

# 重要文化的景観選定範囲内における 公共事業設計協議の実状と課題

福井 昂平<sup>1</sup>・福井 恒明<sup>2</sup>

<sup>1</sup>学生会員 法政大学大学院修士課程 デザイン工学研究科 都市環境デザイン工学専攻  
(〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1, E-mail:kohei.fukui.5d@stu.hosei.ac.jp)

<sup>2</sup>正会員 法政大学教授 デザイン工学部 都市環境デザイン工学科  
(〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1, E-mail:fukui@hosei.ac.jp)

文化財保護法に基づいて選定された重要文化的景観の選定範囲内で行われる公共事業は、文化的景観の本質的価値を損ねないよう協議調整が必要である。しかし事例の蓄積や検証は十分とはいえない。本研究は、重要文化的景観における公共事業設計協議の現状把握を目的とし、自治体の文化的景観担当部署に対してアンケート調査を実施した。66件（回答率94%）の回答より2018-2020年度に重要文化的景観42件191事業にて設計協議が実施されたことを把握した。協議により十分な対応がとれたと判断しているのは143事業と多いものの変更要請を行ったのは89事業であった。設計協議の成否要因については、事業部局との密な連絡、文化的景観についての認識・理解、早期段階での協議などが主要な事項として挙げられた。

**キーワード：**重要文化的景観、公共事業、設計協議

## 1 はじめに

### (1) 研究の背景と目的

文化庁は、平成16年の文化財保護法の一部改正により「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」<sup>1)</sup>を文化的景観と規定し、文化財の新たな類型として導入した。文化的景観の中でも特に重要なものは、都道府県又は市区町村の申出に基づき、「重要文化的景観」として選定される。令和4年3月15日の官報告示時点で、全国で71件の重要文化的景観が選定されている<sup>2)</sup>。

こうした中、重要文化的景観の保護において公共事業による景観への影響が問題となっている。例えば、「葛飾柴又の文化的景観」においては、重要文化的景観保存活用計画策定の検討が進む中、選定範囲内にある柴又街道が主に防災の観点から拡幅されようとしている。拡幅が実行されると、重要な構成要素である「帝釈天題経寺参道の両側の街区」の景観が改変される可能性が高い。重要文化的景観の保護と公共事業の両立は、地域の社会経済活動を維持し

ながら文化財の保存活用を図る重要文化的景観にとって重要な課題である。重要文化的景観選定範囲内の公共事業実施にあたっては、重要文化的景観の「重要な構成要素」に関する届け出制度や景観法に基づく景観計画の運用を通じ、文化的景観としての価値を損なわないよう計画設計の協議を行う。

文化的景観の保護に関する公共事業の実施上の課題について、山口は、次のように指摘している。重要な景観地における公共工事については、協議調整の機会を設け、個別解を検討する動きが広がっている。地域によっては自治体独自のガイドラインも作られている。とはいえ、公共事業の協議・調整の取り組みは必ずしも十分には進んでおらず、その景観検討体制にはまだまだ改善の余地がある<sup>2)</sup>。このように重要文化的景観選定範囲内の公共事業の実施についてはその手法や事例の蓄積と情報共有、実施上の課題についての議論が十分でなく、それぞれの事例について試行錯誤で進めているのが現状である。

そこで本研究では重要文化的景観選定範囲内で実施された公共事業設計協議の体制や成果について現状を明らかにすることを目的とする。

## (2) 既往研究と本研究の位置づけ

文化的景観に関する研究のうち既往の研究では、阿蘇地域における重要文化的景観の保全方策検討に関する研究<sup>4)</sup>をはじめとした、個別の文化的景観の保全方策についての研究がなされている。山口<sup>5)</sup>小浦<sup>6)</sup>らは、文化的景観選定範囲内での公共公益事業における協議・調整について、大枠を捉える研究を行った。本研究では文化的景観の保存活用上、影響の大きな公共事業との関係に着目して設計協議の現状を網羅的に把握することにより、具体的な運用の課題に着目する点において新規性があると考えられる。

## (3) 研究方法

重要文化的景観選定範囲内の公共事業の取り扱いについて検討するためには、文化的景観の担当者と公共事業担当者の双方について確認すべきである。本研究では、そのうち、文化的景観担当者側からみた課題を調査することに主眼を置く。そのためには具体的な事例における検討過程に関する情報を収集する必要があるが、現状では、各自治体においてどれほどの設計協議が行われているかを集約したデータは確認できない。そこで本研究では、既選定の重要文化的景観70件にアンケートを実施することで、文化的景観選定範囲内の公共事業実施の現状を把握し、文化的景観選定範囲内の公共事業における設計協議の課題を考察する。

## 2 重要文化的景観選定範囲内の公共事業設計協議実態に関する調査

### (1) 調査方法と内容

重要文化的景観を対象とし、市区町村の文化的景観担当部署を対象に近年の重要文化的景観選定範囲での公共事業についてアンケート調査を実施した(表-1)。

### (2) 調査結果

アンケート回収数は70件中66件(62自治体)となった。検討体制と設計協議の実状の概要は以下のとおりである。

#### a) 検討体制

公共事業検討体制を整備している重要文化的景観の件数と、その検討体制の形態を整理した。検討体制を整備していたのは66件中51件(78%)存在した。検討する体制としては委員会や専門家会議、外部専門家の個別指導、行政内の調整会議、行政内の個別調整と4種類である。そのうち、委員会や専門

表 1 アンケート調査概要

依頼期間	令和3年9月9日～9月21日			
回収期間	令和3年9月10日～10月14日			
方法	メールにてWordファイルを添付回答を依頼			
対象自治体	令和3年3月26日官報告示時点で選定されている全国70件の重要文化的景観を有する自治体			
対象者	文化的景観担当部署			
依頼数	70件(66自治体)			
回収数	66件(62自治体)			
質問内容	項目	質問項目	質問内容	質問目的
	1	検討体制	1.体制の有無 2.検討体制の形態 3.参加者の専門分野	公共事業における設計協議の体制や成果を把握する
	2	公共事業設計協議の実績	1.協議の件数(2018-2020年度) 2.その中で十分な対応が取れた件数 3.上手くいった/上手くいかなかった要因 【自由記述】	公共事業設計協議の実施数と成果
3	文化的景観保存活用上の課題	重要文化的景観選定範囲内で実施される公共事業について、文化的景観の保存活用上どのような点が課題か 【自由記述】	文化的景観担当部署が課題と捉えている事項を把握する	

会議を持つ自治体が約9割存在し、付随した形で行政内での調整や専門家による指導を行っている傾向であった。専門会議を整備して、専門家に相談し、加えて行政内で個別に対応したり、専門家に直接指導を受け、対応している自治体が多いことがわかる(図-1、図-2)。

アンケート結果より、重要文化的景観選定範囲内の公共事業の計画・設計について文化的景観保存活用の観点から検討するための体制について、次の4種類に分類し、その件数を示した(図-1)。

I: 委員会型:委員会や専門家会議の会議体のみで検討を行っている自治体

II: 委員会・個別調整併用型: Iに加え専門家との個別指導や行政内での調整を行っている自治体

III: 個別調整型:会議体を持たず、専門家の個別指導や行政内での調整を行っている自治体

IV: 非設置型:検討体制の設置がない自治体

検討体制を構成する参加者の専門分野を重要文化的景観の件数としてまとめた。地元住民が参加しているものが33件、建築の専門家が参加しているものが36件、文化財の専門家が参加しているものが27件、環境の専門家が参加しているものが23件、土木の専門家が参加しているものが11件であった。その他では、景観、行政法といった専門家も見られ、多くの自治体で多角的に議論ができる体制をとっていることが見受けられたが、建築や文化財の専門家や地元住民が割合として多く、公共事業に関する知見を持つ土木の専門家が参加している自治体はアンケ

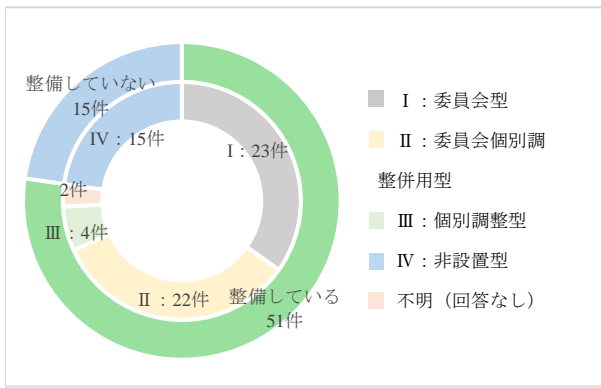


図-1 公共事業検討体制の整備状況 (n=66)

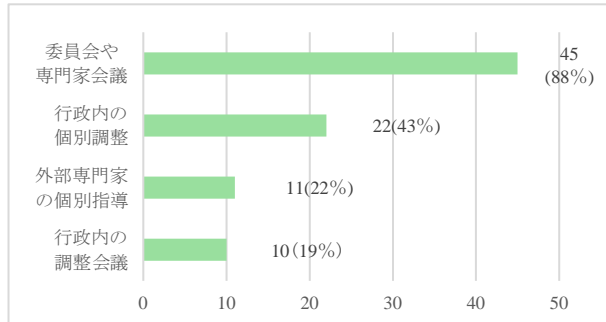


図-2 公共事業検討体制の形態 (複数回答)

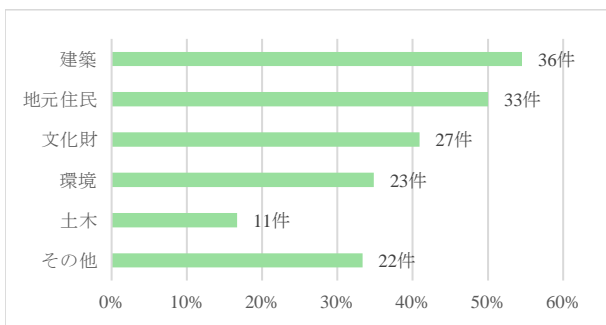


図-3 公共事業検討体制を構成する参加者の専門分野 (n=66)

ートの回答があった66件中1/5にも満たないことがわかる(図-3)。

### b) 設計協議の実状

アンケートを回収した66件のうち、2018-2020年度において、設計協議が実施されたのは42件であった。また、文化的景観の保存の観点から事業部局と協議を行った事業数は最も多いところで30事業、最も少ないところでは1事業実施され、重要文化的景観42件における総事業数は191事業であった(図-4、図-5)。

次に公共事業の種別に対応評価や変更要請について確認する(表-2)。設計協議が実施された42件において総協議事業数191事業のうち、十分な対応が取れたと回答者が判断している事業数は143事業(75%)であった。設計協議を行った事例のうち、

何らかの変更要請を行ったのは89事業であり、そのうち一部または全部の変更が実現したのは74事業(83%)、実現しなかったのが8事業(9%)という結果であった。多くの場合に変更要請が一定程度実現していることがわかる。

続いて、事業別にみると、道路が67事業(35%)、河川・水路が46事業(24%)、建築物が26事業(14%)の順に多い。全体で75%が十分な対応が取れたとの判断であった。そのうち河川・水路は80%、建築物は77%、農地は92%と十分な対応が取れたとの判断が比較的多いに対し、道路は72%、公園が63%にとどまる。

変更要請を行った89事業のうち、変更要請の一部または全部が通った事業の割合は、全体で83%であった。道路は96%、公園は100%、建築物は92%と高い値である。一方で河川・水路は62%(不明を除くと81%)と、他の事業に比べ、変更要請が実現していない。河川・水路は事業規模が大きくなりやすく、変更が容易でないなどの理由が考えられる。

続いて、設計協議を行ったうえで、協議が上手くいった・上手くいかなかった要因について分析する(以下、片括弧付き数字は重要文化的景観に対して便宜的に付けた番号である)。

公共事業の設計協議が上手くいった要因として、「19)事業の計画段階で協議を行っている」、「47)設

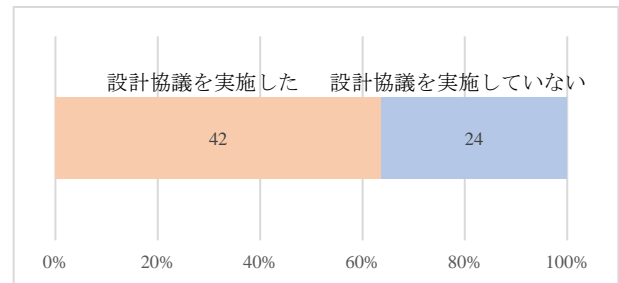


図-4 公共事業設計協議を実施した重要文化的景観の件数(2018-2020年度)(n=66)

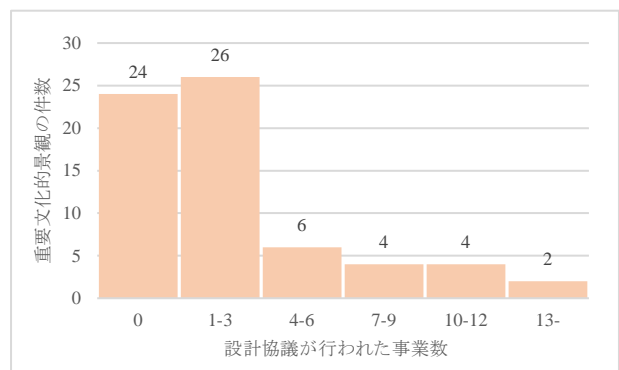


図-5 各重要文化的景観で設計協議が行われた公共事業数(2018-2020年度)(n=66)

表-2 設計協議の対応成否と変更要請の有無 (2018-2020年度)

合計	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	143 (74%)	48 (26%)		
191事業	変更要請を行った事業数			
	89	要請が通った	通らなかった	不明
		74	8	7
道路	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	48 (72%)	19 (28%)		
67事業	変更要請を行った事業数			
	24	要請が通った	通らなかった	不明
		23	1	0
河川 水路	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	37 (80%)	9 (20%)		
46事業	変更要請を行った事業数			
	27	要請が通った	通らなかった	不明
		17	4	6
公園	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	5 (63%)	3 (37%)		
8事業	変更要請を行った事業数			
	3	要請が通った	通らなかった	不明
		3	0	0
建築物	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	20 (77%)	6 (23%)		
26事業	変更要請を行った事業数			
	13	要請が通った	通らなかった	不明
		12	1	0
農地	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	11 (92%)	1 (8%)		
12事業	変更要請を行った事業数			
	6	要請が通った	通らなかった	不明
		4	1	1
その他	十分な対応が取れたと判断した事業数	十分な対応が取れなかったと判断した事業数		
	22 (69%)	10 (31%)		
32事業	変更要請を行った事業数			
	16	要請が通った	通らなかった	不明
		15	1	0

計に入る前から審議会に意見を求めるようスキームを設けている」といった、設計・計画の早い段階で協議を行ったという回答、また、「29)景観への配慮の認識が定着してきたことで、協議がスムーズになった」、「32)担当部署が景観を気に掛けていただいた」といった事業部局の文化的景観の理解が高いという回答、「18)関係各所との連絡調整を密にした」、「56)

各種関連団体との連絡調整が上手く取れた」といった、事業部局との連携をとるなどの回答が多くみられた。

公共事業設計協議が上手くいかなかった要因では、「37)設計図書完成後に協議がもたれる」、「31)公共事業スケジュールの制約で十分な協議の機会が確保できなかった」といった協議のタイミングが遅いという回答、また、「37)行政内(事業部署と)の連携不足」といった事業部局との連携不足、「48)事業課が重要文化的景観範囲内であることを認識せずに計画着手した」といった、事業部局の文化的景観の認識不足といった回答がみられた。

上記の内容を踏まえ、設計協議が上手くいった要因・上手くいかなかった要因の自由記述をその内容によって、大きく外部との関係性・協議・事業条件に分類し、さらに内容によって細かく分けた。その結果を示す(表-3,表-4)。

設計協議が実施された42件(191事業)中、上手くいった要因のうち特徴的なものとして、事業部局との連携を密にとること(9件)、事業部局の認知度・理解が高いこと(9件)、計画・設計段階での協議を行ったこと(11件)があげられた。上手くいかなかった要因として、事業の条件で申し入れが受け入れられなかったこと(5件)、スケジュールの制約や上流段階で協議が行えなかったなどの協議の段階に関する要因(3件)、事業部局の認識・理解不足の要因(3件)があげられた。

### (3) 設計協議の成否の要因分析

設計協議が上手くいった要因、上手くいかなかった要因を分類した結果、事業部局との連携や協議段階など共通する要因があげられている。これらの要因への対応が協議全体の成否に関わると考えられることから、成否の要因をまとめて整理した(表-5)。

要因として多く挙げられているのは、「18)関係各所との連絡調整を密にした」、「27)庁内調整が機能した」、「17)行政内(事業部署と)の連携不足」といった連携の要因(12件)、「29)景観への配慮の認識が定着してきたことで、協議がスムーズになった」、「30)土木関係担当課は、文化的景観保護へ大きな理解がある」、「48)事業課が重要文化的景観範囲内であることを認識せずに計画着手したこと」といった、認識理解の要因(11件)、「31)事前協議の徹底」、「37)計画段階からの協議」、「42)設計図書完成後に協議がもたれる場合、予算規模や工法の選択肢が大幅に狭まっており色や見えがかりなど表面上の対応しかできない場合が多い」といった、早期協議の要因(11件)である。

表-3 設計協議が上手くいった要因

分類	内容	記述内容（片括弧付き数字は重要文化的景観に対して便宜的に付けた番号）	件数
外部との関係性	連携 事業部局との連絡を密にとる	3)委員会のほか、地域住民、外部の協力者と協働しながら事業を進められたこと。 8・9)当該が主催する専門家会議に議案として挙げる際は、各事業の担当者に出席いただき、論点や留意事項の直接的な共有を図っている。 17)検討委員会のメンバーと行政担当者との間で緊密な連絡調整ができたためと考える 18)関係各所との連絡調整を密にした。 27)庁内調整が機能した。 56)各種関連団体との連絡調整が上手く取れた。 59)阿蘇郡市で会議を行っているため、対応等について共有することができる。 60)景観形成基準に基づく施工例を施工者や関係する担当部署と共有することができたため。	9
	認識・理解 事業部局の認識・理解が高い	8・9)市及び県の関係課に対して、選定範囲内における行為の際には事前協議等が必要な旨を知らせる研修会（文化財取扱い説明会）を毎年開催している。新潟県と協同し世界文化遺産登録を目指していることなどから、協議や文化財に対する配慮の周知が根付いてきていると感じる。 29)景観への配慮の認識が定着してきたことで、協議がスムーズになった。 30)土木関係担当課は、文化的景観保護へ大きな理解がある 32)担当部署が景観を気に掛けていただいた。 44)案件は選定範囲内の県道に面した農地石垣で、崩落後の修復をコンクリート擁壁等にせず、元の自然石積に復旧することだった。かねてからの文化的景観についての説明を担当部署がよく理解しており、こちらが要請しようとしていた内容を先取りして言うほどだった。 48)事業課において重要文化的景観範囲内であることを認識し、保存計画や整備活用計画に基づいた工事計画を立案したこと 52)重要文化的景観という特徴について、実施担当部署の理解があり、委員会の指摘・指導事項について、対応できたため。 53)市の事業については、定期的に庁内で情報共有し、事業を把握できる体制を整備していたため、結果として、「選定範囲内で何かしらの事業を行う際には、事前に文化財担当課に確認しなければならない」という意識を持ってもらえている。重要文化的景観に加え、一般的により認識されている世界遺産という肩書があるため、上記意識醸成の傾向が強いと思われる。	9
	地域住民 地元住民と協力	3)委員会のほか、地域住民、外部の協力者と協働しながら事業を進められたこと。 51)地元住民の理解があり、状況が改善した点	2
協議	早期協議 計画・設計段階で協議を行った	6)工事開始前に関係機関・部署からの事前の相談もあったため、県文化的景観担当部署とも相談ができ、問題無く決められた手順どおりに協議のうえ、手続きを進めることができたため。 19)砂防事業で一部計画の変更や高さ・色彩・植栽について指導協議。結果変更することになっている。調整段階から協議に参加し、文化的景観の理解を得られた 29)事業の計画段階で協議を行っているため、変更要請を行っても対応可能であった。 31)事前協議の徹底。 37)計画段階からの協議。 42)調査対象年度は過年度に協議調整のスキームができていたものが多く、それまでの検討結果を踏まえた対応なされたことで円滑な調整ができた。早期に調整が必要であることが開発部局と共有され、設計図書作成段階で複数回協議ができること。 47)設計に入る前から審議会に意見を求めるようスキームを設けているため 49)事業課が重要文化的景観の選定範囲だということで、設計段階から比較的景観に配慮した工法を提案してくれる 52)公共事業の把握が早い段階でできていたため、委員会の開催が早くでき、指摘・指導事項について、対応できたため。 61)事業主体が規制の存在を認識しており、事前協議に来ていただいた。 62)関係部局への事業照会や庁内協議により、早い段階での事業把握に努めています。	11
	委員会が機能 委員会が機能した	1)平取町文化的景観保全委員会での検討 2)本寺地区景観計画に基づき設置している本寺地区景観審議会により審議 3)委員会のほか、地域住民、外部の協力者と協働しながら事業を進められたこと。 26)市が設置している文化的景観検討委員会の委員および委員から紹介いただいた外部専門家も交えて協議を行い、実現可能な変更をした。 41)専門知識を有している方々から、石積み方法など簡易で景観が崩れない工法等をご教授していただき事業が円滑に遂行できた事例もあった。	5
事業条件	工事条件 工事の条件で変更の必要性が機微	30)現状変更は必要ないと判断 37)事業が市単独事業。 45)砂防ダム建設については、道路や集落を守る上で不可欠なため、協議も円滑に行われた。 64)工事が重要な景観構成要素を含む範囲ではなかった。	4
	予算 予算の制限	49)予算の兼ね合いもあるため、全ての工事が委員会の意見通りに行くことは難しい。複数上がった意見のうち予算のかからないものを選択したりするなど対応をしている。	1

表-4 設計協議が上手くいかなかった要因

分類	内容	記述内容（片括弧付き数字は重要文化的景観に対して便宜的に付けた番号）	件数
外部との関係性	連携 事業部局との連携が取れなかった	51)町事業に関連した民間事業等も存在し、その調整に大変苦慮した。 16)重要文化的景観の保存に影響を及ぼす行為として、事業者と文化庁との協議に時間を要し、委員会へ十分な説明ができなかったことから、委員会の合意を得ることがなかなかできなかった。 17)行政内（事業部署と）の連携不足	1 2
	認識・理解 事業部局の認識・理解不足	41)・重要な構成要素等に手を加える場合は一部を除き、国に現状変更届の提出する必要があり事業主体はその届出が必要ない事項だと認識していたが、整備委員会の中で現状変更届が必要と判断され工事のスケジュールに支障をきたした。 48)事業課が重要文化的景観範囲内であることを認識せずに計画着手したこと 51)組長の交代や人事異動等もあり、全般的に文化的景観への理解が乏しくなっている。	3
	スケジュール スケジュールの制約で協議を行えない	31・37・40)公共事業スケジュールの制約で十分な協議の機会が確保できなかった	3
協議	早期協議 上流段階で協議を行うことができなかった	37)既に事業計画・設計が出来上がっている。 42)設計図書完成後に協議がもたれる場合。予算規模や工法の選択肢が大幅に狭まっており色や見えがかりなど表面上の対応しかできない場合が多い。 52)施工時期が迫った段階で事業を把握し、議論が十分にできなかった場合などが考えられる。	3
	工事条件 事業の制約条件で申し入れが受け入れられない	11)住民の生命・財産を守る観点から従来の防波堤と同様にコンクリートを採用した 31・32・37)公共事業の制約条件ため、申し入れ内容を受け入れてもらえなかった。 59)適地誘導が難しい事業については、村内での建設計画が中止となった。	5
事業条件	予算 予算の制限	8・9)想定していなかった状況が協議後の工事中に発覚した場合、関係者にて再度協議の上でできる限り景観への影響が少なくなるよう検討するが、工期や予算等の関係から十分な対応が取れないことがある。	2

表-5 設計協議の成否の要因（重要文化的景観別）

項目 No	要因								
	外部との関係性			協議			事業条件		その他
	連携	認識理解	住民協力	早期協議	スケジュール	委員会が機能	工事条件	予算	
1						●			
2						●			
3	●		●			●			
5									
6				●					
7									
8	●	●						×	
9	●	●						×	
11							×		
16	×								
17	●								
18	●								
19				●					
23									
26						●			
27	●								
29		●		●					
30		●					●		
31				●	×		×		
32		●					×		
37	×			●×	×		●×		
39									
40					×				
41		×				●			
42				●×					
44		●							
45							●		
47				●					
48		●×							
49				●				●	
50									
51	×	×	●						×
52		●		●×					
53		●							●
54									
56	●								
58									
59	●						×		
60	●								
61				●					
62				●					
64							●		
合計	12	11	2	11	3	5	8	3	2

●：上手くいった要因  
×：上手くいかなかった要因

a) 検討体制の形態と設計協議の成否の関係

2 (2) a)で示した検討体制の分類ごとに、設計協議の成否の要因を比較した（表-6）。

I：委員会型（13件）においては計画・設計段階での協議に関する要因が5件、委員会の機能の要因が3件みられた。一方で上手くいかなかった要因では協議に関する要因が4件みられ、I：委員会型においては協議を行えるかどうか成否に関連してることがわかる。II：委員会・個別調整併用型（20件）では、事業部局との連携に関する要因が9件、認識理解に関する要因が6件みられた。II：委員会・個別調整併用型では、個別に調整を実施していることから、事業部局との連携が取れ事業部局の認識理解が高い傾向にある。III：個別調整型（3件）は、回答数が1件であり、傾向を確認するに至らなかった。IV：非設置型（6件）では、認識理解に関する要因が

表-6 設計協議の成否の要因と検討体制の分類の関係（重要文化的景観の件数）

上段：上手くいった要因，下段：上手くいかなかった要因

検討体制による分類	重要文化的景観の件数	設計協議の成否の要因指摘数								
		外部との関係性			協議			事業条件		その他
		連携	認識理解	地元住民	早期協議	スケジュール	委員会が機能	工事条件	予算	
I	13	0	1	1	5	0	3	1	0	0
		2	2	0	2	2	0	1	0	0
II	20	9	6	1	3	0	1	2	1	1
		1	1	0	1	1	0	1	2	0
III	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
		0	0	0	0	0	0	0	0	1
IV	6	0	2	0	2	0	0	1	0	0
		0	0	0	0	0	0	2	0	0

2件、早期段階での協議に関する要因が2件みられ、体制として整えていなくても、事業部局の理解度が高く事前に協議を行うことができれば上手くいく傾向にある。

次に、要因ごとに検討体制との関係を確認する。

「連携」の項目に着目すると、II：委員会・個別調整併用型において上手くいった例が多く、その他の体制ではほとんど見られなかった。自由記述内容より、上手くいく場合には、定期的・直接的に事業の情報共有をおこなっていることがわかった。一方で上手くいかなかった要因では、I：委員会型では委員会内での連携不足という例に対して、II：委員会・個別調整併用型では事業部局との連携不足の記述がみられた。上手くいく場合には、事業部局との連携を密にとっていることから、委員会を設けるだけではなく、細かい調整を行うことが成否に関連してることがわかる。

「認識理解」の項目で上手くいった要因を比較すると、II：委員会・個別調整併用型において事例が多く、認識理解が高いことが見受けられるが、I：委員会型、II：委員会・個別調整併用型、IV：非設置型では同じように事業部局の理解があり対応が取れたといった要因が挙げられており、自由記述内容からも差はみられなかった。このことから検討体制による事業部局の認識・理解への影響は少ないことがわかる。自由記述内容を見ると、文化的景観に対する認識理解度には各自治体における個別の施策や文化的景観に対する力の入れ方が関係してくること

がわかった。

「早期協議」の項目に着目すると、Ⅰ：委員会型では、スキームとして設計協議を行う体制を整えている事例が多く、Ⅱ：委員会・個別調整併用型では事業部局の認識により事前の協議を行っている事例がみられた。Ⅳ：非設置型では、事業部局からの事前相談により、協議を行うことができている事例がみられた。

#### b) 重要文化的景観選定からの経過年数と設計協議の成否の要因の関係

重要文化的景観の選定からの経過年数が5年、10年、15年と大きく3つに分け、設計協議の成否の要因と比較した(表-7)。選定から5年以内の重要文化的景観(8件)では、要因は多岐にわたっており、特段の傾向は見られなかった。選定から6~10年の重要文化的景観(14件)では、5件において認識理解の要因、4件において連携の要因があげられ、外部との関係性により設計協議が上手くいっていると判断されている傾向にある。また3件において早期協議の要因があげられた。選定から11年以上の重要文化的景観(20件)のうち、上手くいった要因では、7件において早期協議の要因、5件において委員会が機能した要因があげられた。一方で、上手くいかなかった要因では連携や認識理解の要因もみられ、年数が経っていても、行政内で事業部局との関係性が必ずしも上手くいくわけではないことが読み取れる。

次に要因ごとに具体的内容を確認する。

「連携」の項目では、「56)各種関連団体との連絡調整が上手く取れた」(2017年選定)、「8,9)事前協議等が必要な旨を知らせる研修会を毎年開催している」(2011年選定)、「60)景観形成基準に基づく施工例を施工者や関係する担当部署と共有することができたため」(2008年選定)といった内容がみられ、選定から経過年数が経つごとに共有内容が具体的にになっていた。これは年数が経つことで、文化的景観担当部署としても設計協議の経験が増え、庁内で蓄積が増えることから、情報共有が行えていると考えられる。

「認識理解」に着目すると、「32)担当部署が景観を気に掛けていただいた」(2018年選定)、「8,9)協議や文化財に対する周知が根付いてきていると感じる」(2011年選定)といった要因がみられ、年数がたつにつれ文化的景観としての認識・理解が庁内で向上していた。一方で、「51)組長の交代や人事異動等もあり、全般的に文化的景観への理解が乏しくなっている」(2008年選定)といった内容より、年数がたつことで異動や交代により文化的景観の認識理解が薄れていくこともわかる。このことから、異動や担当の交代によるノウハウの維持・共有が課題となつて

表-7 設計協議の成否の要因と選定からの経過年数の関係(重要文化的景観の件数)

上段：上手くいった要因，下段：上手くいかなかった要因

選定からの経過年数	重要文化的景観の件数	設計協議の成否の要因指摘数								
		外部との関係性			協議			事業条件		その他
		連携	認識理解	地元住民	早期協議	スケジュール	委員会が機能	工事条件	予算	
11～15年	20	3	3	2	7	0	5	1	1	0
		2	3	0	2	1	0	0	1	1
6～10年	14	4	5	0	3	0	0	2	0	1
		0	0	0	0	1	0	2	1	0
1～5年	8	2	1	0	1	0	0	1	0	0
		1	0	0	1	1	0	3	0	0

いると考えられる。

「早期協議」の項目に着目してみると、「29)事業の計画段階で協議を行っているので、変更要請を行っても対応可能であった」(2013年選定)、「19)調整段階から協議に参加し、文化的景観の理解を得られた」(2006年選定)、「37)既に事業計画・設計が出来上がっている」(2019年選定)「42)設計図書完成後に協議がもたれる場合、表面上の対応しかできない場合が多い。」(2009年選定)といった要因がみられ、年数が経っていても要因に変化はみられなかった。これは、早期段階で協議を行うことができるかは、選定からの経過年数が関係なく、各重要文化的景観の体制や制度に関係してくることがわかる。

### 3 公共事業実施に際した重要文化的景観の保存活用上の課題

重要文化的景観選定範囲内での公共事業実施に際した重要文化的景観の保存活用上の課題についてアンケート回答から得られた内容を述べる。

公共事業実施に際した重要文化的景観保存活用上の課題の回答をその内容によって分類した(表-8)。文化的景観担当部署以外の外部との連携、認識・理解といった「外部との関係性」の課題、調整の多さから時間がかかり協議が早い段階で行えないといった「協議」の課題、予算の関係で修景や調整が難しいといった「事業条件」の課題、景観を配慮する基準や規制がないといった「基準」の課題、人員の不足や専門知識の不足といった「人の要因」に関する

表-8 公共事業実施に際した重要文化的景観保存活用上の課題の分類

分類	項目	内容	該当件数	
外部との関係性	連携	地域との連携	地域との連絡体制の整備	3
		事業主体との連携	事業主体・行政内での密な連携が必要	14
	認識理解	文化的景観自体の理解	文化的景観としての認知度が低い	8
		制度の理解	事業主体や周囲の文化的景観制度の認識不足	6
協議	スケジュール・時間	調整の多さや技術面から、事業が速やかに行えていない	3	
	早期協議の必要性	事業の計画・設計段階での協議が必要	7	
事業条件	予算による配慮調整の難しさ	予算の関係で、丁寧な修景や調整が難しい	3	
基準	景観配慮の基準の必要性	景観配慮の具体的な基準が必要	8	
人の要因	人員不足	人員の不足	2	
	知識の不足	担当者の専門知識不足	2	

課題に分類した。さらに外部との関係性を、地域との連携、事業部局との連携の課題、文化的景観の認識、制度の理解の課題に分類した。外部との関係性の課題は、合計 31 件の記述がみられ、多くの自治体の文化的景観担当部署が課題意識として掲げていることがわかる一方で、予算の課題や人員の不足、知識の不足の課題は少数の重要文化的景観で記述が見られた。

設計協議の成否の要因と文化的景観担当部署がそれらを踏まえた経験、蓄積から考える課題意識である重要文化的景観の保存活用上の課題は、文化的景観の運用上の課題を考察する際に合わせて分析する必要がある。そこで、本質問項目についてアンケート回答が得られた 49 自治体における設計協議実施事例の成否の要因と公共事業実施に際した重要文化的景観の保存活用上の課題を整理した(表-9)。各項目の特徴を示す。

### (1) 連携

事業部局との連携を密にとることは設計協議、文化的景観の保存活用上の課題、どちらにおいても挙げられており、約半数の自治体で言及されている。

### (2) 文化的景観の認識・理解

文化的景観の認識理解が必要であると答えたのは 17 件あることから、重要文化的景観選定範囲内の公共事業においては、文化的景観の周知が根付いた状態であることが望ましいことは明らかである。公共事業に際した重要文化的景観保存活用上の課題とし

て挙げている自治体のうち、2 件で設計協議の成否の要因としても挙げられており、6 件が文化的景観担当部署の悩みとして挙げられていることがわかった。

### (3) 制度の理解

文化的景観について法制度の理解が必要であると答えた自治体は 6 件であった。「18)届出行為や制限等が十分に認知されているかという課題」、「53)文化的景観の制度について、文化財担当部局以外には十分に認識されていないこと」、といった制度の理解不足は、設計協議の成否の要因では見られず、公共事業に際した重要文化的景観の保存活用上の課題で新たな項目としてみられた。

### (4) 早期協議

早期段階での協議が必要であると答えた自治体は 15 件であった。設計協議の成否の要因と公共事業実施に際した重要文化的景観の保存活用上の課題どちらでも記述がみられた自治体が 3 件あり、他 4 件が課題としてのみ記述している。そこでは、「18)関係各機関との早期の情報共有及び調整が重要」、「26)今後とも関係機関等と連絡調整を行って情報を得ることで重要構成要素に影響を及ぼしそうな公共事業に関しては早期に協議を行うことが大切である」、といった課題であり、早期での協議を行うために早期での情報共有の重要性が述べられている。

### (5) 基準

「3)文化的景観条例の未整備のため明確な基準がなく、指導が困難」、「5)景観配慮の具体的な基準が明確でない」といった景観配慮の具体的な基準の必要性は 8 件の自治体で記述がみられた。設計協議の成否の要因では見られず、公共事業に際した重要文化的景観の保存活用上の課題で新たな項目としてみられた。

### (6) 人員・知識

「5)事業の把握、調査体制を担うマンパワーの不足」、といった人員不足の課題、「39)担当職員では工法等専門知識がないため外部有識者に頼らざるを得ず、その結果判断が遅れる」といった担当者の専門知識不足の課題は公共事業に際した重要文化的景観保存活用上の課題で新たな項目としてみられた。

### (7) 小括

重要文化的景観選定範囲内で行われる公共事業について、具体的な設計協議実施事例の成否の要因と公共事業に際した重要文化的景観の保存活用上の課

表-9 設計協議の成否の要因と公共事業実施に際した重要文化的景観の保存活用上の課題

項目 No	外部との関係性				協議			事業条件		基準	人の要因	
	連携	認識理解		住民協力	早期協議	スケジュール	委員会が機能	工事条件	予算	基準	人員	知識
		文化的景観の認識	制度の理解									
1							●					
2							●					
15												
16	×											
19					●							
22												
31					●	×		×				
38												
39												
40						×						
41		×					●					
42					●	×						
45								●				
46												
47					●							
51	×	×		●								
52		●			●	×						
3	●			●			●					
5												
7												
8	●	●						×				
9	●	●						×				
17	●											
18	●											
26							●					
27	●											
30		●						●				
37	×				●	×		●	×			
44		●										
48		●										
49		×										
50					●				●			
53		●										
56	●											
60	●											
61					●							
62					●							
36												
54												
58												
59	●							×				
6					●							
11								×				
23												
25												
29		●			●							
32		●						×				
55												
64								●				
要因合計	12	11	0	2	11	3	5	8	3	0	0	0
課題合計	14	8	6	3	7	3	0	0	3	8	2	2

● 設計協議が上手くいった要因  
 × 設計協議が上手くいかなかった要因  
 ■ 公共事業に際した文化的景観保存活用上の課題

題を比較した。設計協議の実状では、早期協議や事業部局との連携や認識理解が上手くいった要因として挙げられている一方で、文化的景観担当部署は人員の不足や知識不足、景観配慮の基準が欲しいといった課題を抱えていることがわかった。文化的景観担当部署が実施してきた公共事業設計協議の経験やその蓄積から、内在する課題意識としては複雑なものであるということが明らかになった。

#### 4 まとめ

##### (1) 結論

重要文化的景観を有する自治体の重要文化的景観担当部署に対するアンケート（回答数 66 件）を実施し、2018-2020 年度の 3 ヶ年で行われた文化的景観選定範囲内の公共事業設計協議に関する体制と成果について把握した。

##### a) 設計協議の体制

次の 4 種類に分類することができた。Ⅰ：委員会型（23 件）、Ⅱ：委員会・個別調整併用型（22 件）、Ⅲ：個別調整型（4 件）、Ⅳ：非設置型（15 件）。検討体制の構成者は建築の専門家や地元住民が多く、土木の専門家が参加しているのは 66 件中 11 件にとどまる。

##### b) 公共事業設計協議の実績

2018-2020 年度に実施した公共事業に関する設計協議は、42 の重要文化的景観で 191 事業に対して実施された。そのうち文化的景観担当部署が十分な対応がとれたと判断しているのは 143 事業（75%）であった。設計協議によって何らかの変更要請を行ったのは 89 事業であり、そのうち一部または全部の変更が実現したのは 74 事業であった。

##### c) 設計協議の成否要因

設計協議が上手くいった、または上手くいかなかった要因についての回答を 8 つに類型化し、それらを「外部との関係性」「協議」「事業条件」にまとめた。回答数が多かった「事業部局との連絡を密にとる」「事業部局の認識・理解が高い」「計画・設計の早期段階で協議を行った」について、それぞれ実現したケースとそうでなかったケースの両方が存在したことから、設計協議上のポイントであると考えられる。

##### d) 公共事業設計協議上の課題

自治体の重要文化的景観担当者自身が課題としてあげている事項を確認した。設計協議の成否要因と共通する事項として、事業主体との連携や文化的景観に関する理解の促進、早期の設計協議実施などが

指摘されていることに加え、景観配慮の基準の必要性や人員不足、知識不足など、文化的景観側での対応や検討が必要な事項が指摘された。

## (2) 今後の課題

本研究の今後の課題は以下のとおりである。

- 各自治体の体制や取り組みについてヒアリング等を行い、個別の状況を詳細に確認する。
- 設計協議の具体的な成果について検証を行う

## 謝辞

本研究の実施にあたり、アンケート調査にご協力いただいた自治体の文化的景観担当部署の皆様より感謝申し上げます。

## 参考文献

- 1) 文化庁：文化的景観  
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/keikan/> [最終閲覧日 2022年8月26日]
- 2) 山口敬太：公共事業の調整と景観形成-景観協議システムの構築へ向けて-，文化的景観研究 集会（第9回）報告書，独立行政法人 国立文化財機構 奈良文化財研究所,p.18,2018
- 3) 阿蘇地域における文化的景観の保全方策に関する研究,土木学会論文集,75 巻,6 号,pp.309-316,2020
- 4) 前掲 2),pp.8-23
- 5) 小浦久子：景観の公益に対する再生可能エネルギーの公益との調整にみる計画課題-四万十川の文化的景観保全における大規模太陽光発電施設計画への対応を事例として-,都市計画論文集,52 巻,3 号,pp.1171-1176,2017