

歴史的景観の保全策の効果に関する考察～奈良市を事例として

A case study for Nara-City, which analyzing the effect of protection legal system for historic landscape.*

石野紘平, 土橋正彦

By ISHINO Kouhei ** TSUCHIHASHI Masahiko***

1. はじめに

鎌倉の宅地造成反対運動などを契機に古都法が制定されてからおよそ 35 年が経過した。本研究は、古都法をはじめとする行政による歴史的景観保全政策の効果を実証的に検証するとともに、今後の課題を発見することを目的とするものである。¹⁾具体的には、わが国を代表する歴史都市である奈良市を対象として、歴史的景観の保全に関する法制度の適用状況を整理し、細密数値情報(10mメッシュ土地利用)²⁾を用いて土地利用の経年変化を定量的に分析するとともに、現地調査を行って景観保全の効果を定性的に検討した。

2. 奈良市における歴史的景観をとりまく状況

(1) 奈良市の現況

a) 奈良市の人口推移

奈良市の人口および世帯数の推移を図-1に示す。人口は1898年からのおよそ1世紀で約12倍に増加したが、平成元年頃からは横ばいで推移している。一方、世帯数は世帯規模の縮小の影響をうけて増勢が続いており、宅地の開発圧力はなお相当に大きいといえる。

b) 市街地の拡大

奈良市では、主として市域西部・北部の丘陵地および旧平城京域の平坦地で急速な市街地の拡大が見られた。県内の他の市町村と比べると市街化区域の拡大は抑制的であるが、なお昭和45年から平成13年の間に約500ha(1.2%)の増加を見ている。こうした市街化の波は世界遺産や文化財が集中する平城宮跡周辺や西の京周辺にも及んでいて、歴史的風土の毀損が懸念される状況が見られる。

c) 観光客の入り込み状況

歴史都市奈良は、観光都市でもある。近年の観光客の入り込みは年間1400万人弱で推移(表-1)して、観光は奈良市の重要な産業となっている。しかし、観光客の多くが日帰りであること、外国人の少なさ、修学旅行の激減などの問題があり、歴史的な風土・景観を損なうことは、観光の斜陽化を招くおそれがある。

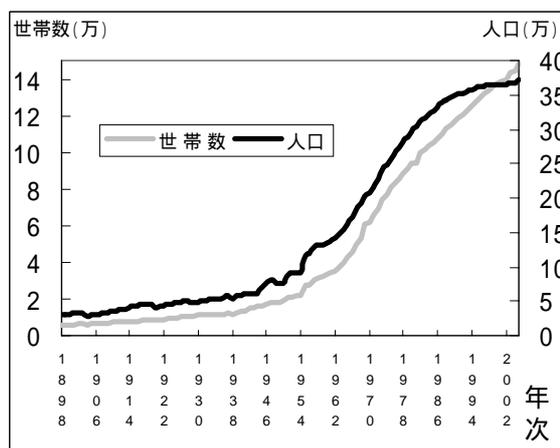


図-1 奈良市の人口・世帯数の推移³⁾

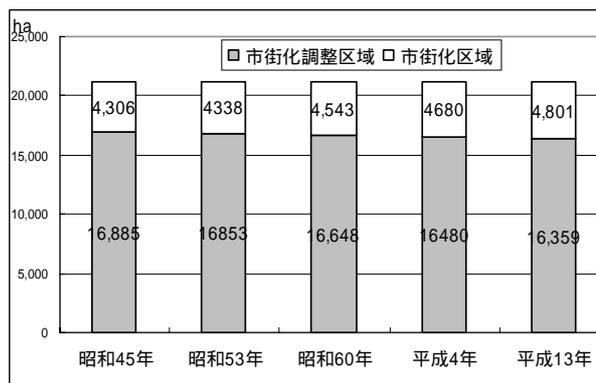


図-2 奈良市の市街化区域の面積の推移⁴⁾

表-1 奈良市への観光客の入り込み状況⁵⁾

(千人/年)

	平成6年	平成15年
一般の観光客	11,824	12,763
外国人観光客	241	271
修学旅行生	1,686	896
合計	13,751	13,930

(2) 歴史的景観の保全策の現状

a) 奈良市における歴史的環境保全の枠組み

奈良市では様々な手段によって歴史的環境の保全が図られている。そのうち行政による取り組みの主要な枠組みは、表-2に示すように都市計画法, 文化財保護法, 古都法, 風致地区条例(県), 都市景観条例(市), 世界遺産登録による規制・誘導からなっている。

*キーワード: 歴史的風土, 景観, 古都法

**学生員、大阪産業大学大学院人間環境学研究所
(大阪府大東市中垣内3-1-1, TEL072-875-3001, FAX871-1259)

***正員、大阪産業大学人間環境学部都市環境学科

表 - 2 奈良市における歴史的環境保全の枠組み（行政）

制度等	規制等の内容
都市計画法	用途地域，建ぺい率・容積率，市街化調整区域，風致地区等の指定
古都法 (図 - 3)	歴史的風土保存区域 3地区 2,776ha (開発行為の規制等) 歴史的風土特別保存地区 6地区 1,809ha (開発行為の規制等、建物意匠の制限)
文化財保護法	史跡・名勝・天然記念物の指定 (現状変更の許可制) 公有地化 (平城宮跡他)
奈良県風致地区条例	第一種～第五種風致地区の指定 (開発行為の規制等)
奈良市都市景観条例	奈良町都市景観形成地区の指定 (誘導、助成)
世界文化遺産	遺産 8地区 619.9ha 緩衝地帯 (バッファゾーン) 1962.5ha 歴史的環境調整地帯 (ハーモニーゾーン) 539.0ha 歴史的風土保存区域・特別保存地区，風致地区，都市景観形成地区指定によって保全する

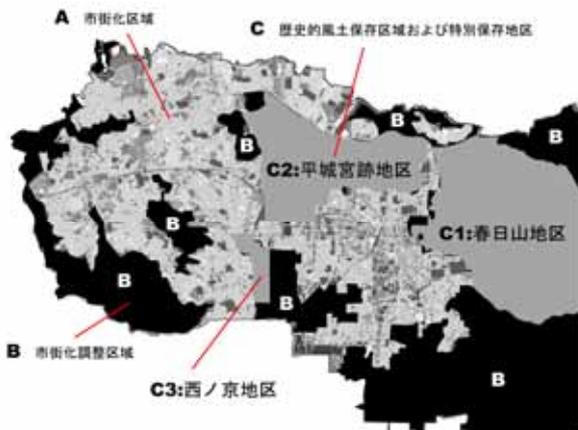


図 - 3 市街化調整区域および古都法による規制区域

b) 奈良市の歴史的環境保全の特徴

国民的関心が高く，またその関心に応える法制度が創設・整備されてきたため，奈良市においては歴史的環境の保全について，一定の成果があったと考えられる。その反面，保全の対象となる指定地内では大きな私権の制限が生じる。この点に関して，奈良県明日香村においては，明日香法にもとづいて私権の制限と市民生活の両立を図ることによって広域指定が可能となっているが，地方中核都市の位置づけを持つ奈良市では，関係住民の多さから，必要性が指摘される地域全体を指定地とすることが出来ず，たとえば4．に述べるように，平城宮跡に立ったときに確認される歴史的風土の保全状況には，視線の方向によって質的に大きな差が認められる。

3. 土地利用からみた景観保全効果の定量的評価

(1) はじめに

古都法などによる景観保全の効果を，細密数値情報 (10 mメッシュ土地利用) を用いて定量的に検討した。具体的には，規制区域別に 1974 年と 1996 年の用途別土地利用面積を集計し，制度の効果を定量的に把握することとした。

(2) 土地利用の変化の概況

74 年と 96 年を比べると，全体的には非都市的用途が

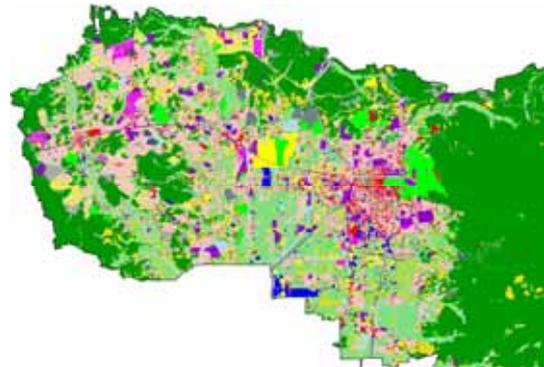


図 - 4 奈良市中心部の土地利用 (1974 年)

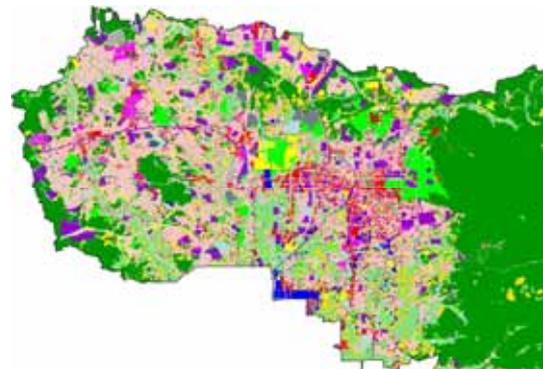


図 - 5 奈良市中心部の土地利用 (1996 年)

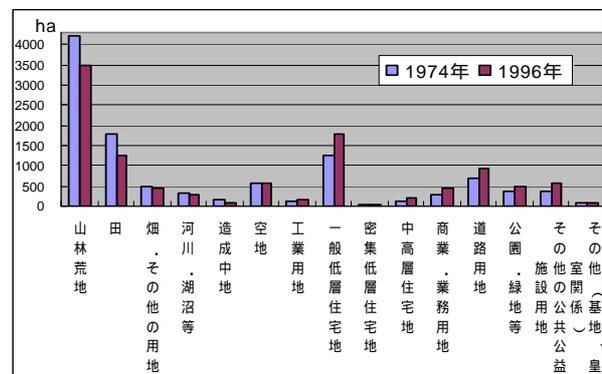


図 - 6 検討対象区域の用途別土地利用面積の変化

減り，都市的用途が増えた。特に減少しているのは水田で，96 年には 74 年の 71% に減少している。都市的用途への転換が目立つのは市域北部，特に平城宮跡の北側に

あった広大な山林が住宅地などの都市的用途へと変化している。また、平城宮跡のすぐ南東に市街地が迫ってきている。

図 - 3 に示した3地域別に市街化の状況を比較すると、一般的な市街化調整区域 B では、都市的用途の割合が17.9%から25.6%へと7.7%の増加であったのに対し、古都法の適用区域 C では、29.5%から32.3%へと2.8%の増加に止まっており、古都法による用途転換の抑制効果が現れている。

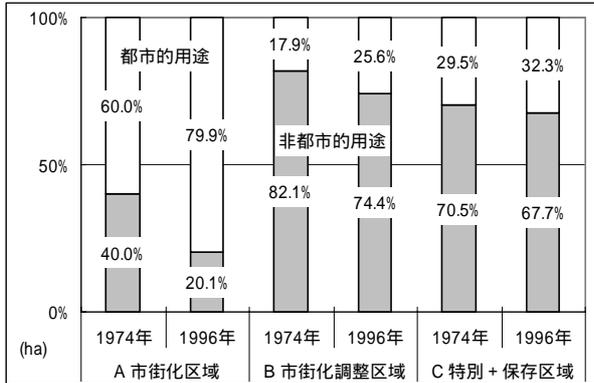


図 - 7 市街化区域、調整区域、古都法区域の土地利用の変化 (3) 古都法の規制区域の状況

前項に見たように、古都法は歴史的風土を保全するのに一定の役割を果たしたと考えられるが、地区別に見ると効果の程度に違いが見られる。

a) 春日山地区

図 - 8 に保存区域の、図 - 9 に特別保存地区の土地利用の変化を示す。春日山地区では1974年から1996年にかけて大きな変化は見られない。それは、保存区域においては市街地の住民の居住年数が長いこと、特別保存地区においては奈良公園や社寺、史跡、特別天然記念物の春日山が占める面積が広いことが原因と考えられる。

b) 西ノ京地区

西ノ京地区の用途変化は中心市街地から少し離れているにもかかわらず、その他の中心市街地に近い規制区域に劣らない都市的土地利用の増加が見られる。その原因として、近鉄橿原線の駅の徒歩圏であることと、他の2地区に比べ狭く、規制地区外からの影響を受けやすいということが考えられる。

c) 平城宮跡

この地区も西ノ京地区とほぼ同様の変化が見られるが、増加した都市的土地利用のほとんどが、平城宮跡内の公園整備によるものであり、その他については土地利用は固定的であったといえる。

(3) まとめ

以上のことから、市街化調整区域と比べて、古都法による特別保存地区と保存区域は、土地利用がより固定的であると評価でき、古都法の効果が確認された。また、特別保存地区と保存区域を比べると、規制の強弱に対応

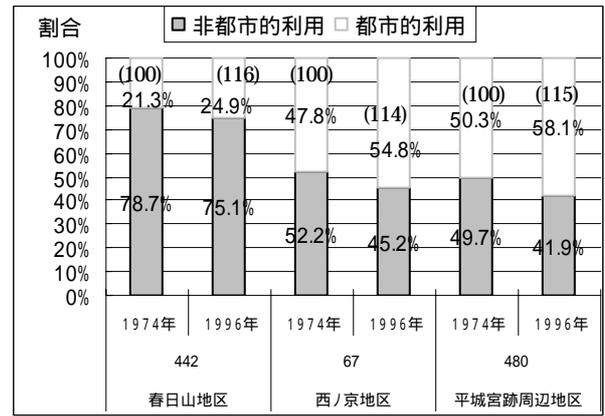


図 - 8 保存区域 (古都法) の土地利用の変化

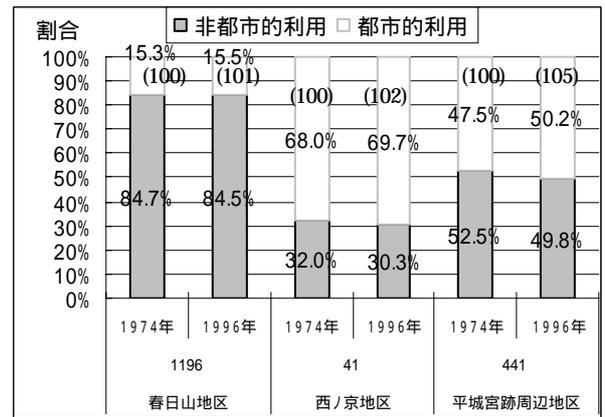


図 - 9 特別保存地区 (古都法) の土地利用の変化した効果の違いが認められる。

4. 景観の現状から見た景観保全策の効果の定性的評価

(1) 全般的な状況と課題

古都法の規制地区 (春日山地区、平城宮跡周辺地区、西ノ京地区) および周辺市街地を対象に都市景観の状況を現地調査した。

a) 古都法の規制地区の状況

規制地区内には大規模なビルや歴史的風土と不調和な商業建築等はほとんど新築されていない。しかし、歴史的景観を損なう小規模な住宅建築や、フェンス、ビニールハウス、資材置き場などが少なからず存在し、歴史的景観を損なっている。また、民間の建築行為・開発行為を強く規制する一方で、電柱やガードレールなど公共空間に歴史的景観を損なうものが少なくない。

b) 古都法の規制範囲周辺

規制地区外では当然、各種の規制は及ばないが、規制地区のすぐ外で目立ちすぎる看板、歓楽施設、視線が遮られるほどの高さのマンションなどの建築や、電柱、電線などの工作物によって歴史的風土が損なわれており、世界遺産におけるハーモニーゾーンは機能していない。

(2) 地区別の状況と課題

a) 春日山地区

奈良公園周辺地区は中心市街地から近いが、奈良公



写真 - 1 農地の作目転換による造成（保存区域）



写真 - 2 特別保存地区外周の都市化（平城宮跡）



写真 - 3 歴史的景観が電線によって阻害されている



写真 - 4 保存区域に隣接した宅地開発（西ノ京）

園や春日大社をはじめとする社寺などが多く比較的問題が小さい。

b)西ノ京地区

唐招提寺、薬師寺の周辺の住宅街は厳しい規制がかけられているが、そこをわずかにでも離れると歴史的風致を保っているとはいえないような景観が広がり、地区内景観に大きな影響を与えている。

c)平城宮跡地区

平城宮跡からの景観において北側は多くの場所で農業が営まれており、比較的歴史的景観を保っているといえるが、その他の方角については大きいビルやマンション、現代的な住宅などが立ち並ぶ現代的景観が目立つ。

5.まとめ

(1)土地利用からみた古都法の効果

古都法の規制区域では、一般的な都市計画による規制（市街化調整）区域と比べ、開発が抑制されており、一定の効果が認められた。特に特別保存地区において効果が著しかった。しかし、地区別に比べると、面積が最も狭い西ノ京地区において、土地利用の都市的用途への転換が相対的に多く見られ、指定範囲が狭いと効果が十分ではないことが示唆された。

(2)定性的に見た古都法の効果

全体的に見て規制範囲内においては、高さなどは規制されていたが、全体的な意匠が統一されているとは言えず、現代的建築が目立った。歴史的景観を損なうや電柱などの公共物が目立った。

規制範囲周辺では規制範囲のすぐ隣で歓楽施設や高い建築が建つなど、歴史的な景観が損なわれる状況が多く見られた

(3)課題

古都法による歴史的風土の保全については、a 意匠規制、b 工作物や公共空間に対する規制誘導、c 緩衝地区がないこと、といった課題がある。これらについては、景観法の適切な運用⁶⁾が効果的と考える。今後、他の古都法の適用都市でも同様の検討を行いたい。

参考文献

- 1) 土橋正彦:「奈良市における遺跡をとりまく環境保全の成果と課題」遺跡学研究、第1号、日本遺跡学会、pp25 - 36、2004.
- 2) 細密数値情報(10mメッシュ土地利用)1974 - 1996、国土地理院
- 3) 奈良市住民基本台帳
- 4) 奈良市市街地開発事業(<http://www.city.nara.nara.jp/tshkikku>)
- 5) 報道資料(<http://www.city.nara.nara.jp/houdou/>)
- 6) たとえば鎌倉市景観計画(案)、2006