

# 地域の歴史的資源を活かした まちづくりと歴史まちづくり法の制定



東京大学先端科学技術研究センター教授  
西村 幸夫

## 何回目かの転換点にあたって

そもそも地域の歴史的な資源に目を閉ざしたまちづくりの計画というものは存在し得ないはずである。それがまちづくりの基本的な本性に根ざすからである。ところが本稿のような原稿を書かねばならないという現実、実際がそうはなっていないかったということを反映しているのである。

つまり、何か現状に対する不満、解決しなければならない課題を克服することにまちづくりの勢力が集中されざるを得なかった時代が長く続いたのである。典型的な課題として、住環境の改善や防災、交通問題などが挙げられる。もちろんこれらの課題がこんにちまでに解決してしまったわけではないが、すくなくとも火急な問題点を解消するためだけのまちづくりという対症療法からわたしたちは少しは先に進んできたのである。

では、課題解決型のまちづくりからまちが有している本来の可能性を開いていくまちづくりへと展開していく契機はどこにあったのか。

これは歴史を振り返るといくつかの段階的な契機に分けて考えることができる。

戦前の歴史および終戦直後の動きはとりあえず措くとして、比較的世相が安定してきた後においては、まず第一に、1960年代後半から始まる歴史的町並みの保存運動が起きてきたことがあげられる。これこそまさしく「歴

史を活かしたまちづくり」の草分けであった。

その成果は、金沢や高山、倉敷や妻籠などの町並みとしてこんにちに見ることができる。制度としても1975年に文化財保護法の改正によって伝統的建造物群保存地区という面を保存する制度が生まれたのが、その成果だといえる。世の中の環境保護のおおきな流れの中にあつたということもできる。

自然保護の側面でも公害防止の側面でも公害対策基本法(1967年)や自然環境保全法(1972年)など、この頃に現在まで続く制度が生み出されてきている。こうした風潮を1973年のオイルショックによる既存資源の見直しの機運がさらに煽ったということもできる。

次の流れは、1990年前後、バブル経済の破裂とともに訪れる。

この時もやはり、ストック経済の再評価が叫ばれ、その流れの中で歴史遺産の利活用が趣味的な活動ではなく、経済的な活動として見直されるようになってきたのである。

その結果として全国各地に景観条例が制定され、そのなかで景観上の重要な資源として歴史的な建造物や町並み、さらには重要な眺望地点などが選定されるようになってきた。

とりわけ都市のシンボルである城郭建築に対する熱い想いが各地で見られ、石垣の高さを超えないような建築物の高さ制限を設ける自治体や、重要な視点場からの眺望を確保するために手前に遮るような建物を建てること

を防止するような規制が導入された。この頃、高さのコントロールを導入した城下町として盛岡や松本が知られている。

そして、その後こんにちに続く第三の波が訪れたのが2004年の景観法の制定に始まる新たな景観保全・形成に向かう世論の高まりである。

この流れは、第二の景観条例の波の延長線上にある。ひとつ違うのは、ここまでの流れが地方の先進的な自治体を中心に生み出されてきたのに対して、今回の波は、国法の制定という国主導の中で生まれたことである。

これはある意味、これまでの地方の努力に対して、国も相応の汗をかいた結果だといえる。その背景には、増え続ける景観訴訟をどうさばくかという問題があった。

景観を守ろうという至極当然の市民運動が裁判に勝てないという日本の現状は、あまりに私有財産の権利が守られすぎているのではないかという疑念となり、それを突破するためには国の法律が、それも景観や美観を直接謳った法律が必要だという声が各所から上がってきたことが事態を急速に後押しすることになった。

景観法が規定した仕組みのひとつに景観重要建造物というものがある。そのほとんどは歴史的な建造物である。また、景観重要公共施設という新しいカテゴリーも、歴史資源や景観資源の豊かな地域における公共施設整備のあり方を考えるところから生まれて来ている。歴史資源を活かしたまちづくりという昨今の動きは、こうした考え方の延長線上に生まれて来たといえる。

歴史を生かしたまちづくりとは、本来、地

方自治体が独自の発想に基づいて自由に施策展開すればよいはずのものであるが、なぜここに国が出てこなければならないのか、という点にいぶかる向きもあるかもしれない。

たしかにそれは正論であるが、地方が努力しようにも昨今の厳しい財政事情がそれをなはだ困難にしているというのもまた事実である。やる気のある地方を支援するために、国側で助成措置を用意したというのが歴史まちづくり法の動機である。

これはちょうど、やる気のある自治体の景観条例に法典根拠を与えて支援することを目指して制定された景観法の趣旨とよく似ている。景観法は、国が努力している地方に対して、法制面で担保する姿勢を示したものだといえるが、これに対して歴史まちづくり法は、国が財政面で担保する姿勢を示したものだということもできる。

## 歴史まちづくり法の特徴

この結果生み出されたのが、「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」というのはなはだ堅苦しい名称の法律である。2008年4月に制定され、同年11月より施行されている。

本来ならば歴史的環境保全法とでも言った方が大方にとってはわかりやすいのだが、どうも「歴史的環境」には良くない環境だって含まれるではないかと言った神学的(?)な論争の末、現名称に落ち着いたようである。歴史的環境を保全するための法律用語が乏しいことに起因しているが、もとをただせば、そのような法律上のニーズが不足していたために(もしくは国の認識がそうだったために)、

この分野の制度が整えられなかったことから、適切な用語が定着していないという問題があったのである。

国が用意した略称は「歴史まちづくり法」なので、ここではその呼び方に従うことにしたい。したがって、計画の方も「歴史まちづくり計画」と呼ぶことにする。

この歴史まちづくり法の一番の特色は、この法律には規制色が全くないことである。歴史まちづくりを支援するための各種方策が盛り込まれた法律となっている。この点が、規制一本槍で支援策がわずかしかない景観法と好対照をなしている。

つまり景観法が景観上の不調和をなす建造物の規制というマイナス要因削減を主目的とした法律であるのに対して、歴史まちづくり法は歴史を活かしたまちづくりを推進するというプラス要因付加を目指したものである点が特色となっているのである。

具体的な支援の方策としては、法律そのものにおいて特例的な措置が定められているものと、それ以外の補助事業のスキームから成っている。

前者は主として権限委譲に関するもので具体的なまちづくり計画の推進からするとやや補足的な規定であるため、なぜこうした規定がわざわざ書き込まれているのか不審に思う読者もおられるだろう。法律論からすると、こうした規定を書き込むことによって法制定の意義があることになる。つまり、補助事業の創設や事業における優遇措置のみならば、何も法律を作らなくても実施できるからである。

そして法律として制定されると、さまざま

な事業の推進がいわば恒久的に進められることになる。つまり、政府の予算の都合や政策の重点の置き方によって事業がスクラップアンドビルドされるなかに巻き込まれることなく(ある程度の影響はやむを得ないとしても)、長期的な整備が進められる保証が得られることになるのである。

具体的な補助事業の目玉は、2008年度に新設された歴史的環境形成総合支援事業(初年度の予算枠は7.4億円)である。これは別途定められる歴史的風致形成建造物の修理や買い取り、さらには復原までも支援するもので(補助率は事業費の1/2以内)、その他国指定の文化財建造物の保存活用にかかるハード整備も対象となっているほか、景観阻害要因となっている建造物等の集計や除去なども行えるようになっている(補助率は事業費の1/3以内)。

たとえば温泉街によく見かけるような潰れたホテルの廃屋などはこれまでの公共事業ではなかなか事業費の補助が難しかったが、歴史まちづくりのための条件さえ整えば、今後は補助対象とすることができることとなったのである。

つまり公共の用途以外であっても、それが歴史まちづくりの計画路線に合致していれば補助対象とすることが可能となった。歴史的風致形成建造物の用途は特に博物館等の公共のものには縛られていないのである。

また、金沢市内にある金沢城の菱櫓や五十間長屋の復原などは、これまで都市計画公園として、都市公園法にいう公園として、公園の付帯設備の整備の一環として、都市計画事業の枠内で進められてきたが、歴史的建造物の復原が公園施設整備の一環というのも相当

に便宜的な解釈だったと言わざるを得ない部分があった。これを正面から、史跡などの復原として補助対象としたのである。お城の復原を国土交通省が都市公園事業の一環としておこなうのであるから、時代も進んだものである（もちろん、国の文化財に指定されている建造物等の保存修理は従来通り文化庁の仕事である）。

さらに、まちづくり交付金の運用にあたって、これまでも景観整備に関して事業費が支出されることにはなっていたが、市町村による提案事業としての位置づけであったため、事業費に充てることのできる交付金自体に厳しい上限があった。これが今後は基幹事業として認められることになった。したがってこうした景観整備にさらに力点を置いたまちづくり事業が可能となったのである。

その他、いくつかの細かな事業においても歴史まちづくりに有利な支援措置が追加された。

## 歴史まちづくり計画の認定

ただし、これらの支援事業はいつでもどこでも可能というわけではないところがまたこの法律のミソともなっている。

たしかに上記のような支援措置は地方自治体にとってありがたいことではあるが、すべての自治体の要望にすぐさま対応することは予算の制約からして不可能である。また、それぞれの自治体の計画が国庫を投入するに値するのかも精査しなければならないだろう。そのための仕組みとしていわゆる歴史まちづくり計画を国が認定するという手続きが組み込まれているのである。

2009年1月には第1期として金沢市、高山市、萩市、彦根市、亀山市の5市の歴史的風致維持向上計画（いわゆる歴史まちづくり計画）が国の認定を受けて正式にスタートした。

法に基づいて国が歴史まちづくり計画を認定することによって、計画が定める重点区域内における各種事業によって国が支援する歴史まちづくりの質が保証されることになる。また、補助のバランス上、無期限の事業認定というものはあり得ないだろうから、歴史まちづくり計画は期限を限ったものとして規定されている。こうした仕組みはまちづくり交付金の交付方法と類似している。

たしかに補助金を支出する側の論理としてはこうした制度は必要であろうが、期限付きの計画立案という制度によって、歴史まちづくりが否応もなく整備中心の事業計画になってしまう点にやや懸念が残る。本来、歴史まちづくりというものは息の長い実践であるべきだからだ。

さらに言うと、お金を投入して実施するハード主体の計画だけでなく、規制を中心としたローカルルールの実践が並行してこそ、地域住民と協働したまちづくりといえるものとなるはずだ。

歴史まちづくり法が導入した支援策というアメと景観法がもたらした景観規制というムチとが両輪となって進む必要がある。歴史まちづくり計画の認定にあたっては、この点が十分考慮されることを望みたい。文化財に対する永続的な関与をまさしく根本に考えている文化庁との協働がこの点において有効に機能することを望みたい。

また、計画に期限が切られることによって、



補助事業を受けるかどうか、行政のみならず、地域住民も判断を迫られる場面が今後出てくることになる。まちづくりはじっくりと鍋物のように「煮込む」ことが大切だとしたら、どうも歴史まちづくり計画には圧力釜で短時間に調理してしまうような力任せのところを感じられる。

歴史まちづくり計画を地元によく着地させるには、よほど熟成した計画があらかじめ用意されている必要があり、そうした計画は往々にしてプロジェクト推進型になりやすい。必要なプロジェクトは推進される必要があることは勿論ではあるが、計画認定のためにプロジェクトの無理な寄せ集めが起きないように、市民は気をつけて見守っていかなければならないだろう。

## 文化財のバッファゾーン計画として

歴史まちづくり法制定の意義の主要なもののひとつに、歴史まちづくり計画が文化財のバッファゾーンをつくる計画として機能することを挙げることができる。

本来、文化財として指定されるような歴史的建造物は、まわりからも尊重され、周辺環境の中に調和して存在すべきものであるが、現在の縦割り行政のもとでは、文化財は教育委員会担当、周辺の一般市街地は建設部局担当と見事に線引きがなされ、相互に配慮することはほとんど期待できない状況である。

文化財保護法には文化財の環境保全の条項があるが<sup>(1)</sup>、この条項は火除け地の買い上げなどごく限られた場合をのぞいてほとんど実施されてこなかった。ましてや都市化の進む

地域において、周辺環境をいかに文化財と調和させていくかに行った施策は、文化財サイドではほとんど実施されていない。

ごく例外的に借景庭園の景観保全や世界遺産のバッファゾーン規定などがおこなわれているが、これらもほとんどすべて地元の景観条例等によって規制をおこなっているもので、文化財側の施策としてはなすすべがないという状況である。

こうした中、歴史まちづくり法にもとづく歴史まちづくり計画は、対象を国指定の文化財建造物に限っているものの（国法としては国指定文化財を保護の対象とするという論理を立てざるを得ないという事情もある）、そのバッファゾーンを計画的に整備するという意味合いを持っている。これが国土交通省と文化庁の共管（農水省も農業用水の保全に関して関与している）によって実行される点にもうひとつの特色がある。

歴史まちづくり法において初めて、文化財のバッファゾーンの計画が国の制度として生まれたのである。それも単に守るだけのバッファゾーンではなく、積極的に景観整備をしていこうというバッファゾーンなのである。

また、この法律を策定する過程で、古都保存行政の全国展開という国土交通省側の論理だけでなく、多様な文化財を総合的に把握し、自治体ごとに歴史文化のマスタープランを立てるべきであるという文化庁側の論理もあった。

こうした考え方はこれまでも主張されていたが、今回直接には2006年度から文化庁が

(1) たとえば重要文化財に関しては、文化財保護法第45条第1項に「文化庁長官は、重要文化財の保護のため必要があると認めるときは、地域を定めて一定の行為を制限し、若しくは禁止し、又は必要な施設をすることを命ずることができる。」と定められている。同様の規定は史跡名勝天然記念物に関する（同法第128条第1項）。

実施してきた世界文化遺産の暫定一覧表の改訂を自治体側からの提案を基におこなうという施策から生まれてきた。

文化遺産の提案は複数の資産構成をもとにおこなうということを文化庁が求めたため、計2回、3年間にわたる各自治体からの提案はいずれも広域にわたるユニークなものになった<sup>(2)</sup>。

ところが、こうした多様な提案を現行の文化財保護制度で受け止めようとすると、史跡や名勝、建造物や文化的景観というように、これまた縦割りの基準の中でしかとらえられないというのが現状である。

これを打破するためにも総合的な視点からマスタープランを立て、そのもとで各種の文化財を幅広く位置づけ、評価し保護しつつ、まちづくりのなかで役立てていくような仕組みが欲しいという声が上がってきた。これが歴史まちづくり法のルーツのひとつとなったのである。

文化庁は2008年度から地方公共団体による歴史文化基本構想づくりのためのモデル的な補助事業である文化財総合的把握モデル事業を始めた。2008年度には富山県高岡市や兵庫県篠山市など全国で20の都市もしくは都市圏において実施されている<sup>(3)</sup>。これはそのまま歴史まちづくり計画へと繋がる作業でもあるのだ。

両者のスピード感が異なることにやや危惧を感じないではないが、うまくふたつを繋いで、文化財のバッファゾーン計画とまちづ

くり計画とが融合されるように期待したい。

## 都市から山林に至る幅広い計画対象

これは景観法による景観計画も同様ではあるが、歴史まちづくり計画も都市計画区域や市街化区域といった枠にとらわれることなく、景観に関連する地域をひろく対象とすることができることになっている。ここに農水省との共管の利点が現れているわけであるが、これも歴史まちづくりのひとつの特色と言えるだろう。

農地や山林まで含んで景観や歴史を語るのは当然と言えば当然であるが、都市計画区域という縦割りの枠を超えて計画が立案できるようになったこと、特に農地を生産や環境保全の観点以外から評価することができるようになった点は、今後におおきな計画発展の可能性をもたらすかもしれない。

## 第1期の5つの歴史まちづくり計画から

2009年1月19日に国から認定された5都市の歴史的風致維持向上計画、いわゆる歴史まちづくり計画は、すべて国土交通省公園緑地・景観課のサイトに全文がpdfファイルで公表されているので<sup>(4)</sup>、詳細はホームページ上で確認していただくこととして、ここでは、最初の5つの歴史まちづくり計画を横並びで見て、それぞれに共通している考え方や各計画ごとに見られる特色などをかいつまんで見てみたい。

(2) 提案は、合計37件（うち2件は後に提案を合体したため、最終的な提案数は36件となった）。内訳は2006年度提案24件、2007年度継続審議再提案19件、同新規提案13件。提案内容は文化庁のサイト、文化遺産オンライン[http://bunka.nii.ac.jp/world/h\\_14.html](http://bunka.nii.ac.jp/world/h_14.html)に掲示されている。

(3) 2008年度の文化財総合的把握モデル事業に選ばれたのは、岩手県盛岡市、秋田県北秋田市、福島県三島町、栃木県足利市、東京都日の出町、新潟県上越市、新潟県佐渡市、富山県高岡市、石川県加賀市、山梨県韮崎市、岐阜県高山市、兵庫県高砂市、兵庫県篠山市、島根県津和野町、広島県尾道市、福岡県太宰府市、沖縄県南城市の17市町と、福井県の小浜市と若狭町、宮崎県の日南市・南郷町・北郷町、鹿児島県の宇検村・伊仙町・奄美市の相互に関連のある3つの地域の合計20圏域である。

(4) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課のウェブサイト、[http://www.mlit.go.jp/report/press/city10\\_hh\\_000020.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/city10_hh_000020.html)を参照。

なおここでいう「歴史的風致」とは、歴史まちづくり法において「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」（法第1条）と定義されているものを指すこととする。

また、同法の運用指針においては、さらに敷衍して、「単に歴史上価値の高い建造物が存在するだけでは歴史的風致とは言えず、地域の歴史と伝統を反映した人々の活動が展開されていて初めて歴史的風致が形成されるものであり、法ではこの歴史的風致をそのまま「維持」するのみならず、歴史的な建造物の復原や修理等の手法により、積極的にその良好な市街地の環境を「向上」させることを目的としている」（運用指針2）と述べられている。

つまり、物的空間のみならず、そこにそうした空間と呼応した「人々の活動」——具体的には、「伝統的な工芸技術による生産や工芸品の販売、祭りや年中行事等の風俗習慣、地域において伝承されてきた民俗芸能だけでなく、鍛冶や大工、郷土人形製作等の民俗等も含むもの」（運用指針2）である——があることが求められているのである。国土交通省の施策としてこうしたソフトへ切り込んだことも画期的だといえるだろう。

では、第1期で歴史まちづくり計画が認定された5都市において、何が歴史的風致とされ、その維持向上を図るための重点区域をどのように定めているのだろうか。

歴史的風致は主として当該地域の活動に着目した計画と、主として場所性に着目した計画とに分けることが出来る。前者には高山祭

りの「祭礼の場」としての区域や飛騨の匠の技術が息づくまちを中心的に取り上げた高山市と、祭礼のほか漁、夏みかん、明治維新、信仰、萩焼とその窯元を含む茶道などの多様な資産を挙げている萩市の例が当てはまる。

対する後者には、お城や茶屋町、寺町など、城下町地区内の各所の異なった特色をそれぞれ表に出した金沢市、仏壇街などの地区に着目した彦根市、関宿などの宿場町と東海道の街道筋に着目した亀山市の例が挙げられる。

重点区域としては、城下町地区を越えて「市街地の背景として一体で連なる金沢の自然、地形の特徴を顕著に示す台地、丘陵の一部を含む区域」（金沢市歴史的風致維持向上計画）という広域を取り上げる例のほか、旧城下町地区に一部山麓の風致地区を加えた高山市の例、旧城下町を囲んでいる2本の川の内側のみならず、川の対岸を含んでやや広めに区域設定した萩市の例、江戸時代に成立した旧城下町地区をほぼそのまま重点区域とした彦根市の例、「文化財等が多く所在する東海道並びに東海道上に位置する坂下宿、関宿、亀山宿の3つの宿場町及び集落の範囲」（亀山市歴史的風致維持向上計画）といった線状の区域の例というようにバラエティがあるといえる。

## 議論の深化を

いずれにしても歴史まちづくりがどのようなものであるべきかは、今後、各市町村が策定することになる歴史まちづくり計画の出来の如何にかかっている。同計画が歴史や文化を活かしたまちづくりのためのマスタープランとして確立されていくことを期待したい。

ここまでの5都市の歴史まちづくり計画の出来ばえは十分に期待に込めてくれている。

ただし、ここまでに認定された歴史まちづくり計画はいずれも名だたる歴史都市なので、これからはごく普通の都市が歴史まちづくり計画を立案し、それが認められていく必要があるだろう。それでこそ、冒頭にも記したように、歴史まちづくりが都市計画のあたりまえの手段のひとつとなることになる<sup>(5)</sup>。

また、景観法にいう景観行政団体が順調にその数を伸ばし、法定の景観計画策定の議論が各地でおこなわれていくに従って景観に関心を深める市民や行政担当者が増え、景観整備の風潮が定着していったように、歴史まちづくりにおいても地域の歴史に関心をもつ人材が増えていき、またそうした人たちがたんに郷土史のなかに止まるのではなく、まちづくりへと関心の幅を拡げて行くようになることを期待を込めて見守りたい。

行政組織の上でも、国土交通省都市・地域整備局公園緑地課が公園緑地・景観課となり、初めて景観を冠する課名が国の組織の中に生まれた。この課内に景観・歴史文化整備室が置かれ、これも国土交通省内に歴史文化を標榜する部局が生まれた最初といえるだろう。全国各地の流れはそれより先行しており、至る所に景観担当の部局が生まれてきている。そこから景観を専門とする優秀な行政官も育っていくことだろう。おおいに期待したいものである。

(付記:本稿は、『季刊まちづくり』第21号(2009年1月号)に寄稿した拙稿「歴史まちづくり法の特徴と法制定の意義」に大幅に加筆したものである。)

#### 著者略歴:

**西村 幸夫** (にしむら ゆきお)

1952年、福岡市生まれ。東京大学都市工学科卒、同大学院修了。明治大学助手、東京大学助教授を経て、1996年より東京大学教授。この間MIT客員研究員、コロンビア大学客員研究員、フランス国立社会科学高等研究院客員教授などを歴任。

専門は都市計画、都市保全計画、都市景観計画、市民主体のまちづくり論など。工学博士。

主な著書に『西村幸夫 風景論ノート』(鹿島出版会、2008年)、『観光まちづくり』(学芸出版社、2008年、編著)、『都市保全計画』(東大出版会、2004年)、『都市美』(学芸出版社、1994年、編著)、『西村幸夫 都市論ノート』(鹿島出版会、2000年)、『環境保全と景観創造』(鹿島出版会、1997年)など。

(5) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課は、2009年3月に第二弾の歴史まちづくり計画の認定を行なった。それらは茨城県桜川市、長野県上諏訪町、愛知県犬山市、高知県佐川町、熊本県山鹿市の5市町である。これらの都市の抱えている課題は必ずしも典型的な歴史まちづくりの問題に限られないので、より普遍的なまちづくりの手法がこれらの事例を通して広がることが期待される。