

7 施策

居住や都市機能の誘導を推進するため、国が直接行う施策、国の支援を受けて上越市が行う施策、上越市が独自に行う施策の方針を本計画に示します。

なお、具体的な施策については、別冊施策集に定めます。

(1) 国が直接行う施策

国土交通大臣が認定した認定事業者等に対する支援、都市再生推進法人（都市再生特別措置法に基づき市町村が指定した団体）に土地等を譲渡した場合の特例等の支援があります。

(2) 国の支援を受けて上越市が行う施策

代表的な施策

○居住環境の整備

空き家再生等推進事業や市街地再開発事業等を活用し、居住環境の整備改善を図ります。

○都市機能の施設整備

都市拠点においては、都市構造再編集中支援事業等を活用し、誘導施設の整備及びこれらの整備と併せて都市の再編に必要な道路・公園等の整備を進めます。

○都市公園の機能再編

居住環境向上のため、都市公園ストック再編事業を活用した公園の整備・再編を進めます。

活用可能な施策

○居住を誘導するための住宅整備や居住環境の向上を図る各種施策

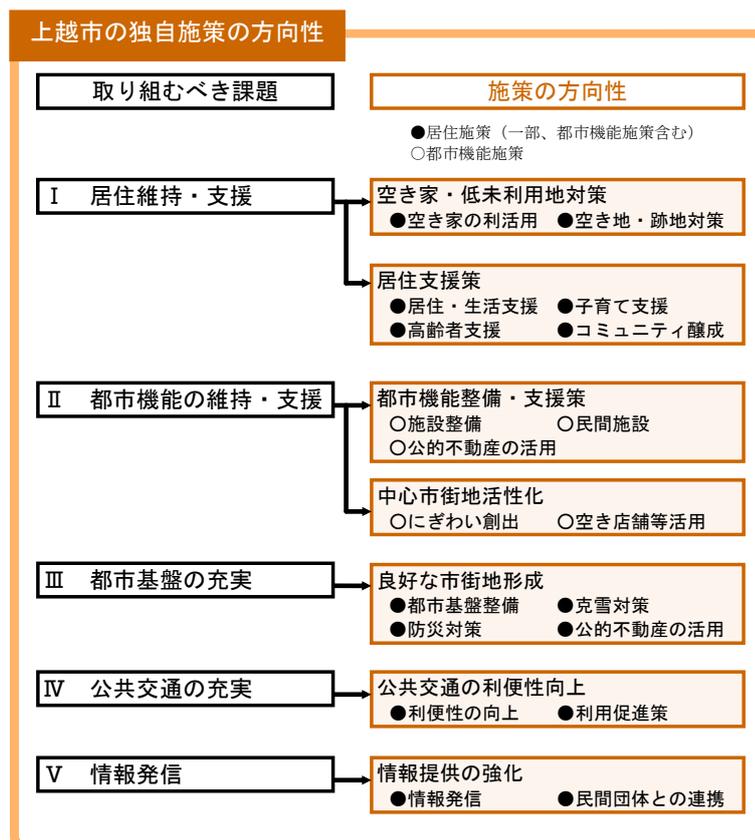
・優良建築物等整備事業、都市・地域交通戦略推進事業、低未利用土地権利設定等促進計画（事業区域：誘導重点区域内）、立地誘導促進施設協定（対象区域：居住誘導区域又は都市機能誘導区域内）など

○魅力ある拠点の形成や都市の再構築を図るための各種施策

・集約都市形成支援事業（コンパクトシティ形成支援事業）、都市再生整備計画事業など

(3) 上越市が独自に行う施策

上越市が独自に行う施策の方向性は、以下のとおりです。



低未利用土地利用等指針

上越市は、空き地及び空き家等の低未利用土地の管理について、周辺的生活環境に悪影響を及ぼすことがないように、所有者又は管理者（以下「所有者等」という。）に対して、自らの責任において適切に管理するよう協力を依頼しています。また、空き家等については、適切な管理と合わせ、空き家情報バンクの運用等による利活用の促進にも取り組んでいます。

これらの取組に加え、立地適正化計画では居住や都市機能の誘導を推進するための具体的な施策として、複数の土地の利用権等を交換、集約及び区画再編等を行うことができる「低未利用土地権利設定等促進計画」及び「立地誘導促進施設協定」制度の活用も見込まれることから、低未利用土地の利用促進や発生抑制等に向けて適切な対策を図るため、低未利用土地の利用及び管理指針について、次のとおり定めます。

●利用指針

＜居住誘導区域＞

住宅の立地を推奨すること

居住者の利便を高める広場や施設等の利用を推奨すること

＜都市機能誘導区域＞

医療・福祉・商業等の都市機能誘導施設又は住宅の立地を推奨すること

都市機能誘導施設の利用者又は居住者の利便を高める広場や施設等の利用を推奨すること

●管理指針

適切な管理がなされていない空き地及び空き家等は、火災等の防災上の課題や、犯罪の温床となるおそれがあるなど、防犯上の問題も懸念されます。

また、立木、雑草等の繁茂による地域の生活環境の悪化を助長するだけでなく、地域の魅力をも失うことにつながることから、所有者等は、周辺的生活環境に悪影響を及ぼさないよう定期的な除草等を行い、自らの責任において空き地及び空き家等の適切な管理に努めること。

低未利用土地権利設定等促進事業区域

●低未利用土地権利設定等促進事業区域の設定

誘導重点区域内

●低未利用土地権利設定等促進事業に関する事項

促進すべき権利設定等の種類：所有権、地上権、賃借権等

立地を誘導すべき誘導施設等：住宅又は都市機能誘導施設の立地等

8 防災指針

(1) 背景と目的

令和2年（2020年）の都市再生特別措置法改正を受け、防災に関する機能の確保に関する指針となる「防災指針」を本計画に新たに追加することが必要となりました。

そこで上越市の市街地特性を踏まえつつ、安全・安心なまちづくりの推進に向けて、都市における災害リスクの評価を行い、災害リスクを踏まえた防災指針を定めるものとします。

(2) 防災指針の流れ

上越市地域防災計画等の関連計画における方針や取組を本計画に位置付けることにより、市が進める防災計画との連携・整合を図ることから、以下の流れで検討します。

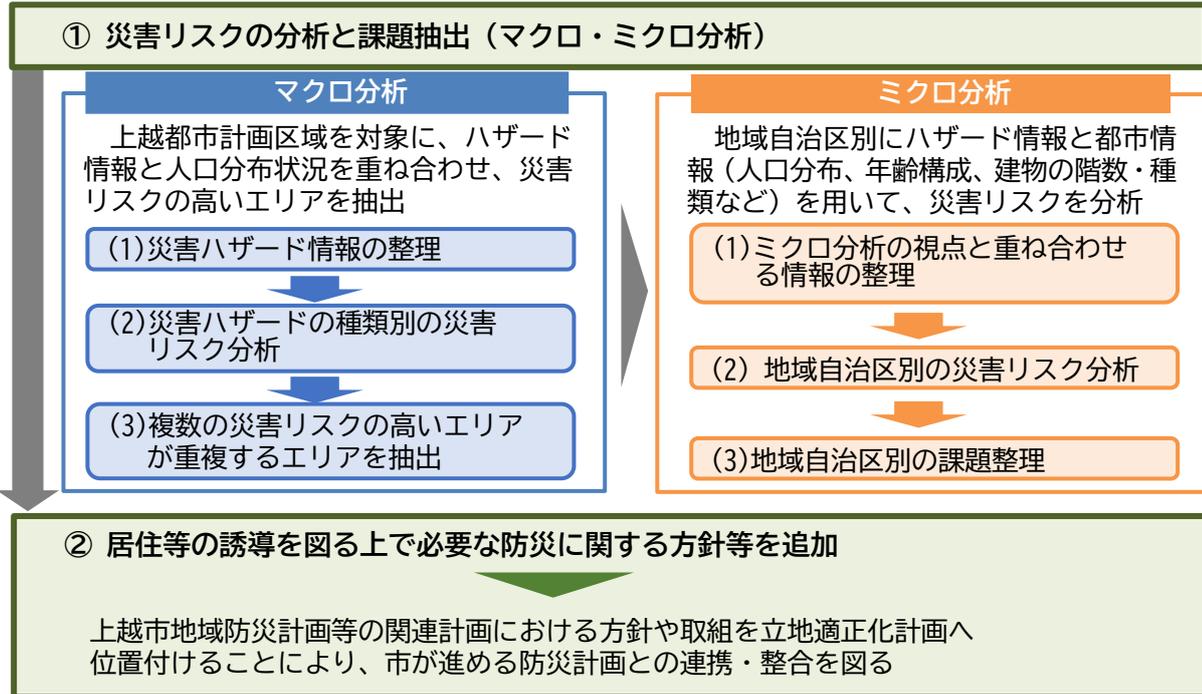


図 防災指針の流れ

(3) 対象とするハザード

防災指針の検討に当たり対象とする災害ハザードは下表のとおりです。下表に示す7つの災害を軸に災害リスク等の分析を行います。

表 対象とする災害

災害の種類	災害ハザード情報	出典	法令等の区分
洪水	洪水浸水想定区域 (浸水深、降雨確率)	国又は新潟県が令和3年2月までに公表した区域	災害イエローゾーン
	家屋倒壊等氾濫想定区域 (河岸侵食、氾濫流)		
土砂災害	土砂災害特別警戒区域	新潟県が令和3年度末までに指定した区域	災害レッドゾーン
	土砂災害警戒区域	新潟県が令和3年度末までに指定した区域	災害イエローゾーン
津波	津波災害警戒区域	新潟県が令和2年1月に指定した区域	災害イエローゾーン
内水氾濫	内水被害実績	市が把握している平成14年～令和5年の被害実績	その他
ため池決壊	ため池浸水想定区域	市農林水産整備課が令和5年度末までに作成した区域	
なだれ	なだれ危険箇所	新潟県が公表したなだれ危険箇所（平成19年度時点）	
地震	揺れやすさ、液状化	新潟県地震被害簡易シミュレーションシステム	

災害レッドゾーン：都市再生特別措置法において立地適正化計画に記載する居住誘導区域から原則除外する区域

災害イエローゾーン：都市計画運用指針において居住誘導が不適と判断される場合には、居住誘導区域に含めない事すべき区域

その他：法令等に規定はないが、ハザードマップ等として公表している情報

(4) マクロ分析

マクロ分析の結果を整理したものを下表に示します。

表 マクロ分析のまとめ

災害リスク		分 析
【個 別】	①-1 洪水災害 (計画規模)	◆計画規模・想定最大規模ともに、関川沿いの居住誘導区域および都市機能誘導区域において、人口密度が高くかつ浸水深0.5~3.0m未満のエリアが存在する。
	①-2 洪水災害 (想定最大規模)	
	②土砂災害	◆誘導区域内において、直江津区の一部に土砂災害警戒区域の指定があるものの、人口密度の高いエリアでは土砂災害のリスクは存在しない。
	③津波災害	◆関川河口沿岸部において、人口密度が高くかつ津波浸水の想定されるエリアが存在する。直江津区の該当エリアは誘導重点区域に位置付けられている。
	④内水災害	◆鉄道駅周辺において内水浸水のリスクがあり、特に高田駅周辺では広いエリアとなっている。
	⑤ため池災害	◆誘導区域内において、一部ため池浸水想定区域が指定されているものの、人口密度の高いエリアではため池災害のリスクは存在しない。
	⑥なだれ災害	◆誘導区域内において、なだれ災害のリスクは存在しない。
⑦地震災害	◆上越市地域防災計画における地震被害の想定に基づく条件設定で分析した結果、市域の広範囲で揺れによる建物被害が想定され、関川、儀明川、青田川沿い等で液状化による建物被害が想定される。	
【重ね合わせ】	複数の「災害リスクが高いエリア」が重複するエリア	①直江津区【誘導重点区域、都市機能誘導区域・居住誘導区域内】 直江津駅西側において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複
		②有田区【居住誘導区域内】 関川と戸野目川に挟まれた地区において「洪水浸水」、「内水浸水」、「津波浸水」のリスクが重複
		③高田区【都市機能誘導区域・居住誘導区域内】 関川と青田川に挟まれた地区において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複 南高田駅北側の地区において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複
		④新道区【居住誘導区域内】 県立中央病院北側の地区において「洪水浸水」と「内水浸水」のリスクが重複

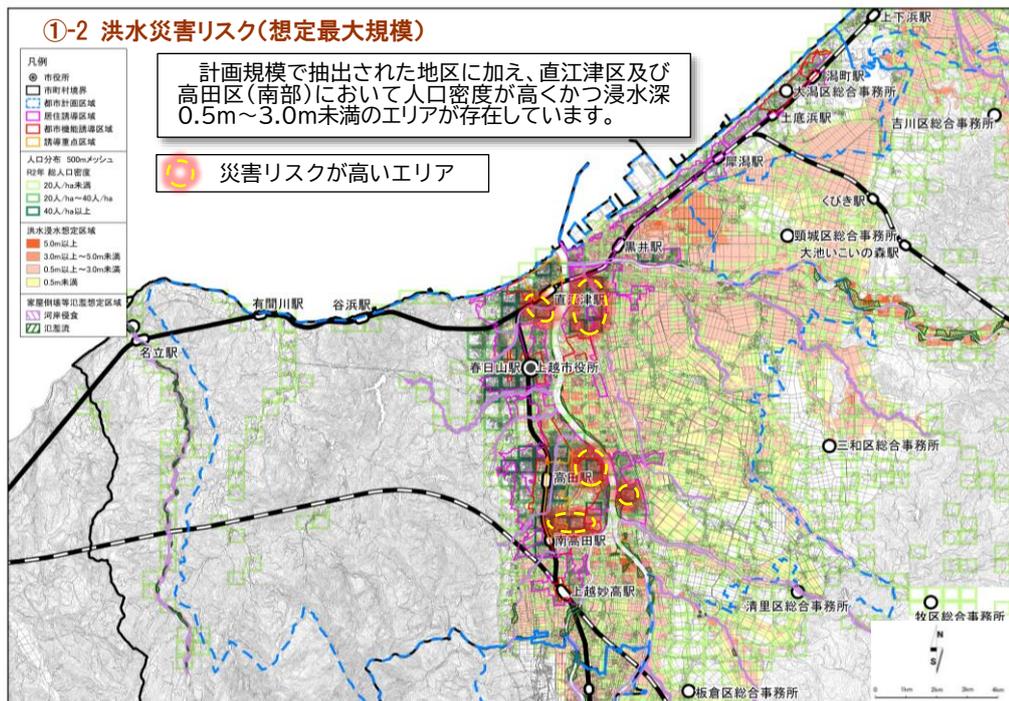


図 マクロ分析イメージ【洪水想定最大規模】

(5) ミクロ分析

ミクロ分析の対象とする地域自治区は、上越都市計画区域内に位置する17地域自治区とします。
また、ミクロ分析の結果、各種ハザードに対し想定される災害リスクと地域自治区との関係を整理したものを下表に示します。

表 ミクロ分析結果のまとめ

災害ハザード	災害リスク	地域自治区								
		高田区	新道区	金谷区	春日区	諏訪区	津有区	三郷区	和田区	高士区
洪水	・人口密度や高齢者人口割合が高く垂直避難が困難なエリアが存在	○	○	○	○	—	○	○	○	—
	・0.5m以上の浸水想定区域内で高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	・0.5m以上の浸水想定区域内で要配慮者施設が立地するエリアが存在	○	○	○	○	—	○	—	○	—
	・家屋倒壊等氾濫想定区域で人口密度や高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	○	○	—	○	○	○	○
土砂	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	—	—	○	○	—	—	—	—	○
	・要配慮者施設が立地するエリアが存在	—	—	○	—	—	—	—	—	—
津波	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	・要配慮者施設が立地するエリアが存在	—	—	—	—	—	—	—	—	—
内水	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	○	○	—	—	—	—	—
	・要配慮者施設が立地するエリアが存在	○	—	—	—	—	—	—	—	—
ため池 なだれ	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	—	—	○	—	—	—	—	—	—
	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	—	—	○	—	—	—	—	—	—

災害ハザード	災害リスク	地域自治区							
		直江津区	有田区	八千浦区	保倉区	北諏訪区	谷浜・桑取区	大潟区	頸城区
洪水	・人口密度や高齢者人口割合が高く垂直避難が困難なエリアが存在	○	○	○	○	○	※1	—	○
	・0.5m以上の浸水想定区域内で高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	○	○	○	※1	○	○
	・0.5m以上の浸水想定区域内で要配慮者施設が立地するエリアが存在	○	○	○	○	○	※1	—	○
	・家屋倒壊等氾濫想定区域で人口密度や高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	—	○	○	※1	—	—
土砂	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	—	—	—	—	○	—	○
	・要配慮者施設が立地するエリアが存在	○	—	—	—	—	○	—	—
津波	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	○	—	—	○	○	—
	・要配慮者施設が立地するエリアが存在	—	○	—	—	—	—	—	—
内水	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	○	○	○	—	○	—	—	—
	・要配慮者施設が立地するエリアが存在	—	○	—	—	—	—	—	—
ため池 なだれ	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	—	—	—	○	—	—	○	○
	・高齢者人口割合が高いエリアが存在	—	—	—	—	—	○	—	○

※1 谷浜・桑取区を流下する桑取川水系の洪水浸水想定区域図は令和3年2月時点で公表されていないため本調査の対象外です。

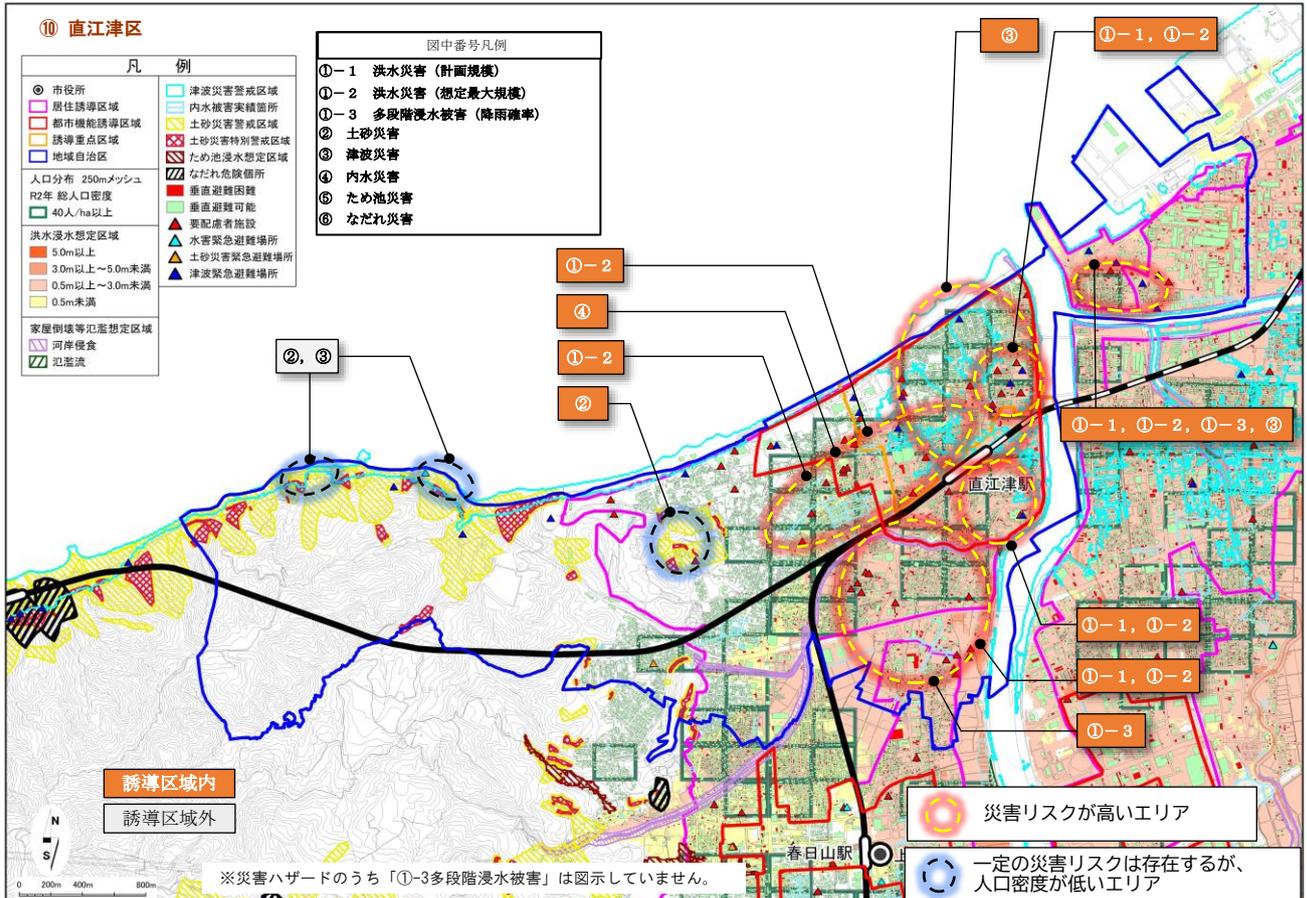
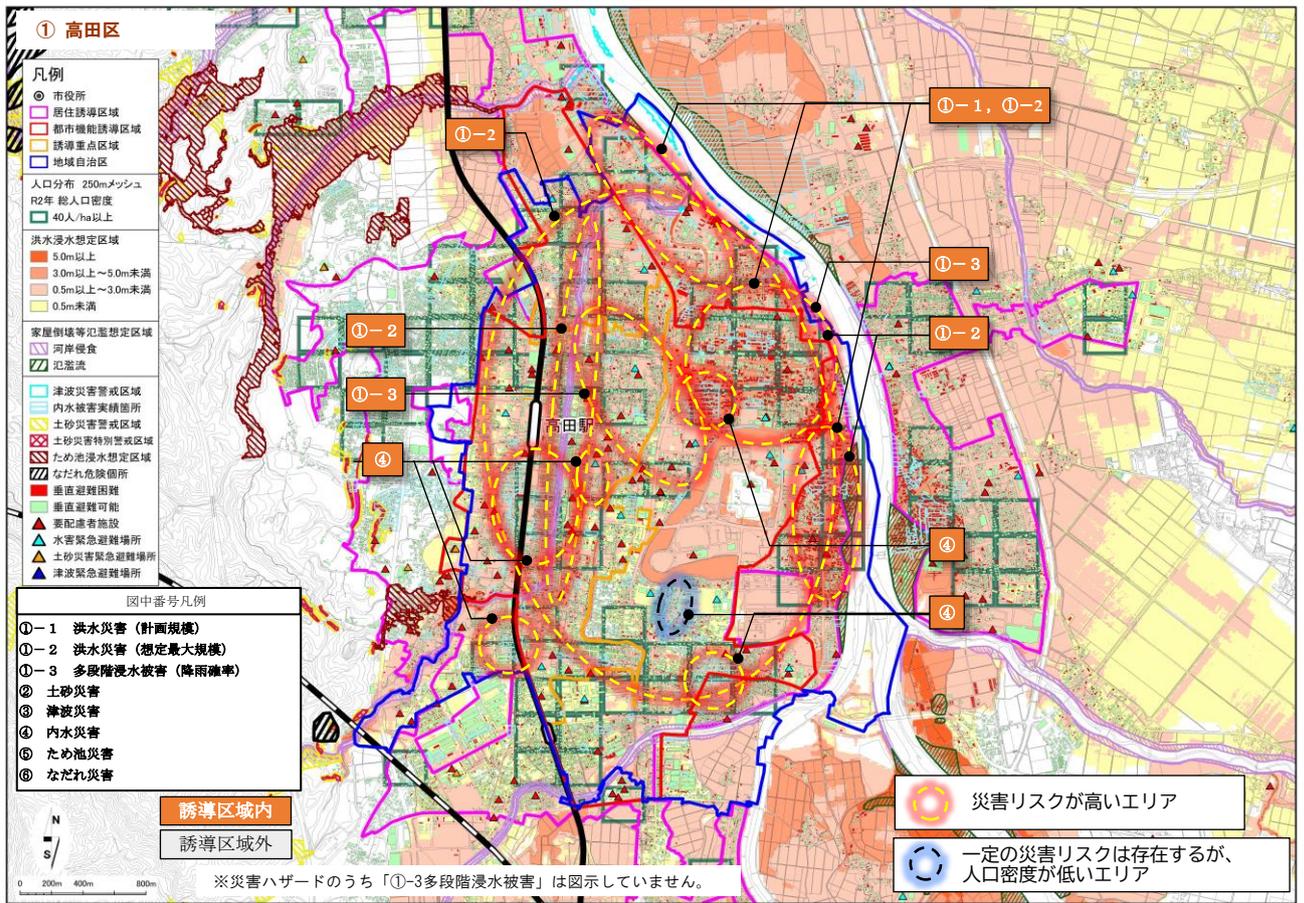
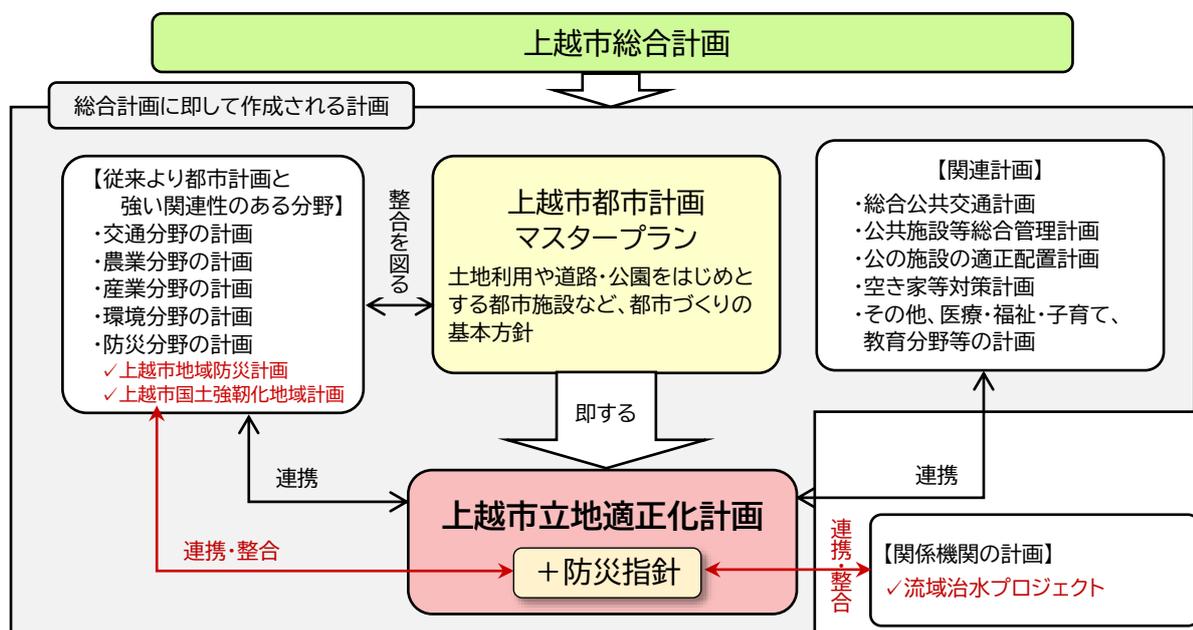


図 ミクロ分析イメージ【上：高田区 下：直江津区】

(6) 災害リスクへの対応の考え方

災害リスクの分析を踏まえて、居住誘導区域内の災害リスクへの対応については、以下のとおりとします。

- 災害イエローゾーン等が含まれるエリアは都市機能や人口が集積しており拠点が形成されている状況であることから、それら区域を誘導区域から除外したまちづくりは困難と考えています。よって、居住誘導区域内の災害リスクに対しては、上越市地域防災計画等の関連計画に基づく災害回避・低減のための各種取組を進めることで、防災対策・安全確保策を講じることとし、災害イエローゾーン等が含まれるエリアは居住誘導区域から除外しないこととします。
- 具体的な防災対策・安全確保策については、上越市地域防災計画等の関連計画に掲げる各種取組を本計画にも位置付けることにより、相互に連携、整合し、あらゆる災害への未然防止を図るとともに、避けることができない災害による被害を最小限に抑制し、災害に強いまちづくりを進めていきます。



防災関連の計画に掲げる各種取組を位置付け

【市の防災分野の計画】

- ・ 上越市地域防災計画：上越市における災害対策の基本となる計画で、災害を防ぐための予防対策や災害が発生したときの対応などを定めているもの
- ・ 上越市国土強靱化地域計画：上越市における国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための基本的な計画

【関係機関の計画】

- ・ 流域治水プロジェクト：国、流域自治体、企業等が協働し、河川整備に加え、雨水貯留浸透施設や土地利用規制など、各水系で重点的に実施する治水対策の全体像をとりまとめたもの

(7) 取組の基本方針

上越市第7次総合計画では、防災に関する基本目標として「安心安全、快適で開かれたまち」を掲げ、市民の暮らしを支える都市基盤や良好な生活環境の持続性を高め、災害に強い安心安全で強靱なまちづくりに取り組み、誰もが快適に暮らし続けられるまちを目指しています。

具体的な取組として、総合計画の政策である「あらゆる災害に柔軟に対応する力の向上」及び「日常を支える安心安全の土台の強化」を実現するため、各分野の施策を上越市地域防災計画の中で体系化して位置付けており、各種取組を全市的に進めています。

本計画における防災まちづくりの取組については、上越市地域防災計画等の防災分野に関する関連計画と連携、整合を図り、居住誘導区域内で防災対策・安全確保策を取り組むことにより災害リスクの低減・回避を図っていくことを基本方針とします。

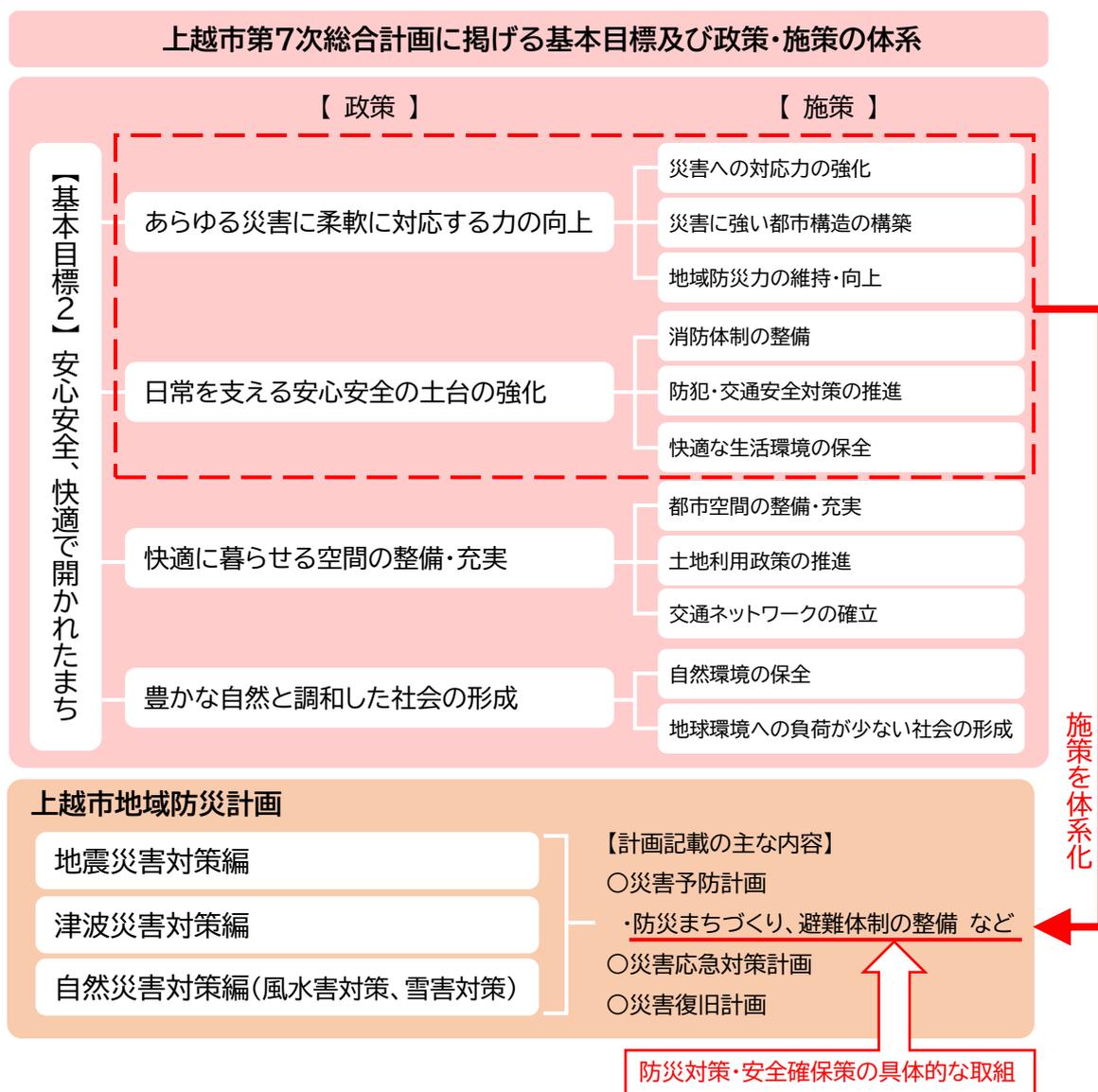


図 防災まちづくりに対する取組の基本方針

(8) 上越市に地域防災計画における基本方針・主な取組

上越市地域防災計画における各種取組のうち、居住や都市機能の誘導を図る上で必要な防災まちづくりや避難体制の整備に関する基本方針や主な取組等を整理します。

表 上越市地域防災計画における基本方針・主な取組など

種別	防災まちづくりや避難体制の整備に関する基本方針・主な取組など
【A】 風水害対策	① 災害に強いまちづくりの計画的な推進
	② 計画的な土地利用の規制・誘導
	③ 防災上危険な市街地の解消
	④ 都市における緑化の推進と緑地の保全
	⑤ 災害に強い宅地造成の推進
	⑥ 防災性向上のための根幹的な公共施設の整備
	⑦ 災害危険区域の指定
【B】 津波災害対策	① 津波に強いまちの形成
	② 避難関連施設の整備
	③ 建築物の安全化
	④ ライフライン施設等の機能確保
	⑤ 危険物施設等の安全確保
	⑥ 復興まちづくり事前準備の取組の推進
【C】 地震災害対策	① 災害に強いまちづくりの計画的な推進
	② 計画的な土地利用の規制、誘導
	③ 防災上危険な市街地の解消
	④ 都市における緑化の推進と緑地の保全
	⑤ 災害に強い宅地造成の推進
	⑥ 防災性向上のための根幹的な公共施設の整備
	⑦ 復興まちづくり事前準備の取組の推進
【D】 雪害対策	① 雪崩防止施設等の機能を十分に発揮できるよう、地形、雪崩の種類等を考慮のうえ適切な施設を選定するとともに、その整備促進に努める
	② 市民に対し雪崩危険箇所の周知を図るとともに、雪崩に関する知識の普及、啓発に努める
【E】 避難体制 (各種災害共通)	① 地域の危険に関する情報の事前周知を図る
	② 避難指示等に関する伝達手段と経路を確立し情報伝達体制の整備に努める
	③ 避難指示等の発令に関する客観的基準の設定に努める
	④ 避難誘導體制の整備に努める
	⑤ 想定される避難者数や移動距離等に留意し、指定避難所等の適正な配置に努める
	⑥ 避難指示等発令時の避難行動要支援者避難誘導體制の確立に努める
	⑦ 指定避難所における良好な生活環境の確保に努める
	⑧ 指定避難所等の開設・運営における、市民の主体的な関わりを推進する

※この他、上越市国土強靱化地域計画及び流域治水プロジェクトに登載されている取組・事業もあります。

(9) 防災まちづくりの取組

居住誘導区域内における災害リスクに対応する防災まちづくりの取組について、上越市地域防災計画における防災まちづくり等の方針を踏まえ、以下のとおり整理します。

表 災害区分ごとの取組方針

災害区分	災害リスク	対応する取組
洪水災害	浸水想定区域内において、人口密度や高齢者人口割合が高く、かつ垂直避難が困難な住宅等が存在する	【A】 【E】
	浸水想定区域内の想定浸水深3.0m以上のエリアにおいて、要配慮者施設が立地している	
	関川、儀明川及び青田川等の家屋倒壊等氾濫想定区域において、人口密度が高く、かつ垂直避難が困難な地区が存在する	
土砂災害	土砂災害警戒区域内において、高齢者人口割合が高く、要配慮者施設が立地するエリアが存在する	【A】 【E】
津波災害	沿岸部における津波災害警戒区域内において、高齢者人口割合が高いエリアが存在する	【B】 【E】
	津波災害警戒区域の想定浸水深3.0m以上のエリアにおいて、要配慮者施設が立地している	
内水災害	儀明川、青田川の沿川において、内水発生が想定される	【A】 【E】
	内水浸水被害の実績箇所において、高齢者人口割合が高く、かつ要配慮者施設が立地するエリアが存在する	
ため池災害	ため池浸水想定区域内において、高齢者人口割合が高いエリアが存在する	【A】 【E】
雪崩災害	居住誘導区域内において、災害リスクは存在しない	【D】 【E】
地震災害	震度6弱以上が想定される範囲に居住誘導区域の多くが含まれており、耐震性の低い建物等の倒壊による人的被害や都市基盤の損傷等が想定される	【C】 【E】
	関川、儀明川、青田川沿い等で液状化が想定され、構造物、道路、鉄道、地下埋設物などに大きな被害の発生が想定される	



図 防災まちづくりの取組イメージ

(10) 防災まちづくりの目標値

防災指針の取組を実現するために、防災指針における目標値を以下のとおり設定します。

表 防災まちづくりの目標値

指標名	現状値 (年度)	目標値 (R12)	出典
3年以内に要支援者に関する訓練を実施した自主防災組織数	17 組織 (R3)	177 組織	第7次総合計画
活動停滞組織数	147 組織 (R4)	0 組織	第7次総合計画
市が実施する防災士養成講座での資格取得者数（延べ人数）	844 人 (R3)	1,294 人	第7次総合計画
水道基幹管路耐震適合率	38.4% (R3)	44.3%	第7次総合計画
下水道（雨水幹線）の整備率	44.3% (R3)	48.0%	第7次総合計画
木造住宅の耐震化率	83% (H30)	おおむね 解消	第7次総合計画

※上越市第7次総合計画の指標と整合を図っているため、目標値の年度は令和12年度としています。

9 目標

■人口密度等に関する目標値

本計画において、誘導重点区域内の将来人口密度を80人/haと設定し、誘導重点区域内の人口割合を、現在の9%（平成22年）から将来12%（令和16年）まで引き上げることを目標とします。

表 人口密度（単位：人／ha）

誘導重点区域	昭和60年 (1985年)	平成12年 (2000年)	平成22年 (2010年)	【将来目標値】 令和16年 (2034年)
高田地区内	91.9	73.6	62.6	80.0
直江津地区内	122.7	83.9	73.4	80.0

表 上越都市計画区域に対する誘導重点区域内の人口割合

区域	平成22年 (2010年) 人口	令和16年 (2034年) 人口	平成22年(2010年)～ 令和16年(2034年) 増減率等
上越都市計画区域内	149,130人	132,833人	▲11%
誘導重点区域内	13,108人	15,787人	+20%
誘導重点区域内の割合	約9%	(将来目標値) 約12%	約9%から 約12%に向上

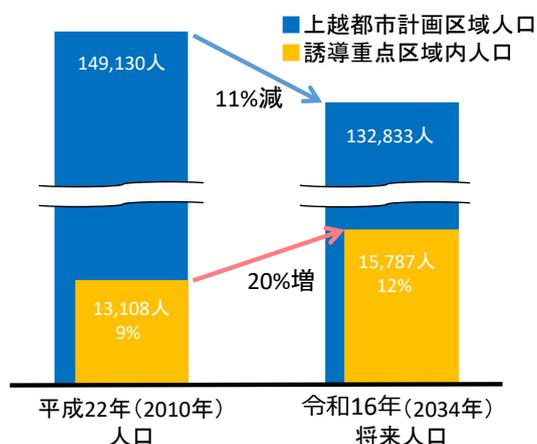
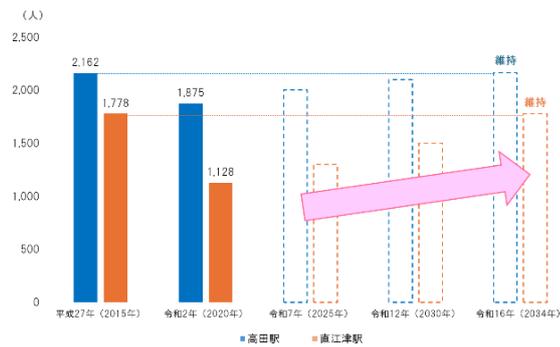


図 上越都市計画区域内及び誘導重点区域内人口目標

■公共交通利用者数等に関する目標値

公共交通の利用者数が増加することにより、既存の公共交通網の維持、運行本数の増加が効果として期待されることから、誘導重点区域内の鉄道駅である高田駅及び直江津駅の利用者数を評価指標とし、基準とする平成27年（2015年）の利用者数を維持することを目標とします。

誘導重点区域	【基準値】平成27年(2015年)	令和2年(2020年)	【将来目標値】令和16年(2034年)
高田地区内	2,162人	1,875人	2,162人 (平成27年の利用者数)
直江津地区内	1,778人	1,128人	1,778人 (平成27年の利用者数)



■財政状況等に関する目標値

税収減は市の財政に影響を与えることから、都市機能誘導区域内の代表地点における地価変動率を評価指標とし、基準とする令和6年（2024年）の変動率に対して上昇率の増加又は下降率の低減を目標とします。

都市機能誘導区域	調査地点	平成26年(2014年)	【基準値】令和6年(2024年)	【将来目標値】令和16年(2034年)
直江津地区	中央1丁目	▲4.2% (H25: 59,400円/㎡) (H26: 56,900円/㎡)	▲3.2% (R5: 40,700円/㎡) (R6: 39,400円/㎡)	上昇率の増加 又は 下降率の低減
春日山駅周辺地区	春日野1丁目	▲4.0% (H25: 65,500円/㎡) (H26: 62,900円/㎡)	▲0.4% (R5: 51,700円/㎡) (R6: 51,500円/㎡)	
高田地区	本町5丁目	▲4.2% (H25: 101,000円/㎡) (H26: 96,800円/㎡)	▲2.6% (R5: 68,700円/㎡) (R6: 66,900円/㎡)	
大潟区総合事務所周辺地区	大潟区潟町	▲2.2% (H25: 27,700円/㎡) (H26: 27,100円/㎡)	▲3.3% (R5: 20,900円/㎡) (R6: 20,200円/㎡)	
上越妙高駅周辺地区	大和5丁目	— (H25: 調査なし) (H26: 調査なし)	0.0% (R5: 55,000円/㎡) (R6: 55,000円/㎡)	
上越インターチェンジ周辺地区	富岡	— (H25: 調査なし) (H26: 調査なし)	0.4% (R5: 70,600円/㎡) (R6: 70,900円/㎡)	

10 届出

(1) 居住誘導に関する届出

都市再生特別措置法第88条の規定に基づき、居住誘導区域外で以下の行為を行う場合、着手する日の30日前までに行為の種類や場所について、上越市への届出が必要となります。

届出の対象となる行為

- 開発行為…… ○3戸以上の住宅の建築目的の開発行為
○1戸又は2戸の住宅の建築目的の開発行為で1,000㎡以上の規模のもの
- 建築行為等…… ○3戸以上の住宅を新築しようとする場合
○建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して3戸以上の住宅とする場合

(2) 都市機能誘導に関する届出

都市再生特別措置法第108条の規定に基づき、計画に定められた誘導施設に対し下記の行為を行う場合、着手する日の30日前までに行為の種類や場所について、上越市への届出が必要となります。

届出の対象となる行為

- 開発行為※…… ○誘導施設を有する建築物の建築を目的とする開発行為
- 建築行為等※…… ○誘導施設を有する建築物を新築する場合
○建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して誘導施設を有する建築物とする場合
- 休廃止…… ○都市機能誘導区域内において、誘導施設を休止し、又は廃止しようとする場合

※ただし、都市機能誘導区域内の開発行為、建築行為等で当該区域の誘導施設に該当する場合は届出不要

**上越市立地適正化計画
概要版**

平成29年 3月策定

平成30年 7月改訂

平成31年 4月改訂

令和 2年 4月改訂

令和 3年 7月改訂

令和 7年 3月改訂

上越市

〒943-8601 新潟県上越市木田1-1-3

電話：025-526-5111 Fax：025-526-6111