

議 事 録

1. 会議名
上越市都市計画審議会
2. 議題（公開・非公開の別）
報告案件（公開）
上越市立地適正化計画の変更（中間報告）
3. 開催日時
令和6年11月13日（水）午前10時から午後12時まで
4. 開催場所
上越市役所 木田第一庁舎 4階 401会議室
5. 傍聴人の数
0人
6. 非公開の理由
なし
7. 出席者（傍聴人を除く）氏名（敬称略）
 - ・委員：松川寿也、津村泰範、横田清士、吉田昌幸、樋口秀、安達志郎、
鴻江孝雄（代理 逸見和樹）、大島伸一、熊木敏夫、大滝利彦、
飯塚義隆、土屋絵理
 - ・事務局：大島都市整備部長
長谷川都市整備部参事
（都市整備課）長壁副課長、藤井係長、平井主任、荒川技師

8. 発言の内容

長壁副課長 : 定刻となりましたので、ただいまから上越市都市計画審議会を開催いたします。

本日はご多用のところお集まりいただき、誠にありがとうございます。

本日の進行役を務めます、都市整備課の長壁と申します。よろしく願いいたします。

それでは、委員の出席状況についてご報告させていただきます。

本日は、佐野委員、吉川委員、卜部委員、高橋委員、大谷委員、宮越委員、平良木議員から欠席のご連絡をいただいております。

また、ご公務の関係で鴻江委員のご都合がつかなかったことから、上越地域振興局企画振興部副部長の逸見様に代理でご出席をいただいております。

また土屋委員におかれましては、少し遅れるということですので、現在、委員 19 名のうち 11 名の皆様からご出席をいただいております。上越市都市計画審議会条例第 4 条第 2 項に規定する 2 分の 1 以上の出席がありますので、本審議会が成立しておりますことをご報告いたします。

議事に入ります前に、上越市都市計画審議会委員の委嘱状の交付を行いたいと存じます。

審議会委員は、上越市都市計画審議会条例の規定により、学識経験者から選出される 1 号委員、関係行政機関の職員から選出される 2 号委員、公共団体及び公共的団体の役職員から選出される 3 号委員、市議会議員から選出される 4 号委員、公募に応じた市民の 5 号委員により構成されます。

この度、ご就任いただきました皆様の任期は、令和 8 年 8 月 31 日までとなっております。

それでは、委嘱状を交付いたします。

皆様のお席の前に、都市整備部長の大島が参りますので、委嘱状をお受け取りください。

(ここから土屋委員が途中参加)

(大島都市整備部長が各委員に委嘱状を交付)

次に、都市整備部長の大島からご挨拶申し上げます。

大島部長 : 皆様おはようございます。
上越市都市整備部長の大島でございます。
本日はご多用の中、上越都市計画審議会にご出席いただき、誠にありがとうございます。
皆様におかれましては、都市計画審議会委員への就任について快諾をいただき、誠にありがとうございました。
また、公募委員の土屋様におかれましては、ご応募いただき、ありがとうございます。
今後も当市の都市行政についてご協力賜りますようよろしくお願いいたします。
さて、本日の議題は、報告案件といたしまして、上越市立地適正化計画の変更に関する中間報告を予定しております。
変更の内容といたしましては、法律の改正に伴い、都市の防災に関する記載事項を追加するとともに、平成29年3月の計画策定から一定の期間が経過しておりますので、今年度に中間評価を実施し、その結果を反映するものとなっております。
案件の詳細につきましては、後ほど担当がご説明いたしますので、委員の皆様におかれましては、忌憚のないご意見を賜りますようお願い申し上げます。
最後になりますが、上越市のまちづくりに対し、皆様方から一層のお力添えをお願い申し上げ、挨拶と代えさせていただきます。本日はよろしくお願い致します。

長壁副課長 : 次に、本審議会の会長、副会長の選出に移ります。
都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令、また、上越市都市計画審議会条例に基づき、会長は学識経験者である1号委員のうちから、副会長は委員のうちから互選により定めることとなっております。選出方法について、皆様いかがいたしましょうか。
(委員から意見なし)
選出方法について特にご意見がないようですので、事務局の方で用意しております腹案をご提案させていただいてもよろしいでしょうか。
(委員から異議なしの声)
それでは、事務局といたしましては、会長を樋口委員、副

会長を横田委員にお願いしたいと存じますが、いかがでしょうか。

(委員から異議なしの声)

ただいま、異議なしの声がございましたので、会長は樋口委員に、副会長は横田委員にお願いしたいと存じます。

それでは樋口委員は会長席へ、横田委員は副会長席へご移動をお願いいたします。

(会長、副会長の移動)

それでは早速ではございますが、樋口会長、横田副会長からご就任のごあいさつを頂戴したいと存じます。

よろしくお願いいたします。

- 樋口会長 : 皆様おはようございます。
新潟工科大学の樋口と申します。
私、大学では建築、都市学系に所属しており、建築を学ぶ学生のうち、都市防災というコースもございまして、防災まちづくり等を学生とともに研究室で勉強しております。
本日も防災指針というものが報告案件に上がっております。安全安心なまちづくりを皆様と一緒に議論していきたいと思っております。
本日の新聞のトップ記事に一人暮らしの高齢者が今後急増するというニュースが出ておりました。
これはもう避けられないものですので、高齢者の皆様にとっても安全安心なまちづくりというものを今後皆さんと一緒に議論できたらと思っておりますので、ご協力のほどよろしくお願いいたします。
- 横田副会長 : ただいま副会長に選任いただきました、一般財団法人上越環境科学センターの横田と申します。
環境関連で1号委員に選任いただいております、40数年、環境業務に携わっております。
地元の都市計画において環境が破壊されることなく、きちんと市民のために環境がよいかたちで残されていくということも含めて微力ではありますが、一生懸命提案して参りたいと思っておりますのでよろしくお願いいたします。
- 長壁副課長 : 続きまして、審議に入ります前に、本日の資料の確認をお

願います。

本日の資料は、先般送付した「次第」のほか、本日配布した「席次表」、「委員名簿」、「説明資料」、「図面資料」となっております。不足等がありましたら、お知らせください。

よろしいでしょうか。

それでは審議に入らせていただきます。

上越市都市計画審議会運営規定第2条に基づき、樋口会長から議長を務めていただきます。

樋口会長、よろしく願います。

- 樋口会長 :
- これより議長を務めさせていただきます。
 - 速やかな議事進行に皆様からご協力いただきますようよろしく願います。
 - なお、当会議の議事録署名人は吉田委員と土屋委員にお願いしたいと思います。よろしく願います。
 - それでは、審議に入ります。
 - 報告案件、上越市立地適正化計画の変更（中間報告）について、事務局からご説明よろしく願います。

- 平井主任 :
- 上越市都市整備課の平井と申します。
 - よろしく願います。
 - 本日審議いただく案件は、上越市立地適正化計画の変更に関する中間報告でございます。
 - 今年度末の改定版の公表に向けて現在作業を進めており、本日は、変更内容の概要とこれまでの作業状況をご報告いたしますので、本審議会では、委員の皆様から変更内容をご確認いただき、その方向性に関してご意見を伺い、引き続き、変更に向けて作業を進めていきたいと考えておりますので、よろしく願います。
 - それでは、本日の説明内容でございますが、始めに、上越市立地適正化計画の概要をご説明いたします。
 - 次に、今回の変更内容である防災指針と中間評価の内容について、最後に今後の予定をご説明させていただきます。
 - 始めに、上越市立地適正化計画の概要でございます。
 - まずは、上越市立地適正化計画を策定した背景といたしまして、当市の現状と課題をご説明いたします。
 - 始めに、市街地の拡大でございます。当市の市街地はかつ

て左の図で示すように城下町である高田や交通の要衝である直江津の周辺に市街地が形成されておりました。現在では、右の図のように、高田や直江津といった従来の市街地自体が大きく拡がり、加えて春日山や上越インターチェンジ周辺、上越妙高駅周辺等に新たな市街地が形成されております。その結果として、市街地の面積は昭和 40 年代から比べると約 2 倍に広がっております。

続いて、こちらは上越市全体の人口推移を示したグラフでございます。令和 2 年までは、国勢調査の数値となっております。令和 7 年以降は、国立社会保障人口問題研究所が推移推計している将来人口でございます。当市の人口は、昭和 60 年をピークに減り続けており、今後もさらに人口減少が進行し、同時に少子高齢化が進む予測となっております。

こちらは都市構造可視化サイトによる当市の人口の経年変化を示した図でございます。こちらを見ますと、昭和 40 年代は高田や直江津の中心市街地に人口が集中しておりましたが、現在では、郊外やインターチェンジ周辺へと拡散している状況でございます。

これまでのまちづくりを今後も続けていった場合のイメージでございます。右の図は、まちを輪切りにしまして、縦軸に人口密度を表したものであり、上が現在の状態で、まちの中心部の山が高く、人口が多く集まり、農地や郊外に人が少ない状況でございますが、人口減少が進む中、このまま何もせず郊外開発が進んだ場合、下で示す将来におきましては、市街地や地区の中心部の人口が、農地や郊外に拡散してしまい、中心部の空洞化や低密度化が進み、農地や郊外で人口が増加するといった全体的にメリハリのないまちが形成されてしまいます。

特に空洞化が予測される市街地の中心部におきましては、まちを支えるコミュニティの衰退や、空き家などが増加することによる防災、治安の悪化が懸念されます。

一方の郊外では、高齢化が進む中、車なしでは生活が成り立たない地域が増加し、暮らしにくいまちになってしまう懸念がございます。

こちらのグラフは、当市の道路や公園などの公共施設の維持費の推移を示したものでございます。皆様が日常生活で使

用している公共施設は老朽化に伴って維持管理費が増加傾向になっており、人口減少も相まって市民1人当たりが負担するインフラ維持費の増加が懸念される中、今以上にまちが広がってしまうと、公共施設の維持費がさらに増加するだけでなく、生活を支える公共サービスの提供自体が将来困難になるという状況に陥ってしまう恐れがございます。

このような背景から、当市では平成27年に策定した上越市都市計画マスタープランの中でまちづくりの方針を示しており、これまで「量的拡大」してきたものを、これからの時代は「質的向上」に考え方をシフトさせ、市民が日常生活の中で満足感、充足感を持って暮らすことができる持続可能な社会を目指すこととしております。

こちらは、「量的拡大」から「質的向上」に考え方をシフトした先の目指すまちのイメージでございます。市街地や地区の中心部に緩やかに人口の集束を図ることで、市街地の拡大を抑制し、人口減少社会の中においても拠点の人口密度を維持することができるコンパクトなまちを目指します。

このような現状と課題を踏まえて、都市全体の観点から、居住や都市機能誘導すべき区域、施設施策などを定めた上越市立地適正化計画を平成29年3月に策定いたしました。

立地適正化計画は、都市再生特別措置法に基づく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る「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちを目指す計画です。

計画の位置付けとしては、市のまちづくりの最上位計画である上越市総合計画と、まち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を上位計画として、それらに則する計画として位置付けております。

計画の対象とする区域は、上越市内にある3つの都市計画区域のうち、赤色の枠で示す上越都市計画区域を対象としております。具体的には、合併前上越市及び頸城区の一部と、大潟区の全域を対象としております。

計画で定める誘導区域につきましては、法に基づく居住誘導区域と都市機能誘導区域がございます。また、当市では独自に誘導重点区域というものを定めまして、上越市独自の施策によって効果的に人口密度の維持向上を図るエリアを設定しております。

居住誘導区域につきましては、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があり、右の図の緑色に着色した範囲を設定しております。

区域の設定の考え方としては、市街化区域の中で歩いて行ける範囲に駅やバス停等があつて、公共交通が利用しやすい地域や、すでに人口の集積が図られている地域等の居住に適した区域から、災害の危険性がある地域や都市計画等で居住を制限していたり、すでに工場等が立地している地域等の居住に適さない区域を除いた範囲となっております。

続いて、都市機能誘導区域につきましては、医療、福祉、商業等の都市機能を誘導することにより、各種サービスの効率的な提供を図る区域でございます。右の図の赤色に着色した範囲を設定しております。直江津地区、春日山駅周辺地区等、6つの区域を設定しておりますが、これら区域は上越都市計画マスタープランにおける各拠点の役割や特性を踏まえて設定しております。

続いて、誘導重点区域につきましては、今後予測される人口減少に対して、住み続けられるまちを維持するため、市独自の施策によって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であり、右の図で黄色に着色している範囲を設定しております。対象としている区域は、都市機能誘導区域の中で人口減少が進んでいる高田、直江津地区に限定しまして、人口密度の減少が著しい区域を町内会単位で設定しております。

こちらは都市機能誘導区域それぞれに定めている誘導すべき施設を整備した表でございます。先ほどの6つの都市機能誘導区域ごとに目指す拠点の姿は異なりますので、区域ごとの役割や特性に応じて必要な都市機能を整理しまして、誘導すべき施設を位置付けております。

続いて、計画の目標年次でございます。上位計画である上越市都市計画マスタープランの目標年次と整合を図り、令和16年としております。

目標につきましては、計画の中で2つ設定しており、1つ目は誘導重点区域内の人口密度として令和16年に1ヘクタール当たり80人まで人口密度を高める目標としておりま

す。

こちらの目標値の1ヘクタール当たり80人という目標値は、都市計画運用指針の中で望ましいとされる住宅用地の基本的な人口密度であり、過去の高田地区、直江津地区に当てはめると、平成12年頃の人口密度となっております。

2つ目の目標は、上越都市計画区域に対する誘導重点区域内の人口割合であり、約12パーセントに引き上げることを目標としております。

以上が上越市立地適正化計画の概要でございます。

続きまして、今回の変更内容についてご説明いたします。

今回の変更内容は、大きく分けて2つございます。

1つ目は、防災指針の追加でございます。令和2年に都市再生特別措置法が改正されまして、立地適正化計画に記載すべき事項に防災指針が追加されております。これを受けまして、当市におきましても、居住等の誘導を図る上での防災に関する方針等の記載を立地適正化計画に今回追加するものでございます。なお、防災に関する方針等につきましては、立地適正化計画の中で新たな取組や事業等を行うということではなく、上越市地域防災計画等の防災分野の計画における方針や取組を、立地適正化計画の中にも位置付けることにより、市が進める防災計画と連携・整合した立地の適正化を図っていく考えでございます。

2つ目は、中間評価の実施でございます。法律上、立地適正化計画を策定した場合は概ね5年ごとに評価を行うよう努めることとされております。上越市立地適正化計画は、平成29年3月に策定してから一定の期間が経過しておりますので、今回はその評価として現状把握のための調査分析を行い、必要に応じて計画の変更を行うものでございます。

こちらは参考情報としまして、都市計画区域を有する県内市町村の立地適正化計画の取組状況でございます。

立地適正化計画を策定している18市町村のうち、防災指針は7市町村が作成済みであり、中間評価は長岡市のみが実施している状況でございます。

それでは、防災指針の内容についてご説明いたします。

始めに、防災指針とは何かと申しますと、居住誘導区域にあっては住宅の、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の立

地及び立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針、と法律上は書かれております。

こちらの内容を踏まえて、当市が定めようとしている防災指針の内容としては、居住等の誘導する区域にどのような災害リスクが存在するのかをまずはしっかりと把握するための分析、見える化を行います。

そして、それらの災害リスクを把握した上で、計画の中に防災に関する方針等の記載を追加いたします。

先ほどの説明と重複いたしますが、防災に関する方針につきましては、立地適正化計画で独自に検討や策定を行うものではなく、既存の防災分野の計画における方針や取組を立地適正化計画の中に位置付けることにより市が進める防災計画としっかりと連携、整合を図るというものでございます。

下に記載しているイメージ図の通り、関連計画との紐づけを行うものです。

防災指針の検討の流れでございます。まずは災害リスクの分析と課題抽出として、区域に係るハザード情報と人口分布を重ね合わせて、災害リスクの高いエリアを抽出するマクロ分析を行い、次に地域自治区別のハザード情報と人口や年齢構成、建物の階数や種類といった都市情報を重ね合わせて、災害リスクを分析するマクロ分析を行い、地域自治区別の課題を整理し、どのような災害リスクが存在するのかを見える化いたします。

続いて、居住等の誘導を図る上で必要な防災に関する方針等の追加として、市が進める防災計画との連携・整合を図るため、上越市地域防災計画等の関連計画における方針、取組について立地適正化計画の位置付けを行うこととしており、現在この作業中でございます。リスク分析の対象とする災害につきましては、上越都市計画区域内において、区域指定等がされているものを対象としておりまして、種類としましては、表の左の列に記載している7つの災害でございます。

こちらはマクロ分析の流れでございますが、洪水等の災害ハザードデータと人口分布を重ね合わせて、災害リスクの高いエリアを分析いたします。

一般的に災害リスクの高いエリアというのは、災害の発生しやすい場所であったり、想定される被害の大小で判断され

るものと承知しておりますが、本分析におきましては、居住誘導の観点から、一定の災害リスクが存在するエリアと人口集積地が重なるエリアを災害リスクの高いエリアと定義しております。

洪水や土砂災害などの複数の災害エリアの高いエリアが重複するエリアを抽出する作業までをマクロ分析の中で抽出していきます。

それでは、ここから災害ごとのマクロ分析で確認した区域内の状況をご説明いたします。

こちらは、洪水災害のハザード情報と人口集積を重ね合わせた図面でございます。図が細かくて見えにくいので、恐れ入りますが、お手元に配布している図面資料の別紙1と別紙2をあわせてご覧ください。

左側が計画規模の降雨であり、10年から200年に1回程度の割合で発生する降雨量を想定したもので、河川整備などの計画の基本となる降雨量でございます。

一方で、右側の想定最大規模の降雨とは、想定し得る最大規模の降雨のことで、1000年に1回程度の割合で発生する降雨量を想定しております。

計画規模におきましては、黄色の破線で囲う範囲で、関川沿いの有田区、高田区、及び新道区の南側で人口密度が高く、かつ浸水深0.5メートルから3メートル未満のエリアが存在しております。

一方、想定最大規模におきましては、計画規模で抽出された地区に加え、直江津区と高田区において人口密度が高く、かつ浸水深0.5メートルから3メートル未満のエリアが存在しております。

続いて、土砂につきましては、図面資料の別紙3をあわせてご覧ください。青色の破線で囲っている人口密度が1ヘクタール当たり20人未満と人口密度が低いエリアで土砂災害警戒区域の指定が見られますが、人口密度の高いエリアにおいては土砂災害のリスクは存在しないという状況でございます。

続いて津波につきましては、図面資料別紙4をあわせてご覧ください。直江津区、有田区、八千浦区の関川河口沿岸部におきまして、人口密度が高く、かつ津波浸水想定区域のエ

リアが存在しており、誘導重点区域である直江津区に災害リスクの高いエリアが見られる状況でございます。

続いて、内水氾濫につきましては、図面資料の別紙5をあわせてご覧ください。

平成14年以降で市が把握している内水被害に遭った箇所と人口分布の重ね合わせでございますが、直江津区、有田区、春日区、高田区及び新道区の南側において、人口密度が高く、かつ内水被害実績のあるエリアが存在しており、鉄道駅周辺に内水被害が集中しており、特に高田駅周辺では広いエリアとなっております。

ため池決壊につきましては、図面資料の別紙6をあわせてご覧ください。

誘導区域内におきましては、一部で岩木地内にある犀ヶ池に起因する浸水想定がございますが、誘導区域内の人口密度の高いエリアにおきまして、ため池災害のリスクは存在しないという状況でございます。

続いて雪崩につきましては、図面資料の別紙7をあわせてご覧ください。

誘導区域内におきましては、雪崩災害のリスクは存在しないという状況でございます。

続きまして、地震については、上越市地域防災計画の地震災害編における地震被害の想定との整合を踏まえまして、右の表に記載している条件によって、市内に存在する2つの断層、それぞれを起因とする地震が発生した場合の被害分析を行っております。図面資料は別紙8をご覧ください。

どちらの断層におきましても、震度6以上の揺れが広く発生し、市街地で液状化の危険度が高いと想定されております。

マクロ分析のまとめでございます。

人口密度の高いエリアにおいては、洪水、津波、内水氾濫、地震の災害リスクが存在していることを確認いたしました。

スライド37ページ目については、マクロ分析で確認した災害リスクの高いエリアを重ねたものです。

海側は直江津区や有田区の一部で洪水や内水、津波の災害リスクの高いエリアが重複しており、山側につきましては、高田区や新道区の一部で洪水や内水の災害リスクの高いエ

リアが重複していることを確認いたしました。

ここまでがマクロ分析となります。

次にミクロ分析ですが、分析の流れとしては、右側の表に記載している洪水等の災害ハザードエリアと人口分布、高齢者人口割合、建物階数、避難場所等といった都市の情報を重ね合わせて地域自治区別に災害リスクの分析を行い、課題を整理いたします。

こちらは高田区のミクロ分析の図でございます。

ミクロ分析は地域自治区別に行っておりますが、本審議会では、高田区と直江津区を例としてご説明いたします。

図面資料の別紙 9 をあわせてご覧ください。

高田区においては、区域のほとんどのエリアを居住誘導区域に設定しておりますが、特に洪水や内水災害に関して、浸水想定区域と人口密度、高齢者人口割合、要配慮者施設の立地の関係において災害リスクが高い状況となっております。

次に直江津区のミクロ分析の図でございます。

図面資料の別紙 10 をあわせてご覧ください。

居住誘導区域におきまして、各種災害ハザードと人口密度、高齢者人口割合が高いエリアや、想定される浸水の深さと建物の高さの関係から、浸水時に建物の上階への垂直避難では災害を回避できないエリアが存在するという状況でございます。

防災指針に関する今後の作業でございます。

リスク分析で把握した区域内の災害リスクを踏まえまして、現在、防災に関する方針や取組を計画に追加する作業を行っているところでございますが、冒頭ご説明いたしました通り、上越市地域防災計画等の関連計画に登載されている方針や取組を位置付けることとしておりまして、現在、表現の仕方等も含めて位置付けの方法を検討しながら作業を行っているところでございます。

以上で防災指針の説明を終わります。

ここで一旦、委員の皆様からご質問やご意見をいただきたいと思っております。特に、防災指針の方向性やまとめ方について、忌憚のないご意見をいただければと思っておりますので、よろしく願いいたします。

- 樋口会長 : ご説明ありがとうございました。
とてもわかりやすいご説明でしたけれども、ややちょっと難しい部分もあろうかとも思います。
委員の皆様、ご専門の部分も含めまして、今ほどのご説明に対してご質問並びにご意見をいただければと思います。
いかがでしょうか。
はい。それでは土屋委員お願いいたします。
- 土屋委員 : 災害の計画はとても良いと思いました。
- 樋口会長 : ありがとうございます。
最初にご説明があった都市再生特別措置法によって立地適正化計画制度がつけられたのですが、先行自治体で居住誘導区域に指定していた場所で洪水等の災害被害がありまして、これからの人口減少の中、市街地をコンパクトにまとめていくのは大事ですが、それと災害が少し切り離されていたところがあり、法改正によってこの防災指針を立地適正化区域に取り込むようになりました。
この見直しを上越市が実施されようとしております。
それも踏まえて皆様いかがでしょうか。
先ほど説明のあった考え方や方向性等について皆様のご意見を求められております。
松川委員、お願いいたします。
- 松川委員 : 防災指針についてコメントいただきたいということですが、その話ではないのですが、今回中間評価をされるということで、目標値の一つに誘導重点区域内の人口密度を検証されているかと思うのですが、他の都市だと居住誘導区域の目標値とか、あるいは市全体の目標値があるとすると、それは計算すれば単純に居住誘導区域の外側の目標値がおのずと出てくることになるかと思うのですが、上越市ではその辺の配分がどのようになっているのでしょうか。
- 樋口会長 : 後半に中間評価のご説明と意見交換する時間がありますので、その際にご質問いただきたいと思います。
事務局は今ほどのご質問についてご回答をご準備いただければと思います。
防災指針について、いかがでしょうか。

津村委員、お願いいたします。

津村委員 : 私は都市計画の専門ではないのですが、令和6年に入って1月1日に能登半島地震があり、私は新潟県の建築学会で被害があった歴史的建造物の調査をさせていただいている立場なのですが、県内の中で特に上越市の直江津地区は少し津波の被害があったりとか、高田地区でも地震による傾きだったり、壁が落ちたりしたということがあったので、都市災害が実際に起きたときの被害っていうのはすでに今回の地震でデータがあるのですが、実際に起きた被害データも重ね合わせて分析する予定はあるのでしょうか。

藤井係長 : 都市整備課の藤井と申します。
よろしくお願いいたします。
委員ご質問の個別の被害状況を立地適正化計画の中でまとめていくのかというご質問ですけれども、防災部局で被害状況のとりまとめは行っておりますが、立地適正化計画の中でそれらデータを取り入れるかということは今のところ考えておりません。基本的に今あるハザード情報を重ねていくというところで考えております。

樋口会長 : ありがとうございます。
上越市では液状化の被害はなかったのでしょうか。

藤井係長 : 上越市内において宅地の液状化被害はなかったと認識しております。

樋口会長 : 分かりました。
他都市では液状化を繰り返すといったようなことが結構大きな課題になっており、能登半島地震で揺れた自治体はかなり苦しんでおられました。
その他いかがでしょうか。
せっかくですので、皆さんも一言ずつ何かご意見ご感想をいただければと思います。
それでは安達委員お願いします。

安達委員 : 防災指針の中で災害リスクを分析されていますが、居住誘導区域や都市機能誘導区域を見直される考えはあるのでしょうか。

藤井係長 : 誘導区域内に災害イエローゾーンは見受けられますが、災害レッドゾーンは存在しないため、誘導区域を見直す考えは今のところございません。

新潟県内の各市町村と情報交換しておりまして、防災指針を作成済みの自治体において誘導区域の見直しは行っていないということも参考情報として確認しております。

樋口会長 : 吉田委員いかがでしょうか。

吉田委員 : ミクロ分析は非常にリスクが分かりやすくなったと思います。

2点お聞きいたします。

1つ目は、災害の分析対象として雪害はないのでしょうか。もう何年も前になりましたけど、お正月頃に結構雪が降って生活物資が届かなくなってしまったり、私は町家に住んでおり、屋根の雪下ろしができなくなるっていう方が結構いたので、その辺の部分はどういうふうな対応を考えているのでしょうか。

2つ目は、今年1月の地震の時に直江津から内陸部へ移動する際に山麓線が結構混んでしまい、大変なことになったわけですが、そういう点はどういうふうに対応されるのかお聞きしたいです。

藤井係長 : 1つ目の雪害については、防災指針の作業の中で特段組み込んでいないですが、雪害についても大変重要なものと捉えておりますので、今後、どういう形で取り組んでいくか研究していきたいと思っております。

2点目の避難で主要な幹線道路が混んだというお話については、防災部局の方での検証もありますので、それをまたこの立地適正化の中で反映できることがあれば、今後反映していきたいと考えております。

樋口会長 : ぜひ、踏み込んでですね、ご検討いただけたらと思います。逸見様、お願いいたします。

鴻江委員 (代理 逸見氏) : 今ほど吉田委員からもお話がありましたけど、いわゆる誘導重点区域内の人口密度を1ヘクタール当たり80人に引き上げていくという中で、最近、高田と直江津それぞれ火災がかなり発生して延焼もあったと思うのですが、火災そのもの

はハザードマップがないと思うのですが、目標に向かって火災のリスクヘッジはこの計画の中で何らかの形で手当しながら1ヘクタール当たり80人を目指していくということなのではないでしょうか。

樋口会長 : 事務局いかがでしょう。
後半で中間評価の説明もあるかと思いますが、防災面で火災のお話ですとか、どのようにお考えなのか教えていただいてもよろしいでしょうか。

長谷川部参事 : 都市整備課の長谷川と申します。
よろしく願いいたします。
火災のお話ですが、最近雁木町家のところで火災が何件か連続で発生しておりますが、私どもが設定している誘導重点区域は、高田であれば雁木通り沿いに人を誘導したいということで、市独自の施策として住宅リフォーム補助金において防火、耐火に関するリフォームをしていただくことによって延焼を抑える工事も支援させていただいており、これからも支援を行っていき、人がまたまちなかに戻ってきていただけるような取組をしているという状況でございます。

樋口会長 : 続きまして、大島委員いかがでしょうか。

大島委員 : このような話を聞くのは初めてなので、これから勉強させてもらい、考えていきたいと思っております。

樋口委員 : 承知いたしました。
今回は中間報告であり、今後も説明があると思いますので、その際にご意見をいただければと思います。
続きまして熊木委員、いかがでしょうか。

熊木委員 : 今回初参加ですが、町内会長協議会という組織での参加になろうかと思うのですが、昨日は有田地区の町内会長協議会の集まりがありまして、出てきた問題として、特に直江津地区が空き家の処理に手間取っていて、相続関係もあるかと思うのですが、もう屋根が落ちていても手付かずっていうところがあったりするそうです。行政としてもなかなか手がつけにくい部分だと思いますが、条例改正とともに、速やかに対応してもらわないと近隣住民が怖いっていう町内会長がい

たわけですので、そこら辺も善処していただければありがたいと思います。

樋口会長 : とても重要なご指摘ですけど、立地的にはどのようにお考えなのか、事務局が何か取組等があれば教えていただけますでしょうか。

藤井係長 : 立地適正化計画においては、空き家・空き地に関して指針を定めており、都市のスポンジ化という観点で大変重要な課題として考えております。

個別具体の案件につきましては、建築住宅課の方に情報提供し、そういう話があったということをお伝えさせていただきたいというふうに思っております。

樋口会長 : 上越市空き家等対策計画というものを別で作られており、上越市全域で対応しようとする計画もございますので、連携して問題にも取り組んでもらえればと思います。

続きまして、大滝委員いかがでしょうか。

大滝委員 : 非常に素晴らしいデータだと思います。

これが実際、市民にどのように行き渡り、どのような対策が行われるかというのが非常に難しい話です。これからの話だと思うのですが、いかに市民に浸透させ、市民からどのように動いてもらうのか、この辺も含めて計画している部署の方も、どんどん部下にこういう仕事を割り振ってもらって、市民に徹底できるようにしていってほしいと思います。

樋口会長 : 後半に中間評価の説明がございますので、またその時にもぜひご意見いただければと思います。

続きまして、飯塚委員いかがでしょうか。

飯塚委員 : 今説明を聞きながら思ったのですが、先ほど吉田委員からも話がありましたけども、このリスクに伴う色々な課題は理解しますが、具体的にどう誘導するのか、立地適正化計画の方針に基づき、各担当課で具体的な内容に取り組んでいくのだろうと思っておりますが、その辺までもう少しイメージできればいいのかなと思いました。

もう1つは、これだけ大きな市域を抱えていて人口がどんどん減っていく中で、中山間地の人が非常に少なくなってお

り、町内会自体の維持も難しいという現状にあります。

こういった状況の中でいかにコンパクトなまちづくりを進めるか、もう少しその辺の方向性も考えなければならない時代に来ているのだらうと思いました。

樋口会長 : 今ほどのご意見は中間評価にも関わってくるかと思しますので、後半のところでも皆様と議論したいと思ひます。続きまして、横田委員いかがでしょうか。

横田副会長 : 誘導重点区域で人口密度1ヘクタール当たり80人の目標に近づけることはコンパクトシティを目指す意味合いでは非常に重要な施策だと思ひますが、18ページの誘導施設について、区域内にまだ立地してない施設がいくつかあるとなっております。

おそらく、こういう施設が1つずつ立地していけば、おのずとそこに人が集まっていくというふうに思ひますので、ぜひ推進していただきたいと思ひます。

もう1つは、ハザードの話で、中山間地で非常に耕作放棄地が増えており、洪水のリスクが高まっていると言われております。

そのような中で、そういう耕作放棄地を例えば田んぼダムの的なものに活用していくようなことの提言も場合によってはこの浸水被害を軽減する一つの方法になるかというふうに思ひますので、その辺も中身に入れていただければありがたいなというふうに思ひました。

樋口会長 : 大変魅力的なご意見だったかと思ひますけども、そちらを検討されているかどうかを含めまして、事務局いかがでしょうか。

長谷川部参事 : 只今ご指摘いただいたところが非常に肝なところかと思ひつておまして、立地適正化計画を進めるには私ども都市整備課だけで何かできるというものではありません。

様々な部局と連携していかなければ進まない計画だと思ひつておます。

国も防災部局としっかり連携して進めなさいというところで、今回この防災指針の話が出たものだと思ひますし、先ほど委員が言われたように洪水や田んぼダムのような話に

については、農林部局ともしっかり連携をとりながら、災害の減少に向けて全庁的に取り組んでいかなければならないと考えております。

樋口会長 : 市民の皆様に向けて先ほどPRというか理解というのを大滝委員の方からお話がありましたけれども、ぜひ、防災については危ないところは誘導区域から外すというのが今回の作業ですけれども、防災は都市計画区域に限らず、全市で大事な部分でございますので、危ないところや災害があったところは全市的に均等に対応していただき、ただし誘導区域については丁寧に対応するので、よろしければそちらの方に、というか強制力はありませんので、できるだけ誘導区域の中に住んでいただきたいというような、例えば新しく建築活動される時はそちらの方に入っていただきたいというような、市民の皆様には何かメッセージのようなものがあるとよいように思いました。

そういうものも含めて、後半のテーマである中間評価の方に入らせていただきます。

事務局からご説明をお願いいたします。

平井主任 : 引き続き、中間評価についてご説明いたします。

資料はスライドの43ページをご覧ください。

まずは評価の実施内容でございます。

今回の中間評価では、これまで展開してきた誘導施策や都市を取り巻く社会経済情勢の変化と、計画策定時に設定した指標の現況値を評価しまして、その評価結果に基づき、課題及び今後の取組方針を整理し、計画へ反映する作業を行います。

評価の流れとしましては、スライドに記載している①から⑤のステップで行うこととしており、現在は、④の総合評価と課題の整理を行っているところでございます。

まずは誘導施策につきましてご説明いたします。

上越市立地適正化計画では、取り組むべき課題を5つに分類しており、それぞれの課題に応じた施策の方向性を定めております。

例えば、1つ目の居住維持・支援につきましては、空き家・空き地対策を中心に、居住の支援を行っていくこととしてお

ります。

計画策定後にどのような施策に取り組んできたのか、それぞれの課題別で事例をご紹介させていただきます。

まずは、居住維持・支援に関する施策でございます。

誘導重点区域の町内会を対象に、地域住民や関係団体等と意見交換を重ねながら、どうしたら住みよいまちになるのかを住民主体で考え、その意見をもとに制度設計を行った「上越市まちなか居住推進事業補助金」を令和4年度に制度化いたしました。現在まちなかに住んでいる方や、これから住む方に向けて、空き家の利活用や、良好な住環境の整備、まちの魅力向上を図るといった施策を展開し、居住推進に向けて支援を行っております。

続いて、都市機能の維持・支援に関する施策でございます。

こちらは、国の補助金制度を活用しまして、誘導重点区域の高田地区において、市が拠点整備等を行った事業でございます。

具体的には、まちなか居住と交流人口の増加を狙いとして、城下町高田地区都市再生整備計画を策定し、代表的な事業としましては、活用と公開が限定的だった市所有の町家である旧今井染物屋について耐震補強を施した上で、地域文化の継承と発信、体験コンテンツを提供する施設として改修したり、日本最古級の映画館である高田世界館前の民有地を取得し、憩いやイベントの広場空間を整備したり、まち歩きの拠点として大型バスも駐車可能な駐車場を整備した取組であり、平成30年度から令和2年度にかけて実施しました。

続いて、都市基盤の充実に関する施策でございます。

上越市まちなか高度利用整備事業補助金は、国の補助金制度を活用し、誘導重点区域でマンションや誘導施設を建設する民間事業者に対して補助金で支援するものです。

令和元年度に制度化し、これまでに民間事業者から約10件程度の個別相談を受けておりますが、地権者との合意形成に時間を要したり、建設資材の高騰による採算性の問題等なかなか事業化が難しく、今のところ実績はございませんが、本制度については民間の活力を活用し、居住や都市機能の充実はもちろん、老朽化した施設の建て替えにも寄与することから、事業化されれば非常に有効な制度であると考えて

おります。

続いて、公共交通の充実に関する施策でございます。

上越市バスロケーションシステムは、スマートフォンまたはパソコンを使って、路線バスの位置をリアルタイムで確認でき、バス停ごとの時刻表も確認できるシステムです。令和2年度に運用を開始いたしました。

こちらで路線バスの利用がより便利で安心なものとなり、バス利用者の利便性の向上に繋がっております。

続いて、情報発信に関する施策でございます。

空き家マッチング制度は、空き家の有効活用と、まちなかの定住を促進するため、上越市、町内会、NPO団体等が連携し、誘導重点区域内にある空き家の所有者と、利活用希望者をマッチングする制度でございます。

行政と町内会とNPO団体等が間に入ることで、これまで不動産市場に流通していなかったような活用可能な空き家の掘り起こしや、まちづくり活動の中で築かれた人脈による利活用希望者の紹介など、空き家活用の活性化が図られており、これまでに2件のマッチングに成功しております。

以上が施策の取組事例の紹介でございます。

続いて、次のスライドからは、立地適正化計画に影響を及ぼしたり、見直しが必要となるような社会経済情勢の変化等が起きていないか、人口、土地利用、都市機能、公共交通、地価の観点で状況を確認しましたので、その内容をご説明させていただきます。

まずは人口の増減分布でございます。

図面資料の別紙11をあわせてご覧ください。

平成22年と令和2年の国勢調査における人口増減の図でございますが、高田駅、直江津駅、黒井駅及び土底浜駅周辺で、人口減少の著しいエリアが見られる一方で、春日山駅や上越インターチェンジ周辺では、人口増加が著しいエリアが見られます。

依然として区画整理や開発で造成されたエリアが人口増加しており、誘導重点区域である高田、直江津の旧中心市街地において人口減少が進行している状況であり、これらの傾向は計画策定時から変化はございません。

続いて、土地利用については図面資料の別紙12をあわせ

てご覧ください。

こちらは令和 5 年度に実施した都市計画基礎調査で把握した未利用地の分布でございます。

下の表は、都市計画基礎調査における未利用地分類を誘導区域別に整理したものでございますが、面積割合としましては、平面駐車場や空き地・更地が多く、それらが区域全体に点在している状況でございます。

また、土地利用を図るべき誘導重点区域内において未利用地の全体割合が多い状況となっております。

未利用地の経年変化を確認したいところではございますが、前回の平成 29 年度調査においては、空き家等の情報が含まれていないことから前回比較はできないため、令和 5 年度現況値の整理となりますが、施策の方向性として位置付けている空き家や低未利用地の対策についてはこちらのデータから引き続き必要であると考えております。

続いて、都市機能に関する変化でございます。

図面資料は別紙 13 をあわせてご覧ください。

こちらの図は、医療施設、高齢者福祉施設、商業施設、それぞれを中心に半径 800 メートルの円で囲ったものでございます。800 メートルというのは一般的に徒歩圏内と言われており、それぞれの施設に徒歩でアクセスできる範囲がどの程度あるのかを示した図でございます。

右の表は、面積については円で囲まれた範囲の面積で、人口は円の中で居住している人口でございます。人口カバー率は居住誘導区域内の人口を分母として、円の中で居住している人口を分子とした割合となっております。

この調査の見方としましては、居住誘導区域内の人がどの程度の割合で生活サービスの利用しやすい環境で暮らしているのかを測るバロメーターと捉えていただければと思います。計画策定時の平成 29 年と現在の令和 6 年の人口カバー率を比較してみますと、医療施設と高齢者福祉施設で増加しており、生活サービスの利便性の向上に繋がっているものと考えられます。

一方で、商業施設は人口カバー率が減少しておりますが、これは人口密度の高いエリアに立地していたスーパーが閉店したことによる影響であると思われれます。

各施設のカバー圏域の重複するエリアを集計した生活サービス施設において、平成 29 年と令和 6 年で約 6 割のカバー率となっており、状況に大きな変化はないと見ております。

続いて、公共交通に関する変化でございます。

左上のグラフは、当市におけるバスの輸送人員の推移でございますが、令和 2 年に利用者数が大きく減少しており、コロナ禍の影響が推察されます。

右上のグラフは、どのような手段で移動しているのかを調査した結果でございますが、平成 22 年と令和 2 年を比較しますと、コロナの影響もあってか電車やバス等の密になりやすい公共交通の利用が減少している一方で、自家用車の割合が増えていることがわかります。

下のグラフは、公共交通の徒歩圏カバー率ということで、駅やバス停から半径 800 メートルの範囲に住んでいる人口を、誘導区域別に整理したものでございますが、平成 22 年から令和 2 年にかけていずれの区域におきましてもカバー率に大きな変化は見られないことから、公共交通の利用者数は減少しているものの、公共交通を利用しやすい環境自体は維持できていると考えられます。

続いて、地価に関する変化でございます。

図面資料は別紙 14 をあわせてご覧ください。

こちらの図とグラフは、国土数値情報が公表している地価公示データをもとに、当市の商業地と住宅地における地価の経年変化を確認したものでございます。

商業地における地価の推移については、高田駅周辺が減少傾向となっており、一方で上越インターチェンジ周辺は増加傾向となっております。

住宅地における地価の推移については、全地点で緩やかな減少傾向となっており、特に高田駅の北側で減少幅が大きい状況となっております。

以上が社会経済情勢の変化の説明となりますが、いずれの観点におきましても、コロナ禍の影響はあるものの、計画策定時に予見していなかったような事象はなく、概ね予測していた通りの社会経済情勢の変化であると捉えております。

次に計画の目標値の評価でございます。

人口密度については、令和2年時点で高田は1ヘクタール当たり54.9人、直江津は63.7人となっており、基準としている平成22年よりも減少しており、また令和2年の段階的目標値として設定している人口密度にも届いていない状況でございます。

上越都市計画区域に対する誘導重点区域以外の人口割合については、令和2年時点で8パーセントとなっており、人口密度と同じように目標値に届いていない状況となっております。

計画の目標は未達ではございますが、施策の有効性等を評価するため、別途、①から④の評価指標を施策集に掲げておりまして、これらの現況値を今回の中間評価で確認いたしました。

なお、いずれの指標も令和2年の段階的目標値を設定していることから、今回の中間評価においては、令和2年時点の実績値を確認しております。

まずは、誘導重点区域内の人口の社会動態に関する指標でございます。

目標としては、平成27年を基準として転出超過を抑制していくというものでございます。令和2年時点で直江津地区及び高田地区は転入超過となっており、段階的目標値である転出超過の抑制を達成しております。特に変化の著しい直江津地区については、区域内にマンションが建設され、この時期に入居者の転入があったことが要因と考えられます。

その後、高田、直江津地区とも、再び転出超過に転じておりますが、転出数自体は徐々に減少傾向となっており、今後は社会動態が均衡すると見込んでおります。

続いて、誘導重点区域内の歩行者交通量に関する指標でございます。目標としましては、平成28年を基準として、歩行者交通量を増加させていくとしております。使用しているデータは、市が行っている中心市街地交通量調査の結果でございますが、調査地点は、高田が本町5丁目の本町通り、直江津が中央1丁目の直江津駅前通りでございます。令和2年は基準値よりも直江津地区で約2割減、高田地区で約2割増となっており、高田地区につきましては、市による交流拠点施設等の整備であったり、民間事業者による空き家の利活用

によって店舗の出店があつたりしたことで、まちなかを回遊する人が増えている影響だと推察しております。令和4年は基準値よりも直江津地区は若干下回りますが、高田地区は約4割増加し、目標は概ね達成できており、今後も増加する傾向と見込んでおります。

続いて、誘導重点区域内の民間小売・卸売業の事業所数に関する指標でございます。目標としましては、平成26年を基準として、事業所数を維持していくとしております。使用データは、国の経済センサスでございますが、令和2年データがないため、令和3年データで確認しております。

令和3年は、高田地区及び直江津地区で基準値よりも減少しており、新潟県内においても、事業所数は減少していることから、コロナ禍の影響による店舗閉業などが影響しているものと推察されます。

続いて、誘導重点区域内の公共交通に関する指標でございます。目標は、平成27年を基準として公共交通の利用者数を維持していくとしております。使用データは、高田駅及び直江津駅の日平均乗車人員でございますが、令和2年時点で両駅ともに利用者数は減少しておりますが、近年は利用者数が増加傾向にあり、今後は基準値を上回ることが期待されます。

以上が評価指標の中間評価値でございます。

これまでの説明内容を踏まえて、現在は総合評価と課題の整理を行っているところですが、現在検討中の今後の方針案について、次のスライドでご説明させていただきます。

中間評価で整理された社会情勢や指標の評価結果などをまとめますと、人口減少及び少子高齢化は、計画策定時の推計値よりも進行しております。

社会経済情勢の変化につきましては、コロナ禍の影響もございましたが、計画策定時点の傾向と比較して、大きな変化は見られない状況でございます。

計画の目標である誘導重点区域内の人口密度及び人口割合は段階的目標値を下回る状況でございますが、施策の有効性を評価する指標項目において、社会動態や歩行者交通量等に改善の兆しが見られる状況でございます。

これらの結果を踏まえますと、今後の方針案としては、引

き続き各分野の関連計画と連携し、空き家や低未利用地の利活用を促進するための施策を継続するとともに、今後はまちなか居住が進まない根幹的な課題の解決に向けて、住環境や都市基盤のハード整備を研究し、誘導区域における人口密度の向上を目指すという方向性で評価をとりまとめたと考えております。

立地適正化計画によるコンパクトシティ政策の基本的な考え方としましては、誘導によってまちなかに緩やかな人口の集束を図るというものであり、人口減少に転じた社会においてメタボ化した都市構造の体質改善策となっております。

計画を策定してから7年が経過しましたが、短期間で都市の構造を大きく変化させることは困難であり、即効性のある特効薬もない中、試行錯誤しながら時間をかけて目指すべき都市将来像に向けて、引き続き地道に施策を展開し、これからの変化を注視しまして、必要に応じて計画を更新していきたいと考えております。

最後に、今後の予定でございます。

本審議会でもいただいたご意見を踏まえまして、計画の改定案を作成し、年明けから縦覧や公聴会などの手続きを行いまして、2月中旬に再度、都市計画審議会でも改定案を報告させていただき、3月末に改定版を公表させていただきたいと考えております。

以上で説明を終わります。

委員の皆様におかれましては、中間評価の内容を踏まえて、今後の方針案に関するご意見を伺えればと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

樋口会長 : ご説明ありがとうございました。

先ほどの議論の中で中間評価のことについても皆様からご意見をいただいた部分もありましたけれども、今一度、上越市が取り組んでいる内容について、もっとこうした方がよいのではないかとといったようなご意見も含めて、皆様からご意見いただけたらと思います。

松川委員、お願いいたします。

松川委員 : 他の自治体の場合、目標値と趨勢値を各区域で定めているのが多いですが、誘導区域内、誘導区域外、その外側の市街

化区域、市街化調整区域、場合によっては都市計画区域外とか、それぞれの区域ごとに目標値を推計値で検証し、今回、誘導重点区域の人口密度を上げようという計画ですと、どこかから人口を集めてこななければいけないので、その辺りの検証というのはどの程度行っているのか教えてください。

藤井係長 : 当市では、区域ごとの人口割合の推計や目標設定はしておりません。居住誘導区域の設定の段階で住みやすさや公共交通エリア等の区域から、工業系の居住ができない区域等を除いたところが居住誘導区域というところをベースに考えております。居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を設定し、その中で人口減少が著しい区域を誘導重点区域に設定し、先ほど担当の方が某有名大学の先生がおっしゃっている体質改善の話もありましたけども、上越市では誘導重点区域をまず一番に改善しなければいけないというところで、市独自に設定させていただいたと。

その中で1ヘクタール当たり80人という目標設定は当然に人口減少を前提としておりますので、周囲から集めてこななければならないのですが、その辺りの割合は目標として設定しておりません。

松川委員 : 目標値として掲げる必要はないと思いますが、想定値というか、区域外の人口がどの程度まで動くのを許容範囲とするのかといったものを市のほうで想定した上でリアリティのある計画にさせていただけるとよいのかなと思ったところです。

樋口会長 : 皆様からお気づきの点を先に全部まとめてご発言いただき、最後に事務局からコメントをいただく形で進めたいと思います。

津村委員、お願いいたします。

津村委員 : 松川委員の話と少し被るところもあると思いますが、数値目標を見ると、人口密度が基準値から減っており、上越都市計画区域に対する誘導重点区域内の人口割合も基準値より落ち込んでいる。この数値自体が本当に達成できそうな目標なのか検討が必要ではないかと思います。せっかく中間評価していて、達成できないと残念な感じもするので、この目標

を下方修正するっていうふうになっちゃうとこれまた少し残念な感じになりますが、そもそも最初の設定が適正だったのかというところは、検証が必要かと思います。

- 樋口会長 : 成果というのはそう簡単には出ないと思います。
それこそ居住誘導をしないところに対して、放っておけば開発されてしまうので、あまり開発して欲しくない所の抑制する部分をどのように計画等に取り入れられるかということがポイントのような気がしております。
津村委員の最後の部分のご質問のようにも思いましたが、上越市が郊外開発を止めないといけないのではないのかという趣旨でのご発言だったかと思いますが、どのようにお考えなのか、事務局いかがでしょうか。

- 長谷川部参事 : 市街地開発の抑制というお話だと思いますが、人口減少社会になりましたので、これまでのように市街地を拡大していくという方向性は当然ないと考えております。

ただし、急激な縮小というのも非常に難しい状況の中で、今ある市街化区域の中でももう少し狭めた居住誘導区域をお示しさせていただいているというところです。

法的にそれらすべての開発を認めないということは今のところできないと思っておりますので、郊外とまちなかで価格差や利便性も含めてどちらを選んでいただくか、まちなかに住みたいという選択肢の価値を上げていくという取組の一つがまちなか居住推進事業だと考えております。

(ここで津村委員は途中退室)

- 樋口会長 : 続いて、皆様から順番に意見をいただき、最後にまとめて事務局から回答をいただきたいと思っております。

- 吉田委員 : 誘導重点区域内の人口密度の目標値が達成されないということで、55 ページに 2 次関数のようになっていますが、どの辺りを最下点にして、どの辺りから右肩上がりの方に持っていけるのか、57 ページを見ると転出超過を抑制することで右上がりの矢印がありますけど、これだと転出が抑えられているように見えますが、頑張って 1 ヘクタール当たり 80 人というところまで上げていけるのだろうかと考えると、まちなか居住へのインセンティブと、逆に郊外に関し

である種のディスインセンティブみたいなものでメリハリをつけていかないと難しいのではないかと思います。目標値に合わせた施策は、おそらくハード面だけでは難しいだろうという感想もあります。

まちなか高度利用整備事業補助金は10件くらいの問い合わせがあった中で、例えば地権者の合意形成がなかなか難しいだろうとは思いますが、その辺に関して行政の方でどこまでサポートができるのでしょうか。

樋口会長 : 後ほど事務局から回答をお願いいたします。
安達委員、お願いします。

安達委員 : 施策集で定めている指標項目に関してですが、57ページの社会動態について、令和2年時点で転出超過の抑制を達成というのは、マンションができたからということだったと思いますが、これで達成としてよいのでしょうか。例えば、前後の年を見たときに減少している中で、そのマンション1件で達成という評価にしてよいものかと思いました。

また、56ページの中の各段階的目標値ですが、施策集の中に最終的な目標値で定められていないのですが、きちんと最終目標値を定めて、それに対しての検証もしていただくほうがよいのかと思います。

樋口委員 : こちらも後ほどコメントいただければと思います。
続いて、逸見様お願いいたします。

鴻江委員 (代理 逸見氏) : 重複する話ですが、55ページの誘導重点区域内の人口割合は平成22年と令和2年の比較になっておりますが、むしろ誘導重点区域から外に流れており、逆のベクトルを向いていると思うのですが、比較対象が平成22年なので、例えば施策を行っている平成29年を比較対象とすれば割合は減ってきているという効果が見られるのか、それともトレンドは変わらずで、全体では3.6パーセント減のところ、むしろ誘導重点区域の方は12.7パーセント減となっているトレンドは変わっていないのか、ということを検証した上で、1ヘクタール当たり80人というのは現実的な目標なのか、という疑問があります。

それと、社会動態の転出超過の抑制ができてきているとい

う話ですが、転入がどれぐらいある中で、全体ボリュームに対してどの程度、転出超過を抑えられているのか、極端なことと言うと転入がほとんど無い中で、転出だけが減ってきているのであれば、先行きはちょっと明るくないわけだと思いますので、転入も転出も相当程度ある中で、転出がいっぱいあったものがどんどん減ってきている、抑制がここまで効いているっていう構図になっているのか、その辺も教えていただければと思います。

樋口会長 : 極めて重要なご指摘だったように思います。
また後ほどご回答いただきたいと思います。
大島委員、いかがでしょうか。

大島委員 : 市の中心部で1ヘクタール当たり80人が目標ということは、おそらく上越市外からの転入か、それが無ければ市内転居を見込まれているのだと思うのですが、私もその中心市街地の外に住んでいる人間なので、そのような話ばかりを聞いていると何だか市街地の真ん中がよくなれば、外は何でもよいように感じてしまい、置いて行かれているような気がします。都市計画の話なので外側は見えていないのかもしれないですけど、ちょっとその辺が気になりました。

樋口委員 : これまでも同様なご意見もあつたろうかと思しますので、後ほど事務局へ聞いてみたいと思います。
続いて熊木委員、お願いいたします。

熊木委員 : 私も大島委員と大体同じ意見で、上越市内で人口が増えているのは有田区と春日区で、この2地区だけですから、上越市の中で人口を取り合うというのはいかがなものかと思えます。

構成比で老人世帯が中心地に多いという現実を見れば自然減になるのは当然で、それを人口増にすると保育園とか学校とかそういった公共施設の問題も発生し、人口が減ってきている状況の中で統合しているのに、現状と計画が整合するのでしょうか。

すぐに学校は作れないし、子供のいる世帯に移ってきてもらおうと言っても対応できないのではないのでしょうか。

これは地域の現実ですので、やはり13区も含めて中心都

市の周りの部分をどうするかということを考えなければならない。中心だけを活性化させようでは、市民が納得するかどうか分かりませんし、そこら辺のご配慮もしていただければと思います。

樋口会長 : ありがとうございます。
とても重要なご指摘だと思います。
こちら後ほどお願いいたします。
大委委員、お願いいたします。

大滝委員 : 先ほども少し述べましたが、このデータは素晴らしくまとまっております。

防災に関してリスクがたくさん書いてありますが、結局判断するのは個人や事業者ですから、ここにリスクがあって何故そこにいるのか、個人の判断の根拠になるわけですから、リスクやメリットを伝えていかないと、人が動くか動かないかということは大きな判断ですので、その辺までを動かさないとなかなかうまくいかないのではないかと思います。

樋口会長 : 続いて、飯塚委員お願いいたします。

飯塚委員 : 中間評価について、よく調べていただき、本当に分かりやすく、よくやっただいておられるなと思っております。

あわせて、この評価は分かるのですが、具体的に何をするかということが一番大事なことでありまして、国の補助金を使う事業等がありますが、もっと積極的な事業展開をお願いしたいです。

また、事務局からお話がありましたが、急な形で進めることは難しいということは当然分かっておりますし、他の委員も言うように外の地区はどうするのかというお話が当然ありますが、一つの方向性をしっかり示しながら、通すところは通していただき、そこから外れている地域は別でしっかりと対策を考えていくというような方向がしっかり示されないと、具体的な事業を予算化して進めることはできません。できれば大枠の基本方針の中で方向性をはっきり示しながら進んでいただくのが一番よいというふうに考えております。よく調べていただいておりますので、非常にありがたいというふうに思っております。

- 樋口会長 : 土屋委員、いかがでしょうか。
- 土屋委員 : ずっと不思議に思っていたのですが、空き家情報は非公開になっており、どのようにしたら公開していただけるのかなと思っていました。私も上越市内から高田に引っ越しまして、高田がよいと思っていたのですが、なかなか情報がなく、一般のサイトから見つけて、ここだったらいけるなどと思って、今住んでいるのですが、市内にいても市外にいても県外にいても、非公開だと住みたくても選べないと思うので、もう少し、その辺を公開できるように変えていただきたいと思います。なので、不動産屋さんと連携していただくとか考えていただけないかなと思いました。
- もう1つ、市内に居住地域と商業施設を集めていただいていると思いますが、10年近く住んでいるのですが、山麓線、国道8号、国道18号の周りをもう少し強化していただけないかと思っており、商業施設や住宅地になるような土地を考えていただけないかなと思いました。
- 樋口会長 : 続いて、横田委員お願いいたします。
- 横田副会長 : 58ページの歩行者交通量が増えているのは非常によい傾向ですし、60ページの公共交通利用者数も令和2年に比べて徐々に増えているということですが、人が歩行する要因として小売店の増加等が一般的に考えられますが、59ページを見ても平成26年に比べて減っていることは分かるが、令和3年以降の増減が分かりません。もし良い傾向が少しずつ出ているなら、この小売店が増えていることが要因なのか、何か他に考えられる要因があるのかどうか、分かっていたら教えていただきたいです。
- 樋口会長 : 先ほど逸見様からも平成29年に立地適正化計画を作ったのであれば、そこがメルクマールになって、直近の変化を見られたらよいのではというご意見もありましたけども、まさにその通りかもしれません。
- それでは、いくつかご意見ご質問が出ましたけれども、事務局からご回答いただけますでしょうか。
- 藤井係長 : 複数の委員からご指摘のあった目標値の設定に対する区域外の人口割合の整理につきましては、今お話を聞かしてい

ただいた中では、大変重要であると考えております。

現在そういったデータを持ち合わせておりませんので、今回の中間評価においては、比較検討することが難しいと考えております。

ただし、今後概ね5年ごとに中間評価を繰り返していきますので、その中で参考にさせていただき、その区域外の割合も含めまして、お示しできればと考えております。

まちなか高度利用につきまして、どこまでが行政で支援できるのかというお話ですが、個別事案によってどこまで手を貸して欲しいのかという話がございまして、そこにつきましては行政でできるところ、できないところがございまして、可能な範囲で今後も引き続き検討していきたいと考えております。

樋口会長 : 大島委員や熊木委員からは、中心のみに向いているイメージがあり、郊外の皆様にとって受け入れることが難しいというようなお話もありましたけれども、いかがでしょうか。

藤井係長 : おそらく立地適正化計画を作った当初にも同じようなご意見があったかと思えます。

決して郊外を疎かにする、郊外がどうなってもよいという考えはなく、コンパクトシティ・プラス・ネットワークとは公共交通を使って各拠点間を結んでまちを構成していくという考えがございまして、中心市街地の高田、直江津や、他にも各拠点が総合計画や都市計画マスタープランの中でもお示ししておりますので、引き続きそれら拠点を公共交通でつなげて今後もまちづくりをしていくという方向には変わりはありません。

あくまでも立地適正化計画の中では、人口減少と少子高齢化が著しいところということで、高田、直江津の誘導重点区域を取り上げさせていただいているところでございます。

長谷川部参事 : 少し補足させていただきますが、立地適正化計画の立ち上げのときにも私は担当しており、熊木委員からいただいたご質問と同じものが当時も出ておりました。

そもそも国の考え方として、立地適正化計画を作って誘導重点区域を設定しても、そこに強制的に皆様を集めるわけで

はなくて、緩やかに集めていくというものです。

おそらく上越市も何十年かけて、まちなかに住んでいた方が郊外の住宅団地ができてそちらを選ぶ方が増えていき、長年かけて外の方に流出しているという状況だと思います。

ただ、中心市街地には駅やバスターミナルがあり、非常に公共的な投資がされている場所、決して悪い場所ではないというところで、私どもとすれば次に皆さまが住み替えたいと思うときに、郊外ではなくて、まちなかも選択肢に入れていただき、緩やかに誘導を図っていき、またまちなかに戻ってきてもらいたいという考えでございます。

ただそれには、先ほど申したように火災の話があったり、リフォームをしなければいけなかったり、様々なハードルがありますので、そういうところについては若干ですが市で支援させていただき、郊外とまちなかを比べて、次に住むならまちなかに住みたいと思ってもらえるよう、そういうところを目標として進めております。

ですので、郊外を決して疎かにするというのではなく、衰退が著しいまちなかに少し力を入れて、皆様に住む選択肢の一つとして考えていただければというような形で進めてきているところでございます。

目標値についても、当時から非常に高い目標だというお話はありました。

ただし、様々な施策を打ち、緩やかだとしても少しでも上昇気流に上げたいというところの、本当の意味での一つの目標ということで、私ども取り組んでおります。

ただ、多くの委員から、なかなか難しい目標値だというご意見もいただきましたので、今後の分析の参考にさせていただきたいと思っております。

樋口会長 : 空き家情報が非公開だというお話もありましたが、いかがでしょうか。

藤井係長 : 空き家情報については、個人の財産であり、また犯罪に悪用される懸念もございまして、情報の取り扱いが難しいところがございます。

上越市におきましても、空き家情報バンクという取組がございまして、ホームページに掲載しておりますし、空き家が

ないかというお問い合わせがあれば建築住宅課にご相談いただければと思います。

防災ハザードの観点で、住むメリットも取り入れたらどうかということですが、確かに住んでいる方のメリット、どうしてそこに住んでいるかという情報は重要だと思っておりますので、今後、立地適正化計画の中で活かされればと思っております。

事業展開についても、飯塚委員がおっしゃる通りどういったものが上越市として取り組んでいけるのか、今後検討していきたいと考えております。

あと歩行者交通量の増加については、私どもも分析しきれないところがございますので、今回の中間評価で間に合えばお示しできるかと思っておりますし、また次の5年後にどういった調査や分析ができるのかということも研究したいと思っております。

樋口会長 : 今ほどご回答いただきましたが、皆様よろしかったでしょうか。

松川委員、お願いいたします。

松川委員 : 追加で防災指針に関してコメントさせていただきます。

上越市で防災の関係で一番ホットな話題というところと保倉川放水路の事業だと思っておりますが、私も少し事業のお手伝いをしているのですが、今回の防災指針の中で、この放水路ができることによって居住誘導区域の浸水リスクはおそらく低下すると思うのですが、逆に言うと、この立地適正化計画の居住誘導区域にとってよろしくない影響もあるのかなと思っております。放水路は居住誘導区域を分断するような事業でもございますので、そうするとバスルートも変わってくるでしょうし、それから収用事業で移転される方の移転先が居住誘導区域からとんでもない生活の不便なところに移転させられてしまうということが無いようにしていかなければなりませんので、今回の防災指針の中で保倉川放水路の事業に何かしら言及されていくのかということを確認させてください。

樋口会長 : 非常に重要な点ですが、今のところのお考えは事務局いか

がでしょうか。

長谷川部参事 : 治水安全度を上げるということで、国土交通省と一緒に保倉川放水路の計画を進めているところでございます。

まだ計画段階でございますので、現時点で立地適正化計画に放水路の計画を反映させるということは考えていないところですが、計画が進んでいけば移転等の様々な要素が出てくるかと思っておりますので、その時々で計画への反映等を考えていきたいと考えております。

樋口会長 : とても重要なご指摘だと思いますので、ぜひご検討いただければと思います。

では、私から一点ですけれども、今後の予定のところですが、このままいきますと次の上越市都市計画審議会は2月の下旬になるのでしょうか。そこで報告に対して意見が出た場合、修正してしまうと予定している公表時期に間に合わないということになりますので、改定案の縦覧で意見を募集する前に、ぜひ委員の皆さんに改定案をご送付いただいて、委員の皆様のご意見も公聴会で出た意見と同様に扱っていただいて、2月の都市計画審議会に臨んでいただきたいと思っております。

他市の都市計画審議会で意見が出たのですけれども、修正すると再度縦覧して公聴会をしないと改定できないと言われて、審議会は一体何の意味があるのか、イエスかノーかのノーはできないということになってしまいますので、ぜひ委員の皆様には本日コメントいただいた部分がきちんと改定案に反映されているか等をチェックしていただきたいと思っております。

皆様いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは私の役目はここまでとさせていただきます。

事務局に、マイクをお戻しいたします。

よろしく申し上げます。

長壁副課長 : 長時間にわたり、ありがとうございました。

以上をもちまして上越市都市計画審議会を終了いたします。本日は貴重なご意見をいただき、大変ありがとうございました。

9. 問合せ先

都市整備部都市整備課計画係 TEL : 025-520-5763

E-mail : toshi-keikaku@city.joetsu.lg.jp

10. その他

別添の会議資料も併せてご覧ください。