

文化遺産と歴史的環境の再生へ向けての計画論の現状と今後

Cultural Heritage and Historic Environment Regeneration; Current Planning Scheme and its Future

西村 幸夫*
Yukio NISHIMURA

1. 環境の文化的価値をどのようにとらえるか

2008年5月16日、参議院において地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律、いわゆる歴史まちづくり法が可決成立した。同法の具体的な内容は本特集の別稿にゆずるが、良好な歴史的環境を国として後押しするための法的な施策が、国土交通省と文化庁及び農林水産省の協調のもとで、整えられることになったことは2004年の景観法の制定に次ぐおおきな画期である。

まだまだ課題があるとはいえ、アメとムチ双方の法的・財政的制度は徐々に整いつつある。同法の成立はここ10年来の歴史を生かしたまちづくりの顕著な到達点であると言えることができる。

しかし、そこで止まっていたはならない。それぞれの地域の環境の歴史的文化的価値をどのように評価し、これを計画の中でどのように位置づけていくかという手法開発の問題が残されているのである。この最重要課題に解決の道筋をつけない限りは、歴史的文化的環境の保全と再生は絵に描いた餅に過ぎないことになる。

公的なアウトプットとしては、歴史まちづくり法が規定する歴史的風致維持向上計画（いかにも堅苦しい役人言葉である、できれば歴史的環境再生計画とでも呼びたいものだ。）や文化庁が推進しようとしている歴史文化基本構想などが想定されるが、こうしたマスタープランを作る際にどのような視点で身近な環境を捉えるかが実務上は重要な問題になる。

この点に関して、現時点で動いているものとして文化的景観の分類・評価作業と世界遺産の暫定一覧表の提案書の論理のいくつかが参考になるといえるだろう。以下、計画立案の手がかりとしてこの両者を見てみることにしたい。

2. 文化的景観の新展開

環境の文化的価値を評価するための視点のひとつとして1990年代から世界的に議論され始めたのが cultural landscape もしくは historic landscape と呼ばれる概念で

ある。周知のように日本でも2004年5月の文化財保護法の改正によって、文化的景観が文化財の新しいジャンルとして規定されることになった¹⁾。文化的景観のうち、特に重要なものを国は重要文化的景観として選定できることとされた²⁾。この法改正に伴って2005年3月に重要文化的景観選定基準が告示されているが³⁾、そこで文化的景観を以下の8つに分類し、それらのうち「我が国民の基盤的な生活又は生業の特色を示すもので典型的なもの又は独特のもの」(同第1項)が国選定となると示している。すなわち、

- (1) 水田・畑地などの農耕に関する景観地
- (2) 茅野・牧野などの採草・放牧に関する景観地
- (3) 用材林・防風林などの森林の利用に関する景観地
- (4) 養殖いかだ・海苔ひびなどの漁ろうに関する景観地
- (5) ため池・水路・港などの水の利用に関する景観地
- (6) 鉱山・採石場・工場群などの採掘・製造に関する景観地
- (7) 道・広場などの流通・往来に関する景観地
- (8) 垣根・屋敷林などの居住に関する景観地」(同上)

このうち農林水産業に関わる(1)から(5)の項目に関しては、法改正に先駆けて2000年度から2003年度にかけて全国調査が実施された。同調査において、2,311件の文化的景観が第1次調査で洗い出され、このうち502件に関して第2次調査が実施され、うち180件の重要地域が特定されている⁴⁾。

農林水産業に関連した文化的景観は世界的な潮流とも合致しており、もっとも分かりやすく、受け入れられやすい文化的景観の類型であるといえるが、このうち、文化庁はさらに上記(6)から(8)の項目に関しても都道府県ごとにとりまとめによって全国の悉皆調査を開始した。これはいわば第2次産業や第3次産業が作り出す景観に関してもその文化的価値の洗い出しをしようというものであり、世界でも例を見ない新しい領域へ、日本は一步踏み出したのである。

この調査はいまだ中間報告段階であるが⁵⁾、次頁の表に

* 東京大学先端科学技術研究センター

Research Center for Advanced Science and Technology, University of Tokyo

表 採掘・製造・流通・往来及び居住に関連する文化的景観の類型一覧

	大分類	中分類	小分類
市街地景観	I. 計画的都市・居住空間	A. 町割の計画性が基盤となっているもの	
		ア	都城制・条坊制など古代の地割が基盤となって形成される現在の都市景観
		イ	中・近世の町割が基盤となって形成される現在の都市景観
		ウ	(特に近世) 城下町が基盤となって形成される現在の都市景観
		B. 計画的な市街地整備に基づくもの	
		ア	既成市街地の整備によるもの
		イ	計画的な市街地整備によって新たに形成されたもの
		ウ	計画的に敷設された大通り
		C. 都市外に開発された居住地	
		ア	郊外居住地
イ	別荘地		
地景観	II. 街区・界限・場	A. 主に生業に関わる街区・界限・場	
		ア	一定の街区に集積する同種の商業活動によって形成される商業景観
		イ	市場の景観
		ウ	問屋の景観
		エ	商店街等の景観
		オ	盛り場・遊興地
		B. 主に生活に関わる街区・界限・場	
		ア	通り・路地・並木・坂など、「道」と区別される「街路」や「広場」によって形成される界限や場の景観
		イ	学校、公園、博物館、寺社など特別な機能を有する公共建築物・工作物等によって形成される界限や場の景観
		ウ	都市内の居住地
C. その他の街区・界限・場			
ア	伝統的な情緒や雰囲気継承する界限		
イ	看板建築群・倉庫群など、特徴的な機能や意匠を有する建築物・工作物によって形成される場の景観		
産業景観	III. 産業集積地域	A. 鉱業・エネルギー産業集積地域	
		ア	採石場とその跡地利用によって形成される産業地の景観
		イ	ダムやエネルギー産業によって形成される産業地の景観
		B. 製造業集積地域	
		ア	全国的な経済基盤となった大規模製造業施設(群)によって形成される産業地の景観
		イ	地域の経済基盤となった加工・製造業施設(群)によって形成される産業地の景観
		ウ	伝統産業によって形成される集住・産業・街区景観
		C. その他各種産業集積地域等	
		ア	港湾・漁港の景観
		イ	遊楽地(温泉地・歓楽街・遊園地等)の形成とともに発展した景観
ネットワーク景観	IV. 連結(ネットワーク)	ア	街道など道路によって形成される景観
		イ	路面電車や鉄道、船、ロープウェイやケーブルカー等によって形成されるネットワークと結節の景観
		ウ	橋梁、河川施設、水上交通、都市内の用水によって形成される景観
		エ	海峡景観
		ウ	陸上交通系
複合景観	V. 複合	ア	鉱工業・産業系
		イ	河川流域系
		ウ	陸上交通系

(出典:『採掘・製造・流通・往来及び居住に関連する文化的景観の保護に関する調査研究(中間報告)』同調査研究会, 2008年4月30日, 巻末資料)

あるように市街地景観や工場景観、遊楽地の景観そのものなど5つの大分類、9中分類、さらに32の小分類で文化的景観を評価しようという野心的な試みである。

この作業が今後うまく進むとすると、日常の都市風景を文化的景観の観点から評価し直すことがひろく全国レベルで進むことになる。これは明らかに身近な環境の文化的価値を見直す契機となるだろう。げんに、中間報告までに、第1次調査によって2,032件の第2次・第3次産業関連の文化的景観が挙げられており、そのうち第2次調査を行ったものが195件、さらに重要地域として66件が2008年4月に公表された⁶⁾。

今後、重要地区と見なされた地域の中から順次調査が実施され、具体的な地区画定やコントロール内容の確定が行われていくことになるが、たとえば重要地域のひとつ、旧城下町の計画性を示す現在の景観として挙げられた金沢市街地では、惣構堀の内側全域を重要文化的景観の保存区域として想定した作業が進行中である。このように、これまでにないスケールで都市環境の文化性および歴史性が再評価されることにつながる可能性がある。

もちろん現代都市において改変を凍結するような規制は不可能であるので、旧来の土地利用や街路パターン、町割り等を踏襲しつつ、各地で漸進的な改善を認めるといった都市計画的なコントロールが文化財保護行政の上でも求められることになるだろう。

3. 世界遺産の議論が提起する課題

2006年度から足かけ3年間にわたる日本の世界遺産暫定一覧表の改訂作業のなかで、2度にわたり都道府県から提案を受け付け、合計36件の新規提案がなされた⁷⁾。提案にあたっては、原則として複数の国指定文化財が含まれていることが求められたため、出てきた案件はいずれも面的に拡がった複合的な資産構成とそれを統括する新しい論理を持った文化遺産という興味深い結果となった⁸⁾。

世界遺産の暫定一覧表入りの候補を地元提案で募集することは、各地の世界遺産熱を煽り、足もとの文化遺産を見つめ直す地道な活動を圧倒してしまうという深刻な弊害が懸念されるが、成果がなかったわけではない。ひとつの成果は、ここから特定の地域の文化遺産全体をある一定の視点で評価し、その保全策を考えるべきではないかという論点が生まれてきたことである。そこには、これまでの文化財保護行政が史跡や建造物、無形文化財などそれぞれの文化財のジャンルごとに縦割りに行われてきたことに対する反省もあったが、それを超えて、重要な地域については文化遺産保護のための戦略的なマスタープランが必要ではないかという議論が生まれてきた。

たとえば、世界遺産暫定一覧表の提案の中でも「最上川の文化的景観—舟運と水が運んだ農と祈り、豊穡な大地」

(山形県)や「立山・黒部～防災大国日本のモデル—信仰・砂防・発電—」(富山県)、「若狭の社寺建造物群と文化的景観—神仏習合を基調とした中世景観」(福井県)、「四国八十八箇所霊場と遍路道」(徳島県・高知県・愛媛県・香川県)、「九州・山口の近代化産業遺産群—非西洋世界における近代化の先駆け—」(福岡県・佐賀県・長崎県・熊本県・鹿児島県・山口県)などは、おそらく複数をまとめて総合的に概観する視点が求められなければ、誰も発想しないようなユニークであるが大切な視点を気づかせてくれる。

文化庁文化財部内に企画調査会⁹⁾設けられ、地域の文化財を総合的に捉える方策が議論された。同会が2007年10月にとりまとめた報告書の中で、地方自治体による歴史文化基本構想を推進することが提案された。ここにも、私たちの身近な環境の歴史性文化性を再評価する視点が提起されたのである。

また一方で、世界遺産の議論は一方でどのように適切なバッファーゾーンを設定できるかという議論に至ることになる。世界遺産条約がバッファーゾーンの画定を求めているからである。そして日本の文化財保護法制が、他の先進諸国とは異なり、バッファーゾーンのものを設定をこれまで全くしてこなかったという事実が問題を解決しづらくしている。

企画調査会の報告書はこの点においても文化に関するマスタープランレベルでバッファーゾーンの設定が不可避なものであることを明らかにすることによって、都市計画法側の側で面的な規制を設けることに道をひらくという提言を行っている。これが国土交通省サイドの歴史まちづくり法制定の努力に合流するのである。

4. 都市計画サイドの課題

一方で、都市計画側も別の宿題を背負っていた。それは、古都保存法をいかにして全国展開するかという課題である。これは、歴史的風土審議会、のちの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が求めていたものでもあった。歴史まちづくり法の歴史的風致維持向上計画(私のいう歴史的環境再生計画)の考え方は国指定の文化財の周辺環境を守り、再生していくためのバッファーゾーンといったものなのである。

さらに都市計画サイドで求められていたこととして、景観条例や景観計画など、規制中心の景観法下の景観形成施策により魅力的なインセンティブを拡充することがあった。国土交通省は従来からあったものの小粒だった景観形成総合支援事業に加えて歴史的環境形成総合支援事業を新設し、さらに従来の公園事業やまちづくり交付金の用途を拡充し、歴史的環境再生へ向けたまちづくりの推進を後押しするメニューを2008年度から増やしたのである。

こうしたインセンティブ付与の施策を景観法に基づく景

観条例の施行といった規制強化の施策と併用することによって、より効果的な景観施策の実施を推進することも、自治体がやる気になれば、可能となるだろう。

目を世界に転じれば、世界文化遺産に登録されたドイツの都市ケルンが後背地での高層ビル建設によって危機遺産リストに掲載されたことを採り上げるまでもなく、都市内の歴史地区の景観と周辺の都市開発とをどのように調和させるべきであるかということは各地で喫緊の課題になって来ている。

従来の二次元的なバッファゾーンによる規制だけでは都市のスカイラインを保全することは困難である。文化財保護行政を周辺に延長させるのみでなく、都市計画の規制そのものを歴史的環境に合わせて仕立て直すべきであるという議論がなされるようになってきた。

ここでキーワードとして語られるのが、歴史的都市景観 historic urban landscape である。都市において保全すべきなのは面としての歴史地区だけなのではなく、3次元の歴史的都市景観も重要なのであるという主張である。

ここで問題となるのは、では、歴史的都市景観とは正確には何であり、何をコントロールすればそれは保全されたことになるのか、という基本的な問題である。現在、世界中の歴史都市でこうした議論が続けられている。日本もその輪の中にいるのである。都市保全計画というものが確立されるべきであるとするならば、この問いかけは計画論の本質的な可否を孕んでいる。

5. その先のビジョンは

これまで概観してきたように、現在の日本は環境の歴史性や文化性を尊重した計画制度を文化財側も都市計画側も構築途上にあるといえる。たしかにここ10年の動きは特筆すべきであり、事態の推移もフットワークが格段によくなってきている。

しかし、だからといって安穩としていることができるという状況だというわけではない。ここまで述べてきた施策や事業は、選択すればそれも可能であるという施策に過ぎないのである。選択肢が増えたに止まっており、選択しない自治体はいつまでも蚊帳の外なのである。地方分権の推進と共にその傾向はますます強くなっている。

開発基調のルースな都市計画システムをそのままにしておいて、選択肢だけを増やすことを将来ビジョンとして肯定することはできないのである。最終的に求められているのは制度の付加ではなく、既存制度の改革なのである。私たちはそこまで行き着くことができるのか、課題はさらに深まっている。

注

- 1) 改正された文化財保護法が規定している文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」(法第2条第1項5号)と定義されている。これは、世界遺産条約履行のための作業指針(2005年大改正)が規定している「自然と人間との協働作品 combined works」(指針第47条)や2000年の欧州風景条約(フローレンス条約)がいう「その特徴が自然又は人間的要素の作用及び相互作用の結果として、人びとに知覚されている地域」(同第1条)という文化的景観の定義よりもはるかに限定したものとなっている。
- 2) 文化財保護法第134条第1項。
- 3) 「重要文化的景観選定基準」平成17年文部科学省告示第47号(2005年3月28日)。
- 4) 文化庁文化財部記念物課「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究報告書」2005年3月31日。
http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shurui/pdf/bunkatekikeikan_hogo.pdf
- 5) 「採掘・製造・流通・往来及び居住に関連する文化的景観の保護に関する調査研究(中間報告)」同調査研究会、2008年4月30日。
http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shurui/pdf/tyukan_hokoku.pdf
- 6) 「同上」別紙2、http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shurui/pdf/tyukan_besshi_2.pdf
- 7) 2006年度24件(うち4件が暫定一覧表に掲載された)、2007年度に新規13件、継続19件(うち1件は前年度の2件の提案を合体させたもの)の提案がなされた。詳細は、http://bunka.nii.ac.jp/jp/world/h_14.htmlを参照のこと。同サイトでは提案書の全文が閲覧可能である。
- 8) 具体的な例は、西村幸夫「世界遺産とまちづくり」、『西村幸夫 風景論ノート』(鹿島出版会、2008年)所収に詳しい。
- 9) 文化審議会文化財分科会の内部に設置された期限を限った組織。文化財行政に対して提言を行うことが目的とされた。2006年11月15日に第1回会合を持ち、以降計9回の会議が開催され、2007年10月30日に「文化審議会文化財分科会企画調査会報告書」をとりまとめている。歴史文化基本構想のアイディアは同報告書の中に盛り込まれたものである。
(<http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/kikaku/houkokusho/pdf/houkokusho.pdf>)