

---

上越市立地適正化計画（案）  
概 要 版

---

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

1	目的と位置付け	1
2	市街地の変遷	3
3	基本方針	4
4	居住誘導	6
5	都市機能誘導	8
6	誘導重点区域	12
7	施策	14
8	目標	15
9	届出	15

## 1 目的と位置付け

### (1) 策定の背景と目的

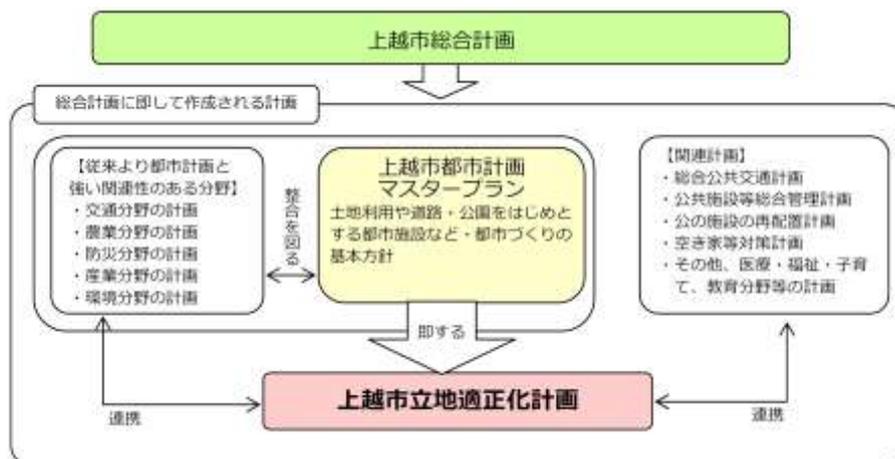
上越市は、平成17年の市町村合併により21万都市となり、平成19年には特例市へ移行しました。しかし、上越市の人口は、昭和60年をピークに減少傾向にあり、今後も人口減少と少子高齢化の進展が予測されています。まちづくりを進める上で踏まえるべき様々な変化に対応したまちの姿を示すため、上越市都市計画マスタープランを平成27年に改訂し、これまでの「量的拡大」から「質的向上」への転換を図り、快適で充実した都市空間を形成し、各拠点が相互に連携した持続可能な都市構造を目指すとしています。

そのような中、平成26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、居住機能や医療、福祉、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。

### (2) 計画の位置付け

本計画は、上越市第6次総合計画（平成26年策定）と上越市都市計画マスタープラン（平成27年策定）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、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・環境などはもとより、医療・福祉・健康・子育て・教育・交流・コミュニティなど幅広い分野の政策とも連携します。



### (3) 本計画で定めるもの

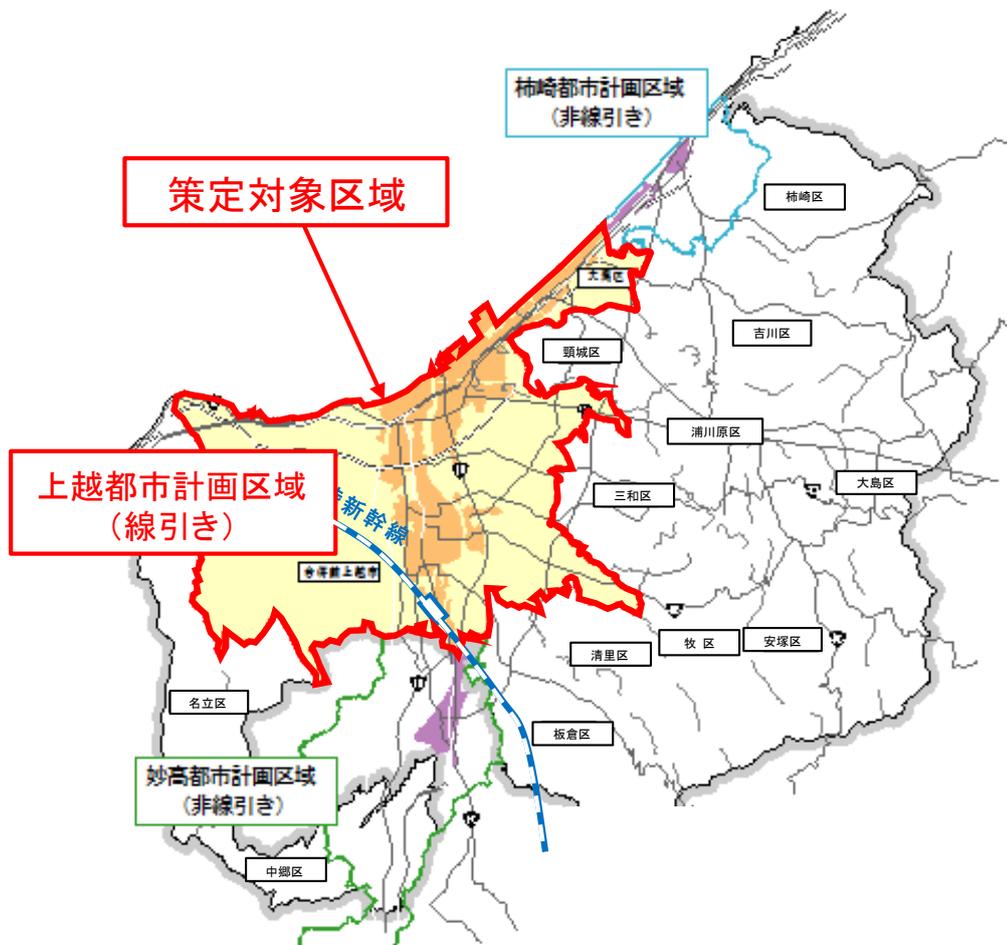
本計画に定める事項は、以下のとおりです。

- ・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。

### (4) 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。



### (5) 計画の目標年次

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)

## 2

## 市街地の変遷

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。

### 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現在の約半分程度（23.16km<sup>2</sup>）



### 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（23.16km<sup>2</sup>→44.34km<sup>2</sup>）



### 3 基本方針

#### (1) 現況と課題

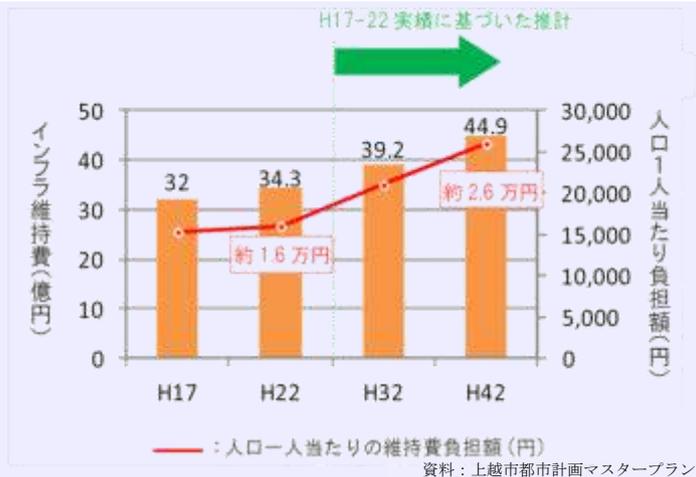
##### 人口減少・少子高齢化社会

- ・上越市の人口は、昭和60年以降徐々に減少しており、今後はさらに人口減少が進展し、平成42年には約17万人になると予測されています。
- ・高齢化率は、平成22年の26.5%から平成42年には34.9%まで上昇すると予測されています。



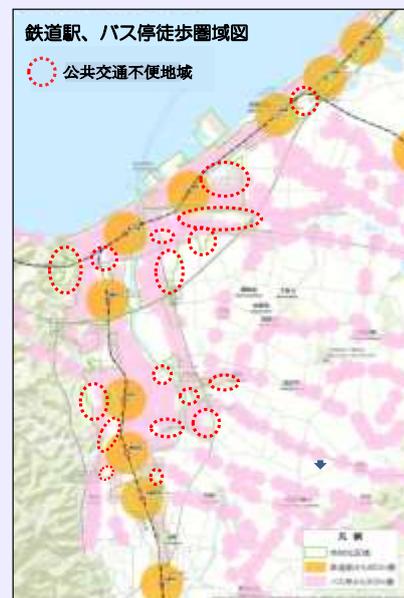
##### インフラ維持管理費の将来見通し

- ・都市基盤施設の老朽化に伴い維持管理費は年々増加し、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ています。
- ・平成22年の約1.6万円/人から、平成42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。



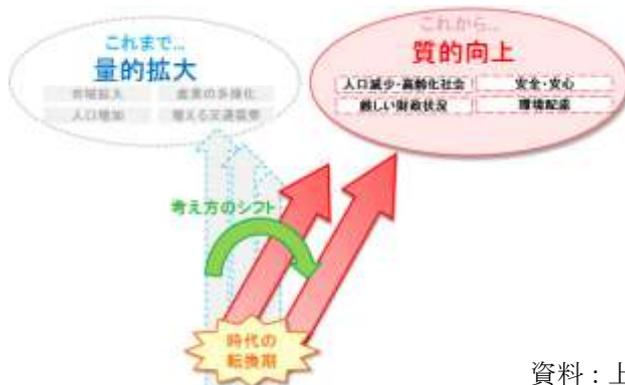
##### 交通環境の変化

- ・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。
- ・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を図らなければ、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ています。
- ・補助金支出は年々増加傾向にありますが、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ています。



## (2) まちづくりの基本理念

上越市都市計画マスタープランに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、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。



資料：上越市都市計画マスタープラン

## (3) 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。

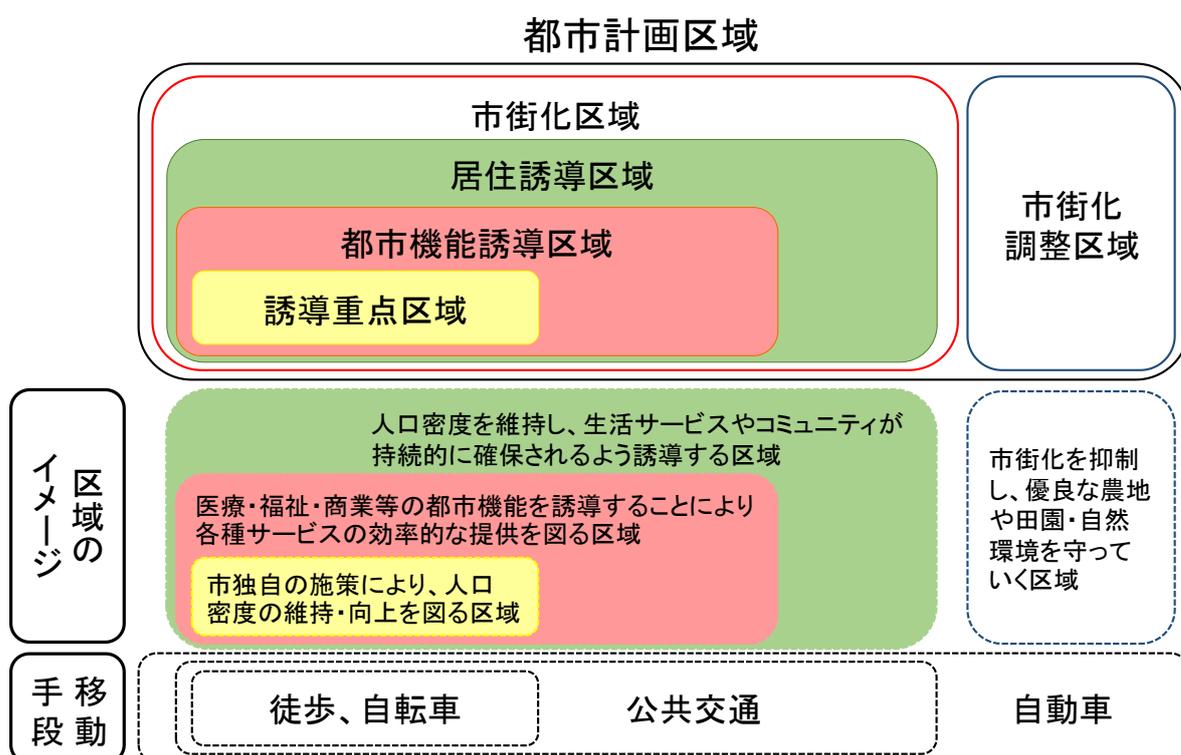
### 上越市都市計画マスタープランに掲げる4つの基本方針

- 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

## (4) 立地適正化計画で定める各区域のイメージ

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区域とイメージは以下のとおりです。



## 4 居住誘導

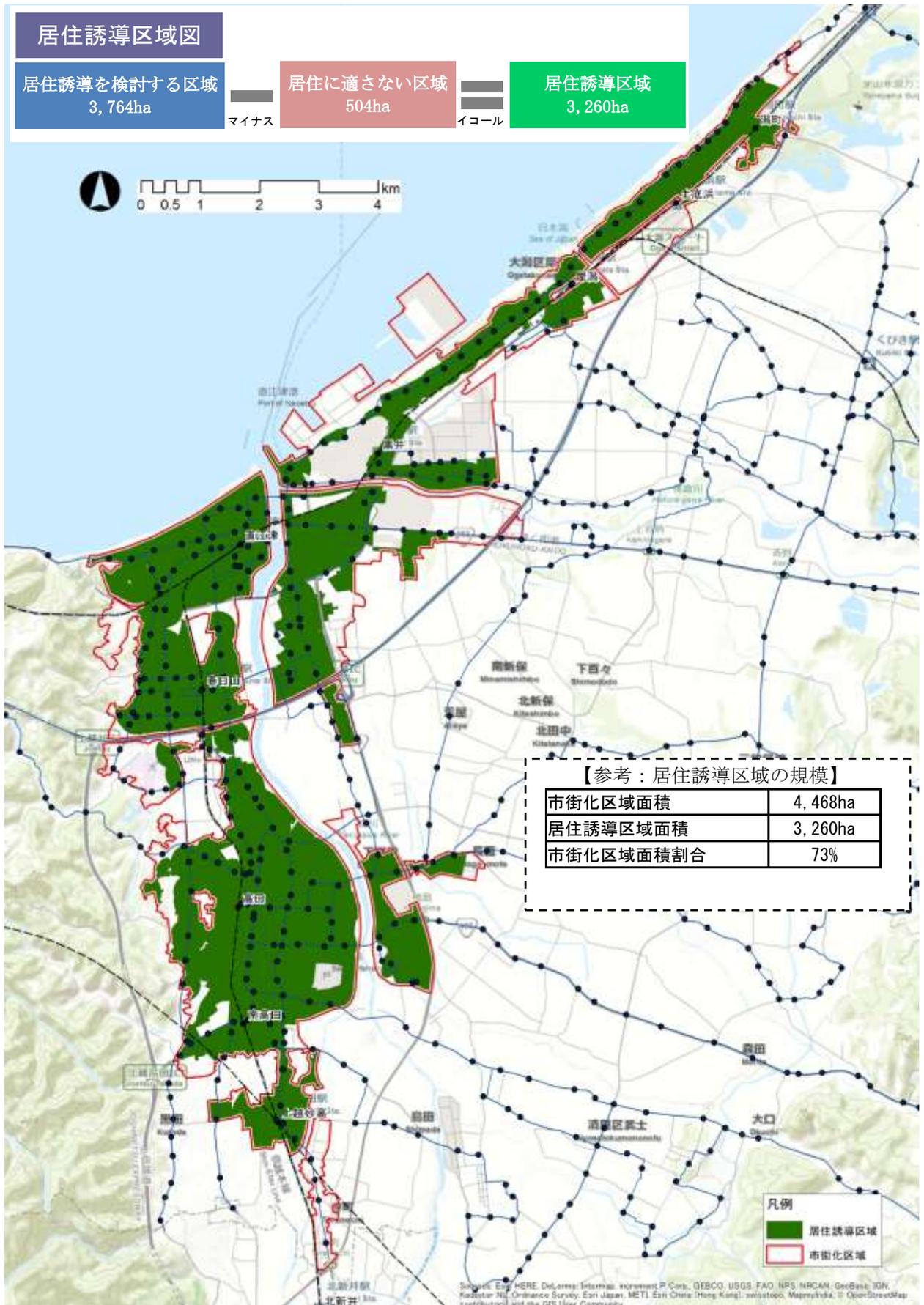
### (1) 居住誘導区域の設定方針

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。



## (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。



## 5 都市機能誘導

### (1) 都市機能誘導の考え方

人口減少や少子高齢化が進むなか、市民の暮らしを支え、まちの活力を維持するためには、医療・福祉・商業等の生活サービス施設等の適正な立地を図ることが重要です。

都市機能を誘導する区域、施設を定め、各地区の拠点機能に応じた「暮らしを支える拠点」の構築を目指します。また、拠点同士のネットワークの形成により、市全体として総合力の高いまちを目指します。

施設の「誘導」は、既存施設の維持・新規誘導のほか、複合化・機能強化の考え方を含みます。なお、都市機能誘導区域の設定は、都市機能誘導区域外の生活サービスを低下させるものではありません。

#### 【都市機能誘導の方針】

- 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
- 上越市都市計画マスタープランを踏まえ、暮らしを支える拠点の構築を目指す

### (2) 拠点の位置付け

上越市都市計画マスタープランでは、市内外からの安定的な機能集積地を、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4つに区分しています。

都市拠点である「直江津地区」「春日山駅周辺地区」「高田地区」、地域拠点である「大潟区総合事務所周辺地区」、ゲートウェイである「上越妙高駅周辺地区」「上越インターチェンジ周辺地区」の計6地区を都市機能誘導区域として設定します。



資料：上越市都市計画マスタープランを基に作成

### (3) 都市機能誘導区域の設定方針

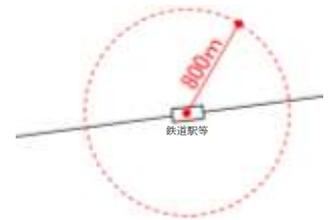
都市機能誘導区域は、各種生活サービス施設の効率的な提供が図られる必要があるため、居住誘導区域の内側に設定します。

都市機能誘導区域の設定については、公共交通機関である鉄道駅及びバスの停留所から歩いて利用できる範囲を基本として、以下の検討フローにより設定します。

#### 都市機能誘導区域の検討フロー

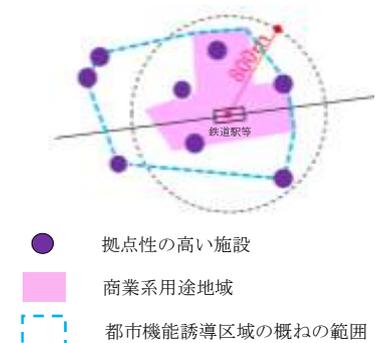
##### STEP I 基本となる範囲の設定

- 都市機能誘導区域の基本となる範囲として、鉄道駅等、拠点となる中心から半径800mの範囲を設定します。  
※徒歩圏域である半径800mを基本とします。



##### STEP II 現在のまちの成り立ち(広がり)を確認

- 公共交通の利便性の高いバス圏域を確認した上で、拠点性の高い施設（高次都市施設や拠点の個性をいかした施設）の配置やまちのにぎわいを創出する商業系用途地域の配置から都市機能誘導区域の概ねの範囲を設定します。

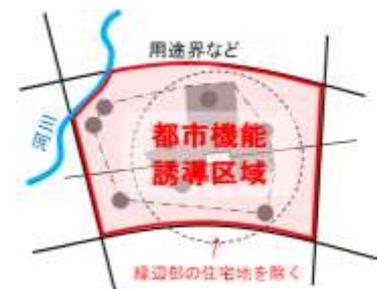


##### STEP III 都市機能誘導区域の設定

- STEP II の範囲を包含し、明確な地形地物、用途地域界、都市計画道路等を都市機能誘導区域界とします。
- ただし、縁辺部が第一種低層住居専用地域等、既存用途が住宅地である場合はその範囲を除外します。

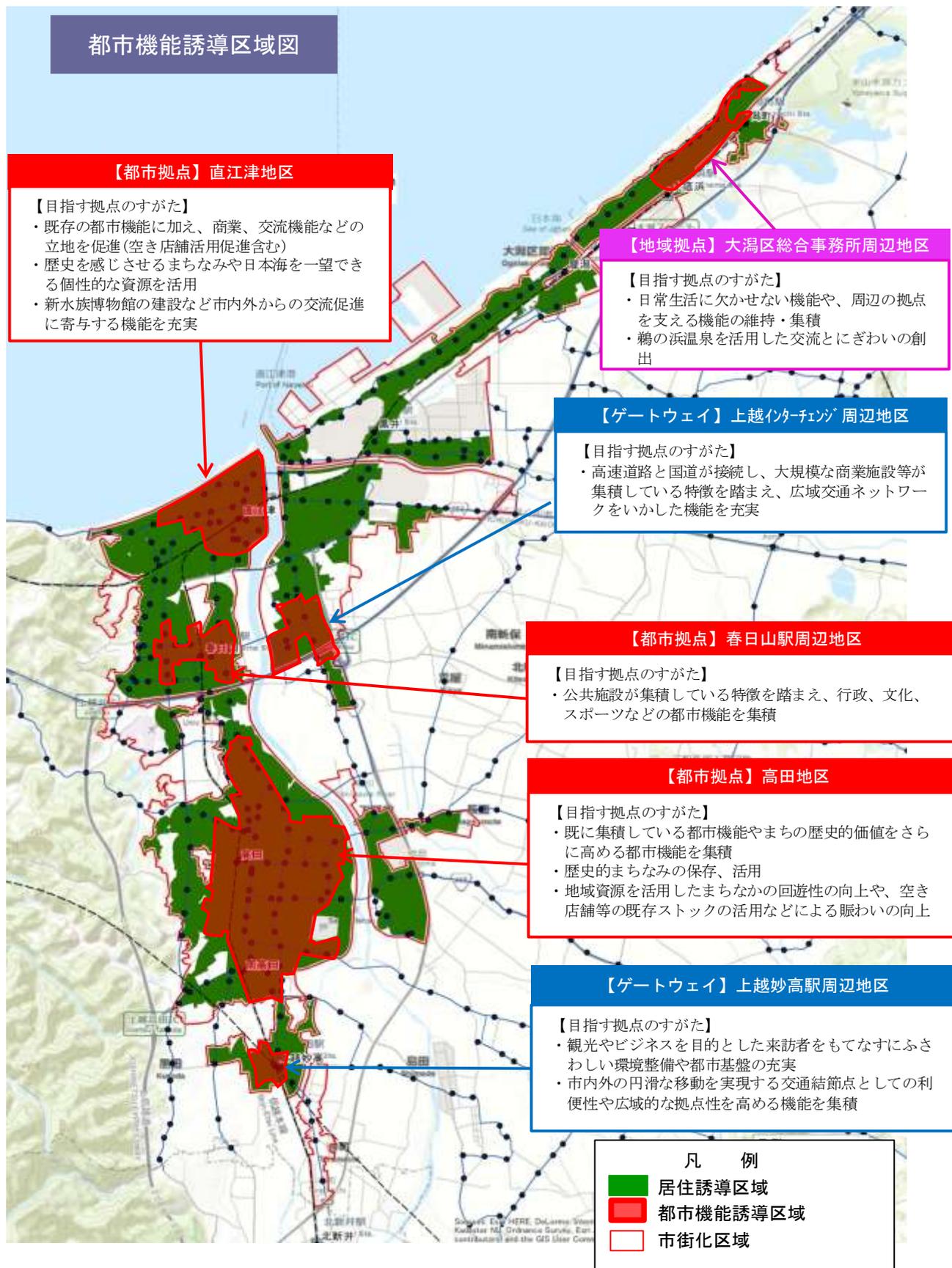
###### <地形地物の優先順位>

- ①河川・鉄道
- ②用途地域界
- ③都市計画道路（幹線道路含む）
- ④その他の道水路等



#### (4) 都市機能誘導区域の設定

都市機能誘導区域を以下のとおり設定します。併せて、各拠点の役割・特性を示します。



## (5) 都市機能誘導施設の設定

都市機能誘導施設（以下、誘導施設）は、「身近な都市機能」、「高次都市機能」、「個性をいかした都市機能」の3つの都市機能に分類し、基本的な考え方を整理します。

### ○身近な都市機能

「身近な都市機能」を備えた施設は、都市拠点や地域拠点に必要な都市機能や将来の少子高齢化社会等を踏まえた日常的かつ基礎的な生活利便機能を備えた施設とします。なお、身近な都市機能を備えた施設は、都市機能誘導区域外においても必要とする施設です。

### ○高次都市機能

「高次都市機能」を備えた施設は、中枢性や広域的な求心性を高めるとともに、都市の活力をけん引し、まちなかの賑わい創出につながる一定の拠点性を持った施設とします。

### ○各拠点の個性をいかした都市機能

「個性をいかした都市機能」を備えた施設は、交流を育む施設、来訪者を迎えるおもてなしの施設、居住者・来訪者など多様な人々が楽しむ・学ぶ施設などの各拠点の個性に応じた施設とします。

### 【誘導施設】

各拠点		都市拠点			地域拠点	ゲートウェイ		
		直江津地区	春日山駅周辺地区	高田地区	大潟区総合事務所周辺地区	上越妙高駅周辺地区	上越インターチェンジ周辺地区	
誘導施設	【身近な都市機能】	保育所	○	○	○	○	—	—
		放課後児童健全育成事業所（放課後児童クラブ）	○	○	○	○	—	—
		通所型・入所型介護施設	○	○	○	○	—	—
		小規模多機能型居宅介護事業所	○	○*	○	○*	—	—
		幼稚園	○	○	○	○*	—	—
		小学校	○	○	○	○	—	—
		中学校	○	○	○	○	—	—
	【高次都市機能】	病院	○	○*	○	○*	○*	○
		子育て支援拠点施設	○*	○*	○*	○*	—	—
		高等学校	—	—	○	—	—	—
		中等教育学校	○	—	—	—	—	—
		大学	—	—	○*	—	○*	—
		高等専門学校	—	—	○*	—	○*	—
		専修学校	—	—	○	—	○*	—
		図書館	○	—	○	—	—	—
		博物館	—	—	○	—	—	—
		美術館	—	—	○	—	—	—
	大規模商業施設	○	—	○*	—	—	○	
	【個性をいかした都市機能】	水族博物館	○	—	—	—	—	—
		地域交流施設	○	○	○	○	—	—
		多機能型地域交流施設	—	—	—	—	—	○
		文化施設（歴史的施設含む）	○	○	○	—	—	—
		スポーツ施設	○	○	○	—	—	—
		空き店舗等活用施設	○	—	○	—	—	—
		観光交流施設	—	—	—	—	○	○
		研究施設	—	—	—	—	○*	—
		宿泊施設	—	—	—	—	○*	—
		コンベンション施設	—	—	—	—	○*	○
	温泉を有する施設	—	—	—	○	—	—	

※ 区域内に立地していない施設（平成28年10月末現在）

## 6 誘導重点区域

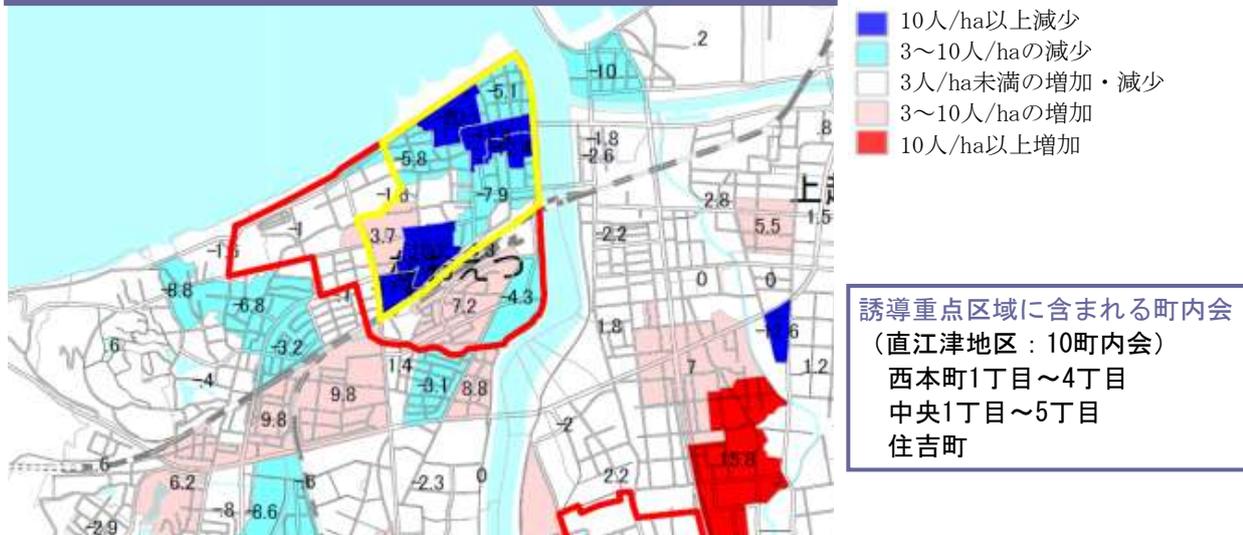
### (1) 誘導重点区域とは

誘導重点区域とは、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・向上を図ることを目的とした区域です。

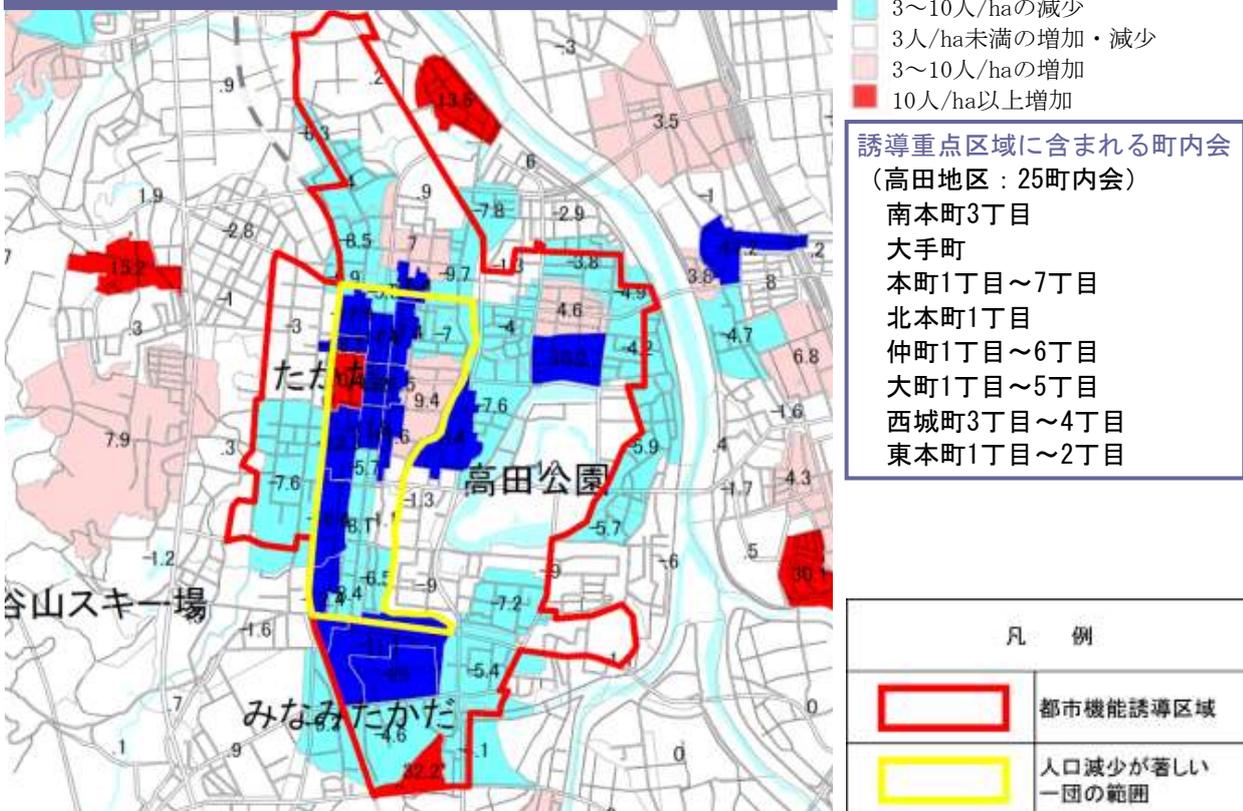
### (2) 誘導重点区域の設定方針

高田、直江津の中心部で、特に人口減少が著しい一団の範囲に存する町内会区域とします。

平成12年と22年の人口密度増減比較（直江津地区）

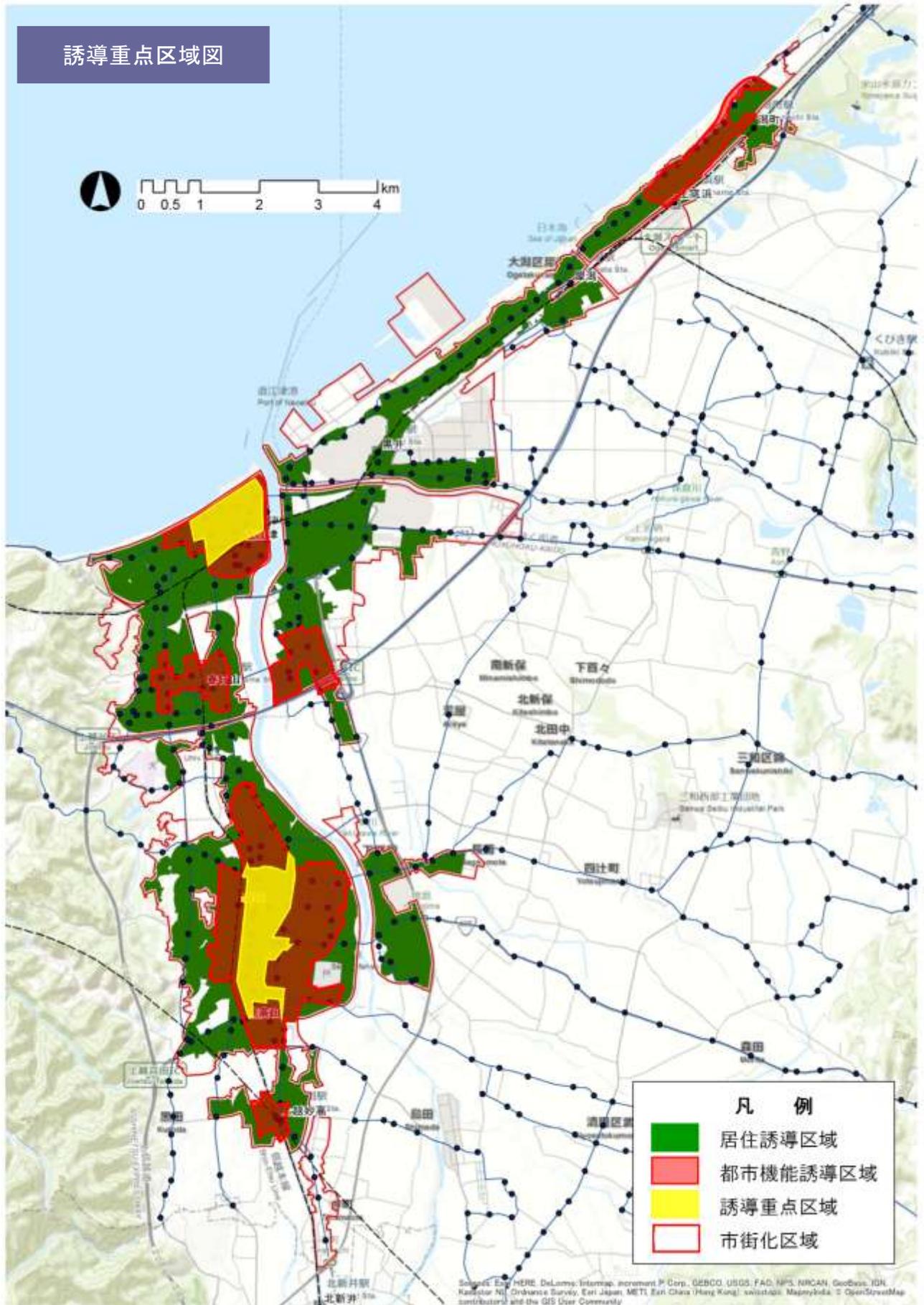


平成12年と22年の人口密度増減比較（高田地区）



### (3) 誘導重点区域の設定

誘導重点区域を以下のとおり設定します。



## 7 施策

居住や都市機能の誘導を推進するため、国が直接行う施策、国の支援を受けて上越市が行う施策、上越市が独自に行う施策の方針を本計画に示します。

なお、具体的な施策については、別冊施策集に定めます。

### (1) 国が直接行う施策

国土交通大臣が認定した認定事業者等に対する支援、都市再生推進法人（都市再生特別措置法に基づき市町村が指定した団体）に土地等を譲渡した場合の特例等の支援があります。

### (2) 国の支援を受けて上越市が行う施策

#### 代表的な施策

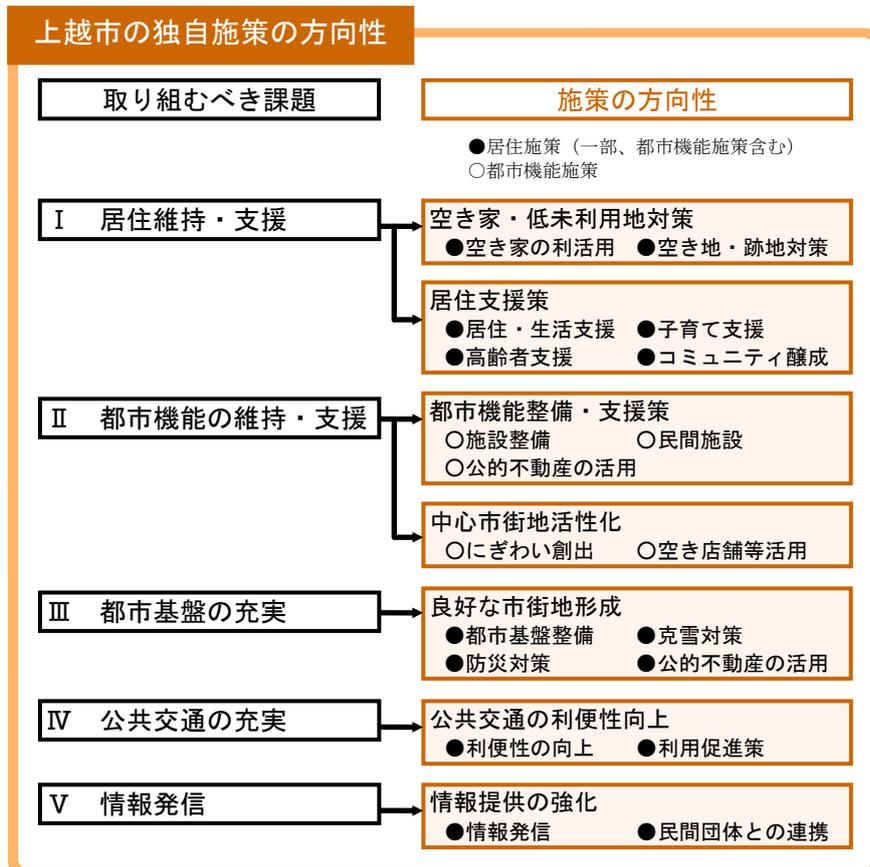
- 居住環境の整備  
空き家再生等推進事業や市街地再開発事業等を活用し、居住環境の整備改善を図ります。
- 都市機能の施設整備  
都市拠点においては、都市再構築戦略事業等を活用し、誘導施設の整備及びこれらの整備と併せて都市の再構築に必要な道路・公園等の整備を進めます。
- 都市公園の機能再編  
居住環境向上のため、総合公園での都市公園ストック再編事業を活用した整備を進めます。

#### 活用可能な施策

- 居住を誘導するための住宅整備や居住環境の向上を図る各種施策
  - ・優良建築物等整備事業、都市・地域交通戦略推進事業など
- 魅力ある拠点の形成や都市の再構築を図るための各種施策
  - ・集約都市形成支援事業（コンパクトシティ形成支援事業）、都市再生整備計画事業など

### (3) 上越市が独自に行う施策

上越市が独自に行う施策の方向性は、以下のとおりです。



# 8

## 目標

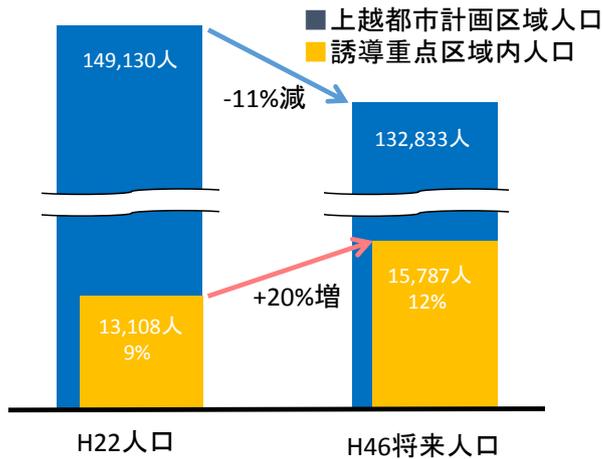
人口が減少傾向にある中、誘導重点区域内の将来人口密度を80人/haと設定し、誘導重点区域内の人口割合を、現在の9%から将来12%まで引き上げることを目標とします。

人口密度（単位：人／ha）

誘導重点区域	昭和60年 (1985年)	平成12年 (2000年)	平成22年 (2010年)	(将来目標値) 平成46年 (2034年)
高田地区内	91.9	73.6	62.6	80.0
直江津地区内	122.7	83.9	73.4	80.0

上越都市計画区域に対する誘導重点区域内の人口割合

区域	平成22年 (2010年) 人口	平成46年 (2034年) 人口	平成22年(2010年)～ 平成46年(2034年) 増減率等
上越都市計画区域内	149,130人	132,833人	▲11%
誘導重点区域内	13,108人	15,787人	+20%
誘導重点区域内の割合	約9%	(将来目標値) 約12%	約9%から約12%に 向上



# 9

## 届出

### (1) 居住誘導に関する届出

都市再生特別措置法第88条の規定に基づき、居住誘導区域外で以下の行為を行う場合、着手する日の30日前までに行為の種類や場所について、上越市への届出が必要となります。

#### 届出の対象となる行為

- 開発行為…………… ○3戸以上の住宅の建築目的の開発行為  
○1戸又は2戸の住宅の建築目的の開発行為で1,000㎡以上の規模のもの
- 建築行為等…………… ○3戸以上の住宅を新築しようとする場合  
○建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して3戸以上の住宅とする場合

### (2) 都市機能誘導に関する届出

都市再生特別措置法第108条の規定に基づき、都市機能誘導区域外で以下の行為を行う場合、着手する日の30日前までに行為の種類や場所について、上越市への届出が必要となります。

#### 届出の対象となる行為

- 開発行為…………… ○誘導施設を有する建築物の建築を目的とする開発行為
- 建築行為等…………… ○誘導施設を有する建築物を新築する場合  
○建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して誘導施設を有する建築物とする場合

上越市立地適正化計画（案）  
概要版

平成29年3月  
上越市

〒943-8601 新潟県上越市木田1-1-3  
電話：025-526-5111 Fax：025-526-6111