

---

## 基本構想（答申素案）

---

---

## 序 論

---

### 1 計画策定の趣旨

本市は、平成 10 年（1998 年）に開催されたオリンピック・パラリンピック冬季競技大会を通じて、「日本の長野」から「世界の NAGANO」へと飛躍しました。以来、平成 11 年（1999 年）に平成 22 年（2010 年）を目標年次とする第三次総合計画を策定し、「 - 五輪の感動を未来へ - 夢きらめく 交流とやすらぎのまち長野」を目指して、市民とともに誇りと愛着の持てるまちづくりに努めてきました。

しかし、右肩上がりの経済成長時代から安定成長時代に移り、人口減少とともに少子社会の到来、三位一体の改革<sup>1</sup>をはじめとする国と地方の関係の見直しや厳しい地方財政状況など、最近の社会経済環境は大きく変化しています。

さらに、本市では、平成 17 年 1 月 1 日には旧豊野町、戸隠村、鬼無里村及び大岡村と合併し、本市の人口は 38 万人となりましたが、人口減少に転じることで、第三次総合計画の目標人口である 40 万人と現実の人口とは、さらに開きを生じることになります。

~~このような状況に加え、地方分権が一層進展する一方、歳入の増加も見込めない厳しい地方財政状況の中で、~~これからの時代は、それぞれの自治体や地域そして市民一人ひとりがいきいきと元気に自立し、市民と行政が協働<sup>2</sup>してまちづくりを進めていくことが求められています。

~~本市におけるこの第四次長野市総合計画は、~~このような新しい時代を見据え、社会経済環境の変化に的確に対応した新たなまちづくりの基本方針として、また持続的に発展していくための「選択と集中」による戦略的な施策の展開へ向けた「長野市の最高方針（最上位計画）」と位置付け、広く市民の意見を取り入れ、策定するものです。

### 2 計画の構成と期間

総合計画は、基本構想、基本計画及び実施計画で構成します。

また、本計画は、限られた行政資源を有効に活用し、最も効果的な手段を選択しながら目標を達成していきます。

#### (1) 基本構想

基本構想は、まちづくりの目標となる将来の都市像を描き、その実現に向けたまちづくりの基本方針（政策）を定めます。平成 28 年度（2016 年度）を目標とします。

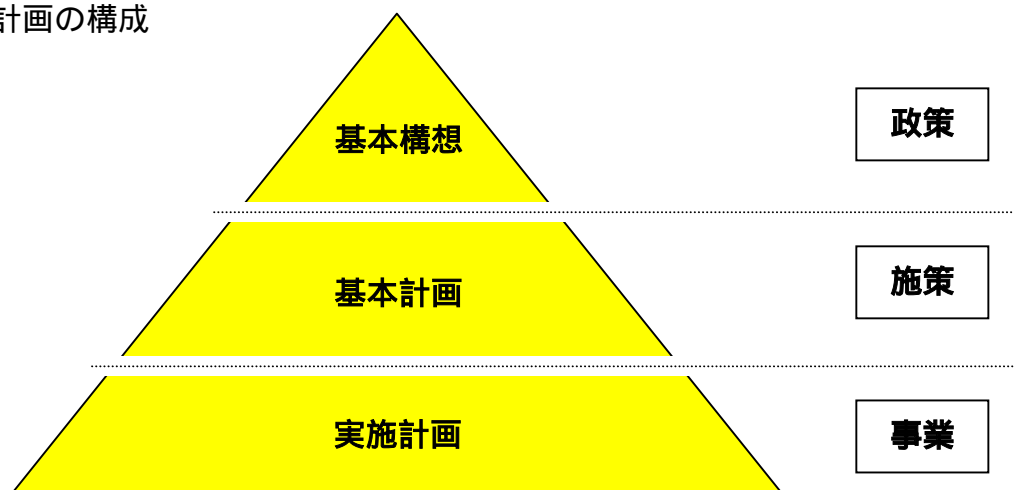
#### (2) 基本計画

基本計画は、基本構想を実現するための基本的指針として、~~施策の基本~~  
~~的な方向を~~施策の体系や内容を定めるものです。上記基本構想の目標年次  
までの前半5年間(平成19年度(2007年度)から平成23年度(2011年度)  
まで)を前期基本計画とし、今後の社会経済環境の変動を踏まえ、後期基  
本計画を策定します。

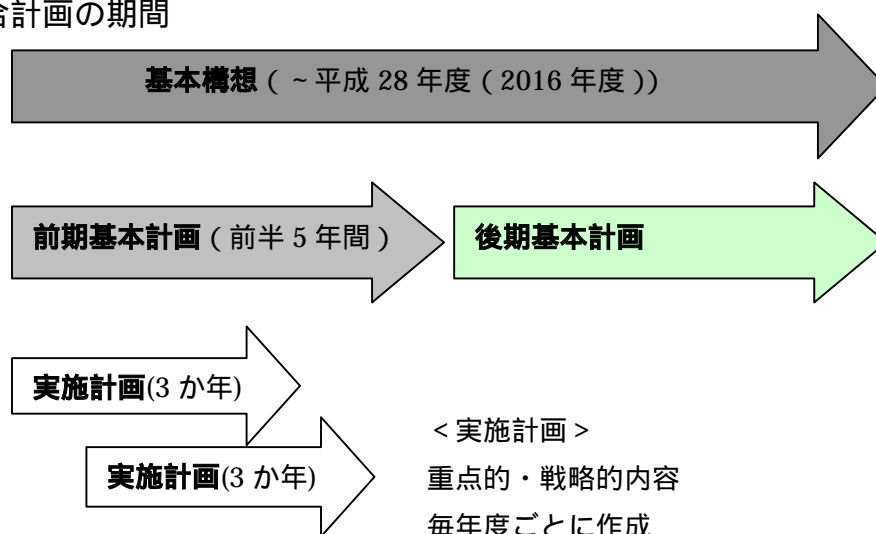
(3) 実施計画

実施計画は、基本計画で定めた施策の方向に従い、具体的な~~施策~~取組や  
事業の内容を定めるものです。社会経済環境の変化に柔軟に対応するため、  
3か年の計画とし、重点的・戦略的に取り組む内容を明らかにし、随時調  
整・修正を行います。

総合計画の構成



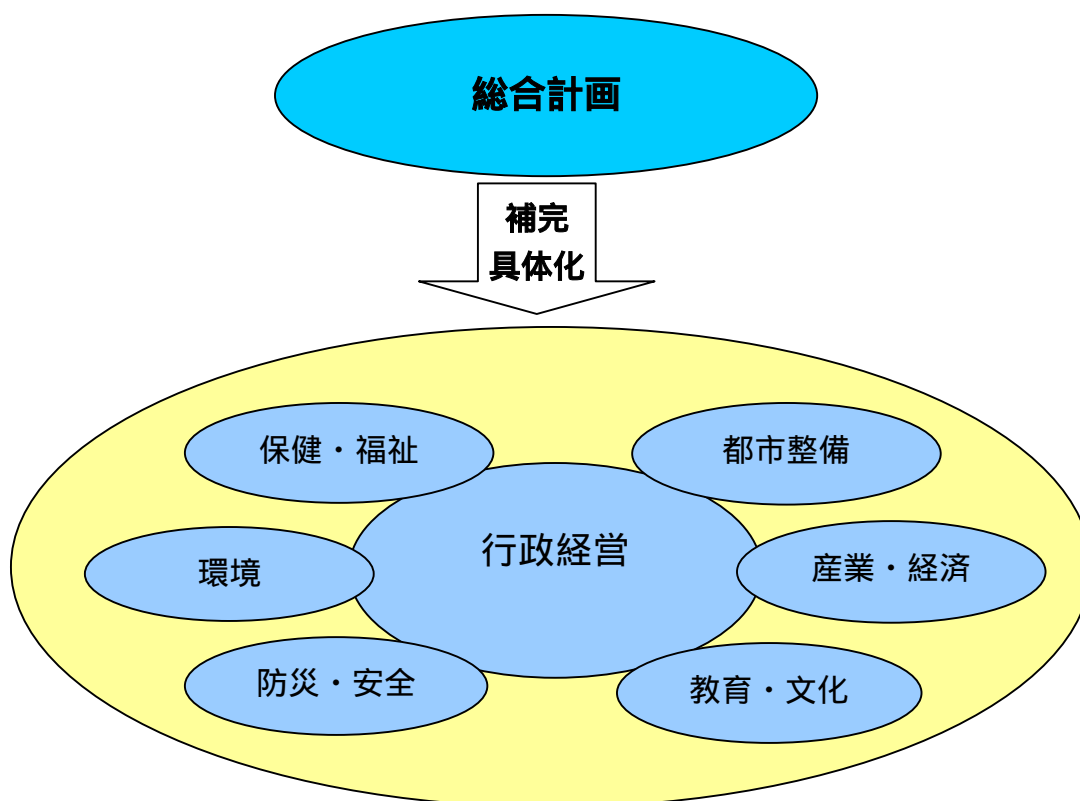
総合計画の期間



### 3 分野別個別計画との関係

社会経済環境の変化や、多様化する様々な市民ニーズに対応していくため、それぞれの行政分野では、マスタープラン、基本計画、ビジョンなどの各種分野別個別計画が策定されています。これらの計画は、法令上の位置付けや計画の対象者・区域・期間などは多様であり、その性格も様々ですが、それぞれの行政分野が目指すべき方向性やそのための施策体系を示すものです。総合計画を各分野において補完し、具体化していくものとしてこれらの計画を位置付け、総合計画との緊密な連携を図ります。

#### 総合計画と分野別個別計画との関係



#### 1 三位一体の改革

地方分権の推進に当たって、地方自治体の財政基盤や自立性の強化を実現するため、「国から地方への税源移譲（国税の地方税への振替え）」、「国庫補助負担金（国から地方への補助金）の廃止・削減」、「地方交付税の見直し」を一体的に行うもの

#### 2 協働

市民と行政等の各主体が役割と責任を分担し、協力・連携して同じ目的に向かって働くこと。

# 目 標 編

第 1 章 まちづくりの目標（都市像）

第 2 章 まちづくりの視点（都市経営戦略）

第 3 章 基本指標

第 4 章 土地利用構想

---

## 第1章 まちづくりの目標（都市像）

---

～善光寺平に結ばれる～  
人と地域がきらめくまち“ながの”

長野市は、四方を上信越高原国立公園をはじめとする美しい山並みに抱かれ、日本アルプスの清流を集める犀川と詩情豊かな千曲川など、四季折々の大自然の恩恵を受け、善光寺平を中心に1,300年の長きにわたり、善光寺の門前町として栄えてきました。

また、武田信玄と上杉謙信が戦った川中島合戦場、城下町松代、伝説の里戸隠や鬼無里など全国的にも知られており、1998年にはオリンピック・パラリンピック冬季競技大会の開催により、観光都市、国際都市として発展を遂げてきました。

一方、長野県の県都中核市として都市機能が集積するとともに、北陸新幹線や高速道路などの高速交通網により、太平洋側と日本海側を結ぶ交流拠点都市としての機能を併せ持っています。

多くの市民により築かれたこれらの財産を大切に、未来のまちを支える人、多彩な文化、活気ある産業を育み、豊かな自然との共生を図りながら、魅力と活力に満ちた“ながの”をこの地に結ばれる全ての人とともに創っていきたいと考えます。

そして、多様な選択肢の中から市民自らが決め、自信と勇気と責任を持って歩むことで、持続的に発展する地域を創造していく長野市でありたいと願います。

【都市像について】

～善光寺平に結ばれる～

「善光寺平」は長野盆地のことを指しますが、善光寺平の中央に位置する長野市は、中山間地域や合併地域を含むそれぞれの地域が善光寺平を介して地理的に一つに結ばれており、古来から地域間の交流が盛んで文化的な結びつきも深いことから、長野市全域の地理的・歴史的・文化的な結びつきや一体性を表現しています。また、「善光寺平」をイメージしながら、様々な「長野らしさ」を思い描いていただくことを意図しています。

一方、地方拠点都市の長野市として、人・産業・文化など、多様な活動や活力が市域を越えて「善光寺平」の“ながの”に結ばれ、互いに交流し、活気ある“ながの”でありたいという願いを表現しています。

また、長野市は広域的な地域圏の中核を成しており、「善光寺平」の拠点都市として圏域との幅広いつながりを表現しています。

人と地域がきらめく

「人」と「地域」は、人づくり・地域づくりの重要性を表すとともに、住民が主体となりいきいきとした地域を創っていく都市内分権の考え方や多軸的なまちづくりを表現しています。

「善光寺平」で表現される「長野らしさ」と、「人」「地域」の単語は、魅力ある元気な長野市を創っていくための要素として、第四次長野市総合計画を貫くキーワードになっています。

## 第2章 まちづくりの視点（都市経営戦略）

第1章に掲げるまちづくりの目標を効果的に達成するために、「まちづくりの視点」を3点掲げます。

これらは、都市経営の観点から資源を最大限にいかし、住む人（市民）の力をまちづくりに向けて自発的・相乗的に発揮していくための視点となります。

また、同時に、本構想後段の「まちづくりの基本方針編」で示す行政経営の方針や各分野別のまちづくりの方針を包括的、横断的に貫く方向付けでもあります。

### 視点1【パートナーシップによるまちづくり】

**全ての分野において市民が意欲的にまちづくりに参画し、市民と行政が協働で創る“ながの”**

市民と行政がそれぞれ適切な役割を担ってまちづくりを進めるため、市民が主体的にまちづくりと向き合える環境づくりが必要です。

このため、市民はまちの主人公との認識に立ち、まちづくりに参加する市民の「やる気」を支援していきます。また、個人やコミュニティ、NPO等と行政がお互いの持てる力と役割に応じて分担・補完しあい、対等の立場で協働できるまちづくりを推進します。

### 視点2【「長野らしさ」をいかしたまちづくり】

**「長野らしさ」をいかし、「地域」<sup>1</sup>の魅力とそれを支える「人」の力でいきいきと発展する“ながの”**

**歴史、文化、自然など大切なものをいかし、住んで誇れる地域づくり  
魅力をみがき、人をひきつける、訪れてみたくなる地域づくり**

少子・高齢化や都市間競争などを踏まえ、今後もいきいきとした“ながの”であるためには、自ら誇ることができる地域、また、市外からも訪れてみたい、住んでみたいと感じられるような、魅力的な地域づくりを進める必要があります。

このため、善光寺をはじめとする歴史や文化、豊かな自然、オリンピック・パラリンピック・スペシャルオリンピック開催の体験、素朴で温かい人やまちの風情など、“ながの”の良さを大切にするとともに、その要素を地域づくりにいかしながら、様々な場面で「長野らしさ」が感じられるまちづくりを推進します。

また、地域の魅力をみがくことで信頼される“ながの”ブランドを築き、これを基盤として観光や産業をはじめ多様な分野で地域外の人、文化、情報などと交流を図り、



その活力を引きつけ、地方拠点都市としての存在感を確立します。

このようなまちづくりに向けて、『地域』の魅力と、それを見つめ支えようとする『人』の力を継続的に発揮できるように取り組んでいきます。

### 視点 3 【健全で効率的な行政経営】

**民間活力の導入や絶え間ない改革を推進し、効果が最適で最大となる行政経営を行う  
“ながの”**

新しい時代のまちづくりを推進するために、行政自身が新しい力、新しいやり方を取り入れ、従来の発想を転換していく必要があります。

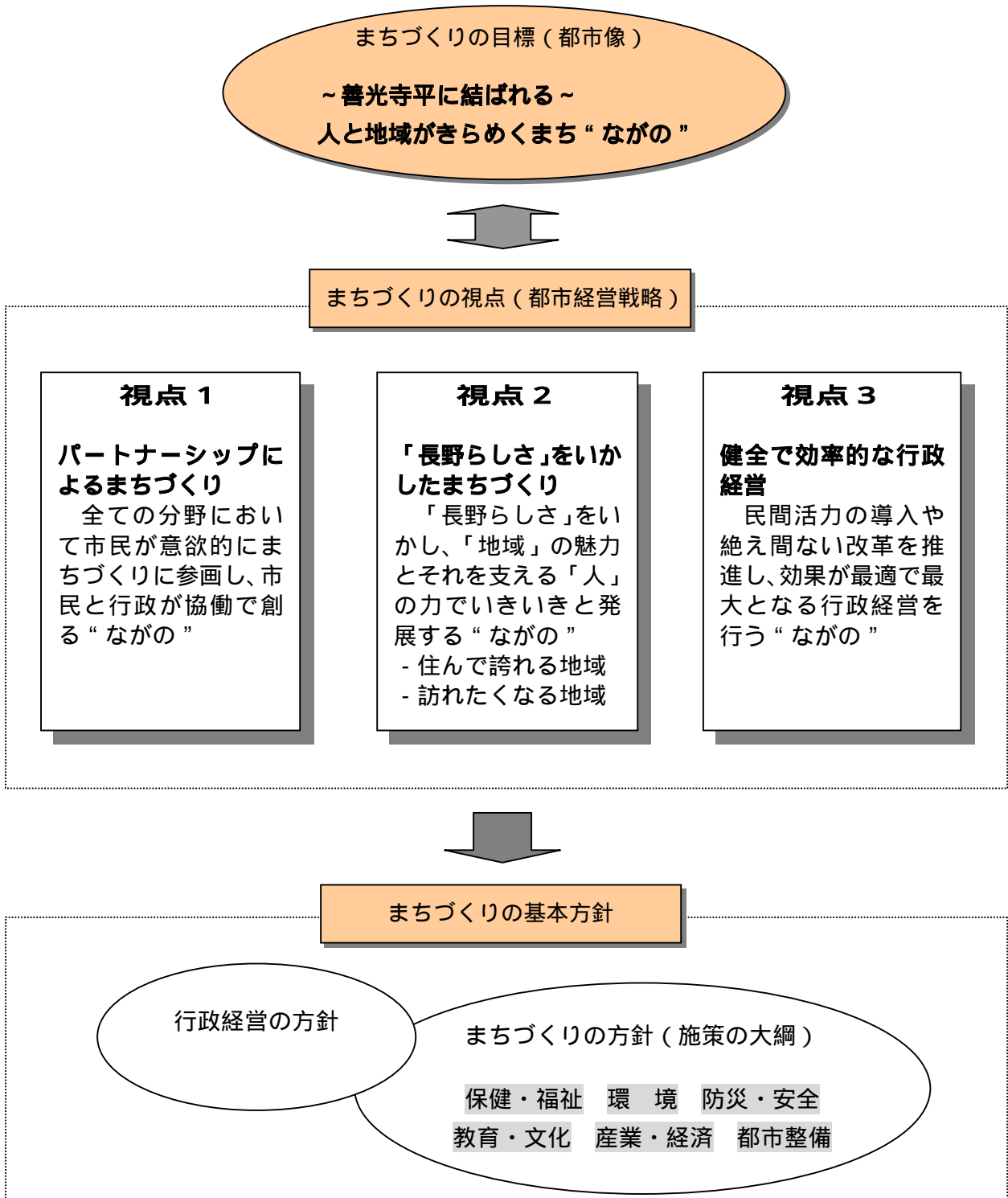
このため、民間活力を必要な分野に効果的に導入していきます。また、行政のスリム化や効率化など常に業務を見直し健全財政の維持を図るとともに、最小の費用で最大の市民満足の達成を目指します。

---

#### 1 地域

地域には、日常生活圏や行政区など身近な範囲としての小地域、また、それらが共通する環境や地理的要因などにより相互に関連して一体性を持つ中地域、さらに、より広く長野市全体のような大地域がある。地域の定義はその使い方や目的によって多様であり、第四次長野市総合計画では、小地域 中地域 大地域のように密接につながり、相互に関連し合うそれぞれの地域すべてを含めた概念を「地域」と総称する。

<まちづくりの視点の展開図>



## 第3章 基本指標

### 1 定住人口等

#### (1) 定住人口

目標年次（平成28年）における長野市の推計人口 36万4千人

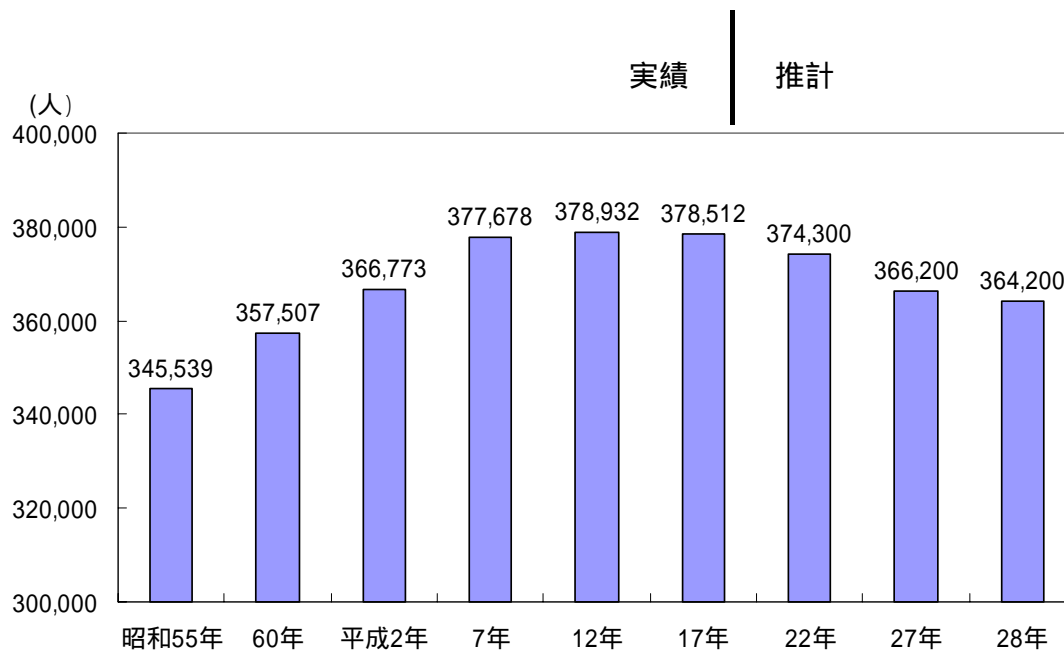
日本の総人口が減少傾向に入りつつある中、本市の定住人口は、少子・高齢化の進行による自然増減(出生数 - 死亡数)の減少と、近年の転出超過傾向による人口流出により、平成17(2005)年に減少に転じ、以降減少が続くと予測されます。

今後、この状況で推移すると、総合計画の目標年次である平成28(2016)年には36万4,000人程度の人口になると推計されます。

本市は、県都、長野広域圏の拠点都市としての役割を担っていることから、活力に満ちた都市を形成していくことが求められています。

このため、産業、雇用の創出や都市と自然が調和した住みやすく魅力あるまちづくりを進め、人口の流入と定着を促進するとともに、少子化対策の推進により出生数の増加を図り、推計値を上回る定住人口の確保を目指します。

長野市の定住人口の推移



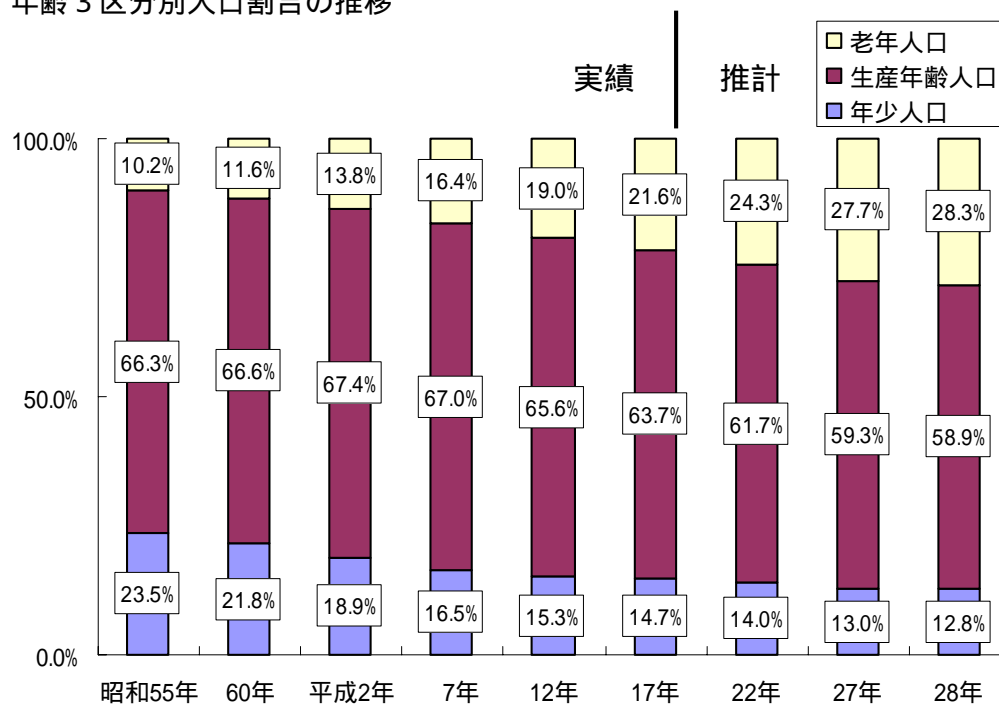
(注) 平成12年以前の長野市の人口は、旧長野市及び旧合併4町村の人口の合算値  
資料：平成17年までは総務省「国勢調査」、平成22年以降は長野市企画課推計

(2) 年齢別構成

ア 年齢3区分別人口割合

平成28(2016)年における年齢3区分別人口割合は、年少人口(0~14歳)が12.8%、生産年齢人口(15~64歳)が58.9%、老年人口(65歳以上)が28.3%となる見込みで、少子・高齢化が一層進行することが予測されます。

年齢3区分別人口割合の推移

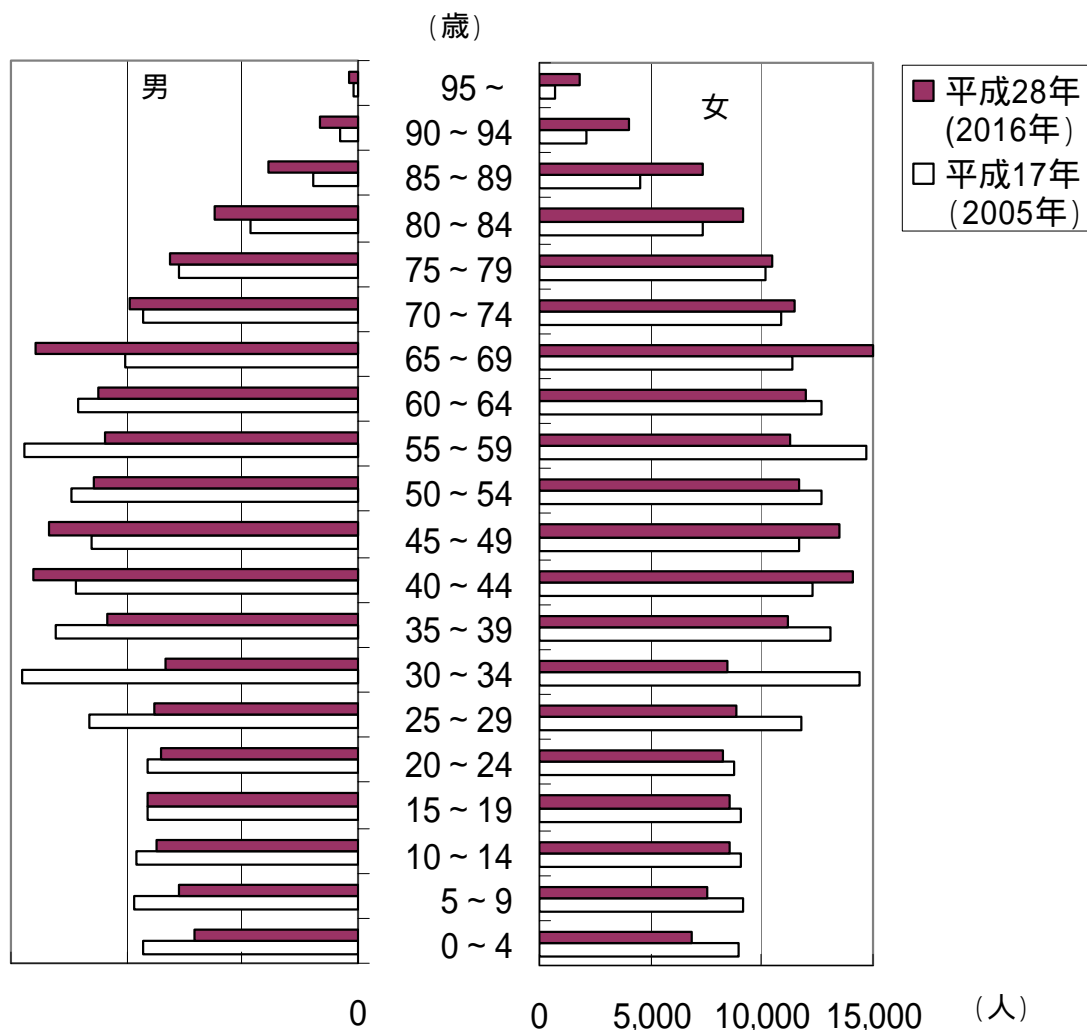


(注) 平成12年以前の人口割合は、旧長野市及び旧合併4町村の人口の合算値  
資料：平成17年までは総務省「国勢調査」、平成22年以降は長野市企画課推計

イ 男女・5歳階級別人口

平成28(2016)年の男女・5歳階級別人口を平成17(2005)年と比較すると、35~39歳以下のすべての年齢階層で男女ともに減少し、逆に65~69歳以上のすべての年齢階層で男女ともに増加する見込みです。

平成 17 (2005) 年と平成 28 (2016) 年の人口ピラミッドの比較

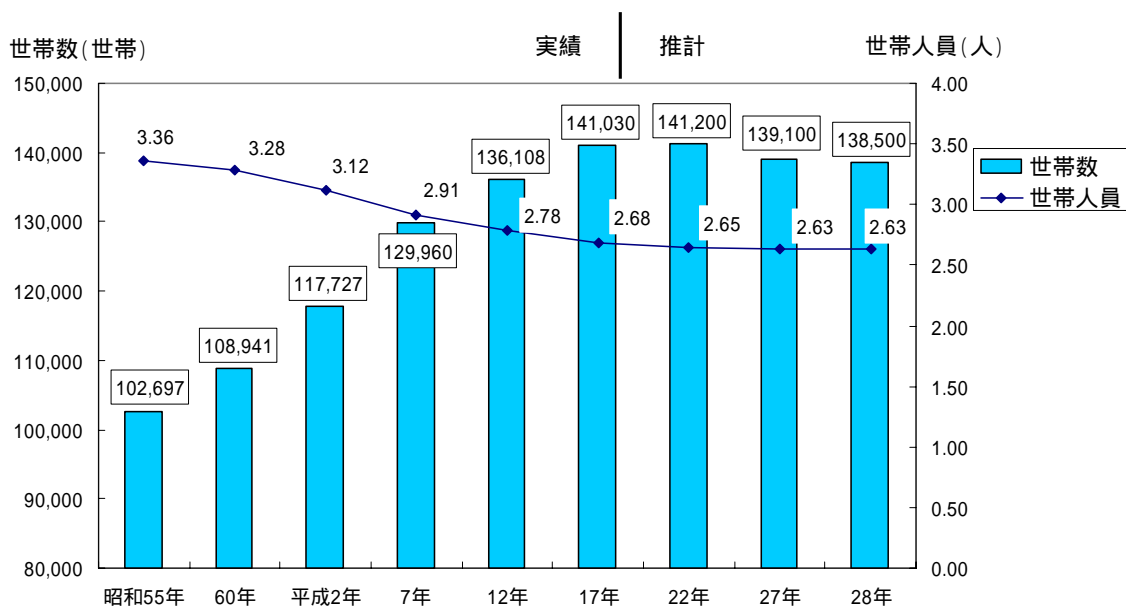


資料：平成 17 年は総務省「国勢調査」、平成 28 年は長野市企画課推計

### (3) 世帯数

本市の将来世帯数は、核家族化等の進行に伴う一世帯当たりの人員の減少により、平成 22 (2010) 年まで増加を続け、以降人口減少に伴い減少に転じ、平成 28 年 (2016) 年には、世帯数が約 13 万 9,000 世帯となり、一世帯当たりの人員は 2.63 人となる見込みです。

### 世帯数の推移

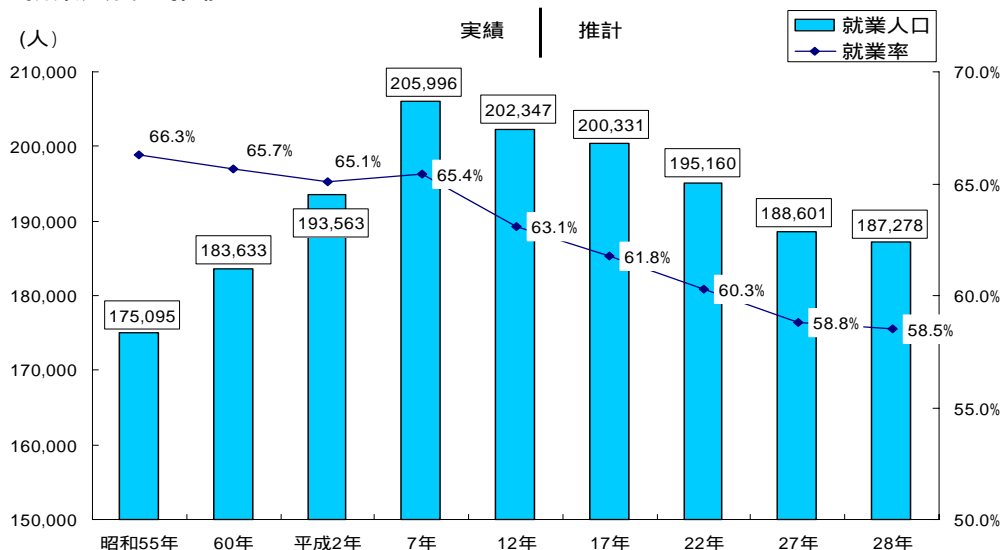


(注) 平成12年以前の世帯数は、旧長野市及び旧合併4町村の世帯数の合算値  
資料：平成17年までは総務省「国勢調査」、平成22年以降は長野市企画課推計

### (4) 就業人口

本市の将来就業人口は、生産年齢人口の減少に伴い、第一次産業、第二次産業及び第三次産業すべての分野で減少することが予測され、平成28(2016)年には、総数約18万7,000人、就業率58.5%となる見込みです。

### 就業人口の推移



(注) 平成12年以前の就業人口は、旧長野市及び旧合併4町村の就業人口の合算値  
資料：平成12年までは総務省「国勢調査」、平成17年以降は長野市企画課推計

(就業人口の将来推計値は、「平成17年国勢調査」確定値公表(平成19年1月予定)後に再推計のうえ修正する予定)

## 2 交流人口

本市は、多くの文化財・史跡をはじめ、国立公園を含む豊かな自然にも恵まれ、これまで多くの観光客や旅行者を迎えてきました。

近年では、高速交通網の整備やネットワーク化、個人の価値観の変化や情報化の進展により、観光交流における人々の行動は広域化・多様化しています。また、北陸新幹線の延伸による都市間の競合や、少子・高齢化による定住人口の減少など、社会や経済の状況も大きな転換期にあります。

このような中、いきいきとした元気なまちであり続けるためには、まちの魅力を高め、外から訪れる人を増やし、賑わいや活力を向上させていくことが更に重要になります。今後は団塊の世代<sup>1</sup>の動向や、スローライフ<sup>2</sup>に代表される自然志向、ゆとりや自分らしさを求める生き方などにも注目し、交流の新たな価値を提案するとともに、“ながの”の魅力を効果的に伝えていくことも必要です。

本市では、より多くの方に“ながの”を訪れ、楽しみ、心に刻んでいただけるよう、訪れる人々が新たな発見や感動を見つけられるまちづくり、自らも誇れるまちづくりを推進し、交流人口の一層の拡大を目指します。

また、この結果が本市の産業・経済とまちの活性化に幅広く寄与することを目指します。

このため、今後も観光・コンベンションを軸としながら、学術やスポーツ、文化・芸術、産業、イベント、都市農村交流など、各分野において多様な交流を図り、交流人口の継続的な増加に向けた取組を推進します。<sup>3</sup>

さらに、長野の個性を伸ばすため、同じ目標や強みを持つ都市間の連携も図ります。

---

### 1 団塊の世代

1947～49年生まれの世代を指す。

### 2 スローライフ

早さや便利さとは違い、ゆったり・ゆっくりした時間や生き方を持つライフスタイルのこと。

### 3 交流人口の継続的な増加

交流人口には多様性があるため、本市では観光・コンベンションを主体として、幅広く本市を訪れる人々を含むものとします。なお、年間の交流人口は、代表的指標として使われている市内の主な観光地利用者数を指標とします。

## 第4章 土地利用構想

土地利用構想は、平成12年策定の「第二次長野市国土利用計画」の内容や、社会経済情勢、本市の土地利用の状況、国・県等の土地利用施策の動向、関係法令等を踏まえた、今後の本市の適正な土地利用を促進するための基本的な方針です。

### 1 土地利用の現況と課題

#### (1) 面積の状況

##### ア 土地の利用区分別面積（平成18年4月現在）

土地の利用区分	面積（ha）	構成比（％）
農用地	8,266	11%
森林	45,636	62%
原野	532	1%
水面・河川・水路	2,664	4%
道路	2,854	4%
宅地	6,111	8%
その他	7,788	10%
市域全体	73,851	100%

##### イ 関係法令に基づく計画区域面積（平成18年4月現在）

関係法令の名称	計画区域の名称	計画区域の面積(ha)
都市計画法	都市計画区域	21,541（市域の約29％）
農業振興地域の整備に関する法律	農業振興地域	37,856（市域の約51％）
森林法	地域森林計画対象民有林	34,506（市域の約47％）
自然公園法	国立公園区域	10,204（市域の約14％）

#### (2) 現況と課題

市民共通の生活・生産基盤であり、限られた資源である土地については、市民の理解と協働のもと、公共の福祉を優先し、長期的視点に立って利用を進める必要があります。

人口減少や少子・高齢化の進行により、社会経済活動の拡大や都市化の必要性は従来よりゆるやかになると予想される中、今後の自然的土地利用<sup>1</sup>（農地、森林、原野等）から都市的土地利用<sup>2</sup>（住宅地、商工業用地等）



への転換は、土地需要等を考慮して計画的かつ慎重に行う必要があります。本市では、中心市街地の空洞化が進む一方、商業施設等の郊外化が進展しており、農地と市街地、地域間等のバランスを考慮した、秩序ある土地利用を進める必要があります。

本市域の中で大きな面積を占める森林や中山間地域は、環境保全や水源涵養に重要な役割を果たしています。このため、農地や森林等の保全を図り、国土の安全性を維持・向上していく必要があります。

本市域の美しく豊かな自然環境を、将来に向けて保全・継承するため、土地利用に当たっては、自然環境との共生や調和を図る必要があります。

## 2 土地利用の基本理念

緑豊かな自然と美しい山並みに抱かれた本市は、同時に、長野県における政治・経済の中心地として多様な都市機能を有しています。

また、国内有数の古い歴史を持つ善光寺をはじめ、松代や戸隠などの歴史的・文化的資源にも恵まれています。

こうした地域特性や、人口減少や少子・高齢化等の社会構造の変化、土地利用上の課題等を踏まえ、本市においては以下に掲げる基本理念に基づき、調和のとれた土地利用を目指します。

### < 基本理念の視点 >

社会構造の変化等を踏まえた、開発型から保全型への土地利用の転換  
災害に強いまちづくりを目指した土地利用の推進  
自然環境の保全に配慮した土地利用の推進

### < 基本理念 >

#### (1) 地域の特性をいかした土地利用

身近な生活圏を中心とした拠点地域づくりと、それらが公共交通ネットワーク等で結ばれ、相互に機能分担するコンパクトなまちづくりを推進することにより、外延的な市街地の拡大を抑制し、**適正なバランスの取れた土地利用を図ります。**るとともに、農業の生産基盤である優良農地の維持保全を図ります。

歴史的風土の保全や、周辺環境と調和した良好な景観の形成など、地域の特性をいかした土地利用を推進します。

~~本市の基幹的産業の一つである農業の振興を図るため、生産基盤である農~~

~~地の維持・保全を図ります。~~

(2) 安全で安心できる土地利用

農地や森林等の持つ国土保全機能の維持向上を図り、国土の安全性を高めます。

河川改修や災害対策の実施など、災害に強いまちづくりを目指した土地利用を推進します。

(3) 人と自然が共生する土地利用

上信越高原国立公園などの自然公園をはじめとする、美しく豊かな自然環境の保全を図ります。

### 3 地域別土地利用の方向性

地域の自然的・社会的条件、土地利用規制の状況、利用区分別の土地利用の方向性等を踏まえ、市域を大きく3つの地域に区分し、秩序ある土地利用を推進します。

(1) 市街地地域（市中央部の平坦地域のうち、市街化が進展している地域）

ア 地域全般

住宅地・商業地・工業地などの適正な配置と誘導により、快適な生活環境の確保と機能的な産業基盤の形成を図ります。

人口構造やライフスタイルの変化に応じた住宅地の供給や、生活基盤の整備等による良好な居住環境の形成を図ります。

既存の公共施設などの有効活用を図ります。

交通の円滑化や歩行者等の安全に配慮した、幹線道路や生活道路の整備を推進します。

河川空間の活用や公園等の緑化を推進し緑地の確保等により、ゆとりある都市空間の形成を図ります。

イ 中心市街地（長野地区・松代地区・篠ノ井地区の中心市街地地域）

魅力ある商業環境や利便性に優れた居住環境の整備により、にぎわいのある都市環境の形成を図ります。

歴史・文化をいかした景観の形成や、水と緑を取り入れたまち並みづくりなど、美しく潤いある都市空間を創造します。

歩行者等の安全性・快適性に配慮した都市空間の整備を推進します。

(2) 田園・中山間地域

ア 田園居住地域（市中央部の平坦地域のうち、農地や集落の混在地域）

まとまりのある優良農用地の確保や、農地の有効利用を促進します。

また、遊休農地の解消を図ります。

既存集落内の居住環境を整備するとともに、周辺の農地等における無秩序な土地利用転換を抑制し、適切な土地利用の誘導を図ります。

河川や用水路等の改修・整備により、浸水等の災害防止を図ります。

イ 中山間地域（市西部及び南東部に広がる中山間地域）

担い手や営農組織の育成等により、耕作放棄地の増加防止を図ります。

森林の適切な整備・管理により、災害防止、水源涵養、自然環境の保全を図ります。

生活基盤の整備や空き家の有効活用等により、定住人口の増加を図ります。

河川改修やため池の整備等により、地域の防災性を高めます。

市街地への利便性や地域間の連携、防災性等を考慮した道路整備を推進します。

自然環境や農林産物等を活用した、市民のいこいの場、自然体験の場としての土地利用を図ります。

(3) 自然環境地域(自然公園をはじめとする、良好な自然環境に恵まれた森林、原野、河川等の区域)

貴重な自然環境を形成している原野等における、生態系の維持や景観の保全を図ります。

森林区域内の宅地開発等については、適正な規制を図り、周辺環境と調和した秩序ある土地利用を誘導します。

貴重な自然や景観の保全に十分配慮しながら、市民や観光客が豊かな自然と親しめる場としての土地利用を図ります。

---

1 自然的土地利用

農地・森林などの農林業的土地利用に、自然環境を保全していくべき原野・河川などの土地利用を加えたもの

2 都市的土地利用

住宅地、商工業用地、道路など、主として人工的施設による土地利用