

令和2年度第2回

函館市都市景観審議会会議録

開催日時	令和2年(2020年)12月17日 木曜日 午前10時30分～午前12時00分
開催場所	函館市役所本庁舎 8階 大会議室
次第	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) 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) 縄文遺跡群都市景観形成地域 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 13名 事務局 ー 函館市 8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 1名

(司会〔事務局〕)

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

【各委員の出欠について】

(司会〔事務局〕)

本審議会委員の定数は15名だが、本日は、13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】

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。

(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から3については、前回10月の審議会と同様に、前回の審議会後に行われた住民説明会やパブリックコメント等の結果報告を含め、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。

- (1)「函館市景観計画改定について」
- (2)「縄文遺跡群都市景観形成地域の指定について」
- (3)「縄文遺跡群都市景観形成地域 景観形成計画策定について」

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

では、議事1から3について説明する。

【説明資料に基づき、第1回審議会開催後の経過と資料1から3の修正箇所、今後のスケジュールについて説明と報告をする】

(会長)

事務局から住民説明会等の結果報告と、前回の審議会で示された「素案」からの修正点について説明をいただいた。

委員の皆様の見解を伺いたいと思う。

(A委員)

私は今回の案件をふたつの視点で見させてもらった。世界遺産に登録しようということで、遺跡のエリアに関しては文化財保護法で価値を担保しているため、世界遺産に対しては説明ができると思うが、景観法を用いて取り組む部分に対してはバッファゾーンがユネスコの世界遺産委員会に求められており、このバッファゾーンが最近とても重要視される。最近よくみられるようになったこととして、遺産そのものは守られているが、その地域にヘリテージを保護しようとするつもりがないのではないかとということがあり、実際ベルリンがリストから削除されたのは、そのあたりも含めて理由になっているのではないかと思う。その意味で言うと、景観法がいいのかどうかというところはあるが、函館市としては景観法で取り組むということなのでそれはそれで良いと思う。そう考えると、資料3の遺跡景観や縄文遺跡群都市景観形成地域という名称にある都市景観というところに疑問を抱くところである。もちろん函館市の景観条例がそのようになっているため、都市という言葉がなかなか外せないのかと思うが、南茅部の現状を考えると

一次産業を中心とした生業のエリアになっており、そのような生業を景観として扱うときは文化的景観という捉え方があり、都市景観という^{かえ}と却って生業の中で景観が移りかわっていくことを許容していながらも、もう少し本質的なところにどんな価値があるのかということを見つけ出して、そこをどう保護して継承していくかということをやっているのです、それでいいのかどうかというところがきっとユネスコの世界遺産委員会でもみられるところなのではないかと思う。今後の活用も考えたときに、決して縄文時代の暮らしが南茅部で再生されることが保護ではないと思う。南茅部には山の幸や海の幸が今も豊かにあり、その恵みを享受しながら暮らしを続けていくということが一番大切で、縄文遺跡を紹介しながら豊かな地域に暮らし続けているということを紹介することが世界遺産登録に繋がるのではないかと考えている。

あとは、今回世界遺産リストに登録しようという動きの中でバッファゾーンに入れなければいけないため、函館の景観政策としてこのようなものをつくらなければならなくなりましたが、後々、例えば西部地区の景観政策で南茅部があることで違和感が生じると良くないと思うため、ある程度定義をしっかりとさせて、南茅部の景観政策は西部地区とどう違うのか、あるいはこの景観条例そのものは函館市全域をカバーしているものであるため、西部地区でも南茅部でもないところに都市景観形成地域をつくる時に新しい考え方になるのか、あるいは西部地区や南茅部の考え方を使うのかどうか、そういうことをしっかり議論して作り上げておかないといけないのではないかと思う。

資料3については、1ページの「遺跡景観」という言葉自体に違和感があるが、下に注釈で縄文集落そのものを再生していくという方向ではないことを明記してもらうことでいいのではないかとこのところと、2ページの「市民遺産」や「縄文遺跡のシンボル核」あるいは「縄文時代の歴史性を生かした豊かなまちづくり」が函館市としてどのくらい共通認識として使われているのかを確認しておかなければいけないので、注釈で対応してもらったがこの辺も含めてどうかというところをみていただければと思う。市民遺産に関して細かい事を言うと、なぜ埋蔵文化財の世界と景観の世界を慎重にやらなければいけないかというところの由来にも繋がるが、元々この市民遺産制度を私も学生時代にチームのひとりとして、山口県の萩市や福岡県の太宰府市などで市民遺産制度を作ったときに太宰府市の持

っている埋蔵文化財の考え方を活用させてもらった。埋蔵文化財は包蔵地という言葉があり、宝物が埋まっているかもしれないが今は掘らないとわからない土地を包蔵地指定することができ、建造物や文化財の考え方であればものがなければならぬが、物がなくても、恐らくこのあたりで生活や集落があったのではないかというところを全て包蔵地として指定している。例えば函館の新外環状線や南茅部のバイパスを作るときに必ずそこを遺跡調査してから取り掛かるというとても強力な制度を持っているが、それを市民遺産制度の中で潜在化している遺産を見つけ出していくような制度ができないかという考え方であった。一方で太宰府や平城宮も基本的に指定されたエリアは国や公共がどんどん買い上げていって最終的にはそれを再編し、将来的に人がいなくなったときに開発を認めずにその成長を再現していけるようなとても強力な力を持っている。その考え方と遺跡景観という言葉が私はどうしても繋がってしまい、後世の人たちがこれを見たときに、遺跡が一番素晴らしくて、南茅部から現代人の生活がなくなるような考え方になりどんどん人が立ち退いていくことを危惧している。

また、垣ノ島遺跡の整備で栗の木を植樹していると思うが、栗の木はとても大切に縄文文化としてはシンボリックなものであるが、きっと栗だけではなくドングリや漆、ナナカマドもあったかもしれないし、里山はいわゆる雑木林であったため、本来縄文人はそういうものとうまくつきあっていたと思う。そういうものを全部栗林にして、産業とつながるのであればいいのかもしれないが、しっかり議論してやらなければよくないと思う。色々な危惧があることをなぜわざわざ言うのかということをご理解いただければと思う。

そして、木竹の伐採についてだが、所謂文化的景観的なエリアで例えば岐阜県の白川郷や沖縄県の竹富島でも、やはり伐採についてはすごく引かかる点である。そのため、遺跡景観としての植生はどんなものであるかもある程度イメージをつくる、あるいはデザインの方向性をつくっておかなければとんでもないことになってしまうかもしれないと思っている。弾力的な運用をすることは本当に大切であると思うが、今回なぜ木竹を伐採するのに手続きの対象から対象外にしたほうがよいという意見がでたのか、どんなことが想定されるのかということはケーススタディとして検証しておかなければ、思いもしないことが起こったりするため、事前にやれることはやっておいた方がよい。

最後だが、今回建築物と工作物がでてくるが、仮設物に対してのものが無い。

都市の中であれば、なかなか仮設物は作られないが、一次産業を中心にされている方は仮設で倉庫や蔵のようなものをつくったりすることがある。その場合はどうするのかといったような抜け穴の検証も必要なのではないか。こういったような一次産業地域だからこそ考えなければいけない制度もあるかと思う。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

資料3の誤解を招くわかりづらい表現については、注釈をつけたというのが今回の趣旨である。基本的に、今の南茅部の対象地域やその周辺の方々に強力な規制をし、コントロールすることで縄文時代の再現を目指すという考えは決してなく、委員が危惧しているようなことは考えていない。ただ表現がどちらとも捉えられるようなものについて詳しく注釈をつけたという事になっている。例えば資料3の2ページにある「縄文時代の歴史性を活かした豊かなまちづくり」とあるが、縄文時代の歴史性とは、縄文時代のその当時だけが素晴らしいためその再現を図るということなのか、先ほど委員がおっしゃられたように、今ある平城宮に住宅街をどこかに移して当時の再現を図るということなのかと聞かれたときに、決してそういう考えではなく、当時から続く山や海の豊かな恵みといった自然環境と、暮らしや生業等といった人の活動が調和した特色のある魅力的で持続可能なまちづくりを趣旨としているということが伝わればと思う。今も漁業のまちとして続いており、更に林業でも生計を立てている今の暮らしも当然守っていくべきである。趣旨は委員がお考えの部分と我々が考えている部分が一致しているため今回の修正を行っている。

それから、景観形成計画の整合性についての話だが、例えば西部地区でも都市景観形成地域を指定しており、今回新たに縄文遺跡群都市景観形成地域を指定するが、実際制限内容は全く違う内容になっている。縄文の世界遺産登録を目指すことがきっかけとなっていることは確かとはいえ、景観計画として定めるものであるため、考え方としては今回の策定にあたっては注意してチェックしたところである。基本的に今回の縄文についての景観計画等の改定は4道県の各市町で取り組んでいるため、ベースとなる標準案がある。新規に策定するところは概ね標準案で良いのかもしれないが、我々は西部地区の景観計画を持っているため、そこを照らし合わせて整合性を図れない様なところは事務局の標準案から変更する

など注意を払って今回の縄文の景観計画を作っているつもりである。

木竹の伐採については、漁業者の方は個人で林をもっており、漁に出られない時は山に行って間伐を行うことが頻繁にあるという。我々の説明不足であったが、そういった漁業者が行うものについては景観法では適用除外の対象となっていたため届出は不要である。逆に言えば法律がその辺を見越してしっかりできていたということだが、結果的には住民の方にもご理解をいただいているということである。

(副会長)

ここは都市景観形成地域なのかと私は大変疑問に思っており、資料1の目次を見ると第1章の景観計画の区域というところに西部地区都市景観形成地域に繋がって縄文遺跡群都市景観形成地域というのは非常に見た目が悪いと考える。あとは資料3の1ページの概要の2段落目なのだが、ここは遺跡という言葉が数回繰り返されているなかで、最後に遺跡景観と出てくるのは、はっきり言うと良くない文章だと思う。ここはむしろ、その前の文化資産の文化の部分を使って文化景観または自然文化景観にしたほうが良く、そうすると他の地域でなにか出てきた場合にその地域に適用できると思う。ここが都市景観かというとは違うと思う。

あとは用語の使い方について、木竹と記載されているがこの地域に竹は存在せず、現在の孟宗竹の北限は湯倉神社である。そう考えると、木竹の竹と記載した時点で七夕祭りのときに飾る笹竹を竹と呼ぶのかという話になってくるため、住民がこれは良いのか悪いのかという話になるのではないかと。用語の使い方についても問題があると私は感じたところである。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

資料3に記載している遺跡景観については、今回注釈を加えた部分であり、学術的な用語の定義から引っ張ってきて若干アレンジした言葉で使用している。概要の最後の一文に「本遺跡群と周辺は、一体となって縄文文化を感じさせる遺跡景観を有する地域となっている」と記載しており、それを有するのがバッファゾーンになっているため、そこを都市景観形成地域として指定して誘導するというような建て付けになっている。それから、都市景観形成地域の都市景観という部

分についてだが、都市景観といったときに都市的な景観と捉えると、所謂都市部の都市的な景観というように捉えるのではないかということで、当初我々もここをどのような名称にするか、新しい概念を作るということも検討したが、そもそも上位計画で都市景観の規定があり、都市景観形成地域とは都市的な空間ではなく、あくまでもその都市の景観、函館という都市の景観という意味で都市景観という言葉で定義づけている。その函館という都市の景観は、例えば西部地区や五稜郭といった都市的な空間もあるし、あるいは歴史的な空間もある。それから海、山、川といった自然景観もあるということが上位計画の都市景観形成基本計画に定義として記載されているため、これも含め函館としての都市の景観ということでそのまま都市景観形成地域という名称を使って問題ないということになった。

木竹という記載について、実際我々も南茅部の現場をみて竹は見かけなかったが、こういった樹木類の伐採をする行為は木竹の伐採と法律で定義づけられており、土石類の採取、水面の埋め立て、物件の堆積についても同じく法律で定義づけられている。そのため、技術的にこのような表現を使わざるを得ないということで使用しているものであるためご理解をいただければと思う。

(会長)

A委員のご意見について、私の認識だと景観というハード的な縛りとは別に、ソフト的あるいは文化的な縛りがあったほうが世界遺産という観点でみると必要ではないかということで理解して良いか。

(A委員)

そもそも景観とはドイツのラントシャフトにもとを求めるのであれば、民族とは何か、言語とは何か、自分たちが共有している歴史のストーリーとは何かというようなところからそれを表象するものとして景観を捉えるため、都市景観であろうと文化的景観であろうと同じである。函館市は景観条例を制定したのが全国的にも早く、都市景観分野の人間からすると技術的な部分もまだそこまで発展していなかったため、しっかりとフィードバックすることができなかったと思うが、今はそうではないということが一番リードしてきたのがまさに文化的景観というカテゴリーで象徴している。そういうものに真実性があるというところからしっ

かりと読み取って制度を作っていく仕組みがあるといい。そのあたりは教育委員会の世界遺産登録推進室と4道県でやられているなかで、ICOMOSやユネスコと調整しながらこういったレベルでいいのかと思っている。極端な話、函館市としてせっかく育ててきた景観条例やまちづくりを今回の機会を生かしてより発展させることができるとよく、むしろ歪まないほうがいいと思う。

(B委員)

言葉の使い方について、資料3の2ページにある「シンボル核」という言葉はたまに耳にはするが、このままでは一般的ではないため伝わりづらいと思う。他の言葉にも言い換えができるかと思うがここについての言葉選びはいかがか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

先日、会長からも同じようなご指摘をいただいたところだが、シンボル核という言葉は我々が計画物で比較的良好によく使う言葉であり、なにかの象徴としてここを中心地とするというような表現をするときによく使っているものである。市内の縄文遺跡が垣ノ島と大船だけにあるわけではないが、世界遺産を目指す両地区が縄文遺跡の中でも象徴であるというような意味合いで表現するために縄文遺跡のシンボル核という使い方をしたということで分かり易いように注釈をつけたものである。この注釈を読んでいただければそういう意味であることが理解していただけると考えているためご理解をいただければと思う。

(C委員)

資料3の1ページと2ページに出てくる言葉の定義だが、両遺跡について、1ページでは「重要な遺跡」、「貴重な文化資産」というように記載されているが、2ページにはこれを「身近な文化的資源」、「市民遺産」として位置づけるというように記載されている。この文化的資源というのはどういったものを指すのかがわかりづらく、結局遺跡を文化遺産とするのか文化的資源とするのか市民遺産とするのか、似たような言葉や同じような意味合いだが定義が少し違ったりするのではないかという内容のものが散見されるので、もう少し言葉の整理をされたうえで記載があるべきかと思う。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

少し似たような表現が繰り返し使われている部分があるが、その趣旨を1ページから2ページにわたって1番から4番まで注釈を加えて修正したところである。何度か校正をしてつくったが、定義として法的根拠のある提示された言葉を使わなければならないところがあり、どうしても文章の流れの中で微妙に違う言葉を使わざるを得ないもので、このような文章になったところである。結果的に少し紛らわしいところもあるが、ご理解をいただきやすいように注釈をつけて対応することになったことをご理解いただければと思う。

(D委員)

資料3の注釈を加えられたところは、この景観計画を策定する趣旨や意図が市民に伝わりやすくなったように思い、とても良いと思う。その意味では、遺跡景観の意味を注釈で記載せずに、概要の中に記載すれば良いのではないか。前回は申し上げたが、施行予定の令和3年7月までには世界遺産に登録される前提で動いているにも関わらず、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明記してしまうのは、ユネスコ世界文化遺産に登録してもらいたいから作ったというように受け取れるため、非常に格好悪く見える。ユネスコのことを記載したのであれば逆にそちらを注釈にして、現在の注釈で遺跡景観に記載してあるような「1万年の歴史がある物と現代とが繋がっていながらも、地域の人達が暮らしているということを大事にしたいから」ということを是非概要で明記するのが良いのではないか。今後5年10年と続いていく計画を策定するのであれば、この計画が市民にとってどのような位置づけとなるかということ踏まえてつくるのが良いのではないかと思う。

それと、資料3の1ページと3ページの地図上に作成中の道路計画が赤い線で追加されていて良いと思うが、この赤い線が何かわかるように凡例として追加したほうが良いと思う。

(会長)

今までの委員からのご指摘を踏まえると、非常に大切な文章であるため、文の

記載方法，位置や順番，言葉を整理すること等が挙げられたがそれらに関して事務局の考えはいかがか。

(都市建設部長〔事務局〕)

委員の皆様から主に共通して話があったことは，景観形成計画上での表現の仕方や市民の方々への分かりやすさにもうすこし配慮するべきだろうというようなご指摘であったと受け止める。我々も景観形成計画等を策定するにあたり，法律や条例，規則あるいはこれまでの西部地区での計画との整合性を考えながらどうしてもこのような表現を使わなければならない部分があることが確かにあり，それが市民の方々に対し分かりづらい表現になっているというところもあると思っている。今回のご指摘を踏まえて，今一度，市民の方々にとって分かりやすい表現になるよう再度検討したいと思う。我々の考えではあるが，そのようなところについては概ねご了承いただけたのではないかとと思っている。

(会長)

新しいことであるため，色々難しいことや技術的な制約もあるかと思うが見直しをしていただくとありがたい。

(E委員)

10月14日の住民説明会について，説明の対象者は土地所有者になっているが，今後，住まわれている方により広く説明する予定はあるのか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

通常，説明会を開催する場合には利害関係者を対象とすることになっているため，それに基づいて土地所有者の方全員にご案内を差し上げて開催した。説明会は両地区とも町会館で開催したため，権利者ではない方でも参加しても構わないという話を町会長にご案内した。その結果，参加者は垣ノ島遺跡地区で17名と大船遺跡地区で9名であり，そのうち権利者以外で参加された方は両地区それぞれ1名ずつであった。補足説明の資料については，欠席された方も含め全員に送っているため，今後の開催については考えていない。

(E委員)

私の知り合いが、まさにこの制限エリア内で水産加工の会社を経営しており、おそらく他の事業者の方でもこのエリアの土地を使いながら生業をつくっている方もいらっしゃると思うが、そういった方々へのアプローチはいかがか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

新たに都市景観形成地域を指定するため、区域内の行為については制限がかかるが、土地の所有者で区域内での事業をやっていらっしゃる方に関しては、今までと特段変わることはないため、いままで通り事業を続けていただくことはできる。ただ、区域内の方々に限られた話ではないため、新たに景観形成計画を策定することにもなって地域の景観をどのようにしていくかについてはホームページ等の方法で周知していけるように今後検討していきたいと考えている。

(副会長)

説明資料の5ページと6ページの「改正後（案）」の表についてだが、5ページでは「開発行為」と「土石類の採取」の届出対象規模の文章内に「^{のり}法」という記載がある。一方で6ページの「植栽」の景観形成基準では、「のり」とひらがなの記載になる。これはどちらかに統一した方が良いのではないかと思うがいかがか。

(都市建設部景観政策担当課長〔事務局〕)

ベースとなる4道県の事務局案、あるいは法律から引用しているためそれぞれこのような表記になっていると思うが、これについてももう一度精査したいと思う。

(会長)

大方意見が出揃ったかと思うが、まず大きなことは言葉の整理であり特に資料3の言葉の見直しをお願いしたい。もちろん技術的な面もあるかと思うが、なるべく市民の方々に分かりやすいように修正していただければと思う。

ほかに意見はないか。

(各委員)

(意見なし。)

(会長)

それでは、審議会としての答申をまとめたいと思う。令和2年9月29日付け函館市長からの諮問「函館市景観計画改定について」「縄文遺跡群都市景観形成地域の指定について」「縄文遺跡群都市景観形成地域 景観形成計画策定について」に対し、審議会は異議のないものとするが、各計画について市民の方々が分かりやすい用語や文章の表現とするよう意見を付して答申する。委員の皆さん、よろしいか。

(各委員)

異議なし。

(会長)

以上で、本日の議事は終了する。

それでは私の進行については、これで終了するため、この後の会議の進行については、事務局にお返しする。

3 閉 会

(司会〔事務局〕)

審議会の閉会にあたり、都市建設部長から、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〕)

以上をもって、令和2年度第2回函館市都市景観審議会を終了する。