

第2回石巻市立地適正化計画策定懇談会

日 時 令和4年12月19日(月) 13時00分から
場 所 石巻市役所本庁舎6階 議会第1・2委員会室

次 第

1 開 会

2 あいさつ

3 議 題

(1) これまでの経過報告

参考資料1～6

(2) 石巻市立地適正化計画基本方針(素案)について

資料-1

- ・石巻市を取り巻く現状と将来見通し
- ・立地適正化計画の基本的な考え方
- ・今後の検討予定

4 その他

5 閉 会

石巻市立地適正化計画 基本方針(素案)

【検討事項】

- 現状や将来見通しを踏まえた課題設定と課題に対応するまちづくりの方針のストーリー性

0

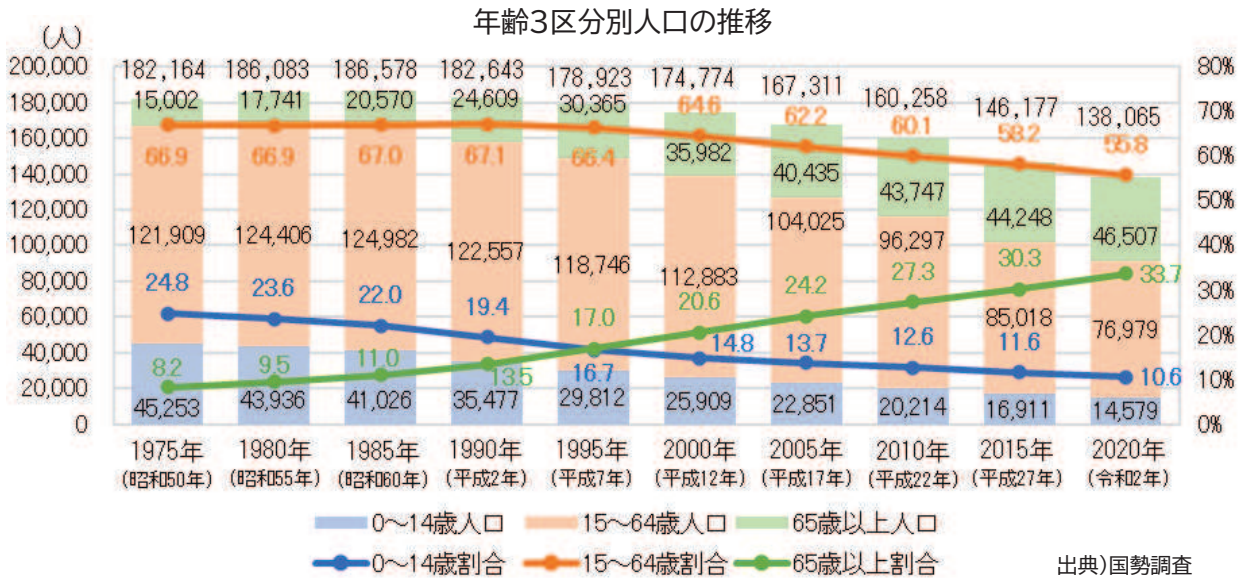
1 石巻市を取り巻く現状と 将来見通し

1

1) 本市の現状・将来見通し

「人口・世代構成 ～現 状～」

- 1985年(昭和60年)にピーク(18.7万人)を迎えました。
- その後減少に転じ、2020年(令和2年)では14万人を下回っています。

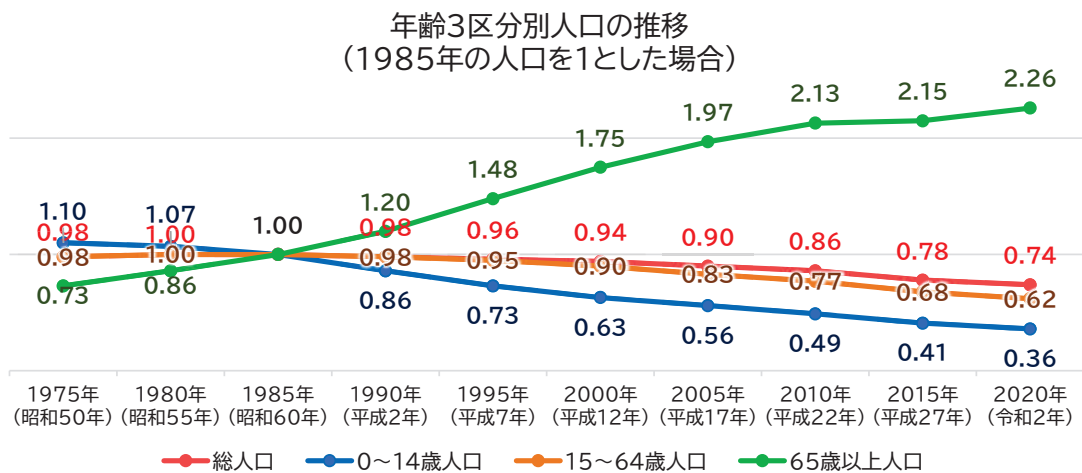


2

1) 本市の現状・将来見通し

「人口・世代構成 ～現 状～」

- 2020年(令和2年)の人口は、人口がピークだった1985年(昭和60年)を1とした場合と比較して、年少人口(0～14歳人口)が6割超の減、老年人口(65歳以上人口)が2倍超に増加しており、少子高齢化が進行しています。

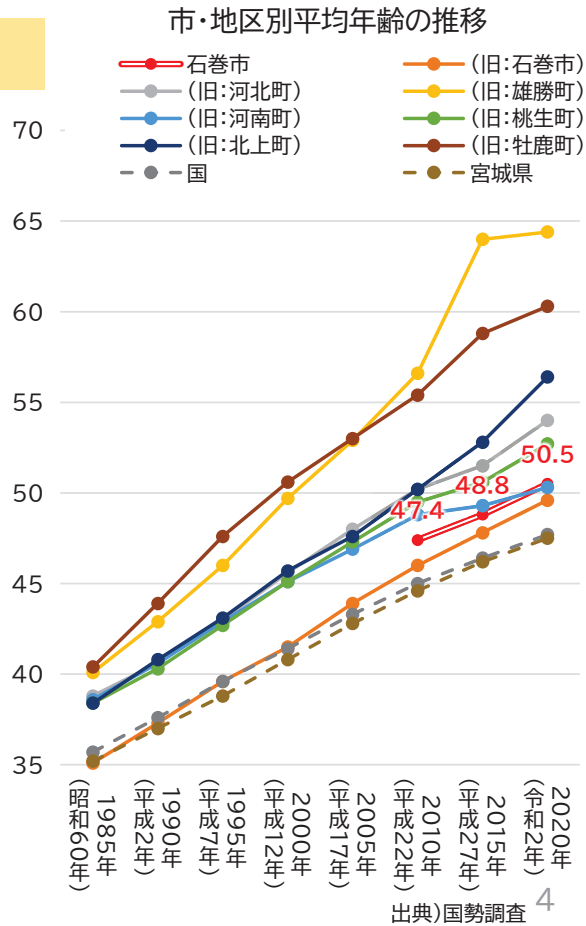


3

1) 本市の現状・将来見通し

「人口・世代構成 ～現 状～」

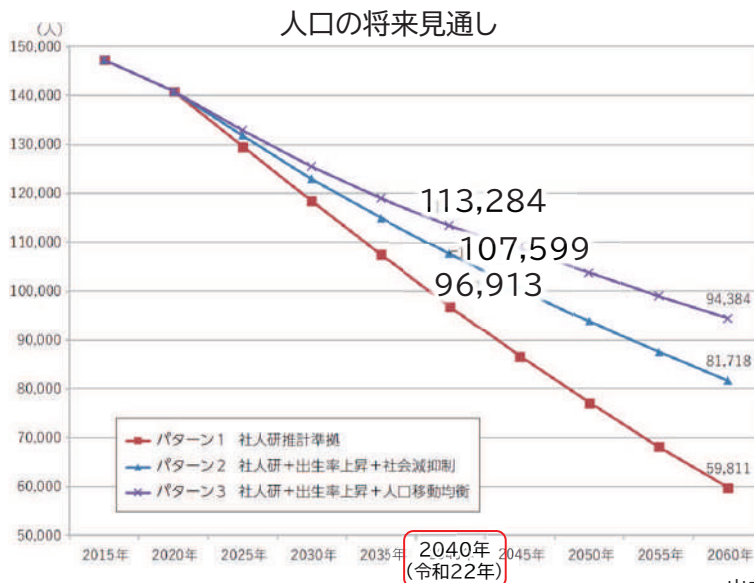
- 地区別の平均年齢は人口がピークだった1985年(昭和60年)は40歳前後でしたが、2020年(令和2年)では50～60代となっています。



1) 本市の現状・将来見通し

「人口・世代構成 ～将来見通し～」

- 将来人口(2040年、令和22年)は約9.7～11.3万人とピーク時(1985年、昭和60年)の半数程度に減少する予測もあります。



1) 本市の現状・将来見通し

「人口・世代構成 ～将来見通し～」

- 年齢3区分別人口でも、今後も年少人口(0～14歳)、生産年齢人口(15～64歳)割合の減少と老年人口(65歳以上)割合の増加が進むと予測されています。

年齢3区分別人口の将来見通し

	ピーク時 (1985年)	現況 (2020年)	将来※ (2040年)
老年人口 (65歳以上)	約2.1万人 (11.0%)	約4.7万人 (33.7%)	約3.9万人 (34.6%～40.4%)
生産年齢人口 (15～64歳)	約12.5万人 (67.0%)	約7.7万人 (55.8%)	約4.9～6.1万人 (50.9%～53.5%)
年少人口 (0～14歳)	約4.1万人 (22.0%)	約1.5万人 (10.6%)	約0.8～1.4万人 (8.8%～12.0%)

※将来人口は石巻市人口ビジョンにおけるパターン1～3の人口

出典)国勢調査(1985年、2020年)、石巻市人口ビジョン(2040年)

6

1) 本市の現状・将来見通し

「人口・世代構成 ～将来見通し～」

- 今後、生産年齢人口(15～64歳)を中心とした現役世代は、これまでより少ない人数で老年人口(65歳以上)を支え、拡大整備されてきた市街地・インフラを維持管理し、自然環境を整えていくことが求められます。

生産年齢人口と老年人口の比率

	2010年 (平成22年)	2020年 (令和2年)	2040年 (令和22年)
老年人口 (65歳以上)	1人	1人	1人
生産年齢人口 (15～64歳)	2.2人	1.7人	1.3～1.6人
(参考:全国)	(2.8人)	(2.1人)	(1.5人)

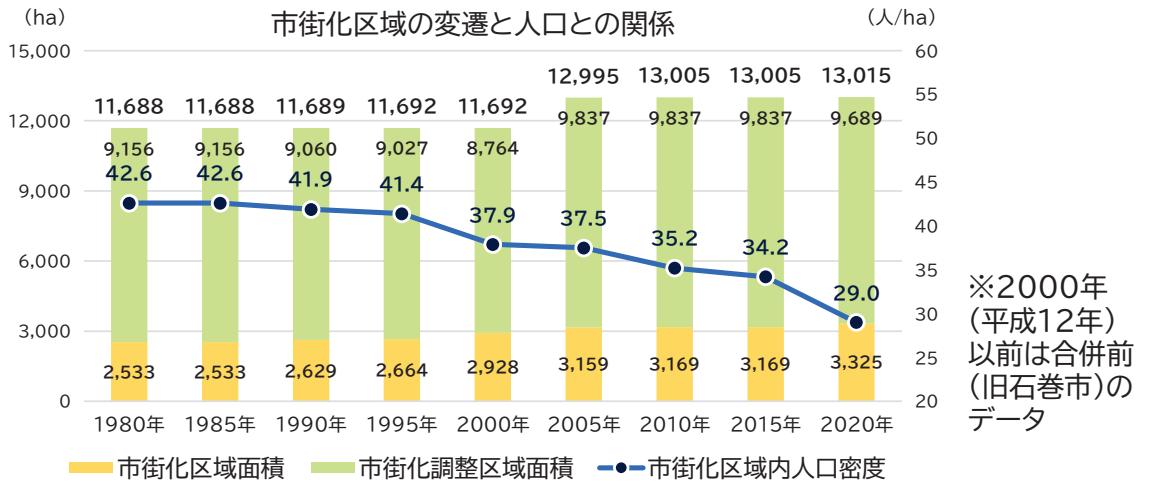
出典)国勢調査(2010年、2020年)、石巻市人口ビジョン(2040年)

7

1) 本市の現状・将来見通し

「市街化区域 ～現 状～」

- 人口が減少に転じた1985年(昭和60年)以降も市街化区域は拡大してきました。
- 結果として市街化区域の人口密度は大きく低下しており、国の統計で都市的地域(人口集中地区)の基準となっている40人/haを下回っています。

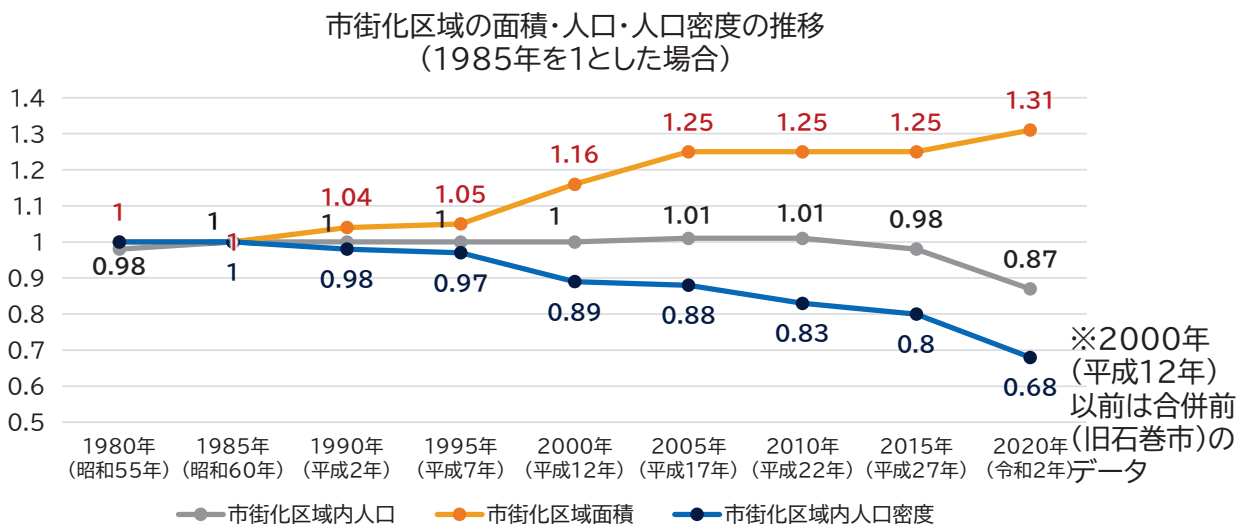


8

1) 本市の現状・将来見通し

「市街化区域 ～現 状～」

- 1985年(昭和60年)を1とした推移をみると、市街化区域は約1.3倍に増加した一方で、人口はほぼ横ばいで推移し、さらに2020年(令和2年)の調査結果では減少に転じた結果、人口密度は低下しつづけています。

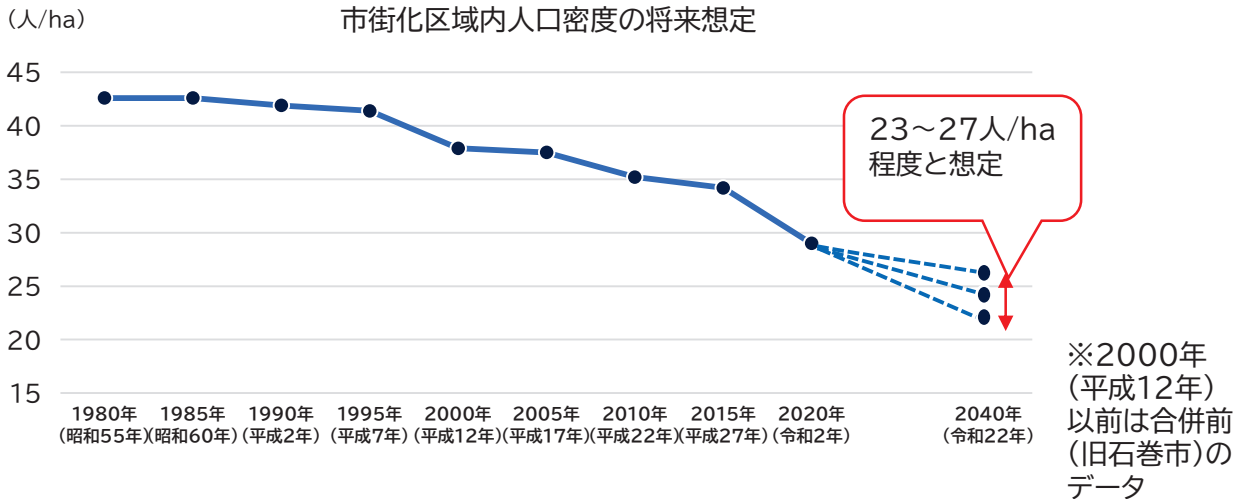


9

1) 本市の現状・将来見通し

「市街化区域内人口密度 ～将来見通し～」

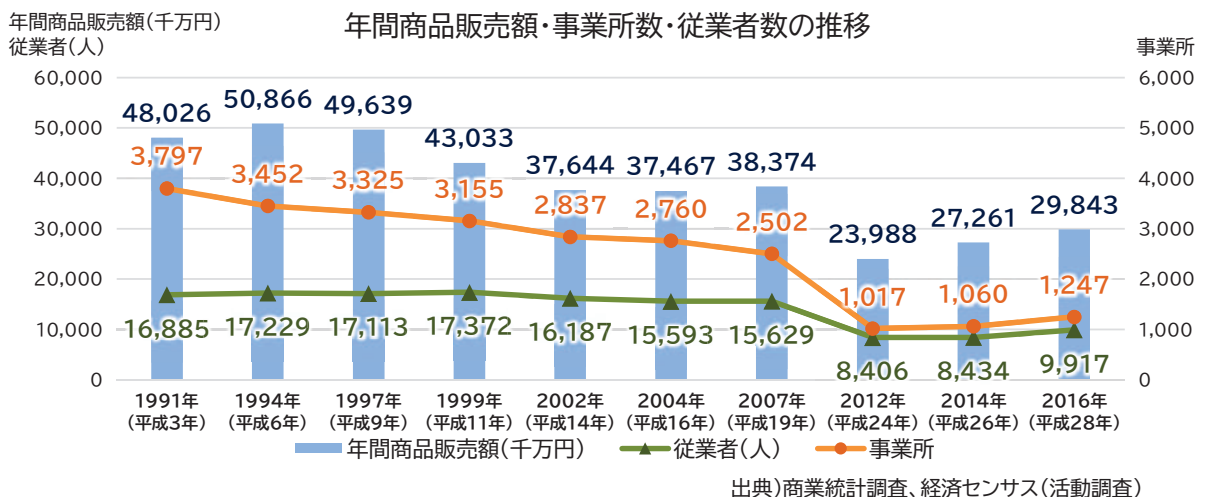
- 市街化区域面積が現状のままの場合、将来の人口減少に伴い、市街化区域内の人口密度はさらに低下すると想定されます。



1) 本市の現状・将来見通し

「経済活動 ～現 状～」

- 年間商品販売額や事業所数・従業者数は減少傾向にあります。
- 東日本大震災後にさらに大きく減少し、復興とともに増加傾向にありますが、震災前の水準には回復していません。



2) 課題の整理

これまでと同じまちづくりで想定される将来の本市の姿

現状と将来見通し	1985年 (昭和60年)	2020年 (令和2年)	2040年 (令和22年)
✓ 人口	18.7万人 (1.0)	13.8万人 (0.74倍)	9.7~11.3万人 (0.52~0.61倍)
✓ 高齢化率	11.0%	33.7%	35~40%
✓ 平均年齢(旧市)	35.1歳	49.6歳	51.8歳
✓ 市街化区域	1.0	1.31倍	同規模
✓ 市街化区域人口密度	42.6人/ha	29.0人/ha	23~27人/ha

「人口減少と高齢化が進み、低密度となっているまちで、そこに広がるインフラ、社会制度を支える」という状況下では、

将来的に何も対応せずに、これまでと同じまちづくりを進めると
都市環境の変化に対応できずにまちが衰退してしまう懸念 があります

12

2) 課題の整理

都市経営・都市運営における課題

✓ 都市経営コストの増加

- 人口減少、人口密度の低下で公共施設・インフラのスケールメリットが低下。あわせて老朽化したインフラの維持管理の効率性も低下。
- 使用料などとして市民負担も増加。

✓ 経済活動の低迷

- 生産年齢人口を中心に人口が減少するため、人材の不足から経済活動が低迷、働き手を求めて市内企業の移転等も進行。

13

2) 課題の整理

市民生活・社会福祉における課題

✓ まちの活気・賑わいの低下

- 人口密度の低下により、商業施設や医療等の経営が維持できず撤退。
- 商業施設等の撤退により、市内の拠点に空き地や空き家が発生。

✓ 移動が困難な市民の増加

- 人口減少に伴い鉄道やバスの運行本数の減少や路線廃止が進む一方で、高齢者数の増加等から自家用車を運転できない交通弱者が増加するため、買い物や通院などの移動が困難な市民が増加。

✓ 子どもの教育環境の低下

- 児童・生徒数が減少し、子どもの協調の機会や学校行事、部活動の機会が減少。

✓ 医療・福祉サービスと負担のバランスの悪化

- 高齢者の増加、生産年齢人口の減少で、社会保障費の増加と税収の減少が生じ、医療・福祉サービスを維持するうえでの負担が増加。

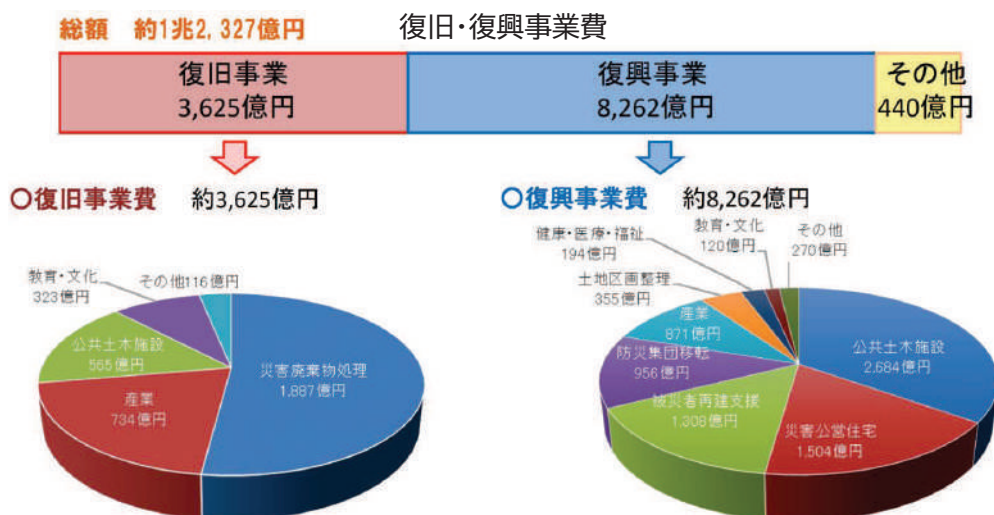
✓ 身近な自然環境の荒廃

- 一次産業従事者や里山を利用し生活する市民が減少して海や山、農地等の自然環境が荒廃し、景観の悪化や災害リスクの増大が発生。

14

3) 震災復興を踏まえた都市のあり方

- 東日本大震災からの復旧・復興における主な事業費の総額は約1兆2,327億円にのぼることが見込まれています。
- 全国、全世界からの支援、応援により復興したまちであることを踏まえ、時代の変化にあわせた姿へ変容させ、生活していくことが重要です。



出典)東日本大震災からの復興「最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して」(2022年7月)
※事業費は2022年3月末日現在

15

2 立地適正化計画の基本的な考え方

16

1) まちづくりの目標

- ・ 現状及び将来想定される課題への対応と石巻市都市計画マスタープランが掲げる基本目標の実現の視点でまちづくりの目標を設定します。

本市の課題

都市経営・都市運営
における課題

市民生活・社会福祉
における課題

石巻市都市計画マスタープランの実現

【基本目標】

1. 住み続けられるまち
2. 個性と活気にあふれるまち
3. 地域資源を大切にするまち
4. 自然と共生するまち
5. 公民が連携する協働のまち

まちづくりの目標

“安心して暮らし続けられる都市への再構築”

- 1 未来に営みを繋げる都市の実現
- 2 健康を育む都市の実現
- 3 安心して暮らせる都市の実現

17

1) まちづくりの目標

“安心して暮らし続けられる都市への再構築”

1 未来に営みを繋げる都市の実現

- 都市経営・都市運営や社会福祉負担を軽減する都市への再構築を図り、子育てや医療、介護、福祉など、日常生活に欠かせない機能を将来も安心して利用できる都市の実現を目指す。
- 本市の「活気・賑わい」「豊かな自然環境」「歴史・文化」といった地域資源による、多様な暮らし方を未来に継承できる都市の実現を目指す。

2 健康を育む都市の実現

- 超高齢化社会への対応、まちの活気・賑わいの創出に向け、歩くことを通じて健康づくり・交流を図れるまちづくり、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けられる地域包括ケアなど人々が生きがいを感じ、安心して快適に豊かな生活を送れるまちづくりの推進を目指す。

3 安心して暮らせる都市の実現

- 災害の激甚化・頻発化を踏まえ、減災の考え方をもとに、ハード・ソフトの施策を組み合わせ、都市の安全性の更なる向上を目指す。

18

2) 立地適正化計画を策定する意義等

- 立地適正化計画により、これまでの復旧・復興のあゆみや構築してきた社会インフラ、制度資本を有効活用しつつ、一定の人口密度を維持することで、生活サービス機能や移動の利便性等を確保し、市民の豊かな暮らしを将来にわたって守ります。

現在・将来の課題への対応

- ✓ 高齢になっても健康で、安心できる暮らしの実現
- ✓ 市民が日常利用する生活サービスの維持・確保
- ✓ 地域産業の活性化や振興
- ✓ 多様な暮らし方、ライフスタイルの実現
- ✓ 激甚化・頻発化する災害への対応

将来の姿

- ✓ 「今起きつつある」「将来起こる」課題への対応を示し、取り組むことで、次世代の豊かな生活を実現
- ✓ これまで構築した社会インフラ、制度資本を有効活用した持続可能な都市の実現

19

3) 立地適正化計画の策定方針（ターゲット）

策定のねらい

1 暮らしやすさの維持

- 現在の暮らしの課題への対応を図りつつ、今後の人口減少・超高齢社会においても暮らしやすさを維持しつづける

2 活気・賑わいの維持

- 本市で「暮らす」「働く」「訪れる」魅力を高め、本市の発展を牽引する

3 復旧・復興のあゆみ

- これまでの復旧・復興のあゆみを踏まえ、都市を時代の変化にあわせた姿へ変容させる

見込まれる効果

- ✓ 生活サービスと社会インフラの効率的な維持
- ✓ 地域コミュニティの維持・活性化
- ✓ 移住定住や企業誘致の促進
- ✓ 訪れたい魅力の向上
- ✓ 行政サービス水準の確保

20

4) 都市の骨格構造

■ 石巻市都市計画マスタープラン

- 人々の命を守ることを前提として、あらゆる人にとって暮らしやすい都市環境の充実
- 道路等の社会インフラ、公園緑地等の自然環境、医療福祉等の制度としての社会資本の有効活用と適正な管理運営

【拠点】

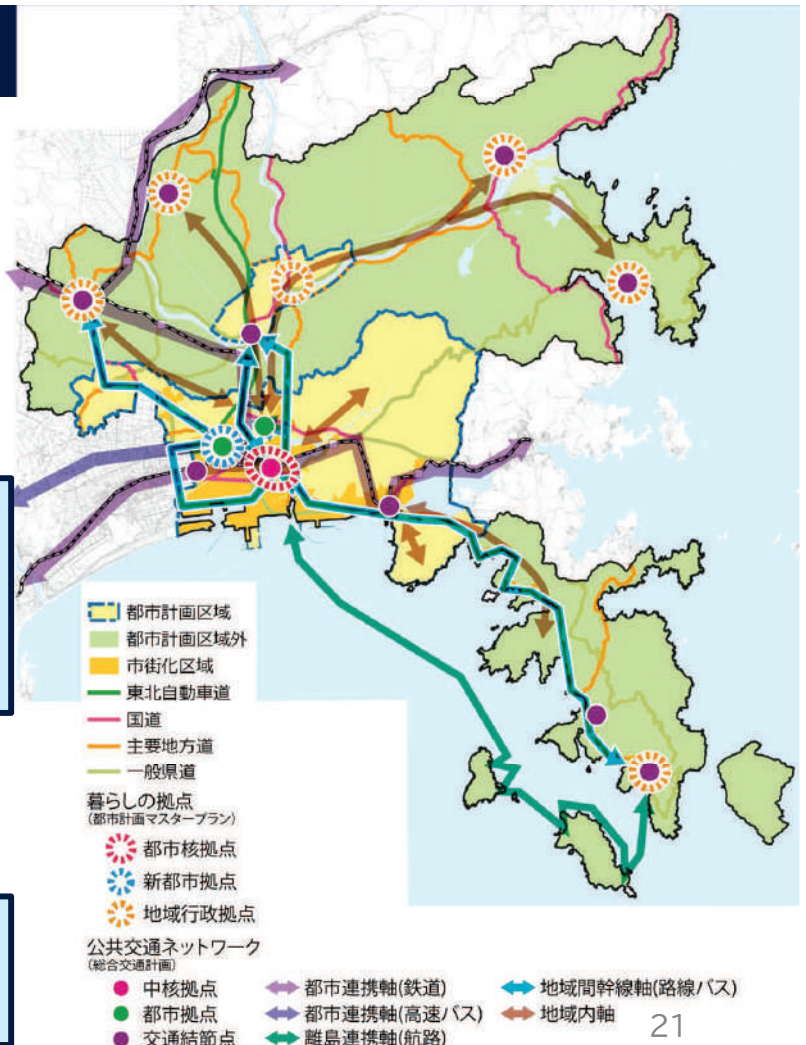
- 将来の暮らしやすさの維持のため、都市機能の集積の維持、今後のさらなる集約を図る「暮らしの拠点」を設定。

■ 石巻市総合交通計画

- 利用しやすい公共交通ネットワークの構築などを推進

【ネットワーク】

- 市内から各拠点への移動を支える公共交通ネットワークを形成



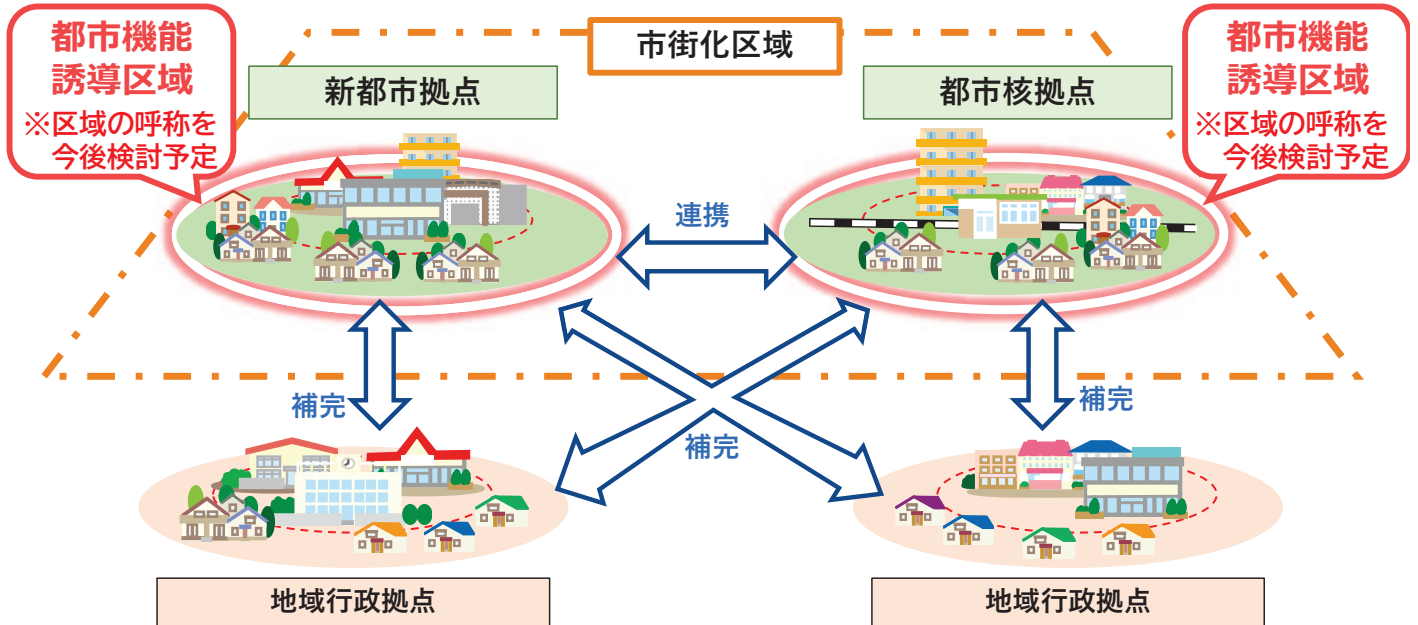
21

5) 将来都市構造実現に向けた戦略

戦略1：市民生活を支える施設の確保 ～都市機能誘導区域の設定～

※石巻市としての「都市機能誘導区域」の呼称を今後検討予定

- 本市の広域的な市民生活を支える拠点を「都市機能誘導区域」として位置づけ、生活サービス機能を維持・確保します。



22

5) 将来都市構造実現に向けた戦略

戦略2：ライフプランに応じた暮らしの実現～居住誘導区域の設定～

※石巻市としての「居住誘導区域」「居住誘導区域外」の呼称を今後検討予定

- 本市における暮らしの基本的あり方として、多様な生活サービス機能が集積し、高い利便性を享受できる「都市型居住」と、安心してゆとりある生活ができる「郊外居住」を設定します。
- 市民がライフプランに応じて住まいを選択できるよう、暮らし方に対応した区域を設定し、居住環境の形成を図ります。

利便性の高い
都市型居住

安心してゆとりある
郊外居住

居住誘導区域
※区域の呼称を今後検討予定

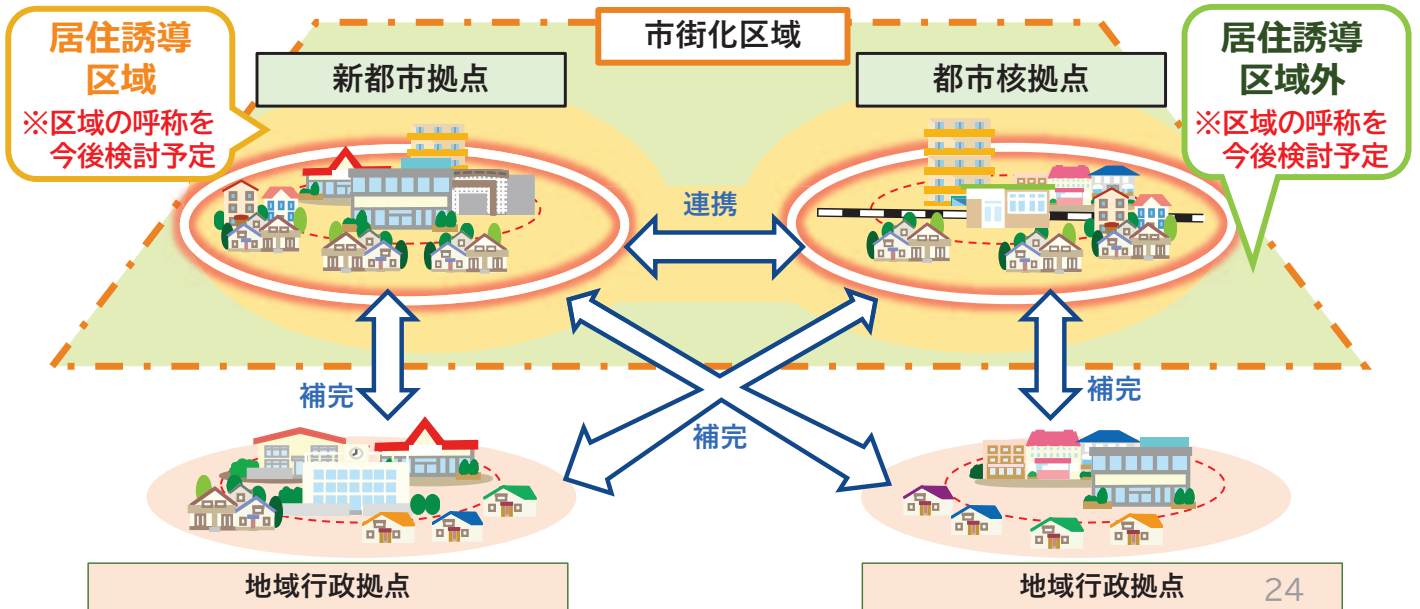
居住誘導区域外
※区域の呼称を今後検討予定

23

5) 将来都市構造実現に向けた戦略

戦略2：ライフプランに応じた暮らしの実現～居住誘導区域の設定～

- ・ 居住誘導区域は都市機能誘導区域や主要道路の周辺、復旧・復興で整備された住宅地等の立地を考慮し設定します。
- ・ 居住誘導区域外の住宅地についても、目指す「安心してゆとりある生活ができる郊外居住」の方向性を示す区域を設定します。



5) 将来都市構造実現に向けた戦略

立地適正化計画策定後の各区域での生活イメージ

	市街化区域		市街化調整区域 ／ 都市計画区域外
	都市機能誘導区域 居住誘導区域	居住誘導区域外 (居住誘導区域外の住宅地)	
目指す生活像	多様な生活サービス機能が集積し、高い利便性を享受できる「都市型居住」の実現	安心してゆとりある生活ができる「郊外居住」の実現	
生活サービスの利用	「徒歩」「自転車」等で様々な生活サービス機能が利用可能	「公共交通」や「自動車」等を利用して都市機能誘導区域や地域の拠点にアクセスし、生活サービス機能を利用可能	
移動	人口の集積、利便性の高い道路ネットワークを活かしたサービスレベルの高い「公共交通」	移動しやすい「公共交通」や整備された「幹線道路」などにより市街地へアクセスしやすい交通環境	
	自動車利用から公共交通利用への転換を図るモビリティマネジメントの促進		

6) 区域の設定方針

都市機能誘導区域の設定に関する基本的な方針

- 石巻市都市計画マスタープランに位置づけた都市核拠点(石巻駅周辺)及び新都市拠点(石巻河南IC周辺)を基本として都市機能誘導区域を設定。
- 都市機能誘導区域は高齢等により自動車を運転できなくなる方でも利用しやすいよう、「都市機能の充足状況」「交通結節機能」「アクセス性」を考慮した範囲で検討。



6) 区域の設定方針

(参考)都市機能誘導区域とする拠点候補の方向性、現状

	位置づけ	方向性	現状
石巻駅周辺	<ul style="list-style-type: none"> 都市核拠点(都市計画マスタープラン) 中核拠点/都市拠点(総合交通計画) 	<ul style="list-style-type: none"> 【都市計画マスタープラン】 市民の多様なニーズに応え、市民活動と経済活動の中心としての役割を将来にわたり果たし続けられるよう、行政サービス及び商業業務機能、居住機能など、多様な機能をコンパクトに集積 水辺の空気感の中で時を楽しみ、人が集まり交流する、歩いて楽しいまちとするため、石巻の顔として再活性化を目指す 【総合交通計画】 公共交通の中核として、ネットワーク形成の基本となる拠点 高い乗り継ぎ利便性及び快適な待ち合い可能な環境を確保 	<ul style="list-style-type: none"> 行政(石巻市役所)、防災(防災センター)、医療(石巻市立病院)、福祉(ささえあいセンター)、子育て(子どもセンター「らいつ」)、観光・交流施設、図書館、公民館など、中核的な公共施設が集積
河南IC周辺	<ul style="list-style-type: none"> 新都市拠点(都市計画マスタープラン) 都市拠点(総合交通計画) 	<ul style="list-style-type: none"> 【都市計画マスタープラン】 広域型商業機能とともに、統一感のある郊外型のまちなみを形成 【総合交通計画】 市民の目的地であり、公共交通の乗り継ぎ機能も有する 	<ul style="list-style-type: none"> 広域型の商業機能が集積 買い物や飲食、通院、子育てなど、市民生活を幅広く、かつ中心的に支えている(市民意識調査結果)
南境地区	<ul style="list-style-type: none"> 学術・新産業拠点(都市計画マスタープラン) 都市拠点(総合交通計画) 	<ul style="list-style-type: none"> 【都市計画マスタープラン】 住・遊・健康増進機能を兼ね備えた、産と学の創造拠点として、新産業業務機能の集積による産業の活性化と雇用の場の創出を目指す 【総合交通計画】 市民の目的地であり、公共交通の乗り継ぎ機能も有する 	<ul style="list-style-type: none"> 文化(まきあーとテラス)、運動(総合運動公園)の中核的な公共施設が立地
石巻あゆみ野瀬周辺	<ul style="list-style-type: none"> 交通結節点(総合交通計画) 	<ul style="list-style-type: none"> 【総合交通計画】 鉄道、路線バスの乗り継ぎを行う拠点 	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道、複数の路線バスの乗り継ぎ拠点となっている
渡波駅周辺	<ul style="list-style-type: none"> 交通結節点(総合交通計画) 	<ul style="list-style-type: none"> 【総合交通計画】 鉄道、路線バスの乗り継ぎを行う拠点 	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道、複数の路線バスの乗り継ぎ拠点となっている 食料品・日用品の購入において、一定程度利用されている(市民意識調査結果)
その他市街地(主要道路沿道等)	<ul style="list-style-type: none"> 特になし 	<ul style="list-style-type: none"> 市民の移動の軸となっており、生活サービス機能が集積する主要道路沿道の機能の維持を目指す 	<ul style="list-style-type: none"> 国道398号(大街道)は、中心市街地、河南ICに次いで多くの都市機能が集積 大街道地区や渡波地区は食料品・日用品の購入において、一定程度利用されている(市民意識調査結果)

6) 区域の設定方針

居住誘導区域の設定に関する基本的な方針

- 都市機能誘導区域や主要道路の周辺、復旧・復興で整備された住宅地等に民間の宅地開発等を誘導。

- 公共交通や道路等の社会インフラを支える人口密度を維持し、持続可能な都市の形成を目指す。
- 公共交通の利便性、施設にアクセスしやすい道路環境を備えた、すべての人が快適に暮らせるまちづくりを推進する。

市街化調整区域や都市計画区域外は都市計画マスタープランの方向性を踏まえて田園・自然環境と調和した居住環境を確保



- 市街化区域内の幹線道路周辺+「新市街地」「既成市街地」「復興公営住宅」の立地を考慮し居住誘導区域を設定
- 市街化区域内で居住誘導区域に含まれないエリアにも区域を設定し、安心してゆとりある生活ができる郊外居住環境を維持

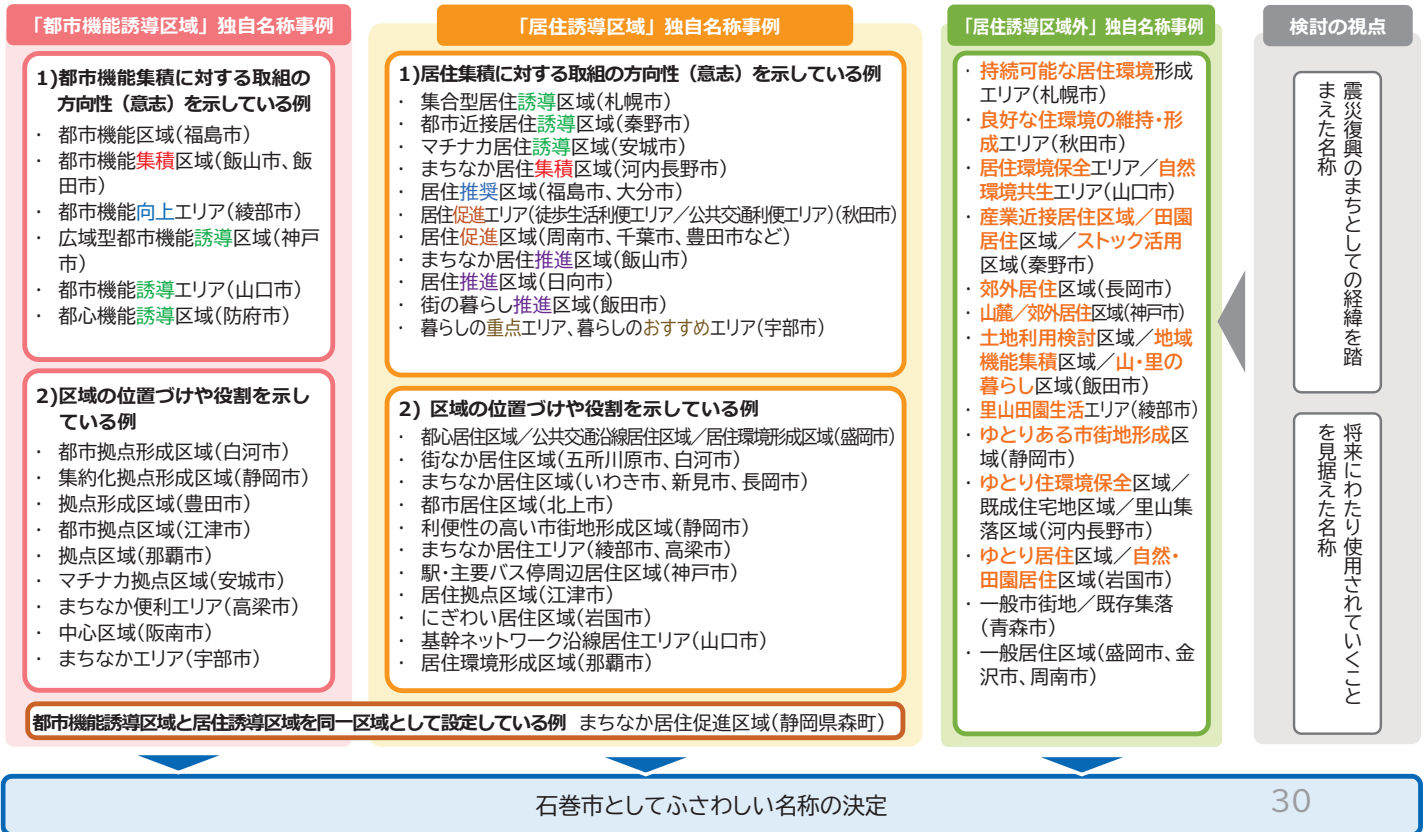
28

今後の検討予定

29

今後の検討予定

1)石巻市としてふさわしい「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」「居住誘導区域外」の名称検討



今後の検討予定

2)拠点の位置づけ・規模の検討

- 拠点に必要な機能は、拠点の規模や地域特性等によりさまざまであり、今後各拠点にどのような機能が必要であるかの検討が必要です。

■拠点類型ごとの機能イメージ

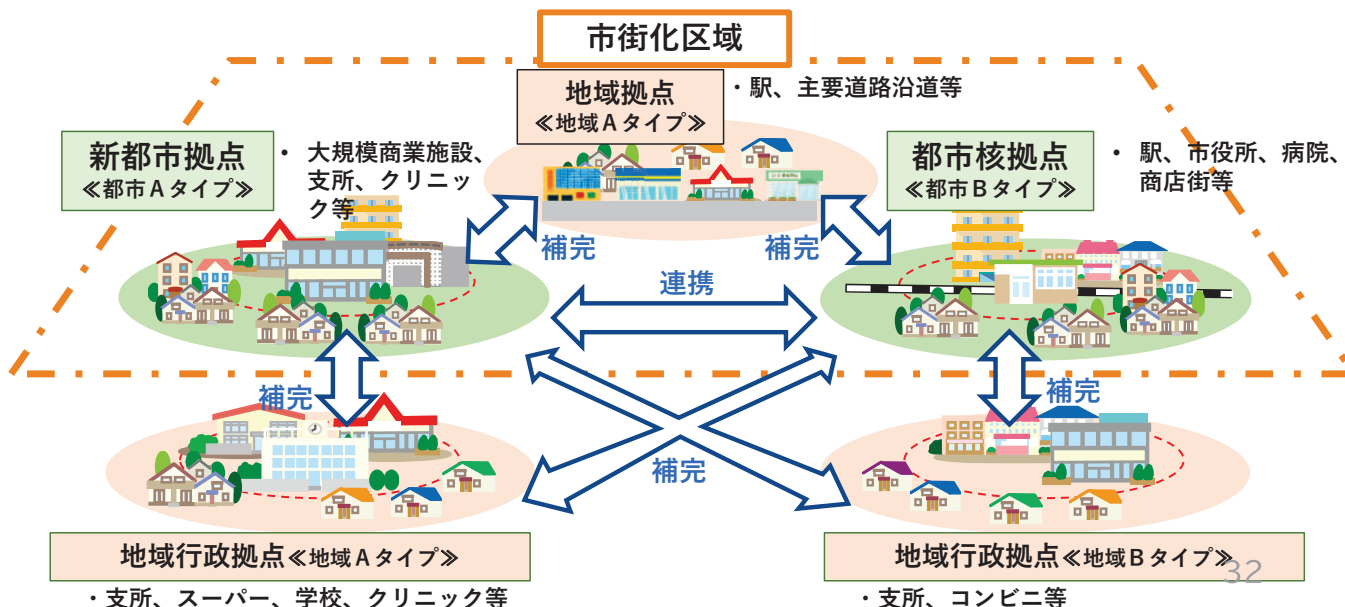
	中心拠点	地域/生活拠点
行政機能	■中核的な行政機能 例. 本庁舎	■日常生活を営む上で必要となる行政窓口機能等 例. 支所、福祉事務所など各地域事務所
介護福祉機能	■市町村全域の市民を対象とした高齢者福祉の指導・相談の窓口や活動の拠点となる機能 例. 総合福祉センター	■高齢者の自立した生活を支え、又は日々の介護、見守り等のサービスを受けることができる機能 例. 地域包括支援センター、在宅系介護施設、コミュニティ等
子育て機能	■市町村全域の市民を対象とした児童福祉に関する指導・相談の窓口や活動の拠点となる機能 例. 子育て総合支援センター	■子どもを持つ世代が日々の子育てに必要なサービスを受けることができる機能 例. 保育所、こども園、児童クラブ、子育て支援センター、児童館等
商業機能	■時間消費型のショッピングニーズなど、様々なニーズに対応した買い物、食事を提供する機能 例. 相当規模の商業集積	■日々の生活に必要な生鮮品、日用品等の買い回りができる機能 例. 延床面積〇m2以上の食品スーパー
医療機能	■総合的な医療サービス(二次医療)を受けることができる機能 例. 病院	■日常的な診療を受けることができる機能 例. 延床面積〇m2以上の診療所
金融機能	■決済や融資などの金融機能を提供する機能 例. 銀行、信用金庫	■日々の引き出し、預け入れなどができる機能 例. 郵便局
教育・文化機能	■市民全体を対象とした教育文化サービスの拠点となる機能 例. 文化ホール、中央図書館	■地域における教育文化活動を支える拠点となる機能 例. 図書館支所、社会教育センター

今後の検討予定

拠点のタイプ分け(案)

- 拠点の位置づけや都市機能立地・集積状況(充足・不足)から拠点のタイプを整理し、今後の方向性を検討していきます。

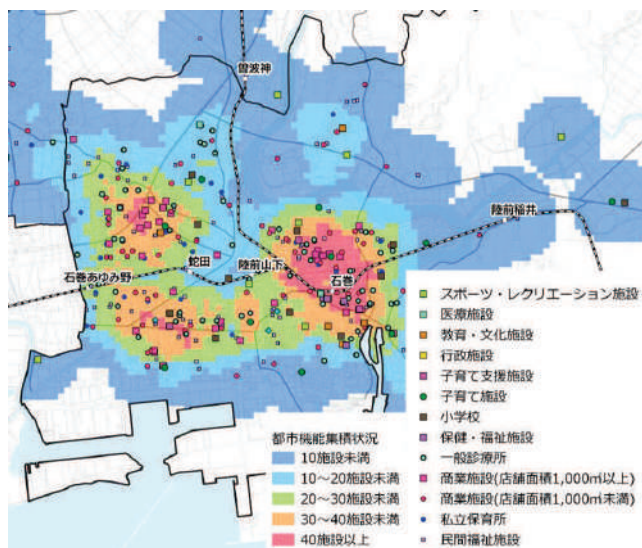
【都市Aタイプ】市全体を対象とし、市民が利用する多様な機能が充足している拠点
 【都市Bタイプ】市全体を対象とし、今後機能・利便性の向上を図る拠点
 【地域Aタイプ】地域を対象とし、生活のための機能が充足している拠点
 【地域Bタイプ】地域を対象とし、今後生活機能・利便性の向上を図る拠点



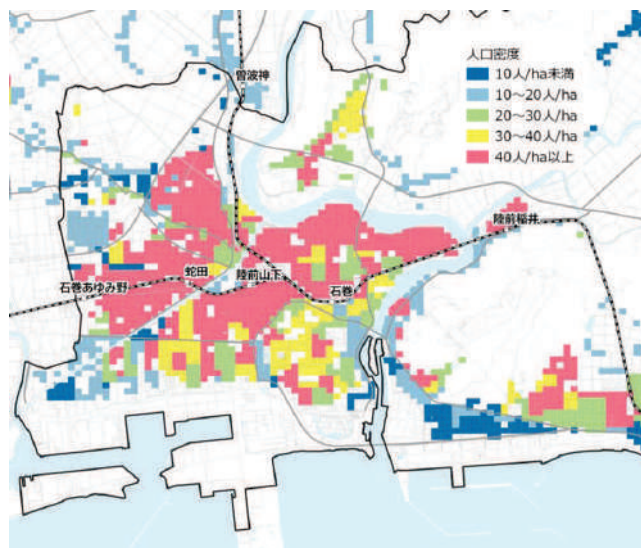
参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

石巻地区(旧北上川右岸)

(都市機能立地状況)



(人口密度推計)



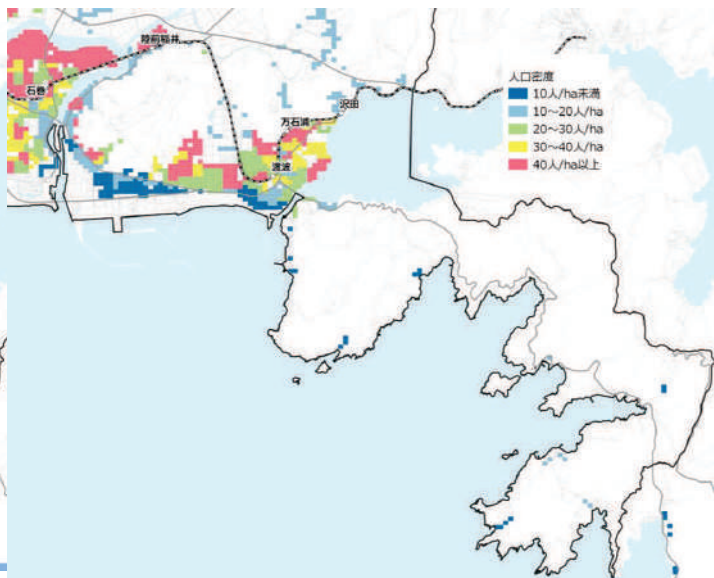
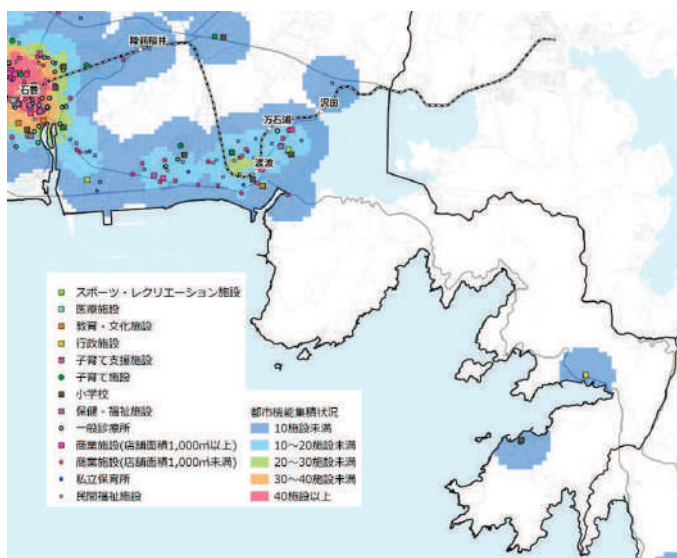
※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

石巻地区(旧北上川左岸)

(都市機能立地状況)

(人口密度推計)



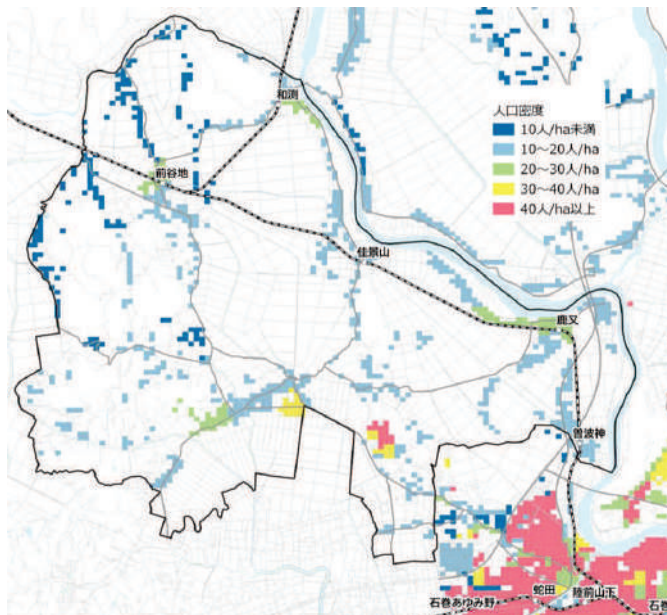
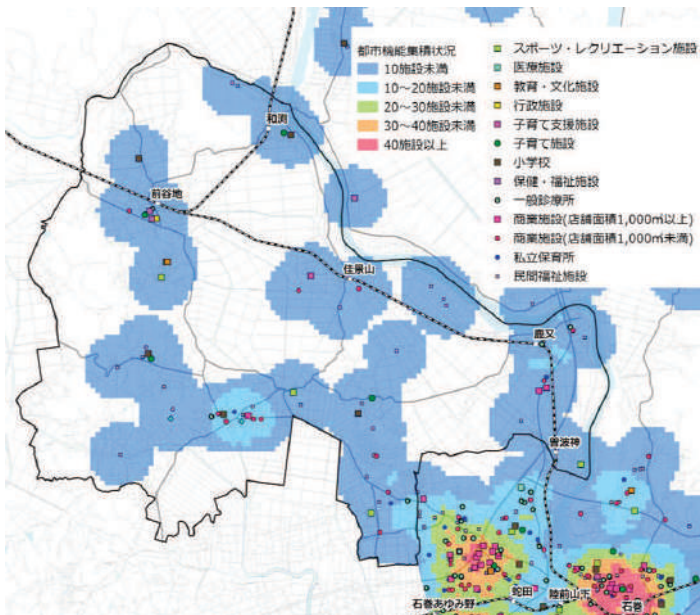
※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

河南地区

(都市機能立地状況)

(人口密度推計)

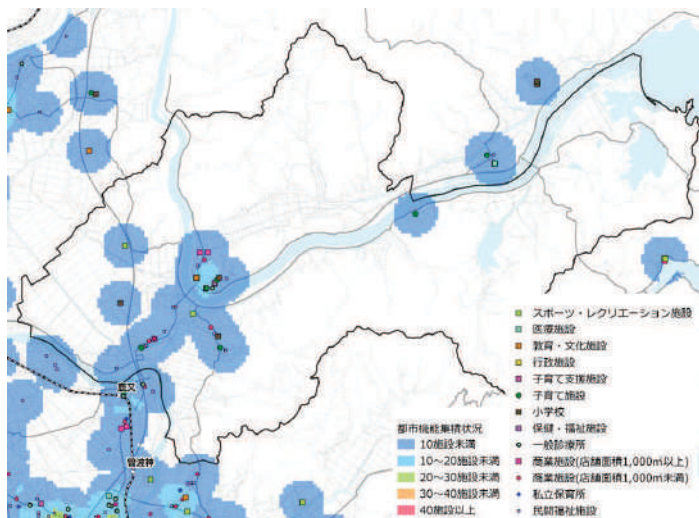


※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

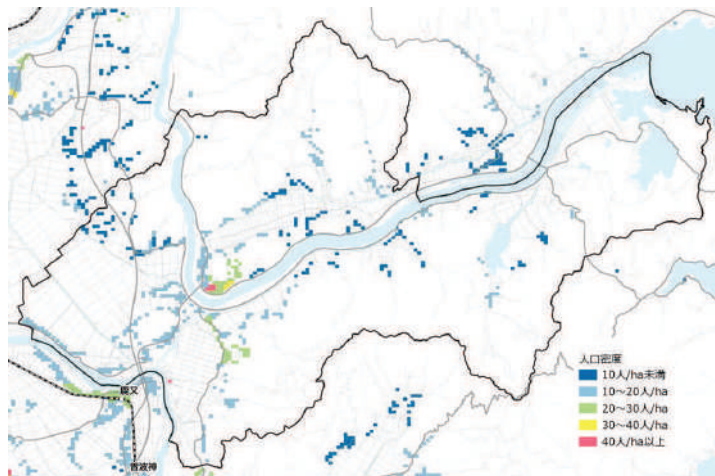
参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

河北地区

(都市機能立地状況)



(人口密度推計)

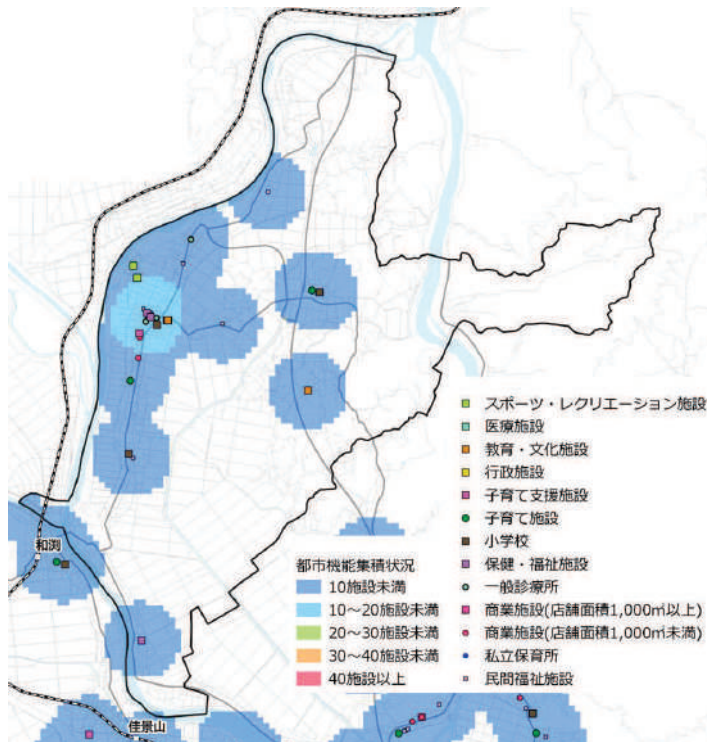


※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

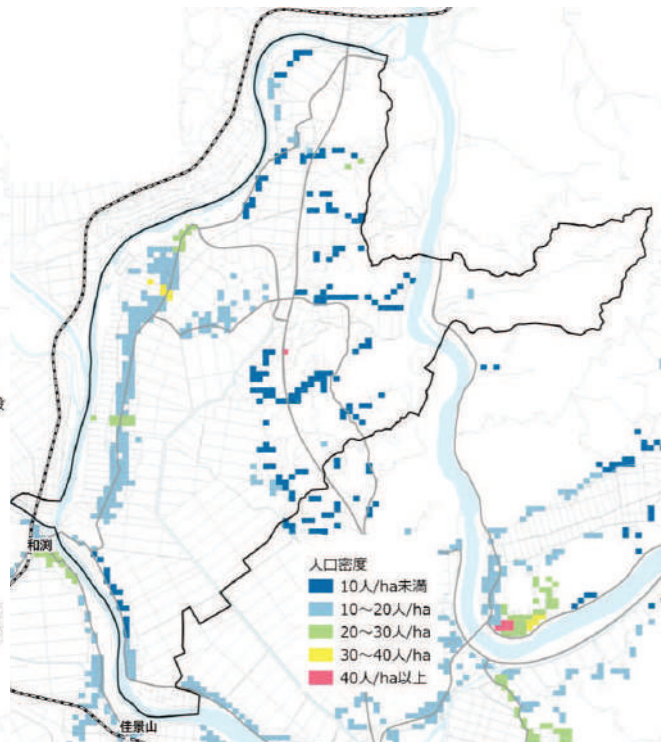
参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

桃生地区

(都市機能立地状況)



(人口密度推計)

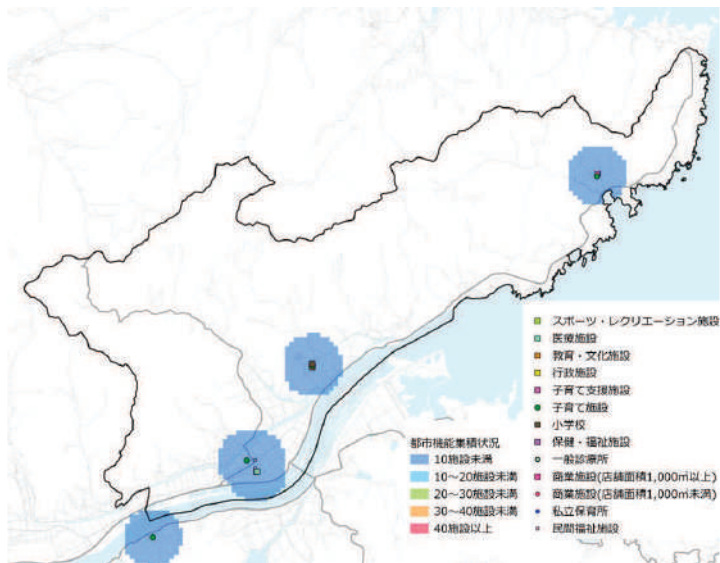


※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

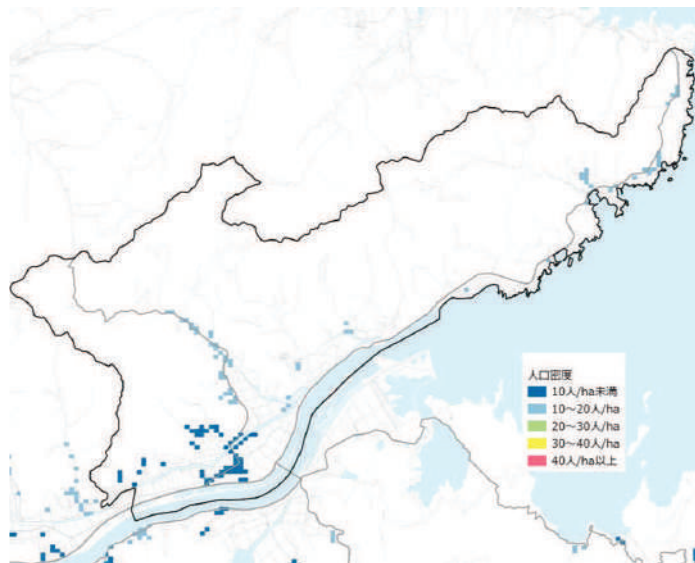
参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

北上地区

(都市機能立地状況)



(人口密度推計)

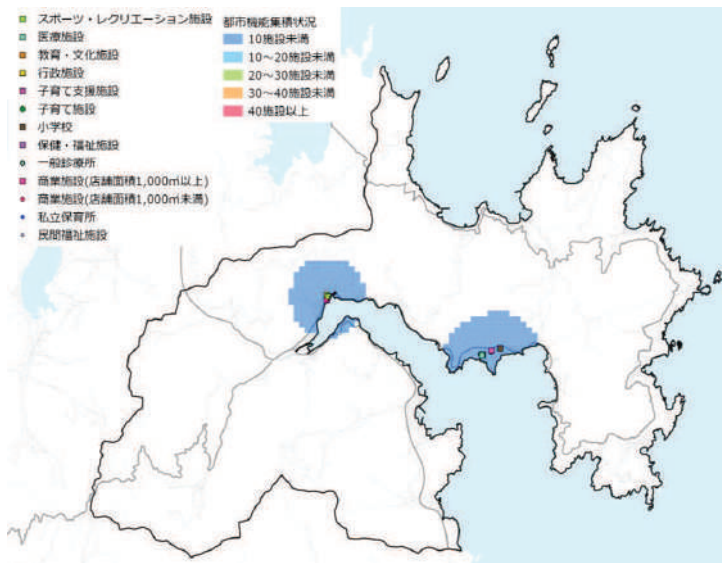


※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

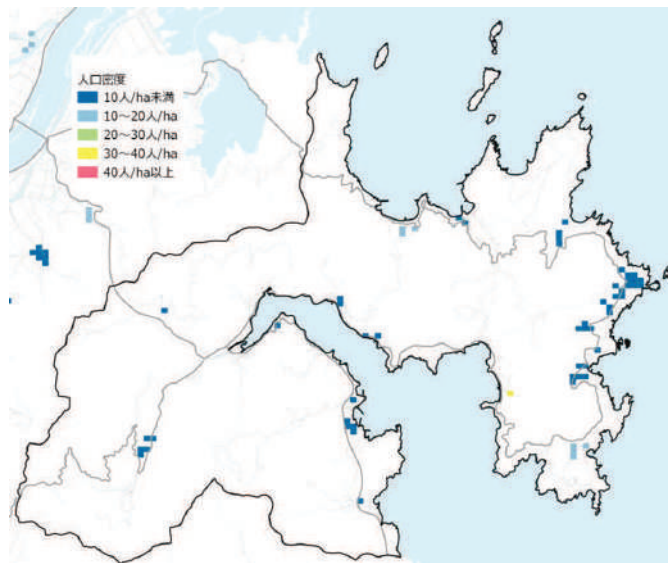
参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

雄勝地区

(都市機能立地状況)



(人口密度推計)

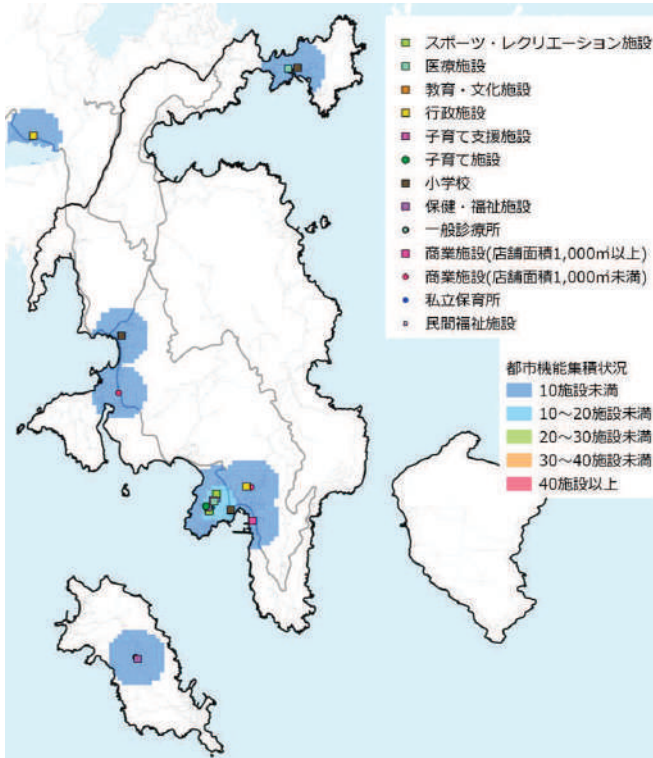


※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの

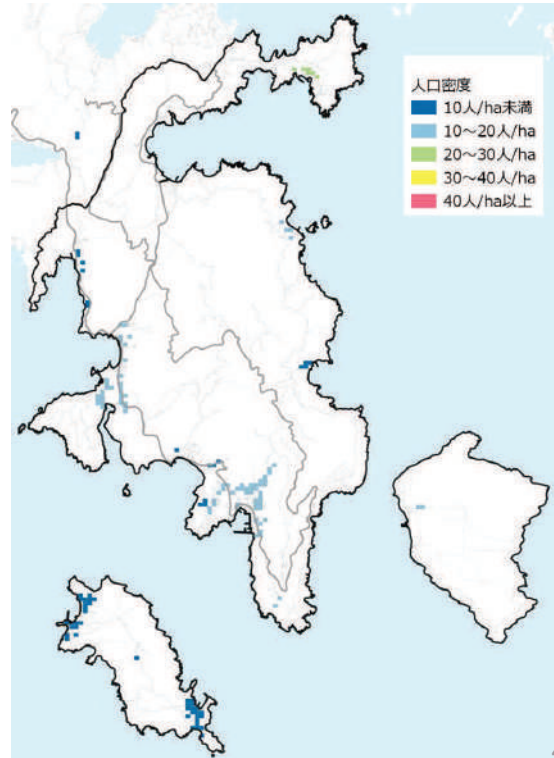
参考：各地区の都市機能立地状況・人口密度推計

牡鹿地区

(都市機能立地状況)



(人口密度推計)



40

※図中の人口密度推計は2040年(令和22年)のもの