

飯田市拠点集約連携型都市構造推進戦略（立地適正化計画）

素案

《 目次 》

1. 立地適正化計画とは

- (1) 立地適正化計画策定の背景・目的
- (2) 立地適正化計画制度について
- (3) 立地適正化計画の前提

2. 都市の現状・課題

- (1) 都市構造の現状分析
- (2) 都市構造の課題分析

3. 立地適正化の方針

- (1) 立地適正化の方針の基本的な考え方
- (2) 持続可能な都市構造（都市計画マスタープラン）の具現化
- (3) 拠点への機能集約と拠点間連携
- (4) 集積区域の設定と段階的な展開

4. 立地適正化の区域

4-1. 立地適正化の区域設定フロー

- (1) 区域の設定フロー

4-2. 居住等区域

- (1) 居住に適さないエリアの除外
- (2) 居住に適さないエリアの抽出
- (3) 居住等区域の設定

4-3. 都市機能集積区域

- (1) 都市機能集積区域設定の考え方
- (2) 都市機能集積区域の設定

4-4. 生活利便区域

- (1) 生活利便区域設定の考え方
- (2) 生活利便区域の設定

4-5. 地域機能集積区域

- (1) 地域機能集積区域の考え方
- (2) 地域機能集積区域の設定

5. 都市機能立地を図るべき施設

- (1) 拠点機能の考え方
- (2) 都市機能立地を図るべき施設の設定方針
- (3) 都市機能立地を図るべき施設の設定

6. 立地適正化の施策

- (1) 立地適正化の施策

施策1-1 誘導施設の立地コントロール

施策1-2 まちの活力維持、交流人口増大に向けた施策

施策2-1 一定規模以上の住宅地の立地コントロール

施策2-2 都市機能維持のための後背人口確保に向けた施策

施策3-1 住民主導の地域土地利用方針等に基づく立地コントロール、支援施策の検討

施策4-1 都市計画の見直し

施策5-1 新たな公共交通体系の整備・再編検討

7. 評価指標と目標値

- (1) 評価指標と目標値

1. 立地適正化計画とは

1. 立地適正化計画とは> (1) 立地適正化計画策定の背景・目的

(1) 立地適正化計画策定の背景・目的

- 人口減少、少子高齢化、産業構造の転換、価値観の多様化など社会経済情勢が激しく変化する中で、高齢者や子育て世代に優しい、安心して健康的な生活環境を実現するとともに、右肩下がりの時代の中にあっても、財政面や経済面において持続可能な都市経営を目指す必要がある。
- このような状況を受け、国では、都市全体の構造を見渡し「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方で、医療、福祉、商業その他の住居に関連する施設がまとまって立地できるよう、公共交通と連携した街づくりを進めていく都市政策の手法として、都市再生特別措置法を改正し、立地適正化計画制度を創設したところである。
- 立地適正化計画は、これまでの都市計画で行われてきた規制等による土地利用のコントロールに加え、一定の都市機能を一定のエリアに誘導する新たな制度であることに着目し、飯田市の拠点集約連携型都市構造の実現を目指すため、策定することを目的とする。

1. 立地適正化計画とは> (2) 立地適正化計画制度について

(2) 立地適正化計画制度について

① 立地適正化計画制度の創設背景

- 立地適正化計画制度は、平成26年度の改正都市再生特別措置法により、都市計画法を中心とした従来の土地利用の計画に加え、居住機能や都市機能の誘導により、行政と住民、民間事業者が一体となり、コンパクトなまちづくりに向けた取組を推進するために、制度化されたものである。
- コンパクトシティの形成においては、医療・福祉施設・商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通により、これらの生活利便施設にアクセスできるようにする、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考えた方が重要とされている。

② 立地適正化計画の意義と役割

- 立地適正化計画制度の役割は、以下6点にあるとされる。
 1. 都市全体を見渡したマスタープラン
 2. 都市計画と公共交通の一体化
 3. 都市計画と民間施設誘導の融合
 4. 市町村の主体性と都道府県の広域調整
 5. 市街地空洞化のための選択肢
 6. 時間軸をもったマスタープラン
 7. まちづくりへの公的不動産の活用
- 立地適正化計画の意義として、最も主要とされる拠点1ヶ所に全ての機能を一極集中させるのではなく、地域の拠点含め、拠点集約連携型の都市構造へと誘導を図ることがある。誘導手法として、居住誘導区域外では、開発や新築等を行う際、届出の義務が生じることになるが、届出の対象は個人の住宅建設等ではなく、集合住宅等の一定規模以上の建設行為である。このように立地適正化計画では、居住者や生活者を強制的に短期移転させるのではなく、時間をかけ、緩やかな居住の集約化を図る計画となっている。

1. 立地適正化計画とは> (2) 立地適正化計画制度について

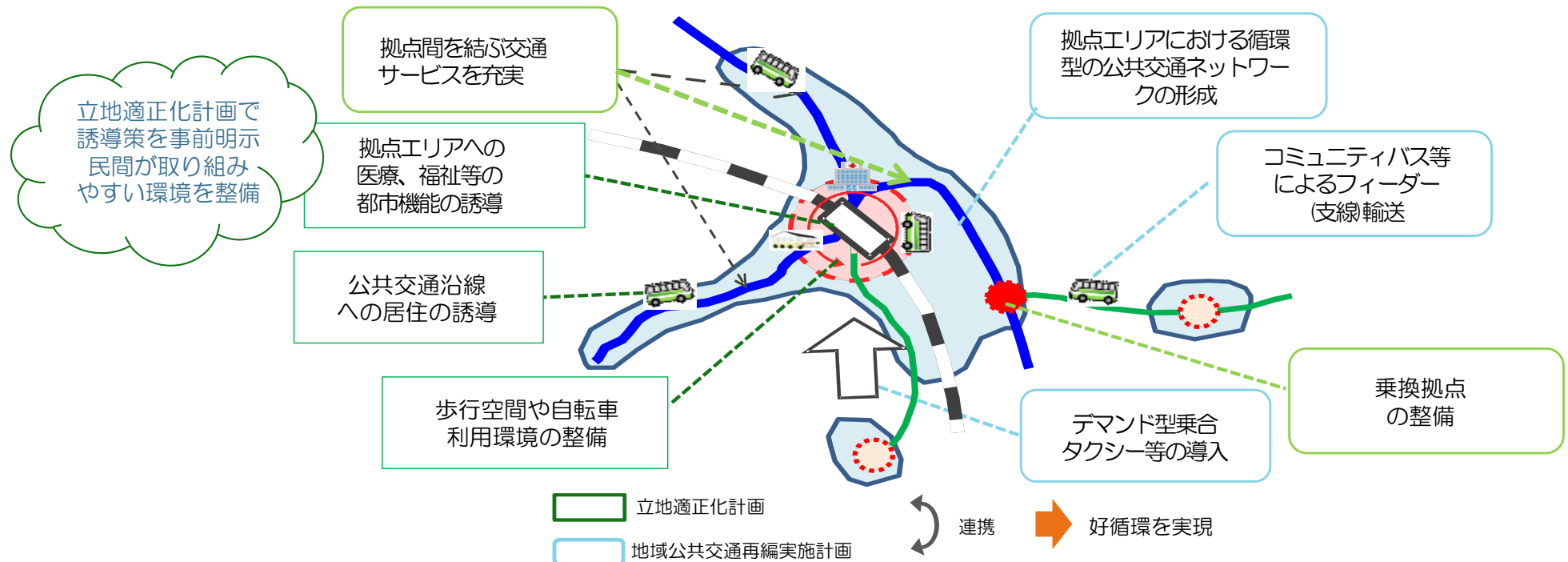
図表 立地適正化計画の意義と役割 (国土交通省資料)

都市全体を見渡したマスタープラン

一部の機能だけではなく、居住や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能と、都市全域を見渡したマスタープランとして機能する市町村マスタープランの高度化版です。

都市計画と公共交通の一体化

居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを進めます。



まちづくりへの公的不動産の活用

財政状況の悪化や施設の老朽化等を背景とした、公的不動産の見直しと連携し、将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置や公的不動産を活用した民間機能の誘導を進めます。

市街地空洞化防止のための選択肢

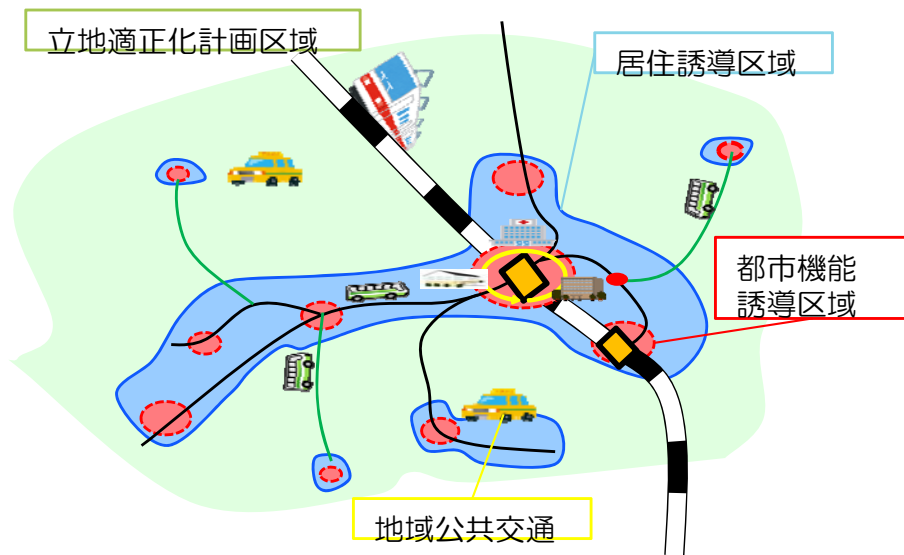
居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールできる、市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用することが可能です。

1. 立地適正化計画とは> (2) 立地適正化計画制度について

図表 立地適正化計画の意義と役割 (国土交通省資料)

都市計画と民間施設誘導の融合

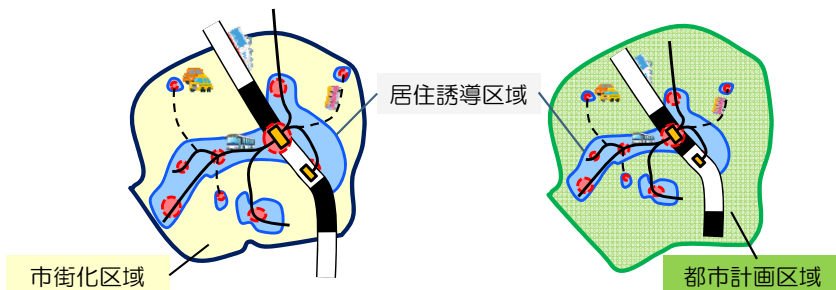
民間施設の整備に対する支援や立地を緩やかに誘導する仕組みを用意し、インフラ整備や土地利用規制など従来の制度と立地適正化計画との融合による新しいまちづくりが可能になります。



居住の誘導を図り一定の人口密度の維持を図ることが可能に。

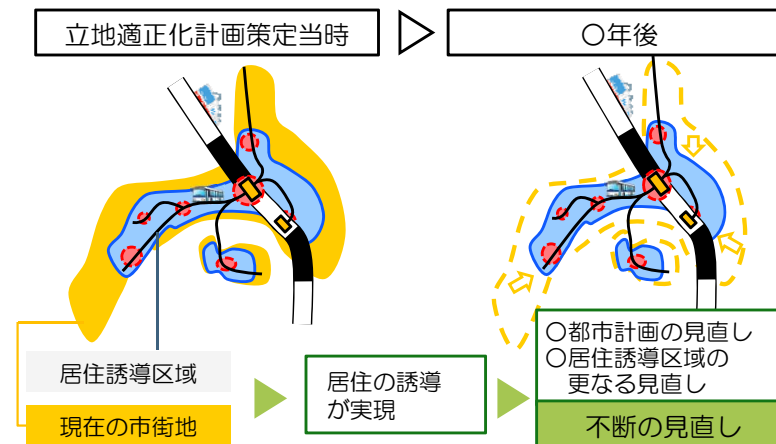
線引きの場合

非線引きの場合



時間軸をもったアクションプラン

計画の達成状況を評価し、状況に合わせて、都市計画や居住誘導区域を不断に見直すなど、時間軸をもったアクションプランとして運用することで効果的なまちづくりが可能になります。



市町村の主体性と都道府県の広域調整

計画の実現には、隣接市町村との協調・連携が重要です。都道府県は、立地適正化計画を作成している市町村の意見に配慮し、広域的な調整を図ることが期待されます。

立地適正化計画
市町村がまちづくりの担い手として作成

都市計画区域マスタープラン
都道府県が広域的観点から作成

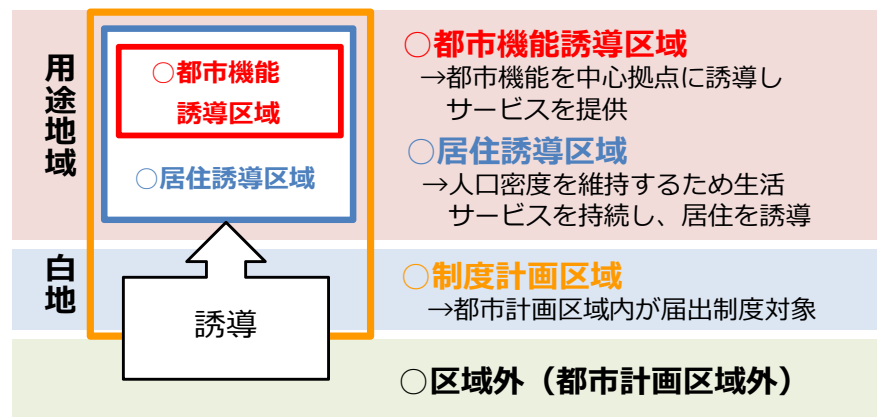
1. 立地適正化計画とは> (2) 立地適正化計画制度について

③ 立地適正化計画の内容

- 都市再生特別措置法に基づき、立地適正化計画には、「立地適正化の方針」「立地適正化計画の区域」「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」について記載する。
- 立地適正化計画のイメージは、市街化区域の内に、住民の居住を誘導する「居住誘導区域」、その内側に商業・医療・福祉等の生活サービスを提供する都市機能を誘導する「都市機能誘導区域」を定め、都市機能誘導区域内には、同区域に誘導する施設を定める。

図表 立地適正化計画の記載内容

立地適正化計画の区域等	都市機能誘導区域
<p>【区域】（必須事項）</p> <ul style="list-style-type: none">・立地適正化計画の区域は、都市計画区域内でなければならず、都市計画区域全体とすることが基本となります。・また、立地適正化計画区域内に、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めると共に、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要です。 <p>【基本的な方針】（必須事項）</p> <ul style="list-style-type: none">・計画により実現を目指すべき将来の都市像を示すとともに、計画の総合的な達成状況を的確に把握できるよう、定量的な目標を設定することが望ましいです。	<p>○区域の設定（必須事項）</p> <ul style="list-style-type: none">・都市機能誘導区域は、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域です。 <p>○誘導施設（必須事項）</p> <ul style="list-style-type: none">・誘導施設とは、都市機能誘導区域ごとに、立地を誘導すべき都市機能増進施設です。
	居住誘導区域
	<p>○区域の設定（必須事項）</p> <ul style="list-style-type: none">・居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域です。



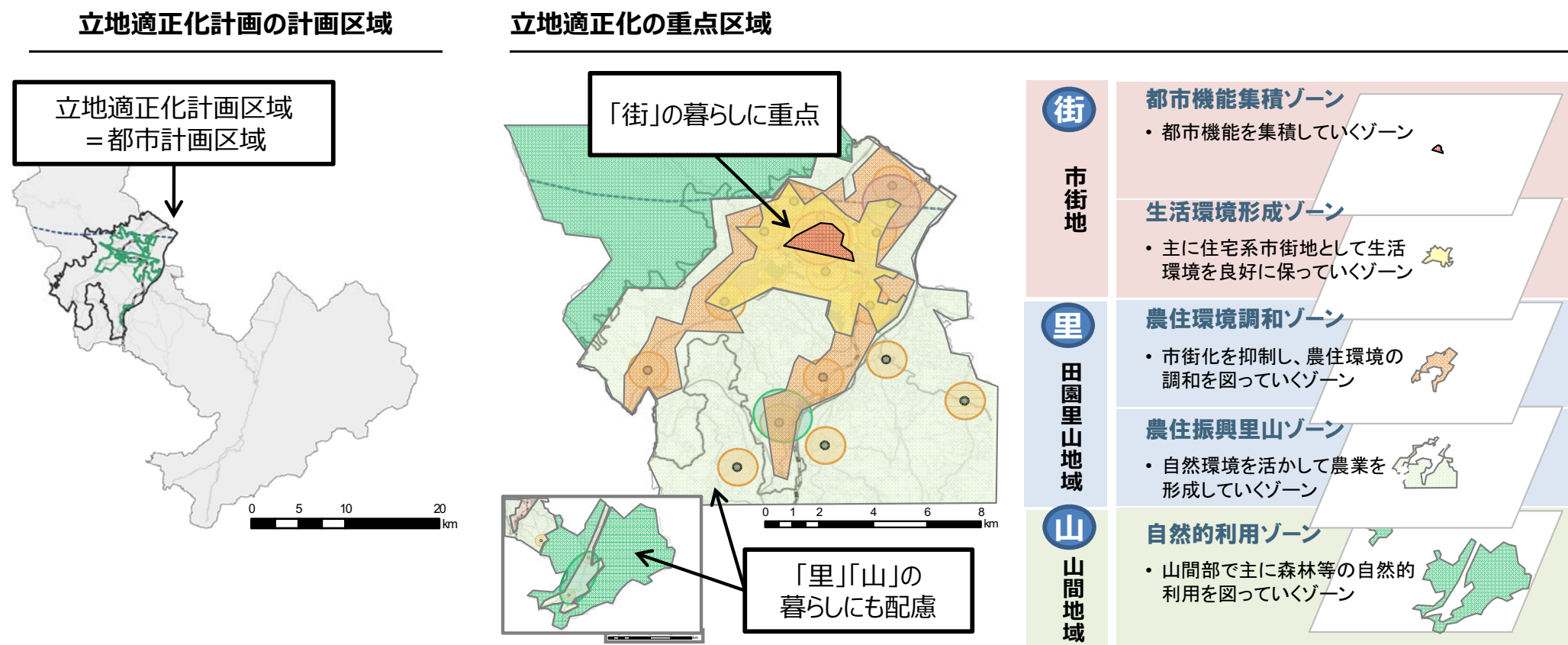
1. 立地適正化計画とは> (3) 立地適正化計画の前提

(3) 立地適正化計画の前提

① 計画の対象区域

- 飯田市において策定する立地適正化計画は、土地利用基本方針を具体化する、拠点集約連携型都市構造推進戦略に相当する。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る。同方針では、「山」「里」「街」を含めた飯田市全域を対象として検討している。
- 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。

図表 立地適正化計画の対象区域

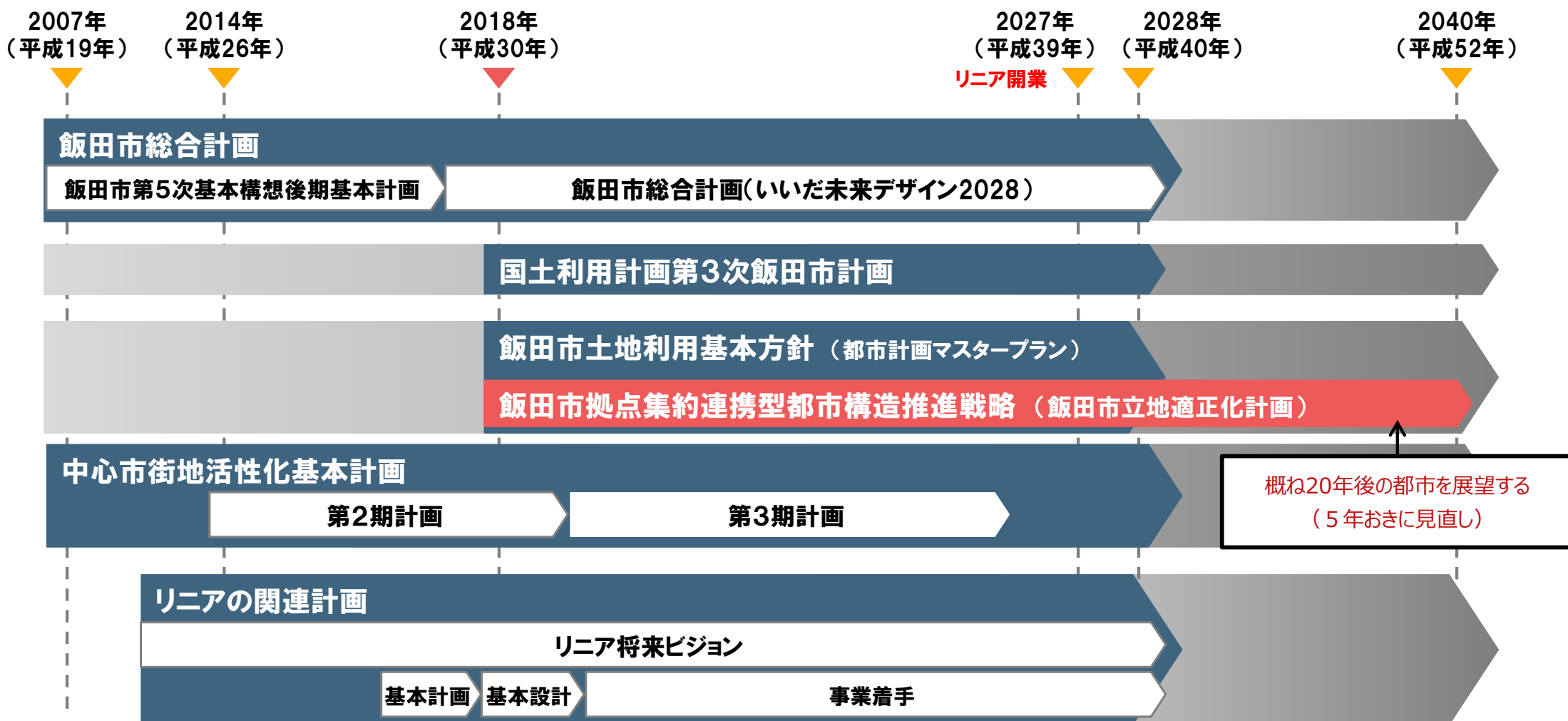


1. 立地適正化計画とは> (3) 立地適正化計画の前提

② 計画の期間

- 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。

図表 立地適正化計画の計画期間

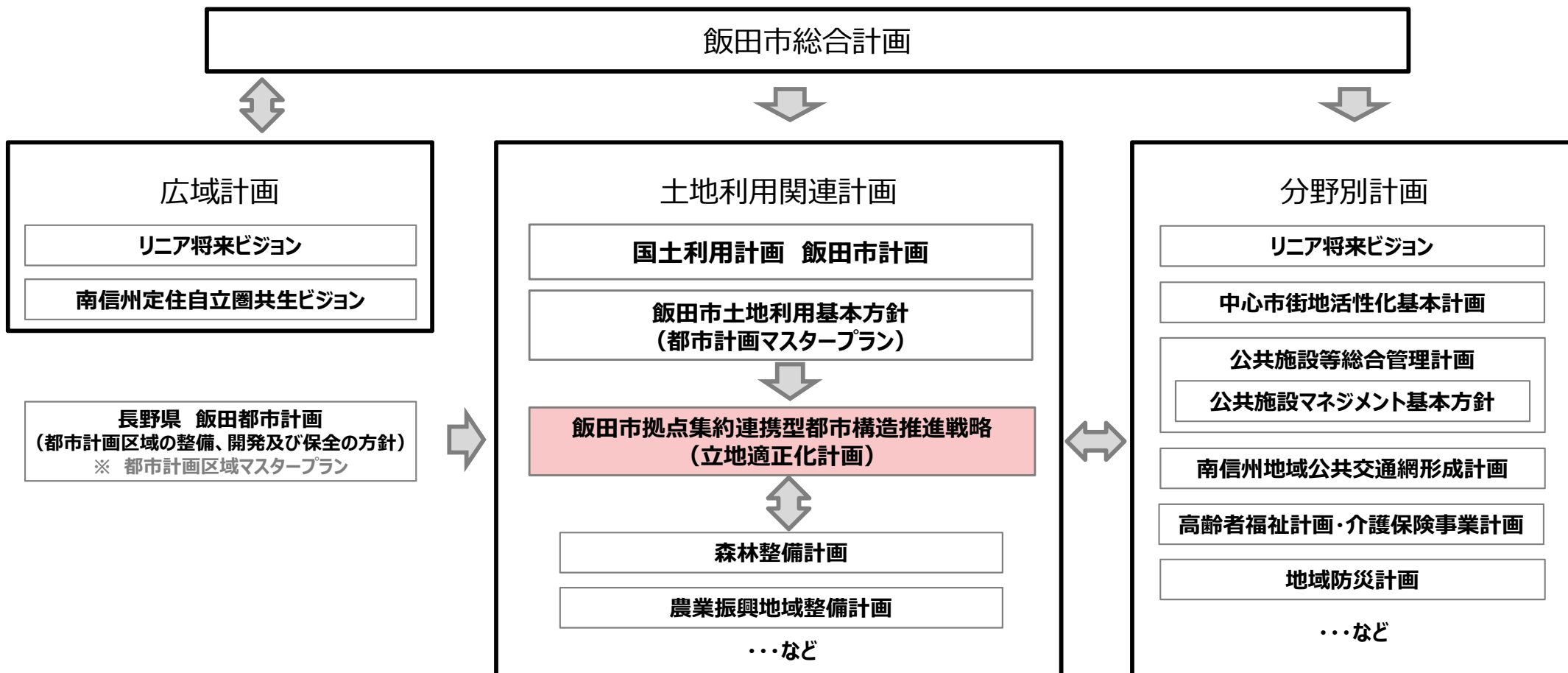


1. 立地適正化計画とは> (3) 立地適正化計画の前提

③ 上位関連計画と立地適正化計画の位置づけ

- 立地適正化計画は、飯田市土地利用基本方針を具体化する、「飯田市拠点集約連携型都市構造推進戦略」に相当するものと位置づけられる。そのため、土地利用基本方針の準拠する、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の整合を図りながら策定するものとする。
- 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「飯田市の特殊事情」を踏まえ、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は主要な課題であり、これとリニアに係るビジョンとの整合に特に留意する必要がある。

図表 立地適正化計画の位置づけ



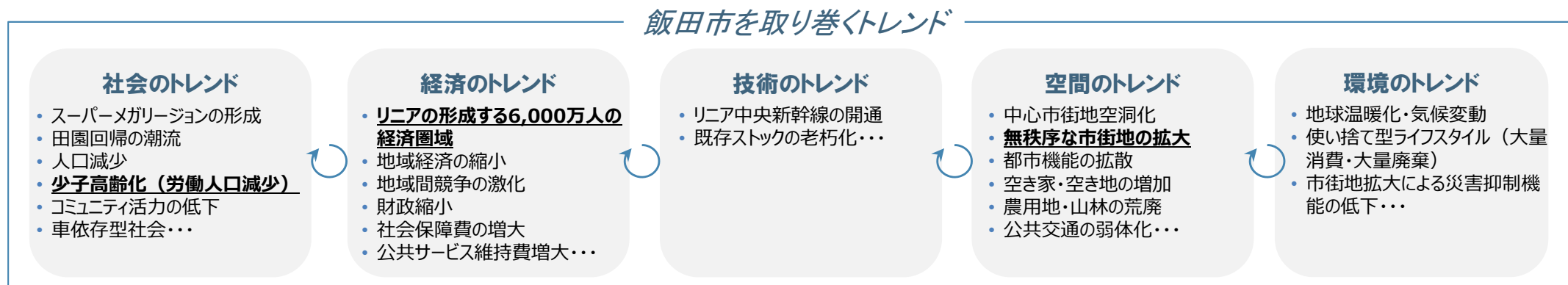
1. 立地適正化計画とは> (3) 立地適正化計画の前提

関連計画の整理

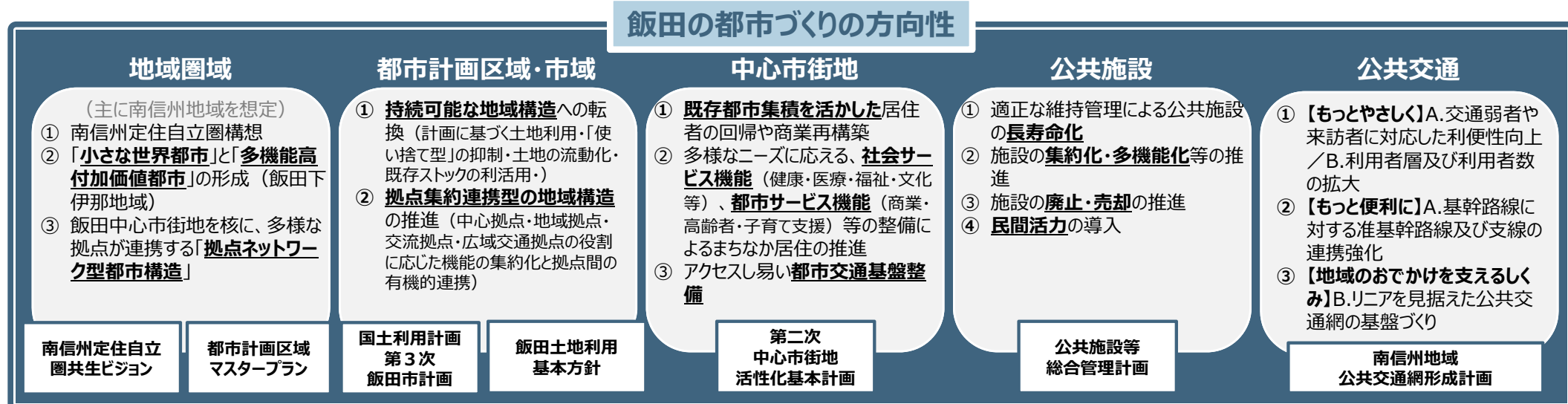
関連計画の方針

- 飯田の上位計画・他部局の関連計画からは、以下に示す飯田の都市づくりの大きな方向性が抽出される。立地適正化計画では、これら計画の方針と整合性を図りながら、検討を進める。

図表 関連計画における飯田の都市づくりの方向性



※関連計画に示される都市・まちづくりに係る主な課題意識より抽出



※主に飯田都市計画区域の整備、開発及び保全の方針や国土利用計画、飯田市土地利用基本方針、中心市街地活性化基本計画、公共施設等総合管理計画、南信州地域公共交通網形成計画、リニア将来ビジョン等を参照

1. 立地適正化計画とは> (3) 立地適正化計画の前提

図表 飯田市を中心とする南信州地域圏の全体方針の整理

地域圏域	キーワード	小さな世界都市（グローバル化）	多機能高付加価値都市（地域ブランドの確立）	拠点ネットワーク型都市構造
拠点形成の方針	全体方針	<p>①「拠点ネットワーク型都市構造」</p> <ul style="list-style-type: none"> 飯田中心市街地を核に、多様な拠点が役割に応じて機能分担し、相互に有機的に連携する「ネットワーク型都市構造」を構築 <p>②市町村の役割分担</p> <ul style="list-style-type: none"> 【中心市・飯田市】圏域全体を視野に入れた、都市機能の整備・提供 【近隣13町村】生活機能の確保・充実や交流機能の整備・提供 <p>③リニア駅を中心としたまちづくり</p> <ul style="list-style-type: none"> リニア中央新幹線の実現により得られる交流人口拡大等のプラス効果を最大限活かし、スロー現象等のマイナス面の影響を最小限に抑えるためのまちづくり 	拠点	ゾーニング
	全体方針	<p>①リニア駅のアクセス性向上による駅勢圏の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> 駅勢圏をより広く捉えるため、地域公共交通網をリニア駅に接続し、交流・定住人口増加を目指す <p>②南信州公共交通ネットワークの形成</p> <ul style="list-style-type: none"> 南信州地域を大きな生活圏と捉え、同地域における生活の移動手段と二次交通の役割を担う公共交通ネットワークの充実 	交通軸	<p><交通軸></p> <p>①広域連携軸</p> <ul style="list-style-type: none"> 【中央自動車道】【三遠南信自動車道】【国道151号】【国道153号】広域的な都市間交流・連携を担う <p>②地域連携軸</p> <ul style="list-style-type: none"> 【国道256号】地域間の交流・連携を担う <p>③骨格的連携軸</p> <ul style="list-style-type: none"> 【リニア駅と中心市街地等を結ぶ道路】都市地域（計画区域）の骨格的な交流・連携を担う <p><公共交通網>（※飯田市は近隣13町村と共同で地域公共交通網形成計画を策定）</p> <ul style="list-style-type: none"> 基幹交通は基幹路線または准基幹路線が担い、末端交通は支線が担う 基幹路線と支線の接続、中山間地域の支線運行について再検討しながら、ネットワークの形成を維持し、①交通弱者の移動手段確保、②来訪者の二次交通の充実を図る <p>①【基幹路線】= 周辺地域から飯田市中心部に接続する路線</p> <p>②【准基幹路線】= 各地域の主な交通拠点から基幹路線に接続する公共交通路線</p> <p>③【支線】= 基幹路線または准基幹路線に接続する地域のコミュニティ・バス= フィーダー</p>

1. 立地適正化計画とは> (3) 立地適正化計画の前提

図表 飯田市の行政区域の全体方針の整理

飯田行政区域	キーワード	持続可能な都市構造	拠点集約連携型都市構造
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">拠点形成の方針</p>	<p style="text-align: center;">全体方針</p> <p>①持続可能な都市構造</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「計画に基づく土地利用」= ルール形成と実行による無秩序な土地利用（宅地化）拡散の抑制 ・「使い捨て型」の土地利用の抑制= 既存宅地の有効利用による宅地総量増加の抑制 ・「土地の流動化と有効利用」= 低・未利用地の有効利用 ・「既存ストックの利活用」 <p>②「拠点集約連携型都市構造」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中心拠点、地域拠点、交流拠点、広域交通拠点の役割に応じた機能の集約化（コンパクト化） ・拠点間の有機的な相互連携（ネットワーク化） <p>③リニア時代のまちづくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中心拠点と連携した、中心市街地の魅力づくり 	<p style="text-align: center;">拠点</p> <p>①中心拠点（都市機能の集約と充実）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【中心市街地】低未利用地等の活用による、各種業務機能や行政等の中核、商業・福祉・医療・文化・居住等の機能集積・集約 <p>②地域拠点（地域機能の集約）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【20地区20拠点】各地区の自治振興センターや公民館等の集積された中心部と、そこを拠点に教育・文化・福祉・医療・商業等の都市機能の集約 <p>③交流拠点（魅力発信と交流促進）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【天龍峡エコパレー地域】主に環境・産業・観光 ・【遠山地域】主に観光 <p>④広域交通拠点（高度なトランジットハブ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【リニア駅周辺及びその周辺地域】その他の地域に効果が波及されるような機能に特化した整備（座光寺スマートインターチェンジ等） 	<p style="text-align: center;">ゾーニング</p> <p>①市街地（⇒市街地を維持・整備）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【都市機能集積ゾーン】都市機能を集積する（⇒中心拠点・中心市街地） ・【生活環境形成ゾーン】住宅系市街地として生活環境を保ち、周辺農地や景観に調和（既存宅地の有効活用と、住宅・商業地総量の増加抑制） <p>②田園里山地域（⇒農村集落・農地中心）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【農住環境調和ゾーン】市街化を抑制し、農住環境の調和 ・【農住振興里山活用ゾーン】自然環境を生かして農業を育成（地域のコミュニティ維持や農村の景観保全のため、空き家活用や計画的な住宅確保） <p>③山間地域（⇒自然的利用）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【自然的利用ゾーン】保安林を増やし開発を制限、体験・観光・観光等で多面的に利用（⇒拠点なし）
	<p style="text-align: center;">全体方針</p> <p>①リニア時代の新しいライフスタイルの提案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リニアと三遠南信自動車道の開通による、新しい交通網時代に、多様なライフスタイル提案による移住者の増加 ・都会との時間距離の大幅な削減による、都会での仕事と飯田での農あるくらしを両立 <p>②リニア時代を支える都市基盤の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リニア時代を見据えた地域公共交通の整備・接続 <p>③公共交通拠点・ネットワークの適正配置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・交流拠点となる場所は、地域住民が生活で集まる商業施設や、地域情報の発信の場所となる観光施設等で、交通機関を待てる地点を検討 ・生活の中で集まる場所（病院・学校・商業施設等）への公共交通の接続の充実 	<p style="text-align: center;">交通軸</p> <p><道路網></p> <p>①広域交通拠点へ向かう道路</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【国道153号】【座光寺上郷道路等】 <p>②内環状（市中心部へのアクセス性向上）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【主要地方道・飯島飯田線】市中心部へのアクセス性向上を担う <p>③外環状（南信州定住自立圏への環状機能）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【中央自動車道】【三遠南信自動車道】 <p>④放射道路軸（内環状道路の連絡）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【外環状から隣接町村、県境へ広がる道路】 <p><公共交通路線の交通拠点></p> <p>①交通拠点の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【飯田駅前（飯田市）】、【市立病院（飯田市）】、【こまんば（阿智村）】、【交流センター（喬木村）】、【車庫前（阿南町）】等の結節点停留所の見直し・追加 	<p style="text-align: center;">ゾーニング</p> <p>①その他の地域（⇒産業・交流の促進、開発抑制）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・【主要幹線沿道ゾーン】広域交通拠点につながる国道153号バイパス沿線等の主要幹線道路の適正利用（大規模集客施設の出店抑制） ・【産業活動振興ゾーン】三遠南信自動車道を活用した、天龍峡の文化資源・観光資源による地域活性化 ・【新たな交流促進ゾーン】（A.）三遠南信自動車道のインターチェンジ周辺（飯田山本、天龍峡、千代、龍江、飯田東）及び（B.）遠山地域の、中山間地域・山間地域の特性を活かした観光・体験等、（C.）リニア駅周辺（座光寺地区・上郷地区）の広域交通拠点は新たな交流促進地域

2. 都市の現状・課題

2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

(1) 都市構造の現状分析

居住・人口

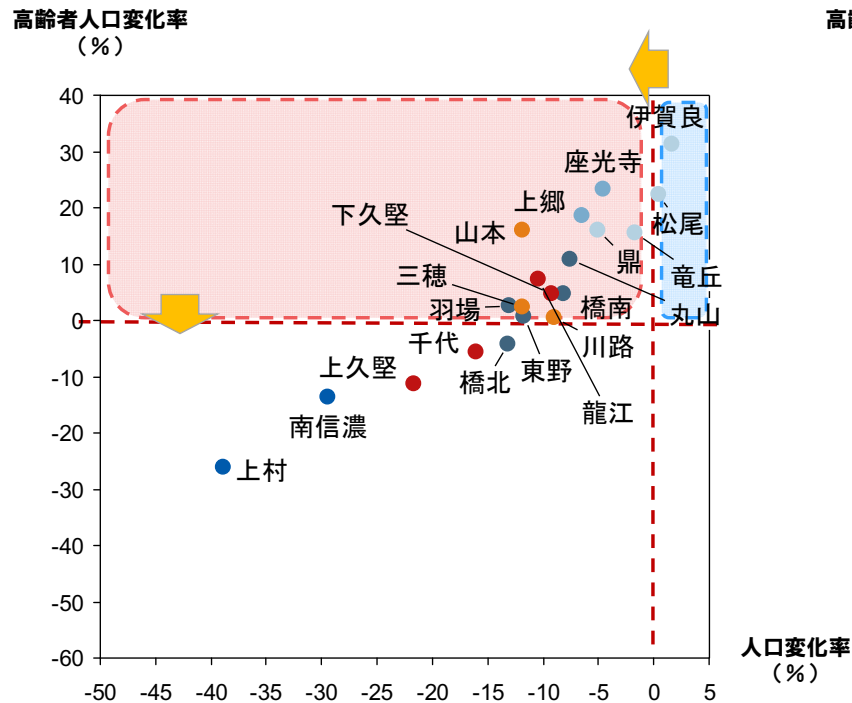
人口減・高齢者減

2040年にかけて、人口減・高齢者減のフェーズへと段階的に移行していく。

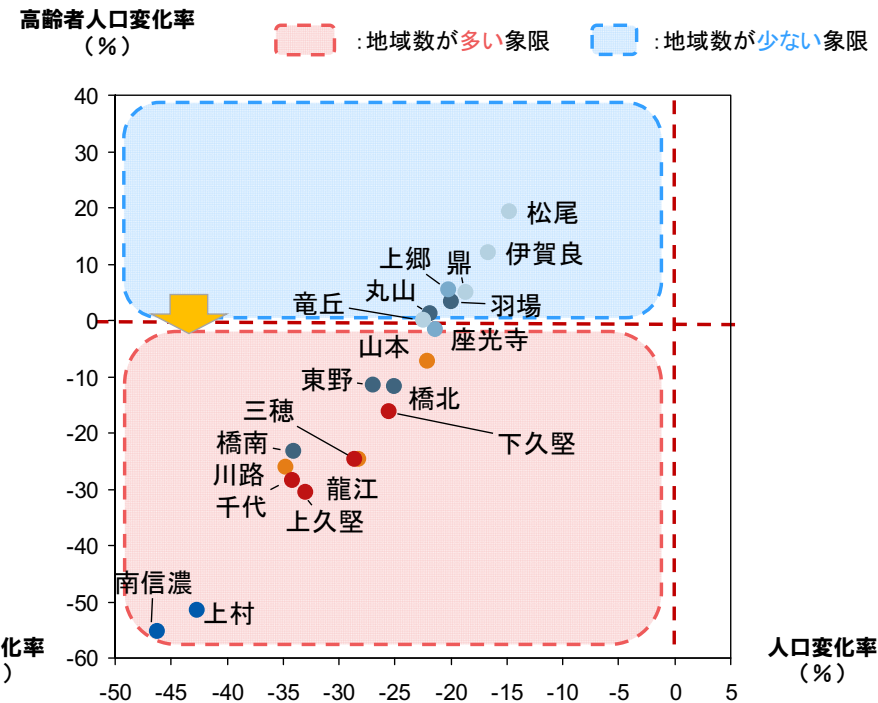
- 飯田市の20地区では、人口変化のスピードが地区によって異なるが、いずれの地区も例外なく、都市ライフサイクル上の人口減・高齢者減の都市縮小フェーズへと移行していく。
- 2005年から2015年にかけては、伊賀良と松尾でかろうじて人口増が見られたが、2040年ではこの2地区も人口減・高齢者増のフェーズへと移る。

飯田20地区の人口変化率の推移

2005～2015年の人口変化率



2015～2040年の人口変化率



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

地域の高齢化

2040年には全域で高齢者率が35%以上となり、地域コミュニティが高齢化する。

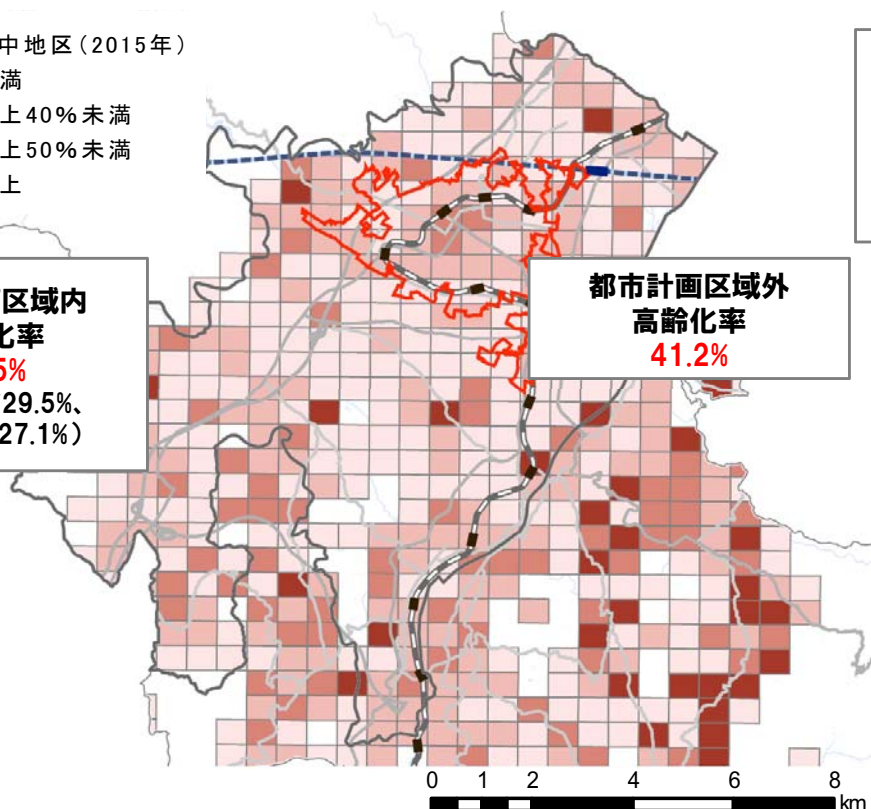
- 2015年時点で、高齢化率が最も高いのは遠山地域（57.8%）であり、竜東地域（38.6%）、中心市街地及びその周辺地域（34.0%）がつづく。
- 今後、高齢化が進むのは都市計画区域内であり、特に竜東北部地域や竜東中部地域等の中心市街地の周縁部、郊外部である。これにより、2040年には、飯田市のほとんどの地域で、高齢者率が35%以上の状態になる。

高齢者率の推移

2015年の高齢者率

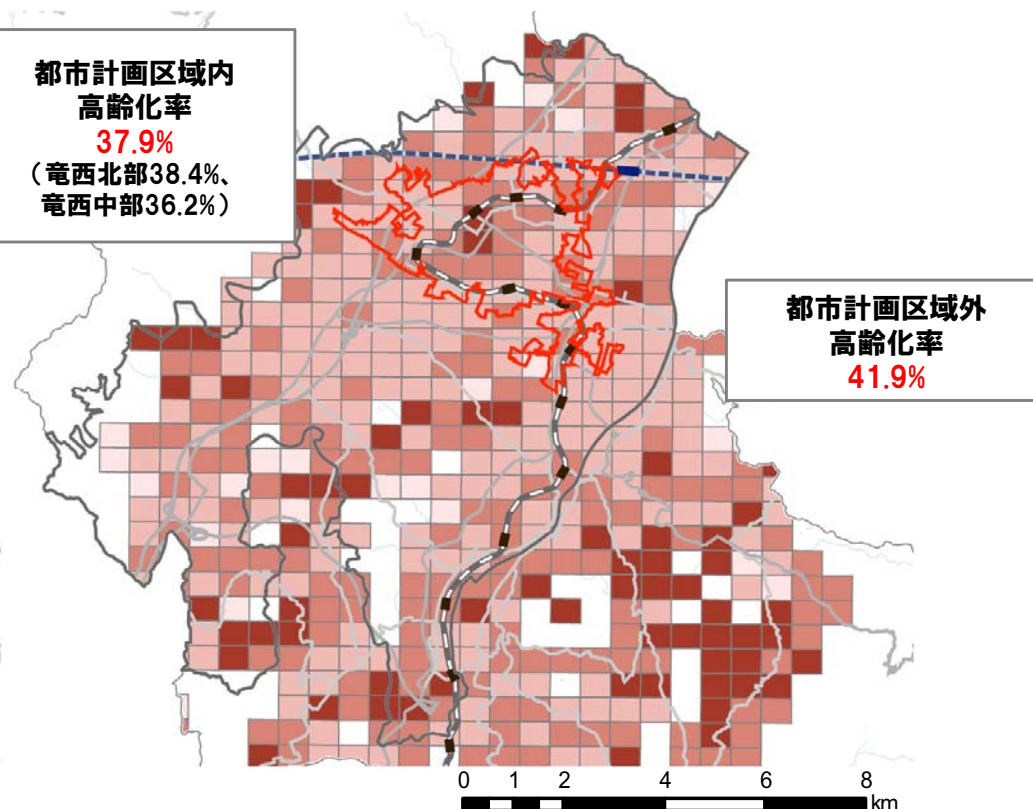
- 人口集中地区（2015年）
- 30%未満
- 30%以上40%未満
- 40%以上50%未満
- 50%以上

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%)



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%)



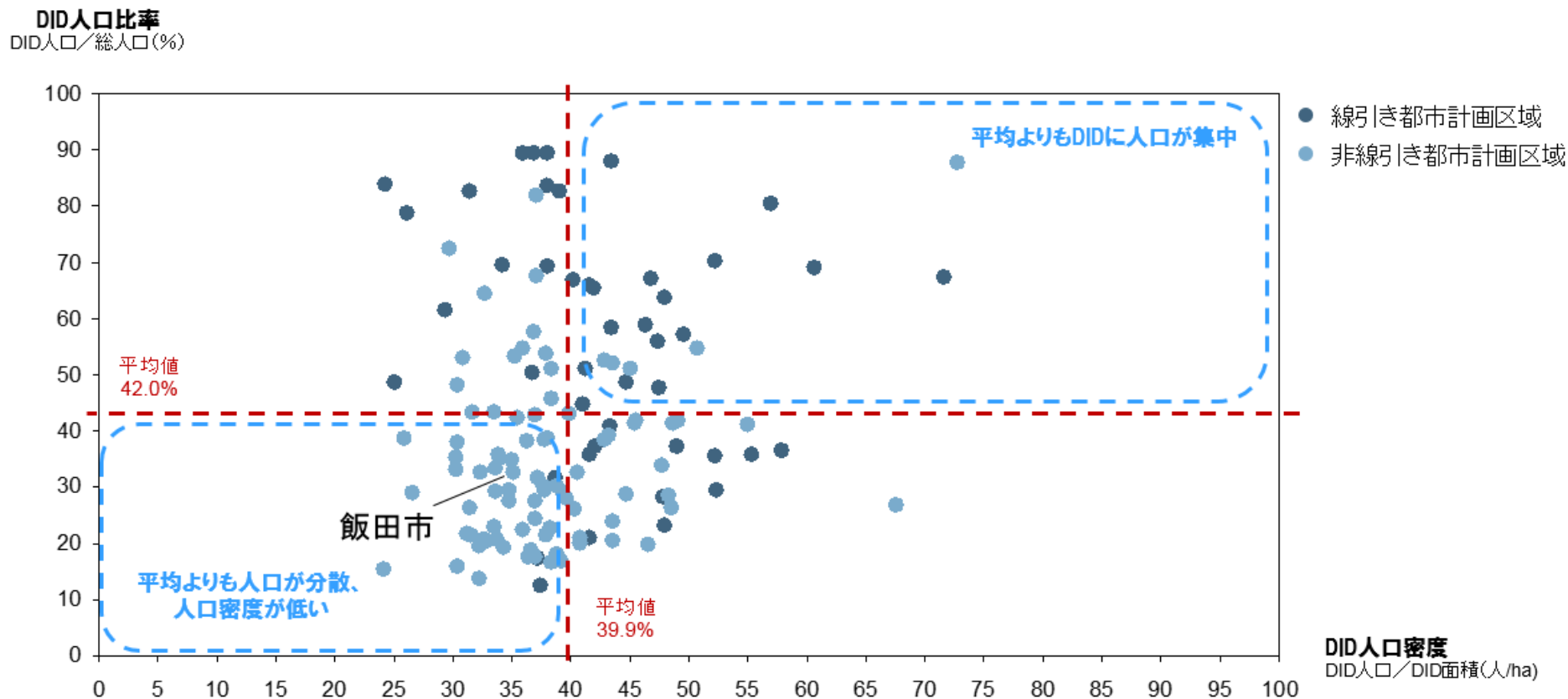
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

居住の分散化

飯田市は、他の地方中心都市と比較すると、相対的に分散した都市構造を有する。

- 都市雇用圏を構成する地方の中心都市のDID人口比率の平均値は42%、DID人口密度の平均値は39.9%である。
- 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。

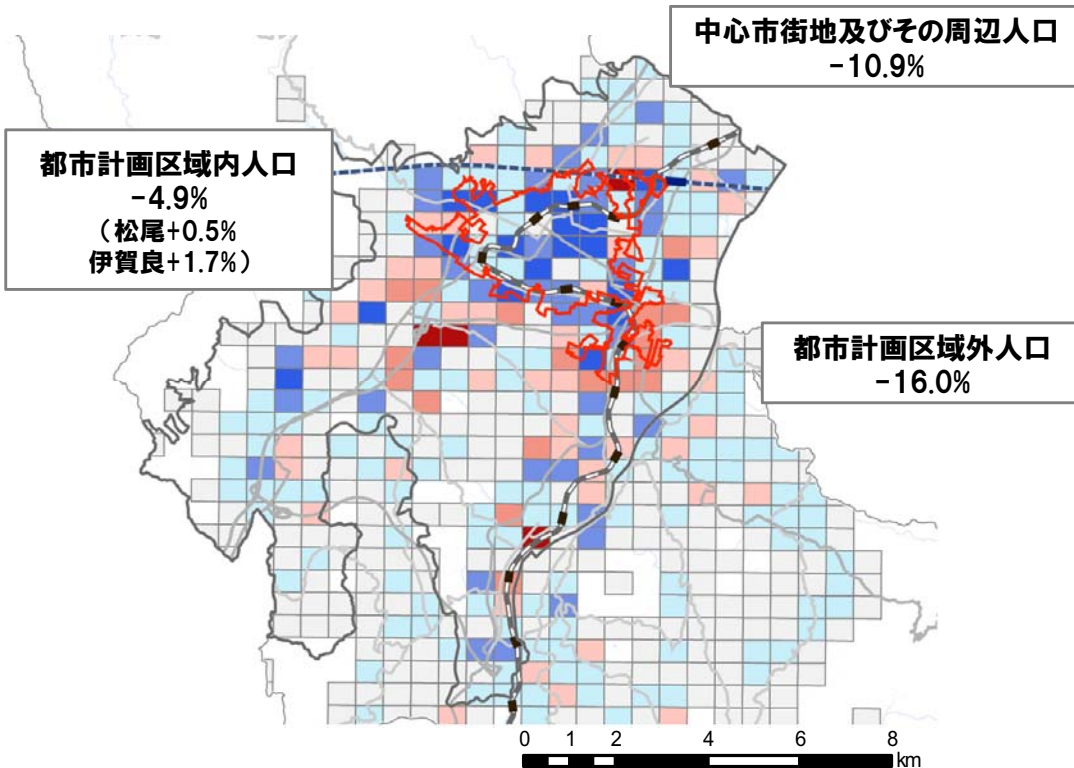
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

居住の郊外化

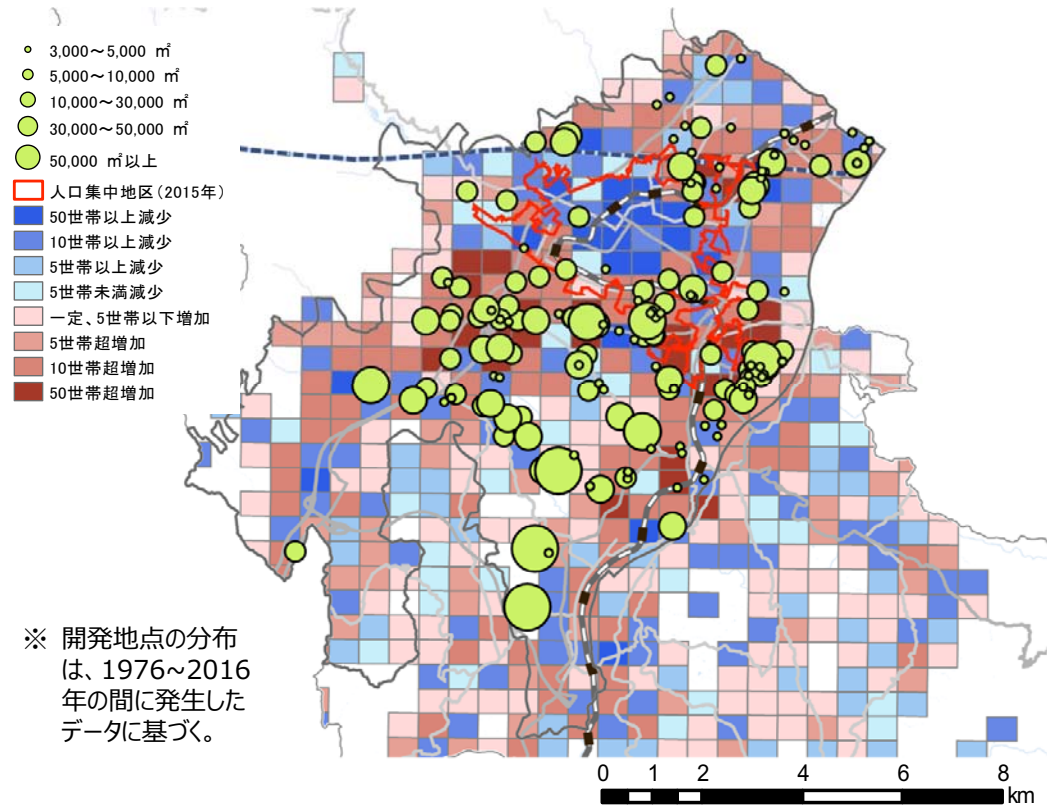
中心部で人口減、郊外部の伊賀良、松尾等で人口増の逆転現象が発生している。

- 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。
- 中心市街地及び周辺地域では、世帯数の減少に伴い、開発がほとんど見受けられていない状況である。しかし一方では、中心市街地周縁部の鼎と松尾は、開発の進行に伴い、世帯数が増加している。

人口増減 (2005~2015年)



開発地点の分布と世帯数 (2000~2015年)



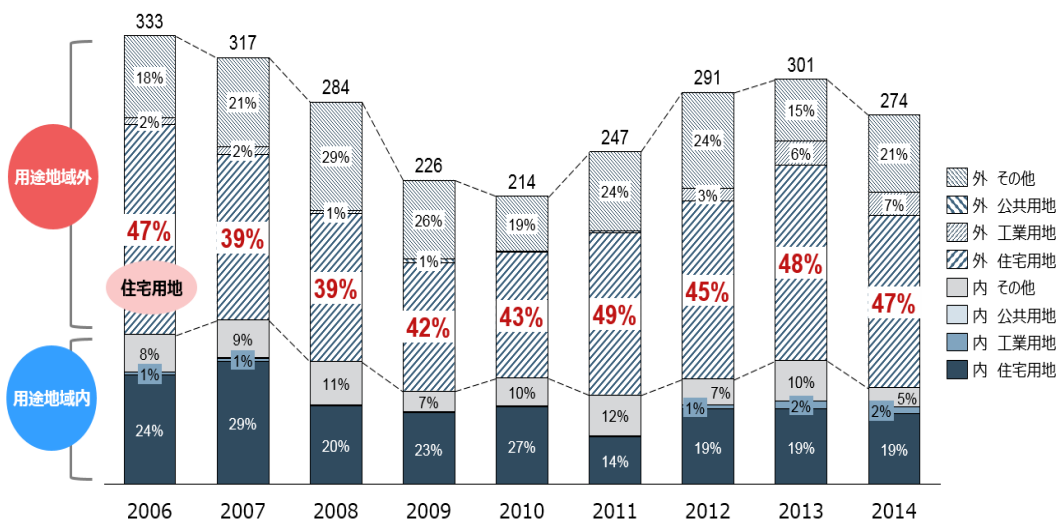
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

居住の郊外化

用途地域外、郊外における宅地化が特に進行している。

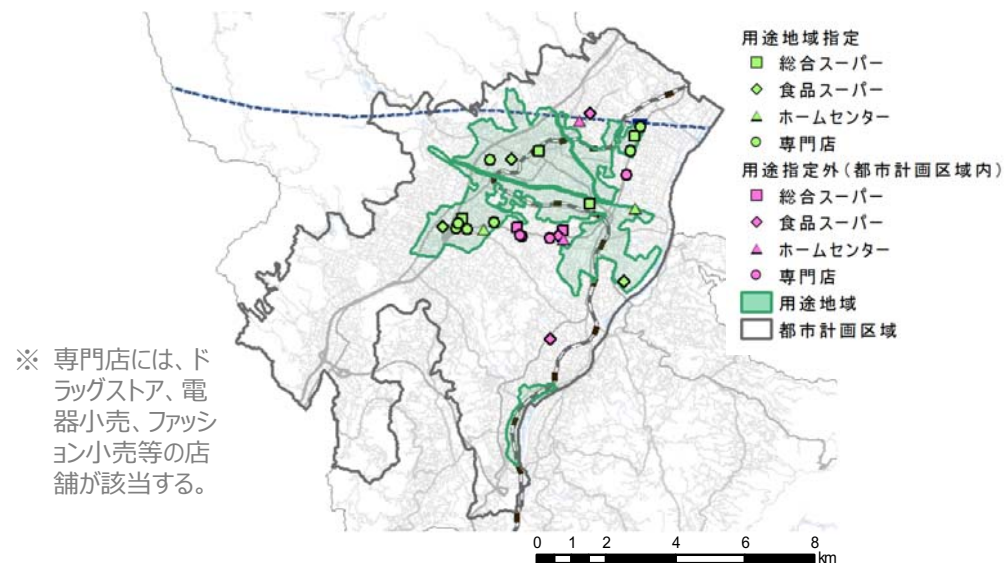
- 農地転用件数は、2009年以来増加傾向にある。転用の目的別では、住宅系の転用が大半を占める。また、用途地域外における転用は全体の約60%~70%以上を占める状況であり、宅地化の郊外への拡散がみられる。
- また、1,000㎡以上の大型小売店舗は、用途地域内に相対的に多く立地している。用途地域外であっても、鼎や座光寺の指定区域に隣接する地域に立地している。なお、中心市街地に立地する大型小売店舗は、飯田駅前のピアゴ飯田駅前店の1店舗のみである。国道沿い大型小売店舗が集中している地域は、近年の特に開発と世帯数の増加が著しい地域となっており、宅地化の一因とみられる。

用途地域内・外の農地転用の件数



1,000㎡以上の大型小売店舗の分布

	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



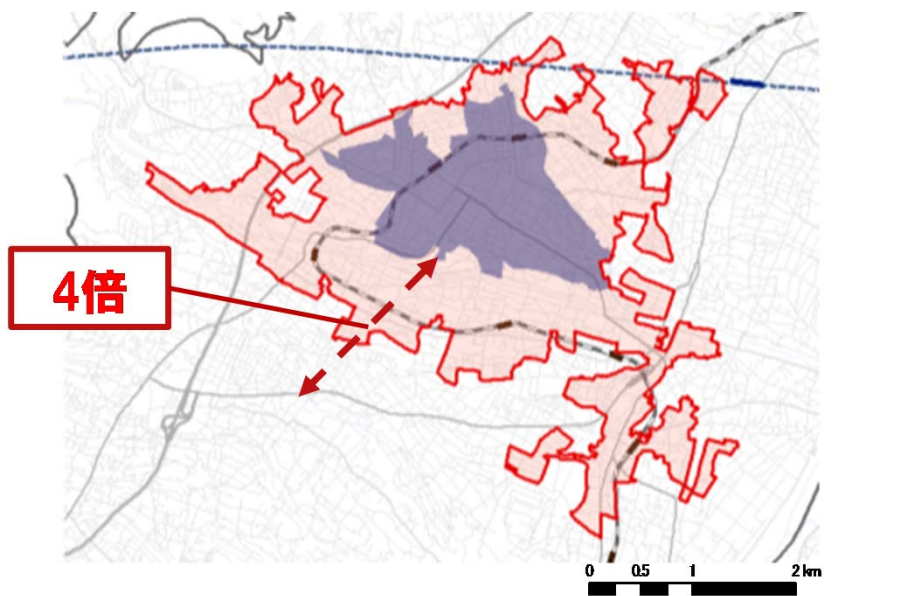
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

市街地の低密化

1960年比でDID面積は4倍になったが、40人/haを割り込み、低密化が進行している。

- 1960年から2015年にかけてDID面積は4倍に拡大した。しかし、2015年時点の人口は、1960年と比べてほぼ同程度にも関わらず、人口集中地区の人口密度は1960年より急減を続けている。2015年には、すでに地区指定の目安となる40人/haを割り込む状況となっている。

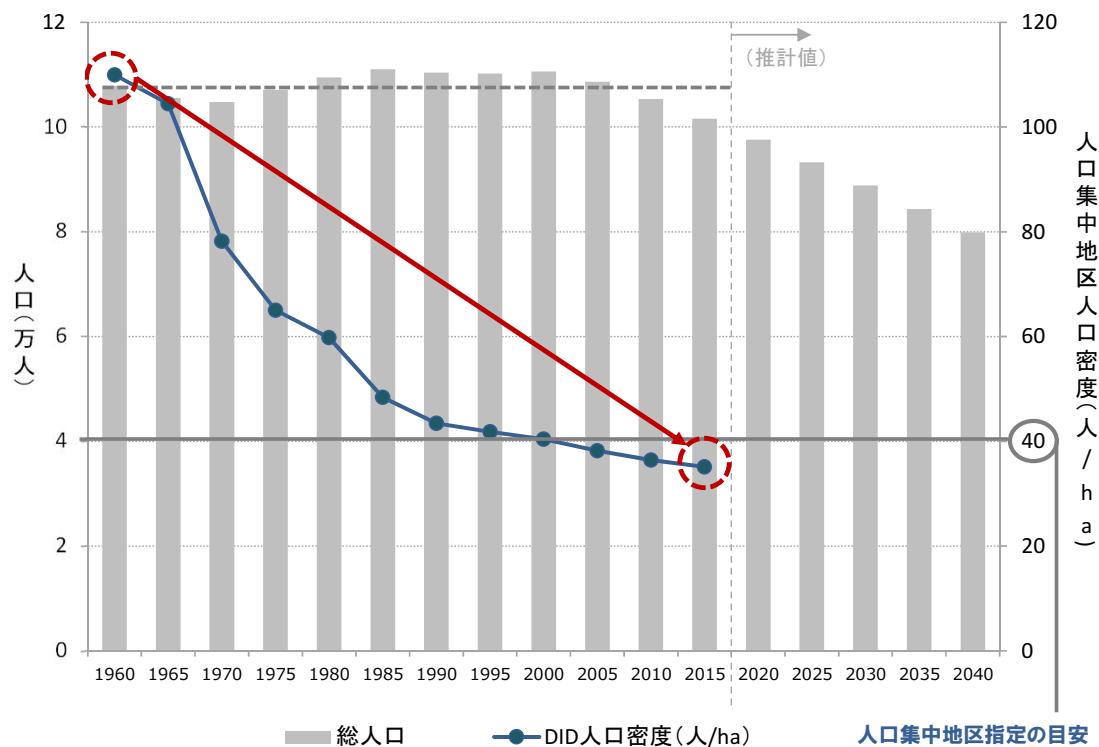
人口集中地区の変遷



■ :1960年(1960年以降で最もDID人口密度の高い年)

■ :2015年

人口密度の推移



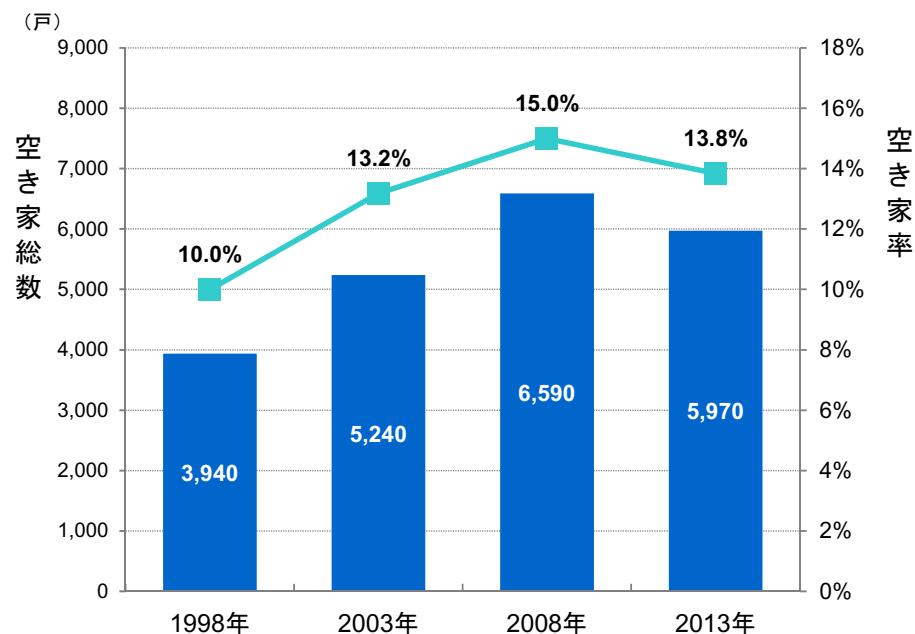
2. 都市の現状・課題> (1) 都市構造の現状分析

空き家

空き家は、特に中心市街地とその周縁部に集中している。

- 2013年時点の空家率は13.8%と、2008年の15.0%に比べて減少しているが、2003年よりも高い水準に留まっている。
- 2015年時点の空き家の分布では、人口集中地区の中で、特に中心市街地及び周辺地区、ならびに松尾地区に集中しているとみられる。
- 松尾地区ではすでに空き家が集中して存在しているにも関わらず、周辺において開発が進行していることから、人口減少による住宅需要の低下で、今後さらに空き家の増加が懸念される。

空き家と空家率の推移

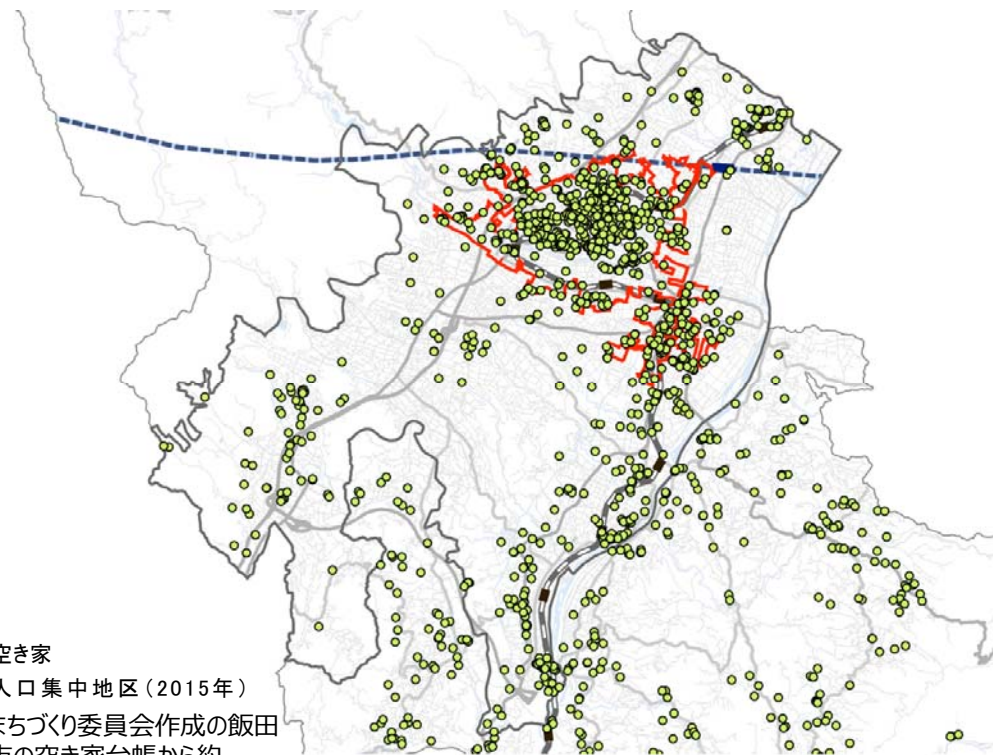


出所) 住宅・土地統計調査

※ 住宅・土地統計調査は標本調査であることに留意すべき。空き家数は、一戸建て及び集合住宅のデータであり、2008年から2013年にかけての減少は、集合住宅の空き家数の減少による。**一戸建て住宅の空き家数は2008年から2013年にかけて、増加している。**

※ 1998年および2003年のデータは、2005年に合併された上村、南信濃村のデータが取得できないため、合併前の飯田市のデータを採用。

空き家の分布



● 空き家

□ 人口集中地区(2015年)

※ まちづくり委員会作成の飯田市の空き家台帳から約1,674軒のデータに基づき作成。集合住宅の空き家は含まず。

2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

都市機能

都市機能の集積

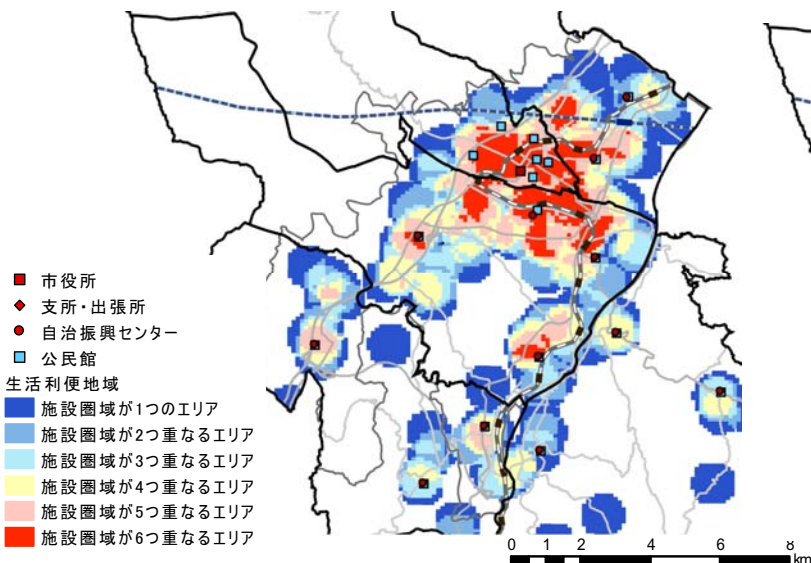
飯田の土地利用基本方針に従い、「街」「里」に都市機能が集積している。

- 飯田市の策定した土地利用方針に沿い、都市機能施設は「街」の中心拠点や「里」の地域拠点等の人口の集中する地域に集積している。これら、各地区の拠点を中心とした地域は、相対的に生活サービスの充足度が高い。
- 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。ここから、都市構造上の拠点間機能補完の関係性を読み取ることができる。

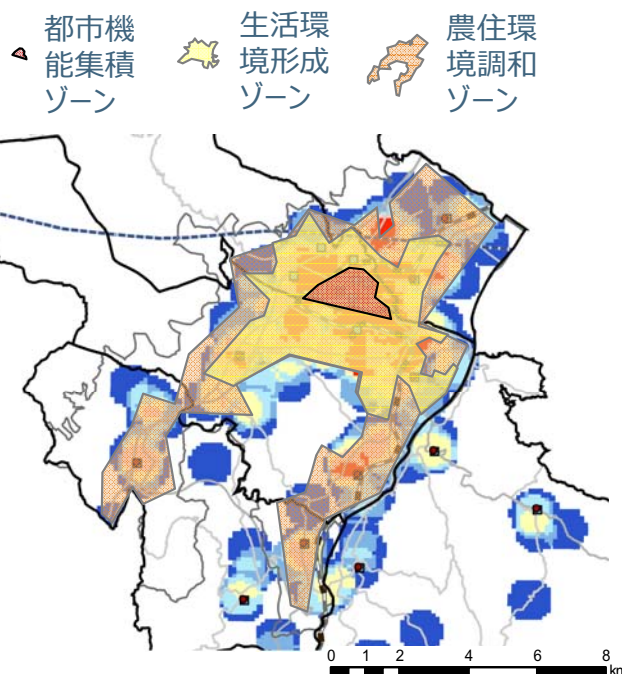
都市構造ヒートマップ[°]（生活利便地域）

生活利便地域の考え方

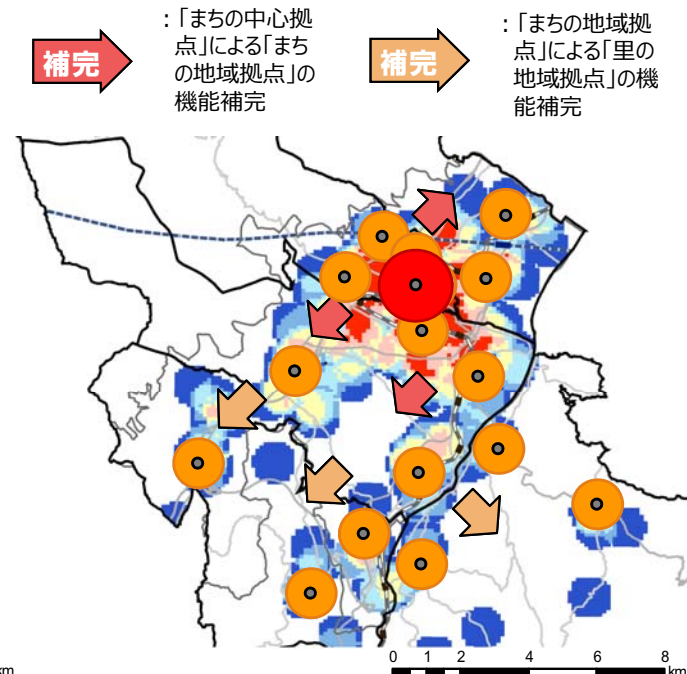
- ・ 商業施設・コンビニ・医療施設・介護福祉施設・子育て支援施設・金融機関の6種類の施設圏域を重ね合わせ、重なりが多く、色の濃い圏域を生活利便地域と考える。



「街」「里」の地域



拠点と都市機能補完



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

商業・医療・介護施設の立地

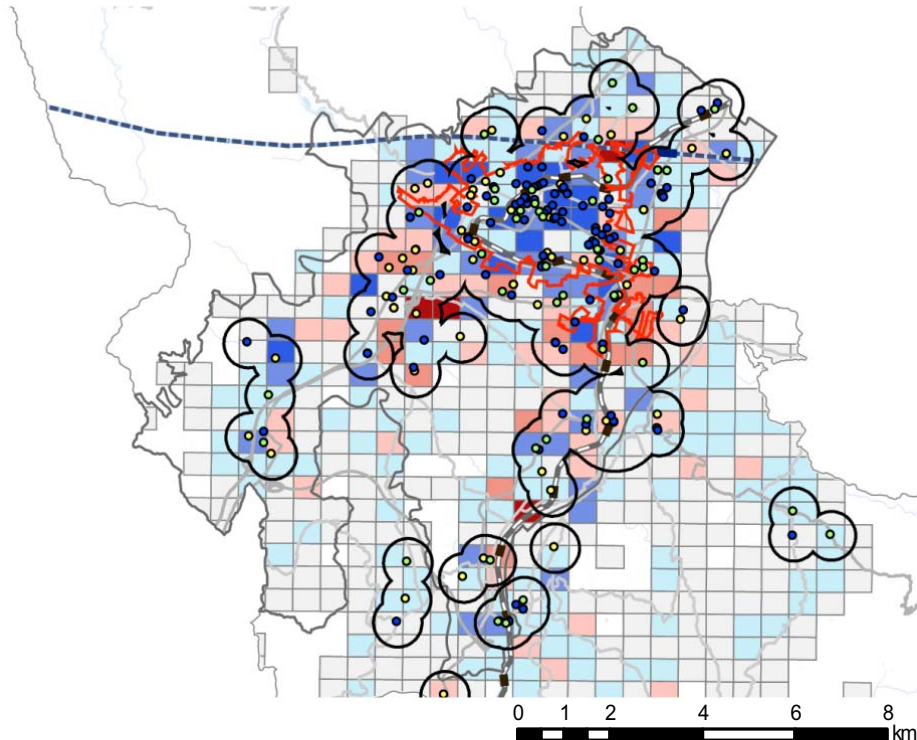
2040年に向け、人口減少する地点が多く、サービス施設の撤退が懸念される。

- 中心市街地及びその周辺地域では、2005年から2015年、2040年に向け、生活サービス施設周辺の人口は減少傾向にあり、今後、施設の撤退による空洞化の進行が懸念され、居住・人口誘致と生活サービスの維持・提供が課題となる。
- 郊外部では、竜西北部地域や竜西中部地域、竜西南部地域で、2005年から2015年に向け、少なからず人口増加に伴い開発が進行する地域があることも想定されるが、今後、2040年にかけて、大幅な人口減少に直面することになるため、開発の抑制と機能の集約化が特に課題となる。
- また、ほとんど地区において、2040年に向け人口減少に転換することが見込まれ、今後生活サービスを維持していくことが大きな課題となる。

商業・医療・介護福祉施設の立地と人口増減の比較

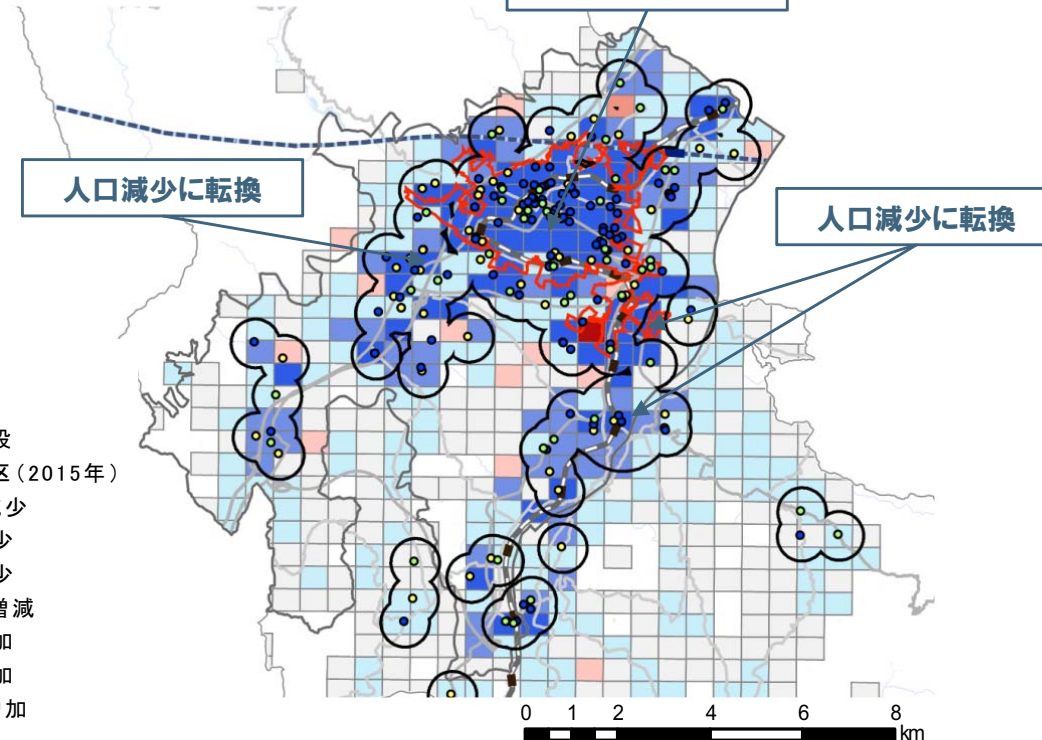
現状

2005～2015年の人口増減



将来

2015～2040年の人口増減



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

商業施設の立地

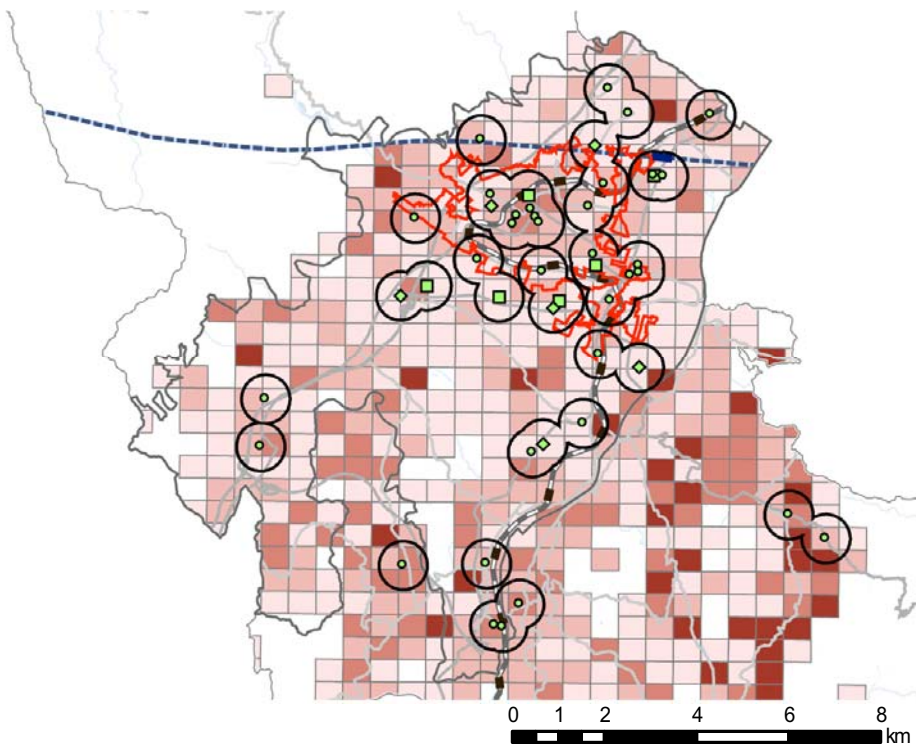
高齢化が進む郊外部を中心に、買物へのアクセス困難な人口が生じる可能性が高い。

- 2040年に向け、全地域で35%以上が高齢者となる中、特に都市計画区域内における高齢化は著しく進む。2015年の商業施設の配置状況から2040年の人口カバー率をみると、市域全体で、1施設あたりの高齢者人口カバー率は減少し、買物へのアクセス困難者が増加する可能性が高まる。
- 中心市街地では人口減少に伴うサービスの維持・提供が課題となる。一方、郊外部では主に、居住の立地誘導に伴う拠点への機能集約化が課題となる。

商業施設の立地と高齢者率の比較

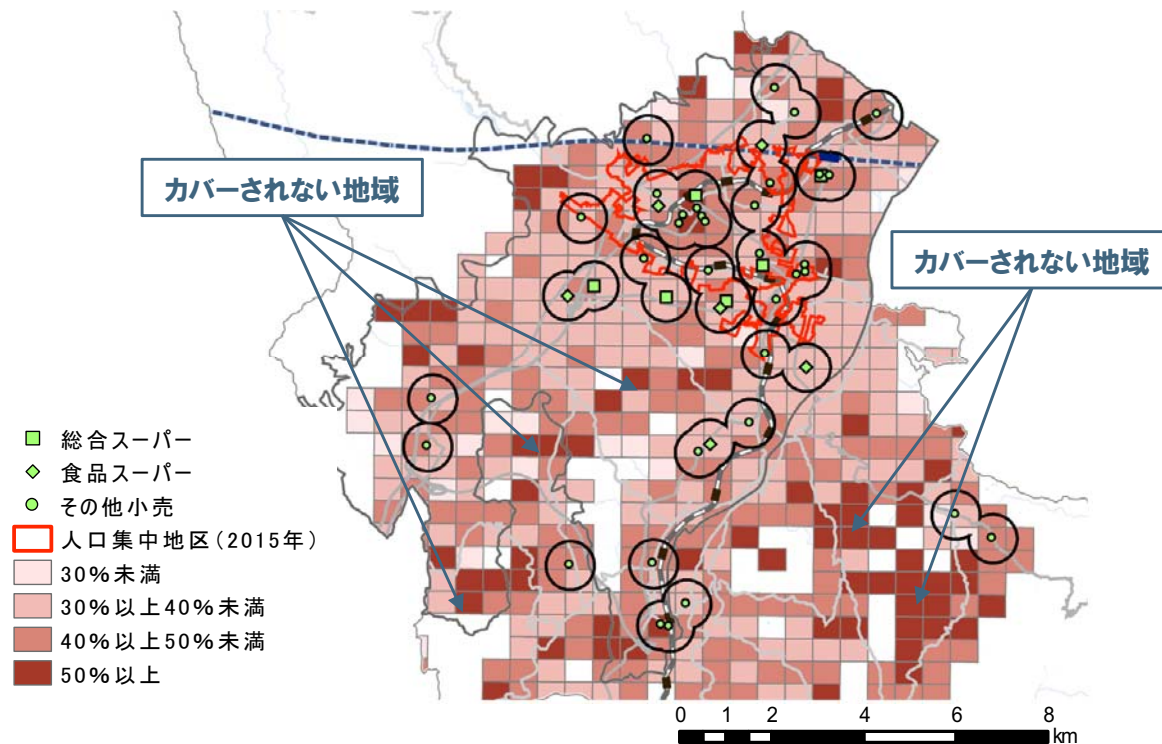
現状

2015年の高齢者率



将来

2040年の高齢者率



- 総合スーパー
- ◆ 食品スーパー
- その他小売
- 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

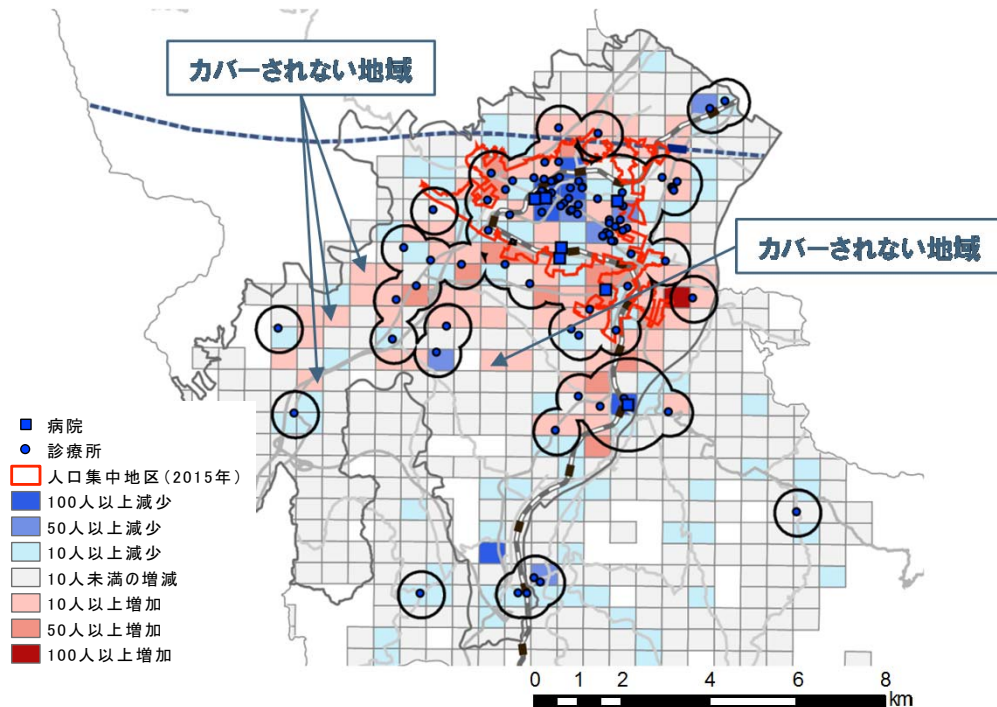
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

医療・通所介護施設の立地

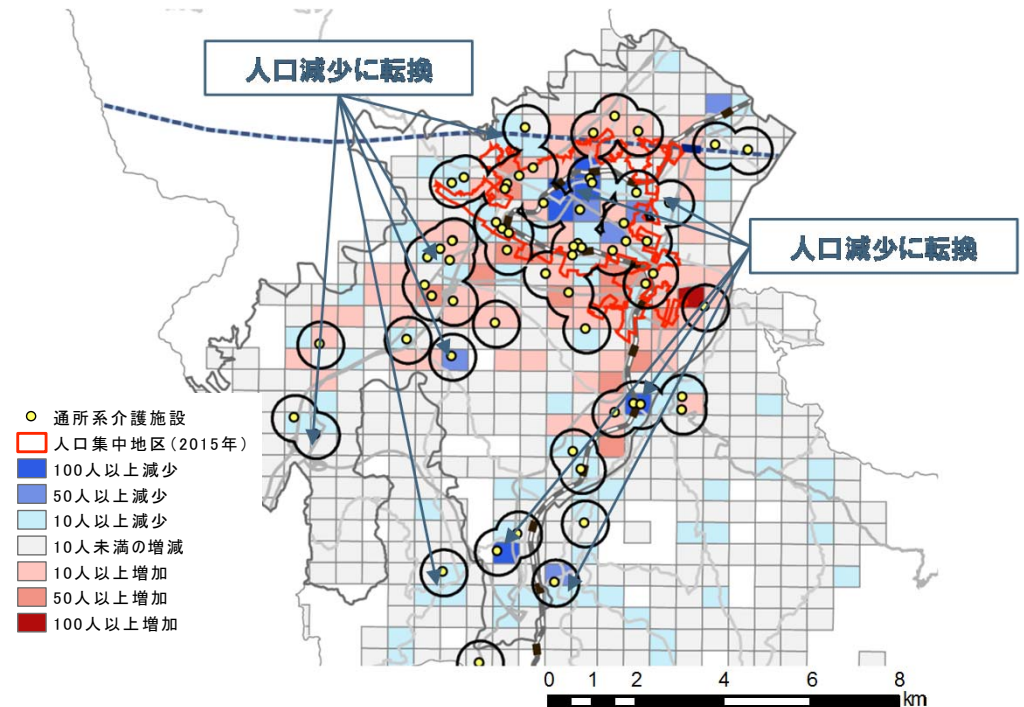
郊外部を中心に、医療・介護サービスの維持・提供が困難になることが懸念される。

- 2015年に向け、中心市街地周縁部の伊賀良、松尾、上郷地区を中心に、医療施設は充足し、高齢者人口増加に対応できているとみられる。一方、2040年にかけては、中心市街地と、郊外の竜丘、山本、三穂、川路等の地区を中心に、高齢者人口が減少に転じる地点があるが、これらの地域では高齢化が一層進行することが見込まれており、医療サービスの提供、維持をすることが課題となる。
- 2015年時点までは、中心市街地周縁部の伊賀良、松尾、上郷地区を中心に、通所介護施設の需要者である高齢者人口の増加に対処できているとみられる。一方、2040年に向け、中心市街地、山本、三穂、川路地区では、高齢者人口が減少に転換する地点があり、これらの地区においては、今後通所介護施設へのアクセス困難人口が増えないよう、サービスの維持・提供が主要な課題となってくる。

医療施設の立地と高齢者率の比較



通所介護施設の立地と高齢者率の比較



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

都市交通

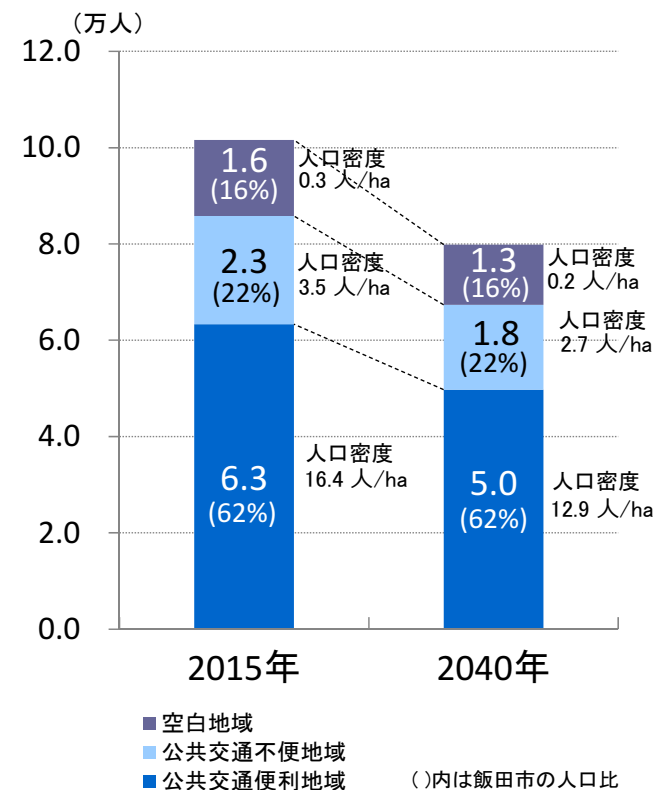
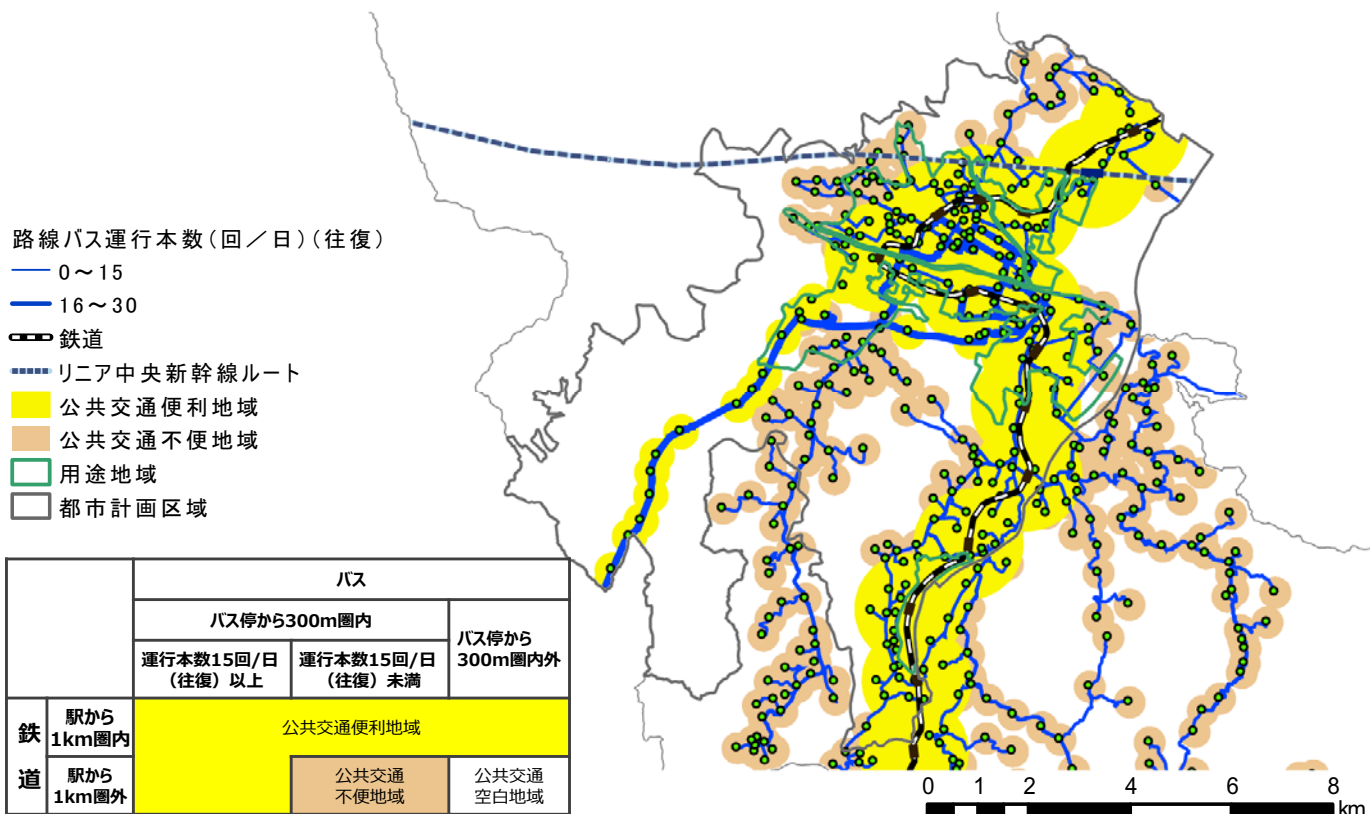
公共交通の利便性・利用者

2040年にかけて公共交通の総利用者数は減少見込みであり、公共交通のサービス水準維持が難しくなる。

- 2015年時点で、サービス水準の高い公共交通路線は、国道153号線沿いおよび、JR飯田線、国道151号線沿い、リニア駅周辺等、都市機能が一定程度集積し、かつ人口が相対的に多い地域をカバーすることができている。一方、今後人口減少による利用者の減少が見込まれており、現時点の公共交通サービスの水準を維持することが困難となる懸念される。

鉄道・バスの利便性に基づく地域区分

鉄道・バスの利便性に基づく地域区分別の人口



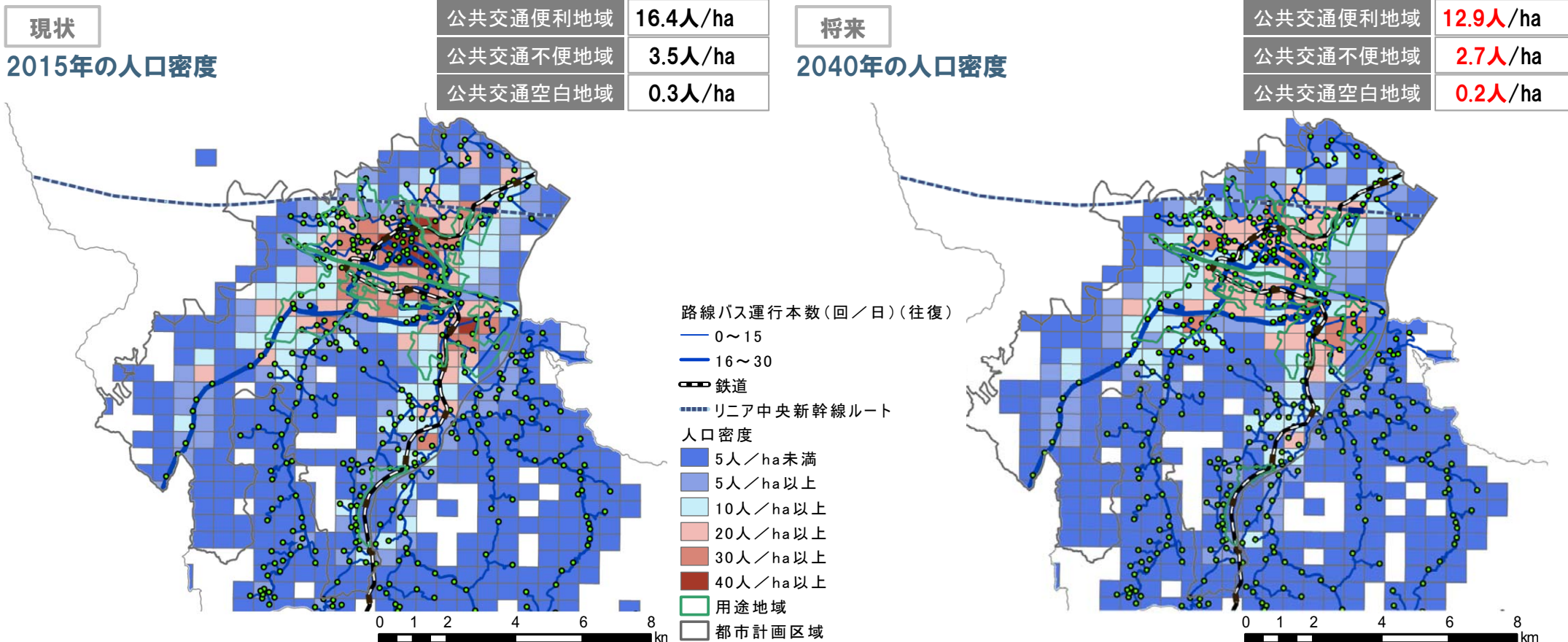
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

公共交通沿線の人口密度

沿線の人口密度減少から運行本数の削減・廃止等、サービスの低下が懸念される。

- 全地域において、人口密度は減少する見通しであり、分散した利用者に対して、公共交通路線の採算をとることが問題となる。このため、従来の運行本数の削減や路線の廃止等により、サービス水準の低下が懸念されており、公共交通サービスの維持・提供が課題となる。

公共交通利便性に基づく地域区分



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

公共交通沿線の高齢人口

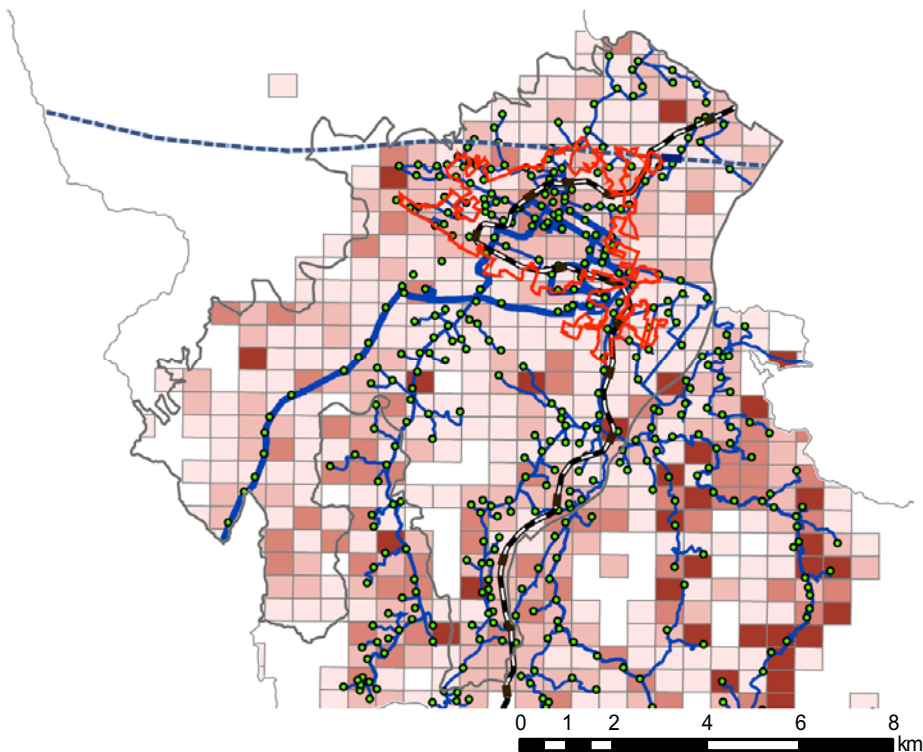
高齢率は特に支線で高く、今後利用者の減少に伴うサービスの維持が課題となる。

- 運行本数が少ない路線もあるが、現時点で公共交通路線網は、概ね高齢者率の高い地域をカバーできている。一方、高齢化が特に進むのは支線であり、人口減少に伴う利用者の減少で、これらの路線廃止等のサービス水準の低下が危惧される。そのため、特定の路線に近接する地域に居住誘導する等、路線網の配置見直しと、居住の集約化が課題となる。

公共交通路線と高齢者率

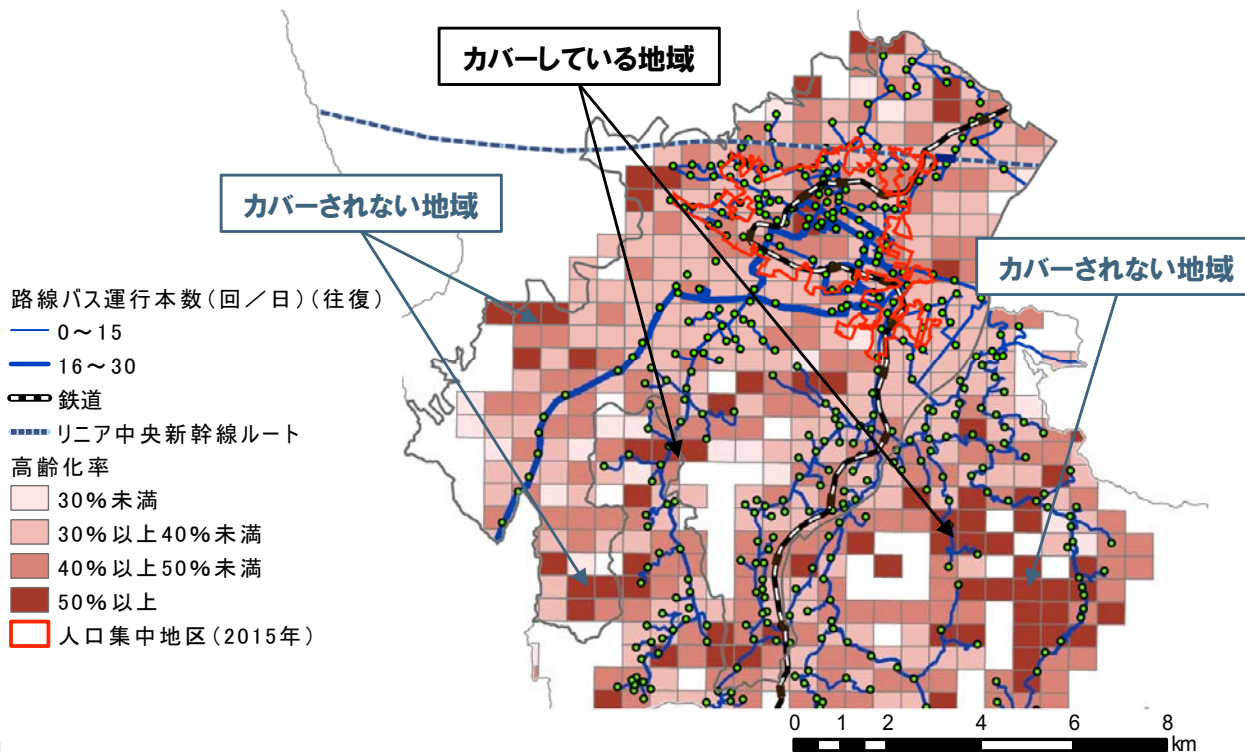
現状

2015年の高齢者率



将来

2040年の高齢者率



2. 都市の現状・課題> (1) 都市構造の現状分析

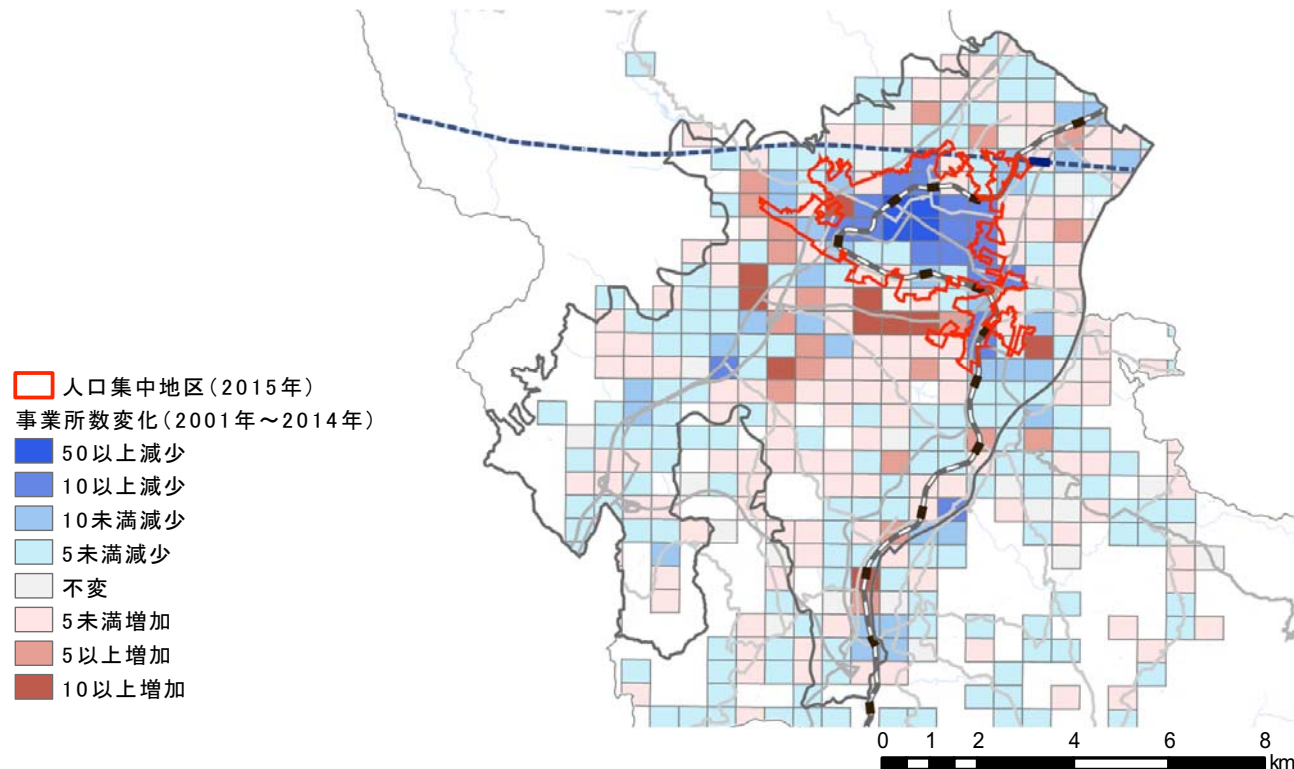
地域経済

事業所の立地分布

事業所は中心部で減少、郊外部で増加し、中心市街地の空洞化が進行している。

- 人口減少にともない、中心部では事業所数の減少が著しく、中心市街地の空洞化が進行している。一方、中心市街地の周縁部の飯田ICから国道153号線の一部等では、事業所数の増加している地域がある。中心市街地からの事業所、都市機能の撤退が進むと、①生活サービス水準の低下による人口流出や、②まちの活気の低下、③地価低下による税収確保の困難等、多様な問題につながる。
- そのため、中心市街地への居住誘導と、それに伴う仕事・生活環境づくりとして、事業所の中心市街地への回帰、誘導等が課題となる。

事業所の立地分布 (2001~2014年)



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

中心市街地の地価

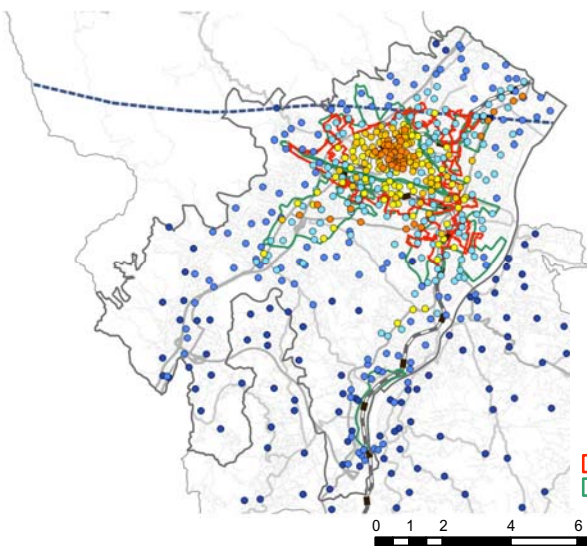
中心市街地では地価下落が続き、1998年から2013年にかけて74.6%下落している。

- 中心市街地の地価は下落を続けている。全国平均と比較しても下落幅は大きく、1998年に同水準だったものの、2013年には、3倍の差をつけられている。飯田市の中心市街地の中でも、地価が最も高い中央通4丁目51番の公示地価をみると、1998年から2013年の間に74.6%下落しており、下落傾向は続く見通しである。
- また、中心市街地および、中心市街地の周縁に位置する飯田ICの一部地域を除き、2006年から2015年にかけて地価は全体的に下落している。特に中心市街地周辺における地価の下落が著しい。従来より、小さい面積で多くの固定資産税や都市計画税をもたらす、税収効率の高い中心市街地において地価が低下することは、税収減につながる懸念され、市の財政悪化に結びつくことになる。そのため、地価維持による税収確保の視点から、居住や都市機能の集約化が課題となる。

標準宅地価格の推移 (2006~2015年)

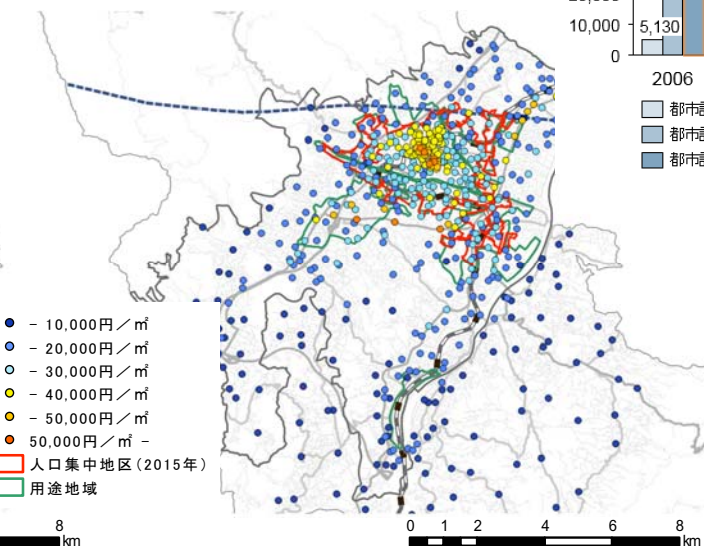
過去

2006年の標準宅地価格

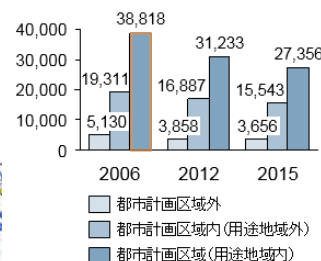


現状

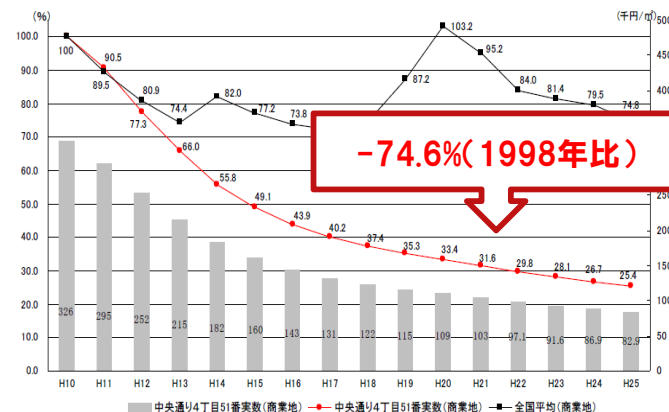
2015年の標準宅地価格



(円/㎡)



中央通4丁目51番の公示地価動向



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

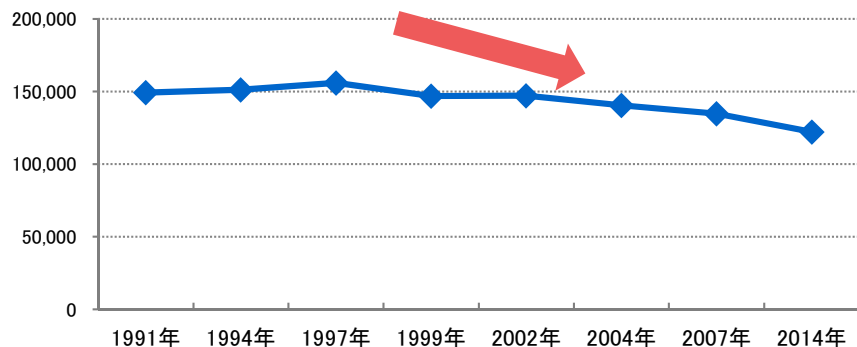
小売効率

小売事業の床効率性は低下し、過当競争の進む恐れがあり、都市機能としての商業施設撤退の進行が懸念される。

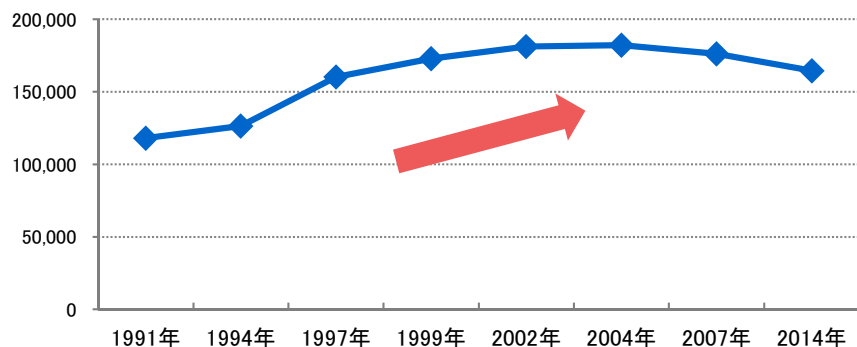
- 総売場面積は増加傾向にあるが、小売販売額は漸減傾向にあり、床効率が低下していることから、小売事業の効率性が低下しているとみられる。
- また、全体的な小売事業所数は1991年から2014年にかけて急減している。2007年まで1,500㎡以上の事業所は増加傾向にあり、2014年では減少しつつも、なお3,000㎡以上の店舗数が1999年と同じ水準であることから、過当競争が進む恐れがある。

小売販売額・小売業売場面積

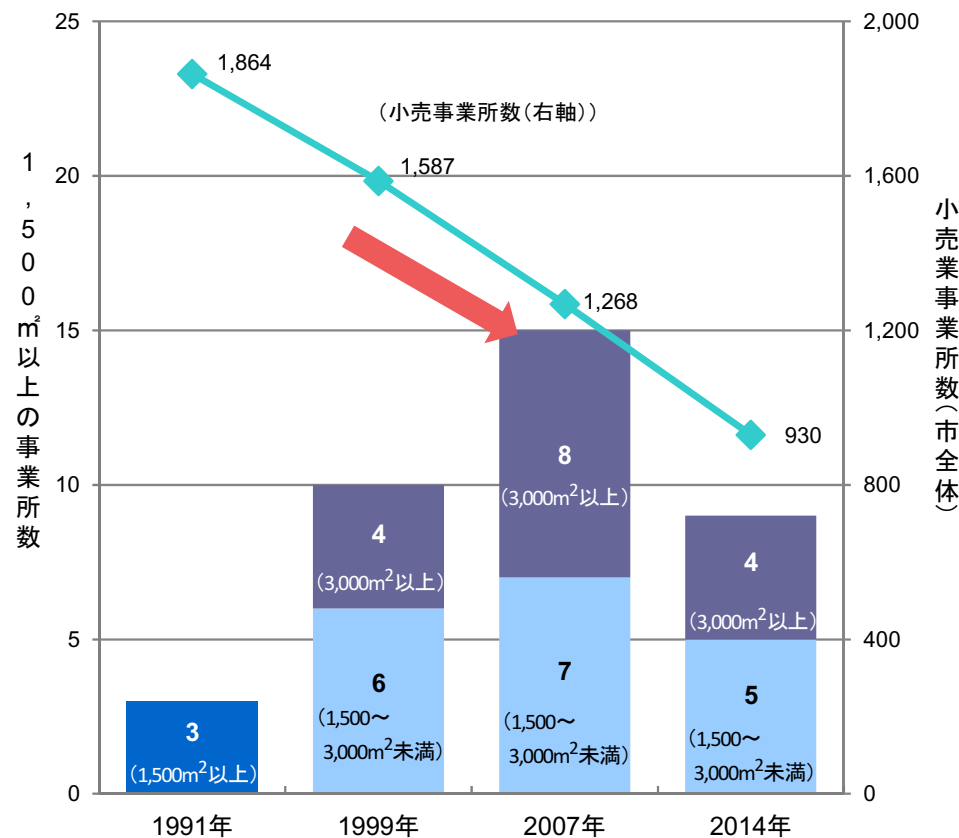
小売販売額(百万円)



小売業売場面積(㎡)



売場面積規模別の事業所数



2. 都市の現状・課題> (1) 都市構造の現状分析

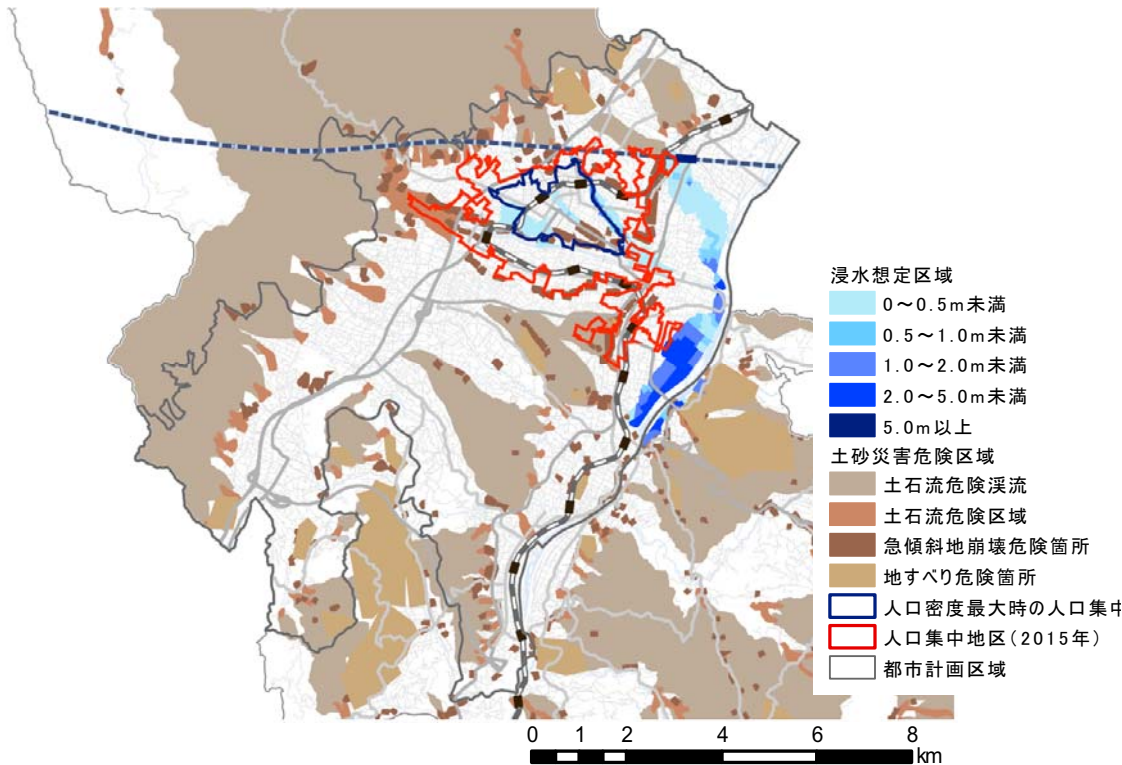
防災

ハザード区域と人口密度

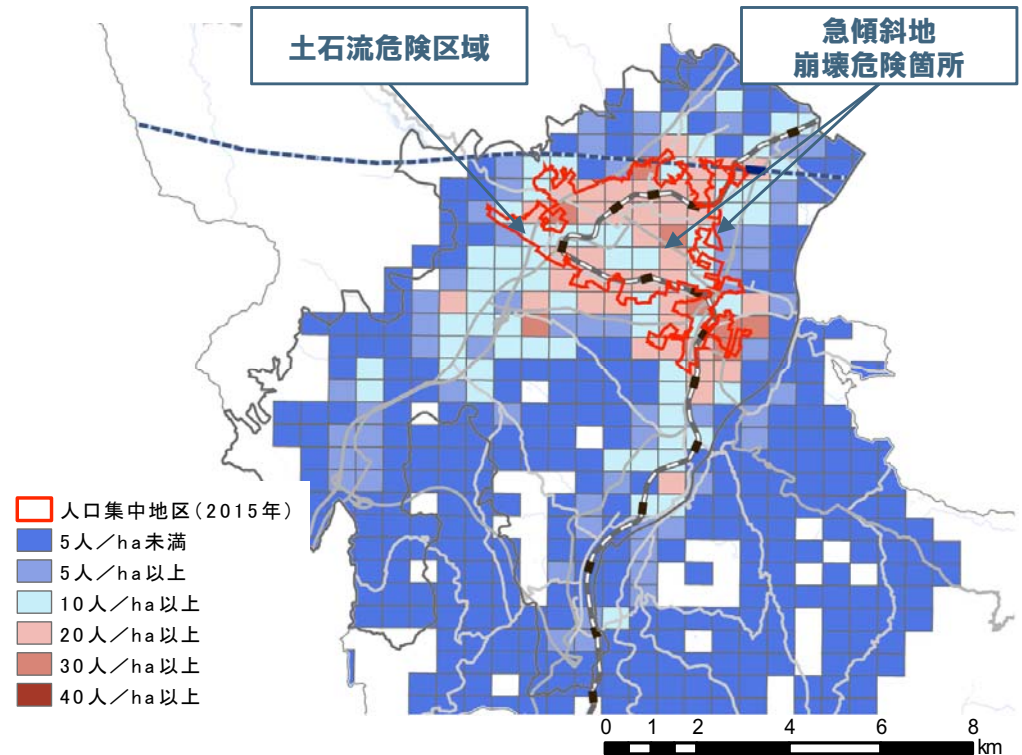
2040年でも相対的に人口密度が高い中心市街地の一部地域では、ハザード区域に含まれる地点がある。

- 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



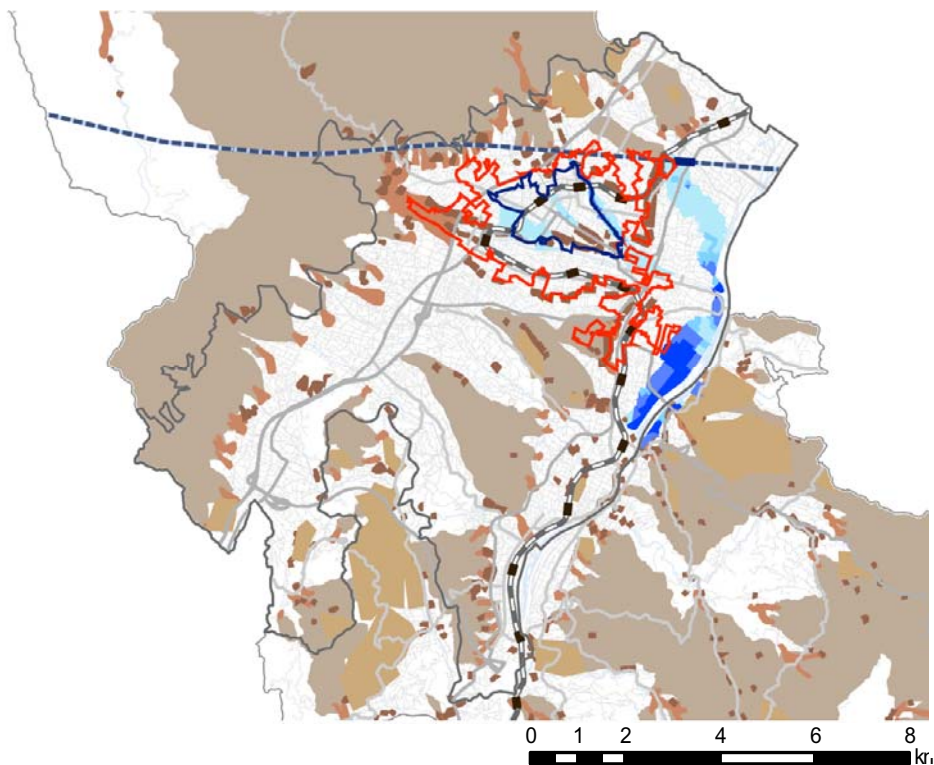
2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

ハザード区域と高齢人口

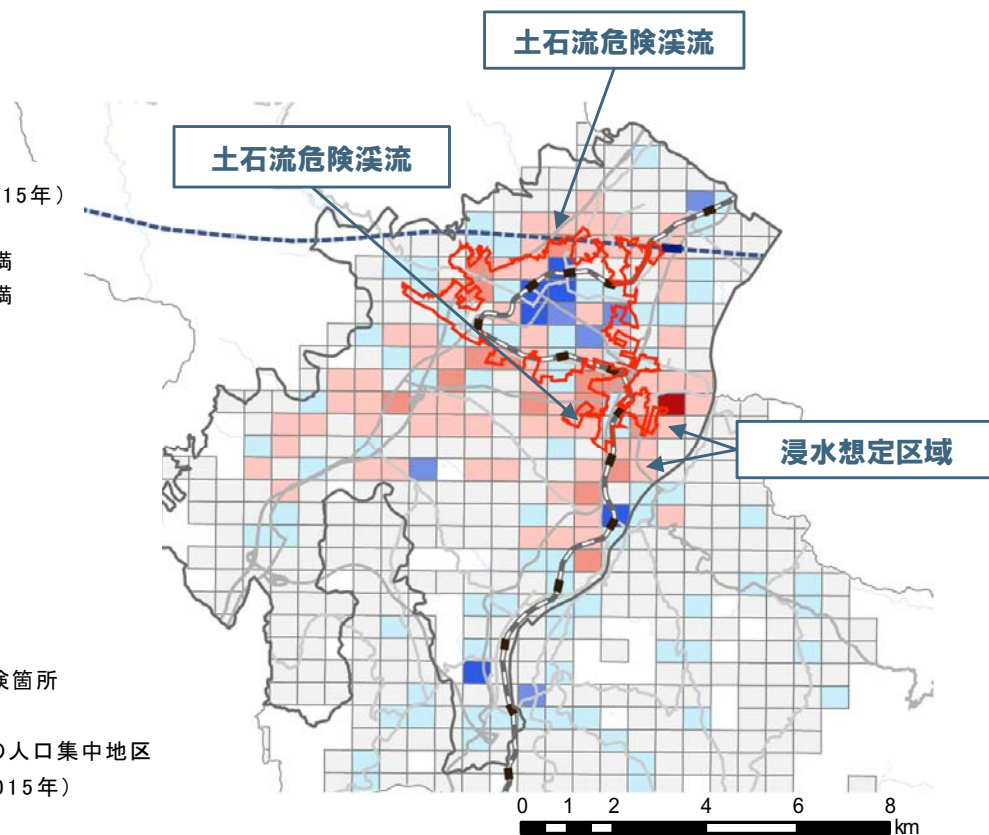
2040年に向け、ハザード区域に居住する高齢者人口は増加する見通しであり、防災対策が懸念される。

- 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。
- これらの地域のうち、高齢化が著しく進む地域では、安全性の低下が懸念される。
- 2015年から2040年にかけても中心市街地の辺縁部で高齢者人口の増加率が高く、かつハザード区域に含まれる地域があるため、積極的に比較的安全な拠点に、居住誘導と集約化を図ることが課題である。

浸水想定区域と土砂災害危険区域（2015年）



高齢者の人口増減（2015～2040年）



2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

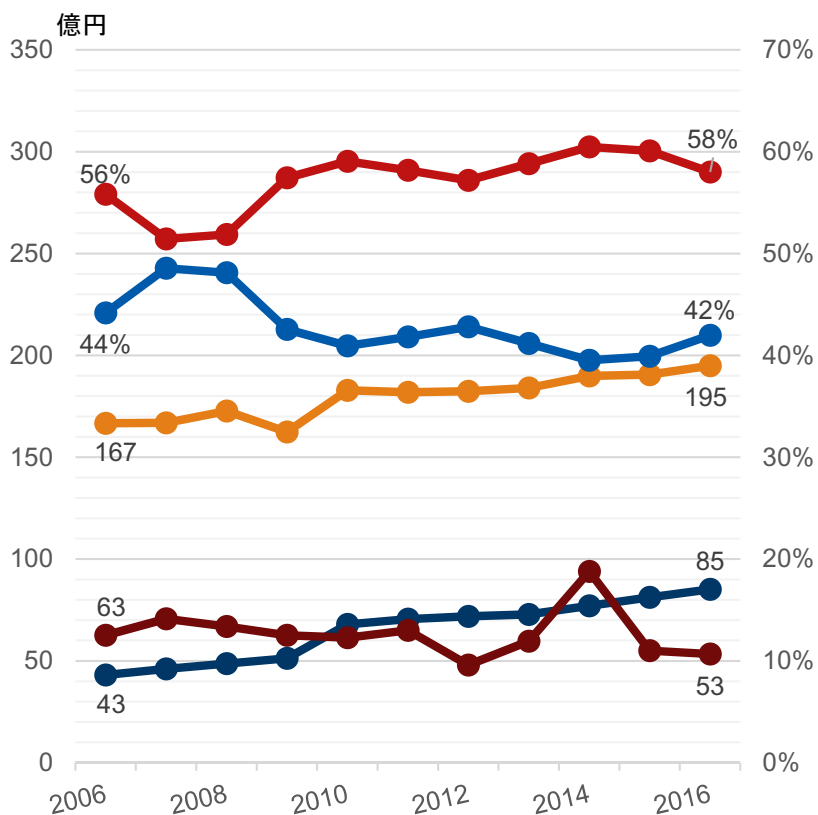
行政運営

歳出・歳入構造

社会保障関連経費を中心に経費は増大する一方、依存財源比率は6割弱と高い。

- 高齢化やインフラ老朽化等の影響により、将来にわたり義務的経費や普通建設事業費の歳出増加が見込まれている。特に、高齢化の進行は、社会保障関連の経費を持続的に増加させており、財政を圧迫している。一方、依存財源比率は6割弱と高く、持続的な地域経営のための脱却が課題である。

歳出・歳入の構造



視点	傾向	課題
財源比率	依存財源	漸増傾向 ・ 持続的な地域経営のための財源依存からの脱却
	自主財源	漸減傾向 ・ 人口減少、中心市街地空洞化等による税収減の下、税収の確保
義務経費	義務的経費	年々増加傾向 ・ 高齢化の進行に伴う、社会保障関連経費のための財源確保
	扶助費	
投資経費	普通建設事業費	需要に応じた変動 ・ 厳しい財政状況の下、都市インフラの老朽化に伴う、施設の効率的な維持更新

- ※ **自主財源**：市町村等が自主的に収入する財源のことであり、主に地方税等が挙げられる。
- ※ **依存財源**：市町村に対して国や県が交付する収入からくる財源のことであり、主に地方交付税等が挙げられる。
- ※ **義務的経費**：人件費、公債費、扶助費等、市の歳入状況の如何に関わらず、支払われる経費。
- ※ **扶助費**：国の社会保障制度の一環として、生活保護法や児童福祉法、老人福祉法、また、地方自治体独自の施策において、住民福祉の増進を図るために支出される経費。
- ※ **普通建設事業費**：道路、港湾、下水道、学校、保育所等、公共施設の改良、新設のための事業経費。

2. 都市の現状・課題 > (1) 都市構造の現状分析

固定資産税・都市計画税

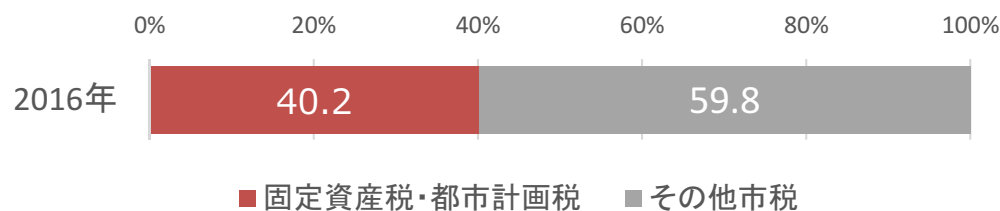
面積当たりの税収効率の高い中心市街地の空洞化等により、税収の減少が懸念され、。

- 固定資産税・都市計画税収入は、面積あたりの税収効率が高い、中心市街地の空洞化の進行により、年々減少傾向にあると見られる。また、近年の地価下落の傾向を受け、固定資産税・都市計画税収入は減少傾向にあり、2007年から2016年に7億円減少しており、税収確保が課題である。

公共交通路線と高齢者率

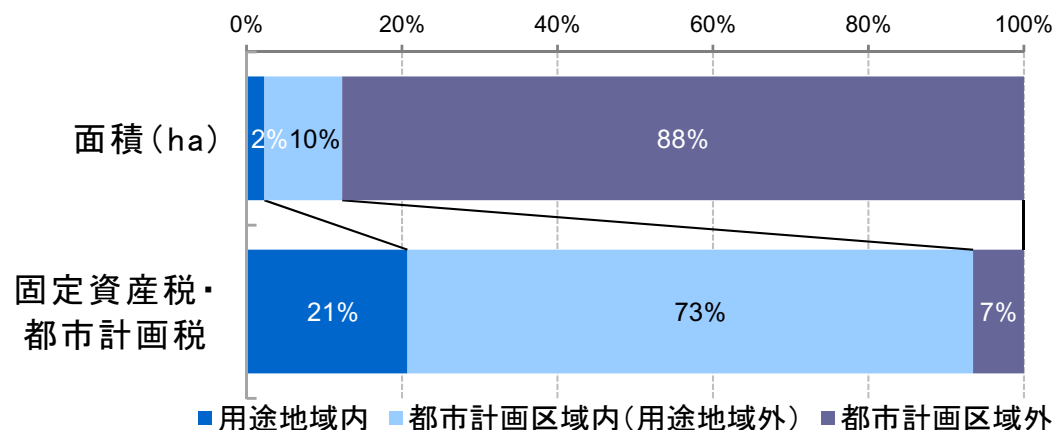
市税のうち、固定資産税・都市計画税、その他市税の比率(2016年)

- 税収のうち、概ね40%を固定資産税・都市計画税が占めており、これらの税収入に対する依存度は高い。



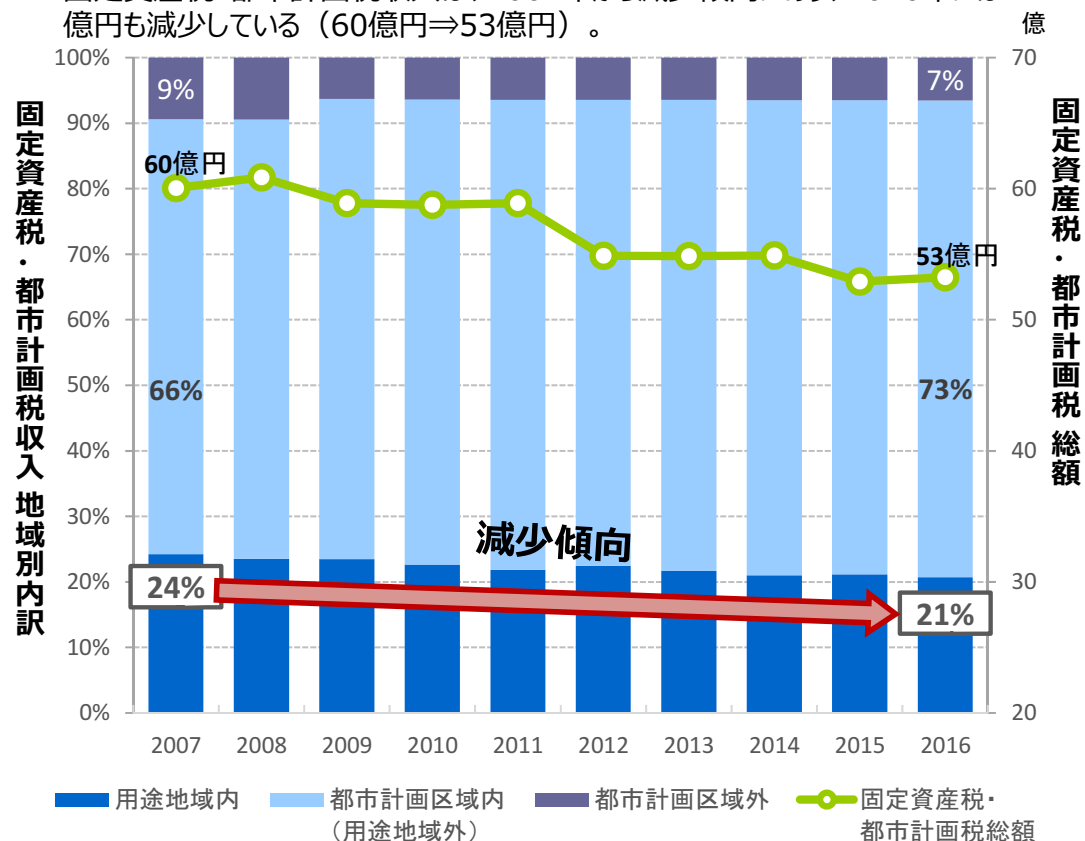
固定資産税・都市計画税、面積の比率(2016年)

- 都市計画区域内の、特に用途地域では、僅かな面積から多くの税収をあげている状況である。



固定資産税・都市計画税の推移

- 用途地域内の固定資産税・都市計画税の税収は、年々減少傾向にある。
- 固定資産税・都市計画税収入は、2007年から減少傾向にあり、2016年には7億円も減少している(60億円⇒53億円)。



2. 都市の現状・課題> (2) 都市構造の課題分析

(2) 都市構造の課題分析

① 都市構造の現状認識

■ 飯田市は、他の地方都市と類似の問題を抱えており、特に持続可能性の側面で問題が浮かび上がっている。(1) 都市構造の現状分析に基づき、都市構造の現状及び将来見通しについて、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、人口集中地区を消滅させ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。

2. 都市の現状・課題 > (2) 都市構造の課題分析

② 都市の課題抽出

- 都市構造の現状分析を踏まえ、飯田市の土地利用計画に係る主要な問題として、市の全域において人口減少、高齢化が進み、郊外化や市街地の低密化が並行して進行している状況の中、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挙げられる。
- この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」のまちづくりに関わる3つの主要な課題として、①拠点の人口の維持・誘導、②「街」の拠点への機能集約、③拠点間の機能補完等が抽出される。

図表 持続可能性の問題に対する課題解決のイメージ

