HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	社会資本から考える北海道の未来 : 最終講義
Author(s)	石井, 吉春
Citation	年報 公共政策学, 13, 3-19
Issue Date	2019
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/74414
Type	bulletin (other)
File Information	13-02_Tokusyu_Saisyukogi.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

社会資本から考える北海道の未来
―最終講義―

石井　吉春*

1.　北海道の自立的発展を目指して

2005年の本大学院開学時に、日本政策投資銀行を早期退職して教員に着任させていただいてから早いもので14年が経ちました。前職では政策金融のなかでも、地域開発にかかわる金融に携わっていたということで、本大学院に来てからも主に地域をどう元気にしていくか、というテーマを中心に取り組ませていただきました。

着任当時の2000年代半ばと言えば小泉構造改革が真っ盛りのころで、規制緩和や競争が重視される環境のなかにあって、地域の課題はともすればプライオリティーの低い課題になりかねませんでした。そういう認識のもとに、もはや単純に「困っているから助けてほしい」というような受け身の地域政策はそろそろ限界であり、地域が自ら考えて自立的に動いていく流れを支援する、新たな地域政策が必要ではないかと思いました。

北海道は、依存体質が最も強い地域の一つであり、それを少しずつ変えていくために、人の意識、行動、発展のための手法などを一つずつ見直さなければならないと考えました。当時の小泉首相のキャッチフレーズは「官から民へ」、「国から地方へ」でしたが、私もある意味でそれに乗っかったと言いますか、私自身も必要な変革の流れではないかと思ったのです。

北海道の財政依存の強さを裏返して言えば、民間企業が少ない、もしくはその活力が弱い、ということです。私が前職で長く取り組んできたのは企業をどう成長させるか、という仕事でしたが、北海道に限って考えると、そもそも企業が少ないなかで、それをどう育てるのかということは難しいテーマです。当時は道外からの企業誘致もすでに限界に来ていると言われていました。ですから、まさに「官から民へ」という流れを上手につくることが企業集積につながると考えたのです。

着任したばかりのころに北海道新聞の取材を受け、「どんなことが変化すれば北海道経済は元気になりますか」と尋ねられました。そこで私は２つの民営化の話をしたのです。「新千歳空港を上下一体化して民営化すると巨大な企業体ができる。そこに

*　北海道大学公共政策大学院特任教授

あまり事業展開のしばりがなければ、北海道を牽引する大きな基盤企業になるのではないか」。さらに「札幌市の水道局を完全民営化すると、売上げだけで言うと北ガスと遜色のない規模になる。料金は政令市のなかで最高水準だが、水質は良好で、水道を基盤に民間企業として事業展開すれば、一定の可能性をあるのではないか」と。

そのような話をしたのが14年前ですが、現在、水道の方は水道法が改正されて、まさにコンセッションの本格的導入が求められる時代になり、民営化の可能性も見えてくる段階になりました。一方の新千歳空港の上下一体民営化については、道内７空港のコンセッションが進められており、ある意味で実現しかかっています。ただし、空港のコンセッションはしばりが強いので、民間活力導入という意味では一定の効果があるものの、当初もくろんだ地域経済の中核企業としての役割の進展については、もう少し注視する必要があるでしょう。

このように、14年前にどのようなことを考えていたのか思い出してみますと、当時、考えていたことがやっと近年、動き出しています。10年が一つのサイクルというように、実際の物事の展開には時間がかかることを実感している次第です。

2.　人口減少問題と地域経済

「北海道経済をどう持続的な発展経路に乗せるか」ということが、私の主要な問題意識ですが、ここ４年ほど地方創生という政策の枠組みが動き出しました。ストック、フローの政策の側面で、地域における人口の定着、さらには増加をどう目指すのかということで、基本的には、産業や雇用の開発がテーマの主体となり、少子化対策とともに目前の課題となっています。

北海道では特に札幌市の合計特殊出生率が低く、全道的にも低くて、「子どもの生まれない地域」になりつつあることは非常に大きな問題として位置づける必要があります。社会減については東京に流れる傾向があります。道内179の市町村ベースで言えば、その９割以上が、第１次産業、特に農業に依拠した地域です。主要産業が農業である地域では、就業者がどんどん減り続ける一方、耕地面積や生産額が減ることはほとんどなく、それどころか近年は酪農などで生産額が増えていますから、残った就業者一人当たりの所得がかなり上昇したというのが人口減少過程における実態です。ですから、道内約８割の自治体の人口ピークは1950年代、60年代ですが、以来40、50年間も人口が減り続けているのに「人口が減って大変だ」という声はあまり聞こえてこなかったのです。まさに主要産業について地元に残った人にとっては所得向上につながったということ、そして過疎政策という手厚い財政移転の政策に救われて、今日まであまり人口減少が省みられなかったということがあります。

しかし、もはやコミュニティが存続できないレベルまで人口が減ってきたので、何とかしなければならない、という動きになっています。2000年以降は特に大学進学率の上昇がかなり影響しており、東京一極集中という構造が特に若い女性の人口に顕著

に表れています。若い女性の減少は子どもが生まれない地域の増加を意味し、出生率というより出生の実数が人口規模に対して極めて少ないという地域があちこちに出てきています。近年は、それが大きな問題になってきたのです。

では、農業に依拠する多くの自治体について考えてみますと、農業の雇用吸収力は本当にないのか、と言えば、そうではありません。規模拡大は粗放的な農業にシフトしてきたということですが、手間をかけて作る農業が北海道で全くやれなくなった、ということとイコールではありません。つまり、北海道では農業できちんと食べられる就業者を増やすことは可能であり、農業で新たな雇用を生む環境になっているという意味では、北海道が全国でも最もポテンシャルがあるのではないか、と思います。この点を見直していくことがポイントであり、すべての地域と言わないまでも、北海道の多くの地域では農業生産を見直すことできちんと維持される可能性が出てくると思います。

それに対して問題は、中核都市と大都市札幌の構造です。中核都市についてはさまざまな見方がありますが、広大な農業地域の中心的な消費都市という側面が強いと思います。その中核都市には周辺地域の人口減少というボディ・ブローが相当長く効いてきて、最近は歯止めがかからない、かなりシビアな段階に入ってきています。函館市、釧路市、小樽市などが過疎地域の指定を受けたことは、その象徴的な流れです。北海道にとっては農村地域より、むしろ中核都市でどのように健全な産業や人口動態をつくっていくか、ということが大きな課題になっているのです。

一方、大都市札幌市は人口が増え続けていますが、その人口増加の遠因は、もとを正せば石炭産業の衰退で相当の離職者が流入したのであり、離農者も地域にとどまらないのが北海道流で、多くは札幌に流れてきました。高齢者は元気な人と元気でない人に二極化しており、両方とも比較的、札幌に集中しています。若者も来ていますが、女性にかなり偏っており、就業状態では一時的雇用が多い。つまり、大都市としての札幌も「元気な集中」ではなく、産業が元気に発展しているという状況とは言えません。このような都市問題をもう一度、全体として見直し、そこに北海道全体の発展の核をどう探していくか、ということが大きなポイントで、これがフローから見た北海道の経済構造の現状ではないかと思います。

3. ストック形成の重要性と第二青函トンネル

では、今日の主題である「ストックから見た北海道」に目を転じますと、道内自治体のストック形成については手厚い北海道特例などがあり、国から一定のシェアで投資してもらってきたのが実情です。ただ、北海道経済発展の大きな起爆剤となった大型のインフラ投資がどれだけあったかと言うと、それほど多くないというのが私の印象です。

日本の経済発展は、太平洋ベルト地帯が高度成長を牽引したことがスタートライン

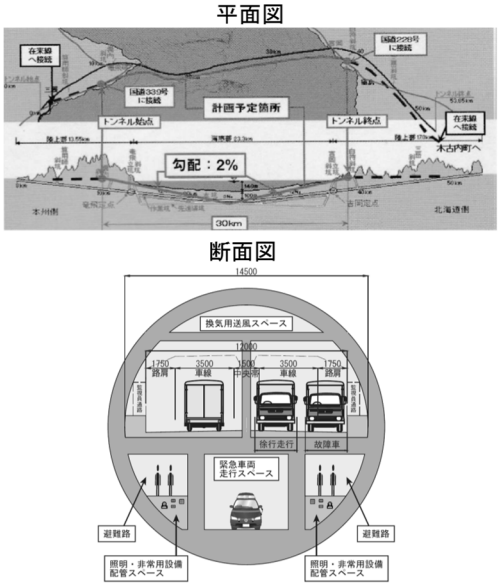
となっていますが、では、この地帯の企業がもともと元気で、どんどん成長したのかと言えば、必ずしもそうではありません。企業集積はもちろんありましたが、それを重点的に発展させるための傾斜配分方式の経済政策があり、さらに中心的なインフラ、特に交通基盤について投資が行われたのです。その財政投資と企業集積が相乗効果となって日本経済の発展を牽引したというのが、一つの見方だと思います。そういう意味で、経済発展の一つのきっかけとなるのがストック形成なのです。

では、北海道において、そういう意味のストック形成では何があったのか。思いつくままに挙げてみますと、第一は苫小牧西港です。完全堀込港湾で新しい港がつくられ、近隣の産業集積だけでなく、北海道の中心的な港湾機能を担う流れができました。第二に新千歳空港です。投資額は意外と小さいのですが、北海道の空の玄関として全道シェアの７、８割を持つ大空港に育っています。第三は青函トンネルです。現在は遅い新幹線と貨物列車が走っている状況で、経済効果の面からは、まだ見直しが必要な段階ですが、新幹線が本格的に高速化する段階になれば、一定の経済的なインパクトのある投資と評価されるでしょう。このような３つが北海道のストック形成の代表例であり、他に農業関係にもありますが、どこまで範囲を広げるかわかりにくいので、これだけにしておきたいと思います。

北海道では全般に道路も農業基盤も港湾もきめ細かく整備されているのですが、逆に言うと、成長のインセンティブをつくるような中核的なストックが限られており、顔がない、核がない、中心がない、という印象です。そのことがもう一歩、北海道が自立的発展に移っていくための前提の不足につながっているのではないかと、最近とみに感じているところです。

私は、どちらかと言うと「社会資本整備に関して否定的な意見を言う人間」というレッテルを貼られてきたと思いますが、ここ２年ほど「第二青函トンネルをつくったらどうか」という提唱者の中心メンバーになっています。その第二青函トンネルとは車が有人走行できるトンネルです。現在の青函トンネルは、ややもすれば「共用する貨物列車のために新幹線が速度制限されている」と問題が矮小化されているので、貨物列車を通すトンネルをもう一つ、つくればスムーズにいくのではないか、という議論が東京にもあります。しかし、貨物列車のためのトンネルを４、５千億円でつくったとしても、現在、通っているのをただ置き換えるだけですから、全く新しい投資効果は生まれません。

であれば、工事としては少し面倒ですが、中長期的に考えて、貨物列車で運んでいる荷物をトラックの自動運転隊列走行のようなかたちで運び、それとともに自家用車で自由に北海道と本州を往来できるようにした方がいい。そこまで踏み込むと、おそらく地域間流動が飛躍的に増え、投資効果が生まれます。現在の工事費では７千億円程度でそのような有人走行のトンネルができるということなので、それなら投資効果が十分得られるのではないかと考え、提起させていただいています。（**図1**）



（道路構造規格）第1種第3級
（トンネル延長） 30km
（トンネル内径） 14.5m
（縦断勾配） 最急2%
（設計速度） 100km/h
（設計交通量） 6千台/日（片側）
（換気方式） 従流換気方式
ｼﾞｪｯﾄﾌｧﾝ方式
坑口集中排気式併用
（総工費） 7,229億円

図１． 有人走行可能な第二青函トンネル構想の概要

出所：第二青函トンネル研究会による提言から引用。

ただ、決め打ちで「絶対これが必要だ」と主張するのではなく、北海道が本州の他地域と均等になる条件をどうつくるのか、本当に自分たちで頑張るステージに持っていくために必要なものは何か、という議論が今、最も必要です。投資力はもうほとんどないのですが、「ない」と言ったら終わってしまうので、あと10年、20年というなかで最後に北海道が必要なものは何か、を考えるべき時期に来ていると思います。

第二青函トンネルについては、具体的にキャッシュ・フロー予測もしてみました（**表1**）。その過程でわかったことの一つはフェリーによる自動車航送の料金は高いということです。北海道・本州間についてトラック１台運ぶのに片道６万円ぐらいかかりますが、船１隻つくって何台トラック運べるか、ということと、トンネル１本つくって何台運べるかを比較すると、トンネルは１日４～５千台のトラックが片道通行しても全く問題のないキャパシティーがありますが、船でそれだけの規模を可能にしようとすると、おそらく今の倍以上の船舶は必要でしょう。つまり、トンネルよりも船舶整備の方が倍以上のコストがかかるということです。ですから、トンネルの工事費として約７千億円の投資額を前提とすると、フェリー料金の半分ぐらいの通行料金の設定をしても、一定の誘発効果を見込めば、50年ぐらいで投資回収できるという計算になります。これは私自身、計算してみて、えっと思うぐらい意外な結果でした。要は「コロンブスの卵」のような話で、私たちは「トンネルはコストが高いから、２本目は絶対に持てない。主要な物流は船に任せるしかない」と思い込んできたと思うの

ですが、それはただの思い込みだということです。トンネル技術も相当、進歩していますから、そういうことも含めて考え方を再構築する必要があります。

表１．　キャッシュ・フロー予測

			走行台数4千台/日のケース		走行台数3千台/日のケース	
総工費	トンネル本体	億円	7,000	3,300億円(JAPIC想定額)＋3,700億円(9m→14.5mの内径拡大費用)	7,000	同左
	排気設備		229	計画交通量4千台、スピード100km/h	229	同左
	計		7,229		7,229	
走行台数		台/日	4,000	3.8千台×0.6(転換率)×２倍(誘発交通量)×0.87(2040年人口の2017年比)	3,000	3.8千台×0.6(転換率)×1.5倍(誘発交通量)×0.87(2040年人口の2017年比)
収入	大型車	億円	153.3	2千台×10.５千円(30千円×0.7×0.5)×2回(往復)×365日	115.0	1.5千台×10.５千円(30千円×0.7×0.5)×2回(往復)×365日
	普通車		76.7	2千台×5.25千円(30千円×0.5×0.7×0.5)　×2回(往復)×365日	57.5	1.5千台×5.25千円(30千円×0.5×0.7×0.5)　×2回(往復)×365日
	計		230.0		172.5	
支出	維持管理費		31.5	20億円(本体の電気代、設備更新費)＋11.5億円(排気設備の電気代)	31.5	同左
	点検費用		0.4	5年ごとに2億円	0.4	同左
	維持起業費		48.2	総工費÷30年（平均耐用年数）×0.2	48.2	同左
	計		80.1		80.1	
キャッシュフロー			149.9		92.4	
投資回収可能年数		年	48.2		78.3	

出所：第二青函トンネル研究会による提言から引用。

4.　成長を阻む交通インフラの現況

1980年代のことですが、私は出向先の国土庁で全国総合開発計画をつくる作業をしていました。後年、あまり評判のよくなかった四全総(第四次全国総合開発計画／昭和62年閣議決定)の作業でしたが、全総計画は昭和40年代につくられた新全総(新全国総合開発計画／昭和44年閣議決定)までが、比較的国土計画らしい問題提起をしていたと思います(**表2**)。

例えば新全総では、インフラに関して札幌から福岡までの大都市を高速交通ネットワークで結ぶことが日本の国家としてのインフラの基本だというようなことを記述しています。しかし、この骨格ルートの構想において新幹線の現状を見れば、大都市で

表２．　これまでの国土計画の推移

	全国総合開発計画（全総）	新全国総合開発計画（新全総）	第三次全国総合開発計画（三全総）	第四次全国総合開発計画（四全総）	21世紀の国土のグランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月５日	昭和44年５月30日	昭和52年11月４日	昭和62年６月30日	平成10年３月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1　高度成長経済への移行 2　過大都市問題、所得格差の拡大 3　所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1　高度成長経済 2　人口、産業の大都市集中 3　情報化、国際化、技術革新の進展	1　安定成長経済 2　人口、産業の地方分散の兆し 3　国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1　人口、諸機能の東京一極集中 2　産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3　本格的国際化の進展	1　地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2　人口減少・高齢化時代 3　高度情報化時代
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね平成12年（2000年）	平成22年から27年（2010-2015年）
基本目標	**地域間の均衡ある発展**	**豊かな環境の創造**	**人間居住の総合的環境の整備**	**多極分散型国土の構築**	**多軸型国土構造形成の基礎づくり**
開発方式等	**拠点開発構想** 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	**大規模プロジェクト構想** 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	**定住構想** 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	**交流ネットワーク構想** 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	**参加と連携** －多様な主体の参加と地域連携による国土づくり－ （４つの戦略） 1　**多自然居住地域**（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 2　**大都市のリノベーション**（大都市空間の修復、更新、有効活用） 3　**地域連携軸**（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 4　**広域国際交流圏**（世界的な交流機能を有する圏域の形成

出所：国土交通省資料を引用。

新幹線が未だに来ていない都市は札幌だけです。その一方で、新潟は1982年に開業し、その後、金沢や鹿児島でも開業しているのに、札幌についてはまだ後10年かかるという現実があります。札幌が取り残されていることについて、私は北海道に移った当初から「おかしい」と言い続けてきたのですが、道内、特に札幌市民では「新幹線が必要だ」と言う人は半分いるかどうか、という状況でした。ですから、国にも後回しにされてしまったのだと思います。

一方、自動車道路で本州とつながっていないデメリットは全く意外な局面で表れています。札幌ドームは、ボールパーク構想で北海道日本ハムファイターズが本拠地を移転することになり、かなり話題になりました。このときを機会に全国のドーム球場の経営について比較研究してみたのですが、札幌ドームが最も収益性が低いのです。なぜかと言えば、野球は年間せいぜい70～80試合で、１年の５分の１程度しかドームを使いません。ドーム球場のメジャーの用途は実はコンサート会場であり、準備などで公演日数の２～2.5倍の使用日数で埋まっていきます。例えば、東京や大阪のドームはコンサートで年間60公演程度使われており、160～170日はそれで埋まっており、名古屋と福岡は30公演程度です。しかし、札幌は10公演いくかどうかで、一時は15公演程度ありましたが、減少してきています。札幌ドームでの開催が少ない背景には、

ドームのコンサートはトラック100台というような規模の機材を運ぶので、それが安定的に運べない札幌にはあまり来たくない、という興行側のリスク回避があります。他にもマーケットの事情などがあるでしょうが、交通条件がドーム球場の経営などにも関係するということで、交通インフラの地域経済への影響の大きさが理解できると思います。

このように、北海道にとって交通インフラの現状が新たな成長のネックになっていることを認識する必要があります。第二青函トンネルの必要性を断定すべきではないと思っていますが、物流コストを下げて他地域と伍していくための社会資本整備に取り組むには、もう今しか可能性がないと思います。北海道は結果としてややお金を無駄にした、というのは言い過ぎでしょうが、重点的に使わなかった結果として、他の地域と均衡してきちんと競争するためのスタート台たる基盤を整えられなかったと思います。そういう側面を私たちは強く意識しなければならないと思います。第二青函トンネルについては、北海道経済連合会など経済界で検討いただいていますが、これから20年、30年先の未来のために、特に若い方々には、その論点の重要性を考えていただきたいと思っています。

5.　国依存体質という課題

私は東北出身ですが、東北は戊辰戦争で負けた賊軍の地域という見方が今でも根強く残っています。会津藩の末裔の人たちには、敗戦と言えば戊辰戦争、という思いがずっと続いているようで、私は30歳のころ、仙台で勤務していたときに、会津の企業経営者の方との挨拶で「出身はどこだ」と聞かれたので、「仙台です」と答えると「裏切り者」と言われました（笑）。

確かに東北の各藩の末裔は、戊辰戦争以降、つまり明治以降にかなりの辛酸をなめているのは歴史上の事実で、北海道には伊達藩の人々も流れてきています。その東北とは異なり、北海道は、まさに国が主体的、積極的に開発する地域で、戦後も北海道特例や北海道開発庁の予算づけなどがあり、沖縄が返還されるまでは唯一、特別な地域開発が行われてきました。

私が最初に勤務した北海道東北開発公庫は、北海道、東北の両地域で融資をしていましたが、北海道では事業費全体の５割貸したら、東北は３割というように、東北は大して困っていないから構わない、というような制度上の扱いになっていました。しかし、当時の県民所得の全国順位を見ると北海道は上位で、東北は中位から下位です。今は北海道もかなり優位性がなくなりましたが、それでも中位の中ぐらい。しかし、東北の青森や秋田は下位の下ぐらいです。この違いの元は何かと言えば、財政移転の違いでしかないと思います。実務者として両方の地域にかかわり、東北出身の私には「なぜ、北海道だけ特別なのか」という思いはずっとありましたし、今でもあります。

北海道を特別扱いする一つの納得性ある答えは、北海道が国境地域であることです。

だから手厚く開発しなければならないということで納得されてきたのですが、1990年にベルリンの壁がなくなり、さらにソ連が崩壊してからは、そうした認識は急速に失われてきました。今や西日本にしか、警戒すべき国境はないというような状態に変わってきています。にもかかわらず、北海道に対する支援の枠組みは今日までドラスティックには変わっていません。さすがに「このままでいいのか」ということを北海道の方々にも意識していただきたいのが率直なところです。これを東北人のひがみと捉えられるとまずいのですが、国が特別の地域として支援することの妥当性、許容性は急速に失われてきていることに道民は気づかねばならない時期に来ていると思います。

最近私は、ＪＲの赤字路線見直し問題の議論についてもかなりかかわってきたのですが、沿線自治体の行政関係者のなかには「国の責任なのだから、国が全額負担してほしい」と主張される方がおられます。気持ちはわからないわけではありませんが、何でも国が責任主体で、国がやるのが北海道の地域にとって当然だ、という考え方はあまりにも時代遅れで、今や通用しにくくなっています。にもかかわらず、多くの自治体の首長という識者の立場にある方々がそこから脱却されていないのは、まさに北海道の未来に対する危機だと感じざるを得ません。いろいろな方と話をして、理解してくださる方も少しずつ増えてきましたが、多くの自治体の行政関係者は未だに国が何とかすべきだ、というスタンスを変えていない。しかし、必要な対応を自分たちでやって、足りないところを国にお願いしていくというのが本当だと思います。国の支援が全く不要だと言うつもりはありませんが、何がどこまで必要なのかはあらためて考えなければならないと思います。このような国依存の意識を変えなければならないと、私は長年あちこちで話をしてきました。それで多少変わってきた部分もあると思いますが、「あまり変わらなかった」というのが本音のところです。これからも努力をしなければと思っています。

「地方分権」については、最近すっかり立ち消えになりました。自治体が自ら考え、どのようにしていくかを決める枠組みを地方分権と呼びますが、それが立ち消えになったということは、国の補助金にぶら下がっている方がずっと楽だということを多くの自治体が選択したということです。これは北海道だけのことではありませんが、「地方創生」も国の政策で、交付金という補助金に自治体みんなでぶら下がるというのは大いなる矛盾です。矛盾があっても頑張るところは頑張って、地域がよくなればそれでいいと思いますが、構造としては国が地方にどんどん関与し、地方の優位性がその分、失われるという側面もありますから、そこはしっかり考え直さなければなりません。私は研究者というより、半分ぐらい実践者として地方の問題にかかわってきましたが、そうした地方創生の矛盾について十分に議論できなかった面もあり、今後の活動のなかで、できる限りやっていきたいと思っています。

6. 北海道の社会資本整備の現況

現在は、国土計画というものがあまり規範性を持ち得なくなったというのが本当のところでしょうが、前述したように新全総のころまでは、かなり規範性を持ち、経済政策として、面としての日本をどうするか、という議論があったと思います。

新全総の「日本列島の主軸の形成」の項の記述を一部引用しますと、「新しい情報化社会を迎えて、(以上のような)都市、全国的な通信網，交通体系の合理的整備によって、全国土をおおう新ネットワークを計画的に形成する。このうち、札幌～東京～福岡を結ぶルートは、中枢管理機能の巨大な集積地である首都東京等７大中核都市を連結する。この首都東京等７大中核都市の整備とあわせて、これらを相互に結ぶ基幹通信網および幹線航空路、新幹線鉄道、高速道路等の高速交通体系を中心に新交通通信網を総合的、先行的に整備し、これを日本列島の主軸とする。日本列島の主軸を形成する高速交通施設として、札幌、東京、大阪、福岡の基幹空港、札幌・福岡間約2,000 キロメートルについて，高速道路，新幹線鉄道の建設を計画，実施するほか、7大中核都市関連港湾の整備を図る」とあります。

７大中核都市(東京、札幌、仙台、名古屋、大阪、広島、福岡)というのは、太平洋ベルト地帯をもう少し長くしたイメージの国土軸であり、その高速交通体系が日本の健全な発展のための前提とされていました。しかし、実際にできたものは限られていて、取り残されたのが札幌だ、という認識を私は持っています。これは道民にとって、あらためて意識しなければならないことで、「だから発展できないのだ」と開き直るなら、開き直る必要があるのではないでしょうか。イコール・フッティングがなくて、どう頑張るのか、と言えば、頑張りようがないのです。

第二青函トンネルの議論も物流費の地域格差の問題から始まっています。福岡から東京まで運ぶ荷物の料金と、札幌から東京まで運ぶ料金では10トン車で６万円という大差があります。宅配便でも以前は、沖縄や九州で買い物して札幌に送るより、札幌で買い物して沖縄や九州に送る方が高いという現実がありました。それぐらい陸路でつながっていない制約条件は大きく、しかも発着で差異が出るというのは、北海道の運輸産業などの発展に非常に大きな影響をもたらしてきたと思います。

社会資本の地域間格差は経済成長に影響を及ぼしてきましたが、その一方、生活水準の格差を考えますと、東京が必ずしも非常に恵まれているというわけではありません（**表3**）。むしろ出生率が低いことを勘案すると、東京が最も恵まれていない、という前提条件をおいた方が地域の均衡ある発展、もしくは地方創生を考える上で適切かもしれません。出生率が上がる地域社会をどうつくるか、ということを考えるならば、東京の人口を他の地域にどう少しずつ移動させるか、ということが大きなテーマになってくるのではないかと思います。北海道で言えば、札幌との関係でそうした政策が必要でしょう。私の考えでは、企業の本社機能の移転について税制上の優遇措置ではなくて、東京に本社を置くところの法人税を上げるぐらいの対応策が必要だと思

表３．　地域別にみた生活水準の格差

		北海道・東北	関東	北陸・甲信越	東海	近畿	中国	四国	九州・沖縄	単純平均
活動領域別	住む	52.43	*46.65*	*52.90*	50.29	48.29	51.18	48.74	49.66	50.02
	費やす	49.62	51.92	*52.98*	51.20	47.74	50.10	50.38	*47.26*	50.15
	働く	49.26	49.80	*53.62*	49.93	49.73	51.79	50.21	*47.14*	50.19
	育てる	51.05	*47.20*	50.39	48.89	49.28	51.33	*52.50*	50.25	50.11
	癒す	48.89	46.31	51.02	*46.10*	48.57	52.37	52.85	*53.63*	49.97
	遊ぶ	48.86	50.92	*53.59*	51.58	*48.42*	49.37	48.48	49.11	50.04
	学ぶ	46.97	47.97	*55.22*	50.38	51.23	52.32	53.69	*46.10*	50.49
	交わる	*48.16*	50.61	*53.53*	50.76	50.83	49.42	49.24	*48.16*	50.09
	単純平均	49.41	48.92	*52.91*	49.89	49.26	50.99	50.76	*48.91*	50.13
生活評価軸別	安心安全	48.95	48.30	*53.30*	51.21	49.58	51.30	52.77	*47.45*	50.36
	公正	51.00	*45.35*	53.25	46.95	47.22	*53.99*	51.61	51.06	50.05
	自由	50.06	49.33	*52.26*	50.88	49.68	50.05	50.42	*48.41*	50.14
	快適	50.52	49.34	*53.06*	49.07	*48.27*	50.72	49.91	49.18	50.01
	単純平均	50.13	*48.08*	52.97	49.53	48.69	*51.52*	51.18	49.03	50.14

出所：経済企画庁「1998年度新国民生活指標」をもとに作成。

っています。

北海道の交通インフラについて路線図などを見ますと、高速道路も新幹線も整備が他地域より立ち後れていることがわかります(**図2**)。高速道路も一部はできていますが、高速道路の本領はネットワークですから、本州につながっていない高速道路は「高速道路」と呼べないと私は考えています。そういう意味では、北海道には高速道路がない。今あるものをネットワークとして有効に使うためには、本州とどう結ぶか、ということを考えなければなりません。

北海道の粗社会資本ストック額の推移を見ますと、2008年で全国の約８％のシェアを持っています（**図3**)。しかし、前述のように大型プロジェクトはそう多くありませんし、社会資本ストックの生産性、つまり経済のＧＲＰ(域内総生産)とストックとの関係で言うと全国平均の半分程度しか、経済面では役立っていません（**図4**)。つくった社会資本の内容によるので、単純に全国の半分が悪いとは言えないし、厳密には経済基盤としてもっと絞った議論が必要ですが、ストックの活用度合いに弱い面があることは、これからのために考えなければならないと思います。

具体的にいくつか社会資本の整備状況を見ますと、市道では人口規模が小さいところに結果的に過大な整備状況となっています（**図5**)。これは今後の更新投資について非常に厳しい部分があるということです。水道管延長については人口密度が低いことによる非効率性がよく表れています（**図6**)。何についても全体平均として本州より施設効率が悪いのは仕方がありませんから、それを埋めるための支援措置が必要だという議論になります。主要な施設について北海道の施設整備水準を全国と比較すると、全般的に高いことがわかります（**図7**)。

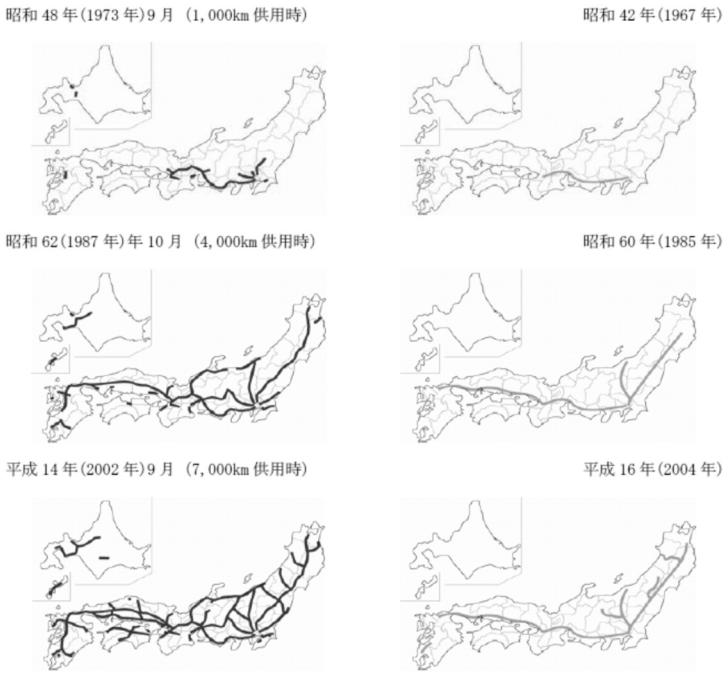


図２．　高速道路(左)と新幹線(右)の整備の進捗

出所：国土技術政策総合研究所公共投資プロジェクトチーム「東京圏における社会資本の効用」(2002年7月) より引用。

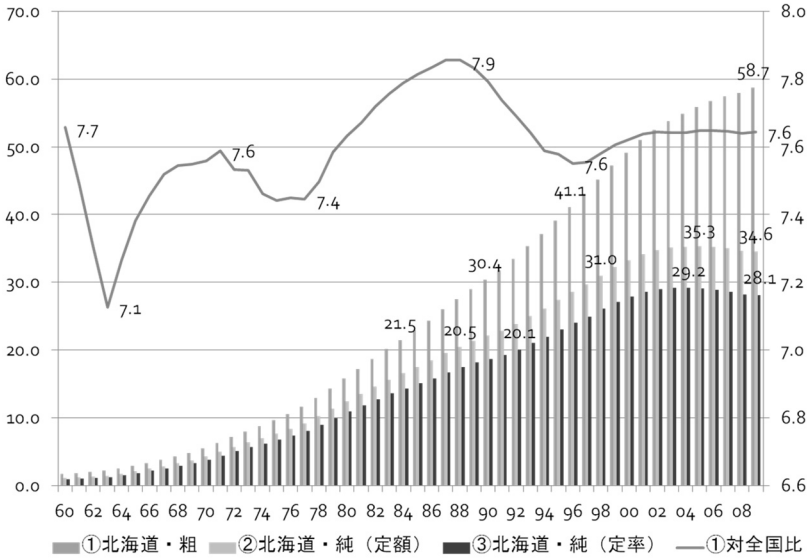


図３．　北海道の社会資本ストックの推移（15部門、兆円･%）

出所：内閣府「日本の社会資本2012」をもとに作成。

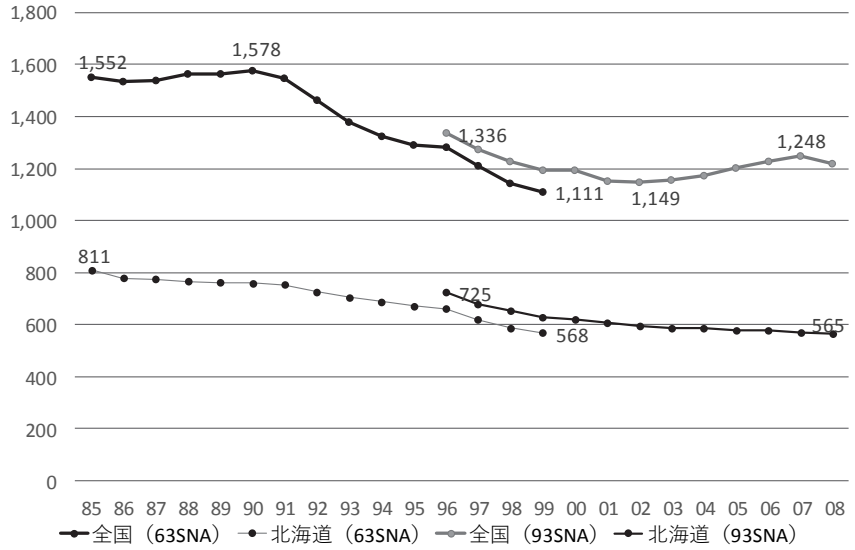
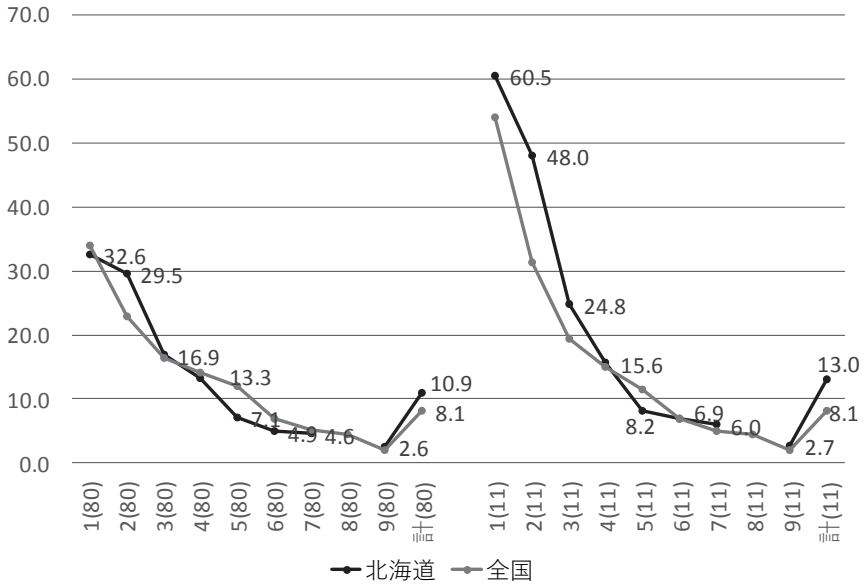


図４．　社会資本ストックの生産性（ストック百万円当たり百万円）

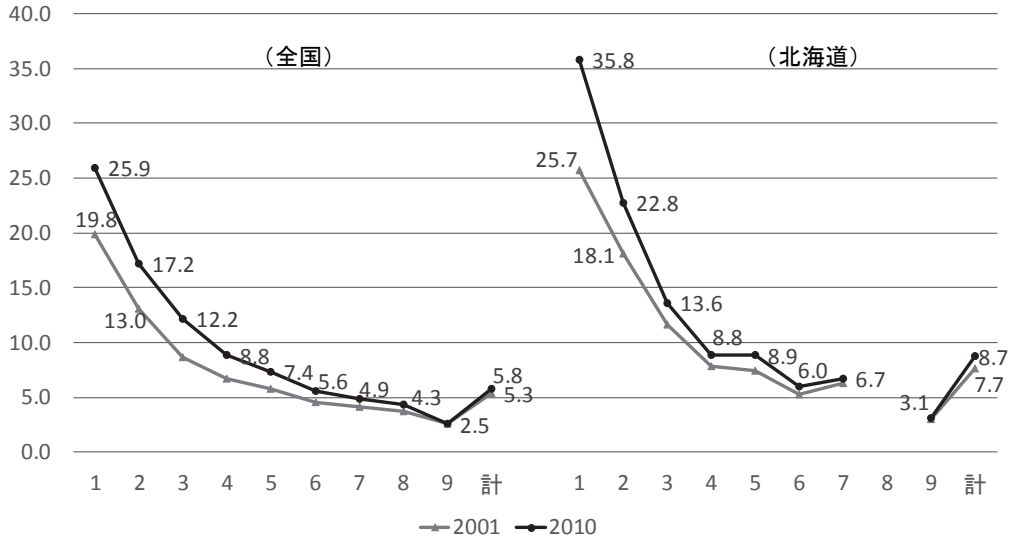
出所：内閣府「日本の社会資本2012」をもとに作成。



(注)コード区分は、1は5千人未満、2は5千人以上1万人未満、3は1万人以上3万人未満、4は3万人以上5万人未満、5は5万人以上10万人未満、6は10万人以上30万人未満、7は30万人以上50万人未満、8は50万人以上100万人未満、9は100万人以上。(80)は1980年、(11)は2011年。

図５．　人口規模別（9区分）にみた人口１人当たり市道延長（m）

出所：総務省「公共施設状況調」をもとに作成。



（注）水道管延長には、導送配水管延長を用いている。

図６．　人口規模別にみた給水人口１人当たり水道管延長（m）

出所：総務省「地方公営企業年鑑」をもとに作成。

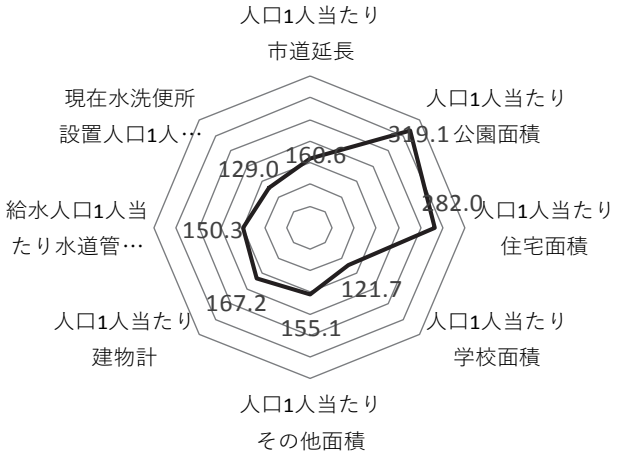


図７．　北海道の施設整備水準（全国＝100とした指数）

出所：総務省「公共施設状況調」などをもとに作成。

7.　今後の社会資本整備の方向と展開可能性

北海道における今後の社会資本整備の方向について、すでにお話ししてきたことも含めて、あらためて論点をまとめておきたいと思います。

まず、社会資本整備上の主な課題の第一は、新全総で方向づけられた国土の主軸形成から札幌だけは取り残されていること。これをもう一度、意識する必要があります。四国、九州を橋で結ぼうという話は今でも出てきており、かつて太平洋ベルト地帯とは別に地方都市を新幹線や高速道路でつなぐ「第二国土軸」の提案がなされたこともありました。北海道についても「陸路とつながらないと何も始まらない」という議論はあり得ることだと思います。課題の第二は社会資本の維持・更新です。人口密度が低いなかで効率的な整備ができておらず、今後さらに人口減少は進むなかで、当然この点が大きなテーマとなります。そして、第三は再生可能エネルギーへの取り組みなどの戦略的な社会資本整備で、本来、北海道は再生可能エネルギーの資源は豊富なのですが、取り組みが進んでいるとは言えません。持続的な経済基盤をつくるために、その点を見直すべきであると思います。

次に、今後、北海道の社会資本整備についてどのようなものが必要か、主要なものを挙げておきたいと思います。まず、国土の主軸形成に資する高速交通体系の整備として「自動車の有人走行が可能となる第二青函トンネルの整備」と「北海道新幹線の高速化と札幌延伸、さらに新千歳空港への延伸」です。新幹線の高速化はＪＲ北海道の経営問題として待ったなしでしょう。これは青函トンネルの問題とは関係なく、数年の間に対応策を考えないと、札幌2030年度開業には間に合わないということになります。その時点で高速化が実現しないと、ＪＲ北海道は今の時点で約100億円の赤字ですから、悪くすると200億円とか300億円のレベルの赤字が出るリスクがあります。北海道の鉄路は高速化されない限り、おそらく継続的な維持ができないというぐらい新幹線の経営問題は大きなテーマで、高速化は必ず実現させなければなりません。これまでの議論の過程では、貨物新幹線などいろいろな方法論が挙がってきたのですが、結局、昔と同じように貨物は船で運べばよいという話になっています。そういうかたちでしか、現実的には調整点がない、というのが現状です。また、新幹線は新千歳空港まで延伸した方がいいというのが私の持論です。苫小牧や帯広まで快速エアポートが行くようなイメージで、新千歳空港を核に路線を見直すという動きは現実にあるようですから、そういう方向に整備される可能性は高いと思います。

持続的発展を牽引する経済主体の創出に向けては「道内７空港のコンセッションの適切な実現」を挙げたいと思います。７空港一括の民営化になったのは、入札の価格競争で値段の高いところが落札すると、地元にとってはマイナスになるので、価格競争ではない競争をしてもらうために運営の難しい６地方空港とともに事業者選定をすることになった、ということだと思います(**図8**)。ということは、経営の難しい地方空港をどう活性化して路線を増やしていくかがコンセッションの大きなテーマになります。その狙い通りの提案が出てくると、新千歳空港も元気になり、地方への流動が高まることが期待されます。

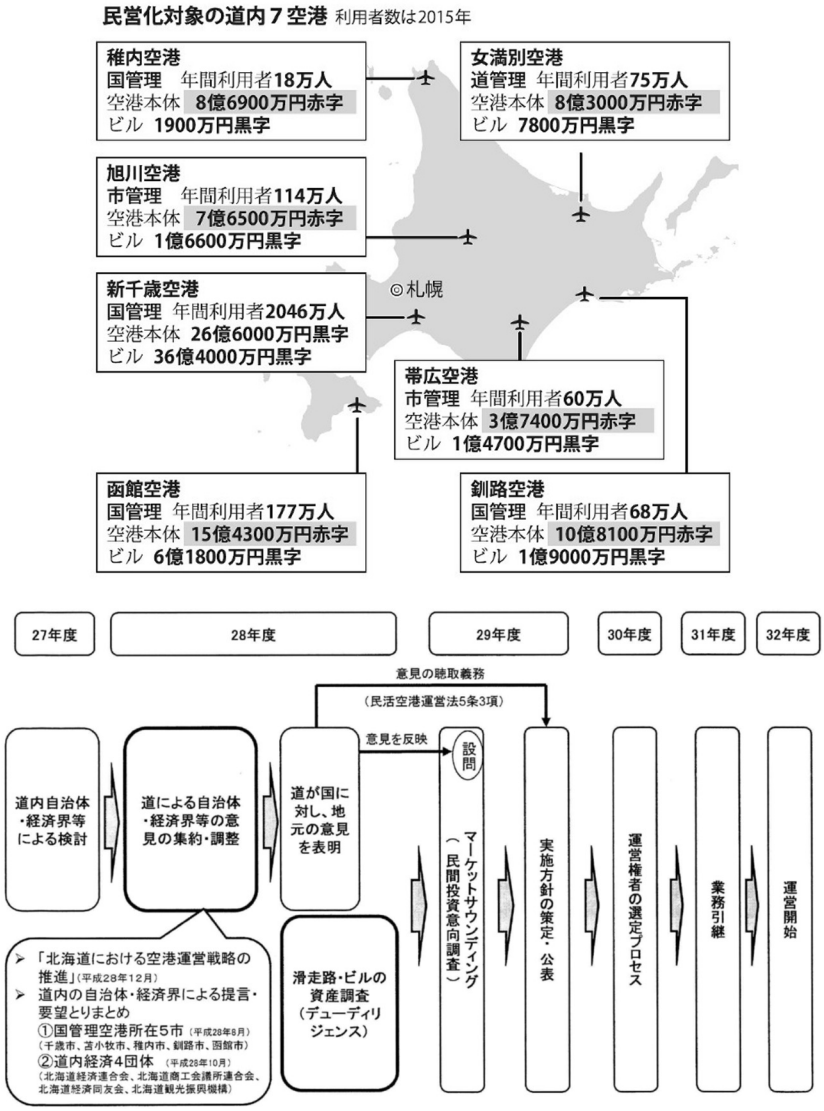


図８．　道内空港民営化の対象とスケジュール

出所：国土交通省資料などより引用。

最後になりますが、このように大勢の方々に最終講義を聞いていただいたことに大変感謝を申し上げまして、私の話を終わらせていただきます。ご静聴、ありがとうございました。（拍手）

※本稿は、2019年２月13日、北海道大学公共政策大学院の在籍生・修了生、教職員を対象に行われた最終講義の録音・資料を基に作成したものです。

石井吉春先生　ご略歴

1976年 3 月	一橋大学商学部卒業
1976年 4 月	北海道東北開発公庫入庫
1999年10月	日本政策投資銀行総務部次長
2000年 6 月	地域政策研究センター副所長兼総務部参事役
2003年 6 月	四国支店長
2005年 4 月	北海道大学公共政策大学院教授
2015年 4 月	北海道大学公共政策大学院院長（～2017年 3 月）
2017年 4 月	北海道大学公共政策大学院特任教授
2019年 3 月	退職