



# いいだ山里街づくり推進計画

飯田市版立地適正化計画

長野県飯田市

令和元年12月12日策定

令和2年4月1日公表

---

<b>1</b>	<b>いいだ山里街づくり推進計画とは</b>	
(1)	背景と目的	2
(2)	計画の性格	3
(3)	計画の前提	5
<b>2</b>	<b>都市の現状・課題</b>	
(1)	都市構造の現状分析	6
(2)	リニア新幹線のもたらす影響の分析	24
(3)	都市構造の課題分析	29
<b>3</b>	<b>立地適正化の方針</b>	
(1)	計画の基本的な考え方	33
(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	34
(3)	拠点への機能集約と拠点間連携	40
(4)	地域土地利用方針と地区別計画の展開	43
(5)	まちづくりの目標	44
(6)	山里街の暮らしを支える区域の設定	47
<b>4</b>	<b>立地適正化の区域</b>	
(1)	区域の設定手順	51
(2)	災害の危険性等のある区域の除外	52
(3)	居住等区域	53
(4)	都市機能集積区域	67
(5)	街の暮らし推進区域	73
(6)	土地利用検討区域	79
(7)	地域機能集積区域	81
(8)	山・里の暮らし区域	93
<b>5</b>	<b>拠点立地を図るべき施設</b>	
(1)	拠点機能の考え方	95
(2)	拠点立地を図るべき施設の設定	97
<b>6</b>	<b>立地適正化の施策</b>	
(1)	立地適正化の施策の基本方針	101
(2)	都市機能・居住の誘導に関する施策	102
(3)	都市計画の検討	111
(4)	公共交通の施策	113
<b>7</b>	<b>評価指標と目標値</b>	115

# 1 いいだ山里街づくり推進計画とは

## (1) 背景と目的

近年、人口増加から人口減少へ、そして高度成長時代を経て成熟社会へと移り変わっており、まさに時代の転換期を迎えています。この転換期は、社会構造の根本的な変革のほか、環境に対する制約、財政や社会経済情勢の変化などに現れており、コミュニティや都市機能、財政、社会保障など社会経済システムを持続させるための対策が求められています。

また、飯田市にあっては、リニア中央新幹線が形成する6,000万人の経済圏域（スーパーメガリージョン）がもたらす大規模な対流や急激に進化した情報通信の技術などが、社会に大きな変化を与えるとされており、いいだ未来デザイン2028（飯田市総合計画 平成29年3月策定）において、「リニアがもたらす大交流時代に「暮らし豊かなまち」をデザインする～合言葉はムトス 誰もが主役 飯田未来舞台～」を掲げ、行政のみならず市民や企業などの多様な主体の参加と協働により、各分野の施策を展開し、みんなで実現したい「暮らしの姿」「まちの姿」に向け、都市づくりやまちづくりに取り組んでいます。

飯田市土地利用基本方針（平成19年7月策定）では、都市づくりの理念として、「拡大」から「維持」へ、「量」から「質」へ、「つくる」から「いかす」へ、に基づく目標を掲げ、持続可能な都市構造への転換を目指す「拠点集約連携型都市構造の推進」を図ることとしています。これまで、周辺町村との合併を繰り返して今日の飯田市が形成されてきた歴史的経緯を踏まえ、地形的に比較的まとまり住民相互の連帯感も強い地域特性を考慮して、各地区の特性と個性をいかし、地域全体としての魅力を高め、効率的で環境にも人にもやさしい都市構造の形成を図るものです。

これまでの飯田市の各分野の施策の取組では、近年、航空宇宙プロジェクトなど地域経済活性化プログラムによる多様な産業政策や、中心市街地の整備と商業の連携による複合的再開発事業、ラウンドアバウト整備事業、子育て支援や健康づくりなど協働による暮らしやすい地域づくりが進みました。取組の成果の一例として、飯田市の合計特殊出生率は1.70前後と、全国平均・長野県平均と比べて高く、他市と比べて相対的に人口維持が期待できる水準を保っています。

しかし、全国的に人口が減少する中で、長期的には飯田市の人口も減少することは避けられません。拠点集約連携型都市構造の推進を掲げつつも、具体的な対策のないまま人口減少が進行した場合、人口減少（人口密度の低下）に伴って身の回りの店舗や病院等が閉店・閉院し、バス路線が廃止されるなど、現在受けることができる生活サービスを受けられなくなることが懸念されます。

国は、都市再生特別措置法を改正し、住宅や医療、福祉、商業等の施設の立地の適正化を図る立地適正化計画の仕組みを創設しました。これは、都市計画マスタープランと整合し、市町村が策定できることとなった計画で、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」の考え方で住宅と生活サービスに関する医療、福祉、商業等の利便施設がまとまって立地できるよう、公共交通と連携したまちづくりを行うためのものです。飯田市の目指す都市構造「拠点集約連携型都市構造」は、国の提唱する「コンパクト・プラス・ネットワーク」と軸を同じくするものですが、飯田市は「山」・「里」・「街」のそれぞれの暮らしが営まれ一つの都市を構成しています。

したがって、いいだ山里街づくり推進計画（飯田市版立地適正化計画）は、市民や事業者、行政といった様々な立場の人々が、飯田市の将来像を共有し、持続可能な都市の形成に向けて将来都市構造の実現を目指すとともに、新たな法律等の適用を受ける「街」の区域については立地適正化計画制度を効果的に活用することを見据え策定するものです。

## (2) 計画の性格

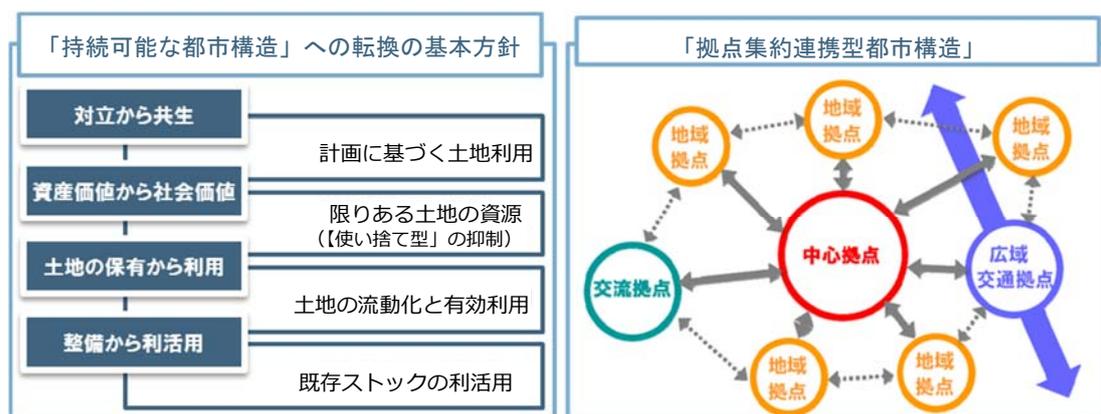
### ア 飯田市土地利用基本方針（都市計画マスタープラン）に掲げる「拠点集約連携型都市構造」を推進する計画

飯田市土地利用基本方針（以下「土地利用基本方針」といいます。）は、いいだ未来デザイン2028（飯田市総合計画）及び国土利用計画・第3次飯田市計画（平成29年3月策定。以下「第3次飯田市計画」といいます。）に即して、地域経営や土地利用の側面から目指す都市の姿やその方向性を示すものと位置づけ、各分野の計画と十分な連携を図りつつ、土地利用に関する基本指針を掲げています。

また、この土地利用基本方針のうち都市計画に関する部分については、都市計画法第18条の2の「都市計画に関する基本的な方針（都市計画マスタープラン）」としています。

飯田市は、土地利用基本方針及び第3次飯田市計画において、①中心拠点、②地域拠点、③交流拠点、④広域交通拠点の役割に応じた機能の集約（コンパクト化）と分担とともに、拠点間が有機的に相互連携（ネットワーク化）する「拠点集約連携型地域構造の推進」を掲げ、持続可能な都市構造への転換を目指しています。

【図表 1 飯田市の目指す方向性】



### イ 上位関連計画と本計画の位置付け

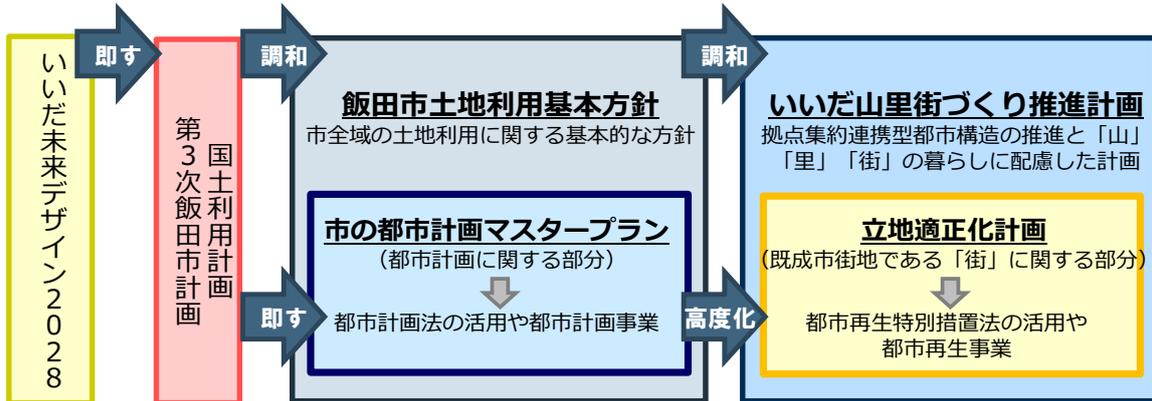
本計画は、土地利用基本方針及び第3次飯田市計画に掲げる拠点集約連携型地域構造を具現化する計画として位置づけます。

また、土地利用基本方針において都市計画法第18条の2の「都市計画マスタープラン」として位置づけている内容のうち、都市計画区域内における適正な都市的土地利用の誘導に関することは、立地適正化計画制度を活用します。

そのため、本計画の名称を「いいだ山里街づくり推進計画」（飯田市版立地適正化計画）とします。

本計画は、上位計画に即し、飯田市内の拠点形成や交通軸形成の方針や計画と整合を図り、連携しながら各種の事業を推進します。

【図表2 計画の位置付け】



ウ 都市計画区域外における土地利用の方針

飯田市は、自然的又は農業的土地利用により、地域固有の伝統や文化が蓄積された美しい田園・里山景観が形成されています。

したがって、中山間地域における土地利用の課題を踏まえつつ、今後も地域の自然、歴史、文化等の特性をいかした土地利用が求められています。

土地利用基本方針では、各地域（地域自治区全20地区）単位で定める地域土地利用方針により、地域が特性をいかし、個性を発揮できるよう地域別方針を位置づけています。

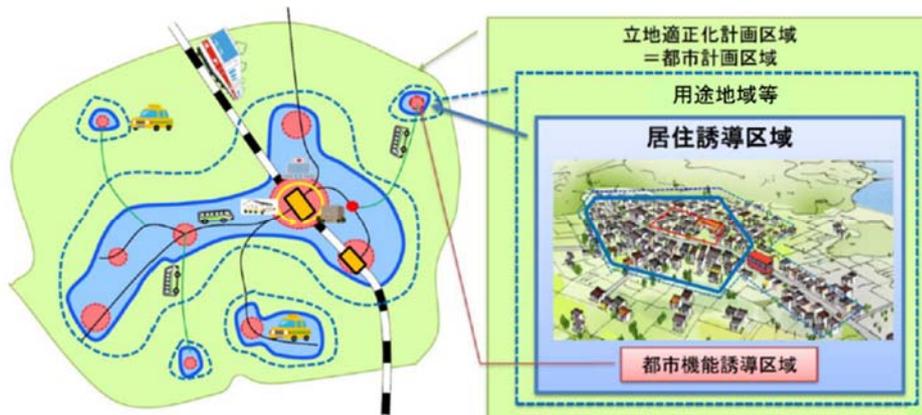
本計画は、拠点集約連携型都市構造の推進を目指す観点から、土地利用基本方針に準じて、区域内外の「山」・「里」・「街」における、拠点間の連携関係にも配慮した計画とします。

エ 立地適正化計画の概要

平成26年の都市再生特別措置法等の改正により、市町村が策定することが可能となった立地適正化計画は、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、国が定めた「国土のグランドデザイン2050」の基本的な考え方に基づく「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るものです。都市全体の観点から、居住機能や医療、福祉、商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的な計画として、具体的に誘導すべき区域、施設、施策などを定めます。

ただし、その都市特有の課題の解決や、地域に根ざした個性的なまちづくりを行うためには、立地適正化制度をそのまま飯田市に当てはめても、本来の求める成果が得られない可能性があると考えます。したがって、本計画では、飯田市独自の立地適正化の方針を定めて推進します。

【図表3 立地適正化計画における誘導区域のイメージ】



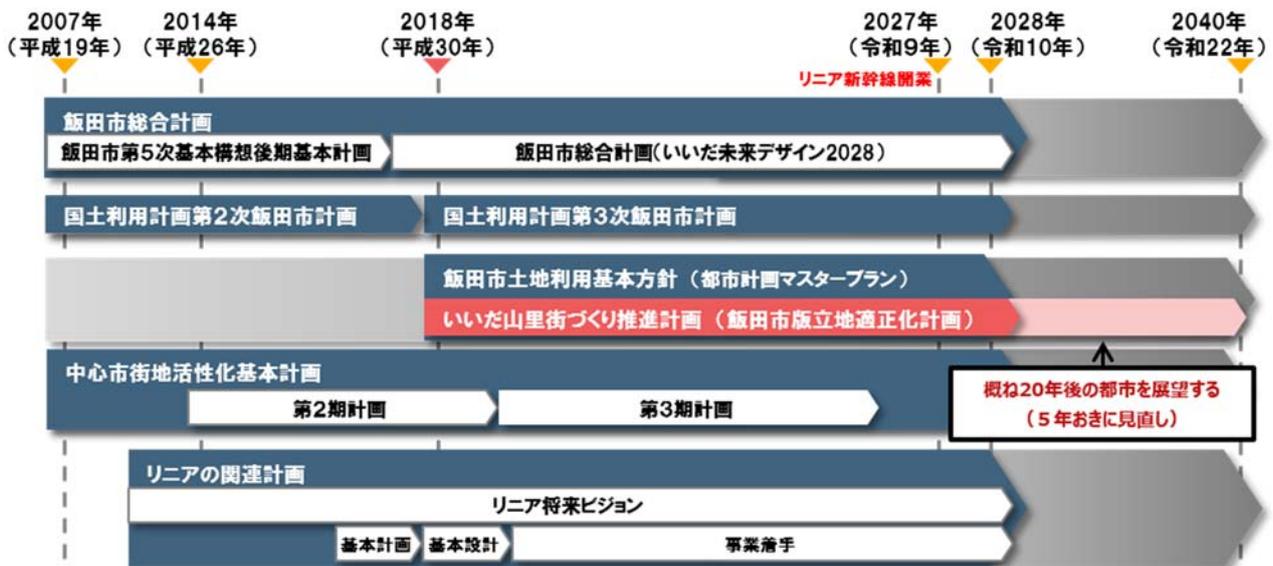
### (3) 計画の前提

#### ア 目標年次

いいだ未来デザイン2028（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、本計画における居住や都市機能の持続性は、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します。

また、概ね5年ごとに計画の進捗や妥当性を評価し、必要に応じた見直しを行います。動的な計画として、公共交通の再編、公共施設の再配置等に合わせた見直しを検討します。

【図表4 計画の期間】

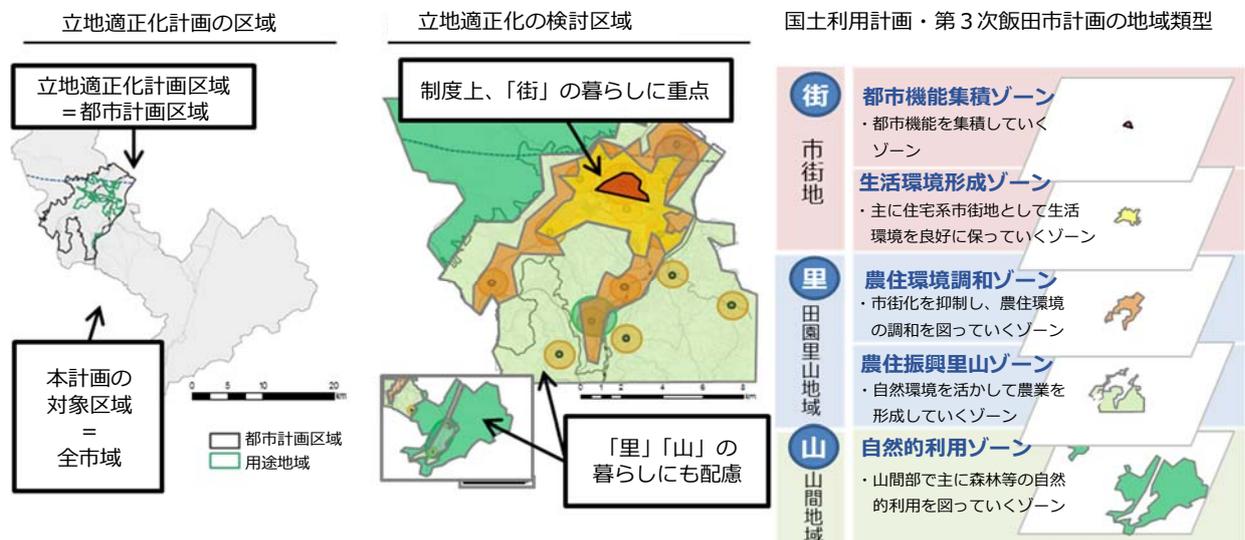


#### イ 計画の対象区域

本計画の対象区域は、土地利用基本方針が「山」・「里」・「街」の飯田市全域を対象として検討する観点から、土地利用基本方針と同じく飯田市全域とします。

ただし、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画の区域は、都市計画区域とします。

【図表5 立地適正化計画の対象区域】



## 2 都市の現状・課題

### (1) 都市構造の現状分析

#### ア 居住・人口

##### (ア) 人口減・高齢者減

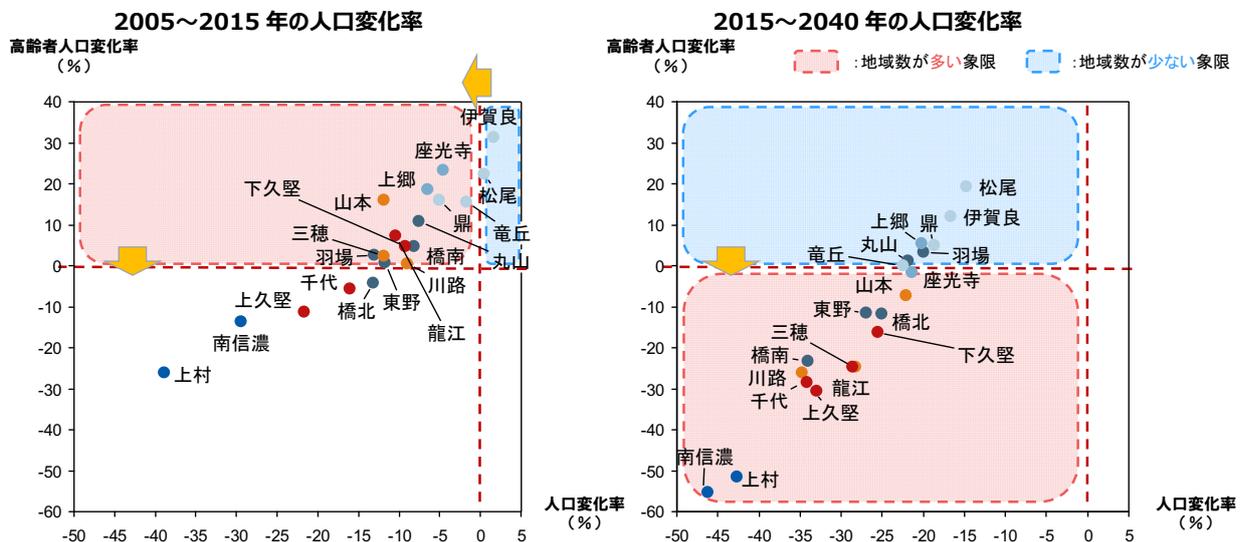
2040年にかけて、人口減・高齢者減の局面へと段階的に移行していきます。

2015年から2040年にかけて、人口は10万人から8万人へと、2割程度の減少が見込まれます。

飯田市の20地区（地域自治区全20地区をいいます。）では、人口変化のスピードが地区によって異なりますが、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の局面へと移行していきます。

2005年から2015年にかけては、伊賀良地区と松尾地区で若干の人口増が見られましたが、2040年ではこの2地区も人口減（高齢者は微増）の局面へと移る見通しです。

【図表6 飯田市20地区の人口変化率の推移】



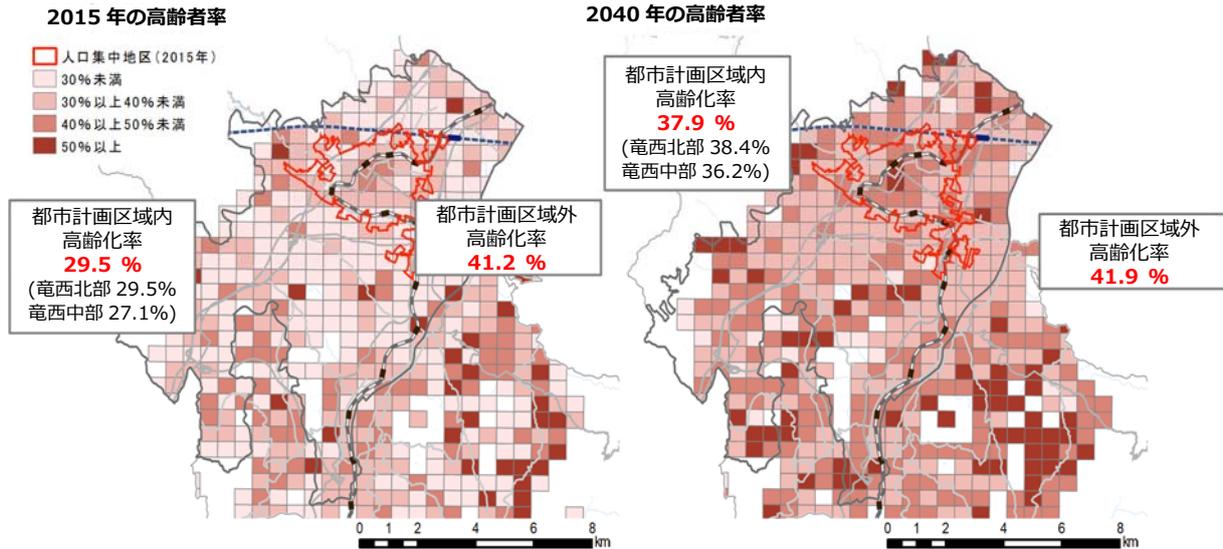
(イ) 地域の高齢化

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していきます。

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%)が続きます。

今後、高齢化が進むと見込まれるのは、特に竜西北部地域や竜西中部地域等の中心市街地の周縁部、郊外部にあたる都市計画区域内です。2040年には、飯田市の全域で、高齢者率が35%以上の状態になる見通しです。

【図表7 高齢者率の推移】

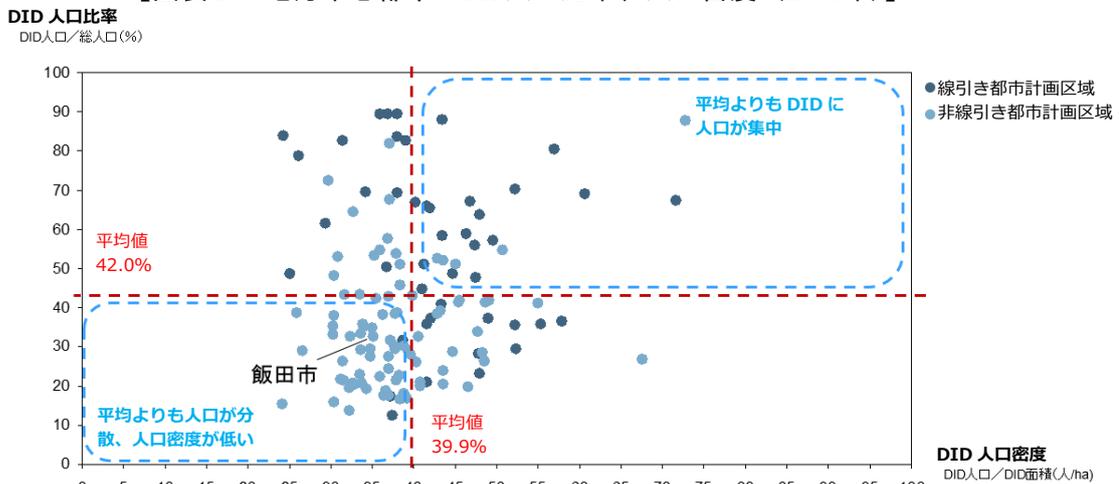


(ウ) 居住の分散化

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します。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%です。

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しています。

【図表8 地方中心都市のDID人口比率、人口密度(2015年)】



※ 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

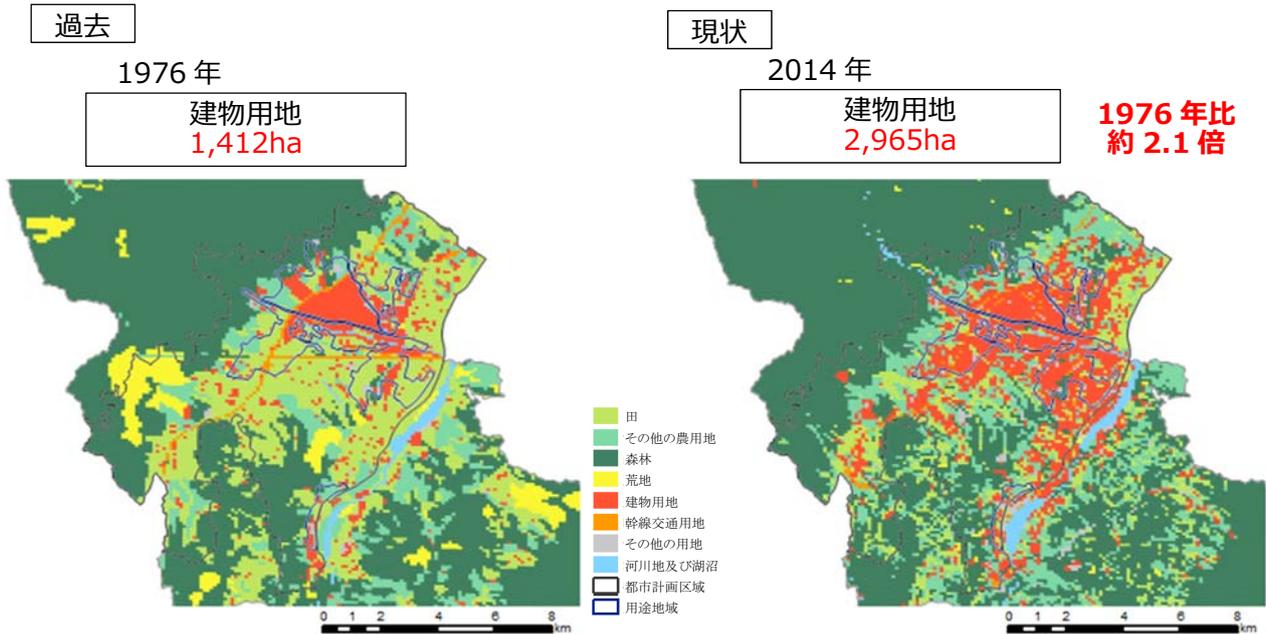
(I) 居住の郊外化

中心部で人口減、郊外部で人口増の逆転現象が発生しています。

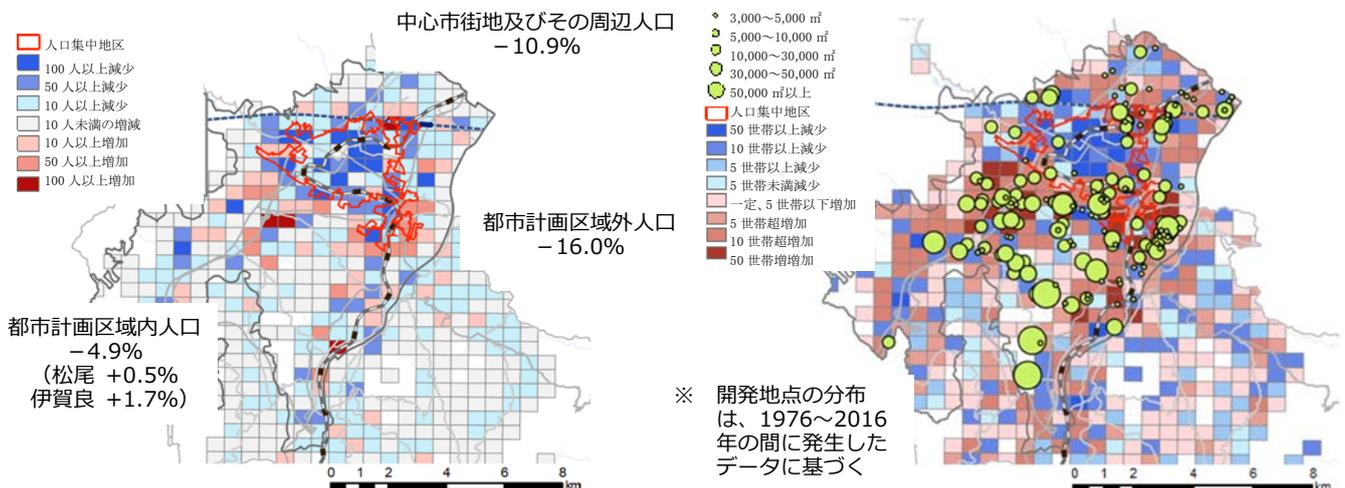
1976年から2014年にかけて、用途地域外の国道151号や153号沿いの地域で、約2.1倍の建物用地の増加があり、2005年から2015年にかけて、中心市街地では人口減少、郊外の伊賀良地区や松尾地区等で人口増加するといった人口の逆転現象・郊外化が進行しています。

中心市街地及びその周辺地域では、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す。しかし一方では、中心市街地周縁部に位置する鼎地区や松尾地区では開発の進行に伴い、既に人口が集中するDIDの縁辺部で世帯数が増加しています。

【図表9 土地利用分布の推移（1976～2014年）】



【図表10 人口増減・開発地点の分布と世帯数（2000～2015年）】



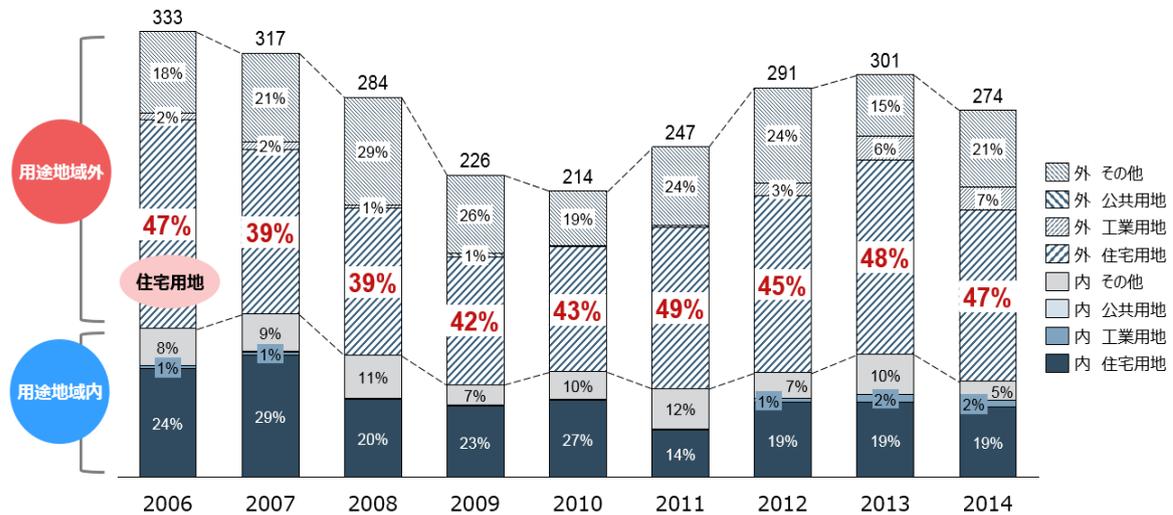
(カ) 居住の郊外化

用途地域外、郊外における宅地化が特に進行しています。

農地転用件数は、2010年以來増加傾向にあります。転用の目的別では、住宅系の転用が大半を占めます。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ます。

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ます。用途地域外であっても、用途地域に隣接する鼎地区や座光寺地区にも立地しています。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店舗でしたが、平成30年9月に閉店しています。国道沿いの大型小売店舗の集中は、近年、特に開発と世帯数が増加する地域となっており、宅地化の一因とみられます。

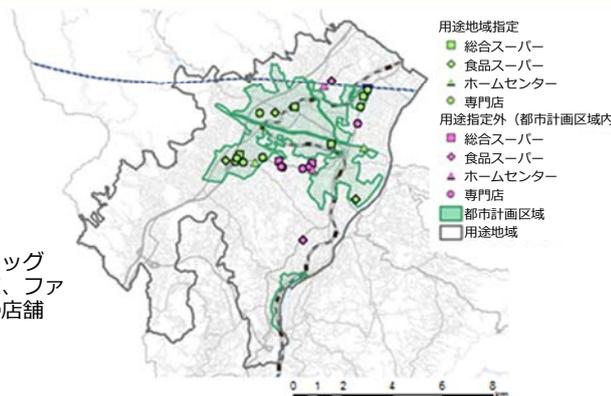
【図表11 用途地域内・外の農地転用の件数】



【図表12 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

※ 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

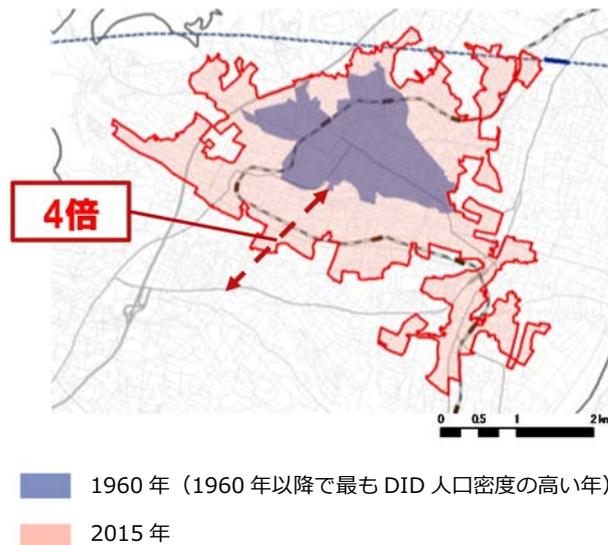


(カ) 市街地の低密化

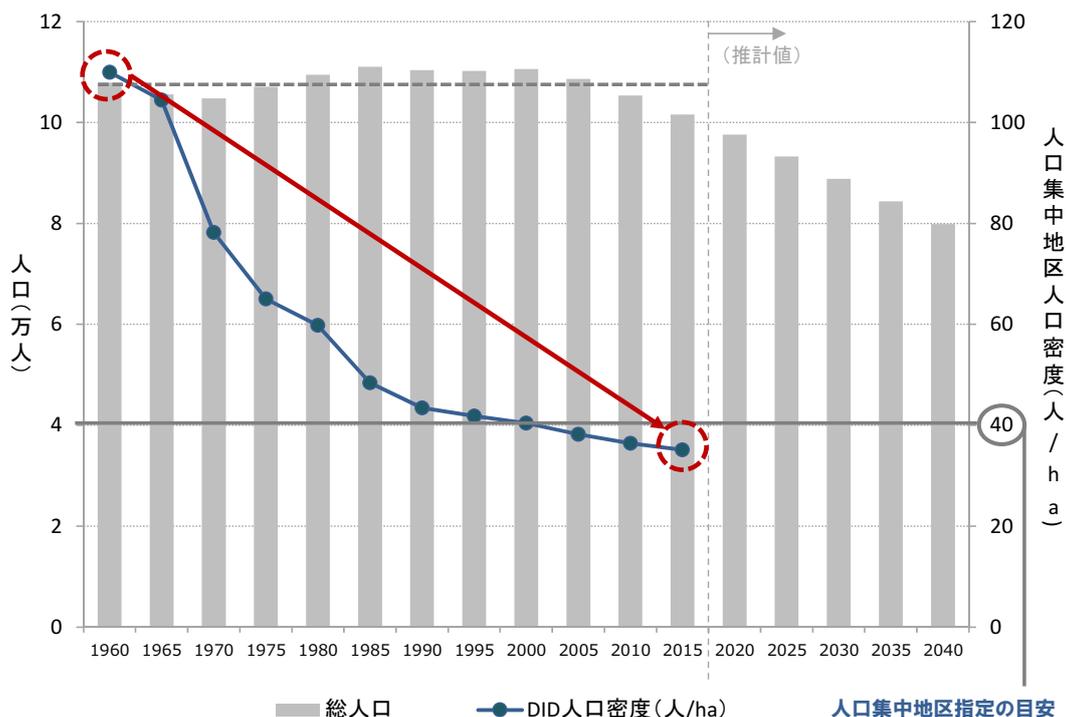
1960年比でDID面積は4倍になりましたが、40人/haを割り込み、低密化が進行しています。

1960年から2015年にかけて飯田市のDID面積は4倍に拡大した一方で、2015年時点の人口は1960年と比べてほぼ同程度であることから、DID内の人口密度は1960年より急減を続けています。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(35.2人/ha)となっています。

【図表13 人口集中地区の変遷】



【図表14 人口密度の推移】



(4) 空き家

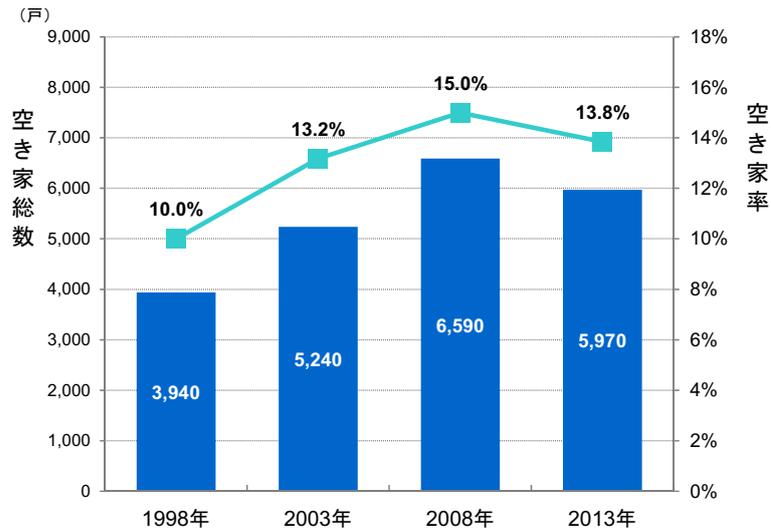
空き家は、特に中心市街地及びその周辺地区、並びにその周縁部に集中しています。

2013年時点の空き家率は13.8%と、2008年の15.0%に比べて減少していますが、2003年よりも高い水準に留まっています。

2015年時点の空き家の分布では、DID内の特に中心市街地及びその周辺地区、並びに周縁部の地区に集中しているとみられます。

例えば、松尾地区では既に空き家が集中して存在しているにもかかわらず、地区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とともに、今後さらに空き家が増加することが懸念されます。

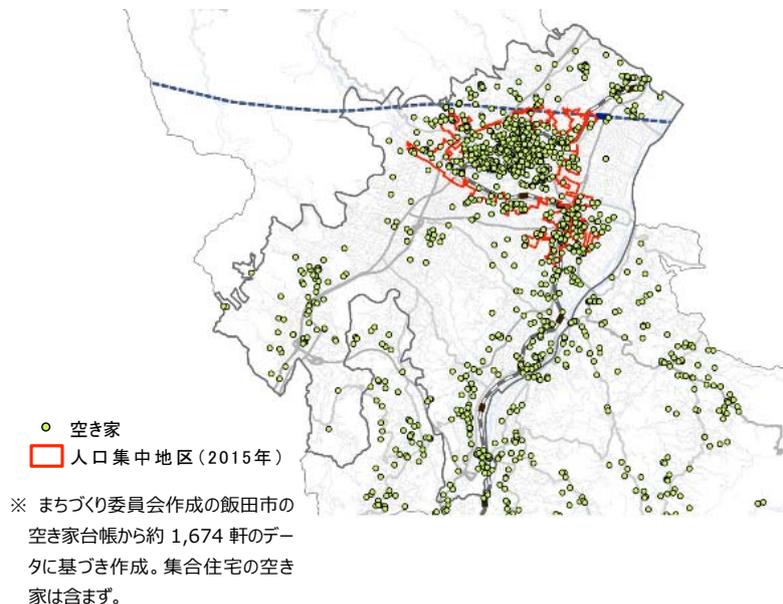
【図表15 空き家と空家率の推移】



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る。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年にかけて増加した。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した。

【図表16 空き家の分布】



## イ 都市機能

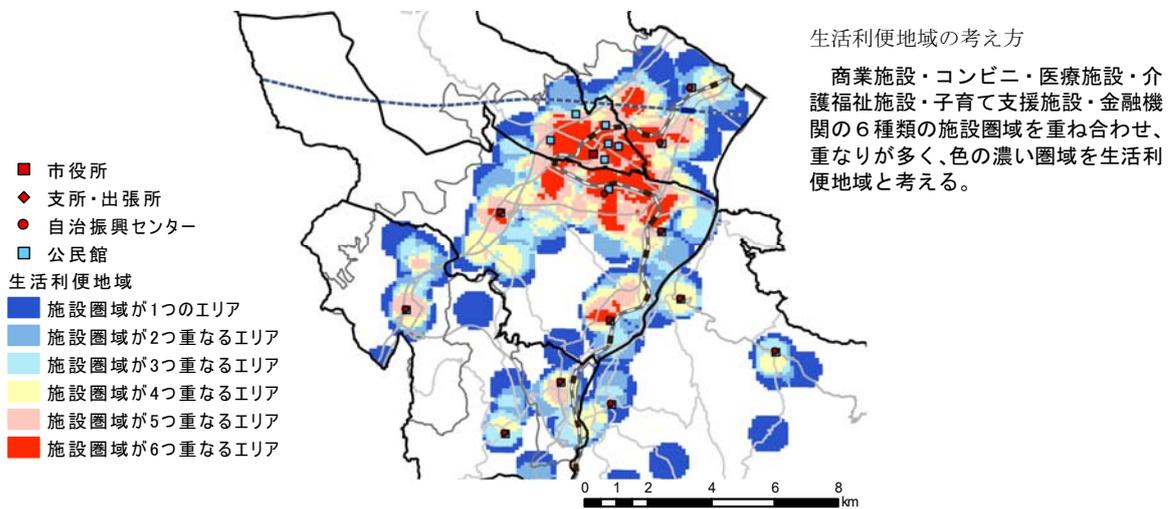
### (7) 都市機能の集積

「街」「里」に都市機能が集積しています。

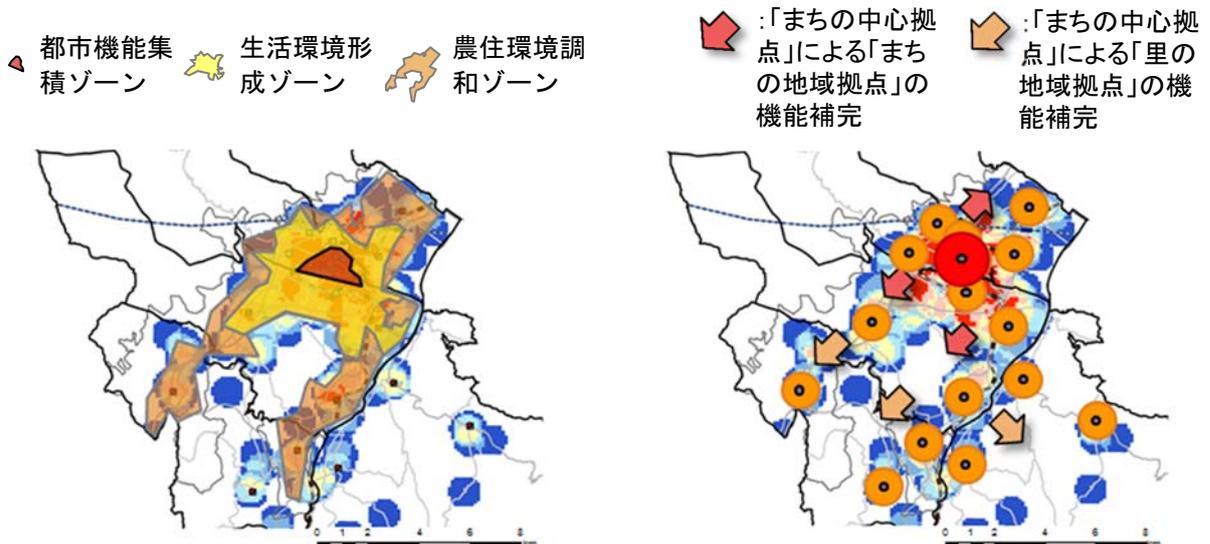
飯田市が策定した土地利用基本方針に沿い、都市機能施設は「街」の中心拠点や「里」の地域拠点等の人口が集中する地域に集積しています。これら、各地区の拠点を中心とした地域は、相対的に生活サービスの充足度が高いとみられます。

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、中心拠点にあたる「街」に位置づく地区（橋北・橋南・東野）、地域拠点にあたる「街」に位置づく地区（羽場・丸山・伊賀良・鼎・松尾・上郷など）、「里」に位置づく地区（山本・竜丘・川路など）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ます。ここから、都市構造上の拠点間機能の「補完」の関係性を読み取ることができます。

【図表17 都市構造ヒートマップ（生活利便地域）】



【図表18 「街」「里」の拠点と都市機能補完】



#### (イ) 商業・医療・介護施設の立地

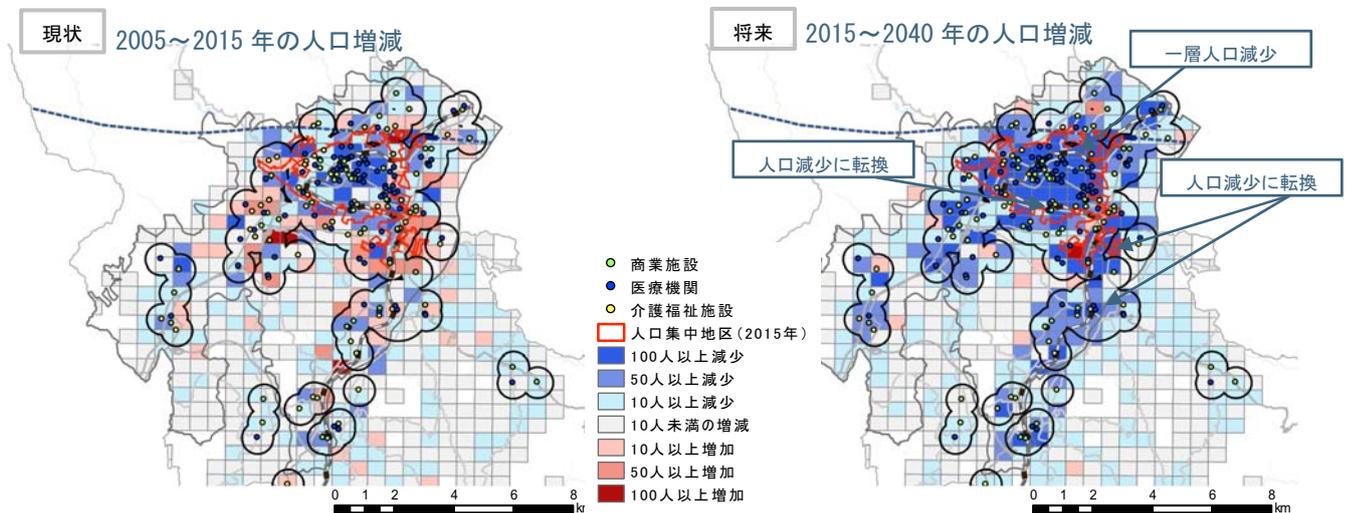
2040年にかけて、人口減少する地点が多く、サービス施設の撤退が懸念されます。

中心市街地及びその周辺地域では、2005年から2015年、2015年から2040年にかけて、生活サービス施設周辺の人口は一層減少傾向にあり、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・提供が課題となると見込まれます。

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年にかけて、開発の進行に伴い少なからず人口が増加する地域があったと想定されますが、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課題としてあげられます。

ほとんどの地区において、2040年にかけて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全般的な課題になると考えられます。

【図表19 図表商業・医療・介護福祉施設の立地と人口増減の比較】



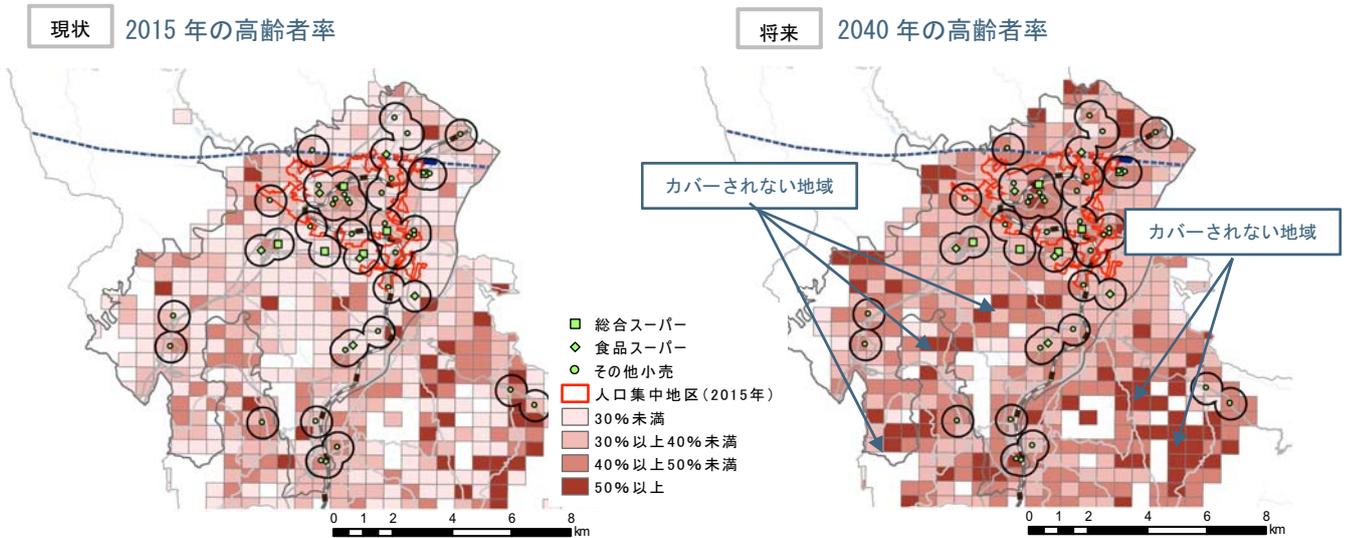
#### (ウ) 商業施設の立地

高齢化が進む郊外部を中心に、小売店舗へのアクセス困難者が増加する可能性があります。

2040年にかけて、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が著しく進みます。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が減少することから、小売店舗へのアクセス困難者が増加する可能性が高まります。

中心市街地では人口減少に伴う現在のサービス施設の維持・提供自体が課題となりますが、郊外部では主に住居とサービス施設の立地状況に伴うアクセスの問題が顕在化していくと考えられます。

【図表20 商業施設の立地と高齢者率の比較】



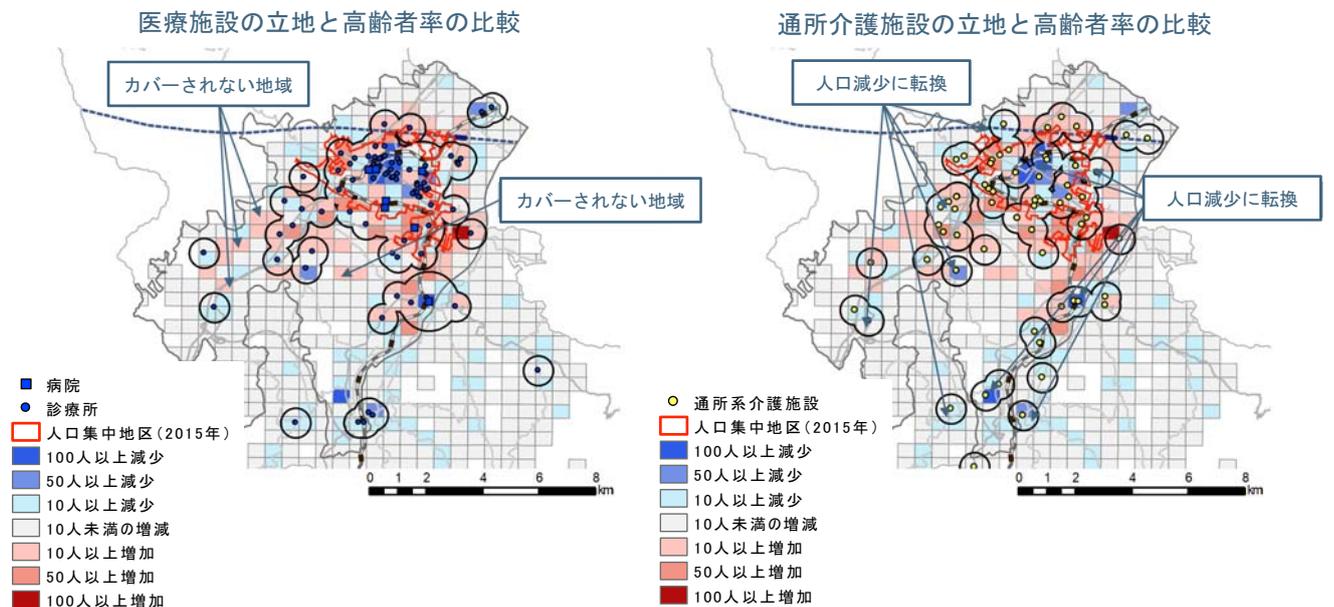
(I) 医療・通所介護施設の立地

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ます。

2015年にかけて中心市街地及びその周辺地区、さらにその周縁部の伊賀良、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ます。一方、2040年にかけては、中心市街地と、郊外部の竜丘、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もあります。これらの地域では高齢化が一層進行することも見込まれており、医療サービスの提供・維持自体が課題となります。

同様に、今後、通所介護施設へのアクセス困難者が増えないよう、介護サービスの維持・提供も主要な課題となると考えられます。

【図表21 医療施設の立地と高齢者率の比較】



## ウ 都市交通

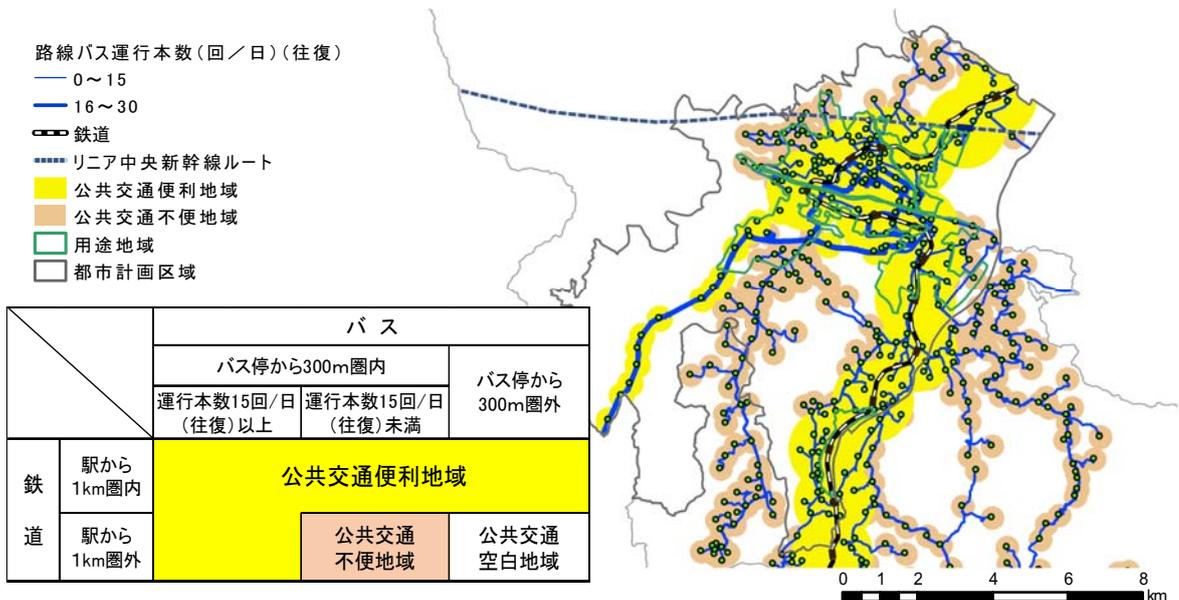
### (7) 公共交通の利便性・利用者

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ります。

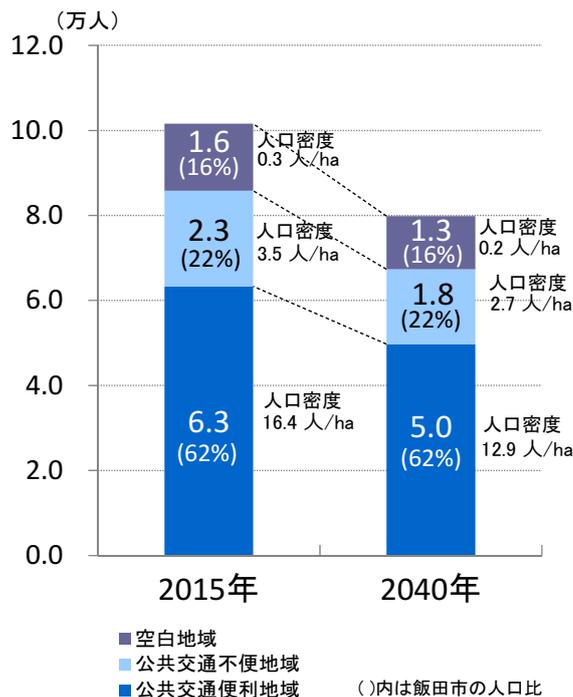
2015年時点で、サービス水準の高い公共交通路線は、国道153号及び国道151号沿い、JR飯田線沿いや中心市街地等、都市機能が一定程度集積し、かつ、人口が相対的に多い地域をカバーすることができています。

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ことが懸念されます。

【図表22 鉄道・バスの利便性に基づく地域区分】



【図表23 鉄道・バスの利便性に基づく地域区分別の人口】

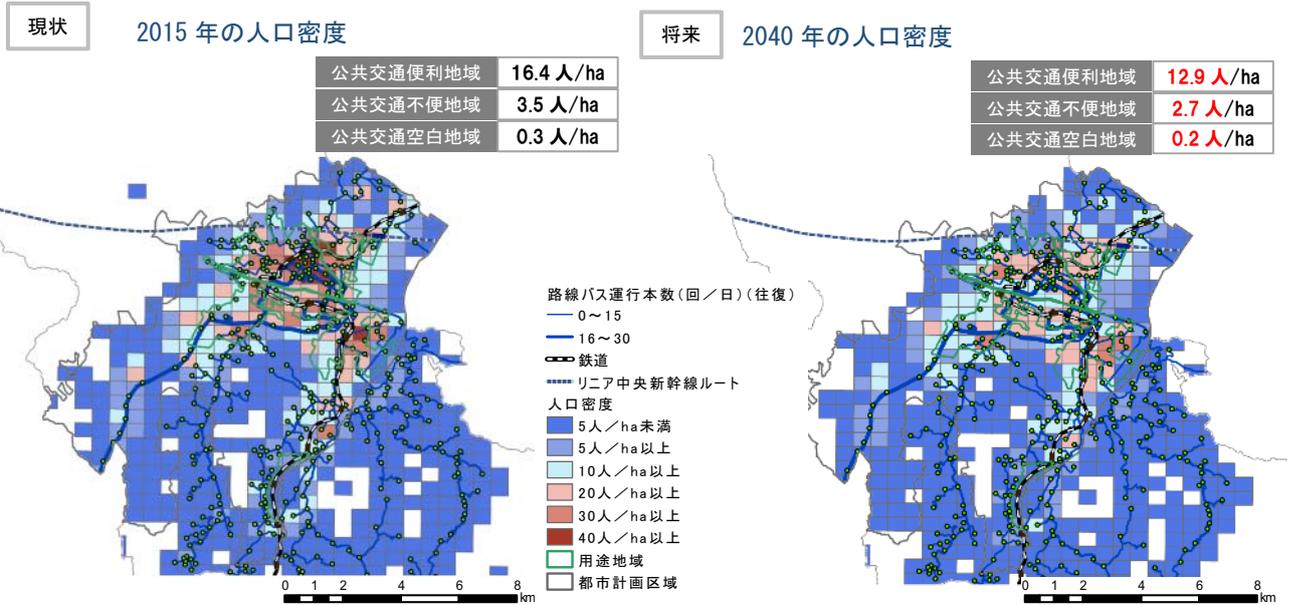


(イ) 公共交通沿線の人口密度

人口密度の減少により、運行本数の削減・廃止等、サービスの低下が懸念されます。

全地域において、人口密度は減少する見通しであり、分散した利用に対して、公共交通路線の採算をとることがこれまで以上に困難となります。このため、従来の運行本数の削減やバス路線の廃止等により、サービス水準の低下が懸念され、公共交通サービスの維持・提供が課題となります。

【図表24 公共交通利便性に基づく地域区分】

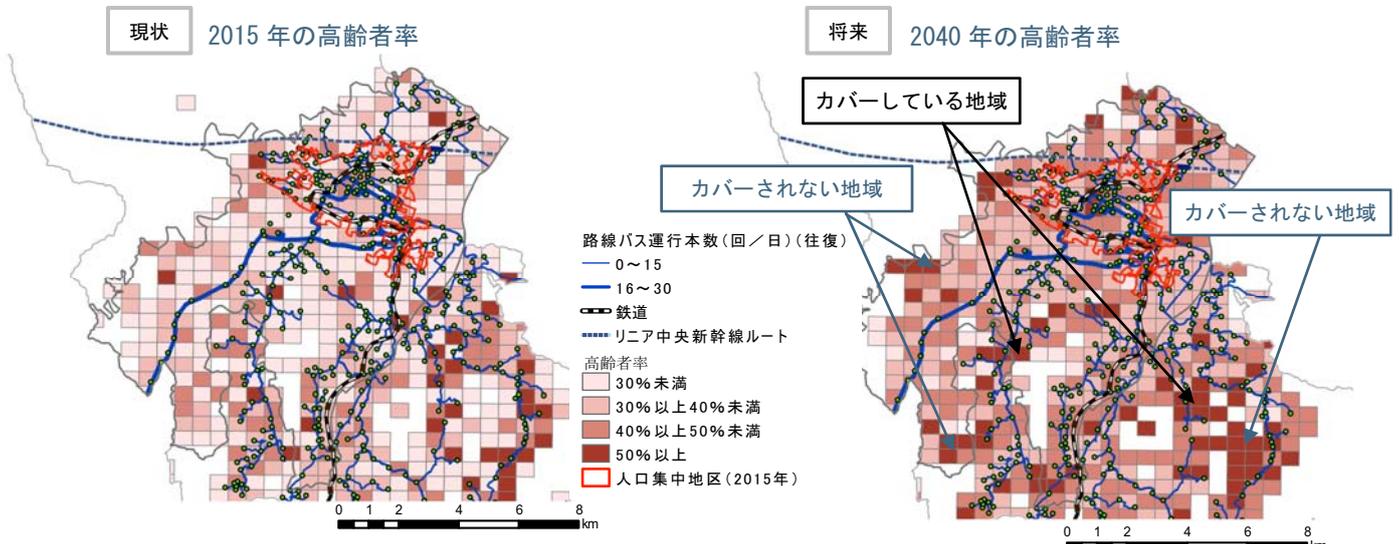


(ウ) 公共交通沿線の高齢人口

高齢者率は支線で高く、今後、利用者の減少に伴うサービスの維持が課題となります。

運行本数が少ないバス路線もありますが、現時点での公共交通路線網は、概ね高齢者率の高い地域をカバーできています。一方、高齢化が特に進むのは支線沿線であり、人口減少に伴う利用者の減少に伴い、これらのバス路線の廃止等のサービス水準の低下が懸念されます。そのため、路線に近接する地域の居住状況に考慮した路線網の配置・見直し等が課題となります。

【図表25 公共交通路線と高齢者率】



## エ 地域経済

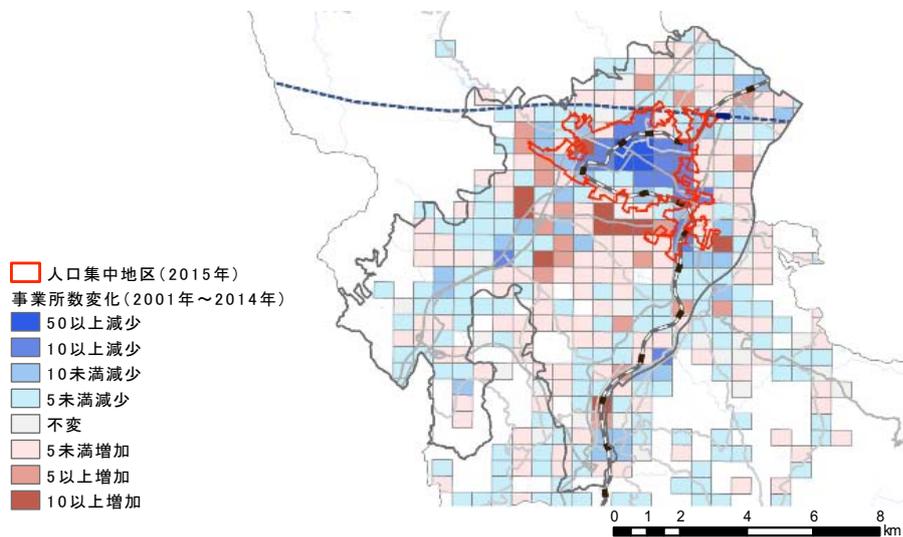
### (7) 事業所の立地分布

事業所は中心部では減少、郊外部では増加し、中心市街地の空洞化が進行しています。

中心部では事業所数の減少が著しく、一方、中心市街地の周縁部の飯田インターチェンジから国道153号沿線の一部では、事業所数が増加している地域があります。中心市街地から事業所や都市機能の撤退が進むと、生活サービス水準の低下による人口流出や、まちの活気の低下、地価低下による税込減等、多様な問題につながります。

そのため、これらの問題に対応する方策として、中心市街地への居住誘導と、それに伴う仕事・生活環境づくりの視点で、事業所の中心市街地への回帰、誘導等が課題となります。

【図表26 事業所の立地分布（2001～2014年）】



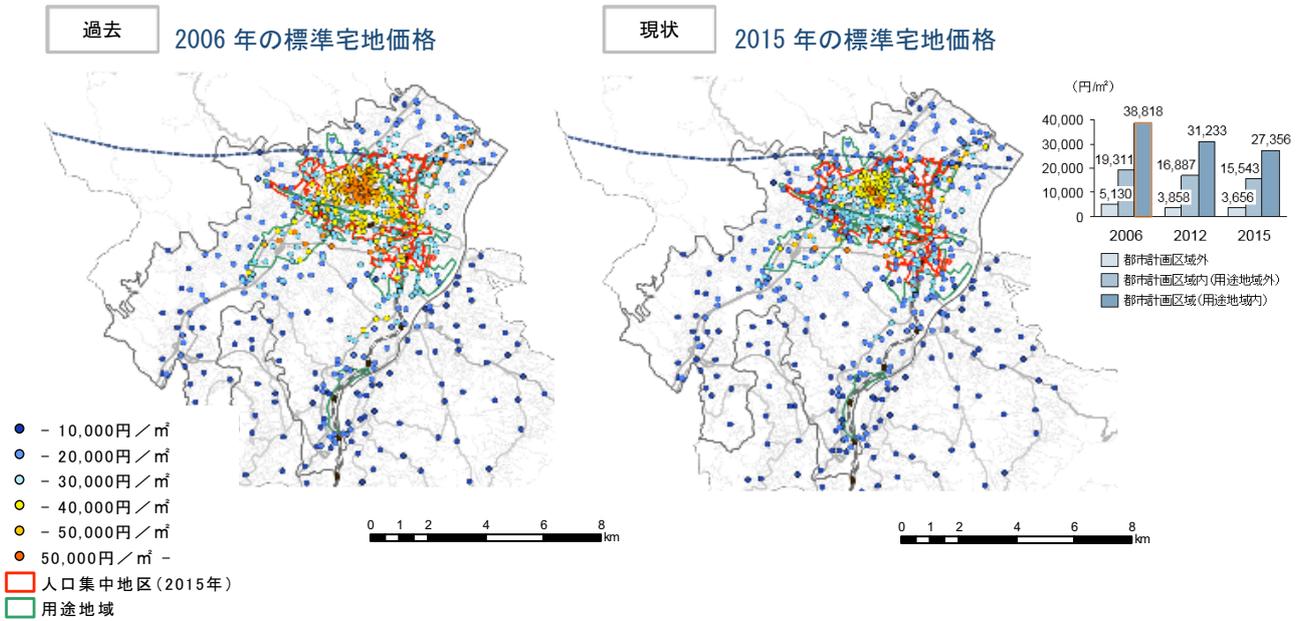
(イ) 中心市街地の地価

中心市街地では地価下落が続き、1998年から2013年にかけて大きく下落しています。飯田市の中心市街地の地価は、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倍の差がついています。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、平成10（1998）年から平成25（2013）年の間に74.6%下落しており、現在もやや下落の傾向です。

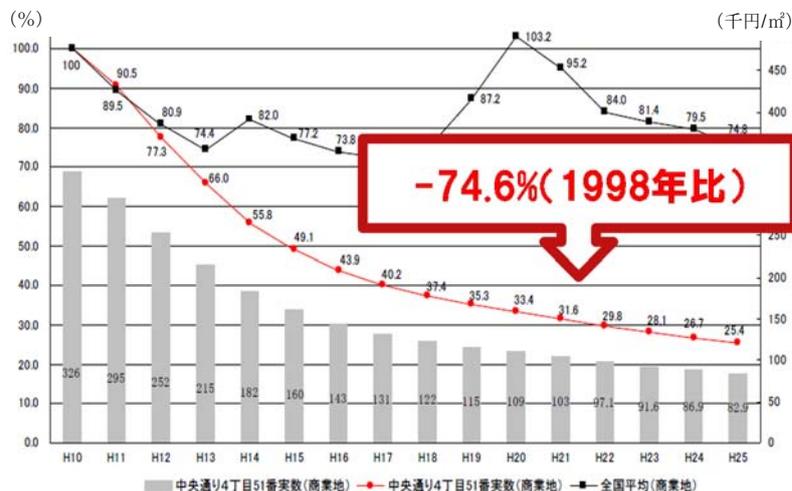
また、中心市街地及びその周縁部に位置する飯田インターチェンジの一部地域を除き、2006年から2015年にかけて地価は全体的に下落しています。特に中心市街地周辺における地価の下落が著しくなっています。

広い市域の中で、集積した狭い地域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は、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ります。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ります。

【図表27 標準宅地価格の推移（2006～2015年）】



【図表28 中央通4丁目51番の公示地価動向】



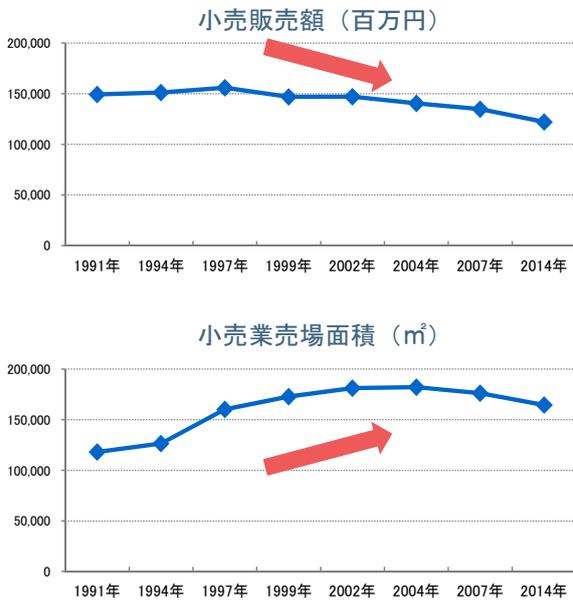
(ウ) 小売効率

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ます。

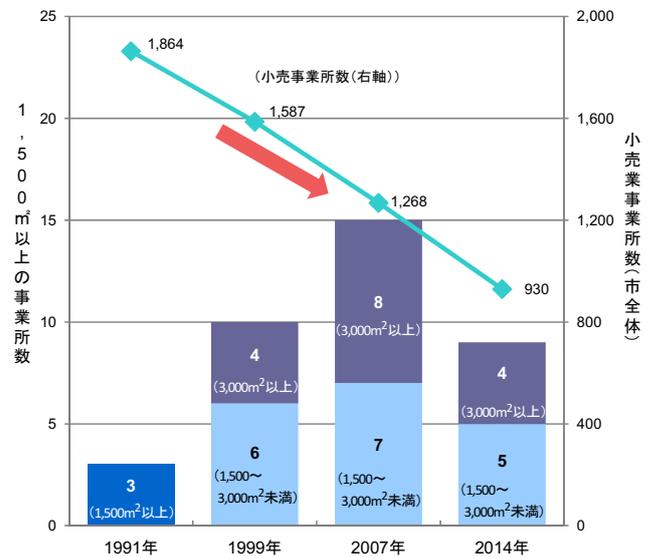
小売業売場面積が増加傾向にある中で、小売販売額は漸減傾向にあり、床効率が低下していると分析することができます。全体の小売事業の効率性が低下しているとみられます。

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ます。2007年までに1,500㎡以上の事業所は増加傾向にあり、2014年には減少しつつも、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ります。

【図表29 小売販売額・小売業売場面積】



【図表30 売場面積規模別の事業所数】



## オ 防災

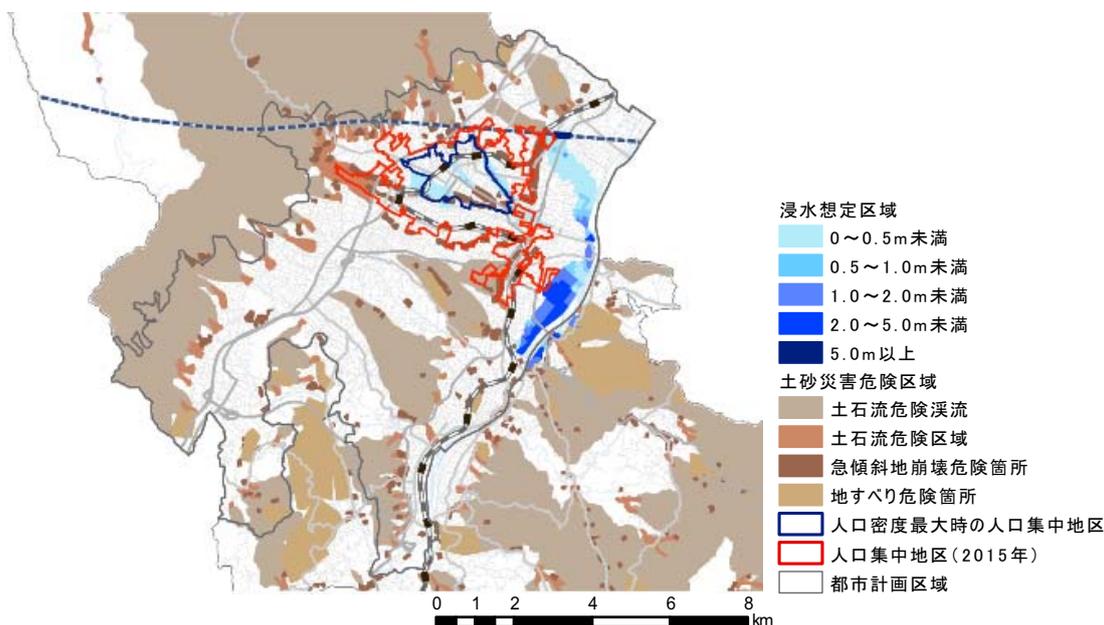
### (7) ハザード区域と人口密度

2040年に想定する人口密度が高い中心市街地の一部地域でも、ハザード区域に含まれる地点があります。

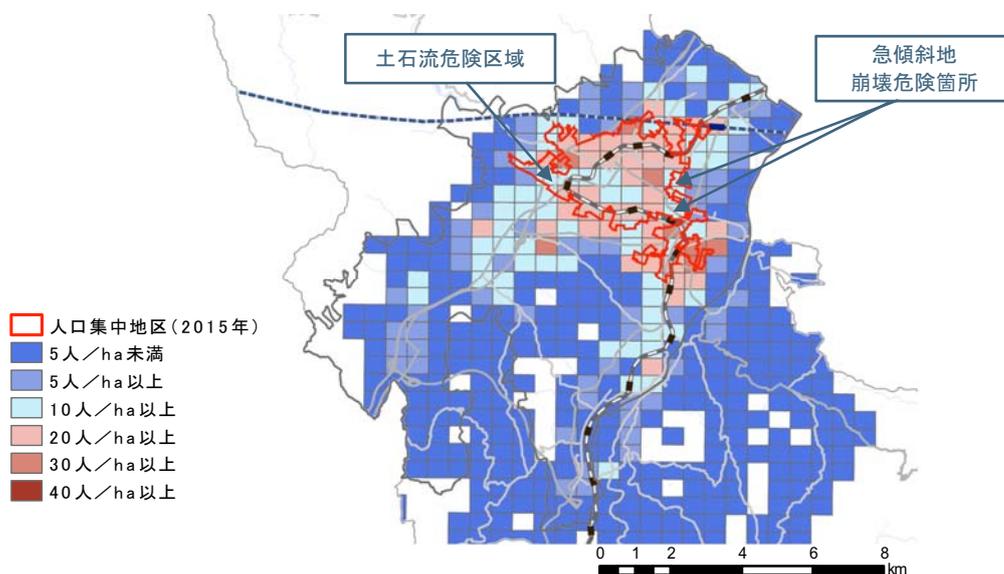
1960年の人口密度最大時から2015年にかけて、DIDが拡大する中で、DIDの縁辺部でハザード区域に該当する地域が増加することとなりました。

人口減少にもかかわらず、現在の居住者がそのまま住み続けるとすると、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ます。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複数存在すると考えられます。

【図表31 浸水想定区域と土砂災害危険区域 (2015年)】



【図表32 2040年の人口密度】



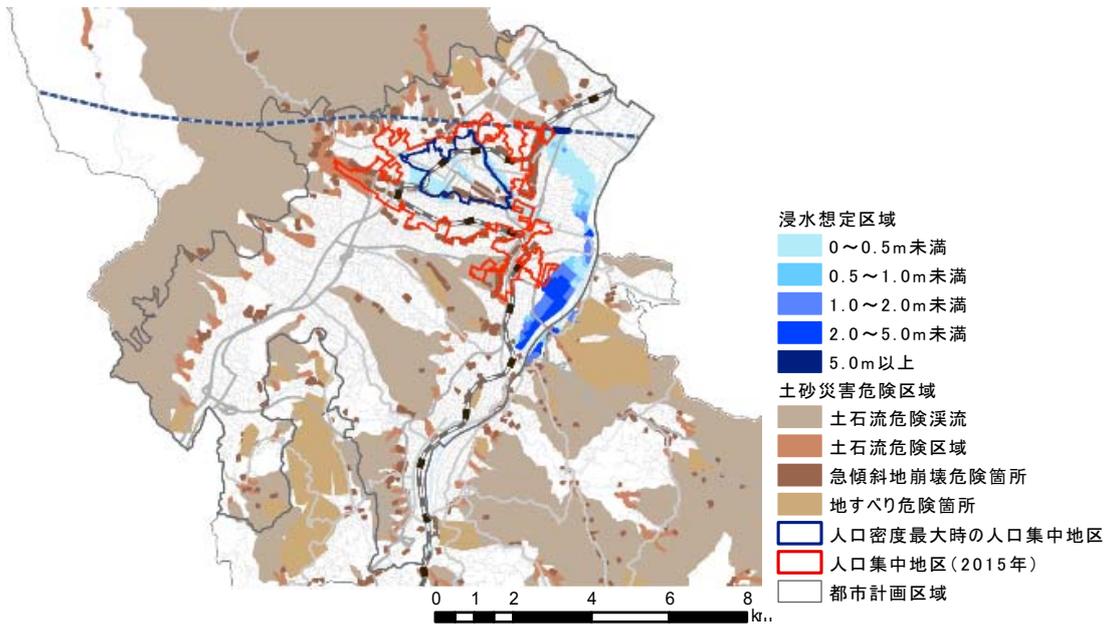
(イ) ハザード区域と高齢人口

2040年にかけて、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ます。

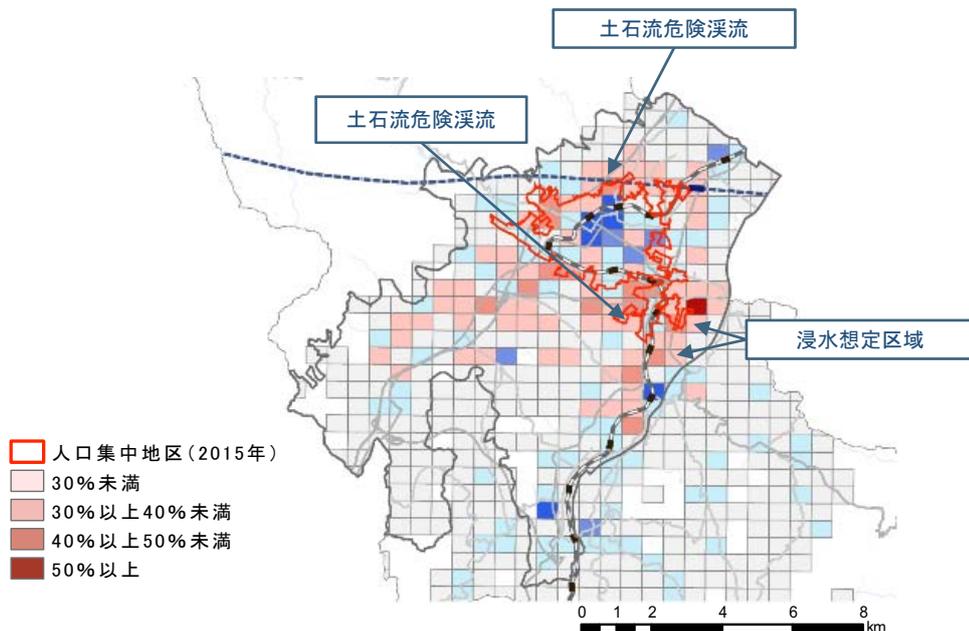
2040年においても、土砂災害危険区域に該当する地域において定住者が居住し続けるとすると、これらの地域のうち高齢化が著しく進む地域では、防災上の安全安心な生活が問題となります。

また、中心市街地の辺縁部では2015年から2040年にかけても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と想定するため、災害弱者を守る視点で比較的安全な拠点における居住と集約化を図ることが課題となります。

【図表33 浸水想定区域と土砂災害危険区域 (2015年)】



【図表34 高齢者の人口増減 (2015~2040年)】

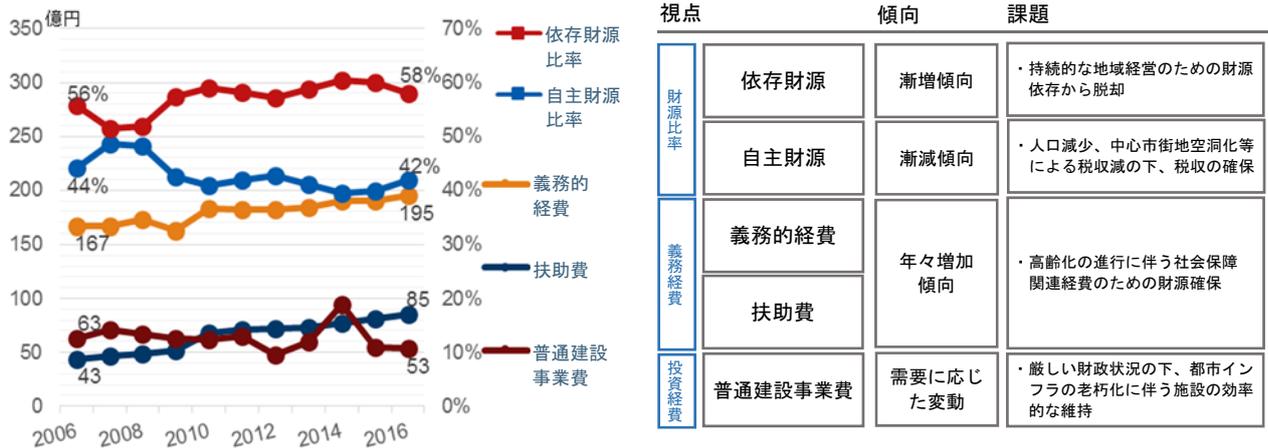


## カ 行政運営

### (7) 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、依存財源比率が高い状況です。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ます。特に、高齢化の進行は、社会保障関連経費を持続的に増加させており、財政を圧迫しています。一方、国や県が交付する収入からくる依存財源比率は6割弱と高く、持続的な地域経営のための脱却策が課題となります。

【図表35 歳出・歳入の構造】



#### ※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。

#### (イ) 固定資産税・都市計画税

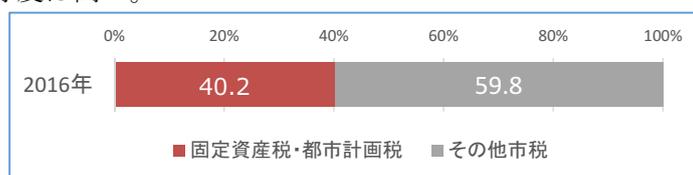
面積当たりの税収効率の高い中心市街地の空洞化等により、税収の減少が懸念されます。

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ます。特に面積当たりの税収効率が高い中心市街地の空洞化の進行等が原因になり得ると考えられ、固定資産税・都市計画税収入の2007年と2016年における比較では約7億円減少しています。

【図表36 固定資産税・都市計画税】

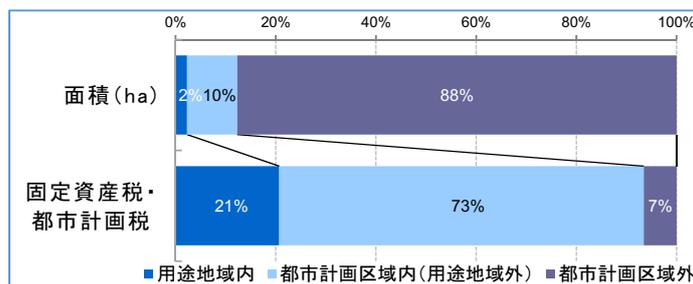
市税のうち、固定資産税・都市計画税、その他市税の比率（2016年）

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）

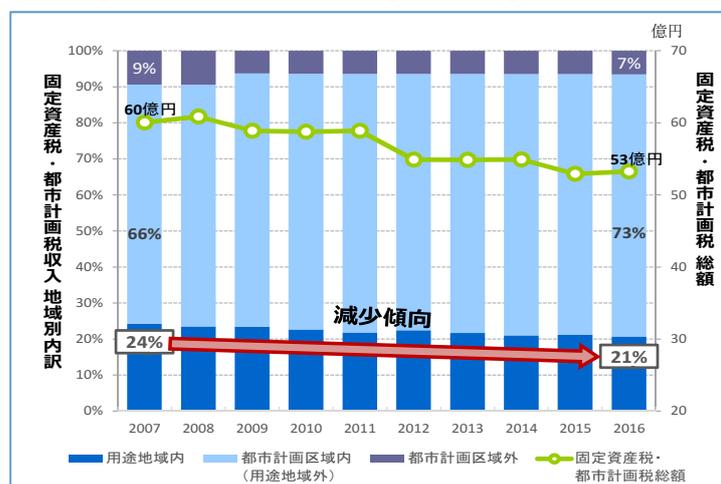
都市計画区域内の、特に用途地域では、僅かな面積から多くの税収をあげている状況である。



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・内訳は、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年までには2007年と比較し7億円減少している（60億円⇒53億円）。



## (2) リニア新幹線のもたらす影響の分析

飯田市の立地適正化計画を検討する上で、他都市と大きく異なる点は、リニア新幹線の開通が及ぼす社会・経済の変化を見込み、リニア新幹線の間駅周辺地域としての飯田市に対する影響を見込み、拠点形成の施策方針を検討していく必要があります。

### ア 新幹線開通のもたらす社会・経済変化の分析

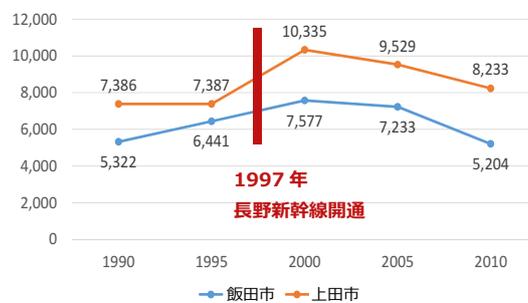
過去の新幹線開通の影響は、その地域の「交流人口」「定住人口」「人口・事業所数」について、以下に示す影響をもたらしています。

#### (7) 交流人口

##### a 首都圏発の旅客純流動（人/日）

新幹線の開通により人の流動は一時的に活性化します。  
しかし、概ね10年前後で元の水準に戻っています。

【図表37 首都圏発の旅客純流動（人/日）】

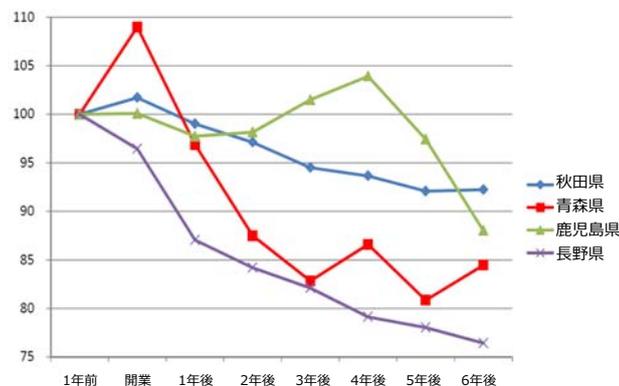


出所：全国幹線旅客純流動調査

##### b 長野県における観光入込客数の推移

観光需要は一時的な増加をみせます。  
この需要を十分に維持していくためには、追加的な施策の検討が必要です。

【図表38 長野県における観光入込客数の推移】



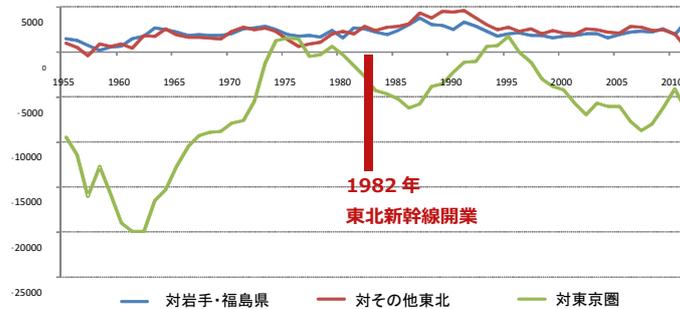
出所：日本政策投資銀行「北陸新幹線開業による富山県内への経済波及効果」

(イ) 定住人口

a 宮城県における人口純流動

新幹線の開通により、地方ブロック内における求心性は高まります。  
しかし、東京に対する流出傾向に歯止めはかかっていません。

【図表39 宮城県における人口純流動】



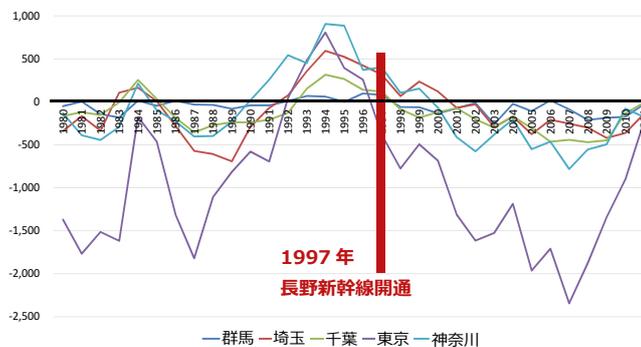
出所：住民基本台帳人口移動報告

b 長野県における転入・転出超過数

長野新幹線の開通後は、長野県から1都3県+群馬県への人口流出の傾向に変化がありません。

そのため、地域の魅力を高め、流出人口を留め置く取組が必要です。

【図表40 長野県における転入・転出超過数】



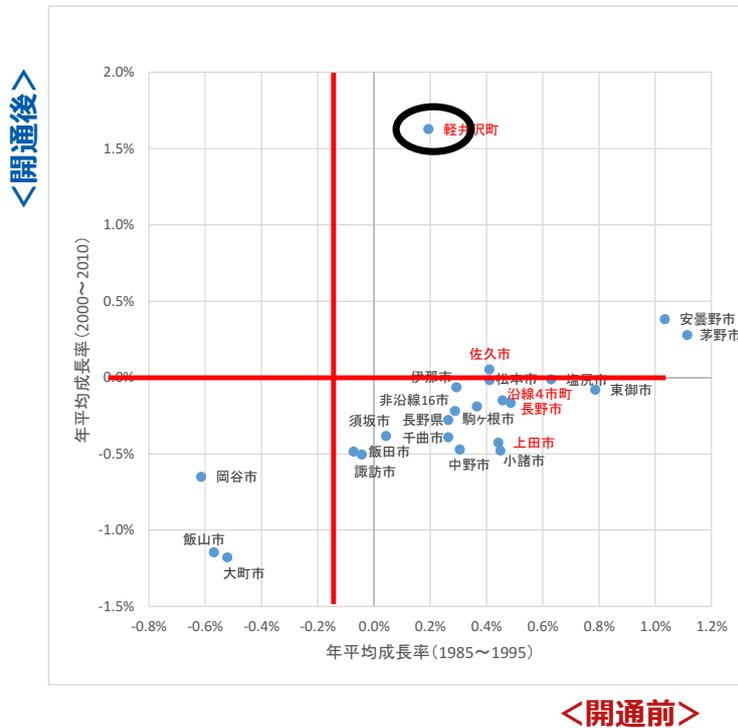
出所：住民基本台帳人口移動報告

(ウ) 人口・事業所等

新幹線の開通は、大都市への人口流出をもたらす可能性がある一方、魅力的な資源のある地域には成長をもたらす可能性があります。

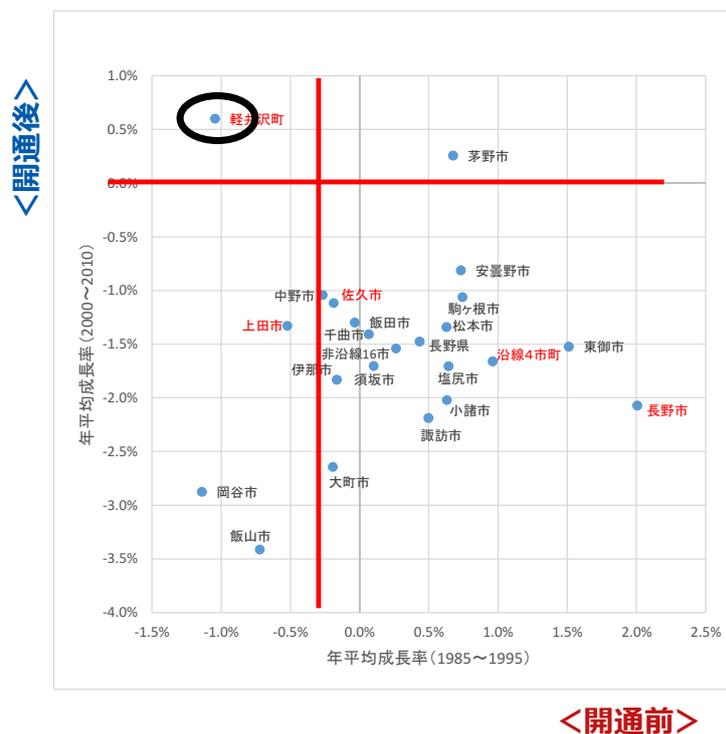
例えば軽井沢町では、総人口と事業所数の増加が加速化したとみられます。

【図表41 総人口・年平均成長率】



出所：国勢調査

【図表42 事業所数・年平均成長率】



出所：事業所・企業統計

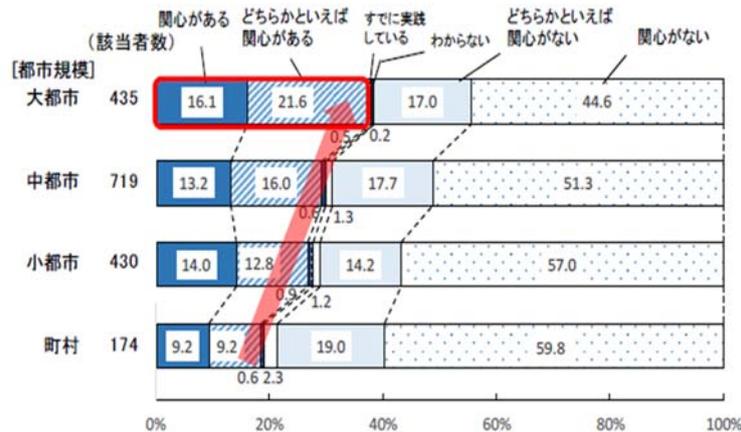
## イ 地方移住等のトレンド

近年では、地域への移住意向をもつ人々の増加や、二地域居住への関心が高まっており、新幹線の開通は、この傾向を助長するものと考えられます。

### (7) 二地域居住に対する関心

大都市の約4割の住民が、二地域居住に対する関心をもっています。

【図表43 二地域居住に対する関心】

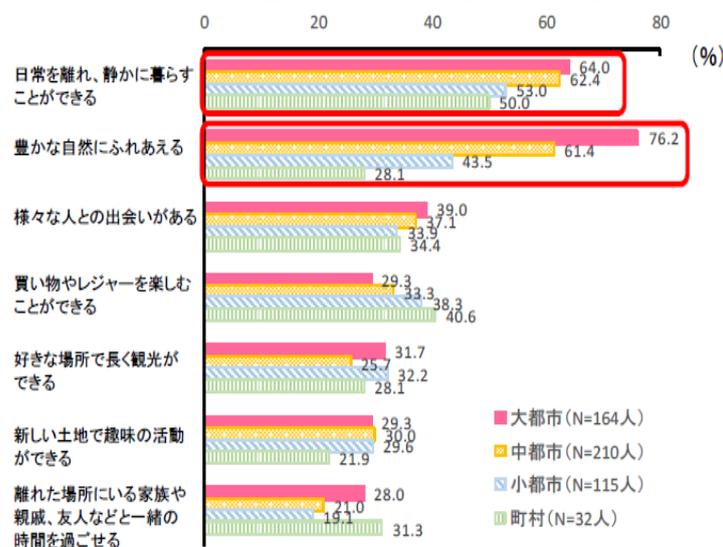


出所：国土交通省 「国土形成計画の推進に関する世論調査」

### (イ) 二地域居住に対する関心事項

二地域居住に対する関心の理由として、大都市では、特に、地域の豊かな自然環境や、静かな暮らしに対する需要があります

【図表44 二地域居住に対する関心事項】



出所：国土交通省 「国土形成計画の推進に関する世論調査」

## ウ リニア新幹線開通のもたらす機会と脅威

過去に他地域で新幹線の開業が地域に及ぼした影響・変化をみると、飯田市でも以下のような変化がもたらされることが予想されます。

### (7) 機会 : 地方ブロック内の求心力向上

#### a 観光需要の向上

観光需要は、一時的かつ確実的に増えます。インバウンド入込客の増加により、地域の国際化が期待できます。

#### b 日帰り圏形成によるアクセス性の向上

東京から日帰り圏になると、宿泊していたビジネス客・観光客は日帰りになります。ただし、会議開催地としての魅力が高まりによって、宿泊出張が増える可能性もあります。

#### c 企業等の誘致可能性の向上

事業所や企業等が自然的に増えることはありません。しかし、人の移動が便利になることから、企業の第二本社、サテライトオフィス、データセンター、コールセンター、研究開発拠点、大学等の誘致可能性が高まります。

#### d 移住者・通学者・通勤者の増加

域外からの移住者・通学者・通勤者等が増え、外部から地域に新しい風を吹かせる可能性が高まります。(例：二地域居住・テレワーク等)

### (イ) 脅威 : 人口・消費等の流出の可能性増大

#### a 中心市街地の集客力の減退

新駅周辺の集客力が高まる一方、中心市街地の小売・飲食店等の売上が減少する可能性があります。

#### b 地元消費需要の流出可能性の増大

嗜好品等の「買いまわり品」は、東京・名古屋で買う機会が増えることにより、地元の小売店舗の売上げが減少する可能性があります。

#### c 地元企業の人材不足

域外の大都市への通勤者・通学者が増え、地元企業より賃金が高いため、地元企業は人材不足になるとともに、人口流出が加速する可能性があります。

### (3) 都市構造の課題分析

#### ア 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点がみえきています。(1) 都市構造の現状分析、(2) リニア新幹線のもたらす影響の分析から、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ます。

##### (7) 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」の都市縮小の局面へと移行します。ただし、2040年時点でも伊賀良や松尾地区など郊外部で高齢者の増加が続く地域が存在する見込みもある中で、高齢者の減少している地域とは異なる対策が必要です。

##### (イ) 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します。

##### (ウ) 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号や153号沿いの地域で約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し、郊外部の伊賀良や松尾地区などで人口増加する人口の逆転現象・郊外化が進行しています。

##### (エ) 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といった中心市街地の空洞化が進行しています。市域全体で地価は下落していますが、中心市街地の地価下落が著しく、1998年から2014年にかけて74.6%下落しました。

##### (オ) 「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倍になりましたが、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です。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ます。

##### (カ) 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します。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ります。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更なる低下が懸念されます。

##### (キ) 地価低下等に伴う税収減少により、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など社会保障関連経費は増加しており、さらに、インフラの老朽化が進む中、将来的な経費増大が見込まれています。

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に関して、空洞化や地価低下の影響等により税収減が続いているため、自主財源の確保が益々困難となります。

**(7) リニア新幹線の開通が、地方ブロック内の求心力向上の機会と、人口・消費等の流出の可能性増大の脅威をもたらす**

リニア新幹線の開通は、飯田の観光需要の増加や、企業誘致の可能性の向上、移住者や通学・通勤者の増加等により、地域に成長の機会をもたらす一方、人口・消費等の流出の可能性を増大させ、都市の持続性に負の影響をもたらす恐れもあります。

**イ 都市の課題抽出**

**(7) 都市構造に関する課題**

アの都市構造の現状認識を踏まえ、飯田市の土地利用計画に係る主要な問題として、市域全体の人口減少、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があります。そのような状況の中で、如何に各地区のコミュニティや活力を維持するのか、如何に居住地が分散している住民に対して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課題がみえています。

この持続可能性の課題に対し、持続可能な都市構造を形成する視点から「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりの考え方で、以下の a から c までに掲げる 3 つの主要な課題を抽出することができます。

**a 拠点の人口の維持・誘導**

生活サービスの維持・提供が困難になることは、施設圏域の利用者数減少、人口密度の低下等に起因します。

そのため、すでに一定程度の都市機能施設が地域拠点周辺に立地し、生活サービスの充足度が高く、かつ将来的に後背人口の定着が見込まれる、「街」の地域の拠点を中心に人口を維持・誘致すべきと考えられます。

**b 「街」の拠点への機能集約**

中心市街地の空洞化や人口の郊外化は、地価低下による税収減少、非効率な公共インフラの整備・運営、施設立地をもたらします。

そのため、中心市街地や地域の拠点に当たる「街」に、生活や交流の中核となる拠点を設け、基礎的な生活に必要な施設（生活人口の誘致）や、広域的な機能を持つ施設（交流人口を誘致）を誘導し、都市機能集約を図るべきと考えられます。

**c 拠点間の機能補完**

特に郊外部の都市機能施設の不足する地域拠点については、既存ストック活用の視点により、施設の整備・開発を前提とせず、公共交通サービスの維持・提供により、拠点間で機能を補完する交通の仕組みづくりを進めることが必要です。

#### (イ) リニア新幹線開通の提起する課題

飯田市の特殊事情であるリニア新幹線開通のもたらす影響・変化を勘案すると、成長性と持続性の視点から、以下のような課題を抽出することができます。

##### a 成長性の視点

飯田市への流入需要を喚起・取り込み・維持するための施策の検討が必要です。

リニア新幹線の開通は、沿線自治体の社会・経済を大きく回復させる力がある一方、特段変化をもたらさない可能性もあり、あるいは逆に外へと人口やビジネスが流出する可能性もあります。

着実にリニア新幹線の効果を飯田市にもたらすためには、飯田市への人口・ビジネス等の流入需要を喚起・取り込み・維持するための工夫を行う必要があります。

そのため、特に都市構造の核となる中心市街地の都市機能集積、広域交通拠点との機能連携等を重点的な課題として、地域を訪れる人、移住する人、定着する人を増やすため、地域の魅力づくりや地域全体で受け入れる体制の整備に取り組む必要があります。

##### b 持続性の視点

中心拠点と広域交通拠点における役割分担の推進が必要です。

リニア新幹線の開通により、飯田市が高度経済成長期のように大きく成長することは期待できず、基本的には、今後、人口減少の傾向が続くことが予想されます。

広域交通拠点に新しい市街地をつくると考えた場合、中心拠点と広域交通拠点は、限られた数の奪い合いによる競合関係に陥る可能性が高まります。また、広域交通拠点への都市機能集積を大々的に推進し、広域交通拠点の周辺だけで物事を完結させることで地域への波及効果が薄れ、中心市街地の衰退の加速を招き、両拠点が共倒れになる恐れがあります。

そのため、各拠点に立地させるべき都市機能の役割分担を図ることが必要になります。具体的には、あくまで高次都市機能は「中心拠点」への集積を図り、「広域交通拠点」は中心拠点を補完するため、交通結節機能等を強化した拠点として位置づけていくなど、各拠点に応じた役割の検討を進めていく必要があります。

【図表 45 持続可能性の問題に対する課題】

