

土地利用構想（案）について

総合計画基本構想においては、「3．土地利用構想（案）」を中心に、ここで提示した内容を要約して記載します。

1．都市構造・土地利用に関する現況と課題	1
1 - 1 まちのかたちの変化	1
1 - 2 懸念される影響（最悪のシナリオ）	3
2．今後の土地利用政策のあり方	5
2 - 1 基本的考え方	5
2 - 2 基本方針	7
3．土地利用構想（案）	9
3 - 1 都市構造	11
(1) 拠点	
(2) 交通ネットワーク	
3 - 2 エリア別の土地利用	17
(1) 拠点エリア	
(2) 拠点以外のエリア	

1. 都市構造・土地利用に関する現況と課題

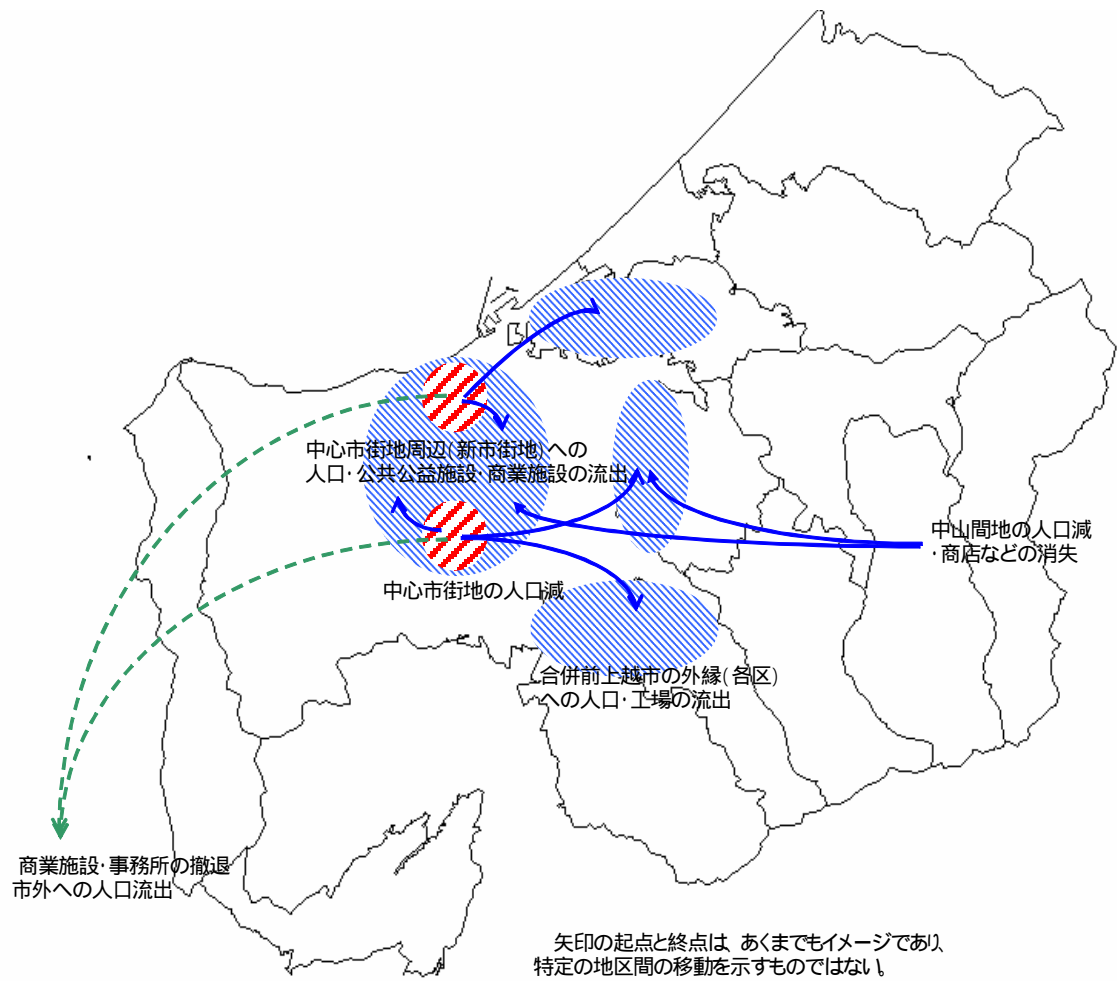
1-1 まちのかたちの変化

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ます。

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ます。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といえます。

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

		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	



【図1 - 1 人口および都市機能の主な動き】

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ます。

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わす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ます。

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ます。

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ます。

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“使い捨て”の土地利用が進むことも懸念されます。

このような状況が続いた場合、【表1 - 1】のような悪影響が懸念されます。

【表1 - 1 懸念される影響の例（最悪のシナリオ）】

経済的な悪循環	
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
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）
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

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ありません。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ます。一地方自治体での取組には限界があることは否定できません。

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ます。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ます。

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ます。

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と考えます。

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と考えられます。

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します。

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ります。【表2-1】

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

【表2 - 1 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>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げ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>
<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>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) 空き家の発生によるスラム化の抑制 犯罪の発生を抑制する都市構造</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：災害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>

2 - 2 基本方針

基本的考え方を具現化するため、次の3つの視点から都市構造や土地利用のあり方を検討します。

めりはり
つながり
一体性

めりはり（上越らしさを守り、育む）

都市はより都市らしく、自然はより自然らしくという考えのもと、各地区の良いところを伸ばします。

地勢の特長を活用

長い海岸線、豊かな農地や山林などの上越市がもつ地勢の特長をいかし、それぞれの場所のあるべき姿を大切にしていきます。

既存ストックの活用

これまで蓄積されてきた生活・都市機能（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します。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ます。

ただし、ストックの活用を目的化するのではなく、例えば、にぎわいがにぎわいを呼んだり、暮らし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ものとします。

また、それぞれの都市機能について、必要とされる圏域人口やその距離などをふまえ、その都市機能が安定的に立地できる環境についても考慮します。

つながり

生活をつなぐ

金融機関、病院、商店の近接化など、生活行動のつながりを意識した機能配置を考えていきます。

人をつなぐ

交通拠点、集会施設、商業施設、学習施設などの融合または近接化、住環境のコンセプトを共有できる住宅団地など、思いを共有できる多様な人々とのつながりを考えていきます。

地区をつなぐ

各地区の住民がその地区の中心地、中心市街地、全国へ円滑に移動できる交通網や、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考えていきます。

一体性

個性と調和（チームプレー）

各地区（メンバー）の個性を伸ばしつつ、市全体（チーム）として目標を共有するチームプレーを行ってこそ市の発展があるとの考えから、各地区は、「上越市外に発信できる（選手としての）個性」と「上越市（チーム）の中での役割」とを発揮していくことが望ましく、そのことを意識した都市構造のあり方や仕組みを検討します。

ハードとソフトの一体性（パッケージ）

施設の新規立地や更新、統廃合においては、施策間の矛盾が生じないようにハード整備とソフト施策を一体的に講ずることが必要です。例えば、中山間地域における住宅の整備については、基幹的公共交通の確保、住宅団地で想定する生活行動（農作業、子育てなど）への支援制度などを一体的に実施する必要があります。

3. 土地利用構想(案)

*** 土地利用構想の役割 ***

本構想は以下の役割を担うものとします。

都市構造および土地利用に関しての市の基本的考え方(意義)を示し、都市計画、農業政策、交通政策、住宅政策などのよりどころとするものです。

商業地、工業地、住宅地、公共交通、道路、市街化区域など一定規模を超える機能(施設等)の新規立地、拡充、移転、撤退に対して、市としての姿勢を決定するための基準を示すものです。

市の施設の場合 推進か? 凍結か? 積極的撤退か?

その他施設の場合 促進か? 静観か? 抑制か?

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」を目指します。

都市構造

市内外からの求心力を持った安定的な機能集積(拠点づくり)と交通ネットワークによる連携を行うことで、にぎわいと活力を生み出す「空間の力」を育みます。

具体的には、生活行動や人と人とのつながりを意識した多様な都市機能・生活機能の集積を促し、公共交通を含めた市内外からのアクセス性の確保や、歩きやすい空間づくり、その地区や上越らしさを醸し出す景観づくりなどによって、にぎわいを生み出す空間を構築します。

そのにぎわいがにぎわい(人が人を、機能が機能を)を呼び込み、拠点の求心力が高まる好循環を生み出すことによって、地区全体の生活基盤を守り、育むことにつなげていきます。

拠点

上越らしさや既存の集積をいかし、地域の特性に応じた拠点を配置します。

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します。

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します。

3 - 1 都市構造

拠点

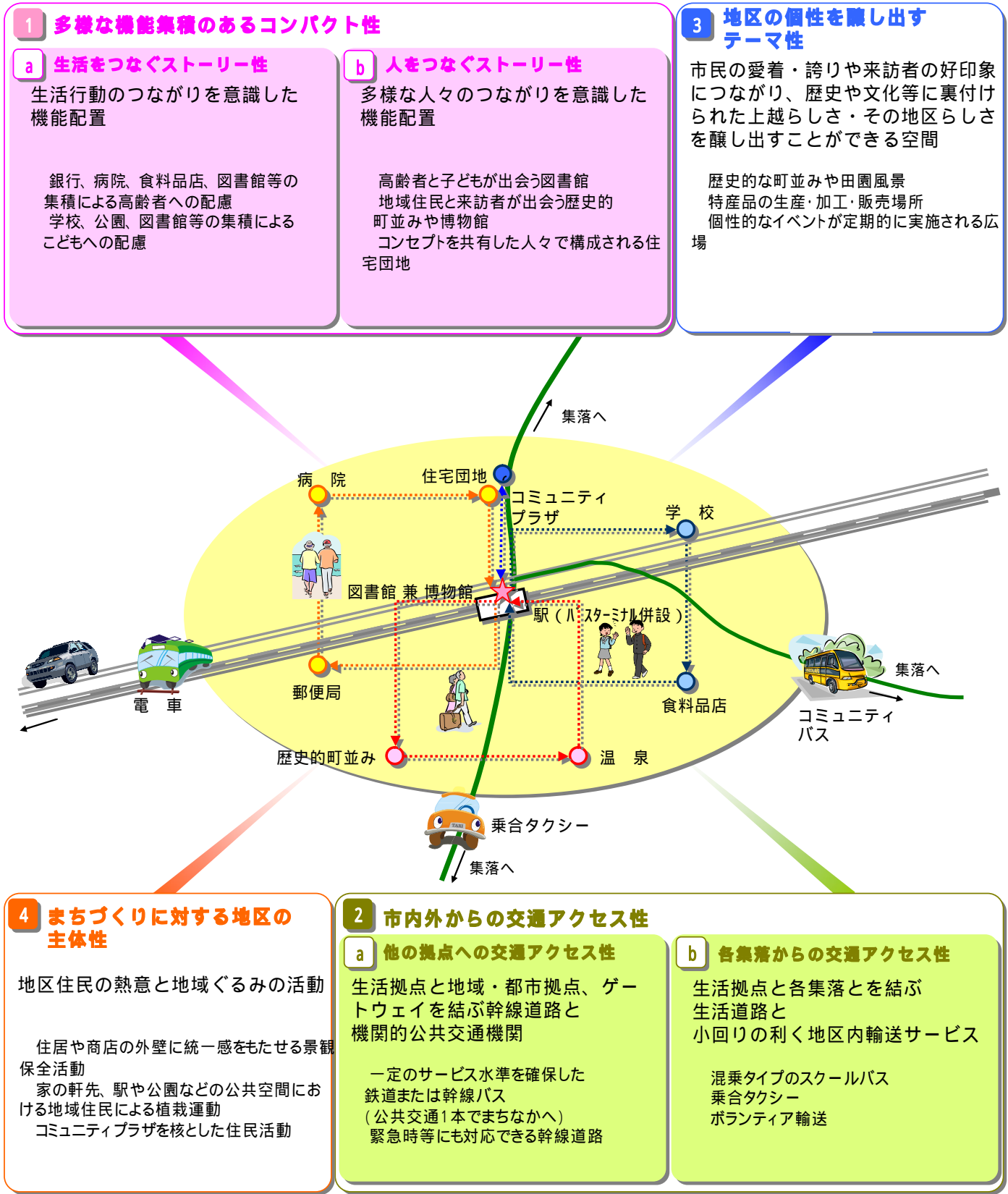
市内外から多様な人々が集まることができ、にぎわいを創出するとともに、上越らしさを有する求心力をもっており（ポテンシャルのあるエリアも含む）、今後も新たなものが創造される可能性（ポテンシャル）をもったエリアを拠点と位置付けます。

具体的には【図3 - 1】【表3 - 1】の要件を満たすものとし、都市機能や交通ネットワークの種類・規模、地域特性に応じた3種類の拠点を設定します。そして、各拠点が個性を伸ばしながら連携しあう（調和する）ことで、上越市全体の発展につなげていきます。

なお、具体的な拠点の場所については、地勢および歴史性、現在の人口や都市機能の集積度などを考慮して決定するものとします。

【表3 - 1】 拠点の要件と分類

拠点の種類		生活拠点	地域拠点(準都市拠点)	都市拠点
定義		日常生活を営む上で必要最低限の機能が歩ける範囲内に集積するとともに、その地区の住民が気軽に集うことのできる空間 農村的ライフスタイルを実現し、環境保全の前線基地としての役割も果たす。	生活拠点が持つ機能に加え、都市拠点が持つ機能を補完する空間 周辺の生活拠点を支え、都市拠点をとつなぐ中継地点の役割を果たす。	市内外からのアクセスが高く、高次の都市機能を有し、上越らしさを醸し出す交流機能をもった空間 上越市の地域経済を牽引し、都市的ライフスタイルを実現できる空間
都市機能の例	買物(商業)	・食料品店	・スーパーマーケット ・ホームセンター	・百貨店 ・商店街
	金融	・郵便局	・銀行	・銀行(複数会社)
	医療	・診療所、開業医	・一般病院	・総合病院
	防犯	・駐在所・交番		
	教育・文化	・公民館		・文化会館、美術館
	行政サービス	・総合事務所		・市役所
	(市外)交流	・ホテル、イベントホール		



【図3 - 1】 拠点のイメージとコンセプト

は事例を表している。

図は生活拠点をイメージしたもの。地域拠点・都市拠点は、利便性の度合（提供するサービスの種類と規模）が異なる。

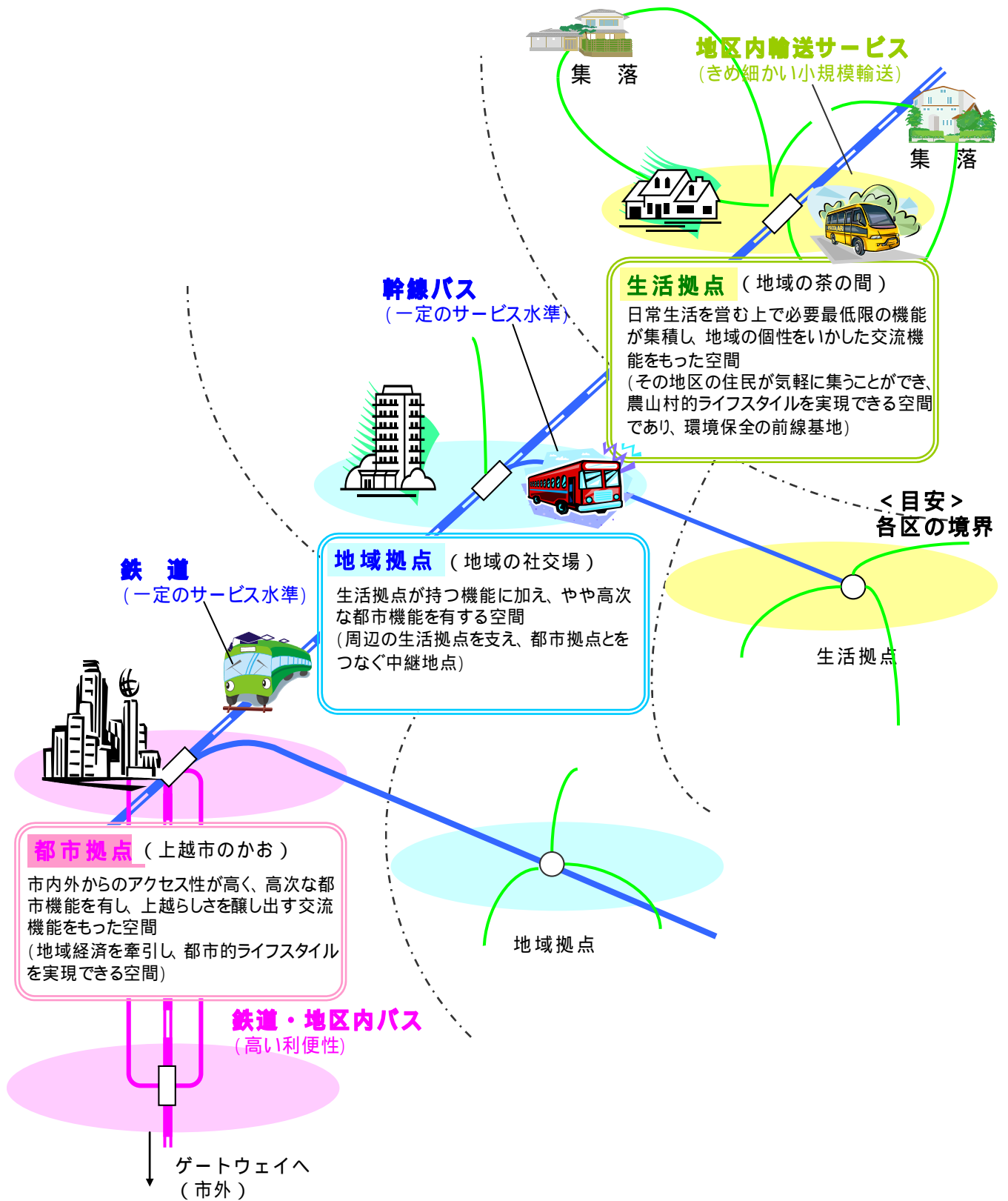
【表3 - 2】 (参考) 都市・生活機能集積の意義

効果 対象拠点	市民：市民生活上のメリット 事業：事業者のメリット 社会：社会的メリット			生活：生活拠点 地域：地域拠点 都市：都市拠点					
	意義			効果			対象拠点		
集積が必須となるもの				市	事	社	生	地	都
集積の必然性はないが、集積によってより効果が高まるもの				民	業	会	活	域	市
<p>住民の利便性の向上</p> <p>1か所で複数の用を足せる空間を構築することで、交通弱者にとってはもちろんのこと、日常的にマイカーを利用している人々にとっても利便性が向上する。</p> <p>例) 区を中心部において、郵便局・内科・歯科・食料品店が歩いて回れる範囲に立地</p> <p>マイカーによる交通アクセスへの配慮(道路・駐車場)は必要</p>									
<p>業務効率化と住民への高度なサービスの提供</p> <p>生活拠点では立地が困難な機能(サービス)であっても、複数の生活拠点を商圈に持つ求心力のある空間を確保できるならば、機能によっては立地可能性がある。</p> <p>複数の生活拠点にある機能を1か所に集結させることで、効率化が図られるとともに、その機能が対象とする人口の拡大によって機能の高度化(グレードアップ)が期待できる。</p> <p>出張型のサービス機能(ヘルパー、宅配等)については、商圈と移動距離の兼ね合いから生活拠点と都市拠点の中間的存在が必要となる場合がある。</p>									
<p>地元中小企業を含めた民間投資の喚起</p> <p>機能の集積した空間をゆっくりと回遊することで“ついで”の立ち寄りを喚起できる。</p> <p>事業所立地により食品サービスなどへの波及効果が期待できる。</p> <p>上記のポテンシャル向上に加え、公が方向性を示すことで、中小企業も含め民間が安心して投資できる空間づくりが可能となる(民と公が反対の方向へ向かうのではなく、安定性が安定性を呼び込む好循環づくり)</p> <p>例) 病院ついでに買い物、散発ついでに市民活動</p>									
<p>地域の“茶の間”づくり</p> <p>多様な人々が集まり、ゆっくりと回遊することで、様々なかたちで“出会い”が発生する。</p> <p>ある機能を開放・共有することで、効率性の向上と多様な人々が自然な形で交流できる空間づくりに寄与する。</p> <p>拠点内に地域社会の縮図をつくることで、地域ぐるみの教育・福祉的效果なども期待できる。</p> <p>例) 大学・市役所・病院の中の喫茶店を周辺の住民や事業者にも解放</p> <p>を核にしたまちづくり</p>									

(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するとともに、都市構造を育み支えるための交通ネットワークを構築します。

	道路ネットワーク	公共交通ネットワーク (鉄道・バス・航路)
地区内 ネットワーク 【各集落～生活拠点】	市民の日常生活を支える生活道路	地域の特性やニーズに合わせた、乗合タクシーやボランティア輸送などの小規模輸送サービス(コミュニティバス)
拠点間 ネットワーク 【生活～地域～都市拠点】	生活拠点、地域拠点、都市拠点間を結ぶ幹線道路	都市拠点、地域拠点、生活拠点それぞれを結ぶ鉄道および幹線バス (例) ・信越本線、北陸本線、ほくほく線、 ・バス路線(上越～牧間など)
都市拠点内 ネットワーク 【都市拠点内】	都市拠点内を円滑に移動するための幹線道路 (例) ・上越大通り(通称) ・山麓線(通称)	都市拠点内および都市拠点間を結ぶ鉄道および幹線バス (例) ・信越本線 ・バス路線(上越大通り線など)
広域 ネットワーク 【都市拠点～ゲートウェイ～市外】	全国との広域的な交流を支える高速道路 (例) ・北陸自動車道 ・上信越自動車道 ・上越魚沼快速道路(建設中)	国内外との広域的な交流を支える鉄道、航路 (例) ・信越本線、北陸本線、ほくほく線 ・北陸新幹線(建設中) ・フェリー航路 (博多港～直江津港～室蘭港)



【図3-2】 各拠点と交通ネットワークのイメージ

3 - 2 エリア別の土地利用

拠点エリア

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）の集積を目指し、公共交通ネットワークの強化により各地区間の結びつきを強めることによって、それぞれの目的をもった多様な人々の往来を活発にし、都市の顔として、にぎわいあふれる魅力ある空間をつくっていきます。

【高田駅周辺】

都市機能の集積度が高いことから、都市拠点の中心となる核として位置づけます。

既に集積された都市機能と雁木や町屋などに象徴されるまちの歴史を感じさせる資源を活用するほか、公共交通の充実による市内外からの移動の利便性を向上させることにより、市民や来訪者の回遊性を高めていきます。

【春日山駅周辺】

駅の周辺に配置されている文化やスポーツ機能を有効に活用したにぎわいの創出を図るとともに、上杉謙信公ゆかりの春日山への玄関口としてふさわしい環境の形成を目指していきます。

【直江津駅周辺】

鉄道の結節点であるという特性をいかし、鉄道沿線の周辺地域を対象とした商業、交流、教育機能の確保を図るほか、歴史を感じさせる街並みや海岸などの資源を活用しながらまちのにぎわいを創出していきます。

地域・生活拠点

市民が生まれ育った地区での生活を可能にするため、日常生活を支える機能の整備や誘導を、公共交通ネットワークの充実を図り、生活行動や人と人のつながりを強めていきながら地域のにぎわいを創出していきます。

また、近い将来地域コミュニティの維持が困難であると予想される地域については、そのコミュニティの属する地域の生活・地域拠点内での定住人口の確保に向け、魅力的なライフスタイルの提示と一体的な検討を行います。

拠点以外のエリア

ゲートウェイ

【新幹線新駅周辺】

観光・交流の新たな玄関口という特性をふまえ、市外からの来訪者をもてなすにふさわしい環境整備や、都市拠点への円滑な移動を促し、実現する機能を確保します。

また、市全体の需給バランスを考慮しながら、今後の都市の発展動向と市内各地区の役割分担に応じた機能の配置を検討していきます。

【直江津港】

重要港湾として国内外とに向けた海の玄関口のほか、国内最大級の LNG 火力発電所の建設によりエネルギー港湾としての役割が加わり、ますます重要度が高まっていることから、今後もアジア諸国を初めとした外国との物流・交流拠点としての機能強化を図っていきます。

また、港の魅力向上を図り、人々が集う憩いの場所として市民が愛着を持って誇れる港を目指します。

【上越 IC 周辺】

恵まれた高速交通網を活用し、市の物流機能を担う場所として位置付けます。

また、商業機能の立地については、全市的な需給バランスや都市拠点の機能確保、市民ニーズなどを考慮しながら、慎重に対応します。

その他市街地

原則として市街地の拡大は行わず、市街地内の地域特性をいかした土地利用を行っていきます。

- ・新たな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きます。
- ・大規模な商業施設については新規の立地は行わず、それより規模の小さい商業施設についても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きます
- ・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きます。

既存の工業用地では対応しきれない規模の工場の立地等については、周辺環境の影響やインフラ整備の必要性等を検討し、適切な用地の選定を行っていきます。

また産業廃棄物等に関する工場等の立地についても、周辺環境等を考慮しながら適切な用地について検討します。

田園地域

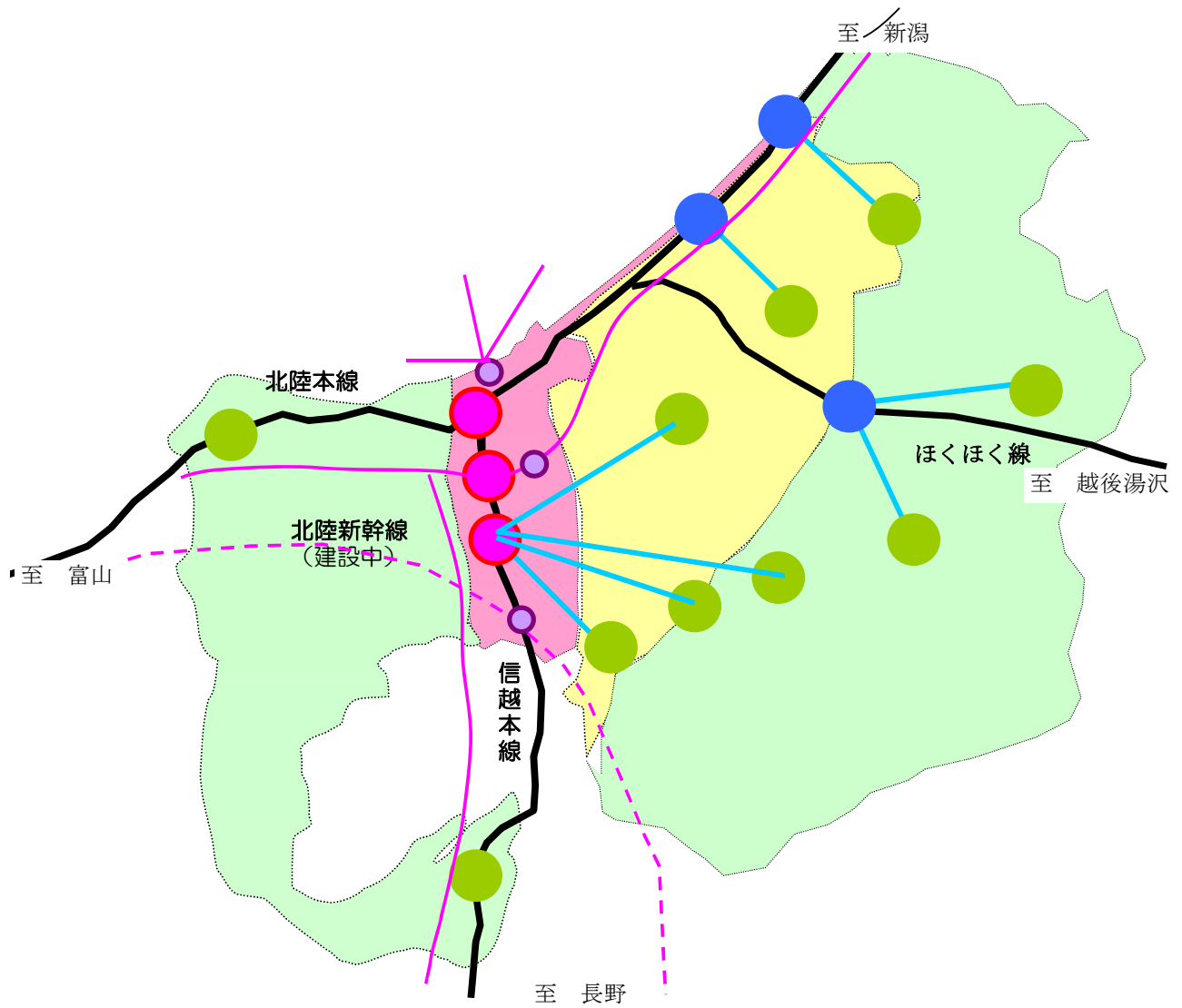
豊かな優良農地が広がる地域として、今後も安全な食料生産を目指し、稲作を中心とした農業生産機能を高めながら、農地が持つ景観や環境保全機能の面からも大切に保全します。

このため、新たな工業、商業地などの他用途への利用については原則として抑制していきます。

中山間地域

今後さらに環境問題や自然災害の深刻化が予想されるなかで、山林や棚田が有する保水・浄化機能や土砂災害等の災害防止機能などの環境保全機能を担う大切な地域として位置づけます。

また、海と森のつながりをあらためて認識し、山林や里山の荒廃の防止を図ります。



	拠点	交通ネットワーク	土地利用
凡例	都市拠点	バス路線 (幹線バス)	市街地
	地域拠点	鉄道	田園地域
	生活拠点	広域交通網	中山間地域
	ゲートウェイ (玄関口)		

※ 各拠点の位置はあくまでも目安である。

【図3-3】 土地利用概略図