

上越市の都市計画区域のあり方に関する提言

～時代の変化に対応した新たな都市計画^{まちづくり}～

平成25年5月

上越市都市計画区域検討委員会

我が国は、人口減少・少子高齢社会の本格的な到来、社会資本の維持・整備等に係る厳しい財政上の制約等、社会情勢の変化に伴い、都市を取り巻く状況が大きく変化しています。

上越市においては、全国的な社会情勢の変化に加え、平成17年の市町村合併に伴い、1つの市域の中に規制内容が異なる3つの都市計画区域が存在する状況となっており、土地利用規制に不均衡が生じている状況となっています。

このような状況を踏まえ、新潟県都市計画区域再編懇談会が、平成18年3月、『新潟県の都市計画区域再編に関する提言』をとりまとめたところであります。

上越市都市計画区域検討委員会は、この提言内容を踏まえつつ、平成25年度から予定されている「上越市都市計画マスタープラン」の検討に際し、その前段で整理が必要な「上越市の都市計画区域のあり方」について検討するため、都市計画、交通、農業、環境、経済を専門とする有識者5名により組織されました。

平成24年9月28日から5回にわたり、都市計画区域の再編に関すること、都市計画区域の拡大・縮小に関すること、市街化調整区域の土地利用規制のあり方に関することの3つの事項について検討を重ねてまいりましたが、このたび、上越市の都市計画区域のあり方について意見をとりまとめましたのでここに提言します。

本提言は、上越市の現状や社会情勢の変化等を踏まえてとりまとめたものであり、具体の都市計画手法及び制度の運用については、地域の実情や地域特性を踏まえ、都市計画マスタープラン検討の中で具体的な検討を行う必要があることを申し添えます。

上越市都市計画区域検討委員会

委員長 中 出 文 平

上越市の都市計画区域のあり方に関する提言

1. はじめに

上越市は、平成17年1月1日に14市町村が1つの市として合併し、「新しい上越市」が誕生した。合併後の上越市は、市域が約973平方キロメートルの面積を誇る市となったが、1つの市域に規制内容が異なる3つの都市計画区域が存在する状況となっており、土地利用規制に不均衡が生じている状況である。

これに加え、人口減少や少子高齢化など、社会情勢の変化に起因する市街化区域内の土地利用の鈍化、既存集落の活力低下、地域の基幹産業である農業の担い手減少、厳しい財政状況などによる社会基盤の維持・整備等、様々な課題が生じている。

また一方で、東京と金沢を結ぶ北陸新幹線が平成27年春の開業を控え、また、上越市と南魚沼市を結ぶ上越魚沼地域振興快速道路の整備が着実に進むなど、将来において上越地域の社会構造や開発需要の変化が見込まれる。

このような中、新潟県都市計画区域再編懇談会が、平成18年3月、市町村合併や昨今の人口減少・少子高齢化を踏まえ、『新潟県の都市計画区域再編に関する提言』をとりまとめた。この提言では、「1つの市域に複数の都市計画区域を有しないことを基本とする」、「吉川、頸城、三和、板倉、清里の平地について、都市計画区域の拡大を検討する」、「1つの市域に規制の異なる土地利用規制がある場合、統一的な土地利用コントロールを検討する」など、上越市にいくつかの提言をとりまとめている。

一方、この提言後の平成19年11月に施行された改正都市計画法では、人口減少・高齢社会にふさわしいまちづくりを実現するため、大規模集客施設が立地可能な用途の見直し、準都市計画制度の拡充、開発許可制度の見直しなど、地域の実情に即した都市計画を指定できるようになり、上越市では大規模集客施設を制限する特別用途地区を指定しているところである。

本委員会では、上越市からの要請を受け、社会情勢等の変化、及び、新潟県都市計画区域再編懇談会の提言、都市計画法の改正等を踏まえつつ、平成25年度から予定されている「上越市都市計画マスタープラン」の検討にあたり、その前段で整理が必要な「上越市の都市計画区域のあり方」について、これまで5回にわたり議論を重ねてきた。



図一 上越市における都市計画区域の現状

現状と課題	1. 全市的な課題 ①農業環境の悪化 ②廃棄物処理施設・ごみ焼却施設の立地 ③空き家・空き店舗の増加 ④既存施設の用途変更 3. 将来懸念される課題 ①人口減少・少子高齢化 ②集落の維持 ③高速交通網への対応 ④農業の保全 ⑤厳しい財政状況 2. 即地的な課題 ①1つの市域に異なる土地利用規制 ②市街化区域の土地利用が進まない状況 ③合併により土地利用規制の格差が明らかになる ④合併前の町村で整備された住宅団地、工業団地の保全と活用		関係法令・条例の整理
検討の視点	①活力あふれるまちづくり 活力のあふれるまちづくりに向けて、生活基盤整備や都市基盤ネットワークの最適化を推進し、住み続けられる環境づくりを目指す。 また、市内の工業集積地や、合併前の各町村で整備された産業団地の活用を目指す。	②新しい上越市としての拠点とネットワークを強化するまちづくり 合併後の新しい上越市として、14地区の特色を生かし、各地区の中心部や中心市街地において地域の特色を活かしたまちづくりを推進する。 加えて、拠点同士のネットワークを強め、14地区の連携を推進するとともに、人的交流を促進するネットワークづくりを目指す。	土地利用とまちづくりに関するアンケート調査
	③豊かな田園・自然と共生するまちづくり 上越市の特徴である豊かな田園環境を次世代に引き継ぎ、良好な景観と農業生産を維持していくため、多面的な機能を有する森林地域を保全し、自然環境と調和した生活や生産機能を確保する。	④災害に強いまちづくり 上越市の気候や地勢に配慮し、水害や雪災害、地すべり災害などによる被害を軽減し、市民の安全・安心の確保のため、官民連携による災害に強いまちづくりを目指す。	
	【検討事項①】 上越都市計画、柿崎都市計画及び妙高都市計画の再編に関すること ・上越都市計画(線引)の維持についての検討 ・妙高都市計画(非線引)、柿崎都市計画(非線引)を上越都市計画と一体的に取り扱うことの検討		
具体的な検討	【検討事項②】 都市計画区域の拡大・縮小に関すること ・無秩序な土地利用の進行や農業・自然環境の悪化が懸念され、都市計画区域を指定する必要がある地域を検討 ・災害危険箇所等の居住を抑制するため都市計画区域から除外する必要がある地域を検討		
	【検討事項③】 市街化調整区域の土地利用のあり方に関すること ・市街化調整区域における課題について検討 ・市街化調整区域における土地利用規制の緩和の必要性について検討		
	まちづくり 時代の変化に対応した新たな都市計画		
提言	【検討事項①】 上越都市計画(線引き都市計画)・・・現状維持が望ましい 柿崎都市計画(非線引き都市計画)・・・現状維持が望ましい 妙高都市計画(非線引き都市計画)・・・現状維持が望ましい		
	【検討事項②】 平野部を中心として都市計画区域に指定することが望ましいが、現状及び将来の人口減少を踏まえたまちづくりを十分検討した上で、慎重に検討する必要がある。		
	【検討事項③】 市街化調整区域(上越都市計画)は、土地利用規制の適正化を行うことが望ましい(良好な営農、自然環境を保全しつつ集落機能等を維持するための1つの方策として、土地利用規制の適正化を行うことが望ましい。)		
課題	上越市が今後取り組むべき課題 等		

図一委員会での検討概要

2. 現状と課題

人口や産業等の社会的条件や土地利用等の観点から、上越市の現状や将来見込みについて分析を行い、地域が直面する課題（全市的・即地的）及び将来懸念される課題を抽出した。

（1）全市的な課題

①農業環境の悪化

平成12年から平成22年の10年間で、上越市全体の経営耕地面積は約4千ha減少し、農家数は約4千人の減少がみられた。

また、平成19年より年間20ha以上の農地転用があり、都市的土地利用への転用による農業環境の悪化が懸念される。

上越市は、県内第2位の米の産出額を誇る地域であり、農業が地域を支える重要な産業であるため、今後、農業環境の保全が必要である。

②廃棄物処理施設・ごみ焼却場等の立地

管理型の最終処分場は中郷区にしかなく、市内から排出される焼却灰や燃やせないごみ等のほとんどを市外、県外の最終処分場に埋め立てているのが現状である。

今後、市内で発生する廃棄物やごみの処理について、持続的なあり方を検討する必要がある。

③空き家・空き店舗の増加

空き家は年々増加傾向にあり、上越市では平成20年に8,960戸の空き家が存在した。また、合併前の平成15年時点で住宅総数に対する空き家の割合を比較すると、合併前上越市は新潟県全体よりも約2%空き家の比率が高い。

今後、防犯上の問題や、雪下ろし等の防災上の課題、及び地域活力の低下が懸念されるため、空き家・空き店舗の増加への対応が必要である。

④既存施設の用途変更

近年、既存施設の用途変更の相談（例：小学校を福祉施設に転用）が多く、直近6年間で13件程度ある。

人口減少や高齢化が進行する地域の実情に応じて、既存施設の活用を図る方策が必要である。

(2) 即地的な課題

① 1つの市域で異なる土地利用規制

合併に伴い、1つの市域に複数の異なる土地利用規制（線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外）が存在し、土地利用規制や建築規制に不均衡が生じている。

今後は、都市計画区域の種別で異なる土地利用関連制度を踏まえながら、都市計画区域のあり方を見直す必要がある。

② 市街化区域の土地利用が進まない状況

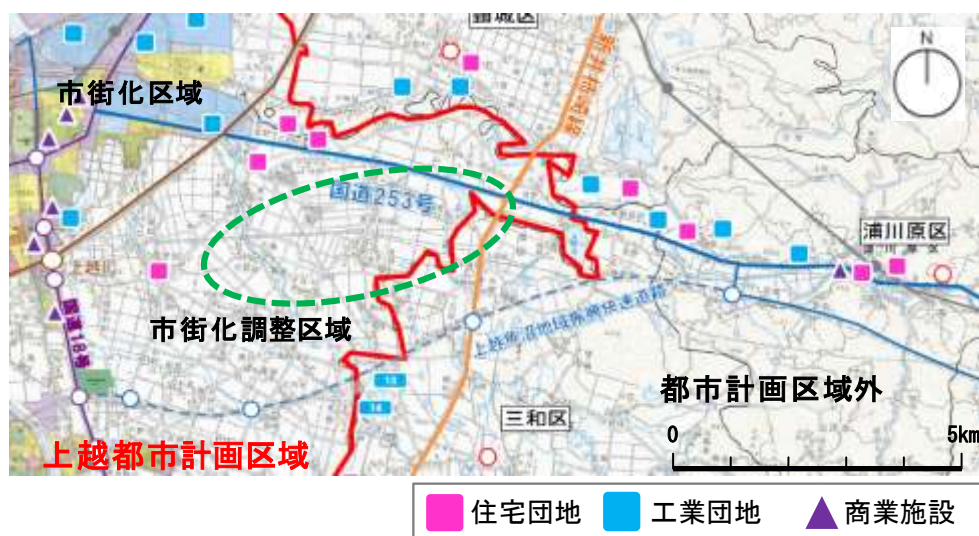
上越都市計画区域の市街化区域内では、まとまった未利用地（住宅地など都市的土地利用がされていない土地）が多く存在し、総計 24 件、約 118ha に上る（平成 24 年 9 月時点）。

市街化を促進すべき地域である市街化区域において、未利用地の有効活用を促進するため、土地利用制度を見直す必要がある。

③ 合併により土地利用規制の格差が明らかになる

市街化調整区域に隣接する都市計画区域外では、国道沿線で利便性の高い所に住宅団地や工業団地等、都市的土地利用が進み、市街化区域と都市計画区域外の間にある市街化調整区域住民から、集落を維持するための土地利用規制の緩和要望が出されている。

今後は、合併後の新しい上越市として、地域住民の理解を得られる土地利用のあり方に見直す必要がある。



図一 国道 253 号沿いの開発状況

④ 合併前の町村で整備された住宅団地、工業団地の保全と活用

上越都市計画区域隣接部における都市計画区域外において、合併前に整備された工業団地、住宅団地が立地する。また、合併前上越市を除いた 13 区合計で、分譲面積は約 250ha にのぼる。

市全体で開発済みの工業団地の分譲率は約 60%となっており、空き地が多く存在することから、今後、地域の将来像に応じて活用方法を検討する必要がある。

(3) 将来懸念される課題

①人口減少・少子高齢化

今後、上越市では人口減少が更に加速すると予想されており、人口減少に伴う税収の減少や、高齢化が進んだ集落の増加、地域の安全・安心に支障をきたす恐れなど、多くの課題が懸念される。

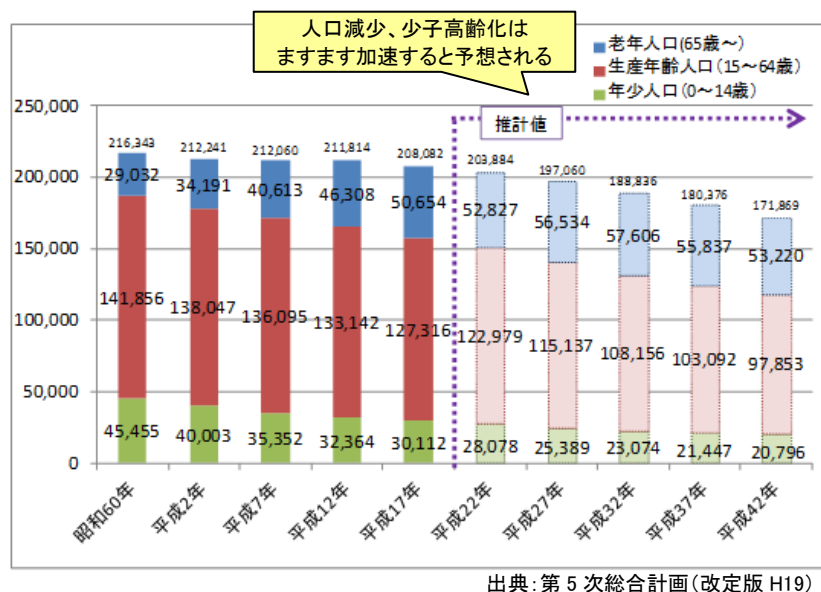


図 年齢別将来人口

そのため、人口減少や高齢化が進んだ地域の実態を認識し、地域の安心・安全の確保及び活力向上に務めることが必要である。

②集落の維持（高齢化の進む集落）

上越市の約900の集落のうち、72の集落で65歳以上の人口比率が50%以上を超え、多くの地域で高齢化が進行している。そのうちの多くが都市計画区域外の中山間地に位置するが、市街化調整区域においても9つの集落で65歳以上の人口比率が50%以上を超える。

この傾向は今後も増加すると予測されており、防犯上の問題や、雪下ろし等の防災上の課題及び地域活力の低下が懸念される。

今後、こうした集落を維持するため、新規定住者を増やすとともに、地域防災力の低下を防ぐための対策が必要である。

③高速交通網への対応

平成26年度末に、北陸新幹線の長野～金沢間が開業予定であり、上越地域の都市構造の変化や開発需要などの影響が予想される。新幹線新駅周辺では、適切な土地利用の誘導が必要と考えられる。

また、上越市と南魚沼市を結ぶ上越魚沼地域振興快速道路は、平成22年に浦川原ICから安塚IC間が供用され、平成30年には寺ICから鶴町ICが開通予定であるなど、整備が着実に進んでいる。今後、整備されるIC周辺においては、上越市中心部からの移動時間が短縮され、開発需要が高まることが予想され、計画的な市街地の誘導と良好な環境を保全することが必要である。

④農業の保全

近年、上越市における農地の減少が進行している。経営耕地面積は、今後、平成17年から平成22年と同割合で減少すると推計した場合、平成32年には、平成12年から約8,000ha程度減少すると試算される。

農家数について同様に推計すると、平成32年には、平成12年から約5,000人に減少すると試算される。

そのため、進行する農業環境の悪化を今まで以上に抑え、農業環境の保全が必要である。



図 経営耕地面積の推移と推計



図 農家数推移と推計

⑤厳しい財政状況

人口減少等から、上越市の歳入は今後減少が見込まれるが、今後、社会基盤の老朽化が進み、それらを維持するためには維持費用が増加していくと考えられる。

平成17年から平成22年の人口や維持費などの増減率を元に、今後の社会基盤の維持費の伸びを推計すると、平成42年には約45億円の維持費が必要と試算される。一人当たりの負担額は、全人口で除した場合で26,131円、生産年齢人口で除した場合には43,564円となり、今後、住民の大きな負担となることが懸念される。

今後は、維持コストを踏まえ、限られた財源を効果的かつ効率的に活用し、持続可能なまちづくりについて検討する必要がある。

表一社会基盤の維持費の一人あたり負担額推計値

	H22	H32	H42	H42/22比
1人あたりの負担額(全人口)	16,664(円)	20,778(円)	26,131(円)	1.57
1人あたりの負担額(生産年齢人口)	28,387(円)	36,277(円)	43,564(円)	1.53

※H17-22間の増減率を元に推計

3. 検討の視点

上越市の現状・課題、地域特性である日本海側の気候や全国有数の農業資源を有するという強み、人口減少・高齢化、広域交通網の整備動向等を踏まえ、持続的なまちづくりの実現を目指すため、以下の4つの視点を掲げ、検討を行った。

視点① 活力のあふれるまちづくり

活力のあふれるまちづくりに向けて、生活基盤整備や都市基盤ネットワークの最適化を推進し、住み続けられる環境づくりを目指す。

また、市内の工業集積地や、合併前の各町村で整備された産業団地の活用を目指す。

視点② 新しい上越市としての拠点とネットワークを強化するまちづくり

合併後の新しい上越市として、14地区の特色を生かし、各地区の中心部や中心市街地において地域の特色を活かしたまちづくりを推進する。

加えて、拠点同士のネットワークを強め、14地区の連携を推進するとともに、人的交流を促進するネットワークづくりを目指す。

視点③ 豊かな田園・自然と共生するまちづくり

上越市の特徴である豊かな田園環境を次世代に引き継ぎ、良好な景観と農業生産を維持していくため、多面的な機能を有する森林地域を保全し、自然環境と調和した生活や生産機能を確保する。

視点④ 災害に強いまちづくり

上越市の気候や地勢に配慮し、水害や雪災害、地すべり災害などによる被害を軽減し、市民の安全・安心の確保するため、官民連携による災害に強いまちづくりを目指す。

4. 検討内容

現状と課題を踏まえ、今後、時代の変化に対応したまちづくりを推進する都市計画行政の方向性を議論するため、以下の3つの事項について検討を行った。

検討事項① 上越都市計画、柿崎都市計画及び妙高都市計画の再編に関すること

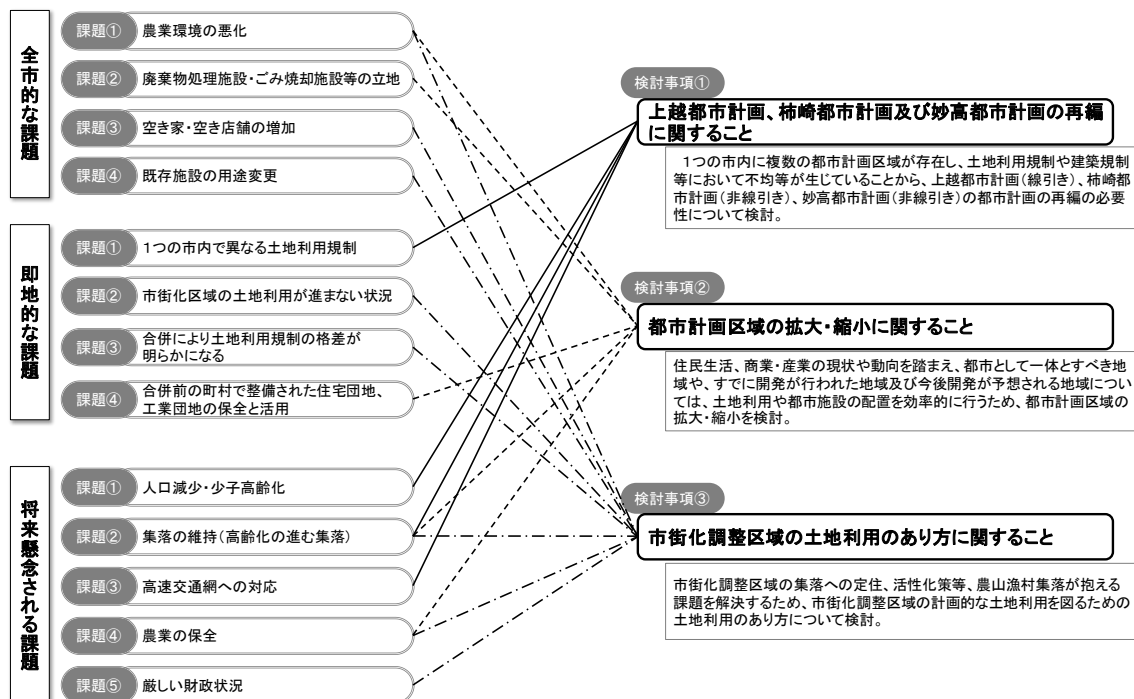
- ・1つの市内に複数の都市計画区域が存在し、土地利用規制や建築規制等において不均衡が生じていることから、上越都市計画（線引き）、柿崎都市計画（非線引き）、妙高都市計画（非線引き）の都市計画の再編の必要性について検討。

検討事項② 都市計画区域の拡大・縮小に関すること

- ・住民生活、商業・産業の現状や動向を踏まえ、都市として一体とすべき地域や、すでに開発が行われた地域及び今後開発が予想される地域については、土地利用や都市施設の配置を効率的に行うため、都市計画区域の拡大・縮小を検討。

検討事項③ 市街化調整区域の土地利用のあり方に関すること

- ・市街化調整区域の集落への定住、活性化策等、農山漁村集落が抱える課題を解決するため、市街化調整区域の計画的な土地利用を図るための土地利用のあり方について検討。



図一 課題と検討事項との関係

5. 検討結果

検討事項①「上越都市計画、柿崎都市計画、妙高都市計画の再編」に関する検討

○上越都市計画、柿崎都市計画、妙高都市計画については、それぞれ現状の都市計画を維持することが望ましい。

○上越都市計画（線引き都市計画） ・ ・ ・ 現状維持が望ましい

（理由）

上越都市計画は、人口・産業規模は横ばいか停滞の傾向にあるものの、依然として一定の開発が行われる可能性があることから、引き続き、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る上で、区域は現状のまま線引き都市計画を維持することが望ましい。

○柿崎都市計画（非線引き都市計画） ・ ・ ・ 現状維持が望ましい

（理由）

柿崎都市計画は、一定の人口集積及び都市的土地利用を有するため、今後も引き続き良好な生活環境を確保する必要がある、社会情勢の変化等に対応したまちづくりを進める上でも都市計画の指定は必要である。

柿崎都市計画を上越都市計画に統合した場合、現在の人口密度及び都市的土地利用の連担状況を踏まえると、制度上、柿崎区は土地利用規制の厳しい「市街化調整区域」になる。

そのため、当面は現状の非線引き都市計画区域及び用途地域を維持し、当区が有する拠点性を維持していくことが望ましい。

○妙高都市計画（非線引き都市計画） ・ ・ ・ 現状維持が望ましい

（理由）

妙高都市計画に含まれる中郷区は、人口・産業規模は横ばいか縮小傾向にあることから、大規模な開発など新たな開発需要は低いため、土地利用にかかる規制を強化する必要性は低い、今後も引き続き良好な生活環境を確保する必要がある。

また、通勤・買物流動（最寄品）では、合併前上越との結びつきよりも妙高市（旧新井）とのつながりが強く、日常生活圏として妙高市と一体性があることから、現状を維持することが望ましい。

検討事項 ②「都市計画区域の拡大・縮小」に関する検討

○平野部を中心として都市計画区域に指定することが望ましいが、現状及び将来の人口減少を踏まえたまちづくりを十分検討した上で、慎重に検討する必要がある。

(理由)

主要地方道新井柿崎線、国道253号沿いは一定の生活機能が集積し、合併後の上越市東部における地域拠点と位置づけられる区域が連担するところであり、これまでの土地利用動向等を踏まえると、市内の東部に位置する平野部は法規制が弱く、今後も一定規模の都市的土地利用が図られることが予想されるため、土地利用の適正な誘導と良好な農地等を保全する観点から都市計画区域に指定することが望ましい。

しかしながら、都市計画区域の指定は、人口減少や少子高齢化など、現状及び将来の社会経済情勢の変化を踏まえた上越市のまちづくりを十分検討した上で、慎重に検討する必要がある。

検討事項③「市街化調整区域の土地利用のあり方」に関する検討

○集落の機能低下や農業の担い手の減少は、全国的な人口減少、少子高齢化等の要因がある中で、良好な営農、自然環境を保全しつつ地域の活力を維持する1つの方策として、土地利用規制の適正化を行うことが望ましい。

(理由)

市街化調整区域には多くの優良農地が広がり、大区画ほ場整備も進む良好な営農環境が整っており、上越市の農業を支える重要な地域である。しかし、全国的な人口減少、少子高齢化等の進行により、良好な生活環境の維持、教育・福祉サービスが課題になっており、市街化調整区域ではこの状況が一層厳しい状況となっている。

よって、良好な営農、自然環境を保全しつつ地域の活力を維持するための1つの方策として、以下に示す市街化調整区域の土地利用のあり方を基本として、土地利用規制の適正化を図ることが望ましい。

- 1) 市街化調整区域の原則は保持し、無秩序な市街化は防止する。
- 2) 農用地区域においては農業振興を維持し、良好な営農、自然環境を保全する。
- 3) 農村集落での新規居住や就業の機会を創出可能にし、集落活力の維持につなげる。(既存施設を有効活用し、新たな社会基盤を整備しない範囲で一定の開発を認め、メリハリのある土地利用を誘導)
- 4) 地域の実情に配慮し、地元が主体となったまちづくり制度を運用(地区計画)する。

上記の実現に向けて、今後は新たに農用地区域を除外しないことを原則とし、既存集落内において集落維持のために一定程度建築物の建築を認めたり、既存施設の用途変更を認める等、開発許可制度の弾力的な運用や、市街化調整区域における地区計画運用基準の設置等が考えられるが、地域の実情に配慮して具体の制度を定めることが望ましい。また、運用にあたっては、地域住民の意向を踏まえて集落の範囲を決定することが望ましい。

6. 上越市が今後取り組むべき課題

本委員会では、上越市の都市計画区域のあり方について都市計画制度の側面から検討を行った。今後は、都市計画マスタープラン（次年度以降に策定予定）で検討される上越市の将来像・都市構造を受けて、「上越市の将来像・都市構造の実現に向けた取り組み」の一環として「都市計画に関わる条例等の見直し・運用改善」等の具体化を検討していく必要がある。

特に、本委員会では十分に議論が尽くせなかった以下の点について、都市計画マスタープランの検討と合わせて引き続き検討する必要がある。

- ①柿崎都市計画は、非線引き都市計画区域とする中で、都市の集約化や税の不公平感の是正を目指す施策を都市計画マスタープランの検討と合わせて検討する。
- ②都市計画区域の拡大については、用途地域や地区計画の必要性について精緻な検討を行い、住民に各手法のメリット・デメリットを十分に説明し理解を得た中で、都市計画区域を指定する範囲及び都市計画の種類等について、具体的方法を検討する。
- ③市街化調整区域における土地利用規制の適正化にあたっては、本委員会で提言された適正化の方向性を踏まえつつ、地域の社会基盤の整備状況や開発圧力、地域住民の意向等の地域の実情に配慮し、具体的制度設計を検討する。

(参考)

上越市都市計画区域検討委員会 委員名簿

分 野	氏 名	所 属	備 考
農 業	伊藤 忠雄	放送大学新潟学習センター 所長 新潟大学名誉教授	
交 通	佐野 可寸志	長岡技術科学大学 環境・建設系 准教授	
環 境	田村 三樹夫	一般財団法人 上越環境科学センター センター長	
経 済	戸所 隆	高崎経済大学 地域政策学部 教授 上越市創造行政研究所 所長	
都市計画	中出 文平	長岡技術科学大学 副学長 環境・建設系 教授	委員長

(五十音順)

上越市都市計画区域検討委員会の検討経緯

第1回 平成24年9月28日

- 〔議 事〕 ・ 上越市都市計画区域検討委員会での検討事項について
・ 上越市の現状と課題、土地利用に関する関係法令、条例の整理
・ 検討にあたっての基本的考え方と進め方

第2回 平成24年12月20日

- 〔議 事〕 ・ 土地利用とまちづくりに関するアンケート結果
・ 検討①「上越都市計画、柿崎都市計画、妙高都市計画の再編」に関する検討
・ 第3回委員会「検討②都市計画区域の拡大・縮小」の検討方法

第3回 平成25年2月1日

- 〔議 事〕 ・ 検討①「上越都市計画、柿崎都市計画、妙高都市計画の再編」に関する検討
・ 検討②「都市計画区域の拡大・縮小」に関する検討
・ 第4回委員会「検討③市街化調整区域の土地利用のあり方」についての検討方法

第4回 平成25年2月19日

- 〔議 事〕 ・ 検討③「市街化調整区域の土地利用のあり方」に関する検討

第5回 平成25年5月23日

- 〔議 事〕 ・ 上越市の都市計画区域のあり方について（提言のとりまとめ）

土地利用とまちづくりに関するアンケート調査

対 象 上越市内の全町内会長及び農業、経済、観光団体（計842団体）

期 間 平成24年10月11日～10月31日

結 果 回収619団体（回収率73.5%）

