

---

# 上越市立地適正化計画 概要版

---

平成29年3月  
(令和7年3月改訂)

上越市

## 目次

1	目的と位置付け.....	1
2	市街地の変遷.....	3
3	基本方針.....	4
4	居住誘導.....	6
5	都市機能誘導.....	8
6	誘導重点区域.....	12
7	施策.....	14
8	防災指針.....	16
9	目標.....	25
10	届出.....	26

# 1 目的と位置付け

## (1) 策定の背景と目的

上越市は、平成17年の市町村の合併により21万都市となり、平成19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。まちづくりを進める上で踏まえるべき様々な変化に対応したまちの姿を示すため、上越市都市計画マスタープランを平成27年に改訂し、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。

そのような中、平成26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。

さらに、令和2年6月に都市再生特別措置法が改正され、近年、頻発化・激甚化する大規模な自然災害に対し、立地適正化計画における都市機能や居住の誘導にあたって、災害リスクを踏まえた災害に強いまちづくりを進めるため、立地適正化計画に記載する事項として「防災指針」が追加されました。

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。

## (2) 計画の位置付け

本計画は、上越市第7次総合計画（令和4年策定）と上越市都市計画マスタープラン（平成27年策定）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、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、医療・福祉・健康・子育て・教育・交流・コミュニティなど幅広い分野の政策とも連携します。

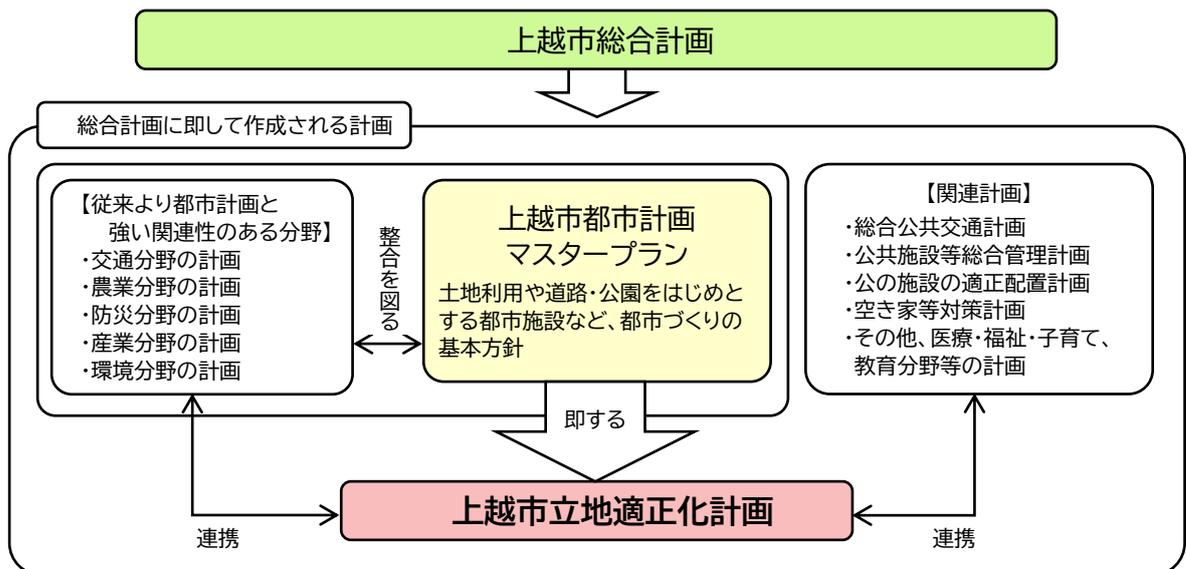


図 立地適正化計画の位置付け



## 2

## 市街地の変遷

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。

### 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現在の約半分程度（23.16km<sup>2</sup>）

**高度経済成長後半～安定成長期**

【全国の主な出来事】  
1973年 オイルショック

【上越市の主な出来事】  
1970年 北陸新幹線計画決定  
1971年 上越市の誕生  
1973年 上越都市計画区域の誕生  
1974年 直江津バイパス開通  
1976年 上越市役所庁舎完成  
1978年 上越教育大学開学

【凡例】  
■ 用途地域  
■ 鉄道駅  
● 公共公益施設  
■ 大規模商業施設

**用途地域面積**  
23.16 km<sup>2</sup> (1973)



### 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に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>）

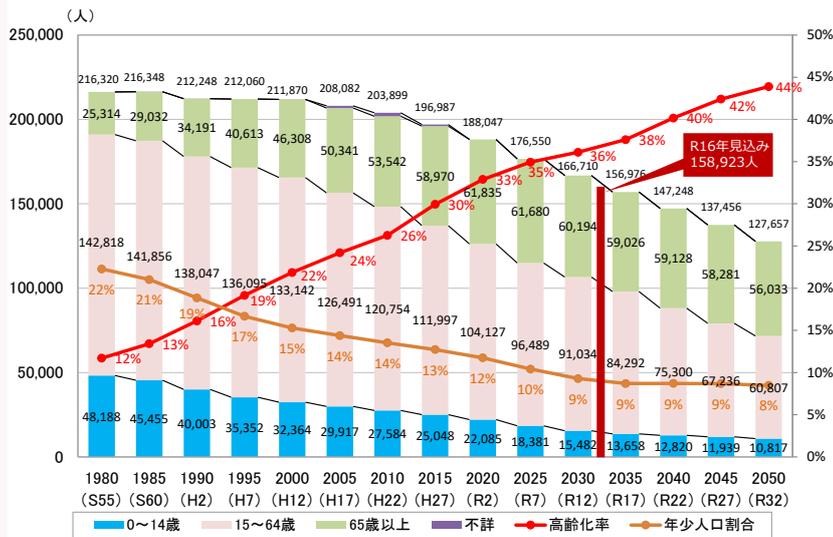


### 3 基本方針

#### (1) 現況と課題

##### 人口減少・少子高齢化社会

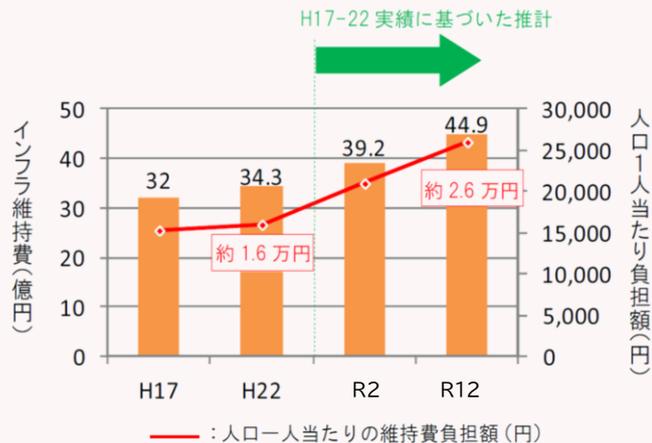
- 上越市の人口は、昭和60年（1985年）以降徐々に減少しており、平成22年（2010年）の人口は約20万人となっています。今後はさらに人口減少が進展し、令和32年（2050年）の人口は約13万人になることが予測されています。
- 高齢化率は、平成22年（2010年）の26%から令和32年（2050年）には44%まで上昇することが予測されています。



資料：総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」を基に作成 ※令和7年以降のデータは推計値

##### インフラ維持管理費の将来見通し

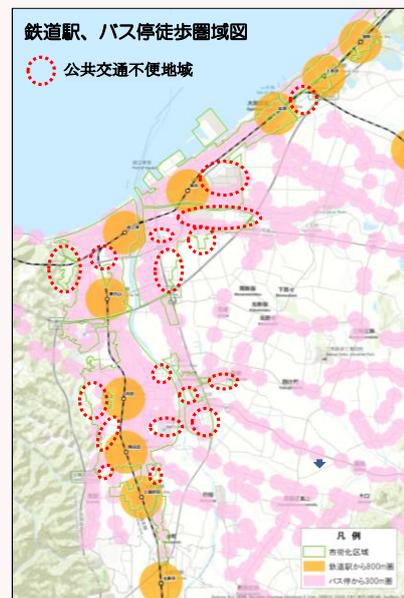
- 都市基盤施設の老朽化に伴い維持管理費は年々増加し、人口減少が進行するなかで市民一人当たりの負担額も増加しています。
- 平成22年の約1.6万円/人から、令和12年には約2.6万円/人と約1.6倍になると推計されています。



資料：上越市都市計画マスタープラン

##### 交通環境の変化

- 現状では、上越妙高駅～直江津駅間と直江津駅～潟町駅間の市街地において鉄道及び比較的運行頻度の高いバス路線が維持・確保されていますが、一方で路線バスの運行頻度が低いエリアや公共交通不便地域も存在しています。
- さらなる人口減少による利用者数の減少も見込まれており、公共交通の利便性の高い地域であっても人口維持が図らなければ、利用者数の減少により公共交通不便地域が益々拡大することが懸念されています。
- 補助金支出は年々増加傾向にありますが、今後、厳しい財政状況が予想される中、補助金の減額等が予想され、サービス水準の低下や路線廃止なども懸念されています。



## (2) まちづくりの基本理念

上越市都市計画マスタープランに示す大きな方向性では、今後予想される人口減少・少子高齢化や地球環境問題、ライフスタイルの多様化の中で、今後のまちづくりは、「量的拡大」から「質的向上」に転換し、持続可能なまちを目指すこととしています。



資料：上越市都市計画マスタープラン

## (3) まちづくりの基本方針

上越市都市計画マスタープランで掲げた4つの基本方針を踏襲しながら、人口減少、少子高齢化社会に対応した持続可能なまちを目指します。

**上越市都市計画マスタープランに掲げる4つの基本方針**

- 1 活力のあふれるまちづくりの推進
- 2 拠点とネットワークを強化するまちづくりの推進
- 3 豊かな田園・自然と共生するまちづくりの推進
- 4 災害に強いまちづくりの推進

資料：上越市都市計画マスタープラン

## (4) 立地適正化計画で定める各区域のイメージ

立地適正化計画で定める居住及び都市機能誘導に関する区域とイメージは以下のとおりです。

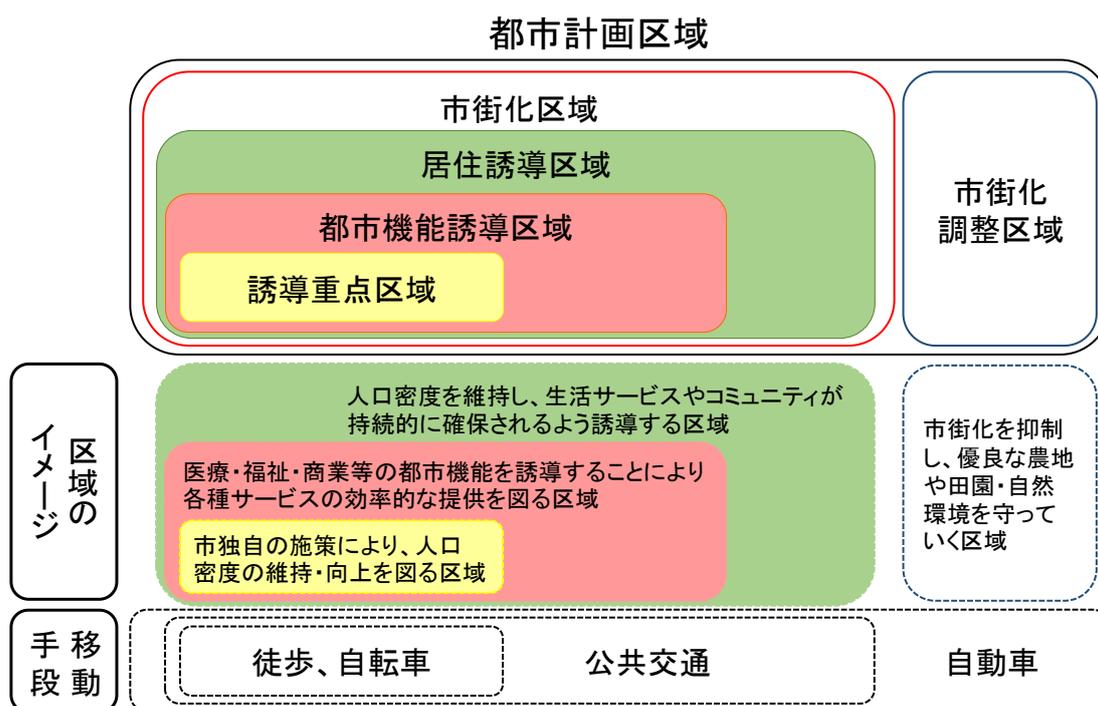


図 立地適正化計画で定める各区域のイメージ

## (1) 居住誘導区域の設定方針

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。

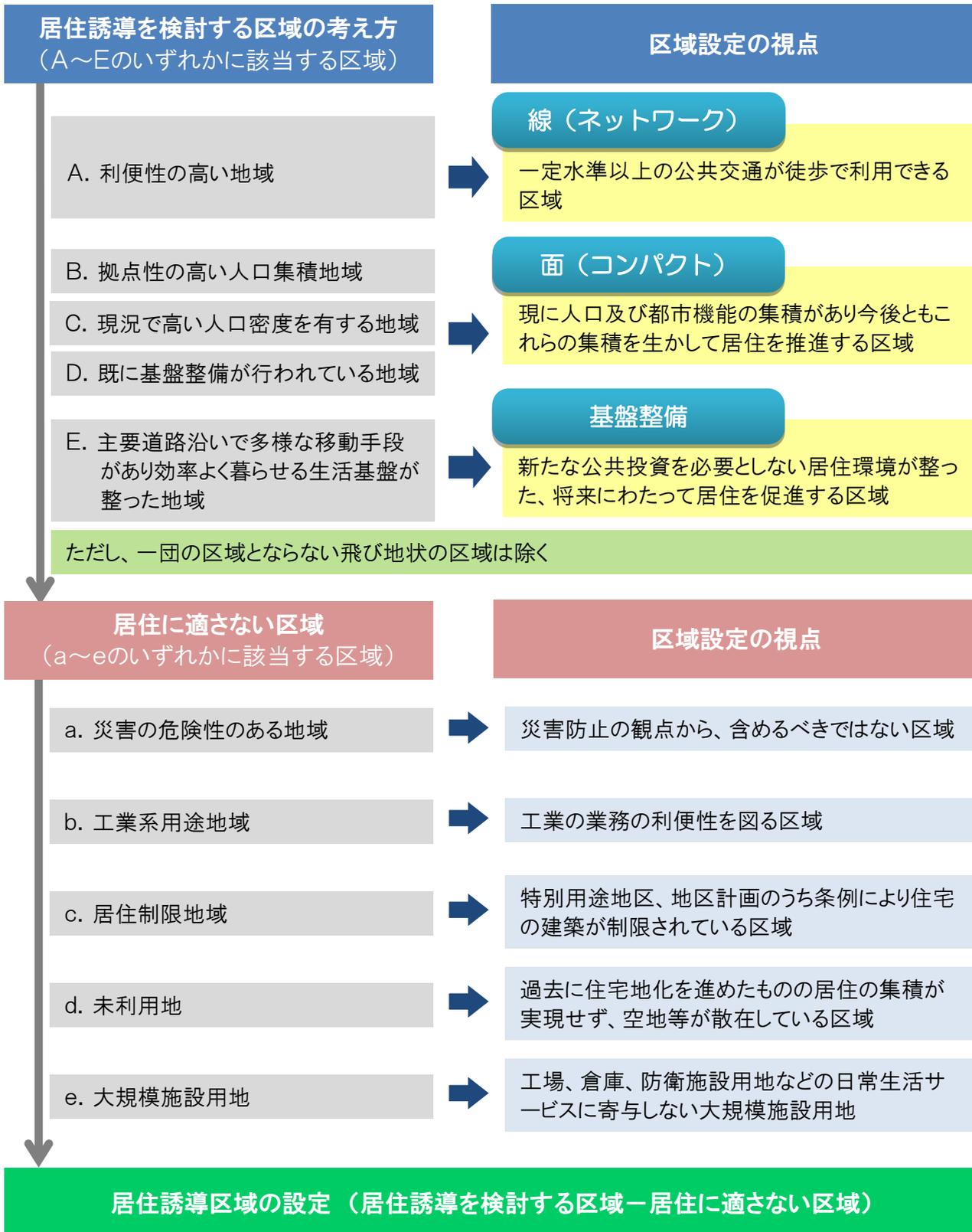
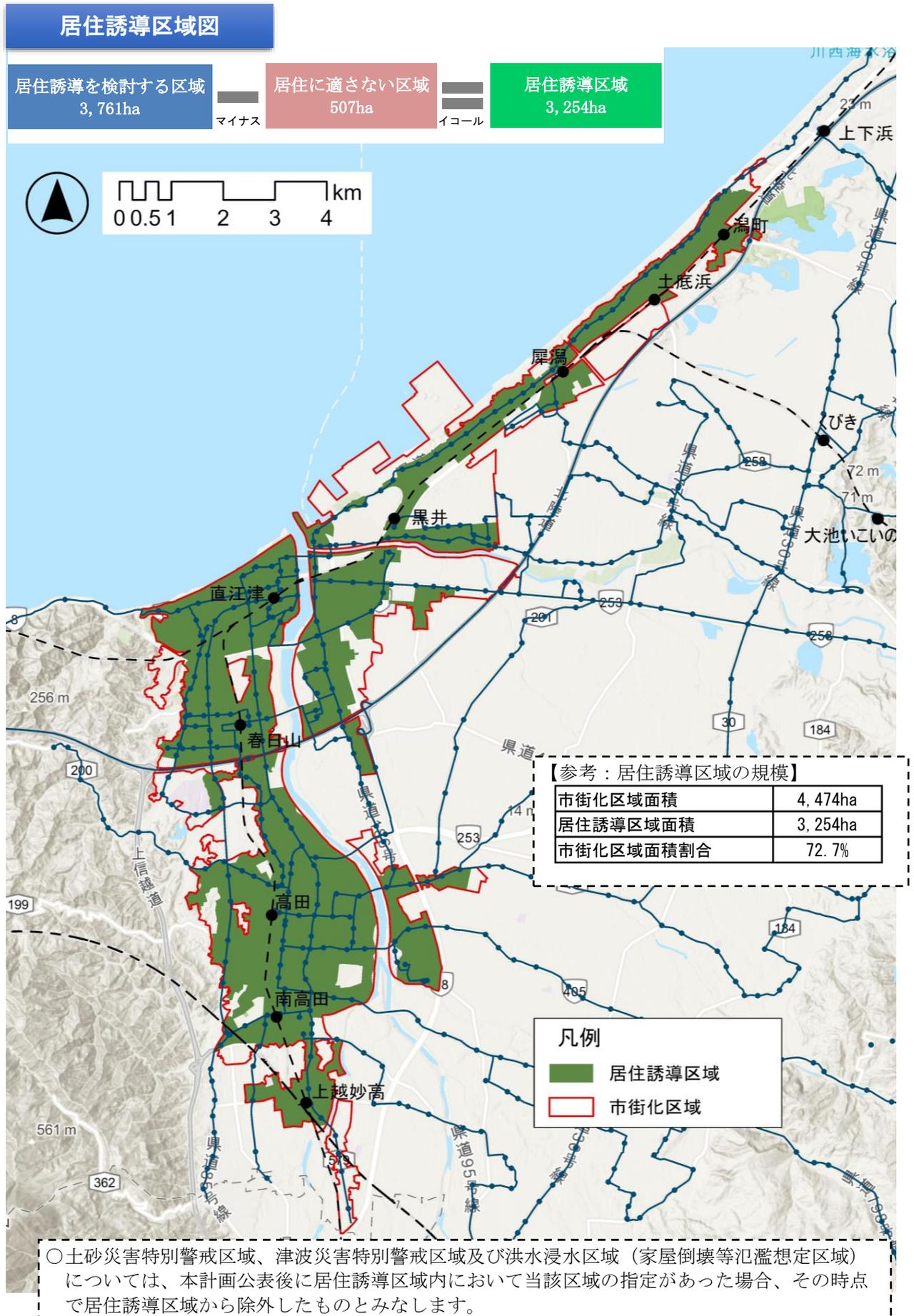


図 居住区域の設定方針

## (2) 居住誘導区域の設定

居住誘導区域を以下のとおり設定します。



## 5 都市機能誘導

### (1) 都市機能誘導の考え方

人口減少や少子高齢化が進むなか、市民の暮らしを支え、まちの活力を維持するためには、医療・福祉・商業等の生活サービス施設等の適正な立地を図ることが重要です。

都市機能を誘導する区域及び施設を定め、各地区の拠点機能に応じた「暮らしを支える拠点」の構築を目指します。また、拠点同士のネットワークの形成により、市全体として総合力の高いまちを目指します。

施設の「誘導」は、既存施設の維持・新規誘導のほか、複合化・機能強化の考え方を含みます。

なお、都市機能誘導区域の設定は、都市機能誘導区域外の生活サービスを低下させるものではありません。

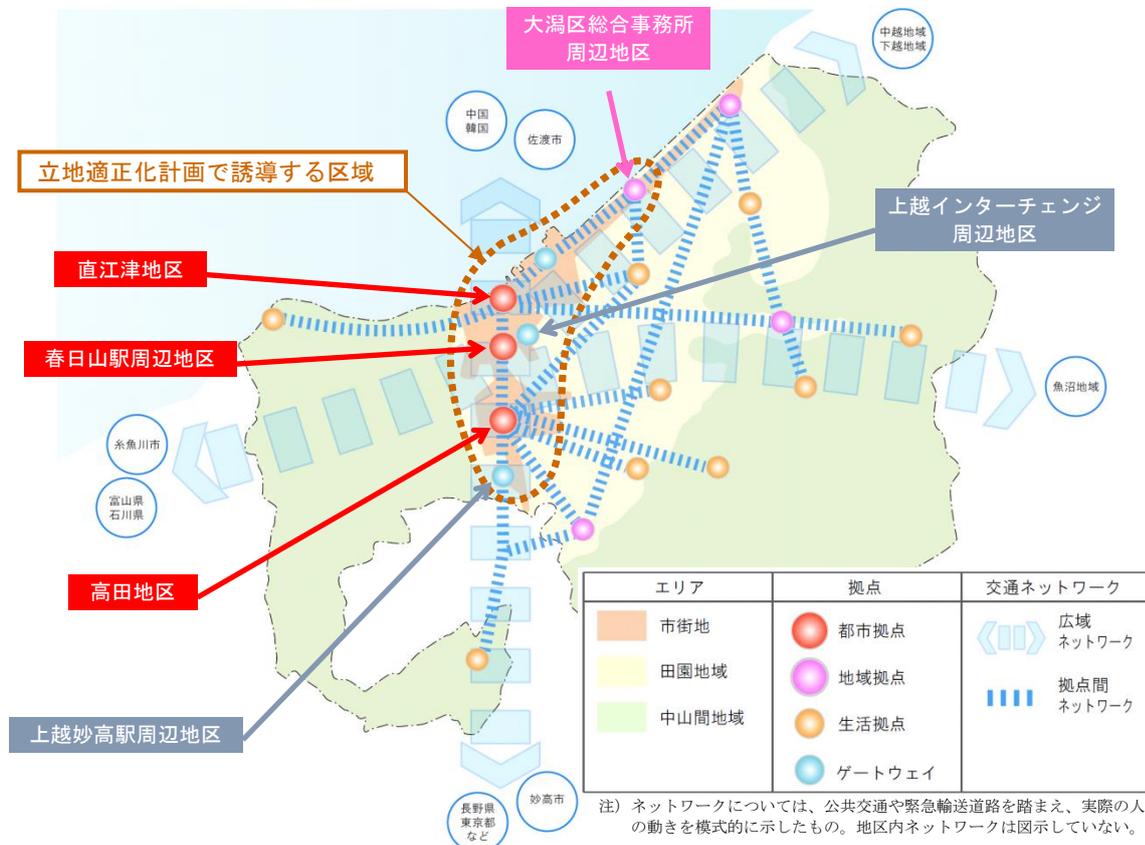
#### 【都市機能誘導の方針】

- 医療・福祉・商業等の都市機能を都市拠点や地域拠点等に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
- 上越市都市計画マスタープランを踏まえ、暮らしを支える拠点の構築を目指す

### (2) 拠点の位置付け

上越市都市計画マスタープランでは、市内外からの安定的な機能集積地を、拠点が備える機能に応じて、「都市拠点」「地域拠点」「生活拠点」「ゲートウェイ」の4つに区分しています。

都市拠点である「直江津地区」「春日山駅周辺地区」「高田地区」、地域拠点である「大潟区総合事務所周辺地区」、ゲートウェイである「上越妙高駅周辺地区」「上越インターチェンジ周辺地区」の計6地区を都市機能誘導区域として設定します。



資料：上越市都市計画マスタープランを基に作成

図 拠点の位置付け

### (3) 都市機能誘導区域の設定方針

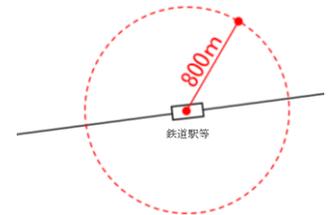
都市機能誘導区域は、各種生活サービス施設の効率的な提供が図られる必要があるため、居住誘導区域の内側に設定します。

都市機能誘導区域の設定については、公共交通機関である鉄道駅及びバスの停留所から歩いて利用できる範囲を基本として、以下の検討フローにより設定します。

#### 都市機能誘導区域の検討フロー

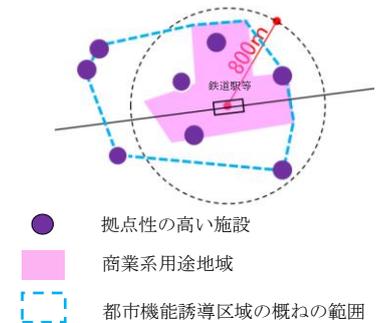
##### STEP I 基本となる範囲の設定

- 都市機能誘導区域の基本となる範囲として、鉄道駅等、拠点となる中心から半径800mの範囲を設定します。  
※徒歩圏域である半径800mを基本とします。



##### STEP II 現在のまちの成り立ち(広がり)を確認

- 公共交通の利便性の高いバス圏域を確認した上で、拠点性の高い施設（高次都市施設や拠点の個性をいかした施設）の配置やまちのにぎわいを創出する商業系用途地域の配置から都市機能誘導区域の概ねの範囲を設定します。

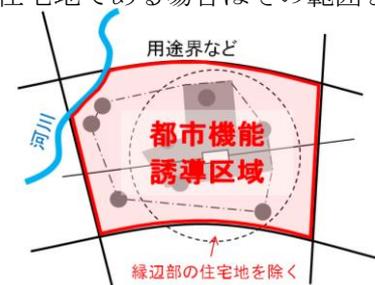


##### STEP III 都市機能誘導区域の設定

- STEP II の範囲を包含し、明確な地形地物、用途地域界、都市計画道路等を都市機能誘導区域界とします。
- ただし、縁辺部が第一種低層住居専用地域等、既存用途が住宅地である場合はその範囲を除外します。

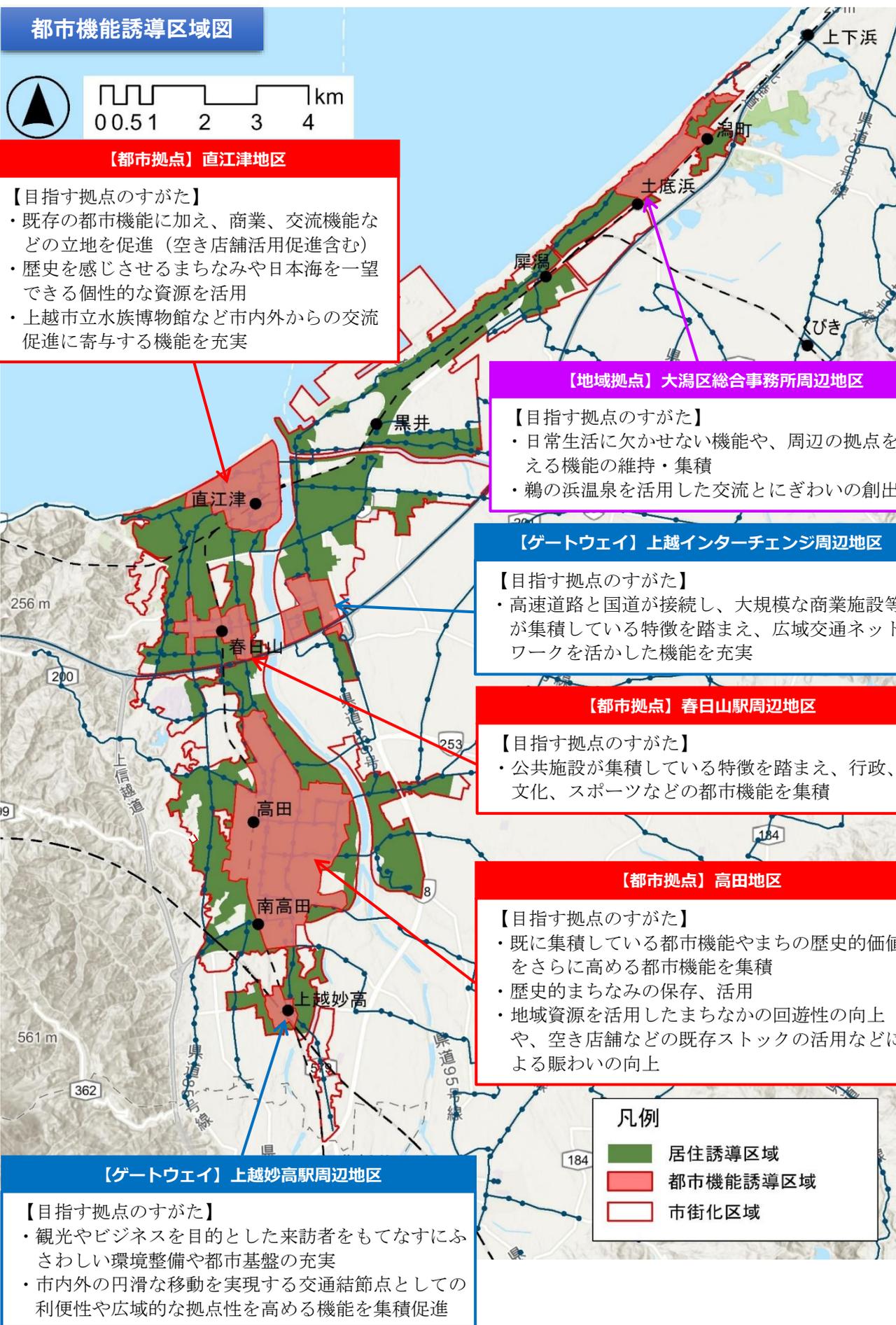
<地形地物の優先順位>

- ①河川・鉄道
- ②用途地域界
- ③都市計画道路（幹線道路含む）
- ④その他の道水路等



#### (4) 都市機能誘導区域の設定

都市機能誘導区域を以下のとおり設定します。併せて、各拠点の役割・特性を示します。



## (5) 都市機能誘導施設の設定

都市機能誘導施設（以下、誘導施設）は、「身近な都市機能」、「高次都市機能」、「個性をいかした都市機能」の3つの都市機能に分類し、基本的な考え方を整理します。

### 【身近な都市機能】

「身近な都市機能」を備えた施設は、都市拠点や地域拠点に必要な都市機能や将来の少子高齢化社会等を踏まえた日常のかつ基礎的な生活利便機能を備えた施設とします。なお、身近な都市機能を備えた施設は、都市機能誘導区域外においても必要とする施設です。

### 【高次都市機能】

「高次都市機能」を備えた施設は、中枢性や広域的な求心性を高めるとともに、都市の活力をけん引し、まちなかの賑わい創出につながる一定の拠点性を持った施設とします。

### 【各拠点の個性をいかした都市機能】

「個性をいかした都市機能」を備えた施設は、交流を育む施設、来訪者を迎えるおもてなしの施設、居住者・来訪者など多様な人々が楽しむ・学ぶ施設などの各拠点の個性に応じた施設とします。

表 誘導施設

誘導施設	地区	都市拠点			地域拠点	ゲートウェイ	
		直江津地区	春日山駅周辺地区	高田地区	大潟区総合事務所周辺地区	上越妙高駅周辺地区	上越インターチェンジ周辺地区
【身近な都市機能】	保育所（認定こども園含む）	○	○	○	○	—	—
	放課後児童健全育成事業所（放課後児童クラブ）	○	○	○	○	—	—
	通所型・入所型介護施設	○	○	○	○	—	—
	小規模多機能型居宅介護事業所	○	○*	○	○*	—	—
	看護小規模多機能型居宅介護事業所	○*	○*	○	○*	—	—
	幼稚園（認定こども園含む）	○	○	○	○*	—	—
	小学校	○	○	○	○	—	—
	中学校	○	○	○	○	—	—
	【高次都市機能】	病院	○	○*	○	○*	○*
子育て支援拠点施設		○*	○*	○	○*	—	—
高等学校		—	—	○	—	—	—
中等教育学校		○	—	—	—	—	—
大学		—	—	○*	—	○*	—
高等専門学校		—	—	○*	—	○*	—
専修学校		—	—	○	—	○*	—
図書館		○	—	○	—	—	—
博物館		—	—	○	—	—	—
美術館		—	—	○	—	—	—
大規模商業施設	○	—	○*	—	—	○	
【個性をいかした都市機能】	水族博物館	○	—	—	—	—	—
	地域交流施設	○	○	○	○	—	—
	多機能型地域交流施設	—	—	—	—	—	○
	文化施設（歴史的施設含む）	○	○	○	—	—	—
	スポーツ施設	○*	○	○	—	—	—
	空き店舗等活用施設	○	—	○	—	—	—
	観光交流施設	—	—	—	—	○	○*
	研究施設	—	—	—	—	○*	—
	宿泊施設	—	—	—	—	○	—
	コンベンション施設	—	—	—	—	○*	○
温泉を有する施設	—	—	—	○	—	—	

※ 区域内に立地していない施設（令和6年12月末現在）

## 6 誘導重点区域

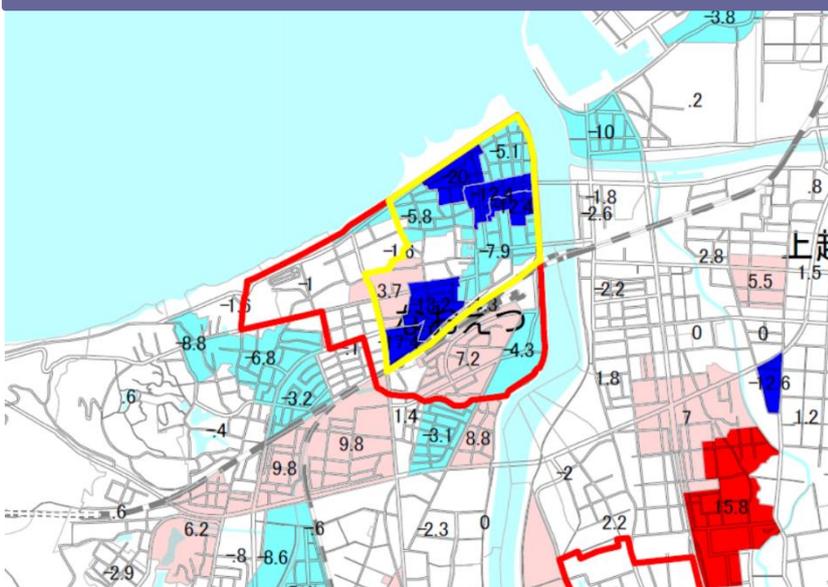
### (1) 誘導重点区域とは

誘導重点区域とは、都市機能誘導区域内の都市機能誘導施設とあわせて、上越市独自の施策により、居住の誘導を促すことで効果的に人口密度の維持・向上を図ることを目的とした区域です。

### (2) 誘導重点区域の設定方針

高田、直江津の中心部で、特に人口減少が著しい一団の範囲に存する町内会区域とします。

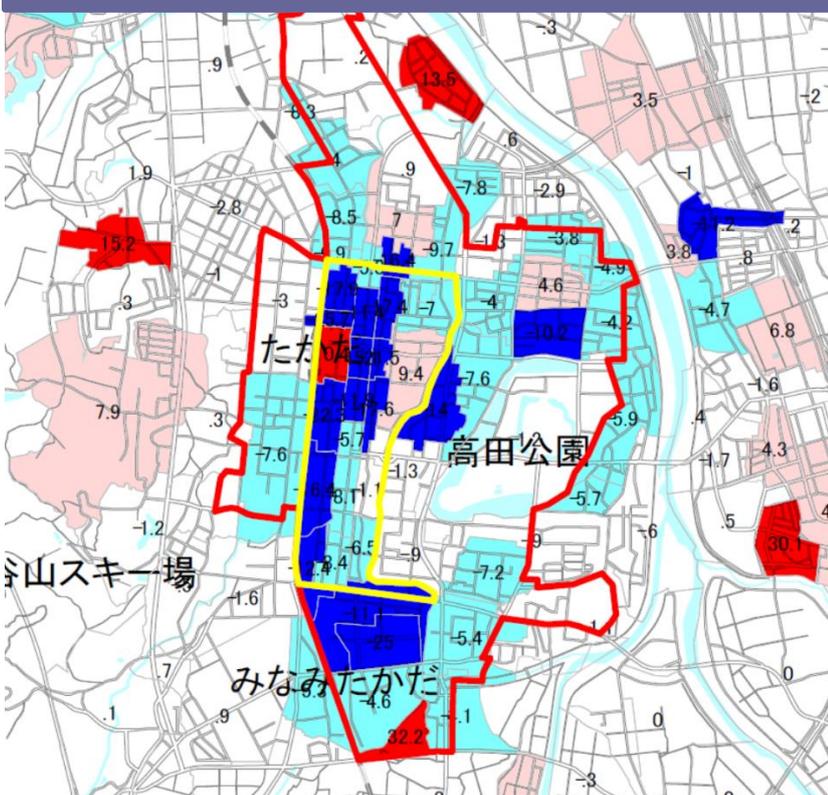
平成12年と22年の人口密度増減比較（直江津地区）



- 10人/ha以上減少
- 3～10人/haの減少
- 3人/ha未満の増加・減少
- 3～10人/haの増加
- 10人/ha以上増加

誘導重点区域に含まれる町内会  
(直江津地区：15町内会)  
西本町3丁目、西本町1、2丁目、  
御幸町、あけぼの、四ッ屋、  
旭区、横町、本町、荒川町、  
天王町、福永町、沖見町、  
塩浜町、浜町、住吉町

平成12年と22年の人口密度増減比較（高田地区）



- 10人/ha以上減少
- 3～10人/haの減少
- 3人/ha未満の増加・減少
- 3～10人/haの増加
- 10人/ha以上増加

誘導重点区域に含まれる町内会  
(高田地区：25町内会)  
南本町3丁目  
大手町  
本町1丁目～7丁目  
北本町1丁目  
仲町1丁目～6丁目  
大町1丁目～5丁目  
西城町3丁目～4丁目  
東本町1丁目～2丁目

#### 凡 例

	都市機能誘導区域
	人口減少が著しい一団の範囲

### (3) 誘導重点区域の設定

誘導重点区域を以下のとおり設定します。

