

2-1 土地利用の基本的考え方と望ましい姿(土地利用ゾーニング)

本章では、新幹線飯山駅周辺地区および中心市街地の現状の用途や施設配置、将来のまちづくりに求められる機能配置等を踏まえ、土地利用の基本的考え方と望ましい姿を整理する。

1) 土地利用計画の考え方

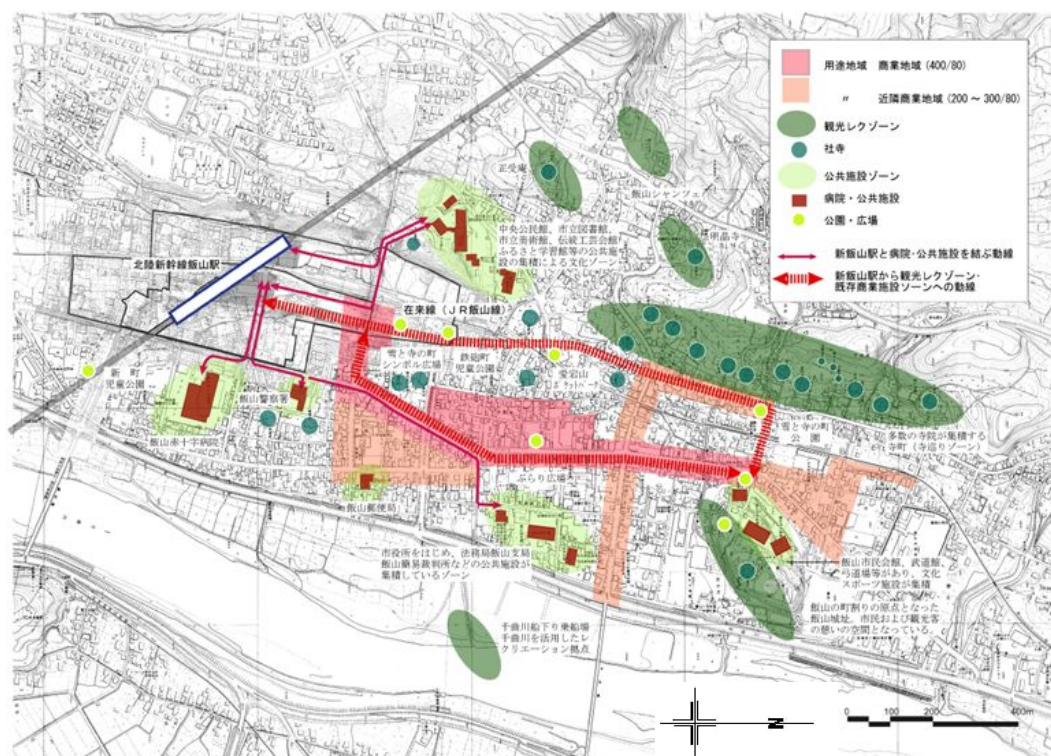
「新幹線まちづくり市民会議」で想定されているように、対象地区は主に市民を対象とした生活（くらしゾーン）、環境（くらしを守るゾーン）、医療・福祉（やさしさゾーン）、および飯山駅を訪れる旅人と市民の両者を対象とした情報、交通結節点機能（交流ゾーン）、観光・商業・文化機能（もてなし・いざないゾーン）など多様な機能を担う。コンパクトシティをねらいとした時の中心市街地の役割、旧市街地との連担した中心市街地活性化に向けた対象地区の位置づけ、対象地区のゾーン別性格等を考慮しながら、土地利用の望ましい姿（土地利用ゾーニング）を設定する。

その上で、対象地区に用途地域および関連手法を用いた適切な誘導と規制（コントロール）をかけながら、土地利用の望ましい姿を実現させるとともに、「風雅のまち」に相応しい都市空間形成をめざす。

2) 土地利用の望ましい姿（土地利用ゾーニング）

対象地区の土地利用ゾーニングは、１－３で整理した、本地区の多様な暮らしを支える動線軸として機能するとともに土地利用を先導する主要道路等の位置づけに基づき、また本地区が飯山市中心市街地に隣接する地区であることに十分配慮して周辺地区との関係性をも踏まえ設定していく。

■図表 2.1 飯山市中心市街地および周辺の主要施設やエリアの性格



具体的には、新幹線まちづくり市民会議報告書等で想定されているゾーン等も踏まえながら、以下のようなゾーンを設定する。

・ 交流・いざないゾーン

北陸新幹線等を用いて飯山市周辺を訪れる旅人や、駅周辺を訪れあるいは地域に住まう地域住民が交流したり、共歓するとともに、これらの人々を既成の中心市街地や寺町、文化ゾーン（中央公民館、図書館、美術館等）等に誘導していくゾーン

・ もてなし・賑わいゾーン

旅人や駅周辺を訪れる地域住民をもてなし、飲食物販等の機能により賑わいを生み出すゾーン

・ 癒しとやすらぎのゾーン

飯山赤十字病院に通院したり入院患者を見舞う来訪者等が、飯山駅と病院との間を行き交い、心身を癒し、やすらぎを感じていくゾーン。あらゆる人々にやさしいバリアフリーゾーン

・ 閑静な暮らしのゾーン

もともと本地区に住んでいた人々が引き続き居住していくゾーン。駅前の利便性と、閑静で落ち着いた雰囲気を併せ持つ暮らし専用ゾーン

・ 活気ある暮らしのゾーン

駅前ならではの利便性や既存の集積を活かした、暮らしや業務、産業等が複合的に展開する活気あるゾーン

・ 多目的ゾーン

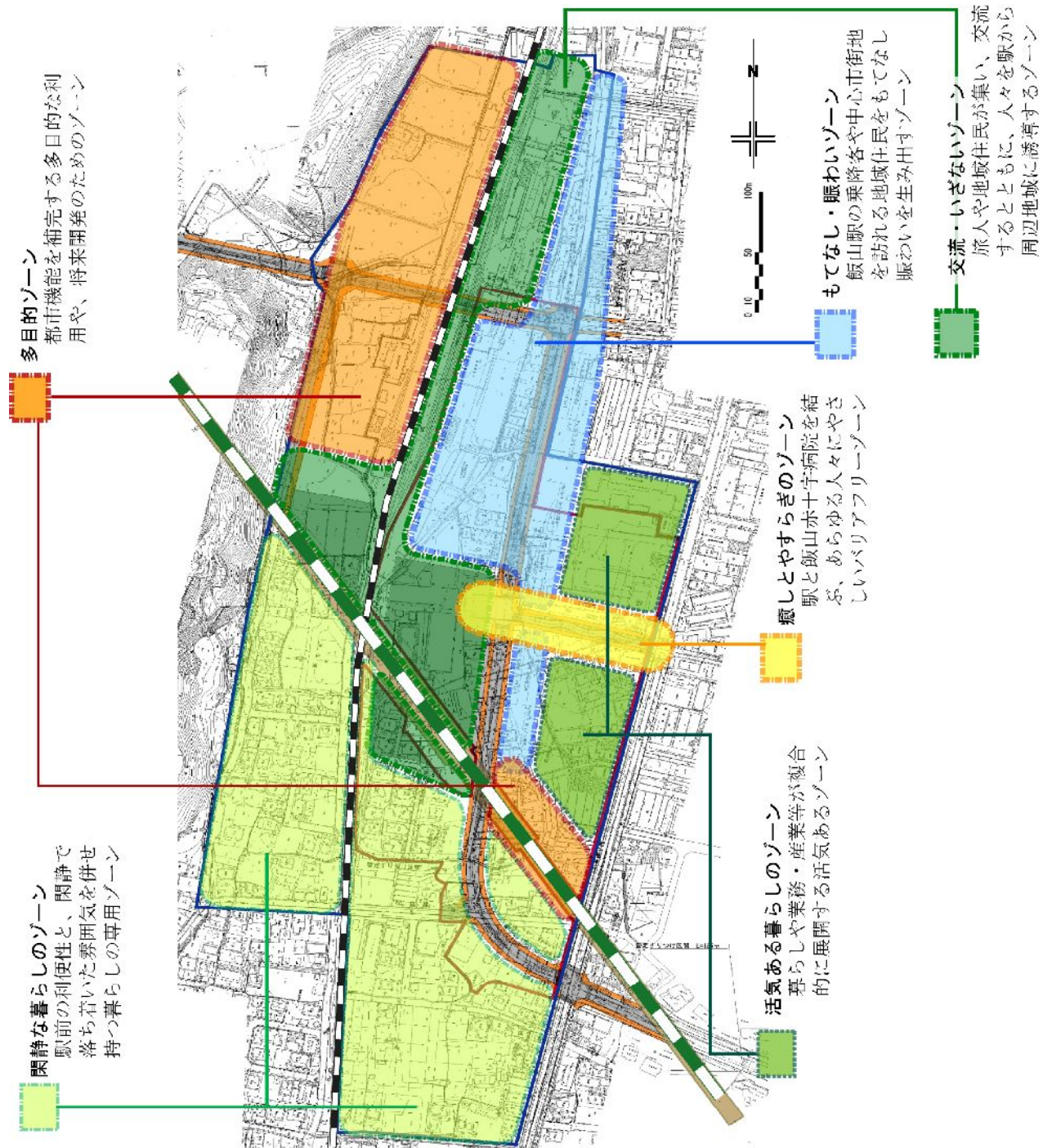
都市機能を補完する多様な用途に利用したり、将来開発のために用いる多目的利用ゾーン

■図表 2.2 土地利用ゾーニングの考え方

土地利用ゾーン	利用者		配 置 の 考 え 方
	域外 旅人	地域 住民	
交流・いざないゾーン	○	○	駅前広場から、雪と寺の町シンボル広場（現在の飯山駅・観光案内所）、鉄砲町児童公園等へと連続するエリア
もてなし・賑わいゾーン	○	○	「もてなしゲートウェイ」に位置づけられている綱切線沿道エリア
癒しとやすらぎのゾーン	△	○	「健康とやすらぎのみち」に位置づけられている駅前線沿道エリア
閑静な暮らしのゾーン	—	○	新幹線軌道より南側の住宅地 （蓮田団地、舩ノ浦団地等を含む住宅地）
活気ある暮らしのゾーン	△	○	綱切線と中央通り線にはさまれた市街地エリア
多目的ゾーン	○	○	在来線（ＪＲ飯山線）の北西部に位置する鉄道沿線エリア 新幹線軌道の高架下エリア

具体的な土地利用ゾーニングは、図表 2.3 のようになる。

■図表 2.3 土地利用計画図（土地利用ゾーニング）



2-2 用途地域の提案と課題

ここでは前述した土地利用ゾーニングを踏まえつつ、北陸新幹線飯山駅周辺地区の用途指定のあり方について述べる。従来、駅前空間はほとんどの場合商業地域に指定され、駅の利用客をターゲットにした商業地開発を促進する措置が講じられてきた。

これにならって、新幹線飯山駅周辺地区も商業地域に指定する考え方がある。しかしながら、「風雅のまち」という都市空間デザインのコンセプトや「公園のような駅前空間」の創出を目標とするという観点、飯山旧市街の商店街の実態、商業地域に指定された他地域の新幹線駅の景観の実態、現況の用途区分などに鑑み、北陸新幹線駅周辺空間は第一種住居専用地域としてスタートするのが妥当と考えられる。

1) 飯山旧市街地の既往商業地域における商業床の実態

飯山旧市街では、現在、在来線飯山駅周辺および南町付近を南端、仲町および田町付近を北端とし、ほぼ都市計画道路中央通り線に沿う南北 1km 弱の範囲が、商業地域に指定されている（建ぺい率 80%、容積率 400%）。

この地域における商業床実態調査（2005 年 5 月 27 日（金）実施。2005 年 10 月 15 日（土）追加調査実施。調査者：東京工業大学 齋藤研究室+真野研究室）を要約すると、以下のようである。

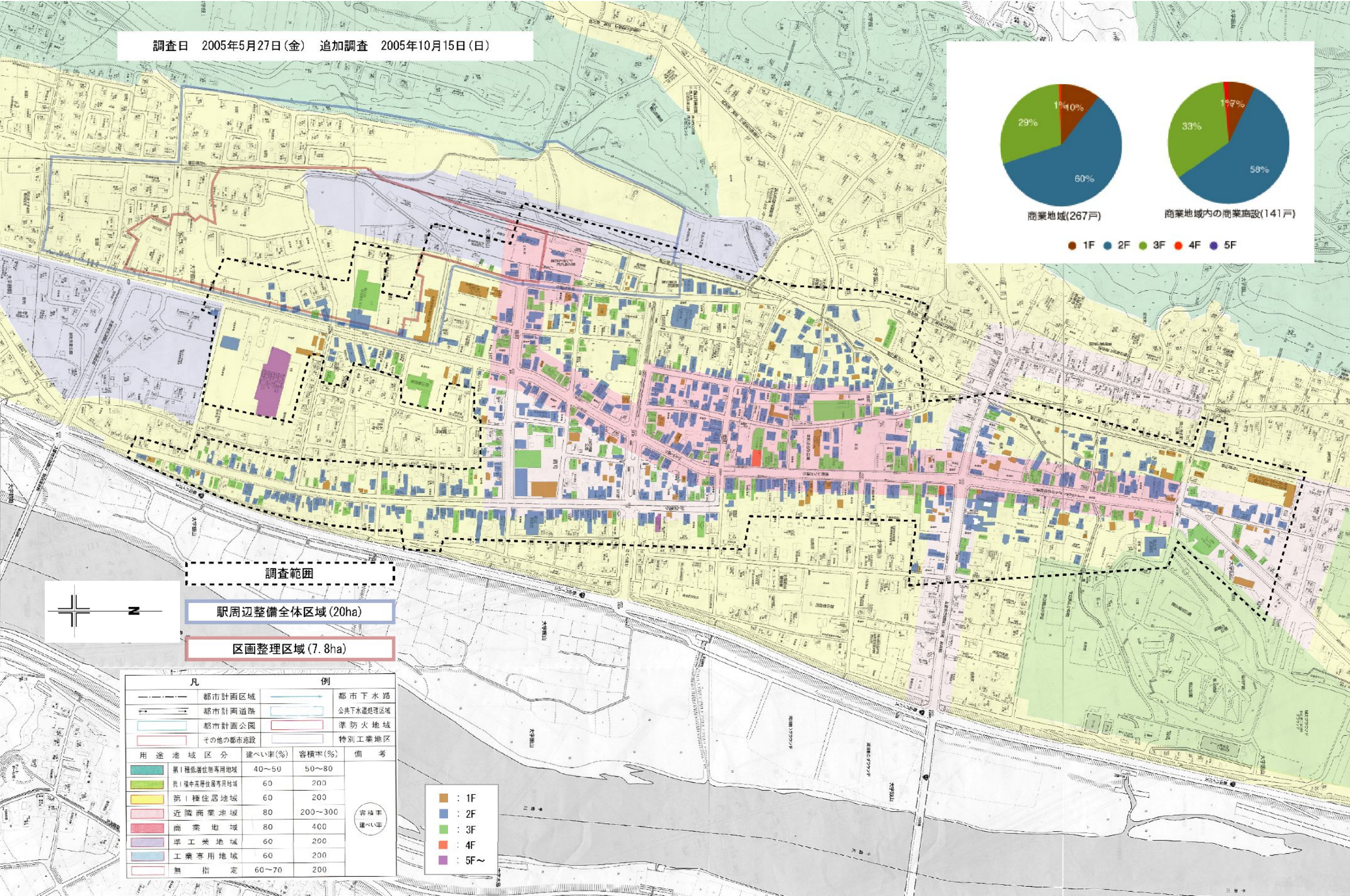
- ■図表 2.4 飯山市街商業床実態調査その 1 P2-5 参照
- ■図表 2.5 飯山市街商業床実態調査その 2 P2-6 参照

- ① 戸数は 267 戸（目視ならびに住宅地図による）である。
- ② うち、商業床をもつ建物は 141 戸（約 53%）である。
- ③ ②で、各戸の階数は、1 階（平屋）建てが 7%、2 階建てが 59%、3 階建てが 33%、4 階建てが 1%、5 階建ては 0%である。

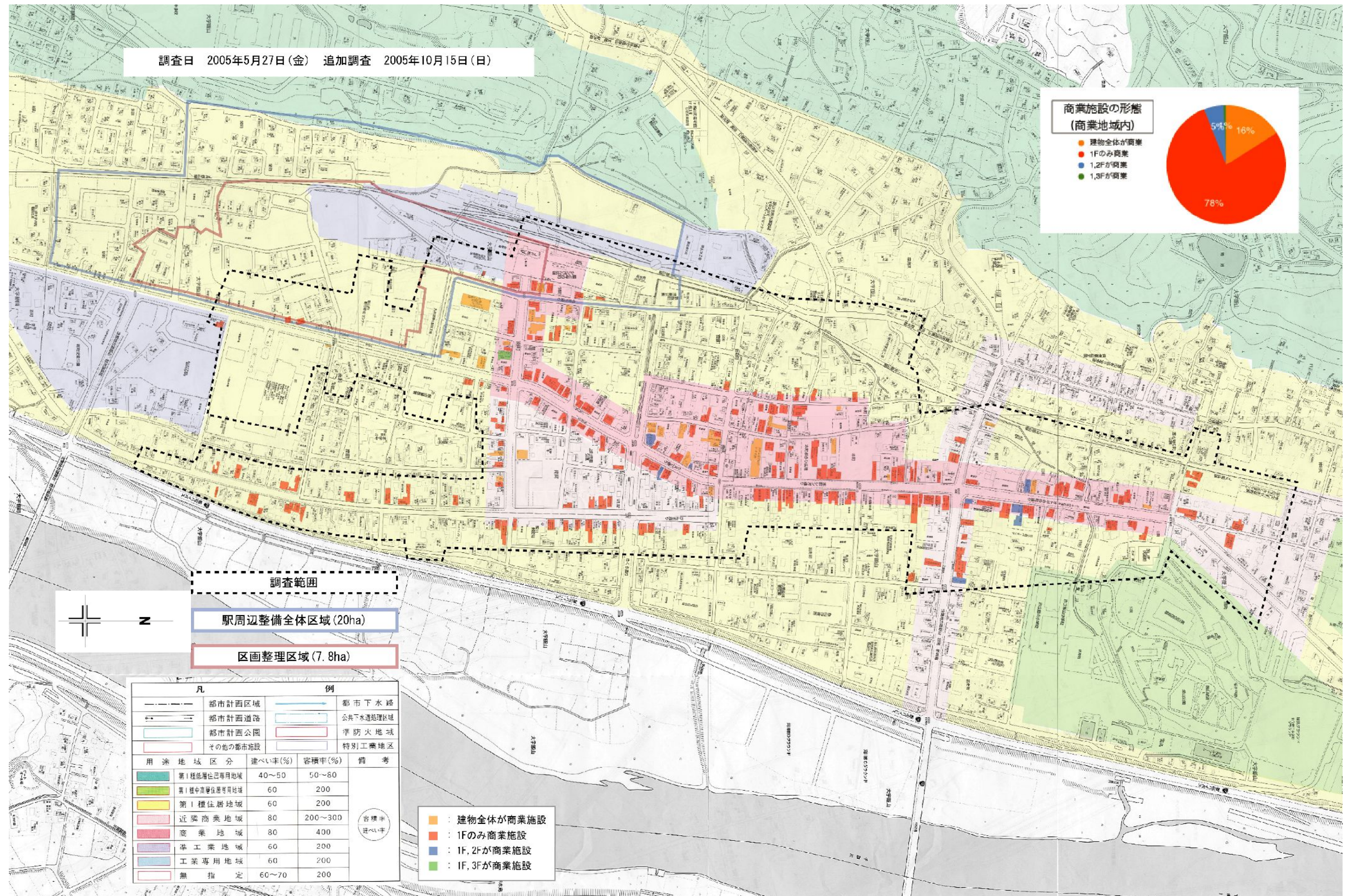
本調査によると、飯山旧市街の商業地域では、商業床は制限をかなり下回っているのが実状である。上記③にしても、これらの建物それぞれがすべて商業床で占められているわけではなく、住宅用途との併用建物や、商業床で稼動休止状態にあるとみられるものも多く見られた。

飯山旧市街の商業地域で商業床が制限をかなり下回っている実態は、むしろ、このぐらいの商業規模が飯山市に見合っているとみることもできる。このような商店街が昨今衰退傾向にあることは、大規模量販店の郊外出店とともに、人々の消費行動の変化を意味する。旧市街地にテコ入れして新しい商業形態を展開するというのであれば、そこが核となって、周辺の商店を活性化させる可能性もある。しかし、旧市街から南にはずれた位置にある北陸新幹線駅前周辺地区の商業地開発が、旧市街の商店街の活性化に寄与するかどうかは疑わしい。むしろ、衰退への拍車となる可能性さえある。

■図表 2.4 飯山市街商業床実態調査（その1）



■図表 2.5 飯山市街商業床実態調査（その2）



2) 他地域における新幹線駅前の商業地域の景観の実態

地方小都市の新幹線駅前空間はほとんど商業地域に指定されているが、そこにはおおむね2通りの景観が観察される。ひとつは、広告物に覆われた中高層の建物が乱立する雑然とした景観（雑然型）、他のひとつは、低未利用地が広がる中に開口部の少ない大規模な壁面をもった建物が散在する空漠とした景観（空漠型）である。

雑然型の景観はいわゆる雑居ビルによって形成される（図表 2.6～7 参照）。地元外の大手資本の参入を除けば、大口の商業床の需要は小都市では希である。大手資本も、地価のより安価な郊外へと出店する傾向にある。したがって、建物のオーナーは床を小割りにしてテナントを募集せざるを得ない。かくして、商業ビルは著しく雑居ビル化する。その上でテナントは個別に広告物を掲出する。このような景観を地域が望まない場合には広告物規制という方法があるが、はたして適正な対処が可能かどうか疑問視する向きもある。テナントはおそらく短いスパンで交替するだろうし、それぞれが顧客獲得のために広告に依存する。また、空き床ではオーナーがテナント募集広告を掲出する。広告物の色をそろえろといった小手先の手段では、ちまちました多数の広告物で覆われる景観は根本的には変わらない。

■図表 2.6 雑然とした駅前その1



■図表 2.7 雑然とした駅前その2



空漠型の景観は、駐車施設と大規模小売店舗によって形成される（図表 2.6 参照）。地方都市では地価が比較的低いので駐車施設は地上平面に展開する場合が多い。ことに新幹線駅前だということで需要を大きく見込むことが多く、用意される駐車場面積はしばしば広大となる。いっぽう、商業施設誘致も容易に渉らない場合には未利用地が長い期間駅周辺に残り、たまたま立地した大規模小売店舗などが離島状に散在する。大規模小売店舗は窓などの開口部をほとんどたず、大壁面を露出する。そこにはしばしば懸垂広告（垂れ幕）が掲出される。

場合によっては、雑然型と空漠型が駅の裏表で棲み分けたり、方角で棲み分けたりすることもあるが、いずれにせよ、北陸新幹線飯山駅周辺が「風雅のまち」という整備コンセプトや「公園のような駅前空間」の創出を目標にするなら、これらはふさわしくない景観といわなければならない。

■図表 2.6 空漠とした駅前空間



雑然型と茫漠型の景観がただちに商業地域指定の産物であるとするのは誤りである。しかし、それらは、基本的には、新幹線駅前という環境に収益性の高い商業施設の立地を過剰に見込んだ結果、それが地元の経済力や購買力に見合わず、結局は健全に維持できないという事態を示していると思われる。

3) 北陸新幹線飯山駅周辺地区における用途地域の提案

以上の実態と、以下に述べるいくつかの事情に鑑み、北陸新幹線駅周辺空間は第一種住居専用地域としてスタートするのが妥当だと思われる。

(1) 第一種住居専用地域における商業活動

建築制限において、第一種住居専用地域が商業地域と異なるところはおおむね次のとおりである。(図表 2.9 参照)

まず、風俗営業店舗、パチンコ屋・麻雀屋、ゲームセンターは建築できない。

映画館・劇場は建築できない。

ホテル・旅館、事務所、物販店、飲食店は当該用途に供する床面積の合計が 3000m² 以下であれば営業できる。

独立自動車車庫（パーキングビルなど）は、300m² 以下（建築物の場合これに加えて 2 階以下でなければならない。工作物の場合築造面積）。

■図表 2.9 業種別建築制限一覧

		第一種低層 住居専用地域	第二種低層 住居専用地域	第一種中高層 住居専用地域	第二種中高層 住居専用地域	第一種住居地域	第二種住居地域	準住居地域	近隣商業地域	商業地域	
容積率(%)		50、60、80、100、150、200			100、150、200、300		200、300、400		200、300、400		200～1,000
建蔽率(%)		30、40、50、60					60				
業 種	事務所	事務所兼用住宅で、 事務所が延べ面積の1/2以下で、 かつ50㎡以下		2F以下で当該用 途の床面積が 5,00㎡以下	2F以下で当該用 途の床面積が 1,500㎡以下	当該用途の 床面積が 3,000㎡以下	制限なし				
	独立自動車車庫	イ. 建築物である自動車車庫は禁止 ロ. 工作物である自動車車庫は、 築造面積50㎡以下			イ. 建築物である自動車車庫は300㎡以下で、2階以下 ロ. 工作物である自動車車庫は、築造面積300㎡以下			制限なし			
	物販店	店舗兼用住宅で 店舗面積が50㎡ 以下で、延べ 面積の1/2未満	店舗面積が 150㎡以下	店舗面積が 500㎡以下	店舗面積が 1,500㎡以下	店舗面積が 3,000㎡以下	制限なし				
	飲食店	食堂兼用住宅で 食堂面積が50㎡ 以下で、延べ 面積の1/2未満	3F以下で 食堂面積が 150㎡以下	3F以下で 食堂面積が 500㎡以下	3F以下で 食堂面積が 1,500㎡以下	店舗面積が 3,000㎡以下	制限なし				
	風俗営業料飲店舗等 (1～6号営業)	建築不可(風営法上では異なる場合あり)								制限なし	
	パチンコ屋、麻雀屋 (7号営業)	建築不可					制限なし(ただし風営法上では異なる場合あり)				
	ゲームセンター (8号営業)	建築不可					制限なし(ただし風営法上では異なる場合あり)				
	ホテル・旅館	建築不可				用途に供する 床面積の合計が 3,000㎡以下	制限なし				
	映画館・劇場	建築不可					客席部分の床面積が 200㎡以下			制限なし	
病院・診療所	入所定員が20名以下			制限なし							

すなわち、量販店などを含む大型小売店舗や大規模な宿泊施設は建築できないほか、飯山市に不要とは言えないまでも、新幹線駅前にあるべきかどうか疑わしい用途の参入を排除し、かつ、住居との併用も含む比較的小規模な商業活動に道を開く可能性をもつものが、第一種住居専用地域である（かりに、建ぺい率 60%、容積率 200%に指定された場

合、敷地面積 500 坪の土地では、各階 1000 m²で3階建て（床面積計約 3000 m²）程度までの商業施設が建築可能となる）。

→■図表 2.11 第一種住居地域における商業活動事例(東京都内)その1 P2-10 参照

→■図表 2.12 第一種住居地域における商業活動事例(東京都内)その2 P2-11 参照

したがって、この用途地域の選択は、飯山市の当該地域における「風雅のまち」という整備コンセプトや「公園のような駅前空間」創出という目標と矛盾しない。

（２）商業地域指定の場合の地元外資本参入の問題

商業地域内では、一部工場などを除くほとんどあらゆる用途が立地可能であるため、商業地域指定は多様な経済行為を誘発しやすいが、それは同時に地元外の資本の参入も意味する。特に、駅に近接する土地では投機的な動きも含めて、まちづくりに非協力的な資本がいち早く参入する恐れがある。これらが、まちづくり体制が未整備のうちに参入すると、新幹線駅に降り立った人々の第一印象が、「風雅のまち」という整備コンセプトや「公園のような駅前空間」の創出とかかわりなく、この資本の動向に著しく左右されてしまう危険性がある。

そこで、まず、地元外資本の投機的な参入を牽制するために、当面は商業地域ではなく、業種や規模に関する建築制限付きの用途を指定するのが妥当だと考えられる。当該地区の大半がこれまで第一種住居地域に指定されていたことと照らして、これはそれほど無理な選択ではない。

ただし、北陸新幹線飯山駅周辺地区においてまちづくりイメージが共有され、地区計画や建築協定などのまちづくり手法の導入が決着し、地元外資本の参入によるまちの不用意な変質を回避するに足る環境が整った段階、あるいは、地元資本が、飯山の地域性と将来像を冷静に展望し、利潤追求の行為の中に飯山本来の魅力を損なう可能性もあることを理解し、長期的な視野で飯山の付加価値を上げるべくまちづくりに積極的に参入する環境が整った段階にあっては、その方向に沿って用途の変更などを模索することもありうる。第一種住居地域における制限を越える規模ながら、地元になじみやすい良質な商業施設を導入することとその継続に一定の合意が得られれば、用途地域の見直しを行ったり、一定の範囲を特別用途地区指定し建築協定を結んだりすることで、経済活動をバックアップすることもできよう（図表 2.10 参照）。

■図表 2.10 三鷹市における特別用途地

特別用途地区		特別住工共生地区			
概要		1. 活力ある活動環境を創造するため、別に定める用途の建築物を定める。 2. 居住環境を保護するため、必要な用途の制限、構造制限等を行う。			
用途地域		第一種(野崎1丁目)	第二種(上連雀1丁目)	第三種(中沢3丁目)	第四種(大沢6丁目)
指定容積率		80%、200%	80%、200%	200%	200%
用途の制限		1. 事務所 2. 化学工業 3. 電気機械器具製造業 4. 印刷・関連産業 5. 金属製品製造業 6. 一級機械器具製造業 7. プラスチック製品製造業 8. 設備工事業 9. 精密機械器具製造業 10. 輸送用機械器具製造業 11. 学術研究機関など	1. 事務所(1,500㎡以下) 2. 電気機械器具製造業 3. 印刷・関連産業 など既存施設の用途	1. 金属製品製造業 2. 一般機械器具製造業 3. プラスチック製品製造業 4. 印刷・関連産業 5. 設備工事業 6. 精密機械器具製造業 など既存施設の用途	1. 事務所(1,500㎡以下) 2. 金属製品製造業 3. 輸送用機械器具製造業 4. 学術研究機関 など既存施設の用途
飯山市における指定例		① マーゲン屋 パチンコ屋等 ② 店舗面積1,000㎡を超える商業施設	左記①、②は用途地域に係る建築基準法上の規定により建築できない。	① マーゲン屋 パチンコ屋等 ② 店舗面積1,000㎡を超える商業施設	左記①、②は用途地域に係る建築基準法上の規定により建築できない。
用途の制限		耐火建築物又は準耐火建築物、壁面後遺、防音壁の設置、作業場開口部の遮音性確保、二鷹市まちづくり条例に基づ			

用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため当該用途地域の指定を補充して定める地区

都市計画に定める事項

- 指定により実現を図るべき特別の目的を明らかにした特別用途地区の種類
- 位置
- 区域
- 面積

用途の制限

- 用途地域による用途制限の強化または緩和
- 建築物の敷地、構造または建築設備に関する制限で地区指定の目的を実現する上で必要なもの

■ 図表 2.11 第一住居地域における商業活動事例（東京都内）その 1

呑川緑道線が丘駅周辺 この地域は東武大井町線・緑ヶ丘駅と自由が丘駅が緑道である。大学が周辺に立地することもあり、2階建のマンション・アパートが多く存在する住宅地を形成している。その住宅地の中に写真のような住宅の一部に店舗を設ける共用住宅が多く存在している。	 住所 世田谷区国分寺2丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 200% 築年 1F～3F 飲食店	 住所 世田谷区国分寺2丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 200% 築年 1F 飲食店 2F～3F 個人住宅	 住所 世田谷区神宮前1丁目 用途地域 第一種中密度住宅等用地 建ぺい率 60% 容積率 200% 築年 1F 飲食店 2F 美容院	 住所 世田谷区神宮前5丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 300% 築年 1F 事務所 2F 個人住宅	 住所 世田谷区神宮前5丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 300% 築年 1F アパレル 2F 個人住宅	 住所 世田谷区神宮前6丁目 用途地域 第一種中密度住宅等用地 建ぺい率 60% 容積率 300% 築年 1F 飲食店 2F～3F 個人住宅	 住所 世田谷区神宮前6丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 300% 築年 1F 飲食店 2F アパレル
---	--	---	---	--	---	--	---

■図表 2.12 第一住居地域における商業活動事例（東京都内）その2

池尻 この地域は東急大井町線・緑ヶ丘駅と自由が丘駅を結ぶ緑道である。大学が周辺に位置することもあり、2階建てのマンション・アパートが多く存在する住宅地を形成している。その住宅地の中に写真のような住宅の一部に店舗を設ける兼用住宅が多く存在している。  住所 渋谷区神宮前4丁目 用途地域 第一種中高層住居専用地域 建ぺい率 60% 容積率 300% 業種 1F 家具屋 2F 事務所  住所 渋谷区神宮前5丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 300% 業種 1F 飲食店 2F 個人住宅	 住所 世田谷区池尻1丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 200% 業種 1F 飲食店 2F~3F 個人住宅  住所 世田谷区池尻2丁目 用途地域 第一種住居地域 建ぺい率 60% 容積率 200% 業種 1F~2F 飲食店 3F 個人住宅
--	---

新幹線駅前および周辺調査

A駅 駅前広場（約110m×100m）
用途地域：商業地域（容積率500%、建蔽率80%）



駅舎近くに背の高いホテルが立ち、駅前周辺に雑然とした印象を与えている。



屋上に巨大な広告物が置かれ、周囲の山岳に意識が向かない。



駅周辺の立体駐車場には空車が目立ち、使われていない大規模な駐車場がより閑散とした印象を与える。



交通処理機能に重点がおかれた結果、広幅員の道が雑然に駅前を通過しており、まとまりを失っている。

B駅 駅前広場（約200m×70m）
用途地域：商業地域（容積率400%、建蔽率80%）

4) 第一種住居地域指定とまちづくりの課題

通常、商業地域指定するところを、業種や規模に関する建築制限を伴う第一種住居地域指定にすることで、ただちに、「風雅のまち」という整備コンセプトの実現や「公園のような駅前空間」の創出が約束されるわけではない。その留意点には以下のようなものが考えられる。

(1) 第一種住居地域での大規模建築物（マンション等）への対応

新幹線開通は、長野市などの中核都市を勤務先として新幹線通勤する人々のベッドタウンへと、飯山市を変革する可能性がある。このとき、駅前にまとまった土地があれば、そこに大規模マンションが建設されることは十分に予想される。飯山市の良好な環境を売りにしながら、しかもその存在が北陸新幹線飯山駅周辺地区の印象を損なう恐れがあるマンション建設を、どのようにコントロールするかは大きな課題である。かりにマンションでも低層で品格のあるものを選択する道を模索することが求められる。

(2) 屋外広告物のコントロールは別途必要

第一種住居地域指定によって、駅前に高層の雑居ビルが並ぶことは回避できても、3〜4階程度の中層の雑居ビルが建つ可能性はある。こうしたビルにつくられやすい屋外広告物の掲出規則をどうするかについて、地元地権者と協議することが望ましい。

とくに、北陸新幹線飯山駅周辺地区は、北信地域観光の玄関口として各方面の観光地、宿泊地と繋がっているため、地元の商業施設の看板以上に、観光目的地にかかわる屋外広告物が建物の屋上などに掲出される可能性がある。「風雅のまち」という整備コンセプトの実現や「公園のような駅前空間」の創出のためには、観光情報センターなどの整備とともに、こうした市外からの広告掲出需要をコントロールすることが望まれる。

(3) 質の高い建築の誘導には別途工夫が必要

都市景観に秩序を与えるという目的で、建築物の高さを規制したり、屋根形状や、壁面線、外壁の素材や色彩をそろえるという手法が用いられることがある。わが国の現代の都市景観が、ばらばらな建築によって秩序を失っているという批判がその背景にあると思われるが、そのような批判は、どんな建築物でも色や形を揃えさえすれば美しい街並みができるという誤解を生む恐れがある。

前近代の街並みは現代人の眼に確かに美しく映るが、その理由を、建築物の色や形が揃っているからだとするのは正しくない。それらの街並みが美しいのは、建築物の意匠水準が高いからである（図表 2.13 海野宿 参照）。

これらの建築物（町屋）の意匠水準が高いのは、長い時間をかけて、家主と大工職人などが先代を越えたいという願いをもって切磋琢磨してきたからである。このような街並み形成システムを現代がもつことは容易ではない。だからといって、前近代の街並みを表面だけ模倣したような擬似的な秩序を生み出しても、それは安易なテーマパ

ークをつくりだすに等しく、品格を失う。第一種住居地域に指定されたとしても、このような問題はそのままでは解決できない。

■図表 2.13 海野宿の建物



飯山の故郷の山々に対する眺望に配慮して建築高さを規制するということはあるとしても、建築物の意匠水準を等閑視し、色と形を似せることで飯山にふさわしい個性的で美しい街並みが創出できるという考え方から脱却することが求められる。地区計画制度、建築協定など制度上はさまざまな選択があるけれども、建築の意匠水準の問題はこれらだけで解決できない。

その意味で、地元の建築士会の役割は大きい。北信地域の在来工法にも、新しい感覚の建築にもひとしく眼を向けながら、いかにして建て主のための、意匠水準の高い建築をできるだけローコストで生産するかについて、地権者と対話し、材料メーカーや建設業界と連携して模索することが望まれるし、市もそうした動きをバックアップすることが求められる。