

## 会 議 録

### 1. 会議名

上越市都市計画審議会

### 2. 議題（公開・非公開の別）

報告案件（公開）

(1) 立地適正化計画の策定について

### 3. 開催日時

平成28年1月27日（水）午後1時30分から

### 4. 開催場所

上越市役所木田第1庁舎4階 401会議室

### 5. 傍聴人の数

0人

### 6. 非公開の理由

なし

### 7. 出席者（傍聴人を除く）氏名（敬称略）

- ・委員：田村 三樹夫、中出 文平、三沢 眞一、山岸 栄一、  
吉田 昌幸、鈴木 興次、井部 辰男、平澤 しず子、  
田中 弘邦、吉村 久子、村椿 正子、大島 洋一  
草間 敏幸、岩崎 康文、折笠 正勝
- ・事務局：宮崎部参事、長谷川副課長、竹田係長、北島係長、  
渡邊係長、大滝主任、宮崎主任、樋口主任、小出技師、  
東條主任

### 8. 発言の内容

渡邊係長：ただ今から、「上越市都市計画審議会」を開催いたします。本日は、ご多用のところお集まりいただき、誠にありがとうございます。私は、本日の進行役を務めます都市整備課の渡邊と申します。よろしくお願ひいたします。

初めに、委員の出席状況についてご報告いたします。本日は、佐野委員、宮崎委員、蘆屋委員、内山委員から欠席のご連絡をいただいておりますが、委員総数19名のうち、15名の皆様からご出席をいただいております。従いまして、上越市都市計画審議会条例第4条第2項の規定により、1/2以上のご出席をもって本審議会が成立しておりますことをご報告いたします。

それでは、開会にあたり都市整備部長が不在のため、本日は都市整

備部参事からご挨拶を申し上げます。

宮崎部参事：皆様、大変お忙しい中お集まりいただきましてありがとうございます。都市整備部参事の宮崎でございます。12月までは本当に暖かい暖冬だという話が、ここへきてガラッと様相が変わりまして、非常に寒くまた急な雪が降ったりと、県内も大変な状況かと思えます。そんな中、皆様からは都市計画審議会にご出席いただきまして、誠にありがとうございます。また、委員の皆様には、日頃から当市の都市計画行政に多大なるご理解、ご協力を賜りまして、心より感謝申し上げます。

さて本日の議題でございますが、平成28年度の策定を目指しております立地適正化計画の作業を、中間ではございますが状況をご説明させていただきたいと考えております。

昨年5月の審議会の中で大まかな制度の説明をさせていただいたところですが、先般策定させていただきました都市計画マスタープランに基づきながら、今後の上越市の在り様、そういったものをもう一段掘り下げた中で都市構造を見直していきたいというふうに考えております。

本計画につきましては、今後も作業の進捗状況に応じて、皆様にご説明させていただきたいと思っておりますので、お力をお貸しいただきたいと考えております。

最後になりますが、本計画をよりよいものとするため、忌憚のないご意見を賜りますようお願い申し上げます。御挨拶とさせていただきます。本日は大変ありがとうございます。よろしく願いいたします。

渡邊係長：続きまして、資料のご確認をお願いいたします。本日の資料は、先日、ご送付申し上げました「次第」と「資料」のほか、受付でお配りした「席次表」となっております。過不足等ございましたらお申し出ください。

よろしいでしょうか。それでは、これより議題に入らせていただきます。上越市都市計画審議会運営規定第2条に基づき、中出会長から議長を務めていただきます。中出会長、よろしく願いいたします。

中出会長：これより議長を務めさせていただきますが、速やかな議事進行にご協力くださるよう、よろしく願いいたします。なお、今回の会議の議事録署名人ですが、今回は「井部委員」と「大島委員」にお願いし

たいと思いますのでよろしくお願いいたします。

それでは議題に入ります。本日は報告案件が1件ございます。「立地適正化計画の策定について」、事務局から説明をお願いします。

大滝主任： 都市整備課の大滝と申します。よろしくお願いいたします。これから、立地適正化計画の策定につきましてご説明申し上げます。

まず、立地適正化計画制度の創設の背景につきまして、ご説明申し上げます。地方都市の現状と課題としまして、多くの地方都市でこれまで人口増加に伴い、郊外開発などの市街地の拡大を進めてきたところではありますが、近年の社会経済情勢の変化に伴い急速な人口減少と高齢化が進み、拡散した新市街地のみならず従来からある既成市街地においても低密度な市街地が形成されつつあります。このようなことから、今後も都市を持続可能な社会としていくためには、効率的な都市経営が求められており、都市の部分的な問題への対処療法ではなく、都市全体の観点から持続可能な取組を推進していくことが大きな課題となっております。これらを踏まえて国では、政策の方向性として、日常生活に必要なサービスが住まいなどの身近に存在する「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を目指しております。この「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の概念ではありますが、下の図で、生活サービス機能の計画的配置、公共交通の充実、人口密度の維持をしていこうという考え方になり、この考え方は、先般策定した「上越市都市計画マスタープラン」に合致するものであります。

次に、都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要につきまして、ご説明申し上げます。今ほどご説明しました背景をもとに国では平成26年8月に法律を改正し、市町村において立地適正化計画の策定が可能となりました。新たに創設された立地適正化計画制度ですが、計画策定区域として、都市計画区域全体とすることが基本となっております。また、立地適正化計画区域内には、居住を誘導し人口密度を維持する居住誘導区域と生活サービスを誘導する都市機能誘導区域の双方を定める必要があります。なお、都市機能誘導区域は、居住誘導区域の内側に定めることとなっております。区域のイメージとしましては、図の緑の枠内が立地適正化計画区域、青の点線が市街化区域もしくは用途地域など、青の実線が居住誘導区域、赤の実線が都市機能誘導区域となります。

立地適正化計画の概要としましては、資料のとおりではありますが、立地適正化計画は、市町村マスタープランでお示した方向性を具現

化するため、都市計画と公共交通の一体化や都市の効率化など、市町村マスタープランの高度化版として時間軸を持ったアクションプランとして具体的な方策を定めるものであります。

上越市都市計画マスタープランの方針を再度ご説明いたしますと、これまでの人口増加、産業、モータリゼーションの進展に対応した「量的拡大」から、人口減少、少子高齢化など、まちの活力を維持し、「質的向上」にまちづくりの考え方の転換を図り、市民が日常生活の中で満足感・充足感を持って暮らすことができる持続可能な社会を目指すこととしております。

また、上越市の目指す都市像につきましては、上越市第6次総合計画において、市政運営の将来都市像を「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」としており、将来都市像実現のための都市構造としましては、「快適で充実した都市（生活）空間を形成し、各拠点が相互に連携した持続可能な都市構造」としております。快適で充実した都市生活空間を形成するため「めりはりのある土地利用」、「暮らしを支える拠点の構築」を、各拠点が相互に連携するため「人や物の移動を支える『交通ネットワーク』により、持続可能な都市構造を構築するものとしております。

これは、都市構造のイメージであります。上越市の都市構造は、「面」、「点」、「線」の3つの要素から構成されるものとしております。「面」としましては、市域を市街地、田園地域、中山間地域に分けた「めりはりのある土地利用を推進」、「点」としましては、暮らしを支える拠点の構築、「線」としましては、人や物の移動を支える交通ネットワークの構築としております。

これは、上越市が目指す将来の暮らしの姿のイメージであります。赤色で囲んだ都市拠点は公共交通、幹線道路の沿道に効率の良い居住環境などを、青色で囲んだ地域拠点は効率の良い施設の再配置などで将来にわたり、快適で充実した暮らしを続けられるまちづくりの方針としております。

これは、長期的視点に立った拠点への人口集束のイメージであります。現在の状況は左側上段となっており、市街地の都市拠点や地区の中心部の地域拠点、生活拠点で人口密度が高くなっております。将来、何もしないと下段のように各拠点で人口が減少し、郊外部で人口が増加し低密度な拠点となることが想定されます。こうならないように右側上段のように各拠点の質を高め、農地・自然を守ることで拠点へ緩やかに人口集束を図ることとしております。

拠点の位置付けにつきましては、都市計画マスタープランでは機能により都市拠点、地域拠点、生活拠点、ゲートウェイの4つに区分しております。

次に、上越市における立地適正化計画の位置付けですが、市の最上位計画である上越市第6次総合計画に即して上越市都市計画マスタープランが策定されておりますが、その基本方針により立地適正化計画を策定いたします。策定にあたりましては、従来より都市計画と強い関連性がある交通、農業、防災、産業、環境などの各分野の計画だけではなく、まちづくり全体の観点から医療、福祉、子育て、教育、交流、コミュニティなど各分野の計画も整合を図るものとしております。この立地適正化計画では、立地適正化計画の区域、立地適正化に関する基本的な方針、居住誘導区域及び施策、都市機能誘導区域、誘導施設及び施策などを定めていくものであります。

つづきまして、対象区域につきましてご説明申し上げます。上越市では平成17年の市町村合併に伴い、合併前の上越市、大潟区全域、頸城区の一部を区域とする「上越都市計画区域」、柿崎区の一部を都市計画区域とする「柿崎都市計画区域」、中郷区を含む「妙高都市計画区域」の3つの都市計画区域が存在しております。この3つの都市計画区域につきましては、「上越市都市計画区域検討委員会」において「現状の都市計画を維持することが望ましい」との方向性を示していた中、今回の計画策定区域につきましては、一定の開発が行われ、人口集中地区を要する上越都市計画区域のみを策定するものであります。

これは、対象区域につきまして、図示したものになります。図で赤色に示した区域の合併前の上越市、大潟区全域、頸城区の一部を区域とする上越都市計画区域において立地適正化計画を策定するものであります。

次に、関連する計画や他部局の施策につきましてご説明申し上げます。立地適正化計画は、市の上位計画と整合を図りながら、関連計画では交通分野の総合公共交通計画、現在策定中の地域公共交通再編実施計画や、その他の分野としては公の施設の再配置計画などと整合を図ることとしております。

関連する計画である交通分野の概要につきましては、右側に基本的な方針である上越市総合公共交通計画になりますが、主な方針として、「市民の日常の生活を支えます」と「市内外の交流促進を図ります」としてしております。この方針を受けて、現在、策定している上越市地域

公共交通再編実施計画では主な目標として3つ定めており、立地適正化計画では、これらの公共交通ネットワークと連携を図りながら都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定を行っていくものであります。

次に、現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題の整理につきましてご説明申し上げます。まず、全体の流れとして、高齢者人口の推移、現状のDID、公共交通網の「各種基礎的データの収集と都市の現状把握」、現状のまま推移した場合における「人口の将来見通しに関する分析」、公共交通の利便性、持続可能性や都市機能施設の利便性などの「現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題の分析」としてしております。詳細は次ページから現状分析及び将来予測をご説明申し上げますが、大きく分けて「人口・高齢化の状況」、「都市交通の状況」、「居住に適さない区域の状況」、「施設の状況」、「類似団体と比較した上越市の状況」を整理しております。

まずは、今後の都市構造を考える上で重要な要素である「人口・高齢化」、「人口密度」の推移や動向などについて現状分析を行ったものです。これは、都市全体の人口動向であります。上越市全体の人口であります。国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所によりますと、2010年の20万4千人が、2040年には15万6千人と23%減少。65歳以上の高齢人口は2010年の5万4千人が、2040年には5万9千人と10%増加。15歳～64歳の生産年齢人口は2010年の12万1千人が、2040年には8万1千人と33%減少。15歳未満の年少人口は2010年の2万8千人が、2040年には1万6千人と40%減少するとされており、これらから上越市においても人口減少、高齢化、少子化が同時進行していくと推計されております。

次に、都市全体の人口動向として、市全体、都市計画区域内、市街化区域内人口の推移を調べたものであります。先ほど上越市全体では人口減少、高齢化、少子化が同時進行していることを説明させていただきましたが、それを示しておりますのが左側のグラフになっております。中央のグラフは上越都市計画区域内の人口を、右側のグラフはこのうち市街化区域内の人口を2010年と2040年を比較したのになっております。上越市全体の人口では先ほどの説明のとおり、23%減となるのに対して、上越都市計画区域内では15万人が12万6千人と減少し、15%減、市街化区域内では12万3千人が10万5千人と減少し、15%減。特に65歳以上の高齢人口では5万4千人が5万9千人と増加し、10%増となるのに対して、上越都市計画区域内では3万6千人が4万4千人と増加し、22%増、市街化区域内では2万9千人が

3万6千人と増加し、26%増と推計されており、これらから都市計画区域及び市街化区域内の人口減少率は、行政区域と比べて少ない。一方、都市計画区域及び市街化区域の高齢人口の増加率は、行政区域と比べて多くなると推計されております。

次に、DID地区いわゆる人口集中地区の変遷を調べたものであります。左図が1960年から2010年までのDID地区の変遷となっており、まちが広がっていく様子を示しており、高田・直江津周辺は上越市として誕生した1971年以降、春日山周辺は2000年以降が多くなっております。右上のグラフは、DID面積と人口密度の推移となっておりますが、DID面積は1980年には1,580haでしたが、2010年には2,294haと45%増加しております。一方、人口密度は1980年にはヘクタール当たり46.3人でしたが、2010年にはヘクタール当たり36.5人と21%減少していることから、人口密度は低くなる一方、市街地は広がり低密度な市街地が進行していることを示しております。また、上越市の特徴としましては、DID地区においては、1980年には人口密度が高く、市街地が形成されたことと、2010年には一定程度の都市的土地利用がなされたところであります。

次に、メッシュ別各地区の人口の現状と推移を調べたものであります。左側は2010年、中央は2040年の人口の推移、右側は2010年と2040年の人口増減を図で示したものであります。人口増減である右側の図では赤色の点線で囲まれております高田駅周辺と直江津駅周辺などの中心市街地で大きく人口が減少しておりますが、春日山駅周辺の変動は少ないと推計されております。

つづきまして、各地区の高齢人口の現状と推移を調べたものであります。左側は2010年、中央は2040年の高齢人口の推移を、右側は2010年と2040年の高齢人口増減を図で示したものであります。高齢人口増減である右側の図では、赤色の点線で囲まれております高田駅周辺と直江津駅周辺などでは人口減少に伴い高齢人口も減少いたしますが、現状の高齢化率が低い春日山駅周辺では今後、高齢人口が大きく増加すると推計されております。

つづきまして、各地区の人口密度の現状と推移を調べたものであり、左図は2010年、右図は2040年の人口密度の推移を図で示したものであります。市街化区域全体では、2010年ではヘクタール当たり40.6人、2040年ではヘクタール当たり34.6人と推計されておりますが、地区別に見ますと赤色の点線で囲まれております高田駅周辺と直江津駅周辺などの市街地を中心に、低密化が進行いたしますが、春日山

駅周辺の変動は少ないと推計されております。

つづきまして、人口密度の推移を調べたものであり、各地区のそれぞれの中心から1km圏内と、1km圏の外側から2kmの範囲で、それぞれ2010年と2040年の人口密度を推計しております。赤線で囲まれた高田と直江津などの市街地を中心に低密化が進行し、高田以外では、1km圏内においても将来人口密度がヘクタール当たり40人を下回ると推計されております。また、1km圏内の高田と直江津は2～3割減少、一方1km圏の外側から2kmの範囲では1～2割減少いたしますが、春日山は微減すると推計されております。

次に、公共施設等の維持費の現状と将来の維持負担コストのインフラ維持費の推移を調べたものであります。インフラ維持費につきましては、道路や公園などの都市基盤の維持費で、平成17年と平成22年の実績に基づいて平成32年と平成42年を推計したものを棒グラフで、人口1人当たり負担額を折れ線グラフで示したものであります。今まで説明させていただきました人口減少と低密化の進行と、都市基盤の維持管理費の増加により、市民1人当たりの負担額が平成22年の約1万6千円から平成42年には約2万6千円に増加し、約1.6倍増加すると推計されております。

次に、公共交通と利便性、持続可能性の観点から整合、連携を検討する上において、都市交通の状況を調べたものであります。左側は運行頻度別バス路線図を、右側は鉄道駅、バス徒歩圏域図を示したものであります。公共交通の状況としましては、妙高はねうまラインが南北に走り、上越妙高から直江津の市街地を結んでおり、運行頻度の高い路線バスも鉄道に並行して確保されておりますが、市街化区域においても、右側の赤色の点線で囲まれております公共交通空白地域があり、徒歩圏域内であっても、中心市街地や拠点となる施設を結ぶ路線以外は運行頻度が低いところがあるのが現状であります。

これは、都市交通の骨格となる上越市の重要な道路ネットワークの方針図であります。上越市では広域交通を担う主要幹線街路として南北方向、東西方向に都市の骨格をなす都市計画幹線道路がはしご状に配置されており、「ラダー型」の道路網を形成しております。

次に、立地適正化計画において、居住誘導区域を定めるにあたり、居住に適さない区域として配慮しなければならない区域を整理したものであります。工業系用途地域としては左図では水色である工業地域、青色である工業専用地域で主に工業の利便を推進する地域となっております。また、左図では赤色である地区計画で住宅の建設を制限

している地域となっております。災害としては左図では茶色である土砂災害危険箇所は、市街化区域西側の山間部を中心に存在しております。津波浸水想定エリアは右図のとおり直江津港周辺に存在しております。国の指針では原則として含まないこととすべき区域として土砂災害特別警戒区域などがありますが、上越市では土砂災害特別警戒区域のみ指定されております。

樋口主任： 都市整備課の樋口と申します。後半部分につきまして説明させていただきます。28 ページをご覧ください。都市機能誘導区域を定めるにあたり、都市計画マスタープランで位置付けられた拠点ごとの施設の立地状況を整理いたします。都市計画マスタープランでは、地区ごとに都市機能と日常生活機能を集約する拠点を設定しており、上越都市計画区域においては、都市拠点として直江津駅周辺、春日山駅周辺、高田駅周辺を、地域拠点として大潟区総合事務所周辺を、ゲートウェイとして上越インターチェンジ周辺、上越妙高駅周辺を設定しております。立地適正化計画におきましても、都市計画マスタープランにおける拠点を踏まえて、施設の状況を整理いたします。なお、直江津港周辺につきましては、工業の要素が大きい地域となっていることから、本分析の対象から除外しております。

分析方法につきましては、まず、各拠点 1km 圏内に対象とした施設がどれくらい立地しているかを整理しました。次に、その施設が市街化区域内の施設総数に対してどれだけの割合かを算出いたしました。対象とする施設は、日常生活に必要なサービス施設として、商業、医療、高齢者福祉、子育て施設とし、商業施設につきましては、日常生活に密着するスーパーとコンビニ、医療施設につきましては、病院と診療所、高齢者福祉施設につきましては通所介護施設、子育て施設につきましては、幼稚園と保育所としております。

次に、施設位置を表す図面上の凡例と拠点ごとの分析結果につきましてご説明申し上げます。凡例ですが、商業施設のスーパーマーケットはピンク色の小さい丸、コンビニは紫色の小さい丸、医療施設の病院と診療所は白抜きの十字、病院は紫色の十字、高齢者福祉施設の通所介護施設は黄緑色の三角、子育て施設の幼稚園は黄緑色の丸、保育所は橙色の丸となっております。続いて、表をご覧ください。高田駅を中心とした 1km 圏であります。商業施設が 5 か所、医療施設が 15 か所、高齢者福祉施設が 8 か所、子育て施設が 7 か所あり、市街化区域内の施設数に占める割合につきましては、医療施設、高齢者福祉施設、子育て施設が 1 割以上を占めていることがわかります。表の

一番右側につきましては、上越都市計画区域全体の施設数に占める割合を参考に示しております。

31 ページですが、これは、直江津駅周辺、春日山駅周辺、上越インターチェンジ周辺の施設の立地状況であります。直江津駅周辺につきましては、商業施設、医療施設、子育て施設が市街化区域内の施設に対して1割以上を占めていることがわかります。春日山駅周辺につきましても、医療施設が1割以上を占めており、他の3施設においても5%以上を占めている状況にあります。上越インターチェンジ周辺につきましては、商業施設と子育て施設が1割弱を占めている状況にあります。

32 ページをご覧ください。大潟区総合事務所周辺と上越妙高駅周辺の施設の立地状況につきましては、市街化区域内の施設数に対する割合としては、高い状況にはありませんが、各施設が立地しており、拠点としての役割を有していることが読み取れます。

6 地区全体の立地状況であります。6 地区全体の立地状況を合計してみますと、商業施設は27施設で37.0%、医療施設は50施設で47.6%、高齢者福祉施設は21施設で35.6%、子育て施設は22施設で47.8%となっております。この割合は、6つの拠点の1km圏の合計約19km<sup>2</sup>の中に35.6%~47.8%もの施設が立地していることを表しており、高田、直江津、春日山をはじめとする各拠点に、日常生活に必要な各種の機能が集積していることを表しております。

つづきまして、拠点圏域外も含めた施設の状況につきまして、高田駅周辺を参考としてご説明申し上げます。このページでは、駅1km圏だけでなく、バスでの移動も視野に入れ、ピーク時運行本数が片道3本以上あるバス停の500m圏も含めて分析を行ってみました。図において背景が橙色となっている範囲が条件に合致した区域となります。この区域内の施設立地状況は、商業施設が18か所で市街化区域内に占める割合が24.7%、医療施設が35か所で33.3%、高齢者福祉施設が18か所で30.5%、子育て施設が15か所で32.6%となっており、各施設で高田駅1km圏と比較して大幅に割合が増加することがわかります。つまり、高田駅周辺には日常生活に必要な機能が多数、集積しており、駅1km圏の周辺を含めた地域が日常生活に必要な施設の集積地域として役割を持っていることがわかります。

つづきまして、施設立地と人口密度の推移につきましてご説明申し上げます。今ほどの整理により、各拠点には日常生活に必要な施設が集積し、バス圏まで視野を広げるとさらに多くの施設が立地している

地区もあることがわかりました。前段でも説明しましたが、各拠点で今後、人口は減少し、拠点 1km 圏内では特に高田駅周辺や直江津駅周辺、大潟区総合事務所周辺の減少割合が大きくなっています。高田駅周辺の場合、人口密度は 2010 年には、ヘクタール当たり 46.5 人であったのに対し、2040 年ではヘクタール当たり 33 人まで減少すると予測されており、このように人口密度が下がってしまうと、先の整理で集積が確認できた施設も、経営の悪化により撤退を余儀なくされ、それに伴い利便性やまちの魅力が低下し、さらなる人口の減少、施設の撤退をまねく悪循環に陥っていくことが懸念されております。

これら施設立地状況を整理した拠点、つまりは、都市計画マスタープランで拠点到位置付けられた地域になりますが、それらにつきましては前段の分析結果からも既に一定の都市機能が集積しており、改めて拠点であることが確認できました。したがって、立地適正化計画においても直江津駅周辺、春日山駅周辺、高田駅周辺、大潟区総合事務所周辺、上越妙高駅周辺、上越インターチェンジ周辺を拠点到位置付けて検討をしてまいりたいと考えております。

立地適正化計画での検討にあたり、都市計画マスタープランでは、各拠点のまちづくり方針につきまして、特性や役割が次のように整理されております。高田駅周辺につきましては「城下町高田の古くからの中心市街地であり、本市の商業・業務、文化、観光の拠点」など、直江津駅周辺につきましては、「港まちとしての歴史を有する古くからの中心市街地であり、商業、文化、観光の拠点」など、春日山駅周辺につきましては、「市役所をはじめとする行政や市民交流の中心」、「高田、直江津地区との機能の分担を行い一体的な都心地区を形成」、上越インターチェンジ周辺につきましては、「広域交通条件に恵まれた、自動車利用による市内外の広域商業の中心」など、大潟区総合事務所周辺につきましては、「旧大潟町の中心地区であり、地域住民の生活やコミュニティの中心」、上越妙高駅周辺につきましては、「北陸新幹線により首都圏や全国と結ばれる広域アクセスの拠点」、となっております。こうした特性や役割を踏まえ、立地適正化計画においても、拠点としての特性や役割を検討してまいります。

次に、今までのデータを整理し、レーダーチャートによる類似団体と比較した上越市の状況につきましてご説明申し上げます。こちらは上越市の近傍にあり、人口、市域面積等の規模が近い線引き都市として、長岡市、新発田市、高岡市、松本市を選定し、5 都市の平均値と上越市を比較したものになります。平均値を橙色の線で、上越市の値

を黒色の線で表しております。上越市は類似団体に比べ、全体的に低い傾向になります。具体的には右側の緑色で囲った人口密度が低い傾向にあるため、この部分は市街地における人口密度の低下への対策が必要となります。また、下側の茶色で囲った公共交通が低い傾向にあるため、この部分は公共交通の維持・確保が必要となります。そして、左側の青色で囲った徒歩圏カバー率が低い傾向にあるため、この部分は生活を支える都市機能の維持確保が必要となります。

次に、課題のまとめにつきましてご説明申し上げます。今までの現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題の整理をいたしますと大きく3点に分けられます。1点目は「市街地における人口密度の低下・高齢化への対応」であります。上越市では1985年をピークに人口減少傾向にあり、さらに地区ごとにその傾向に違いがある。今後もその地区ごとに人口減少と少子高齢化の進展が予測されている。現況のDID地区内でも人口密度はヘクタール当たり40人を下回っており、地区ごとに市街地の人口密度に違いがあるが低い状況である。高田・直江津などの中心市街地における人口減少・高齢化が顕著であり、市街地の低密化が進むと予測されている。2点目は「地方都市の実情に応じた交通手段の確保」であります。現状では、上越妙高～直江津間の市街地において鉄道及び運行頻度の高いバス路線が維持・確保されているが、路線バスの運行頻度が低いエリアや公共交通空白地域がある。3点目は「生活を支える都市機能の維持・確保や拠点間の役割分担」であります。商業・医療・福祉・子育てなどの生活に密着した施設は、鉄道駅や拠点となる施設を中心としたエリアでは概ね歩いて行ける範囲に立地しているが、類似団体と比較すると施設利用圏人口密度等が低い。地域の特性や役割に応じて、高田・直江津・春日山をはじめとする各拠点に各種都市機能が集積しているが、今後各拠点に必要な施設を整理する必要がある。

最後に、立地適正化計画で定める各種区域設定の方向性につきましてご説明申し上げます。先ほどの39ページでご説明申し上げました課題に対しまして、対応の方向性、区域の考え方をまとめております。

課題の1点目としましては、「市街地における人口密度の低下・高齢化への対応」に対しての対応の方向性は、市街化区域のなかでも一定のエリアにおいて適切な人口密度の維持が必要な居住。課題の2点目としましては、「地方都市の実情に応じた交通手段の確保」に対しての対応の方向性は、公共交通を維持するため沿線や地方都市の実情を踏まえた多様な移動手段で利便性が高い道路沿線での必要な居

住。これらの対応の方向性に対しての居住を誘導する区域の考え方としては、拠点性のある人口集積地の地域、現況で高い人口密度を有する地域や既に基盤整備が形成された地域、公共交通の沿線の地域、主要な道路沿いで多様な移動手段で効率がよく、生活基盤が整った地域を考えております。この考え方をもとに人口の推進・維持を図り、多様な機能を配置することで持続可能な機能を確保し居住などをゆるやかに誘導する区域として居住誘導区域を設定していきたいと考えております。

また、課題の3点目としましては、「生活を支える都市機能の維持・確保や拠点間の役割分担」への対応に対しての対応の方向性は、駅の周辺や地域の拠点を中心として、日常生活に必要なサービス水準を維持、拠点の特性や役割に応じた多様な都市機能の配置。これらの対応の方向性に対しての都市機能を誘導する区域の考え方としては、都市計画区域で定めた各拠点の位置付けと役割を踏襲、駅や拠点の中心となる施設から徒歩圏を基本とした範囲、各種施設の立地状況や今後の事業や民間施設整備等の可能性を勘案、と考えております。この考え方をもとに日常生活に必要な医療・社会福祉・教育文化、商業施設などの都市機能を配置し、効率・快適性のあるサービス水準を必要とする区域として都市機能誘導区域を設定していきたいと考えております。

以上を持ちまして、説明を終わります。

中出会長： ありがとうございます。立地適正化計画の策定について全般に説明をいただいたので、少し分量が多いのと専門でない方が聞かれてもなかなかわからないところがあったと思います。

質問をお受けしたいと思いますが、大雑把に言って1ページ目から15ページ目までは立地適正化計画の紹介と上越市の都市計画マスタープランとの関係について話をしていて、16ページから27ページまでが居住誘導区域を定める時のベースとなるデータが提示されていて、28ページから37ページまでが都市機能誘導区域をどう考えるかということについてのベースになるデータが示されていて、38ページから40ページが今後計画がどういう方向になるかという、だいたい大きく分けて4つになると思いますので、まず15ページ目のところまでで質問、ご意見等があったらお受けしたいと思います。いかがでしょうか。

中出会長：簡単に言うと、上越市は立地適正化計画ができる前からちゃんと考えていたよということで、上越市の今まで考えてきたことがそのまま立地適正化計画に反映できるということを言っているわけです。実は上越市の計画には上位に新潟県の都市政策ビジョンというのがあります。平成16年度に作られたもので、それから県内のほとんどの自治体はそれを踏襲してきているので、新潟県はもう10年くらいこういう考え方でまちづくりをしようとしてきました。それに対して、国はものすごく遅くてやっと数年前からこういうことを言いだしてきているということです。

15 ページ目までは上位計画の都市計画マスタープランとこの立地適正化計画の関係というのが理解いただければと思いますが、何か質問ございますでしょうか。

鈴木委員：12 ページの一番下に「立地適正化計画は、人口集積が低い柿崎及び妙高都市計画区域を除き、上越都市計画区域のみ策定する」とあります。この人口集積が低いというのは先ほどの説明で概ねわかりますが、柿崎、あるいは妙高の都市計画区域に住まわれている人にすれば、やはり取り残されるというような感覚になる場合もあるんじゃないかと思います。黄色い枠の上の方には、「住民への説明状況等に応じて段階的に計画区域を設定したりすることを否定するものではない。」と書いてありますが、将来的にも難しいとは思いますが。そういった地域の住民に対してどのような説明を今後されるのかということについてお聞かせ願いたい。

宮崎部参事：立地適正化計画を策定する区域につきましては、様々な方向性があるろうかと思えます。都市計画マスタープランの中でも、山間地域も含めて策定させていただいた経緯がございまして、そこにつきましては生活拠点を配置したり、更なる小さな拠点という取組も紹介しているところがございます。

今回、立地適正化計画を作成するにあたりまして、いわゆる居住誘導区域の条件の中には人口集中地区という要件もございまして。いわゆる人口集中地区が上越都市計画区域にだけあるというような状況でございまして、そのほかの地域につきましては、別の方策で拠点性を持たせていきたいと考えております。

鈴木委員：住民によく理解してもらおうようお願いしたいという趣旨で言って

いるので、別の方策というのを全然否定するものではありません。そういう方向性はやむを得ないと思うので、住民によく説明してほしいと思います。

中出会長： ありがとうございます。他、いかがでしょうか。ではよろしければ、16 ページ目から 27 ページ目までのところに人口の動向や公共交通、あるいは居住に適さないといった誘導区域のことに関する基礎データがありますので、その部分で質問、ご意見ございましたら承りたいと思います。いかがでしょうか。

中出会長： 私が懸念するのは、人口集中地区であることが前提だと言われていますが、人口集中地区という言葉自体、一般市民にはわからないと思うんですね。人口集中地区というと、人口が集中していてすごく密度が高いのかというイメージを持たれると思うんですが、実は国勢調査で昭和 35 年から決まっている定義があって、ヘクタール当たり 40 人以上住んでいる地区が固まって 5,000 人以上になると人口集中地区となります。1 か所マンションがあるとすごく密度が高いけど、5,000 人にはならないから、そういうポツと住んでいるところは人口集中地区とは言いません。それともう一つ、密度がヘクタール当たり 40 人以上であるということなんですが、実はこのヘクタール当たり 40 人というのは実によく加減な数字でして、1ha は 100m×100m の土地です。そこでまともな住宅地ですと道路と公園に 2 割くらいとられるので、8,000 m<sup>2</sup> くらいの土地が残ります。そこに、地方で普通くらいの 250 m<sup>2</sup> の住宅地があったとすると、だいたい区画が 32 あるということですね。8,000 を 250 で割ると 32 になるので。32 の区画があって、4 人家族で住んでいると 128 ですね。32×4 だから。では、40 人がどういふ数字かということ、昔だったら一つの敷地に 4 人家族で住んでいたというのが当たり前かもしれないですが、今は多分 2 人で住んでいるのがやっとな住宅地がいっぱいあって、2 人で 40 にするにはいくついるかということ、20 区画で済むわけです。そうすると 32 のうち 20 しか使わなくていいので、2 人で住んでいる住宅地でも 1/3 は人が住んでいなくてもいい、空き地でもいいということになります。実はヘクタール当たり 40 人というのは、普通は都市というにはぎりぎりくらいで、自分の家の隣にいっぱい畑があっても人口集中地区だと思ってもらってもいいと思います。昔の高田の中心部あたりだと 150 とか 200 人くらいいるかもしれません。高田や直江津は今の 250 m<sup>2</sup> みたい

な住宅地ではなくて、もともと町屋ですから、もうちょっと敷地は狭くてもっといっぱい住んでいたと思いますし、敷地が四角じゃなくて長細いですから、まちの場合はちょっと計算の仕方が違いますが、そういうまちですら今 40 人いるかないかという数字になっているということは、いかに人が住んでいないかということだと思っていただければいいと思います。私の今いる長岡でもヘクターあたり 100 人の場所がもうほとんどなくなって、確か上越はもう 1 か所もないですよ。ヘクターあたり 100 人というのは、さっきのやり方で言うと全ての敷地に 3 人以上住んでいるというぐらいです。250 m<sup>2</sup>の戸建て住宅で 3 人ずつだから、割と豊かな住宅地でその程度ということなので、まちなかならもうちょっと密度高く住んでいたはずだということイメージとしてわかっていただくといいかと思います。19 ページの図面で一番最近になって人口集中地区になったあたりがどの程度薄い人口密度か、郊外の住宅地でまだいっぱい空き地があるところでも人口集中地区になっているということでもだいたいご理解いただけるのではないのでしょうか。そういうところが、もうすでに低いんだけど、今のままほっておくと今後 30 年間でもっとすごく減ってしまうということだと理解していただければと思います。

他、人口以外のところでも結構ですので質問、ご意見ございますでしょうか。よろしいでしょうか。要は 23 ページにあるような数字が予想されていて、これは高田も直江津も春日山もほっておくとスカスカの市街地になるということを書いて、そういう拠点ですらスカスカになるということイメージしているとご理解いただければと思います。なおかつ高齢化するということで。

ちょっと先に進ませていただいて、28 ページから 37 ページまでが施設の分布などを見ていただいているので、都市機能誘導区域をどう設定するかということの基礎データになります。そこについて質問、ご意見ございましたら承りたいと思いますがいかがでしょう。

草間委員：これは人口減少に対するコンパクトシティのまちづくりというふうな計画だと思いますが、そうするとやはり頸北、東頸、頸南の周辺から、今ここに計画を立ててある所に移り住むような形の中でまちづくりをしていかなければならないのかなというふうに感じるわけです。先ほど鈴木委員からどういうふうに市民の方に説明をするのかというお話がありましたが、将来的にこれを浸透させて市を維持するためにこういうまちづくりをしなければならぬんだということ、特に

周辺部の皆さん方にはどんな形の中で説明するのかということをもう一度聞かせていただきたいと思います。

宮崎部参事： 委員ご指摘の通りに捉えられる皆さんもお出でになるかと思えます。先ほど、中出会長の方からもお話がありましたように、今のまま何もしていないで人口動態のシミュレーションで示したような方向になっていきます。一つには人口が全体として減っていく中で、まちをどうやって運営していくかということになりまして、このことはまさに都市の中だけの論議なので、わかりにくい部分もあると思えます。一番端的にわかりやすいのは下水道ですが、100m整備しますと人がいっぱい住んでいるところでは何人もの人が恩恵を被るけれど、人のいないところでは1人、2人というような不効率が出てくるというようなことが都市の中では論じられております。そういう意味で拠点のところ、利便性の高いところをさらに住みやすくするにはどうしたらいいだろうかという方策を検討していくんですが、その人たちを周辺から吸収してくるというような発想はしておりません。特に私どもが今考えていますのは、先ほど話がありました町屋。これまで人が多く住んでおられたところに、外へ出て行った方々がこの利便性が高いということで戻ってこられるというようなことも含めて想定をしております。

居住誘導区域の設定にあたりましては、先ほどもいくつかデータを見ていただいておりますが、大規模な開発、区画整理事業等を行っているようなところにつきましては、インフラもかなり整備が進んでおります。そういった整備の進んだところを大切にしながら効率のいいまちにどうやってしていこうかということを含めて考えております。各区はもとより合併前上越においても、調整区域においては多くの人口減少集落が存在するわけで、その辺の人たちというのはまた別の要素で人口が減っているということもございます。これは今、都市の中での整備をどのように行って魅力あるまちにしていくかということを検討するための居住誘導ということで考えております。非常にわかりにくい説明になってしまうかと思えますが、一つには都市機能を高めるための施策をどのように進めていくか、それを集中的にやるにはどうしたらよいだろうかということを含めて土地利用の方からも考えているということでございます。

中出会長： 委員ご懸念の部分は、28ページの絵を見ていただくと、都市計画マ

スタープラン、あるいはその前の総合計画でも考えた拠点をどういうふう位置するかということで、旧上越市以外の 13 区については全てのもともとの中心を生活拠点として位置付けて、その中でも特に後背地等とのことを考えて柿崎、大潟、浦川原、板倉の中心部についてはもう少し集積を図る地域拠点というふう位置付けています。周辺部に住まわれている方がこういう生活拠点や地域拠点を利用することで持続可能な生活ができるように拠点を充実させようということを行っているので、上越の都市計画区域の中の特に市街化区域の中に住んでいる人になるべく固まって住んでほしいという考え方だということ、今参事が言われたようなところをもうちょっとちゃんと説明すれば理解していただけたらと思います。

私の持論は、都市の部分の中の人口は再配置すべきであって外側の人たちは外側でちゃんと住んでもらわないといけない。中に移りたいという人は別ですが、わざわざ外から中に移すと外側の農地や山林は誰が守るのかということになるので、ずっと農地や山林を維持してもらうための集落はちゃんと維持していかなければならない。ただ、すごい奥で 1 世帯に一人しか住んでいないというような集落は、場合によっては少し下に降りてきてくださいねというようなこともあり得るだろうということで、生活拠点とか地域拠点というようなところに居住を誘導することもあり得ます。それはこの制度とは別の、もともとこれも国土交通省が言い出していた小さな拠点というもので、今総務省が地域再生計画という名前ですけれども、そういうようなものも使っていいということなんです。

立地適正化計画そのものは都市計画区域の中の市街化区域か用途地域が塗られているところしか対象にならないので、上越市の市街化区域の中をどう考えるかという計画です。中郷は用途地域を持っていないので、そもそも妙高の都市計画区域は対象にならないんですね。わかりにくいと参事が言ったのは、外のことは考えていないわけじゃないけど、この計画はそこしか対象にできない、しないというよりできないということだと理解してもらえればと思います。

草間委員： 今のご説明でなんとなく理解しましたが、私の言いたいことは、平成 27 年に行われました国勢調査の速報値が 23 日に発表されました。その中で今まで上越市はずっと人口が減っていても世帯数は増え続けていきましたが、今回、速報値の発表で 0.3%でしたが減になりました。初めて世帯数が減少したということは、相当周辺部で人口減少に

合わせて世帯数も減り始めているということで、その中で周辺部に対してはどういうふうな説明をするのかなという、それが聞きたかったのですが、御答弁は結構です。だいたいわかりますので。ありがとうございました。

中出会長： そうですね。今までは人口は減っていても世帯数は増えていると言いつけていましたが、いよいよほとんどの地方都市で世帯数も減り出してきている。都市の中では全体として世帯数はまだ増えているけれど、もう世帯分離もしなくなっている地区もあるので、そのあたりのところは総合計画の方で本当はちゃんと考えてもらわなければいけないところだと思うんですが。ありがとうございました。

37 ページまでのところで、他にいかがでしょうか。

三沢委員： 人口減少時代にやはりまちづくりについて見直しをしていかないといけないという、そういう重要性が大変よくわかりました。一点質問ですが、施設の状況ということで、拠点の中に 35.6%～47.8%の施設が立地していて、集中しているんだというような説明がありましたが、これで集中しているのかなというような感じがしたので、一般的にどのくらいの数字があれば集中していると言えるのかどうか。もう一つは 1km 圏内で数をカウントされたということで、この 1km 単位というのは一般的にこういう場合の手法として確立されていてこういうふうにしたのでしょうか。その辺をお聞きしたいと思います。

宮崎部参事： まず、集中しているかどうかの考え方ですが、上越都市計画区域の中の市街化区域内の施設で、拠点が 3 つ、考え方によっては高田、直江津、春日山というふうに考えますと、一極的ではないので 30%程度が集まっていれば集中しているのかなということです。

中出会長： 6 つ合計で 35.6%～47.8%だということを三沢先生はおっしゃっているので、33 ページ目です。

三沢委員： 市全体の市街化区域に占める割合というのは 35.6 から 47.8 ですかね。私の印象としてはもっと高いのかなと思っていたのですが、それが意外と低かったものですから。

宮崎部参事： ここで該当させている商業施設とか子育て施設の関係、福祉もそう

ですが、この拠点施設とする検討はもう少ししなければならないと思っています。スーパーだけならばもう少し上がると思いますが、コンビニが入っていたり、診療所ですとか保育所というのは拠点になければならない施設ではなくて、子供がいるようなところには必ず出てくる。コンビニも人が住んでいれば出てくるということで、この拠点となる施設の捉え方についてはもう少し整理が必要なのかなとは思っております。そういう中で、こういう数字になってきているんだと思います。

それからもう一点、1kmの範囲でございませうけれど、鉄道駅から徒歩であれば1km程度だろう、それから、ここには載せていませんが、バス停からは300m程度だろうというのが目安として、この立地適正化計画を策定するうえでの指針と申しますか、目安を示された中からこういうふうな形をとっております。感覚的に1km歩くのかと申されるとなかなかしっくりこないところもございませうが、それは一つの設定のための基準として示されているものでございませう。

中出会長： 他いかがでしょうか。よろしいでしょうか。それでは最後、38ページから40ページまでの、今後、立地適正化計画を作っていくにあたっての考え方ということで、5都市の平均と比較したものあるいは課題の整理、それからまちづくりの方向性、このあたりで質問・ご意見ございましたら伺いしたいと思っておりますがいかがでしょうか。

中出会長： よろしいでしょうか。では、一応これで終わらせていただきたいと思います。これは私自身の研究の最近の目玉になっていて、私の研究の中心でもあるので、ちょっとだけ追加して説明させていただきます。

今、上越市だと市街化区域というのがかなり広くて3,000haくらいあるんですかね。その中からまず、当然工業系のところはもともと人が住まないから引き算するんですが、最初に引き算するのはとにかく危ないところ。特に昨今、一昨々年の広島の土砂災害や去年の川の氾濫等で、市民の方はそういうものをものすごく意識されていますので、危ないところはとりあえずよける。そのうえでどこに居住誘導区域を定めるかということ、まず一定程度の密度のあるところ、それからもう一つは公共交通の便利のいいところ、それからどうせならばちゃんと市街地が整備されているところ。ぐちゃぐちゃじゃない方がいいと。ただ、城下町なんかでぐちゃぐちゃなところもありますから、基盤整

備ができているのが絶対条件ではないんですが、郊外部の農村地帯でぐちゃぐちゃなままいつの間にか市街化してしまったようなところは、どちらかというずっと人が住むには持続的ではないということです。下水道がちゃんと整備されていて公共交通が便利で、人が一定程度住んでいるところになるべく寄せておきましょうというようなことと、それからもしも何かのプロジェクトをやるならば、今後は田んぼや畑や森林を潰すということはなしにして、まちなかにいくらでも空いているところがあるからそこを埋めましょうと。そういったことのためにこの立地適正化計画をたてましょうということです。

先ほど密度が低くなると、いろいろな施設が成立しなくなると言われましたが、実はいろいろな研究でヘクタール当たり 120 人くらい住んでいないと、公共交通が成り立たないと言われていています。それからお医者さんも歩いて通ってくれる人がいるためにはヘクタール当たり 100 人とか 120 人いないと開業医が成立しないんですね。車で来るのを前提とするとまた別ですけど。そういう密度、そこまではいなくても一定程度の密度で人が住んでもらわないとなかなか難しいということで、いろいろなお店もそうです。郊外のショッピングセンターは全然考え方が違うから別ですが、毎日歩いて買い物に来てもらうような人たちで成立するようなお店というのは本来 100 人とか 120 人とかいた方がいいということです。

昔ならどんなに農村部の集落でもお豆腐屋さんとかはあつたはずですが、今はもうそういうのが全然成り立たない。それはやはり密度が低いというかユーザーの数が減っているからというのが一つと、郊外の大型店にみんな行ってしまうからという、その二つがあるのでどっちも止めようということだというふうに理解していただきたい。どっちもというのは、郊外はもう開発せず、それで当然まちなかは密度を上げるということと、できれば農村集落も持続的にやっていく形で密度が上がればお店も成立するというようなふうにしたいたいというのが、今、国が考えている流れだということです。

国がやっと言い出したのが 3、4 年前で新潟県はもっと前から言っていたんですが、今回、こういうものを作ると補助がつくので、今、かなり多くの自治体が立地適正化計画を作ろうとしています。去年から作り出して、今、すでに市民に対するパブリックコメントが終わっている自治体はいくつかありまして、箕面市、これは関西圏の大都市なのでちょっと別ですが、地方で言いますと熊本市がもうパブリックコメントを出しています。インターネットを使えないとなかなか情報

が手に入れられないと思いますが、もしインターネットをご覧になれる環境であれば、熊本市の立地適正化計画のパブリックコメントを見ていただくと、これは今住んでいるところの半分くらいに住みましょうというような計画になっています。上越市は今年基礎資料を集めて来年度以降、計画をたてていくということで、この都市計画審議会でも適宜報告いただくということだと思いますので、少し皆さんもどこかで手に入る資料があったら勉強しておいていただくと、上越市はこうあるべきでないかというのを理解していただけたと思います。ただ、専門家ではないので勉強というのは調べられるものは調べて、わからなかったら全部市に聞いてくれればよいという程度の勉強です。ただ都市計画審議会の委員としては、審議会で何回か出てくるので、きょとんとしているだけではまずいのでちょっと勉強しておいていただくとありがたいかなと思う次第です。

最後、何か言い忘れたことがございましたら、ご意見いただきたいと思いますがいかがでしょうか。よろしいでしょうか。ありがとうございます。それでは意見、一応出尽くしたようですので、以上をもちまして私の議長としての任は解かせていただきます。ここからの進行は事務局にお返しします。お願いします。

渡邊係長： 中出会長、ありがとうございます。最後になりますが、次第4「連絡事項等」について、事務局からご説明いたします。

宮崎部参事： 大変ありがとうございます。先ほど中出先生の方からもお話がありましたように、今年おおよその計画をたてながら、来年地域への説明をするなり、またパブリックコメントをさせていただきたいと考えております。この関連につきまして、またもう少し、あと2か月ほどの中で作業を進めさせていただきたいと考えております。次回の都市計画審議会のご案内を申し上げます。日程につきましては、3月28日、月曜日の午後1時30分から開催させていただきたいと考えております。内容といたしましては、今回に引き続き、立地適正化計画の作業の進捗状況についてご報告させていただきたいと思っております。詳細につきましては改めてご案内申し上げますのでよろしくお願いいたします。

また、前回12月22日の審議会でご答申いただきました3件、用途地域の変更、都市計画道路の変更、それから地区計画につきましては、県知事の同意をいただきまして都市計画決定をし、1月20日に告示

させていただきましたので、あわせてご報告申し上げます。

本日は、貴重なご意見をいただきありがとうございました。皆様から頂戴したご意見を踏まえながら、また次の計画づくりに向けて進めてまいりたいと考えておりますので、今後ともよろしく願いをしたいと思っております。ありがとうございました。

渡邊係長： 以上をもちまして上越市都市計画審議会を終了いたします。ありがとうございました。

#### 9. 問合せ先

都市整備部都市整備課監理係

TEL：025-526-5111（内線 1784）

E-mail：toshiseibi@city.joetsu.lg.jp

#### 10. その他

別添の会議資料も併せてご覧ください。