

## 第 1 回土地利用・景観部会の内容（要旨）

日時：平成 30 年 6 月 6 日 13:00～

場所：飯田市役所 C212 号会議室

### 1 確認事項

#### (1) 土地利用・景観部会の設置について

飯田市都市計画審議会専門部会の設置に関する要綱に基づき、立地適正化計画の作成に係る検討を専門の事項とし、本部会を設置することを確認した。

#### (2) 委員紹介・部長選出

部会長：豊橋技術科学大学 建築・都市システム学系 浅野純一郎 教授

### 2 協議事項

#### (1) 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）の検討の進め方について

- ・立地適正化計画制度の概要を確認した。
- ・飯田市が目指す都市構造「拠点集約連携型都市構造」を推進する上で、計画制度をどのように活用していくべきか、計画策定上の課題について確認した。
- ・立地適正化計画制度をそのまま適用すると、都市特有の課題に馴染まないことも考えられ、中心拠点（中心市街地）と広域交通拠点（リニア駅周辺）の都市機能連携を飯田市の喫緊の課題とし、「拠点集約連携型都市構造の推進を戦略的に取り組むこと」を方針とした上で、平成 30 年度末までに、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）を策定することを確認した。

#### (2) 立地適正化計画基礎調査の報告について

- ・平成 29 年度立地適正化計画基礎調査等支援業務報告書の内容を確認した。
- ・本計画の策定手順としては、まず関係する計画や他部局の関係政策等の整理を行い、都市が抱える課題の分析及び解決すべき課題の抽出を行うこととしている。
- ・都市計画・政策に係る現状整理としては、都市計画マスタープランを含む飯田市の土地利用基本方針は、飯田市全域の各地区の役割に応じ、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、「山」「里」「街」の暮らしの姿を目指す。本計画は、拠点集約連携型都市構造を推進する戦略として策定しつつ、「街」の区域では都市機能の集積と住宅系市街地の形成を図るため、当該区域に立地適正化計画制度を適用する計画となるよう策定する。
- ・都市構造の分析・課題抽出としては、人口、都市交通、地域経済、防災、行政運営という視点で分析・課題抽出したところ、飯田市においても地方都市の典型的課題を有していることを確認した。拠点集約連携型都市構造の従前の模式図では地域拠点はそれぞれ同じように単体で独立しているように見えるが、地理的に反映した図では中心拠点にある都市機能がその外側にある街の地域拠点に対して機能を補完し、さらに街の地域拠点が、里の地域拠点の機能を補完するといった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。

#### (3) 意見交換

協議事項の説明を踏まえて、委員と幹事により意見交換を行った。主な意見は次のとおり。

- ・[公共交通の視点] 高速道路が飯田市にとっては主要な交通であり、高速バスがある。飯田線も含め、大きな変化の中でそのまま公共交通の機能が維持されているかどうかを考える必要があるのではないかと。10 年後の高齢者の運転免許の保有状況や、現在の若者が車を買わない時代を考慮し、車中心の議論でいいのかということシナリオとして考えてはどうか。

- ・〔非居住区域の視点〕土砂災害危険区域と浸水想定区域を除いて設定するという考え方に関心を持っている。大規模な災害で広い範囲まで影響が出ることを考えないといけない。海外には、部分的に濠をつくり、水を集めて通常時は公園のようにしておき、水辺の住環境として機能を高めるような事例もある。飯田市だけのオリジナリティを出していけないか。
- ・〔白地地域の視点〕確かに立地適正化計画は用途地域の中に設定していくものだが、飯田市の課題が白地地域に居住する場合も含め居住を絞っていくとすると、白地地域においても同じような考え方が必要ではないか。飯田線沿線など白地地域でどの程度の開発状況なのかということが分かると議論が進むのではないか。
- ・〔宅地用地の視点〕中心市街地に住みたい人、緑が豊かな郊外に住みたい人、拠点だったり白地地域だったり、利便性の高い場所に集約するのではなく、街の暮らしだけではなく山・里の暮らしを尊重するという印象を受けた。歩いて暮らせるところしか住めないということではなくて、その土地に住みたいという将来のニーズに合わせて考える必要あるのではないか。高齢化が進むと宅地がこのまま売れ続けるとは思えないし、放置される宅地もできる。戸建ての住宅を建て続けていくのか、これからの若者に対しての施策も必要ではないか。
- ・〔区域設定の考え方〕今の用途地域が飯田市の状況だと認識しているわけではなく、用途地域に指定されているところだけが街ではない。そういう目で見えていかないと、地域の人々の理解が得られない。また、審議会では、「誘導」という言葉に関して、違和感があるという意見が多くあった。飯田版の立地適正化計画を検討していく上で、「居住を誘導する」を「住んではいけない」と受け取られると市民に理解されない。

## 第2回土地利用・景観部会の内容（要旨）

日時：平成30年9月20日14:00～

場所：飯田市役所C211号会議室

### 1 確認事項

#### (1) 第1回土地利用・景観部会の内容について

事務局より資料に基づき説明した。質疑応答なし。

### 2 協議事項

#### (1) 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）の検討について

- ・前回（6/6）第1回土地利用・景観部会において「基礎調査報告」、「計画策定の考え方」等を確認したことを前提とし、計画構成上の「都市の現状・課題」までを確認していることを踏まえ、計画策定に手順に沿って、計画を構成する「立地適正化の方針」「区域の設定」について説明した。
- ・飯田市の土地利用基本方針にある「拠点集約連携型都市構造」の考え方を再度確認した上で、区域設定の方針として、まず都市計画区域内で居住に適さないエリアを除く作業を行い「居住等区域」を抽出すること。次に居住等区域の中で「都市機能集積区域」を設定し、さらにその周辺に都市機能集積区域を支える後背地として「生活利便区域」を設定すること。さらにその2つの区域以外の区域に関して、居住等区域の中で、地域拠点の位置を勘案して「地域機能集積区域」を設定することを確認した。
- ・実際の区域設定のステップとして、「都市機能集積区域」と「生活利便区域」の大枠範囲の設定までを確認した。
- ・「地域機能集積区域」は、今後の動向を踏まえ必要に応じて段階的に設定することとし、区域の設定の図は、境界線をあいまいに表示していることを確認した。
- ・都市機能立地を図るべき施設の設定としては、中心拠点と広域交通拠点の性格、位置づけを踏まえ、今後の議論の参考となるよう整理したものを提案した。

#### (2) 意見交換

協議事項の説明を踏まえて、委員と幹事により意見交換を行った。主な意見は次のとおり。

##### ア 人口密度と誘導施策の視点について【高倉委員】

- ・立地適正化計画では、都市機能が集積している区域の人口密度を維持することが重要である。設定する区域の人口密度が大きく低下することが予測されており、立地適正化計画でどこまで居住を誘導することができるのか疑問である。
- ・現時点では推計とした上で、想定するエリアの人口密度があまりにも大きく低下する中で、何をよりどころとして人口密度を維持するのか。
- ・例えば、中心市街地活性化計画区域では広すぎているので、もっと狭いエリアを限定していかないと対応できないのではないかと思う。
- ・人口密度が少し下がる位の目標になるにしても、どのような施設を想定して、何を誘導すると目標が達成できるのか、効果のある施設の候補を選択していく必要があるのではないか、その辺りを検討しつつ、エリアを決めていくことになる。

##### イ 地域拠点の視点について【浅野部会長】

- ・中心拠点と広域交通拠点以外の拠点の検討が並列になっており、地域拠点の考察が薄いと感じた。
- ・土地利用基本方針の拠点集約連携型都市構造では、地域拠点に関して、公民館・自治振興

センターのようにシンボリックな拠点と、実質的に集約している拠点が混在化していると思われる。

- ・地域拠点は、都市機能集積区域に設定しないこととなっているが、都市機能集積区域になりそうな候補エリアの検討を行わなくてよいのかということが気になった。  
→地域拠点の中には鼎、松尾、上郷、伊賀良などは客観的に見れば都市機能の集積があり、その他の地域拠点とは性格が異なるものがあります。その分析は必要かと思いますが、「中心市街地への集積は必要なことである」と分析してきたところです。都市機能として何を誘導するのか具体的な施設をお示しできていない状況であるのは、事業や予算に関係することもあるので、大胆な提案ができないということもあり、現時点では、方針を実現しようとする思いと現実が乖離している状態があります。【遠山地域計画課長】

#### ウ 生活利便区域の名称について【浅野部会長】

- ・「誘導」という言葉に反感があるという対応として、「生活利便区域」という名称に変更したということだが、仮に区域を設定した場合に、「生活利便を保障する」と意味になってしまい、逆にハードルを高くしているのではないかと感じた。

#### エ 公共交通の視点について【上原委員】

- ・リニア駅周辺と中心市街地が結ばれて、それがあってこそ中心市街地とリニア駅周辺の構造が成り立つ。各地域拠点の結びつきも現状のバス路線などが要素として成り立ってくる。
- ・リニア開通時に、リニア駅と結節する路線バスがどのようになっている、地域の路線バスも維持されているのか。路線バス事業が赤字経営だとしても飯田市として維持することが前提で、その覚悟をもってそれぞれの拠点の数があるということであればよいが、そうではない場合に、中心市街地や地域拠点の部分がこれまでと同じように成り立つのかという議論が必要。
- ・生活サービス施設をどうつなげていくか、つながっていないと機能していないので、その間をどうつなぐかということが大事。
- ・例えば、拠点の数を少なくすることや、路線バスがなくても代替できる機能、新たなモビリティなどを検討することだと思う。  
→地域公共交通の立場としては、少なくとも地域で生活している高齢者や学生の足を確保しないといけない立場ですが、運転士不足の問題があります。リニア開通のときに現在の路線が維持されているかという問題については、課題が残るので、それを補完する形で乗合いタクシーを活用するなどの方法が考えられると思います。循環バスの路線もありますが、リニア開通に合わせて見直しは行われるものと考えています。【高木リニア推進課長】  
→基幹路線バス停300メートルを生活利便区域にする区域設定の方針があるということは、基幹路線となるバス停を残すという位置づけになる。そうでなければ300メートルの範囲の境界線は引けないし、線を引けばそのバス停を残すという意味となる。つまりバス路線を残すという意思表示をすることになる。【高倉委員】

#### オ 災害危険区域の視点について【上原委員】

- ・危険な箇所をすべて除外した図があるが、本来、住むには危険ということで住宅は建てないが、逆に緑地として活用できるというプランがあり、住宅と緑地のセットで考えていくことも必要だと思う。
- ・危険な箇所を除外して終わりということではなく、周りの環境とセットで考えて、いかに価値を高めていくかということが大事ではないか。
- ・道路が土砂災害で被災した場合、復旧までに時間も予算もかかるので、拠点間の輸送が困

難になるため、ルートの見直しを含んだ計画になるとよいのではないか。

→路線のルートに関しての意見は重要な視点だと感じます。また、長野県で示されている緊急輸送路については、それに加えて飯田市としての緊急輸送路も指定しているところ  
です。緊急輸送路とバス路線のルート等の合致を検証する必要性があると思います。【小平建設部長】

#### カ 浸水想定区域について【上原委員】

・オランダでは1,000年に1度の想定で改修を行った上で、さらに増えた部分の改修を行っている。日本は逆で、都市部は100、200年に1度の改修を行い、上流部は50年に1度の想定で改修している。

・仮に1,000年に1度の想定で対応していても、上流部の弱い部分で溢れて被害が起きて、都市部は守られている状況。違う河川で異なる想定での改修が行われると、接続する一方の河川の方で氾濫が起きてしまう。

→河川の氾濫区域については難しい面もあり、国土交通省の管理する河川で1,000年に1度の想定が示されたが、長野県の管理する河川ではそれは示されていない状況。だとすれば、整合性の問題として1,000年に1度は採用しない考え方になります。飯田市は、平地ではなく急峻な地形にある河川ということもあり、水害がある区域は限られた区域と考えています。そのことよりも、土石流や急傾斜地の土砂災害が危険であり、その対応の方が優先ではないかと考えています。【小平建設部長】

→生活利便区域を示すことで、少なくとも災害危険区域を除いた区域の中で居住ができることを担保することになるのであるならば、居住や交通をつなぐ施策とセットで検討して、整合性を保つという考え方でいくということだと理解できる。【浅野部会長】

#### キ 中心拠点と広域交通拠点の連携について【上原委員】

・中心市街地とリニア駅周辺の連携の考え方として、敢えて中心市街地がここにあることに  
意味があり、有意義だという考察が必要ではないか。

・中心市街地がこれまでの中心だったから、これからも中心にするという考え方も分かる  
が、リニア駅にあってこそ魅力的な機能としたものを、敢えて中心市街地に移すことで、  
中心市街地に人の流れをつくるような議論が必要ではないか。

・中心拠点と広域交通拠点の2つの拠点の議論が中心というが、人口減少が厳しいことを理  
由に、区域設定をするのでそこに居住を勧めるという計画では、印象が薄い計画になって  
しまう。

→リニア沿線上の都市では、いずれもMICEを中心に検討されています。MICEに取り  
組む場合は、本当によく精査することが大切と聞いています。赤字の垂れ流しや、失  
敗するケースが多いようです。盛り上がった意見の惰性で突き進むと、心配であるとい  
う懸念を持っています。他のリニア沿線上の都市を見ていると、そのようなことを感じ  
ています。

各委員の意見をお聞きして、中心市街地をどういうエリアにしたいのか、リニア駅周辺  
にどのような機能を持たせて、どういうエリアにして中心市街地と差別化するのか、ま  
た拠点間をどのようなモビリティで結ぶのか、路線バスの維持の問題でシェアリングな  
どの新しい技術の活用も見据えていくことが重要と感じました。確約はできない部分も  
ありますが、意思を明確に示す計画にしていくことが共通認識としてあったと感じてい  
ます。各施設をどういうところに誘導するのか、もっと具体的に議論して、計画に書き  
込みを進めていきたいと考えています。【野村総合研究所 小林氏】

### 3 今後について

次回予定 平成30年11月28日。別途通知のうえ開催する。

### 第3回土地利用・景観部会の内容（要旨）

日時：平成30年11月28日14:00～

場所：飯田市役所A203・204号会議室

#### 1 確認事項

##### (1) 第2回土地利用・景観部会の内容について

事務局より資料に基づき説明した。質疑応答なし。

#### 2 協議事項

##### (1) 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）の検討について

- ・前回（9/20）第2回土地利用・景観部会において「立地適正化の方針」「区域の設定」の考え方を検討したことを踏まえ、修正を反映するとともに、計画策定の手順に従って「都市機能立地を図るべき施設」、「施策」及び「評価指標」の部分を検討した。
- ・改めて中心拠点、広域交通拠点、地域拠点及び交流拠点の役割を確認するため、「全市民のための拠点」と「周辺住民のための拠点」に整理し、都市機能集積区域に設定すべき区域は「全市民のための拠点」の中心拠点と広域交通拠点に、地域機能集積区域に設定すべき区域は「周辺住民のための拠点」の地域拠点とした。橋北、橋南及び東野については地域拠点として他の地域拠点と対等な位置づけであることを整理した。
- ・特に、地域機能集積区域は、制度上の区域設定は行わず、将来的に検討・計画する区域としており、この計画が、市内20地区の地域自治の取組と関連し、基本構想や地域土地利用方針の運用に対する働きかけとなる位置づけとなることを確認した。
- ・「都市機能立地を図るべき施設」については、高次都市施設として介護・福祉、子育て、医療、教育は全市民のための都市機能として利用し得る施設を掲げた。
- ・「施策」については、届出制度、国等の予算措置、税制、都市計画、公共交通などの分野に関する施策を活用することを提案し、それぞれの分野ごとの内容を確認した。
- ・「評価指標」については、施策の分野ごとに想定される目標について、現状で考えられる指標値を提案した。
- ・特に、人口目標の設定については、生活利便区域内の2040年の将来予測は▲23.1%で、区域内の人口を現在と同程度とするならば、ある程度の人口の押し上げが必要となり、人口ビジョンの整合を考慮した場合、2040年の飯田市の人口ビジョンで押し上げるとされている25,217人の約半分を区域内で押し上げる必要がある。

##### (2) 意見交換

協議事項の説明を踏まえて、委員と幹事により意見交換を行った。主な意見は次のとおり。

###### ア 都市機能と人口目標について【上原委員】

- ・都市機能集積区域の都市機能については、リニア駅周辺には魅力発信施設を立地するという考え方があるが、中心市街地の人口減少や空洞化の不安があり、かつ、リニア駅と中心市街地が離れている状況の中で、過度にリニア駅周辺の誘導施設を絞り込むことにより、両拠点（中心拠点と広域交通拠点）の都市機能集積区域が共倒れになる心配もある。
- ・ロンドンのパンクラス駅の例では、駅周辺に公園が整備され、居住というより交流の拠点の雰囲気があり、リニア駅周辺でも同様の考え方ができないか。
- ・飯田市に滞在する人がどこで時間を過ごすのかということを考え、単純に人口を目標値とするより、交流など別の視点で捉える仕組みで目標値を設定できないか。  
→広域交通拠点に近接した場所に「産業振興の拠点」が整備されつつあり、信州大学の研究開発の拠点、或いは地域産業を育成する拠点として整備されてきている。リニア整備区域内ではないが、産業振興の拠点になるような場所があり、まち・ひと・しごと創生の動き

に関わる場所で、重点的な取組に位置づけられる施設もある。全員が中心市街地に住まなければいけないということではなく、広域交通拠点の周辺にも取組が行われている場所があり、広域交通拠点を有効に利用することも想定される。【野村総合研究所 小林】

→人口が減少することは抑えられないが、どこまで押し上げることができるのかが課題で、押し上げ部分を担う施策として立地適正化計画が大きく関わってくる。地域拠点は、段階的に集積を検討していく区域だとすると、2つの拠点（中心拠点と広域交通拠点）が担う役割が大きい。【北沢リニア推進部長】

→立地適正化計画の基本は、まち・ひと・しごと創生の取組で、人口流入を期待する部分もあるが、集約した区域の密度が高まるということである。居住誘導区域を目指すということは、その人口密度が高まることにより将来的に区域が持続できるという計画なので、人口減少する中で、面積がそのままでは密度は維持できない。リニア中央新幹線も重要だが、そこは本質ではないことに留意しないといけない。【浅野部会長】

#### イ 災害危険区域等と区域設定の考え方【上原委員】

・伊那谷の段丘林は、眺望、景観的にも信州・長野の魅力である。飯田市は、段丘崖や谷地形が多く災害の危険性も増加するが、災害の危険のある区域を単に除外するだけでなく、積極的の地域の緑や保全すべき景観という考え方をもち、地域の価値として捉える考え方もあり得るのではないか。

→制度上の立地適正化計画は、二次元的な都市像を想定しているので、飯田市のように段丘があり立体的な都市には馴染みづらい計画である。ご意見のとおり、災害危険区域等の除外を理由として、本来の目的である都市縮小に向けた取組であること前面に打ち出すべき。さらに災害危険区域等で除外した区域は、緑や景観の場所として前向きに捉え、将来の暮らしの質を高めるような方向に活用していくというのが飯田市の基本的な議論となる。【浅野部会長】

→他の自治体の立地適正化計画は、既存の便利なところを設定するだけになる。さらに水害や危険な場所でもどうしても設定する必要があって設定してしまう。逆に、飯田市が災害の危険のある場所は設定せず、そこに暮らすと安心だということと、かつ、東京・名古屋とのつながりがあって都市的な生活ができる地域だということを前向きに捉えている。【上原委員】

#### ウ 滞留と流動の考え方【上原委員】

・滞留は縛られるイメージがあるし、流動は出ていってしまうイメージもある。前向きな捉え方の議論ができるかよいのではないかと。

・中心拠点は「都市的な生活で産業・文化が混じる」のようなイメージで、地域拠点は「田園型の生活」で、広域交通拠点は「都市と田園を結ぶ交流の扉」のようなイメージではないかと。

→「賑わいを生み出す」というテーマで考えると、「座って、飲んで、食べて、話す」ということだと思う。歩行者数ということではなく、アクティビティと掛け合わせて質が上がるような指標の設定も考えられる。【浅野部会長】

#### エ バス路線について【浅野部会長】

・バスの基幹路線など重視しているが、地域公共交通網形成計画をバックアップする計画となっているか。飯田市が守っていく路線として意思表示していくのであればよいが。

→現行のバス路線だけではなく、今後の検討は必要と認識している。飯田市だけではなく、広域で考えないと難しい部分もある。今必要な路線は想定することはできるが、路線バスなのか、或いは新たなモビリティなのか時間をかけて検討する部分がある。【小平建設部長】

オ 地域拠点の段階的な検討【浅野部会長】

- ・飯田市の特徴的な部分として、地域機能集積区域を段階的に設定していくことに関して、地域拠点の地域住民が主体となって計画の醸成を図っていくということは、今後の展開として期待できる。
- ・この計画にあるデータが地域住民の議論を活性化させるという趣旨であり、是非、そのような取組として進めてほしい。
- ・ただし、空間に計画を落とし込むという今回の内容は、地域住民の理解を得るという課題があるので、計画に記載して終わりではなく、具体的に進めていくことが大事。  
→地区で検討された部分を飯田市の計画として反映できるものとして地域別方針の形式となっている。地区で検討する際には、市職員が必ず関わらせていただき、検討の作業を支援させていただくこととしている。現在、3地区で具体的な計画ができあがりつつあり、それがモデルとなっていく。この取組を広げていけば、地域都市機能集積区域の考え方が成り立つと考えている。【松平土地利用計画係長】

カ 中心市街地に集積させることの方針【浅野部会長】

- ・リニア駅の議論は数年後の想定なので、勿論中心的な議論なるが、都市機能や居住の集積と混在した議論に注意が必要である。二段構えの検討となるのではないかと。
- ・飯田市は、地形的な制約で集約する部分は相当集約されている。集まるところに集まるので、中心拠点の部分は比較的大丈夫だと思う。空き地ができたとき、受け皿として活用される。
- ・一方で、リニア時代には、周辺の地域の人口減少が現在より進んでいるとすると、周辺の地域の空き地があれば、そこに暮らす人が増えるという事例が増えるのではないかと。  
→中心拠点への都市機能の集積は、自然な流れとして認識している。また、中心市街地とリニア周辺の2つの区域を基本に置き、災害危険区域を除き、用途地域内を基本として生活利便区域を設定する方針とする。山里街の暮らしの「街」は、中心市街地を想定するが、すべて中心市街地に寄せるということではなく、山里街の暮らしという全体の政策の中で、街の部分を立地適正化計画制度で考えていくものとした。リニア関連の方針や計画の中でも、そのような検討がされてきた経緯がある。【遠山地域計画課長】  
→リニア関連の議論もあるが、飯田市に暮らしている人が便利で利用しやすい場所ということであれば問題ない。リニア駅にあった方が利便性が増す、或いはその方が相乗効果が期待できるプランがあれば、そちらの方針もあてもいいのではないかと感じた。【上原委員】  
→地域拠点の区分の中に、橋北、橋南、東野という地区があるが、中心拠点でありながら、地域拠点でもある。つまり、地域拠点として見つづ、都市機能としてみれば一体としての中心拠点となっている。そのような状況の中で、都市全体の機能を担ってきた場所として、価値を持たせていきたい場所と考えている。【遠山地域計画課長】  
→その考え方は非常によく分かるが、そのための施策の部分が打ち出せていない。今後起こり得る事象や、変化に対応していける計画であることが重要。【浅野部会長】

ク その他【意見多数】

- ・計画の題名については、市民に分かりやすい計画名に変更した方がよい。

3 今後について

次回予定 平成30年12月26日。別途通知のうえ開催する。