

第4章

良好な景観づくりの取り組み

- 4-1. 上越市の景観資産の共有
- 4-2. 市民と行政の協働・連携
- 4-3. 行政内の関連分野の連携
- 4-4. 景観づくり誘導施策の強化
- 4-5. 景観づくりを支える各種支援
- 4-6. 景観づくりの進行管理

ここでは、これまでの景観づくりの取り組みから見えてきた課題を解決し、上越市の「景観づくりの目標」に向かって進んでいくために、基本理念である「景観そだて」に則って取り組む施策を示していきます。

4-1. 上越市の景観資産の共有

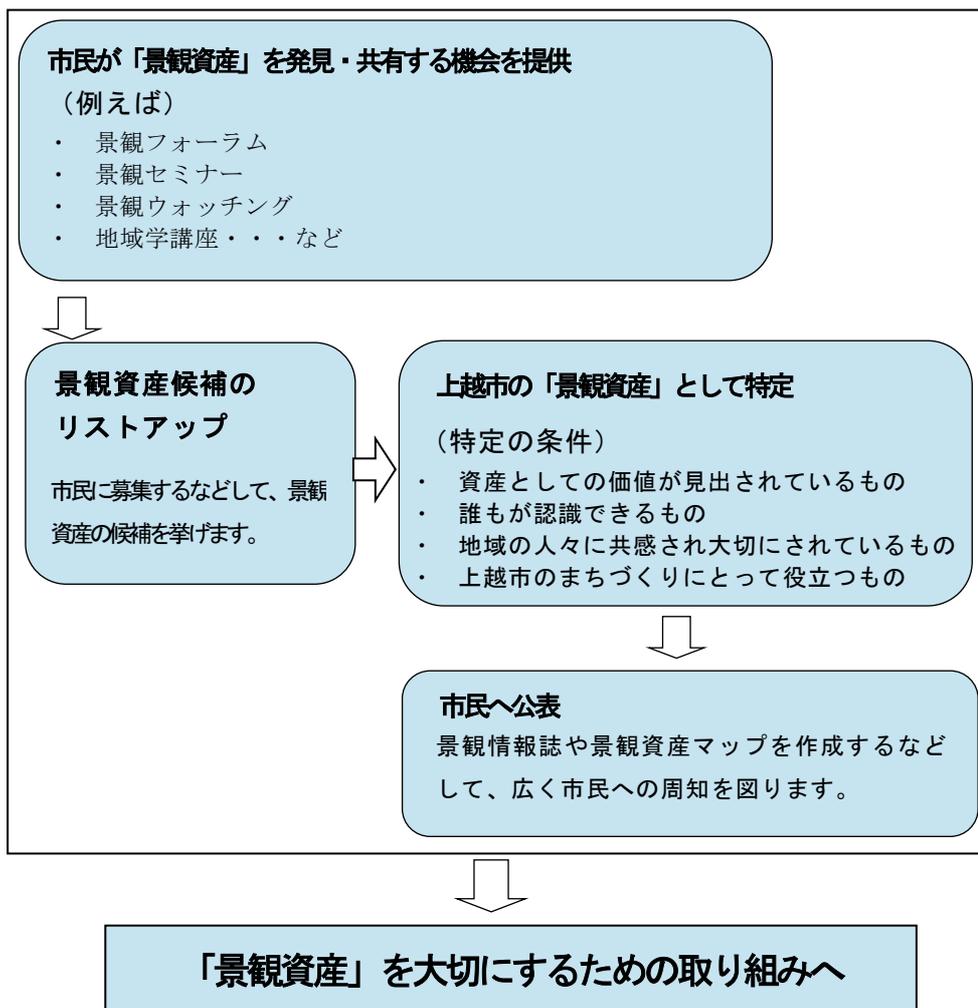
景観づくりに取り組むにあたって、上越市として大切にしたい市民みんなの宝物である「景観資産」を市民みんなと共有していきます。

市民の意見を聞き、景観審議会での議論を経た上で、上越市として大切にしたい「景観資産」を特定するための仕組みを作ります。

「資産価値が見出されているか」「誰もが認識できるか」「地域の人々に大切にされているか」「上越市のまちづくりに役立つか」といったものを特定していきます。

また、特定された「景観資産」は情報誌などを通じて市民に広く周知し、より多くの方々の共感が得られるようにします。

(1) 上越市の「景観資産」特定の流れ



(2) 上越市の景観資産の特定条件

①資産としての価値が見出されているもの（本物か）

- 地域の自然や歴史文化から、その景観が有している魅力や特徴が見出されているもの。
- 眺めの対象となるもの（建物や山、川、樹木など）だけでなく、それを取り巻く周辺環境を含めて価値が見出されているもの。
- その景観資産が、上越市らしさや特徴をあらわしているもの。

②誰もが認識できるもの（共有できるか）

- 景観資産を眺める場所は、だれもが容易に立ち入ることが出来る場所。
- 多くの上越市民がメリットを享受できるもの。（特定の営利目的でないか）

③地域の人々に共感され大切にされているもの

- 地域住民による景観づくりについての取り組みが行われているもの。
- 景観を構成する要素となるもの（建物や樹木、その土地）の管理者が特定できるもの。

④上越市のまちづくりにとって役立つもの

- 景観資産を活かしたまちづくり活動などが、上越市の発展や魅力の向上につながるもの。
- 景観づくりの活動が永続的なもので、歴史的価値が高いもの。（新しいものでも将来の永続性があるもの。）

以上の条件から、上越市の「景観資産」の候補と考えられる例を示します。
これらは上越市に暮らす人々であれば、誰もが共感し、心地よいと感じる「景観資産」といえます。

また、ここにあげるもの以外にも、これまでに「上越市景観デザイン賞」として表彰されてきた様々な景観や景観づくりの活動も、市民共有の「景観資産」であるといえます。

(3) 上越市の景観資産の候補

① 妙高の跳ね馬や、米山、尾神岳への眺望景観

上越市には、「あの山に三度雪が降れば、里にも雪がやってくる」という言い伝えがあります。

平野部の農村において山の「雪形」を眺め、種まきの適期を知ろうとする知恵や、山を見て天気を占うといった伝承が受け継がれています。

水田地帯にとっての妙高山や南葉山は、水を涵養する作神として信仰の対象であり、また日本海に接してそびえ立つ米山は、航海や漁業のランドマークとして漁民や海運業者にとっての信仰の対象でした。



中郷区から見る妙高山

② 原風景としての日本海に沈む夕日

上越市の海岸は、西頸城丘陵が日本海に接する地域の岩礁海岸と潟町砂丘を代表とする砂丘海岸があり、対照的な海岸景観を有しています。

このような海岸から眺める日本海に沈む夕日は、上越に暮らす人々にとって、子供のころの原風景として、いつまでも心に残るふるさとの「景観資産」です。



日本海に沈む夕日

③ 城下町のシンボル高田城趾・高田公園

高田城の三重櫓は、慶長19年に築城され、明治3年に火災のため焼失してしまいましたが、上越市発足20周年記念事業として平成5年に再建され、城下町のシンボルとなっています。

高田公園では、春になるとソメイヨシノが咲き誇り、夜桜をライトアップした「百万人観桜会」が開催されるなど、市民の憩いの場として大切にされています。



ライトアップされた
高田城三重櫓と夜桜

④美しい棚田の田園景観やハサギ

上越市の山間部の耕作地では、狭い段丘面や地すべり地形の斜面を利用し、人々の暮らしの知恵が反映された、美しい棚田が望めます。

安塚区の上船倉の棚田は「日本棚田百選」に選ばれるなど、多くの人々にその美しさが共有された「景観資産」といえます。

また、平野部には米岡のハサギ並木など、田園部の生活文化に密着した景観が存在しています。

屋敷林を利用したハサ掛けなども農村に受け継がれてきた暮らしと文化を代表する「景観資産」といえます。



「楽しい通学路」
(第2回写ッセ・自然景観部門賞)

⑤日本一の総延長を誇る雁木通り

高田地区や直江津地区には、日本一の総延長を誇る雁木を持つ町家が並んだまちなみが現存しています。

雪国の助け合いの精神が凝縮した個々の暮らしを反映した雁木の景観は、文化遺産としても評価されています。



高田の雁木
(第3回写ッセ・上越物語部門賞)

⑥雪国の暮らし

上越市は豪雪地帯であり、雪は人々の暮らしにとって大きな課題でもありました。

近年は「雪」の持つ魅力や利点を活かし、雪景色や雪を利用した商品の開発などが行なわれています。

上越市では「雪」を「上越市ブランド戦略」の中核イメージとして扱うなど、雪国の暮らしそのものが、市民共有の「景観資産」として認識されてきています。



雪国の楽しみ(スノーフェスティバル)

⑦その他、上越市の景観資産として考えられるもの

これまでに取り上げた以外にも、桑取谷の集落景観、中ノ俣の集落景観、寺町のまちづくり、青田川を愛する会の活動、安塚区の緑化活動、大島区ホテルの里づくりの活動など、積極的な景観づくり、まちづくりに貢献している活動も、大切にしていける「景観資産」として取り上げていきます。

また、高田 IC 周辺、新幹線新駅周辺地区も、上越市に訪れる人々にとっての玄関口となるため、その周辺の景観も大切な景観資産として考え、様々な施策に取り組んでいきます。



中ノ俣集落の気比神社大祭



謙信公大橋(グッドデザイン賞 2003 年度
建築環境デザイン部門受賞)

(4) 景観法に基づく取り組みの例

①景観法で取り組むことができる施策

例として取り上げた「景観資産」に対して、景観法に基づく景観計画に位置付けられたメニューで、その資産価値を守り育てていくことができる施策を、「雁木通り」を例に示します。

■景観計画でできること（例示）

■景観づくり重点区域・景観地区の指定、行為の制限

- ・ 雁木協定が結ばれるエリアを、景観づくり重点区域とする。
- ・ より積極的な行為の制限を設ける。
- ・ 例えば、壁面線の制限＝セットバックの禁止、道路に面する部分の高さ制限、外壁の色彩規定など。
- ・ さらに積極的な景観政策が必要な場合、住民との合意形成を進め、「景観地区」として指定する。

■景観重要建造物

- ・ 雁木を持つ建物を町家とあわせて、景観重要建造物に指定する。
(準防火地域の外壁制限の緩和検討のため)

■景観重要公共施設

- ・ 雁木を持つ町家の前面道路を景観重要公共施設として、周辺整備を行う際に、雁木のまちなみに配慮した整備事項を定める。

■景観整備機構

- ・ 雁木協定を結んでいる協議会を、雁木保存を目的とした「景観整備機構」に位置付け「景観」という視点から雁木のまちなみを協議する。
- ・ 雁木整備に関する事項や景観づくりのルールを検討するほか、イベントの企画・運営など、雁木のまちづくりに関する意識の醸成などにも取り組む。

■景観協議会

- ・ 各協議会の連合会などを「景観協議会」に位置付ける。

■景観協定

- ・ 雁木の保存活用に関する「地域協定」を景観法に則した、「景観協定」に移行する。

■屋外広告物の行為制限

- ・ 屋外広告物条例の整備により、雁木を持つまちなみの意匠に配慮した看板にする。

4-2. 市民と行政の協働・連携

「景観そだて」の展開を持続的な取り組みとして市民生活の中に定着させ、実効性を高めるために、市民と行政が連携する体制を整えていきます。

将来的には、市民の自主的な取り組みが推進できるように、市民間での情報交換などの交流拠点として、さらに行政と市民とをつなぐ役割として、第三セクターやNPO活動を推進する組織の確立や、それら組織を、景観法に基づく「景観整備機構」への指定に向けて検討を進めます。

そして様々な景観そだての担い手や各関係業界との意見調整を行うため、景観法に基づく「景観協議会」の設立を検討します。

また、市民自ら率先して取り組む活動への協力や支援を充実します。

(1) 市民自ら率先して取り組む活動への協力、支援

市民活動や景観づくりに寄与する整備等の実践など、市民・事業者による取り組みに積極的に関わり、情報提供やPR、専門家の派遣などの協力、セミナーの開催、地域のリーダー育成などの支援を行います。

- 景観づくり重点区域の指定に向けた地区の取り組みの誘発
- 協議会やワークショップによる地域住民の合意形成、意識啓発
- 公共公益事業における計画段階からの利用者や市民参加、参画の促進
- 市民への公共公益事業に関する情報公開と説明の徹底
- まちなかの暮らしや、町家・雁木のあり方などを考える研究会の組織化
- 耕作放棄地の田舎体験を通じた維持管理や景観整備機構の指定
- 景観情報誌、景観資産マップ、インターネットによる情報提供
- 地域の景観学習教材などの作成と発行
- 緑化活動などを通じた環境保全意識を、身近な「景観教育」とする事業

(2) 景観づくり推進組織の認定と景観整備機構への展開

積極的に様々な活動に取り組んできている組織は、景観づくりの先輩としてこれまでの経験を活かし、新たな景観づくりの取り組みに立ち上がった組織をリードしていくことが期待されます。

これらの組織は、活動内容に加え、周辺地区へ波及するための役割も担うこととなります。また、場合によっては、連携支援型の別組織として新たに展開させていくことも考えられます。

そこで上越市としては、こうした市民やNPO法人などによる活動を支援することを目的として、一定の条件を満たす市民により組織された団体を「景観づくり推進組織」として認定します。

そして将来的には、景観法第92条に基づく「景観整備機構」としてその団体を指定するための検討を進めます。

「景観づくり推進組織」の認定については次に掲げる要件を満たすこととします。

1. その活動が景観づくりに有効と認められること
2. その活動が財産権その他の権利を不当に制限するものでないこと
3. その活動が、地域住民の多くの指示を得ていると認められること
4. 規則で定める要件を具備する規約が定められていること



景観法第92条に基づく

景観整備機構へ

(3) 景観協定の締結及び認可（景観法 第81条及び第83条）

市民の主体的な「景観そだて」の取り組みを醸成していくための手段の一つとして、一定の区域に存する土地・建物・広告物・樹木その他、景観づくりにおいて配慮すべきものの所有者等が、その位置・規模・形態等、景観づくりに必要な事項について、景観法第81条に基づく景観協定を締結することができます。その内容が各種要件に該当するすると認められる場合、市は同法第83条に基づき、当該景観協定を認可します。

(4) 景観協議会の設立

景観行政団体である市、公共施設管理者、景観整備機構（NPO法人などの住民組織）により、様々な機関や団体間の意見調整を効果的に行うため、景観協議会を設立します。

景観協議会では、現行の景観審議会も加え、多方面からの意見を集約し、「景観」という視点から協議する場とします。

景観協議会は、施設整備に関する事項や施設周辺の景観づくりのルールづくりを検討するほか、景観に関するイベントの企画・運営など、景観づくりに関する市民意識の醸成に積極的に取り組みます。

4-3. 行政内の関連分野の連携

上越市では、「景観資産」を大切にしたい、良好な景観づくりを進めるにあたって、公共公益事業の展開に工夫を加えていきます。

また景観行政団体として、市内の関連分野の連携を強化し、国や県、その他関係機関との連携による総合的・横断的な景観行政の推進体制を確立していきます。

(1) 景観づくりを推進する仕組みの充実

良好な景観づくりを推進するにあたって、公共公益事業において、市民や利用者の積極的な参加を導き出す工夫を行い、使いやすく、親しみのある公共公益施設の整備を進めます。

また、公共公益事業における景観の質を高めるため、総合的な調整機能の向上、担当職員の知識技能向上などの人材育成、さらに事業を進める過程における景観的な配慮や工夫を取り入れた手法の導入を行います。

- 企画、調査、計画段階等、早期における景観計画や総合設計制度の導入。
- 公共公益事業の計画者、設計者の選定方法の検討。
- 既存公共施設改修の際の積極的な改善。

(2) 総合的・横断的な景観行政の連絡、執行体制の確立

景観づくりでは、関連する施策が多分野にわたることがあるため、総合的に推進するには、調整、統括、誘導を図る役割を担い総合的に推進する市内の組織体制を整えるとともに、関連する国や県の機関、隣接する他の市町村との連携が重要になってきます。

そこで、市内の関連分野との連携による総合的・横断的な景観づくりの推進体制を確立し、必要に応じて、国や県、その他関係機関と連携し、効率的に魅力ある景観づくりに取り組む体制を整えます。

①国、県、公益事業者との協力、連携

景観づくりの取り組み施策の展開では、景観行政団体である上越市の景観づくりの方針を、国、県、その他の関係機関に対しても積極的に働きかけ、連絡を密に取りながら、相互に協力できる体制を構築していきます。

また、眺望景観など、隣接市にも影響する景観づくりについての調整・連携を図るため、県との連携体制を整えていきます。

②市内関連分野との連携

市内の関連する分野の連携によって、総合的な景観そだての取り組みの調整を行います。

また、本計画に基づく施策の推進や点検、見直しを行うなど、全庁的な総合調整及び施策決定を行う体制を整備します。

事業による施設整備のみならず、施設整備後の維持管理を考慮した計画づくりと維持管理の仕組みと体制を構築します。

■建築関連分野との連携

- 確認申請時から、景観に配慮した助言・指導を行える体制を整備する。
- 景観重要建造物指定による建築基準法の緩和項目について市独自の条例制定を検討する。
- 公共施設整備（既存の改修も含む）において、先導的な景観づくりを行う。
- 住宅政策において、景観に配慮した住宅建設を推進する。

■都市計画分野との連携

- 景観地区・準景観地区の指定などによる、都市計画法との連携を図る。
- 都市計画マスタープランにおいて、景観計画の基本方針との連携を図る。
- 公園整備や道路整備などの公共整備事業において、景観計画の基本方針との連携を図る。

■観光分野との連携

- 国の「観光立国推進基本計画」に基づき、良好な景観に関する観光資源の保護、育成、開発についての連携を図る。
- 「観光振興5か年計画」に基づき、来訪者に魅力的であることはもちろん、市民一人ひとりが、地域の魅力に気づき、誇りを持ち、住んでよし、訪れてよしの「観光立市」を目指した相互の連携を図る。

■環境分野との連携

- 自然景観の保全に関して、「環境基本計画」に基づき、相互の連携を図る。
- 景観づくりを身近な「環境づくり」のひとつとして位置付ける。

■教育分野との連携

- 学校教育、生涯学習教育の場において、景観に関する配慮を、身のまわりの暮らしに目をむけた身近な「景観教育」として展開する。
- 「地域学」や「地元学」など公民館での生涯学習活動での地域固有な景観講座を支援する。

■農林業分野との連携

- 棚田の維持など、地域特有の農村景観を維持保全するため、農業振興地域整備計画との整合を図る。
- 休耕田や耕作放棄地の対策など、農地法との調整により「景観整備機構」による耕作地の利用権取得可能とするための条件について連携を図る。
- 林業分野における植林や林道整備において調整を図る。

■文化財分野との連携

- 景観重要建造物指定において、文化財指定・登録制度との調整を図る。
- 良好な景観形成に重要と考えられる景観要素について、それが持つ歴史的、文化的視点からの評価について、専門的立場からの意見を求められるような連携体制を整理する。
- 文化的景観保存計画についての検討を進め、景観法、文化財保護法、双方からの保護措置を検討する。

4-4. 景観づくり誘導施策の強化

上越市では、これまでも行ってきた届出制度を強化し、景観に配慮した事業展開が図れるよう各種業界に積極的に働きかけるなど、景観誘導施策を強化していきます。

(1) 事前相談制度の確立

現在、建築確認申請などの各種手続きの前に相談が出来る窓口を設けています。

さらに上越市の「景観資産」を大切にしていくための工夫や配慮について、常設的にアドバイスできる制度として、景観アドバイザー制度、景観審議会を専門家との協力のもとに実施していきます。

■景観アドバイザー制度

- ・ 景観に関する専門家をアドバイザーとし、市民、事業者、行政の各種景観施策や景観づくりの取り組みに対し、適切な助言及び指導を行う。
- ・ 民間の大規模開発や大規模建築物の建設、さらに公共公益施設の整備に対し、事前相談制度による景観アドバイザー会議において総合的に調整する。
- ・ 景観法に基づく「行為の制限に関する事項」においては、上越市内で建築物や工作物等をつくる時には、景観に関わる事項についてアドバイスができるようにする。
- ・ さらに、市、県、国が行う事業については、景観アドバイザーの意見を最大限尊重する。

■上越市景観審議会

- ・ 本計画の進行管理や景観施策などに関しては、上越市景観審議会に対して報告を行い、意見を求め、評価を受けていく。
- ・ 上越市景観審議会では、景観づくりの施策の進行状況及び成果や景観を阻害する要因に対する審査を行い評価するとともに、必要に応じて改善等の助言を行う。
- ・ そのため、より一層の公正の確保と透明性の向上に努める。
- ・ また、本計画の見直しに際しても、諮問を受け答申を行う。

(2) 関連業界への周知

建築業界や広告業界、造園業界などをはじめとする各業界に対して、景観に配慮した事業展開を図るよう積極的に働きかけていきます。

それぞれの業界にとって、景観へ配慮した業務展開や技術開発が、業界のイメージアップにつながるような施策を検討します。

なお、上越市外の業界へも、上越市の景観計画を周知するためのPR活動を展開していきます。

4-5. 景観づくりを支える各種支援

建築基準法上の規制緩和や、各種税制による支援などについて検討します。

(1) 規制緩和などによる法的支援

①緩和措置の整備

景観重要建造物の、建築基準法の規定による制限の一部の緩和について検討します。

②安全性の確保

上記の景観重要建造物に対する緩和措置においては、防災に対する安全面からの措置をどう担保するかについて検討します。

(2) 財源の確保

「景観そだて」のプロセスを、持続的に発展させていくため、また、その後の維持管理の財源を安定して確保していくための仕組みを構築します。

市民活動を支援する助成や、景観づくりの基準に基づく整備に対する助成・低利融資など、また事業者への景観づくりのPR活動や市民への啓発活動資金などにも柔軟に活用できる財源確保に努めます。

そのため、景観づくりファンド（基金）の創設やPFI等の民間資金の導入などについて検討します。

(3) その他の支援策

上記のほか、上越市の「景観資産」を大切にするために検討していく支援策を掲げます。

- ①町家（雁木）維持保全事業の継続。
- ②景観に寄与する市民活動に対する活動経費の助成制度の検討。
- ③景観に寄与する整備に対する助成制度や融資制度の検討。
- ④景観づくりへの貢献に対する表彰やPR。

4-6. 景観づくりの進行管理

(1) 報告、評価

本計画に基づく良好な景観づくりに関する取り組みについては、上越市景観審議会に対して年次報告し、評価を受けるものとします。

また、その結果については市民に広く公表していきます。

(2) 計画の点検、見直し

概ね5年ごとに、上越市の景観づくりに対する市民の意向を把握し、計画の進行状況等の点検を行い、上越市景観審議会の評価を受けるものとします。

その結果、再検討や見直しが必要なものについては、関係各機関と連携しながらその後の推進方策等について協議し、必要に応じて計画の見直しを行います。

(3) 将来の変動が予想される事業

上越市では、今後数年の間に都市基盤整備事業の実施が予定されているなど、大きな変動が予想され、景観に大きな影響を与える可能性のあるプロジェクトが進められています。

こうした事業を進める際には、本計画で定めた景観づくりに配慮するよう、事業主体や関係各機関との協議を進めていきます。