
パブリックコメントでのご意見及び対応

1. パブリックコメントの実施概要

上越市パブリックコメント条例に基づき、下記のとおり実施しました。

1.1. 実施期間

平成 28 年 12 月 1 日（木）～平成 29 年 1 月 4 日（水）

1.2. 公表資料

上越市立地適正化計画（案）

第 1 章 目的と位置付け／第 2 章 市街地の変遷／第 3 章 基本方針／
第 4 章 居住誘導／第 5 章 都市機能誘導／第 6 章 誘導重点区域／
第 7 章 施策／第 8 章 目標／第 9 章 届出

1.3. 公表・意見募集の方法

1.3.1. 意見を提出できる人

- ・市内に住所がある個人
- ・市内に事務所や事業所を持つ個人・法人・団体
- ・市内にある事務所や事業所に勤める個人
- ・市内にある学校に通う個人
- ・計画などに具体的な利害関係を有する個人・法人・団体

1.3.2. 公開方法

担当課（都市整備課）、市政情報コーナー、各総合事務所、南出張所、北出張所、高田地区公民館、高田図書館、高田図書館浦川原分館、市民プラザ、教育プラザ、直江津学びの交流館、ユートピアくびき希望館、市ホームページで公開。

1.3.3. 意見の提出方法

- ・意見を募集している担当課の窓口へ提出
- ・郵送
- ・ファクシミリ
- ・電子メール

2. 寄せられたご意見と対応

市民から寄せられたご意見は、3名からご意見をいただき、細かく分類すると全15件でした。

市民から寄せられたご意見毎に、原案への反映状況等を以下に示します。

<意見への対応>

・反映した意見	0件
・一部反映した意見	0件
・反映しなかった意見	13件
・既に計画(案)に記述済の意見	0件
・計画(案)以外の意見	2件

<意見の分類>

・施策に対する意見	9件
・策定プロセスに対する意見	1件
・区域の設定に対する意見	3件
・その他の意見	2件

主な意見

・施策に対する意見

- Q. 誘導区域内で増加が予想される空き家や空き地の対策を講じてほしい。
- Q. 高田の都市機能誘導区域内に大規模商業施設や既存の上越地域医療センター病院等を誘導してほしい。
- Q. 総合運動公園周辺に総合バスターミナルの設置を検討してほしい。
- Q. 直江津地区のインフラ及び公的施設の整備推進と中長期的な視野に立った予算組みをしてほしい。
- A. 具体的な施策・事業については、別途検討することとしており、今後策定する施策の参考とさせていただきます。

・策定プロセスに対する意見

- Q. 今後も計画について広く周知に努め市民説明会、公聴会、アンケート等を実施してほしい。
- A. 計画の周知や計画を見直しする際の参考とさせていただきます。

・区域の設定方法に対する意見

Q. 高田と春日山の間地点に新駅を設置し、一部都市機能拠点区域と広域防災拠点とするなど新たな開発をしてほしい。

A. 市街化区域外については、本計画（案）の対象としておりませんが、今後のまちづくりの参考とさせていただきます。

Q. 上新バイパスの寺インターチェンジ周辺は、ゲートウェイとして新たな交流や交通の要衝として道の駅等を検討してほしい。

A. 市街化区域外については、本計画（案）の対象としておりませんが、上越市都市計画マスタープランで記載のとおり、ゲートウェイにふさわしい機能の整備・誘導を検討します。

・その他の意見

Q. 新たな開発は禁止になるのでしょうか。

A. 新たな開発を禁止するものではありませんが、一定規模以上の開発については、届出の対象となります。

上越市立地適正化計画 (案)

平成29年3月
上越市

本計画に対する留意点

○津波浸水想定区域について

上越市では、居住誘導区域の設定にあたり、災害の危険性のある地域については、災害防止の観点から区域の検討を行ってきました。

このような中、地震災害などにより発生が想定される「津波浸水想定区域」についても、本来、「災害の危険性がある地域」として居住誘導区域の設定に際し考慮すべき内容ではありますが、現在、新潟県において平成 25 年度に公表した津波浸水想定図の改訂作業を行っていることから、今回、設定した居住誘導区域の中では、検討事項より除外しております。

なお、今後、新潟県で行っている改訂作業の結果が示された際には、津波浸水想定区域について、家屋倒壊の危険性等を勘案し総合的に判断した上で、本計画の見直しを行います。

○土砂災害特別警戒区域及び洪水浸水区域(家屋倒壊等氾濫想定区域)について

当該区域については、居住誘導区域に適さない区域として除外しております。

なお、本計画公表後において、土砂災害特別警戒区域及び洪水浸水区域(家屋倒壊等氾濫想定区域)の追加、変更が公表された場合、その時点で居住誘導区域から除外したものとみなすものとします。

目次

第1章 目的と位置付け	1
1-1 背景と目的.....	2
1-1-1 上越市の概要.....	2
1-1-2 背景.....	2
1-1-3 目的.....	2
1-1-4 立地適正化計画の概要.....	3
1-2 位置付け.....	4
1-3 本計画で定めるもの.....	4
1-4 計画の前提.....	5
1-4-1 将来都市像(上越市第6次総合計画).....	5
1-4-2 将来都市構造(上越市都市計画マスタープラン).....	6
1-4-3 公共交通に関する計画.....	8
1-5 立地適正化計画の対象区域及び目標年次.....	10
1-5-1 計画の対象区域.....	10
1-5-2 目標年次.....	10
第2章 市街地の変遷	11
2-1 市街地の変遷.....	12
第3章 基本方針	15
3-1 都市の現状と課題.....	16
3-1-1 人口減少・少子高齢化社会.....	16
3-1-2 世帯構成の変化.....	17
3-1-3 インフラ維持管理費の将来見通し.....	17
3-1-4 交通環境の変化.....	18
3-1-5 土地利用の状況.....	19
3-1-6 人口密度との関係.....	20
3-2 市民へのアンケート結果.....	21
3-3 基本方針.....	23
3-3-1 まちづくりの基本理念.....	23
3-3-2 まちづくりの基本方針.....	23
3-3-3 将来のまちづくりのイメージ.....	24
3-3-4 暮らしのイメージ.....	26
3-3-5 立地適正化計画で定める各区域の位置付け.....	28
第4章 居住誘導	29
4-1 居住誘導の考え方.....	30

4-1-1	居住誘導区域とは	30
4-1-2	居住誘導区域の設定方針	30
4-2	現状把握、分析	32
4-2-1	人口動向	32
4-2-2	高齢化の推計と課題	34
4-2-3	DID 区域(人口集中地区)の現状と変遷	35
4-2-4	都市構造分析	35
4-3	居住誘導区域	47
4-3-1	居住誘導区域のイメージ	47
4-3-2	居住誘導区域の設定	48
第5章 都市機能誘導		49
5-1	都市機能誘導の考え方	50
5-1-1	都市機能誘導の考え方	50
5-1-2	拠点の位置付け	51
5-2	都市機能誘導区域	52
5-2-1	都市機能誘導区域とは	52
5-2-2	都市機能誘導区域の設定	53
5-3	都市機能誘導施設	61
5-3-1	都市機能誘導施設とは	61
5-3-2	都市機能誘導施設の設定	62
第6章 誘導重点区域		73
6-1	誘導重点区域	74
6-1-1	誘導重点区域とは	74
6-1-2	対象区域	74
6-2	誘導重点区域の設定	74
第7章 施策		77
7-1	誘導施策	78
7-1-1	誘導施策の概要	78
7-1-2	国が直接行う施策	78
7-1-3	国の支援を受けて上越市が行う施策	79
7-1-4	上越市が独自に行う施策	80
7-1-5	施策の推進に向けて	81
第8章 目標		83
8-1	目標値の設定	84
8-2	進行管理方策	85

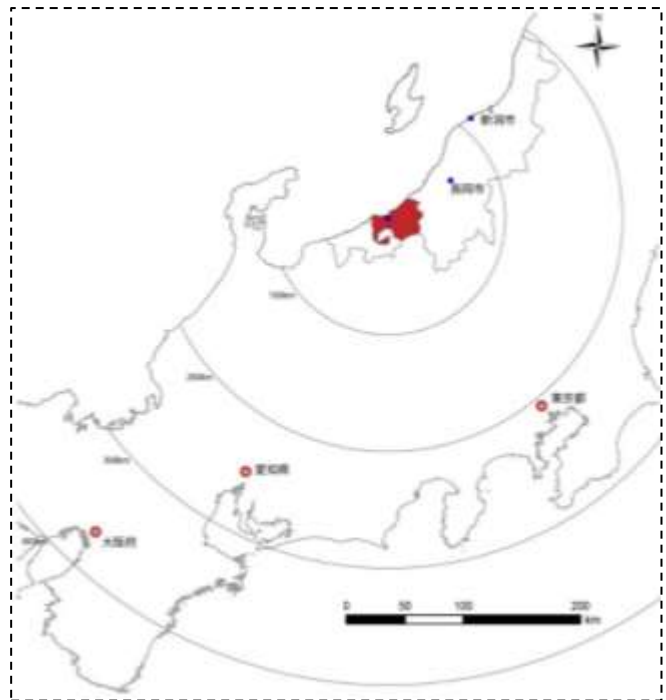
8-2-1	評価と見直しのサイクル	85
第9章	届出	87
9-1	居住誘導に関する届出.....	88
9-2	都市機能誘導に関する届出	89

第1章 目的と位置付け

1-1 背景と目的

1-1-1 上越市の概要

上越市は、新潟県南西部に位置し、北は日本海、南は長野県に隣接しています。市域総面積は973km²と、北陸4県の市町村では、第3位の規模となっています。古くから交通の要衝として栄え、現在でも、北陸新幹線をはじめ複数の主要鉄道、北陸自動車道、上信越自動車道といった広域高速道路網を有し、北陸、甲信、関東、東海地方に至る北陸地方屈指の輸送拠点となっています。中央部には関川・保倉川が流れ、その流域に広がる高田平野に、市街地と豊かな稲作地帯を中心とする田園地帯が形成されています。気候は、冬季に降水が多く快晴日数が少ない典型的な日本海型で、海岸部を除いた地域は全国有数の豪雪地帯です。



1-1-2 背景

平成17年（2005年）には、14の市町村*1の合併により21万都市となり、平成19年（2007年）には特例市へ移行しました。しかし、上越市の人口は、昭和60年（1985年：旧14市町村の計）をピークに減少傾向にあり、今後も人口減少と少子高齢化の進展が予測されています。また、市町村合併や産業立地に伴う環境の変化、厳しい財政状況に直面するなど、まちづくりを進める上で踏まえるべき様々な変化が起こり、市民の価値観や居住ニーズも多様化しています。そのような中、上越市では、長期的に社会情勢の変化に対応したまちの姿を示すための計画として、「上越市都市計画マスタープラン」を平成27年（2015年）に改訂しました。この計画では、まちづくりについてこれまでの「量的拡大」から「質的向上」への転換を図り、快適で充実した都市空間を形成し、各拠点が相互に連携した持続可能な都市構造を目指すとしています。

1-1-3 目的

平成26年（2014年）の都市再生特別措置法の改正により、市町村が策定することが可能となった立地適正化計画は、コンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、国が定めた「国土のグランドデザイン2050」の基本的考え方に基づく「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進めるものです。都市全体の観点から、居住機能や福祉、医療、商業等の都

*1 合併前上越市、安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町

市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的な計画として、具体的に誘導すべき区域、施設、施策などを定めます。

上越市においては、「上越市都市計画マスタープラン」の高度化版と位置付け、マスタープランで掲げた将来都市構造を踏襲し、その実現に向けて本計画を策定します。

1-1-4 立地適正化計画の概要

背景

- ・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

- 立地適正化計画（市町村）
- ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
- ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土づくり（多様ネットワーク型コンパクトシティ）

○都市全体を見渡して・・・

**立地適正化計画区域
＝都市計画区域**

市街化区域等

居住誘導区域

都市機能誘導区域

※立地適正化計画の区域は都市再生特別措置法第81条により「都市計画区域内の区域について、計画を作成することができる」とされています。

居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
 - ・公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助
 - ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住居専用地域への用途変更）
- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
 - ・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
 - ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能
- ◆区域外の住宅等跡地の管理・活用
 - ・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
 - ・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度
 - ・協定を締結した跡地の適正管理を支援

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

- ◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進
- 誘導施設への税財政・金融上の支援
 - ・外から内（まちなか）への移転に係る買換特例
 - ・民都機構による出資等の対象化
 - ・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加
- 福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
 - ・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能
- 公的不動産・低未利用地の有効活用
 - ・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援
- ◆歩いて暮らせるまちづくり
 - ・附置義務駐車場の集約化も可能
 - ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ
 - ・歩行空間の整備支援
- ◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール
 - ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ

公共交通 維持・充実を図る公共交通網を設定

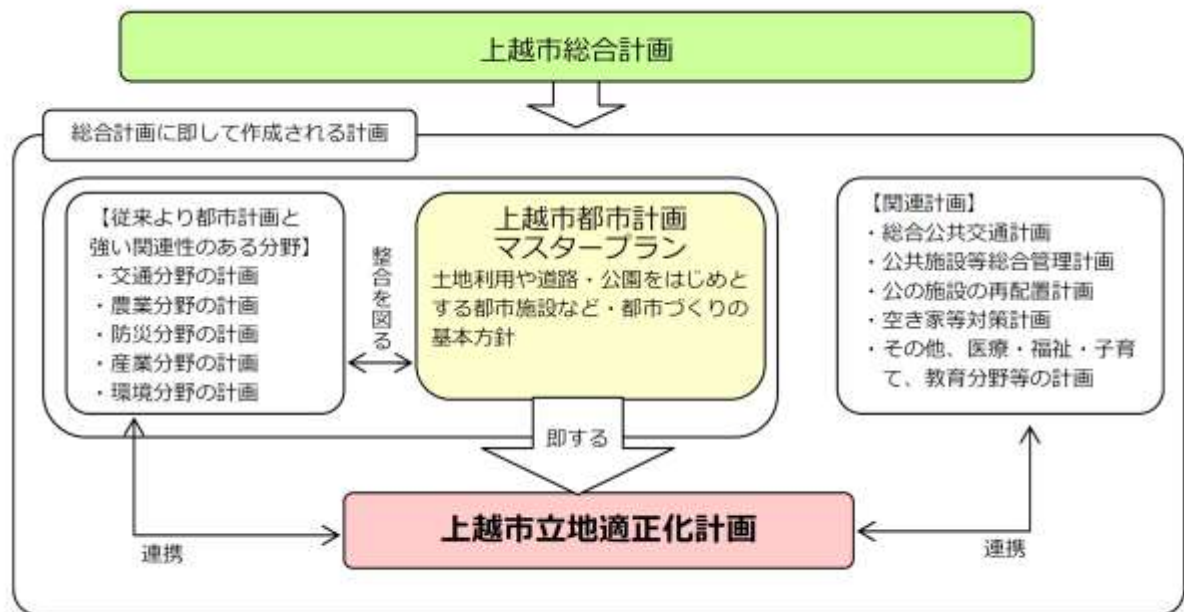
- ◆公共交通を軸とするまちづくり
 - ・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）
 - ・都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所・駅前広場等の公共交通施設の整備支援

資料：国土交通省

1-2 位置付け

本計画は、市の将来像やそれを実現するための政策を総合的・体系的に示したまちづくりの最上位計画である上越市第6次総合計画（平成26年（2014年）12月策定）と土地利用や道路・公園をはじめとする都市施設など都市づくりの基本方針を定めた上越市都市計画マスタープラン（平成27年（2015年）8月策定）を上位計画とし、多極ネットワーク型コンパクトシティの形成による日常生活に関わる都市機能の集約とともに、地域の個性をいかした拠点の形成に向けた具体的な区域設定や施策を立案するための計画として位置付けます。

また、居住や生活サービス機能などのまさに人々の生活に密着したまちづくりを実現するため、従来より都市計画と強い関連があった交通・農業・防災・産業・環境などの分野はもとより、これまでの都市計画ではあまり意識されてこなかった医療・福祉・健康・子育て・教育・交流・コミュニティなどの幅広い分野の政策とも連携し、整合性を図ります。



1-3 本計画で定めるもの

本計画に定める事項は、以下のとおりです。

- ・ 立地適正化計画の区域
- ・ 居住誘導区域及び居住誘導施策
- ・ 都市機能誘導区域、誘導施設及び都市機能誘導施策

この他に、上越市が独自の取組として誘導重点区域を定めます。

1-4 計画の前提

1-4-1 将来都市像(上越市第6次総合計画)

上位計画である上越市第6次総合計画(平成26年(2014年)12月策定)には、将来都市像として「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」を掲げており、各分野の目指すべき都市像は以下のとおりです。

《第6次総合計画将来都市像》 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、市民の皆さんが「すこやかな暮らし」を送ることができる理想的なまちの姿を包括的なイメージで表現したものです。
- これからの市政運営では、このまちで暮らす市民一人ひとりが「すこやかな暮らし」を実現できる条件を整えていくことを基本的な役割と認識し、各政策分野において、それぞれの「すこやかなまち」のイメージを目標として、必要な取組を推進していきます。

「すこやかな暮らし」とは…

平成17年の市町村合併によって、様々な個性を有するまちが一つとなり、自然環境と生活の利便性が調和した総合力の高いまちとなった本市が、地方の中心都市としての機能を発揮し、市内外への求心力を高めていくことによって可能となる理想的な暮らしをイメージしました。

「人と地域が輝く」とは…

「人と地域が輝く」の「人」は、本市に暮らす市民一人ひとりです。また、「地域」は、市民が暮らしている身近なコミュニティや一定の生活圏、そして市域全域と多様な階層で構成されるものであり、人が輝き、地域が輝くことによって、まち全体の輝きが増すとの方針を示しています。

政策分野別のすこやかなまちのイメージ



資料:上越市第6次総合計画

1-4-2 将来都市構造(上越市都市計画マスタープラン)

もうひとつの上位計画である上越市都市計画マスタープラン（平成27年（2015年）8月策定）では、上越市第6次総合計画を踏まえ、将来都市像を実現するための都市構造は以下のとおりです。

《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

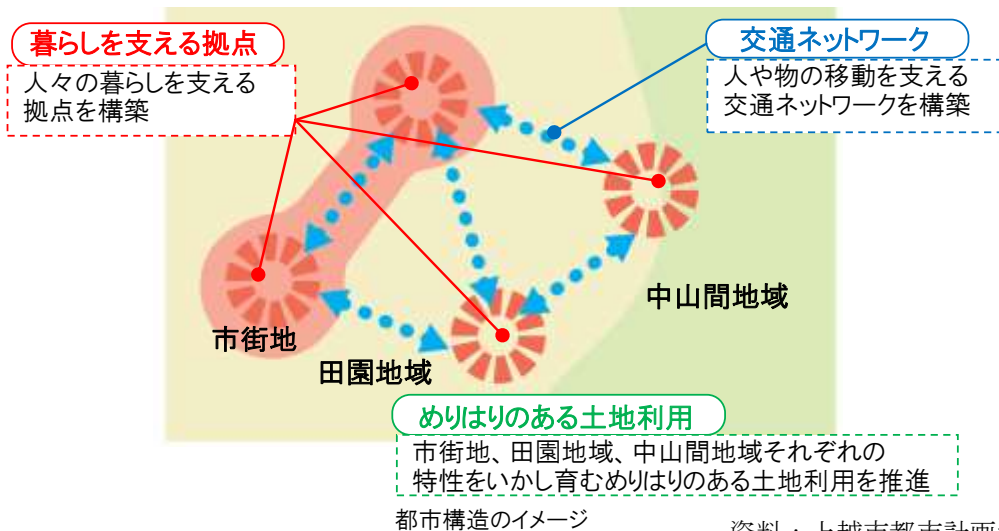
- 将来にわたり、市民が安全・安心に、快適で充実した暮らしができるように、生活サービス施設や地域の交流の場が確保された都市（生活）空間の形成や、優良な農地、自然環境の保全を目指します。
- 『拠点』の都市機能*を維持するための重点的な政策を行い、『暮らしを支える拠点』の構築を目指します。
- 多様な都市機能*や優良な農地、豊かな自然を有するエリアそれぞれの特性をいかし育む『めりはりのある土地利用』を目指します。

→ 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



資料：上越市都市計画マスタープラン

上越市都市計画マスタープランでは、上越市の都市構造を「面（めりはりのある土地利用）」、「点（暮らしを支える拠点の構築）」、「線（人や物の移動を支える交通ネットワーク）」の3つの要素から構成しています。

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徴をいかし、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

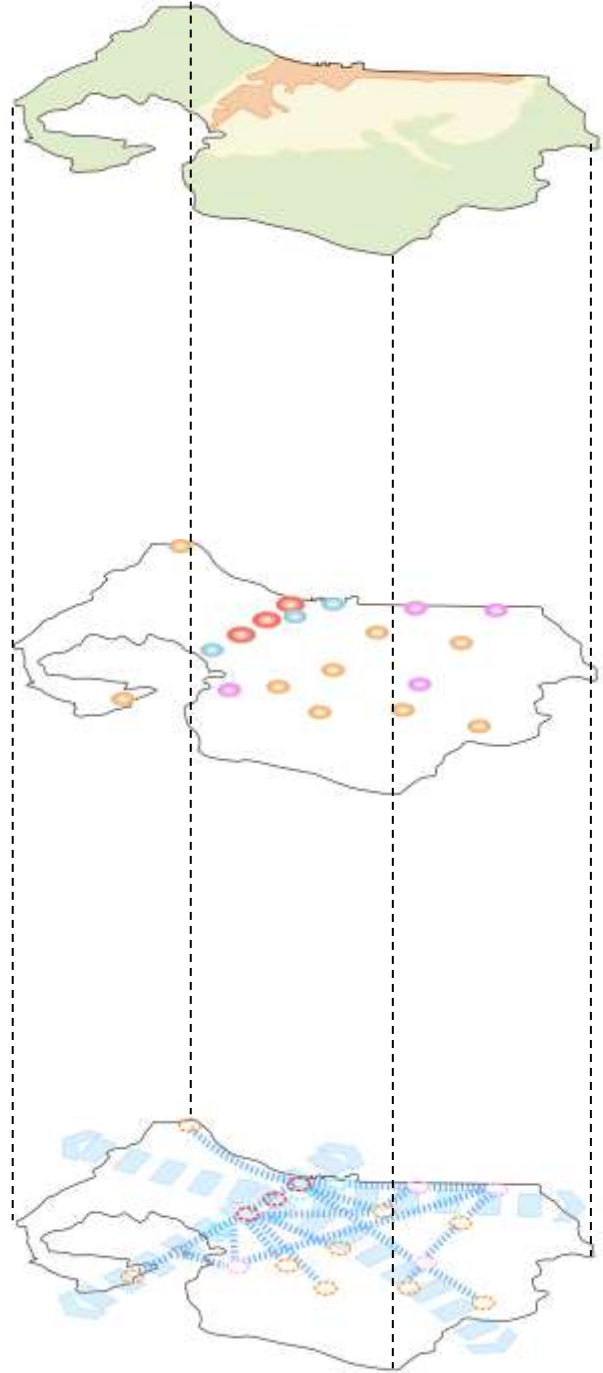
暮らしを支える拠点の 構築

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で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。



資料：上越市都市計画マスタープラン

1-4-3 公共交通に関する計画

① 地域公共交通網形成計画(上越市総合公共交通計画)(平成27年(2015年)3月策定)

地域公共交通網形成計画(上越市総合公共交通計画)では、地域公共交通の将来像を「快適な暮らしを支える持続可能な地域公共交通」と設定し、2つの基本的な方針と3つの目標を定め、公共交通の再編を進めます。

【地域公共交通の将来像】 快適な暮らしを支える持続可能な地域公共交通

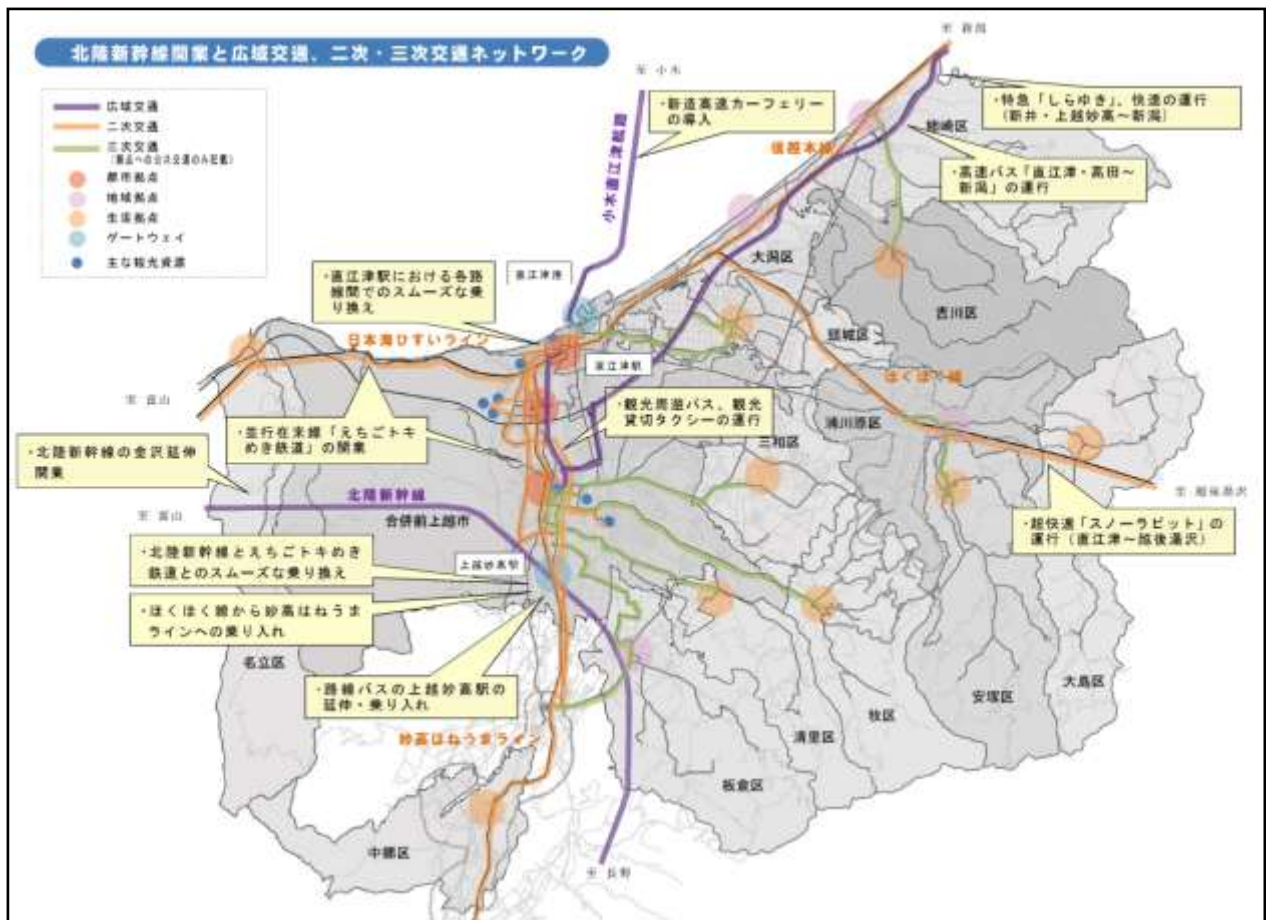
【方針1】 市民の日常の生活を支えます (生活交通の維持・確保)

【方針2】 市内外の交流促進を図ります (二次交通の整備)

【目標1】 市内外からの移動ニーズに対応し、利用される地域公共交通を目指します (利便性の維持・向上)

【目標2】 地域公共交通の安全・安心で快適な運行の向上を図るとともに、分かりやすい情報提供を行います (利用促進)

【目標3】 地域の実情にあった地域公共交通を採用、再編成を促進し、地域公共交通を維持・確保します (生活交通の維持・確保)



図一 上越市総合公共交通計画による公共交通再編の考え方

資料：上越市総合公共交通計画

② 上越市バス交通ネットワーク再編計画(平成28年(2016年)3月策定)

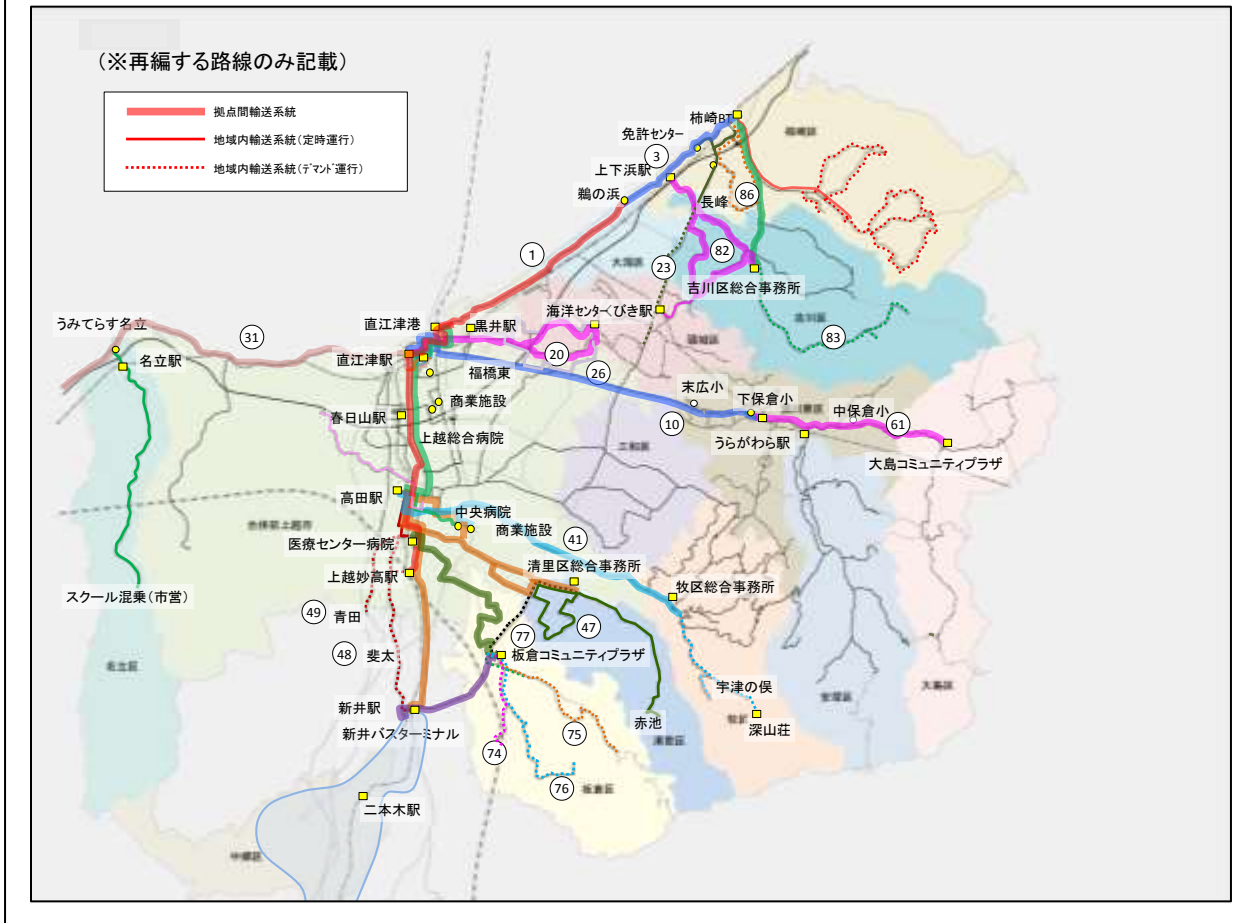
上越市バス交通ネットワーク再編計画は、「上越市総合公共交通計画」に設定した目標を達成するため、公共交通に係る関係者が連携し、利用者のニーズを踏まえつつ、路線の収支改善を図るため、路線バス（高速バスを除く）、乗合タクシー、自家用有償旅客運送を対象事業として、以下の4つの方針に基づいています。また、本計画については、その具体的内容を定めた上越市地域公共交通再編実施計画を策定し、国土交通大臣から認定を受けています。

【方針1(基本的方針)】 「拠点間をつなぐ」、「地域内の移動を支える」といった役割を明確にするとともに、各施設の配置と連携する。

【方針2】 高等学校等、基幹病院、商業施設への移動需要に対応する。

【方針3】 運行効率を高める。

【方針4】 路線バス等を、わかりやすく、利用しやすくする。



資料：上越市バス交通ネットワーク再編計画

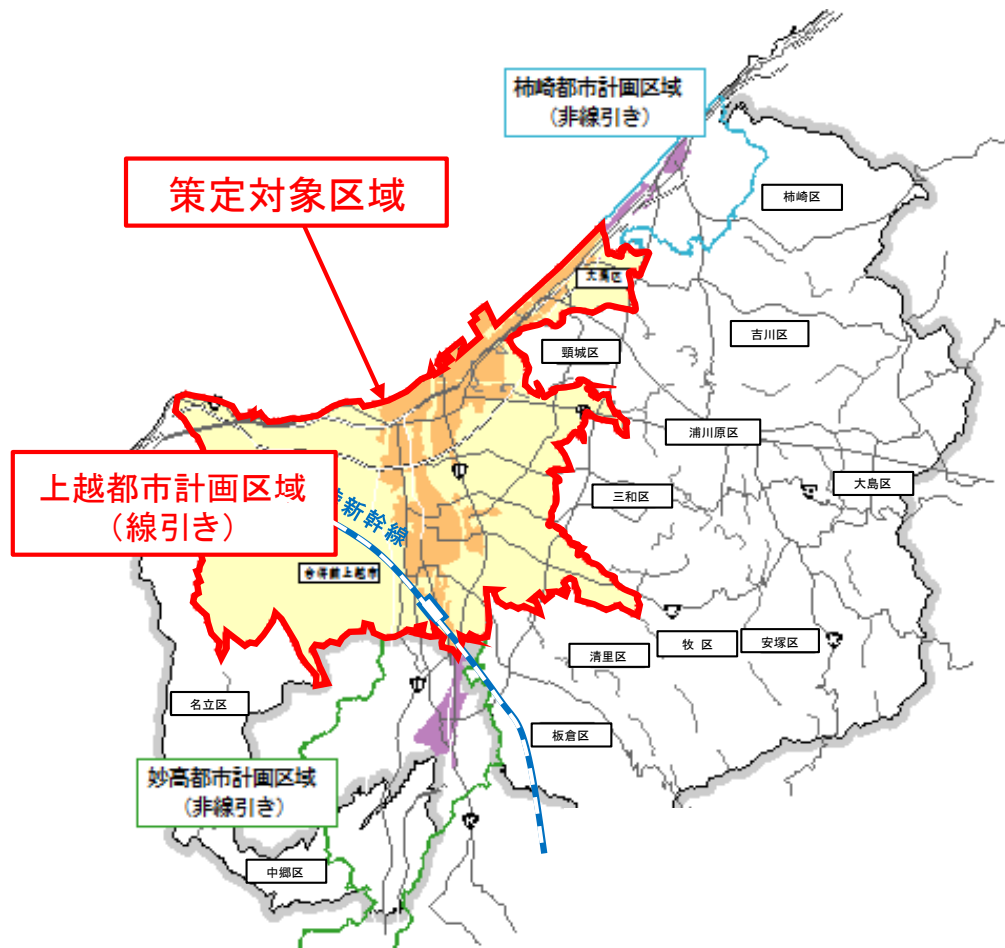
③ 公共交通に関する計画と立地適正化計画との関係

立地適正化計画と公共交通に関する計画（上越市総合公共交通計画及び上越市バス交通ネットワーク再編計画）は、多極ネットワーク型コンパクトシティを形成するための両輪の制度です。そのため、公共交通に関する計画と立地適正化計画は互いに連携するものとして、必要に応じて相互に計画の整合を図ります。

1-5 立地適正化計画の対象区域及び目標年次

1-5-1 計画の対象区域

本計画において対象とする区域は、上越市に存在する3つの都市計画区域のうち、市街化区域と市街化調整区域の2つの区域に線引きしている上越都市計画区域を対象とします。



1-5-2 目標年次

本計画の目標年次は、上越市都市計画マスタープランの目標年次が概ね20年後であることから、本計画もこれに合わせ平成46年（2034年）とします。また、概ね5年ごとに評価を行い、必要に応じて立地適正化計画や関連する都市計画の見直し等を行います。

上越市立地適正化計画の目標年次：平成46年(2034年)

(見直しサイクル:概ね5年)

第2章 市街地の変遷

2-1 市街地の変遷

立地適正化計画の基本方針を定めるにあたって、上越市の市街地の変遷やこれまでのまちづくりを整理しました。

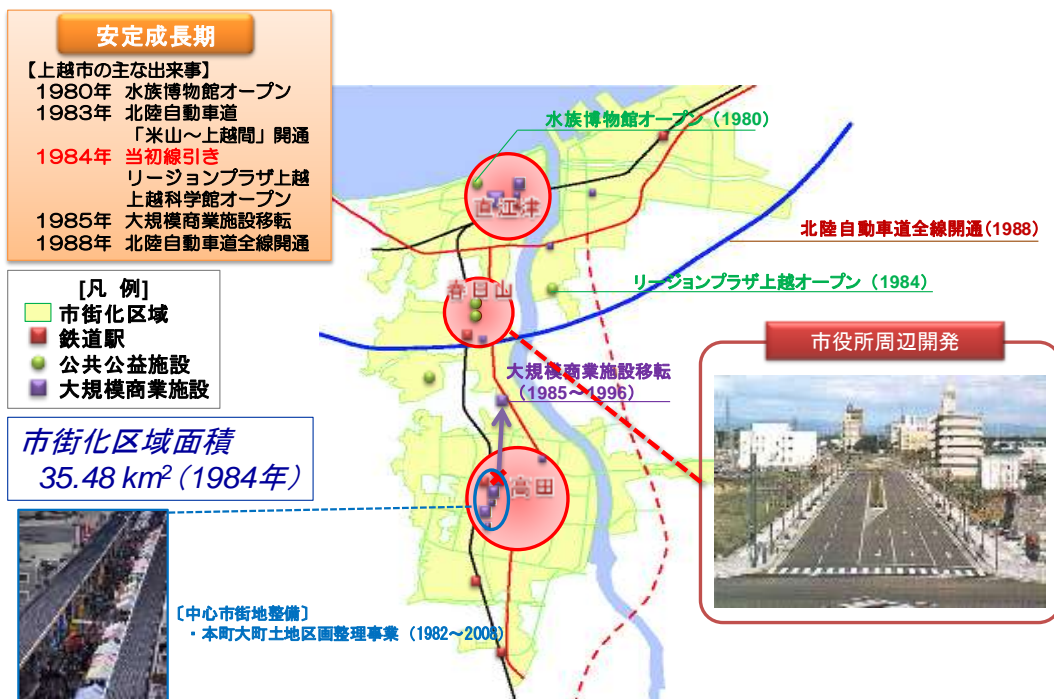
○1970年代 未線引き都市計画区域

- ・直江津市と高田市が合併（1971年）
- ・旧直江津市、旧高田市を拠点とし、その中間である春日山地区に市役所等が建てられ、3つ目の拠点が誕生（1976年）
- ・当時の市街地面積は23.16km²で、現在の面積の約半分程度



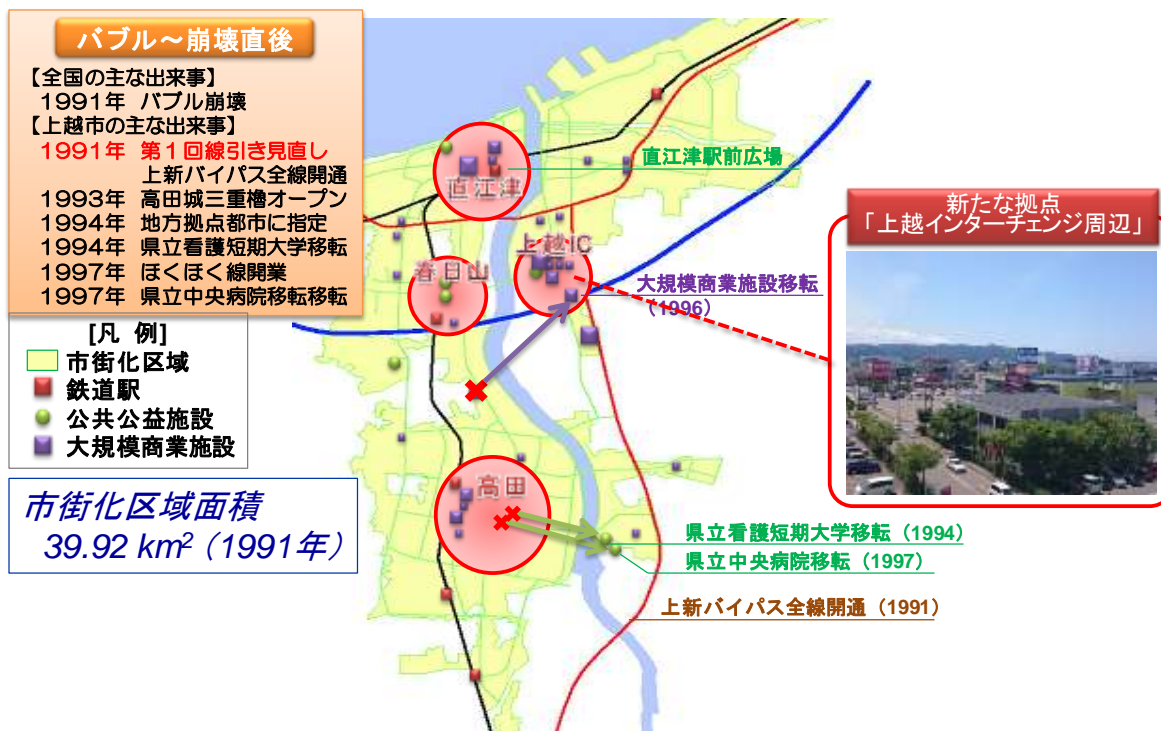
○1980年代 線引き都市計画区域（当初）

- ・北陸自動車道の開通や新興住宅地の開発など、経済成長に伴い市街地が徐々に拡大
- ・まちなかから大型商業施設が移転するなど、郊外移転の兆候が見受けられる



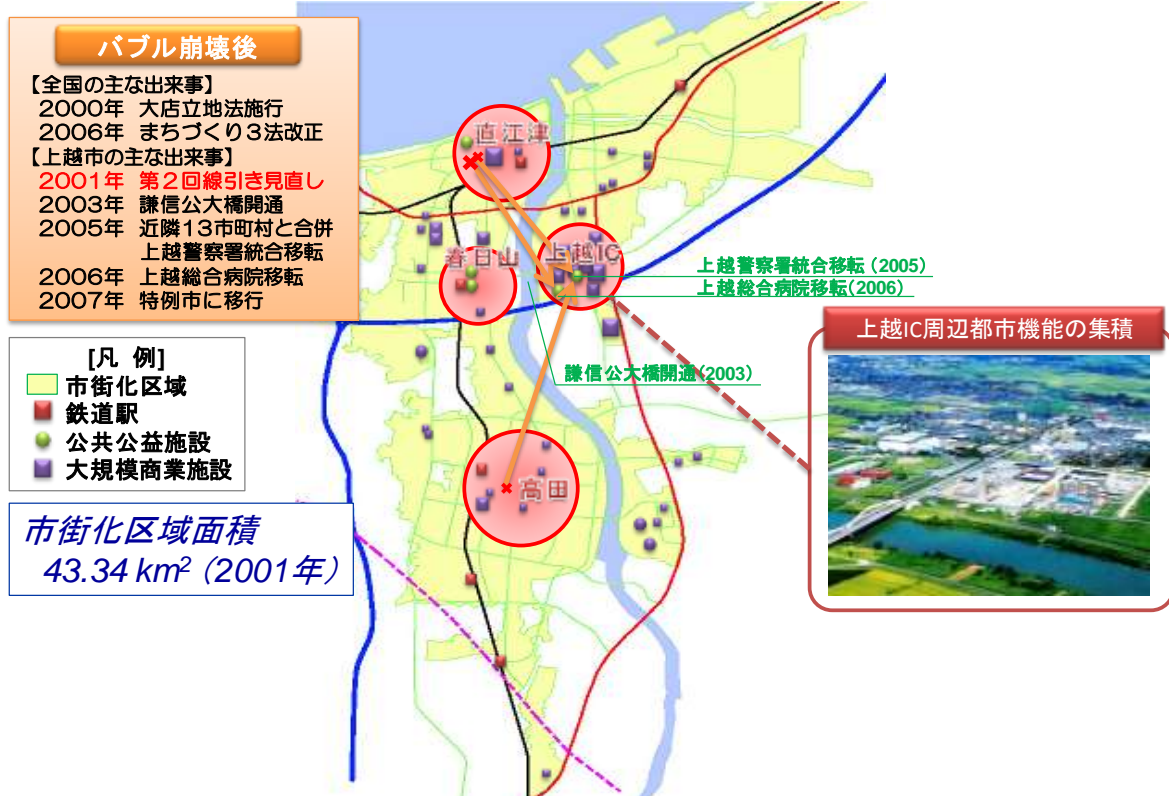
○1990年代 線引き都市計画区域（第1回見直し）

- ・上越インターチェンジをいかした土地区画整理事業を展開し、新たな拠点が誕生
- ・この頃、商業施設や大学、病院などの郊外移転や人口密度の低下が始まる



○2000年代 線引き都市計画区域（第2回見直し）

- ・バブル崩壊
- ・大規模小売店舗立地法の施行や経済低迷も相まって、郊外移転や人口密度の低下が加速



○2009年～現在 線引き都市計画区域（第3回見直し）

- ・人口減少、少子高齢化社会に突入
- ・北陸新幹線新駅の上越妙高駅周辺が新たな拠点として加わり、5拠点となる
- ・市街地面積は、直江津・高田の合併時に比べ約2倍に拡大（23.16km²→44.34km²）



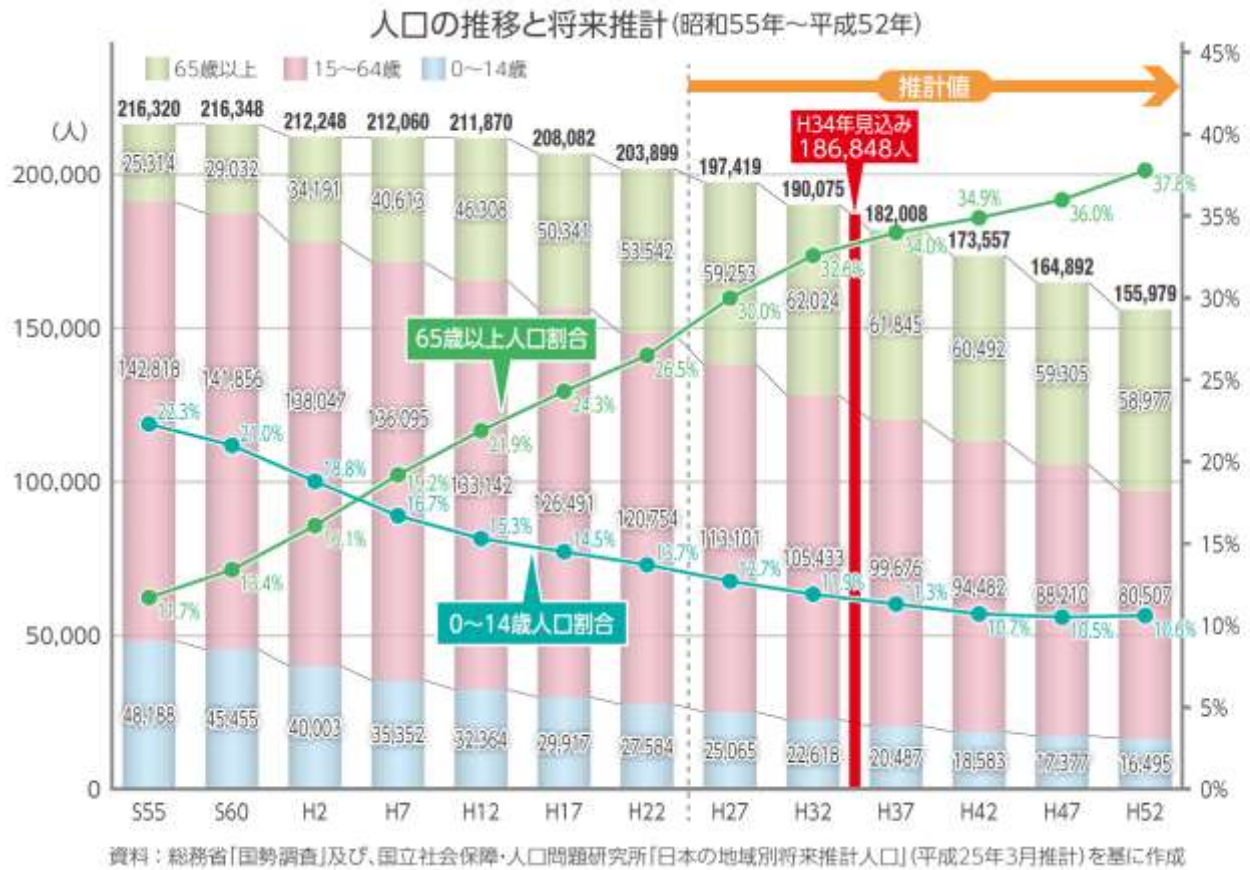
上越市では、これまで人口増加や経済成長を背景に市街地の拡大を図り、上越インターチェンジ周辺や上越妙高駅周辺などの新たな拠点が加わり、まちの姿が大きく変化してきました。

第3章 基本方針

3-1 都市の現状と課題

3-1-1 人口減少・少子高齢化社会

上越市の人口は、昭和60年（1985年）以降徐々に減少しており、平成22年（2010年）の人口は203,899人となっています。今後はさらに人口減少が進展し、平成42年（2030年）の人口は約17万人になることが予測されています。また、高齢化率は、平成22年（2010年）の26.5%から平成42年（2030年）には34.9%まで上昇することが予測されています。

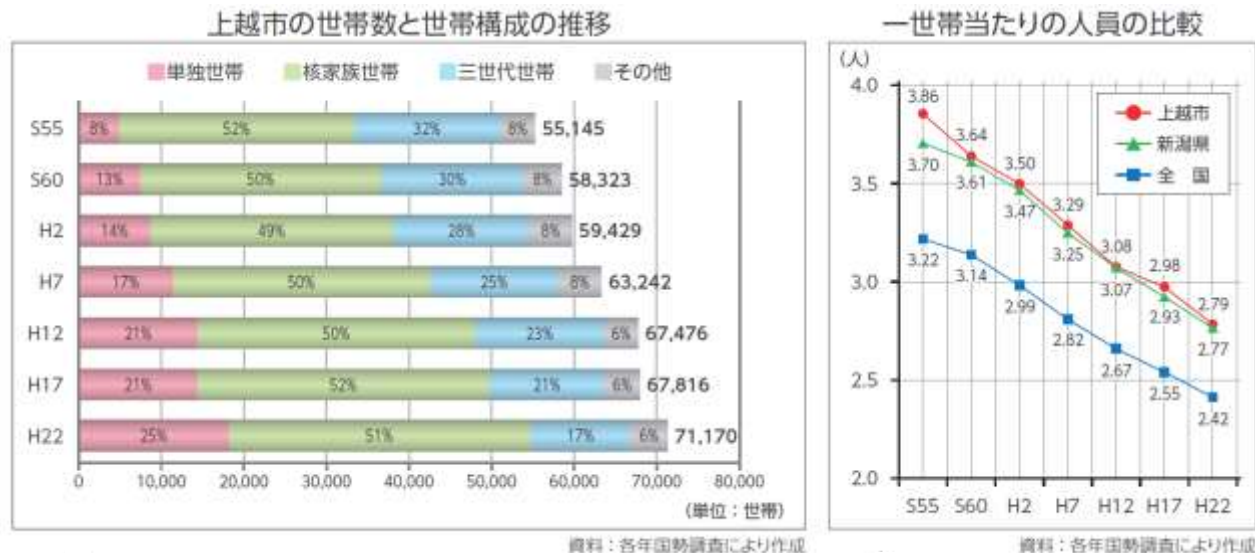


課題

今後のまちづくりには、人口減少・少子高齢化社会を前提とした計画が求められます。

3-1-2 世帯構成の変化

世帯の構成については、三世代家族が減少し、単独世代家族が増加する傾向となっています。また、一世帯当たりの人員も昭和55年は1世帯3.86人に対して平成22年は2.79人まで減少しており、全国と比べると一世帯あたりの人員は多く、新潟県平均とほぼ同水準となっています。



課題

今後のまちづくりにおいては、世帯構成の変化に対応したコミュニティづくりが求められます。

3-1-3 インフラ維持管理費の将来見通し

市街地の拡大とともに整備してきた都市基盤施設が老朽化に伴い維持管理費は年々増加する傾向となっています。人口減少が進行するなかで市民1人当たりの負担額も増加し、平成22年（2010年）の約1.6万円/人から平成42年（2030年）には約2.6万円/人と約1.6倍になると推計されています。

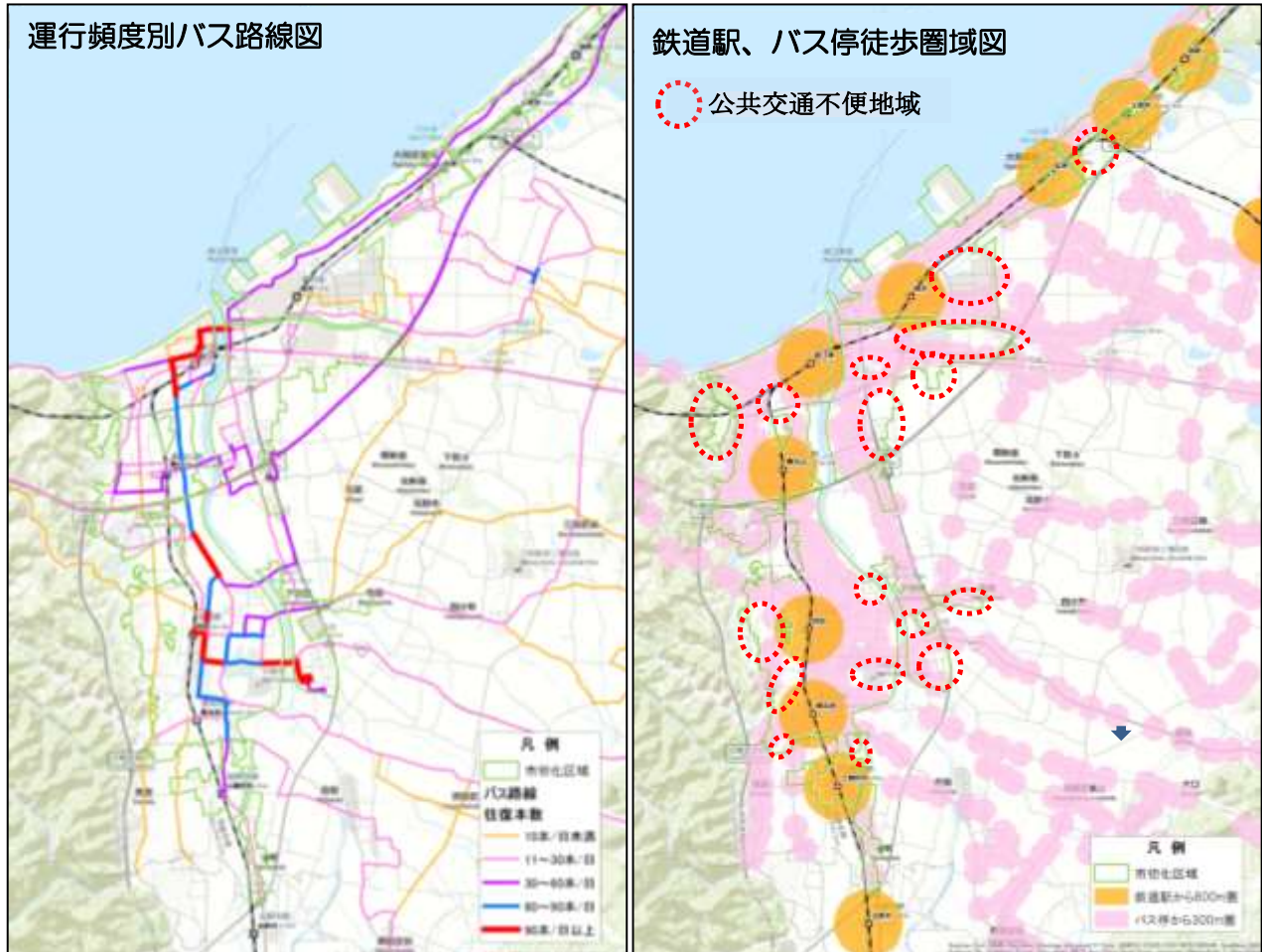


課題

人口減少社会において、まちを維持するためには、人口減少とともに、市民1人当たりの負担が増加するため、インフラ維持管理費の削減が求められます。

3-1-4 交通環境の変化

現状では、上越妙高駅～直江津駅間と直江津駅～潟町駅間の市街地において鉄道及び比較的運行頻度の高いバス路線が維持・確保されていますが、一方で路線バスの運行頻度が低いエリアや公共交通不便地域も存在しています。



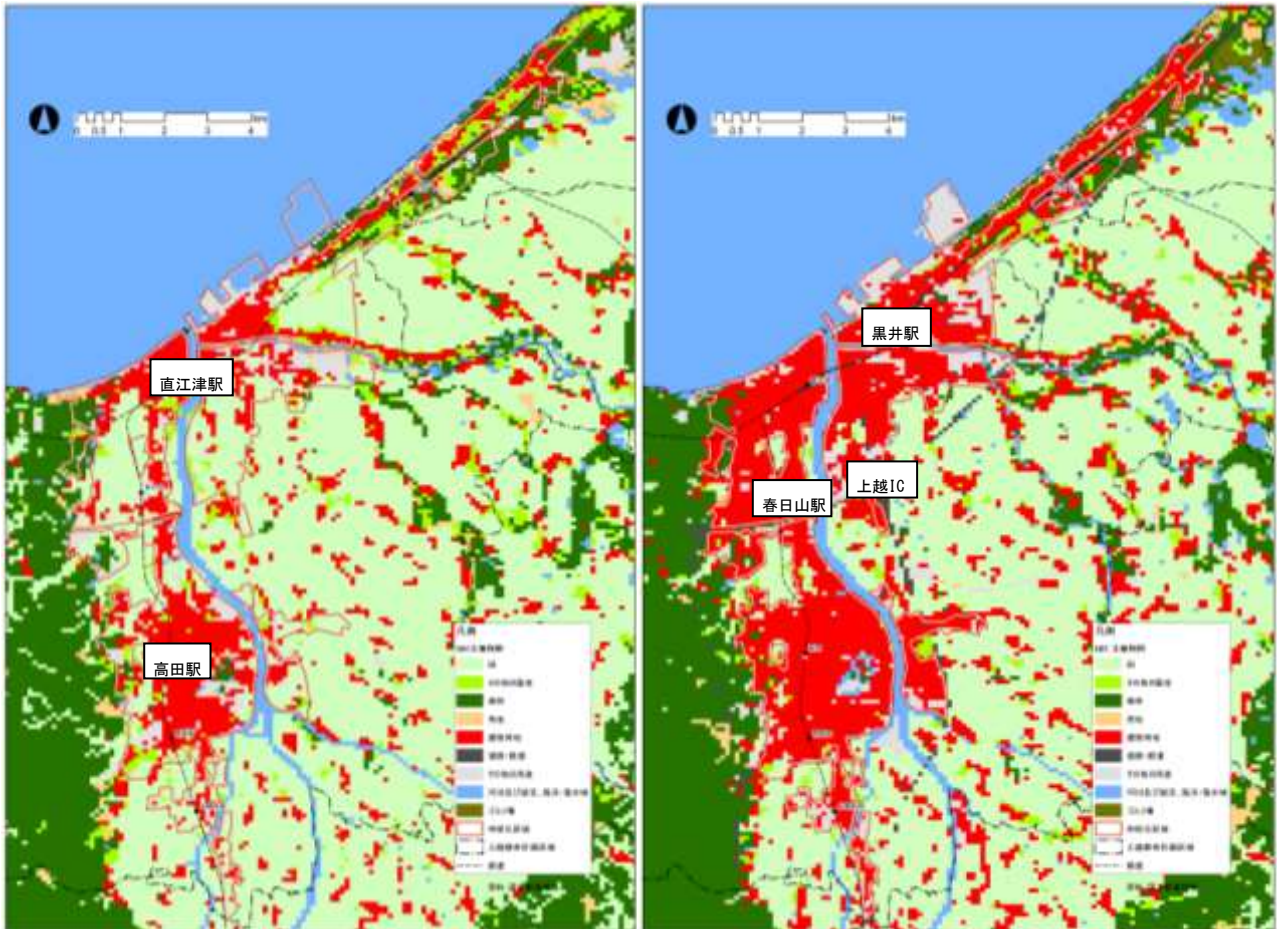
課題

今後は、人口減少・少子高齢化を踏まえ、地方都市の実情に応じた交通手段の確保が必要となります。さらなる人口減少による利用者数の減少も見込まれており、公共交通の利便性の高い地域であっても人口維持が図らなければ、利用者数の減少により公共交通不便地域が益々拡大することが懸念されます。また、補助金支出は年々増加傾向にあります。今後、厳しい財政状況が予想される中、補助金の減額等が予想され、サービス水準の低下や路線廃止なども懸念されます。

3-1-5 土地利用の状況

昭和51年（1976年）（左図）における土地利用は、合併前上越市の中心である北部の直江津駅周辺、南部の高田駅周辺に赤で示される建物用地が集中しており、これらのエリアを中心として宅地化が進んでいました。

平成21年（2009年）（右図）では、昭和51年時点で宅地化されていた直江津駅周辺、高田駅周辺に加えて、新たに市役所等の行政機関が立地する春日山駅周辺をはじめ鉄道沿線における宅地の拡大がみられます。また、北部の黒井駅周辺では、工業系用途地域における工業用地及び港湾業務地の形成、国道18号上越インターチェンジ周辺では、まとまった商業地が形成されています。



図一 土地利用現況 昭和51年（1976年）

平成21年（2009年）

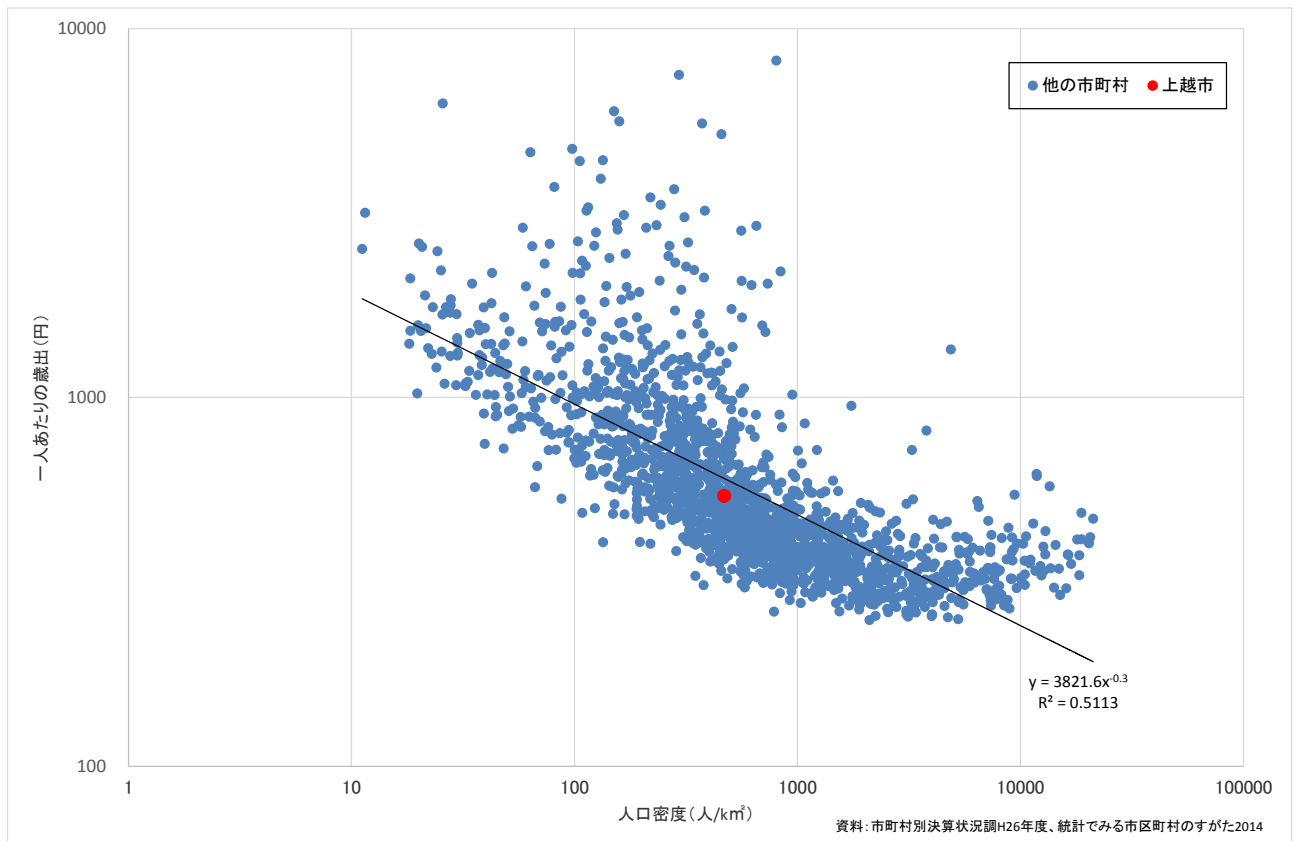
資料：国土数値情報 土地利用細分メッシュデータを基に作成

課題

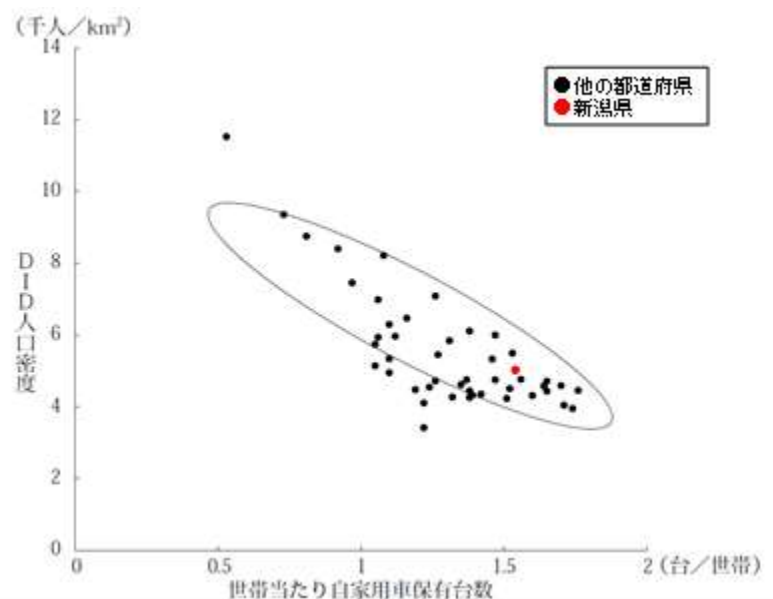
今後さらに都市的土地利用が増加すると、新たな公共投資が必要となるとともに、インフラ維持管理費のさらなる増大が懸念されます。また、直江津駅周辺や高田駅周辺の既成市街地では、中心部の衰退により、居住誘導や都市の再構築が進まない状況となっています。

3-1-6 人口密度との関係

全国の市町村の可住地人口密度と一人当たりの行政コストの関係（平成26年（2014年））を見ると、両者には負の相関が認められます。人口密度が高まれば、効率的に行政サービスが提供できるようになり、行政コストが節減される効果も見込まれます。また、公共施設や都市インフラのより効率的な維持管理が可能となれば、そのために要する費用も削減されます。除雪やごみ収集等、行政が市民に対して提供するサービスの中には、都市構造によってコストが変化するものが多く存在します。



47都道府県の「世帯当たり自家用車保有台数」とDID人口密度の関係では、自家用車が普及している都道府県ほどDID人口密度が低く、都市人口が拡散していることが分かります。



資料：自動車保有車両数月報2006年3月、国勢調査2005年

3-2 市民へのアンケート結果

上越市では、平成24年度（2012年度）における都市計画区域検討委員会での検討及び都市計画マスタープランの検討にあたり、地域の代表者（町内会長、各種団体等）を対象に、「土地利用とまちづくりに関するアンケート」を実施し、計画検討の参考としています。

本アンケートの設問のうち、立地適正化計画策定に関わる設問を抜粋し、その集計結果を地域別にみると、中心市街地（商業地）に対しての満足度は低く、重要と考える地域があること、また、公共交通網に対しての満足度も低く、多くの方が重要と考えていることがわかりました。

設問 上越市のまちづくりに関する以下の事柄について、あなたがどの程度満足しているか（満足度）、また、どの程度重要だと思っているか（重要度）お答えください

○中心市街地（商業地）に、にぎわいや活気がある



○公共交通網が充実している

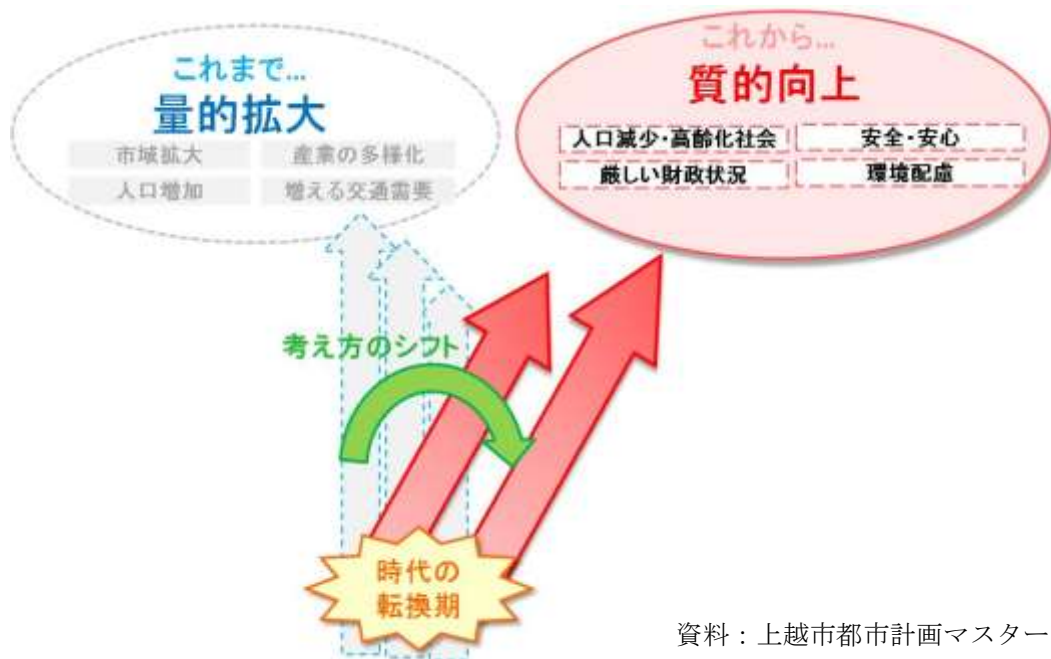


3-3 基本方針

3-3-1 まちづくりの基本理念

上越市都市計画マスタープランでは、これからのまちづくりにおいて重要な課題となる人口減少、少子高齢化等の社会情勢や、これまでのまちづくりの課題、方向性、経緯を踏まえ、まちづくりの基本理念を以下のように定めています。

- これまで上越市では、人口増加や産業の多様化、交通需要の増加など右肩あがりの社会経済情勢を踏まえた「量的拡大」を基本としたまちづくりに取り組んできました。
- しかし、上越市都市計画マスタープランで示した大きな方向性では、今後予想される人口減少・少子高齢化や地球環境問題、ライフスタイルの多様化の中で、まちづくりの転換期であるとし、今後のまちづくりは、「量的拡大」から「質的向上」に転換し、持続可能なまちを目指すこととしました。



3-3-2 まちづくりの基本方針

上越市都市計画マスタープランで掲げた4つの基本方針を踏襲しながら、人口減少、少子高齢化社会に対応した持続可能なまちを目指します。

上越市都市計画マスタープランに掲げる4つの基本方針

- 1 活力のあふれるまちづくりの推進
- 2 拠点とネットワークを強化するまちづくりの推進
- 3 豊かな田園・自然と共生するまちづくりの推進
- 4 災害に強いまちづくりの推進

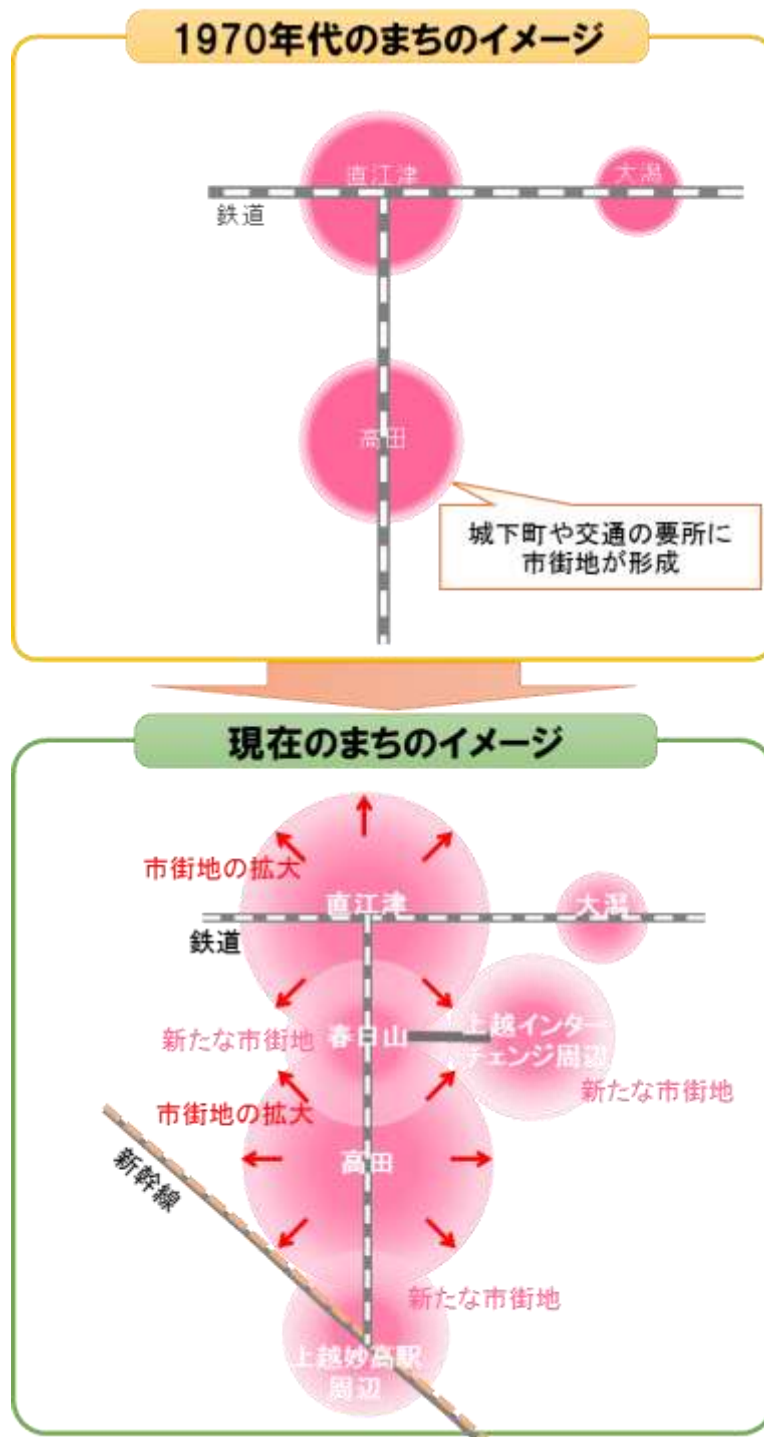
資料：上越市都市計画マスタープラン

3-3-3 将来のまちづくりのイメージ

1970年代当時は、高田、直江津、大潟といった昔からの城下町や交通の要所であった地域が、鉄道駅の周辺を中心に市街地を形成し、町屋など狭い範囲に多くの人々が暮らしていました。その後、人口の増加と車社会の到来により、移動手段がマイカーに移り変わります。

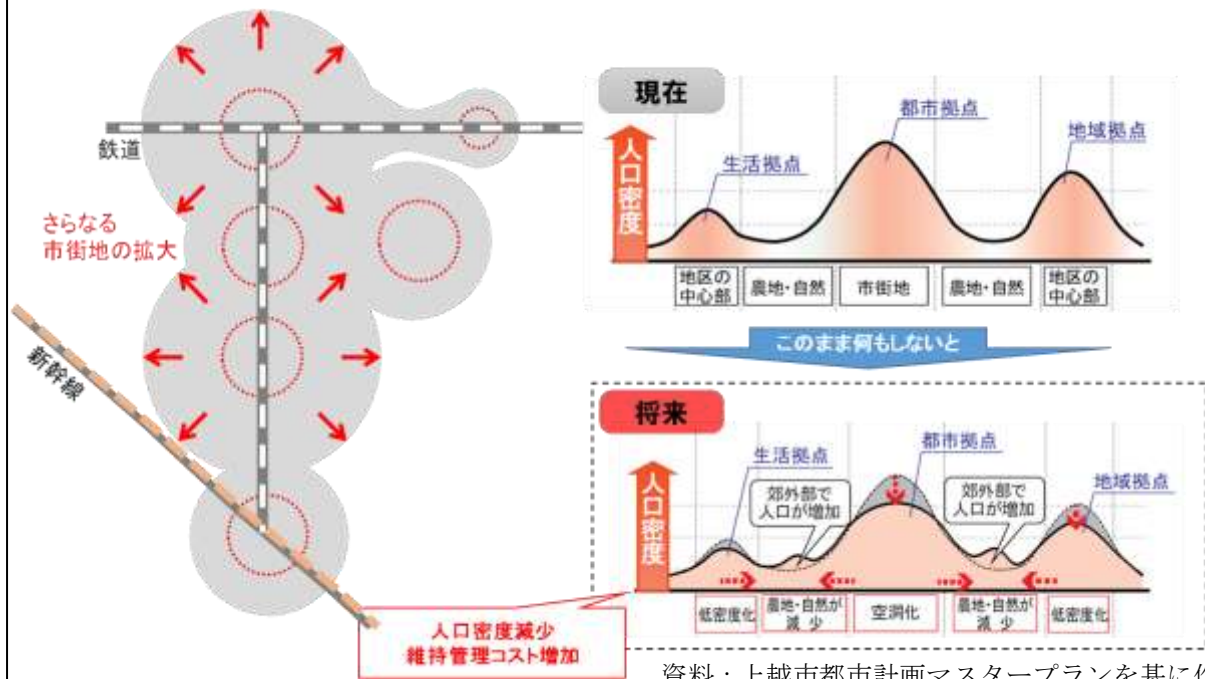
1980年代には、市役所周辺を中心とした春日山地区、1990年代、2000年代には、上越インターチェンジ周辺に大型商業施設が郊外に進出し、新たなまちが形成されました。

現在では、北陸新幹線の開通により、上越妙高駅周辺地区が新たな拠点に位置付けられるなど、これらの市街地の拡大に合わせて、道路や上下水道などの生活の基盤となるインフラの整備も同時に進められてきました。



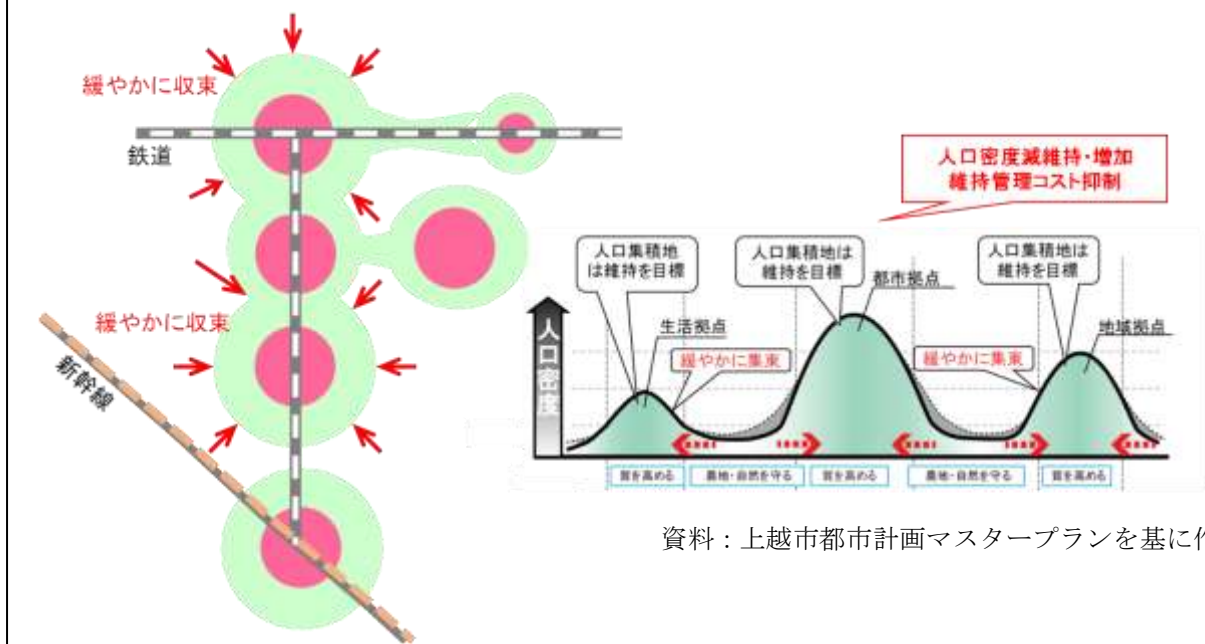
上越市都市計画マスタープランで示される、まちづくりを方向転換したイメージは、以下のとおりです。

○これまでの量的拡大のまちづくりを続けたイメージ



方向転換

○質的向上のまちづくりへ方向転換したイメージ

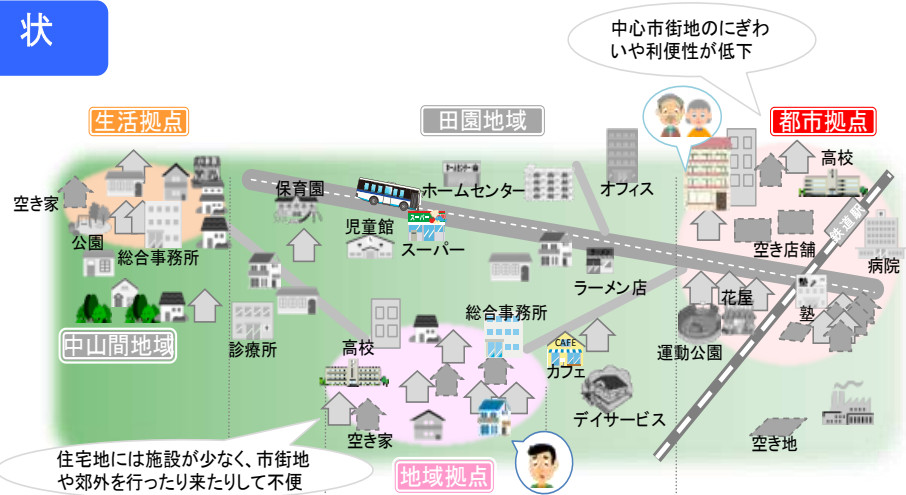


3-3-4 暮らしのイメージ

上越市都市計画マスタープランでは、以下のような市民の暮らしのイメージを示しており、土地適正化計画においてもこのような暮らしのイメージの実現を目指します。例えば、駅周辺の住人が買回り品を求めて郊外まで車で買い物に行かなければならない現状を、徒歩や公共交通を利用して買い物ができる将来を目指します。

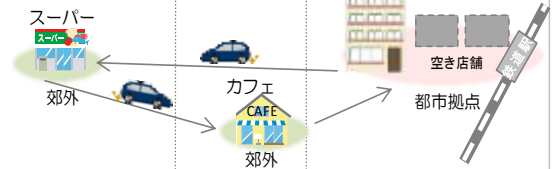
現状

まちのすがた



<都市拠点>

昔は駅前にお店がたくさんあって、便利でにぎやかだった。今では空き店舗が増えて、車で郊外まで買い物に行かなくてはならない。不便だな。

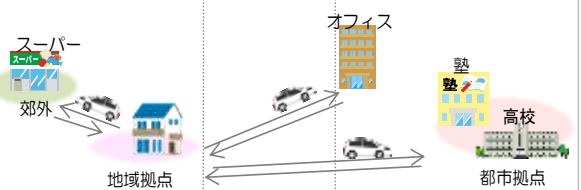


駅前に住む親が家を譲ってくれると言ってくれど、道は狭いしまちは古い魅力を感じない…。それなら車が使しやすい郊外に住もうかな…。



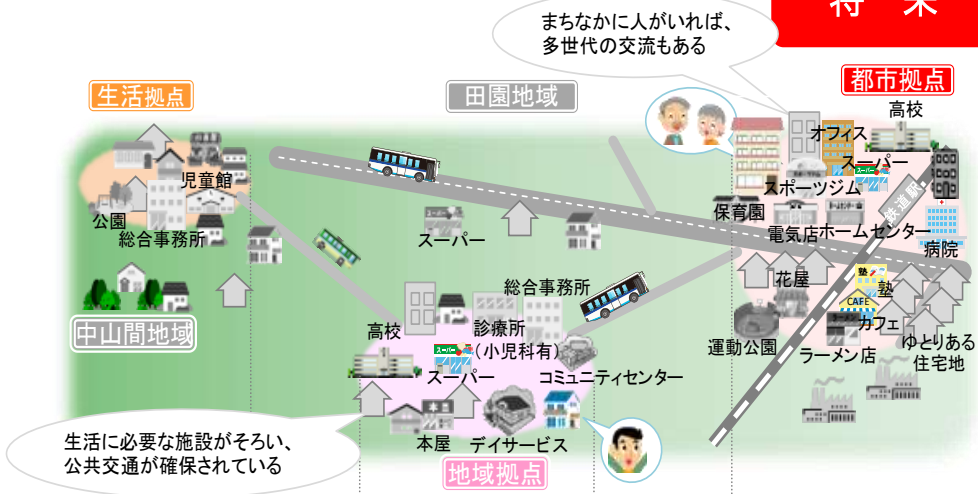
<地域拠点>

通勤に、こどもの習い事の送り迎え、買い物など、車で رفتったり来たりで疲れるな…。車がないと不便だし…。施設がまとまってあったらいいのにな…。



住民の声

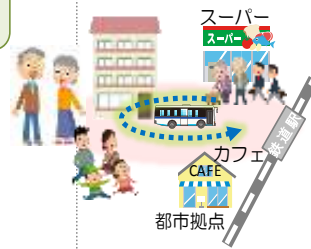
将来



<都市拠点>

安全・安心に移動できる道路や便利な公共交通があり、住宅地の近くに食料品店など日常生活に必要なお店がある。人が集まりにぎやかで、便利に暮らせる。

A 子育てを終えた老夫婦



まちなかの道路が広がり車がすれ違いもできて移動しやすくなったし、日常生活の買い物は便利だし、駅前に引っ越してよかった！

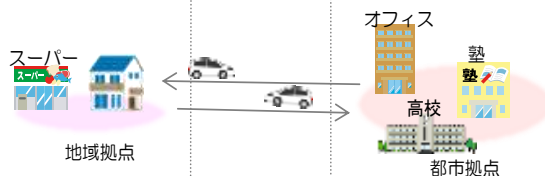
B 市内への居住を考える若い夫婦



<地域拠点>

まちなかで用事が済み、子どもの送り迎えや買い物もしやすい。空き時間に休むこともできるし、時間を有効に活用できる！

C 受験生の子を持つ家庭の父親



資料：上越市都市計画マスタープラン

3-3-5 立地適正化計画で定める各区域の位置付け

立地適正化計画で定める居住及び都市機能誘導に関する各区域の位置付けは以下のとおりです。

1 居住誘導区域について【第4章参照】

- ・人口の減少にあっても、人口密度を維持し、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう誘導すべき区域として設定します。
- ・これまでの上越市のまちの成り立ちを踏まえながら、居住誘導区域の緩やかな集約を目指します。

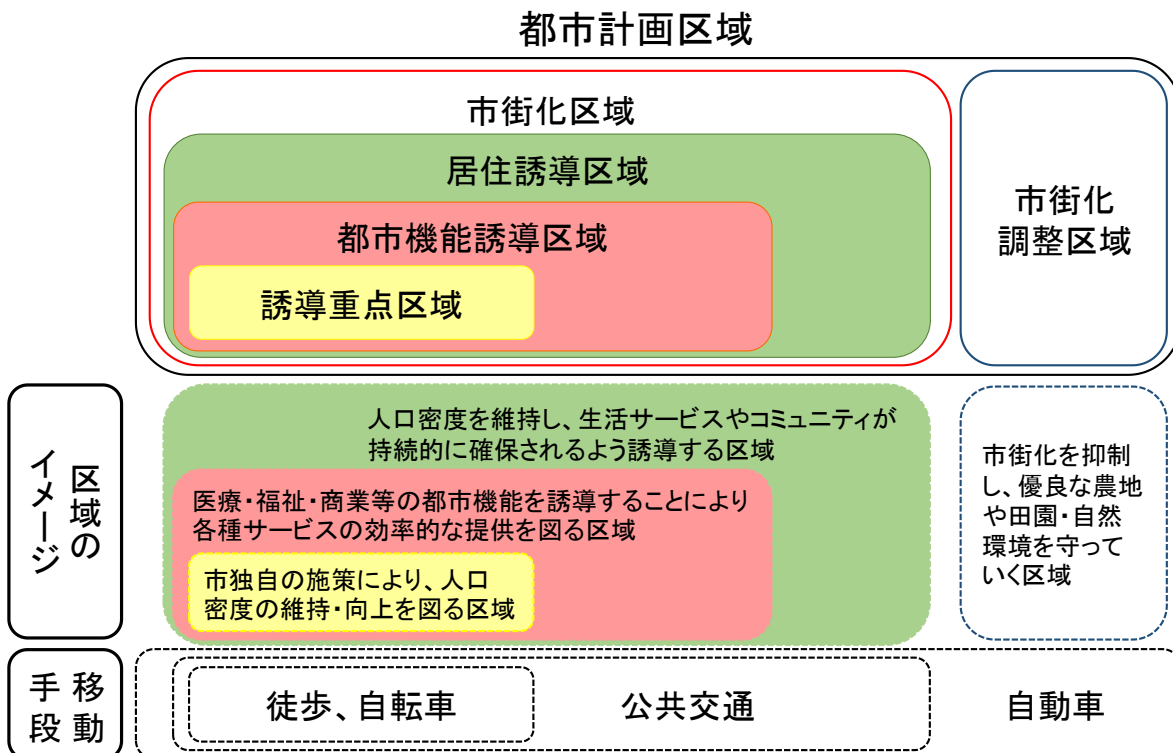
2 都市機能誘導区域について【第5章参照】

- ・医療・福祉・商業等の都市機能を都市拠点や地域拠点等に誘導することにより、各種サービスの効率的な提供を図る区域として設定します。
- ・上越市都市計画マスタープランの各拠点の役割や特性を踏まえた区域を設定します。
- ・都市機能誘導区域内に立地を誘導することで、都市機能の増進に寄与する施設を都市機能誘導施設として設定します。

3 誘導重点区域について【第6章参照】

- ・都市機能誘導区域内の都市機能誘導施設とあわせて、上越市独自の施策により、居住の誘導を促すことで効果的に人口密度の維持・向上を図る区域として設定します。

4 各区域の位置付けについて



第4章 居住誘導

4-1 居住誘導の考え方

4-1-1 居住誘導区域とは

居住誘導区域とは、都市再生特別措置法第81条第2項第2号において「都市の居住者の居住を誘導すべき区域」とされています。また、第8版都市計画運用指針（平成28年（2016年）9月改訂版国土交通省）では、以下のとおり記載されています。

（第8版都市計画運用指針）

【居住誘導区域の基本的な考え方】

居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域である。このため、居住誘導区域は、都市全体における人口や土地利用、交通や財政の現状及び将来の見通しを勘案しつつ、居住誘導区域内外にわたる良好な居住環境を確保し、地域における公共投資や公共公益施設の維持運営などの都市経営が効果的に行われるよう定めるべきである。

【居住誘導区域を定めることが考えられる区域】

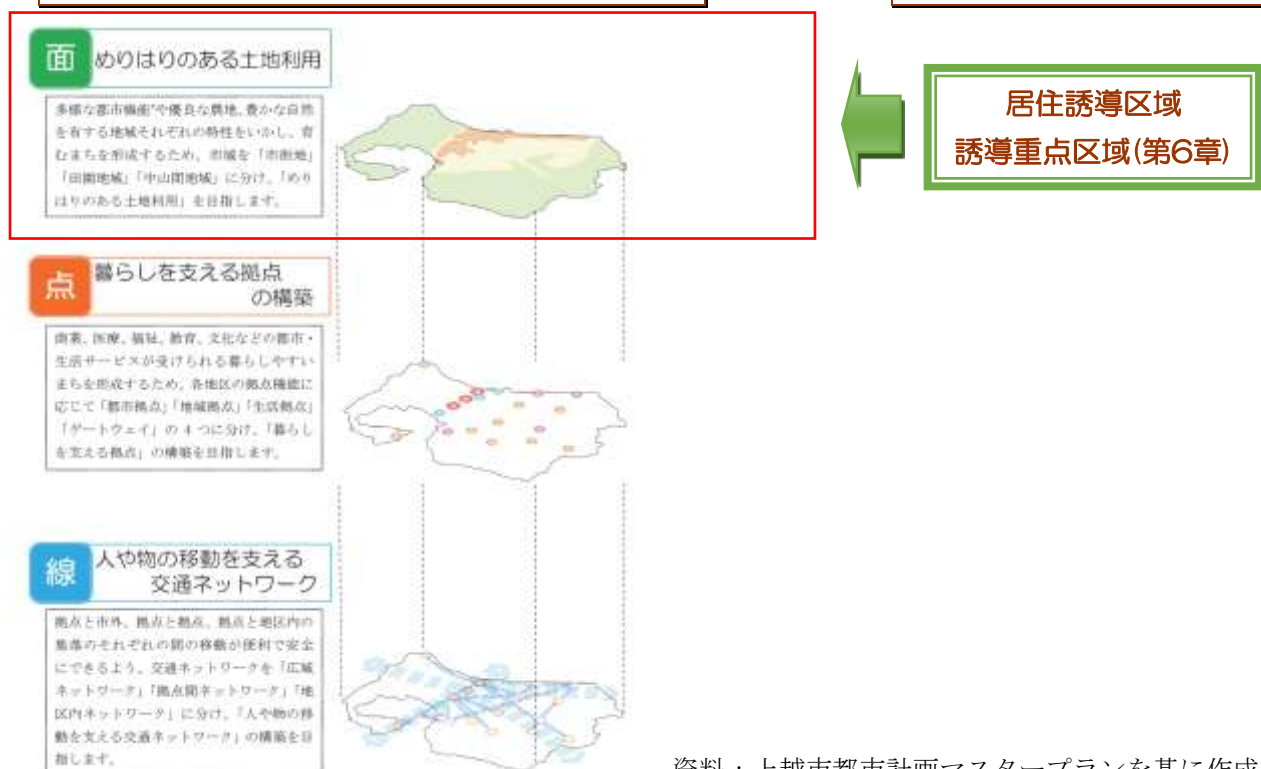
居住誘導区域を定めることが考えられる区域として、以下が考えられる。

- ア 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺の区域
- イ 都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点及び生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域
- ウ 合併前の旧町村の中心等、都市機能や居住が一定程度集積している区域

4-1-2 居住誘導区域の設定方針

上越市都市計画マスタープランにおける将来都市構造

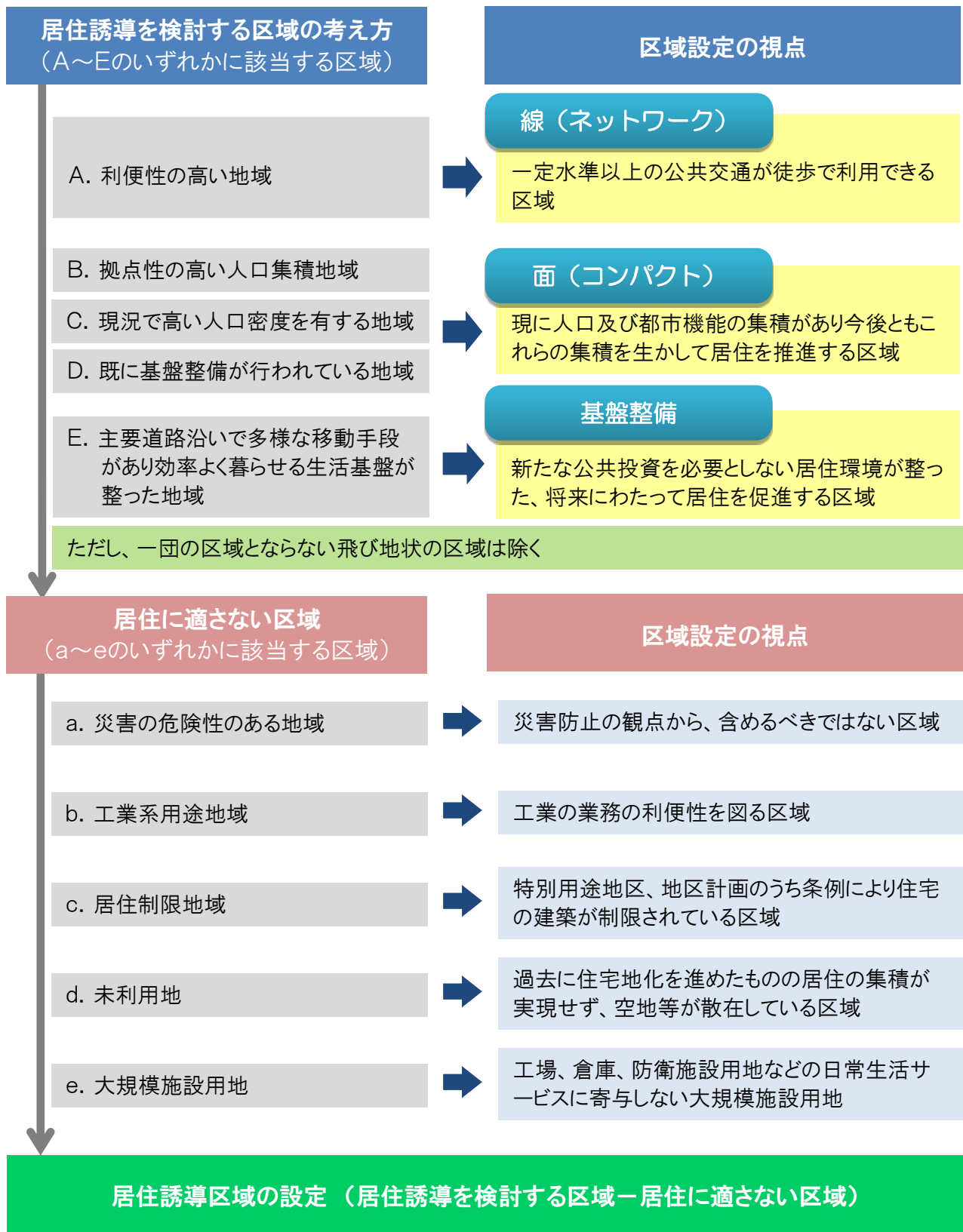
立地適正化計画での居住誘導



資料：上越市都市計画マスタープランを基に作成

居住誘導区域の設定にあたっては、「人口の動向」、「土地利用の状況」、「公共交通の利便性」、「防災」という4つの項目に着目し、基本的な考え方を示します。

上越市では、以下の検討フローに沿い、居住誘導区域を設定します。居住誘導区域は、「居住誘導を検討する区域」から「居住に適さない区域」を除き設定します。



4-2 現状把握、分析

4-2-1 人口動向

①人口の状況

500mメッシュの人口分布を現状（平成22年（2010年））と平成52年（2040年）で比較すると、以下のような状況が把握されます。

- ・高田駅周辺・直江津駅周辺などの中心市街地で大きく人口が減少すると予測されています。
- ・春日山駅周辺は、高田駅周辺・直江津駅周辺と比べて人口の変動は少ないと予測されています。

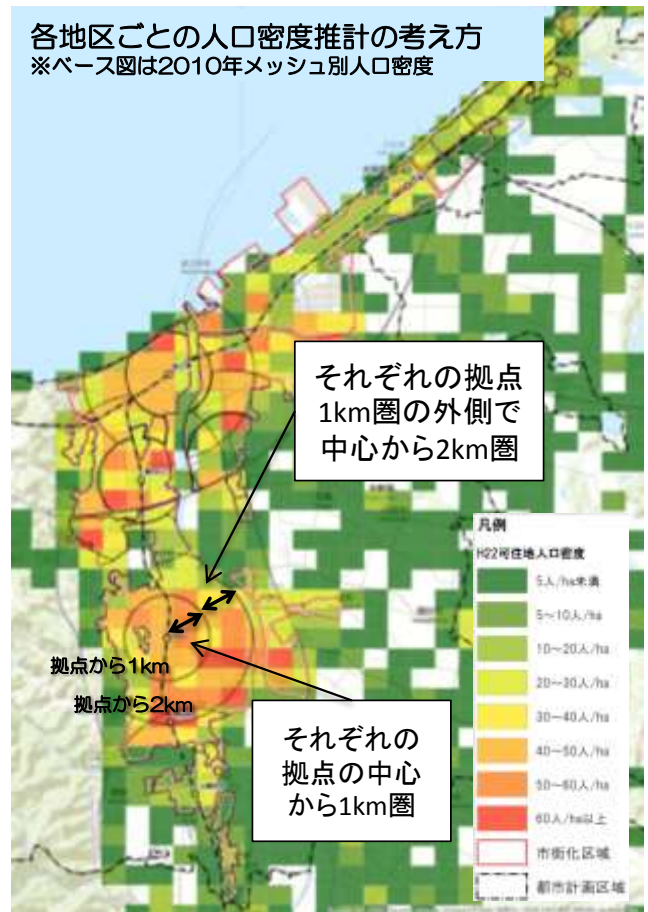


（国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所（平成25年（2013年）3月推計）を基に作成）
図ーメッシュ別人口の推計

②地区別人口密度の状況

メッシュ別の人口推計から拠点別の1km圏内、1km～2km圏の人口密度を算出してみると、以下のような状況が把握されます。

- ・高田駅周辺・直江津駅周辺などの中心市街地を中心に低密化が進行し、高田駅周辺以外では、1km圏内においても将来人口密度が40人/haを下回ります。
- ・高田駅周辺・直江津駅周辺では、拠点1km圏内の2～3割減少、1km～2km圏では1～2割減少します。
- ・春日山駅周辺では、高田駅周辺・直江津駅周辺と比べて1km圏内及び1km～2km圏は微減程度です。



(国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所(平成25年(2013年)3月推計)を基に作成)

表一地区別人口密度推計 (単位:人/ha)

地区名	地区の中心から1km圏内		地区の中心から1km～2km圏	
	2010年	2040年	2010年	2040年
高田	46.5	33.0 (29.0%減)	40.8	33.5 (17.9%減)
春日山	43.3	41.7 (3.7%減)	32.7	31.5 (3.7%減)
直江津	44.4	34.9 (21.4%減)	37.2	32.9 (11.6%減)
上越妙高	17.2	14.5 (15.7%減)	36.0	27.8 (22.8%減)
大潟	20.4	15.9 (22.1%減)	13.7	11.3 (17.5%減)
上越IC周辺	33.5	33.6 (0.3%増)	35.9	32.4 (9.7%減)

(カッコ内は平成22年(2010年)から平成52年(2040年)の増減率を表す)

③人口・人口密度に関わる課題

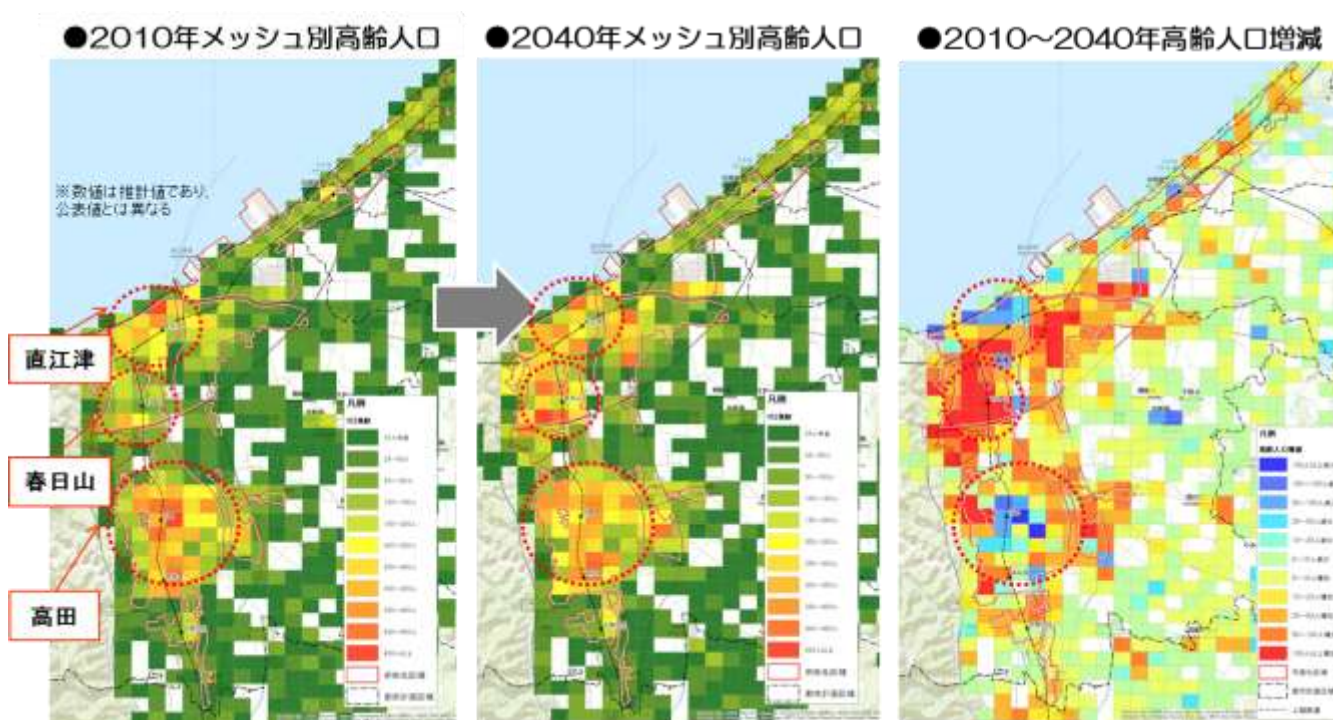
- 上越市では、特に高田駅周辺、直江津駅周辺の旧来からの中心市街地において人口が減少すると予測されています。これを放置すると生活サービス施設の撤退等が進行して利便性が低下し、さらに人口減少を招く「負のスパイラル」が懸念されます。
- これを防ぐため、今後は居住を積極的に誘導すべき区域を定め、その区域内に人々の居住を誘導していく必要があります。

4-2-2 高齢化の推計と課題

① 高齢化の状況と将来の見込み

500mメッシュの高齢人口を現状（平成22年（2010年））と平成52年（2040年）で比較すると、以下のような状況が把握されます。

- ・高田駅周辺・直江津駅周辺では既に高齢化が進んでいます。そのため将来的には高齢者は減少する見込みです。
- ・一方、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見込みです。



（国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所（平成25年（2013年）3月推計）を基に作成）

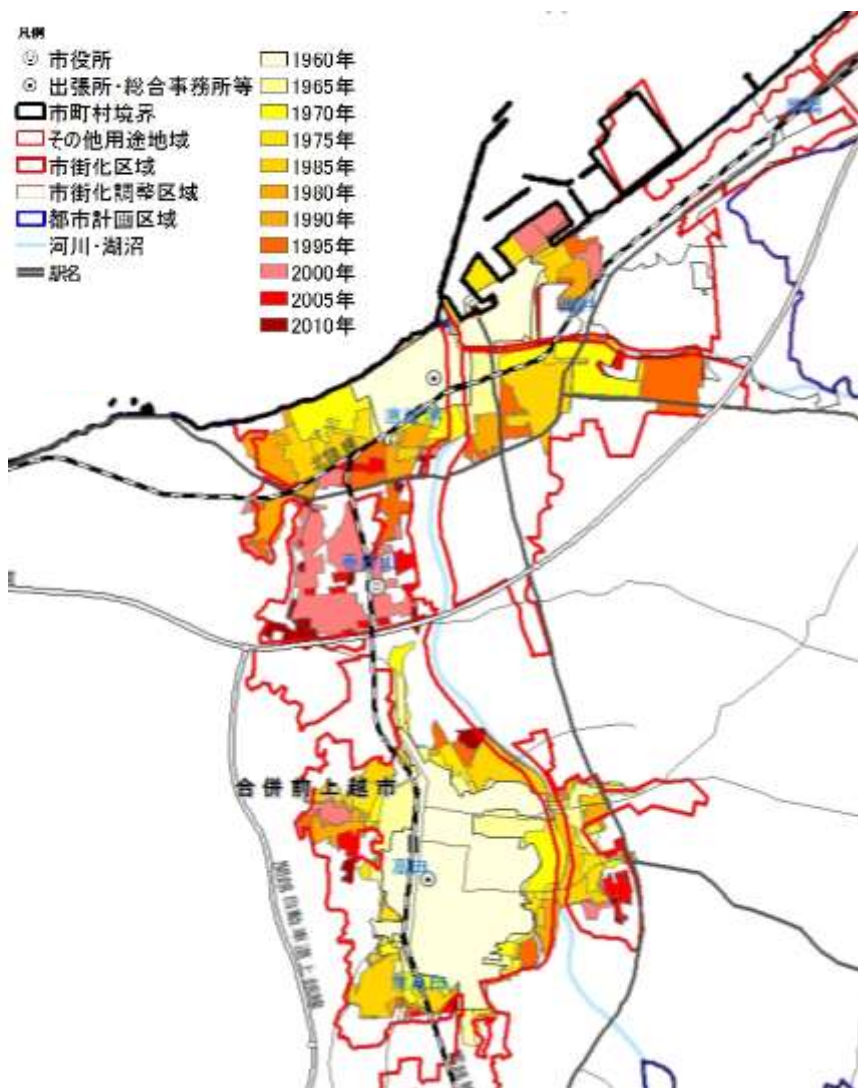
図一メッシュ別高齢化の動向

② 高齢化に関わる課題

- 上越市では、高田・直江津駅周辺の旧市街地において既に高齢化が進展しています。さらに将来的には春日山駅周辺の比較的新しい市街地においても高齢化が進展するとみられます。
- 自ら自動車を運転することが困難となった高齢者でも元気に出歩くことができ、また、介護が必要になった高齢者でも地域でサポートを受けながら安心して暮らしていけることができるよう、生活に必要なサービスが身近にあるまちにしていける必要があります。

4-2-3 DID区域(人口集中地区)の現状と変遷

直江津駅及び高田駅周辺は、昭和35年（1960年）からDID地区が形成されており、その後その周辺へとDID地区が拡大しています。春日山駅周辺では平成12年（2000年）からDID地区が形成されており、平成17年（2005年）以降は、春日山駅周辺、高田駅周辺の市街化区域の縁辺部で土地区画整理事業地区や小規模な住宅系宅地開発が行われた地区などでDID地区の拡大がみられます。



資料：国土数値情報、国勢調査

図一DID地区の変遷

4-2-4 都市構造分析

ここでは、市街地の構造を分析するため、「4-1-2居住誘導区域の設定方針」（P30）で示したそれぞれの区域の広がりを整理します。

①-1 公共交通が徒歩で利用できる区域

居住誘導を検討する区域

A. 利便性の高い地域

線（ネットワーク）

一定水準以上の公共交通が徒歩で利用できる区域

【具体的な考え方】（公共交通政策と連携した圏域）

- 鉄道駅から800mの圏域
- ピーク時運行本数片道1時間あたり3本以上のバス停から300mの圏域
- 拠点間幹線道路バス停から300mの圏域

【利便性の高い公共交通沿線の地域】



【参考】

- ・鉄道駅、バス停の徒歩圏域は「都市構造の評価に関するハンドブック」を参考にそれぞれ800m、300mに設定します。
- ・バス運行本数については、「都市再構築戦略事業」の「中心拠点区域」設定の要件のひとつであるピーク時運行本数片道1時間あたり3本以上に設定します。

①-2 現に人口及び都市機能の集積がある区域

居住誘導を検討する区域

- B. 拠点性の高い人口集積地域
- C. 現況で高い人口密度を有する地域
- D. 既に基盤整備が行われている地域

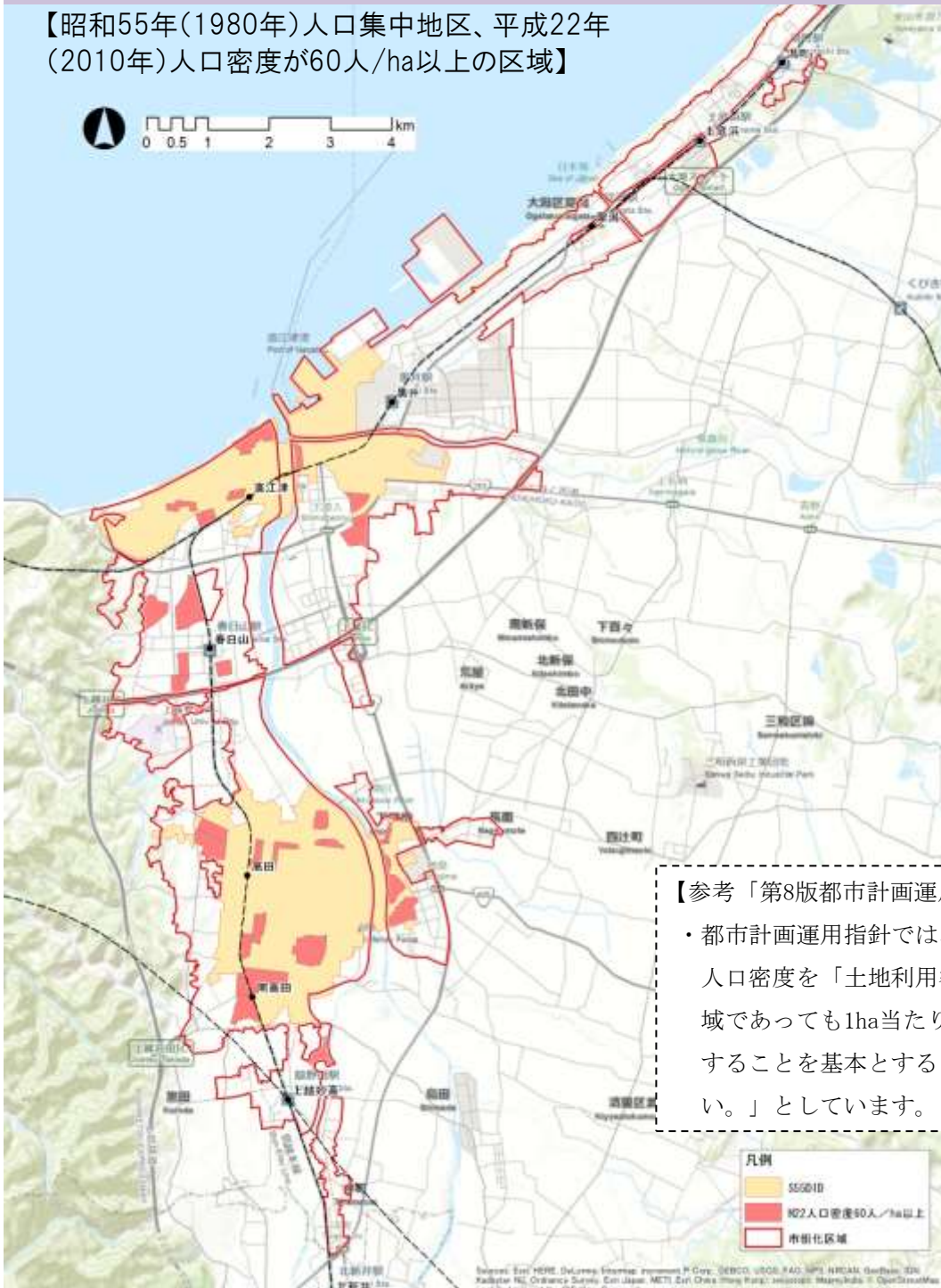
面（コンパクト）

現に人口及び都市機能の集積があり今後ともこれらの集積を生かして居住を推進する区域

【具体的な考え方】

- 昭和55年（1980年）DID地区（人口集中地区）
- 既に高密度の人口集積のある区域（平成22年（2010年）人口密度が60人/ha以上）

【昭和55年（1980年）人口集中地区、平成22年（2010年）人口密度が60人/ha以上の区域】



【参考「第8版都市計画運用指針」】

- ・都市計画運用指針では、住宅用地の人口密度を「土地利用密度の低い地域であっても1ha当たり60人以上とすることを基本とすることが望ましい。」としています。

「拠点性の高い人口集積地域」を昭和55年(1980年:旧14市町村の計)DID地区とした理由】

- 昭和46年（1971年）上越市発足後の人口ピークは昭和60年（1985年）ですが、昭和55年（1980年）の人口もピークとほぼ同等です。（図1）
- 一方、DID地区（人口集中地区）内の人口は昭和55年（1980年）に一旦ピークを迎え、その後、平成12年（2000年）以降にDID人口は大きく増加します。平成12年（2000年）以降のDID人口の増加は主に春日山駅周辺をDID地区としたことに伴う増加であり、人口密度で見れば一貫して減り続けています。（図2）
- このため、上越市発足後の実質的な人口集積のピークは昭和55年（1980年）と判断できます。

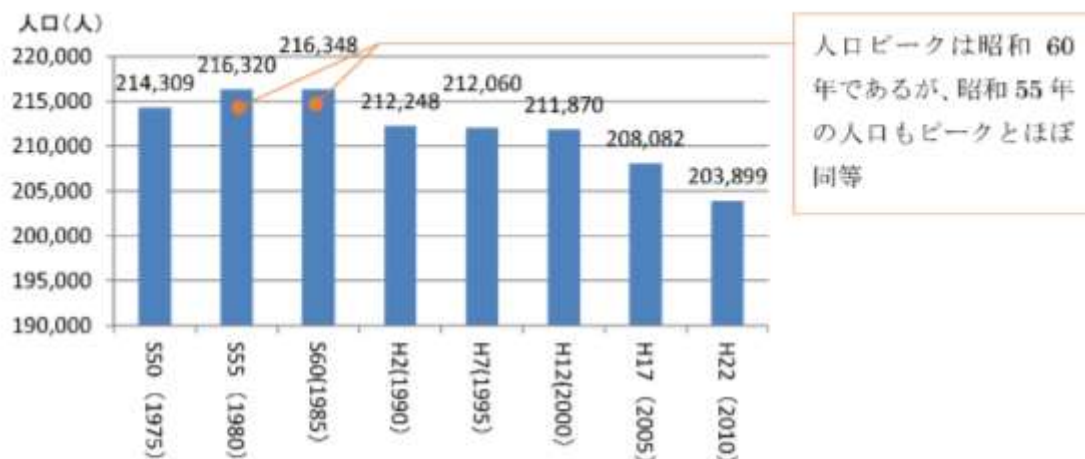


図1 上越市発足後の人口推移（出典：上越市統計要覧(平成27年版)）

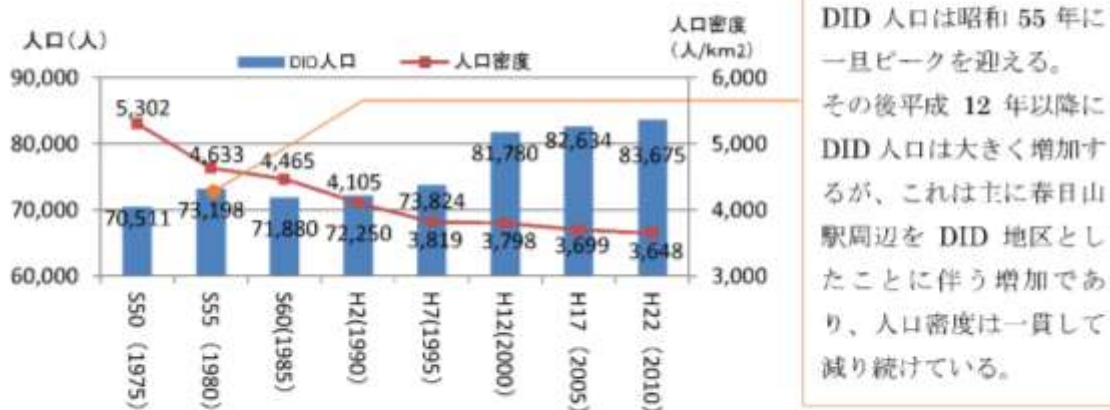


図2 上越市発足後のDID人口とDID人口密度（出典：上越市統計要覧(平成27年版)）

①-3 新たな公共投資を必要としない居住環境の整った区域

居住誘導を検討する区域

E. 主要道路沿いで多様な移動手段があり効率よく暮らせる生活基盤が整った地域

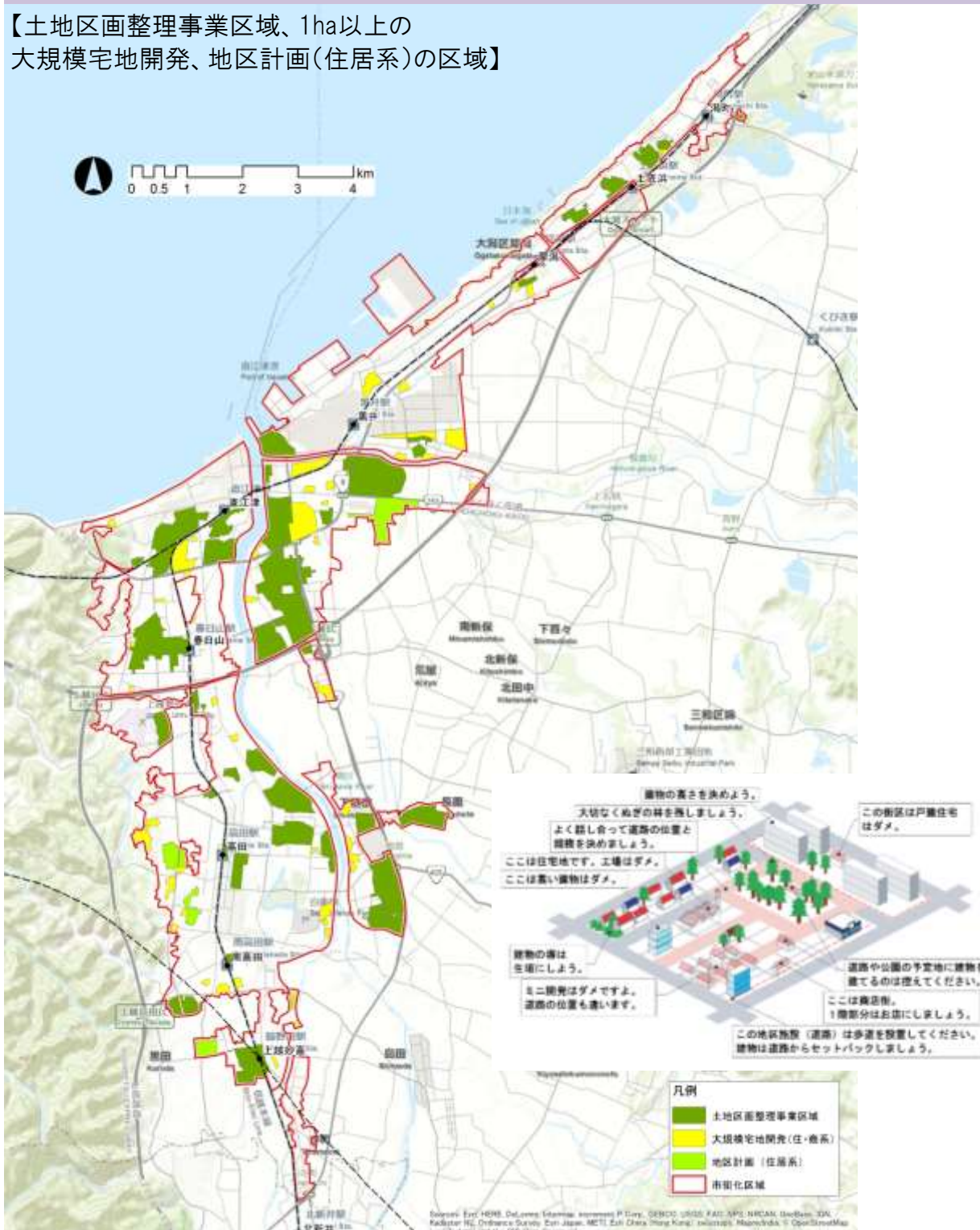
基盤整備

新たな公共投資を必要としない居住環境が整った、将来にわたって居住を促進する区域

【具体的な考え方】

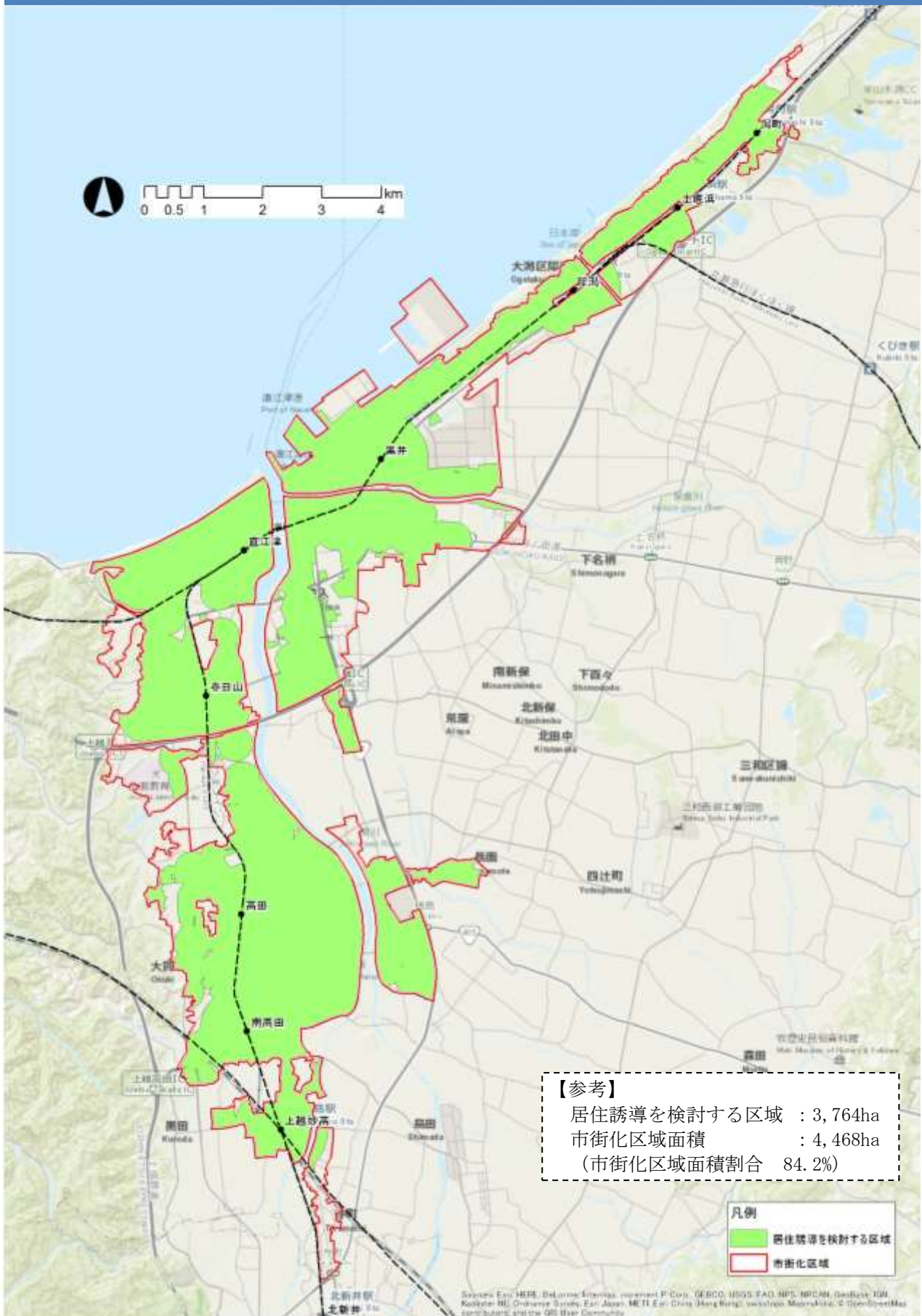
- 土地区画整理事業区域
- 1ha以上の大規模宅地開発区域
- 良好な居住環境の形成を目的とした地区計画を定めている地区

【土地区画整理事業区域、1ha以上の大規模宅地開発、地区計画(住居系)の区域】



①-4 居住誘導を検討する区域の抽出

居住誘導を検討する区域(A~Eのいずれかに該当する区域)



②-1 災害の危険性のある地域

居住に適さない区域

a. 災害の危険性のある地域

災害防止の観点から、含めるべきではない区域

【具体的な考え方】

□ 土砂災害特別警戒区域

【土砂災害特別警戒区域】



資料：新潟県

【参考：「第8版都市計画運用指針」】

3) 次に掲げる区域については、原則として、居住誘導区域に含まないこととすべきである。

ア 土砂災害特別警戒区域

イ 津波災害特別警戒区域

ウ 災害危険区域（2）イに掲げる区域を除く。）

エ 地すべり等防止法（昭和33年（1958年）法律第30号）第3条第1項に規定する地すべり防止区域

オ 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年（1969年）法律第57号）第3条第1項に規定する急傾斜地崩壊危険区域

本市の市街化区域内には該当区域なし

②-1 災害の危険性のある地域

居住に適さない区域

a. 災害の危険性のある地域

災害防止の観点から、含めるべきではない区域

【具体的な考え方】

□ 浸水想定区域（家屋倒壊等氾濫想定区域）

【浸水想定区域(家屋倒壊等氾濫想定区域)】



②-2 将来的な住宅地等の開発が見込まれない区域

居住に適さない区域

b. 工業系用途地域

工業の業務の利便性を図る区域

【具体的な考え方】

- 工業専用地域、工業地域、臨港地区

【工業専用地域、工業地域、臨港地区】



②-3 住宅の建築が制限されている区域

居住に適さない区域

c. 居住制限地域

特別用途地区、地区計画のうち条例により住宅の建築が制限されている区域

【具体的な考え方】

- 条例は制定していないが、地区計画により居住を制限している地区

【地区計画(居住制限区域)】



②-4 居住の集積が実現していない区域

居住に適さない区域

d. 未利用地

過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず、空地等が散在している区域

【具体的な考え方】

- 将来宅地化の見込みのない2ha以上の未利用地

【将来宅地化の見込みのない2ha以上の未利用地】



【参考：「第8版都市計画運用指針」】

5) 次に掲げる区域を居住誘導区域に含めることについては慎重に判断を行うことが望ましい。

ウ 過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず、空地等が散在している区域であって、人口等の将来見通しを勘案して今後は居住の誘導を図るべきではないと市町村が判断する区域

②-5 日常生活サービスに寄与しない大規模施設用地

居住に適さない区域

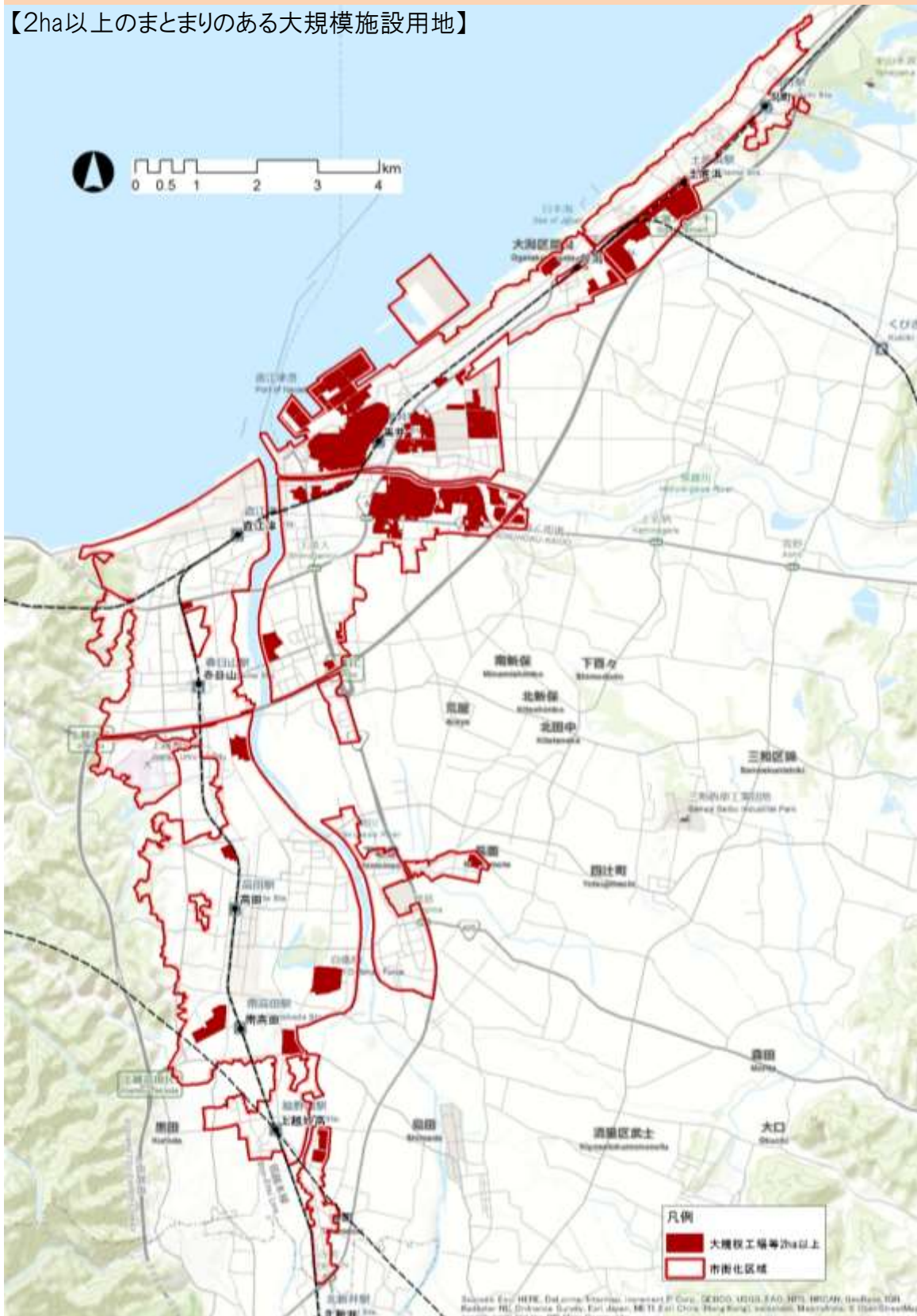
e. 大規模施設用地

工場、倉庫、防衛施設用地などの日常生活サービスに寄与しない大規模施設用地

【具体的な考え方】

- 2ha以上のまとまりのある大規模施設用地（工場、倉庫、防衛施設用地、処理場等）

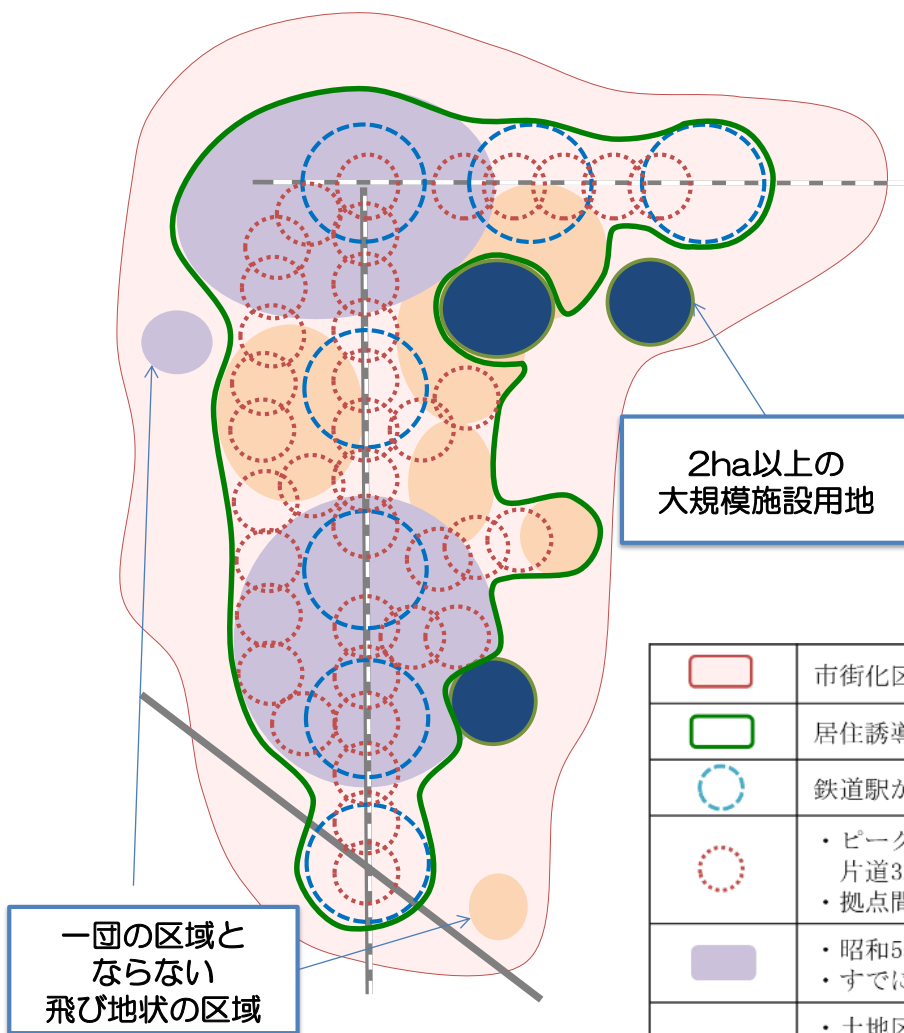
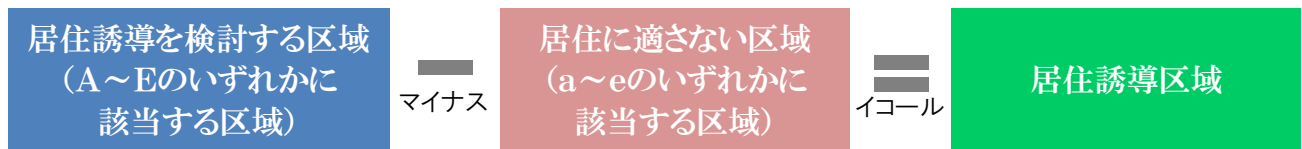
【2ha以上のまとまりのある大規模施設用地】



4-3 居住誘導区域

4-3-1 居住誘導区域のイメージ

都市構造の解析を踏まえ、都市再生特別措置法第81条第2項第2号による居住誘導区域の設定にあたり、本市におけるイメージを整理します。



	市街化区域
	居住誘導区域
	鉄道駅から800m圏域
	<ul style="list-style-type: none"> ピーク時運行本数1時間あたり片道3本以上のバス停から300m圏域 拠点間幹線道路バス停から300m圏域
	<ul style="list-style-type: none"> 昭和55年DID地区（人口集中地区） すでに高密度の人口集積のある区域
	<ul style="list-style-type: none"> 土地区画整理事業区域 1ha以上の大規模宅地開発区域 良好な居住環境の形成を目的とした地区計画を定めている区域
	居住誘導区域から除外する区域 <ul style="list-style-type: none"> 災害の危険性のある区域 工業系用途地域 居住制限地域 未利用地 2ha以上のまとまりのある大規模施設用地

4-3-2 居住誘導区域の設定

居住誘導区域を以下のとおり設定します。

