

平成 26 年 12 月 9 日

富良野市議会議長 北 猛 俊 様

経済建設委員長 天 日 公 子

## 都市事例調査報告書

平成 26 年第 3 回定例会において、都市事例調査の許可を得た所管にかかわる事務について、下記のとおり事例調査を実施したのでその結果を報告します。

### 記

1. 調査地 新潟県南魚沼市、富山県砺波市、石川県輪島市
2. 日 程 10 月 27 日～10 月 30 日 4 日間
3. 参加者 広 瀬 寛 人 ・ 本 間 敏 行  
今 利 一 ・ 菊 地 敏 紀  
日 里 雅 至 ・ 天 日 公 子
4. 調査事項 まちなみ形成と田園景観の保全について
5. 調査内容 別紙のとおり

＝別 紙＝

—新潟県南魚沼市—

## ◎概 要

南魚沼市は、面積 584.82 平方キロメートル、人口約 60,000 人、新潟県南部の魚沼盆地に位置し、関東と日本海側を結ぶ関越自動車道や上越新幹線などの交通網が整備され、交通と物流の中継地としての役割を果たしている。アクセスの利便性向上に伴い、スキー観光地として観光産業基盤の充実が進むとともに、通勤通学圏は、新潟市近郊はもとより関東圏にまで拡大し、企業の進出だけでなく大学等の教育機関も立地されてきている。さらに新潟県が平成 27 年 6 月に開院を予定している魚沼基幹病院により医療提供体制の構築と地域医療の高度化の実現目指している。

市の中央部を流れる魚野川およびその支流沿いに、南魚沼産コシヒカリを育む水田が広がり、八海山、中ノ岳、駒ヶ岳などに囲まれた豊かな自然環境、スキー場や温泉など多くの観光資源に恵まれている。平成 16 年に六日町と大和町の合併による市制施行で南魚沼市が誕生し、平成 17 年には塩沢町を編入合併して現在に至る。

## ◎「<sup>ぼくし</sup>牧之通り組合」の設立について

南魚沼市の塩沢地区は、かつて旧三国街道沿いの宿場町として発展し、伝統工芸品である越後上布や塩沢紬などの織物の産地として知られる。また全国有数の豪雪地であり、雪深い越後の生活を記した江戸時代の名著「北越雪譜」の著者・<sup>すずきぼくし</sup>鈴木牧之の生誕の地でもある。その名にちなんで名づけられた街道沿いの商店街である牧之通り（県道仲田塩沢線）は、その当時、雪国の町屋様式である雁木<sup>がんぎ</sup>（軒のひさしを長く出して、その下を通路にしたもの）を備えていたが、近年では家屋や店舗の無秩序な改装が進み、その情緒あるまちなみの魅力が損なわれ、商店街の衰退とともに定住人口の減少が進み、また路肩が狭く歩道がないため通学路として危険であるなど課題を抱えていた。そのため平成 11 年に道路拡幅・歩道設置を県へ要望するため地元住民による「県道仲田塩沢線を拡幅する会」が設置されたが、公共事業予算の減少などから新規事業採択のためには単なる道路としての機能だけでなく、まちなみを含めた街路として整備する必要性が求められた。そこで平成 12 年に「塩沢らしいまちづくりを考える会」が設置され、道路をまちの構成要素の一つとして捉えて、住民自ら塩沢らしいまちづくりとは何かを考え、平成 14 年にこれまでの二つの会をあわせた牧之通り組合が設立された。牧之通り組合は、「雪国の歴史と文化を活かすまちづくり」をコンセプトとして、観光地ではなく、自分たちが住みやすいまちづくり、子や孫の時代に誇れるまちづくり、塩沢の歴史的・文化的資産を活用したオンリーワンのまちづくりを目指してきている。

今回の視察では、市担当者とともに中島組合長から牧之通り組合の立ち上げからこれまでの取り組み経過について、まちづくりの苦労話を交えながら話を聞く

ことができた。まちづくりの本質とは、①ロマンであり将来の希望であること、②地域の人々に自信と誇りを取り戻させ、その力でまちづくりに参加してもらうこと、③非日常的な異次元空間をいかに創出できるか（江戸時代の宿場町にタイムスリップさせる。宿場町の再現。）、④適切な物語を作ること。（牧之通りは雪国の歴史・伝統・文化と三国街道を組み合わせている）、⑤自立・自律・自活の3原則（人に頼らず自ら立ち上がる自立、自分たちでルールを決めたらそれを守る自律、自らをいかすことによって地域をいかす自活）の5点を挙げていた。

### ◎街路事業（道路改良）と伝統的な雪国建築をいかしたまちなみ形成について

牧之通りの整備事業化が決定すると県・市・地元住民の三者が一体となり、各々が役割分担した中でまちづくりが始まった。①中心となる道路の街路整備は県、②取り付け道路やポケットパークなどの周辺整備は市、③建築物は地元住民、④三者の共通範囲として雁木整備を行い、事業が進められてきた。

街路整備事業は、事業主体は県、事業期間は平成13年度から10年間で総事業費は約33.4億円（内用地補償約24億円、工事費約7億円）となっている。事業の特徴としては、電線を地中化することで、電柱・電線のない見通しの良い空間をつくり景観の向上を図るとともに、災害時に電柱が倒れたり、垂れ下がった電線類が緊急車両の通行を妨げる危険がなくなり、防災面でも優れた道路となっている。また、まちづくりと調和のとれた歩道（石畳の設置、縁石の色変更、洗い出し舗装）の整備と安全で安心な歩行空間の確保が図られている。

牧之通り組合では、街路整備事業を機に通り沿いの建築物の外観・意匠の統一、色彩の制限などについて「塩沢雪国歴史街道まちなみ協定」をつくり、旧三国街道の宿場町として栄えた雪国特有のまちなみの復元を進めてきている。組合内にまちなみ景観協定運営委員会を設け、地区内に建築する建物等の色彩・形状など自主的な審査を行い、合格した建物に対してまちなみ景観協定合格証を交付している。主なルールとして、屋根の形状（切妻形状、色は黒またはこげ茶系、風返し設置）、外壁の素材（漆喰、モルタルなど塗り壁で色は白又は茶色系の土壁色）、格子の設置（プライバシーの確保、光や風の柔らかな出入りを考慮）、建物の高さ（11m以内、基本的に2階建て）について定めている。

まちなみのデザインについては、塩沢らしいまちづくりとは何か議論を重ねながら、地元住民自ら絵を描いて考案したものであり、その中で、雪国特有の建築様式を持つデザイン性と公共空間として通路の確保ができる実用性を兼ね備えた雁木の建築構想が提案された。牧之通り商店街の各店舗が、県の街路事業にあわせて私有地を2mセットバックして雁木用地を設け、市が県のまちなみ空間創出整備支援事業を活用して雁木を建築している。建築数は40件で、総事業費1億8,400万円（1件あたり約460万円）を県・市・個人が各3分の1負担している。雁木は、牧之通りの雪国らしいイメージに調和するとともに、積雪期には子どもたちの通学路としても利用されている。

### ◎まちなみ整備による変化について

牧之通りの整備事業が進み、新しいまちなみが出来上がるにつれて、当初は男性中心にまちづくりの取り組みが進められてきたが、次第に女性たちからもまち

づくりに貢献したいという思いが高まり、平成 18 年に牧之通り沿いの女性たち 24 名による「射干しゃがの会」が立ち上げられた。射干の会は、まちづくりのソフト面の企画・運営を担当し、牧之茶会、ひな雪見飾り、七夕飾り、つむぎ語りなどその季節ごとに郷土色豊かなイベントを実施することで通りの賑わいを絶やさないう工夫を凝らしている。また、牧之通り組合では、街路整備事業完了後、五つの専門委員会を設置し、景観に関わる各種問題の解決やイベント運営、雁木や雁木内通路、通り沿いの広場や街路樹、公衆トイレ等の維持管理を行っている。

まちなみ整備に伴い、地元住民の自主的なまちづくりの活動が盛んになり、あわせて牧之通りを訪れる観光客も毎年少しずつ増え始め、イベント期間以外でも牧之通りを楽しむ人やまち歩きをする人が増えてきている。また、人通りが多くなり、にぎわいが戻ってきたことから新規出店も相次ぎ、空き地への地元の若者たちによる新規出店（飲食店や菓子店など）や空き家を改造した喫茶店が出店し、魚沼産コシヒカリのおにぎりや地元名産の織物など地元原料を使用した新商品の開発にも力を入れるなど、地元雇用の受け皿や特産品の P R ・販売等の経済効果も生じている。

## ◎考 察

南魚沼市の牧之通りのまちなみ形成は、県道の拡幅という機会を捉えてまちづくりに取り組み、牧之通り組合の中島組合長の優れたリーダーシップとその熱意を行政と地元住民が受け止め、ともに協力し、行動してきた努力が結実した事例であった。その取り組みは平成 23 年度国土交通省の「都市景観大賞」を受賞される素晴らしいものであった。

牧之通り組合では、自立・自律・自活の概念のもとで地元住民同士が議論し、理解しあうことで、塩沢らしいまちなみを形成してきている。牧之通りのまちなみを統一するため、建物の外観は公共のものであるという認識のもとで、地権者が建築協定に合意するまで粘り強く交渉する姿勢など、学ぶべき点が多かった。

また、牧之通り組合は、自分たちで考え、行動を起こし、何か問題が発生した場合でも常に行政と相談できる信頼関係が築かれている。富良野市においても、まちなみ形成や農村景観の保全について、まずは行政と市民がともに知見を深めるべきである。

—富山県砺波市—

## ◎概 要

砺波市は、面積 126.96 平方キロメートル、人口約 49,000 人、富山県の西部、砺波平野中央に位置し、市内には庄川が流れ、扇状地の農村部は広い平野の中に屋敷林（風や雪から家屋を保護するため家の周囲に人工的に造られた林）に囲まれた住居が散在する村落である散居村という形態をとっている。用途地域内では約 280 ヘクタールに及ぶ土地区画整理事業が進んで市街地を形成しており、近年商業施設の進出が著しく砺波地域の中心都市となっている。市域内には、北陸自動車道、東海北陸自動車道及び能越自動車道の砺波地域の玄関口となる砺波イン

ターチェンジがあり、また、国道 156 号、359 号、J R 城端線など交通の結節点となっている。

生産量全国一のチューリップ球根や種もみを中心とした農業振興のほか、チューリップをはじめとした花をいかしたまちづくりで知られ、花と散居村、庄川温泉郷、庄川峡と連携した観光振興を推進している。

### ◎砺波市の散居景観について

砺波市が位置する砺波平野の散居景観は、連なる水田の中で屋敷林に囲まれた家々が広範囲に点在する特徴的な景観であり、その規模は国内最大級を誇っている。砺波地方では屋敷林のことをカインヨと言ひ、「土地は売ってもカインヨは売るな」という言葉が古くから伝わり、これは立派な屋敷林に囲まれて住むことを誇りにして、先祖代々からの屋敷林を守り伝える意味であり、昔はカインヨの大きさを家柄を示していたと言われる。屋敷林は、昭和 20 年代まで防風雪林、建築材、燃料などとして活用されるだけでなく、夏の暑さや冬の寒さを和らげ、防音や空気の浄化作用など人々に優れた生活環境を提供してきた。しかし、戦争による物資不足から軍需用として屋敷林を形成してきた多くのスギやケヤキが切れ、昭和 30 年代以降は人々の生活様式も変わり、住宅の建て替えとともに屋敷林の植栽が減り続けてきた。また、道路網の整備や住宅団地、工業団地の造成により周辺環境も大きく変化してきたことから、散居景観を構成する農地や屋敷林との関わりが希薄となってきていた。

このような中で平成 16 年に国の景観法が制定されたことを背景に、砺波市では、散居景観の四季折々の風景は、都会的な景観と対比して魅力的であり、貴重な歴史的・文化的な資産として見直そうとする意識が高まり、行政として砺波市を象徴する散居景観を現在の生活様式にあわせて守り育て、次の世代へ引き継いでいく方向性を模索し始めた。

### ◎砺波市景観まちづくり計画の策定について

砺波市では、平成 18 年度からの 3 カ年で文化庁の補助を受け、文化的景観保護推進事業を実施し、平成 21 年に砺波市散村景観保全・活用調査報告書を刊行した。この報告書をもとに散村景観保全の施策を考えるにあたり、市民の意見を広く聴くために、公募のほか自治組織や農業、商工業、女性団体の代表など 21 名からなる「砺波市散村景観を考える市民懇話会」が設置された。懇話会では 7 回の会議の中で具体的な施策の内容の検討が重ねられ、景観保全のための規制誘導案が整理され、平成 22 年に市へ提出された提言書の中で、「建築物や工作物、屋敷林、開発行為などは、周辺景観との調和を求める必要がある」との意見が出されるなど、散居景観保全に向けた市民の声が高まってきた。また、農村地域の散居景観のみならず、市街地においても質の高い生活空間や潤いのある生活環境を求め景観に対する市民ニーズが高まっていた。そのために砺波市では、平成 22 年に建設水道部都市整備課に景観まちづくり班を設置し、景観法に基づく条例制定と計画策定に着手し始めた。計画策定のための組織として、学識経験者や関係団体の代

表者による景観計画策定委員会や地区推薦の市民、公募委員や市職員等による景観まちづくり研究会が設置され報告や提言を受けるとともに、景観保全に対する市民協働の動きも盛んとなり、屋敷林の保全活動を行う砺波土蔵の会と連携した空き家情報バンクの活動や散居村の保全と活用シンポジウムが開催されるなど、計画策定への市民理解も図られてきた。平成 24 年に砺波市は景観行政団体となり、都市計画審議会の意見聴取を経て砺波市景観まちづくり計画を策定し、平成 26 年 3 月市議会で砺波市景観まちづくり条例が議決され、同年 4 月に条例と計画が施行された。

砺波市景観まちづくり計画は、景観の視点から地域の自然、歴史、伝統、文化などを再認識し、地域の価値や魅力を再発見することにより、地域の個性や潤いのある生活環境をどのように形づくっていくかを、市民、事業者、行政が一緒に考え共に活動していく景観まちづくりに取り組む計画であり、計画区域は砺波市全域である。基本方針として①魅力ある散居景観を次の世代へ引き継ぐこと、②にぎわいや活力を創出し、散居の緑と調和した景観をつくること、③豊かな水や緑が織りなす自然景観や眺望景観を守ること、④良好な景観をみんなで守り育てることを掲げている。計画の中では、景観まちづくりを推進するため、地域の景観上、重要な建造物又は樹木を地域の個性ある景観まちづくりの核として位置づけし、その指定と保全を図ることとしている。また、地域ぐるみの活動への支援や郷土学習を通じた啓発活動、緑化推進、伝統的家屋の保全、空き家の適正管理、農業施策の推進など景観保全に向けた施策の拡充が盛り込まれている。

計画施行後は、庁内に景観まちづくり計画推進連絡会議という具体的な計画推進に向けた作業部会を設置し、市の各部署が連携して景観まちづくりの幅広い領域をカバーし、国や県、近隣市との協力体制の構築や景観に配慮した公共施設の整備を目指している。また、計画の見直しや継続的な運用に係る景観まちづくり審議会や推進施策に携わる市民や事業者へ助言・支援をするための外部機関との協力体制も整えられている。

また、計画を推進するための支援策として、平成 26 年 9 月に景観まちづくり事業費補助金交付要綱を制定し、条例に基づいた景観まちづくりに係る補助金を交付することとしている。具体的な補助対象項目として、モデル地域の指定に向けた活動や協定項目の推進、樹木の管理等、景観重要建造物の管理とその外観修繕、周辺景観と調和を目的とした建物の外観改修を挙げて、自治会組織や改修を行う建物所有者への支援を考えている。

## ◎考 察

砺波市の散居景観は、昔から砺波平野で農業を営んできた人々の生活環境が、そのままの姿で維持されてきたものであり、屋敷林は優れた住環境を提供するとともに、そこから心豊かな人間性が育まれてきた。しかし近年、屋敷林の維持管理の問題や近代的な住宅への建て替えにより、その歴史的・文化的に価値ある景観が失われつつあり、そのことに危機感を覚えた行政がまちづくりの観点から率先して景観保全に取り組んでいる姿勢がうかがえた。散居景観を次の世代に継承

するために、景観まちづくり計画と条例が定められたが、景観形成への拘束が少ない規制であることから、今後はその実効性をどの程度高めていけるかが課題である。

また、砺波市では散居景観の保全を推進するため、建設水道部都市整備課景観まちづくり班が景観に関わる行政の窓口となり、景観まちづくり計画推進連絡会議において市内部の関係部署と連携して、組織的な縦割りの弊害を解消している。さらに、計画の審査機関である景観まちづくり審議会や、市民や事業者との協働作業を支援する NPO 法人やアドバイザーなど、景観まちづくりに関連する外部組織と連携する推進体制も参考とすべきである。

砺波市の景観まちづくりは、景観の視点から地域の歴史的・文化的に価値ある資産を継承するだけでなく、空き家対策、移住・定住対策、地域の活性化等の諸課題を総体的に包含したものとなっている。市民、事業者、行政がともに景観を地域の資産として守り育てていくことを目指しており、砺波市のまちづくりの中に景観という概念が定着している点は、富良野市としても見習うべきと感じた。

—石川県輪島市—

## ◎概 要

輪島市は、面積 426.40 平方キロメートル、人口約 30,000 人、日本列島の中央部、日本海へ突出する能登半島の北端に位置する。江戸時代の北前船の寄港地として栄え、伝統産業「輪島塗」や朝市、輪島温泉、總持寺祖院などに象徴される観光都市である。平成 16 年に門前町と合併して現在の輪島市となる。人口減少と過疎化が進行し、高齢化率は市全体で 40.5%と非常に高い。過疎脱却の取り組みとして、文化や歴史に恵まれた地域資源をいかして定住・交流人口の増加を目指している。また、平成 22 年に埋立地である「マリンタウン」旅客船岸壁が供用開始され、大型客船の寄港が可能となり、平成 15 年に開港した能登空港とあわせて、海と空の玄関口を活用した地域産業活性化にも取り組んでいる。さらに、平成 27 年には北陸新幹線金沢駅開業とともに輪島市が NHK 連続テレビ小説「まれ」の舞台として現在撮影が行われており、今後の観光客の入込みに期待を寄せている。

## ◎輪島市の景観について

輪島市は、変化に富む海岸線と緑豊かな丘陵地に抱かれ、海と丘陵のはざまに開けた空間には、伝統の漆器や朝市、禅宗の古寺、雪割草の群生地など、能登地方の自然と生活が織りなす多彩な景観が多く残っている。また、江戸期の北前船の寄港による海運業の発展により集落が形成され、伝統的建造物が立ち並ぶ風情あるまちなみが残されている地域でもある。このように歴史と文化の中で培われてきた農山漁村と豊かな自然こそが輪島らしい景観と捉え、残されてきた景観を保全・育成しながら後世へ継承していくために、輪島市では平成 21 年に景観条例を制定、平成 22 年に景観計画を策定している。輪島塗は、古くから受け継がれてきた日本を代表する輪島市の伝統工芸であり、一つのを修復しながら大切に使い続けるという環境にも配慮した精神は、輪島市の景観形成の方針にも重ねら

れ、輪島らしい景観をさらに良くするとともに、修復、手直しを加え、輝きを失ったものも再びよみがえらせて継承することを景観形成の方針としている。

### ◎輪島市のまちなみ形成について

輪島市では、平成 14 年から国土交通省の街なみ環境整備事業に取り組んでおり、街路拡幅にあわせた外壁改修や小公園、防災施設の整備などが進められ、それにあわせて住民側も花いっぱい運動等のまちなみ整備へ積極的に関わってきた経過がある。平成 19 年 3 月に発生した能登半島地震により、市内各地区で多くの住宅が被災し、人口流出の増加や商店街の衰退が懸念されたが、震災前から地元住民が主体となったまちづくりが行われてきたことを背景に、「できるだけ補修してこれまでの暮らしを続けていきたい。再建や補修の際は、修景を行ってほしい。」という声が高まっていた。また震災からの復興に向けて、各地区で住民有志による「まちづくり推進協議会」が設立され、まちなみにあった住宅再建への呼びかけや文部科学省の重要伝統的建造物保存地区選定を目指すなど、住民主体のまちづくりが進められてきた。

それを受けて輪島市では、平成 22 年から市独自の景観対策として「輪島景観重点地区修景整備事業」を行うこととした。これは既にまちづくりに取り組んでいる地区の中で、よりきめ細かい景観づくりを行う必要がある地区を新たに「輪島景観重点地区」として設定し、重点地区内に立地する建築物や工作物の修景行為（外観工事）について、市がその経費の 3 分の 1 以内で 50 万円を限度として補助金を交付するものである。補助対象区域を輪島市内の馬場崎・駅前地区、鳳至上町地区、<sup>かみまち</sup> 総持寺周辺地区<sup>そうじじ</sup>に定め、それぞれの地区に景観形成基準が設けられ、地区ごとの特徴をいかしたまちなみが形成されてきている。

#### ○馬場崎・駅前地区

旧輪島駅前から朝市通りを結ぶ市街地であり、伝統的な建築様式である浜屋づくり、神社、路地、植栽等の景観要素から独自のまちづくりルールである「輪風・まちづくり協定」を策定している。歩道の舗装材にアワビの貝殻を入れたり、フットライトに能登石を使うなど、奥能登の素材を使用した独自の整備が進められている。

#### ○鳳至上町地区

室町時代より輪島塗の産地として栄えた集落であり、漆師の家は通りに面した間口が狭く、前方に住居、後方に作業場という人前職後の「通り町屋づくり」の配置が特徴で、一般の町屋とは逆になっている。職住一体の建築様式でつくられた、漆師の家のたたずまいと調和するまちなみが形成されている。

#### ○総持寺周辺地区

旧門前町に位置し、総持寺の門前町として古くから栄え、いまでも多くの歴史的な建築物が並び、地区の歴史と風土を育んできた。住民がその地域への愛着と誇りを持って住み続けることができるように「輪島市門前町総持寺周辺地区まちづくり要綱」を制定し、まちなみの統一を図ってきている。

## ◎里山景観の保全について

輪島市の里山は、厳しい自然を背景として、その風土に適した農林業を営む中から、地域固有の豊かな美しい景観がつくられてきた。輪島市白米町に位置する白米千枚田は、日本海に面して小区画の棚田が連なり、その美しい棚田景観は多くの観光客に親しまれている。平成 23 年 6 月に能登の里山里海が世界農業遺産に認定され、白米千枚田はその象徴的な棚田となっている。しかし、この景観も地元農家の耕作によって維持されてきたが、千枚田の小さな田は機械化による効率化を図れず、高齢化した地元農家の耕作放棄はやむを得ず、棚田の荒廃が進み、景観の維持が困難となってきている。

継続的な棚田の耕作を支援するため、昭和 45 年から石川県と輪島市で耕作補助金を交付してきたが、安定した事業運営を図るために平成 5 年に財団法人千枚田景勝保存基金を設立した。その運用益と市の補助金を原資として現在は耕作補助金のほか棚田オーナー制度の導入や市の管理田の耕作を行ってきている。また、かつて愛知県安城市の高校生が修学旅行で白米千枚田の草刈作業をしていた縁があり、現在は耕作ボランティア活動として景観保全活動に協力している。

地元の千枚田景勝保存実行委員会では、千枚田での結婚式や稲刈りなどのイベントを実施し、景観保全への関心を高める活動をしてきている。世界農業遺産認定を受けてからは、太陽光パネルによる LED 電球 21,000 個を千枚田のあぜ道に設置し、日中に充電し暗くなると自動的に点灯する「あぜのきらめき」というイルミネーションのイベントを実施しており、近年は観光客の入込数が増加している。

## ◎考 察

輪島市は、能登地方の伝統・文化に培われてきた歴史的建築物が多く残されており、まちなみ形成について比較的早い段階から市民や事業者と協働作業を行ってきた経過がある。また、震災からの復興を目指し、地元住民自らの手でまちなみを再生し、守ってきたことから、景観に対する住民の意識の高さを感じた。輪島市の景観条例については、今後、景観に影響を及ぼす事例が生じた場合を想定して、法的な拘束力のある条例を模索しているとのことである。本市においても観光地として訪れる観光客が心地よく滞在できる環境を整えるためにも、景観を阻害する事例が発生した場合の対処について、富良野市としての基本的な考えを整理しておく必要があると思われる。

また、里山景観の保全については、農業者の高齢化や担い手の減少により耕作放棄が進み、観光資源にもなっている千枚田の景観維持が困難になってきているが、行政による補助金を原資とした保存基金や財団法人による棚田オーナー制度、耕作ボランティアの耕作活動など、官民一体となった景観の保全活動が参考となった。今後どのようにして里山景観の保全を進めるか、これらの取り組みの経過を含めて注視していきたい。