



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	町並み保存のための総合的制度化構築へ向けた課題と展望 : 伝統的建造物群保存地区制度の運用上の課題を素材として
Author(s)	山本, 寛英
Citation	新世代法政策学研究, 1, 311-339
Issue Date	2009-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43673
Type	departmental bulletin paper
File Information	1_311-339.pdf



町並み保存のための総合的制度
構築へ向けた課題と展望
—伝統的建造物群保存地区制度の
運用上の課題を素材として—

山 本 寛 英

1. はじめに

わが国都市計画制度の欠点の一つに、いかなる都市を形成するのかというヴィジョンが描かれない、という点が挙げられることが多い¹。市民、行政、事業者の間に、そこにどのような町並みが形成されるべきかについての一定のコンセンサスが存在すれば、それにそぐわない開発行為、建築物や構造物の建設行為は何らかのかたちで阻まれることになる。まちづくりに関わる主体が、そこに形成されるべき都市像を具体的にイメージし、またこれを共有化するための作業及びこれを実現させるための仕組みが求められているといえる。

一方、都市の狭域的な一部分に限れば、具体的な都市像に関するこのようなコンセンサスや共有イメージがすでにある程度存在している場合もある。国立市のいわゆる大学通りが、長年にわたる地域住民の自主的取り組みによって良好な居住環境を形成してきたことは夙に知られている。そこ

¹ 亘理格「景観保護の法と課題—アメニティ保障の視点から」『環境問題の行方(ジュリスト増刊新世紀の展望2)』(1999年)218頁、野田崇「都市計画における協議方式」芝池義一他編『まちづくり・環境行政の法的課題』(日本評論社・2007年)123頁、森延彦「自治体とりまく都市計画行政の展開と地方分権」(社)日本都市計画学会地方分権研究小委員会編『都市計画の地方分権』(学芸出版社・1999年)208頁など

には、当該地区の居住者に限らず、周辺住民や行政にも、おそらくはすでに形成された良好な居住環境がその後も相当長期にわたって守られるべきであるというコンセンサスが存在したものと思われるが、これが法制上の規制を通じた明示的な意思として表示されていないために、そのようなコンセンサスに反した景観の現出を許す結果となってしまったこともまた、すでによく知られるところである²。

このような著名な事例に限らず、わが国には、地区の将来的都市像につき、法制上の担保はないものの、地域住民や、場合によっては行政にも、町並みに関する一定の共有イメージが存在している例が少なくないものと考えられる。このように、法制上の担保は得られていないものの、都市像に関する一定のイメージが共有されている場合には、そこにはいわば「潜在的なコンセンサス」が存在するということができる。

行政には、上記のような潜在的コンセンサスを可能な限りすくい上げ、

² 本事案に対する裁判例は数多いが、一般論としてはいわゆる「景観利益」を法律上保護に値するものと認める一方で、事案に対する具体論としては、「国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」の施行期日と建築物の建築工事の進捗状況との関係から、同条例による高さ制限が当該建築物には及ばないことなどを理由に、当該建物の建築は景観利益を違法に侵害する行為に当たらない、とした、最高裁平成18年3月30日判決が重要である。なお、同判決の評釈として、畠山武道「景観保護における裁判の役割と限界－国立高層マンション事件最高裁判決を中心に」自治実務セミナー45巻10号50頁、大塚直「国立景観訴訟最高裁判決の意義と課題」ジュリスト1323号70頁、吉村良一「国立景観訴訟最高裁判決」法律時報79巻1号141頁、大久保規子「国立マンション一部撤去等請求事件」判例地方自治287号47頁、吉田克己「景観利益の侵害による不法行為の成否」ジュリスト1332号83頁、前田陽一「景観利益の侵害と不法行為の成否」法の支配143号88頁など、訴訟担当弁護士による解説として、池田彦彦「認められた景観利益－国立マンション訴訟」法学セミナー626号14頁など、同判決を扱った論説として、吉村良一「景観保護と不法行為法－国立景観訴訟最高裁判決の検討を中心に－」立命館法学310号445頁、同「景観の私法上の保護における地域的ルール」立命館法学316号449頁、輿論靖博「景観の民事法的保護について」福岡大学法学論集53巻1号2号57頁、富井利安「眺望・景観の保護と裁判事例の道標」修道法学31巻1号524頁、北河隆之「景観利益の侵害と不法行為の成否」琉球法学77号178頁、安藤高行「近年の人権判例(1)」九州国際大学法学論集14巻3号338頁など

住民との対話を繰り返すことによってこれを明示的な合意のレベルへと引き上げ、さらにこれに法制上の保障を与えることによって合意の永続化を図り、これにより当初の潜在的コンセンサスに合致する都市像を現実化するという役割が期待されているのであり、またこれまでも行政は現実にはそのような役割を相当程度担ってきているものといえる。

ただし、上記のような合意形成プロセスにおいては、法制度に対する理解不足などから有機的な議論の発展がみられず、明示的な合意の形成に難航する場合も少なくない。このような場合に無理に合意形成を急ごうとすれば、却って反発を招き、潜在的コンセンサスに対する制度的保障が遅れることともなりかねず、慎重を要する。しかし一方で、制度保障を行う意義が十分に伝わらないことによって、なされるべき合意形成がなされない、といった事態を避けるために、正確な理解に基づいた的確な説明がされる必要もあるのであり、行政には合意形成プロセスにおけるこうした局面の見極めも求められているといえる。

本稿では、上記のような潜在的コンセンサスに保障を与えるべき制度として、文化財保護法上の伝統的建造物群保存地区制度を取り上げ、その現代的運用課題についていくつかの考察を加えることを通じて制度の性質を明らかにし、都市像の現実化及び永続化を図るためのより実用的な制度構築に資することを目的とする。

筆者がここで同制度を取り上げたのは、潜在的コンセンサスが存在する場合の中でも、同制度に係る地域は描くべき都市像が相対的により明確であり、かつ、のちに見るように、都市計画と文化財保護という異なる観点を併せ持った制度でありながら、全国における適用事例では成功を収めていると評価できるものが多く、わが国の現状に相対的に適合した制度であると考えられるからである。

歴史的町並みを保存すべきという潜在的コンセンサスが存在している場合に、これを保全することに資する法制度としては、他に、古都における歴史的風土の保全に関する特別措置法（古都保存法）、景観法、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（歴史まちづくり法）などがある。このうち、古都保存法は、わが国の歴史において政治上の中心となったことのあるいわゆる「古都」にその対象を限定するものである。景観法は、良好な景観の形成を総合的に推進するものであるが、とくに町並

みの保全に重点を置いたものではないため、町並み全体が有する歴史的伝統や生活文化を背景にした固有の価値についてとくに配慮するものではない。歴史まちづくり法は、これまでの歴史的風致の保全法制の不備を補うかたちで昨年制定された新しい法律であり、歴史的風致形成建造物につき、増改築の届出制や、所有者との契約に基づく市区町村または歴史的風致維持向上支援法人による管理措置などを定めるとともに、歴史的環境形成総合支援事業、街並み環境整備事業、まちづくり交付金といった各種支援措置が用意されている³が、その対象となる「重点区域」には、文化財保護法に基づく重要文化財建造物等の用に供される土地または重要伝統的建造物群保存地区内の土地を含まなければならないものとされており、あくまでも、文化財保護法に基づく制度を補完する役割を担うに過ぎないと考えられる。

2. 伝統的建造物群保存地区制度の概要と規制権限

1) 制度運用における市区町村の自由度

伝統的建造物群保存地区（以下、単に「伝建地区」あるいは「保存地区」ということがある）制度は、文化財保護法（以下単に「法」という）第142条から第146条までの5か条によって規定されるが、第143条第1項の委任に基づく政令⁴によって地区内の現状変更の規制につきやや詳しく規定さ

³ 文化庁文化財部伝統文化課による「歴史まちづくり法の概要」と題するパンフレットには、同法が制定された背景として、「維持管理に多くの費用と手間がかかること、所有者の高齢化や人口減少による担い手の不足等」を原因として良好な歴史的風致が失われつつある現状が挙げられている。しかしながら、旧来の法制度下で歴史的町並みが十分保全されてこなかった市町村にあっては、重要伝統的建造物群保存地区内の建造物等の管理行為に対する国庫補助が2分の1にとどまるものであり、残り半額の支出を所有者を含めた地元で負担することが困難であることから、適切な管理が行われてこなかった状況などもあり、これに対して市区町村等による直接管理を認めることなどによって、どれだけ状況が改善するかは疑問なしとしないところである。なお、同法の解説としては、八木貴弘「歴史まちづくり法の制定—地域の歴史を活かしたまちづくりの取組を積極的に支援」時の法令1821号19頁

⁴ 文化財保護法施行令（以下「政令」または単に「令」という）第4条

れるほかは、法令上、具体的にわたる規制手法、規制内容についての規定を有しない。また、同法に伝建地区制度が創設される以前から規定されている他の文化財については、これを法に基づく保護対象とするための指定権限を国の機関（現行法では文部科学大臣）が有しているのに対し、伝建地区を指定するのは地方公共団体の機関である。こうした点から、伝建地区制度は、当該伝統的建造物群の実情を最もよく把握した行政組織である地方自治体にその運用が委ねられている部分が大きく、そうした実情に応じた柔軟かつきめ細かな制度設計及び運用が可能な、自由度の高い法制度であるといえる。だがこのことは反面、これを運用する自治体にあつては、頻繁で丹念な情報収集や住民との対話を通じて地域の性質や実情をよく見極め、これに応じた適切な対処が常に求められている、ということをも意味する。

例えば、法第143条には、伝建地区への指定手続が定められているが、第3項において、都道府県知事が都市計画法上の同意または意見の申出をするに当たっての当該都道府県教育委員会への意見聴取手続が定められ、第4項において、市区町村が保存地区の決定等を行った場合の文化庁長官への報告義務が定められている他は、何らの実体的、手続的指定要件も法定されていない。このことを以て、住民の参加が保障されていない点を消極に評することも可能ではある⁵が、現実には、地区指定後に保存のための規制を実効的に行うためには住民自身の一定の理解が不可欠であることから、地区指定に至るまでの間に、当該建造物群の価値や規制のあり方について住民と行政との間で互いの理解や認識を深めるための息の長い交渉過程が踏まれるのが通例である。この過程において、個々の地域ごとの事情に即した柔軟な交渉を行う幅広い余地を残す現行法の規定を、むしろ積極的に評し得る要素を見出すことができると考えられる⁶。

⁵ 椎名慎太郎・稗貫俊文『文化・学術法』（ぎょうせい・1986年）144頁（椎名執筆）

⁶ これは、同制度が一定の区域を定めて適用されるため、関係権利者が比較的少数にとどまり、都市計画法上の用途地域の指定などと比べて相対的に地域住民との実質的交渉を容易に行うことができることに加えて、同制度が、歴史的町並み保存についての潜在的コンセンサスを顕在化させてこれに制度的保障を与えるものであるとすれば、そこにおいて形成されるコンセンサスとは当該歴史的町並みに対する価

また、地区指定がなされた後の規制手法についても、政令により許可制をとることが基本とされ、その基準の概要についても政令に規定されているものの、この基準をさらに具体化する局面や、許可制が適用されない行為等についてさらに何らかの規制を行おうとする場合のその具体的な規制のあり方等については、市区町村が地域の実情に応じて柔軟にこれを行うことが可能な仕組みとなっており、実際にもこの柔軟な規制の余地を活用して、積極的なまちづくりを行おうとしている意欲的な市町村も多い。

さらに、法第144条においては、市区町村の申出に基づき、伝建地区のうち価値が特に高いものを、文部科学大臣が重要伝建地区として選定することができる旨規定されている。重要伝建地区に選定されると、法第146条に基づき、必要と認められる物件の管理、修理、修景または復旧の措置に国庫補助がなされる。伝建地区を擁する自治体にとっては、この国庫補助を受けることが円滑な制度運用のため不可欠の要素であり、重要伝建地区として選定されることを目指すのが通例である⁷。

先に見たように、指定された伝建地区における現状変更の規制や保存のために必要な措置については、各市区町村が条例（「伝統的建造物群保存条例」。以下単に「伝建条例」という）を以てこれを定めることとなっている。

値の認識をその基盤とするものであり、これがそのまま規制の根拠となる公益に当たることとなることから、同制度による規制を行うには、実質的にこのような価値認識の一定以上の共有化が不可欠である、という特殊な事情があることに負うところが大きい。このような事情がない限り、法定参加手続の欠如は、制度の民主的運用を促すものでもないし、望ましいものでもない。なお、野田崇前掲註1・124頁は、地区計画制度に関し、「スポット的な規制なので、土地所有者に対してその必要性を示し、規制の受容を図る必要もある」として、伝建地区制度の運用に関する筆者の認識と同様の見解を示す。また、佐伯祐二「景観法・景観条例」芝池義一他編前掲註1・316頁は、景観計画策定についての記述ながら、同様のコンセンサスの確認及び形成の必要性を説く。

⁷ 日本建築学会編『町並み保全型まちづくり』（丸善・2004年）17頁によれば、2003年現在で指定された63の伝建地区のすべてが重要伝建地区として選定されている。同注25には、金沢市の主計町伝統的建造物群保存地区は初めて重要伝建地区の選定を受けないことを前提として指定された、とあるが、2008年6月、同地区も重要伝建地区として選定された。2009年2月現在、重要伝建地区として、全国で83地区が選定されている。

先に見た政令において、伝建条例においては、現状変更行為について許可制とするとともに、当該許可判断における審査基準を示すべきことが定められている⁸。だが、許可制をとる以上、違反行為に対する対処措置が定められていないと実効性を欠くことになってしまうため、実際に制定される伝建条例には、無許可行為や違反行為に対する中止命令や是正命令、当該命令に従わない場合の罰則も併せて規定されるのが通例である。

この場合、個別の建築物等に注目すると、その新增改築や修繕、模様替えを行う際には、建築基準法上の建築確認を受けなければならない場合がある上、これと別に伝建条例に基づく許可を受けなければならないこととなり得る。建築基準法が、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定める⁹のものであって、警察規制的要素が強いのに対し、伝建条例による許可制は、文化財の保護活用という政策的な目的からする、建築基準法とは別異の規制ということができる。このことから、伝建条例による規制は、建築基準法による建築確認手続に組み入れられることなく、あくまでも条例で規定された行政庁がこれを行うこととなる。すなわち、当該条例は、建築基準法第6条に定められる「建築基準関係規定」に該らず、建築確認手続の中では当該条例違反の有無は審査されない。このことは、保存地区が都市計画区域等の中にあることにより、都市計画法上の都市計画決定を経ているとしても、同様である。これは、建築基準法が、伝建地区を地域地区として定める都市計画法第8条第1項第15号を参照する規定を置いていないためである。したがって、伝建条例上の許可権限を行使する行政庁は、伝建条例で規制された保存地区内の現状変更行為に対して手続上一貫して自ら対処する立場にあり、当該行政庁に、より総合的な責任が委ねられることとなる。保存地区内の関係権利者に対する許可制の周知や、違反行為に関するパトロールなどをきめ細かく行うことにより、当該権限をより適切に行使し得るよう努めなければならないと考えられる¹⁰。

⁸ 令第4条第3項及び第4項

⁹ 建築基準法第1条

¹⁰ この点につき、建築確認事務を行う行政庁が建築主事に限られていたときには、仮に伝建条例違反の行為がなされるおそれがあったとしても、行政組織内部での連携を図ることにより、伝建条例上の規制権限を有する行政庁がその情報を容易に捕捉し得たのに対し、建築確認事務が民間確認検査機関に開放されたことにより、そ

2) 教育委員会の権限とその適正な行使

伝建地区への指定手続は、法第143条に定められており、都市計画区域または準都市計画区域内においては都市計画決定によって、それ以外の区域においては市区町村による条例の定めるところによって、それぞれ地区指定が行われる。また、いずれの場合においても、地区内での現状変更の規制や保存のために必要な措置については、市区町村の条例で定めるものとされている。

条例で定める地区内での規制に関しては、政令にその内容が定められているが、中心となるのは、建築物等の新增改築及び外観の変更を伴う修繕等における許可制である。許可権限を有するのは市区町村の教育委員会であるが、都市計画決定された保存地区の場合は市区町村長及び教育委員会がいずれも許可権限を有する。許可基準についても政令に定められているが、許可申請に係る建築物等が伝統的建造物（いわゆる特定物件）であるか否かによって適用される基準が異なる。特定物件については、許可申請に係る行為を行った後の状況が当該伝統的建造物群の特性を維持していると認められるものでなければ許可をしてはならず¹¹、特定物件以外の建築物等については、許可申請に係る行為を行った後の状況が当該保存地区の歴史的風致を著しく損なうものでないものでなければ許可をしてはならない¹²。いずれの要件も客観的一義的に定まるものではないため、要件認定に当たっては行政庁の裁量が認められることとなる。

のような行政組織内部での連携によるだけでは条例違反事実に関する情報捕捉が困難になると懸念されることがある。しかしながら、上に見たように、本来、当該行政庁が伝建条例上の規制について総合的な責務を有している以上、その責任において情報捕捉に努めるべきであり、仮に、行政資源の不足によって条例違反行為の発生を見落としたとしても、事後に、伝建条例上定められた中止命令や是正命令を発する権限を適切に行行使することによって対処するほかないものと考えられる。なお、規制権限を有する行政庁は、その権限が与えられた目的に沿って適切な時期に適正にこれを行行使すべきであり、そのために必要な情報を可能な限り調査し、収集する責務があることにつき、拙稿「行政裁量の今後を展望する」法学セミナー 638号61頁

¹¹ 令第4条第3項第1号

¹² 令第4条第3項第4号

各市区町村の教育委員会は、地方自治法第180条の8において、「学術及び文化に関する事務」を行うものとされている。伝建地区における上記の許可権限は、文化財保護行政の「学術及び文化に関する事務」としての性質に即して教育委員会に付与されているものといえる。一方で、伝建地区制度は、他の文化財保護制度と異なり、地域住民の生活空間を保護対象とすることから、当該地域のまちづくりの性格をも併有する¹³。すなわち、当該保存地区は、文化財保護の観点のみからその運用がなされることで足りるわけではなく、保存地区を含んだより広域的な都市計画との連携が図られる必要がある。このような観点から、都市計画区域及び準都市計画区域において伝建地区を指定しようとする際には、都市計画法上の都市計画決定手続を以てこれを行うこととされ、法制上、都市計画との連携が図られているのである。

都市計画決定された保存地区における現状変更行為について、上で見たように、市区町村長及び教育委員会双方の許可を得る必要があるのは、伝建地区の文化財としての性質と、そのまちづくりに果たす役割との均衡を図るためであると考えられる。仮に、一方の性質ないし役割を今一方のそれと比較して劣位に置くことを認めるのであれば、法令のレヴェルにおいていずれか一方の行政庁への権限の一本化が図られて然るべきであり、そのような対処がなされていない以上、文化財保護の観点と都市計画上の観点とは同列に扱うべきであるとの意図を読み取るべきであろう。このように考えると、市区町村長と教育委員会との二重の許可権限制は、一見迂遠な仕組みに見えるものの、伝建地区制度の上記のような両面的性質を最大限に生かすためのものとして、このような機能の伸長を図るよう運用されるべきものと思われる。

近年、伝建地区を擁する自治体の一部において、都市計画部局の担当職員が教育委員会の事務を兼ねるというかたちで、保存地区における現状変更行為の許可申請に対する審査などにおいて、その実質的事務を一本化する動きがみられる。このような「職員の融通」は、地方自治法第180条の3において認められているものであり、これ自体には何ら法的な問題があるわけではないし、許可申請の審査事務の重複を避けることにより事務の効

¹³ 内田新「文化財保護法概説・各論(24)」自治研究62巻5号33頁

率化を図ることができ、また、許可申請を行う住民側にとっても申請窓口が一本化されるなど、メリットも多い。何より、伝統的建造物群の保存を、単に文化財保護の観点のみから微視的固定的に行うのではなく、より広域的なまちづくりの観点から総合的に行うことができるという大きな利点を有する。

だが一方で、上記のような伝建地区制度の性質に即して許可権限が配分されている事情を考えると、このような法運用には、必ずしもメリットばかりが存在するわけではないと思われる。すでに述べたように、法は、伝建地区の文化財としての性質と都市計画に果たす役割との均衡を図る趣旨で許可権限を上記のように二重に配分しているのであり、その趣旨が十分生かされるような運用がなされる必要がある。都市計画部局の職員が教育委員会の事務執行に融通されることによって、仮にも、都市計画的判断が実質的に文化財保護上の観点に優先されるようなことがあるとすれば、法の意図する運用のあり方から逸脱することにもなりかねない。あくまでも、そこには、文化財保護上の観点と都市計画的判断とを等位に置いた上での総合的判断が求められているのであり、その意味における総合的判断が実質的に行われる制度的担保がなければならぬはずである。行政資源の効率的利用や住民の利便性といった事情に配慮して事務の一部を一本化すること自体には一定の合理性が認められるとしても、そのような一本化を行うことにより生じ得るデメリットをも的確に認識した上で、これが現実化しないための制度的保障を手当てし、法が異なる行政庁に二重に権限配分した意図に沿った運用を行うことによって、伝建地区制度をより実効的に実施することが求められているといえる。例えば、令第4条第3項に定められる許可につき、申請者が行う許可申請手続はこれを一本化することが許されるとしても、その審査を行う際の基準が、市区町村長と教育委員会とで実質的に共通するものが用いられているとすれば、上記の観点から、適切な運用であるとはいえない。少なくとも、市区町村長は都市計画的側面に特化した審査基準を用い、教育委員会は伝建地区制度の趣旨に即した文化財保護上の観点に特化した審査基準を用いることにより、両者の専門性を生かし、権限の均衡を図った運用がなされるべきであると考えられる。

3. 伝統的建造物群保存地区制度による保存と活用

1) 文化財保護法における目的の二重性

文化財保護法は、1950年に、旧国宝保存法、旧重要美術品等ノ保存ニ関スル法律、及び、旧史蹟名勝天然紀念物保存法の三法を統合して制定され、今日までわが国文化財保護の統一法として機能している。同法の目的規定は制定以来改正されておらず、「文化財を保存し、且つ、その活用を図」ることを目的として掲げている。すなわち、同法は、文化財の保存を図るだけでなく、その活用を進めることをも目的としているのであり、このような目的の二重性が同法の一つの特徴といえることができる。

伝建地区制度は、同法の1975年改正に際して新たに創設されたものである。それまで同法は、文化財として、有形文化財、無形文化財、民俗資料、記念物の4つを定義していた。このうち例えば「有形文化財」は、以下のように定義されている。「建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産でわが国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの及び考古資料」。ここでは、個々の建造物や絵画等を文化財としてとらえており、これらを個別的に保護、活用しようとしている。

これに対して、75年改正で新たに文化財とされた「伝統的建造物群保存地区」は、以下のように定義されている。「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの」。すなわち、建造物群全体として高い価値を有するに至ったものを文化財として指定するのであって、当該建造物群を構成する個々の建造物については必ずしも高い価値があるとは限らない。この点に、伝建地区制度の解釈運用上、後述するような他の文化財保護制度と異なる性質を生じさせ得る特徴が認められる。なお、2004年に改正された現行法では、伝建地区に加えて「文化的景観」を新たに文化財として定義し、同法による保護対象をさらに広げている¹⁴が、これについても、伝統的建造物群に認められる上記のような特徴は、そのまま妥当する。

他の文化財と、伝統的建造物群や文化的景観との間に存するこのような

¹⁴ 文化的景観の保護法制については、独立行政法人文化財研究所他編『“文化的景観”の意義—その保全、管理、今後の課題—』（2005年）に詳しい。

差異は、また、それぞれの制度が保存・活用しようとしている価値の違いともなって現れる。例えば、重要文化財として指定された絵画は、当該作品そのものに当該文化財を保存・活用すべき価値が内包されているのであり、当該作品をあるがままに保存することによってその価値の保護を直接的に図ることができる。これに対し、伝統的建造物群が有する価値は、当該建造物群全体が有するところの、固有の歴史性や伝統性を看取若しくは想起し得る空間的特徴に存するのであり、それは、当該建造物群に内包されるものというよりは、当該建造物群を取り巻く空間にも滲出し、その空間全体が有するに至っているものであると考えられる。そうである以上、伝統的建造物群を保存することによって保護される価値は、当該建造物群を構成する個々の建造物等を凍結的に保存することによってしか保護されないものではなく、当該建造物群の本質的特徴を保持し、当該空間的特徴を維持し得る範囲で、個々の建造物等に対して一定の補修及び改変を加えることによってこれを保護することが可能と考えられる。実際、伝建地区制度は、このような考え方を基に、保存地区内の建造物等に対し、一定の修景を施すことを前提として設計されている。

また、伝統的建造物群は、これを凍結的に保存するものではないことから、これを構成する建造物に現に人が居住し、利用することが原則となる。ここから派生して、そこに息づく文化そのものを保存するという側面をも有すると解すべきであるように思われる。すなわち、単に建築物の外観のみに着目し、物質的側面においてのみ歴史性を保存しようとするのであれば、時代考証に基づいて映画セットのような構造物を築造すれば足りるのであって、わざわざ人の居住に供されている建築物群を保存する必要はない。これらを文化財として保存することの価値は、まさに、そこで現に人が生活を営み文化を育んできたという歴史的事実にあるのであり、当該建造物群がそれらの生活文化と密接に関連しこれを反映しているという真実性こそ重要であるといえる。したがって、当該建造物群からそこに存する生活文化的要素を切り離し、物質的側面にのみ着目してこれを保存しようとすることは、当該建造物群が有する真の価値を損なうことにつながるというべきであり、伝統的建造物群の保存は、可能な限りそこで営まれる生活文化の維持保全をも視野に入れて行うべきであるといえる¹⁵。

このことは、伝建地区制度が、過去の一時点における建造物群の状態を

凍結的に保存するものではないことも一致する。同制度はあくまでも、現実にその地区及びその周辺で積み重ねられた歴史や伝統を反映した建造物群を保存するものであるから、地区内における建築様式は必ずしも時代的に一様であるとは限らない¹⁶。また、保存地区として指定された後においても、「創造的復元と景観の創造そのものである修景を基本」として、その変容を前提とするものである¹⁷。

伝建地区内において、どのような事象が保存の対象となるのかについては、解釈の余地がある。昭和50年9月30日通知第七、三（注二）においては、「現状変更の規制は、建造物については、主としてその外観（それと密接な関連を有する内部を含む。）を維持することを目的とするものであることに留意されたい。」とされ、建造物の保存は、その外観を主として行うとの解釈がとられている。

先に見たように、伝建地区においては、現に地区内の建築物に人が居住し、当該建築物内で生活が営まれることを前提としてこれを保存することとされている。また、ほとんどの場合、居住者自身が当該建築物に対する権原を有しているものであり、居住者の自己所有に係る建築物に対して、その生活空間に及ぶ現状変更の規制を行うことは、財産権に対する過度の規制ととらえられかねないおそれを生じる。上記通知の趣旨は、これを踏まえて、現状変更の規制が生活空間たる建築物内部に対し過度に及ぶのを抑制しようとするところにあると考えられる。

また、伝建地区制度が保護する価値についても、先に見たように、当該建造物群の存在する空間全体が有する、固有の歴史性や伝統性を看取若しくは想起し得る特徴にあるものであり、こうした特徴の保存には、建築物

¹⁵ このことは、後述するように、個々の建築物に及ぶ「保存」の範囲の解釈とも密接に関連する。

¹⁶ 内田前掲註13・41頁。また、建築史を専門とする五十嵐太郎はその著書の中で、江戸のにぎわいや日本橋という名所の風情を再現させることを目的として掲げる首都高速道路の移設事業に対し、過去の一時点における景観を復活させることの不可能性と問題性を指摘し、当該事業を批判している。その背後には、景観は本来時代的層重性と様式的多様性を持つものであるとの認識があるように思われる。五十嵐『美しい都市・醜い都市』（中公新書クラレ・2006年）64～68頁

¹⁷ 内田新「文化財保護法概説・各論（25）」自治研究62巻7号66頁

の外観を保護することが主として寄与するものと考えられるから、その保護の対象も、建築物等の外観にその重点が置かれることとなりやすい。

しかしながら、建造物等の有する歴史性や伝統性を感じさせる空間的特徴は、専らその外観を保存することのみによって必ずしも保持されるとは限らない。たしかに、当該建築物等が私人の生活の用にのみ供され、かつ、その内覧をとくに予定していない場合には、現地を訪れる者が望観し得るのは通常その外観のみであり、主として建造物の外観と、上記通知においてこれに含まれることとされている「それと密接な関連を有する内部」を併せて保存すれば足りると考えられる。

だが、伝統的建造物群を初めとした文化財は、これを「保存」するとともに「活用」することが目的として法定されているのはすでに見たとおりである。両者は互いに相反する側面をも有しており、その適切な均衡を図ることには相応の困難が伴うと考えられるものの、両者を全く切り離して別個に行うことはできないのであって、伝統的建造物群をどのように「活用」するのか、その「保存」のあり方にも深く影響するものと考えなければならない。したがって、伝統的建造物群の「保存」のあり方を考察するに当たっては、その「活用」のあり方にも分析の目を向ける必要がある。

2) 文化財の「活用」

文化財の活用のあり方については、当該文化財の有する性質によって、さまざまな態様があり得る。法は、有形文化財のうちの重要文化財につき、第47条の2において所有者による公開について定めるとともに、第48条や第51条において、文化庁長官の所有者に対する公開勧告権限を規定している。有形文化財は、わが国にとって歴史上または芸術上高い価値をその個々の文化財に内包するものであり、これを公開することによってその価値を鑑賞者に直接伝えることができる。また一方で、その価値があくまでも個々の文化財に内包される歴史上、芸術上の価値であることから、個々の文化財に手を加えることによってより高い価値を生み出すことは通常想定できないのであって、この種の文化財の活用のあり方としては、当該文化財をよく保存することによってその歴史上、芸術上の価値を保持しつつ、これを公開することにとどまるものであるといわなければならない。

これに対して伝統的建造物群は、その歴史性、伝統性を看取想起し得る

空間的特徴にその価値が存するのであって、その価値を損なわない程度にこれを構成する当該建築物等に一定の改変を加えることを前提としているのはすでに述べたとおりである。これは、伝統的建造物群は、現にそこに人が居住することを前提としており、その生活空間としての性質を維持したままいわば「動態保存」することとされており、したがって、その生活上の必要に応じて建築物等に対する一定の改変を容認せざるを得ないことについてもすでに述べた。

このような「動態保存」を前提とすると、その活用のしかたにも自ずとさまざまな態様が生じ得ることとなる。一方では、有形文化財におけるそれと同様「凍結保存」に近いかたちで建造物群を保存し、かつ、それと密接に関連を有する既往の生活文化をもできる限り維持することを念頭に置くことにより¹⁸、地域の居住者自身や相対的に少数の訪問者にとって、従来から存在するより静穏で平安なあるがままの空間的価値を享受し得る環境を維持するという、いわば「保全重点型」の活用法が考えられる。このような保全重点型の活用法をとる場合、これに対応して、その「保存」のあり方についても、伝建地区制度の特徴というべき「動態保存」を前提としつつも、非常に緩やかな遷移を示す程度にとどまることとなる。

また一方では、「動態保存」であることを最大限に生かし、建造物群の有する歴史性や伝統性にまつわる空間的特徴を大きく損なわない範囲で、むしろ積極的にこれらに改変を加えて環境を創造し、人を呼び込む要素を充実させる、すなわち商業的利用を図ることによって観光的価値を増大させ、地域の居住者よりはむしろ相対的に多数に上ることとなる訪問者に対し、伝統的建造物群としての価値を広く享受させるという、いわば「観光開発型」の活用法も考えられる。

文化財たる伝統的建造物群の保護及び活用において、このような積極的な観光開発型の活用法が認められるのは、一つには、伝建地区制度が創設された当時の以下のような経緯にもその要因を見出すことができる。

文化財保護法は、先に見たように1950年に制定されたが、その後20年間は大きな改正がなされないまま経過する。その間、わが国は、高度経済成

¹⁸ 西村幸夫ほか編著『証言・町並み保存』（学芸出版社・2007年）115頁に、妻籠宿の保存活動に中心的役割を果たされた方による同旨の発言がある。

長に伴う急激な都市化、生活の現代化等の理由により、近現代建築の破壊、町並み・集落等の歴史的環境の破壊等が進展したとされている¹⁹。このような状況下、各地で地域の歴史的環境保全のために展開された住民運動や、その影響を受けて各地において歴史的環境保全関連の条例が相次いで制定されたことを背景として、伝建地区制度が創設されたとされている²⁰。

こうした歴史的環境保全運動としてとくに活発で成功を収めたのが、長野県南木曾町の妻籠地区の事例であるといわれている。同地区は旧中山道の宿場町であったが、木曾川沿いの地形が急峻で街道を開削するのが困難であるために街道筋が同川の流れから離れて山越えをする途中に位置する集落であり、もともと自然的地形的条件が厳しく農耕には不向きな山間にありながら、主要街道の宿場としての役割を担う必要から政策的に設置された集落という性質を有していた。しかしながら、明治末期に、距離的に離れた木曾川沿いに鉄道と国道が相次いで開通したことにより、街道の宿場町としての役割は急激に低下し、以来、目ぼしい産業もなく衰退していたとされる²¹。このような状況に対する唯一の産業振興策として町並み保存が提唱されたのであり、妻籠宿にとって保存された町並みの活用は、当初から観光開発を目指すものでしかありえなかったという事情がある。実際、同地区の保存状況が全国に報道されるに伴って急増した観光客に対応するため、既存の農家や個人商店が民宿や土産物店に営業形態を変え、地区内の伝統的建造物につき外部訪問者を対象とした商業的利用が広く行われることとなった。妻籠宿の保存・活用の成功が、文化財保護法に伝建地区制度の創設を促したことは夙に知られており、同制度が、文化財保護法上は特異といえる「動態保存」を基本としたことも、以上のような経緯によるものであるといわれている²²。伝建地区制度における、当該建造物の商業的利用、及び、これによる「観光開発型」の活用方法は、制度発足当初からむしろ主流であったというべきである。

¹⁹ 日本建築学会編前掲註7・15頁

²⁰ 日本建築学会編前掲註7・16頁

²¹ 西村幸夫ほか編著前掲註18・101～102頁

²² 内田新「文化財保護法概説・各論(28)」自治研究63巻7号44頁

3) 「活用」法の多様性とこれに対応した「保存」の解釈

ただし、このような「保全重点型」「観光開発型」といった活用のあり方の区別は、「動態保存」に対応した「活用」のあり方の両極端を示したものに過ぎず、実際にはその中間領域の活用法が広く存在し得る。また、このように多様な活用法が考えられるとはいえ、それらにはいずれも、あくまでも伝統的建造物群としての空間的価値を損なわないことが求められるのであって、これを超えて開発にシフトすることが認められるわけではない。さらに、これらの活用法のいずれが好ましく、いずれが望ましくないか、というものでもない。法の許容する範囲内で文化財を活用することは、むしろ法自身が目的とするところであって、これに適う限り、それらの活用のあり方について優劣の価値づけを行うのは適切ではないからである。したがって、これら各様の活用のあり方からいずれを選択するかは、法の要件規定によって機械的先験的に定まるものではなく、当該保存地区ごとにその性質をよく見極め、文化財保護の意義と目的を十分に理解した上で、地元住民や行政との間で協議を積み重ねて決せられるべきものであるといえる。当然ながら、その前提として、当該地区が個々の建造物としてのみではなく建造物群として有する歴史的伝統的価値を具体化明確化し、住民と行政が当該価値についての深い認識を共有し、また、これを継続することが重要である。このような価値認識が継続的に共有されていることによって、住民にとって自らの財産に対する規制を受け入れやすくなる²³だけでなく、行政側にとっても、当該規制について、すでに認識が共有されている価値を保全するという「公益」の保護を目的として掲げることができ、安定した法的裏付けが得られることとなるからである²⁴。

²³ この点につき、日本建築学会編前掲註7・43頁は、個別建造物に関する記述ながら、家屋の履歴調査の結果を知ることにより、居住者がその価値を認識し誇りを有するようになることで、保存に協力的になることが多い、と指摘している。

²⁴ 行政がこのような継続的努力を怠った場合、当該地区において何を保存しどのように活用すべきかが見失われることとなり、住民の理解が低下することによって、地区内の建造物群の保存自体に支障が生じることとなりかねない。現に、すでに制度の導入から30年余が経過し、筆者がヒアリングを行った伝建地区の中には、行政の担当部局においてすら当該地区を保存すべき価値に懐疑を抱くに至り、財源難と相俟って有効な保全方策を施せないまま、地区内建造物の空家化が進行するという

以上のようにして決せられた活用方針は、すでに述べたようにその保存のあり方にも大きく影響するのであって、その決定に当たっては十分に慎重を期すべき必要がある一方で、いったん決せられた活用方針であっても、文化財としての伝統的建造物群の保存の状態やその有する価値の変化、これを取り巻く地域環境の変遷などによって不断に見直しを図ることが肝要である。

以上のように、伝統的建造物群の活用のあり方については、保存地区内の建造物を積極的に商業利用に供するなどにより、一定の観光開発型の活用が認められるものではあるが、すでに指摘したように、それはあくまでも伝統的建造物群の有する空間的価値を損なわない範囲で許されるものに過ぎないことに留意する必要がある。これが過度にわたれば、「地区指定された町並み自体も、好むと好まざるとに関わらず、歴史テーマパークのような扱われ方をしているのではないだろうか」²⁵といった批判を招くおそれがあるのであり、さらに進んで、重要伝統的建造物群としての価値を失うに至ってしまえば、その選定が解除されることもあり得る²⁶。

このような「観光開発型」の活用の中で、保存地区内の建築物につき積極的に商業利用が図られるとすると、保存地区への外部訪問者が建築物の内部へ進入することにより、内部の様子が日常的に人目に触れることとなる。飲食店や土産物店における店舗部分や、宿泊施設における宿泊客共用部分がこれに該当する。こうした部分は建築物の「外観」には該らないため、「主として外観を維持することを目的とする」との行政解釈からの逸脱を過度に恐れるあまり、伝建条例に基づく規制には馴染まないと解されるとすれば、固定的に過ぎると思われる。先にも述べたように、保存のあり方は、その活用のあり方と密接な関連を有するのであって、専ら外観しか人目に触れないような活用のしかたがなされるならともかく、上記のような積極的な商業利用に伴って、建築物の内部が多くの人の目に触れるような活用のしかたがなされる以上、これについても伝建条例上何らかの保存措置が講じられるのでなければ、結局のところ伝建地区制度によって法

ところも見られる。

²⁵ 日本建築学会編前掲註7・6頁

²⁶ 文化財保護法第144条第1項

が保護しようとしている空間的価値が減殺する結果となってしまうかねない。法は、保存地区の活用のあり方によっては、伝建条例による保存措置が及ぶ建築物の部分については柔軟に判断すべきことを認めていると解すべきであり、場合により建築物の内部に対する規制も、生活空間の保障や財産権行使との均衡を考慮した上で容認しているものと考えべきである。先に見た昭和50年通知においても「主として」外観を維持することを目的とする、とされているのであり、伝建地区制度上、内部保存を目的とした規制を行うことが許されないという趣旨ではない。

このことは、先に3.1)で見たように、伝統的建造物群の保存は、現にそこに人が居住した状態で行われることから、建築物等を物理的に保存するばかりではなく、そこに息づく文化そのものを保存するという側面があること、また、本来、伝統的建造物群の保存は、それと密接に関連を有する既往の生活文化をもできる限り維持する方向で行うことが望ましいこととも、よく合致する。すなわち、伝建地区制度においてこれを文化財として保護することの目的は、本来的には、そこで現実に営まれてきた伝統的生活文化を反映した建造物群を総合的に保全しようとするところにあるのであって、そうである以上、地区内の個々の建築物にあっても、その居住者が継続してそこに生活するという側面を包摂した制度設計が必要となるのであり、その限りにおいて現状変更や創造的復元についての規制が緩和されるに過ぎない、と考えられるべきであろう。これを、ただ物質的側面のみに着目し、建築物の外観と居住者の生活空間とを機械的かつ截然と分けることにより、同制度が外観保存のみを目的とし内部保存を考慮していない、と解するのは、このような制度目的と整合しないものといえるのであり、可能な限り内部保存をも視野に入れた、より総合的な保存施策が講じられるべきであるといえよう。

こういった観点から、保存地区内の建築物の内部保存をも視野に入れた施策がとられる場合がある。南木曾町妻籠地区は、先に見たように観光開発型の活用が行われている典型例であるが、観光客が訪れることとなる店舗部分や宿泊施設内部についても、伝統的様式が比較的良好に保たれていることから、外観との間に違和感を感じさせず、全体としてよく歴史的風致が保持されている印象を受ける。これには、店舗部分について伝統的様式による修繕等を施す際には、町による補助を行うとの仕組みが大きく影響

している。これに従わず、伝統的様式と異なる修繕等を行っても、補助が受けられないだけであり、何らの強制措置をも受けるわけではないが、住民が長く培ってきた高い意識が土台にあることもあり、建築物の内部保存によく機能しているといえる。

一方、樞原市今井町伝統的建造物群保存地区は、「保全重点型」の代表例といえよう。積極的な観光開発を行わないという市の方針に沿って、伝建地区内の商業施設もごくわずかであり、平日の人通りは閑静な住宅街と変わらないものであるが、筆者が訪問時に出会った地元住民の方々には、積極的に自らの住居を内覧して下さる方もあり、また地区内のいわゆる「見どころ」についても優れた理解を基に解説を厭わないといった風潮が見受けられた。保存された町並みに対し、謙遜の中にも高い誇りを有していることが強く窺えたものであり、伝統的建造物群の保存の意義に対する理解の深さや、伝統的町並みの有する本来の情緒が維持されている程度の高さといった点で、その活用のあり方としても成功と評価すべき事例であろう。

さらに、大津市坂本伝統的建造物群保存地区においては、伝統的建造物の大半が「里坊」という宗教関連施設であり、もともと商業利用に馴染まない、といった事情があり、弘前市仲町伝統的建造物群保存地区においては、活用の重点を公共施設たる主要な伝統的建造物の内部公開において、という事情があるなど、それぞれその理由は異なるものの、いずれも地区内の建築物を積極的に商業利用に供するなどの観光開発を行っていない。しかしその分、地区内においては相対的に静謐が保たれ、より質の高い歴史的風致が保たれている。これらについても、伝建地区という文化財の活用のあり方としての「保全重点型」が、よく成功を収めている事例と評することができる。

また、上記いずれの例も、地域の実情に応じた保存及び活用のあり方の特徴的な例として、伝建地区制度の柔軟な運用実態を示すものといえよう。

4. 伝統的建造物群保存地区制度を中心としたより広域の景観保護制度

1) 伝建地区制度以外の制度の補完的運用

すでにここまで述べたように、伝建地区制度は、伝統的建造物群及びこ

れと一体をなしてその価値を形成している環境を保存することを目的としているが、中心となる伝統的建造物についても、これをいわゆる「凍結保存」する趣旨ではなく、当該建築物に権原を有する地域住民自身がこれを自らの生活空間として利用しつつ、これに必要な改変を加えることを前提としている。当然、保存地区内に存する伝統的建造物以外の建築物等についても、同様以上のことがいえるのであり、これらを文化財として保護するに当たっても、これに住民自身が自らの財産権の行使として生活に必要な改変を加える必要性との均衡を図らねばならない。このような財産権行使に対する制約を伴う以上、保存地区の範囲を著しく広くとることによって、伝統的建造物群の有する価値との一体性が希薄と認められる区域をもこれに含めて規制を施すことは、妥当ではない²⁷。また、広域に過ぎる保存地区の指定を行うことが、行政による地区内での要許可行為等に関する情報収集に不備を生じさせたり、住民意識の低下を招いたりすることによって、制度上の規制の実効性確保が覚束なくなるようでは、却って地区指定の意義を減殺しかねない。

しかしながら、また逆に、このことによって、保存すべき環境を有しているにもかかわらず、これを保存地区内に含めることが抑制されるようなことがあってはならない。この点、法が、単に伝統的建造物のみを保存するものとしているのではなく、これを「群」として一定の広がりを持って捉えた上で、さらに、それら伝統的建造物群と一体をなして価値を形成している周囲の環境をも併せて保護するものとしていることは重要である。保存地区の指定に当たっては、むしろ、伝統的建造物群やその周囲の環境が形成している歴史的風致を広く保護し得るよう、可能な限り広い区域を含めるよう検討されるべきであると考えられる²⁸。

とはいえ、保存地区の指定においては上記のような限界も存するのであり、実際、これまでに指定された個々の保存地区の面積は、概ね数haから数十haにとどまる。2009年2月現在、50haを超える地区は8地区、うち、

²⁷ 昭和50年9月30日通知第七、二（注三）は、「保存地区は、伝統的建造物群及びこれと不離一体の関係にある周囲の環境に限定することとし、必要以上に広大な地域としないよう（中略）留意すること。」とする。

²⁸ 内田前掲註13・44～45頁も同旨。

100haを超える地区は4地区を数えるのみである。

このような現状に鑑みると、伝建地区制度によって環境が保持されるのは、当該伝統的建造物群自体とこれに密に接する周辺環境にとどまる、というのが実態であるというべきであろう。しかしながら、これによって、当該建造物群及びその周辺に限定された区域は規制できたとしても、これと隣接する区域に当該伝統的建造物群が有する風致や景観を損なう要因が生じることは抑制できない。これによって、当該伝統的建造物群やその周辺環境に存する価値の高い歴史的風致が相当程度損なわれることとなり得るのであって、こうした事態を回避するための施策が必要となる。

直接的にこのような目的を達するために制定されたのが、「倉敷市倉敷川畔伝統的建造物群保存地区背景保全条例」である。同条例は、1990年、同市倉敷川畔伝統的建造物群保存地区に近接した区域に浮上した複数件のマンション若しくはホテルの建設計画に対し、これが実現すると同保存地区の中心をなす今橋及び中橋周辺から眺望し得る景観を大きく損なうことが懸念されたため、当該景観を守ることを目的として急遽制定されたものである²⁹。このような事情を背景とするため、同条例には緊急避難的な要素が色濃くみられる。保存地区の周辺を「背景地区」として指定し、背景地区内で一定規模以上の建築物の新增改築、大規模の修繕または模様替え等を行う場合には予め教育委員会に協議し、その同意を得なければならないこととしている。同意基準についても条例本文で規定され、「当該行為後の当該建築物等が保存地区内の今橋及び中橋の橋上面並びに今橋から中橋と高砂橋の間地点までの間の倉敷川両岸の道路面から1.5メートルの高さにおいて、視界に入らないものであること、又は視界に入ることになるが保存地区の背景を著しく損なうものでないこと」とされている（第4条）。同意が得られなかったときに、同条例に違反して当該行為を行った場合の、これに対する中止命令や措置命令あるいは罰則は規定されていないが、同意が得られなかった場合には、これによって生じた損失を市が補償する旨が定められており（第6条）、補償を行うことによって違反行為が行われな

²⁹ 三宅正廣「倉敷市倉敷川畔伝統的建造物群保存地区背景保全条例」法令解説資料総覧106号138頁、香西文雄「倉敷市倉敷川畔伝統的建造物群保存地区背景保全条例」時の法令1398号52頁

いよう誘導する仕組みとなっている。以上のように、同条例では、保存地区内の特定の位置において視界に入る建築物等のみを規制しており、同条例は総合的な景観政策に基づくものとはいえない。また、このような規制の実効性を、損失補償というかたちで担保するのが適切か否かという議論もあり得るところである。だが、同条例によって、伝建地区の指定のみによっては、これが保存しようとしている歴史的風致を損なうような要因を有効に排除若しくは軽減し得ない場合があり得ることが明らかになったのは確かであろう。また、同条例の制定及び施行には、伝建地区を擁する全国の自治体から高い関心が寄せられたといい、このような問題が各地の伝建地区においても生じ得るといふ危機意識があることを窺わせる。

このような危機意識が背景にあったか、先進的な自治体においては、伝建地区の周囲に自主条例としての景観条例等に基づくいわば緩衝区域が設定されるなどの手法が用いられるようになったが、これらの手法は倉敷市条例に比べると、かなりソフトである。例えば、時期的には前後するものの1988年に制定された川越市都市景観条例は、都市景観形成地域内において、建築物等の新增改築や大規模の修繕または模様替え等を行う際には届出を行うものとしている。さらに、届出された建設計画につき、市長が地域景観形成基準に適合しないと認めるときは、適切な措置を講じるよう指導または助言を行うこととされており、措置命令等の強制的手段を取っていない。このような緩やかな手法によっても違反行為の発生を十分に抑制し、「優れた都市景観の保全及び創造を図」という同条例の目的が実効的に達せられるためには、当該都市景観形成地域の指定範囲や地域景観形成基準が、住民の潜在的コンセンサスの実態をよく反映していなければならないはずであり、地域指定や基準策定に当たって十分な民主的手続の履践が図られることが不可欠である。

川越市においては、都市景観形成地域が指定されるのは、①道路又は河川に沿ってその地域の特色を表した都市景観を形作っている地域、②伝統的な建築物及び工作物が一体をなしてその地域の特色を表した都市景観を形作っている地域、③都市景観の形成のために計画的に整備していく必要がある地域、等であり、②が実質的に、伝建地区の周辺地域の保全の役割を担っている。

現在では、景観法に基づく景観地区制度が伝建地区周辺地域における緩

衝帯としての役割を担うことが期待されている。同法は、近年、急速な都市化の終息に伴って、美しい町並みなど良好な景観に関する国民の関心が高まり、価値観の転換を迎えていることを背景として、各地の自治体における景観に関する自主条例などの取組みが先行した分野において、建築物等の建築等に対する規制に強制力がないなど実効性に欠ける点などを改善し、国民の生活環境に重要な要素となっている景観を正面からとらえて、これを総合的に保全・形成することを目指して、2004年に制定されたものである³⁰。同法に基づく規制措置としては、景観重要建築物や景観重要樹木といった個別物件に対するものと、景観計画区域及び景観地区といった地区指定を行った上で、当該地区内における一定の行為規制を行うものとに分かれるが、中心となるのは、より厳格な面的規制を行う景観地区制度である。

景観法における景観地区が、これまで述べたような自主条例による規制と大きく異なるのは、都市計画決定手続により景観地区が定められると、これが建築基準法による建築確認手続において審査を要する建築基準関係規定となることである。このことにより、景観地区に関する都市計画において建築物の高さ等が規制されているときは、建築確認手続の中でこれが審査されることとなる³¹。一方、同じ景観地区内における規制であっても、形態意匠に関するものについては、建築計画に対する市区町村長の認定手続によって審査されることとなっており、規制内容によって審査を行う行政庁が異なる。だが一方で、景観法上の景観地区における形態意匠の審査を行う行政庁と、文化財保護法上の伝建地区における伝統的建造物群の特

³⁰ 同法の解説として、景観法制研究会編『概説景観法』（ぎょうせい・2004年）、同『逐条解説景観法』（ぎょうせい・2004年）、林俊行「景観法」ジュリスト1276号80頁、同法に対する総合的な法的考察として、佐伯祐二前掲註6、「特集・景観法とまちづくり」ジュリスト1314号2頁、同法の活用法及び活用実態を総合的に論じるものとして、「特集①景観法完全施行1周年の成果とこれから」環境と公害36巻2号2頁、「景観法はまちの魅力を引き出せるか」（『「都市問題」公開講座ブックレット5』・2005年）、景観まちづくり研究会編著『景観法を活かす—どこでもできる景観まちづくり』（学芸出版社・2004年）、（社）日本建築学会編『景観法と景観まちづくり』（学芸出版社・2005年）など多数

³¹ 建築基準法第68条

性の維持や歴史的風致の維持の審査を行う行政庁とは一致することとなり、両制度が補完しあうことにより、より総合的な歴史的風致及び景観の保護を実施し得ることとなる。

2) 伝建地区制度の自己完結的運用

ここまで、伝統的建造物群保存地区が比較的狭域でしか指定されない実態を背景に、これを補完し、その周囲の区域の主として景観を保護することにより、伝統的建造物群の有する歴史的風致の保護に資する制度についていくつか見てきたが、これらのように伝建地区制度と他の制度を組み合わせることが必然というわけではなく、伝建地区制度そのものによっても、目的を達することができることを指摘しておきたい。南木曾町の妻籠宿における伝統的建造物群は、宿場町を構成する街道沿いの建築物によって構成されており、これらが存する区域はせいぜい延長1km幅100mに収まる範囲であるのに対して、保存地区として指定されている面積は1245.4haと広大であり、全国の伝建地区の中でも飛び抜けて最大である。これは、宿場町の町並みから見える範囲に近代的建築物等が出現することによって当該歴史的風致にとって重要な景観が損なわれるのを防ぐためであり、伝統的建造物群の位置から望観し得る周囲の耕地や山林地をなるべく広く含んで指定されたからである。その面積のほとんどが耕地や山林地であることから、制限される私権も限られていたという特殊な事情はあるが、伝建地区自体を広く指定することによって、その歴史的風致に影響を与える周囲の景観をも併せて保存することができ、さらに、伝建地区制度と異なる他の制度を援用することがないため、複雑な制度運用を強いられることがなく、また、異なる権限主体間での調整の必要もなく、統一的综合的な制度運用を図ることができる、という大きな利点があるのであり、またそれが可能であることは認識されてよいであろう。

5. おわりに

以上見てきたように、伝建地区制度は、関係権利者全員の同意を要しないで地区指定を行うことができ、いったん地区指定がされると比較的強い私権制限が課されることとなるのであり、強力な私権制限法制という一面

を有するが、一方で、政令で定められる一定の現状変更規制を除いては、その規制のあり方を定めるについて、市区町村に相当広範な選択の余地が与えられているのであって、地域の実情に応じた柔軟な対応を実現できる点で奏功している制度であるといえる。また、関係権利者の同意を得なくても地区指定を行い得るとはいえ、その実際の運用に当たっては、なるべく多くの関係権利者の同意を得ることが望ましいのであり、現実にも、相当割合の同意が得られなければ地区指定に踏み切ることではない。地区指定に至る前の段階で、制度に対する理解をいかに得るかが重要なポイントとなる。この点も、地域ごとに相当異なる事情が存するのであり、住民が主体となって積極的に保存運動を進めたような場合と、外部の有識者からその価値を指摘されるといったことを契機として行政の主導により保存を進めようとする場合³²とは、のちの制度運用のあり方にも大きな差異を生ずることとなる。保存のために必要な措置をいかなる法形式により行うか、すなわち、強制力を背景にした規制的手法によって行うか、あくまでも関係権利者の同意を得ることを軸にした協議的手法によって行うかについて、当該市区町村に広い選択の余地が与えられていることは、このような地域ごとの実情に応じて、最も実効的な手法を選択することができる点で評価し得るものであろう。

もちろん、規制の内容自体についても、当該伝建地区の性質やこれと周囲の環境との関係に応じた適切なものとなるよう、市区町村により策定される各種基準には地域の実情が反映されるべきであるといえる。川越市川越伝統的建造物群保存地区においては、伝統的建造物以外の建築物に対しては、いわば三重の基準を用いている。標準的な基準として「景観基準」を定めるとともに、これに上乘せしてより伝統的な様式に近づけたいという権利者には「修景基準」を示している。さらに、「景観基準」より規制を緩くした守るべき最低限の基準として「町並み基準」を定めているのである。基本的には、「景観基準」によって伝統的景観を維持しようとするものの、場合により歴史的風致を損なわない範囲で「町並み基準」を以て近

³² 住民からとくに強い反対があったというわけではないが、天津市坂本地区では、保存対象となっている建造物群が宗教関連施設であるという特殊事情もあり、地区指定がなされた後も住民協議会が存在していない。

代的建築物をも許容するというものであり、東京近郊にあって、他の伝建地区を擁する自治体と比較すれば、相対的に更新圧力が高いと思われる川越市に独自の施策であるといえる。このような基準を背景に、伝建地区内の蔵造りの町並みの一角に、ガラス素材を主体とした近代的建築物が新築されるという事例が生じた。これは当然ながら「町並み基準」を満たすものであり、既存の町並みから突出する高さや形態を有するものではないが、伝統的町並みの景観を損なうものであるとして批判がある一方で、こういった建築物も許容することで独自の町並みを形成し得るとする積極的評価もあるという。当該建築物及び当該伝建地区がどのように評価されていくかは今後に待つしかないが、当該制度が地域の独自性を最大限に発揮し得るものであることを示す一事例として興味深い³³。また、これだけ自由度の高い制度であるからこそ、これを運用する市区町村や地域住民には、伝統的町並みの有する価値に対して深い理解が求められるのであり、わが国の文化財を保護する主体としての責任と期待をも負わされていることとなる。協議と合意の上で明確化された都市像も決して固定的なものではなく、これに対する十分な理解の下で順次変化していくべきものであり、これを的確に反映しうる都市計画制度が求められているものといえる。

この点に関し、これまで、景観やアメニティを含めた総合的な都市環境整備法制の欠如³⁴と、それに対応して、町並みを保全するための法制度の

³³ ただし、予め策定された基準を満たすことのみを以て、伝統的様式に添わない建造物を無限定に認めるのであれば、特定物件を除いた町並み全体から歴史的風致が徐々に失われていくこととなりかねない。このような観点から、伝統的様式に添っていない態様や程度の点において当初許可されたものとの間に大きな差異が認められないものであっても、そのような新增改築行為に対し、やがて許可から不許可へと転ずべき限界点が存在することが意識されるべきである。令第4条第3項第4号に照らし、伝統的建造物群保存地区の歴史的風致を著しく損なうか否かについての判断につき、すでに述べたように、教育委員会に対し、都市計画的考慮に偏らずにこれと一線を画し、文化財としての当該町並みの価値を十分認識した上での専門的考慮が期待される所以である。

³⁴ 亙理格前掲註1・215頁、佐伯祐二前掲註6・306頁。なお、曾和俊文「まちづくりと行政の関与」芝池義一他編前掲註1・34頁は、「今日のまちづくりに関する規制立法は、単に生命・身体・安全を保護することを目的とする消極規制にとどまらず、

限界が指摘されてきた。すなわち、歴史的環境のうち、価値の高い代表的なものだけを選別的・重点的に保護することにより、限られた区域の箱庭的保存に陥っていると見る立場である³⁵。先に見た景観法制定の背景として述べられているように、これまでわが国が単線的な経済成長を基調とし、それに応じて都市そのものも成長し続けることが前提とされることにより、相対的に景観やアメニティが劣位におかれてきた時代が終息し、今後、良好な景観やアメニティをいかに保全し、創造するかが都市整備における重要な課題として位置づけられるよう価値観が転換し、いわゆる「成熟都市」の時代が到来しているとすれば、このような価値観を都市計画理念の中に適切に組み込むことによって、新たな総合的都市計画制度が構築されて然るべきであろう。そうであるとすれば、本稿で検討してきた伝統的建造物群保存地区制度は、あくまでも、そうしたパラダイム転換が訪れる以前の「成長都市」時代にあって、辛くも必要最低限の良好な空間的価値を保全するのに資するに過ぎなかった、前時代の遺物と評することもできよう。

しかしながら、その対象を、歴史的観点から意義のある伝統的建造物を中心とした地区に限定するという限界を有しながらも、都市計画決定という都市計画制度上の法的裏付けを得つつ、従来の文化財に対するいわゆる重点保護主義とは一線を画した、そこで営まれる住民の生活をも包摂した町並み全体の有する包括的価値を保全しようとする制度であることは、評価されてよいように思われる。また、ここまで見てきたように、そうした文化財の有する価値に深い理解と専門的知識を有すべき教育委員会という専門性の高い行政庁による、より広域的総合的運用が可能な法制度であり、運用のあり方如何によっては、都市環境保全に関し相当程度の成果を挙げ得るものでもあると考えられる。このような、法の理念に即した総合的で活発な制度運用を阻んでいるのものとして、旧来型の重点保護主義にとらわれた固定的画一的な法解釈をその大きな要素に挙げ得る。制度の導入以

土地利用の合理性を根拠とする計画的規制や一定の社会政策に基づく積極的規制も導入している」ことを指摘している。

³⁵ 椎名・稗貫前掲註5・144頁(椎名執筆)、亘理格「都市計画と景観保全法制—歴史的街並み景観の保存を中心に—」山下健次編『都市の環境管理と財産権』（法律文化社・1993年）36頁、同前掲註1・215頁、佐伯祐二前掲註6・308頁

来30有余年が経過し、その間同制度が実際に運用されてきた中で、地域の実情を適時的確に反映した柔軟な制度運用が可能であってこそ、景観やアメニティの適切な保全及び創造が図れることを学びとることができれば、上記のような新たな価値が織り込まれるべき新世代の都市計画制度の設計にも資する部分があるものとする。

