

平成31年度第1回広島市景観審議会 会議要旨

- 1 開催日時 令和2年(2020年)3月25日(水)14時00分～16時30分
- 2 開催場所 市役所議会棟 4階全員協議会室
- 3 出席者
 - (1) 出席委員(13名)
杉本 俊多、藤井 堅、森保 洋之、吉田 幸弘、渡邊 一成、正本 大、児玉 紀子、折橋 洋介、高田 由美、内田 賢司、坂本 廣明、中川 圭子、西村 不可止
 - (2) 欠席委員(1名)
三浦 浩之
- 4 議事
原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策について
- 5 公開・非公開の別 公開
- 6 傍聴者 一般傍聴者 0名
報道関係傍聴者 7社
- 7 会議資料
原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策について(答申(素案))

8 発言の要旨

【部会成立の報告】

【議事の説明】

【議事 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策について】

森保副会長

まず、部会長である私から、検討の趣旨や経緯について御説明させていただきます。

趣旨については、資料の「はじめに」に記載のとおりである。広島市長からの諮問の内容については、20ページに、眺望景観検討部会の部会委員については21ページに掲載している。

この眺望景観検討部会において調査・検討を行った結果がまとまったため、本日、報告させていただきます次第である。

資料の2ページを御覧いただきたい。具体的な検討の経過を冒頭に記載しており、続いて検討に当たっての論点を、「①景観シミュレーションや土地利用状況等を踏まえて、高さの基準や高さを制限する範囲の奥行きを検討する」、「②高さを制限する範囲より北側のエリアについて、形態や色彩による基準を設けるかを検討し、設ける場合にはどのような基準とするかを検討する」、「③これまでの議論を踏まえ、規制の強度や各手法において定め得る内容、手法ごとのメリット・デメリットを考量し、他都市事例も参考にしながら、最もふさわしい規制手法を検討する」という三つに整理している。また、第1回部会の終了後、令和元年8月に関係者ヒアリングを行っており、その結果についてもまとめている。

続いて、目次を御覧いただきたい。「1 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿」を踏まえ、「2 調査・検討内容」の「(1) 目指すべき姿を実現するための取組の検討に当たっての論点整理」で三つの論点を整理した。「(3) 高さ制限の対象物」から「(6) 高さを制限する範囲の奥行きの設定の考え方」までが主に論点①に関わっており、「(7) 原爆ドームの背景となる阿武山の取扱い」が論点②、「(8) 規制手法の選択の考え方」、「(9) 適用除外や特例の考え方」が論点③に関する内容である。

次に、検討内容の特徴的な部分をかいつまんで御説明させていただきます。

まず、あり方では約18度としていた高さを制限する範囲が、測量の結果、明確に定義づけされた。

また、視点場に立った人の視点の高さから斜線で表現される高さの最高限度について、定義式により求められる標高で設定した。

さらに、高さを制限する範囲の奥行きについて、土地利用状況等を踏まえ、想定し得る高層建築物の高さを200メートルと設定して検討するとともに、高さを制限する範囲の奥行きよりも北側に位置する阿武山の取扱いについても検討した。

規制手法については、他都市事例などを踏まえ、建築物、工作物、屋外広告物のそれぞれについて検討した結果、建築物については高度地区、工作物や屋外広告物については従来の規制手法である景観計画や屋外広告物条例による規制を行うことが適当であるという方向性を導き出すとともに、制度設計を行う上で考えられる適用除外や特例の考え方を整理した。

こうした検討経緯の具体的な内容については、この後、事務局から御説明し、「原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策（まとめ）」については、最後に私から御説明させていただく。

事務局（都市デザイン担当課長）

（議事について、資料1～4ページにより説明）

杉本会長

資料に関する御意見は、内容の説明が全て終わった後にお伺いするが、ここまでの説明について御質問はあるか。

（質問なし）

事務局（都市デザイン担当課長）

（議事について、資料5～10ページにより説明）

杉本会長

ここまでの説明について御質問はあるか。

（質問なし）

事務局（都市デザイン担当課長）

（議事について、資料11、12ページにより説明）

杉本会長

ここまでの説明に御質問はあるか。

（質問なし）

事務局（都市デザイン担当課長）

（議事について、資料13～16ページにより説明）

杉本会長

ここまでの説明に御質問はあるか。

（質問なし）

ここまで、事務局から「1 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿」と「2 調査・検討内容」について説明があった。引き続き、森保副会長から「3 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策（まとめ）」について御説明いただき、その後、資料全体を通しての質疑に入らせていただく。

森保副会長

それでは17ページ、「3 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策（まとめ）」について、私の方から御説明させていただく。

ただいま事務局から説明があったこれまでの調査・検討内容を取りまとめたものが、「3 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策（まとめ）」である。

最終的にこの項が審議会から市長への答申の中心部分となるため、示された事項の位置付けの程度を示すため、事実関係を記載している箇所以外は、語尾等の表現を、「すべきである」、「適当である」、「考えられる」、「考慮することを求める」の四段階としている。

まず、「（1）高さ制限について」の「ア 視点場及び南北軸」である。

ここでは、あり方で設定した視点場等について、測量した結果を記載し、定義付けした。

次に、「イ 高さを制限する範囲の幅」である。

ここでは、「あり方における『目指すべき姿』の範囲を測量した結果として、視点場から南北軸を中心とした17度とすべきである」としている。

また、「(ア) 原爆ドーム(本体部分)の背景となる範囲」は、「視点場から南北軸を中心とした3.1度とすべきである」とし、「(イ) 植栽による遮蔽効果が見込める範囲」は、「上記(ア)の部分の左右それぞれ6.95度とすべきである」としている。

これらの「高さを制限する範囲の幅」は、図2の「高さを制限する範囲」において、それぞれ記載している。

続いて、「ウ 高さの最高限度」である。

「個々の地点における高さの最高限度は、次表の計算式により求めた標高とすべきである」としており、「原爆ドーム(本体部分)の背景となる範囲」と「植栽による遮蔽効果が見込める範囲」のそれぞれに応じて、「高さの基準線の定義式」を記載している。

なお、具体的な「視点場からの距離に応じた高さの最高限度」については、19ページを御覧いただきたい。

ここでは、視点場からの距離が0.5kmよりも北側について、0.1kmごとに高さの最高限度を記載している。なお、各距離の途中地点の最高限度は、先ほどの「高さの基準線の定義式」により計算される値となる。

資料の17ページにお戻りいただきたい。

続いて、「エ 高さを制限する範囲の奥行き」である。

「高さを制限する範囲の奥行きは、本市の事例から設定した建築物の高さ200mと、地盤高さとの合計が高さの最高限度を超える次の範囲とすべきである」としている。

具体的には、「(ア) 原爆ドーム(本体部分)の背景となる範囲」では「視点場から5.2kmまでの範囲」、「(イ) 植栽による遮蔽効果が見込める範囲」の「東側」では「視点場から4.5kmまでの範囲」、「西側」では「視点場から4kmまでの範囲」である。

この奥行きについては、図1の「高さ制限のイメージ図」で断面から見たイメージを図示している。また、「幅」と「奥行き」を設定したことで明確になった「高さを制限する範囲」は、図2に図示しており、「原爆ドーム(本体部分)の背景となる範囲」はオレンジ色、「植栽による遮蔽効果が見込める範囲」は緑色の範囲としている。

資料の18ページを御覧いただきたい。

「オ 規制手法について」である。

「建築物、工作物及び屋外広告物が高さ制限の対象になる」ことを明示し、「それぞれ次のような規制手法が考えられる」と整理している。

「建築物については、建築確認による規制の担保が最も有効であることから、高度地区といった都市計画法に基づく手法によることが適当である」としている。

「工作物については、法令上、いずれの手法によっても建築確認による規制の担保はできないが、建設が想定される工作物は公共事業や公益事業によるものであり、これまでの実績を踏まえると法令遵守の担保がなされると考えられることから、現行の景観規制の手法である景観計画によることが適当である」としている。

「屋外広告物については、現行の屋外広告物条例の基準により規制することができることから、同条例によることが適当である」としている。

なお、「用途上又は構造上、設置がやむを得ないと認められるもの」が想定されることから、これらについて、「高さ制限の適用除外や、審議会等によるチェックを経る特例として整理を行うことが適当である」としている。

また、「総合的な観点から、景観計画において南北軸線上の眺望景観の保全・形成の趣旨等を位置付けておくことが考えられる」としている。

次に、「カ 植栽による遮蔽効果等について」である。

「平和記念公園内の植栽計画の詳細な検討の際には、背後の建築物等を遮蔽することのほか、視対象である原爆ドームに視点場からの視線を誘導するような樹木の配置を考慮することを求める」としている。

続いて、「(2) 原爆ドームの背景となる阿武山の取扱い」についてである。

阿武山は高さを制限する範囲に含まれないが、図3の「目指すべき姿」の写真にお示しするとおり、原爆ドームの背景に山頂付近が見えてくる。

このため、「阿武山は、地形や土地利用制限の状況から、工作物等の建設・設置の可能性は低いと考えられるが、その山頂付近は原爆ドーム左側直近部の背景となるため、原爆ドームの背景に見えてくるものは建設・設置しないことを基本とするのが適当である」としている。

また、「建築物、工作物及び屋外広告物が建設・設置の制限の対象となる」ことを明示し、「それぞれ次のような規制手法が考えられる」と整理している。

「建築物及び工作物については、建設が想定されるのは公共事業や公益事業によるものであり、これまでの実績を踏まえると法令遵守の担保がなされると考えられることから、現行の景観規制の手法である景観計画によることが適当である」としている。

「屋外広告物については、現行の屋外広告物条例に基づき、屋外広告物の設置を禁止する地域に指定することにより規制することができることから、同条例によることが適当である」としている。

「原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策について」の御説明は以上である。

なお、ここまで御説明した内容について、特徴的な点を補足させていただく。

一つ目は、高さ制限を斜線型のルールとしている点である。他都市でも高度地区の手法を用いて標高で高さ制限を行っている事例はあるが、このように地点によって高さの最高限度が変化する斜線型の制限を行っている例は極めて少ないと思う。また、結果としてこうした特徴が表れた背景には、2000年頃に高度地区に関する運用指針が改定され、景観に関する国の考え方が示されたことや、座標等の測量データが整理されて公開されたことが深く関わっていると言えるのではないかと考える。

二つ目は、視対象の後景を規制の対象としている点である。眺望保全を目的とした高さ制限と言うと視対象までの前景を規制するものが多く、今回のように視対象の後景となる地域を規制の対象とする例は少ないといえる。

その他の点として、制度設計においては、対象物ごとに高度地区や既存の条例によって規制する場合でも、眺望景観を保全・形成する趣旨等については景観計画に位置付けておくことが重要であると考えられるため、先ほど御説明したように、まとめて明記させていただいたということである。

また、高度地区は都市計画決定に際し、広島県に協議することとされており、広島市においては、国や県と十分に調整することや、地元住民への丁寧な説明により広く理解を得ながら進めていくようお願いしたい。

最後に、この度の検討には時間を要したが、これは事務局において大変な作業の積み重ねがあったためである。この点について、当審議会に報告するとともに事務局にお礼を申し上げる。

私からの説明は以上である。

杉本会長

お聞きのとおり、「原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策」について、部会での検討結果の報告をいただいた。

ただいまの内容について、御意見はあるか。

児玉委員

想定し得る高層建築物を200メートルと設定し、それを超える建築物の建設の動きはないということだが、その建設可能性については何年後までを想定したものなのか。

事務局（都市デザイン担当課長）

高さ制限の検討においては、都市計画手法を用いることを念頭に置いていたため、都市計画と同様に10年、20年先を想定することが望ましいと考えていた。

一方で、大手ゼネコンやコンサルタントにヒアリングしたところ、それほどの長いスパンで建設計画を考えている事業者はいなかったことから、もう少し短い期間での想定と御理解いただきたい。

なお、社会情勢や経済情勢の変化に応じて、想定し得る建築物の規模は変わってくる可能性もあり、現況からの変化が見られれば改めてルールの内容を御議論いただく必要があると考えている。

正本委員

植栽計画については、あり方において、原爆ドームの背景に見える建築物を遮蔽するために移植や新たな植樹を行うことを検討することとされていたが、樹木の育成管理という点まで踏み込んで検討していただきたい。そうすると、市の部局をまたいだ話になるため、市全体でその方針を共有していただきたい。

その理由として、南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿は緑豊かであることが前提となっているが、平和記念公園は来場者が多く根が踏圧被害を受けやすいこと、落ち葉によって栄養が補填される自然循環がないことや、広島特有のまさ土という痩せた土地であることから、人為的に育成管理しなければ樹木の早期の成長が見込めないためである。

加えて、平和記念公園内は名勝に指定されており、現状を保存する必要があることから自由に掘削ができない。こういった規制に関わる部分でも、ある程度の自由度を担保する必要があるのではないか。

例えば、文化財指定を受けている弘前公園では、園内の桜の育成管理において、30センチ以内の掘削であれば文化財の現状変更には当たらないという運用を行っていると聞いている。このようにある程度、自由に土壌を管理できる体制が必要ではないかと考える。

目指すべき姿を実現するために目標とする樹木の高さは14メートル程度であったと思うが、植栽計画の検討に当たっては、樹木の育成管理という視点も加えていただくようお願いしたい。

杉本会長

今の正本委員の御発言は、資料修正を求めるものではなく、今後の検討についての御意見ということではよろしいか。

正本委員

そうである。

渡邊委員

基本的には、この資料の内容で問題ないと思うが、三つほど気になる点を確認したい。

一点目は、目次の表記の仕方についてだが、「3 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策(まとめ)」の次の「視点場からの距離に応じた高さの最高限度」について、参考資料ということなら「(参考)」と追記してはどうか。

二点目は、夜間の景観についてである。この度の議論においては、レーザー光線やサーチライトについても考慮していることから、その旨をどこかに記載してはどうか。

三点目として、取り越し苦労かもしれないが、阿武山の山頂に仏像やタワー、モニュメントなどの巨大工作物が建設される可能性が全くないとは言えないので、そのようなものが建設されないようにコントロールする必要があるのではないか。

事務局(都市デザイン担当課長)

一点目の御指摘については、目次の表記等を修正する。

二点目について、資料では具体的に記載していないが、レーザー光線やサーチライト等は建築物や工作物、屋外広告物の規制を検討する際に、発光する装置に対する何らかの制約を加えることで対応できるのではないかと考えている。

三点目についてだが、阿武山山頂付近の土地所有の状況を確認したところ、北西側の山麓側はほぼ公有地であった。南東側は民有地だが、森林法に係る制限があることや、市街化調整区域であること、土地所有の区分が短冊状に細かく分かれていることなどを総合的に勘案すると、これらの問題をクリアしなければ、大規模敷地として使用することは困難であると考えられる。このため、公益事業に関する施設ではない大規模工作物などが建設される可能性は低く、景観計画による規制で十分に対応できるのではないかと考えている。

事務局(都市計画担当部長)

ただいまの説明に補足させていただきたい。

景観に影響を及ぼす可能性があるものとしては、200メートルを超える高層建築物や巨大工作物、レーザー光線など様々なものが想定される。

先々に生じ得る可能性のあるものを全て網羅することは困難な面があるため、原爆ドームの背景となる17度の範囲における眺望景観の保全・形成のあり方を景観計画に明示することで、

その理念や方針を広く示すことも必要であると考えている。

森保副会長

この度の検討における座標系の説明に関連して申し上げたい。座標系のX軸、Y軸、Z軸によって表される三次元の考え方に加えて、時間軸（H）という概念もあり、標高にしても時間の経過とともに変化するものであることを共有しておきたい。

正本委員から御意見のあった植栽の育成管理に関しても同様に、時とともに変化するものであり、眺望景観を形成する重要な要素の一つである。西洋では植栽のパースペクティブ性を強調するような傾向があるが、原爆ドーム周辺の場合はどのようにすればいいかという点について、部会でも意見があった。これまで、これらの内容に関して、本格的検討は行っていないが、時とともに変化するという時間軸の視点と合わせて考えていく必要がある。

杉本会長

それでは、御意見も出揃い、内容に異論はないようなので、「原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策について（答申（素案）」は、森保部会長から説明のあった資料の内容とする。

この答申（素案）については、広く市民意見募集をしてもらいたい。その件について事務局より説明をお願いします。

事務局（都市デザイン担当課長）

今回御審議いただいた具体的方策の内容については、答申（素案）のうち、17、18ページの「3 原爆ドーム及び平和記念公園周辺の眺望景観における南北軸線上の眺望景観の目指すべき姿を実現するための具体的方策（まとめ）」を中心に、市民意見の募集を行うこととする。募集結果について、内容を取りまとめて次回の景観審議会に御報告させていただく。

杉本会長

ただいまの事務局からの説明について、御質問等はあるか。

（質問等なし）

それでは、今後、市民意見を募集いただき、その結果について次回の景観審議会に御報告をお願いします。

次回の景観審議会では、その内容を参考に審議した上で具体的方策についての答申を行いたい。

本日、予定していた議事は以上である。これにて本日の審議を終了とする。

（閉会）