

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 of historic landscape management system in Nara-City*

石野紘平**・土橋正彦***

By ISHINO Kohei**・TSUCHIHASHI Masahiko***

1. はじめに

(1) 研究の背景

経済の高度成長期に萌芽した都市景観への社会的関心は、昭和40年代に至って高まりをみせ、文化財保護法による「伝統的建造物群保存地区」の位置づけや、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（以下古都法）」の制定に至った。奈良市は上記のうち古都法の対象となっている。その後各地の自治体も独自の景観条例や景観計画などを策定してきたが、それらの実効性は乏しいと言わざるを得ない状況が続いた。上記の二法からほぼ35年を経た平成16年に施行された景観法は、こうした状況を打破するものとして大きな期待が寄せられている。しかしながら、法に示された景観形成のスキームは、奈良市においては具体化の作業中（平成20年5月現在）であり、奈良市の都市景観のあるべき将来像の展望と、その実現のための施策の検討が強く求められている。

(2) 研究の目的と本稿の内容

筆者等は、背景に述べた奈良市の都市景観の将来像の展望、およびその実現に必要なかつ有効な都市景観の誘導策の策定に資する情報の抽出を目的として図-1に示すような一連の研究に取り組んでいる。本稿は、そのうち

「歴史的風土の保存」を目的とした古都法が、奈良市において果たしてきた役割に着目した考察を報告するものである。

(3) 本稿における研究の方法

土地利用の経年変化データと古都法による規制・誘導の内容との関係を統計的手法を用いて分析し、その結果と都市景観の現状を照合して、奈良市において古都法が果たしてきた役割を評価した。

2. 奈良市における都市景観の課題

(1) 奈良市の都市景観の特性

奈良市の市街地は旧平城京域を覆い、西部および北部の丘陵地まで及んでいて、都市景観という観点から見ると、異なる特性を示す3つのエリアに区分できる。

第一は市街地東部の平城京外京に相当する微高地である（写真-1）。奈良公園を含み、伝統的な低層木造町屋が広がる中に寺院の屋根や塔が散在していて、重層する歴史性を強く感じさせている。また春日山・御蓋山、若草山の山裾に位置していて、それらと一体となった都市景観は、歴史都市奈良を象徴する存在として広く知られている。奈良の顔とも言うべき区域である。

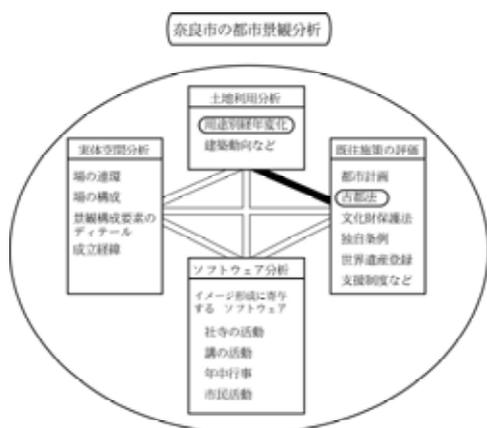


図-1 研究の枠組みと本稿の内容



写真1 自然と一体となって歴史を感じさせる都市景観

第二は外京を除く平城京域と、その北と西を圍繞する京内との比高10m内外の丘陵地からなる。旧京域は奈良から都が去った後市街地が廃絶し、昭和30年代までは田園の中に大寺院や伝統的集落が散在する区域であった。しかし、その後急速に水田を主とする農地の市街化が進んで、今では第一の区域と連担する用途混在型、相対的

*キーワード：景観計画、古都法、奈良市

**学生員、工修、大阪産業大学大学院人間環境学専攻

(大阪府大東市中垣内3-1-1、tel072-875-3001、fax871-1259)

***正員、博士(工)大阪産業大学人間環境学部生活環境学科

に高容積の市街地が形成されている。全体としては際だった特徴のない都市景観を呈しているが、大規模な歴史公園として整備が進んでいる平城宮跡周辺の景観と、若草山や大仏殿への眺望が奈良らしさを感じさせている。



写真2 一般的だが歴史性を感じる視点場を持つ都市景観

第三は西部及び北部の丘陵地で、緑の多いニュータウンや戸建住宅地が広がる区域である。この区域は平城京の中心部と比べて標高が僅かに高く、多くの場所から第二の区域越しに第一の区域を眺望することが出来る。

なお、第二・第三の区域については、鉄道駅周辺や幹線道路に沿って商業施設も多く立地していて、奈良市における第一の区域の伝統的な商業集積のウェイトを低下させている。

(2) 奈良市における都市景観の課題

2006年に策定された奈良市第三次総合計画 - 後期基本計画は、奈良市が目指すべき景観として「快適環境古都としての風格と伝統が感じられるまちを目指し、無秩序な開発を防ぐなど、美しい田園風景や山並み、都市景観と歴史的な景観が調和した良好な景観の保全と形成を図る施策を基本とします。」と述べている。

3. 古都法による「歴史的風土」保存効果の定量的評価 (1) 土地利用からみた「歴史的風土」の状況

古都法にもとづき、図-2に示すように、春日山、平城宮跡、西ノ京の3地区に歴史的風土保存区域および同特別保存地区が設けられている。ここでは、表-1に示している3地区の1974年の土地利用状況を検討し、古都法がどのような状況を保存しようとしていたのかを考察する。

a) 春日山地区

春日山地区は奈良市の旧市街地の東に位置し、奈良公園、社寺、史跡、春日山原始林などを含む特別保存地区と、その周辺の市街地に広がる保存区域とからなる。土地利用の特徴は、山林荒地の割合が非情に大きく76.6%を占めていること、次いで公園・緑地等が8.0%を占めていることである。いっぽう、宅地のほとんどは低層一般住宅地が占めており、商業・業務用地や中高層住宅

地はごく少ない。したがって写真1に観るように、歴史的建造物がランドマークとして知覚され、みどりゆたかで風格が感じられる、古都にふさわしい都市景観が形成されている。

b) 平城宮跡地区

平城宮跡地区は市内の北側に広がる丘陵を包むように指定されている。特別保存地区には、広大な平城宮跡のほか、歌媛古墳など宮内庁管理下にある土地も多く含まれる。また、田園景観を形成する田や畑、伝統的集落が多く含まれていて、日本的な田園景観を感じる事が出来る。さらに、春日山地区への眺望視点場が多いことも特徴である。

土地利用は春日山地区に比べると割合が小さいものの山林荒地の割合が30.8%と大きく、次いで公園・緑地等が9.4%を占めている。公園・緑地等については大部分が平城宮跡である。空地が11.4%と目立つが、これは、公園・緑地等と同じく平城宮跡が大部分を占めており、後に公園として整備される。その次に、一般低層住宅地が割合(10.9%)、面積(約100ha)とも他の2地区と比べて多い。



写真3 伝統的集落と田園が一体となった景観

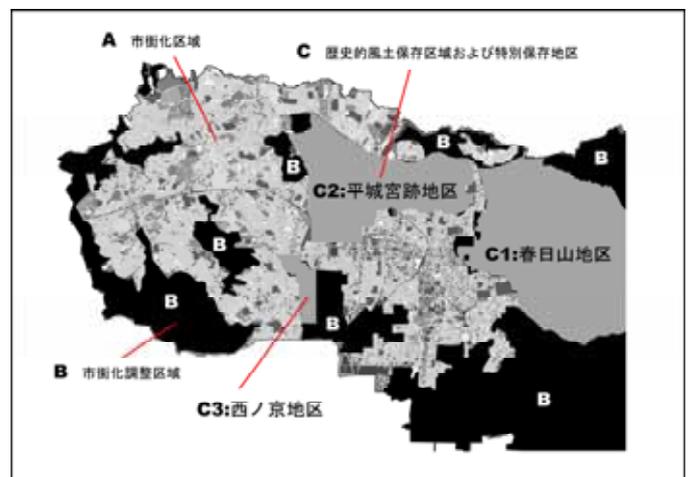


図-2 古都法の規制区域および市街化調整区域

平城宮地区の非都市的土地利用は全体の 51.1 %であり、その内田と畑・その他の用地を合わせると 16.5 %と、非都市的土地利用の約 3 分の 1 を占める。写真 3 のような農家を取り囲む田園景観は、この地区にとって特に重要な景観の一つであると考えられる。

c) 西ノ京地区

西ノ京地区はほかの 2 地区と比べ、最も指定面積が小さく、特別保存地区は北から垂仁天皇陵古墳と唐招提寺、薬師寺と連なるように指定されている。この地区の非都市的土地利用は、全体の 44.5 %であり、最も割合が少ない。また、面積も少なく、駅や県道に面している。

ほかの地区に比べ、最も山林荒地が少ない (1.2 %) のが目立つ、反面、田の割合が 30.2 %と最も多く、全体の約 3 分の 1 を占めている。土地利用の観点から、この地区において、田は歴史的風土を形成する最大要因であると考えられる。写真 4 のような田園景観に浮かぶ社寺の景観が西ノ京地区の代表的な景観の一つである。



写真 4 田園に浮かぶ社寺の景観 (薬師寺)

(2) 1974 ~ 1996年における土地利用の変化

a) 地区別の動向

奈良市の土地利用の 1974 年から 1996 年までの 22 年間の変化を調べた¹⁾。その結果、3 つの地区では、平城宮地区と西ノ京地区と比べて、春日山地区が最も土地利用が固定的であり、最も変化があったのは西ノ京地区であった。

また、規制状況別にみると、奈良市全体と市街化調整区域、古都法の歴史的風土保存区域と歴史的風土特別保存地区の土地利用を 1974 年と 1996 年で比べた結果、土地利用が固定的なのは、まず歴史的風土特別保存地区、次に歴史的風土保存区域、最後が市街化調整区域の順であった。

b) 古都法の効果の定量的評価

非都市的な土地利用から都市的な土地利用への転換を左右する要因として、都市計画 (市街化区域 / 市街化調整区域)、古都法 (なし / 歴史的風土保存区域 / 歴史的風土特別保存地区)、公共交通の利便性 (駅からの距離 : 500 m 未満 / 1km 未満 / 2km 未満 / 2km 以上) の 3 つをとりあげ、土地利用の都市化の有無を被説明変数として、数量化 類を用いた分析を試みた。

被説明変数は表 - 1 に示した 15 分類の土地利用が、1974 年から 1996 年にかけて変化しなかった場合 1 とし、変化した場合 0 とした。分析対象とするサンプルは細密数値情報地図 (10 mメッシュ) を用い、74 年の時点で非都市的土地利用であったものとした。また、春日山地区の東部の急傾斜地は分析対象から除外した。

分析結果を表 - 2 に示す。これによると、寄与率は約 0.12 と良好な結果は得られなかったが、説明要因のレン

表-1 古都法規制区域における 1974 年の土地利用状況

	春日山地区		平城宮跡地区		西ノ京地区	
	面積(100m ²)	割合 (%)	面積(100m ²)	割合 (%)	面積(100m ²)	割合 (%)
山林荒地	125,446	76.6	28,327	30.8	127	1.2
田	7,416	4.5	7,917	8.6	3,257	30.2
畑・その他の用地	2,287	1.4	7,305	7.9	557	5.2
河川・湖沼等	910	0.6	3,479	3.8	850	7.9
墓地、皇室関係	0	0.0	4,934	5.4	765	7.1
公園・緑地等	13,151	8.0	8,697	9.4	1,818	16.9
公共公益施設用地	2,660	1.6	2,519	2.7	189	1.8
造成中地	166	0.1	1,513	1.6	132	1.2
空地	917	0.6	10,473	11.4	484	4.5
道路用地	3,123	1.9	4,060	4.4	393	3.6
工業用地	195	0.1	925	1.0	53	0.5
一般低層住宅地	4,734	2.9	9,998	10.9	1,822	16.9
密集低層住宅地	12	0.0	306	0.3	68	0.6
中高層住宅地	51	0.0	128	0.1	45	0.4
商業・業務用地	2,664	1.6	1,516	1.6	209	1.9
合計	163,732	100.0	92,097	100.0	10,769	100.0

ジは、一般の都市計画が約 0.29、古都法が約 0.41、公共交通の利便性が 0.08 であった。分析に用いた 3 つの説明要因の中では古都法のレンジが最大であり、2 番目は都市計画（市街化調整区域）で、最小は公共交通の利便性であった。古都法の中でカテゴリーの回帰係数を比較すると、歴史的風土特別保存地区の方が保存区域より大きく、土地利用を固定化する効果は特別保存地区の方が大きいと考えられた。

表-2 数量化理論 類による分析結果

被説明変数		土地利用の変化 15分類で変化なし:1 変化あり:0	
分析対象		74年の非都市的土地利用	
N		462618メッシュ	
重相関係数(寄与率)		0.35(0.12)	
		回帰係数	レンジ
市街化調整区域	規制なし	0.00	0.29
	規制あり	0.29	
古都法	規制なし	0.00	0.41
	保存区域	0.32	
	特別保存地区	0.41	
駅までの距離	500m以内	-0.05	0.08
	500m～1km	0.00	
	1km～2km	0.03	
	2km以上	0.00	
切片		0.49	

4. 奈良市における都市景観マネジメントの展望

古都法（歴史的風土保存区域、同特別保存地区）の他に、奈良市では文化財保護法（現状変更手続きの厳格な運用）や奈良市都市景観形成計画にもとづく誘導・助成といった施策を通じて、歴史都市奈良にふさわしい都市景観の形成が図られてきた。また、現時点では策定作業中であるが、眺望景観（重要な視廊の位置づけとその保全）を含む景観計画も間もなく成案の予定である。これらの新旧の施策は、2. で述べた奈良公園と周辺の歴史的市街地（平城京外京）の優れた都市景観の質をさらに向上させるとともに、歴史的市街地から東に伸びた新市街地における都市景観の質の向上にも大きな役割を果たすものと期待される。

しかしながら、近接する京都市における体系的な景観マネジメントへの志向³⁾と比較すると、奈良市においては現在よりさらに総合的な都市景観の分析、我が国を代表する歴史都市にふさわしい将来像の展望、将来像を実現するためのさまざまな仕組みの立案と合意形成が求められていると考える。

京都市の歴史的市街地と比較した場合の奈良市の課題としては、以下のような諸点が考えられる。

(1) 都市を囲繞する山並みが、より繊細である

奈良の0歴史的市街地を取り囲む山並みは、市街地からの比高が最大でも 200 m ほどしかなく、京都の場合より遙かに低い。また、京都は三方を山並みで囲われているのに対して、奈良は東のみである。このことは、緑豊かな風格のある都市景観を考えたとき、京都と比べて著しく不利な条件となる。少数のスケールアウトした建物により、現在の都市景観の長所が容易に失われると考えられるからである。

(2) 歴史性を有する都市軸が存在しない

京都の歴史的市街地ではには、その東部を鴨川が流れており、優れた都市景観・環境の大きな資源となっている。奈良の市街地には類似する大規模な公共空間は存在せず、都市の景観イメージに骨格を形作ることが難しい。奈良公園に匹敵する都市公園としての性格・可能性を持つと考えられる平城宮跡は、周辺市街地からの視認性、アクセシビリティに問題があり、奈良公園のような市街地との馴染みを実現していく必要がある。

(3) 都市スケールが相対的に小さく、奈良の規模・特性にふさわしい都市機能の集積のあり方について将来像を描きにくい

メガポリス型の都市機能集積は、歴史都市、みどりに恵まれた環境都市としての奈良の美点を損なうことになる。奈良にふさわしい都市活力の集積の形について議論を深め、合意形成を図っていく必要がある。



写真-5 歴史的な都市景観と都市機能の調和

参考文献

- 1) 石野紘平, 土橋正彦: 第 33 回土木計画学研究発表会講演集, 歴史的景観の保全策の効果に関する研究~奈良を事例として
- 2) 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 1 号, 2004.10
- 3) 京都市計画局; 新景観政策パンフレット, 2007.08