

(はじめに)

昨年11月17日、文化庁文化審議会は、映画「男はつらいよ」の舞台として知られる葛飾柴又の文化的景観など3件を重要文化的景観に選定するよう答申した。東京都において重要文化的景観に選定されたのは、葛飾柴又が初めてとなる。柴又帝釈天の門前に昔ながらの街並みが続くところであり、選定自体は喜ばしいことではあるが、「重要文化的景観」と聞いてもピンとこない方も多いのではないだろうか。

歴史的文化的な景観や風土の保全は、まちづくり・地域づくりにおいて重要な要素であり、このための法制度も多岐にわたっている。そこで、今回はまちや地域における歴史的文化的景観・風土の保全に係る法制度全般について概観してみた。

なお、今回取り上げるのは、法令上の根拠がある制度であって(したがって、条例や国の指針等のみに依拠するものは除く。)、法令上歴史的文化的景観・風土の保全に係る目的等が明示されており(したがって、結果的に歴史的文化的景観・風土の保全に資するとしても、これを主たる目的としていない法制度(例えば、自然公園法、建築基準法など)は除く。)、何らかの強制的な土地利用等の規制が伴うもの(したがって、単なる計画や財政措置などにとどまるものや協定は除く。)に限っている。また、原則として面的な指定や規制を伴うものとし、例えば重要文化財建物のように点的に個々の建物のみが対象となるような場合も除いている。

(文化財保護法関連)

①史跡・名勝・特別史跡・特別名勝(文化財保護法第109条)

史跡とは、古墳、城跡その他の遺跡でわが国にとって歴史上又は学術上価値の高いもののうち重要なものをいい、名勝とは、庭園、峡谷その他の名勝地でわが国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもののうち重要なものをいう(文化財保護法第2条第1項第4号・第109条第1項)。これらのうち特に重要なものをそれぞれ特別史跡、特別名勝という(同条第2項)。いずれも文部科学大臣が指定する。

所有者による管理・復旧義務(同法第119条)、管理・復旧に関する命令・勧告(同法第121条・第122条)、現状変更等に係る許可・原状回復命令(同法第125条)、環境保全のための行為制限・命令(同法第128条第1項)、環境保全に係る損失の補償(同法第128条第2項)、調査実施・報告要求(同法第130条・第131条)といった規制条項が設けられている。許可、命令等はいずれも文化庁長官が行うが、現状変更等に係る許可・原状回復命令及び調査実施・報告要求については、都道府県・市の教育委員会が行うこととすることができる(同法第



○柴又帝釈天参道(東京都葛飾区)
～寅さんサミット 2017 の開催日(11/25・26)に当たり、参道はかなりの人で賑わっている。

184 条)。

平成 29 年 12 月 1 日現在での指定実績は、史跡 1795 件、名勝 408 件、特別史跡 62 件、特別名勝 36 件である。ほとんどは遺跡、庭園等を点的に指定したものであるが、中には人が現に居住・利用している街・集落や農用地、人が生活道路等としても利用している古道、その一部に人の生活エリアが含まれる山や島といった面的指定が伴うものも含まれている。史跡としては、萩城城下町(山口県)、越中五箇山菅沼集落(富山県)、若宮大路(神奈川県)、中山道(長野県・岐阜県)、高野参詣道(和歌山県)、厳島(広島県)などがこれに当たり、名勝としては、水郷柳河(福岡県)、白米の千枚田(石川県)、吉野山(奈良県)などがこれに相当する。

なお、史跡・名勝に指定されていない遺跡・名勝地については、地方公共団体が条例に基づき重要なものとして指定することができる(同法第 182 条第 2 項)。この場合の規制等の内容は条例の規定による。また、史跡・名勝、地方公共団体が指定する遺跡・名勝地以外の遺跡・名勝地であって、その文化財としての価値にかんがみ保存及び活用のための措置が特に必要とされるものについては、文部科学大臣が文化財登録原簿に登録することができる(登録記念物¹ 同法第 132 条)。登録記念物については、所有者による管理・復旧義務(同法第 119 条)以外の規制等に関する規定は適用されない。



○讚岐遍路道・根来寺道(香川県坂出市): 史跡
～四国遍路道には地元の生活道路などとして使われている箇所も多い。



○白米の千枚田(石川県輪島市): 名勝

②重要文化的景観(文化財保護法第 134 条)

重要文化的景観とは、景観法に規定する景観計画区域又は景観地区内にある文化的景観であって、都道府県・市町村がその保存のため必要な措置を講じているもののうち特に重要なものをいい、都道府県・市町村の申出に基づき文部科学大臣が選定する(文化財保護法第 134 条第 1 項)。後述する景観法と連係した制度となっていることが特徴的である。

所有者等に対する管理に関する勧告・命令(同法第 137 条)、現状変更等の届出とこれに対する指導・助言・勧告(同法第 139 条)、現状等の報告要求(同法第 140 条)といった規制条項が設けられている。命令等はいずれも文化庁長官が行う。

平成 29 年 12 月 1 日現在での選定実績は、58 件である。棚田等農山漁村景観や水辺景観が多く、後述する重要伝統的建造物群保存地区としての選定が難しい文化的景観地が選定される傾向にあるように見える。

③伝統的建造物群保存地区・重要伝統的建造物群保存地区(文化財保護法第 142 条・第 144 条)

伝統的建造物群保存地区とは、伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するため市町村が定める地区をいい(文化財保護法第 142 条)、重要伝統的建造物群保存地区とは、伝統的建造物群保存地区のうちわが国にとってその価値が特に高いものとして選定された地区をいう(同法第 144 条)。伝

¹ 登録記念物の中には、動物植物地質鉱物に係るもの(指定文化財の天然記念物に相当)も含まれる。

統的建造物群保存地区は、市町村が都市計画に定めるが(同法第 143 条第 1 項、都市計画法第 8 条第 1 項第 15 号・第 15 条本文)、都市計画区域・準都市計画区域以外の区域においては、条例に基づき定めることもできる(文化財保護法第 143 条第 2 項)。重要伝統的建造物群保存地区は、文部科学大臣が、市町村の申出に基づき選定する(同法第 144 条第 1 項)。

規制等の具体的内容は、市町村の条例に委ねられることになるが、政令にその規制内容に係る基準が定められており、建物の建築等現状の変更については市町村長及び市町村教育委員会の許可²を得なければならず、伝統的建造物群の特性や歴史的風致を損なう場合等には許可してはならないこととされている(同法施行令第 4 条第 2 項・第 3 項)。

平成 29 年 12 月 1 日現在での重要伝統的建造物群保存地区の選定実績は、117 地区である。種類別では商家町が 25 地区と一番多く、次いで山村集落が 15 地区、武家町と港町がそれぞれ 12 地区、在郷町が 10 地区の順になっている。



○倉敷市倉敷川畔(岡山県倉敷市):重要伝統的建造物群保存地区

(景観法関連)

①景観計画区域(景観法第 8 条)

景観計画とは、市街地・集落を形成している地域及びこれと一体となって景観を形成している地域であって、良好な景観を保全する必要があると認められる区域又は自然、歴史、文化等地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要があると認められる区域³について定める良好な景観の形成に関する計画をいい、この計画の区域を景観計画区域という(景観法第 8 条第 1 項・第 2 項第 1 号)。景観計画は、都道府県・政令市・中核市が定めるのが原則であるが(同条第 1 項本文・同法第 7 条第 1 項本文)、都道府県に代わって政令市・中核市以外の市町村が定めることも可能である(同法第 98 条・第 7 条第 1 項ただし書)。これらの地方公共団体を景観行政団体と総称している(同条第 1 項)。



○荻ノ島集落(新潟県柏崎市)
～柏崎市景観計画において景観形成重点地区に指定されている。

建築等の届出(同法第 16 条第 1 項)、届出者に対する勧告(同条第 3 項)、変更命令(同法第 17 条第 1 項)、原状回復命令等(同条第 5 項)、報告要求・立入検査(同条第 7 項)といった規制条項が設けられている。条例で規制対象行為を加えることも可能である(同法第 16 条第 1 項第 4 号)。命令、勧告等は、いずれも景観行政団体の長が行う。

平成 29 年 3 月 31 日現在で、景観計画策定団体数 538 団体(都道府県 20、政令市 20、中核市 45、その他市町村 453)ある。

² 都市計画区域外については、市町村教育委員会の許可のみとなる(同法施行令第 4 条第 2 項)。

³ 歴史的・文化的景観の保全に関連する景観法第 8 条第 1 項第 1 号・第 2 号に該当する内容を抜き出している。景観計画は、同項第 3 号～第 5 号に該当する場合にも策定可能である。

②景観重要建造物・景観重要樹木(景観法第 19 条・第 28 条)

景観重要建造物とは、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要な建造物(景観法第 19 条第 1 項)をいい、景観重要樹木とは、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要な樹木(同法第 28 条第 1 項)をいう。いずれも景観行政団体の長がこれを指定する。点的な指定ではあるが、当該建造物・樹木自体の保全のみならず、それを含む景観計画区域内の景観形成を目的とすることから取り上げたものである。

現状変更に係る許可(同法第 22 条・第 31 条)、原状回復命令等(同法第 23 条・第 32 条第 1 項)、損失の補償(同法第 24 条・第 32 条第 2 項)、所有者等の管理義務(同法第 25 条・第 33 条)、管理に関する命令・勧告(同法第 26 条・第 34 条)といった規制条項等が設けられている。許可、命令等はいずれも景観行政団体の長が行う。

平成 29 年 3 月 31 日現在、景観重要建造物は 2 県、84 市区町で 492 件、景観重要樹木は、56 市区町村で 456 件の指定実績がある。



○黒部のエドヒガンザクラ(長野県高山村):景観重要樹木

～高山村は全国有数のサクラの名木が多い村であり、他に 5 本のサクラが景観重要樹木に指定されている。

③景観農業振興地域整備計画区域(景観法第 55 条)

景観農業振興地域整備計画とは、景観計画区域のうち農業振興地域内にあるものについて、農業振興地域整備計画を達成するとともに、景観と調和のとれた良好な営農条件を確保するため、その地域の特性にふさわしい農用地・農業用施設等の整備を一体的に推進する必要がある場合において市町村が定める計画である(景観法第 55 条第 1 項)。

この計画の区域においては、土地利用についての勧告(第 56 条)、開発行為の許可の特例(第 58 条、農業振興地域の整備に関する法律第 15 条の 2 第 1 項)といった規制条項が設けられている。勧告は市町村長が行い、許可は都道府県知事⁴が行う。

平成 29 年 3 月 31 日現在で 10 市町村が策定している。

④景観地区・準景観地区(景観法第 61 条・第 74 条)

景観地区とは、都市計画区域・準都市計画区域内において市街地の良好な景観の形成を図るために市町村が都市計画に定める地区をいい(景観法第 61 条第 1 項)、準景観地区とは、都市計画区域・準都市計画区域外の景観計画区域のうち、相当数の建築物の建築が行われ、現に良好な景観が形成されている区域について、その景観の保全を図るために市町村が指定する地区をいう(同法第 74 条第 1 項)。

景観地区においては、建築物の形態意匠が制限され(同法第 62 条)、違反是正のための措置等として、建築計画の認定(同法第 63 条)、違反建築物に対する措置(同法第 64 条)、違反建築物の設計者等に対する措置(同法第 65 条)、形態意匠の制限に適合しない建築物に対する措置(同法第 70 条)、報告要求・立入検査(同法第 71 条第 1 項)といった条項が設けられている。また、工作物の形態・意匠等については、政令に定める基準に従い条例で制限することができ(同法第 72 条第 1 項)、違反是正のための措置等として、建築物の形態意匠の制

⁴ 農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に関する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村の区域内にあっては、当該市町村の長が許可を行う(同項本文)。

限の場合に依って条例で規制条項を設けることができる(同条第2項)。さらに、開発行為(都市計画法第4条第12項)や土地の開墾等(景観法施行令第21条)について条例で制限することができる(景観法第73条)。準景観地区においては、政令に定める基準に従い条例で建築物、工作物又は開発行為等に係る規制基準と違反是正のための措置等を設けることができる(同法第75条第1項・第2項、同法施行令第23条)。違反是正のための措置等はいずれも市町村長が行う。

平成29年3月31日現在で、景観地区が27市区町で45地区、準景観地区が4市町で6地区定められている。

(古都保存法関連)

①歴史的風土保存区域(古都保存法第4条)

歴史的風土保存区域とは、古都⁵における歴史的風土を保存するため必要な土地の区域をいい、国土交通大臣が指定する(古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(以下「古都保存法」という。)第4条第1項)。

建築等に係る届出(同法第7条第1項)、届出者に対する助言・勧告(同条第2項)といった規制条項が設けられている。助言・勧告等は府県知事・政令市長が行う。

平成28年3月31日現在で、9市町、6区域、32地区、20,083haが指定されている(明日香村を除く。)

②歴史的風土特別保存地区(古都保存法第6条)

歴史的風土特別保存地区とは、歴史的風土保存区域内において歴史的風土の保存上当該歴史的風土保存区域の枢要な部分を構成している地域をいい(古都保存法第6条第1項)、府県・政令市が都市計画に定める(都市計画法第15条第1項本文・第4号)。

建築等の許可(古都保存法第8条第1項)、原状回復命令(同条第6項)、損失の補償(同法第9条)、土地の買入れ(同法第11条)、報告要求・立入検査等(同法第18条)といった規制条項が設けられている。許可、命令等はいずれも府県知事・政令市長が行う。

平成28年3月31日現在で、8市町60地区、6,428.4haが指定されている(明日香村を除く。)

③第一種歴史的風土保存地区・第二種歴史的風土保存地区(明日香法第3条)

明日香村については、その歴史的風土がその区域の全部にわたって良好に維持されており、特にその区域の全部を特別保存地区に相当する地区として都市計画に定めて保存する必要がある市町村(古都保存法第7条の2前段)として位置づけられており、特別法で古都保存法の特例が設けられている。また、村の全域が歴史的風土特別保存地区として古都保存法が適用される(同条後



○稲淵の棚田(奈良県明日香村)
～「奥飛鳥の文化的景観」として重要文化的景観にも選定されている。

⁵ 「古都」とは、わが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する京都市、奈良市、鎌倉市及び政令で定めるその他の市町村をいい(古都保存法第2条第1項)、3市に加え、天理市、橿原市、桜井市、斑鳩町、明日香村、逗子市、大津市の計10市町村が古都として定められている(古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法第2条第1項の市町村を定める政令)。

段)。

第一種歴史的風土保存地区とは、歴史的風土の保存上枢要な部分を構成していることにより、現状の変更を厳に抑制し、その状態において歴史的風土の維持保存を図るべき地域をいい、第二種歴史的風土保存地区とは、著しい現状の変更を抑制し、歴史的風土の維持保存を図るべき地域をいう(明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法(以下「明日香法」という。)第3条第2項)。いずれも県が都市計画に定める(都市計画法第15条第1項本文・第4号)。

いずれの地区も古都保存法上の歴史的風土特別保存地区とされ(明日香法第3条第3項)、歴史的風土特別保存地区と同じ規制がかかることになる。

平成28年3月31日現在で、第一種歴史的風土保存地区は4地区、125.6ha定められている。明日香村におけるこれ以外の区域(2,278.4ha)はすべて第二種歴史的風土特別保存地区となる。

(歴史まちづくり法関連)

①歴史的風致維持向上計画重点区域(歴史まちづくり法第5条)

歴史的風致維持向上計画とは、歴史的風致⁶の維持及び向上を図るため、国の歴史的風致維持向上基本方針に基づき定める計画をいう(地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(以下「歴史まちづくり法」という。)第5条第1項)。この計画の中で、重要文化財等である建造物の敷地又は重要伝統的建造物群保存地区内の土地の区域とその周辺区域であって、歴史的風致の維持・向上を図るための施策を重点的かつ一体的に推進することが特に必要であると認められる区域として、重点区域が定められる(歴史まちづくり法第2条第2項・第5条第2項第2号)。市町村が定め、主務大臣が認定する。

規制を目的とする区域ではないが、計画区域内の農用地における開発行為の許可の特例に係る規定が存する(同法第23条)。また、文化財保護法に基づく現状変更等に係る許可・原状回復命令、調査実施・報告要求については、町村の教育委員会が文化庁長官に代わって行うことができる(同法第24条第1項)。

平成29年3月31日現在で、62市町の計画が認定されている。

②歴史的風致形成建造物(歴史まちづくり法第12条)

歴史的風致形成建造物とは、重点区域内の歴史上価値の高い重要無形文化財等の用に供されることによりそれらの価値の形成に寄与している建造物その他の地域の歴史的な建造物であって、現に当該重点区域における歴史的風致を形成しており、かつ、その歴史的風致の維持・向上のためにその保全を図る必要があると認められるものをいい(歴史まちづくり法第12条第1項)、市町村長がこれを指定する。点的な指定ではあるが、当該建造物自体の保全のみならず、それを含む重点区域内の歴史的風致の維持・向上を目的とすることから取り上げたものである。

増築等の届出・勧告等(同法第15条)、所有者等の管理義務(同法第16条)、所有者変更の届出(同法第18条)、報告の徴収



○二村家主屋(埼玉県川越市):歴史的風致形成建造物

～川越市歴史的風致維持向上計画に定める重点区域内にあり、景観重要建造物にも指定されている。

⁶「歴史的風致」とは、地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境をいう(歴史まちづくり法第1条)。

(同法第 20 条)といった規制条項が設けられている。勧告等は市町村長が行う。

平成 25 年 4 月現在で、35 都市、671 件が指定又は指定予定となっている⁷。

③歴史的風致維持向上地区計画(歴史まちづくり法第 33 条)

歴史的風致維持向上地区計画とは、現に相当数の建築物等の建築等が行われつつあり、又は行われることが確実であると認められる土地の区域であること等の条件に該当する区域であって、当該区域における歴史的風致の維持・向上と土地の合理的かつ健全な利用を図るため、その歴史的風致にふさわしい用途の建築物等の整備及び当該区域内の市街地の保全を総合的に行うことが必要であると認められるものについて市町村が定める地区計画である(歴史まちづくり法第 31 条第 1 項・都市計画法第 12 条の 4 第 1 項第 3 号)。

建築等に係る届出・勧告等(同法第 33 条)の規定が設けられている。

現在までに太宰府市(平成 28 年 7 月)と白河市(平成 29 年 7 月)において策定されている。

(その他)

①風致地区(都市計画法第 9 条第 21 項)

風致地区とは、都市の風致を維持するため定める地区をいう(都市計画法第 9 条第 21 項)。原則として市町村が都市計画に定めるが、10ha 以上で複数の市町村にわたるものについては都道府県が定める(同法第 15 条第 1 項本文・第 5 号・都市計画法施行令第 9 条第 1 項第 1 号)。

規制等の具体的内容は、市町村・都道府県の条例に委ねられることになるが、政令にその規制内容に係る基準が定められており、建築等に係る市町村長・都道府県知事の許可に関する規定を設けることとされている(同法第 58 条・風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令第 3 条)。

平成 28 年 3 月 31 日現在で、225 市区町村、762 地区、170,096.9ha について定められている。

②特別緑地保全地区(都市緑地法第 12 条)

特別緑地保全地区は、市町村が都市計画に定めることとされている(都市計画法第 15 条第 1 項第 4 号括弧書き・第 8 条第 1 項第 12 号)。特別緑地保全地区には 4 つの類型が定められているが(都市緑地法第 12 条第 1 項)、このうち神社、寺院等の建造物、遺跡等と一体となって、又は伝承若しくは風俗慣習と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有するもの(同項第 2 号)、風致又は景観が優れており、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するため必要なもの(同項第 3 号イ)の 2 類型が、歴史的文化的景観・風土の保全に関連することになる。

建築等の許可(同法第 14 条第 1 項)、原状回復命令等(同法第 15 条・第 9 条)、損失の補償(同法第 16 条・第 10 条)、土地の買入れ(同法第 17 条)、報告要求・立入検査等(同法第 19 条・第 11 条)といった規制条項が設けられている。許可等は市町村長が行う。

平成 28 年 3 月 31 日現在で、82 市区町で定められており、第 2 号が 141 地区・334.6ha、第 3 号イが 491 地区・1,568.8ha 存する。

③保存樹・保存樹林(樹木保存法第 2 条)

保存樹・保存樹林とは、都市計画区域内において美観風致を維持するため必要があると認める樹木又は樹木

⁷ 「歴史まちづくり法に基づく 5 年間の取組み成果」(平成 26 年 3 月 国土交通省都市局公園緑地・景観課)p39

の集団をいい(都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律(以下「樹木保存法」という。)第2条第1項)、市町村長がこれを指定する。

枯損の防止その他保存努力義務(同法第5条)、所有者変更・枯死の届出(同法第6条)といった条項が設けられている。

平成28年3月31日現在で、25市区において、保存樹3,710本、保存樹林239件(うち2号イ211件・690,356㎡、2号ロ28件・1,369㎡⁸)が指定されている。

④風致保安林(森林法第25条)

保安林は、農林水産大臣・都道府県知事が水源の涵養などの目的のために指定する森林である(森林法第25条第1項)。この目的の中に、名所又は旧跡の風致の保存(同項第11号)が含まれており、当該目的のために指定された保安林を風致保安林と称する。

立木伐採等に係る許可(同法第34条)、択伐の届出・変更命令(同法第34条の2)、間伐の届出・変更命令(同法第34条の3)、植栽の義務(同法第34条の4)、損失の補償(同法第35条)、受益者の負担(同法第36条)、伐採中止・復旧命令(同法第38条)といった規制条項が設けられている。許可等は都道府県知事が行う。

平成28年3月31日現在で、風致保安林は28,000ha(国有林13,000ha、民有林15,000ha)が指定されている。保安林全体に占める割合は0.2%である⁹。

(むすび)

以上歴史的文化的景観・風土の保全に係る法制度を概観してきたが、それぞれの制度目的には重複する部分も多く、実際複数の制度を利用している自治体や区域も少なくない。多くの制度は都市計画の手法を用いており、この点で都市計画法がこれらの法制の基礎として位置づけられるといえよう。都市計画法以外の法制度間の関係については、文化財保護法が景観法及び歴史まちづくり法と関係している以外は明確な制度上の位置づけはみられない。歴史的文化的景観・風土の保全に係る法制度もかなり蓄積され複雑化しているともいえ、いずれ整理・統合等が必要な時期も到来するのではないかと考えられる。

*本文中のデータは、脚注に挙げたものを除き、以下の資料による。

- ・国指定文化財等データベース(文化庁)
- ・文化財指定等の件数(文化庁)
- ・景観法の施行状況(国土交通省)
- ・平成27年度都市計画現況調査(国土交通省)
- ・都市緑化データベース(国土交通省)

**本文中の写真はすべて筆者の撮影による。

(齋藤 哲郎)

⁸ 都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律施行令第2号において、保存樹林の要件として、イ. その集団の存する土地の面積が500㎡以上であること ロ. いけがきをなす樹木の集団で、そのいけがきの長さが30m以上であることが挙げられており、それぞれに該当する件数を挙げている。

⁹ 林野庁HPによる。