

古都保存法に基づく取組の 概要について

平成17年8月31日
国土交通省

1.古都保存法の概要について

京都、奈良、鎌倉など、わが国往時の政治・文化の中心として歴史上重要な「古都」における歴史的風土を保存するため、昭和41年に制度化。



三井寺(大津市)



三千院御殿門(京都市)

※古都保存法：古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法

2. 法制定の経緯

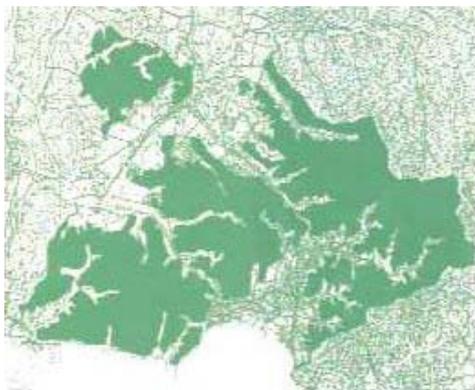
<背景>

急激な都市発展等に伴い、昭和30年代後半に全国的に宅地開発が急増、京都、奈良、鎌倉において、文化人や市民団体による反対運動が展開された。

○鎌倉における開発変遷図(樹林地の推移)

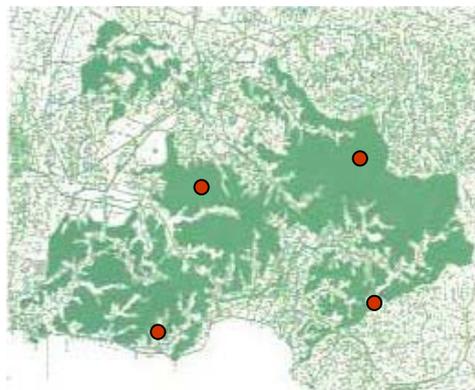
戦後、鎌倉の人口は急増し、樹林地面積は2/3に減少した。

昭和30年代後半の宅地開発の急増は「昭和の鎌倉攻め」と形容された。



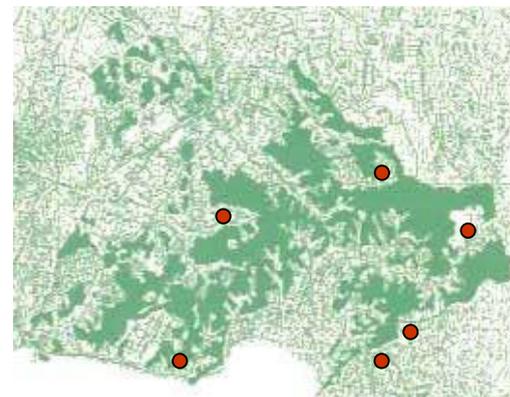
昭和22年

人口 約55,000人
樹林地面積 約2,400ha
樹林地率 61%



昭和37年

人口 約107,000人
樹林地面積 約1,900ha
樹林地率 48%



昭和48年

人口 約155,000人
樹林地面積 約1,600ha
樹林地率 40%

● 大規模開発案件

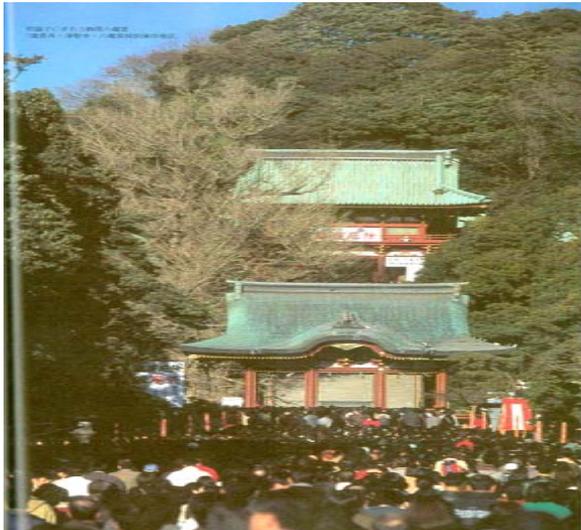
出典: 鎌倉市緑の基本計画 ²

<契機>

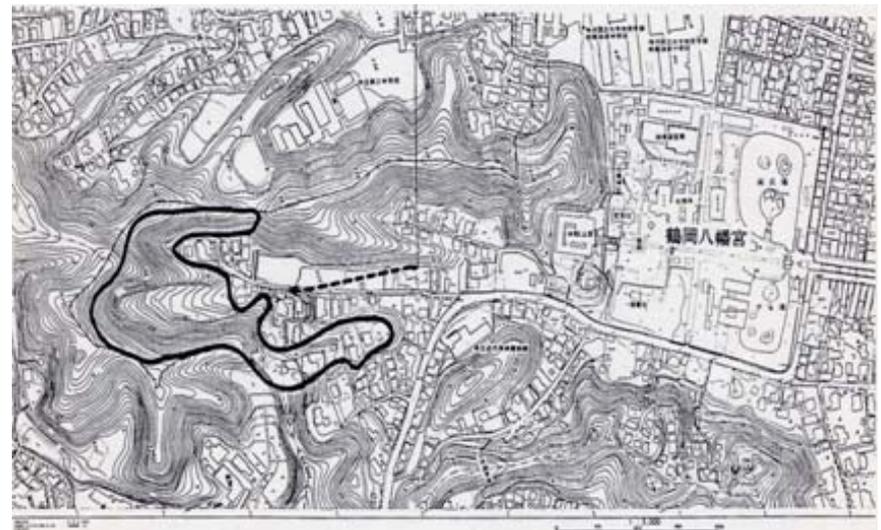
昭和39年1月に発生した鎌倉市鶴岡八幡宮の裏山(通称「御谷」)開発問題や同時期に起こった京都市の双ヶ岡開発問題などでは、幅広い層による反対運動が展開された。これらの問題は古都保存法制定の契機の1つになっている。

○御谷(おやつ)騒動 (昭和39年)

- 鎌倉市鶴岡八幡宮の裏山(通称「御谷」)の開発計画に対し、文化団体や文化人、僧侶、学者等、市民による反対運動が巻き起こる
- 行政による数度の調整が行われたが解決に至らず、市民団体等は「風致保存連盟」を結成し、保存運動を展開
- また、鎌倉在住の文化人により「財団法人鎌倉風致保存会」が設立、買収補償を目途とした募金活動を開始
- 反対運動発生から約一年後、計画縮小・募金等による残地買収をもって騒動は収束



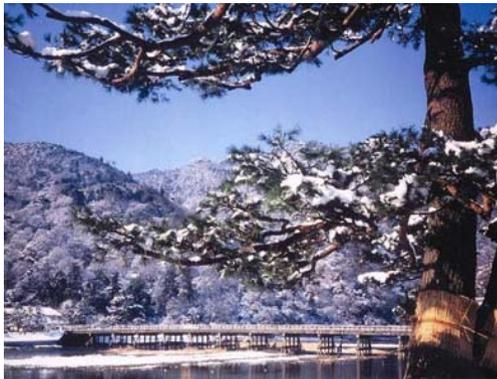
鶴岡八幡宮(鎌倉市)



御谷騒動の開発予定区域図

<法律制定>

京都市、奈良市、鎌倉市などの当面する緊急の課題を解決するため、昭和40年12月、「古都保存法」が議員立法として提案・可決され、昭和41年1月13日に公布、同年4月15日から施行された。



嵐山(京都市)



三千院(京都市)



薬師寺(奈良市)



稲渚棚田(奈良県明日香村)

3. 古都保存法による定義

○法の目的

わが国固有の文化的資産として国民がその恵沢を享受し、後代の国民に継承すべき**古都**における**歴史的風土**を保存することにより、国土愛の高揚・文化の向上発展に寄与
(古都保存法第1条)

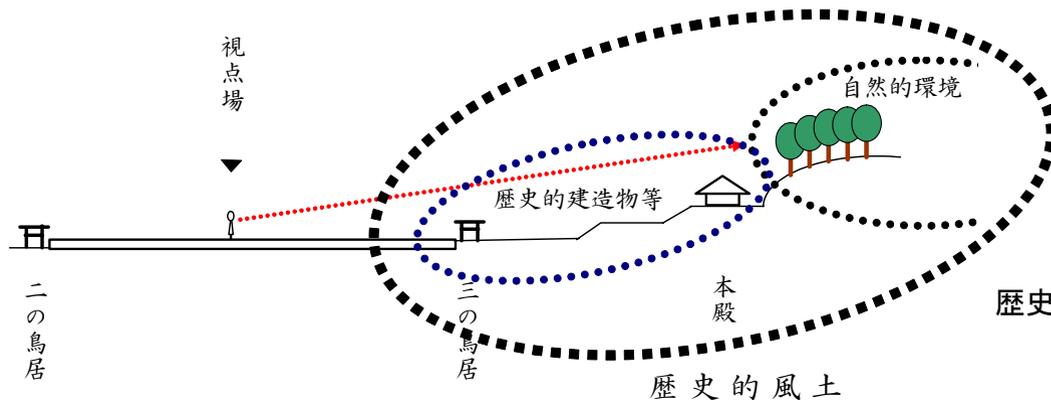
古都

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

京都市、奈良市、鎌倉市、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、逗子市及び大津市の10市町村

歴史的風土

古都保存法においては、わが国の歴史的な建造物や遺跡等と、それらを取り巻く樹林地などの自然的環境が一体となって古都らしさを醸し出している土地の状況をいう



歴史的風土の概念図

歴史的風土審議会資料(平成9年12月)
をもとに作図

4. 古都保存法の仕組み

○法制度による歴史的風土の保存

・歴史的風土保存区域の指定(国土交通大臣指定)

→建築物の建築、宅地の造成等について届出・勧告制により歴史的風土を緩やかに保存



・歴史的風土保存計画の決定(国土交通大臣決定)

→歴史的風土保存区域について、行為の規制その他歴史的風土の維持保存に関する事項等を定める



・歴史的風土特別保存地区の都市計画決定(府県・政令市指定)

→建築物の建築、宅地の造成等について許可制により歴史的風土を現状凍結的に保存



嵯峨野(京都市)

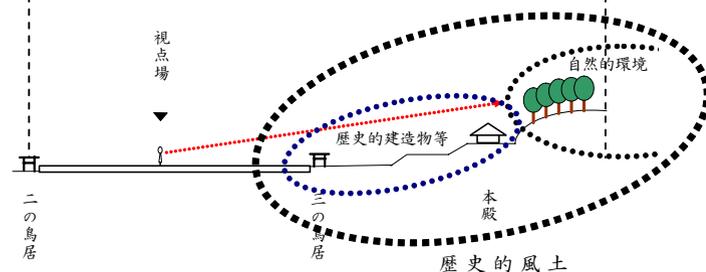


稲渚の棚田(奈良県明日香村)

○鎌倉市における歴史的風土と保存区域の概念図

12世紀末、源頼朝が幕府を開き政治の中心として繁栄。文化の枢要地としても発展し、数多くの歴史上重要な文化的資産を伝えている。

これらの歴史的・文化的資産と背後丘陵の自然的環境とが一体となり、特色ある風土を形成している。



歴史的建造物、遺跡等と一体となった自然的環境

旧市街地・若宮大路等の主要な場所から眺望される景観上の一体性



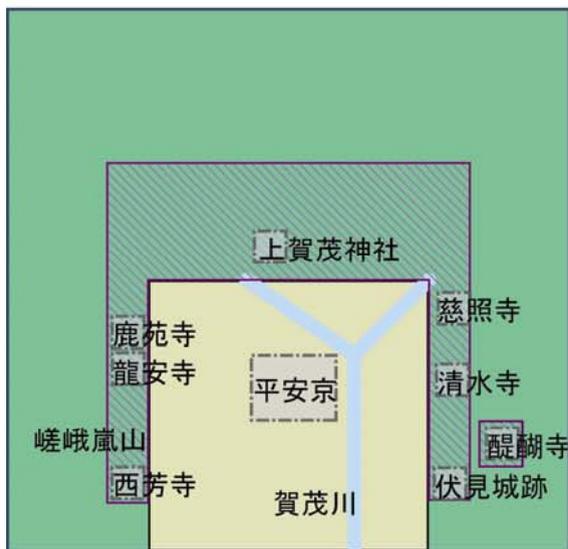
主として視覚的に認識される区域を歴史的風土保存区域として設定

若宮大路から眺望される歴史的風土

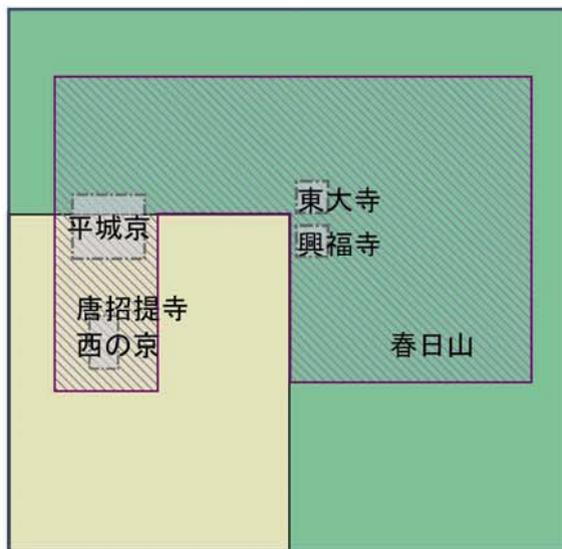
歴史的風土審議会

第5回古都保存問題等検討小委員会(H9. 12. 2)資料より作成

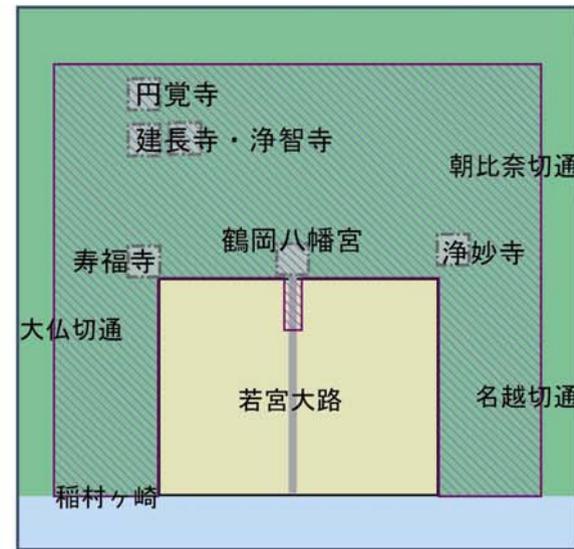
○古都における歴史的風土の概念図



京都市



奈良市

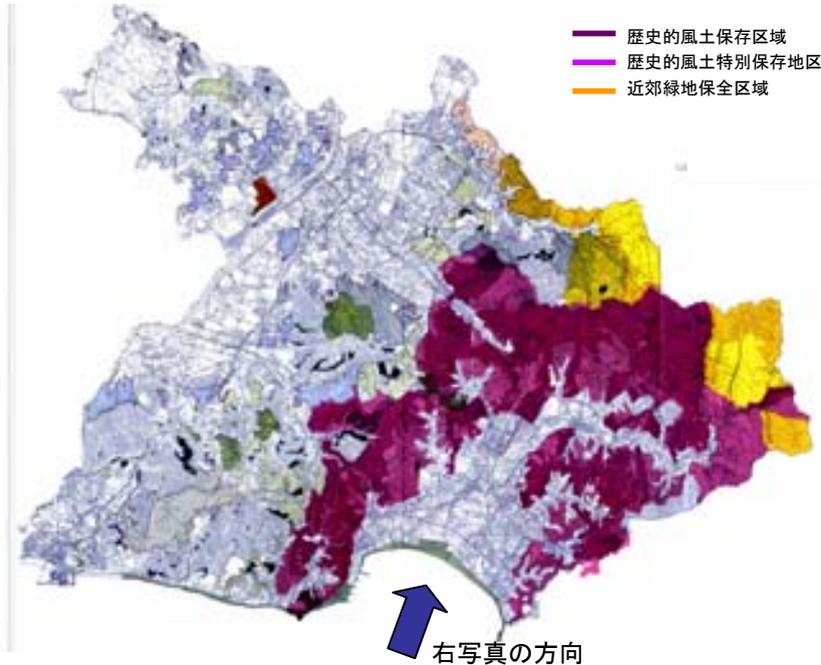


鎌倉市

- 都市を取り囲む緑地
- 現在の市街地
- 河川・海
- 歴史的風土保存区域
- 社寺・都跡・城跡

○鎌倉市歴史的風土保存区域

旧市街地を囲む周辺の山並みは古都保存法の規定による歴史的風土保存区域に指定され、保存が図られている。



歴史的風土保存区域等の指定状況



鎌倉市提供

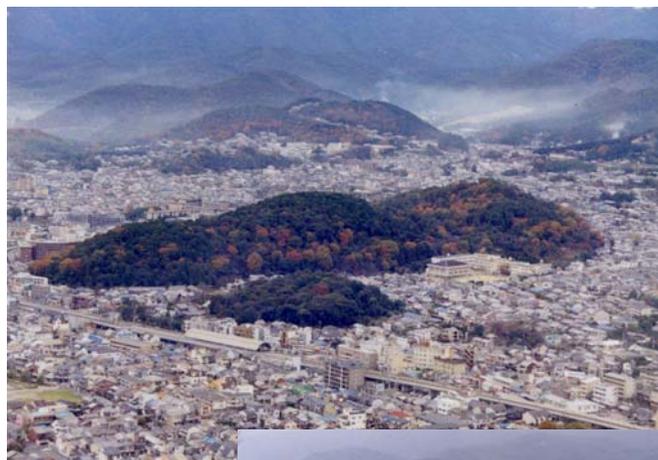
鎌倉市街を上空より撮影

○京都市歴史的風土保存区域

清水寺、鹿苑寺、慈照寺などの背景となる山々が歴史的風土保存区域に指定され、保存が図られている。



歴史的風土保存区域等の指定状況



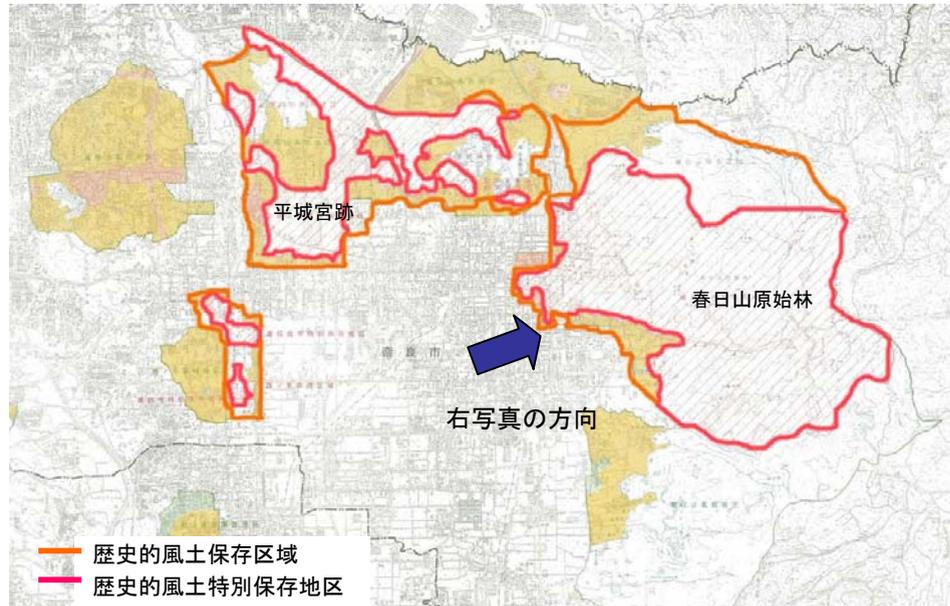
御室衣笠区域・
双ヶ岡特別保存
地区



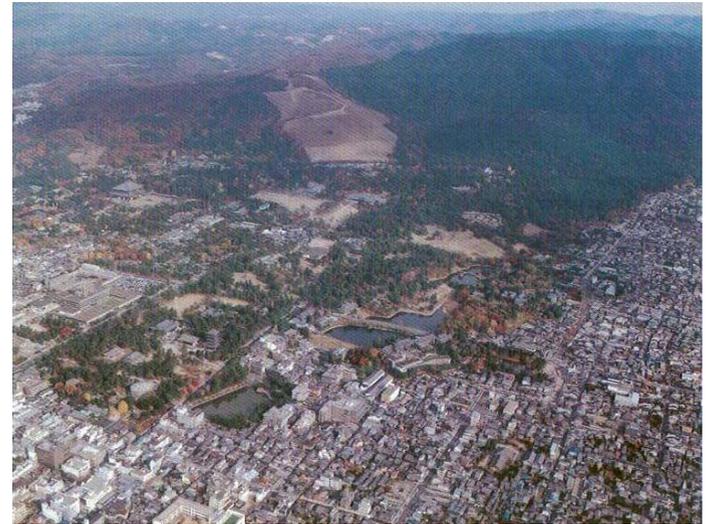
嵯峨嵐山区域・嵯峨野特別保存地区

○奈良市歴史的風土保存区域

歴史的建造物と一体となり、背景となる春日山、御蓋山、若草山等のなだらかな丘陵地が歴史的風土保存区域に指定され、保存が図られている。



歴史的風土保存区域等の指定状況



上空から見た春日山特別保存地区

5. 歴史的風土保存区域・歴史的風土特別保存地区の

決定状況

歴史的風土保存区域・同特別保存地区の決定状況

都市名	歴史的風土保存区域		歴史的風土特別保存地区	
	地区数	面積ha	地区数	面積ha
京都市	14	8,513.0	24	2,861.0
奈良市	3	2,776.0	6	1,809.0
斑鳩町	1	536.0	1	80.9
天理市		1,060.0	2	82.2
櫻井市	4	1,226.0	1	304.0
橿原市		426.0	4	212.0
明日香村	—	2,404.0	—	2,404.0
鎌倉市	5	981.6	13	573.6
逗子市		6.8	0	0.0
大津市	5	4,557.0	0	0.0
計	32地区	22,486.4	51地区	8,326.7

国土交通省調べ

平成17年3月31日現在

明日香村における歴史的風土保存地区の決定状況

	地区数	面積(ha)
第1種歴史的風土保存地区	4	125.6
第2種歴史的風土保存地区	1	2,278.4
総計	5	2,404.0

6. 行為規制の運用状況及び土地買入れ面積

古都における歴史的風土は、法に基づく行為許可の厳格な運用と、土地の買入により保たれている。

行為規制の運用状況及び土地買入れ面積

	歴史的風土 保存区域	歴史的風土特別保存地区					
	行為の届出 件数	許可申請 件数	うち 許可	不許可	買取申 出件数	買取面積(m ²)	金額(千円)
京都市	11,253	2,102	1,825	277	260	1,871,920	22,843,731
奈良県	1,569	7,294	6,048	905	1,066	2,446,792	42,976,303
うち明日香村	—	3,600	3,241	262	261	400,753	7,284,678
神奈川県	5,768	1,121	959	162	161	656,187	11,671,957
計	18,590	10,517	8,832	1,344	1,487	4,974,899	77,491,991

国土交通省調べ

平成15年3月31日現在

注1) 奈良県の届出データは平成6年度以降の数値

注2) 「うち明日香村」のデータは昭和55年12月27日以降の件数

○歴史的風土保存区域における施設整備の事例

歴史的風土の維持保存のため、ベンチ、散策路、土砂崩壊防止施設等の施設整備を行っている。



雷丘付近(奈良県明日香村)



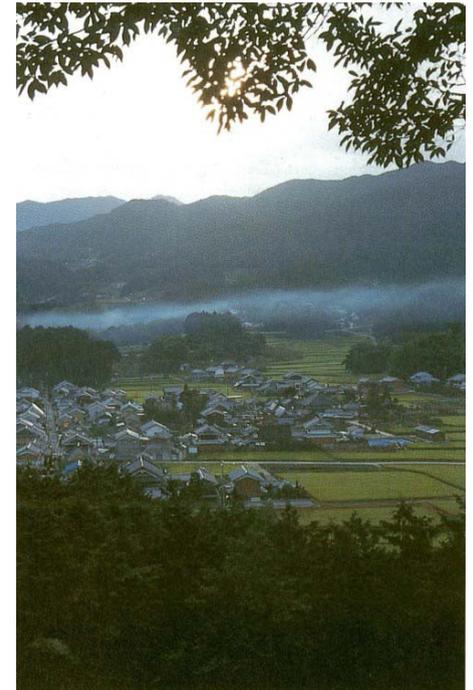
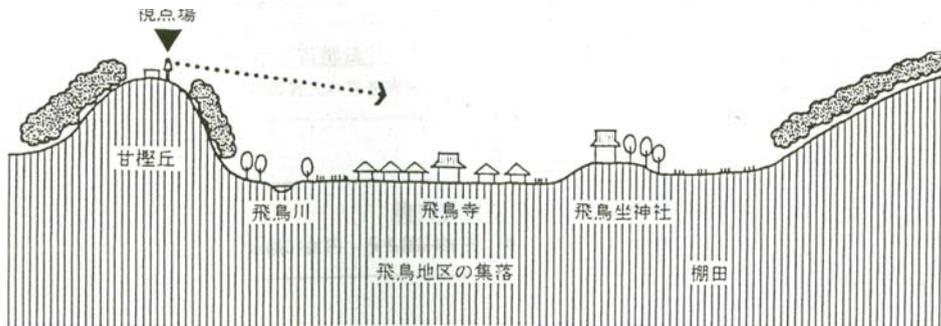
奈良県提供

稻渕棚田景勝地(奈良県明日香村)

7. 明日香村における古都保存法の特例措置

明日香村については、全村にわたって歴史的風土が良好に維持されており、その全域を特別保存地区に相当する地区として保存するため、「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」により、歴史的風土の保存と村民生活との調和を図るための措置が講じられている。

明日香村の歴史的風土のイメージ



甘樫丘より集落を望む(奈良県明日香村)

8. 古都保存法に基づく取組への評価

○住民意識調査

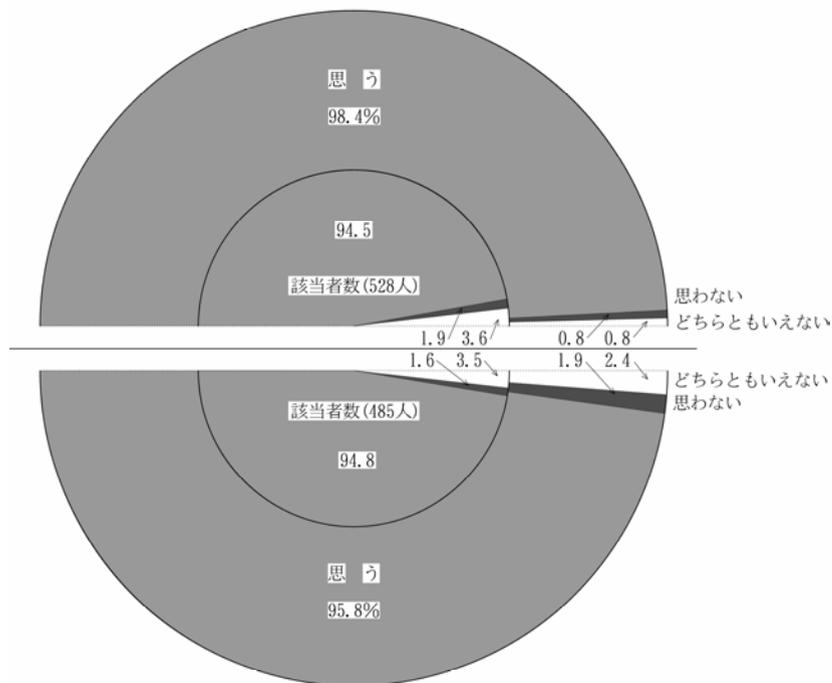
1 国家的資産としての認識

ほとんどの住民が古都の遺跡や文化財あるいは景観などは、我が国にとって重要な国家的資産であるとの認識を示しており、かつ「そう思う」との回答率も増加傾向にある。

(外円:平成16年調査, 内円:平成11年調査)

奈良市

市全域調査 該当者数(251人)



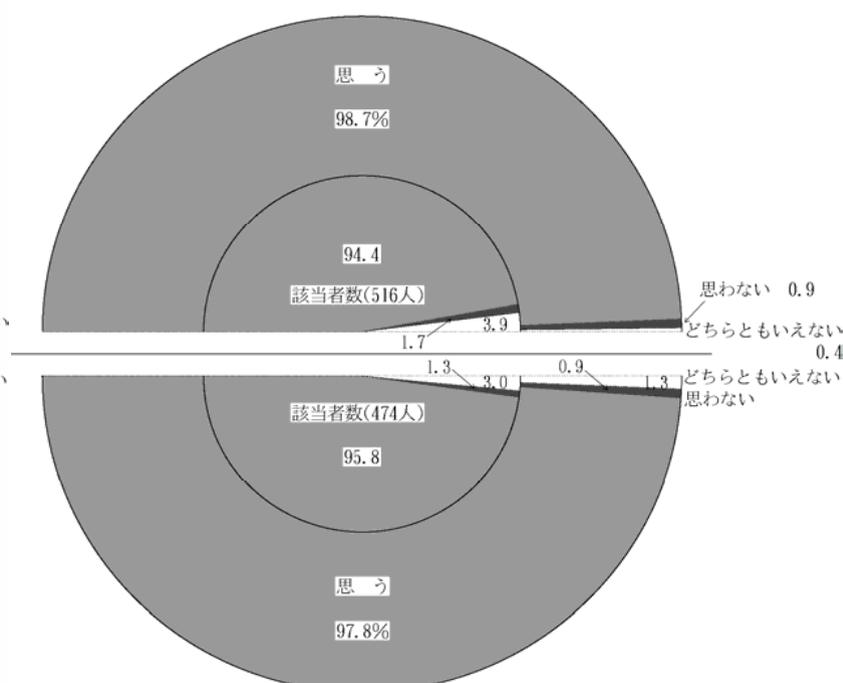
歴史的風土保存区域内調査 該当者数(212人)

奈良市における歴史的風土保存に関する調査研究報告書
 (国土交通省調査 平成16年度)
 (総理府調査 平成11年度)

(外円:平成15年調査, 内円:平成10年調査)

京都市

市全域調査 該当者数(229人)



歴史的風土保存区域内調査 該当者数(226人)

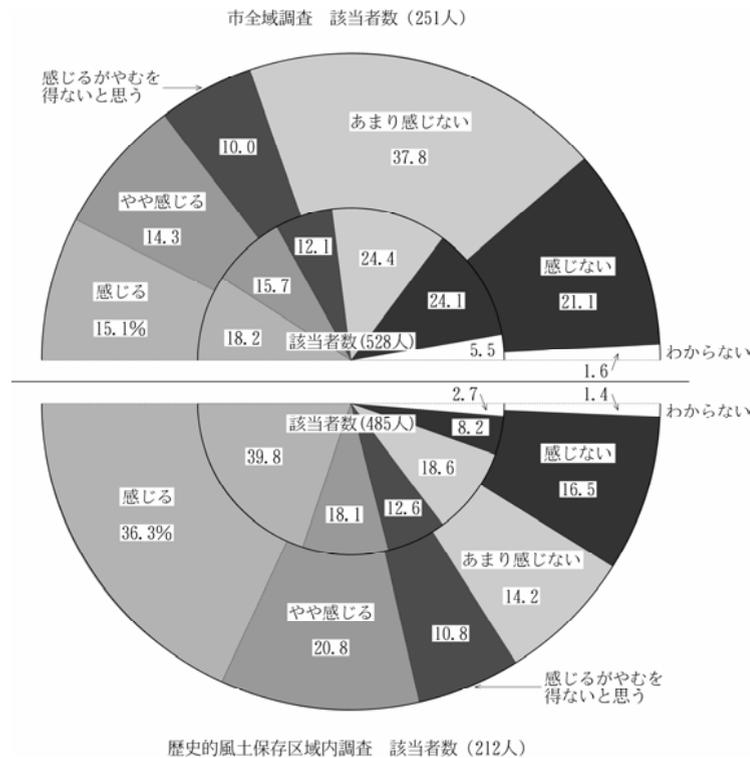
京都市における歴史的風土保存に関する調査研究報告書
 (国土交通省調査 平成15年度)
 (総理府調査 平成10年度)

2 古都保存政策の規制感

住民の半数程度は古都保存政策による規制感を感じているものの、5年前に比べ、「やむを得ないと思う」との回答率が増加するなど規制に対する理解が広まる傾向にある。

(外円:平成16年調査, 内円:平成11年調査)

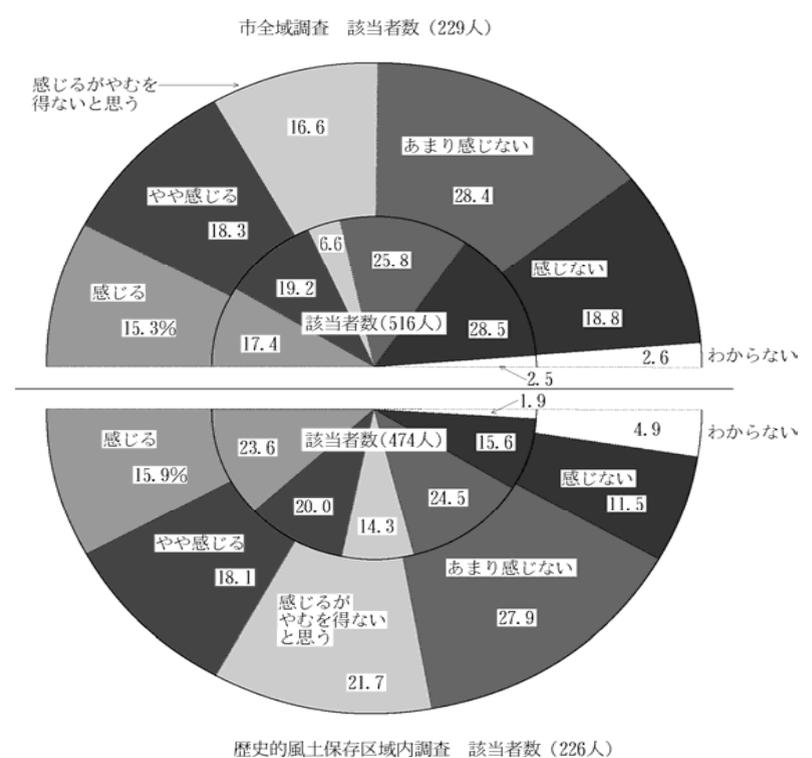
奈良市



奈良市における歴史的風土保存に関する調査研究報告書
 (国土交通省調査 平成16年度)
 (総理府調査 平成11年度)

(外円:平成15年調査, 内円:平成10年調査)

京都市



京都市における歴史的風土保存に関する調査研究報告書
 (国土交通省調査 平成15年度)
 (総理府調査 平成10年度)

○歴史的風土に対する評価

①観光資源としての歴史的風土の評価

海外に発信すべき「日本ブランド」として社寺
仏閣等歴史的建造物や街並みが高く評価。

観光立国政策の推進について、国民の意識を調査

調査項目3

海外に発信すべき「日本ブランド」の内容

Q. 日本のどのような魅力が「日本ブランド」だと思
うか

(選択式・複数回答可)

(上位4回答)

1 神社、仏閣など歴史的建造物や街並み	65.9 %
2 海、山、川、里山などの自然環境	53.0%
3 伝統芸能や祭り、伝統産業	52.5%
4 日本人のもてなしの心などの国民性	34.9%

観光立国に関する特別世論調査(H16. 6内閣府)

②古都保存法による取組の経済的評価

京都市の歴史的風土の経済価値をCVM
とコンジョイント分析により計測した結果、
歴史的風土の保存の便益が古都保存事
業における財政支出を大きく上回る。

歴史的風土に対する経済価値を貨幣タームで
計測

- ・歴史的風土を保存することの便益
約24億円／年
- ・京都市の古都保存事業費
約11億円／年

年間約13億円の純利益を有しているといえる
との結論

青山吉隆 中川大 松中亮治 鈴木彰一 大庭哲治(2000):
CVMによる古都保存法の経済評価:都市計画論文集
Vol.35 pp.169-174

○他の緑地保全政策への展開

古都保存法の政策手法は首都圏近郊緑地保全法、都市緑地法等の制定に影響を与え、全国的な緑地保全制度に適用

古都保存法による緑地保全の枠組み

- ・許可制と届出制という段階的な行為の制限による適正な緑地保全
- ・行為制限に伴う損失補償と土地の買入制度



(法律の対象) 古都 → 首都圏・近畿圏

首都圏近郊緑地保全法制定(昭和41年)

近畿圏の保全区域の整備に関する法律制定(昭和42年)

首都圏・近畿圏について広域的な観点から保全すべき緑地を国が区域指定

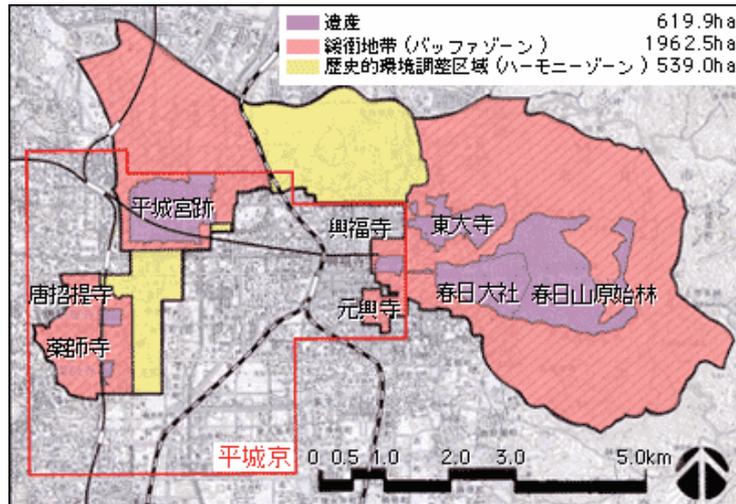
(法律の対象) 古都 → 全国

都市緑地保全法制定(昭和48年)(現・都市緑地法)

平成16年改正により届出制の地域を創設、古都保存法と同様の枠組みが完成

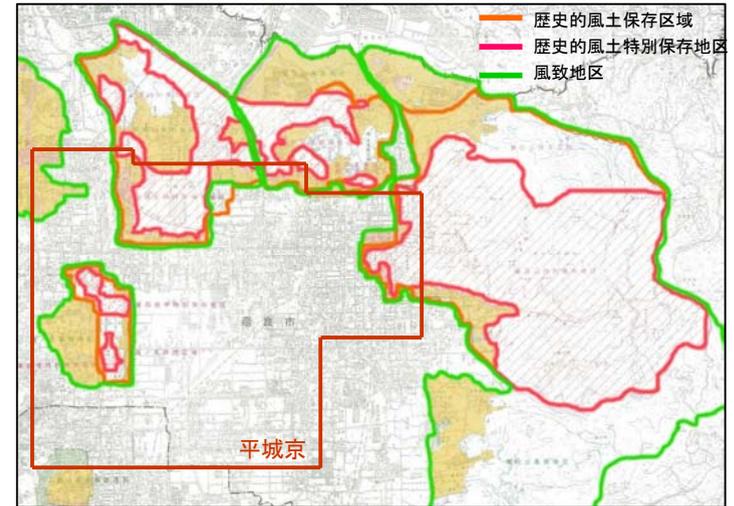
○世界遺産への登録

古都奈良の文化財の場合、「登録資産緩衝地帯」と「歴史的環境調整地域」は古都保存法に基づく歴史的風土保存区域及び都市計画法に基づく風致地区で構成されている。



古都奈良の文化財(世界遺産登録の範囲)

出典: 奈良市ホームページ



奈良市歴史的風土保存区域・
歴史的風土特別保存地区・風致地区

※世界遺産: 登録にあたっては国内法により保護されていることが必要

現代を生きる世界のすべての人びとが共有し、未来の世代に引き継いでいくべき人類共通の宝物であり、「文化遺産」「自然遺産」「複合遺産」に分類される。

「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」に基づいて登録される。

(参考)世界遺産に登録されている古都区域

- ・法隆寺地域の仏教建造物 (1993年)
- ・古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市) (1994年)
- ・古都奈良の文化財 (1998年)

()は世界遺産登録年

9. 今後の古都における歴史的風土の保存のあり方

古都保存法施行後40年近くが経過し、社会経済情勢は制定当時から大きく変化

○歴史的風土審議会における議論－現状と課題－

「今後の古都における歴史的風土の保存のあり方について」

平成10年3月19日 歴史的風土審議会意見具申

2. 歴史的風土の保存をめぐる現状と課題

- 古都をはじめ全国の都市における歴史的な風土の保存の必要性
 - ・古都以外の都市における歴史的な風土の保存・継承のための取組みの推進
 - ・文化財調査を踏まえた新たな古都指定の可能性
- 保存区域を超えた古都全体の風土の継承
 - ・まちづくりの一環として都市全体の歴史的な風土を保存、継承する考え方
- 歴史的風土の保存と農林業等との調和
- 国民的な参加に基づく歴史的風土の保存の必要性

3. 今後の古都保存行政に求められるもの

- 古都保存行政の理念の全国展開
- 古都全域における歴史的・文化的資産や景観の一体的保全の推進
- 凍結的保存からきめ細かな維持保全活用への展開
- 国民の自発的活動を促す普及啓発活動の展開と条件整備

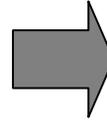


9. 今後の古都における歴史的風土の保存のあり方

検討を踏まえた制度改革

「今後の古都における歴史的風土の保存のあり方について」(前掲)

平成10年3月19日
歴史的風土審議会意見具申



古都保存法の制度における措置

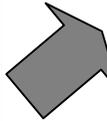
平成15年 大津市の古都指定

平成17年 古都保存法施行令改正

木竹の伐採規定の緩和

「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
国土交通大臣諮問



こうした情勢を踏まえ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について検討する必要がある。

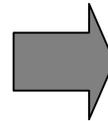
景観緑三法の制定

平成16年 6月公布
平成16年12月施行
平成17年6月全面施行

- ・わが国で初めての景観に関する総合的な法律を制定
- ・広告物規制の実効性を確保するため、屋外広告物法を改正
- ・緑地の保全・緑化の推進及び都市公園の整備を総合的に推進するため、都市緑地法、都市公園法を改正

観光立国行動計画決定

平成15年7月31日
観光立国関係閣僚会議



今後実施すべき課題として、日本の魅力・地域の魅力の確立のため、地域文化財や歴史的遺産等の保存・修復等や地域の魅力溢れる伝統文化の継承・発展などが挙げられる。



歴史的な風土を活かした「まちづくり」への展開