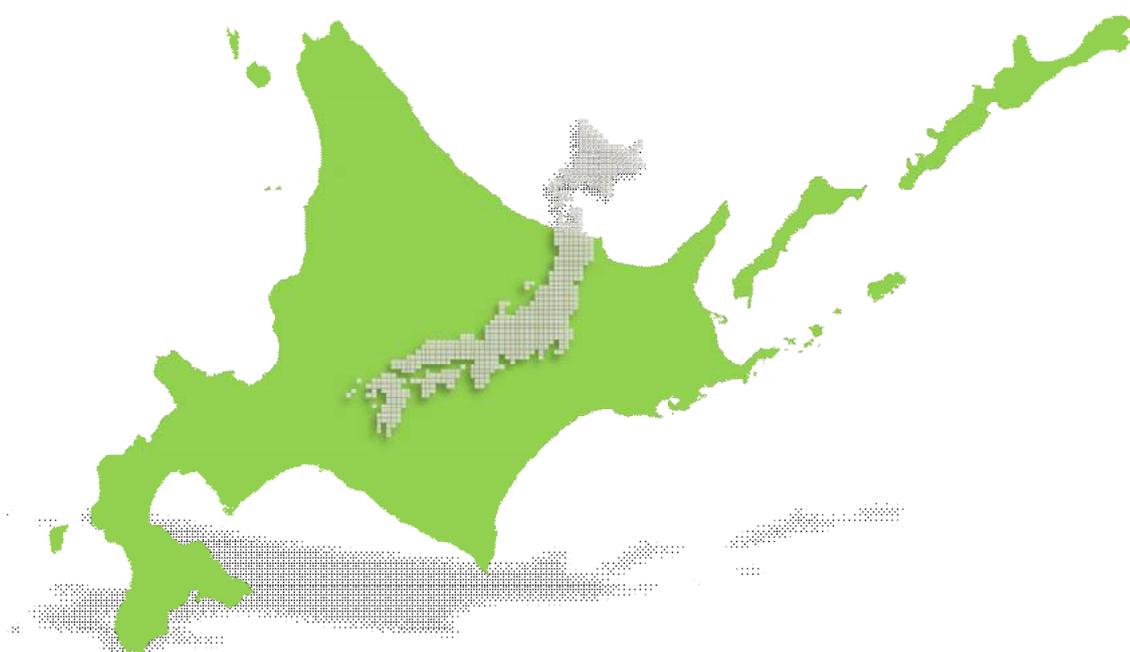


# 強靱な国づくりと北海道の貢献

## ー北海道バックアップ拠点構想ー



平成 24 年 3 月

北海道



## 目 次

### 《本 編》

I 構想の策定に当たって .....	1
1 策定の趣旨 .....	1
2 バックアップの意義 .....	2
3 全体構成 .....	2
II 我が国全体のバックアップ体制の確立に向けて .....	3
1 バックアップ体制構築の必要性 .....	3
1-1 首都直下地震、東海・東南海・南海地震など大災害に対する備え	
1-2 東日本大震災からの復興と震災を契機に再認識された課題の克服	
1-3 海外における重大リスクへの対応	
2 目指す方向性 .....	5
2-1 多重・分散型の国土軸の形成と多極間ネットワークの強化	
2-2 代替・支援機能の整備	
3 推進に当たっての基本的な考え方と留意点 .....	8
3-1 国土のグランドデザインの再構築と施策の総合的な推進	
3-2 国と地方自治体等との相互連携	
3-3 全国各地域の役割分担と連携	
III バックアップ拠点としての北海道の役割と可能性 .....	10
1 バックアップ拠点形成に当たっての基本的な考え方 .....	10
1-1 国全体の取組の中での北海道の役割の発揮	
1-2 北海道開発の経験や枠組みを活かした道主体の取組推進	
2 拠点形成に向けた視点 .....	12
2-1 北海道の優位性の発揮とボトルネックの解消	
2-2 道内各地の産業特性や地理的特性を踏まえた拠点整備	
2-3 既存施設の活用や平時の有効利用を促進	
3 北海道が担うバックアップ機能 .....	15
3-1 食料・水の安定供給	
3-2 エネルギーの安定供給	
3-3 国内分散型の産業活動の拠点形成	
3-4 国の行政機能の代替	
3-5 被災地への緊急的支援	
3-6 一時避難や移住の受け入れ	
4 道内各地域における拠点形成のあり方 .....	29
4-1 地域特性に応じたバックアップ拠点の形成	
4-2 複合的なバックアップ機能を備えた拠点形成	
4-3 道内各地域における取組の進展を踏まえた拠点形成	

5	バックアップ機能を発揮するための社会資本整備	36
5-1	多重・分散型の国土形成と北日本の発展を加速する北海道新幹線の早期整備	
5-2	道外との物流拠点となる港湾の機能強化	
5-3	道内外を結ぶ航空ネットワークの確保	
5-4	高規格幹線道路を中心とした道内交通ネットワークの整備	
5-5	道内外をつなぐ情報・送電網の整備	
IV	構想の着実な推進に向けて	41
1	構想実現に向けた考え方	41
2	推進の手だて	41
2-1	国等への効果的な要望と戦略的な広報活動の推進	
2-2	国の施策等の効果的活用	
2-3	道内各地域との連携による構想の推進	
2-4	北海道としての主体的な取組の推進	

## 《資料編》

### 【バックアップ体制構築の必要性】

資料1	大規模地震の発生確率	44
資料2	東京圏に集中する諸機能	46
資料3	主な大規模地震による被害想定	48
資料4	東日本で起こったM8以上の地震前後の西日本側の海溝型地震 (東海・南海・東南海地震)と首都直下型地震の発生時期	49
資料5	世界の首都機能の分散化事例	50

### 【バックアップ拠点としての北海道の優位性】

資料6	バックアップ拠点に最適な地理的、地勢的条件と 幅広い用途に活用できる広大な土地の存在	51
資料7	気候などの恵まれた自然条件	52
資料8	国民生活を支える高い食料・資材の供給力と豊富な水資源	53
資料9	高いポテンシャルを有する多様なエネルギー資源	55
資料10	リスク分散に適した空港、港湾施設の配置	57
資料11	首都圏の中核機能を代替しうる札幌圏の高度な都市機能と 多様で魅力的な都市、地域の存在	58
資料12	データセンター立地の優位性	59
資料13	道内各地域の特性(圏域別データ)	60
資料14	バックアップ拠点形成に関する地域の主な取組事例	62



# I 構想の策定に当たって

## 1 策定の趣旨

昨年3月に発生した東日本大震災は、東北地方を中心にかつて経験したことのない甚大な被害をもたらし、被災地においては、今もなお、復旧・復興に向けた懸命の努力が続けられている。加えて今回の大震災は、こうした直接の被害にとどまらず、産業活動に不可欠なサプライチェーン(供給網)の分断や電力供給不足など、多方面で我が国の社会・経済全体に深刻な影響を及ぼしている。

戦後の日本の国土・経済政策を振り返ると、次第に目先の効率性や合理性、市場メカニズムの重視といった、いわゆる「平時の論理」による発想や考え方が支配的になってきた。しかし、この大震災を契機に、効率性を重視することによって、企業や工場、行政組織などを首都圏や海岸線に過度に集中してきた日本の社会・経済構造の脆弱さが浮き彫りになった。

今後、高い確率で想定される首都直下地震、東海・東南海・南海地震などの大災害に対する「事前の備え」の重要性が国民の間に広く認識される中、危機の克服に向けては、平時の論理のみならず、機能の分散化や多重化といった「非常時の論理」に基づく社会・経済システムを構築することが重要である。

また、グローバル化が一層進展する中、世界規模での食料・エネルギー需給のひっ迫や海外で発生した大災害などが、我が国の国民生活や経済活動に大きな影響をもたらすことを想定した対策も必要となっている。

我が国の将来を左右するこれらの重大な危機を乗り越えていくためには、国としてこれまでの国土政策や地域政策のあり方を見直し、新たな国づくりを進めていくとともに、各地域がそれぞれの特性を活かした役割を担っていくことが大切である。

北海道としても、広大な土地や高い食料供給力といった他の地域にはない優位性を最大限に発揮することはもとより、明治以降、地域政策の先導モデルとして総合的な開拓、開発が進められ、時代の転換期において、常に我が国の発展に大きく貢献してきたという歴史的な経験を活かしながら、新しい国づくりに積極的に貢献していきたいと考えている。

本構想は、こうした観点から、今後の大災害等におけるリスクを可能な限り低減し、持続可能な社会を構築していくために不可欠な我が国全体のバックアップ体制のあり方を提起するとともに、その中で、本道がバックアップ拠点としての役割を果たしていくための方向性を示すものである。

## 2 バックアップの意義

一般的に「バックアップ」という言葉は、非常時における後方支援、設備・機能等の予備、情報の保全という意味合いで用いられることが多い。

しかし、従来の想定を大きく超えるような大災害等に対応するためには、いわゆる非常時の「スペア」としての機能を単に備えておくだけでなく、平時から、特定の地域に集中する経済・行政機能そのものを他の地域と分担することによって、非常時のリスクを軽減するということが重要である。

こうしたことから、本構想がめざす「バックアップ」は、非常時における後方支援や予備といった意味のみならず、平時における諸機能の代替、分散、多重化などを含む幅広い概念として捉えることとする。



## 3 全体構成

本構想は、策定の趣旨を踏まえ、次のとおり構成する。

- ① 東日本大震災の経験を踏まえ、今後の首都直下地震などに備えた我が国全体のバックアップ体制のあり方を提起
- ② 国全体のバックアップ体制の中で、北海道がバックアップ拠点として果たすべき機能や役割を整理するとともに、その機能等を発揮する上で必要な施策の方向性を提示
- ③ 構想の実現に向けた施策推進の考え方や手だてを提示

## Ⅱ 我が国全体のバックアップ体制の確立に向けて

### 1 バックアップ体制構築の必要性

我が国の存立に重大な影響を及ぼす恐れのある大災害等を見据え、予めそのリスクを可能な限り低減しておくことは、国民の生命、財産を守るという使命を有する国の大きな役割である。そのための手立てとして、東日本大震災の経験を踏まえ、防災機能の強化とともに、経済・行政機能の分散化なども含めた国家的視野に立ったバックアップ体制を、国として早急に構築することが求められる。

また、こうしたバックアップ体制の構築は、将来リスクの低減のみならず、東日本大震災の早期の復興とともに、サプライチェーンの再構築や電力の安定供給など大震災を契機に生じた現下の課題の克服にも、大きく寄与するものである。

#### 1-1 首都直下地震、東海・東南海・南海地震など大災害に対する備え

政府の地震調査研究推進本部によると、今後30年以内におけるマグニチュード7、8クラスの地震発生確率は、首都直下が70%、東海沖が88%、東南海・南海沖が60～70%と、それぞれ非常に高い数値が示されている。〔→資料1〕 また、東日本大震災後の状況を踏まえ、東京大学地震研究所からは、マグニチュード7クラスの首都直下地震の発生確率が4年以内50%以下(30年以内83%)という新たな試算も示されている。

さらに、政府の中央防災会議では、今回の大震災がこれまでの想定をはるかに超える甚大な被害をもたらしたことを受け、今後の被害想定を考え方を抜本的に見直さなければならないという方針も示されている。こうしたことから、近い将来、非常に高い確率でこれらの地域に甚大な被害を及ぼす大規模な地震が発生することを直視しなければならない。

これらのエリア(関東、中部、近畿地方)には、国内GDPの70%を超える生産機能があり、とりわけ首都東京には、国会や政府機関、大企業の本社・本店など行政、経済の中核機能や大学等の高等教育機関が集中している。〔→資料2〕 こうした地域における大規模な地震災害の発生は、甚大な人的・物的被害を引き起こすだけでなく、我が国の社会・経済活動が機能不全に陥り、国家の存続をも左右する重大な危機につながることを懸念される。

〔→資料3〕

こうした事態に備え、被災リスクを低減するためには、地震・津波対策のみならず、これらの地域に集中する行政・経済などの諸機能の国土全体への分散化や多重化などにより、強靱な国土づくりを進めていくことが不可欠である。

## 1-2 東日本大震災からの復興と震災を契機に再認識された課題の克服

東日本大震災からの本格復興に向けては、一年が経過した今もなお、全国各地において避難生活を送っている被災地住民の方々への適切な支援の継続や復興に必要な資材の確保など、大きな課題が山積している。

また、東日本大震災は、東北地方を中心に甚大な被害をもたらしただけでなく、サプライチェーンの分断により、国内産業の生産低下を招くなど、我が国全体の社会・経済に大きな影響を及ぼしている。さらに、震災に伴う原発事故の影響により、電力の安定供給や安全・安心な暮らしに対する懸念など、国民生活や経済活動の根幹に関わる深刻な事態が今もなお続いている。

近い将来に想定される危機に備えた対策とともに、東日本大震災を契機に再認識されたこれら現下の様々な課題を克服するためにも、日本全体で支え合うバックアップ体制の整備が必要である。

## 1-3 海外における重大リスクへの対応

開発途上国を中心とした人口の増加や新興国の経済発展などに加え、地球温暖化の進行や異常気象等による食料生産量の減少などにより、世界全体の食料需給は、今後、更にひっ迫することが予想されている。また、エネルギー分野においても、新興国等の経済発展に伴う大幅な需要量の増加に加え、今般の原発事故により、LNG(液化天然ガス)などの化石燃料の需要が世界的に高まっていることなどから、今後の需給見通しは予断を許さない状況が続くものと考えられる。

資源に乏しい日本にとって、こうした食料、エネルギーの安定的な確保は、国家の安全保障という面からも国全体で取り組まなければならない重要な課題となっている。

さらに、グローバル化により、東アジアなどの近隣諸国における大災害の発生はもとより、我が国と密接な関係をもつ国々における様々な事態が、国民生活や国内企業の生産活動等に一層の大きな影響を及ぼすことも、昨年10月にタイで発生した大洪水により改めて認識されたところである。

今後、日本が国際社会の中で持続的な発展を遂げていくためには、被災国への適切な支援といった国際貢献の面からも、海外における様々なリスクへの対応を強化することが重要であり、そのためにも、食料、エネルギーの自給力の向上をはじめ、国内において必要なバックアップ体制を構築することが不可欠である。

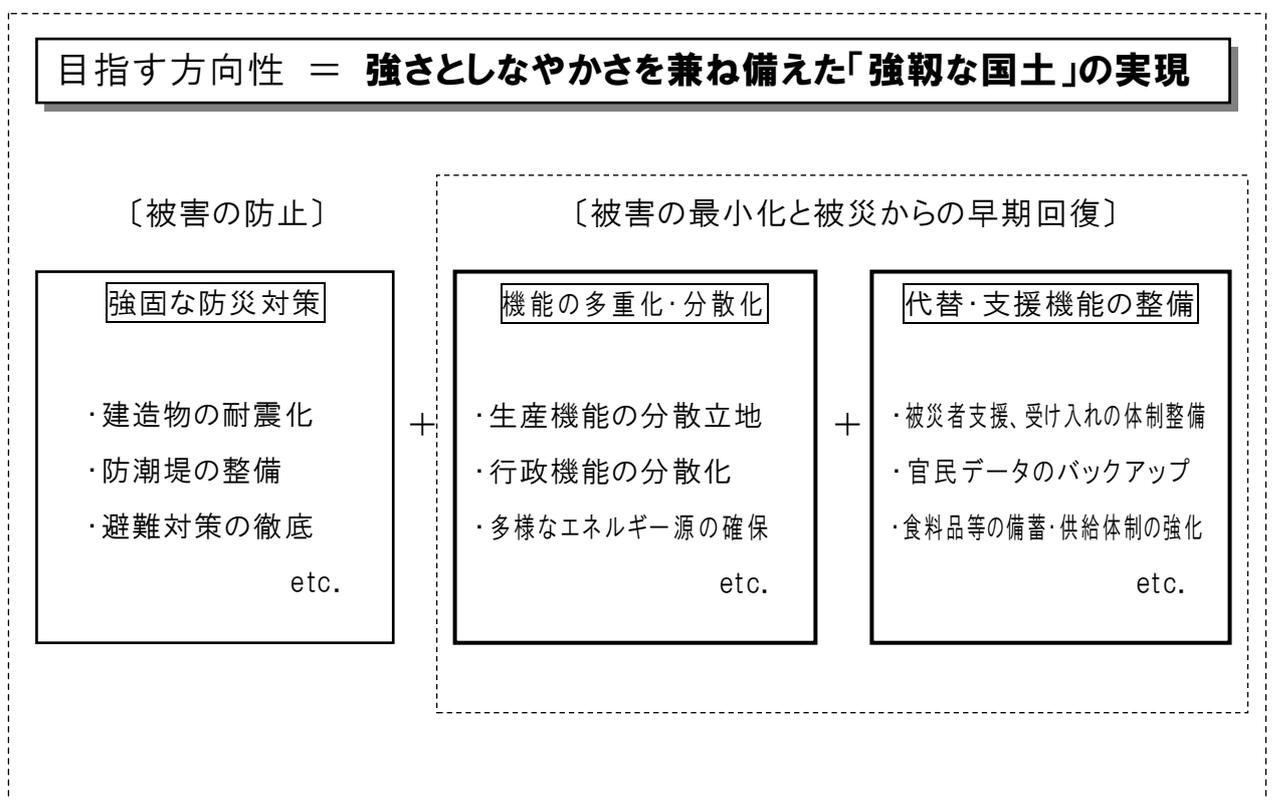
## 2 目指す方向性

首都直下地震や東海・東南海・南海地震が高い確率で発生することが専門機関において想定されていることに加え、歴史的に、これらの大規模地震が極めて短期間のうちに連動して発生していることから、近い将来、日本のGDPの70%以上の生産機能を有し、経済や行政の中心的な役割を担っている首都圏、東海地域、関西地域が、同時期に壊滅的な被害を受けるという最悪の事態も想定した対策を講じることが必要になってくる。

〔→資料4〕

そのためには、建造物の耐震化や治水などの防災対策の一層の強化が必要なことは自明であるが、一方で、万全と思われたこれまでの防災対策のみでは、過去の事例を超えるような大災害には十分に対応しきれないということが、今回の東日本大震災の経験からも実証されたところである。

こうしたことから、今後の大災害に備えたバックアップ体制の構築に向けては、強固な防災対策に加え、被害の最小化と被災からの早期回復という観点から、経済・行政機能等の多重化・分散化や代替・支援機能の整備といった取組を進め、強さとしなやかさを兼ね備えた「強靱な国づくり」を進めていくことが不可欠である。



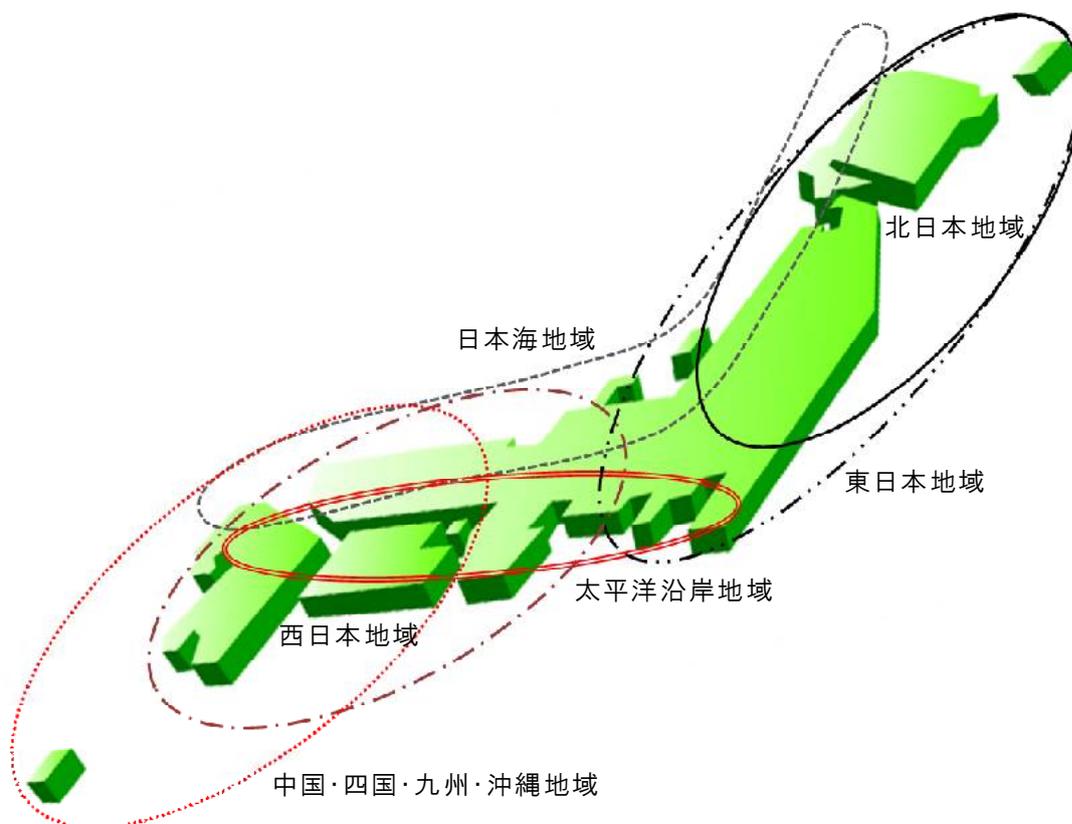
## 2-1 多重・分散型の国土軸の形成と多極間ネットワークの強化

首都直下地震や東海・東南海・南海地震などの被災リスクを最小限に抑え、災害によるダメージを早期に回復するためには、北海道はもとより、被災を免れた地域が、それぞれ自律的かつ一体的に日本の社会・経済を牽引できるよう、平時から各地域の活力を高めておくとともに、地域間の連携を強化しておくことが極めて重要である。

そのためには、首都圏等に集中する経済や行政に関する諸機能の国内各地域への多重化、分散化を進め、多極間のネットワークを基本とした社会・経済システムへの転換を図ることが必要である。

こうした観点から、日本全体を視野に、太平洋側と日本海側、東日本と西日本、さらには北海道・東北地域などの広域ブロックごとに、諸機能の適正な分担・配置を考慮した多重・分散型の国土のグランドデザインを再構築し、ソフト・ハードの両面から、全国各地域の自立と活性化を促進するとともに、地域間のネットワークを強化していく取組を進めていくことが重要である。

(多重・分散型の国土軸のイメージ)



## 《国全体として取り組むべき課題》

### －多重・分散型の国土軸の形成－

- ・ 食料安全保障の観点に立った食料供給地域の振興、活性化
- ・ 再生可能エネルギーの利用拡大などによるエネルギー源の多様化と地産地消の推進
- ・ 太平洋側と日本海側相互の石油やLNGの備蓄・供給機能の強化
- ・ 本社機能も含めた企業やデータセンターの地方への移転・立地の促進
- ・ 首都圏に集中する行政機能の移転、分散化の促進
- ・ 地方都市における中心市街地等の活性化促進
- ・ 首都圏に集中する私立高等教育機関の地方移転の促進 など

### －多極間ネットワークの強化－

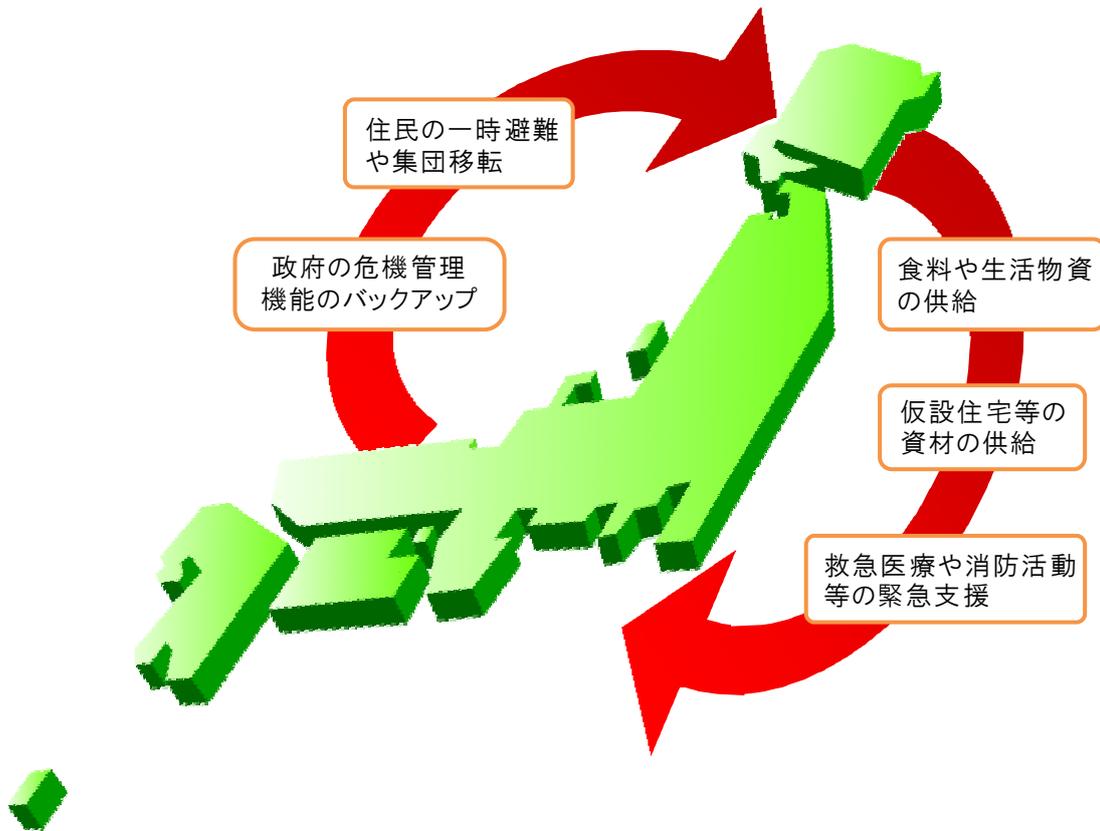
- ・ 分散型国土ネットワークの基軸となる新幹線の整備促進
- ・ 人、モノの地域間交流を促進する高規格幹線道路網の整備や地方航空路線の維持・機能強化
- ・ 太平洋側、日本海側が相互のバックアップ機能を担えるような港湾・物流機能の複軸化
- ・ 海上と陸上の物流を円滑につなげる一貫輸送体制の構築
- ・ 送電網の増強による全国の電力融通機能の強化
- ・ 情報通信基盤の強化 など

## 2-2 代替・支援機能の整備

被災リスクの最小化や被災からの早期回復を図るためには、諸機能の多重化・分散化とともに、災害発生直後の緊急的な支援活動をはじめ、復旧・復興の過程における被災住民の方々の生活や経済活動への支援、行政サービスの継続実施などに必要な代替・支援機能を整備しておくことが必要となる。

このため、全国各地の地域特性などを勘案しながら、必要な代替・支援機能を適地に配置していくことが重要である。

(大災害時等における代替・支援機能の整備イメージ)



### 《国全体として取り組むべき課題》

- ・ 大災害時に備えた住民の一時避難や集団移転の場の確保
- ・ 政府の危機管理機能や行政データのバックアップ体制の整備
- ・ 救急医療や人命救助、消防活動など緊急支援活動を迅速に行うための体制強化
- ・ 食料や生活物資、復旧・復興に必要な資材などの備蓄・供給体制の強化 など

## 3 推進に当たっての基本的な考え方と留意点

我が国全体のバックアップ体制の構築を効果的に進めていくためには、国が主導的に政策を展開する中で、地方自治体、民間事業者等の各主体や、全国の各地域がそれぞれの役割を果たしながら、相互に連携していくことが必要である。以下に、その基本的な考え方と留意点を提示する。

### 3-1 国土のグランドデザインの再構築と施策の総合的な推進

我が国全体のバックアップ体制を整備していくためには、国の主導による施策の展開が必要不可欠である。

このため、国においては、東日本大震災を教訓とした新たな国土のグランドデザインを早急に構築し、現行の国土形成計画を見直すとともに、その計画に基づき必要な政策を確実に実施するなど、バックアップ体制の構築に向けた取組を総合的、計画的に推進することが重要である。

### 3-2 国と地方自治体等との相互連携

バックアップ体制の構築に当たっては、国はもとより、地方自治体、民間事業者、地域住民等の様々な主体による取組が不可欠であることから、こうした各関係者の緊密な連携の下、関連施策を推進することが重要である。

### 3-3 全国各地域の役割分担と連携

リスク分散の観点からも、国全体で支え合うバックアップ体制を構築することが重要であり、全国の各地域が国家的な見地を共有し、それぞれの地理的特性や産業面での特色などを踏まえ、バックアップ機能や役割の分担を図っていくとともに、地域相互の連携を強化していくことが重要である。

### Ⅲ バックアップ拠点としての北海道の役割と可能性

#### 1 バックアップ拠点形成に当たっての基本的な考え方

北海道は、明治の開拓期においては、ロシア南下に対する北方警備に加え、食料や木材、エネルギー資源確保のための未開原野の開発、開墾、また、戦後復興期から高度成長期にかけては、復員・疎開者をはじめとした移住者の受け入れや食料・エネルギーの増産など、時代の転換期において、常に我が国の発展や危機の克服に重要な役割を果たしてきた。

この間、北海道においては、戦前の明治政府による開拓使や内務省管轄の旧北海道庁、さらには戦後の北海道開発庁といった国の総合行政機関が設置され、現在は、その機能が国土交通省北海道局に引き継がれている。これら特別の行政体制と予算制度による北海道開発の枠組みのもとで重点的な投資が行われるなど、国策として総合的な地域開発政策が継続的、体系的に進められてきた。こうした過程を通じ、北方型の農業技術や住宅・土木技術など独自の地域文化が創造され、積雪寒冷という厳しい自然環境を克服しながら、人口やGDPにおいて、世界でも類を見ない速度での発展を遂げてきた。

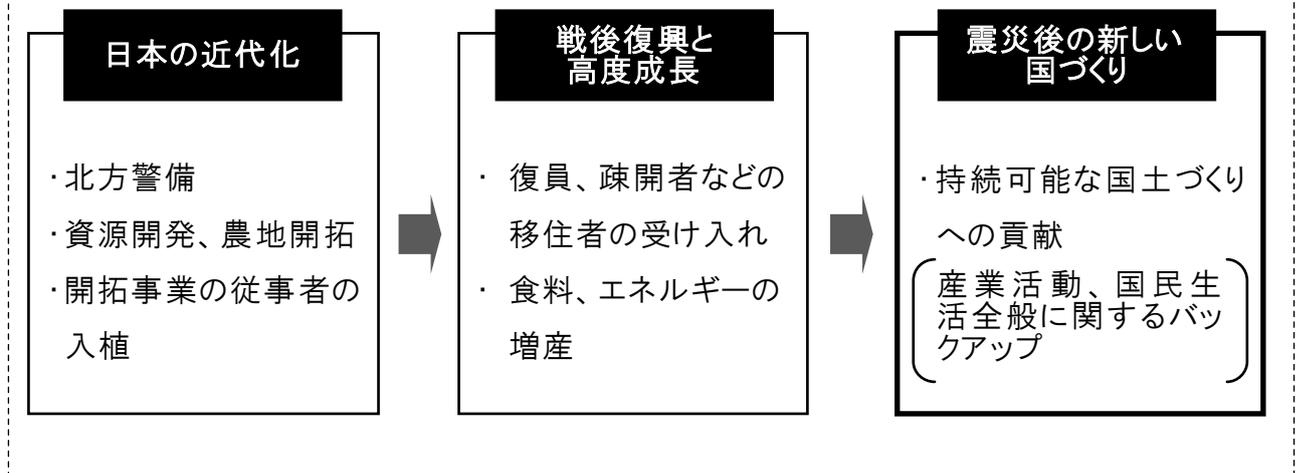
いわば、「非常時における国への貢献」という政策目標のもとで培われた北海道独自の地域開発の仕組みが、「平時のシステム」としても有効に機能してきたことにより、今日の北海道の発展がもたらされたといえる。

東日本大震災という未曾有の災害を契機に、「震災後」という新たな時代の転換期を迎えている中、今後の国土・経済政策の検討に当たっては、「非常時を見据えた平時の仕組みづくり」という視点が求められており、これまで北海道で進められてきた地域政策のあり方は、これからの国全体のグランドデザインを検討する上でのモデルとなり得るものとする。

とりわけ今後高い確率で想定される首都圏等の大災害時において、我が国の存立にも直結する重大なリスクを回避するためには、日本経済をけん引するエンジンとなりうる拠点が国内に分散立地されていることが不可欠であり、北海道としても、これまでの貴重な歴史的経験を活かすとともに、従来の地域開発の仕組みをさらに発展させながら、その役割を積極的に担っていかなければならない。

こうした認識のもと、前章Ⅱで示した我が国全体のバックアップ体制の中で、今後、北海道として進めるべきバックアップ拠点の形成に向けた基本的な考え方を提示する。

## 北海道が担ってきた歴史的な役割と国への貢献



### 1-1 国全体の取組の中での北海道の役割の発揮

前章Ⅱで示したとおり、バックアップ体制の構築は、国による意思決定と主導的な政策展開のもと、地方自治体や民間事業者等が相互に連携しながら、国全体として進められるべきである。

こうした国全体の取組の中で、北海道の地域特性や優位性を十分に活かしながら、バックアップ拠点としての役割を最大限に発揮していくことにより、持続可能で安全・安心な国民生活や安定した経済活動、災害に対し強靱な国土の形成に貢献していく。

### 1-2 北海道開発の経験や枠組みを活かした道主体の取組推進

国全体での取組が本格的に進められ、バックアップ体制が確立されるまでには、一定の期間が必要であると考えられるが、この間にも、我が国に大きな影響を及ぼすような大災害が発生する可能性も想定される。

このため、北海道自らが主体的に実施することが可能な取組については、これまで培ってきた北海道開発・開発の経験や枠組みを活かすとともに、他都府県や市町村、民間事業者等と連携しながら、積極的な推進に努めていく。

## 2 拠点形成に向けた視点

### 2-1 北海道の優位性の発揮とボトルネックの解消

北海道は、国土の5分の1以上を占める広大な土地や夏でも冷涼な気候、約200%の自給率を誇る高い食料供給力、豊富な水や多様な再生可能エネルギー資源など、優れた地域特性を備えている。また、300万人の人口を抱え、高度な都市機能を有した札幌圏の存在や、太平洋側、日本海側それぞれに物流拠点となる複数の港湾施設を有することなど、バックアップ機能を担う上で、大きなポテンシャルを有している。

バックアップ拠点の形成に当たっては、こうした優位性や潜在力を最大限に活用し、北海道が担う機能の重点化を図っていく。

また、首都圏からの距離の遠さや本州と海峡によって分断されていることなど、これまで北海道にとってボトルネック(隘路)と考えられてきた地理的特性についても、基幹となる情報通信網や交通網の整備により、首都圏と同時被災しないという優位性に転換させることが可能となる。こうした視点から、平時において、専らボトルネックと捉えられてきた要素を見つめ直し、その解消に取り組むことにより、本道がバックアップ機能を効果的に発揮するために必要な優位性への転換を図っていく。

#### 《バックアップ拠点としての北海道の優位性》

##### ① バックアップ拠点に最適な地理的、地勢的条件 [→資料6]

- ・ 一つの行政区域の中で太平洋側、日本海側からの包括的なバックアップが可能
- ・ 首都圏や西日本から遠距離にある地理的特性(自然災害の同時被災リスクの少なさ)
- ・ 日本の中で北米、ロシアに最短のロケーション

##### ② 幅広い用途に活用できる広大な土地の存在 [→資料6]

- ・ 日本の国土の22%を占める広大な土地(利用しやすい平坦な土地が豊富に存在)
- ・ 利用可能な未利用地の存在(工業団地など)
- ・ 相対的に安価な地価等(工業用地、住宅地、オフィス賃料)

##### ③ 気候などの恵まれた自然条件 [→資料7]

- ・ 多様な優位性をもたらす冷涼な気候(冷房コストの縮減、クリーン農業の普及拡大など)
- ・ 相対的な大災害発生リスクの低さ

〔 \* 今後30年以内に震度6弱以上の揺れに見舞われる確率(市役所所在地における比較) 〕

札幌市 1.2%、旭川市 0.4%、東京都 19.6%、名古屋市 45.3%、大阪市 60.3%、福岡市 4.0%

④ 国民生活を支える高い食料・資材の供給力と豊富な水資源 [→資料8]

- ・ カロリーベースで約 200%(全国の熱供給量の約2割)を誇る食料自給率
- ・ 都府県に比べ大規模で生産性の高い農業を展開
- ・ 全国生産量の4分の1を占める水産物の供給力
- ・ 全国木材生産の2割を占める木材供給力
- ・ 鉄鋼など金属生産拠点の存在
- ・ 一人あたりの水賦存量は全国1位(全国平均の3倍)
- ・ ミネラルウォーターの生産量は全国6位

⑤ 高いポテンシャルを有する多様なエネルギー資源 [→資料9]

- ・ 豊富に賦存する再生可能エネルギー資源  
〔 太陽光～全国4位の賦存量、風力～導入ポテンシャルは全国の50%  
バイオマス～国内賦存量の10%、地熱～導入ポテンシャル全国1位  
中小水力～導入ポテンシャル全国1位 〕
- ・ 多様な用途に活用可能な雪氷エネルギーの存在
- ・ 石炭、天然ガス等の豊富な地下資源の存在
- ・ メタンハイドレート、炭層メタンなどの新たなエネルギー資源の賦存

⑥ リスク分散に適した空港、港湾施設の配置 [→資料10]

- ・ 3つの海域に開いた12の港湾(国際拠点港湾2港、重要港湾10港[うち重点港湾3港])
- ・ 世界最大の利用旅客数を誇る航空路線(東京(羽田)―新千歳間)を持つ新千歳空港
- ・ 新千歳空港のほか12の地方空港による道内外の航空ネットワーク

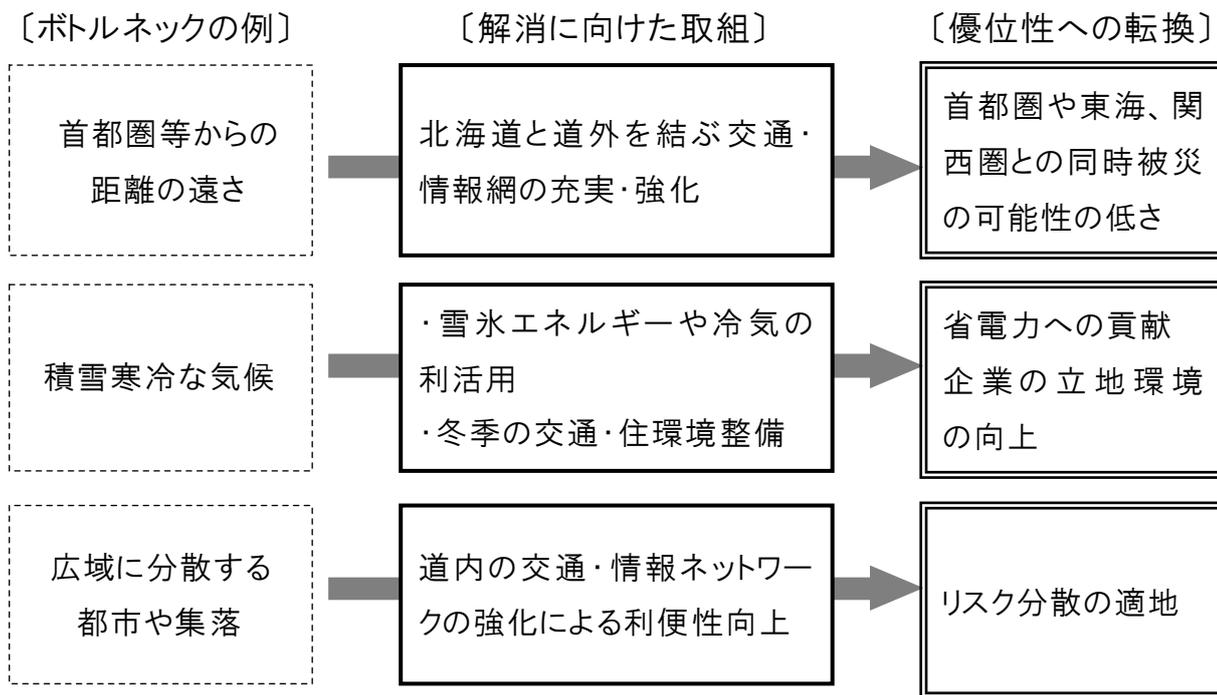
⑦ 首都圏の中核機能を代替しうる札幌圏の高度な都市機能 [→資料11]

- ・ 人口 300 万人を擁する大都市機能の集積(生活インフラ、商業施設、住居・オフィス)
- ・ 総合的な行政機能(国、北海道、札幌市)の集積
- ・ 医療機関の集積と高度な医療機能の存在

⑧ 多様で魅力的な都市、地域の存在 [→資料11]

- ・ 全国魅力度ランキングで毎年上位にランクされる北海道の各都市  
〔 \*平成23年度ランキング  
市区町村 ～ 1位:札幌市、2位:函館市、6位:富良野市、8位:小樽市、  
21位:旭川市、32位:帯広市、33位:釧路市…  
都道府県 ～ 1位:北海道、2位:京都府、3位:沖縄県、4位東京都 〕
- ・ 明治期や戦後復興期において多くの移住者を受け入れてきた歴史的経験とオープンな道民気質

## 《ボトルネック解消の視点》



### 2-2 道内各地の産業特性や地理的特性を踏まえた拠点整備

広大な北海道には、札幌など機能の集積した都市部のほか、我が国の食料や木材などの生産基盤として重要な役割を担う農山漁村、3つの海域に面した沿岸地域、さらには幅広い用途が期待できる大規模工業団地を有する地域など、多様な地理的特性や産業特性を備えた地域が存在している。

バックアップ拠点の形成に向けては、これら道内各地域の役割や特性を十分活かすとともに、地域相互のネットワークにより諸機能の補完を行うなど、道内におけるリスク分散にも留意しながら、北海道全体としてバックアップ機能を担うことが可能な体制の整備を進める。

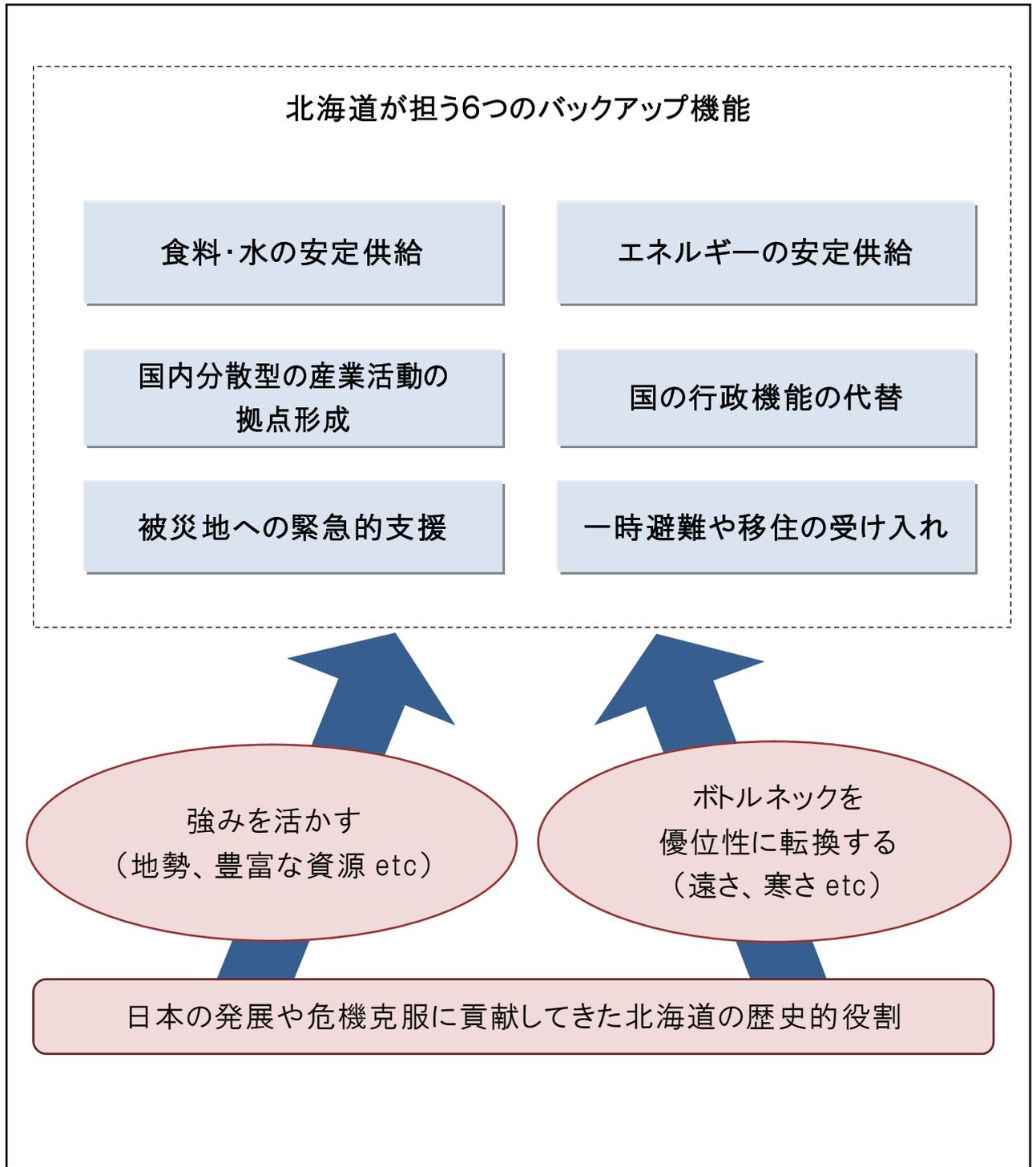
### 2-3 既存施設の活用や平時の有効利用を促進

バックアップ拠点の形成に必要な施設整備等を進めるためには、一定の財政負担は避けられないが、国、地方を含めた財政状況が極めて厳しい中、費用対効果を重視した取組が求められる。このため、バックアップ機能の整備に当たっては、国や道、市町村などが所有する公共施設、オフィスビルや工場等の民間施設、道路、鉄道・空港・港湾などの基幹交通施設など、既存の施設を可能な限り有効に活用する。

また、新規の施設整備等が必要な場合にあっても、非常時の活用はもとより、平時の有効活用にも十分留意する。

### 3 北海道が担うバックアップ機能

以上の基本的な考え方や視点を踏まえ、今後、北海道として担うべきバックアップ機能として、以下の6つの分野において、拠点形成に向けた総合的な政策展開を図っていく。



### 3-1 食料・水の安定供給

我が国の食料自給率がカロリーベースで40%を下回る中、本道は、長年にわたり200%前後の自給率を保ち続け、国産供給熱量の約2割を占めるなど、国の食料安全保障に大きく貢献してきた。加えて、本道は、年間一人あたりの水の賦存量が全国平均の3倍を誇るなど、豊富な水資源を有している。

今後、世界的に食料需給のひっ迫が懸念される中、国民生活の根幹を支える食料を将来にわたって確保することは、国として対応すべき喫緊の課題であるとともに、国内最大の食料供給地域である本道の役割も今後一層大きくなっていく。

また、東日本大震災を契機に、飲料水の安全性や備蓄に対する国民意識が飛躍的に高まっており、安全・安心な水資源の確保は、国全体で取り組むべき重要な課題となっている。

こうした観点を踏まえ、本道の高い食料供給力と豊富な水資源といった優位性を最大限発揮し、食料・水の生産体制の一層の強化を図るとともに、緊急時に備えた備蓄・供給体制を構築し、我が国の食料・水の安全保障に貢献するための取組を進める。

#### 3-1-1 国内への食料安定供給のための力強い生産体制の確立

平常時はもとより大災害時等において、食料を安定的に確保するためには、国内における食料生産力の向上及び安定化を図っていくことが一層重要になっていく。

このため、北海道が有する優位性を更に高め、力強い食料生産体制を構築することにより、国が平成32年度に50%を目指すとしている食料自給率の向上に最大限貢献していく。

##### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 食料安全保障に貢献する生産基盤の整備や担い手育成・確保対策などの一層の推進
- ・ 安全で良質な食料を安定的に生産するための品種や生産技術等の開発と普及
- ・ 良質な水産物を安定的に供給するための栽培漁業の推進

##### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 国際貿易交渉において農水産物の重要品目を関税撤廃の対象から除外するなど適切な国境措置の確保
- ・ 農水産業の生産基盤整備に要する予算確保や就業支援対策の充実・強化

### 3-1-2 大災害時等への対応も想定した食料備蓄・供給体制の充実

我が国の食料安全保障に不可欠な米の国家備蓄に貢献していくとともに、道産農産物の生産、貯蔵、流通の過程の中で、大災害時にも被災地や大消費地への円滑な食料供給が可能となる仕組みを構築するなど、北海道の強みである冷涼な気候や再生可能エネルギーも活用しながら、食料備蓄・供給体制の充実を図る。

#### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 農産物の高付加価値化にも寄与する流通型食料備蓄システムの構築
- ・ 農産物集出荷貯蔵施設の整備や当該施設への雪氷冷熱など再生可能エネルギーの活用促進
- ・ 農産物の効果的、効率的な貯蔵方法の開発・改良や貯蔵性に優れた品種の開発
- ・ 主食用米を主体としながら備蓄用米など多様な米利用に対応した生産体制の確立

#### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 流通型食料備蓄システムの構築に向けた調査の実施及び地域への円滑な導入支援
- ・ 農産物集出荷貯蔵施設の整備や当該施設への再生可能エネルギーの活用に必要な支援の拡充

### 3-1-3 道産食品の生産・製造の拡大と安定供給の推進

食に関連する幅広い産業が連携・集積し、道産農水産物を主原料とした加工食品などの生産・製造を一層拡大するとともに、大災害時における食品の安定供給のための仕組みを構築する。

#### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 食関連産業の連携による食の総合産業化(食クラスター)の形成加速
- ・ 北海道フードコンプレックス国際戦略総合特区と連携した多様な食料品の生産・加工・供給の促進
- ・ 地域の農水産物を主原料とした非常用備蓄食料品の生産・供給の促進

#### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 食クラスター活動の展開に対する支援の強化
- ・ 北海道フードコンプレックス国際戦略総合特区に関連する支援制度等の充実

### 3-1-4 水資源の保全と利活用の促進

国民生活に不可欠な飲料水の安定確保に資するため、本道に豊富に賦存する水資源の保全と利活用に向けた取組を推進する。

#### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 森林の水涵養機能の維持増進や水源地の適正な土地利用の確保等に向けた取組の推進
- ・ 地域の水資源を活用した飲料水の生産・供給の促進

#### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 水資源の保全に向けた関係法令の整備や財政支援の拡充

## 3-2 エネルギーの安定供給

福島第一原発事故を契機に、日本の電力供給の30%を占める原子力発電の安全性に対する議論が高まる中、運転停止中の原発の再稼働の見通しは不透明な状況にあり、電力不足の深刻化が引き続き懸念されている。

一方、この度の原発事故を境に、原子力に過度に依存しないエネルギー政策を指向する動きが世界規模で加速しており、安全で環境にやさしい太陽光、風力などの再生可能エネルギー資源に加え、LNGなど環境負荷の少ないエネルギー資源が再評価されている。

こうした現状を踏まえ、中長期的な視点から日本全体のエネルギーの安全保障に貢献していくため、国のエネルギー政策見直しの動向も十分注視しながら、再生可能エネルギーをはじめ多様なエネルギー資源の開発・生産・備蓄等を推進する。

### 3-2-1 再生可能エネルギーの開発・導入

本道に豊富に賦存する太陽光や風力、水力、バイオマスなどの再生可能エネルギーの開発・導入・活用を推進する。

#### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 太陽光や風力、地熱、バイオマス、小水力などの再生可能エネルギーの開発・導入に向けた支援策の強化
- ・ 固定価格買い取り制度など再生可能エネルギー導入拡大に向けた制度の充実
- ・ 家庭や企業、コミュニティ単位による再生可能エネルギー導入や省エネルギー化に向けた取組推進
- ・ 農山漁村や離島における再生可能エネルギーの地産地消の取組推進

#### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 地域における再生可能エネルギー導入を促進するための支援措置や税制上の優遇措置の拡充
- ・ 対象となる発電設備の範囲や買い取り価格などに十分配慮した固定価格買い取り制度の導入

### 3-2-2 環境負荷の少ないエネルギーの生産・備蓄・供給体制の強化

特定のエネルギーへの過度な依存を抑制し、多様なエネルギーの安定供給を確保するため、LNGの利用促進を図るとともに、本道に賦存する炭層メタンガスやメタンハイドレートな

ど環境負荷の少ないエネルギー資源の活用に向けた研究開発、クリーンコールやCCS(二酸化炭素の回収・貯留)などCO<sub>2</sub>の排出を抑える新しい技術の導入に向けた取組を促進する。

〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 石油等に代わる環境負荷の少ない電力源であるLNGの導入・備蓄の促進
- ・ メタンハイドレート、炭層メタン、石炭地下ガス化など、新しいエネルギー資源の実用化に向けた調査や研究開発の促進
- ・ 環境負荷を低減しエネルギーを高度利用するためのCCS技術の開発などの促進
- ・ 道内における石油備蓄機能の強化(太平洋側と日本海側相互の備蓄・供給機能の補完体制の整備など)
- ・ サービスステーションの整備など災害時に備えた石油製品の安定的な供給体制の強化

〔国への主な提案事項〕

- ・ 天然ガス等の利用拡大に向けた支援の拡充
- ・ 豊富に賦存する本道近海のメタンハイドレート活用に向けた調査や研究開発の促進

### 3-2-3 送電機能の強化

本道各地において多様なエネルギー源による発電・電力供給を効果的に推進するとともに、国全体の電力の安定供給に貢献していくため、その基盤となる道内送電網の整備や北本連系設備の増強に向けた取組を促進する。

〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 再生可能エネルギーの導入促進に向けた送電網の整備
- ・ 北海道・本州間をはじめ全国の電力連系設備の増強に向けた取組推進

〔国への主な提案事項〕

- ・ 国による電力連系設備の増強や再生可能エネルギー導入の適地における送電網整備の推進

### 3-3 国内分散型の産業活動の拠点形成

東日本大震災を契機に、大災害が発生したとしても企業活動を着実に継続していくためのリスク分散の必要性が高まるとともに、原発事故に伴う電力供給不足への懸念を背景として、首都圏等のオフィスや生産拠点の移転・分散化を検討する動きが出てきている。

また、円高の影響などにより、日本企業の生産拠点の海外移転、分散化が加速し、国内産業の空洞化が強く懸念されている。

さらに、金融や物流をはじめ、様々な分野で企業活動や国民生活を支える重要な社会インフラとなっているデータセンターについては、現在、その7割が首都圏に集中しており、首都直下地震などの大災害に備えた対策が喫緊の課題となっている。

こうした動きを踏まえ、災害リスクが比較的低いこと、用地や人材の確保が容易であること、省電力を可能とする冷涼な気候であることなど、企業活動を展開していく上で様々な優位性のある本道が、オフィスや生産拠点、データセンターの移転・立地の拠点となり、我が国全体の産業活動をバックアップする。

#### 3-3-1 データセンターなど本道の優位性を最大限に活かせる企業誘致の強化

災害リスクの低さや用地確保の容易さ、消費電力の低減に資する冷涼な気候といった特性を活かし、首都圏に集中するデータセンター等の移転を促進するなど、本道の優位性を最大限に活かせる分野を対象に企業誘致の重点化を図る。〔→資料12〕

##### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 首都圏や関西圏に立地するデータセンターの移転や分散化に向けた誘致強化
- ・ 環境配慮型データセンターなどの立地促進に向けた取組の強化
- ・ 食品関連産業など立地の優位性を活かせる産業の誘致強化
- ・ 大学や企業の集積を活かした研究開発施設の誘致

##### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 企業立地促進法に基づく支援措置の拡充と要件緩和

#### 3-3-2 首都圏等のオフィスや生産拠点の分散化の促進

今後の首都直下地震や東海・東南海・南海地震などに備え、日本のGDPの7割強を占める首都圏、東海、関西地域に集中する企業・生産活動のリスク分散の受け皿として、首都圏等のオフィスや生産拠点の道内への移転・立地を促進する。

**〔国や市町村等とともに進める主な施策〕**

- ・ 本社機能の移転も含め、オフィスや工場などの国内分散化に向けた支援の充実
- ・ 道と市町村などが連携した企業誘致活動の強化

**〔国への主な提案事項〕**

- ・ 企業立地促進法に基づく支援措置や生産拠点等の国内立地を促進するための助成制度の拡充と要件緩和

### 3-3-3 被災企業等の受入促進

東日本大震災で被災し、施設・設備に多大な被害を受けた事業者や、福島第一原発事故の影響により事業再開の目途が立たない事業者の方々を対象に、本道へのオフィスや工場の移転(一時移転を含む)を促し、早期の事業再開を支援する。

**〔国や市町村等とともに進める主な施策〕**

- ・ 被災企業等の移転に対する支援

### 3-3-4 道内企業と首都圏等の企業との取引ルートの開拓・拡大

東日本大震災での経験を教訓に、国内企業の間にはサプライチェーンの複線化の動きが見られることから、被災リスクの低い道内企業のサプライチェーンへの参入促進に向け、道内企業と首都圏等の企業との取引ルートの開拓・拡大を図る。

**〔国や市町村等とともに進める主な施策〕**

- ・ 道外企業と道内企業の取引拡大やマッチングの促進に向けた支援の充実
- ・ 震災復興事業に要する人材や資材の道内からの提供促進

### 3-4 国の行政機能の代替

中央省庁等の行政機関が東京都に集中している現状においては、首都圏において大規模災害が発生した場合には、行政機能の継続が危ぶまれ、災害発生直後の救援活動や災害復旧・復興に向けた機能の喪失をはじめ、国民生活に大きな影響を及ぼすことが懸念される。特に今回の大震災は、首都直下地震によって、首都機能が壊滅するという「想定外」の事態も想定すべきであることを教示してくれた。

こうした国家の存続に関わる重大なリスクを未然に防ぐためには、中央省庁等の行政機能の移転や分散化を進めるとともに、政府情報の保全を含めた危機管理機能のバックアップ体制を早期に整備することが必要である。

このため、国においては、北海道を含む全国各地域との連携・役割分担のもと、大災害時において国の行政機能を継続させるための対策について、早急に検討を実施することが重要である。

#### 3-4-1 行政機能の地方移転、分散化の促進

首都直下地震などの大災害に備え、有事に本省機能の代替としても活用できるよう国の行政機関の一部機能を全国適所に移転、分散化することを提案する。移転先の検討・選定に当たっては、イギリスやスウェーデンで採用されている首都機能の分散配置の事例なども参考に、各地域の産業特性や地理的特性、都市機能の集積状況などを十分考慮することが必要である。〔→資料5〕

##### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 各府省の地方移転等による行政機能の分散化の検討

#### 3-4-2 国の危機管理機能の再構築

大災害時において国の行政事務を円滑に継続していくため、東日本大震災の経験を踏まえて、人的資源や施設・設備、情報・通信などに大幅な制約があることを前提とした総合的な業務継続計画(BCP)を策定するとともに、危機管理を担う中枢機能を代替・補完する施設を全国複数ヶ所に配置することを提案する。なお、危機管理機能の配置に当たっては、首都圏と同時被災しないことなどを考慮すべきである。

〔国への主な提案事項〕

- ・ 国の業務継続計画(BCP)における危機管理機能の再構築
- ・ 国の危機管理を担う中枢機能の代替施設の配置

### 3-4-3 国の行政情報の基盤及びバックアップ体制の強化

大災害時における行政機能の継続に極めて重要な役割を担う行政情報の適切な管理・保全に向け、情報基盤の強化を図るとともに、震災リスクが低く、電力消費の省力化に資する北海道へのデータセンターの立地も含め、データバックアップ体制の多重化を図ることを提案する。

〔国への主な提案事項〕

- ・ 政府共通プラットフォームの早期構築
- ・ データバックアップ体制の多重化の推進  
(超低消費電力・環境負荷軽減型のクラウド・データセンターの道内への設置)
- ・ 全国の政府機関や地方公共団体を一体的に結ぶ通信基盤の構築

### 3-5 被災地への緊急的支援

大災害発生時においては、自衛隊、医療チーム、消防、警察などの行政職員、民間ボランティアによる人的サポートをはじめ、食料・水・生活用品・燃料などの物資や医薬品の供給といった緊急的な支援はもとより、復旧・復興過程において、建設資材の供給や復旧のための人材確保など、様々な支援が必要となる。

東日本大震災においても、これまで南西沖地震や有珠山噴火などの大災害での経験を活かし、道内各市町村とも連携しながら、北海道として様々な被災地支援を実施してきたところである。

こうした経験や実績も踏まえながら、今後の大災害時において、迅速かつ的確な支援を行うことができるよう、道外他地域との相互支援体制の充実を図るとともに、市町村をはじめとした関係行政機関や民間事業者、NPOなどとの連携を基本としたオール北海道としての支援体制を強化する。

#### 3-5-1 道外地域との相互支援体制の強化

今後の大災害等において、全国各地域との連携による被災地支援を円滑に行うとともに、道内被災時の対応も考慮し、北海道(道、市町村)と道外自治体との広域的な相互支援体制を強化する。

##### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 全国知事会や北海道東北地方知事会、北海道・北東北知事サミット等の枠組みを活用した広域支援体制の充実
- ・ 首都圏や東海、関西圏など、個別の都府県との相互支援体制の検討
- ・ 市町村間の友好提携等による支援体制の充実

##### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 被災地支援に係る全面的な財政措置

#### 3-5-2 道外被災地への人的支援や物資の備蓄・供給体制の強化

被災地のニーズに応じた医療面、生活面でのサポートや、食料品、生活用品、医薬品等の救援物資の供給を迅速かつ円滑に行うため、国・市町村をはじめ各行政機関や企業等との連携による人的支援や救援物資の備蓄・供給体制の強化を図る。

**〔国や市町村等とともに進める主な施策〕**

- ・ 協定締結の促進など、人的支援や救援物資の供給に関する道内市町村、企業、団体等との連携体制の強化
- ・ 被災地への救急医療支援体制の強化

**〔国への主な提案事項〕**

- ・ 被災地支援に係る全面的な財政措置
- ・ 全国の自治体・企業等における災害救援物資の備蓄状況の把握と必要な対策の推進
- ・ 自治体等が実施する災害救援物資の備蓄に対する支援
- ・ 被災地支援に不可欠な本道の自衛隊体制の維持・拡充
- ・ 病院機能を備えた災害時多目的船の整備と母港としての道内港湾の活用

### 3-5-3 被災地の復旧・復興に要する資材の供給体制の整備

関係団体や民間事業者等との連携により、被災地の早期の復旧・復興に必要な木材、木製品、鉄鋼などの住宅用・土木用資材を安定的に供給できる体制を構築する。

**〔国や市町村等とともに進める主な施策〕**

- ・ 森林の循環利用の促進による復興用木材・木製品の安定生産体制の確立
- ・ 大災害時における資材供給の円滑化に向けた関係団体や民間事業者等との連携強化

**〔国への主な提案事項〕**

- ・ 木材の安定供給体制の構築に向けた木材加工流通施設の整備に対する支援の拡充

### 3-6 一時避難や移住の受け入れ

平成17年の中央防災会議の報告では、首都直下地震による避難者は最大700万人、避難所生活者は最大460万に上ると推計されるなど、首都圏等の人口密集地域における大災害時には、今回の東日本大震災にも増して、被災地住民の生活の場を速やかに確保することが大きな課題となる。

また、原発事故に伴う電力の供給不足の懸念から、本年夏には、オフィスや生活の場を一時的に首都圏から北海道に移すという動きも見られたところである。

こうした動向も踏まえ、利用可能な広大な用地が多く存在し、住宅用地が相対的に安価に購入できるというメリットをもつ北海道が、大災害時における一時避難や移住の場として、被災者の方々の安全・安心な生活に貢献していくとともに、被災リスクの低減や電力不足への対応といった観点から、首都圏等からの移住や二地域居住、夏場の長期滞在の受け皿として、国民の安全・安心な生活・居住をバックアップする。

#### 3-6-1 被災者の一時避難の受け入れ体制の構築

被災者の一時的な生活の場を速やかに確保するため、東日本大震災の経験を踏まえ、高齢者や障害のある方々など災害弱者への対応も含め、避難者の状況やニーズに応じた受け入れ体制の構築を図る。

##### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 公営住宅、雇用促進住宅、民間賃貸住宅、公営コミュニティ施設など、一時避難先として提供できる施設情報の一体的提供
- ・ 仮設住宅用地・資材の確保
- ・ 道内への避難者に対する支援（情報提供、生活・医療・雇用面での支援など）

##### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 全国各地域の避難施設等の一体的な情報提供
- ・ 自治体等が実施する避難者受け入れの取組に対する経費の負担
- ・ 被災避難者の雇用支援に向けた取組の継続・拡充

### 3-6-2 本道への移住や二地域居住の受け入れ促進

大災害時の被災リスクなどを勘案し、地方都市、農山漁村などへの移住を希望する首都圏等の方々に対し、本格的な移住や二地域居住など様々な形態による「北海道暮らし」を提供する。

さらに、大災害時における被害が甚大かつ広範囲に及び、復旧・復興に相当の期間を要する場合には、住民の意思により、個人あるいは集団による遠隔地への移住という選択肢も考えられることから、こうした際の受け皿として北海道が貢献できるよう、必要な環境整備を進める。

#### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 移住体験施設整備に対する支援など地域における受入体制の整備促進
- ・ 首都圏等を対象とした北海道移住のプロモーションの実施
- ・ 移住希望者を対象に就業の橋渡しを行う仕組みの確立
- ・ 大災害時における被災者の移住先として活用できる用地や施設等の情報収集・提供

#### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 都道府県の区域を越える集団的な移住も想定した関係法令の整備

### 3-6-3 夏季における長期滞在の受け入れ促進

快適で過ごしやすく、本州に比べ電力消費量が少ないといった北海道の夏季の特性を活かし、今後も電力供給不足が懸念される首都圏等の方々を対象に、夏季の長期滞在の受け入れ促進を図る。

#### 〔国や市町村等とともに進める主な施策〕

- ・ 民間事業者による体験観光など夏季の長期滞在型観光地づくりの支援
- ・ 首都圏等へのプロモーション、キャンペーン活動の強化

#### 〔国への主な提案事項〕

- ・ 首都圏等から北海道など冷涼な地域への夏季の長期滞在を促進する取組の実施

## 4 道内各地域における拠点形成のあり方

### 4-1 地域特性に応じたバックアップ拠点の形成

前項で示した6つのバックアップ機能を北海道が担っていくためには、道内各地域の特性に応じた拠点整備を進めていくことが必要である。ここでは、道央、道南、道北、オホーツク、十勝、釧路・根室という6つの連携地域ごとに、バックアップ拠点の形成に向けた基本的な方向性等について提示する。〔→資料13〕

#### 4-1-1 道央地域

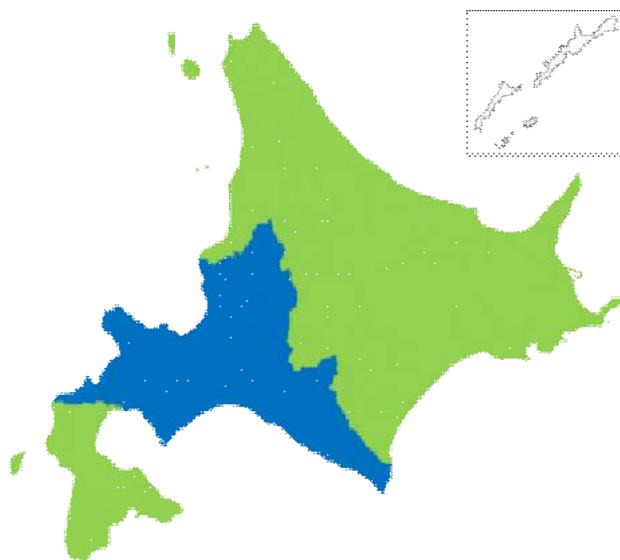
利便性の高い交通・物流拠点を有すること、高度な都市機能を備えていること、幅広いバックアップ機能の受け皿として活用可能な大規模工業団地を有しているといった地域特性を活かし、道内のバックアップ拠点の中核としての役割が期待される。

##### 《地域特性》

- ・ 札幌市を中心とした高度な都市機能を有するエリアが存在
- ・ 海上物流の拠点として、2つの国際拠点港湾(室蘭港、苫小牧港)と日本海側拠点港(石狩湾新港、小樽港)が存在
- ・ 北海道と本州各地を結ぶ空のゲートウェイである新千歳空港が存在
- ・ 幅広い用途が期待できる大規模工業団地が存在(苫小牧東部地域、石狩湾新港地域、空知団地など)
- ・ 米を主体に畑作物や野菜等を組み合わせた農業生産を展開
- ・ 太陽光や雪氷冷熱などの再生可能エネルギーのほか、石炭や天然ガスなどの地下資源が豊富に賦存

##### 《拠点形成の基本方向》

- ・ 大規模工業団地等を活用した太陽光発電や石油・LNGの備蓄、工場やデータセンターの立地、一時避難先としての受け皿整備
- ・ 首都圏の行政機能の代替・補完の受け皿として札幌市の都市機能の活用
- ・ 農水産物などの安定的な生産・貯蔵・供給体制の強化
- ・ 企業や大学等の研究機関の立地促進



#### 4-1-2 道南地域

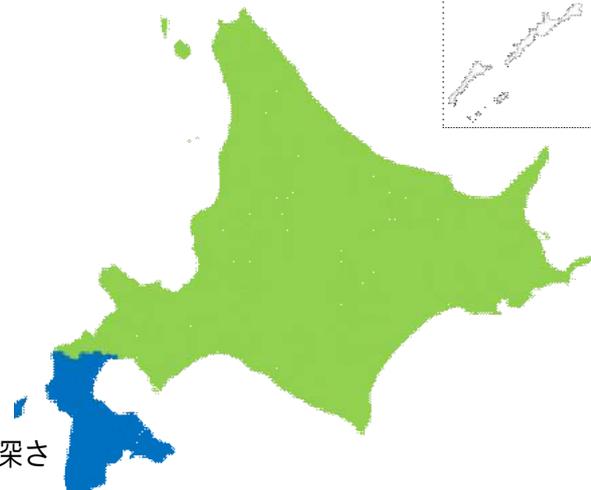
新幹線の新青森—新函館(仮称)間の開業を間近に控える道南地域には、本州(特に東北地方)と北海道との交流拠点としての役割が期待される。

##### 《地域特性》

- ・ 豊富な水産物や多様な農産物の生産地
- ・ 東北地方との経済的、文化的なつながりの深さ
- ・ 本州と陸・海・空で多重的に結ばれた北海道の南の玄関口
- ・ 日本海側と太平洋側双方の海上輸送が可能な重点港湾(函館港)が存在

##### 《拠点形成の基本方向》

- ・ 北海道新幹線の開業を視野に入れた企業誘致や移住の促進
- ・ 農水産物などの安定的な生産・貯蔵・供給体制の強化



#### 4-1-3 道北地域

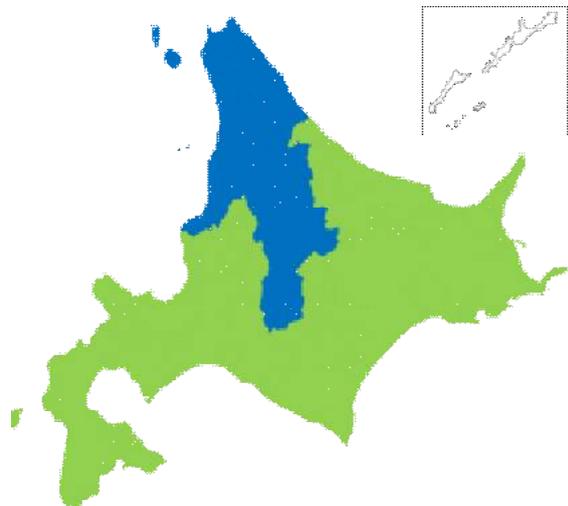
高い食料供給力を有し、道内においても地震のリスクが低い地域であるという優位性を活かすとともに、冷涼な気候や風力、バイオマスなどの豊富な再生可能エネルギー資源を活用し、工場、データセンターの立地や食料・エネルギー供給の拠点としての役割が期待される。

##### 《地域特性》

- ・ 低い大規模地震のリスク
- ・ 風力や雪氷冷熱、バイオマスなど豊富な再生可能エネルギー資源が賦存
- ・ 豊富な水産物、米や野菜、生乳などの農産物の生産地
- ・ 日本海側拠点港に選定された稚内港が存在

##### 《拠点形成の基本方向》

- ・ 地震リスクの低さや冷涼な気候、雪氷冷熱などのエネルギーを活用した行政・企業等のデータバックアップ、オフィスや工場の移転・立地の受け皿としての拠点形成
- ・ 風力や太陽光、バイオマスを活用した再生可能エネルギーの導入拡大
- ・ 農水産物などの安定的な生産・貯蔵・供給体制の強化



#### 4-1-4 オホーツク地域

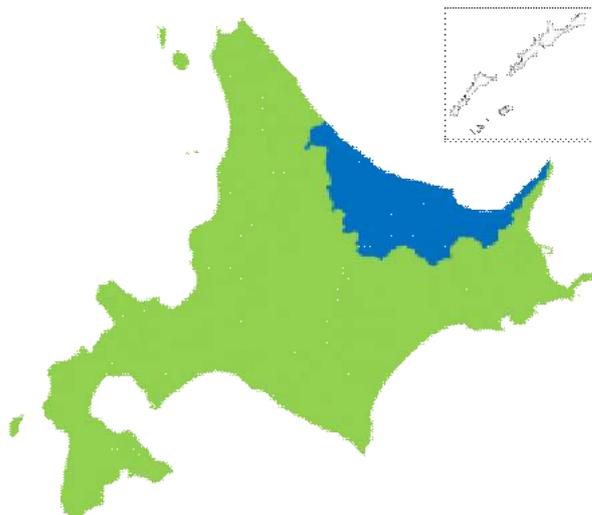
高い食料生産力や豊かな森林資源、太陽光やバイオマスなど豊富な再生可能エネルギー資源を活用することにより、食料やエネルギー供給の拠点としての役割が期待される。

##### 《地域特性》

- ・ 酪農や小麦、馬鈴しょなどの大規模農業、豊かな森林資源を活用した林業、ホタテ、サケなどの栽培漁業など農林水産業が盛ん
- ・ 太陽光やバイオマスなどの豊富な再生可能エネルギー資源が賦存

##### 《拠点形成の基本方向》

- ・ 農水産物や加工食品などの安定的な生産・貯蔵・供給体制の強化
- ・ バイオマスや太陽光などを活用した再生可能エネルギーの導入拡大



#### 4-1-5 十勝地域

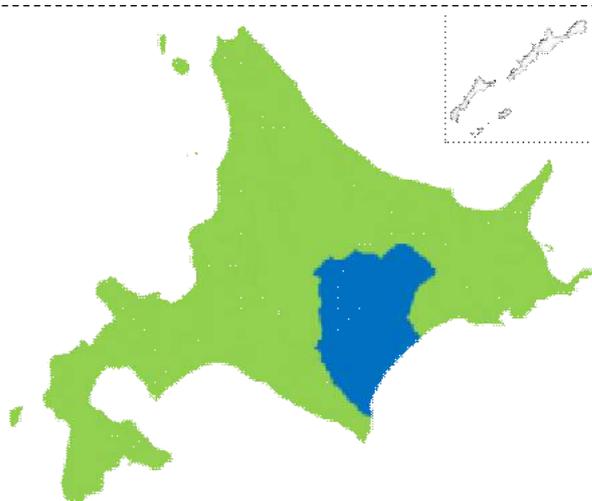
平坦な地形に恵まれた広大な土地や道内においても優位性のある高い食料生産力をはじめ、太陽光やバイオマスなど豊富な再生可能エネルギー資源を活用することにより、食料やエネルギー供給の拠点としての役割が期待される。

##### 《地域特性》

- ・ 大規模な畑作経営や酪農経営などによる高い食料生産力  
(食と農業の優位性を活かした取組(フードバレーとかち)を地域一体となって展開)
- ・ 太陽光やバイオマスなどの豊富な再生可能エネルギー資源が賦存
- ・ 重要港湾である十勝港が存在
- ・ 道東自動車道の開通により、道央地域との人やモノの移動の利便性が飛躍的に向上

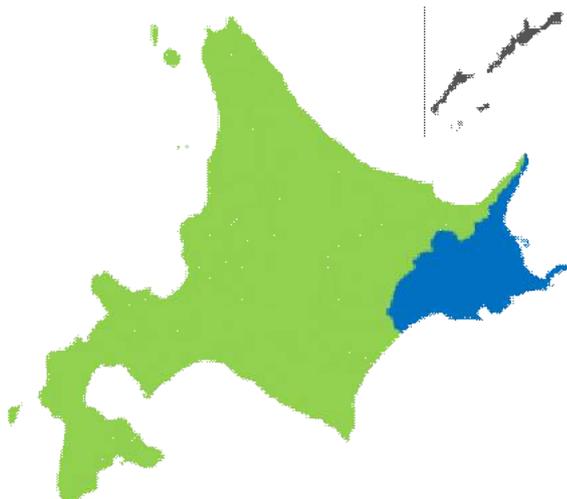
##### 《拠点形成の基本方向》

- ・ 農水産物や加工食品などの安定的な生産・貯蔵・供給体制の強化
- ・ バイオマスや太陽光などを活用した再生可能エネルギーの導入拡大



#### 4-1-6 釧路・根室地域

高い食料生産力をはじめ、太陽光など豊富な再生可能エネルギー資源の活用、さらには国際バルク戦略港湾に選定された釧路港の有効利用等により、食料やエネルギー供給の拠点としての役割が期待される。



##### 《地域特性》

- ・ 大規模酪農業やサケ・マス、サンマなどの水産業が盛ん
- ・ 太陽光やバイオマスなどの再生可能エネルギーや地下資源(石炭)が賦存
- ・ 国際バルク戦略港湾に選定され、多数の国内航路を有する釧路港が存在
- ・ 道内でも特に一年を通じて冷涼、かつ、冬季に安定した気候

##### 《拠点形成の基本方向》

- ・ 物流拠点 釧路港を活用した農水産物や加工食品などの安定的な生産・貯蔵・供給体制の強化
- ・ バイオマスや太陽光などを活用した再生可能エネルギーの導入拡大
- ・ 多様なエネルギー資源の確保につながる国内唯一の坑内掘炭鉞技術の保全・継承

## 4-2 複合的なバックアップ機能を備えた拠点形成

本道におけるバックアップ拠点の中核として役割が期待される道央地域には、太平洋側に苫小牧東部地域、日本海側に石狩湾新港地域という国内屈指の規模を有する工業団地が存在する。これらの地域は、それぞれ国際拠点港湾、重点港湾の後背地であることに加え、人口190万人を擁する札幌市や空の玄関口である新千歳空港とのアクセスが良好であることなどのメリットを活かし、道内の生産拠点として、また北海道と道外を結ぶ物流の拠点として、産業集積が進められている。

こうした現状も踏まえ、広大な土地、高い交通利便性、産業・生活インフラの充実などの優位性を持つ苫小牧東部地域及び石狩湾新港地域を、太平洋側、日本海側それぞれのバックアップ拠点として捉え、複合的な機能を有する拠点形成に必要な検討を進めていく。

また、これらの地域以外についても、地理的・地勢的条件や産業面での優位性、地域における取組の進展などを総合的に勘案しながら、複合的な拠点形成の可能性について検討する。

### 4-2-1 苫小牧東部地域における検討の方向性

総面積10,700ha(分譲用地5,500ha)という広大な敷地、苫小牧港や新千歳空港に近接する地理的メリット、これまでの産業誘致や石油などのエネルギー備蓄の経験や実績等を活かし、複合的な機能を備えたバックアップ拠点の形成に向けた検討を進める。

#### 《拠点形成に向けた検討方向》

- ・ 大災害時に備えた食料貯蔵・供給体制の確保(低温倉庫の有効活用など)
- ・ メガソーラーなど再生可能エネルギー関連施設の誘致
- ・ 石油をはじめ多様なエネルギー資源の備蓄体制の強化
- ・ 首都圏等の大災害時における一時避難の場としての機能整備
- ・ 本社のバックアップ機能も含めた工場・オフィス・データセンター等の立地促進
- ・ 土木資材等の災害支援・復旧資材の備蓄
- ・ 大災害時の活用も視野に入れた港湾物流機能の強化



#### 4-2-2 石狩湾新港地域における検討の方向性

石狩湾新港を核とし、札幌から近距離にあるという地理的メリットを活かすとともに、データセンターの立地やLNG関連施設の建設などの進展を踏まえ、多重・分散型の国土形成を進める中での日本海国土軸の要衝として、複合的な機能を備えたバックアップ拠点の形成に向けた検討を進める。

##### 《拠点形成に向けた検討方向》

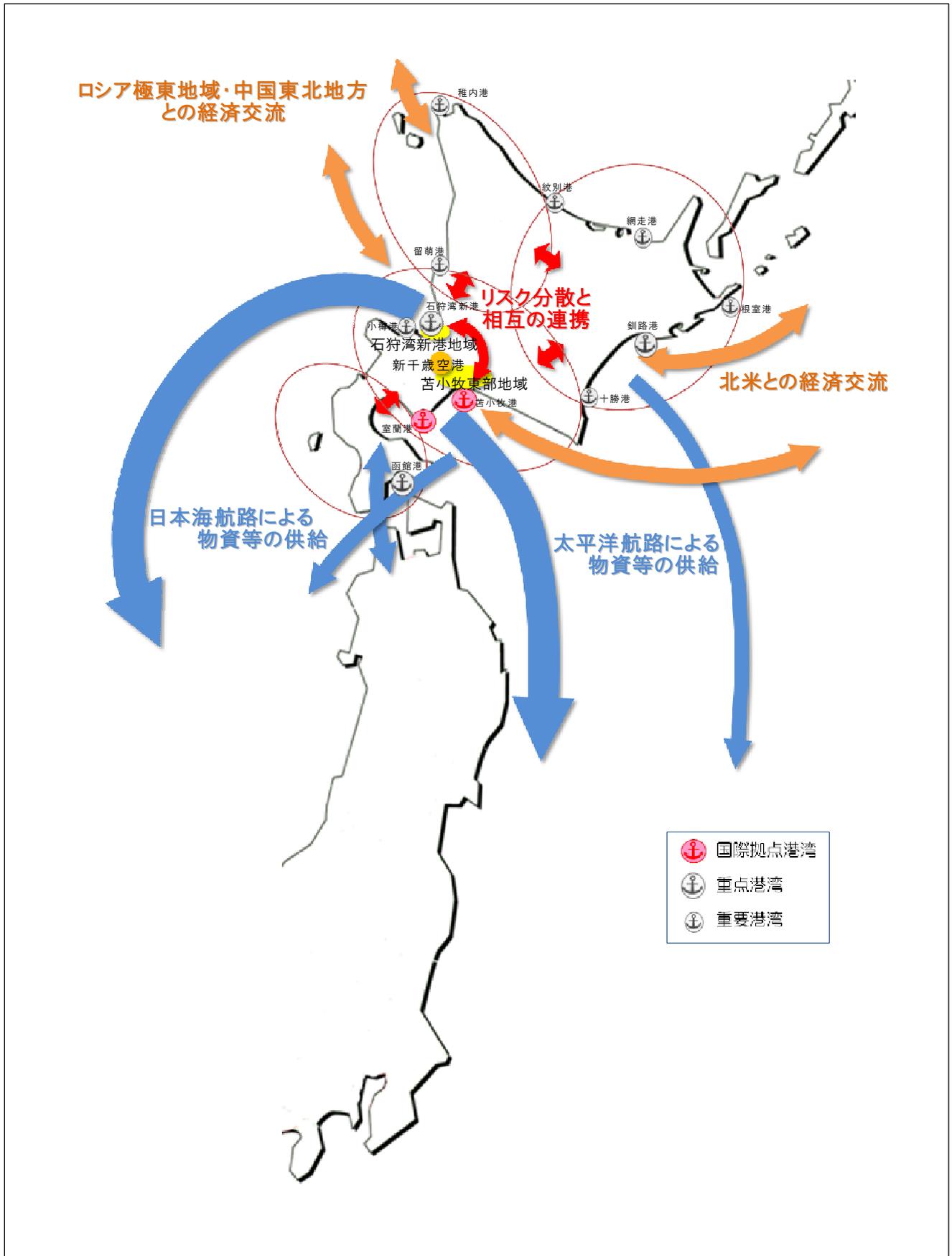
- ・ 大災害時に備えた食料貯蔵・供給体制の確保(低温倉庫の有効活用など)
- ・ 本社のバックアップ機能も含めた工場・オフィス・データセンター等の立地促進
- ・ LNGや風力など多様なエネルギー源の活用による発電・供給の拡大
- ・ 土木資材等の災害支援・復旧資材の備蓄
- ・ 大災害時の活用も視野に入れた港湾物流機能の強化(太平洋側のバックアップとして日本海側の本州各港湾との連携強化)



#### 4-3 道内各地域における取組の進展を踏まえた拠点形成

道内の各地域においては、食料備蓄や再生可能エネルギーの導入、データセンターの誘致など、バックアップ拠点の形成に向けた様々な取組が展開されてきており[→資料14]、これら道内各地域における取組の進展も踏まえながら、地域相互の連携を重視した拠点形成を推進する。

《道内各地域のネットワークによるバックアップ拠点形成のイメージ》



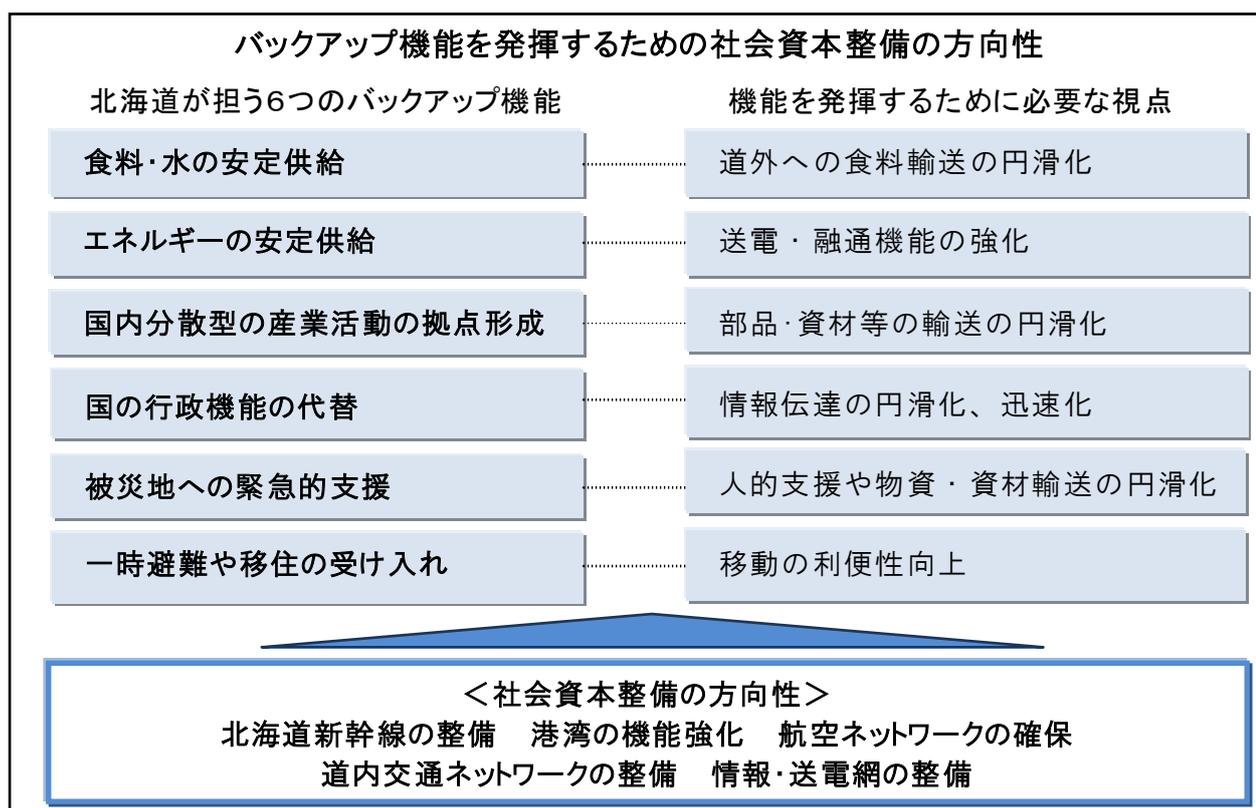
## 5 バックアップ機能を発揮するための社会資本整備

北海道は、これまで北海道開発の枠組みの中で、我が国全体の課題への貢献と本道の発展に必要な社会資本の形成を図ってきたが、近年の公共投資の大幅な縮減の流れの中で、地域のニーズに応じた計画的な社会資本整備が一層困難な状況にある。加えて、高度成長期に着手された新幹線や高速自動車国道は、主として北海道開発の枠組みとは異なる手法によって整備が進められてきたこともあり、道外の他地域に比べ、進捗が大幅に立ち遅れている。こうした投資効率を重視する「平時の論理」によって進められてきた社会資本整備の遅れが、北海道を含め国土全体の脆弱性を招いている。

一方、多重・分散型の国土づくりを進めていく上では、人やモノの地域間交流を促進することが極めて重要である。円滑な交流や移動の手段が確保されることによって、はじめて全国各都市、各地域への機能分散が進み、各地域の活性化とともに強靱な国土形成につながっていく。

また、全国各地域との連携のもとで、北海道が我が国のバックアップ拠点としての役割を最大限に発揮していくためには、大災害時における対応も想定しつつ、平時において、首都圏をはじめ全国各地域との「人」「モノ」「情報」の円滑な流れを確保するとともに、道内各地域におけるネットワークを充実していくことが不可欠である。

こうしたことから、これまで培ってきた北海道開発の枠組みが一層強化され、国や関係機関、民間事業者等との連携のもとで、陸・海・空の交通ネットワークをはじめとした社会資本整備が着実に推進されることが必要である。



## 5-1 多重・分散型の国土形成と北日本の発展を加速する北海道新幹線の早期整備

東日本大震災では、東北新幹線が短期間で全線復旧を果たし、安全・安心な高速交通機関であることが実証されたところであり、我が国全体のバックアップ体制を構築する上での陸上交通の基盤として、新幹線の役割が一層評価されている。

このように、新幹線は、多重・分散型の強靱な国土を形成するためのバックボーン(背骨)として期待される高速交通機関であることから、新幹線を札幌から鹿児島まで早期に開通させることにより、リスク分散のネットワークを日本全土に構築することが必要である。

加えて、新幹線が新函館まで早急に開通されることにより、東北地

方との経済交流や新産業の創出等が促進され、東日本大震災の復興に大きく貢献することができるとともに、人口 300 万人を擁する札幌圏まで延伸することにより、北日本全体のポテンシャルを高め、東北地方の復興・発展を加速することも可能となる。

さらに、こうした取組に併せ、新幹線の開業効果を全道により一層波及させるとともに、東北地方と北海道との交流をさらに活発化し、北日本全体を一つの経済交流圏として発展させていくため、札幌を起点とした道内における幹線鉄道の高速化に向けた取組を推進する必要がある。



### 《国や市町村等とともに進める主な施策》

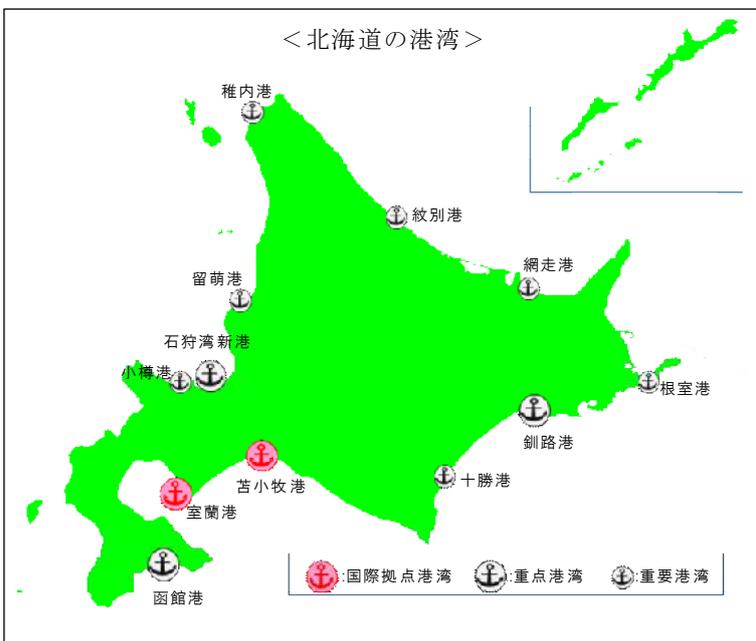
- ・ 新函館・札幌間の全線フル規格での一日も早い認可・着工と早期完成
- ・ 青函共用走行問題の早期解決及び新青森・新函館間の早期開業
- ・ 幅広い観点での建設財源の確保及び地方負担に対する財源措置の拡充
- ・ 道内における幹線鉄道の高速化に向けた取組推進

## 5-2 道外との物流拠点となる港湾の機能強化

北海道は、2つの国際拠点港湾(室蘭港、苫小牧港)と重要港湾のうち国が新規直轄港湾整備事業の着手対象として選定した3つの重点港湾(函館港、釧路港、石狩湾新港)をは

はじめ、太平洋、日本海、オホーツク海それぞれに開いた12の主要な港湾を有している。緊急時における人の輸送や物資の供給はもとより、平常時のサプライチェーンの確保など、我が国のバックアップ機能を果たしていく上で、これらの港湾の機能強化は極めて重要な課題である。

特に、海で囲まれた北海道では、物資輸送に対する港湾物流のウェイトが大きく、今回の東日本大震災においても、太平洋航路のバックアップとして日本海航路の存在が大きな役割を担ったほか、苫小牧港が東北地方の代替港湾として機能するなど、大災害時における物資供給の拠点となる港湾機能の重要性が改めて認識された。



北海道には、太平洋側、日本海側それぞれに主要港湾が配置

されており、大災害時において、生活物資やエネルギー等の供給ルートを確実に確保するためには、それぞれの海域における物流拠点となる港湾機能を充実するとともに、各港湾相互の連携により被災地等への継続的かつ円滑な物資の供給を行うことのできる体制を整備することが必要である。

こうしたことから、今後、耐震化や津波対策も含め、ハード、ソフトの両面から港湾機能の強化に向けた取組を着実に進めていくこととする。

《国や市町村等とともに進める主な施策》

- ・ 多目的国際ターミナル、国内物流ターミナルの整備促進
- ・ 国際バルク戦略港湾や日本海側拠点港の機能強化
- ・ 大規模地震災害に対応した耐震強化岸壁等の整備
- ・ 道内各港湾の連携による災害時のバックアップ体制の強化

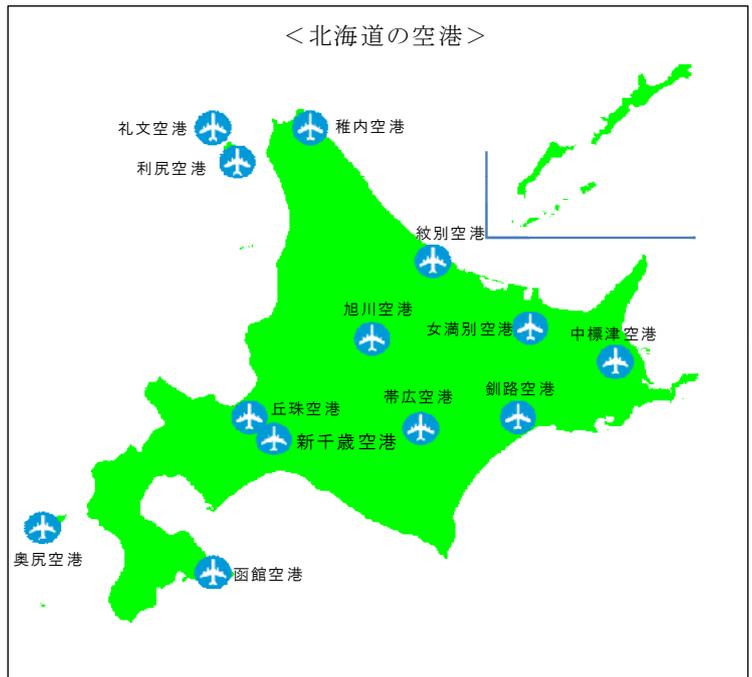
5-3 道内外を結ぶ航空ネットワークの確保

北海道には、本州や海外と道内を結ぶ空のゲートウェイである新千歳国際空港をはじめ13の空港が存在し、道内はもとより、国内外との人やモノの移動、交流の拠点としての役割を果

たしている。

本道が、我が国のバックアップ拠点としての役割を発揮していくためには、有事の際にも道外各地域との円滑な人やモノの輸送が可能となるような複数の交通手段を確保していくことが不可欠である。

このため、国の施策も有効に活用しながら、新幹線整備による陸路、港湾機能の強化による海路のネットワークに加え、道内空港の機能強化と道内外を結ぶ航空ネットワークの維持・拡充に向けた取組を推進する。



#### 《国や市町村等とともに進める主な施策》

- ・ 新千歳空港の国際拠点空港化の促進
- ・ 北海道と国内主要都市間を結ぶ航空路線の維持・拡充
- ・ 道内航空ネットワークの維持・強化

### 5-4 高規格幹線道路を中心とした道内交通ネットワークの整備

北海道全体を我が国のバックアップ拠点と位置づけ、各地域に様々なバックアップ機能を配備していくためには、高規格幹線道路網の整備をはじめ、物流・交通の拠点となる港湾や空港へのアクセスの強化など、道内における人やモノの円滑な流れを確保することが必要となる。

特に、こうした道内交通ネットワークの中心として位置づけられる高速自動車国道については、道外の他地域に比べ、大幅に整備が遅れており、いまだ未整備区間が多く残されている状況である。他の都府県では、県庁所在地が高速道路でネットワ



一化されているのに対し、北海道では、県庁所在地に匹敵する人口 10 万人以上の中核都市である函館市、釧路市、北見市が、未だネットワーク化されていない状況にある。

これらの地域をはじめ、高規格幹線道路の未整備地域の多くは、食料供給をはじめ、我が国のバックアップ機能を担う大きな可能性をもった地域である。道内の各地域が、それぞれの特性を活かした役割を最大限発揮するためには、都市と都市、さらには都市と物流の拠点となる空港・港湾等とのアクセスを強化することが不可欠であり、基幹交通ネットワークを早期に形成することが必要である。

また、今回の東日本大震災において、海岸部の一般国道等が壊滅的な被害を受けた際には、内陸側の高規格道路が物資供給や人の移動などの面で大きな役割を果たしたという経験を踏まえ、本道においても、津波被害を想定した内陸型の高規格幹線道路のネットワーク整備を加速する必要がある。

さらに、既存の道路や橋梁の防災対策をはじめ維持管理体制の強化を図り、災害に強い交通ネットワークを構築することが重要である。

#### 《国や市町村等とともに進める主な施策》

- ・ 高速自動車国道の着手区間の早期供用、抜本的見直し区間や基本計画区間の早期着手
- ・ 一般国道自動車専用道路、道央圏連絡道路など地域高規格道路の整備促進
- ・ 空港・港湾などの物流拠点やインターチェンジなどへのアクセス道路の整備
- ・ 災害に強い交通ネットワークの整備

### 5-5 道内外をつなぐ情報・送電網の整備

道内の各地域が相互に連携し、バックアップ機能を担っていくためには、条件不利地域におけるブロードバンド基盤の整備促進や、有線、無線、衛星の各通信方式を組合せ、一体的に機能させることにより、災害時においても通信を途絶しにくくする仕組みの導入など、災害に強く機動的な情報通信基盤を整備することが必要である。また、データセンターの立地や、首都圏等のオフィス、工場などの移転・分散化を促すためには、道外と北海道をつなぐ基幹情報通信ネットワークの更なる充実が求められる。

さらに、道内において再生可能エネルギーの開発、導入を促進し、多様な電源構成のもとで安定した電力供給を行っていくためには、道内の送電網の整備とともに、北本連系設備をはじめ全国の電力融通機能を強化することが必要である。

#### 《国や市町村等とともに進める主な施策》

- ・ 超高速を含むブロードバンド基盤の整備・維持管理の促進
- ・ 災害に強い情報通信基盤の整備
- ・ 再生可能エネルギーの導入促進に向けた送電網の整備
- ・ 北海道・本州間をはじめ全国の電力連系設備の増強に向けた取組推進

## Ⅳ 構想の着実な推進に向けて

本構想の推進に当たっては、国、北海道を含む都道府県、市町村、民間事業者等が適切な役割分担と連携のもとで、総合的かつ計画的に施策を展開していくことが必要とされる。

こうした基本認識のもと、構想の実現に向けた施策推進の考え方等について提示する。

### 1 構想実現に向けた考え方

今後、想定される大災害の発生については、専門機関によって示されている首都直下地震などの発生確率が上方修正されるなど、一刻も早い対応が求められる。このため、先ずは国として必要な国土政策の見直しなどが早急に行われるよう、国に対する積極的な働きかけを行うとともに、道として主体的に取り組むべき施策の着実な推進に努める。

また、可能な限り早期に、かつ着実に構想に掲げた施策の実現を図るため、北海道がもつ強みの発揮(＝優位性)や現下の課題への対応(＝緊急性)といった観点から、優先度を考慮した施策の重点化を図る。

#### 《施策の重点化の方向性(例)》

- ・ 優位性の観点～ 再生可能エネルギーの導入やデータセンター誘致に向けた取組
- ・ 緊急性の観点～ 電力供給不足に対応するための産業立地の分散化の促進、被災地支援の体制整備 など

### 2 推進の手だて

#### 2-1 国等への効果的な要望と戦略的な広報活動の推進

本構想の実現に向け、国において必要な取組が実施されるよう、毎年度の国費予算要望をはじめ、あらゆる機会を通じ、国への提案・要望活動を実施する。なお、実施にあたっては、構想に掲げた方向性を基本としつつ、国における取組の進捗や情勢変化を踏まえ、提案・要望事項の重点化を図るなど、機動的な対応を行う。

また、全国の自治体、民間事業者等の幅広い理解のもとで、構想を効果的に推進するため、様々な機会を活用し、構想の趣旨や北海道の優位性等について、わかりやすく説得力のある形で全国に発信するなど、戦略的な広報活動を推進する。

## 2-2 国の施策等の効果的活用

北海道開発予算関連事業をはじめ、国の制度や施策を効果的に活用し、構想の着実な推進に努める。

## 2-3 道内各地域との連携による構想の推進

本構想の策定を契機に、道内各地でバックアップ拠点の形成に向けた動きが出てきており、今後、この構想をより実効性のあるものとしていくため、これらの地域と連携しながら、北海道全体として構想の実現に向けた取組を推進する。

## 2-4 北海道としての主体的な取組の推進

本構想の実現に向けた取組を道として着実に推進するため、構想の方向性に沿った施策の推進方策を別途策定するとともに、関連施策を総合的に推進していくための体制を整備するなど、北海道として取り組むべき施策の具体化を図っていく。

また、構想の実効性を確保するため、国の動向や取組の熟度に応じ、特定の施策に特化したプロジェクトチームを立ち上げるなど柔軟な対応を図るとともに、情勢変化などを踏まえながら、必要に応じ構想の見直しを検討する。

< 構想推進イメージ >

