



想像力、そして実現力。
日本政策投資銀行
Development Bank of Japan

DBJ

2002年9月30日

PPN - 11

Policy Planning Note

日本における町並み保存 の現状と課題

地方公共団体アンケート調査にみる
いくつかの視点

Policy Planning Note は、議論のきっかけとして、日本政策投資銀行 政策企画部のスタッフが検討中のテーマを紹介するものです。内容は執筆者個人の見解であり、必ずしも日本政策投資銀行の公式見解を示すものではありません。

担当執筆者：

薄井 充裕・並木紀子

03-3244-1170

編集・技術支援：

並木 紀子

Web Site:

www.dbj.go.jp



第25回全国町並みゼミ（2002.9）開催地
広島県福山市鞆町の歴史的景観

日本における町並み保存の現状と課題

地方公共団体アンケート調査にみるいくつかの視点

はじめに

1975年文化財保護法が改正され、日本における町並み保存にひとつの法的なバックボーンが与えられた。欧米の町並み保存なども参考にしながら「伝統的建造物群保存地区制度」（以下、「伝建制度」という）がこの年発足した。

「伝建制度」は、それまでの重要文化財としての単体保存ではなく、現に人が住まう地区を集合体として保存するという意味で新たな施策であり、住民参加をあらかじめ念頭においた施策である。また、国からの補助等はあるものの、住民の合意を前提とした市町村の条例制定や都市計画決定を根拠としており、基礎的自治体が主導できる点でも従来にない独自性を有している。

本制度化後、四半世紀をこえて、2002（平成14）年7月現在、重要伝統的建造物群保存地区（伝統的建造物群保存地区の区域の全部または一部で我が国にとってその価値が特に高いもので文部科学大臣が選定。以下、「伝建地区」という）は、全国35都道府県で61地区に達しており、城下町、宿場町、門前町など全国各地に残る歴史的な集落・町並みの保存が図られるようになった。同地区については、市町村が、条例で保存地区の現状を変更する行為の規制などの措置を定め、保護を図っており、文化庁長官または都道府県教育委員会は、市町村に対し保存に関して指導助言を行うほか、管理、修理、修景（伝統的建築物以外の建造物を周囲の歴史的風致に調和させること）などに補助を行っている。

調査概要

今回、「伝建地区」を有する地方自治体が構成する全国重要伝統的建造物群保存地区協議会の加盟団体に、下記要領にてアンケート調査を実施した。同協議会は、2001年3月に『未来へ続く歴史のまちなみ～伝建地区とまちづくり～全国の重要伝統的建造物群保存地区の紹介』を発刊しているが、本調査はこの時点のデータを基に実施している。以下はその概要である（各地区の概要および位置図について、末尾の図表1および2を参照）。

(1) 調査要領

1. 目的：重要伝統的建造物群保存地区に関する基本動向調査
2. 調査方法：全国重要伝統的建造物群保存地区協議会加盟団体へのアンケート調査 (2001年3月末現在：郵送により実施)
3. 調査年月：2002年7月(回答期限7月末日)
4. 回答状況：対象市町村数 54、有効回答数 42、有効回答率 78% (対象地区数 59、有効回答数 47、有効回答率 80%) (注)対象市町村のなかに複数の地区を含むものがあり市町村数と地区数は一致しない。

(2) 調査結果

調査項目は、(1)先進・先行事例について、(2)町並み保存活動の主体、(3)町並み保存の制度(助成および規制)(4)自動車乗り入れ規制、(5)資金面での課題の5項目である。

<設問1> 先進・先行事例について

各地域の町並み保存について、国内外を問わず先進・先行事例を参考にしたかどうかを聞いた。その結果、「独自に対応し、特に先進・先行事例は参考にしていない」が38%、「先進・先行事例を参考にした」が57%、「先進・先行事例を見習い積極的に導入した」が5%であった(図表3参照)。

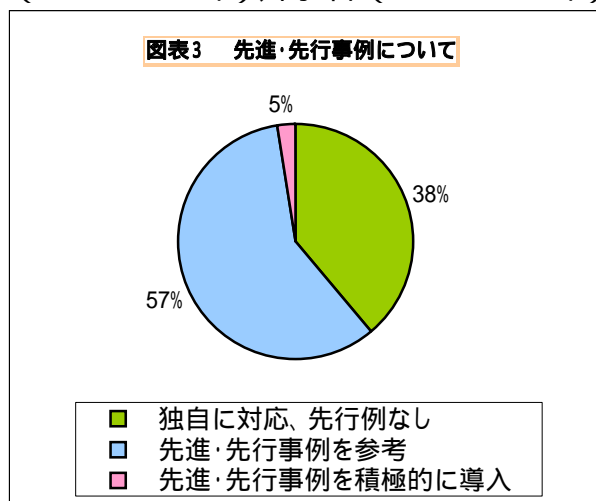
の「独自に対応し、特に先進・先行事例は参考にしていない」が、ほぼ全体の4割を占め、町並み保存という政策領域において、市町村の自立性ある施策の展開がみられていることがうかがわれる。

また、およびで複数の自治体から「先進・先行事例にあげられたもの」(複数回答)は、関町(4:1980年/アンケート集計数:条例制定年を示す。以下、同じ)、神戸市(4:1978年)、高山市(3:1977年)、内子町(3:1980年)、妻籠宿(2:

1976年)、函館市(2:1988年)、京都市(2:1976年)、檜川村(2:1978年)の順となっている。特に、

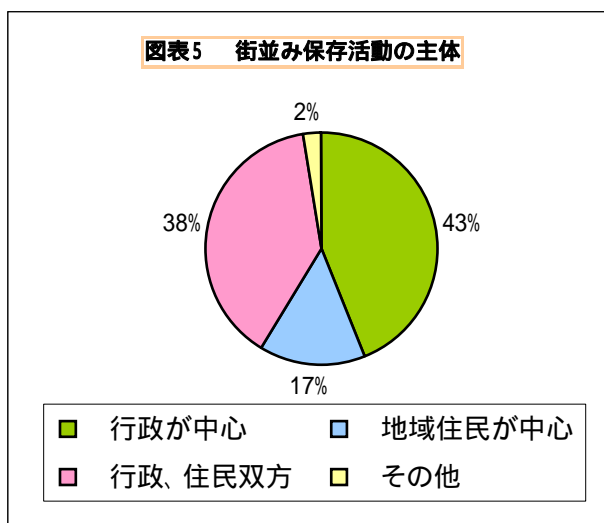
で挙げられた事例は、妻籠宿(長野県)であった(図表4参照)。

先進・先行事例の多くは、「伝建制度」発足後、早期に条例を制定したものが多く、こうしたフロンティア事例が、後発の事例に良い刺激を与えていることがわかる。



得票数	自治体名
4	関町、神戸市
3	高山市、内子町
2	函館市、妻籠宿、檜川村、京都市、
1	近江八幡市、大津市、橿原市、富田林市、角館町、倉敷市、 成羽町、日向市、日南市、

(注) 表外に外国の文献 (Christopher Alexander) を参考としたもの、全国の事例を参考としたものがある。



<設問2> 町並み保存活動の主体
町並み保存活動の主体 (特に草創期) について聞いた。その結果、「行政が中心となって行った」が43%、「地域住民が中心となって行った」が17%、「行政、住民双方が中心となって行った」が38%、その他2%であった。行政 (地方公共団体) に対して行った調査にもかかわらず、および が合計でほぼ55%と過半数をしめ、町並み保存活動の主体として地

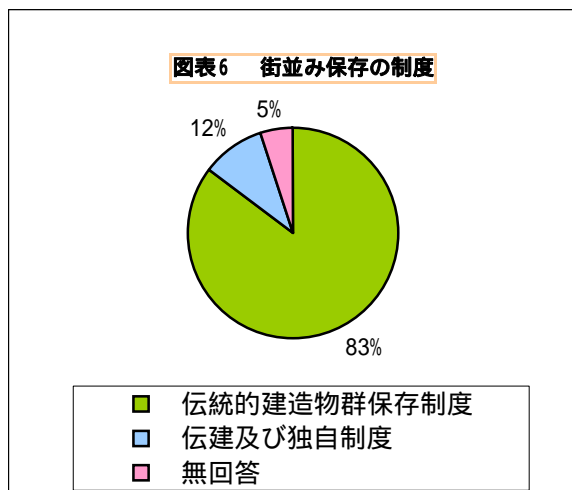
域住民の参画が大きい点が特徴的である (図表5参照)。また、地域住民の組織体としては、各地区の町並み保存会 (任意団体) や商業協同組合があげられている。一方、行政の主体は、本制度の担当である教育委員会が中心的な役割を担っている。

<設問3> : 町並み保存の制度 (助成および規制)

町並み保存の制度について聞いた。その結果、「伝統的建造物群保存地区 (伝建) 制度が中心である」が83%、「伝建および補助、規制など行政独自の制度双方を活用している (どちらが優位とは言えない)」が12%、その他が5%であった。

なお、における行政の独自制度としては、「都市景観条例」、「伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例」、「市街地景観整備条例」などの景観条例があげられている (図表6参照)。

本設問では、自由意見の記載も求めたが、大別すれば (a) 制度全体にかかわるもの、(b) 助成に



かかるもの、(c)地域固有の課題に関するものが多い。以下はその要約である。

(a) 制度全体にかかわるもの

規制に関しては、人間のより良い居住環境整備するため、保存地区に限らず、より適切な(大半は現在よりも厳しい)規制が建物の建設等について必要である。

町並み保存事業は単に建物群の保存事業だけでは、不完全。建物群は残っても人の生活のない町並みになりかねない。その町並みが歴史的に形成されて来た経過あるいは町並みを支える経済の活性化が不可欠。省庁のワクを越えた制度(人々の暮らしを支える体制)が望まれる。

(b) 助成にかかるもの

様々な事業に対応した国の助成とその充実を要望する。具体的には、国庫補助金の増加、国庫補助金の補助率の引き上げ(現行の2分の1を3分の2に)、国庫補助金の対象の拡大(外観保存修理だけではなく、屋内<プライベート空間>の保存修理等の補助対象化、登録有形文化財の規制がかかる部分の修理事業等の補助対象化等)があげられる。

補助を受けることに振れすぎており、自立的に何かをするという地域の活力がうまくひきだせていない。

相続税について、重要文化財に対する相続税控除と同等の制度の創設が必要である。

(c) 地域固有の課題にかかわるもの

伝建地区外の町並みを残す手だてを考え工夫したい。

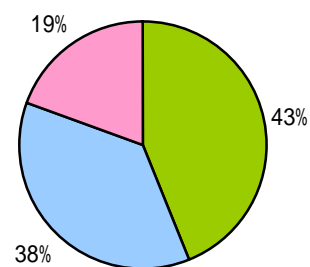
住民の町並みに対する誇りや保存する意思を掘り起こし顕在化させる手だてを考えたい。

町並み保存と暮らしやすさをどう両立させていくのか、また、修理・修景の内容を住民との話の中で充実させていきたい。

<設問4> 自動車乗り入れ規制

欧州の事例などでみられる自動車の乗り入れ規制について、(地区の一部でも)行っているかどうかを聞いた。その結果、現在、自動車の乗り入れ規制は行っていないし当面検討する予定もないが43%、現在、自動車の乗り入れ規制は行

図表7 自動車の乗り入れ規制



■ 規制は行っていない
■ 検討中・将来予定
■ 規制を実施

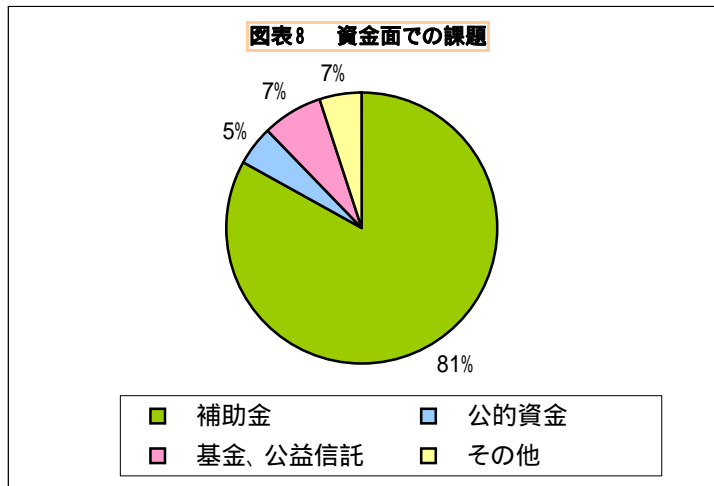
っていないが、検討中ないし将来は検討してみたいが38%、自動車の乗り入れ規制を実施しているが19%であり、およびで57%と過半数を占め、今後、この課題にどう取り組んでいくかの関心は高いと言えよう(図表7参照)。

乗り入れ規制実施事例の特色を整理すれば、全日ながら、時間指定(最多時間帯は、12:00~15:00まで)をとっているところが多い。

また、規制の内容では自家用車、営業車双方とも規制しているものが多い。

<設問5> 資金面での課題

町並み保存にかかる資金面での課題について聞いた。その結果、補助金が中心であるが81%、補助金に加え、公的融資を併用しているが5%、補助金に加え、基金、公益信託などを併用しているが7%、その他が7%であった(図表8参照)。



の補助金としては、いわゆる「伝建」補助金に加えて、国宝重要文化財等保存整備費補助金が活用され、また、公的融資については住宅金融公庫融資が、その他の助成としては税制面での優遇があげられている。

本設問では、自由意見の記載も求めたが、大別すれば、

(a) 財政制約上の問題、(b) 制度金融への指摘、(c) 高齢化などの進展による固有の課題に関するもの、(d) その他があった。以下はその要約である。

(a) 財政制約上の問題

町並み保存には、多大な資金がかかるので、資金面でのバックアップが重要である(地方公共団体の歳出増加及び歳入減少といった今日の財政状況下において、補助予算が減少している)。

対象となる補修物件についての要望は数多くあるが、地方公共団体においては、財政的に集中して補修することが困難な状況にあるため、今後この点を解決していくことが課題である。

大規模改修の物件があった場合、予算確保に苦労している。

近代化遺産として産業遺産を保存する場合、多額の修理や運用資金がかかる。地方公共団体の財政事情も厳しい中、事業者の負担が大きすぎる。

(b) 制度金融への指摘

住宅金融公庫が実施している歴史・文化継承住宅制度は、これまで新築にする

ことが唯一の生活環境の向上であるという方針を転換して、歴史的環境との調和を保つことが、生活環境の向上につながるとした点で画期的（歴史的町並み保存に関する補助金の主旨は文化財的価値の保存）である。

文化財保護法に基づき都市計画決定している伝建地区には、明治、大正、昭和初期の歴史的な指定建造物等が数多く残されている。この町並みを後世に残していくためには、自治体の補助金だけでは限界があるため、伝建地区が日本の文化財であるという観点から、日本政策投資銀行で指定物の買い取り資金等の助成融資を積極的に展開してほしい。

（c）高齢化などの進展による固有の課題

所有者の高齢化及び他地区への転出がすすみ、地域住民の資金負担が大きく、町並み保存が困難。自己資金を投入して家屋等をどう維持するかが課題。

修理等に際して、高齢者世帯においては資金繰りに苦慮している場合が多い所有者に資金がなく、空屋になっている町屋の修理費用が捻出できない。

既存の市民団体の他、新しく生まれている NPO の団体とどう手をつなぎ、役割を分担するかが課題である。

（d）その他

文化財関係の補助だけでなく、より統合的な地域づくりの視点にたった資金計画が必要である。

建築物の種類によっては、修理にかかる経費が高額となり、現行の補助金枠では不足し、個人負担の高額化により修理を断念する事例が多くある。一方、単に補助金額を高率とするだけでは、個人所有物に多額の税金を投入することの問題点、所有者の意識高揚上の問題点がある。特定物件の所有形態を個人所有と公有以外にわけると新たな所有形態（半公有個人又は所有の分離）を考慮することで、新たな資金の確保につながる可能性もある。

・アンケート調査からみるいくつかの視点

全国の「伝建地区」のストックは調査時点の2001年3月現在で、地区面積約2,380ha、建築物6,280、工作物3,629、環境物件2,555に達している。当該地区を含む市町村の人口は650万人を超え、地域の誇り、シンボルとしての町並みが全国に定着してきていることがわかる。

本調査は、地方公共団体を対象とするものであり、地域住民組織の意向は直接的には反映されていない。こうした前提ながら、各地方公共団体の取り組み姿勢の真摯さや問題意識は看取できるものであったと言えよう。以下、いくつかの示唆をまとめてみたい。

第1に、先進・先行事例調査では、各地区が人口、地域特性などの近似性から、自らの参考となる先達の事例を研究して町並み保存に取り組んでいることがうかがわれた。これは、国のステロタイプ化された地域振興政策とは一線を画し、地区の独自性を活かそうとするものであり、わが国の町並み保存活動が、地域自立型の政策として着実に進展していることを表わしていると言えよう。

今後、「伝建地区」が増加することでモデルとなる地区、地域が一層厚みを増せば、それらが新たな先進・先行事例として、インターネットなどの情報手段を通じ、各地区に即時的、広範な影響を与えていくことも考えられる。

第2に、地域住民の参画について、現在までに果たしてきた役割が大きいこと、行政サイドでもNPOを含め、事業実施面での連携を積極的に模索していこうとする姿勢があることも重要だろう。全国町並み保存連盟などの民間団体の現在及び今後の活動などは、こうした観点からは高く評価されていいと思われる。

第3に、「伝建制度」および補助金への期待が大きいことが本アンケートによって確認できた。地方財政の逼迫を背景に、補助金の増額、補助率の引き上げ、補助対象の拡大には多くの要望が寄せられている。その一方、一定の補助は前提としつつも、それ以外の方法論によって、地域の活力をどう引き出すかといった問題提起もなされている。そうしたなかで、補助金とともにそれを補完するものとして政策金融に関しても期待が寄せられている。

第4に、全般に、地区における高齢化の進展や住民の移転などの「空洞化」への懸念が各地域で強く表明されている。特に、高齢化世帯や空家では、改修などの資金確保が難しい点が指摘され、所有形態のヴァリエーションの確保とそれに伴う資金調達の多様化が課題として認識されている。

第5に、文化財保護政策の枠を超え、福祉対策なども含めた総合的な地域政策の観点から、また「伝建地区」およびそれ以外の地域の広域的な環境、景観保全の観点からも、統合的な省庁横断型施策の展開が求められている。

(なお、ご協力戴いた各地方公共団体に厚くお礼を申し上げます)

以上

< 主要参考文献 >

全国伝統的建造物群保存地区協議会編書(2001)『未来へ続く歴史のまちなみ』ぎょうせい
全国伝統的建造物群保存地区協議会(2002)『歴史の町並 伝統的建造物群保存地区』
2002年度版

- 歴史的景観都市協議会（2001）「歴史的景観都市」
文化庁編（2000）『歴史的集落・町並みの保存 重要伝統的建造物群保存地区 ガイドブック』第一法規
- 全国町並み保存連盟編書（1999）『新・町並み時代 まちづくりへの提案』学芸出版社
- 西村幸夫（2000）『都市論ノート 景観・まちづくり・都市デザイン』鹿島出版会
- 西村幸夫（1997）『環境保全と景観創造』鹿島出版会
- 西村幸夫（1997）『町並みまちづくり物語』古今書院
- 西村幸夫（1994）『アメリカの歴史的環境保全』実教出版
- 西村幸夫（1993）『歴史を生かしたまちづくり 英国シビック・デザイン運動から』古今書院
- 大河直躬編（1997）『歴史的遺産の保存・活用とまちづくり』学芸出版社
- 大河直躬編（1995）『都市の歴史とまちづくり』学芸出版社
- 片寄俊秀（1989）『スケッチ 全国町並み見学』岩波書店