平成 22 年度国土政策関係研究支援事業　研究成果報告書

# 重要文化的景観における制度運用の全国的実態と課題

## ―国土政策における地域性を再認識・継承する一手法として―

新潟大学大学院自然科学研究科　助教

今村　洋一

# 目　　　次

Ⅰ．研究目的・意義 ……………………………………………………………………1

Ⅱ．研究手法 ……………………………………………………………………………2

Ⅲ．成果内容 ……………………………………………………………………………3
　○ 要旨 ……………………………………………………………………………………3
　○ キーワード …………………………………………………………………………8
　○ 本編 ……………………………………………………………………………………9
　　1．景観計画と文化的景観保存計画の対象範囲 ……………………………9
　　　1-1．景観計画区域 ………………………………………………………………9
　　　1-2．重要文化的景観の選定区域 ……………………………………………11
　　2．重要文化的景観における規制 ……………………………………………14
　　　2-1．景観計画による規制 ……………………………………………………14
　　　2-2．文化的景観保存計画による規制 ………………………………………16
　　3．重要文化的景観における事業 ……………………………………………18
　　4．先行事例の実態 ………………………………………………………………20
　　　4-1．滋賀県近江八幡市「近江八幡の水郷」 ………………………………20
　　　4-2．岩手県一関市「一関本寺の農村景観」 ………………………………22
　　5．都市部事例の実態 ……………………………………………………………24
　　　5-1．京都府宇治市「宇治の文化的景観」 …………………………………25
　　　5-2．石川県金沢市「金沢の文化的景観　城下町の伝統と文化」 …………28
　　6．広域連携事例の実態 …………………………………………………………32
　　　6-1．連携組織 ……………………………………………………………………32
　　　6-2．計画・規制レベルでの連携 ……………………………………………33
　　7．まとめ …………………………………………………………………………………34

## Ⅰ．研究目的・意義

### (1) 研究の背景

近年、棚田や水郷等、自然と人の営みの融合とによって育まれてきた地域固有の住環境が織りなす風景である「文化的景観」に対する関心が高まっている。1992 年には世界遺産にこの概念が導入され、我が国でも 2005 年の文化財保護法改正に伴い、文化財の一種別に「重要文化的景観」が加えられた。そして、棚田等に加え、採掘・製造に関連する景観や、都市の居住に関連する景観など広がりを見せながら、これまでに 19 の「重要文化的景観」が選定されている。

「重要文化的景観」の保護は、策定が義務づけられている文化的景観保存計画に加え、他の文化財保護制度や、景観法その他関連法制度による規制誘導を通して実施する複雑な仕組みとなっており、関連する様々な部署が連携し、所管の異なる様々な法制度を駆使する必要があり、多くの運用上の課題が予想される。管見では、景観保護の面で、特に景観法に基づく景観計画に依るところが大きく、文化的景観保存計画と景観計画の一体的運用、文化財保護行政と景観行政との綿密な連携が、制度の効果的運用の鍵と考えている。

### (2) 研究の目的

小生の所属する新潟大学都市計画研究室では、2008 年度に農山漁村部中心の 8 事例を対象とした文化的景観保護制度についての基礎的研究を行ったが、これまで（2010年6月まで）に都市部での事例や複数自治体にまたがる事例も加わって19事例となり、「重要文化的景観」の多様な展開に着目した考察が可能となった。また、最初の指定から 5 年が経過し、運用上の課題が顕在化しつつあり、文化的景観保存計画と景観計画との関係性、文化財保護行政と景観行政との連携状況などに着目した運用実態の分析が求められている。そこで本研究では、全事例を網羅することで多様な展開をみせる文化的景観保護制度を俯瞰し､その全体像を詳細に明らかにすることを目的とする。

### (3) 研究の意義

我が国の国土政策を考える上で、地域の持続性の確保、地域の自立（経済的、社会的、地域運営などの面）は重要な課題である。都市部から過疎地に至るまで、地域の持続性を検討するには、地域の運営主体（行政、住民ら）による地域性の再認識が第一歩となるとともに、それを保護・継承していく仕組みの確立が、持続的な地域運営の前提となる。一方、「文化的景観」を保護し、活用しようという取り組みは、行政・民間・住民の連携の促進、観光振興による地域の経済的自立等に繋がっている。本研究によって、「文化的景観」保護制度が、多くの地域にとって地域性を再認識・継承する一手法として機能し、地域重視のこれからの国土政策の一助になると考えている。

## Ⅱ．研究手法

### (1) 資料収集・電話ヒアリング調査（19 事例）

「重要文化的景観」は主に価値付けの役割を担う文化的景観保存計画と、主に規制の主たる役割を担う景観計画が基本であるため、この２つの計画の関係性を規制内容と現地景観（効果）との双方の視点を持って分析することが重要である。また、「文化的景観」保護に関連する法制度は多岐にわたるため、広く収集し、計画相互の関連性を詳細に検討することとする。なお、計画書等だけで把握し得ない事項について、電話ヒアリング調査を実施し、収集情報の補強をおこなう。

### (2) 現地ヒアリング調査

資料や電話ヒアリングからだけでは把握しにくい、規制の具体的な範囲・内容、それらを設定した意図を探るため､現地ヒアリング調査を実施する｡ヒアリング対象は、「重要文化的景観」の担当者のみならず、文化財、景観、都市計画、農地、商工観光等の各担当者とし、各立場から見た運用実態や課題、庁内での連携体制を把握する。複雑な制度であるとともに、制度開始より間もないことから、どのような意向で、どのように運用がなされるのか、等各自治体の内情を含め、運用実態の本質を明らかにしていく。

なお、下に現地ヒアリング対象自治体を示す。

**図表　現地ヒアリング調査の対象**

| 事例の分類 | ヒアリング対象自治体 |
|---|---|
| **重要文化的景観の先行事例** | 近江八幡市（滋賀県)、一関市（岩手県) |
| **都市部における事例** | 宇治市（京都府)、金沢市（石川県) |
| **複数自治体にまたがる事例** | 四万十市・中土佐町・四万十町（高知県) |

## Ⅲ．成果内容

### ○要旨

### １．景観計画と文化的景観保存計画の対象範囲

#### 1-1．景観計画区域

景観計画区域の設定範囲については、自治体域全域を景観計画区域とする「全域設定型」か、一部を景観計画区域とする「限定設定型」か、また「重点区域」の有無といった2つの視点から19事例を類型化することができる。

(1) 全域設定型・重点区域あり　(2) 全域設定型・重点区域なし
(3) 限定設定型・重点区域あり　(4) 限定設定型・重点区域なし

重要文化的景観の保護に留意して、景観計画区域の設定をおこなっているとみなせるのは、(1)(3)(4) のケースで、16事例が該当する。

#### 1-2．重要文化的景観の選定区域

(1) 重要文化的景観の選定区域面積と景観計画区域面積

自治体全域を景観計画区域としない「限定設定型」の自治体の場合、重要文化的景観を中心として､周辺を取り巻くように景観計画区域が設定されていることが窺える。

(2) 重要文化的景観の選定区域と景観計画区域との位置関係

重要文化的景観の選定区域が、景観計画による規制のない区域に直接面する場合、緩衝区域が設けられていない点で課題となることが考えられるが、10事例が該当箇所を有しており、うち9事例では、それが他自治体との境界ともなっている。

(3) 重要文化的景観の拡大パターン

重要文化的景観は、段階的に申出を行い、選定を受けていく場合が多いが、実績や文化的景観保存計画に記載されている拡大予定から、拡大のパターンが整理できる。

**【コア拡大型】**11自治体が該当する。最も重要な地域、あるいは同意の得やすい地域を優先的に選定し、そこを中心に選定区域を広げていく戦略が窺える。

**【点在結合型】**5 自治体が該当する。自治体域内に点在する重要な地域、あるいは同意の得ることができた地域が点在している場合で、選考する区域の間を埋めるように選定区域を広げていき、最終的に広範な範囲を一体化する戦略となる。

**【別選定型】**3 自治体が該当する。このパターンでは、自治体域にある複数の文化的景観を別々の文化的景観保存計画によって価値付け、別に選定するものである。

### ２．重要文化的景観における規制

#### 2-1．景観計画による規制

(1) 景観計画の規制による類型化

景観形成基準の内容に着目すると、重要文化的景観の選定区域内外で規制差を設け

る自治体が 11 あり、具体的表現で規制差設定を行う自治体が多いが、言い回しによる曖昧な規制差や、項目追加で規制強化を図る事例も見られた。

(2) 景観形成基準の内容

文化的景観保護の観点からの基準内容は限られており、文化的景観保存計画で価値づけた景観要素に対して、景観計画側で十分に考慮されていない点は課題であろう。

2-2. 文化的景観保存計画による規制

文化的景観保存計画において、文化的景観の「重要な構成要素」を特定することが 2008 年の制度改正により義務づけられたが、数種類が併存することとなった。「重要な構成要素」の特定に関し、届出の必要なものを特定することが義務付けられておらず、実質的な規制のない報告案件のみの特定で、制度が運用されるという課題がある。

３. 重要文化的景観における事業

重要文化的景観に関わる整備の実施実績は 13 自治体で 35 件である。

山都町下井出の残る土水路改修事業は、従来一般的に活用されてきた農林系の事業ではなく、費用・時間の観点からはマイナスであった文化的景観の事業として位置付け、用水路としての機能維持と景観保全とを両立させることのできた先進事例である。

４. 先行事例の実態

4-1. 滋賀県近江八幡市「近江八幡の水郷」

(1) 概要

「近江八幡の水郷」はヨシ地・水路・農地・集落・里山から成る文化的景観である。

(2) 文化的景観の重要な構成要素

近江八幡市では、重要な構成要素として 10 件を特定しており、これらは全て文化的景観の形成に「重要な家屋」として特定されており、全て単体建築物である。

(3) 行政内部の連携実態

近江八幡市では、文化財業務を行政部局へ移管させ、文化財行政全般を取り扱う地域文化課を設置していることが特徴的かつ先進的である。しかし、景観計画区域内における開発行為に関しては、近江八幡市建設部風景づくり推進室が窓口となり、一元化して運用を行っている状況である。

(4) 住民活動

白王地域で、米・野菜・酒などをブランド化することで積極的にアピールしたり、大阪の民間事業者と連携してグリーンツーリズムを実施したりしている。

4-2. 岩手県一関市「一関本寺の農村景観」

(1) 概要

「一関本寺の農村景観」は磐井川流域の河岸段丘に展開する農村地帯で、中世平泉の中尊寺経蔵別当領に関係する骨寺村荘園遺跡に起源を持ち、風土を踏まえた農耕と

居住の在り方を示す文化的景観である。一関市では景観計画区域を荘園絵図に描かれた範囲をもとに指定した。

（2）文化的景観の重要な構成要素

一関市では、「重要な構成要素」として「石造物 114 件」、「史跡指定地以外の社殿 2 件」、「重要文化的景観を形成する重要な家屋（重要建物）128 件」特定しており、これらは全て文化的景観の形成に「重要な家屋」として特定されている。

（3）行政内部の連携実態

一関市では、従来の文化財と同様に、重要文化的景観の管理については教育委員会が担当している。ただし、行政部局側に骨寺荘園室というものを設置し、そこが景観担当課、文化財担当課、農業担当課をつなぎ、横断的な情報の共有を可能としている。

（4）住民活動

一関市では、いわいの里ガイドの会という組織が主体となって、重要文化的景観の選定区域内を巡るツアーが開催されている。

## ５．都市部事例の実態

### 5-1．京都府宇治市「宇治の文化的景観」

（1）概要

「宇治の文化的景観」は、宇治川に代表される自然景観を骨格とし、重層的に発展した市街地とその周辺に点在する茶園により構成される茶業に関する文化的景観である。

（2）文化的景観の重要な構成要素

宇治市では、「景観重要構成要素」として、第一次申出で、河川・道・橋・社寺など 13 種類 91 件を特定している（うち届出対象 10 件）。宇治市は都市部における初の重要文化的景観選定事例であるとともに、「重要な構成要素」の特定において、現状変更等の際に届出を要する物件と、要しない（報告のみ）物件との両方を特定したこと、そして「街区」や「商店街」を特定し、面的な整備を計画している点が特筆される。

（3）宇治市のまちづくり

宇治市では、「宇治茶と歴史・文化の香るまちづくり構想」に基づいて、宇治川太閤堤跡を拠点とした観光施設建設等を目指した事業観光中心の面的な価値化と、個性的な整備を目指した文化的景観に関わる事業との 2 軸で進められている。歴史的風致維持向上計画も、この構想の実現化が主たる目的となっている。

（4）価値付けと保護手法

「茶業」に関しては、都市部にて茶の生産から加工・販売までを一貫して行う点に価値を見出している。都市部で製茶している工場は既存不適格で何らかの処置を採らなければ、現状の形態を維持させることができない点、伝統的な製茶場は古く、現代の高品質化には付いていくことが難しい点が課題である。「町割り」については、街区として「重要な構成要素」の報告案件に特定しただけで実効的な規制がない点が課題

だが、今後、街区を守るために都市計画道路の見直しが検討されることになっている。

### 5-2. 石川県金沢市「金沢の文化的景観　城下町の伝統と文化」

（1）概要

「金沢の文化的景観　城下町の伝統と文化」は、城下町の都市構造を現在にまで継承し、街路網や用水路網等が現在の都市景観に反映されるとともに、城下町の伝統と文化に基づく伝統工芸等の店舗が独特の界隈を生み文化的景観である。

（2）文化的景観の重要な構成要素

重要な構成要素として具体的に特定された要素は143件である。このうち届出対象は「重要な家屋」13件で、これらは全て他制度による保全措置がとられている。

（3）金沢市のまちづくり

1968年に「金沢市伝統環境保存条例」、1989年に「金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例」、1994年に「こまちなみ保存条例」、1996年に「金沢市用水保全条例」、1997年に「金沢市斜面緑地保全条例」、2002年に「金沢の歴史的文化遺産である寺社等の風景の保全に関する条例」、2005 年に「金沢市における美しい沿道景観の形成に関する条例」を制定し、景観保全のまちづくりを展開してきた。

（4）　価値付けと保護手法

近世以来の都市構造については、建築物、用水、斜面緑地、寺社など様々な景観の構成要素が、「重要な構成要素」として特定され保護されている。143件の「重要な構成要素」のうち、届出が必要なのは「重要な家屋」13 件のみであるが、町家、用水、斜面緑地など、他の多くも条例等により保全措置がとられている。ただし、「重要な構成要素」として特定した「街区」については、価値を見出したにも関わらず、具体的に保全措置をとるべき対象が特定できていない。また、藩政期に由来する伝統行事や伝統文化、工芸技術については、重要文化的景観の選定以前から、伝統行事・伝統文化・工芸技術に関する様々な奨励・助成・伝承・表彰等の事業が展開されている。

## ６．広域連携事例の実態

### 6-1. 連携組織

四万十川流域5市町をつなぐ組織は、四万十川総合保全機構、四万十川財団、四万十川流域文化的景観連絡協議会があるが、他の2組織の事務局も務める四万十川財団が連携の要である。人的に県が関わる独立した組織が調整役となって全体を俯瞰し、流域全体に係る事業を展開することで、一元的なマネジメント体制が築かれている。

### 6-2. 計画・規制レベルでの連携

四万十川流域文化的景観連絡協議会での調整を通し、重要文化的景観の選定区域は、基本的に自治体境界において連続的に接続するように設定できている。四万十川条例をベースとした共通の規制が基本規制になっているが、それ以上の規制や支援については、各自治体の戦略によって差が生まれている。

## ７．まとめ

### (1) 区域設定について

多くの自治体が、重要文化的景観の保護に配慮した景観計画区域の設定をおこなっている。重要文化的景観の選定区域が他自治体に接する箇所があり、景観計画等で隣接自治体との連携が望まれる事例が約半数ある。重要文化的景観の選定は段階的に実施されており、既選定事例の多くで、今後、周辺を追加選定する動きがある。

### (2) 規制について

景観計画においては、重要文化的景観の選定区域内において具体的に規制が強化される事例が多いが、曖昧な言い回しや項目追加に留まる事例もある。限られてはいるものの、文化的景観として特徴的な景観規制基準を設けている事例もある。

文化的景観保存計画においては、「重要な構成要素」の特定が義務付けられたが、報告でよいもの、届出対象のもの、さらに税制優遇までされるものが併存し、自治体によって特定状況にばらつきがある。また、保全措置のない報告案件が増えている。

### (3) 事業について

これまでに 35 件の実績がある。重要文化的景観の選定区域内における公共事業の在り方について示唆的な事例として、農林サイドの補助事業から、文化的景観保護推進事業に変更して、文化的景観の保護に資する公共事業を実施した例がある。

### (4) 先行事例（近江八幡市、一関市）について

文化的景観を構成する重要なものについては、届出対象とされる「重要な構成要素」あるいは「重要な家屋」として特定し、保護している。行政内部についても、文化的景観の保護行政のために機構改革を行い、連携体制や役割分担ができるよう試みている。住民活動も芽生え、文化的景観を活用したまちづくりの展開が期待される。

### (5) 都市部事例（宇治市、金沢市）について

都市の文化的景観を構成する重要なものとして、計画的町割に価値づけをおこない、「街区」を「重要な構成要素」として特定したものの保全手法のない点が課題だが、都市計画道路の見直しなど、今後、保全に向けた動きが期待される。生業については、金沢市のように無形文化財的視点からの保護施策は展開されているが、宇治市のように、場所と生産形態の組み合わせを保護するのは、難しい状況にある。

### (6) 広域連携事例（四万十川流域 5 市町）について

県が関与する組織が全体を俯瞰する調整役となり、各市町がフラットな関係の連携体制が築かれている。重要文化的景観の選定区域の接続やベースとなる規制内容の統一といった点で、これまで連携が図られてきた。また、保護や整備といった運用段階において差が生じてくる可能性がある。

○キーワード
　文化的景観、文化財保護法、文化的景観保存計画、景観法、景観計画

○本編

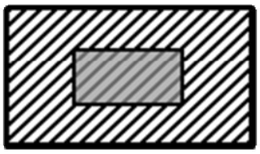
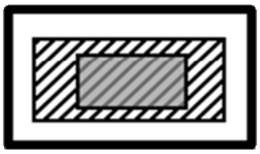
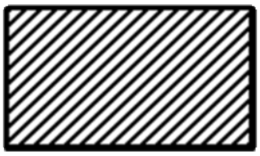
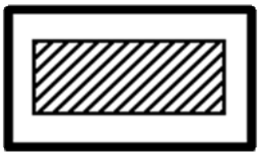
# １．景観計画と文化的景観保存計画の対象範囲

## 1-1．景観計画区域

重要文化的景観の選定区域は、景観計画区域に含まれる必要があるため、まず、19 事例の景観計画区域がどのように設定されているのかを見ていく。

景観計画区域の設定範囲については、自治体域全域を景観計画区域とする「全域設定型」（13 事例）と一部を景観計画区域とする「限定設定型」（6 事例）に大別できる。また、景観計画区域内に、「他エリアよりも規制が厳しい」あるいは「重要文化的景観の選定範囲を考慮して異なる規制を設けた」特別な区域（自治体によって名称は様々だが、本研究では統一的に「重点区域」と呼ぶ）を設定している自治体がある（13 事例）。そのため、景観計画区域が「全域設定型」か「限定設定型」か、「重点区域」の有無といった 2 つの視点から 19 事例を類型化することができる（図表 1-1）。

**図表 1-1 景観計画区域の設定状況からみた類型化**

| | 全域設定型 | 限定設定型 | 事例数 |
|---|---|---|---|
| 重点区域あり | <br>高島市、唐津市、山都町、宇治市、中土佐町、梼原町、津野町、四万十町、金沢市、平戸市 | <br>一関市、日田市、四万十市 | 13 |
| 重点区域なし | <br>平取町、遠野市、千曲市 | <br>近江八幡市、宇和島市、上勝町 | 6 |
| 事例数 | 13 | 6 | |

（注）▨：景観計画区域　□：重点区域

### (1) 全域設定型・重点区域あり

10 事例が該当し、このパターンが最も多い。いずれも重点区域内に重要文化的景観の選定区域が含まれているが、特に、山都町では、重点区域が重要文化的景観の選定区域と完全に一致している（高島市、唐津市、平戸市でも、今後は追加選定により一

致させる予定)。自治体全域の景観規制をしながら、重要文化的景観については重点区域を設けて、より厳しいあるいは特別な規制を行っている事例である。

(2) 全域設定型・重点区域なし

このパターンに該当する 3 事例は、景観計画において、重要文化的景観の選定区域も含めた自治体域全域が一律の規制となっており、特別な規制・配慮はない。但し、千曲市の景観計画には、重点区域の範囲案・規制案が具合的に示されており、今後、重点区域が設定される予定である。

(3) 限定設定型・重点区域あり

このパターンに該当する 3 事例のうち、一関市では、重要文化的景観の選定区域を内包する限定設定型の景観計画区域を先行させ、後で別の計画計画によって、先の景観計画区域を除く市域を景観計画区域とし、2 つの景観計画区域によって市全域がカバーされることとなっている。なお、一関市では、重点区域が重要文化的景観の選定区域と完全に一致している(日田市、四万十市も、今後は追加選定により一致させる予定)。特に必要性の高い区域を対象に景観規制をしながら、さらに重要文化的景観については重点区域を設けて、より厳しいあるいは特別な規制を行っている事例である。

(4) 限定設定型・重点区域なし

このパターンに該当するのは 3 事例で、近江八幡市では、一関市同様に 2 つの景観計画区域を有し、1 つが重要文化的景観を、もう 1 つは重要伝統的建造物群保存地区を内包する景観計画区域となっている。なお、3 事例のいずれも景観計画区域と重要文化的景観の選定区域とが一致しているわけではない(内包されている)。ヒアリングによると、宇和島市では、今後、重要文化的景観の追加選定により、現状の景観計画区域全域を重要文化的景観の選定区域にしたいと考えている。また、上勝町では、景観計画区域の拡大を予定しており、拡大部分には別の基準(既に景観計画に記載されている)が適用されることになっている。現時点では、重要文化的景観の保護を目的として、景観計画区域を設定して景観規制を行っている事例である。

なお、重要文化的景観の保護に留意して、景観計画区域の設定をおこなっているとみなせるのは、重要文化的景観の選定区域を含む重点区域を設けている場合((1) 及び (3) のケース)と、重点区域を設けていなくとも、景観計画区域が自治体域全域でなく重要文化的景観の選定区域を包含する形で設けている場合((4) のケース)であり、16 事例が該当する。

## 1-2. 重要文化的景観の選定区域

### (1) 重要文化的景観の選定区域面積と景観計画区域面積（図表 1-2）

重要文化的景観の選定区域面積は、最小 8.3ha から最大 13,392.7ha まで、極めて大きな幅があるが、保護の対象とする文化的景観や当該自治体の保護戦略の違いが背景にあると考えられる。また、自治体全域を景観計画区域としない「限定設定型」の自治体の場合、景観計画区域が市町面積に比して極めて低い（1%未満）事例もあり、その反面、景観計画区域に占める重要文化的景観の選定区域の割合は比較的高くなっている。こういった傾向から、「限定設定型」の自治体では、重要文化的景観を中心として、周辺を取り巻くように景観計画区域が設定されていることが窺える。なお、宇和島市の割合が低いのは、景観計画区域 166ha のうち水域が 119ha を占め、その水域が重要文化的景観の選定区域となっていいないためである（ヒアリングでは今後、水域も重要文化的景観の選定区域を拡大予定)。一方で、高島市では水域を積極的に重要文化的景観の選定区域としており、選定区域の 95%が水域である。

また、「全域設定型」であっても、流域に沿って広大な区域を重要文化的景観の選定区域としている四万十川流域自治体（四万十市、中土佐町、梼原町、津野町、四万十町）では、例外的に景観計画区域に占める重要文化的景観の選定区域の割合が高い。

図表 1-2 重要文化的景観の選定区域面積と景観計画区域面積

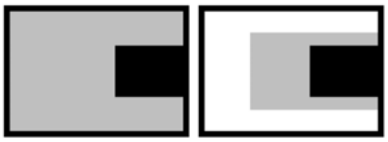
| （選定順） | 市町面積<br>（ha） | 景観計画区域<br>（ha） | 市町面積に占める<br>景観計画区域 | 重要文化的景観<br>選定面積<br>（ha） | 景観計画区域に<br>占める重要文化<br>的景観選定面積 |
|---|---|---|---|---|---|
| 近江八幡市 | 17,739 | 1,566 | 8.8% | 354.0 | 22.6% |
| 一関市 | 113,310 | 761 | 0.7% | 337.5 | 44.3% |
| 宇和島市 | 46,952 | 166 | 0.4% | 8.3 | 5.0% |
| 平取町 | 74,316 | | | 4,381.0 | 5.9% |
| 遠野市 | 82,562 | 全域 | 100% | 1,418.5 | 1.7% |
| 高島市 | 69,300 | | | 1,842.8 | 2.7% |
| 日田市 | 66,619 | 302 | 0.5% | 238.8 | 79.1% |
| 唐津市 | 48,745 | | | 400.9 | 0.8% |
| 山都町 | 54,483 | 全域 | 100% | 605.8 | 1.1% |
| 宇治市 | 6,755 | | | 228.5 | 3.4% |
| 四万十市 | 63,242 | 12,568 | 19.9% | 5,303.6 | 42.2% |
| 中土佐町 | 19,343 | | | 3,324.2 | 17.2% |
| 梼原町 | 23,651 | | | 8,976.9 | 38.0% |
| 津野町 | 19,798 | 全域 | 100% | 5,355.7 | 27.1% |
| 四万十町 | 64,206 | | | 13,392.7 | 20.9% |
| 金沢市 | 46,777 | | | 292.0 | 0.6% |
| 千曲市 | 11,984 | | | 64.3 | 0.6% |
| 上勝町 | 10,968 | 59 | 0.5% | 16.0 | 27.1% |
| 平戸市 | 23,563 | 全域 | 100% | 1,105.6 | 4.7% |

（注）複数の景観計画を策定している近江八幡市と一関市では、重要文化的景観の選定区域を内包する景観計画（それぞれ「水郷風景計画」、「本寺地区景観計画」）の景観計画区域を対象としている。

### (2) 重要文化的景観の選定区域と景観計画区域との位置関係

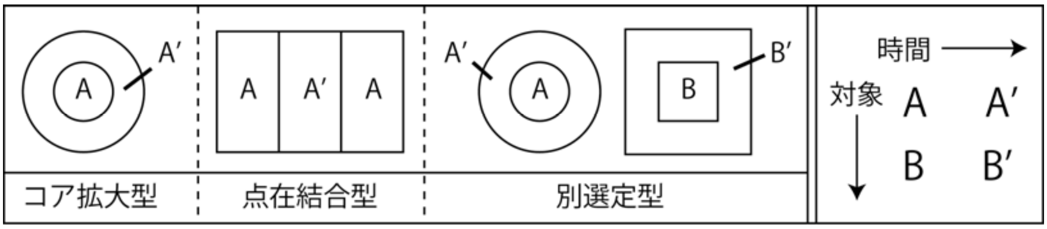
重要文化的景観の選定区域が、景観計画区域外と接する、即ち、景観計画による規制のない区域に直接面する場合、緩衝区域が設けられていない点で、課題となることが考えられる。この点に着目すると 10 事例が該当箇所を有しており、しかも、うち 9 事例では、それが他自治体との境界ともなっている（図表 1-3）。当該自治体内であれば、その箇所をカバーするよう景観計画区域を追加設定することで対応が可能であるが、他自治体と接する場合、その隣接自治体との連携が必要になってくる。9 事例でそういった連携が必要ということは、文化的景観が広域的なものであることの証左でもあろう。実際、四万十川流域自治体では、重要文化的景観の選定区域を検討するにあたって、連携が図られた。ただし、4 事例は連携自治体以外とも隣接しているが、その自治体と協議を行う等の連携はおこなわれていない。

**図表 1-3 景観計画区域外と接する位置パターンと事例**

| | 自治体内 | 他自治体と隣接 |
|---|---|---|
| 位置パターン | |  |
| | ■ 重要文化的景観選定範囲　■ 景観計画区域　□ 自治体域 | |
| **該当事例** | 上勝町 | 平取町、遠野市、高島市、日田市、四万十市、中土佐町、梼原町、津野町、四万十町 |

### (3) 重要文化的景観の拡大パターン

重要文化的景観は、区域が広大かつ保護対象が多く、調査や地域住民との合意形成などに多くの時間を要するため、段階的に申出を行い、選定を受けていく場合が多い。実際に、2010 年 3 月末時点で、近江八幡市（2 回）、遠野市（1 回）、日田市（1 回）、山都町（2 回）で、拡大実績があり、ヒアリングによれば、選定申出が 1 度きりの予定という自治体はない。重要な構成要素がどのような種類のものか、その位置が集中しているかどうか、といったことがその拡大や申出の進め方に関係すると考えられるが、これまでの実績や文化的景観保存計画に記載されている拡大予定から、拡大のパターンが整理できる（図表 1-4）。




図表 1-4　重要文化的景観の選定区域の拡大パターン

【コア拡大型】
近江八幡市、一関市、宇和島市、日田市、宇治市、四万十市、梼原町、津野町、四万十町、千曲市、上勝町の 11 自治体がこのパターンに該当し、最も一般的と言える。別選定型に分類した、遠野市、高島市、中土佐町についても、現時点での重要文化的景観の選定区域の拡大については、このパターンに該当する。最も重要な地域、あるいは同意の得やすい地域を優先的に選定し、そこを中心に選定区域を広げていく戦略が窺える。

【点在結合型】
平取町、唐津市、山都町、金沢市、平戸市の 5 自治体がこのパターンに該当する。自治体域内に点在する重要な地域、あるいは同意の得ることができた地域が点在している場合で、選考する区域の間を埋めるように選定区域を広げていき、最終的に広範な範囲を一体化する戦略となる。

【別選定型】
遠野市、高島市、中土佐町の 3 自治体がこのパターンに該当する。このパターンでは､自治体域にある複数の文化的景観を別々の文化的景観保存計画によって価値付け､別々の重要文化的景観として選定を行うというものである。即ち、文化的景観として異なる背景をもつ複数の重要文化的景観の選定を目指すものである｡ただし､遠野市､高島市、中土佐町ともに、現在選定を受けている事例に関しては、コア拡大型に該当する。

### ２．重要文化的景観における規制

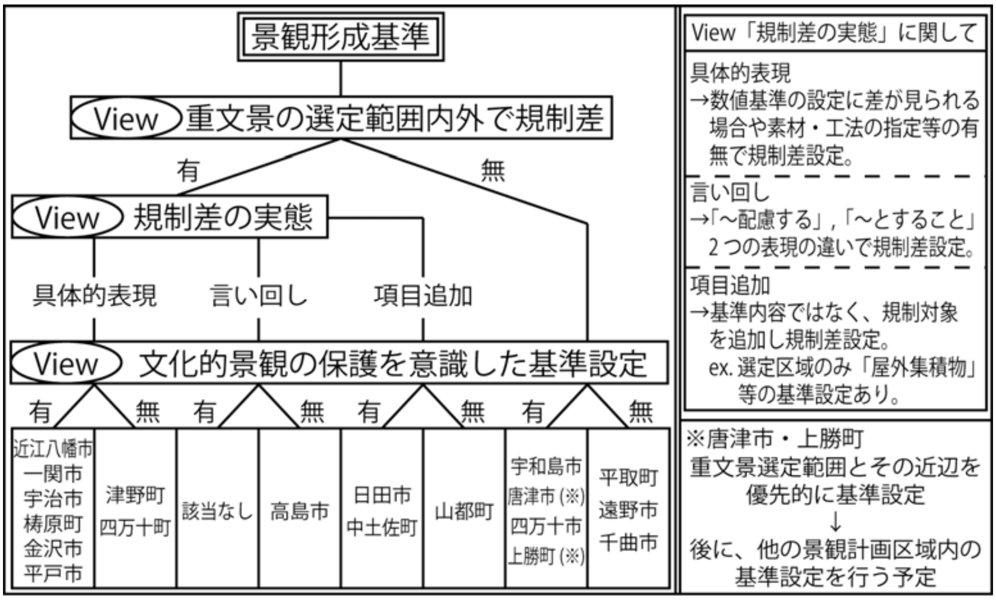
#### 2-1．景観計画による規制

#### （1）景観計画の規制による類型化

景観計画に記載される景観形成基準に、文化的景観の保護を意識した基準設定が盛り込まれているのか（重要文化的景観におけるコア要素に対する基準設定の有無と内容）ということに着目して、景観計画を分類する。なお、「コア要素」を本研究では、以下のように定義する。

| |
|---|
| ○コア要素とは：文化的景観における景観の要素は、地域住民の生活・生業が目に映るものとなって表れたものである。文化的景観では目に映るもの全てがそれを構成する要素である。しかし、その中でも特に地域生活・生業の影響が色濃く表れた対象をコア要素と位置付ける。<br>・具体例：棚田、段畑、石積み、ヨシ地、屋敷林、牧野、水路、歴史的建造物など |

景観形成基準の内容に着目すると、重要文化的景観の選定区域内外で規制差を設ける自治体が 11 あり、図表 2-1 にあるように、この 11 自治体では規制差の設け方にも違いが見られた。具体的表現で規制差設定を行う自治体が多いが、言い回しによる曖昧な規制差や、項目追加で規制強化を図る事例も見られた。項目追加の場合、追加された基準の内容が定性的表現のみの事例もあった。規制差が無い自治体でも、近江八幡市及び千曲市では、景観計画区域内の全域を土地利用形態に応じて基準設定している。特に近江八幡市では集落レベルで適用基準を変えるなど非常に詳細である。




図表 2-1 景観計画のタイプ分類

(2) 景観形成基準の内容

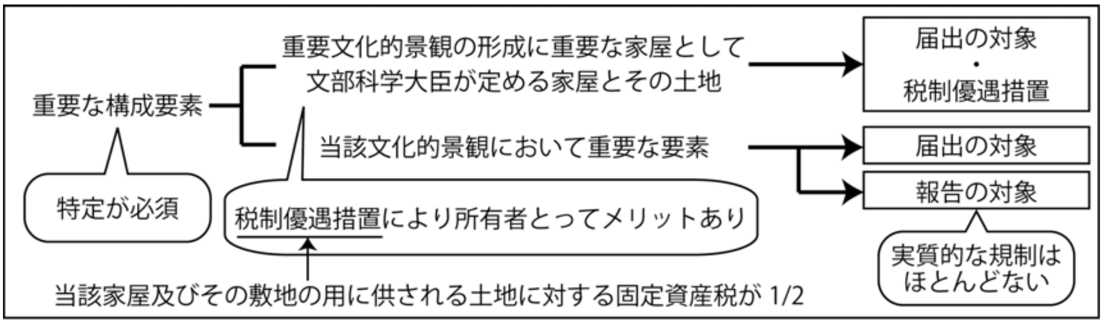
景観形成基準には、建築物の位置、高さ、形態・意匠、色彩、素材など、あるいは工作物や木材の伐採などについて、必要に応じて基準が定められているが、文化的景観保護の観点からの基準内容は非常に限られており、文化的景観保存計画で価値づけた景観要素（ここでは、コア要素とする）に対して、景観計画側で十分に考慮されていない点は課題であろう。なお、何らかのコア要素に対して、何らかの基準が設けられていたのは、12 事例であった（図表 2-2)。

図表 2-2　重要文化的景観のコア要素に対する基準設定

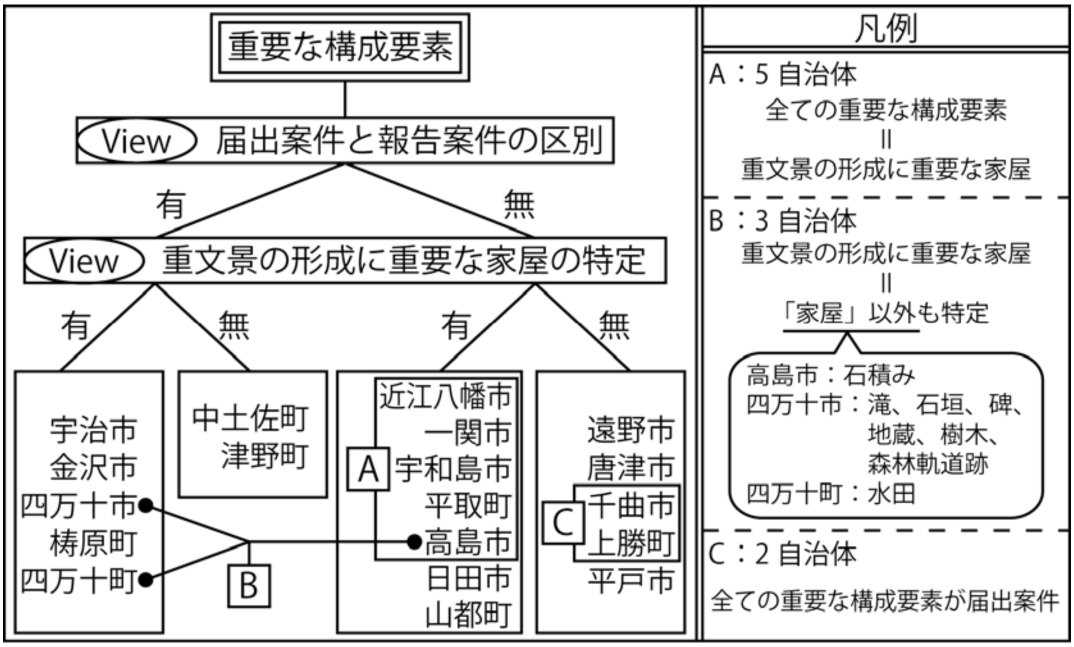
| 自治体 | 景観形成基準 | |
|---|---|---|
| | 項目 | 内容 |
| 近江八幡市 | 建築物 | ヨシを活用した屋根素材の促進<br>集落単位での景観形成基準の検討 |
| 一関市 | 建築物 | イグネ、母屋、付属屋、前庭の屋敷構えを維持 |
| | 木竹の伐採 | 通常管理行為以外のイグネの伐採原則禁止 |
| 宇和島市 | 工作物 | 段畑は昔からの構造・素材を維持 |
| 日田市 | 建築物 | 「ツボ」と呼ばれる前庭を設置 |
| | 工作物 | 窯は伝統的様式なものとする |
| 唐津市 | 区画形質変更 | 棚田の耕作形態を維持 |
| | 水面の埋め立て | 現状の推理システムを維持 |
| 宇治市 | 街路 | 重要な街路毎の景観形成基準設定 |
| 四万十市 | 区画形質変更 | 四万十川沿いより見える裸地は遮へい措置 |
| 中土佐町 | | |
| 梼原町 | | |
| 金沢市 | 建築物 | 歴史的に継承された町割・地割を活かす |
| 上勝町 | 工作物 | 畦・石積み・田畑の小さな面積の維持 |
| 平戸市 | 工作物 | 棚田・段畑・牧野の維持 |

2-2. 文化的景観保存計画による規制

文化的景観保存計画において、文化的景観の「重要な構成要素」を特定することが 2008 年の制度改正により義務づけられたが、その中でも規制の有無など、いくつかの状態が存在することとなった（図表 2-3）。




図表 2-3 「重要な構成要素」の種類




図表 2-4 「重要な構成要素」の特定状況

「重要な構成要素」に関し、12 自治体で届出・報告の分類が行われていない（図表 2-4）。制度改正前の事例（近江八幡市、一関市、宇和島市、平取市、遠野市、高島市、日田市）では、文化的景観保存計画の策定時に「重要な構成要素」を届出・報告に区別して特定する概念がそもそも無かった。「重要な構成要素」は重要文化的景観の形成に「重要な家屋」として特定がされたため、報告案件の特定が見られないと考えられる。一方で後発事例は、報告案件としての「重要な構成要素」を積極的に特定する傾向にあ

る。ただし先行事例とは逆に重要文化的景観の形成に［重要な家屋］に関する記載が無い事例や、重要文化的景観の形成に「重要な家屋」に家屋以外が特定されている事例が見られた。
「重要な構成要素」の特定に関し、「重要な家屋」又は届出案件への位置付けは義務付けられておらず、文化的景観保存計画に基づく規制が実質的にない状態で、制度が運用されるという課題がある。

図表 2-5 にこれまでの実績を整理したが、報告案件としての「重要な構成要素」の急増は、2008 年の制度改正以降、建築物以外の要素である棚田や石垣、橋、道、川等の特定が増加したことが理由として考えられる。「重要な構成要素」の特定は所有者等の同意が必要であるが、図面作成等の詳細調査は義務付けられていないため、文化財的価値を詳細に明らかにする前段階で、とりあえず保護の網をかけるということが可能となっている。また、集落、商店街、街区など、面的な広がりを持つ要素の特定が 8 事例で確認できた。しかし、これら特定済みの面的要素は全て報告案件としての位置付けで、実質的に何ら規制は無い。面的要素では、保護対象を明確化し、整備方針や規制を定めることが必要であろう。

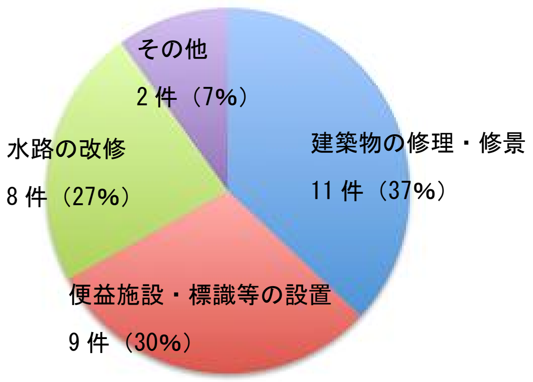
図表 2-5 「重要な構成要素」の特定状態

| 自治体（選定順） | 「重要な構成要素」の特定状態 | | | | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 重要な家屋 | 届出 | 報告 | 未分類 | |
| 近江八幡市 | 9 | － | － | － | － |
| 一関市 | 244 | － | － | － | 石造物 114 件含む |
| 宇和島市 | 1 | － | － | － | － |
| 平取町 | 2 | － | － | － | － |
| 遠野市 | － | － | － | 10 | － |
| 高島市 | 8 | － | － | － | － |
| 日田市 | 31 | － | － | 504 | － |
| 唐津市 | － | － | － | 2 | 建築物は未特定 |
| 山都町 | 4 | － | － | 5 | － |
| 宇治市 | 11 | － | 80 | － | 面的要素（街区等） |
| 四万十市 | 11 | － | 38 | － | |
| 中土佐町 | － | 10 | 18 | － | |
| 梼原町 | 16 | － | 41 | － | 面的要素（集落） |
| 津野町 | － | 57 | 19 | － | |
| 四万十町 | 10 | － | 58 | － | |
| 金沢市 | 13 | － | 130 | － | 面的要素（街区等） |
| 千曲市 | － | 4 | － | － | 建築物は未特定 |
| 上勝町 | － | 15 | － | － | － |
| 平戸市 | － | － | － | 35 | 面的要素（集落） |

## ３．重要文化的景観における事業

奈良文化財研究所資料によると、重要文化的景観に関わる整備の実施実績は 13 自治体で 35 件である（次ページ：図表 3-2 に一覧）。この内、30 件が文化的景観保護推進事業（補助率 1/2）を活用したものである。文化的景観保護推進事業の内訳を見ていくと、建築物の修理・修景が、11 件であり、対象となった建築物の総数は 39 棟である（図表 3-1）。この事業を活用して建築物の修理・修景を積極的に実施している一関市では、平成 19～22 年度の 4 ヵ年で計 31 棟の実績となっている。便益施設や標識・サインの検討・実施に関する事業も 9 件と多い（一関市と宇和島市では他に農林水産省の補助事業でも同様の事業が行われている）。また、四万十流域市町では、統一されたデザインの看板を設置することになっており、最も取り組みが進んでいる四万十市では 15 箇所が設置済みである（他の自治体では 1～2 箇所の設置に留まっている）。

ヒアリングによると、農村地域における土地の区画整備や補強・修復を行う場合、農林水産省の補助事業を使ったほうが、金銭面・時間面ともに良い（安価で早い）ということであった。しかし、山都町には文化的景観の保護に配慮した特徴的な整備事例がある。山都町では県営ため池等整備事業（下井出地区）が発端となり、下井出に残る土水路全てを三方張コンクリートへ改修する計画があった。これが実施されると通潤用水そのものの価値が著しく減じるとともに、下井出地区内に残された貴重な生態系へ壊滅的な影響を与えると考えられた。そこで、従来一般的に活用されてきた農林水産省の補助事業ではなく、費用・時間の面からはマイナスであった文化庁の補助事業（文化的景観保護推進事業）に切り替えて、近自然工法にて事業を実施した。この事業は、用水路としての機能維持と景観保全とを両立させることのできた先進事例である。




図表 3-1　文化的景観保護推進事業の内訳

## 図表 3-2 重要文化的景観に関わる整備の実施状況

| 自治体 | 事業名 | 事業年度 | 補助事業等 |
|---|---|---|---|
| 近江八幡市 | 重要文化的景観保存活用事業 | 2008<br>2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 一関市 | 骨寺村荘園景観保全農地整備事業<br>骨寺村荘園地区整備事業 | 2008<br>｜<br>2012 | 農産漁村活性化プロジェクト支援交付金（農林水産省） |
| 一関市 | 一関本寺の農村景観文化的景観保護推進事業 | 2007<br>2008<br>2009<br>2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 宇和島市 | 地域資源(段畑景観)活かした地域づくりモデル | 2008 | 宇和島地区広域事務組合補助金 |
| 宇和島市 | 農山漁村活性化プロジェクト | 2008 | 農産漁村活性化プロジェクト支援交付金（農林水産省） |
| 平取町 | 平取町文化的景観保護推進事業 | 2008 | 文化的景観保護推進事業 |
| 平取町 | 二風谷アイヌ文化博物館チセ修景工事 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 日田市 | 池ノ鶴地区棚田整備基本調査及び基本設計業務 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 下井出 11 号水路設計委託業務 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 下井出 11 号水路改修工事施工市道等委託業務 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 下井出 13・14・24・25 号水路設計委託業務 | 2009 | 文化的景観調査事業（町単独事業であるため補助なし） |
| 山都町 | 通潤用水下井出 11 号水路改修工事 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 平成 22 年度通潤用水下井出設計委託業務 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 通潤用水下井出 13・14・24・25 号水路改修工事 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 通潤用水下井出 11・12・20 号水路改修工事 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 平成 22 年度通潤用水下井出改修工事施工指導等委託業務 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 山都町 | 津留々渕道整備方針検討のための現地調査並びに基礎資料の作成 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 宇治市 | 「宇治の文化的景観」サイン基本計画策定業務 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 宇治市 | 整備計画事前調査 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 四万十市 | 四万十川流域の文化的景観に係る説明板設置事業 | 2009<br>2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 中土佐町 | 四万十川流域の文化的景観に係る説明板設置事業<br>大野見地区建造物修復事業 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 梼原町 | 四万十川流域の文化的景観に係る説明板設置事業 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 津野町 | 四万十川流域の文化的景観に係る説明板設置事業<br>大古味地区民家修復事業 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 四万十町 | 四万十川流域の文化的景観に係る説明板設置事業 | 2009 | 文化的景観保護推進事業 |
| 四万十町 | 小野地区建造物修復事業<br>一斗俵地区整備事業 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |
| 平戸市 | 便益施設設置工事 | 2010 | 文化的景観保護推進事業 |

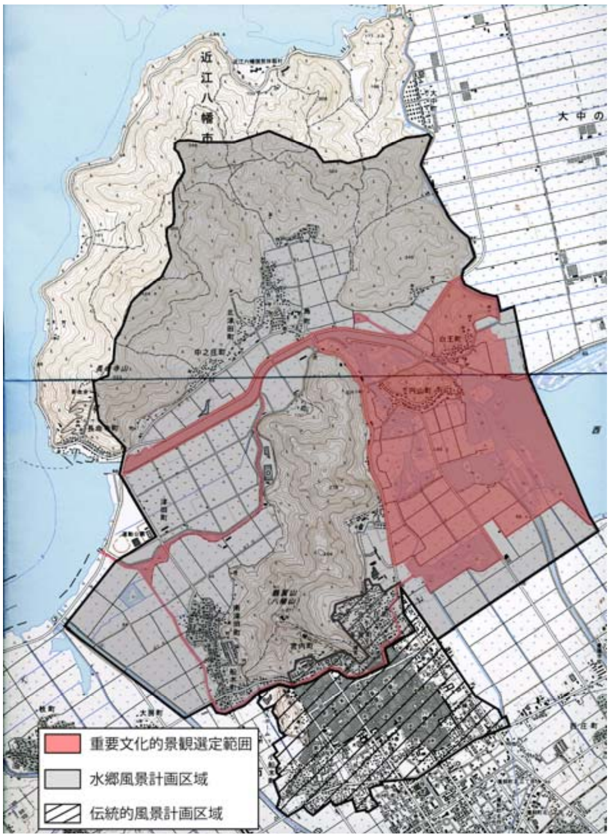
# ４．先行事例の実態

## 4-1. 滋賀県近江八幡市

「近江八幡の水郷」　2006/01/26 選定

### (1) 概要

「近江八幡の水郷」はヨシ地・水路・農地・集落・里山から成る文化的景観である。近江八幡市は市内を 6 つのゾーンに区分している。湖畔風景ゾーン、水郷風景ゾーン、伝統的風景ゾーン、市街地風景ゾーン、街道風景ゾーン、田園風景ゾーンである。このうち、伝統的風景ゾーンは「近江八幡市風景計画<伝統的風景計画編>」による景観計画区域に、水郷風景ゾーンは「近江八幡市風景計画<水郷風景計画編>」による景観計画区域に設定されている。2 つの景観計画はそれぞれ市内の一部に対して狭域的に設定されている。水郷風景計画は全国における景観計画策定の第 1 号である。伝統的風景ゾーンには新町、永原町など重要伝統的建造物群保存地区の選定を受けた地区が含まれている。水郷風景ゾーンには西の湖、北之庄沢、長命寺川、八幡掘、円山及び船木集落内にある重要な構成要素、を対象として重要文化的景観の第一次申出を行い、2006 年に選定を受ける。さらに、第二次申出として円山・白王の集落の申出を行い、同年 7 月に追加選定を受けた。里山（円山・白王山）とその周辺の水田に対しても申出を行い、2007 年 7 月に選定を受けた。総選定範囲は 354.0ha。




図表 4-1 近江八幡市各種範囲

写真 4-1　水郷全景

写真 4-2 水郷巡り時の景色

写真 4-3 近江八幡
ユースホステル

（2）文化的景観の重要な構成要素

近江八幡市では、重要な構成要素として 10 件を特定しており、これらは全て文化的景観の形成に「重要な家屋」として特定されており、全て単体建築物である。

［重要な構成要素］
円山神社、寶珠寺、清見寺、西村邸、近江八幡ユースホステル、若宮神社、波口神社、船大工小屋、西願寺

（3）行政内部の連携実態

近江八幡市では、文化財業務を行政部局へ移管させ、文化財行政全般を取り扱う地域文化課を設置していることが特徴的かつ先進的である。

景観計画区域内における開発行為に関しては、近江八幡市建設部風景づくり推進室が窓口となり、一元化して運用を行っている状況である。重要文化的景観選定範囲内における開発行為も、景観計画区域内であることから、重要な構成要素に特定した物件や、整備計画によって定められた景観構成要素以外の開発行為に関しては、地域文化課への届出は必要としないようにする考えである。ただし、開発行為の中には景観に重要な影響を及ぼす行為も含まれることがあるため、風景づくり推進室と協議を行いつつ、地域文化課側でも書類上の審査は行っていくとしている。

（4）住民活動

近江八幡市では、白王地域で文化的景観や景観政策を全面に押し出したまちづくりが進められている。米・野菜・酒などをブランド化することで積極的にアピールしたり、大阪の民間事業者と連携してグリーンツーリズムを実施したりしている。その効果が顕著に現れている点として、地域を守る会へグリーンツーリズム参加者や観光客が、サポーターとして加入してくれることである。外部の人がサポーターとして参加することにより、地域住民も何かを企画する際には手を抜けなくなり、しっかりしたものをやろうという流れが生まれた。こういった活動が契機となり、地域活性化や生業の継承に繋がっていくと期待できる。

## 4-2. 岩手県一関市

「一関本寺の農村景観」　2006/07/28 選定

### (1) 概要

「一関本寺の農村景観」は磐井川流域の河岸段丘に展開する農村地帯で、中世平泉の中尊寺経蔵別当領に関係する骨寺村荘園遺跡に起源を持ち、風土を踏まえた農耕と居住の在り方を示す文化的景観である。一関市では景観計画区域を荘園絵図に描かれた範囲をもとに指定した。景観計画区域をコアゾーンとバッファゾーンに区分し、山王窟以外のコアゾーンほぼ全てが重要文化的景観に選定されている。

景観計画区域ではコアゾーンとバッファゾーンの役割分担がしっかりと行われていて、コアゾーンでは農村景観を主として保全が重視される。コアゾーンを引き立たせるために、あるバッファゾーンでは商業施設等の非農村型施設の吸収を行い、また別のバッファゾーンでは、その地域がコアゾーンの景観を支える地域と判断できれば、建造物の規模抑制や自然的景観の保全を目指すとしている。

コアゾーン内は重要文化的景観の区域とはいえ、その全てが住民の同意を得られている訳ではなく、一部同意の得られていない土地もある。この部分に関しても追加選定を進めるとともに、重要文化的景観の拡大も検討中であるとしている。史跡指定範囲に関してはコアゾーンの中のコアとして位置づけている。選定範囲は 337.5ha。

図表 4-2　一関市各種範囲

写真 4-4 本寺地区全景 1

写真 4-5 本寺地区全景 2

写真 4-6 重要建物

（2）文化的景観の重要な構成要素

一関市では、「重要な構成要素」として「石造物 114 件」、「史跡指定地以外の社殿 2 件」、「重要文化的景観を形成する重要な家屋（重要建物）128 件」特定しており、これらは全て文化的景観の形成に「重要な家屋」として特定されている。家屋特定に関しては土地利用面と建物固有の特性面から 2 つの基準を示しており、土地利用面からの基準は「イグネに囲まれた土地に、主屋と付属屋を配置したまとまりのある農家の屋敷構えを持つ、伝統的な散居の居住形態を示すもの」、建物固有特性面からの基準は「近世から近代にかけて形成された本寺地区固有の農家建築の構造、意匠を持ち、地域の伝統的な生活の様子を伝える木造の家屋」としている。

（3）行政内部の連携実態

一関市では、従来の文化財と同様に、重要文化的景観の管理については教育委員会が担当している。ただし、行政部局側に骨寺荘園室というものを設置し、そこが景観担当課、文化財担当課、農業担当課をつなぐことで、横断的な情報の共有を可能としている。例えば、水田関係の構造の変化に関わること、水田内の電柱の位置を変えるといったことが行われる際には、先述した 3 つの課に情報が伝えられる体制となっている。届出自体は各担当課である。骨寺荘園室では地域住民の活動に対するソフト面のサポートも担当となっている。

（4）住民活動

一関市では、重要文化的景観の選定区域内を巡るツアーが開催されている。農林水産省の農山漁村活性化プロジェクト支援交付金事業によって建設された骨寺荘園休憩所を情報発信基地とし、ここを出発点として 1 日 2 回の無料ツアーに加え、事前申し込みによる有料ツアーも実施している。いわいの里ガイドの会という組織が主体となって行っている。ガイドは地元の住民の方であり、重要文化的景観選定以降は地域を訪れる人が明らかに増加したと感じているとのことであった。

## ５．都市部事例の実態

文化的景観は世界レベルで認識・保全が進んでおり、その一般的な概念は、世界遺産条約履行のための作業指針や欧州風景条約共にも見られるように、「自然」と「人間」との相互作用の中で文化的景観を捉えようというものである。しかし、日本の場合「生活又は生業」と「風土」との相互作用として捉えられているため、都市や集落など必ずしも「自然」が全面に出ないような風景地においても、保護すべき文化的景観の対象として扱われる点が非常にユニークである。第2次産業や第3次産業が作り出す景観に関しても、その文化的価値の洗い出しをし、保護に向けて動き出そうとしており、それは世界でも例を見ない新しい領域へ、日本が一歩踏み出したと言える。

重要文化的景観の都市部における初選定事例は2009年2月の宇治市である。その後2010年2月に金沢市が選定を受け、2010年8月1日時点で、都市部の事例は2つのみである。都市部事例では、産業の変化や都市の発展が景観に変化することで、景観にも漸進的な変化を与える。このため、景観変化のスピードは農山漁村と比較して都市部の方がかなり早いと考えることができる。それでも、目に見える景観に加えて、その背後にある生業や地域住民の生活までをも、広く価値付けるツールである重要文化的景観は、都市部においても魅力的なツールであると自治体担当者は語っている。実際に、第1次産業以外を生業としてきた都市部事例の調査は活発に行われており、今後多くの事例増加が見込め、文化庁が重要地域として抽出したものの中には、「大通り」や「ニュータウン」、「商店街」など様々なタイプの景観地がある。

以上より、世界レベルで先行的な取り組みである都市部を文化的景観として捉えることで保全していく手法と、都市部までを対象としたことで従来の文化財保護法では価値を認められずにいた多くの景観地を持つ自治体が選定に向けた取り組みを行っている、という2点から、都市部の文化的景観が文化財である重要文化的景観として選定された先行事例である宇治市、金沢市における保護制度の運用実態を明らかにすることが求められる。

## 5-1. 京都府宇治市

「宇治の文化的景観」　2009/02/12 選定

### (1) 概要

「宇治の文化的景観」は、宇治川に代表される自然景観を骨格とし、重層的に発展した市街地とその周辺に点在する茶園により構成される茶業に関する文化的景観である。

宇治市の景観計画区域は市内全域となっている。景観計画重点区域を定めており、この範囲は第 1 回の重要文化的景観選定申出範囲（宇治地区）と一致する。宇治市は歴史過程と文化的景観の構成要素のあり方から、宇治地区、白川地区、黄檗地区の 3 地区の総体を「宇治の文化的景観」とし、選定の申出は 4 つの段階を経て進めて行く。今後、追加選定を行う際には、それぞれの地区に対して景観計画重点区域を拡大した後に、選定申出を行う予定である。

景観計画重点区域は、「中央玄関口地区、世界遺産周辺地区、世界遺産保全および特別風致地区、白川集落地区、白川集落周辺地区」の 5 つに分類されている。

文化的景観保存計画には、選定範囲にあたる重点地区 3 つ（中央玄関口地区、世界遺産周辺地区、世界遺産保全および特別風致地区）と、8 つの景観形成道路のみが記載されている。現在の選定範囲は 228.5ha。

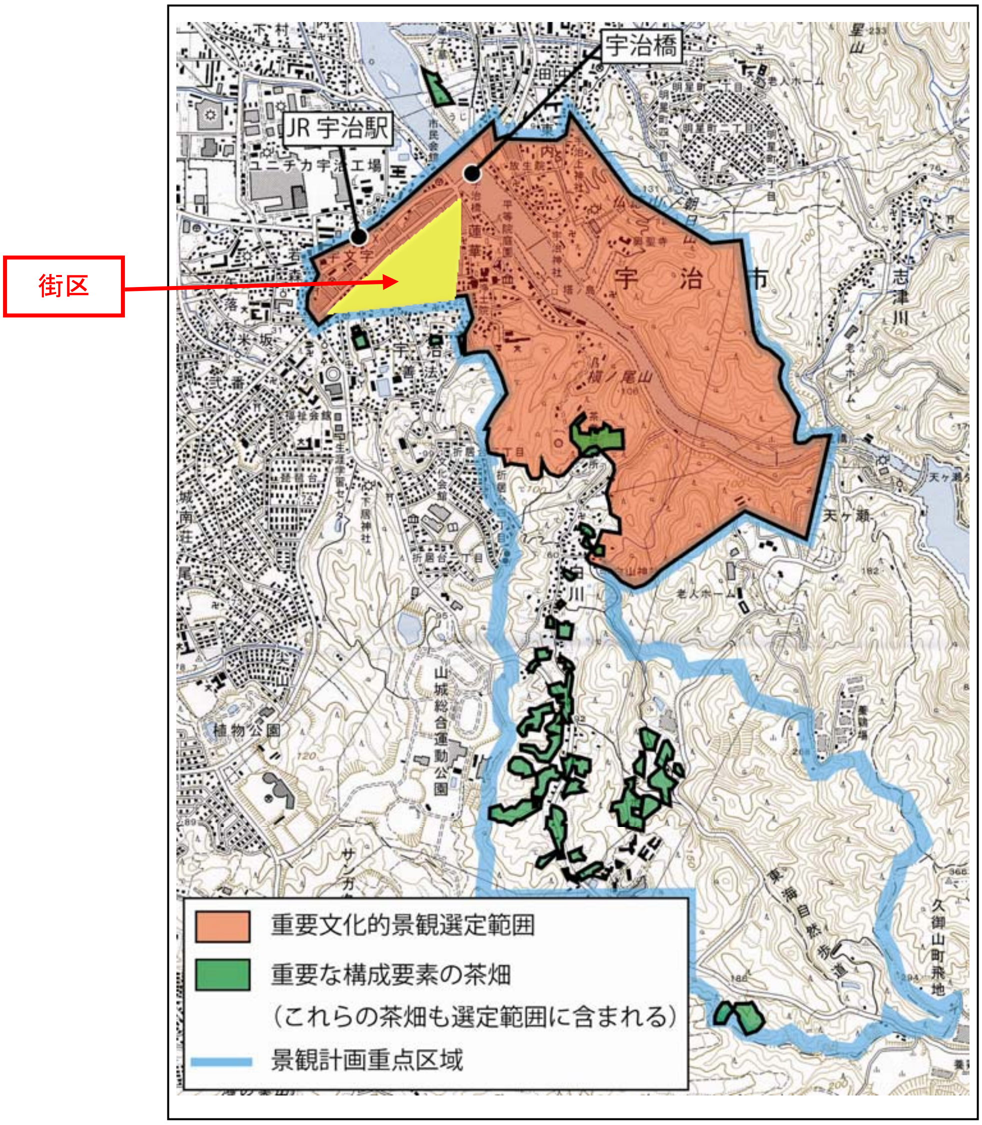
### (2) 文化的景観の重要な構成要素

宇治市では、文化的景観の本質的な価値を示し、景観特性を構成する重要な構成要素を「景観重要構成要素」として特定しており、第一次申出の段階では、河川・道・橋・社寺など 13 種類 91 件を特定している。この内、届出を要するものは 10 件であり、それを宇治市では「景観重要届出建物」と呼称している。これらはその名が示す通り、全て建造物であり、一般に言う重要文化的景観の形成に「重要な家屋」と同義である。

宇治市は都市部における初の重要文化的景観選定事例であるとともに、「重要な構成要素」の特定において、現状変更等の際に届出を要する物件と、届出を要しない物件との両方を特定したこと、そして「街区」や「商店街」を特定し、面的な整備を計画している点が特筆される。

### (3) 宇治市のまちづくり

宇治市でのまちづくりは、宇治川太閤堤跡を拠点とした観光施設建設等を目指した事業観光中心の面的な価値化と、個性的な整備を目指した文化的景観に関わる事業との 2 軸で進められた。これらをトータルでコントロールしていく際の方針・計画を「宇治茶と歴史・文化の香るまちづくり構想」で示している。宇治市では歴史的風致維持向上計画の策定に向けた取り組みを行っているが、先述した構想に記載された計画を実態化させるためというのが主たる目的である。ただし、歴史的風致維持向上計画の中に、文化的景観の整備に繋がるような事業も位置付けていきたいとのことである。




図表 5-1　宇治市各種範囲

写真 5-1　宇治橋からの眺め

写真 5-2　平等院表参道と商店街

写真 5-3　宇治上神社

（4）価値付けと保護手法

宇治市での特徴的な価値付けの対象は「茶業」と「古代より継承された町割り」である。「茶業」に関しては、都市部にて茶の生産から加工・販売までを一貫して行う点

に価値を見出している。茶を売る店は、主として平等院の表参道界隈（写真 5-2）に並んでいる。文化的景観の価値付けを利用して、そこで売られている宇治茶がどのような製造工程にて作られているのか、どのような景観の中で作られているのか、といったことにスポットを当てることで、新たな価値を付けていけばプラスに働くと自治体の担当者は話す。ただし、価値を維持していく際の問題が幾つかある。1 つ目は、都市部で製茶している工場は既存不適格で何らかの処置を採らなければ、現状の形態を維持させることができない点である。2 つ目は、伝統的な製茶場は古く、現代の高品質化には付いていくことが難しい点である。市街地内で伝統的な製法を守りながら、如何に品質を上げるかという点が課題となっており、郊外の現代的な工場で作られた茶に勝てると思えないと自治体の担当者は考えている。

「町割り」については、宇治市の担当者は「土地の全体的な在り方」というイメージで捉えており、単に「街区」を構成する「街路」だけではなく、さらに細かく入り組む「細街路」や「宅地割りの全体的な在り方」といった部分に価値を見出している。しかし、街区として「重要な構成要素」の報告案件に特定しただけであるので、こういった価値を守るための実効的な規制はない。そういった現状の中で、担当者としては、特定することは守る覚悟を示すことであり、これを示すかどうかで将来的に地域の景観がかなり変わると考えており、今後、「重要な構成要素」である街区を守るために長期未着手道路の廃止を含めた都市計画道路の見直しや地区計画等が検討されることになっている（文化的景観保存計画にも明記されている）。

5-2. 石川県金沢市

「金沢の文化的景観　城下町の伝統と文化」　2010/02/22 選定

(1) 概要

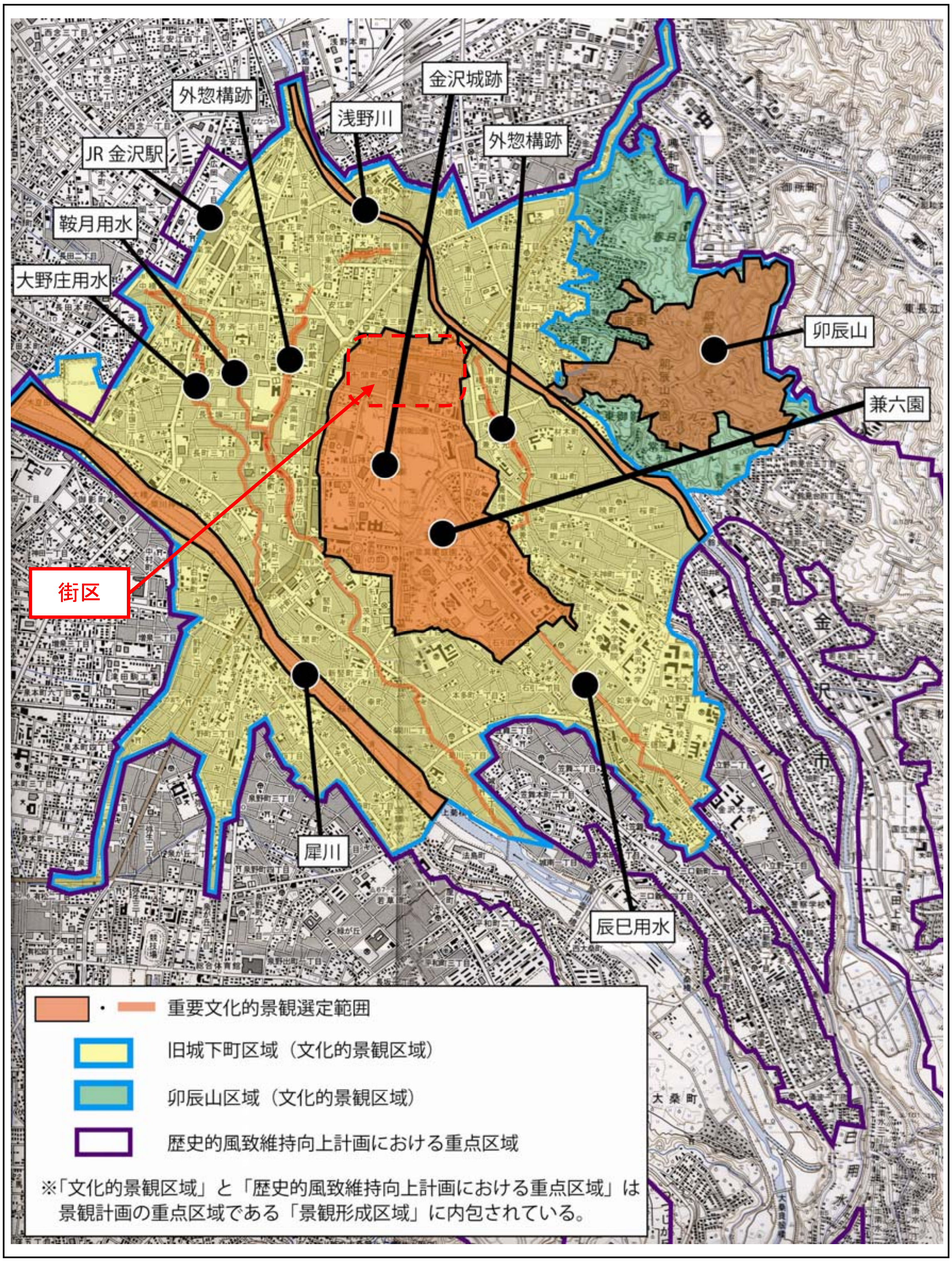
「金沢の文化的景観　城下町の伝統と文化」は、城下町の都市構造を現在にまで継承し、街路網や用水路網等が現在の都市景観に反映されるとともに、城下町の伝統と文化に基づく伝統工芸等の店舗が独特の界隈を生み文化的景観である。

金沢市の景観計画区域は、市内全域となっている。景観計画区域を、「景観形成区域、重要広域幹線景観形成区域、その他の区域」に分類しており、重点区域は景観形成区域に該当。景観形成区域を「伝統環境保存区域、伝統環境調和区域、近代的都市景観創出区域」に細分類し、これらの区域をさらに分類することで、伝統環境保存区域を 5 区域、伝統環境調和区域を 2 区域、近代的都市環境創出区域を 3 区域、の合計 10 区域に対してそれぞれ景観形成基準を設けている。

景観形成区域の一部は、文化的景観区域として再区分されており、その文化的景観区域は「旧城下町区域、卯辰山区域」に分類される。この 2 つの区分は文化的景観自体の特性を加味して分けられたものであって、規制がこの 2 区域で分かれている訳ではない。現状では、文化的景観区域の全てが重要文化的景観に選定されている訳ではなく、選定範囲は 292ha。歴史まちづくり法に基づいた、歴史的風致維持向上計画の重点区域は、景観形成区域に内包されると共に、ほぼ全ての文化的景観区域を内包するように計画されている。

(2) 文化的景観の重要な構成要素

重要な構成要素は、「城下町の計画性を示す要素」、「文化的な象徴」という 2 つに分類された後に、さらに細分類されている。具体的に特定した要素は 143 件である。保存計画には、「重要な景観要素として特定はしたが、文化的景観の価値との関係が認められない建造物については、行為規制や修景補助の対象にしない」との記載がある。特定された 143 件中、現状変更等の際に文化庁長官への届出対象となる物件は、重要文化的景観の形成に「重要な家屋」として位置付けられている個人所有の建造物 13 件で、これらは全て他制度による保全措置がとられている。




図表 5-2 金沢市各種範囲

文化的景観の重要な構成要素

合計：143 件

1．城下町の計画性を示す要素

A. 構造
- 河川（城下町形成の基盤となる地形）：2 件
- 樹木（都市に隣接する丘陵地の貴重な緑地）：1 件
- 惣構跡（城下町固有の構造的要素）：1 件
- 用水（城下町固有の構造的要素）：3 件
- 橋梁（北国街道から金沢城下への重要な入り口）：2 件
- 道路（主として藩政期の街路線形等を継承する路線）：83 件

B. 地割等
- 寺社地：10 件
- 特徴的な街区：10 件

2．文化的な象徴
- 金沢城跡（近世城下町以来の象徴）：1 件
- 庭園群（藩政期に由来する武家の庭園群）：4 件
- 歴史的建造物（国・県指定、国登録、独自の条例による保存建造物）：12 件
- 文化施設（都市中心部の貴重な緑地等と一体をなして歴史・文化を継承）：14 件

図表 5-3 「重要な構成要素」の分類

写真 5-4 卯辰山を望む

写真 5-5 旧新町こまちなみ保存区域

写真 5-6 惣構跡

(3) 金沢市のまちづくり

金沢市では、1968（昭和 43）年に「金沢市伝統環境保存条例」を制定し、良好な伝統環境の保存に関する取り組みを行った全国初の自治体である。1989（平成元）年には、風格ある都市づくりを目指し「金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例（略称：金沢市景観条例）」を制定し、地区毎の特性に合わせた基準を設けた。1994（平成 6）年には、まちなかの小規模な古き良き町並みに着目し、「こまちなみ保存条例」を制定し、10 区域を保存区域として指定した。1996（平成 8）年には「金沢市用水保全条例」、1997（平成 9）年には「金沢市斜面緑地保全条例」が制定されている。2002（平成 14）年になると「金沢の歴史的文化遺産である寺社等の風景の保全に関する条例（略称：金沢市寺社風景保全条例）」を制定することで、寺社等が醸し出す伝統的風景を後世に伝えるための取り組みを行い、2005（平成 17）年には「金沢市における美しい沿道景観の形成に関する条例」を制定している。

金沢市では高い意識を持って景観施策に取り組んできた経緯がある。そのような中で、2009（平成21）年には景観法に基づく景観計画を策定し、景観条例制定時に定めた区域の拡大や定めた基準の見直しも行う予定であるとしている。金沢市における様々な法制度に基づく地域地区の指定状況を整理する。

図表5-4 金沢市における条例・法令に基づく景観に係る地域地区の指定状況（2009.1時点）

| 条例・法令等 | 地域地区の数 | 地域地区の名称 |
|---|---|---|
| 文化財保護法 | 2 | 伝統的建造物群保存地区 |
| 風致地区内における建築物等の規制に関する条例 | 7 | 風致地区 |
| 金沢市景観条例 | 36 | 伝統環境保存区域 |
| | 13 | 近代的都市景観創出区域 |
| | 8 | 眺望景観保存区域 |
| 金沢市こまちなみ条例 | 10 | こまちなみ保存区域 |
| 金沢市用水保全条例 | 21 | 保全用水の沿線区域 |
| 金沢市斜面緑地保全条例 | 6 | 斜面緑地保全区域 |
| 金沢市寺社風景保全条例 | 2 | 寺社風景保全区域 |
| 金沢市まちづくり条例 | 22 | まちづくり協定区域 |
| | 7 | 土地利用協定区域 |

### （4）価値付けと保護手法

金沢市の文化的景観は、特に「近世以来の都市構造が良好に残っている」点と、「藩政期に由来する伝統行事や伝統文化、工芸技術が継承され、現在も市民の生活に息づいている」点に価値を見出している。前者については、建築物、用水、斜面緑地、寺社など様々な景観の構成要素を守っていくことが重要であり、これらは基本的に文化的景観における「重要な構成要素」に特定されている。これら特定済みの143件の「重要な構成要素」のうち、この制度上、届出が必要なのは「重要な家屋」13件のみであるが、町家、用水、斜面緑地など、他の多くの「重要な構成要素」も、先述した条例等により保全措置がとられている。ただし、「重要な構成要素」として特定した「街区」については、価値を見出したにも関わらず、具体的に保全措置をとるべき対象が特定できていないため、文化的景観保存計画に「重要な構成要素として特定したもののうち、文化的景観の価値との関係が認められない建造物については、行為規制や修景補助の対象としないものとする」という記述の対象として、保全のための規制、補助等は行われていない。

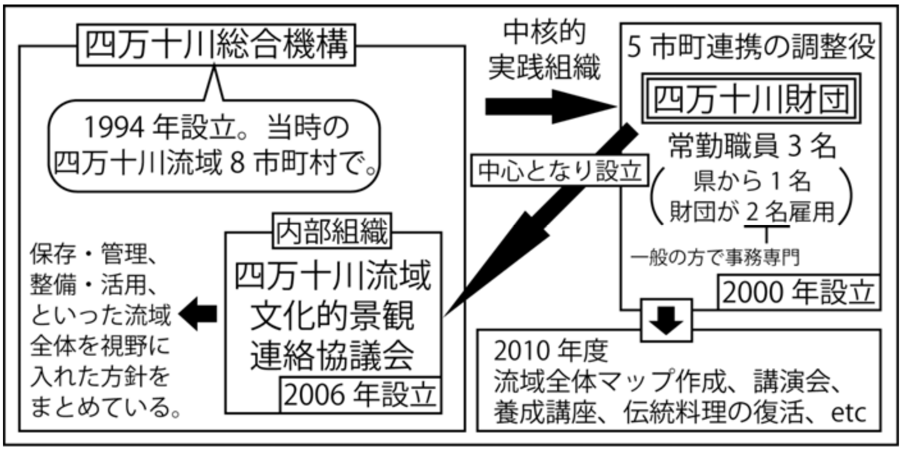
後者については、重要文化的景観の選定以前から、伝統行事・伝統文化・工芸技術に関する様々な奨励・助成・伝承・表彰等の事業を展開し、2009年にはユネスコ創造都市ネットワークに登録されている。

## ６．広域連携事例の実態

19 事例のほとんどの事例が自治体個々での取り組みである中で、四万十川流域 5 市町は、自治体域を跨る形での広域的な重要文化的景観として選定された初めてかつ現時点で唯一の事例である。琵琶湖や最上川、阿蘇など、自治体域を跨る広域的な文化的景観の保護の動きもあり、関連する市町村の連携の在り方は重要な論点となっており、四万十川流域 5 市町の連携実態を明らかにすることには意義がある。

### 6-1．連携組織

四万十川流域 5 市町をつなぐ組織は、四万十川総合保全機構（1994～）、四万十川財団（2000～）、四万十川流域文化的景観連絡協議会（2006～：5 市町（四万十川担当課、教育委員会）と高知県（清流・環境課、文化財課、都市計画課など）により構成）があるが、四万十川財団が他の 2 組織の事務局を務めており、重要文化的景観の選定前の準備プロセスから現在に至るまで、5 市町が連携する要である。四万十川財団は、県から 1 名が職員として在籍し、他のプロパー職員 2 名を加えた 3 名体制で運営されている。即ち、人的に県が関わる独立した組織が調整役となって全体を俯瞰し、流域 5 市町間はフラットな関係で連携をしていく構造となっている。また、四万十川財団が他組織の事務局を務め、流域全体に係る事業を展開することで、実質的に一元的なマネジメント体制が築かれている（図表 6-1）。




図表 6-1 四万十川流域 5 市町をつなぐ組織体制

### 6-2. 計画・規制レベルでの連携

四万十川財団が事務局となった四万十川流域文化的景観連絡協議会での調整を通して、重要文化的景観の選定に向けた取り組みが進められた。そのため、重要文化的景観の選定区域については、基本的に自治体境界において連続的に接続するように設定できている。

四万十流域 5 市町における基本的な規制は、基本計画として規制力のある県の四万十川条例をベースにした基本条例を各市町が定めて実施している。四万十川条例が基本となっているため、大方は共通の対象に共通の規制がかかるようになっている。そのうえで、文化的景観保存計画と景観計画は各自治体が独自に策定している。つまり、何を価値付け、何を守るのかといった部分については、各自治体が個別に取り組んでいるということになる。現状をみると、価値付ける対象が 5 市町で大きくずれているということはないが、どういった制度を用いて保護するかは、各自治体の戦略によって差が生まれている。具体的な保護手法や整備手法まで統一的にするような連携は、個別の事情や財政状況に違いがあるので難しいという自治体担当者もあった。複数自治体に跨る重要文化的景観においては、選定時までは統一的に進められたとしても、その後の管理・運営段階で差が生じる可能性があることが窺える。

## ７．まとめ

### (1) 区域設定について

多くの自治体が、重要文化的景観の保護に配慮した景観計画区域の設定をおこなっている。重要文化的景観の選定区域が他自治体に接する箇所があり、景観計画等で隣接自治体との連携が望まれる事例が約半数ある。重要文化的景観の選定は段階的に実施されており、既選定事例の多くで、今後、周辺を追加選定する動きがある。

### (2) 規制について

景観計画においては、重要文化的景観の選定区域の内において具体的に規制が強化される事例が多いが、曖昧な言い回しや項目追加に留まる事例もある。限られてはいるものの、文化的景観として特徴的な景観規制基準を設けている事例もある。

文化的景観保存計画においては、制度改正により「重要な構成要素」の特定が義務付けられたが、報告でよいもの、届出対象のもの、さらに税制優遇までされるものが併存し、自治体によって特定状況にばらつきが生じている。また、実質的に保全措置のない報告案件が増えている。

### (3) 事業について

建築物の修理・修景、便益施設や標識・サインの検討・実施など、これまでに全体で 35 件の実績がある。重要文化的景観の選定区域内における公共事業の在り方について示唆的な事例として、効率重視の農林サイドの補助事業から、文化的景観保護推進事業に変更して、文化的景観の保護に資する公共事業を実施した例が見られた。

### (4) 先行事例（近江八幡市、一関市）について

文化的景観を構成する重要なものについては、届出対象とされる「重要な構成要素」あるいは「重要な家屋」として特定し、保護している。行政内部についても、文化的景観の保護行政のために機構改革を行い、連携体制や役割分担ができるよう試みている。住民活動も芽生えており、地域住民が地域性としての文化的景観を再認識し、継承しながら、さらにこれを活用したまちづくりの展開が期待される。

### (5) 都市部事例（宇治市、金沢市）について

都市の文化的景観を構成する重要なものとして、計画的町割に価値づけをおこない、「街区」を「重要な構成要素」として特定したものの保全手法のない点が課題だが、都市計画道路の見直しなど、今後、保全に向けた動きが期待される。生業については、金沢市のように無形文化財的視点からの保護施策は展開されているが、宇治市の状況から分かるように、場所と生産形態の組み合わせを産業育成の視点から保護すること

は、現時点では難しい状況にある。

（6）広域連携事例（四万十川流域５市町）について

県が関与する組織が全体を俯瞰する調整役となり、各市町がフラットな関係の連携体制が築かれている。重要文化的景観の選定区域の接続やベースとなる規制内容の統一といった点で、これまで連携が図られてきた。

県の四万十川条例がベースとなってはいるが、各市町がそれぞれ策定した文化的景観保存計画、景観計画に沿って、それぞれの事情の下で運用が進められているため、保護や整備の段階において差が生じてくる可能性がある。

なお、本報告は新潟大学大学院自然科学研究科博士前期課程２年　大島夕起君の協力を得ている。

平成22年度国土政策関係研究支援事業　研究成果報告書

重要文化的景観における制度運用の全国的実態と課題
―国土政策における地域性を再認識・継承する一手法として―

新潟大学大学院自然科学研究科　助教
今村　洋一

平成23年3月