

古都保存行政の理念の全国展開小委員会報告
(案)

平成 1 8 年 6 月

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会
歴史的風土部会 古都保存行政の理念の全国展開小委員会

目 次

はじめに	1
1. 全国の歴史的な風土の保存の必要性	2
(1) 古都保存行政の理念と意義	2
(2) 国民共有の資産である全国の歴史的な風土	2
(3) 歴史的な風土の保存・継承におけるまちづくりの役割の重要性	2
2. 歴史的な風土をめぐる状況と課題	3
(1) 歴史的風土の保存をめぐる時代要請と対象範囲の広がり	3
(2) 歴史的な風土に対する住民等の価値意識	4
(3) 歴史的な風土の維持管理の困難性	4
3. 古都保存行政の理念の全国展開に向けて	5
(1) 歴史的な風土の保存・活用を軸にしたまちづくりへの展開	5
(2) 歴史的な風土の保存・活用と生活との共存	5
(3) 多様な主体による歴史的な風土の保存・活用の条件整備	6
おわりに	7

古都保存行政の理念の全国展開小委員会報告(案)

はじめに

高度経済成長期のわが国では全国各地において都市化が急激に進展し、環境や景観の観点から様々な問題が発生したが、中でも京都市、奈良市、飛鳥地方、鎌倉市といったわが国往時の政治・文化の中心地における問題は大きな社会的関心と呼んだ。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。）は、このような問題に対処するため、わが国固有の文化的資産として国民がひとしくその恵沢を享受し、後代の国民に継承されるべき京都市、奈良市、鎌倉市などの古都における歴史的風土の保存を目的として昭和41年に制定された。同法により、現在までに10都市が古都に指定され、大きな開発圧力の中で、それぞれの都市の歴史的風土が概ね良好に保存されている。

一方、古都保存法の対象都市でなくとも、歴史的な風土を今に伝える都市は全国各地に存在している。先進的な地方公共団体では、早くから歴史的な風土の保存と再生に対し独自の努力がなされてきており、平成10年には、本審議会の前身である歴史的風土審議会においても、古都以外の都市における歴史的な風土も古都同様に国民共有の資産として保存・継承するため、古都保存行政で培われた理念と枠組みを広く全国に展開すべく、内閣総理大臣あてに意見具申されている。

また、近年、国としても歴史や景観を活かしたまちづくりを推進するため、観光立国行動計画、景観緑三法の制定、まちづくり交付金制度の創設など、全国の歴史的な風土の保存に関わる法制度や支援措置の充実がなされてきている。

歴史的風土部会においては、「大津市における新たな古都指定など、今後の古都保存行政のあり方はいかにあるべきか」（平成15年4月14日諮問）を受け順次審議を進めてきたところであるが、古都保存法施行40周年の節目にあたる本年、本小委員会では、わが国における歴史的な風土の現状等を踏まえ、今後の古都保存行政の理念の全国展開の方向性について報告するものである。

1. 全国の歴史的な風土の保存の必要性

(1) 古都保存行政の理念と意義

古都保存法は、それぞれの古都に存在しているわが国の歴史上意義を有する社寺仏閣等の歴史的建造物等と周囲の山丘や田園風景が一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況を「歴史的風土」と位置づけるとともに、これを後代の国民に保存・継承することが当代国民の共通の責務であるとの認識に立ち、国等において講ずべき特別の措置を定め、国土愛の高揚及び文化の発展向上に寄与することを目的として制定されたものである。

同法に基づく取り組みにより、古都における歴史的風土は概ね良好に保存・継承され、それぞれの古都のみならず、わが国を代表する歴史的・文化的観光資源として貢献しているほか、歴史的風土を守るための法的枠組みが他の法制度に対して影響を与え、世界文化遺産への登録にも一定の役割を果たすなど、政策的にも評価されるものである。

(2) 国民共有の資産である全国の歴史的な風土

一方、長い歴史と伝統を有し、豊かな自然に恵まれたわが国では、古都以外にあっても、歴史的な建物や園地、古い町並み、掘割や水路、古墳、遺跡や城址、社寺仏閣や社叢林、棚田や里山、ため池や湧水等といった歴史的・文化的資産が、山丘や河川等の自然的環境と一体となった「歴史的な風土」を形成している地域をいたるところに見出すことができる。

例えば、萩市、金沢市のような城下町、天領であった倉敷市、近江八幡市のような商人町のほか、宿場町、寺内町、港町など、わが国往時の政治・文化の中心地でなくとも、優れた歴史的な風土を今に伝える都市（以下、「歴史都市」という。）は数多い。

これらの歴史的な風土は、わが国の自然、歴史や伝統の積み重ねに裏打ちされた美しい日本の国土の源であるとともに、住民の誇りと地域への愛着を醸し出す基盤である。欧米諸国のみならず、アジア諸国においても歴史的・文化的資産の継承が重視されているとおり、わが国においても、歴史的な風土は、古都同様、短期的な経済的合理性を超えた長期的展望の下に、国民が共感できる美しさの源、日本人の精神的よりどころとして次世代に継承されるべき国民共有の文化的資産である。

(3) 歴史的な風土の保存・継承におけるまちづくりの役割の重要性

歴史都市においては、今に伝わる歴史的・文化的資産と、それを取り囲む自然的環境の上に、当該都市の風土に根ざした醸造業や果樹生産などの地場産業の風景、祭りなどの伝統的行事、住民の生活様式や気風が重なることにより、当該都市の特質が形成されている。

また、わが国の歴史的・文化的資産の特質の一つである木造文化は、日常生活の中で継続的に人手による管理がなされることにより、時間の経過とともに美的価値や希少性が高まるだけでなく、周囲の豊かな自然的環境と融和することにより、その価値をより高めている。

歴史都市とは、これら有形・無形の特質が地域における日常生活の営みの中で引き継がれ、現在もなお、それらの特質が街中に具現・形成されている都市である。そして、歴史的な風土とは、それらの特質を象徴する舞台であり、国民が共感できる美しさの源として、今後の人々の創造的な活動の積み重ねにより、さらに美しく磨かれ、後代に継承されるべきものである。全国各地で活発化している世界文化遺産登録に向けた活動や、歴史的・文化的資産の復元・整備の動きなど、地域に残る歴史的・文化的資産を地域づくりに活かそうとする国民の関心の高まりに応えるべく、歴史的な風土は、幅広い視点に立った総合的なまちづくりの中で、保存・継承される必要がある。

2. 歴史的な風土をめぐる状況と課題

(1) 歴史的風土の保存をめぐる時代要請と対象範囲の広がり

古都保存法は、京都市、奈良市、鎌倉市など市街地周辺の山丘に急激に迫る宅地開発等から歴史的風土を守るべきとの時代要請に応じて制定され、主として市街地周辺の緑地の保全を目的として適用されている。

一方、古都を含め、歴史都市の市街地には様々な歴史的・文化的資産が残されており、明日香村のように、全村にわたって歴史的風土を維持するための方策が講じられているなど、制度的対応等が図られているものは現状が維持されているが、それ以外にあっては、時間の経過とともに急速に失われつつあるほか、当該資産の近傍において、開発等により周囲の自然的環境が失われたり、不調和な建築物の建築が行われ、歴史的な風土が損なわれているところもある。

また近年、明治、大正、昭和など近代に成立した歴史的・文化的資産に対する国民の価値認識も高まっており、当該資産の成立時期の広がりに応

じ、歴史的な風土と認識されるべき対象範囲も拡大しつつある。

人口減少社会を迎えて、今後、都市間競争の激化が見込まれ、特色ある地域づくりが一層求められる中で、残された歴史的・文化的資産や歴史的な風土の保存・継承が当該都市全体の資産として活かされるよう、景観緑三法の活用を含め、総合的な観点からの取組みを強化する必要がある。

(2) 歴史的な風土に対する住民等の価値意識

歴史的な風土は、生活の営みの中で引き継がれ、さらに後代の人々の活動が積み重なることで、現在の姿へと作り上げられてきたものであり、歴史的な風土を活かしたまちづくりには、地域の住民、行政、企業等それぞれの理解と協力が不可欠である。

多くの歴史都市においては、歴史的な風土の保存に対する一定の理解と協力が得られつつも、歴史的な風土は住民の日常生活の場であるため、地域自らでは、その価値が認識されにくい状況も存在する。

また、住民が住まいながら維持される歴史的な風土の場合、生活様式の変化、老朽化に伴う使い勝手の低下や維持修繕費用の負担感、高齢化による管理の不行き届き、後継者不足等により、相続等を契機とした歴史的な風土の消失も生じており、自助努力による取組みにも限界がある。

このため、歴史的な風土の保存・継承にあたっては、地域のおかれた状況や住民等の多様な意向に応えつつ、その方策を講ずる必要がある。

(3) 歴史的な風土の維持管理の困難性

歴史的な風土の維持管理には一定の労力と費用が不可欠であり、適切な維持管理なくしては歴史的な風土の保存・継承もありえない。当該風土を後世に伝えるべく、現在でも地道な活動を続けるNPO等も多数存在するほか、所有者の負担を軽減すべく、維持管理に係る費用の一部を助成するなどの措置を講ずる地方公共団体も多い。

一方、歴史的な風土を構成する歴史的・文化的資産の多くは個人資産であり、地方公共団体が助成措置を講ずる場合にも一定の制約が生じるほか、公有化による保全を図る場合には、多額の財政措置とともに、当該資産の活用方策が課題となる。

また、歴史的・文化的資産が的確に保存・継承されるための防災の視点とともに、里山や棚田の風景、葦原の風景など産業構造の変化に伴い歴史的な風土の維持が困難となる場合や、維持修繕を支える技術者や伝統的材料の不足にも留意する必要がある。

3. 古都保存行政の理念の全国展開に向けて

(1) 歴史的な風土の保存・活用を軸にしたまちづくりへの展開

歴史都市の市街地に残る歴史的・文化的資産や歴史的な風土を国民的資産として保存・継承するため、それぞれの地域の特性や社会的な状況に配慮しつつ、まちづくりに関わる関連法制度や事業が歴史的な風土の保存・活用を軸として積極的かつ有機的に活用されるよう、発想を転換する必要がある。

このため、関連法制度や事業の有機的活用の前提として、当該都市のたどってきた歴史と、市街地に残る有形・無形の歴史的・文化的資産の現状を踏まえ、歴史的な風土を活かしたまちづくりの方針について、都市計画区域マスタープランや市町村マスタープラン等に位置づけるとともに、当該マスタープランを広く住民等に周知する必要がある。

その上で、例えば、都市計画法に基づく高度地区、景観法に基づく景観地区、都市緑地法に基づく緑地保全地域や特別緑地保全地区等を一体的に適用することにより、歴史的な風土を構成する歴史的建造物等や自然的環境の保全に加え、その眺望景観の保全や、歴史的な風土に配慮した新たな市街地形成を進めるとともに、都市計画提案制度など、地域の住民の意向を的確に反映できる仕組みの一層の活用が図られるべきである。

また、国は歴史的な風土を保存・活用したまちづくりを進めるため、地方公共団体や国民に対し、関連法制度や事業の仕組みについて、わかりやすくしっかりと周知するとともに、地域の相談や要望に応える努力を継続すべきである。

さらに、国は、現行の古都以外の都市であっても、国民共有の資産として保存・継承すべき歴史的な風土については、国と地方の役割分担に配慮しつつ、歴史的な風土の価値や置かれている状況等を踏まえ、国として保存・継承する方策を、法制面、事業面、税制面から検討すべきである。

(2) 歴史的な風土の保存・活用と生活との共存

全国各地に残る歴史的な風土は、それぞれの地域の人々の生活の営みの中で形成され引き継がれてきたものであり、現在もなお生活の場であることに鑑み、今後の歴史的な風土の保存・継承にあたっては、それぞれの地域における生活との共存の視点が重要である。

このため、歴史的な風土の核となる歴史的建造物等や自然的環境は厳格に維持保存しつつ、持続可能な住民生活が営まれるよう、「環境」、「産業」、

「福祉」など生活を支える各種施策と連携を図りながら、関連事業制度の活用等により、歴史的・文化的資産の修繕、復元・整備等、新たな価値の創出を図ることも必要である。

また、併せて、都市公園事業等の活用により、歴史的・文化的資産の防災性の向上や、歴史文化の学習や歴史観光の場の創出を図ることも必要である。

さらに、これらを実施する上で前提となる工法、材料の開発、技術者の育成等技術力の向上を図ることが必要である。

(3) 多様な主体による歴史的な風土の保存・活用の条件整備

歴史的な風土や歴史的・文化的資産を後代に継承していくに当たっては、維持保存、修復、復元・整備、活用等、経済活動を含めた価値の維持・創出や、当該風土にそぐわない物件や活動の改善など、歴史的な風土の保存・活用に係る総合的な取組みが必要であり、当該土地・資産の所有者のみならず、住民、行政、公共マインドを有する民間、専門家等、多様な主体の理解、協力と参画が必要である。

このため、国や地方公共団体は、歴史的な風土の保存に対する国民意識の啓発と人材育成に努めるとともに、歴史的な風土の保存・活用が地域全体の資産となる意識の醸成に向けて、歴史的な風土を有する地域や当該歴史的な風土を構成する歴史的・文化的資産を有する個人等が、自らの有する価値の再認識に資するような普及啓発活動を推進すべきである。

また、景観計画や景観協議会等既存制度の積極的な活用等により、歴史的な風土を支える多様な主体が、当該風土を活かしたまちづくりについて合意し、ルールを設けて実践するプロセスの確保を図るべきである。その上で、良好な景観の形成に著しく支障のある既存の建築物に対し形態意匠制限への適合措置命令を行い得る景観地区制度の活用や景観重要建造物の指定等により、保存・継承するにふさわしい歴史的な風土の創出にも取り組むべきである。

さらに、歴史的・文化的資産の保存・活用に対し、多様な主体の参画を促し、取組みを活性化させるために、地域住民等や地方公共団体により設定される公益信託等に対する助成措置等、国の支援策の積極的な活用を図るとともに、当該資産に係る公的規制とのバランス、国と地方の役割分担に配慮した支援措置等について引き続き検討が必要である。

おわりに

江戸時代末期から明治初期に日本を訪れた外国人は、自然と調和した日本の都市の美しさを一様に高く評価した。

歴史や文化の集積した場所が都市であり、人々の日常生活が営まれる場所が都市である。都市が人を育み、人が都市をつくる。美しい都市は、ふるさとを慈しみ、誇りをもって生活する人々の表現であり、歴史的な風土の保存・継承とは、先代から引き継がれた記憶の後代への伝承である。

都市の美しさは健全な生活が営まれる中で育まれる。全国各地の歴史的な風土を今に伝える地域が、その美しさを楽しめる心理的・経済的余裕をもち、真に豊かな暮らしが実現されるよう、国及び地方公共団体は、引き続きその責務を果たさなければならない。併せて、歴史的な風土を活かしたまちづくりに対する国民各層の一層の理解と協力を期待したい。

以 上