

土地利用構想についての考え方（素案）

1. 都市構造・土地利用に関する現況と課題

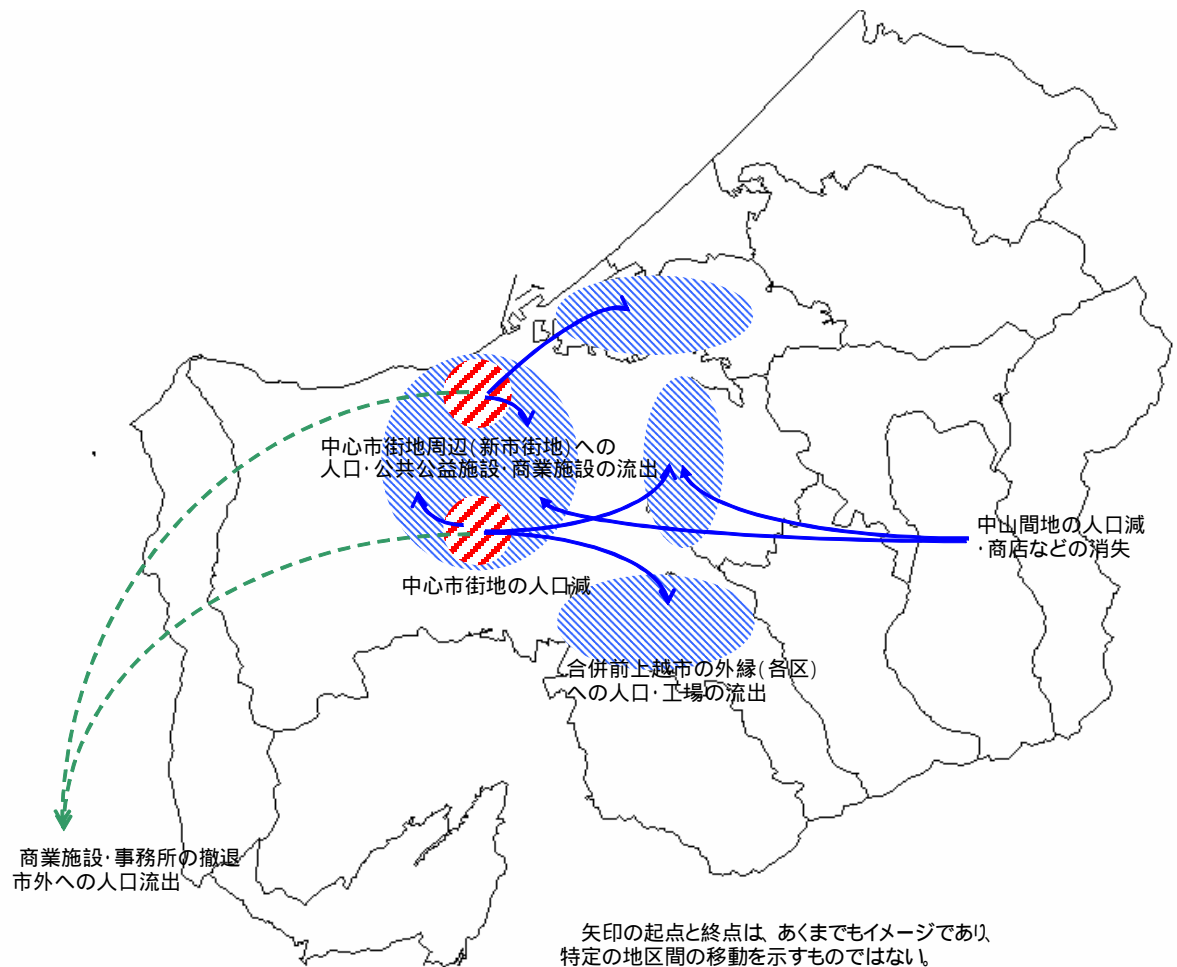
1-1 まちのかたちの変化

- 市内各地区の人口や都市機能（ ）の配置、交通ネットワークは、ここ数十年の間で大きく変化している。

都市機能：上越市が都市として成立するために必要な交流、商業、業務機能や、市民が日常生活を営む上で必要な教育、医療、福祉、防災機能など

- 市内の人口や都市機能の集積状況を地区別にみると、概ね以下のような整理をすることができる。これらの状況は単独で生じているのではなく、一定の相関関係にある。

		増加方向	減少方向
	人口の変化	都市機能・交通ネットワークの変化	
中心市街地	人口の流出	人口の集積度や求心力の低下に伴う公共公益施設、商業施設の流出	
中山間地	人口の流出 (限界集落の増加)	人口の集積度や求心力の低下に伴う都市機能の消失または流出 公共交通の利便性低下	
中心市街地に隣接する地区 (春日・有田・五智・金谷地区など)	中心市街地や中山間地などからの人口移動	道路交通網の発達 中心市街地からの商業施設や公共公益施設の移転および新規立地 一部商業施設については、業種内での過当競争等による撤退も発生	
合併前上越市に隣接する地区 (頸城・三和・清里の一部地区)	中心市街地や中山間地などからの人口移動(近年の動き)	道路交通網の発達 合併前上越市からの工場の移転および新規立地	



1 - 2 懸念される影響 (最悪のシナリオ)

- ・ 今後想定される社会経済情勢を考慮しつつ、特段の対策を講じなかった場合、中心市街地や中山間地の人口減少や都市機能の流出はさらに進展すると考えられる。
このような地域には、これまで培われてきた上越らしさをあらゆる地域資源が多く存在しており、そのような資源の消失にもつながっていく。
- ・ これらの進展によって、都市全体の求心力が周辺都市と比べて相対的に低下すれば、市外への人口流出や、それに伴う都市機能の流出も考えられる。
- ・ 一方、中心市街地の周辺部や合併前上越市の外延部（各区の一部地区）には、人口や都市機能の集積がさらに進むと考えられる。
- ・ 全体を通して、核家族化の進展や、市外の手資本による商業施設の集積が進む一方で、いわゆる“焼畑農業”に形容されるような土地利用が進むことも懸念される。
- ・ このような状況が続いた場合、【表 - 1】のような悪影響が懸念される。

【表 - 1 懸念される影響の例（最悪のシナリオ）】

経済的な悪循環	
地域経済への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地元資本の求心力低下に伴う資金の流出 (市外および外部資本による大型商業施設での購買増加)
財政への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ インフラの整備・維持管理経費の増大 市街地(可住面積)の拡大により、道路や公園・下水道などのインフラや、学校・福祉施設などの公共施設の整備・維持管理経費が増大 ・ 投資経費の回収率・費用対効果の低下 中心市街地の衰退により、すでに整備されている施設の利用率や稼働率、地価などが低下
社会的な悪循環	
生活機能への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 近隣の商店・病院などの消失 ・ 公共交通の衰退・廃止 マイカーを運転できない人々には、暮らしにくいまちとなる。 外出をあきらめて引きこもる高齢者等が増える傾向もあり。 ・ 域外資本による大型商業施設の撤退 地域の購買力低下や過当競争等による撤退の可能性は地元資本に比べて高く、不安定性を有する。
地域の活力への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上越らしさを表す歴史的・文化的資源の喪失
地域の安全性への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防犯や防災対策を行うべき範囲(市街地)の増加 ・ 空き施設の増加による景観・治安等への影響 中心市街地・中山間地に加え、新しい市街地でも想定される。 ・ 人のつながりの希薄化 市街地の拡散により新しくできたまちは、人のつながりが希薄で、コミュニティの結束力も弱い傾向がある。
環境的な悪循環	
景観面への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 田園地域における大規模施設の立地
環境への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 耕作放棄地の増大、森林・里山の荒廃 ・ 自然災害の緩衝能力の低下 ・ 生態系に関する問題(クマの発生、新たな病原など)の増加 クマの発生は、里山の崩壊、ひいては自然界と人間社会の境界線が揺らいできたことを示す警鐘であり、今後生態系に関する様々な問題が発生する予兆と見ることもできる。

2. 今後の土地利用政策のあり方

2-1 基本的考え方

1 戦略的な土地利用政策の必要性（対症療法的な取組の限界）

人の動きや土地利用の変遷はあくまでも「現象」であり、それ自体の善悪を論ずるものではない。これはグローバル化した経済社会における地方の縮図でもあり、全国が同じ状況に瀕していると言える。一地方自治体での取組には限界があることは否定できない。

しかし、これらの状況を容認したうえで、各分野で懸念される問題に取り組んでいくことの方が、より一層の労力が求められると予想される。周辺自治体においても、そのことに気づき、都市構造や土地利用政策のあり方を見直す動きも始まっている。

上越市は、市町村合併により流域圏や経済圏をほぼ一つの自治体でカバーすることになり、これらに総合的に取り組むことのできる可能性を有している。

あらゆる市民活動のベースとなる都市構造や土地利用を戦略的に推進することで、懸念される諸問題を未然かつ総合的に防ぎつつ、真の豊かなライフスタイルを実現できるような政策を目指したい。

土地や都市機能の多くは、私有財産でありながら市民共通の資産でもあり、そのための最低限のルール（土地利用構想）を共有できれば、都市としての大きな力、ひいては将来世代にわたり上越市民の生活を守ることに繋がっていく。

社会経済情勢の変化に対応する単なる縮小型の土地利用政策ではなく、経済・社会・環境システムの総合力で市民生活を支え、育むとともに、その営みが結果としてシステムを支え、育むような好循環を構築することで、上越市の持続可能性と魅力度向上の両方を追及するための“陣形”のたて直しについて検討する。

2 評価する視点の拡大

都市機能の新規立地や更新、統廃合などの是非について、公平かつ公正な判断を行うためには、その影響（メリット・デメリット）を近視眼的（特定の時・場・人だけの損得計算）ではなく、俯瞰的な視点によって評価する必要がある。

- ・ 空間軸の拡大（特定箇所の影響＜全市的な影響 または 特定住民＜市民＜来訪者）
 - ・ 時間軸の拡大（現時点＜長期間）
 - ・ 評価軸の拡大（事業収支＜財政＜地域経済＜社会性＜環境性）の拡大
- 評価項目については、経済・社会・環境の持続可能性（安定性・リスク）を考慮して設定した。【表-2】

3 ソフト・ハードの一体的な実施

一方で、今はハード整備さえ行えば、中身が充足するような右肩上がりの時代ではない。今後の新規立地や更新、統廃合においては、都市機能の誘導策のみならず、交通ネットワー

クの再構築、土地利用の見直し、及びそれらを活用したライフスタイルを提案するソフト施策を一体的に講ずる（パッケージ化する）必要がある。

【表 - 2 評価の視点】

例は、その視点のみを考慮した場合の土地利用政策

<p>都市としての 経済基盤の確立 (経済)</p>	<p>集積のメリットを活用した企業等の集積促進、にぎわいづくりに寄与するか（阻害しないか） 例：中心市街地への立地誘導</p> <p>鉄道などの基幹的公共交通の利用促進につながるか（衰退を助長しないか） 例：鉄道の利便性向上</p> <p>まちの魅力に直結する多様性を確保できるか（競合や力の分散による“共倒れ”を助長しないか） 特に広域的都市機能や市の中心的役割を担う拠点機能について 例：大型商業施設の過度な立地の抑制 大規模小売店舗の“共倒れ”および撤退を想定し、これを核にしたまちづくりを抑制 例：マイカーの利用増大による基幹的公共交通の廃止を阻止 例：中心市街地の魅力を堪能できる、車がなくても生活できる、自然の魅力を享受できる空間づくり</p>
<p>環境保全 (環境)</p>	<p>環境・防災分野における課題解決に寄与するか（リスクを増大させないか） 例：空き家の発生によるスラム化の抑制 災害・犯罪の発生を抑制する都市構造 災害発生後の円滑な対応を考慮した都市構造</p>
<p>コミュニティの 維持・形成(社会)</p>	<p>コミュニティや人のつながりの強化に寄与するか（つながりの希薄化を助長しないか） 例：過疎化する集落内への居住促進</p> <p>教育・健康・福祉・防犯等に関する政策課題の抜本的解決に寄与するか？（衰退を助長しないか） 例：近所に子どもが多い（地域による潜在的な子育て力の向上）、散歩しやすい 高齢者と子どもが出会いやすい 犯罪者が接近しにくい（小学校を中心に据えたまちづくりと居住促進）</p>
<p>持続可能な行財政運営の推進 (財政)</p>	<p>財政破綻させない、将来世代に過大なつぎをまわさない行政運営が可能か（区画整理事業の採算性のみならず、それに伴うインフラ整備等にかかる費用や、地価の全市的な変動を考慮した場合の採算性はどうか） 例：公共交通（鉄道・幹線バス）沿線、生活排水処理施設の供用地域の居住促進</p>

2 - 2 基本方針

基本的考え方を具現化するため、以下の視点（キーワード）から都市構造や土地利用のあり方を検討する。

- 1 めりはり
- 2 つながり
- 3 個性と調和

1 めりはり

地勢の特長を活用

都市はより都市らしく、自然はより自然らしく、各地区の良いところを伸ばす。

一方、市民が生まれ育った地区での生活を可能にするためにも、近隣に最低限の生活機能や一定のにぎわいをもったエリアのあることが望ましい。

これについては、多様な機能の集積、人のにぎわい（市民＋来訪者、歩き）づくりにより実現する。

めりはりとつながりのあるまちづくりに向けて、アクセル（誘導）とブレーキ（規制）の両方を駆使しながら進めていく。

- ・ 魅力を高める規制

個性をいかし、特色を出すことを目的とした規制によって、それに共感した人々が集まり、魅力づくりにつながっていく。

このような魅力ある地域を多様に創出することが、市民や企業活動などの選択肢を増やすことになり、上越市全体の魅力づくりにつながっていく。

- ・ 魅力の低下を防ぐ規制

多くの市民に迷惑となる乱開発を防ぐ役割もある。

ストックの活用

上越らしさ（地域資源）を守り、育む

ストックを活用することは、資源の有効活用、実現の容易性といった観点のほか、市民の愛着と誇りを育み、来訪者にとっての魅力度向上にも寄与する。愛着と誇りの強さがまちづくりの力につながることも期待できる。すなわち、“もったいない”にとどまらず、“かけがえのない”ものと言えるストックやポテンシャルを活用する。

ただし、ストックの活用が目的化してはならない。例えば、にぎわいがにぎわいを呼んだり、暮らしぶりが観光資源となりうることを想定し、生活機能と上越らしさが融合もしくは近接することが望ましい。

都市機能や人口などの集積を活用する

都市機能との特性に応じて、そのカバーする人口規模や距離、および機能のグレードが変化する分岐点などを考慮する。

2 つながり

ライフスタイルのストーリー性を意識した機能配置（生活をつなぐ）

金融機関、病院、商店の近接化など。

多様な人・思いを共有できる人とのつながりを意識した機能配置（人をつなぐ）

住環境のコンセプトを共有できる人々の集まる住宅団地の整備。

（交通拠点や集会施設、商業施設、学習施設などを融合または近接させることによる
出会いの創出など）

効果的な交通ネットワークの構築（地区をつなぐ）

各地区の住民が地域の拠点や中心市街地・全国へ円滑に移動できる交通網、来訪者が円滑に移動できる交通網など、移動する人々の特性にあわせた効率的・効果的な交通ネットワークを構築する。

3 個性と調和

「チームプレー」の中で個性を育むシステムの構築

各地区（メンバー）の個性を伸ばしつつ、市全体（チーム）として目標を共有してこそその発展であり、それが市町村合併と都市内分権の意味でもある。チームプレーを意識した取組が望まれる。

各地区は、以下の2つの位置づけを確保できることが望ましい。（両者が同じものとなる可能性もある。）

- ・ 上越市の中（チーム内）での個性の発揮
- ・ 世界・日本の中での（選手としての）個性の発揮

各地区が個性を発揮し、伸ばせるしくみを構築する。

- ・ 都市内分権制度（一部導入済）
- ・ 一村一品運動・一村一価値づくり運動
- ・ 各区提案型事業

市内版特区（各地区限定の制度づくり）

全市のまちづくりの方向性に沿った各地区のまちづくりを各地区から募集
など

「パッケージ」による施策の実施

住宅団地の整備、機関的公共交通の確保、ライフスタイル支援制度の一体的実施など、意味のある（施策間の矛盾が生じないような）ハード整備

3 . 土地利用構想（素案）

基本的考え方や基本方針をふまえ、以下のような「分担連携型のコンパクトなまちづくり」を目指す

拠点

上越らしさ（地域資源）や集積（ストック・人口）をいかし、地域の特性に応じた拠点を配置する。

交通ネットワーク

市外との交流や各拠点間の円滑な移動を実現させ、都市構造を育み支えるための交通ネットワークを構築する。

土地利用

都市は都市らしく、自然は自然らしく、それぞれの長所（特性）を伸ばすことによって、これまで以上に、市街地に住む人も農山村に住む人も、都市的魅力と自然の魅力を両方享受でき、市外から見ても上越らしさを醸し出す魅力度の高い空間づくりを目指す。

3 - 1 都市構造

(1) 拠点

上越らしさ（地域資源）や集積（ストック・人口）をいかし、地域の特性に応じた拠点を配置する。

	概要	該当地域（案）
生活拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域拠点との連携を強化し、市民の日常生活を支える機能を配置するところ。 【主な都市機能】 食料品店、診療所、開業医、郵便局、理容店、小学校、公民館、総合事務所など	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各区の中心地
地域拠点 （準都市拠点）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数の生活拠点を対象とした圏域の中心として、生活拠点の機能を補完する機能を配置するところ。 【主な都市機能】 スーパーマーケット、ホームセンター 一般病院、銀行など	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活拠点のうち、アクセス性や、都市機能の集積度の高い地域
都市拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上越らしさをもつ歴史性や特性があるところ。 ・ 鉄道駅を中心に、多様な人が集まり、歩いて回遊できるような金融、教育、商業、行政、文化等の都市機能の集積しているところ。 ・ 経済的な強さ、物理的なにぎわい、精神的な愛着による求心力を持ち、新たなものが創造されるポテンシャル（発展の要素）があるところ。 【主な都市機能】 商店、銀行、文化会館、総合病院、事務所、市役所、ホテル、娯楽施設、高校など	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高田駅周辺 ・ 直江津駅周辺 ・ 春日山駅周辺
特定拠点 （ゲートウェイ）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市内外への陸の玄関口 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新幹線新駅
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市内外への海の玄関口 ・ 外国との物流の拠点 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 直江津港

(2) 交通ネットワーク

市外との交流や各拠点間の円滑な移動を実現させ、都市構造を育み支えるための交通ネットワークを構築する。

	道路ネットワーク	公共交通ネットワーク (鉄道・バス・航路など)
広域ネットワーク	<p>関東、関西、東北との広域的な交流を支える</p> <p>(例)</p> <p>北陸自動車道 上信越自動車道 上越魚沼快速道路</p>	<p>アジア、九州、北海道、関東、関西、東北との広域的な交流を支える鉄道、航路</p> <p>(例)</p> <p>北陸新幹線 信越本線、北陸本線、ほくほく線 直江津港を基点とした国外航路と国内航路</p>
拠点間ネットワーク	<p>都市拠点、地域拠点、生活拠点それぞれを結ぶ幹線道路</p>	<p>都市拠点、地域拠点、生活拠点それぞれを結ぶ鉄道及び幹線バス</p> <p>(例)</p> <p>信越本線、北陸本線、ほくほく線、バス路線(上越～牧間など)</p>
都市拠点内ネットワーク	<p>都市拠点同士を結ぶ幹線道路</p>	<p>都市拠点を結ぶ鉄道及び幹線バス</p> <p>(例)</p> <p>信越本線、バス路線(上越大通り線など)</p>
生活ネットワーク	<p>市民の日常生活を支える生活道路</p>	<p>地域の特性やニーズに合わせた、乗り合いタクシーボランティア輸送などの小規模交通</p>

3 - 2 エリア別の土地利用

(1) 市街地

都市拠点

高田、直江津、春日山各地区のそれぞれの個性にあわせた都市機能（観光、ビジネス、商業など）を集積するとともに、各地区間の結びつきを強め、多様な目的をもった人々の往来を活発にし、にぎわいある魅力的な空間をつくっていく。

- ・高田駅周辺を都市拠点の中心として位置付け、既に集積された都市機能や歴史資源を活用しながら、商業・業務等の集積を目指す。
- ・直江津駅周辺は、鉄道の結節点であることや、教育機能などの集積をいかしたまちづくりを進める。
- ・春日山駅周辺は業務施設やスポーツ、文化施設の集積をいかしたまちづくりを進める。

その他の市街地

これ以上の市街地の拡大は行わず、既存の都市機能をいかしながら良好な居住環境の整備を図っていく。

- ・新規住宅需要に対しては、人口及び世帯動向並びに家族構成の変化を踏まえながら、既存市街地内の未利用地等に誘導していく。
- ・大規模商業施設などの開発については、インフラ整備などトータルの費用対効果を考慮しながら慎重に対応していく。
- ・工場等の拡張・移転については、既存の工業団地へ誘導していく。既存の工業用地では対応しきれない規模の企業進出に対しては、周辺環境の影響やインフラ整備の面から別途検討する。

(2) 田園地域

田園地域の環境や景観等に配慮し、地域の風土にあった居住環境の整備を図っていく。

- ・農業生産活動を推進するとともに、安全な食料生産のため優良農地を保全する。
- ・住宅地の開発については、生活拠点や基幹的公共交通の活性化が図られること、新たな公共投資が必要ないことなど一定の要件を考慮し、市全体とのバランスをとりながら対応する。

(3) 中山間地域

中山間地域における生活空間の保障や環境保全の観点から、最低限の生活機能と交通アクセスを確保し、安全で安心して暮らせる居住環境の整備を図っていく。

- ・森林は、持続可能な森林資源の活用を図りながら保全していく。
- ・住宅地の開発については、生活拠点の活性化が図られること、新たな公共投資が必要ないことなど一定の要件を考慮し、市全体とのバランスをとりながら対応する。
- ・環境保全の考え方を大切にしながら、地域資源をいかした都市部や市外の人々との交流を促進するための交流機能についても検討する。

都市構造 (拠点および交通ネットワーク) のイメージ図

