

第4章 居住誘導

4-1 居住誘導の考え方

4-1-1 居住誘導区域とは

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13版都市計画運用指針（令和6年（2024年）11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。

（第13版都市計画運用指針）

【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、災害リスク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。

【居住誘導区域の設定】

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

上越市都市計画マスタープランにおける将来都市構造

立地適正化計画での居住誘導

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。



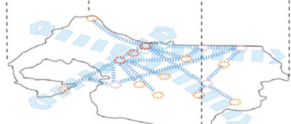
点暮らしを支える拠点の構築

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。



居住誘導区域
誘導重点区域(第6章)

資料：上越市都市計画マスタープランを基に作成

居住誘導区域の設定にあたっては、「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、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。居住誘導区域は、「居住誘導を検討する区域」から「居住に適さない区域」を除き設定します。



4-2 現状把握、分析

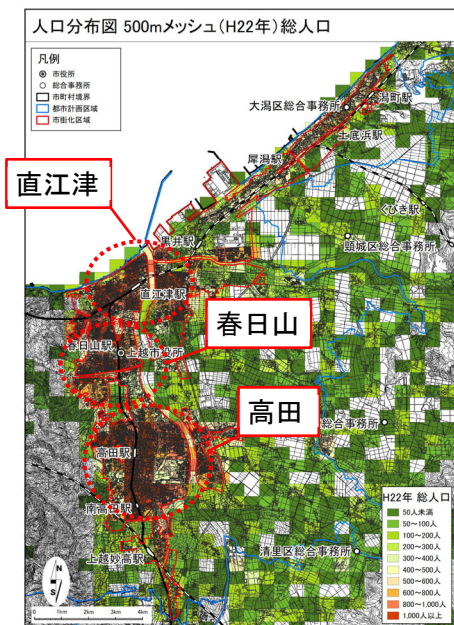
4-2-1 人口動向

①人口の状況

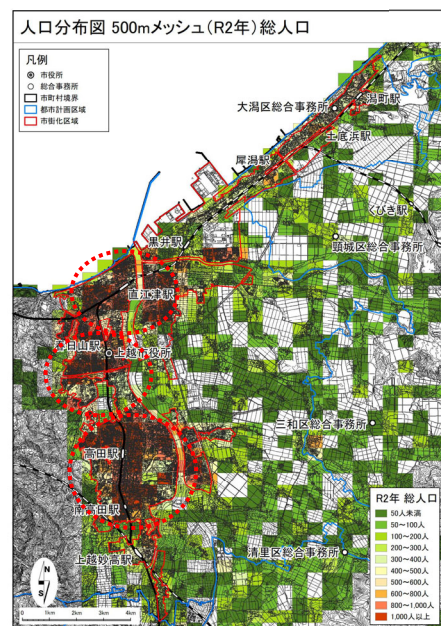
500mメッシュの人口分布を平成22年（2010年）と令和22年（2040年）で比較すると、以下のよう
な状況が把握されます。

- ・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。

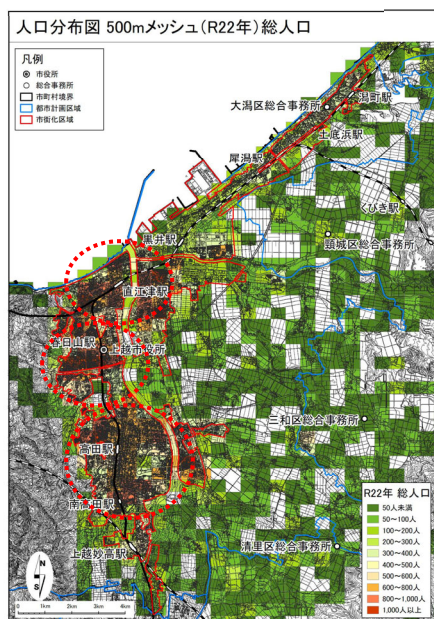
●2010年メッシュ別人口



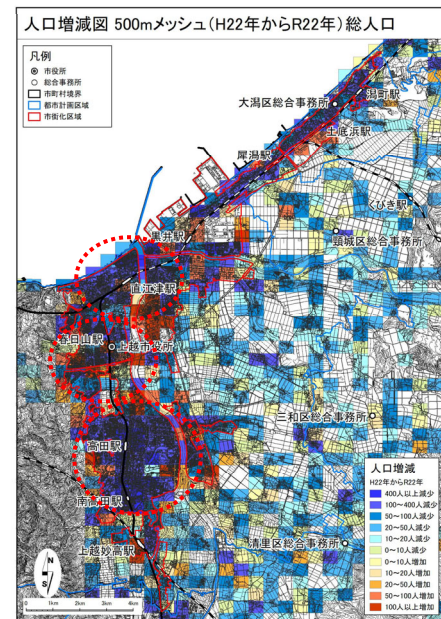
●2020年メッシュ別人口



●2040年メッシュ別人口



●2010年～2040年人口増減

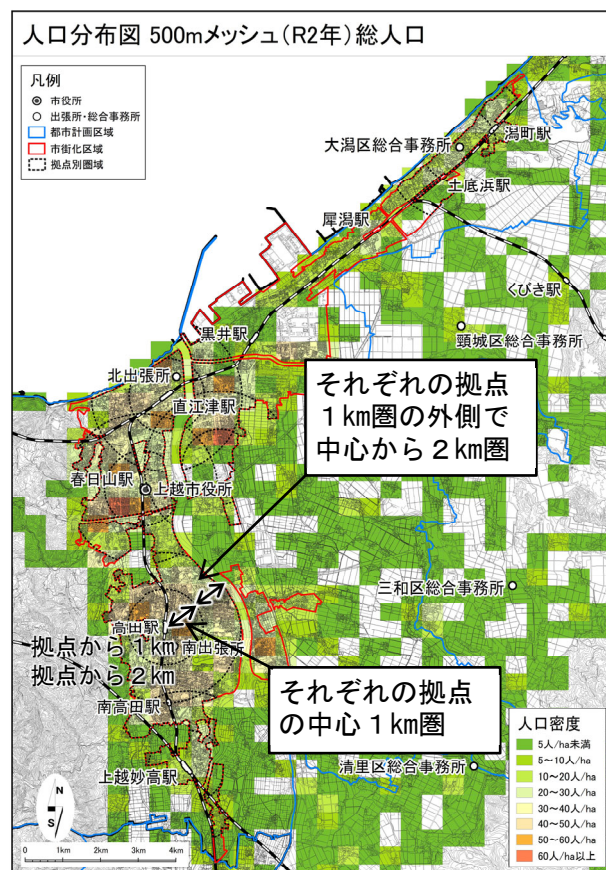


(国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所(令和5年(2023年)12月推計)を基に作成)
図一メッシュ別人口の推計

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すると、以下のよう
な状況が把握されます。

- 令和2年（2020年）時点で高田駅周辺・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、春日山駅、直江津駅周辺以外では、1km圏内においても将来人口密度が40人/haを下回ります。
- 令和2年（2020年）から令和22年（2040年）の変化を見ると、高田駅周辺・直江津駅周辺では、拠点1km圏内で2～3割減少、1km～2km圏で1～2割減少している状況に対して、春日山駅周辺では1km圏内及び1km～2km圏の減少率は低くなっています。



図ー拠点からの圏域の考え方

（国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所（令和5年（2023年）12月推計）を基に作成）

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	2020年	2040年	2010年	2020年	2040年
高田	46.5	38.0	27.4(27.9%減)	40.8	32.5	26.1(19.5%減)
春日山	43.3	42.9	36.3(15.4%減)	32.7	30.7	27.9(9.1%減)
直江津	44.4	40.0	30.8(23.1%減)	37.2	32.4	27.4(15.4%減)
上越妙高	17.2	19.8	17.0(14.0%減)	36.0	27.8	19.2(30.7%減)
大潟	20.4	24.5	19.0(22.2%減)	13.7	17.2	11.7(31.6%減)
上越IC周辺	33.5	20.3	17.6(13.4%減)	35.9	32.5	28.5(12.4%減)

（カッコ内は令和2年（2020年）から令和22年（2040年）の増減率を表す）

③人口・人口密度に関わる課題

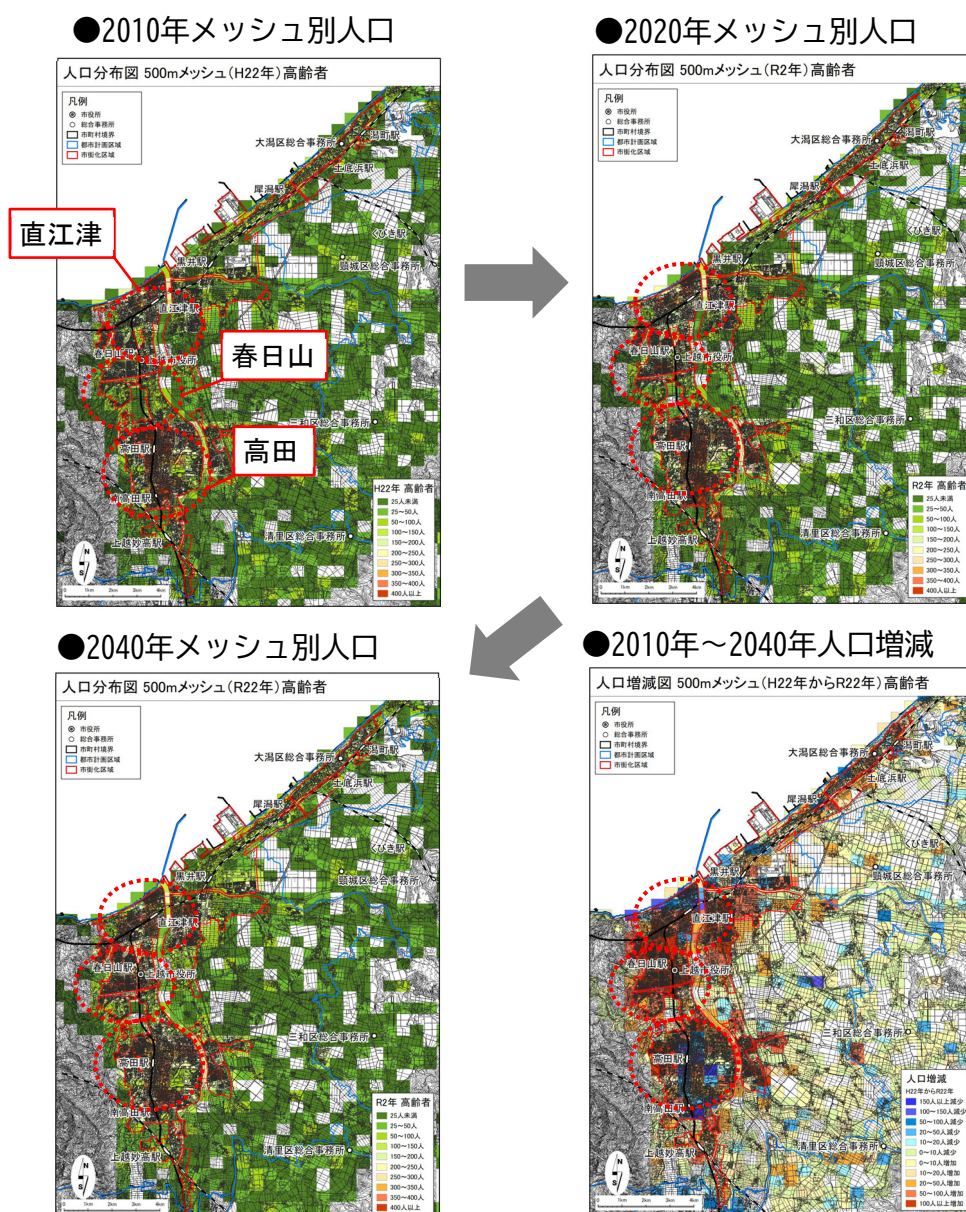
- 上越市では、特に高田駅周辺、直江津駅周辺の中心市街地において人口が減少すると予測されています。これを放置すると生活サービス施設の撤退等が進行して利便性が低下し、さらに人口減少を招く「負のスパイラル」が懸念されます。
- これを防ぐため、今後は居住を積極的に誘導すべき区域を定め、その区域内に人々の居住を誘導していくことが必要です。

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平成22年（2010年）と令和22年（2040年）で比較すると、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。



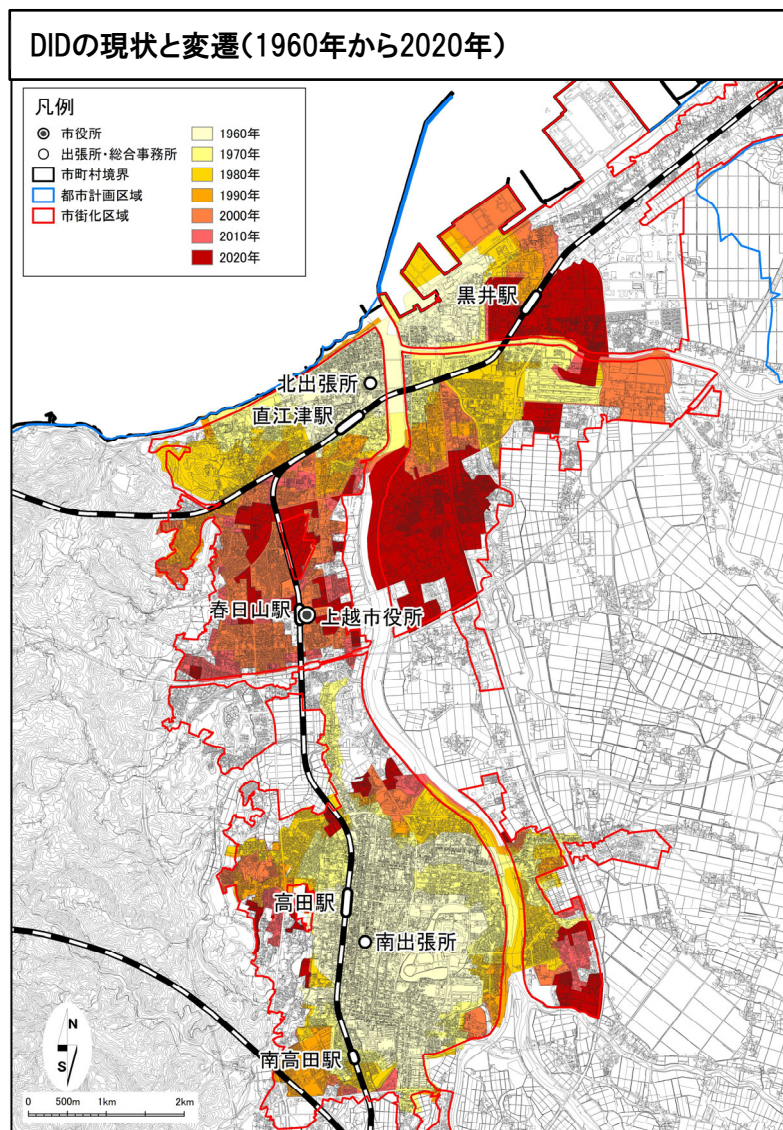
（国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所（令和5年（2023年）12月推計）を基に作成）
図一メッシュ別高齢化の動向

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 人口集中地区(DID)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が形成されており、その後その周辺へとDID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の拡大がみられます。令和2年（2020年）には、上越IC周辺や黒井駅周辺においてDIDが大きく拡大しています。



資料：国土数値情報、国勢調査
図－D I D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」（P30）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

居住誘導を検討する区域

A. 利便性の高い地域

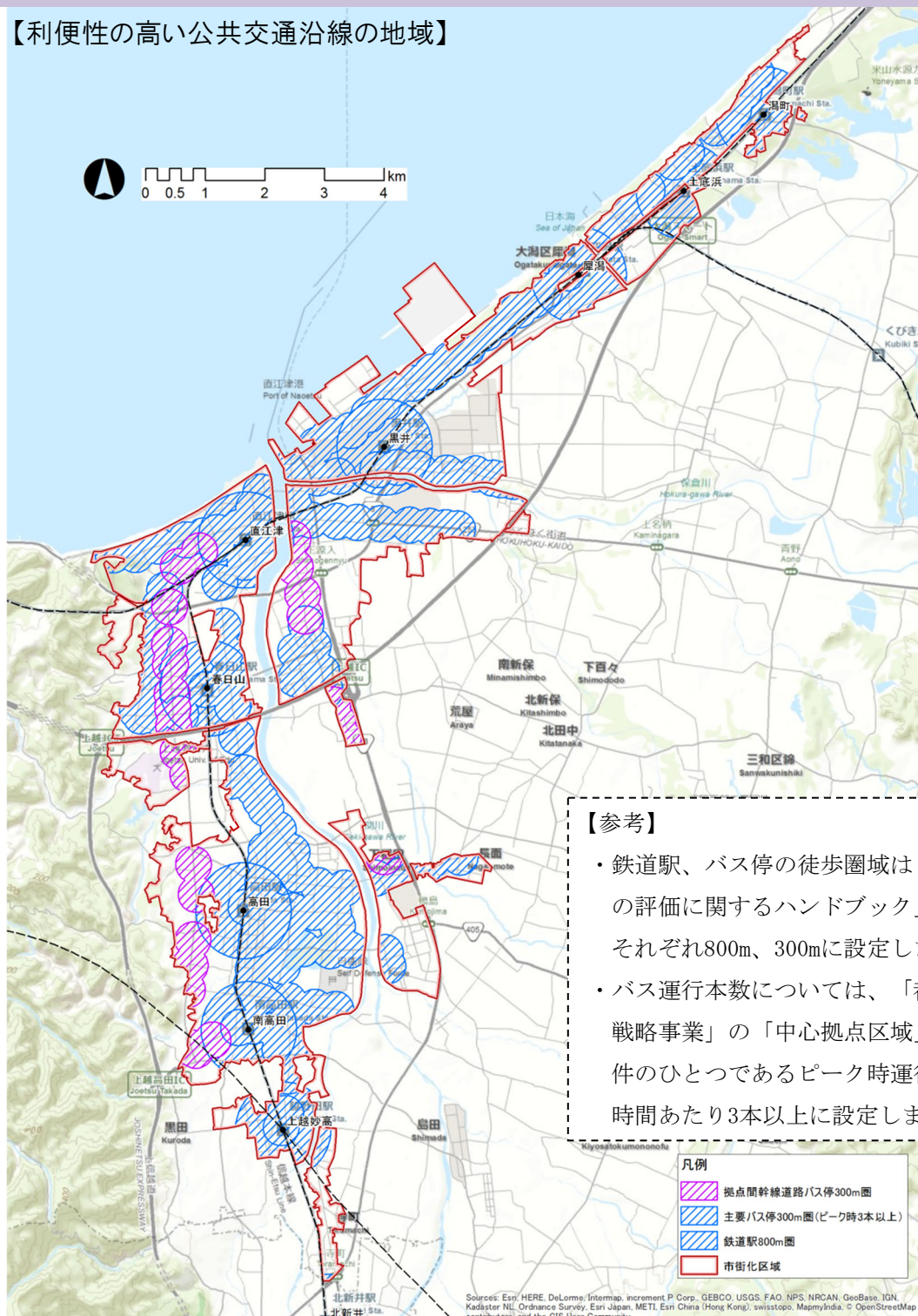
線（ネットワーク）

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）

- 平成28年時点の鉄道駅から800mの圏域
- 平成28年時点のピーク時運行本数片道1時間あたり3本以上のバス停から300mの圏域
- 平成28年時点の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】



①-2 現に人口及び都市機能の集積がある区域

居住誘導を検討する区域

- 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

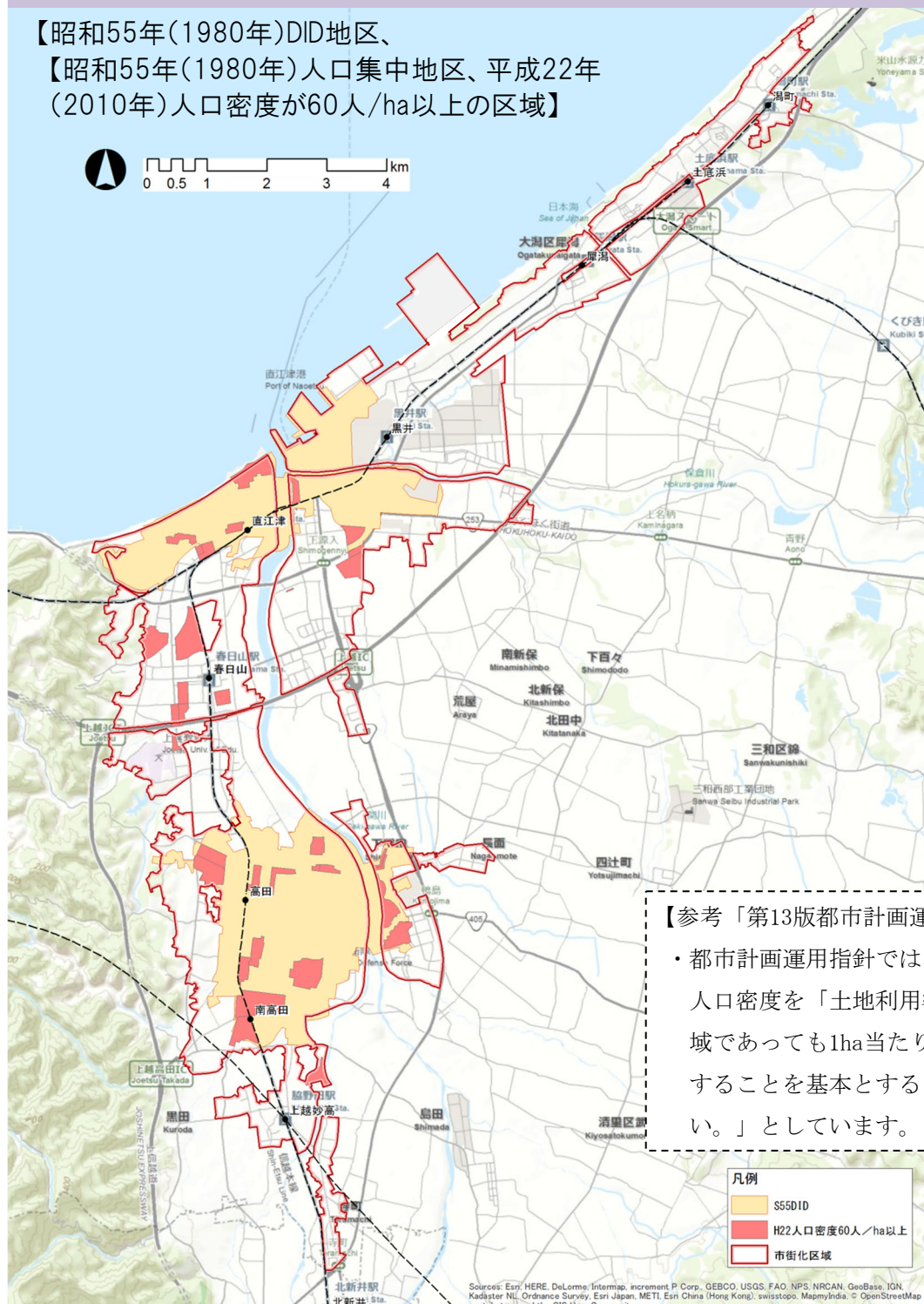
面（コンパクト）

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（1980年）人口集中地区（DID）
- 既に高密度の人口集積のある区域（平成22年（2010年）人口密度が60人/ha以上）

【昭和55年（1980年）DID地区、
【昭和55年（1980年）人口集中地区、平成22年
（2010年）人口密度が60人/ha以上の区域】



【参考「第13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。」としています。

「拠点性の高い人口集積地域」を昭和55年(1980年:旧14市町村の計)DID地区とした理由】

- 昭和46年（1971年）上越市発足後の人口ピークは昭和60年（1985年）ですが、昭和55年（1980年）の人口もピークとほぼ同等です。（図1）
- 一方、人口集中地区（DID）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人口は大きく増加します。平成12年（2000年）以降のDID人口の増加は主に春日山駅周辺を人口集中地区（DID）としたことに伴う増加であり、人口密度でみれば一貫して減り続けています。（図2）
- このため、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）と判断できます。

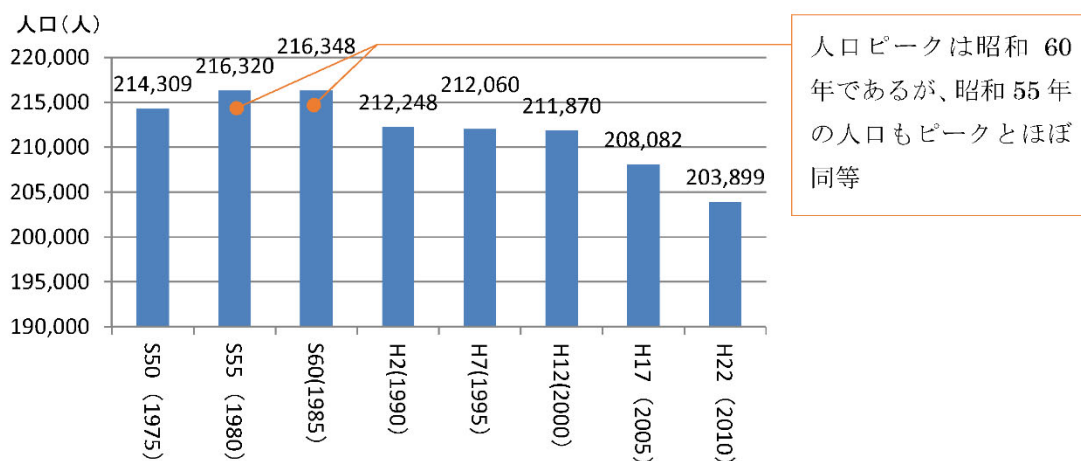


図 1 上越市発足後の人口推移（出典：上越市統計要覧(平成 27 年版)）

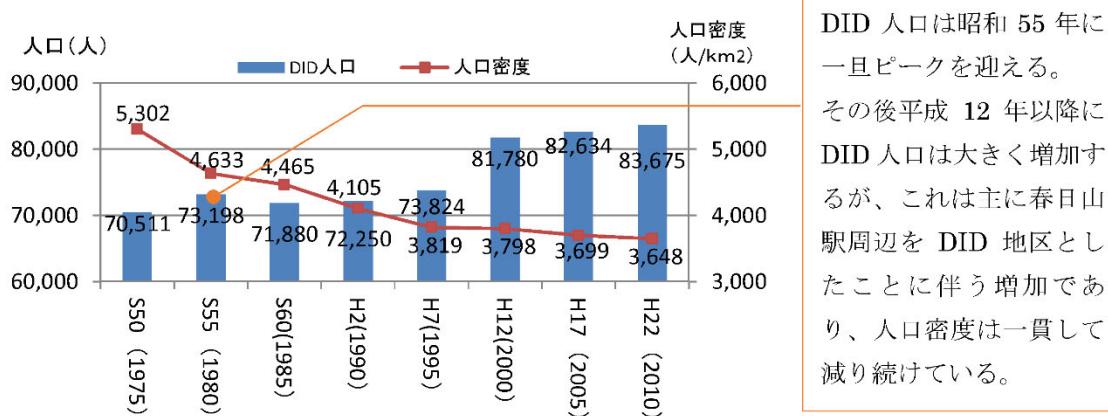


図 2 上越市発足後の DID 人口と DID 人口密度（出典：上越市統計要覧(平成 27 年版)）

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

居住誘導を検討する区域

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

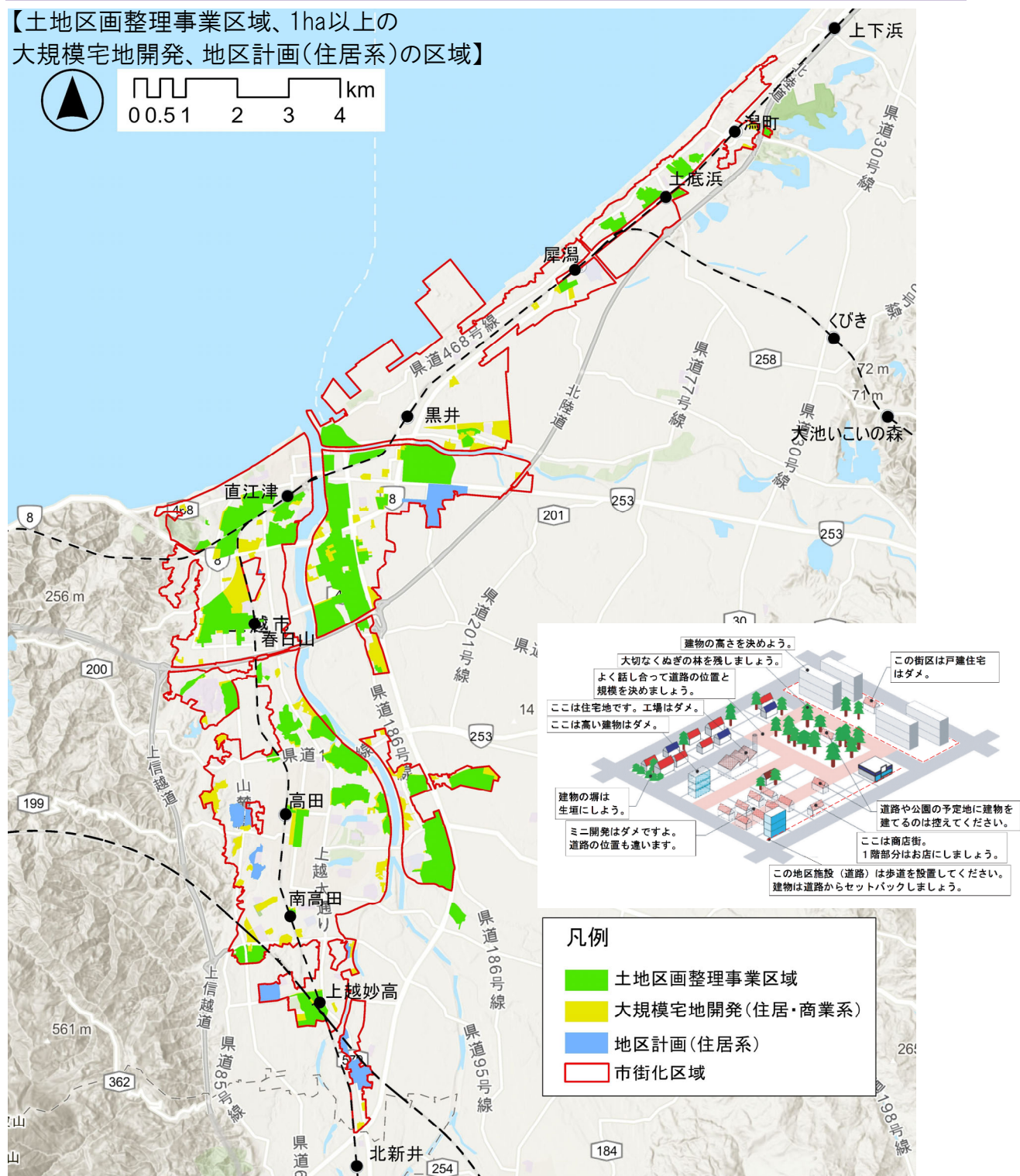
基盤整備

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 居住誘導を検討する区域の抽出

居住誘導を検討する区域(A～Eのいずれかに該当する区域)

