

## 第4章 居住誘導

## 4-1 居住誘導の考え方

### 4-1-1 居住誘導の考え方

居住誘導区域とは、都市再生特別措置法第81条第2項第2号において「都市の居住者の居住を誘導すべき区域」とされています。また第8版都市計画運用指針（平成28年（2016年）9月改訂版 国土交通省）では、以下のとおり記載されています。

（都市計画運用指針第8版）

#### 【居住誘導区域の基本的な考え方】

居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、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、居住を誘導すべき区域である。このため、居住誘導区域は、都市全体における人口や土地利用、交通や財政の現状及び将来の見通しを勘案しつつ、居住誘導区域内外にわたる良好な居住環境を確保し、地域における公共投資や公共公益施設の維持運営などの都市経営が効果的に行われるよう定めるべきである。

#### 【居住誘導区域を定めることが考えられる区域】

居住誘導区域を定めることが考えられる区域として、以下が考えられる。

- ア 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺の区域
- イ 都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点及び生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域
- ウ 合併前の旧町村の中心等、都市機能や居住が一定程度集積している区域

### 4-1-2 居住誘導区域の設定方針

#### 都市計画マスタープランにおける将来都市構造

##### 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性をいかし、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。



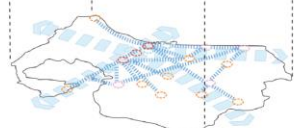
##### 点 暮らしを支える拠点の構築

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。



#### 立地適正化計画での居住誘導区域

居住誘導区域  
誘導重点区域

居住誘導区域の設定に当たっては、「人口の動向」、「土地利用の状況」、「公共交通の利便性」、「防災」という4つの項目に着目し、各項目の分析・検討結果に基づいて、基本的な考え方を示します。

上越市では、以下の検討フローに沿い、居住誘導区域を設定します。「居住に適した区域」を加えた後、「居住に適さない区域」を除きます。



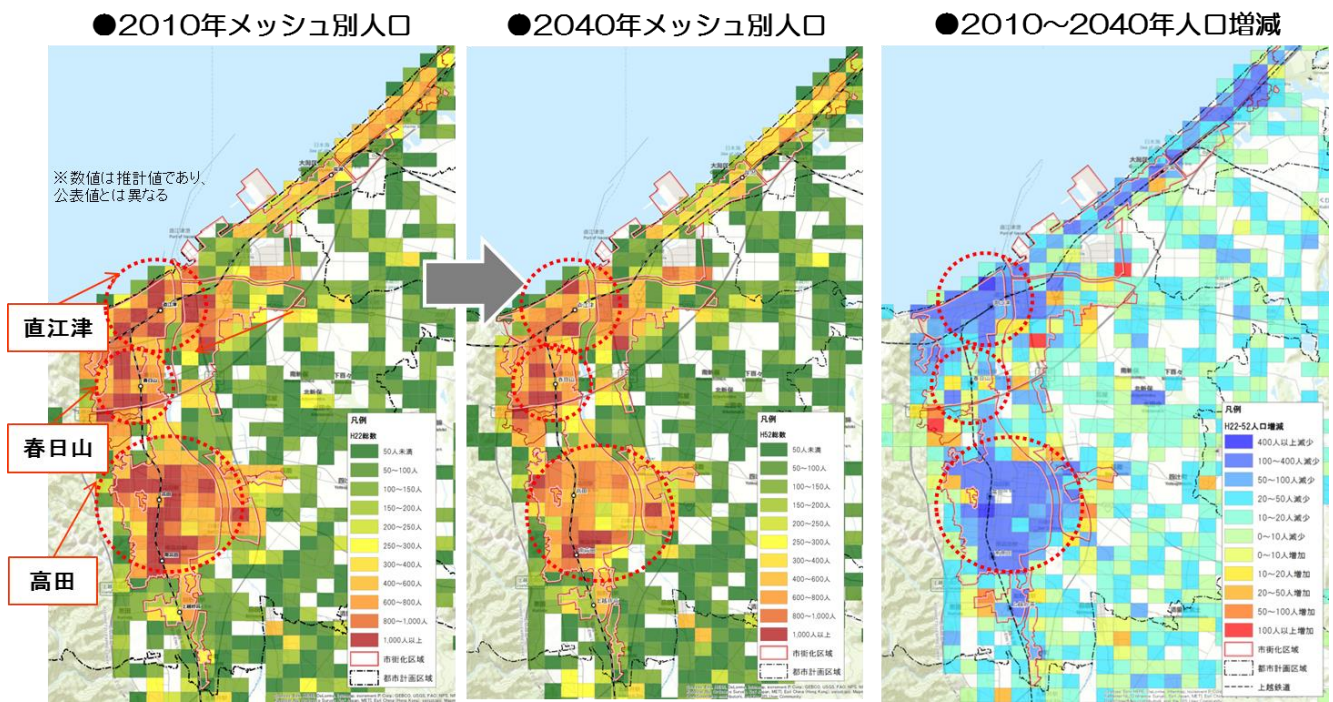
## 4-2 現状把握、分析

### 4-2-1 人口動向

#### ①人口の状況

500mメッシュの人口分布を現状（平成22年（2010年）国勢調査時点）と平成52年（2040年）と比較すると、以下のような状況が把握されます。

- ▶ 高田駅周辺・直江津駅周辺などの中心市街地で大きく人口が減少すると予測されています。
- ▶ 春日山駅周辺は、高田駅周辺・直江津駅周辺と比べて人口の変動は少ないと予測されています。

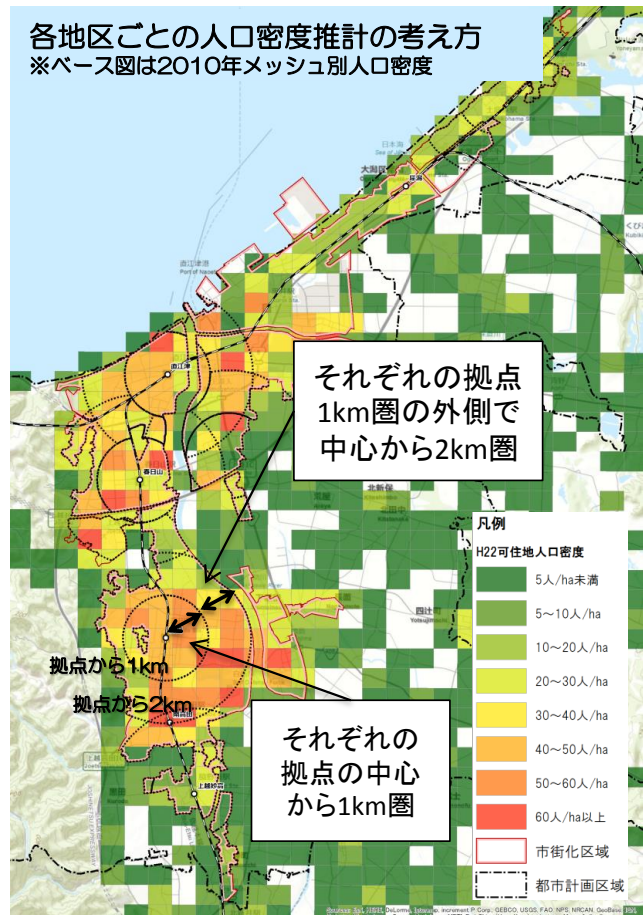


（国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所（平成25年（2013年）3月推計）をもとに作成）  
図一メッシュ別人口の推計

## ②地区別人口密度の状況

メッシュ別の人口推計から拠点別の1km圏内、1km～2km圏の人口密度を算出してみると、以下のような状況が把握されます。

- ▶ 高田駅周辺・直江津駅周辺などの中心市街地を中心に低密化が進行し、高田駅周辺以外では、1km圏内においても将来人口密度が40人/haを下回ります。
- ▶ 高田駅周辺・直江津駅周辺では、拠点1km圏内の2～3割減少、1km～2km圏では1～2割減少します。
- ▶ 春日山では、高田駅周辺・直江津駅周辺と比べて1km圏内及び1km～2km圏は微減程度です。



表一地区別人口密度推計（単位：人/ha）

地区名	地区の中心から1km圏内		地区の中心から1km～2km圏	
	2010年	2040年	2010年	2040年
高田	46.5	33.0 (29.0%減)	40.8	33.5 (17.9%減)
春日山	43.3	41.7 (3.7%減)	32.7	31.5 (3.7%減)
直江津	44.4	34.9 (21.4%減)	37.2	32.9 (11.6%減)
上越妙高	17.2	14.5 (15.7%減)	36.0	27.8 (22.8%減)
大潟	20.4	15.9 (22.1%減)	13.7	11.3 (17.5%減)
上越IC周辺	33.5	33.6 (0.3%増)	35.9	32.4 (9.7%減)

(カッコ内は平成22年（2010年）から平成52年（2040年）の増減率を表す）

## ③人口・人口密度に関わる課題

- 上越市では、特に高田駅周辺、直江津駅周辺の旧来からの中心市街地において人口が減少すると予測されています。これを放置すると生活サービス施設の撤退等が進行して利便性が低下し、さらに人口減少を招く「負のスパイラル」が懸念されます。
- これを防ぐため、今後は居住を積極的に誘導すべき区域を定め、その区域内に人々の居住を誘導していくことが必要です。

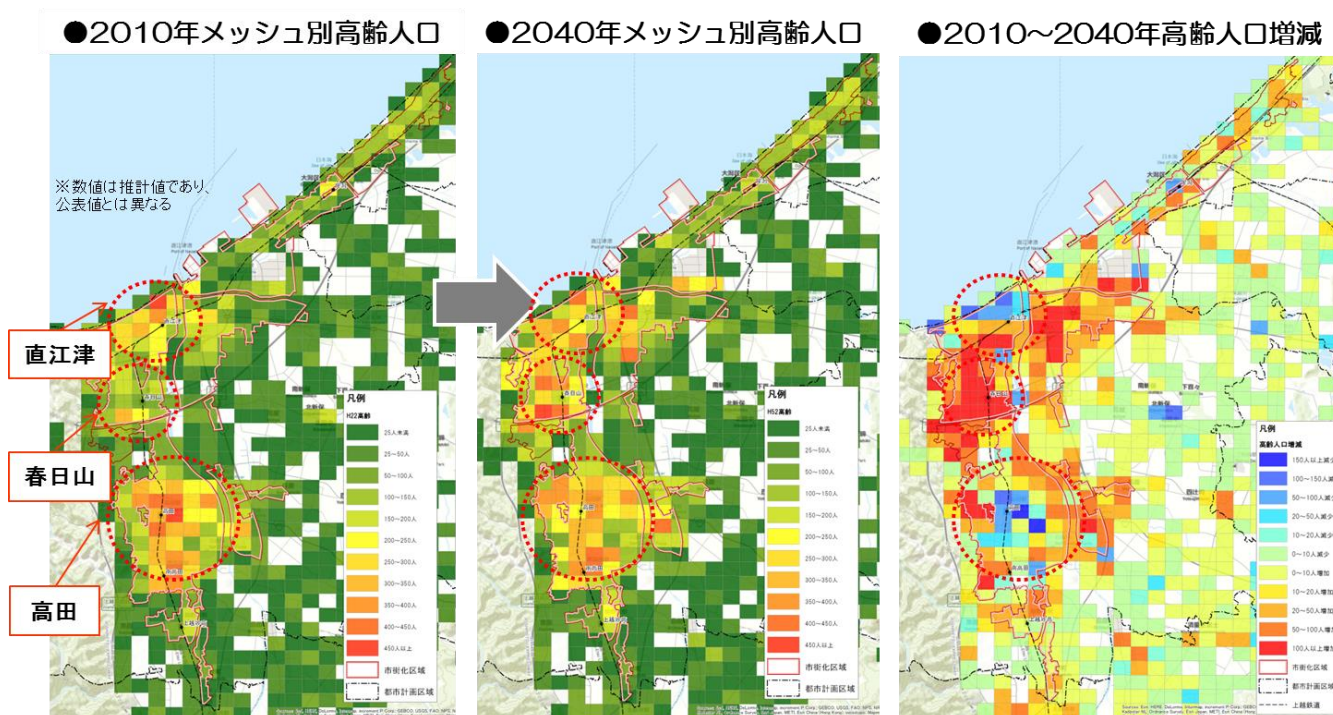


## 4-2-2 高齢化の推計と課題

### ① 高齢化の状況と将来の見込み

500mメッシュの高齢人口を現状（平成22年（2010年）国勢調査時点）と平成52年（2040年）と比較すると、以下のような状況が把握されます。

- ▶ 高田駅周辺・直江津駅周辺では既に高齢化が進んでいます。そのため将来的にはむしろ高齢者は減少する見込みです。
- ▶ 一方、現状の高齢化率が低い春日山駅周辺では今後高齢人口が大きく増加する見込みです。



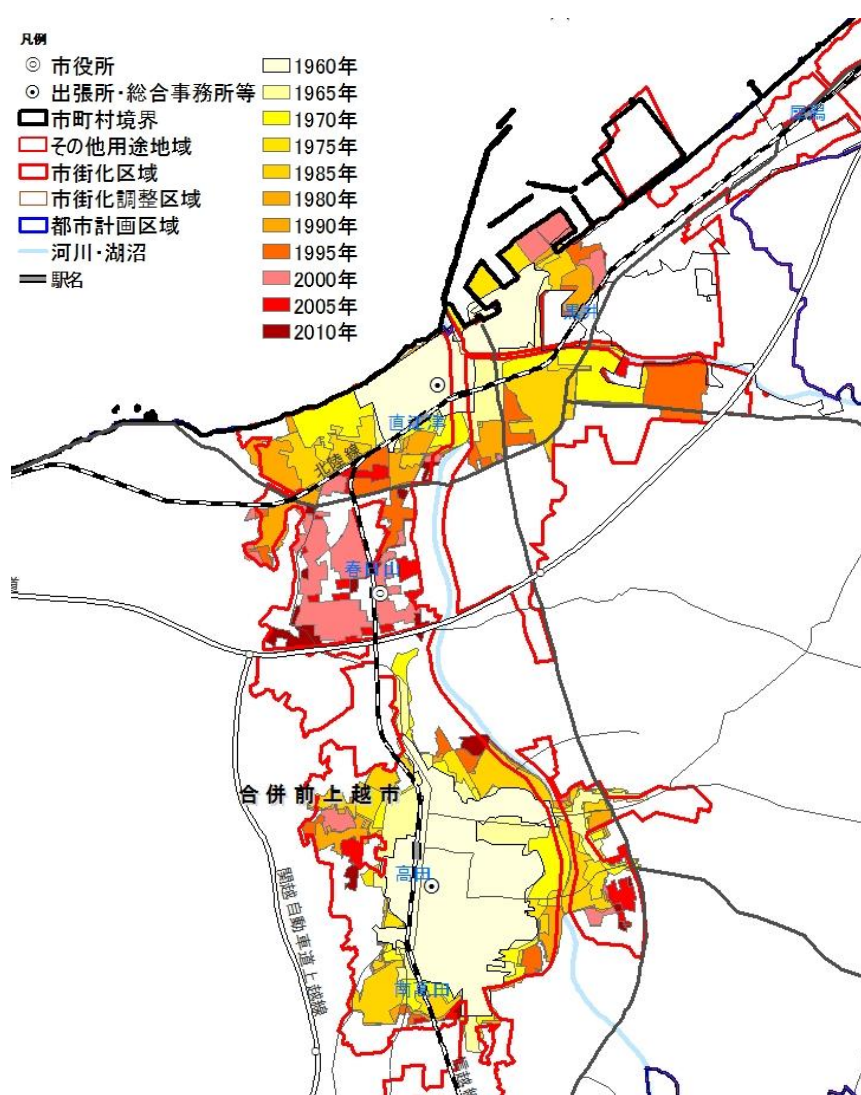
（国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所（平成25年（2013年）3月推計）をもとに作成）  
図一メッシュ別高齢化の動向

### ② 高齢化に関わる課題

- 上越市では、高田・直江津駅周辺の旧市街地において既に高齢化が進展しています。さらに将来的には春日山駅周辺の比較的新しい市街地においても高齢化が進展するとみられます。
- 自ら自動車を運転することが困難となった高齢者でも元気に出歩くことができ、また介護が必要になった高齢者でも地域でサポートを受けながら安心して暮らしていけることができるよう、生活に必要なサービスが身近にあるまちにしていける必要があります。

### 4-2-3 DID区域(人口集中地区)の現状と変遷

直江津駅及び高田駅周辺は、昭和35年（1960年）からDID地区が形成されており、その後その周辺へとDID地区が拡大しています。春日山駅周辺では平成12年（2000年）からDID地区が形成されており、平成17年（2005年）以降は、春日山駅周辺、高田駅周辺の市街化区域の縁辺部で土地区画整理事業地区や小規模な住宅系宅地開発が行われた地区などでDID地区の拡大がみられます。



図一DID地区の変遷

### 4-2-4 都市構造分析

ここでは、市街地の構造を分析するため、「4-1-2居住誘導区域の設定方針」（P32）で示したそれぞれの区域の広がりを整理します。



# ①-1 公共交通が徒歩で利用できる区域

居住に適した区域

線（ネットワーク）

A. 利便性の高い地域

一定水準以上の公共交通が徒歩で利用できる区域

【具体的な考え方】（公共交通政策と連携した圏域）

- 鉄道駅から800mの圏域
- ピーク時運行本数片道3本以上のバス停から300mの圏域
- 拠点間幹線道路バス停から300mの圏域

【利便性の高い公共交通沿線の地域】



【参考】

- ・鉄道駅、バス停の徒歩圏域は「都市構造の評価に関するハンドブック」を参考にそれぞれ**800m**、**300m**に設定
- ・バス運行本数については、「都市再構築戦略事業」の「中心拠点区域」設定の要件のひとつである**ピーク時運行本数片道3本以上**に設定



## ①-2 現に人口及び都市機能の集積がある区域

### 居住に適した区域

- B. 拠点性の高い人口集積地域
- C. 現況で高い人口密度を有する地域
- D. 既に基盤整備が行われている地域

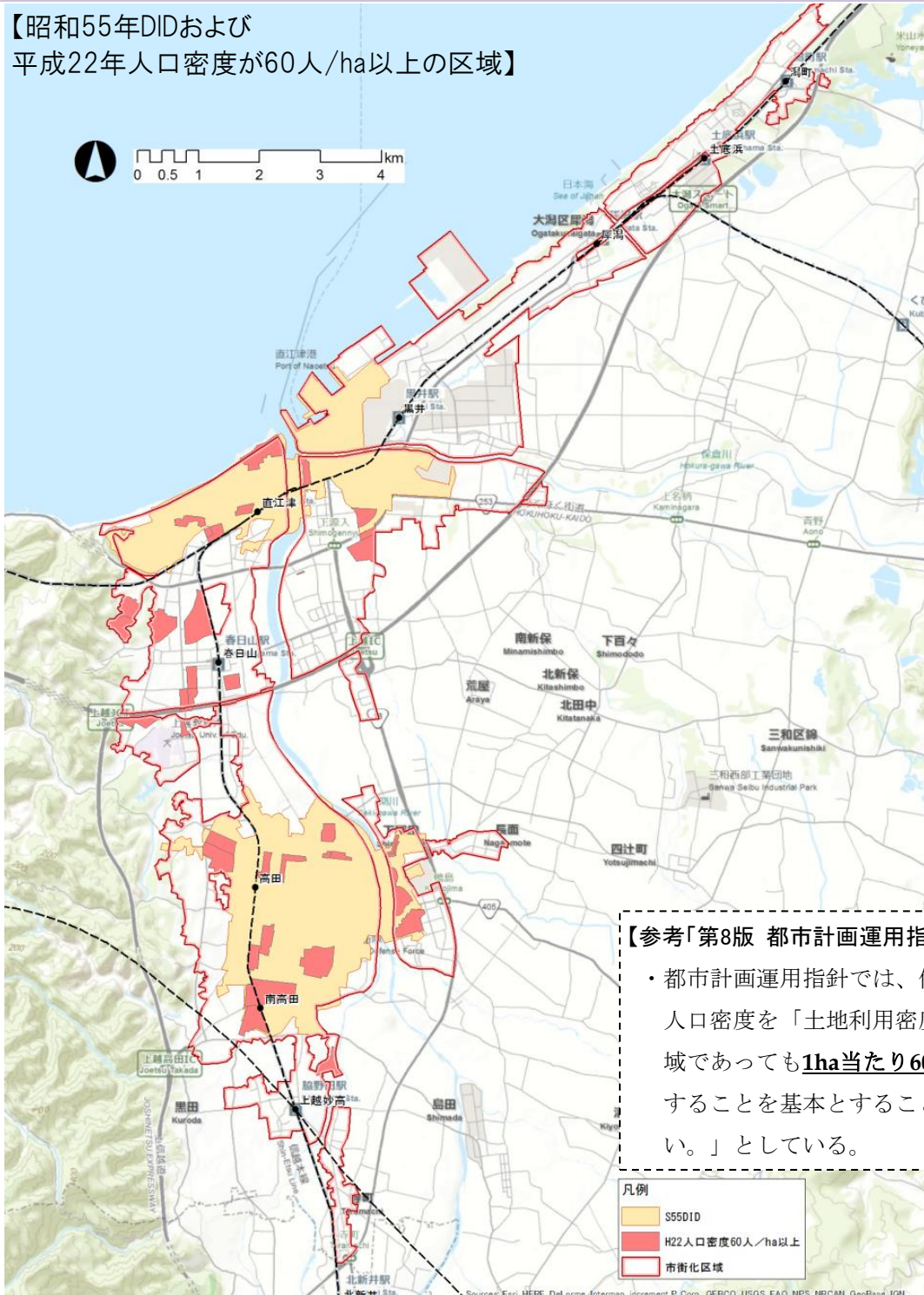
### 面（コンパクト）

現に人口及び都市機能の集積があり今後ともこれらの集積を生かして居住を推進する区域

### 【具体的な考え方】

- 昭和55年DID地区（人口集中地区）
- 既に高密度の人口集積のある区域（平成22年人口密度が60人/ha以上）

【昭和55年DIDおよび平成22年人口密度が60人/ha以上の区域】



### 【参考「第8版 都市計画運用指針」】

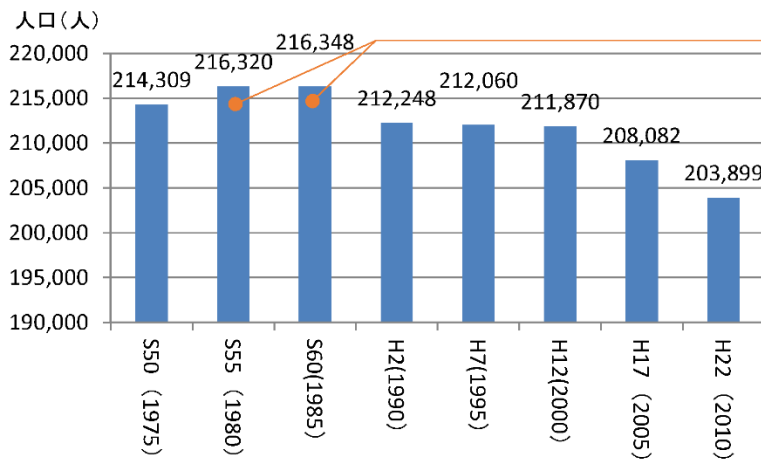
- ・ 都市計画運用指針では、住宅用地の人口密度を「土地利用密度の低い地域であっても1ha当たり60人以上とすることを基本とすることが望ましい。」としている。

### 凡例

- S55DID
- H22人口密度60人/ha以上
- 市街化区域

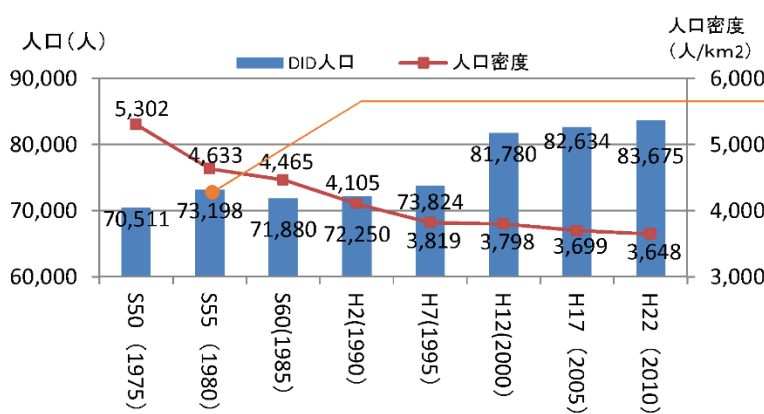
【参考:「拠点性の高い人口集積地域」の要件を昭和55年(1980年)DID地区とした理由】

- 昭和46年上越市発足後の人口ピークは昭和60年(1985年)であるが、昭和55年(1980年)の人口もピークとほぼ同等である。(図1)
- 一方人口集中地区内の人口は昭和55年(1980年)に一旦ピークを迎え、その後平成12年(2000年)以降にDID人口は大きく増加する。平成12年(2000年)以降のDID人口増加は主に春日山駅周辺をDID地区としたことに伴う増加であり、人口密度で見れば一貫して減り続けている。(図2)
- 以上より、上越市発足後の実質的な人口集積のピークは昭和55年(1980年)と判断できる。



人口ピークは昭和 60 年であるが、昭和 55 年の人口もピークとほぼ同等

図1 上越市発足後の人口推移 (出典: 上越市統計要覧(平成 27 年版))



DID 人口は昭和 55 年に一旦ピークを迎える。その後平成 12 年以降に DID 人口は大きく増加するが、これは主に春日山駅周辺を DID 地区としたことに伴う増加であり、人口密度は一貫して減り続けている。

図2 上越市発足後のDID人口とDID人口密度 (出典: 上越市統計要覧(平成 27 年版))



### ①-3 新たな公共投資を必要としない居住環境の整った区域

#### 居住に適した区域

E. 主要道路沿いで多様な移動手段があり効率よく暮らせる生活基盤が整った地域

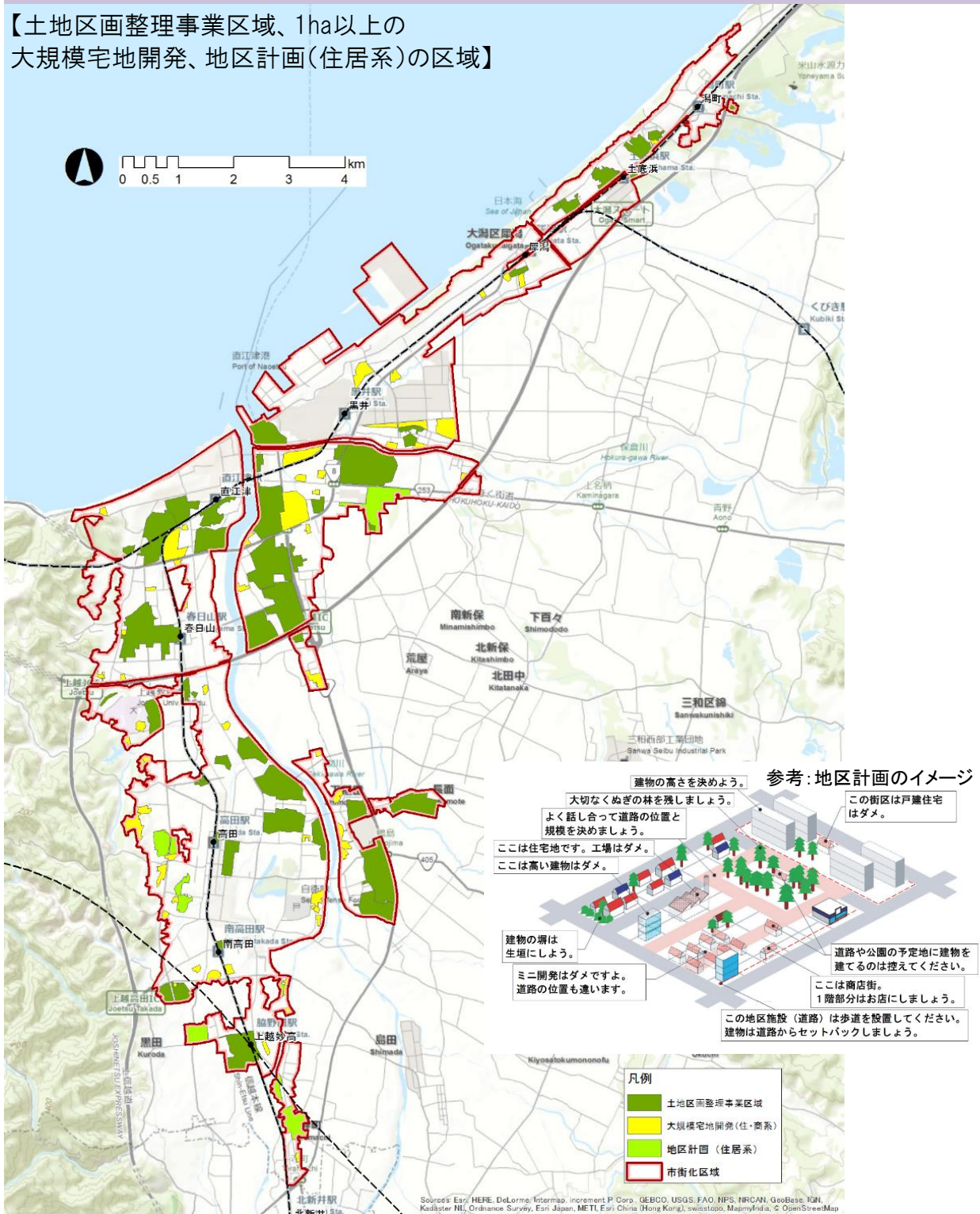
#### 基盤整備

新たな公共投資を必要としない居住環境が整った、将来にわたって居住を促進する区域

#### 【具体的な考え方】

- 土地区画整理事業区域
- 1ha以上の大規模宅地開発区域
- 良好な居住環境の形成を目的とした地区計画を定めている地区

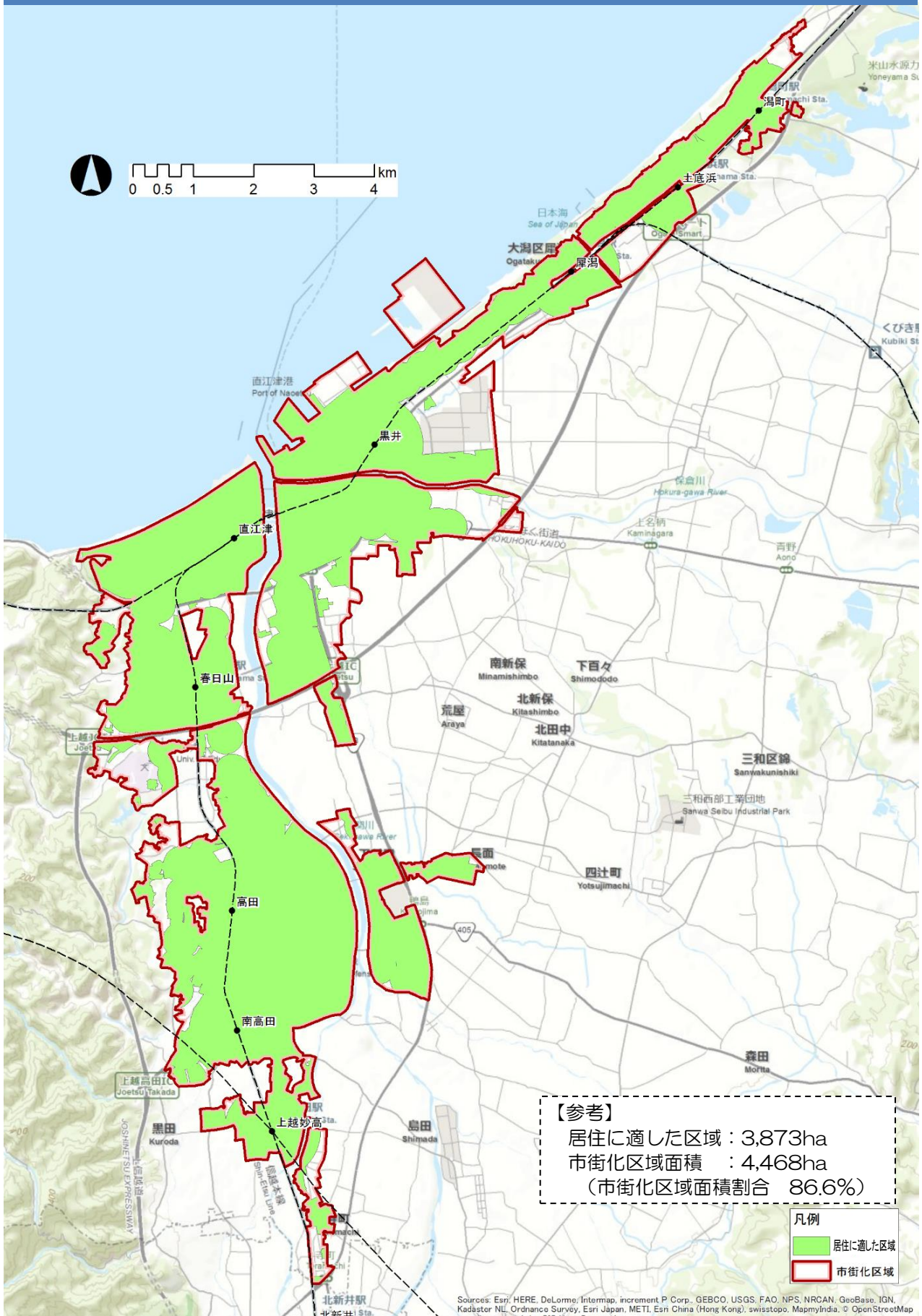
【土地区画整理事業区域、1ha以上の大規模宅地開発、地区計画(住居系)の区域】





### ①-4 居住に適した区域の抽出

居住に適した区域(A~Eのいずれかに該当する区域)



## ②-1 災害の危険性のある地域

居住に適さない区域

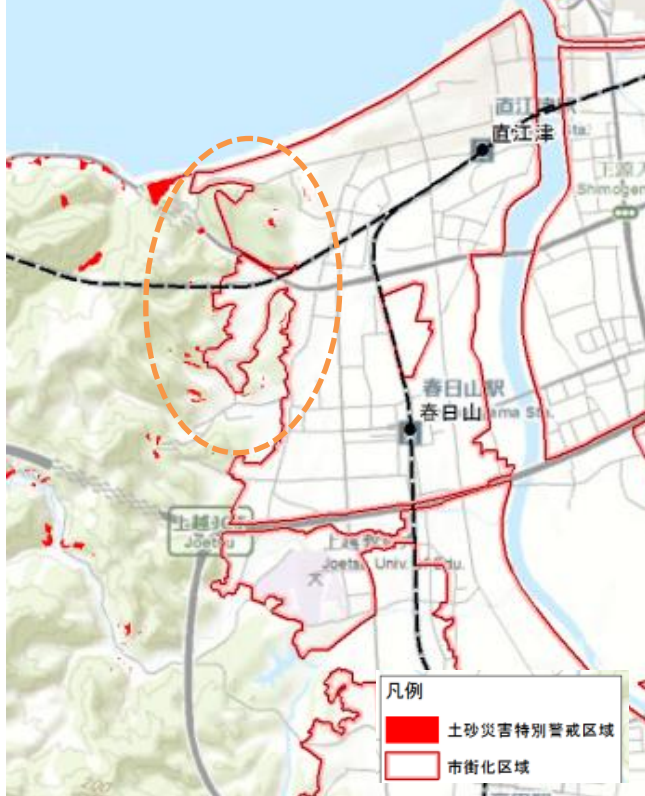
a. 災害の危険性のある地域

災害防止の観点から、含めるべきではない区域

【具体的な考え方】

□ 土砂災害特別警戒区域

【土砂災害特別警戒区域】



### 土砂災害防止法とは

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策に関する法律

土砂災害（がけ崩れ、土石流、地すべり）から国民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域についての危険の周知、警戒避難体制の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策を推進しようとするものです。

**気候調査の実施**  
都道府県が、土砂災害による被害を受けるおそれのある場所の地形や地質、土地の利用状況などを調査します。

都道府県知事は、市町村長の意見を聞いた上で区域を指定します。

**土砂災害警戒区域の指定**  
〈土砂災害のおそれがある区域〉

**土砂災害特別警戒区域**  
〈建物破壊され、住民に大きな被害が生じるおそれがある区域〉

こんな場所が区域指定の対象となります。

- かけ崩れ**  
※傾斜度が30度以上である土地が崩壊する自然現象
- 土石流**  
※山壁が崩壊して生じた土石等又は渓流の土石等が谷と一緒となって落下する自然現象
- 地滑り**  
※土塊の一部が地下まで等に移動して降る自然現象又はこれに準って移動する自然現象

参考：土砂災害警戒区域と特別警戒区域の概要（新潟県ホームページより）

【参考：「第8版 都市計画運用指針」】

3) 次に掲げる区域については、原則として、居住誘導区域に含まないこととすべきである。

- ア 土砂災害特別警戒区域
- イ 津波災害特別警戒区域
- ウ 災害危険区域（2）イに掲げる区域を除く。）
- エ 地すべり等防止法（昭和33年（1958年）法律第30号）第3条第1項に規定する地すべり防止区域
- オ 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年（1969年）法律第57号）第3条第1項に規定する急傾斜地崩壊危険区域

本市の市街化区域内には該当区域なし



## ②-2 将来的な住宅地等の開発が見込まれない区域

居住に適さない区域

b. 工業系用途地域

用途地域のうち、将来的な住宅地等の開発が見込まれない区域

【具体的な考え方】

- 工業専用地域、工業地域、臨港地区

【工業専用地域、工業地域、臨港地区】





### ②-3 住宅の建築が制限されている区域

居住に適さない区域

c. 居住制限地域

特別用途地区、地区計画のうち条例により住宅の建築が制限されている区域

【具体的な考え方】

- 条例は制定していないが、地区計画により居住を制限している地区

【地区計画(居住制限区域)】



## ②-4 居住の集積が実現していない区域

居住に適さない区域

d. 未利用地



過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず、空地等が散在している区域



【具体的な考え方】

- 将来宅地化の見込みのない2ha以上の未利用地

【将来宅地化の見込みのない2ha以上の未利用地】





## ②-5 日常生活サービスに寄与しない大規模施設用地

居住に適さない区域

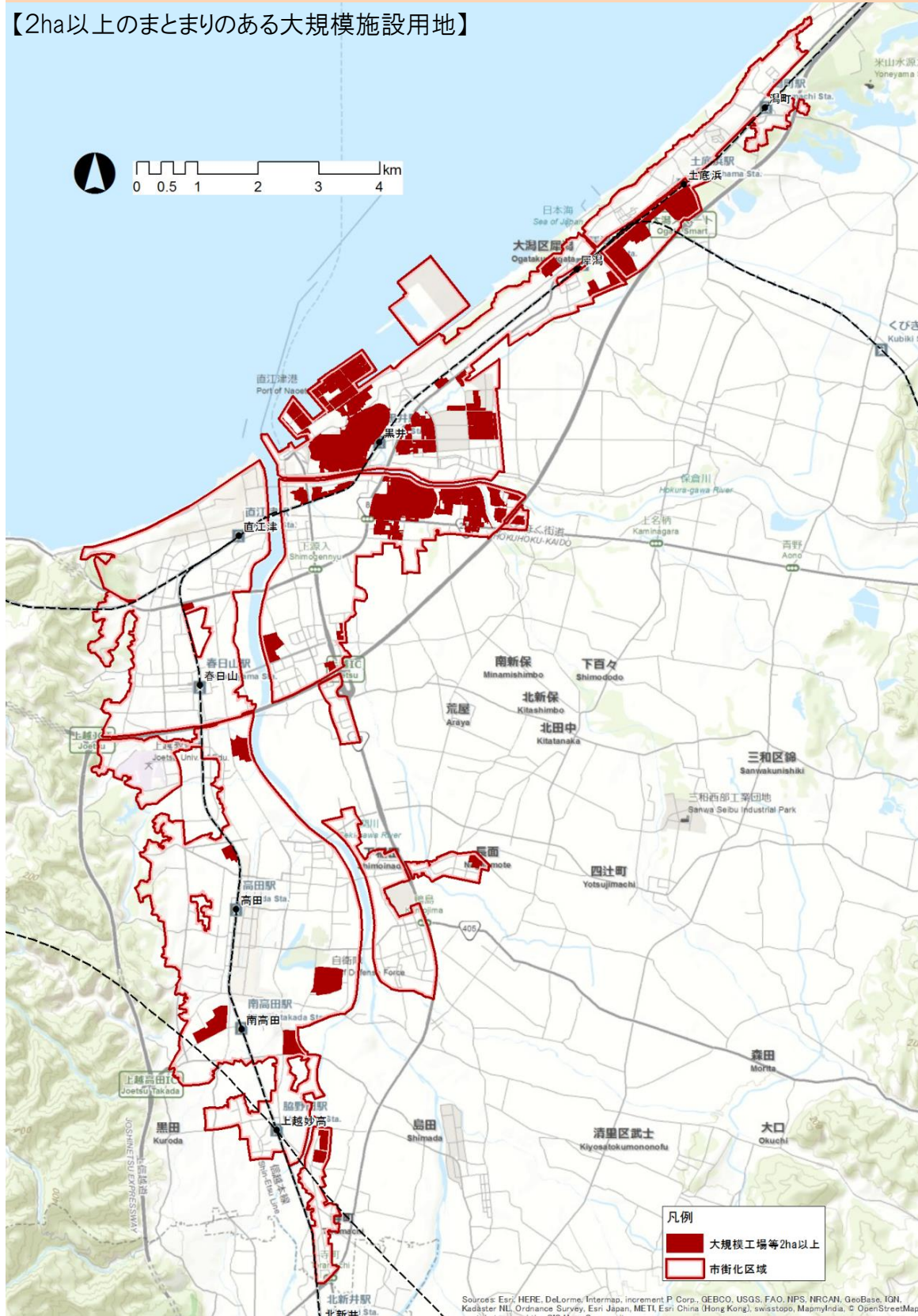
e. 大規模施設用地

工場、倉庫、防衛施設用地などの日常生活サービスに寄与しない大規模施設用地

【具体的な考え方】

- 2ha以上のまとまりのある大規模施設用地（工場、倉庫、防衛施設用地、処理場等）

【2ha以上のまとまりのある大規模施設用地】

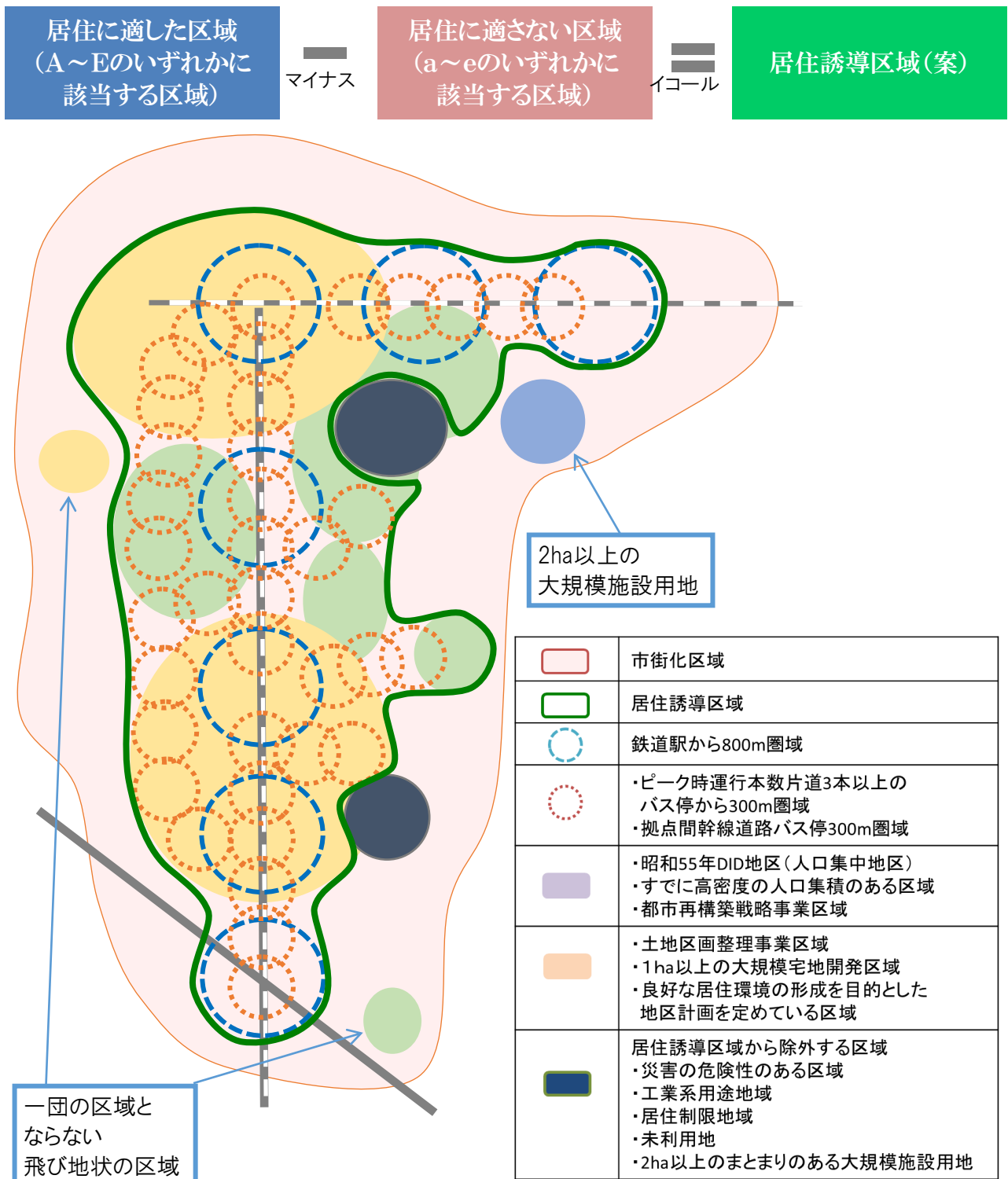




## 4-3 居住誘導区域

### 4-3-1 居住誘導区域の設定イメージ

都市構造の解析を踏まえ、都市再生特別措置法第81条第2項第2号による居住誘導区域の設定にあたり、本市における設定イメージを整理します。



## 4-3-2 居住誘導区域の設定

都市構造の解析を踏まえ、都市再生特別措置法第81条第2項第2号による居住誘導区域を以下のとおり設定します。なお、指定面積は3,305haです。

