

歴史的風致維持向上計画における歴史的資源の位置づけに関する研究

Study on the Historic Resources that have been positioned in the Historic Scenery Maintenance and Improvement Plans

松本 邦彦* 朴 弘烈* 澤木 昌典*

Kunihiko MATSUMOTO Hongyeol PARK Masanori SAWAKI

Abstract: In Japan, the law for maintenance and improvement of traditional scenery was established in 2008. The plans based on this laws have been formulated by 49 municipalities. Although local governments have to grasp the tangible and intangible resources comprehensively in the planning area for the historic city planning, the positioning of local resources in the historic scenery maintenance and improvement plans has not been clarified. The purpose of this study is to clarify the positioning of local resources in these plans affected by the consultations in planning process. We did the questionnaire survey directed to the municipalities which create the officially approved plans by minister of land, infrastructure, transport and tourism. As results, we found that many cities created the plans mainly to get the much governmental subsidies of the projects. Moreover, we found that some important historic resources are not described in these plans due to the restrictions of this law, especially by the traditional scenery's definition in the law which requires the set of tangible and intangible resources. In addition to creating these plans, few municipalities create the master plans for the historic city planning of entire town.

Keywords: *historic city planning, maintenance and improvement of traditional scenery, planning process, historic resource*

キーワード: 歴史的まちづくり, 歴史的風致維持向上計画, 計画策定過程, 歴史的資源

1. 研究の背景と目的

従来、歴史的資源の保全の対象は、文化財保護法にもとづく指定文化財など、地域に存在する多様な資源のうち一部のものが中心となっており、その他の多様な歴史的資源に関しては、その存在を認識されながらも価値を見出されないまま失われてきた¹⁾。しかし、近年「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(通称: 歴史まちづくり法、以下「歴まち法」という)」や、歴史文化基本構想(以下「歴文構想」という)といった法制度や理念が生まれ、保全・活用を図りながら地域としての歴史的環境を保全し、地域づくりに活かしていく仕組みが整えられてきている。

そのうち 2008 年に施行された歴まち法でも、単に歴史的価値の高い有形資源だけではなく、それらの資源と関わりを有する人々の活動や周辺の市街地とが一体となって形成している市街地の環境を同法第 1 条で歴史的風致として定義し、維持向上の対象としている。歴史的風致の概念の導入により、有形の資源と祭り・年中行事などの風俗慣習や伝統産業などの無形の活動との関係を位置づけることができ、さらに市街地に点在する有形・無形の歴史的資源が一体となって形成している歴史的環境の保全を面的拡がりの中で実施することができるようになっている。これらは既存制度の枠組みでは十分に対応ができていなかった側面であり、歴まち法の大きな特徴である。同法の枠組みは、国が作成した基本方針と運用指針に基づき、市町村が歴史的風致維持向上計画(以下「歴まち計画」という)を策定し、国の認定を受けることで特例措置や各種事業に対する支援措置を受けることができるものであり、計画認定を受けた都市は着実に増加し、2014 年度末時点では、全国で 49 都市となっている。

歴まち法と歴史的資源の保全・活用につながる事業との関係は、同法第 5 条第 8 項に示される歴まち計画認定の具体的な判断基準として、「地域の歴史的風致の状況に応じて計画期間内において実施すべき措置、事業が盛り込まれていること」が示されており²⁾、建造物の修理修景や伝統的活動の担い手育成などの歴史的風致の

課題に対して、その解決につながる事業を計画に位置づけることが必須となっている。しかし、歴まち計画に位置づけられた建造物の修理・復原等の事業支援を目的として歴まち法とともに創設された歴史的環境形成総合支援事業(以下「歴環事業」という)が 2010 年に廃止決定、2013 年度限りで廃止され、一部内容は社会資本整備総合交付金に盛り込まれる形で存続されたものの、認定都市が活用できる歴史まちづくり支援に特化した補助制度がなくなっている状況にある。さらに、歴まち計画の認定は「事業の主体が特定されているか、又は特定される見込みが高いこと、実施スケジュールが明確であること等をもって判断する」とされており³⁾、歴まち計画に位置づけられる事業が計画期間内に確実に実施される事も認定判断基準となっている。そのため、上記の歴環事業の廃止等により事業の見通しが立ちにくくなる、また計画期間内の実施可能性が低下することで、保全・活用の必要がある歴史的資源が存在していても、歴史的風致として歴まち計画に位置づけることができなくなる可能性も考えられる。

また、保全・活用を図るためには、林らが金沢市の歴史的資源の保全と活用に向けた整備に関する報告⁴⁾で指摘しているように、地域の歴史的環境を考慮した資源の活用方針の策定や、それを実行するための明確な計画が必要となる。また村上らが「萩まちじゅう博物館」を取り上げた文化資源マネジメントに着目した研究⁵⁾で指摘しているように、従来の文化財のカテゴリーに限定されることなく、指定等の有無を問わず資源を地域の歴史や文化を背景として総合的に捉え、潜在する価値を見出すことも重要である。歴まち法の主務官庁の一つである文化庁も、歴まち計画策定にあたっては、文化財及びその周辺環境も含めて総合的に保存・活用するための方針等を定め、文化財保護に関するマスタープランとしての役割を担う歴文構想をあらかじめ作成し、それを踏まえたものとするを推奨している⁶⁾。2008 年度～2010 年度には「文化財総合的把握モデル事業」が実施され、文化庁の 100%補助により全国 20 地域で歴文構想が策定された。それらの成果をもとに、

*大阪大学大学院工学研究科

2011 年度末に文化庁が歴史文書構想策定の際に参考となる基本的な考え方や、構想に定める事項等を歴史文化基本構想策定技術指針⁸⁾にまとめており、以降は全国自治体で独自に歴史文書構想策定が進められている。しかし、歴史まち計画認定 49 都市のうち歴史文書構想策定は 8 都市に止まっている状況にある。歴史文書構想に限定されることなく、自治体独自に歴史的資源の総合的な把握のための調査や歴史的環境保全・活用の方針を定めた計画や構想等が策定されていれば歴史文書構想は必ずしも必要ではないが、このような歴史まち計画とセットとなる計画や構想の策定の実態は明らかになっていない。

また、歴史まち計画の策定過程に着目し、歴史的資源の歴史まち計画への位置づけにあたってどのような検討がなされ、その際に歴史文書構想ほかの歴史的環境保全・活用のための計画や構想の有無が影響したのか、また歴史的風致の定義や実施予定事業との関係などの法制度および運用ルールが歴史的資源の計画への位置づけに影響を与えたのかは明らかになっていない。これらは上述の歴史環境事業廃止と歴史文書構想の技術指針策定時期の関係から、歴史環境事業の活用を前提とした初期認定都市(2008 年度～2009 年度)、歴史まち計画策定途中に歴史環境事業が廃止となった中期認定都市(2010 年度～2011 年度)、計画策定開始時点で既に歴史環境事業が無く、かつ歴史文書構想策定指針が示されていた後期認定都市(2012 年度～2014 年度)の 3 都市群で事情が異なると考えられるが、その関係も明らかになっていない。これらを明らかにすることは、実施事業および保全・活用のための計画や構想の歴史まち計画への影響を検証することになり、地域の歴史的環境保全および活用を全国的に推進する上での、歴史まち法の効果を検証することにつながると考えられる。

国土交通省は 2014 年に歴史まち法施行 5 年時点での認定都市の取組について調査しており⁹⁾、計画に位置づけられた歴史的風致の特徴を整理しているが、その内容の決定過程は明らかにしていない。一方、歴史まち計画および歴史まちづくりに関する研究としては、上述の村上らの研究¹⁰⁾、前川らの文化遺産の保全活用施策と主体との関係に着目した研究¹¹⁾などがあるが、歴史まち計画そのものに着目したものではない。また林らは歴史まち計画の現状と課題を整理し、各都市の歴史的環境の特性に応じた歴史的風致を独自に定義していることを明らかにしているが¹²⁾、制度開始当初のため認定事例が少なく、公開されている計画書を用いた分析であるために策定過程に関する情報は対象としていない。そこで本研究では歴史まち計画が国に認定された都市を対象に、計画策定の目的を明らかにした上で、その計画策定過程に着目し、地域の歴史的資源の歴史的風致としての位置づけに至る状況を認定時期別に分析することで、計画認定後の実施予定事業の有無や、歴史まち法制度および運用ルール等の存在が、策定された歴史まち計画に盛り込まれた歴史的資源と、地域の歴史的環境を構成する歴史的資源との間に差を生み出しているのかを明らかにする。さらに、歴史的資源の調査や、歴史文書構想をはじめとする保全・活用の方針を整理した計画・構想の存在の有無を把握し、それらが上記の差の軽減に貢献しているのかを明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

歴史まち計画に盛り込まれた歴史的資源と、地域の歴史的環境を構成する歴史的資源との差異を明らかにするために、各自治体が当初想定していた計画策定過程において歴史的風致としての位置づけを断念した歴史的資源の有無やその際の配慮事項、また実施予定事業と歴史的風致の関係の有無や、制度上の制約による影響などを計画策定背景が異なる認定時期別に分析した。さらに、歴史的資源の調査や保全・活用の方針を定めた計画や構想の存在が歴史的風致位置づけに与える影響を明らかにするために、歴史文化基本構想ほかの計画や構想の策定有無とその効果について分析した。その際、本研究は歴史まち計画策定時に着目するため、行政

内部および省庁との協議を経て完成し、一般に公開されている歴史まち計画に記載されている情報だけでは不十分である。そこで、歴史まち計画の認定を受けた自治体の計画策定担当部署を対象とするアンケート調査、あわせて一部自治体ではヒアリング調査を実施した(表-1)。回答にあたっては歴史まち計画の主担当となる部署の判断で、質問項目の内容に応じて別部署に一部回答を依頼している場合もある。

なお、計画認定に伴う効果を把握するため、調査実施時に計画認定後半年に満たない 3 都市を除く、全国 46 都市を対象とした。2015 年 3 月に調査票を配布し、全 46 自治体からの回答を得た。以下では、第 1 章に示した計画策定背景の異なる認定時期の違いから対象都市を「初期認定(2008 年度～2009 年度, 16 都市)」、「中期認定(2010 年度～2011 年度, 15 都市)」、「後期認定(2012 年度～2014 年度, 15 都市)」の 3 つに区分し分析を行う(表-2)。なお、4 章に示すように計画策定には期間を要し、その間に計画策定背景が変化した都市も存在するが、計画書の記載内容および計画に位置づける実施予定事業が確定した認定時点で区分した。

3. 認定歴史まち計画を策定した都市の特徴

回答 46 都市の人口は、2010 年度実施国勢調査では、最小が津和野町の 8,427 人、最大が名古屋市の 2,268,217 人となっている。地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の政令指定都市である京都市、名古屋市、堺市の 3 市を除いた 43 市町の平均人口は 135,721 人であり、人口 10 万人未満の都市が 28 都市(60.8%)を占めるなど、大都市だけではなく、中小都市でも計画が策定されている(図-1)。認定時期別には、初期認定都市は金沢市、萩市、京都市ほか歴史まちづくりの実績がある都市が多い傾向にある。

表-1 アンケート調査の概要

項目	アンケート調査の概要
調査対象	歴史まち計画が国に認定された 46 都市の歴史まち計画担当部署(体制に応じて一部別部署が回答している場合もある、また認定後半年に満たない都市は調査対象外とした)
調査時期	2015 年 3 月～5 月
配布回収	調査票を郵送配布・郵送回収(一部電子メールで配布回収)
回収数	46 都市(回収率 100.0%)
調査項目	【計画策定の背景】 ・計画策定の目的、策定に要した期間 【地域の歴史的資源と計画位置づけ内容との差異】 ・計画策定過程における歴史的風致の増減、位置づけにあたっての配慮事項 ・実施予定事業や事業費支援と歴史的風致の関係 ・歴史的風致の定義(有形無形資源のペアなど)による制約 【保全・活用の基本的方針の有無が計画内容に与える影響】 ・歴史文化基本構想ほかの、歴史的環境の保全活用のための基本的な方針を定めた計画や構想の策定有無 【策定効果・現行法および関連制度に対する課題意識】 ・運用ルール、保存活用システムの必要性、支援体制ほか

表-2 アンケート調査回答都市(46 都市、認定時期別)

	1. 初期認定 (2008～2009 年度)	2. 中期認定 (2010～2011 年度)	3. 後期認定 (2012～2014 年度)
都市名	金沢市、高山市、彦根市、萩市、亀山市、犬山市、下諏訪町、佐川町、山鹿市、桜川市、津山市、京都市、水戸市、長浜市、弘前市、甘楽町	高梁市、太宰府市、三好市、白河市、松江市、恵那市、高岡市、小田原市、松本市、川越市、多賀城市、宇治市、大洲市、美濃市、佐賀市	尾道市、竹原市、明和町、東御市、岐阜市、長野市、津和野町、堺市、鶴岡市、日南市、郡上市、名古屋市、斑鳩町、竹田市、添田町

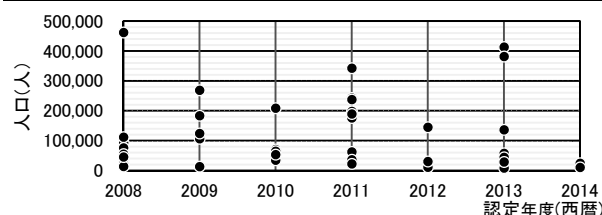


図-1 アンケート調査回答都市の人口(認定年度別)
(人口 50 万人以上の京都市、堺市、名古屋を除く)

4. 歴まち計画策定の背景

(1) 歴まち計画策定に要した期間

初期認定都市における総検討期間(内部での検討開始から国への計画書提出まで)が9.5ヶ月であったのに対し、中期認定都市では23.3ヶ月、後期認定都市では33.2ヶ月と計画策定に要する期間が長期化している(図-2)。

初期認定都市と後期認定都市を比べると、検討開始から計画策定のための法定協議会を開始するまでの期間がそれぞれ6.2ヶ月と23.8ヶ月、行政内部の事業担当課との協議期間がそれぞれ6.0ヶ月と21.2ヶ月となっており、行政内部での調整に時間を要するようになっている。また国担当者との協議期間も初期認定都市の7.0ヶ月に対し後期認定都市は21.2ヶ月、協議回数は5.1回に対し7.9回と増加しており、国との計画認定に向けた協議も長期化している。

(2) 歴まち計画策定の目的

歴まち計画策定の目的は、回答都市全体の67.4%(31都市)が「計画認定による事業への補助率拡充のため」を挙げ、認定時期に関わらず高い割合となっており、うち3都市は唯一の目的として挙げた。歴環事業廃止後の後期認定都市の多くも、認定による社会資本整備総合交付金の交付率上限高上げ等の事業支援を目的としていた。一方で「歴史まちづくりのマスタープランとなる計画・構想が必要であった」は15.2%(7都市)にとどまっており、認定時期に関わらず、歴まち計画自体に歴史まちづくり推進にあたっての基

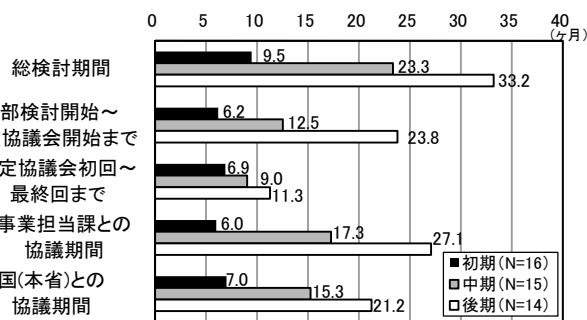


図-2 計画策定に要した期間(認定時期別)

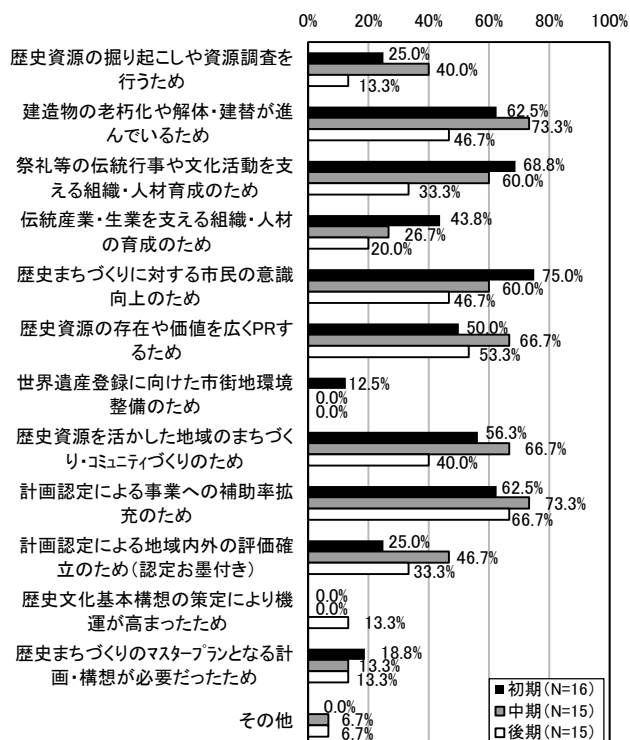


図-3 歴まち計画策定の目的(認定時期別)(複数回答)

本的な方針を示すものとしての役割はあまり期待していない。

初期認定都市は「祭礼等の伝統行事や文化活動を支える組織・人材育成のため」が68.8%、「歴史まちづくりに対する市民の意識向上のため」が75.0%とやや高い傾向にあり、事業実施に加えて、歴史まちづくりを担う活動団体や市民のサポートも意図している(図-3)。中期認定都市では「歴史資源を活かした地域のまちづくり・コミュニティづくりのため」が66.7%、「歴史資源の掘り起こしや資源調査を行うため」が40.0%とやや高い傾向にある。後期認定都市では「歴史資源の存在や価値を広くPRするため」が初期・中期認定都市と同様に53.3%とやや高いが、策定目的として資源調査、組織・人材育成、まちづくり・コミュニティづくりを目的とした都市は少ない傾向にあり、認定に伴う事業への補助拡充が主な目的となり、歴まち計画策定を通じた歴史的資源の把握や担い手育成はあまり意図されていないことがわかる。

(3) 歴まち計画策定のきっかけとなった事業の有無

歴まち計画策定のきっかけとなった事業の有無に関しては、認定時期に関わらず約8割の都市が、計画策定のきっかけとなる核となる事業が存在した(図-4)。国は基本方針として歴まち計画に位置づける事業に「主体が特定又はその見込みが高いこと、実施スケジュールが明確であること等」を求めている¹³⁾、事業実施の見込みが高い中心的事業に対する事業補助拡充を目的に計画策定が進められたことがわかる。また、現行制度の課題認識として「歴史的環境形成総合支援事業の廃止による計画認定のメリットが見えにくくなっている」と考えるかとの質問に対しては、計画認定後に支援事業が廃止となった初期認定都市で「そう思う」「ややそう思う」の比率が高くなっており、計画策定当初の想定通りにはなっていないことがわかる(図-5)。

5. 計画に位置づけた歴史的風致と地域の歴史的資源との差異

(1) 計画策定過程における歴史的風致の増減

策定当初に計画に位置づけを想定した歴史的風致と、実際に認定計画に位置づけたものとの関係を尋ねた(図-6)。全体の57.8%

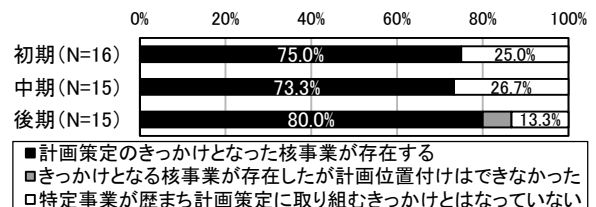


図-4 計画策定のきっかけとなった事業の有無(認定時期別)

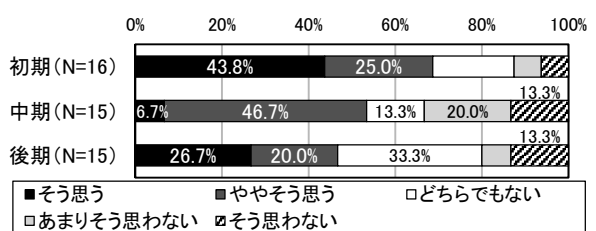


図-5 現行制度の課題「歴史的環境形成総合支援事業の廃止による計画認定のメリットが見えにくくなっているか」

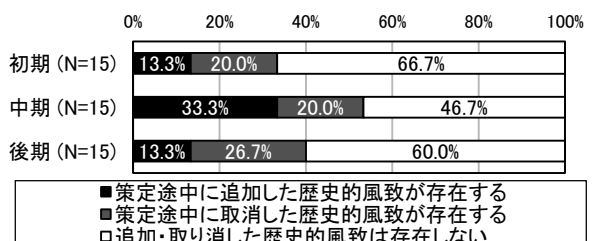


図-6 計画策定過程における歴史的風致の増減(認定時期別)

にあたる 26 都市は策定過程での変化は無いと回答したが、9 都市 (20.0%) が計画策定途中に歴史的風致を追加し、10 都市 (22.2%) が一部の歴史的風致の計画への位置づけを取りやめていた。

また 13 都市では計画への歴史的風致の位置づけにあたって、特定の地域への偏りが無いように配慮しており (図-7)、地域の歴史的資源を広く取り上げる意図が明らかになった。ただし一部 (長浜市、三好市、松江市、尾道市) では、市町村合併前の旧市町単位での偏りが発生しないことを意図しており状況が異なる。

(2) 計画策定途中に新たに計画に位置づけた歴史的風致

当初は想定していなかったものの、計画策定途中に歴史的風致を追加した 9 都市および追加された 16 の歴史的風致を表-3 に示す。中期認定都市が 5 都市と最も多く、また白河市で 2 件、松江市で 5 件の複数の歴史的風致が追加されている。

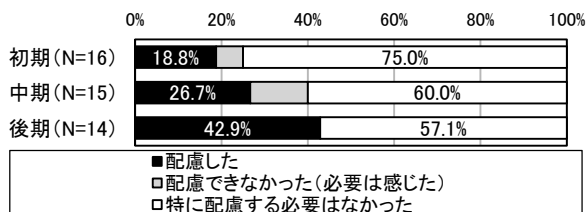


図-7 歴史的風致の地域偏り配慮の有無 (認定時期別)

表-3 計画策定途中に新たに計画に位置づけた歴史的風致

都 市	計画策定途中に新たに計画に位置づけた歴史的風致
下諏訪町	小宮祭の歴史的風致
京都市	伝統と進取の気風の地
高梁市	振り拍子に見る歴史的風致
三好市	吉野川流域周辺の歴史的風致
恵那市	中山道宿場町大宿村の歴史的風致
松江市	出雲国府跡周辺に見られる歴史的風致、宍道湖・佐蛇川に見られる歴史的風致、堀川に見られる歴史的風致、近世山陰道沿線の宿場町に見られる歴史的風致、美保関のみなと文化に見られる歴史的風致、神在祭と佐陀神能に見られる歴史的風致
白河市	街道集落にみる歴史的風致、天童念仏にみる歴史的風致
長野市	戸隠信仰と戸隠古道にみる歴史的風致
名古屋市	尾張氏ゆかりの地、志段味に見られる歴史的風致

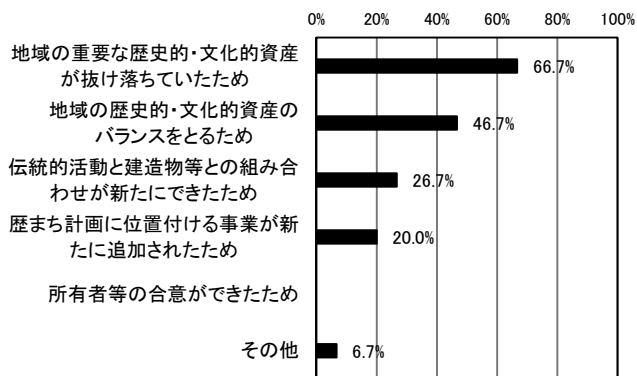


図-8 計画策定途中での歴史的風致の追加理由 (N=15, 複数回答)

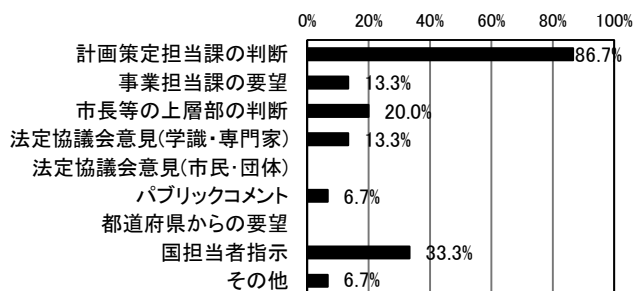


図-9 計画策定途中での歴史的風致の追加きっかけ (N=15, 複数回答)

歴史的風致の追加理由は「地域の重要な歴史的・文化的資産が抜け落ちていたため」が 10 件 (66.7%) と最も多く、またそのきっかけは「計画策定担当課の判断」が 13 件 (86.7%) と最多である (図-8, 9)。このことから、歴史的風致として位置づける歴史的資源の構成や、その価値に関する計画策定過程での検討が位置づけに影響していることがわかる。その他、事業担当課の要望により追加されたものが 2 件あり、一部ではあるが新たに計画に位置づける実施予定事業の存在も位置づけに影響している。また国担当者の指示により追加されたもの (5 件) も存在している。

(3) 計画策定途中で計画への位置づけを断念した歴史的風致

当初は歴まち計画への位置づけを予定したが、計画策定途中で位置づけを断念した歴史的風致を表-4 に示す。全体の 22.2% にあたる 10 都市で計 18 件の歴史的風致の位置づけが断念されており、認定時期による違いはあまりみられない。宇治市の 5 件をはじめとする 5 都市では複数となっている。

計画への位置づけを断念した理由として、18 件のうち「伝統的な活動と建造物等の組み合わせが上手く成立しなかったため」が 13 件 (72.2%) と最も多くなっている (図-10)。歴史的風致の定義として有形または無形資源の片方だけでは計画の対象とはならないという制約によるものであり、一部都市では他の歴史的風致に含めることで歴史的資源を計画に位置づけるなどの工夫を行っている

表-4 計画策定途中で位置づけが断念された歴史的風致

都 市	計画策定途中で位置づけを断念した歴史的風致
桜川市	(具体的な名称無し)
津山市	津山城跡や衆楽園に見る歴史的風致、中世山城周辺
弘前市	弘前城跡と紅葉まつりにみる歴史的風致、弘前城雪燈籠まつりにみる歴史的風致
太宰府市	太宰府関連史跡群の継承と保護にみる歴史的風致
川越市	喜多院門前のにぎわい、市内各地の地祭りなど
宇治市	宇治十帖の古跡と宇治めぐり、宇治川の川遊び、祭礼行事や伝統芸能に関する地域の活動、宇治茶まつりと献茶祭、お茶をたしなむ文化
明和町	伊勢街道にみる歴史的風致
岐阜市	徹明・木之本・梅林地域
鶴岡市	食文化にみる歴史的風致
斑鳩町	宮大工の伝統技術にみる歴史的風致、能楽発祥の地にみる歴史的風致

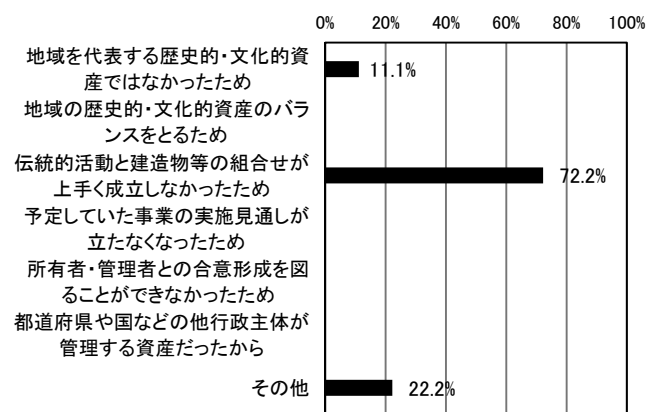


図-10 計画策定途中で歴史的風致の位置づけ断念理由 (N=18, 複数回答)

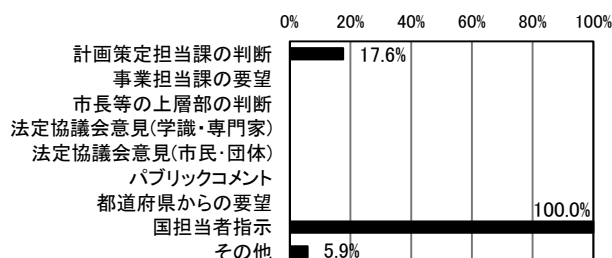


図-11 計画策定途中で歴史的風致の位置づけ断念きっかけ (N=17, 複数回答)

るが、この制約により保全活用を想定していた歴史的資源の計画への位置づけができていないことが明らかになった。また「その他」として、2件の歴史的風致は「50年未満の歴史的資源である」という条件から位置づけができていない。これらの位置づけ断念のきっかけは回答17件の全てが「国担当者の指示」であり、歴史的風致の位置づけにあたって、自治体の認識に比べて国担当部局が厳しく判断していることがわかる(図-11)。

歴まち法の制度上の課題として「保存活用を進めたい建造物等があってもセットとなる人々の活動が存在せず歴史的風致として位置づけることができない」と考えるかとの質問に対しても、5都市が「そう思う」、15都市が「ややそう思う」と回答しており、合計43.5%の都市が課題と認識している。中後期認定都市において、その認識がやや強くなっており、計画への歴史的風致の位置づけに苦慮している状況がわかる(図-12)。

(4) 計画に歴史的風致として位置づけできなかった伝統的活動

地域を代表する重要な祭礼や伝統産業でありながらも、歴まち計画に歴史的風致として位置づけることができなかった伝統的活動の有無を尋ねた。回答45都市の11.4%にあたる5都市は地域を代表する伝統的活動を計画に歴史的風致として位置づけることができていない(図-13)。5都市では計8件の伝統的活動が確認でき(表-5)、その全てが「歴史的風致を構成するためのセットとなる建造物が存在しなかった」ことを理由としている。一部都市ではあるが、地域の歴史的環境の保全・活用を考える上で重要な無形の歴史的資源も、有形無形のセットを必要とする歴史的風致の定義を満たすことができず、計画には位置づけられていない。

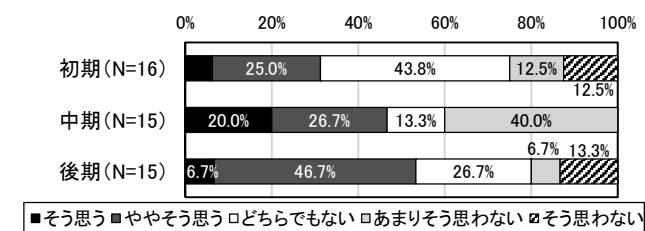


図-12 現行制度の課題「セットとなる活動が無く歴史的風致の位置づけが困難」(認定時期別)

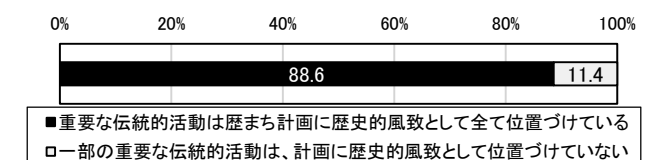


図-13 代表的な伝統的活動の歴史的風致位置づけ (N=44)

表-5 歴史的風致として位置づけができなかった伝統的活動

都市	歴史的風致として位置づけができなかった伝統的活動
桜川市	石材業
三好市	獅子舞、襖からくり
松江市	来待石加工、めのう細工
宇治市	地藏盆、宇治田楽
添田町	英彦山ガラガラ製作

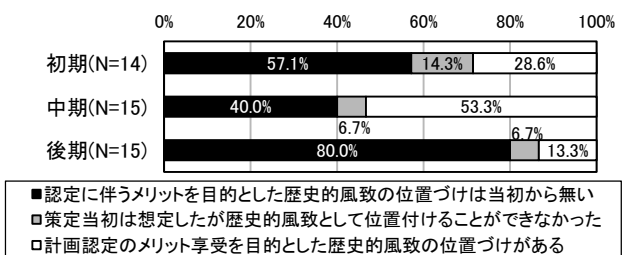


図-14 認定メリット目的の歴史的風致位置づけ (認定時期別)

(5) 計画認定に伴うメリットを目的とした歴史的風致位置づけ事業実施にあたっての社会資本整備総合交付金の交付率嵩上げ等の歴まち計画認定に伴うメリットを目的とした歴史的風致の計画への位置づけの有無を尋ねた結果を図-14に示す。

59.1%にあたる26都市では計画策定に伴うメリットを目的とした歴史的風致の計画への位置づけは存在していない。一方、全体の31.8%にあたる14都市、特に中期認定都市では15都市のうち53.3%にあたる8都市が、地域内外で必ずしも認知度が高いとはいえない歴史的資源に関して、認定に伴うメリットを目的に計画に歴史的風致として位置づけていた。

以上の(1)～(5)の結果から、現行の法制度や計画認定のための運用ルールの影響を受けて、重要な有形および無形の歴史的資源の一部が歴まち計画に位置づけられていない可能性が明らかになった。一方で、実施予定事業との兼ね合いから歴まち計画に歴史的風致として位置づけられた資源も確認でき、それらは中期認定都市でやや多くみられた。現状の歴まち計画に位置づけられた歴史的資源は、地域の歴史的環境を形成し、保全および活用を考えるべき資源を網羅的に取り上げた内容とはなっていないことがわかる。

6. 保全・活用の基本的な方針の有無が計画内容に与える影響

(1) 歴史文化基本構想の策定状況

回答46都市のうち歴文構想を策定したのは8都市であるが、そのうち高山市は歴まち計画策定後に歴文構想を策定している。そのうち太宰府市、高岡市、尾道市、津和野町、日南市の5都市は2008年度～2010年度実施の「文化財総合的把握モデル事業」の対象都市であり文化庁の100%補助により歴文構想を策定している。すなわち同事業を活用せずに歴文構想を事前または同時進行で策定し、歴史的資源の総合的把握や保全活用の方針を定めた上で歴まち計画を策定したのは金沢市、添田町の2都市のみとなっている。

2011年度末に文化庁は有形・無形、指定・未指定に関わらず文化財を総合的に把握し、それらの文化財とその周辺環境との一体的な保存・活用の方針等を明確に示す必要性を「歴史文化基本構想策定技術指針」¹⁴⁾に示している。後期認定の15都市は指針策定後に歴まち計画認定を受けているが、上述のモデル事業採択の尾道市、津和野町、日南市のほかは添田町のみが歴文構想を策定している状況にあり、残り11都市では策定されていない(図-15)。

歴文構想を策定していない38都市にその理由を尋ねた(図-16)。認定時期にかかわらず「策定にかかる日数・コスト負担」を理由として最も多く挙げている。歴文構想策定が推奨程度の位置づけであり、十分な体制や予算を確保できない中で、歴史的資源の総合的な把握や、それを踏まえた保全・活用の方針が明確化されないままに、前章までに示したように実施予定事業等の影響を受けた計画づくりが行われている現状にある。さらに、歴まち計画の課題認識として「歴史文化基本構想等の歴史まちづくりのマスタープランの策定が義務づけられていない」と考えるかとの設問に対して、「そう思う」と「ややそう思う」の合計は全体の19.5%となっており、事業実施計画としての性格の強い歴まち計画のマスタープランとなる計画や構想の必要性についての認識も低い状況にある(図-17)。

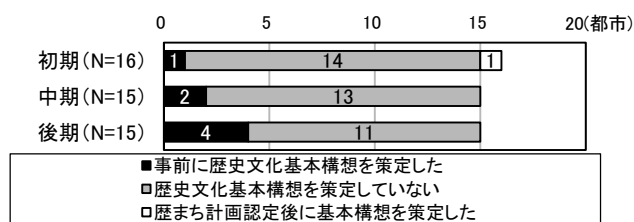


図-15 歴史文化基本構想の策定状況 (認定時期別)

(2) 自治体独自の取組

歴文構想を策定していない都市のうち5都市は「既に歴史的・文化的資産に関する総合的な調査を実施していた」ことを非策定の理由としており、独自に実施した調査や構想を具体的に確認できた(表-6)。名古屋市への追加調査からは、戦災都市で歴史的建造物が少ない都市特性を踏まえ、歴文構想よりも歴史的資源の定義を幅広く捉え、その保存活用の方針を示した「名古屋市歴史まちづくり戦略¹⁵⁾」を策定したことが明らかになった。このように各都市の歴史的資源の課題や保全活用の体制等の制約に応じて、独自に工夫した取組も一部で行われている。

(1)(2)の結果と歴史的風致の位置づけの関係は、歴文構想や独自構想を事前に策定した場合は、非策定の場合と比べ、計画策定過程における歴史的風致の構成の変化がやや少ない傾向にあり、保全の考え方に一貫性が生まれていると考えられる(表-7)。

7. まとめ

歴まち計画の認定を受けた自治体を対象とした調査から、自治体の多くは実施予定事業に対する社会資本整備総合交付金の補助率向上などの事業補助拡充を共通して主な目的としていることが明らかになった。補助拡充以外の目的としては、初期認定都市は伝統文化の担い手育成や歴史まちづくりに対する市民の意識醸

成など、中期認定都市では資源を活かしたまちづくりや歴史的資源の把握などを目的とする傾向にあるが、後期認定都市では事業補助拡充以外の目的は少ないなど認定時期によりやや傾向が異なっていた。しかし歴まち計画自体に歴史まちづくり推進にあたっての基本的な方針を示すものとしての役割を期待する都市は、認定時期に関わらずあまり存在していない。

地域の歴史的資源の歴まち計画への位置づけに関しては、全体の2割にあたる9都市で策定途中に歴史的風致の追加位置づけが実施されていた。策定過程での歴史的資源の調査や整理、検討を経て、計画に位置づける歴史的資源の抜け落ちに対応する形で追加位置づけが実施されていた。一方、全体の22.2%にあたる10都市では、保全活用を進めたい歴史的資源が存在していても、現行の法制度や計画認定のためのルールにより、計画への位置づけを断念していた。特に歴史的風致の定義である有形無形のセットを必要とする条件は、歴史的風致としての歴史的資源の位置づけに影響しており、歴史的環境保全の観点から必ずしもプラスとはなっておらず、定義や運用の見直しも検討すべきである。さらに、補助拡充を目的とする実施予定事業の存在も歴史的風致の位置づけに影響しており、多くの都市で地域の歴史的環境を形成し、保全および活用を図るべき歴史的資源と、歴まち計画に歴史的風致として位置づけられている資源との間にずれがある状況にある。

歴史的資源の調査や、保全・活用の基本的な方針を定めた計画や構想に関しては、歴まち計画策定前に文化庁が推奨する歴文構想を策定した都市は8都市、その他の歴文構想以外の独自の調査や計画が存在した都市は5都市確認できたが、多くの都市では策定されていない。また、その要因として、歴文構想他の計画や構想策定のための十分な体制を行政内部で確保できないこと、さらには策定自体の必要性も強く認識されていないことが明らかとなった。

謝辞: 本研究は公益財団法人鹿島学術振興財団研究助成金の助成を受けたものである。

参考文献

- 1) 文化審議会(2007)「文化審議会文化財分科会企画調査会 報告書」
- 2) 文部科学省・農林水産省・国土交通省(2008)「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する基本的な方針」
- 3) 参考文献2
- 4) 林大樹・越澤明・坂井文(2012)「金沢市の歴史まちづくりに関する用水の保全と活用」日本建築学会技術報告集 18(40), pp1057-1060
- 5) 村上佳代・西山徳明(2010)「萩市における文化資源の発掘と都市遺産概念について-歴史文化まちづくりに関する文化資源マネジメントに関する研究(その1)」日本建築学会計画系論文集 75(657), pp2615-2624
- 6) 参考文献1
- 7) 「「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」について」文化庁http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyousei/shokan_horei/bunkazai/rekishifuchi/ 2015年9月
- 8) 文化庁文化財部(2012)「「歴史文化基本構想」策定技術指針」
- 9) 国土交通省都市局公園緑地・景観課(2014)「歴史まちづくり法に基づく5年間の取組み成果」
- 10) 参考文献5
- 11) 前川洋輝・小林史彦・川上光彦(2011)「歴史まちづくりの展開過程における文化遺産の保全・活用施策とその主体に関する研究: 加賀市大聖寺地区を事例として」日本都市計画学会都市計画論文集 46(3), pp193-198
- 12) 林直孝・浅野聡(2010)「歴史まちづくり法にもとづく歴史的風致維持向上計画の現状と課題に関する研究」日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1, pp741-742
- 13) 参考文献2
- 14) 参考文献8
- 15) 名古屋市住宅都市局まちづくり企画部歴史まちづくり推進室(2011)「名古屋市歴史まちづくり戦略「語りたくなるまち名古屋」の実現をめざして」

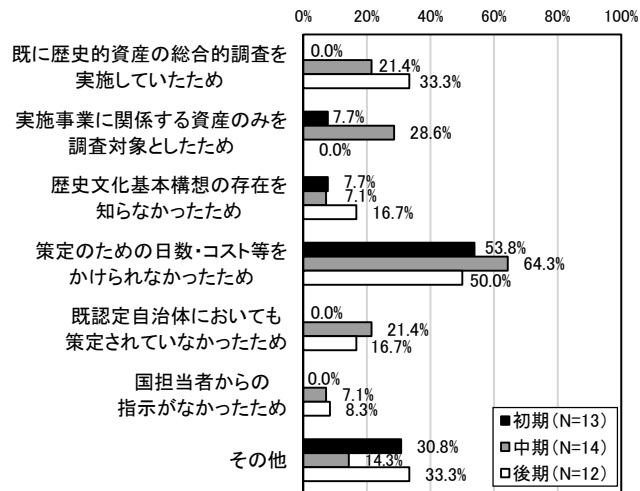


図-16 歴史文化基本構想を策定していない理由 (認定時期別, 複数回答)

表-6 独自の歴史的資源の調査・保存活用の戦略など

都 市	独自の調査・戦略など
松江市	わがまち自慢発掘プロジェクト
宇治市	宇治市文化財総合把握調査
佐賀市	城下町佐賀の環境遺産
郡上市	歴史的資源調査
名古屋市	名古屋市歴史まちづくり戦略

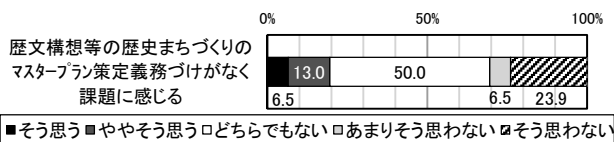


図-17 現行制度の課題「歴文構想等の歴史まちづくりのマスタープラン策定の策定義務無し」(N=46)

表-7 事前の歴文構想ほかの策定と歴史的風致の構成の関係

		歴まち計画策定開始時の想定と、実際に認定計画に位置づけた歴史的風致の構成	
		変化あり	変化無し
歴まち計画策定前の歴文構想やその他計画や構想の策定	事前に策定	4 都市	8 都市
	事前策定無し	15 都市	18 都市