

平成29年度立地適正化計画基礎調査等支援業務 報告書(概要版)

2018年6月

株式会社野村総合研究所
コンサルティング事業本部
社会システムコンサルティング部

〒100-0004
東京都千代田区大手町1-9-2
大手町フィナンシャルシティ グランキューブ

1. 都市計画・政策に係る現況整理
2. 都市構造の分析・課題抽出
3. 都市機能・居住誘導区域設定の考え方検討

立地適正化計画の位置づけ

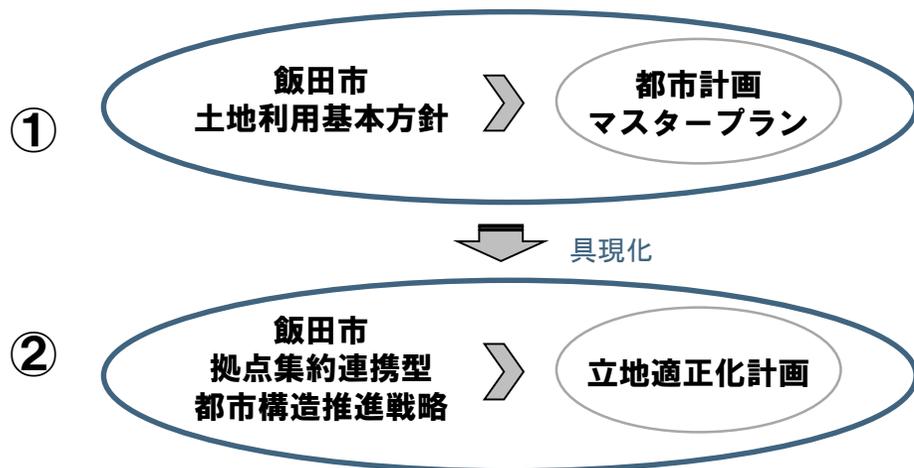
立地適正化計画では、飯田市の「街」の部分に重きをおくが、「山」や「里」の重要性を認識しつつ、検討を進める。

- 飯田市の土地利用基本方針では、各地区の役割に応じて拠点間が相互に連携した「拠点集約連携型都市構造の推進」を掲げている。同方針は、「山」「里」「街」を含めた飯田市全域を対象としている。
- 立地適正化計画は、土地利用基本方針で掲げられた方針を具現化するものとして位置づけられ、**拠点集約連携型都市構造推進戦略に相当**する。立地適正化計画では、「街」の部分に特化し、都市機能誘導等について検討するが、「山」「里」との関係性も意識した検討を行う。

都市政策の柱

計画文書の位置づけ

検討の対象区域



- 市街地「街」、田園里山地域「里」、山間地域「山」の3地域が基本方針の検討対象(都市計画区域外含む)
- 概ね「街」の部分は都市計画マスタープランに相当

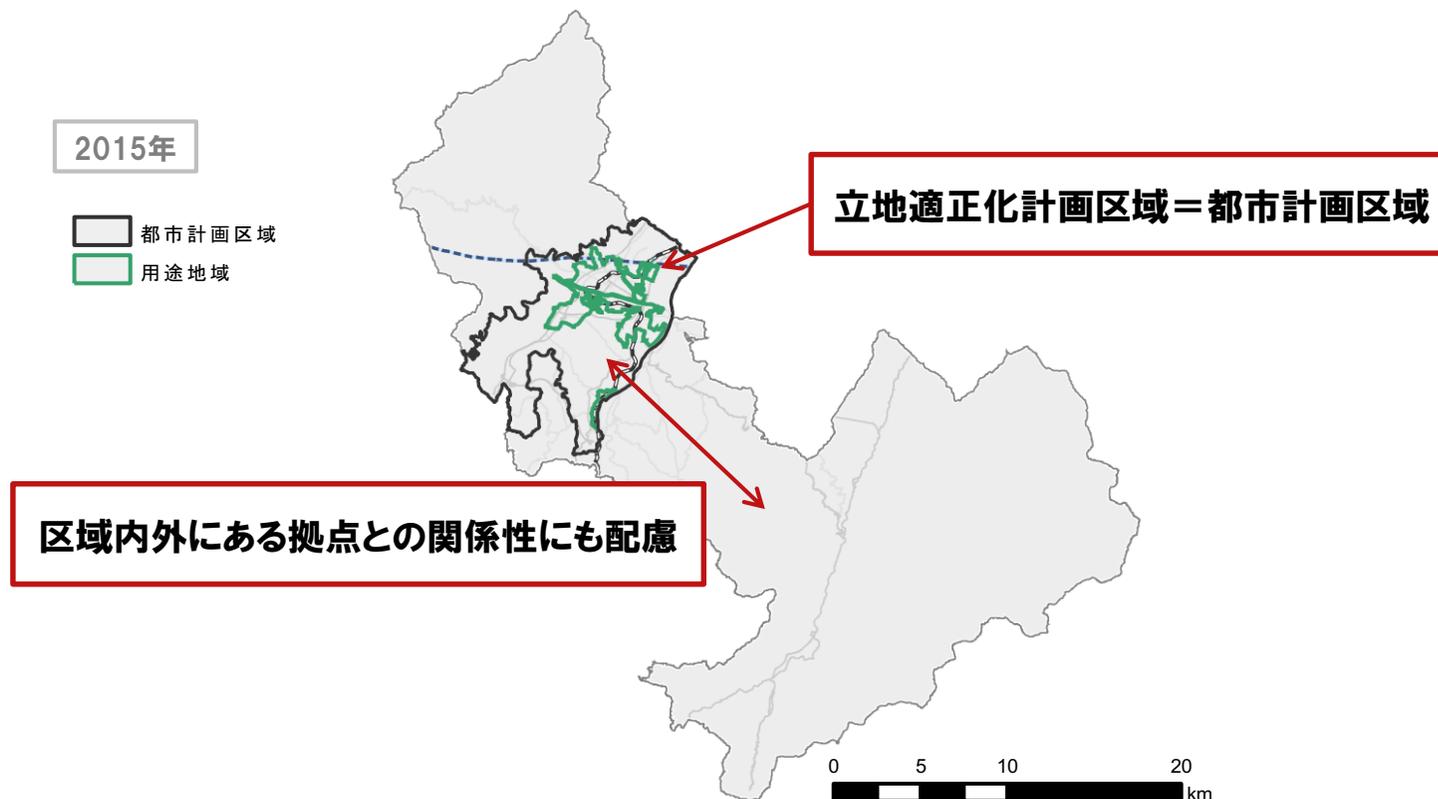
- 都市計画マスタープランの将来都市構造を反映
- 「街」の部分都市機能等の誘導区域として計画を具体化
- 「街」の部分に焦点を当てるが、「里」や「山」との連携も視野に含む

立地適正化計画の位置づけ

制度上は、都市計画区域が検討の対象地域だが、区域内外の各拠点の連携に配慮する。

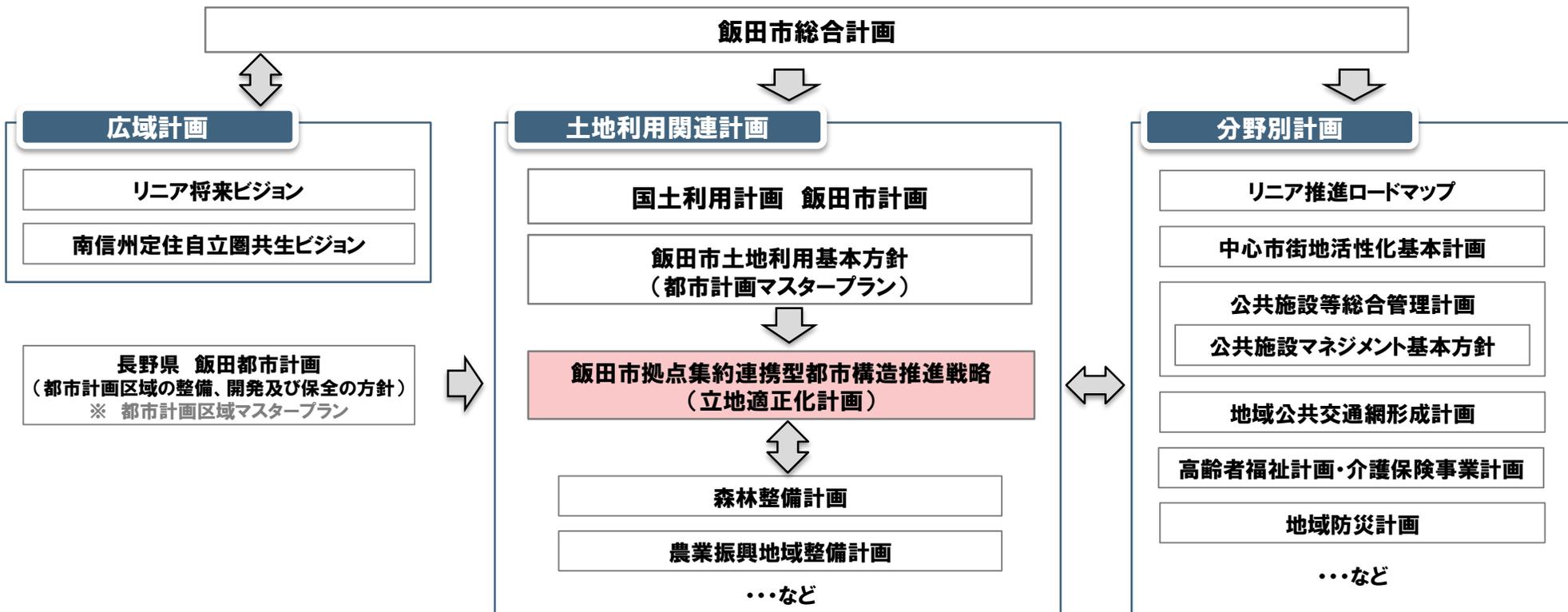
- 都市再生特別措置法に従い、立地適正化計画の対象地域として、基本的には飯田市の都市計画区域が想定される。
- ただし、飯田市では、「拠点集約連携型都市構造」の推進を目指す観点から、飯田市土地利用基本方針に準じて、区域内外の「山」「里」「街」における、拠点間の連携関係にも配慮する。

飯田市の都市計画区域



立地適正化計画は、関連計画の拠点・交通軸形成の方針と整合性を図りつつ策定する。

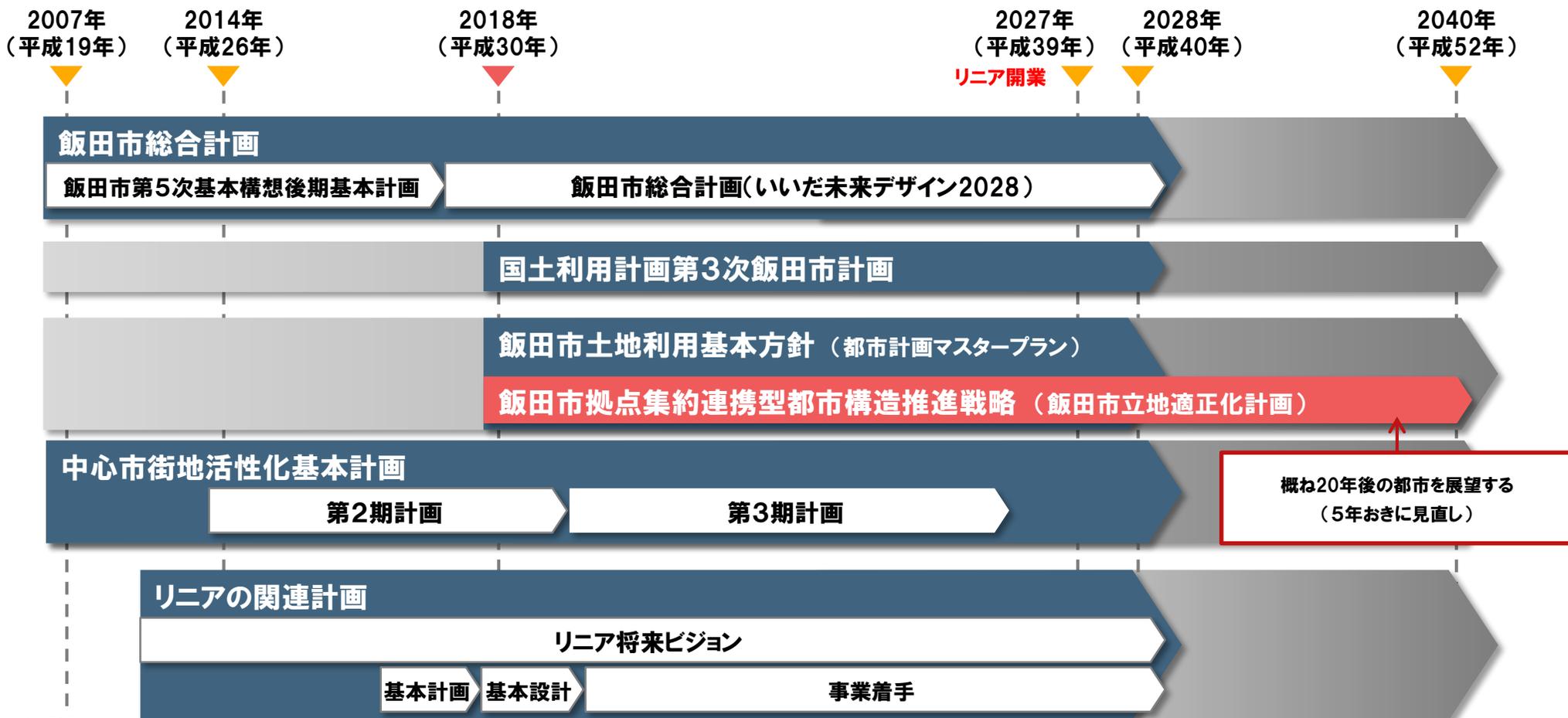
- 長野県が策定した飯田市の都市計画区域マスタープランや飯田市総合計画、国土利用計画、及び関連計画に定められる、飯田市内の拠点形成や交通軸形成の方針と整合を図りながら策定する。
- リニア駅（広域交通拠点）の設置に伴い、市内外の交流増大が見込まれるという「飯田市の特殊事情」を踏まえると、市域内の中心拠点と地域拠点、広域交通拠点間の連携に関する検討が主要な課題となる。このため、リニアに係るビジョンとの整合にも留意する必要がある。



立地適正化計画の位置づけ

飯田市の立地適正化計画では、制度上、概ね20年後の2040年を展望する。
また、他の計画や実態との整合を図るため、5年おきに見直しを行う。

- 飯田市総合計画や土地利用基本方針が、リニア開業の2027年に照準を当てているのに対し、立地適正化計画における居住・都市機能誘導は、長期的な視点から都市の姿を展望する必要があることから、2040年を目標年次と想定する。



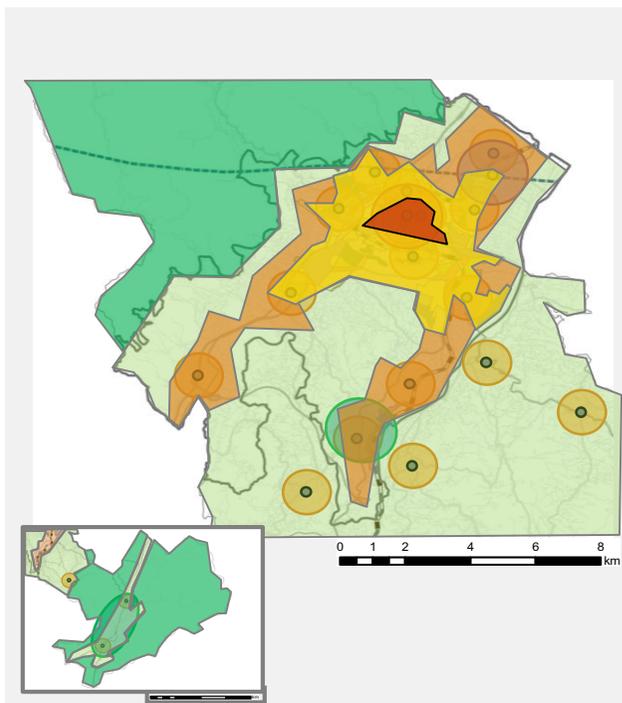
1. 都市計画・政策に係る現況整理
2. 都市構造の分析・課題抽出
3. 都市機能・居住誘導区域設定の考え方検討

都市構造の基本的な考え方

市域は「山」「里」「街」に分けて考えられる。「街」では都市機能の集積と、住宅系市街地の形成を図り、「里」では市街化を抑制し、「山」では自然的利用を図ることとされている。

土地利用構想図

飯田市国土利用計画の土地利用構想



地域類型

地域レイヤー

土地利用の方向性



都市構造の基本的な考え方

各拠点の役割に応じた機能の集約と分担とともに、拠点間で都市機能の相互連携をする、拠点集約連携型都市構造への転換を基本的な考え方とする。

■ 飯田市の都市構造を構成する「拠点」と「交通軸」については、関連計画において以下のように設定されている。

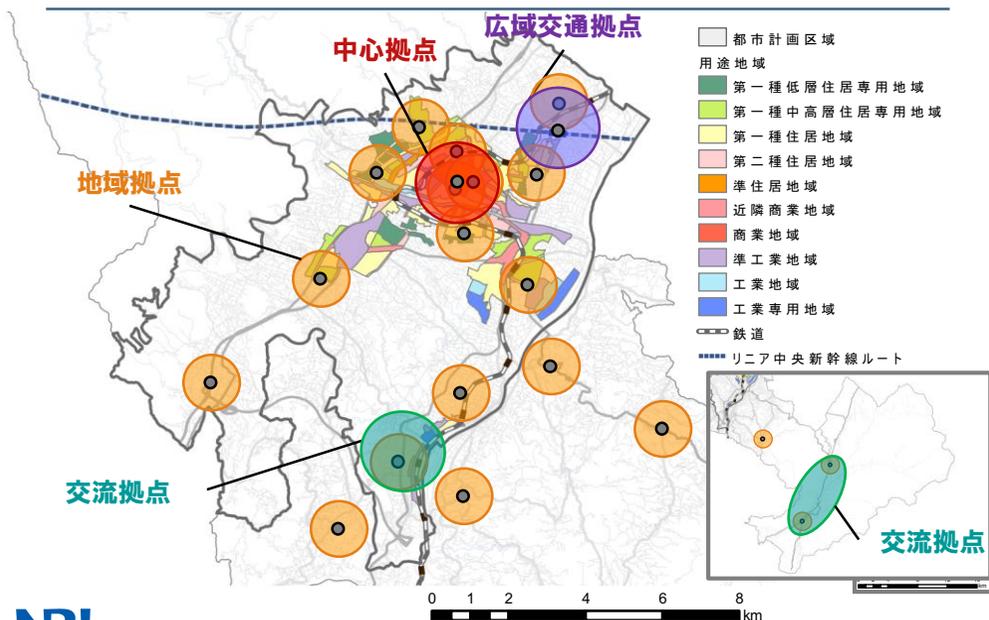
1. 「拠点」:

- 土地利用基本方針(都市計画マスタープランに相当)では、「拠点集約連携型都市構造」の推進を掲げ、①中心拠点、②地域拠点、③交流拠点、④広域交通拠点を設定し、各拠点の役割に応じた機能の集約と分担、拠点間の相互連携を基本的な考え方としている。

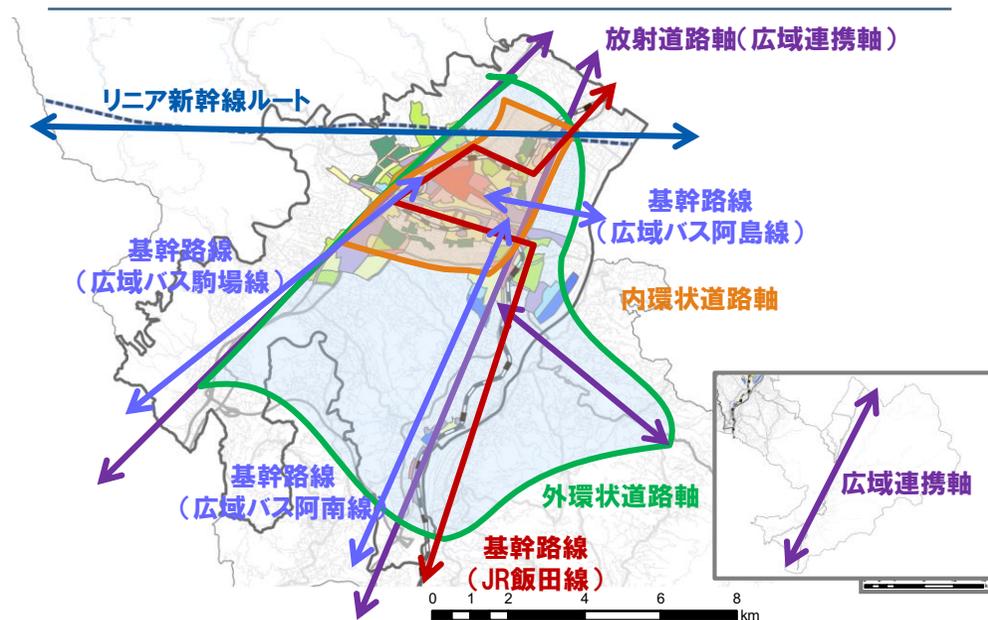
2. 「交通軸」:

- 国土利用計画では、道路網構想として、①内環状道路軸(市中心部へのアクセス向上を担う道路軸)、②外環状道路軸(定住自立圏の環状機能を担う道路軸)、③放射道路軸(内環状道路軸の連絡とともに、高規格道路の代替機能を担う道路軸)を設定している。また、南信州公共交通網形成計画では、周辺地域と中心部を接続するための路線として、JR飯田駅、広域バス駒場線、阿島線、阿南線を基幹路線と位置づけている。

都市計画の方針(拠点の配置)



都市計画の方針(交通軸の配置)



都市構造の基本的な考え方

都市機能は「里」や「街」の地域に集中する。これら地域の拠点の間では、都市機能の補完関係を読み取ることができ、骨格構造形成の観点からは概ね計画通りである。

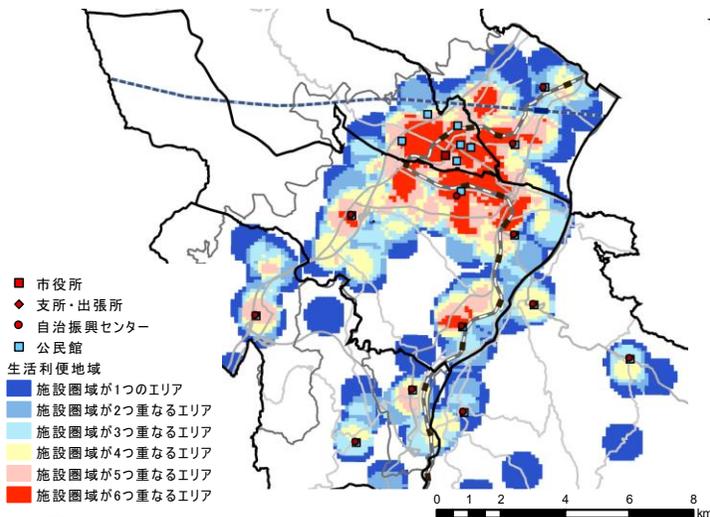
■ 都市構造ヒートマップ(生活利便地域)の分析から、以下の示唆が得られる。

1. 生活サービス施設は、国土利用計画上の「街」の地域である都市機能集積ゾーンと生活環境形成ゾーン、「里」の地域である農住環境調和ゾーンがカバーする範囲内に収まっている。
2. 生活サービス圏域の重心は、土地利用基本方針に定められた各地区の拠点と合致し、「街」の中心拠点(橋北・橋南・東野)、「街」の地域拠点(羽場・丸山・伊賀良・鼎・松尾・上郷)、「里」の地域拠点(山本・竜丘・川路)の順に、郊外部から中心市街地のある中心部に向かうにつれ、生活サービスの充足度が高くなっている。
3. サービス充足度の高さ(赤色の濃さ)の地区間比較から、「街」の中心拠点がその外側に位置する「街」の地域拠点に対し都市機能を補完し、「街」の地域拠点は、さらにその外側の「里」の地域拠点に対し機能補完する、都市構造上の拠点間機能補完の関係を読み取ることができる。

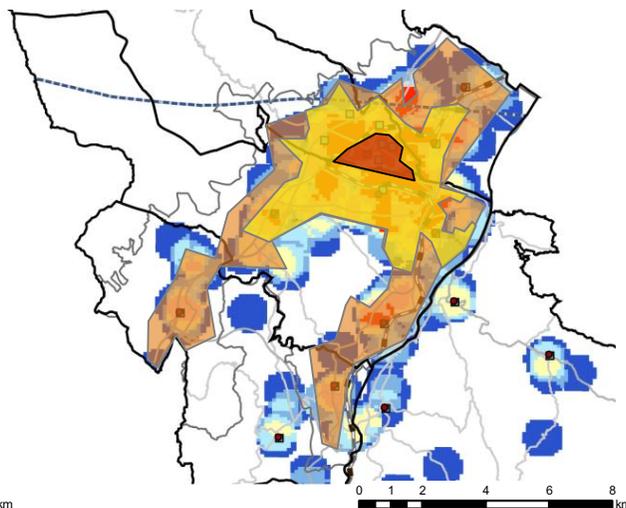
都市構造ヒートマップ(生活利便地域)

生活利便地域の考え方

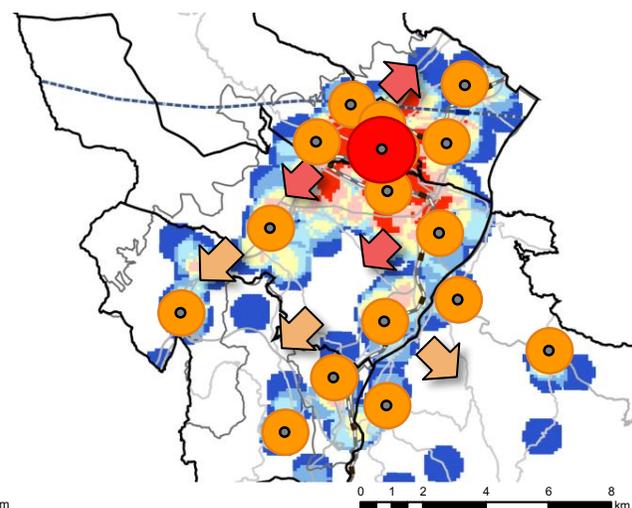
- ・ 商業施設・コンビニ・医療施設・介護福祉施設・子育て支援施設・金融機関の6種類の施設圏域を重ね合わせ、重なりが多く、色の濃い圏域を生活利便地域と考える。



都市計画における里・まちの地域

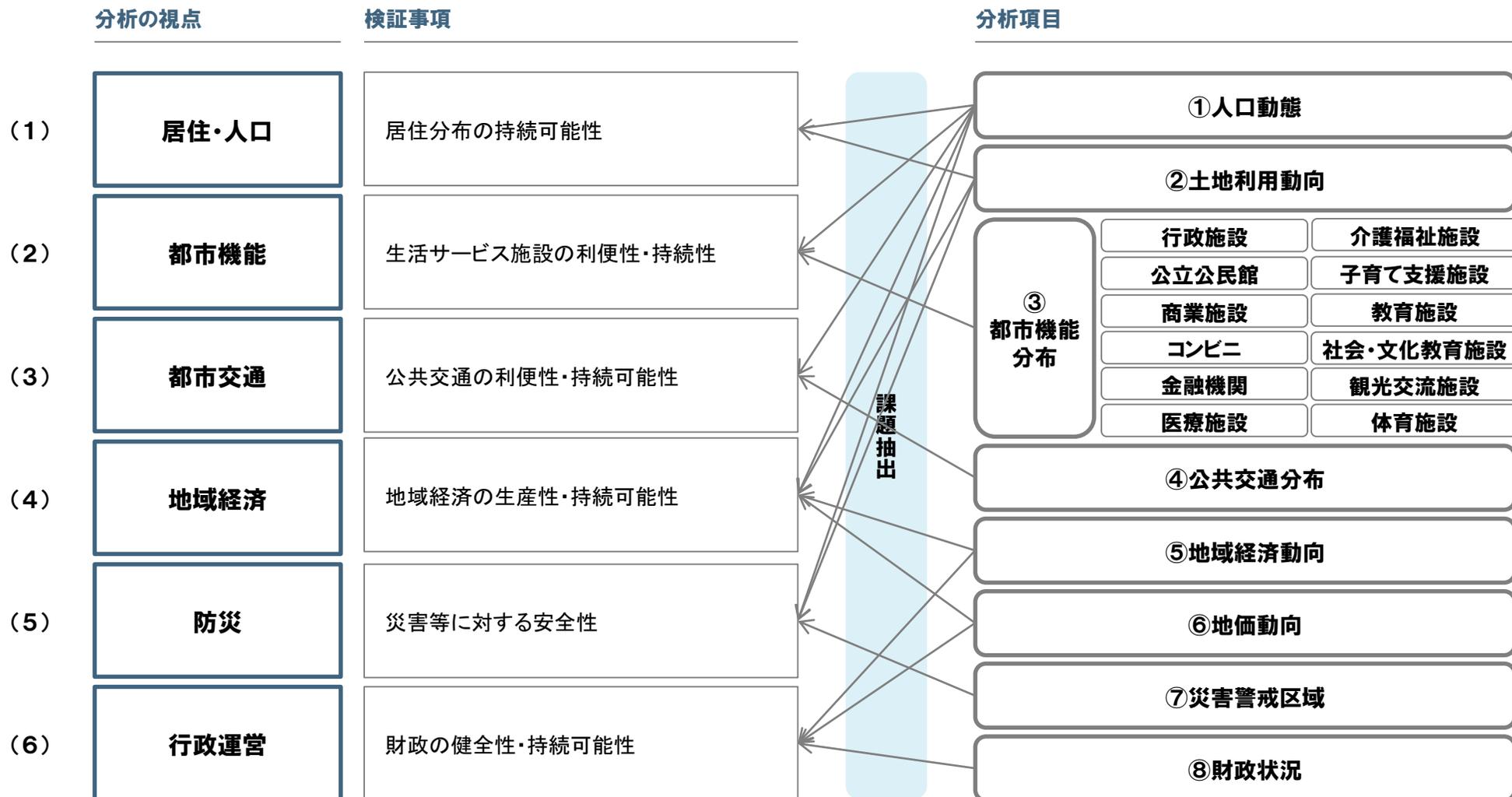


都市計画における拠点と、都市機能補完の関係



- **飯田市の土地利用計画の取組成果として、「里」や「街」のゾーンにおいて、計画に沿ったある程度のまとまりある都市機能施設の立地が進んでいる。**
- **しかし、現状と将来見通しを踏まえると、都市構造の持続可能性の側面で問題が浮かび上がる。**

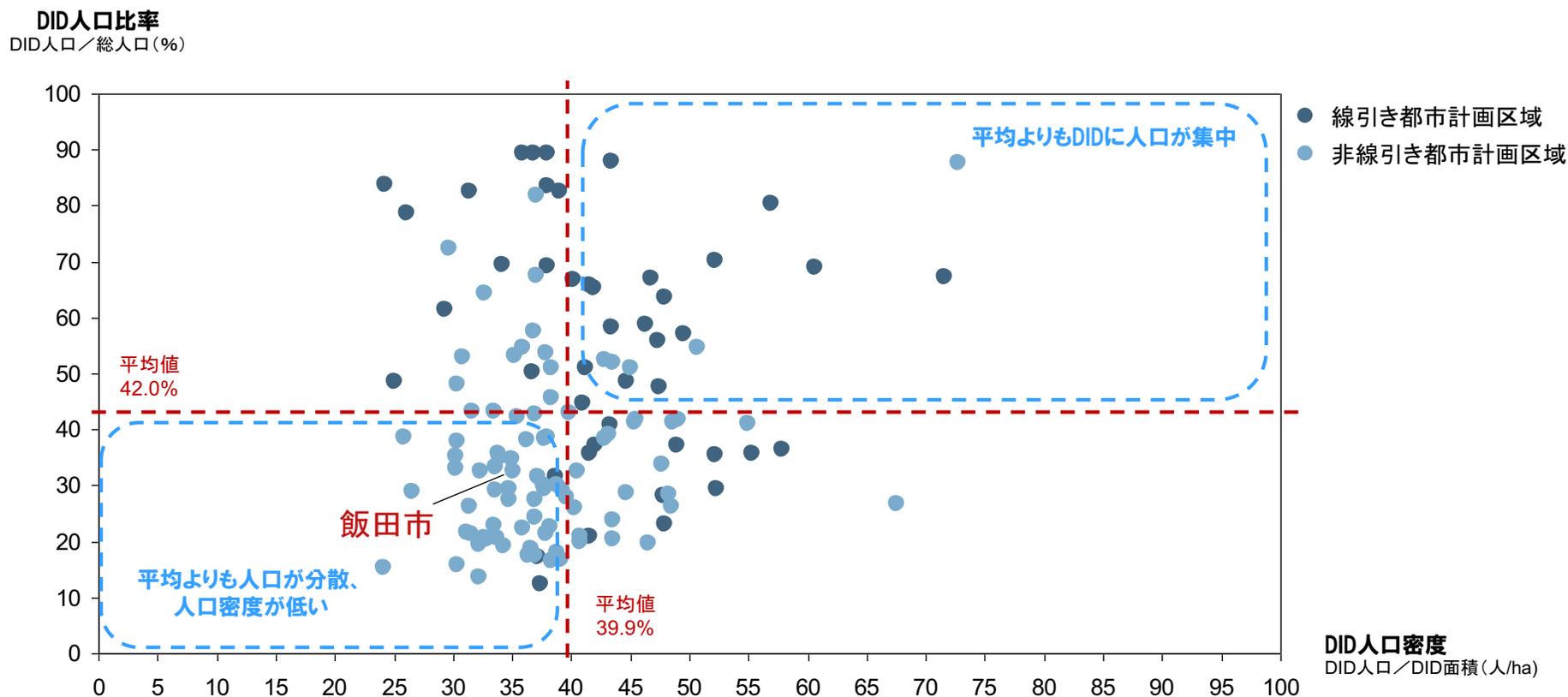
都市構造の現状分析と課題抽出にあたり、下記6つの視点に着目した分析を行った。



他の地方中心都市と比較すると、飯田市は相対的に分散した都市構造を有する。

- 飯田市は、他の地方中心都市と比較すると、全人口に占めるDID人口の割合が低く(32.4%)、かつDID内の人口密度も相対的に低い(35.2人/ha)ことから、比較的分散した都市構造を有する。

地方中心都市のDID人口比率、人口密度



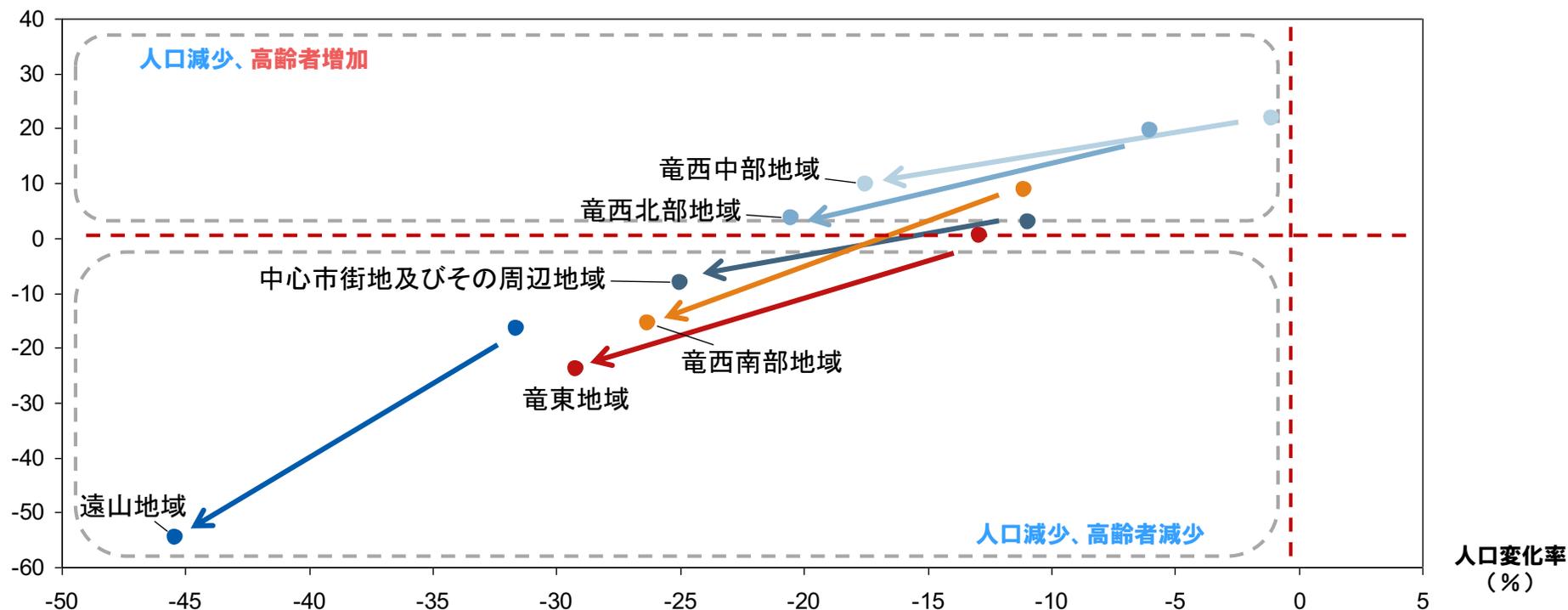
※ 政令指定都市や都道府県拠点を除く、地方の都市雇用圏の中心都市、132市。

人口減少・高齢者減少の都市縮小のフェーズへと移行している。

- 2015年から2040年にかけて、人口は10万人から8万人へと2割程度減少する見通しであり、都市のライフサイクル上の人口減少・高齢者増加から人口減少・高齢者減少の都市縮小のフェーズへと移行する。
- ただし、伊賀良や松尾等、郊外で高齢者増加の続く地域は、2040年時点でも存在することが見込まれており、高齢者の減少している地域とは異なる対策が必要である。

高齢者人口変化率
(%)

2005～2015年、2015～2040年の人口変化率の推移



高齢化が益々進行している。

■ 2040年に、総人口は減少する一方、高齢者率は35%以上となり、地域コミュニティ全体が高齢化する。

高齢者率の推移

現状

2015年の高齢者率

都市計画区域内
高齢化率
29.5%
(竜西北部29.5%、
竜西中部27.1%)

都市計画区域外
高齢化率
41.2%

将来

2040年の高齢者率

都市計画区域内
高齢化率
37.9%
(竜西北部38.4%、
竜西中部36.2%)

都市計画区域外
高齢化率
41.9%

人口集中地区(2015年)
30%未満
30%以上40%未満
40%以上50%未満
50%以上

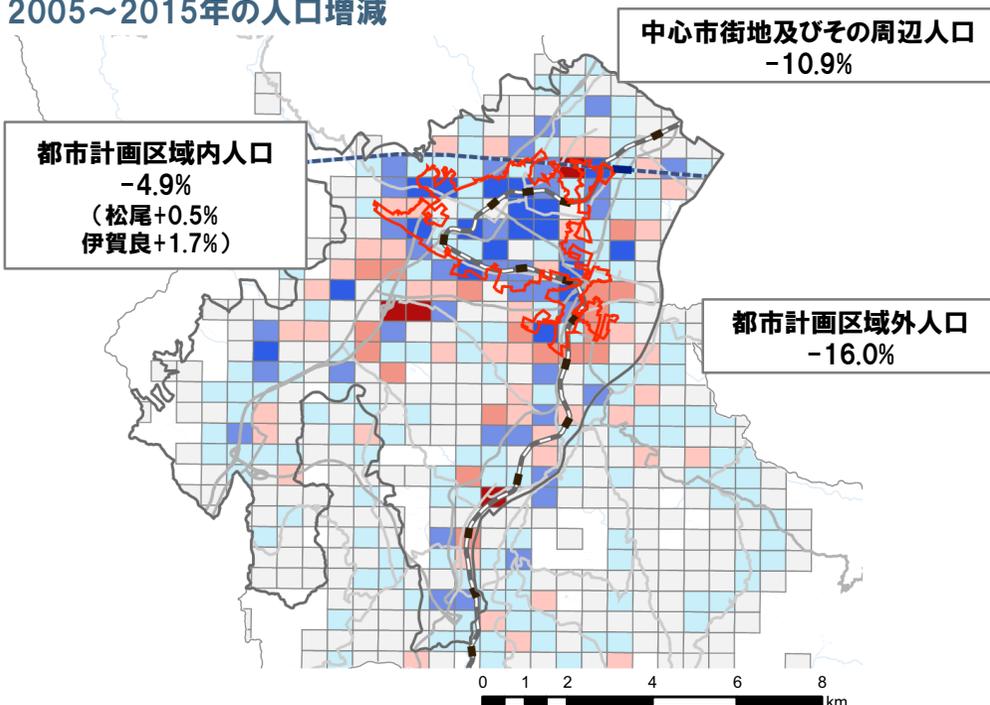
人口の郊外化が進行している。

- 1976年から2014年にかけて、用途地域外の国道151号線や153号線沿いの地域で、約2.1倍の建物用地の増加があり、2005年から2015年にかけて、中心市街地では人口減少、郊外の伊賀良や松尾等で人口増加する人口の逆転現象、郊外化が進行している。

人口増減の状況

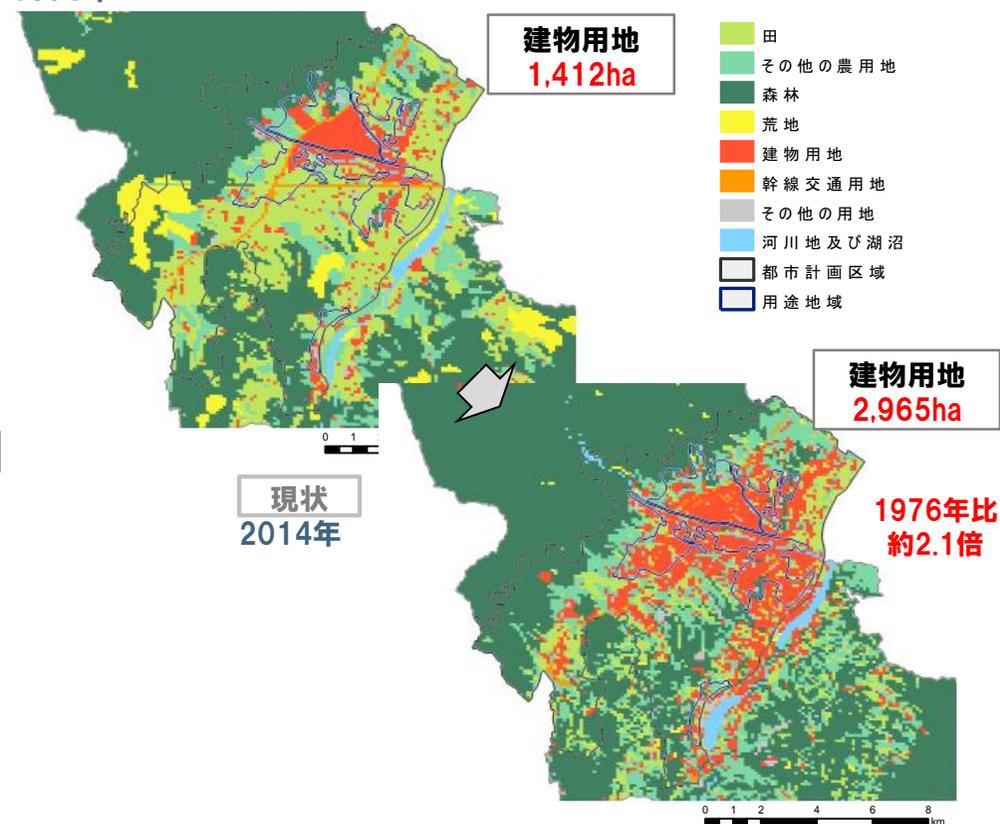
現状

2005～2015年の人口増減



土地利用の分布

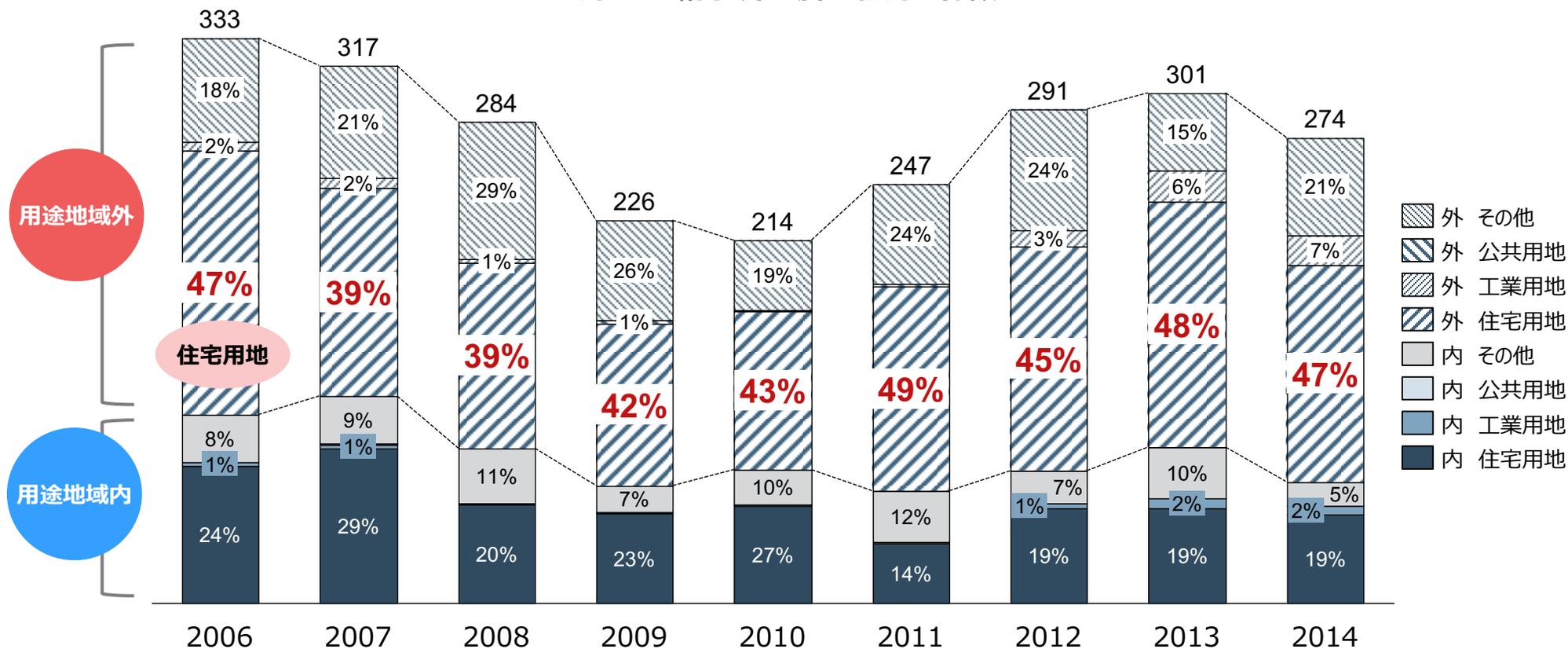
過去
1976年



用途地域外、郊外における宅地化が進行している。

■ 用途地域外の農地転用は全体の約60～70%であり、住宅系への転用は全体の半分以上を占める。

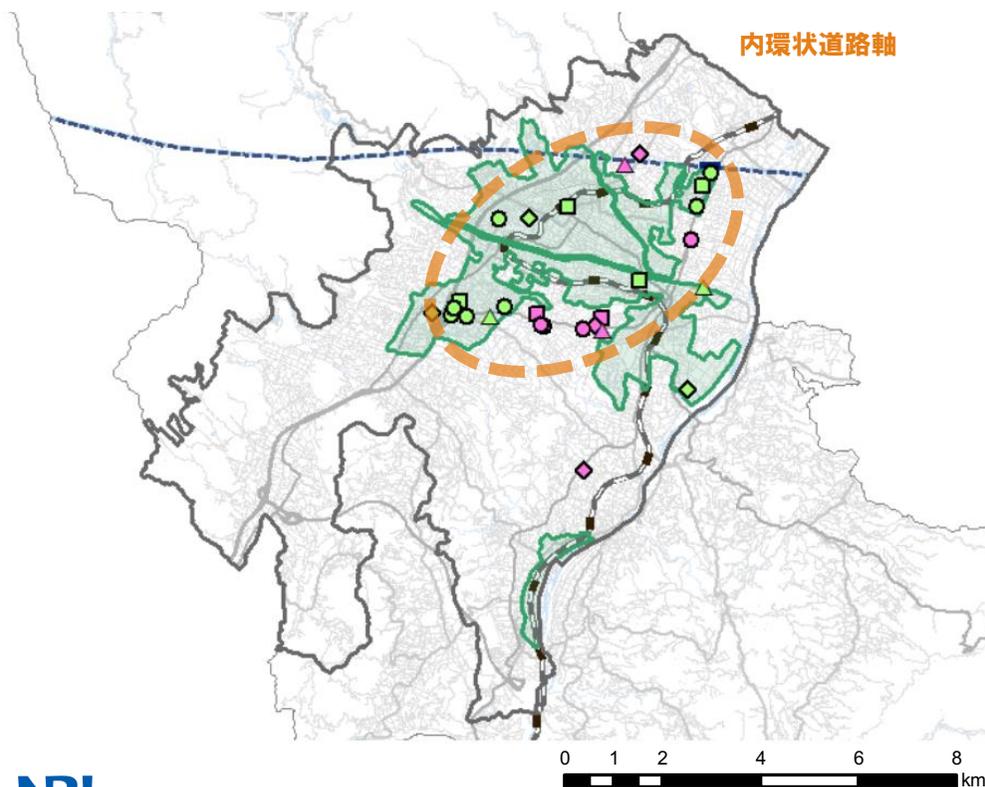
用途地域内・外の農地転用の件数



大型小売店舗の集客施設は、概ね内環状道路軸の周縁地域に立地する。

- 伊賀良や鼎等、近年特に開発と世帯数の増加が著しい国道沿い、内環状道路軸の周縁地域に大型小売店舗が集中して立地している。

1,000m²以上の大型小売店舗の分布状況



	用途地域内	用途指定外 (都市計画区域内)	都市計画区域外
総合スーパー	4 (67%)	2 (33%)	0
食品スーパー	3 (50%)	3 (50%)	0
専門店	7 (64%)	4 (36%)	0
ホームセンター	2 (50%)	2 (50%)	0

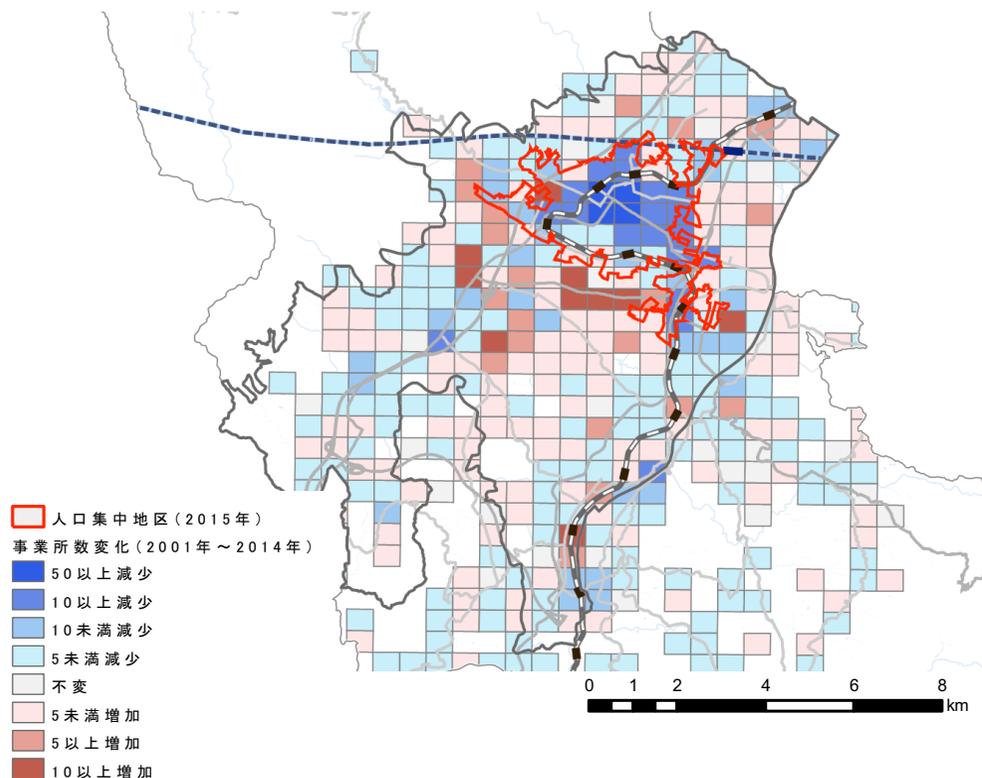
- 用途地域指定
- 総合スーパー
 - ◆ 食品スーパー
 - ▲ ホームセンター
 - 専門店
- 用途指定外(都市計画区域内)
- 総合スーパー
 - ◆ 食品スーパー
 - ▲ ホームセンター
 - 専門店
- 用途地域
- 都市計画区域

※ 専門店には、ドラッグストア、電器小売、ファッション小売等の店舗が該当する。

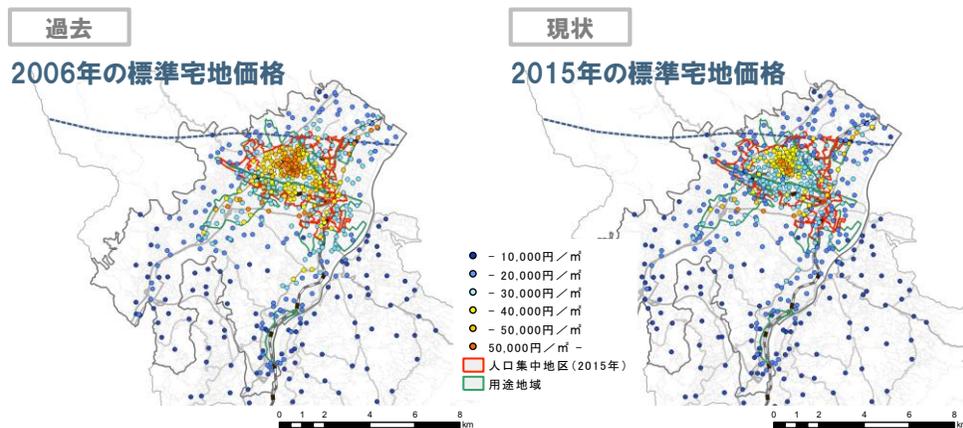
中心市街地の空洞化が進行している。

- 人口の郊外化に伴い、同様に事業所数は中心市街地及びその周辺地域で減少し郊外部で増加する、中心市街地の空洞化が進行している。
- 市域全体で地価は下落しているが、中心市街地の地価下落が最も著しく、1998年から2014年にかけて74.6%下落した。

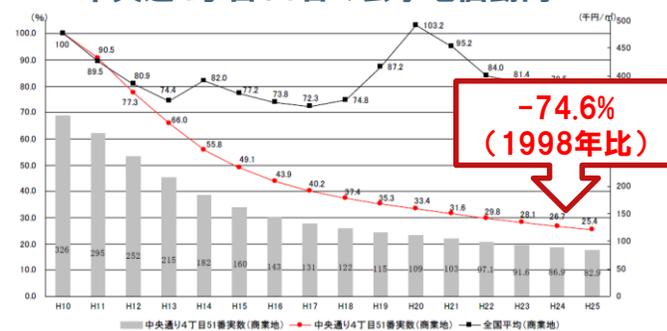
事業所の立地分布(2001~2014年)



地価の推移



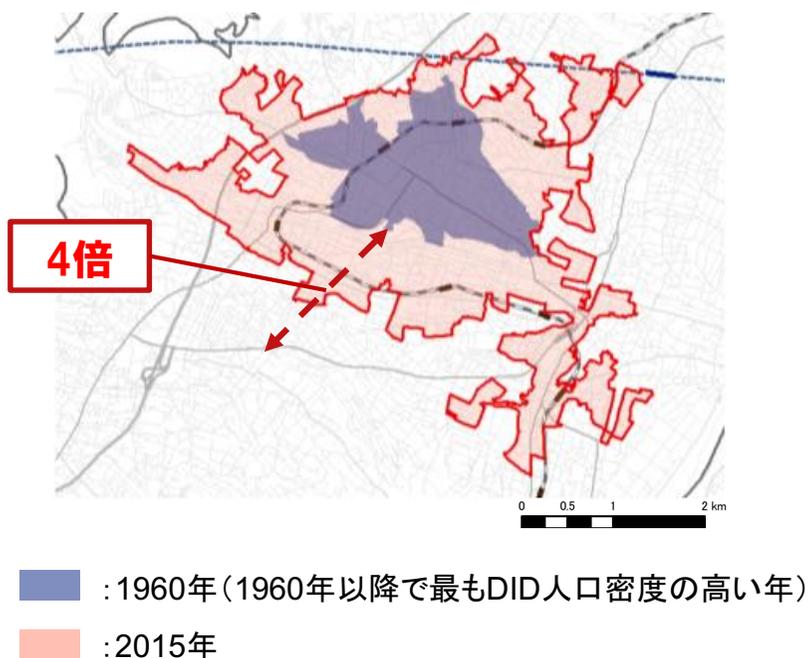
中央通4丁目51番の公示地価動向



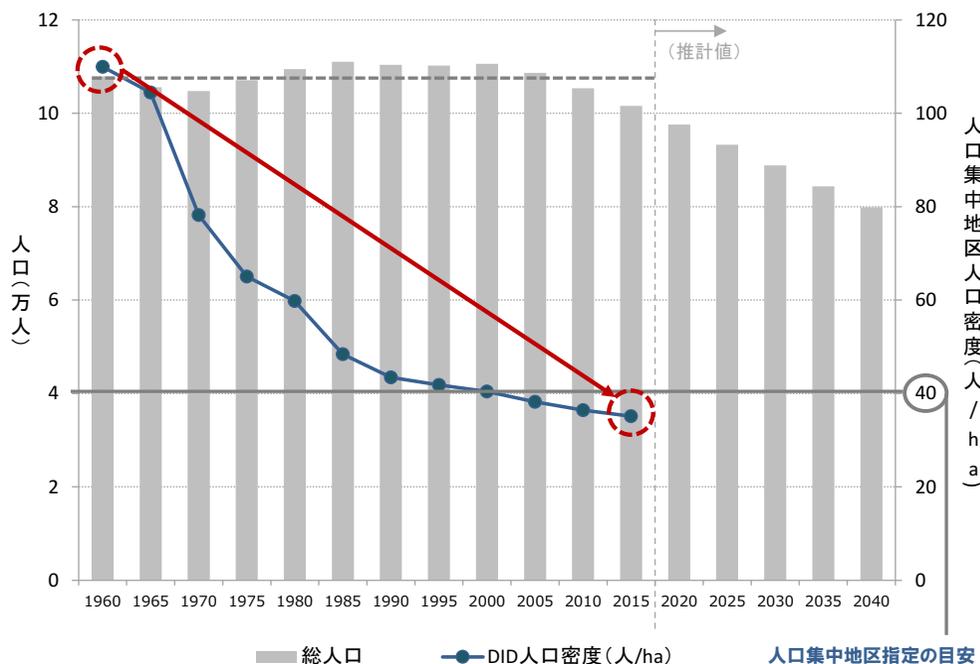
「街」の中心部の人口集中地区で低密化が進行している。

- 2015年時点の人口は、1960年と比べてほぼ同程度だが、2015年のDID面積は、1960年比で4倍になった。人口密度は人口集中地区指定目安の40人/haを割り込み、35.2人/haである。
- 郊外化は市域全体の市街地の低密化をもたらすとともに、人口集中地区を縮小させることが懸念されている。

人口集中地区の変遷(1960~2015年)



人口、人口集中地区の人口密度推移

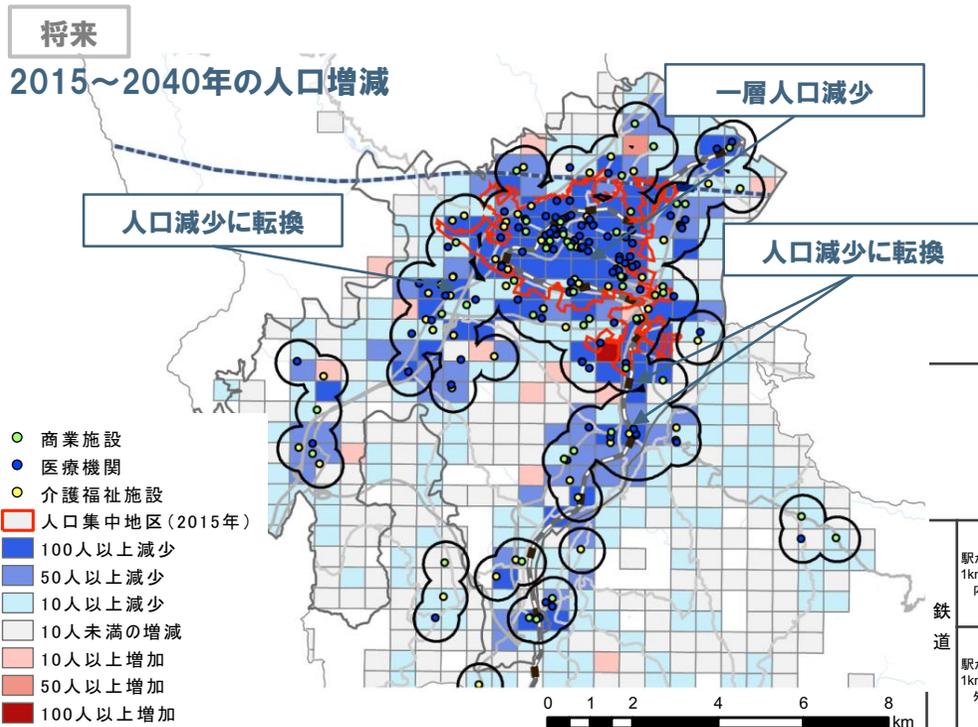


利用者の減少により生活サービス、公共交通サービスの維持・提供が困難になる。

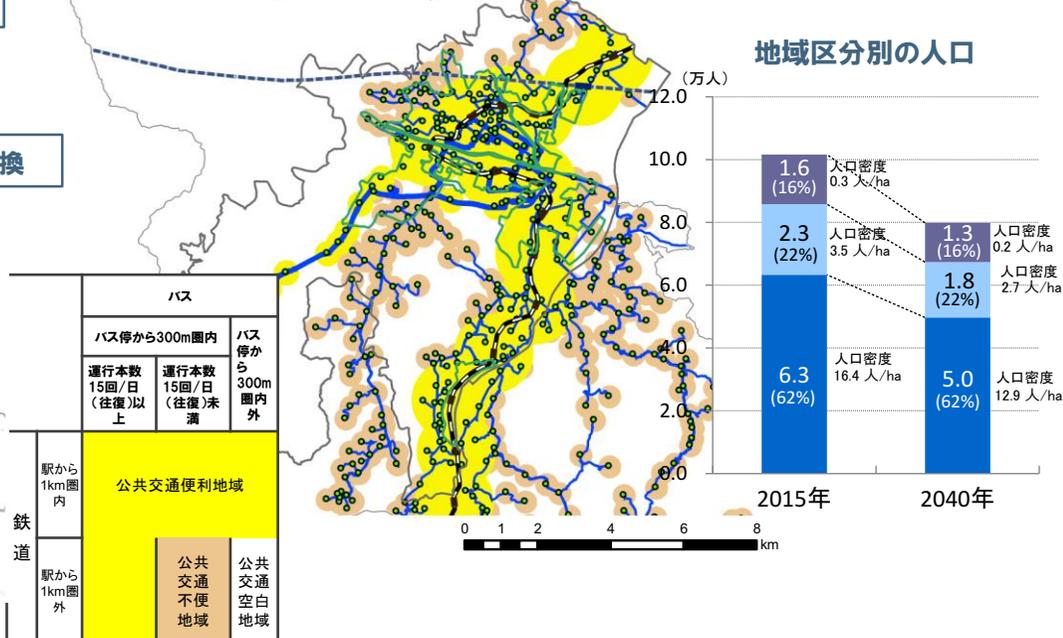
- 2040年に向け、ほとんどの生活サービス施設の圏域内カバー人口が減少する。
- このため、施設利用者数が減少することにより、商業・医療等の生活サービス施設が撤退することが危惧され、サービスの維持・提供が困難となる恐れがある。同様に、公共交通沿線地域の人口密度も減少しており、バス等の公共交通機関の運行本数の削減・廃止等による、公共交通サービスの水準の低下が危惧される。

商業施設・医療施設・介護福祉施設の分布

公共交通利便地域



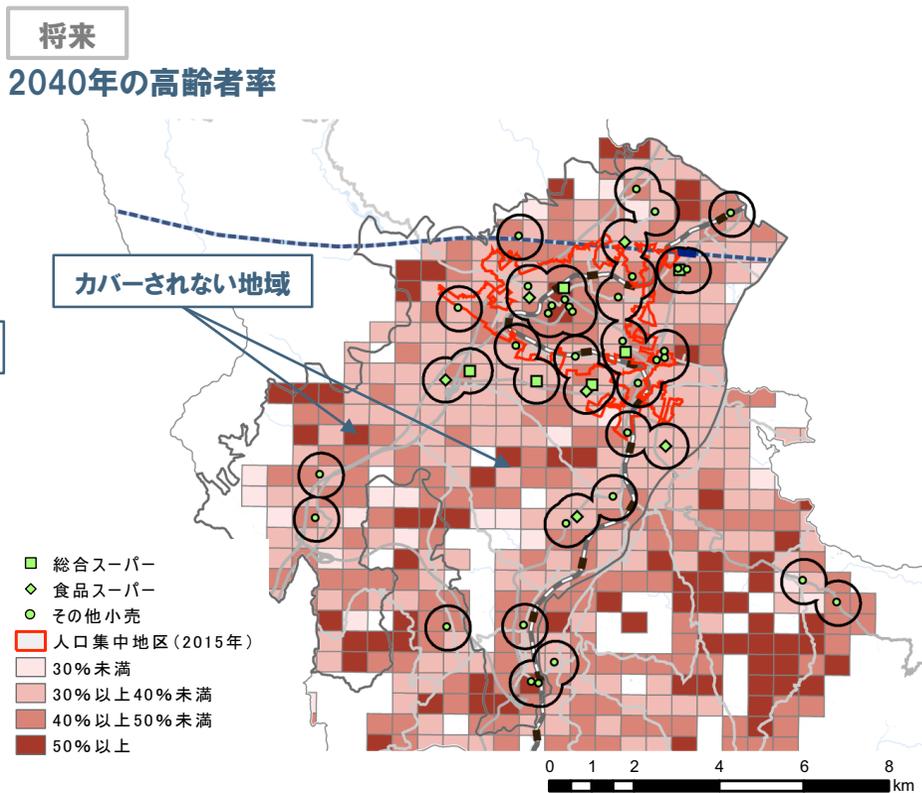
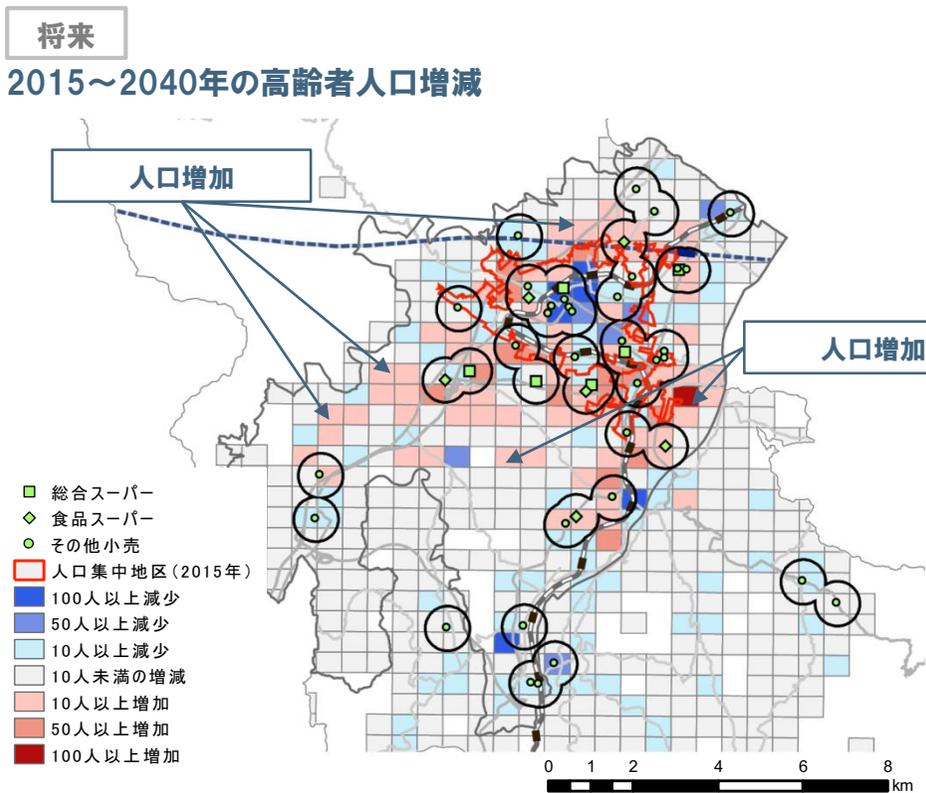
鉄道・バスの利便性に基づく地域区分



高齢化が進む郊外部を中心に、買物へのアクセス困難な人口が生じる可能性が高い。

■ 市域全体において、1施設当たりの高齢者人口カバー率が減少し、買物困難者が出る可能性がある。

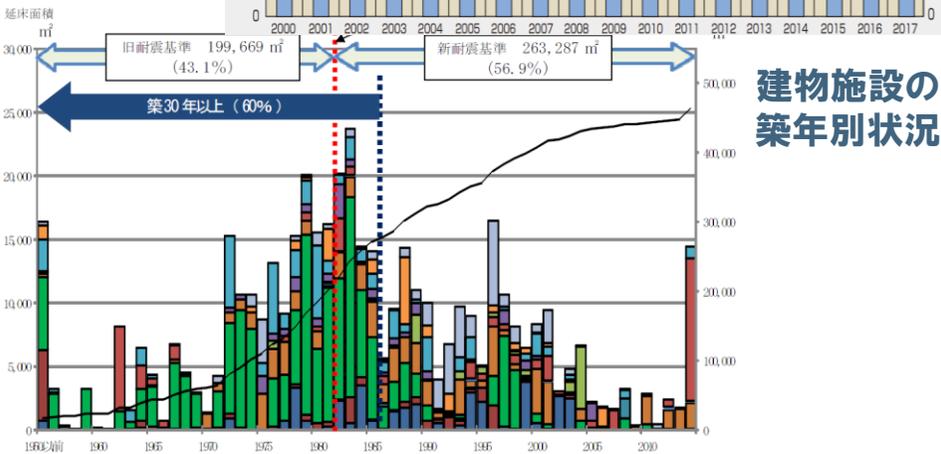
高齢者と商業施設の分布



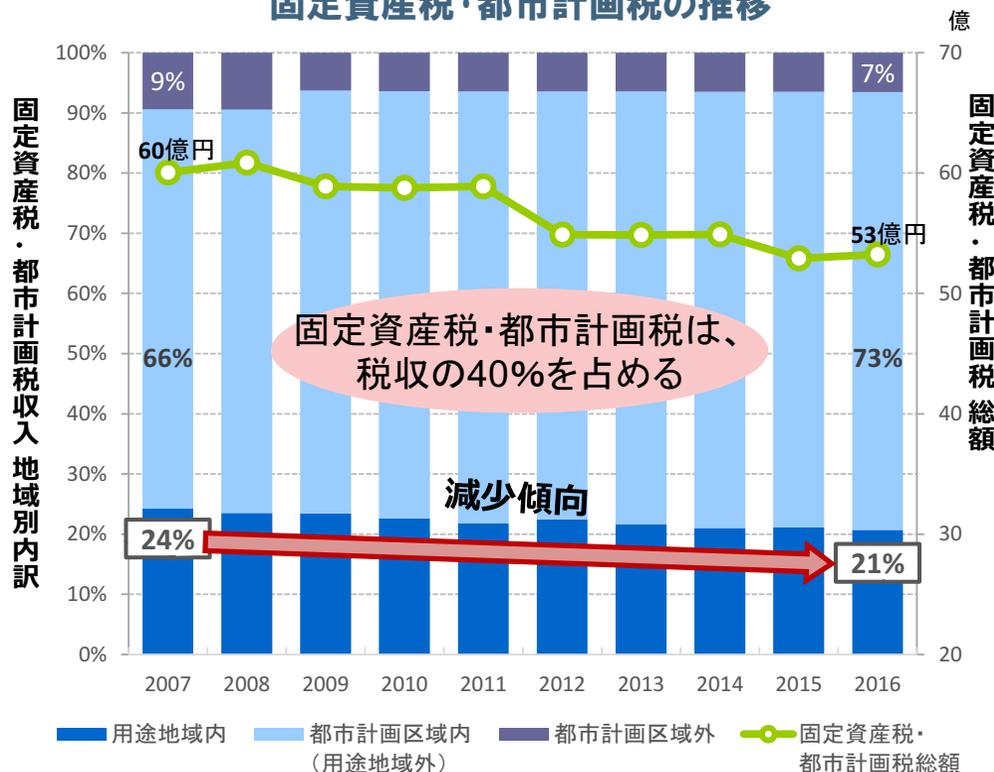
地価低下等から税収減少により、財政的に厳しい状況となる。

- 高齢化の進行に伴い、医療費や介護給付費、社会保障関連経費は増加している。
- さらに、建物施設の60%が築30年以上を迎え、インフラの老朽化が進むなか、将来的な経費増大等が見込まれている。
- しかし、市の税収の概ね40%を占める固定資産税・都市計画税は、面積当たりの税収効率が高い中心市街地の空洞化や、市域全体の地価低下等の影響により減少を続けているため、自主財源の確保が益々困難となる見通しである。

介護給付費の推移



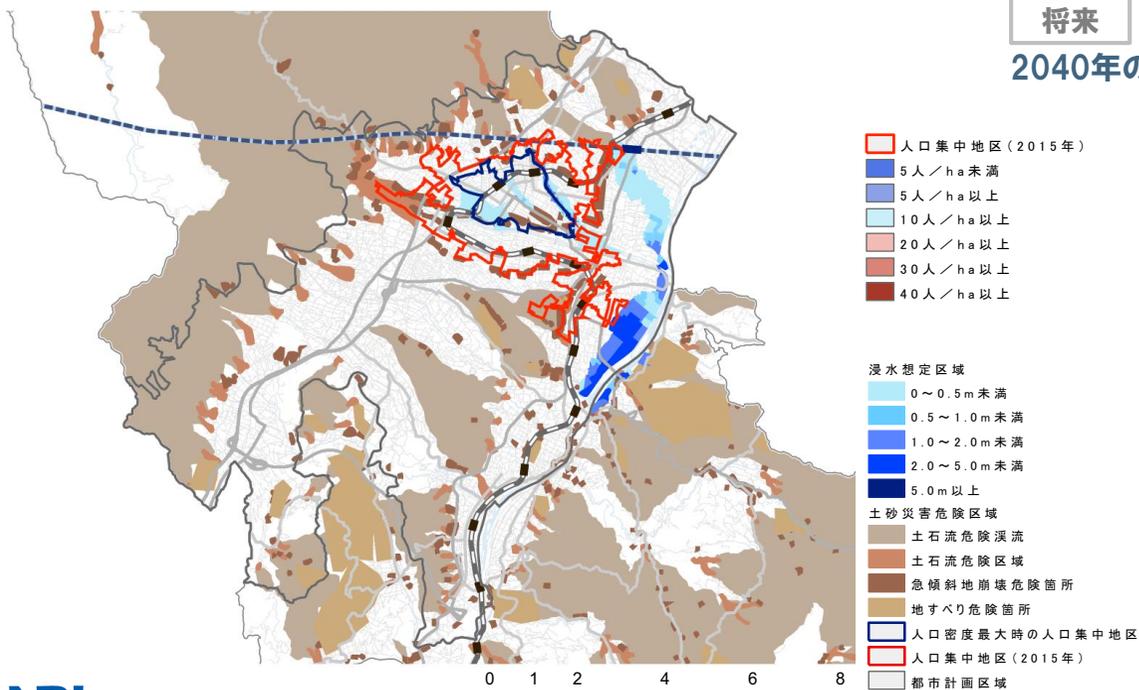
固定資産税・都市計画税の推移



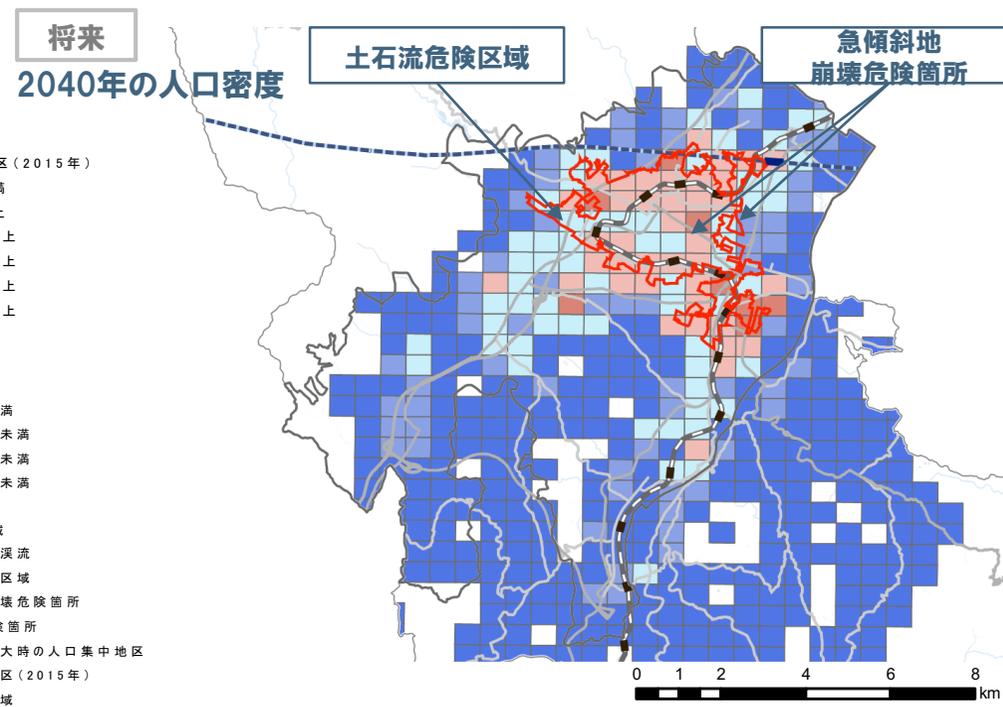
2040年でも相対的に人口密度が高い中心市街地の一部地域では、ハザード区域に含まれる地点もあるため、機能誘導を図る際にそれらを除外すること。

- 1960年の人口密度最大時から2015年にかけて、DIDが拡大するなか、DIDの縁辺部でハザード地域に該当する地域が増加。
- 人口減少に関わらず、2040年においても、土砂災害危険区域に該当する地域において人口が居住することが想定される。
- 2040年でもなお、郊外部に比べて人口密度が相対的に高い中心市街地とその周縁部では、土石流危険区域や急傾斜地崩壊危険箇所に含まれる地域がいくつか存在するとみられる。

浸水想定区域と土砂災害危険区域(2015年)



2040年の人口密度



都市構造の分析・課題抽出

飯田市では、全国的な「先進事例」として、まちづくりカンパニー等が中心市街地の活性化に取り組んでおり、「街」に賑わいが生まれつつある。

- 飯田市では、中心市街地の活性化に向け、すでに様々な取組が行われており、全国的な「先進事例」として着目されている。
- 例えば、飯田市まちづくりカンパニーでは、市街地の整備と商業の活性化の連携による複合的再開発事業による拠点形成に取り組んでいる。
- これにより、商業・業務・住宅・文化交流等の都市機能の集約が図られ、りんご並木、駅前を中心に若者によるNPO、ボランティアグループの活動も起こり、まちに新たな賑わいが生まれてきている。

中心市街地の再開発事業

- 橋南第一地区市街地再開発事業 (H13年度完成)
名称……………トップビルズ本町
住宅販売……………**35戸(完売)**
テナント賃貸事業……………取得床:655㎡ テナント数:6店舗
駐車場賃貸事業……………39台/月極
ビル管理
- 橋南第二地区市街地再開発事業 (H14年～H18年)
名称……………トップビルズ第二
住宅販売……………**27戸(完売)**
テナント賃貸事業……………取得床:766㎡ テナント数:8店舗・6事業所
ビル管理



テナントミックス事業

- 市街地再開発事業の隣接地区で空き店舗を取得し、テナント誘致。



～ 得られた成果 ～

- りんご並木の歩行者通行量が約 500 人増加した。
(平成 19 年 952 人 → 平成 21 年 1,506 人)
- オープン以来 1 年間で、施設全体で 8800 万円の売り上げ、41000 人の来客を達成した。
- 地元農産物を加工したドレッシングを販売するなど、地域内経済循環を図る農商工連携の拠点となっている。
- 周辺にある 3 つの空き店舗で新たにテナントミックスが実現した。

出所) 経済産業省資料

飯田市の取組は、全国の地方都市が直面する、中心市街地の空洞化に対し、正面から向き合った好事例として取り上げられている。

- 飯田まちづくりカンパニーの取組は、平成24年度、平成30年度の国土交通大臣賞を受賞した。

【まちの活性化・魅力創出部門】国土交通大臣賞 株式会社 飯田まちづくりカンパニー

◆所在地：長野県飯田市

◆活動概要：飯田市中心市街地は、昭和50年の中央自動車道開通を契機とした郊外ロードサイドへの大型店出店、平成7年の中心市街地大型商業施設の撤退を機に、商業集積の低下が進んだ。しかし、平成13年以降段階的に完了してきた市街地再開発事業により複合的な都市機能を導入し、居住と消費の近接、交流を支える基盤整備がなされ、中心市街地のにぎわいが戻りつつある。

現在、市街地再開発事業の波及効果として中心市街地への投資意欲を持つ民間事業者が現れてきた機を活かし、市のシンボルであるりんご並木のにぎわいを創出するため、株式会社飯田まちづくりカンパニーが主体となって不動産の所有と利用の分離を図り、りんご並木周辺の空き店舗等と意欲ある民間事業者とをマッチングさせる事業を面的に実施して「人々の交流によるにぎわいの回復」を図っている。

◆選定理由：株式会社 飯田まちづくりカンパニーにおいては、行政と連携したインフラを整備、未利用施設の活動拠点としての有効活用策の実践、まちづくり関係者のネットワーク化及び高齢者対策等、ハード・ソフトの両面に渡って先導的な発想や工夫をこらした活動に長きにわたり取り組んできたまちづくり会社として、先進的な取り組みであると高く評価されました。



市街地再開発事業エリアで開催した「丘のまちフェスティバル」

【国土交通大臣賞】

「並木横丁いこいこ」まちなか空き店舗再生創業事業

- 実施主体：株式会社飯田まちづくりカンパニー
- 場所：長野県飯田市（りんご並木と人形美術館の間の区画）

■背景・経過：

当地区は、長野県飯田市の中心市街地に位置しており、郊外化の進行等により、空き店舗の増加など、空洞化が課題となっていた。これまでも中心市街地では、官民協働により市街地再開発事業等が行われてきたが、当地区の地権者は、自身の生家等を残しておきたい等の意向により再開発事業に参加しなかったため、当地区一番が低未利用の状態になっており、街の賑わいの阻害要因となっていた。

地権者は高齢化しており、自発的な不動産の利活用、出店希望者との調整等も見込めなかったため、市内で再開発事業等を手がけてきた株式会社飯田まちづくりカンパニーが、空き店舗解消を目的に、商業施設等整備に取り組むこととなった。

■取組内容：

空きビル・空き店舗の利活用が進まなかった当地区において、株式会社飯田まちづくりカンパニーが、地権者から土地建物を一括賃借し、リノベーション等を施してから各出店者へ転貸している。地元でも実績と信用のある同社が仲介をすることで、地権者の負担を軽減している。

また、出店者の募集に際しては、関連する6組織が連携して、起業・創業を志す者向けの支援講座「創業塾」を開催し、事業・経営・資金調達等のノウハウを伝授する等、9ヶ月にわたり育成した。多数の応募者の中から、一定の基準に基づき、街にふさわしく、安定した経営が期待できる者を選定している。店舗の事業形態においては、地区全体の回遊性・連帯感を意識するとともに、全店舗を飲食を含む複合店舗にすることで経営の安定化を図っている。

■講評

- ・不動産所有者と出店希望者の仲介に苦勞する自治体が多い中、地区全体の空き店舗を一齐に解消させた点は評価に値する。まちづくり会社が事業の担い手の育成からトータルコーディネートすることで、各店舗の連帯感や地区レベルでの事業継続性を担保するスキームには、一定の独自性がある。
- ・全国の地方都市が直面している「都市のスポンジ化」という課題に対して、正面から向き合った好事例である。



概丁全長、地区内の既存家屋を活かしながら、複数空き店舗を同時解消させた取組。



概丁の中央はオープンテラスになっており、賑わいの空間として利用されている。



中心家屋を活かした情報共有カフェは地元住民が憩いの場



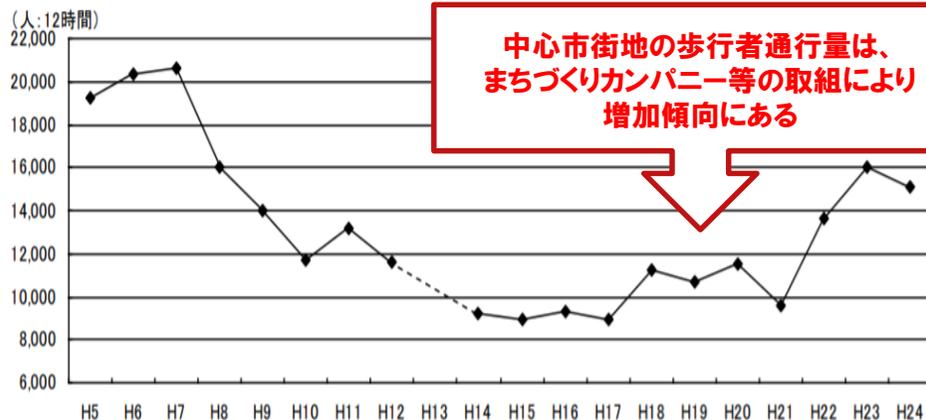
各店舗の事業継続性を高めるため、起業・創業者を育成支援する「創業塾」を開催。

中心市街地の活性化の取組は、成果を上げており、市民にも重要と認識されている。 立地適正化計画の枠組みの中で、これまでの取り組みを伸ばしていくことが重要である。

- 中心市街地の歩行者通行量は、1995年以降、減少傾向だったが、2005年以降は増加傾向にある。地域別では、本町1丁目と銀座3丁目が比較的增加傾向であり、りんご並木と銀座エリアの住宅建設、テナントミックスの効果であると考えられる。
- また、市民へのアンケート結果から、中心市街地の活性化が大切だと感じる人の割合が7割を超えており、中心市街地活性化計画の第1期と第2期を比較すると、大切だと感じている人が、近年ではさらに増加していることがわかる。

中心市街地の歩行者通行量

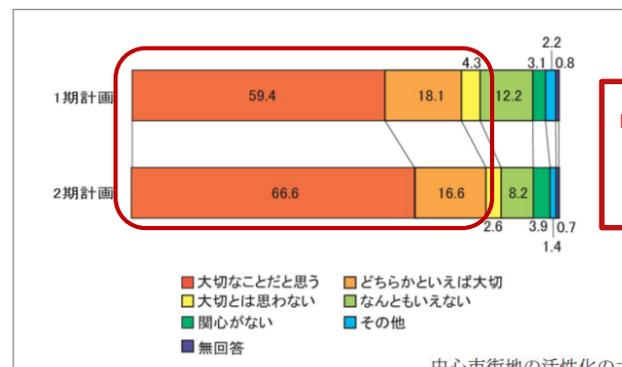
● 中心市街地6地点の歩行者通行量の合計の推移(1日当り：7時から19時の12時間・自転車含む)



中心市街地の歩行者通行量は、まちづくりカンパニー等の取組により増加傾向にある

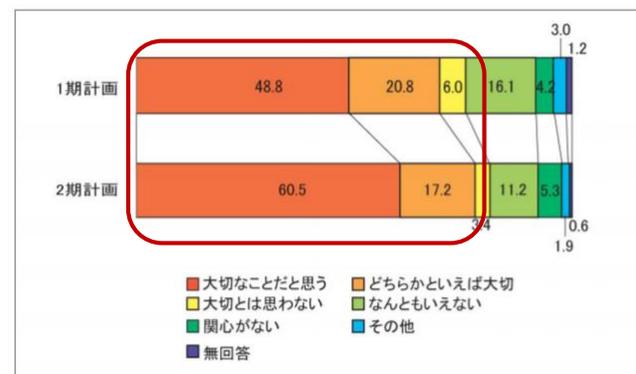
中心市街地に関する市民へのアンケート結果

中心市街地の活性化の大切さ(全体)



中心市街地内外の住民の、7割以上が、中心市街地が大切と回答

中心市街地の活性化の大切さ(中心市街地外市民)



出所) 中心市街地活性化基本計画

他の地方都市と同様に、飯田市の都市構造では、特に持続可能性の側面で問題が浮かび上がる。一方、中心市街地では、市のポテンシャルを高められる取り組みが進んでいる。

■ 都市構造の現状及び将来見通しについて、主に以下のような概観が得られている。

1. 人口減少・高齢者減少へ移行している

- 2015年から2040年にかけて、人口は10万人から8万人へと2割程度減少する見通しであり、**都市のライフサイクル上の人口減少・高齢者増加から人口減少・高齢者減少の都市縮小のフェーズ**へと移行する。ただし、伊賀良や松尾等、郊外で高齢者増加の続く地域は、2040年時点でも存在することが見込まれており、**高齢者の減少している地域とは異なる対策が必要**である。

2. 高齢化が益々進行している

- 2040年に、総人口は減少する一方、高齢者率は35%以上となり、**地域コミュニティ全体が高齢化**する。

3. 人口の郊外化が進行している

- 1976年から2014年にかけて、用途地域外の国道151号線や153号線沿いの地域で、約2.1倍の建物用地の増加があり、2005年から2015年にかけて、**中心市街地では人口減少、郊外の伊賀良や松尾等で人口増加する人口の逆転現象、郊外化が進行**している。

4. 中心市街地の空洞化が進行している

- 人口の郊外化に伴い、同様に事業所数は中心市街地及びその周辺地域で減少し郊外部で増加する、**中心市街地の空洞化が進行**している。市域全体で地価は下落しているが、**中心市街地の地価下落が最も著しく**、1998年から2014年にかけて74.6%下落した。

5. 「街」の中心部の人口集中地区が縮小しつつある

- 2015年のDID面積は、1960年比で4倍になったが、**人口密度は人口集中地区指定目安の40人/haを割り込み**、35.2人/haである。郊外化は市域全体の市街地の低密化をもたらすとともに、**人口集中地区の無くなる**ことが懸念されている。

6. 利用者の減少により生活サービス、公共交通サービスの維持・提供が困難になる

- 2040年にかけて、**ほとんどの生活サービス施設の圏域内カバー人口が減少**する。このため、施設利用者数が減少することにより、商業・医療等の生活サービス施設が撤退することが危惧され、サービスの維持・提供が困難となる恐れがある。同様に、公共交通沿線地域の人口密度も減少しており、バス等の公共交通機関の運行本数の削減・廃止等による、公共交通サービスの水準の低下が危惧される。

7. 地価低下等から税収減少により、財政的に厳しい状況となる

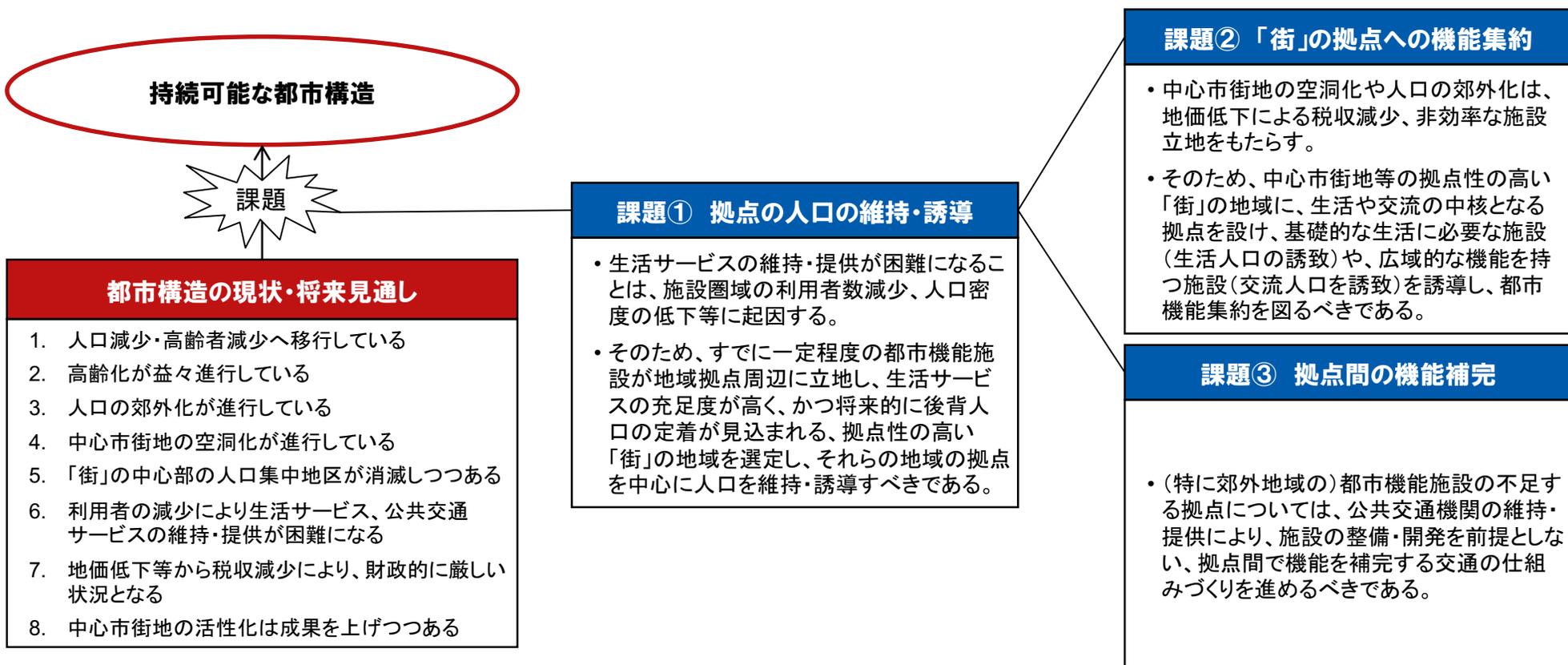
- 高齢化の進行に伴い、医療費や介護給付費、社会保障関連経費は増加しており、さらに、建物施設の60%が築30年以上を迎え、インフラの老朽化が進むなか、将来的な経費増大等が見込まれている。しかし、市の税収の概ね40%を占める固定資産税・都市計画税は、面積当たりの税収効率が高い中心市街地の空洞化や、市域全体の地価低下等の影響により減少を続けているため、**自主財源の確保が益々困難**となる。

8. 中心市街地の活性化は成果を上げつつあり、市民からも、その活性化が大切であると認識される

- 全国的な「先進事例」としてまちづくりカンパニーの中心市街地の活性化の事業は成果を上げつつあり、市民アンケート結果からも**中心市街地が大切であることが認識**されている。

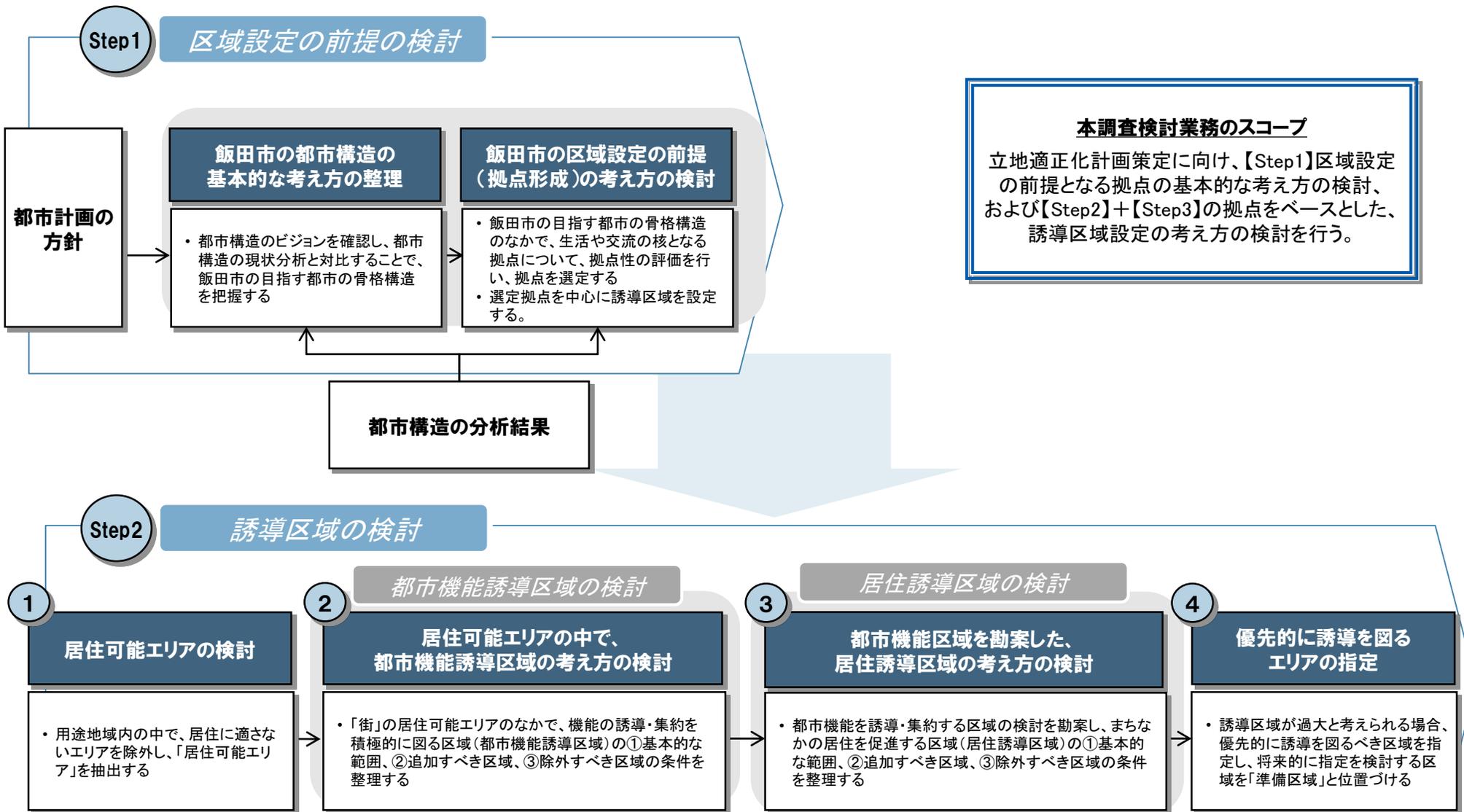
持続可能性の問題に対し、飯田市では、拠点の人口の維持・誘導、「街」の拠点への機能集約、拠点間の機能補完に向けた取り組み等、3つの主要な課題が考えられる。

- 都市構造の現状分析を踏まえ、如何に各地区のコミュニティ活力を維持するのか、如何に居住地の分散している住民に対し、生活サービスや公共交通サービスの維持・提供をするのか、という、都市の持続可能性に関わる問題が抽出される。
- 持続可能性の問題に対し、都市構造を形成する視点から、「コンパクト＋ネットワーク」を意識した、①拠点の人口の維持・誘導、②「街」の拠点への機能集約、③拠点間の機能補完、3つの主要な課題が抽出される。



1. 都市計画・政策に係る現況整理
2. 都市構造の分析・課題抽出
3. 都市機能・居住誘導区域設定の考え方検討

飯田市版立地適正化計画の都市機能・居住誘導区域の設定フロー



区域設定の前提(拠点形成)の基本的な考え方

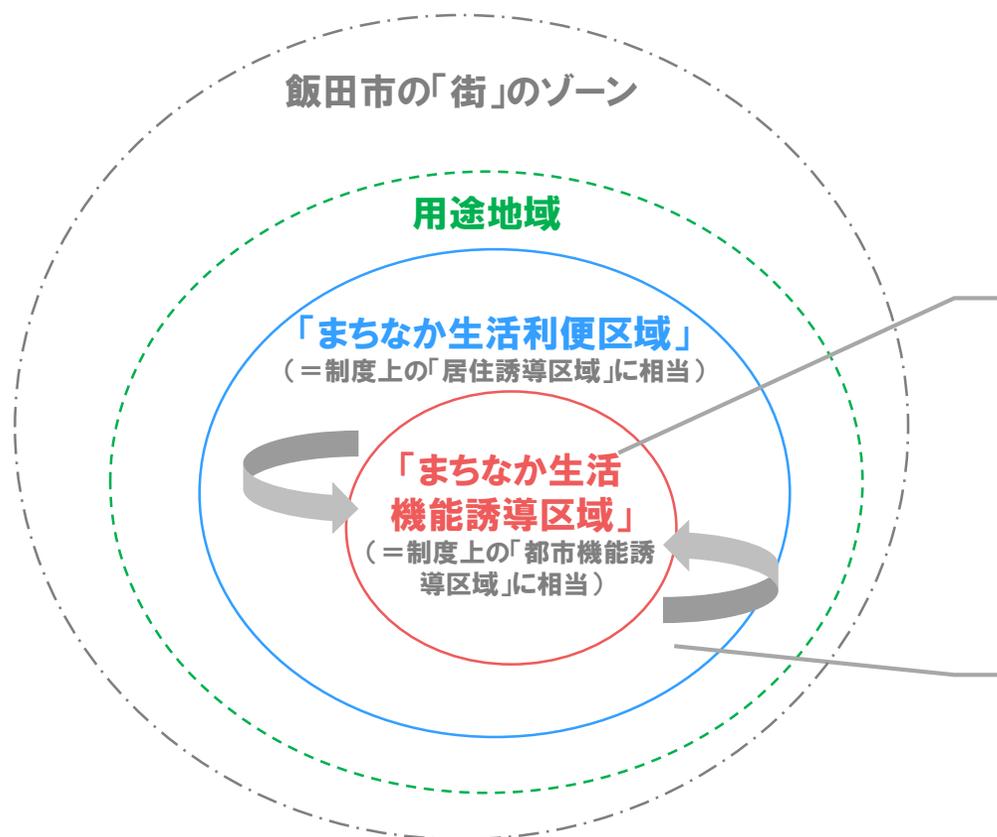
立地適正化計画を活用し、「街」のゾーンを中心に誘導区域の設定を行っていく。

- 国の制度である立地適正化計画では、都市構造の基本的な考え方と、都市構造の現状と将来見通しを踏まえ、都市構造の課題に対応することを目的として、「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」の設定を検討することとする。
 - 「都市機能誘導区域」とは
 - ・ 将来にわたり都市機能の維持・拡張を図っていく区域
 - 「居住誘導区域」とは
 - ・ 都市機能誘導区域の後背地として、都市機能を維持するために居住を積極的に誘導していく区域
- 都市構造の分析・課題抽出で見てきたとおり、飯田市の都市構造は、都市機能の維持・提供に関して、その持続可能性に係る課題を抱えており、立地適正化計画に基づく誘導区域の設定による課題解決が有用であると考えられる。
- なお、誘導区域の検討の前提として、以下3点を念頭に置く。
 1. 制度上、用途地域内に「居住誘導区域」を設定し、さらにその中に「都市機能誘導区域」を設定することとされている。
 2. 飯田市の国土利用計画では、市域を「街」(市街地)、「里」(田園里山地域)、「山」(山間地域)に区分し、「街」のゾーンにおいて、都市機能の集積と住宅系市街地の形成を図ることとされている。このため、都市機能誘導区域・居住誘導区域は「街」のゾーンに設定することが前提となると考えられる。
 3. 飯田市の都市構造の課題分析からも、中心市街地の空洞化や人口の郊外化、市街地の低密化が、都市機能の維持・提供を困難にしていることが明らかになっており、「街」のゾーンを中心に都市機能区域・居住誘導区域を設定することが有効と考えられる。

区域設定の前提(拠点形成)の基本的な考え方

国の立地適正化計画制度は、「街」の都市機能を維持するための1つの道具と捉える。

郊外化、市街地の低密化等により、
「街」のゾーンの都市機能の維持が将来困難になる...



立地適正化計画制度の活用

都市機能の維持を図るため
施設のまとまりを促す区域を設定する

「街」に暮らす人がいなければ、
施設の維持もままならない...

施設立地を支えるため、周辺に
人口の定着を促す区域を設定する

注)区域の名称はあくまで現段階の仮案。

区域設定の前提(拠点形成)の基本的な考え方

誘導区域の検討対象は、飯田市の土地利用基本方針に従い、4種類の拠点の形成の考え方を基本として、絞り込みを行う。

- 誘導区域の設定対象として、飯田市の都市構造上の拠点形成の考え方を基本とする。
- 飯田市の土地利用基本方針では、市の中心として高次都市機能が集積する「中心拠点」、市外へのアクセスの拠点となる「広域交通拠点」、日常生活(街の暮らし、里の暮らし、山の暮らし)を支える「地域拠点」、観光による集客の拠点となる「交流拠点」を設定し、これらが相互に連携した「拠点集約連携型都市構造」を目指す方針が示されている。
 - 「中心拠点」は中心市街地、「広域交通拠点」はリニア駅を中心とするエリア、「地域拠点」は概ね20地区ごとに配置されたコミュニティ施設(自治振興センター・公民館等)を中心とするエリア、「交流拠点」は天龍峡・遠山郷が該当するとされている。

拠点の考え方

拠点類型	まちづくりの考え方	都市計画上の該当地域
中心拠点	市の中心として高次都市機能が集積	中心市街地
広域交通拠点	市外へのアクセスの拠点	リニア駅を中心とするエリア
地域拠点	日常生活(街の暮らし、里の暮らし、山の暮らし)を支える拠点	概ね20地区ごとに配置されたコミュニティ施設(自治振興センター、公民館等)を中心とするエリア
交流拠点	観光による集客の拠点	天龍峡・遠山郷

区域設定の前提(拠点形成)の基本的な考え方

「中心拠点」は高度都市機能の集積、「地域拠点」は日常生活を支える都市機能の集積を行う拠点と考える。「広域交通拠点」は、今後議論を進めていく必要がある。

- 中心拠点は高度都市機能を集積させるエリア、地域拠点は日常生活を支える都市機能を集積させるエリアと考えられる。
- 広域交通拠点に求められる機能については、土地利用基本方針で未定の部分が多く、今後立地適正化計画の枠組みのなかで議論を進めていくことが重要である。
- 各拠点エリアのまちづくりの考え方に応じた、誘導すべき都市機能の案を以下に示す。

拠点類型別の誘導すべき都市機能の案

機能	拠点		
	中心拠点	地域拠点	広域交通拠点
立地特性	基幹的な公共交通の結節点	中心拠点・広域交通拠点への公共交通と、地域内の端末公共交通との結節点	基幹的な公共交通の結節点
求められる機能	高度都市機能が集積	日常生活を支える都市機能が集積	<p>広域交通拠点の機能は、未定の部分が多い ⇒ 立地適正化計画の枠組みのなかで、今後議論していくことが重要である</p>
行政	本庁舎	自治振興センター	
介護福祉	総合福祉センター	在宅系介護施設	
子育て	子育て総合支援センター	保育所、こども園、児童クラブ、児童館	
商業	大規模商業施設(買回り品)	食品スーパー	
医療	病院	診療所	
金融	銀行、信用金庫	郵便局	
教育文化	中央図書館、美術館、博物館、文化ホール、コンベンションホール	図書館支所、地区公民館、コミュニティセンター	

区域設定の前提(拠点形成)の基本的な考え方

「中心拠点」と「広域交通拠点」が競合関係とならないよう、あくまで高次な都市機能は「中心拠点」へ集積を図り、広域交通拠点はそれを補完する役割を担うものとするべき。

- リニア開通があったとしても、これにより人口が高度経済成長期のように大きく成長することは考えにくく、基本的には、人口減少の傾向が続くと考えるべきである。
- そうすると、「中心拠点」と「広域交通拠点」は限られたパイを奪い合う競合関係にあると言わざるを得ない。
- 飯田市では、既に中心市街地の空洞化が進んでおり、今後、「広域交通拠点」への都市機能集積を推進すると、中心市街地の衰退が加速化する可能性が非常に高い。一方、飯田市は、これまで中心市街地の活性化に力を入れており、全国から視察が訪れるほどである。
- 以上の状況を踏まえると、あくまで高次都市機能は「中心拠点」への集積を図ることとし、「広域交通拠点」は「中心拠点を補完する役割を担うべき」と考えられる。そこで、以下の方向性を前提としてまちのあり方を検討するべきと考える。

1

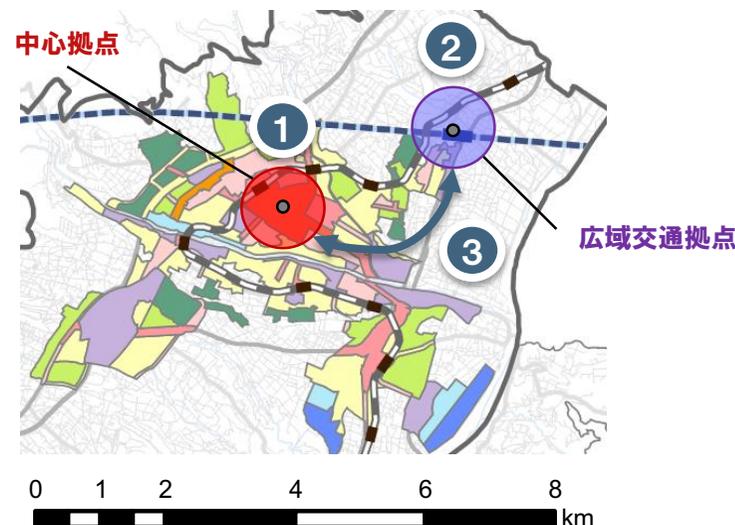
中心拠点への都市機能の集積をさらに推進し、来街者をひきつける魅力、生活者にとっての利便性を高める

2

広域交通拠点は、中心拠点への人流をつくるための施設を誘導するなど、中心拠点を補完する役割を担う

3

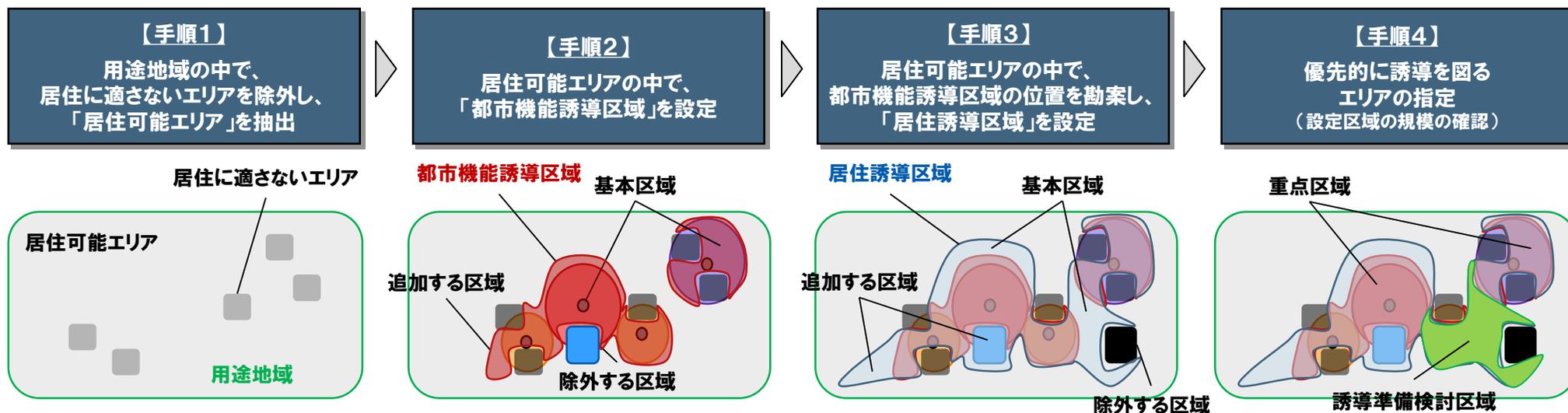
リニア駅から中心市街地へのモビリティの利便性を最大限高め、ストレスなく乗り換えられるようにし、域外からの来訪者を中心市街地に誘導する



都市機能・居住誘導区域の設定の考え方

誘導区域設定では、「基本区域」「追加する区域」「除外する区域」をベースに検討する。

- 誘導区域を設定する地区・拠点として絞り込まれたものを対象に、都市機能誘導区域・居住誘導区域の設定を行う。
- 区域設定の前提として、下記2点に留意する。
 1. 区域の境界は、明確かつ長期間継続して存在する要素(道路・河川等の地形・地物、用途地域の境界等)とする。
 2. 区域の絞り込み要件は、国の都市再生関連事業(都市機能立地支援事業、都市再構築戦略事業等)の採択要件に準拠して設定する。
- 区域設定の考え方・手順として下記の通り提案する。



- 居住に適さないエリアとして、災害の危険性が高い区域、法規制により居住が制限される区域を想定する。

- 「基本区域」として、中心拠点、広域交通拠点、地域拠点を想定する。
- 「追加する区域」として、①まとまった敷地、②既に都市機能施設が立地、③将来的に都市機能施設が立地可能性を想定する。
- 「除外する区域」として、①良好住宅地として土地利用を図る区域を想定する。

- 居住誘導区域には、都市機能誘導区域を含むことを前提とする。
- 「基本区域」として、都市機能誘導区域に徒歩または公共交通でアクセスできるエリアを想定する。
- 「追加する区域」として、①生活サービス機能施設の集積、②基本区域に連担した都市基盤整備を想定する。
- 「除外する区域」として、①都市基盤未整備、②まとまった農地を想定する。

- 手順1～3に基づき設定した区域の面積・人口規模が適正か否か確認する。
- 誘導区域の面積が課題と考えられる場合は、「中心拠点」「広域交通拠点」に係る誘導区域を、優先的に「重点区域」と指定し、「地域拠点」は、将来的な「誘導準備検討区域」とする。

【手順1】居住可能エリアの抽出

用途地域の中で、居住に適さないエリアを除外し、「居住可能エリア」を抽出する。

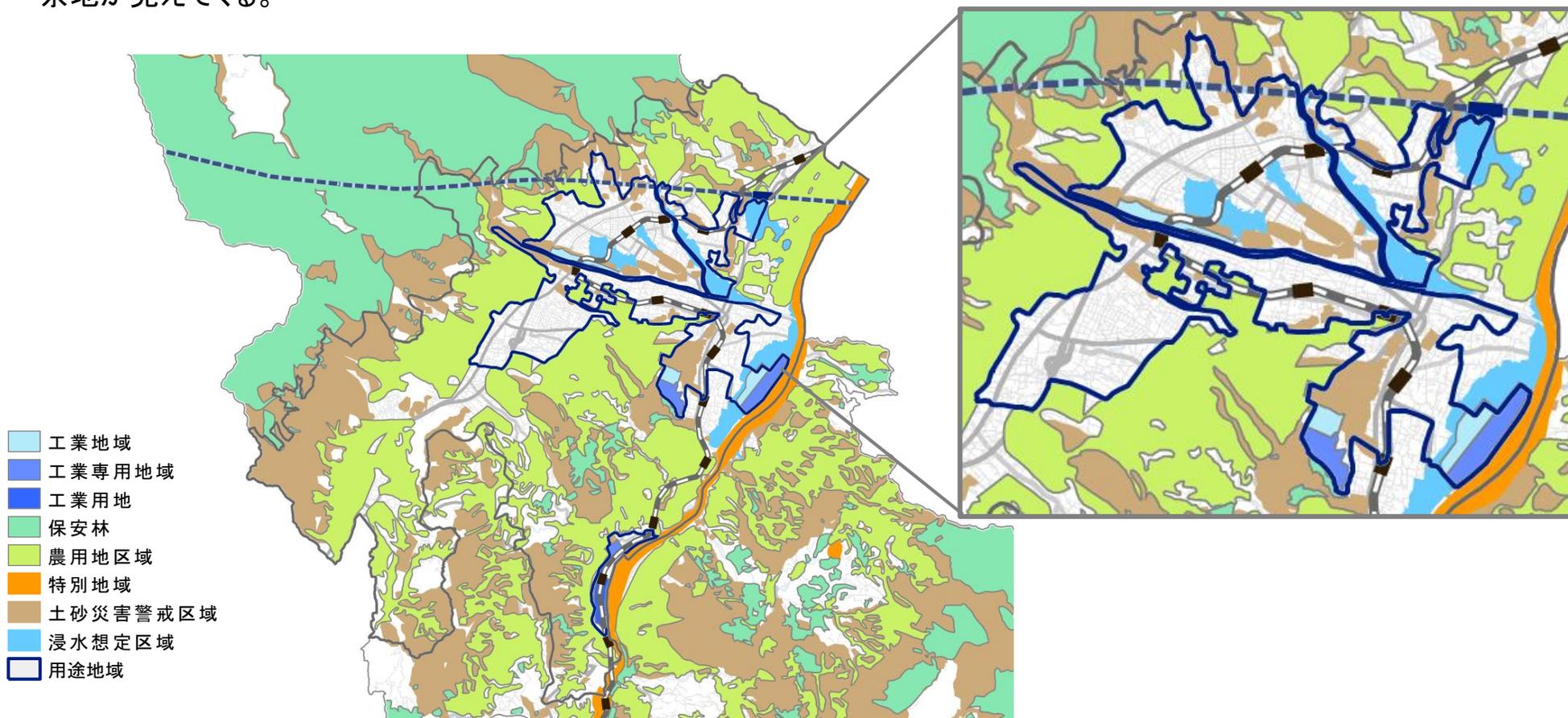
- 誘導区域設定の【手順1】で、用途地域の中で、居住に適さないエリアを除外し、「居住可能エリア」を抽出する。
- 居住に適さないエリアとしては、以下を想定する。
 - 災害の危険性が高い区域(土砂災害危険区域、一定以上の浸水想定区域)
 - 法規制により居住が制限される区域(工業系用途地域、住宅建築規制のある地区計画区域)

都市計画運用指針の区分	区域名	災害の危険性が高い区域	法規制により居住が制限される区域
法令の規定により都市居住区域に含まない区域 (都市再生法第81条第11項、同法施行令第22条)	農用地区域		●
	特別地域		●
	保安林		●
原則として都市居住区域に含まない区域	土砂災害特別警戒区域	●	
適当でないと判断される場合は原則として都市居住区域に含まない区域	土砂災害警戒区域	●	
	浸水想定区域	●	
慎重に判断を行うことが望ましい区域	工業専用地域		●
	工業用地		●
	特別用途地区・地区計画のうち住宅の建築が制限されている区域		●

【手順1】居住可能エリアの抽出

抽出された居住可能エリアのなかで、まとまった誘導区域設定を行うため、居住に適さないエリアをどこまで含めるべきか否か、今後検討する必要がある。

- 居住に適さないエリアは、下図における色塗り部分であり、居住可能エリアは、用途地域の中で、概ね白塗りのエリアになる。
- 居住可能エリアを抽出すると、松尾や上郷と比べ、丸山や羽場、東野、伊賀良等の地域で、幅広く居住誘導区域を設定する余地が見えてくる。



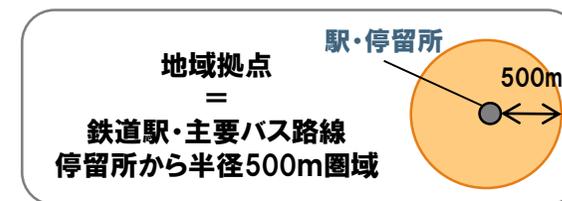
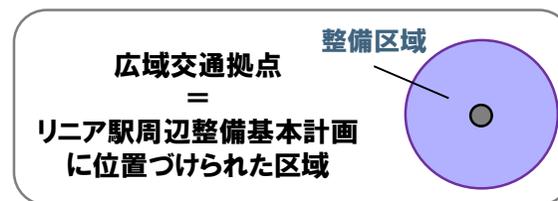
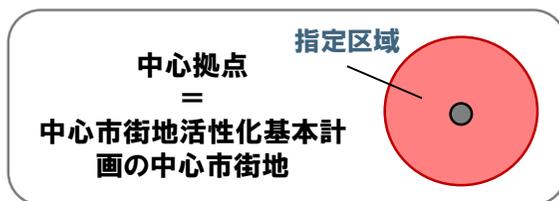
【手順2】都市機能誘導区域の設定

居住可能エリアの中で、「都市機能誘導区域」を設定する。

■ 以下の視点に基づき、都市機能誘導区域の設定を検討する。(以下はあくまで現段階の素案)

■ 「基本区域」:

- 「中心拠点」に関しては「中心市街地活性化基本計画」に位置づけられた中心市街地
- 「広域交通拠点」に関しては「リニア駅周辺整備基本計画」に位置づけられた区域
- 「地域拠点」に関しては鉄道駅及び主要バス路線(ピーク時運行本数が1時間あたり片道3本以上)の停留所から半径500mの範囲



■ 「基本区域」に追加する区域:

1. 基本区域周辺で、商業系用途地域を主体とした一団のまとまりの範囲
2. 基本区域周辺で、既に誘導施設が立地している敷地(大規模小売店舗、病院、高校等)
3. 基本区域周辺で、今後、誘導施設の立地可能性がある敷地(公園、学校、まとまった空き地・駐車場等)

■ 「基本区域」から除外する区域:

1. 良好な住宅地として土地利用を図る区域(低層住居専用地域、地区計画区域)

【手順3】居住誘導区域の設定

居住可能エリアの中で、都市機能誘導区域の位置を勘案し、「居住誘導区域」を設定する。

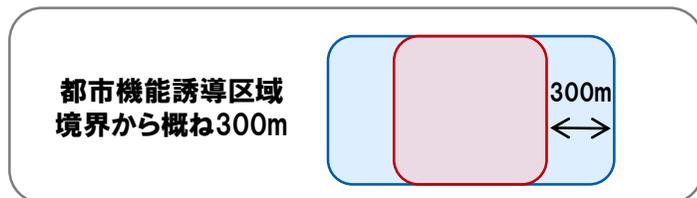
■ 以下の視点に基づき、居住誘導区域の設定を検討する。(以下はあくまで現段階の素案)

■ 前提:

- 居住誘導区域には、都市機能誘導区域を含む

■ 「基本区域」:

- **都市機能誘導区域の境界から概ね300m以内**
- **都市機能誘導区域にアクセスできる鉄道駅及び主要バス路線停留所から300m以内**



■ 「基本区域」に追加する区域:

- 基本区域周辺で、生活サービス機能の集積がある範囲
- 基本区域に連担して都市基盤整備(土地区画整理事業等)がなされている区域

■ 「基本区域」から除外する区域:

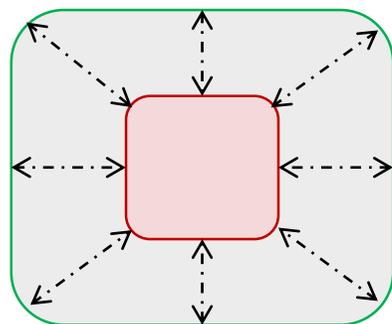
- 都市基盤が未整備な区域
- まとまった農地

【手順4】優先的に誘導を図る区域の指定

設定区域の規模の確認を行い、優先的に誘導を図る区域の指定を行う。

- 手順1～3に基づいて設定した区域の面積・人口規模が適正か否かを確認する。
 - 【視点①】都市機能誘導区域の面積は、用途地域面積に比して十分に絞り込まれているか？
 - 【視点②】居住誘導区域の将来人口密度は、DIDの要件(40人/ha)を満たしているか？
- 誘導区域の面積が過大設定されている、と考えられる場合には、「中心拠点」「広域交通拠点」に係る誘導区域を優先的に指定し、「地域拠点」に係る誘導区域は、将来的に指定を検討する「誘導準備検討区域」として位置づける。

用途地域



都市機能誘導区域
の面積は用途地域に対して
十分に絞り込まれているか？

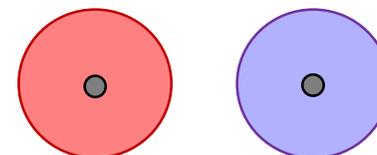


2040年⇒40人/ha？

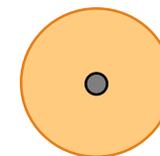
居住誘導区域の
将来人口密度は、DID(人口
集中地区)の要件(40人/ha)
を満たしているか？

将来人口に対して面積が
過大設定の場合…

優先的誘導区域



誘導準備検討区域



NRI

未来創発

Dream up the future.