

【 寄 稿 】

重要文化的景観制度の運用実態と展望 —全国の事例を俯瞰して—

新潟大学大学院自然科学研究科 助教 今村洋一
株式会社ジェイアール東日本企画 大島夕起
新潟大学工学部建設学科 准教授 岡崎篤行

1. はじめに

1-1. 背景と目的

近年、棚田や水郷など、自然と人との営みの融合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¹、我が国でも2005年の文化財保護法改正に伴い、文化財の種別の一つに「重要文化的景観」が加えられた²。そして、棚田などの第一次産業に関連するものに加え、採掘・製造あるいは都市の居住などの第二次・第三次産業に関連するものにまで、選定対象のバラエティを広げながら、2011年9月30日現在で29の「重要文化的景観」が選定されている。

我が国における「重要文化的景観」の保護は、省令によって策定が義務づけられている文化的景観保存計画と、景観法に基づく景観計画を両輪としながら、他の文化財保護制度や、その他関連法制度による土地利用の規制・誘導を通して実行する仕組みとなっている。そのため、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

使する必要がある。特に、都市計画的観点に立脚し、物的な景観構成要素の保護に焦点を当てれば、両輪となる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、この制度の効果的運用の鍵となる。また、オリジナルの規制ツールである重要な景観構成要素に対する保護措置の検証や、今後、増加が予想される都市を対象とする文化的景観、複数自治体に跨る文化的景観における課題の把握も、この制度の普及と効果的運用に欠かせない。

そこで本稿では、制度運用開始から5年が経過した時点において、全国の運用実態を俯瞰し、これらの視点から制度運用上の課題や自治体の取り組み、今後の展望について検討したい。なお、本稿が考察の対象としたのは、2010年8月1日現在で選定されていた19事例である(図表1)。

1-2. 方法と論点

全国19の重要文化的景観について、各自治体より、文化的景観保存計画及び景観計画を入手し、それらの記載内容の分析を中心に、ヒアリング調査によって補足した。なお、先述した視点に基づき、以下の5点で整理している。

- 1) 文化的景観保存計画と景観計画の連携
- 2) 文化財保護行政と景観行政の庁内連携
- 3) 重要な景観構成要素の取り扱い
- 4) 都市の計画性の保護方法

¹ ユネスコ世界遺産委員会による「世界遺産条約履行のための作業指針」(1992年)。

² 文化財保護法第二条第1項第五号で、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」と定義されている。

(都市を対象とする文化的景観の取り扱い)

5) 隣接する自治体間での連携

(複数自治体に跨る文化的景観の取り扱い)

1-3. 既往研究と本稿の特徴

重要文化的景観を扱った研究としては、文化的景観保存計画と景観計画の制度的課題を論じたもの³、制度開始から3年経過の2008年時点での選定8事例を対象に文化的景観保存計画と景観計画での区域設定や規制状況を明らかにしたもの⁴⁵、萩市を事例に重要文化的景観と重要伝統的建造物群保存地区の2つの制度の連携可能性や課題を検討したもの⁶、都市の文化的景観の捉え方や保全の実態を論じたもの⁷⁸などがある。また、この他に本稿と同じ19事例について、文化的景観保存計画を抜粋・集成したものがある⁹。

これらに対し本稿は、全国19事例の制度運用実態を俯瞰し、先述した5つの論点ごとに考察する点に特徴があり、制度改善の方向性や各自治体の運用方法・取り組みの検討にあたっての示唆を得ようとするものである。

³ 小浦久子：文化的景観の計画課題 -景観計画における位置づけと重要文化的景観-，日本建築学会学術講演梗概集E-2, pp. 459-462, 2008

⁴ 大島夕起・岡崎篤行：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に着目して-，日本建築学会学術講演梗概集F-1, pp. 1023-1024, 2009

⁵ "The Relation with the Districts Set in the Cultural Landscape Preservation Plan and in the Landscape Plan", Yoichi Imamura, Yuki Oshima, Atsuyuki Okazaki, Journal of International City Planning, pp. 1015 - 1021, 2010

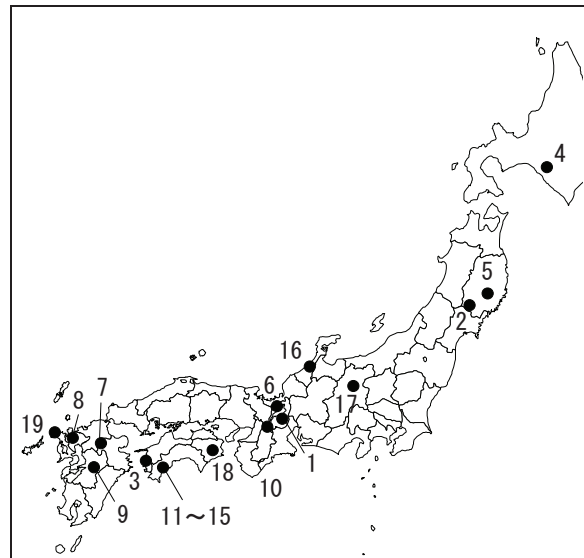
⁶ 松本将一郎・花岡拓郎・西山徳明：萩往還佐々並市の歴史的環境の保全に関する研究 その2 伝統的建造物群保存制度と文化的景観保護制度による景観保全計画, 日本建築学会九州支部研究報告集, 第48号, pp. 401-404, 2009

⁷ 小浦久子：都市における文化的景観, ランドスケープ研究, Vol. 73, No. 1, pp. 14-17, 2009

⁸ "Preservation of Historic Cities by the Protection System for Cultural Landscapes in Japan", Yoichi Imamura, Yuki Oshima, Atsuyuki Okazaki, Journal of International City Planning, pp. 39-48, 2011

⁹ 奈良文化財研究所：文化的景観資料集成 第1集 文化的景観保存計画の概要(1), 2010

図表1 考察対象とした重要文化的景観



No	選定年	自治体	名称
1	2006	近江八幡市	近江八幡の水郷
2	2006	一関市	一関本寺の農村景観
3	2007	宇和島市	遊子水荷浦の段畑
4	2007	平取町	アイヌの伝統と近代開拓による沙流川流域の文化的景観
5	2008	遠野市	遠野荒川高原牧場
6	2008	高島市	高島市海津・西浜・知内の水辺景観
7	2008	日田市	小鹿田焼の里
8	2008	唐津市	蕨野の棚田
9	2008	山都町	通潤用水と白糸台地の棚田景観
10	2009	宇治市	宇治の文化的景観
11	2009	四万十市	四万十川流域の文化的景観 下流域の生業と流通・往来
12	2009	中土佐町	四万十川流域の文化的景観 上流域の農山村と流通・往来
13	2009	梶原町	四万十川流域の文化的景観 上流域の山村と棚田
14	2009	津野町	四万十川流域の文化的景観 源流域の山村
15	2009	四万十町	四万十川流域の文化的景観 中流域の農山村と流通・往来
16	2010	金沢市	金沢の文化的景観 城下町の伝統と文化
17	2010	千曲市	姨捨の棚田
18	2010	上勝町	檜原の棚田
19	2010	平戸市	平戸島の文化的景観

2. 文化的景観保存計画と景観計画の連携

2-1. 両計画の区域設定

重要文化的景観の選定区域は、景観法に基づく景観計画区域か景観地区内にあることが、文化財保護法によって定められている。実際には、19事例全てが景観計画区域に含まれており、景観地区

内にあるものはない。では、重要文化的景観の選定区域と景観計画区域は、どのような位置関係にあるのだろうか。景観計画区域内には、通常よりも厳しい景観形成基準を設けて景観形成を図ろうとする、重点区域が定められることもあるので、この区域も考慮に入れて、位置関係によって分類を試みた(図表2)。

景観計画区域が自治体域全域か否か、重要文化的景観の選定区域を含む重点区域が定められているか否かによって、大きく4つに分類できる。このうち重点区域が定められている13事例については、それ以外の区域よりも厳しい景観形成基準を設けて景観形成を図ろうとするものである。重点区域は定められていないが、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含むように限定的に定められている3事例については、そもそも文化的景観の保護を主眼においた景観計画であり、景観形成基準もそういった趣旨で設けられている。一方、景観計画区域が自治体域全域で、かつ重点区域をもたない3事例の場合、文化的景観を考慮した景観形成基準ではなく、重要文化的景観の選定区域外にも適用される景観形成基準による一律の規制が敷かれている。

2-2. 文化的景観を考慮した景観形成基準


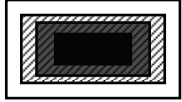

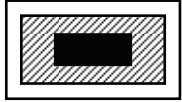
重要文化的景観の選定区域を含む重点区域の景観形成基準は、それ以外の区域に適用される景観形成基準に対し、どのような差として表されているのであろうか。重点区域をもつ13事例の景観形成基準から読み取ると、数値基準や素材・工法の指定などの具体的内容に差があり、明確に規制を強化している例が8自治体あった¹⁰。また、この他には、基準が適用される対象を追加することで、規制を強化している例もあった。





なお、重点区域を設けていない自治体であっても、近江八幡市や千曲市では、土地利用形態の違いに合わせて地区を区切り、地区ごとに景観形成基準を設けることで、重要文化的景観の選定区域

を含む地区(あるいはより細かな集落単位)独自の基準を設定していた。

また、景観形成基準の中身を具さにみていくと、12事例では、文化的景観の保護に直結するような記述内容も見られるが、まだ質量ともに十分とは言えない(図表3)。というのも、後述するように、文化的景観保存計画では、実質的には、重要な景

図表2 設定区域の位置関係

		景観計画区域の範囲	
		全域	部分
重点区域	あり	 高島市 唐津市 山都町 宇治市 中土佐町 橿原町 津野町 四万十町 金沢市 平戸市	 一関市 日田市 四万十市
	なし	 平取町 遠野市 千曲市	 近江八幡市 宇和島市 上勝町

(注) 自治体域 景観計画区域
重点区域 重要文化的景観選定区域

図表3 文化的景観の保護に直結する景観形成基準

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

¹⁰ 一関市、宇治市、中土佐町、橿原町、津野町、四万十町、金沢市、平戸市。

観構成要素のうち、「景観重要家屋」あるいは「届出物件」しか保護の対象となっていないため、これ以外の重要な景観構成要素や他の物的な景観構成要素については、景観計画において景観形成基準を定めることで、保護していくことが必要と考えられるからである。この点は、文化的景観保存計画と景観計画の連携のあり方として、望まれるところである。

3. 文化財保護行政と景観行政の庁内連携

重要文化的景観の制度運用については、計画間の連携に加え、それを運用する主体間の連携も重要な課題であろう。行政内部（庁内）の組織改編まで行って庁内連携体制を整えた事例が4自治体で確認できた。一般的に文化財保護の担当部署は、教育委員会の管轄内に置かれるが、近江八幡市、宇治市、金沢市の3自治体では、景観行政との連携強化を目的に、行政部局に移管し、文化財行政全般を扱う新たな部署が設置されている。なかでも金沢市では、文化財保護を担当する歴史遺産保存部に加え土木・都市計画・景観などを担当する部署を同じ階に「まちづくりフロア」として集中配置し、物理的な距離を縮めることで一体的な動きがとれるよう配慮している。また、一関市では、文化財保護の担当部署は、従来通り教育委員会の管轄内にあるが、行政部局内に文化的景観の保護行政を統括する骨寺荘園室を新たに設置し、関係する部署間での情報共有や施策展開のマネジメントなどを一元的に行う体制となっている。

4. 重要な景観構成要素の取り扱い

4-1. 重要な景観構成要素の種類別特定状況

景観法に基づく景観計画などの他の法制度に依らず、文化的景観保存計画に基づいて規制できるツールも用意されている。文化的景観保存計画において特定する重要な景観構成要素が、それで

る。制度がスタートした当初は、現状変更等に届け出が必要¹¹で、税制優遇措置¹²のある「景観重要家屋」のみであったが、2008年の制度改正によって、その特定が義務付けられるとともに、税制優遇措置がなく、現状変更等の届け出のみが課された「届出物件」と、求めに応じて報告¹³すればよい「報告物件」が加えられた。

そこで、各自治体の文化的景観保存計画の記載内容から、重要な景観構成要素を前述した3分類に分けて集計した（図表4）。なお、3分類のうちどのどれに該当するか明確に分類されているケースもあれば、重要な景観構成要素のリストとは別に、届出物件として処置する重要な景観構成要素の条件が記述されているケースもあり、その場合は条件と照らし合わせて、どの分類に該当するか判断した。さらに、例えば、重要な景観構成要素として特定する水田を1枚1枚特定しているところもあれば、「〇〇地区の水田」というようにひと括りで特定しているところもあり、自治体によって特定の仕方が異なるため、単純に数の比較はできないが、次のような点が指摘できる。

まず、制度改正後に重要な景観構成要素の特定をおこなった日田市を除くと、制度改正前に選定された事例では、概して件数が少なく、厳選して特定されたと言ってよい。制度上「景観重要家屋」しかなく、建物のみが重要な景観構成要素の対象であったこと、重要な景観構成要素の特定が義務ではなかったことなども要因であろう。そのなかで、所有者の同意を積極的に取り付け、区域内のほぼ全てのイグネに囲まれた屋敷を「景観重要家屋」とした一関市は例外的に件数が多い。

その一方、制度改正以降は、特定された重要な景観構成要素の総数が増加しているが、主として「報告物件」が、その数を押し上げている。制度改正により、建造物以外の不動産も、文化的景観に直接的な影響を与える場合は、重要な景観構成

¹¹ 文化財保護法第139条。

¹² 当該家屋及びその敷地の用に供される土地に対する固定資産税が1/2となる。

¹³ 文化財保護法第140条。

図表4 重要な景観構成要素の種類と件数

自治体	景観重要家屋					届出物件					報告物件					総計
	■	□	▲	▽	計	■	□	▲	▽	計	■	□	▲	▽	計	
近江八幡市	7				7					0						7
一関市	54				54	(2)		(114)		(116)						54
宇和島市	1				1					0						1
平取町	2				2					0						2
遠野市	1				1					0						1
高島市	7		1		8					0						8
日田市	12				12	20		385	105	510	2		9	3	14	536
唐津市					0					0				2	2	2
山都町	3				3					0			4	1	5	8
宇治市	10				10					0	14	4	54	6	78	88
四万十市	4		3	3	10					0		2	28	9	39	49
中土佐町					0	10				10		3	4	8	15	25
梶原町	12		1	3	16					0			11	7	18	34
津野町					0	25		8	8	41		9	8	4	21	62
四万十町	7			3	10					0	1	4	39	13	57	67
金沢市	13				13					0	3	10	87	28	128	141
千曲市					0			4		4						4
上勝町					0	27		2	1	30						30
平戸市					0	9	5	7	14	35						35

(注1) ■建物 □集落・商店街・街区 ▲工作物(石造物、石垣、水路、石畳、港、橋、道、公園など)
▽環境物(樹木、山林、農地、埋蔵文化財、河川など)

(注2) 宇治市以降が制度改正後の選定事例。日田市及び山都町は制度改正後の特定を反映した件数。

(注3) 一関市の届出物件は、重要な景観構成要素としての記載ではないが、届け出が義務付けられている景観構成要素であり、結果的に「届出物件」とみなせるため、()書きで件数を示した。総計には含めていない。

要素として位置付けることとなったため、建物以外の要素、即ち石造物や石垣、あるいは橋や道などの工作物や、樹木、農地(棚田など)、河川などの環境物にまで、特定対象が広がった。制度改正により、重要な景観構成要素は3種類となったものの、現状変更等に対して届け出が必要(「景観重要家屋」あるいは「届出物件」という条件でみれば、建物が中心で件数が比較的限られているという点で、制度改正前とそう変わりはないと言える。

制度改正によって、重要な景観構成要素の特定が義務化されたが、必ずしも届け出が必要な「景観重要家屋」「届出物件」を特定しなければならないわけではなく、「報告物件」だけでもよい。この点で、実質的な規制を伴わなくても、重要文化的景観として選定できてしまうという制度上の課題があるが、実態としては1例(唐津市)の例外を除き、現状変更等に届け出が必要となる重要な景観構成要素が特定されている。

4-2. 重要な景観構成要素の活用可能性

日田市では、精緻な調査を踏まえ、個々の建物、窯、田畑、石積みなどが、重要な景観構成要素として特定されているため、総数は他に比べて圧倒的に多い。重要な景観構成要素の種類ごとに届け出を要するか否か(「届出物件」か「報告物件」か)が決められており、文化的景観保存計画に基づいて規制できるツールである「重要な景観構成要素」を活用して、細かく保護規制がかけられている。このように、運用次第では、従来の制度では行き届きにくかった種類の景観構成要素の1つ1つにまで保護の網をかぶせることができる。

また、重要な景観構成要素を特定するにあたり、例えば、文化財登録制度で要求されるような調査図面を作成、提出する必要がないため、所有者等の同意が得られれば、届け出制による保護ができる。当該重要文化的景観にとって極めて重要であり、欠くことのできない(唯一無二など)要素に

については、従来の文化財保護制度などによる、より強い保護措置が相応しいが、文化的景観を構成する多数の要素については、「景観重要家屋」あるいは「届出物件」としておくのも、有効な手立てであろう。あるいは、早急に何らかの保護措置をかけたいという場合も、個別の調査なしに届出対象にできるという利点を活かせる。

重要な景観構成要素の種類に着目すると、建物とは別に、集落や商店街、街区など、従来の文化財保護制度では保護の対象となりづらかった、一定の面的広がりや有するまとまりを1つの要素として、特定する自治体が現れている。しかし、平戸市を除き、それらは「報告物件」としての特定であり、実質的な保護規制はなく、そもそも現状変更等の届け出といった規制が相応しいものでもないため、景観計画において景観形成基準を定めるといった連携が望まれる。

5. 都市の計画性の保護方法 (都市における文化的景観)

5-1. 宇治：古代の都市計画の継承

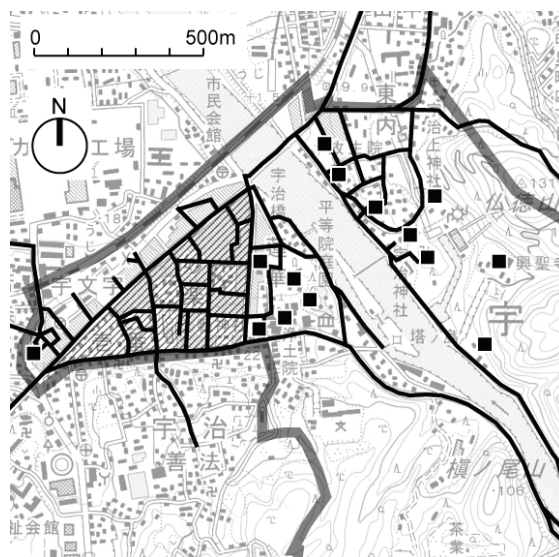
第二次・第三次産業に関連し、都市における文化的景観も保護対象としていることが、我が国の文化的景観保護制度の特徴の一つであるが、都市における初の重要文化的景観の選定事例となったのが、「宇治の文化的景観」である。宇治川に代表される自然景観を骨格とし、重層的に発展した市街地とその周辺に点在する茶園により構成される茶業に関する文化的景観として評価されている。文化的景観保存計画によれば、重要な景観構成要素は、「平安時代から現在に至る都市の変遷過程を示す」もの（古代の都市計画）、「山紫水明の自然景観や水運・遊興・宇治橋の往来も含めた宇治川の文化的景観を示す」もの（宇治川）、「宇治茶の生産から加工・販売等の茶業のあり方を示す」もの（茶業）の3つに分類できるが、本稿では特に都市における文化的景観に係る論点を探るために、古代の都市計画に係る重要な景観構成要素（社寺

13件、道53路線、坂1件、街区1件、商店街3件、遺跡1件）に着目してみたい（図表5）。

これらは全て、文化的景観に係る規制では、現状変更等に対して事前の届出を必要としない「報告物件」であり、保護するには他の法制度による規制が必要である。平等院や宇治上神社をはじめとする主要な社寺については、国宝、重要文化財、史跡あるいは名勝などとして、既に保護されているほか、現在、保護対象とされていない社寺についても、従来の文化財保護制度の枠組みで何らかの規制をかけることは可能である（図表6）。また、遺跡というのは、埋蔵文化財のことであり、これも既に保護対象となっている。一方、道、街区については、古代の都市計画を直接表す重要な要素でありながら、他の法制度による保護もなく、従来の枠組みでは保護対象とするのが難しい。

しかし、これらを何とか保護しようという宇治市の姿勢が、文化的景観保存計画に示されている。宇治市の文化的景観保存計画には、土地利用方針

図表5 古代の都市計画に係る重要な景観構成要素
(宇治の文化的景観)



■ 重要文化的景観選定区域

■ 社寺 — 道 ▨ 街区

(注1) 坂と商店街は、道に含まれるため、図示していない。

(注2) 遺跡は、区域内に広がっているため、図示していない。

として、「街区を毀損しないよう維持、継承に努める」「近世以前に成立したものが数多くある宇治地区の道路については、維持、継承に努める」こととされ、「未着手の都市計画道路については、廃止を含め検討する」と明記されている。なお、現在、実際に都市計画道路の見直しが進められ、重要な景観構成要素となっている道の拡幅計画1路線、また街区の毀損につながる新規整備計画の2路線が、廃止の方向で検討されている(図表7)。また、宇治市担当者によれば、重要な景観構成要素としての街区については、街区内の細い路地や宅地割も重要な要素であるとの認識であり、これらの保護も含め、「必要な場合は、地区計画などの都市計画法上の制度を検討する」ことも文化的景観保存計画に明記されている。

5-2. 金沢：城下町の都市構造の継承

宇治に次いで、都市における重要文化的景観の選定事例となったのが、「金沢の文化的景観 城下町の伝統と文化」である。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境界を生み出している文化的景観として評価されている。文化的景観保存計画では、重要な景観構成要素は、「城下町の計画性を示す要素」(構造、地割等)、「文化的な象徴」の2つに分類されており、本稿では特に都市における文化的景観に係る論点を探るために、前者(河川2件、樹林1件、惣構1件、用水3件、橋梁2件、道路83件、寺社地10件、特徴的な街区10件)に着目してみたい(図表8)。

これらは全て、文化的景観に係る規制では、現状変更等に対して事前の届出を必要としない「報告物件」である。他の法制度による規制は、どうなっているかという、河川(浅野川、犀川)、樹林(卯辰山公園)はいずれも風致地区に指定されているほか、惣構跡、用水も金沢市の条例で保護されている(図表9)。また、橋梁は登録文化財となっており、尾崎神社や尾山神社など主要な寺社地についても、建造物は重要文化財に指定されて

図表6 古代の都市計画に係る重要な景観構成要素に対する保護措置

種類	名称	保護措置
社寺	平等院	★世界遺産 ●国宝 ●国史跡名勝
	宇治上神社	★世界遺産 ●国宝
	浄土院	●国重要文化財 ●市文化財
	宇治神社	●国重要文化財
	興聖寺	●府史跡名勝天然記念物
	ほか8社寺	—
道	7府道・46市道	—
街区	宇治地区の伝統的街区	—
遺跡	宇治市街遺跡	●埋蔵文化財

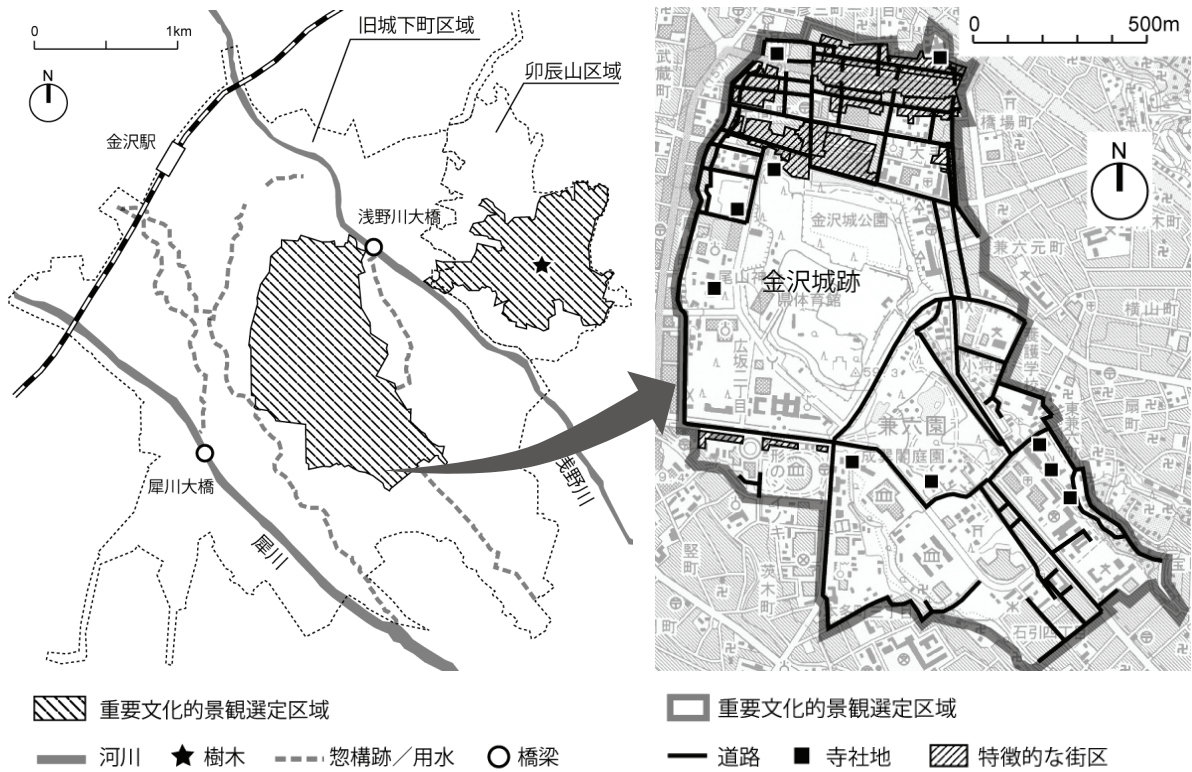
(注1) ★世界遺産 ●国府市指定・登録文化財
○都市計画法・景観法 ▽その他条例
(注2) 坂と商店街は、道に含まれるため、除いた。

図表7 選定区域内における都市計画道路の廃止案



いるもの、金沢市の条例で保護されているものが多い。一方、道路については、全て景観法に基づく景観重要公共施設となっているものの、実質的な保護措置はなく、また街区についても、金沢市

図表8 城下町の計画性を示す重要な景観構成要素（金沢の文化的景観）



の条例で景観保全が図られている旧新町こまちなみ保存区域以外は、何ら保護措置がない。

道路、街区については、城下町の都市構造を直接表す重要な要素でありながら、他の法制度による保護も十分でない状況である。但し、重要な景観構成要素として特定されている道路で、拡幅予定のものではなく、また街区形状を毀損するような新設道路の計画もないため、すぐさま損なわれる状況ではない。街区については、文化的景観保存計画に、「街区内で行われる大規模な建築物の新築、増築、改築、開発行為などを届出の対象とする」ことが明記されている。しかし、重要文化的景観の選定区域は、景観計画において景観形成区域に含まれており、重要な景観構成要素に特定されている街区内に限らず、行為に係る部分の床面積が10㎡を超える建築物の新築、増築、改築、移転や、開発行為、木竹の伐採などが、そもそも届出対象となっている。

図表9 城下町の計画性を示す重要な景観構成要素に対する保護措置

種類	名称	保護措置
河川	浅野川, 犀川	○風致地区
樹林	卯辰山公園	○風致地区
惣構	惣構跡	●市史跡
用水	鞍月用水, 大野庄用水, 辰巳用水	▽市保全用水
橋梁	浅野川大橋, 犀川大橋	●国登録文化財
道路	83路線	—
寺社地	尾崎神社	●国重要文化財
	尾山神社	●国重要文化財 ●県名勝 ●国登録文化財
	金沢神社	●国登録文化財 ▽市風景保全寺社
	松山寺, 鶴林寺, 安楽寺, 石浦神社	▽市風景保全寺社
	ほか3寺社	—
特徴的な街区	旧新町こまちなみ保存区域	▽市こまちなみ保存区域
	ほか9地区	—

(注) ★世界遺産 ●国県市指定・登録文化財
○都市計画法・景観法 ▽その他条例

6. 隣接する自治体間での連携 (複数自治体に跨る文化的景観)

6-1. 連携のための組織

これまで選定された重要文化的景観の殆ど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、関連する自治体の連携の在り方は重要な論点となっている。

まず、各自治体の連携を促す組織について整理したい。四万十川流域5市町をつなぐ組織には、四万十川総合保全機構(1994年～)、四万十川財団(2000年～)、四万十川流域文化的景観連絡協議会¹⁴(2006年～)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までの準備プロセスから、選定後現在に至るまでの運用段階においても、5市町が連携する要の組織となっている。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、人的に県に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。

6-2. 計画段階・運用段階での連携

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作業が進められたため、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。

また、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おり、基本的な規制は、四万十流域5市町共通となっている。その上で、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、何を文化的景観として評価するのか、どのような手法によって文化的景観を保護するのか、については、各自治体が個別に検討し、取り組んでいるということになる。個々の文化的景観保存計画をみる限り、評価されているものが5市町で大きくずれているということはないようだが、どのような手法を利用して保護するかは、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言う自治体担当者もあつた。四万十川流域5市町の場合は、重要文化的景観の選定までは統一的に進められたとしても、その後の運用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) 文化的景観保存計画と景観計画の連携

景観計画における景観計画区域内に、重要文化的景観の選定区域を含む重点区域を設定し、その区域内の景観形成基準については、具体的に数値基準を厳しく設定したり、素材や工法の指定を盛り込んだり、あるいは基準が適用される対象を追加するなど、それ以外の景観計画区域に比べ、厳しく設定している事例が比較的多く確認された。また、文化的景観の保護に直結するような景観形成基準を設けている場合もあるが、「重要な景観構成要素」でありながら、届け出制による規制の対象外となっているものについては、須く記述するなど、文化的景観保存計画と景観計画の緊密な連携が望まれる。

2) 文化財保護行政と景観行政の庁内連携

重要文化的景観の選定を契機に、文化財保護を担当する部署を行政部局に移して、連携をとりや

¹⁴ 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。

すくする組織改編を行った自治体や、あるいは行政部局内に文化的景観の保護を専門的に扱う部署を新たに設けて、一元的な体制を整え、関係部署間の連携を図っている自治体があり、参考になる。

3) 重要な景観構成要素の取り扱い

制度改正により、文化的景観を構成する建物以外の要素、即ち、様々な工作物や環境物、さらに集落や街区といった面的な広がりをもつものまで、「重要な景観構成要素」として特定されるようになったが、それらの多くは、現状変更等に届け出が必要とされない「報告物件」であり、実質的な規制がないため、景観計画との連携が望まれる。

なお、詳細な調査をせずとも、所有者等の同意があれば、届け出制による保護ができる点で、文化的景観を構成する様々な要素を広く保護する方法として、あるいは緊急的な措置として活用できる可能性がある。

4) 都市の計画性の保護方法

街路の構成は、都市の計画性を表す重要な要素と考えられるが、宇治市や金沢市では、古代あるいは城下町時代から継承される道路や街区を重要な景観構成要素として特定している。「報告物件」という位置付けのため、何ら具体的な保護措置はないが、宇治市が検討しているように、都市計画道路の見直しや地区計画の活用など、自治体が具体的に取り組むことができる方法はある。

5) 隣接する自治体間での連携

現時点での唯一の事例である四万十川流域5市町の場合、各市町の連携・調整については、県の役割が大きい。ただ、文化的景観保存計画や景観計画における区域設定以外の内容や、その後の運用については、統一的に進められているわけではない。各市町がそれぞれの戦略をもって進めているということもできるが、流域という一つのまとまった文化的景観を保護するという点では、運用段階においてももう少し統一的なルールや合同の取り組みがなされてもよい。そのためには各市町

をつなぐ連携組織が、調整という役割を超え、より主体的な役割を担う必要があると考えられる。

以上、本稿では、全国の事例を俯瞰し、重要文化的景観制度の運用実態と展望を5点から整理したが、個々の論点については、今後も精査していくことで、制度改善の具体的な内容あるいは提案、各自治体での具体的な運用方法・取り組みアイデアを検討していきたいと考えている。

本稿は、平成22年度国土政策関係研究支援事業の成果をもとに執筆したものである。ここに記して謝意を表したい。