

〇概要（次頁以降のまとめ）

1.人口・世帯

（P 2）

〇人口減少・高齢化に対応したまちづくりの推進

- （現状）・人口は減少傾向、高齢者の増加
・今後も進行が予測される人口減少・高齢化
- （課題）・生産年齢人口世代が住みやすいまちづくり
・増加する高齢者の安心・安全な暮らしの確保
・働き盛り世代・子育て世代が住み続けることができる生活の場の確保

〇多様な公益機能を有する中山間部における集落の維持

- （現状）・中山間地域や市街地内の一部で人口が大幅に減少
・高齢化の進んだ集落が全市で 70
・空家の発生、雪下ろしの担い手不足、農林水産業の後継者問題等の様々な弊害が発生
- （課題）・多様な公益機能を有する中山間部における集落の維持

2.産業

（P 3, 4）

〇中心市街地におけるにぎわいの再生

- （現状）・既存の医療・福祉サービスなどの都市機能や歴史的資源、多様な交通基盤が集積する高田、直江津の中心市街地
・中心市街地における空き店舗増加及び歩行者数の減少
- （課題）・「上越市の顔」となる中心市街地におけるにぎわいの再生
・都市機能や歴史的価値、交通利便性を高める複合的な取り組み

〇工業・物流基盤の維持・強化

- （現状）・県内第 3 位の工業従業者数、製造品出荷額
・事業所数は減少しているものの、就業者数及び製造品出荷額は概ね横ばい傾向
・エネルギー港湾としての拠点性向上（直江津港、LNG 火力発電所の建設）
・直江津港の人流・物流ともに減少傾向
・合併前町村で整備された工業団地の 3～4 割が未分譲
- （課題）・エネルギー拠点のアピールや港湾振興と地域産業の発展への取り組み
・既に整備された工業団地の有効活用

〇地域の基幹産業である農業の保全

- （現状）・全国有数の米どころ
・農業の就業者数及び農地は減少傾向
- （課題）・地域の基幹産業である農業の保全

〇広域交通体系の整備を見据えた観光交流の拡大

- （現状）・県内第 4 位の観光入込客数
・日本三大夜桜や上杉謙信ゆかりの歴史的資源など広い範囲から集客可能な魅力的な資源を保有
・北陸新幹線や上越魚沼地域振興快速道路などの広域交通体系整備により首都圏や近畿圏などとのアクセスが飛躍的に向上
- （課題）・広域交通体系の整備を契機とした観光交流のさらなる拡大
・観光客が快適で満足できる観光地としての魅力づくり

3.自然

（P 5）

〇豊かな森林・水源資源の保全

- （現状）・日本海に面し、多様な自然環境を有する
・市域の約 95%を自然的土地利用が占める
- （課題）・豊かな自然環境の保全
・市の特徴である自然的景観の保全
・貴重な水資源の保全

4.災害

（P 6）

〇災害に強いまちづくりの推進

- （現状）・頻発する風水害、土砂災害や雪害等
・地震・津波、原子力・火力発電に伴う災害リスクの存在
・老朽化した市街地の災害リスク
- （課題）・災害に強いまちづくり
・大規模震災への備えの見直し

5.交通

（P 7）

〇広域交通整備の効果を活かしたまちづくりの推進

- （現状）・古くからの交通の要所としての歴史
・陸・海の広域交通体系が充実
・北陸新幹線の及び上越魚沼地域振興快速道路の整備が進む
・直江津港の利用は低迷
- （課題）・広域交通体系の更なる拡充を契機とした交流人口の拡大
・地域のまちづくりに配慮した交通結節点周辺の開発の整備推進
・重要港湾及び日本海拠点港に指定された直江津港の有効活用

〇環境にやさしく誰もが利用しやすい交通体系の実現

- （現状）・直江津、高田地区を中心として放射状に鉄道及びバスが運行
・自動車依存率が高まり、バス利用者は低迷、サービス水準の低下が進行
- （課題）・低炭素社会の実現に向けて、過度な自動車依存からの脱却
・交通弱者を含む誰もが利用しやすい公共交通の整備

6.土地利用

（P 8）

〇市街地規模の適正化

- （現状）・市街地が拡大し、市街地内の人口密度は低下
・中心市街地の空洞化
・大規模小売店舗の郊外立地
- （課題）・人口減少を見据えた市街地拡大抑制
・既存ストックを活かした既成市街地の有効活用

〇誰もが暮らしやすい生活拠点の構築

- （現状）・モータリゼーションの進行と相まって、生活サービス施設が幹線道路路上に分散配置
・身近な生活サービス機能の分散化による生活利便性の低下
- （課題）・さらなる高齢化の進展や環境負荷の軽減を見据えた、誰もが暮らしやすい生活拠点の構築

7.都市基盤

（P 9）

〇持続的な発展を支える都市基盤の整備推進

- （現状）・市内交通を担う幹線道路の整備遅れ
・広域・基幹的な都市公園の整備の遅れ
- （課題）・市民の安全・安心で快適な暮らしを支え、人や物の活発な移動を促し、上越市の持続的な発展に資する都市基盤の整備推進

〇時代の変化に対応した都市基盤の維持・更新

- （現状）・合併前の市町村それぞれで整備された都市基盤施設
・耐震基準を満たさない公共施設
・市街化区域内の未利用地
・施設の老朽化や維持管理費の増大
・公の施設再配置計画が進行
- （課題）・高齢化や低炭素化、維持コスト縮減などの社会的要請に対応した都市基盤の維持・更新
・活用すべき既存施設・土地の選択と、その有効活用

8.地区間のつながり

（P 10）

〇14 町村の合併を最大限に活かしたまちづくりの推進

- （現状）・平成 17 年に 14 の市町村が合併
・合併前上越との繋がりが強く、一定の拠点性を有する地区も存在
- （課題）・人口減少・高齢化などの社会情勢を踏まえ、1 つの市としての一体的なまちづくり
・14 地区の歴史・特徴の継承と活用

9.財政

（P 11）

〇厳しい財政状況を踏まえたまちづくりの推進

- （現状）・歳出・歳入はほぼ横ばい、市民税は減少
・経常収支比率は 80%以上で財政の硬直性は高い
・市町村合併及び市街地の拡大に伴い、社会資本に対する投資やインフラ維持費が増加
- （課題）・人口減少・高齢化社会の到来に伴う財政状況の変化に対応した、社会資本投資に対する「選択と集中」の推進

○人口減少・高齢化に対応したまちづくりの推進

現状 人口減少と世帯数の増加、高齢化が進行しており、平成22年から平成42年までに約3万人減少し、市民のおおよそ3人に1人が高齢者となるなど更なる人口減少・高齢化が進む見通しである。

課題 地域活力を維持・向上させるため、増加する高齢者の安心・安全な暮らしを確保し、働き盛り世代・子育て世代が住み続けることのできる生活の場の確保が必要である。

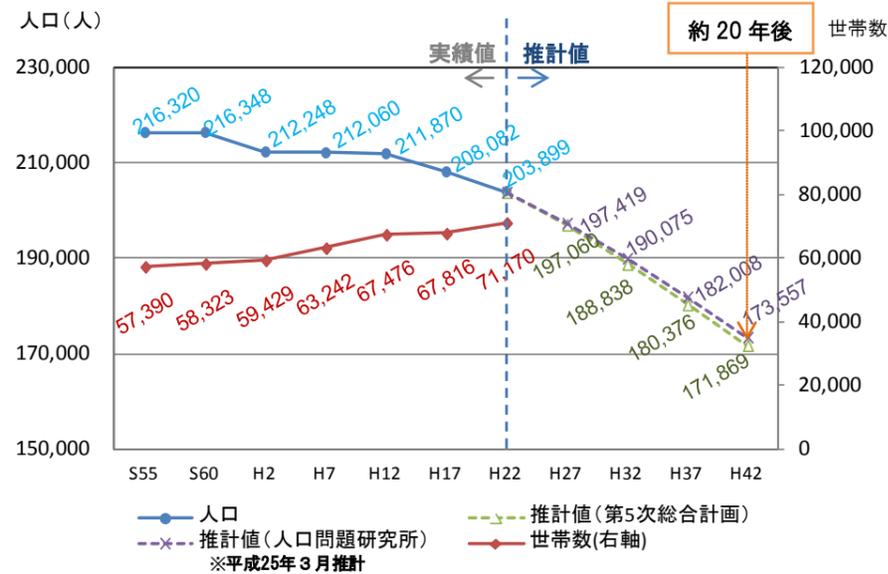
○多様な公益機能を有する中山間部における集落の維持

現状 中山間地域等で人口減少や高齢化が特に進行しており、空き家の発生、雪おろしの担い手不足、農林水産業の後継者不足等、集落の地域コミュニティの維持が困難な状況に直面している。

課題 二酸化炭素の吸収や水源の涵養など、多様な公益機能を有する中山間部の環境を保全するとともに、中山間部における市民の安心・安全な暮らしを守るため、集落維持の取り組みが必要である。

a) 総人口と世帯数

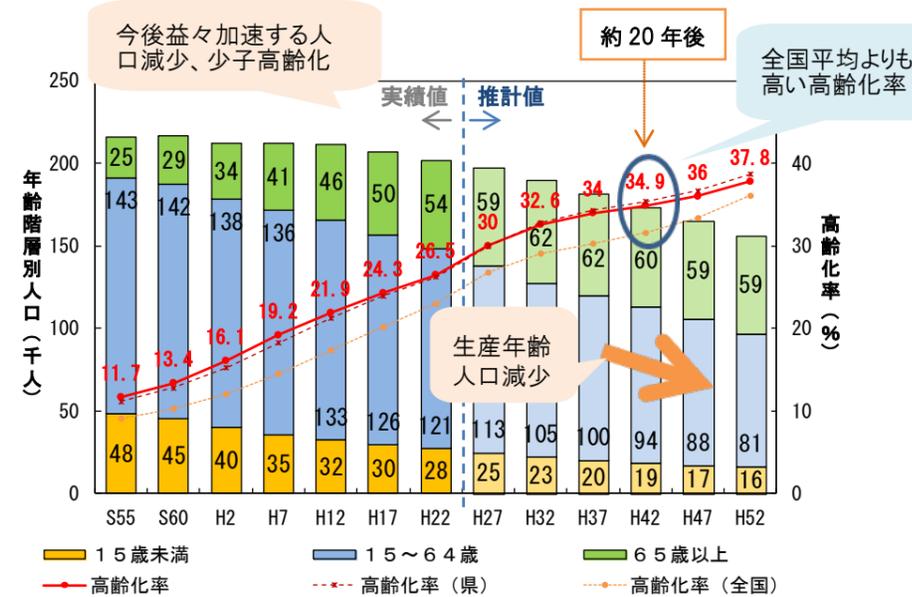
- ・平成12年以降人口は減少傾向にあり、平成22年で約20万人
- ・世帯数は増加傾向で、世帯人員は減少傾向
- ・今後も更なる人口減少が見込まれ、20年後には約17万人と予測
- ・人口減少・世帯人員の減少や多様化するライフスタイルに対応し、右肩あがりの人口・経済成長を前提としてきたまちづくりの見直しが必要



出典：国勢調査、人口問題研究所

b) 年齢階層別人口と高齢化率

- ・高齢化率が全国・県よりも高く、平成22年には26.5%
- ・20年後には高齢化率が34.9%に達し、生産年齢人口の更なる減少が見込まれる
- ・地域経済の担い手となる生産年齢の人口減少に伴い地域活力の低下が懸念される
- ・今後は、生産年齢世代を地域に留め、増加する高齢者にも暮らしやすいまちづくりを推進するため、多様なライフスタイルへの対応が必要



出典：国勢調査、人口問題研究所 ※推計値は平成25年3月推計

a) 高齢化の進む集落

- ・高齢化の進んだ集落数は、平成18年48箇所から平成22年70箇所へ増加(約1.5倍増)
- ・今後の更なる人口減少・高齢化の下で、高齢化の進む集落では、空き家の増加による防犯・防災力の低下や住環境の悪化が懸念されるため、集落の維持や高齢者が安心・安全して暮らせる生活環境づくりが必要

※高齢化の進んだ集落：65歳以上の高齢者人口が50%以上を占める集落

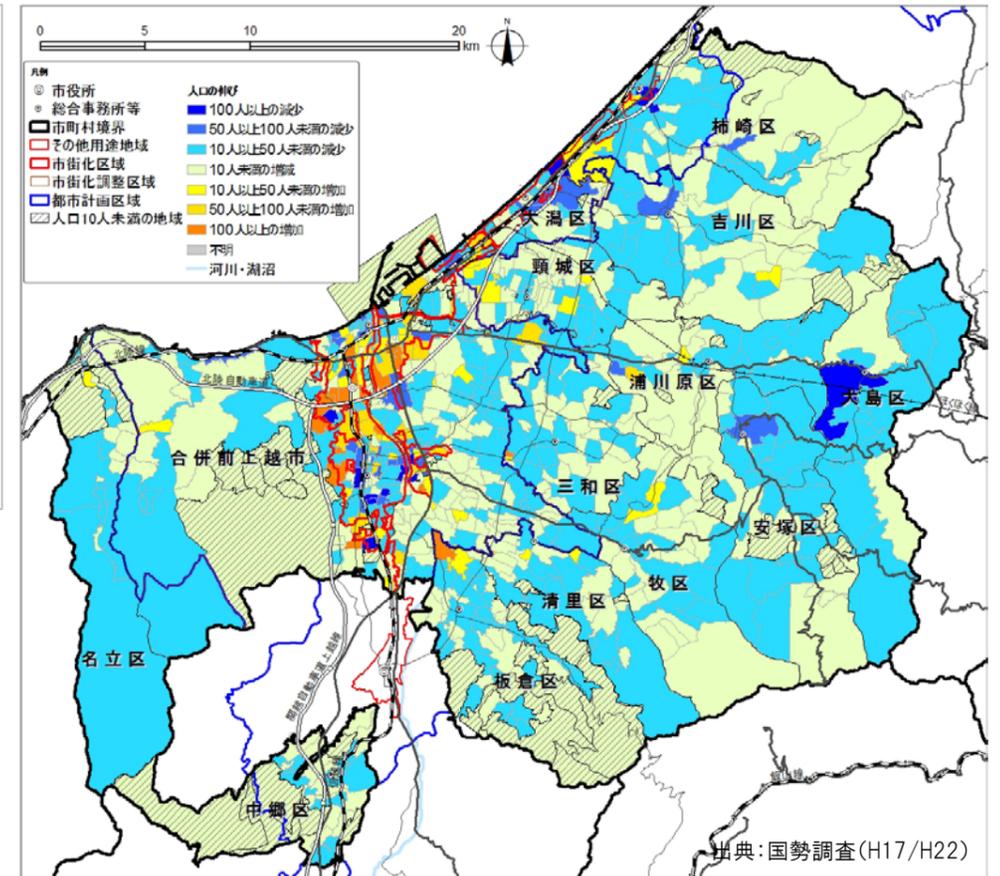
表 高齢化の進んだ集落数

	H18	H22	全集落に占める割合(H22)
合併前上越市	6	6	2%
安塚区	6	7	25%
蒲川原区	8	8	23%
大島区	3	8	33%
牧区	8	10	26%
柿崎区	6	9	16%
大湯区		該当なし	
頸城区		該当なし	
吉川区	7	10	19%
中郷区		2	8%
板倉区	3	5	10%
清里区	1	2	8%
三和区		該当なし	
名立区		3	8%
全市計	48	70	8%

出典：上越市提供資料

b) 人口増減の分布

- ・平成17年から平成22年までに100人以上が減少した集落が山間部及び市街地内の一部で見られる
- ・特に、二酸化炭素の吸収や水源の涵養、土壌の流出防止など様々な公益機能を有する中山間地域は市全体にとって重要であるため、中山間地域の保全や集落の維持が必要



出典：国勢調査(H17/H22)

○中心市街地におけるにぎわいの再生

現状 高田地区及び直江津地区は、古くからの交通の要所として、既存の行政・医療・福祉サービスなどの都市機能や歴史的資源、鉄道駅や港等の交通基盤が集積しているが、近年は人口減少、空き家・空き店舗の増加、歩行者数の減少、高田駅乗車人員の減少等が進行している。

課題 既に整備された都市施設などの既存ストックや歴史・文化的資産等を活用しながら上越市の地域経済の活性化を図るため、「上越市の顔」となる中心市街地において、にぎわいの再生に向けたまちづくりを進めることが必要である。

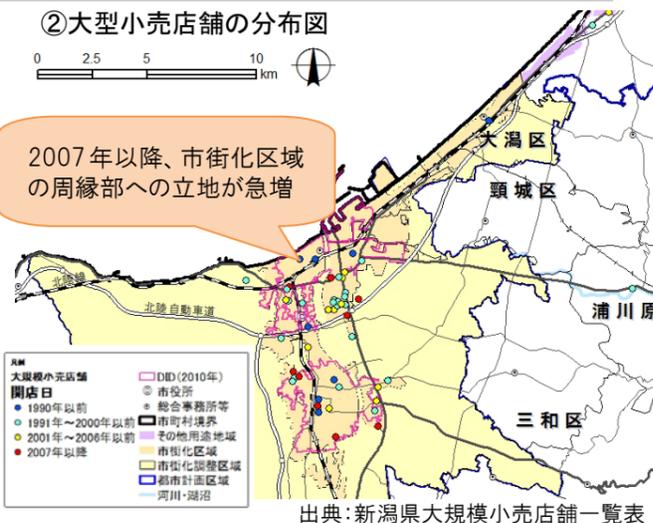
a) 商業の動向

- ・商業の規模は縮小傾向で、事業所数・従業者数及び年間商品販売額ともに減少
- ・2007年以降、国道18号の幹線道路沿いなどを中心に、市街地の周縁部に大規模小売店舗が立地
- ・高田、直江津ともに毎年13~20件程度空き店舗が存在し、中心市街地の空洞化が進行
- ・「上越市の顔」となる中心市街地のにぎわいや市民生活の利便性のため、中心市街地の商業の活性化が必要

① 商業事業所数・従業者数の推移



② 大型小売店舗の分布図



b) 中心市街地における空き店舗数

空き店舗数	H13	H15	H17	H19	H22.3	H23.6	H23.10	H24.6	H24.9
高田地区									
本町3丁目	8	7	7	7	10	4	6	3	4
本町4丁目	3	9	8	6	8	4	7	7	7
本町5丁目	2	5	5	4	6	5	7	6	6
合計	13	21	20	17	24	13	20	16	17
直江津地区									
直江津駅前					11	10	6	6	8
直江津中央					8	8	7	7	6
合計					19	18	13	13	14

c) 地区別人口増減 (H17.10-H22.9)

- ・高田、直江津地区ともに人口が減少し、市街地に隣接する地域で人口が増加
- ・中心市街地のにぎわい再生に向けて、行政サービスや医療・福祉サービス、商業などの都市機能や歴史的価値、交通利便性を高める複合的な取り組みを推進し、中心市街地の定住人口を増やすことが必要

地域区分	地区名	人口 (H22.9)	増減率 (H17-H22)	増減内訳 (人)		
				市内移動	市外移動	出生・死亡
中心市街地 (中心市街地を含む地区)	直江津	8,757	-4.1%	-140	-76	-163
	高田	30,726	-4.8%	-394	-690	-505
中心市街地隣接地域 (中心市街地に隣接する地区)	有田	14,215	5.8%	216	191	368
	金谷	14,654	3.8%	478	-47	51
	新道	9,177	3.6%	352	-61	27
	春日	21,354	3.5%	379	-335	730
	三郷	1,437	2.6%	59	-14	-8
	五智	10,070	-0.4%	47	-80	-12
	和田	5,870	-2.2%	36	-62	-82
	八千浦	4,311	-3.4%	-68	-21	-64

中心市街地の人口は減少し、隣接する地域で人口が増加

※地区は地域自治区のことをさす。ただし、「直江津」と「五智」を除く

資料) 上越市住民基本台帳人口及び外国人登録人口
出典: 上越市創造行政研究所ニュースレターより抜粋

○工業・物流基盤の維持・強化

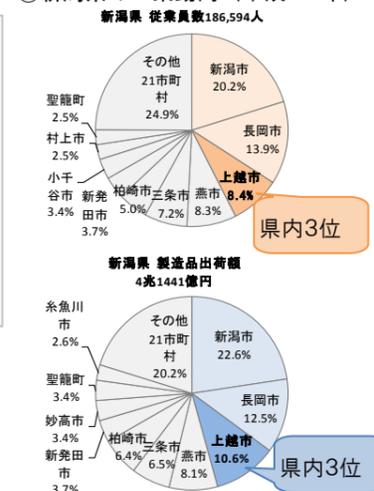
現状 本市は県内屈指の工業都市であるとともに、直江津港周辺はエネルギー拠点としての重要な役割を担う。しかし近年、製造品出荷額、直江津港の人流・物流が横ばい~減少傾向にあり、また既存の工業団地に未分譲地が3~4割残る等、産業面での活力低下が懸念される。

課題 経済成長の著しい中国等の環日本海諸国と対峙し、また新潟市、富山市、金沢市等の日本海に面して位置する主要都市と連携しやすい「地の利」を活かして地域活性化を図るため、エネルギー拠点としての機能を内外にアピールするとともに、既に整備された工業団地への企業誘致等を進め、地域産業の発展に向けた取り組みを進める必要がある。

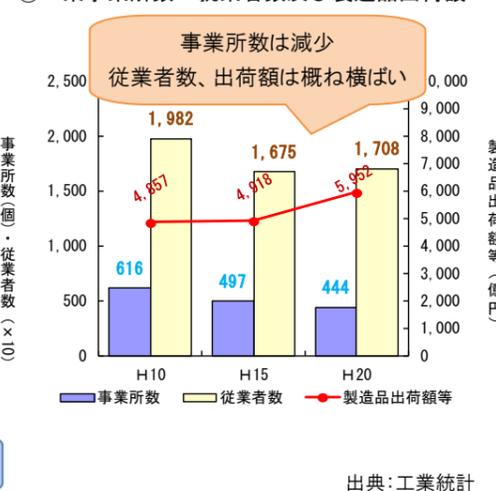
a) 工業事業所数・就業者数等

- ・県内で3位の工業従業者数及び製造品出荷額を誇る
- ・事業所数は減少傾向にあるが、従業者数及び製造品出荷額は概ね横ばい
- ・地域や県全体の産業活性化のため、今後も工業の維持・強化が必要

① 新潟県の工業動向 (平成21年)



② 工業事業所数・従業者数及び製造品出荷額



b) 直江津港の利用動向

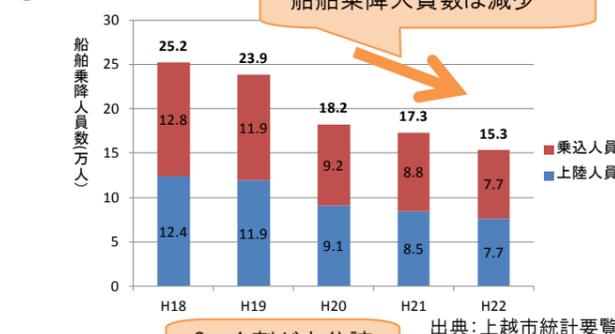
- ・直江津港の利用は、人流・物流共に減少傾向
- ・平成22年の入港船舶数は約1500、乗降人員は年間15万人
- ・LNGエネルギー港湾整備が進み、直江津港が日本海側拠点港(LNG部門)に指定
- ・直江津港の広域拠点性を活かした周辺地域の工業活性化と、更なる直江津港の拠点性向上が必要

※日本海側拠点港: 対岸諸国の経済発展を我が国の成長の取り入れや、東日本大震災を踏まえた災害に強い物流ネットワークの構築を目的として、平成23年11月に国交省により選定

① 入港船舶数・総トン数

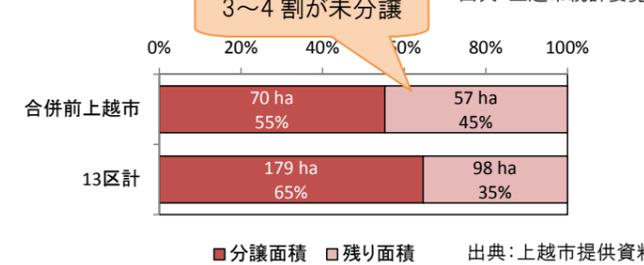


② 船舶乗降人員数



c) 工業団地の分譲率

- ・合併前の各市町村で整備された工業団地は、3~4割が未分譲
- ・既存施設を最大限に有効活用し、さらなる工業の発展を推進するため、工業団地への企業誘致が必要



○地域の基幹産業である農業の保全

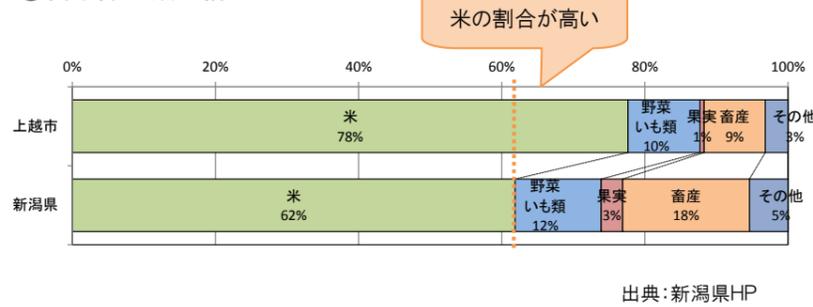
現状 全国第4位、県内第3位の米の農業出荷額を誇る「米どころ」であり、稲作が主要な農業分野である。しかし近年、高齢化の進展とともに耕地面積や総農家数の減少が進みつつあり、農業分野における生産力の低下が懸念される。

課題 地域活力の維持・向上を図るとともに、我が国の主食である米の主要な産地としての本市の役割を担い続けるため、農業関係機関との連携を図りつつ、都市計画行政の立場から地域の基幹産業である農業の保全に取り組む必要がある。

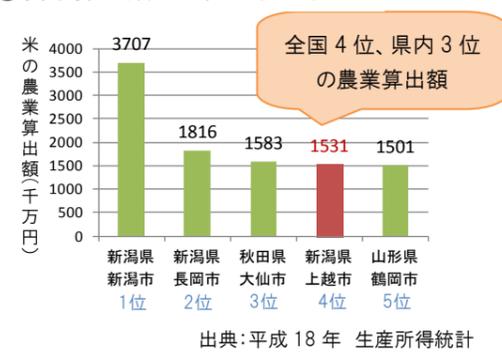
a) 農業算出額

- ・農業産出額における米の割合が県全体より高く、稲作が市の主要な農業分野
- ・全国で4位、県内で3位の農業算出額を誇る、全国有数の米どころ
- ・地域の基幹産業である農業は、地域活力の維持・向上のために重要であることから、農業の保全が必要

①農業算出額の構成比



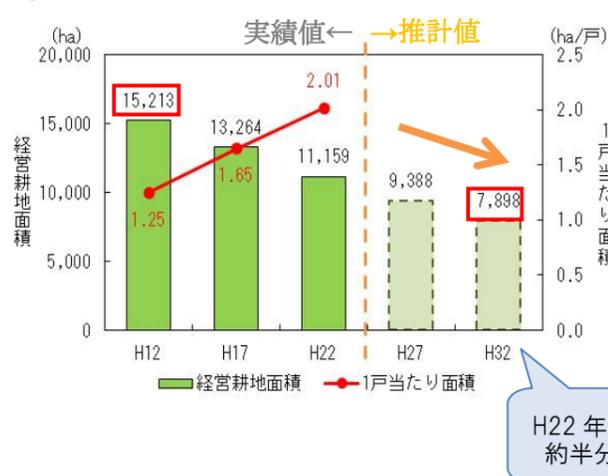
②農業算出額（全国上位5位）



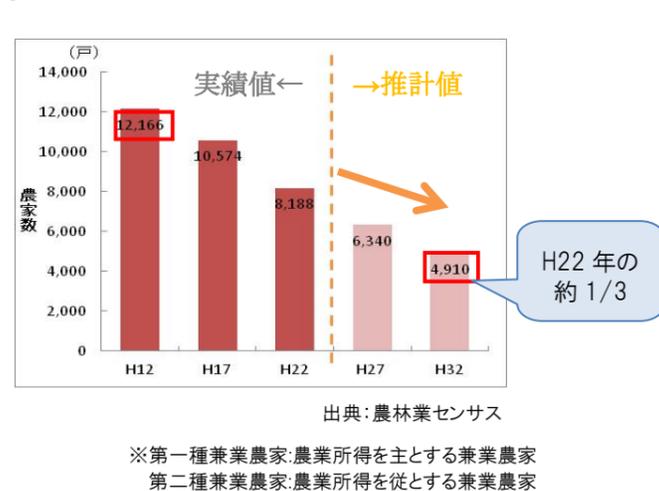
b) 経営耕地面積と総農家数

- ・経営耕地面積は減少傾向で、H17～H22年と同じ割合で農地が減少すると仮定した場合、H32年には経営耕地面積はH12年の半分近くまで減少すると試算
- ・総農家数は減少傾向、販売農家は10年で半数近く減少し、H17～H22年と同じ割合で農地が減少すると仮定した場合、H32年には農家数がH12年の半分以下に減少すると試算
- ・農業の担い手の減少や農地減少による農業環境の悪化が懸念されるため、地域の基幹産業である農業の保全が必要

①経営耕地面積の推移



②総農家数の推移



○広域交通体系の整備を見据えた観光交流の拡大

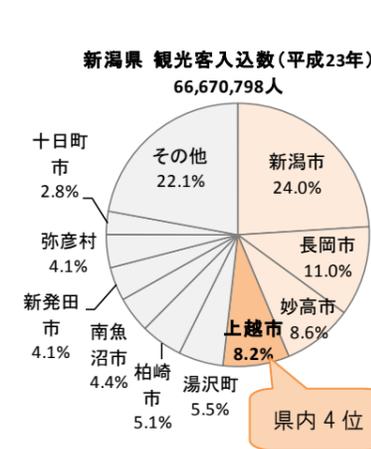
現状 日本三大夜桜や上杉謙信ゆかりの歴史的資源等、全国から集客可能な魅力のある観光資源を有する。今後は、北陸新幹線の開通、上越魚沼地域振興快速道路の供用等の広域交通体系の充実が進み、首都圏や近畿圏からのアクセスが飛躍的に向上し、交流人口の拡大等が見込まれる。

課題 人口減少・高齢化が進む中で、首都圏や近畿圏から本市に観光客を誘引することで持続的な地域活性化を図るため、北陸新幹線等の広域交通体系整備を見据えた観光交流の拡大を目指す必要がある。

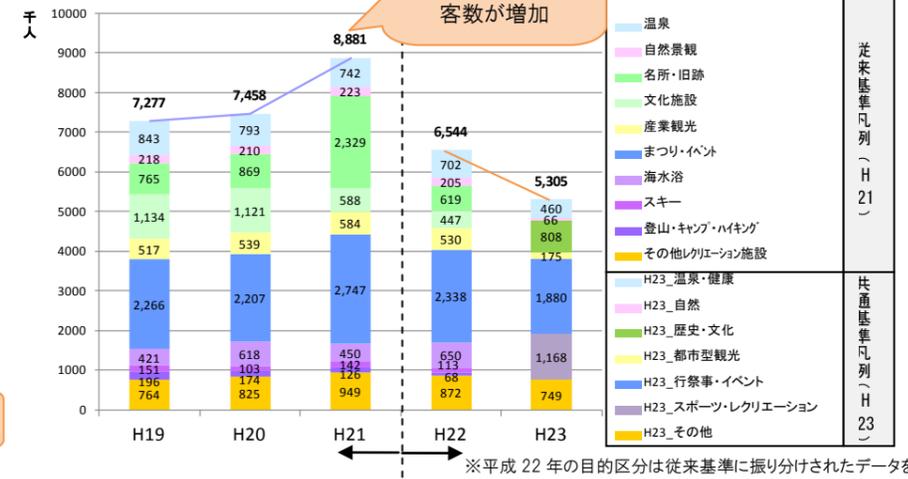
a) 観光の動向

- ・県内第4位の観光入込客数を誇り、まつり・イベントやスポーツ・レクリエーション、名所・旧跡などが主な目的
- ・「天地人」が公開された平成21年には全国から多くの観光客が訪れ、有力な観光資源の存在が確認された
- ・今後は、広域交流による地域産業の維持・活性化が重要となるため、広域交通体系の整備を契機とした観光交流のさらなる拡大の推進及び、観光客が快適で満足できる観光地としての魅力づくりが必要

①新潟県の観光入込客数



目的別観光入込客数



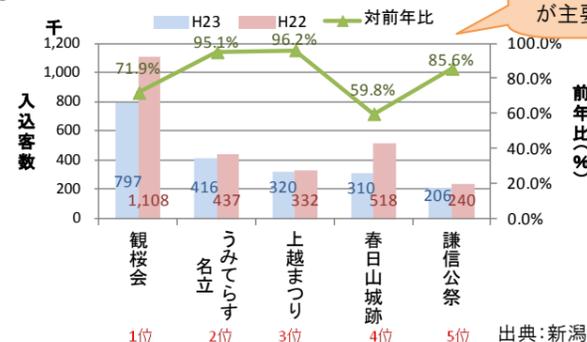
※H21年までは従来基準(約1300地点)
集計対象地点:年間入込客数が1万人以上。ただし、1万人未満の地点も「その他」に含まれる

※H22年以降は全国共通基準(約900地点)
集計対象地点:前年の年間入込客数が1万人以上若しくは、前年の特定月の観光入込客数が5千人以上

b) 主要な観光地点

- ・日本三大夜桜や、上杉謙信ゆかりの歴史的資源など広い範囲から集客可能な魅力的な資源を保有
- ・観桜会や上越まつり、謙信公祭など高田、直江津、春日山を中心とした都市型イベントが多いが、うみてらす名立、春日山城跡など、中心部から離れた主要な観光地点も存在
- ・観光客が快適で満足できる観光地としての魅力づくりのため、観光の回遊性や移動利便性を高める取り組みが必要

①地点別観光入込客数（平成23年）



◆観桜会



出典:上越観光ネット

3 自然

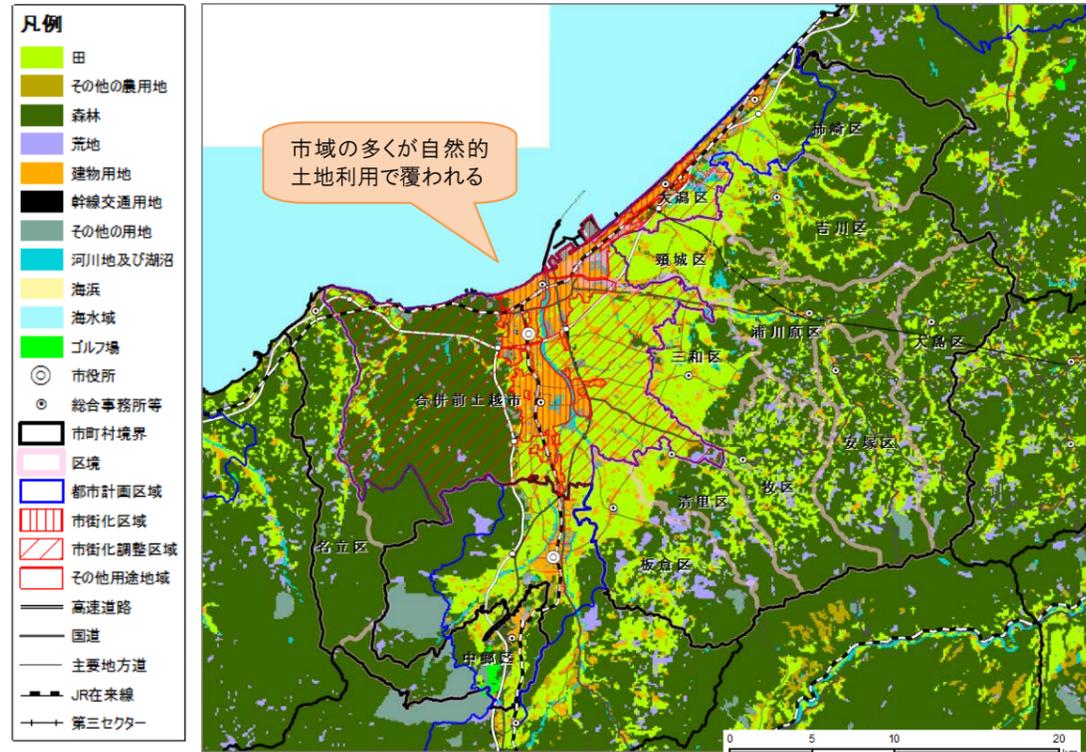
○豊かな森林・水源資源の保全

現状 北側が日本海に面するとともに、周囲を山に囲まれた多様な自然環境を有する。市域の約95%を自然的土地利用が占め、豊かな水源資源も存在。

課題 緑豊かで潤いを感じられる優れた生活環境を支えるとともに、二酸化炭素を吸収する森林資源、貴重な水資源、訪れる者を魅了する美しい自然景観等を後世に引き継ぐため、豊かな自然環境の保全に取り組む必要がある。

a) 土地利用分布

- ・高田平野の中央部に市街地が連担して広がり、市の東部に田園地域、さらに外周を取り囲むように中山間地域が広がる
- ・田・畑、山林・原野、池沼・雑種地などの面積は、総面積の約95%
- ・特に、田・畑の割合(総面積の21.2%)は新潟県全体(15.9%)と比べて高い
- ・市域の大部分を占める豊かな自然環境は市民生活とも密接に関わることから、今後も、自然環境との共生したまちづくりの推進が必要



市域の多くが自然的土地利用で覆われる

出典：国土数値情報

	0%	20%	40%	60%	80%	100%	
平成15年1月1日	宅地 45.73 4.7%	田 180.4 18.5%	畑 29.01 3%	山林 231.91 23.8%	原野 45.39 4.7%	池沼 2.17 0.2%	雑種地・その他 438.01 45.1%
平成23年1月1日	宅地 51.38 5.3%	田 177.84 18.3%	畑 28.33 2.9%	山林 240.53 24.7%	原野 46.09 4.7%	池沼 2.4 0.2%	雑種地・その他 427.04 43.9%

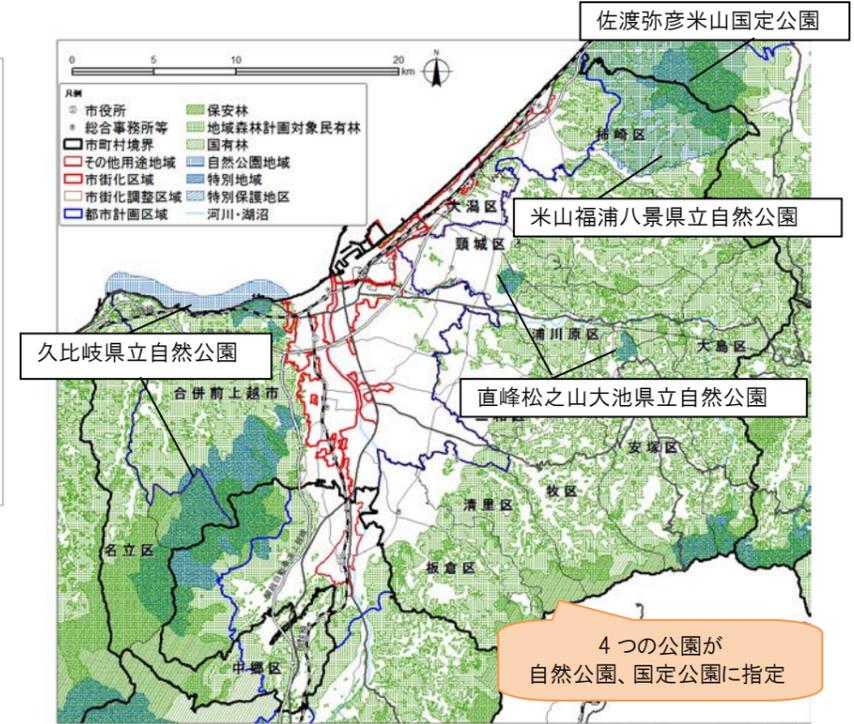
市域の多くを自然的土地利用が占める

自然的土地利用

出典：新市建設計画(固定資産の価格等の概要)

b) 森林地域・自然公園の分布

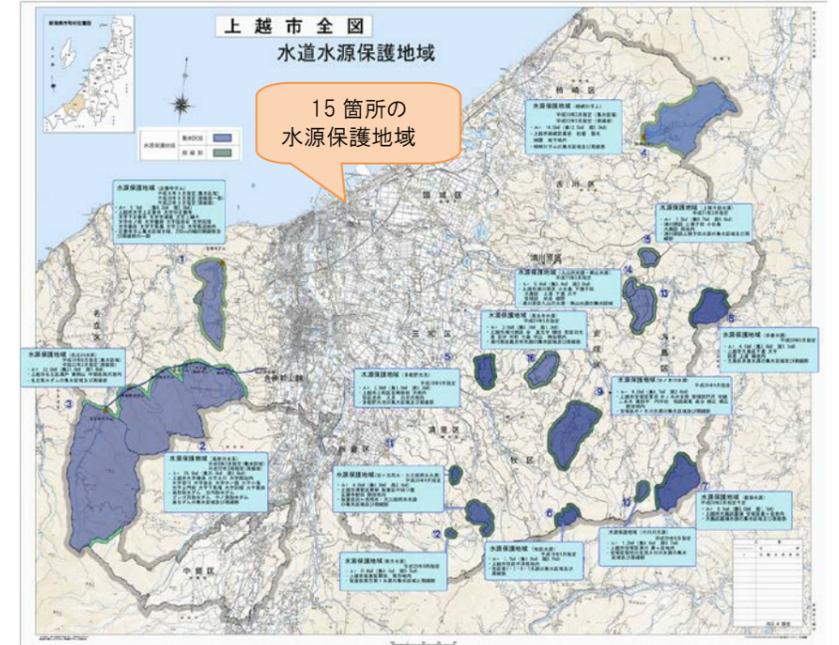
- ・市内の森林の多くが、林業の振興や森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある「森林地域」として、保安林、国有林、地域森林計画対象民有林に指定
- ・市内の4つの公園が自然公園及び国定公園に指定され、優れた自然風景の保護や野外レクリエーションの場として計画的な管理や開発行為の制限が行われている
- ・今後も、緑豊かな生活環境や、特徴ある豊かな森林風景を継承するため、自然環境の保全が必要



4つの公園が自然公園、国定公園に指定

c) 水源保護地域

- ・水道水源及びその上流地域の自然環境を保護し、清浄な水を確保する水源保護地域が市内で15カ所指定
- ・今後も、地域の特徴である農業や豊かな自然環境を次世代に引き継ぐため、豊かな水源の保全が必要



15箇所の水源保護地域

d) 自然環境保全地域の分布

- ・県の条例により、三和区の谷内池が自然環境保全地域に指定
- ・貴重な自然環境を保全するため、建築物の新築・改築等の開発行為に対する制限が定められている
- ・希産植物や希産種の昆虫等の貴重な生態系を次世代に引き継ぐため、今後も自然環境保全の取組が必要

◎区域 三和区浮島宇谷内 416番
◎面積 国有地 4.13ha 民有地 0.16ha
◎指定 昭和59年3月30日

○谷内池自然環境保全地域



出典：新潟県HP

○災害に強いまちづくりの推進

現状 相次ぐ風水害や雪害、土砂災害、地震等に伴い、市民生活や産業活動に多大な被害が発生している。また本市の地形・気候条件や原子力・LNG発電所が立地する特徴から、様々な災害リスクに備えた対策が重要である。特に、歴史的な街並みを有する中心市街地等においては、大震災や都市型水害等に伴う災害リスクが懸念される。

課題 市民に対する安心・安全な暮らしの提供のため、雪害や土砂災害、地震、津波等の多様な災害に備えた、災害に強いまちづくりが必要である。

a) 日常的な災害

- ・豪雪による災害救助法の適用が近年相次ぎ、豪雨により同法が適用される事態(H23.7)も発生
- ・関川水系・柿崎川水系の河川沿いでは、高田・直江津の人口集中地区(DID)を含む広範囲で浸水が予想される
- ・都市計画区域の外周に土砂災害危険箇所が分布し、市の西部では都市計画区域内にも危険箇所が広がる
- ・地形や気候の特徴から風水害、土砂災害、雪害が頻発する地域が多いため、日常的な災害に備えたまちづくりが必要

風水害	災害発生年月日	災害の状況
◆記録的短時間強雨	平成18年10月29日	高田測候所において午後6時50分からの1時間雨量で91.1mmを記録 <被害>床上浸水18棟、床下浸水270棟、非住家浸水被害120棟
◆台風18号	平成21年10月8日	15時30分避難準備警報を発表、和田小学校、ラーニングセンターの2避難所を開設 最大風速10時14分大潟区で12.6m、瞬間最大9時39分大潟区で22.7mmを記録 <被害>非住家一部損壊2棟、鉄道踏切閉鎖、停電の発生等
◆強風被害	平成22年3月21日	午前4時29分に高田測候所で瞬間最大風速31.9mを記録 <被害>住家一部損壊9件、非住家一部損壊10件
◆竜巻による被害	平成22年12月9日	ほくほく線第一増田風速計において、17時09分瞬間最大風速24mを記録 被害が同様の時刻に、大潟区・聖城地区の一部地域に集中したことから竜巻と推定され、気象庁による災害調査の結果、竜巻であると報告(推定)される(強さH0〜F1と推定) <被害>軽傷者1名、住家一部損壊17棟、非住家全壊3棟、一部損壊30棟
◆新潟・福島豪雨	平成23年7月30日	29日付で災害救助法が適用される 9時15分伏見川、柿崎川、田表川沿線に避難準備警報、11時柿崎区大出口川沿線に避難警報、14時保倉川沿線に避難警報を発表 <被害>住家被害:床上浸水4棟、床下浸水62棟、一部損壊2棟 非住家被害:全壊(流失)1棟、浸水被害123棟 農業被害:流失720ha、埋没1000ha、浸水1,780,000ha 道路被害:120箇所、林業被害:39箇所、河川被害:10箇所、土砂崩れ:1箇所
◆低気圧及び冷害による被害	平成24年4月3日	<被害> 強風による転倒で重軽傷者数名、住家全壊、一部損壊、非住家全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊いずれも多数
◆暴風被害	平成24年12月6日	<被害>重傷者1名、住家一部損壊1棟、非住家(公共建物)4棟

※人口集中地区(DID):人口密度が4,000人/1ha以上の地域が隣接し、地域内人口が5000人以上の市街地

出典:災害年報、新潟県HP

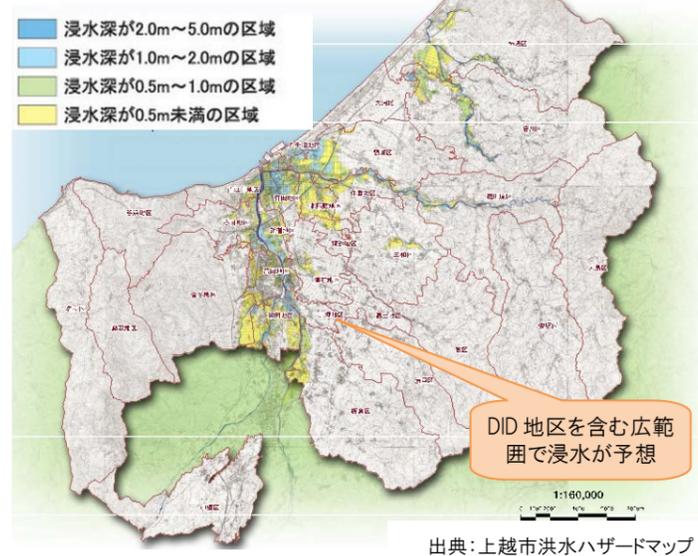
土砂災害	災害発生年月日	災害の状況
	平成21年4月23日	[安塚区] 上船倉:上山地すべり、幅70m、長さ50mにより田に被害 ◆板倉区国川内地区すべり、幅150m、長さ500m、高さ20m、移動土砂量約750,000m ³ 、21世帯83人に避難勧告、5世帯20人に避難準備情報が発令される。3月10日付で災害救助法適用、住家4棟全壊、非住家7棟全壊、果道三和井敷、市道、農道、林道や上下水道等が被災。農業用水である上江用水の幹線が被災し断水・閉鎖した。
	平成24年4月12日	[蒲川原区] 東坂:幅30m、長さ50m、高さ25mにわたり約500m ² の土砂が流出。市道東坂上越野線が通行不能となり世帯8人が一時的に孤立。

雪害	災害発生年月日	災害の状況
◆平成18年豪雪	平成18年12月~2月	1月8日付災害救助法が適用される <被害>死者4人、重傷者16人、軽傷者14人、住家全壊1棟、一部損壊4棟、非住家全壊24棟、半壊3棟、一部損壊7棟
	平成23年12月~2月	1月30日付災害救助法が適用される <被害>死者4人、重傷者24人、軽傷者24人、住家全壊1棟、一部損壊14棟、非住家全壊18棟、半壊6棟、一部損壊20棟
	平成24年1月~2月	1月28日付災害救助法が全市に適用 <被害>死者1人、重傷者41人、軽傷者28人、住家全壊2棟、半壊2棟、一部損壊171棟、非住家全壊48棟、大規模半壊4棟、半壊4棟、一部損壊58棟
	今冬(平成24年度)	平成25年2月22日付災害救助法等が適用される <被害>重傷者8人、軽傷者7人、住家一部損壊3棟、非住家(公共建物)1棟、非住家(その他)2棟

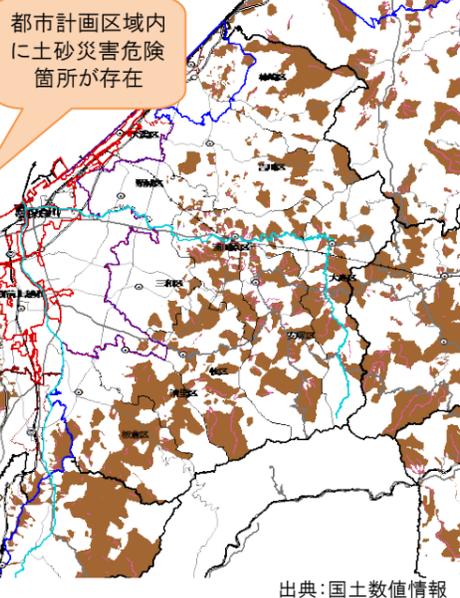
地震・火山	災害発生年月日	災害の状況
	平成21年5月12日	午後7時40分頃に地震が発生(最大震度:安塚区、大島区で震度4) 建物被害:安塚区、蒲川原区等の公共施設4棟で一部損壊 午前9時26分地震が発生(最大震度:牧区、清里区で震度5弱) 上越市の被害:非住家4棟一部損壊
	平成22年10月3日	◆長野県北部地震 最大震度5強(三和区) 上越市の被害:死亡・行方不明者なし、自傷者4人(うち重傷者数1人) 住家被害:全壊2棟、大規模半壊2棟、半壊16棟、一部損壊201棟 非住家被害:全壊11棟、大規模半壊2棟、半壊2棟、一部損壊51棟
	平成23年3月12日	午前12時49分頃地震が発生(最大震度:上越市、妙高市で震度4) 上越市の被害:公共交通機関に乱れ
	平成24年7月10日	



①洪水ハザードマップ



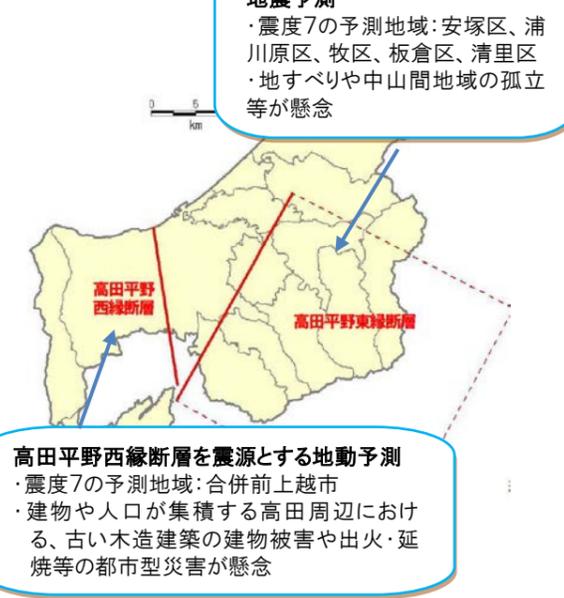
②土砂災害危険箇所



b) 大規模災害リスク

- ・上越市には、2つの活断層が存在し、市街地の古い木造建築の建物被害及び出火・延焼等の都市型災害や山間部の地すべりによる集落の孤立等のリスクが存在
- ・日本海側や河川の河口周辺では、地震による津波のリスクも存在する
- ・東京電力福島第1原子力発電所の事故を受けて見直された、新潟県の地域防災計画において、原子力対策重点区域に上越市の全市域が含まれる
- ・東日本大震災の教訓を活かして、万が一の大規模災害に備えるため、災害に強いまちづくりが必要

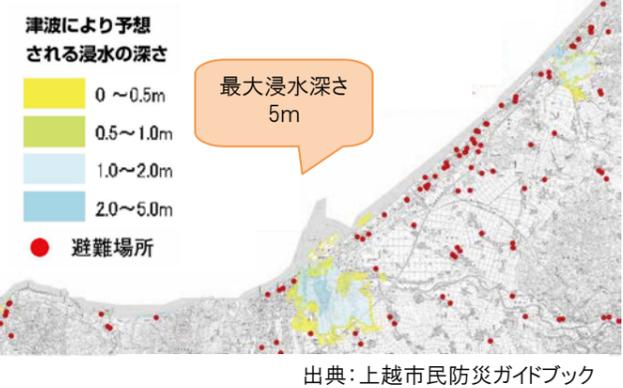
①地震の被害想定



◆高田駅周辺の市街地



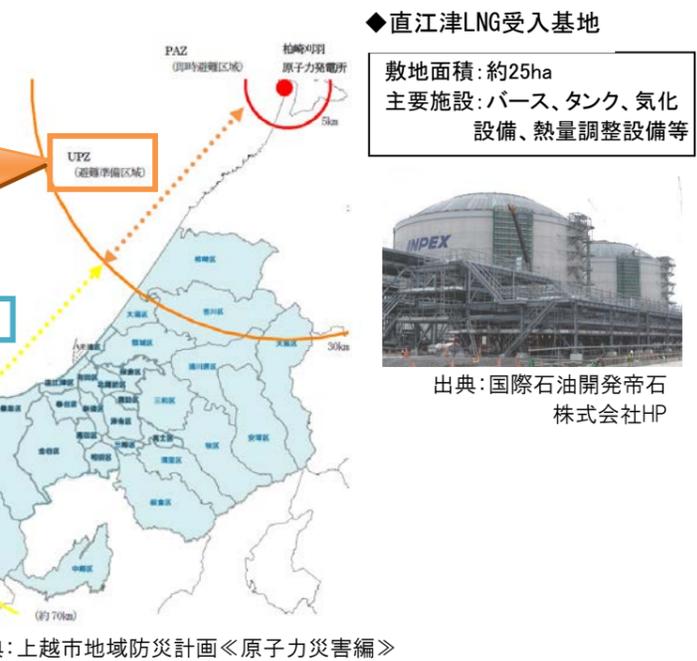
②津波ハザードマップ ※今後見直し予定



③原子力・火力発電所災害リスク

○避難準備区域
(UPZ:Urgent Protective action Planning Zone)
・発電所を中心とする半径5km~30km圏
・モニタリングの結果や発電所の状況、風向き等の気象条件により、必要な場合は、半径概ね30km圏外への避難又は屋内退避、安定ヨウ素剤の防的服用などを準備する区域
⇒「柿崎区」の全域「蒲川原区、大島区、大潟区、吉川区」の区域の一部

○屋内退避計画地域
(PPA:Plume Protection Planning Area)
・発電所を中心とする半径概ね30km~50km圏
・発電所から放出された放射性物質を含んだブルームが通過する際の被ばくを避けるため、屋内退避等が必要な地域
⇒上記を除く全市域
※住民の安全確保に万全を期すため、上記を除く全市域をPPA(屋内退避計画地域)とした



5 交通

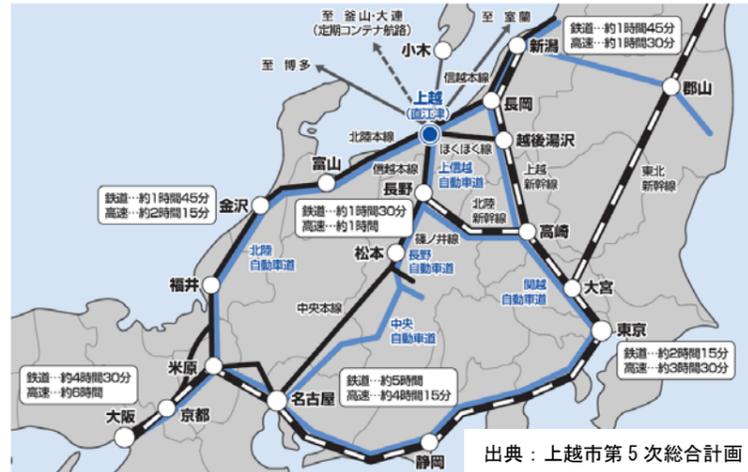
○広域交通整備の効果を活かしたまちづくりの推進

現状 古くからの交通の要所であり、陸・海の広域交通体系が充実している。将来的には北陸新幹線及び上越魚沼地域振興快速道路が供用することで、首都圏・近畿圏との交通利便性が更に強化される。

課題 人口減少及び高齢化が見込まれる中で、首都圏や近畿圏から本市に人・モノを誘引することで持続的な地域活性化を図るため、広域交通体系整備による交流人口の拡大等の効果を活かしたまちづくりの推進が必要である。

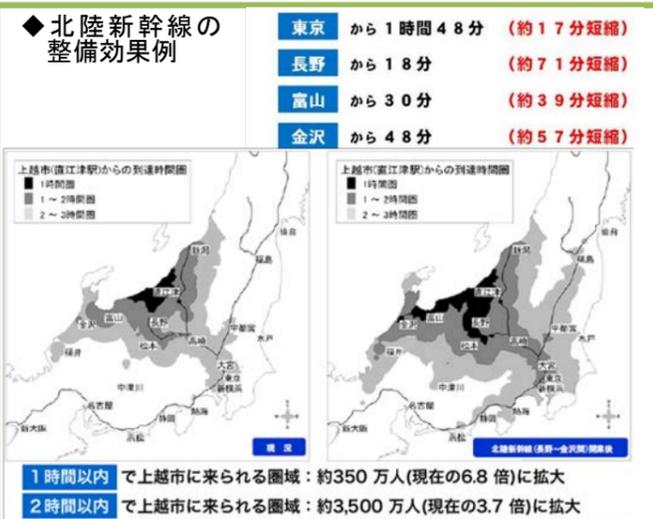
a) 広域交通体系

- 古くから交通の要所として栄えた歴史を有し、陸・海の交通が充実
- 重要港湾である直江津港や北陸自動車道、上信越自動車道をはじめ、JR北陸本線、JR新越本線、ほくほく線と複数の主要鉄道を有する
- 上越地域の発展をけん引するためにも、交通の要所としての利点を活かしたまちづくりの推進が必要



b) 広域交通整備の動向

- 平成26年度末に北陸新幹線が開業予定
- 上越魚沼地域振興快速道路の整備が進行
- 広域交通網の整備・充実により、今後、首都圏や北陸圏からの移動利便性が飛躍的に向上し、交流人口は増加する見込み
- 移動利便性向上や交流人口の拡大を地域経済に取り込むとともに、地域のまちづくりと調和のとれた結節点周辺開発を進めるなど、広域交通整備の効果を活かして地域経済の活性化に繋げることが必要



○環境にやさしく誰もが利用しやすい交通体系の実現

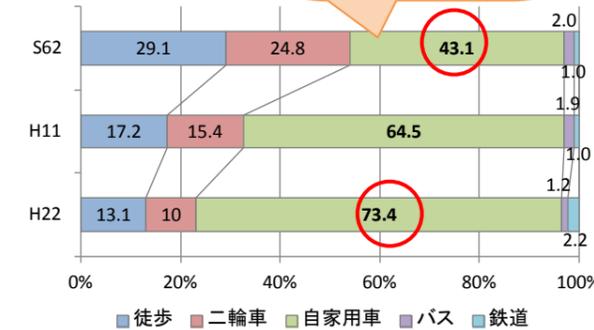
現状 直江津・高田地区を中心として放射状に鉄道・バスが運行されているが、近年、その利用減少とサービス水準の低下が進行している。一方、市民の日常生活における移動手段として自動車が多く普及し、過度に自動車に依存した生活となっている。

課題 高齢化社会における地域活力の向上及び低炭素社会の実現を図るため、過度な自動車依存から脱却するとともに、自動車を自由に利用できない交通弱者を含む誰もが公共交通を利用しやすい、歩いて暮らせるまちづくりに取り組む必要がある。

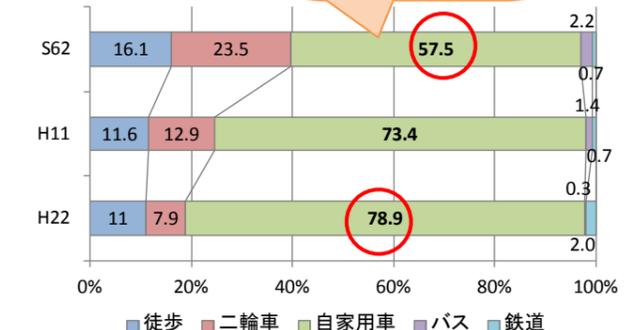
a) 市内交通

- 自動車の交通分担率は、約10年の間に大幅に増加し、市民の日常生活の足として自動車が広く普及
- 今後は、過度な自動車依存から脱却して低炭素社会実現への寄与等を図るため、自動車を自由に利用できない交通弱者を含む誰もが公共交通を利用しやすく、歩いて暮らせる交通体系の実現に向けた取り組みが必要

①平日の交通分担率



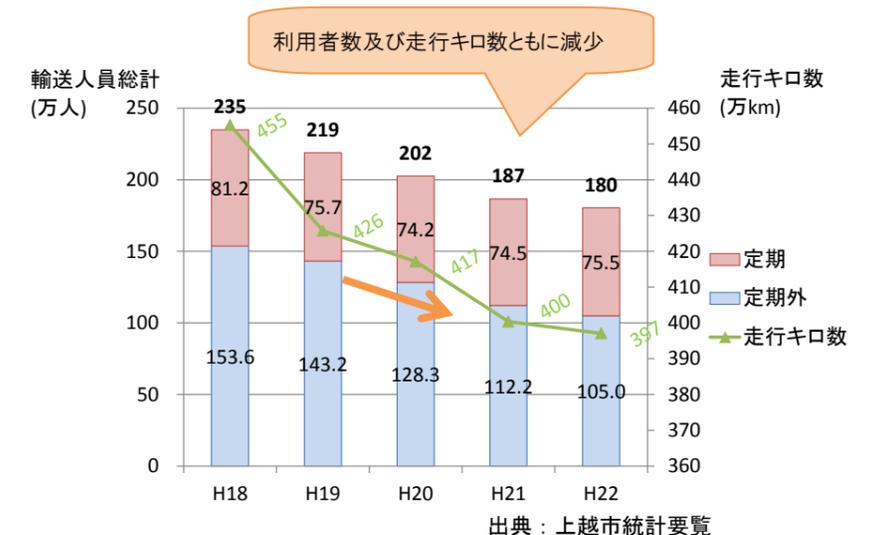
②休日の交通分担率



資料：国土交通省「全国パーソナリティップ調査」平成22年は「全国都市交通特性調査」

b) 乗合バスの輸送推移

- 公共交通の需要・供給量ともに減少傾向
- 平成22年度の利用者数は年間180万人、走行キロ数は397万km
- 高齢化社会や低炭素社会への情勢変化の中で、利用しやすい公共交通のあり方が求められる
- 利用者減少及びサービス水準の低下の負の連鎖を是正し、誰もが暮らしやすい公共交通の実現に向けた取り組みが必要



○市街地規模の適正化

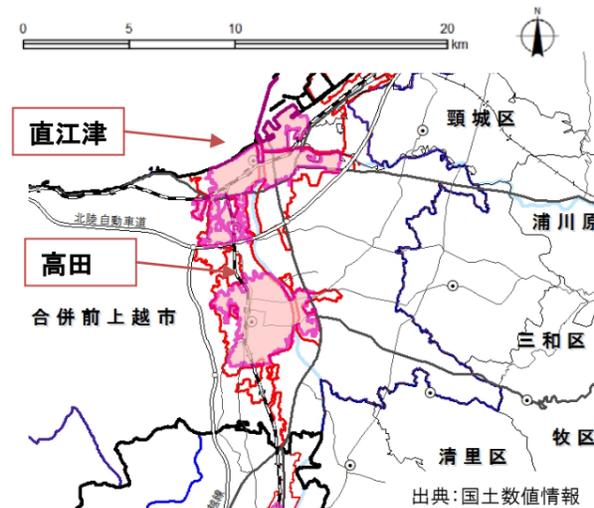
現状 人口減少が続く本市においては、市街地の拡大や中心市街地の空洞化、国道18号沿線を中心とする大規模小売店舗の郊外立地等の進行に伴い、低密で分散化した市街地が形成されている。

課題 更なる人口減少と高齢化の進展を見据え、市街地拡大を抑制して適正な規模にとどめ、既に整備された都市施設等の既存ストックを活かした既存市街地の有効活用に取り組むことが必要である。

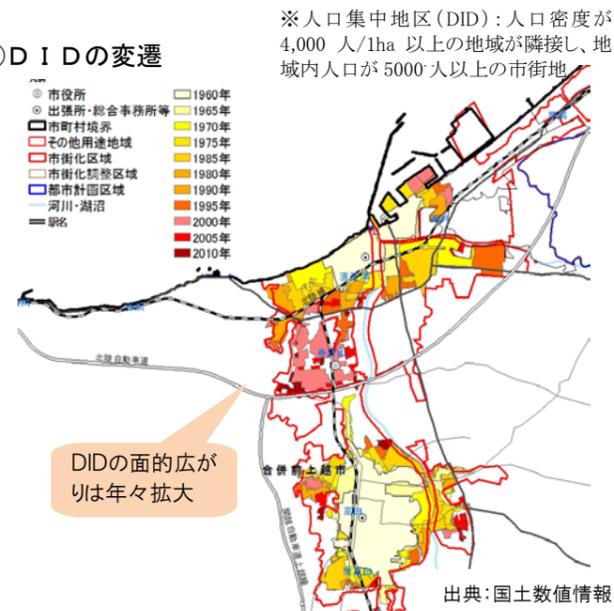
a) 市街地の広がり

- ・市内には、高田地区と直江津地区の2カ所の人口集中地区(DID)が存在し、面的な広がりは年々拡大
- ・市街地の拡大により都市基盤の整備・維持管理コストの増加が懸念されることから、今後は社会情勢変化や財政状況を踏まえた市街地規模の適性化が必要

① DIDの分布 (H22)



② DIDの変遷

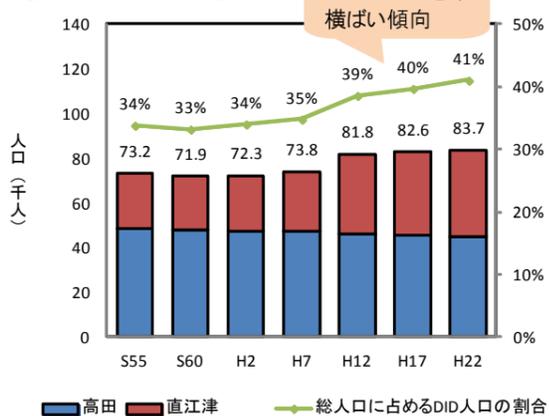


※人口集中地区(DID):人口密度が4,000人/ha以上の地域が隣接し、地域内人口が5000人以上の市街地

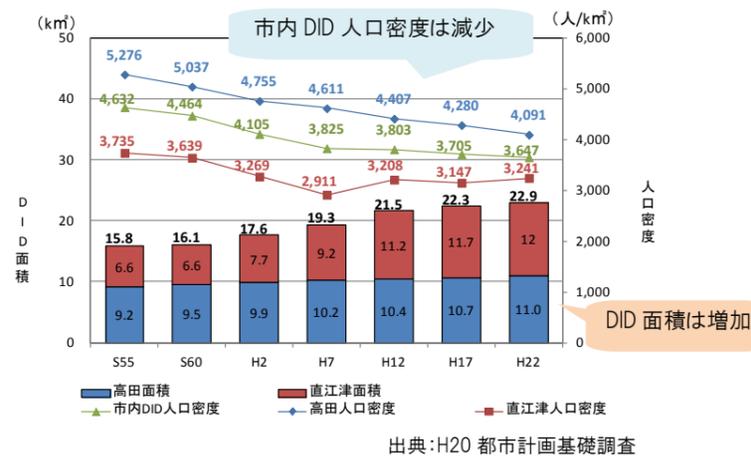
a) 市街地面積・人口の推移

- ・DID人口は近年横ばい傾向にあるが、DID面積の拡大に伴い人口密度はゆるやかに減少
- ・低密で分散化した市街地の拡大により、行政サービスコストの増大による過度な財政負担や市街地のにぎわい低下が懸念されるため、今後は、市街地規模の適性化や既存ストックを活かした既存市街地の活性化が必要

① DID人口の推移



② DID面積及び人口密度の推移



○誰もが暮らしやすい生活拠点の構築

現状 モータリゼーションの進行や市街地の拡大が相まって、広大な市域の中で生活サービス施設が幹線道路沿いに分散して立地している。そのため、自動車を自由に利用できない交通弱者を中心に、身近な生活サービス機能の分散化による生活利便性の低下が懸念される。

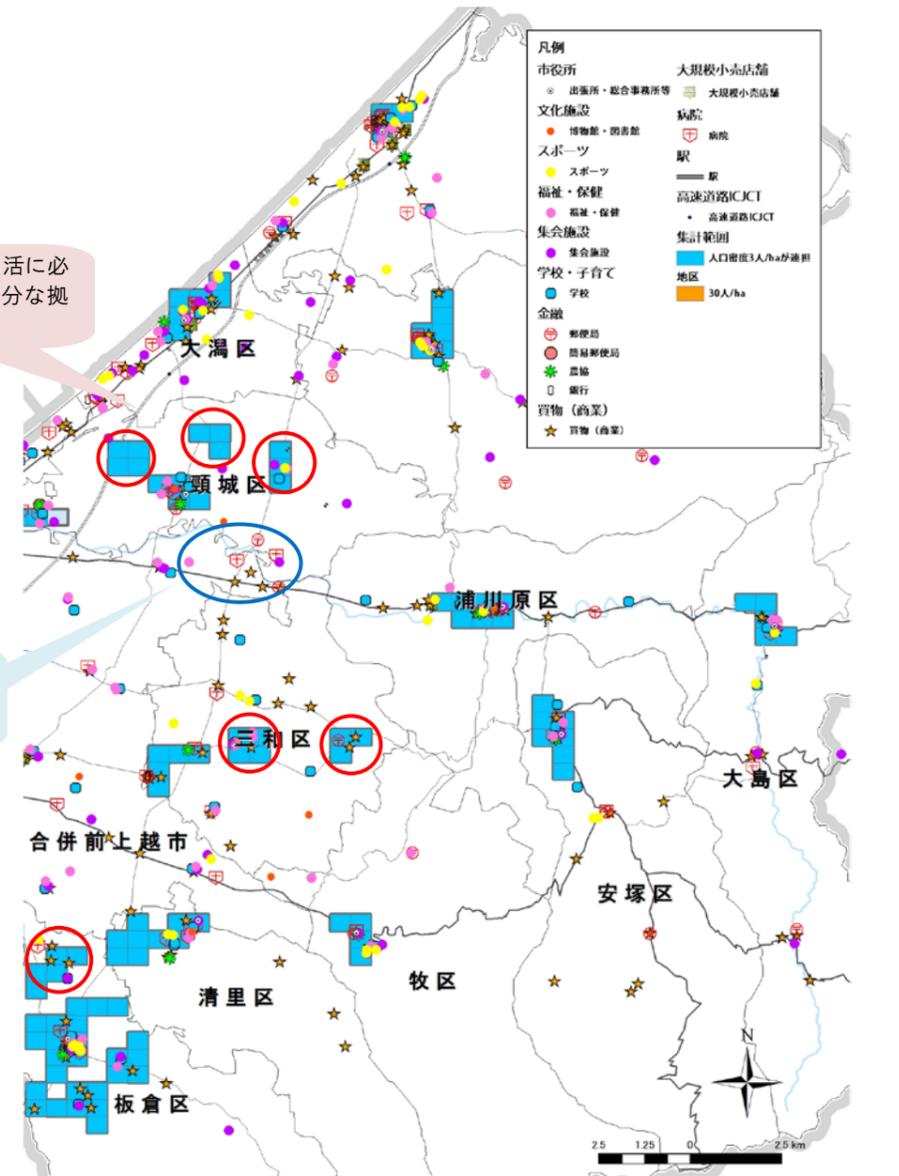
課題 交通弱者を含む誰もが安心して暮らすことができるよう、徒歩や公共交通によって容易にアクセスすることができる、便利で身近な生活拠点の構築に向けた取り組みが必要である。

a) 生活サービス施設の分布状況

- ・拠点から離れた位置に生活利便施設が立地するが、拠点内は備えるべき機能の不足や機能の偏りが目立つ
- ・人口減少・高齢化や低炭素社会への情勢変化を踏まえ、高齢者を含むすべての人が暮らしやすく便利な生活環境の構築に向け、各生活拠点の機能集約及び拠点性の強化が必要

人の集積はあるが、生活に必要な機能が偏り、不十分な拠点が多く存在する

拠点から離れたところに多くの生活利便施設が立地する



※総合事務所周辺及び人口密度3人/ha以上(合併前上越のみ30人/ha以上)が連判する地域を色付け

出典: 国勢調査、国土数値情報

○持続的な発展を支える都市基盤の整備推進

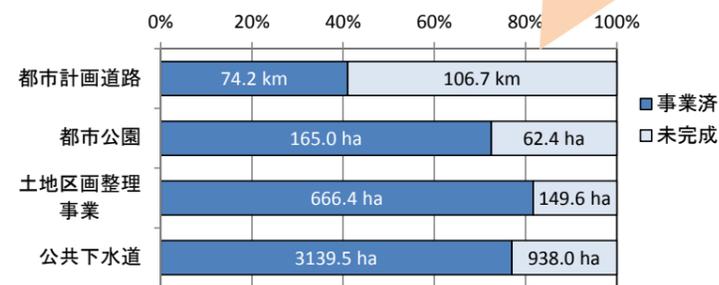
現状 都市施設の整備は、各分野とも整備途上にある。特に、市内交通の幹線機能を担う「都市計画道路」や、市民の生活の質を高めるだけでなく災害時の活動拠点としての役割も担う「広域・基幹的な都市公園」の整備が遅れている。

課題 市民の安心・安全で快適な暮らしを支え、人やモノの活発な移動を促すことで本市の持続的な発展に資するため、厳しい都市経営環境下において効率的かつ効果的に都市施設等の基盤整備を推進することが必要である。

a) 都市基盤整備の動向

- ・道路・公園・土地区画整理・公共下水道のいずれも、現計画事業で未完成のものが2~6割
- ・維持管理費や財政状況を踏まえて計画の必要性を見直しつつも、必要な都市施設の整備推進が必要

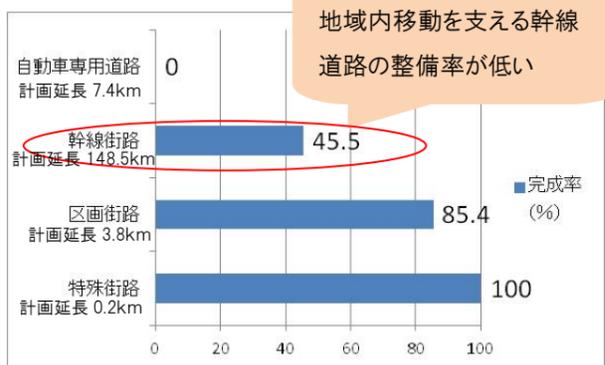
①都市計画事業の進捗



出典：上越市の都市計画/上越市公共下水道整備計画

b) 都市計画道路整備率

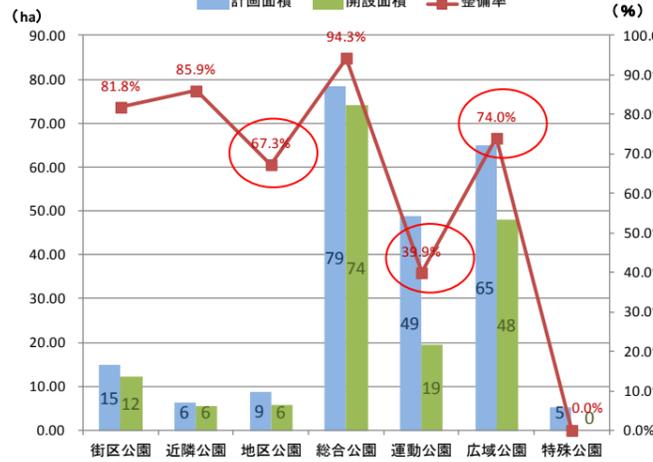
- ・特に整備率の低い都市計画道路の中でも、地域内移動を支える幹線道路の整備率が低い
- ・維持管理費や財政状況を踏まえて計画の必要性を見直しつつも、快適な市民生活のために必要な道路の整備推進が必要



※上越都市計画区域内 出典：上越市の都市計画(平成24年1月版)

c) 都市公園の整備率

- ・都市公園は、運動公園や広域公園、地区公園など生活面や防災面で広域・基幹的役割を担う公園の整備が遅れている
- ・市民の安心・安全で快適な暮らしの環境づくりのため、必要な都市施設の整備推進が必要



出典：上越市の都市計画(平成24年1月版)

○時代の変化に対応した都市基盤の維持・更新

現状 合併前の市町村がそれぞれ整備した都市基盤・都市施設を有するものの、中には耐震基準を満たさない公共施設、バリアフリー動線の確保が不十分な施設、市街化区域内に存在する未利用地、自動車と歩行者が混在する細街路等が存在する。そのため、各種施設等の老朽化・遊休化が進み、それに伴う維持管理費の増加、高齢者や車いす利用者等の交通弱者の移動性・安全性の阻害等、様々な弊害が顕在化しつつある。

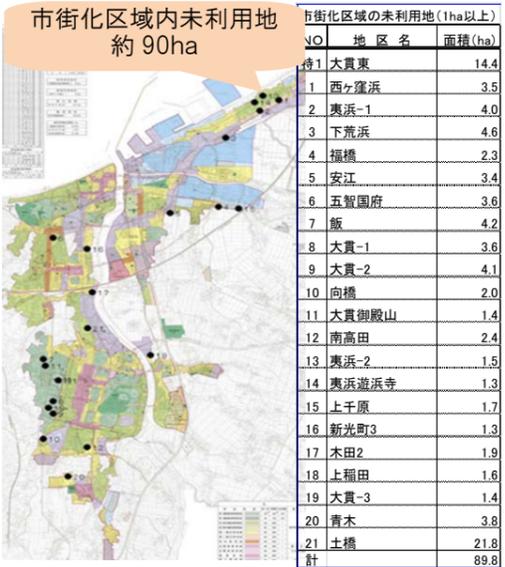
課題 バリアフリーや耐震基準等、都市施設に対する機能面での要求水準の高まりに対応し、持続的に地域活力の向上を図るため、時代の変化に対応した都市基盤の維持・更新に取り組むことが必要である。

a) 都市基盤の整備状況

- ・合併前の市町村がそれぞれ整備した都市基盤・都市施設を有し、同様の機能を持つ施設が多数存在
- ・都市基盤の老朽化も進行し、耐震基準を満たさない公の施設等も多く存在
- ・合併後の本市の市道延長は、合併前上越市の3.2倍に上る約2800km
- ・耐震基準を満たさない公の施設は平成23年10月時点で96施設存在し、市内の公の施設の約1割に上る
- ・市町村合併や市街地の拡大に伴い膨らんだ都市基盤施設の、社会情勢に応じた維持・更新や有効活用が必要

b) 未利用地の状況

- ・市街化区域内の未利用地が約90ha存在
- ・市街化区域内の未利用地の存在は、市街地のにぎわい低下などに影響を及ぼすため、未利用地の有効活用が必要



出典：上越市提供資料

c) 公の施設再配置計画

- ・市町村合併により、同様の機能を持つ公共施設が多数存在し、老朽化も進行なども懸念される
- ・第4次上越市行政改革推進計画において、平成26年度の目標として、「約1,000ある公の施設のうち、概ね1割の施設の再配置(統廃合等)(実質再配置対象約600施設)」が提示され、施設の再配置が進行
- ・活用すべき施設を選択した中で、ライフスタイルの変化に伴う多様なニーズに対応する都市基盤の機能更新が必要

◆上越青少年文化センター(2013年3月に廃止)



出典：上越タウンジャーナル

◆平成24年度に再配置実施予定の施設

計画上の区分	区域	再配置予定施設		
		施設数	施設名	
再配置検討	直江津区	2	・上越青少年文化センター ・上越市武道場	
	保倉区	1	・上越市保倉野球場	
	安塚区	3	・中川地域生涯学習センター [体育館] * ・伏野地域生涯学習センター [体育館] * ・須川地域生涯学習センター [校舎棟] *	
	浦川原区	1	・浦川原霧ヶ岳公園 [遊具・管理棟]	
	大島区	1	・あさひの里田まふなの森園 [キャンプ場]	
	牧区	3	・牧ふるさと村自然と憩の森 [ロッジ・バンガロー] ・上越市牧第2体育館* ・上越市牧国民運動場	
	吉川区	1	・吉川物産館	
	板倉区	2	・上越市板倉北部運動公園テニスコート ・板倉郷土館	
	清里区	1	・清里開発総合センター*	
	三和区	2	・上越市三和西部テニスコート ・三和ジュニア創作館	
	名立区	2	・山海荘* ・名立北地域生涯学習センター [校舎棟] *	
	譲渡検討	金谷区	1	・向橋パークアンドバスライド
		柿崎区	1	・柿崎上下浜海岸駐車場
板倉区		2	・寺野地区冬期集落機能維持管理センター ・筒方地区冬期集落機能維持管理センター	
計		23		

出典：上越市 HP

○14 市町村の合併を最大限に活かしたまちづくりの推進

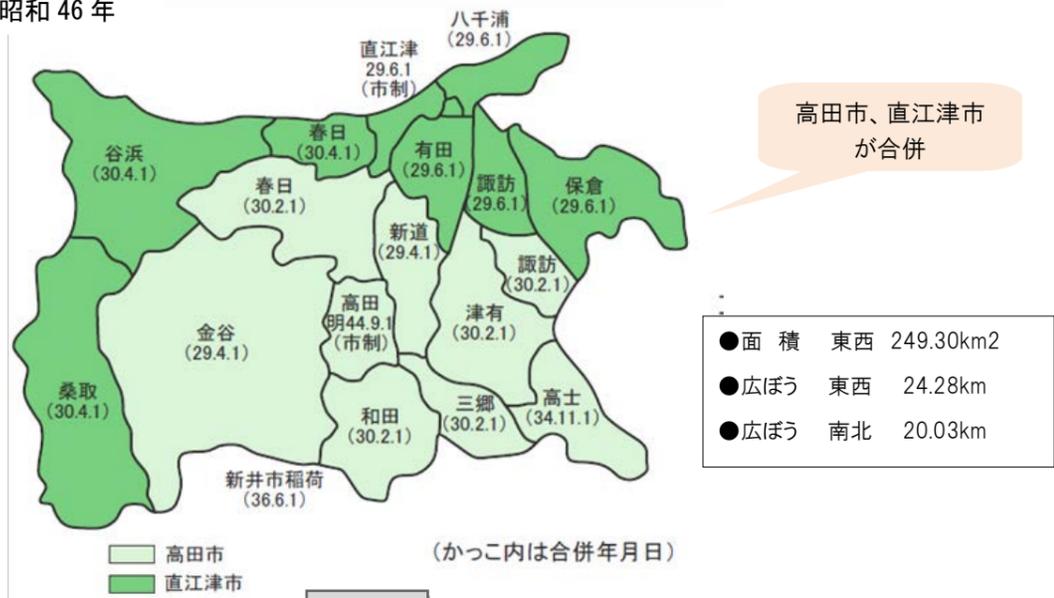
現状 平成 17 年に 14 の市町村が合併した本市では、合併前上越市を中心とした各区の繋がりを有するとともに、より身近な生活の場の中心として、一定の拠点性を有する区も存在する。

課題 区毎に有する歴史・文化を守ることによって個性豊かな上越市を目指すとともに、市内全域において持続的な発展を遂げるため、14 地区の歴史や特色を活かしたまちづくり及び全市としての一体性を備えたまちづくりの推進に取り組む必要がある。

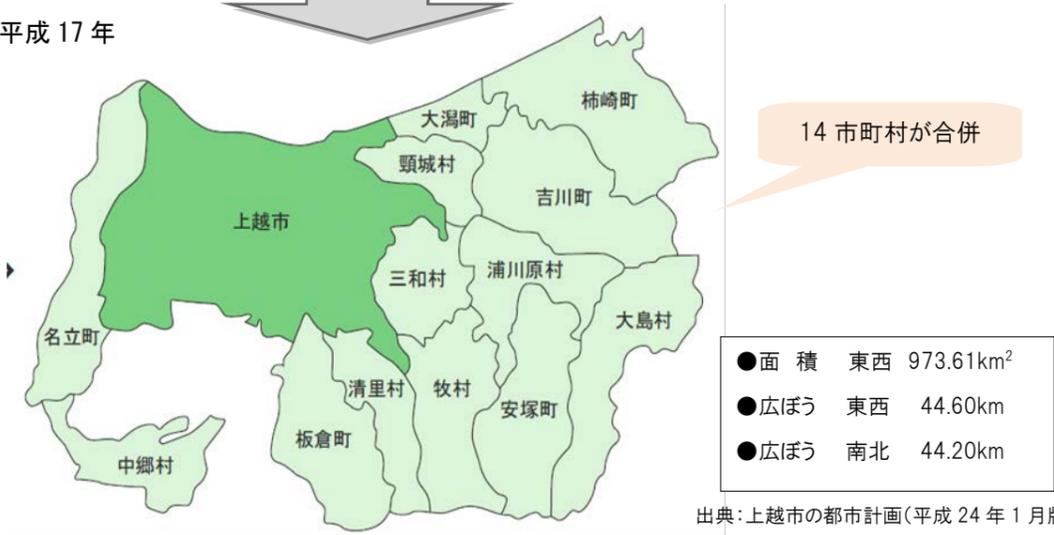
a) 市域の変遷

- ・昭和 46 年 4 月 29 日高田市と直江津市が合併して上越市が誕生し、現在も高田、直江津が本市の中心市街地として継承
- ・平成 17 年 1 月 1 日上越市と周辺 13 町村が合併して新上越市が誕生
- ・14 地区の歴史・特徴を継承しながらも、今後は1つの市として 14 地区を一体的にとらえたまちづくりが必要

○昭和 46 年



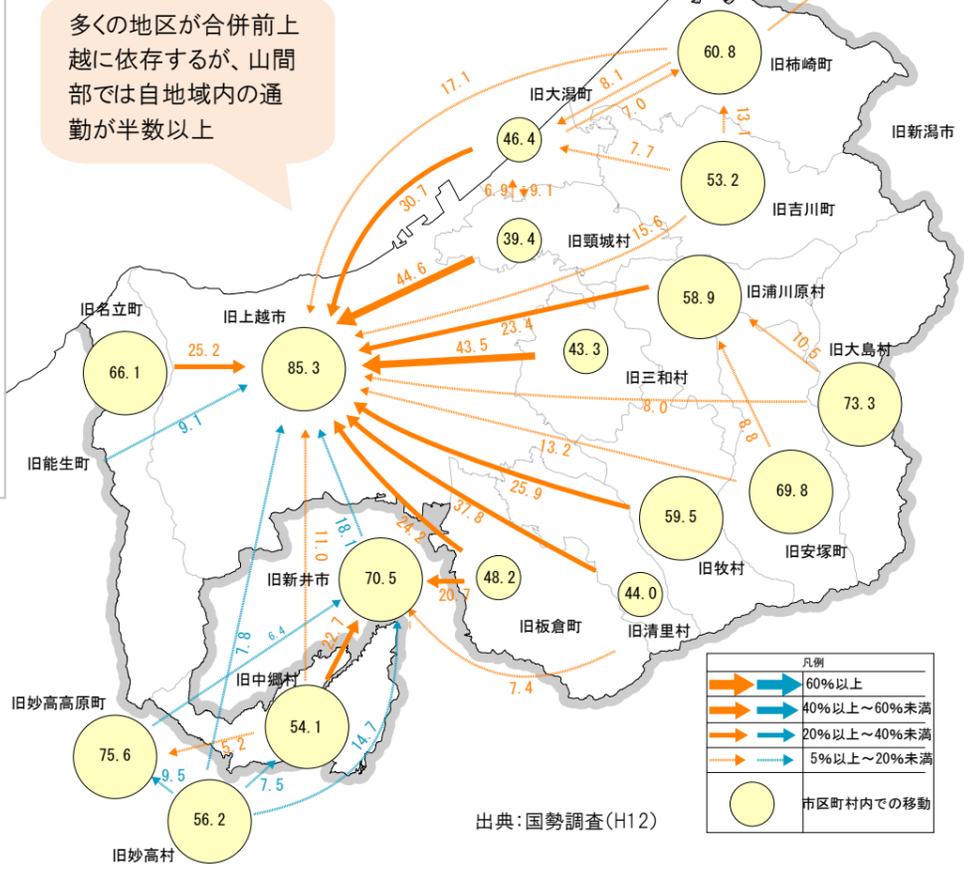
○平成 17 年



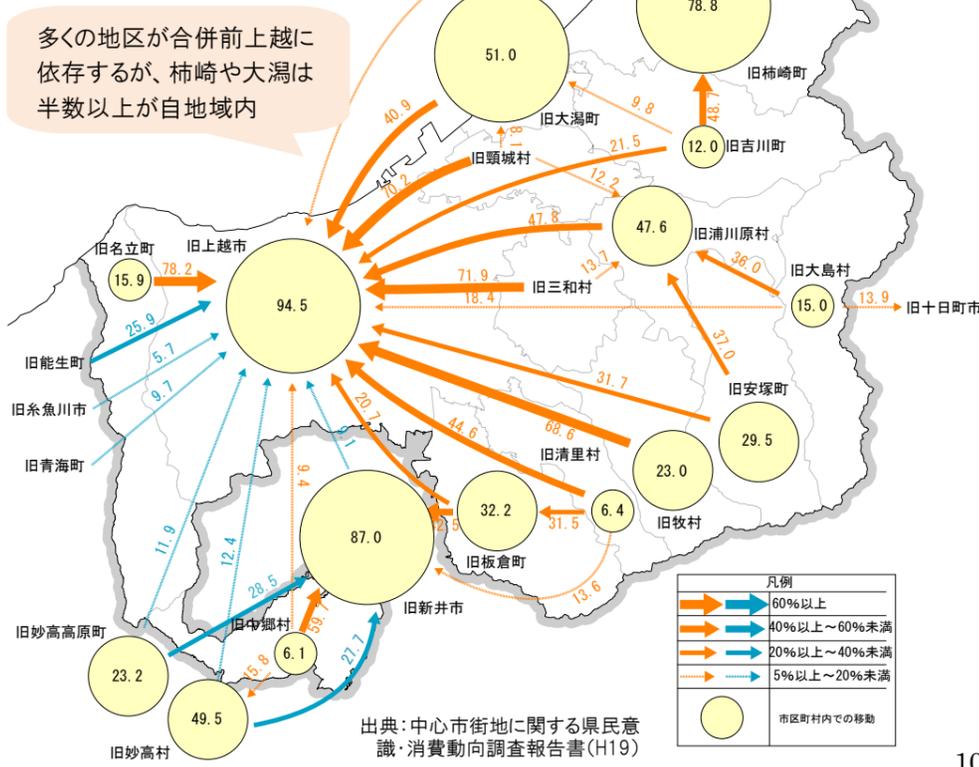
b) 通勤・買物流動

- ・通勤流動は、多くの地区が合併前上越との結びつきが強いが、山間部では、自地域内の通勤が半数以上
- ・日常生活に直結する最寄品の買物流動も、多くの地区が合併前上越との結びつきが強いが、柿崎、大潟は一定の独立性を有する
- ・交流の実態を踏まえて各地域の機能分担を明確にし、全市的な目線で交流の促進や拠点機能の集約・強化に向けた取組が必要

①通勤流動



②買物流動（最寄品）



○厳しい財政状況を踏まえたまちづくりの推進

現状 経常収支比率が80%以上で硬直性が高く、また市町村合併及び市街地拡大に伴い道路・橋梁や公園等の社会資本に対する投資や維持管理費が増加するなど、厳しい財政状況下にある。更に、今後の人口減少や高齢化の進展に伴い、厳しい財政状況が将来にわたって続くことが懸念される。

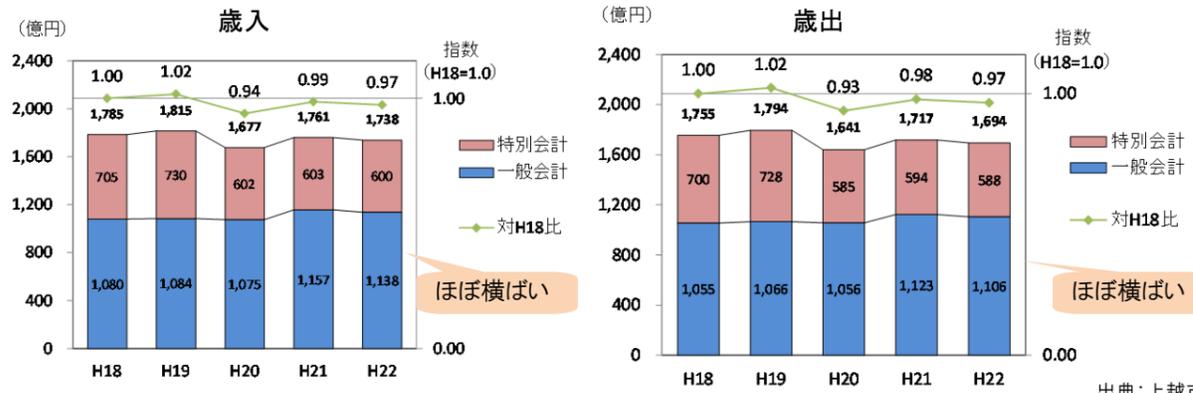
課題 安心・安全で快適な暮らしを営むことができる質の高い生活環境を、安定的かつ持続的に市民に提供するとともに、健全な財政状況を保つため、近年の財政状況変化に対応した、社会資本投資に対する「選択と集中」に取り組む必要がある。

a) 財政状況

- ・平成18年から平成22年にかけて、歳入、歳出とも、ほぼ横ばい
- ・市民税は減少傾向で、固定資産税及び都市計画税はほぼ横ばい
- ・経常収支比率は、近年は改善傾向にあるものの、財政の硬直性が高いとされる80%以上
- ・今後、人口減少・高齢化社会が進む中で、安定した市民生活を持続的に確保するため、長期的な見通しのもとで必要となるところに財源を投資する「選択と集中」のまちづくりが必要

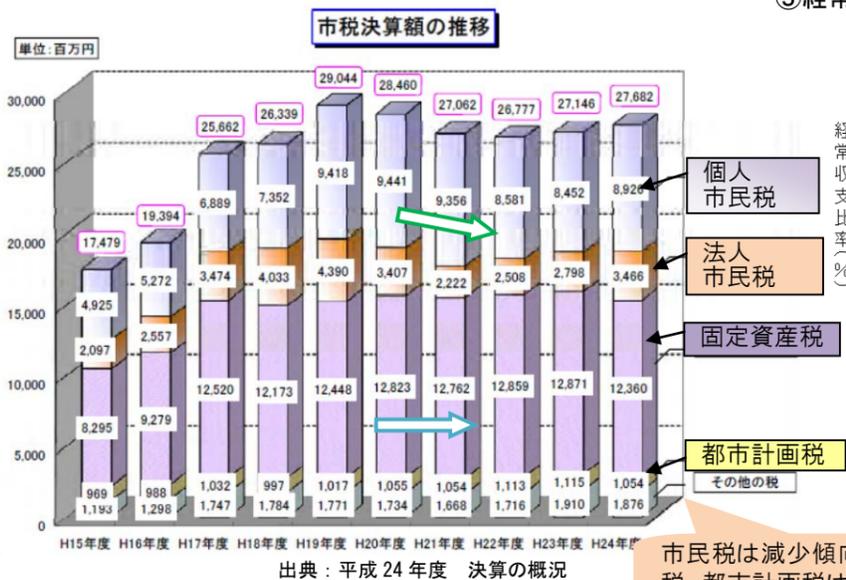
※経常収支比率:自治体が自由に使えるお金のうち、人件費や生活保護費、借金返済に充てる公債費など、避けられない必要な経費

①歳入・歳出の状況



出典:上越市統計要覧

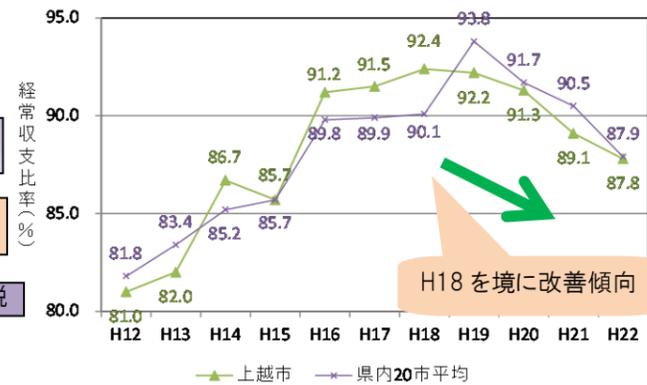
②市税決算額の推移



出典:平成24年度決算の概況

市民税は減少傾向、固定資産税、都市計画税はほぼ横ばい

③経常収支比率の推移



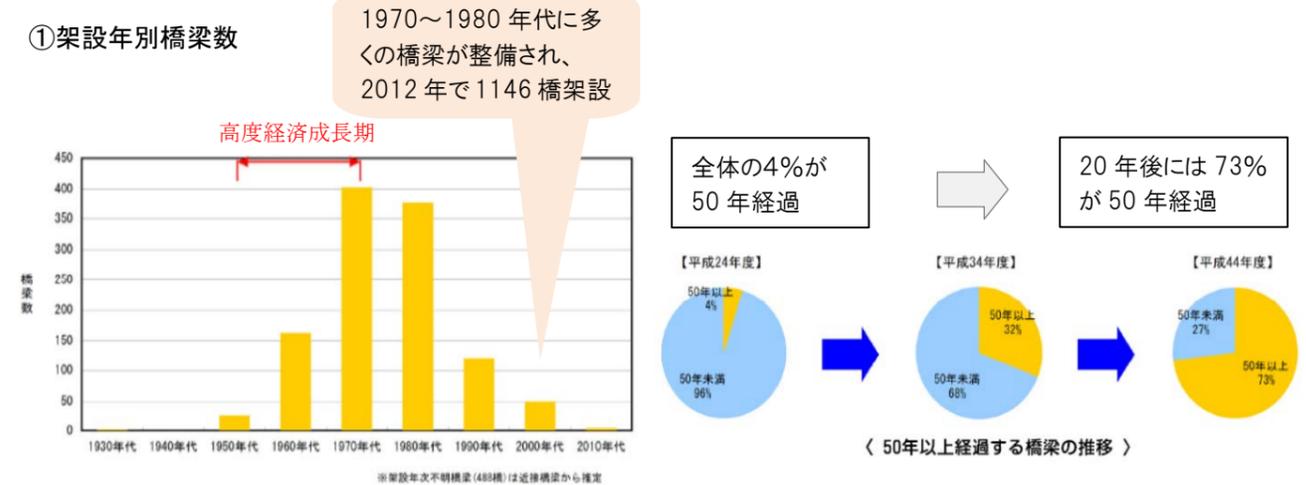
出典:広報上越

H18を境に改善傾向

b) インフラ維持費

- ・市町村合併や市街地の拡大に伴って市が管理するインフラが増加中、施設の老朽化が進行
- ・約20年後の平成44年には、50年経過した橋梁が全体の73%を占める
- ・インフラ維持費は増加、今後も維持費が減少しない場合は、人口減少をうけて人口1人当たりの負担が約1.5倍に増加
- ・人口減少、高齢化に伴う厳しい財政状況の中、今後益々施設老朽化が進行し、維持費の財政負担が大きくなる懸念があるため、「選択と集中」の維持管理が必要

①架設年別橋梁数



②インフラ維持費の推移

