第4章

重点戦略

重点戦略の設定 76

戦略1 暮らし 78
暮らしの安心感を高める“つながり”の構築

戦略2 産業 82
地域の元気と働きがいを生む産業の創出

戦略3 交流 86
交流圏の拡大をいかした豊かさの向上

第４章　重点戦略

重点戦略の設定

重点戦略の目的

将来都市像の実現に向け、各政策分野に位置付けた政策・施策に加え、分野横断的に施策・事業を関連付け、重点化を図っていくための方針として、重点戦略を設定します。

重点戦略の構成

本戦略は、次の「暮らし」「産業」「交流」をキーワードとする三つの戦略から構成します。

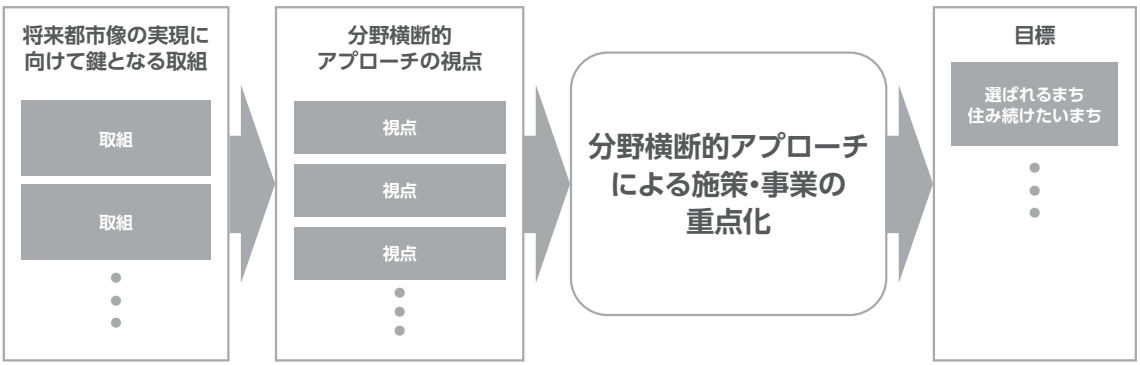
- 戦略1　暮らし　～ 暮らしの安心感を高める“つながり”の構築 ～
- 戦略2　産　業　～ 地域の元気と働きがいを生む産業の創出 ～
- 戦略3　交　流　～ 交流圏の拡大をいかした豊かさの向上 ～

重点戦略からのアプローチ

本戦略から分野横断的にアプローチし、施策・事業の重点化を図っていくことにより、各政策分野に位置付けた政策・施策の効果を一層高めます。

また、その際には、効果的な課題設定や事業手法の選択、施策や事業の関連付けを行うとともに、市民・事業者と一体となった取組を推進し、市の政策・施策との相乗効果を目指します。

《戦略の構成要素と展開イメージ》



重点戦略設定の考え方

○当市における「人口減少の進行」「世帯構成の変化」「歳入・歳出の不均衡」という三つの共通課題を前提とする中で、まちの総合力の強化を図り、それらによる影響を緩和・解消し、まちの持続性の確保と将来都市像の実現を図っていくための「鍵」となる三つの戦略を重点戦略として設定しました。

○市民・事業者と共有し、共に上越市ならではの「まちの力」をいかしたまちづくりを進めていく観点からもふさわしい戦略を設定しました。

○また、平成26年1月に実施した「市民の声アンケート」の結果について、「市民生活の中で実感が低い分野」「市民の満足度が低い分野」「市民が重要であると考えている分野」を抽出し、重点戦略の設定に反映しています。

参考：市民の声アンケート結果より（H26.1月実施）

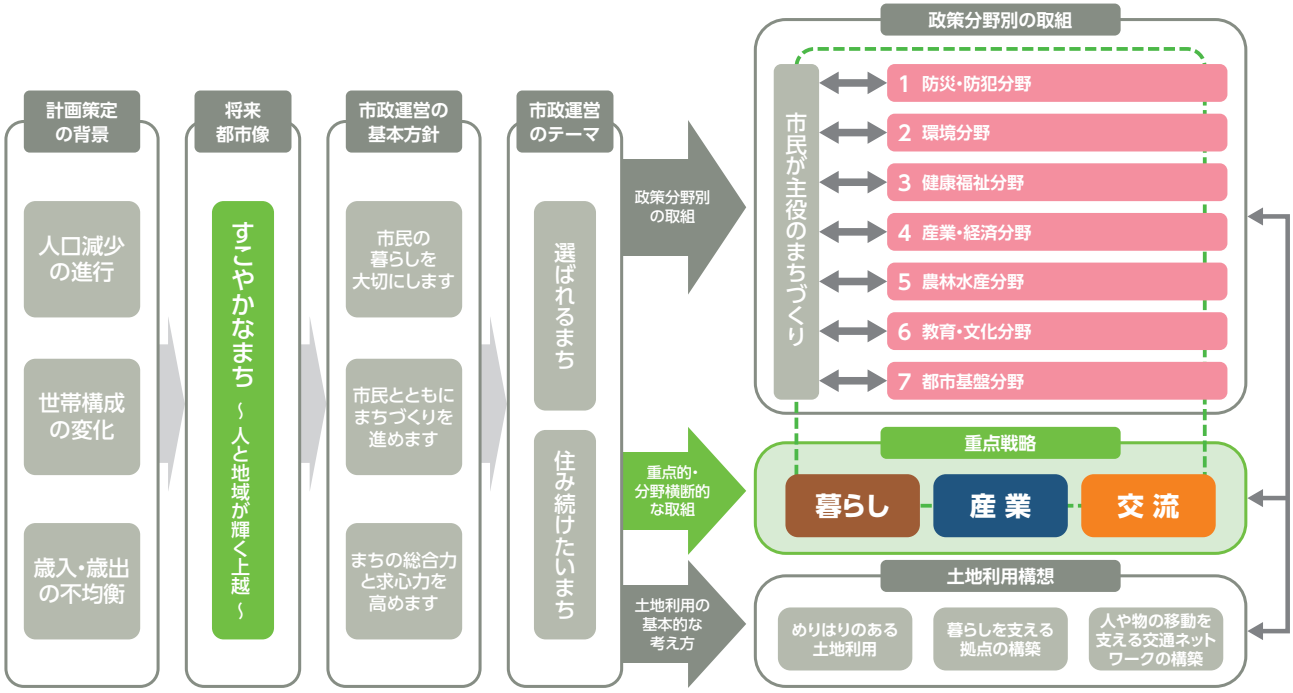
生活実感下位5項目	
1	観光PR
2	働く場
3	娯楽・レジャー
4	市民の声
5	NPOボランティア

現在満足度下位5項目	
1	公共交通利便性
2	商業の振興
3	再生可能エネルギー
4	観光の振興
5	新産業の創出

重要度上位5項目	
1	防災対策
2	雪対策
3	医療体制充実
4	防犯対策
5	介護サービス

※上記表の色は、関連する重点戦略に対応
※重点戦略関連項目以外は政策分野別基本施策等にて対応

重点戦略の位置付け



第４章　重点戦略

戦略1　暮らし　～暮らしの安心感を高める“つながり”の構築～

市民の暮らしの安心感を高めるため、行政、市民、地域コミュニティ、関係機関等の連携の下、人と人、人と地域などの多様な“つながり”を強化・構築し、“つながり”を通じた支え合いの取組を促進します。

1　戦略のねらい

市民が生涯を通じて住み慣れた地域で暮らし続けていくためには、生涯の様々な場面や暮らしている地域の中で生じる様々な不安や負担が軽減・解消され、日々の暮らしの安心感が確保されていくことが大切です。

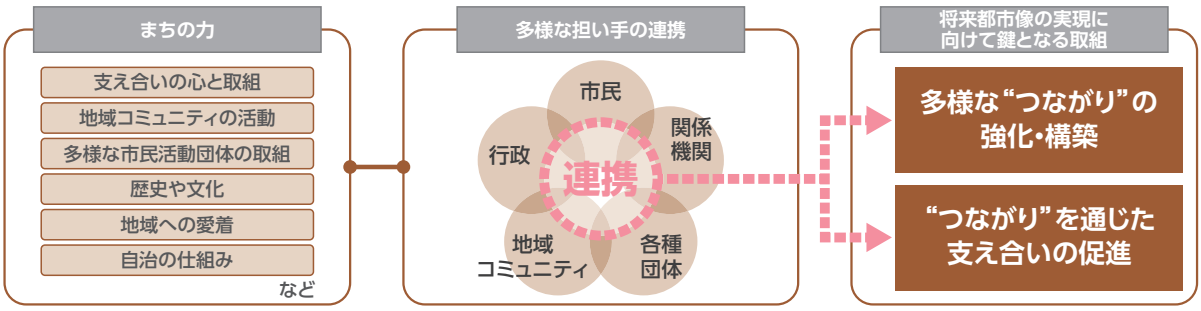
当市では、家族や地域を軸とした人と人、人と地域コミュニティのつながりを始め、多様な市民活動を通じた人と人のつながり、歴史や文化、地域への愛着などに由来する人と地域のつながりなど、多様な“つながり”が育まれています。

これらの“つながり”は、市民の日々の暮らしの中で喜びや安らぎ、充実感などを与えるとともに、様々な支え合いが行われる土台となり、行政サービスとともに市民の安心感を高める役割を担うまちの力となります。

しかしながら、将来を展望すると、人口減少や高齢化の進行などを背景とした地域コミュニティ活動の衰退、都市化による人間関係の希薄化、個人の価値観の変化などにより、こうした“つながり”が失われていくことが懸念されており、既に中山間地域ではその影響が顕在化している地区もあります。

このような状況の中で、将来都市像を実現していくためには、行政サービスを安定的に提供していくことはもちろんですが、このまちの力となる“つながり”を、失われつつあるものは結び直し、古くなったものは新たに結び、その力に裏打ちされた支え合いによる「暮らしの安心感」を確保し、より一層高めていくことが必要です。

また、広い市域の中で、多様な地域特性を有する当市においては、市民の生活の足となる公共交通は、地域間の往来や人との交流に不可欠な“つながり”であることから、公共交通ネットワークの構築を本戦略に基づく重要施策に位置付け推進します。



2 分野横断的アプローチと施策・事業の重点化

本戦略では、「戦略のねらい」を達成していくために、次の取組の視点を踏まえて分野横断的にアプローチし、施策・事業の関連付けを行い、それらの重点化を図ります。

①市民のライフステージに着目した“つながり”

私たちは、出産、子育て、教育、就労、老後の生きがいづくり、介護など、ライフステージに応じて様々な“つながり”を持ち、その力に支えられ、生活しています。このことを踏まえ、市民のライフステージに着目した“つながり”の強化、構築を取組の視点とします。

②居住地域ごとの状況の違いに着目した“つながり”

中山間地域における農作業、共同除雪、中心市街地における一人暮らしの高齢者の見守り、新興住宅地における防犯・交通安全など居住する地域ごとの状況の違いにより、必要とされる“つながり”の内容も異なります。このことを踏まえ、居住地域ごとの状況の違いに着目した“つながり”の強化、構築を取組の視点とします。

③最適な枠組みによる“つながり”

多様な“つながり”は、一人ひとりにとって居心地がよく、また、問題や課題が生じた際は、支え合いの力が発揮されるよう、家族、近隣、学校、多様な範囲の地域や、様々な形態の団体、関係機関など多様な主体により、最適な枠組みを構築していく必要があります。このことを踏まえ、最適な枠組みに着目した“つながり”の強化、構築を取組の視点とします。

④支え合いの担い手の拡大

市民は、多様な“つながり”の中で生涯を送っており、誰もが支えられる側だけでなく、支える側にもなり得ることから、社会経済環境の変化に伴い、人間関係の希薄化や個人の価値観の多様化が進んでいるといわれる中にあって、より多くの市民が自発的に能力や関心に応じて支える側の役割を果たしていくための環境を整えていくことの重要性が増しています。このことを踏まえ、支え合いの担い手に着目し、その拡大を図るための環境の整備を取組の視点とします。

第４章　重点戦略

《戦略1「暮らし」の展開イメージと例》

将来都市像の実現に向けて鍵となる取組
- 多様な“つながり”の強化・構築
- “つながり”を通じた支え合いの促進

分野横断的アプローチの視点
- 市民のライフステージに着目した“つながり”
- 居住地域ごとの状況の違いに着目した“つながり”
- 最適な枠組みによる“つながり”
- 支え合いの担い手の拡大

分野横断的アプローチによる施策・事業の重点化

目標
- 安心感が高い「住み続けたいまち」の実感向上
- 安心して暮らせるまちとして「選ばれる」

分野横断的アプローチによる施策・事業の重点化の例

組合せ例＼政策分野	市民が主役	防災・防犯	環境	健康福祉	産業・経済	農林水産	教育・文化	都市基盤
例❶	○			●	○	○	○	
例❷	○	○		●				
例❸	○	○	○	○		●		○
例❹	○	○		○	○		●	
例❺	○			○	○	○	○	●

●：基本的な政策分野　○：連携が想定される政策分野

①分野横断的視点から各施策を推進

【期待される効果】
- 生涯を通じた市民の健康づくりのためのネットワークの強化
- 高齢者の見守りや支援のためのネットワークの強化
- 高齢化の進んだ集落を支援するためのネットワークの強化
- 総合的な子どもの育ちを支援するためのネットワークの強化
- 子どもや高齢者の生活の足の確保

②重点戦略に係る施策を重点的に推進

例
- 行政サービスの提供 × 事業者・団体・地域・関係機関との連携 ×
- 施設の運用 × 地域を支える人材の育成 × 地域自治区制度の活用 ×
- 市民活動への支援 × 地域活動への支援 ••••

③ソフト、ハードの施策・事業をパッケージとして組み合わせた総合的な展開

重点的・分野横断的な取組の展開例

例えば

こどもたちのすこやかな育ちをはぐくむ“つながり”の強化

心身の発達や、学校生活の諸課題、防犯・交通安全、子育てに関する悩みなど、こどもたちの暮らしの不安や保護者の子育てに関する不安は様々。

こどもたちがすこやかに育ち、安心して子育てをできる環境を整えるため、市の各関係部署や学校・幼稚園・保育園、地域コミュニティ、市民活動団体[37]、専門家、関係機関などの連携を促進し、地域が一丸となってこどもたちを育む体制を強化。

例えば

お年寄りのすこやかな暮らしを支える“つながり”の強化

通院、介護予防、買物、防犯・交通安全、雪対策、介護に関する悩みなど、お年寄りや介護にかかわる人たちの不安は様々。

お年寄りのすこやかな暮らしを支え、介護にかかわる不安を解消していくため、市の各関係部署、介護・福祉事業者、医療関係者、地域コミュニティ、市民活動団体、専門家、関係機関などの連携を促進し、サービス提供や支え合いの仕組みを強化。

例えば

身近な地域での地域活動の担い手の育成や支援の強化

中心市街地、新興住宅地、農村集落、中山間地域など、当市の各地域が抱える課題は様々。

身近な地域の課題を、それぞれの実情に応じて地域住民自身の手で解決していくため、人材育成や、地域コミュニティ活動への支援、ノウハウの共有化などを強化。

例えば

大学と地域との連携の強化

大学の若者や専門家は、まちづくりや地域の課題解決に新たな活力と情報を与えてくれる重要なキーパーソン。

若者の発想や活力、大学の研究者の専門的知識を地域課題の解決やまちづくりにいかしていくため、市の各関係部署、地元大学、地域コミュニティ、市民活動団体、関係機関や事業者などの連携強化やモデル的な取組を推進。

第４章　重点戦略

戦略２　産 業 ～地域の元気と働きがいを生む産業の創出～

地域の元気と働きがいを生む産業を創出するため、行政、市民、地域コミュニティ、関係機関等の連携の下、多様な地域資源をいかした地域経済活性化と、市民が生きがいを持って働ける雇用環境の整備を推進します。

1　戦略のねらい

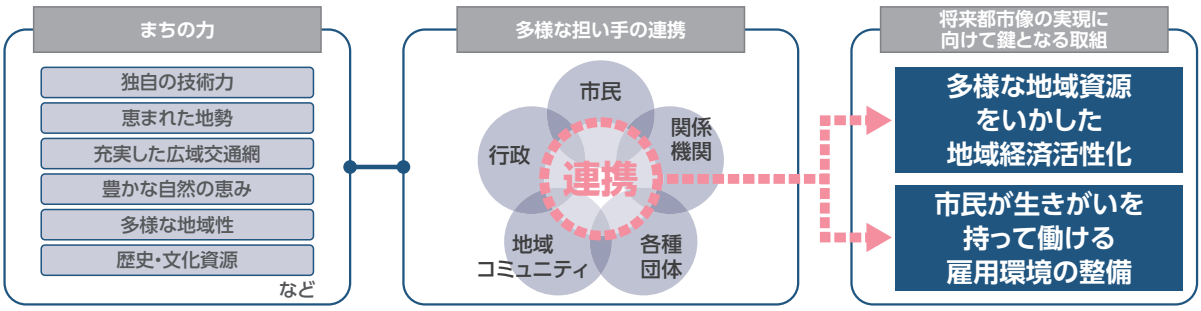
地域経済の発展のためには、経済のグローバル化、人口減少社会の到来を始めとする様々な社会経済情勢の変化の中にあっても、地域産業の一層の競争力強化や地域内経済循環[38]を高め、自立性の高い地域経済を構築していく必要があります。

また、産業は、市民が生活の糧を得るだけではなく、自己実現や生きがいづくりの場としても重要であり、そのためには、様々な価値観や個性を持った人々の雇用ニーズに対応できる多様な働く場の選択肢が確保されることが必要となります。

当市は、独自の技術力を有するものづくり産業、豊かな自然の恵みをいかした農林水産業など、国内外の産業や人々の生活を支える産業が地域に根付いており、また、恵まれた地勢や市街地、田園地域、中山間地域といった多様な地域性、充実した広域高速交通網、エネルギー港湾として大きく飛躍しようとしている直江津港などの社会基盤、歴史・文化的資源などの多様な地域資源に恵まれており、これらは地域産業の発展に資する重要なまちの力となります。

一方、国全体で人口減少が進み、産業の衰退や労働力不足が懸念される状況下にあって、当市においては、とりわけ、産業を支え、まちの未来を担う若者の定着やUJIターン[31]、女性や定年退職者、障害のある人などの就業を促進する取組が重要性を増しています。

このような状況の中で、将来都市像を実現していくためには、当市ならではの地域資源を最大限活用し、地域内経済循環を高めるとともに、地域産業の付加価値の向上と消費拡大に取り組み、また、それらの成果が多様な雇用ニーズに対応した働く場の選択肢の確保や当市における産業や働き方、ライフスタイルの魅力の向上につながる好循環を生み出していく必要があります。



2 分野横断的アプローチと施策・事業の重点化

本戦略では、「戦略のねらい」を達成していくために、次の取組の視点を踏まえて分野横断的にアプローチし、施策・事業の関連付けを行い、それらの重点化を図ります。

①多様な地域資源の組合せ

当市は、様々な地域資源を有しており、それらをいかした地域産業も取り組まれていますが、農商工連携や異業種間連携等を通じて地域資源の活用ノウハウを一層積極的に組み合わせ、新たな産業モデルを創出することにより、産品の付加価値の向上を図っていくことが可能となります。このことを踏まえ、多様な地域資源の組合せに着目した新たな産業モデルの創出を取組の視点とします。

②地域内経済循環の向上

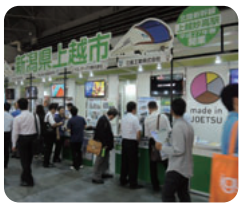
原材料生産・調達から産品の出荷までの一連の産業活動を市内で行うことにより、事業資金が地域内で循環し、新たな産業活動や地域雇用の拡大、消費の拡大などの形で還元される地域経済の好循環が生まれます。このことを踏まえ、地域内経済循環[38]に着目した地域産業の振興を取組の視点とします。

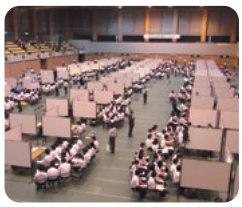
③地元産品の市場の拡大

地元産品が市外で積極的に消費されることにより、市内に資金が還流し、新たな産業活動や地域雇用の拡大、雇用者所得の向上などの効果が生まれます。また、より多くの市民が地元産品を購入し、その魅力を認識して自信と実感を持って市外に発信していくことができれば、一層その効果は高まります。このことを踏まえ、地元産品の市場の拡大に着目した市内外への発信力の強化と消費の拡大を取組の視点とします。

④働く場の選択肢の拡大

地域の雇用の場や働き方の選択肢を増やすことは、市民が生きがいや働きがいを感じて暮らすとともに、多様なライフスタイルの実現を可能とし、また、若者の定着やUJIターン[31]、女性や定年退職者、障害のある人などの就業の促進にもつながります。このことを踏まえ、地域の雇用の場や働き方に着目した働く場の選択肢の拡大を取組の視点とします。





第４章　重点戦略

《戦略2「産業」の展開イメージと例》

将来都市像の実現に向けて鍵となる取組

- 多様な地域資源をいかした地域経済活性化
- 市民が生きがいを持って働ける雇用環境の整備

→

分野横断的アプローチの視点

- 多様な地域資源の組合せ
- 地域内経済循環の向上
- 地元産品の市場拡大
- 働く場の選択肢の拡大

→

分野横断的アプローチによる施策・事業の重点化

→

目標

- 上越の産品が「選ばれる」
- 事業活動の場として「選ばれる」
- 働く場が選択できる「住み続けたいまち」
- 働く場が選択できる暮らしたいまちとして「選ばれる」

分野横断的アプローチによる施策・事業の重点化の例

組合せ例＼政策分野	市民が主役	防災・防犯	環境	健康福祉	産業・経済	農林水産	教育・文化	都市基盤
例❶	○				●	○	○	
例❷			○	○	●	○	○	○
例❸	○			○	●	○	○	○
例❹	○	○	○	○	○	●	○	○
例❺				○	○	○	○	●

●：基本的な政策分野　○：連携が想定される政策分野

①分野横断的視点から各施策を推進

【期待される効果】

- 地域産業の競争力強化や起業・創業の促進
- 地域資源をいかした企業立地の促進
- UJIターンの促進や若者の地元定着
- 農林水産業や農山漁村の活性化
- 都市の求心力向上による雇用吸収力の拡大

②重点戦略に係る施策を総合的に推進

例 例えば、地元産品の総合的な販売促進のためには…

地元産品のPR × 新製品の開発支援 × 地元産品のセット商品化 ×
ネット通販など販路拡大 × 市民による地元産品の消費拡大・販促キャンペーン ×
国の各種支援制度活用 ••••

③ソフト、ハードの施策・事業をパッケージとして組み合わせた総合的な展開

例 例えば、エネルギー資源をいかした新産業の創出のためには…

天然ガス（LNG、メタンハイドレート） × 直江津港 × 市内の産業団地 ×
新技術活用・開発支援 × 特区制度活用 × 国の各種支援制度活用 ×
産業を支える交通ネットワーク整備 × 企業誘致のための居住環境の向上 ••••

重点的・分野横断的な取組の展開例

例えば

地域が一丸となった付加価値の高い特産品づくり

地元の農産品をより高い付加価値をつけた特産品として加工・販売し、産業としての農業の発展だけでなく、食品製造業者、商業関係者など、より広い範囲への経済効果の創出が必要。

上越ならではの農業の恵みをいかし、市場ニーズを捉えた特産品づくりを一層積極的に進めていくため、農・工・商連携、産・学・官連携を強化し、意欲的な取組を重点的に支援。

例えば

インターネットを活用した上越の特産品の販路拡大

地元の特産品の販路拡大や販売促進による経済効果の創出や、まちの魅力とセットでの情報発信が必要。

より多くの地域の事業者がインターネット販売を通じた販路拡大に取り組めるようにするとともに、まちの魅力と合わせた情報発信を効果的に展開するため、上越の特産品や、農産品の販売情報、観光情報なども合わせて発信できるインターネット上のアンテナショップを開設。

例えば

様々な「まちの力」をいかした新産業の創出

将来にわたってまちが発展していくための地域経済の強化に向けて、上越市の強みとなる様々な分野での「まちの力」をいかした新産業の創出が必要。

恵まれた地勢や広域交通ネットワークなどをいかしながら、広域交通インフラ[1]の一層の機能強化や整備促進に向けた関係機関との連携強化、雪冷熱やメタンハイドレート[7]などの新たなエネルギー資源の産業面での活用に向けた取組、起業・創業の促進や企業・事業者への総合的な支援、企業誘致活動を展開。

例えば

医療・介護・福祉分野での雇用促進と福祉サービスの維持向上

高齢化が進行する中で大きな役割を担う医療・介護・福祉系の事業所では、福祉サービスの維持向上の観点からも労働力の確保が必要。

医療・介護・福祉系の事業所へのUJIターン[31]の促進のほか、インターンシップ、若者の市内事業所への定着に向けた支援などを総合的に展開。

第４章　重点戦略

戦略３　交 流 ～交流圏の拡大をいかした豊かさの向上～

交流圏の拡大をいかして市民生活の豊かさの向上を図るため、行政、市民、地域コミュニティ、関係機関等の連携の下、交流圏域全体を見据えた交流人口の拡大と、交流による効果を市内に波及させていく取組を推進します。

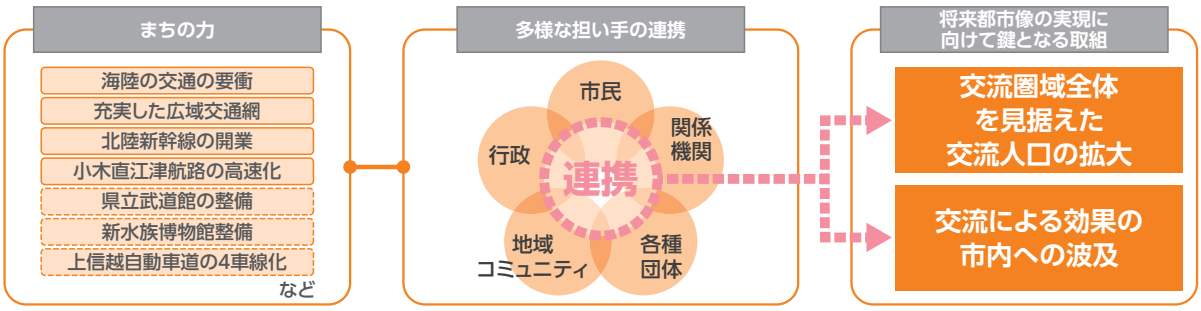
1　戦略のねらい

市民生活の豊かさの向上を図っていくためには、所得の向上やビジネス機会の拡充といった経済的な豊かさの向上はもとより、水準の高い医療・福祉、教育などのサービスが受けられる安心感や満足感、質の高い文化、スポーツなどが楽しめる満足感や充実感など、心の豊かさを高めていくことが必要となります。

当市は、海陸の交通の要衝に位置しており、高速道路を始めとする広域高速交通網は重要なまちの力となってきましたが、北陸新幹線や小木直江津航路の高速化が加わり、さらに、本計画の計画期間中の上信越自動車道の4車線化や、将来的な上越魚沼地域振興快速道路[35]の整備も予定されるなど、交流圏域がさらに拡大していくこととなります。また、新水族博物館や県立武道館などは、より多くの人々が当市に訪れる動機付けとなる施設であり、新たなまちの力として期待されています。

これからは、広域高速交通網の整備により交流圏域が拡大する絶好の機会を捉え、まちの力を最大限に発揮して交流人口の拡大を図るとともに、交流による効果を市内に波及させ、市民生活の豊かさの向上につなげていくことが求められることとなります。

このような状況の中で、将来都市像を実現していくためには、交流圏の拡大という絶好のチャンスを十分にいかし、医療・福祉、産業、教育、文化・スポーツなどの交流機会と交流人口の拡大を図るとともに、地域活性化や新たな知識や技術の獲得、水準の高い医療・福祉サービスの提供、文化・スポーツレベルの向上など、交流を通じた多様な効果を確実に得ながら、市内に波及させていく仕組みを整え、市民の豊かさの向上を図っていく必要があります。



2 分野横断的アプローチと施策・事業の重点化

本戦略では、「戦略のねらい」を達成していくために、次の取組の視点を踏まえて分野横断的にアプローチし、施策・事業の関連付けを行い、それらの重点化を図ります。

①多様な目的による交流の促進

広域高速交通網の整備促進による交流圏域の拡大の効果を十分に発揮し、交流人口を拡大していくためには、来訪者の多様なニーズを満たす魅力ある観光資源を始め、水準の高いサービス、食事、イベントなどを用意しておく必要があります。このことを踏まえ、来訪者の多様なニーズに着目した目的地や交流機会の充実を取組の視点とします。

②経済効果の拡大

交流人口の拡大を図ることの大きな目的の一つは、市内全体への経済効果の拡大であることから、市内の回遊性を高めるとともに、来訪者に魅力あるサービスや食事、産品等を提供し、消費行動を促進していく必要があります。このことを踏まえ、市全体への経済効果の拡大に着目した来訪者による消費行動の促進を取組の視点とします。

③心豊かな暮らしの実現

交流人口の拡大を図ることの大きな目的の一つは、心の豊かさの向上であることから、交流による効果を、医療・福祉技術の向上、文化・スポーツレベルの向上など多様な形で市内に波及させていく必要があります。このことを踏まえ、交流を通じた心豊かな暮らしの実現に着目し、交流による多様な効果を市内に波及させていくための仕掛けづくりを取組の視点とします。

第４章　重点戦略

《戦略3「交流」の展開イメージと例》

将来都市像の実現に向けて鍵となる取組
- 交流圏域全体を見据えた交流人口の拡大
- 交流による効果の市内への波及

分野横断的アプローチの視点
- 多様な目的による交流の促進
- 経済効果の拡大
- 心豊かな暮らしの実現

分野横断的アプローチによる施策・事業の重点化

目標
- 多様な目的地として「選ばれる」
- 交流拠点として「選ばれる」
- 交流を通じて豊かな暮らしができる「住み続けたいまち」「選ばれるまち」

分野横断的アプローチによる施策・事業の重点化の例

組合せ例＼政策分野	市民が主役	防災・防犯	環境	健康福祉	産業・経済	農林水産	教育・文化	都市基盤
例❶				●	○	○		○
例❷					●	○		○
例❸	○		○		○	●	○	○
例❹	○		○	○	○	○	●	○
例❺	●		○	○	○	○	○	○

●：基本的な政策分野　○：連携が想定される政策分野

①分野横断的視点から各施策を推進

【期待される効果】
- 医療サービスを目的とした交流人口拡大
- 買物を目的とした交流人口拡大
- 自然環境の体験を目的とした交流事業の促進
- 学びや歴史、文化、スポーツを目的とした交流事業の促進
- 交流を通じた市民の暮らしの豊かさ向上

②重点戦略に係る施策を重点的に推進

例　例えば、新水族博物館を核とした地域活性化のためには…
- 新水族博物館整備 × 広域交通網の整備・活用 ×
- 市内の商店、飲食店、宿泊施設との連携 × イベントとの連携 ×
- 地元産品のPR × 市内の回遊性向上 × 3セク施設の活用 ••••

例　例えば、スポーツコンベンションによる地域活性化のためには…
- 広域交通網の整備・活用 × 県立武道館整備 × (仮称)厚生産業会館整備 ×
- 体育施設の効果的運用や機能拡充、整備 × オリンピック関連事業誘致 ×
- プロスポーツ開催、スポーツ大会の誘致 × 学生合宿誘致 × 市民交流 ×
- 市内の商店、飲食店、宿泊施設との連携 × イベントとの連携 ••••

③ソフト、ハードの施策・事業をパッケージとして組み合わせた総合的な展開

重点的・分野横断的な取組の展開例

例えば

豊かな自然や農山村をいかした田舎体験事業の強化

当市の田舎体験事業は、農山村における経済効果の創出や、地域住民と子どもたちとの交流を通じた地域活性化の取組として定着しており、そのノウハウと実績は、全国でも高い評価。

豊かな自然や農山村をいかした体験交流を一層促進して地域活性化を図るため、これまでの取組をいかして、より多くの地域で、より様々な体験のコンテンツを提供できる体制を強化。

例えば

新水族博物館を核とした地域活性化

水族博物館は、市民の学びの場であるとともに当市の一大交流拠点であり、新たな水族博物館は、当市の交流人口拡大のための核となる新たなまちの力。

新水族博物館の整備効果を最大限に発揮させ、地域活性化につなげるため、地域住民や商業関係者との連携強化による市内での回遊性向上やリピーター化など、経済効果を高めるためのしかけづくりを推進。

例えば

市内の多様な観光資源の回遊性向上に向けたしかけづくり

観桜会や謙信公祭など、上越市の観光の中核となるイベントの集客力は高いものの、市内の他の観光資源への回遊性の一層の向上が必要。

来訪者の市内一円への回遊性を高め、より一層まちの魅力を知ってもらい、買物・飲食・宿泊などの消費を拡大していくため、各資源の魅力向上や、様々なツールを使った案内や携帯端末への情報提供の強化、回遊性のある交通手段を充実。

例えば

スポーツコンベンションの誘致と市民との交流のしかけづくり

恵まれた地勢や交通ネットワーク、さらには、県立武道館（仮称）の整備、市民の盛んなスポーツ活動など、上越市はスポーツコンベンションの適地。

スポーツコンベンションによる経済効果と市民との交流による多様な効果を生み出すため、市の各関係部署、市民活動団体[37]、関係機関、商業関係者などの連携を強化し、より多くの大会や合宿などを誘致・開催するとともに、アスリートと市民との交流を通じたスポーツ活動の活性化を促進する仕組みづくりを推進。

第5章

土地利用構想

第1節　土地利用の基本的な考え方　92

第2節　めりはりのある土地利用（面）　96

第3節　暮らしを支える拠点の構築（点）　98

第4節　人や物の移動を支える交通ネットワークの構築（線）　102

第５章　土地利用構想

第１節　土地利用の基本的な考え方

本章では、将来都市像の実現に向けて、市民と行政が共有する土地利用の基本的な考え方を示します。

○土地利用の主な現状と課題

当市における土地利用の状況を用途別に見ると、平成17年の市町村合併後、宅地と山林は増加し、田畑は減少する傾向が緩やかに続いています。また、近年、市街地における新たな住宅団地の造成や北陸新幹線の開業に伴う上越妙高駅周辺の整備など、社会経済情勢が変化する中で、地域経済の発展や市民ニーズへの対応を目的とした土地利用が進み、まちの姿が変化してきています。

こうした中で当市では、市街地の空洞化に対応するための賑わいや求心力の向上や、田園地域における農業の生産性の向上、中山間地域における里山の集落機能と地域農業・林業の維持などが課題となっており、さらには、広い市域の中には洪水、土砂災害、津波などの災害の危険箇所が多くあることから、災害や大雪などによる被害の軽減と防止が課題となっています。

これらの土地利用の現状や課題を前提とし、今後の人口減少や高齢化の進行などの条件変化とその影響に対応する中で、市民のすこやかな暮らしを実現し、持続させていくための最適な土地利用と機能整備を推進していくことが必要です。

土地利用において対応すべき条件変化とその影響など

①人口減少・高齢化の進行

当市の人口は、平成37年には約18万2千人にまで減少し、また、高齢者人口の割合は、現在の約28%から平成37年には約34%にまで増加し、以後もその傾向が続くことが予測されます。

②自然環境の保全の取組

開発行為などの社会経済活動に伴う土地利用や、自然が広がる中山間地域の集落や農林業の衰退などにより、自然環境の悪化が懸念されており、土地利用の適正な規制・誘導や、人や地域の支え合いによる中山間地域や自然環境の保全の取組が重要になっています。

③安全で安心な暮らしへの要請

近年、中越沖地震や長野県北部地震、新潟・福島豪雨災害、豪雪災害、地すべり災害など、毎年のように深刻な被害を及ぼす自然災害が発生しており、安全で安心な暮らしへの要請が高まっています。

④地域コミュニティ活動の推進

多様な団体が行う地域の課題解決や支え合い体制の構築などの地域コミュニティ活動を推進するため、人々や団体が集まり、交流や連携を創出しやすい場を市内各地区の中心的なエリアにおいて整備・確保する必要があります。

⑤上越の強みとなる広域交通ネットワークの一層の活用

北陸新幹線が開業し、小木直江津航路に新造高速カーフェリーが導入され、今後は、上信越自動車道の4車線化が予定されるなど、広域的な移動や交流を支える交通網が強化されることから、その強みをいかし、まちの求心力や暮らしの利便性を高める絶好の機会が訪れています。

地域住民とボランティアによる
農業用水普請の様子(吉川区 川谷地区)

平成24年3月7日に発生した地すべり
(板倉区 国川地区)(新潟県提供)

広域交通ネットワークのさらなる拡大が期待
される北陸新幹線(河澄写真事務所提供)

第５章　土地利用構想

○「面・点・線」によるまちの構造

本計画では、将来都市像の実現に向けて、土地利用の基本的な考え方をまちの構造の3要素（「面・点・線」）に応じて明らかにします。

「面」とは、市域を地勢的特徴に応じて区分した市街地、田園地域、中山間地域の三つの「エリア」のことです。

「点」とは、施設や店舗などの都市機能[8]が集まる中心市街地や各区総合事務所の周辺などの場所のことで、それらを「拠点」と位置付けます。

「線」とは、道路や鉄道、バスなどの「交通ネットワーク」のことです。

なお、以下に示すまちの構造は、本計画の計画期間（平成34年度まで）を想定しており、その後は、人口や居住状況の変化などの長期的な視点から適切な形態に見直しを行います。

1　めりはりのある土地利用（面）

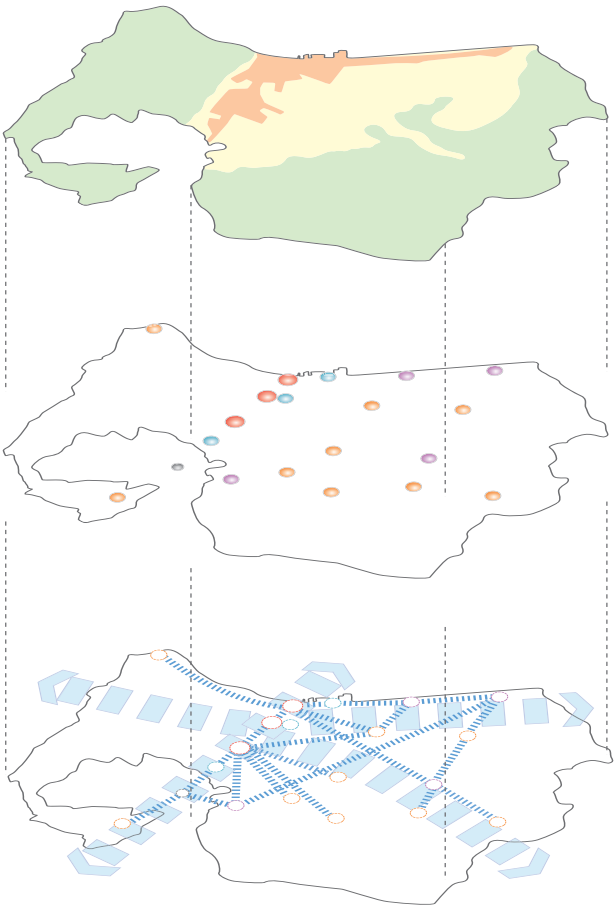
多様な都市機能や優良な農地、豊かな自然を有するエリアそれぞれの特性をいかし、育むめりはりのある土地利用を推進します。

2　暮らしを支える拠点の構築（点）

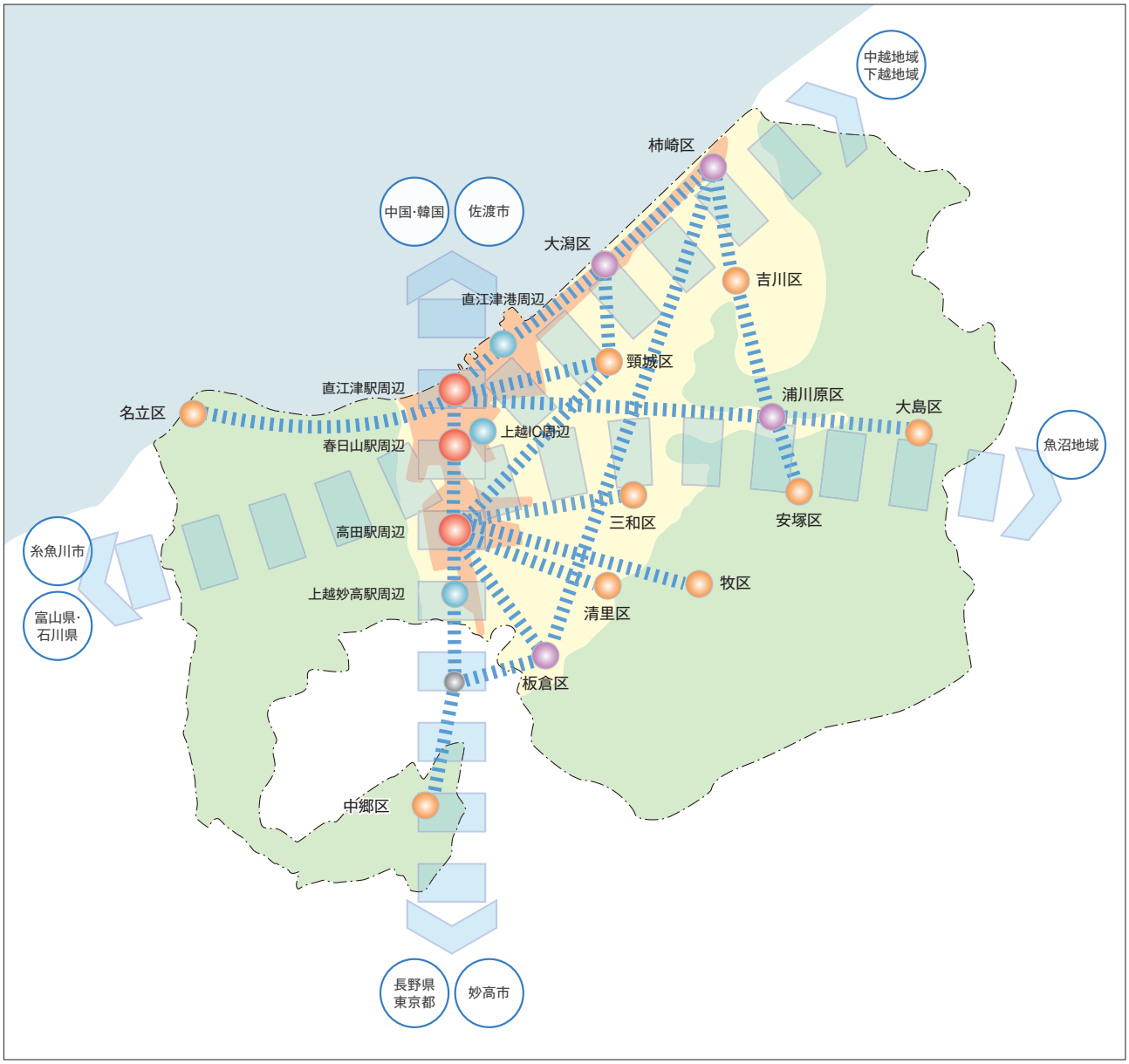
各地区の拠点の機能に応じ、暮らしを支える機能を維持・集積します。

3　人や物の移動を支える交通ネットワークの構築（線）

拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落のそれぞれの間の移動が便利で安全な交通ネットワークを構築します。



《面（エリア）・点（拠点）・線（交通ネットワーク）によるまちの構造のイメージ》



エリア	拠点	交通ネットワーク
市街地 田園地域 中山間地域	都市拠点 地域拠点 生活拠点 ゲートウェイ	広域ネットワーク 拠点間ネットワーク

注）エリア、拠点、交通ネットワークのそれぞれの詳細は、次ページ以降をご覧ください。エリアはおおむねの範囲を、拠点はおおむねの位置を、交通ネットワークはイメージを示したものです。

第５章　土地利用構想

第２節　めりはりのある土地利用（面）

市民のすこやかな暮らしを支え育み、まちの自然や資源を受け継いでいくため、地勢的特徴に応じて市域を「市街地」「田園地域」「中山間地域」に区分し、各地域の特性と役割を踏まえた土地利用を行います。

土地は、人々の暮らしや産業活動などの基盤となる限られた資源であるため、生活環境の向上や自然環境・景観の保全、防災などの視点から、すこやかなまちの形成に向け、市民や事業者などとともに計画的な土地利用を推進します。

これまでに整備された道路や公園、公共施設、建築物などの既存ストックを有効活用しながら、社会経済情勢の変化に対応し、市の持続的な発展を可能とするまちづくりや土地利用を推進します。

《面（エリア）のイメージ》

注）エリアは、地勢的特徴からおおむねの範囲を示したものです。

市　街　地

○対象地域

・既に市街化が進んだ地域または市街化が想定される地域を指します。

○機能

・暮らしを支える多様な都市機能[8]を有する地域とします。

○土地利用の考え方

・将来の人口減少や社会経済情勢の変化などを踏まえ、市街地の適正な規模を維持します。
・社会経済情勢を踏まえた住宅・商業・工業の土地利用の変化や、住民・事業者のニーズを見極めながら柔軟な土地利用を進めるとともに、市街地内で十分に活用されていない土地の解消に努めます。

【住居系の用地】

・住居系の用地内に宅地の供給を誘導しながら、市民が安心して快適に生活できる住環境を形成するための基盤整備に努めます。

【商業系の用地】

・既存の商業集積地を維持し、魅力を高めるため、地域特性に応じた商業機能の立地を誘導します。

【工業系の用地】

・直江津港や高速道路などの交通結節点としての立地特性をいかし、企業の立地を誘導します。

田 園 地 域

○対象地域

・市街地に隣接する平坦で農地と集落が分布する地域を指します。

○機能

・農業生産機能と生活機能を有する地域とします。

○土地利用の考え方

・優良な農地や自然環境、農村部の景観を保全します。
・集落地は、農村らしいゆとりある住環境を形成します。
・優良な農地は、地域の実情に応じて大規模ほ場などの生産基盤の整備を進めるとともに、農地の集積を進め、農業の生産性を高める土地利用を推進します。

中山間地域

○対象地域

・平地の外縁部から山間地に至るまとまった平坦な耕地の少ない地域などを指します。

○機能

・水源かん養[39]や保水・浄水、生態系保全などの様々な公益的機能と生活機能を有する地域とします。

○土地利用の考え方

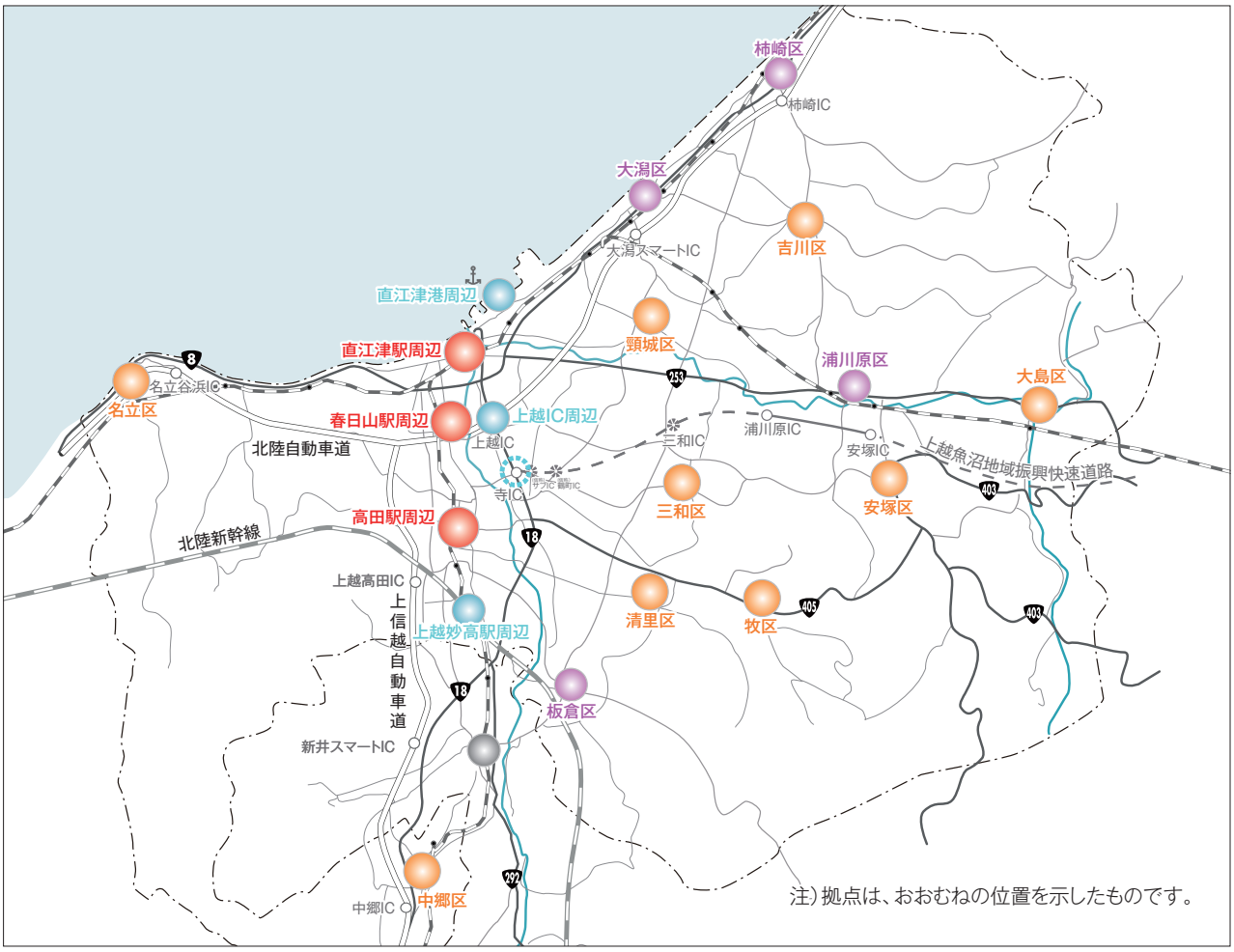
・自然環境や景観を保全するとともに、水源かん養などの公益的機能を維持するため、森林の適切な管理と農地の保全を推進するとともに、人や地域の支え合いなどにより中山間地域の暮らしを支援します。
・集落地は、自然環境と調和した里山らしい住環境を形成します。

第５章　土地利用構想

第３節　暮らしを支える拠点の構築（点）

市民のすこやかな暮らしを支え育み、まちの求心力の向上を図るため、中心市街地や各区総合事務所の周辺、広域交通の結節点の周辺など、市内外からの求心力を持った安定的な機能集積地を「拠点」と位置付け、拠点が備える機能に応じて「都市拠点」「地域拠点」「生活拠点」「ゲートウェイ」の四つに区分し、暮らしを支える都市機能[8]が集積したまとまりのある拠点の形成を図ります。

《点（拠点）のイメージ》



●拠点の区分・拠点が備える機能

都市拠点

対象場所	高田駅周辺、直江津駅周辺、春日山駅周辺
機　　能	市の中心地として多様な都市機能[8]が集積し、市内外からの交通アクセスを有する。

地域拠点

対象場所	浦川原区、柿崎区、大潟区、板倉区の各中心的エリア(総合事務所周辺)
機　　能	日常生活に必要な機能に加え、周辺の生活拠点を支える機能が集積し、地区内外からの交通アクセスを有する。

生活拠点

対象場所	安塚区、大島区、牧区、頸城区、吉川区、中郷区、清里区、三和区、名立区の各中心的エリア(総合事務所周辺)
機　　能	日常生活に必要な機能が集積し、地区内外からの交通アクセスを有する。

ゲートウェイ

対象場所	上越妙高駅周辺、直江津港周辺、上越インターチェンジ周辺
機　　能	広域交通が結節し、広域的な人や物の移動の玄関口としての特性をいかした機能を有する。

都市拠点が有する機能

《機能の例》
- ○洋服などの買回品を購入する店
- ○大型商業施設または商業施設の集積
- ○総合病院または医療機関の集積
- ○図書館、文化施設、ビジネスホテル、コンベンション施設

など

地域拠点が有する機能

《機能の例》
- ○スーパー・ホームセンター
- ○金融機関
- ○福祉施設
- ○体育施設

など

生活拠点が有する機能（日常生活に必要な機能）

《機能の例》
- ○生鮮食料品などの最寄品を購入する店
- ○行政窓口
- ○郵便局
- ○農協
- ○コミュニティ施設
- ○保育所
- ○小中学校
- ○医療機関
- ○公共交通

など

第５章　土地利用構想

●拠点の整備の考え方

都市拠点　**高田駅周辺、直江津駅周辺、春日山駅周辺**

都市的ライフスタイルを可能とする居住環境と当市の経済発展の原動力となる都市機能[8]の集積を図るとともに、市内外からの交通アクセス性を高め、多様な人々や団体が集まり、交流や連携が生まれるにぎわいのある拠点を目指します。

地域拠点　**浦川原区、柿崎区、大潟区、板倉区の各中心的エリア（総合事務所周辺）**

日常生活に必要な機能に加え、周辺の生活拠点を支える機能の維持・集積を図るとともに、地区内の集落や地区外からの交通アクセスを確保し、人々や団体が集まり、交流や連携が生まれる拠点を目指します。

生活拠点　**安塚区、大島区、牧区、頸城区、吉川区、中郷区、清里区、三和区、名立区の各中心的エリア（総合事務所周辺）**

日常生活に必要な機能の維持・集積を図るとともに、地区内の集落や地区外からの交通アクセスを確保し、人々や団体が集まり、交流や連携が生まれる拠点を目指します。

ゲートウェイ　**上越妙高駅周辺、直江津港周辺、上越インターチェンジ周辺**

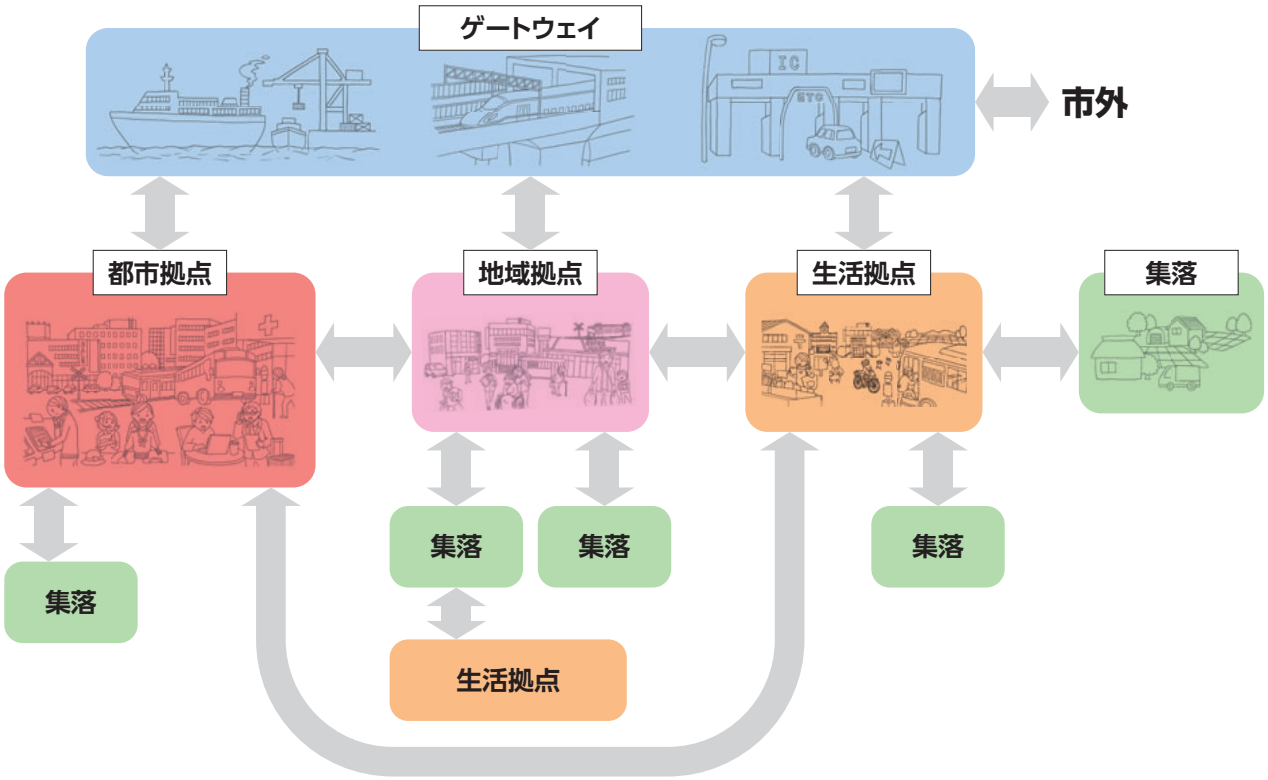
広域交通が結節し、市内から市外へ、市外から市内への広域的な人や物の移動の玄関口としての特性をいかした機能の集積を促進します。

上越魚沼地域振興快速道路[35]の整備促進により関東・魚沼方面からの新たな玄関口となることが予定される寺インターチェンジ周辺については、今後、道路整備の進捗状況を考慮してゲートウェイとしての位置付けを視野に、それにふさわしい機能を整備・誘導することを検討します。

■各都市拠点の整備の考え方

高田駅周辺	・雁木や寺町などの歴史的なまちなみを有し、多様な都市機能[8]が集積している特徴を踏まえ、既に集積している都市機能やまちの歴史的価値をさらに高める観点から必要な都市機能の集積や歴史的まちなみの保存・活用を促進します。 ・また、歴史文化などの地域資源を活用したまちなかの回遊性の向上や、空き店舗などの既存ストックの活用などにより賑わいの向上を図ります。
直江津駅周辺	・鉄道が結節する交通の要衝としての特徴や、新水族博物館の建設予定を踏まえ、既存の都市機能に加え、商業、交流機能などの立地を促進し、鉄道沿線地域の拠点となるまちを目指します。 ・また、歴史を感じさせるまちなみや日本海を一望できる景観などの個性的な資源を活用するとともに、近隣にある直江津港の存在を踏まえ、新水族博物館の建設など市内外からの交流促進に寄与する機能の充実を図ります。
春日山駅周辺	・市役所や文化会館などの公共施設が集積している特徴を踏まえ、行政、文化・スポーツなどの都市機能の集積や、上杉謙信ゆかりの春日山への玄関口であることをいかし、文化・交流の拠点となるまちを目指します。

《各拠点の関係性のイメージ》



■各ゲートウェイの整備の考え方

上越妙高駅周辺	・北陸新幹線の開業による市の新たな玄関口としての特徴を踏まえ、観光やビジネスを目的とした来訪者をもてなすにふさわしい環境整備や都市基盤の充実を図りながら、市内外への円滑な移動を実現する交通結節点としての利便性や広域的な拠点性を高める機能の集積を促進します。
直江津港周辺	・国内外への航路を有し、LNG基地[5]や火力発電所が立地し、メタンハイドレート[7]の生産の支援拠点となることが期待される状況を踏まえ、エネルギー港湾としての特長をいかしつつ、物流機能やエネルギー関連産業、製造業等の機能の集積を促進します。
上越インターチェンジ周辺	・高速道路と国道が接続し、大規模な商業施設や流通業務系の企業が集積している特徴を踏まえ、広域交通ネットワークを活用できる充実した環境をいかし、既存の商業・物流機能の充実を促進します。

第５章　土地利用構想

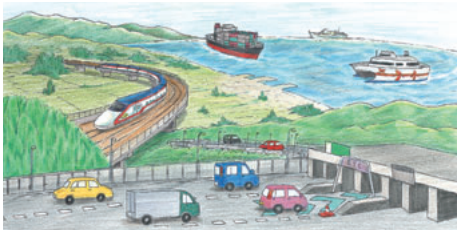
第４節　人や物の移動を支える交通ネットワークの構築（線）

市民のすこやかな暮らしを支え育み、まちの一体感を構築するため、人や物の移動を支える道路や公共交通の交通ネットワークを「広域ネットワーク」「拠点間ネットワーク」「地区内ネットワーク」の三つに区分し、拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落のそれぞれの間の移動を支える最適な交通ネットワークを構築します。

交通ネットワークの構築に当たっては、道路の整備と公共交通の利用促進を図るとともに、広域ネットワークの整備効果を最大限に発揮させることにより、市民生活の利便性の向上と地域産業の活性化を図ります。

また、地域の実情に即し、効率的で利便性が高く、環境負荷の低い公共交通体系を構築するとともに、降雪期にも安全な移動を確保できる交通環境を形成し、市内外の人や物の移動を支える総合的な交通ネットワークの確保・形成を目指します。

広域ネットワーク



○対象
- 広域的な移動を支える主要国道、高速道路など
- 国内外の広域的な移動を支える鉄道、航路など

○機能
- 広域的な移動と交流・連携を支える交通ネットワーク

○整備の考え方
- 高速道路、地域高規格道路、国道などの整備促進と、鉄道、航路などの公共交通の安定的な運行の確保と利便性の向上を図ります。

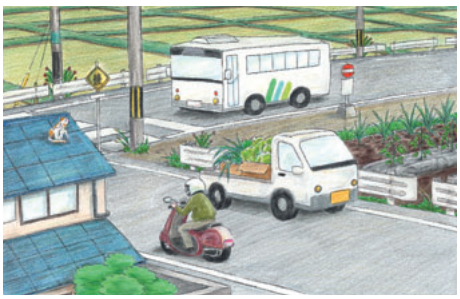
拠点間ネットワーク

○対象
- 拠点間を結ぶ幹線道路
- 拠点間を結ぶ鉄道、バスなど

○機能
- 各拠点間の移動と交流・連携を支える交通ネットワーク

○整備の考え方
- 拠点間を円滑に移動できる国道、県道などを確保します。
- 拠点間を移動する鉄道、バスなどの公共交通の安定的な運行の確保と利便性の向上を図ります。

地区内ネットワーク

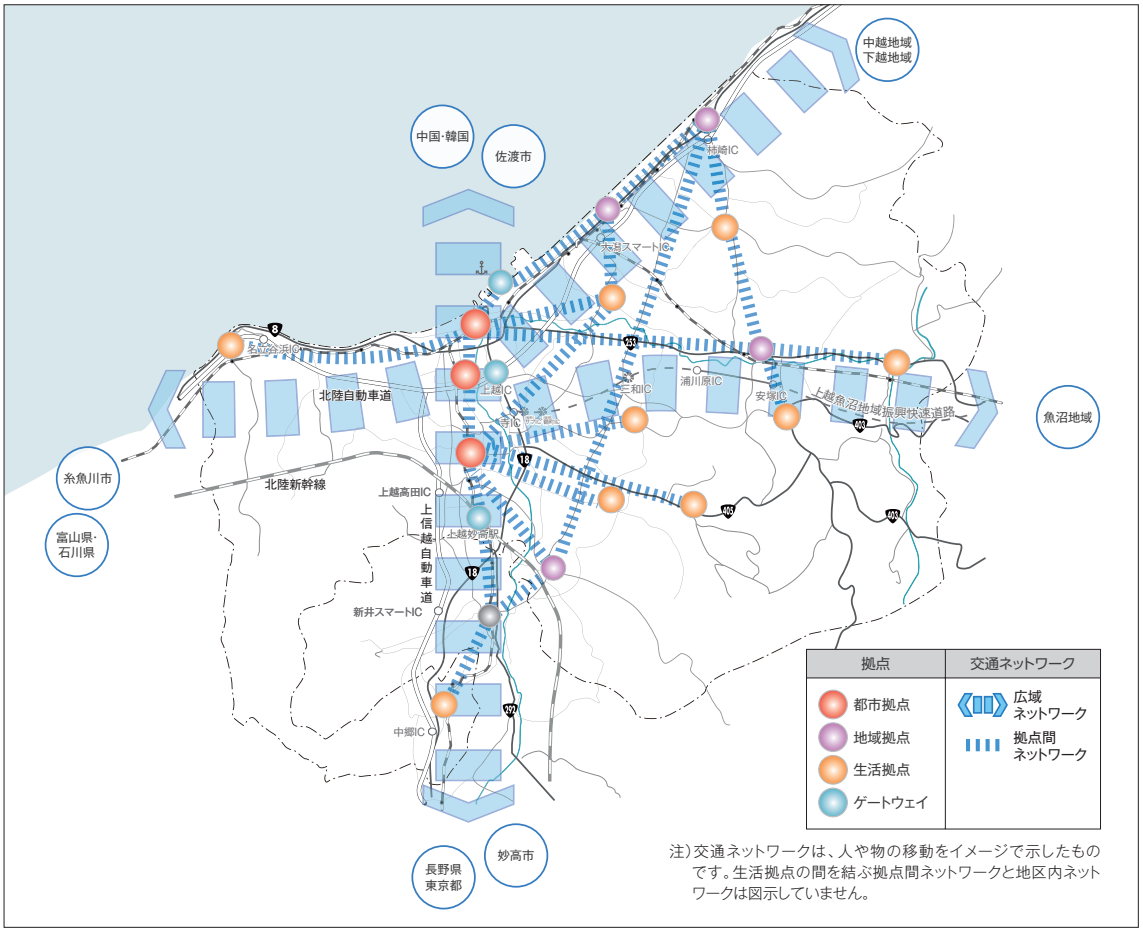


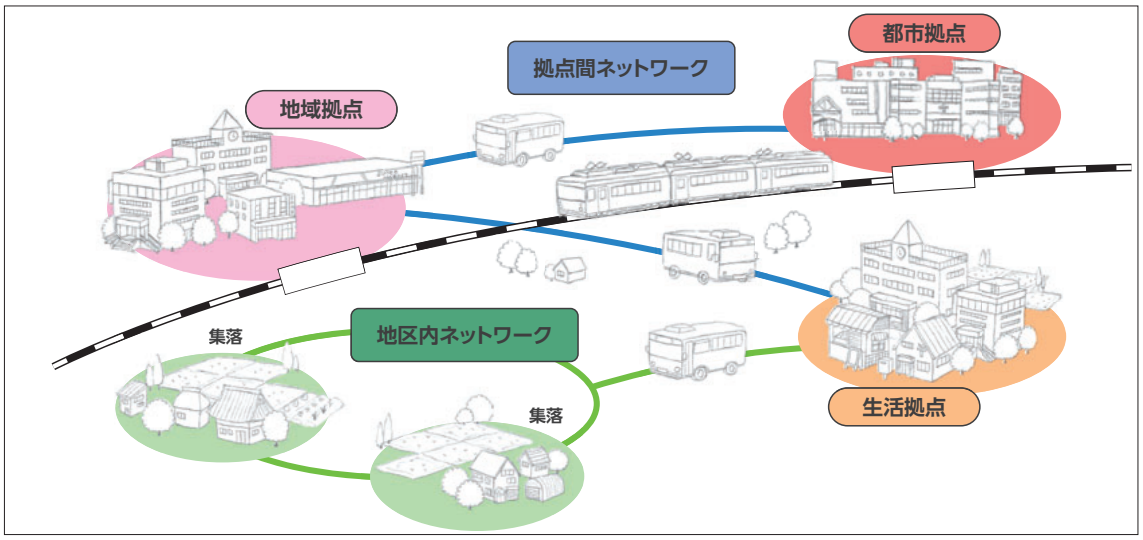
○対象
- 日常生活を支える生活道路
- 拠点と地区内の集落を結ぶバスなど

○機能
- 拠点と地区内の集落の間の移動と交流
- 連携を支える交通ネットワーク

○整備の考え方
- 身近な生活道路とバスなどの公共交通の確保を図ります。

《線（交通ネットワーク）のイメージ》



注）交通ネットワークは、人や物の移動をイメージで示したものです。生活拠点の間を結ぶ拠点間ネットワークと地区内ネットワークは図示していません。

《拠点間ネットワーク・地区内ネットワークのイメージ》