

北海道型地域構造の考え方について

国土交通省北海道局

令和4年11月7日

1. **新たな北海道総合開発計画において目指す方向性**
2. **「北海道型地域構造」における機能分担イメージ**
3. **北海道の「強み」**
4. **「生産空間」の現状と見通し**
5. **「北海道型地域構造」の目指す姿**

- 現行の北海道総合開発計画（8期）においては、北海道の強みである「食」と「観光」を担う場を「生産空間」と位置付け、この維持を目標に掲げてきた。
- 今回、新計画策定に向けた議論では、「食」・「観光」とともに「脱炭素化」を目標に位置付けた。



本資料においては、北海道の「強み」を再認識し、具体的な施策の推進の前提となる「北海道型地域構造」を各種データから再確認の上、「生産空間」－「地方部の市街地」－「圏域中心都市」からなる地域構造の現状と見通しを踏まえた、「新たな北海道総合開発計画において目指す方向性」を整理した。

- 生産空間の機能については、農業・漁業、観光の場に関する機能が維持されており、更に森林資源、再生可能エネルギー導入潜在力といった「脱炭素化」という新たな目標に対しても高いポテンシャルを持っていることを確認。
- 生産空間の見通しについては、高いポテンシャルがありながらも、地方部において人口減少・高齢化がそのまま進行すれば集落は危機的な状況となり、必要な施策が投入されなければ、「生産空間」を維持できないことは明白。
- 一方、生産空間の地域構造については、変わらず「散居型」が大部分を占めている状況。
- 食（第1次産業）は実際にその場に住み続ける、観光は実際にその場に行く、という「リアル」を前提に成立。
一方、マクロ的には広域分散、ミクロ的には散居型の地域構造を持つ北海道において、時空間距離を克服する「デジタル」技術の活用が「リアル」を補強・補完。
- リアルな営みによる北海道の強みの維持を政策目標に、デジタル技術の更なる発展やデジタル田園都市国家構想等の概念を踏まえ、「リアル」と「デジタル」のハイブリッドをコア概念として、具体的な各施策を推進。



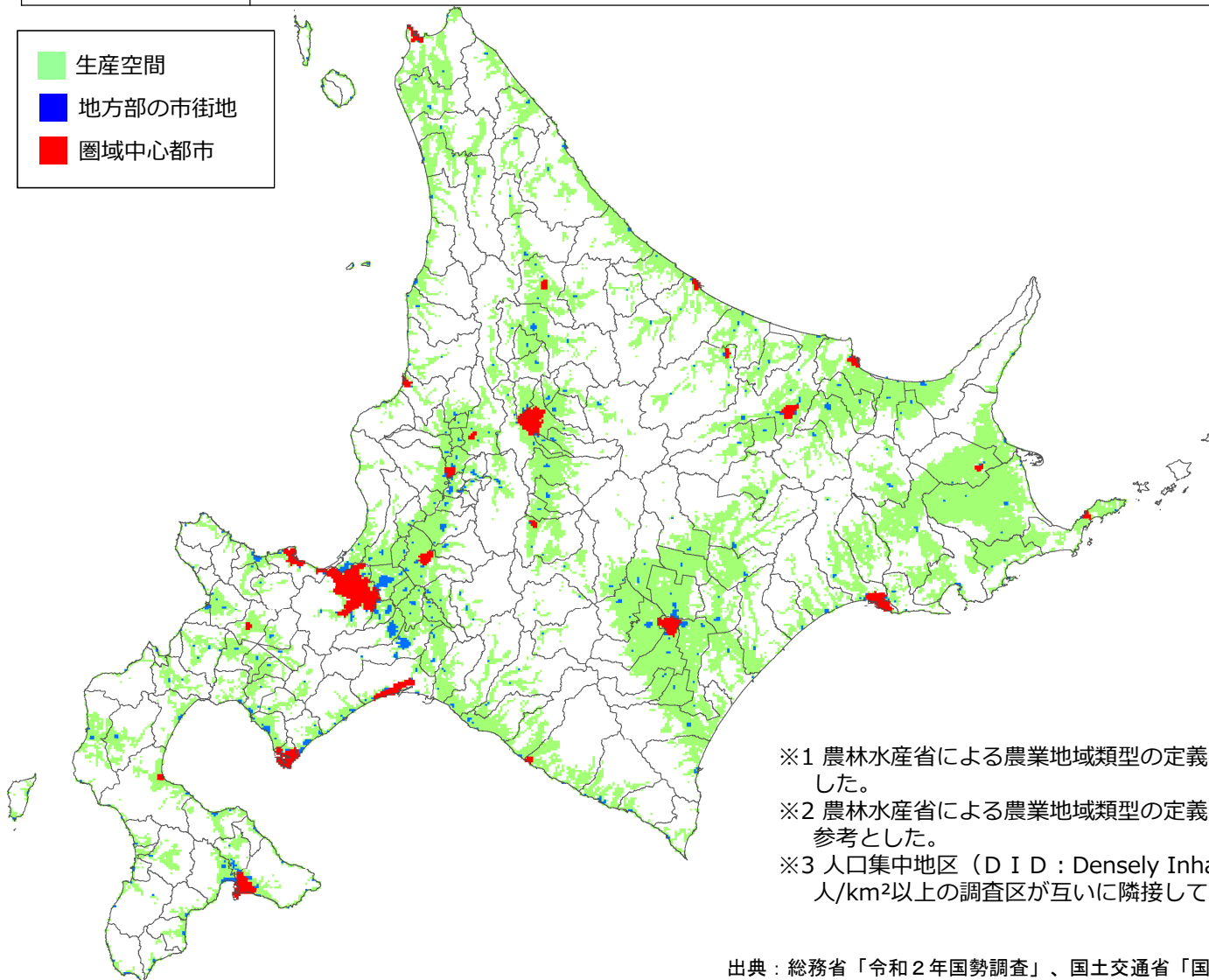
北海道型地域構造は、

- ① 同一市町村内に「圏域中心都市」と「生産空間」、
「地方部の市街地」と「生産空間」が併存することもあり得る。
- ② 過去の北海道総合開発計画における6圏域、2次・3次医療圏、定住自立圏等、**他の圏域概念を排除・否定するものではない。**
- ③ 現行の北海道総合開発計画（8期）においては、医療に着目して「圏域中心都市」を検討したが、分娩、行政、購買等の様々な機能で検討しても、「**圏域中心都市**」「**地方部の市街地**」「**生産空間**」の**地域構造が変わるものではない。**

2. 「北海道型地域構造」における機能分担イメージ②-1

生産空間	主として農業・漁業に係る生産の場であり、観光その他の多面的・公益的機能を提供している空間
市街地	圏域中心都市以外の市町村において、人口の集中が見られる地域又は生活の拠点性が高いと認められる地域
圏域中心都市	本検討ではその中核となる機能を「医療」に着目し、医療機能に関し、圏域の中心となる都市を圏域中心都市に設定

■ 生産空間
■ 地方部の市街地
■ 圏域中心都市



	考え方
生産空間	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』及び『市街地』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内に居住人口がある ②メッシュに占める田畑の面積が20%以上※1
市街地	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内の居住人口が500人以上※2 ②地方自治体の役所・役場・支所が所在するメッシュ
圏域中心都市	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以下の①～③に基づき圏域中心都市を含む自治体を設定し、これに合致する19市・5町のDID※3となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①『通院依存なし』かつ『救急搬送(一次)依存なし』 ②『入院依存なし』又は『救急搬送(二次)依存なし』 ③『医療関連施設集積又は供給』水準が確保されている

※1 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、平地農業地域の要件である耕地率20%を参考とした。

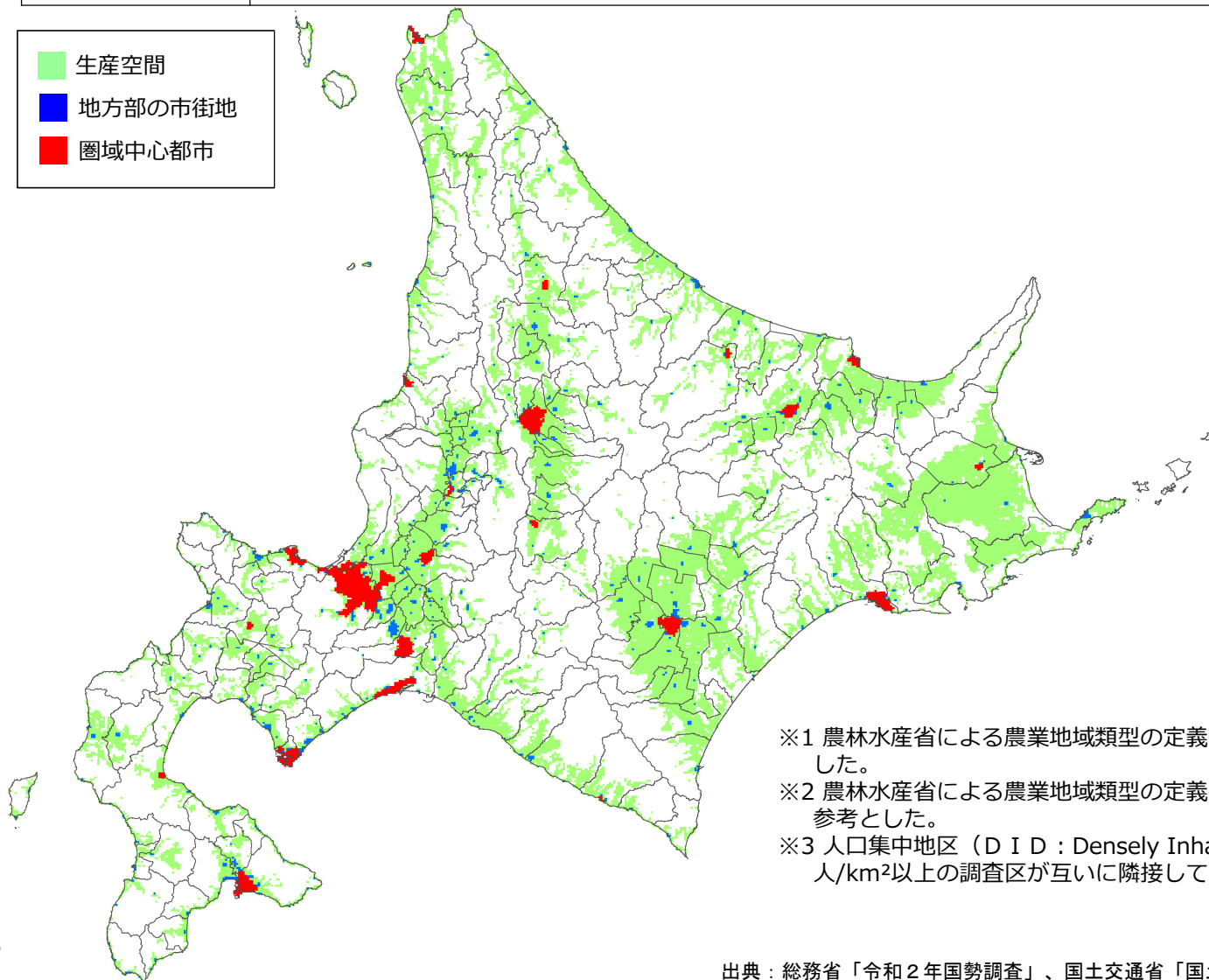
※2 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、都市的地域の要件である人口密度500人以上を参考とした。

※3 人口集中地区(DID: Densely Inhabited District) : 市区町村の区域内で人口密度が4,000人/km²以上の調査区が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区

2. 「北海道型地域構造」における機能分担イメージ②-2

生産空間	主として農業・漁業に係る生産の場であり、観光その他の多面的・公益的機能を提供している空間
市街地	圏域中心都市以外の市町村において、人口の集中が見られる地域又は生活の拠点性が高いと認められる地域
圏域中心都市	本検討ではその中核となる機能を 子供を産み育てられる環境から「分娩」に着目し、「分娩可能な施設」の医療機能に関し、圏域の中心となる都市を圏域中心都市に設定

■ 生産空間
■ 地方部の市街地
■ 圏域中心都市



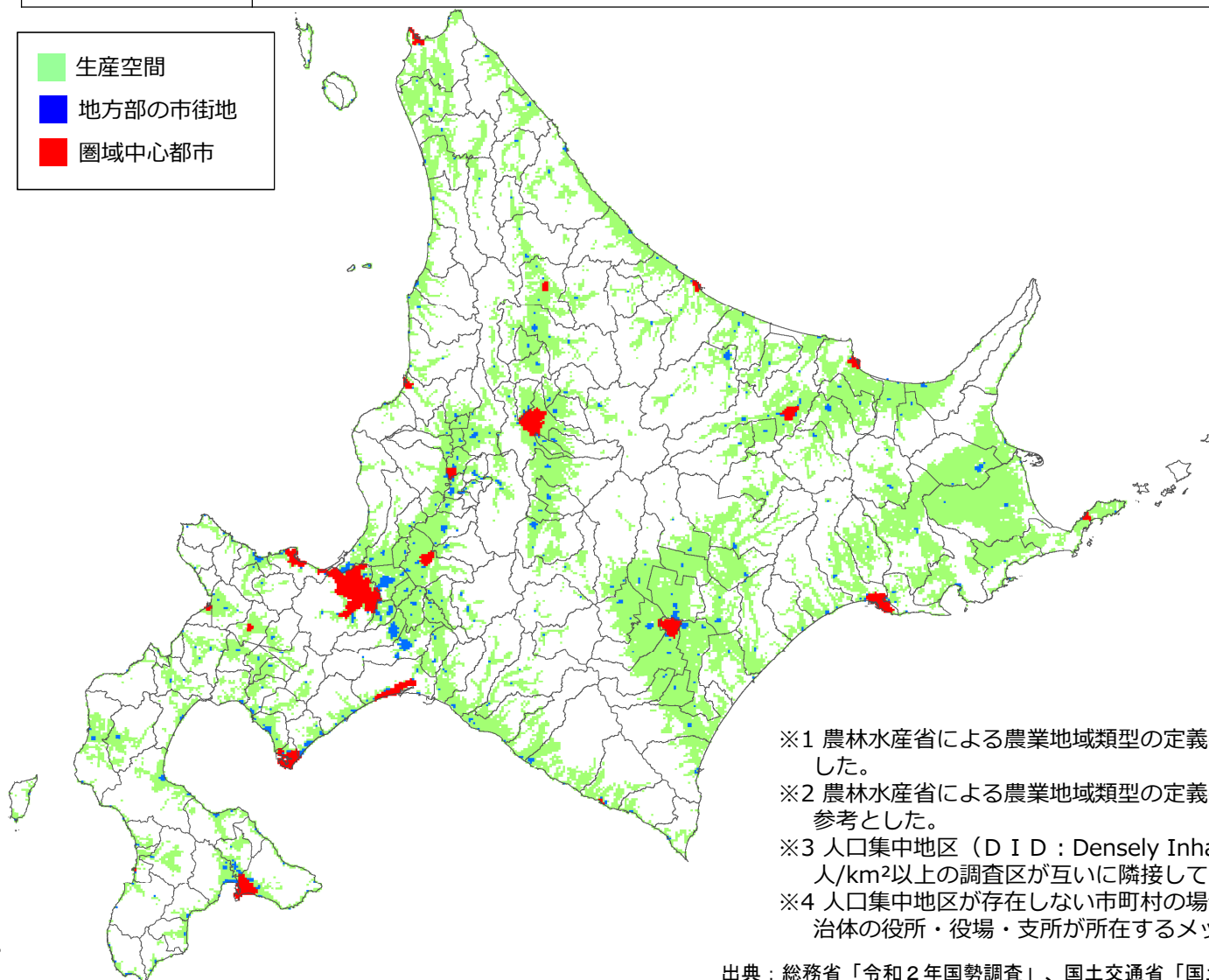
	考え方
生産空間	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』及び『市街地』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内に居住人口がある ②メッシュに占める田畑の面積が20%以上※1
市街地	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内の居住人口が500人以上※2 ②地方自治体の役所・役場・支所が所在するメッシュ
圏域中心都市	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『分娩可能な施設』がある圏域中心都市を含む自治体を設定し、これに合致する19市・5町のDID※3となる場合

- ※1 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、平地農業地域の要件である耕地率20%を参考とした。
- ※2 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、都市的地域の要件である人口密度500人以上を参考とした。
- ※3 人口集中地区 (D I D : Densely Inhabited District) : 市区町村の区域内で人口密度が4,000人/km²以上の調査区が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区

2. 「北海道型地域構造」における機能分担イメージ②-3

生産空間	主として農業・漁業に係る生産の場であり、観光その他の多面的・公益的機能を提供している空間
市街地	圏域中心都市以外の市町村において、人口の集中が見られる地域又は生活の拠点性が高いと認められる地域
圏域中心都市	本検討ではその中核となる機能を「広域行政サービス」に着目し、支庁（総合振興局・振興局）所在地及び国の機関の地方支分部局（支局・支部を含む）所在地に関し、圏域の中心となる都市を圏域中心都市に設定

■ 生産空間
■ 地方部の市街地
■ 圏域中心都市



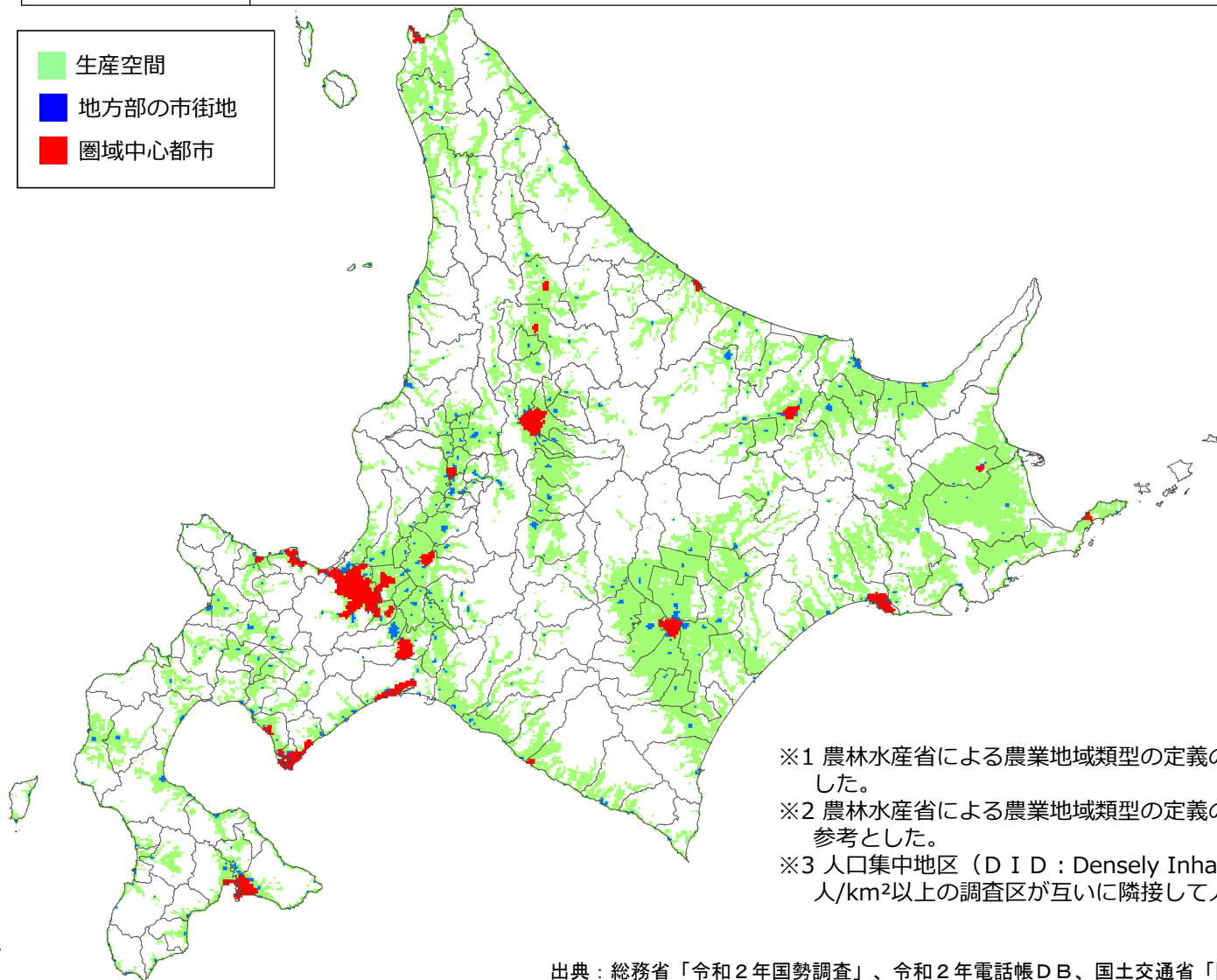
	考え方
生産空間	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』及び『市街地』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内に居住人口がある ②メッシュに占める田畑の面積が20%以上※1
市街地	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内の居住人口が500人以上※2 ②地方自治体の役所・役場・支所が所在するメッシュ
圏域中心都市	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以下の①～②に基づき圏域中心都市を含む自治体を設定し、これに合致する17市・4町のDID※3となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①地方自治法における支庁（総合振興局・振興局）所在地 ②国の機関の地方支分部局（支局・支部を含む）所在地

- ※1 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、平地農業地域の要件である耕地率20%を参考とした。
- ※2 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、都市的地域の要件である人口密度500人以上を参考とした。
- ※3 人口集中地区（D I D : Densely Inhabited District）：市区町村の区域内で人口密度が4,000人/km²以上の調査区が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区
- ※4 人口集中地区が存在しない市町村の場合には、メッシュ内の居住人口が500人以上又は地方自治体の役所・役場・支所が所在するメッシュ

2. 「北海道型地域構造」における機能分担イメージ②-4

生産空間	主として農業・漁業に係る生産の場であり、観光その他の多面的・公益的機能を提供している空間
市街地	圏域中心都市以外の市町村において、人口の集中が見られる地域又は生活の拠点性が高いと認められる地域
圏域中心都市	本検討ではその中核となる機能を「 購買サービス 」に着目し、 買回品の購買先となる「百貨店」「総合スーパー」が立地する都市 を圏域中心都市に設定

■ 生産空間
■ 地方部の市街地
■ 圏域中心都市



	考え方
生産空間	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』及び『市街地』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内に居住人口がある ②メッシュに占める田畑の面積が20%以上※1
市街地	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『圏域中心都市』を除くメッシュを対象として(①又は②)となる場合 <ul style="list-style-type: none"> ①メッシュ内の居住人口が500人以上※2 ②地方自治体の役所・役場・支所が所在するメッシュ
圏域中心都市	<ul style="list-style-type: none"> ■ 『百貨店』『総合スーパー』がある圏域中心都市を含む自治体を設定し、これに合致する22市・4町のDID※3となる場合

※1 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、平地農業地域の要件である耕地率20%を参考とした。

※2 農林水産省による農業地域類型の定義のうち、都市的地域の要件である人口密度500人以上を参考とした。

※3 人口集中地区(DID: Densely Inhabited District) : 市区町村の区域内で人口密度が4,000人/km²以上の調査区が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区

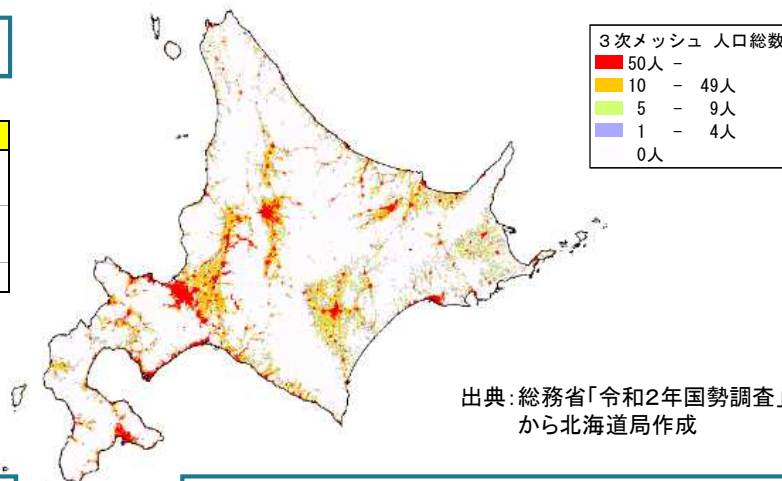
3. 北海道の「強み」①(食・観光)

- 我が国の豊かな暮らしを支える北海道の貢献は、「食料安全保障」「脱炭素化」「観光」等、多岐にわたる。
- 農業・漁業の生産は主として地方部で行われ、食料供給に大きく貢献。
- 人口分布が希薄な地域において、農水産業の生産性が高い傾向にある。
- 農業・漁業だけでなく、人口分布が希薄な地域に地域資源・観光資源が広く分布し、観光体験の場を提供している。

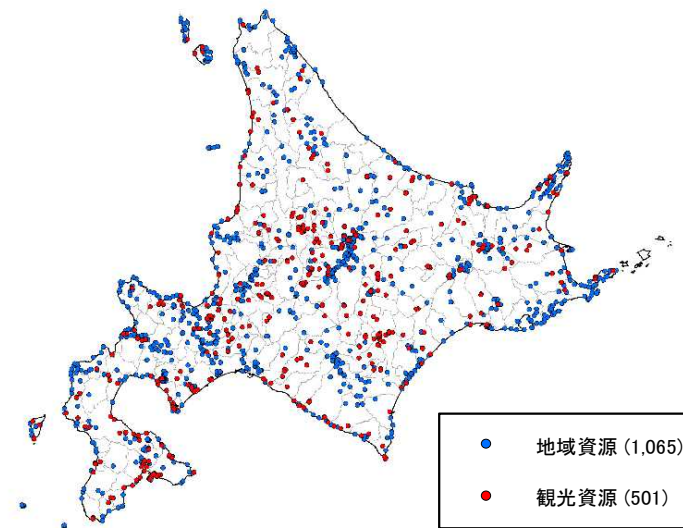
人口分布

人口	H27	R2	R2-H27	増減
0人	65,624	66,055	431	0.7%増
1-4人	4,158	4,451	293	7.0%増
5-9人	4,014	4,001	-13	0.3%減
10-49人	7,596	7,195	-401	5.3%減
50人-	4,462	4,152	-310	6.9%減

※単位は3次メッシュ数(1km四方)



地域資源・観光資源の分布

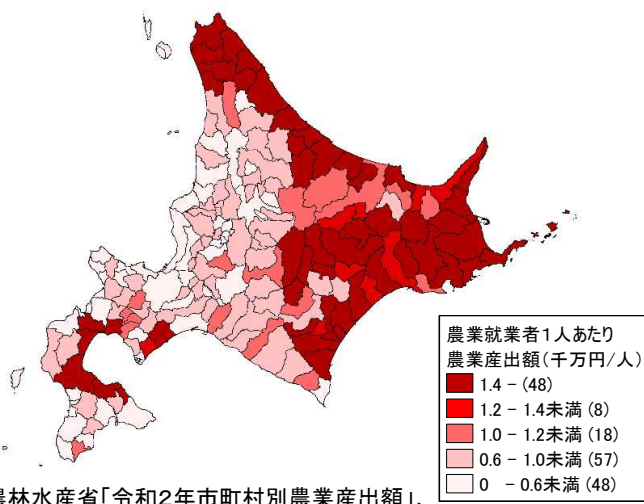


※地域資源: 山岳、高原、原野、湿原、湖沼、溪谷、滝、河川、海岸、岬、島、岩石、洞窟、動物、植物、自然現象

※観光資源: 史跡、社寺、城跡、城郭、庭園、公園、歴史景観、地域景観、年中行事、歴史的建築物、現代建造物、博物館・美術館

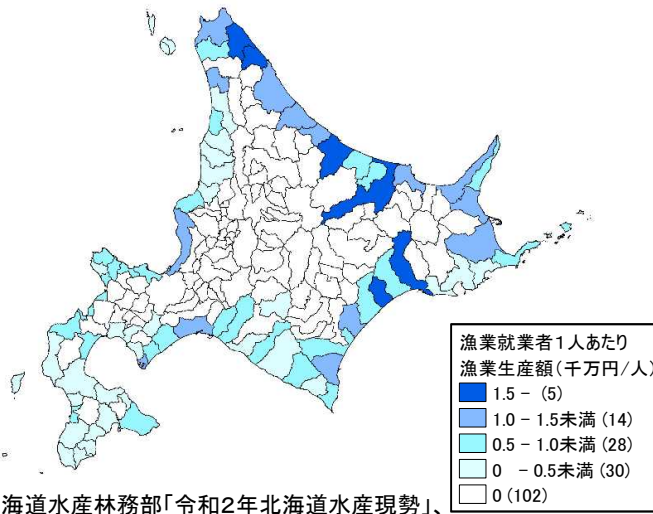
出典: 国土交通省「国土数値情報(観光資源・地域資源)」、(財)日本交通公社「観光資源台帳」、北海道経済部「北海道の地域産業資源一覧」から北海道局作成

農業就業者1人当たり農業産出額



出典: 農林水産省「令和2年市町村別農業産出額」、総務省「令和2年国勢調査 産業別人口」から北海道局作成

漁業就業者1人当たり漁業生産額

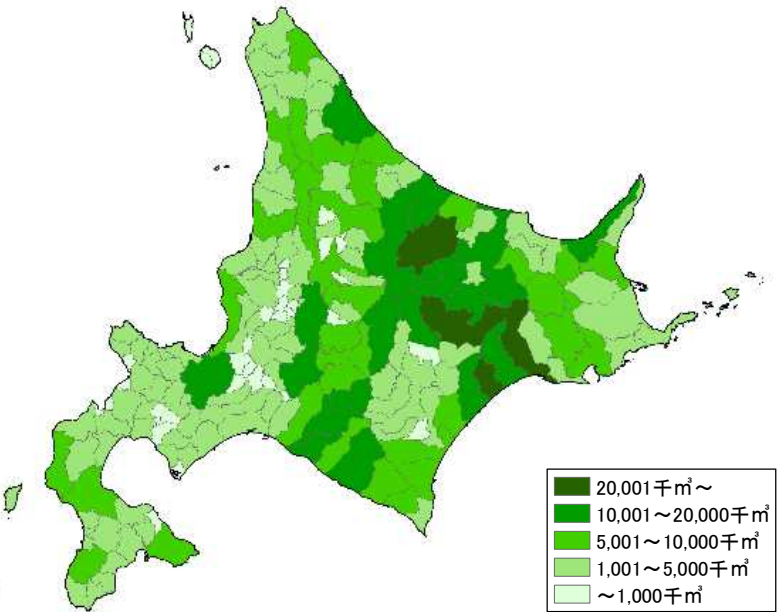


出典: 北海道水産林務部「令和2年北海道水産現勢」、総務省「令和2年国勢調査 産業別人口」から北海道局作成

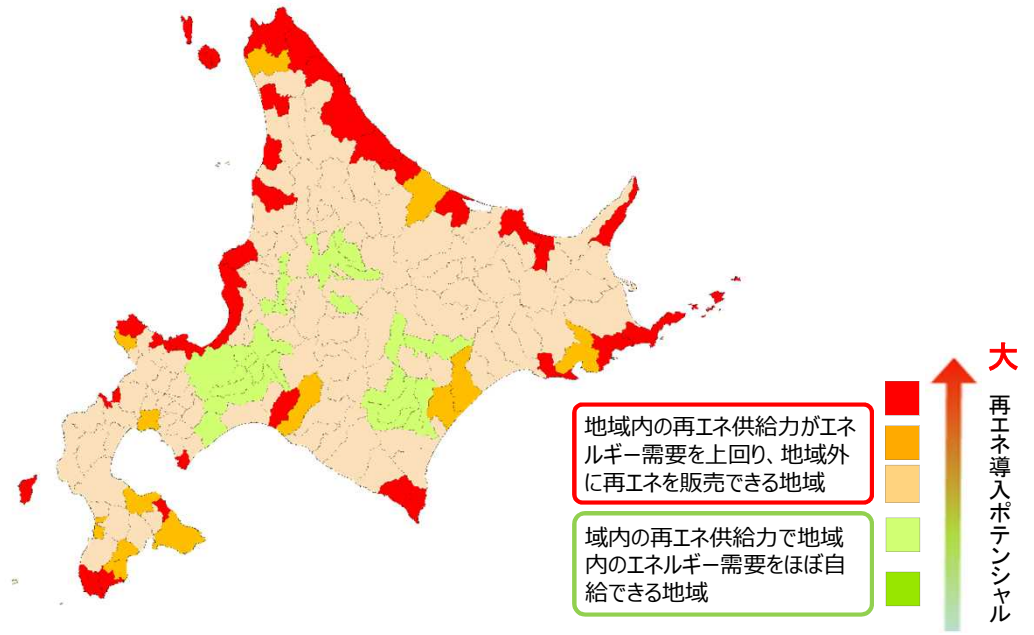
3. 北海道の「強み」②(脱炭素化)

- 風力・地熱を始めとした再生可能エネルギー資源が豊富に分布しており、地域内の再生可能エネルギー供給力がエネルギー需要を上回り、地域外に再生可能エネルギーを供給することができる潜在力を有している。
- 林業の生産の場にとどまらず、生物多様性の保全、脱炭素化に資するCO2吸収、土砂災害の防止、水源の涵養、保健休養の場など多面的な機能を発揮する森林資源も広く分布している。

市町村別の森林蓄積量



市町村別の再生可能エネルギー導入潜在力

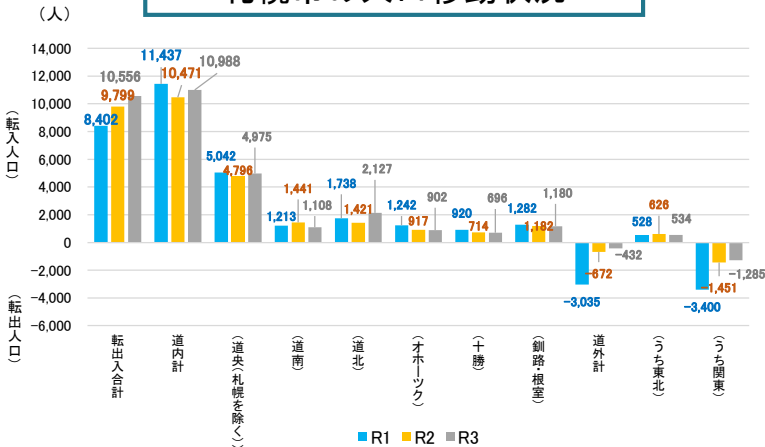


注1: 地域内の再エネ供給力からエネルギー消費量を差し引いたもの。実際に導入するには、技術や採算性などの課題があり、導入可能量とは異なる。
 注2: 今後の省エネの効果は考慮していない。
 注3: 再エネ供給力は以下を基に算定。電力エネルギー(太陽光(住宅用)、公共系等)、陸上風力、中小水力(河川部)、地熱発電)導入ポテンシャル(設備容量)から年間電力発電量を求めCO2換算。熱エネルギー(太陽熱、地中熱)導入ポテンシャルは熱量ベースをCO2換算。洋上風力については、海上の風速計測地点から最寄りの市町村(海岸線を有する)に対して送電することを仮定して、風速帯別の導入ポテンシャル(設備容量)から年間電力発電量を求めCO2換算。
 注4: エネルギー需要は市町村のCO2排出量を基に算定。
 注5: CO2換算にあたり、電力エネルギーは各地域の電力事業社の電力CO2排出係数(トンCO2/kWh)、熱エネルギーは原油のCO2排出係数(トンC/GJ)を用いて換算。
 注6: 図面は、(注3)と(注4)の差し引きに基づいて作成。

3. 北海道の「強み」③(札幌のダム機能)

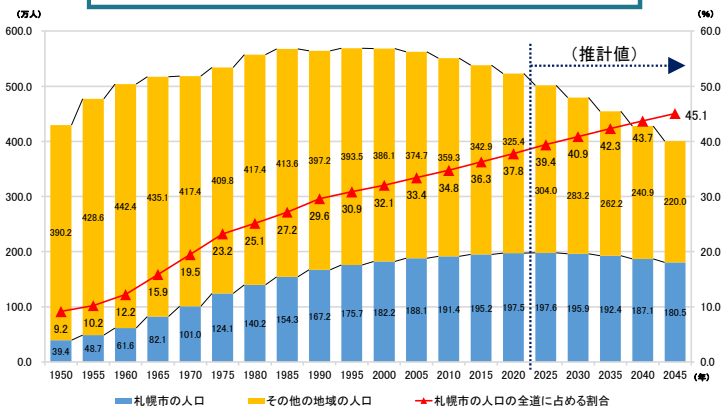
- 札幌市には全道各地から人口が集まってきており、北海道の人口が減少していく中でも札幌市の人口割合は高くなる見込みである一方で、道外への人口流出を抑制する役割(「人口ダム機能」)を果たしている。
- 就職や進学等による人口移動が想定される若い世代について、少子化に伴い、人口移動総数は減少傾向だが、全道各地から道外へ移動するよりも、札幌市に集中する傾向がある。また、札幌市から道外への転出傾向は続いている。

札幌市の人口移動状況



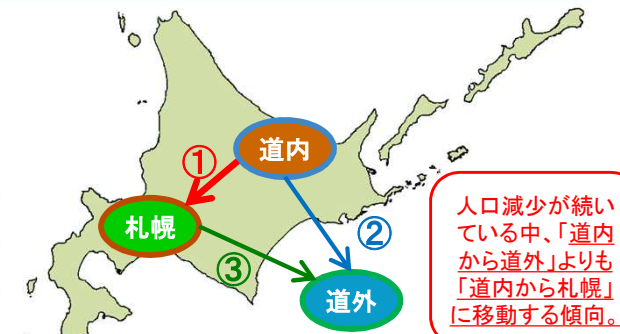
注1: 「道外計」には、「国外等」に係る転入転出者数を含まない。注2: 数値は暦年。
 出典: 【道内】北海道総合政策部情報統計局統計課「北海道住民基本台帳人口移動報告」
 【道外】転入: 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」
 転出: 北海道総合政策部情報統計局統計課「北海道住民基本台帳人口移動報告」から北海道局作成

北海道に占める札幌市の人口割合



出典: (1950~2020) 総務省「国勢調査」(2025~2045) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」から北海道局作成

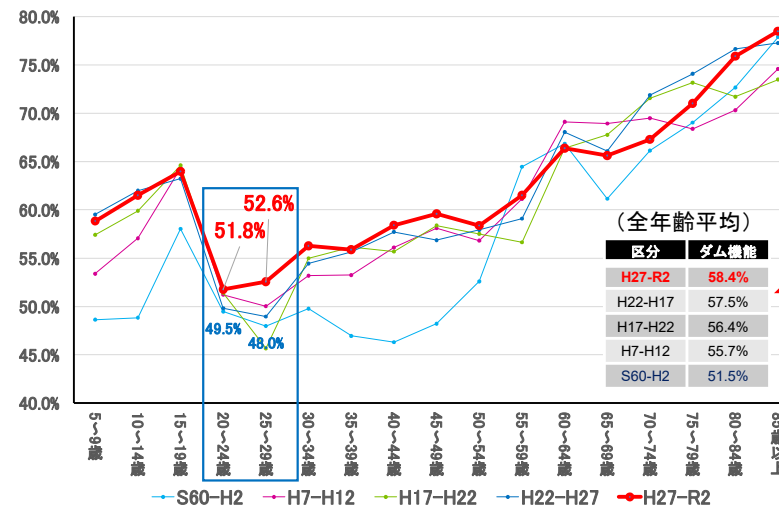
若い世代(20歳~29歳)の人口移動数推移



人口減少が続いている中、「道内から道外」よりも「道内から札幌」に移動する傾向。

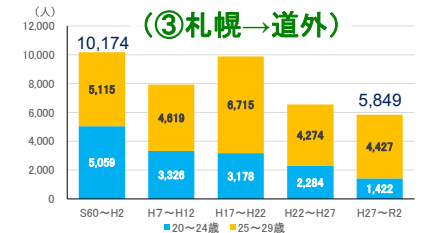
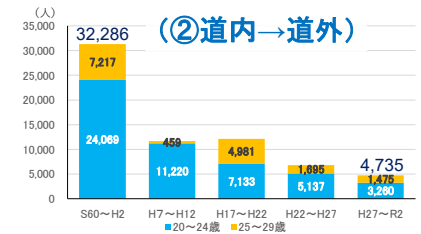
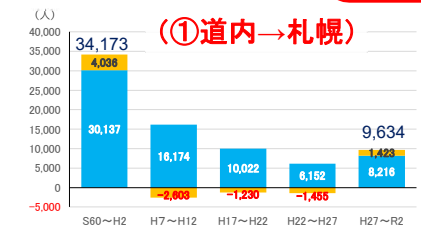
道内に対する札幌市の人口ダム機能

※ 道内(札幌市を除く)から道外への人口流出を抑制する機能(転出先は札幌市となる)のことをいう。



【上グラフ】注1: 道内には札幌市を含まない。また、道外に国外を含まない。
 注2: (道内(札幌市除く)に対する札幌市の人口ダム機能) = (道内から札幌市への転出人口) / (道内総転出人口 (「道内から札幌市への転出人口」+「道内から道外への転出人口」))
 出典: 総務省「国勢調査」(移動人口の男女・年齢等集計/5年前の常住地別人口)から北海道局作成

【右グラフ】注1: 年齢区分は大学等の高等教育機関への進学、卒業後の就職を想定。
 注2: 道内には札幌市を含まない。また、道外に国外を含まない。
 出典: 総務省「国勢調査」(移動人口の男女・年齢等集計/5年前の常住地別人口)から北海道局作成



4. 「生産空間」の現状と見通し①

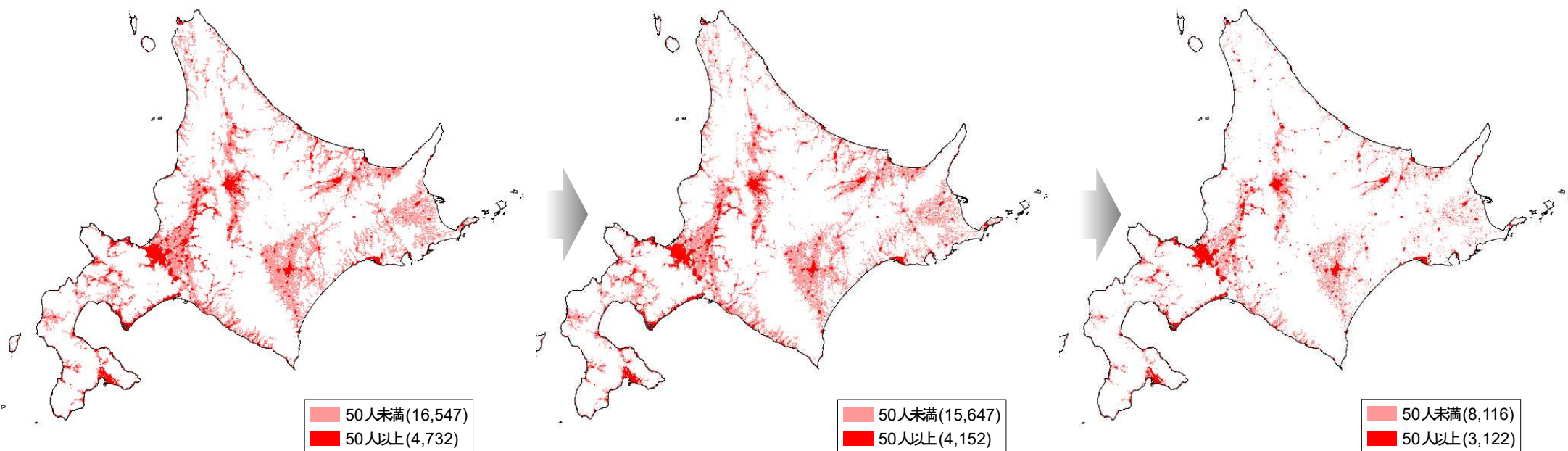
- 北海道においては人口減少が全国に10年先んじて進行していることから、特に地方部において顕著に無人化が進むことが予測されており、1kmメッシュ別の2050年人口推計によると、北海道内で2020年に人が住んでいる19,799メッシュ(18,596km²)のうち43%の8,561メッシュ(8,028km²)の地域において2050年には無人化するおそれがある。
- 北海道の地方部においてこのまま人口が減少し続ければ、生産空間の維持は危機的な状況となる。

将来の人口分布

【2010年】

【2020年】

【2050年】
(推計)

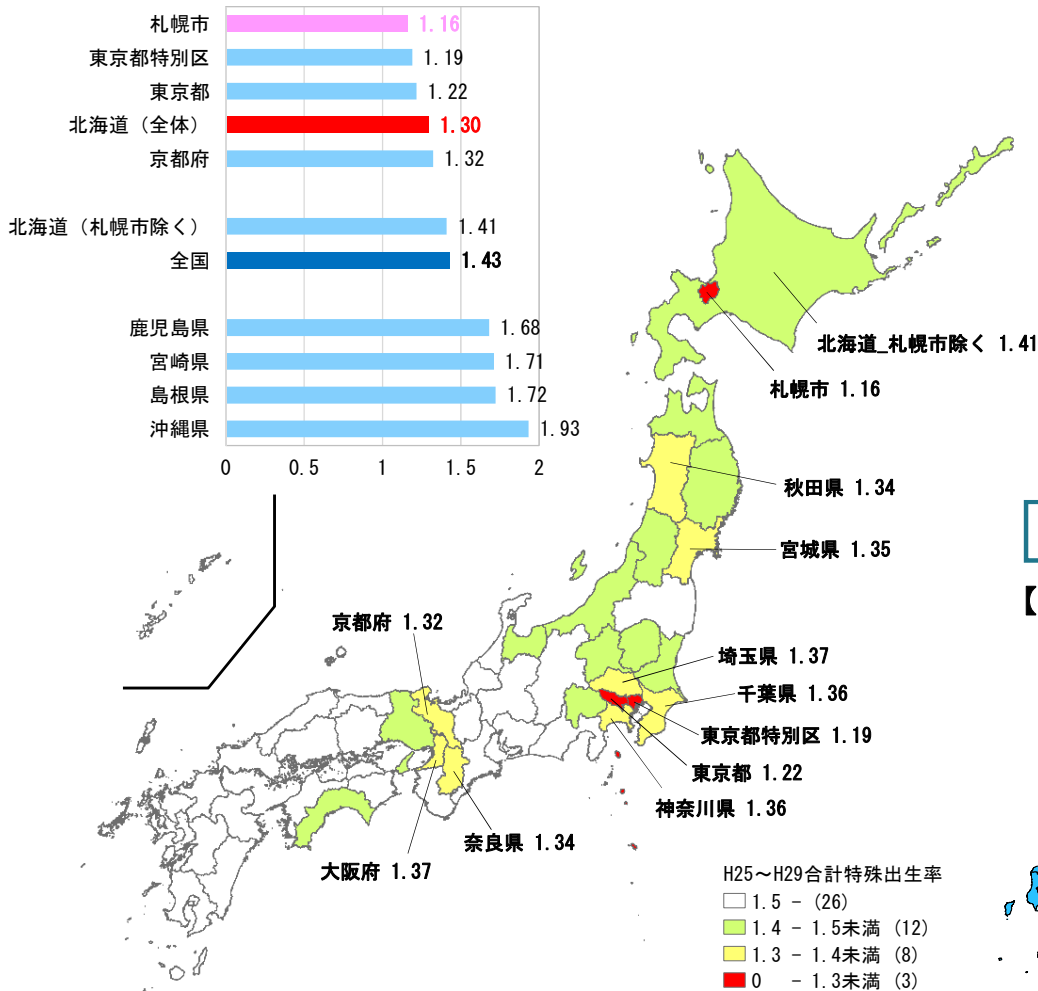


出典：2010年は総務省「平成22年国勢調査」、2020年は「令和2年国勢調査」、2050年は国土数値情報「1kmメッシュ別将来推計人口(H30国政局推計)」を基に北海道局作成。

4. 「生産空間」の現状と見通し②

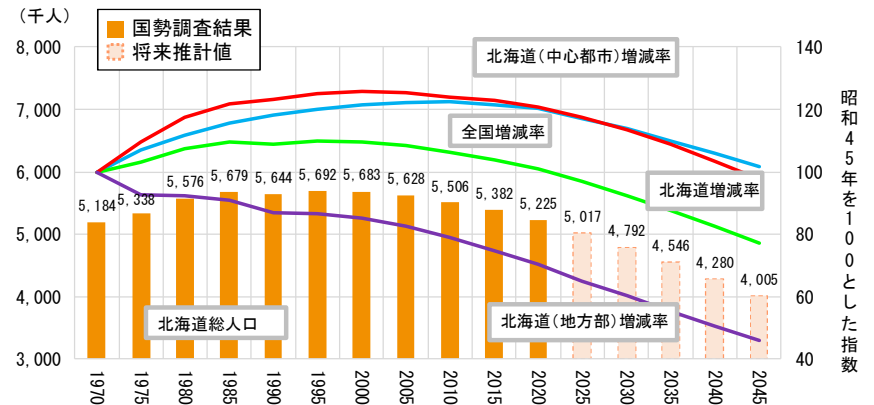
- 北海道(全体)の合計特殊出生率は1.30と、東京都に次ぐ低さであり、札幌市にあっては1.16と「人口問題」が顕在化している。
- 今後、人口急減・超高齢化の更なる進展により、北海道最大の強み(=我が国への貢献)である農林水産業や観光体験の場である「生産空間」の維持が困難になるおそれがある。

都道府県別合計特殊出生率



出典：厚生労働省「平成25年～29年 人口動態保健所・市区町村別統計」

北海道内の市町村別人口減少率

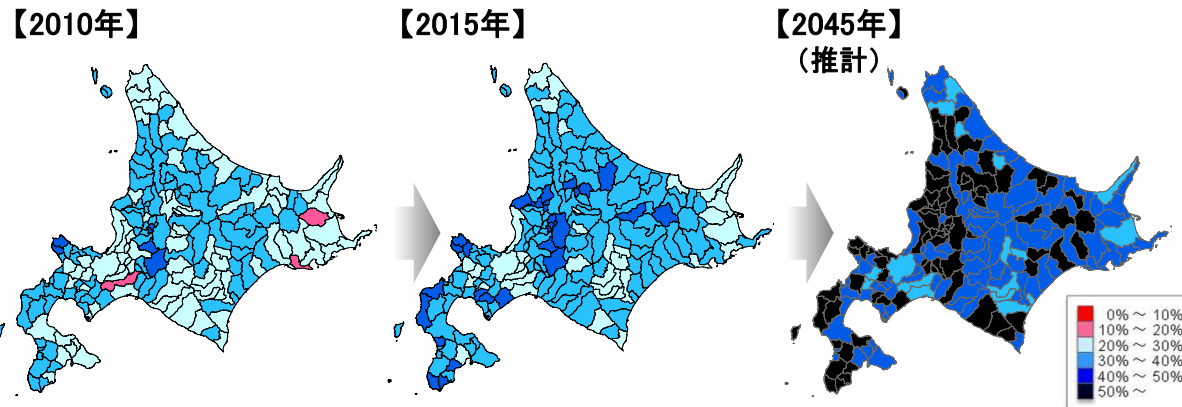


※北海道(中心都市):「医療」に着目した圏域中心都市24市町の場合と仮定した。

出典:総務省「国勢調査」(1970～2020)

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年3月推計)」

北海道内の市町村別高齢化率



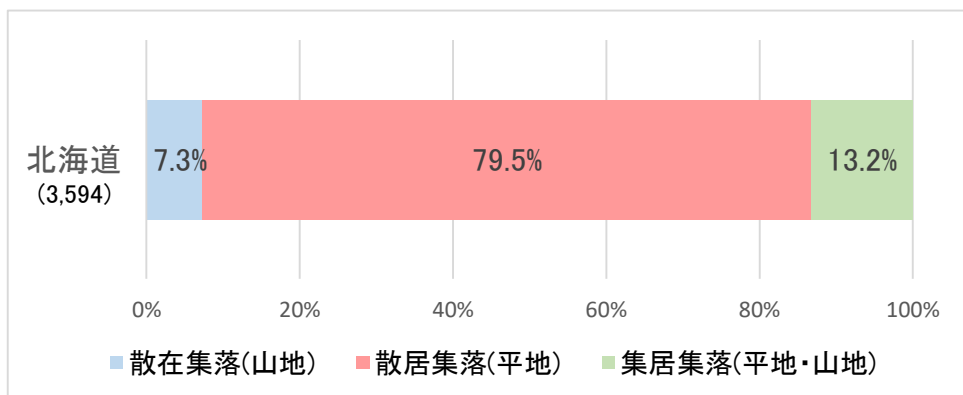
出典:国立社会保障・人口問題研究所

「日本の地域別将来推計人口(平成30年3月推計)」

4. 「生産空間」の現状と見通し③

- 北海道の地方部の集落における「住まい方」は、散在・散居集落が約9割となっており、広域に分散。
- 本州の散居集落と比較しても、北海道の地方部においては隣家間距離が圧倒的に離れており、状況が大きく異なっている。

北海道の集落形態の特徴



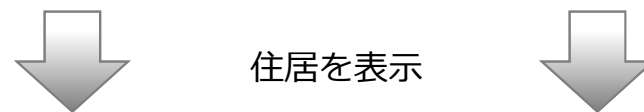
散居集落の比較



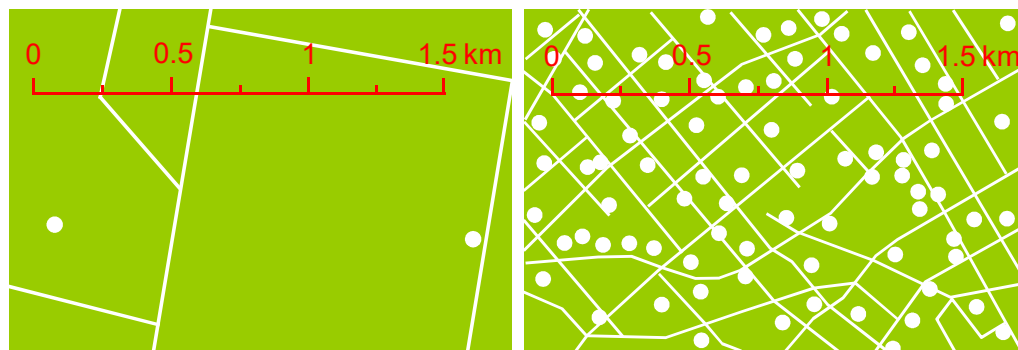
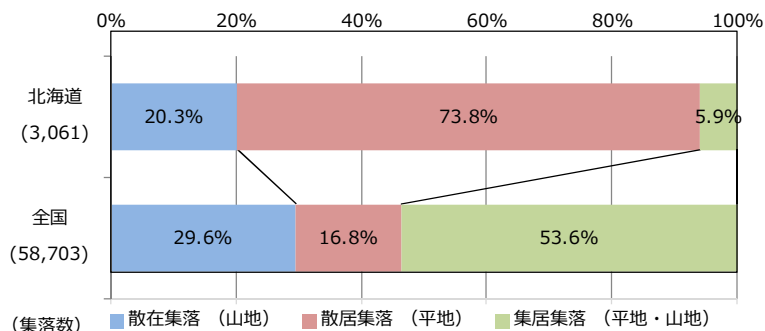
出典:「地理院地図」を加工して北海道局作成。

出典:北海道「令和3年度 集落实態調査」の基幹作業別データを基に北海道局作成

※国土交通省の「20万分の1土地分類基本調査」より火山地・山地を「山地」、その他を「平地」とした上で、人口300人以上の集落を「集居集落(平地・山地)」、人口300人未満の山地集落を「散在集落(山地)」、人口300人未満の平地集落を「散居集落(平地)」として集計。



【参考】現行計画（8期）策定時の状況



出典:竹内慎一(北海道立総合研究機構北方建築総合研究所)「北海道の集落の実態分析による地域防災力に関わる評価指標の検討」地域安全学会論文集(14),pp37-46,2011-03

4. 「生産空間」の現状と見通し④

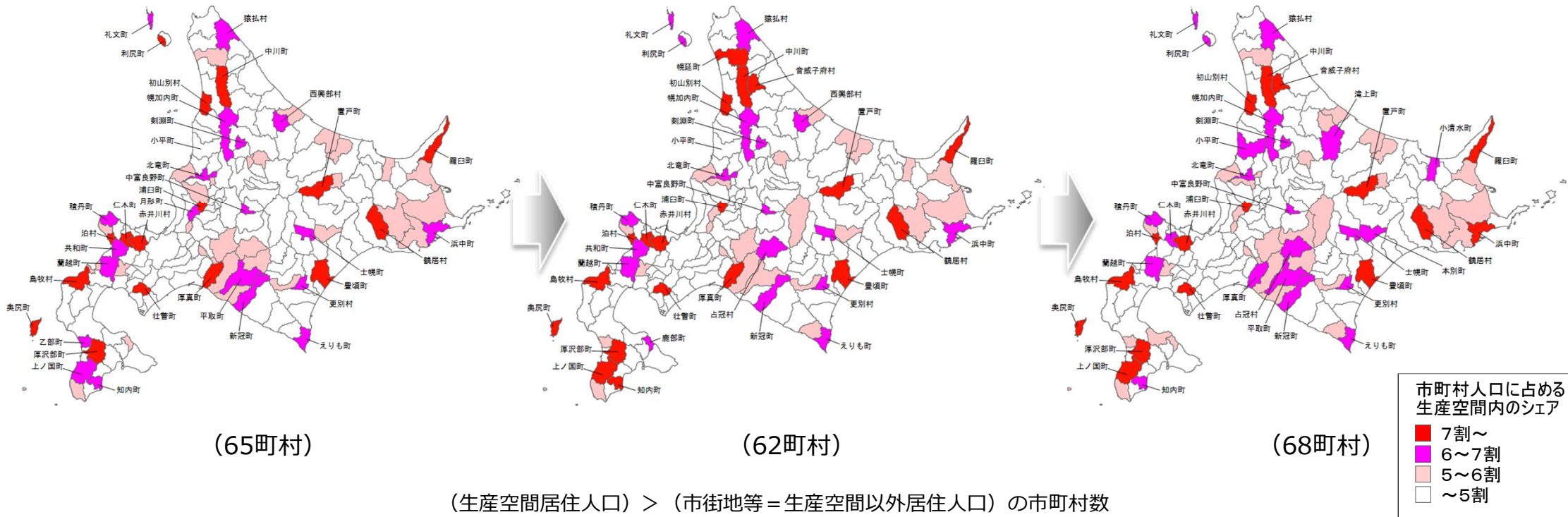
- 北海道の全市町村179の1/3を超える町村では、生産空間に居住する人口が市街地等に居住する人口を上回っている。また、近年ではそのような町村が増加傾向にあり、生産空間に住み続けられる環境が地方部の町村ではより一層求められている。
- 市街地への集住のみに特化したコンパクト化の推進は、生産を始め観光その他の地域の多面的・公益的な機能を減じる懸念がある。

市町村人口に占める生産空間のシェア※

【2010年】

【2015年】

【2020年】



※各市町村内の総人口に占める生産空間内に居住する人口のシェア(割合)

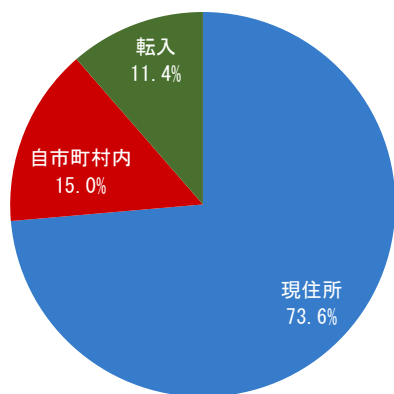
出典: 総務省「平成22年国勢調査」、「平成27年国勢調査」、「令和2年国勢調査」、国土交通省「国土数値情報(土地利用3次メッシュ)第2.6版」を基に北海道局作成

4. 「生産空間」の現状と見通し⑤

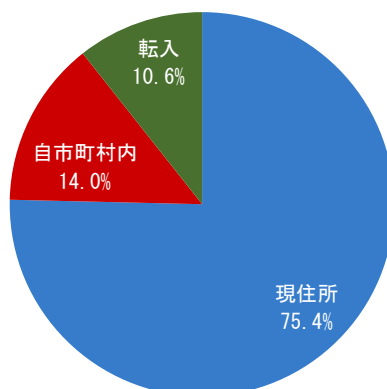
- 北海道内においては市町村間をまたぐ転入は1割程度で、現住所又は自市町村内に住み続けている傾向が強い。
- 都市部ばかりでなく、生産空間に居住する人口が多い町村においても住み続けている状況が見られることから、引き続き「圏域中心都市」「地方部の市街地」「生産空間」の機能分担を通じて住み続けられる環境づくりに取り組むことが重要。

5年前の常住市町村(全道)

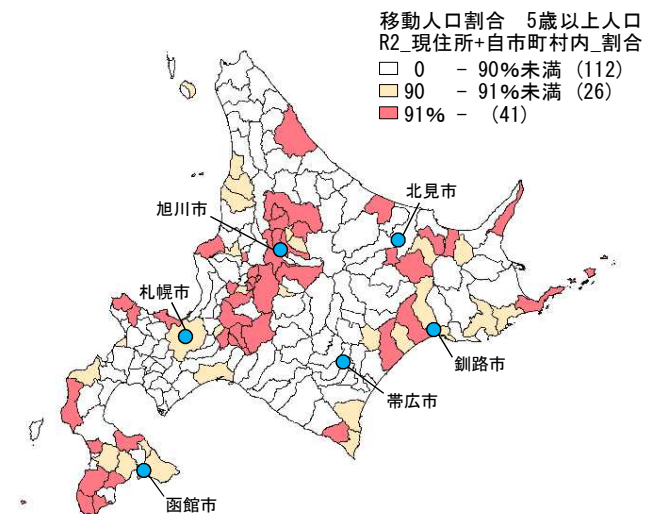
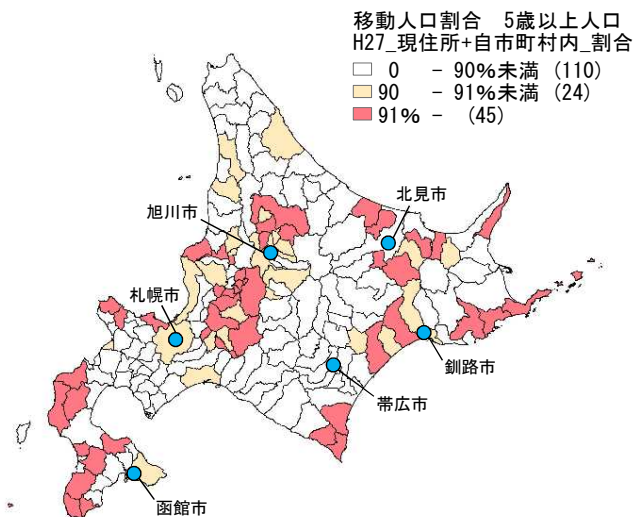
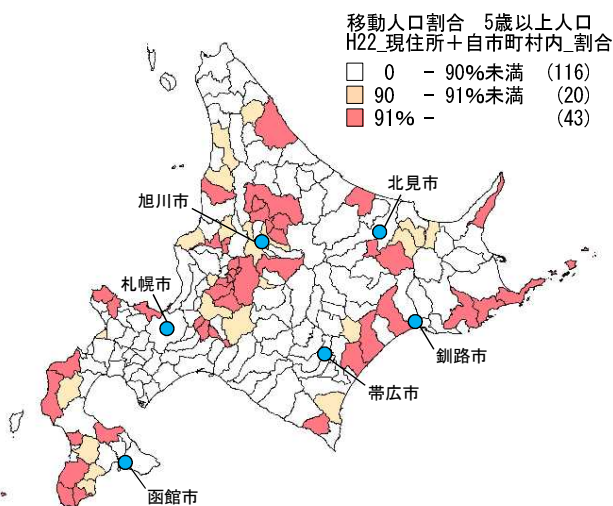
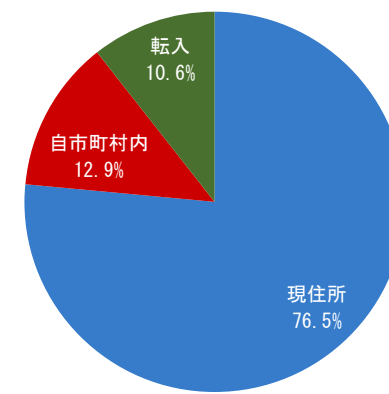
【2010年】



【2015年】



【2020年】

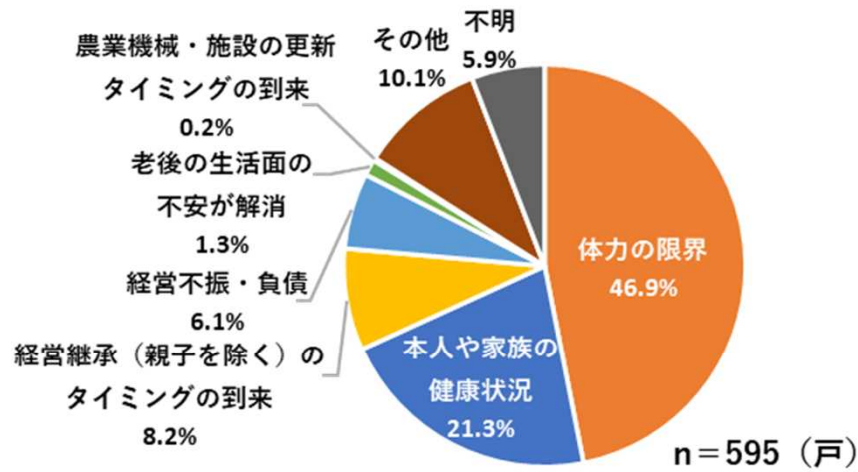


4. 「生産空間」の現状と見通し⑥

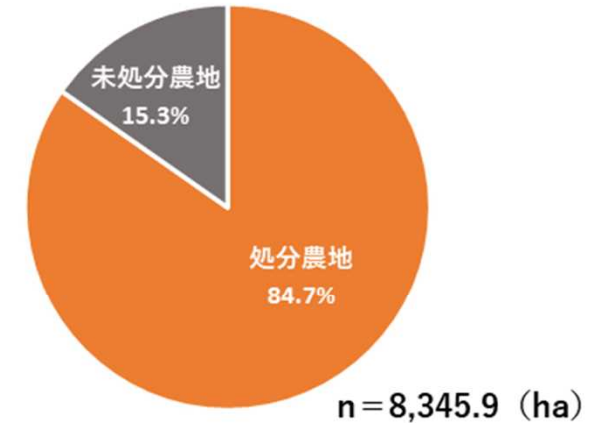
- 生産空間では、「体力の限界」や「本人や家族の健康状況」等により離農を余儀なくされている。
- 一方、離農後も現在の住居に居住している状況を鑑みれば、「住み慣れた故郷に住み続けたい」というニーズは高い。

北海道の離農農家の状況

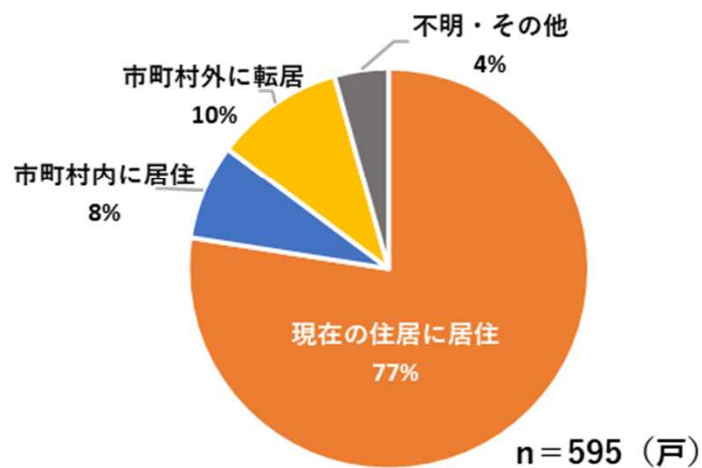
【離農の理由】



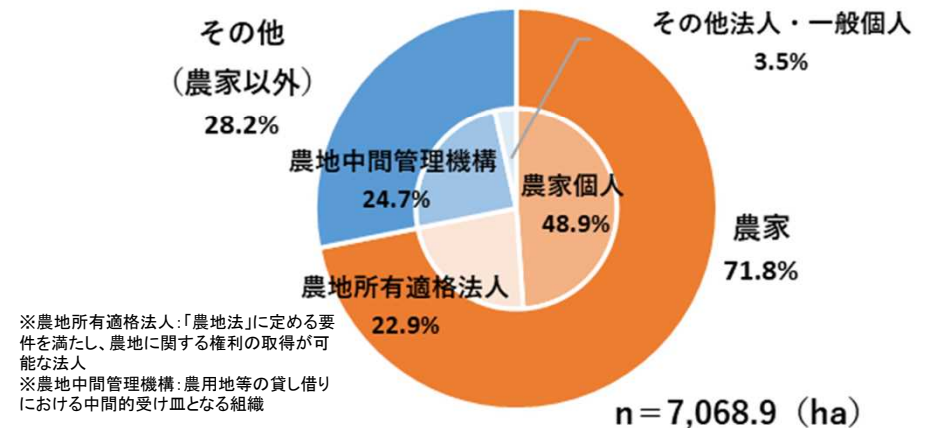
【農地の処分状況】



【離農後の居住】



【処分農地の引受先】



4. 「生産空間」の現状と見通し⑦

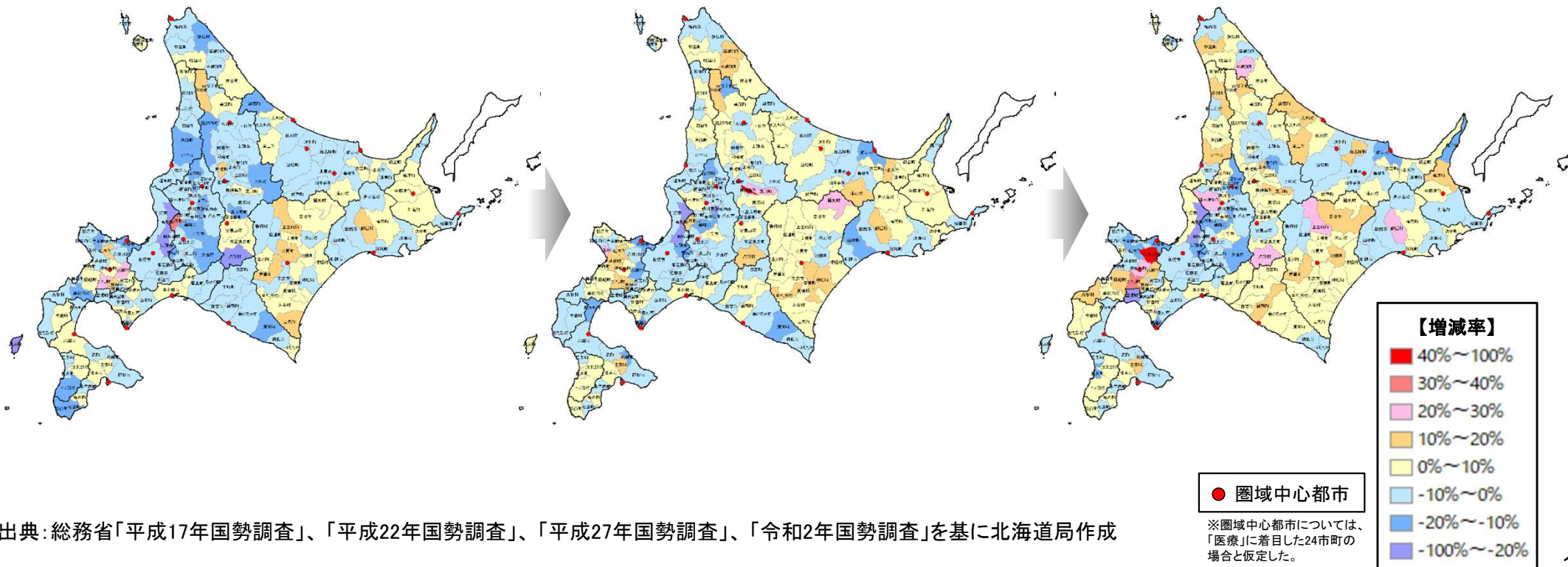
- 近年若い世代の移住・定住の動きが、新型コロナウイルス感染症拡大以降も全国的に継続している傾向。
- 北海道の地方部においては、各自治体での取組が進んでいる起業・新規就農支援等の移住対策や子育て支援等の定住対策、企業誘致やリゾート開発による雇用創出、高規格道路ネットワークの延伸等とも相まって、若い世代の人口増加率がプラスに転じている自治体が増加傾向であり、生産空間の維持につながる可能性。

地方部への人口流入状況

2005年の人口(20~34歳)と
2010年の人口(25~39歳)の比較

2010年の人口(20~34歳)と
2015年の人口(25~39歳)の比較

2015年の人口(20~34歳)と
2020年の人口(25~39歳)の比較



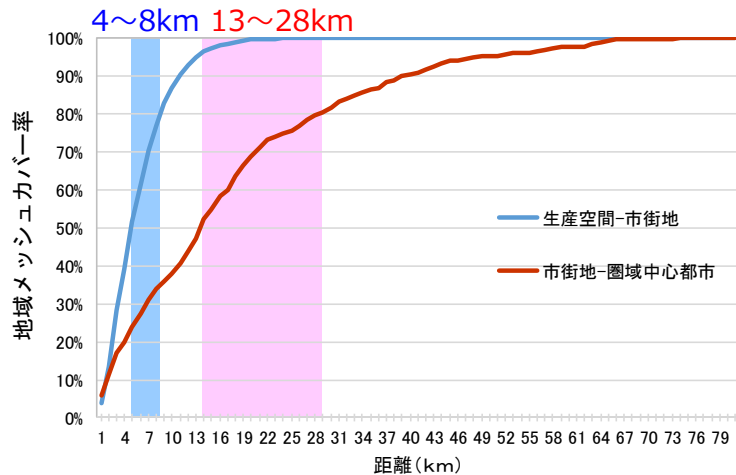
出典：総務省「平成17年国勢調査」、「平成22年国勢調査」、「平成27年国勢調査」、「令和2年国勢調査」を基に北海道局作成

4. 「生産空間」の現状と見通し⑧

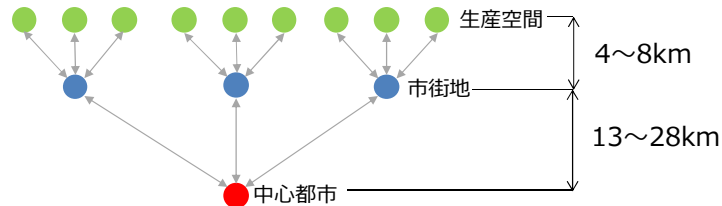
- 各階層間の距離は、概ね市街地・圏域中心都市間距離で約30km（地域メッシュ80%カバー）、生産空間・市街地間で約10km（地域メッシュ80%カバー）。
- 圏域中心都市や地方部の市街地は概ね3km圏内に生活施設が立地しており、生活サービスの享受が可能。
- 生産空間から圏域中心都市まではアクセス距離が大きく、生産空間の生活サービスを補完するためには地方部の市街地の果たす役割が大きい。

北海道型地域構造の各階層間アクセス距離※1

【各階層間のアクセス距離】



【北海道型地域構造の距離イメージ】



※1 「令和2年国勢調査」による地域メッシュ（3次メッシュ）単位のメッシュ間距離より算出。

なお、圏域中心都市については、「医療」に着目した24市町の場合と仮定した。

※2 3次メッシュの中心座標と施設までの距離を算出し、地域メッシュカバー率50%~80%距離を図化。

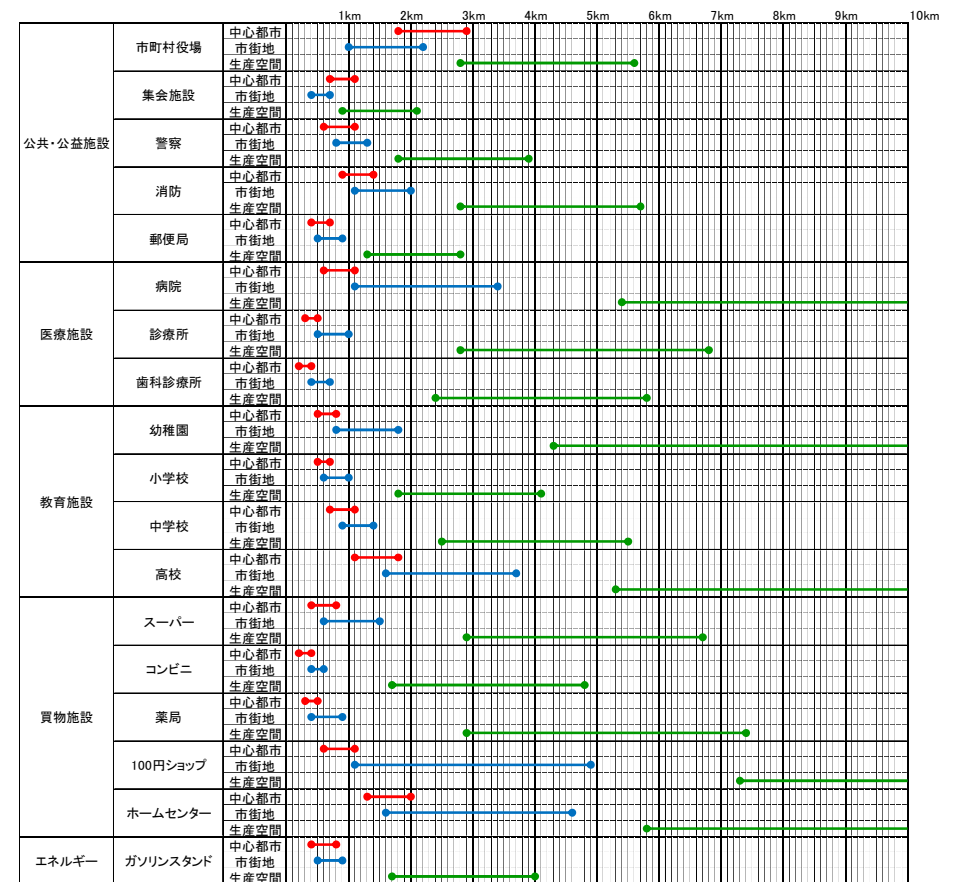
[データ出典] メッシュデータ：令和2年国勢調査による地域メッシュ（3次メッシュ）

公共・公益施設、医療施設、エネルギー施設の座標データ：国土交通省 国土数値情報に公開される最新データを使用（市区町村役場および郵便局はR4時点に更新）

教育施設：令和3年度北海道学校一覧を使用

買物施設：令和3年の電話帳を使用（100円ショップは各店のホームページ情報を使用）

生活施設までのアクセス距離※2



5. 「北海道型地域構造」の目指す姿

北海道型地域構造の概念(イメージ)

