

# 第4章

## 土地利用構想

---

## 第4章 土地利用構想

### 1 土地利用の基本的な考え方

上越市では、この数十年間で市全体の人口が横ばい傾向にある中、中心市街地や中山間地域からの人口流出や、公共公益施設<sup>37</sup>、商業施設、工場等の都市機能<sup>18</sup>の流出が著しく進んだ一方で、中心市街地の周辺地区（新しい市街地）や合併前の上越市に隣接する一部地域に人口や都市機能の集積が進むなど、そのまちの姿を大きく変えてきました。

このような拡散型の土地利用は、産業構造の変化や、モータリゼーション<sup>7</sup>、核家族化の進展などに加え、人口の増加を前提とした都市計画や、合併前の各市町村が個別に土地利用を検討してきた結果であるとも言えます。

しかし、人口減少をはじめとする社会経済情勢の大きな変化の中でこの傾向が続いた場合、いわゆる使い捨て型の土地利用が進行し、中心市街地における都市機能や公共交通機関のさらなる衰退にとどまらず、当市固有の歴史的資源の喪失や地域コミュニティの衰退、市の財政状況の悪化などが重なり、上越市全体の求心力や活力低下に陥っていくことが強く懸念されます。

これからの土地利用政策においては、一定の人口減少を前提としながら、健全な行財政運営や、地域経済の活性化、生活機能の確保、地域コミュニティの形成、防犯・防災、景観形成、環境保全などの多面的な視点を持って、拡散型からコンパクトなまちづくりへと転換し、次世代へ良好な空間を引き継いでいく持続可能なまちづくりが必要です。

14市町村による市町村合併により、流域圏<sup>38</sup>や経済圏の大部分が市域に含まれることとなりました。このことを契機として、拡散型の土地利用と当市の活力低下が進行する悪循環を防ぎ、広域的・総合的な視点をもって、持続可能な土地利用と当市の魅力度を高めていく好循環を生み出す戦略的な土地利用政策を推進します。このことによって、懸念される諸問題を未然かつ総合的に防ぎつつ、市民一人ひとりが上越市ならではの豊かな暮らしを実現できる政策を目指します。

土地の多くが私有財産でありながら、あらゆる活動の基盤であることを踏まえつつ、市民と行政が共有する一定のルールとして、次のような基本的な考え方を示します。

### ① めりはりのある土地利用

これまでに蓄積されてきた都市機能<sup>18</sup>や豊かな自然環境を再生し活用することは、行政負担の軽減のみならず、当市固有の地域資源<sup>17</sup>に対する市民の愛着を育み、愛着がまちを育んでいく好循環が期待され、そうした姿は来訪者から見ても魅力的なものとなります。

したがって、当市の持続可能性や求心力の向上を図るためには、各地区がこれまで培ってきた良さをさらに伸ばしていくことを基本としつつ、都市的空間を守り育む地域と豊かな自然空間を守り育む地域を明確にしためりはりのある土地利用を行っていくことが必要です。

このことによって、市街地に住む人も農山漁村地域に住む人も、これまで以上に都市の魅力と自然の魅力の両方を享受することができ、市外から見ても上越市らしさが感じられる魅力的な空間形成を目指す必要があります。

### ② 人や地区をつなぐ土地利用

市民が生まれ育ったところにいきいきと住み続けることを可能とするためには、生活を営むために必要最低限の機能や、多様な人々が交流することのできる空間が身近に存在することが望ましいと言えます。しかし、今後の人口減少の進行などを考慮した場合、地区によっては、その機能や空間の維持はおろか、地区全体の存続が問われる厳しい状況にあることも事実です。

このような課題に対しては、人と人のつながりを意識した各機能の配置や交通ネットワークの確立によって対応します。

例えば、市民の生活行動のつながりを意識することによって、医療機関や商業施設、教育施設などの都市機能の近接化を促進したり、多様な人々のつながりを意識することによって、教育施設、福祉施設、交流施設などの異なる機能の融合や近接化を促進することが重要となります。あわせて、市民や来訪者の特性を踏まえ、各集落とそれらの機能が集積するエリアとをつなぎ、そのエリアと他の地区とをつなぐ機能的な交通ネットワークの構築が重要となります。

### ③ 一体性・一貫性のある土地利用

各地区の個性をいかしつつ、他の地区との切磋琢磨による空間形成を促進する一方で、地区間で過度な競合関係が生じることによって都市機能や歴史・文化的資源が喪失し、結果として市全体の魅力度低下につながることを防ぐよう、一定の機能分担に基づく地区間の連携を図るなど、市全体として一体感のある土地利用が必要です。

また、一定規模を有する施設の新規立地や更新などの際には、地勢的・経済的条件のみならず、その施設の活用方法や担い手の存在を含めたその地区における持続可能性を考慮するなど、施設の整備から運用までの一貫性を念頭に置いた土地利用政策が必要です。

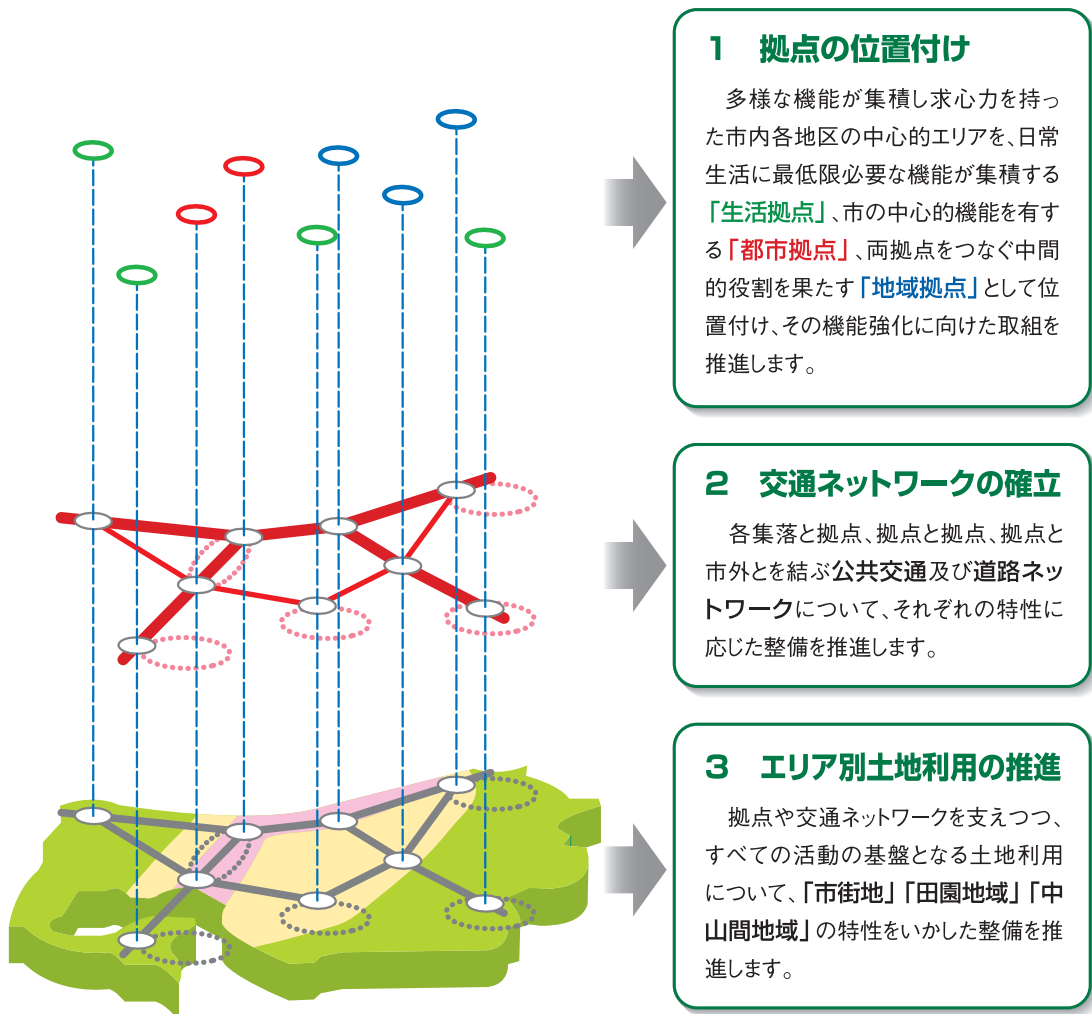
これらの基本的な考え方を踏まえ、市内外からの求心力を持った安定的な機能集積地を「拠点」と位置付けるとともに、各集落と拠点、拠点と拠点、拠点と市外とを結ぶ「交通ネットワーク」を一体的に構築します。

すなわち、生活行動や人と人とのつながりを意識した多様な都市機能<sup>18</sup>・生活機能の集積を促進し、公共交通を含めた市内外からのアクセス性の確保や、歩きやすい空間づくり、その地区や上越市らしさを醸し出す景観づくりなどによって、にぎわいを生み出す空間を形成します。

また、その地域特性を引き出し、拠点や交通ネットワークを支える「エリア別土地利用」を計画的に実施することによって、にぎわいと安らぎ、活力と安全性の双方を育む持続可能な空間形成を目指します。

そして、そのにぎわいがにぎわいを（人が人を、機能が機能を）呼び込み、拠点の求心力が高まる好循環を生み出すことによって、地区全体の生活基盤を守り、育むことにつなげていきます。

土地利用構想の構成要素



**1 拠点の位置付け**

多様な機能が集積し求心力を持った市内各地区の中心的エリアを、日常生活に最低限必要な機能が集積する「生活拠点」、市の中心的機能を有する「都市拠点」、両拠点をつなぐ中間的役割を果たす「地域拠点」として位置付け、その機能強化に向けた取組を推進します。

**2 交通ネットワークの確立**

各集落と拠点、拠点と拠点、拠点と市外とを結ぶ公共交通及び道路ネットワークについて、それぞれの特性に応じた整備を推進します。

**3 エリア別土地利用の推進**

拠点や交通ネットワークを支えつつ、すべての活動の基盤となる土地利用について、「市街地」「田園地域」「中山間地域」の特性をいかした整備を推進します。

## 2 都市構造

### (1) 拠点

#### 【4つの要件】

現在、各地区の中心的存在であり、将来的に以下の4つの要件を満たすことによって、市内外から多様な人々が集まる求心力を持ったエリアを目指す場所を、「拠点」として位置付けます。

#### ① 多様な機能集積のあるコンパクト性

生活行動のつながりや、多様な人々とのつながり（交流）を意識した多様な機能集積のある空間。

#### ② 市内外からの交通アクセス性

拠点と各集落とを結ぶ生活道路や小回りの利く地区内輸送サービスに加え、拠点間や、拠点と市の玄関口（ゲートウェイ）とを結ぶ幹線道路と基幹的公共交通が利用しやすい空間。

#### ③ 地区の個性を醸し出すテーマ性

歴史や文化等に裏付けられた上越市らしさや、その地区らしさを醸し出すことによって、来訪者の好印象や住民の愛着・誇りにつながる空間。

#### ④ まちづくりに対する地区の主体性

①～③の実現に向けて、住民の熱意ある地域ぐるみの活動が行われている空間。

#### 【3つの拠点】

地勢や歴史性、人口、都市機能<sup>18</sup>の集積度及び交通ネットワークの種類・規模などに応じて、「生活拠点」「地域拠点」「都市拠点」の3種類を定めます。

#### ① 生活拠点

地区の中心地として、歩ける範囲内に日常生活を営む上で必要最低限の機能が集積するとともに、その地区の住民が気軽に集うことのできる地域の“茶の間”的空間です。田園地域及び中山間地域における生活拠点では、魅力的な農村的ライフスタイルを実現するとともに、農山漁村地域の活性化をテーマとした交流の玄関口や、環境保全の“前線基地”としての役割も果たします。

#### ② 地域拠点

生活拠点が持つ機能に加え、都市拠点が持つ機能を補完する空間です。周辺の生活拠点を支え、生活拠点と都市拠点とをつなぐ中継地点としての役割を果たします。

#### ③ 都市拠点

生活拠点や地域拠点が持つ機能に加え、市の中心地として高次都市機能を持ち、市内外から多様な人々が集う上越市の“かお”的空間です。快適な都市的ライフスタイルを実現するとともに、上越市の地域経済をけん引する役割を果たします。

各拠点を中心として各地区の個性を伸ばしながら、拠点同士の連携を強化することによって、上越市全体の発展を支えていきます。

## 生活拠点のイメージ

### 1 多様な機能集積のあるコンパクト性

#### a 生活をつなぐストーリー性

生活行動のつながりを意識した機能配置

- 銀行、病院、食料品店、図書館等の集積による高齢者への配慮
- 学校、公園、図書館等の集積による子どもへの配慮

#### b 人をつなぐストーリー性

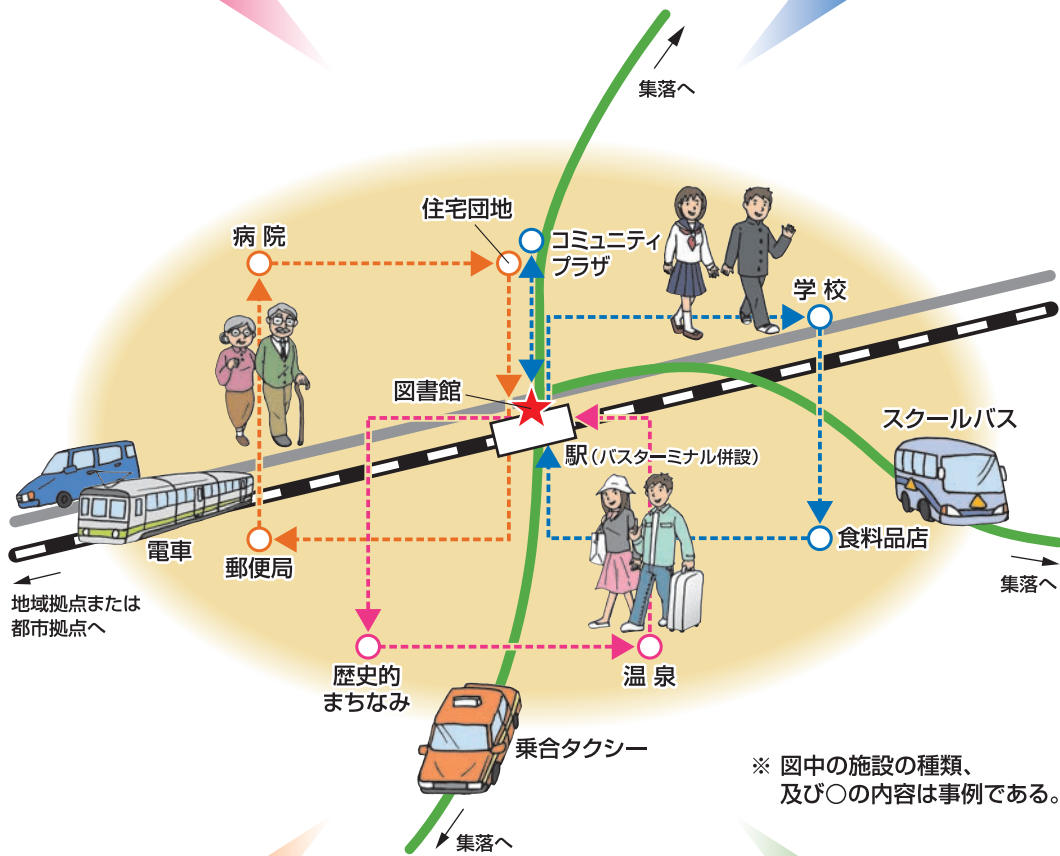
多様な人々のつながりを意識した機能配置

- 高齢者と子どもが出会う図書館
- 地域住民と来訪者が出会う歴史的まちなみや博物館
- コンセプトを共有した人々で構成される住宅団地

### 3 地区の個性を醸し出すテーマ性

市民の愛着・誇りや来訪者の好印象につながり、歴史や文化等に裏付けられた上越市らしさ・その地区らしさを表現できる空間

- 歴史的なまちなみや田園風景
- 特産品の生産・加工・販売場所
- 個性的なイベントが定期的な実施される広場



※ 図中の施設の種類、及び○の内容は事例である。

### 4 まちづくりに対する地区の主体性

地区住民の熱意と地域ぐるみの活動

- 住居や商店の外観に統一感を持たせる景観形成活動
- 家の軒先、駅や公園などの公共空間における地域住民による植栽運動
- コミュニティプラザを核とした市民活動

### 2 市内外からの交通アクセス性

#### a 他の拠点への交通アクセス性

生活拠点と地域・都市拠点、ゲートウェイ(玄関口)を結ぶ幹線道路と基幹的公共交通機関

- 一定のサービス水準を確保した鉄道または幹線バス(公共交通のみで都市拠点への移動を可能とする)
- 日常的及び緊急時等にも対応できる幹線道路

#### b 各集落からの交通アクセス性

生活拠点と各集落とを結ぶ生活道路と小回りの利く地区内公共交通

- 混乗タイプ(生徒と地元住民の相乗り)のスクールバス
- 乗合タクシー
- 過疎地有償運送

## (2) 交通ネットワーク

市外からの交流や各拠点間の円滑な移動を支える交通ネットワークは、日常生活を支えるとともに、多様な人々の往来を促進し、都市の活力を引き出すなど、都市の魅力向上にとって非常に重要な都市基盤です。特に、自家用車に頼らなくても移動できる公共交通機関は、今後のまちづくりにおいても非常に重要な存在となります。

このことから、公共交通機関を基軸とした都市構造を念頭に置きながら、各道路や公共交通機関についてはその役割に応じた適切な整備を行うことによって、持続可能なまちを育み支える交通ネットワークの再構築を推進します。

|             | 道路ネットワーク   | 公共交通ネットワーク<br>(鉄道・バス・航路等)  |
|-------------|--|--|
| 地区内ネットワーク   | 市民の日常生活を支える生活道路  | 各拠点と周辺の集落を結び、地域の特性やニーズに合わせた小回りの利く少量輸送サービス<br>例) 乗合タクシー<br>過疎地有償運送          |
| 拠点間ネットワーク   | 生活拠点、地域拠点、都市拠点間を結び、緊急時の円滑な対応も可能とする幹線道路                                       | 都市拠点、地域拠点、生活拠点それぞれを結び、一定のサービス水準を確保した鉄道及び幹線バス<br>例) 信越本線、北陸本線<br>ほくほく線、幹線バス |
| 都市拠点内ネットワーク | 都市拠点内を円滑に移動するための幹線道路<br>例) 上越大通り<br>山麓線<br>(※道路名は通称名)                        | 都市拠点内及び都市拠点間を結ぶ利便性や魅力度の高い鉄道及び路線バス<br>例) 信越本線<br>市街地循環バス                    |
| 広域ネットワーク    | 全国との広域的な交流を支える主要国道や高速道路<br>例) 北陸自動車道<br>上信越自動車道<br>上越魚沼地域振興快速道路 <sup>2</sup> | 国内外との広域的な交流を支える鉄道及び航路<br>例) 信越本線、北陸本線<br>ほくほく線、北陸新幹線<br>高速バス、フェリー航路        |



