

「北の住まいるタウン」の基本的な考え方

2022（令和4）年11月

北 海 道

目次

I. はじめに

1. 策定の趣旨.....	1
2. 「北の住まいるタウン」の基本的な考え方の目的と位置づけ.....	1
3. 構成.....	2

II. 北海道を取り巻く状況

1. 北海道の現状と課題.....	3
2. 北海道の優位性.....	13
3. 社会情勢の変化.....	17

III. 「北の住まいるタウン」の目指す姿

1. 「北の住まいるタウン」の考え方と目指す姿.....	23
2. 「北の住まいるタウン」の方向性.....	25

IV. 「北の住まいるタウン」の取組

1. 取組の方向性.....	27
2. 取組のポイント.....	27
3. 進め方.....	36
【参考】「北の住まいるタウン」モデル市町村の取組事例.....	37

V. 「北の住まいるタウン」の実現に向けて

1. 地域を支える多様な主体の役割.....	42
2. 道の役割.....	43
3. まちづくりを支える連携.....	43

参考資料

参考資料 1 「北の住まいるタウン」検討協議会.....	45
参考資料 2 「北の住まいるタウン」庁内連携会議.....	47
参考資料 3 普及・啓発に向けた取組.....	48
参考資料 4 まちづくりメイヤーズフォーラム.....	49
参考資料 5 用語解説・参考文献・SDGs の目標.....	51

本文中で「〇〇〇*」と表示された用語等は、51ページ以降に解説等を記載しています。
本文中で「〇〇〇¹」などと表示された計画等は、55ページに出典を記載しています。

I. はじめに

1. 策定の趣旨

北海道では、全国を上回るスピードで人口減少や少子高齢化が進行し、広域分散型の都市構造と相まって、地域の経済や生活などへ様々な影響が及ぶことが懸念されています。このような中で、北海道の優位性を活かし、地域特性に応じて、**誰もが心豊かに住み続けることができ、安全・安心で暮らしやすく、資源・エネルギー循環が進んだ効率的なまち**を目指し、地域が一体となって取り組むことが重要です。これらの取組を進めていく上で、目指すべき将来のまちの姿が「北の住まいるタウン」です。

これまで道では、「次世代北方型居住空間モデル構想」¹を策定し、地域の資源が循環する仕組みと、それを支える都市基盤を整備することにより、多岐の分野にわたる地域課題の解決につながる波及効果の連鎖を生み出し、北海道にふさわしい持続可能で質の高い暮らしの場の構築を目指してきました。この取組に、買い物支援などの生活を支える取組も加え一体的に進めていくため、2016（平成 28）年 7 月に「北の住まいるタウン」の**基本的な考え方**（以下、「基本的な考え方」という）をとりまとめました。

この「**基本的な考え方**」は、地域の課題などを踏まえ、まちづくりの目指す姿や取組の方向性などの考え方を示すものです。道では、市町村をはじめ、道内でまちづくりに取り組む多くの方に、「北の住まいるタウン」についての理解を深め、実践して頂けるよう、手引きとなる「実践ガイドブック」²を公表したほか、毎年、まちづくりメイヤーズフォーラムやまちづくりセミナー、事例見学ツアーなどを実施してきました。

このたび、災害に強いまちづくり、脱炭素化*やデジタル化、新型コロナウイルス感染症の影響や SDGs*の推進など、近年の社会情勢の変化を踏まえた新たな視点を加え、「**基本的な考え方**」の充実を図りました。より多くの方にご覧いただき、住民、民間企業、大学、行政などの連携・協働により、「北の住まいるタウン」の実現に向けた取組がより一層推進されることを期待します。

2. 「北の住まいるタウン」の基本的な考え方の目的と位置づけ

「**基本的な考え方**」は、まちづくりの目指す姿や取組の方向性などの考え方を示すことにより「北の住まいるタウン」の実現に向けた取組が推進されることを目的としており、「北海道総合計画」³に示されている政策展開の基本方向の一つである『人・地域～地域を支える人と基盤を創る「協働によるまちづくりの推進や地域コミュニティの再構築」』を推進するための特定分野別計画に位置付けられています。

また、道では「北海道 SDGs 推進ビジョン」⁴を策定しており、「**基本的な考え方**」においても、このビジョンに基づき、取組ごとに関連する SDGs*の 17 の目標（ゴール）を示しています。

注 本書では、暮らしの基盤となる集落や市街地など、住民等が一体となってまちづくりなどに取り組む地域を総称して「まち」と呼びます。

3. 構成

I はじめに

→ 策定趣旨、位置づけ、構成を提示



II 北海道を取り巻く状況

→人口減少・少子高齢化、経済情勢、都市構造などの現状から、地域に生じる課題を提示

→優れた自然環境、高い食料自給率、豊富で多様なエネルギー資源の活用、寒冷地で培われた優れた技術といった北海道の優位性や社会情勢の変化を提示



III 「北の住まいるタウン」の目指す姿

→「北の住まいるタウン」の考え方と目指す姿、方向性を提示



IV 「北の住まいるタウン」の取組

→「コンパクトなまちづくり」「脱炭素化・資源循環」「暮らしやすさの向上」の3分野の取組の方向性及びポイント、進め方を提示



V 「北の住まいるタウン」の実現に向けて

→地域を支える多様な主体の役割について提示

→道の役割やまちづくりを支える連携について提示

Ⅱ. 北海道を取り巻く状況

1. 北海道の現状と課題

(1) 人口減少・少子高齢化と地方の過疎化

本道の人口は1997(平成9)年の約570万人をピークに全国を上回るスピードで減少が続いており、2021(令和2)年現在で約518万人となっています。[図Ⅱ-1-1]

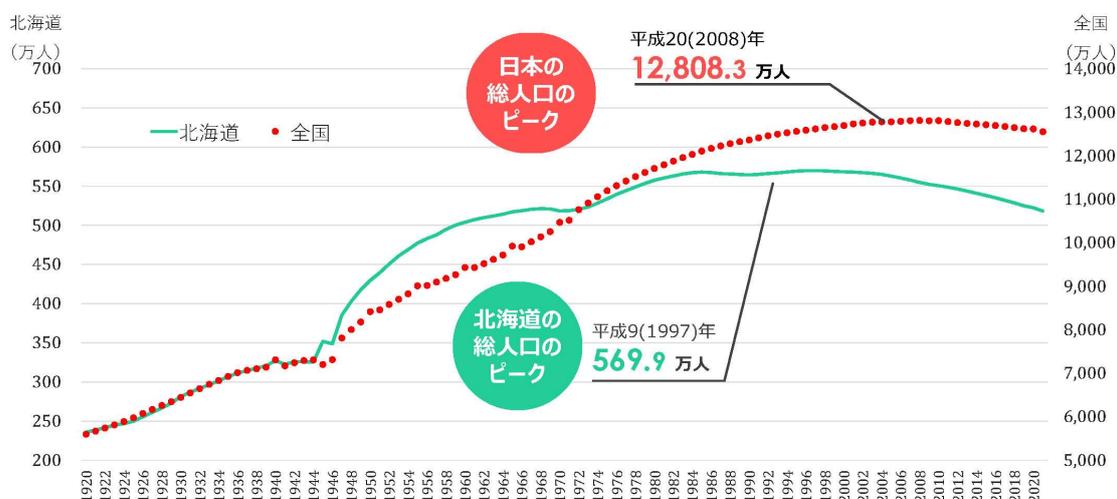
「北海道人口ビジョン(改訂版)」⁵では、国立社会保障・人口問題研究所の推計を参考として、今後、有効な対策を講じない場合、道内人口は20年後の2040年には約428万人、40年後の2060年には約319万人まで減少すると見込まれています。一方、今後道内各地において、様々な人口減少対策が行われることにより、合計特殊出生率が向上し、道外への転出超過が抑制されると仮定した場合には、2040年時点で450～460万人の人口が維持されると見通されています。[図Ⅱ-1-2]

本道の人口構造では、生産年齢人口(15～64歳)や年少人口(15歳未満)の割合が低いことから、当面の間、人口減少の傾向は続く見込まれます。[図Ⅱ-1-3]

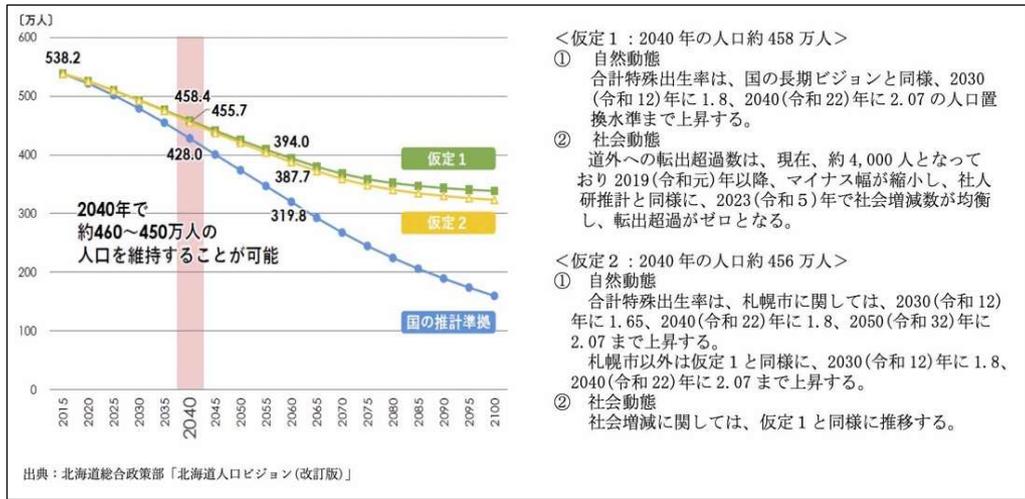
また、本道における高齢者人口が1996(平成8)年に幼少人口を逆転し、その割合は、2015(平成27)年の29%から2045年には43%に上昇し、全国を上回るスピードで高齢化が進行すると見込まれます。[図Ⅱ-1-4]

道内の人口分布をみると、全市町村の約8割が過疎地域となっている一方で、札幌市には全道の3分の1以上の人口が集中し、その割合は、2045年には45.1%まで上昇すると推測されていますが、札幌市においても2022年1月に人口減少に転じており、今後も減少していくことが見込まれています。[図Ⅱ-1-5]

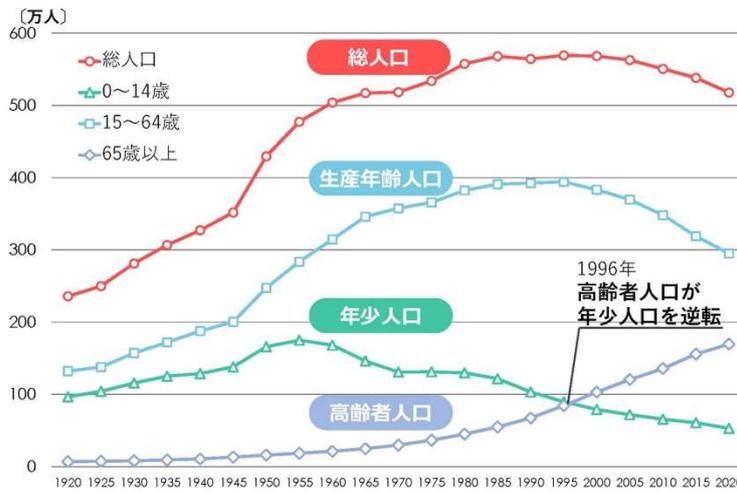
市町村別の将来人口をみると、2015(平成27)年時点で人口3千人以上1万人未満の市町村が90団体でしたが、2045年には、このうち56団体で人口が3千人を下回り、人口3千人未満の市町村が88団体に達すると推計されており、人口規模が小さい市町村ほど人口減少がさらに進行していくと見込まれています。[図Ⅱ-1-6]



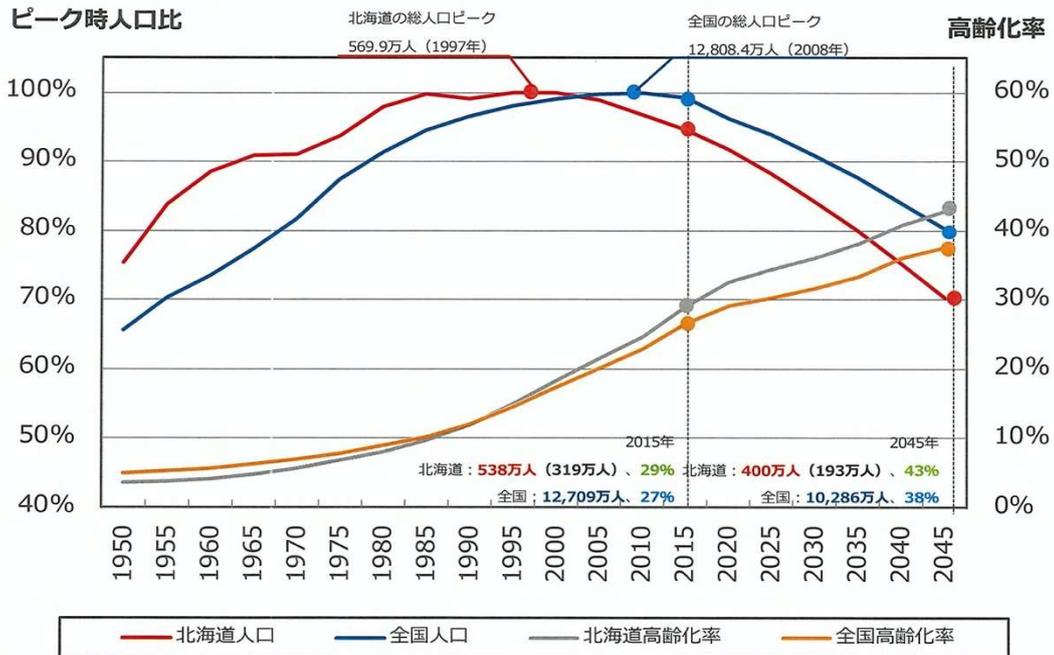
図Ⅱ-1-1 総人口の推移(1920～2020年) 出典：北海道総合政策部「北海道人口ビジョン(改訂版)」



図Ⅱ-1-2 人口の将来見通し(総人口)(2015～2100年)



図Ⅱ-1-3 年齢3区分別人口の推移(1920～2020年) 出典：北海道総合政策部「北海道人口ビジョン(改訂版)」



出典：人口推計(総務省統計局)、将来推計人口(国立社会保障・人口問題研究所)

図Ⅱ-1-4 高齢化率の推移(北海道、全国)(1950～2045年)

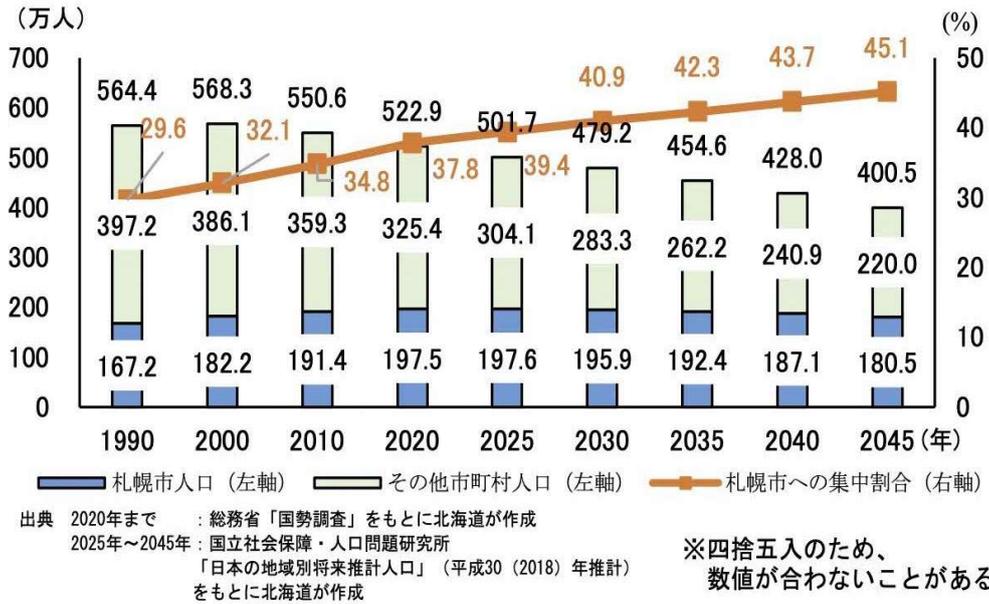


図 II-1-5 北海道の人口と札幌市への集中割合 (1990～2045年)

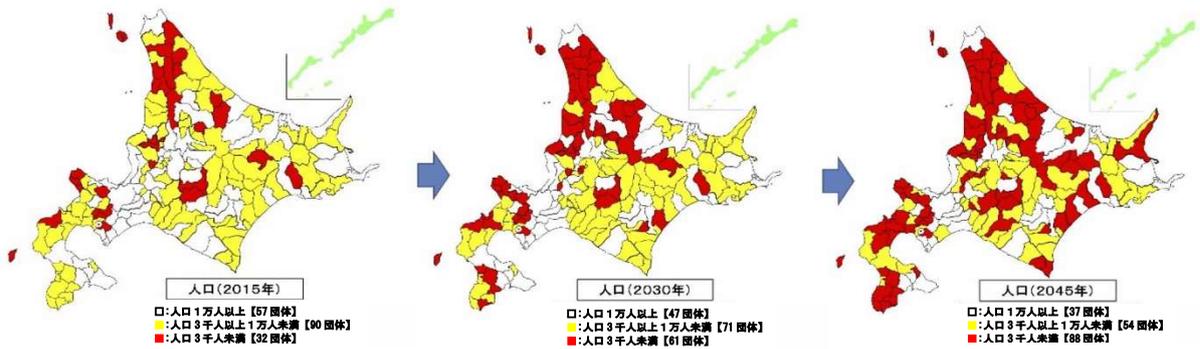


図 II-1-6 道内市町村の人口推移

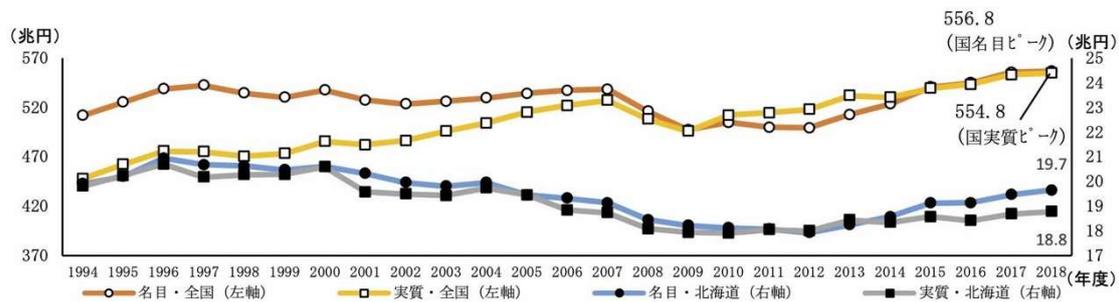
(2) 北海道の経済情勢

本道の経済は、2001(平成 13)年から 2011(平成 23)年にかけてマイナス成長の傾向が続きましたが、2012(平成 24)年から 2018(平成 30)年にかけては緩やかな回復基調を示しています。産業別でみると、宿泊・飲食業を除くその他の第 3 次産業が道内総生産の約 6 割を占めており、2006(平成 18)年度と比較すると、建設業や卸売・小売業などが若干減少しているものの、サービス業や農林水産業などが増加している傾向にあります。

[図Ⅱ-1-7、8、9]

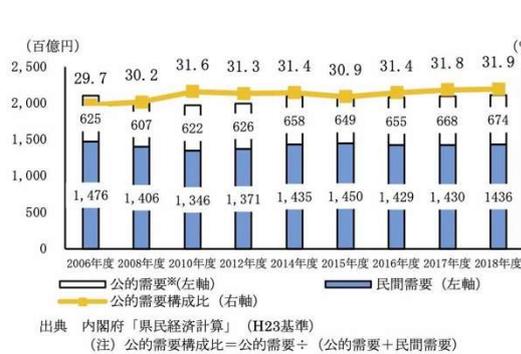
しかしながら、2020(令和 2)年以降は、新型コロナウイルス感染症の流行拡大により、国内・海外からの観光客が激減するなど、地域経済への深刻な影響が懸念されています。

[図Ⅱ-1-10]



出典 全国：内閣府「国民経済計算」(H27基準)
北海道：内閣府「県民経済計算」(1994～95年度はH7基準、1996～2000年度はH12基準、2001～05年度はH17基準、2006年度以降はH23基準)

図Ⅱ-1-7 GDPの推移(北海道、全国)(1994～2018年度)

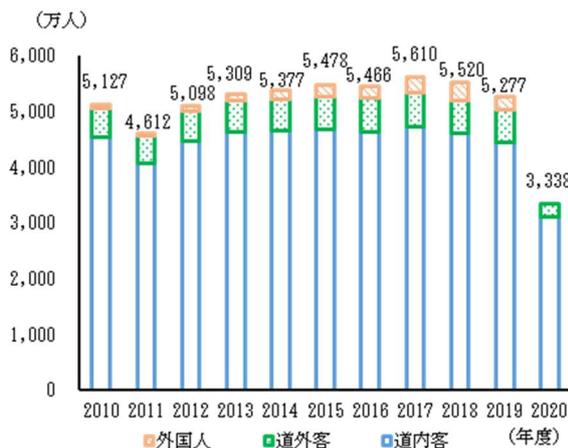


出典 内閣府「県民経済計算」(H23基準)
(注) 公的需要構成比=公的需要÷(公的需要+民間需要)

図Ⅱ-1-8 道内需要(名目)の推移 (2006～2018年度)



図Ⅱ-1-9 道内総生産の産業別構成の推移 (2006～2018年度)



出典：北海道経済部
「北海道観光入込客数調査報告書」

(3) 北海道の都市構造

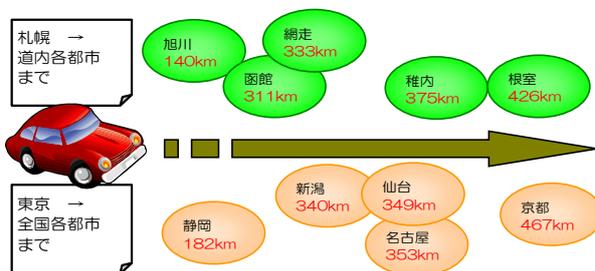
本道は全国の22%を占める広大な面積に都市が点在していることから、都市間距離が全国平均の約2~3倍と長く、道内人口の約7割が面積の約1%に相当する市街化区域[※]に居住するなど、広域分散型の都市構造となっています。[図Ⅱ-1-11、12、13]

また、人口密度は約63人/km²と全国で最も小さく、人口規模が同等である兵庫県(約547万人)の人口密度約651人/km²と比較すると10分の1以下となっています。(2020(令和2)年現在)

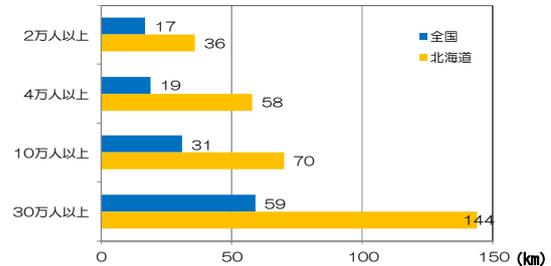
道内の居住地については、医療等の高次な都市機能を有する「圏域中心都市」と、一定規模の人口が集積し生活機能を有する「市街地」、主として農業・漁業に係る生産の場である「生産空間[※]」の大きく3層の地域構造で構成され、平野部の隅々まで居住地が広がっています。⁶

食や観光を担う「生産空間」は地方部に広く分布しており、北海道特有の広大な農地などにより食料生産を支えています。都市部に比べて人口密度は小さく、さらに近年、急速に進展している人口減少や高齢化が顕著で、医療や生活サービスの低下などが見られます。そのため、新たな情報通信技術の活用などにより、「生活サービス」を市街地に、「いのちの安心」を圏域中心都市などに、それぞれ頼りながら、「生産空間」に住み続けられる、北海道型の地域構造の保持・形成が重要です。

[図Ⅱ-1-14、15]



図Ⅱ-1-11 札幌・東京から各都市までの距離
(高速道路経由)



出典：NITAS(総合交通分析システム) H24Ver.2.0

図Ⅱ-1-12 最寄都市までの平均道路距離

	面積 (R3.7時点) (km ²)	人口 (R元時点) (千人)	都市計画 区域数 (R2.3時点)	市街化区域(都道府県内の割合)(R2.3時点)			
				面積		人口	
				(km ²)	(%)	(千人)	(%)
北海道	83,424	5,250	79	990	1.2	3,899	74.3
全国	377,975	126,167	1,189	14,519	3.8	89,365	70.8
東京都	2,194	13,921	26	1,081	49.3	13,791	99.1
大阪府	1,905	8,809	4	957	50.2	8,666	98.4

出典：国土地理院 全国都道府県市区町村別面積調査
総務省統計局 HP、国土交通省 HP

図Ⅱ-1-13 都市計画区域数と市街化区域の状況

北海道の地域構造（居住地の全道概観）

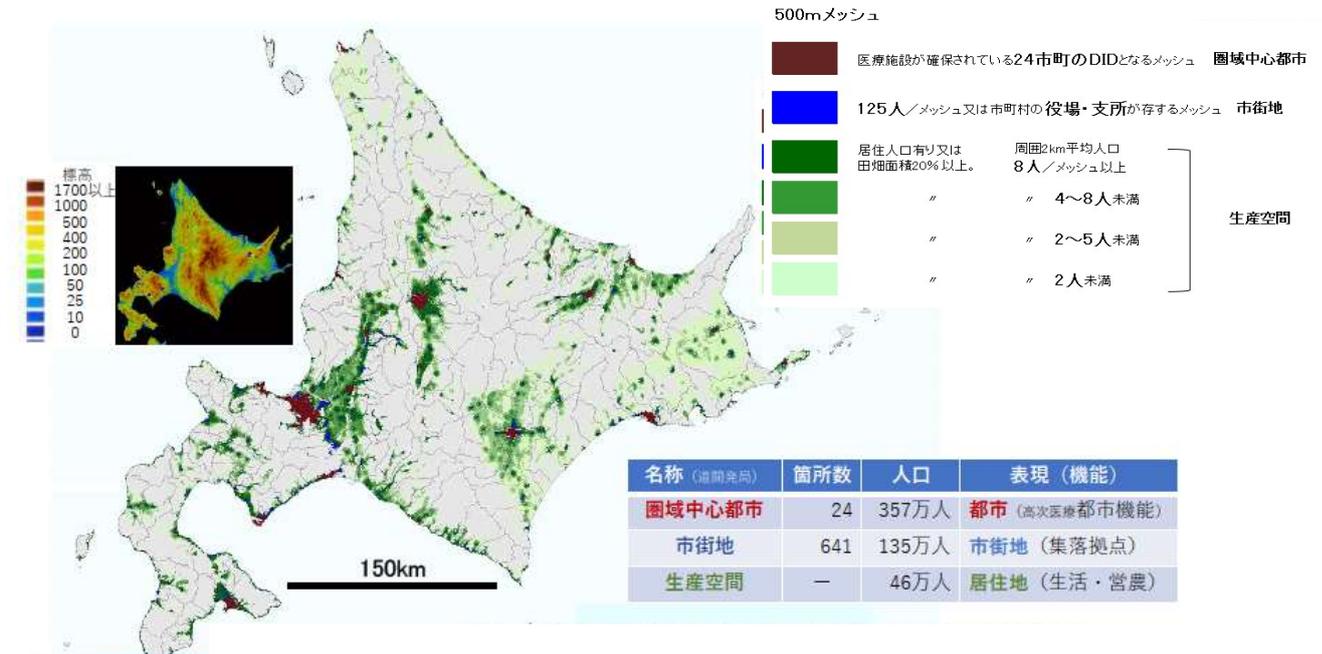


図 II-1-14 居住地の全道概観

(出典：北海道立総合研究機構 道総研まちづくり塾2021
生産空間詳細分類図は、国土交通省北海道開発局の生産空間の定義を用いて、道総研で細分類して作成したものです。)

北海道の地域構造（都市と市街地の分布）

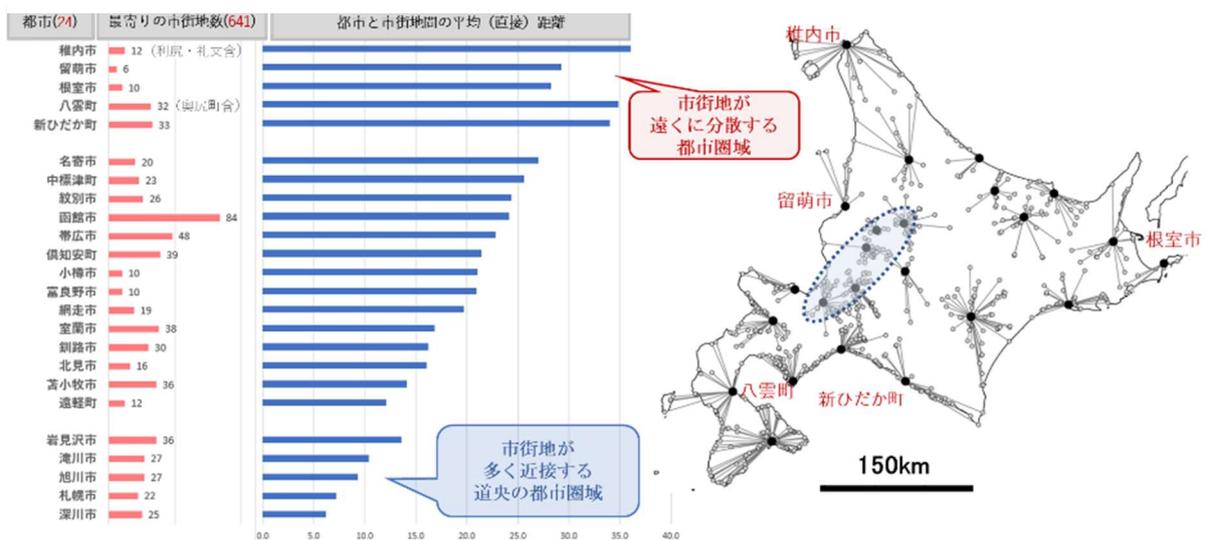


図 II-1-15 都市と市街地の分布

(出典：北海道立総合研究機構 道総研まちづくり塾2021)

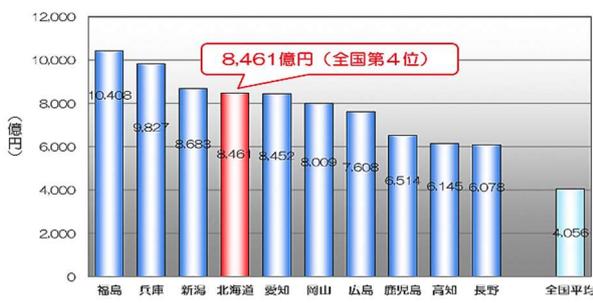
(4) 大規模自然災害リスクの高まり

本道では、2016(平成 28)年に大型の台風が相次いで上陸したほか、2018(平成 30)年の北海道胆振東部地震では、土砂災害や家屋の倒壊などの被害に加え、道内全域に及んだ大規模停電や断水などが生じ、道民の暮らしや地域産業に多大な影響を及ぼしました。

広大な面積と長い海岸線を有する本道は、地震・津波、火山噴火、豪雨、暴風雪、竜巻などの様々な自然災害のリスクを抱えており、今後も気候変動の影響などにより、局地的な集中豪雨や豪雪などの激甚化が懸念されます。また、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震に関しては、甚大な被害が生じることが想定されていることから、道では、令和 4 年 7 月に太平洋沿岸地域の被害想定⁷を公表したほか、国においては、令和 4 年 9 月に、特に著しい津波被害が生じる恐れがあるため、津波避難対策を特別に強化すべき地域を「津波避難対策特別強化地域」に指定するなど、防災・減災対策の充実強化が求められています。

[図Ⅱ-1-16、17、18、19]

近年全国で頻発している大規模災害を踏まえ、各自治体では防災計画の見直しなどが進められており、高齢者、障がい者、乳幼児など要配慮者への避難行動の支援や避難後の心のケアなどといった個別支援までを見据えた、自治体や関係団体などが連携する防災まちづくりが重要です。また、最大クラスの津波に対しては、住民等の避難を軸に土地利用、避難施設及び防止施設などを組み合わせて、とりうる手段を尽くした総合的な津波対策の確立が必要です。



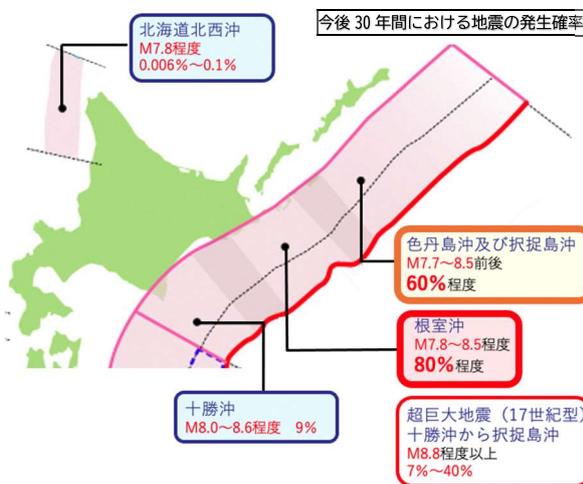
出典：国土交通省統計資料

図Ⅱ-1-16 過去30年間(1990-2019)の水害被害



出典：北海道建設部調べ

図Ⅱ-1-17 北海道の過去5年間(2015-2019)の災害被害額



出典：地震調査研究推進本部 HP

図Ⅱ-1-18 切迫する日本海溝・千島海溝沿いの地震・津波



図Ⅱ-1-19 北海道の活火山

(5) 地球環境問題の深刻化とエネルギーの変化

地球温暖化が世界規模で進行している中、本道においても年平均気温はこの100年でおよそ1.63℃上昇しており、二酸化炭素の排出を抑えるなどの対策を取らない場合、21世紀末には5.0℃程度の上昇が予測されています。⁸

積雪寒冷・広域分散型という地域特性を有する本道では、冬期の暖房用灯油や移動に使用する自動車のガソリンなど化石燃料の使用量が多く、全国平均に比べると一人当たりの二酸化炭素の排出量が高くなっています。[図Ⅱ-1-20]

一方、2019(令和元)年度の本道の新エネルギー^{*}導入状況は365.1万kWであり、2012(平成24)年度と比べると約2.5倍に増加しています。[図Ⅱ-1-21]

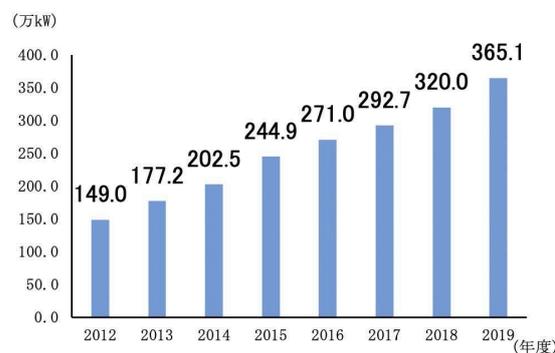
一人当たりの二酸化炭素排出量の推移
(北海道、全国) (2013～2017年度)



出典：北海道環境生活部「北海道地球温暖化対策推進計画」に基づく令和元(2019)年度の施策の実施状況等について
環境省「2019年度(令和元年度)の温室効果ガス排出量(確報値)について」

図Ⅱ-1-20 一人当たりの二酸化炭素排出量の推移
(北海道、全国) (2013～2017年度)

北海道における新エネルギー^{*}の導入状況
(発電設備容量^{*}) (2012～2019年度)



出典：北海道経済部「北海道における新エネルギー導入拡大の取組」

図Ⅱ-1-21 北海道における新エネルギーの導入状況
(発電設備容量) (2012～2019年度)

(6) 北海道の地域交通・物流

本道の高規格道路の整備は全国に比べ大きく立ち後れています。また、鉄道については、1970(昭和45)年度末の総延長4,055kmに比べて2021(令和3)年度末には2,370kmと約6割にまで縮小しているほか、バス交通においても、輸送人員、乗合バス事業の経常収支比率ともに近年では減少傾向にあり、特に過疎化の著しい地域においては、身近な生活交通手段の不足などの問題が深刻化しているなど、将来を見据えた公共交通ネットワークのあり方について議論が重ねられています。[図Ⅱ-1-22、23、24、25]

一方、2030年度末には、北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)の開業が予定されており、観光やビジネス等の利用が期待されています。

近年、電子商取引(EC)^{*}市場の拡大に伴い、全国的に宅配便の取扱量が増加していますが、道内の物流を担っている道路貨物運送業従事者数は減少しており、地域の産業を支える安定的かつ持続的な輸送ネットワークの確保や、過疎地における輸送効率の低下、バスやトラック運転手などの輸送を担う労働力不足への対応が課題となっています。

[図Ⅱ-1-26、27]

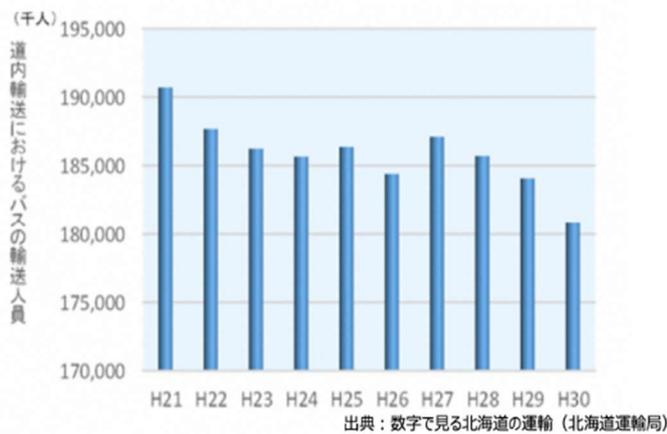


図 II-1-24 道内のバス輸送人員の推移

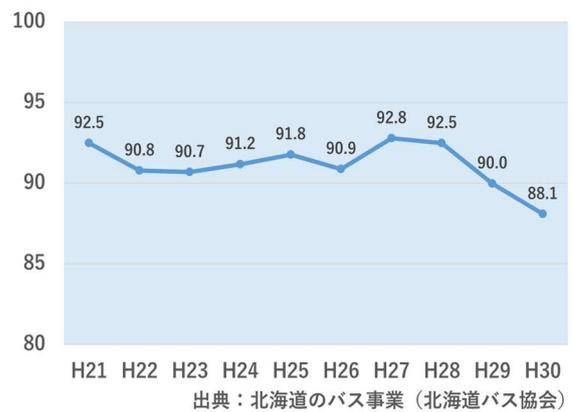


図 II-1-25 道内の乗合バス事業の経常収支比率



図 II-1-26 全国 EC 市場規模の拡大



図 II-1-27 道内道路貨物運送業従事者数の推移
(出典：経済センサス、事業所・企画統計調査（総務省統計局）)