

## 研究助成実施報告書

助成実施年度	2020 年度
研究課題（タイトル）	歴史まちづくりの要件と歴史まちづくり法の課題：重伝建地区をもつ歴史まちづくり計画を策定していない市町村の取組みの調査分析から
研究者名※	藤岡 麻理子
所属組織※	横浜市立大学 グローバル都市協力研究センター 特任助教 (國學院大學 准教授)
研究種別	研究助成
研究分野	都市計画、都市景観
助成金額	150 万円
発表論文等	

※研究者名、所属組織は申請当時の名称となります。

( ) は、報告書提出時所属先。

## 大林財団 2020年度研究助成実施報告書

所属機関名 國學院大學  
申請者氏名 藤岡麻理子

研究課題	歴史まちづくりの要件と歴史まちづくり法の課題：重伝建地区をもつ歴史まちづくり計画を策定していない市町村の取組みの調査分析から
<p>(概要) ※最大10行まで</p> <p>2008年の歴史まちづくり法制定以来、90市町村が歴史的風致維持向上計画（歴まち計画）の認定をうけてきた。しかし、今日の社会状況を考えれば、歴史まちづくりの取組みはさらにより多くの市町村でより総合的に取り込まれることが望ましい。また、景観施策のほか、歴史文化基本構想や文化財保存活用地域計画等、地域の歴史文化をまちづくりに活かす趣旨をもつその他計画等をもつものの、歴まち計画未策定の市町村も複数存在する。こうした制度の選択的活用の状況は、歴史まちづくりに関する現在の制度状況は適切かという問題の投げかけともいえ、歴まち法の意義や課題、および複数の類似する制度が並立する影響を明らかにする必要がある。そこで本研究は、①伝建地区をもつが歴まち計画は未策定の市町村における歴史まちづくりの取組みを明らかにし、②歴まち計画をもつ市町村による取組みと比較検討し、③市町村における歴まち計画の意義と課題および歴史まちづくりに関する国の制度のあり方を検討することを目的とした。</p>	

1. 研究の目的	(注) 必要なページ数をご使用ください。
<p>&lt;概要&gt;</p> <p>都市の歴史的文化的蓄積をまもり、活かしながら、発展を進めることは、魅力ある都市づくりの一つの中心課題である。社会経済が縮小する中では、地域資源を活かした固有の価値の創出は、持続的な地域づくりの観点からもより重要となる。歴史まちづくり法（歴まち法）はそのような取組みを支援するために制定され、これまでに90（助成申請時点では83）の市町村が歴史的風致維持向上計画（歴まち計画）の認定をうけてきた。しかしながら、人口減少・高齢化に加え、経済効果を当て込んだ文化財の観光活用重視等、地域の歴史的環境に負の影響を与えうる社会状況が顕著ななか、また実際、歴史的環境の保全と地域活性化の適切な関係に関し、課題を抱える市町村も多いなか、歴史まちづくりの取組みは、さらにより多くの市町村でより総合的に取り込まれることが望ましい。</p> <p>一方、歴まち計画未策定の市町村でも当然ながら歴史まちづくりに関する取組みは行われており、景観施策等の活用が広くみられる。国による施策でも、歴史文化基本構想や文化財保護法に基づく文化財保存活用地域計画、観光振興を主眼とした日本遺産など、地域の多様な文化財を地域の発展に活かすという趣旨のもと、市町村等が計画・構想をつくるものがあり、これらの計画、構想は策定しているが、歴まち計画はもたない市町村も複数存在する。これは、市町村が歴史まちづくりを進めるうえで、歴まち法を含む現在の制度状況は適切かという問題の投げかけでもあ</p>	

り、制度が選択的活用をされている状況に対し、市町村からみた歴まち法の意義や活用上の課題、および類似する行政施策が乱立することの市町村への影響が明らかにされることが必要となる。

以上を背景に、本研究は、①重要伝統的建造物群保存地区（重伝建地区）をもつが歴まち計画は未策定の市町村における歴史まちづくりの取組みを明らかにし、②歴まち計画策定済み市町村による取組みと比較検討し、③市町村にとっての歴まち計画の意義と課題、および歴史まちづくりに関する国の制度のあり方を検討、提示することを目的として行った。

このような歴まち計画未策定の市町村における歴史まちづくりの取組みへの着目という視点に立つことには、以下の意義があるものと考えられる。①歴史まちづくりに関し先進的市町村の取組みは、必ずしも他市町村での応用が可能ではない。より多様な状況の市町村の取組みを調査・分析することで普遍的に有用性ある知見が獲得できる。②歴まち法の制度上の課題はこれまでほとんど論じられていないが、未策定市町村による制度評価を明らかにすることで、制度改善に資する論点を見出すことができる。

#### <研究の視点>

##### ①研究調査の対象とする市町村

本研究では、上記のように重伝建地区をもつ市町村のうち、歴まち計画を策定していない市町村について検討を進めることとしたが（2020.10申請時点で100市町村（120地区）のうち67市町村）、歴史まちづくりの取組みの調査にあたり、重伝建地区を対象とした理由は以下による。

1) 面的保全の制度である伝建地区の保全は都市づくり行政と文化財行政双方の関与を要するため、歴史まちづくりに取り組みやすい土壌が形成されていると考えられること、2) そのため、歴まち計画を策定していなくとも、歴史まちづくりに関する実践やさまざまな工夫を見出しうることと考えられること、3) 歴まち計画の策定についても検討を行った履歴がある可能性が高いこと。

##### ②市町村の取組みの調査における視点

歴史まちづくりは多様な主体が分野横断型で関与する複合的な取組みであり、地域内の物理的・非物理的な調和を実現する仕組が不可欠である。本研究ではその基盤になるものとして、市町村が歴史まちづくりを進めていくための枠組みに着目し、特に、制度、計画、体制をどのように整えているかを明らかにすることを目指した。

## 2. 研究の経過

（注）必要なページ数をご使用ください。

本研究は以下のように進めた。

### (1) 市町村における歴史まちづくりに関する取組みに関する調査

市町村における歴史まちづくりに関する取組み実態を、特に制度、計画、体制の面について大要を把握するため、ウェブ調査と文献調査を行い、明らかになった事項を一覧できるデータベースを作成した。

### (2) 市町村における歴史まちづくりに関する取組み実態把握のための事例調査

上記(1)を踏まえ、歴史まちづくりの実践や考え方に特に独自性と時間的蓄積が認められる市町村を現地調査の対象として選定し、担当職員に対し、ヒアリング/アンケートを行った

### (3) 歴まち法の意義、および歴まち法を含む歴史まちづくりに関する制度の在り方の考察

(1) (2)の成果を、特に市町村間の取組み実態を相互比較しながら考察し、市町村にとって

の歴まち法の意義、歴まち計画に取り組むうえでの課題、および歴史まちづくりに関する国の制度のあり方を検討した。

### 3. 研究の成果

(注) 必要なページ数をご使用ください。

#### (1) 市町村における歴史まちづくりに関する取組みについての調査

##### ①概要

市町村における歴史まちづくりに関する取組み実態を、特に制度、計画、体制の面について大要を把握するため、ウェブ調査と文献調査により、主に以下の点を整理した。

- ・歴史まちづくりに関連する計画、構想（景観計画、歴まち計画、歴史文化基本構想、文化財保存活用地域計画）の策定状況・策定年
- ・伝建地区の保存に関する条例、景観条例（自主条例および法定条例）、その他歴史的環境保全に関する条例等の制定状況とその変遷
- ・条例や計画による地区指定やその他ゾーニングなど、伝建地区とその周辺地区の一体的な保全の取組みの状況
- ・条例等による歴史文化遺産の指定等に関する独自制度の制定状況と運用状況
- ・庁内体制の状況、変遷 等

特に1点目については、重伝建地区をもつ市町村のほか、重要文化的景観をもつ市町村、および景観計画、歴まち計画、歴史文化基本構想、文化財保存活用地域計画のいずれかを策定している自治体を対象に、これら計画の策定状況と景観条例の制定状況を集めたデータベースを整えた。調査は、市町村のホームページ、例規集、および関連する計画等の行政資料を網羅的に読み込み、記述を確認することで行った。

##### ②主な成果

上記データベースを整えることにより、以下を含む事柄が明らかとなっている。

- 1) これら計画等はマスタープランとアクションプラン、規制と事業といったように、相互補完的な意味合いももち、そのような計画づくりが本来は望まれていたと考えられる。しかし実際は、選択的に活用されているという状況を改めて把握することができた。
- 2) 伝建地区を核にしたまちづくり：伝建地区の周辺地区は景観条例等に基づく地区指定を通じた規制誘導で環境の保全・形成が図られていることが多いという従来の知見を確認した一方、市街化区域内の伝建地区の中でも、その周辺地区への個別的な地区指定は行わず、市域全体の景観計画の策定にとどまっている例もあることも確認できた。さらに、景観条例による景観形成重点地区等の指定制度をもつものの、伝建地区の周辺地区には適用されていない例や、条例とは異なる要綱によって地区指定がなされている例もそれぞれ複数みられた。

#### (2) 市町村における歴史まちづくりに関する取組み実態把握のための事例調査

##### ①概要

市町村の歴史まちづくりに関する取組み方を比較的に検討するため、以下のように状況が異なる市町村を事例調査の対象として選定した。

- 重伝建地区を有し、歴まち計画をもたない：神戸市、函館市、八女市
- 重伝建地区を有し、歴まち計画をもつ：高岡市

-重伝建地区はないが、歴史まちづくりの蓄積があり、歴まち計画をもつ：松江市

各都市について、伝建地区または歴まち計画の担当職員/元担当職員に対してヒアリング調査またはアンケート調査を行うとともに、各種制度・事業が適用されている地区を含む市街地の踏査を行った。主な質問事項は、対象自治体の計画・制度等の策定・活用状況により異なるが、概ね以下の通りである。

- ・歴史を活かしたまちづくりの展開経緯
- ・関連する国の制度、事業等の活用の考え方
- ・景観条例に基づく地区指定の仕組みとその運用
- ・伝建地区と周辺地区の一体的保全のための施策
- ・歴史文化遺産の指定・認定等を行う独自制度
- ・庁内体制：組織と専門性
- ・地域団体等との連携 等

## ②主な成果

### 1) 歴まち計画の策定に関して

歴まち計画を含め、国の制度の新たな利用に関し、自治体の積極性には大小の差異がみられたが、まずはその制度が市として取り組むべき都市課題に適合するものであるかや、すでに他の法制度や事業により都市整備を進めている中で新たに計画をつくることの意義や妥当性はあるか等を検討したうえで決定されることが指摘された。計画をつくることによる補助金獲得というメリットはあるもの、第一に先に地域の課題があり、それに適したツールを探すという姿勢である。

歴まち計画に関しては、他の事業・計画等でカバーできる事業内容も多くあり、(1)の調査でも街なみ環境整備事業等の内容にまちづくりに歴史文化を生かす取組みが多分に含まれているものを多く把握している。事例調査では、街なみ環境整備事業については自治体によって異なる見方が示され、すでに同事業を都市整備に活用しているため、さらに類似するような歴史まちづくりの計画を重ねることにはならなかったという見解があった一方、歴まち計画を作っていることで街なみ環境整備事業は国の認定を受けやすくなり事業を進めやすいので有効であるという見解もみられた。また、街なみ環境整備事業は有期の事業であり、事業が途切れた後の取組みの継続という課題も指摘された。歴まち計画もおおむね10年の有期計画ではあるものの、法定計画であることは大きな違いであり、持続性という点では優位と思われる。

なお、計画の多さに関しては、制度運用におけるさまざまな場面で整理統合できれば、効率化し取組みも充実するのではないかという見方や、すでに地区を定めて策定している計画がある中でそれを活かして新しい制度を使えるようになればよいといった見方などがあり、現在の負担の度合いが伺われた。これは歴史まちづくりに限らず、行政計画全般に該当することと考えられる。

### 2) 景観施策の使い方

景観条例に基づき特定の地区の保全を図ることのできる仕組みの有無やその使い方の自治体間の相違をみることができた。まず、景観形成上の重点地区については、伝建地区（松江市の場合はお城の周辺地区）の環境保全・形成のために用いる場合もあれば、高岡市では、伝建地区の周辺部ではない良好な町並みがのこる地区に重点地区指定を行っていた。昨今、文化財指定等を受けるには至らないものの、地域にとって価値のある建物や風景等を指定する地域遺産ともよばれる制度をもつ自治体が徐々に数を増やしているが、町並みの地域遺産をすくい上げる制度とし

てこうした景観施策をみることもできると考えられる。また、景観条例に基づき住民協定を結び、歴史性を活かしたまちづくりを進める制度も神戸市や高岡市、松江市でみられた。これまでの取り組みの経緯のほか、歴史性の残り方や住民間の合意形成の状況など、複数の要素が仕組みづくりや仕組みの活用には影響を及ぼしている。

### 3) 歴史的建造物等を指定する独自制度

神戸市、函館市は景観自主条例時代から続く歴史的建造物を指定し、修理改修等へ補助を行う制度を維持するが、函館市では2011年に指定制度に登録制度が加わっている、いずれの市も景観法に基づく景観重要建造物を指定できる仕組みももつものの、指定実績はない。松江市の場合、2016年に新たに条例を定め、市登録歴史的建造物の制度を創設している。歴まち計画重点区域内の歴史的建造物および登録文化財建造物を対象とするものである。松江市は歴史的風致形成建造物の指定も行っているが、国の交付金を活用できるということを踏まえ、対象となる建造物の種類や用途によって市登録歴史的建造物制度と使い分けていることが知られた。

### (3) 歴まち法の意義、および歴まち法を含む歴史まちづくりに関する制度の在り方の考察

歴まち計画は事業計画であり、補助金を得られるところに自治体運営上の大きな意義が見出されている。一方、さまざまな省庁のさまざまな補助事業を使えば、歴まち計画をつくらずとも、歴史を活かしたまちづくりとして行っている事業の実施は可能であるとの指摘もあった。歴まち計画の意義が問われるところであるが、事例研究の成果を考え併せれば、歴史を活かすという都市政策の意思表示になること、また法定計画であるため、有期計画であっても持続性があり、他部門と計画と並列させうる枠組みであること等が指摘できる。事業資金を生み出すツールとなる計画ではあるが、都市づくりに関するビジョン性を備えうる計画ともいえるのではないだろうか。

景観施策の使い方や歴史的建造物等を指定する制度の設置・運用状況からは、各々の市町村が地域のさまざまな状況に合わせ、歴史を活かしたまちづくりに関する全体的な仕組みづくりを行っている様子が伺われた。地域ごとに保全やまちづくりに関する経緯、地域の今日的状況、地域づくりの方針など、各々の事情が背景として伺われ、個々の事情に合わせた仕組みを考え、枠組みを形成していく必要は明らかである。この状況に対し、国の制度は、煩瑣な仕組みのパッケージを重ねていくのではなく、地域独自の取組みを支え、後押しするようなものであることが望ましいと考えられる。今後、その望ましい仕組みのあり方を探り実現させていくことが必要である。

## 4. 今後の課題

(注) 必要なページ数をご使用ください。

歴史を活かしたまちづくりは、都市の歴史的文化的蓄積を継承し、都市空間に表現していく行為でもある。その際、景観施策をいかに使いこなすかは重要なカギになる。本研究では景観施策の使われ方のパターンを把握することはできたか、その運用の手法や実態にまだはふみ込めていない。景観施策やその他都市計画のさまざまな仕組みがどのように活用されており、そこにはどのような工夫がみられるのかを明らかにし、自治体が独自の枠組みを作っていく際の一助となるような知見を得ることは今後の課題である。