

# 上越市立地適正化計画

平成29年3月

(令和3年7月改訂)

上 越 市

## 本計画に対する留意点

### ○津波浸水想定区域について

上越市では、居住誘導区域の設定にあたり、災害の危険性のある地域については、災害防止の観点から区域の検討を行ってきました。

このような中、地震災害などにより発生が想定される「津波浸水想定区域」についても、本来、「災害の危険性がある地域」として居住誘導区域の設定に際し考慮すべき内容ではありますが、現在、新潟県において平成 25 年度に公表した津波浸水想定図の改訂作業を行っていることから、今回、設定した居住誘導区域の中では、検討事項より除外しております。

なお、今後、新潟県で行っている改訂作業の結果が示された際には、津波浸水想定区域について、家屋倒壊の危険性等を勘案し総合的に判断した上で、本計画の見直しを行います。

### ○土砂災害特別警戒区域及び洪水浸水区域(家屋倒壊等氾濫想定区域)について

当該区域については、居住誘導区域に適さない区域として除外しております。

なお、本計画公表後において、土砂災害特別警戒区域及び洪水浸水区域(家屋倒壊等氾濫想定区域)の追加、変更が公表された場合、その時点で居住誘導区域から除外したものとみなすものとします。

## 目次

<b>第1章 目的と位置付け</b> .....	<b>1</b>
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 立地適正化計画の対象区域及び目標年次.....	10
1-5-1 計画の対象区域.....	10
1-5-2 目標年次.....	10
<b>第2章 市街地の変遷</b> .....	<b>11</b>
2-1 市街地の変遷.....	12
<b>第3章 基本方針</b> .....	<b>15</b>
3-1 都市の現状と課題.....	16
3-1-1 人口減少・少子高齢化社会.....	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 まちづくりの基本方針.....	22
3-3-3 将来のまちづくりのイメージ.....	23
3-3-4 暮らしのイメージ.....	25
3-3-5 立地適正化計画で定める各区域の位置付け.....	27
<b>第4章 居住誘導</b> .....	<b>29</b>
4-1 居住誘導の考え方.....	30

4-1-1	居住誘導区域とは .....	30
4-1-2	居住誘導区域の設定方針 .....	30
4-2	現状把握、分析 .....	32
4-2-1	人口動向 .....	32
4-2-2	高齢化の推計と課題 .....	34
4-2-3	DID 区域（人口集中地区）の現状と変遷 .....	35
4-2-4	都市構造分析 .....	35
4-3	居住誘導区域 .....	47
4-3-1	居住誘導区域のイメージ .....	47
4-3-2	居住誘導区域の設定 .....	48
<b>第5章</b>	<b>都市機能誘導 .....</b>	<b>49</b>
5-1	都市機能誘導の考え方 .....	50
5-1-1	都市機能誘導の考え方 .....	50
5-1-2	拠点の位置付け .....	51
5-2	都市機能誘導区域 .....	52
5-2-1	都市機能誘導区域とは .....	52
5-2-2	都市機能誘導区域の設定 .....	53
5-3	都市機能誘導施設 .....	61
5-3-1	都市機能誘導施設とは .....	61
5-3-2	都市機能誘導施設の設定 .....	62
<b>第6章</b>	<b>誘導重点区域 .....</b>	<b>73</b>
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
<b>第7章</b>	<b>施策 .....</b>	<b>77</b>
7-1	誘導施策 .....	78
7-1-1	誘導施策の概要 .....	78
7-1-2	国が直接行う施策 .....	78
7-1-3	国の支援を受けて上越市が行う施策 .....	79
7-1-4	上越市が独自に行う施策 .....	80
7-1-5	低未利用土地の有効活用と適正管理のための指針 .....	81
7-1-6	施策の推進に向けて .....	82
<b>第8章</b>	<b>目標 .....</b>	<b>83</b>
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
<b>第9章</b>	<b>届出.....</b>	<b>87</b>
9-1	居住誘導に関する届出.....	88
9-2	都市機能誘導に関する届出.....	89

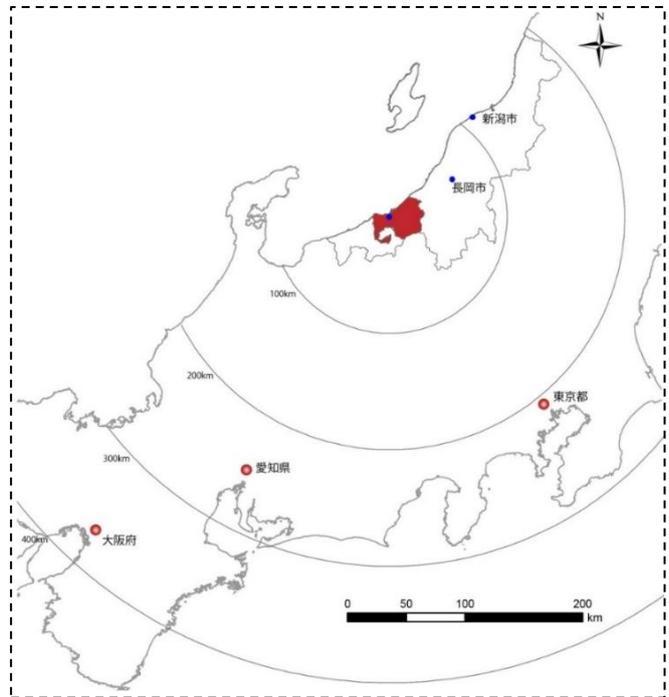


## **第1章 目的と位置付け**

## 1-1 背景と目的

### 1-1-1 上越市の概要

上越市は、新潟県南西部に位置し、北は日本海、南は長野県に隣接しています。市域総面積は973km<sup>2</sup>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、甲信、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。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、上越市の人口は、昭和60年（1985年：旧14市町村の計）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、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います。そのような中、上越市では、長期的に社会情勢の変化に対応した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）に改訂しました。この計画では、まちづくりについてこれまでの「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すとしています。

### 1-1-3 目的

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、国が定めた「国土のグランドデザイン2050」の基本的考え方に基づく「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、居住機能や福祉、医療、商業等の都

\*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

市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的な計画として、具体的に誘導すべき区域、施設、施策などを定めます。

上越市においては、「上越市都市計画マスタープラン」の高度化版と位置付け、マスタープランで掲げた将来都市構造を踏襲し、その実現に向け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・・・

**立地適正化計画区域  
＝都市計画区域**

市街化区域等

居住誘導区域

都市機能誘導区域

※立地適正化計画の区域は都市再生特別措置法第81条により「都市計画区域内の区域について、計画を作成することができる」とされています。

**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

**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

**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

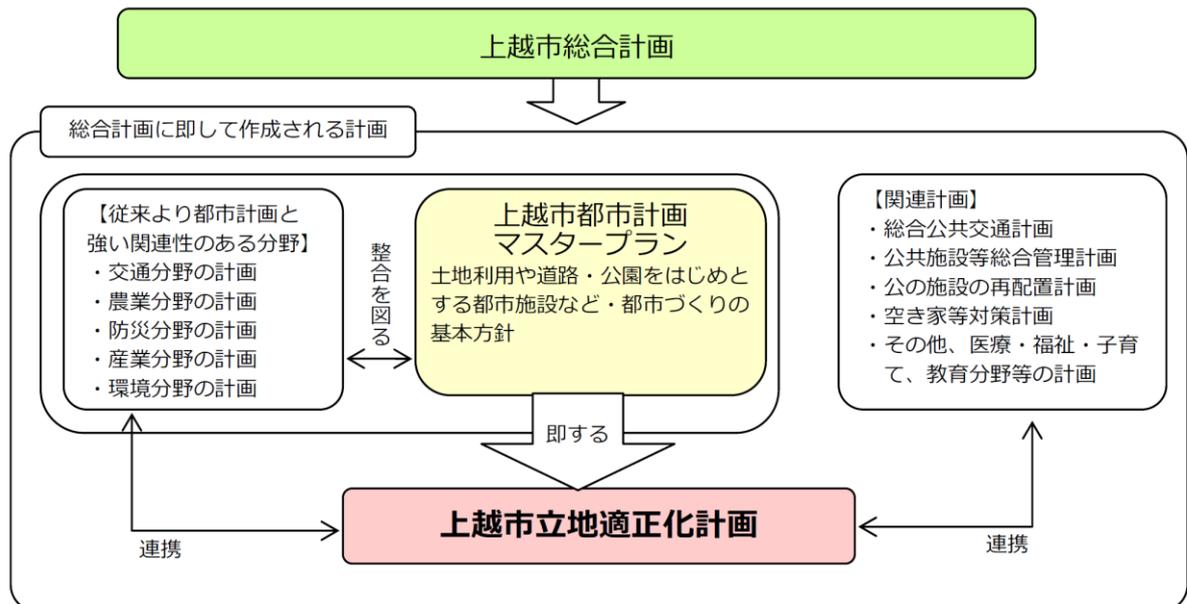
- ◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進
- 誘導施設への税財政・金融上の支援
  - 外から内（まちなか）への移転に係る買換特例 税制
  - 民都機構による出資等の対象化 予算
  - 交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 予算
- 福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
  - 市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能
- 公的不動産・低未利用地の有効活用
  - 市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援 予算
- ◆歩いて暮らせるまちづくり
  - 附置義務駐車場の集約化も可能
  - 歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、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

資料：国土交通省

## 1-2 位置付け

本計画は、市の将来像やそれを実現するための政策を総合的・体系的に示したまちづくりの最上位計画である上越市第6次総合計画（平成26年（2014年）12月策定）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上越市都市計画マスタープラン（平成27年（2015年）8月策定）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、地域の個性をい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付けます。

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、上越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月策定)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は以下のとおりです。

#### 《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当市が、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、当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



資料:上越市第6次総合計画

## 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月策定）では、上越市第6次総合計画を踏まえ、将来都市像を実現するための都市構造は以下のとおりです。

《将来都市像実現のための都市構造》

### 快適で充実した都市(生活)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

#### → 快適で充実した都市（生活）空間を形成

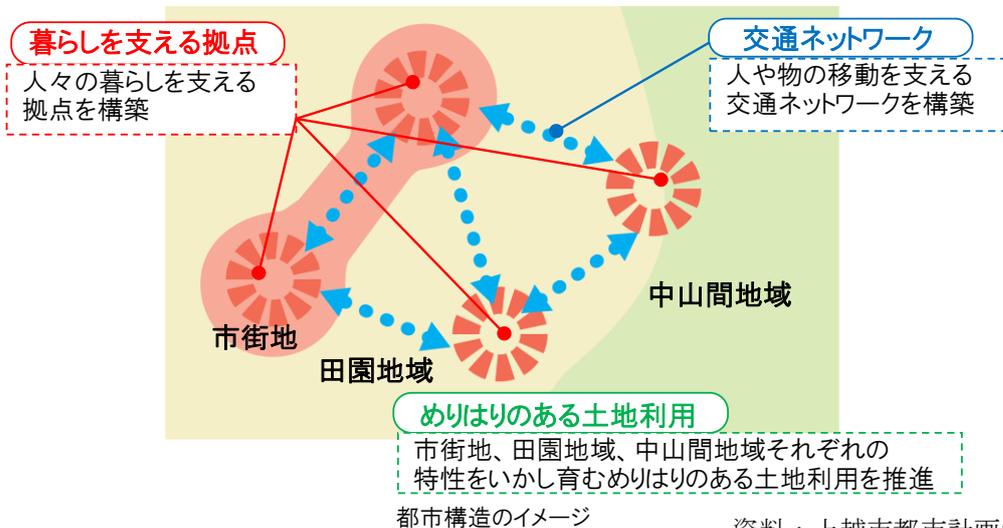
- 将来にわたり、市民が安全・安心に、快適で充実した暮らしができるように、生活サービス施設や地域の交流の場が確保された都市（生活）空間の形成や、優良な農地、自然環境の保全を目指します。
- 『拠点』の都市機能\*を維持するための重点的な政策を行い、『暮らしを支える拠点』の構築を目指します。
- 多様な都市機能\*や優良な農地、豊かな自然を有するエリアそれぞれの特性をいかし育む『めりはりのある土地利用』を目指します。

#### → 各拠点が相互に連携

- 将来にわたり、市民が安全・安心に、快適で充実した暮らしができるよう、都市・生活機能を拠点と拠点、拠点と地区内の集落間で補いあうため、『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。
- 北陸新幹線の開業など広域交通網のさらなる充実、本市と市外との交流を拡大する絶好の機会となることから、市内外からの交流を促し、それらを市全域に波及させるため、拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落の間の『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。

持続可能な都市構造

将来にわたり、市民が快適で充実した暮らしを続けられるまちの構造



資料：上越市都市計画マスタープラン

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つの要素から構成しています。

## 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

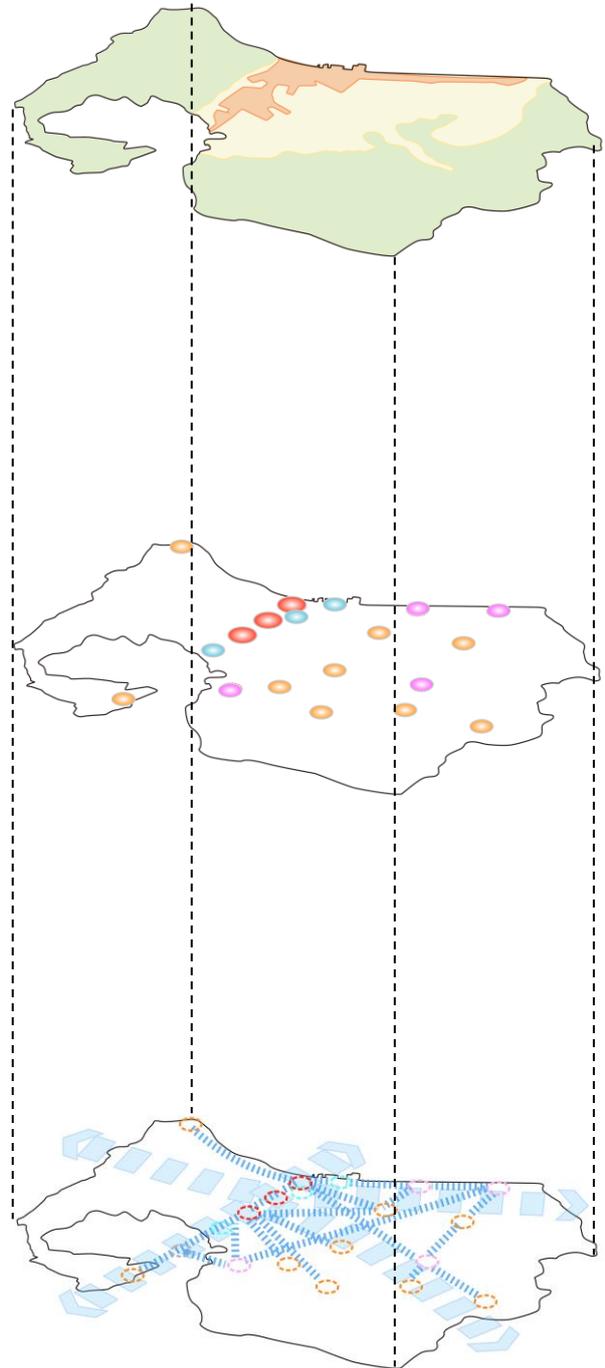
### 暮らしを支える拠点の 構築

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。



資料：上越市都市計画マスタープラン

## 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月策定)

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、2つの基本的な方針と3つの目標を定め、公共交通の再編を進めます。

#### 【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

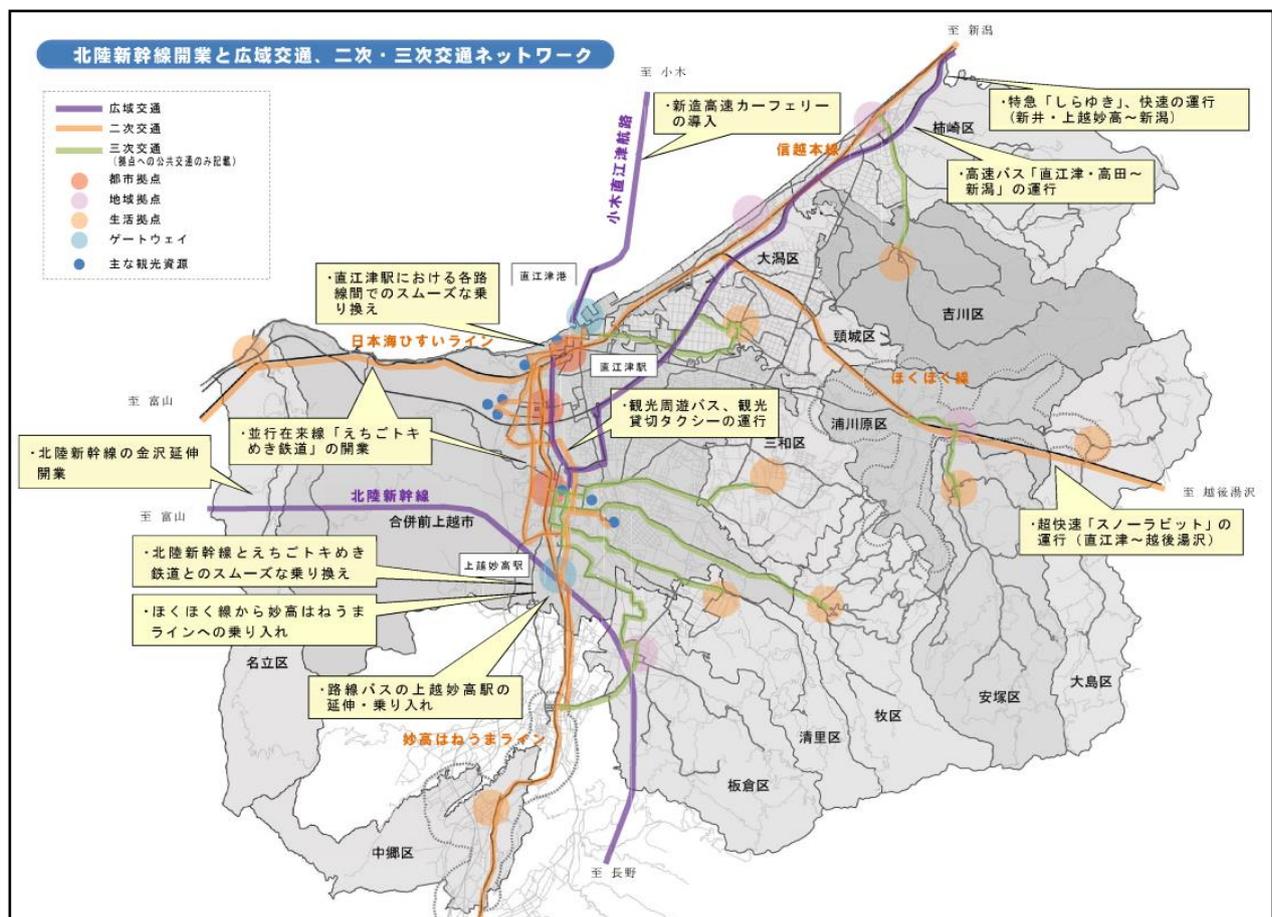
【方針1】 市民の日常の生活を支えます (生活交通の維持・確保)

【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

資料：上越市総合公共交通計画

## 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月策定)

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つの方針に基づいています。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。



資料：上越市バス交通ネットワーク再編計画

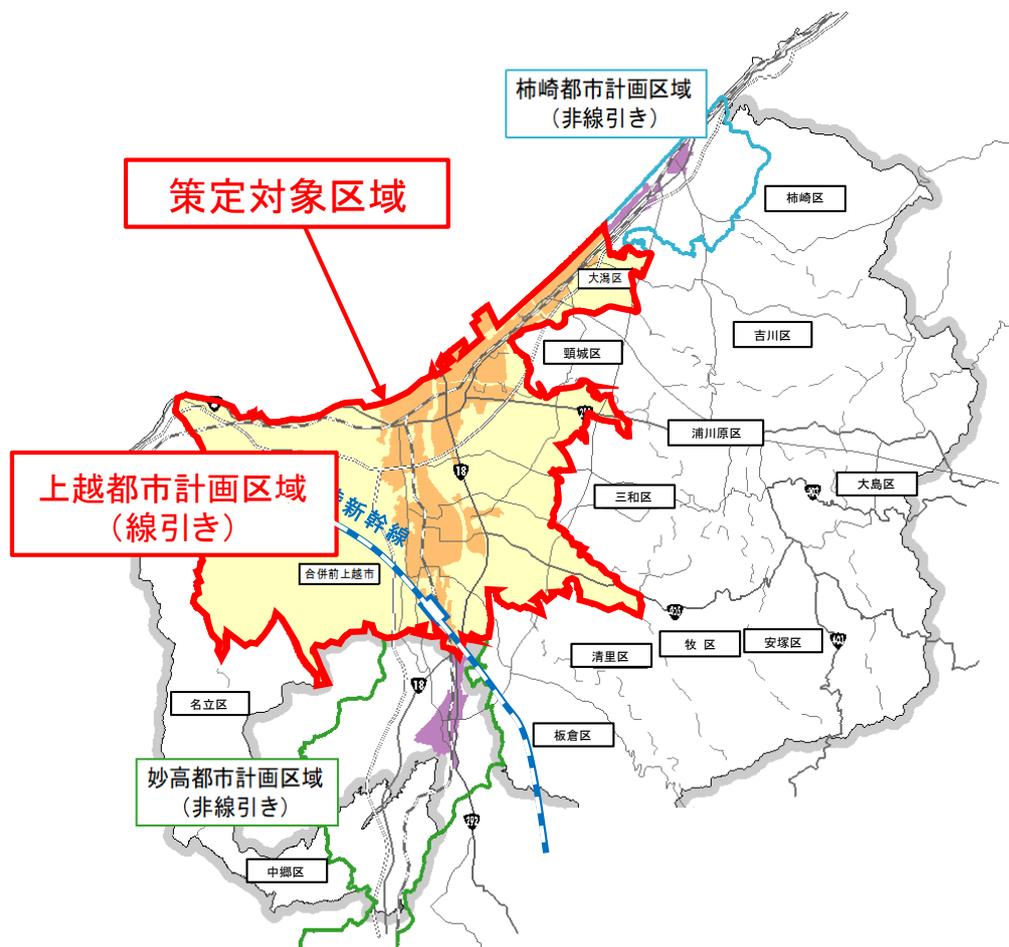
## ③ 公共交通に関する計画と立地適正化計画との関係

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です。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、必要に応じて相互に計画の整合を図ります。

## 1-5 立地適正化計画の対象区域及び目標年次

### 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、市街化区域と市街化調整区域の2つの区域に線引きしている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います。

**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。

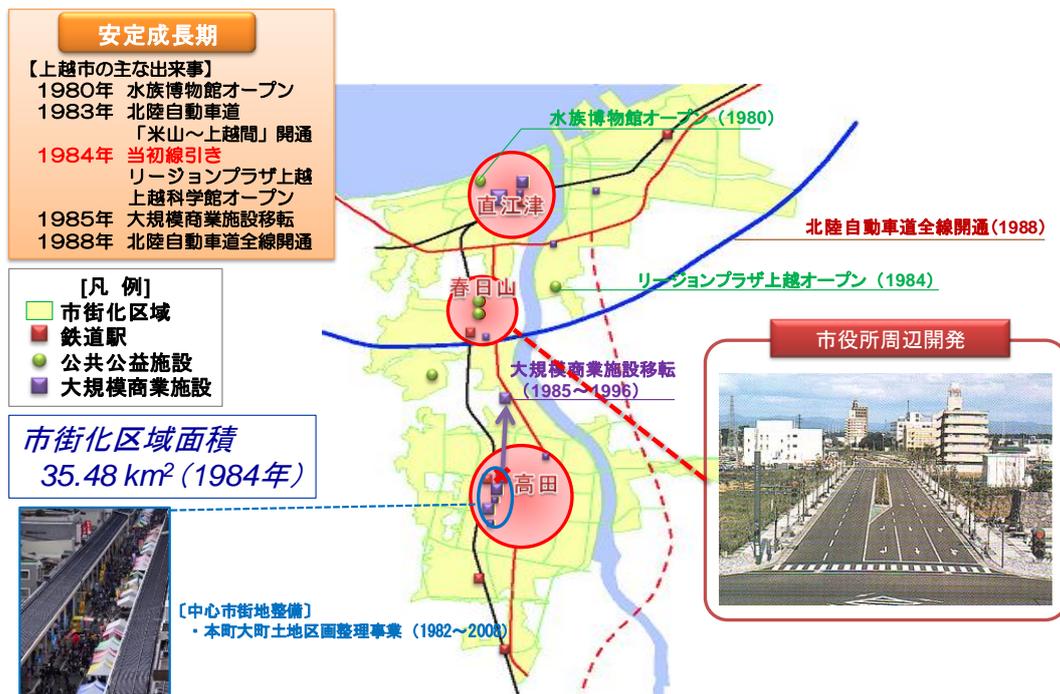
### ○1970年代 未線引き都市計画区域

- ・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23.16km<sup>2</sup>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い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
- ・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 線引き都市計画区域（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周辺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2倍に拡大（23.16km<sup>2</sup>→44.34km<sup>2</sup>）



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。