

## 1. 開 会

事務局 大変長らくお待たせしました。本日はお忙しいところをお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。ただいまから社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会第4回歴史的風土部会を開催させていただきます。

本日御出席をいただきました委員及び臨時委員は15名中10名でございます。社会資本整備審議会令に定めます定足数を満たしておりますことを御報告申し上げます。

また、オブザーバーといたしまして、滋賀県より土木交通部の都市計画課長、大津市より助役にも御出席をいただいておりますことを御報告申し上げます。

初めに委員の異動について御報告がございます。臨時委員でございます神奈川県知事が交代になりまして、本日は御欠席でございますが、新たに松沢成文知事が御就任されましたことを御報告申し上げます。

次に資料の確認でございます。お手元に一覧表とともに全部で14種類の資料をお配りしてございます。資料1から13までと、参考という14種類でございます。御確認をいただきたいと存じます。過不足等がございましたらお申し出いただければと思います。

なお、毎度恐縮でございますが、御発言をいただきます際には目の前にございますマイクのスイッチをオンにさせていただきまして、終わりましたらスイッチをオフにさせていただきますようお願い申し上げます。

それでは部会長、よろしくお願いいたします。

## 2. 議 事

### (1) 大津市における新たな古都指定について

部会長 本日は皆様、大変お忙しい中お集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

それでは早速資料2をごらんください。前回の第2回都市計画・歴史的風土分科会において、「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」について国土交通大臣より諮問がありました。本日は、この諮問事項のうち、大津市における新たな古都指定について審議していきたいと存じます。なお、昨年の11月に当部会として現地を視察したところでもありますので、本日は関係資料を中心に審議いただきたいと存じております。

それでは、事務局より資料の説明をお願いいたします。

事務局 それでは資料の説明をさせていただきます。

資料、大変数が多うございますので、手短かに説明をさせていただきます。資料4以降を使って御説明をさせていただきます。

まず資料4で、今回の審議の対象となります大津市の現況について簡単に整理しております。

1ページには大津市の人口の推移並びに土地利用の動向について整理しております。人口については、近年まで人口が伸びてきているという状況であります。市の長期計画

の中では、今後さらに、特に京都や大阪のベッドタウンとして伸びていくであろうと想定をされています。

また、土地利用の推移ですが、2ページに現況並びに将来の土地利用構想の図をつけてありますが、左側の現況図を見ていただきますとおわかりかと思いますが、市域の西部並びに南部に山と丘陵がありまして、市域の東側は琵琶湖に面していると。そこに挟まれた細長い丘陵地並びに平地の部分に農地、都市などが広がっているという状況でございます。戻っていただきまして、その推移でございますが、土地利用面積の推移の表を入れてありますが、田、畑並びに山林の面積減少が著しく、宅地の拡大化が現在進行しているという状況でございます。

また、こうした土地利用の変化とあわせて市街地、人口集中地区が拡大しており、3ページに人口集中地区の拡大状況ということで掲げさせていただいておりますが、昭和51年当時と比較いたしますと平成14年の段階で人口集中地区は面積で1.7倍という状況でございます。

また、4ページに、特に農地の部分を管理するということで農業人口などについて簡単に整理しておりますが、農業人口については減少を続けているというのが現在の状況でございます。

続きまして資料5でございます。本日は大津市の古都としての指定について御審議をいただきますけれども、「古都」の考え方についてここで簡単に整理をさせていただきます。

まず「古都」の定義ですが、これは古都保存法の第2条で「わが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する京都市、奈良市、鎌倉市及び政令で定めるその他の市町村」となっており、さらに、政令で定める市町村は、その下にございます天理市、橿原市、桜井市、奈良県生駒郡斑鳩町、同県高市郡明日香村及び神奈川県逗子市となっております。

最初のわが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する市町村というものは具体的にどう考えたらよいかということにつきましては、昭和41年5月に開催されました第2回歴史的風土審議会の中で整理をされております。それが2のところでございます。要件を3つに整理しております。1つ目が、長期にわたってわが国往時の全国的な政治の中心地又は時代を代表する歴史上重要な文化の中心地であった都市であること。2点目として、史実に基づいた文化的資産が集積し、かつ、当該歴史上重要な文化的資産が、広範囲にわたる自然的環境と一体をなして、後代の国民に継承されるべき貴重な「歴史的風土」を形成している土地を有する都市であること。3点目として、市街化若しくはその他の開発行為が顕著であって「歴史的風土」の侵犯のおそれがあるため、積極的な維持、保持の対策を講ずる必要のある都市であることとされております。

これらの3つの要件ですが、京都、奈良、鎌倉については法律でも明記されておりますが、長期にわたってわが国往時の全国的な政治の中心地であり、かつ、文化の中心地であったなど、疑問の余地なしということですが、それではそのほかの政令で定める都市がどういう判断をされているか、次のページに簡単に整理をしております。表中、左側に1、2、3と番号を振っておりますのは、先ほどの要件の1番、2番、3番に相応しているところとごらんください。

左側の斑鳩町は少し置きまして、橿原市・明日香村並びに天理市・桜井市については、かなり長期にわたり皇居が定められているといった観点で、相当長期にわたっていずれも政治的な中心地であったと判断をされております。これに対して斑鳩町につきましては、いわゆる皇居が定められたことはないということで、政治的な中心地ということではなく、の要件の後半部分、時代を代表する歴史上重要な文化の中心地であったという、6、7世紀における飛鳥、白鳳文化の集積された場所というところがこの要件に該当すると判断をされております。

2番の「歴史的風土」があるかということにつきましては、それぞれその時代を代表する非常に貴重な文化的資産と、その周辺の山林などが一体となって自然的な環境を醸し出しているということで、要件として合致していると判断されております。

3番については、昭和40年代当時でございますので、いずれもかなり開発圧が強いということで、早急に何らかの保全の手だてが必要であると述べられているところでございます。

もとに戻っていただきまして、3番目の要件は「古都」の要件と申しますより、古都法を適用して何らかの対策を講ずる必要があるという判断かと思われませんが、この件につきましては平成10年3月に開催されました第45回歴史的風土審議会の意見具申の中で、「現在は開発により歴史的風土が失われる恐れがなくとも、未然に開発を防止し、適切な保存を図る観点からは」ということで、必ずしも開発圧などで失われるといった形での緊急性がない場合であっても、遺跡の発掘状況とか市町村の意向などに配慮しながら古都指定については検討するということになっておりますので、3番目の要件については今のところ特段重きを置かないというふうに理解をしているところでございます。したがって1番目、2番目の要件を満たしているかどうかということが古都の指定の対象として適切かどうかという判断になるものと思われまして。

続きまして資料6でございます。大津市の古都指定に関して、過去の審議会での議論の経緯について簡単に整理をしております。

古都法が制定されました昭和41年以降、先ほどの政令指定市が決定された後、昭和43年ごろから、歴史的風土審議会並びにその専門部会におきまして、その他の市町村について古都として指定すべきかどうか、具体的に申し上げますと太宰府、宇治、長岡京、難波宮と金沢文庫、吉野、平泉並びに大津について議論がなされております。その中で、昭和44年の第11回の歴史的風土審議会の中で専門委員会報告として、大津市については宮跡を現地視察した上で意見をまとめたいという話がございまして、現地視察を行い、昭和45年の第12回の歴風審で、「未だわが国の歴史上意義を有する建造物、遺跡等の実態が確認されていないので今のところ指定の必要はない」という形で整理をされております。この時点では、後ほど御説明いたしますが、崇福寺や南滋賀廃寺などについては遺跡が確認されておりましたが、近江大津宮本体については、まだ場所が確定できていないといった状況もございました。こういったことを背景としているものと思われまして。

平成8年になりまして、第43回の審議会の中で委員の方から、大津京など現在の対象都市以外の都市についても検討が必要であるという御発言がございまして、それを踏まえ、その後の発掘の状況などを審議した結果、第45回の意見具申の中で大津市などについて引き続き検討する必要があるとされたところでございます。

この後、歴史的風土審議会から社会資本整備審議会に体制が変わりました後、第1回の歴史的風土部会が開催された昨年(2019年)の4月、これからの検討事項として「大津市の古都指定について、引き続き検討することが必要である」と説明させていただき、先ほど会長からお話ございましたが、昨年(2019年)の11月に現地をごらんいただき、審議をいただいて、この4月に指定についての諮問をさせていただいたということでございます。

それでは、具体的に大津市の古都の要件に関連する事項について資料で御説明をさせていただきます。まず資料7でございますが、大津市における歴史的な事象について整理をさせていただいております。

1ページ目には主な歴史的な事象ということで幾つか列記させていただいております。大きな点としては、2つ目の646年、近江の国府が設置されたと。また、667年に天智天皇により近江大津宮に遷都がなされたと。大津宮については壬申の乱後廃され、飛鳥浄御原宮に遷都されたということですが、その後、保良宮の遷都に伴う石山寺の整備、また最澄が比叡山に入り比叡山寺を興し、それが延暦寺として発展をしてきた。また、円珍が園城寺を再興したといった形で、奈良時代並びに平安時代の仏教文化の中心地であったという時代がございます。その後は、近江八景でありますとか、交通の要衝ということで戦国時代などを通じ重要な地域として歴史の中に姿をあらわしているということでございます。

2ページ目はそれぞれの時代ごとの重要な歴史的な資源について整理をしております。こちらについての説明は後ほどさせていただきます。

一番大きなポイントとなると思われまます大津京についてでございます。大津京時代の概要ということで3ページに年表を掲げさせていただいておりますが、大津京が置かれた西暦600年代の中・後半という時期でございますが、飛鳥時代と奈良時代の間ということで、古代の氏族制の社会制度から天皇中心の国家直接支配、律令制を核とした中央集権社会へと国家の態様が変わってきた時代というふうにとらえられております。具体的には、年表にあります645年の大化の改新に端を発し、蘇我氏を初めとした氏族を廃して律令国家形成に向けて天皇中心の国家体制をつくってきたということでございます。大化の改新の中で新しく「年号」というものを設置したり、戸籍をつくろうという動き、それから従来の国造制から国家の直接支配への制度の転換、そういったものが行われてきたということでございます。さらに外交面では、白村江の戦いもございますが、朝鮮半島の方で唐・新羅と百済・日本とが対しまして日本が敗退したことから朝鮮半島での足がかりを失うという緊張感のある外交状況にあったということでもあります。

そうした状況の中で667年に天智天皇が大津宮に遷都をなさり、遷都後には近江令という、律令制度の最初の令といわれておりますが、実際にこれがあったのかどうかについては諸説あるようでございますが、近江令が制定されたと。また、日本最初の戸籍であります庚午年籍がなったというような時代でもございます。天智天皇死去後には壬申の乱がございまして近江朝廷が敗退したということで、近江大津宮の設置年代そのものは5カ年間という限られた時間ではございますが、こういう非常に大きな社会の変化の時代にあったというものでございます。

次の4ページに今御説明いたしました大津京遷都の背景を簡単に整理をしております。国内政治並びに外交面から、国のいろいろな制度の転換期であったということを中心に

整理をさせていただいております。また、5ページにはその時代の関連の地図、古代宮都の変遷について資料をつけさせていただいております。

6ページでございますが、大津京の遺構の発掘・研究などについて、どのようになされてきたか整理をさせていただいております。大津宮については、どこにそれがあるか長い間不明でありまして、諸説ございました。下の年表ですが、昭和3年に実証的論争ということで、滋賀里山中の寺院跡、これは後に崇福寺といわれておりますが、でありますとか、南滋賀の寺院跡などの発掘があり、時代的にはまさに大津宮の時代の寺院の跡であるということで国の史蹟の指定などを受けたということがございました。その後、大津京の直接的な調査については、西大津バイパスの工事、湖西線の建設などに伴い大津宮と関係のある官衙や寺院などの遺構が出てまいりまして、さらに昭和49年に錦織二丁目で発掘調査を行ったところ、大津宮と思われる遺構が発見され、昭和54年に正式に近江大津宮錦織遺跡ということで国の史蹟指定を受けたという形になっております。したがって昭和40年代の中・後半から50年代にかけていろいろな発掘作業が行われ、近江大津宮についてその内容が大分明確になってきたということでもあります。

次のページに調査の概要について、それぞれの年代別に整理しておりますが、その次のページに簡単な地図を載せてございます。このあたりはかなり立て込んだ住宅地ですので、できる範囲からということもございまして小規模な発掘調査などを積み上げながら、全体の概要が少しずつわかってきているというのが今の状況でございます。

近江大津宮錦織遺跡の史蹟の指定については、後ろについております資料9の方にも整理をさせていただいております。昭和54年に最初に史蹟の指定をしてから、その後、何度か追加の指定をしております。最近では平成14年12月に追加指定を改めて行っているということでございます。資料9の2ページに錦織遺跡の位置、3ページと、その後ろの4ページ、5ページの図面にそれぞれの史蹟の指定並びに土地の公有化の経緯を整理してございます。また、6ページ以降については、「大津の歴史」という大津市が編纂された資料から、近江大津宮に関連する箇所についてコピーをさせていただいておりますので、後ほど参考にござらんください。

以上が大津京本体についての御説明ですが、資料7に戻っていただきまして10ページでございます。大津京と同じ時代のその他の遺跡などということで、大津京周辺寺院でございますが、大津京には同時代の寺院跡として滋賀里西方山中の崇福寺跡、南滋賀集落内の南滋賀町廃寺、園城寺の前身となる寺院跡、穴太の穴太廃寺の4寺院が発見されているということでございます。

これらについては資料8をあわせて見ていただければと思いますが、崇福寺については資料8の8ページに整理をさせていただいております。大津京跡の北西部に位置し、丘陵部といいますが、山中にかなり古い寺院の跡が発見されたと。それを調べてみたところ大津京と同じ時代のお寺であったということでございます。また、南滋賀町廃寺については同じく資料8の6ページでございます。こちら現状は住宅地の中、集落の中でありまして、土地の公有化などを進めているという状況でございます。また、穴太の穴太廃寺については7ページでございます。こちらについては西大津バイパスの建設工事の発掘調査の中で発見されまして、遺跡を活用した公園の整備などについて検討されているところでございます。これらの4寺院については、それぞれ大津京から見たとき

に交通の要衝などに設置されているということで、大津京を防御する性格を持ち合わせた寺院ではないかという説がございます。以上が大津京の時代の遺構などの御説明でございます。

続きまして、資料7の11ページからでございますが、ここからは大津宮以降の仏都として再興した大津に関連する資料でございます。ここも資料8とあわせて見ていただければと思います。

壬申の乱により大津京が廃された後、大津は「古津」という名前で廃れたわけですが、その後、平安京遷都に伴い外港「大津」として復活したと。ことに大津と平安京の結びつきを深めた非常に重要な要素として仏教があるということでございます。

重要な社寺等ですが、まず石山寺でございます。資料8の10ページでございます。石山寺については、縁起では747年に僧良弁が開祖したといわれております。その後、保良宮の鎮護の寺ということで寺観が整備をされ、平安後期には観音霊場として非常に有名になったというものでございます。中には多宝塔、本堂などの国宝指定されている史蹟などもございます。

また、その下の園城寺、通称三井寺でございますが、これは資料8の9ページでございます。こちらの起源については、大津宮とほぼ同じ時代といわれておりますが、延暦寺の僧の円珍が天台別院として866年に再興したといわれております。その後、延暦寺を山門と呼ぶのに対して、園城寺は寺門と呼ばれております。歴代、政治の中心者から手厚く保護がなされてきたという経緯もございます。こちらにも客殿並びに金堂などの国指定の国宝などが多くございます。また、近江八景の中で「三井の晩鐘」としても知られております。

続きまして12ページ、延暦寺でございます。これは資料8の1ページ目でございます。延暦寺については天台宗の総本山ということで非常に有名なお寺でございます。その開基については、最澄が785年に比叡山に登り修行を始め比叡山寺と称したところに端を発しているということですが、平安京に遷都した桓武天皇に支持され、平安京を守護するための鎮護国家のための道場だという形で延暦寺の寺号を与えられたとなっております。その後、密教を取り入れたりして常に日本の仏教文化の中心地として活動をしてまいりまして、法然、親鸞、一遍、栄西、道元、日蓮といった中世仏教の創始者も数多く輩出している極めて重要な寺院でございます。境内は東塔、西塔、横川の3塔からなっておりますが、それぞれ非常に重要な史蹟がございますし、また、資料8の1ページの次に1-1ということで枝番を振らせていただいておりますが、延暦寺については世界遺産としても指定されているところでございます。

また、西教寺でございますが、資料8の4ページでございます。これは比叡山の足元にあります450以上の末寺を持つ天台真盛宗の総本山でございます。寺伝では聖徳太子が創建となっておりますが、一度荒廃いたしまして、室町時代に延暦寺の真盛が入って再興したということでございます。こちらにも重要文化財その他、非常に重要な史蹟などがたくさんございます。

13ページの日吉大社でございますが、これは資料8の2ページでございます。比叡山延暦寺、天台宗守護の護法神としてつくられたということですが、当初2神だけであったものがどんどんふえまして、山王二十一社と呼ばれておりますが、諸末社合わせて108

社から構成される非常に大きな大社でございます。こちらについても重要文化財、本殿については国宝として指定されている非常に重要な神社でございますし、また山王祭ということで、1300 有余年を誇るお祭りを有している神社でもございます。

その下の建部大社については、日本武尊を祭神とする古社ということで、近江一の宮ということになっております。こちらについては軍神ということで、源頼朝を初め武家の信仰を集めたとなっております。こういった非常に有名な寺、社などがございます。

14 ページ以降は中世・近世における都市形成ということでございますが、中世においては、陸路・水路両方の交通の要衝にあったということで堅田、坂本といった地域が物資の中継地として非常に栄えたと。また近世になりますと、軍事的な要衝という面もありまして、坂本城、大津城といった城が築かれたりしております。江戸幕府においても幕府の直轄都市として大津代官を置き、宿場町、港町としてにぎわいを見せたということでございます。湖南の膳所崎については膳所城が築かれ、要衝として栄えたということでございます。

その下に堅田、坂本、大津、膳所、それぞれの形成経緯などについて簡単に整理をしております。特に坂本でございますが、資料8の3ページに坂本地区（伝統的建造物群保存地区）ということで別途整理をしております。坂本そのものについては、平安時代から延暦寺の門前町ということで発達してきたわけですが、延暦寺の里坊が多くありまして、里坊の庭園並びに、自然石を使いました「穴太衆積み」という特徴のある石垣がめぐらされた門構えなどにより歴史的なたたずまいが多く残っているところで、伝統的な建造物群保存地区ということで指定をされているところでございます。以上が大津市における歴史的な事象についての御説明でございます。

ここまで近江大津京を初めとして大津市の歴史的な事象について御説明をさせていただいたわけですが、近江大津宮というところですが、皇居が置かれたのは先ほど御説明いたしましたとおり5年間だけでございますので、古都の指定でいいますところの「長期にわたってわが国往時の全国的な政治の中心地」ということは、「長期」という部分についてやや困難な面はあるかと存じます。

ただ、一方で、例えば内政面におきましては飛鳥・奈良時代の中で氏族らによる部民制でありますとか国造制といった古い制度から、中央集権の律令制度に変更していく、また、それに伴い仏教を国の中心に据えていくといった体制の変化が起こった非常に重要な時期に、その象徴として設置された都であったということ、また外政面におきまして、朝鮮半島との従来の密接な関係から緊張関係への転換、一方で遣唐使でありますとか渤海との外交といった、その後の我が国の外交のあり方に一定の道筋をつけた時代でもございます。そういった観点から申しますと、我が国の全国的な政治にとり重要、重大な転換期を象徴する場所であるとは言えるかと存じます。

また、比叡山延暦寺、石山寺や園城寺といった奈良、平安京を通じ仏都として栄えたということがございます。また、鎌倉新仏教の創設者を数多く輩出するといったこともありまして、長期にわたりこの時代を代表する仏教文化の中心地であったと言えるのではないかと思います。

こういう観点から、史実に基づいた文化的資産というところにつきましては御説明をさせていただいたところでございますが、もう1点の要件でありますところの「歴史的

な風土」ということについて、資料 10 並びに資料 11 を使いまして御説明をさせていただきます。

まず大津市の主要な自然的環境について概況を御説明申し上げます。資料 10 の 1 ページ目でございますが、大津市は冒頭で御説明いたしましたとおり西部並びに南部に山地があり、また、東部、北部には湖があると。それに挟まれた市街地であるという、3 層構造の地形が基盤となり、その基盤の上に山、丘陵地、川、琵琶湖の緑などが重なって全体の自然環境が形成されているということでもあります。これらの中で特に代表的な地域ということで以下に資料をつけております。

A 3 のものを広げていただきたいと思います。まず比叡山を中心とした区域ということで、かなり広いもので比叡山の本体ははみ出しておりますが、地図でいいますと左下の方に比叡山の本体がありますが、比叡山の山裾の部分に、比叡山と一体となり日吉大社並びに坂本の伝統的建造物群の里坊でありますとか、寺社の緑、それと、水色の部分が農地ですが、その周辺の農地などが一体となり自然的な景観を形づくっているところでございます。図中、水色でハッチをしているところは風致地区、緑色の点々が入っておりますところは公園、緑色のハッチをしているところは都市計画緑地として指定されている地域でございます。3 ページにはその写真を何枚かつけております。湖上から見て、比叡山を背景として一体の緑として大きな自然的な景観を形づくっているところでございます。

4 ページは大津京の遺跡の後背地を中心とした区域となっております。右の方が北になっておりまして、90 度ほど向きが変わっておりますので御注意ください。図でいいますと下の方に琵琶湖があるという形になります。近江大津宮の錦織遺跡が中央の下の方にございます。それと隣接するような形で近江神宮、その北側に南滋賀の廃寺跡があります。それらの背景として崇福寺跡を含む比叡山の延長としての山塊があるという形になっております。さらに、少し南に下りますと皇子山古墳と一体となりました皇子が丘公園というものもございます。これらの写真を 5 ページに掲載させていただいております。山頂から見た大津宮の位置並びにそれぞれの史蹟の現在の状況などの写真でございます。

6 ページは三井寺（園城寺）を中心とした区域ということで、大津宮のさらに南側でございます。園城寺（三井寺）を中心として長等山、それから、先ほども出てまいりました皇子が丘公園、皇子山の運動場、弘文天皇陵、琵琶湖疏水といったものが一体となり自然的な景観を形づくっております。7 ページには長等山の樹林地の写真、その中に園城寺が入っているという形でございます。

8 ページは石山寺を中心とした区域ですが、石山寺並びにその後背にございます伽藍山、石山寺の正面にございます瀬田川、さらに瀬田川を挟んで反対側の丘陵地の緑、建部大社の緑、こういったものが一体となり自然的な景観を形づくっているということでございます。こういう斜面の緑と湖水並びに河川などの水が一体となって大津の自然的環境を形づくっているというものでございます。

資料 11 は、この中で歴史的な風土ということで、先ほど御説明したこととほぼ同じですが、代表的なものとして、今御説明いたしました比叡山を中心とした区域、大津京遺跡の後背地、園城寺周辺、石山寺周辺について、それぞれ保存の主体、地区の位置づけ、主な視点場などについて簡単に整理をしております。この内容については 2 ページの地



図の中に簡単に整理をさせていただいております。こういった地域が天津を代表する歴史的風土が存する地区と想定できるのではないかと考えております。

天津市の古都指定に関連する資料の御説明は以上でございます。

部会長 それでは、ただいまの御説明につきまして御質問、御意見等がございましたら、どなたからでも結構でございます。御自由に御発言をお願いしたいと思います。

いかがでございましょうか。

A委員 きょうは、せっきく滋賀県と天津市の、地元の公共団体の代表の方が来られているようですので、補足で御説明することがあればそれを伺ってみてはどうかと思うんですが、いかがでしょうか。

部会長 そうですね。滋賀県からは土木交通部の都市計画課長、天津市から助役が見えておられます。ただいまの御説明に補足、県、市としてのお考えがございましたらぜひお願いしたいと思います。

天津市助役 せっきく発言の機会をいただきましたので、資料をごらんいただきたいと思ひます。きょう事務局からお配りいただいております資料の最後の方に、天津市のこれまでの取り組み状況を追加させていただいております。

現在、天津市ではまちづくりと古都指定、両方を大きな柱として進めさせていただいております。新聞記事の2つ目でございます6月27日の「商業地域で高さ15メートル」という記事をごらんいただきたいと思ひます。

実を言ひますと、国の方で当審議会に諮問いただいたことを地元としては非常に心強く感じておりまして、それを先取りするようなことをどんどん進めていこうという取り組みが既になされておす。先ほど御紹介いただきました石山寺の周辺で、古い旅館が競売に付されマンション建設の風聞が立ったわけですが、地域としてこの風土をぜひ守りたいということで、古都指定を踏まえて、都市計画で今からできることはどんどん進めていこうということで、地元も具体的に動いております。このような地元の熱意をぜひ御理解いただければと思ひまして御紹介させていただきました。

部会長 京都新聞の6月27日付けの記事が入っておりますので、ごらんいただきたいと思ひます。

滋賀県からどうぞ。

滋賀県都市計画課長 滋賀県でございます。ただいま天津市さんから御紹介いただきましたように、天津市さんでは都市計画審議会の景観専門委員会を開催され、その中で古都指定を要望すべきということをいただきまして、滋賀県にも要望があったところでございます。それを受けまして、滋賀県においては3月14日に滋賀県都市計画審議会で審議いただき、「天津市の古都指定は県民にとって文化資産の継承、緑地の保全、観光の振興などに効果が期待できることから、滋賀県が国に対して要望することは意義があることと考えます。なお、古都に指定された場合、天津市と緊密な連携を図るとともに、市民と一体となって歴史的風土の保全に努められるよう望みます。」と、そのような答申を受けております。

これに基づき、国の方に3月27日に、滋賀県知事と天津市長さんと要望させていただきましたところ、4月14日に審議会にかけていただきまして、御審議いただくということで、大変滋賀県知事も喜んでおりまして、早期に指定されることを期待しているとい

う現状でございます。ありがとうございます。

部会長 ありがとうございます。

ということでございますが、それでは委員の皆様……。どうぞ、B委員。

B臨時委員 大津は奈良と京都の陰に隠れまして注目が足りないのですが、実は大津の持っている意味というのは大変、先ほどのお話のように重要なものであったと思います。特に天智天皇による大津の都については、長い間「幻の都」としてその所在がわからなかったのですが、1974年に大津市錦織のところから遺跡が見つかり、一躍脚光を浴びたわけでありまして。昨年も膳所高校の中から立派な宮殿の跡が出てきて、その歴史的な背景というものは大変なものであることは言うまでもないと思います。特にいわゆる皇子山、比叡山から皇子山、長等山にかけて立派な景観が残っておりまして、京都から山科をつなぎ、あの景観がつながるといことは大変重要な意味を持つと思います。そういう意味で、私も準地元になるわけでありまして、ぜひとも加えていただくようお願いしたいと思います。

先ほどから律令制について十分なる御説明があったのでありますけれども、天智天皇は大化の改新で本格的な、最初の行政改革をしたのですが、白村江の戦いで、敗戦の後、危機管理の中で首都移転というので、まさに現代のキーワードが全部入っているわけがあります。歴史は未来へのデータと申しますが、そういった内容を大津は全部持っていると思います。ぜひとも加えていただけるようお願いしたいと思います。

委員がお願いするのはおかしいと思うのでありますけれども……。

部会長 ありがとうございます。委員にお考えいただきたいんで、皆様の御意見は順次伺いたいと思います。

いかがでございましょう。どなたでも結構でございます。

C委員、いかがでございましょう。

C臨時委員 今おっしゃったこととほとんど同じなんですけれども、確かに日本の戸籍制度とか律令のあけぼの時代の重要な地域だったと思います。我が国が国家としての体制をつくって、外交的にもちゃんと1つの国であると認められるために頑張っていたころの、当時の人たちの情熱とか、危機感とか、そういうものが凝縮した場所だったと思います。また、古代においてはっきりした内乱のきっかけとなった土地でもあり、不幸にしてその後廃されたわけですが、先ほど来お話があります長期間都ではなかったといいましても、政治的な意味でのはっきりした都という位置づけと、人々の心にある文化の中心地としての重みとを重ね合わせますと、正式な都としての期間の短さというのは余り問題ではないような気がいたします。

現代は、ここは近隣の大都市からの交通の便もよくて、住宅地として再開発とか、マンション計画もありましたけれども、今後、老人向けの集合施設とか、景観のよさからいろいろなことが考えられますので、早く手を打っておいた方がいいなと、私も個人的にはそう思っております。

部会長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

事務局 事務局から恐縮でございますが、最初に御説明した資料5の「新たな古都指定の考え方について」というペーパーがございます。今回の大津市について、先ほど説

明の中でも申し上げましたとおり、C委員からお話でしたが、長期という要件には当たらないことは間違いないと思うんですね。都があったのは数年間だと。一方で律令制、中央集権制度の確立に向けた歴史的転換点である。内政上も外交上もいろいろ重要なことがあって、次の時代を一定程度画してきたと。これは間違いないと思うんです。

今回、国土交通大臣から諮問申し上げていますことが、大津の指定、それを含めた今後の一般的な古都行政のあり方はどうかということで、本日は大津について御議論をいただくということでお願いしておりますが、今後の古都行政をどうするかということにも関連するんですが、大津を指定するとすれば、そのときの考え方がほかの地域の指定についても影響するという意味で、できれば整理を賜ればと思いますのは、3番は置きまして、と の要件ですね、長期にわたる政治的中心ということと、文化的な意味で非常に重要だということと。今回の大津について、それぞれどうかということと、特に について、法律上は「長期」という言葉は入っておりませんで、古都法の2条に「わが国往時の政治、文化の中心等として……」とありますので、「歴史上重要な地位」という言葉の中に長期というような時間の概念も入ってくるのかなと思いますが、逆に言えば、時間が長くなくても重要な地域だといえればいいという解釈の余地もあるわけがありますので、第2回の歴風審で決めた法律の解釈を変えてでも、大津について、 だけで指定できると考えるか、あるいは主として で指定をすると考えて、 も、時間は短いけれども補強材料として位置づけるか、その辺の整理をいただければと私どもは思っているんですが、まず大津に関してどうするかを決めた上で、一般論の中でももう少し議論を深めようというお話になるのかもしれませんが、お願いを含めて発言を申し上げます。

部会長 わかりました。今後そのほかのことにも関係があるであろうということでございます。

先ほど御説明がございましたように、 に関しては「長期にわたって」という言葉が入って、「わが国往時の全国的な政治の中心地」ということと、「又は時代を代表する歴史上重要な文化の中心地……」という言葉がございます。それから、斑鳩町は政治の中心ではなかったわけですね。少なくとも都ではなかったけれども、しかし十分に意味があるという御説明もございました。そういうことも踏まえて、大津に関して、 の解釈を踏まえた上で御意見をいただきたいと思います。

A委員 大津に関しては、B先生を初め「ぜひ」ということについて、私も同感でございます。C先生からお話がありましたが、それについては、前回の第2回歴史的風土部会で現地を見させていただきまして、さらに前向きに進めましょうと、そのとき参加できなかった委員の方々もいらっしゃるわけですが、我々として合意をしておりますので、それを受けて国としてももう一度検討された上で諮問に至ったということで、大津を前向きに検討すること自体については、委員、それから行政としても恐らく異論なくやっているんだろうと思います。

そこで、事務局からお話がありましたが、史実として確認された歴史的な遺産の重さなり、現状で存在している山並みなり湖なりのすばらしさは委員としても共通だと思うんですが、法律に基づく指定となりますと法律上の指定の考え方の整理をしてほしいと、

そういうことだろうと思いますので、それについて私の意見を申し上げたいと思います。

法律の専門家の方もいらっしゃるのですが、違っていればあれですが、古都保存法そのものは、歴史的には鎌倉の開発から始まった大変意義がある法律だと思いますが、法律の指定の考え方について、法律が制定された当初、この審議会の前身に相当する第2回歴史的風土審議会で3つの解釈が決められたと。「今後の」と事務局のお話がありましたが、私は、平泉とかを含めて他の都市については今後ゆっくり議論して、古都法の対象なのか、あるいは古都法以外での歴史的な都市づくりとか都市再生を進めるべきか、萩市長さんも委員になられていますし、きちんと議論をすればいいと思うんですが、大津についてはストレートに古都保存法の中で議論すべきだと私は思います。当然ながら日本の中でまだまだ重要な歴史的な都市があると思いますけれども、その議論と大津とは分けていいのではないかなと。

私、考えてみますと、法律の本文は「わが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する」と。そこに京都、奈良、鎌倉があるわけですが、「及び政令で定めるその他市町村」。つまり政令で定める市町村に大津が該当するかということで、枕言葉である「わが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する」に大津が該当するかどうか、この審議会としての合意形成があるかどうかというのが一番重要だと思ひまして、基本的には我々としては前向きに進めてきたということがあるのではないかと。その観点だと思います。

そこで、指定の3カ条をつくったわけでございますが、この中で第2カ条については大津は問題なしに該当しているのではないかと思います。それから第3条も間違いなく該当しておりまして、大津は、日本全体が人口が減りそうな中で人口がふえていると、都市としてまだ成長課程にあるということで、3番目も該当していると。1番目はどうかということでありますが、私は、この考え方を決めたのがこの審議会であれば、その考え方に該当するか、あるいは、若干修正といいますが、少し加えよう、あるいは少し直そうというのもこの審議会での議論ではないかと思いますので、私自身の提案といいますが、意見は、の「長期にわたってわが国往時の全国的な政治の中心地」、これは平城京、平安京は当然ですが、「時代を代表する歴史上重要な文化の中心地」、ここは文化に限定する必要は全くなくて、法律本体に「政治、文化の中心」と書かれていますから、「歴史上重要な政治、文化の中心」と、法律の本体に書かれている言葉を加えれば、素直に大津は該当しているのではないのかなというのが私の考えです。

と申しますのは、古都法が昭和40年代につくられた指定の考え方そのものは大事に継承していく必要があるのではないかと思います。とはいいいながら、細かな部分については時代に応じて少しずつ、その精神を生かしながらという前提の中で、少し書き込みがあってもおかしくないだろうと。私は、指定の方針はなるべく受けている方がよろしいかと思いますので、第1項目が多少加筆をすることがこの審議会でも合意が得られると、3項目が大津は該当していると判断して決しておかしくないのかなと思います。

こういうことをお話ししたのは、指定基準の3つを今後我々の審議会でもどう取り扱うかということでありまして、一字一句変えてはいかんということはないと思うんですが、やはり大事にしたいなということと、大津は、1つだけに該当するのではなくて、できれば基準すべてに該当する形でということが一番よろしいのではないかなということで

ございます。ちょっと長くなりましたが。

部会長 ありがとうございます。第1のところは「長期にわたってわが国往時の全国的な政治の中心地」、京都や奈良は当然ですが、「又は時代を代表する歴史上重要な政治、文化の中心地」ですね。大津は確かにそうだろうという御提案であります。我々の審議会としてその解釈でよければ……。これは第2回の歴風審の考え方を变えるというよりも、もっとはっきりさせてそれを受け継いでいくという御提案だと思います。それも踏まえて、どうぞ。

B臨時委員 今回の大津の場合には1のところを中心になると思うのでありますが、実は1のところの中心となる大津京については、資料7の8ページの図を見ていただいたらわかるのでありますが、既に錦織の大津宮の中核部分がほとんどが都市開発に合っ  
てしまっていることでもあります。そういう意味におきまして、私は第3のところにも当然該当するんだ。むしろ遅きに失したのではないかと思うのでありますが、一方において大津市あるいは滋賀県の方でも、もうちょっと大津京の跡を大切にしていきたいと。こういうふうな状態になってからでは遅いのではないかなと思うわけであり  
ます。そういう意味において3には十分該当するんだと思うのでありますが。

部会長 ありがとうございます。これは発掘の場所に市街地があったというよりも、市街地を発掘したら出てきたという部分もあろうかと思えますけど。

B臨時委員 現在その場所へ行きましても、古都の景観を保っていないことは事実だと思えます。

事務局 会長、すみません。

私のさっきの発言、若干誤解に基づく発言がありまして、と の選択のようなことを言ったんですが、はいろいろな意見がありますから、大津の場合はにも該当するとも言えるとは思いますが、を捨てて というようなことを言ったかもしれませんが、をどう理解するか、その整理のお願いというふうに言い直したいと思えます。には当たるだろう。で政治について長期ということがついているので、そこをどうするかということでございます。

部会長 わかりました。

いかがでしょう。

D臨時委員 今の説明の中で、昭和41年の審議会で整理された3つの要件ですか、1番で「長期にわたって」とつけたのは意味があったんじゃないかと思うんですね。その後、大津の指定について「今のところ必要はない」とされた。41年当時、大津なんかを意識して、短期間じゃないか、もっと重要なところがあるんじゃないかという意識があって「長期にわたって」とつけられたのではないかという気がするんですね。こういう御時世になって、「長期」というのは余り重要視しないで、政治の中心地であって、歴史上重要な文化の中心地だったと。期間は問わないと解釈する方が今の時代としては適切なんじゃないかなという気がします、いかがでしょうか。

部会長 という御意見でございますが、いかがでしょう。

E委員、よろしいでしょうか。

E委員 今の御発言についてお伺いしたいんですが、時代が変わったという御趣旨だったんでしょうか。今の時代にはというおっしゃり方をなさったんですが、「今の時代」

というのはどういう趣旨でしょうか。

D臨時委員 昭和40年代と平成の現在とは違うという意味です。

E委員 どのように違うんですか。

D臨時委員 古都法ができて指定する時期には、余りたくさん、あちこち指定をしていくということを意識していなかったんじゃないかなと。限定的にするために、「長期にわたって」という枠をはめれば、大津なんかは長期にわたって全国的な政治の中心地からは外れちゃいますよね。そういう意識があったのではないかなと解釈したんですけれども。間違えているかもわかりませんが。

事務局 少し補足させていただきます。

3項目の要件が決定されましたのは最初の政令指定市を決める段階で、昭和41年5月の第2回の歴風審でと御説明をいたしました。大津市などが議論になりましたのはその後でございます。昭和43年ごろからさらに拡大について議論がなされたということで、「長期にわたって」という文言は大津市などを除外することを念頭に置いて決められたものではございません。

ちなみに、大津につきましては、これも先ほど御説明をしておりますが、専門委員会です。いろいろ議論がなされた中で、歴史的な意味合いとかそういった部分について十分に議論していない中で、本体となります大津宮というものが遺跡、遺構などが確認されていないので今回は議論から外しましょうということでございます。

部会長 先ほど御説明があったことですね。よろしゅうございましょうか。

E委員 もう1点質問があるんですが、先ほどのA委員の御発言と、それに対する、どなたの応答だったかはっきり記憶してないんですが、3つの要素のうち、の2行目の「文化の中心地であった都市」という前に政治を読む、「政治、文化の」とおっしゃられたように思ったのですが、それはちょっとおかしいのではないかという気がしております。どうしてかということ、政治のことは前段で書いてあるわけですね。ですから同じことを言っていることになると思うんですね。

そもそも古都保存法の第2条の「わが国往時の政治、文化の中心等として」という政治と文化の関係なんですけれども、政治または文化の中心等と読むのか、政治と文化というふうに読むのか、そういう問題だろうと思うのでございます。もしこれを「政治または文化の中心」と読んだ場合には、政治の中心の期間、つまり都であった期間が短くても、文化の中心として歴史的に保存するに値する、重要だということが認定できれば、都であった期間にこだわる必要はないだろうと思うんですが、その辺についてのこれまでの御解釈はいかがなんでしょうか。

事務局 この件につきましては、過去それほど多く指定を行っているわけではありませんので、実例としては先ほど御説明いたしました斑鳩町が、宮が置かれたわけではないことから、政治の中心地とは推定しづらいんですけれども、飛鳥、白鳳時代の文化が集積されているということ、それから、政治の観点から見たときに、当時の要人であった聖徳太子がそこにおられたということを念頭に置いた上で、我が国の文化の中心地ということで指定要件を満たしていることから選定していると解釈をしております。

事務局 ちょっと補足させていただきますけど、まさに法律の条文を受けて第2回歴風審があったと思われ。第2回歴風審のを見ますと「又は」というのでつながっ

ていますから、これは明らかに「又は」という、「及び」という関係ではないという整理をしております。法律上もそういうことで解釈をしてきたと考えられます。

E委員 そうすると別に都の中心であった期間が長くなくてもよいということになると思うんです。長年にわたってという部分は「政治の中心」というところで切れて……

事務局 法律上も、まさに2回歴風審で制限を加えていたという状況かと考えられますが、法律はそういう要件が入っていないものをということですか。

E委員 ただ、「又は」以下の「時代を代表する歴史上重要な文化の中心地」という部分には「長期にわたって」というのはかかっていない。であれば、大津市について「時代を代表する歴史上重要な文化の中心地であった」ということを認定すれば、「長期にわたって」の問題は論ずる必要がないということになるわけです。

事務局 大津市に関してはそういうことになろうかと思えます。ただ、大津市をきっかけにして古都のあり方全体を今後御検討いただければという趣旨で、委員の先生方もいろいろ御発言いただいたのかと思われまます。

事務局 私が先ほど申し上げましたのは、の後段でも個人的には十分いけるだろうと思えますが、の前段、短期であっても非常に政治的に重要な意味があるものは、法律の解釈として、結論は変わらないかもしれませんが、頭の整理としては、短期であっても政治的な意味で転換点だったということはしんしゃくしていいのではないかなと思ったもんですから。だから、政治、文化、両方でいくのか、もっぱら文化でいくのかと、その整理の問題でございます。

E委員 くどいんですけど、事務局のお考えは、この際「長期にわたって」という文章を、ここは立法機関ではないわけですけど、いろいろなことを決めていくという意味ではその趣旨があるわけですが、後法は前法を破れるわけですので、「長期にわたって」というのをなくす、あるいは限定するような表現を加えて新しい指針にする可能性も考えておられるという御趣旨ですか。

事務局 最も一般化すればそうなると思えますが、大津に関してそういうふうに理解したと。逆に言いますと、それぞれ全部別だと思えます。地域によって候補地は個別性がありますから、大津についてはそういう解釈をしたけど、それがほかの地域について当てはまるかどうかはさらに議論が必要であるということかもしれませんし、審議会の先生方がどうお考えになるか、その辺の議論を整理いただければ行政として非常にありがたいということでございます。

気持ちとして、「長期」という時間的要素を取ってでも、それに匹敵する重要なものがあれば基準として立ててほしいと言っているわけではないんですけどね（笑声）。その辺をどう考えるかと。

部会長 F委員、どうぞ。

F臨時委員 法律には長期という縛りがかかっていないことははっきりしているんです。それで、第2回の歴風審の ですが、「長期にわたって」という限定文句は、政治の中心地だけにかかるのか、文化の中心地だけにかかるのかという議論をすっ飛ばしちゃったような気がするんですが、これは両方にかかるかと第2回の歴風審でお決めになったんでしょうか。

事務局 この文言自体がどういうことに入ったかという点は、議事録の確認とかも必

要かと思えますけど、素直に の文章を読めば、「長期にわたって」ということで時間概念が入ってしまっていて、後半の方では「又は時代を代表する」という時間概念が入っていますので、もしも後半までかかるとすれば、長期にわたって時代を代表するというのは、ダブリといいますか、概念が異なってくると思われますので、恐らく前半は長期にわたって政治の中心地、後半については時代を代表する文化の中心地、そういうふうな読み方をするのが素直かなと考えられるところでございます。

F 臨時委員 わかりました。納得いたします。

A 委員 今のF委員の御質問と、事務局からお答えがありました。私もそう素直に読んだ前提での発言です。つまり、法律本体はこう書かれておりますので、これを第2回歴史的風土審議会のときに、 の指定の考え方に実は(1)、(2)があると、そういう書き方をしているわけですね。重要なことは、当時どういう議論をしたのか再度確認する作業も必要だとは思いますが、ここでは素直に読める範囲で常識的に解釈をして、当時の指定のいきさつは、鎌倉の開発問題がありまして、鎌倉、京都、奈良、飛鳥の一角を指定して、近年の逗子の場合には、逗子市自体に古都があるということではなくて、鎌倉の古都のやぐらとか、切り通しとか、そういうのが現在の行政区域から見ると逗子市のエリアにはみ出しているということだと思えます。大津については史蹟なり歴史なり文化なりというのは我々は見ていると思えます。

もう一度申し上げますと、大津の意味というのは近代国家の礎を築いたと。これはB委員、C委員も同じ意見だったと思えますが、大化の改新以降、それを遷都する中で実現して、近江令を含めて古代国家の政治的な基盤をつくったというところに意義があるのではないかと思いますので、期間が短期か長期かという話は別として、文化の中心地というよりは、政治・文化の中心、もしくは政治の中心、どちらかで評価した方がよろしいのではないかなと。文化の中心だけで評価する場所ではないと私は思います。

部会長 ありがとうございます。

どうぞ、D委員。

D 臨時委員 もう1点、皆さんがおっしゃるとおり、「長期にわたって」がちょっとひっかかるので、それをもう少し議論したらいいかと思いますけれども、私も政治と文化両方の意味で大津は適切だと思います。問題は顕在化した史蹟とか、そういうのがつまびらかになっていない面があって、行政とか一部の人は古都の指定を非常に期待されている、あるいは一生懸命なんですけど、市民の皆さんが実際に古都についてどれだけ認識があるかなと。市民のサポートみたいなものはどうなのか、ちょっと希薄なような気がいたしまして、そういうところが指定に影響するのかどうか気になります。もう一つは、滋賀県の場合に信楽宮とかいうのがありますよね。私はよくわからないんですけど、大津京を言う場合、信楽宮なんていうのは関係しますよね。そのあたりの扱いをどうするのかというのがちょっと気になります。以上です。

部会長 ほかに、いかがですか。

E 委員 私、会議の場所がわからなくて遅刻して参りましたので、説明を十分お伺いしなかったためにお伺いすることになってしまったのかもしれないんですけど、歴史の御専門の委員の方もいらっしゃると思いますので教えていただきたいんですけど、ここが都であった期間は短いにもかかわらず、寺社仏閣のたぐいで非常に重要なものがございま



す。それは、ここが都であったということと関係しているのか、それとも、例えば平安京に近かったということと関係しているのか、どう理解したらよろしいのでしょうか。

B 臨時委員 2つの性格があると思うのでありますが、都があったときには、ここでは穴太廃寺、南滋賀廃寺、崇福寺という名前になっておりますが、実際は梵釈寺という名前のお寺もあったと。どれかがそれに当たるといっているのでありますが、あの場所が、片方には琵琶湖があり、片方には山があるということでもあります。それは、白村江の戦いで日本が660年に負けまして、敗戦して帰ってくるわけでありまして、そのときに九州から瀬戸内にかけて朝鮮式、つまり韓国式ですが、山城がずっとつくられたわけがあります。それは防御のためにつくっていったわけでありまして、最後に比叡山の裾野、山を西にいたしまして、東側には琵琶湖を持つ、戦場として退去できる場所を選んだ。軍事的な意味を持っていたと思うんです。そのため、ほかの都のように風水思想に基づくものではなくて、片方だけに山を持ち、片方に湖を持つというものであったんです。そういう中で、天智天皇のときに幾つか、山にしかお寺はできませんから、山裾にずっとお寺ができたわけでありまして。そういうものが飛鳥時代の後半の大津京の姿であります。

それに対して、平安時代になってきますと比叡山の延暦寺を中心とするところに新しいお寺がどんどんできていくわけでありまして、それが山を越えて日吉神社、西教寺というものができてきたのであろうと思います。そういうので2つの時代のものが微妙に重なっているということだろうと思います。特にあの位置は平安京の鬼門に当たる、都の東北に当たるところでありますので、そういう意味でも重要な意味を持ったと思うのであります。その後、これは出てきておりませんが、文化というのは1カ所だけに集中的なものではありませんから、平安京を支えた多くの技術者や宗教者が琵琶湖の東岸に集中していたという事実もあろうと思います。

部会長 ほかに。

どうぞ。

大津市助役 先ほどのD委員のお尋ねについてですけれども、昨年の当部会の現地視察の時点で、大津の状況はどうかという同じような御趣旨の御質問に対して、正直に言ってまだ大津市民としては古都についてそれほど積極的な議論はありません、行政が主導的に情報を発しておりますと申し上げました。しかし、冒頭で御説明いたしましたように、今日では、地域としての取り組みについては行政も目を疑うくらい活発で、後世にきちっと自分らの文化を残していこうということが石山寺地域からも出ており、みずから都市計画の高度地区をかけてまで残していこうという機運が高まっております。この間の市民の盛り上がりは飛躍的に高まっていると思います。

もう1点、僭越ではございますけれども、資料6を見ていただきたいと思います。これまでの大津の古都指定に関する議論について書いてありますが、まず第11回での「大津の指定については宮跡」、これは大津京を古都指定するか否かという議論をしたわけでございます。この時点で、長期の概念は当然整理した上で、5年間というのをわかった上で、現地に宮跡があるか見ようかということです。現地でそれが具体的に確認できないので、第12回で今のところその必要はないということです。の証拠さえ確定できればいいという一定の整理ができていたのではないかと私は理解していたので、5年は

短くて10年以上でなければならないということについては私は疑問に思います。

事務局 過去の議論は議論としまして、きちんとここで整理すべきだという意味で議論をお願いしているわけで、結論をどうこうということではなくて、指定するという前提に立ったときに、A委員も何度もおっしゃっていますけど、政治的要素、文化的要素、両方からいけると思うのか、それとも政治的要素はないと。文化的要素だけでいけると思うのかという頭の整理をしないといかんだろうと、こういうことなんです。

部会長 いかがでしょう。

A委員 地元ということでちょっとお話ししますと、私はこの専門委員会の委員長で多少面倒を見ていましたのでお話ししますと、実は詳しい状況は大津市役所のホームページの先頭の部分に「古都大津の景観」ということで、クリックすると景観専門委員会の審議状況は、議事内容、配付資料を含めてすべて出るようになっております。それから、行政がつくっているホームページにはマスコミの報道は載っていないわけですが、地元各紙も大変熱心でありまして、地元マスコミから全面公開して取材させてほしいという申し入れがありまして、毎回、地元の地方紙ですが、必ず報道されております。京都新聞の過去のインターネットの記事でも毎回、専門委員会ごとに報道されてきて、マスコミの方々の報道、非常に好意的にされているということは、1つの地元の世論の動きと置いていいのではないのかなと。

現時点では確かに行政の発意によって、また、市議会は同時並行で景観の専門委員会をつくっておりまして、行政と地元の立法から始まっているのは事実でございますが、一方では、規制の強化も含めて取り組みたいという動きが出ているということは、従来の古都指定、あるいは歴史的な町並み保存の中で余りなかったことではないのかなと。従来は、非常に重要な場所にマンションができてしまって大変問題になったりということがあったわけですが、大津では事前にこのような着実な動きが出ていると。

参考までに申し上げますと、歴史的な町並みの中で中心市街地に高さ制限をかけるという例は幾つかございまして、1つは松本城周辺、これも実はマンションが建ってからなんです。それから御用邸のある葉山町、ここも戦前の良好な別荘が転売されてマンション問題が起きております。近年ですと、ことし金華山、長良川の、地形的には大津と似ていますが、岐阜で高さ制限を行いました。大津でも既にかつての旅館街が転売されているということで、実際に都市計画決定に至るまでどのぐらいかかるか、実現については未確定でございますが、市の正式な機関の中で意思表示をしたというのは、全国での取り組みの中では相当評価していいのではないかなと。

私はたまたま委員長をしていましたが、委員長がこうしてくださいとって動くようなものではありませんで、地元の都市の歴史と文化に誇りを持ってこういうことをしたいということだろうと思います。それが1点ですね。地元の動きということで補足で御説明しました。

もう1点でございますが、大津に関する歴史的なものとそれに対する評価は、既に現地視察を含め何度か議論をして確認されていると思います。むしろ指定基準ですね、審議会で作る指定基準というものが一体何なのかというところではないのかなと。私は、特に歴史、文化を議論している審議会ですので、過去の指定基準は大事にしたいなと。この基準に基づいて京都と奈良を指定したという事実があるわけでありまして、ただ、

当時は議論されながらも指定対象にはしていなかった大津が今回まないと乗ったということでありまして、素直に大津をどういう観点から評価すべきかという中で、できれば余り抜本ではなくて、指定基準をつくったときの審議会の歴史とか重みを尊重しながら、現時点でこういう理由で加えると、そういう整理の方がよろしいのではないかと。だれが見ても平安京とか鎌倉幕府とかは長期だと思えます。長期が何十年かという定義は別としまして。ですから「長期にわたって」という言葉は残してよろしいのではないのかなと私個人は思います。だれが見ても日本の歴史上重要な都であった。けど現在の大津をどう評価するかという中で、過去の指定基準の文言なども見ながら、新規に を起こすという考え方もあるかもしれませんが、そこまでしなくてもいいのかなと。これは皆さんの御意見でということだと思います。

部会長 どうぞ。

部会長代理 Aさんは古い記録をよく調べておられますけど、これを決めたときの最初の立法ですね。再三お話が出ていたように、鎌倉とか明日香村、それから京都の双ヶ岡ですか、そういう開発問題が出てきて、当時は今の都市計画法じゃないですから、土地利用の厳しい規制ができなかったわけですね。そういう中で国が新しい法律をつくってやろうとしているものですから、運用を厳しくしたんじゃないでしょうか。

したがって、今どなたかが言われたように、世の中が変わってきて、国民の意識も変わって、古い風致景観なり歴史的風土を大事にしようという認識が高まってきたら、この指定基準に必ずしもとられる必要はないし、長期にわたって政治の中心という必要もないだろうと私は思いますけどね。どうなんですか。そこはAさんの専門の分野じゃないかと思うんですが。

A委員 私より事務局の方々の方がはるかに詳しいのではないかと思いますけれども、実は、これは日本で初めてだったと思いますけれども、権利制限に伴う補償措置を伴った法律であるということで、当時の立法に携わられた方々の書かれている文章を私も見たことがあるんですが、ものすごい決断をしたと。当然ながら限定的に指定するというのが前提だったんです。ですから、法律の本体はこうですが、解説の文章に指定の考え方が多少限定的になるように書いたんだろうと私も思います。

そこまでは部会長代理と全く同じ意見なんですが、今後、例えば金沢とか萩のような都市に対して歴史を生かしたまちづくりなり、もともとああいう都市は市独自で取り組んでいるいろいろな施策があるわけで、国としてどう応援しようか、あるいは法律でやるべきなのかという議論をしていく最初の例として大津を考えるのか、僕は、今まで「古都」という考え方でやってきた、中央政府の所在地であったというような限定をかけた中で、例えば長岡京とか難波京ということでは古都を指定していないわけですがけれども、その中で大津を考えるのか、どちらの整理でいくかということと、もう一つ、過去の指定基準は指定基準として、新たに、大津というのは古都法の対象であると我々が議論したと。こういう考え方であると。3つの中で無理やり解釈するとか多少加えるということではなくて、素直に1項加えるという考え方もあると思いますので、その2つの交通整理があるんじゃないかと思うんですが、そこら辺はいかがでしょう。逆に部会長、部会長代理のお考えを……。

部会長代理 私はどちらであるべきだと思っているわけではないんですが、国の首都

であった、あるいは国の文化の中心であったということをおうとしているのは、これについては買い取り補助その他を含めて国の負担が特別に認められておりますね。ほかの地域には適用しないものを、この地域に国の手厚い補助を出そうというのは、国の中心機能がかつてあったところだということでも皆さん納得したんじゃないでしょうかね。ですから、金沢とか萩をおやりになるんだったら別の概念が要るんでしょうね。

E 委員 私も日本では歴史的な建物なり地域なりがもっともって保存されるべきだと思っているんです。基本的にはそうあるべきだと思っておりますけれども、法律があって、法律に基づいて制度が動いているので、例えばこの法律のもとで読めなければ新たな法律をつくるしかないということも可能性としてはあり得るわけです。

例えば、この法律の題名が「古都保存法」となっているわけですね。「古都」といったときに、都が置かれたところだけを「古都」というのか、平泉とか萩とか、そのようなところまで「古都」と呼ぶのかという問題にもかかわってくると思うんですね。法律で決めてやっていくときには、その場その場で自分たちでいいと思って決めてしまうということでは一貫性が保たれないわけで、長期にわたってという基準を残されるといたしますと、大津を指定しますと、ほかのところも、自分のところもしてくれ、自分のところもしてくれと言ってきたときにどう対応するかということがあるわけです。ですから、第2回の歴史的風土審議会において保存法の2条を解釈した基準というのを立てたわけですが、2条そのものを変えたわけではありませぬので、2条の解釈として我々として別の解釈ができるのであれば、それはそういうふうにした方が物事がすっきりするんだと思うんですね。

それから、もう一つお伺いしたいのは、国の制度を使って保存する、つまり古都保存法のもとでやるという場合には、買い取り請求が出てきたときに国庫補助があるということでございますね。地方分権の時代になって、条例でもかなりのことができるようになってきていると思いますし、もっとそういう方向に進んでいくと私は思っております。財源の問題で今もめておりますが、指定するとししないのの基本的な違いというのは、どこまで制限できるかということと、補償に対する国庫補助があるかという、その2点というふうに理解して宜しいのでしょうか。

事務局 この法律ができた大分後に、昭和49年に都市緑地保全法というのができています。都市計画で緑地保全地区を決めればほぼ同様の制限ができ、買い取り請求もできると。買い取る際の補助率が違うんですね。補助率が古都の方が高いと。緑地保全法は、いろいろなパターンがありますが、イメージは地方の里山のようなものとか、大きな屋敷林とか、そういった身近な緑で、この法律で保存しようとするのは、まさに国家的見地から国民共有の歴史的風土として保存しようとするところの、その風土の重要な構成要素である緑を守っていかうというわけです。だから規制なり買い取りなりの出口は実質的には同じものになってはいますが、できたのが10年近く後だと。

古都法によりますと国の負担が10分の7です。緑地保全法の一般制度では3分の1と。あわせて、補償なしに建物の建て方を制限したり、木を切ったりすることを制限する制度としては風致地区というのがあります。これは一切補償がないと。制限だけでいけるぎりぎりのところをやっている制度がもう一つありまして、京都なんかでは古都の特別保存区域と風致地区なんかをうまく併用して全体を守っているという……

E委員 それでも制限することはできるんですか。

事務局 制限は、緑地保全法の制限と古都法の制限は一緒。少し、いいかげんで恐縮ですが、少し古都の方がきついです。

そういう意味で、国としてここはそうすべきだと。もちろん地元の方で、住民の方を含めてどういう取り組みがされ、あるいはされようとしているかというのは非常に重要な要素ですけれども、制度的なイニシアチブは国にあるわけです。都市緑地保全法とか風致地区というのは、制度的なイニシアチブが地方公共団体、最近では提案制度もありますので住民、NPOと。制度の精神が違くと。それが規制に関する若干の違いと、国の負担率のかなり大きな違い、そういうところに出ているということだと思います。

当時は成長がどんどん進んでいたところなので、せめてこれだけは国の見地から残そうよというところをやったんだろうと思います。今はむしろ、こういう重要なものは積極的に残そうということで、行政のスタンスはもとよりですが、国民の意識も大きく変わっているとは思いますが。先ほどD委員がおっしゃったとおりだと思うんですが、そういったことは重要な要素だと思います。

E委員 細かい点なんですけど、古都保存法でも「緑」というのをおっしゃったと思うんですが、「緑」という部分はどこで読むんですか。

事務局 条文上は、「周囲の自然的環境」と書いてあります。「自然的環境」は当然緑の部分でございます。

E委員 条文が手元がないので、条文の中に「周囲の自然的環境」と……。

事務局 木竹の伐採を許可しないと……

E委員 制限の中身として。

事務局 制限の中身がそうになっていまして、「歴史的風土」の定義として「建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして、古都における伝統と文化を具現し」という書き方をしておりますので、それに基づいて木竹伐採制限などはやっているという状況でございます。

部会長 G委員、どうぞ。

G臨時委員 いろいろ議論がされているようですが、私の意見を申し述べさせてもらいたいんですが、Aさんのおっしゃる、基本的にこの基準を尊重する。これは結構だと。

、 に該当するものを基本としよう。その場合に、 の「長期にわたって」がひっかかっているわけですが、「長期にわたって」というのは法律の条文にないわけですから、そこは柔軟に、実態に即して解釈すればいい。我が国の全国的な政治の中心地といった場合に、最初に御議論がありました歴史的に見て非常に重要な、時代を画したところの中心であったと。そういうものについては長期ということに余りこだわらずに考えてもいいのではないかと。特に大津京の場合にはそういうことで考えていいだろうと。ほかのものが出てきた場合、大津京のような5年ぐらいのところと、そういうところが実際にあるのかどうか知りませんが、そう簡単にはないのかもしれないという感じはしますが、 の「長期にわたって」というところは、法律の条文に即して、重要な政治的な全国的な中心地、制度的な意味も含めてということで取り入れたらいいかなと思います。

なお、Dさんのおっしゃっていた点、地域住民がどう考えるか、そこら辺は国として

指定をすることによって地域の意識の盛り上がりということがあるので、そこは両方の要素があるのではないかと思います。

部会長 ありがとうございます。

この条文解釈について、大津に関しては、前回の現地調査のときにも御参加の委員の方からは前向きということはかなりはっきり出ていたと思います。私は法律のことは全くわからないので、乱暴なことを、考えたことを申し上げますが、E委員がおっしゃるように、法律にあることは当然中心になるわけで、「往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位」、これが古都として出ているわけですね。そして、第2回歴風審では、解釈として、  
、  
が出ています。現在  
のところの問題になっているんですが、

の解釈が大津に関して少し変わってくるならば、法律の条文に抵触しないなら、解釈を変えるということはあり得るだろうと私は思うんですね。大津にせよ、ほかにせよ、だんだん変わって行って、法律の条文上それはぐあいが悪いと。しかし実情は変わっていくなら、法律を変えるよりしょうがないという話になってくるんだと思います。

に関して一番問題になった長期にわたって云々は、皆様の一致した御意見だと思えますが、「又は」がありますから、ここで前段と後段が切れると。  
の(1)と(2)がある。どっちかであればいいだろうと。そうすると、(1)の方は往時の全国的な政治の中心地であればいい。文化がなくてもいいとは言わないですが、文化のことは問題にしないで、全国的な政治の中心地であって、その場合には全国的で、なおかつ長期にわたることが必要であるということですね。文化は問題にしない。「又は」以降は文化を問題にしているんですが、時代を代表すれば長期ということとは関係ないと。なくてもいいということではないんですが、時代を代表する歴史上重要な文化の中心であったと。どちらかであれば  
として認められるというふうに解釈できると思います。

大津に関していえば、前段には当たらないと。明らかに長期ではないと。後段には当たるんですが、これ以降は私の考えなんですが、「時代を代表する歴史上重要な文化」が確かにあると。お寺があったり、仏閣があったりしますが、それは、これまでの御意見のように、同時に政治的にも重要な意味を持って、律令制度の始まりだと。長期ではなかったけれども、文化も政治と結びついているだろう。そうすると、大津の場合には時代を代表する歴史上重要な文化と政治の中心だという解釈で  
に当たると。無理に前段に当てはめようとするとも「長期」が問題になってくるんですね。長期じゃないじゃないかと。ですから、政治としても重要だけれども、それは後段の方で読めると。それが古都保存法第2条に抵触しなければいけないのではないかと。大津に関してはですね。私はそういうふうに考える。

もちろん、文化だけでも重要だということは言えるんですが、大津に関していえば、やっぱりあそこに都があったということは重要な問題だろうと思いますので、A委員が最初に言われたように、文化と政治の中心として時代を代表する重要なものだということを見ておいた方がいいと。

今後ほかの町で出てきたときにどうか。それぞれいろいろ問題が出てくる。そのときは改めて議論をする必要があって、どうしてもだめなら法律を変えるかという話までいくんで、私は、法律は往時の政治、文化の中心で、歴史上重要だというなら、「往時」というのもいつごろかわかりませんが、何百年か前のことであるなら、例えば江戸はど

うなんだろうと。往時の大変重要な政治、文化の中心で、しかし東京を「古都」とするのは何となくぴんとこない感じが……。それはそれで、もし網をかける必要があるなら改めて考える。いろいろな場合が出てくると思いますので、事務局がおっしゃるように、大津に関しては皆様が「古都」として前向きに考えようと。その場合の解釈で後々問題が残るようではぐあいが悪いので、 のところを、「長期にわたって」ということが前段の部分であるから、後段の部分で、そこには政治も加わった感じで大津は認められるんだと、皆さんの御意見がまとまればそれでよろしいんじゃないかと思いますが、いかがでございましょう。

大変ぐあいが悪いということであればまたあれですが、A委員が言われたのもそういう御意見だったように……

A委員 今回の部会長の御提案の趣旨は、 は、(1)、(2)があると。(2)は該当して、(1)も、変な言い方ですけど、半分ぐらい該当して、合わせわざで、これは明らかに該当していると。そのような解釈で、第2回の指定の考え方はこのままでよろしいのではないかと、そういうこととセットで考えてよろしゅうございましょうか。それで皆さんがよろしいということだったら、私もそのとおりでよろしいのではないかと思います。

部会長 もちろんセットで考えてもいいし、文言として、後段の部分に政治も入っているんだよということを皆さんが認めればそれでもよろしい。それはA委員が言ったとおりだと思います。でいけそうな気がしますが、いかがでしょう。

A委員 我々としてはそれでも、事務局が後で受け取れなくて困るということであれば……。

部会長 私としては、前段と後段を一応分けると。読めると。多分そうだろうと思いますから、合わせわざというより、後段の部分に政治も入って、大津の場合は重要だから認めましょうという方向の方がよろしいと思いますが。

事務局 そういう意味では、本当に純粹の、政治抜き文化の中心だけで指定されたという先例にならずに、時間の長短は別として、政治の要素、前段の精神を援用して初めて大津は該当したと、こういう理解を事務局としてはしたいと思います。

部会長 というようなことでよろしいですか。

A委員 結構です。

E委員 私は、 、 の要件の勘案の仕方なんですが、 とか については非常に高いと思うんですね。例えば自然との関係で見ますと、滋賀県御自身も琵琶湖を中心にいろいろ御努力なさっておられて、美しい自然が残っているところだと思いますし、その取り組みをずっとやってこられているのも存じておりますけれども、なおかつ も当てはまると。そうであれば、 、 を30点ずつにして足すというんじゃなくて、高いところは50点をつけてもいい。そういうふうを考えて読むことも可能なのではないかという気がするんですね。独立の要件で初めは切り離して見るわけですけど、総合的に勘案するということでは、 や で非常に高得点を上げているので、その部分がつけ加わったと。ほかのところ「自分のところも」と言ってきたときに、そういう区別も可能かなという気もいたしますが。

部会長 これは3つともなければだめだという趣旨ではないんですね。

事務局 解釈としましては、この3つとも必要であるという解釈をしております。先

ほどその他の都市についてもいろいろ議論をしたと申し上げましたが、参考までに申し上げますと、例えば長岡京でありますとか難波宮跡、金沢文庫などにつきましては、市街化が進んでいて自然的な環境がもう残っていないところから、ほかの手法に委ねるべきだということで対象から外したとか、同じく に合わないケースとして吉野が掲げられております。開発のおそれがないと。

E委員 私が申し上げたのは、 とか についてファクターとして考慮するときに、全く法律的な議論で申しわけないんですけど、過失を判断するときに危険の重大性と蓋然性を掛けるわけですね。危険の重大性というのは何が危険にさらされているかという質の問題で、それに対して可能性を掛けるわけですが、被侵害利益が高いときには可能性が低くなっても要件を満たすわけです。そういう考え方をとられたらいかがかということをお願いしているんですが。

事務局 については、危険が低くても指定すべきところは指定すべきだと。下の第45回の指定の考え方の中に、現在おそれはなくても、将来そういうことがあったときには大変だというのは予防的にかけてもいいと。これは権利制限との見合いの話ですけどね。

E委員 その場合は、守られるべき利益といいますが、価値がすごく高いということになりますよね。

事務局 そういうことです。だから 、 が十分立証できれば は少し軽くてもいいという扱いに今はなっていると思うんです。

現に大津自身が、 の「史実に基づいた文化的資産」が確認できていないということではばらく様子を見てこられたという経過があるわけですね。 が重いわけです。

A委員 E委員がおっしゃっていることは、今後いろいろな中で議論していってもよろしいかなと思ひまして、私が言うのは変なんですけど、今後の議論の進め方なんですけれども、大津そのものが一体どういう意味なのかというのは大体、最大公約数として古都法の対象ではないかということとはほぼ合意形成が得られているのではないかと私自身は思います。むしろ具体のエリアとか中身の話が今後重要になってくると思うんですが、そこら辺は、正式には「歴史的風土保存に関する特別措置法」で、「古都」という名称は法律上はないわけですけども、この法律の対象かどうかという議論を我々の審議会でも済ませないと次のステップに行けないのではないかと思いますので、入り口の議論はそろそろ卒業してもいいのかなと思ひますが、いかがでしょうか。

部会長 ということは、「大津市における新たな古都指定」という諮問に関しては意見をまとめてよろしいという御意見ですね。実際のこととは後であればと。

ほかの委員の皆様、いかがでございましょうか。

諮問は、「大津市における新たな古都指定」でございまして。今後のことも踏まえてですが、「大津市における新たな古都指定」について、皆様の御意見がまとまるようでしたらここでまとめたい。もっと議論すべきだということならまた開かなければいけないんですが。

A委員がおっしゃるように、大津市に関しては古都指定ということに皆さん御異存がないように承りました。当委員会として大津市を古都に指定することについて改めてお伺いします。御異存ございませんでしょうか。



〔「異議なし」の声あり〕

部会長 それでは、当委員会として古都指定については異存ないということで、国土交通大臣からの諮問のうち、大津市の古都指定については部会として了解したいというふういたします。

この部会の議決につきましては、後日、審議会会長に御報告し、御承認を得た後に国土交通大臣に答申という運びにいたしたいと思っております。なお、この件につきましては、部会長であり、また都市計画・歴史的風土分科会長の役目を仰せつかっております私に御一任いただきたいと思います。よろしゅうございましょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

部会長 ありがとうございます。

## そ の 他

部会長 それでは、今後の審議の進め方について事務局から説明をお願いいたします。

事務局 本日の御審議、まことにありがとうございました。

今後の審議の予定でございますが、資料 12 をごらんいただきたいと思います。本日の審議に関連しまして、最初に主な審議予定事項と掲げさせていただいておりますが、このうち大津市の古都指定についての 大津市の古都指定について（古都法第 2 条、政令改正事項）に関して今回御審議をいただいたと考えております。

今後のスケジュールですが、下の 2. のところがございますように、先ほど部会長からお話がありました答申という運びになりましたら、私どもの方で政令改正の手続きを行い、引き続き歴史的風土保存区域の指定及び歴史的風土保存計画の決定について御検討をいただきたいと思います。また、上の予定事項の 2 つ目の「 」、古都等における歴史的風土を活用した魅力ある地域の形成についてでございますが、こういったものを想定しておりますが、これら以外のもも含めて古都指定以外の検討事項についても、スケジュールとあわせまして部会長と御相談の上、開催していきたいと考えております。

次回の日程につきましては、改めて委員の皆様のお都合をお伺いして決定させていただきたいと思います。どうぞよろしくをお願いいたします。

部会長 ということでございます。

以上で本日の議事は終了でございます。最後に事務局より、委員の皆様にごあいさつがあるようですので、お願いいたします。

事務局 本日は大変長時間、熱心な御議論を賜りましてありがとうございました。また、部会としての御意見を取りまとめていただきまして、ありがとうございました。基準等をめぐり、大変突っ込んだ御議論を賜りましたので、御議論の中身を十分踏まえて今後の運びを考えてまいりたいと思っております。

あわせて、きょうの議論にもありましたけれども、21 世紀、国民の緑に対する関心が非常に高うございまして、身近な緑の問題から文化的な風土の問題まで、境界を接していろいろな行政を進めていかなければいけないと思っております。そうした行政分野における新たなあり方についても引き続き御議論を賜りたいと思っております。本日はどうもありがとうございました。

部会長 ありがとうございました。

では、以上をもちまして本日の会議を終了させていただきます。委員の皆様、長時間にわたり御協力ありがとうございました。

閉 会