

# 景観・歴史文化施策への期待と注文

Expectations & requests for Landscape & cultural heritage policy of MLIT



西村 幸夫 ● 東京大学 先端科学技術研究センター 教授

Yukio Nishimura (Professor, Research Center for Advanced Science and Technology, University of Tokyo)

## 1. 景観整備の2側面—最低基準の底上げと最高水準の向上の同時的実現に向けて

新たに衣替えをした公園緑地・景観課のなかに都市計画課の景観室が景観・歴史文化環境整備室として拡充・移管されたことは、これまで景観法の番人として機能してきた景観室が、それだけではなく、新たに制定されたいわゆる歴史まちづくり法のもとで動き出すことになる歴史的環境形成総合支援事業を担当することになったことを示している。

つまり、景観整備のための規制強化施策であった景観法の運用というムチの側面あるいはコントロールの側面と、新規事業による補助金支出というアメの側面あるいはプロジェクトの側面というふたつの面を同一の室が受け持つことになったのである。

それも従来ならば景観整備の補助金という公共事業の単価を上積みするような整備事業の高質化が目指されることが大半であったところを、おおきく発想を転換して、歴史や文化を基調としたまちづくりを支援しようというのである。その意義は大きい。

一般的に行政施策は最低基準の底上げには有効であるが、最高水準の向上、すなわちより質の高いプロダクトへの誘導にはなかなか効果が発揮できないという限界があった。これは公平・平等を旨とする行政組織の宿命ともいべきものであった。

しかし、それを克服する努力もこれまでにやられてこなかったわけではない。たとえば、各種モデル事業

による新しい試みの奨励はすでに30年近い歴史がある。ただ、こうした特例的な補助金による誘導では、例外的なプロジェクトの支援は可能であっても、その他大勢の公共事業にとって標準型の枠を超えることは困難であったし、民間の建築物に対する助成措置についても、国庫を導入してまで特定個人の資産の価値を上げることが手助けするような仕組みでは一般の理解を得にくかったといえる。

そのうえ、奨励的な補助金にしても、行政の公正性を保つために画一的な採択基準は避けられず、その結果、横並びの事例が揃ってくることになる。これまで規制改革特区のような地方提案型の改革もなくなかったが、特区という性格上、効果も限定的にならざるを得ない。一方、特区が全国展開されることになると、固有性は逆に減じられることにもなりかねない。

景観整備に関しても、景観法は規制強化という側面と地方独自の景観計画による個性的な景観行政推進という二面性を持つてはいるが、いかんせん、独自性を発揮する面での事業面でのインセンティブがわずかしかなかった。加えて、国土交通省の守備範囲外ではあるが、一方で地方が独自色を発揮することを鼓舞しておきながら、もう片方で地方財源を絞り込んでしまい、動きがとれなくなってしまうという矛盾した政策が取られているのである。

このような従来の政策に比べ、歴史まちづくり法とそのもとでの歴史的環境形成総合支援事業ほかの施策はどのような特性を持っているのだろうか。

ひとつにはこの施策が歴史的遺産というまさしく当

該地域の固有の資産を軸に作られていること、すなわち結果的に画一化してしまうような行政施策とは一線を画している点がある。

従来、こうした施策は文化財行政として文化庁や地元の教育委員会によって担われてきた。今回、歴史まちづくり法が文化庁との共管（農林水産省を含む3省庁の共管）であることにみられるように両省庁の連携が図られることによって、歴史や文化というまさしく地方固有の資産を軸としたまちづくりに国土交通省が本格的に関与することになるという点で画期的である。

さらに、この点における財政支援を個々のプロジェクト単位で個別に行うのではなく、地元が作成するいわゆる歴史まちづくり計画という歴史文化のマスタープランのもとに計画的に実施していくことを国が認定するという仕組みを取ることで、地元主体で計画的総合的に行われる歴史を生かしたまちづくりに対して国が支援するという仕組みが整えられた点である。質の向上の画一化を避けるかたちで実現できる工夫が凝らされているのである。

また、この計画によって、これまでまったく不十分だった文化財周辺のバッファゾーンのコントロールや環境整備に一定の方向を与えることが可能となった。つまり、これまで点的だった文化財保護行政が文化財を軸とした面的なまちづくりへと広がる契機となるのである。

歴史や文化を軸に景観整備を進め、地方の主体性と独自性を保持しつつ、全国の景観上の魅力をひろく向上させていくという相異なるふたつの側面が同時に実現するような方策のスタートが切られたのである。これはおおいに期待したいことである。

## 2. これからの景観行政への注文

このように歴史や文化を生かした総合的な景観行政を進める枠組みが整いつつある現段階ではあるが、これで満足というわけにはいかない。まだまだ乗り越えられるべきハードルが存在している。そのうち主要な

ものは以下の通りである。

第一に、さきに景観行政に関してアメとムチ——コントロールとプロジェクトが景観・歴史文化環境整備室に統合されたと述べたが、両施策はまだうまく連動しているとは言い難い。つまり、景観法に基づく景観計画を策定したところや景観地区を定めたところに歴史まちづくり法による支援措置が直接結びついていないわけではないのである。

歴史的環境形成総合支援事業やその他の支援措置を得るためには、自治体が作成する歴史まちづくり計画が国によって認定されなければならない。歴史まちづくり計画と景観法関連の規制措置とは必ずしもセットで手当てされているわけではないからである。

ただし、おそらくは歴史まちづくり計画の認定に当たっては、何らかの景観規制が実施されていることが前提となるであろうから（この点は現在進行中の運用指針の表現のなかに書き込んでもらいたいと思う）、ゆるやかな連携はなくはないといえる。

このあたりの連携を今後どれだけ誘導できるかが非常に重要になってくるだろう。歴史まちづくり法が定める財政的な支援措置がばらまきとして批判されるのか、したがって今後の国の財政事情によって浮沈を経験することになるのか、それとも大きな効果を上げて国の魅力向上のための重要施策として受け継がれていくのかは、この点にかかっているとみえる。

このことと関連して、第二に、歴史まちづくり計画の国による認定の仕組みが、全般的な景観規制強化だけでなく、官民の連携促進や文化財の保護や活用に関する意識の啓発、NPOなどの民間非営利組織の活動の間接的な支援などにも資するような透明かつ公正な仕組みとなって欲しい。認定のプロセスそのものを通じて、こうしたことが民主的に誘導されるような政策が必要である。

第三に、今後各地で策定されていくであろう歴史まちづくり計画が、地方における歴史文化を生かした真のマスタープランとして育てていくように注意深く見守っていく必要がある。

現在のスキームでは、歴史まちづくり計画は国指定の重要文化財などの確固としたコアを中心に策定しなければならないとされている。これはむやみに根拠のないテーマパークをつくらせないという意味での本物主義を貫いているという点では評価できるが、国指定レベルの文化財がないところは計画策定にすら進めないという意味では偏りがある。歴史まちづくり計画がたんなる重要文化財のバッファゾーン整備計画か、もしくは歴史的建造物の復元プロジェクトの寄せ集めのような姿にならないか監視していかなければならない。

歴史まちづくり計画の認定が期限付きで、数も限定されている点も気がかりである。予算配分の加減ではしりすばみになりかねないうえ、そもそも長期にわたるはずの歴史を生かしたまちづくりが短期的な認定期限付きでスタートすることはいかにもアンバランスである。長期的な視野に立った支援策がどのように可能か、金銭による支援に限らず、方途を模索してもらいたいと思う。

また、同種のマスタープランとして、同じく今年度から文化庁によって地方公共団体による歴史文化基本構想づくりのためのモデル的な補助事業である文化財総合的把握モデル事業が開始されている。これにも歴史まちづくり計画同様、数多くの自治体が関心を持っており、同時に両方の補助事業に応募した自治体も少なくないようだ。両者の関係をうまく整理して、国土交通省と文化庁との協働のお手本となるような連携を進めていって欲しい。

第四に、各地の自治体が工夫を凝らして策定する歴史まちづくり計画の固有の特色をうまく全国にフィードバックして、個性あふれるまちづくりを全国展開するためのノウハウの蓄積をこの機会に進めていって欲しいものである。

そのためには歴史まちづくり連絡協議会のような自治体間の連絡組織が適切なのか、全国町並み保存連盟

の官民協働版としての全国歴史まちづくり連盟のようなNPOがいいのか、全国路地のまち連絡協議会のようにまちづくりの専門家が下支えするネットワークがいいのか、あるいはウィキペディアの歴史まちづくり版のようなヴァーチャルな集合体が適切なのか、歴史まちづくり大賞のような懸賞制度が効果的なのか——これから歴史まちづくり計画の実施後のレビューや第三者評価などを通して模索して行って欲しい。

最後に、今回の歴史まちづくり法関連の施策を実施すれば、景観や歴史文化を重視するまちづくりが十全に進むというほど今回の法制度は網羅的ではないということに留意しなければならない。

景観・歴史文化環境整備室の守備範囲だけで、質の高い景観整備がそのまま実現すると考えている楽天家は少ないかもしれないが、屋外広告物の整序や無電柱化の推進など、より地道にしかし粘り強くやり続けていかなければならない重要課題があるということをお忘れはいけぬ。

もちろん今回の歴史まちづくり計画においてもこれらのことに対応することは可能であるが、そのような計画がなくても現状の改善はやろうと思えばできなくはないのである。核となる重要文化財などももちろん大切ではあるが、当たり前な生活風景でさえ維持向上のための手がかりになるはずである。

官民の各セクターが相応に負担して、自らの住むまちの風景を磨いていくための手弁当の努力を続けることが歴史を生かしたまちづくりの基本であり、そうした継続的な努力があるところにこそ支援のための国庫は導入されるべきであるという鉄則はここでも通用する。

景観問題の大事なところは、成果が一目瞭然であり、誰でもその成果について一家言を持てるということである。その意味でも歴史まちづくり法の関連施策は住民主体のまちづくりの貴重な契機だといえる。