

長野県飯山市における モデル事業(市町村管理構想)の取組概要

- 令和5年度改定の飯山市国土利用計画では、国際化時代の土地利用や高齢化率の高い地域、クマなどによる獣害等、市土の利用・管理の課題と対応方針を提示。
- そうした対応方針等の具体的な糸口を管理構想で模索し、管理構想図で市土管理の見える化を図り、住み続けられるまちづくりの気運を醸し、令和6年度から、市町村管理構想の策定に着手。

■対象地域長野県飯山市

■市の概要

- ・人口等：人口2.0万人、7.2千世帯、高齢化率38.2%、年少人口率10.3%（R2国勢調査）
- ・面積：202.43km²（令和6年全国都道府県市区町村別面積調（7月1日時点））
- ・地形等：飯山市は長野県北部、新潟県と隣接。千曲川沿いの飯山盆地を中心に南北に長い地形で、豪雪地帯。平成27年北陸新幹線飯山駅が開業。

■検討体制：まちづくり課を中心に庁内プロジェクトチームを結成

- 〔構成員〕農地や森林、空き家、総合計画、ハザード情報、外国人在留等の担当部署
 妙高市（国際化案件が顕在化している斑尾高原エリアに関する方向性調整）
 中出文平 長岡技術科学大学名誉教授（飯山市国土利用計画審議会会長）



出典：飯山市公式ホームページ

【モデル事業の取組の経過】

- ・R6.10月 ●庁内プロジェクトチーム発足
- ・R6.10月 ●オープンデータ及び市保有データの収集、現地調査
- ・R7.2月～ ●2地区の現地ヒアリング及び庁内ヒアリング
- ・R7.5月～ ●基礎情報の整理・分析
- ・R7.6月 ●斑尾高原地区住民ワークショップ
- ・R7.9月 ●富倉地区住民アンケート
- ・R7.10月 ●第1回庁内プロジェクトチーム
- ・R8.1月 ●第2回庁内プロジェクトチーム
- ・R8.3月 ●市町村管理構想（案）作成
- ・R8.6月 ●市町村管理構想（飯山市の市土に関する管理構想）策定予定



● 飯山市第3次国土利用計画の実行計画として位置付け、同計画の「実現方策」の具体化に力点を置く。

- 統計・地図情報等により集落や土地の管理状況を把握し、地図に可視化。
- 荒廃農地や管理が不十分な空き家、民有林など、手入れが行き届かない土地が増加。今後、全ての土地をこれまでと同じように管理することは困難になると予測。

集落維持可能性に係る情報

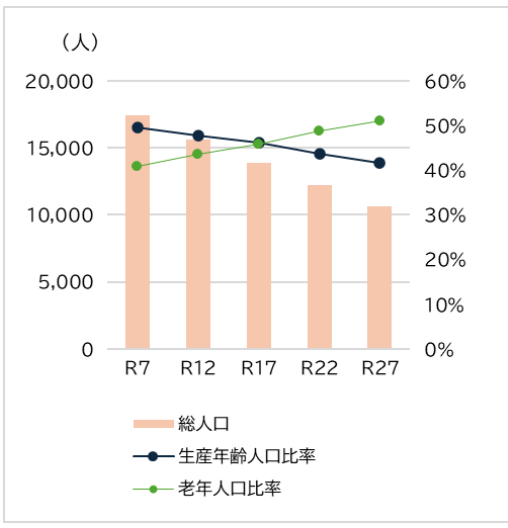
▼現状把握と将来予測

令和27年には令和2年と比べて、人口が約半分、高齢者の割合が50%を超える。

▼課題

少ない労力で、どのようにして集落機能を維持するか。

□総人口等の推計値



農地に係る情報

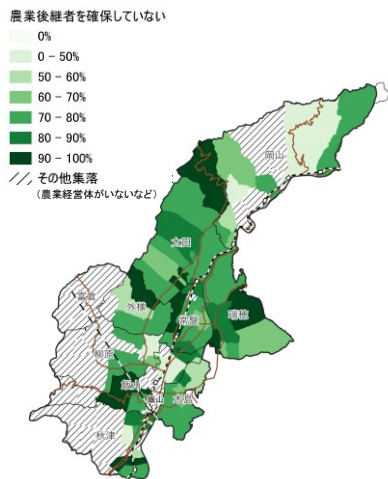
▼現状把握と将来予測

農業従事者の減少と農地の遊休化、関連施設の老朽化等が進行。

▼課題

耕作を続ける農地と関連施設、耕作が難しくなる農地の管理方法をどのように確保するか。

□農業後継者を確保していない農家の割合 (R2)



森林に係る情報

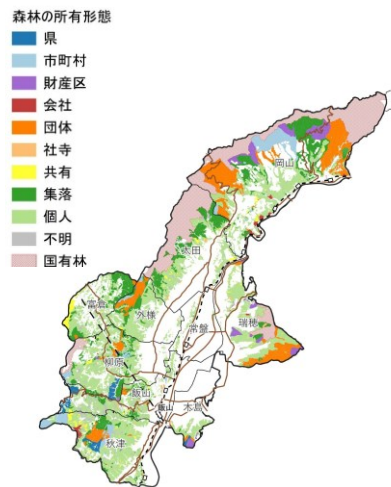
▼現状把握と将来予測

民有林を中心に管理水準の低下が進む。関連施策の活用である程度の整備はできるが全ての森林では困難。

▼課題

少ない労力で、効率的な管理方法をどのように確保するか。

□所有形態別森林分布図



宅地・道路に係る情報

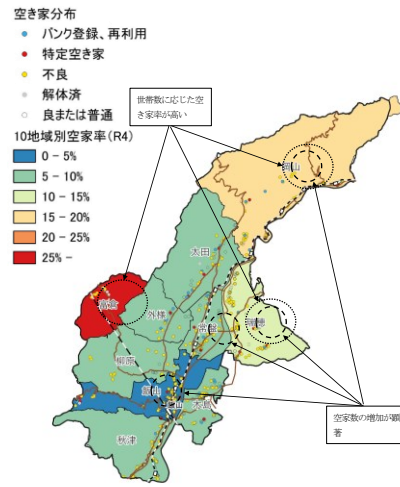
▼現状把握と将来予測

管理不十分の空き家が増え、除雪など管理が困難な道路が現れてくる。

▼課題

「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現に向けた空き家対策等を推進する。

□空き家分布 (R4.10.1現在)



出典：国立社会保障・人口問題研究所、農林業センサス、森林計画図、森林簿（長野県）、飯山市空家等実態調査
 補足：多極ネットワーク型コンパクトシティとは、飯山市が目指す将来都市構造で、人口減少・少子高齢化が進む中でも、住み続けられる持続可能なまちを実現するため中心拠点と周辺集落がネットワークで結ばれた都市構造を表す。

- 飯山市第6次総合計画及び飯山市第3次国土利用計画に示された方針のうち、市土利用・管理にかかる方針を市土の管理構想の基本構想に位置付け、両計画との整合を図った。

市土利用の基本方針

目標1

適切な市土管理を実現する市土利用の確立



目標2

自然環境や美しい景観等の保全・再生・活用



目標3

安全・安心を実現する



目標4

複合的な施策の推進と市土の選択的な利用



目標5

多様な主体による市土の市民的経営の確立



目標6

市土利用・管理を推進するにあたってのDXの推進

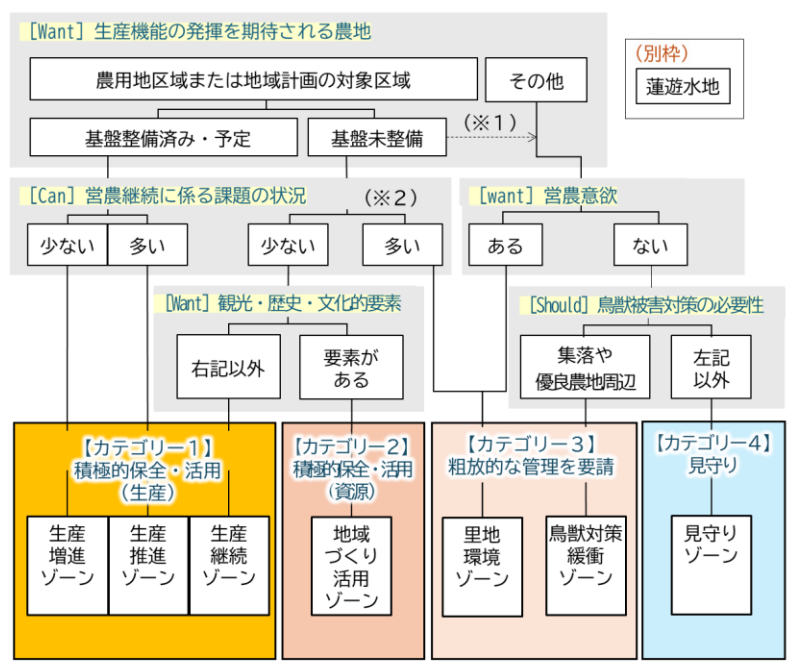


- 農地、森林、集落の各土地について、フロー図を使い土地の特性や課題に応じて、「土地の利用・管理の水準」の設定と「区分」を行った。
- 区分された土地ごとに、どのような管理をしていくのかを示す「管理方針」をまとめた。

I 農地の管理方針

(1) 区分設定の考え方

✓ フロー図を使って、Want-Can-Shouldの視点から土地の区分を整理



(2) 土地の利用・管理の水準と区分、管理方針

カテゴリー (水準)	ゾーン (区分)	管理方針
【カテゴリー1】 積極的な保全・活用 (生産)	生産増進ゾーン	今後とも、生産活動を積極的に進めていく
	生産推進ゾーン	優良農地であるが問題があるので、併行して問題解決を図っていく
	生産継続ゾーン	やや条件が良くないが、経営体の生産意欲があり、営農を継続していく
【カテゴリー2】 積極的な保全・活用 (資源)	地域づくり活用ゾーン	条件不利地だが、営農による文化的価値があり、価値の維持増進を図っていく
	里地環境ゾーン	生産基盤の維持に懸念があるが、周辺の土地に悪影響が出ないように一定の管理を行っていく
【カテゴリー3】 粗放的な管理要請	鳥獣対策緩衝ゾーン	鳥獣被害対策として粗放的な管理を行っていく
	見守りゾーン	自然的土地利用への転換を念頭に管理をしていく

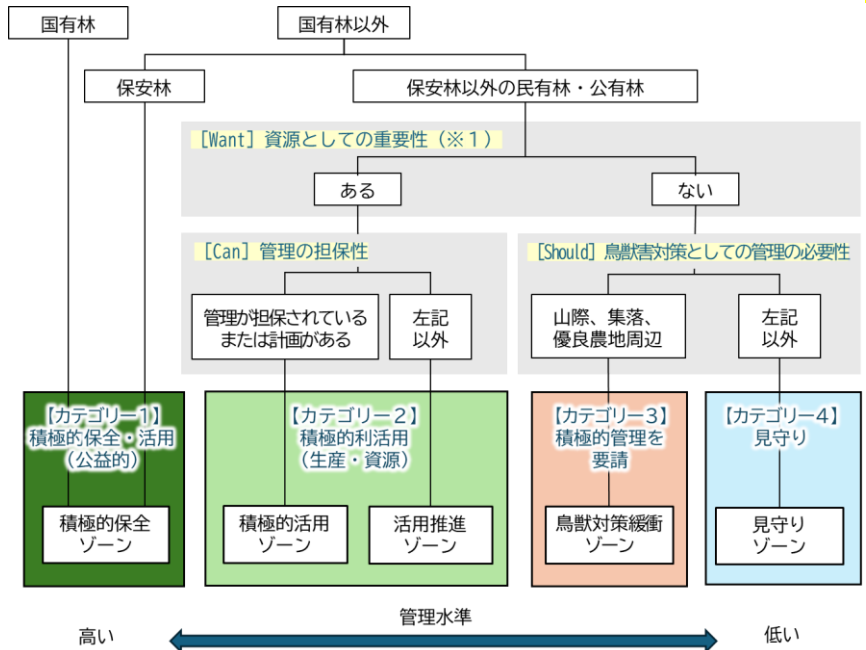
管理水準 ← 高い → 低い

(※1) 生産機能維持の必要性が低いかどうかで評価
 (※2) 課題とは、農業後継者の確保、農業経営体の組織化または存続、基盤再整備(大規模化)、地形的管理のしやすさなどが挙げられる。

「4カテゴリー・7ゾーン」に分類

II 森林の管理方針

(1) 区分設定の考え方



(※1) 木材生産機能 (林業経営)、水源涵養機能 (市民生活の維持)、自然・観光・経済的資源

「4 カテゴリー・5ゾーン」に分類

(2) 土地の利用・管理の水準と区分、管理方針

カテゴリー (水準)	ゾーン (区分)	管理方針
【カテゴリー1】 積極的な保全・活用 (公益的)	積極的保全ゾーン	森林の持つ公益的機能等を維持・増進するため、積極的に管理する
【カテゴリー2】 積極的な利活用 (生産・資源)	積極的活用ゾーン	公益的機能に配慮しながら、積極的に活用していく
	活用推進ゾーン	いずれ、積極的活用ゾーンになるように管理主体の確保に務めていく
【カテゴリー3】 積極的管理を要請	鳥獣対策緩衝ゾーン	鳥獣被害対策として、緩衝帯の整備等を図っていく
【カテゴリー4】 見守り	見守りゾーン	状態監視を行い、自然更新に委ねて広葉樹林化を図っていく

III 集落の管理方針

(1) 区分設定の考え方

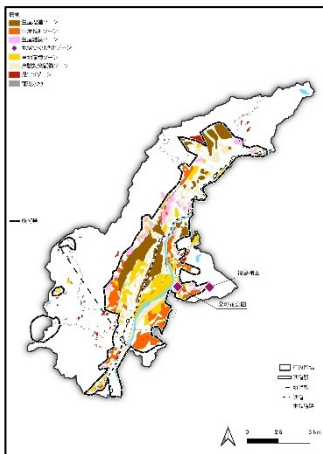
- ✓ 「飯山市まちづくり基本計画」に示す「中心ゾーン」「北部ゾーン」「生活ゾーン」ごとの実情に合わせて適切な管理を進める。
- ✓ 都市機能や生活の利便性が一定程度確保されているエリアを設定し、空き家対策や災害等へのリスク対応管理を進める。

(2) 土地の利用・管理の水準と区分、管理方針

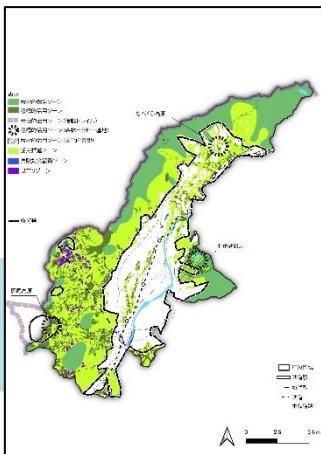
ゾーン (区分)	管理方針
中心ゾーン	中心拠点と周辺地域を結ぶ公共交通ネットワークを維持・強化を図り、都市全体として効率的に都市機能を集約・配置し、周辺地域の生活サービスを補完する
北部ゾーン・生活ゾーン	身近な生活サービス機能や交通機能を維持していくために、「小さな拠点」の形成を進める

- 農地、森林、集落の土地の細かい区分を判りやすく示すため、3つの個別図とそれらを統合した管理構想図（統合図）の2段階で作成。
- 市の主要課題の一つである鳥獣被害対策のために整備する緩衝帯を農地、森林、集落の各区分と調整し、本構想図で可視化。

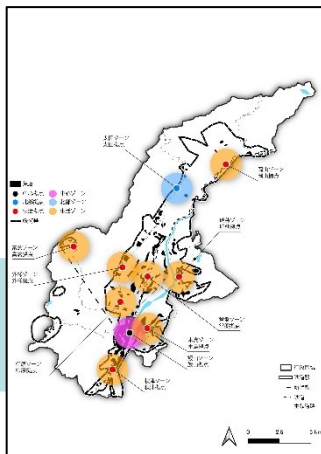
農地



森林

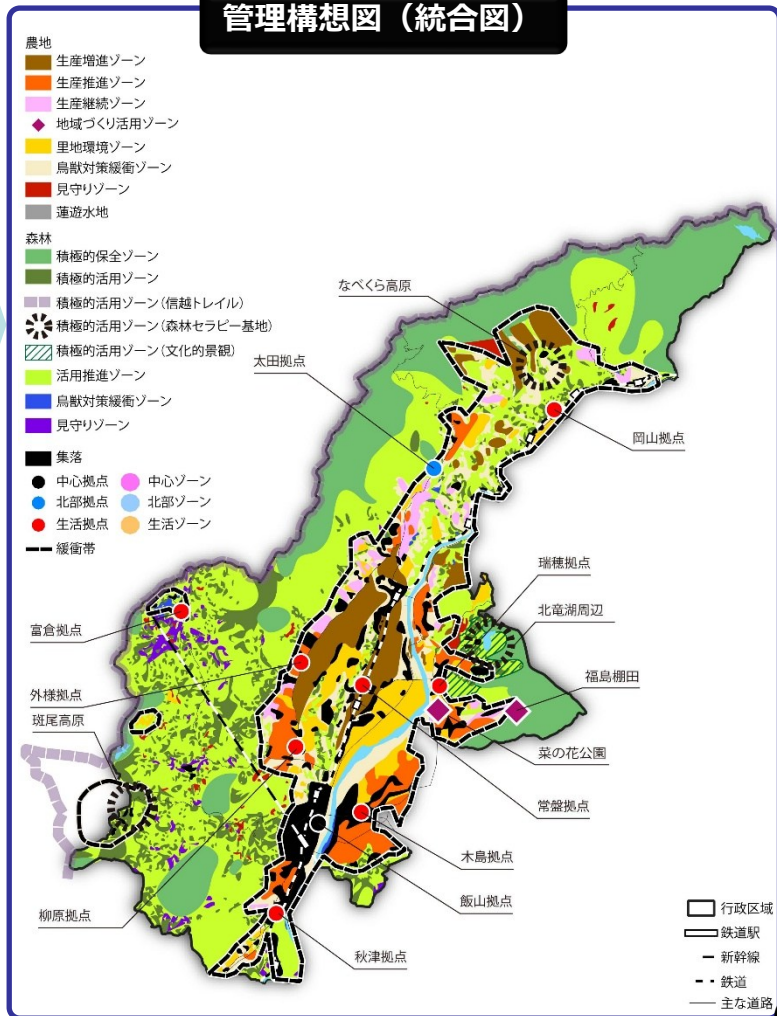


集落



統合

管理構想図（統合図）



ゾーンの範囲を調整

緩衝帯



【緩衝帯】野生動物が生息する山林と、人が住んでいる集落や農地との境界に設ける見通しの良い空間

農地

- 生産増進ゾーン
- 生産推進ゾーン
- 生産継続ゾーン
- 地域づくり活用ゾーン
- 里地環境ゾーン
- 鳥獣対策緩衝ゾーン
- 見守りゾーン
- 蓮遊水地
- 緩衝帯

森林

- 積極的保全ゾーン
- 積極的活用ゾーン
- 積極的活用ゾーン(信越トレイル)
- 積極的活用ゾーン(森林セラピー基地)
- 積極的活用ゾーン(文化的景観)
- 活用推進ゾーン
- 鳥獣対策緩衝ゾーン
- 見守りゾーン
- 集落
- 中心拠点
- 北部拠点
- 生活拠点
- 中心ゾーン
- 北部ゾーン
- 生活ゾーン

行政区域
鉄道駅
新幹線
鉄道
主要道路

- 飯山市第3次国土利用計画において掲げた5つの重点取組に関して、今後の具体的な取り組みを整理した。

I 国際化時代の土地利用への対応

(1) モデル地区（斑尾高原地区）での対応

- まちづくりに関する条例を策定し、開発等の土地利用等に係る制度の早期運用を目指す
- 新潟県妙高市と連携して、エリアの課題解決に向けて検討を行う

(2) 横展開に向けた方策

- 類似する周辺の観光地と情報共有を強化する
- インバウンドや外国人短期滞在者からの相談に対して、市役所内の体制を見直していく

II 空き地・空き家増加地域への対応

(1) 山間部での対応

- 空き家バンクへの空き家の登録を促進する
- 利用予定のない空き家について除却を促進する
- 市と地域住民が連携して、モニタリング体制を構築する

(2) 市街地または市街地近郊

- 「まちなか居住推進区域」内にある空き家の有効活用を進める
- 観光地としての空き家の活用策を模索していく
- 市と地域住民が連携してモニタリング体制を構築する

V クマなどの獣害対策への対応

- 森林と宅地、農地の境界に緩衝帯を整備していく
- 小さな拠点等による緩衝帯の管理を進める

III 農業担い手不足問題と農業生産促進への対応

(1) 優良農地の集約化

- 農業振興地域を見直し、農地バンクを介して地域計画を変更して、農地を主要農業者に集約していく
- 基盤再整備事業での自己負担分のあり方を検討していく
- スマート農業の導入を進める

(2) 条件が不利な農地への対応

- 営農が継続できる農地は、地域計画に盛り込んでいく。
- 営農継続が難しい農地は、草刈りなど粗放的な管理を導入する

IV 高齢化率の高い地域への対応

(1) モデル地区（富倉地区）での対応

- ドローンや衛星を活かした粗放的な土地の管理方法を導入する
- 富倉そばなどの食文化を継承する
- 地域活動等に参加する人材を募集していく
- 地域管理構想を策定して、土地の管理方法を模索していく
- 他の地域と連携してインフラの維持方策を検討していく

(2) 横展開に向けた方策

- 関連事業等を活用して土地の粗放的な管理を推進する
- 小さな拠点などを整備し、分野横断的に土地の管理を行っていく

- 害獣に対する緩衝帯の有効性をPRしていく
- 優良農地等の周辺には、侵入防止柵の整備を進める

- 管理構想の内容の実現に向けて必要な取組や体制の構築を明示。

I 国土利用計画の進捗管理等との連携

- 飯山市第3次国土利用計画に係る進捗管理や第4次計画の検討など各種作業と一体的に管理構想の進捗管理を行う。

II-1. 関連施策や支援措置の活用

- 管理構想の実現に向けて、各種の土地の規制や誘導に関わる制度、支援措置を活用していく。
- 農業振興地域整備計画（農振地域）等の見直しと管理構想を連携させていく。
- 組織的に土地や関連施設の管理を行っていくために、「小さな拠点」の設立と運用を推進する。

II-2. 管理体制の構築と進捗管理

- プロジェクトチームを構成した庁内部署が定期的に集まり、管理構想の内容の進捗状況を確認し、対応策を検討していく。

III 地域管理構想の策定推進

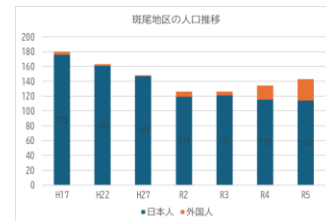
- 土地利用や管理について話し合いを活発に行っている地域や、市の管理構想策定時のモデル地区に地域管理構想の策定を働きかける。また同構想の策定を市内各地域に広める。
- 市の管理構想を見直す際に、地域管理構想の内容を反映していく。

（参考）検討の工夫点

（1）モデル地区等の設定と対応策の検討

- 各重点取組で課題が顕在化しているエリアを抽出し、具体的な対応策を検討した。
- 重点取組の一部では、**モデル地区を設定し**、地域住民等への意向調査等を実施。その結果を**把握・分析して、対応策を検討**した。

[基礎情報の整理例]



[モデル地区の調査]

- 斑尾高原地区（国際化時代の土地利用への対応が求められるエリア）
- 富倉地区（人口減少・高齢化の進行）

（2）市職員による施策提案

- 土地管理に関わる部署の職員でプロジェクトチームを立ち上げて、**分野横断的に現状分析と対応策の検討**を行った。



[庁内プロジェクトチームでの話し合い]

（3）モデル地区から横展開へ

- （1）、（2）の対応策について、**同様の課題が起きると考えられる他地区へ横展開していくこと**とした。



➤ 取り組んだことによる成果

- 庁内横断的な検討プロジェクトに若い職員が参加。土地の管理やその運用についてAIやドローン、衛星などの積極的な活用について、デジタルネイティブと言われる世代特有の意見があり、管理構想策定の取り組みと並行して試験的な取り組みを行なうことができた。
- モデル地区での住民との懇談等で、地域の土地への認識を把握できた。また、懇談等を通じて、住民の土地利用や管理に対する意識が高まったと感じた。
- モデル地区でのアンケート調査で資産（宅地・農地・山林）の維持管理に係る住民の深刻な現状や課題を把握することができた。

➤ 苦勞した点

- 作業量が多く管理構想の専任の担当者を確認し、相応の作業時間を想定しておく必要があると感じた。（基礎調査に1年、計画策定2年程度が必要）

➤ 今後の展望

- 今回の作業で課題の顕在化等が判った地域などにおいて、「地域管理構想」の策定を可能なところから働きかけ、全市的に広めていく。

➤ その他

- 個人資産である山林を手放したいとの意向や、空き家除去への判断が不明確などの問題は深刻。個人資産でも個人に管理を任せると手遅れになる。国・県・市が解決に向けて積極的に関われる制度が必要であると感じている。