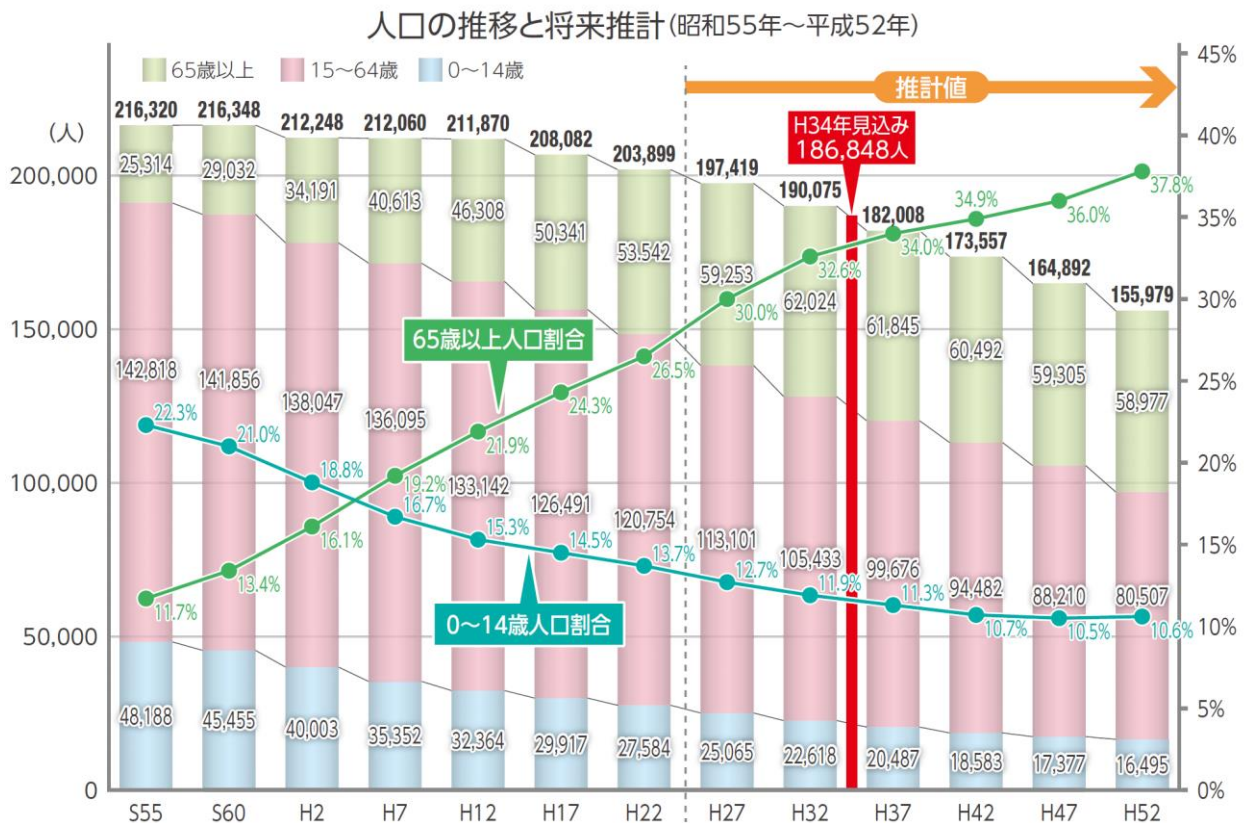


## 第3章 基本方針

## 3-1 都市の現状把握

### 3-1-1 人口減少・高齢化社会

上越市の人口は、昭和60年（1985年）以降徐々に減少しており、平成22年（2010年）の人口は203,899人となっています。今後はさらに人口減少が進展し、平成42年（2030年）の人口は約17万人になることが予測されています。また、高齢化率は、平成22年（2010年）の26.5%から平成42年（2030年）には34.9%、平成52年（2040年）には37.8%まで上昇することが予測されています。今後のまちづくりには、人口減少・高齢化社会を前提とした計画が求められています。

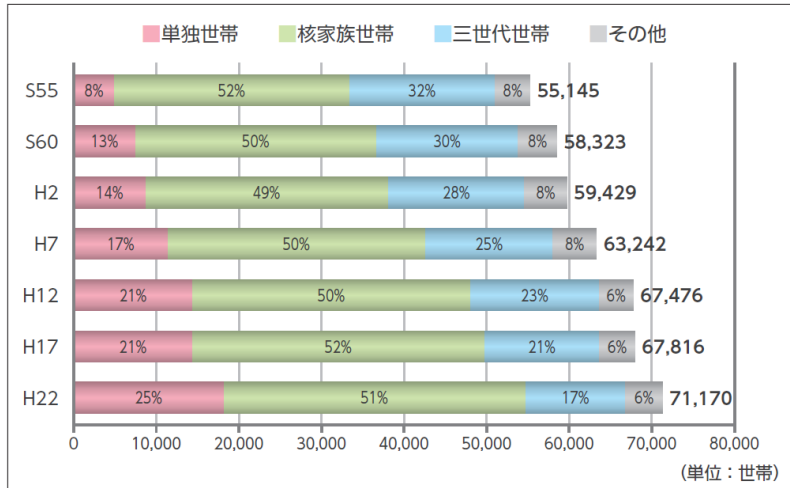


資料：総務省「国勢調査」及び、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月推計)を基に作成

### 3-1-2 世帯構成の変化

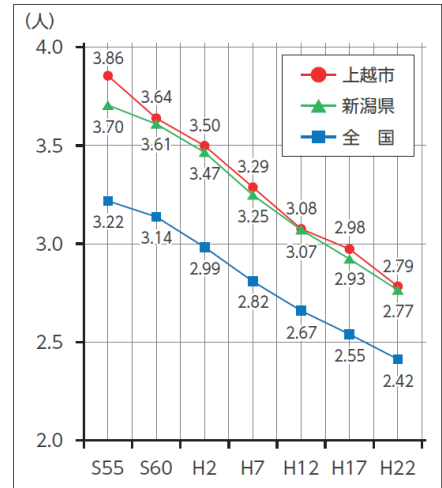
世帯の構成については、三世代家族が減少し、単独世代家族が増加する傾向となっています。また一世帯当たりの人員も昭和55年は1世帯3.86人に対して平成22年は2.79人まで減少しています。全国と比べると一世帯あたりの人員は多く、新潟県平均とほぼ同水準となっているものの、今後のまちづくりにおいては、世帯構成の変化に対応したコミュニティ作りが求められます。

上越市の世帯数と世帯構成の推移



資料：各年国勢調査により作成

一世帯当たりの人員の比較



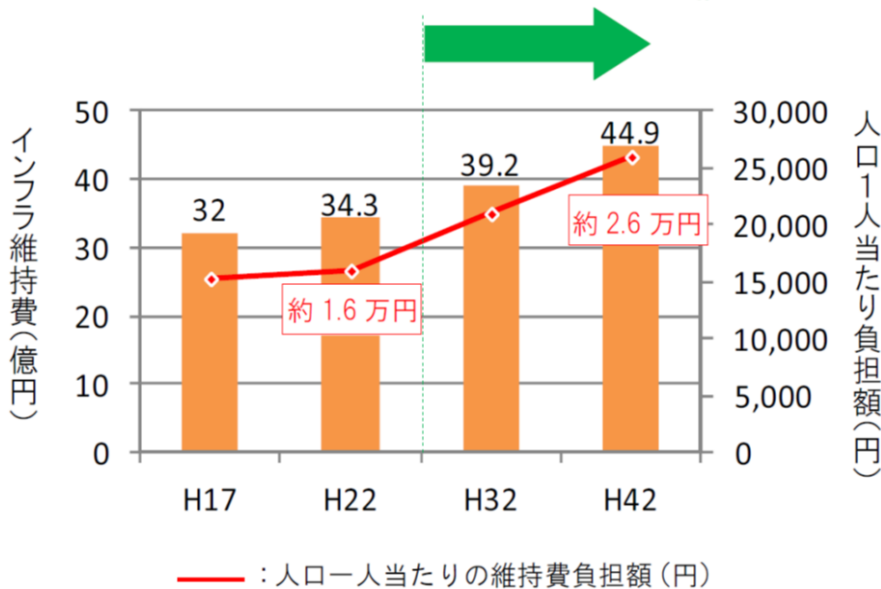
資料：各年国勢調査により作成

### 3-1-3 インフラ維持管理費の将来見通し

都市基盤施設の老朽化に伴い維持管理費は年々増加し、人口減少が進行するなかで市民1人当たりの負担額も増加し、平成22年（2010年）の約1.6万円/人から平成42年（2030年）には約2.6万円/人と約1.6倍になると推計されています。

人口減少社会において、同じまちを維持するためには、大きな負担が必要となります。

H17-22 実績に基づいた推計

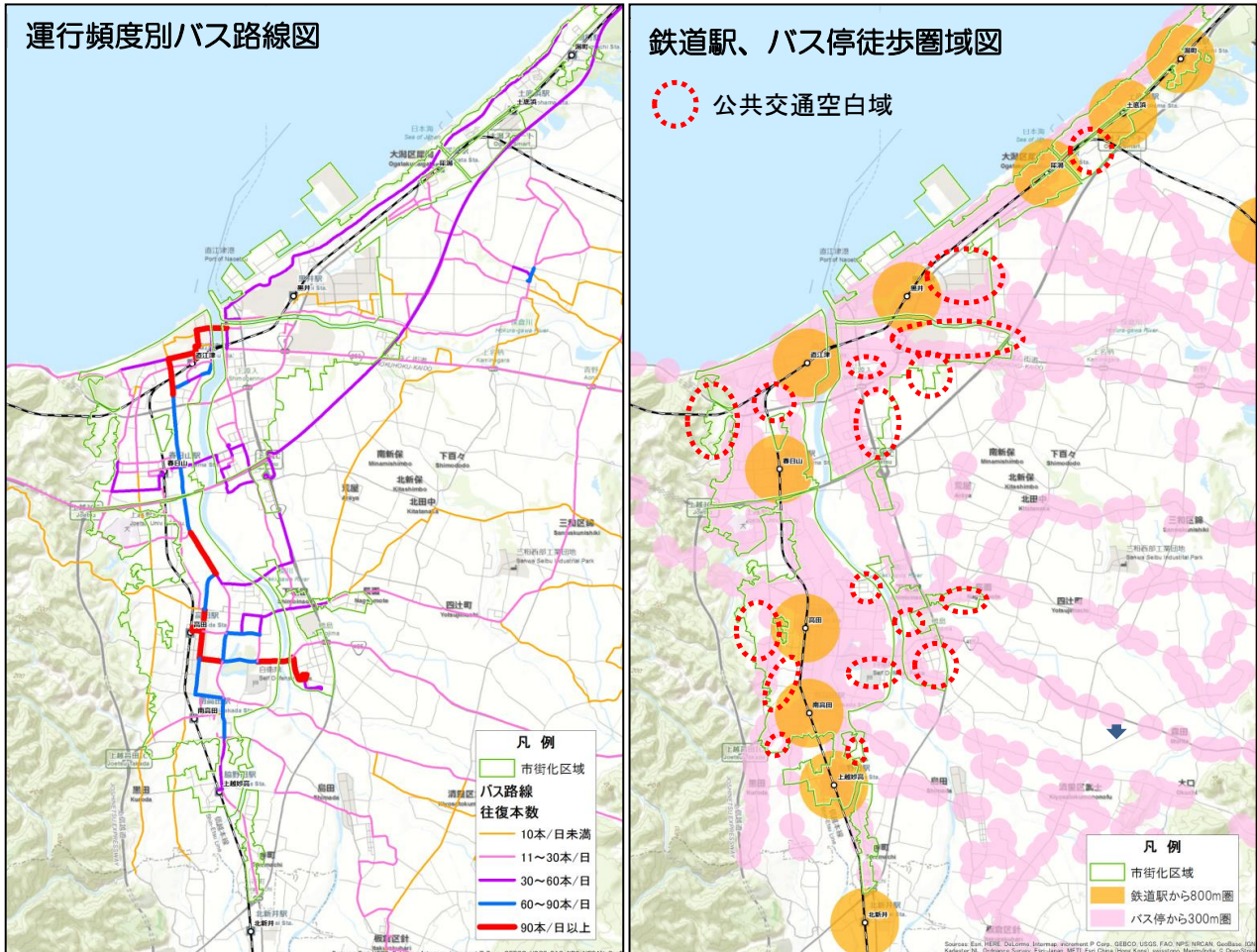


— : 人口一人当たりの維持費負担額 (円)

資料：都市計画マスタープラン

### 3-1-4 交通環境の変化

現状では、上越妙高～直江津間と直江津～大潟間の市街地において鉄道及び比較的運行頻度の高いバス路線が維持・確保されていますが、一方で路線バスの運行頻度が低いエリアや公共交通空白地域も存在しています。



今後は、人口減少・高齢化を踏まえ、地方都市の実情に応じた交通手段の確保が必要となります。さらなる人口減少による利用者数の減少も見込まれており、公共交通事業者が不採算路線からの撤退による公共交通空白地帯の拡大が懸念されます。また補助金支出は年々増加傾向にありますが、今後、厳しい財政状況が予想される中、補助金の減額等が予想され、サービス水準の低下や路線廃止なども懸念されます。

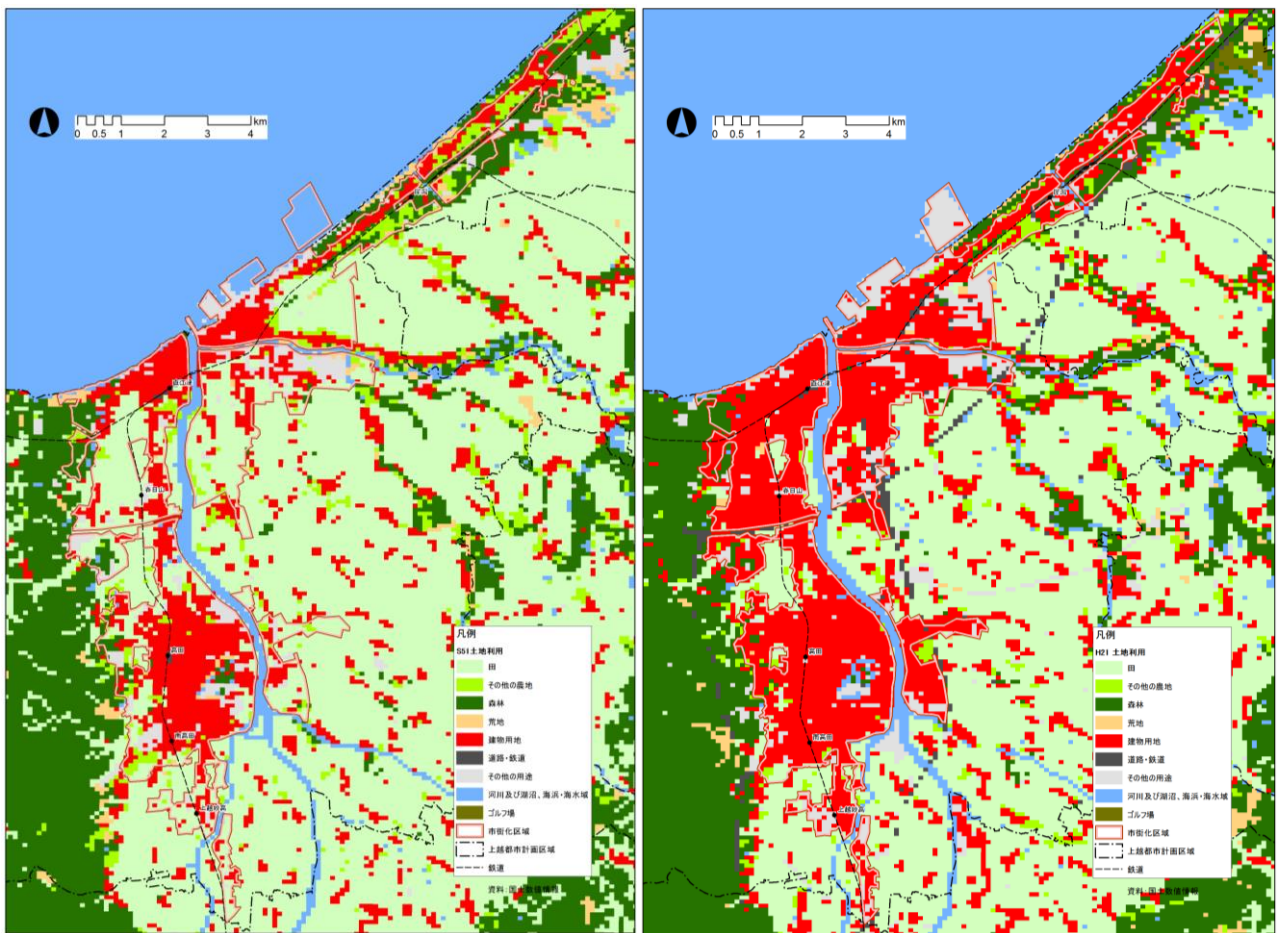
### 3-1-5 土地利用の状況

昭和51年（1976年）（左図）における土地利用は、旧市の中心である北部の直江津駅周辺、南部の高田駅周辺に赤で示される建物用地が集中しており、これらのエリアを中心として宅地化が進んでいました。

平成21年（2009年）（右図）には、昭和51年時点で宅地化されていた直江津駅周辺、高田駅周辺に加えて、新たに市役所等の行政機関が立地する春日山駅周辺をはじめ鉄道沿線における宅地の拡大がみられます。また、北部の黒井駅周辺の工業系用途地域での工業用地及び港湾業務地、国道18号（上新バイパス）上越IC周辺でまとまった商業地が形成されています。

今後さらに都市的土地利用が増加すると、新たな公共投資が必要となると共に、インフラ維持管理費のさらなる増大が懸念されます。

また、直江津駅周辺や高田駅周辺の既成市街地では、中心部の衰退により、空き家が増加し、居住誘導や都市の再構築が進まない要因となっています。

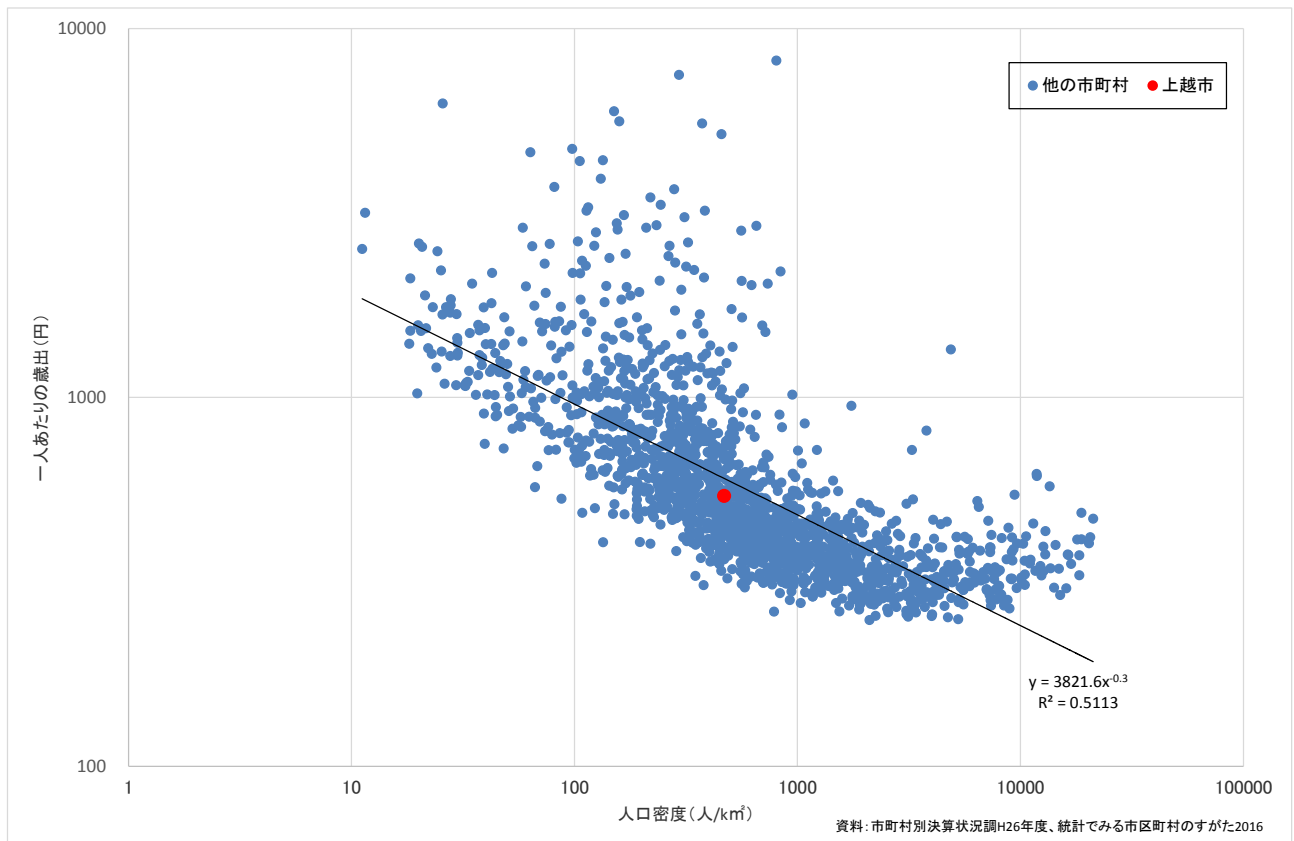


図一土地利用現況 昭和51年(1976年))

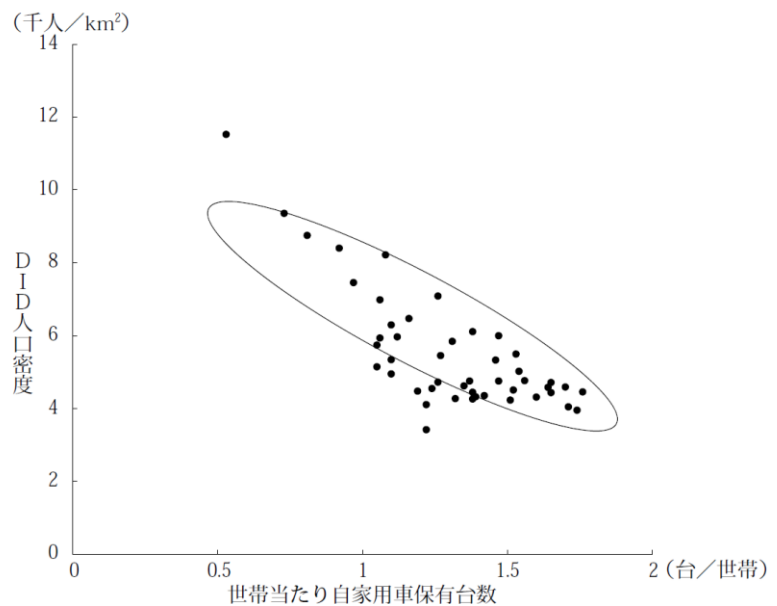
平成21年(2009年)

### 3-1-6 人口密度との関係

上越市と全国の他市町村の可住地人口密度と一人当たりの行政コストの関係（2014年）を見ると、両者には負の相関が認められます。人口密度が高まれば、効率的に行政サービスが提供できるようになり、行政コストが節減される効果も見込まれます。また、公共施設や都市インフラのより効率的な維持管理が可能となれば、そのために要する費用も削減されます。特に除雪やごみ収集等、行政が市民に対して提供するサービスの中には、都市構造によってコストが変化するものが多く存在します。



47都道府県の「世帯当たり自家用車保有台数」とDID人口密度の関係では、自家用車が普及している都道府県ほどDID人口密度が低く、都市人口が拡散していることがわかります。



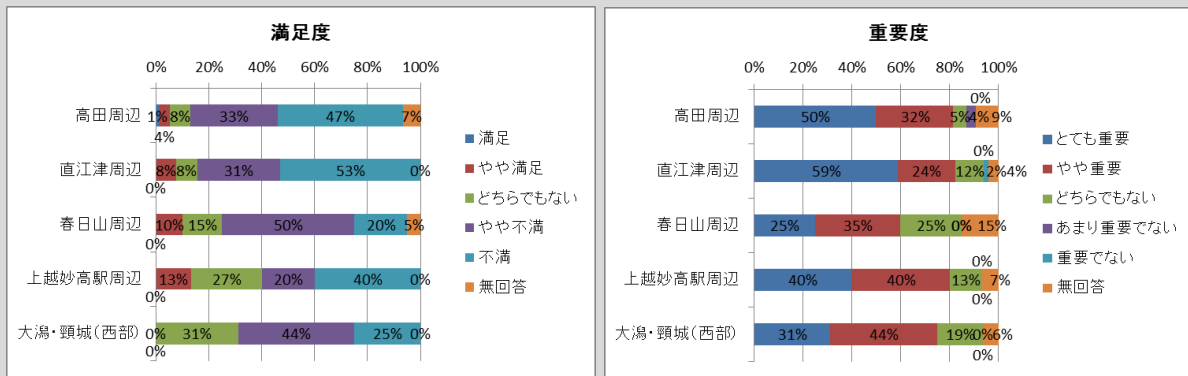
## 3-2 市民へのアンケート結果

上越市では、平成24年度（2012年度）における都市計画区域検討委員会での検討及び都市計画マスタープランの検討にあたり、地域の代表者（町内会長、各種団体等）を対象に、「土地利用とまちづくりに関するアンケート」を実施し、計画検討の参考としています。

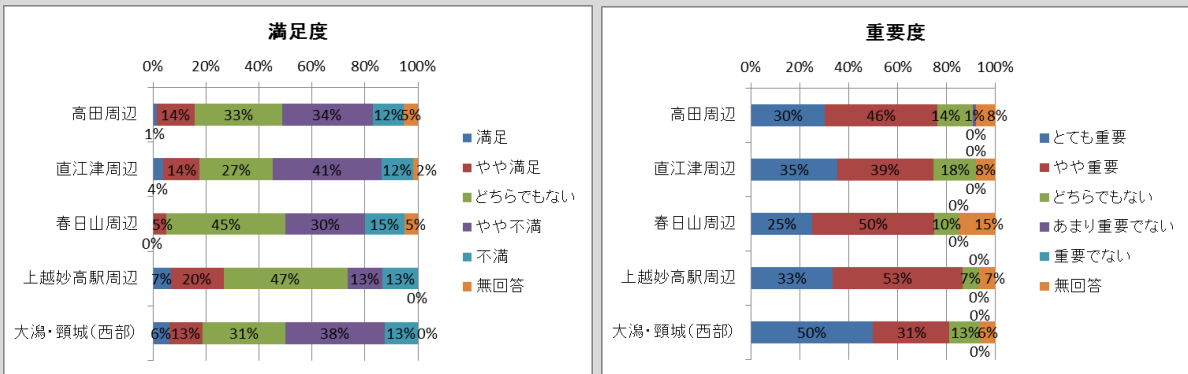
本アンケートの設問のうち、立地適正化計画策定に関わる設問を抜粋し、その集計結果を地域別にみると、中心市街地（商業地）に対しての満足は低く、重要と考える地域があること、また、公共交通網に対しての満足度も低く、多くの方が重要と考えていることがわかりました。

**設問** 上越市のまちづくりに関する以下の事柄について、あなたがどの程度満足しているか（満足度）、また、どの程度重要だと思っているか（重要度）お答えください

### ○中心市街地（商業地）に、にぎわいや活気がある



### ○公共交通網が充実している





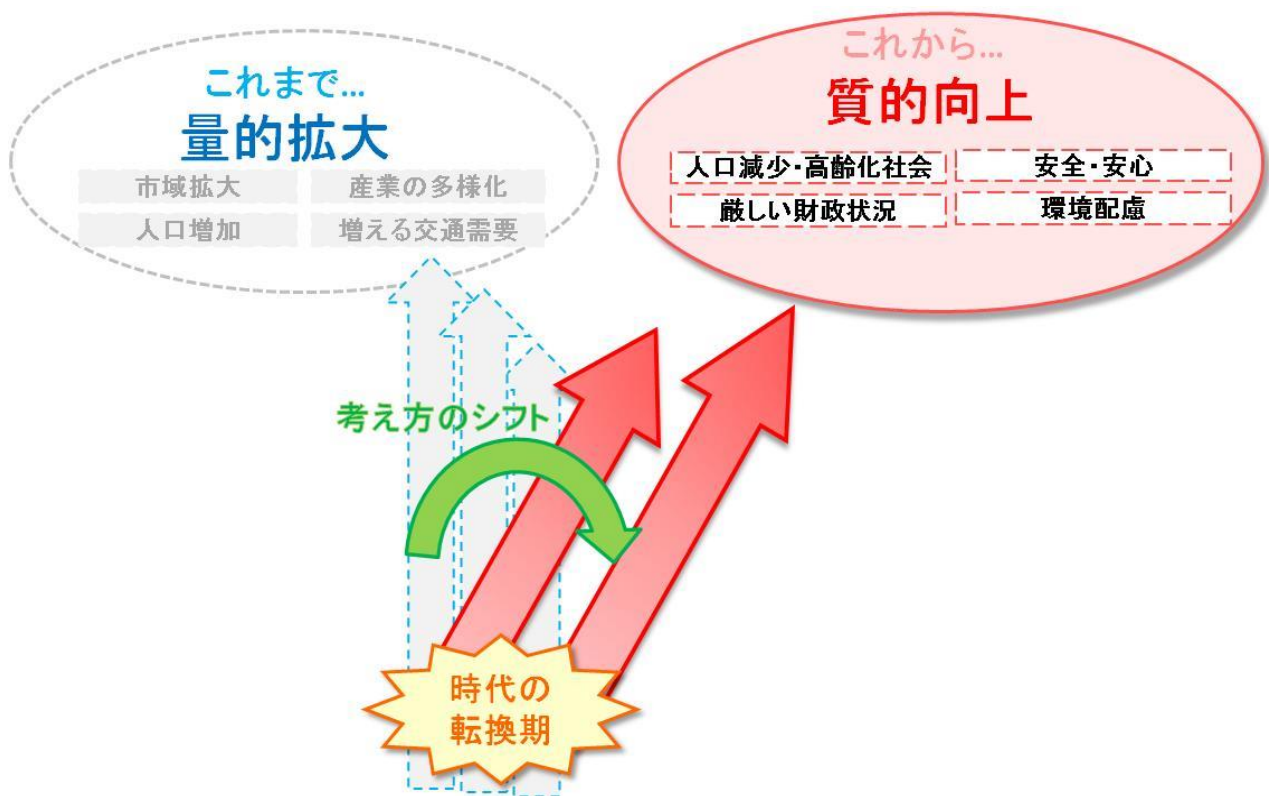


### 3-3 基本方針

#### 3-3-1 まちづくりの基本理念

「上越市都市計画マスタープラン」において、これからのまちづくりの重要な課題となる人口減少、少子高齢化等の社会情勢や、これまでのまちづくりの課題、方向性、経緯を踏まえ、まちづくりの基本理念を次のように定めています。

- これまで上越市では、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た「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、上越市都市計画マスタープランで示された大きな方向性では、今後予想される人口減少・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であるとし、今後のまちづくりは、「量的拡大」から「質的向上」に転換し、持続可能なまちを目指すことといたしました。

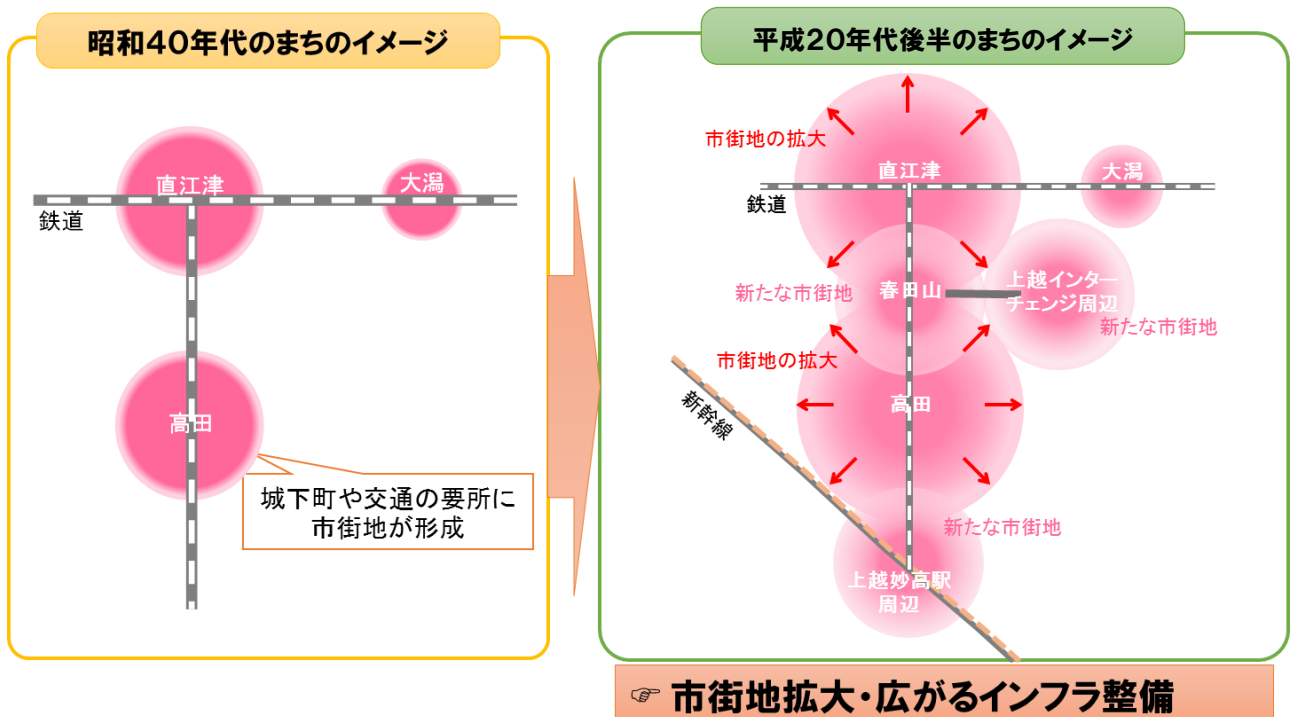


### 3-3-2 将来のまちづくりのイメージ

昭和40年代当時は、高田、直江津、大潟といった昔からの城下町や交通の要所であった地域が、鉄道駅周辺中心に市街地を形成し、町屋など狭い範囲に多くの人々が暮らしていました。その後、人口の増加と車社会の到来により、移動手段がマイカーに移り変わります。

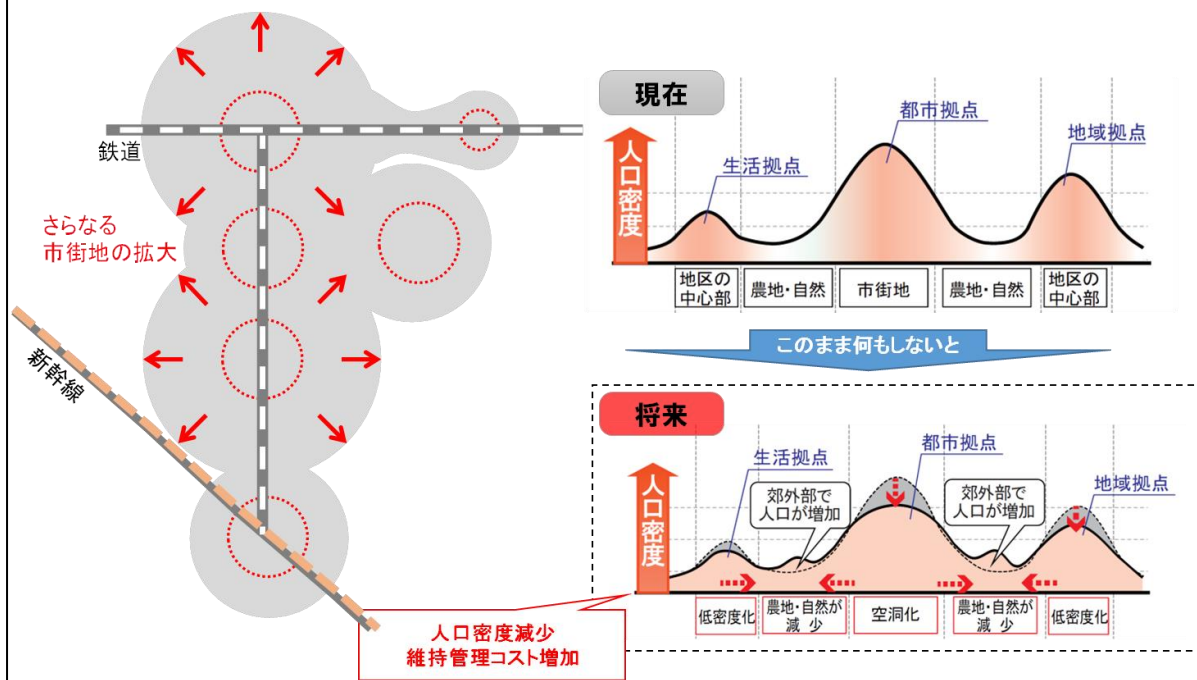
昭和50年代には、市役所周辺を中心とした春日山地区、昭和60年代、平成初期には、上越インターチェンジ周辺に大型商業施設が郊外に進出し、新たなまちが形成されました。

平成20年代後半では、北陸新幹線の開通により、上越妙高駅周辺地区が新たな拠点に位置付けられるなど、これらの市街地の拡大に合わせて、道路や上下水道などの生活の基盤となるインフラの整備も同時に進められてきました。

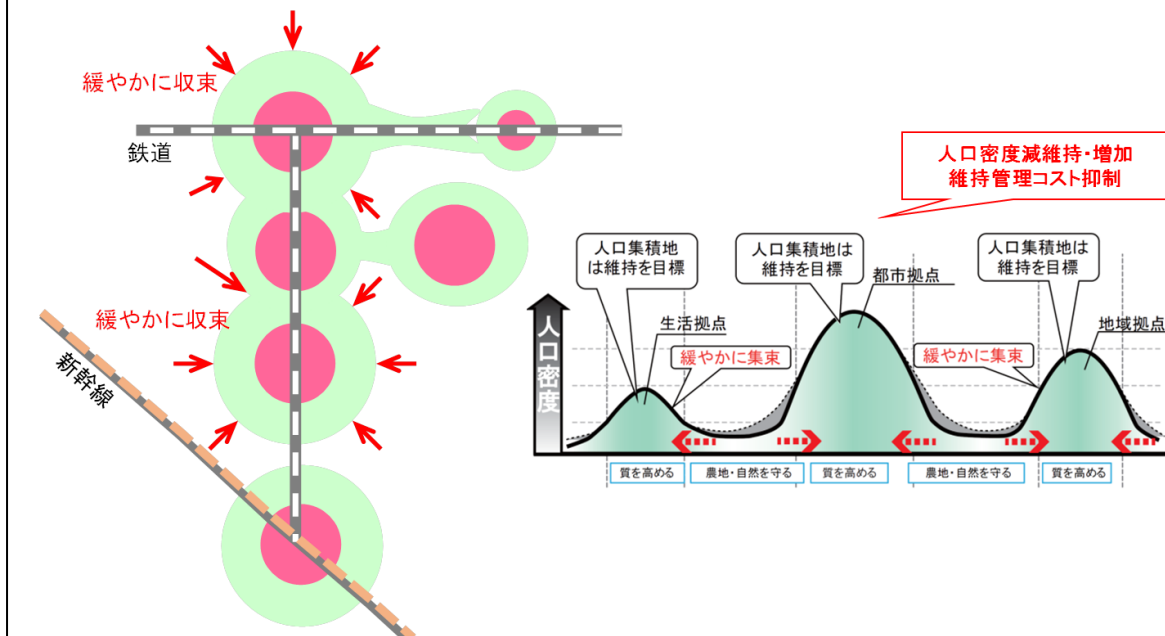


都市計画マスタープランで示される、まちづくりを方向転換したイメージは、次のとおりです。

○これまでの量的拡大のまちづくりを続けたイメージ



○質的向上のまちづくりへ方向転換したイメージ

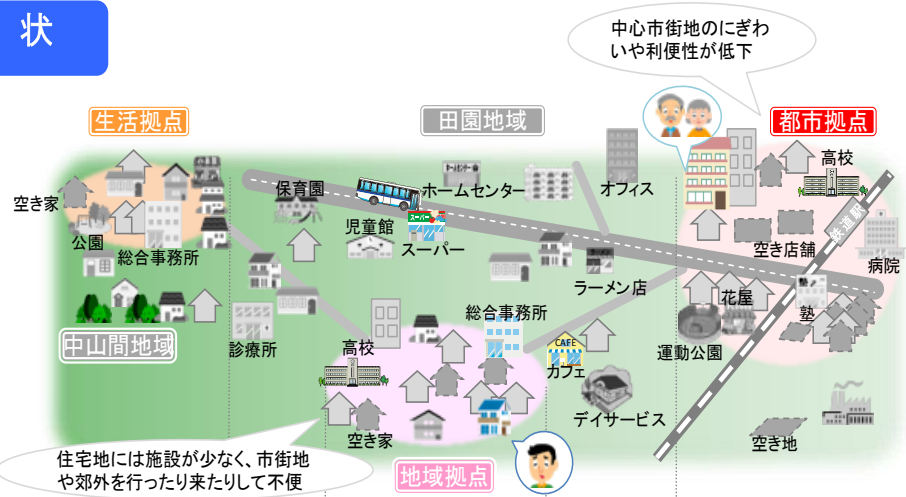


### 3-3-3 暮らしのイメージ

上越市都市計画マスタープランでは、以下のような市民の暮らしのイメージを示しており、土地適正化計画においてもこのような暮らしのイメージの実現を目指します。例えば、駅周辺の住人が買回り品を求めて郊外まで車で買い物に行かなければならない現状を、徒歩や公共交通を利用して買い物できる将来を目指します。

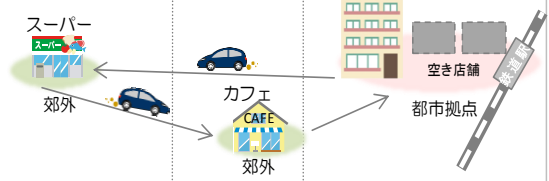
#### 現状

まちのすがた



#### <都市拠点>

昔は駅前にお店がたくさんあって、便利でにぎやかだった。今では空き店舗が増えて、車で郊外まで買い物に行かなくてはならない。不便だな。

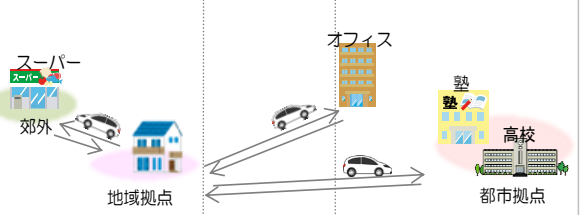


駅前に住む親が家を譲ってくれると言ってくれど、道は狭いしまちは古い魅力を感じない…。それなら車が使しやすい郊外に住もうかな…。



#### <地域拠点>

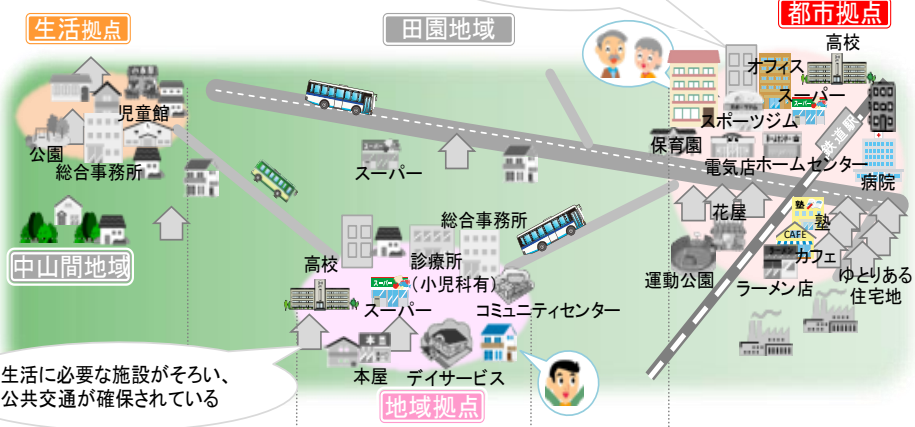
通勤に、こどもの習い事の送り迎え、買い物など、車で رفتったり来たりで疲れるな…。車がないと不便だし…。施設がまとまってあったらいいのにな…。



住民の声

# 将来

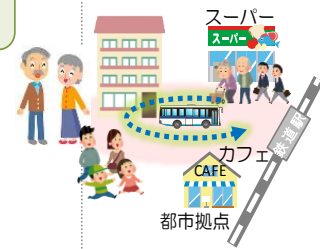
まちなかに人がいれば、  
多世代の交流もある



## <都市拠点>

安全・安心に移動できる道路や便利な公共交通があり、住宅地の近くに食料品店など日常生活に必要なお店がある。人が集まりにぎやかで、便利に暮らせる。

A 子育てを終えた老夫婦



まちなかの道路が広がり車がすれ違いもできて移動しやすくなったし、日常生活の買い物は便利だし、駅前に引っ越してよかった！

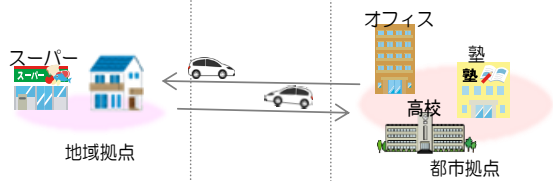
B 市内への居住を考える若い夫婦



## <地域拠点>

まちなかで用事が済み、子どもの送り迎えや買い物もしやすい。空き時間に休むこともできるし、時間を有効に活用できる！

C 受験生の子を持つ家庭の父親



### 3-3-4 立地適正化計画の基本的な方向性

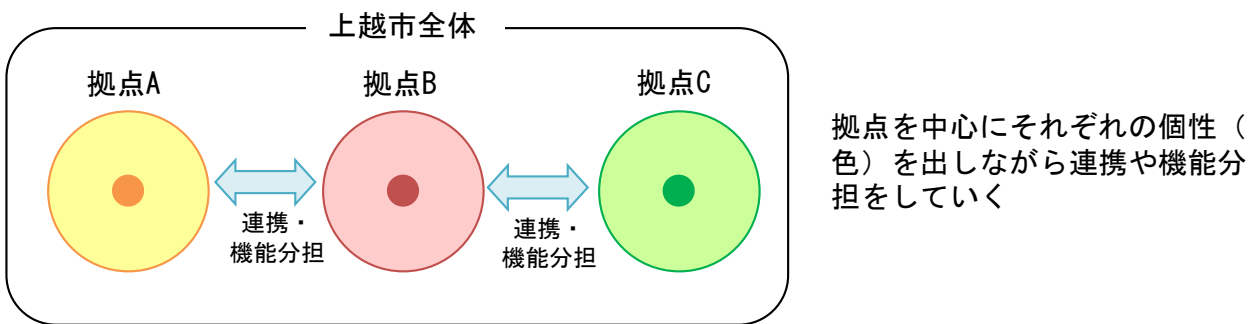
上越市都市計画マスタープランまちづくりの基本理念を踏まえ、上越市立地適正化計画は、以下の基本方針に沿って策定します。

#### 方針 1 都市計画マスタープランの将来都市構造を立地適正化計画に反映します。

平成26年（2014年）12月に策定されている上越市第6次総合計画及び平成27年（2015年）8月に策定されている上越市都市計画マスタープランを上位計画として、両計画に即した立地適正化計画を策定します。

#### 方針 2 複数の拠点と交通ネットワークによる持続可能な都市構造の実現を目指します。

立地適正化計画の基本である居住と生活サービス機能の集約とネットワーク化の実現に向け、居住を誘導する区域、都市機能を誘導する区域、誘導する施設やそのための施策などを具体的に立案します。また、立地適正化計画で定める各拠点の個性を活かした都市機能の創出・集積や都市空間の形成を図ります。



#### 方針 3 地方都市の実情に応じた多様な移動手段を検討します。

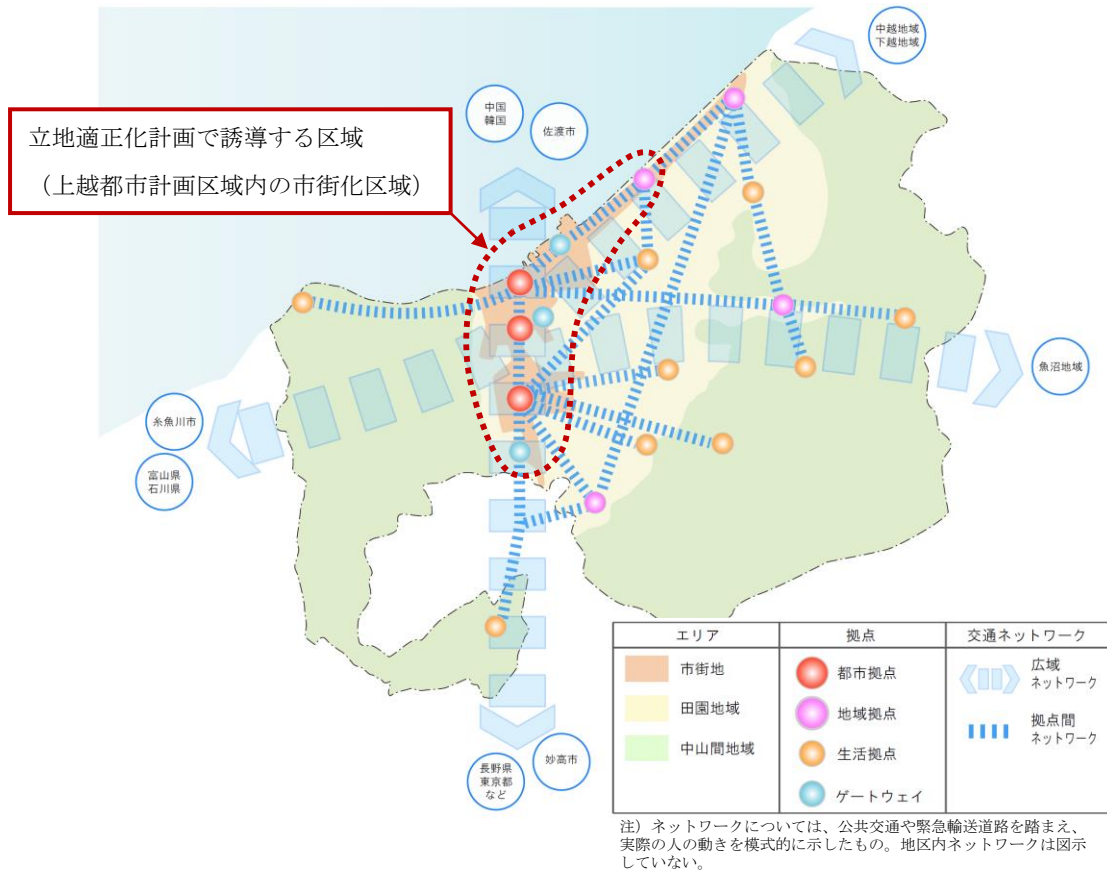
立地適正化計画は、徒歩と公共交通による移動を基本とした「歩いて暮らせるまちづくり」を目指した制度です。上越市においては、徒歩・自転車・公共交通等による移動を基本としつつ、地方の実情に応じた「誰もが暮らしやすく移動しやすいまち」を目指します。



### 3-3-5 立地適正化計画で定める拠点及び各区域のイメージ

立地適正化計画では、「都市の居住者の居住を誘導すべき区域（居住誘導区域）」及び「都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（都市機能誘導区域）」を定めます。都市計画マスタープランにおいて、対象とする区域内には7つの拠点が示されており、本計画における都市機能誘導区域の対象は、直江津港周辺を除く、6つの拠点について設定します。

各拠点は都市拠点である直江津駅周辺、春日山駅周辺、高田駅周辺、地域拠点である大潟区総合事務所周辺、ゲートウェイである上越妙高駅周辺、上越インターチェンジ周辺となります。



表一上越市都市計画マスタープランによる都市の拠点の設定と、立地適正化計画において位置づける上越都市計画区域内の拠点

都市構造の名称	機能	対象地域
都市拠点	市の中心地として多様な都市機能が集積し、市内外からの交通アクセスを有する	●直江津駅周辺、春日山駅周辺、高田駅周辺
地域拠点	各地区の中心的エリアとして、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	●柿崎区、大潟区、浦川原区、板倉区の中心的エリア
生活拠点	各地区の中心的エリアとして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	●頸城区、吉川区、三和区、大島区、安塚区、清里区、牧区、名立区、中郷区の中心的エリア
ゲートウェイ	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	●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

□ : 立地適正化計画において位置づける上越都市計画区域内の拠点

立地適正化計画で定める居住及び都市機能誘導に関する区域とイメージを以下に示します。

### 1 居住誘導について

#### 1) 居住誘導区域【第4章参照】

- ・人口の減少にあっても、人口密度を維持し、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう誘導すべき区域を設定する。
- ・これまでの上越市のまちの成り立ちを踏まえながら、居住誘導区域の緩やかな集約を目指す。

#### 2) 誘導重点区域（市独自の取組）【第6章参照】

- ・都市機能誘導区域内の都市機能誘導施設とあわせて、市独自の施策により、居住の誘導を促すことで効果的に人口密度の維持・向上を図る区域を設定する。

### 2 都市機能誘導について

#### 1) 都市機能誘導区域【第5章参照】

- ・医療・福祉・商業等の都市機能を都市拠点や地域拠点等に誘導・集約することにより、各種サービスの効率的な提供を図る区域を設定する。

#### 2) 都市機能誘導施設

- ・都市機能誘導区域内に立地を誘導することで、都市機能の増進に著しく寄与する施設を設定する。
- ・都市計画マスタープランの各拠点の役割や特性を踏まえ、区域毎に設定する。

### 3 各区域のイメージについて

