

景観法制を用いた文化財建造物の周辺環境の保全及び歴史的建造物の保存について  
—文化財保護施策の補完として—

A study of conservation of environments surrounding cultural buildings and protection of historic buildings under  
the Landscape Act -For complement to cultural protection measures-

MJC07038 木南 秀隆  
Hidetaka Kinami

指導教官 垣内 恵美子  
Adviser: Prof. E. Kakiuchi

Abstract

Recently, the Agency for Cultural Affairs in Japan has been considering how to conserve environments surrounding cultural properties and protect historic buildings. It is difficult to take care of these subjects under the Law for the Protection of Cultural Properties. On the other hand, the Landscape Act which was promulgated in 2005, has applicable systems for complement to cultural protection measures. Therefore, this paper aims to propose policies on important points for effective utilization of Landscape Act systems, based on verification of advantages and disadvantages of Landscape Act systems on above subjects, through case studies.

[Key words] Landscape Act, environmental surrounding cultural properties, historic building

景観法、文化財の周辺環境、歴史的建造物

論文の構成

- 第1章 本研究の枠組み
- 第2章 既存の関係制度の概要
- 第3章 景観法制上のメリット・デメリットの整理
- 第4章 メリット・デメリットの検証
- 第5章 検証結果と制度の有効活用に向けた政策提言

第1章 本研究の枠組み

1. 問題の背景と研究目的

2007年10月に公表された文化審議会文化財分科会企画調査会（以下「企画調査会」という。）報告書では、文化財相互の関係に留意し、文化財とその周辺環境との関係も含め、文化財を総合的にとらえていくことが重要となっているとの考えに基づき、地域の文化財を文化財の周辺環境も含めて総合的に保存・活用することの必要性が示された。さらに、こうした手法により、地域の魅力を増進させていくためには、各地域にある様々な文化財を指定の有無や類型の違いにかかわらずそれらを計画的に保存・活用していくことが必要との指摘がなされた。

こうした文化財の周辺環境の保全や未指定文化財の保存について、現行の文化財保護法制で対応することは難しい。開発行為等の経済活動による影響を最も受けやすい建造物を考えた場合、伝統的建造物群保存地区の制度では保存の対象とされる範囲は極めて限定的となる。また、建造物単体の保存については、法令による指定や登録がなされた文化財が保護の対象とされ、物件の文化財的価値が認められるにはある程度の築年数が必要とされることから、将来的に文化財となりうる価値を有している歴史的建造物であっても、時間的経過の条件に適合せず、除却されてしまうケースが多々見られる。

こうした中、2004年に公布された景観法に基づく「景観計画区域」、「景観地区」及び「景観重要建造物」の制度は、文化財保護法制上の問題を解決し、文化財保護施策を補完する役割を担うものとして期待できる。

そこで本研究の目的は、上記の企画調査会での提言を推進する上で、景観法制を文化財建造物の周辺環境の保全及び歴史的建造物の保存に用いた場合のメリット・デメリットを検証し、制度の有効活用に向けた政策提言を行うことにある。

2. 研究の構成及び方法

まず、「文化財建造物の周辺環境の保全」及び「歴史的建造物の保存」に関する既存の法制度を概観する。次に、これらの制度のうち、「環境の保全」と「建造物の保存」の双方に対応する制度を持つ景観法と文化財保護法及び地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（以下「歴史まちづくり法」という。）との制度比較を行い、景観法制上のメリット・デメリットを明らかとする。さらに、これら制度上のメリット・デメリットが実際にどのように機能しているかを明らかにするため、景観計画や関係条例に基づく全国的な傾向を確認し、その検証を行うとともに、検証の深化を図り、施策による成果や施策を実施する上での阻害要因を把握するため、現地調査及び担当行政官へのインタビューによる事例研究を行う。最後に研究の知見に基づく景観法制の適用に関する検証結果を明らかとし、制度の有効活用に向けた政策提言を行う。

第2章 既存の関係制度の概要

既存の関係法制度として、文化財保護法、景観法、歴史まちづくり法及びその他の制度として、都市計画法、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法、明日香村における歴史的風致の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法、世界遺産制度における関連制度を取り上げ、その内容を概観する。

法制定の目的等に照らした場合、「文化財建造物の周辺環境の保全」と「歴史的建造物の保存」への対応が最も適切と思われるのは、文化財保護法であるが、現行の法制度ではその手当てが十分とはいえない。既存の法制度のうち、文化財保護法の弱点を補完する制度を考えた場合、「環境の保全」と「建造物の保存」の双方に対応する制度を有し、文化財である伝建地区や重要文化的景観の制度に景観保全の考えが取り入れられていること、さらに、景観重要建造物が登録有形文化財と同様に外観を中心とした保存の仕組みをとっていることから、景観法による対応が適当であると考えられる。

第3章 景観法制上のメリット・デメリットの整理

1. 景観法と文化財保護法、歴史まちづくり法との制度比較

景観法を用いた場合のメリット・デメリットを明らかにするため、「環境の保全」と「建造物の保存」の双方に対応する制度を有する景観法と文化財保護法及び歴史まちづくり法との制度比較を行う。その際、対象とする制度は、以下のものとする。

①文化財建造物の周辺環境の保全への対応

文化財保護法：重要伝統的建造物群保存地区（以下「重伝建地区」という。）、重要文化的景観

景観法：景観計画区域、景観地区（準景観地区を含む）

歴史まちづくり法：重点区域、歴史的風致維持向上地区  
計画の区域

②歴史的建造物の保存への対応

文化財保護法：重要文化財、登録有形文化財

景観法：景観重要建造物

歴史まちづくり法：歴史的風致形成建造物

また比較する項目は、対象地域等の設定・指定等の条件、管理・保存・保全、修理・修景、補助金制度、税制優遇措置、規制緩和措置とする。

2. 制度比較のまとめ

各制度の比較に基づき、景観法制を文化財保護施策の補完として適用した場合のメリット・デメリットについて表1にまとめる。

（表1）景観法制上のメリット・デメリットのまとめ

I 文化財建造物の周辺環境の保全を目的とした適用（景観計画区域、景観地区）	II 歴史的建造物の保存を目的とした適用（景観重要建造物）
(1) メリット	
①適用範囲が広い。	①適用範囲が広い。
②地域の実情に応じた規制の対象や基準の設定が可能。	②規制の実効性が高い。
③特定の違反行為に対し変更命令（景観計画区域（形態意匠のみ））や是正命令（景観地区）による対応が可能であり、規制の実効性が高い。	③支援措置が充実している（修理・修景等への補助制度、税制優遇措置、規制緩和措置）。
(2) デメリット	
①文化財への影響に配慮した景観保全がなされるか不明。	①文化財・歴史的価値に基づく指定・保存が行われるか不明。
②規制の対象や基準が適切に定められるか不明。	②建造物の現状変更には景観行政団体の長の許可が必要であり、権利が制限される等所有者の負担が大きい。
③規制に対する支援措置が不十分。	
④景観地区については、建造物の現状変更により市町村長の認定等が必要であり、権利が制限される等住民の負担が大きい。	

上記の結果、景観法制は対象となる適用範囲が広く、文化財保護法制では対応が困難となる地域や建造物への活用が可

能であるとともに、それぞれの制度において規制の実効性が担保される仕組みがとられており、文化財保護施策を補完する制度としてこれらの点は非常に有効であるといえる。一方で、デメリットに挙げられる事項については弱点といえるが、景観行政団体は、フレキシブルな景観計画の策定が可能であることから、実際には施策の運用段階でデメリットに関する何らかの改善措置が行われる可能性がある。

そこで、次章では、制度面から整理したメリット・デメリットが実施状況においてどのように評価できるか、景観計画や関係条例に基づき全国的な傾向を確認するとともに、事例研究により詳細な検証を行う。

第4章 メリット・デメリットの検証

1. 景観計画や関係条例に基づく全国的な傾向による検証

景観法制の実施状況に係る全国的な傾向を確認するため、まず、文化財建造物の周辺環境の保全については、文化財保護施策において面的な保護措置の性格を持つ重伝建地区を有する市町村のうち、景観計画に基づく当該重伝建地区周辺の環境保全への取り組みを調べた<sup>1</sup>。また、歴史的建造物の保存については、景観重要建造物の指定物件<sup>ii</sup>と文化財との関係性を調べた。

実施状況調査により、先にまとめた景観法制のメリットであるI (1) ①、②及びII (1) ①については、全国的な傾向と一致していることが確認できた。一方、デメリットのI (2) ①については、調査した全ての自治体で景観形成の方針や景観形成基準において文化財等への配慮が見られることから、制度上のまとめと異なる結果となっているが、景観計画の内容だけでは制度の運用上の対応については不明であり、その他の事項についても不明確のままである。これらの点については、事例研究によりさらに検証を深めることとする

2. 重伝建地区又は歴史的町並みを有する地域における事例研究による検証

事例研究の手法は、資料調査、現地調査及び行政担当官へのインタビューとし、選定基準と対象地は表2のとおりとする。

（表2）選定基準と対象地

	【景観計画区域の適用地】 ①法定団体以外の景観行政団体。 ②景観法施行に基づき本格的な景観施策を検討・実施。 ③変更命令等の強制規定有。 ④景観計画策定後概ね1年を経過済み。 ⑤歴史的町並みを有する地区で、文化財を景観重要建造物に指定。	【景観地区の適用地】 ①景観法に基づき地区設定を実施。 ②景観計画有。
選定基準		
重伝建地区	近江八幡市(伝統的風景計画区域) 倉吉市	-
歴史的町並みを有する地区	各務原市(中山道瀬沼景観計画区域)	松江市(伝統的美観保存区域、北福町景観形成区域)

## 第5章 検証結果と制度の有効活用に向けた政策提言

### 1. メリット・デメリットの検証結果

第4章における景観法に基づく施策の実施状況調べで明らかとなった事項を踏まえ、文化財保護施策の補完として景観法制を適用した場合のメリット・デメリットについて以下に所見を示す。

#### I 文化財建造物の周辺環境の保全を目的とした適用

##### (1) メリット

###### ①適用範囲が広い。

実施状況調べでは、半数以上の自治体が市全域を景観計画区域の適用対象としており、事例研究の対象とした4市においても市全域へ適用済み若しくは適用を検討中であり、制度上及び実施状況からみて、当該事項はメリットとして考えられる。

###### ②地域の実情に応じた規制の対象や基準の設定が可能。

事例研究では、行政と住民との話し合いのもと、地域の特性を反映した規制や基準が設定されていることが明らかとなったことから、当該事項はメリットとして考えられる。

###### ③違反行為に対し変更命令（景観計画区域（形態意匠のみ）や是正命令（景観地区）による対応が可能であり、規制の実効性が高い。

事例研究の対象とした4市では違反行為に対する勧告や変更命令等の実績はまだないが、建築物の建築等に伴う事前協議の段階で、景観形成基準に合った色彩の使用が徹底される等、景観法が規制についての根拠法となったことによる抑止力の向上が見られる（倉吉市、各務原市、松江市）ことから、当該事項はメリットとして考えられる。

##### (2) デメリット

###### ①文化財建造物への影響に配慮した景観保全がなされるか不明。

近江八幡市、各務原市、松江市では、文化財の専門家の関与により、文化財建造物への影響に配慮した景観保全への取り組みが行われている。文化財や歴史的建造物は重要な景観要素であることから、これらが存する地域を景観保全の対象とした場合、実際には景観計画等において、当該物件に対する何らかの配慮が図られるものとするが、現状では明確なルールがなく、適切な対応がとられるか不明な状態であり、当該事項はメリット・デメリットのどちらともいえない。

###### ②規制の対象や基準が適切に定められるか不明。

近江八幡市、各務原市、松江市の担当行政官としては、現状の景観形成基準の内容について不十分との認識をもっており、上記メリット②の裏返しとして、法令により規制の対象や基準が明確にされていないことによるデメリットが現れているといえる。理想とする施策に対する住民の反対理由としては、「規制による権利の制限への反発」（近江八幡市、各務原市、松江市）、「建築物の高さ規制等による地価下落への懸念」（各務原市、松江市）、「補助金制度の不備」（各務原市、松江市）といった支援措置の不足が挙げられている。

###### ③規制に対する支援措置が不十分。

事例研究では、景観法制に基づく税制優遇措置の活用は見られず、上記デメリット②で挙げた阻害要因及び事例研究の対象とした各自自治体が制度の改善点として、新たな補助金制度（近江八幡市、各務原市、松江市）や歴史的建造物の除却

を防ぐ措置（倉吉市）の導入といった支援措置を挙げていることから、当該事項はデメリットとして考えられる。

###### ④景観地区については、建造物の現状変更により市町村長の認定等が必要であり、権利が制限される等住民の負担が大きい。

制度上、景観計画区域よりも規制が強化されることにより権利制限に伴う住民の負担が大きくなることは明らかであるが、松江市では、規制による負担よりも確実に良好な住環境を保全できる点を優先し、住民自らの意思によって景観地区が設定されている。このことは、規制の強さが住民のニーズとなっていることを示すものであり、必ずしも規制による住民の負担が景観地区設定の促進を妨げているとは言えず、上記のデメリット③の改善によっては市民の積極的な施策への参加が期待でき、ニーズを反映した景観地区の設定が可能といえる。よって、当該事項についてはメリット・デメリットのどちらともいえない。

#### II 歴史的建造物の保存を目的とした適用

##### (1) メリット

###### ①適用範囲が広い。

実施状況調べでは、築年数等時間的経過を指定に不可欠な条件としている景観行政団体はなく、文化財以外にも文化財となりうる価値を有した建造物が景観重要建造物として指定されていることから、当該事項はメリットとして考えられる。

###### ②規制の実効性が高い。

事例研究では、建造物の現状変更等に係る違反行為に対する行為の停止命令等の実績はまだないが、法律上、違反行為に対する勧告・命令・代執行が可能な制度でとなっており、規制の実効性が高いことが明らかであることから、当該事項はメリットとして考えられる。

###### ③支援措置が充実している（修理・修景等への補助制度、税制優遇措置や規制緩和措置）。

近江八幡市及び各務原市では、国による景観法制に基づく補助金制度及び税制優遇措置は利用されておらず、近江八幡市については、財政難から市が負担すべき補助金について予算措置ができない状況にあり、自治体を介さず国から直接事業者へ補助金を支出する仕組みづくりが必要との認識が示されている。

制度の改善点として、上記の近江八幡市の意見の他に、各務原市は、建築物の内装変更に関する補助金制度の創設を挙げ、また、松江市は、指定が促進されない要因として、当該建造物の所有者に対するメリットの不足を挙げており、支援措置として補助金による対応が必要との認識を示している。このことは、現行の支援措置が有効に機能していないことを示すものであり、現状では、当該事項についてはメリット・デメリットのどちらともいえない。

##### (2) デメリット

###### ①文化財・歴史的価値に基づく指定・保存が行われるか不明。

近江八幡市、各務原市、松江市では、指定方針・基準の策定、指定手続き、現状変更の許可（松江市は手続きについて未定）、勧告や変更命令の実施の際に、文化財専門家等が属する関係審議会や委員会での審議が行われ、対象となる建造物が持つ文化財・歴史的価値への配慮が確保される仕組みとな

っている。歴史的建造物を景観重要建造物に指定する場合は、その「歴史性」を重要な景観要素として捉え、実際にはそうした価値を保存するための何らかの措置が講じられると考えるが、現状では明確なルールがなく、適切な対応がとられるか不明な状態であり、当該事項はメリット・デメリットのどちらともいえない。

②建造物の現状変更には景観行政団体の長の許可が必要であり、権利が制限される等所有者の負担が大きい。

近江八幡市及び各務原市は景観重要建造物を指定しているが、近江八幡市では、重要文化的景観に関する取り組みの中で指定が図られており、各務原市では、まちづくり交付金による事業とリンクさせることによりその指定を進めている。両市は、制度の改善点として新たな補助金制度の導入を挙げており、所有者の負担への支援措置の必要性が示されている。また、松江市も、規制を受ける所有者の負担に対し現行制度はメリットがなく、指定の促進を阻害しているとの認識を持っている。これらを踏まえ、メリット②が有効に機能していない状態であることを鑑みると、当該事項はデメリットとして考えられる。

## 2. まとめ

景観法制の「メリットといえる」事項を効果的に活かすためには、「デメリットといえる」事項及び、施策の運用によってメリット・デメリットの双方になりうる「どちらともいえない」事項を改善していく必要がある。事例研究では、景観施策を進める上で阻害要因となる住民の反対理由として、主に「規制による権利の制限」、「規制による地価下落の懸念」、「補助金制度の不備」が挙げられていることから、これら問題の解決が必要となる。

まず、「規制による権利の制限」については、景観法による市民の権利の制限と憲法で規定されている財産権との関係が問題とされる場合が多い。現状では、景観保全が憲法上の「公共の福祉」に適合するとの明確な判例はなく、実際に規制を伴う施策を実施する上では、規制による不利益と比較してその規制を正当化しうるほどの景観保全の利益を住民が享受できるかが重視されることとなる。

次に、「規制による地価下落の懸念」については、各務原市や松江市の事例研究では、住民の関心が「地価」を代表とした景観便益について金銭的にどのように評価されるのかといったより現実的な点にあることが示された。よって、上記の懸念を払拭するためには、景観保全の利益が開発利益等を上回ることにについてより具体的に市民に認識してもらうことが必要と考える。

さらに、「補助金制度の不備」については、新たな補助金制度を創設する場合、対象事業に公益性が認められるかといった点が問題となる。事例研究において要望があった建造物の内装の変更に係る事業については、文化財以外の歴史的建造物の内装の変更までもその対象とすることについて、公益性を見出すことは難しい。また、自治体を介さない補助金支出の仕組みづくりについては、現行上、景観計画に基づく施策の主体は景観行政団体であることから、こうした補助金の支出方法には無理がある。その他、特定の建造物だけでなく、景観計画区域や景観地区の全域を対象としたなんらかの補助

金制度を新たに設けることを考えた場合、実際には予算上補助金の工面が困難となり、景観施策の対象地域が限定的なものとなる等、適用範囲が広いという景観法制上のメリットを活かせないケースが出てくることも考えられる。

上記の問題の他に、文化財建造物への影響に配慮した景観保全や歴史的建造物に係る文化財・歴史的価値に基づく指定・保存については、事例研究では、専門家等の関与による自治体の自主的な対応が見られたものの、現行の制度のままでは、今後そのような状況が継続される保証はなく、何らかの措置が必要と考える。

## 3. 政策提言

上記のまとめを踏まえ、景観法制を用いた文化財建造物の周辺環境の保全及び歴史的建造物の保存を促進していく上で今後国や自治体が重視すべき点として、以下の3点を挙げる。

(1) 市民の景観保全に対する理解や協力を促進するため、景観保全による経済的価値に係る評価事例を市民に提供すること。

景観保全による経済的価値を評価する方法としては、ヘドニック法、仮想市場法、コンジョイント分析等の経済評価手法があり、こうした手法による評価事例をもとに、景観利益を市民に提供することは、規制による権利の制限や地価下落の懸念を解消し、景観施策への市民の取り組みを活性化させる等、市民の景観保全に対する理解や協力の促進につながる。ただし、それぞれの手法には長所、短所が存在することから、評価事例を市民に提供するには、そうした手法の制約や限界について明確にしておく必要がある。

(2) 従来の補助金制度に頼らない新たな資金調達方法を検討すること。

現行の補助金制度の改善は難しく、新たな補助金制度の創設は必ずしも景観施策にとって良い影響を与えることになるとはいえない。こうした状況では、従来の補助金制度に頼らない新たな資金調達方法を検討することが必要となる。

資金調達の方法としては、千葉県市川市や愛知県一宮市で行われている、住民が税金の一部の用途を直接指定できる制度や、2008年4月に公布された「地方税法等の一部を改正する法律」に基づく、いわゆる「ふるさと納税」の制度の活用等が考えられる。

(3) 景観施策における文化財専門家等の関与を明確にすること。

事例研究や歴史まちづくり法で行われている文化財専門家等の関与の方法を参考に、文化財、歴史的建造物及びそれらが作り出す町並みの要素を重視した景観施策を推進する場合は、景観法においても有識者や文化財行政担当部局における文化財専門家等の関与を明文化する等、その関わりを明確にする必要があると考える。

<sup>i</sup> 高山市、神戸市、大津市、近江八幡市、京都市、橿原市、倉吉市、倉敷市、萩市の9市15重伝建地区を対象とした(2008年6月末時点での状況)。

<sup>ii</sup> 京都市、各務原市、近江八幡市、逗子市、伊丹市、名古屋市、長野市、東川町の8市にある51件の景観重要建造物を対象とした(2008年6月末時点での状況)。