



北海道強靱化計画の策定とその意義 ～東日本大震災の教訓を受け止めて～

「国土強靱化地域計画」有識者懇談会座長
北海道大学公共政策大学院特任教授 小磯修二

はじめに

我が国に甚大な被害をもたらした東日本大震災から、四年が経過しました。この大震災の教訓を、どのようにこれからの国づくり、地域づくりに生かしていけばいいのか。北海道強靱化計画は、この大変重いテーマに向き合って検討が進められてきました。この大震災により、私たちは日本の社会経済システムの「非常時のもろさ」とともに、近い将来に想定される首都直下地震をはじめ大規模災害に対する「平時の備え」の重要性を痛感することとなりました。国土強靱化に向けた政策構築はその痛みに応えていくための挑戦とも言えます。

国では、2013年12月の国土強靱化基本法の成立を受けて、昨年6月に基本法に基づく基本計画を策定しました。北海道は、国の動きに呼応し、有識者懇談会を設置して、そこでの議論、検討を経て2015年3月に、本道の強靱化施策を総合的に進めるため、基本法に基づく地域計画である「北海道強靱化計画」(以下、計画)を策定、公表したところです。

計画は、I～VIの6章から構成されています(図-1)。I及びIIが総論部分、III～Vでは具体的な施策が提示され、VIで計画推進の道筋が示されています。本稿では、「II 北海道強靱化の基本的な考え方」を中心に、計画の策定の意義や特徴について、私も参加した有識者懇談会での議論なども交えながら私見も含めて紹介していきます。

図-1 北海道強靱化計画の構成

I	はじめに	⇒ 計画の策定趣旨、位置づけを提示
II	北海道強靱化の基本的考え方	⇒ 国全体の強靱化政策のあり方、北海道が担う役割、基本目標等を提示
III	脆弱性評価	⇒ 21の「起きてはならない最悪の事態」を設定し、北海道の脆弱性を評価
IV	北海道強靱化のための施策プログラム	⇒ 北海道における強靱化施策の取組方針を示す「施策プログラム」を策定
V	地域における施策展開の方向性	⇒ 道内6つの圏域ごとに、施策推進の具体的な方向性を提示
VI	計画の推進管理	⇒ 計画の推進期間、計画の推進管理の方法や体制を提示

1 国全体の強靱化政策のあり方

計画では、「基本的な考え方」の前段に、国全体で取り組むべき国土強靱化政策のあり方（図-2）が提起されています。私の知りうる限り、地方自治体の計画の中で、このように国の基本政策に対する事項を大上段に掲げることは大変めずらしいことです。日本全体が脆弱な環境の中で、北海道のみが強靱な地域に生まれ変わることはできません。地域強靱化を効果的に展開するための前提となる国の基本政策の方向性について、北海道から強く発信しているのがこの計画の大きな特徴です。この点については懇談会の議論の中でも、「国へのメッセージ性を含んだ計画であるべき」という意見が大勢を占めました。

提起された中で、特に重要な主張は、「分散型国土の形成」です。近年、国土政策や地域開発政策は、効率性や市場原理を優先する、いわゆる「平時の論理」が支配的になり、その結果、大都市集中型の国土構造が際立ってきました。この構造に隠れていたリスクが、東日本大震災を契機に「非常時のもろさ」として顕在化し、また、地域格差の拡大、人口減少の加速といった我が国の将来を脅かす重大な課題の要因としても浮かび上がることとなりました。

私は、長年にわたって、国土政策、地域政策に関わってきましたが、これらの政策の意義は、平時、非常時の両面を見据えた健全なバランスのとれた国づくりにあると考えています。今こそ、長期的、マクロ的な視野を持って、多極分散型の持続可能な国土への再構築に向け、大きな政策転換を行うべきと考えます。

こうした国土構造の転換が、大都市を直撃する自然災害のリスクを事前に低減することにつながり、さらに、被災地支援や復興に対する地方からのバックアップも可能にします。その際、地方と都市とを結ぶ交通・情報ネットワークの重要性も忘れてはなりません。

図-2 国全体で取り組むべき国土強靱化政策のあり方

- **全国各地域の特性に応じた強靱化施策の推進**
 - ・国土を構成する各地域が自然災害リスクの特性等を踏まえ、独自の計画のもとで強靱化施策を推進する必要
- **分散型国土の形成促進**
 - ・持続可能で強靱な国づくりに向け、首都圏等への一極集中を早期に是正し、分散型国土への再構築を図ることが急務
- **国全体のバックアップ体制の構築**
 - ・地域間のネットワークを基本とした国全体のバックアップ体制を早期に構築することが必要

2 国土強靱化を進める中で北海道が担うべき役割

国土強靱化を成し遂げるためには、国と地方の役割分担と連携による施策展開が不可欠であることは論をまちません。北海道がどのような役割を担うべきか。この点については懇談会でも活発な議論が交わされました。

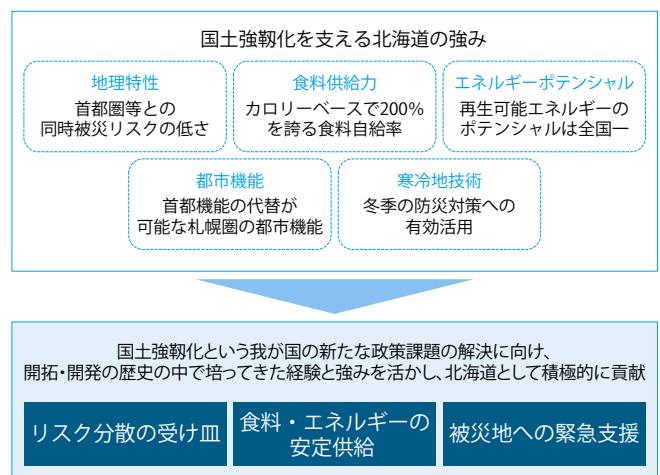
国土の22%を占める北海道自らの強靱化を図ることは、それ自体が国土強靱化に直結し、また、国土強靱化基本法が規定する地域計画の本来的な使命です。しかしながら、北海道が担うべき役割はそれだけなのでしょうか。

歴史を振り返ると、北海道は、国の非常時において常に大きな役割を担ってきました。開拓時代には、北方警護、資源開発の要衝として日本の近代化に貢献し、戦後は、植民地からの引き揚げ者を受け入れるため、食料やエネルギーの増産といった重要な役割が課せられました。北海道開拓・開発の中で培ってきたこうした経験や他地域にはない強みを活かし、国土強靱化という新しい政策課題に対しても、積極的な役割を果たしていくべきではないでしょうか。

こうした議論を経て、計画には、地理特性や豊富な資源などの強みを活かした北海道の役割として、「リスク分散」、「食料・エネルギー供給」、「被災地支援」という3つを位置づけています（図-3）。

この考え方は、東日本大震災の1年後、今から3年前に北海道が取りまとめた「北海道バックアップ拠点構想」が原点となっています。私自身、有識者会議の座長として、この構想づくりに参加し、また、構想を具体化していくための取組に関わってきました。

図-3 国土強靱化に向けた北海道の役割



この構想を推進する中で特筆すべきは、民間企業のリスク分散の適地として、北海道の評価が高まっていることです。従来、首都圏から距離が遠い、陸続きでない、寒冷地といった北海道の特性は、企業を呼び込む上で大きな不利条件でした。これが東日本大震災を契機に、同時被災リスクの低さ、電力消費の節減といった点から、優位な条件として見直されてきています。特に、リスクに敏感な金融保険業界の反応は顕著です。

昨秋には、外資系のアクサ生命保険(株)が、本社機能の一部を札幌市に移転し、第二本社を設立しました。東京の地震リスクを客観的に評価した上で安定的な事業継続を進めていくための決断です。また、国内大手生保の一つである住友生命保険相互会社も、保険金の支払いという中枢業務の3割を関西から札幌に移管し、有事の際は支払い業務の7割を札幌で行うことができるバックアップ体制を整備しています。さらに専門医療機器メーカーの(株)ユニシスが今年初めに北広島市に新工場を建設しましたが、これは海外のクライアントからの首都圏が被災した場合の代替拠点を設けてほしいという強い要請によるものです。

このように民間サイドでは、すでに北海道がもつバックアップ機能が評価され、徐々にその活用が広まりつつあります。今回の計画策定を契機に、北海道からの発信力をより高め、行政部門も含め社会経済システムの継続に不可欠な中枢機能のリスク分散、バックアップの必要性が、国全体の議論として更に活性化されることを期待しています。

3 北海道強靱化の必要性

このように北海道は、国全体の強靱化に貢献できる可能性を持った地域ではありますが、その足元に目を向けると、今後の自然災害に十分に立ち向かうための体力が備わっているとは言えません。とりわけ全国を上回るスピードで進行する人口減少、高齢化、過疎化への対応は、北海道の強靱化を進めるにあたり、避けて通れない大きな課題です。現在、地方創生議論の中でも、その対策が検討されていますが、強靱化の観点か

らも、地域防災力を維持していくための取組など、長期的な視野に立った取組が求められます。

また、北海道にとっては、社会資本整備の立ち遅れも、今後、強靱化を進める上での大きな課題となるでしょう。中でも、我が国の交通ネットワークの基幹である新幹線と高速自動車の整備率は、全国と比べ極めて低い状況にあります。これらの社会資本が、国策として重点投資されてきた北海道開発の枠組みとは異なる手法により整備されてきたことも、その要因の一つに挙げられます。効率性や費用対効果を重視する「平時の論理」では、人口密度の低い北海道の社会資本整備の優先度は低くならざるを得ません。その結果、国内他地域に比べて、重要インフラの進捗が大幅に遅れることとなりました。こうした基幹的な交通インフラの不備が広大な地域における災害対応に大きな障壁となることが危惧されます。

日本の中枢を直撃する首都直下地震や南海トラフ地震に目を向けられがちですが、道内でも、太平洋沖の海溝型地震が30年以内に50%という非常に高い確率で想定されています。およそ30年周期で大噴火を繰り返してきた有珠山をはじめ多くの活火山の存在も忘れてはなりません。これらのリスクに正面から向き合い、北海道の脆弱性を克服すること、そして北海道自らが強靱な地域になることが、今後、国全体の強靱化への貢献という重要な役割を果たしていくためにも不可欠となります。

4 北海道強靱化の基本目標

こうした基本的な考え方を包含する形で、計画には、北海道強靱化を進めるための3つの基本目標が掲げられています(図-4)。

図-4 北海道強靱化の基本目標

- (1) 大規模自然災害から道民の生命・財産と北海道の社会経済システムを守る
 - ⇒ 北海道に甚大な被害を及ぼすあらゆる自然災害を想定し、脆弱性の克服に向け、ハード・ソフトが一体となった取組を推進
- (2) 北海道の強みを活かし、国全体の強靱化に貢献する
 - ⇒ 北海道の強みを活かしたバックアップ機能を発揮し、首都直下地震や南海トラフ地震などの被災リスク最小化に貢献
- (3) 北海道の持続的成長を促進する
 - ⇒ 人口減少問題をはじめ直面する平時の政策課題への対応も視野に、産業、交通、まちづくりなど幅広い分野の強靱化を推進

第一の目標は、「大規模自然災害から道民の生命・財産と北海道の社会経済システムを守る」というものです。これは、地域自らの脆弱性を克服し、強靱な北海道をつくるという、地域強靱化の基本的な使命に基づくものと位置づけられます。第二は、「北海道の強みを活かし、国全体の強靱化に貢献する」という目標で、この計画のポイントともいえる“国土強靱化の中で北海道が担う役割”に着目した考え方を表したものです。

さらに第三の目標として、「北海道の持続的成長を促進する」ことが掲げられています。一見、北海道の強靱化には関連の薄い抽象的な目標ですが、これも懇談会での議論を踏まえたもので、この目標の意義を私なりに解釈してみます。

強靱化施策は、大規模自然災害という非常時を想定した事前の備えとして、従前の防災対策のみならず、産業、交通、エネルギー、まちづくりなど幅広い分野における機能の強化を図るための取組です。いわば将来リスクを軽減するための先行投資として講じる施策です。一方、国、地方を通じ財政状況が極めて厳しい中、施策の優先度は、どうしても目前の即効性のあるものに振り向けられる傾向があります。

こうした状況下で、強靱化施策を着実に進めていくためには、単に非常時の備えというだけでなく、平時の政策課題にも有効に作用する取組が求められます。それがひいては、北海道の持続的な成長にもつながっていきます。平時の活用を通じ、強靱化施策の効用を最大化しようという考え方を反映したものです。

これら3つの目標のもとで、道内外の大規模自然災害リスクの最小化に向け、さらに平時の様々な課題の解決に有効な施策の総合的な展開を加速していこうというのが、この計画に込められた基本理念です。

ここに紹介した基本的な考え方にに基づき、計画では、リスクシナリオとして、21の「起きてはならない最悪の事態」を設定し、それを回避するための施策プログラムが示されています。是非とも計画の全容に目を通していただきたいと思います*。

5 計画を効果的に推進するために—地方創生の取組との融合—

「国土強靱化は、単なる公共事業のバラマキではないのか」といったネガティブな声を今でもよく耳にします。そのような短絡的な政策でないことは、本稿で指摘したとおりですが、国民、道民の十分な理解のもとで強靱化施策を着実に進めていくためには、国や北海道自らが、今以上にその意義をしっかりと発信していく必要があります。

繰り返しになりますが、国土強靱化とは、これまで「平時の論理」による国土・経済政策によって築かれた一極集中型の国土構造や社会経済システムを根本から見直し、非常時にも耐久力を備えた構造やシステムへの変革を促すための骨太の政策です。そのためには、地方が担う役割を再評価し、これまで大都市に偏重してきた官民の政策資源の投入のあり方を見直すことも必要となります。

折しも現在、人口減少問題が国家的な課題としてクローズアップされ、地方創生というスローガンのもと、その対策が政府主導により打ち出されています。この取組も突き詰めれば、平時の論理の結果による東京一極集中構造を見直し、人、モノ、資金を地方に回帰させようとする点で、強靱化政策と方向を同じくするものです。それゆえ、国土強靱化と地方創生は、表裏一体の政策として、融合的に進めていく必要があります。

残念ながら、現在の国の政策の枠組みでは、そこまで踏み込んでいませんが、北海道が全国の自治体に先駆けて、強靱化計画を策定した意義もまさにそこにあります。強靱化計画と地方創生の取組を効果的に連動させて、北海道ならではの地域戦略を構築していくことが求められます。今後の北海道強靱化の更なる展開に期待しています。

* 北海道強靱化計画は、北海道庁のホームページに掲載されており、次のアドレスから参照できます。
(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sss/kyoujinka.htm>)