土地利用構想（案）

令和4年7月29日
第4回総合計画審議会
資料 No. 4

土地利用構想は、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すものです。

1 土地利用の現状と課題

当市においては、近年、市街地における新たな住宅団地の造成や上越妙高駅開業後の同駅周辺の施設整備、産業団地への企業・工場の進出など、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んでいます。

一方で、人口減少や少子高齢化の進行に伴い、市街地では人口密度の低下や中心部の空洞化への対応、田園地域では農業の生産性の向上、また、中山間地域では集落機能と農業・林業の維持といった課題が顕在化してきています。

さらには、全国的に自然災害が頻発化・激甚化する中、当市においても大雨、大雪等の災害が発生しており、安全で安心な土地利用や都市基盤の整備が求められています。

今後は、これらの課題への対応のみならず、将来のまちの発展を見据えた持続可能な土地利用と適切な機能整備を進めていく必要があります。

土地利用において対応すべき主な課題と今後の考え方

○人口減少・高齢化の進行

- 当市の人口は、令和12年には約15万3千人にまで減少し、また、高齢者人口の割合は、約35%にまで増加することが予想されます。そのような中でも、各地域の特性や機能、また、市民の暮らしや経済活動を守っていく必要があります。

○気候変動や災害への対応

- 自然環境の変化や気候変動、自然災害の頻発化に対応するため、土地利用の適正な規制・誘導のほか、環境に配慮した社会経済活動の推進による循環型のまちづくりや、災害に強い都市構造を構築することが求められます。

○地域コミュニティ活動の活性化

- 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、地域コミュニティ活動を活性化していくため、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。

○交通ネットワークの構築

- 鉄道やバス等の公共交通の利用者が減少する中、公共交通の安定的な運行の確保と利便性の向上を図るとともに、地域の交通手段を総動員することにより、持続可能な交通ネットワークを構築する必要があります。

○まちの発展に向けた土地利用と機能強化

- 市街地における産業団地の利用が堅調に進んでいることから、今後の新規立地や事業拡張等の動向・ニーズを踏まえつつ、新たな用地の確保を検討していく必要があります。
- 上越妙高駅周辺地区において、北陸新幹線の敦賀延伸により、首都圏に加え、北陸・関西圏とのつながりの強化が期待される立地環境をいかし、成長産業である情報系の企業誘致など、新たな都市機能の集積を進めていく必要があります。
- 寺インターチェンジ周辺において、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期待される状況を踏まえ、上越総合運動公園を中心とした交流機能など必要な機能の誘導を図っていく必要があります。

2 第7次総合計画における土地利用構想の方向性

平成27年に策定した第6次総合計画の土地利用構想では、概ね20年先の都市計画を展望した「上越市都市計画マスタープラン」との整合を図りながら、人口減少社会においても持続可能な発展を可能とする土地利用の考え方を示し、この間、所要の取組を進めてきました。

それは、国が掲げる「コンパクト・プラス・ネットワーク」の概念を踏まえ、広大な市域における各地域（市街地・田園・中山間地域の「面」）の特性・機能をいかしつつ、各地に暮らしを支える拠点（「点」）を形成し、それぞれを交通ネットワーク（「線」）で結ぶことにより、各地域が支え合い、魅力や恵みを市全体で享受する姿を目指したものであります。

第7次総合計画に掲げる将来都市像「暮らしやすく、希望あふれるまち」の実現に向け、市民一人一人が住み慣れた地域で自分らしく、安心安全で快適に暮らし続け、活躍していくためには、各地域の拠点を中心として、生活に必要な機能や移動手段を確保するとともに、デジタル技術を最大限活用することなどにより、住む場所にかかわらず、一定の生活の質が保たれ、更には、地域の特性や強みを発揮することのできる自立的な地域社会を、官民が連携し、共に創っていく視点が不可欠であります。

本土地利用構想では、そのための土台づくりとして、「面・点・線」の土地利用と機能整備を一層推進していきます。

なお、土地利用構想に基づく具体的な取組については、総合計画の基本計画や、農業や産業など各分野における各種計画に定めて実施していきます。

土地利用構想（案）

3 土地利用の基本方針

本計画では、将来都市像の実現に向けて、「面・点・線」のまちの構造の3要素から、土地利用の考え方を示します。

「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

○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。

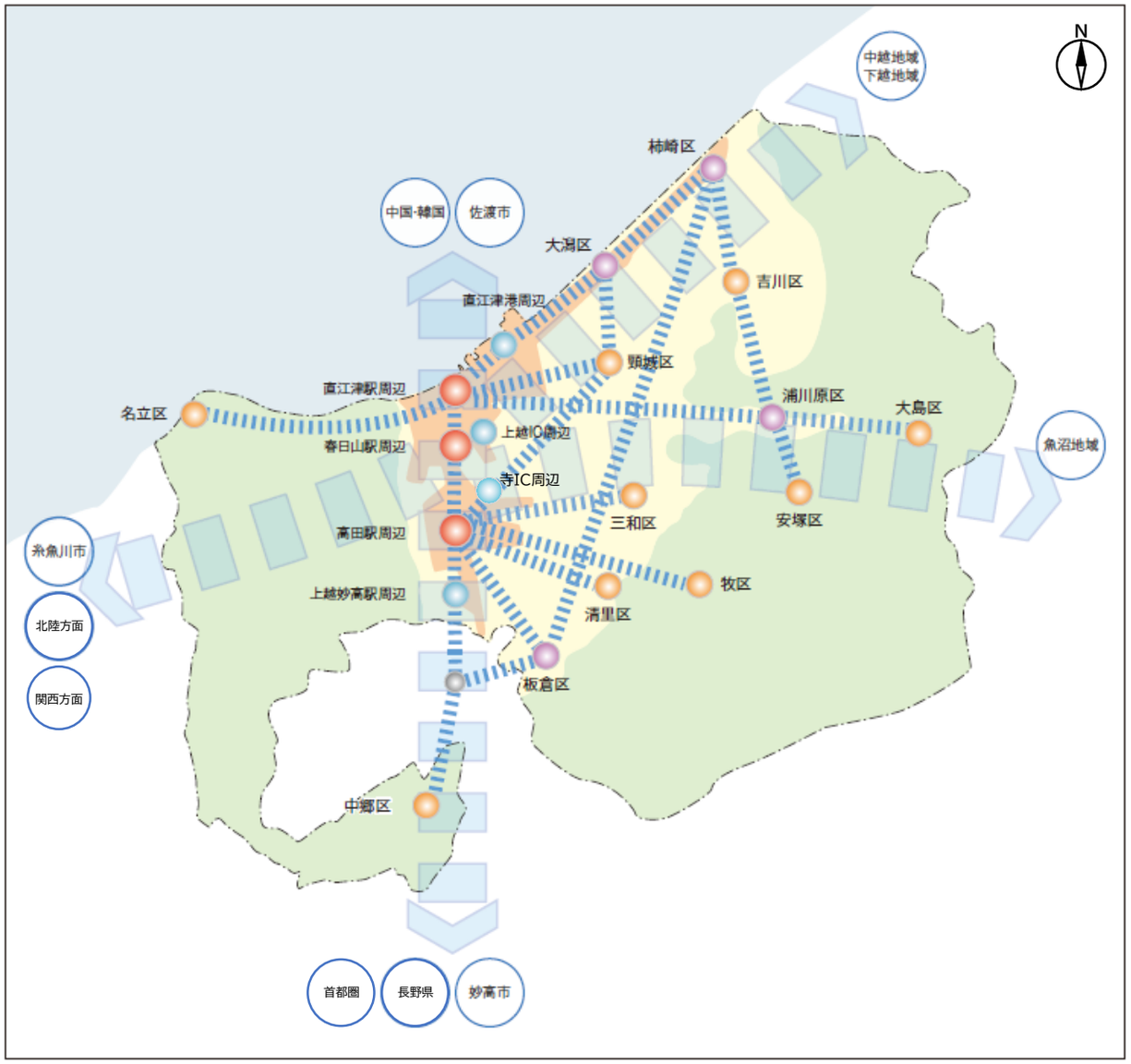
○点…暮らしを支える拠点の構築

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。

○線…人や物の移動を支える交通ネットワークの構築

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1）平成26年度策定の「上越市第6次総合計画」に掲載の地図を引用しています。方角など一部加筆しています。

注2）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。

4 めりはりのある土地利用（面）

市民の暮らしを支え育み、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、暮らしやすく、希望あふれるまちの形成に向け、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、建築物など既存ストックについて、長寿命化を図るなど適切に管理し、また、有効活用しながら、社会経済情勢の変化に的確に対応し、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》

注1）平成26年度策定の「上越市第6次総合計画」に掲載の地図を引用しているため、路線図など現在と異なる部分があります。方角など一部加筆しています。
注2）「上越市第7次総合計画」策定時に路線図などの表記を最新のものに修正します。
注3）エリアは、地勢的特徴からおおむねの範囲を示したものです。

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広域交通ネットワーク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。

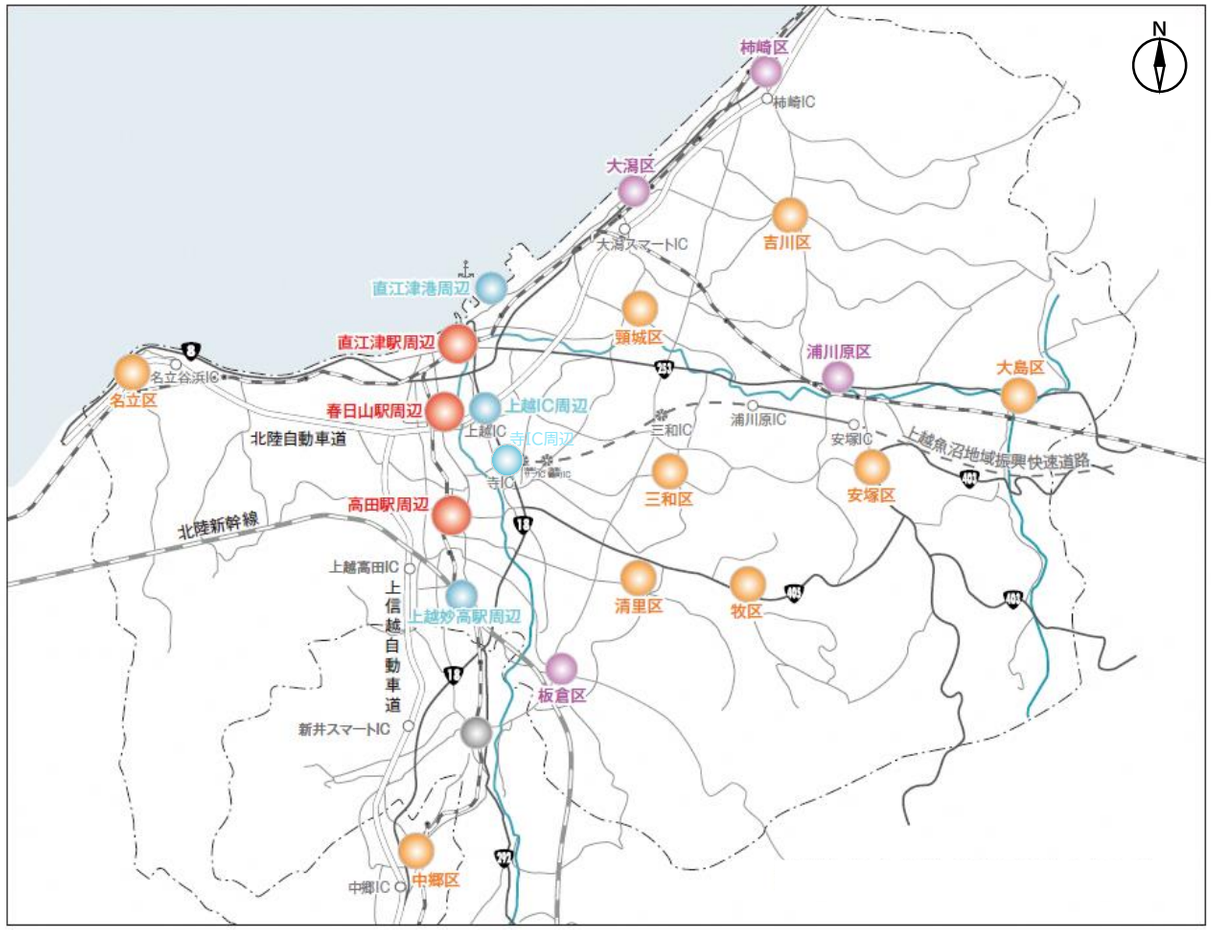
○土地利用の考え方
・自然環境や景観を保全するとともに、水源かん養などの公益的機能を維持するため、森林の適切な管理と農地の保全を推進するとともに、人や地域の支え合いなど様々な手立てを講じながら、中山間地域の暮らしを支援します。
・集落地は、自然環境と調和した里山らしい住環境を形成します。

土地利用構想（案）

5 暮らしを支える拠点の構築（点）

市民の暮らしを支え育み、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》



注1）平成26年度策定の「上越市第6次総合計画」に掲載の地図を引用しているため、路線図など現在と異なる部分があります。方角など一部加筆しています。
注2）「上越市第7次総合計画」策定時に路線図などの表記を最新のものに修正します。
注3）拠点は、おおむねの位置を示したものです。

○拠点整備の考え方

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高次な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賑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）**

日常生活を送る上で必要な機能に加え、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）**

日常生活を送る上で必要な機能の維持・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、寺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。

土地利用構想（案）

○各拠点が有する機能の例

都市拠点が有する機能	○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 ○文化施設、宿泊施設、コンベンション施設 など
地域拠点が有する機能	○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
生活拠点が有する機能	○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

なお、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。

○各都市拠点の考え方

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、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、近隣の直江津港や水族博物館などをいかし、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、上杉謙信公ゆかりの春日山への玄関口であることをいかし、文化・交流の拠点化を目指します。

○各ゲートウェイの考え方

上越妙高駅周辺	• 首都圏や北陸、関西地方を結ぶ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ます。 • 市内外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図るとともに、立地特性をいかし、情報系企業の進出や新産業の創出を促進します。
直江津港周辺	• 国内外への航路を有し、LNG基地や火力発電所が立地し、メタンハイドレートの商業化に向けた調査研究や、その後の活用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。
寺インターチェンジ周辺	• 国道と結節する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期待される状況を踏まえ、上越総合運動公園を中心とした交流機能など必要な機能の誘導を図ります。

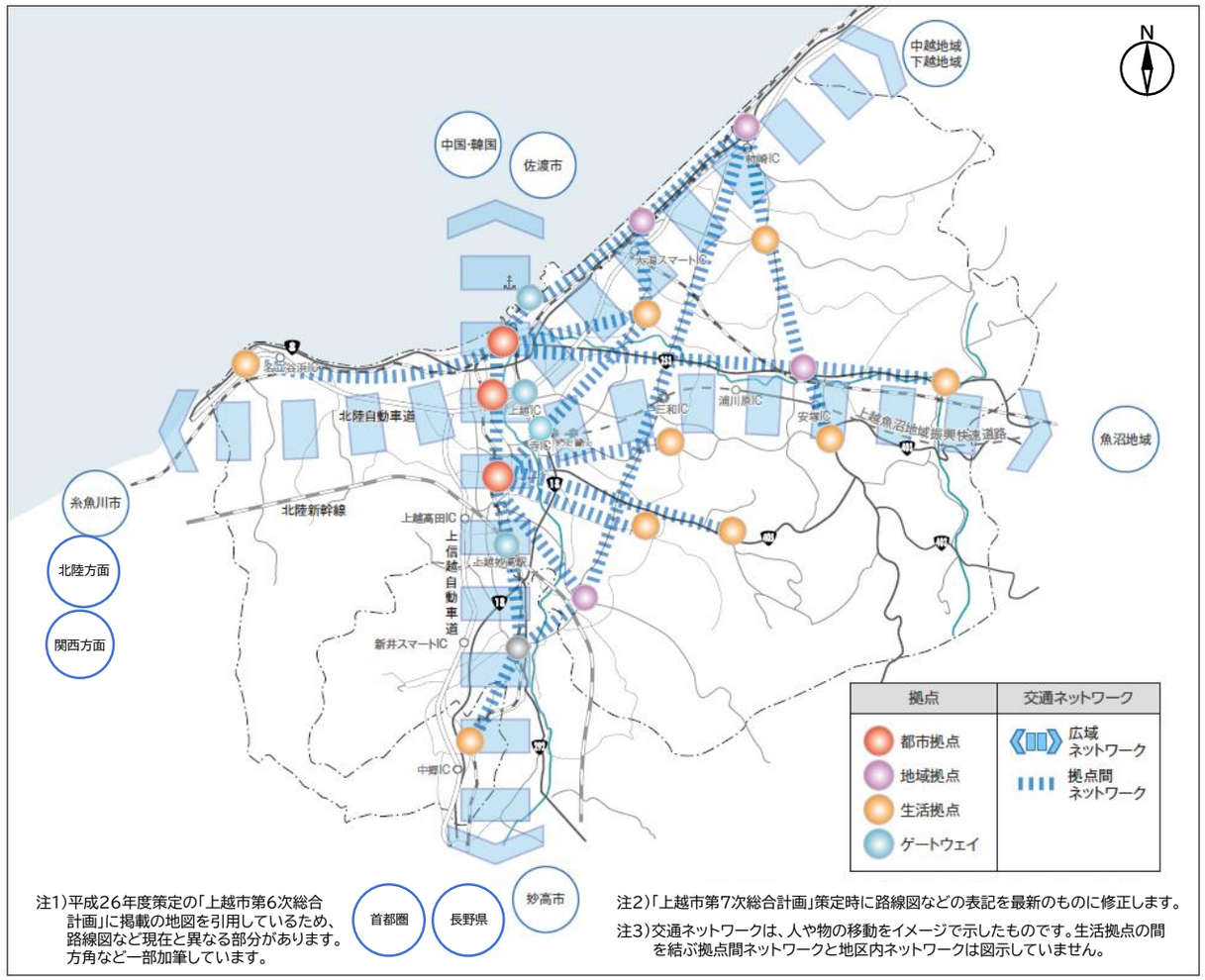
6 人や物の移動を支える交通ネットワークの構築（線）

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と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、将来にわたり持続可能な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》



注1）平成26年度策定の「上越市第6次総合計画」に掲載の地図を引用しているため、路線図など現在と異なる部分があります。方角など一部加筆しています。

注2）「上越市第7次総合計画」策定時に路線図などの表記を最新のものに修正します。

注3）交通ネットワークは、人や物の移動をイメージで示したものです。生活拠点の間を結ぶ拠点間ネットワークと地区内ネットワークは図示していません。

○各ネットワークの考え方

広域ネットワーク

○対象地域
- 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

○対象地域
- 拠点間を結ぶ幹線道路
- 拠点間を結ぶ鉄道、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
- 拠点間を円滑に移動できる国道、県道などを確保します。
- 拠点間を移動する鉄道、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。

地域ネットワーク

○対象地域
- 日常生活を支える生活道路
- 拠点と地区内の集落を結ぶバスなど

○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
- 身近な生活道路を確保します。
- 地域内を運行する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。