

北海道のバックアップ機能の強化に向けて  
—国土政策の転換と北海道の新たな役割—

平成27年9月

北海道経済同友会  
地方行財政問題委員会

## はじめに

東日本大震災を契機として、我が国の国土政策は大きな転換機を迎えており、予想される大きな災害などのリスクに備える観点から、首都圏に集中する行政や経済、教育・研究などの諸機能を各地域に分散し、バランスの取れたバックアップ体制を構築していくことが求められています。その中で、北海道は、地震や台風などの自然災害の少なさ、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、札幌などの都市機能の集積など、自力で様々な機能を維持できる力を備えており、バックアップ機能を担う地域として、総合的な優位性を持っています。

このような趣旨から、地方行財政問題委員会では、平成26年9月から平成27年5月にかけて、「北海道バックアップ拠点構想について」をテーマとして、4回の委員会を開催し、学識経験者や実際に本社移転に携わられた経営者の方などを講師としてお招きし議論を重ねてまいりましたがこのたび、その内容を提言書として取りまとめました。

ご参考のため、会員各位、関係者各位に配付いたしますので、ご高覧いただければ幸甚に存じます。

平成27年9月

北海道経済同友会  
代表幹事 横内 龍三

地方行財政問題委員会  
委員長 檜森 聖一

## 1. 北海道のバックアップ機能の強化に向けて －国土政策の転換と北海道の新たな役割－

急激な人口減少に向き合うとともに、巨大災害のリスクに備えた国土づくりをどのように進めていくのか。国土政策は歴史的に大きな転換を迎えている。そこで北海道はどのような役割を果たしながら、成長、発展していくことができるのか。今こそ真剣に考えていかなければならない。

東日本大震災を契機に国づくりのあり方が問われている。首都直下地震、南海トラフ地震等の発生が高い確率で予測されている状況で、東日本大震災のような巨大災害が首都圏を襲うことになればわが国の経済活動、社会活動に大きな損失を与えることになる。このような事態に真正面から向き合った国土政策が緊要である。そのためには、首都に集中する行政機能、本社機能などの分散を図りながら、それらの諸機能を日本の各地域が分担し合うバランスの取れた国家的な視野でのバックアップ体制を構築していくことが重要である。このような趣旨から、北海道においては、東日本大震災から1年後の2012年3月に、強靱な国づくりに北海道が積極的に貢献していくために「北海道バックアップ拠点構想」を策定したところである。その後、北海道においては民間企業のBCPによるリスク分散立地の動きが出てきている。これらの潮流を確実なものにしていくとともに、北海道の優位性を活かしながら、バックアップ機能の強化をさらに促進させていく必要がある。

バックアップ機能の強化に向けては、北海道をより力強い経済社会にしていけることが不可欠となる。外からの機能の移転だけでなく、バックアップ機能を果たすために安全、安心な魅力ある地域づくりを目指すことは北海道の成長、発展戦略につながるものである。

現在各地で地方創生に向けた戦略が議論されているが、その背景となる人口減少問題は、出生率の低下による少子化とともに、地方から都市への若年層を中心とする流出超過の継続により人口の地域的な偏在が加速していることが大きな構造的要因となっている。東京圏への流入超過による人口の東京一極集中が、地方の若年人口、生産年齢人口の減少に拍車をかけている構造を是正していくことが重要な対策、戦略であり、そこでは東京圏から地方に人口を逆流入らせていく地方の新たな機能を創出していくことが必要である。バックアップ機能による地方の機能強化は、地方創生においても大切なテーマである。

2015年3月に策定された「北海道強靱化計画」においては、分散型国土形成の促進と国全体のバックアップ体制の構築に向けて北海道が担うべき役割を明らかにし、バックアップ機能の強化による独自の強靱化政策を提起している。現在国においては第8期の北海道総合開発計画の策定、さらに北海道においては新たな北海道長期計画の策定が進められているが、長期的な北海道の政策指針づくりに向けて、北海道のバックアップ機能の強化をしっかりと位置づけていく必要がある。

このようにわが国の安定的な国づくりや北海道の活性化に向けて、北海道のバックアップ機能の強化は一層重要なテーマとなっており、官民一体となって強力に推進していかなければならない。

## 2. 国土の一極集中構造とその脆弱性

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（算定基準日2012年1月1日）。これらの大都市圏地域（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。巨大災害のリスク分析に詳しいミュンヘン再保険会社が公表した「世界大都市の自然災害リスク指数」によれば、東京・横浜は世界主要50都市の中で、最もリスクの高い都市となっており、大阪、神戸、京都もリスクの高い上位都市にランクされている（2004年版「防災白書」）。我が国の国土は、リスクの格段に高い大都市地域に国の中核機能が集積しているという脆弱な構造にあるのだ。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。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、これらの地域に極度に集中する行政・経済などの諸機能の国土全体への思い切った分散化を進めていくことが不可欠である。国土の安定的な管理や健全な発展に向けて、バランスのとれた国土づくりが急務であるといえる。

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ている。平時の論理では、いかに無駄を省いて効率よく合理的に物事を進めていくかが求められ、市場メカニズムが重視され、物事を機能的に処理するため、効率的な処理ができる大都市に諸機能が集中することとなる。この効率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ってきた。今後は、平時の社会システムと非常時の社会システムの健全なバランスを取りながら日本社会や国土のあり方を考え、再構築していく必要がある、そこでは地方の責務、北海道の果たす役割がより重要となってきている。

### 3. 民間企業のリスク分散と北海道への立地

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た。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続いてきている。

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が、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。

民間企業のリスク分散の適地として、北海道の評価が着実に高まってきている。近時の北海道への企業立地の動きを見ると、リスク分散を動機とするケースが多くなってきている。従来は、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不利な条件であったが、東日本大震災を契機に、同時被災リスクの低さなど優位な条件として見直されてきている。

2014年11月に、外資系生命保険会社のアクサ生命が、本社機能の一部を札幌に移転したが、これは、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判断である。有事の際に、そのサポートができないということは、会社の存在価値がなくなってしまうという決断がその背景にある。また、国内生保大手の住友生命においても、中枢業務の一部を本社から札幌に移管し、有事の際は全ての支払い業務を札幌で行うことができるバックアップ体制の整備が進められている。リスクに敏感な金融保険業界での反応が大きいことは注目される。さらに製造業部門の立地でもリスク分散の動きが見られる。専門医療機器メーカーのユニシスが2015年1月に北広島市に新工場を建設したが、これは首都圏が被災した場合に備え、代替拠点を設けるべきとの海外のクライアントからの強い要請によるものである。経済活動が一層グローバル化していく中で、外資系企業や海外企業からリスク分散、BCP（事業継続計画）の観点で北海道への関心が高まってきていることの意義は大きい。

また、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。こうした中で、2011年11月には、大阪に本社があるさくらインターネット(株)が石狩湾新港地域に国内最大級のデータセンターを開所し、全国的にも注目を集めた。災害リスクが低いことに加え、省電力を可能とする冷涼な気候であることなどが立地の要因となったのだ。

このように、オフィスや生産拠点、データセンターの立地などに、リスク分散を要因とする動きが顕在化してきており、これらの動きを北海道としてしっかり受けとめていく戦略構築が重要である。それによって、北海道のバックアップする機能を活かしながら、我が国全体の産業活動を支えていくことが出来る。

#### 4. 北海道の優位性

国土の5分の1以上を占める広大な空間を有する北海道には、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。また、地震や台風などの自然災害の少なさに加えて、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、自力で経済機能を維持できる力を備えており、バックアップ機能を担う地域として総合的な優位性を持っている。

さらに、300 万人の人口集積を抱え、高度な都市機能を持つ札幌都市圏の存在とともに、太平洋側、日本海側にそれぞれ物流拠点となる港湾施設を有している。さらに首都圏との航空利用旅客数は世界最大である新千歳空港を核に 12 の地方空港による内外の航空ネットワークが形成されており、2016 年 3 月には北海道新幹線が新函館北斗駅まで開業する予定で、より安定した高速旅客交通体系が構築され、バックアップ機能を担う上での優位性をさらに高めている。バックアップ機能の強化に当たっては、こうした優位性や潜在力を最大限に活用していくことが大切である。

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は、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、これまで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ことも重要である。

北海道は歴史的にも、国家の非常時にその克服に向けた役割を担ってきた地域である。明治の開拓期には、ロシアの南下侵略を防ぐ北方警備の役割を担い、戦後復興期には、復員・疎開者の受け入れや食料・エネルギーの増産など国家の危機克服に貢献しながら、その非常時における貢献システムを、平時の開拓、開発システムとして有効に機能させてきた独自の伝統を持っている。東日本大震災という未曾有の災害を契機に、今後高い確率で想定される首都圏等の大災害時におけるわが国の存立に直結する重大なリスクを回避するためにも、北海道はこれまでの歴史的な経験を活かしながら、積極的にバックアップ機能を担っていかなければならない。

## 5. バックアップ機能の強化に向けた取り組み

北海道のバックアップ機能の強化に向けては、2012年3月に北海道が策定した「バックアップ拠点構想」に基づいて施策の推進が図られてきている。

2013年1月には、国に対して、北海道と札幌市が非常時における政府機能の代替拠点として札幌市をバックアップ拠点とするよう提言を行っている。また、2013年5月に、民間人と研究者有志による「首都圏バックアップ誘致研究会」が、首都圏に集中する行政・経済機能のバックアップ先としての北海道、とりわけ札幌都市圏の優位性、可能性について検討を行い、国や関係機関に各種提言を行った。

この間、北海道や札幌市においては、本社機能の移転に向けた支援策の強化や、生産拠点のリスク分散による立地や機能強化、データセンターの誘致などに向けて新たな条例制定などにより立地政策が進められてきている。

その後、2013年12月には国土強靱化法が施行され、2014年6月には「国土強靱化基本計画」が閣議決定された。北海道では、他地域に先駆けて北海道強靱化計画の策定に取り組み、2015年3月に「北海道強靱化計画」を策定し、ここでは北海道の強靱化とともに、国全体の強靱化のために北海道のバックアップ機能を活用していくという目標を掲げている。その後、北海道強靱化計画を受けて、現在札幌市が「札幌市強靱化計画」の策定に取り組んでいるところであるが、そこでも、首都圏に集中している政府機能のバックアップ体制の構築や企業の本社機能や生産拠点の誘致など、バックアップ機能の発揮に向けた検討が行われている。このように北海道においては、国土強靱化政策の中でバックアップ機能の強化に向けた取り組みが着実に進みつつある。

東日本大震災から4年以上が経過したが、この歴史的な経験を風化させることなく、国づくり、地域づくりの教訓として真剣に受けとめていくことが必要である。

先般、国土政策の基本的な指針となる国土形成計画が策定され、北海道では新たな長期計画の検討作業が進められている。急激な人口減少・高齢化や巨大災害への対応という緊急の課題に向けた国土政策の転換の動きの中で、あらためて、2012年3月に策定された北海道のバックアップ拠点構想の取り組みを一層推進していく必要がある。



以上の趣旨から、北海道経済同友会として、北海道のバックアップ機能の強化に向けて取り組んでいくべき主要な事項として以下の提言を行うものである。

#### ① 地域一体となったバックアップ拠点構想の推進

2012年3月の「バックアップ拠点構想」は北海道が策定主体ではあるが、バックアップ機能の強化に向けては、行政だけでなく民間、大学・研究機関等の幅広い体制で取り組んでいく必要がある。特に、民間企業のリスク分散の動きなどを受けとめていくためには、首都圏を中心に道外に向けての発信が必要であり、経済団体を中心に官民一体となった広範な連携によって推進していく。

#### ② 地方創生戦略との連動

政府が進める地方創生の背景にある人口減少の要因の一つは、地方から都市への若年層を中心とする流出超過の継続によって人口の地域的な偏在が加速していることである。東京圏から地方に人口を逆流入させていくために、地方の新たな機能としてバックアップ機能を位置づけ、その機能の強化を図っていくことが、地方創生の戦略としても必要である。今後策定される地方版の総合戦略と連動させながら、バックアップ機能の強化を図っていく。

#### ③ リスク分散による新たな産業集積の形成

北海道における企業立地政策として、特に首都圏はじめ大都市圏に立地している本社オフィスや生産拠点の分散化の受け皿として、積極的に誘致していく産業立地政策を強化していく。そのため、本社機能の移転に向けた支援策、生産拠点のリスク分散による立地や機能強化、データセンターの誘致などに向けた立地政策の一層の強化を図る。

#### ④ 政府機能、行政機能の誘致、移転

国家の存続に関わる重大なリスクを未然に防止するためには、中央省庁等の行政機能の移転や分散化が必要である。非常時における政府代替機能を果たすためにも、国の行政機関の一部を北海道で受け入れるとともに、その誘致に向けた取り組みを積極的に進めていく。

#### ⑤ 国土強靱化計画との連携

2015年3月に策定された「北海道強靱化計画」においては、分散型国土形成の促進と国全体のバックアップ体制の構築に向けて北海道が担うべき役割を明らかにし、バックアップ機能の強化による独自の強靱化政策を提起している。現在札幌市が策定を進めている「札幌市強靱化計画」においても、首都機能の分散の受け皿としての札幌市のバックアップ機能を重視した検討が進められている。今後とも北海道における強靱化政策においては、バックアップ機能を重視した施策展開を進めていく。

#### ⑥ 長期計画への位置づけ

国により策定が進められている新しい北海道総合開発計画や北海道により策定が進められている新たな北海道長期計画など、北海道の長期の政策指針となる総合計画において、北海道のバックアップ機能の強化を明確に位置づけていく。

#### ⑦ バックアップ機能を支える社会資本整備の充実、強化

北海道がバックアップ機能を果たしていくためには、北海道をより力強い経済社会に発展させていくことが必要である。そのためには、道内外を高速で安全につなぐ新幹線、航空ネットワークの整備や、港湾整備、さらに北海道内の高規格幹線道路を中心とする交通ネットワークの整備、さらに道内外をむすぶ情報・送電網などの整備を促進していく。さらに、安全・安心で魅力ある都市環境の整備を進めていく。

## 地方行財政問題委員会 活動経過

□テーマ 『北海道バックアップ拠点構想について』

開催時期	内 容 等	講 師
平成 26 年 9 月 25 日(木)	平成 26 年度 第 1 回委員会 「平成 26 年度地方行財政問題委員会 活動案について」	/
平成 26 年 12 月 2 日(火)	平成 26 年度 第 2 回委員会 講話「北海道バックアップ拠点構想の 意義と今後の展開に向けて」	北海道大学 公共政策大学院 特任教授 小磯 修二氏
平成 27 年 2 月 10 日(火)	平成 26 年度 第 3 回委員会 講話「アクサ生命の事業継続計画と『札 幌本社』開設について」	アクサ生命保険(株) 執行役（札幌本社長、 危機管理・事業継続、 広報兼務） 小笠原 隆裕氏
平成 27 年 5 月 29 日(金)	平成 27 年度 第 1 回委員会 講話「北海道強靱化計画とバックアップ 拠点構想について」  「北海道の企業立地動向と取組み について」	北海道 総合政策部 政策局社会資本課 国土強靱化担当課長 榎 信彦氏  北海道 経済部 産業振興局産業振興課 企業立地担当課長 三橋 剛氏

\* 講師につきましては、講話当時のご所属・役職を掲載しています。

地方行財政問題委員会 委員等名簿（平成27年7月末現在）

順不同・敬称略

	役 職	氏 名	会社名・役職名
1	委員 長 副代表 幹事	ひもり せいいち 檜森 聖一	(株)北海道二十一世紀総合研究所 代表取締役会長
2	副委員 長 幹事	あきやま こうじ 秋山 孝二	秋山不動産(有) 代表取締役会長
3	委員 員 副代表 幹事	たはら よねき 田原 米起	(株)つうけん 相談役
4	委員 員 会計 幹事	たかはし けんゆう 高橋 賢友	北電興業(株) 取締役社長
5	委員 員 幹事	おおたに きいち 大谷 喜一	(株)アインファーマシーズ 代表取締役社長
6	委員 員 幹事	おうみ ひでひこ 近江 秀彦	(株)北洋銀行 常務取締役
7	委員 員 幹事	よしだ まつお 吉田 松雄	学校法人吉田学園 理事長
8	委員 員 幹事	わたなべ たかし 渡辺 卓	北海道放送(株) 代表取締役社長
9	委員 員 小樽支部 部長	やまもと のぶひこ 山本 信彦	小樽倉庫(株) 代表取締役社長
10	委員 員	いしぐろ なおぶみ 石黒 直文	NPO 法人私設北海道開拓使の会 理事長
11	委員 員	いぬしま ユカリ 犬嶋 ユカリ	(株)井上技研 専務取締役
12	委員 員	せきかわ みねき 関川 峰希	(株)北洋銀行 常務取締役
13	委員 員	どい たかゆき 土井 隆之	住友商事北海道(株) 代表取締役社長
14	委員 員	なかむら えいさく 中村 栄作	(株)北海道二十一世紀総合研究所 代表取締役社長
15	委員 員	はたもと みちお 籾本 道男	公認会計士籾本道男事務所 所長
16	委員 員	はまもと えつこ 浜本 悦子	(株)アールール 代表取締役会長
17	委員 員	さとう けんじ 佐藤 謙二	(株)ドーコン 代表取締役社長
18	委員 員	やはし じゅんいちろう 矢橋 潤一郎	北海航測(株) 代表取締役社長
19	委員 員	やまむら えつお 山村 悦夫	北海道大学 名誉教授
20	特別アドバイザー	こいそ しゅうじ 小磯 修二	北海道大学公共政策大学院 特任教授
21	ワーキング グループ	やまうち しんじ 山内 真二	(株)北海道二十一世紀総合研究所 調査部主任研究員
22	ワーキング グループ	ひろや たいき 廣谷 太輝	(株)北海道二十一世紀総合研究所 調査部研究員
23	事務 局	てらさわ しげなり 寺澤 重成	北海道経済同友会 常務理事・事務局長
24	事務 局	くぼき まこと 久保木 眞	北海道経済同友会 事務局次長
25	事務 局	たかばたけ としや 高畠 俊弥	北海道経済同友会 事務局次長