

第1章

飯山市の現況と課題

第1章 飯山市の現況と課題

1 位置・地勢

(1) 飯山市の広域的な位置

本市は、新潟県に隣接する長野県の北端に位置し、長野県内では中野市・信濃町・木島平村・野沢温泉村・栄村の5市町村、新潟県では上越市・妙高市の2市に接しています。

東西に約23.1km、南北に約25.2kmの広がりを持ち、市域面積は202.43k㎡となっています。

千曲川沿いに伸びる国道117号を幹線として道路網が構成されており、平成9年(1997年)の上信越自動車道豊田飯山インターチェンジの開通により、北関東方面や日本海方面との交流圏が拡大し、平成27年(2015年)の北陸新幹線飯山駅の開業により、東京・北陸方面からのアクセスが飛躍的に向上しました。

(2) 飯山市の地理的・自然的条件

千曲川沿いに広がる飯山盆地を中心に、東西を山地に挟まれた南北に長い地形であり、冬季は日本海からの季節風の影響で市内全域に多くの降雪があり、日本でも有数の豪雪地帯となっています。

長野県内で最も標高が低い千曲川沖積地を中心に、西側に関田山脈、東に三国山脈が広がる地形となっており、市街地や集落は南北に長く広がる飯山盆地に形成されています。

山国信州の中にあって、市域の約1/3は標高400m以下となっています。

図1-1 飯山市の位置



2 飯山市の歴史

(1) 城下町の歴史

古くから山国信州と日本海とを結ぶ交通の要所として、また東北地方への重要な駅路としての役割を担い、江戸時代には千曲川を利用した舟運と、越後に通じる街道を使って、奥信濃の中心的な都市として発達してきました。

戦国時代に上杉謙信が信濃出陣の拠点として築いた飯山城を中心にその後城下町としての機能を整え、歴代城主の手厚い保護のもと栄えた寺社文化の影響を受け、寺の町としてのまち並みが形成されました。



(2) 市成立の歴史

昭和29年(1954年)に飯山町を中心に1町6か村が合併し「飯山市」が誕生し、更に、昭和31年(1956年)に隣接の2か村を編入して現在の市域となりました。

昭和に合併したこれら旧10市町村の枠組みは、現在も本市の生活圈や地域区分の基礎となっています。



(3) 近年のまちづくりの歴史

本市の近年のまちづくりは、北陸新幹線の整備と一体的に進められてきました。

特に、飯山駅周辺では、土地区画整理事業による基盤整備(～平成28年度)、JR飯山駅の移設(～平成27年度)、新幹線駅舎及び駅前広場の整備(～平成28年度)が進められ、平成27年3月に北陸新幹線飯山駅の開業を迎えました。

また、鉄道駅周辺の整備と併せて、都市計画道路の整備も積極的に進められ、市街地の骨格となる道路がおおむね完成しました。



3 飯山市の現況

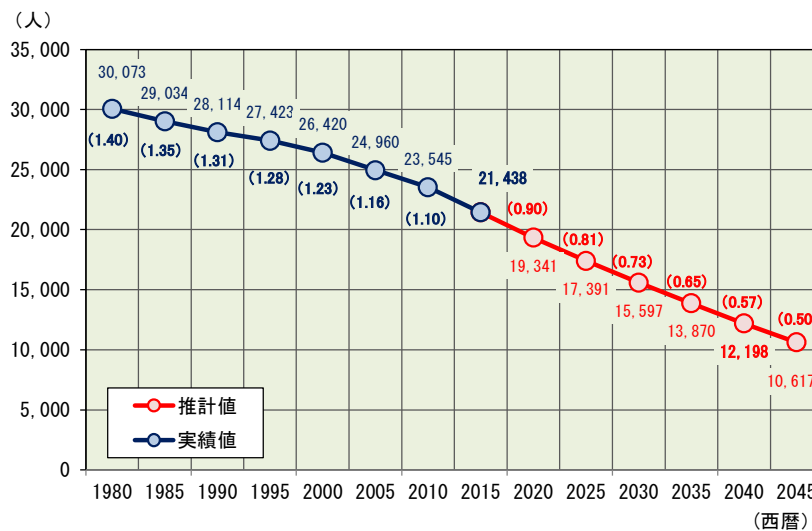
3-1. 人口の現況と見通し

(1) 総人口

本市では、戦後の昭和25年頃に人口のピークを迎えたのち、現在まで一貫して人口減少が続いており、県内市部の中でも最も人口の少ない市となっています。

平成27年（2015年）現在の人口は21,438人となっており、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では、令和22年（2040年）には約12,200人程度まで縮小する見込みとなっています。ただし、こうした将来推計の結果は、人口の転出入が大きく影響することから、今後の定住・移住の促進・拡大によって、急速な人口減少のスピードを少しでも食い止めることが必要となっています。

図1-2 市の人口推移及び見通し



(注：() は2015年=1.0とした場合の指数)

(資料：国勢調査、日本の地域別将来推計人口（平成30年3月推計）)

(2) 年齢階層別人口

平成27年（2015年）時点の高齢化率（65歳以上人口割合）は34.6%に達しており、既に3人に1人が高齢者という状態となっています。

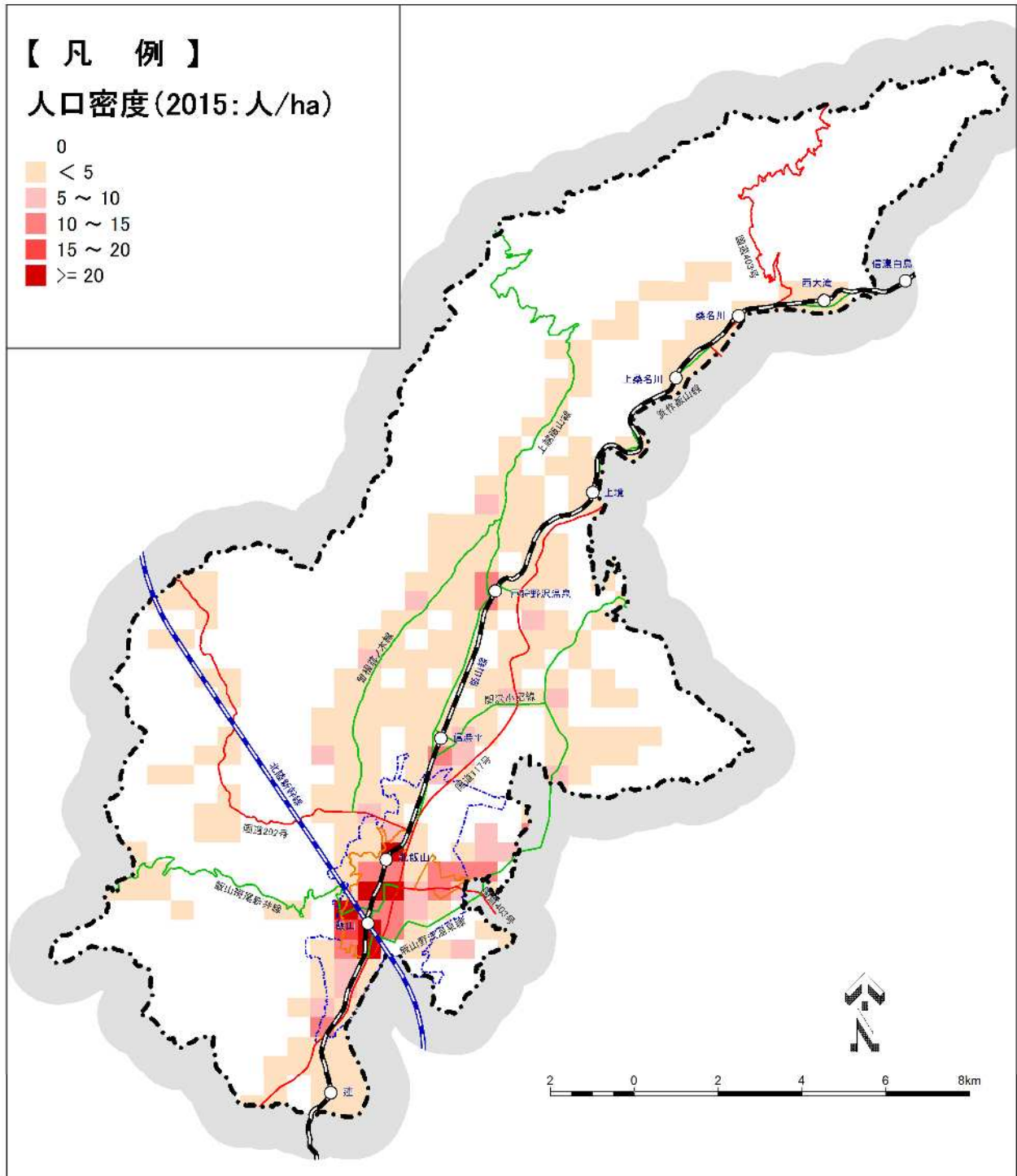
特に、市の北部をはじめ、市街地外の地域ではさらに高齢化が進んだ状態となっています。

(3) 人口の分布状況

本市のDID（人口集中地区：概ね40人/ha以上かつ5,000人以上の地区）は、JR飯山線と千曲川に挟まれる用途地域を中心に設定されていましたが、人口の減少と密度の低下により、平成27年（2015年）国勢調査では、DIDの設定が解除されています。

市内の人口増減をみると、市城南側の地域、特に国道117号沿道では人口は増加しており、飯山駅周辺や商店街周辺などの中心市街地において人口が減少しています。

図1-3 人口密度分布（500mメッシュ）



(資料：国勢調査)

3-2. 土地利用

(1) 土地利用規制

本市の都市計画区域は市域の6.3%にあたる1,272haに対して指定されており、さらに用途地域は市域の1.6%にあたる318haに対して指定されています。

用途地域の構成は住居系77.0%、商業系10.4%、工業系12.6%となっており、商業系用途地域は、飯山駅周辺から上町・本町・仲町の商店街を經由して北飯山駅周辺へと南北に長く指定され、工業系用途地域は、木島工業団地と東栄工業団地、市街地の一部に指定されています。

(2) 土地利用現況

本市の土地利用は山林が約64%を占め、自然的土地利用の合計が全体の9割以上を占めています。

用途地域内では、山林は5.2%程度ですが、農地が13.0%を占めています。

市街地の縁辺部には農地や山林等の自然的土地利用も多く、飯山駅～商店街にかけての中心市街地では、駐車場や空き地等の低未利用地も多く分布しています。

(3) 新築と空き家の状況

近年の新築箇所の分布をみると、飯山駅南側エリアで住宅の新築が多くなっています。また、市街地外（用途地域外）でも、国道・県道沿いには新築が多く分布しています。

住宅・土地統計調査による空き家率は県内でも平均的な水準となっていますが、平成30年現在384戸が空き家等として確認されており、人口減少、高齢者世帯の増加に伴い、今後さらに増加することが懸念されています。

図1-4 用途地域の指定状況

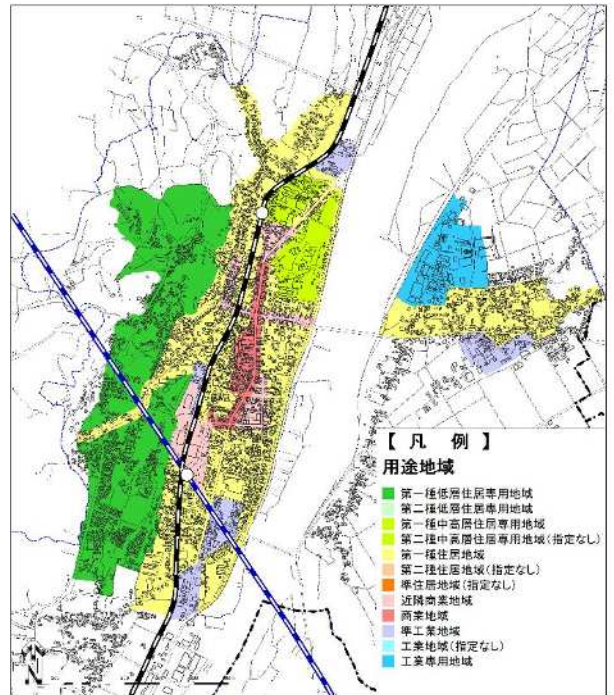
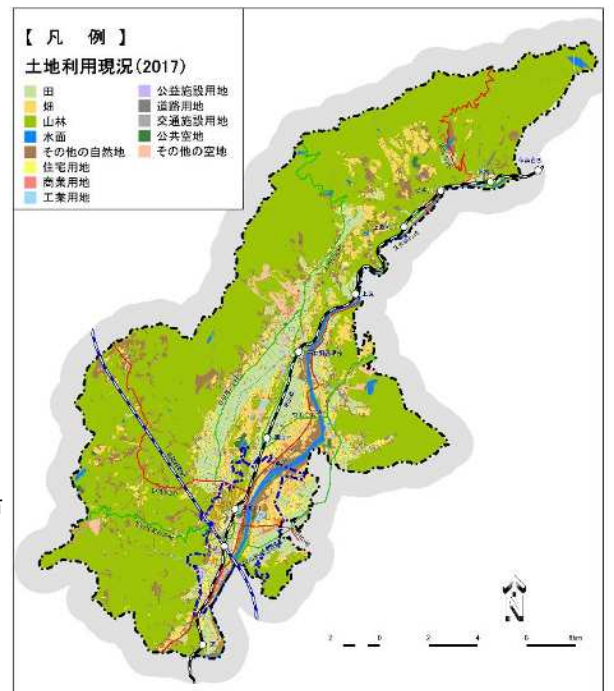


図1-5 土地利用現況



(資料：平成29年都市計画基礎調査)

3-3. 道路・公共交通

(1) 市内の主な幹線道路

本市の道路ネットワークは、国道117号、292号、403号の3路線をはじめ、主要地方道4路線と県道12路線によって骨格が形成されています。

このうち、市内を南北に縦断する国道117号が長野市と新潟県方面を結ぶ広域的な交流・物流を担っていますが、最も交通量が多く、かつ混雑度も高い路線となっています。

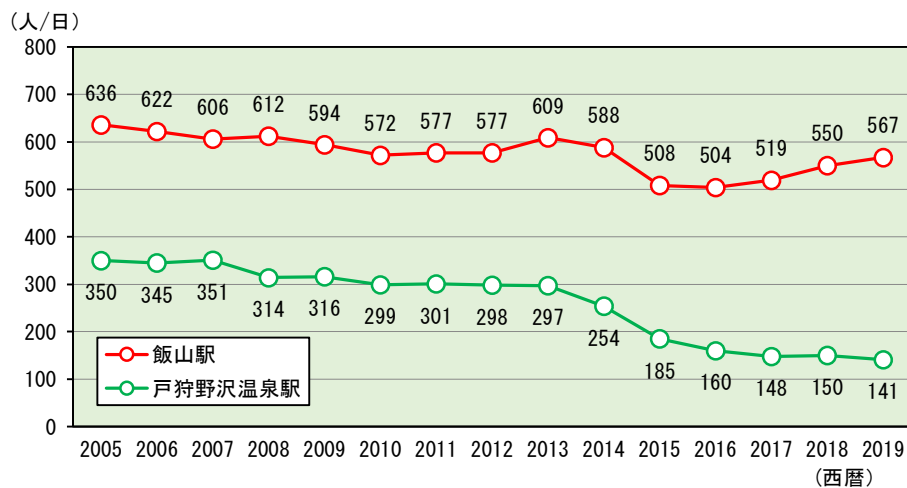
市内の交通渋滞解消のために豊田飯山ICに連絡する国道117号バイパスが平成9年（1997年）に開通、飯山地域と木島地域を結ぶ国道403号の新中央橋が平成27年（2015年）に開通したほか、現在も各路線で狭隘部分や交差点の改良、歩道整備などが進められています。

(2) 鉄道

平成27年（2015年）3月に北陸新幹線飯山駅が開業し、東京方面、北陸方面とのアクセス性が飛躍的に向上しました。北陸新幹線については、令和6年（2024年）の金沢～敦賀間の開業に向けて建設が進められていますが、敦賀～新大阪間の着工時期は未定となっています。

在来線では長野駅と越後川口駅（長岡市）を結ぶJR飯山線があり、市内には9駅が設置されています。長野～戸狩野沢温泉までの運行本数は約13本/日程度となっていますが、戸狩野沢温泉以北の駅では8本/日程度の運行本数となっています。また、飯山線の乗車人員は、年によってばらつきはありますが、徐々に減少しつつあります。

図1-6 主要駅乗車人数の推移



注：2016年度からはJR東日本ホームページ公表データ

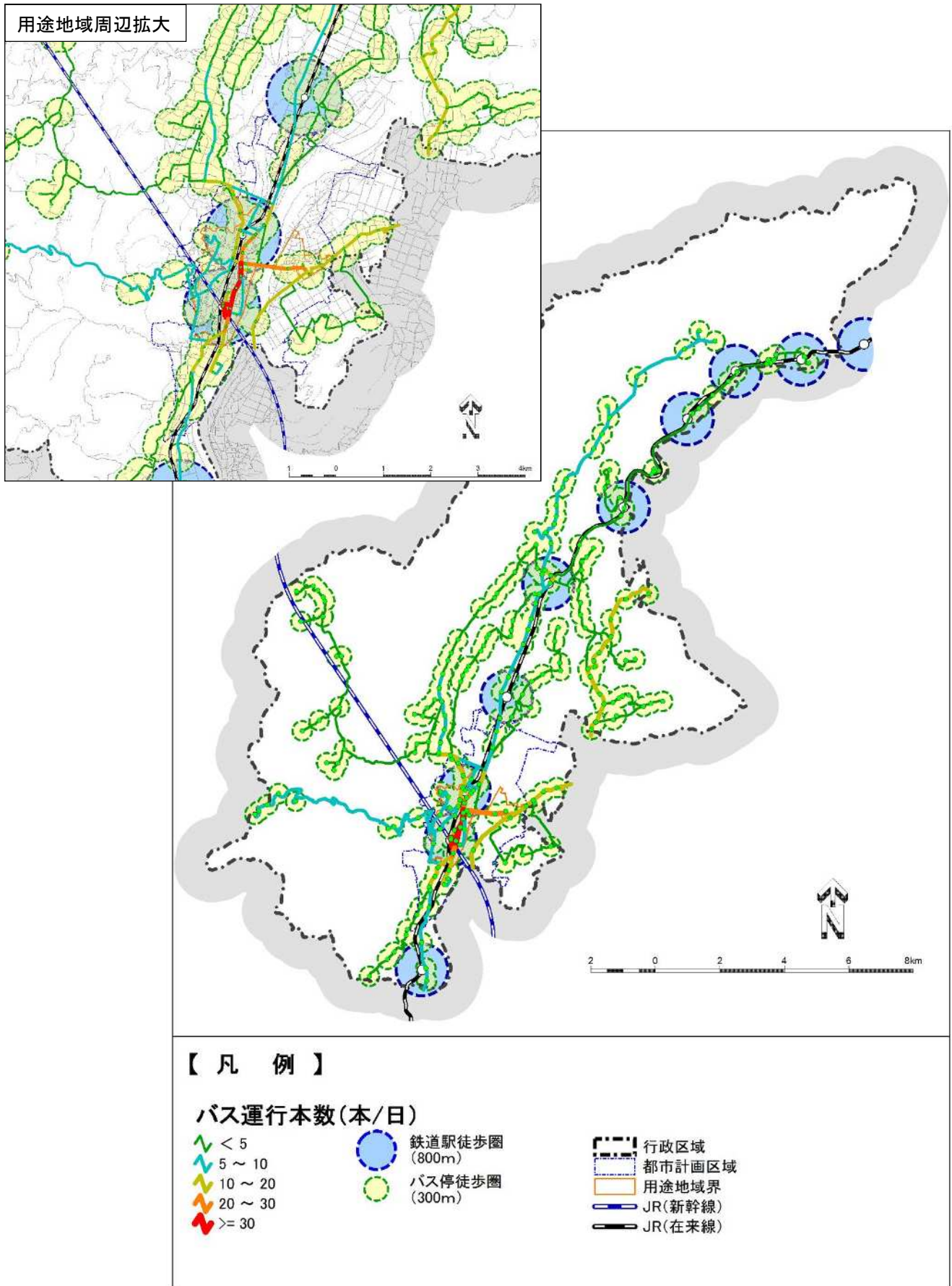
(資料：飯山市の統計（平成28年版）、JR東日本ホームページ)

(3) バス等

市内には路線バス（長電バス）5路線が運行されているほか、コミュニティバス、市街地内を循環する菜の花バス、乗合タクシーの運行によって、市内のほぼ全域をカバーしています。

バス路線の大半は、飯山駅を起終着点とするルート、又は経由するルートとなっているため、飯山駅から市街地内の区間では、片道合計30本/日以上と運行本数が多い状態となっています。

図1-7 鉄道駅・バス停の徒歩圏



(資料：平成29年都市計画基礎調査)

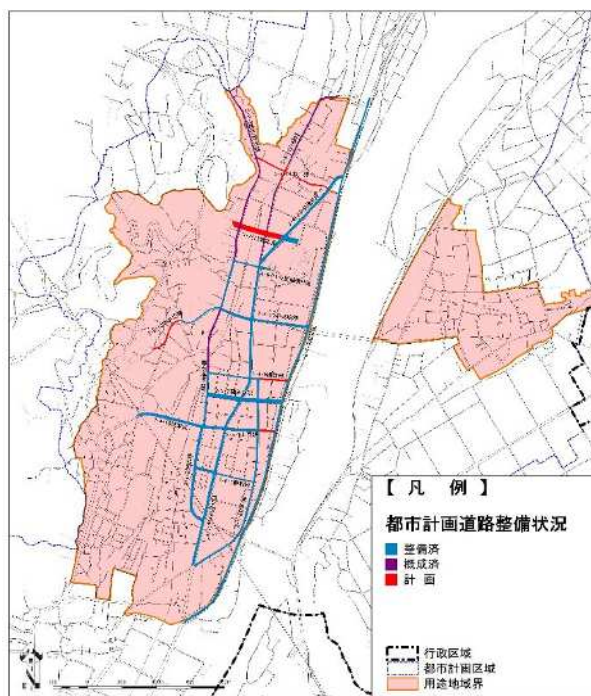
3-4. 都市基盤整備状況

(1) 都市計画道路

都市計画道路は、約 14.6km が計画決定されており、このうち 12.4km が整備済、整備率は 84.9% となっています。

飯山駅周辺から商店街にかけての中心市街地の道路整備は比較的進んでいますが、市街地北側に未整備区間が多く残されています。なお、山林や農地を多く含む用途地域西側一帯と、千曲川右岸部の用途地域では、都市計画道路は配置されていません。

図 1-8 都市計画道路整備状況 (2017 年時点)



(資料：平成 29 年都市計画基礎調査)

(2) 都市公園

都市計画公園は、街区公園 3 箇所、運動公園及び地区公園が各 1 箇所、合計 26.42ha が計画決定され、整備率は 97.7% に達しています。その他、条例公園として 2 箇所設置されています。

飯山城址公園は、市の歴史的シンボルとして門や土塁、石垣などが復元されているほか、市街地の中に位置することから市民及び来訪者が訪れる公園となっています。

また、飯山運動公園は、市街地北側の丘陵地内に整備された公園であり、市民体育館、多目的運動広場、市民プール、野球場・庭球場等を備えた公園となっています。

ただし、街区公園と条例公園は比較的規模が小さく、また、市街地内の身近な公園が不足している状態となっています。

(3) 下水道

公共下水道については、全体計画約 726ha に対し、512ha (飯山処理区 414ha、木島処理区 98ha) が計画決定され、平成 27 年度 (2015 年度) までに整備はほぼ完了しています。

雨水幹線 (都市下水路) についても、合計 7,470m が計画決定され、全て整備完了となっています。その後、公共下水道計画決定に伴い、平成 3 年に都市下水路は計画変更 (廃止) され、公共下水道の雨水幹線として中央雨水幹線 560m、飯山 1 号雨水幹線 1060m が計画決定されています。

【概成済】

整備済以外の区間のうち、路線として都市計画道路と同程度の機能を果たしうる (概ね計画幅員の 2/3 以上又は 4 車線以上の幅員を有する) 現道区間。

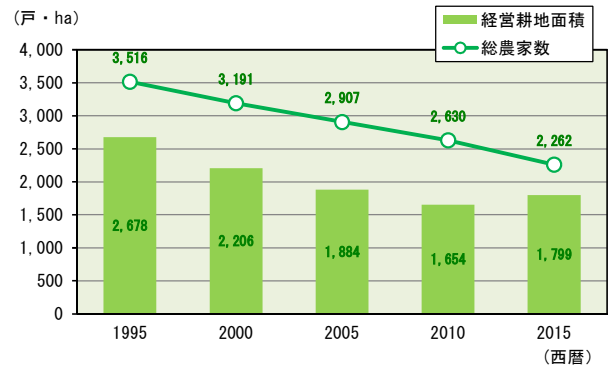
3-5. 産業の集積と動向

(1) 農林業

かつては千曲川とその支流の沖積平地における稲作が中心でしたが、近年は米への依存度が低下し、花と野菜の生産が多くなっているほか、きのこ栽培の占める比重も大きくなっています。

しかし、総農家数は一貫して減少傾向が続いており、経営耕地面積も減少傾向が続いています。

図 1-9 農家数・経営耕地面積の推移



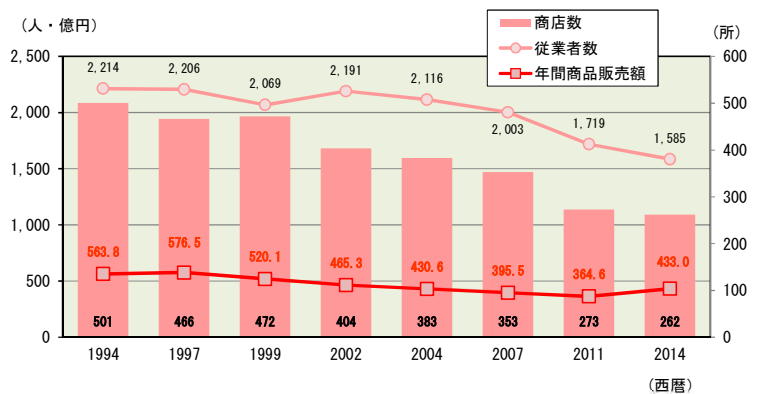
(資料：農林業センサス)

(2) 商業

主な商業地は上町・本町・仲町一帯の商店街と、戸狩野沢温泉駅周辺に形成されているほか、国道117号バイパス沿道に郊外型の大型スーパー等が集積しています。

商店数と従業者数は減少が続いており、従業者1人あたり年間商品販売額(販売効率)も比較的低い水準となっています。

図 1-10 年間商品販売額の推移



(資料：商業統計、経済センサス)

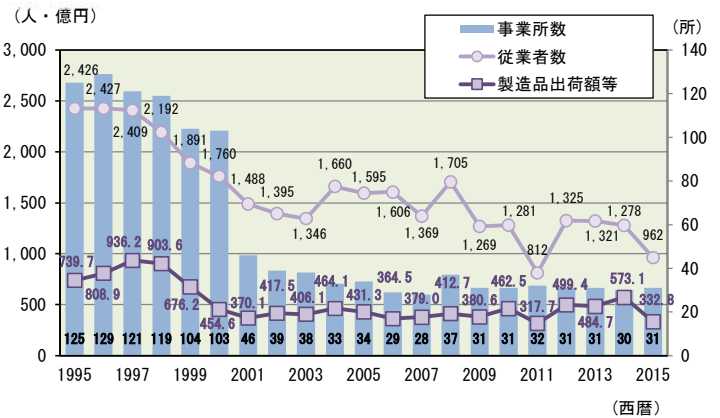
(3) 工業

市内には木島工業団地、東栄工業団地のほか、都市計画区域外に戸狩工業団地と長峰工業団地が整備されています。これら工業団地の情報通信機械器具製造業が、市全体の製造品出荷額の7割近くを占めています。

従業者1人あたり製造品出荷額等(生産効率)は比較的高い水準を維持していますが、製造品出荷額等はかつての1/2~1/3程度まで落ち込んだまま推移しています。

また、伝統的な地場産業である飯山仏壇、内山紙などは、後継者不足等など厳しい情勢に置かれています。

図 1-11 製造品出荷額等の推移



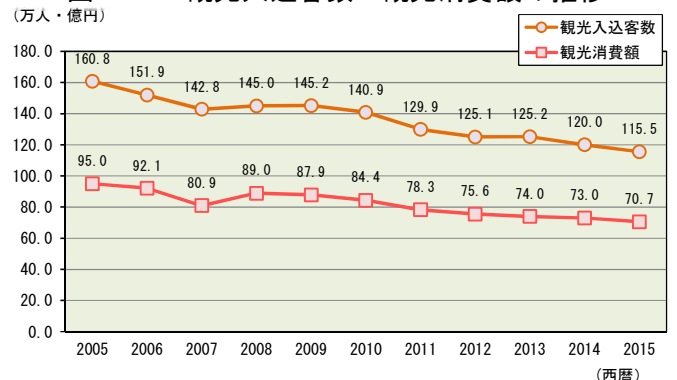
(資料：工業統計、経済センサス)

(4) 観光業

本市の観光は、冬期のスキー観光が主体でしたが、近年ではグリーンツーリズムも積極的に進められ、寺社等を巡る寺巡り・七福神巡りなどの観光ルートも整備されています。

なお、北陸新幹線飯山駅開業により、2015年以降は外国からの観光客数が増加しつつあります。

図 1-12 観光入込客数・観光消費額の推移



(資料：飯山市の統計(平成28年版))

4 社会経済情勢の変化

(1) 自然災害の頻発化と激甚化

我が国では、平成の30年の間に、北海道南西沖地震（H5）、阪神・淡路大震災（H7）、東日本大震災（H23）、長野県北部地震（H23）、熊本地震（H28）など、大規模な地震が多発し、各地で甚大な被害が発生しました。

施設対策や災害対応などあらゆる面で「想定外」とされた東日本大震災を経て、全国各地で最大クラスの地震・津波を考慮した被害想定が行われ、避難を前提とした「生命」を守る防災対策が重視されるようになりました。

水害に関しても、これまでは50年・100年に1度程度の降雨を想定して堤防やハザードマップの整備が行われてきましたが、地球温暖化に伴う気候変動等の影響により、雨の降り方が局地化・集中化・激甚化しており、令和元年東日本台風（台風第19号）では、本市の市街地でも広範囲にわたって浸水被害が発生しました。このため、今後は、想定最大規模の降雨（千曲川流域の2日間の総雨量396mm）の洪水への対応が求められるようになっていきます。

(2) 新型コロナウイルス感染症がもたらした多大な影響

新型コロナウイルス感染症の拡大は、感染による人への直接被害だけでなく、渡航制限や外出制限など、人の移動と接触を制限することで世界全体に対して経済的な打撃をもたらしています。インバウンド拡大によって、訪日外国人旅行者数4000万人、訪日外国人旅行消費額8兆円の観光立国を目指していた我が国の観光業にも甚大な影響が生じており、現時点ではいつどのように回復できるか見通せない状況です。

また、全国的な経済活動の停滞は、一人一人の収入や雇用にも影響を与えており、非正規雇用の失業、新卒採用における就職難など、将来への生活不安が拡大する状況が生まれています。

(3) 新しい生活様式や技術革新が加速させる地方移住

一方、新型コロナウイルスを想定した「新しい生活様式」は、大都市圏への一極集中の是正、職住近接やテレワークによる働き方改革など、これまで改善されてこなかった社会課題の解決にもつながることが期待されています。

特に、地方移住とテレワークを一体的に進める取組は、地方には仕事がないという理由でU・I・Jターンが進まなかった状況を変えつつあり、首都圏への交通利便性と豊かな自然環境を強みとして移住・定住を進めてきた本市にとっても大きな追い風となっています。

また、近年、情報通信技術（ICT）は劇的に進歩しており、インターネット環境やSNS（Social Networking Service）の普及により、企業活動や人々のコミュニケーションは空間的な制約がなくなりつつあります。今後、EC（電子商取引：electronic commerce）、遠隔教育、遠隔医療、自動運転などの技術革新がさらに進むことで、居住地の選択の幅が今よりも拡大することが予想されます。

5 今後の課題

本市の現況や社会経済情勢の変化を踏まえ、本市全体のまちづくりとして取り組むべき課題について整理しました。

まちづくり全体に関する課題

◎ 高齢者と若い世代にとって暮らしやすい環境が必要

- ・他都市よりも速く進んでいる人口減少・少子高齢化の傾向は、若い世代を中心とする市外への転出が大きく影響していることから、高齢者が安心して暮らし続けられる環境づくりと併せて、若い世代をターゲットにした市外転出の抑制と市内への定住・移住をさらに推進することが必要です。

◎ 都市活力を支える産業活性化と雇用の場の確保が必要

- ・新幹線駅の整備効果を活かした観光産業や伝統工芸等の振興とともに、農林業の担い手確保、商業の活性化、工業の集積拡大により、産業面での都市間競争力の向上を目指し、市内での雇用の場の確保を図ることが必要です。
- ・アフターコロナ時代に普及・定着する新たな生活様式や働き方を見据えつつ、大都市圏からの企業移転やワークスタイルの多様化に対応する取組を推進することが必要です。

◎ 豊かな自然環境や優良農地、各地域の歴史や文化の保全・継承が必要

- ・多くの市民が高い満足を感じている豊かな自然環境、本市の基幹産業を支えてきた優良農地については、四季折々の豊かな景観や市内各地域に継承されてきた歴史や文化などと同じく、将来にわたって継承すべき財産として計画的に保全・継承していくことが必要です。

◎ 防災・減災を意識したまちづくりの推進が必要

- ・豊かな自然環境に抱かれている一方で、多くの自然災害のリスクも抱えていることから、行政と住民とが一体となって、災害が起きにくいまちづくり、災害が起きても被害を最小限に抑えるまちづくりを進めることが必要です。

◎ 行政主導の都市整備から地域主体のまちづくりへの移行が必要

- ・これまで都市施設の整備を積極的に進めてきたことで、道路、公園、下水道など都市の基盤・骨格となるインフラは他都市よりも充実していることから、今後は、地域が主体となって住民意向や地域特性を活かしたきめ細かいまちづくりを進めていくことが必要です。

