

# 新しい北海道総合開発計画の推進に向けて —北海道の人口低密度地域における農村の維持・活性化—

北海道開発局開発監理部開発調査課 ○佐々木 大輔  
小林 靖英  
田口 智

全国に先行して人口減少が進んでいくことが見込まれる北海道において、農村を維持し、活性化する方策について、農村の「生産空間」として側面からの分析・整理を通して検討を行った。地域ごとに人口減少や高齢化の状況、都市部とのアクセス性、物流拠点へのアクセス性、また、現状の農村の維持・活性化に資する取組の充実度などにおいて置かれている状況は様々であることから、特徴的な地域について抽出して整理し、これらの地域の状況、その地域の持つポテンシャルに応じた農村の維持・活性化に向けた方策の方向性について示した。

キーワード：生産空間、農村、人口減少、地域活性化

## 1. はじめに

北海道は人口の3分の1以上が札幌市に集中する一方、農村は主として地方部に存在しており、人々が分散して生活する散居形態を成している。多くの集落では、人口減少・高齢化の進行による集落機能の低下、生活交通の確保、高齢者の生活支援等の課題が顕在化しつつあり、第8期北海道総合開発計画（以下「第8期計画」という。）においては、こうした北海道の農村の特性を踏まえ、「北海道の強みである第1次産業を支え、観光資源を提供する生産空間の維持・発展を図るためには、地域の基幹産業の振興を通じた所得・雇用の確保、日常生活サービスへの交通アクセスの確保等による生活機能・集落機能の維持、及び定住・交流促進につながる地域の魅力向上の取組を三位一体で進めることが必要である」とするなど、「生産空間」における今後の施策の方向性を示している。

このため、北海道の農村の維持・活性化について検討するに当たっては、第8期計画において「生産空間」という概念を提示した上で施策の方向性を示していることを念頭に置くことが重要であり、ここでは生産空間について、統計データなどに基づく多角的な観点からの分析・整理を行うことにより、北海道の農村の維持・活性化について検討を行うこととする。

## 2. 「生産空間」について

### (1) 「基礎圏域」の階層構造における「生産空間」

第8期計画においては、「都市機能・生活機能が日常

生活に支障のない水準で提供される「基礎圏域」を形成し、「生産空間」での暮らしを広域的に支えつつ、基礎圏域内外の人々の活発な対流を促進する中で、人口の自然減・社会減の抑制を目指す「北海道型地域構造」の保持・形成を図る。」「特に北海道内の地方部においては、人々の生活行動が現に既存の市町村界を越えて行われているとともに、人口減少下にあっては、一市町村のみで都市機能・生活機能のすべてを提供することは困難となってくる」、「基礎圏域」としては、既存の市町村界を越えて、様々な都市機能・生活機能ごとに、柔軟に広域的な連携と役割分担を図ることが必要である。これによって、人々の定住環境を確保するのみならず、道内外における人々の活発な対流が促進されると考えられる。」としており、基礎圏域を土地利用の状況や周辺地域との関わりで提供される都市機能・生活機能などの機能面に着目して、次の3層で構成するとしている。

- ・北海道内の地方部における主として農業・漁業に係る生産の場となる「生産空間」
- ・一定程度の人口集積が見られ日常生活の拠点的機能を有する地方部の「市街地」
- ・医療等でのより高次な都市機能・生活機能を提供する「基礎圏域中心都市」

### (2) 「生産空間」について

第8期計画においては、「北海道の地方部の生産空間には、第1次産業を基幹産業とする集落が分布しており、特に農業を基幹産業とする集落では、広大な農地の中に住居が点在する散居集落が中心となっている。多くの集落では、人口減少・高齢化の進行による集落機能の低下、生活交通の確保、高齢者の生活支援等の課題が顕在化し

つつある」と分析している。

### 3. 「生産空間」の分析・整理

#### (1) 分析・整理の条件

第8期計画では、地方の主体性を尊重するとともに、機能実態に即した施策展開を図る観点から、各市町村を特定の基礎圏域に分類したり、地域を3層の具体的分類に特定することは行っていない。

ここでは、国土審議会北海道開発分科会第2回計画部会において高次医療に着目した圏域中心都市の設定に関する考え方が示されていることから、高次医療に着目した圏域中心都市の考え方を踏襲し、以下の分類基準により圏域の階層構造（圏域中心都市、市街地、生産空間）を仮に設定し、分析を行うこととする。

表-1 基礎圏域の階層構造の分類基準

出典：国土審議会北海道開発分科会第2回計画部会資料

考え方	
生産空間	<p>■ 3次メッシュを対象として①又は②となるもの</p> <p>①メッシュ内に居住人口がある</p> <p>②メッシュに占める田畑の面積が20%以上※1</p> <p>※『圏域中心都市』及び『市街地』に該当するメッシュを除く。</p>
市街地	<p>■ 3次メッシュを対象として①又は②となるもの</p> <p>①メッシュ内の居住人口が500人以上※2</p> <p>②地方自治体の役所・役場・支所が所在するメッシュ</p> <p>※『圏域中心都市』に該当するメッシュを除く。</p>
圏域中心都市	<p>■ 以下の①～③の水準を満たす市町村（19市・5町）のDID※3に該当する3次メッシュ（具体的な水準の内容については下表にて示す。）</p> <p>①『通院依存なし』かつ『救急搬送（一次）依存なし』</p> <p>②『入院依存なし』又は『救急搬送（二次）依存なし』</p> <p>③『医療関連施設集積又は供給』水準が確保されている。</p> <p>注）上記①～③に該当せず、また他市町村への依存度合いも低い場合は、最寄りの圏域中心都市とのつながりを考慮して基礎圏域を設定。</p>

※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/km<sup>2</sup>以上の国勢調査基本単位区が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区



図-1 分類基準に基づいて設定した「基礎圏域」と「圏域中心都市」

出典：国土審議会北海道開発分科会第2回計画部会資料

#### (2) 生産空間の人口変化

平成22年国勢調査結果及び平成12年国勢調査結果による人口データを用いて、10年間における人口トレンドを把握する。ここでの人口トレンドは、3次メッシュ単位に基礎圏域の階層を定義したメッシュデータと平成22年、平成12年の3次メッシュ人口データを用い、生産空間の人口を集計し、人口変化を市町村の単位で図化した。

生産空間の人口については、ほとんどの市町村で減少しているが、圏域中心都市に近い市町村の生産空間については、比較的人口減少が緩やかであることが分かる。

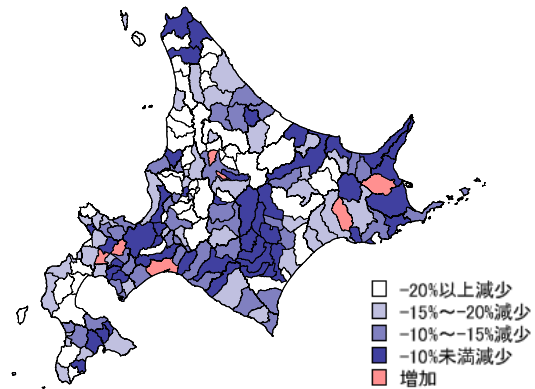


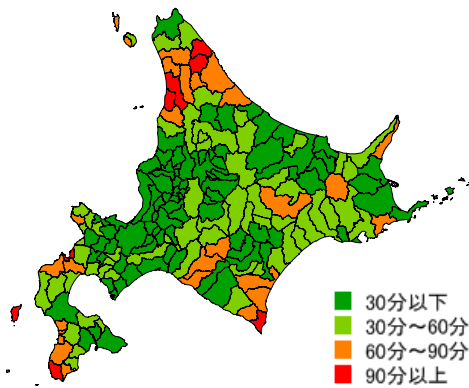
図-2 生産空間の人口変化

出典：平成27年度「北海道の人口低密度地域における農村の維持に関する基礎調査」報告書

#### (3) 圏域中心都市へのアクセス時間

生産空間と圏域中心都市のアクセス時間は、生産空間に生活する方が高次医療やショッピングセンター、百貨店といった買物施設などの高次の都市サービスを楽しむために必要となるアクセス時間と解釈される。圏域中心都市へのアクセス時間は、函館圏の日本海側、稚内圏、名寄圏の海側の市町村、新ひだか圏、帯広圏の海側の地域で長くなっており、アクセス性が低い状況となってい

る。



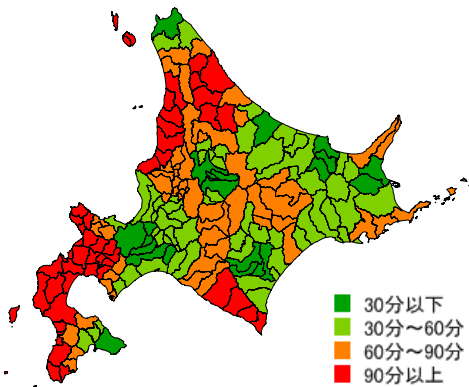
※生産空間メッシュから圏域中心都市までの所要時間を市町村ごとに平均化し表示

図-3 圏域中心都市へのアクセス時間

出典：平成27年度「北海道の人口低密度地域における農村の維持に関する基礎調査」報告書

#### (4) 空港へのアクセス時間

空港へのアクセス性は、地域産品、観光客、ビジネスのゲートウェイへの近さを表し、アクセス性が高いほど道外との交流可能性が高い地域であると考えられる。空港へのアクセス性は、稚内圏、留萌圏、俱知安圏、八雲圏、新ひだか圏が90分以上と低く、その他は90分以内でアクセス可能な状況となっている。



※生産空間メッシュから最寄りの空港までの所要時間を市町村ごとに平均化し表示

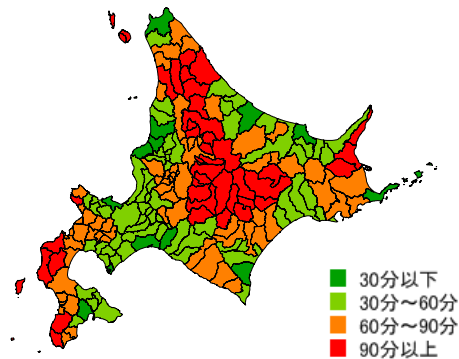
図-4 空港へのアクセス時間

出典：平成27年度「北海道の人口低密度地域における農村の維持に関する基礎調査」報告書

#### (5) 港湾へのアクセス時間

国際拠点港湾、重要港湾へのアクセス時間は、地域の産品を安価に大ロットで港湾から輸送するポテンシャルを評価する指標である。国際拠点港湾、重要港湾へのア

クセス性は圏域別には、内陸に位置する名寄圏、旭川圏、富良野圏、沿岸を持つが国際拠点港湾、重要港湾までのアクセス時間が掛かる稚内圏の離島、八雲圏が低状況となっている。



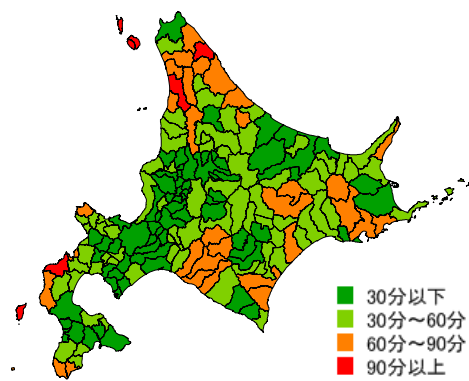
※生産空間メッシュから国際拠点港湾、重要港湾までの所要時間を市町村ごとに平均化し表示

図-5 港湾へのアクセス時間

出典：平成27年度「北海道の人口低密度地域における農村の維持に関する基礎調査」報告書

#### (6) 分娩可能な産科へのアクセス時間

生産空間における安心な暮らしの要素として、充実した子育て環境が挙げられるが、ここでは、この代理指標として分娩可能な産科へのアクセス性を分析する。分娩可能な産科へのアクセス性は、圏域別には稚内圏が低い状況となっており、八雲圏の日本海側の市町村についてもアクセス性が低い状況となっている。



※生産空間メッシュから最寄りの分娩可能な産科までの所要時間を市町村ごとに平均化し表示

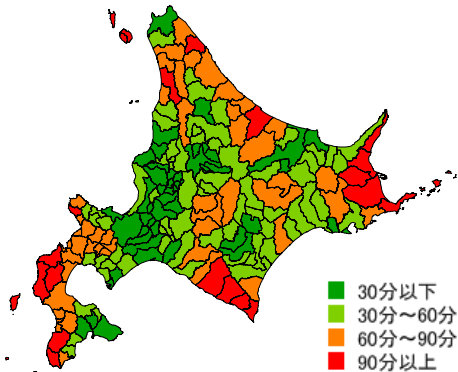
図-6 分娩可能な産科へのアクセス時間

出典：平成27年度「北海道の人口低密度地域における農村の維持に関する基礎調査」報告書

#### (7) 急性期医療を担う医療機関へのアクセス時間

生産空間における高次医療サービスの享受に係る指標

として、脳卒中の急性期医療を担う医療機関へのアクセス性について分析する。圏域別に脳卒中の急性期医療を担う医療機関へのアクセス時間を見ると、稚内圏、八雲圏、新ひだか圏、根室圏、中標津圏のアクセス性が低い状況にある。



※生産空間メッシュから最寄りの脳卒中の急性期医療を担う医療機関までの所要時間を市町村ごとに平均化し表示

図-7 脳卒中の急性期医療を担う医療機関へのアクセス時間

出典：平成27年度「北海道の人口低密度地域における農村の維持に関する基礎調査」報告書

#### 4. 農村の維持・活性化に向けた取組

生産空間については、それぞれの地域ごとに置かれている状況は異なっており、3の分析・整理からも、人口が増加傾向の地域、減少傾向の地域、都市部とのアクセス性や物流の拠点へのアクセス性、医療に関するアクセス性が高い地域、低い地域など様々な地域があることが確認できる。

このため、農村の維持・活性化に向けて地域において取り組むべき方策やそのスキームを一律に示すことは適当ではないが、ここでは、地域により様々な状況下にある生産空間について、特徴的な地域を整理し、これらの地域の状況、また、その地域の持つポテンシャルに応じた農村の維持・活性化に向けた方策の方向性について整理を行う。

##### (1) 人口減少が進んでいる地域

生産空間の多くは人口減少傾向にあり、農村の維持を考えた場合、最大の課題は農業の担い手を確保することであるといえる。農業の担い手を確保していくためには、農家子弟に後継者となってもらうための取組や新規就農者を呼び込むための取組として、新規就農時の金銭的負担の緩和、地域のサポート体制の構築、研修制度の充実等の取組などが求められる。

例えば平取町では、新規就農者の支援を目的として農

業者が中心となってネオフロンティアという組織を設立。新規就農者の移住、移住後の農業・生活のフォローをさまざまな形でっており、住まい、農地などの情報交換や栽培に関するアドバイス等を行っている。<sup>1)</sup>

また、離農や農家の高齢化が急速に進むことにより、地域の農地が遊休化し、耕作放棄地となってしまうことも想定される。耕作放棄地化を防止し、地域農業を維持していくために、離農農地の引受けを目的とした農業生産法人の設立等の農地の保全に関する取組が必要になってくることが想定される。

例えば富山県富山市では、農協組合員からの「農地を安心して預けられる組織の設立」要望を基に農協の子会社として(有)グリーンパワーなのはなを設立。農地保全の観点から、農家からの委託申出に無条件で受託し、点在する農地で作業効率の良いもの、農協子会社の長所を活かし、農協施設の活用によるコスト低減を図るとともに、学校給食やレストランチェーンとの契約による実需と結びつけた作物生産により安定した経営を行っている。<sup>2)</sup>

##### (2) 人口減少が進んでいる地域かつ都市サービス、分娩可能な産科、医療に関するアクセス性が低い地域

人口減少が著しい地域においては、地域内における都市機能・生活機能が次第に衰退していく可能性があり、地域外の都市サービスや産科、医療に関するアクセス性も低い地域では、さらに人口減少が加速していくおそれがある。

このため、高規格道路の整備や都市間デマンドバス等公共交通の強化などにより生産空間から圏域中心都市までのアクセスを改善することで、都市機能・生活機能の確保を目指すとともに、地域内においては商店や病院へのアクセスを確保するなどの取組が求められる。

##### (3) 人口減少が進んでいる地域かつ圏域中心都市へのアクセス性が高い地域

都市部とのアクセス性が高い地域については、人口の多い都市部から新たな担い手や労働力を確保することについて有利な条件下にあるといえることから、農業の担い手を確保するためには、農業に関心のある都市住民を呼び込む取組が有効であると考えられる。また、地域の農産品や特産品の生産の拡大には、新たな労働力が必要となる。このため、都市部の労働力を呼び込むことや農業以外の他業種との連携などにより必要となる労働力を確保する取組が求められる。

例えば長野県飯田市では、ワーキングホリデー制度を導入し、農家は農業体験料を取らない、都市住民は労働報酬をもらわないという条件で農業に関心がある都市住民をボランティアとして募集し、農繁期の人手を必要としている農家を結ぶことにより、りんご栽培の維持や担い手の確保を図っている。<sup>3)</sup>



#### (4) 圏域中心都市、空港・港湾へのアクセス性が低い地域

圏域中心都市、空港、港湾とのアクセス性が低い地域の多くは交流人口が少なく、地域に関する認知度も低くなってしまいう傾向にあり、日常的に当該地域に人を呼び込むことは難しく、当該地域内における経済活動が衰退していくおそれがある。さらに、物流に関するアクセス性も低いため、道外への出荷についても不利な状況であり、農業生産活動が活性化されにくい条件であるといえる。

このため、まずは地域を知ってもらい、地域を訪れる人口を増加させるための取組が重要である。ひいては移住や就農につながるような、地域資源を生かした農業体験、ファームイン、イベントや祭りなどにより、地域外から人を集める取組が求められる。また、販売拠点となる特産品の販売所等を創設して「消費者」と「生産者」をつなぐ地域のブランド発信基地として人を呼び込むような取組も重要である。

例えば愛媛県内子町の道の駅「内子フレッシュパークからり」では、農産物直売所、レストラン、加工場などが設置されており、農作業体験や農産加工の体験教室も実施することで、人口1.7万人の町に年間74万人の来場者を呼び込んでいる。直売所では、地元産の農産物に徹底的にこだわり、トレーサビリティにより、栽培履歴の入力がない商品は販売ができない仕組みを構築し、消費者への安全・安心な商品を提供。農薬削減の割合によってマークが異なる独自の認証制度を導入することで、付加価値の高い商品を区分することでブランド化に成功している。<sup>4)</sup>

#### (5) 圏域中心都市、空港、港湾へのアクセス性が高い地域

都市部へのアクセス性が高く、物流面でのアクセス性も優れている地域については、地域の農産物・特産品を道内の大消費地や道外、海外に売り出していける可能性を保持しているといえる。このため、新たな商品開発や高付加価値化を地域全体で進めていくことが重要である。

農工商様々な分野の組み合わせによる新たな価値創造を目指していくことが必要であり、地域で生産される農畜産物や地域にある資源を活用し、新たな地域産品を創り出す取組、減農薬・減化学肥料による栽培、有機栽培による作物生産や消費者の需要に特化した作物生産などにより、付加価値を高める取組など、競争力を高めていくための取組が求められる。

例えば札幌市では、札幌黄（たまねぎ）の魅力を発信することで札幌黄を広く知らしめ、そのファンを増やし、需要が増えることで付加価値も上がり、生産増につながっていくことに期待し、札幌黄を作る農家や提供する飲食店、加工事業者、野菜ソムリエ、研究者、行政などが集まって、農産物を応援するファンクラブを立ち

上げ、メールマガジンの配信などにより札幌黄の魅力を発信するとともに、オーナー制度を創設することで供給先の安定確保を図り、札幌黄の生産拡大の後押ししている。<sup>5)</sup>

#### (6) 高次医療へのアクセス性が低い地域

高次医療サービスを享受するためのアクセス性が低い地域については、都市部の高次医療機関に依存しているが、搬送時間が長く、救えるはずの命が救えないことも起こりうる。

このため、高規格道路等の整備やドクターヘリのランデブーポイントの拡充など、生産空間から圏域中心都市等の高次医療機関までのアクセスを改善するなど、救急医療を受けられる環境を確立するための取組が求められる。

### 5. おわりに

本稿では全国に先行して人口減少が進んでいくことが見込まれる北海道において、農村を維持し、活性化する方策について、農村の「生産空間」として側面からの分析・整理を通して検討を行った。

地域ごとに人口減少や高齢化の状況、都市部とのアクセス性、物流拠点へのアクセス性、また、現状の農村の維持・活性化に資する取組の充実度などにおいて置かれている状況は様々であり、網羅的に全ての地域に対応する農村の維持・活性化方策を提示することは困難であるため、生産空間の分析・整理を基に明確な特徴を持つ地域を例に挙げて、農村の維持・活性化に向けた取組を整理したが、当然ながらこれら以外にも想定される取組や先進的な事例が存在しており、それぞれの地域に適合する取組を見出し、実現していくことが重要なのであろうと感じている。

北海道の農村は、人々が分散して生活する散居形態を成しており、人口減少、高齢化が進むにつれて、人々の生活を支えている医療、福祉、介護、教育、商業等の都市機能・生活機能へのアクセスがさらに困難になっていくことが想定されることから、地域の暮らしの基盤を維持していくための取組が重要となる。特に市街地から離れた集落における生活基盤の充実、高齢者の生活支援は重要な課題であり、また、地域コミュニティを維持し、これまで以上に地域内での支え合いを強化していくことが重要である。

農村の維持・活性化のためには、農業における生産活動そのものが充実していることが不可欠である。このためには、農業者の所得拡大を図るための取組を進めていくことが必要であり、地域の農産物や資源を活用した6次産業化の推進、高付加価値化などの取組が重要である。

また、農業の後継者不足や高齢化の進展により、農家戸数は今後も更に減少していくと予測される。今後如何にして地域農業の担い手を確保し、農地を維持していくかが道内各地域の共通の課題であるといえる。このためには、農家子弟に後継者になってもらう、非農家出身者に新たに就農してもらうための取組が重要である。更に、地域の農業を支える労働力の確保、機械の貸し出しなど農業生産へのサポートを充実させることも重要である。

農村への定住や交流を促進するためには、人々が「暮らしたい」、「訪れたい」と感じられるような地域の魅力向上を図ることが必要である。このためには、地域そのものの価値を高め、魅力ある地域とすることや地域の農産品、農村景観、イベントなど農村が有している魅力を域外へ情報発信して、都市からの来訪者を増やすこと、また、このために農村景観を保全していくことなどが重要である。

農村の維持・活性化に向けた取組を進めていくに当たっては、このような暮らしの基盤の維持、農業生産活動の促進、農村の魅力向上といった課題に対して各地域が

総合的に取り組んでいくことが重要である。それにより農村が活性化され、農業経営が安定していくことで、農業を志す人も増えてくるということが期待でき、さらに、就農者が増えることによって農村の活性化がより進んでいくという好循環が生み出されていくことにも今後期待できると考える。

#### 参考文献

- 1) 「地上 2012年3月号」一般社団法人 家の光協会
- 2) JAcomホームページ  
<http://www.jacom.or.jp/noukyo/rensai/2014/08/140819-25116.php>
- 3) 「山村の元気は、日本の元気ー山村振興事例集ー」農林水産省農村振興局農村政策部中山間地域振興課
- 4) 「6次産業化優良事例66選」野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社
- 5) 札幌黄ブランド化推進協議会ホームページ  
<http://www.sapporoki.net/>