

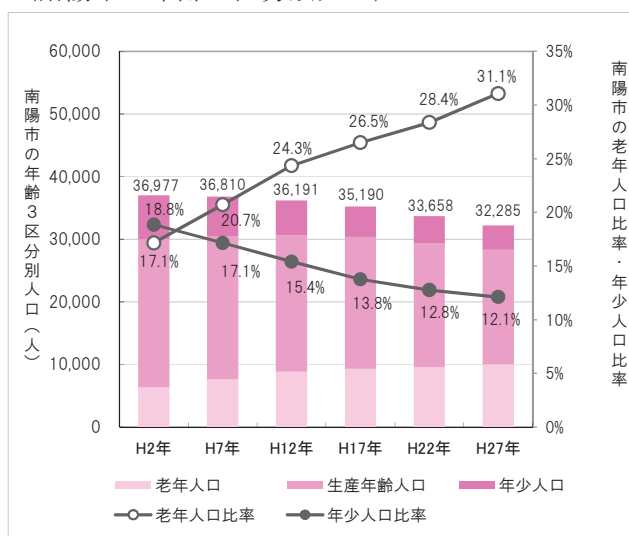
第 1 章 基本方針

1 南陽市の都市構造の現状

① 全市的な人口減少の進行

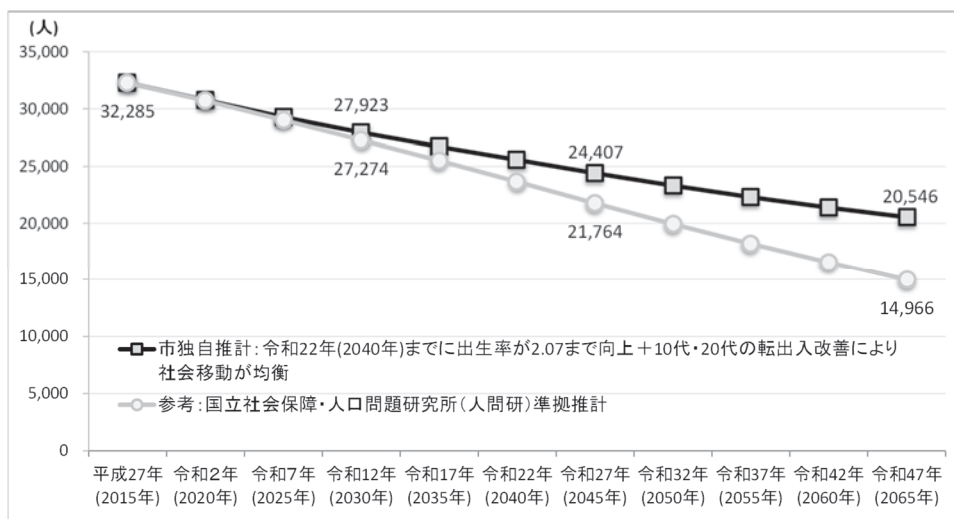
本市の平成27年現在の人口は32,285人であり、昭和60年以降減少傾向にあります。将来人口の推計をみると、人口減少は継続する見通しであり、令和12年には約27,000人まで減少すると予想されます。

〈南陽市の年齢3区分別人口〉



注) 老年人口：65歳以上人口、生産年齢人口：15～64歳人口、年少人口：0～14歳人口
資料：国勢調査

〈南陽市の人口の見通し〉



資料：第2期南陽市まち・ひと・しごと創生総合戦略（策定中）

②生活サービス施設が市街地に集積するコンパクトな都市構造

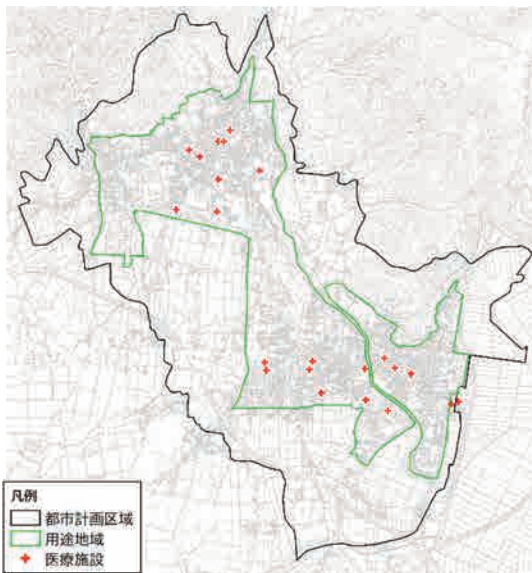
本市の都市構造は、赤湯と宮内を核として、その周辺に都市機能が立地しており、比較的コンパクトに集約したものとなっています。

現状の都市構造を分析すると、人口10万人以下の他都市と比べ、本市は医療、福祉、商業等の生活サービス施設へアクセスしやすい、生活利便性の高い状況となっています。

〈南陽市の現状都市構造分析〉

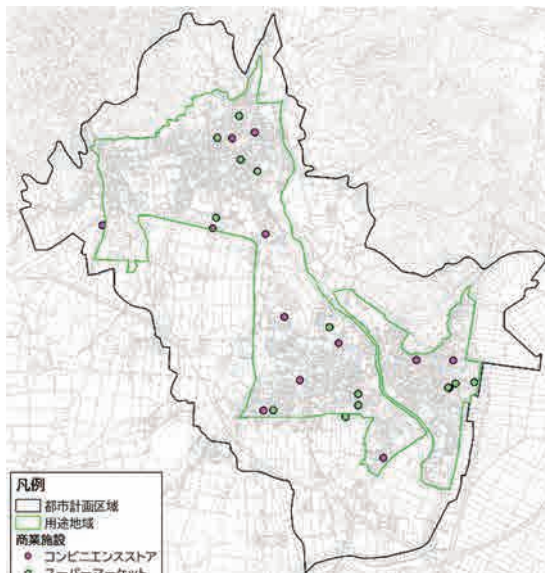


〈南陽市の医療施設の分布〉



資料：山形県医療機関情報ネットワーク（令和元年11月時点）、南陽市東置賜郡医師会（令和元年11月時点）、市資料（令和元年11月時点）

〈南陽市の商業施設の分布〉



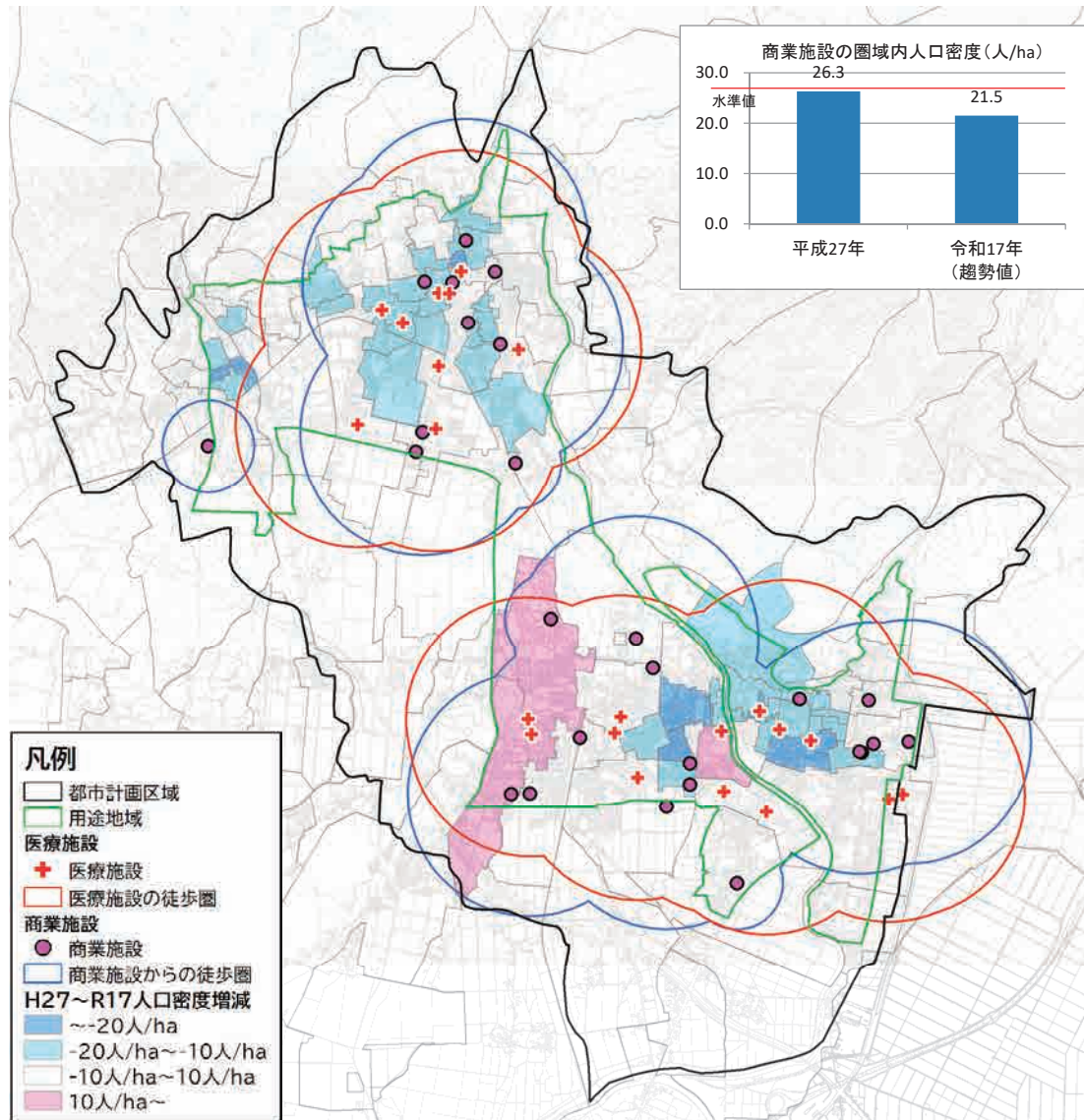
資料：山形県HP（大規模小売店舗立地法に基づく届出）、住宅地図、グーグルマップ、コンビニまっぷ

③生活サービス施設が集積する市街地での人口減少

市街地の人口密度の増減予測を地区別にみると、生活サービス施設の集積がみられる地区において人口密度の低下が予想されます。

こうした地区の人口減少が進行した場合、施設の利用者が減少し、施設経営やサービスの提供が困難になることが懸念されます。

〈市街地の人口密度増減予測〉



資料：将来人口・世帯予測ツール（国土交通省）（人口密度）、医療施設と商業施設の資料は前項と同様

④市街地の空き家の増加

本市の空き家数は増加しており、特に、用途地域が指定されている赤湯、宮内、漆山、沖郷地区の合計は545件で、全体の76%を占めます。空き家が管理不全となった場合、雑草・悪臭等の衛生環境の悪化、景観の悪化等が懸念されます。

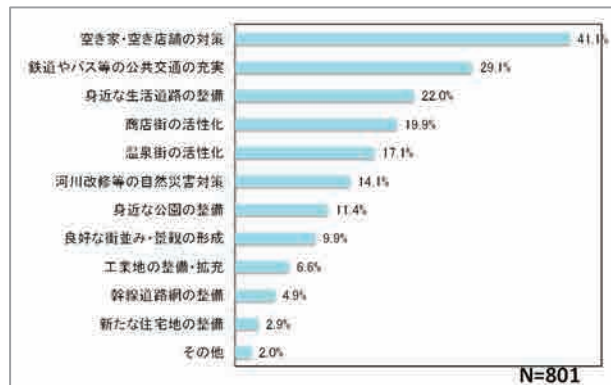
市民意向においても、空き家の対策が特に重要と考えられており、空き家の除却や再利用を促進していく必要があります。

〈地区別の空き家数の推移〉

地区名	件数					
	平成29年度	平成30年度	増加	減少	除却	売却等
赤湯地区	187	210	36	13	4	9
中川地区	54	58	6	2	2	0
宮内地区	175	185	20	10	2	8
漆山地区	70	74	7	3	0	3
吉野地区	46	52	9	3	3	0
金山地区	16	21	6	1	1	0
沖郷地区	76	76	10	10	4	6
新郷地区	41	42	2	1	1	0
合計	665	718	96	43	17	26

資料：南陽市

〈まちの整備の方向として特に重要と考えるもの〉

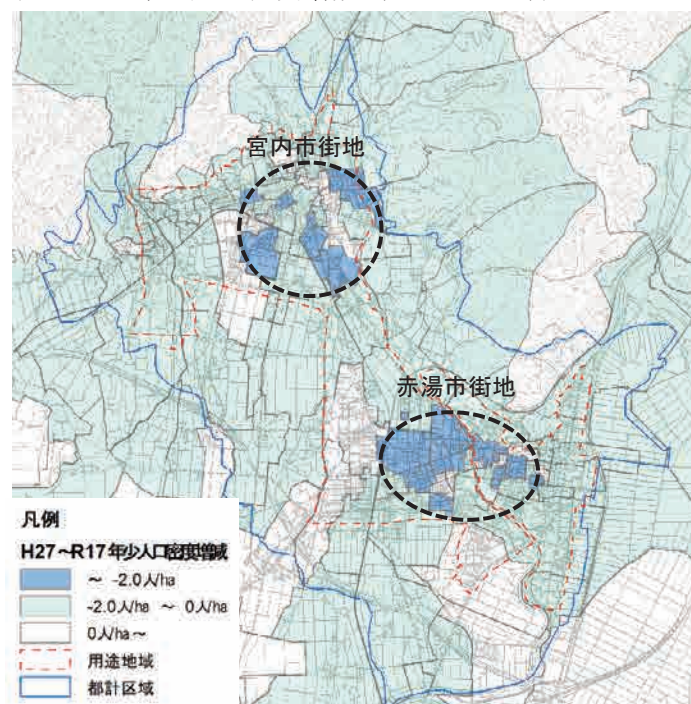


資料：令和元年度 南陽市民意向調査結果

⑤赤湯、宮内の市街地中心部の若者の減少

年少人口（15歳未満）密度は、都市計画区域全体で低下していくことが予想され、特に、赤湯、宮内の市街地ではその傾向が強くなることが予想されます。子どもや子育て世代、若者の減少により地域コミュニティの担い手不足等が懸念されます。

〈ゾーン別年少人口密度増減（H27～R17）〉

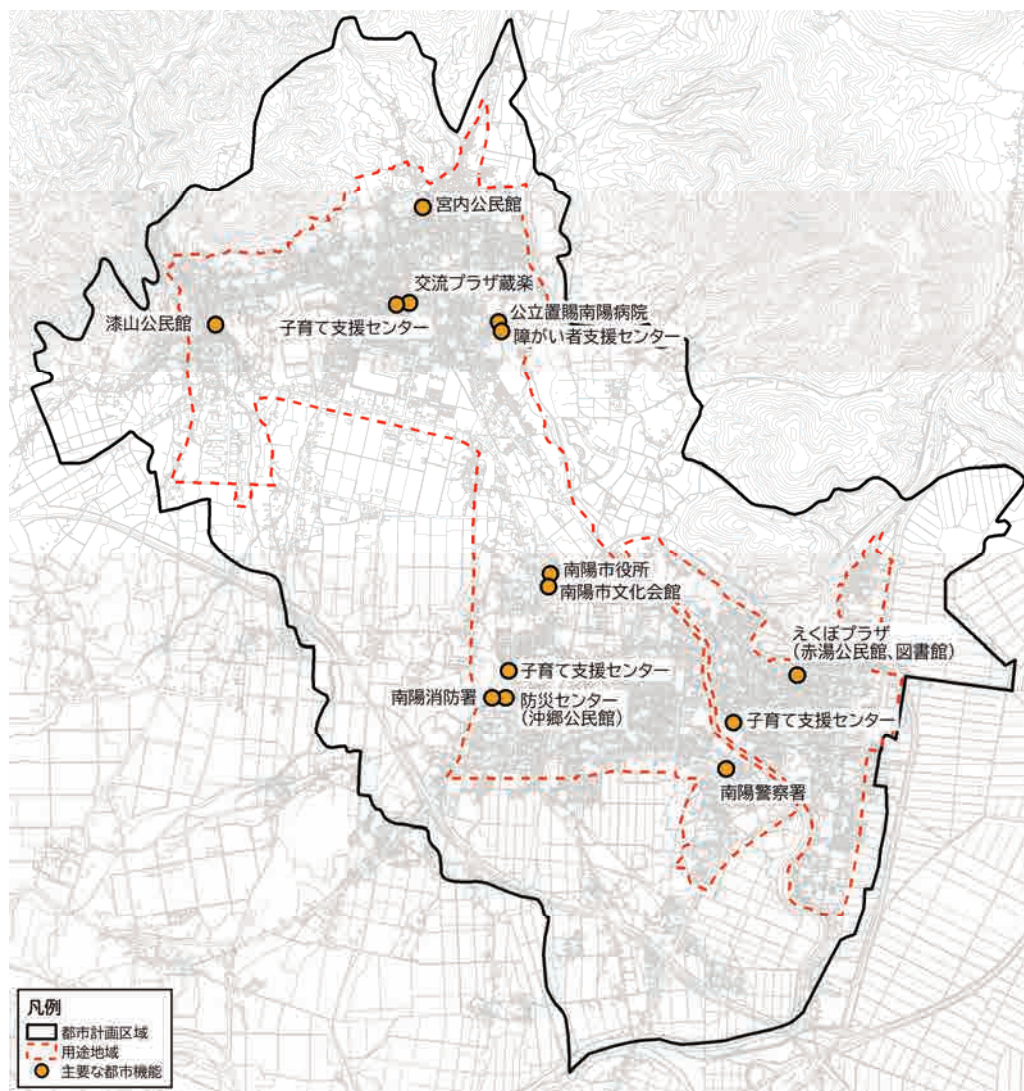


資料：将来人口・世帯予測ツール（国土交通省）

⑥主要都市機能施設の集積と老朽化

本市の主要な都市機能を有する施設の分布状況を見ると、宮内地域、赤湯地域でそれぞれまとまりを持って立地しています。これらの建築年度をみると、宮内公民館が築52年を経過する等、老朽化が進行している状況です。

〈本市の主要都市機能を有する施設の分布〉

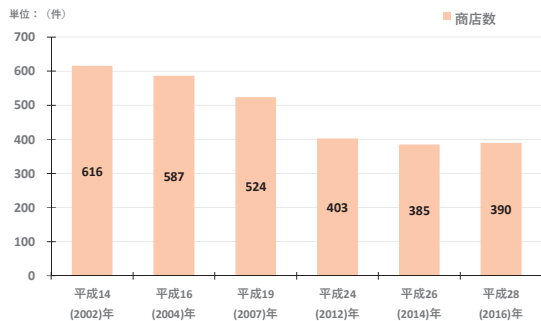


資料：住宅地図

⑦店舗数の減少、観光客数の伸び悩み

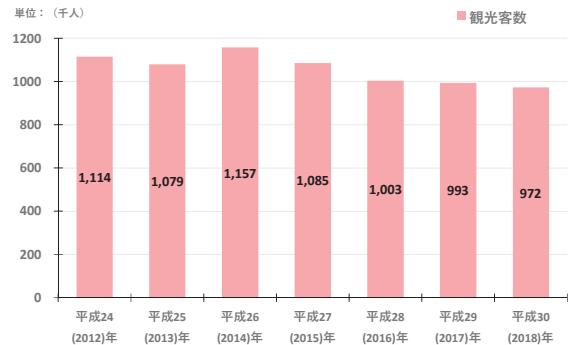
本市の店舗数は、平成28年度現在で390件となっており、平成11年度の675件から約4割も減少しています。本市の観光客数は平成26年までは110万人前後で推移していましたが、その後減少し、平成29年以降は100万人を下回る状況となっています。このように、市内の商業機能の低下や観光客等の減少により本市の活力の低下が懸念されます。

〈本市の店舗数の推移〉



資料：南陽市の統計（令和元年刊）

〈本市の観光者数の推移〉

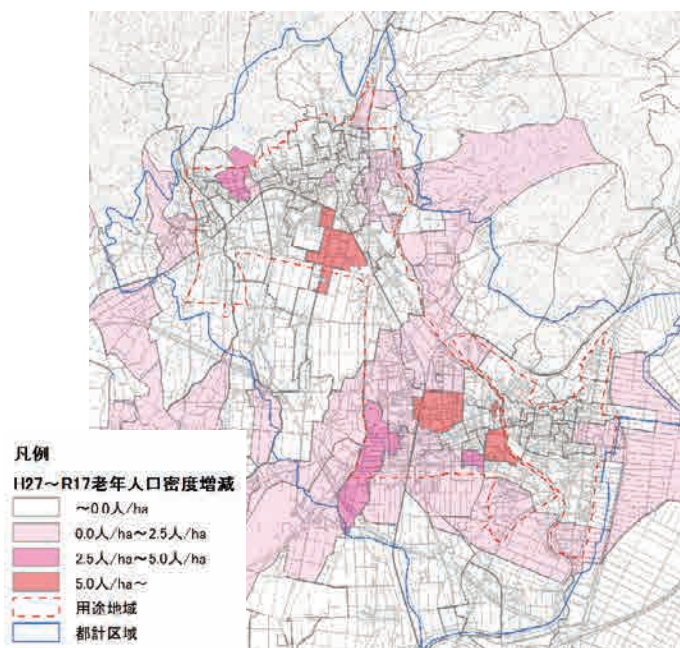


資料：南陽市の統計（令和元年刊）

⑧市街地周辺、集落部における高齢化の進行

少子高齢化が進む中で、老年人口（65歳以上）密度は、用途地域内縁辺部や集落部で上昇が予想されます。このような地区では、高齢化に伴い自動車の運転が困難なる市民が増加することが予想されます。生活利便施設が少ない用途地域の周辺等においては、高齢化に伴う日常生活への影響が懸念されます。

〈ゾーン別老年人口密度増減（H27～R17）〉



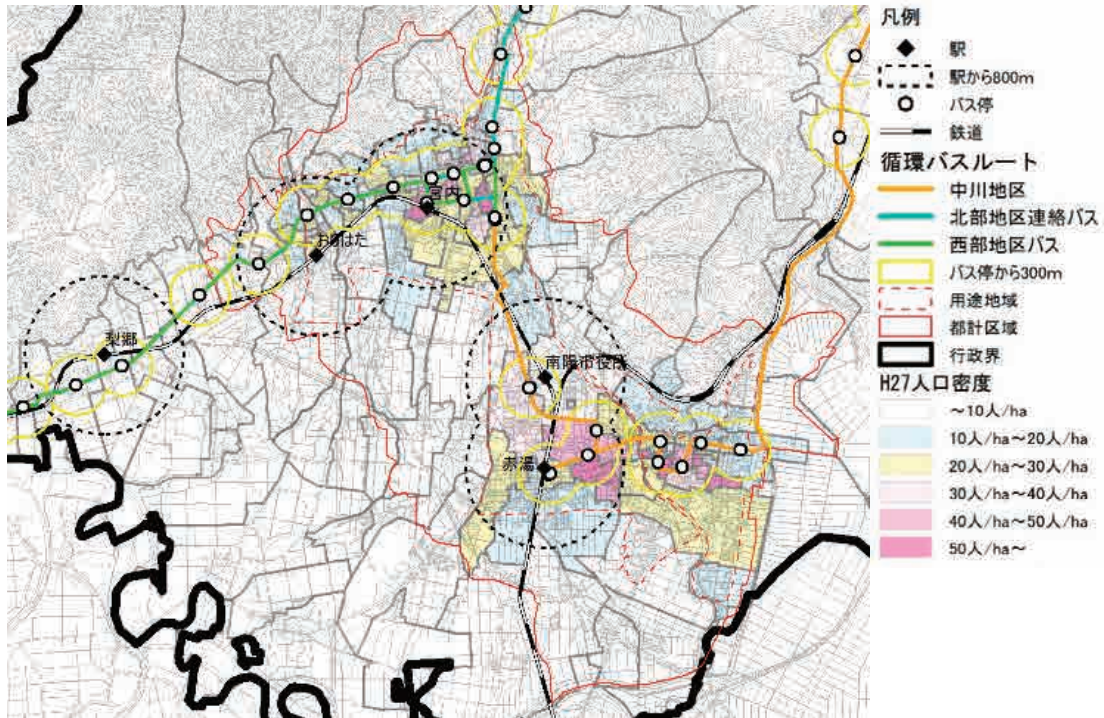
資料：将来人口・世帯予測ツール（国土交通省）

⑨カバー率の高い公共交通網

本市の公共交通網をみると、鉄道駅は市街地内に4駅設置され、市街地を東西に横断するように赤湯地域に2駅、宮内地域に1駅、漆山地域に1駅立地しています。

市内循環バスは公立置賜南陽病院を結節点として、市内の主要地点を經由するようにルート設定されており、市街地の大部分がバス停からの徒歩圏に含まれています。

〈本市の公共交通網の現状〉

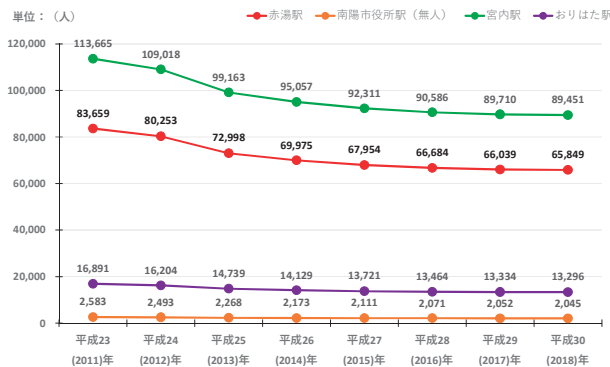


資料：南陽市ホームページ（駅、バス）、国勢調査（人口密度）

⑩公共交通の利用者数の低迷

市内の4つの駅は全て利用者数が減少傾向にあり、赤湯駅、宮内駅とも平成23年時点の8割に減少しています。市内循環バスの便数は、多い路線で11本/日（往復）となっており、基幹的公共交通の水準（30本/日）を下回っている状況にあります。

〈フラワー長井線の駅利用者数の推移〉



資料：南陽市の統計（令和元年刊）

〈市内循環バスの便数（令和2年度）〉

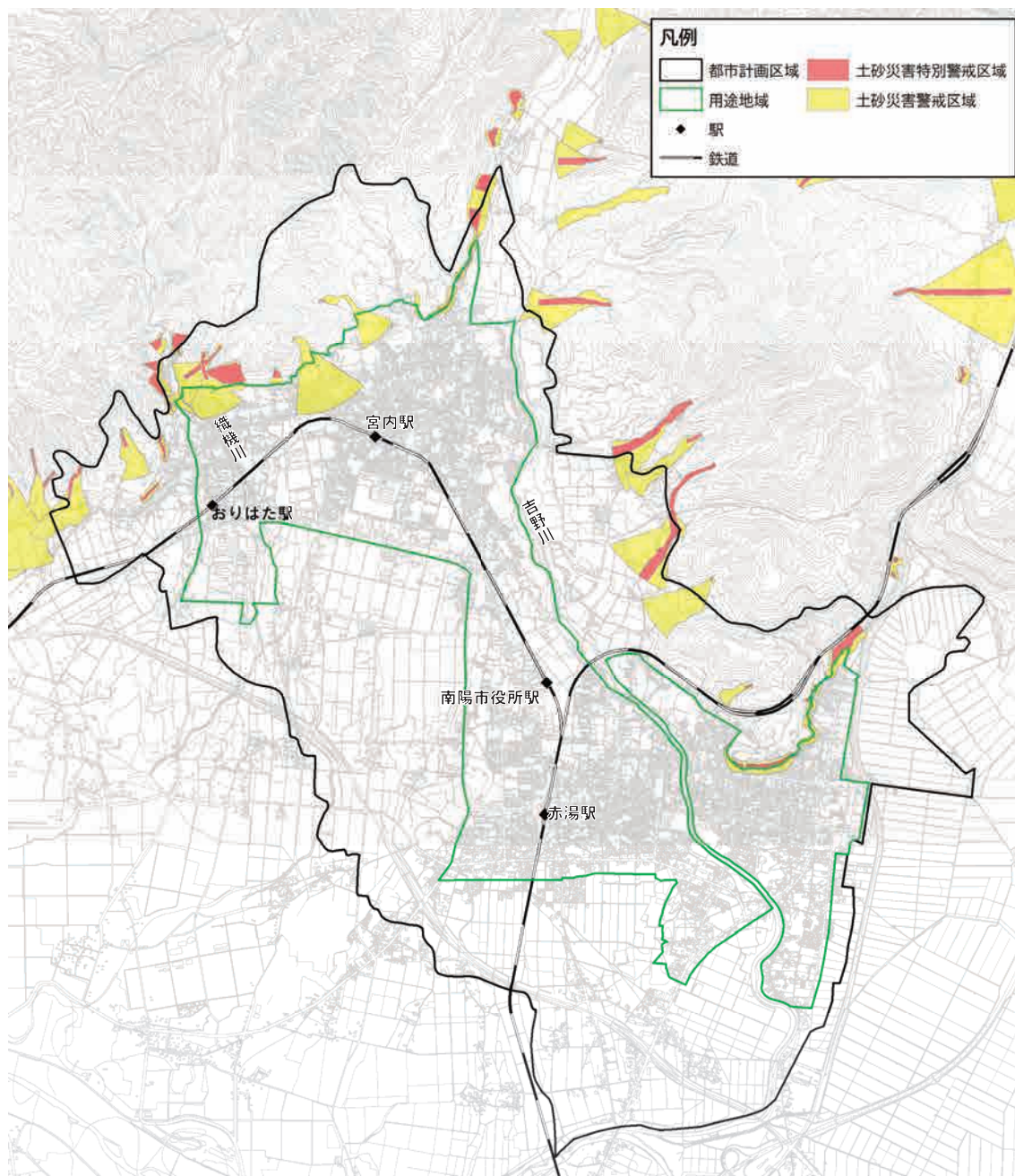
	往路	復路	往復
北部地区連絡バス	5	5	10
中川地区バス	4	3	7
西部バス	5	6	11

資料：南陽市ホームページ

2 南陽市の災害の危険性

本市の市街地は北側に急峻な斜面が接しており、土砂災害警戒区域等が指定されています。また、国及び県の洪水シミュレーションによると、想定最大規模降雨^{※1}における浸水深 2.0m以上の区域が吉野川周辺に、計画規模降雨^{※2}における浸水深 0.5m以上の区域が吉野川周辺や国道 13 号沿道に広がっており、浸水による居住や避難への影響が懸念されます。

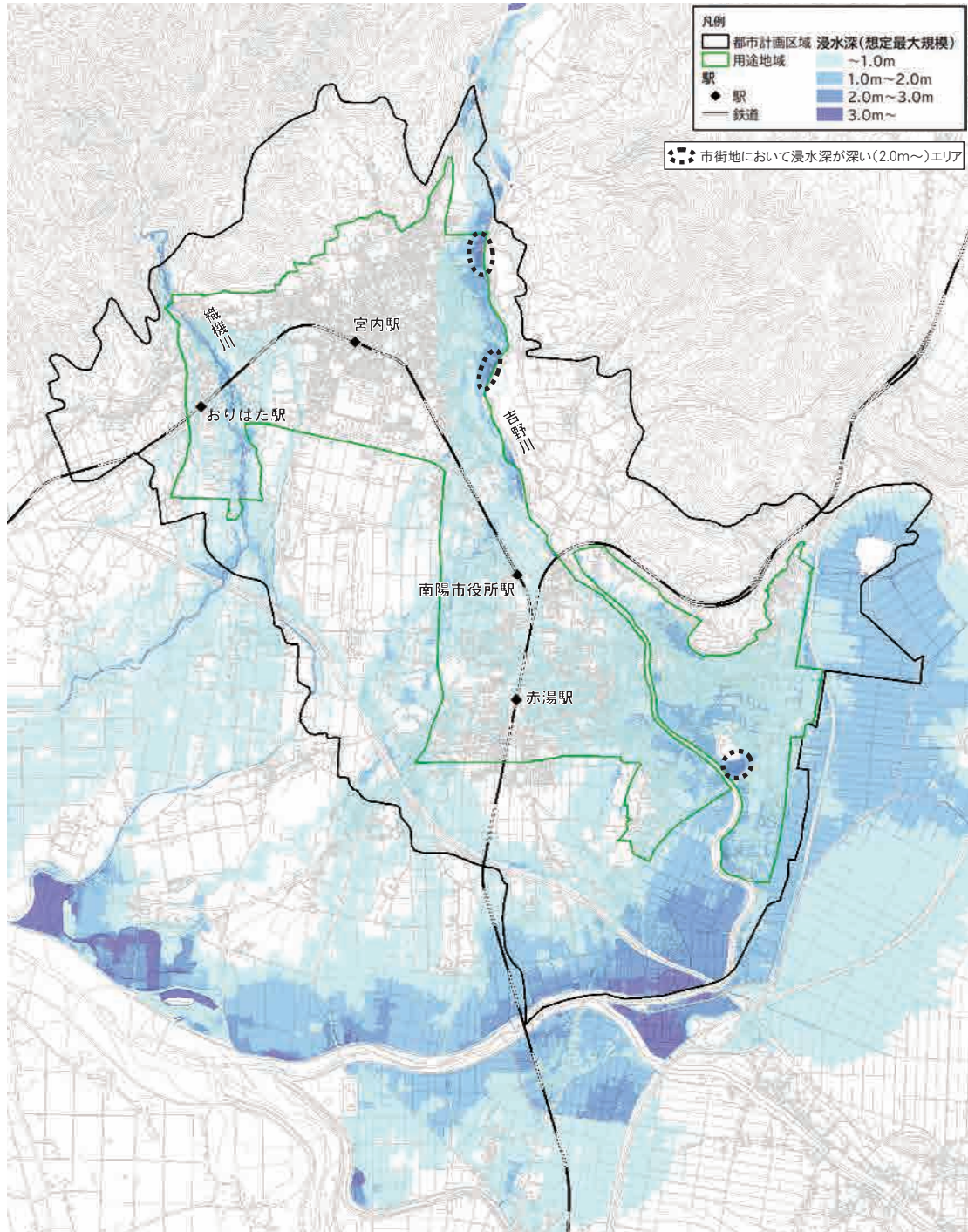
〈土砂災害警戒区域等の分布〉



※1 想定最大規模降雨：1000年に1回程度（毎年、1年間にその規模を超える洪水が発生する確率が1/1000（0.1%））発生する規模を超える降雨。

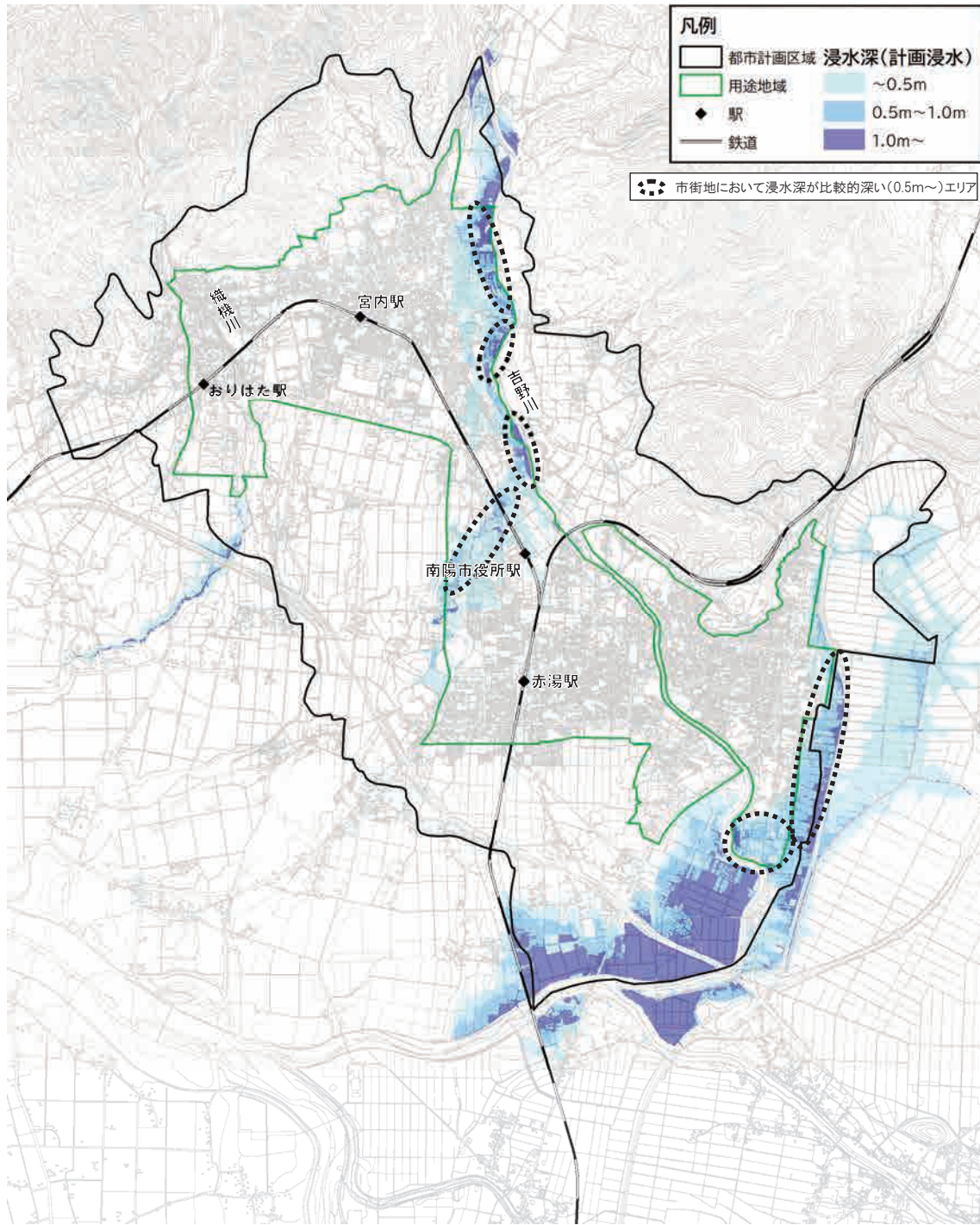
※2 計画規模降雨：50年に1回程度（毎年、1年間にその規模を超える洪水が発生する確率が1/50（2%））発生する規模を超える降雨。

〈想定最大規模降雨における浸水深〉



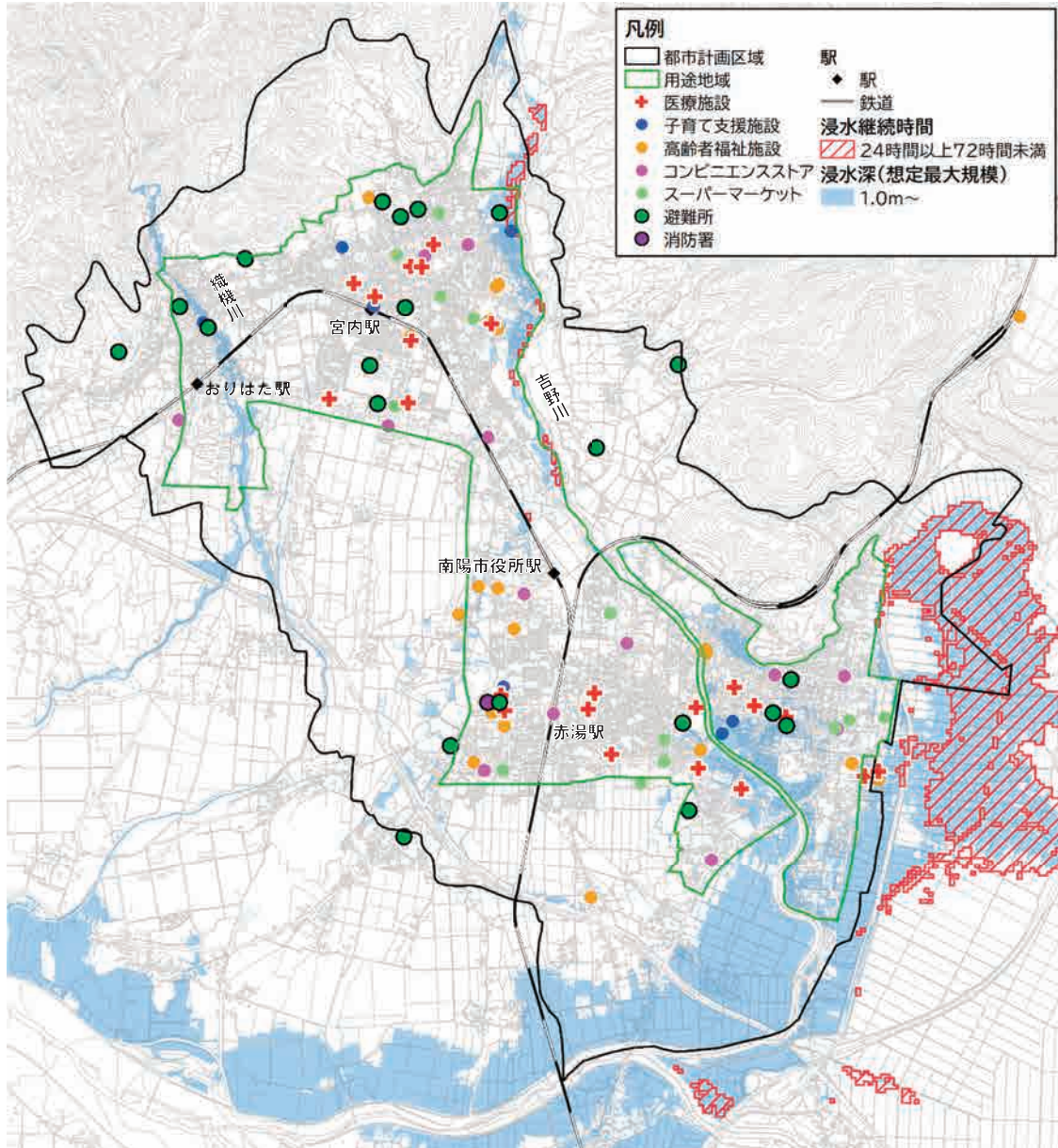
資料：山形県資料に基づく詳細データ（令和元年9月）（洪水）

〈計画規模降雨における浸水深〉



本市では72時間以上の長時間の浸水による都市機能の停止は想定されませんが、宮内の保育所1か所が24時間以上の浸水が予想され、機能への影響が予想されます。また、想定最大規模降雨における医療施設、避難所、消防署の浸水深予想をみると、赤湯市街地中心部の医療施設や避難所の各1か所、宮内市街地の避難所1か所が1.0m以上の浸水が予想され、機能停止に陥る危険性があります。

〈想定最大規模降雨における長時間の浸水区域、1.0m以上の浸水区域〉



資料：山形県資料に基づく詳細データ（令和元年9月）（洪水）、山形県医療機関情報ネットワーク（令和元年11月時点）（医療施設）、南陽市東置賜郡医師会（令和元年11月時点）（医療施設）、市資料（令和元年11月時点）（医療施設、子育て支援施設、高齢者福祉施設、避難所、消防署）、山形県HP（大規模小売店舗立地法に基づく届出）（商業施設）、住宅地図（商業施設）、グーグルマップ（商業施設）、コンビニまっぷ（商業施設）

3 南陽市の将来都市構造

南陽市都市計画マスタープランでは、赤湯の市街地中心部から赤湯駅にかけてを中心市街地形成エリアと位置付け、多様な生活利便施設の集積やにぎわいの創出を目指しています。また、宮内の市街地中心部を観光交流形成エリアと位置付け観光交流の活性化を図ろうとしています。

立地適正化計画においては、この将来都市構造を実現するため、各種区域等を設定し、都市機能等の誘導を図っていく必要があります。

〈南陽市都市計画マスタープランにおける将来都市構造〉



【ゾーン】

市街地ゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・現行用途地域 ・住宅地、商業地等の都市的土地利用を基本に、居住と都市機能の集積を図る
田園集落ゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・市南部及び東部に広がる既存集落、田園等 ・農地と既存集落が共存した良好な集落環境の維持を図る
森林資源保全・活用ゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・市北部に連なる山林等 ・豊かな自然環境の維持・保全を図る

【エリア】

中心市街地形成エリア	<ul style="list-style-type: none"> ・赤湯駅・赤湯温泉・烏帽子山公園の一带 ・本市の都市生活の中心として、多様な生活利便施設の集積を図るとともに、歩いて暮らすことができ、様々な人が集い賑わう南陽市の中心地区の形成を図る
観光交流形成エリア	<ul style="list-style-type: none"> ・宮内駅・熊野大社参道・熊野大社・双松公園の一带 ・熊野大社や双松公園等の観光資源を生かし、宮内駅から熊野大社一带において、観光交流の活性化を図る
工業地形成エリア	<ul style="list-style-type: none"> ・西工業団地、梨郷工業団地、中川地区において新たに整備を検討している産業団地 ・既存の工業機能の維持・拡充を図るとともに、雇用の場を確保する新たな工業等の立地を促進する

【拠点】

文化交流拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・市役所・南陽市文化会館・フラワー長井線南陽市役所駅の一带 ・本市の行政、文化交流等の中心として、南陽市文化会館における様々な文化交流を推進する
生活拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・赤湯及び宮内の市街地中心部 ・赤湯の市街地は、より高次の都市機能の誘導による機能強化を促進するとともに、宮内の市街地では身近な商業等の生活関連機能の集積・強化を図る
観光交流拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・赤湯温泉街・えくぼプラザの一带、熊野大社・双松公園の一带 ・本市の特徴ある観光資源を生かして、歩いて楽しい空間の創出や美しい景観の形成等により魅力的な交流拠点の形成を図る
交通拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・JR赤湯駅 ・市民の日常生活及び広域的な移動の拠点として、交通結節機能の強化を図るとともに、JR赤湯駅までアクセスしやすい移動環境を確保する
公園・レクリエーション拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・烏帽子山公園、中央花公園、向山公園、白竜湖公園、双松公園、南陽スカイパーク（十分一山周辺） ・周辺の自然環境と一体となって、市民が利用しやすいレクリエーション機能の充実・強化を図る

【都市軸】

主要交通軸	<ul style="list-style-type: none"> ・東北中央自動車道を国土交通軸、（都）東通り線、（都）高島南陽線、（都）栄町漆山線及び（都）梨郷深沼線を主要交通軸 ・広域交通機能の維持・向上を図る
水辺軸	<ul style="list-style-type: none"> ・吉野川、織機川 ・防災対策を継続するとともに、魅力的な都市環境を演出する親水空間として整備を図る

4 南陽市立地適正化計画の基本方針

(1)立地適正化計画において対応する都市構造の課題

立地適正化計画制度は、都市が抱える課題のうち、主に持続可能な都市構造の形成に関する課題に対応する制度です。P6～16に示す本市の都市構造の現状を踏まえ、南陽市立地適正化計画において対応する課題を以下のように整理します。

1)主要な都市機能施設の更新・集約

本市の主要な都市機能を有する施設は、赤湯や宮内の市街地中心部に概ね立地しており、市民生活の拠点を形成しています。これらの施設の中には老朽化が進行しているものもあり、更新が迫られています。施設の更新にあたっては、市全域からの利用のしやすさを考慮し、公共交通網と整合した市街地中心部への維持・存続が必要となります。

2)赤湯、宮内の市街地中心部におけるにぎわいの低下

赤湯、宮内の市街地中心部においては、店舗数が減少するとともに、夜間人口も減少傾向にあります。また、本市の主要産業であり、市街地中心部が重要な役割を担う観光業に目を向けると、観光客数も減少しており、市街地中心部を行き交う人が減る等、にぎわいの低下が懸念されます。

3)地区によって状況が異なる人口減少と少子高齢化への対応

市街地全体を見渡すと医療施設、福祉施設、商業施設といった生活サービス施設が集積する地区で人口減少が予想されます。地区の人口減少が利用者の減少につながれば、施設経営やサービスの提供が困難になるおそれがあります。

赤湯、宮内の中心部では少子化の進行や若者の減少が著しく、この傾向が続けば、将来の地域コミュニティの担い手不足等が懸念されます。

市街地の周辺や集落部では高齢化の進行に伴い、交通弱者等の顕在化が懸念されます。

このように、地区によって人口の動向とこれに関連する問題が異なっており、地区の状況に応じた対応が必要となります。

4)頻発化・激甚化する自然災害への対応

全国的に災害が頻発化・激甚化するなか、本市では、平成25年と平成26年の集中豪雨により、家屋浸水やインフラの損傷等の大きな被害を受けました。豪雨や雪害等の大規模な自然災害は、今後も発生する可能性があり、人身被害や財産喪失、都市機能の停止等が懸念

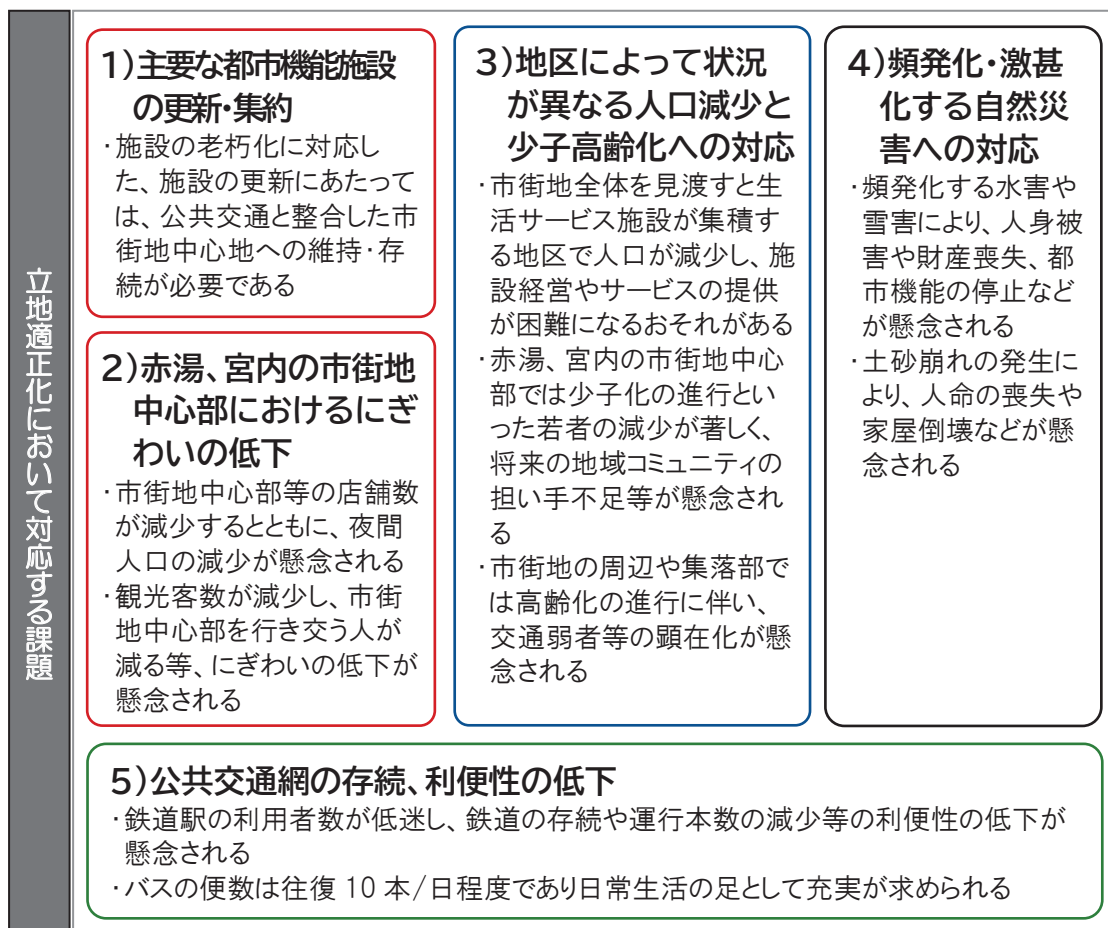
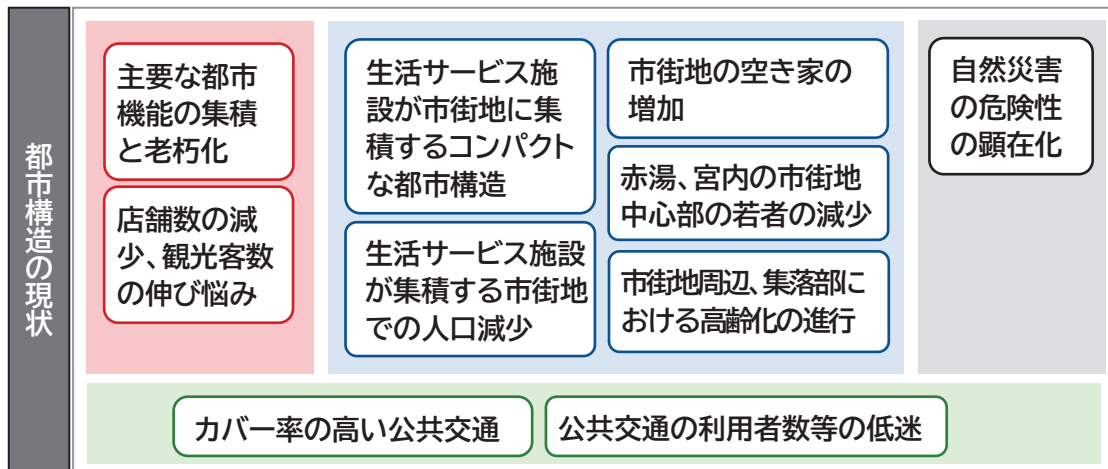
されます。特に、丘陵に隣接する市街地北側や吉野川、織機川の沿いの家屋倒壊等氾濫想定区域でも家屋倒壊のおそれがあります。また、宮内市街地の東側等では、長時間の浸水や比較的深い浸水による、都市機能の停止が懸念されます。

5)公共交通網の存続、利便性の低下

本市ではJR 奥羽本線と JR 山形新幹線、フラワー長井線の3路線の鉄道が整備・運行されていますが、鉄道駅の利用者数が低迷しており、このまま低迷が続けば、鉄道の存続や運行本数の減少といった利便性の低下を招く状況が懸念されます。

本市の市内循環バスは、3路線運行していますが、バスの便数は往復10本/日程度であり、高齢化の進行に伴う交通弱者の増加を見据え、公共交通の充実が求められます。

〈都市構造の現状と立地適正化計画において対応する課題〉



(2)南陽市立地適正化計画の目標

本市では、これまで赤湯、宮内を中心として市街地の形成が進み、長い歴史と文化がつながって発展してきました。モータリゼーションが進展した現在では、国道や県道沿いへの商業施設の出店が進みましたが、市街地内の人口集積地を中心に生活サービス施設が立地・存続したことにより、コンパクトで生活利便性の高い市街地構造が形成されてきました。また、赤湯、宮内の市街地の中心部においては、市域全体をサービス対象とする主要な都市機能が立地し、生活の拠点が形成されています。

しかし近年は、赤湯、宮内の中心部において人口減少・少子高齢化により、近い将来は生活サービス施設の維持が困難になることや、にぎわいの低下、地域コミュニティの担い手不足等、地域社会の維持が困難になることが予想されます。また、人口減少やモータリゼーションの進展に伴う公共交通の利用者減少により、公共交通の存続が困難になる等が懸念されます。

また、本市では、平成 25 年、平成 26 年の集中豪雨により、市街地の浸水被害や市街地周辺での土砂崩れ被害を経験しました。近年の自然災害は頻発化・激甚化の様相を呈しています。今後は、自然災害の危険性に対応し、将来にわたって安心して住み続けられる都市づくりが求められます。

このような将来の見通しに対し、南陽市都市計画マスタープランでは、多くの市民が快適で安心な日常生活を送ることができる持続的な社会を実現することを目指しています。

これからのまちづくりは、市民の快適で安全な暮らしとともに、本市が培ってきた歴史と文化を将来にわたってつないでいくため、南陽市立地適正化計画において、人口減少、少子高齢化に対応し、居住や生活を支える医療、福祉等の誘導と、公共交通との連携を図るとともに、自然災害に強い強靱な都市構造と生活利便性の高い住みやすいまちの形成を推進するため、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』や『防災コンパクトシティ』の実現に向け取り組んでまいります。

【南陽市立地適正化計画の目標】

『歴史と文化をつなぎ 力強さと住みやすさを兼ね備えたまち』

(3)南陽市立地適正化計画の基本方針

立地適正化計画の目標に基づき、立地適正化計画の基本方針を「再生」、「持続」、「防災」、「交通」をキーワードとして、以下のとおり設定します。

○市街地中心部における都市活力とにぎわいの再生

市内の主要な施設の老朽化等に対応し、施設の更新に合わせて、市民の生活利便性が向上するよう、生活拠点において様々な都市サービスの誘導、集約、高度化を進め拠点性の強化を図ります。

また、市街地中心部のにぎわい低下に対応し、商業機能等の誘導・強化を図ります。合わせて、商業等と連携した観光関連施設の充実による魅力的な観光地づくりに取り組みます。

生活拠点及び市街地中心部では、このような都市機能の集積・強化を進めるとともに、市街地中心部のにぎわいを創出する基盤として、市民や観光客が歩いて楽しめる環境の整備を推進します。

○地区の特徴を活かした、住みたい、住み続けられる市街地の形成

市街地の人口密度を保ち、生活サービス施設を維持・確保するため、居住の誘導を図ります。具体的には、生活利便性が高い市街地中心部、市街地中心部に徒歩でアクセスしやすい範囲に居住を誘導します。少子高齢化が進む社会であっても、将来にわたり地域コミュニティを確保するため、市街地中心部において、子育て世代等に魅力的な環境を整備するとともに、多世代居住の実現に向けた居住の誘導を図ります。

なお、居住の誘導にあたっての受け入れ環境として、市街地の都市基盤整備等による良好な居住環境の形成を図ります。

○自然災害を最小限に留める都市づくり

頻発化・激甚化する自然災害を未然に防ぐため、関係機関と連携し河川改修や急傾斜地への対応を図ります。加えて、自然災害の危険性の高い地区から危険性の低い安全な市街地への居住や都市機能の移転を促進する等の災害回避策を講じていきます。

想定最大規模降雨等の大規模な自然災害は、物理的に発生を防ぐことは困難であるため、被害を軽減するための避難環境の充実を図ります。さらに、災害情報の事前周知により、安全な市街地の形成や早期避難を図ります。

○市民の都市生活を支える公共交通の利用促進

人口減少に伴い利用者が減少傾向にある公共交通を、高齢化の進行に伴う交通弱者の増加に対応する日常生活の足として存続できるよう、公共交通沿線への居住の誘導を図るとともに、バス停や駅の利用環境の向上等により、一定の利用者の確保を図ります。

また、交通弱者の増加を見据え、歩いて暮らせる環境を整えるため、徒歩、自転車の安全な通行環境の確保を図ります。

〈南陽市の立地適正化計画の基本方針〉

