

北海道の持続的な発展と「地域のかたち」フォーラム

北海道開発局 開発監理部開発計画課

平成14年11月の国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」において、今後の地域づくりに際しては、地域の実情に応じて、地域が独自性のある国際交流などを行い、特色ある圏域形成による発展を図っていく観点からの複数都府県からなる「地域ブロック」と、人口減少下にあっても、生活関連サービスの維持や地域社会の活力を保っていく観点からの複数市町村からなる「生活圏」という「二層の広域圏」という概念を基本として考えていくべきという指摘がされました。国土交通省では、「二層の広域圏」の形成には「モビリティの向上」が重要であるとの観点から、平成15年6月に政策研究大学院大学の森地茂教授を座長とする「二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会」を設置し、交通体系や交通サービスなどの多面的な検討を行い、本年5月に最終報告書をまとめました。

北海道開発局が主催して8月8日に札幌で行われたフォーラムでは、この「二層の広域圏」についてのこれまでの議論を紹介し、新たな国土形成計画について議論するとともに、今後、北海道の将来像を議論していくうえで重要な視点を示していただきました。

基調講演「国土形成計画と二層の広域圏」

(1)二層の広域圏と国土計画の動き

平成17年7月22日国土形成計画法が成立しました。平成18～19年度に全国の計画を、19～20年度に広域地方計画を作成するというのが国土形成計



田村 亨 (たむら とおる)
室蘭工業大学建設システム工学科教授
工学博士。土木学会、都市計画学会、日本交通学会、行動計量学会、EAST（東アジア交通学会）、WCTRS（世界交通研究会議）に所属。土木工学を専門とし、現在は北海道都市計画審議会委員、国土審議会北海道開発分科会企画調査部会専門委員などを務める。著書に「最適設計ハンドブック-基礎・戦略・応用-」「社会資本マネジメント」ほか。

画の立案手順となっています。

この国土形成計画の立案に先立って設置された「二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する委員会」では、生活圏の議論もしました。委員会では、それまで言われていた70の生活圏に対し、今回は82生活圏を設定しました。その理由は、人口20-30万人程度の都市にある機能

を、例えば北海道では人口10万人程度でも有し、生活圏を形成していると考えたからです。そして、①地域ブロック、②生活圏、③自然共生地域の三つに分けて議論をしました。二層の広域圏とは、地域ブロックとそれを構成している生活圏を指し

複数の市町村にまたがる生活圏形成の動き（82都市圏）



ます。

(2)問題提起

まず、地域ブロックについてです。首都東京を“東京地方の生活”と“世界都市東京”に分けて考えてみましょう。このうちの“東京地方の生活”は私の住んでいる室蘭と全然変わらないのです。どこが違うかという、東京には“世界都市東京”が乗っかっている。地域ブロックの中心、例えば、札幌に“世界都市札幌”の機能を付けて、ブロックの自立を図ることはできるのでしょうか。

次は生活圏です。道内に6つの生活圏が設定されていますが、多様性を持った生活圏が競争しながら活性化する方法はどのようなのでしょうか。

最後は自然共生地域です。先に示した82の生活圏に含まれない地域を「自然共生地域」と呼んでいるのですが、少子高齢社会において、豊かな自然資源を有しているこの地域を、どのように維持していけばよいのでしょうか。

(3)地域ブロック

わが国をどのようにブロックに分けるかは、意外と難しいのです。山口県は九州だという人もいます。総務省における地方分権推進の議論や財務省における地方財政制度の議論とも整合を取りながら、今年度中に国土形成計画における地域ブロックが発表されるのではないかと思います。

(4)生活圏

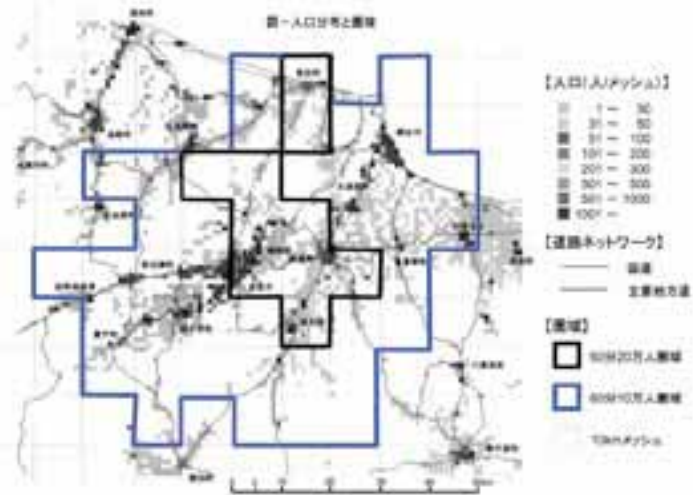
北海道開発局が調査している北見の事例です。黒色の枠の中は60分移動すると20万人の人に会える地域、青色の枠の中は60分で10万人の人に会える地域です。生活圏をどの大きさで括るのかというと、本州基準では人口20～30万人程度、移動時間1～1.5時間ですが、北海道ではどのように考えるべきでしょうか。青い地域でよいのでしょうか。ここに含まれない町村は生活圏に含めなくて良いのでしょうか。

(5)自然共生地域

生活圏に居住する人口の割合は、2000年で91%、2050年には93%になると推測されています。割合ではあまり増えていませんが、自然共生地域の人口減少率は都市部に比べて激しいのです。

自然共生地域を国は4つに分類しました。一つ目が生活圏に寄り添っていける地域、二つ目が農業生産で再生できる地域、三つ目がニセコの観光

人口分布・施設配置と圏域（北見・網走地域）



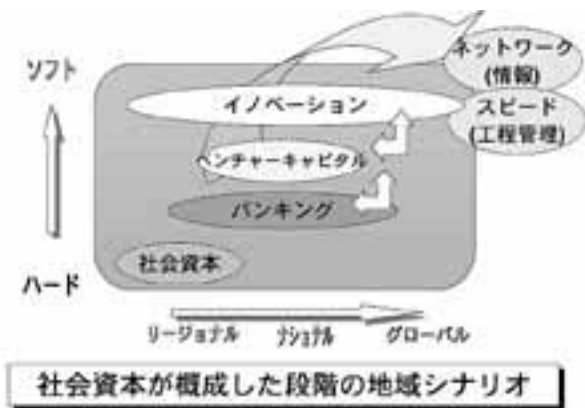
のように特色があってそれを活かせば自立できそうな地域、四つ目が自然に囲まれた深自然地域です。北海道は自然共生地域の面積が大きい。この地域を維持する方策を早急に議論すべきです。

この地域に住む人々の現在の生活を見てみましょう。生活圏に住んで都市的な営みをしている人の第3次救急医療施設への平均移動時間が16分、生活圏に入らない地域の人々は全国平均で70分、北海道は平均で104分かかるという結果が出ています。自然共生地域の“救命救急医療”にどのような交通サービスが必要とされるのか、あるいは買い物、通院、通学に関わる必要最低限の生活レベルを自然共生地域の中にどのようにつくっていくのかを検討しなければなりません。

(6)まとめ

北海道では、あと10～20年の間に最低限の社会資本は整うと思います。この社会資本を通して“バンキング(お金)”、“ベンチャーキャピタル(人)”、“イノベーション(技術)”を活性化させる必要があります。そのためには、北海道ブロックから世界へ情報のネットワークを作るとともに、これから10年、20年先の変化(少子高齢化や市民社会化など)を工程管理する必要があります。そういう意味での国土形成計画であり、北海道ブロックの計画が重要なのです。

私は、北海道においては、まず生活圏を広域に形成する社会基盤が必要で、その次に、“世界都市札幌”をつくる社会基盤と、自然共生地域をつくる社会基盤が重要と考えます。その理由は、広域に生活圏を形成することで、少子高齢社会の影響が強く現れる自然共生地域を救い出せること



と、わが国における「市民社会」の到来を考えると、個性を発揮する地方都市のリノベーションにその可能性があると考えます。

パネルディスカッション

(1)国土形成計画に思うこと

田村 “持続的な発展”と“地域の多様性”の2つが今日の話題と考えています。

“持続的な発展”について、欧米では環境やエネルギーに関する話をしますが、日本では少子高齢社会に対応した持続した発展をどうするかというのが議論のポイントであろうと思います。

“地域の多様性”については、北海道ブロックとか、6つの生活圏などの空間イメージをどうつくっていくのか。突き詰めていくと、市民性やコモンズ（公を支える個の意識）の形成によると考えます。北海道に住んでいる人が、北海道をどのように多様に表現できるのかがポイントだと思います。

まず、各先生に国土形成計画の要点についてお話をいただきます。

山崎 日本の人口のピークが2006年で、2050年には約1億人と、2,000万人近く人口が減少していくという国立社会保障・人口問題研究所の数字があります。北海道の人口は、2000年に568万人、2050年には384万人となっています。人口減少していく中で、経済規模は落とさずに、必要なサービスを提供し、生活水準を落とさずにいこうという戦略的な考え方をどうやって実現していけばいいのか、次の国土形成計画の大きな課題になると思います。

未来を読み解く方向は3つあると考えています。

一つは人口です。少子高齢化が急速に進むことがわかっています。北海道の自然共生地域の人口

は、2000年の98万5,000人が、2050年には41万7,000人になると言われています。

二つ目は産業構造の高度化です。2000年の第1次産業就業率は5%で先進国の中では最も高いです。イギリスは1%を切り、フランスやドイツも2%台に落ちたようで、どんどんヨーロッパのなかでも比率が落ちていきます。2050年まで延ばすと、日本も1%か2%の水準まで落ちると考えざるを得ません。

三つ目はモビリティの問題です。モビリティが地域を激変させていくという時代は終わり、低密度社会に向かって進んでいく中で、高い所得水準を維持しつつ人口が減っていく、そして技術革新の中で、特にテクノロジーとして情報通信技術が進んでいく。それをうまく活用しながら、低密度社会のあるべき方向性を模索していくということが自然共生地域では必要ではないかと考えています。

盛田 農業政策はいま大転換期にあります。今年の3月につくった新しい「食料・農業・農村基本計画」では、農業のあり方を抜本的に変えるという政策転換を行いつつあり、具体的には価格政策から経営政策へとということです。

1950年から2000年までの半世紀で北海道農業は驚くべきほど規模が拡大し、EU並みになりました。構造改革の優等生と言われています。

しかし、その裏側にあるのが、過疎の問題、人口減少の問題です。現実に一戸50haの農家がリタイアしたら、農地を誰が引き受けてくれるのかということがあります。その場合、大事になっていくのは、人が住む、人が生きるという考えです。今回、国土形成計画の中の要点として、ある意味で地域のデザインをどうするかという議論が大事だったと伺っていますが、まさにそこが大事になってくるのではないかと考えています。

また、今まで農業は農業問題として考えてきましたが、



山崎 朗 (やまさき あきら)
中央大学経済学部教授
経済学博士。平成11、16年度「高橋亀吉記念賞」受賞。専門は地域政策論。国土審議会国際連携・持続的発展基盤小委員会委員、産業構造審議会新成長政策部会委員などを務める。著書に「日本の国土計画と地域開発」「産業集積と立地分析」ほか。



盛田 清秀 (もりた きよひで)
日本大学教授
農学博士。平成11年「日本農業経営学会賞」受賞。平成14年から日本フードシステム学会常任理事・編集委員長、平成15年農林水産省政策評価会経営局専門部会長、同農村振興局専門部部会会長を務める。著書に「農地システムの構造と展開」「電子取引の展開とフードシステム」ほか。

現在の農業あるいは食の問題はフードシステムと
言い換えなければ解決ができないし、理解もでき
ないということになっています。

田村 両先生のご意見は、「今が転換期にある」
という意味で一致しています。山崎先生からは、
少子高齢社会が進行する中、かつてない継続的な
人口減少が起きていて、この人口減少にどう立ち
向かうのかという意味で、日本システムの大転換
期を乗り切るための国土形成計画であるというお
話でした。盛田先生からは、農業経営、フードシ
ステムの点からの転換期という指摘でした。

(2)生活圏と生活圏に含まれない自然共生地域の課 題と展望について

田村 次に、生活圏と自然共生地域の二つに分け
て議論をします。山崎先生からは、生活圏を中心
にお話いただきたい。盛田先生からは、フードシ
ステムを含めて、農村・漁村集落などの自然共生
地域について、北海道はどのように考えていった
らよいかをお話いただければと思います。

山崎 白地地域になっているところは、現実的に
はどこかの生活圏の機能を利用するのですが、そ
ういうことが二つ、三つ使えるような制度改革、
規制緩和、県境の境界線を取ってしまうのが大き
なポイントだと思います。

もうひとつ、アジア自体がヨーロッパ的な国境
線のない時代に近づいていく中で、都市のあり方
を考えていかなければならないということです。
82生活圏のかなりの部分は空港もあり港湾も持っ
ていますが、そういったところが将来どういう国
際交流の機能を担うのか、もう一度検討してみる
必要があると思っています。二層の広域圏
の生活圏は生活の単位として分析されています。
国際交流はブロック単位で地方中枢都市が担うと
いう形になってしまいます。自然共生地域はそこ
から外れていると。ここでは二層の広域圏が三つ
のエリアに分かれているように見えますが、組合
せの妙みなどところを考え直してみるのがブ
ロック計画の中でも必要になるし、生活圏の計画
としても恐らく必要になってくるのではないかと
思います。

盛田 北海道は全国でも先進的な取組として、公
的機関による農地の中間保有を行っています。農
地の公的中間保有を何故やるのかというと、担い
手にうまく農地を繋いでいくためです。農地は効
率的に使わないと意味がありません。日本農業の

大きな問題はそこにあります。この問題を10年、
20年という長期的スパンで解消するためには、公
的機関が中間保有すると非常にうまくまわります。

それから民間も果たさなければならないことが
あります。

一つ例を挙げると、北海道の夕張メロンは、ブ
ランドを確立するときも苦労があったのですが、
今はブランドを維持するために大変な苦労をして
います。クレーム処理なども企業並に行っていま
すし、商標登録も全国に先駆けて行いました。

また現在は、株式会社が農地を借りて生産でき
るようになりました。その背景にあるのは“市場
メカニズムの活用”ということです。しかしその
場合は、不正を行った人が得をすることがないよ
うにすること、いわゆるモラル・ハザードを防ぐ
ことが重要になります。今までの農業は“事前規
制”でした。これからは、入ってくる人は認めて、
後で違法行為をしないようにきちんと規制しよう
という仕組みに変えていこうというものです。

私は、農業は農家の専売特許ではないと思っ
ています。大事なことは農地を守ることであり、地域
を守ること、そして消費者に喜んでもらえるよう
な食材をつくることです。

田村 先の私の発表では、医療とか買物とか教育
という消費活動に根ざしたレベルでの「生活の質」
に着目して生活圏の議論をしてきましたが、これ
を生産から見たときに、農業、観光、その他の産
業を含めて、生活圏をどのように捉えるのかとい
うことについてコメントをお願いします。

山崎 地域戦略を多様なレベルで展開できる時代
になってきていると思います。

自分の地域の中で収まりのつかない産業振興、
国際物流をする中で、それぞれの地域の役割とは
何かということを考え直すきっかけになるのが、
ブロック計画をつくる意味ではないかと思いま
す。

田村 農業経営から見た時の空間的な括りの中
で、生活圏をどのように考えたら良いでしょうか。

盛田 端的に言うと、産業と生活圏というのは一
括りに結びつけるのは難しいのではないかと思
います。例えば、これまでの北海道の産業は“北海
道ブランド”を確立させることでしたが、これか
らは次の段階だろうと思います。各地域がどのよ
うに自立していくのか。必ずしも生活圏と経済圏

がイコールではないと思います。

(3)北海道全体として北海道ブロックの課題

田村 生活圏（消費）の話をして、飯の種である経済圏（生産）の話をしなければ、人は生きてゆけません。北海道ブロックの国際化について、経済の視点から議論をお願いします。

山崎 今、日本の産業や企業がアジアの産業や企業と融合を始めています。国内の生産や国内の物流だけを前提にしては、地域の産業や地域の工場が生きられなくなっていきます。ですから、国内はもとよりアジアを含めた国際物流が十二分に活用できるような事業関係をどうつくるかということが、将来の地域の発展にとって非常に重要だということです。

これは、農業にとっても当然言えることだと思います。首都圏、東京圏に食料を出せば大丈夫という時代はまもなく終わりを告げます。

盛田 なし、りんご、みかん、緑茶、ホタテ、サケ、北海道でいえば長芋が薬膳料理として台湾で受けているとか、旭川のLL牛乳を香港在住の日本人に提供しているなどの例があります。日本の農産物は高い品質をもち、またアジア等の輸出相手国の所得が伸びていくことを考えると、農林水産業の輸出はまだまだ伸びていく可能性があります。

北海道の本命ということでは、これから縮小していくなかでもやはり国内市場を重視して良いし、今は地産地消の時代、“スローフード”の時代ですから、“クリーン”というイメージのある“北海道”のネームバリューを活かしたやり方というのはまだまだ可能性があると思います。

田村 山崎先生のご専門である国際物流について、九州の経済圏や国際物流で面白い事例があればご紹介ください。

山崎 九州全体に言えることなのですが、アジア絡みの戦略をつくっているということが、若干ブランド的なイメージをつくり始めたという感じがします。福岡市では、福岡アジア美術館、福岡アジア国際会議をやるとか、アジア絡みでできることは全てやり尽くして、それで福岡はアジアに近いというイメージ戦略が成功して、SONYのアジア向けの半導体拠点を福岡に置いてみようかということが起こっています。各地域が生き残り策として1980年代ころから様々なアジア戦略を打ってきたことが、市民の意識を変え、民間企業の意識を変えながら、そして少しずつアジアとの交流が

進んできました。その成功が自信となり、その自信が新たな成功を生むという好循環になってきています。

田村 最後に簡単にまとめさせていただきます。

“持続的な発展”とはいったい何なのか。私はアメリカやヨーロッパで議論されている地球環境やエネルギーのテーマに対して、日本は少子高齢社会にどう対応するのかがテーマではないかと考え議論を進めてきました。本日、分かったことは、少子高齢社会への対応としては、現時点ではネガティブな計画目標が設定されていることが多く、それは好ましいことではないということでした。

それから“地域の多様性”については、私からの問題提起として、国土形成計画に絡む、「地域ブロック」・「生活圏」・「自然共生地域」という空間的な分類で議論してみましたが、これだけでは地域の多様性をとらえきれない、特に「生産に関わる空間設定と二層の広域圏」については、更なる議論が必要なことが分かりました。

盛田先生からは“公”と“民”ということで、“公”の行う農業政策にはまだまだやるべきことがあり、夕張メロンを例に“民”の活力を“公”が引き出す必要性をご指摘いただきました。

山崎先生からは、ご専門の国際物流に関わる九州の事例を通して、成功体験を引き上げる国民性が北海道にはあるのではないか、という元気の出るお話を頂きました。北海道には冬の厳しさ故の人間の温かみがある。「寒いよね、頑張ろう！」という、「皆で手を引っ張り上げるような北海道民の連帯意識（足を引っ張るのではなく）」をうまく醸成させて、成功体験を市民レベルから盛り上げていくことで、国際物流に繋がる産業振興をしていかなければいけないと思いました。

「二層の広域圏」の話が2年前くらいから始まり、いよいよ国土形成計画がつくられようとしています。私は北海道が広域地方計画の先駆者になって欲しいと考えています。今日の討論がその一助となれば幸いです。ありがとうございました。