

第2章

立地適正化の基本的な方針

I 都市構造上の課題の整理

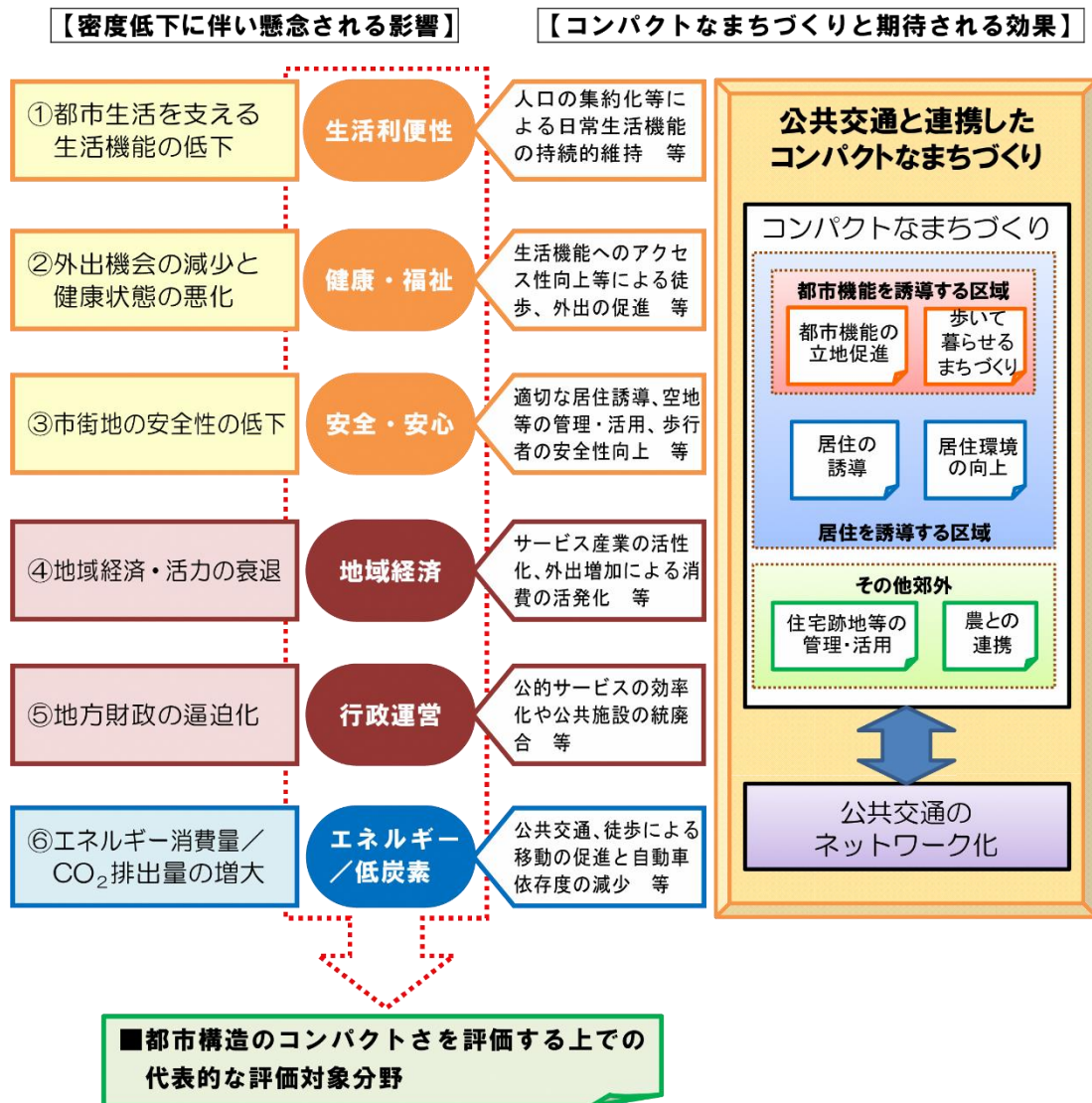
1 都市構造評価

(1) 評価の目的

都市構造評価は、国が示す「コンパクト・プラス・ネットワーク」による集約型都市構造の実現に向けて課題を明確にすることを目的として実施するものです。

本町の都市構造を客観的かつ定量的に評価するため、「都市構造の評価に関するハンドブック（国土交通省都市局都市計画課）」に基づき、類似団体との相互比較を行い、都市構造上の特性を分析します。

なお、分析にあたっては、都市構造のコンパクトさを評価するうえで代表的な6つの分野について整理を行います。



国土交通省都市局「都市構造の評価に関するハンドブック」

類似団体との相互比較にあたっては、右に示す本町と近い人口規模を有する、北海道内の13市町を対象とします。

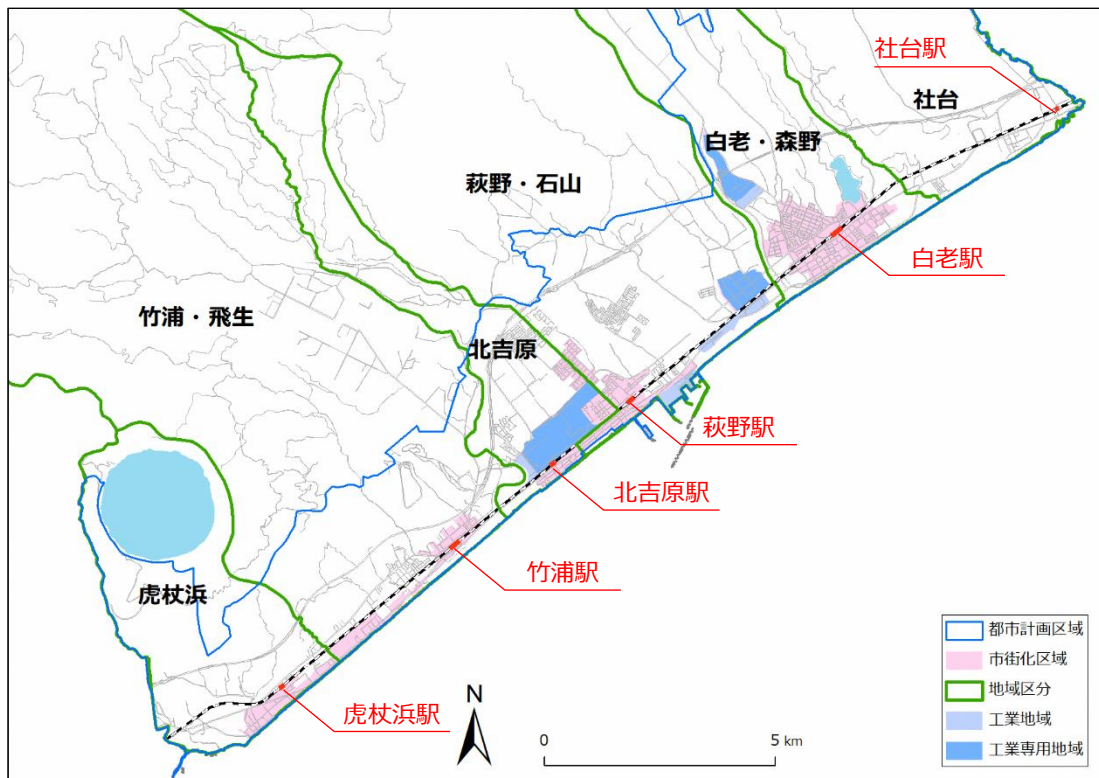
また、地域区分については、白老町都市計画マスタープランと同様に、以下に示す「社台地区」、「白老・森野地区」、「萩野・石山地区」、「北吉原地区」、「竹浦・飛生地区」、「虎杖浜地区」の6地区に区分します。

【比較対象都市】

	人口 (R2 国勢調査)
遠軽町	19,241
釧路町	19,105
美幌町	18,697
芽室町	18,048
余市町	18,000
士別市	17,858
砂川市	16,486
当別町	15,916
八雲町	15,826
倶知安町	15,129
別海町	14,380
森町	14,338
芦別市	12,555

※白老町：16,212人

【白老町の地域区分】



(2) 分析結果

■ 生活利便性

生活利便性に関する都市構造の評価結果は以下のとおりです。

【生活利便性に関する評価指標】

評価軸	評価指標	単位	白老町の値		比較対象都市 平均値
			白老町の値	偏差値	
居住機能の 適切な誘導	人口変化率 (H22→R2)	%	83.67	44.92	86.48
	医療施設の徒歩圏人口カバー率	%	35.80	34.50	57.91
	福祉施設の徒歩圏人口カバー率	%	16.68	39.51	37.83
	商業施設の徒歩圏人口カバー率	%	35.15	39.39	48.42
	基幹的公共交通路線の徒歩圏人口カバー率	%	22.66	41.03	36.98
都市機能の 適正配置	医療施設の利用圏平均人口密度	人/ha	6.05	37.69	10.79
	福祉施設の利用圏平均人口密度	人/ha	5.73	41.29	11.01
	商業施設の利用圏平均人口密度	人/ha	13.81	46.43	15.41
公共交通の 利用促進	公共交通の機関分担率	%	10.13	52.92	8.35
	町民一人当たりの自動車総走行台キロ	台和/日	30.69	30.56	21.16
	公共交通沿線地域の人口密度	人/ha	6.69	49.54	6.83

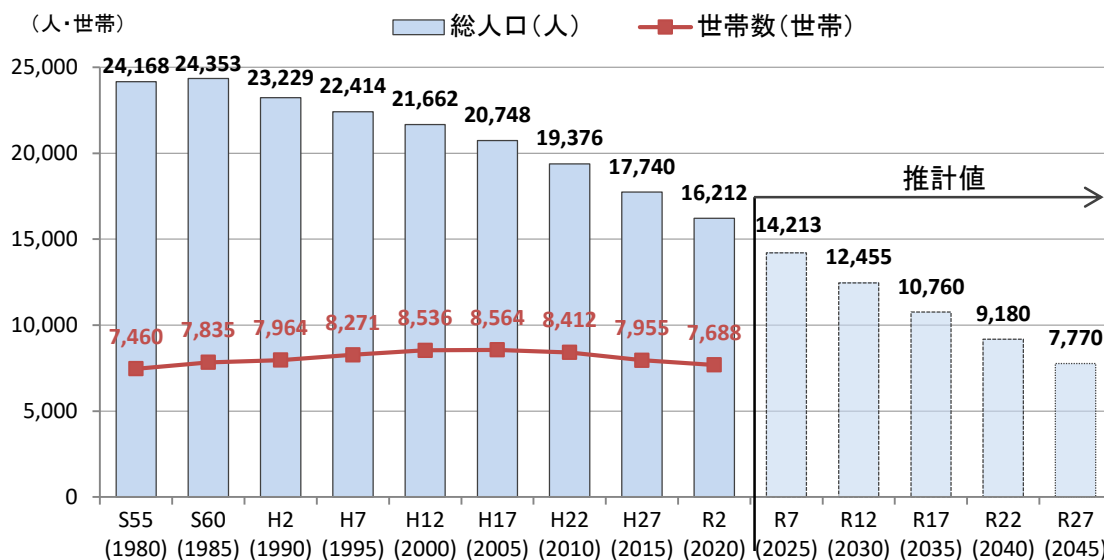
出典：国土交通省「レーダーチャート自動作成ツール（平成29（2017）年度）」

国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成30年7月12日改訂）

評価軸	都市構造評価
<p>● 居住機能の適切な誘導</p> <p>生活利便性の区域及びその周辺に居住が誘導され、徒歩圏で必要な生活機能等を享受できること</p>	<p>全ての評価指標が平均値以下となっています。海岸沿いに細長く広がる市街地や市街化調整区域への居住立地の多さから、徒歩圏で必要な生活機能を楽しむ町民の割合が低くなっています。</p>
<p>● 都市機能の適正配置</p> <p>都市機能が生活の拠点など適切な区域に立地、集積していること</p>	<p>全ての評価指標が平均値以下となっています。都市機能施設を維持するために必要な人口が集積されていない状況にあります。</p>
<p>● 公共交通の利用促進</p> <p>公共交通のサービス水準が高まり利用率が向上していること</p>	<p>通勤、通学時の公共交通分担率が高い傾向にある一方、町民一人あたりの自動車走行台キロが長く、自動車に依存している状況にあります。</p>

白老町の人口は昭和 60 (1985) 年の 24,353 人をピークに減少を続けており、令和 2 (2020) 年には 16,212 人となっています。また、世帯数についても平成 17 (2005) 年をピークに減少傾向にあり、令和 2 (2020) 年には 7,688 世帯となっています。人口の推計値をみると、今後も減少が続き令和 22 (2040) 年には 9,180 人まで減少するとされています。

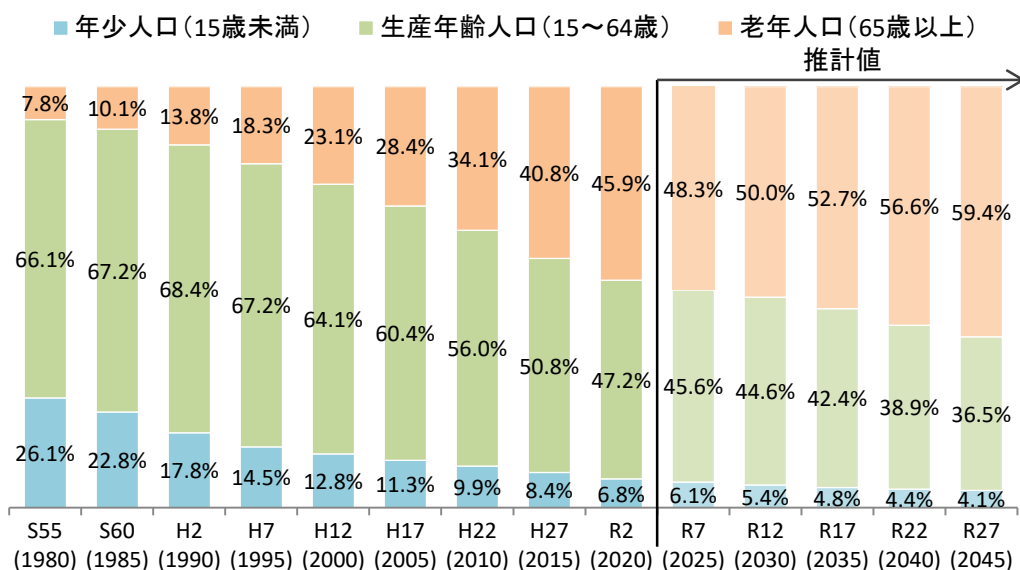
【白老町人口・世帯数の推移と人口推計】



出典：総務省「国勢調査」、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」

白老町の年齢3区分別の人口推移をみると、年少人口の割合は減少を続け、令和 2 (2020) 年には 6.8% となっています。また、生産年齢人口の割合は平成 2 (1990) 年をピークに減少を続け、令和 2 (2020) 年には 47.2% となっています。一方で老年人口の割合は増加し続けており、令和 2 (2020) 年には 45.9% となっています。推計値をみると、年少人口や生産年齢人口の割合は減少を続ける一方、老年人口の割合は増加を続け、令和 22 (2040) 年には 56.6% に達するとされています。

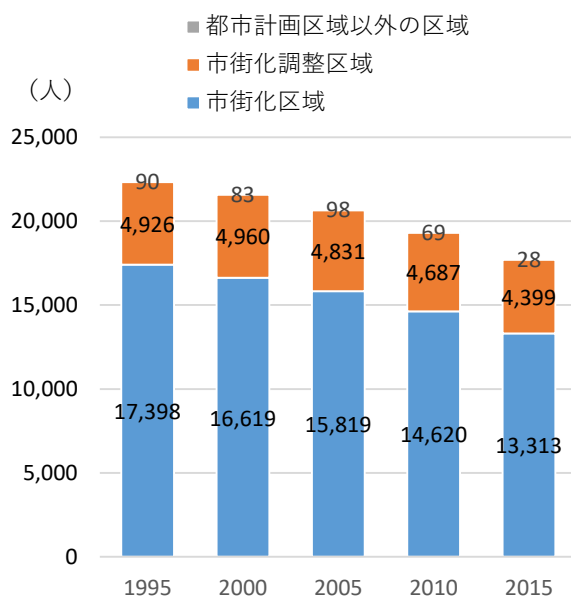
【白老町の年齢3区分別の人口推移・推計】



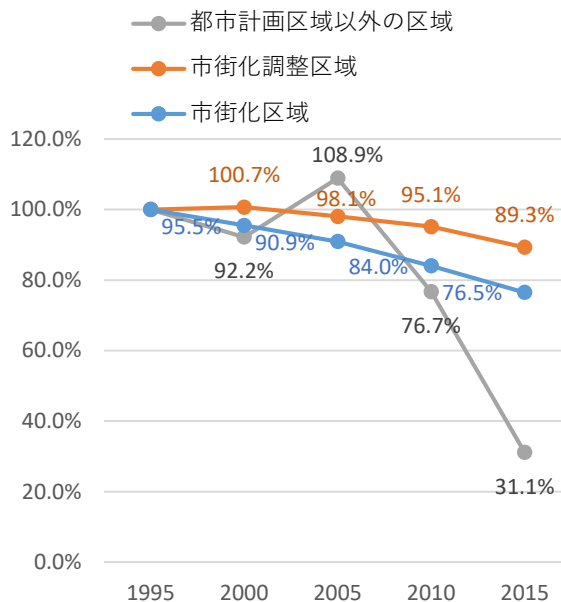
出典：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」

白老町の人口推移について、市街化区域、市街化調整区域、都市計画区域以外の区域をそれぞれ見た場合は以下のようになっています。市街化調整区域の人口減少率に比べ、市街化区域の人口減少率が高くなっています。

【白老町の区域区分別の人口推移】



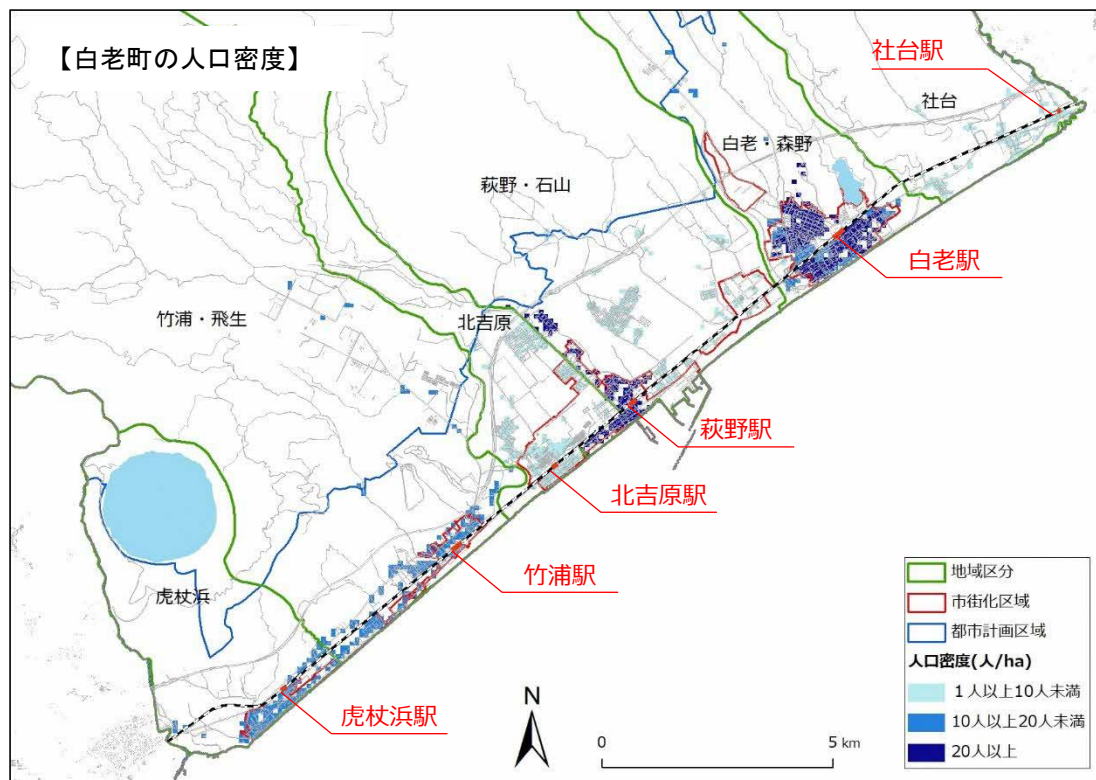
【1995年を基準とした人口変化率】



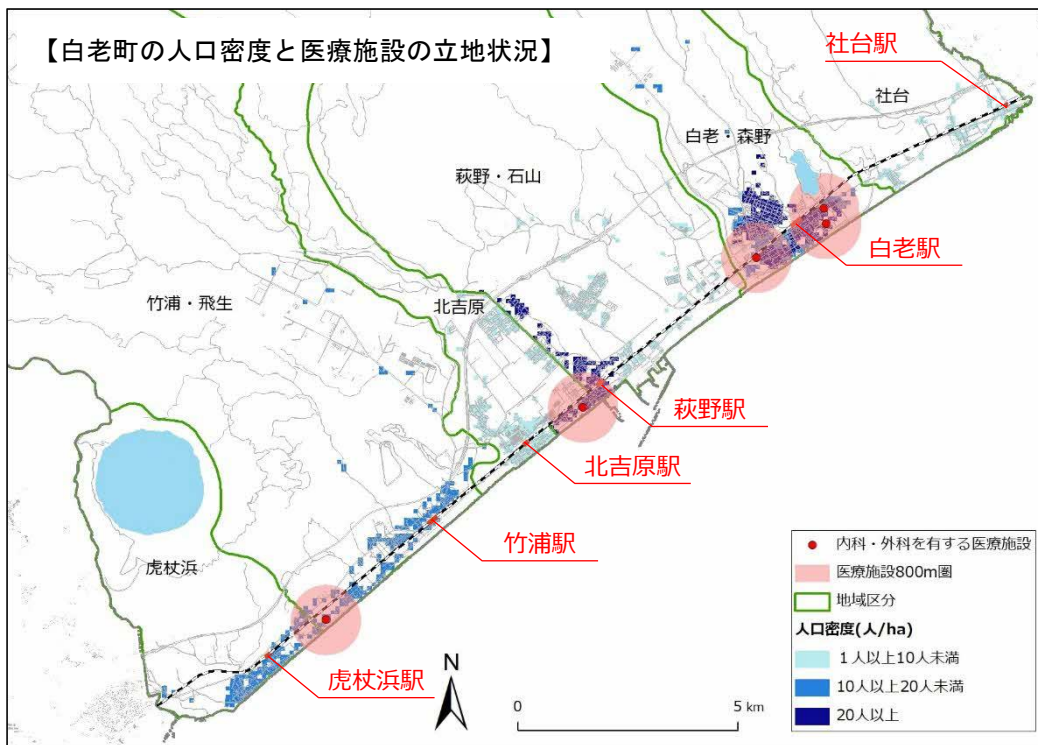
出典：総務省「国勢調査」

白老町の100㎡メッシュごとの人口密度をみると、人口密度が20人/ha以上の場所は白老市街地や萩野地区に見られます。北吉原地区や竹浦・飛生地区、虎杖浜地区では人口密度が20人/ha以下の低密度な市街地となっています。

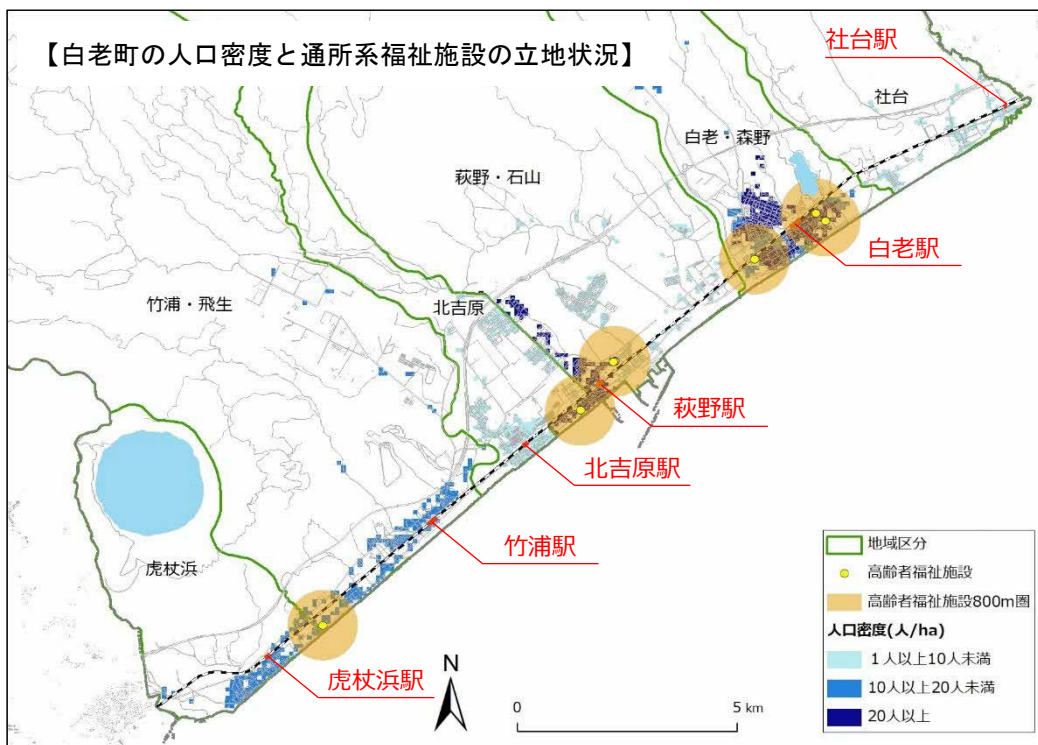
【白老町の人口密度】



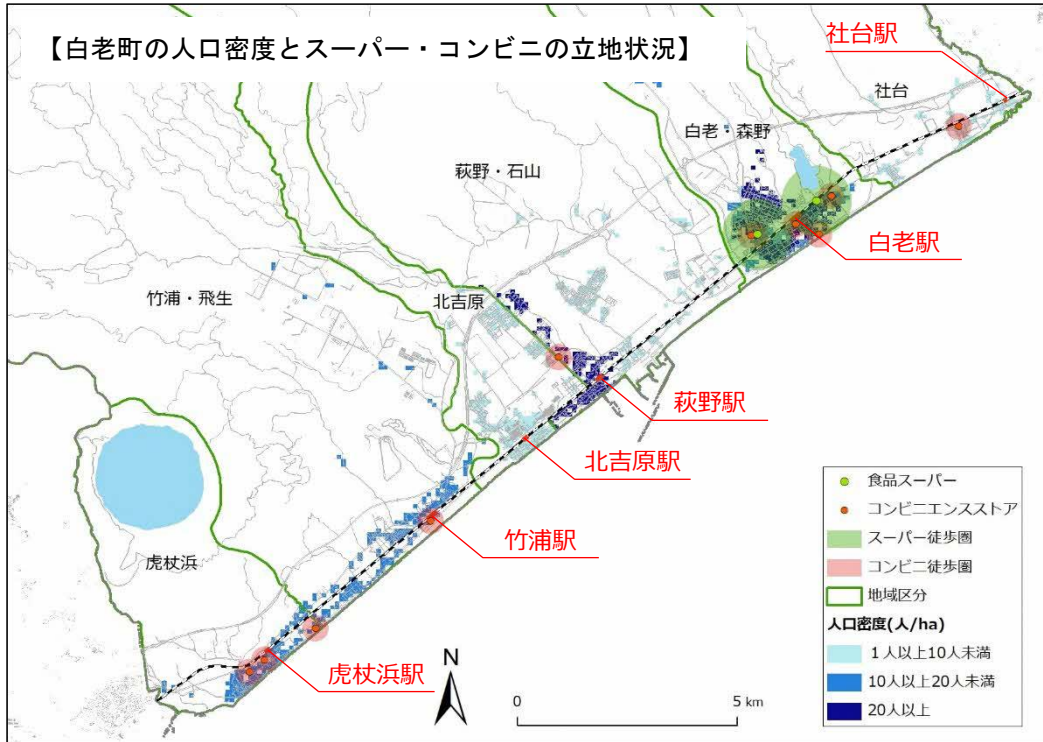
内科または外科を有する医療施設は、白老市街地に3施設、萩野、竹浦に1施設ずつ立地しています。白老市街地の鉄道北側や萩野・石山、竹浦、虎杖浜地区には、徒歩圏に医療施設のない人口メッシュが多く見られます。



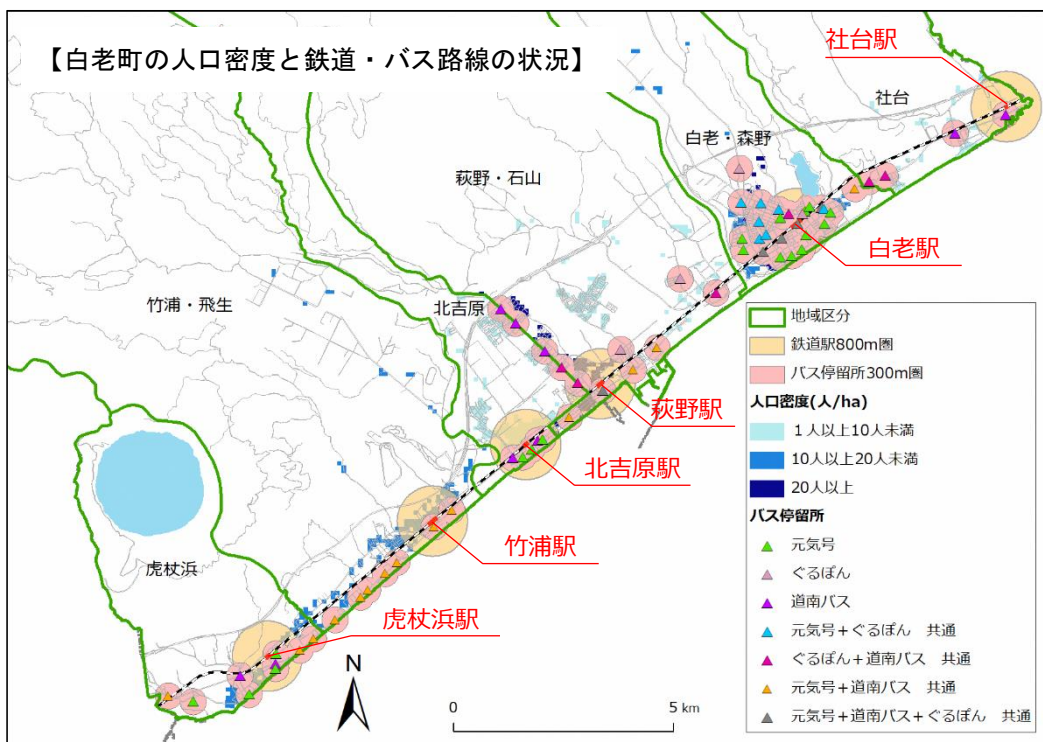
通所系の福祉施設は、白老市街地に3施設、萩野、北吉原、竹浦に1施設ずつ立地しています。白老市街地の鉄道北側や萩野・石山、竹浦、虎杖浜地区には徒歩圏に福祉施設のない人口メッシュが多く見られます。



スーパーマーケットは白老市街地に2施設、コンビニエンスストアは北吉原を除く各地区に最低1施設立地しています。白老市街地以外では徒歩圏（スーパー：800m コンビニ：300m）の範囲は限られています。



公共交通の状況を見ると、鉄道駅は町内に6駅、バスは道南バス(株)と町のコミュニティバス「元気号」「ぐるぼん」が運行しています。鉄道駅とバス停への利便性をみると、多くの人口が公共交通の徒歩圏内に居住している状況になっています。



■ 健康・福祉

健康・福祉に関する都市構造の評価結果は以下のとおりです。

【健康・福祉に関する評価指標】

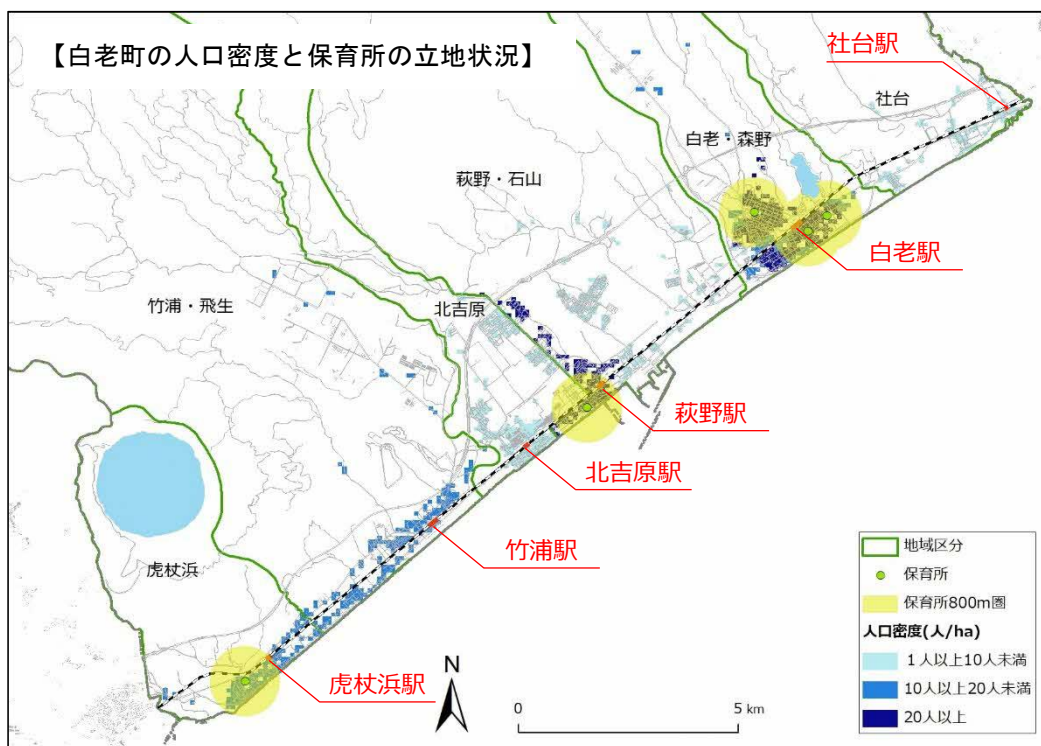
評価軸	評価指標	単位	白老町の値		比較対象都市 平均値
			白老町の値	偏差値	
徒歩行動の増加と 市民の健康の増進	〈再掲〉町民一人当たりの自動車総走行台キロ	台キロ/日	30.69	30.56	21.16
都市生活の利便性 向上	高齢者福祉施設の1km圏高齢人口カバー率	%	22.41	39.63	45.78
	保育所の徒歩圏0~4歳人口カバー率	%	23.18	36.79	39.45
	〈再掲〉公共交通の機関分担率	%	10.13	52.92	8.35
歩きやすい環境の 形成	歩道整備率	%	52.37	52.76	47.21
	公園から500m圏の住宅の割合	%	76.39	54.98	66.09

出典：国土交通省「レーダーチャート自動作成ツール（平成29（2017）年度）」

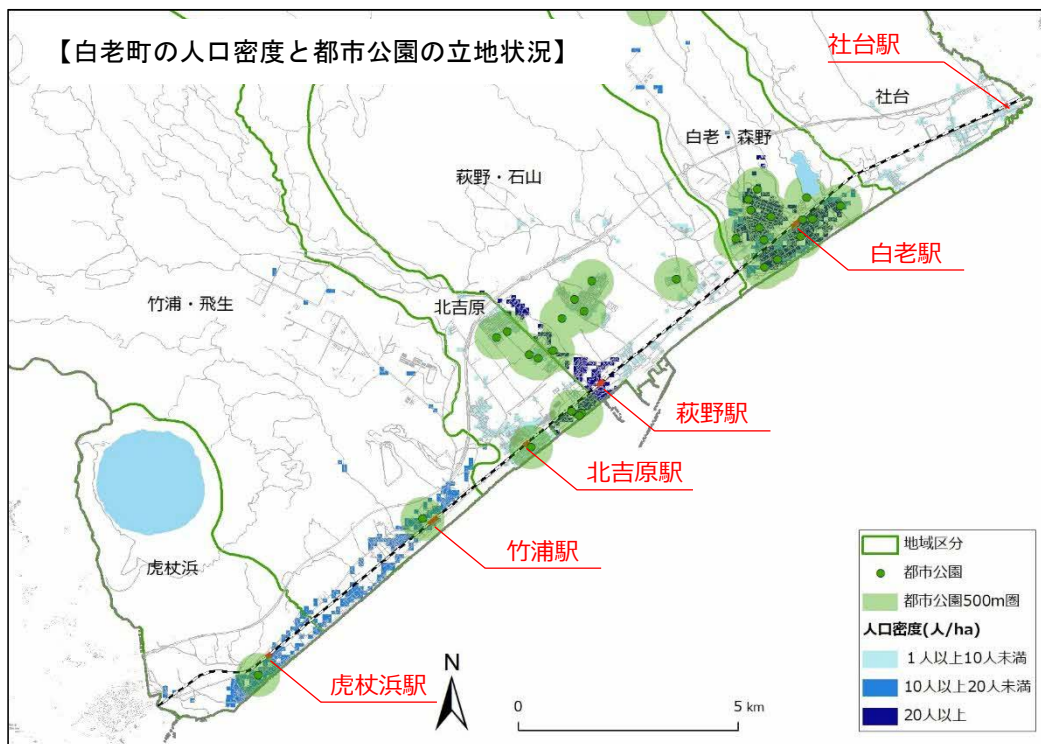
国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成30年7月12日改訂）

評価軸	都市構造評価
<p>● 徒歩行動の増加と健康の増進</p> <p>高齢者等の社会活動が活発化し、徒歩等の移動が増大すること、それにより町民の健康が増進すること</p>	一人当たりの自動車走行台キロが平均値を大きく上回っており、同規模都市と比較して自動車に依存している状況にあります。
<p>● 都市生活の利便性の向上</p> <p>日常生活サービス機能や公共交通サービスが徒歩圏域で充足していること</p>	高齢者福祉施設及び保育所の人口カバー率が平均値を下回っており、これらの施設へのアクセス性が低い状況にあります。
<p>● 歩きやすい環境の形成</p> <p>歩行者空間が充実し、歩きやすい環境が整備されていること</p>	歩道整備率や公園から徒歩圏の住宅割合は、平均値を上回っており、インフラ整備は一定程度進んでいるといえます。

保育所は白老市街地に3施設、萩野、虎杖浜に各1施設立地しています。白老市街地以外は、徒歩圏に保育所がある人口メッシュは限られています。



都市公園は白老地区に比較的多くみられる一方、竹浦地区や虎杖浜地区では少なく近くに公園がない住宅地がみられます。



■ 安全・安心

安全・安心に関する都市構造の評価結果は以下のとおりです。

【安全・安心に関する評価指標】

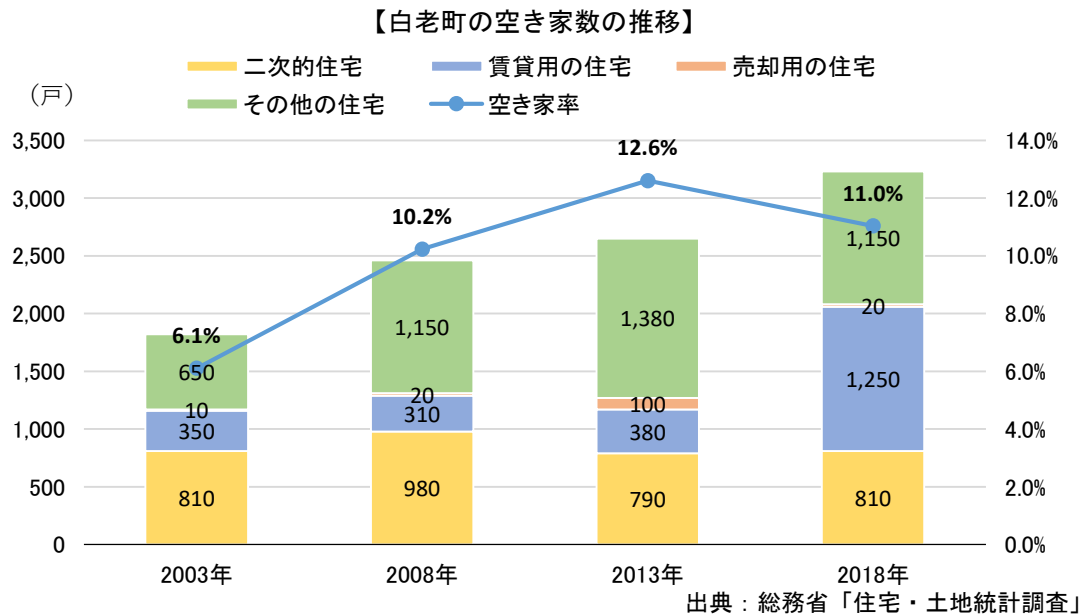
評価軸	評価指標	単位	白老町の値		比較対象都市 平均値
			白老町の値	偏差値	
歩行者環境の安全性向上	〈再掲〉歩道整備率	%	52.37	52.76	47.21
市街地の安全性の確保	一万人あたりの交通事故死亡者数	人	0.00	56.37	0.47
市街地の荒廃化の抑制	空き家率	%	12.60	33.33	8.10

出典：国土交通省「レーダーチャート自動作成ツール（平成 29（2017）年度）

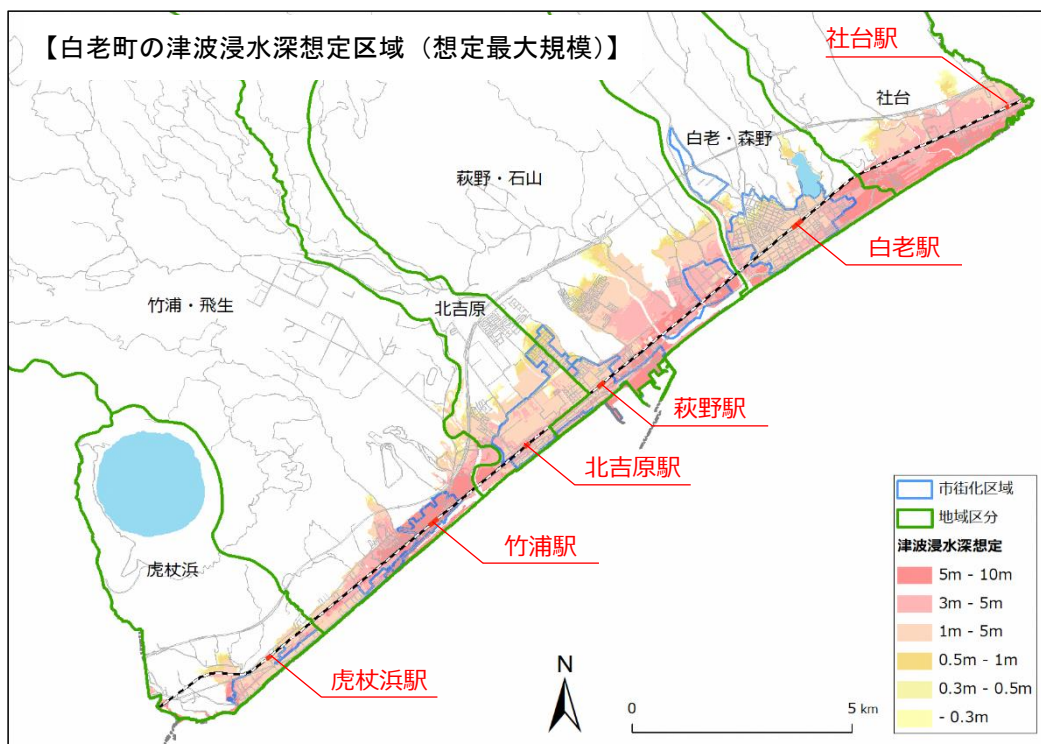
国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成 30 年 7 月 12 日改訂）

評価軸	都市構造評価
<p>● 歩行者環境の安全性向上 安全な歩行者環境が確保されていること</p>	歩道整備率が平均値を上回っており、同規模都市と比較すると安全な歩行者環境が確保されているといえます。
<p>● 市街地の安全性の確保 事故等に対する安全性が確保されていること</p>	交通事故死亡者数は平均値を下回っています。
<p>● 市街地の荒廃化の抑制 空家等が減少し、荒廃化や治安悪化が抑制されていること</p>	空き家率は平均値を大きく上回っており、住環境や景観への影響が懸念されるため、その対策が必要です。

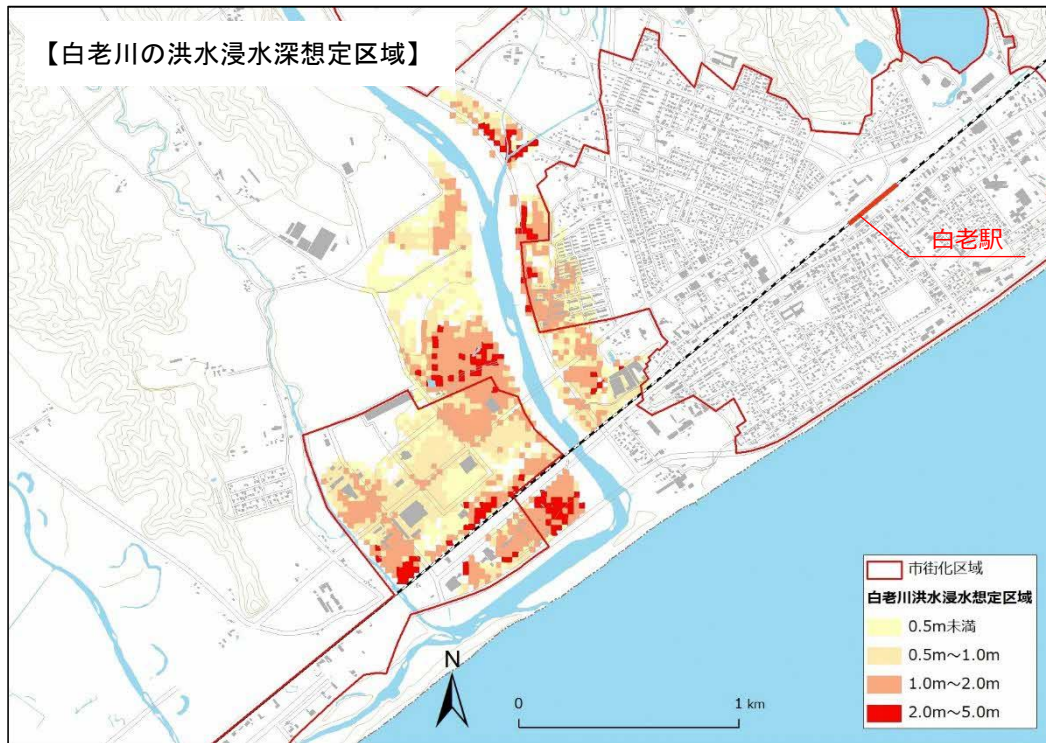
白老町の空き家数の推移をみると、「賃貸用の住宅」や「その他の住宅」の割合が多くなっています。また、全住宅数のうち、「その他の住宅」が占める割合（空き家率）は2018年で11.0%となっています。



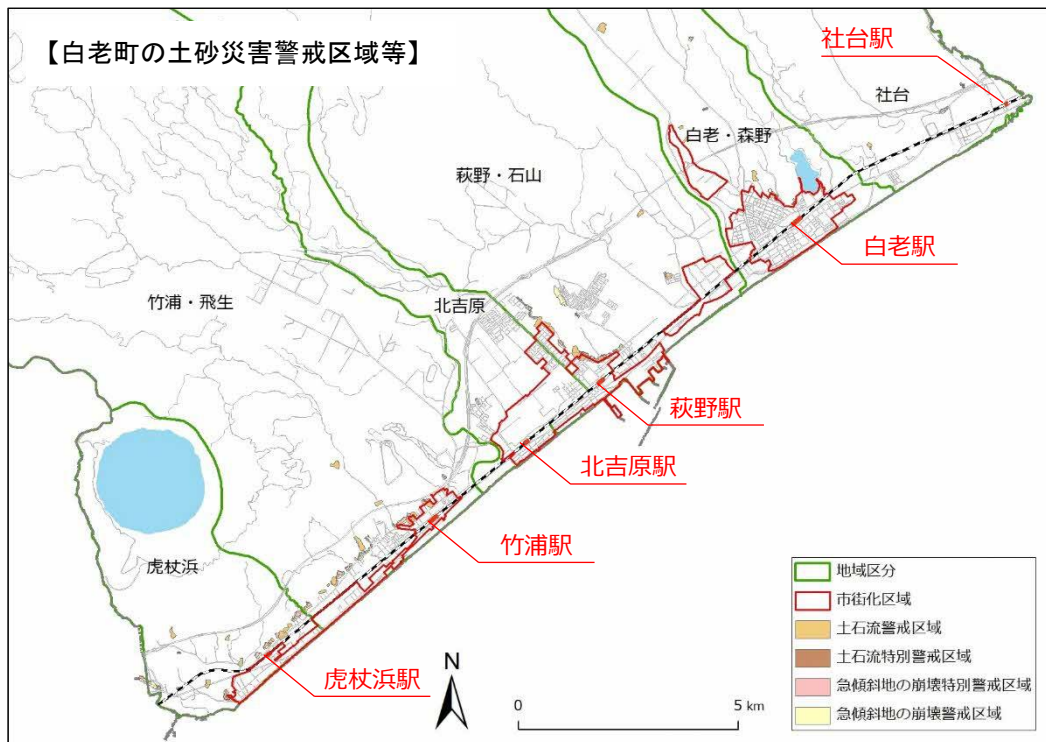
白老町の津波浸水深（想定最大規模）の状況を見ると、全ての地域において、市街化区域のほとんどが浸水すると想定されています。



洪水浸水想定区域図が公表されている白老川では、白老川右岸の工業地域や市街化区域の一部が浸水すると想定されています。



白老町の土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域の指定状況を見ると、白老市街地、萩野地区、竹浦地区、虎杖浜地区において市街化区域内で指定されている箇所があります。



■ 地域経済

地域経済に関する都市構造の評価結果は以下のとおりです。

【地域経済に関する評価指標】

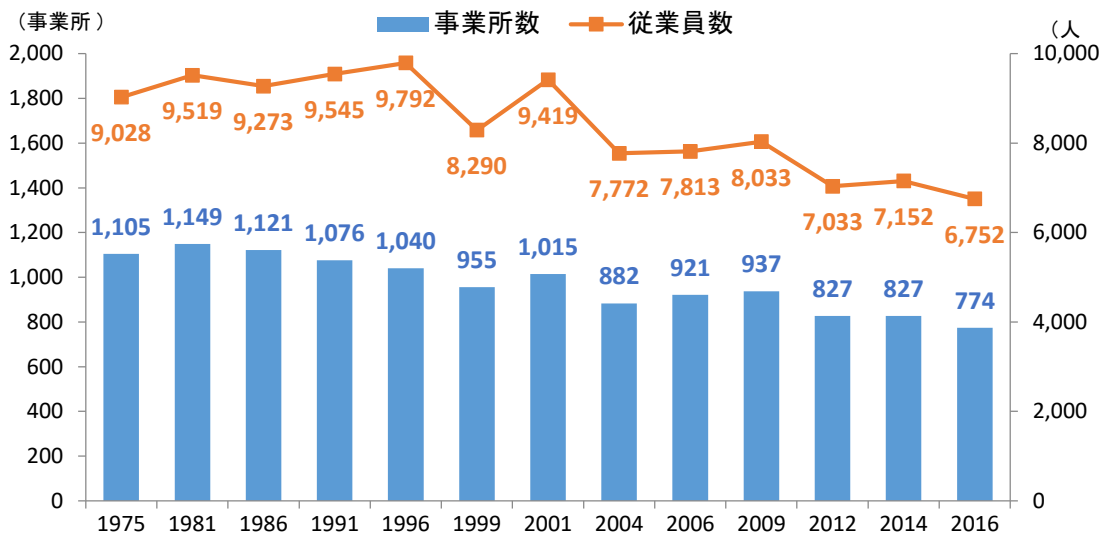
評価軸	評価指標	単位	白老町の値		比較対象都市 平均値
			偏差値		
サービス産業の活性化	従業者一人当たり第三次産業売上高	百万円/人	10.29	38.70	13.29
	小売商業床効率(市街化区域)	万円/㎡	26.00	38.18	71.67
	観光客入込総数	千人	1774.00	79.96	540.70
健全な不動産市場の形成	空き家率	%	12.60	33.33	8.10

出典：国土交通省「レーダーチャート自動作成ツール（平成 29（2017）年度）
国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成 30 年 7 月 12 日改訂）

評価軸	都市構造評価
<p>● サービス産業の活性化 昼間人口等の集積が高まり、医療、福祉、商業等のサービス産業が活発化すること</p>	従業者一人当たり第三次産業売上高や小売商業床効率が平均値を下回っている一方、観光入込客数は平均値を大きく上回っている状況です。
<p>● 健全な不動産市場の形成 地価が維持、向上し、空家など未利用不動産の発生が抑制されること</p>	空き家率は平均値を大きく上回っており、住環境や景観への影響が懸念されるため、その対策が必要です。

白老町の事業所数、従業者数の推移をみると、いずれも減少傾向にあります。事業所数のピークは昭和 56（1981）年、従業者数のピークは平成 8（1996）年となっています。

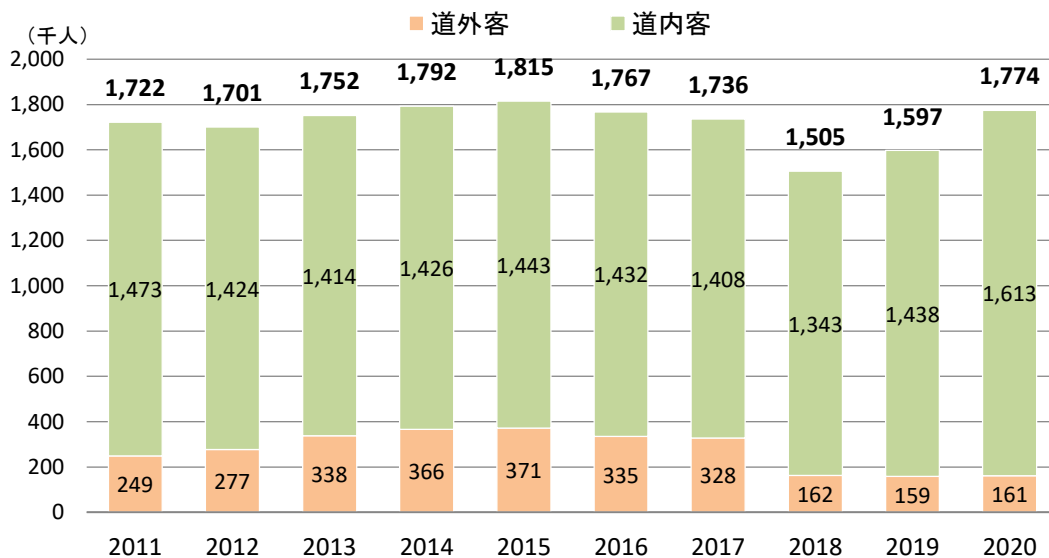
【白老町の事業所数、従業者数の推移】



出典：総務省「事業所・企業統計調査」（～2006年）、総務省「経済センサス」（2009年～）

白老町の観光入込客数の推移をみると、平成 27（2015）年をピークに一時は減少傾向にありましたが、その後は増加傾向に転じています。令和 2（2020）年のウポポイ開業に伴う効果が大きいと想定されます。

【白老町の観光入込客数の推移】



出典：北海道観光入込客数調査報告書

■ 行政運営

行政運営に関する都市構造の評価結果は以下のとおりです。

【行政運営に関する評価指標】

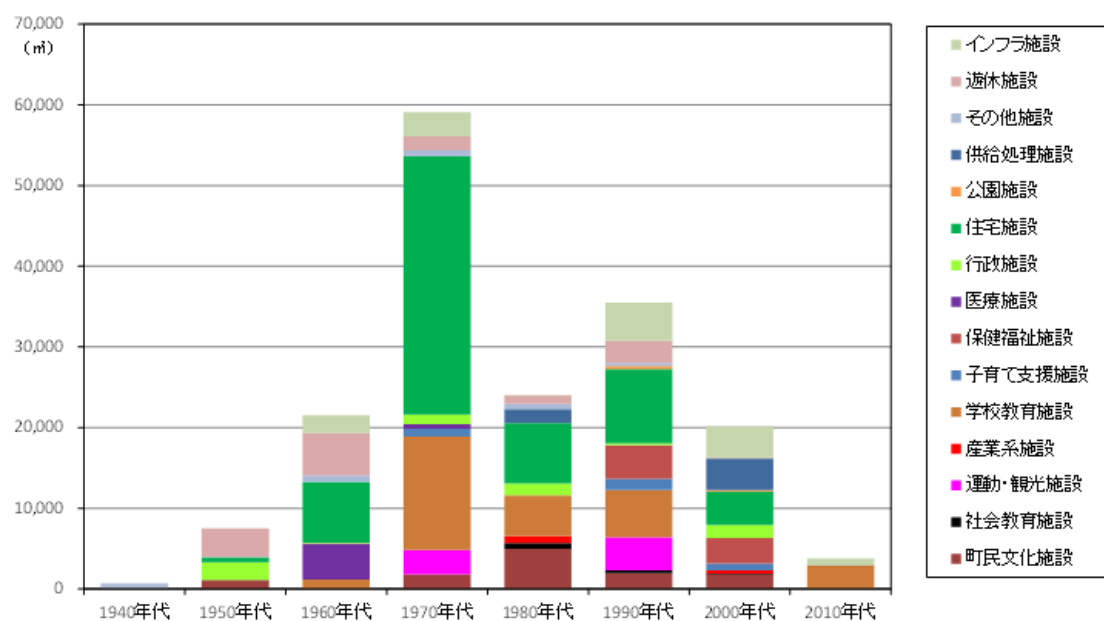
評価軸	評価指標	単位	白老町の値		比較対象都市 平均値
			白老町の値	偏差値	
都市経営の効率化	有形固定資産減価償却率	%	68.82	41.86	63.44
	経常収支比率	%	92.20	47.41	90.88
安定的な税収の確保	市町村民税	千円	557383.00	38.54	717079.50

出典：国土交通省「レーダーチャート自動作成ツール（平成 29（2017）年度）
国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成 30 年 7 月 12 日改訂）

評価軸	都市構造評価
<p>● 都市経営の効率化 人口密度の維持、公共交通の持続性の向上などにより行政運営の効率化が図られていること</p>	有形固定資産減価償却率や経常収支比率が平均値より大きいため、財政面での余裕が少なく、公共施設等の更新が進んでいない状況にあります。
<p>● 安定的な税収の確保 医療、福祉、商業等の第三次産業が活発となること、地価が維持、増進すること</p>	町民税の税収額が平均値より低く、人口同規模の都市と比較して、安定的な財源の確保が難しい状況にあるといえます。

白老町の公共施設について、築年別に建物の保有状況（延べ床面積）を見ると、1970年代に整備された住宅施設が多くなっています。これらの施設は建築後約40年が経過しており、今後維持していくならば大規模改修や建替え費用に、多くのコストを必要とすることが予想されます。

【白老町の公共施設の築年別延べ床面積】



出典：白老町「公共施設等総合管理計画」

■ エネルギー／低炭素

エネルギー／低炭素に関する都市構造の評価結果は以下のとおりです。

【エネルギー／低炭素に関する評価指標】

評価軸	評価指標	単位	白老町の値		比較対象都市 平均値
			白老町の値	偏差値	
運輸部門の省エネ・低炭素化	町民一人当たりの自動車 CO2 排出量	t-CO2/年	2.60	30.56	1.79
	〈再掲〉公共交通の機関分担率	%	10.13	47.08	8.35
	〈再掲〉町民一人当たりの自動車総走行台キロ	台キロ/日	30.69	30.56	21.16

出典：国土交通省「レーダーチャート自動作成ツール（平成 29（2017）年度）」

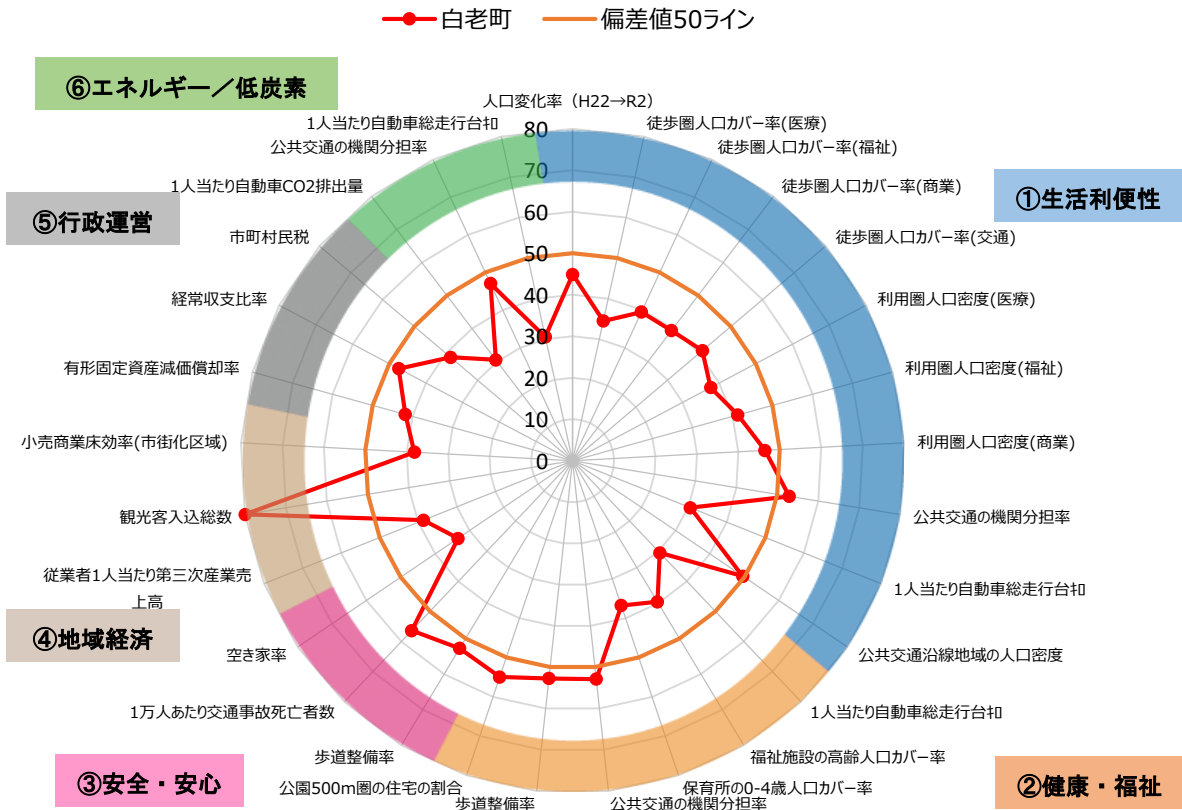
国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成 30 年 7 月 12 日改訂）

評価軸	都市構造評価
<p>● 運輸部門の省エネ・低炭素化 公共交通の利用率が向上するとともに、日常生活における町民の移動距離が短縮すること</p>	<p>一人当たりの自動車走行台キロ及び一人当たりの自動車 CO2 排出量が平均値を大きく上回っており、人口同規模の都市と比較して省エネ・低炭素化が進んでいない状況です。</p>

■ 都市構造偏差値レーダーチャート

前述の分野別の評価結果をもとに「都市構造偏差値レーダーチャート」を作成し、本町の都市構造上の特性を分析します。

【白老町と類似団体との比較による都市構造評価】



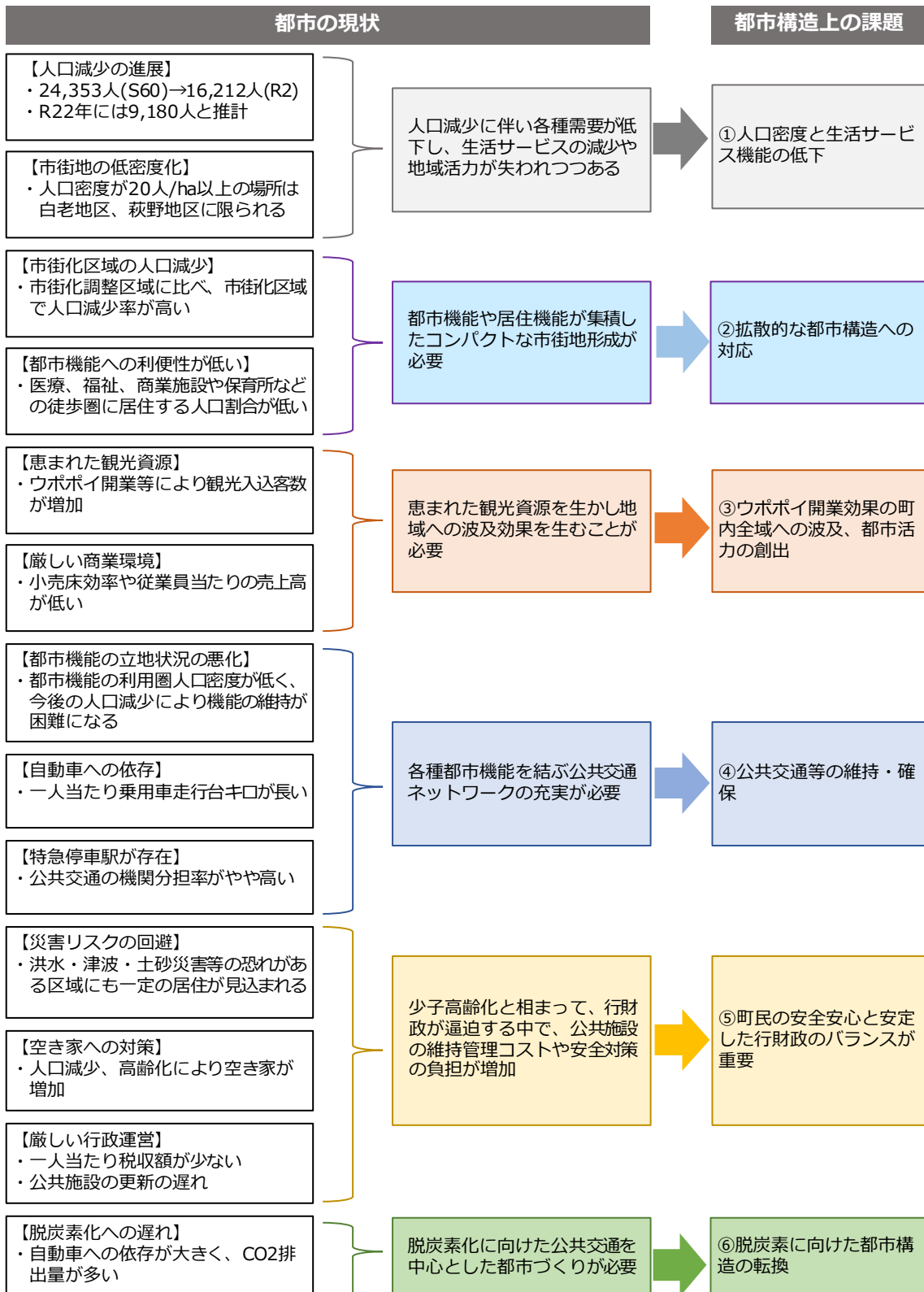
※ 偏差値 50 ライン (平均値) に対して、外側に行くほど強い分野 (平均値以上)、内側に行くほど弱い分野 (平均値以下) を表します

● 評価結果

- ・「①生活利便性」、「②健康・福祉」における人口カバー率や人口密度の偏差値が北海道内の人口同規模市町村と比較して低い状況にあることから、拡散的な都市構造で、かつ、生活サービス機能への利便性の低さが課題となっています。
- ・「①生活利便性」、「⑥エネルギー／低炭素」における1人当たりの自動車走行台キロの偏差値においても平均値を下回っていることから、自動車依存度が高く、CO₂の排出量の多い都市構造となっています。
- ・「③安全・安心」における空き家率の偏差値が平均値を下回っていることから、同規模市町村と比べ人口減少・高齢化が進んでいるものと分析しています。また、「⑤行政運営」における指標全般の偏差値においても平均値を下回ることから、今後、少子高齢化の進行と相まって公共施設の維持・管理コストや安全対策に係る負担増が懸念されます。
- ・「④地域経済」の指標について観光客入込総数の偏差値が平均値を大きく上回っていることから、ウポポイの開業効果によるものと想定されます。
- ・人口減少下における持続可能な都市づくりを目指すため、適切な都市機能の配置と居住誘導を図りながら、コンパクトな都市構造へ転換していくことが必要です。

(3) 都市構造上の課題整理

コンパクトな都市構造の転換に向けた都市構造上の課題は以下のとおりです。



II 立地適正化の基本方針

白老町都市計画マスタープランなどの上位・関連計画における都市づくりの方針、本町の都市構造上の現状や課題等を踏まえ、中長期的な視点から、今後、本町が目指すべき都市のあり方を以下のとおり整理します。

1 都市づくりの方向性

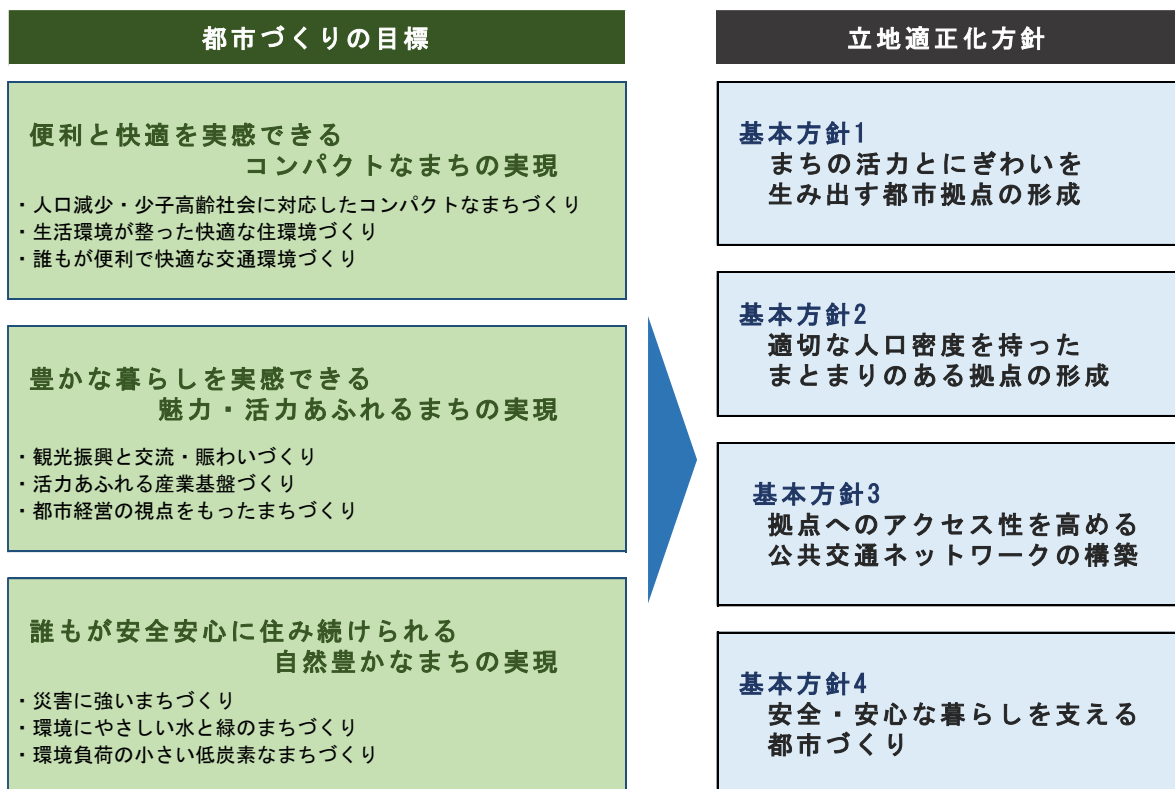
立地適正化計画は、都市計画マスタープランの高度版として、その一部とみなされており、計画間での調和が求められていることから、本計画においても「第2次白老町都市計画マスタープラン」で掲げる理念を継承し、「縮充」の視点に立った戦略的なまちづくりを展開していくこととします。

都市づくりの方向性

戦略的な縮充による持続可能な都市づくり

2 都市づくりの方針（立地適正化方針）

都市づくりの方向性に掲げたまちづくりを目指すため、第2次白老町都市計画マスタープランでは3つの基本目標を設定しています。これらの基本目標と前述の都市構造上の課題等を踏まえ、立地適正化計画の基本方針を以下のとおり設定します。



基本方針1 まちの活力とにぎわいを生み出す都市拠点の形成

行政施設や医療、商業などの高次な都市機能は一定の利用圏域人口により支えられており、これらの機能を効率的に維持していくためには、人口密度が高く、交通アクセスの便利なエリアへの立地誘導が必要です。

このことから、他の地域に比べ人口が集積し、交通の要衝である白老地区において、様々な都市サービスの誘導、集約、高度化を進め、中心地としての拠点性向上を図るとともに、ウポポイを起爆剤とした観光振興等により、商店街・商業施設等との連携を強化しながら、市街地中心部における都市活力の創出とにぎわいの再生を目指します。

基本方針2 適切な人口密度を持ったまとまりのある拠点の形成

急激な人口減少と少子高齢化の進展に加え、これまでの市街地の拡散を背景に、都市のスポンジ化（低密度化）が進んでおり、身近な生活サービス機能や地域コミュニティの低下が懸念されています。

このことから、各地区の鉄道駅周辺に居住誘導区域を設定し、居住のゆるやかな誘導と集積により、一定の人口密度を確保しながら、生活サービス水準の維持・向上を図るとともに、既存ストックの有効活用や公共施設の適正配置等を推進し、健全な都市経営の実現を目指します。

基本方針3 拠点へのアクセス性を高める公共交通ネットワークの構築

中心拠点等における高次都市機能や生活サービス機能をその周辺に暮らす人々が便利に利用するためには、公共交通との緊密な連携が不可欠であり、公共交通ネットワークの更なる充実が必要です。

このことから、公共交通沿線への居住誘導やバス等の利用を促進させながら、公共交通のサービス水準を維持・向上させていくとともに、白老町地域公共交通網形成計画との連携により、誰もが円滑に移動できる、人と環境にやさしい交通環境づくりを目指します。

基本方針4 安全・安心な暮らしを支える都市づくり

昨今の自然災害等の頻発・激甚化を背景に、町民の安全な暮らしを確保するためには、最新の災害リスク情報を収集し、発生規模や被害規模、地域特性等の分析を踏まえ、ハード・ソフトの両面から防災・減災対策を推進していくことが必要です。

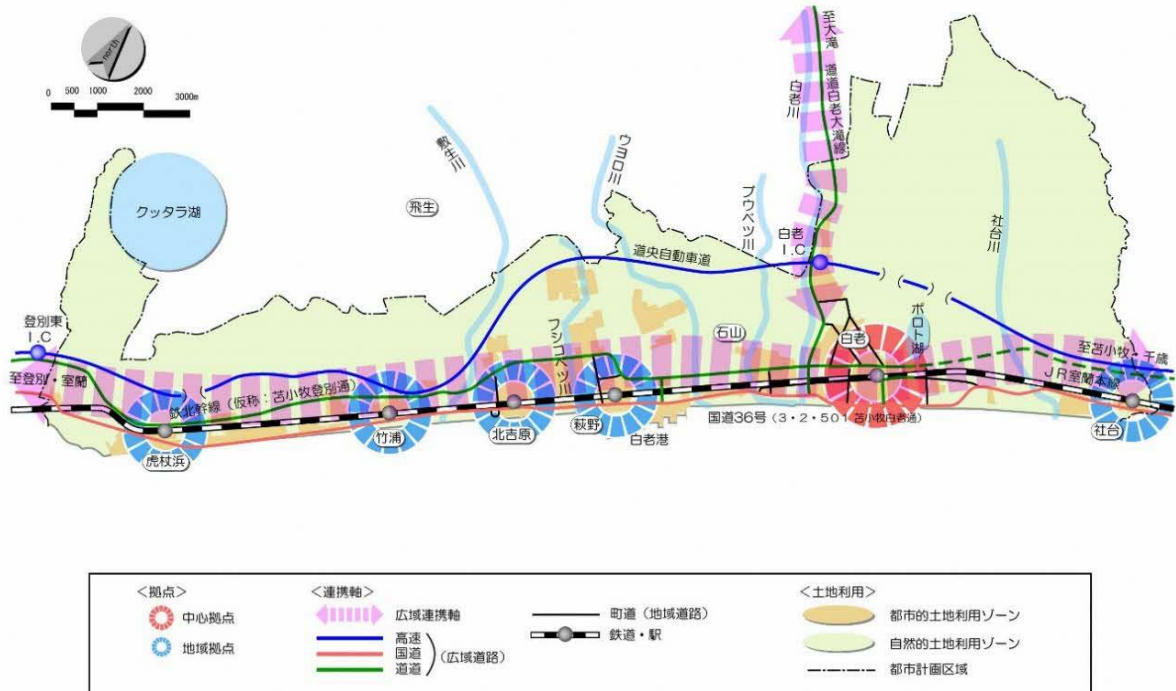
このことから、中長期的な防災の視点を踏まえ、災害リスクの高いエリアからの居住誘導や開発行為等の抑制を検討していくとともに、白老町強靱化計画との連携により、災害等に対応した安全・安心なまちづくりを目指します。

また、身近な生活環境の安全を確保するため、空家や交通安全、防犯対策にも取り組み、安心して暮らし続けることができるまちを目指します。

3 都市の骨格構造

本計画における目指すべき都市の骨格構造は、白老町都市計画マスタープランで示す将来都市構造を基本とするものであり、前項で整理した立地適正化の方針を踏まえ、コンパクト・プラス・ネットワーク型の都市構造に必要な「拠点」及び「公共交通軸」の考え方を次のとおり定めます。

【都市計画マスタープラン将来都市構造】



■各拠点の位置付け

拠点分類	方向性	位置
中心拠点	町域各所からの公共交通アクセス性に優れ、行政・医療・商業等の高次な都市機能が集積しており、他地域をリードする本町の核となる拠点	白老駅周辺
地域拠点	地域の中心として、既存の商店や公民館、生活館等の身近な生活サービス機能が集積しており、地域住民の日常生活を支える拠点	社台、萩野、北吉原、竹浦、虎杖浜駅周辺

■拠点と連動した公共交通軸の位置付け

拠点分類	方向性	位置
公共交通軸	中心拠点を中心に地域拠点や近隣市町を結ぶ都市軸で、将来にわたり一定以上のサービス水準が確保される見通しの公共交通が運行する軸	鉄道路線、中心拠点・地域拠点を結ぶバス路線

