

第3章

全体構想

第3章では、上越市が目指す将来都市像やその実現に向けたまちづくりの基本方針や、まちづくりの分野別方針についてまとめています。

第1節 まちづくりの将来像	24
1 将来都市像	24
2 将来都市構造	25
3 将来人口・産業の見通し	41
第2節 まちづくりの基本方針	48
1 活力のあふれるまちづくりの推進	48
2 拠点とネットワークを強化するまちづくりの推進	48
3 豊かな田園・自然と共生するまちづくりの推進	49
4 災害に強いまちづくりの推進	49
第3節 まちづくりの分野別方針	50
1 土地利用の方針	50
2 拠点の方針	68
3 都市施設(道路・公共交通)の方針	76
4 都市施設(公園・緑地、河川・下水道、その他施設)の方針	90
5 都市環境の方針	106
6 景観形成・保全の方針	114
7 都市防災の方針	124

第3章 全体構想

第1節 まちづくりの将来像

1 将来都市像

「上越市第6次総合計画（平成26年12月策定）」では、上越市の目指すべき将来都市像を示しています。「都市計画マスタープラン」では、都市計画の観点から総合計画で示す将来都市像の実現を目指します。

《将来都市像》

すこやかなまち ～人と地域が輝く上越～

『すこやかなまち』とは、現在そして将来の市民一人ひとりが、人や地域などとの間に良好な関係性を築き、生涯を送る上で不可欠となる安定的な生活基盤が確保していることはもとより、心の豊かさが満たされ快適で充実した「すこやかな暮らし」を送る条件を備えたまちです。



すこやかなまちのイメージ

2 将来都市構造

《将来都市像実現のための都市構造》

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

→ 快適で充実した都市(生活)空間を形成

- 将来にわたり、市民が安全・安心に、快適で充実した暮らしができるように、生活サービス施設や地域の交流の場が確保された都市(生活)空間の形成や、優良な農地、自然環境の保全を目指します。
- 『拠点』の都市機能*を維持するための重点的な政策を行い、『暮らしを支える拠点』の構築を目指します。
- 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』を目指します。

→ 各拠点が相互に連携

- 将来にわたり、市民が安全・安心に、快適で充実した暮らしができるよう、都市・生活機能を拠点と拠点、拠点と地区内の集落間で補いあうため、『人や物の移動を支える交通ネットワーク』の構築を目指します。
- 北陸新幹線の開業など広域交通網のさらなる充実、本市と市外との交流を拡大する絶好の機会となることから、市内外からの交流を促し、それらを市全域に波及させるため、拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落の間の『人や物の移動を支える交通ネットワーク』の構築を目指します。

持続可能な都市構造

将来にわたり、市民が快適で充実した暮らしを続けられるまちの構造

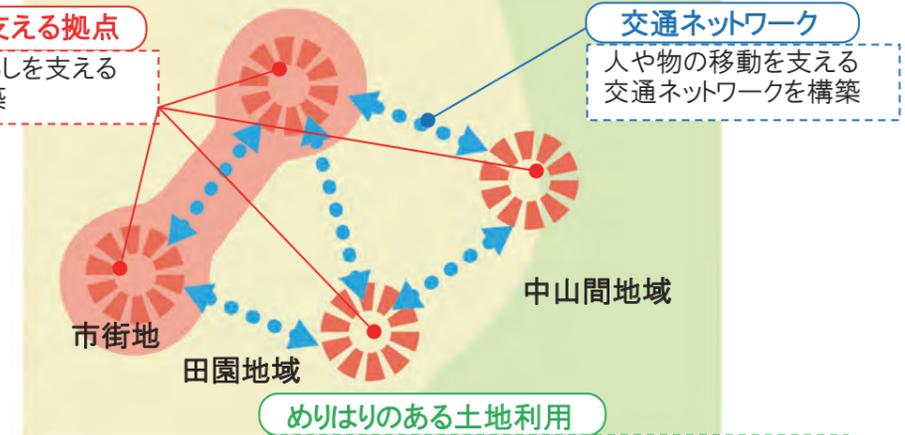
将来都市像を実現するための都市構造

暮らしを支える拠点

人々の暮らしを支える拠点を構築

交通ネットワーク

人や物の移動を支える交通ネットワークを構築



めりはりのある土地利用

市街地、田園地域、中山間地域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

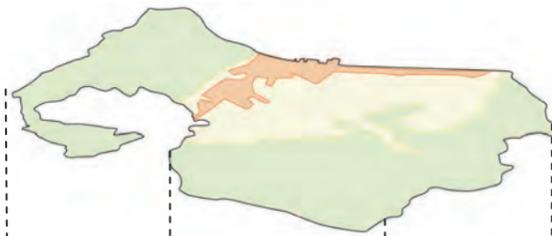
都市構造のイメージ

《将来都市構造の考え方》

上越市の都市構造は以下の3つの要素から構成されるものとします。

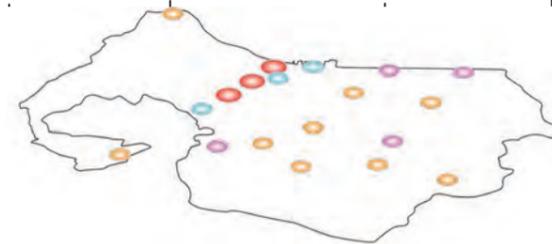
面 めりはりのある土地利用

多様な都市機能*や優良な農地、豊かな自然を有する地域それぞれの特性をいかし、育むまちを形成するため、市域を「市街地」「田園地域」「中山間地域」に分け、「めりはりのある土地利用」を目指します。



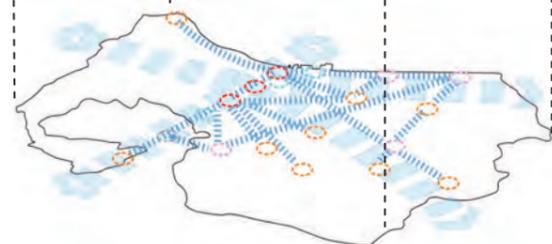
点 暮らしを支える拠点の構築

商業、医療、福祉、教育、文化などの都市・生活サービスが受けられる暮らしやすいまちを形成するため、各地区の拠点機能に応じて「都市拠点」「地域拠点」「生活拠点」「ゲートウェイ」の4つに分け、「暮らしを支える拠点」の構築を目指します。

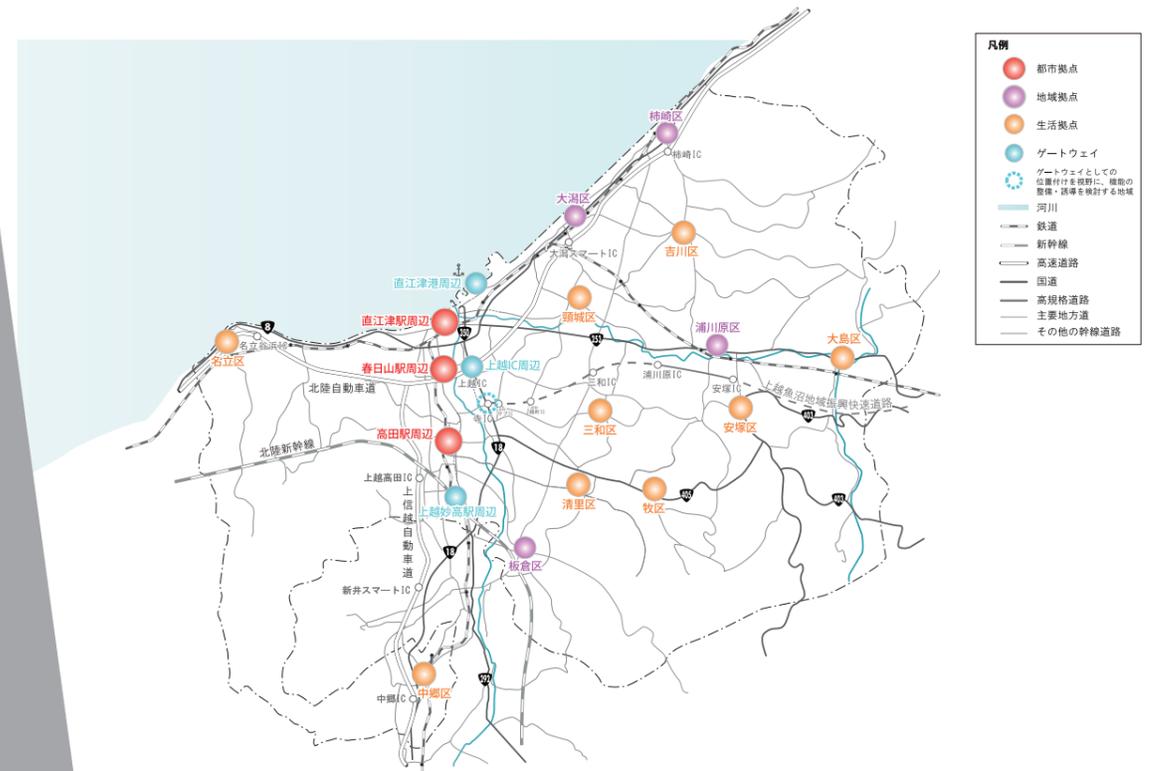


線 人や物の移動を支える交通ネットワーク

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にできるよう、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」に分け、「人や物の移動を支える交通ネットワーク」の構築を目指します。



将来都市構造図



- 凡例
- 都市拠点 (Red circle)
 - 地域拠点 (Purple circle)
 - 生活拠点 (Orange circle)
 - ゲートウェイ (Blue circle)
 - ゲートウェイとしての位置付けを視野に、機能の重複・誘導を検討する地域 (Blue dashed circle)
 - 河川 (Blue line)
 - 鉄道 (Black line with cross-ticks)
 - 新幹線 (Black line with cross-ticks)
 - 高速道路 (Grey line)
 - 国道 (Black line)
 - 高規格道路 (Black line)
 - 主要地方道 (Black line)
 - その他の幹線道路 (Black line)

エリア	拠点	交通ネットワーク
市街地 (Orange)	都市拠点 (Red circle)	広域ネットワーク (Blue dashed line)
田園地域 (Yellow)	地域拠点 (Purple circle)	拠点間ネットワーク (Blue solid line)
中山間地域 (Green)	生活拠点 (Orange circle)	地区内ネットワーク (Blue dotted line)
	ゲートウェイ (Blue circle)	

注) ネットワークについては、公共交通や緊急輸送道路を踏まえ、実際の人の動きを模式的に示したもので、地区内ネットワークは図示していない。

面 めりはりのある土地利用

1) 基本的な考え方

- 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、市民や事業者の皆さん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。
- 多様な都市機能*や優良な農地、豊かな自然を有する地域それぞれの特性をいかしたまちを形成するため、市域を「市街地」「田園地域」「中山間地域」に分け、それぞれの機能に応じた「めりはりのある土地利用」を目指します。

①市街地

- ・市街地は、暮らしを支える都市機能*が集積し、上越市全体の都市的な活動を支える地域です。
- ・人口減少などの社会経済情勢の変化などを踏まえ、市街地の適正な規模の維持を推進します。
- ・市街地に「住居系土地利用」、「商業系土地利用」、「工業系土地利用」のそれぞれの土地利用を適正かつ計画的に配置・誘導しながら、誰もが快適に暮らし続けられる市街地の形成に取り組みます。
- ・社会経済情勢の変化を踏まえた住宅系・商業系・工業系の土地利用の変化や、住民・事業者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を推進します。

②田園地域

- ・田園地域は、優良農地が多く存在し、上越市の基幹産業である農業を支える農業生産地域としての役割を担います。
- ・無秩序な開発を抑制するとともに、優良な農地や自然環境、農村部の景観を保全しつつ、地域の活力を維持するため、適正な土地利用を誘導します。
- ・集落は、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。

③中山間地域

- ・中山間地域は、美しい自然や景観、水の供給、自然災害の抑止など、様々な公益的機能*を有しており、全市民がそれを享受しています。
- ・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に加え、関連施策と連携しながら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。
- ・集落は、自然環境と調和した里山らしい住環境を形成します。

2) 土地利用の位置づけ

地勢的特徴や土地利用の状況を踏まえ、市街地、田園地域、中山間地域の3つのエリアを設定します。

表 土地利用の位置づけ

都市構造の名称	機能	対象となる地域	対象地域
市街地	暮らしを支える多様な都市機能を有する地域	既に市街化が進んだ地域又は市街化が想定される地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 上越都市計画区域(合併前上越市、頸城区、大潟区)の市街化区域 ● 柿崎都市計画区域の用途地域
田園地域	農業生産機能と生活機能を有する地域	市街地に隣接する平坦で農地と集落が分布する地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 上越都市計画区域(合併前上越市、頸城区、大潟区)の市街化調整区域のうち、平坦で農地が広がる地域 ● 柿崎都市計画区域の用途地域外の一部 ● 都市計画区域外のうち、市域の東部から南部にかけての平坦で農地が広がる地域
中山間地域	水源かん養や保水・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	平地の外縁部から山間地に至るまとまった平坦で耕地の少ない地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 合併前上越市の西部中山間地域 ● 都市計画区域外のうち、平地の外縁部から山間地に至る平坦な耕地の少ない地域

※中山間地域とは：平地・山間地など地勢的特徴で定める地域です。市で定める中山間地域振興基本条例*の対象区域である中山間地域とは異なります。

●中山間地域振興基本条例*の対象区域である中山間地域とは、金谷区、谷浜・桑取区、安塚区、浦川原区、大島区、牧区、柿崎区、吉川区、中郷区、板倉区、清里区、名立区のうち、都市計画法の用途地域を除いた地域(地域自治区*単位で指定)

将来都市構造図（土地利用）



凡例

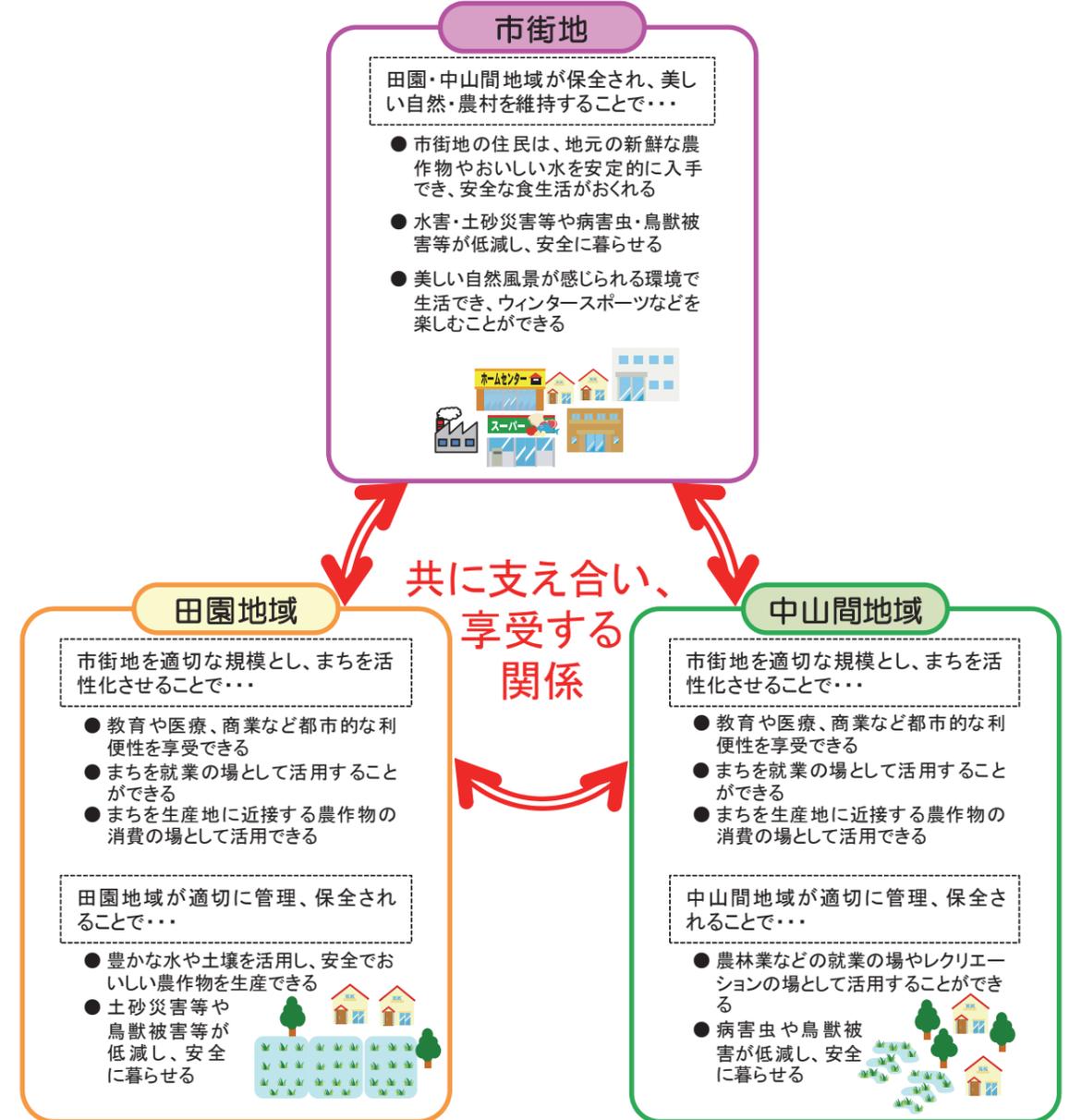
	市街地
	田園地域
	中山間地域
	河川
	鉄道
	新幹線
	高速道路
	国道
	高規格道路
	主要地方道
	その他の幹線道路

※道路：実線は現状
点線は計画・構想

コラム
1

市街地と田園地域、中山間地域の関係

○市街地と田園地域、中山間地域はともに支え合い、享受する関係になっています。
○それぞれが地域の特性をいかし、適切な状態を保ち続ける(めりはりのある土地利用を進める)ことが、持続可能な都市構造につながります。



点 暮らしを支える拠点の構築

1) 基本的な考え方

○商業、医療、福祉、教育、文化などの都市・生活サービスが受けられる暮らしやすいまちを形成するため、各地区の拠点の機能に応じて「都市拠点」「地域拠点」「生活拠点」「ゲートウェイ」の4つに分け、「暮らしを支える拠点」の構築を目指します。

①都市拠点

- ・交通の利便性が高く多様な都市機能*が集積するエリアで、上越市の都市活動の中心となっている高田駅周辺、直江津駅周辺、春日山駅周辺を『都市拠点』として位置づけます。
- ・都市的ライフスタイルを可能とする居住環境と上越市の経済発展の原動力となる都市機能*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。

②地域拠点

- ・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、地区内及び周辺地区の日常生活を支える柿崎区、大潟区、浦川原区、板倉区の中心的エリアを『地域拠点』として位置づけます。
- ・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。

③生活拠点

- ・日常生活に必要な機能が集積する安塚区、大島区、牧区、頸城区、吉川区、中郷区、清里区、三和区、名立区の中心的エリアを『生活拠点』として位置づけます。
- ・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。

④ゲートウェイ

- ・広域交通の結節点として交通の利便性をいかした都市機能*が集積し、市内外を行き来する人や物の玄関口である、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を『ゲートウェイ』として位置づけます。
- ・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*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づけを視野に、ふさわしい機能を整備・誘導することを検討します。

2) 拠点の位置づけ

各地区の拠点の機能を踏まえ、以下の4つの種類の拠点を設定します。

表 拠点の位置づけ

都市構造の名称	機能	対象地域
都市拠点	市の中心地として多様な都市機能が集積し、市内外からの交通アクセスを有する	●直江津駅周辺、春日山駅周辺、高田駅周辺
地域拠点	各地区の中心的エリアとして、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	●柿崎区、大潟区、浦川原区、板倉区の中心的エリア
生活拠点	各地区の中心的エリアとして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	●頸城区、吉川区、三和区、大島区、安塚区、清里区、牧区、名立区、中郷区の中心的エリア
ゲートウェイ	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	●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

○都市機能とは・・・

商業、業務、教育、文化、交流、行政など、都市的サービスを提供する機能

都市的サービスの例	
都市拠点が持つ機能	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
地域拠点が持つ機能	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
生活拠点が持つ機能 (日常生活に必要な機能)	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

※機能は例示であり、拠点の立地や周辺地域の人口、周辺の拠点が有する機能などの状況により異なります。



将来都市構造図（拠点）



第3章

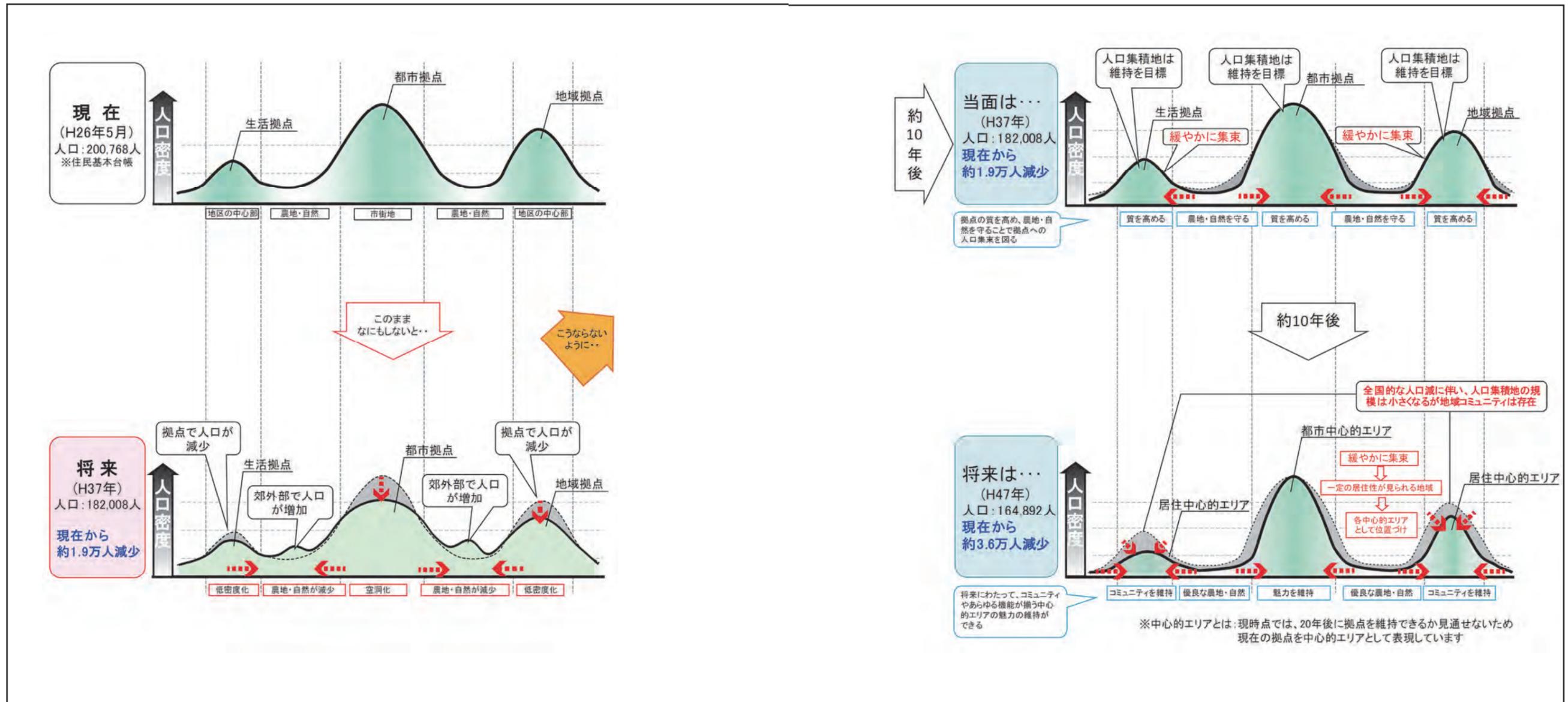
全体構想

第3章

全体構想

コラム 2 長期的視点に立った拠点への人口集束のイメージ

- 市民が居住地を選択できるようにしながら緩やかに集束を図ります。
 - ・各地域の中心部などに住みたいと思える市民を増やして住替えを促進します。
- 人口減少・高齢化により都市の規模が現実的に小さくなることから、緩やかに集束し、一定の居住性が見られる地域を中心的エリアとして位置づけます。



線 人や物の移動を支える交通ネットワークの構築

1) 基本的な考え方

- 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を確保・形成し、生活利便性の向上と地域産業の活性化を目指します。
- 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の構築を目指します。
- 降雪期にも安全な移動を確保できる交通環境の形成を目指します。
- 拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落などのそれぞれの間の移動が便利で安全にできるよう、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」に分け、「人や物の移動を支える交通ネットワーク」の構築を目指します。

①広域ネットワーク

- ・広域ネットワークは市外や県外との広域的な移動と交流・連携を支える役割を担います。
- ・高速道路、地域高規格道路、国道などの整備促進と、航路、鉄道、高速バスなどの公共交通の安定的な運行の確保や利便性の向上を図ります。

②拠点間ネットワーク

- ・拠点間ネットワークは各拠点間の移動と交流・連携を支える役割を担います。
- ・拠点を円滑に移動できる国道、県道などの確保を促進します。
- ・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。

③地区内ネットワーク

- ・地区内ネットワークは拠点と地区内の集落の間の移動と交流・連携を支える役割を担います。
- ・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。

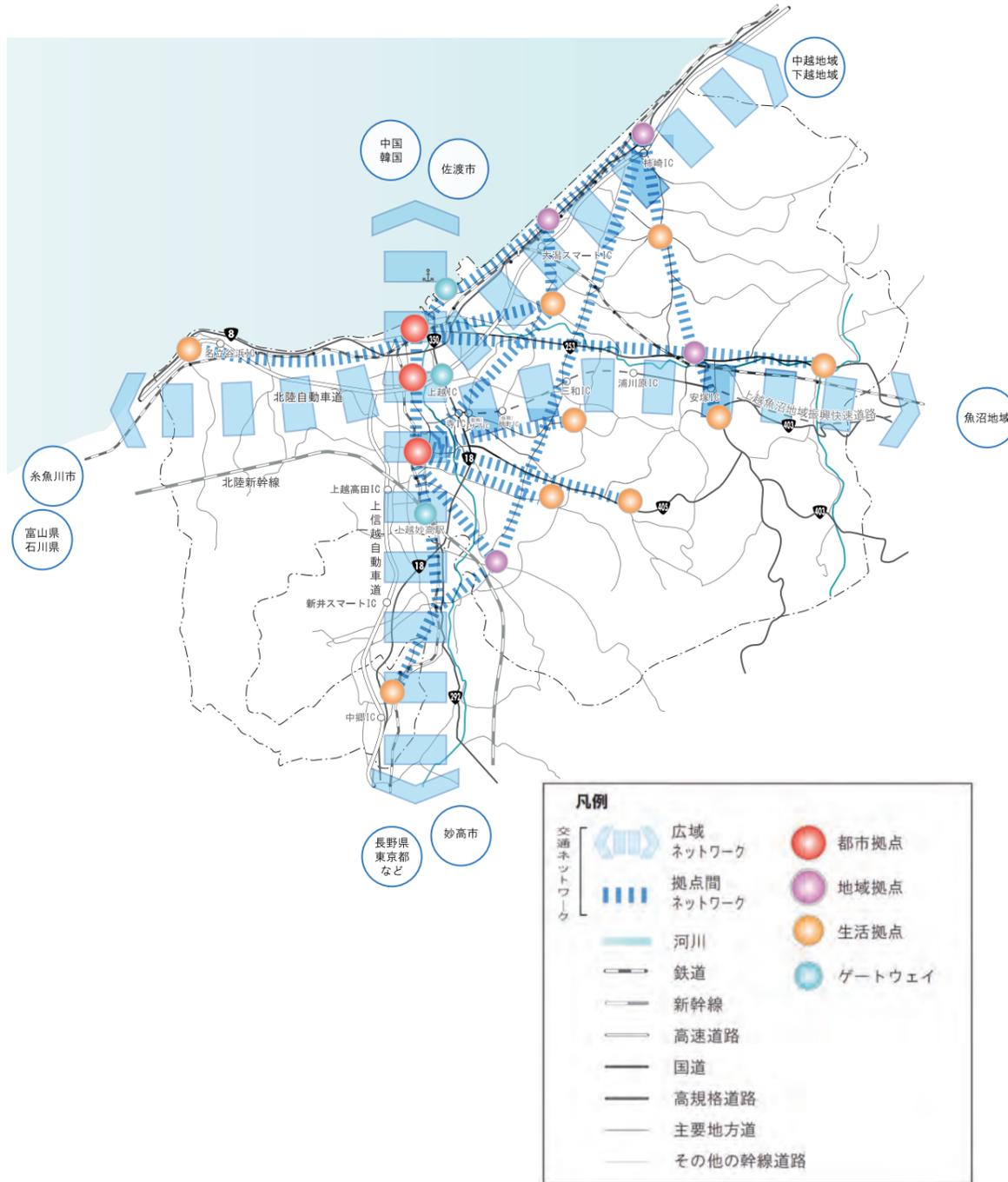
2) 交通ネットワークの位置づけ

人や物の移動を支える機能を踏まえ、以下の3つの交通ネットワークを設定します。

表 交通ネットワークの位置づけ

都市構造 の名称	機能	交通ネットワークを担う道路・公共交通		
		道路	公共交通	
広域 ネット ワーク	広域的な交流・連携 を支える	広域的な交流を支える 主要国道、高速道路 など	国内外の広域的な交 流を支える鉄道、航 路などの公共交通	例：北陸新幹線、信越本線、 えちごトキめき鉄道、 フェリー航路、高速バ スなど
拠点間 ネット ワーク	各拠点間の交流・連 携を支える	各拠点を結ぶ幹線 道路	拠点を結ぶ鉄道、 バスなど	例：信越本線、妙高はねう まライン、日本海ひす いライン、ほくほく線、 幹線バスなど
地区内 ネット ワーク	拠点と周辺集落の 移動を支える	日常生活を支える生 活道路	拠点と周辺集落を結 ぶバスなど	例：デマンドバス、乗合タ クシーなど

将来都市構造図（交通ネットワーク）



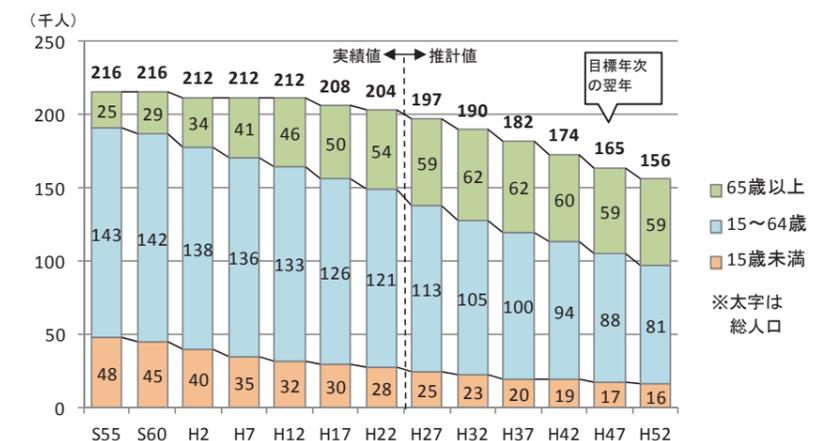
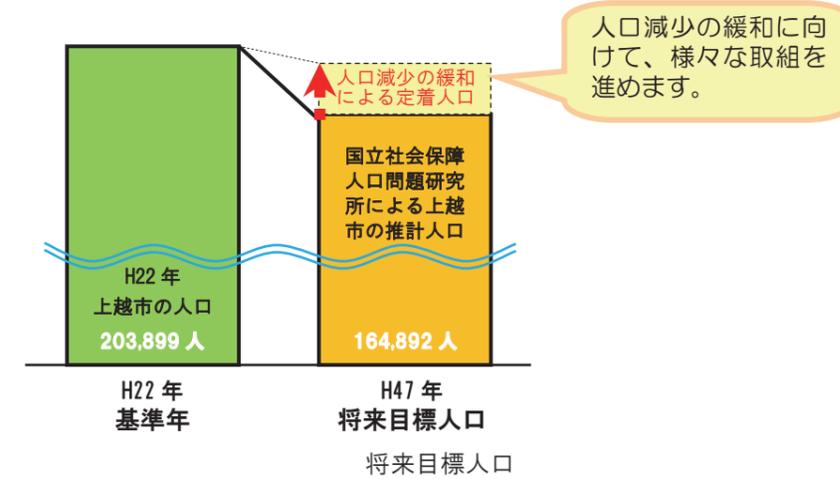
3 将来人口・産業の見通し

(1) 将来人口

人口減少・高齢化の傾向は避けられないということを前提としつつ、人口減少の影響を少しでも緩和することを目指したまちづくりに取り組みます。

今後、少子化・高齢化がさらに進み、平成47年の人口は約16万人(平成22年人口の約20%減)、そのうち65歳以上の高齢者の割合は3人に1人(全人口の約36%が高齢者)となることが予想されています。

このことから、人口減少・高齢化の傾向は避けられないということを前提としつつ、人口減少の影響を少しでも緩和することを目指したまちづくりに取り組みます。



出典：実績値—国勢調査
推計値—国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」

将来人口の見通し

参考：国立社会保障・人口問題研究所による上越市の将来推計人口

(2) 産業

広域交通の要衝としての交通機能の充実を活かして、企業誘致や既存の地域産業の活性化に取り組み、地域の雇用や産業規模の維持・促進を目指したまちづくりに取り組みます。

北陸新幹線の長野～金沢間の開業や上信越自動車道 4 車線化などに伴い広域交通体系が充実することから、産業の立地誘導に取り組み、産業集積を高めることが大切です。

さらに、直江津港周辺の LNG*火力発電所や LNG*基地の稼働、上越沖メタンハイドレート*の開発などによるエネルギー港湾*としての重要性の高まりが期待されています。

このようなことから、既存の地域産業の活力の維持や新たな産業の創出などにより、現在の産業規模を維持・促進していくことを目指してまちづくりに取り組みます。

コラム
3

上越市が目指す将来の暮らしの姿のイメージ

ここでは、上越市が目指す将来都市像によってどのような市民生活の実現を目指しているのか、上越市で暮らす人々やこれから移住を考えている人々の様々な生活のワンシーンを想定し、その一部を例として将来のイメージを示しています。

登場人物

<p>① 子育てを終えた老夫婦</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ○上越市に住んで30年。 ○子育てを終えて仕事もリタイアを迎えた。 ○2人で活発に第2の人生を送っている。
<p>② 市内への居住を考える若い夫婦</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ○隣接市で暮らしているが、上越市内への居住を検討している。 ○結婚2年目を迎え、今後の子育て生活が一番の関心事。
<p>③ 受験生の子を持つ家庭の父親</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ○高校受験を控えた息子を持ち、家庭を大切にしている父親。 ○元々運動が大好きだが、近頃は少しメタボ気味。
<p>④ 娘夫婦と同居する高齢者</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ○リタイアして10年近くたち、運転には不安がある。 ○健康づくりや趣味の囲碁などを楽しみ、充実した生活を送る。
<p>⑤ 一人暮らしのおばあちゃん</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ○豊かな自然が身近にあるのんびりとした暮らしが好き。 ○まちなかには息子家族が暮らし、たまに孫と会うのが生きがい。
<p>⑥ 一人暮らしのおじいちゃん</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ○農業を家業として中山間地域で暮らしている。 ○最近足腰が弱ってきて山での暮らしに不安を感じている。