

# 共創の実現をめざす 第9期北海道総合開発計画への期待

昭和26年の第1次5か年計画策定に始まり、大規模開発から生活基盤重視へと時代と共に施策を変化させてきた北海道総合開発計画。国内外の社会経済情勢に急速かつ大きな変化が生じている状況を鑑み、第8期（2016年～）の期間終了を待たずして2024年に策定された第9期計画は、北海道が強みとする「生産空間」を維持・発展させていくことが重要な課題となっている。その主要施策やインフラ像について、北海道開発分科会計画部会委員を務めた高橋清教授にご寄稿いただいた。



北見工業大学  
地域未来デザイン工学科教授  
高橋 清 氏

## 1 はじめに

北海道総合開発計画は、北海道開発法に基づき、北海道の資源・特性を活かして、我が国が直面する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ため、国が策定する計画である。

我が国では、昭和26年10月に最初の計画が樹立されて以降、令和5年度まで8期約70年にわたって、各期の計画に基づいて北海道開発を推進してきた。そしてこの度、令和6年3月12日に9期目となる北海道総合開発計画が閣議決定された。

計画の推進に当たっては、北海道の「生産空間」というリアルを、デジタル技術の活用で補強・補完することをコア概念とし、官民の垣根を越えた「共創」、社会変革の鍵となるDX・GXの推進、フロンティア精神の再発揮、及び戦略的・計画的な社会資本整備により実効性を高めながら、主要施策を展開することとしている。また、目標の実現に向けて、他省庁、地方公共団体、住民、NPO、企業、教育機関等の多様な主体と連携・協働し、各種の施策を推進していくことが必要であると位置づけている。

この度筆者は、本計画の部会委員として計画策定の議論に参加するという貴重な経験をさせて頂いた。そこで本稿では、国土審議会北海道開発分科会計画部会における議論の内容を交えながら、第9期計画を実現するための社会資本整備の方向性等について、その期待も含め述べたい。

## 2 北海道総合開発計画の変遷

これまでの北海道総合開発計画の変遷を表1より俯瞰してみる。

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、明治2年の開拓使設置以降、一貫して国の施策として北海道開発を進めてきた。北海道総合開発計画は、北海道開発法(昭和25年法律第126号)制定後、同法に基づき昭和26年に第1次5か年計画として策定された。これは全国総合開発計画が策定される約10年も前のことであり、北海道の開発が重要視されていた証である。

北海道総合開発計画の目的は、北海道開発法にするとおり、国民経済の復興や人口問題の解決、産業の適正配置、さらにはエネルギー・食料の供給など、その時々の国の課題を解決することにある。さらに、北海道の活力ある発展が計画の両輪となっていることに間違はない。

北海道総合開発計画は第1次計画策定より約70年、計画に沿って実施される施策も時代とともに変化してきた。計画策定当初は、戦後復興の「資源開発」のために社会資本を整備することに重点がおかれていた。そして、高度成長期から1980年代までは「大規模開発」という手法での開発がメインとなる。これは国土計画における「均衡ある発展」に基づく重化学工業の誘致に繋がる政策である。北海道では国主導の社会資本整備が急速にすすめられ、苫小牧西港や苫小牧東港の開発、根釧パイロット・ファームなど大規模スケールの開発が行われることとなる。

表1 北海道総合開発計画の変遷

策定年	1951	1957	1962	1970	1978	1988	1998	2008	2016
計画	第1次	第2次	第2期	第3期	第4期	第5期	第6期	第7期	第8期
テーマ	資源開発	産業振興	産業構造の高度化	高生産・高福祉社会の建設	安定性のある総合環境の形成	我が国の長期的発展への貢献・力強い北海道の形成	北海道の自立、恵まれた環境・資源の継承等	開かれた競争力ある北海道、持続可能で美しい北海道の実現等	農林水産業、観光等を担う「生産空間」の維持
計画内容	—	—	拠点開発の推進	先導的開発事業の推進、中核都市圏の整備と広域生活圏の形成	地域総合環境圏の展開	重層ネットワーク構造の形成と都市田園複合コミュニティの展開	地域の創意と工夫、適切な支援	多様な連携・協働、新たな北海道イニシアティブの発揮等	産学官民連携による重層的なプラットフォームの形成、「北海道イニシアティブ」の推進、戦略的な社会资本整備等
人口	600万人	550万人	586万人	600万人	620万人	620万人	580万人	—	—
成長率	—	7.1%	8.8%	9.6%	7.0%	4.25%	おおむね全国と同程度	—	—
投資額	4,335億円	6,600億円	3.3兆円 行政投資0.94兆円、政府企業、民間企業等投資2.36兆円	20.75兆円 行政投資8.55兆円、民間企業等投資12.2兆円	47.1兆円 行政投資18.1兆円、民間企業等投資29兆円	60兆円程度 内広義の国土基盤投資40兆円程度	—	—	—

北海道開発局 第9期北海道総合開発計画 講演資料より

1970年代以降は、道路や港湾、農地等の産業基盤が整備されたことで、それまであまり注目されていなかった生活基盤の整備にも重点がおかれるようになった。そして整備された社会資本を活用し、「まちおこし」や「むらおこし」といった地域づくりにつなげようとするソフトな政策も注目されるようになる。それは、第3期計画における冬期間の開発政策等にみられるように、開発の方向がより多様化していくことでもわかる。その傾向は第4期、第5期計画で一段と加速され、冬季の生活環境向上を目指して流雪溝の整備といった「ふゆトピア」等の施策が加わってくる。このあたりから、ソフトとハードを組み合わせた生活・交流、さらには生産・文化環境などの整備を行う事業が実施されている。

このように、1980年代以降は産業基盤整備から生活基盤重視といった政策の変化がみられ、「開発」の持つ意味合いも多様性を帯びてくる。また、政策の担い手も国主導から、より地域住民に近い市町村を主人公とし、国はその政策づくりをサポートするという変化もみられ、地域にある資源の組み合わせで地域を発展させる手法も注目されている。

1998年に策定された第6期計画は、その見直しにおいて大幅な人口減少が想定され、2003年から2050年の約50年間に約60%の生産人口減少への対応が大

きな課題となった。一方、新しい産業の芽として「観光産業」と「安全な食料供給」に着目するとともに、「先進的実験の地」としての開発を堅持することが第7期計画に明記された。

### 3 第8期計画から第9期計画へ

日本の人口が初めて減少となった局面での策定となった第8期計画では、当然、人口減少が最大の課題となった。しかし、北海道の強みである「食」と「観光」を担う空間として「生産空間」という新たな概念が提示され、それを支えながら「世界水準の価値創造空間」の形成を目指すという新たな計画目標が提示された。

しかし、計画実施期間中である2020年に、新型コロナウイルスの感染拡大や、2020年に国が掲げた2050年カーボンニュートラルの実現に向けた取組の世界への公約、さらには2022年にウクライナ情勢を背景とした食料安全保障や物価高騰など、我が国を取り巻く社会経済情勢に急速かつ大きな変化が生じた。このため、新たな計画策定の必要性が高まったことから、第8期計画の終了期間を待たずに、新たな計画である第9期計画の策定が必要となったのである。

## 4 第9期計画策定における議論

第9期計画策定にあたっては計画部会において様々な議論がなされた。ここでは、主な論点について長期性、総合性、即地性の三つの視点から考えてみる。

### 【長期性】

本計画は2050年を見据えながら、今から概ね10年程度の計画期間を持って策定されている。このように長期的な視点から地域の目指すべき姿を描き、計画の指針性を定めることは、大きく二つの困難に直面する。

一つは、将来の北海道、ひいては我が国の社会経済状況がどのような方向に向かうのか、を予測すること自体が大変難しい時代ということである。今一つの難しさは、北海道における人口減少・少子高齢化対策や、頻発する自然災害等、今すぐに取り組まなければならぬ課題が数多く存在し、長期的視点とはいえども、まずは目の前の課題への対応を強く意識しなければならないという側面である。

この様に将来の状況設定が難しい中、今回は北海道の将来像について「バックキャスティング手法」を用い、るべき姿の想定を行った。バックキャスティング

手法とは、将来を描くための方法論の一つであり、「シナリオ思考」あるいは「シナリオ・プランニング」と呼ばれている。現在と将来を接続する複数の道筋を想定し、このままだとこうなるというトレンド(フォアキャスト)ではなく、将来ここを目指すという将来像を明確に想定し、そこにつれてのプロセスにおいて現状とのギャップを埋めていくという手法である(図1)。

今回の計画策定においてバックキャスティングを用いたものの、やはり現状の課題解決から脱していない箇所も多々存在している。しかし、本手法の考え方は、社会・経済状況が不透明な世の中にあっては、計画策定の際に用いる有効な手法になるのではないかと考える。

### 【総合性】

北海道総合開発計画は、経済、社会、自然、文化など様々な要素を俯瞰して総合化するという意味で、名称のとおり総合性を基本的な性格として有している。一方、総合性は、諸政策の総合的な寄せ集めになる危険性もある。その危険性を排除するためには、掲げる理念の実現に各種施策が合理的に結合しているという説明が必要となる。今回策定された第9期計画は、総合性の意味から、分かりやすく、また、理解されやすいものになっていたのであろうか。

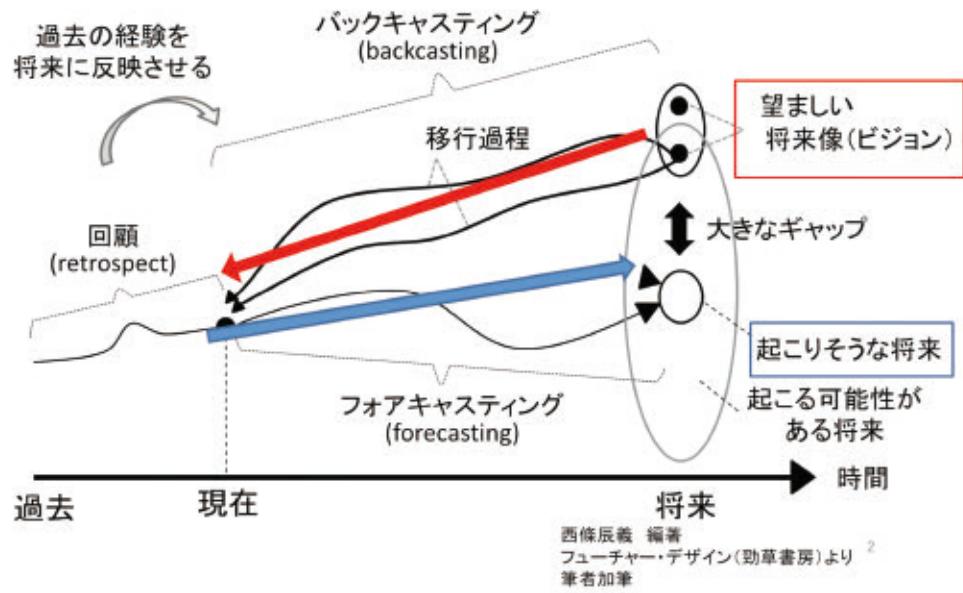


図1 バックキャスティング

## 第4章 計画的主要施策



図2 計画的主要施策

計画部会報告資料より抜粋

確かに、多くの課題が複雑に絡み合っている状況において、単体の分野のみで対応することが難しい課題は増加する。そして、計画自体が他分野との連携のもとに横断的に対応する内容となり、より複雑化することは否めない。今回の計画実施に向けた施策も、目標別に分類されてはいるが多岐にわたる合計11の施策が提示されている。当然のこととして、計画部会の議論でも「わかりやすく記述すべき」という意見が幾度となく挙がった。最終的には図2にあるとおり、それぞれの施策は各目標に関連付けられた表現となっており、視覚的にもイメージしやすいものに大きく改善された。今後は、課題の共有を前提としつつ、課題解決に向けたよりアリティに富んだ具体性のある記述を示すことが必要となる。わかりやすさとは、単なる平易な文章で内容を記述するといったものではなく、計画、施策の論理性と具体性を兼ね備えた内容で、計画の読み手に対する納得感を得ることが基本となるからである。

### 【即地性】

北海道総合開発計画はリアルな空間計画としての側面を持ち、インフラの規模や配置、土地利用などの目指すべき姿を示し、その空間の中で活動する様々な主体の有り様を示すという性格を有している。つまり、総合開発計画は空間への働きかけが重要な要素となる。第9期計画における即地性を伴った空間への働きかけとして、その重要なキーワードは、前計画である第8期計画において提示された「生産空間」であろう。

しかし、北海道の強みを有する「生産空間」は、マクロ(都市間)的にみると、広大な面積の中に散在しており(図3)、また、ミクロ的にはその居住形態は、本州以南とは異なる形態を持つといった「二重の疎」の環境にある(図4)。この特種な地域構造である空間を、厳しい自然環境下においてさえも、いかに維持・発展させていくかは第9期計画の大きな課題となっている。

特に北海道の強みである「食」と「観光」においては、食料生産は実際にその場に住み続ける。また、観

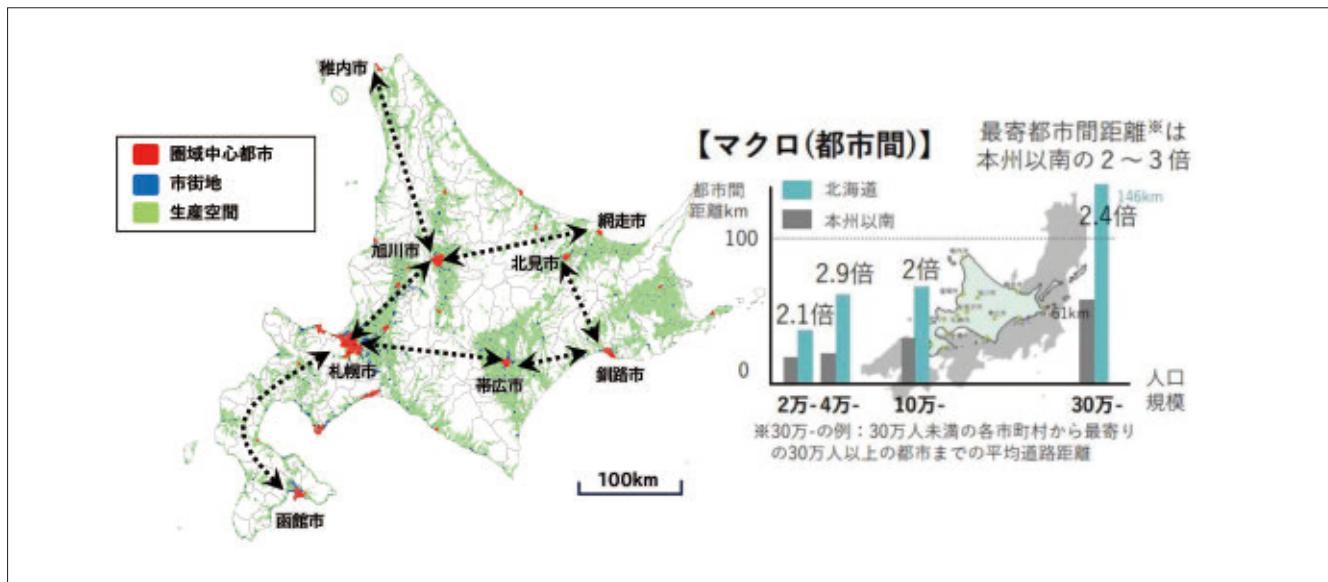


図3 生産空間の都市間分布

北海道開発局 第9期北海道総合開発計画 講演資料より

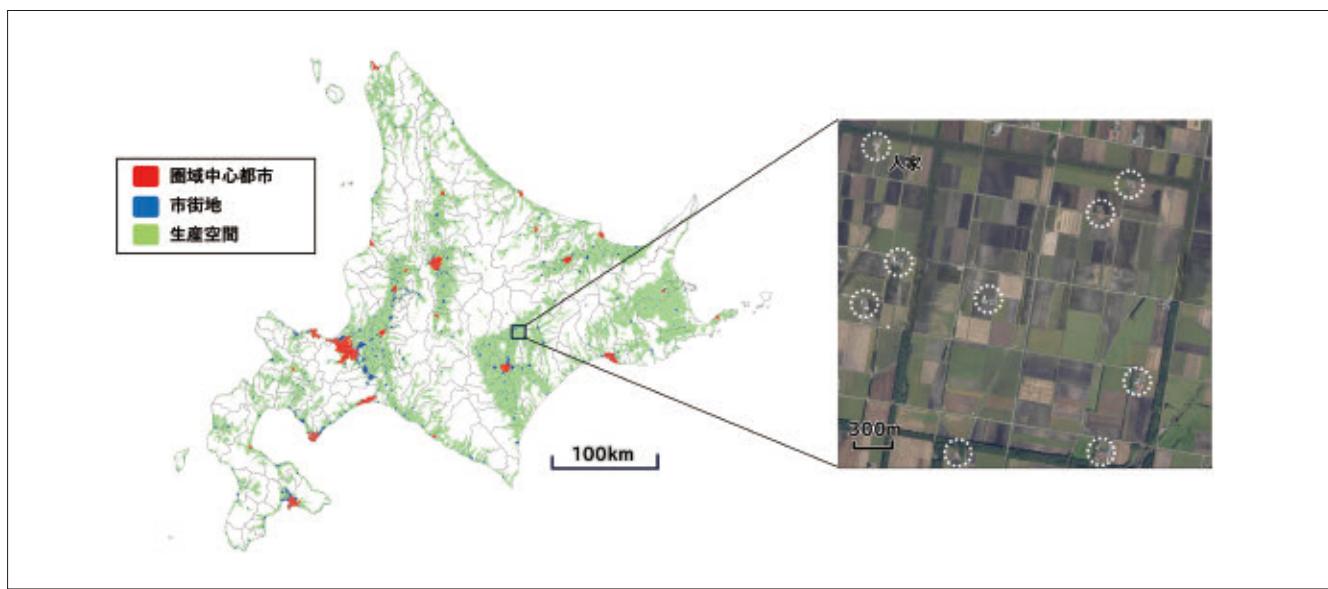


図4 生産空間の集落内分布

北海道開発局 第9期北海道総合開発計画 講演資料より

光は実際にその場に行くというリアルを前提に成立している。しかし、リアルを維持するためには、人流・物流というリアルを支える移動の仕組みを充実させが必要であるが、それは当然、限界がある。一方、近年目覚ましい発展を見せるデジタル技術は、人が移動せざとも医療や高等教育・社会教育等のサービスを受けられるといった時間と空間の制約を克服することを可能としている。第9期計画では、実際の人々の営みを支えるリアルな生産空間をデジタル技術の活用によって補強・補完することを各種施策推進のコア概念として、生産空間を維持・発展させる施策を展開することが明記された。

生産空間において暮らす人が毎日生き生きと楽しく健康で幸せに生活することが、生産空間維持の大前提であり、そこに代替できない価値の最大化を追求するような政策を重ね合わせていくことこそが、生産空間の維持、そして進化にも繋がっていく。

## 5 計画実現のための新たなインフラ像

生産空間の維持・進化を実現するにあたっては、空間への働きかけを含むインフラ整備はこれまで以上に重要な課題となることは明白である。

インフラを簡単には定義することはできないが、筆者は

次の定義が気に入っている。それは、「人間が人間らしく生活をおくるために必要な事業」(『ローマ人の物語』塩野七海より)である。この文章をもとに社会インフラの一般的な特性を考えると、多くの人々の幸福を担うもので、大規模・広域で、長期間にわたる整備と継続的に利用がなされ、自然も含め広く多様な影響を及ぼすもののや制度と捉えることができよう。これら制度を含めたインフラ整備は、これまで、政治・自治体の使命として、また政府の役割として整備する、いわゆる「公助」的なアプローチが主であった。さらに加え、民間の活力を最大限利用した整備手法を用いることで業界の体制・体质も改善するといったアプローチも付加されてきた。

そしてこれからは、次なるアプローチとして、コモンズ的アプローチが必要となろう。コモンズ(Commons)とは複数の主体が共同使用・管理する資源やその制度であり、そのアプローチは「共感・共有」に基づくものであり、シェアやボトムアップなまちづくりに繋がっていく。それは地域的・国民的な一体感、人々が相互に共同体を構成しているという共通認識が存在するゆえのインフラといえるかもしれない。さらに、この整備のアプローチは、インフラに対する価値観の転換をも含んでいると予感させられる。これまでのインフラは、一般に下部構造として私たちの日々の生活を支えるという役割であった。しかしこれからは、国土に残された自然や文化伝統を維持し、将来世代に引き渡すための役割をも担ってくるのである。この意味で、インフラは空間への働きかけのみならず、人や自然、時間をも超えた働きかけとなる。

## 6 目指す共創社会の実現に向けて

第9期計画は既に策定された。今後は、本計画に掲げた北海道をめぐる諸課題をいかに解決に導いていくか、その実効性が問われている。

本計画が描くビジョンの実現を図っていくためには、主管する行政はもちろんのこと、関係機関の緊密な連携と協力が必要である。特に、本計画策定を機に、北海道開発局における各建設部に地域連携課が設置された。その活動が共創に繋がることに大いに期待したいところである。

さらに本計画は、時代の大きな転換点にあるという認識のもと、時代の重大な岐路に立つ北海道が直面する課題に対する危機感を、関係するすべての方々と

共有したいとの思いに立っている。とりわけ、若い世代の人々と、こうした危機、難局を乗り越え、未来に希望を持てる北海道の将来を共に創ることが大切だ。現在、第9期計画策定を契機に、各地でキックオフミーティングが開催されている。ミーティングの中には、北海道の将来を担う高校生や大学生が参加し、地域課題に対するアンケート集計結果の発表や、地域課題について「定住」の観点から深く切り込んだ討論が行われている。筆者もミーティングに参加し、世代を超えた地域づくりの模索が始まっていることを感じ取ることができた。今後もこのような取組を継続的に実施することをお願いしたい。

第9期北海道総合開発計画は、北海道のポテンシャルを最大限に發揮し、共に北海道の未来を創るために総合的指針であるとともに、この人口減少の中で、いかに生産空間を維持するのかが重要な課題となろう。第9期計画は「生み出す」という価値に焦点をあてた北海道の地方部を「生産空間」と定義づけた。これまでの通説から脱皮する勇気をもって、さらに新たな価値を生み出し、北海道の将来ビジョンの実現に向けて、みなで共に邁進することを期待している。

### 【参考文献】

- ・ 戦後北海道開発の軌跡、小磯修二・山崎幹根編著、財団法人北海道開発協会、2007
- ・ フューチャー・デザイン、西條辰義、勁草書房、2015
- ・ Beyondコロナの日本創生と土木のビックピクチャー提言、公益社団法人土木学会「コロナ後の“土木”ビックピクチャー」特別委員会、土木学会、2023