

第2章 都市づくりの基本的方針



1. 都市づくりの課題

本計画の立案に際しては、本市の現況を整理するとともに、都市構造を分析・評価し、また、市民へのアンケート調査によって生活サービス施設の利用動向・居留意向等を確認しました。その結果、本市が抱える都市づくりの課題は、以下のように整理することができます。

全市的な都市づくりの課題

▶課題Ⅰ－① 居住人口の減少、雇用機会・労働力人口の流出

○本市の人口は、1947年（S22）の42,777人をピークに一貫して減少傾向であり、2015年（H27）現在で24,684人となっています。全国的な傾向と同様に、合計特殊出生率★の低迷による自然減少★に加えて、本市では特に20代の若い世代の転出による社会減少★も大きくなっています。

○人口減少に加えて、市内の事業所数・従業者も減少傾向となっています。2015年（H27）現在、本市に常住する就業者が12,545人に対して、本市を従業地とする就業者は11,283人であり、全体として労働力人口が市外へ流出しています。

○転出先や就業先は、山形市や天童市・東根市等の南部方面の都市が多くなっています。居住人口・労働力人口の流出の一方で、市内の高等学校の生徒の希望就職先としては、県内（自宅からの通勤圏）で製造業や医療・福祉業の希望が多く、本市での定住意向をもつ若い世代も一定数確認されます。

➡人口の社会減少（特に若い世代の転出）を抑制するため、市内の雇用機会を創出するとともに、居住先として選択される生活環境を整備する必要があります。

▶課題Ⅰ－② 周辺都市への生活サービス施設等の利用依存

○医療施設・高齢者福祉施設・子育て施設の市内利用率は40%を超えていますが、商業施設の市内利用率については日用品店が34.9%、専門店（嗜好品や趣味の品、贈り物等）が16.1%と低くなっています。市内には大規模商業施設・専門店のほか病院もないため、医療施設についても周辺都市への依存もみられます。

○全体的には、買物・通院等について東根市や天童市への依存が大きくなっていますが、買物については、北部の地域では尾花沢市、西部の地域では河北町への依存も大きくなっています。

➡買物・通院に関しては、商圈や二次医療圏の状況を踏まえると大型施設・高度施設の立地誘導は困難ですが、日常生活の利便性向上に資する身近な施設は、周辺都市における立地状況も考慮しつつ、市内で確保する必要があります。

★合計特殊出生率…一人の女性が生涯に生むと見込まれる子どもの数で、15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもの。長期的に人口が増減しない水準は2.07とされ、これを人口置換水準という。

★自然減少・社会減少…死亡が出生を上回る状態を自然減少、出生が死亡を上回る状態を自然増加という。また、転出が転入を上回る状態を社会減少、転入が転出を上回る状態を社会増加という。

▶課題Ⅰ－③ 地域公共交通の維持・存続

○特別豪雪地帯に指定される本市では、市内各地で積雪が多くなっていますが、特に北部の地域ほど積雪量が多く、袖崎地域や大高根地域ではピーク時に最大200cmに迫ります。そうしたなか、大倉・大久保・富本・袖崎・大高根地域では人口規模が小さく、さらに人口減少率も高い状況です。これらの地域における集落では、さらなる高齢化が見込まれ、また、スーパー等の立地もないため、買物難民の増加が懸念されます。

○本市では、民間路線バスの経営支援や路線廃止を補完するための市営バス運行を実施していますが、利用者は少なく、運行のための財政負担が増加しています。バス交通については、サービス水準を維持・向上させつつ、財政負担を縮減する運行が望まれますが、集落が市内各地域に分散して形成されており、さらに各地域の人口規模も小さいことから、輸送効率の高いバス路線の設定が難しい状況です。また、冬期には降雪・積雪の影響もあるため、定時性・速達性の確保も難しい状況にあります。

➡地域コミュニティの維持と合わせて、日常生活における利便性の高い移動手段を確保する必要があります。移動手段については、集落の形成状況や気象条件といった本市の特性を踏まえ、バス交通のみならず、乗合タクシーも含めた総合的な公共交通体系を構築する必要があります。

■ 全市的な都市づくりの課題

地域公共交通の維持・存続

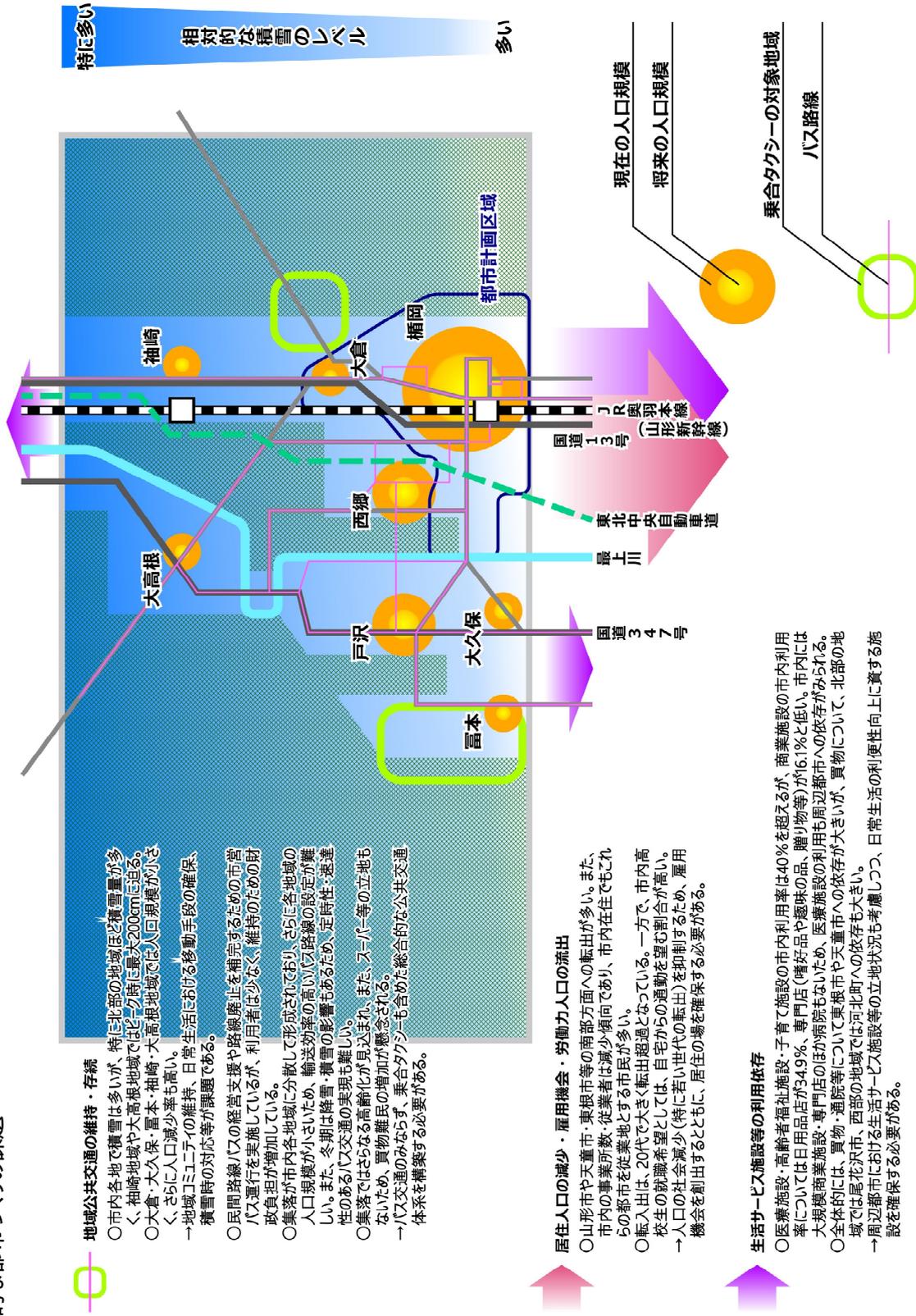
- 市内各地で積雪は多いが、特に北部の地域ほど積雪量が多く、袖崎地域や大高根地域ではピーク時に最大200cmに迫る。
- 大倉・大久保・富本・袖崎・大高根地域では人口規模が小さく、さらに人口減少率も高い。
- 地域コミュニティの維持、日常生活における移動手段の確保、積雪時の対応等が課題である。
- 民間路線バスの経営支援や路線廃止を補完するための市営バス運行を実施しているが、利用者は少なく、維持のための財政負担が増加している。
- 集落が市内各地域に分散して形成されており、さらに各地域の人口規模が小さいため、輸送効率の高いバス路線の設定が難しい。また、冬期は降雪・積雪の影響もあるため、定時性・速達性のあるバス交通の実現も難しい。
- 集落ではさらなる高齢化が進み、また、スノーバー等の立地もないため、買物難民の増加が懸念される。
- バス交通のみならず、乗合タクシーも含めた総合的な公共交通体系を構築する必要がある。

居住人口の減少・雇用機会・労働力人口の流出

- 山形市や天童市・東根市等の南部方面への転出が多い。また、市内の事業所数・従業員は減少傾向であり、市内在住でもこれらの都市を従業地とする市民が多い。
- 転入は、20代で大きく転出超過となっている。一方で、市内高校生の就職希望としては、自宅からの通勤を望む割合が高い。
- 人口の社会減少(特に若い世代の転出)を抑制するため、雇用機会を創出するとともに、居住の場を確保する必要がある。

生活サービス施設等の利用依存

- 医療施設・高齢者福祉施設・子育て施設の市内利用率は40%を超えるが、商業施設の市内利用率については日用品店が34.9%、専門店(嗜好品や趣味の品、贈り物等)が16.1%と低い。市内には大規模商業施設・専門店のほか病院もないため、医療施設の利用も周辺都市への依存がみられる。
- 全体的には、買物・病院等について東根市や天童市への依存が大きい。買物については、北部の地域では尾花沢市、西部の地域では河北町への依存も大きい。
- 周辺都市における生活サービス施設等の立地状況も考慮しつつ、日常生活の利便性向上に資する施設を確保する必要がある。



中心部における都市づくりの課題

▶課題Ⅱ－① 生活利便性の高いエリアにおける大規模空地

○村山駅を中心とするエリア（村山駅から概ね1,000m圏内）は、商業施設や医療施設（診療所）、高齢者福祉施設、子育て施設といった多様な生活サービス施設等が立地しており、施設立地からみた都市構造の評価として、市内でも特に生活利便性が高いといえます。

○生活利便性は高いながらも、2016年（H28）3月に楯岡高校が閉校となったことで、本市では昼間人口800人を喪失するとともに、市街地の中央が約3.6haの空地となっています。中心市街地においては、従来からの課題である楯岡商店街の疲弊に加えて、さらに昼間人口を喪失したことで、さらなるまちの空洞化が懸念されます。

➡楯岡高校の跡地について、楯岡商店街の賑わい創出や市内の産業活動の振興にも効果が波及するような活用により、生活利便性の高い中心市街地として再生を図る必要があります。

▶課題Ⅱ－② 道路基盤の脆弱性

○楯岡小学校の周辺エリアは、生活サービス施設等の徒歩利便性が高いものの、住宅が密集しており、かつ、道路基盤が不十分となっています。このエリアの都市計画道路は長期にわたって未整備のままとなっているほか、市道も狭あい道路が多い状況であり、災害時には火災の延焼危険性や建物の倒壊で道路が閉塞し、避難行動や緊急車両の通行に支障をきたす恐れがあります。

○このエリアは駅勢圏に位置しており、市街地のなかでも人口が集積していますが、道路基盤が脆弱であるため、冬期においては効率的で速やかな除雪作業が難しいという課題もあります。

➡生活サービス施設等の徒歩利便性が高いという優位性を活かした安全・快適な居住環境の形成に向けて、道路基盤を整備する必要があります。

▶課題Ⅱ－③ 未利用地の残存と沿道利用の進展

- 用途地域の北部・東部エリアは、その指定時から市街化が進展しておらず、未利用地（農地）を多く残したままで人口減少が進行しています。特に、用途地域の縁辺部では、未利用率が50%以上のエリアも存在しています。
- 用途地域に未利用地（農地）を多く残すエリアが存在する一方で、国道13号沿線のエリアでは市街化の進展がみられます。このエリアは、村山市都市計画MPにおいて「新規沿道流通業務ゾーン」として位置づけており、東北中央自動車の整備と連携した道路整備が進み、新たな商業施設も立地しましたが、都市計画として地域地区をはじめとする土地利用の規制・誘導が図られていない状況です。
- ➡人口や産業の将来見通しを踏まえ、用途地域内で未利用地が多く残るエリアでは土地利用の方向性を見直す必要があります。一方で、「新規沿道流通業務ゾーン」においては、幹線道路沿道という立地の優位性を踏まえつつ、都市の集約化の妨げとならないよう目的外の土地利用を規制する必要があります。

▶課題Ⅱ－④ 浸水・土砂災害の危険性

- 最上川が氾濫した場合、用途地域外（「新規沿道流通業務ゾーン」を含む）では最大5m、用途地域の西部エリアでは最大3mの浸水が想定されます。大旦川の合流地点周辺の農地は調節池としての役割を担いますが、村山駅周辺にも浸水域が広がる危険性があります。
- 用途地域の東部エリアは、土砂災害警戒区域の指定を受けており、大規模な降雨等の際には土石流発生の危険性があります。また、このエリアは人口密度が低く未利用地が多い（人口が少ない）、道路基盤が脆弱という課題も抱えています。
- ➡東北中央自動車の開通によって、これまでに整備・開発を進めてきた駅西地区及び新規沿道流通業務ゾーンの立地ポテンシャルが高まるなか、浸水対策についても十分に対応を図ることで、民間投資を呼び込む基盤を整備する必要があります。
- ➡用途地域の東部エリアは、未利用地（農地）が多く残る低密な土地利用でありつつ、土砂災害の危険性が高いため、都市の集約化に向けては、人口の将来見通しを踏まえて土地利用の方向性を見直す必要があります。

中心部における都市づくりの課題

沿道利用を図るエリア

(村山市都市計画MPの「新幹線沿道流通業務ゾーン」)

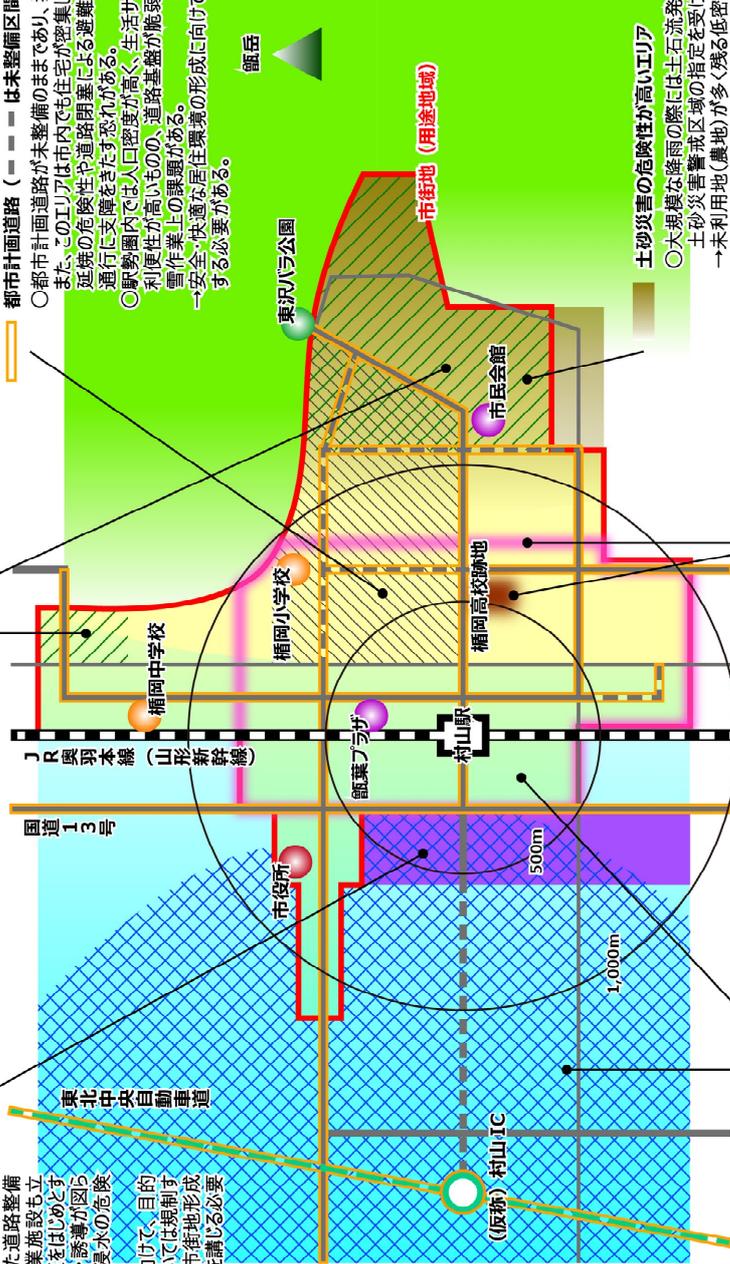
- 村山市都市計画MPの位置づけに基づき、東北中央自動車道の整備と連携した道路整備が進み、新たな商業施設も立地したが、地域地区をばいめとする土地利用の規制誘導が図られていない。また、浸水の危険性がある。
- 都市の集約化に向けて、目的外の土地利用については規制するとともに、安全な市街地形成に向けた浸水対策を講じる必要がある。

未利用地率が高いエリア

- 用途地域の指定時から市街化が進展しておらず、未利用地(農地)を多く残したまま人口減少が進んでいる。
- 用途地域の縁辺部では、未利用地率が50%以上のエリアも存在する。
- 人口の将来見通しを踏まえ、土地利用の方向性を見直す必要がある。

住宅密集地で道路用地率が低いエリア

- 都市計画道路(==)は未整備区間
- 都市計画道路が未整備のままであり、狭あい道路が多い。また、このエリアは市内でも住宅が密集しており、災害時には延焼の危険性や道路閉塞による避難行動や緊急車両の通行に支障をきたす恐れがある。
- 駅勢圏内では人口密度が高く、生活サービス施設等の徒歩利便性が高いものの、道路基盤が脆弱であり、冬期には除雪作業上の課題がある。
- 安全・快適な居住環境の形成に向けて、道路基盤を整備する必要がある。



浸水の危険性が高いエリア

浸水の危険性が高いエリア (最大5m)

- 最上川が氾濫した場合、用途域外では最大3mの浸水が想定される。
- 大旦川の合流地点周辺の農地は調節池としての役割を担うが、生活サービス施設等の徒歩利便性の高い村山駅周辺においても浸水の危険性がある。
- 東北中央自動車道の開通によって、開発を進めている駅西地区及び新幹線沿道流通業務ゾーンの立地ポテンシャルが高まるなか、浸水対策についても十分に対応を図ること、民間投資を呼び込む基盤を整備する必要がある。

土砂災害の危険性が高いエリア

- 大規模な降雨の際には土石流発生等の危険性があり、土砂災害警戒区域の指定を受ける。
- 未利用地(農地)が多く残る低密な土地利用であり、都市の集約化に向けては、人口の将来見通しを踏まえ、土地利用の方向性を見直す必要がある。

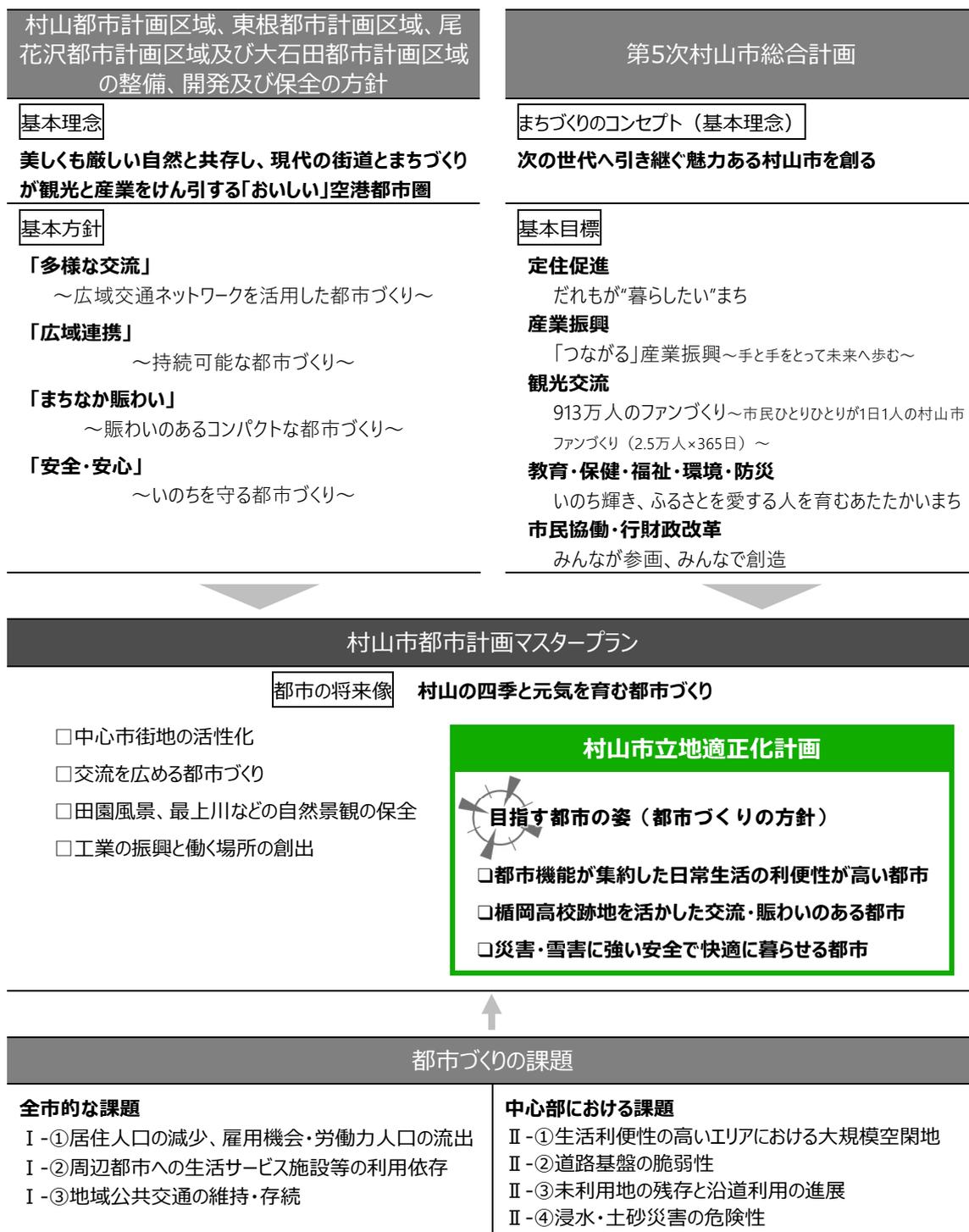
生活サービス施設等の徒歩利便性が高いエリア

- 駅勢圏内であり、かつ、徒歩圏内に複数の生活サービス施設等が立地する生活利便性の高いエリアである。
- 2016年3月に県立楯岡高校が閉校となったことで、楯岡人口800人を喪失するとともに、市街地の中央が約3.6haの空地となった。
- 楯岡商店街の賑わい創出や市内の産業活動の振興にも効果が及ぶような跡地活用により、生活利便性の高い中心市街地として再生を図る必要がある。

2. 都市づくりの基本的方針

(1) 目指す都市の姿（都市づくりの方針）

上位計画における都市づくりの方向性を踏まえつつ、本市が抱える課題の克服に向け、本計画における目指す都市の姿（都市づくりの方針）を以下のように定めます。





目指す都市の姿（都市づくりの方針）

□都市機能が集約した日常生活の利便性が高い都市

村山駅を中心とする現在のコンパクトな市街地を基本として、既存ストック★を活用しつつ、身近な生活サービス施設等の誘導・集積を図ることで、日常生活の利便性の高い都市環境の形成を目指します。

また、市内各地に集落が分散して形成され、高齢化が進行する本市では、生活サービス施設等の集積及び総合的な公共交通体系の充実を図ることで、将来にわたって高齢者が住み慣れた地域で暮らせる都市を目指します。

□楯岡高校跡地を活かした交流・賑わいのある都市

楯岡高校跡地を活用して、新たなコミュニティ機能及びオフィス機能を整備し、市民活動・事業活動を促進することで、空洞化が進行する市街地中心部において交流・賑わいを創出し、都市の再生を目指します。

特に、オフィス機能については、共有の会議・打合せスペースのほか、コワーキング機能★・インキュベーション機能★等の多様な機能とし、起業・新たな企業進出及び若い世代の就労や移住・定住を促進することで、賑わいあふれる都市を目指します。

□災害・雪害に強い安全で快適に暮らせる都市

生活サービス施設等の徒歩利便性が高いながらも道路基盤が脆弱な市街地において、自動車交通・バス交通に対応した道路を整備することで、安全性・快適性の高い都市空間の形成を目指します。

また、道路整備を通じて、安全性の高い避難・緊急輸送ネットワークを構築するとともに、冬期における効率的かつきめ細かな除雪を推進することで、子育て世帯や高齢者が安心して暮らせる都市を目指します。

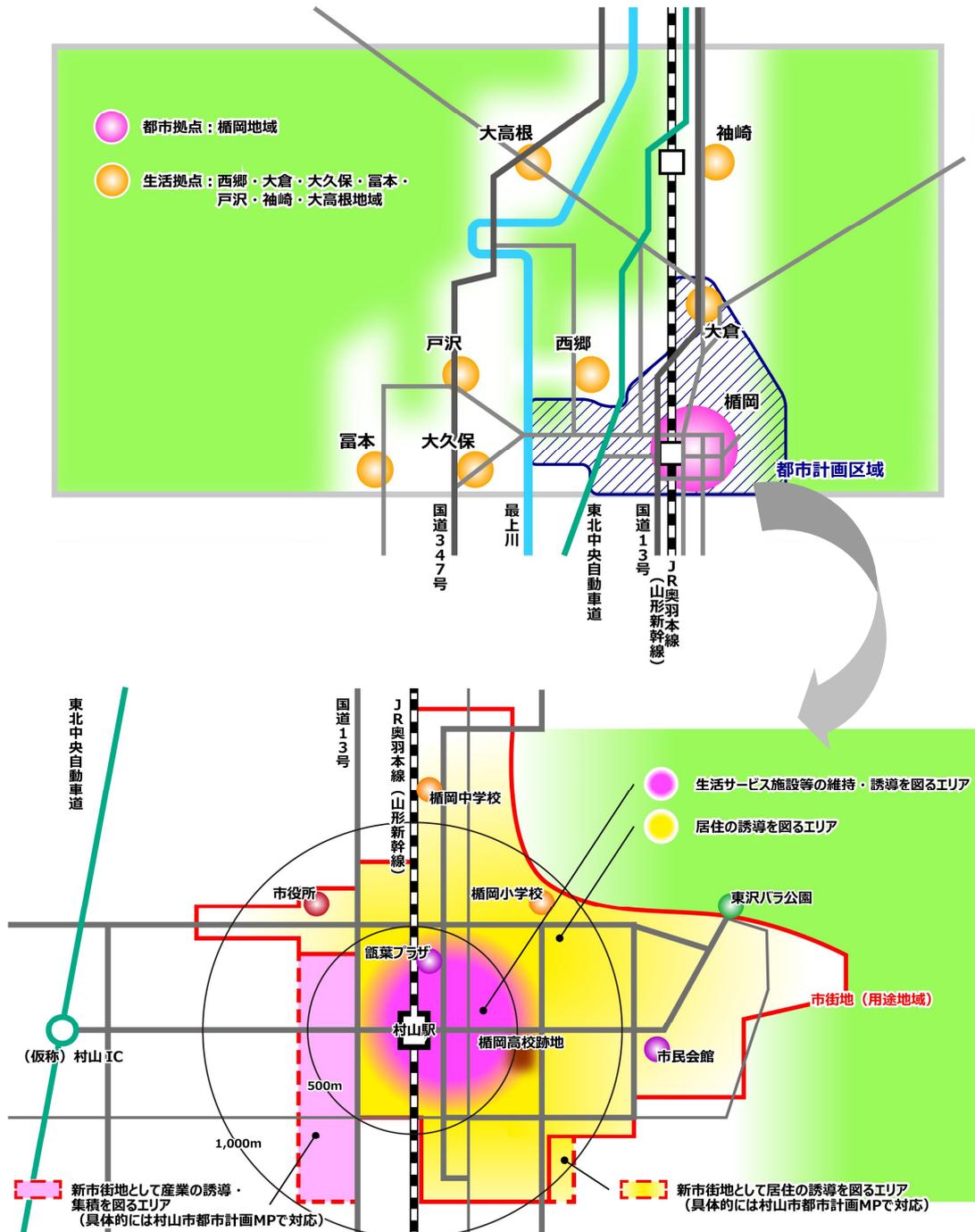
★既存ストック…これまでに整備された道路・公園・下水道等の基盤施設や公共施設、建築物等。
★コワーキング機能…異なる職業や仕事の人たちが同じ場に集まり、作業場をシェアする場所やその設備・機能。
★インキュベーション機能…起業の支援や創業間もない企業・中小企業の事業等が軌道に乗るよう支援する機能。

(2) 将来都市構造

目指す都市の姿（都市づくりの方針）に基づく将来の都市構造を以下のように定めます。

なお、立地適正化計画制度は都市計画区域を対象としており、また、既成市街地を対象に生活サービス施設や居住の誘導を図るための制度であることから、都市計画区域外の地域における拠点形成や用途地域外の新市街地の整備については、本計画で基本的な考え方を示しつつ、その実現に向けては村山市都市計画MPで対応することとします。

■ 将来都市構造



(3) 施策展開の方針（誘導方針）

目指す都市の姿（都市づくりの方針）の実現に向けた将来都市構造を構築するための施策展開の方針（誘導方針）を以下のように定めます。



「目指す都市の姿」の実現に向けた“柱”となる施策展開の方針
“柱”と“柱”の間領域に位置し、政策間連携により相乗効果を生み出す施策展開の方針