

第2章

上越市の現状と課題

第2章では、上越市の概況や現状と課題、まちづくりの方向転換などについてまとめています。

第1節 上越市の概況	12
1 位置	12
2 地勢	13
3 気象	13
4 歴史	14
第2節 分野別の現状と課題	15
第3節 全国的なまちづくりの新たな潮流	20
1 集約型都市構造への転換	20
2 低炭素まちづくりの推進	20
3 安全・安心な国土・地域社会の構築に向けた取組の推進	21
第4節 まちづくりの方向転換	22

第2章 上越市の現状と課題

第1節 上越市の概況

1 位置

【地理的な位置】

- ・上越市は、新潟県南西部に位置し、日本海に面しています。
- ・北は柏崎市、南は妙高市と長野県飯山市、東は十日町市、西は糸魚川市に隣接しています。
- ・日本海側のほぼ中央に位置し、対岸の韓国・中国・ロシアなどと近い距離にあります。

【交通の要衝 上越市】

- ・古くから交通の要衝として栄え、現在も重要港湾*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、妙高はねうまライン、日本海ひすいライン、JR 信越本線、ほくほく線と複数の主要鉄道を有しています。
- ・平成 27 年春に開業した北陸新幹線に加え、上越魚沼地域振興快速道路*、上信越自動車道の 4 車線化などのプロジェクトも進行し、完成すると、三大都市圏を短時間で結ぶことができます。
- ・このことで、上越市は陸・海の交通ネットワークが整った有数の地方都市となります。

●上越市の位置



2 地勢

【面積】

- ・上越市は、東西約 44.6 km・南北 44.2 km で、面積は約 973 km²にもなります。
- ・これは、全国で最も面積の小さな都道府県である香川県や 2 番目に面積の小さな大阪府の半分以上に当たり、北陸 4 県の市町村では、富山市、村上市に次いで第 3 位の規模です。

【地形】

- ・周囲を豊かな海洋や美しい山並みに囲まれ、その恵みを受けた大地が広がっています。
- ・高田平野は、柿崎から直江津までの長さ約 16 km の海岸線を底辺とし、妙高市 (旧新井市) の市街地の南方を頂点とした三角形を呈しており、頂点から海岸線までの距離は約 20 km です。
- ・市のほぼ中央には、関川・保倉川などが日本海に向かって流れ、日本海に注いでいます。
- ・その流域に、豊かな稲作地帯を支える沖積地*が大きく広がります。
- ・この広大な平野を取り囲むように連なる、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々は、雪や雨水を貯え、大地に恵みをもたらす“天然のダム”の役目を果たしています。
- ・平野の北側は日本海に臨み、関川の河口から東側の海岸線に沿って砂丘が発達しており、砂丘と平野の間には天然の池沼群が点在しています。
- ・上越市の鮮やかな四季の彩りはこうした様々な地勢により与えられたものであり、風のまち、砂丘のまち、杜のまちなどと、時に様々な言葉で紹介されます。

3 気象

【気候】

- ・上越市は四季の変化がはっきりしており、冬期に降水量が多く快晴日数が少ない典型的な日本海型の気候です。
- ・冬期には、日本海を渡ってくる大陸からの季節風の影響により大量の降雪があり、海岸部を除いた地域は全国有数の豪雪地帯となっています。
- ・この自然環境を象徴するように、板倉区では昭和 2 年に 8m18 cm もの積雪量を記録しており、これは人が住んでいる所の積雪量としては日本一の記録とされています。

【風土】

- ・これほど雪深い地に人口 20 万人を超える都市が発達したことは、極めて珍しい例と言えます。
- ・例えば、冬期に積雪のある全国の主な都市を比較すると、上越市高田は最大積雪深の平均や、100cm 以上の積雪深の日数が目立って多く、他の都市を大きく引き離しています。
- ・こうした自然環境は、古来より当地の人々の暮らしを支え、発展の礎となってきました。
- ・今日の豊かな風土や生活文化は、雄大で厳しい自然環境との共生を図り、豊穡の海や山がもたらす恩恵を受けることによって育まれてきたと言えます。

4 歴史

【原始～古代】

- ・釜蓋遺跡など弥生時代にはじまり、越後国の国府や五智国分寺などの社寺が置かれ、越後国の政治や文化の中心となって栄えました。

【中世】

- ・鎌倉時代には浄土真宗の開祖である親鸞聖人が配流により当地に上陸しました。
- ・戦国時代には上杉謙信が居城として知られる春日山城を中心に越後統一を果たしました。



春日山城絵図(新潟県立図書館蔵)

【近世】

- ・徳川家康の六男・松平忠輝が高田城を築き、現在の市街地の基礎となる町割り*が行われ、城下町と北国街道の宿場町として栄えるとともに、直江津は有力な港町として賑わいました。

【近代】

- ・陸軍第13師団が高田に駐屯し、鉄道や道路、港湾の整備が進み、交通の拠点性が高まりました。

【現代】

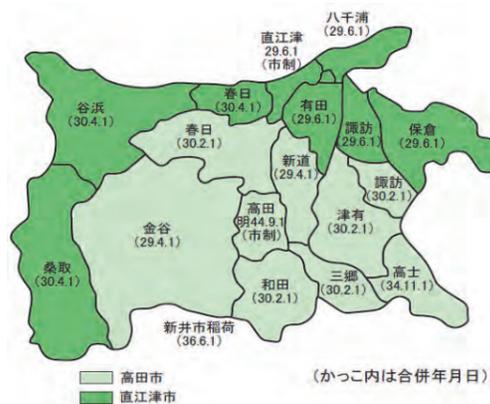
- ・直江津では工業を中心とした産業が発展し、昭和46年には高田市と直江津市との合併によって(合併前)上越市が誕生しました。
- ・また、北陸自動車道の全線開通やモータリゼーション*に伴う商業の変化、地方自治体の自主自立を目指す国の政策など日本全体の大きな社会経済情勢の変化を受けて、平成17年1月1日に14の市町村(合併前上越市、安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町)の合併で21万都市となり、平成19年4月1日には特例市へ移行しました。



高田城下町絵図(上越市立図書館蔵)

●昭和46年4月29日

高田市と直江津市が合併し上越市が誕生



●平成17年1月1日

上越市と周辺13町村が合併し現在の上越市が誕生

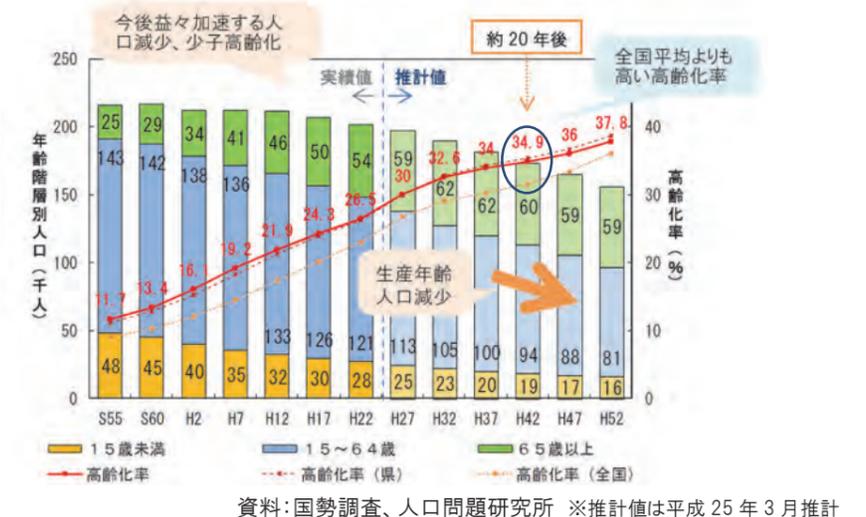


第2節 分野別の現状と課題

(1) 人口減少・少子高齢化

- | | |
|----|--|
| 現状 | <ul style="list-style-type: none"> ・人口減少と少子高齢化、世帯数の増加が進行しています。 ・平成22年と比べ、平成42年には約3万人減少し、上越市の人口が約17万人になるなどさらなる人口減少が進む見通しです。 ・平成42年には市民のおおよそ3人に1人が高齢者となるなど、高齢化も進行します。 |
| 課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域活力を維持・向上させるため、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が必要です。 ・また、増加する高齢者にとっても安心して暮らし続けられる生活環境が必要です。 |

●年齢階層別人口と高齢化率の推移



1 人口・世帯

(2) 多様な公益的機能を有する中山間地域における集落の維持

- | | |
|----|---|
| 現状 | <ul style="list-style-type: none"> ・二酸化炭素の吸収や水源かん養*、土壌流出防止など様々な公益的機能*を有する中山間地域では、人口減少や高齢化が進行し集落の維持が困難な状況に直面しています。 ・また、中山間地域では空き家の発生や雪おろしの担い手不足、農林水産業の後継者不足などの様々な問題も発生しています。 |
| 課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・多様な公益的機能*を有する中山間地域において、豊かな自然や農作物を育む人々の暮らしや営みを維持していく必要があります。 ・中山間地域において、市民が安全・安心に暮らせる仕組みづくりが必要です。 |

(3) 福祉環境整備

- | | |
|----|--|
| 現状 | <ul style="list-style-type: none"> ・老人福祉施設の整備が進むものの、平成25年時点で未だ1,355人の待機者が存在しています。 ・高齢者の増加に伴い、医療・福祉サービスの低下が懸念されています。 |
| 課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者の健康を維持・増進するため、高齢者のニーズに応じて選択できる多様な福祉サービスを提供する必要があります。 ・高齢者にとっての使い勝手と施設運営の持続を両立するため、適正な地域に適正な規模の医療・福祉施設を誘導・配置する必要があります。 |

2 産業

(1) 商業

現状	<ul style="list-style-type: none"> 高田地区及び直江津地区は、古くからの交通の要衝として、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、鉄道駅や港などの交通基盤が集積しています。 近年、既成市街地*では人口減少や多くの空き家・空き店舗の存在などにより、にぎわいの低下が懸念されます。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 上越市の地域経済の活性化を図るため、既存市街地のにぎわいの向上や市民が利用しやすい市街地の形成に継続的に取り組む必要があります。 特に、中心市街地においては、既存の商業施設や歴史的資源、交通基盤などを活用しながら、にぎわいの再生に向けた取組を継続的に進める必要があります。

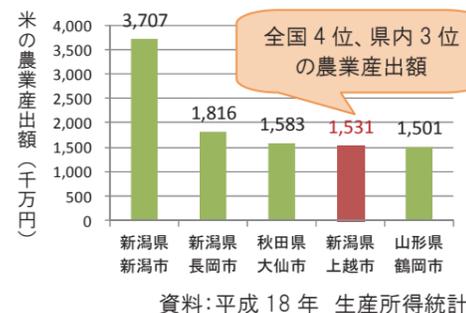
(2) 工業

現状	<ul style="list-style-type: none"> 上越市は新潟県内屈指の工業都市であり、工業の規模は概ね横ばいです。 直江津港の利用は減少傾向にあるものの、直江津港湾整備などにより拠点性が高まりつつあります。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 上越市や新潟県全体の産業活性化のため、今後も工業の維持・強化が必要です。 交通の要衝としての「地の利」を最大限に活かすため、内外にアピールし、既存の工業団地の有効活用や港湾利用の促進など工業のさらなる発展に向けた取組が必要です。

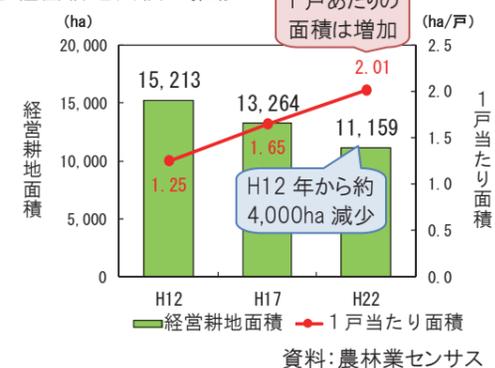
(3) 農業

現状	<ul style="list-style-type: none"> 全国第4位、新潟県内第3位の米の農業産出額を誇る「米どころ」であり、稲作を中心とする農業が上越市の基幹産業です。 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、農業分野における生産力の低下が懸念されています。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 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す。 このため、農業関係機関と連携し、農業の維持・活性化に取り組み、担い手となる農家の人々が暮らしやすい集落環境を維持・形成する必要があります。

●米の農業産出額（全国上位5位）



●経営耕地面積の推移



(4) 観光

現状	<ul style="list-style-type: none"> 上越市は、日本三大夜桜の一つとして有名な高田公園の「観桜会」や、上杉謙信ゆかりの歴史的資源などの全国に誇る観光資源を有しています。 北陸新幹線の開業、及び今後予定されている上越魚沼地域振興快速道路*の供用などの広域交通体系の充実が進み、関東地域や北陸地域内からの観光客の増加が期待されています。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 北陸新幹線などの広域交通体系の充実を契機とした広域的な観光交流の拡大を図る必要があります。 その際、観光客が快適に過ごせて満足できる観光地づくりを進めることも必要です。

3 自然

現状	<ul style="list-style-type: none"> 周囲を海・山に囲まれ、多様な自然環境を有しています。 市域の約95%を自然的土地利用が占め、豊かな森林や水源資源が存在しています。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 身近にある自然風景や水源は市民生活と密接に関わることから、自然環境と共生したまちづくりの推進が必要です。 豊かな自然環境を後世に引き継ぐために、水源となる森林などの保全に取り組む必要があります。



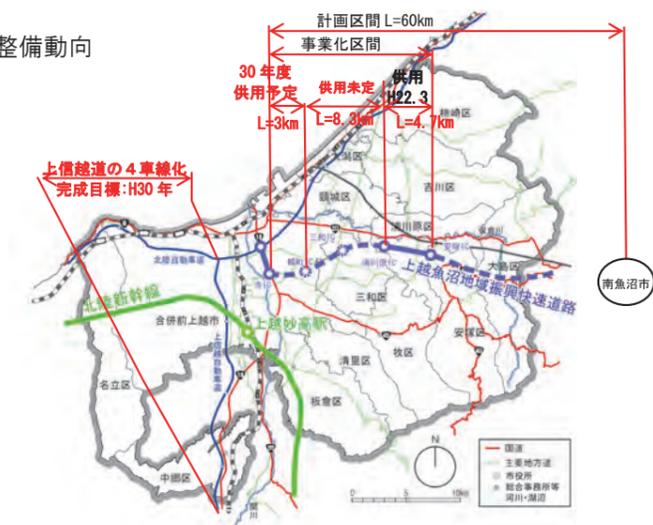
4 災害

現状	<ul style="list-style-type: none"> 上越市の地形・気候条件から、豪雪・豪雨や土砂災害など様々な災害リスクが存在します。 歴史的な街並みのある既成市街地*などにおいては、大震災や都市型水害*などに伴う災害リスクが懸念されます。 大規模な地すべりや豪雪が発生した場合には、中山間地域の集落が孤立してしまう危険性もあります。 原子力・火力発電所が立地する特徴から、大規模災害などによる広域被害を受ける可能性も懸念されています。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 市民の安全・安心な暮らしの確保のため、災害で得た教訓を活かして豪雪・豪雨、土砂災害、地震、津波などの多様な災害に備えた、災害に強いまちづくりに取り組む必要があります。

5 交通

現状	<ul style="list-style-type: none"> 古くからの交通の要衝として栄え、陸・海の広域交通が充実しています。 北陸新幹線の開業及び今後予定されている上越魚沼地域振興快速道路*が供用することで、北陸地域内はもとより関東地域との交通利便性がさらに高まる見込みです。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 上越市をはじめとする上越地域全体の発展をけん引するため、交通の要衝としての利点や広域交通体系の充実を活かしたまちづくりの推進が必要です。

●広域交通体系の整備動向



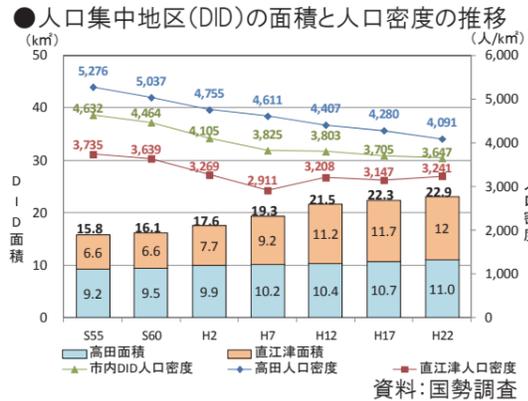
(2) 市内交通

現状	<ul style="list-style-type: none"> 市民の日常生活における移動手段は、自動車が広く普及しています。 近年、公共交通の利用者数や、路線長、運行頻度ともに減少しています。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 誰もが移動しやすく環境負荷*の低い社会を実現するため、過度な自動車依存から脱却し、バスなどの公共交通の利用がしやすい交通環境の形成が必要です。

6 土地利用

(1) 市街地の広がり

- 現状**
- 人口が減少する一方で市街地が拡大することにより、低密な市街地が広がっています。
- 課題**
- 便利で暮らしやすい居住空間を形成するため、市街地を適正な規模にとどめ、既存の生活サービス施設やインフラ*の有効活用を図る必要があります。



(2) 拠点と生活サービス

- 現状**
- 自動車依存の高まりや市街地の拡大に伴い、商業などの生活サービス施設が郊外の幹線道路沿いに分散して立地しています。
 - このため、自動車を自由に利用できない移動制約者*を中心に、日常生活に不便を感じる懸念されています。
- 課題**
- 高齢者を含むすべての人の便利で身近な暮らしを支えるため、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生活の拠点を形成する必要があります。

7 都市基盤

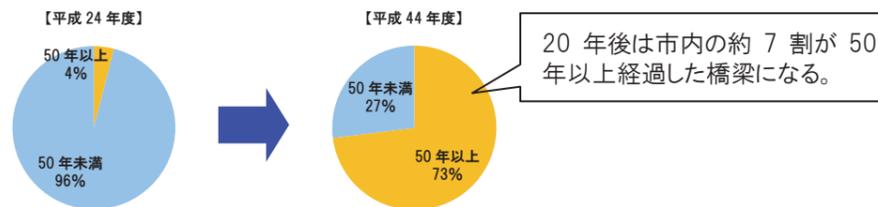
(1) 都市基盤の整備

- 現状**
- 都市基盤施設は、各分野とも整備途上にあります。
 - 特に今後は、市内交通の幹線機能を担う「都市計画道路*」や、市民の日常生活や災害時における活動拠点として重要な役割を担う「都市公園*」の整備を一層進める必要があります。
- 課題**
- 市民生活や都市の発展を支えるため、必要な都市基盤施設の整備を効率的に進める必要があります。
 - 一方で、市民ニーズや維持管理費・財政状況を踏まえて、都市基盤施設など、個々の計画・整備の必要性を検討する必要があります。

(2) 時代の変化に対応した都市基盤の維持・更新

- 現状**
- 老朽化が進み更新が必要な都市基盤*や、再配置・機能更新が必要な公共施設が多数存在します。
- 課題**
- 老朽化が進む都市基盤施設について、計画的に維持・更新を進める必要があります。
 - 市民ニーズを踏まえながら活用すべき施設を選択した上で、効率的な公共施設の機能更新や適正な地域への再配置を進める必要があります。

●50年以上経過する橋梁の推移

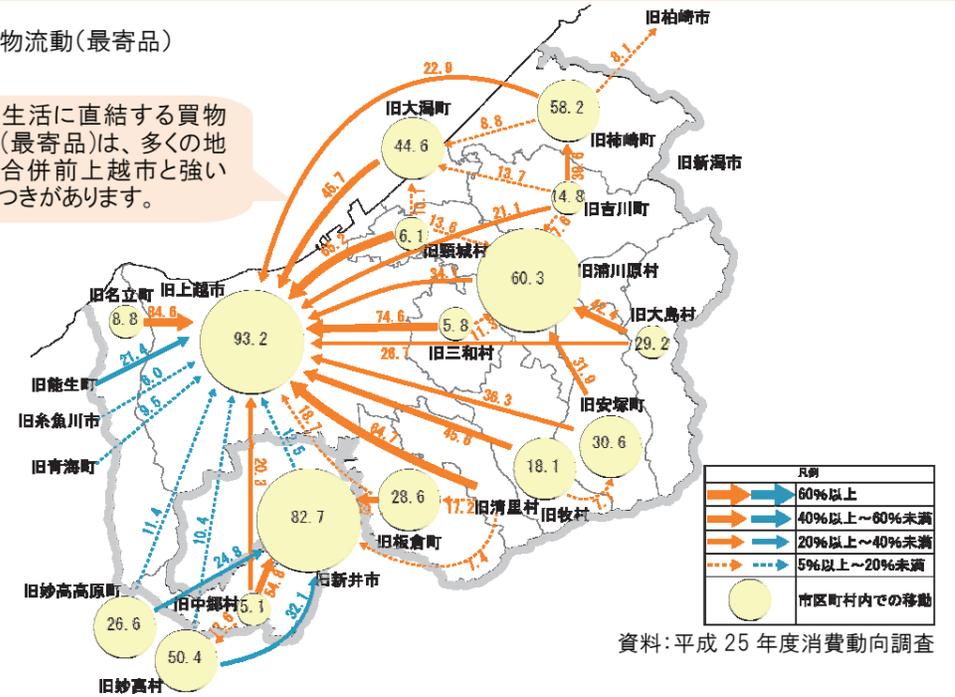


8 地区間の結びつき

- 現状**
- 平成 17 年に 14 の市町村が合併した上越市では、合併前上越市と各地区間とが強い結びつきを有しています。
- 課題**
- 日常的な人の行き来を踏まえつつ、市民の暮らしやすさの向上を目指して地区間の交流・連携を支える交通ネットワークの構築に取り組む必要があります。

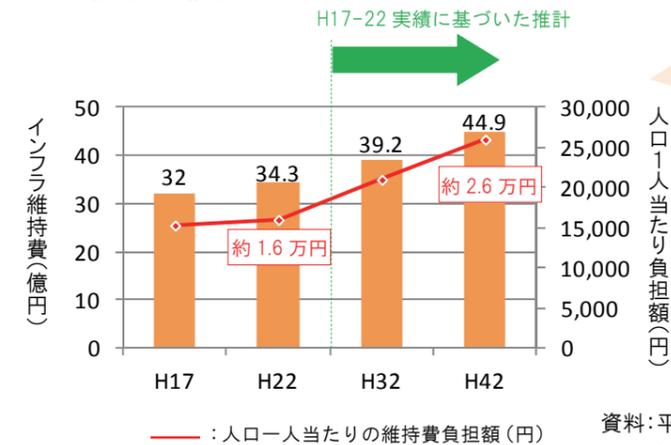
●買物流動(最寄品)

日常生活に直結する買物流動(最寄品)は、多くの地区が合併前上越市と強い結びつきがあります。



- 現状**
- 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です。
 - 一方、市町村合併及び市街地拡大に伴い、道路・橋梁や公園など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ります。
- 課題**
- 安定した市民生活を維持するため、厳しい財政状況を踏まえた効率的な財政投資・運用を進める必要があります。

●インフラ維持費の推移



施設の老朽化に伴いインフラの維持管理にかかる費用は増加し、人口減少に伴い市民一人あたりの負担額が増加しています。

3 安全・安心な国土・地域社会の構築に向けた取組の推進

東日本大震災や南海トラフ地震などの大規模自然災害に対する防災・減災や都市基盤施設などの長寿命化に取り組むことが求められています。

- ・東日本大震災の教訓を踏まえ、首都直下型地震や南海トラフ地震など発生が危惧されている大規模自然災害に対して、安全・安心な国土や地域社会・経済社会の構築に向けた防災・減災の取組を推進することが必要です。
- ・このため、災害リスクや地域状況などに応じて、防災施設の整備や施設の耐震化などハード*対策と、訓練・防災教育などソフト*対策を適切に組み合わせ、災害に強いまちづくりを推進することが求められています。
- ・また、人口減少などの社会経済情勢の変化、都市基盤*の老朽化などを踏まえた効率的な財政投資により、都市基盤施設の長寿命化に取り組んでいくことも求められています。

第3節 全国的なまちづくりの新たな潮流

「集約型都市構造への転換」、「低炭素まちづくりの推進」、「安全・安心な国土・地域社会の構築に向けた取組の推進」といった全国的なまちづくりの新たな潮流を踏まえ、上越市の今後の都市構造を考える必要があります。

1 集約型都市構造への転換

急激な人口減少や少子高齢化が進む中で、地域に暮らす人々により良い生活サービスを持続的に提供していくため、コンパクトな拠点をネットワークで結ぶ「集約型都市構造」へ転換していくことが求められています。

- ・急激な人口減少や少子高齢化が進む中で、限られた財源を効率的・効果的に投入し、質の高い生活サービスの提供に取り組むことが求められています。
- ・このため、行政や医療・福祉・商業などの各種サービスを効率的に提供するため、生活サービス施設などが集約したコンパクトな拠点を公共交通などのネットワークで結ぶ「集約型都市構造」へ転換していくことが求められています。

2 低炭素まちづくりの推進

地球環境問題への取組に貢献するため、低炭素まちづくりの推進が求められています。

- ・東日本大震災を契機としたエネルギー制約への対応や地球温暖化防止への貢献、都市の健全な発展を支えるため、低炭素まちづくりの推進が求められています。
- ・このため、これからのまちづくりを考える上では、生活サービス施設などの集約や、公共交通の利用促進などにより、暮らしの中での移動に係るエネルギー使用の削減、建築物の省エネ性能向上やライフサイクルカーボンマイナス住宅*などの普及、二酸化炭素の吸収源となる都市のみどりの保全・創出などが求められています。

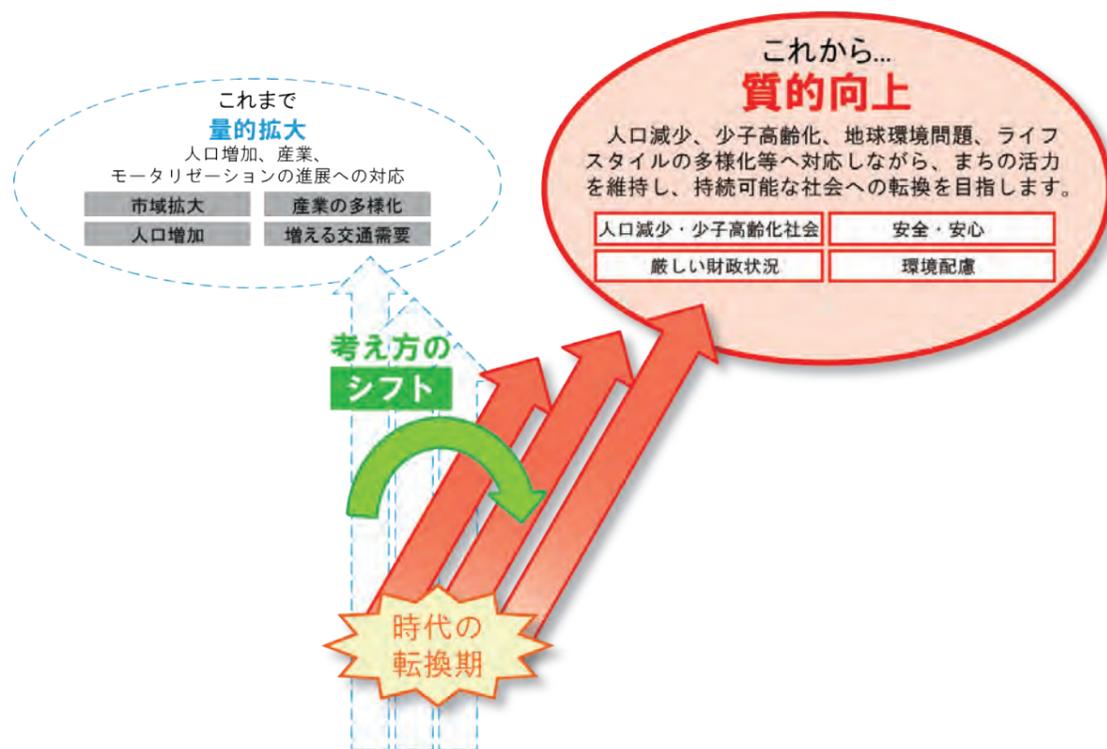
第4節 まちづくりの方向転換

『量的拡大』から『質的向上』への転換を図り、市民が日常生活の中で満足感・充足感をもって暮らすことのできるまちづくりが求められています。

これまでは人口増加や産業の多様化、交通需要の増加など右肩あがりの社会経済情勢を踏まえ、「量的拡大」を基本としたまちづくりに取り組んできました。

しかし、人口減少・少子高齢化や地球環境問題、ライフスタイルの多様化の中で、まちづくりの転換期に直面しています。

このため、「量的拡大」から「質的向上」にまちづくりの考え方の転換を図り、市民が日常生活の中で満足感・充足感をもって暮らすことができる持続可能な社会を目指します。



これからのまちづくりが目指すべき方向性のイメージ