

重要文化的景観における制度運用の全国的実態と課題  
—景観計画と文化的景観保存計画の関係性に着目して—

正会員 同 ○大島夕起\*  
岡崎篤行\*\*

文化的景観 景観法 文化財保護法  
景観計画 文化的景観保存計画

1. 研究の背景と目的

文化的景観は「人間が継続的に手を加えて育んできた自然景観」<sup>1)</sup>である。世界文化遺産に文化的景観の概念が導入され、日本でも文化財保護法改正に伴い重要文化的景観(以下、重文景観)が文化財に加わった。重文景観保護制度は、景観計画の景観形成基準と文化的景観保存計画の重要景観構成要素という2つの規制を軸とした新しい制度体系である(図1)。連動の必要性について、国交省は「文化的景観の保護には、景観法の土地利用規制手法等が有効」<sup>2)</sup>と述べている。しかし2計画にまたがる複雑な保護制度を上手く運用できるのかを明らかにした研究はこれまで行われていない。そこで本研究は2計画の関係性に着目し、各計画の対象範囲決定実態、重文景観の構成要素保護・管理実態、を明らかにすることで、制度の問題点抽出を目的とする。

2. 研究の位置付けと方法

先行研究として、重文景観保護制度の枠組みを論じた研究<sup>3)</sup>がある。しかし、本研究は事例を通して、制度運用実態を見る点において特徴的であると言える。研究は2計画の関係性に着目しつつ、対象自治体<sup>(1)</sup>の景観計画と文化的景観保存計画の資料調査、ヒアリング<sup>(2)</sup>を行うことで制度運用実態の分析を行っていく。

3. 景観計画と文化的景観保存計画の対象範囲

景観計画区域の設定は狭域型と全域型に大別でき、全国でも数少ない狭域型は初期の事例に見られた(表1)。重文景観の位置と拡大のパターンは、コア要素が1地域に集中するか否かと、景観計画区域の設定状況により類型化できる(図2)。他自治体隣接型を除いた上で、範囲設定上の話に限るならば、文化財と景観が共に理想的担保状態となる全域内包型は、2自治体のみである。また、先行事例においては文化的景観保存計画と景観計画が同時期に策定される場合が多い。この場合、景観計画策定が選定への1作業に陥りやすい傾向にある。事実として、景観法と文化財保護法の併用による重文景観の保護制度は、行政内における景観サイドと文化財サイドの連携を促すと言える。しかし現状を見ると、この2法の併用が必ずしも有効な重文景観保護体制を生み出すことに繋がっているとは言えない。



図1 文化的景観保護制度の全体像と研究着目点

表1 景観計画区域と重文景観決定区域

	市町域 (ha)	景観計画区域 (ha)	市町域に占める景観計画区域の割合	重文景観決定済み区域 (ha)	景観計画区域に占める重文景観の割合
近江八幡市	15,309	1,791	11.7%	354	19.8%
一関市	133,300	761	0.57%	337.5	4.7%
宇和島市	46,952	166	0.35%	8.3	5%
平取町	74,316	全域	100%	4,381	5.9%
遠野市	82,562	全域	100%	14,102	17.1%
高島市	69,300	全域	100%	1,842	2.66%
鹿沼市	48,745	全域	100%	400	0.82%
山形町	54,483	全域	100%	60.2	0.11%

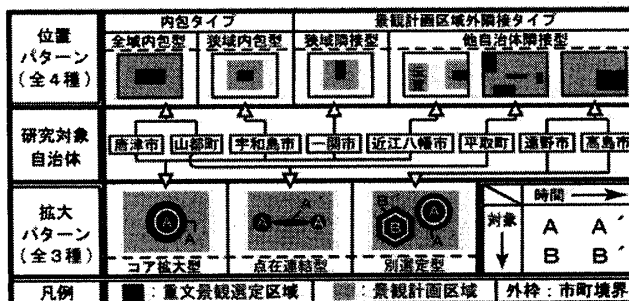


図2 重文景観決定区域の位置と拡大パターン

Protecting system and extracting the system problem of cultural landscape which is cultural assets in Japan

OHSHIMA Yuki, OKAZAKI Atsuyuki

-Focusing on the relation between landscape planning and preservation plan of cultural landscape-

#### 4. 景観形成基準と重要景観構成要素の関係性

景観計画による重文景観内外の規制現状を見ると、タイプ A・D・F・G に該当する 5 自治体が規制差の設定を行っている(図 3)。中でも A の 2 自治体は具体的に差を示していた。コア・バッファの棲み分けは重文景観保護における基本的な施策と言える。対象自治体の景観形成基準を見ると、重文景観保護で大きな役割を担うであろう特徴的基準設定が 4 自治体に見られた(表 2)。

景観形成基準による誘導は選定区域全域で行なわれる。このため、重要景観構成要素は一部の担保外要素を除けば追加規制となることが多い。重文景観における多くの可視要素は景観形成基準に加え、景観法担保外要素も農地法等の土地利用規制法により一応はカバーされる。このため選定区域全体に景観形成基準による網が係るの、追加規制を避ける傾向が見られた。これは対象が重文景観のコア要素でも同じで、工作物や自然である場合には二重規制回避の傾向はより強い。

重要景観構成要素は建築物主流から、景観形成基準では誘導が難しい石垣や、景観法の担保外である水路の特定が見られるようになってきた(図 4)。しかし、1 つのコア要素に対して景観と文化財の両サイドから規制・誘導を行う例はまだ少ない。

#### 5. 運用段階における届出と修理

重文景観では文化庁長官への届出は重要景観構成要素のみとする自治体が多いが、大規模開発行為も届出を行う場合がある。現行制度では重要景観構成要素の修理は自治体の義務としており、修理には自治体の事業という位置付けが必要となる。選定事例を見ると、重要景観構成要素の修理は 2 自治体に見られた。近江八幡市では対象を景観重要建造物に指定して所有者と管理協定を結び、市が国の補助を得て修理を行う。一関市は分担金に関する条例を定め、国の補助と所有者の費用負担で修理を行っている(図 5)。

#### 6. 結論

1) 2 計画の同時期策定における景観計画区域の決定が文化財保護の視点に偏る例が見られた。つまり、この場合には景観計画策定が選定中の 1 作業と化す危険がある。また、選定位置が他自治体に隣接する等の場合には、協働義務を制度内に位置付けることが望ましい。  
2) 重文景観における多くの要素は景観形成基準で誘導可能なため「緩やかだが、カバーはしている」という概念が生

じる。一関市以外の多くの自治体では、これがコア要素への重要景観構成要素特定を阻む 1 要因だと考えられる。

3) 所有者の保護意識向上のためにも自主的な修理行為を認め、国が補助を行う制度体系が望ましいと言える。

4) 文化的景観保存計画にて価値付けた地域特性等の内容が、景観計画の規制内容に反映されていなくとも良いこととなっている現状の制度は問題がある。つまり、現時点では 2 計画は十分に連携できているとは言えない。

- 【補注】  
 (1) 研究対象は 2008 年 8 月 1 日時点で重文景観の選定を受けた 9 つの自治体のうち、文化的景観保存計画と景観計画を共に完全入手できた 8 つの自治体である。  
 (2) 電話ヒアリングは全対象自治体と文化庁に、現地ヒアリングは宇和島市と高島市に対して行った。  
 【参考文献】  
 1) 西村幸夫(2008)「風景論ノート 景観法・町並み・再生」, p.123, 鹿島出版会  
 2) 岸田里佳子(2008)「文化的景観に係る景観法の役割について」, 2008 年度日本建築学会大会(中国)農村計画部門パネルディスカッション資料, pp.55-56  
 3) 小瀬久子(2008)「文化的景観と景観計画」, 2008 年度日本建築学会大会(中国)農村計画部門パネルディスカッション資料, pp.21-24

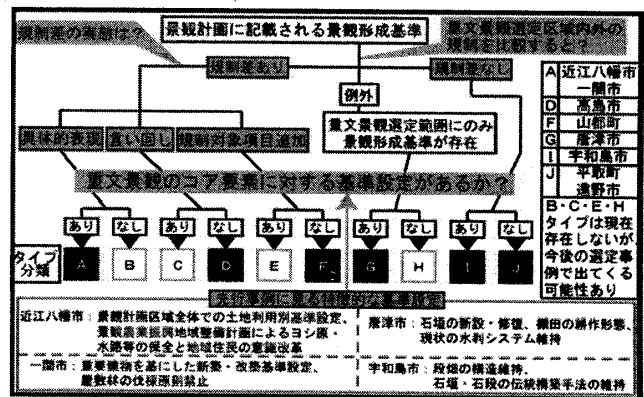


図 3 景観形成基準に着目した景観計画タイプ分類

制度施行当初 枠組み	重要景観構成要素 = 重文景観の形成に重要な家屋として = 文化庁長官届出 文部科学大臣が定める家屋とその土地 = 税制優遇措置			現在
特定対象	住居系	寺社仏閣	建築物以外	
近江八幡市	3	0	0	建築物特定が 目立つ 制度改善に伴う 特定対象の多様化 ↓ 工作物特定が 増えた ↓ 景観形成基準の 規制も厳しく
一関市	38 (重要建造物)	2 (社殿)	114 地点 (石造物)	
宇和島市	0	1 (敷地内石造物)	0	
平取町	2	0	0	
遠野市	0	0	0	
高島市	7	0	1 (石積み)	
唐津市	0	0	2 (石造物)	
山形市	0	0	1 (水路、余水吐)	
計	150	9	118	

図 4 重要景観構成要素の特定状況と傾向の変遷

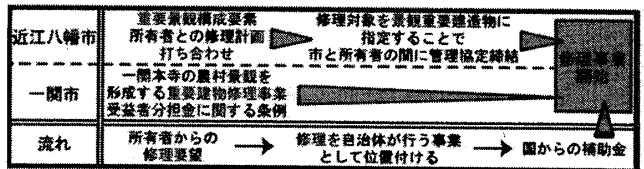


図 5 重要景観構成要素の修理事業

表 2 景観計画内容比較 (太枠内は景観形成基準項目 網掛け部は建築物を対象とした基準)

型	対象自治体	計画区域	位置	高さ	形状	色彩	素材	敷地	工作物	木竹	屋外	庭物	水面	区画	景観農産	景観重要建造物	【★】 重文景観管理 自治体の特徴的基準 (図 3 参照)	
A	近江八幡市	狭域	◎	◎	◎★	○	◎★	◎	◎	◎	◎	○	○	○	◎	策定済み	2 件	【◎】 具体的記載
A	一関市	狭域	◎	◎	◎★	○	○	○	○	◎★	◎	○	○	○	◎	方針記載	なし	
I	宇和島市	狭域	○	◎	○	○	○	×	◎★	◎	◎	○	○	○	◎	方針記載	なし	【○】 抽象的記載
J	平取町	全域	×	×	×	×	×	×	◎	◎	×	×	×	×	◎	方針記載	なし	
D	遠野市	全域	○	○	○	○	○	○	◎	◎	◎	○	×	◎	◎	方針記載	なし	【×】 記載なし
J	高島市	全域	◎	◎	○	○	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	方針記載	なし	
G	唐津市	全域	○	×	○	○	○	○	○	○	×	○	◎★	◎★	◎	方針記載	なし	
F	山形市	全域	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	◎	方針記載	なし	

\*新潟大学大学院自然科学研究科 博士前期課程  
 \*\*新潟大学工学部建設学科 准教授・博士(工学)

\*Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Niigata Univ.  
 \*\*Assoc.Prof., Dept. of Civil Eng. and Archi., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr.