

重要文化的景観選定地区における歴史的建造物の保全に関する研究

大阪大学大学院工学研究科
大阪大学大学院工学研究科
大阪大学大学院工学研究科

川端 将貴
松本 邦彦
澤木 昌典

1. 背景・目的

歴史的建造物¹⁾は、主に文化財保護法に基づく有形文化財指定や重要伝統的建造物群保存地区選定により、国や自治体によって保存が進められた。これらの制度において歴史的建造物は、主に歴史的価値あるいは建築的価値に基づいて評価が行われる。しかし地域の人々の暮らしや伝統などの地域の無形要素との関係から評価される建物は保存が困難であると考えられる。

2004年の文化財保護法改正により新たな文化財として位置づけられた文化的景観は、有形と無形要素を相互の有機的な関係から評価する、従来の文化財保護体系とは大きく異なるものである。文化的景観保護制度(以下、文景保護制度という)では文化的景観を構成する各要素のうち特に重要なものを、文化的景観を構成する重要な構成要素(以下、重要な構成要素という)と位置付けることで、その現状変更の際に所有者に文化庁への届出義務を課しているほか、国庫補助を活用した修景事業の実施によって保全を図ることができる。重要な構成要素には棚田や水路、道路などがある。また今成ら²⁾が指摘するように、重要な構成要素の現状変更に関する届出の多くは建築物に関するものであり、多くの重要文化的景観選定地区(以下、重文景選定地区という)で建造物も重要な構成要素として保全対象となっている。このことから文景保護制度を活用することで、有形文化財指定や重要伝統的建造物群保存地区選定で保存・保全の対象となっていなかった歴史的建造物が新たに保全対象となっている可能性があるが、既往研究にはそのような事例を体系的に整理したものはない。また、文景保護制度では景観法や都市計画法などを活用することで新築の建物への規制はある程度機能するが、町家など既存の建物について所有者が維持できなくなった場合にその取り壊しを法的に規制することは困難であることが指摘されている³⁾。しかし、その実態について明らか⁴⁾にされていない。

そこで本研究では、都市部の重要文化的景観(以下、重文景という)において文景保護制度により歴史的建造物が保全対象となっている事例を体系的に把握すること、および重文景への選定前後において、文景保護制度で保全対象と

なっている歴史的建造物とそれ以外の歴史的建造物の件数変化を把握し、その課題を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

2.1 対象地の抽出

文景保護制度運用開始当初は棚田などの農山村景観が多く選ばれていた。しかし、人々の都市部の文化的景観への関心の高まりを受け⁵⁾、2009年に宇治の文化的景観が重文景に選定されて以降、都市部での重文景への選定事例が6件みられる。このような都市部では開発圧力が高いために建替えによる歴史的建造物の滅失が懸念される。

全国の重文景51地区(2017年2月現在)のうち、「重文景選定地区(拡大予定地区は除く)の全域または一部が2010年度国勢調査により人口集中地区(DID)に指定されている」かつ「歴史的建造物が重要な構成要素として文化的景観保存計画に記載されている」という2つの条件に該当する宇治市・金沢市・別府市・岐阜市を都市型重文景と位置づけ、本研究の対象地とした⁶⁾。

2.2 調査方法

上記4市の文化的景観保存計画から、重要な構成要素に含まれる歴史的建造物(以下、重要建造物という)の件数を把握した。

また4市のうち最も選定時期が古い宇治市を対象に、選定前後の地区内の歴史的建造物の件数の変化や修理・修景

表1 宇治市調査概要

調査方法	日時	担当部署
現地調査	2016年12月6日	
ヒアリング調査	2016年12月15日(直接対面) 2017年1月16日(電話調査)	宇治市歴史まちづくり推進課

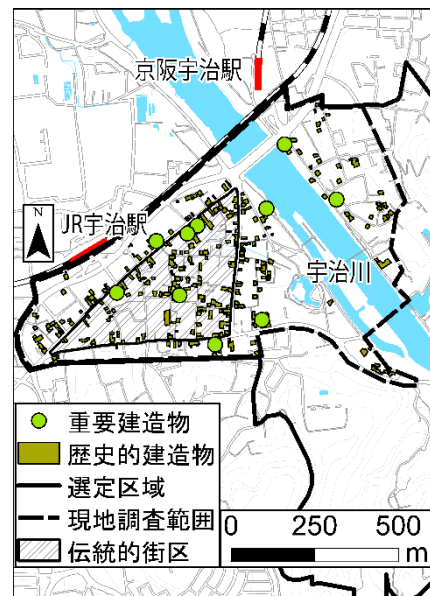


図1 宇治市現地調査概要

表2 重文景選定以前の自治体の取組み

宇治市	金沢市	別府市	岐阜市
<ul style="list-style-type: none"> ・平等院鳳凰堂等世界遺産登録(1994) ・文化的景観選定推進事業開始(2007) ・景観条例策定(2002) ・都市景観形成基本計画策定(2003) ・まちづくり景観条例施行(2008) ・重要文化的景観選定(2009) ・歴史的風致維持向上計画認定(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> ・伝統環境保存条例策定(1968) ・景観条例策定(1988) ・こまちなみ保存条例策定(1994) ・金沢世界都市構想策定(1995) ・新基本計画策定(1996) ・城下町金沢の文化遺産群と文化的景観作成(2006) ・文化的景観選定推進事業開始(2007) ・景観総合計画策定(2009) ・歴史文化基本構想策定(2009) ・歴史的風致維持向上計画認定(2009) ・重要文化的景観選定(2010) 	<ul style="list-style-type: none"> ・景観条例制定(2008) ・湯けむり景観保存管理のための専門調査報告書作成(2008) ・重要文化的景観選定(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市景観条例(現景観条例)策定(1995) ・景観アドバイザー制度導入(1996) ・都市景観基本計画策定(1998) ・都市形成市民団体認定制度開始(1998) ・総合計画策定(2003) ・魅力アップ! 鶴飼文化再発見事業開始(2005) ・金華山区域景観形成ガイドライン策定(2007) ・景観基本計画策定(2007) ・文化的景観選定推進事業開始(2007) ・長良川流域形成ガイドライン策定(2008) ・ぎふ景観まちづくりファンド開始(2008) ・重要文化的景観選定(2013)

表3 重要建造物の件数

	宇治市	重要建造物件数
タイプI	宇治市	10件(0)
	別府市	16件(1)
タイプII	金沢市	12件(12)
	岐阜市	18件(5)

表5 宇治市の重要建造物の修理・修景事業実施数

	事業実施数
国庫補助制度	5
景観形成助成制度	1

表4 重要建造物への他の制度による重複状況

(※印は重複がみられるもの、下線は市が指定する制度)

金沢市(N=12)	別府市(N=1)	岐阜市(N=5)
<ul style="list-style-type: none"> ・重要文化財(1)※ ・県指定文化財(3)※ ・登録有形文化財(4)※ ・歴史的風致形成建造物(5)※ ・指定保存建造物(5)※ ・旧新町こまちなみ保存建造物(4)※ 	<ul style="list-style-type: none"> ・登録有形文化財(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ・登録有形文化財(4)※ ・都市景観重要建造物(1)※ ・景観重要建造物(1)

の実施状況を把握するため、2016年12月に現地調査と自治体へのヒアリング調査を行った(表1、図1)。ヒアリング調査の主な内容は、重要建造物の特定過程や件数変化、修理・修景事業の実施状況のほか、今後の保全方針についてである。

3. 対象4地区の文化的景観

3.1 選定前の自治体の取組みと文景制度の位置づけ

1) 宇治市

宇治では茶業の発達により、現在のJR宇治駅南側に3本の通りに囲まれた三角状の伝統的街区を中心に茶の加工・販売などを行う建物が集積し、茶業に関連する町並みが形成されてきた。一方で、1994年の平等院鳳凰堂の世界遺産登録直後の高層マンション建設を契機に景観への意識が高まり、景観法施行前の2002年に景観条例を策定した(表2)。その後、茶業に関する歴史的町並みや伝統文化の継承のため、文景保護制度に着目し、2009年に都市部においてはじめて重文景に選定された⁴⁾。

2) 金沢市

4市で最も早い1968年に伝統環境保存条例(現景観条例)を策定し、景観形成上重要な建造物の保存を目的とした市独自の「指定保存対象物制度」を1983年に創設した。1994年にはこまちなみ保存条例を策定し「旧新町こまちなみ保存建造物」の指定を行うなど歴史的保全に関する独自制度を実施してきた(表2)。また、2006年に策定した「金沢世界都市構想第2次基本計画」に基づき、「金沢らしさを生み出す固有の資産」を継承するための様々な事業を行っており、その一環として文景保護制度を活用している⁵⁾。

3) 別府市

4市の中で唯一、景観法施行後に景観条例を定めている(表2)。また、従来の文化財保護体系で文化財にできなかった、温泉地に由来する湯けむりのある景観を評価するために文景保護制度に着目した⁶⁾。

4) 岐阜市

1995年に策定した景観条例に基づき、都市景観上重要な建築物の保存を目的とした「都市景観重要建築物等指定制度」を1998年に創設した。なお景観法施行後は、「景観重要建造物指定制度」に移行している。また、鶴飼文化の世界遺産登録を目指して、2005年に「魅力アップ! 鶴飼文化再発見事業」を開始した。2004年には「金華山・長良川まるごと博物館構想」を策定し、景観や歴史的資源など地域の観光資源を活用したまちづくりを行っており、それらの地域資源の保全を目的に文景保護制度を活用している(表2)⁷⁾。

以上の1)~4)より、宇治市と別府市は、文景保護制度を従来の制度で評価されなかった地域資産を新たに評価するために活用している(タイプIとする)のに対し、金沢市と岐阜市では、既に行われている景観施策や文保施策をより一体的に運用するために用いている(タイプIIとする)。

3.2 文景制度における歴史的建造物の位置づけ

文化的景観保存計画の分析の結果、4市の重文景選定地区ではいずれも重要建造物がみられる(表3)。タイプIでは全26件の重要建造物のうち別府市の1件を除いてすべての重要建造物が文景保護制度で保全対象となっているのに対し、タイプIIでは多くの重要建造物が既存制度で保全対

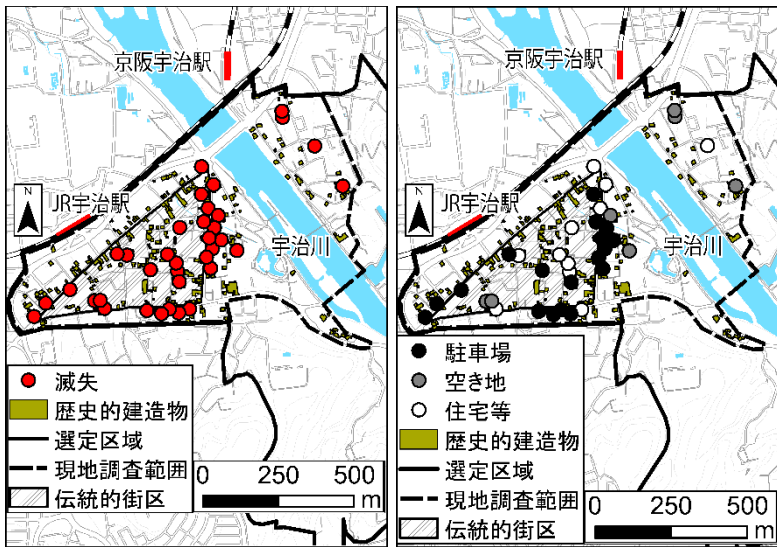


図2 現存・滅失している
歴史的建造物の分布

図3 歴史的建造物滅失後跡地利用状況

象となっているほか、重複して指定等を行っている既存制度の中には、市が独自に指定を行う制度(金沢市:景観条例・こまちなみ保存条例、岐阜市:景観条例)も含まれている(表4)^{4)~7)}。このように、文景保護制度の位置づけの違いから保全対象となる重要建造物にも違いがみられた。

4. 宇治市の事例からみた文景保護制度での 歴史的建造物の保全状況

4.1 重要建造物の特定過程

宇治市によると、選定申出区域内の歴史的建造物の分布状況を重文景選定に向けた事前調査で把握したところ、伝統的街区を中心に 300 件の歴史的建造物が確認された(図1)⁸⁾。その中から主に歴史的観点と宇治の茶業に関する観点から 25 件を重要建造物の候補とし、所有者との話し合いの結果同意が得られた 10 件の歴史的建造物を重要な構成要素としている。また残りの 15 件の建造物については、所有者の同意が得られなかったため、重文景への選定段階では重要建造物への特定を断念していたことが担当者へのヒアリング調査から分かった。

4.2 歴史的建造物の件数変化

4.2.1 歴史的建造物の滅失状況

4.1 で述べた調査で確認された 300 件の歴史的建造物を対象に行った現地調査(図1)から、2009 年の重文景選定からの 7 年間で、重要建造物ではない 290 件の歴史的建造物のうち 14.8% に当たる 43 件の建物が 2016 年までの 7 年間で滅失していることが分かった。ただし、重要建造物への特定を断念した 15 件の歴史的建造物では滅失は確認できなかった。一方で、重要建造物は 10 件のうち 1 件が滅失していた(図2)。これら重要建造物を含む 43 件の滅失した歴史的建造物の跡地は 70.5% が駐車場又は空き地として利用されており(図3)、宇治市ではこのことが伝統街区を中心に茶業に起因して形成された街並みの喪失につながると

懸念しており、景観に対する歴史的建造物の所有者の意識醸成を文化的景観保全における今後の課題としている。

4.2.2 重要建造物の滅失過程

4.2.1 で述べたように、滅失した歴史的建造物のうち 1 件が重要建造物であった。これは生活様式の変化に伴い、建造物をそのまま使用することが困難になったためであった。この重要建造物の現状変更之际、文景保護制度に基づいて所有者が文化庁へ届出をする前に、宇治市は所有者と文化庁、京都府との間で協議したほか、所有者に対して複数の改築案を提示した。しかし、重要建造物を建替えて家を新築するという所有者の意向は変わらず、この重要建造物は取り壊された⁹⁾。このように、文景保護制度は届出制となっているため、重要建造物であってもその保全を十分に担保することはできないことが分かった。

4.3 重要建造物の修理・修景状況

4.3.1 重要建造物の修理・修景件数

歴史的建造物を保全していくには、建造物の修理・修景が必要であるが、宇治市の場合、重要建造物の修理・修景事業は、文景保護制度に基づく国庫補助制度または景観条例に基づく宇治市独自の景観形成助成制度の対象となっている。国庫補助制度による修理・修景事業は滅失した 1 件を除く 9 件の重要建造物のうち 5 件で実施されており、今後も増える可能性があることがヒアリング調査から分かった。また景観形成助成制度は景観計画に基づいて設定された区域内の建造物全般が対象になっており、重要建造物のうち 7 件がこの対象区域内にあるが、景観形成助成制度による修景事業が実施されたのは 1 件のみであった(表5)。

4.3.2 重要建造物所有者からみた修理・修景事業の課題

宇治市によると、国庫補助制度では事業費用の半額が補助されるが、歴史的建造物の修理・修景費用は非常に高額になりやすい。このため国庫補助制度を活用しても所有者の費用負担は大きくなりやすく、修理・修景するよりも新築するほうが所有者の費用負担が少ない場合もある。したがって、重要建造物の所有者に保全の意向があっても、費用面から修理・修景を断念し、建替えを選択するような事例が今後発生することが懸念される。

4.4 今後の歴史的建造物の保全の方針

ここでは重文景選定地区内の歴史的建造物の保全の今後の宇治市の方針について、ヒアリング結果をもとに述べる。

1) 重要建造物への追加特定

宇治市では、重文景への選定申出段階で所有者の理解が得られず重要建造物への特定を断念した 15 件の歴史的建造物について、追加特定を目指している。2016 年 12 月時点で、一部の所有者が重要建造物への特定に理解を示しており、今後新たに重要建造物への追加を予定している事例があることが分かった。これは松本ら¹⁰⁾が指摘しているよ

うに、文景保護制度の運用開始前は所有者の制度への理解が不十分になりがちだが、制度の運用開始後は建造物の修理・修景事業の実施等により、所有者の制度内容への理解が深まったからであった。

有形文化財指定や重要伝統的建造物保存地区選定では修理・修景に関して、建造物の外観を中心に特定の時代への復元保存を基本とする。一方で文景保護制度では各時代の要素が重層的に蓄積されてきた景観を評価しているため、特定の時代への復元保存はその景観の持つ時代的な多様性を失うことになる。したがって、文景保護制度では復元保存ではなく動的保存を基本となっているため、全ての歴史的建造物の保全を行うことが難しい。したがって宇治市では、これらの追加特定のものも含めた重要建造物と文化的景観保存調査¹¹⁾で重要建造物の候補とした歴史的建造物の保全を優先的に図りたいとしている。

2)他制度活用の検討

宇治市は、景観法に基づく景観行政団体であるほか歴史まちづくり法に基づく歴史的風致維持向上計画を策定しており、これらに基づいて景観重要建造物や歴史的風致形成建造物を特定することができる。しかし現在のところ、寺社関連施設を除けば、これらの制度を活用した事例は存在しない。これは宇治市が保全を図る必要があると判断した建造物の保全が文景保護制度で可能であると考えているからである。今後、文景保護制度の枠組みで保全が十分に図れない歴史的建造物が生じた場合には、上記の制度の活用を検討する必要があるが、現時点では活用をする具体的な予定はないという。

一方で、重要建造物(重要建造物への特定を検討したものも含む)のうち歴史的あるいは建築的に価値の高いと判断した建造物については、今後適切な保護を図るうえで必要であれば、登録有形文化財や有形文化財への登録や指定などを行っていくとしている。

3)補助制度の拡充

4.3.1で述べたように、歴史的建造物の修理・修景事業における助成制度には国および宇治市の2つの制度が存在している。宇治市は歴史的建造物の修理・修景に関して今後もこれらの制度の活用をするとしており、新たな制度の創設などは現在のところ検討していない。

一方で、これら既存の国庫補助制度と景観形成助成制度は併用ができなかった。しかし、国庫補助制度の補助対象事業の要件が緩和されたことで、従来はできなかった複数制度の併用が可能になったため、宇治市では景観形成助成制度を改正し、2017年を目途に国庫補助制度との併用を開始する予定である。

5. まとめ・考察

金沢市以外の3市の事例から、38件の既存制度で評価されてこなかった歴史的建造物が、地域の生業との関連性という新たな視点から文景保護制度で評価され、法律に基づいた保全が行われていることが明らかになった。

4.2.1で述べたように宇治市では、重文景選定前後で滅失

した重要建造物(重要建造物への特定を検討したものも含む)は25件中1件のみであったが、それ以外の歴史的建造物では290件のうち43件と重要建造物よりも多く滅失していた。このことから、文景保護制度は歴史的建造物の保全に一定の効果を持っていることが考えられる。また、現状変更について届出制である文景保護制度では、歴史的建造物の保全の可否は所有者の意向に大きく左右されるが、所有者が建造物を改築する理由としてあげられるものは、車を所有するなどの現代の生活スタイルには古い歴史的建造物をそのまま使用することで対応できないこと、また修理・修景に関する所有者の高額な費用負担が考えられることが分かった。

このうち所有者の費用負担に関しては、4.4で述べたように、国庫補助制度の制度改正により、宇治市のように国庫補助と他制度との併用を検討・実施する自治体が今後増えることが予想され、重要建造物の修理・修景に対する所有者の費用負担は軽減されると考えられる。

また重要建造物の滅失件数がそれ以外の歴史的建造物の滅失件数より少なかった要因の1つとして、重要建造物の特定に向けた所有者と宇治市との事前協議が所有者の歴史的建造物への価値意識に影響を与えたことが想定されるが、本研究ではその検証は行えず、今後の研究課題である。

補注

- 1)本研究における歴史的建造物とは近世から戦前にたてられた建造物で寺社など宗教関連施設は本研究の対象外とする。
- 2)「京都岡崎の文化的景観(京都市)」も条件に該当したが、2015年の選定から日が浅く、制度運用の把握が困難と考えられるため対象から除外した。

参考文献

- 1) 今成順一・今村洋一・岡崎篤行(2013):重要文化的景観における行為規制及び補助事業の全国的実態と課題:日本建築学会北陸支部研究報告集第56号 pp.275-278
- 2) 鈴木地平(2009):文化的景観保護制度の現状と課題:日本造園学会ランドスケープ研究 Vol.73 No.1, pp.22-25
- 3) 文化庁(2010):「採掘・製造・流通・往来及び居住に関する文化的景観の保護に関する調査研究」
- 4) 宇治市(2008):「宇治の文化的景観 文化的景観保存計画」
- 5) 金沢市(2009):「金沢の文化的景観 城下町の伝統と文化【保存計画】」
- 6) 別府市(2012):「文化的景観 別府の湯けむり景観保存計画」
- 7) 岐阜市(2013):「長良川中流域における岐阜の文化的景観 保存計画」
- 8) 宇治市(2011):文化財総合把握調査報告書
- 9) 宇治市(2011):第9回宇治市文化的景観検討委員会 資料4
- 10) 松本邦彦・松並宏直・澤木昌典(2015):重要文化的景観の保存・活用の取り組みが地域住民の価値認識に与える影響に関する研究-高島市を事例に-:日本造園学会ランドスケープ研究 Vol.78No.5,pp.603-608
- 11) 宇治市(2009):文化的景観保存調査報告書