

石巻市立地適正化計画（案）

（概要版）

石巻市
令和6年 月

「立地適正化計画」とは

立地適正化計画は、全国的に人口減少・少子高齢化の進行や都市の低密度化に伴う都市機能の低下、公共施設の維持更新費用の増大等が懸念される中、持続可能な都市経営を可能にするため、コンパクト・プラス・ネットワークを基軸においたまちづくりを推進するべく、将来の都市機能誘導や居住促進のエリア、施策・誘導施設を設定し、段階的に持続可能な都市構造へと変容させるものです。

立地適正化計画では、従来の土地利用の計画(区域区分制度、用途地域等)に加えて、都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定し、コンパクトシティ形成に向けた取組を推進します。

立地適正化計画策定で期待される効果

地域活力の維持・増進、生活サービス機能の確保による安心な暮らしを実現する
“コンパクト”なまちづくり

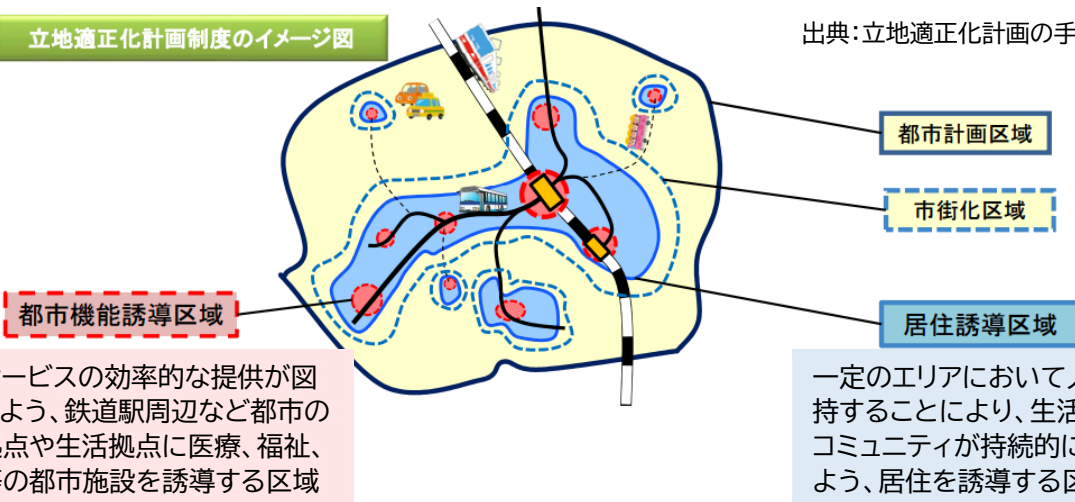
地域公共交通と連携した
“ネットワーク”の形成

- ▶ 生活サービス施設維持や住民の健康増進等、生活利便性の維持・向上
- ▶ サービス産業の生産性向上による地域経済の活性化(地域の消費・投資の好循環の実現)
- ▶ 行政サービスの効率化等による行政コストの削減
- ▶ 災害リスクを踏まえた居住等の誘導や防災対策の実施による居住地の安全性強化 等

出典:国土交通省資料から一部抜粋

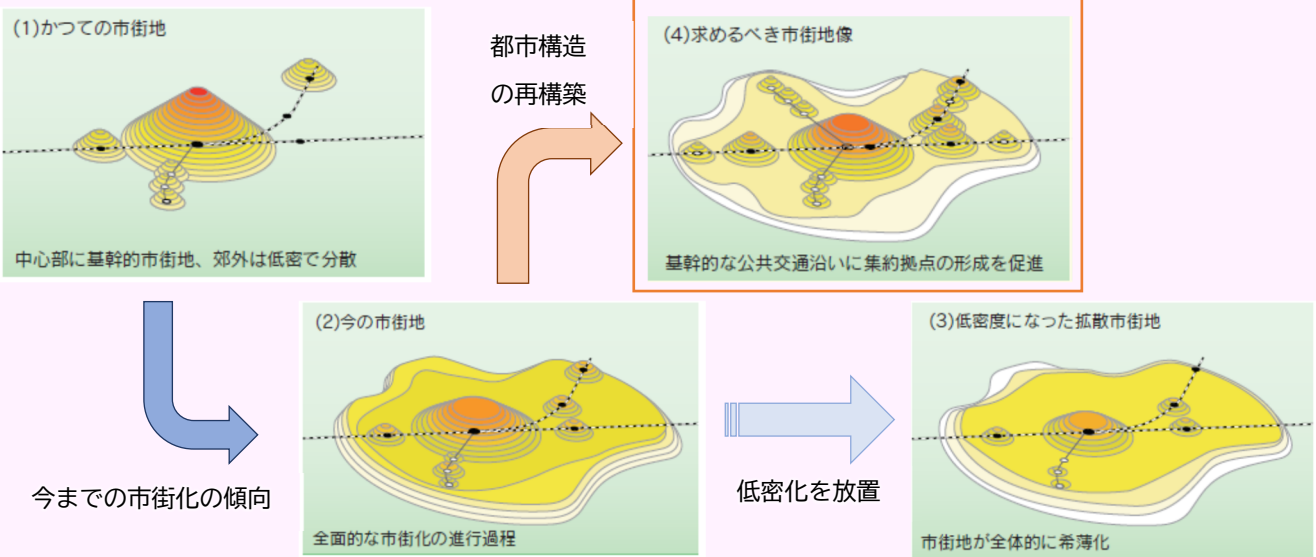
立地適正化計画制度のイメージ図

出典:立地適正化計画の手引き(国土交通省)



「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を目指して(第5章)

本市においては、「石巻市都市計画マスタープラン」においても改定のポイントとして掲げた「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方による「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を目指します。



『集約型都市構造の実現に向けて』(H19.7 国交省 都市・地方整備局)より抜粋

「多極ネットワーク型コンパクトシティ」とは…

一極集中ではなく、中心的な拠点と地域の生活拠点を利便性の高い公共交通ネットワークで結ぶことで、生活サービス施設と居住地がまとまって立地し、地域住民にとっても自家用車に過度に頼ることなくアクセスがしやすいだけでなく、日常生活に必要なサービスは身近に存在する都市。

第1章 はじめに

1. 東日本大震災の最大被災自治体「石巻市」が立地適正化計画を策定する意義

復旧・復興したまちを次世代へ

本市は東日本大震災において、被害規模では沿岸市町で最大の被災自治体となりました。復旧・復興を遂げたまちの営みを次世代へとつないでいく必要があります。

40年後のまちの姿を展望

概ね40年後の2060年(令和42年)には約6万人まで人口が減少することが予想されており、将来の人口規模等を見据えた持続可能なまちづくりが必要となっています。

“最大限活かす”
20年間

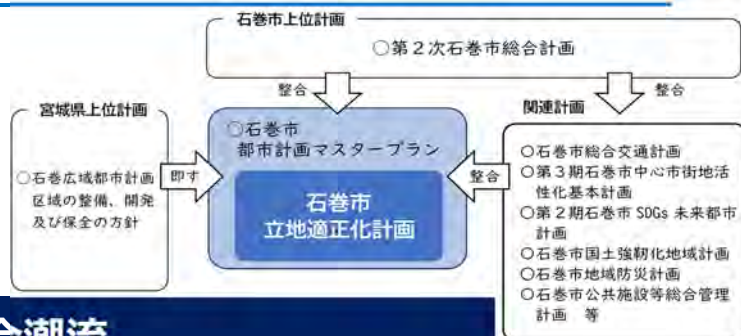
2060(令和42年)のまちの姿を見据えながら、概ね20年後の2040年(令和22年)を計画期間とし、復興によって整備された都市基盤の最大限の活用と、まとまりのある市街地形成を基本とした、段階的な住まい方の誘導を図ります。

人口減少、少子高齢化社会への課題解決の手法の一つとして「立地適正化計画」に取り組みます。現在の市民の暮らしを大切にしながら、子や孫の世代においても「この街で生まれて、住んで良かった！」と幸福を感じられるよう、緩やかに街の姿を変化させていながら、切れ目なく取り組んでいくことが大切であり、市民と一緒に取り組む市民意識(シビックプライド)の醸成も含め、計画自体を動的に変化させながら都市づくりに取り組んでいくことを目的とします。

2. 計画の範囲と期間

- 対象範囲** 都市計画区域
(石巻広域都市計画区域、河北都市計画区域)
- 対象期間** 2024年度(令和6年度)～
2040年度(令和22年度)

3. 計画の位置づけ



第2章 石巻市の特性と取り巻く社会潮流

1. 石巻市の特性

宮城県北東部地域を代表する風光明媚な都市

市内のいたるところで海・山・川といった豊かな自然が近くに感じられます。

アート・文化が息づく都市

アート・文化が息づく都市づくりを通じて、市内では交流人口が増加し、アーティストの活動や移住が増えています。

東日本大震災の復興から、さらに成長・発展していく都市

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、時代の変化に合わせた姿へ変容させていくことが重要です。

移住やまちづくり活動の活性化による新たな力が芽吹く都市

震災後の本市には、気概を持った人材や企業が集まり、さまざまなまちづくり活動が展開され、新たな価値が生み出されています。

2. 都市を取り巻く社会潮流の変化

SDGsの推進と地域共生社会の実現

世界的な気候変動の危機

働き方・暮らし方の多様化

多様な人材との出会い、交流の重要性の高まり

通信技術の著しい革新により、誰もが容易に情報やモノを入手できる時代になったからこそ「出会い」「交流」の価値が高まっています。

知識集約型経済の拡大

産業構造の転換の担い手として、新鮮な価値観やアイデアに基づき新たな付加価値を既存事業に付加するいわゆる「クリエイティブ人材」の存在が重要視されてきています。

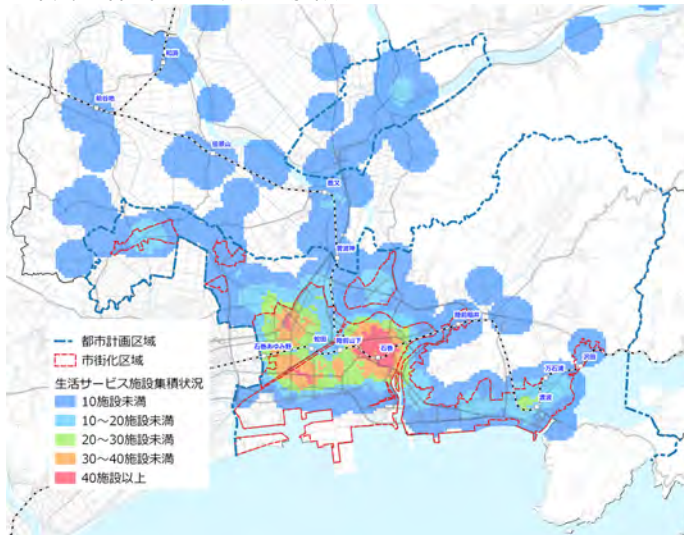
「新技術」「新制度」の到来

1. 石巻市の現状

<生活サービス施設の立地状況>

100mメッシュで徒歩圏内※の生活サービス施設※の集積状況を見ると、徒歩でアクセスできる施設が40以上存在するメッシュが、石巻駅周辺や石巻河南インターチェンジ周辺、国道398号(金華山道)沿道に分布しています。

※各生活サービス施設から500m圏内を徒歩圏として設定
 ※生活サービス施設:行政施設、教育・文化施設、スポーツ施設、小学校、保健・福祉施設、子育て施設、商業施設、医療施設などの市民生活の向上に資する施設



3. 人口の見通し

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

今後も年少人口(0~14歳)と生産年齢人口(15~64歳)の割合が減少するとともに、老年人口(65歳以上)の増加が進むと予測されます。

2. 市民の生活行動

<日常生活でよく利用する場所・地区>

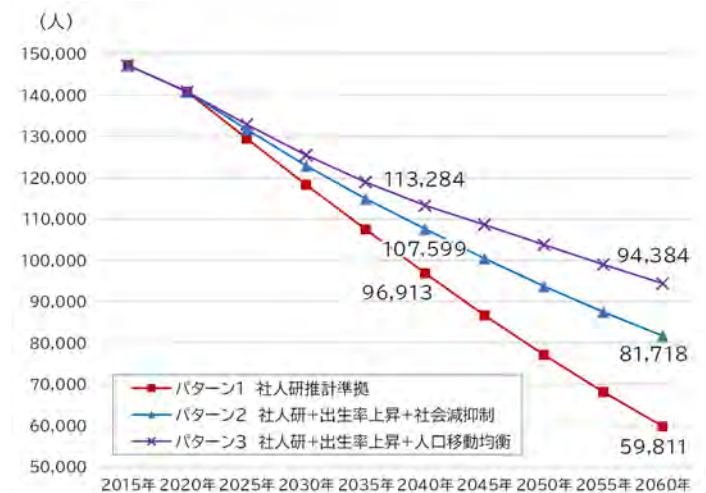
「蛇田地区」は、市民生活における幅広いサービスを支える拠点となっており、「穀町・立町・中央地区」は、飲食、医療、福祉において拠点となっています。

利用頻度の高い順→	①	②
食料品・日用品	蛇田地区	中里地区
買回り品	//	//
飲食店	//	穀町・立町・中央地区
通院(医院、診療所等)	//	//
子育て関連施設(幼稚園・保育園等)	//	河南地区
保健センター・福祉施設	穀町・立町・中央地区	//

出典:市民意識調査

<駅周辺等の拠点の徒歩圏内に必要だと思う施設>

特に「食料品・日用品」「買回り品」「飲食店」「医療(総合病院・診療所)」「金融機関・郵便局」が求められています。



出典:石巻市人口ビジョン

第4章 都市課題の整理

本市の特性や都市構造分析、市民意向等を踏まえ、立地適正化にあたっての課題を整理します。

<市民生活における課題>

- ✓ 取り戻しつつあるまちの活気・賑わいの更なる向上
- ✓ 移動が困難な市民・高齢者等への対応
- ✓ 多様な自然との共生と身近な自然環境の保全

<社会福祉における課題>

- ✓ 健康で歩いて暮らすことができるまちの実現
- ✓ 子どもの遊び・教育環境・子育て環境の向上

<都市経営における課題>

- ✓ 多様な働き方に対応した都市づくり・地域経済の活性化
- ✓ 持続的に発展するための都市経営の効率化

1. 将来のまちづくりの考え方

人口減少下においても生活サービス施設の維持・誘導を図りながら、その周辺への居住促進や公共交通によるネットワークの確保により、高齢者等が歩いて安心して暮らすことができる都市を目指します。

さらに、本市の特性を活かし続けながら、生活スタイルに応じた質の高い都市環境を確保することで、都市の拠点や居住地の魅力を高め、市全体が持続的に成長・発展する都市を目指します。

《石巻市が目指す将来都市像》

**歩いて暮らすことができ、
持続的に発展する成熟都市**

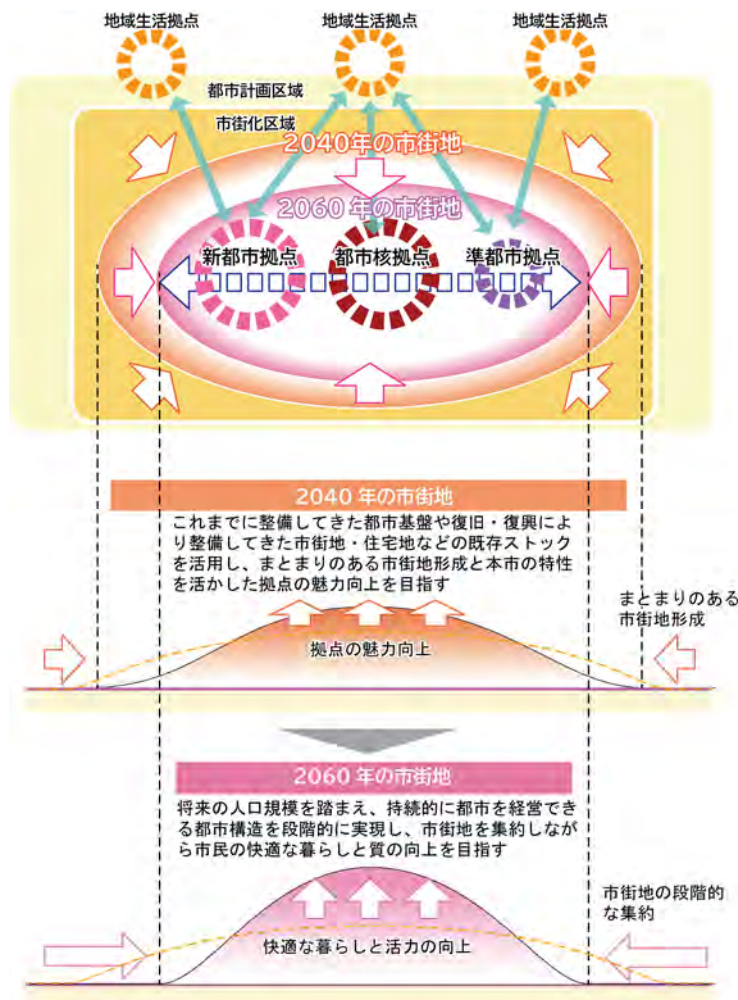
～3つの都市拠点の魅力向上と
ネットワークによる市全体の成長・発展～

《石巻市が目指す将来に向けたまちづくりの考え方

- 生活サービス施設が継続的に維持・誘導され、都市核拠点、新都市拠点及び準都市拠点の魅力が向上している
- 準都市拠点の形成や周辺地域との連携が強化され、地域連携軸や市街地を通る鉄道駅の持続的なネットワークが維持され、市全体が成長・発展する

2. 段階的な都市構造の考え方

将来の人口規模や市街地規模に応じて、持続的に都市を運営し、さらに発展していくためには、本計画において、本市の特性と既存ストックを活かし続け、まとまりのある市街地形成と拠点の魅力向上を実現し、さらに長期的な将来を見据えた持続的に発展する都市構造を実現します。



3. 立地適正化の考え方

＜立地適正化計画の目指す方向＞

復旧・復興のあゆみを踏まえ、既存ストックを活用し続けるまちづくり

これまでの復旧・復興のあゆみを踏まえ、既存ストック活用により持続可能な都市経営に取り組むと共に、都市を時代の変化に合わせた姿へ変容させるまちづくりを推進します。

本市の特性を磨き上げ、将来を見据えた持続的に成長する都市の構築

持続的に成長する都市に向けて、本市の特性を活かした「暮らす」「働く」「訪れる」魅力を高めることで、市全体の発展を牽引する都市を構築します。

多様なライフスタイルに応じた、地域の生活イメージを実現

働き方・暮らし方が多様化する中で、本市の特性を活かし、市内各所での生活イメージを可視化し、ライフスタイルにあった暮らしの選択を可能とするまちづくりを実現します。

<段階的な立地適正化の考え方（暮らしのイメージ）>

震災復興 ～現在

震災復興による中心市街地部への拠点整備 や移転による安全な市街地への居住促進

震災復興にあたっては、震災復興基本計画において災害に強いまちづくりを目指し、災害危険区域の指定や多重防御の考え方による高盛土道路等の二線提を整備すると合わせて、住まいの再建のための新市街地の造成、既成市街地の区画整理事業による土地の再編により安全な居住環境の整備を行いました。

震災復興による石巻駅周辺への拠点整備や移転による安全な市街地への居住促進により、安全でコンパクトな市街地を形成しています。

立地適正化計画の計画期間 ～20年後

既存ストックを活かし続け、ライフスタイルに 応じた暮らしが実現するまち

計画期間であるこれからの20年間は、石巻駅周辺や石巻河南インターチェンジ周辺の拠点を「サービス拠点形成エリア」に位置づけ、生活サービス施設の維持・誘導を図ります。渡波駅周辺について、準都市拠点と位置づけ、拠点構築を図ります。

また、市街地部の都市拠点周辺及び交通ネットワーク沿線に「都市型居住促進エリア」を設定し、一定の人口密度の維持とまとまりのある市街地形成を目指し、緩やかな居住誘導を図ります。

長期的に目指すべき都市の将来像 ～40年後

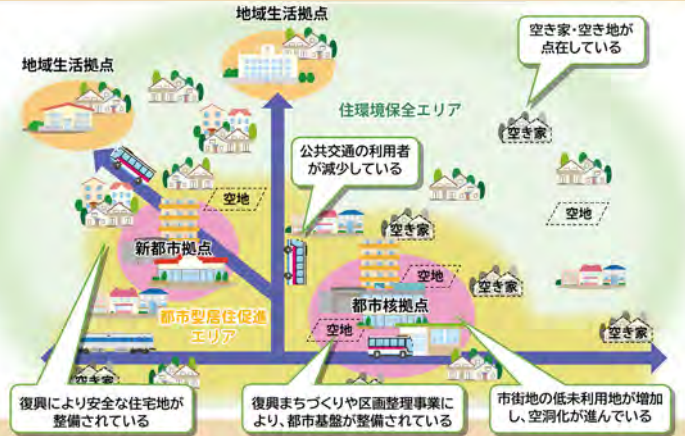
歩いても暮らすことができ、持続的に発展する 成熟都市

長期的には、都市核拠点、新都市拠点及び準都市拠点を中心に、地域連携軸と市街地を通る鉄道駅周辺の居住を促進します。人口減少下においても、まとまりのある市街地を形成することで、生活サービス施設や主要なネットワークを維持・強化し、持続性のある成熟都市を目指します。

《現在の暮らしのイメージ》

現在の暮らしの状態…

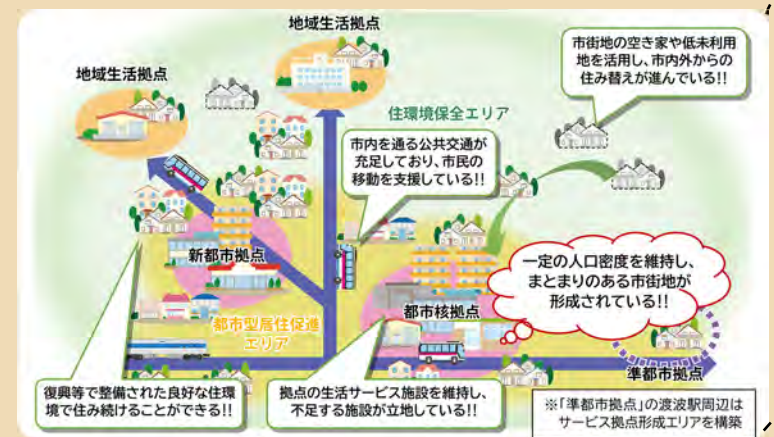
- 復興により新たな市街地・住宅地を再生
- 車中心の移動によりライフスタイルが広域化し、中心部の牽引力が低下



《20年後の暮らしのイメージ》

計画の実現によって…

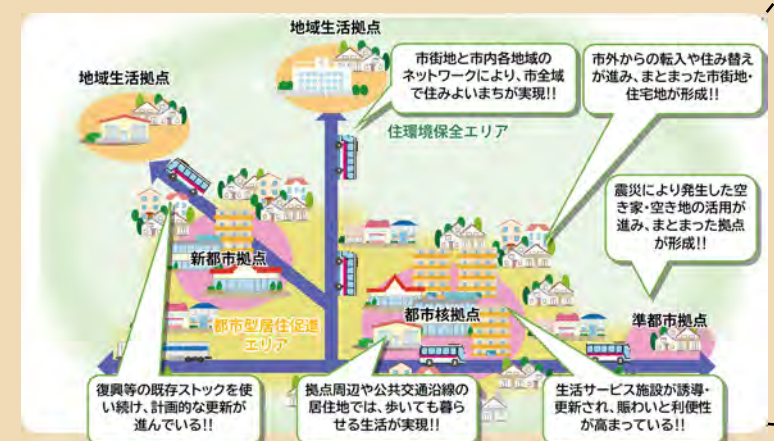
- まとまりのある市街地形成による生活サービス施設の維持と、復興による新たな力を活かし続け、市街地の魅力を向上



《40年後の暮らしのイメージ》

計画の継続によって…

- 都市核拠点・新都市拠点・準都市拠点と公共交通ネットワーク周辺で、歩いても暮らすことができる利便性の高い暮らしを実現

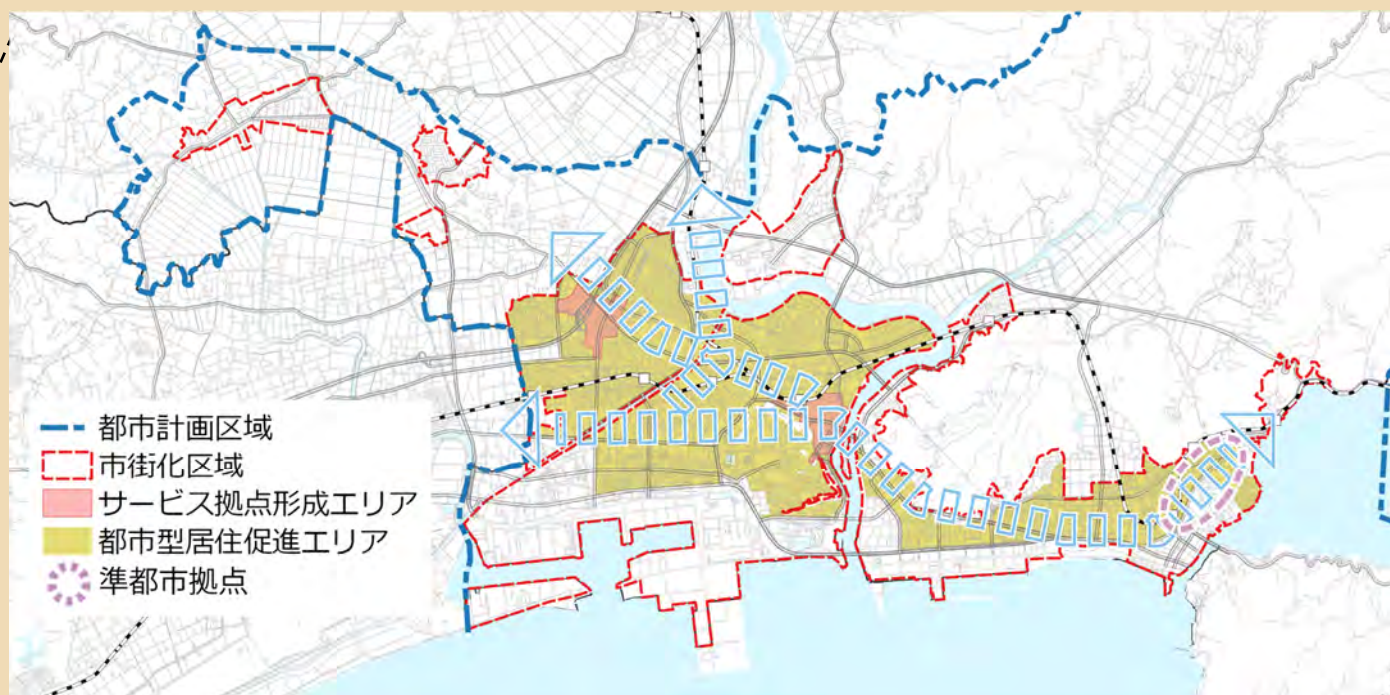


<段階的な立地適正化の考え方（都市構造のイメージ）>

安全でコンパクトな市街地を形成してきた震災復興のあゆみを踏まえつつ、40年後の将来の都市構造実現を見据え、本計画により20年間かけて都市構造の変革を図ります。

本計画では、震災復興により整備された拠点施設や都市基盤といった既存ストックと新たな人材を活かし続けながら、まとまりのある市街地を形成するとともに、一定の人口密度を維持し、サービス拠点形成エリアにおける生活サービス施設の維持、充実により、更なるまちの魅力と活力を高め、快適な暮らしを実現する計画とします。

立地適正化計画の計画期間 ～20年後の都市構造イメージ～



長期的に目指すべき都市の将来像 ～40年後の都市構造イメージ～



4. 将来都市構造の実現に向けた戦略

<骨格となる拠点の考え方>

<住まい方／暮らし方の考え方>

コンセプト

市民生活を支え、交流の機会を生み出す“サービス拠点形成エリア”と、それを補完し日常生活を支える拠点形成

コンセプト

ライフスタイルに応じた健康で安心できる暮らしの実現

以下の2つの視点から「サービス拠点形成エリア」を位置づけます。

【視点1】

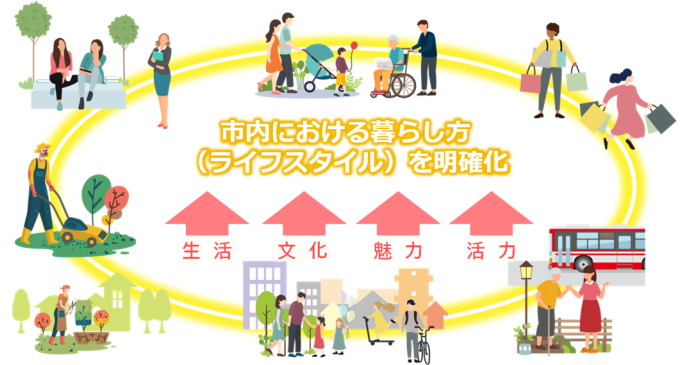
関連計画・市の歴史的背景から、市の中心地としての役割を担う地区

【視点2】

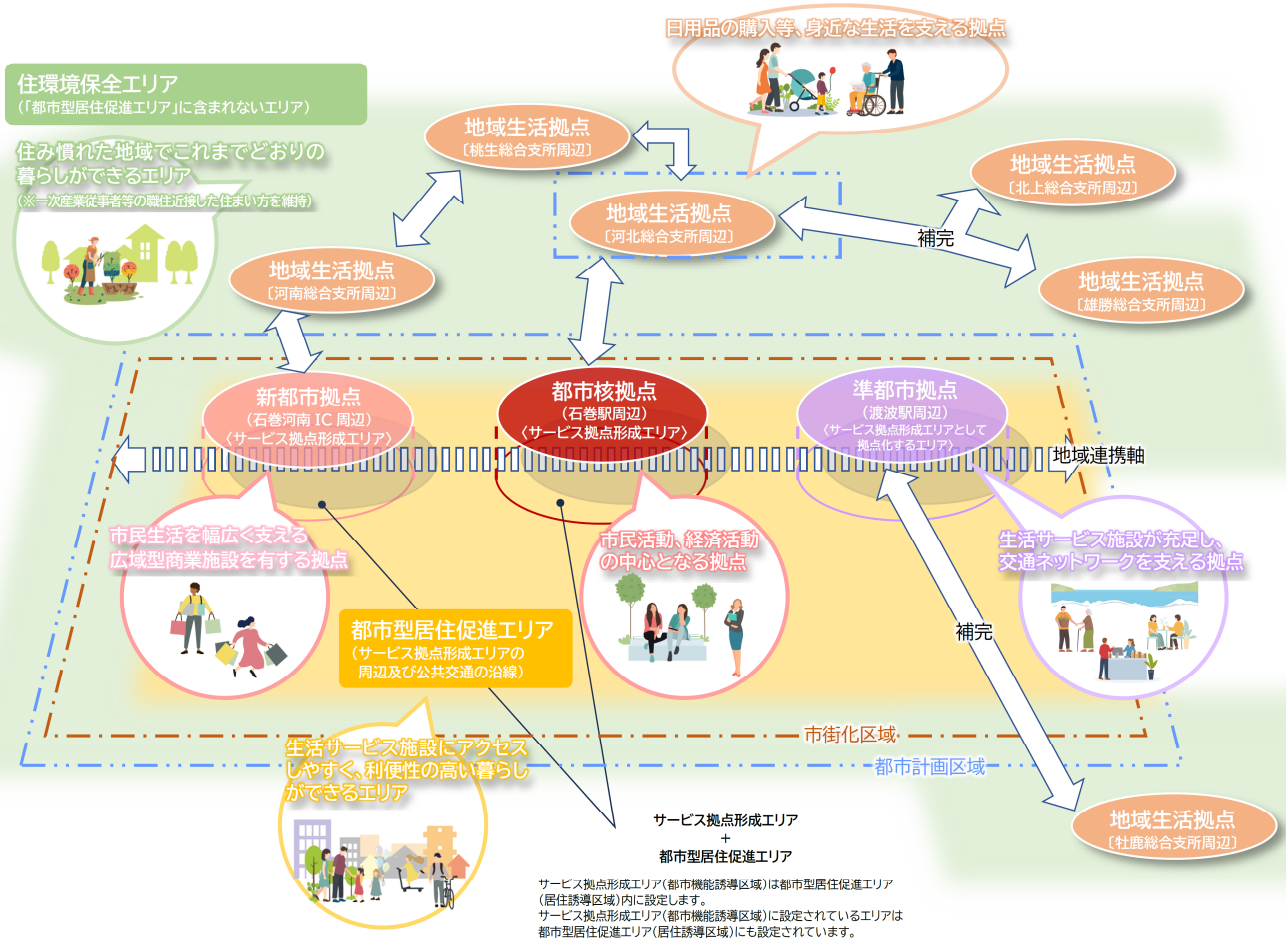
都市機能が集積している地区

- ✓ 「都市核拠点」及び「新都市拠点」にサービス拠点形成エリアを設定
- ✓ 準都市拠点は将来的なサービス拠点形成エリアの位置づけに向け、拠点・ネットワーク構築を促進

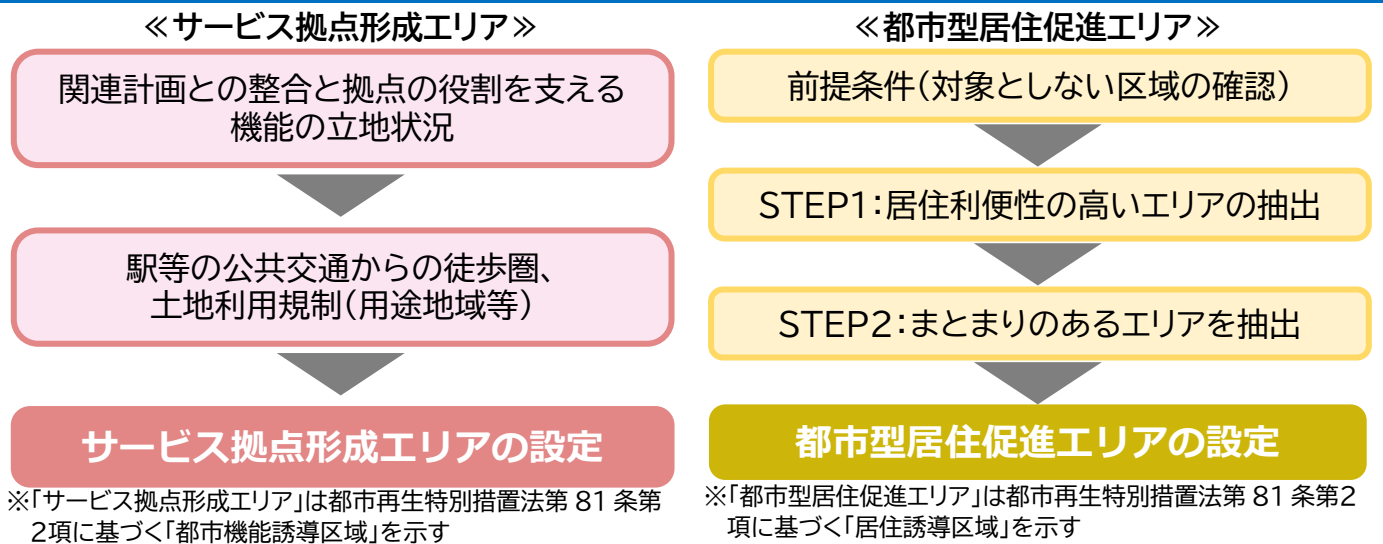
本市の特性を十分に活かした暮らし方のイメージを明確に分かりやすく示し、ライフスタイルの選択を可能とすることで、持続可能な暮らしの実現を図るとともに、市民の生活満足度向上を目指します。



<ライフスタイルに応じた暮らしのイメージ>

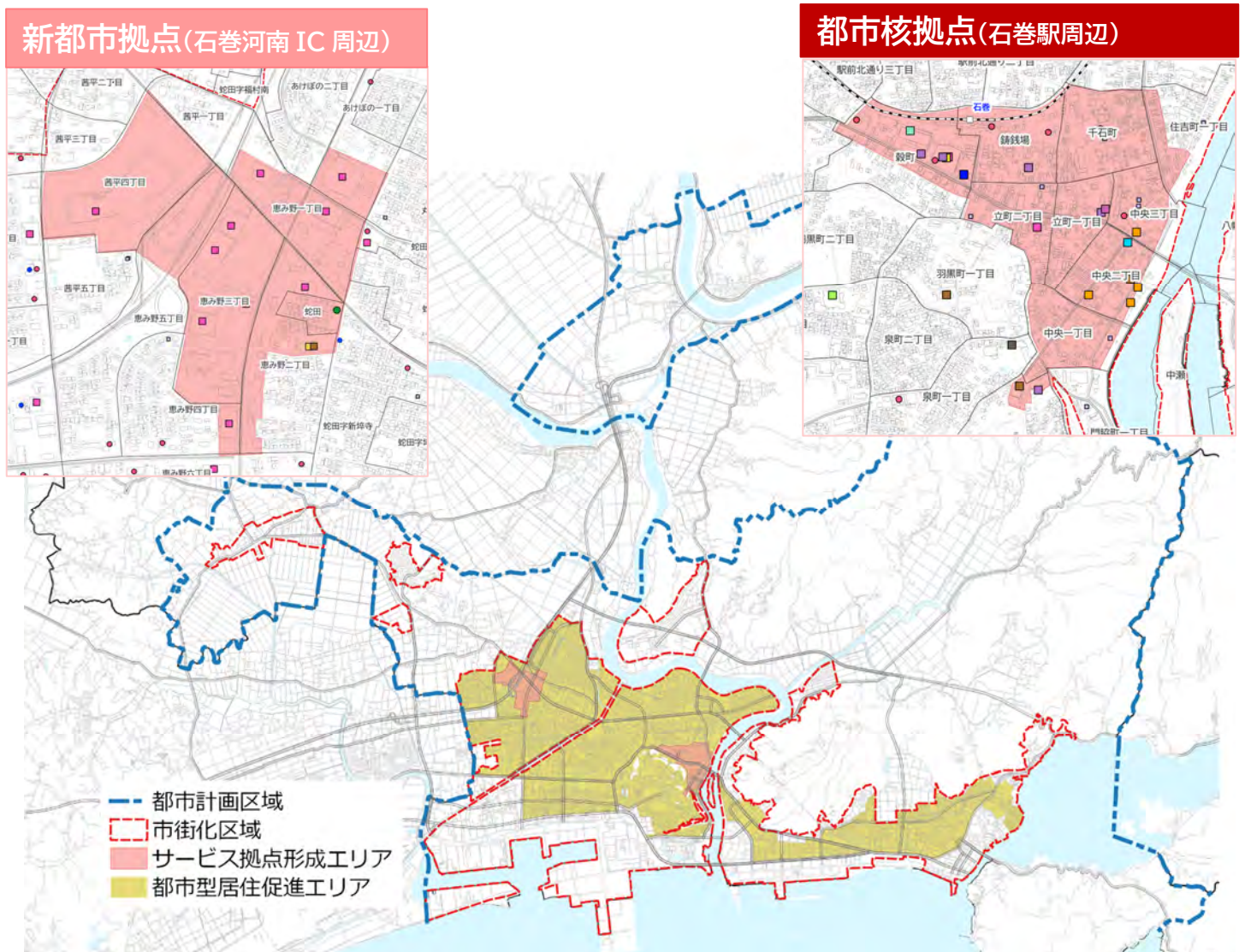


1. エリア設定の考え方



2. エリアの設定

<p>「サービス拠点形成エリア」</p> <p>【面積】 約 97.6ha(市街化区域の約 3.0%)</p> <p>※都市核拠点…約 48.8ha、新都市拠点…約 48.8ha</p>	<p>「都市型居住促進エリア」</p> <p>【面積】 約 1,718ha(市街化区域の約 51.7%)</p> <p>【人口】 約 85,300人(2020年(令和2年))</p> <p>【人口密度】 約 49.7人/ha(2020年(令和2年))</p>
--	--



1. 地域生活拠点の考え方

目指す姿

- ✓ 日常生活を支える商業施設、医療施設、保育施設、福祉施設等が身近に存在している。
- ✓ 公共交通ネットワークや自動車等によりスムーズに利用でき、子どもから高齢者まで心豊かに暮らしている。

【求められる機能】

- 行政サービスを中心に、身近な生活を支える施設が揃っている地域
- 子どもから高齢者まで住み続けることができる地域

計画の策定で期待される効果

- ▶ 生活に必要なサービス機能が身近に集積し、容易にアクセスが可能な拠点を形成
- ▶ 住み慣れた地域で暮らし続けられる機能を維持

2. 住環境保全エリアの考え方

目指す姿

- ✓ 地域の生活や文化、コミュニティが維持され、ゆったりとした生活を求める人々が暮らしている。
- ✓ 各拠点までのアクセス性が確保されている。
- ✓ 多様な地域特有の暮らしが継承され、豊かな自然との共生や農林水産業と調和した環境が維持されている。

【求められる機能】

- これまでの住まい方を維持し、住み続けることができる地域
- 豊かな環境と調和したゆったりとした住まい方を享受できる地域
- 職住が近接する住まい方を保全する地域(※例えば、農業等の従事者の農村部での居住は存続)

計画の策定で期待される効果

- ▶ 各拠点の活性化に合わせたアクセス性の担保により、住み慣れた地域での居住が実現
- ▶ ライフスタイルに応じて適切に新築・住み替えが進み、ゆったりとした自然豊かな暮らしが実現
- ▶ 身近な自然景観や農林水産業が適切に維持

持続的に発展する都市づくりに向けて、エリア別に施設誘導、居住促進、持続可能な居住形成のための施策を推進します。施策の展開にあたっては、立地適正化に係る届出制度や各種事業・制度を活用しながら、効果的に推進します。

都市核拠点

<機能誘導施策>

市役所や病院等の高次都市施設の集積と共に、多様な世代の居場所となり、観光客や市民の交流の場となる施設誘導を図ります。

施策① 高次の都市施設を活用し、市民生活を支える

施策② 地域資源を活かした多様な市民の居場所となり、交流を育む

施策③ 観光客・ビジネス客・就業者を呼び込み、活気や賑わいを生み出す

<拠点形成施設>

現在のサービス拠点形成エリア内での施設の立地状況や、暮らしのイメージ実現の上で必要な施設、市民の意識・生活行動を反映し、拠点形成施設として位置づけ、誘導を図ります。

※「拠点形成施設」は都市再生特別措置法第81条第2項に基づく「誘導施設」を示す。

<届出制度による機能誘導>

サービス拠点形成エリア外で誘導施設を有する建築物の開発行為・建築等行為を行おうとする場合は、市長への届出が必要になります。

届出をした者に対して、市は、開発規模の縮小やサービス拠点形成エリアへの立地を促すことができます。

新都市拠点

<機能誘導施策>

大規模商業施設等の高次都市施設の集積と共に、多岐にわたる市民ニーズに応える施設の充実を図ります。

施策① 高次の都市施設の継続的な立地により、市民生活を支える

施策② 多様なライフスタイルに対応した生活サービスを提供する

準都市拠点

将来のサービス拠点形成エリアとして拠点化を図ります。

施策① 生活に必要な施設を持続的に立地・誘導する

施策② 市東部の交通結節点として、市内の各地域と市街地部の移動を支える

都市型居住促進エリア

<居住促進施策>

これまでに整備してきた都市基盤を活用し、市民の定住促進と共に、新たな居住地としての選択肢となるような居住環境の形成を図ります。

施策① 市外からの転入、市内での住み替えにより、都市型居住促進エリアへの居住を促進する

施策② 既存ストックを活用して居住を維持・促進する

<届出制度による居住促進>

都市型居住促進エリア外の区域での一定規模以上の開発行為・建築等行為に係る届出制度を運用します。届出をした者に対して、市は開発規模の縮小や都市型居住促進エリアへの立地を促すことができます。

住環境保全エリア・地域生活拠点

<持続的な居住形成施策>

「石巻市都市計画マスタープラン」と連携し、既存のインフラ等を活用しながら総合支所を中心とした良好な居住環境の形成と周辺の自然環境と共生したゆったりとした居住環境の形成を図ります。

<ネットワークの施策>

「石巻市総合交通計画」や「石巻市都市計画マスタープラン」と連携し、交通弱者に配慮した交通体系の確立や交通ネットワークの持続可能な維持に向けた新たな移動手段の検討を行います。

《拠点形成施設の設定》

拠点形成施設として位置づけるもの

機能	誘導施設	都市核拠点	新都市拠点
行政	市役所	○	
	支所		○
防災	防災センター	○	
医療	病院	○	
	診療所	○	○
商業	大規模小売店舗	○	○
子育て・健康・福祉	子どもセンター	○	
	ささえあいセンター	○	
	保健相談センター	○	
	サービス付き高齢者向け住宅	○	
	有料老人ホーム	○	
交流・観光	市民交流施設	○	
	事務所等(コワーキング、シェアオフィス機能等を備えたもの)	○	
	公民館	○	○
	観光施設	○	
	その他の文化施設	○	

《届出対象行為》

	サービス拠点形成エリア外で...	都市型居住促進エリア外で...
開発行為	○ 拠点形成施設を有する建築物の建築目的の開発行為等を行おうとする場合	① 3戸以上の住宅の建築目的の開発行為 ② 1戸または2戸以上の住宅の建築目的の開発行為で、その規模が1,000㎡以上のもの ③ 住宅以外で、人の居住の用に供する建築物として条例で定めたものの建築目的で行う開発行為
開発行為以外	① 拠点形成施設を有する建築物の建築目的の開発行為等を行おうとする場合 ② 建築物を改築し拠点形成施設を有する建築物とする場合 ③ 建築物の用途を変更し拠点形成施設を有する建築物とする場合	① 3戸以上の住宅を新築しようとする場合 ② 人の居住の用に供する建築物として条例で定めたものを新築しようとする場合 ③ 建築物を改築し、または建築物の用途を変更して住宅等(①・②)とする場合
休廃止等	① 開発済(建築済)の拠点形成施設を休止する場合 ② 開発済(建築済)の拠点形成施設を廃止する場合 ※ サービス拠点形成エリア内の別の場所へ移転する場合でも休廃止の届出が必要です。	—

《届出の時期》 開発行為等に着手する30日前まで
拠点形成施設を休止または廃止しようとする日の30日前まで

1. 防災指針の目的と位置づけ

< 防災指針の概要 >

近年、水災害を中心に自然災害が頻発化・激甚化の傾向を見せており、自然災害被害の抑制・軽減に向けた都市計画の策定や市街地整備の推進が求められています。そのため、国は2020年(令和2年)9月に都市再生特別措置法を改正し、立地適正化計画に防災指針を定めることとしました。

< 防災指針の基本的な考え方 >

本市は市街地での復旧・復興において、多重防御の考え方で一線堤や二線堤、沿岸部から内陸部・東西への緊急輸送路となる主要道路、さらに、一時避難場所となる津波避難ビル・津波避難タワーによる災害に強い都市基盤の整備や土地区画整理事業をはじめとする安全安心な住まいの再建を進めてきました。

一方で、宮城県が2022年(令和4年)5月に公表した津波浸水想定においては市街地の広い範囲で浸水リスクが想定される等、残存する災害リスクに対しては災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を基本方針とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視します。

復旧・復興により整備した道路や市街地といったハードを最大限に活かしつつ、新たに改定した地域防災計画とも連携して土地利用や避難対策をはじめとしたソフト対策にも取り組み、ハード・ソフトの両面から人命を守る減災対策を展開します。



2. ハザードごとの具体的な取組

	施策	
土砂災害	土砂災害危険区域等の周知	警戒避難体制の整備
洪水	治水対策の推進	洪水ハザードマップの周知
	河川管理施設の整備	避難路等の機能強化、環境整備
内水氾濫	下水道の整備(雨水排水対策(内水)の推進)	
津波・高潮	津波避難施設等の整備	津波災害特別警戒区域の建築物の安全対策
	特に配慮を要する施設の立地誘導	ハザードマップの周知・情報提供
	地域ごとの津波避難計画の策定及び周知	地域防災力の向上
	耐震・耐津波性の強化	高潮災害の防止
全体	既存建築物の耐震化の推進	防災関連行事の実施
	土地区画整理事業による市街地整備	防災教育・学習支援
	地域防災計画と都市計画との関連への配慮	自主防災組織の育成及び強化
	建物内の安全対策	防災拠点の整備及び連携
	ブロック塀等の安全化対策	

1. 目標指標の設定

本計画では、都市型居住促進エリアにおいて、現状の都市基盤を最大限活用し、まとまりのある市街地を形成すると共に、一定の人口密度を維持し、サービス拠点形成エリアの都市核拠点(石巻駅周辺)と新都市拠点(石巻河南インターチェンジ周辺)において生活サービス施設の維持・充実することを目指しているため、それぞれに対応する目標指標を以下のとおり設定します。

	目標指標	基準値	目標値 (2040年)
施設誘導	都市核拠点(石巻駅周辺)の誘導施設数	30 施設 (2021年)	維持・充実
	新都市拠点(石巻河南IC 周辺)の誘導施設数	12 施設 (2021年)	維持・充実
居住促進	都市型居住促進エリア内の人口割合	60 % (2020年)	65 %
	都市型居住促進エリア内の人口密度	49.7 人/ha (2020年)	43 人/ha
ネットワーク	公共交通の充足率	100 % (2021年)	維持
	公共交通を利用して外出した市民の割合	5.7 % (2021年)	増加
防災	地域の防災対策満足度(市民意識調査)	64.7% (2023年)	増加

2. 計画の進行管理

都市再生特別措置法第 84 条を踏まえ、PDCA サイクルに基づいて概ね 5 年ごとに計画に記載された施策・事業の実施状況について調査・分析及び評価を行い、計画の進捗状況や妥当性等の検証を行います。

進行管理にあたっては、庁内の関係分野と連携しながら、施策・事業の進捗・改善を図るとともに、学識者、市民、各種団体等で構成する「懇談会」等により、施策の進捗、目標の評価・検証及び計画推進に向けた継続的な検討を行います。

