

# 会 議 録

## 1 会議名

第6回上越市都市計画マスタープラン策定検討委員会

## 2 議事

(1) 第5回都市計画マスタープラン策定検討委員会での指摘と対応

(2) まちづくりの分野別方針について

①景観形成・保全の方針

②都市防災の方針

## 3 開催日時

平成26年9月29日（月）午前10時00分から

## 4 開催場所

上越市役所4階 401会議室

## 5 傍聴人の数

1人

## 6 出席した者（傍聴人を除く。）氏名（敬称略）

- ・委員：中出文平、佐野可寸志、澤田雅浩、坂田寧代、志村喬、東條邦俊、  
萩谷賢一、笹原茂、鳥越元一、常山哲、宮崎朋子、上原みゆき、桑原直樹、  
中村好男
- ・事務局：都市整備課 宮崎課長、佐藤副課長、竹田係長、三井田主任、大島主任

## 7 発言の内容（要旨）

(1) 開会

## (2) 宮崎都市整備課長挨拶

(宮崎都市整備課 本日はお忙しいなか、第6回都市計画マスタープラン策定検討委員会にご出席賜りありがとうございます。)

本日の委員会では、8月26日に開催させていただきました前回の検討委員会でご議論をいただいた内容について、本文に修正を加えて作成しておりますのでご確認いただきたいと思います。また、分野別方針の最終となります景観形成・保全の方針と都市防災の方針についてご議論いただきたいと思います。この部分については市民の皆様方にも色々な思いがある部分で、難しいところかと思えます。ご議論いただいた内容を踏まえ、全体構想を完成させて、その後は地域別構想のご議論をいただきたいと思いますと考えております。

難しい部分ではございますが、皆さまの活発なご議論をいただきながら進めてまいりたいと思えます。よろしく願いいたします。

(中出委員長) 本日は第6回目の委員会となり、これまで月1回ご議論いただき、全体構想の内容もだいぶ詰まってまいりました。概ね全体構想については本日で議論を終え、次回素案ができあがり、その後、地域別構想の検討に移るということで、本日はひとつの山場だと思いますので、皆さまよろしく願いいたします。

本日の議事は2つございますが、第5回委員会での指摘と対応について事務局からご説明お願いいたします。

## (3) 議事

### 1) 第5回都市計画マスタープラン策定検討委員会での指摘と対応について

(事務局) 資料1-1, 1-2に基づき説明

(中出委員長) 都市施設の方針のうち、道路・公共交通、その他都市施設の方針、都市環境の方針の3つについて議論いただきました。ただいまの説明についてご質問等ございましたらお願いいたします。

佐野委員はご欠席で事前にいただいていたご意見を踏まえて修正させていただきましたが、何かご質問等よろしいでしょうか。

(佐野委員) はい。

(中出委員長) 他に無ければ修正についてご了承いただいたということで、次の

議事に移ります。

2) まちづくりの分野別方針について

(事務局) 資料2-1, 2-2に基づき説明

① 景観形成・保全の方針について

(中村委員) 景観形成の2ページに歴史的景観とありますが、写真に寺町の寺院群の航空写真をのせられないでしょうか。また、4ページに環境色彩ガイドラインについて、もう少しわかりやすく説明できる方法はないでしょうか。

(事務局) 歴史的景観の写真については寺町の寺院群を載せられるかどうか検討させていただきます。環境色彩ガイドラインについては、本文の中で説明を加えたいと思います。

(中出委員長) マンセル値を使って望ましい色と避けたい色を決めていること、マンセル値とは色相と明度と彩度から出ていることをもう丁寧に説明した方が良いのではないのでしょうか。

机上に上越市環境色彩ガイドラインを配布頂いておりますが、こちらは条例で規制しているのではなくガイドラインということでしょうか。

(事務局) そのとおりです。

(中出委員長) 宮崎委員がご専門と思いますので、相談してわかりやすい説明をご検討いただきたいと思います。原色を避けるとしか示していない自治体もあるため、強制力はなくても取り組んでいる方だと思います。

また、良い例として、観光地などでは色彩を統一した事例があると思います。いくつかの自治体ではマンセル値を使って色を抑えているところもありますので、そういったものを紹介して“こうしてほしい”だけではなく“こうなります”という例を見せた方がわかりやすいかもしれません。また、地区計画でも色彩について規制したのもございますよね。

(事務局) 最近の地区計画ではガイドラインに沿うという内容になってお

ります。

(中出委員長) 法律で義務化しているわけではなく、市民の自主性に任せているということでしょうか。景観条例は作っていないのでしょうか。

(事務局) 景観条例はありますが、そこまでの規制はしておりません。公共施設についてはガイドラインに従っているので街並みも少しずつ変わってきていると思います。景観の方で事例を整理しておりますので、掲載したいと思います。

(中出委員長) 4 ページ目の「周辺と調和した建築物」というところも良い写真を掲載していただければと思います。

(志村委員) 主要沿道景観のオフィシャルカディアの写真ではどこが景観に配慮されているのかわからないので、説明が必要かと思います。また、「雪国を象徴する景観の形成・保全」で冬の雁木の写真がありますが、もう少し景観に配慮した冬の写真の方が良いのではないのでしょうか。

続いて質問ですが、まず2 ページめで「特に、上越妙高駅周辺においては・・・」ということで市街地景観のところに記載されておりますが、妙高山の眺望や田園景観というものをセットに考えて記載されているのでしょうか。

また、5 ページめの地図で凡例として歴史的景観の形成として具体的なものを図示されていますが、どういう基準で図示されているのでしょうか。例えば、本町通り辺りに「高田の雁木」が示されていますが、ロケ等で使われているのは稲田の雁木です。加えて、上越妙高駅は凡例にない表示が落ちていますが、先ほど私が申し上げたような妙高山などの眺望や田園景観を示すマーク等もありうると思います。

(中出委員長) まず2 ページめの上越妙高駅の部分は、駅からも妙高山、田園が見えるという部分も考慮して検討いただきたいと思います。また、5 ページめの図は何を基準に落とされているのかわからないので説明を追記いただき、凡例が無い上越妙高駅の表現を再検討いただきたいと思います。

私は上越市民ではないので質問しますが、山並みを見渡す眺望の形成・保全で記載されている山々は、上越市民であれば一般的にわかるような常識であれば良いのですが、何を目標にしているのかということがわかるように説明を補足した方が良いのではないのでしょうか。景観を記載するときは、“何を守るのか”という対象と“どこから見えるのか”ということがわかるように、図と併せてご検討いただけますでしょうか。

(事務局) 志村委員のご指摘を踏まえ、新幹線については文言を整理させていただきます。図の方は象徴的なものだけ落としているため、何を図示するかも含め再度検討させていただきます。

委員長がおっしゃった見る場所と対象物が関係してくるかと思えますので、再度整理してこちらが考えているところが分かるように修正していきたいと思えます。

(上原委員) 歴史的な景観の雁木通りのところで「特に、」と記載されています。この表現は他では使われていないのでとりわけ何か理由があるのでしょうか。また、寺町の寺院群は例としてあげられていますが、方針の本文中では触れないのでしょうか。

(事務局) 1点目については、雁木通りについては市民のみなさんで活動していただいているので「特に」と記載しておりますが、並列でも良いかと思えます。寺町の寺院群については、方向性が定まっていなこともございますので記載方法について検討させていただきます。

(荻谷委員) 3ページめの中山間地域の集落景観として中門造りの民家とありますが、今このような建物を見るのは困難な状況になっていると思えます。どれくらいの件数が上越市にあるのか調査はされているのでしょうか。また、茅葺の職人さんも非常に少なくなっている状況で、市としてこのような建物をどのように保存していく方針なのでしょうか。

(事務局) 事例として大島区の飯田邸を取り上げていますが、保存に向けて市民の皆さまへの啓発を行っているのが精いっぱいな状況でございます。桑取では市も参画して市民の方々と1軒保存しようとして取り

組んでいるところもございます。全体的に群として残せないのが事実で、NPOのみなさんと行政とが協働し、一部そのような建築物を残す活動をしています。また、屋敷林なども含めてそのような建築物と一体となった集落として保存していくということもあるかと思えます。

(荻谷委員) 何年か前にこのような建物があったということを伝えていくための景観ということでしょうか。

(事務局) 桑取谷でもほとんどこのような建物はないというのが現状で、民間の建物なので絶対に残すということは言えない状況です。昔このような建物があったということを残すのが景観形成ではなく、同じ茅葺にはならなくても、調和する風合いにしていきたいと思います。これも次の段階としてありうると思えます。

(中出委員長) 集落景観としてこの茅葺の民家を出してしまうのでそのようなご意見がでてしまうのではないのでしょうか。ある集落の景観があつて、それらがどんどん変わってきているけれど昔の趣を残したいということであれば文言を修正したほうが良いのではないのでしょうか。屋敷林もなるべく切らないでと言うのか、絶対に切らないでと規制するのかやり方は様々なので、誰がなにをやるのか書き方をしっかりと考えないと今のような質問が出てしまいます。

他市でも、市の職員と市民との協働で無くなりかけた建物を保存しているところもあります。都市整備課だけではなく地域振興等の取り組みとも関係してくると思えますので、上越市としてはどのように対応するのかということをごきちん整理していただきたいです。

(志村委員) 3ページめの集落「集落の維持保全を図る」という表現や、右側のイメージ欄では雪国特有の民家とあるのに対し、左側の例では「中門造りの民家のある地域」と限定しているのが分りにくいと思えます。

5ページめの地図で中門づくりのプロットを落としているのは安塚区ですが、写真は大島区の飯田邸が掲載されているためきちん

と整理していただきたいと思います。

(事務局) ご指摘の部分について、再度検討いたします。

(中出委員長) 5ページめの図については根拠がわからないので、何かから引用しているのであればそれを記載し、他に落とせるものがあれば追加すれば良いと思います。

(鳥越委員) 中山間地域の棚田の景観についても同様で、方針なのでこのような記載にならざるをえないかとは思いますが、こちらにも実際にやるのは市民ということでしょうか。

(中出委員長) 特に棚田は、中越地震によって山古志や十日町では多くの被害を受けましたが、100選に選ばれるなど貴重なものだということでそれらを復旧しています。壊れた時や維持が難しくなった時に、本当に民の力で残すのかということも考えなければならぬと思います。

都市計画マスタープランでは、地域別構想の後に記載する実現化方策として、誰が何をいつまでに、ということが書けないものは大々的に記載できないと思います。

(笹原委員) 棚田の景観という概念で書かれていますが、棚田自体、農業が維持できるかということが本来の課題であり、それについては6次の総合計画で出てきている部分かと思えます。ここでは、そんなに深くまでは書かなくて良いのかなと思います。

(中出委員長) 営農に関しては総合計画ではございますが、棚田を大切な景観として守っていくということはこちらでも記載した方が良いと思います。

(坂田委員) 関連して、地震のあった十日町では農業機械が入って、なおかつ景観に配慮した棚田が整備されているので、機械が入って農業ができるということを記載して頂けると棚田の景観保全につながるのではないかと思います。

(中出委員長) それは総合計画で記載する内容かと思えますが、可能であれば都市マスにも記載していただければと思います。

(事務局) 街なかでは景観を作っていくことができますが、棚田のように営

みが景観になっている部分は総合計画の範囲であると思います。そのあたりを踏まえ、こちらの文言については修正を検討していきたいと思います。

(桑原委員) 景観については表現するのが難しい部分かと思いますが、方針とイメージの整合について再度考え直す必要があると思います。

例えば、史跡を有する高田、春日山、直江津においてはとありますが、上越市内の史跡はここに限ったことではないと思います。また、「雁木通りは」と書いてあるのに写真が高田小町です。主要沿道景観は国道が例として挙がっていますが、写真は都市計画道路が掲載されているので、全体的に詰めていく必要があるかと思いません。

方針図について質問ですが、拡大図は示さない方向なのでしょうか。

(事務局) 前段のご指摘は、全体的に委員のご指摘の部分について整合を取るよう再度検討いたします。景観の方針図はイメージが中心となるので拡大図は掲載しない方針です。

(桑原委員) 方針図の拡大図はつけないということだと、広い市域の中では何を基準に落とすのか慎重に整理すべきかと思います。

(宮崎委員) 少し戻りますが、環境色彩ガイドラインの説明については、これでは使えない色がいっぱいあるように見受けられます。一番大事なのは一般の人が見てなぜその色ではだめなのか、なぜその色を避けたいのかを理解していただくことだと思います。そこにもともとある建物の色や自然の樹木の色など、環境の色であるということがわからないと理解されにくいと思います。景観色彩ガイドラインにはわかりやすく書いてありますが、人工色を作ってしまうと経年劣化によって周りの建物と合わなくなってくるという説明を追記して頂ければと思います。色彩ガイドラインについては以前からありますが、照明に関しても、一般の人が分かりやすいようにガイドラインや基準があれば良いのではないのでしょうか。

また、上越は冬の間、雪が完全に降るまでは非常に暗いので、温



かみのある色を推奨するなど市民がわかりやすいように使い方を  
レクチャー出来ればよいと思います。

(中出委員長) 照明については都市マスに記載できるかはわかりませんが、色彩  
ガイドラインについてはせっかく良いものがあるので、わかりやす  
い記載にして頂きたいと思います。

また、景観を守るために都市計画区域内で出来ることはたくさん  
あるので、都市計画手法で対応するつもりがあるのかどうかは精査  
して記載した方がよいと思います。

他市では、絶対高さ制限として戸建て住宅から山並みが見えるよ  
うに、郊外で高さを規制している事例があります。守りたい景観が  
あるときには、都市計画で守ることができます。

また、用途地域と合わせて高さ制限をかけることもできて、都市  
計画と連動させて色々な景観を守っていくこともできます。

## ② 都市防災の方針について

(佐野委員) 6 ページめの図の広域避難場所・防災活動拠点・輸送拠点の分布  
について、東側が薄いような気がします。これはこれでよろしいの  
でしょうか。

(澤田委員) 広域避難場所は、大規模な火災などがあつた時に一時的に屋外退  
避する場所と、自衛隊などの活動拠点となるので幹線道路沿いの大  
きなスペースがある地域ではないと指定しにくいものですが、避難  
場所と避難所の違いを補足として記載したほうがよいと思います。

現状としてそのような指定が無い地域に、都市マスとして新たに  
整備するのかどうかということが議論としてあるとは思いますが。

しかし、広域の拠点というのは市街地に近いところで、それぞれの  
区には学校のグラウンドなどが災害時の拠点になると思います  
ので、そこまでブレイクダウンして載せた方が住民の方が安心する  
ということはあるかもしれません。

(事務局) 東側の区にも避難所は存在し、防災部局で避難所マップというも  
のを作成しております。避難所まで落とすとかなりの量になります  
ので、図に落とすかどうかは検討させていただきます。

(中出委員長) 委員から疑問が出るということは市民から大量に質問が出ると思いますので、慎重にご検討いただきたいと思います。

(中村委員) 2 ページめの【避難路ネットワークの形成】で、建物の不燃化により避難路を確保するとありますが、地震で建物が倒壊して避難路がふさがれてしまうということも考えられるので、地震に備えて耐震化するということも記載したほうが良いのではないのでしょうか。

(中出委員長) 不燃化するとほぼ耐震化されると思いますが、市民の関心は地震にどう対応するかという部分が大きいので、わかりやすいように検討していただきたいと思います。

(事務局) おっしゃる通り大事な部分ですので、記載させていただきます。

(中出委員長) 防災街区や防火地域等の指定だけでは、上越市の場合は避難路を確保できる体制にはならないと思いますので、どのように十分な幅員を有する道路や避難路ネットワークを確保していくのかということが重要かと思います。無電柱化すると安全になるという説と逆に危なくなるという説とございますが、共同溝化にすると安全になるのではないのでしょうか。

(澤田委員) ライフラインとしての冗長性は高まりますが、場合によっては逆に液状化して道路陥没する可能性もあります。

(中出委員長) しかし徒歩で逃げる空間を確保できると思います。景観とも関連しますが、上越市では無電柱化に取り組まれているのでしょうか。あるいは住宅の背割線側に電柱を持つてくる事例も近年では良くあると思います。上越市ではどのような状況なのでしょう。

(事務局) 現状でも背割線側に電柱を置いているところもありますが、全市的にそうなっているわけではありません。無電柱化については事業者との関係もあり、出来るところと出来ないところを整理して記載したいと思います。

(桑原委員) 3 ページめで港町特定公共賃貸住宅の写真が載っていますが、ここは津波の想定区域に入っていると思いますので、別の耐震住宅の写真を載せた方が誤解を招かないのではないかと思います。

また、除雪による道路空間の確保についてはどこかに記載したほ

うが地域性としては良いのではないかと思います。

(事務局) 耐震性もあり高さもあるということで港町特定公共賃貸住宅は津波の一次避難場所となっております。写真については検討させていただきます。冬期の除雪による避難路確保については、どこに記載するかも含めて検討させていただきます。

(中村委員) 港町特定公共賃貸住宅の隣に空き家住宅の写真がございますが、個人の家屋を迷惑施設だというように掲載しても良いのでしょうか。

(事務局) 空き家の写真については市のホームページに掲載されているのですが、委員のおっしゃったような部分も含めて再度確認したいと思います。

(中出委員長) ここにあるような倒壊、盗難の危険性がある事例として載っていれば良いと思いますが、ご検討ください。

(澤田委員) 近年の自然災害を見ていると、土地の災害リスクが高いところをどうするのかということが問題で、人口減少もございますしマスタープランとしてコンパクト化を訴える中で、リスクの非常に高いところでは居住を抑制するようなことが重要になってくると思います。ただ、市街化区域、都市計画区域外に多いところではありますが、土砂災害の危険が高いところでは農振農用地区域が全体的にかかっていて住居系の土地利用ができず、被災時に移転再建用地が見つからない、あるいは手続きに非常に時間がかかるということがあり得ます。都市側と農業側との調整を進めておかないとツールとして出来ないということになりますので、マスタープランに記載するかは別としてご検討いただきたいと思います。

(中出委員長) 実現化方策で農振農用地との兼ね合いも考えるということも書いていただければと思います。都市計画区域外ですと都市計画だけの問題ではないので難しいとは思いますが、記載について検討していただきたいと思います。

(澤田委員) 問題認識を農業側と共有しておいた方が大切かと思います。

(鳥越委員) 5ページめの一番下の文章がわかりにくいと思います。

(事務局) 修正します。

(中出委員長) 2 ページめの「災害を未然に防止する土地利用の規制・誘導」において、土砂災害、津波・洪水とありますが、洪水と記載していると関川が破堤して溢れるということを想像してしまいがちです。雨が降ったときに雨水下水が処理しきれないことで内水型の洪水が発生するということが最近問題となっており、雨水の浸透性を上げたり溜める場所を設けたりするなど雨水下水の排水性を高めることが重要となっています。

土地利用の規制誘導以上に、街をつくりかえると防災性が非常に高まるということも分かっているので記載した方が良いとは思いますが。今後どのように災害に強いまちづくりにするのかということをご検討いただけないでしょうか。

(東條委員) 中山間地域の施策は何をイメージしているのでしょうか。

また、所管である都市整備分野として除雪を考慮した道路構造について、具体的に何をイメージしているのでしょうか。

(事務局) 中山間地域の施策については、中山間地域の雪下ろしボランティアをイメージしておりましたが、記載方法を考えたいと思います。道路構造については、基本的には機械除雪を前提として堆雪帯を確保する道路構造をイメージしております。

(中出委員長) 具体性を持って記載できるところは修正をお願いします。

(佐野委員) 円滑な避難・救助活動を支える都市基盤整備の中に、緊急輸送物資等の配送・保管場所のことがあっても良いかと思えます。

ここに記載するかは別として、施設にはフォークリフトが入れる床荷重耐力があると非常に良いと思えます。

(中出委員長) 公共施設は耐震改修を既に行っているかと思いますが、フォークリフトが入れる建物の床加重は一般の耐震改修で可能なのでしょうか。

(佐野委員) 難しいと思えます。

(中出委員長) 物資等を円滑に仕分けするにはそれが合った方が良いということかと思えますので、防災分野にご確認いただけますでしょうか。

少なくとも、緊急輸送物資等の輸送のための施設について記載できればお願いいたします。

(桑原委員) 全体的を通じて、「検討します」という表現が多く出てきていることに違和感がありますが、他の市ではどうなのでしょう。

(中出委員長) 一般的に自治体が作成する計画で計画期間が5年以内の計画は予算が絶対付くので「推進します」ということが中心ですが、都市マスのように長期を見据えて20年以内には何とかしたいことについては「検討します」と表現になることは仕方ないと思います。極めて多いとは思いません。

(桑原委員) 防災公園は具体的に図も載っているのに「検討します」となっているところが気になります。

(中出委員長) 防災公園は都市整備課だけではコントロールできないという理解でよろしいでしょうか。

(事務局) 都市公園の中で位置づけするものです。防災拠点として防災公園整備を目指しているところはあるものの、都市側だけでは出来ない部分です。

(中出委員長) 実現化方策での検討段階に応じて色々な記載方法があると思いますが、検討は何をどのように検討するのかということを書いていただくことになると思います。全体を見据えて文末表現を変えられるものは修正いただきたいと思います。

(常山委員) 中出委員長がおっしゃるように、自分たちでできるものを整理して表現を見直していただきたいと思います。

(中出委員長) ありがとうございます。お時間となりましたので事務局にお返しします。

(事務局) 活発なご議論をありがとうございました。全体構想について一通りご意見をいただきましたので、次回検討委員会では素案としてお示しさせていただきます。次回以降、地域別構想の進め方、組み立てについてご意見をいただきたいと思います。

第7回の委員会につきましては10月28日午前10時から、場所は木田庁舎の401で予定させていただいております。

以上をもちまして終了いたします。長時間に渡るご議論ありがとうございました。

8 閉会

9 問合せ先

都市整備部都市整備課計画係 TEL : 025-526-5111 (内線 1375)

E-mail : toshiseibi@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。