

案

鶴岡市国土利用計画 (第二次)

令和〇年〇月

山形県鶴岡市

《 目 次 》

第1章 市土利用に関する現状と状況の変化について	2
1 市土利用に関する現状	2
2 市土をめぐる状況の変化	2
第2章 市土の利用に関する基本構想	4
1 市土利用の基本方針	4
2 地域類型別の市土利用の基本方向	7
3 利用区分別の市土利用の基本方向	8
第3章 市土の利用区分ごとの規模の目標及び地域別の概要	12
1 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標	12
2 地域別の概要（地域区分）	13
第4章 本計画を達成するために必要な措置の概要	17
1 市土の適切な利用の推進と管理	17
2 市土における景観と自然環境の保全	19
3 市土の安全性の確保	20
4 多様な主体の連携・共同による市土の運営	21

前 文

この計画は、国土利用計画法第 8 条の規定に基づき、鶴岡市の区域における国土（以下「市土」という。）の利用に関し必要な事項を定めるものであり、第五次山形県国土利用計画（令和 3 年 3 月）を基本とする。

さらに、この計画は、第二次鶴岡市総合計画（平成 31 年 1 月）における基本構想に即して定められ、本市の目指す都市像「ほんとうの豊かさを追求する みんなが暮らしやすい創造と伝統のまち 鶴岡」の実現のため、市土の総合的かつ計画的な土地利用を進める上での指針となるものである。

なお、今後の社会情勢等の変化に対応し、必要に応じ改定を行うものとする。

第1章 市土地利用に関する現状と状況の変化について

1 市土地利用に関する現状

(1) 地勢

本市は、山形県の西北部にある庄内地方の南部に位置し、新潟県に接している。北部には庄内平野が広がり、赤川水系の赤川、大山川、最上川水系の京田川、藤島川等の河川が貫流している。この庄内平野の東部から南部にかけては、出羽丘陵、朝日連峰、摩耶山系の山岳丘陵地帯となり、市の西部は日本海に面し、磯浜が形成されている。東部は磐梯朝日国立公園に包含され、広大で自然豊かな市土を形成している。市域は、東西約 43.1km、南北約 56.4km におよび、面積は 1,311.51k m²と東北の市町村で最も広い。

(2) 市土地利用の動向

ア 土地利用区分別面積の推移

令和元年における市土地利用の状況は、農用地が 13.8%、森林が 73.1%、水面・河川・水路が 3.1%、道路が 3.1%、宅地が 2.6%、その他が 4.4%となっている。

農用地が減少傾向、森林は平成 26 年から平成 30 年まで微増、水路等が微増傾向、道路が微増傾向だが、令和元年度に農道が減少、住宅地が微増傾向、工業用地が増加傾向となっている。

イ 地価の動向

地価は、地域経済の低迷や人口減少により土地需要が弱含みに推移していることなどから、下落が続いている。

2 市土をめぐる状況の変化

今後の市土利用を進めるに当たり、次のような基本的条件の変化を考慮する必要がある。

(1) 少子高齢化を伴う人口減少、中山間地域・沿岸域における過疎化の進行

昭和 60 年以降、年少人口、生産年齢人口が減少、高齢人口は各地域とも増加し続けており、少子高齢化と人口減少が進んでいる。また、これまで一貫して増加してきた世帯数の伸びが鈍化傾向にある。

地域別では朝日、温海地域の人口、世帯数の減少が顕著になっており、中山間地域・沿岸域での過疎化の進行が懸念される。

人口集中地区（鶴岡市街地区）では人口が平成 12 年までは増加していたが、その後

減少、人口密度は減少し続けている。一方で、市全域に占める人口の割合は増加し続けている。また、市外から市内への流入、市内から市外への流出人口は一貫して増加傾向にある。

地域の人口定着に欠かせない雇用の面で重要な役割を果たしている製造業を中心とする企業では、2008年の世界的な金融危機以後、緩やかな回復傾向にあったが、2020年に発生した新型コロナウイルス感染症の世界的な感染拡大による影響が懸念される。

(2) 市土の管理水準低下の危惧

農業産出額や林業産出額は増加傾向にあるものの、農林水産業の従事者の高齢化と後継者・担い手不足などの影響により、遊休農地の発生や森林の粗放化など、農地や森林の持つ多面的機能の低下などが危惧される。

(3) 郊外化の進展と中心市街地の空洞化

鶴岡市では、郊外地での住宅地開発やロードサイド型の大規模商業施設の立地が市域全体に与える影響を考慮し、コンパクトプラスネットワークによる市街地形成の方針のもとに、立地適正化計画、中心市街地活性化基本計画に基づく施策の推進などによって、まちなか居住による中心市街地の再生に努めてきた。

しかしながら、中心商店街の商業環境は依然厳しく、中心市街地の人口密度は低下傾向にある。また、空き家・空き店舗が増加傾向にある。

(4) 自然災害の増加と被害の甚大化、脱炭素社会を目指した地球温暖化対策

東日本大震災の発生により地震とともに津波に対する備えの重要性が認識されたほか、豪雪、豪雨、竜巻の発生など自然災害が増加し、被害が甚大化している。

また地球温暖化について、国では2050年までに温室効果ガスの排出量を全体としてゼロにする「2050年カーボンニュートラル」の実現を目指しており、本市においても、かけがえのない故郷を次の世代につないでいくため、豊富な地域資源の最大限の活用と、市民や事業者など多様な主体との連携により、2050年までに二酸化炭素の排出量を実質ゼロとする「ゼロカーボンシティ」に挑戦することを2021年4月に宣言した。

(5) 高速・広域交通網の整備進展

日本海沿岸東北自動車道の温海～鶴岡間が平成24年に供用開始されたが、事業中の新潟・秋田両県境区間についても、早期の全面開通が望まれる。

一方、いまだ整備の見通しが示されていない東北横断自動車道酒田線の月山IC～湯殿山IC間の早期事業化が望まれる。

また、国県道の整備などの広域交通網の整備が進んでいるが、今後とも国土全体のバランスや災害時の代替機能確保の観点などからも整備を進める必要がある。

第2章 市土の利用に関する基本構想

1 市土利用の基本方針

本市は、山（出羽三山）、里（サムライシルク）、海（北前船寄港地）の3つの日本遺産を有する魅力ある地域であり、伝統と文化を引き継ぎながら発展してきた。

しかしながら、市土は、現在及び将来における市民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通じた諸活動の共通の基盤である。従って、市土の利用については、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、本市の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮しながら、健康で文化的な生活環境の確保と市土の均衡ある発展を図ることを基本理念として、持続可能なまちづくりを行わなければならない。

この基本理念のもと、本市は、各地域が持つ豊かな自然や文化を普遍的な価値を有するものへと高め、一人ひとりが心豊かに、そして安全で安心して生活できる地域社会を形成すべく、めざす都市像「ほんとうの豊かさを追求する みんなが暮らしやすい創造と伝統のまち 鶴岡」の実現を期し、併せて庄内地方の中核都市としての責務を果たしていくものである。

本市の土地利用においては、市域は赤川流域をほぼ包含しており、赤川はその水系に広がる流域に自然の恵みをもたらし、地域固有の文化を育む、市民にとってかけがえない環境を創り出す源泉となっている。日本有数の穀倉地帯である庄内平野と、広大な森林地帯という豊かな資源を活かし、市民と森林との関係をはじめ、多様な自然環境とのよりよい関わり合いを深めて、生活を一層豊かにしていくことが希求される。

これらの実現に向けて、市土利用をめぐる基本的条件の変化を十分に考慮し、以下の課題を踏まえる必要がある。

人口については、今後も少子高齢化を伴った人口減少が進むことが予想されるが、高速交通網の整備や地域資源・特性を活かした産業振興を一層進めることにより、若者世代の地元定着を促すことで、人口減少に一定の歯止めをかけることが期待される。

また、都市構造は、市街化区域内縁辺部での宅地化や、中心市街地における空き家・空き店舗・空き地等の低未利用地の増加が顕著であり、その利活用に向けた対策が急務である。

経済社会活動については、高速・広域交通網の整備の進展は勿論のこと、デジタル社会の形成が進んでおり、社会経済のグローバル化が一層強まると見通されるが、産業全体を取巻く環境は依然厳しい状況が見込まれるため、先端生命科学を駆動力とした地域

イノベーションの推進や、豊かな農林水産業資源を活かした食産業群の形成など、市場環境を創造的に活性化させる産業を育成し、国内外との交流を図っていくことが求められる。

加えて、農業従事者の減少・高齢化等により、農地が遊休化し、農地や森林のもつ多面的機能の低下が危惧されている一方、東日本大震災をはじめ集中豪雨などの天災や異常気象がたびたび発生しており、水害等に対する農地の一層の保全対策が必要となってきたほか、住民の防災意識や、地球温暖化をはじめとする環境問題、エネルギー等への関心が非常に高まっている。農業基盤施設の整備・改良による保全はもとより、農地や森林がもつ自然の循環機能を活かした持続可能な利活用等により、市土の維持・管理を適切に進めていくとともに、豊富な森林や再生可能エネルギーを背景とした温室効果ガス削減の取組み、低炭素で安全なエネルギー確保の取組みなどを進める必要がある。

さらには、2015年に国連サミットで採択された「SDGs（持続可能な開発目標）」は、経済、社会、環境の3側面を不可分なものとして統合的に取り組む必要があることから、経済の成長や社会問題の解決にあたっては、自然環境と共生しながら市土を利活用することが求められている。

このような課題に対し、今後の土地利用にあたっては、少子高齢化を伴った人口減少が進行するなか、高速・広域交通網の交通ネットワークの形成、新しい産業の創出、農用地の耕作放棄からの再生、地域資源を活用した安定的で負担が少なく環境に適合したエネルギー需給の実現など、新たな土地需要や自然的利用と都市的利用に応じた土地利用の推進と有効活用が求められる。このことから、市街地の無秩序な拡大を抑制して活力のあるコンパクトな市街地の形成と、自然と調和し安全で快適な住環境の整備を進めるため、地域のまちづくりの理念や方向性を継承し、地域のまちづくりの理念や方向性を継承しつつ、地域の特性に配慮した秩序ある多極ネットワーク型のコンパクトな都市形成と、きめ細かな土地需要の調整を図っていく必要がある。

土地利用の転換については、土地利用の復元や変更が容易でないこと等を踏まえ、土地の特性を有効に生かすため、都市的土地利用と、農林業的土地利用を含む自然的土地利用との調和を図りつつ、計画的かつ総合的に行うものとする。

以上の目標を実現し、次世代に市土を良好な状態で継承していくため、市民、住民組織、NPO、企業、高等教育機関、行政が協調・協力し、持続可能な土地利用に取り組む

こととする。

(1) 市土の適切な利用と管理

地域の活力を高めしていくため、高速・広域交通網等社会基盤の整備を図りつつ、地域の歴史、文化、景観等すべての地域資源を活用しながら新たな価値を創造し、次代を担う若者にも魅力ある生き生きとした活力ある市土づくりを進める。

これまで蓄積された既存の公共公用の土地・建物等の社会資本ストックについて、計画的な維持改修等により、より長く効果的に活用できるように努めるとともに、施設の運営についても、地域の実情に応じた効率的、発展的な手法を幅広く検討し、快適な生活環境の維持向上と地域産業の振興に資するよう努める。

(2) 市土における景観と自然環境の保全

地域全体の利便性を考慮した都市機能の集約、城下町のまちなみの維持、広大な田園や豊かな農山漁村風景の保全、史跡・文化財の保護などを通じ、鶴岡の魅力あるかけがえのない景観を維持保全・活用し、次代に引き継いでいく。

農用地や森林、沿岸域の持続的な利用や、水資源、緑地・水辺空間等の積極的な保全・創出を図り、人と自然とのふれあいを深める。また、二酸化炭素吸収を含む森林の公益的機能の高度な発揮、環境負荷の軽減や再生可能エネルギーの創出等に努め、自然と共生する市土利用を進める。

(3) 市土の安全性の確保と利便性の向上

市民の生活、生産活動の基盤となる市土を保全し、生命と財産を守り安心して住み続けられる市土を形成するため、地形等地域の特性を十分考慮し、自然条件と土地利用配置との適合性及び土砂災害、洪水、地震、津波、豪雪、雪崩等への対応に配慮し、災害に強いまちづくりを進めるとともに、全ての年代の市民が住みやすい生活環境の整備に努める。

(4) 多様な主体の連携・協働による市土の運営

市民、地域、行政、学術研究機関、企業などの多様な連携・協働により、地域の「総合力」を発揮して、地域の活性化を図るとともに、他地域との交流・連携を図りながら地域づくりを推進していく。

2 地域類型別の市土地利用の基本方向

(1) 都市

都市については、今後、人口減少と世帯数の横ばい傾向が想定されることから、市街地の拡大は抑制するとともに、既成市街地の土地や社会資本ストックの有効活用に配慮し、多極ネットワーク型のコンパクトな市街地の維持に努める。

特に既成市街地の中心部においては、城下町の都市構造の維持や景観の保全に配慮しつつ、市民全体に必要とされる都市機能の集積を図るなど、土地の高度利用を進める。また、市街地に増加している空き家・空き地等の低未利用地の有効利用や多様な交流や活動が行われる商店街づくりなどにより、住環境の整備推進と、人が集まり、回遊し、住み続けられる、落ち着きと賑わいのあるまちなかへの質的向上を目指す。

各地域の中心地区においては、それぞれの地域の特性である自然と景観、歴史や文化的資源などを踏まえた上で、必要な都市基盤の整備や良好なまちなみの景観形成を図る。

また、東日本大震災や度重なる異常気象による被害を踏まえ、災害や雪に強い都市構造の形成に一層努めつつ、合わせて高齢者や障害者、子ども等の生活に配慮した快適で住みよい都市生活環境の形成を図る。

(2) 農山漁村

農山漁村については、地域ごとの特性と、森林や川、農地、沿岸域がもつ多面的役割と生態系としてのつながりを踏まえ、自然環境の保全と生産活動の振興を図るとともに、これと調和した快適な居住環境の整備が求められる。農地の集約化や、ほ場の大区画化、後継者の育成、優良農用地や森林等の確保と管理水準の維持に努め、生産基盤の一層の整備や耕作放棄地等の解消などにより、集落機能の維持・発展を図る。

特に、豊かな自然と人の生活の接点ともいえる中山間地については、美しい風景や貴重な伝統文化が残り、里山などの身近な森林資源の体験・交流の場等としての利活用や、自然災害の防止や有害鳥獣対策に対応した土地の利活用、さらには森林を含め環境全体の保全・循環のための利活用など、人の活動と自然との多様な関係の場としての機能を有している。一方で、高齢化、過疎化の進行、コミュニティ機能の低下、遊休農地の発生といった課題にも直面しており、今後さらに地域活力の維持向上に努める必要がある。

また同様に、海など多様な自然と人の暮らしとの接点である沿岸域では、漁業体験

や各種海洋レクリエーション、海に見える開放的な居住空間、海の幸・山の幸双方の豊かな恵みといった本市沿岸域ならではの魅力を有する。これを一層発揮して、人と自然が共生する活力ある地域づくりを進める必要がある。

このほか、田園風景と一体となった農山漁村景観の積極的な保全を行いながら、市内外の都市との農村交流を促進し、一層の地域活性化を図る。

また、地域防災拠点の整備、オープンスペースの確保に努めるとともに、自然的土地条件や防災施設の配置を考慮した土地利用の誘導、災害危険地域の解消等により、災害に強い農山漁村づくりを進める。

(3) 自然維持地域

豊富な森林をはじめ高い価値を有する原生的な自然地域や野生動植物の重要な生息・生育地、すぐれた自然景観地など、自然環境の保全を旨として維持すべき地域については、適正に保全することを基本とし、あわせて、適正な管理の下で、自然の特性を踏まえつつ自然体験・学習等自然とのふれあいの場としての利用を図る。

3 利用区分別の市土地利用の基本方向

(1) 農用地

農用地については、農業が本市の基幹産業として重要な地位を占めており、日本の食料生産基地の一つとしての役割に寄与していることを踏まえ、新たな農業政策や国際貿易ルールの変動等により内外の産地間競争の激化が予想される中、農用地は農業生産力の維持・向上や高付加価値化への対応に必要不可欠であり、災害防止、水源涵養及び環境保全等公益的機能を有することから、今後もその保全と整備を図る。

優良農地は原則として他用途に転用しないこととし、一方で遊休化しかつ林地に接する土地は植林転用など非農業的利用に誘導するなど、適切な管理を通じ、耕作放棄等による農地の荒廃を防止し、市土保全等農用地の多面的機能が高度に発揮されるよう配慮する。また農用地がもつ田園風景などの景観的価値を重視し、環境への負荷軽減に配慮した農業生産の推進を図るとともに、市民の学習活動、交流の場等への活用も図る。

さらに、観光・レクリエーション機能との複合が可能な地域においては、今後とも、グリーンツーリズム等の推進による体験農園や観光農園の振興に配慮した土地利用を促進する。

(2) 森林

森林については、本市市土の約73%と最大の土地利用面積を占めており、国土の保全や水資源の涵養、二酸化炭素の吸収等の公益的な機能や、木材を生産する経済的機能など、多面的な機能を有している。本市はその機能を十分に発揮し、人と多様な自然とのより良い関係を探求する「森林文化都市」を推進しており、管理水準の維持向上に努め、森林の保全と整備を図る。

特に、国の森林・林業基本計画に基づき、森林のもつ機能を「水源涵養機能」や「山地災害防止、土壌保全機能」、防風・防潮などの「快適環境形成機能」、優れた自然美で安らぎをもたらす「保健機能」、木材として利用する上で良好な樹木で構成される「木材等生産機能」、木質バイオマス利用による二酸化炭素排出削減や木材利用による炭素貯蔵などを含む「地球環境保全機能」に区分し、望ましい森林資源の姿に誘導し健全な森林の維持増進を図るとともに、持続可能な森林経営の確立をめざす。

さらに森林の地球環境保全機能といった側面も含め、森林の多面的な効果が享受できるようにする。

(3) 水面・河川・水路

水面・河川・水路については、水害等に対する安全性の確保、水資源の有効利用、農業用等の用排水路の適正な管理などにより、適切に維持保全する。また、水面、河川及び水路の整備に当たっては、自然環境の保全に配慮し、うるおいのある水辺空間の形成と親水性の向上を図るとともに、自然浄化作用、生物の生息・生育の場、都市におけるオープンスペース等多様な機能の維持向上を図る。

赤川・最上川流域については、気候変動や社会状況の変化などを踏まえ、河川の流域のあらゆる関係者が協働して行う治水対策、「流域治水」を推進していく。

(4) 道路

道路のうち高速道路については、朝日温海道路として事業化されている新潟県境部朝日～温海間における日本海沿岸東北自動車道の早期開通を求めていくとともに、東北横断自動車道酒田線の月山～湯殿山間の整備計画早期策定を求める。

一般道路については、生活の利便性向上、生産基盤の拡充及び地域間の交流・連携の拡大とネットワークの強化を促進するため、必要な道路整備を図る。その整備に当たっては、道路の安全性、快適性等の向上及び防災機能の向上並びにライフライン等

公共施設の収容など、道路の多面的機能が発揮できるよう配慮するとともに、長寿命化や適時更新による適切な維持保全を図るほか、環境の保全に十分配慮する。特に市街地の街路においては、歩車分離等による安全安心な歩行者空間を確保し、雪に強く歩行者や高齢者、障害者に優しい道路環境の維持に努め、まちの魅力を高める。

農道及び林道については、農林業の生産性向上並びに農用地及び森林の適正な管理を図るため、農用地の拡大に合わせ必要な用地の確保を図る。農道及び林道の整備に当たっては、ほ場の大区画化や機械の大型化等に伴う作業効率や、多目的利用に伴う快適性に配慮する。

(5) 宅地

住宅地については、人口や世帯数の動向、高齢化の進行等に対応しつつ、地域特性を踏まえた望ましい居住水準と住宅地域らしい落ち着いた居住環境の整備を目標とする。

新しい宅地需要については、居住サイクルの再編によるまちなか居住の推進と、市街化区域内の低未利用地の有効活用を最優先し、自然災害に関する地域の自然的、社会的特性を踏まえた適切な土地利用を図る。

工業用地については、本市経済の基盤として、産業構造の変化や新たな産業展開に対応した付加価値の高い工業の集積と生産拡大に向け、必要な用地の確保を図る。特に、知識集約型産業などの集積に必要な用地を確保するとともに、既存の工業団地のうち未分譲のものや工場跡地の有効利用を促進する。

その他の宅地については、市街地の土地利用の高度化や低未利用地の有効活用を図るとともに、既存商店街の高付加価値化を図り、まちなかにおける多様な交流や活動が行われ、歴史と伝統を継承しつつ新たな文化を創造する場としての持続力ある商店街づくりを支援する。

(6) 中山間地域

平野の外縁部から山間地において、特に自然と人の活動との境界、接点となる中山間地域については、農林業の施業や、里山などの身近な森林資源の体験・交流など、人と自然の多様な関係の場であり、さらに自然災害の防止や有害鳥獣の対策など重要な機能も併せ持つ場でもあることから、地域活力の維持向上、自然環境の保全双方につながるよう、地域の実情に配慮し適切な土地利用に努める。

(7) 沿岸域

沿岸域については、漁業や漁港の持つ経済的機能に加え、各種海洋レクリエーションや交流・学習の場の提供、環境保全、海難救助への貢献等多面的な機能を有していることから、その地域の自然的特性や経済的、社会的現状を踏まえ、海域と陸域との一体性に配慮しつつ、限られた土地を有効に活用し、地域活力の維持向上につながるよう適切な土地利用に努める。この場合、海岸ごみの清掃など沿岸域の景観及び多様な生態系等の自然環境の保全に十分配慮する。

(8) その他

以上のほか、文教施設、公園緑地、交通施設、環境衛生施設や厚生福祉施設等の公用・公共用施設の用地については、住民の生活水準の向上と多様化するニーズを踏まえ、環境の保全に配慮して、必要な用地の確保を図る。また、施設の整備に当たっては、災害時における安全性の確保と防災機能に配慮する。

耕作放棄地については、市土の有効利用、環境や景観保全の観点から再耕地化を努めて推進するとともに、地域の実情に応じて周辺土地利用との調整を図りながら土地利用の転換を図る。

風力・太陽光発電等の再生可能エネルギー供給施設の設置については、生活環境、自然環境、歴史・文化的資源等の保全に配慮し、事業者と市民の相互理解のもとで、再生可能エネルギー利用の円滑な推進を行う必要がある。

第3章 市土の利用区分ごとの規模の目標及び地域別の概要

1 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

- (1) 計画の目標年次は令和13年とし、基準年次は令和元年とする。
- (2) 市土の利用に関して基礎的な前提となる人口と世帯数については、令和2年国勢調査結果で人口122,347人、世帯数45,666世帯に対し、第2期鶴岡市まち・ひと・しごと創生総合戦略における鶴岡市人口ビジョン等を元に、令和13年において、それぞれ110,641人、45,085世帯になるものと想定する。
- (3) 市土の利用区分は、農用地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地とする。
- (4) 市土の利用に関する基本構想に基づく令和13年の利用区分ごとの規模の目標は、次表のとおりと見込まれる。

なお、市土の利用区分ごとの規模の目標については、市土利用の現況と変化についての調査に基づき、将来人口等を前提とし、利用区分別に必要な土地の面積を予測し、土地利用の実態との調整を行い定めた。

表 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(単位：ha、%)

	令和元年	令和8年	令和13年	構成比			増減率
				R1	R8	R13	R13/R1
農用地	18,150	18,100	18,053	13.8	13.8	13.7	99.3
農地	18,150	18,100	18,053	13.8	13.8	13.7	99.3
採草放牧地	0	0	0	0.0	0.0	0.0	-
森林	95,866	95,841	95,808	73.1	73.1	73.1	99.9
原野	0	0	0	0.0	0.0	0.0	-
水面・河川・水路	3,929	3,930	3,930	3.0	3.0	3.0	100.0
道路	4,094	4,121	4,157	3.1	3.1	3.1	101.5
宅地	3,387	3,447	3,504	2.6	2.6	2.7	103.5
住宅地	2,070	2,093	2,115	1.6	1.6	1.6	102.2
工業用地	174	190	206	0.1	0.1	0.2	118.4
その他の宅地	1,143	1,151	1,157	0.9	0.9	0.9	101.2
その他	5,727	5,725	5,725	4.4	4.4	4.4	100.0
合計	131,153	131,151	131,151	100.0	100.0	100.0	100.0

令和元年の数値は山形県統計年鑑数値

道路は一般道路及び農林道

合計面積は令和3年10月1日現在131,151ha（国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」より）

2 地域別の概要（地域区分）

地域区分は、市土地利用の現状、自然的、社会的、歴史的諸条件を勘案して、北部地域、東部地域、南部地域、南西部地域、西部地域、南東部地域の6地域区分とする。

地 域 名	地 域 の 範 囲
北 部 地 域	鶴岡地域市街地、鶴岡地域平野部（斎地区、大泉地区、京田地区、栄地区、大山地区、西郷地区、上郷地区、黄金地区） 藤島地域平野部（藤島地区、東栄地区（一部を除く）、八栄島地区、長沼地区、渡前地区） 羽黒地域平野部（泉地区（一部を除く）、広瀬地区（一部を除く）） 櫛引地域平野部（榎代地区と宝谷地区以外） 朝日地域中部（熊出地区、東岩本地区（一部を除く））
東 部 地 域	藤島地域中山間部（東栄地区の一部） 羽黒地域中山間部（手向地区、泉地区の一部、広瀬地区の一部） 櫛引地域中山間部（榎代地区、宝谷地区） 朝日地域東部（大網地区）
南 部 地 域	朝日地域中部・南部（東岩本地区の一部、本郷地区、名川地区、大針地区、大泉地区、大鳥地区）
南西部 地 域	鶴岡地域中山間部（湯田川地区、田川地区） 温海地域中山間部（山戸地区、温海地区の一部、念珠関地区の一部、福栄地区）
西 部 地 域	鶴岡地域沿岸部（湯野浜地区、加茂地区、豊浦地区） 温海地域沿岸部（温海地区（一部を除く）、念珠関地区（一部を除く））
南東部 地 域	磐梯朝日国立公園

(1) 地域別の展開方向

ア 北部地域（主に市街地、農村地域）

この地域は、赤川流域に広がる庄内平野一帯を概ねの範囲としており、本市において人口、都市機能等の集積が最も高く、本市の核として中心的役割を果たしている地域である。

市街地については、特に鶴岡市街地において、新産業の集積や既存産業の高度化、中心市街地の活性化などを積極的に推進する一方、市域全体として人口減少が進行していることから、市街地の拡大は抑制するとともに、既成市街地における低未利用地の活用や既存ストックの有効活用に配慮し、人口規模に応じたコンパクト

プラスネットワークによる質の高い市街地の形成を図る。

市街地以外の農村地域は、稲作、畑作、果樹、畜産、施設園芸等、本市における農業生産の中心的な地域である。平坦地の大部分が大規模ほ場に整備され、機械化一環作業体系も確立されている。また一部丘陵地帯では田畑や樹園地での体験型農業や観光農園等の取組みも進んでいる。土地利用としては農業的資源を優先的に保全し、農用地の適切な維持管理を推進するとともに、生産活動と調和した快適な居住環境を維持する。

イ 東部地域（主に中山間地域）

この地域は、庄内平野の東方外縁に位置し、中山間地、丘陵、森林など多様な自然環境があり、稲作、畑作、果樹、畜産など多彩な生産活動が展開され、産地が形成されている。特に丘陵地帯では田畑や樹園地での体験型農業や観光農園等の取組みが進んでおり、グリーンツーリズムの推進を図っていくとともに、月山高原や榎代地区、宝谷地区を核とした観光・交流機能を一層強化する。土地利用としては農業的資源を優先的に保全し、農用地の適切な維持管理を推進するとともに、生産活動と調和した快適な居住環境を維持する。

さらに、この地域は磐梯朝日国立公園出羽三山地域に近接し、世界に誇れる歴史文化と自然・景観が受け継がれてきた貴重な地域特性を有しており、その保全と整備に努める。再生可能エネルギー供給施設の設置については充分配慮する必要がある。

なお、地域内には多数の土砂災害危険箇所が存在することから、市民生活の安全性の確保に努める。特に大網、田麦俣周辺は地すべり危険地区が集中しており、今後も計画的な対策工事を進める。

ウ 南部地域（主に中山間、山村地域）

この地域は庄内平野を潤す赤川の源流地域で、平野部の裾野から中山間地に集落が点在している。

地域の大半を森林が占めており、市土保全等の公益的機能において重要な役割を果たしている。他地域に比べ標高が高く、稲作に加え山菜や茸など特産物の生産が盛んであり、冬期間は豪雪地帯となる地域である。道路整備等生活の利便性を向上させつつ、農用地・林地について山間部の特性を生かした特産物の生産拡大を行う等、有効な土地利用を図る。また、森林と人との豊かなふれあいの機会や教育の

場としての総合的利用を促進するため、多様な森林の造成、施設利用等の整備に努めるほか、水源涵養林として森林の保全管理に努める。

なお、地域内には多数の土砂災害危険箇所が存在することから、市民生活の安全性の確保に努める。

エ 南西部地域（主に山村地域）

この地域は、その大半を森林が占めており、市土保全等の公益的機能において重要な役割を果たしている。他地域に比べ標高が高く、森林が多くを占め県内有数の林業地であるとともに、冬期間は豪雪地帯となる地域である。

土地利用においては、日本海沿岸東北自動車道その他幹線道路の整備等により農用地や森林の減少が見込まれるが、生産基盤の整備とあわせ、農用地や森林の適切な維持管理等を通じ、有効利用を図る。また、水源涵養、資源の循環利用を重視する森林として適切な森林施業計画の導入や林道網の整備を推進する。

なお、地域内には多数の土砂災害危険箇所が存在することから、市民生活の安全性の確保に努める。

オ 西部地域（主に沿岸域）

この地域は、日本海に沿った一帯の地域である。風光明媚な海岸線は庄内海浜県立自然公園に指定されている。

大半は森林で占められ、防風、砂防等の災害防止において極めて大きな役割を果たしている。また、地域内には、港湾、漁港、温泉、海水浴場等を抱え、湯温海と鼠ヶ関に市街地を有している。

土地利用においては、日本海沿岸東北自動車道その他幹線道路の整備等により農用地や森林が減少することが見込まれるが、適切な森林経営計画の導入や林道網の整備の推進とあわせ、農用地や森林の適切な維持管理等を通じ、有効利用を図る。

一般道路及び宅地は幹線道路網の整備、農漁村集落の環境整備等により増加が見込まれる。しかしながら、総じて都市的土地利用を図るべき土地が限られているため、自然環境の維持保全に配慮しつつ、適地の開発を進めるとともに、土地利用の実態を踏まえ、低未利用地と既存施設の有効活用に努める。なお、地域内には多数の土砂災害危険箇所が存在することから、市民生活の安全性の確保に努める。

カ 南東部地域（森林保全地域）

この地域は、出羽三山地域と大朝日岳、西朝日岳、寒江山、以東岳等からなる朝日地域にまたがる、磐梯朝日国立公園が広大に広がっている。市土保全等の公益的機能において重要な役割を果たしており、その保全に努める。また、信仰の道として知られる出羽の古道六十里越街道や大鳥池等、自然景観等の資源を有効に活用し振興を図る。

第4章 本計画を達成するために必要な措置の概要

第3章に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要は、次のとおりである。

これらの措置については、市土利用の基本方針に基づきながら、市土の利用については、公共の福祉を優先するとともに、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び歴史文化的諸条件に応じて有効かつ適正な利用が図られるよう努める。このため、土地利用に関する各種規制措置、誘導措置の活用等を通じた総合的な対応を図る。

1 市土の適切な利用の推進と管理

(1) 既存ストックを活かした市土の利用

- ① 人口減少が進むなか、今後の社会経済構造の大きな変化に対応しうる基盤整備を推進するために、より長期的な視野に立った計画的な投資を進める必要がある。そのため、社会資本の有効利用方策等ソフト的な施策も含め、重点的、効率的な投資に努める。
- ② これまで蓄積された公共用施設等の社会資本ストックについて、効率的、効果的な維持管理により無駄なく有効に活用し、快適な居住環境の形成を図る。
- ③ 公共用施設の多用途（他用途）転用などによる有効利用を推進する。施設の運営についても地域の実情に応じ効率的な手法を幅広く検討し実施する。
- ④ 社会資本の保全状況を把握・分析し、将来的な負担を平準化・低減化と、長期にわたり有効に活用するための公共施設等総合管理計画による適切なマネジメントの推進、施設の長寿命化及び官民連携手法による整備を推進する。

(2) 土地利用転換の適正化

- ① 土地利用の転換を図る場合には、その転換の不可逆性及び影響の大きさに十分留意した上で、地域的条件や社会経済条件等を総合的に勘案し、適切な利用転換への誘導を行う必要がある。
- ② 農用地の利用転換を行う場合には、食料生産の確保、農業経営の安定及び地域農業や地域景観等に及ぼす影響に留意し、非農業的土地利用との計画的な調整を図りつつ、無秩序な転用を抑制し、優良農用地が確保されるよう十分考慮する。
- ③ 森林の利用転換を行う場合には、森林の保存育成と林業経営の安定に留意しつつ、災害の発生、環境の悪化や自然景観の破壊等公益的機能の低下を防止することを十分考慮して周辺の土地利用との調整を図る。

- ④ 大規模な土地利用の転換については、その影響が広範であるため、周辺地域をも含め事前に十分な調査を行い、市土の保全と安全性の確保、環境や景観の保全等に配慮しつつ、適正な土地利用の確保を図る。この場合、地域住民の意向等地域の実情を踏まえた適切な対応を図るとともに、鶴岡市総合計画等地域づくりの総合的な計画、公用・公共用施設の整備や公共サービスの供給計画等との整合を図る。
- ⑤ 都市と農村の接点部等、市街化調整区域において土地利用の転換を行う場合には、無秩序な市街地の拡大につながらないよう都市計画諸制度を適正に運用し、農用地、宅地等相互の土地利用の調和を図る。

(3) 市土の有効利用の促進

- ① 農用地については、農産物の加工・流通・販売による所得の確保、農業生産基盤及び農業生産施設・流通施設等整備事業の促進、耕作放棄地の再生など、農業農村基盤の整備を計画的に推進するとともに、効率的で安定的な農業経営を営む者への農用地の集積、集落営農の組織化、新規就農者の育成・確保、農作業の受委託の促進等により、有効利用を図る。
- ② 森林については、木材生産等の経済的機能及び環境資源等としての公益的機能を増進するため、森林のもつ多様な機能を踏まえ、健全な森林資源の維持増進を図ることとする。その上で担い手の育成や生産・流通体制の整備による地元林業の確立を図ることにより、森林資源の整備を計画的に推進する。その際、森林の自然とのふれあいの場、教育の場等としての総合的な利用を促進するため、多様な森林の造成・管理と利用施設等の整備を図る。
- ③ 水面・河川・水路については、治水及び利水の機能の発揮に留意しつつ、生物の多様な生息・生育環境としての機能の発揮のために必要な水量・水質の確保や整備を図るとともに、地域の景観と一体となった水辺空間や水と人とのふれあいの場の形成を図る。
- ④ 道路のうち一般道路については、今後の交通需要等長期的な見通しに立って、計画的に幹線道路と生活道路の整備を図る。この場合、特に、新潟県境部分朝日～温海間における日本海沿岸東北自動車道の早期開通については、あらゆる方面から強力に促進し、高速交通網の整備を推進するとともに地域活性化につながる道路休憩施設を整備する。また、地域の活性化と広域的な連携強化に向け、安全で快適な道路空間を確保し、大地震や津波に備えた防災機能や沿道の景観の向上を図るとともに、電線・電話線の地中化など面的な土地利用に配慮する。

農林道については、一般道路との連携を保ちながら、土地改良事業、林道開設事業等の推進により適切に整備を図る。

- ⑤ 住宅地については、道路、公園、下水道等居住環境の整備を推進するとともに、長期的な需給見通しに基づき、計画的にゆとりとうるおいのある良質な宅地の供給を促進する。また、防災性の向上と快適な居住環境の確保に配慮する。

空き地・空き家等低未利用地について、防犯・防災の観点での対策の検討や、利用可能な空き家の再生など地域の活性化につながる活用の推進・支援、居住環境の整備などにより、その利用促進、発生抑制を図る。

- ⑥ 工業用地については、国内外の工場の立地動向を踏まえながら、産学連携、企業間連携を推進し、独自の技術や付加価値の高い製品などを持つ企業の集積や農林水産物の加工等工場産品の高付加価値化などを目指し、企業の新規立地と既に地域に根ざした企業の事業拡大を促進する。その際、地域社会との調和及び公害防止対策の充実を図る。また、既存の工業団地のうち未分譲のもの等の有効利用の促進を図る。

- ⑦ その他の宅地については、市街地の土地利用の高度化や低未利用地の有効利用の促進、商業機能等の活性化及び良好な環境の形成に配慮する。

(4) 国土利用計画法等の適切な運用

国土利用計画法及びこれに関連する都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法等の土地利用関係法の適切な運用と、山形県土地利用基本計画および本計画等地域の土地利用に関する計画を基本として、土地利用の計画的な調整と適正な市土利用の確保を図る。その際、国土利用計画法等に基づく土地取引届出制度等の適切な運用、地価動向の的確な把握により、適正な土地取引と有効利用を推進する。

2 市土における景観と自然環境の保全

(1) 美しい景観の保全・形成

- ① 広大な田園や豊かな山林、沿岸域等の適切な維持管理により、緑資源、緑地空間及び水資源、水辺空間の積極的な保全・創出を図り、緑や水とのふれあいの場を確保するとともに、住民にゆとりや安らぎを与える健康増進・レクリエーション空間の形成を図る。

- ② 歴史的風致の維持向上、史跡・文化財の保護等を図り、特性や文化・歴史的資源を活かしたまちづくりを進め、個性ある景観を形成する。

- ③ 景観の保全・創造を図るため、構造物や屋外広告等の規制を含め、周辺の自然景

観と一体となった景観保全対策を推進し、良好な街並みや水辺景観の形成、農山漁村景観の保全を図る。

(2) 自然と共生する市土の形成

- ① 農用地や森林、沿岸域の持続的な管理による多面的機能の維持、水資源、緑地・水辺空間等の積極的な保全・創出を図り、自然浄化能力の維持回復を通じ、水環境への負荷の低減を図る。
- ② 本市の豊かで多様な自然環境を保全するため、原始的な自然については、開発行為等の規制による保全を図るとともに、在来の野生動植物の生息・生育、希少性の観点から見て優れている自然については、適切な農林漁業活動や必要な施設の整備等を通じて自然環境の維持形成を図る。また、生物の多様性を確保する観点から、生態系としての維持拡充に配慮しながら、それぞれの特性に応じた自然とのふれあいの場を確保する。
- ③ 地球環境保全に向けた取組みを推進するため、太陽光や風力、小水力などの再生可能エネルギーや、木質をはじめとするバイオマスなどの未利用資源の活用など、地域の特性に応じ、脱炭素化社会の形成に向けた取組みを進める。
- ④ 本市に豊富に存在し二酸化炭素の吸収源となる森林や、都市等の緑地の適切な保全・整備を図るとともに、木造住宅や公用・公共用施設への地域産材の利用等、地元の木材の利用を推進する。
- ⑤ 大気の保全、騒音・悪臭等の防止、河川・湖沼等の水質保全と浄化及び土壌汚染の防止等の対策を推進するほか、地盤沈下等地下水障害の防止に向けて、地下水の過剰揚水の抑制や雨水の地下浸透対策の促進を図る。

3 市土の安全性の確保

(1) 安全で安心な市土の整備

- ① 市土の保全と安全性の確保のため、治水施設等の整備と流域内の土地利用との調和、地形等自然条件と土地利用との適合性、土砂災害、洪水、地震、津波、豪雪、雪崩等への対応に配慮しつつ、適正な土地利用への誘導を図るとともに、地すべり防止、急傾斜地崩壊防止等土砂災害対策及び海岸保全事業等の推進による市土保全施設の整備を推進する。
- ② 森林の持つ市土の保全と安全性の確保に果たす機能の向上を図るため、保安林及び治山施設の整備を進めるとともに、適正な森林施業を通じて森林の管理水準の向上

を図る。その際、林道の整備等地域産材の生産・流通及び加工段階における条件の整備や林業の担い手の育成等を進め、林業生産と森林管理のための基盤の強化を図る。

③ 地域社会の安全性を確保するため、建築物の耐震化促進、市有施設などの適切な維持保全、安全な水の安定供給及び効率的な下水処理環境の整備に努める。また、市街地等の整備等に当たっては、防災性の向上に十分に配慮し、良好な居住環境の整備を図る。

④ 日本海沿岸東北自動車道の早期開通、羽越本線の高速化・安定輸送、庄内空港の運行拡充など高速交通網の整備充実を強力に推進し、道路、鉄道、航空ネットワークの機能強化を図り、市土の利便性を一層高めていく。

⑤ 公共用施設や交通施設の整備にあたっては、ユニバーサルデザインの視点から高齢者や障害者等の利用と利便性に配慮する。特に冬季間の道路や歩道の除排雪については、市民との協働に取り組みつつ一層適切に進める。また、公共交通機関の維持をはじめ、中心市街地の公共交通の利便性の向上など、市民の日常生活を支える交通ネットワークの整備を推進する。

4 多様な主体の連携・共同による市土の運営

(1) いきいきした市土の創造

① 市民、地域、行政、学術研究機関、企業などの多様な連携・協働で、地域の「総合力」を発揮して、市内で生まれた農林水産物や製品、サービスなどの付加価値をより高め、新しい産業を創出し、地域活性化と雇用の確保を図っていくため、新たな仕組みづくりを進める。

② 中心市街地の活性化や、地域の歴史、文化、景観等の地域資源を活用した体験型観光の推進、高速交通・広域交通体系の整備を契機とした他地域との交流・連携型の地域づくりの推進を図る。

③ 地域の振興、整備にあたっては、鶴岡市総合計画に定められた施策の大綱を基本に、今後の情勢変化を的確に捉えながら、本市の持つ地域特性を総合的かつ高度に発揮するための諸条件の整備を推進する。また、庄内の中核都市として、定住自立圏の中心市としての役割を果たし、都市機能及び生活環境の整備を積極的に推進する。

④ 市土の適切な利用促進のため、国土及び自然環境保全等に関する情報の収集を図るとともに、市民の理解を得るために土地利用に関する情報の普及啓発に努める。