

夕張川流域における事業の経緯と地域の状況

札幌開発建設部 地域振興対策室 ○池上 大地
農業整備課 野口 俊行

夕張川流域の低平地では、これまでの農業農村整備事業及び治水事業により、農地の生産性が向上し、良好な生産空間が形成されている。また、道央圏連絡道路の整備により企業立地が進み、農産品の流通の利便性が向上している。

本報では、夕張川流域において実施された各事業による地域の状況変化を整理し、事業による地域への影響について考察した。

キーワード：地域活性化、農業生産、産業振興、生活環境

1. はじめに

第8期北海道総合開発計画では、北海道の人口減少・高齢化が全国より10年先んじて進んでいる現状を踏まえ、人口減少時代に適応した経済社会システムの構築を目指すこととしている。

空知管内の市町村では、移住・定住の促進、食・農林水産業の活性化等により、人口の自然減・社会減の抑制に取り組んでいるものの、地域住民が将来にわたって日常生活を支障なく暮らし、生産空間を維持していくためには、産業振興による所得・雇用の確保、生活環境・集落機能の維持など、将来を見据えた定住・交流環境の構築を検討する必要がある。

このような状況の中、夕張川流域の低平地に位置する南幌町、由仁町、長沼町、栗山町の4町（以下、「4町」という。）では、農業農村整備事業や夕張川の改修工事、さらに道央圏連絡道路（一般国道337号）の整備により、良好な生産空間が形成されている。4町の令和2年度の人口（令和3年1月1日時点の住民基本台帳）は、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月公表）において推計された4町の令和2年度の人口（令和2年10月1日時点）を上回っており、4町における様々な取組は、道内の中では比較的人口減少の抑制に結びついていると考えられる。

しかし、これまでの30年間で4町の人口は約18%減少しており、今後のさらなる減少は、地域の基幹産業である農業の継続を困難にし、また、地域のコミュニティ維持に支障をきたす恐れがある。

従来、事業による効果は事業別に評価されているが、本報では、将来にわたって生産空間を維持していくための基礎資料として、人口規模や地理的条件が比較的類似している4町を対象に、基盤整備に関する各事業の経緯を改めて振り返るとともに、人口・農家所得・不動産価格に着目して4町の状況変化を比較し、事業による地域

への影響について考察した。

なお、本報では、北海道開発局による事業の他、4町や民間企業による事業など、定住・交流環境の構築に関する事業を「事業」と定義した。また、本報の作成にあたっては、4町の役場から提供を受けた情報の他、内閣官房（まち・ひと・しごと創生本部）及び経済産業省が提供する「地域経済分析システム（RESAS）」をはじめとする統計資料を使用した。

2. 地域の概要

4町の位置を図-1に示す。4町は札幌市から約40km圏内、新千歳空港からも約40km圏内にあり、札幌圏や交通の拠点から近距離に位置している。



図-1 位置図

4町を流れる夕張川は、夕張山地の芦別岳を源流とし、夕張シューパロダム、清水沢ダム、川端ダムを経て由仁低地に入り、その後、江別市で石狩川に合流している¹⁾。

夕張川流域の地形は、山地、丘陵地及び低地からなっている。由仁町の南東部及び栗山町の東部は山地であり、由仁町と長沼町の間には馬追丘陵がある。低地は、主に夕張川の氾濫でできた沖積土からなる由仁低地と、その下流に泥炭などの軟弱な地質が広がる石狩川低地がある。

4町の地形と人口・産業構造²⁾を表-1に示す。4町とも基幹産業は農業であるが、1次産業就業者の割合は由仁町で比較的高く、南幌町では低かった。また、2次産業就業者の割合は栗山町、3次産業就業者の割合は南幌町で高かった。

表-1 4町の地形と人口・産業構造

| | 南幌町 | 由仁町 | 長沼町 | 栗山町 | |
|-------------------|-------|-----------|-----------|----------|------|
| 主な地形 | 低地 | 低地 丘陵地 | 低地 丘陵地 | 低地 山地 | |
| 人口(人) (R3.1.1) | 7,447 | 4,933 | 10,515 | 11,474 | |
| 就業人口 (%) | 1次 | 18.9 | 35.3 | 31.4 | 22.2 |
| | 2次 | 18.3 | 15.4 | 12.0 | 19.8 |
| | 3次 | 60.2 | 48.4 | 54.4 | 56.1 |

4町の人口の推移を図-2に示す。なお、令和7年度以降は推計値³⁾である。由仁町、長沼町、栗山町の人口は高度経済成長期に最大となり、それ以降は減少している。一方、南幌町は、1990年代に札幌市のベッドタウン化が進み、人口が最大となったが、それ以降は減少している。南幌町の3次産業就業者の割合が高い理由は、札幌市への通勤・通学者の割合(H27時点で22%⁴⁾)が比較的高いためと考えられる。

令和7年度以降の推計値では、栗山町の人口が長沼町の人口に近づくとされており、相対的に栗山町の人口減少率が他の3町よりもやや高いと推計されている。

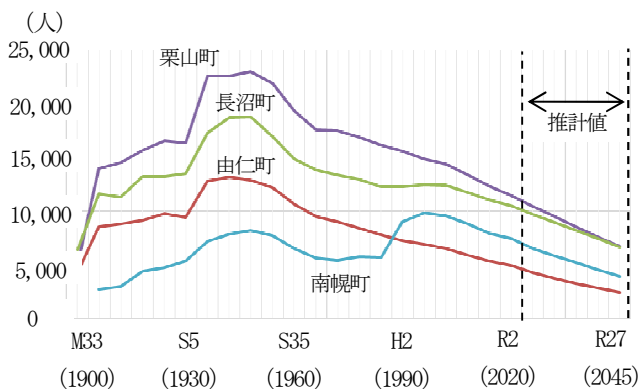


図-2 4町の人口の推移 (5年間隔)

3. 夕張川流域の事業の経緯

現在の4町の人口・産業構造がどのような過程を経て成り立っているのかを把握するため、夕張川流域における主な事業について30年間隔で整理し、地域の状況変化を概観した。

(1) 120年前—明治33年(1900年)頃

夕張川下流部の低平地は、明治初頭には広大な湿地であったが、明治27~29年に農地開発や舟運利用等を目的とした幌向運河及び馬追運河が開削され、南幌町及び長沼町の市街地発生の基礎となる。また、長沼町では、明治35年に、後に長沼村長となる中藪仁吉郎氏により村の将来の発展に向けた建議(①水田開発のための灌漑用水路の整備、②夕張川及び千歳川の治水対策、③馬追運河沿いの道路整備など)が村議会で可決され、その後の町の発展の道筋が立てられる。(図-3)

由仁町及び栗山町については、明治25年に北海道炭礦鉄道室蘭線(後に国有化され、国鉄室蘭本線となる)が開通し、駅を中心に市街地が発生する。また、夕張川流域は道内でも比較的早く稲作に取り組みされた地域であり、由仁町では、明治38年に大規模なため池としては北海道第1号となる古山貯水池が完成し、さらに、栗山町においても明治28年に北海道初となる水利土功組合「角田村水利組合」が設立され、夕張川に取水堰を整備している。



図-3 120年前の概況

(2) 90年前—昭和5年(1930年)頃

大正11~昭和11年に夕張川新水路事業が実施され、千歳川に合流していた夕張川が直接石狩川に合流することとなり、その後、夕張川下流域の開発が進む。

また、昭和5年に北海道炭鉄汽船夕張鉄道が野幌から夕張まで全線開通し、南幌町、北長沼、栗山町の市街地が栄える。特に、栗山町では製造業の集積が進む。

(3) 60年前—昭和35年(1960年)頃

4町の人口がピークを迎え、この後、高度経済成長のため4町の人口は都市圏に流出する。

一方で、農地の過湿被害防止のため、総合かんがい排水事業「夕張地区」(S26~41)により排水路網が整備され、また、農業用水の安定供給のため、同事業「大夕張地区」(S28~43)により、昭和36年に大夕張ダム、昭和37年に川端ダムが完成する。(図-4)

また、昭和28年に岩見沢市と苫小牧市を結ぶ道路が二級国道234号として指定施行される。



図-4 60年前の概況

(4) 30年前—平成2年（1990年）頃

昭和50年、56年に発生した石狩川流域の大洪水を契機に、夕張川流域において内水排除事業が実施される。特に、旧夕張川に複数の排水機場が整備され、農地の湛水被害のリスクが低減される。

南幌町では、南幌町土地開発公社による大規模住宅団地が造成され、人口が増加する。

また、昭和45年に札幌市と帯広市を結ぶ道路が一般国道274号に、昭和50年に千歳市と小樽市を結ぶ道路が一般国道337号に指定される。

(5) 現在—令和3年（2021年）

農家数が減少する中でも地域農業が維持されることを目的に、南幌町では国営農地再編整備事業「中樹林地区」(H12～20)、由仁町では同事業「由仁地区」(H16～24)、長沼町では同事業「南長沼地区」(H23～)、栗山町では道営農地整備事業が実施され、営農の効率化が進む。(図-5)

また、令和2年3月に道央圏連絡道路（一般国道337号）泉郷道路が開通し、農産品の流通利便性が向上する。

千歳川流域では、平成27年度に長沼町の舞鶴遊水地、令和2年度に南幌町の晩翠遊水地を含めた千歳川遊水地群が供用開始され、流域の洪水被害の軽減が図られる。



図-5 現在の概況

4. 事業による地域への影響

上記の歴史的経緯や地理的条件を踏まえると、南幌町と長沼町は、夕張川と千歳川に挟まれた低湿地であり、運河開削や夕張川の切り替えなど、治水事業が定住条件を向上させた点が共通している。一方、南幌町は1次産業就業者の割合が比較的低く、長沼町とは産業構造が異なっている。

また、由仁町と栗山町は、鉄道の開通が市街地発生の基礎となった点が共通しているが、栗山町は、国鉄室蘭本線と夕張鉄道線が交差する町となったため、製造業の集積が進み、現在も2次産業就業者の割合が高い。一方、由仁町は1次産業就業者の割合が高く、両町で異なる特徴が見られる。

これらの4町の特徴を踏まえ、事業による地域への影響について、農家所得と不動産価格に着目して考察した。

(1) 農家所得

4町の令和元年度の農業産出額⁵⁾を見ると、南幌町と由仁町では米が最も多く、長沼町と栗山町では野菜が最も多かった。(図-6)

また、1経営体（法人を含む）あたりの経営耕地面積⁶⁾を見ると、南幌町では、「中樹林地区」の実施に併せて農業経営の法人化も進み、1経営体あたりの経営耕地面積は全道平均（酪農地帯も含めた平均）を上回るほどに拡大した。その結果、1次産業就業者の割合が低い産業構造となったと考えられる。他方で、由仁町、長沼町、栗山町は、年々拡大しているものの、南幌町とは経営規模が明らかに異なることが見て取れた。(図-7)

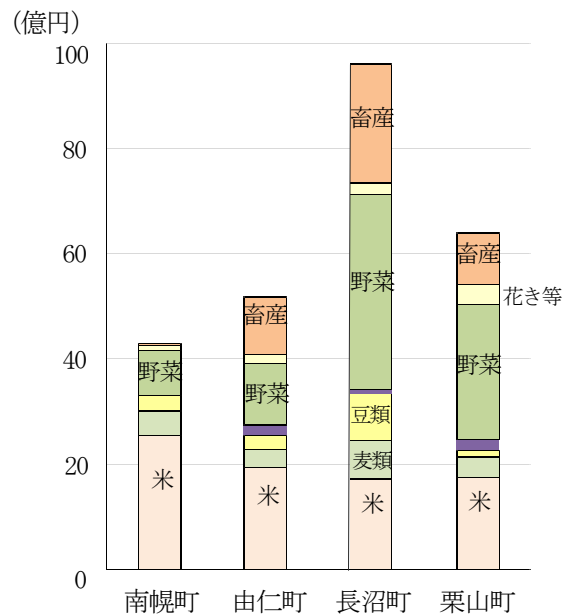


図-6 農業産出額 (R1)

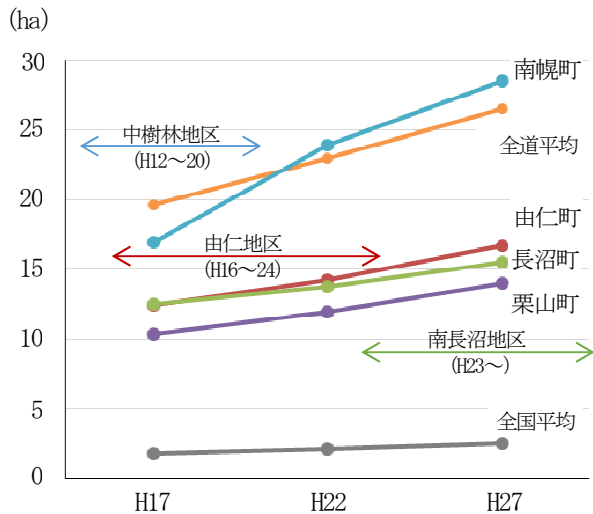


図-7 1経営体あたりの経営耕地面積

加えて、4町の生産農業所得と農家所得について比較を行った。生産農業所得は、作物毎の農業総産出額から物的経費を控除し経常補助金を加えた金額であり、市町村毎に推計されている⁷⁾。農家所得は、生産農業所得を各町の農家数で除した金額である。

なお、生産農業所得は、平成18年度までは市町村を単位として推計されていたが、平成19年度より都道府県を単位とした推計に改められているため、平成18年度までの推移とした。

4町の代表的な作物として米と野菜で比較したところ、4町とも米の生産農業所得は平成7年頃を境に低下し、一方、総合かんがい排水事業「夕張地区」の実施により農地の排水性が改良された昭和40年以降、作物の選択可能性が広がったため、野菜の生産農業所得は増加傾向であった。(図-8)

また、1戸あたりの農家所得は年々増加していた。なお、冷夏により生産農業所得が大きく減少する年度もあるため、農家所得は、傾向を把握するために5年平均とした。(図-9)

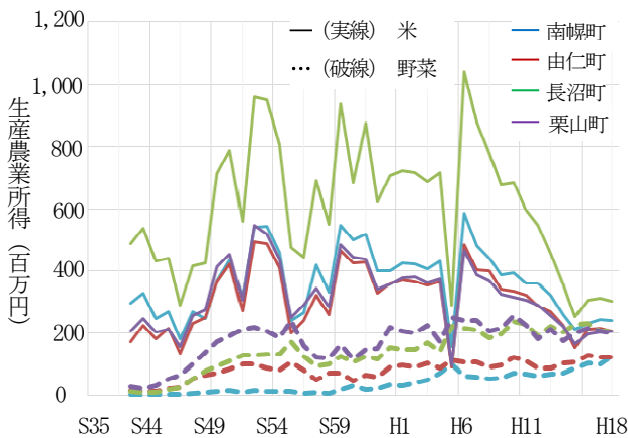


図-8 生産農業所得の推移

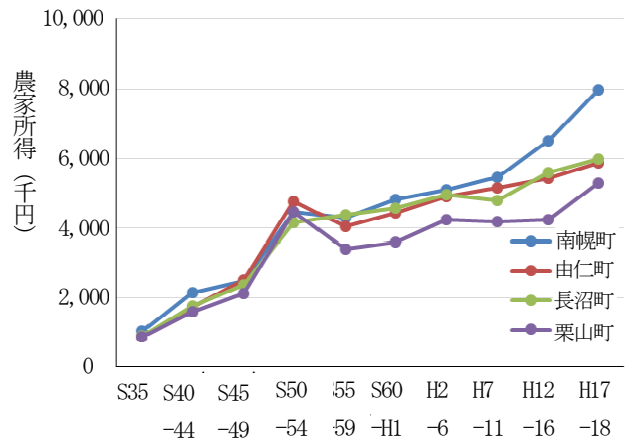


図-9 農家所得(1戸あたり)の推移

4町とも、人口減少に伴う農家数の減少に対して、農業機械の大型化に適応できる農地の区画拡大に取り組んでいることが共通している。異なる点としては、南幌町は町内全域が平地であり、均平であることを要する稲作に取り組みやすく、そのための農地の区画拡大が町内全域で可能である。一方で、他の3町は町内に丘陵地や山間部の傾斜地を有するため、主に平地で営農する大規模農家と、主に傾斜地で営農する小～中規模農家に分かれる。傾斜地では農地の区画拡大に限界があるため、傾斜地の土地利用として、畑作(野菜)や畜産等が選択されていると考えられる。この地形の違いが南幌町と他の3町との農業経営における違いの一因と推察される。

他の要因として、例えば、長沼町は、新千歳空港や道東道に比較的近く、来町者が多い町である。現在の道の駅「マオイの丘公園」がある場所は、もとは廃校になった小学校の跡地で、農家から余った野菜をそこで売りたいという声が上がリ、平成5年に直売所をオープンさせている。その後、平成8年に道の駅として認定され、直売所の販売額が年々増え続ける中で、当初は直売所で余剰野菜を販売していた農家も、直接消費者と接することで、消費者のニーズに合った作物は何かを学ぶようになり、余剰野菜という認識から質の高い野菜の販売へと直売所の位置づけが変化している⁸⁾。これが、長沼町で野菜の生産が増えた理由の一つと考えられる。(図-10)

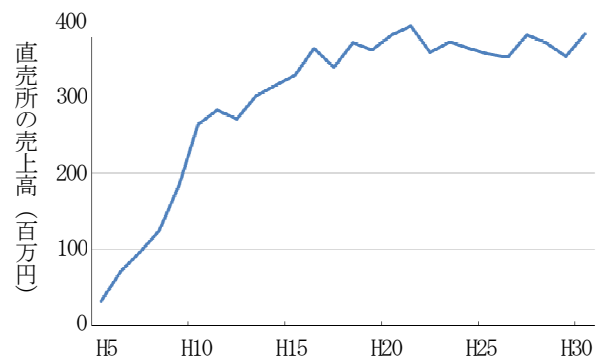


図-10 道の駅「マオイの丘公園」直売所の売上推移

令和2年3月の泉郷道路の開通により、道の駅と新千歳空港が結ばれたことは、今後、道外から訪れる観光客＝消費者のニーズを農家が直接把握できる機会の増加につながる可能性があり、農家の販路拡大の意欲を高める一因になりうると考えられる。長沼町の事例は、農業経営は気候や水利など自然・地理的条件によって決まるだけでなく、長期的に、交流環境の状況にも影響される可能性があることを示唆している。

(2) 不動産価格

不動産価格は、事業者や地域住民のニーズを反映して変化するため、不動産価格の推移から地域の状況を推測することができる。そのため、市街地と農地の不動産価格の推移を整理した。(図-11)

市街地の不動産価格は、国土交通省が公表している公示地価を使用した。公示地価は、都市計画区域の指定を受けている南幌町、長沼町、栗山町で設定され、由仁町では設定されていない。そのため、南幌町、長沼町、栗山町の都市計画区域内で複数設定されている公示地価の平均値を求め、市街地の平均的な不動産価格と見なした。

また、農地価格は、一般社団法人全国農業会議所が公表している調査結果から、純農業地域の農用地区域の農地価格(北海道平均)とした。純農業地域は、都市計画法の線引きを行っていない市町村が該当し、4町も該当している。

その結果、公示地価(市街地)、農地価格ともに、近年は低下傾向にあることが分かった。

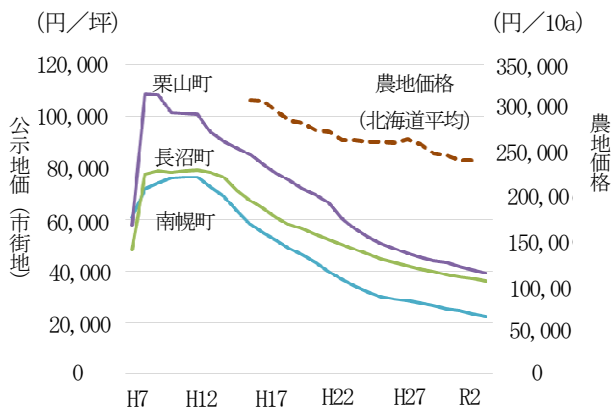


図-11 不動産価格の推移

将来の人口の推計値では、栗山町の人口が長沼町に近づくこととされていることから、長沼町と栗山町の不動産価格の変化を比較した。最も役場庁舎に近い町有地を中心市街地と見なして、長沼町と栗山町の役場から、その町有地の不動産価格を聞き取り、比較した。(図-12)

概ね20年間隔で推移を比較したところ、栗山町の中心市街地(町有地)の変化の程度が大きく、駅を中心とする市街地の土地利用が40年間で大きく変化したと推察される。

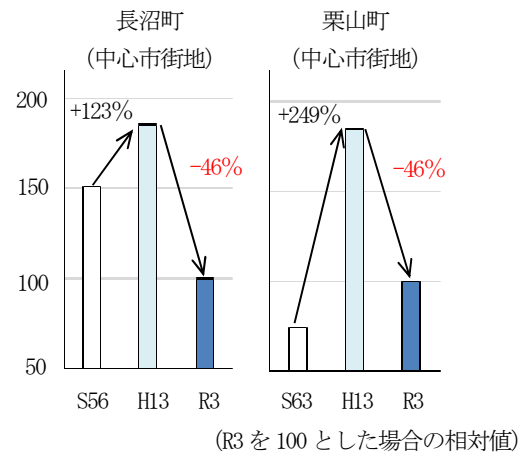


図-12 長沼町と栗山町の不動産価格(中心市街地)

一方、農地価格については、長沼町で実施されている国営農地再編整備事業「南長沼地区」の整備農地、栗山町で実施された道営農地整備事業の整備農地を対象に、事業実施前後の価格を比較したところ、両町とも価格は一定であった。(図-13)

なお、この傾向は、南幌町の国営農地再編整備事業「中樹林地区」の整備農地、由仁町の同事業「由仁地区」の整備農地でも同様であった。

全国的な農地価格の下落は、農業への先行き不安による農地の買い手の減少や買い控え、米価など農産物価格の低迷による10aあたり粗収益の低下、さらに後継者不足などが要因とされている。北海道平均の農地価格が低下傾向にある中、河川事業及び農業農村整備事業により農地の湛水被害が軽減され、生産性の高い農地が確保された結果、4町の整備農地の中には、耕作が放棄され農産物の栽培が不可能となった農地(以下、荒廃農地という。)はなく、農地の資産価値が保たれている。このことは、仮に離農や規模縮小により農地を手放す農家がいたととしても、さらなる規模拡大を望む農家が整備農地を取得している可能性が高いことを示している。

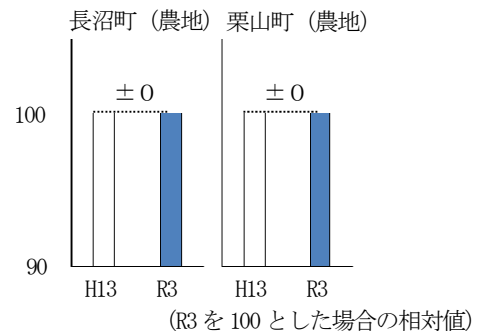


図-13 長沼町と栗山町の不動産価格(農地)

(3) 人口

上記を踏まえて、改めて4町の人口について考察した。

a) 定住人口

長沼町と栗山町の中心市街地(町有地)の不動産価格

の大きな低下は、中心市街地からの人口の流出が背景にあると考えられる。一方で、4町ともに、整備農地の資産価値は維持され、農地は適切に利用・管理されていることから、現時点では農業の継続に支障をきたしてはいないと推察される。

しかし、今後のさらなる人口減少は、立地条件の不利な中山間地域の未整備農地で、荒廃農地の発生を招く恐れがあると言われている⁹⁾。そのため、丘陵地や山間のある由仁町、長沼町、栗山町では、いかに傾斜地で農業を維持するかが重要である。

平地では大規模農地でスマート農業に取り組み、農作業の省力化を図りつつ、傾斜地では地域ぐるみの取組として環境保全型農業に取り組むなど、限られた人材と労力をうまく配分して傾斜地を有効利用し、荒廃農地の発生を抑えることが一つの方法だと考えられる。

例えば、長沼町では傾斜地を利用した果樹栽培が盛んで、近年は、離農した農家の果樹園を移住者が継承し、荒廃農地の発生を抑えている。

b) 交流人口

長沼町では、平成17年からグリーン・ツーリズムに取り組んでおり、平成22年には道外から約4,600人の農家民宿、道内から約1,500人の日帰り農業体験を受け入れている。この取組の背景には、農家が今後も農業を続けていくためには、消費者との顔が見える関係づくりが必要だと農家の半数以上が抱えていた危機感がある。

グリーン・ツーリズムをはじめとする交流に関する取組は、受け入れ農家の所得確保だけでなく、町内の施設を利用してもらうことで地域経済にも効果がある。また、受け入れに寛容であるという町のイメージは、地方への移住を検討している都市圏の住民にとって、移住先を選択する際の有効な後押しにもなると考えられる。

c) 関係人口

定住人口や交流人口を増やすためには、まずは都市部の住民にもっと地方に関心を持ってもらう必要がある。ふるさと納税は、関係人口としてその地域に貢献するという意味で有効である。4町のふるさと納税受入額は年々増加し、特に令和2年度は、新型コロナウイルス感染症の拡大による移動の自粛の影響もあり、大きく増加している。(図-14)

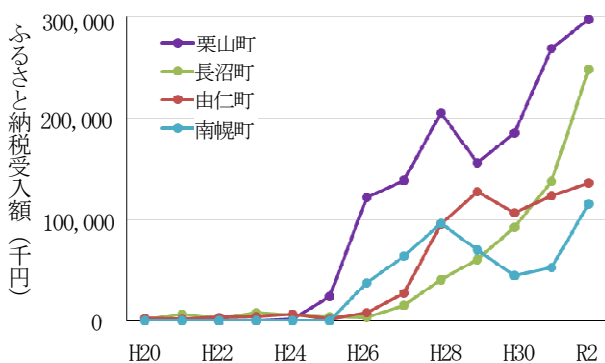


図-14 4町のふるさと納税受入額の推移

新型コロナウイルス感染症の拡大は、4町の経済活動にも深刻な影響を及ぼしているが、ふるさと納税を通じて応援消費が増加しているように、農村地域の価値や魅力が再評価される契機になったと捉えることもできる。また、オンラインを活用した農産品の販売に新たに取り組むなど、これまでの農業経営を見直し、新たな販路拡大に取り組む農家もいる。

5. 地域の将来に関する考察

今回、検討の対象にした4町では、治水事業による洪水被害の軽減、農業農村整備事業による農業生産性の向上、道路事業による輸送力強化と、一連の事業が結束し、安全・効率の面で望ましい姿になりつつある。さらに広域で見ると、新千歳空港及び石狩湾新港の拠点整備によるサプライチェーンの効率化が進んでおり、人口減少時代に適応した定住・交流環境のモデル地域と言える。

今後は、持続可能な地域社会の形成が必要と言われている。すでに、南幌町では石狩川下流幌向地区でかつての高層湿原の再生を目指した取組が行われており、長沼町でも舞鶴遊水地にタンチョウを呼び戻す取組が進んでいる。これらの取組に伴い、環境保全型農業の広がりも見られる。また、由仁町と栗山町では、農地の排水性が改良されたため、さつまいもの栽培にも取り組み始めている。さつまいもは、秋に収穫され、貯蔵し冬に加工販売することで、農閑期である冬の所得確保につながる。

空知管内は農業圏であるが、札幌市や新千歳空港にも近く、今後、職業として農業を選択する移住者にとって、選択される機会が高い地域である。移住者や若い農家は環境に対する意識が高い傾向にあり、それは今後の農業経営にも影響すると考えられる。そのため、長期的には、今後の事業にも持続性の観点を取り入れていく必要があると考えられる。

謝辞: 本報を作成するにあたり、南幌町、由仁町、長沼町、栗山町役場の皆様には多大な協力をいただきました。厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 札幌開発建設部：石狩川水系夕張川河川整備計画
- 2) 公益財団法人北海道市町村振興協会：北海道市町村要覧 2021
- 3) RESAS：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（2018）年推計）』
- 4) 札幌市：さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン
- 5) 農林水産省：市町村別農業産出額（推計）
- 6) RESAS：農林水産省「農林業センサス」再編加工
- 7) 農林水産省：生産農業所得統計
- 8) 北海道開発協会：開発こうほう（2003.3）
- 9) 農林水産省：荒廃農地の現状と対策