

# 第2章 都市構造の現状と課題

## 2-1 人口の動向

### (1) 人口の推移

総人口は、1980（昭和55）年の345,165人をピークに減少し、2020（令和2）年には251,084人となっています。また、年齢3区分別人口も、1980（昭和55）年を境に、生産年齢人口（15～64歳）および年少人口（0～14歳）がともに減少に転じています。一方、老年人口（65歳～）は増加を続けており、1995（平成7）年からは老年人口が年少人口を上回っています。

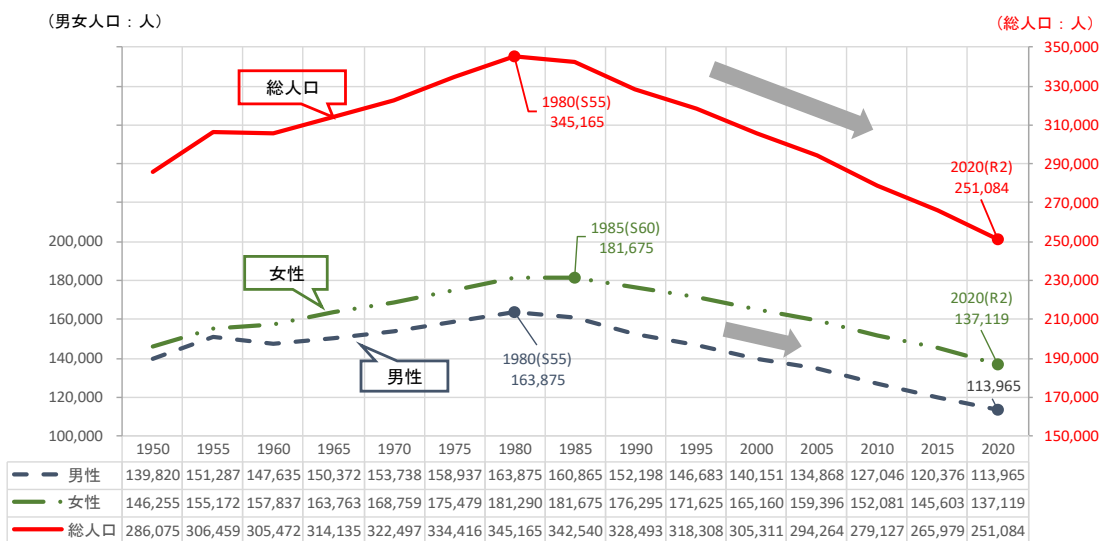
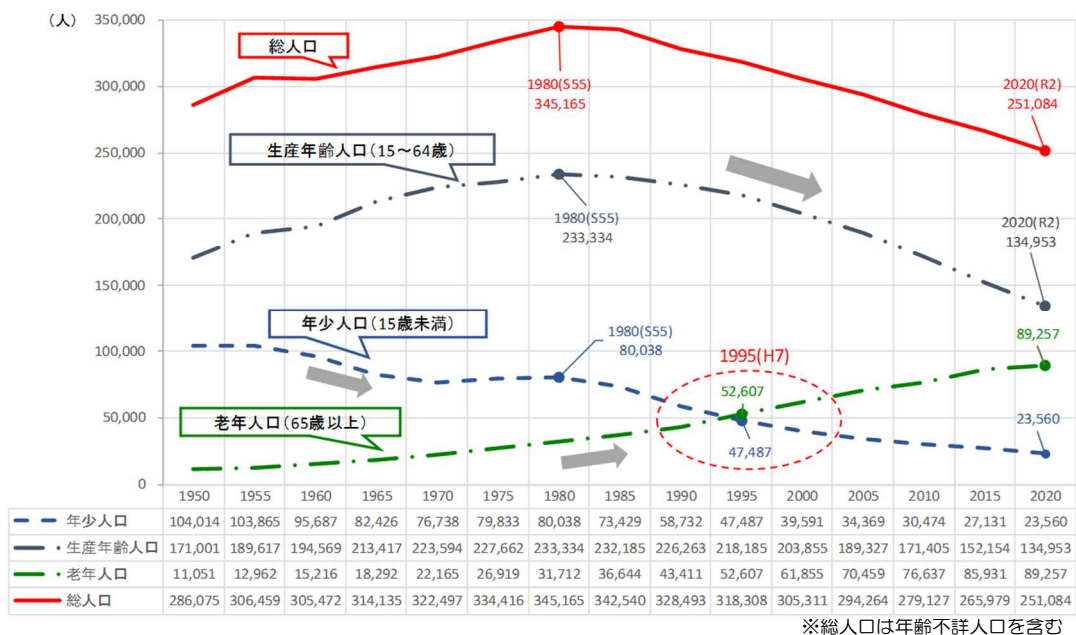


図 2-1 総人口および男女別人口の推移

出典：国勢調査



※総人口は年齢不詳人口を含む

図 2-2 年齢3区分別人口の推移

出典：国勢調査

## (2) 将来人口

将来人口は、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の推計によると、2030年には21万5千人、2040年には18万人と、2020（令和2）年の25万1千人に対し、それぞれ3万6千人、7万1千人もの人口が減少するとしています。

また、2030年の人口の減少を年齢3区分別でみると、老年人口の微減に対し、生産年齢人口が約11万3千人、年少人口が約1万9千人まで減少するとしています。

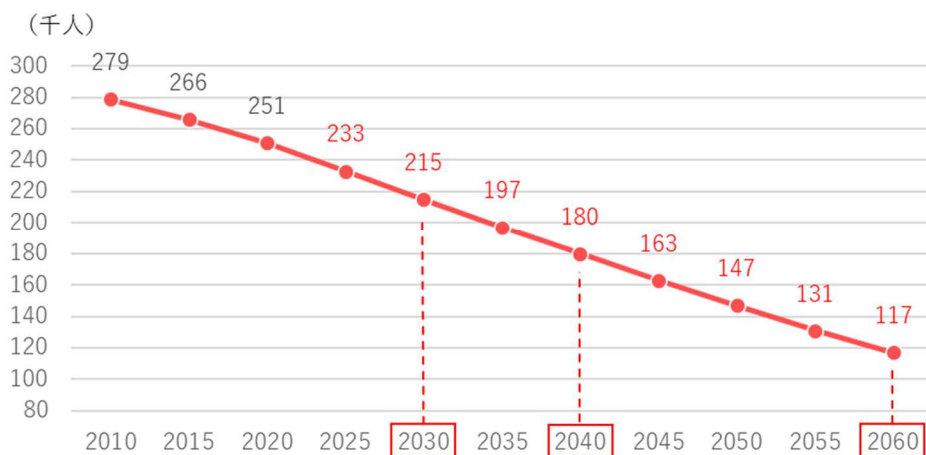


図 2-3 総人口の予測

出典：国勢調査・社人研推計（H30）・函館市資料をもとに作成

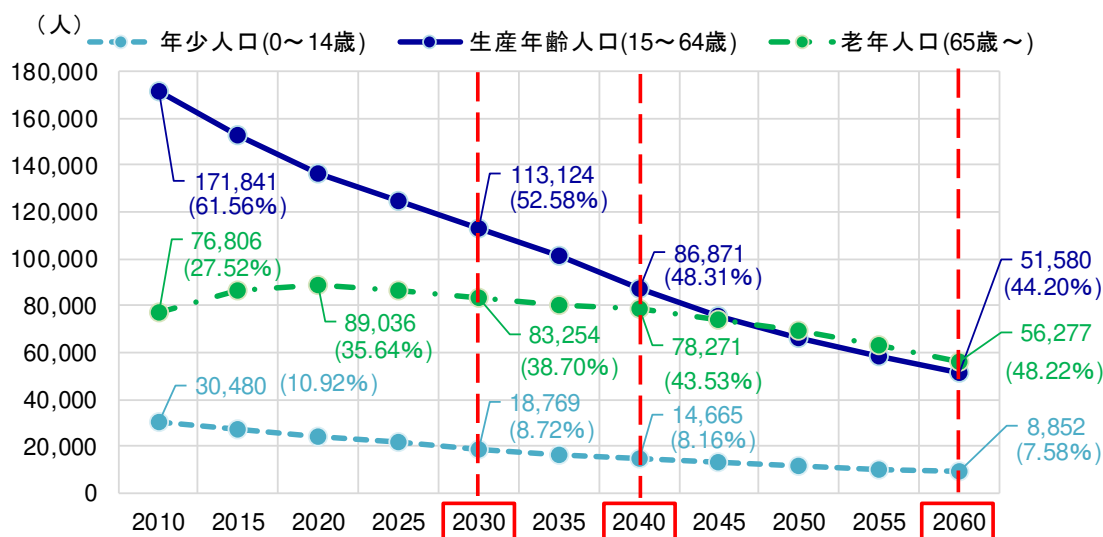


図 2-4 年齢3区分別人口の予測

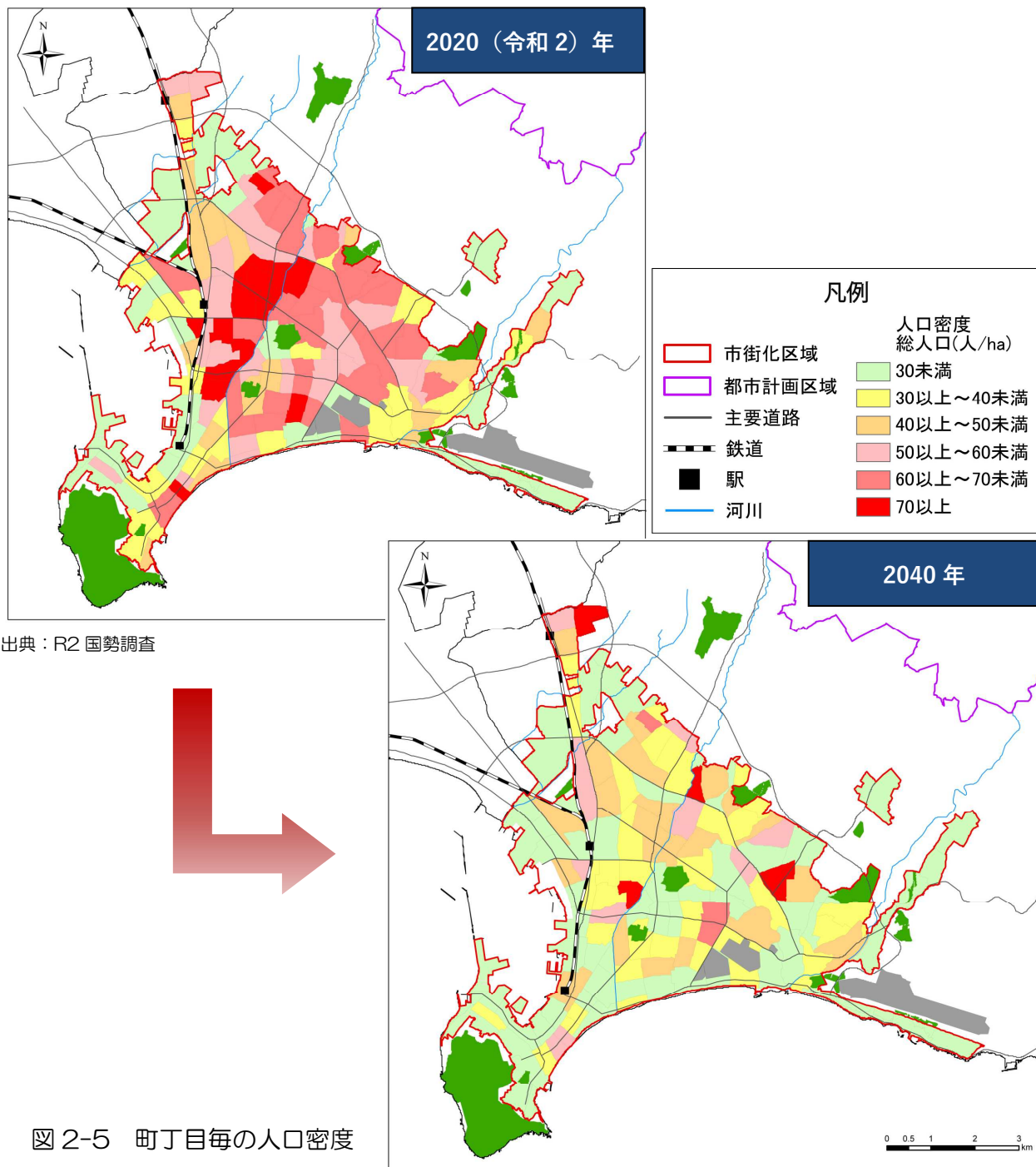
出典：国勢調査・社人研推計（H30）・函館市資料をもとに作成

### 【分析結果】

- ・総人口が減少するなかで、特に生産年齢人口が大幅に減少し、高齢者の割合が高くなると見込まれています。
- ⇒人口減少・高齢化の進展により、生活サービス機能の低下や地域コミュニティの衰退が懸念されます。

### (3) 人口密度

市街化区域内の人口密度は、2020（令和2）年現在で47人/haで、市街化区域とすることができる40人/haを上回る水準にありますが、2040年には32人/haまで低下し、市街地が低密度化していくものと想定されます。



出典：R2 国勢調査

出典：函館市資料

図 2-5 町丁目毎の人口密度

表 2-1 市街化区域内の人口および人口密度

	2010年 (平成22年)	2015年 (平成27年)	2020年 (令和2年)	2040年
市街化区域面積	4,788ha		4,787ha	
市街化区域内人口	24万9千人	23万9千人	22万6千人	15万5千人
人口密度	52人/ha	50人/ha	47人/ha	32人/ha

出典（市街化区域面積）：各年時点における告示面積

出典（市街化区域内人口）：2010～2020年は国勢調査，2040年は函館市資料

#### (4) 高齢化率

市街化区域内の高齢化率は、2020（令和 2）年現在で 35%で、市街化区域の大半で 30%を超えています。高齢化率が 41%になると推計される 2040 年では地域的な偏在がみられ、特に約 45 年前に新規住宅地として土地区画整理事業により供給された本通地区周辺などは広範囲にわたり 50%を超えるものと想定されます。

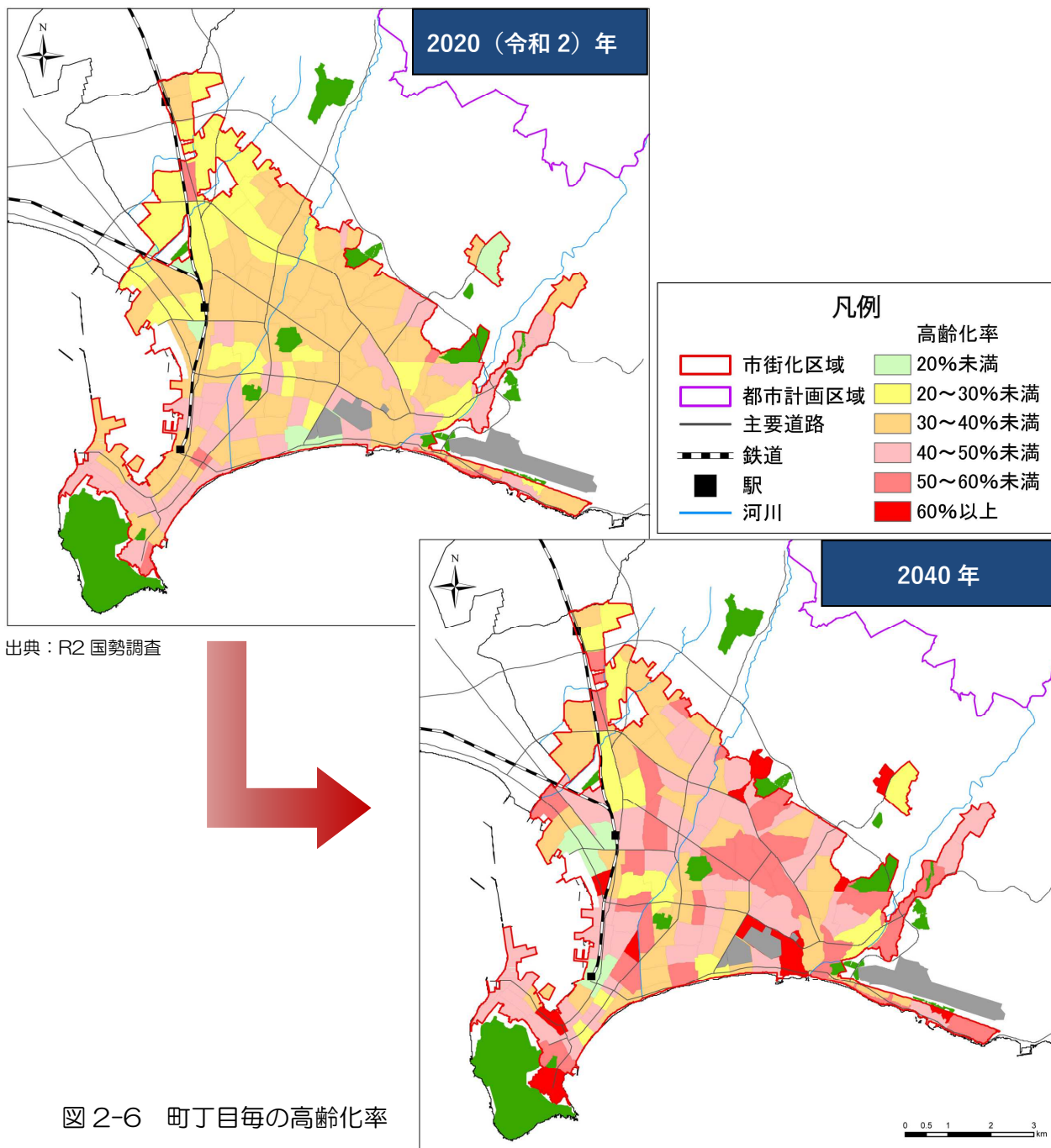


図 2-6 町丁目毎の高齢化率

表 2-2 市街化区域内の高齢化率

	2010年 (平成 22 年)	2015年 (平成 27 年)	2020年 (令和 2 年)	2040年
市街化区域内人口	24 万 9 千人	23 万 9 千人	22 万 6 千人	15 万 5 千人
高齢者数	6 万 7 千人	7 万 6 千人	7 万 9 千人	6 万 3 千人
高齢化率	27%	32%	35%	41%

出典：2010～2020 年は国勢調査，2040 年は函館市資料



## 2-2 土地利用の動向

### (1) 土地利用規制の状況

行政区域内の土地は、全体の約7割が農業振興地域・農用地区域（約10,030ha）や、保安林（約36,921ha）のほか、道立自然公園（約3,277ha）で占められており、市街化区域については市域の約7%となっています。

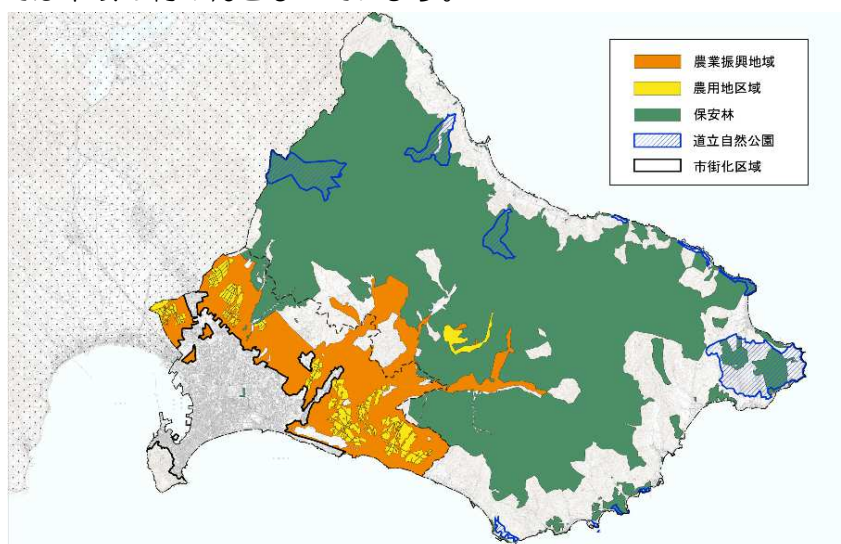


図 2-7 土地利用規制の状況

出典：函館市都市計画マスタープラン（H23）

### (2) 市街地整備等の状況

市街化区域内の市街地の整備については、面整備事業として、土地区画整理事業（約1,099ha）や、大規模開発行為（約301ha）、新住宅市街地開発事業（約109ha）のほか、市街地再開発事業（約2ha）が、市街化区域全体の約32%の区域で行われています。

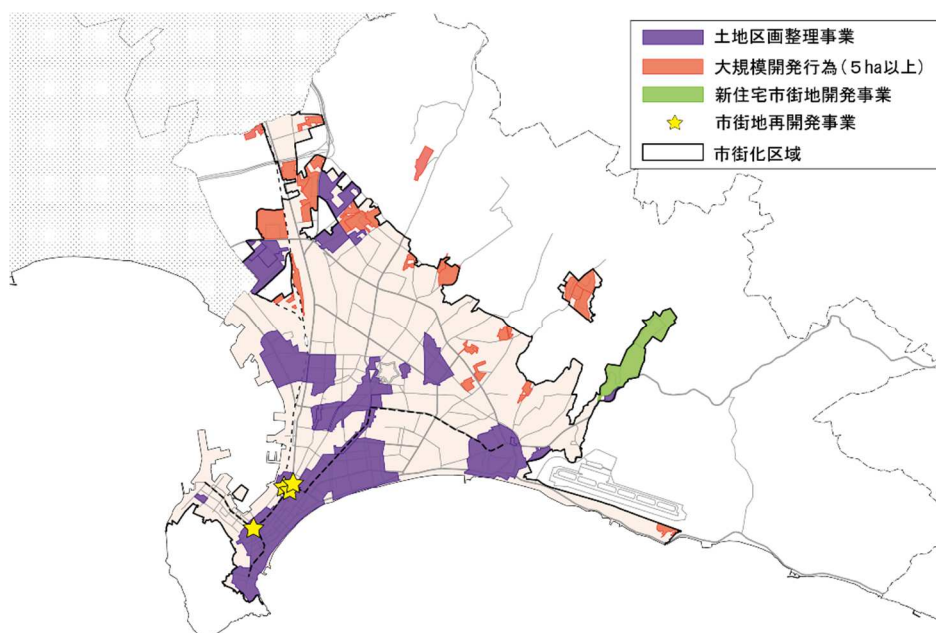


図 2-8 市街地整備等の状況

(R5.4.1 現在)

### (3) 人口集中地区（DID）の推移

人口集中地区(DID)は、1960(昭和35)年には、当時の函館市域の一部の約2,060haとなっており、ここに236,259人が居住していました。その後、人口や世帯数の増加に伴って、1970(昭和45)年には日吉、昭和、富岡、美原地区等に、1990(平成2)年以降は、西旭岡地区のほか、石川、桔梗地区等へと人口集中地区が拡大し、2020(令和2)年時点では、人口集中地区の面積は約4,355ha、居住人口は216,044人(人口密度50人/ha)となっています。

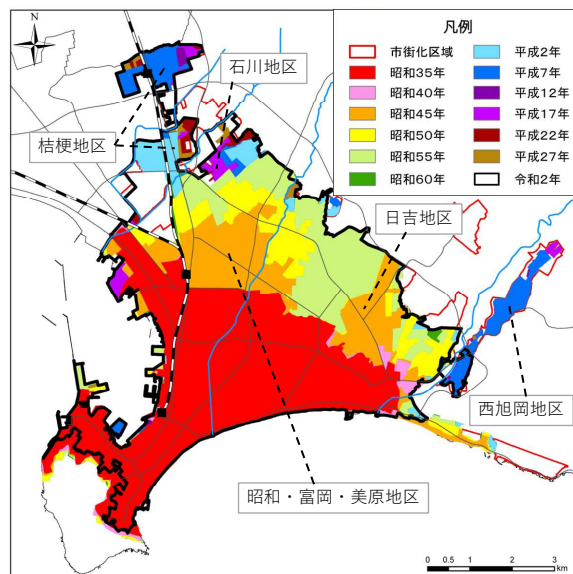


図 2-9 人口集中地区（DID）の推移

出典：国土数値情報（S35～H27），政府統計の総合窓口 e-Stat（R2）

※人口集中地区：国勢調査の基本単位区等を基礎単位として、原則、人口密度が40人/ha以上の基本単位区等が市町村の境域内で、互いに隣接し、それら隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する地区のことをいいます。

### (4) 空家の状況

近年、全国的に「空家」が増加し、社会問題となっています。その中でも、適切な管理が行われず放置されている管理不全な空家の増加が大きな問題となっています。

市内の管理不全な空家は、毎年度、平均約100棟程度が除却されますが、約120棟の新たな空家も発生しており、2022(令和4)年度末で1,351棟となっています。地区別では西部・中央部地区が半数以上を占めています。

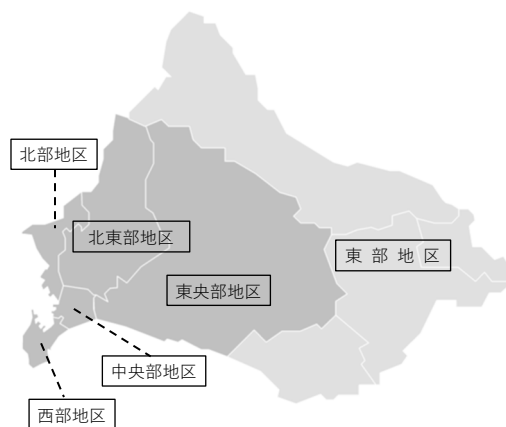


表 2-3 地区別の管理不全な空家の数

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
西部地区	462 棟	460 棟	436 棟	415 棟	406 棟	394 棟	391 棟
中央部地区	404 棟	399 棟	380 棟	362 棟	343 棟	332 棟	323 棟
東中央部地区	138 棟	163 棟	169 棟	171 棟	176 棟	176 棟	194 棟
北東部地区	96 棟	126 棟	138 棟	148 棟	168 棟	181 棟	198 棟
北部地区	53 棟	57 棟	63 棟	67 棟	55 棟	58 棟	60 棟
東部地区	107 棟	126 棟	182 棟	187 棟	185 棟	185 棟	185 棟
函館市全域	1,260 棟	1,331 棟	1,368 棟	1,350 棟	1,333 棟	1,326 棟	1,351 棟

出典：函館市調査（各年度末現在）

#### 【分析結果】

- ・新市街地への人口移動や人口減少・高齢化などに伴い、西部地区などの旧函館市の市街地に管理不全な空家が多く立地しています。
- ⇒市街地の安全性の低下や周辺的生活環境への影響が懸念されます。

## 2-3 生活利便施設の立地状況

都市の居住者の共同の福祉または利便のため必要な都市機能増進施設のうち、医療、福祉、子育て支援、商業の各施設の立地場所について、その施設からの徒歩圏内の人口をもとに、<sup>※1</sup> 市民生活の利便性（徒歩圏人口カバー率）を検証した結果は、次のとおりとなっています。

### (1) 医療施設

医療施設（内科・外科）の立地場所については、一般的な徒歩圏であるその施設から半径 800m<sup>※2</sup> の範囲で確認すると、市街化区域内人口の約 92%（約 20.8 万人）をカバーし、地域住民にとって利便性が高い状況にあります。

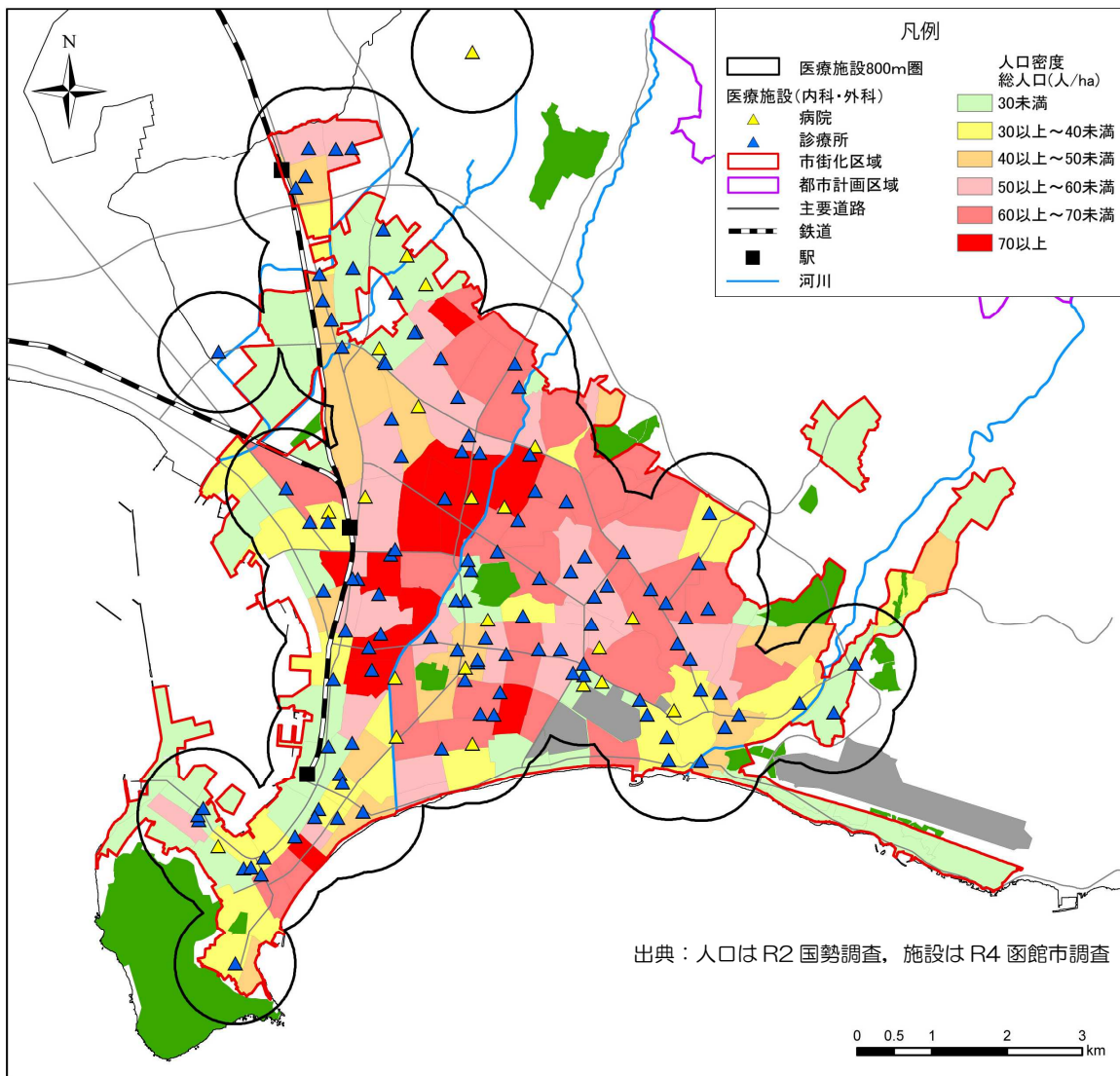


図 2-10 医療施設（内科・外科）の分布状況と人口カバー率

※1 各施設等の徒歩圏内の人口（市街化区域内に限る。）の合計／市街化区域内人口

※2 都市構造の評価に関するハンドブック（H26.8 国土交通省）を参考に設定



## (2) 高齢者介護施設

高齢者介護施設のうち、通所系<sup>※3</sup>の介護施設の立地場所については、一般的な高齢者の徒歩圏であるその施設から半径 500m<sup>※4</sup> の範囲で確認すると、市街化区域内の老年人口の約 82%（約 6.5 万人）をカバーし、地域の高齢者にとって利便性が高い状況にあります。

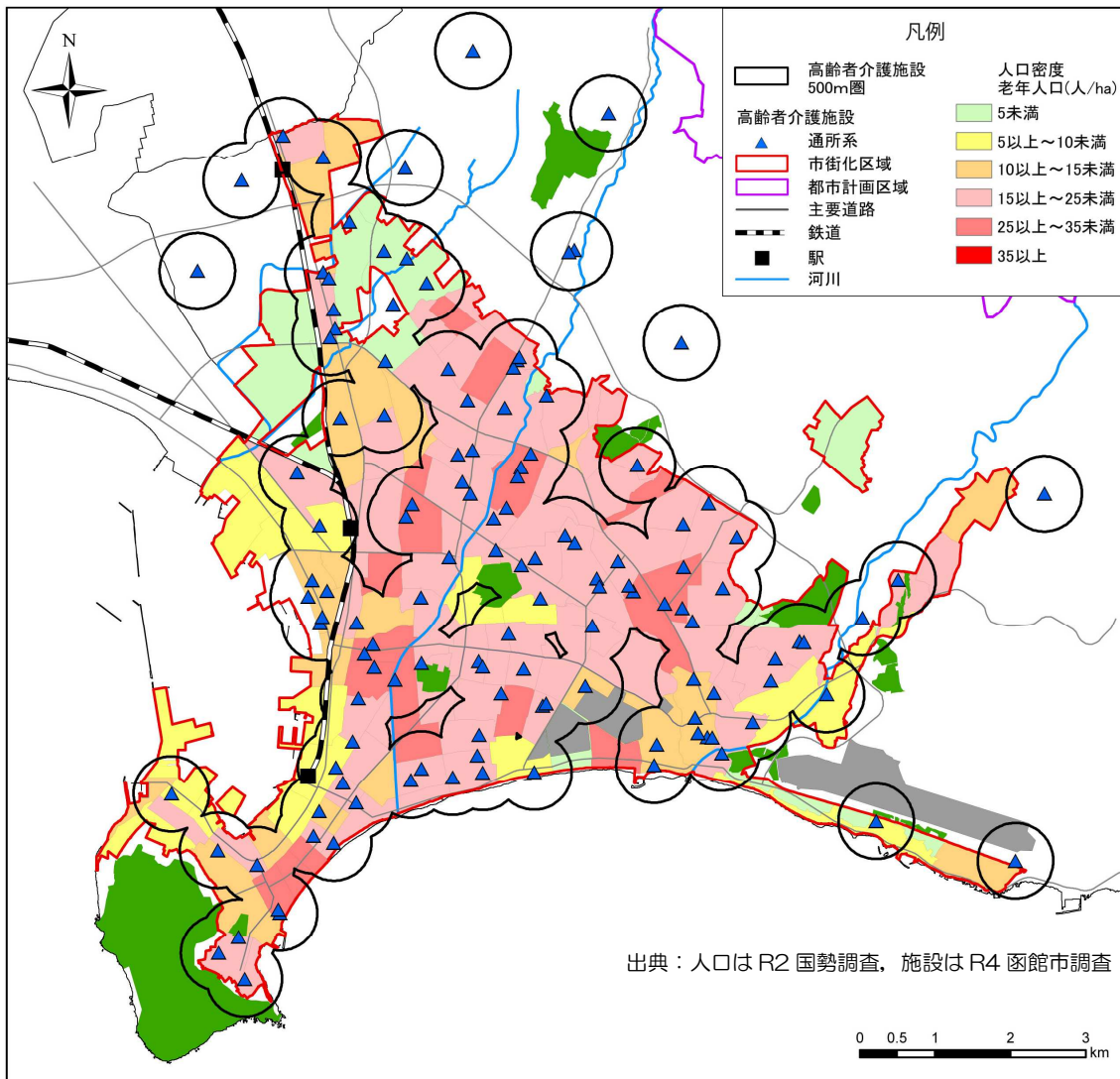


図 2-11 高齢者介護施設（通所系）の分布状況と老年人口カバー率

※3 利用者が施設に通い食事や入浴など日常生活上の介護や機能訓練等を受ける介護施設

※4 都市構造の評価に関するハンドブック（H26.8 国土交通省）を参考に設定



### (3) 子育て支援施設

子育て支援施設（保育園，幼稚園，認定こども園，認可外保育園）の立地場所については，一般的な徒歩圏であるその施設から半径800m<sup>※2</sup>の範囲で確認すると，市街化区域内人口の約92%（約20.7万人）をカバーし，地域住民にとって利便性が高い状況にあります。

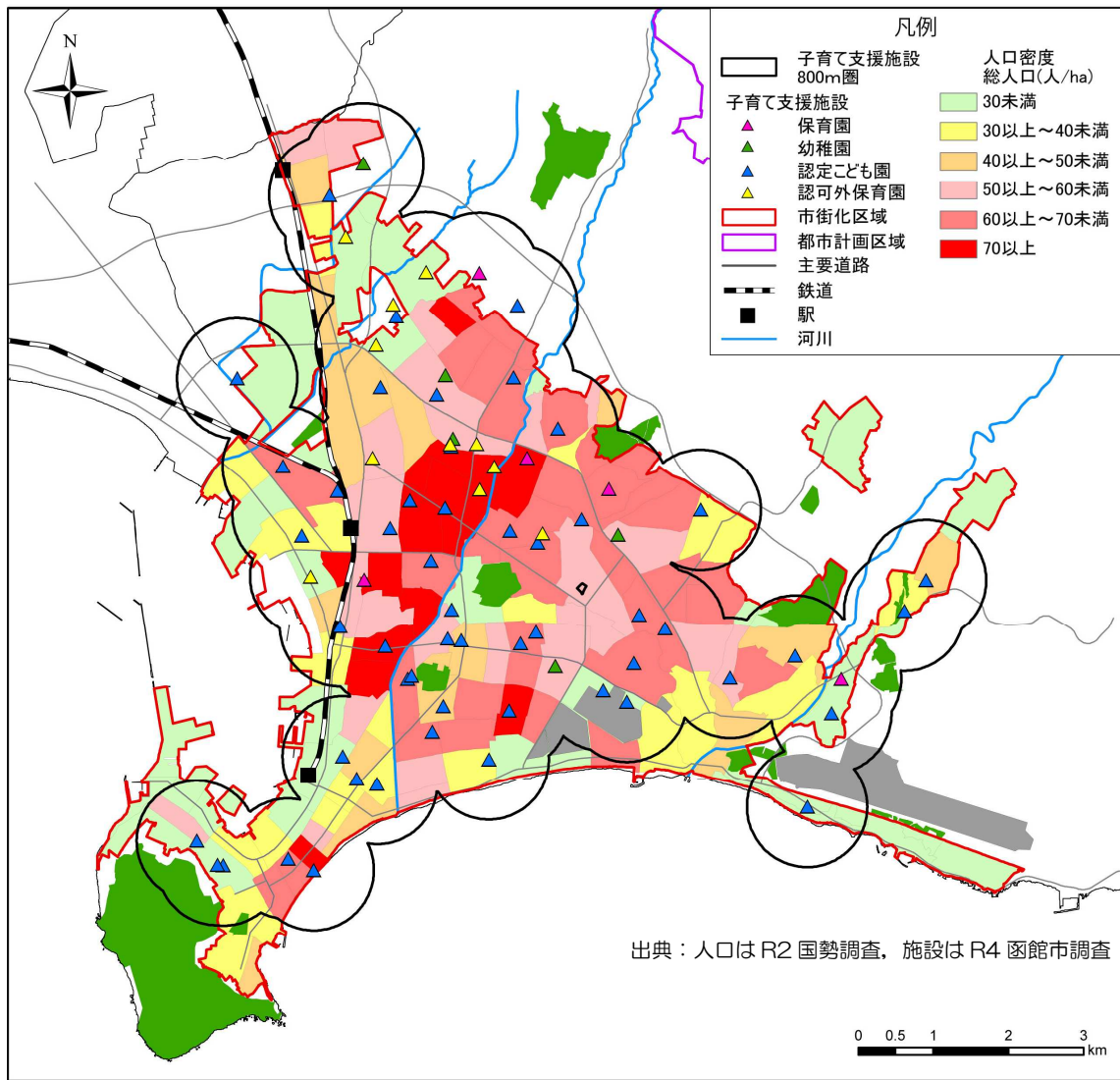


図 2-12 子育て支援施設の分布状況と人口カバー率

## (4) 商業施設

商業施設（百貨店、ショッピングセンター、総合スーパー）の立地場所については、一般的な徒歩圏であるその施設から半径 800m<sup>※2</sup> の範囲で確認すると、市街化区域内人口の約 86%（約 19.4 万人）をカバーし、また、これらの施設にコンビニエンスストアを含めた場合は、市街化区域内人口の約 98%（約 22.1 万人）をカバーしており、地域住民にとって利便性が高い状況にあります。

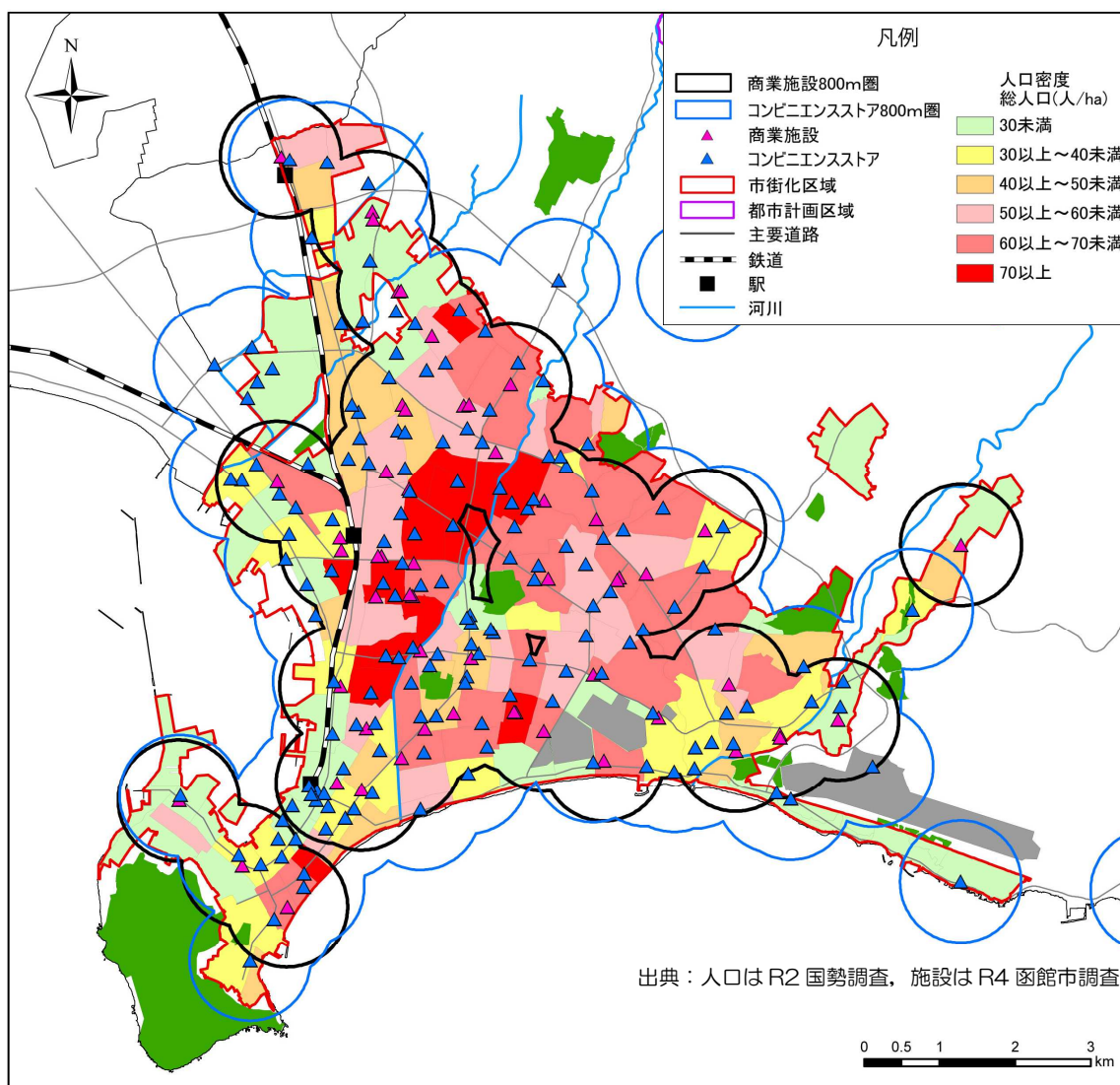


図 2-13 商業施設の分布状況と人口カバー率

### 【分析結果】

- ・医療，子育て支援，高齢者介護，商業のいずれの施設も，現況では徒歩圏内にあり利便性が高い状況にありますが，将来的に利用圏人口の減少が予想されます。  
⇒商業施設をはじめ市民生活に必要とされる施設の存続が困難になることが懸念されます。

## 2-4 公共交通の利用者の動向

### (1) 公共交通の利用者数

本市の公共交通は、路面電車や路線バス、タクシーのほか鉄道で構成され、通勤や通学、買物、通院など、市民生活に欠くことのできない移動手段ですが、自家用車の普及や道路網の整備のほか、人口移動や人口減少が相まって、路面電車・路線バスの利用者数は、1986（昭和61）～2015（平成27）年の約30年間で路面電車が約5割、路線バスが約7割も減少しています。

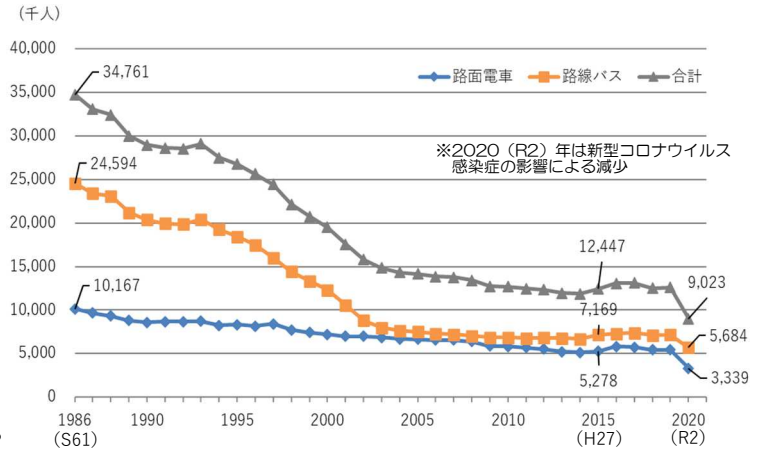


図 2-14 路面電車・路線バス利用者数の推移

出典：函館市統計書

### (2) 公共交通の利用圏

公共交通の利用圏については、鉄道駅・路面電車停留場から半径800m<sup>※</sup>、バス停留所から半径300m<sup>※</sup>の範囲を徒歩圏としてそれぞれ確認すると、市街化区域内人口の約93%（約21.0万人）をカバーし、地域住民にとって利便性が高い状況にあります。

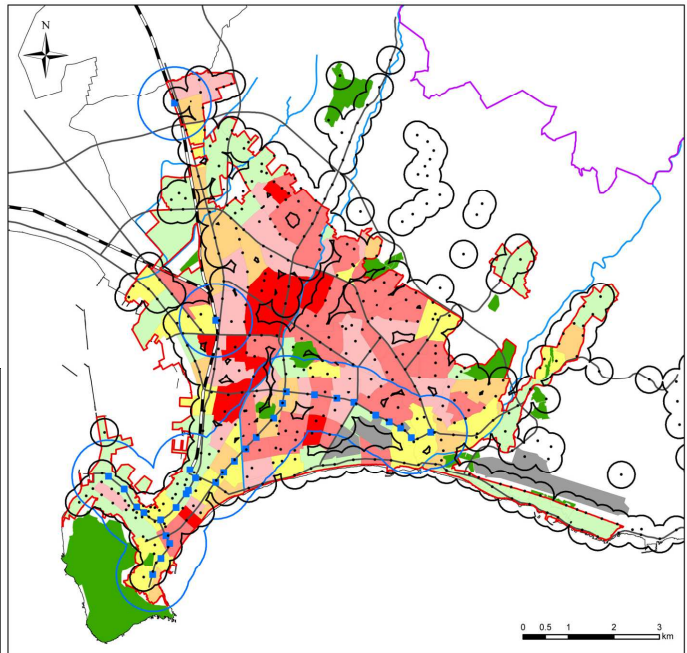
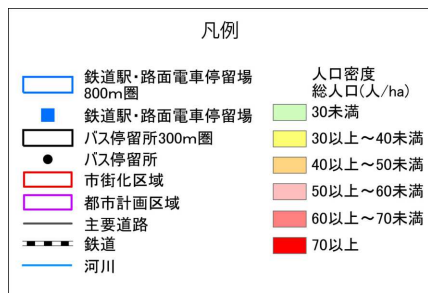


図 2-15 公共交通網の人口カバー率

出典：人口はR2 国勢調査，駅等はR4 函館市調査

※ 都市構造の評価に関するハンドブック（H26.8 国土交通省）を参考に設定

#### 【分析結果】

- 公共交通機関の乗降場所は現況では徒歩圏内に設置され、利便性が高い状況となっていますが、利用者数は大幅に減少しているとともに、将来的には利用圏人口の減少が予想されます。
- ⇒路線の維持が困難となり、高齢者等をはじめとした市民の生活に必要な移動手段の確保への影響が懸念されます。



## 2-5 経済活動の動向

### (1) 事業所数・従業者数

市街化区域内の事業所および従業者の分布状況は、主に函館駅前・大門地区や本町・五稜郭・梁川地区、美原地区などの商業・業務拠点と、これらの地区を結ぶ路面電車沿線の地域に集中しており、これらの地区が地域経済活動の中心的なエリアとなっています。

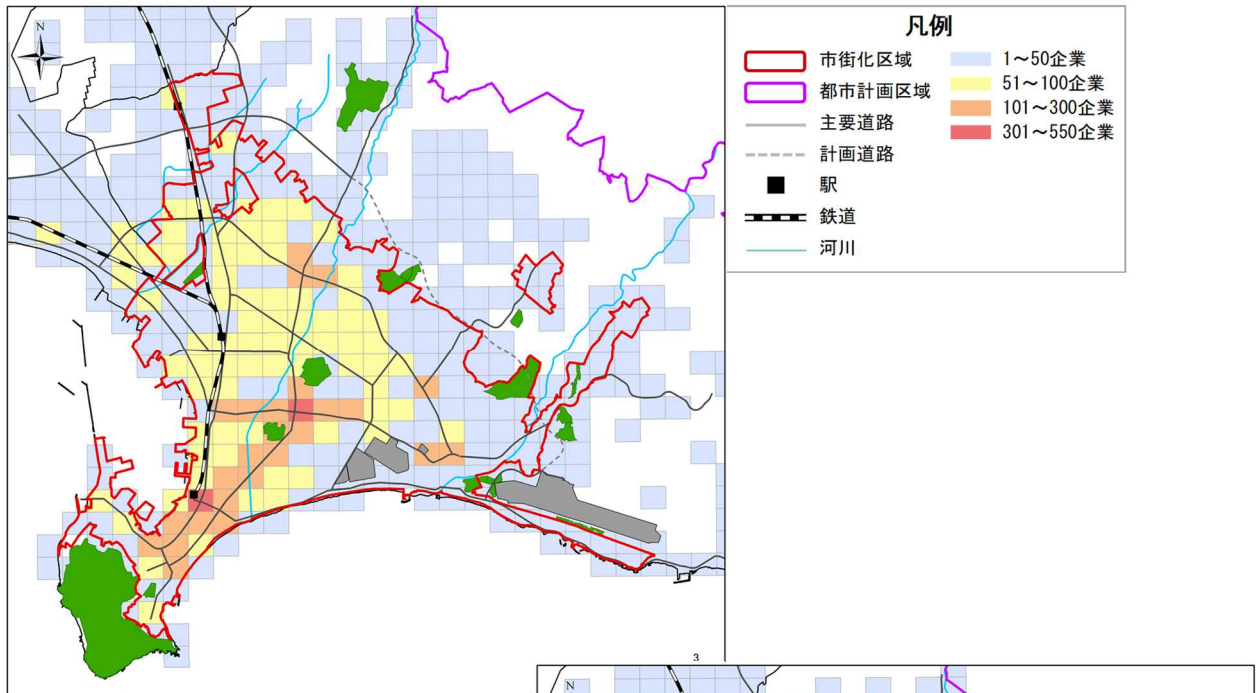


図 2-16 2014（平成26）年  
全産業事業所数  
出典：経済センサス（H26）

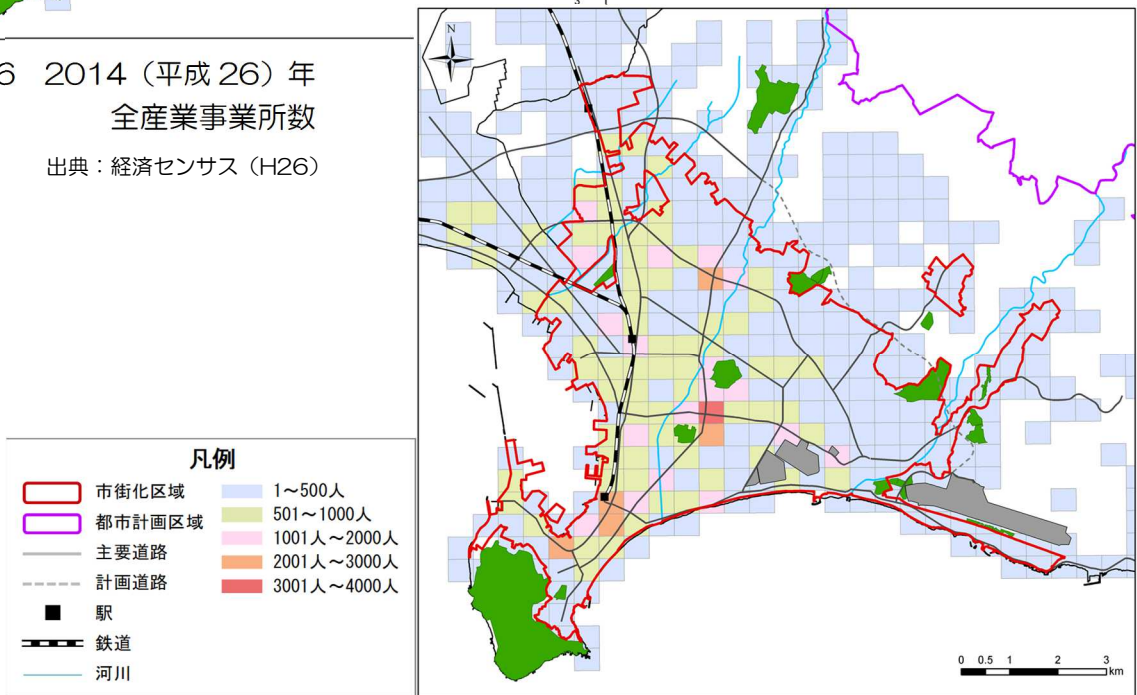


図 2-17 2014（平成26）年 全産業従業者数  
出典：経済センサス（H26）



## (2) 商業

2021（令和3）年における小売業の事業所数は、1997（平成9）年と比較して約5割減少し、また従業者数も約3割減少しているほか、売場面積については、ほぼ横ばいにあるものの、年間商品販売額については約3割減少しており、厳しい経営環境にあります。



図 2-18 小売業の事業所数・従業者数

出典：商業統計（H9～19, H26）、経済センサス（H24, H28, R3）

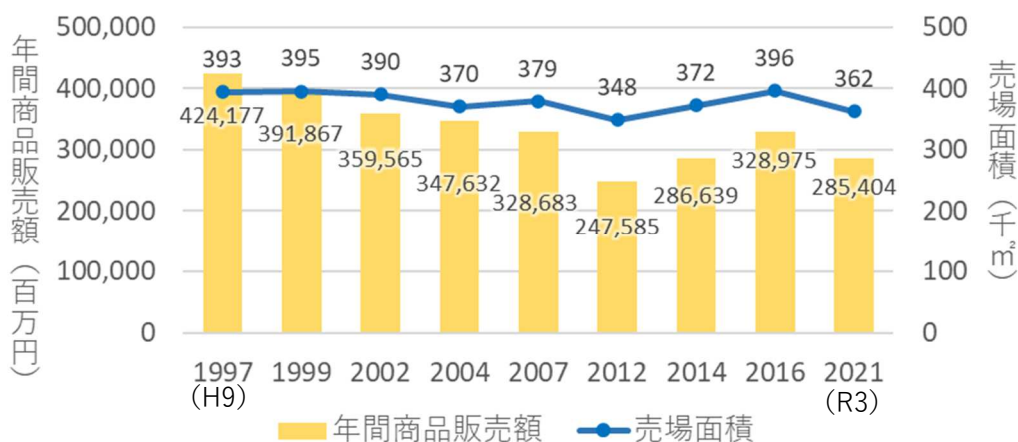


図 2-19 小売業の年間販売額・売場面積

出典：商業統計（H9～19, H26）、経済センサス（H24, H28, R3）

### 【分析結果】

- ・事業所数・従業者数の大幅な減少にあわせて年間販売額も減少しており、厳しい経営環境のもとで地域経済の規模が縮小しています。
- ⇒人口減少により販売額の減少が続くと事業所や売場面積も減少し、地域経済への影響に加え、商業業務拠点などの商店街を中心とする地域コミュニティの衰退や賑わいの低下も懸念されます。

### (3) 地価

地価の動向は、2010（平成22）年の平均61,400円/㎡に対し、2020（令和2）年には、平均52,000円/㎡と、10年間で約15%下落しています。

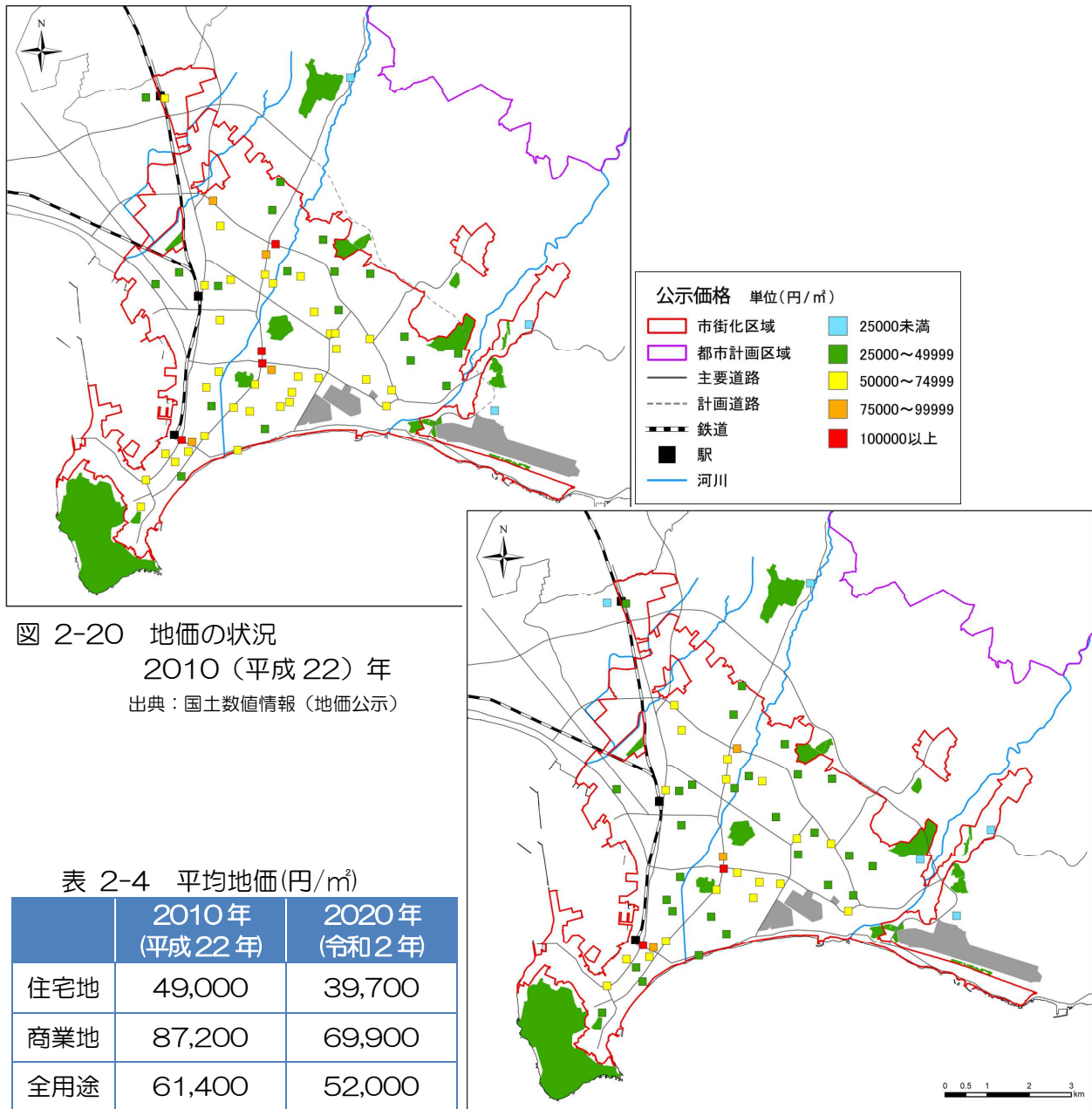


表 2-4 平均地価(円/㎡)

	2010年 (平成22年)	2020年 (令和2年)
住宅地	49,000	39,700
商業地	87,200	69,900
全用途	61,400	52,000

図 2-21 地価の状況 2020（令和2）年

出典：国土数値情報（地価公示）

#### 【分析結果】

- ・人口減少や経済活動の低下により土地需要も相対的に低下し、地価の下落や空地の増加の一因になっていることがうかがえます。
- ⇒さらなる人口減少により地価下落や空地・空家が増加し、地域経済の衰退や生活環境への影響が懸念されます。

## 2-6 市の財政状況

本市の歳入は、類似団体と比べると自主財源が少なく、市税は全体の約 21%(313 億円)にとどまっています。また、市税のうち固定資産税と都市計画税の合計が約 47%を占めており、これらは主に市街化区域内の土地や建物から得られている税収であることから、人口減少により建物数の減少が進むことで税収が大きく減少することが懸念されます。

歳出は、福祉等に支出される扶助費(499 億円)が最も多くを占め、また、今後多くの公共施設や道路等のインフラが改修・更新時期を迎えることから、今後 40 年間での更新経費総額は約 9,057 億円と推計され、年間あたりの更新経費が大きく増加するものと見込まれています。

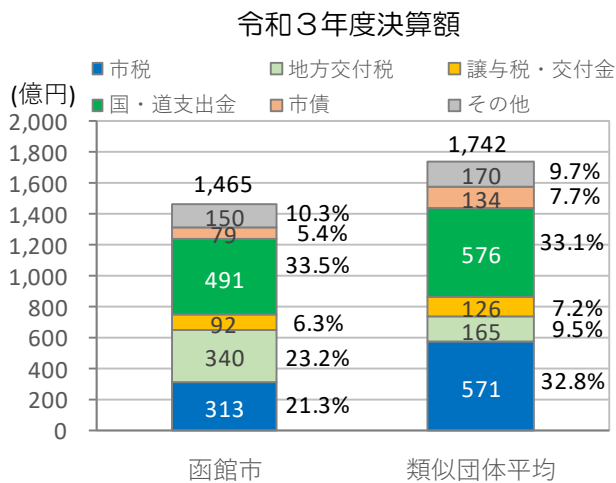


図 2-22 財政の状況(歳入)

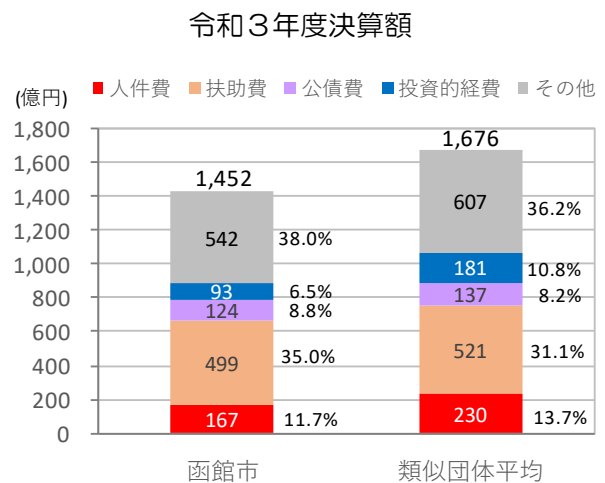


図 2-23 財政の状況(歳出)

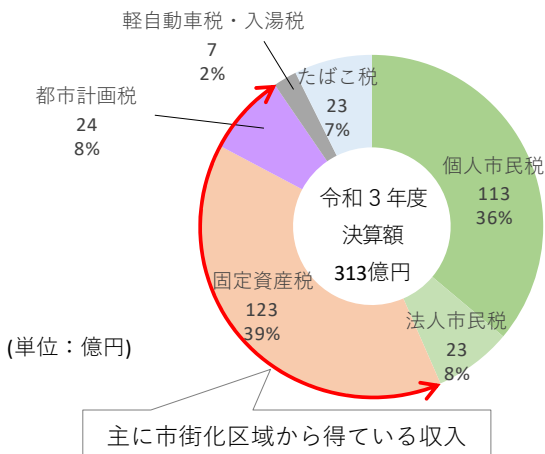


図 2-24 市税の内訳

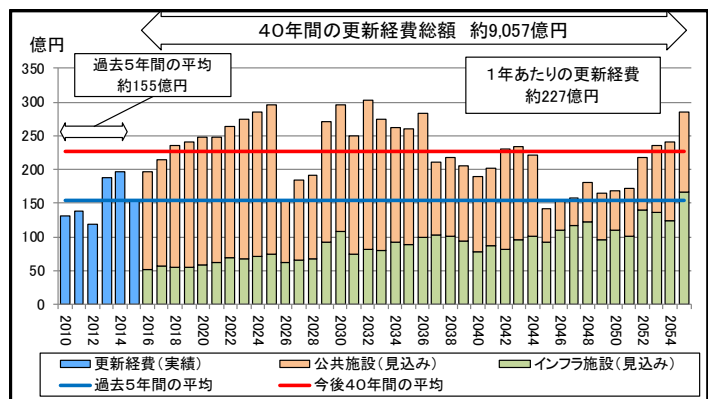


図 2-25 公共施設等の更新経費の見込み

出典：函館市公共施設等総合管理計画

### 【分析結果】

- ・自主財源が少なく、福祉等に支出される扶助費の割合が高くなっています。また、公共施設等の更新経費が増大していきます。
- ⇒人口減少に伴う市税等の自主財源の減少や、公共施設等の更新経費の増大による財政力の低下が懸念されます。

## 2-7 自然災害区域の状況

### (1) 土砂災害

土砂災害の危険性が高い土砂災害警戒区域および特別警戒区域に指定されている場所は、函館山の周辺および湯川地区の北部に分布しています。また、急傾斜地崩壊危険区域に指定されている場所は、函館山周辺に加えて函館空港周辺の地域に分布しています。

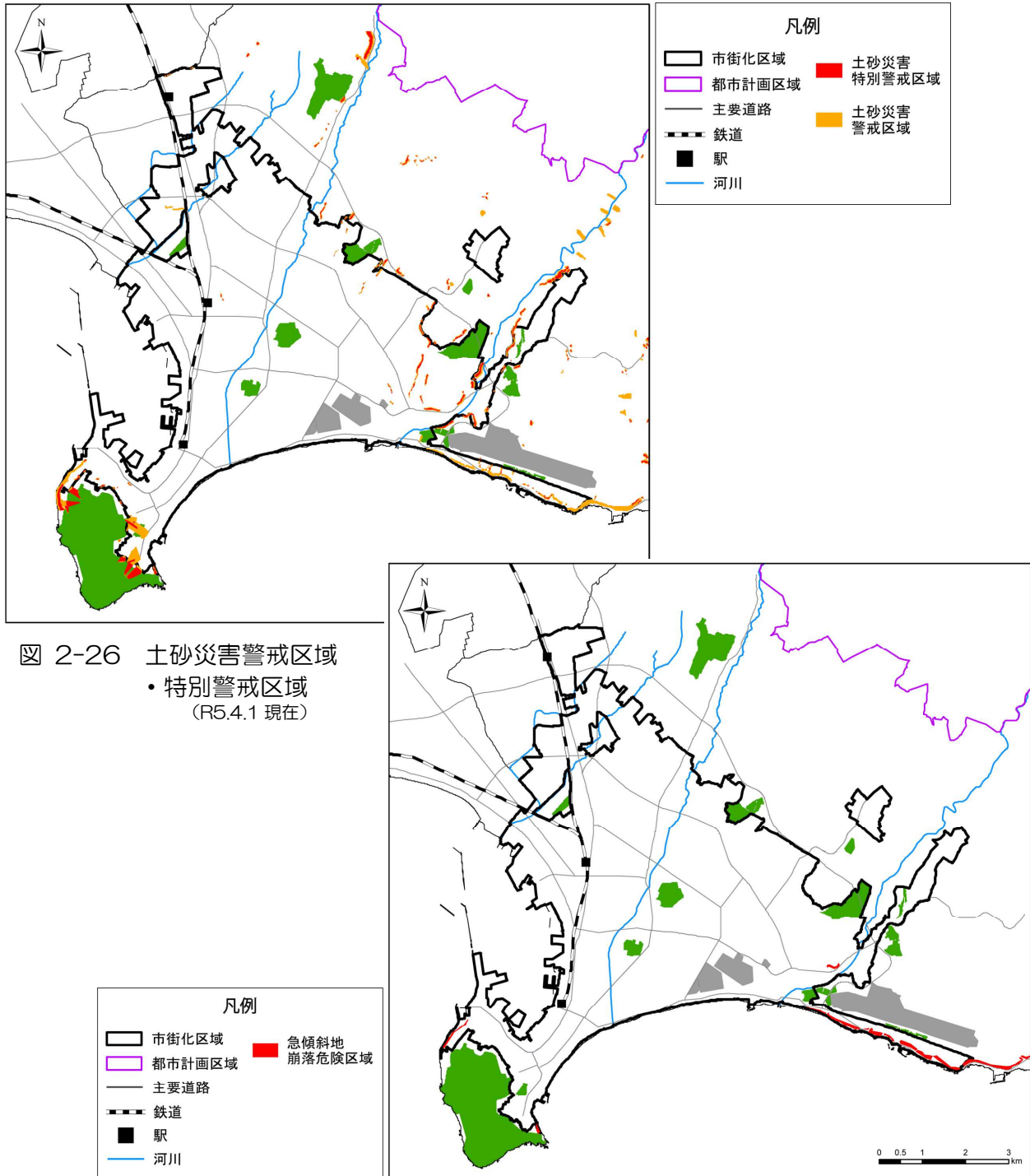


図 2-26 土砂災害警戒区域  
・特別警戒区域  
(R5.4.1 現在)

図 2-27 急傾斜地崩壊危険区域  
(R5.4.1 現在)



## (2) 津波・洪水

津波災害警戒区域に指定されている場所は、市街化区域の南西部を中心とする範囲とされています。また、洪水浸水想定区域については、松倉川・鮫川および常磐川・石川水系の周辺を中心とする範囲とされています。

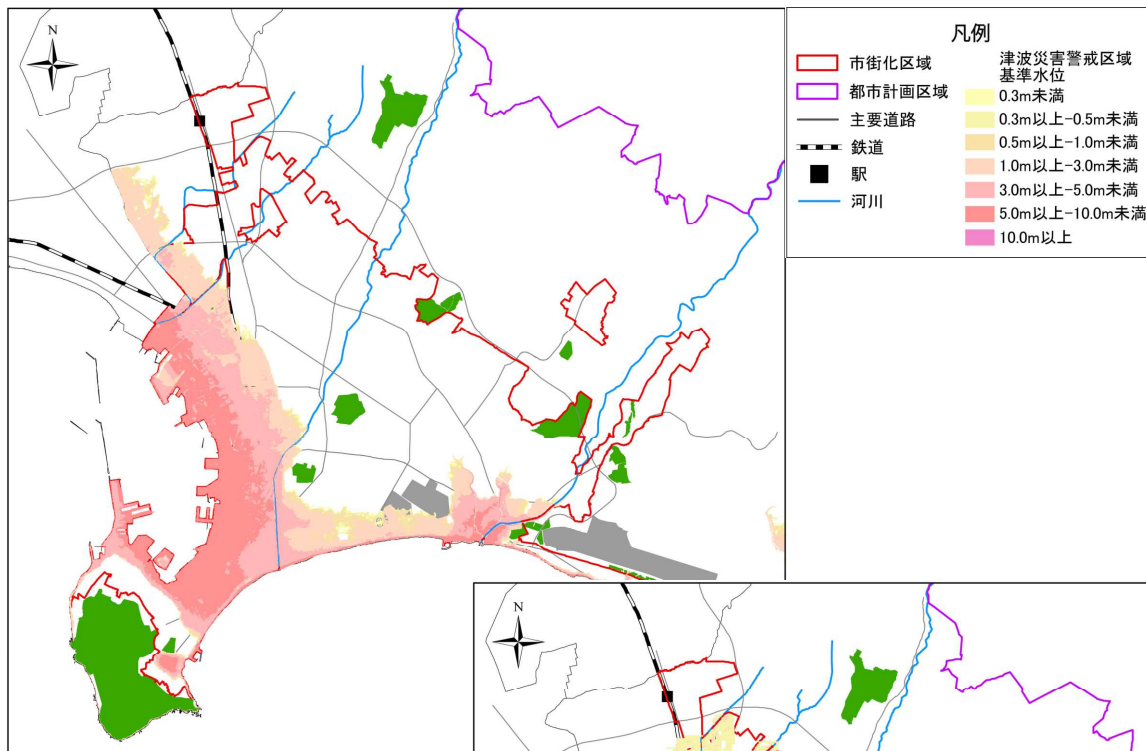


図 2-28 津波災害警戒区域図

出典：函館市津波ハザードマップ (R4.9 作成)

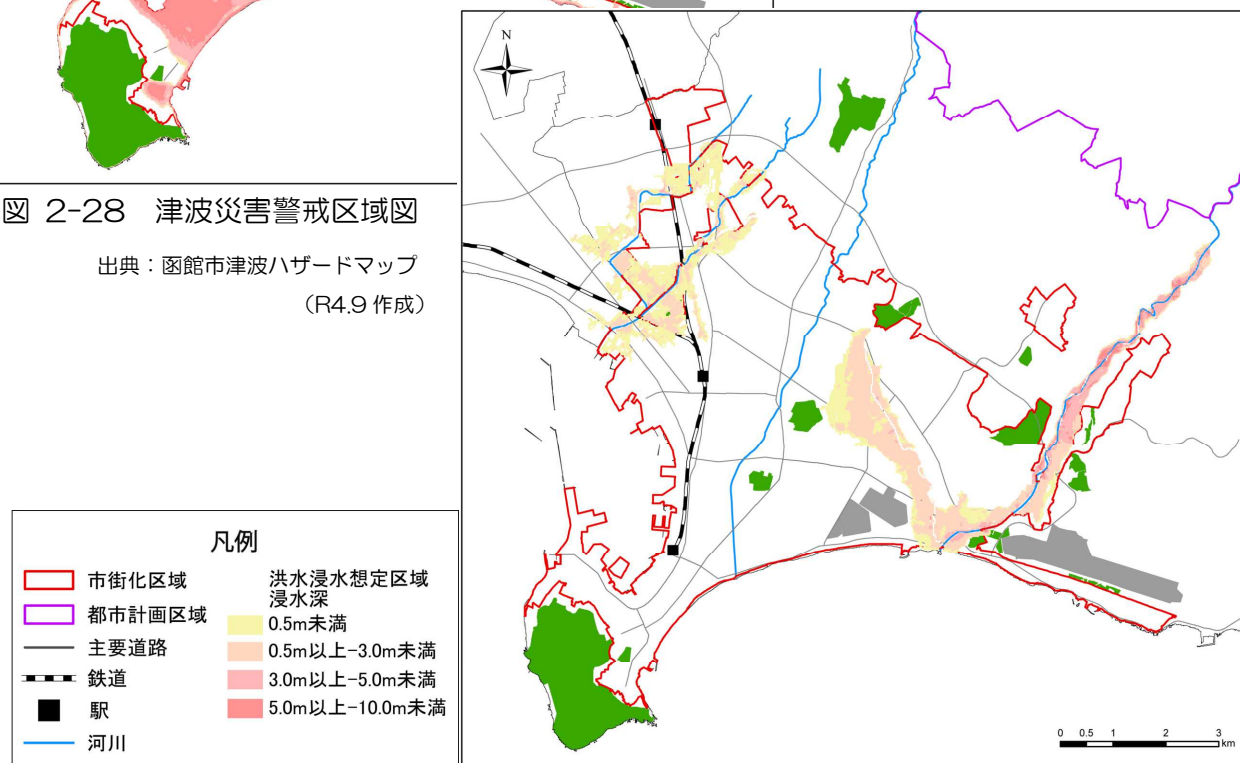


図 2-29 洪水浸水想定区域図

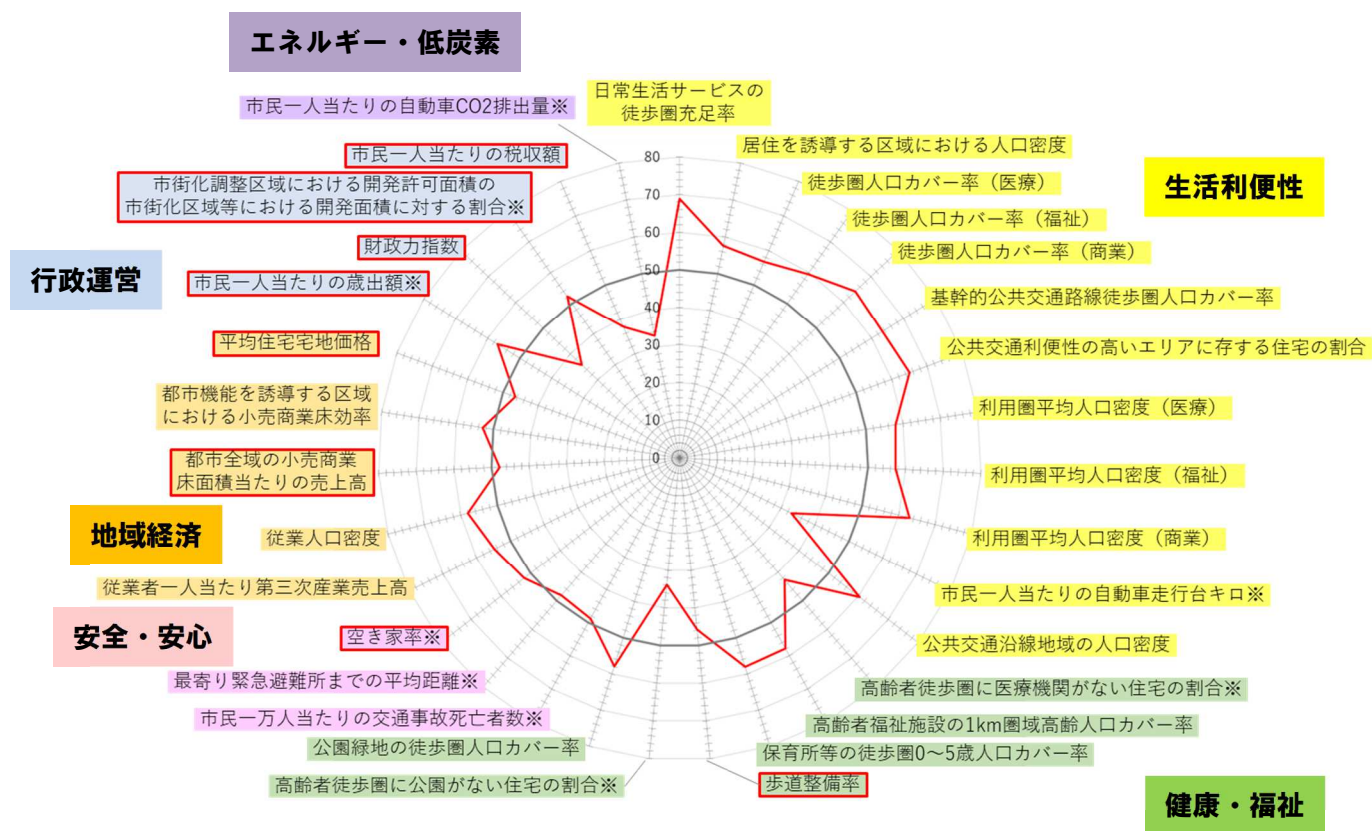
出典：函館市洪水ハザードマップ (H30.9 作成)

### 【分析結果】

- ・土砂災害の恐れがある区域や津波災害警戒区域、洪水浸水想定区域は市街化区域の広い範囲に及んでいます。
- ⇒自然災害の恐れがある区域にも、将来的に一定の居住人口が見込まれます。

## 2-8 都市構造の評価

本市の都市構造について、評価分野ごとの各指標を偏差値にして、人口規模が類似する他都市の平均と比較した結果は以下のとおりです。



凡例： — 函館市 — 10~40万人都市平均(偏差値50) □ 偏差値50未満の指標 ※偏差値が低いほど評価が高い指標

図 2-30 都市構造評価指標のレーダーチャート

出典：都市モニタリングシート（国土交通省公表資料，R5.8時点）により作成

表 2-5 都市構造の評価

評価分野	分析結果
生活利便性	・医療・福祉・商業施設や公共交通機関の徒歩圏人口カバー率は高く、生活利便性が高い状況にある。また、これら施設の利用圏平均人口密度も高い状況にあり、一定の存続性を有している状況にある。
健康・福祉	・歩道整備率については類似都市の平均を若干下回るものの、その他の指標においては平均を上回っており、生活サービス機能が徒歩圏に充足し、市民が歩いて回遊する環境が形成されている。
安全・安心	・空家率は類似都市の平均より若干高く、今後の住環境や治安悪化が懸念される。
地域経済	・都市全域の小売商業床面積当たりの売上高と平均住宅地価格が類似都市の平均を下回っており、今後の人口減少により、更なる小売市場規模の縮小と地価の下落が懸念される。
行政運営	・市民一人当たりの税収額が類似都市の平均を下回っており、産業の活性化や地価の維持等による安定的な税収の確保が必要とされている。

## 2-9 都市構造上の課題

都市構造の現状分析結果から、今後のまちづくりを進めていくうえでの課題は以下のとおりです。

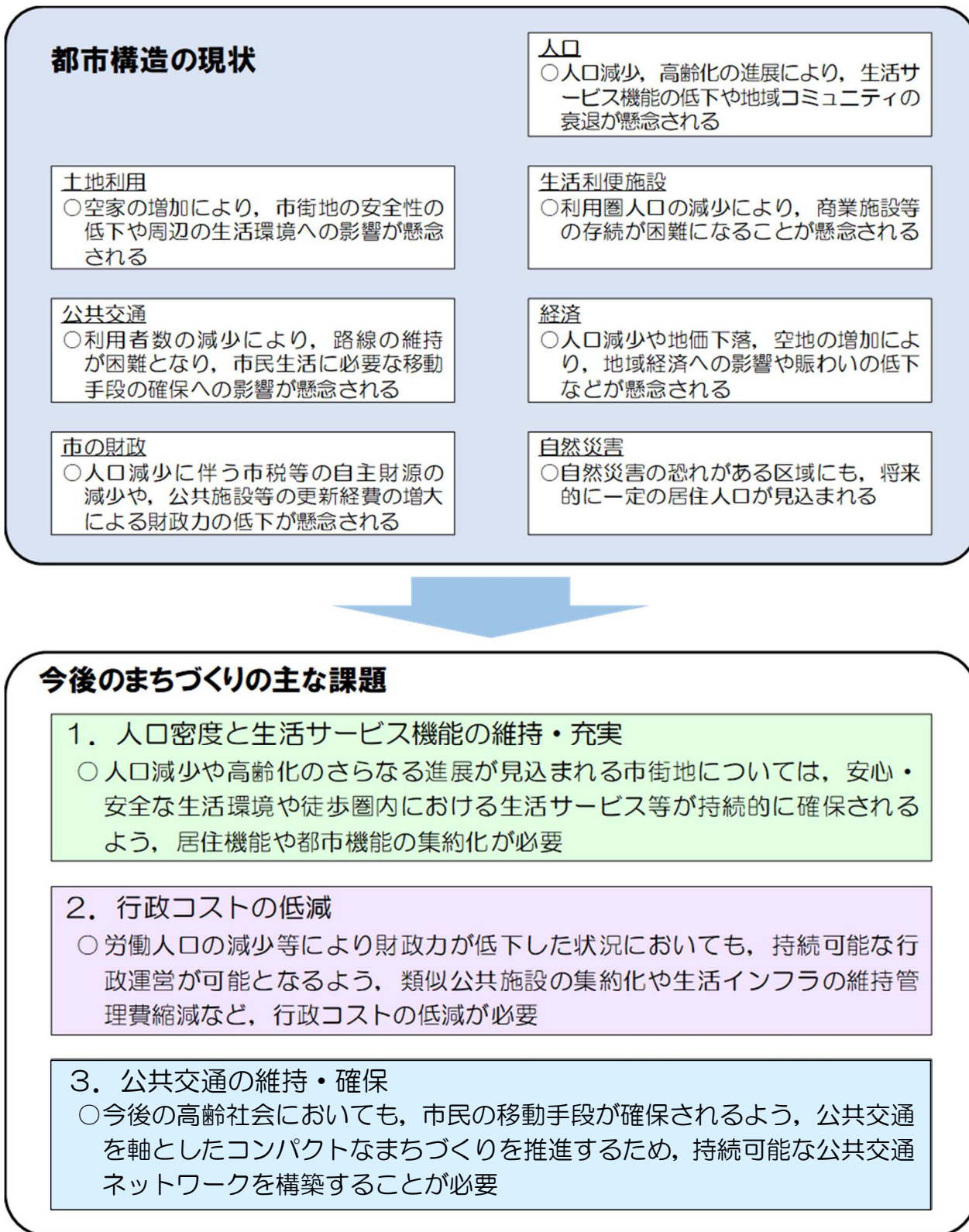


図 2-31 函館市の現状と課題