

令和2年度第1回

函館市都市景観審議会会議録

開催日時	令和2年(2020年)10月7日 水曜日 午前9時30分～午前11時10分
開催場所	函館市消防本部 5階 防災多目的ホール
議 事	1 開 会 2 議 事 (1) 函館市景観計画改定について（諮問） [公開] (2) （仮称）縄文遺跡群都市景観形成地域の指定について（諮問） [公開] (3) 景観形成計画策定について（諮問） [公開] 3 閉 会
出席者	都市景観審議会委員 11名 事務局 ー 函館市 9名 函館市教育委員会 2名
傍聴者	一般傍聴者 0名 報道関係者 3名

(司会〔事務局〕)

ただ今から、令和2年度第1回函館市都市景観審議会（以下、「審議会」という。）を開催する。

【欠席する委員の報告】

【事務局の紹介】

【教育委員会の紹介】

(司会〔事務局〕)

それでは、開催にあたり、都市建設部長の佐賀井からご挨拶申し上げます。

(都市建設部長〔事務局〕)

【挨拶】

(司会〔事務局〕)

本審議会委員の定数は15名だが、本日は、11名のご出席をいただいております、半数を超えているため、函館市都市景観条例（以下、「景観条例」という。）第45条第3項の規定により、会議が成立していることを報告する。

議事に入る前に、本日の資料を確認する。

【資料の確認】

続いて、会議の運営について報告する。

本日の審議にかかる議事録の作成については、その発言の要旨をとりまとめ、その確認を受けることとする。

報告については以上である。

それでは、このあとの議事進行については、会長にお願いします。

議 事

(1)「函館市景観計画改定について」

(2)「（仮称）縄文遺跡群都市景観形成地域の指定について」

(3)「景観形成計画策定について」

(会長)

まず、議事に入る前に、会議の公開・非公開について確認したい。

当審議会の会議は、原則公開として行うこととなっているが、公開・非公開については、会長が議事ごとに定めることとなっており、本日の議事3件の内容から、公開で行うことが妥当であると判断する。

議事の進行について、本日の議事1・2・3については、縄文遺跡群の都市景観形成地域の指定に伴う一連の内容となっているため、議事1から3まで事務局から一括で説明いただき、その後、具体的な審議に入りたいと思う。

では、説明をお願いします。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

【議事(1)・(2)・(3)について、説明資料、資料1、資料2および資料3に基づき説明】

(会長)

では、議事(1)「函館市景観計画改定について」、議事(2)「（仮称）縄文遺跡群都市景観形成地域の指定について」、議事(3)「景観形成計画策定について」委員の皆様の見解を伺いたいと思う。

(副会長)

資料1の19ページから21ページについてだが、函館市西部地区で問題になった像のことがどうしてもひっかかっており、この地域が縄文となると仏像等が出てくることも考えられるので、これをいかに排除するかをあらかじめ考えておく必要があると思う。所有地に突然像が出てくるようなことがあった場合には、

届出の必要があるのか伺いたい。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

資料1の20ページに記載している、工作物についての規定のうち、記念碑彫像等に該当することとなる。届出対象となる規模は、高さが4メートルを超えるものであり、それ以上の高さの像であれば届出が必要である。次に、21ページで工作物の景観形成基準を定めており、13メートル以下の高さにしていただく指導を行うことになる。

(副会長)

都市景観形成地域に指定された場合、縄文文化センター周辺が観光地となる可能性があるが、開発が進み西部地区と同じようなことになった場合、かつてあった自由の女神像のようなことが起こる可能性もある。

そのような場合に、周辺の環境等と記載のある部分でそれを排除できるのか、西部地区ではもめた経緯があったと思うので、見解を聞きたい。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

現状の土地利用の規制全般の考え方としては、都市計画区域外になっており、4町村の合併の際、都市計画区域の編入についての検討があったが、各地域の現状の土地利用等を考慮し、都市計画区域に編入するメリットがないと最終的に判断した。

通常、都市計画区域に編入するということは、かなり厳しい私権制限を設ける。そういう制限もしながら都市的に必要な都市計画事業等を行えるというのが原則的な考え方となっており、こちらの地域については、例えば西部地区の市街地のような人口規模でもなく、大きい事業の必要もない所に私権だけ制限するというのは権利と制限のバランスがとれないということから都市計画区域に編入しなかったという前提がある。開発行為等の規制については、景観計画の制度はあくまで規制ではなく、ゆるやかに誘導して目標を達成するという制度であり、基本的に規制する、許可するという考え方ではなく、より緩やかな体系となっているため、景観計画において確実に防ぐことはできないと考えている。ただ、開発行為等を規制するため、一段上の都市計画区域に編入し、市街化調整区域に指定するというようなコントロ

ールまでするかとなると、生活を営んでいる方がいて、かつ、縄文からの時代を感じさせる歴史性も残っている、それらを調和した地域として景観形成を図ろうとしていることから、それ以上の制限を設けることは今暮らしている人にとってかなり厳しい制限を課すこととなるため、いまのところ適切ではないと考えている。

(副会長)

像を工作物として置かれた場合、4 mを超えない範囲で置かれたらどうしようもならないという部分があると思うが、以前の都市景観審議会でも話題になっており、高さをどうするのかということがある。それともう一つ、飲食店ができて、それに付属している場合、そこまで想定しておく必要があると思う。それらについてどうするかというのは、今後考えるべきことではないかということで発言させていただいた。

(A委員)

バッファゾーンについての質問だが、バッファゾーンの範囲内に海岸部分が入っていないということについて、それは必要が無いからということか。それとも、現状、民家があるからという理由からなのか。

また、縄文遺跡群都市景観形成地域を指定することに伴い、現在の都市景観形成地域は西部地区都市景観形成地域と名称が変更になるという旨が記載されているが、西部地区といえば函館市民には伝わると思うが、市外の人にとって、もう少し分かりやすい伝え方にした方がよいのではないか。例えば、縄文文化と開港文化といった分け方をしたら、将来、西部地区の考え方を四稜郭や他の地域にもっていくことが可能になり、後々使いやすいのではないかと思う。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

バッファゾーンにおいて、海側の部分が範囲から外されていることについて、資料が平面図のため記載しにくいですが、両遺跡とも基本的に国道278号線が海岸沿いに走っており、この沿道にも市街地が並んでいる。都市景観形成地域を示しているライン部分は高台になっており、完全に土地利用が分断している状態である。今回、景観形成を図ろうとしているのは、この縄文遺跡を中心として、周りが基本的に緑

に囲まれた縄文の景観を感じさせる景観を保全し、眺望等も含めて保存しようとするものである。この高台の下の地域外に建築物が建ったとしても高台から完全に見えないような位置関係になっている。このように、両地区とも海岸に面した場所は高台になった地形になっていることから、事実上の土地利用は分断されているということで、このようなラインを設定している。

西部地区の名称について、属性や特色的な名称という意味から言うと確かに縄文に対して開港というのは納得できるところではあるが、函館市では様々なものに一般的な名称として西部地区と付けている。例えば、当課でも西部地区再整備事業などといったものがあり、その辺が一番通りの良い名前なのではないかということで、この名称としている。

(会長)

関連しての質問だが、黒い線で囲まれたところ、赤い線で囲まれたところの意味合いを教えてほしい。

(教育委員会生涯学習部文化財課長)

縄文遺跡群都市景観形成地域のエリアについて、黒い線で囲まれたエリアは都市景観形成地域であり、赤い点線で囲まれたエリアは、垣ノ島であれば垣ノ島遺跡、大船であれば大船遺跡を示している。

意味合いの違いについて、黒い線で囲まれているエリアは、赤い点線で囲まれている史跡を守るために必要な緩衝地帯である。現在、世界遺産の登録を目指しているところであるが、史跡を守るために黒いエリアの景観を守ることで、顕著な普遍的な価値を持続的に守っていきたいというエリアであり、地形や高さ、道路、川といったものが組み入っている状況である。

赤の点線で囲まれたエリアは、文化財保護法により、国によって指定された史跡である。ここはそれぞれ貴重なものが発掘されており、重要なエリアということから指定している。今回は、垣ノ島・大船の二つの地区を都市景観形成地域として定める予定であり、なおかつ世界遺産の構成資産となっている状況である。

(B委員)

国指定ということだが、今回指定する縄文遺跡郡都市景観形成地域について、これは固有名詞ではなく普通名詞で、その意味では垣ノ島遺跡・大船遺跡の地区のことを総称して縄文遺跡群都市景観形成地域と呼んでいると思うが、この条例が施行されて10年、20年経過したときには、おそらくこの縄文遺跡群というものを守っていると見えてしまう。新たに遺跡群が発見されて、それが重要だとされたときに、それを追加していくような条例とするのか、あるいは垣ノ島と大船に限ってこの2つを縄文遺跡群都市景観形成地域として保全するような条例とするのか、どのような考えか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

縄文遺跡群都市景観形成地域の範囲について、資料2にも記載しているが、垣ノ島遺跡地区と大船遺跡地区のそれぞれを囲って2つの地区を総称して縄文遺跡群都市景観形成地域としており、仮に将来的に新たに遺跡がでてきて、そのエリアが新たに指定される場合は、それに伴い新たに地域を拡大していくということを想定している。

(C委員)

スケジュールを見ると、令和3年7月1日に施行予定ということだが、例えばまだ条例が施行されていない来年の春頃に建築物等を建築し始めると、7月1日時点ではどういった対応になるのか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

条例の効力等について、今現在の予定としては、3月の議会に条例改正を提案し、議決が得られれば、通常は議決日で公布となる。ただ、一定の周知期間を設ける必要があるため、今のところ7月1日の施行を予定している。あくまで効力が発生するのは施行してからということになるため、例えば4月、5月の間に何かしらの建築行為等を行うということであれば、現行の誘導基準に沿ったものとしていただくことになる。

(C委員)

そうすると、7月1日に施行されたときについて、その前に計画を立てたものは途中であっても誘導等はしないということによろしいのか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

規模にもよるが、例えば建築物であれば、現行の基準では高さ10mを超えるものまたは床面積の合計が500㎡を超えるものが届出対象となっているが、実際、南茅部地区で10mを超えるものや500㎡を超える建築物等はあまりない状況である。よって、基本的にそれを超えるような規模でなければ届出されず、ある程度の現地パトロール等はすることになると思うが、全てを把握するのは現実的に難しいと考えている。ただ、当然施行した段階で周知を図っていくことになるが、4月から6月までは強制力はないが指導の範囲として、極力施行後の形に添うような協議等を行えればと考えている。

(D委員)

まだ現地を見ていないが、土が埋め戻されて遺構が見えないということなのか、それとも将来的に土を掘りかえして、建物を建てて、遺跡を見ることが出来る建物を市が建てたりする予定があるのか、また、それが法や条例に適合した建物にできるのかどうか聞きたい。

(教育委員会生涯学習部文化財課長)

今現在、遺跡として指定している垣ノ島遺跡・大船遺跡について、以前から整備・公開している大船遺跡に関しては、竪穴式住居を観覧できるようにしており、そこには立体模型として、建築物ではないため模型という言い方をしているが、骨組みを建てて観覧できるようにし、また、屋根を付けて当時の竪穴式住居の状況を復元したものを観覧できる状況にある。一方、今現在、整備している垣ノ島遺跡は、令和3年6月のオープンを考えている。この遺跡は保護層を20～30センチ程度持ち、遺構を傷つけないようにしている。地形自体は国内最大級の盛り土遺構となっているので、その地形や経年変化によって埋まった状態を見ることが出来る。よって、実際に立体表示しているものなどは縄文文化交流センターのすぐそばにあり、そこでは遺物、国宝がある。そういったものを三つ一体となって見てもらうことが、

これからの縄文遺跡を見てもらうものになると考えている。

(会長)

赤い線の中には、建物を一切建ててはいけないということか。

(教育委員会生涯学習部文化財課長)

赤い線の中は、文化財保護法により国指定の史跡になっているため、文化財保護法の制限がかかっている。その中では、遺跡の保存・活用として整備上必要と認められた場合、遺構に傷つけなければある程度建ててもいいという部分がある。現在、垣ノ島遺跡を整備している中では、赤い線のエリアに管理棟と体験施設を作っている。そこは盛り土をしてその中に基礎を入れているので、遺構には傷つけないということで国より許可をもらっている。そういった形で建築物や工作物を建てることは可能であると考えている。

(E委員)

今回のポイントとして、既に住んでいる方の生活の利便性と遺跡の保存の二つを両立させるところが大きな柱になっているように感じる。例えば、来年の7月に世界遺産に登録されたとすると、国内外の観光客がやがては訪れると思うが、一見すると矛盾する自然の保護と利便性の二つを両立させるところを目的としている。おそらく5キロ圏内にふたつの遺跡があって、海側が住民の生活エリアになっていて、高台になっている場所を保存するという中で、訪れる人が増えてくると利便性等が重視されてしまう。ましてや5キロ圏内にまた新たな遺跡が仮に見つかったときは対応するということだったが、利便性と環境保全の二つを両立させる際に具体的にはどういうことに気を付けながら両立させていくのか、考え方を聞きたい。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

今回の規制内容全般について、北海道・北東北4道県の協議会の事務局案というものがあり、基本的には4道県全自治体とも統一したルールで規制を行う内容になっている。自治体によっては現行の景観計画を策定していないところもあり、新規に策定する自治体では事務局案通りの内容で作成することとしている。函館市のよ

うに既存の景観計画を持っているところは、既存の景観計画の内容との整合性を図り、他の地区の規制との公平性やバランス等を考慮しながら内容を定めたという経過となっている。事務局案を中心とした中で、この案を函館市の計画に落とし込もうとしたときに、両遺跡周辺に住宅が建っていて生活をしている方がいて一定程度の施設があるので、それが事務局案だと都合が悪いことがあるかといえば、ほとんどそういうこともなく、基本的には事務局案通りの規制をかけられる状態となっている。まずそこで一定程度の利便性が担保されているので、特段既に住んでいる方に新しい厳しい規制がかかって何か行為が制限されるということはない状況である。

あとは、今後景観を保全していくなかで、当然世界遺産の登録により、観光の振興にも期待しているところもあり、そのような状況が今後発生する可能性はあるが、現実的に地域内で規制内容を超えるような大規模な施設が建つ可能性について、実際に今回のラインを検討する際にも現地の状況等見ながら設定しているが、それほどの適地がないのが現状である。観光で来るということで施設を造るとなると、当然それは採算が取れるからやることになるが、航空写真でも雰囲気は分かると思うが、平たい空地があるような場所ではなく、山から切り開いて木を倒して造成して何かを建てなければいけないということを考えると、今のところ現実的にその可能性はかなり低いだろうということで、現状の土地利用とこの先ある程度の見通しを立てたなかでは、現在の規制内容で十分両立してやっていけると考えている。もちろん状況が変わるようなことがあれば、その時の土地利用に応じて対応し、場合によっては変更することも考えている。

(副会長)

これは提言になると思うが、縄文遺跡群都市景観形成地域に当てはめる原案が、西部地区いわゆる住宅街の原案をそのままもってきている部分がある。これは成功しない可能性がある。実際に原野を指定している事例がないので、この先ずれてくることは明らかに予想される。あくまでもこれは推論だが、その分でいうとこの原案を何年か後に見直すことをしっかりと考えておく必要があるのではないかと、そして都市景観審議会でもう一度練り直していく必要もあるのではないかと、その検証のための分科会等をするべきではないかと提案したい。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

先ほど他委員の答弁でも申し上げたが、あくまでも今現在の土地利用の状況とある程度近い将来を想定して現在の規制内容を定めている。当然そういうものを超える実態や、それが予見されるような状況等があれば、また新たに検討して審議会のなかでも意見をもらいながら対応していきたいと考えている。

(B委員)

本案の前提が世界遺産登録を目指してということだが、まだ確定していないので、もしも世界遺産に登録されなかった場合、本案はそのまま施行されるのか。また、資料3景観形成計画(素案)の1ページ目の概要に「ユネスコ世界文化遺産への登録を目指しており」と記載されていて、現状はそうだが、これが施行される7月の時点でもしかしたら登録されていることも考えられる。このあたりは基本的に更新されていくということによろしいのか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

実際の契機としては、今の4道県での北海道・北東北の遺跡群での統一した取り組みとして景観計画で定めるとというのがきっかけになっているが、仮に世界遺産の登録が叶わなかったとしても、今回このような検討をして、当該地域の景観形成を図っていくということには変わりがないため、景観形成計画、条例改正等については、今のところスケジュールのとおり来年7月1日の施行を目指して進めていく考えである。

(B委員)

「ユネスコ世界文化遺産への登録を目指しており」という文言についても、改められるということによろしいか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

計画の策定は7月予定であり、それまでに登録されれば改めなければならないが、今のところその時点ではまだ目指しているという状態であることから、策定日時点での記載においては今のところはこのままでよいと考えている。

(F委員)

この遺跡群に、三内丸山遺跡のような我々が訪れると古^{いにしえ}を感じるような建物を建てる計画はあるのか。

(教育委員会生涯学習部文化財課長)

先にパンフレットを渡しているが、大船遺跡については、住居区跡の復元をしているところを見てもらうこととなる。垣ノ島遺跡については、今のところ立体で復元表示をする整備の予定はない。一方、体験施設ということであれば、屋外ではあるが、竪穴式住居を模したのを作り、その中で土を入れて発掘体験する場を設けようと考えているので、そういった中で縄文の時代を見てもらうといった体験施設を加味していくことを考えている。

(A委員)

景観の眺めについて考えると、最近では函館駅を出たときに函館山が見えないなどの話を耳にする。そこで、西部地区の都市景観形成地域について、市として成功した点・変えれば良かった点の評価がもしあれば教えていただきたい。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

昭和63年に前身の西部地区歴史的景観条例を制定して以来、歴史的建造物や、自然的な要素として坂道、海、山等が一体となって歴史性を感じさせるまちづくりを行政・市民が連携して取り組んできたということで、2年ほど前に検証等行っているが、そういう意味では全国的に考えても比較的早くからそういったものをつくりながら、実際に住民の方の意識も非常に高く保存してきたのではないかと考えている。

仮に景観を保全する条例等がなかったとすると、ここまでのものが今の時代に残っているだろうかと考えると、その点については評価できるのではないかと考えている。ただ、時代の背景とともに建物の維持が難しいという問題も出てきているところであり、そのあたりは適宜状況を踏まえて対応策を考えながら進めていく必要

があると認識している。

(G委員)

資料1の「第2章 景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針」のうち、8ページにある「5 眺望景観の保全 ②眺望景観の保全」というのが挙げられているが、これは具体的に何に対する眺望なのか。先ほど教育委員会から話があった、復元された状況や埋め戻しされているけども経年を感じる景観を見るものなのか。

また、21ページの具体的な基準について、例えば建築物の敷地内の位置の2番は、眺望点いわゆる視点場だと思うが、これが縄文文化交流センターおそらく垣ノ島遺跡のことだと思う。大船遺跡管理棟は現在建てられているということだが、これ以外の眺望点いわゆる視点場の整備は現在考えているのか、ある一点からの眺望に関してだけの眺望景観を保全するのか、それとも歩きながら動く景観シークエンスを感じる様な視点を考えているのか、眺望を担保する様なそういう空間整備は考えているのか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

まず目標の中に、眺望景観の保全を掲げており、資料3の景観形成計画の3ページにおいて、こちらは上位計画になるが、その目標を記載している。基本目標の2番が眺望景観の保全ということで、「縄文時代の環境をイメージしやすい景観の維持と創出を行い、遺跡内外からの眺望を保全します。」ということで想定しているのは、遺跡内で、ある程度景観を見渡せるようなスポットを整備しているため、そこから周囲を見渡すような眺望と、この史跡を中心とした、黒い線で囲んだ都市景観形成地域は木が生えて森になっている状態であるので、これをある程度遠方から見たときにひとかたまりとして縄文の佇まいを感じさせるような外側からこのエリアを見たときの眺望との両方を対象としている。

当該地域は実際アクセスできるルートがほとんどないという状況にある。国道の方はかなりの高低差があり、上を見上げてもなかなか遠くまで見渡せるような状況にないということで、例えば垣ノ島であれば中央を通る278号のバイパスから海側を見ると遺跡を中心とした都市景観形成地域があり、その先に海が見えるという景観を保全したい。あるいは逆側のバイパスの垣ノ島遺跡側から山を見たときに、

ここは基本的に斜面になっているが、このエリア内には高い建物等が建ったりすると縄文遺跡群の景観とは全く異なる景観となるので、そういったものは一体性を損なわないように保全していきたいと考えている。

(H委員)

仮定の話であるが、もし住民説明会で多くの反対が出て理解が得られないような状況になっても、7月1日の施行を目指して着々と計画が進められていくのか。それとも、あくまで住民の理解が得られるまでずれ込む形で施行されるのか伺いたい。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

基本的には理解を得て、ひとつずつ進めるということが原則と考えている。まずは来週説明会が予定されているので、そこで理解が得られるように丁寧に説明していきたいと考えている。

この計画自体は今回初めての話だが、縄文の世界遺産の取り組み等については、該当地区に対して市と教育委員会が中心となって、何年も協力をいただきながら進めているので、これも世界遺産登録に向けた様々な取り組みうちのひとつと考えられることから、そういった案件からも協力いただけるように丁寧に説明することで、予定通りに景観計画や条例等の施行ができるように努力していく。

(副会長)

資料1の4ページだが、地形図を変えるべきだと思う。縮尺の上の図について、上の図にはバイパスが入っていないのでかなり古い20万分の1の地形図だと思う。下はバイパスが入っている新しい地形図なので、年次統一しなければ整合がとれなくなるため、上の図を差し替えることを求める。それから大船の遺跡地区にバイパスが通る計画がないか確認していると思うが、もし通るのであれば話が変わってくるような気がするので、話があるようであれば、開発局に聞いて延伸計画があれば図面があると思うので、それを点線で示すということも必要かと思う。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

指摘のとおり図面、下図等改めて最新のものに差し替えて、次回の審議会までに

訂正する。

(会長)

大体意見が出尽くしたと思うが、ほかに意見はないか。

(各委員)

(意見なし)

(会長)

その他、事務局より何かあるか。

(事務局)

(なし)

(会長)

それでは、以上で本日の議事はこれで終了する。

私の進行についてはこれで終了する。

本日の会議の進行について、事務局にお返しする。

3 閉 会

(司会〔事務局〕)

以上をもって、令和2年度第1回函館市都市景観審議会を終了する。