部の生産空間

北海道の地方部の生産空間には、第1次産業を基幹産業とする集落が分布しており、特に農業を基幹産業とする集落では、広大な農地の中に住居が点在する散居集落が中心となっている。多くの集落では、人口減少・高齢化の進行による集落機能の低下、生活交通の確保、高齢者の生活支援等の課題が顕在化しつつある。

北海道の強みである第1次産業を支え、観光資源を提供する生産空間の維持・発展を図るためには、地域の基幹産業の振興を通じた所得・雇用の確保、日常的な生活サービスへの交通アクセスの確保等による生活機能・集落機能の維持、及び定住・交流促進につながる地域の魅力向上の取組を三位一体で進めることが必要である。

このため、後述のとおり、人口減少・高齢化の進展に対応したイノベーションによる農林水産業の振興を始め、生産性の向上、付加価値の増加等による所得・雇用の確保を推進する。また、地域住民自らが主体となり、地域課題の解決に向けた事業等を持続的に行うための組織（地域運営組織）の形成を促進する。

散居形態を成す生産空間における生活機能を維持するためには、住民の日常生活に必要な医療、買物、教育等の生活サービスにアクセスするための交通・情報ネットワークを確保することが不可欠である。通院、買物、通学等の交通需要に対応する地域公共交通の導入・維持・再編を図るため、地域公共交通網形成計画<sup>8</sup>の策定等を通じて、交通事業者、住民、NPO等関係者の連携により、コミュニティバス、デマンド交通等住民ニーズに応じた移動手段の維持及び確保を図る。また、貨客混載など多様な手法を活用し、需要が小さくとも、利用者負担や運営コスト、担い手確保等の点で持続可能な人流・物流システムの構築を図る。さらに、移動販売、買物代行等の交通弱者支援対策を促進するとともに、多面的機能支払制度等の着実な推進を通じた集落コミュニティの維持・連携を促進する。加えて、地域の情報通信環境の整備を推進する。

生産空間への定住や交流を促進するためには、人々が「暮らしたい」「訪れたい」と

---

<sup>8</sup> 地域公共交通網形成計画：地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年法律第59号）第5条第1項に基づき、地方公共団体が、持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するために作成する計画。

感じられるような地域の魅力向上を図ることが必要である。このため、雄大な自然や北海道らしい農村景観、食などの観光資源その他の地域資源を活かした交流の拡大、厳しい冬や雪を克服し前向きに受け入れるなど、北海道の魅力を活かしたライフスタイルの提示による移住、二地域居住等を促進するとともに、地域住民と行政の連携・協働によるインフラの維持管理を推進する。

### ③ 地方部の市街地

北海道の地方部の市街地では、現在、日常的な生活サービス機能が一定程度提供されており、周辺の生産空間との関係で拠点としての役割を果たしている。市街地における定住環境の向上を図り、拠点としての役割を更に高めることにより、いわゆる「ダム機能」（高齢者を始めとする人々の流出を抑制する機能をいう。）とともに、「ポンプ機能」（豊かな自然環境と相まって、道内外の都市部からの移住者の受入先となる機能をいう。）を発揮することが可能となる。地域資源の活用等により雇用創出と移住・定住促進を図るとともに、都市機能・生活機能の維持・確保を図るための各種取組を進めることが必要である。

このため、農林漁業の6次産業化や食・観光関連産業等の振興により雇用の創出を図るとともに、自然環境や暮らしやすさなどを積極的に情報発信するなど、北海道らしさを活かした移住・定住の取組を促進する。

生産空間を含む地方部を支える都市機能・生活機能の維持・確保を図るため、日常的な生活サービス機能を市街地中心部や「道の駅」などに集約し機能の維持を図る地域の拠点づくり、それと併せた地域分散型エネルギーシステムの構築を促進するとともに、地域の課題解決に携わるソーシャルビジネス・コミュニティビジネス<sup>9</sup>の起業等を支援する。また、無電柱化を推進するとともに、空き家対策による居住環境の改善、サービス付き高齢者向け住宅や医療・介護・健康、コミュニティ等のサービス拠点施設の整備を促進する。

さらに、市街地の人流・物流・情報流を支える幹線交通・情報ネットワークの整備を推進するとともに、地域の実情に応じ、鉄道やバスを始めとする公共交通を持続可能なものにしていくための在り方の検討や取組を推進する。

なお、地方部の市街地の整備・機能確保に向けては、その人口規模や既存の生活サービス機能の実情に応じて、「小さな拠点」<sup>10</sup>又はコンパクトシティの形成に係る諸制度を

<sup>9</sup> ソーシャルビジネス・コミュニティビジネス：環境保護、介護・福祉、子育て支援、まちづくり、観光等、地域社会における多種多様な課題の解決に向け、住民、NPO、企業等、様々な主体が協力しながらビジネスの手法を活用して取り組むもの。

<sup>10</sup> 「小さな拠点」：小学校区等複数の集落を包含する地域において、生活サービス機能や地域活動の拠点を歩いて動ける範囲に集め利便性を高めるとともに、周辺集落とコミュニティバス等の交通ネット

活用する。

#### ④ 基礎圏域中心都市

人々の地方部への定住を維持・促進するためには、救急医療、周産期医療等の医療サービスを担う拠点が一定距離圏の周辺地域に存在し、地方部の市街地や生産空間における人々の暮らしをアンカー（<sup>いかり</sup>錨）として支えることが不可欠となる。こうした拠点機能を果たす基礎圏域中心都市は、医療サービス水準や他の高次な都市機能の確保を図るため、一定の都市圏規模を維持・確保することが必要である。

このため、多様な人材を呼び込むための雇用の場の創出を促進するとともに、子育てに適し、高齢者、障がい者等が安心して暮らせるまちづくり、仕事と子育てを両立できる環境づくりやワークライフバランスの実現に向けた取組等を促進し、様々なライフステージに応じ充実した生活環境の提供を図る。

また、基礎圏域を支える都市機能・生活機能の維持・強化を図るため、医療、福祉、介護、教育、商業等の都市機能・生活機能をコンパクトに集積し高度化を促進するとともに、人々が集まるにぎわい・憩いの空間の創出・交流機能の充実、無電柱化や都市緑化による魅力的な街並みや景観の形成を推進する。

さらに、基礎圏域中心都市間、基礎圏域中心都市と周辺市街地とのアクセスの向上を図り、基礎圏域内外の広域的な交流を支えるため、都市間の時間距離を縮める高規格幹線道路網等の広域交通ネットワークの整備を推進するとともに、北海道新幹線の整備とそれに関わる二次交通網の形成を促進する。

なお、基礎圏域中心都市の整備・機能確保や基礎圏域全体の連携強化に向けては、その人口規模や既存の都市機能・生活機能の実情に応じて、連携中枢都市圏や定住自立圏の形成に係る諸制度を活用する。

#### ⑤ 札幌都市圏

札幌市は、北海道の人口の3分の1が集中し、周辺の地方公共団体を含めると、200万人を超える東京以北最大規模の都市圏を形成している。札幌市の人口は、2015年頃をピークに減少に転じると予測されているが、北海道の人口に占める割合は増加し続け、2040年頃には約4割に達すると見込まれている。

札幌都市圏は、基礎圏域の一つとして、多くの人々の日常生活を支えているのみならず、行政、経済等の面での北海道全体に及ぶ中枢管理機能や、研究、文化・芸術等の面で他の基礎圏域では提供できない高次都市機能を担っている。北海道内各地域から札幌都市圏への人口流出等により、人口や都市機能の面での札幌一極集中が進んでいるが、

---

ワークでつなぎ、必要な生活サービス機能等を維持するための拠点。

一方、札幌都市圏が巨大なダム機能を発揮して、北海道からの人口流出を抑制し、大規模な人口集積がなければ成立し得ない高次都市機能を北海道にもたらしている、との見方もできる。札幌都市圏が担う中枢管理機能・高次都市機能を北海道の発展のために不可欠なものとして捉え、札幌都心部の機能強化、北海道全域とつながる広域的な交流・連携機能の確保を通じて、北海道全体を牽引するための環境整備を図ることが重要である。

このため、北海道新幹線札幌延伸を見据えつつ、札幌都心部や駅等の交通結節点周辺における交流拠点の整備、にぎわい・憩いの空間の創出、公共交通機関や自転車の利用促進を通じた移動の利便性・快適性・回遊性の向上、無電柱化の推進、自立分散型エネルギーシステムの整備等により、高次な都市機能がコンパクトに集積した魅力ある都市空間の創出を図る。また、札幌都心部と全道各地を結ぶ高規格幹線道路網とのアクセスの強化や骨格道路網の整備、空港・港湾の利用促進等により、観光客の道内周遊促進を含め、広域的な交流・連携を強化する。

札幌市は、北海道内で最も合計特殊出生率が低い市町村の一つであり、その動向が北海道全体の人口に大きな影響を与える。このため、安心して出産、子育てができる環境整備を促進する。また、女性、高齢者、若者等多様な世代が安心して暮らせるよう、医療・介護・福祉等の充実を図るとともに、歩いて暮らせるまちづくりを進める。

さらに、札幌都市圏の都市力を活かし、高度な知的資本の集積や文化芸術・スポーツ活動の振興等を通じて、創造都市・国際都市としての拠点性を高め、諸外国を含む他地域との交流を発展させることが重要である。このため、創造的なものづくり等にチャレンジする起業家の育成を始め、北海道全体の将来を担う人材の育成・活用を促進するとともに、MICE<sup>11</sup>誘致の強化など都市の魅力を世界各国に積極的に発信する。

## ⑥ 国境周辺地域の振興

北海道は、長い海岸線を有する北の国境地帯として、領土・領海や排他的経済水域の基点となる低潮線保全区域が存在するなど、我が国の領域及び海洋権益の保全に重要な地域である。特に、道北地方や離島地域といった国境周辺地域については、産業の振興や生活条件の改善を通じて、定住の促進等を図ることが必要である。

このため、道北地方については、北海道産農産物の輸出など、サハリン州との交流・貿易を促進するとともに、サハリンプロジェクト関連船舶の受入れや資機材供給基地の形成等による後方支援機能の強化を推進する。また、風力を始めとする豊富な再生可能エネルギー源を活用して、中長期的には、北のエネルギー供給拠点の形成を図る。

離島地域については、本土への安定的なアクセスを確保し、交流を促進するため、離

---

<sup>11</sup> MICE：Meeting（企業等のミーティング）、Incentive（企業等の報奨・研修旅行）、Convention（国際会議）、Exhibition/Event（展示会・イベント）の総称。

島振興計画等に基づき、航路・航空路の維持及び港湾の整備を推進するとともに、観光の推進や産業の育成、安全・安心な定住条件の整備強化等を支援する。

## (2) 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

### (共助社会づくり、「活動人口」の確保)

本格的な人口減少時代にあつて、多くの地域では、定住人口のみでは、地域経済・コミュニティの活力の維持を図ることが困難となつていくことが懸念される。こうした地域では、定住人口の維持・増加を図るのみならず、定住者一人ひとりの地域経済・コミュニティでの活動量や、外部に居住しつつ地域に貢献する「交流・協働人口」とその地域での活動量を考慮に入れた、地域での「活動人口」の確保を図ることが重要である。多様な人々を引きつける魅力ある地域社会、個々人の多様な価値観や意思が尊重されながら、新たなつながりを構築する共助社会の形成を図り、地域社会の課題解決を図っていく。

定住人口の維持・増加を図るため、北海道の豊かな自然や変化に富んだ四季、ゆとりある空間等の居住環境の魅力を活かして、U I J ターン等の移住や、二地域居住、二地域生活・就労など複数の生活拠点を持つ新たなライフスタイル、長期滞在を促進する。このため、冬期の生活環境を含めた質の高い居住環境の整備を促進するとともに、地域での生活に係る情報提供の充実、空き家の活用、「お試し居住」等の取組を促進する。また、若者の定着・移住を図るためには高等教育機関等の機能が重要であり、高校、大学、専修学校等地域の教育機関の魅力向上、奨学金の活用、地方公共団体と大学等の連携による雇用創出等を促進する。

定住者一人ひとりの地域での活動を活発にするためには、地域の担い手となる若者、知恵・経験を持つ高齢者、地域を元気にする女性等の参画を拡大し、その個性と能力を発揮して活躍するための環境整備を進めることが必要である。このため、若者が主体となる地域づくりの推進や、ソーシャルビジネス・コミュニティビジネス等の起業・創業等に対する支援、女性の活躍の場づくり等を促進する。また、障がい者の参画促進を図るため、公共交通機関、建築物等のバリアフリー・ユニバーサルデザインを促進する。さらに、コワーキング<sup>12</sup>、テレワーク等 I C T を活用した新たな働き方やライフスタイルを促進する。

交流・協働人口の拡大に向けて、北海道らしい豊かな自然環境や農村景観に対するニーズの高まり、社会貢献や人々とのつながりを求める志向に対応し、北海道ならではの体験や共助の機会を創出するとともに、各地域の個性あふれる魅力を戦略的に発信して

---

<sup>12</sup> コワーキング：働く個人がある場所に集い、コミュニケーションを通じて情報や知恵を共有し、状況に応じて協同しながら価値を創出していく働き方。

対流を促進することが重要である。このため、北海道内を含む国内各地の人々や海外の人々を対象に、自然や食育をテーマとしたツーリズム等の交流や、地域との協働による「シーニックバイウェイ北海道」を推進するとともに、除雪ボランティアや地域資源を活用した商品開発等への参画等の地域活動への参画を促進する。また、今後増加が見込まれる大都市周辺部に居住する退職者等がその経験、知識等を用いて活躍する機会の創出を促進する。

なお、地域づくり活動については、ボランティア活動だけに依存するのではなく、事業化が可能なものは収益性のあるソーシャルビジネス・コミュニティビジネスとして取り組むことなどにより、取組の持続可能性を高める。

### （北日本や海外との「人の対流」）

多様な人材の対流をひき起こすためには、これまで以上に多様な地域間連携を生み出していくことが必要である。地域資源の発掘を始め、外部からの視点や外部の人材が、地域が動き出していくきっかけとなることも多く、多様な人々の出会いと交流の機会を創出していくことが重要である。

北海道新幹線の開業は、東北地方や関東地方との交流・連携を強化する好機であり、関東以北の地域全体の連携を強化することが重要である。このため、道南地方及び青森県で進められている津軽海峡交流圏や、縄文文化等を通じた北海道・北東北地方の交流を軸としながら、更に取組を拡大していくことにより、広域交流を促進する。

北海道では、観光やビジネス等で海外を訪問する人が少なく、国際化の遅れが指摘されている。このため、来道外国人旅行者増加等の好機を活かし、諸外国との社会・文化等に係る相互理解の促進を図る。また、北方諸国との交流や姉妹都市関係を活用した交流拡大、アジア諸国等からの留学生の受入れ等を通じたグローバルな人的ネットワークの形成、若者の留学支援等を通じた国際的視野を持つ人材の育成等を促進する。さらに、北海道における農業生産やインフラ整備に関する技術の集積は、海外の寒冷地においても有効に活用され得るものであり、こうした技術を有する北海道内の企業による海外展開や、行政、大学、試験研究機関等による技術協力を推進する。

### （地域づくり人材の発掘・育成）

本格的な人口減少時代にあって、地域を活性化し、価値創造力を高めていくためには、自ら考え地域づくりに取り組む地域の担い手を育成、確保することが重要である。北海道内各地域において、既に多くの地域づくり人材が活動を行っているが、更に活発で持続的な取組を広げていくためには、地域における多様な得意分野・個性を持つ人々が積極的に取組に参画するきっかけづくり、関係者の人脈や取組の緩やかなネットワークの形成とその拡大及び取組の主体的・持続的なマネジメントを図ることが必要である。

地域を支える人材の育成及び雇用創出においては、地域の実情を知り専門的知見を有する大学等が果たす役割が大きいことから、大学、専修学校、高校、地域、民間事業者等の連携により、農林水産業・食関連産業、観光等の戦略的分野に係る地域資源を活用した地域ビジネスを担う人材の発掘・育成を促進する。また、地域内外の人々をつなげ、地域づくりの取組をマネジメントするファシリテーター<sup>13</sup>やコーディネーター<sup>14</sup>の役割を果たす人材の発掘・育成を促進する。

地域づくり活動に携わる人々の動機は、多くの場合、地域に対する愛着に根ざしている。より多くの人々が地域づくりに関心を持つ契機を創出するため、北海道の魅力や地理、歴史、文化、産業等を「北海道学」として、子どもから大人まで幅広く学び、地域に関する理解と愛着を深める取組を促進する。

また、多様な人材の緩やかな「つながり」とコミュニケーションの「ひろがり」を促進し、地域づくり人材の広域的・横断的な支援・協働の拡大・充実を図るため、国や地方公共団体が連携して、地域サポート力の向上を図るとともに、北海道内外の人材交流の場づくり、優良な取組の評価・普及を推進するプラットフォームとなる「北海道価値創造パートナーシップ活動～つながる・ひろがる・はなひろく～」を展開する。

### (3) 北方領土隣接地域の安定振興

我が国固有の領土である北方領土では、戦後 70 年を経た今もなお、ロシアによる法的根拠の無い占拠が続いている。北方領土隣接地域<sup>15</sup>は、かつて行政的にも経済的にも北方領土と一体の社会経済圏を形成して発展してきたが、北方領土問題が未解決であるため、戦後はその望ましい地域社会としての発展が阻害されてきた地域である。平成 21 年に改正された北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律（昭和 57 年法律第 85 号）に基づき各種振興事業を実施しているが、水産業の低迷など、地域経済は依然として厳しい状況にある。また、当該地域は、北方領土元居住者が多数居住する北方領土返還要求運動の拠点でもある。

このため、当該地域の振興及び住民の生活の安定に関する総合的な施策を計画的に推進するとともに、旅券・ビザなしで実施される四島交流や国民世論の啓発活動の充実等により、北方領土の早期返還の実現に向けた環境整備を推進する。

### (4) アイヌ文化の振興等

日本列島北部周辺、とりわけ北海道の先住民族であるアイヌの人々が民族としての名

---

<sup>13</sup> ファシリテーター：人々から問題意識や意欲を引き出し、自発的な行動につなげていく「促進役」の役割を果たす人。

<sup>14</sup> コーディネーター：人々の違いを埋め合わせる「調整役」の役割を果たす人。

<sup>15</sup> 北方領土隣接地域：根室市、別海町、中標津町、標津町及び羅臼町の 1 市 4 町。



誉と尊厳を保持し、これを次世代へ継承していくことは、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資するものである。

アイヌの歴史、文化等に関する国民各層の幅広い理解を促進するとともに、将来へ向けたアイヌ文化の継承及び新たなアイヌ文化の創造発展を図るため、アイヌ文化の復興等に関するナショナルセンターとなる「民族共生の象徴となる空間」の整備及び管理運営に関する取組を推進して、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に合わせて一般公開し、年間来場者数 100 万人を目指す。また、「民族共生の象徴となる空間」を含めたアイヌ文化の復興等に関する全道的なネットワークの構築を図ることとし、その中で、アイヌの伝統的工芸品産業の振興等の様々な取組を促進するとともに、アイヌ語その他のアイヌ文化の振興、アイヌの伝統的生活空間（イオル）の再生、アイヌに関する総合的かつ実践的な研究を支援する。さらに、アイヌの人々の生活環境等の向上を図るため、教育の充実、雇用の安定、産業の振興、生活の安定等の施策を引き続き促進する。

## 第2節 世界に目を向けた産業の振興

北海道は、農林水産業・食関連産業、観光関連産業などの移輸出型産業に比較優位がある。これらの産業は、土地、水、自然環境等の移動できない生産要素に立脚し、域外から所得を稼得し得るため、我が国が人口減少下にあっても、アジアを始め世界の需要を取り込み、地域の経済発展を牽引する核となり得る。これらの産業を今後の北海道経済における戦略的産業として、グローバルに飛躍する産業として育成することが重要である。

また、地域における安定的な所得及び雇用の確保は、人々の定住を促進するための前提条件であり、各地域の発展に向けて、それぞれの地域特性や地域資源を見だし、その強みを活かした産業の振興を図ることにより、地域の雇用創出力を高めることが必要である。

このため、次に掲げる施策を重点的に推進する。

- ① 農林水産業・食関連産業の振興
- ② 世界水準の観光地の形成
- ③ 地域の強みを活かした産業の育成

### (1) 農林水産業・食関連産業の振興

我が国の食料自給率が39%（2014年度、供給熱量ベース）であるのに対し、食料自給率が約200%の北海道は、我が国の食料供給基地として貢献している。今後想定される世界の食料需要の大幅な増加や気候変動等による供給制約リスクに対しても的確に対応し、引き続き北海道の食料供給力の確保・向上及び農林水産業の持続的発展を図ることが必要である。

特に北海道の地方部においては、主な産業は農林水産業であり、食関連産業も所得・雇用を創出する重要な産業となっている。生産空間を中心とした地域の維持発展を図るためにも、農林水産業・食関連産業を振興する。

T P Pについては、「総合的なT P P関連政策大綱」を踏まえ、夢と希望の持てる「農政新時代」の創造に向けて、攻めの農林水産業への転換を図るとともに、重要品目について引き続き再生産可能となるよう、経営安定・安定供給のための備えに対応する。特に、次世代を担う経営感覚に優れた担い手の育成や国際競争力のある産地イノベーションの促進などを実施するとともに、農林水産物・食品輸出の戦略的推進を図る。

#### ① イノベーションによる農林水産業の振興

北海道の農林水産業において顕在化している就業者の高齢化、労働力不足等の課題に対応するため、新技術や新たな経営形態等のイノベーションの積極的な導入を推進し、北海道の食料供給力や競争力を向上させ、農林水産業の持続的発展を図る。その際、イ

ノベーションに係る技術を担う人材・組織の育成や、生産主体をサポートする地域産業の振興につなげるよう配慮する。

### (イノベーションによる農業の振興)

北海道の農業には、開拓の歴史が生んだ高いポテンシャルがある。農地の高い流動性と大規模性、専業農家が主体のダイナミックな農業経営、自由度の高い集落、豊富な地域資源は、北海道ならではのイノベーションの受容性の高さにつながっている。

就農者の高齢化や担い手不足が深刻化する中、北海道の持つ食料を生産する高いポテンシャルを活かすため、新技術の活用や経営形態の革新等のイノベーションを積極的に導入することが必要である。

省力化や低コスト化、高品質生産を実現するため、トラクター等農業機械のGPS自動走行システム、センシング技術<sup>16</sup>による精密農業といった、ICTやロボット技術を活用したスマート農業を促進する。また、営農の組織化により経営力の強化を図るため、農業経営の法人化やコントラクター<sup>17</sup>、TMRセンター<sup>18</sup>等の作業受託組織の活用を促進するとともに、畜産クラスター等の構築を通じて、地域ぐるみで収益性を向上させる取組を促進する。さらに、消費者・実需者ニーズに対応した高収益作物の導入や品種改良、性判別技術等の計画的導入など、新たな農業技術の活用を促進する。

良好な営農条件を備えた農地・農業用水の確保と有効利用は、持続的な農業生産の前提条件であり、農地の大区画化、汎用化や畑地かんがい施設の整備、ICTや地下水位制御システム等の新たな技術の導入及びパイプライン化等による新たな農業水利システムの構築を通じて、構造改革に資する生産基盤の整備を推進する。

農業水利施設の老朽化が進行する中、施設の長寿命化とライフサイクルコストの低減を図る農業水利施設の戦略的な保全管理を推進する。また、集中豪雨の増加や大規模地震の発生等、災害リスクの高まりに対応するため、農業水利施設等の耐震化や洪水被害防止等の対策を推進する。

### (イノベーションによる林業・木材産業の振興)

北海道においては、戦後造成されたトドマツ、カラマツ等の人工林が利用期を迎える一方、産業構造の変化や木材価格の下落等により、北海道内の木材需要量及び道産木材製品の出荷額は低迷している。北海道の豊富な森林資源の有効活用に向けて、イノベーションの導入により、新たな木材需要の創出を図ることが必要である。

---

<sup>16</sup> センシング技術：センサーを使用して、様々な情報を計測・数値化する技術の総称。

<sup>17</sup> コントラクター：農作業機械、労働力等を有して、農家等から農作業を請け負う組織。

<sup>18</sup> TMRセンター：粗飼料、濃厚飼料、添加物等を混合し、牛が必要とする全ての栄養素をバランス良く含んだ飼料を農家の庭先まで配送する組織。

このため、CLT（直交集成板）や木質耐火部材、新たな乾燥技術を用いた建築材等の付加価値の高い製品の開発・普及及び生産体制の整備を推進するとともに、公共建築物や民間施設の木造化・木質化を促進する。

道産木材の安定供給体制の構築を図るため、成長が早く材質に優れた品種の開発・普及、路網と高性能林業機械を組み合わせた効率的な作業システムの確立、施業の集約化等による林業の低コスト化を推進する。

森林の有する多面的機能の発揮を図るため、間伐の着実な実施、路網の整備、保安林の整備・保全、複層林化・針広混交林化を推進する。

### （イノベーションによる水産業の振興）

北海道は、全国の水揚量の3割を占める我が国水産業の重要な生産拠点であり、消費者に対し高鮮度で安全な水産物を安定的に供給することが期待されている。一方、回遊性資源への依存度の高い日本海海域と栽培漁業生産の割合の高いオホーツク海海域を比較すると、近年では、回遊性資源の減少により、生産額等の面で海域間格差が拡大傾向にある。持続可能な漁業の展開や、漁場環境の創造等のイノベーションにより、水産資源の回復を図ることが必要である。

このため、漁港水域を増養殖場として利用する漁港機能の集約化や再活用、藻場造成等の水産環境整備により、安定した生産・出荷が期待される養殖・栽培漁業の普及を促進する。

また、水産資源の回復及び管理を図るため、TAC（漁獲可能量）制度<sup>19</sup>やTAE（漁獲努力可能量）制度<sup>20</sup>による公的な資源管理と資源管理計画に基づく漁業者による自主的資源管理の取組を促進するとともに、水産生物の生活史に対応した良好な海域を創出するための漁場整備等を促進する。

さらに、高鮮度で安全な水産物の安定供給を図るため、屋根付き岸壁等の施設整備と併せた高度衛生管理対策、漁港施設の地震・津波対策や長寿命化対策等を推進する。

## ② 「食」の高付加価値化と総合拠点づくり

### （「食」の高付加価値化・競争力強化）

北海道は、農林水産物の生産拠点である強みを持ち、製造品出荷額に占める食料品の割合が高くなっているが、他方、食料品製造業における付加価値率が他地域に比べ低位

<sup>19</sup> TAC制度：魚種ごとに年間の漁獲可能量を定め、水産資源の適切な保存、管理を行うための制度。

<sup>20</sup> TAE制度：資源状態が悪化している漁業資源を早急に回復するため、対象となる漁業と海域を定めた上であらかじめ漁獲努力量の上限を「漁獲努力可能量」として定め、その範囲内に漁獲努力量を収めるように対象漁業を管理する制度。

にとどまっている。北海道の「食」の高付加価値化・競争力強化を図るためには、農林水産物・食品の安全性向上やブランド化、産業間での連携や起業による新たな価値の創造など、生産・加工・流通の各段階での地域の主体的な取組を促進することが必要である。

このため、農林漁業成長産業化ファンド等による支援施策の活用、食クラスター活動等の取組により6次産業化等を促進するとともに、国際戦略総合特区制度等の活用を促進する。

また、有機農業を始め、冷涼な気候を活かして農薬の使用量を抑えた環境保全型農業を推進するとともに、認証制度の活用、水産物の消費拡大に向けた加工技術や高鮮度輸送技術の導入により、生産物の付加価値向上を図る。

さらに、遠隔消費地への安定的なサプライチェーンの強化や移輸出の促進を図るため、集出荷体制の再編・集約化を始め、鉄道・海運・航空等の多様な輸送モードを活用した効率的な輸送体系の構築を推進する。

### （「食」の総合拠点づくり）

北海道における「食」の高付加価値化を図り、雇用創出及び地域経済への波及効果を高めるためには、高品質で大量の原材料を求める全国の食品産業界と、このニーズを満たし得る北海道ならではの農業生産を担う農業界とが、戦略的な連携関係を構築・強化し、北海道を中心とする新たなバリューチェーンの構築を図ることが必要である。

このため、北海道の農業界と経済界が連携し、北海道外等からの食品企業の誘致を促進することを通じて、「食」の総合拠点づくりを北海道内各地で推進する。

### ③ 「食」の海外展開

世界の食市場は、アジア諸国の経済成長等を背景に、大幅な拡大が見込まれている。農水産業・食関連産業の成長産業化と持続的発展を図るためには、自然に恵まれ観光地としても高い認知度を誇る北海道のブランド力を活かし、拡大するインバウンド観光との相乗効果を図り食文化の魅力の発信を進めつつ、北海道の高品質な農水産品・食品の輸出を一層促進し、戦略的にグローバル市場を獲得していくことが必要である。

このため、輸出先となる国や事業者等から求められるHACCP<sup>21</sup>、ハラール<sup>22</sup>、GLOBALG. A. P.<sup>23</sup>等の認証取得の促進や、輸出先の求める衛生基準に適応した施設整備を進める。特に、北海道の食料品輸出額の9割を占める水産物については、屋根付

<sup>21</sup> HACCP：食品製造等に関する危害要因を分析し、特に重要な工程を監視・記録するシステム。

<sup>22</sup> ハラール：イスラム教の教義に基づいて処理、加工された食品等。

<sup>23</sup> GLOBALG. A. P.：欧州の流通小売の大手企業が策定した取引要件としてのGAP（農業生産工程管理）。

き岸壁の整備等の施設整備と併せた高度衛生管理への対応を強化する。

海外市場への戦略的な展開を図るため、ターゲット諸国における市場ニーズや規制など、現地情報の収集及び北海道内関係者への提供を強化するとともに、輸出先のニーズに即した輸出競争力を持つ商品開発を促進する。また、アンテナショップ等を活用した海外への情報発信を強化し、商談会の開催やコーディネーターの活用等により、現地企業とのマッチングやネットワーク構築等を支援する。

北海道産品のブランド力向上を図るため、道内観光地における外国人旅行者向けPRや宿泊施設等における北海道産食材・食品でのおもてなしなど、食と観光の連携を強化するとともに、地理的表示保護制度の活用等により、ブランド保護を図る。

高コスト等の物流面での課題に対応するため、小口荷量の集約等による物流効率化を図るとともに、鮮度保持技術等の先進的な輸送手法の活用を促進する。

#### ④ 地域資源を活用した農山漁村の活性化

##### （農山漁村の活性化）

北海道の農村地域では、基幹集落が周辺集落の生活機能をも担っており、両集落が連携することで、安定した雇用・所得機会の増大を図るとともに、それぞれの集落機能の維持を推進することが必要である。

このため、上述の農業振興施策のほか、新規就農研修や技術的・経済的支援を通じたサポート等により、新規就農者の増加と離農後の円滑な農地継承等を促進するとともに、農家レストラン、直売所、体験農園や「道の駅」を活用した都市・農村交流の拡大を図る。

また、廃校舎等を活用したコミュニティの維持や、農業の多面的機能の維持・発揮のための地域活動・営農活動に対する日本型直接支払制度の活用を促進する。

森林の有する多面的機能を発揮するための、地域住民等による森林の保全管理の取組を推進する。

さらに、漁村地域の振興を図るため、ハード整備と連携しつつ、地域の特色を活かした施設の適切な維持管理、利活用等の地域の主体的な取組を支援する。

##### （豊富な地域資源の活用）

農山漁村の活性化のためには、地域に存在する豊富な地域資源の活用に向けて、未利用地域資源の発掘を促進するとともに、外部の人材や幅広い地域の関係者の参画の下で、観光や食、医療、福祉、教育等とも連携を図ることが必要である。このため、農山漁村の豊かな自然や生活体験を教育等に活用する地域の主体的な活動を支援するとともに、「わが村は美しくー北海道」運動や北海道マリンビジョン 21 等の農山漁村の地域資源を活かした地域活性化の取組を推進する。

また、地域に豊富に賦存する木質、家畜排せつ物等のバイオマスの循環利用や熱電併給（コージェネレーション）を推進し、地域内に利益を還元する社会システムの構築を図る。

## （２）世界水準の観光地の形成

北海道には、豊かな自然環境、雄大な自然景観や生産活動の中で形成された農村景観、独自の歴史・文化、多様な都市、安全で高品質な農水産物等、アジアの中でも特徴的で魅力的な観光資源が存在し、アジアからの訪日旅行者による旅行先としてのニーズが高い地域である。近年、来道外国人旅行者数は、急激に増加しており、2014年度には154万人となっている。これは、訪日外国人旅行者数の1割を占めており、観光立国の実現に向けて更なる高みを目指し、北海道が果たす役割をますます高めていく必要がある。その一方で、インフラや人材等の受入環境の整備、季節間の旅行需要の平準化、インバウンド観光による経済効果の地方部への波及などが課題となっている。

観光関連産業は、交流人口の増加に資するのみならず、域外からの所得稼得や地域産品の域外展開への足がかりとなることによって、地域経済への波及効果が大きい移輸出型産業である。観光振興は、地域社会全体の利益につながる重要な政策分野であり、北海道の戦略的産業として、従前以上に推進していくことが重要である。

特に、新興国等の経済成長に伴う訪日外国人旅行者の急増や2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催、北海道新幹線の新函館北斗駅までの開業（2016年3月）及び札幌延伸（2030年度末）等を踏まえ、北海道が世界に評価される「世界水準」の観光地として認知され、人々を引きつける地域となるよう様々な取組を戦略的に展開する。

なお、急増する外国人旅行者への対応を急ぐ必要があるが、今なお北海道における宿泊客の約9割を国内客が占めており、国内観光の振興も引き続き重要である。

### （世界に通用する魅力ある観光地域づくり、観光旅行消費の一層の拡大）

観光消費の拡大は、新たな投資や雇用を生み出す原動力となりつつある。現在、来道外国人旅行者の宿泊地の多くは、道央圏に集中しているが、インバウンド観光による経済効果を拡大し、北海道内に広く波及させるためには、各地域がそれぞれの地域資源を活かして「世界水準」の魅力ある観光地域づくりを進め、観光消費を一層拡大させ、それが地域内に循環する仕組みを構築するとともに、旅行者を北海道内各地域に分散・周遊させることが必要である。

このため、北海道内各地域における四季折々の自然や景観、食、祭り等のイベント、アイヌ文化や縄文文化、近代の開拓を始めとする地域固有の歴史・文化等の地域資源を、世界に通用するレベルまで磨き上げる取組を促進する。また、既に世界的に高い評価を

得ているニセコを始め、冬季の北海道のスノーリゾートとしての魅力発信を強化する。さらに、良好な景観形成など観光振興に資する技術研究開発を推進する。

旅行者の周遊を促進するため、地域が主体となって美しい景観づくりなどに取り組んでいる「シーニックバイウェイ北海道」等、北海道の雄大な景観の中での移動そのものも楽しむドライブ観光やサイクルツーリズム等の振興、テーマ性・ストーリー性を持った一連の魅力ある観光地のネットワーク化、複数空港の一体的な運営の推進等により、広域的な観光周遊ルートの形成を促進する。特に、国土交通大臣認定を受けた「アジアの宝 悠久の自然美への道 ひがし北・海・道」に基づく地域の取組を支援する。

また、魅力ある観光地域づくりを進めるためには、その企画・立案や情報発信を行う観光人材が不可欠であり、その育成を図るため、大学、大学院、専門学校等の教育研究機関と連携した取組を促進するとともに、各地域が独自に育成する「地域ガイド制度」の運用を通じ、地域が多様な通訳ガイドのニーズに応える取組を促進する。さらに、観光産業に係る規制制度の見直しにより、サービスの充実・高度化を図る。

免税手続カウンターを活用した「免税商店街」の実現に向けた取組を促進するとともに、外国人旅行者が安心して円滑に北海道の農水産物・食品を購入し、持ち帰ることのできる環境・体制を整備するほか、外国人旅行者に訴求する「地域ブランド」マークの付与や、海外おみやげ宅配便のサービス拡大を図るなど、外国人旅行者の観光消費拡大に向けた環境整備を推進する。

このような観光地域づくりの取組を「観光地経営」の視点に立って進めるため、地域の観光振興を戦略的に推進する専門的な組織（日本版DMO<sup>24</sup>）の形成・活動を支援する。

### （外国人旅行者の受入環境整備）

来道外国人旅行者の満足度を一層高め、その拡大を図るためには、外国人旅行者がストレスなく移動・滞在しやすい環境の整備に向けた取組を、外国人目線に立って徹底・強化することが必要である。特に北海道への来訪者は、大半が航空機により来道することから、空港を始めとするゲートウェイ機能の強化等を図り、北海道への到着時から一貫した快適な環境を確保することが重要である。

このため、新千歳空港の受入環境の整備を始めとする北海道内の空港の必要な整備やC I Q（税関、入管、検疫）体制の整備等による出入国手続の迅速化・円滑化、道内空港の有効活用・利用環境の改善、戦略的な空港間連携の推進、クルーズ船受入環境の改善などゲートウェイ機能を強化する。また、観光地への交通アクセスの改善を図るため、

---

<sup>24</sup> DMO：Destination Marketing/Management Organizationの略。様々な地域資源を組み合わせた観光地の一体的なブランドづくり、ウェブ・SNS等を活用した情報発信・プロモーション、効果的なマーケティング、戦略策定等について、地域が主体となって行う観光地域づくりの推進主体。



高速交通体系の整備を推進するとともに、快適・円滑な移動のための公共交通機関やレンタカーの利便性向上、増加する貸切バス需要への柔軟な対応等の取組を推進する。

外国人旅行者の通信、買物、食事等に係る環境改善を図るため、無料公衆無線LAN環境の整備、手ぶら観光の推進、食事等に係る基本的な情報提供の促進等に取り組むとともに、旅行先で自然災害や事故、不慮の怪我・病気等に巻き込まれる危険に対応して、外国人旅行者の安全・安心を確保するための取組を推進する。

案内表示の多言語化の推進、多言語対応が可能な人材の確保・育成など、多言語対応の改善・強化を推進するとともに、我が国の生活習慣やマナーに関する情報を積極的に提供する。また、「道の駅」の観光情報提供等の拠点としての活用を推進するとともに、地域の様々な主体が連携した受入環境の改善を推進する。

### (インバウンド新時代に向けた戦略的取組)

インバウンドの更なる拡大に向けて、リピーター需要を喚起するとともに、海外富裕層の取り込みを図ることが重要である。また、本州からのアクセスが飛躍的に向上する北海道新幹線の開業や国際的注目度が高まる2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等の行事は、北海道の文化や魅力を世界に発信するまたとない機会であり、この機会を最大限に活用するとともに、一過性ではない持続的な効果につなげることが必要である。

このため、北海道観光のデスティネーション・イメージ（旅先としての地域のイメージ）の再構築を図り、異業種と連携した取組も含め北海道ブランドの向上に努めるとともに、プロモーションの担い手、対象国の拡大を図りながら、ターゲットに応じた戦略的なプロモーションを推進する。

富裕層や個人旅行者など、ターゲットとなる外国人旅行者のニーズに応じて、ラグジュアリー観光、滞在型観光、体験型観光、スポーツツーリズム、メディカルツーリズム等の観光メニューの創出・拡充を促進するとともに、教育旅行など未来を担う若い世代の来道機会の拡充を促進する。

2016年リオデジャネイロオリンピック・パラリンピック競技大会終了後から全国各地で開催される文化プログラムの機会を活用し、「民族共生の象徴となる空間」の一般公開に向けたアイヌの伝統・文化に係る情報発信など、北海道の魅力の発信を強化する。

### (MICEの誘致・開催促進と外国人ビジネス客等の積極的な取り込み)

MICEの誘致・開催を通じて、外国人ビジネス客等を積極的に取り込み、観光地としての北海道の魅力のみならず、国際ビジネス・イノベーション拠点としての北海道の都市の魅力を発信することにより、海外からのビジネスの呼び込みや対内直接投資・拠点機能の誘致等を促進することが重要である。

北海道で開催される国際会議は、全国の4%前後に止まり、そのほとんどが札幌市で開催されている。夏季の冷涼な気候、豊富なコンベンション施設など、北海道の優位性を活かし、これまでMICE開催実績が少ない都市を含め、MICE誘致に向けた取組を強化することが必要である。

このため、関係機関の連携により、MICEの北海道開催を引き続き推進する。北海道内の地方公共団体への関連情報の提供やMICE開催者とのマッチングなどの支援を強化するとともに、ユニークベニュー<sup>25</sup>の掘り起こしなど、北海道独自の資源を活用したMICE開催を推進する。

また、国際的な大規模スポーツ大会の誘致や、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を始め、我が国や周辺諸国で開催される大規模スポーツ大会に係る事前合宿等の誘致を推進する。

### (3) 地域の強みを活かした産業の育成

本格的な人口減少時代にあって、地域経済社会の縮小スパイラルを抑制するためには、都市部から地方部に至るまで、あらゆる地域において、その地域特性に合った産業の振興と雇用機会の創出を図ることが不可欠である。

地域経済の活力を高めるためには、今後も有望な需要を持ち、域外から所得を稼得して域内の発展を牽引する移輸出型産業と、地域が需要する生活サービス等を供給する地域消費型産業とが、バランス良く成長していくことが重要である。

農林水産業・食関連産業や観光関連産業等、北海道の強みを活かした戦略的産業の振興に加え、北の優位性の活用や既存集積の活用、地域消費型産業の活性化等を通じて、地域全体の雇用創出力を高めていく。

#### (北の優位性の活用)

首都圏等の大消費地からの遠隔性や積雪寒冷な気候といった北海道の地理的・気候的条件は、これまで産業立地に当たって不利に働く条件とみなされることが多かった。しかし、経済社会情勢の変化に伴い、こうした条件が逆に有利に働く産業分野も生まれている。北海道の地理的・気候的条件を広い視野から「北の優位性」と捉え直し、戦略的な産業立地・振興につなげていくことが重要である。

東日本大震災以降、本社機能や生産拠点を分散させることにより災害リスク低減を図る企業も現れている。北海道は、首都圏等の大都市圏から遠距離にあり、大規模地震等自然災害の同時被災リスクが小さいことから、北海道をリスク分散の受け皿として、本

---

<sup>25</sup> ユニークベニュー：歴史的建造物、文化施設や公的空間等で、会議・レセプションを開催することで特別感や地域特性を演出できる会場。

社機能、生産拠点等の移転・分散化を図る企業の誘致を促進するとともに、企業活動の継続に必要な社会資本整備等を推進する。

また、ICTの劇的な進化は、生成・流通・蓄積されるデジタルデータを加速度的に増加させており、情報の集約拠点となるデータセンターに係る需要が今後ますます高まると見込まれる。首都圏等との同時被災リスクの低さは、バックアップ業務を見込んだデータセンターの立地上有利であり、冷涼な気候を利用した省エネルギーが可能なことと相まって、我が国社会経済のインフラである情報通信基盤の耐災害性・信頼性の向上にもつながる。さらに、北海道の経済を牽引する農林水産業、観光業等へのビッグデータ<sup>26</sup>の利活用による新事業・新サービスの創出などの展開も可能である。こうしたICT産業の立地を促進する。

近年、気候変動の影響による北極海の海氷面積の減少に伴い、北極海航路が新たな輸送ルートとして注目されており、その貨物輸送量は増加傾向にある。欧州と我が国の間を北極海航路により航行する場合、スエズ運河を経由する南回り航路と比較して、約6割の航行距離に止まり、海賊リスクも低いことから、今後の活用が期待されている。北海道の地理的近接性を活用し、北極海航路の東アジアの玄関口としての機能の展開を促進する。

### (産業集積の更なる発展)

グローバルな企業誘致競争が激化する中、既存の産業集積を活用し、地域経済とりわけ地元中小企業への中長期的な波及効果を十分考慮して、生産拠点の形成を促進し、更には持続的なイノベーションが生み出されるクラスター<sup>27</sup>にまで発展させることが重要である。

苫小牧東部地域は、苫小牧港及び新千歳空港に近接し、広大かつ自然環境にも恵まれた、開発可能性の高い貴重な空間である。近年、自動車関連産業の立地が進展しており、北海道内での部品調達の拡大等により、北海道における加工組立型工業が成長する波及効果が期待される。また、リサイクル関連産業やエネルギー関連産業が集積する傾向にある。関係機関の緊密な連携の下、既存立地分野の一層の集積を促進するとともに、植物工場等の技術集約型の食関連産業など新たな産業の育成、流通産業の立地、周辺での事業環境の整備など、世界を視野に入れた立地競争力の強化に向けた取組を戦略的に推進する。

また、LNG基地を中心とするエネルギー関連産業の立地が進み、エネルギー供給拠

---

<sup>26</sup> ビッグデータ：ICTの進展により生成・収集・蓄積等が可能・容易になる多種・多量のデータ。

<sup>27</sup> クラスター：産学官の各主体間に網の目のようなネットワークが形成され、緊密な連携や日常的なコミュニケーションから、イノベーションの連鎖がおき、様々な新技術シーズや新事業等が創出され、外部から人材、企業立地、情報や投資を引きつける集積。

点としての機能発揮が期待される石狩湾新港地域を始め、北海道内各地の工業団地等の既存集積において、各々地域経済の核となり得る企業誘致を促進するとともに、広範な商圈を持つ中核的企業の活動に対する地元中小企業の参入促進を通じて、地域経済の活性化につながる起業やイノベーションを促進する。

北海道内の大学では、民間企業との共同研究等を通じた地域密着型の取組が行われているが、こうした大学等の研究機関との連携や技術シーズの活用等を一層促進し、地域発のイノベーションの誘発を図る。

中でも、北海道の豊富な動植物資源を活用したバイオ関連産業については、産業クラスターの形成に向けた産学官一体の取組の成果により、着実な成長を遂げている。健康志向の高まりや高齢化の進展に伴い、機能性食品への関心・需要が高まり、その市場規模が拡大傾向にあることから、バイオ関連の研究機関、民間企業等の集積を活かし、更なる成長に向けた取組を促進する。

#### (地域消費型産業を始めとする地域経済の活性化)

北海道では、サービス産業等の地域消費型産業による雇用が大きな割合を占めている。人口減少に伴い地域需要の縮小が見込まれる中、生産性の向上に加え、新たな需要の創出により雇用機会を創出することが重要である。

このため、高齢化の進展、女性の社会進出、健康志向化、団塊世代による多様な活動への関心の高まり等、社会構造やライフスタイルの変化を的確に捉えた上で需要の拡大が見込まれる分野への進出、ICTの活用による地理的制約を越えたサービスの提供等の事業展開を促進する。特に、医療・介護・福祉、子育て関連産業等の対人サービス産業や交通産業は、人々が長期にわたり住み続けられる地域社会を形成する上で重要であり、今後更なるニーズの拡大が見込まれる一方、担い手不足が課題となっていることから、人材確保対策を促進する。また、健康増進のためのヘルスケア産業は、生活の質に対する人々のニーズが高まる中で今後一層の成長が期待されることから、健康に対する人々の意識向上を図る取組と連動した振興を促進する。

中小企業は、地域の雇用を支えるとともに、製造分野における高度なものづくり活動を支えており、北海道にも、グローバルニッチトップ企業<sup>28</sup>を始め、特定の分野で高いシェアを占める中小企業が存在している。地域経済の活性化のためには、中小企業の発展が不可欠であり、中小企業の新たな事業展開等を支える環境整備を積極的に推進する。

建設業は、地域の基幹産業として雇用を下支えしてきたが、激しい市場環境の変化等により離職者の増加、若年入職者の減少等構造的な問題が発生している。今後、将来に

---

<sup>28</sup> グローバルニッチトップ企業：NT（ニッチトップ）企業とは、特定の製品分野でトップクラスの国内市場シェアを有する企業のこと。技術力を生かしてNT企業となった後、世界市場においてトップクラスのシェアを持つGNT（グローバルニッチトップ）企業へと発展していく企業が多い。

わたる社会資本の着実な整備や冬期における道路除雪や老朽化対策等を含む維持管理を的確に進めるためにも、建設業における中長期的な担い手の確保・育成を図るとともに、現場の生産性向上、新分野進出や新事業展開等を促進する。

### (域内投資等の促進)

北海道の貯蓄・投資バランスは、大幅な貯蓄超過となる一方、民間部門及び一般政府を加えた道内純投資は、近年マイナスとなっている。域内での投資過小により、道外からの財貨・サービス購入や道外資産の購入といった形で、北海道から道外に資金が流出する状況が継続している。地域経済社会の縮小スパイラルを抑制するためには、北海道内への投資機会を創出し、地域内外からの投資を促進するとともに、道内資金の域内循環を図ることが必要である。

このため、官民ファンドの活用等による道内資本の投資拡大を促進するとともに、交通・情報・エネルギー等のインフラ面での事業環境の改善等を通じて、海外を含む道外からの投資促進を図る。魅力ある地域産業の形成に向けて、地域における産学官民金が一体となった起業等の支援体制の整備を促進する。特に事業化に向けては、地域の金融機関の果たす役割が大きいことから、地域金融機関による事業創出支援を促進する。

域内投資を促進する上で、「北海道」という地域ブランド力をこれまで以上に高めることが重要である。北海道の食や観光は、国内においては圧倒的なブランド力を誇り、アジア諸国を中心に国際的にも認知が進んでいる。こうしたブランド力を更に向上させ、高質化を図るとともに、他産業との連携・相乗効果を発現し、新商品開発、異分野への進出等につなげるなど、北海道全体のブランド力の向上を図ることが重要である。

農林水産業・食関連産業、観光関連産業、製造業等の移輸出型産業については、競争性を念頭に置きつつ、地域内での原材料や生産設備等の調達を増加させることにより、地域内への経済波及効果の拡大を促進する。

### (産業を支える人流・物流ネットワークの整備等)

北海道内の各地域が有する資源や魅力などのポテンシャルを発揮させるためには、生産、物流、観光等の地域経済活動が国内外の他地域との間で広域的に展開されることが必要であり、利便性・効率性・持続可能性の高い人流・物流ネットワークの整備は、農林水産業・食関連産業、観光関連産業、製造業等の移輸出型産業を始め、北海道における産業振興の基盤となるものである。

このため、高規格幹線道路を始めとする基幹的なネットワークの整備を推進するとともに、内外との交流基盤である新幹線、空港及び港湾の整備を推進し、国内外一体となった円滑な交通体系を構築する。

高規格幹線道路を始めとする基幹的なネットワークについては、農水産品・食料品の

輸送や観光等に求められる広域的な人流・物流を支える交通体系を強化する観点から、生産地や観光地、消費地、空港・港湾等の交通拠点を結ぶ道路ネットワークの整備、ミッシングリンクの解消等を推進する。

北海道新幹線については、新函館北斗・札幌間の着実な整備を推進する。

航空については、急増する来道外国人旅行者に対応するため、新千歳空港の受入環境の整備を始めとする北海道内の空港の必要な整備やC I Q体制の整備等による出入国手続の迅速化・円滑化を推進するとともに、北海道内の主要都市間を結ぶ航空路線の活性化や離島路線の維持等により、航空ネットワークの強化を図る。

農林水産業や製紙業、自動車関連産業など地域の基幹産業の競争力強化を図るため、船舶の大型化の進展を見据えつつ、国際バルク戦略港湾を始め、海上輸送網の拠点となる港湾の機能強化を推進する。また、フェリー、R O R O船<sup>29</sup>等に対応した複合一貫輸送機能の維持・強化を推進する。

国際海上コンテナ輸送については、安定的・効率的な海上輸送網の形成を図るため、東アジアとの直航輸送の拡大を目指すとともに、欧米方面に対しては、国際フィーダー航路の活用促進等を図る。

空港・港湾や北海道内各地の物流拠点・生産拠点と高規格幹線道路との直結等のアクセスを強化するとともに、大型車誘導区間の指定等により、国際海上コンテナの積載車両等が円滑に通行できる幹線道路ネットワークを構築する。

また、省労働力型で、エネルギー消費効率のよい大量輸送機関である鉄道による貨物輸送を促進する。

なお、地方部における安定的な人流・物流の確保は、産業振興のみならず、人々の暮らしを支えるために不可欠であり、交通関連事業における担い手確保も含めた基盤強化を促進する。

---

<sup>29</sup> R O R O船：ロールオン・ロールオフ（Roll on/Roll off）船の略。貨物をトラックやフォークリフトで積み卸すために、船尾や船側にゲートを有する船舶。

### 第3節 強靱で持続可能な国土の形成

環境・エネルギー面での地球規模での制約が顕在化する中、北海道は、美しく雄大な自然環境を有するとともに、再生可能エネルギー源が豊富に賦存しており、我が国における持続可能な地域社会の形成に向けて、先導的な役割を果たすことが期待される。

また、安全・安心の確保は、経済社会活動の基盤であり、大規模災害等に対する懸念が顕在化する中、自然災害等による被害を最小化するとともに、北海道のポテンシャルを活用して我が国全体の国土強靱化に貢献することが求められている。

このため、次に掲げる施策を重点的に推進する。

- ① 恵み豊かな自然と共生する持続可能な地域社会の形成
- ② 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

#### (1) 恵み豊かな自然と共生する持続可能な地域社会の形成

##### ① 環境と経済・社会の持続可能性の確保

生物多様性の損失や天然資源の減少、地球温暖化の進展等、地球規模での環境問題が深刻化する中で、北海道の豊かな自然環境を国民共通の資産として将来にわたって継承するため、自然共生社会、循環型社会、低炭素社会の構築に向けた取組を総合的に進め、環境面・経済面・社会面から持続可能な地域社会の構築を図る。

##### (自然共生社会の形成)

北海道は、世界自然遺産の知床、釧路湿原等のラムサール条約湿地を始め、我が国そして世界にとってかけがえの無い豊かな自然環境を有している。また、動植物の分布も津軽海峡を境に本州とは大きく異なり、冷温帯と亜寒帯の植物が混生する植生、独自に分化した動物の存在など、豊かな生物相を示している。北海道の豊かな自然環境の保全、再生及び活用を図るとともに、生物多様性を確保することにより、恵まれた自然と共生する地域社会を形成し、次世代に引き継ぐことが重要である。

このため、森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの形成を図る視点に立ち、地域の生態系に係る基盤的情報の整備を推進するとともに、世界自然遺産、ラムサール条約湿地等国際的にも重要性を有する自然を始め、自然公園等の自然環境の保全、湖沼、湿原等の湿地の保全・再生、複層林化等の森林の適切な整備・保全を推進する。

多自然川づくり、良好な都市環境を提供する公園緑地の整備を始め、社会資本整備や土地利用において、生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制など自然環境が有する多様な機能を積極的に活用するグリーンインフラの取組を推進する。

豊かな生物相を維持するため、絶滅が危惧される希少野生動植物の保全を推進する。また、野生鳥獣の科学的・計画的な保護・管理を強化する。エゾシカ等の一部の野生鳥

獣については、当該野生鳥獣による生態系や農林水産業への被害が深刻化しているため、これらの鳥獣被害に係る捕獲個体の有効活用を含めた総合的な対策を促進する。その際、捕獲に当たっての鉛弾の使用規制を徹底し、鳥類の鉛害の防止を図る。さらに、生態系や農林水産業への被害リスクが増大する外来種問題について、外来種の侵入の未然防止や侵入先での防除を促進する。

多様な主体による環境保全活動を促進するため、学校、地域等において、木材利用の意義等を学ぶ「木育」を始め、北海道の森林、河川、海、公園等のフィールドを活かした環境教育を促進する。また、北海道の自然観光資源を保全しながら持続的に活用するエコツーリズムの推進により、地域の経済活動と自然環境の保全との調和を図る。さらに、魅力ある水辺空間の創出等による活力あるまちづくりを進める。

人々の生活や産業活動と自然環境の保全に果たす水の機能が適切に保たれた状態で循環する「健全な水循環」の維持・回復を図るための施策を包括的に推進する。水量及び水質の確保など水環境の保全を図るため、下水道・浄化槽・農業集落排水施設の整備等の汚水処理対策、合流式下水道の水質改善対策、畜産経営等における水質汚濁の防止対策など流域の総合的な管理を促進する。特に、閉鎖性水域を始め、水環境悪化の著しい河川、湖沼等においては、流域における汚濁負荷削減対策と一体となって、総合的な水質改善対策を推進する。また、安全で良質な水道水の安定供給を確保するため、水道未普及地域の解消等を促進する。

明瞭な四季等アジアの中でも特徴的な気候や歴史的・文化的条件が生み出した北海道の個性的な景観を継承するとともに、農村や都市における北海道らしい良好な景観の形成を促進する。

### （循環型社会の形成）

我が国の物質循環においては、循環型社会への移行が進みつつあるが、リサイクル（再生利用）より優先順位が高いものの、取組が遅れている2R（リデュース（廃棄物等の発生抑制）、リユース（循環資源の再利用））や廃棄物等からの有用資源の回収については、更なる取組を進めることが必要である。

北海道では、一般廃棄物のリサイクル率が全国平均を上回る水準まで向上したものの、直接埋立処分の割合は高く、産業廃棄物の排出量は全国の1割を占めている。北海道に豊富に賦存する家畜排せつ物等のバイオマス由来の廃棄物は、廃棄物全体の約8割を占めている。地域特性や循環資源の性質に応じて、地域で循環可能な資源はなるべく地域で循環させる重層的な循環型の地域づくりの推進（地域循環圏の構築）等、循環型社会の形成に向けた取組を一層加速することが必要である。



家畜排せつ物、下水汚泥、食品廃棄物等の廃棄物系バイオマスや林地未利用材等の未利用バイオマスの利活用を推進するため、エネルギー利用の拡大等利用方法の多様化やカスケード利用<sup>30</sup>を促進する。また、公共建設工事の発生土砂等、循環資源の利用システムの構築・活用を推進する。さらに、リサイクル技術の高度化等に関する技術研究開発を推進する。

また、リサイクル施設等の廃棄物処理施設の整備を促進する。併せて、リサイクル関連産業の育成やリサイクルポート（総合静脈物流拠点港）等への集積を促進するとともに、リサイクルポートの活用等を通じて、循環資源の輸送効率化及び海運を活用した低炭素型静脈物流システムの構築を推進する。

良質な住宅ストックを長く大切に使う社会の実現のため、住宅の長寿命化や品質、性能の維持向上を促進する。

### （低炭素社会の形成）

地球温暖化問題が顕在化する中、持続可能な低炭素社会の実現に向けて、国内における温室効果ガスの排出削減対策や吸収源対策を積極的に推進するとともに、既に現れている、又は今後中長期的に避けられない気候変動の影響への適応策を進めることが不可欠である。

北海道では、一人当たり温室効果ガス排出量が全国よりも多く、民生（家庭）部門及び運輸部門の排出割合が高いという地域特性がある。北海道における温室効果ガス排出量の削減を図るため、次項に述べる再生可能エネルギーの利用拡大を始め、水素技術等のグリーン・イノベーションの促進、建築物を含む社会インフラの省エネルギー性能の向上、各種の都市機能の立地の適正化及び公共交通機関の利用促進等により、北海道におけるエネルギー需給構造そのものを省CO<sub>2</sub>型に変えるための取組を推進するとともに、二酸化炭素回収貯留技術など温室効果ガスの排出抑制に係る新技術の開発を促進する。

一方、全国の森林面積の22%を占める北海道の森林は、二酸化炭素の吸収源として重要な役割を担っており、その最大限の活用を図るため、間伐等の実施を通じた健全な森林の整備・保全、炭素固定能力の高い優良種苗の確保・普及、木材及び木質バイオマスの利用拡大を促進する。また、都市公園の整備、道路、港湾等の公共施設における緑化等を推進する。

「気候変動の影響への適応計画」（平成27年11月27日閣議決定）を踏まえ、北海道における気候変動及びその影響の観測・予測・評価結果を踏まえた適応策を推進する。

---

<sup>30</sup> カスケード利用：バイオマスを資源として最大限に利用するため、バイオマスを単に燃焼させるのではなく、製品として価値の高い順に可能な限り長く繰り返し利用し、最終的には燃焼させエネルギー利用するといった多段階的な利用をいう。

農業については、高温等の影響を回避・軽減する適応技術や高温耐性品種等の導入等を促進するとともに、漁業については、海洋環境の変化に対応した順応的な漁業生産活動を促進する。また、今後、大雨の頻度及び降雨量の増加が予測されていることを踏まえ、堤防等の整備等を引き続き進めるとともに、災害リスクを考慮したまちづくりや、被害軽減に向けたソフト対策を促進する。

## ② 環境負荷の少ないエネルギー需給構造の実現

我が国は、ほとんどのエネルギーを海外からの輸入に依存しているという根本的な脆弱性を抱えており、多層化・多様化した柔軟なエネルギー需給構造を構築することが課題となっている。また、地球温暖化問題に対し、温室効果ガスの大幅な排出削減を図るため、省エネルギーやエネルギーの低炭素化を強力に推進することが必要である。

北海道には、全国の導入ポテンシャルの3割を占める風力及び地熱を始め、太陽光、水力、バイオマス等の再生可能エネルギー源が豊富に賦存しており、我が国の気候変動対策及びエネルギー安全保障強化の観点から、こうした低炭素で多様な国産エネルギー源のポテンシャルを最大限に活用する。

### (再生可能エネルギーの更なる導入に向けた取組)

北海道の豊富な再生可能エネルギーの賦存量を踏まえ、3E+S<sup>31</sup>を基本として、低廉で安定したエネルギー供給の確保や景観等への配慮を前提としつつ、更なる再生可能エネルギーの導入を促進することが必要である。その際、北海道内各地域に賦存する再生可能エネルギー源の有効活用、地域産業・雇用の創出を通じた地域経済の活性化、強靱化等の観点からも、水素等も活用しつつ、コスト面でもバランスのとれた地域分散型のエネルギーシステムを構築し、これをネットワーク化することが重要である。

このため、北海道内の送電網の強化、地域間連系線（北海道においては北本連系線）の活用等により、再生可能エネルギーの導入を促進する。また、地域のバイオマス等を活用した地域分散型エネルギーシステムの導入や、農産物の産地貯蔵等に係る雪氷冷熱等の活用を促進する。さらに、水素による余剰電力の貯蔵・利用の促進等を図るため、産学官民金連携のプラットフォームによる普及啓発を推進する。

### (暖房用熱源や自動車燃料等北海道の地域特性を踏まえた取組)

北海道では、冬期の暖房用の熱需要や、広域分散型の地域構造に由来する自動車輸送需要から、家庭部門及び運輸部門の化石燃料消費量が大きく、経済効率性に配慮しつつ、

---

<sup>31</sup> 3E+S：エネルギーの安定供給（Energy security）、経済効率性の向上（Economic efficiency）、環境への適合（Environment）及び安全性（Safety）を指す。

その削減に取り組むことが必要である。

このため、民生部門については、寒冷地用ヒートポンプや熱電併給（コージェネレーション）の普及促進、建築物の高断熱化など住宅・建築物に係る省エネ・省CO<sub>2</sub>対策の促進、バイオマス熱源の導入促進、熱導管の整備等による熱利用の拡大を促進する。

また、運輸部門については、次世代自動車<sup>32</sup>の普及促進、再エネ水素ステーション、充電ステーション等の整備促進、鉄道貨物輸送へのモーダルシフト<sup>33</sup>の促進等により、交通のグリーン化を推進するとともに、交通流対策や貨物輸送の効率化等によりエネルギー消費効率の高い交通体系の構築を図る。

## （２）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

### ① 激甚化・多様化する災害への対応

近年、北海道においても、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、今後、気候変動により、風水害、土砂災害等が更に頻発・激甚化することが懸念されている。また、地震・津波、火山噴火等の被害も懸念されている。安全・安心の確保は、国民生活や経済社会の安定を図るための前提条件である。ハード対策とソフト対策を効果的に組み合わせて効率的な防災・減災対策を進め、国や地方公共団体を始めとして、あらゆる機関と連携しつつ、国土の強靱化を推進することにより、災害に強くしなやかな国土を構築することが必要である。

### （「人命を守る」ための体制づくり）

いかなる災害が発生した場合であっても、人命の保護が最大限図られるよう、「自助」、「共助」及び「公助」を適切に組み合わせ、国、地方公共団体、住民、民間事業者等が適切に連携及び役割分担して取り組む体制をあらかじめ構築しておくことが重要である。

このため、最悪の事態も考慮した災害リスクの評価や被害想定を行い、高度な防災情報の提供や災害リスクの見える化等を通じて、災害リスク情報の共有に努め、住民の理解を促進するとともに、国、地方公共団体、関係業界等の業務継続計画（BCP）の策定及びこれに基づく訓練の実施等による実効性の確保を推進する。また、これらの関係者による災害発生時に備えた連携体制の整備を推進する。

国、地方公共団体、警察、消防、自衛隊等防災関係機関間の連携により、タイムライン（時系列の行動計画）等に基づく迅速な行動を確保するとともに、災害時における緊

<sup>32</sup> 次世代自動車：ハイブリッド自動車、電気自動車、プラグインハイブリッド自動車、燃料電池自動車、クリーンディーゼル車、CNG（圧縮天然ガス）自動車等。

<sup>33</sup> モーダルシフト：貨物輸送において、環境負荷の少ない大量輸送機関である鉄道貨物輸送・内航海運の活用により、輸送機関（モード）の転換（シフト）を図ること。

急輸送道路等やサプライチェーンの重点的復旧のための連携強化を図る。また、災害発生時には、地方公共団体への情報連絡員（リエゾン）、緊急災害対策派遣隊（T E C - F O R C E）等の派遣、災害対策用資機材の貸与、重大な土砂災害発生時の緊急調査等を通じて、きめ細かな地域支援を実施するとともに、SNS等を活用した防災情報提供体制を強化する。

地域の災害対応力の強化を図るため、地域防災リーダーの育成等による地域コミュニティによる防災活動の支援、災害時の応急復旧等に当たる建設業者との協力体制の確保等を推進する。

積雪寒冷地特有の災害等に対応するため、吹雪視界予測技術の高度化、高機能除雪車の開発、冬期地震津波発生時の河川等の氷塊挙動の把握、北海道の広大なフィールドを活用した大規模現地実験等の技術研究開発を推進する。

### （冬期災害への対応）

積雪寒冷地特有の冬期災害が発生する北海道では、近年暴風雪や高潮災害が激甚化するとともに、冬期に、暴風雪による停電や積雪結氷時の地震・津波といった複合的な冬期災害が発生している。冬の厳しさを克服し、冬期の日常生活及び災害時の避難生活の安全・安心を確保するためには、激甚化する冬期の災害に備えた「人命を守る」ための各種対策を推進することが必要である。

このため、冬期複合災害に係る被害想定の見直し及び対処方針の検討を進める。また、暴風雪や冬期複合災害に備えた防災訓練や住民の意識啓発を推進する。

冬期災害に備えた安全な道路交通やライフラインの確保等により被害軽減を図るため、代替性確保のための高規格幹線道路の整備、防雪柵の整備を行うとともに、「道の駅」等の既存施設を避難拠点として活用するための取組や無電柱化の取組、水道施設の整備等を推進する。

暴風雪時には、早めの通行止めによる集中的・効率的な除雪作業の実施や迅速な立ち往生車両の移動による緊急車両等の通行ルート確保を行うとともに、ITS（高度道路交通システム）技術やSNS等を活用した暴風雪に関する情報提供を強化する。

### （地震・津波災害、火山噴火等の大規模自然災害への対応）

北海道は、過去にマグニチュード7～8クラスの大規模地震が多数発生している千島海溝に近接し、幾多の地震・津波災害を経験している。また、大規模噴火の履歴を有する活動的な火山も多数分布している。

大規模地震・津波や火山噴火により、人命や市街地、農地等への直接的被害のみならず、鉄道や道路、海上輸送路の途絶等による社会経済への広範な影響も懸念されること

から、大規模自然災害のリスクを適切に評価し、災害発生時においても、人命を守り、社会経済への影響を最小限とするための取組を推進することが必要である。

地震・津波による被害や社会経済的影響を最小限に抑えるため、代替性確保のための高規格幹線道路の整備、緊急輸送道路上の橋梁等の耐震補強、無電柱化、道路斜面や盛土等の防災対策、空港の耐震対策、港湾・漁港施設の耐震・津波対策の強化、鉄道施設の耐震対策、河川管理施設の耐震化や河川津波遡上対策、海岸保全施設の耐震・津波・高潮対策の強化、海岸防災林の整備を推進するとともに、住宅・建築物の耐震化や、学校等の避難所指定施設、災害拠点病院、石油コンビナート等のエネルギー供給施設、上下水道等のライフライン、農業水利施設等の耐震化等を促進する。

また、火山噴火対策として、砂防施設、治山施設等の計画的な整備を推進するとともに、関係機関の連携による情報伝達及び警戒避難体制の強化や火山噴火緊急減災対策砂防計画の策定等を推進する。

さらに、ハザードマップの作成、地方公共団体の避難計画に基づく避難ルール作りや住民参画型の訓練等地域防災力向上の取組等を促進する。

### (気候変動等による水害・土砂災害リスクへの対応)

近年、北海道においても、降雨が局地化・集中化・激甚化し、水害や土砂災害が頻発し、高潮・波浪による被害等も発生するなど、自然災害が多発している。今後の気候変動等による更なる災害リスクの増大に対応するため、ハード対策とソフト対策が一体となった水害・土砂災害対策等を実施することが必要である。

このため、河川改修、洪水調節施設や砂防施設等の根幹的な治水施設、治山施設、海岸保全施設、防波堤、下水道等の整備を推進するとともに、農地、農業用施設の防災対策や間伐等の適切な森林整備を推進する。その際、自然生態系の有する防災・減災機能を活用するとともに、環境との調和にも配慮する。

また、想定し得る最大規模の洪水・内水・高潮等を想定したハザードマップ作成や情報インフラを活用したソフト対策等を推進する。突発的な災害発生への迅速な対応を確保するため、GIS（地理情報システム）を活用した防災情報の共有等、関係機関との防災体制の連携強化を推進するほか、地下街の浸水等の都市型水害に対応するため、施設整備や警戒避難態勢の強化等を図る。

## ② 我が国全体の国土強靱化への貢献

### (国家的規模の災害時におけるバックアップ拠点機能の確保)

30年以内に70%の確率で発生するとされる首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模災害が切迫する中、北海道は、首都圏等の大都市圏から遠距離にあり、これらの大規模災害において同時に被災する可能性が小さいこと等から、国家的規模の災害時にお

る後方支援等のバックアップ機能を発揮して、我が国全体に貢献することが必要である。

このため、大都市圏等の被災時において、人的・物的支援、広域防災フロート等を活用した緊急物資輸送支援、空港等の代替機能の提供、避難者の受入支援等による広域支援体制を強化する。

また、北海道をリスク分散の受け皿として、本社機能、生産拠点等の移転・分散化を図る企業の立地を促進する。高規格幹線道路や北海道新幹線等の高速交通ネットワークの充実、空港アクセス及び冬期就航率の向上等を推進するとともに、都市機能が集積しエネルギーを高密度で消費する拠点地区において、エネルギーの面的ネットワークを整備することにより、災害時の業務継続に必要なエネルギーの安定供給が確保される業務継続地区（BCD）の構築を推進する。

### （災害時における食料の安定供給の確保）

北海道の高い食料供給力を活かし、平時はもとより、道内外での大規模災害発生時等においても、食料供給を途絶させることなく、被災地を始め、全国への安定的な食料供給を確保することが必要である。

食料生産における災害対応力の強化を図るため、耐震化、洪水対策等の防災・減災対策を含め、農地や農業水利施設、漁港施設等の食料生産基盤の整備及び保全を図る。

災害時においても食品流通に係るサプライチェーンを一貫して途絶させないため、食品産業事業者等による事業継続計画（BCP）策定や、食品産業事業者間等による連携協力体制の構築を促進する。また、道路、港湾、空港、物流拠点等の耐震対策等を推進する。特に北海道外への食料等の輸送拠点となる港湾については、事業継続計画（港湾BCP）策定を促進するとともに、海上物流の代替性確保のための港湾間の広域的な連携体制の構築を促進し、非常時における機能継続及び早期回復を図る。

## ③ 安全・安心な社会基盤の利活用

### （インフラ老朽化対策の推進）

北海道内のインフラは、高度経済成長期以降に集中的に整備されたため、今後老朽化が急速に進展することが確実となっている。国民の命と暮らしを守るため、適切な維持管理・更新を行い、機能維持を図ることが必要である。その際、予防保全の考え方に基づく措置による施設の長寿命化等の戦略的な維持管理・更新を進め、トータルコストの縮減・平準化を図ることが重要である。

このため、国、地方公共団体等における「インフラ長寿命化計画（行動計画）」に基づき、橋梁、トンネル等の各施設について、定期的な点検・診断により施設の状態を正確に把握した上で、必要な対策を実施し、得られた施設の状態や対策履歴等の情報を記録し、次期の点検・診断等に活用するという「メンテナンスサイクル」の構築及びその

継続的な発展を推進する。

特に北海道では、積雪寒冷地の過酷な気象条件による凍害劣化や凍害及び塩害等による複合劣化、広範囲に分布する泥炭性軟弱地盤等の地盤沈下による被害等、本州とは異なる気象・地質条件下での技術的課題が存在する。

このため、凍害劣化や凍害及び塩害等による複合劣化など北海道特有の劣化・損傷等について、点検・診断技術の効率化、補修補強技術の高信頼化や更新・新設時における高耐久化に関する技術研究開発及びその普及を推進する。また、北海道発の寒冷地技術の道外・海外への普及を推進する。

老朽化対策の検討に当たっては、施設の役割・機能を再確認した上で、更新等の機会を捉えて経済社会情勢の変化に応じた質的向上、機能転換、用途変更、複合化及び集約化を図るなど、戦略的な取組を推進する。

### (交通安全対策の推進)

北海道における交通事故死者数は、近年減少傾向にあるものの、依然として多くの尊い命が犠牲となっている。

このため、「事故ゼロプラン」(事故危険区間重点解消作戦)の推進や交通安全施設等の整備など、交通データ・事故データ等の分析に基づく効率的・効果的な交通事故対策を推進し、人優先の安全・安心な歩行空間の確保を図る。また、交通ビッグデータを活用した事故リスク分析とこれに基づく新たな事故対策技術の研究開発を推進する。

人身事故が多く発生している冬期における道路の安全性を確保するため、道路交通情報提供の充実や関係機関の連携による除雪体制の強化、防雪施設の整備、冬期路面管理等の技術研究開発を推進する。

海上交通の安全性・安定性を確保するため、外郭施設や水域施設の整備を推進し、港内の静穏度向上等を図るとともに、プレジャーボートの放置艇対策を推進する。

航空輸送の定時性・安定性を確保するため、的確な除雪の実施など、冬期及び荒天時における就航率の向上を図るための措置を推進する。

### (強靱な国土づくりを支える人材の育成)

地域の防災力強化を図るためには、住民自身による「自助」と地域コミュニティ等による「共助」の強化が不可欠である。このため、防災に関する住民意識の向上や地域防災を担う人材の育成を推進する。

また、災害からの復旧・復興を始め、インフラの整備・維持補修に不可欠な存在である建設業者がその役割を十分発揮できるよう、現場の担い手・技能人材の安定的な確保・育成等の取組を推進する。

国や地方公共団体の職員数の削減が進む中、インフラ老朽化対策の推進に必要な技術

力やノウハウを有する人材の確保が困難となっている。このため、国及び地方公共団体の連携体制の構築、地方公共団体職員向け研修の充実、技術者派遣の仕組みの構築等、地方公共団体で実施する老朽化対策の支援を推進する。



## 付記

特殊な条件下に置かれている北方領土をめぐる状況が変化した場合には、この計画の改定を行い、開発の基本方向を改めて示すこととする。