

上越市立地適正化計画 (案)

目次

第1章 目的と位置付け	1
1-1 背景と目的.....	2
1-1-1 上越市の概要.....	2
1-1-2 背景.....	2
1-1-3 目的.....	2
1-1-4 立地適正化計画の概要.....	3
1-2 位置付け.....	4
1-3 本計画で定めるもの.....	4
1-4 計画の前提.....	5
1-4-1 将来都市像(上越市第6次総合計画).....	5
1-4-2 将来都市構造(上越市都市計画マスタープラン).....	6
1-4-3 公共交通に関する計画.....	8
1-5 立地適正化計画の区域.....	10
1-5-1 計画の対象区域.....	10
1-5-2 目標年次.....	10
第2章 市街地の変遷	11
2-1 市街地の変遷.....	12
第3章 基本方針	15
3-1 都市の現状把握.....	16
3-1-1 人口減少・高齢化社会.....	16
3-1-2 世帯構成の変化.....	17
3-1-3 インフラ維持管理費の将来見通し.....	17
3-1-4 交通環境の変化.....	18
3-1-5 土地利用の状況.....	19
3-1-6 人口密度との関係.....	20
3-2 市民へのアンケート結果.....	21
3-3 基本方針.....	22
3-3-1 まちづくりの基本理念.....	22
3-3-2 将来のまちづくりのイメージ.....	23
3-3-3 暮らしのイメージ.....	25
3-3-4 立地適正化計画策定の基本的な方向性.....	27
3-3-5 立地適正化計画で定める各種区域のイメージ.....	28
第4章 居住誘導	31
4-1 居住誘導の考え方.....	32

4-1-1	居住誘導の考え方	32
3-1-2	居住誘導区域の設定方針	32
4-2	現状把握、分析	34
4-2-1	人口動向	34
4-2-2	高齢化の推計と課題	36
4-2-3	DID 区域の現状と変遷	37
3-2-4	都市構造分析	37
4-3	居住誘導区域	49
4-3-1	居住誘導区域の設定イメージ	49
4-3-2	居住誘導区域の設定	50
第5章	都市機能誘導	51
5-1	都市機能誘導の考え方	52
5-1-1	都市機能誘導方針	52
5-1-2	拠点の位置づけ	53
5-2	都市機能誘導区域	54
5-2-1	都市機能誘導区域とは	54
5-2-2	都市機能誘導区域の設定	55
5-3	都市機能誘導施設	63
5-3-1	都市機能誘導施設とは	63
5-3-2	都市機能誘導施設の設定	64
第6章	誘導重点区域	73
6-1	誘導重点区域	74
6-1-1	誘導重点区域とは	74
6-1-2	対象区域	74
6-2	誘導重点区域の設定	74
第7章	施策	77
7-1	立地適正化計画における誘導施策の概要	78
7-2	各誘導施策	79
6-2-1	国が直接行う施策	79
7-2-2	国の支援を受けて市が行う施策	80
7-2-3	市が独自に行う施策	81
第8章	目標値	83
8-1	目標値の設定	84
8-2	進行管理方策	85
8-2-1	評価と見直しのサイクル	85

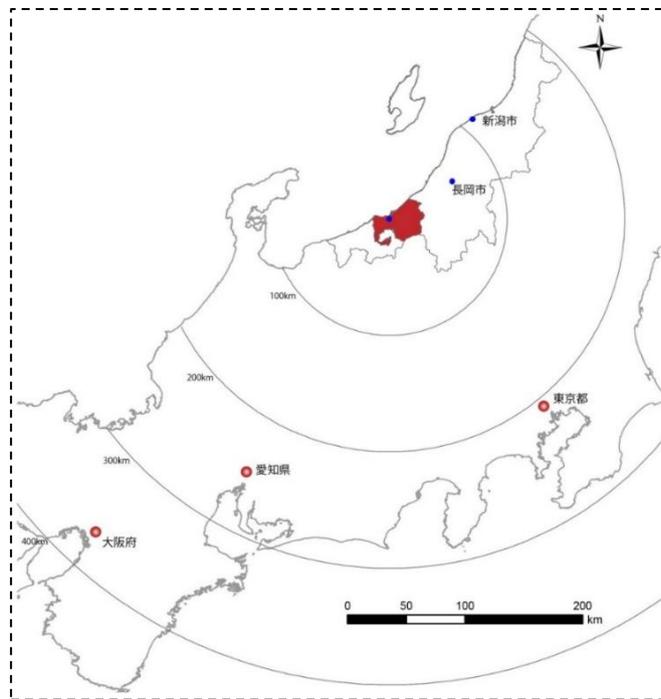
8-2-2	市民・事業者・行政の『協働』.....	85
第9章	届出.....	88
9-1	居住誘導に関する届出.....	89
9-2	都市機能誘導に関する届出.....	90

第1章 目的と位置付け

1-1 背景と目的

1-1-1 上越市の概要

上越市は、新潟県西部に位置し、北は日本海、南は長野県に隣接しています。市域総面積は973km²と、北陸4県の市町村では、第3位の規模となっています。古くから交通の要衝として栄え、現在でも、北陸新幹線をはじめ複数の主要鉄道、北陸自動車道、上信越自動車道といった広域高速道路網を有し、北陸地方、甲信地方、関東東海地方に至る北陸地方屈指の輸送拠点となっています。市の中央部には関川・保倉川が流れ、その流域に広がる高田平野に、市街地と豊かな稲作地帯を中心とする田園地帯が形成されています。気候は、冬季に降水が多く快晴日数が少ない典型的な日本海型で、海岸部を除いた地域は全国有数の豪雪地帯です。



1-1-2 背景

平成17年（2005年）には、14の市町村*1の合併により21万都市となり、平成19年（2007年）には特例市へ移行しました。しかし市の人口は、昭和60年（1985年）をピークに減少傾向にあり、今後も人口減少と少子高齢化の進展が予測されています。また、市町村合併や産業立地に伴う環境の変化や、厳しい財政状況に直面するなど、まちづくりを進める上で踏まえるべき様々な変化が起こり、市民の価値観や居住ニーズも多様化しており、社会情勢の変化に対応した長期的に目指すまちの姿を示すための計画として上越市都市計画マスタープランを平成27年（2015年）に策定しました。この計画では、これまでの「量的拡大」から「質的向上」への転換を図り、快適で充実した都市空間を形成し、各拠点が相互に連携した持続可能な都市構造を目指しているところです。

1-1-3 目的

そのような中、平成26年（2014年）の都市再生特別措置法の改正により、市町村が策定することが可能となった立地適正化計画は、コンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進めるものです。都市全体の観点から、居住機能や医療、福祉、商業等の都市機能を誘導するための施策、公共交通の充実に関する

*1 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

る施設等について記載する計画です。本市においては「上越市都市計画マスタープラン」の高度化版と位置づけ、都市づくりの実現を目指すことを目的として、本計画を策定します。

1-1-4 立地適正化計画の概要

背景

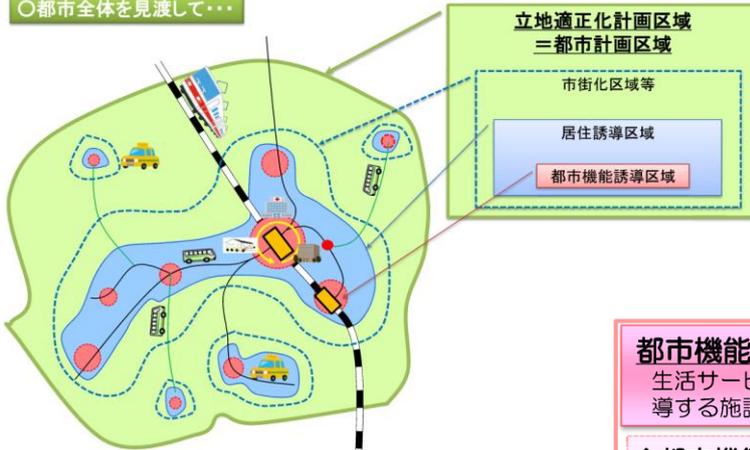
・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

●立地適正化計画（市町村）

- ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
- ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくり（多極ネットワーク型コンパクトシティ）

○都市全体を見渡して・・・



居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

◆区域内における居住環境の向上

- ・公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助 予算
- ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住居専用地域への用途変更）

◆区域外の居住の緩やかなコントロール

- ・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
- ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能

◆区域外の住宅等跡地の管理・活用

- ・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
- ・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度
- ・協定を締結した跡地の適正管理を支援 予算

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進

- 誘導施設への税財政・金融上の支援
 - ・外から内（まちなか）への移転に係る買換特例 税制
 - ・民都機構による出資等の対象化 予算
 - ・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 予算
- 福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
 - ・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能
- 公的不動産・低未利用地の有効活用
 - ・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援 予算

◆歩いて暮らせるまちづくり

- ・附置義務駐車場の集約化も可能
- ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ
- ・歩行空間の整備支援 予算

◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール

- ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ

公共交通

維持・充実を図る公共交通網を設定

◆公共交通を軸とするまちづくり

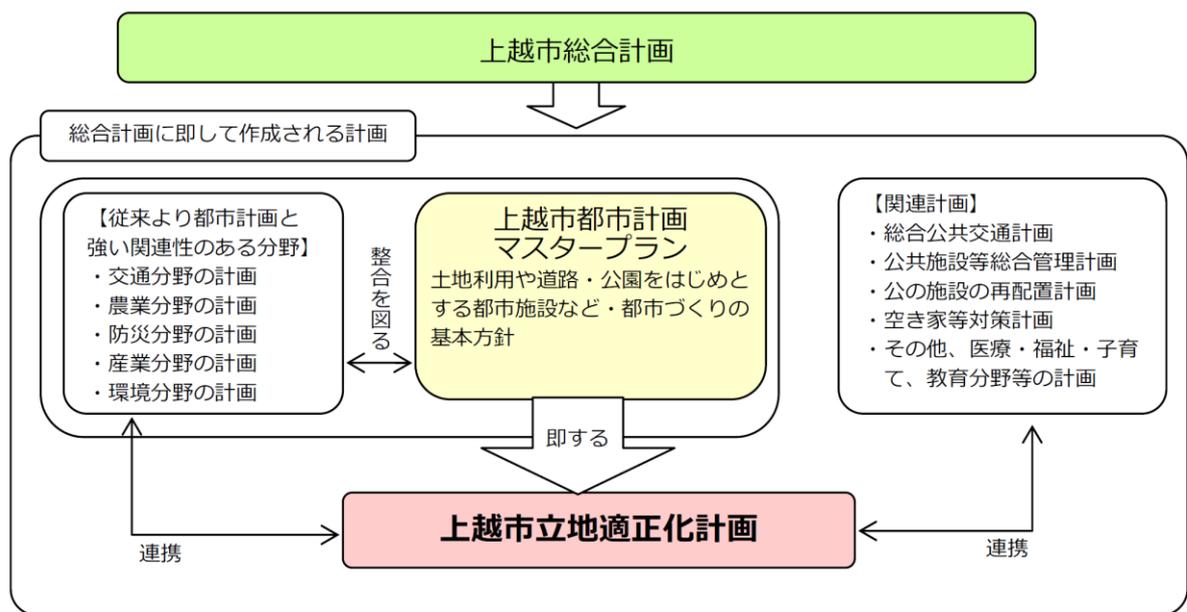
- ・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）
- ・都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所や駅前広場等の公共交通施設の整備支援 予算

資料：国土交通省

1-2 位置付け

本計画は、平成26年策定の上越市第6次総合計画と土地利用や道路・公園をはじめとする都市施設など都市づくりの基本方針を定めた平成27年策定の上越市都市計画マスタープランを上位計画とし、多極ネットワーク型コンパクトシティの形成による日常生活に関わる都市機能の集約とともに、地域の個性を活かした拠点の形成に向けた具体的な区域設定や施策を立案するための計画として位置づけます。

また、居住や生活サービス機能などのまさに人々の生活に密着したまちづくりを実現するため、従来より都市計画と強い関連があった交通・農業・防災・産業・環境などの分野はもとより、これまでの都市計画ではあまり意識されてこなかった医療・福祉・健康・子育て・教育・交流・コミュニティなどの幅広い分野の政策とも連携し、整合性を図ります。



1-3 本計画で定めるもの

本計画に定める事項は、以下のとおりです。

- 立地適正化計画の区域
- 居住誘導区域及び居住誘導施策
- 都市機能誘導区域、誘導施設及び都市機能誘導施策

この他に、市が独自の取組として誘導重点区域を定めます。

1-4 計画の前提

1-4-1 将来都市像(上越市第6次総合計画)

上位計画である上越市第6次総合計画(平成26年(2014年)12月)には将来都市像として「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」を掲げており、各分野の目指すべき都市像が示されています。

《第6次総合計画将来都市像》 すこやかなまち～人と地域が輝く上越～

- 「すこやかなまち」とは、市民の皆さんが「すこやかな暮らし」を送ることができる理想的なまちの姿を包括的なイメージで表現したものです。
- これからの市政運営では、このまちで暮らす市民一人ひとりが「すこやかな暮らし」を実現できる条件を整えていくことを基本的な役割と認識し、各政策分野において、それぞれの「すこやかなまち」のイメージを目標として、必要な取組を推進していきます。

「すこやかな暮らし」とは…

平成17年の市町村合併によって、様々な個性を有するまちが一つとなり、自然環境と生活の利便性が調和した総合力の高いまちとなった本市が、地方の中心都市としての機能を発揮し、市内外への求心力を高めていくことによって可能となる理想的な暮らしをイメージしました。

「人と地域が輝く」とは…

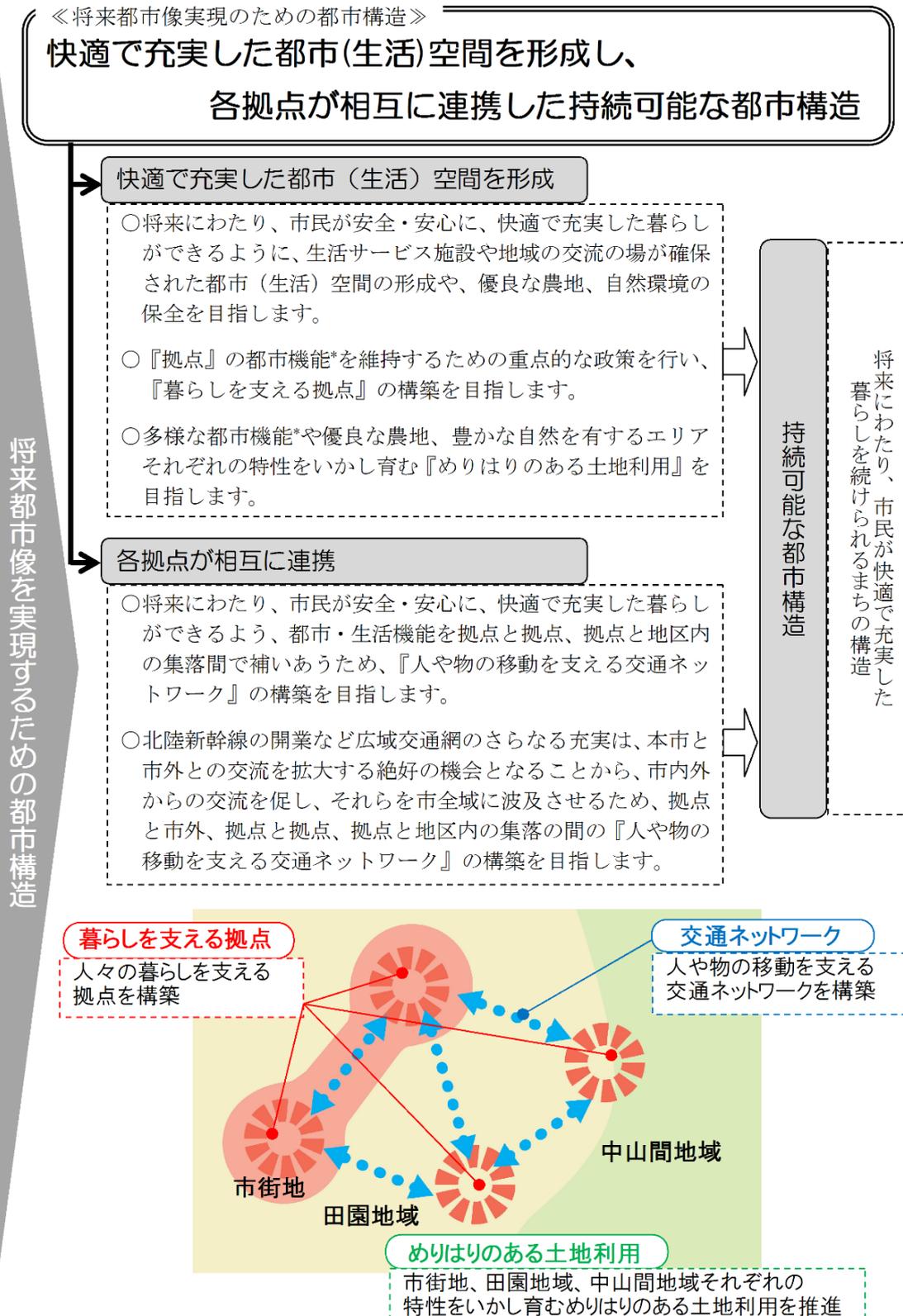
「人と地域が輝く」の「人」は、本市に暮らす市民一人ひとりです。また、「地域」は、市民が暮らしている身近なコミュニティや一定の生活圏、そして市域全域と多様な階層で構成されるものであり、人が輝き、地域が輝くことによって、まち全体の輝きが増すとの方針を示しています。

政策分野別のすこやかなまちのイメージ



1-4-2 将来都市構造(上越市都市計画マスタープラン)

もうひとつの上位計画である上越市都市計画マスタープラン（平成27年（2015年）8月）では、第6次総合計画の将来都市像を踏襲したうえで、将来都市像を実現するための都市構造を以下のとおりとしています。立地適正化計画では上越市都市計画マスタープランの将来都市像実現のための都市構造を踏襲します。



上越市都市計画マスタープランでは、上越市の都市構造を「面（めりはりのある土地利用）」、「点（暮らしを支える拠点の構築）」、「線（人や物の移動を支える交通ネットワーク）」の3つの要素から構成するものとしており、立地適正化計画においてもこの考え方を引き継ぐものとします。

面

めりはりのある 土地利用

多様な都市機能や優良な農地、豊かな自然を有する地域それぞれの特徴をいかし、育むまちを形成するため、市域を「市街地」「田園地域」「中山間地域」に分け、「めりはりのある土地利用」を目指します。

点

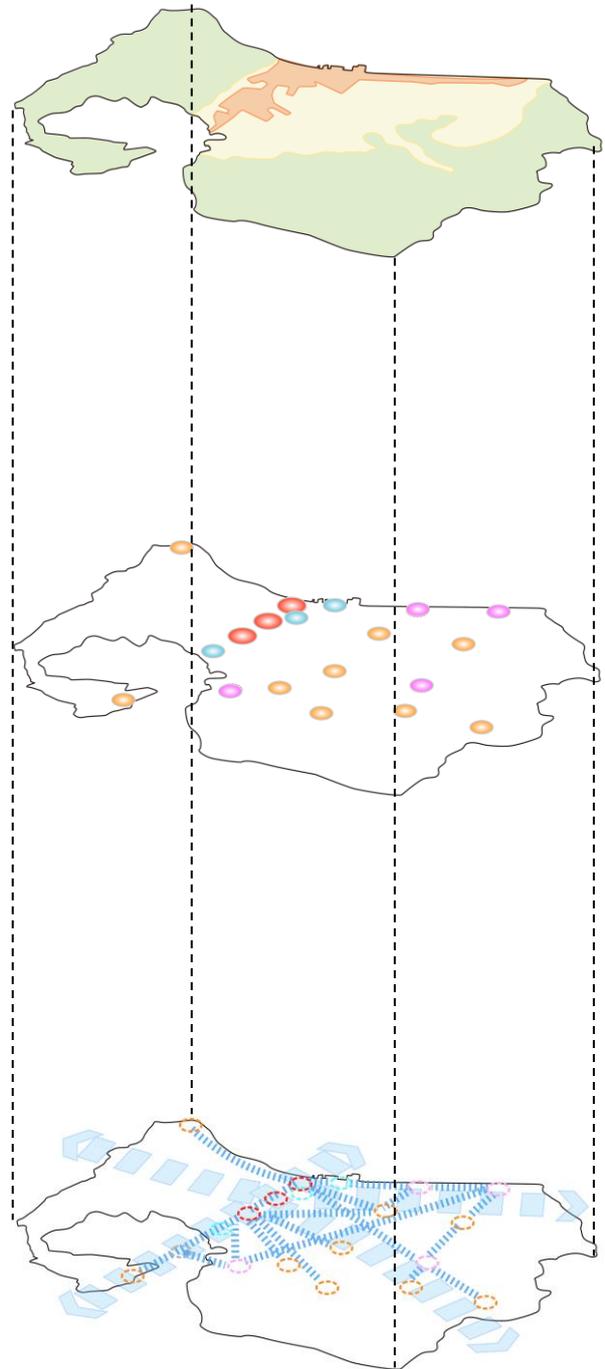
暮らしを支える拠点の 構築

商業、医療、福祉、教育、文化などの都市・生活サービスが受けられる暮らしやすいまちを形成するため、各地区の拠点機能に応じて「都市拠点」「地域拠点」「生活拠点」「ゲートウェイ」の4つに分け、「暮らしを支える拠点」の構築を目指します。

線

人や物の移動を支える 交通ネットワーク

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での移動が便利で安全にできるよう、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」に分け、「人や物の移動を支える交通ネットワーク」の構築を目指します。



1-4-3 公共交通に関する計画

① 地域公共交通網形成計画(上越市総合公共交通計画)(平成27年(2015年)3月)

地域公共交通網形成計画(上越市総合公共交通計画)では、地域公共交通の将来像を「快適な暮らしを支える持続可能な地域公共交通」と設定し、二つの基本的な方針と三つの目標を定め、公共交通の再編を進めるものとしています。

【地域公共交通の将来像】 快適な暮らしを支える持続可能な地域公共交通

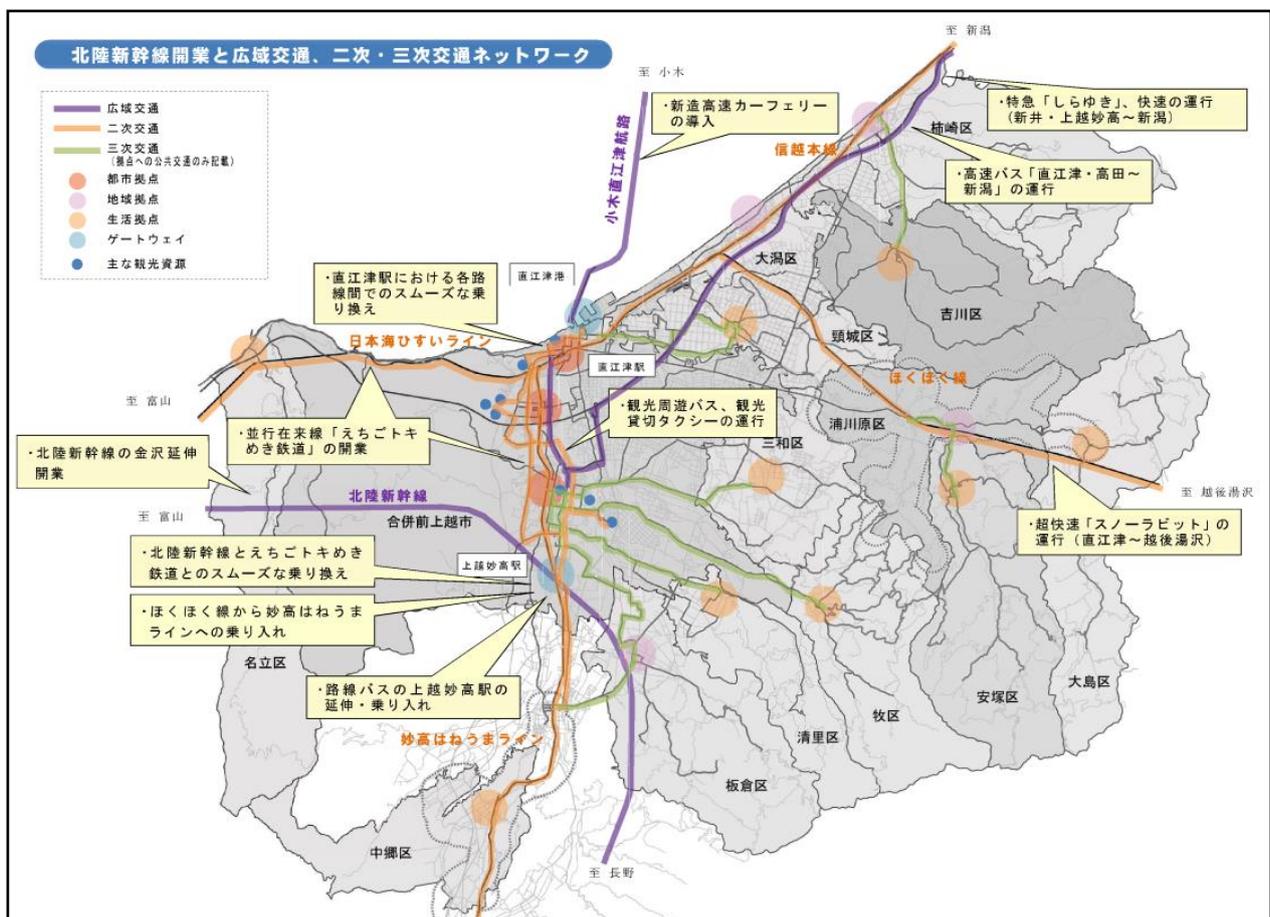
【方針1】 市民の日常の生活を支えます(生活交通の維持・確保)

【方針2】 市内外の交流促進を図ります(二次交通の整備)

【目標1】 市内外からの移動ニーズに対応し、利用される地域公共交通を目指します(利便性の維持・向上)

【目標2】 地域公共交通の安全・安心で快適な運行の向上を図るとともに、分かりやすい情報提供を行います(利用促進)

【目標3】 地域の実情にあった地域公共交通を採用、再編成を促進し、地域公共交通を維持・確保します(生活交通の維持・確保)



図一 上越市総合公共交通計画による公共交通再編の考え方

② 上越市バス交通ネットワーク再編計画(平成28年(2016年)3月)

上越市バス交通ネットワーク再編計画は、「上越市総合公共交通計画」に設定した目標を達成するため、公共交通に係る関係者が連携し、利用者のニーズを踏まえつつ、路線の収支改善を図るため、路線バス（高速バスを除く）、乗合タクシー、自家用有償旅客運送を対象事業として、以下の4つの方針に基づき、再編計画を定めています。また、本計画については、その具体的内容を定めた上越市地域公共交通再編実施計画を策定し、国土交通大臣から認定を受けています。

【方針1(基本的方針)】 「拠点間をつなぐ」、「地域内の移動を支える」といった役割を明確にするとともに、各施設の配置と連携する。

【方針2】 高等学校等、基幹病院、商業施設への移動需要に対応する。

【方針3】 運行効率を高める。

【方針4】 路線バス等を、わかりやすく、利用しやすくする。



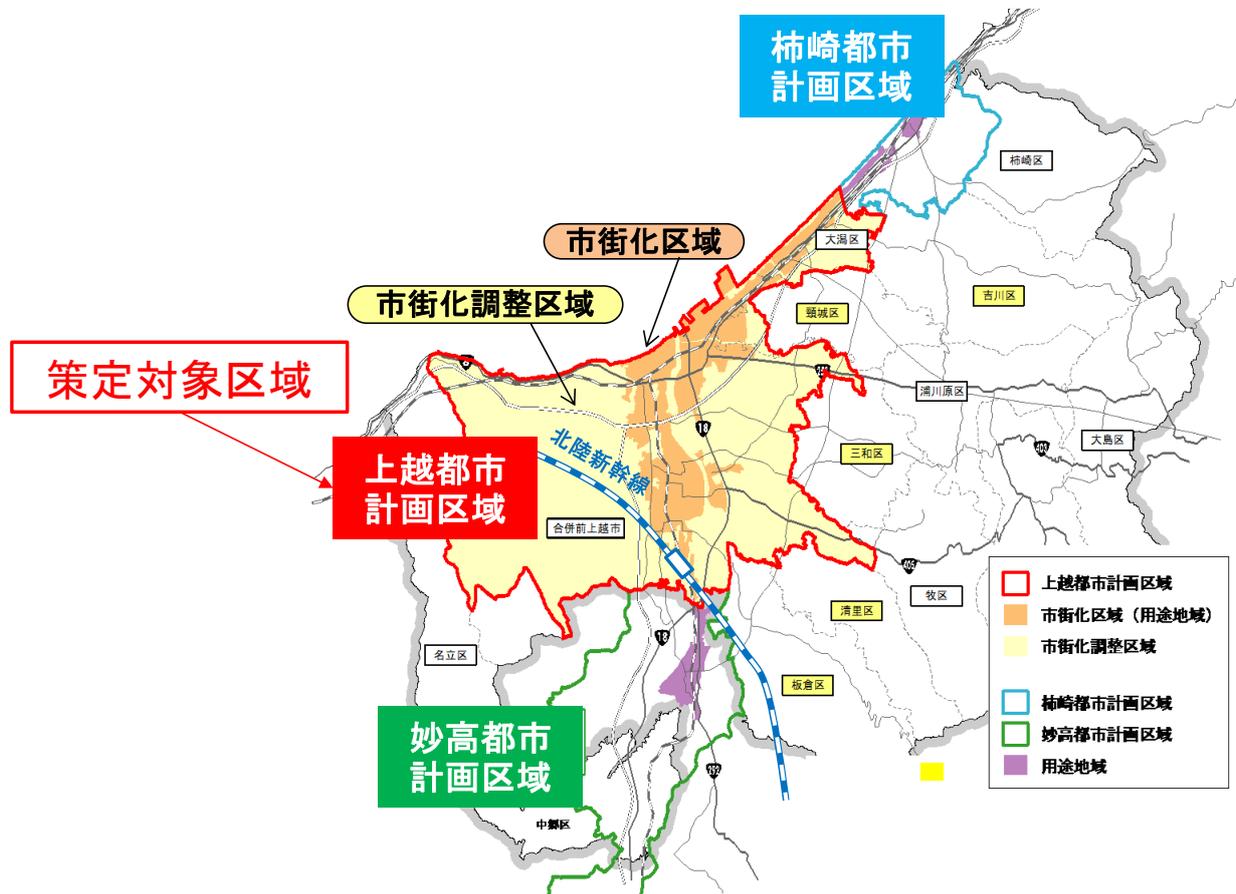
③ 公共交通に関する計画と立地適正化計画との関係

立地適正化計画と公共交通に関する計画（上越市総合公共交通計画及び上越市バス交通ネットワーク再編計画）は、多極ネットワーク型コンパクトシティを形成するための両輪の制度とされています。そのため公共交通に関する計画と立地適正化計画は互いに連携するものとして、必要に応じて互いの計画の整合を図るものとしします。

1-5 立地適正化計画の区域

1-5-1 計画の対象区域

本計画において対象とする区域は、上越市に存在する3つの都市計画区域のうち、上越都市計画区域を対象とします。



1-5-2 目標年次

本計画の目標年次は、上越市都市計画マスタープランの目標年次が概ね20年後であることから、本計画もこれに合わせて平成46年（2034年）とします。また、概ね5年ごとに評価を行い、必要に応じて立地適正化計画や関連する都市計画の見直し等を行うこととします。

上越市立地適正化計画の目標年次：平成46年(2034年)

(見直しサイクル:概ね5年)

第2章 市街地の変遷

2-1 市街地の変遷

立地適正化計画の基本方針を定めるにあたって、上越市の市街地の変遷やこれまでのまちづくりを整理しました。

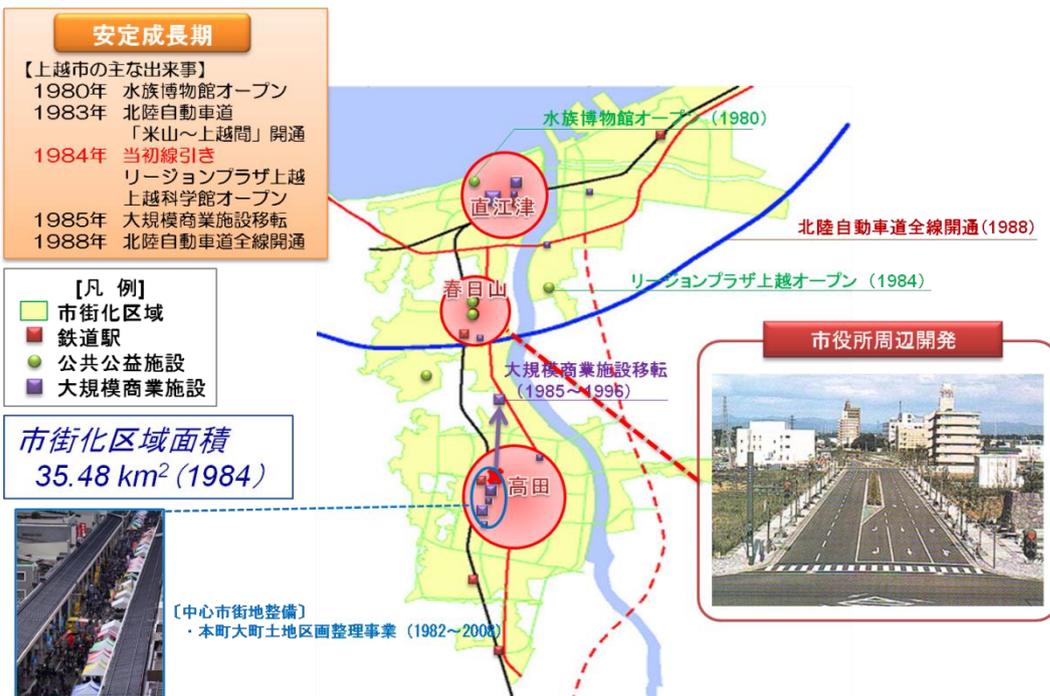
○1970年代 未線引き都市計画区域

- ・直江津市と高田市が合併（1971年）
- ・旧直江津市、旧高田市を拠点とし、その中間である春日山地区に市役所等が建てられ、3つ目の拠点が誕生（1976年）
- ・当時の市街地面積は約23km²で、現在の面積の約半分程度



○1980年代 線引き都市計画区域（当初）

- ・北陸自動車道の開通や新興住宅地の開発など、経済成長に伴い市街地が徐々に拡大
- ・まちなかから大型商業施設が移転するなど、郊外移転の兆候が見受けられる。



○1990年代 線引き都市計画区域（第1回見直し）

- ・上越インターチェンジを活かした土地区画整理事業を展開し、新たな拠点が誕生
- ・この頃、商業施設や大学、病院などの郊外移転や人口密度の低下が始まる



○2000年代 線引き都市計画区域（第2回見直し）

- ・バブル崩壊後
- ・大規模小売店舗立地法の施行や経済低迷も相まって、郊外移転や人口密度の低下が加速



○2009年～現在 線引き都市計画（第3回見直し）

- ・人口減少、少子高齢化社会に突入
- ・北陸新幹線新駅の上越妙高駅が新たな拠点として加わり、5拠点となる
- ・市街地面積は、直江津・高田の合併時に比べ約倍に拡大（23.16km²→44.34km²）



9

上越市では、これまで人口増加や経済成長を背景に市街地の拡大を図り、上越インターチェンジ周辺や上越妙高駅周辺などの新たな拠点が加わり、まちの姿が大きく変化してきました。