

重要文化的景観の制度運用における実態と課題 -選定基準1と6に着目して-

長崎大学工学部 学生会員○豊丹生 拓真
 長崎大学大学院工学研究科 学生会員 山邊 矢嗣
 長崎大学大学院工学研究科 正会員 石橋 知也

1. 研究の背景と目的

現在、長崎県東彼杵郡波佐見町は鬼木郷と中尾郷の二地区を複合景観地とした重要文化的景観（以降、重文景）への選定を目指している。その際、選定基準1の農耕に関する景観地と選定基準6の採掘・製造に関する景観地としての選定を想定している。

文化的景観保護制度は開始より15年以上が経過したものの、文化財として選定される景観をどのように価値づけ、保存活用していくのか等、更なる議論が必要とされており、全選定事例を俯瞰した調査・分析の必要性も指摘されている¹⁾。

本研究では、重文景の制度運用のなかでも、調査段階から保存活用計画への接続、また制度を支える景観計画との関係をめぐる実態を明らかにしながら、その課題の抽出を試みる。その際に、前述の波佐見町での重文景選定に資する知見抽出を企図し、選定基準1と6に該当する既選定事例を対象とする。

2. 研究の進め方

本研究は以下の手順で進める。(1) 2021年10月までに選定された71の重文景のうち、選定基準1から特に棚田に関する3事例（姨捨の棚田、奥内の棚田及び農山村景観、蕨野の棚田）、選定基準6に該当する9事例（佐渡西三川の砂金由来の農村景観、佐渡相川の鉱山及び鉱山町の文化的景観、宇治の文化的景観、生野鉱山景観及び鉱山町の文化的景観、奥出雲たたら製鉄及び棚田の文化的景観、新上五島町崎浦の五島石集落景観、小鹿田焼の里、別府湯けむり・温泉景観、北大東島の燐鉱山由来の文化的景観）を調査対象とした（表1）。

（2）前述の計12事例の「調査報告書」、「保存活用計画書」及び当該自治体の「景観計画」から本質的価値等に関する記述やそれらを保存活用計画にてどのように保存・活用していくのか、についてその要点を抽出し、それぞれについて表を作成する。（3）（2）の整理を基に記述内容を比較し、重文景制度運用における実態と課題を考察する。

3. 重要文化的景観について

3.1 文化的景観とは

文化的景観は文化財保護法第2条にて「地域における人々の生活または生業及び当該地域の風土により形成された景観地でわが国民の生活または生業の理解のため欠くことのできないもの」と定義される。

3.2 重要文化的景観とは

文化的景観のなかでも、地域の特色を示す代表的なものや、他に例を見ない独特なものとして国が選定したものが「重要文化的景観」である。その選定は、地方公共団体からの申し出に基づき、重文景選定基準に照らしておこなわれる。

重文景に選定されたものについては、現状を変更する、あるいはその保存に影響を及ぼす行為では、文化財保護法により、文化庁長官に届け出ることとされている。ただし、通常の生産活動に係る行為や非常災害に係る応急措置については、この限りではない。

4. 調査対象とする既選定事例について（表1）

選定基準1のみでの選定事例は全7事例である。

表1 調査対象および諸元

該当する選定基準	選定名称	基準1	基準2	基準3	基準4	基準5	基準6	基準7	基準8	都道府県	選定期間	面積(ha)
		農耕	採草・放牧	森林	漁労	水の利用	採掘・製造	流通・往来	住居			
選定基準1 (棚田)	姨捨の棚田	●								長野県	2010/2/22	64.3
	奥内の棚田及び農山村景観	●								愛媛県	2017/2/9	370.3
	蕨野の棚田	●								佐賀県	2008/7/28	400.9
選定基準6	佐渡西三川の砂金由来の農村景観	●				●	●		●	新潟県	2011/9/21	519.3
	佐渡相川の鉱山及び鉱山町の文化的景観						●	●	●	新潟県	2015/10/7	630.1
	宇治の文化的景観	●				●	●	●	●	京都府	2009/2/12	228.5
	生野鉱山景観及び鉱山町の文化的景観						●	●	●	兵庫県	2014/3/18	963.4
	奥出雲たたら製鉄及び棚田の文化的景観	●		●		●	●		●	鳥根県	2014/3/18	1,563.3
	新上五島町崎浦の五島石集落景観						●		●	長崎県	2012/9/19	976.9
	小鹿田焼の里	●		●		●	●			大分県	2008/3/28	238.8
	別府湯けむり・温泉景観					●	●			大分県	2012/9/19	45.7
	北大東島の燐鉱山由来の文化的景観					●	●		●	沖縄県	2018/10/15	162.4

表2 調査報告書及び保存活用計画の抽出内容(抜粋)

抽出内容	
調査報告書	<p>採掘によって形成された特異な地形と、その地形に適応した特異な生物が生息する自然環境を併せ持つ。かつての砂金採掘の生業の上に、現在の農業を中心とする生業が重層的に溶け込んでいる。各時代の人々の営みを重層的に示す景観を見ることが出来る。(佐渡市、西三川)／文化的景観の本質的価値は、「400年にわたる鉱山開発によって形成された鉱山の重層的な景観」にある(佐渡市、相川)／宇治川の流れを骨格として、その両岸に古来より人々が住み、心の救いを求めて平安貴族が社寺を造らし、特色ある宇治茶に関する生業と文化を育ててきた。景観の風光明媚さ、伝統ある文化遺産の荘厳、そして特色ある生業宇治茶の香りが、明治以降の近代化の中でも損なわれずに継承されてきた。(宇治市)／重層性、継続性、総合性、代表性及び象徴性という4つの観点から文景としての価値を整理している。幾多もの歴史的発展経過の中で形成されてきた重層性のある景観である。現代の産業及び生活文化との緊密な関連のもとに今も鉱山の景観が維持されており、さらに今後も継続する可能性を十分に保持している。全ての時代において日本を代表する鉱山町、産業城下町として鉱工業をリードする存在で、そうした事実を示す景観が良好な形で残されている。(朝来市)／たたら製鉄に伴う鉄穴流しによる大規模な地形改変が行われ、一般的な山間地ではあり得ない広大かつ特異な棚田が残り、維持されている。鉄穴流しは農村集落の冬季副業によって行われ、同時に耕地面積を拡大して独特の棚田景観を生み出し、大規模な水田経営が継続している。たたら製鉄自体は遺跡と化しているが、近代化施設や技術は継承されており、近代化遺産としての景観が継続している。(奥出雲町)／崎浦地域に身近に産出される砂岩をその性質を利用して板石を中心としてふんだんに活用することで生まれた特徴的な集落景観(新上五島町)／現在も伝統的な土地利用が生業とともに継承されている。形状や形態だけでなく機能面を重視した生活や生業が営まれた結果、敷地配置の構成などが今に継承されている。集落周辺の山林において、集落の形成や生活・生業の在り方が変化していく中、その機能と姿は変化しつつも昔と変わらない里と里山の関係が保持されている。(日田市)／明治期の交通整備・温泉開発・温泉街の成立により都市へと急激に発展し、大正期の遊覧施設・交通手段の確保により、日本有数の温泉観光都市へと発展してきた(別府市)／八丈島と沖縄の文化がまじりあうことで育まれた独特の自然・歴史・文化の上に、燐鉱山に由来して重層的に形成されてきた生活・生業の景観と、西港を拠点に一貫して変わらない流通・往来の景観が一体となって現在に引き継がれ、島の未来へとつながる取り組みを生み出している(北大東村)</p>
保存活用計画	<p>鉱山都市における住居の場、都市への食料を供給した周辺の農地に至るまで多様な要素を総体としてとらえている。景観構成要素のうち、文化的景観における位置づけが明確になったものを順次重要な景観構成要素に追加する(佐渡市、相川)／鉱山集落から農村集落への変遷過程を示す砂金採掘跡・石造物・信仰施設や、現在の生活・生業の在り方を示す家屋・農地・道路・河川等が該当する(佐渡市、西三川)／宇治地区の平安時代から現代に至る都市の変遷過程を示すもの、山紫水明の自然景観や水運・遊興・宇治橋の往来を含めた宇治川の文景を示すもの、宇治茶の生産から加工・販売等の茶業のあり方を示すもの。重要な家屋は重要景観としての要件に該当する伝統的家屋を特定。(宇治市)／産業に密接に関係する景観として「鉱山採掘、選鉱、製錬、製造、輸送等に関する景観」、生活に密接に関係する景観として「鉱山町の生活、文化、信仰等に関する景観」に大別して整理している。特定した13種180件の景観構成要素のうち、形態・意匠等が独特又は典型的であるとともに、技術・素材等の視点から顕著な固有性を持つもの(朝来市)／信仰対象物、たたら製鉄遺構、製鉄に関する建造物などが重要な景観構成要素に特定される。たたら製鉄所産の歴史的文化的遺産であるものについては、追加選定を行う。(奥出雲町)／海岸沿いに多く見られる砂岩の独特な採掘場(板石山)とそこに近接し、砂岩を高頻度利用した集落景観が価値を持ち、その集合体である崎浦地域全体に高い価値があると、そうして生まれた価値を表すもの、欠くことのできないもの、あるいは今後において集落を維持していくために必要なもの(新上五島町)／地区内すべての建築物、小産田焼の里の伝統的な生活・生業に関わる工作物、屋敷地やその周辺に分布する庭や樹木などの環境要素を景観構成要素としている。景観構成要素の中から、特に文化財として価値が高く、文化的景観の形成やその価値を評価するうえで必要な物件として独自に重要景観構成要素が抽出されている。重要景観構成要素(建築物)のうち、焚物小屋や唐臼小屋については一定期間で建て替えられるため、重要景観構成要素に適さないとしている。(日田市)／鉄輪地区と明礬地区のタウンウォッチング・アンケート・WSにより54件、歴史調査により60件の景観構成要素を抽出している。それらうち、「①住民の生活・生業に関係している」、「②当該地域の歴史を示すうえで重要である」のいずれかに該当するものを重要な景観構成要素に特定している。(別府市)／文化的景観を形成する構成要素のうち、保存の必要性が高いものを重要構成要素としている。重要構成要素としては記載なし。(北大東村)</p> <p>相川上町を面的保存地区と定め、面的な保存措置(地形・地割、家屋、石垣・石積みを中心に保存)をとる。家屋は全て重文景の形成に重要な家屋に特定しており、単体で特定された家屋は「指定物件」として扱う。「重要な構成要素」の保存支援のための市独自の補助金制度を設けている。(佐渡市、相川)／現状変更等の取り扱いは、重景要素すべてが届出対象となる。重景要素には該当しないが、地域の歴史を特徴づける要素を将来的に国史跡や埋蔵文化財包蔵地への指定を視野に入れ、保全及び活用を図る(佐渡市、西三川)／届出対象は重要な家屋、それ以外は報告対象(宇治市)／重要な景観構成要素以外の要素は無形の要素を含め、一般的な構成要素として掲載し、所有者の理解や認識が深まる中で保存継承する。建造物のうち、家屋については重要な家屋として取り扱う。道路(馬車道、トロッコ道を含む)、河川のみが報告対象。(朝来市)／生活・信仰に関わる工作物は種別と工法について記載されている。水田は個別ではなく、数千枚ある棚田の一つとして面的にとらえて特定している。(奥出雲町)／重要な構成要素を集落、居住地を構成する要素、居住地を構成する要素(公共施設)、生業を構成する要素の4種類に分類している。集落の範囲には、居住地、生業空間、周囲の自然的空間を含むものとし、これらの要素を保全することを原則とする。(新上五島町)／山山地区の半農半陶期や昭和30～40年代の民陶ブームのころに建てられた建築物、池ノ鶴地区の伝統的な農家建築を重要な家屋としている。(日田市)／すべての重要な景観構成要素が届出対象。重要な景観構成要素に対して、個別に届出対象となる行為を定めている。(別府市)／現行の法規制や北大東村景観計画によっておおむねの規制が図られている行為の範囲を踏まえ、文化庁長官に対する現状変更等の届出対象行為を定める。(北大東村)</p>

水田景観の約70%を棚田が占めるなど、棚田は文化的景観において重要な位置づけとなっていることを踏まえ、棚田に関する3事例を調査対象とした。

選定基準6に該当する全9事例を調査対象とした。選定基準6のみでの事例は無く、いずれの事例も他の選定基準との複合景観であった。

5. 調査方法と結果

調査報告書からは「生活・生業」、「土地利用」、「景観構造」、「本質的価値」の4項目に関する記述を抽出する。保存活用計画書からは「方針」、「景観構成要素の条件」、「重要な構成要素の要件」、「重要な構成要素の特定状況」、「重要な構成要素の取り扱い」の5項目に関する記述を抽出する。景観計画からは「方針」、「景観形成基準」、「景観形成基準の差」、「届出対象の数値基準差」の4項目に関する記述を抽出する。

表2に調査報告書と保存活用計画書の抽出内容の抜粋を示した。これより、鈴木²⁾が指摘する文化的景観の価値評価指標のうち、「重層性」と「場所性」を

本質的価値と捉えた事例が多いことが把握された。また、景観の変遷過程を示すもの、産業に関する景観、生活に関する景観が重要な構成要素の要件となる事例が多いことも把握された。さらに、重要な構成要素の取り扱いについては、家屋全てを重要な要素とするもの、届出対象は重要な家屋のみでそれ以外は報告対象とするもの、全ての重要な構成要素を届出対象とするものなど、自治体の保護に対する意向によって状況が異なることが確認された。

今後は、当該自治体の策定する景観計画との関連も確認しつつ、重文景の制度運用をめぐる実態と課題を明らかにするために検討を進める予定である。

参考文献

- 1) 恵谷浩子：文化的景観という取組の有効性と課題，農村計画学会誌，Vol.33，No.2，pp.157-158，2014
- 2) 鈴木地平：文化的景観保護制度の現状と課題，ランドスケープ研究，73巻1号，pp.22-25，2009