

第 5 章

土地利用構想

- 第1節 土地利用の基本的な考え方 92
- 第2節 めりはりのある土地利用(面) 96
- 第3節 暮らしを支える拠点の構築(点) 98
- 第4節 人や物の移動を支える
交通ネットワークの構築(線) 102



第5章 土地利用構想



第1節 土地利用の基本的な考え方

本章では、将来都市像の実現に向けて、市民と行政が共有する土地利用の基本的な考え方を示します。

○土地利用の主な現状と課題

当市における土地利用の状況を用途別に見ると、平成17年の市町村合併後、宅地と山林は増加し、田畑は減少する傾向が緩やかに続いています。また、近年、市街地における新たな住宅団地の造成や北陸新幹線の開業に伴う上越妙高駅周辺の整備など、社会経済情勢が変化の中で、地域経済の発展や市民ニーズへの対応を目的とした土地利用が進み、まちの姿が変化してきています。

こうした中で当市では、市街地の空洞化に対応するための賑わいや求心力の向上や、田園地における農業の生産性の向上、中山間地域における里山の集落機能と地域農業・林業の維持などが課題となっており、さらには、広い市域の中には洪水、土砂災害、津波などの災害の危険箇所が多くあることから、災害や大雪などによる被害の軽減と防止が課題となっています。

これらの土地利用の現状や課題を前提とし、今後の人口減少や高齢化の進行などの条件変化とその影響に対応する中で、市民のすこやかな暮らしを実現し、持続させていくための最適な土地利用と機能整備を推進していくことが必要です。



土地利用において対応すべき条件変化とその影響など

①人口減少・高齢化の進行

当市の人口は、平成37年には約18万2千人にまで減少し、また、高齢者人口の割合は、現在の約28%から平成37年には約34%にまで増加し、以後もその傾向が続くことが予測されます。

②自然環境の保全の取組

開発行為などの社会経済活動に伴う土地利用や、自然が広がる中山間地域の集落や農林業の衰退などにより、自然環境の悪化が懸念されており、土地利用の適正な規制・誘導や、人や地域の支え合いによる中山間地域や自然環境の保全の取組が重要になっています。

③安全で安心な暮らしへの要請

近年、中越沖地震や長野県北部地震、新潟・福島豪雨災害、豪雪災害、地すべり災害など、毎年のように深刻な被害を及ぼす自然災害が発生しており、安全で安心な暮らしへの要請が高まっています。

④地域コミュニティ活動の推進

多様な団体が行う地域の課題解決や支え合い体制の構築などの地域コミュニティ活動を推進するため、人々や団体が集まり、交流や連携を創出しやすい場を市内各地区の中心的なエリアにおいて整備・確保する必要があります。

⑤上越の強みとなる広域交通ネットワークの一層の活用

北陸新幹線が開業し、小木直江津航路に新造高速カーフェリーが導入され、今後は、上信越自動車道の4車線化が予定されるなど、広域的な移動や交流を支える交通網が強化されることから、その強みをいかし、まちの求心力や暮らしの利便性を高める絶好の機会が訪れています。



地域住民とボランティアによる農業用水普請の様子(吉川区 川谷地区)



平成24年3月7日に発生した地すべり(板倉区 国川地区)(新潟県提供)



広域交通ネットワークのさらなる拡大が期待される北陸新幹線(河澄写真事務所提供)

第5章 土地利用構想



○ 「面・点・線」によるまちの構造

本計画では、将来都市像の実現に向けて、土地利用の基本的な考え方をまちの構造の3要素（「面・点・線」）に応じて明らかにします。

「面」とは、市域を地勢的特徴に応じて区分した市街地、田園地域、中山間地域の三つの「エリア」のことです。

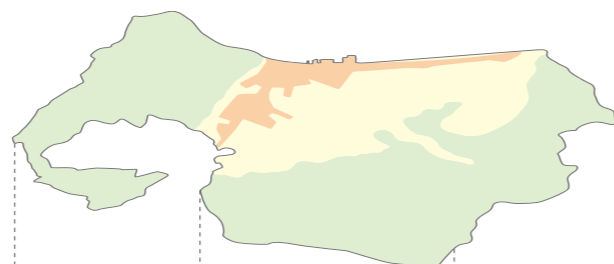
「点」とは、施設や店舗などの都市機能⁸が集まる中心市街地や各区総合事務所の周辺などの場所のことで、それらを「拠点」と位置付けます。

「線」とは、道路や鉄道、バスなどの「交通ネットワーク」のことです。

なお、以下に示すまちの構造は、本計画の計画期間（平成34年度まで）を想定しており、その後は、人口や居住状況の変化などの長期的な視点から適切な形態に見直しを行います。

1 めりはりのある土地利用（面）

多様な都市機能や優良な農地、豊かな自然を有するエリアそれぞれの特性をいかし、育むめりはりのある土地利用を推進します。



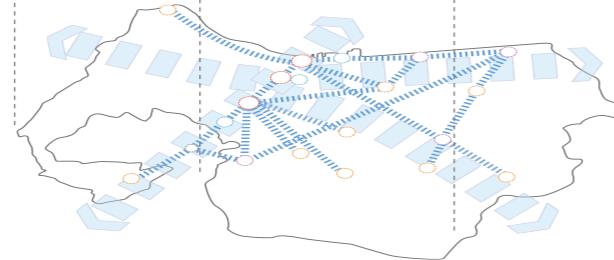
2 暮らしを支える拠点の構築（点）

各地区の拠点の機能に応じ、暮らしを支える機能を維持・集積します。

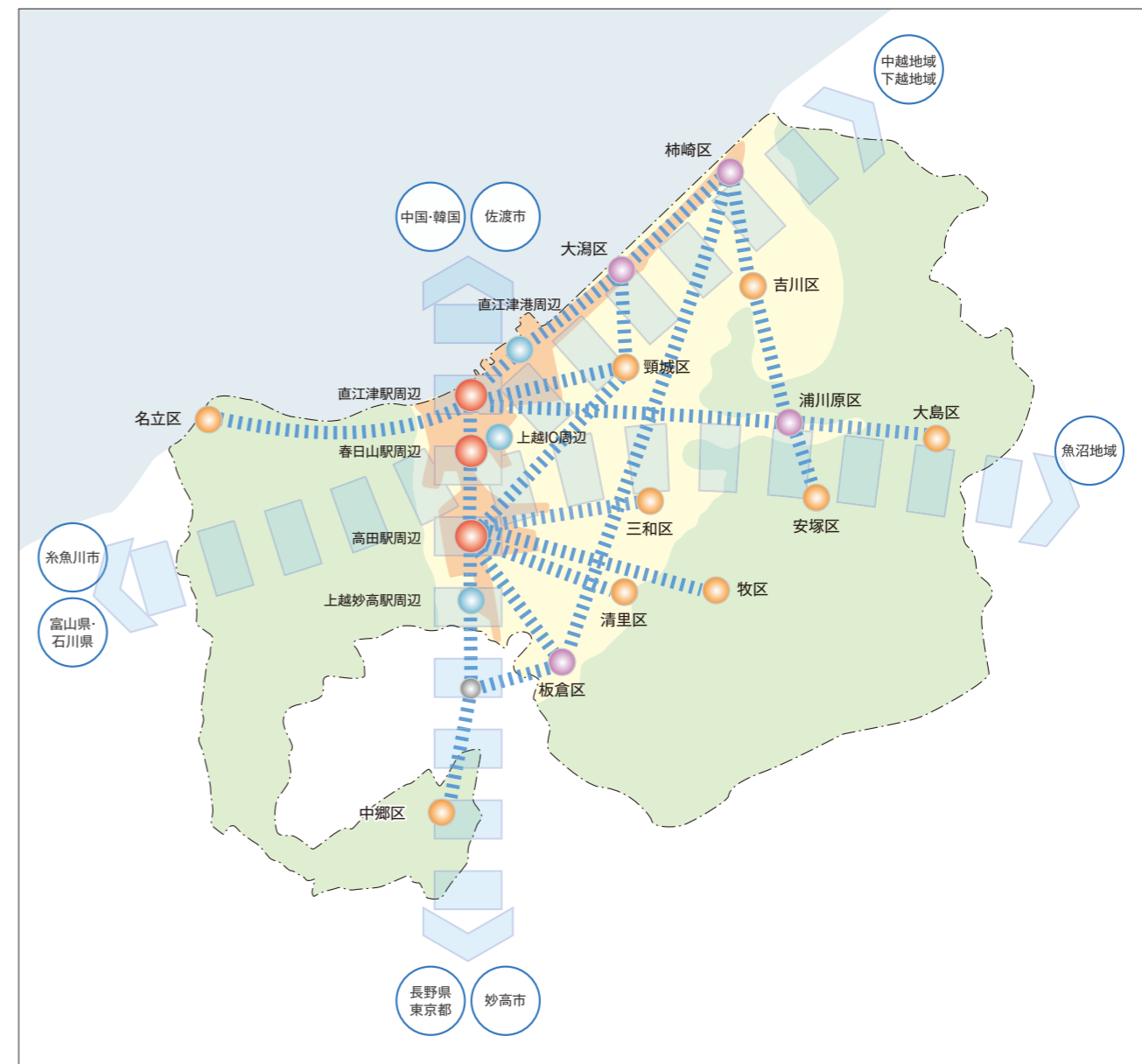


3 人や物の移動を支える交通ネットワークの構築（線）

拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落のそれぞれの間の移動が便利で安全な交通ネットワークを構築します。



《面(エリア)・点(拠点)・線(交通ネットワーク)によるまちの構造のイメージ》



エリア	拠点	交通ネットワーク
市街地	都市拠点	広域ネットワーク
田園地域	地域拠点	拠点間ネットワーク
中山間地域	生活拠点	
	ゲートウェイ	

注) エリア、拠点、交通ネットワークのそれぞれの詳細は、次ページ以降をご覧ください。エリアはおおむねの範囲を、拠点はおおむねの位置を、交通ネットワークはイメージを示したものです。

第5章 土地利用構想



第2節 めりはりのある土地利用(面)

市民のすこやかな暮らしを支え育み、まちの自然や資源を受け継いでいくため、地勢的特徴に応じて市域を「市街地」「田園地域」「中山間地域」に区分し、各地域の特性と役割を踏まえた土地利用を行います。

土地は、人々の暮らしや産業活動などの基盤となる限られた資源であるため、生活環境の向上や自然環境・景観の保全、防災などの視点から、すこやかなまちの形成に向け、市民や事業者などとともに計画的な土地利用を推進します。

これまでに整備された道路や公園、公共施設、建築物などの既存ストックを有効活用しながら、社会経済情勢の変化に対応し、市の持続的な発展を可能とするまちづくりや土地利用を推進します。

《面(エリア)のイメージ》



市街地

- 対象地域
 - ・既に市街化が進んだ地域または市街化が想定される地域を指します。
- 機能
 - ・暮らしを支える多様な都市機能⁸を有する地域とします。
- 土地利用の考え方
 - ・将来の人口減少や社会経済情勢の変化などを踏まえ、市街地の適正な規模を維持します。
 - ・社会経済情勢を踏まえた住宅・商業・工業の土地利用の変化や、住民・事業者のニーズを見極めながら柔軟な土地利用を進めるとともに、市街地内で十分に活用されていない土地の解消に努めます。
- 【住居系の用地】
 - ・住居系の用地内に宅地の供給を誘導しながら、市民が安心して快適に生活できる住環境を形成するための基盤整備に努めます。
- 【商業系の用地】
 - ・既存の商業集積地を維持し、魅力を高めるため、地域特性に応じた商業機能の立地を誘導します。
- 【工業系の用地】
 - ・直江津港や高速道路などの交通結節点としての立地特性をいかし、企業の立地を誘導します。

田園地域

- 対象地域
 - ・市街地に隣接する平坦で農地と集落が分布する地域を指します。
- 機能
 - ・農業生産機能と生活機能を有する地域とします。
- 土地利用の考え方
 - ・優良な農地や自然環境、農村部の景観を保全します。
 - ・集落地は、農村らしいゆとりある住環境を形成します。
 - ・優良な農地は、地域の実情に応じて大規模ほ場などの生産基盤の整備を進めるとともに、農地の集積を進め、農業の生産性を高める土地利用を推進します。

中山間地域

- 対象地域
 - ・平地の外縁部から山間地に至るまとまった平坦な耕地の少ない地域などを指します。
- 機能
 - ・水源かん養³⁹や保水・浄水、生態系保全などの様々な公益的機能と生活機能を有する地域とします。
- 土地利用の考え方
 - ・自然環境や景観を保全するとともに、水源かん養などの公益的機能を維持するため、森林の適切な管理と農地の保全を推進するとともに、人や地域の支え合いなどにより中山間地域の暮らしを支援します。
 - ・集落地は、自然環境と調和した里山らしい住環境を形成します。

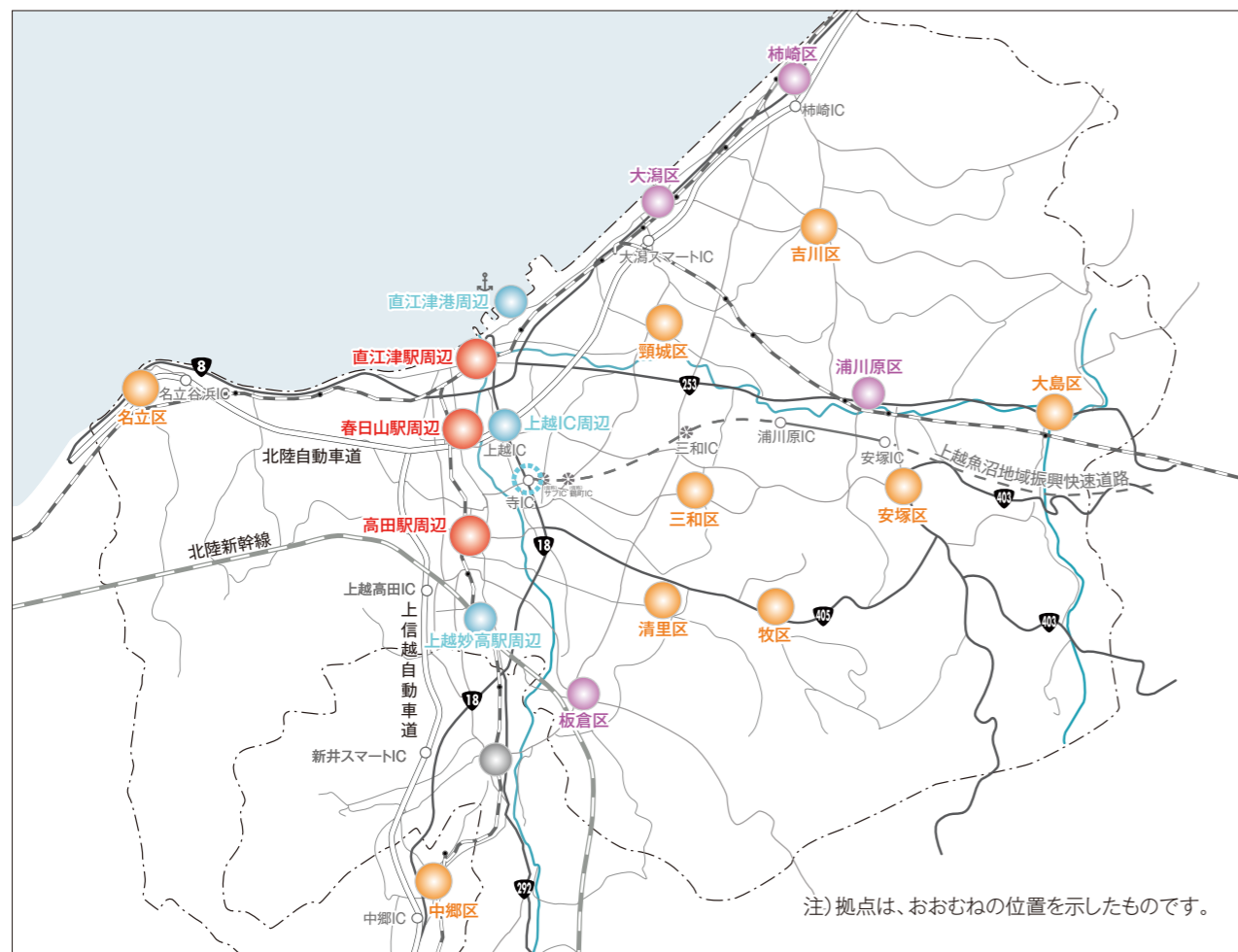
第5章 土地利用構想



第3節 暮らしを支える拠点の構築(点)

市民のすこやかな暮らしを支え育み、まちの求心力の向上を図るため、中心市街地や各区総合事務所の周辺、広域交通の結節点の周辺など、市内外からの求心力を持った安定的な機能集積地を「拠点」と位置付け、拠点が備える機能に応じて「都市拠点」「地域拠点」「生活拠点」「ゲートウェイ」の四つに区分し、暮らしを支える都市機能⁹が集積したまとまりのある拠点の形成を図ります。

《点(拠点)のイメージ》



●拠点の区分・拠点が備える機能

都市拠点

対象場所	高田駅周辺、直江津駅周辺、春日山駅周辺
機能	市の中心地として多様な都市機能 ⁹ が集積し、市内外からの交通アクセスを有する。

地域拠点

対象場所	浦川原区、柿崎区、大湊区、板倉区の各中心的エリア(総合事務所周辺)
機能	日常生活に必要な機能に加え、周辺の生活拠点を支える機能が集積し、地区内外からの交通アクセスを有する。

生活拠点

対象場所	安塚区、大島区、牧区、頸城区、吉川区、中郷区、清里区、三和区、名立区の各中心的エリア(総合事務所周辺)
機能	日常生活に必要な機能が集積し、地区内外からの交通アクセスを有する。

ゲートウェイ

対象場所	上越妙高駅周辺、直江津港周辺、上越インターチェンジ周辺
機能	広域交通が結節し、広域的な人や物の移動の玄関口としての特性をいかした機能を有する。

都市拠点が有する機能

- 《機能の例》
- 洋服などの買回品を購入する店
 - 大型商業施設または商業施設の集積
 - 総合病院または医療機関の集積
 - 図書館、文化施設、ビジネスホテル、コンベンション施設
- など

地域拠点が有する機能

- 《機能の例》
- スーパー・ホームセンター
 - 金融機関
 - 福祉施設
 - 体育施設
- など

生活拠点が有する機能

- 日常生活に必要な機能
- 《機能の例》
- 生鮮食料品などの最寄品を購入する店
 - 行政窓口
 - 郵便局
 - 農協
 - コミュニティ施設
 - 保育所
 - 小中学校
 - 医療機関
 - 公共交通
- など

第5章 土地利用構想



●拠点の整備の考え方

都市拠点 高田駅周辺、直江津駅周辺、春日山駅周辺

都市的ライフスタイルを可能とする居住環境と当市の経済発展の原動力となる都市機能⁹の集積を図るとともに、市内外からの交通アクセス性を高め、多様な人々や団体が集まり、交流や連携が生まれるにぎわいのある拠点を目指します。



地域拠点 浦川原区、柿崎区、大潟区、板倉区の各中心的エリア（総合事務所周辺）

日常生活に必要な機能に加え、周辺の生活拠点を支える機能の維持・集積を図るとともに、地区内の集落や地区外からの交通アクセスを確保し、人々や団体が集まり、交流や連携が生まれる拠点を目指します。



生活拠点 安塚区、大島区、牧区、頸城区、吉川区、中郷区、清里区、三和区、名立区の各中心的エリア（総合事務所周辺）

日常生活に必要な機能の維持・集積を図るとともに、地区内の集落や地区外からの交通アクセスを確保し、人々や団体が集まり、交流や連携が生まれる拠点を目指します。



ゲートウェイ 上越妙高駅周辺、直江津港周辺、上越インターチェンジ周辺

広域交通が結節し、市内から市外へ、市外から市内への広域的な人や物の移動の玄関口としての特性をいかした機能の集積を促進します。

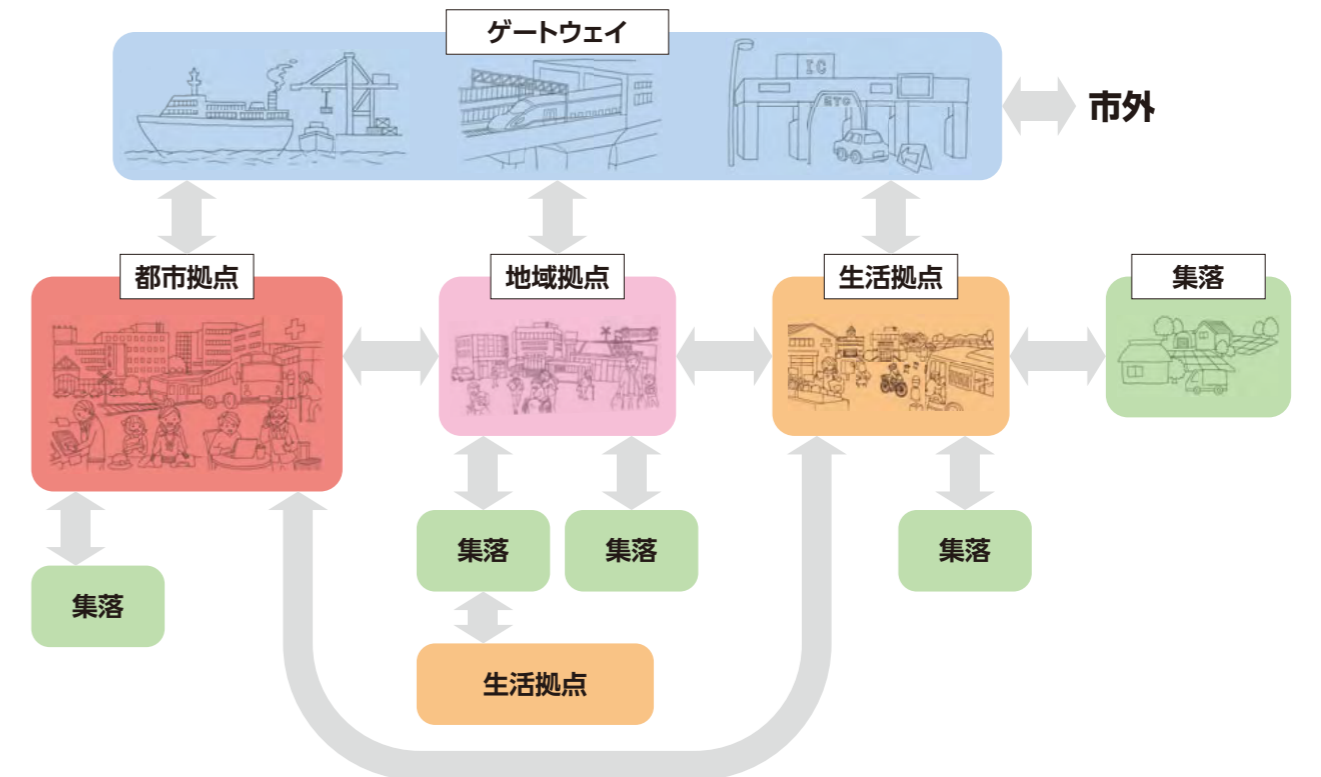


上越魚沼地域振興快速道路³⁵の整備促進により関東・魚沼方面からの新たな玄関口となることが予定される寺インターチェンジ周辺については、今後、道路整備の進捗状況を考慮してゲートウェイとしての位置付けを視野に、それにふさわしい機能を整備・誘導することを検討します。

■各都市拠点の整備の考え方

高田駅周辺	・雁木や寺町などの歴史的なまちなみを有し、多様な都市機能 ⁹ が集積している特徴を踏まえ、既に集積している都市機能やまちの歴史的価値をさらに高める観点から必要な都市機能の集積や歴史的まちなみの保存・活用を促進します。 ・また、歴史文化などの地域資源を活用したまちなかの回遊性の向上や、空き店舗などの既存ストックの活用などにより賑わいの向上を図ります。
直江津駅周辺	・鉄道が結節する交通の要衝としての特徴や、新水族博物館の建設予定を踏まえ、既存の都市機能に加え、商業、交流機能などの立地を促進し、鉄道沿線地域の拠点となるまちを目指します。 ・また、歴史を感じさせるまちなみや日本海を一望できる景観などの個性的な資源を活用するとともに、近隣にある直江津港の存在を踏まえ、新水族博物館の建設など市内外からの交流促進に寄与する機能の充実を図ります。
春日山駅周辺	・市役所や文化会館などの公共施設が集積している特徴を踏まえ、行政、文化・スポーツなどの都市機能の集積や、上杉謙信ゆかりの春日山への玄関口であることをいかし、文化・交流の拠点となるまちを目指します。

《各拠点の関係性のイメージ》



■各ゲートウェイの整備の考え方

上越妙高駅周辺	・北陸新幹線の開業による市の新たな玄関口としての特徴を踏まえ、観光やビジネスを目的とした来訪者をもてなすにふさわしい環境整備や都市基盤の充実を図りながら、市内外への円滑な移動を実現する交通結節点としての利便性や広域的な拠点性を高める機能の集積を促進します。
直江津港周辺	・国内外への航路を有し、LNG基地 ⁵ や火力発電所が立地し、メタンハイドレート ⁷ の生産の支援拠点となることが期待される状況を踏まえ、エネルギー港湾としての特長をいかしつつ、物流機能やエネルギー関連産業、製造業等の機能の集積を促進します。
上越インターチェンジ周辺	・高速道路と国道が接続し、大規模な商業施設や流通業務系の企業が集積している特徴を踏まえ、広域交通ネットワークを活用できる充実した環境をいかし、既存の商業・物流機能の充実を促進します。

第5章 土地利用構想



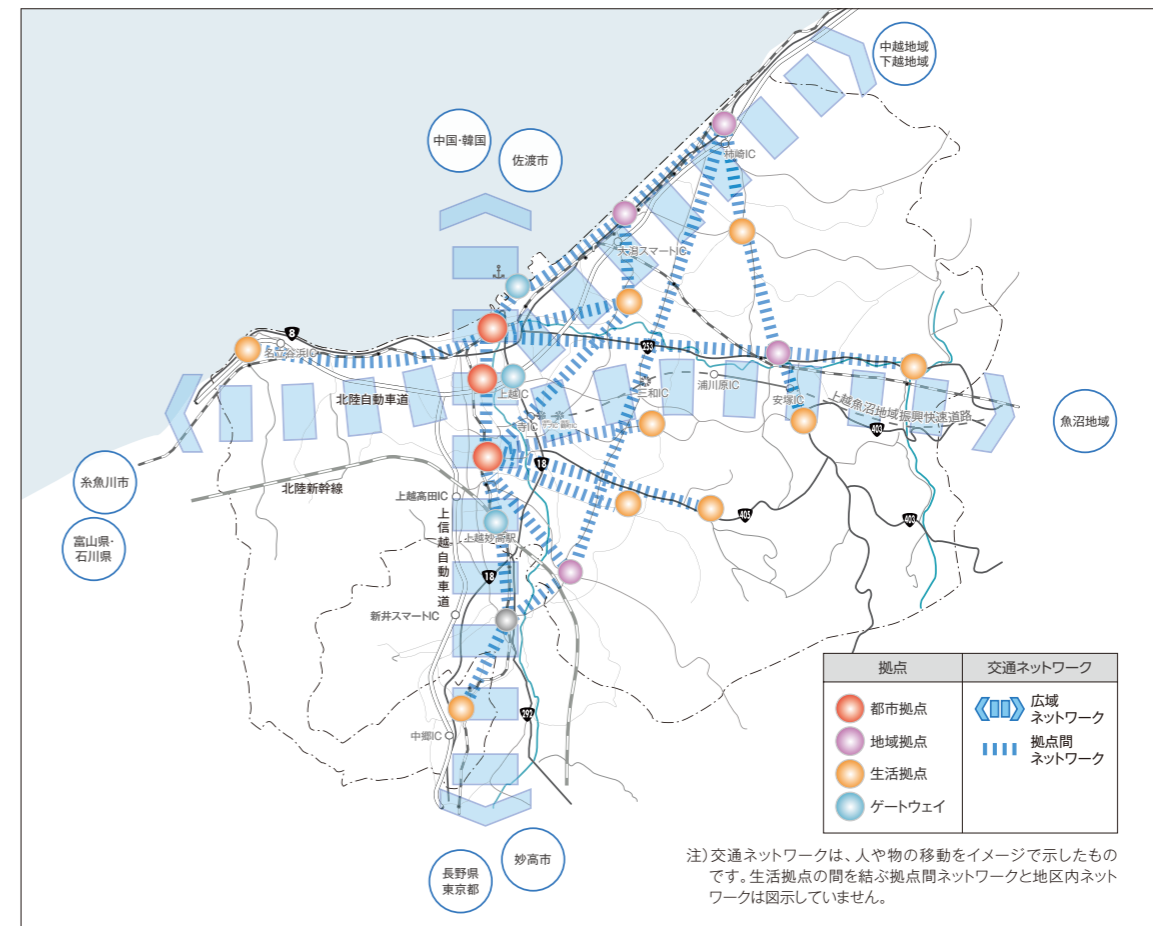
第4節 人や物の移動を支える交通ネットワークの構築（線）

市民のすこやかな暮らしを支え育み、まちの一体感を構築するため、人や物の移動を支える道路や公共交通の交通ネットワークを「広域ネットワーク」「拠点間ネットワーク」「地区内ネットワーク」の三つに区分し、拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落のそれぞれの間の移動を支える最適な交通ネットワークを構築します。

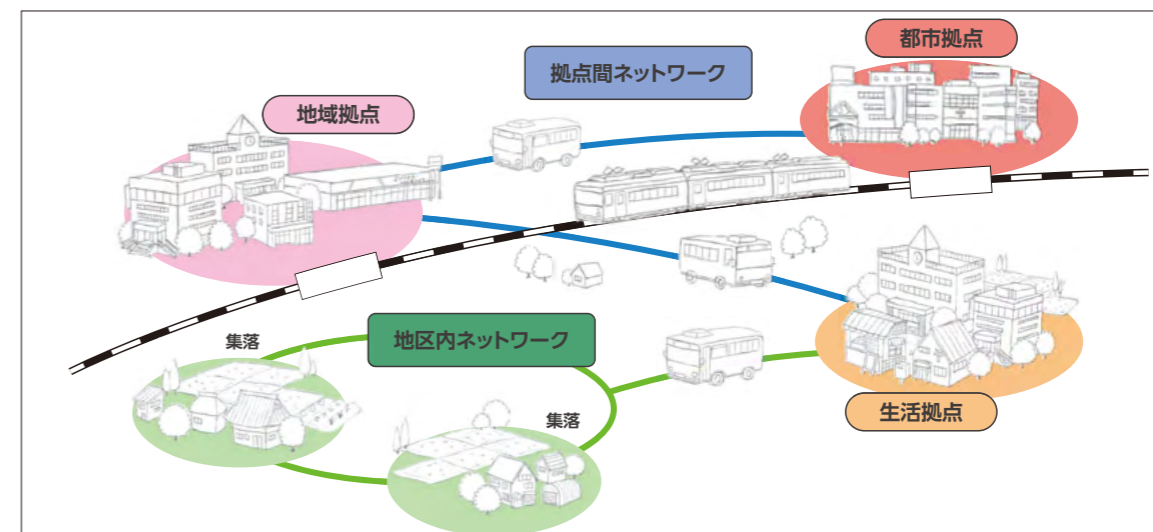
交通ネットワークの構築に当たっては、道路の整備と公共交通の利用促進を図るとともに、広域ネットワークの整備効果を最大限に発揮させることにより、市民生活の利便性の向上と地域産業の活性化を図ります。

また、地域の実情に即し、効率的で利便性が高く、環境負荷の低い公共交通体系を構築するとともに、降雪期にも安全な移動を確保できる交通環境を形成し、市内外の人や物の移動を支える総合的な交通ネットワークの確保・形成を目指します。

《線(交通ネットワーク)のイメージ》



《拠点間ネットワーク・地区内ネットワークのイメージ》



広域ネットワーク

- 対象
 - ・広域的な移動を支える主要国道、高速道路など
 - ・国内外の広域的な移動を支える鉄道、航路など
- 機能
 - ・広域的な移動と交流・連携を支える交通ネットワーク
- 整備の考え方
 - ・高速道路、地域高規格道路、国道などの整備促進と、鉄道、航路などの公共交通の安定的な運行の確保と利便性の向上を図ります。



拠点間ネットワーク

- 対象
 - ・拠点を結ぶ幹線道路
 - ・拠点を結ぶ鉄道、バスなど
- 機能
 - ・各拠点間の移動と交流・連携を支える交通ネットワーク
- 整備の考え方
 - ・拠点を円滑に移動できる国道、県道などを確保します。
 - ・拠点を移動する鉄道、バスなどの公共交通の安定的な運行の確保と利便性の向上を図ります。



地区内ネットワーク

- 対象
 - ・日常生活を支える生活道路
 - ・拠点和地区内の集落を結ぶバスなど
- 機能
 - ・拠点和地区内の集落の間の移動と交流
 - ・連携を支える交通ネットワーク
- 整備の考え方
 - ・身近な生活道路とバスなどの公共交通の確保を図ります。



序論 上越市の課題と将来展望

基本構想

基本計画

資料編

序論 上越市の課題と将来展望

基本構想

基本計画

資料編