

# 上越市都市計画審議会 次第

と き 令和6年11月13日（水）午前10時から

ところ 上越市役所 木田第一庁舎 4階 401会議室

1 開 会

2 委嘱状の交付

3 都市整備部長挨拶

4 会長・副会長の選出

5 議題

○報告案件：上越市立地適正化計画の変更（中間報告）

6 閉 会

# 上越市 都市計画審議会

令和6年11月13日

# ○上越市立地適正化計画の変更に関する 中間報告



① 上越市立地適正化計画の概要

② 今回の変更内容について

③ 防災指針について

④ 中間評価について

⑤ 今後の予定について

# ① 上越市立地適正化計画の概要

② 今回の変更内容について

③ 防災指針について

④ 中間評価について

⑤ 今後の予定について

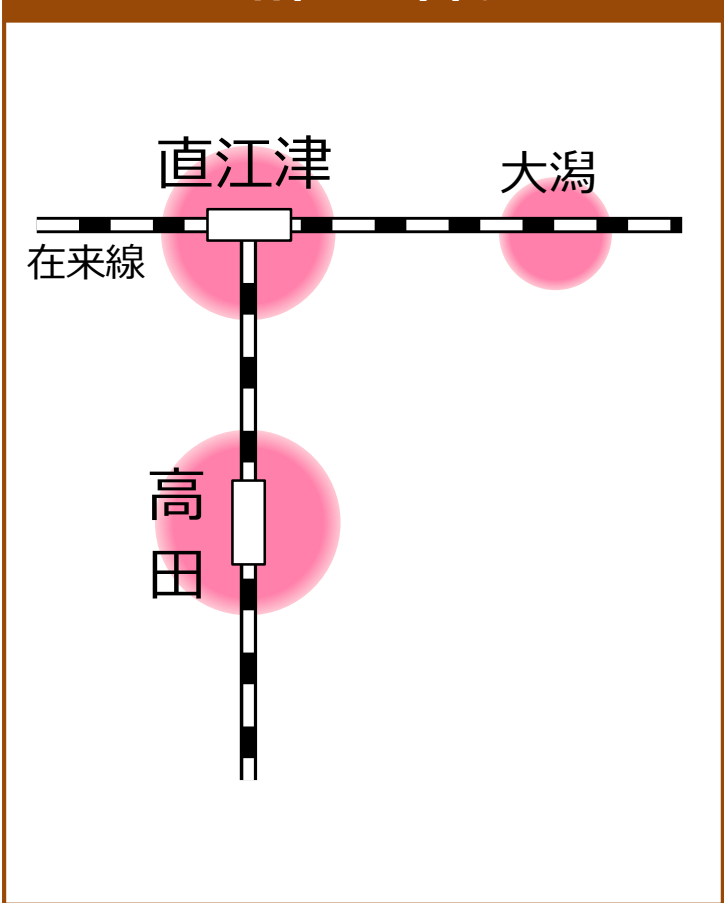


# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～現状と課題（市街地の拡大）～

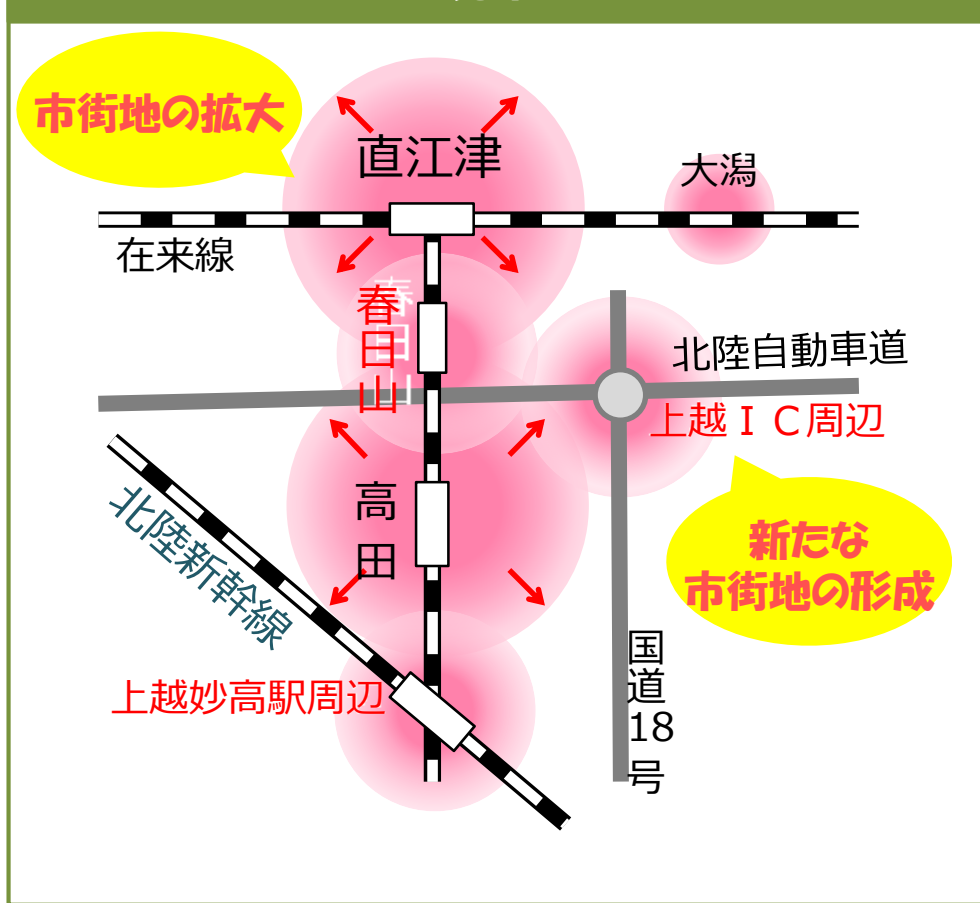
- 昭和40年代は城下町や交通の要衝に市街地が形成
- 人口増加や経済成長等に伴い、現在の市街地面積は約2倍に拡大 (23km<sup>2</sup>→44km<sup>2</sup>)

## ■市街地のイメージ図

昭和40年代



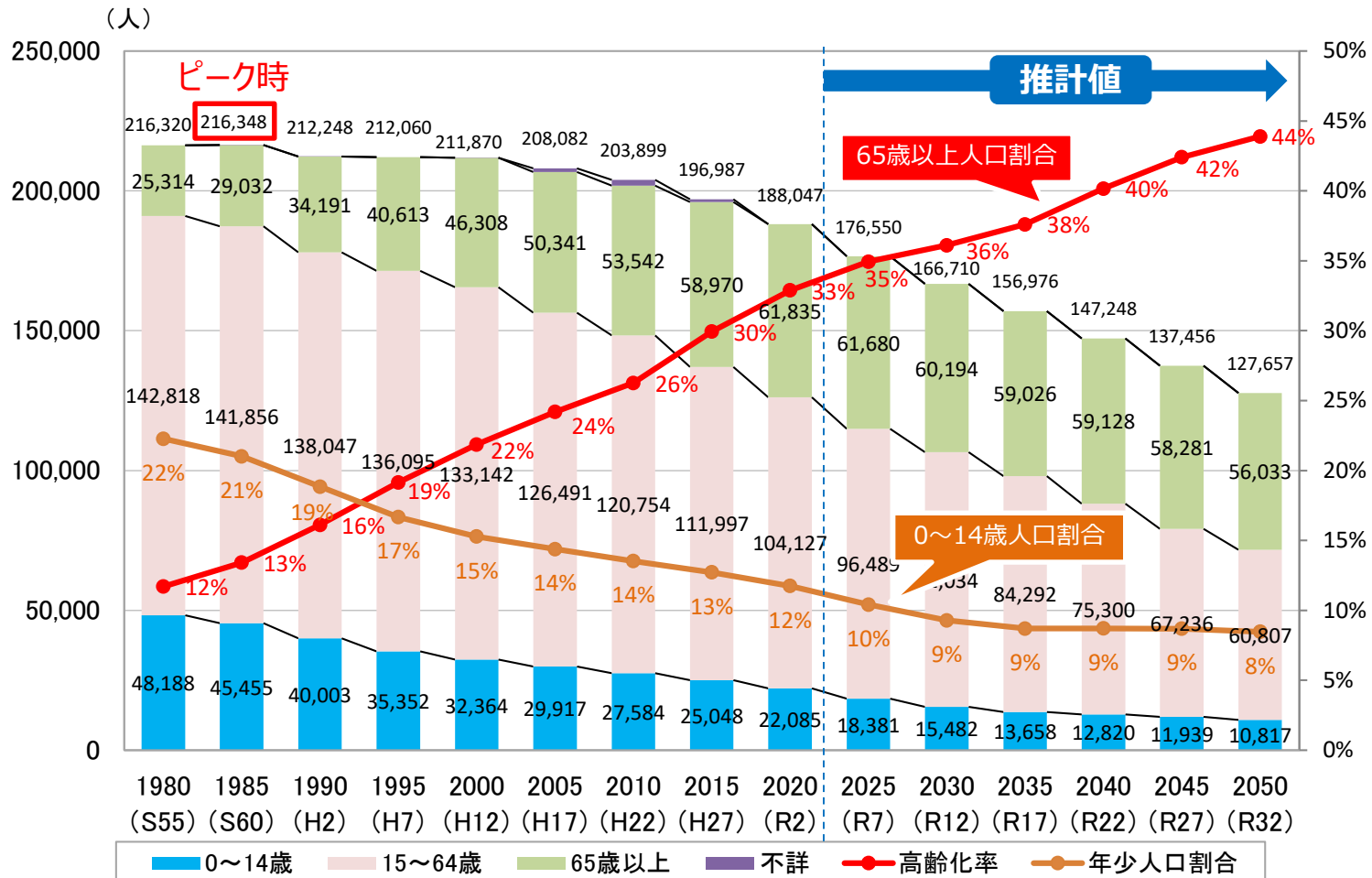
現在



# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～現状と課題（人口減少）～

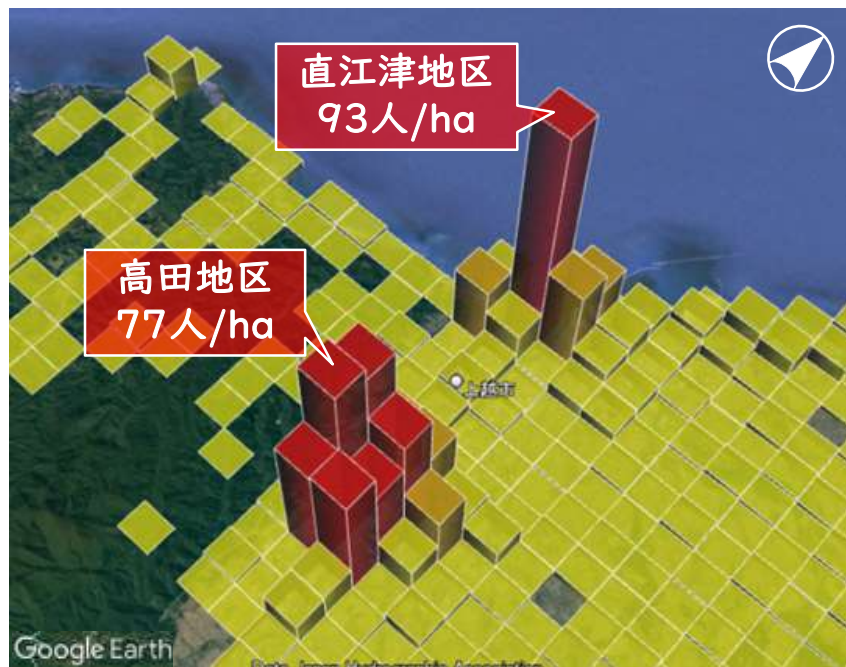
- 昭和60年（1985年）をピークに人口減少社会が到来
- 今後も人口は減り続け、同時に少子高齢化が進行すると推計されている

## ■ 上越市の人口推移

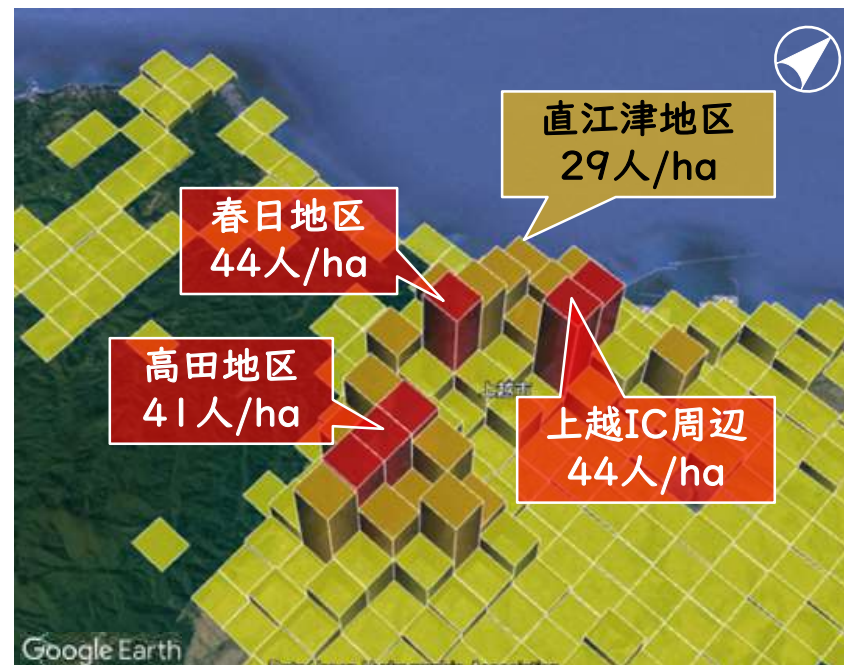
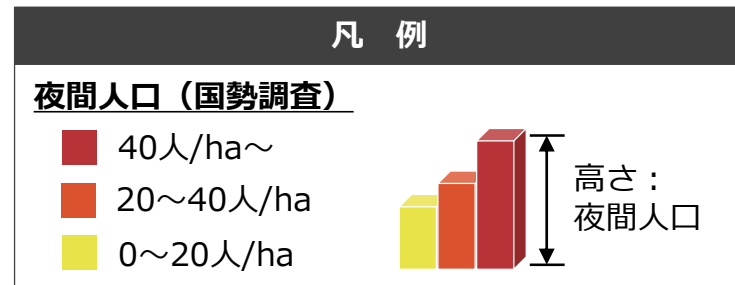


- 昭和40年代は中心市街地の高田地区および直江津地区に人口が集中
- 現在は市街地が拡大し、郊外やインターチェンジ周辺等に人口が拡散

## ■ 人口密度の経年変化



昭和45年（1970年）

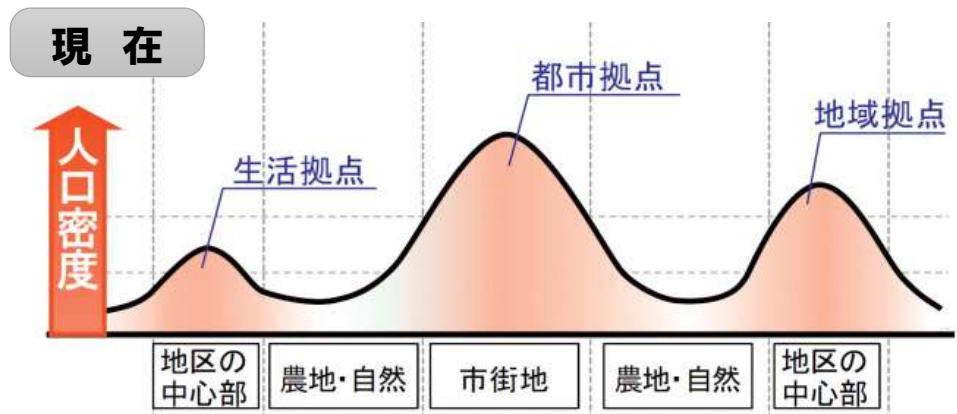
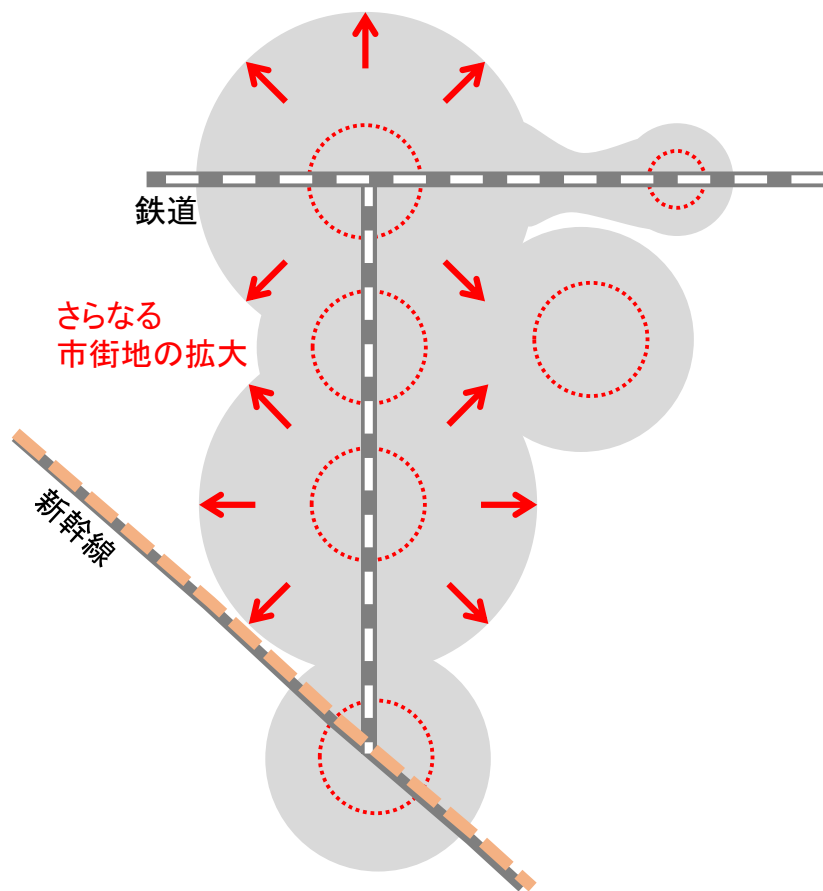


令和2年（2020年）

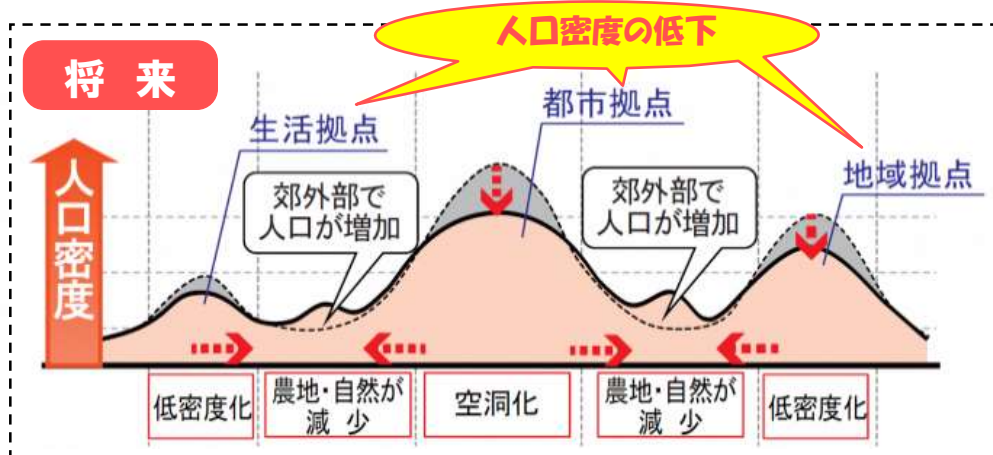


○ 今後も市街地の「量的拡大」を続けていった場合、市街地や拠点の中心部で更なる人口密度の低下や空洞化が進行する恐れ

■ 市街地のイメージ図



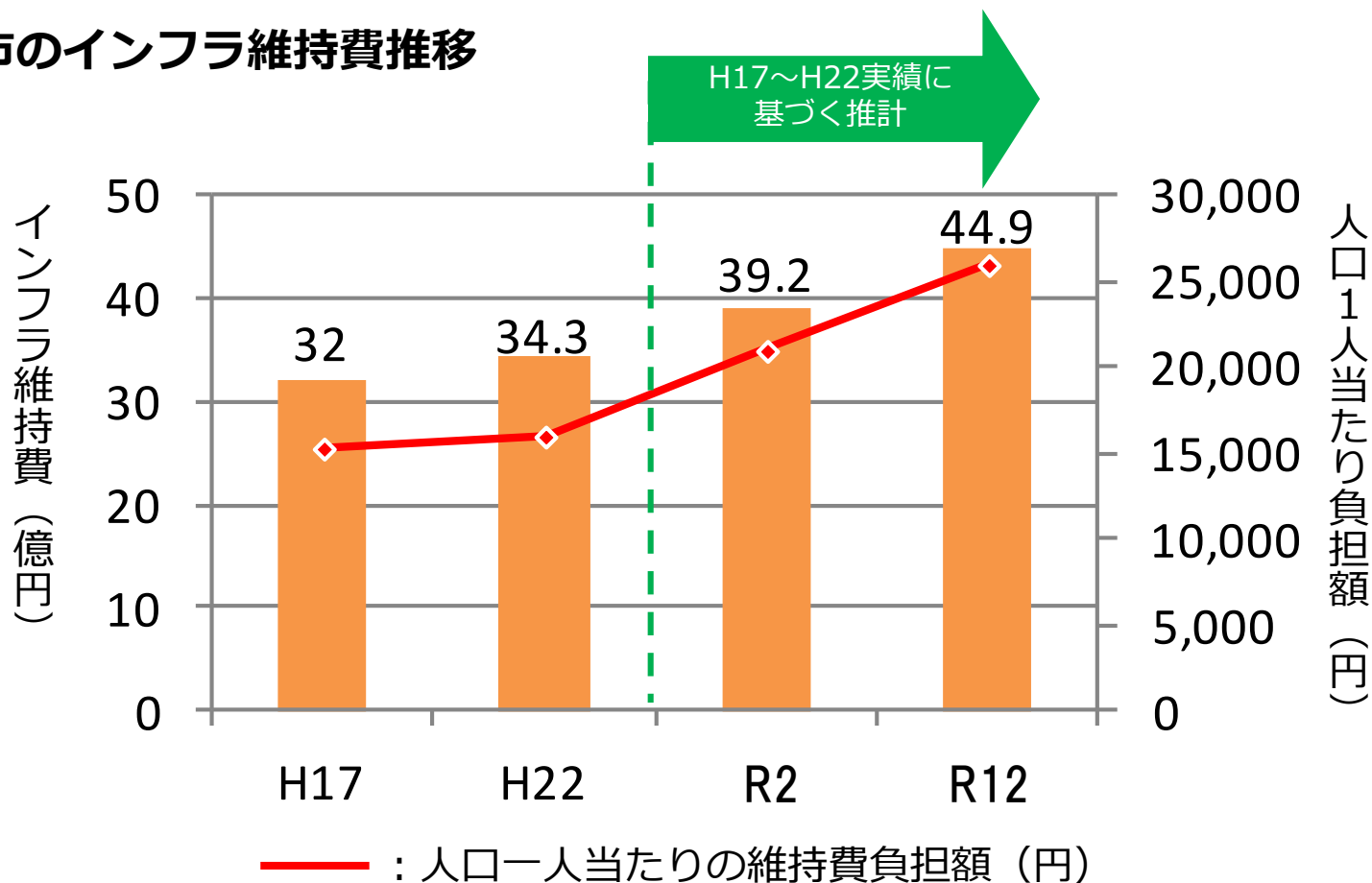
このまま何もしなければ



# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～現状と課題（インフラ維持）～

- インフラ施設の老朽化に伴い、維持管理にかかる費用は増加傾向
- 人口減少も相まって市民1人あたりのインフラ維持の負担額が増加の恐れ

## ■ 上越市のインフラ維持費推移

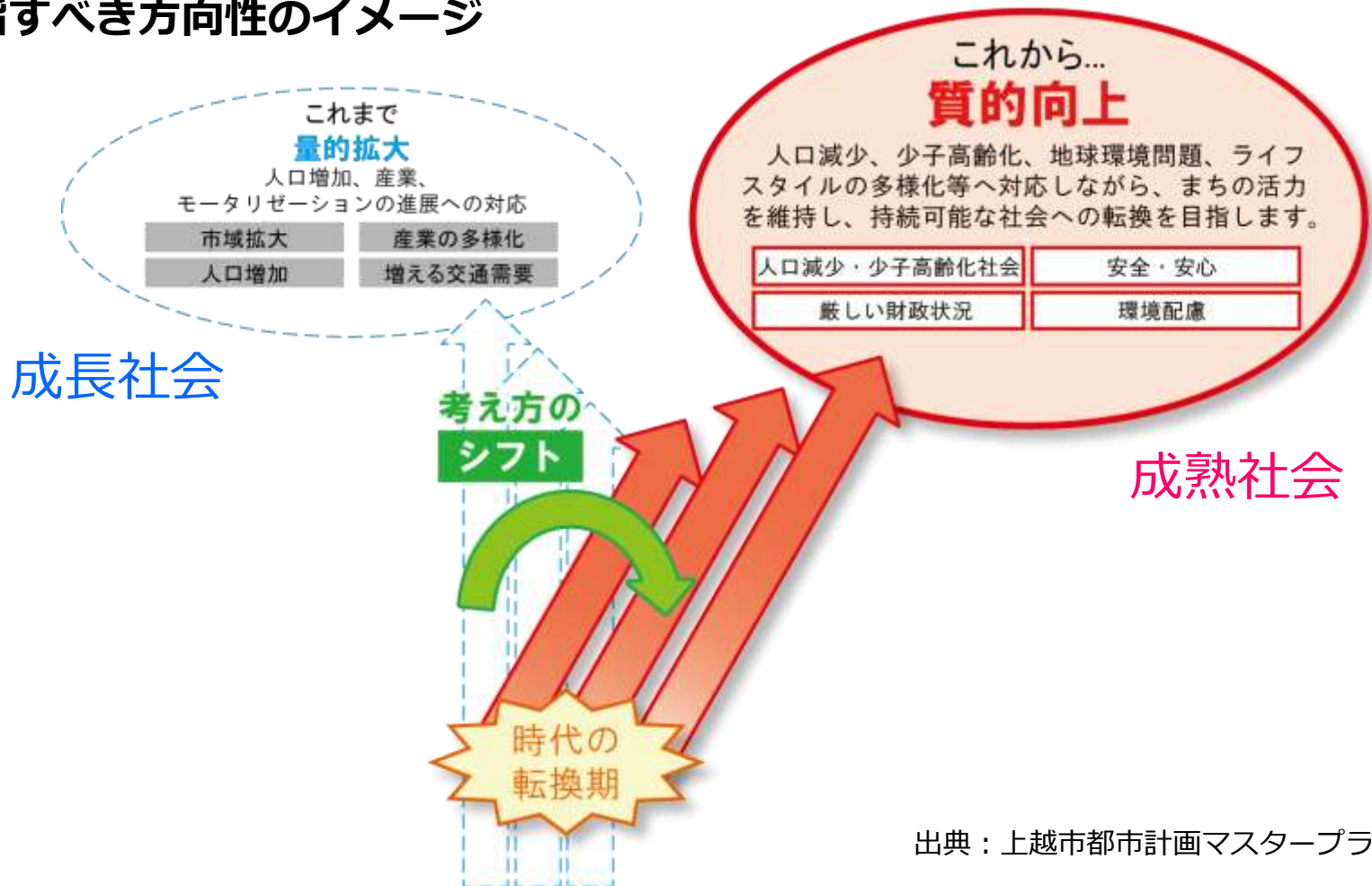


出典：上越市都市計画マスタープラン

# ① 上越市立地適正化計画の概要 ~これからのまちづくり~

- まちづくりの考え方を「量的拡大」から「質的向上」に転換
- 人口減少、少子高齢化、ライフスタイルの多様化等へ対応し、持続可能な社会を目指す

## ■ 目指すべき方向性のイメージ

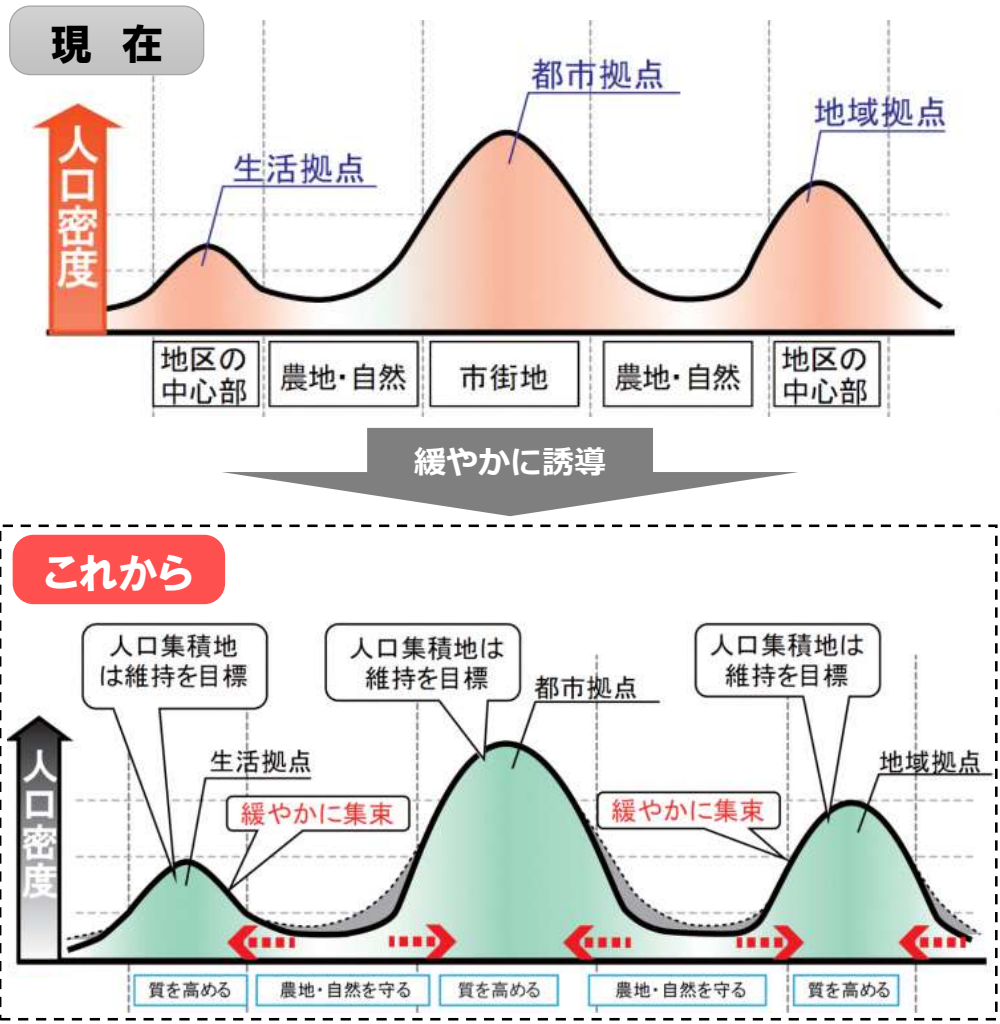
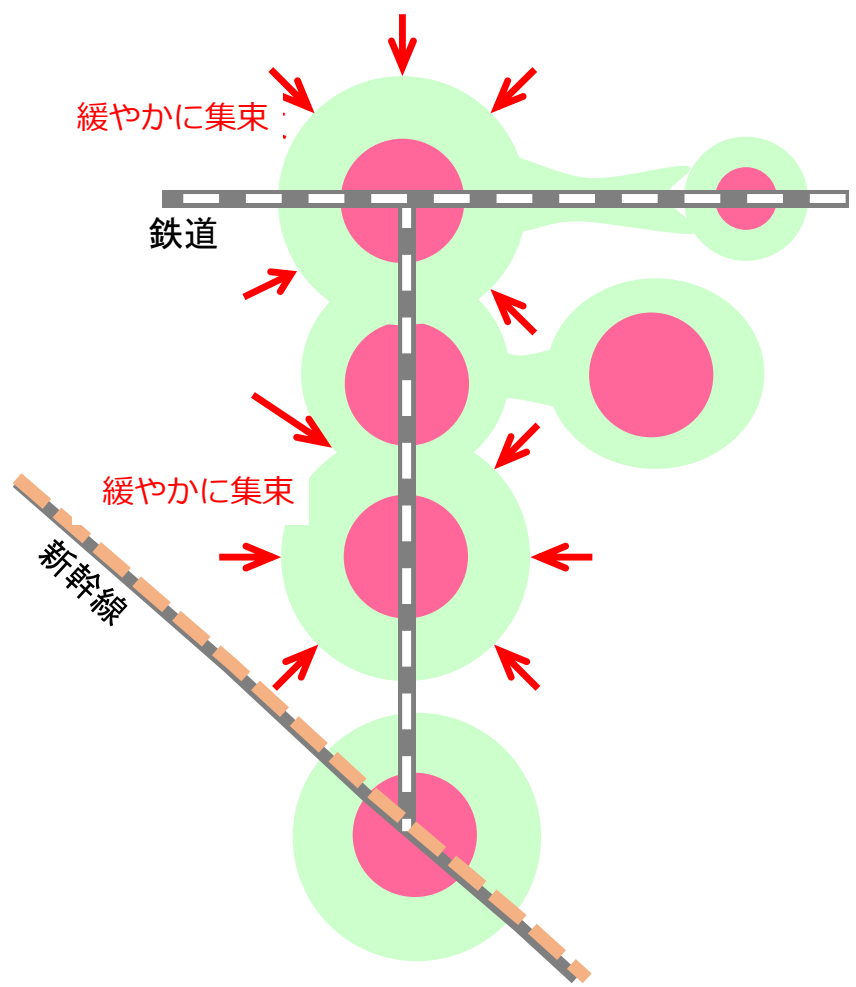


出典：上越市都市計画マスタープラン

# ① 上越市立地適正化計画の概要 ~これからのまちづくり~

○市街地や拠点の中心部に人口を緩やかに誘導し、これからの社会経済情勢に対応するコンパクトなまちを目指す

## ■市街地のイメージ図

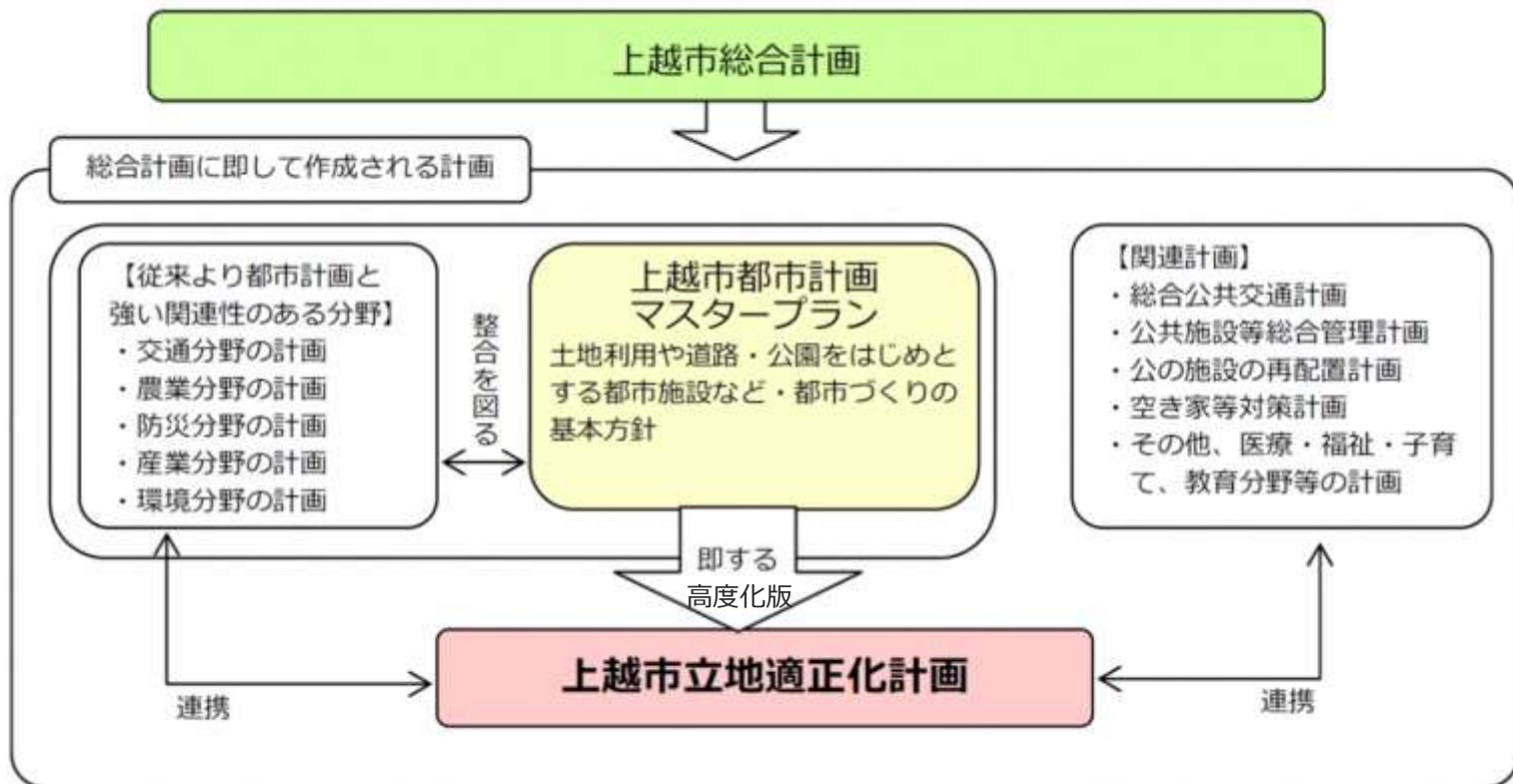


# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～計画の策定・位置付け～

○都市全体の観点から、居住や都市機能を誘導すべき区域、施設、施策などを定めた「上越市立地適正化計画」を平成29年3月に策定

「立地適正化計画」とは、都市再生特別措置法に基づき、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る「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちを目指す計画

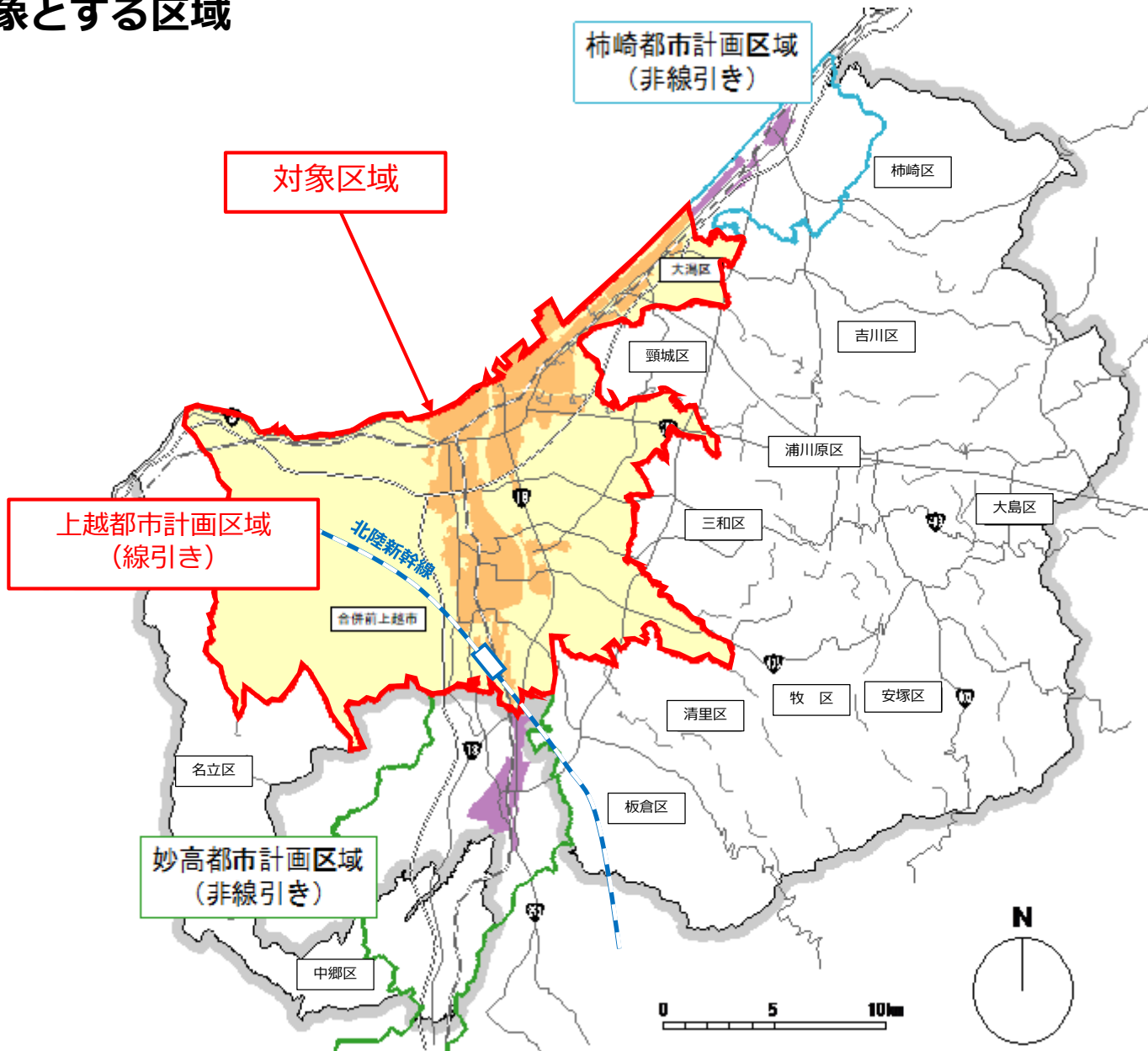
## ■ 計画の位置付け





# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～計画の対象とする区域～

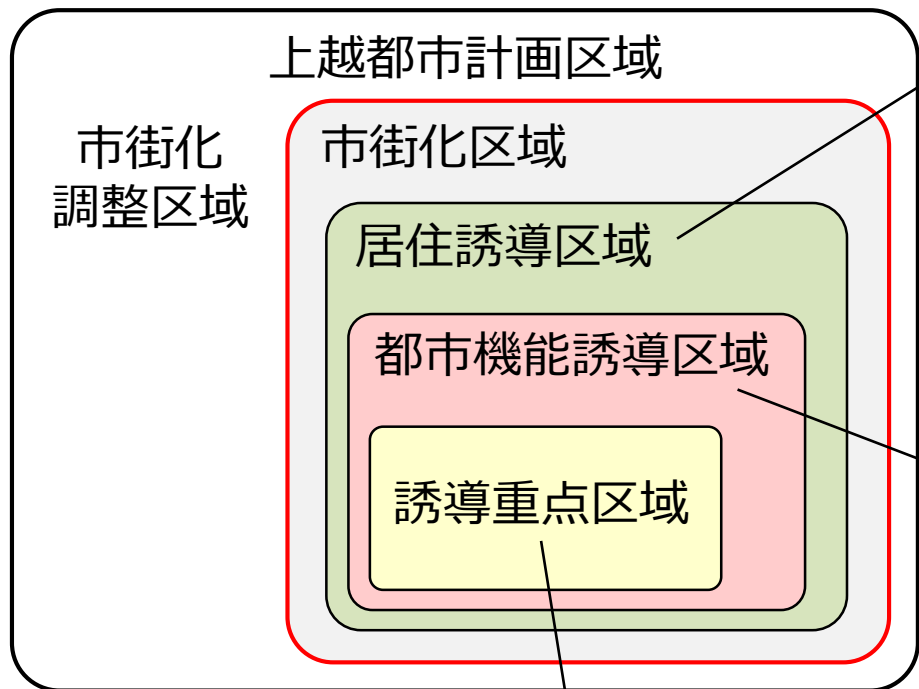
## ■ 計画の対象とする区域



# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～誘導区域の設定～

- 都市再生特別措置法に基づき**居住誘導区域**および**都市機能誘導区域**を設定
- 高田地区および直江津地区の中心部に上越市独自の**誘導重点区域**を設定

## ■ 計画で定めている誘導区域



### **居住誘導区域** (市街化区域内に設定)

人口減少社会においても、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

### **都市機能誘導区域** (居住誘導区域内に設定)

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

### **誘導重点区域 (上越市が独自に設定)**

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

# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～誘導区域の設定～

## 居住誘導区域

居住を維持・誘導する区域を設定（㉒－㉓）

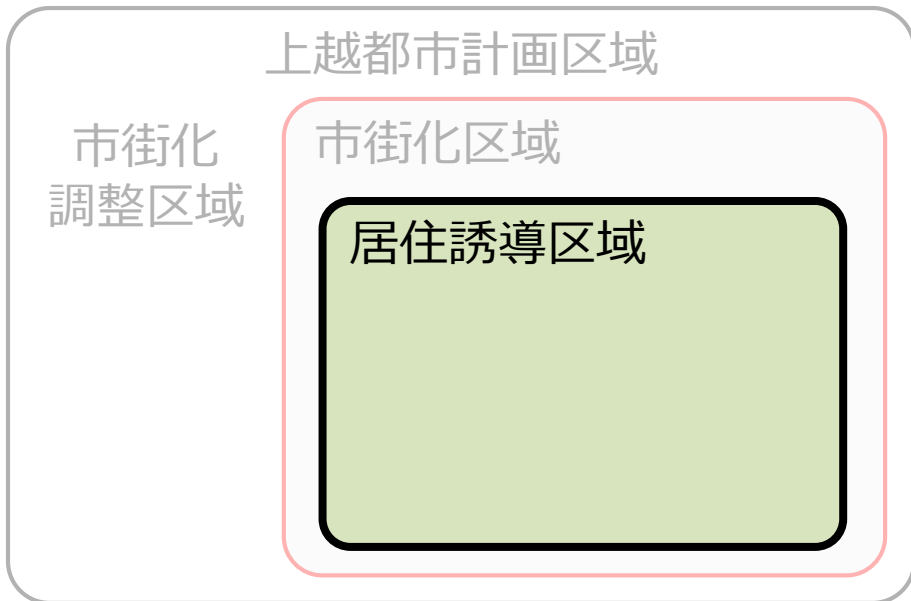
### ㉒ 居住に適した区域

- ・歩いて行ける範囲で公共交通が利用できる地域
- ・人口集積が維持しやすい地域 等

### ㉓ 居住に適さない区域

- ・災害の危険性がある地域
- ・地区計画等で居住を制限している地域 等

## ■ 誘導区域のイメージ図



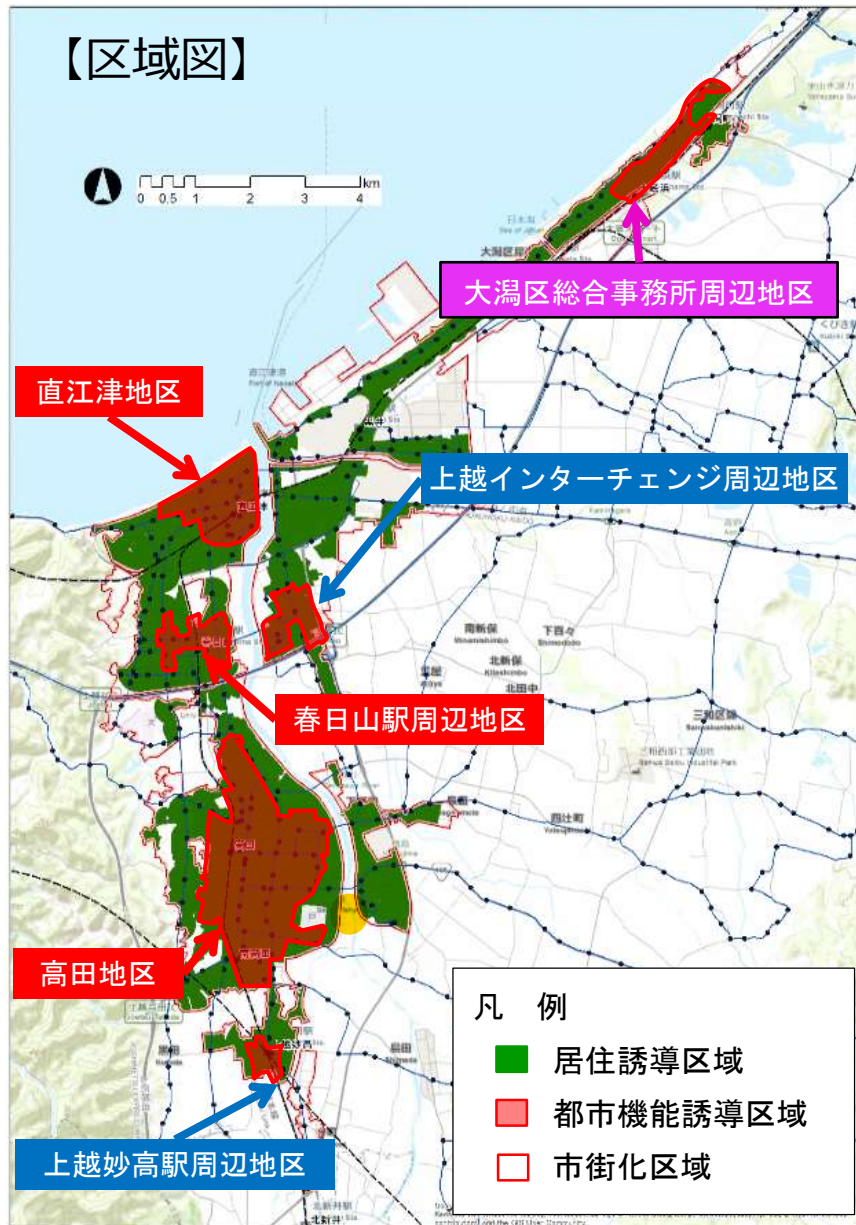
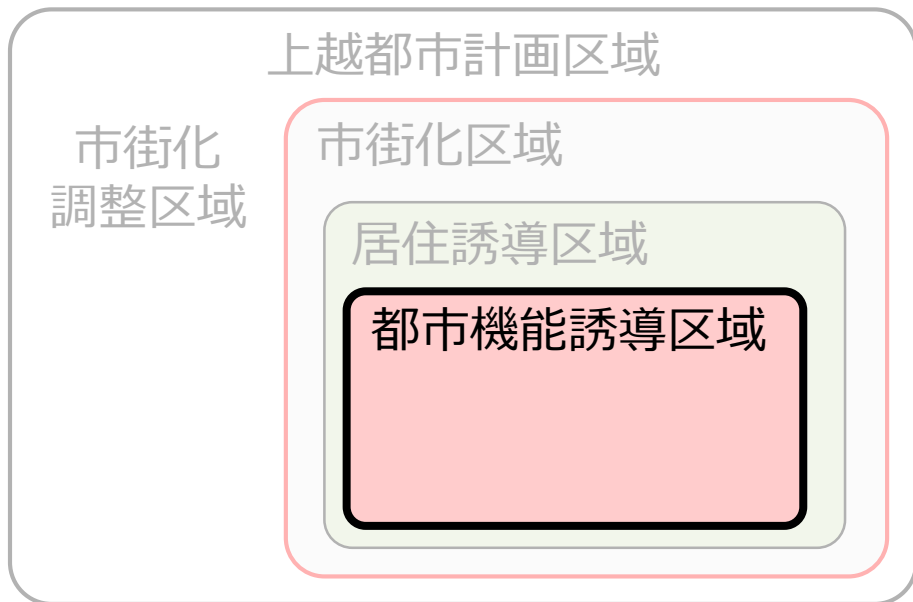
# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～誘導区域の設定～

## 都市機能誘導区域

都市計画マスタープランの各拠点に区域を設定

- 都市拠点・・・直江津地区、春日山駅周辺地区、高田地区
- 地域拠点・・・大潟区総合事務所周辺地区
- ゲートウェイ・・・上越妙高駅周辺地区、上越 I C 周辺地区

## ■ 誘導区域のイメージ図





# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～誘導区域の設定～

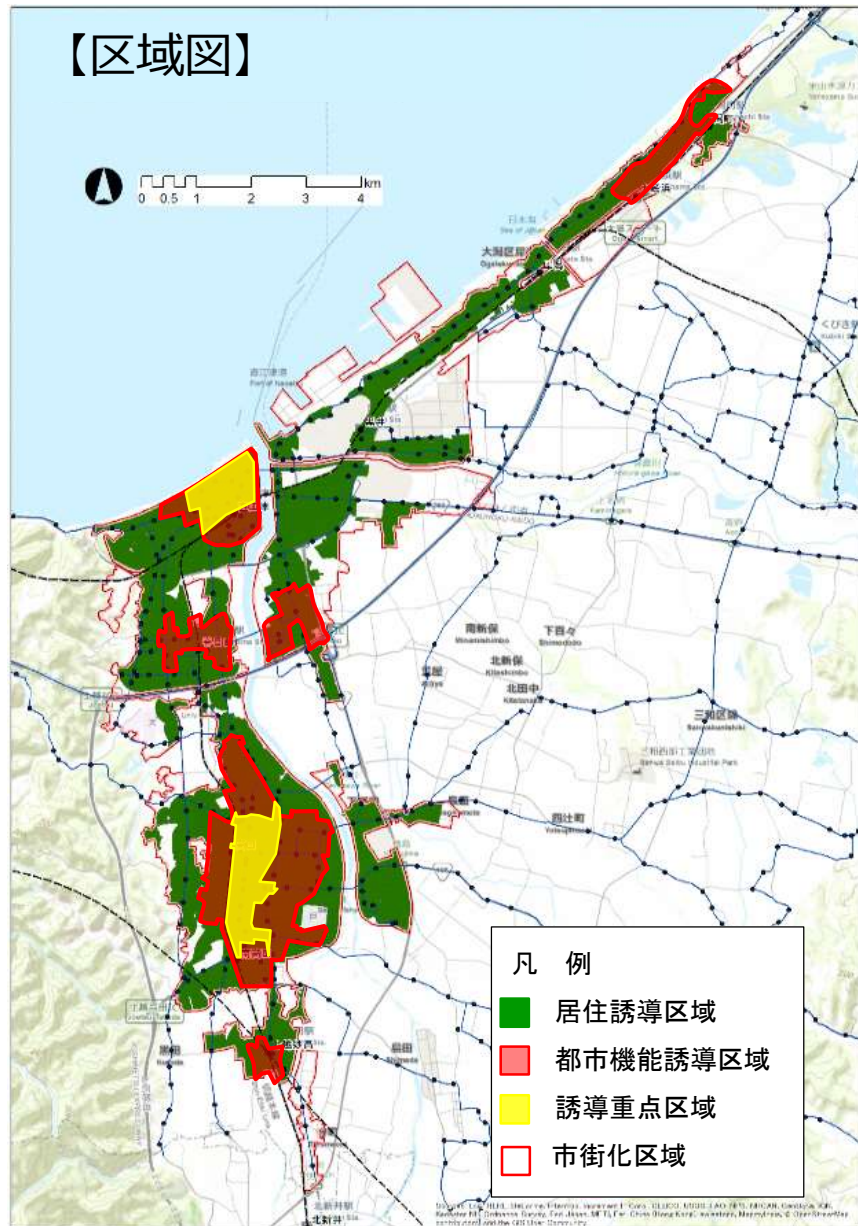
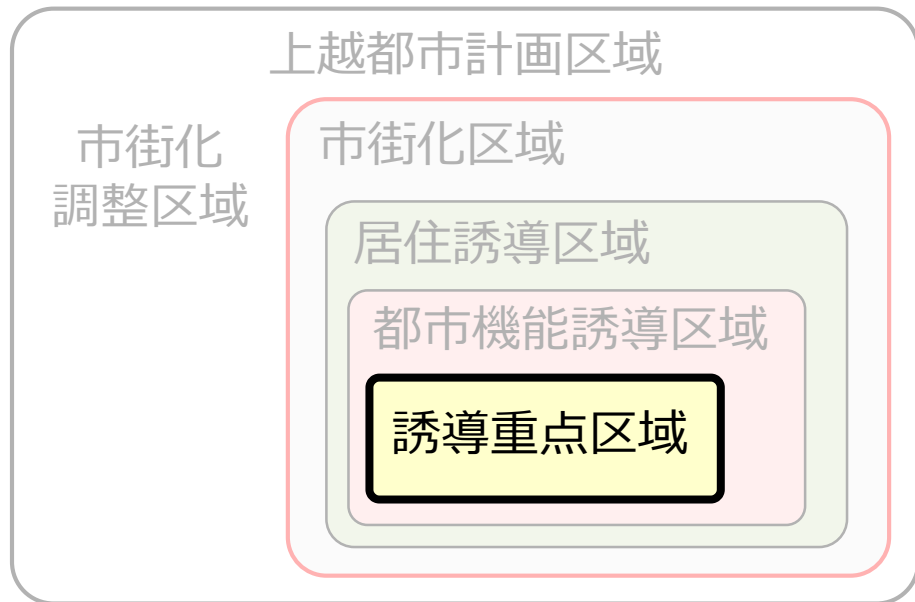
## 誘導重点区域

今後予想される大幅な人口減少に対して、住み続けられるまちを維持するため、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

### 【区域の考え方】

高田、直江津の中心部において、特に人口減少が著しい一団の範囲に含まれる町内会区域

## ■ 誘導区域のイメージ図





# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～誘導施設の設定～

誘導施設		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
【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	—	—	—	○	—	—

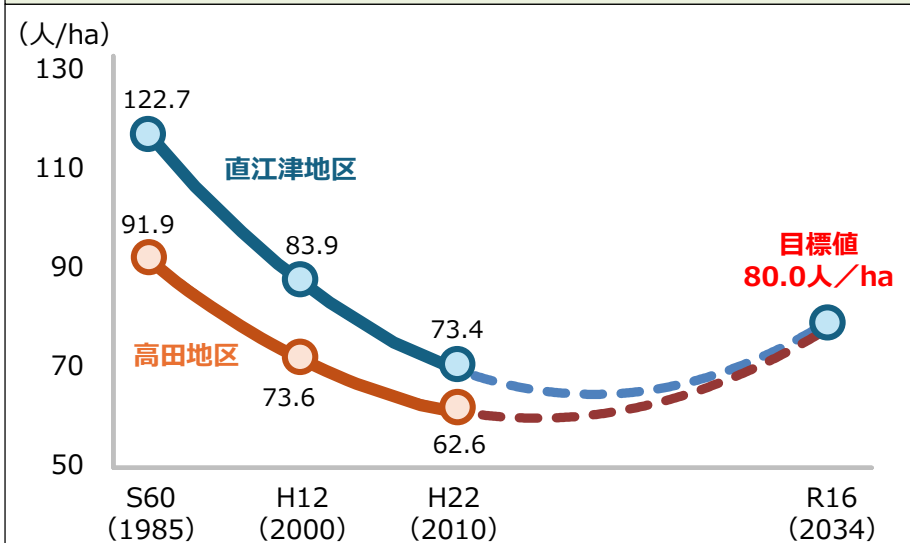
# ① 上越市立地適正化計画の概要 ～目標・指標～

○計画の目標年次は令和16年（2034年） ※上越市都市計画マスタープランと整合

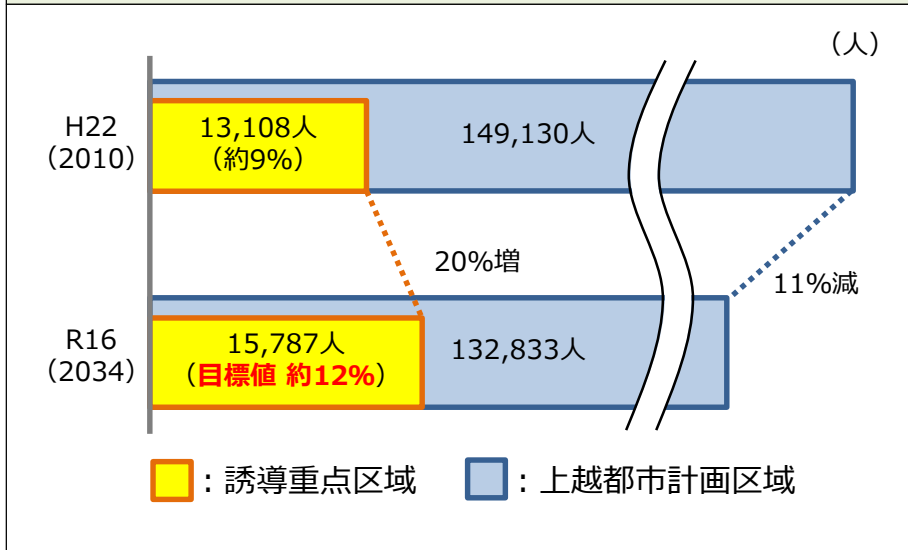
## ■ 目標・指標

指標		平成22年（2010年） 【基準値】	令和16年（2034年） 【目標値】
誘導重点区域内の人口密度	高田	62.6 人/ha	80.0 人/ha
	直江津	73.4 人/ha	80.0 人/ha
上越都市計画区域に対する誘導重点区域内の人口割合		約 9 %	約 12 %

### 誘導重点区域の人口密度



### 上越都市計画区域に対する誘導重点区域内の人口割合



① 上越市立地適正化計画の概要

② **今回の変更内容について**

③ 中間評価について

④ 防災指針について

⑤ 今後の予定について

## ② 今回の変更内容について

### 防災指針の追加

- 令和2年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画に記載すべき事項に「防災指針」が追加された

上越市立地適正化計画の区域内における災害リスクを分析・見える化し、居住等の誘導を図る上で必要な防災に関する方針等を追加する

### 中間評価の実施

- 都市再生特別措置法において、立地適正化計画を策定した場合は概ね5年ごとに評価を行うよう努めることとされている

上越市立地適正化計画は平成29年3月に策定してから一定の期間が経過したことから、現状把握のための調査を行い、必要に応じて計画の変更を行う

## ② 今回の変更内容について

■新潟県内市町村の取組状況（令和6年4月時点）

●作成済・実施済 ○作成中・実施中

都市計画区域 を有する 市町村名	取組状況			公表年月日	最終変更 年月日
	作成・公表	防災指針	中間評価		
新潟市	●	－	－	平成29年3月30日	－
長岡市	●	●	●	平成29年7月1日	令和5年3月31日
三条市	●	○	－	平成29年3月31日	平成30年3月30日
柏崎市	●	●	－	令和4年3月23日	－
新発田市	●	●	－	平成29年3月31日	令和4年3月31日
小千谷市	●	－	－	平成29年3月31日	令和3年4月16日
加茂市	－	－	－	－	－
十日町市	○	○	－	未定	－
見附市	●	○	－	平成29年3月31日	令和2年3月31日
村上市	－	－	－	－	－
燕市	●	●	－	平成30年3月20日	令和6年4月1日
糸魚川市	●	－	－	平成31年3月29日	令和2年2月3日
妙高市	●	－	－	令和2年3月1日	令和4年3月31日
五泉市	●	－	－	平成29年3月24日	－
上越市	●	○	○	平成29年3月31日	令和3年7月6日
阿賀野市	●	●	－	令和4年7月1日	－
佐渡市	－	－	－	－	－
魚沼市	●	●	－	平成29年4月1日	令和6年3月29日
南魚沼市	●	●	－	令和6年3月15日	－
胎内市	●	－	－	平成29年6月1日	－
聖籠町	－	－	－	－	－
弥彦村	－	－	－	－	－
田上町	●	－	－	令和元年6月1日	－
阿賀町	－	－	－	－	－
湯沢町	●	－	－	令和2年3月31日	－
	作成済：18市町村 作成中：1市町村	作成済：7市町村 作成中：4市町村	実施済：1市町村 実施中：1市町村	－	－



① 上越市立地適正化計画の概要

② 今回の変更内容について

③ **防災指針について**

④ 中間評価について

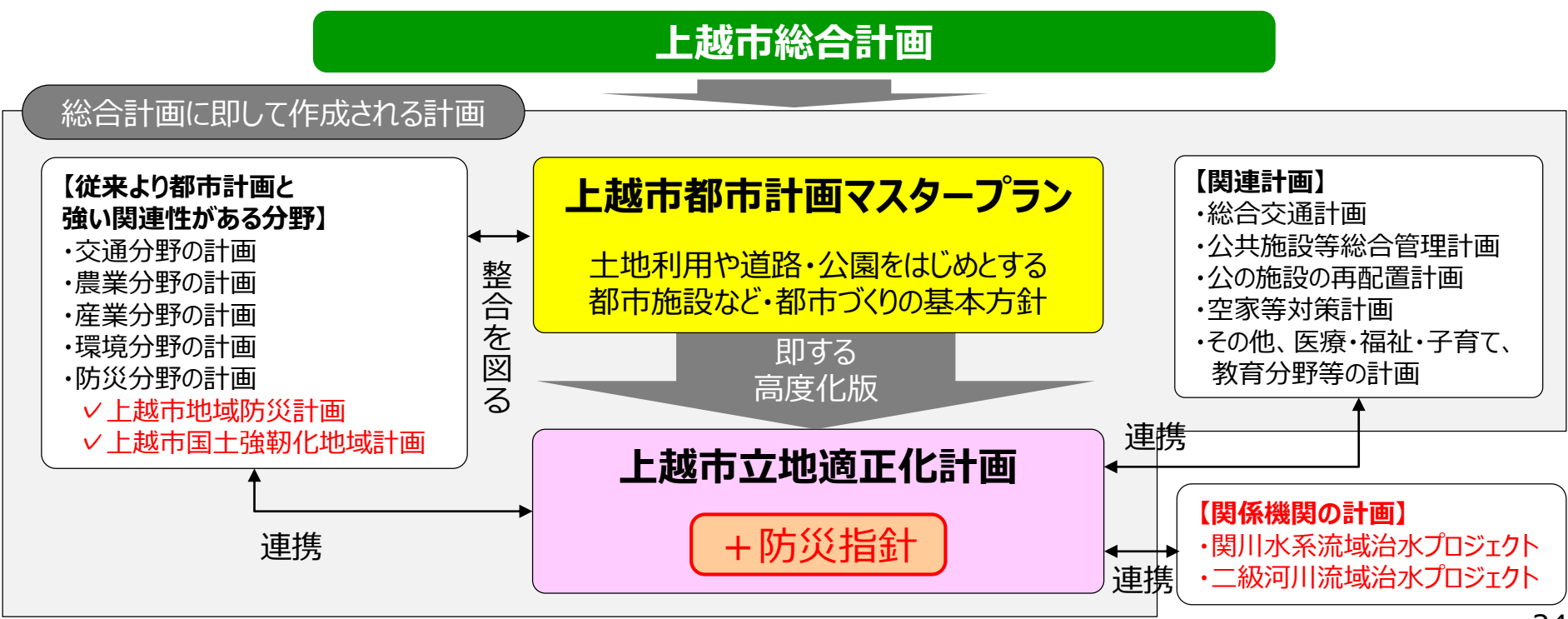
⑤ 今後の予定について

### ③防災指針について ～防災指針とは～

防災指針とは、居住誘導区域にあつては住宅の、都市機能誘導区域にあつては誘導施設の立地および立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針

#### 【上越市立地適正化計画で定める防災指針の内容】

- 上越都市計画区域（＝立地適正化計画区域）の災害リスクを分析・見える化
- 居住等の誘導を図る上で必要な防災に関する方針等（関連計画との連携・整合を図る）



### ③防災指針について ~検討の流れ~

#### ① 災害リスクの分析と課題抽出 (マクロ・ミクロ分析)

##### マクロ分析

上越都市計画区域を対象に、ハザード情報と人口分布状況を重ね合わせ、災害リスクの高いエリアを抽出

(1) 災害ハザード情報の整理

(2) 災害ハザードの種類別の災害リスク分析

(3) 複数の災害リスクの高いエリアが重複するエリアを抽出

##### ミクロ分析

地域自治区別にハザード情報と都市情報（人口分布、年齢構成、建物の階数・種類など）を用いて、災害リスクを分析

(1) ミクロ分析の視点と重ね合わせる情報の整理

(2) 地域自治区別の災害リスク分析

(3) 地域自治区別の課題整理

#### ② 居住等の誘導を図る上で必要な防災に関する方針等を追加 **【現在】**

上越市地域防災計画等の関連計画における方針や取組を立地適正化計画へ位置付けることにより、市が進める防災計画との連携・整合を図る

### ③防災指針について ～リスク分析の対象とする災害～

○次の7種類の災害を軸に災害リスク等の分析を行う

災害の種類	災害ハザード情報	法令等の区分
洪水（浸水・家屋倒壊）	洪水浸水想定区域	災害イエローゾーン
	家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸浸食、氾濫流）	
土砂	土砂災害特別警戒区域	災害レッドゾーン
	土砂災害警戒区域	災害イエローゾーン
津波	津波浸水想定区域	その他
内水氾濫	内水浸水想定区域（被害実績）	
ため池決壊	ため池浸水想定区域	
なだれ	なだれ危険箇所	
地震	揺れやすさ、液状化	

**災害レッドゾーン**：都市再生特別措置法において立地適正化計画に記載する居住誘導区域から原則除外する区域

**災害イエローゾーン**：都市計画運用指針において居住誘導が不適と判断される場合には、居住誘導区域に含めないこととすべき区域

**その他**：法令などに規定はないが、ハザードマップ等として公表している情報



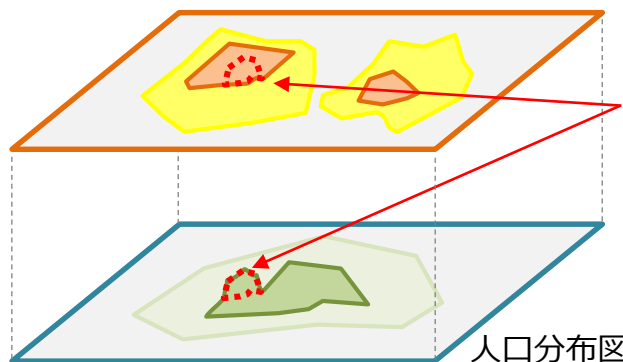
### ③防災指針について ~マクロ分析の流れ~

- 洪水等の災害ハザードデータと人口分布を重ね合わせて災害リスクを分析
- 洪水、津波等の各種の災害リスクの高いエリアが重複するエリアを抽出

#### (1) 災害ハザード情報の整理

#### (2) 災害ハザードの種類別の災害リスク分析

洪水浸水想定区域図など



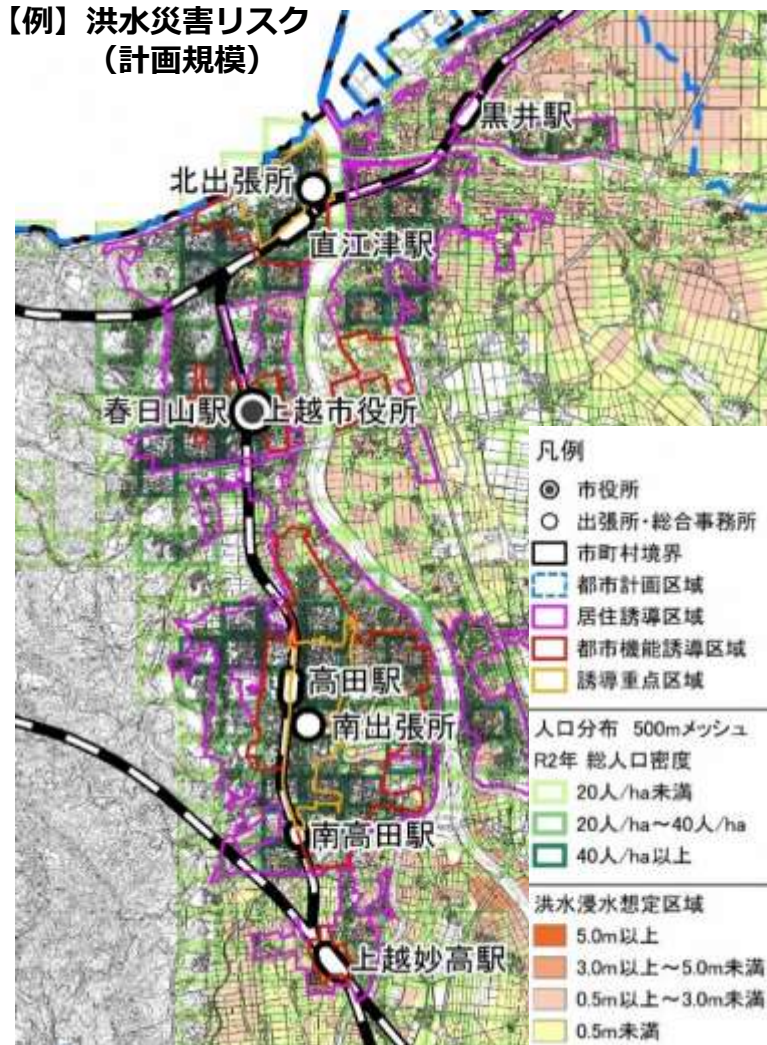
一定の災害リスクと人口  
の集積が重なるエリア

災害リスクの高いエリア  
と定義

#### (3) 複数の災害リスクの高いエリアが重複する エリアを抽出

各種災害リスクの分析により抽出された災害リスクのあるエリアを重ね合わせ、複数の災害リスクが重複するエリアを抽出する

【例】洪水災害リスク  
(計画規模)



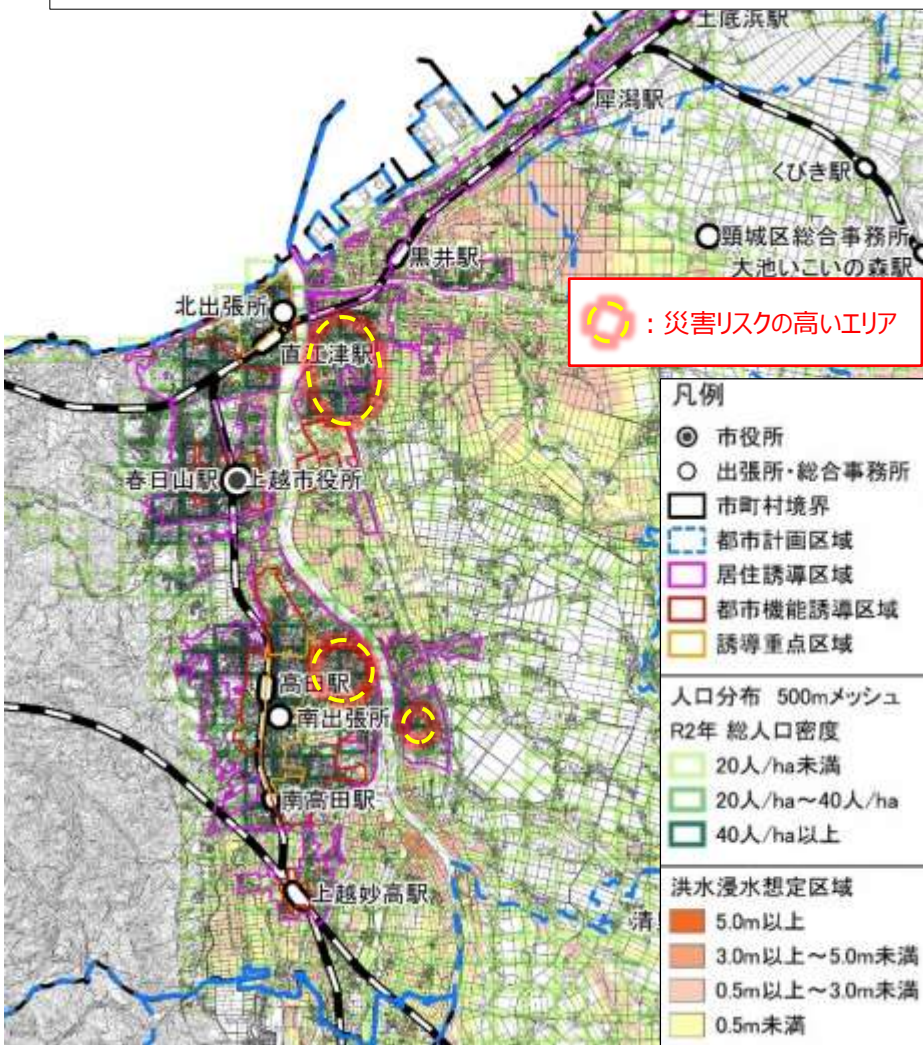


### ③防災指針について ~マクロ分析 (洪水) ~

#### ■洪水災害リスク (計画規模)

別紙 1

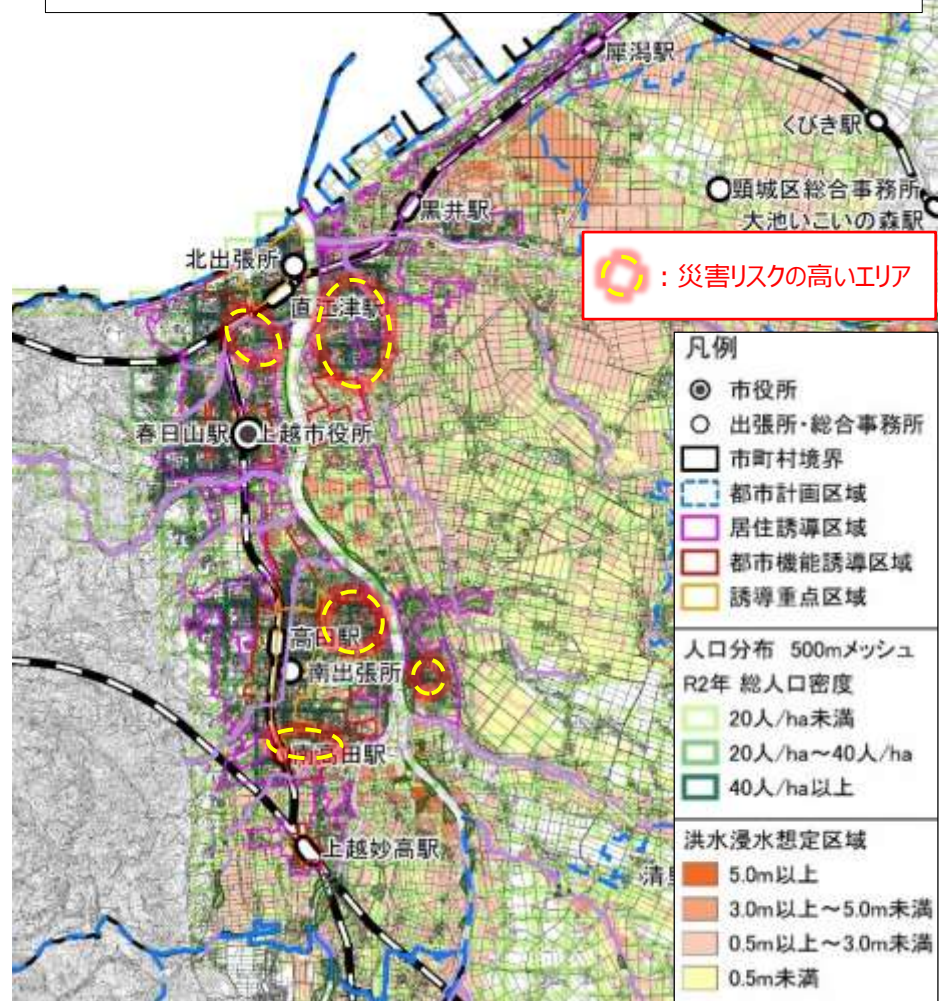
関川沿いの有田区、高田区及び新道区 (南部) に人口密度が高くかつ浸水深0.5m~3.0m未満のエリアが存在



#### ■洪水災害リスク (想定最大規模)

別紙 2

計画規模で抽出された地区に加え、直江津区及び高田地区 (南部) において人口密度が高くかつ浸水深0.5m~3.0m未満のエリアが存在



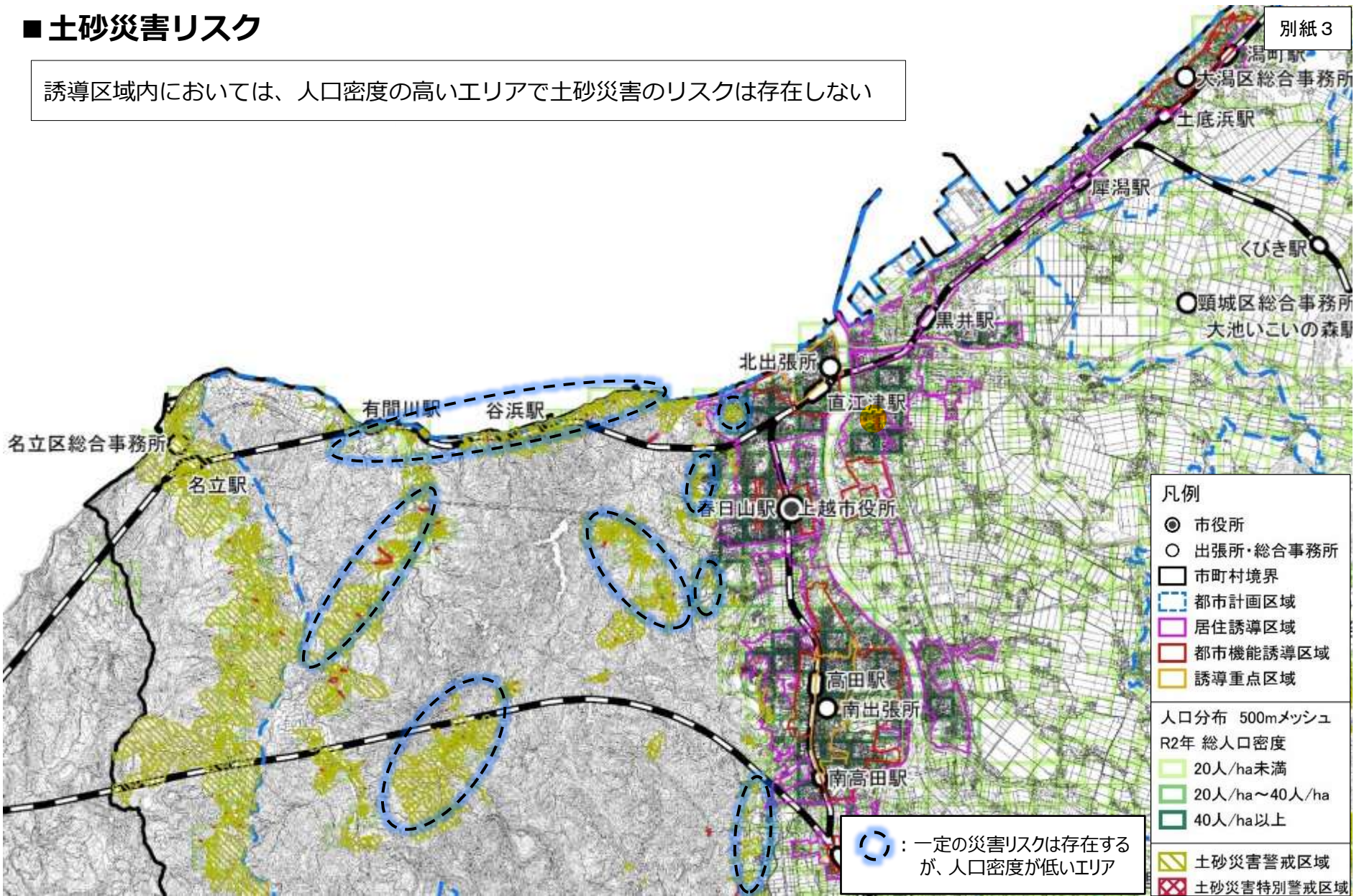


### ③防災指針について ~マクロ分析 (土砂) ~

#### ■土砂災害リスク

誘導区域内においては、人口密度の高いエリアで土砂災害のリスクは存在しない

別紙3



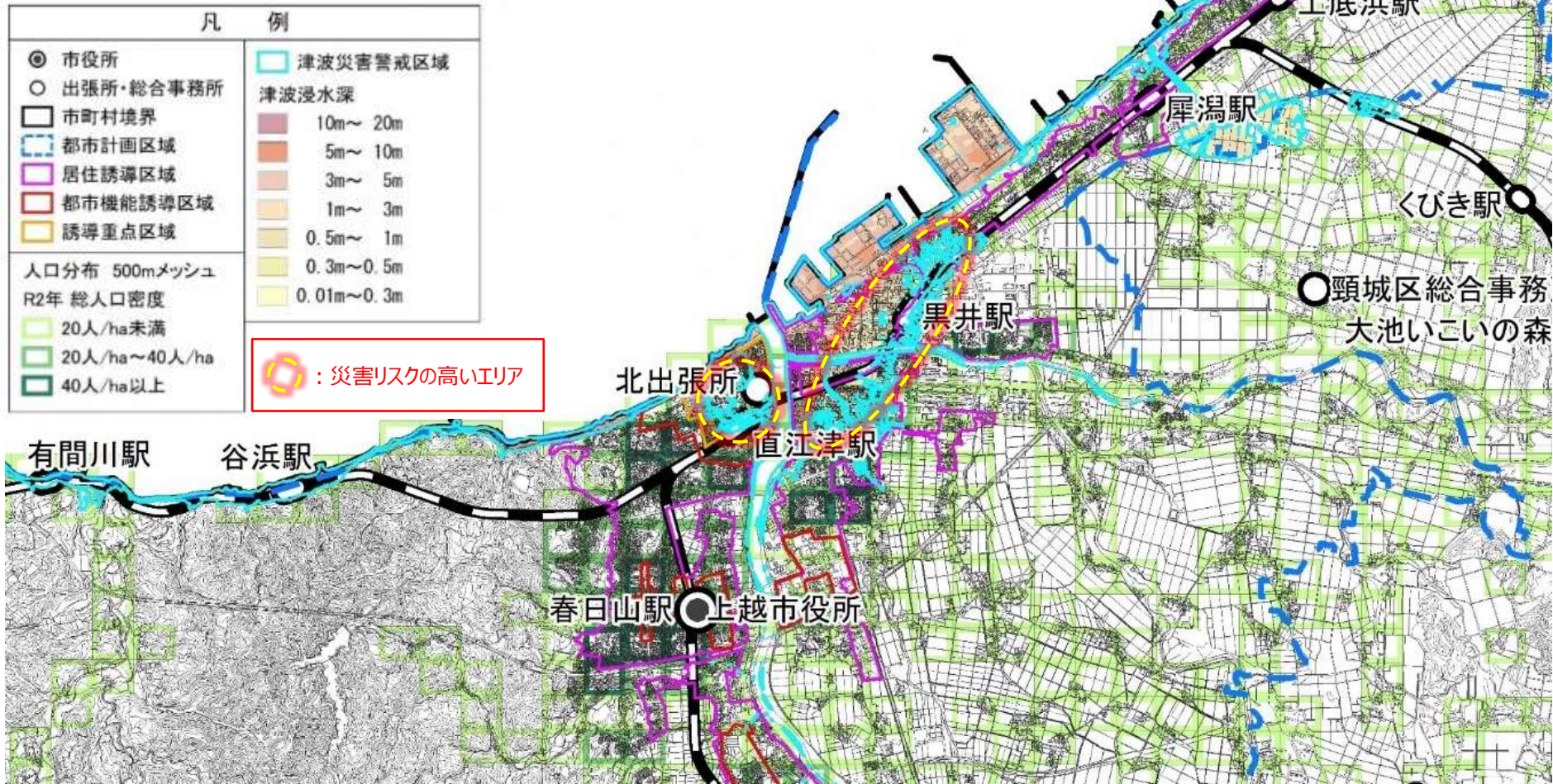


### ③防災指針について ~マクロ分析 (津波) ~

#### ■津波災害リスク

直江津区、有田区及び八千浦区の関川河口沿岸部において、人口密度が高くかつ津波浸水想定区域のエリアが存在し、直江津区の該当エリアは誘導重点区域に指定されている

別紙4



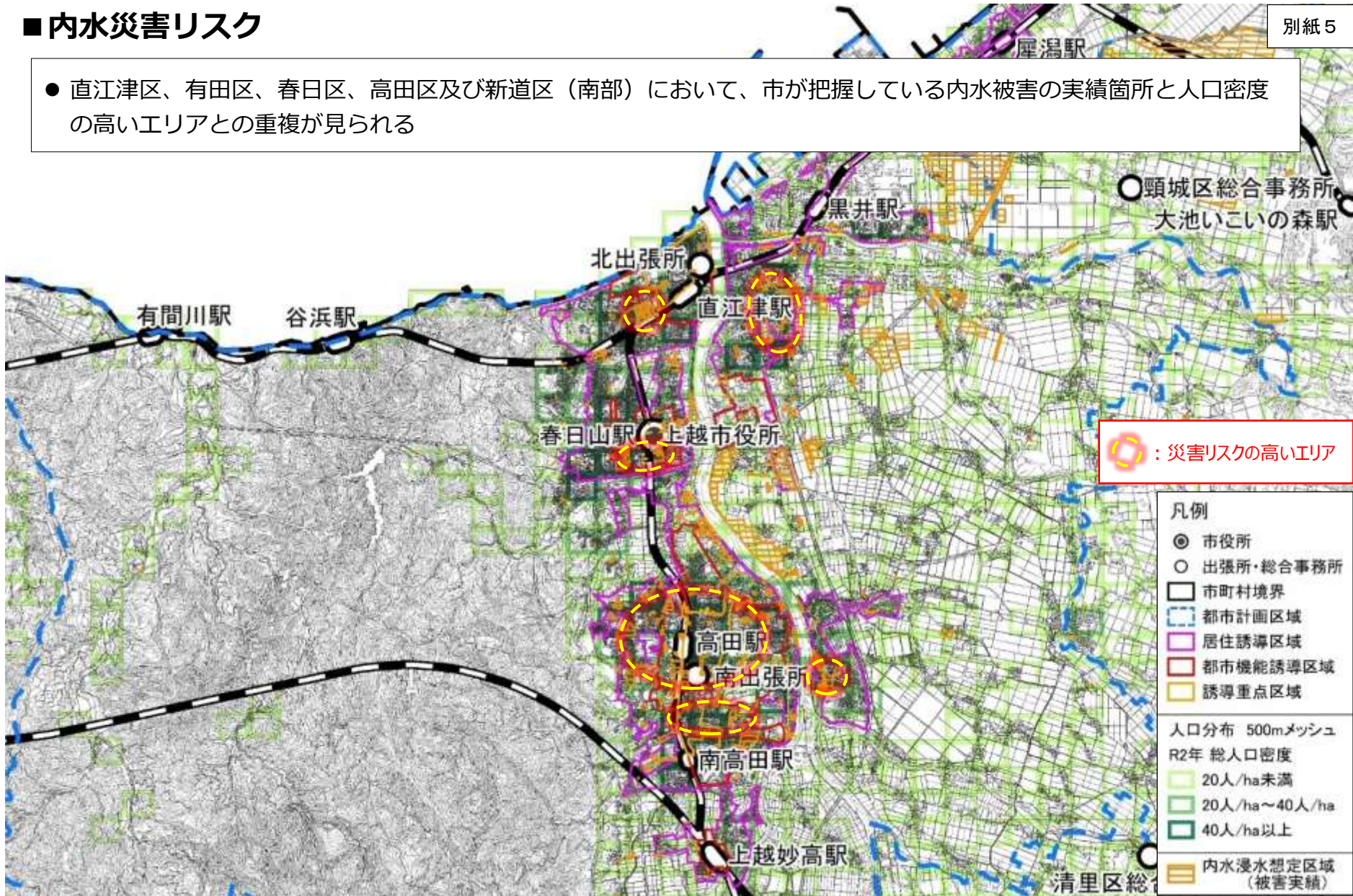


### ③防災指針について ~マクロ分析（内水氾濫）~

別紙5

#### ■内水災害リスク

- 直江津区、有田区、春日区、高田区及び新道区（南部）において、市が把握している内水被害の実績箇所と人口密度の高いエリアとの重複が見られる



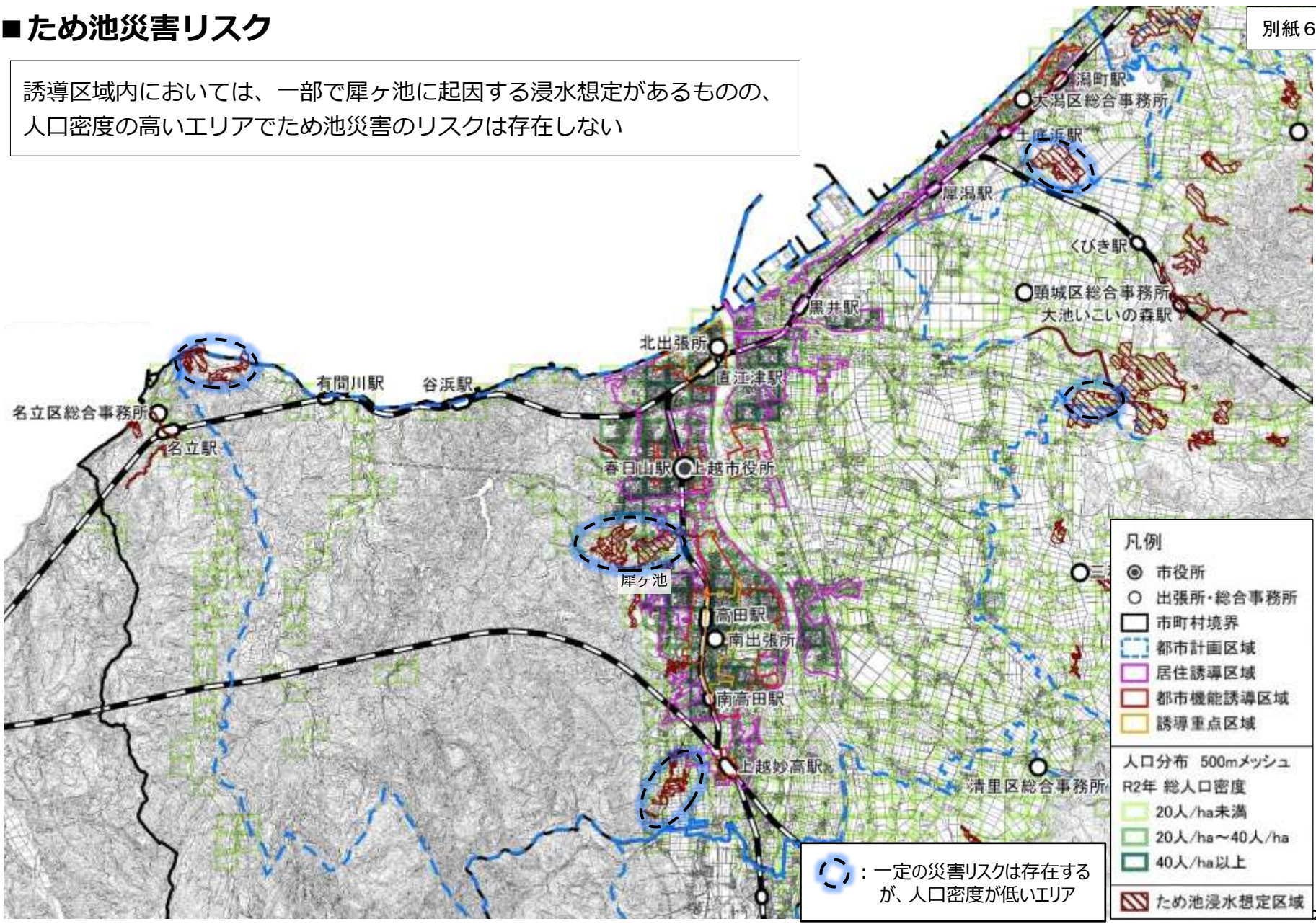


### ③防災指針について ～マクロ分析（ため池決壊）～

別紙6

#### ■ため池災害リスク

誘導区域内においては、一部で犀ヶ池に起因する浸水想定があるものの、人口密度の高いエリアでため池災害のリスクは存在しない



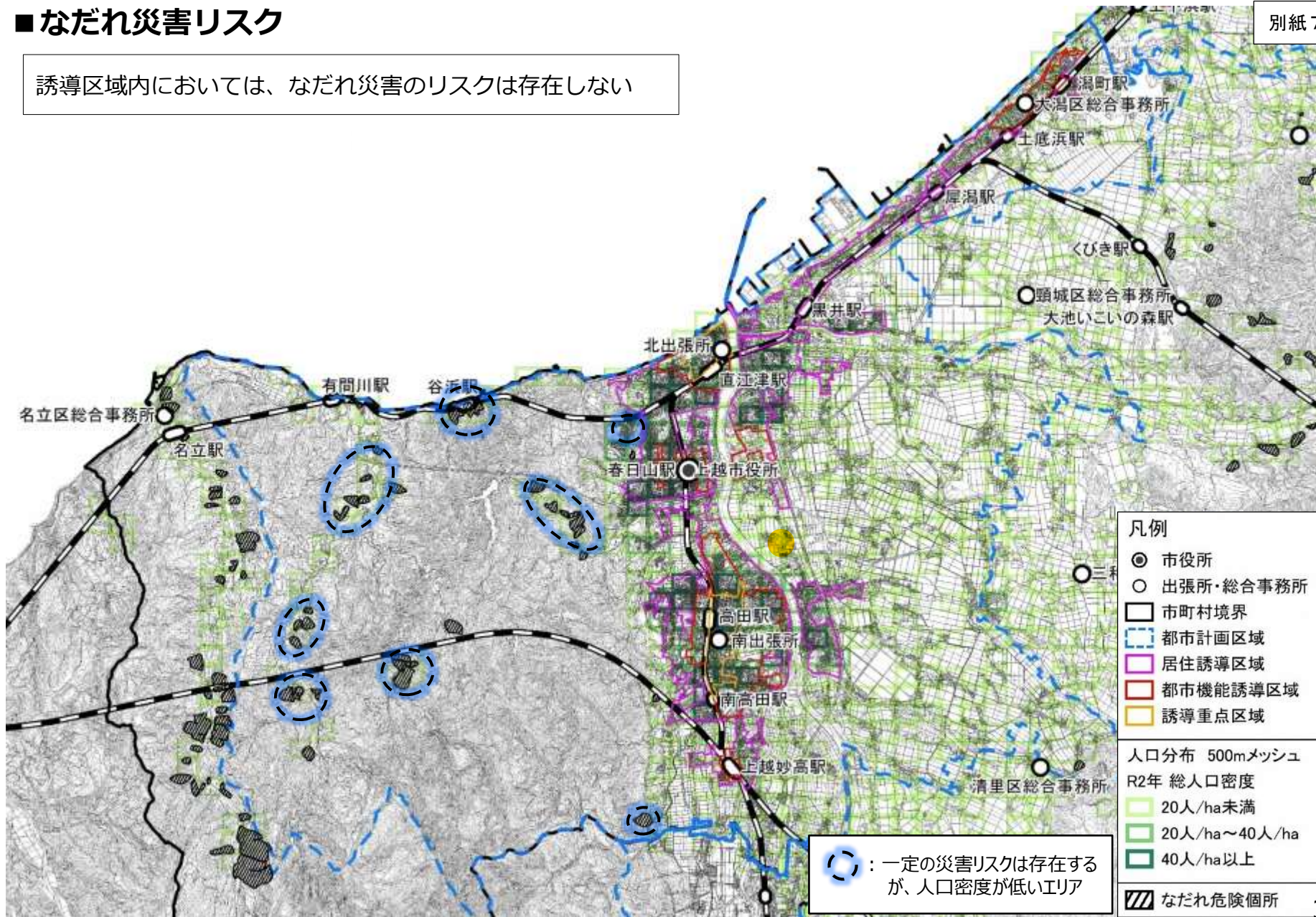


### ③防災指針について ~マクロ分析 (なだれ) ~

別紙 7

#### ■なだれ災害リスク

誘導区域内においては、なだれ災害のリスクは存在しない



### ③防災指針について ～マクロ分析（地震）～

#### ■地震災害リスク

- 上越市地域防災計画（地震災害対策編）における地震被害の想定との整合を踏まえ、以下の条件により想定被害の分析

【図】 想定震源断層の位置



条件項目	指定条件
想定する活断層	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高田平野西縁断層</li> <li>・ 高田平野東縁断層</li> </ul>
想定する地震ケース	最大重ね合わせ
時間帯	夏12時、冬18時
風速	平均
被害想定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 揺れによる建物被害</li> <li>・ 液状化による建物被害</li> <li>・ 建物倒壊による人的被害</li> </ul>

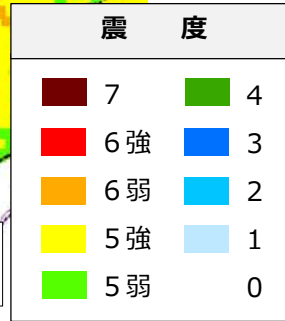
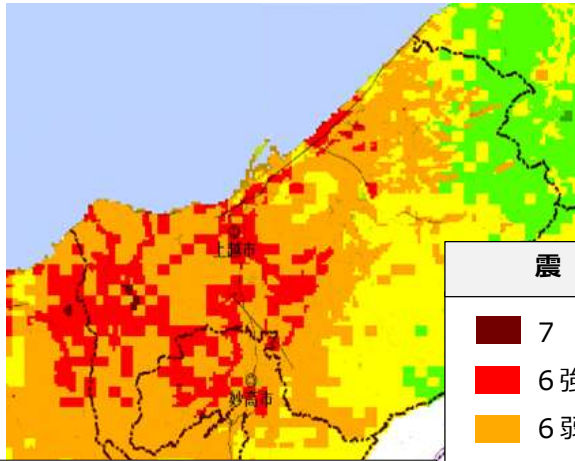


# ③防災指針について ～マクロ分析（地震）～

別紙 8

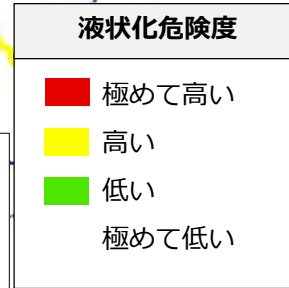
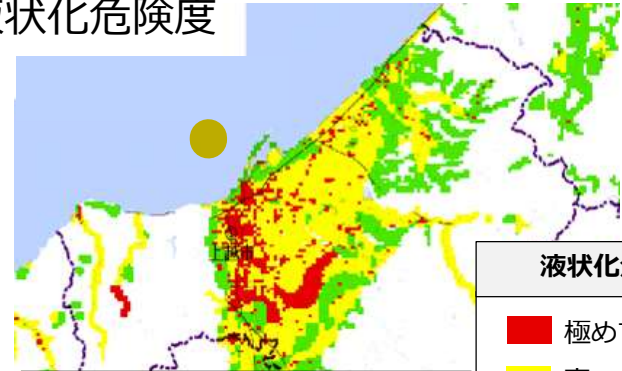
## ■高田平野西縁断層の場合

○地震動



市域の広範囲で震度 6 弱以上と予測

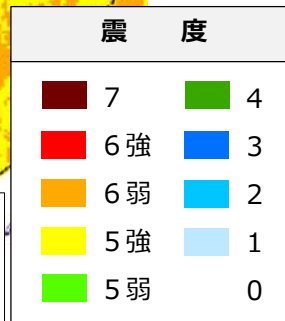
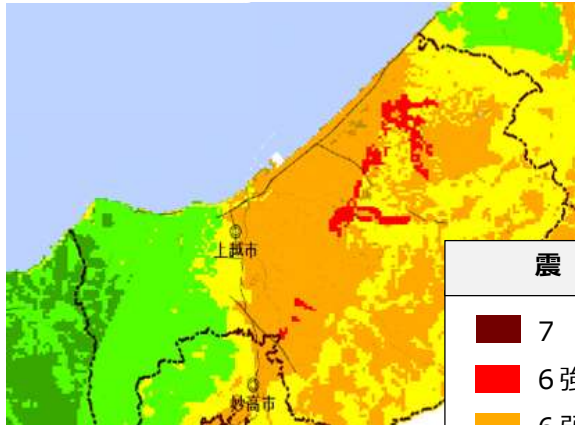
○液状化危険度



関川、儀明川、青田川沿いなどで液状化危険度が極めて高いと予測

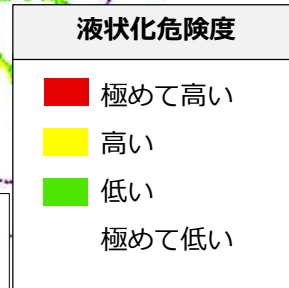
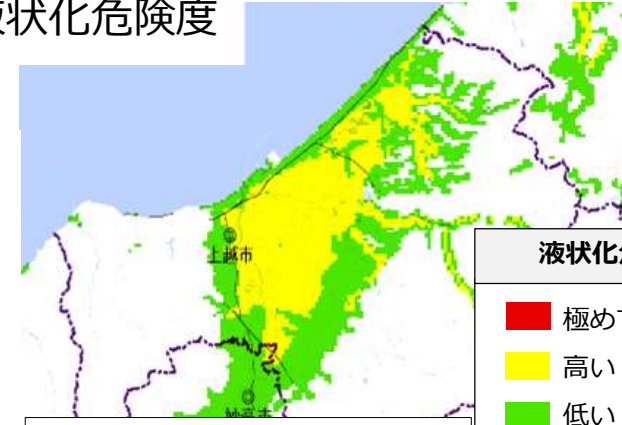
## ■高田平野東縁断層の場合

○地震動



西側の山間部を除く、平地部の広範囲で 6 弱以上と予測

○液状化危険度



平地部の広範囲で液状化の危険度が高いと予測

### ③防災指針について ～マクロ分析（まとめ）～

災害の種類	災害リスクの状況
洪水	計画規模・想定最大規模ともに、関川沿いの居住誘導区域および都市機能誘導区域において、 <b>人口密度が高くかつ浸水深0.5～3.0m未満のエリアが存在する</b>
土砂	誘導区域内において、直江津区の一部に土砂災害警戒区域の指定があるものの、 <b>人口密度の高いエリアでは土砂災害のリスクは低い</b>
津波	関川河口沿岸部において、 <b>人口密度が高くかつ津波浸水の想定されるエリアが存在する</b> 。直江津区の該当エリアは誘導重点区域に位置付けられている
内水氾濫	<b>鉄道駅周辺において内水浸水のリスクがあり、特に高田駅周辺では広いエリアとなっている</b>
ため池決壊	誘導区域内において、一部ため池浸水想定区域が指定されているものの、 <b>人口密度の高いエリアではため池災害のリスクは低い</b>
なだれ	誘導区域内において、 <b>なだれ災害のリスクは低い</b>
地震	上越市地域防災計画における地震被害の想定に基づく条件設定で分析した結果、 <b>市域の広範囲で揺れによる建物被害が想定され、関川、儀明川、青田川沿い等で液状化による建物被害が想定される</b>



# ③防災指針について ~マクロ分析 (まとめ) ~

## ■複数の災害リスクの高いエリアが重複するエリアを抽出

### ①直江津区 (中央部) 【誘導重点区域、都市機能・居住誘導区域】

直江津駅西側において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複

### ②有田区 (北西部) 【居住誘導区域内】

関川と戸野目川に挟まれた地区において「洪水浸水」、「内水浸水」、「津波浸水」のリスクが重複

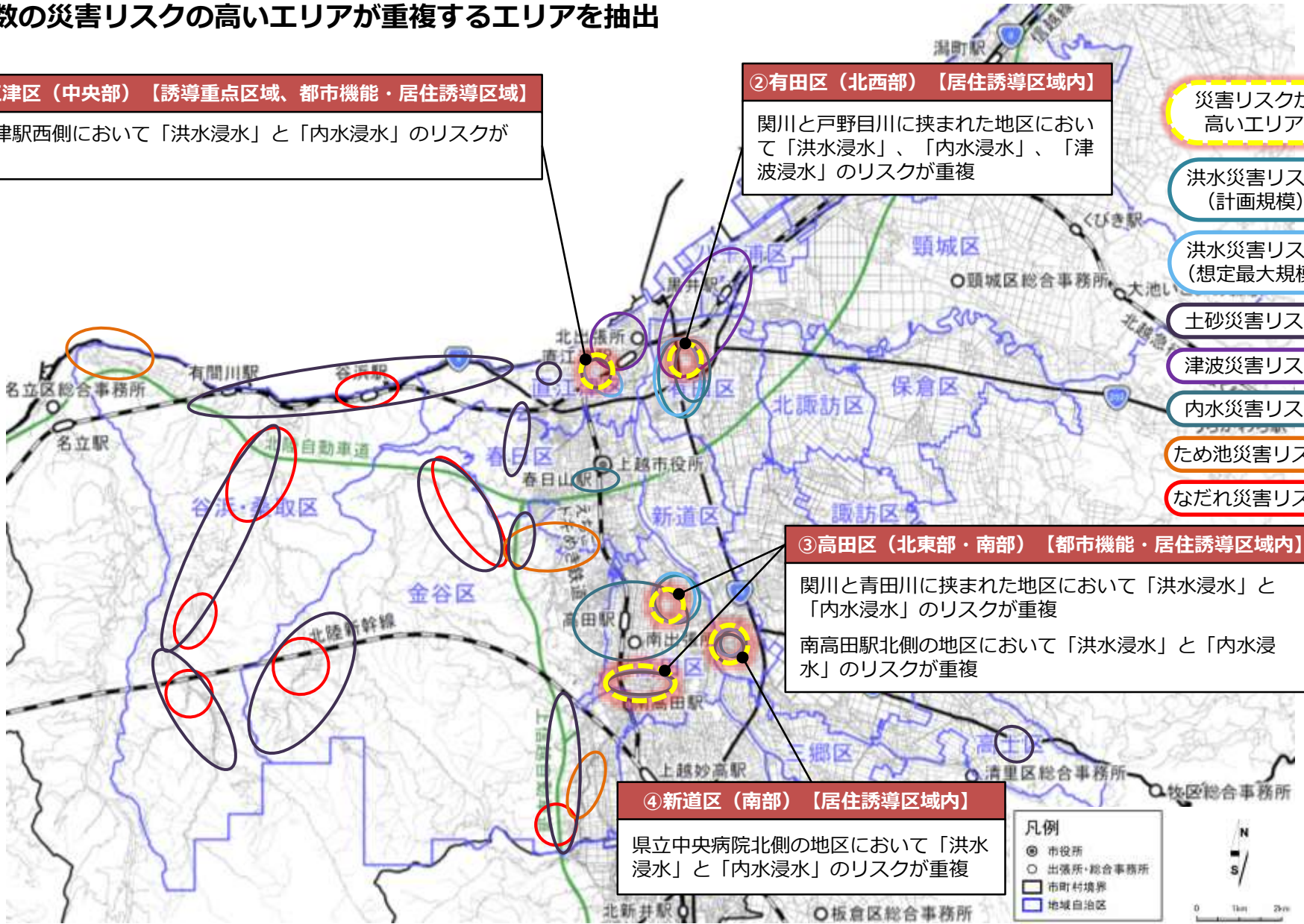
### ③高田区 (北東部・南部) 【都市機能・居住誘導区域内】

関川と青田川に挟まれた地区において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複  
南高田駅北側の地区において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複

### ④新道区 (南部) 【居住誘導区域内】

県立中央病院北側の地区において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複

- 災害リスクが高いエリア
- 洪水災害リスク (計画規模)
- 洪水災害リスク (想定最大規模)
- 土砂災害リスク
- 津波災害リスク
- 内水災害リスク
- ため池災害リスク
- なだれ災害リスク



### ③防災指針について ~マイクロ分析の流れ~

○洪水等の災害ハザード情報と都市情報（人口分布、高齢者人口割合、建物階数、避難場所等）を重ね合わせて地域自治区別に災害リスクの分析を行い、課題を整理する

**(1) ミクロ分析の視点と重ね合わせる情報の整理**



**(2) 地域自治区別の災害リスク分析**



**(3) 地域自治区別の課題整理**

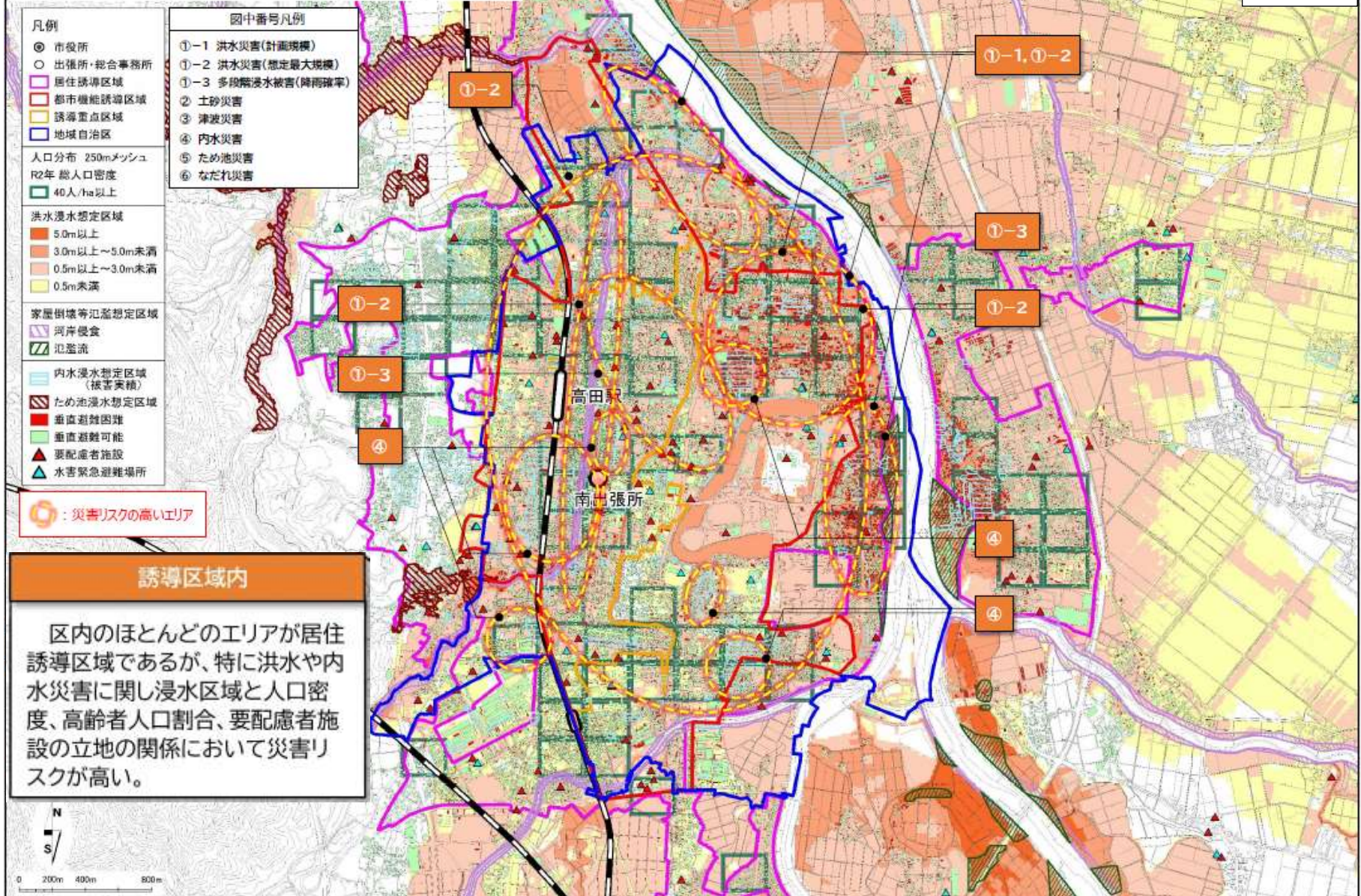
マイクロ分析の視点	重ね合わせる情報	
	ハザード情報	都市の情報
①垂直避難が可能か	<ul style="list-style-type: none"> <li>洪水浸水想定区域：浸水深</li> <li>多段階浸水想定区域</li> <li>内水浸水区域（実績）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口密度</li> <li>65歳以上の高齢者割合</li> <li>建物階数</li> <li>要配慮者施設</li> </ul>
②早期の立ち退き避難が可能か	<ul style="list-style-type: none"> <li>洪水浸水想定区域：浸水深</li> <li>家屋倒壊等氾濫想定区域</li> <li>多段階浸水想定区域</li> <li>土砂災害（特別）警戒区域</li> <li>津波浸水想定区域</li> <li>内水浸水区域（実績）</li> <li>ため池浸水想定区域</li> <li>なだれ危険箇所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>65歳以上の高齢者割合</li> <li>建物階数</li> <li>要配慮者施設</li> <li>水害緊急避難場所</li> </ul>
③道路の分断により孤立しないか（支援物資等の提供）	<ul style="list-style-type: none"> <li>土砂災害（特別）警戒区域</li> <li>ため池浸水想定区域</li> <li>なだれ危険箇所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>集落等へのアクセス道路</li> </ul>



# ③防災指針について ~ミクロ分析 (例：高田区) ~

別紙 9

## 災害リスクの高いエリアの重ね合わせ (高田区)



### 誘導区域内

区内のほとんどのエリアが居住誘導区域であるが、特に洪水や内水災害に関し浸水区域と人口密度、高齢者人口割合、要配慮者施設の立地の関係において災害リスクが高い。

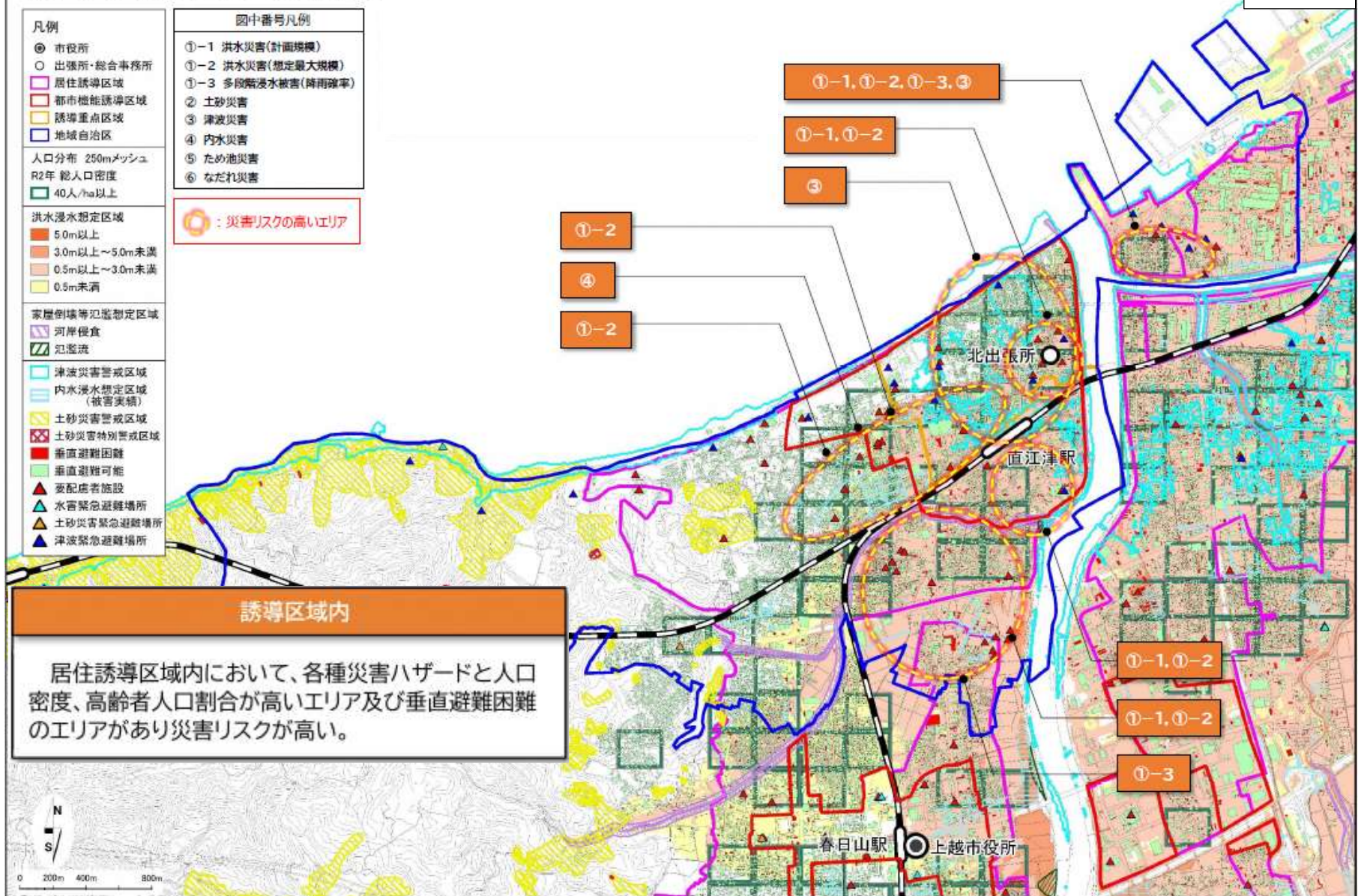
※災害ハザードのうち「①-3 多段階浸水被害」は図示していません。



# ③防災指針について ～ミクロ分析（例：直江津区）～

別紙10

災害リスクの高いエリアの重ね合わせ（直江津区）



※災害ハザードのうち「①-3 多段階浸水被害」は図示していません。



### ③防災指針について ~今後の作業について~

○防災指針における防災まちづくりの方針や、防災上の課題に対応する具体的な取組、スケジュールおよび目標値については、上越市地域防災計画等の方針や取組を位置付けることで関連計画との整合・連携を図っていく

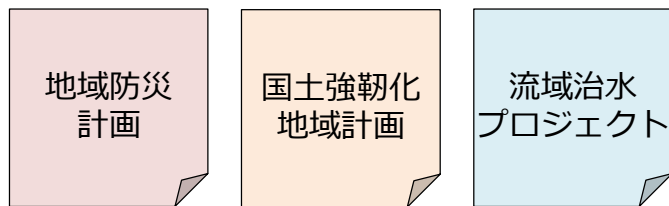
#### 【検討の流れ】

① 災害リスクの分析と課題抽出  
(マクロ・ミクロ分析)

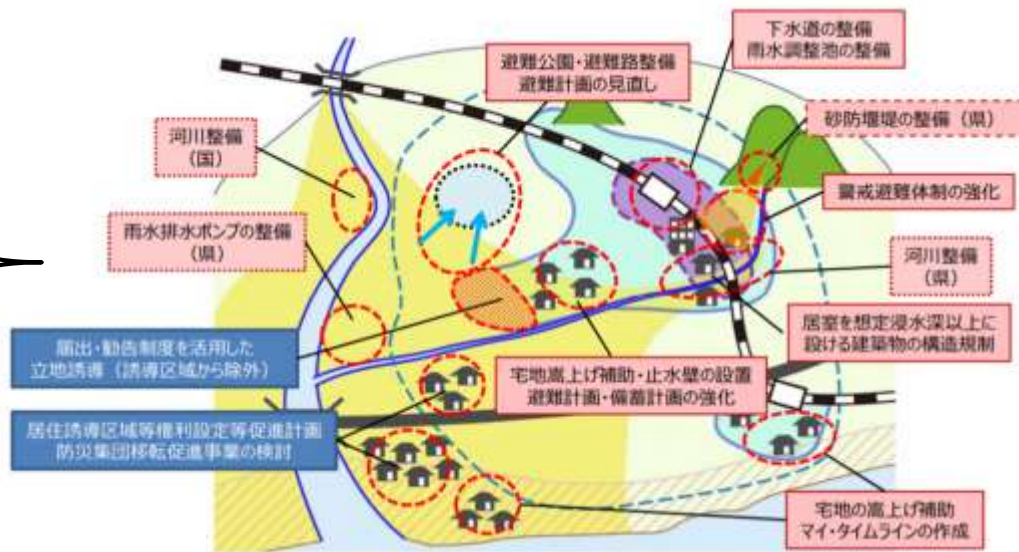
② 居住等の誘導を図る上で必要な防災に関する方針等を追加  
**【現在】**

上越市地域防災計画等の関連計画における方針や取組を立地適正化計画へ位置付けることにより、市が進める防災計画との連携・整合を図る

#### ■イメージ図



#### 関連計画の方針や取組を位置づけ



出典：国土交通省HP