

重要文化的景観選定範囲内の公共事業設計協議の体制と運用に関する事例分析

川上 健太¹・佐瀬 優子²・福井 恒明³

¹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:kenta.kawakami.7h.@stu.hosei.ac.jp)

²正会員 法政大学教育技術嘱託 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:yuko.sase.45@adm.hosei.ac.jp)

³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、文化的景観の保存との両立を図るために協議調整が必要であるが、事例の蓄積や検証は十分とはいえない。本研究は、個々の重要文化的景観における公共事業設計協議の具体的な内容について実態を明らかにすることを目的とし、重要文化的景観選定地区内の公共事業 6 件を対象に設計協議の実態を把握した。設計協議を進める上での課題として、文化的景観担当部署と公共事業担当部署の間での専門家の助言内容に関する正確な理解、設計協議の対象となる設計項目に関する共通認識、設計協議の内容や深度に関する公共事業担当部署側での設計協議に対する想定の違いを課題として指摘した。

キーワード: 文化的景観, 公共事業, 協議

1 はじめに

(1) 研究の背景と目的

平成 16 年の文化財保護法の一部改正によって「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」を文化的景観と規定し、文化財の新たな類型として保護を図る制度が導入された。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、国から令和 5 年 3 月時点で全国で 72 件、「重要文化的景観」に選定されている¹⁾。

重要文化的景観では、現状を変更、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとする場合、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。届け出の対象となるのは、重要な構成要素であり、重要文化的景観の選定申出を行うにあたり提出する文化的景観保存計画書にて、文化的景観の本質的な価値を示すため保護の対象として示されている。

重要文化的景観選定範囲内において公共事業を実施する際には、景観法に基づく景観計画の枠組みの

中で文化的景観の保存との両立を図るのが制度上の位置づけである。しかし、交通円滑化、防災・災害復旧などの目的で実施され、様々な主体が行う公共事業において、文化的景観の保存のための配慮を行うことは手法や手続き上も容易ではない。そのため、重要文化的景観選定範囲内における公共事業が重要文化的景観に影響を与えていることが問題となっている。

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²⁾は、「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。」と指摘している。文化的景観の保存と公共事業の共存を図るためには、文化的景観を所管する部署と公共事業を所管する部署の意見を共有することができる運営体制及び協議の手法の充実化が必要である。先行研究において福井³⁾は、重要文化的景観選定範囲内の公共事業の設計協議の実施状

況や協議形態について確認したが、具体的な協議の実態や課題は十分に明らかになっていない。

本研究の目的は、重要文化的景観選定区域内において公共事業行われる際に、実施されている具体的な設計協議の実態・課題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

既往の研究では、小浦⁴⁾や松本ら⁵⁾をはじめとして、文化的景観の保全における協議の重要性が述べられている。一方で、具体的な運営体制・協議についての研究の蓄積は十分ではない。

先行研究では、重要文化的景観の保存に関する協議の実施状況や検討体制について確認したが、個別性の高い各自治体の体制や公共事業において、具体的な協議の実態や課題は十分に明らかにしていない⁶⁾。

本研究は、文化的景観担当部署と公共事業担当部署の双方に注目し、個々の重要文化的景観選定範囲内で実施されている公共事業の設計協議の経過、協議内容について確認することで、重要文化的景観選定範囲内で実施されている公共事業の設計協議の具体的実態や課題を把握する点において新規性があると考えられる。

(3) 研究方法

本研究の対象は、少数の事業に絞り、具体的に文化的景観選定範囲内の公共事業における設計協議の把握をする。

本研究での研究方法として、重要文化的景観選定範囲内で実施された公共事業について、設計協議に参加した文化的景観担当部署と公共事業担当部署に対して、公共事業の概要、協議の経過、協議内容、協議の結果等のヒアリング調査を実施し、文化的景観選定範囲内の公共事業における設計協議の実態を体制と運用に着目して考察する。

なお、本論文においては事業協議過程において慎重に取り扱うべき内容を含む可能性があることから、重要文化的景観および公共事業の名称を匿名で記載する。

2 ヒアリング調査

(1) 調査対象

先行研究で重要文化的景観選定範囲内における公共事業に関する協議を実施したと回答した重要文化的景観の中から対象を選定する。選定するには先

行研究が示した4種の検討体制⁷⁾(表-1)から1事例以上選ぶことを前提にヒアリング協力を依頼した。

結果として、委員会型から1地域(重要文化的景観Ⅰ)、委員会個別調整併用型から2地域(重要文化的景観Ⅱ、重要文化的景観Ⅲ)、個別調整型から1地域(重要文化的景観Ⅳ)からヒアリング協力が得られたため、これらを対象とした。非設置型の事例からはヒアリング協力が得られなかった。

(2) 調査方法

文化的景観担当部署に2回のヒアリングを実施する。第1回ヒアリングでは、設計協議の実態の調査対象(表-2)とする公共事業を選定し(表-3)、資料等の準備を依頼する。第2回ヒアリングで協議の形態・内容を調査した(表-4)。さらに当該公共事業の担当部署に対してヒアリングを行い、当該公共事業についてと事業担当部署側の視点による協議の形態・内容を調査する(表-4)。

3 設計協議の実態と課題

(1) 6事業における設計協議の特徴

各事業における文化的景観担当部署と公共事業担当部署へのヒアリング結果から、事業主体、自治体、事業の設計期間、協議期間、専門家の関わるタイミング、主な協議内容、協議内容の分類、専門家の助言内容、専門家の分野、制度、協議における認識を表-1 検討体制⁸⁾

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
委員会・個別調整併用型	委員会型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
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
非設置型	検討体制の設置がない自治体

表-2 公共事業の抽出条件

目的	協議の具体的な経緯をヒアリングする公共事業の抽出
抽出条件	・概ね2018-20年度に設計協議を実施
	・事業が竣工済み
	・設計協議が一度のやり取りで終わらずに、何らかの要請やそれに対する検討を実施
	・文化的景観担当部署で協議を担当した方に当時の経過についてのヒアリングが可能
	・設計協議を実施した公共事業担当部署への仲介が可能

表-3 ヒアリングの対象

No.	検討体制	文化的景観名	事業名
1	委員会型	重要文化的景観Ⅰ	公共事業Ⅰ-a
2			公共事業Ⅰ-b
3	委員会個別調整併用型	重要文化的景観Ⅱ	公共事業Ⅱ-a
4			公共事業Ⅱ-b
5	個別調整型	重要文化的景観Ⅲ	公共事業Ⅲ
6		重要文化的景観Ⅳ	公共事業Ⅳ

表-4 ヒアリング調査内容

分類	質問項目	ヒアリング内容	
		文化的景観担当部署	公共事業担当部署
公共事業	公共事業の概要	(1) 事業の目的・期間・内容	
協議形態	協議の形式	(2) 対面・オンライン・書面などの協議形式	
	協議の回数	(3) 協議を行う際のやり取りの回数	
	協議の実施時期		(4) 事業における協議実施の段階（調査，基本設計，実施設計，施工など）。
	協議期間	(5) 公共事業担当部署からの協議申出に対する文化的景観担当部署内での検討・協議期間	(6) 協議期間の想定。
協議内容	協議の参加者	(7) 協議の参加者（専門家やコンサルなど）や参加者の協議参加の経験。	
	協議事項	(8) 公共事業担当部署からの情報提供の形式・内容。	
		(9) 文化的景観担当部署からの要請・提案事項。	
	協議への対応	(10) 協議の中で新たな資料の準備の有無。	
(11) 協議以外の場で委員会での審議や個別に専門家，コンサルなどに意見を聴く機会の有無。			
協議結果	(12) 協議により変更された点・協議を実施したが変更されなかった点。		

抽出し、6事業の設計協議の実態を整理した表-5を作成する。

事業Ⅱ-aのみ、公共事業担当部署へのヒアリングが実施できず、アンケート調査で実施したため、認識を読み取るには十分ではなく、認識の項目以外について記載した。

主な協議内容に番号を振り、それと同様な内容に触れている専門家の助言、協議における認識の項目に同番号を振った。また、表-5では、文化的景観担当部署を「(文)」、公共事業担当部署を「(公)」で表す。

(2) 6事業における設計協議の課題

a) 専門家の参加による協議への影響

事業Ⅰ-b、公共事業Ⅱ-b、公共事業Ⅲにおいて、専門家の助言内容と協議における認識の関係に着目する。事業Ⅰ-bでは、専門家から地域の重要な樹木に関する助言があった中で、地域の重要な樹木に対する認識が各担当部署で異なっている。事業Ⅱ-bでは、専門家から木々を伐採する範囲を最小限にするという助言があった中で、公共事業担当部署は工法を検討した一方で、文化的景観担当部署は伐採幅を減らすことを考えた。事業Ⅲでは、周りの景観に馴染むような色や仕様と助言があったが、公共事業部署は、柵の太さを考慮した一方で、文化的景観担当部署は、周りの景観を考慮した。このように専門家から助言があった内容に関して、文化的景観担当部署と公共事業担当部署で認識に相違が生じている。専門家の助言の意図が文化的景観担当部署と公共事業担当部署の双方に正確に伝わっていないことが協議に影響を与えている可能性がある。

公共事業Ⅱ-b、公共事業Ⅲにおいて、専門家が参加するタイミングと専門家の助言内容の関係に着目する。事業Ⅱ-bでは、平成27年から令和2年度に協議を実施しており、その中で令和2年の専門家会議から専門家が参加している。ここでは、協議期間の中でも終盤から参加しているため、管の地中化に対する工法を決める際に参加できていない。事業Ⅲでは、平成30年度11月から令和2年度に協議を実施しており、その中で専門家は、平成30年度11月にメール等でのやり取りから参加している。事業Ⅱ-bとは異なり、協議期間の中においても初期から参加しているため、柵に対して車両防護柵の役割を持たせる必要性の検討が専門家から提案されており、その議論が行われている。

このことから、協議期間において早期段階で専門家が参加している事業では、専門家による提案にもとづき設計方針が決定されるケースがあり、専門家の参加時期は協議実施上重要な要素である。

b) 工法・意匠に関する共通認識と相違の認識

事業Ⅰ-a、事業Ⅱ-b、事業Ⅲにおいて、工法・意匠に関する共通認識と相違の認識に着目する。事業Ⅰ-aでは、余計な色を付けずに経年劣化にまかせることは共通認識となっている一方で、橋梁のケーソンの補強を重視する文化的景観担当部署と水中の構造物であるという理由から見えない部分に対するこだわりがない公共事業担当部署で、水中における構造物に対する重要性の捉え方が異なっている。事業Ⅱ-bでは、管を地中化するという認識は共通しているが、管の地中化に関して工法の検討を行いたい公共事業担当部署と管自体が道路下に埋まるという理由から問題ないとして進めようとする文化的景観担当部署

表-5 6事業における設計協議の実態(筆者作成)

事業 (公)	事業Ⅰ-a A市a課	事業Ⅰ-b 国	事業Ⅱ-a B市a課	事業Ⅱ-b A県a課	事業Ⅲ A県b課	事業Ⅳ C市a課	
検討体制	委員会型		委員会個別調整併用型			個別調整型	
文化的景観 (文)	重要文化的景観Ⅰ A市b課		重要文化的景観Ⅱ B市b課		重要文化的景観Ⅲ	重要文化的景観Ⅳ	
事業の 設計期間	■H23年 橋梁修復測量設計 ■H26年 橋脚補強設計 ■H28年 橋脚調査設計 ■H27-28年	■H24年-H25年 橋脚補強設計 ■H27年	■H22-27年度	■H19年度 基本設計 ■H23-6年度 実施設計 (幹線用水路全線) ■H29年度 詳細設計	■R1-2年度 基本設計 (測量簡易設計)	■R1年9-12月 測量設計	
協議期間	H22-26年度(前) H26-31年度(後)	H26年-H28年	H27年7月-H27年度末	H27-R2年度	H30年11月-R2年度 (工区ごとの協議)	R1年6月-12月	
専門家の 関わる タイミング	■H22, 23年度 修繕検討委員会 ■H27, 29年度 整備活用検討会	■H26年 活用検討委員会 ■打ち合わせ	■H27年度7月 現地協議 ■H27年度8月 専門家会議 ■H27年度11or12月 専門家会議	■R2年 専門家会議	■H30年度11月 メール等 ■H30年度12月 専門家会議 ■R2年度 現地視察・専門家会議		
主な協議内容	①修復方針 ②橋梁の形状や色、構造 ③石積み	①景観に関しての手続き ②堤防の意匠	①拡幅方法	①管の地中化 (景観に配慮した工法) ②工事後の復旧	①防護柵における景観配慮 ②重要な構成要素である歴史的建造物の前	①関係法令(現状変更届など)などの事務処理 ②柵の形状や設置個所	
協議内容の 分類	意匠・工法	意匠・手続き	工法	工法	意匠	手続き	
専門家の助言	②ひび割れ対策 ③石積み ○工事中の現地視察	②地域の重要な樹木 ②特殊堤の意匠 ②堤防の位置 ②集落と川の関係 ②模型作成と住民説明	①文化的景観の文脈から最小限の拡幅 ①道路構造令は外れるが景観配慮された拡幅案の推奨	②伐採する範囲を最小限にする	①②周りの景観になじむような色や仕様		
専門家の分野	■生態学 ■文化的景観 ■土木		■土木史, 河川工学 ■文化財保存学, 史跡整備 ■建築設計, 一級建築士 ■建造物保存再生 ■景観デザイン, 設計・計画思想史 ■景観工学, 景観行政 ■景観計画 ■人文地理学 ■日本建築史, 近代建築史, 都市史				
制度	■保存条例	■工事実施予定の共有 ■まちづくり担当などに設計段階で計画の説明	■B市b課から公共事業担当部署に向けた年度内に選定範囲内で実施する公共事業に関する調査(毎年実施) ■文化財取扱説明会			■B県からの公共事業調査(R1年) ■C市b課からの公共事業調査(R2年以降)	
協議における取組	共通	○計画・設計段階での協議が重要である。 ○手戻りが起こることを避けた。	○市町村aの意見を反映できる段階ではない。	○早期の協議の重要性を感じていた。	②重要な構成要素である歴史的建造物の前は別で協議を実施した。	①現状変更に相当する確認の公共事業調査	
		○前半と後半の違い(文): 回数は後半が少ないが、タイミングが多分合わせやすくなった。互いに前半で、情報提供の段階を学びつつ進めていた甲斐もあり、後半だと、こんなふうにしようと思っているのだけれど、ぐらいたった案など作る前のもので出来た。(公): 前半と後半のタイミングで、情報共有や協議を行う段階自体にはそんなに差はない。	○協議を実施したい段階(文): 全部が決まってしまう前段階。(公): ケースバイケースだが、基本的におおよその方向性が決まった段階。○協議を実施したい理由(文): 堤防整備目的や設計に関わりたかった。(公): 景観に関する手続きについて相談するため。	○協議の開始(文): 市町村bから公共事業調査をし、協議をお願いして始まった。(公): 最初のアクションは都道府県Aから話に行った経緯だと思う。○協議期間(文): 十分にあった<ポジティブ>(公): 非常に時間がかかる<ネガティブ>	○公共事業調査の認知(文): 毎年10月に公共事業調査を実施。(公): B市b課が毎年10月に情報収集していることを勉強不足で知らない。	○年月が浅いことと事業・協議の関係(文): 重要文化的景観に選定されてから月日が経っていないため制度が整っていないことを問題視している。(公): 重要文化的景観選定以前からある自然公園法と同様に事業に取り組むことで、重要文化的景観について配慮しながら事業を実施できていると感じている。	
	設計(工法・意匠)	②余計な色を付けずに経年劣化にまかせ ①②方針や形状や色などの細かい話が出来た		公共事業担当部署へのヒアリングが実施できなかったため、整理なし	①管を地中化する ②工事後の復旧・緑化をポイントとしている。 ②専門家から木々の伐採に対して助言があった。	②重要な構成要素である歴史的建造物の前は特別なデザインにした。	○景観配慮された事業だった。
			②地域の重要な樹木(文): 文化的景観保存の観点から地域の重要な樹木を重要視していない(公): 地元にある大事なものを守るという点で地域の重要な樹木に対して配慮し、コントロールポイントにして、堤防を計画した。		①管の地中化に対する詳細(文): 管自体は道路の下に埋まってしまうので、問題ないということを進めた。(公): 推進工法が難しいので、開削工法で検討したいと話した。 ②木々の伐採への配慮方法(文): 専門家から木々を伐採する幅を狭められるのではないかと提案があり、検討してもらった。(公): 推進工法であれば、木々を伐採しなくても良かったかもしれない。	①②デザイン(景観配慮)(文): 専門家からの意見も周辺の景観が重要ということだったので、周りの景観に馴染むような色、仕様の決定になることを意識(公): 細い柵ではダメなのだという話はしている。細い柵だと車がぶつかっても耐えられない、色もこれ以外だと特注で高くなるなどの景観よりも土木よりの話をした。	
事業への影響	共通	①事前に方針を決めたため大きく逸脱しなかった	○協議により変更された点がない		②重要な構成要素である歴史的建造物の前の色や形状は変更された	○協議により変更された点がない	
	相違	②③協議による変更の有無(文): 橋の形状・色、石積みの積み方・目地の深さは変更されたが、橋梁のケソンは変更されず、(公): 変更はなし。	○協議による変更の有無(文): 変更できる状況になく、堤防の形や高さ、川との関係が変更されていない。(公): 手戻りなく反映できたため、特になし。	②協議による木々の伐採幅の変化(文): 伐採幅が狭くなった(公): 伐採幅が広がった			

とで、詳細な検討を行うことに対する姿勢の違いが見られる。さらに、木々の伐採に関して、工法を丁寧に見直し、木々の伐採せずに管の地中化が行える可能性を自主的に提案した公共事業担当部署と、専門家から木々を伐採する幅の縮小を提案されたため検討をしようとした文化的景観担当部署とで、木々を守り、景観への配慮に対する認識の違いがあることがわかる。事業Ⅲでは、重要な構成要素である歴史的建造物の前は特別なデザインにしたという大きな枠組みは共通認識がとれている一方で、柵による安全性や費用を考慮する公共事業担当部署と、周辺の景観を考慮して馴染む色を検討しようとする文化的景観担当部署で、検討項目に対する優先順位の違いが見られる。

このように事業を進めるうえで、事業の方向性については文化的景観担当部署と公共事業担当部署の間で共通認識となっているが、工法・意匠に考慮すべき点に関しては必ずしも共通の認識になっていないわけではなかった。

c) 公共事業担当部署の協議内容や深度への想定

事業Ⅰ-b、事業Ⅱ-bにおいて、主な協議内容や協議における認識に着目する。事業Ⅰ-bでは、公共事業担当部署は協議の目的を景観に関する手続きとしており、当初から協議による大幅な設計変更を想定していない場合は、事業期間の中で協議開始が遅く、実質的な設計協議が行いにくい。事業Ⅱ-bでは、公共事業担当部署が管の地中化など景観への影響低減を前提に構造形式の選定を行っており、技術的知識を持たない文化的景観担当部署にはできない提案により事業が実現している。

このように公共事業担当部署側の事業に対する想定のばらつきが課題であると考えられる。

4 まとめ

(1) 結論

本研究では重要文化的景観選定地域を対象に、重要文化的景観選定範囲内で実施された公共事業の設計協議に参加した文化的景観担当部署と、公共事業担当部署に対して、公共事業の概要、協議の経過、協議内容、協議の結果等のヒアリング調査した。これにより得られた成果は以下の通りである。

a) 各事業の協議実態の把握

体制について整理、文化的担当部署と公共事業担当部署のそれぞれの認識の整理、事業経過ごとの協議内容についての整理をすることで、各事業における設計協議の実態について把握した。

b) 6事業における設計協議の特徴と課題

設計協議を進める上での課題として、文化的景観担当部署と公共事業担当部署の間での専門家の助言内容に関する正確な理解、設計協議の対象となる設計項目に関する共通認識、設計協議の内容や深度に関する公共事業担当部署側での設計協議に対する想定の違いを課題として指摘した。

(2) 今後の課題

分析対象事例の拡充により考察の一般性を高めること、公共事業の用途や規模に応じた分析を行うこと、公共事業の成果に対して設計協議の内容がどの程度反映されたのかなどの設計協議が公共事業にもたらす影響の確認があげられる。

謝辞

本研究の実施にあたり、ヒアリング調査にご協力いただいた自治体の文化的景観担当部署・公共事業担当部署の皆様にご心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 2023年8月25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)福井昂平：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、景観デザイン研究講演集 No18, 2022.
- 4)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.
- 5)松本邦彦、坂井亮文、澤木昌典：重要文化的景観選定区域における棚田景観を構成する農地の保全および整備、ランドスケープ研究、第80巻、第5号、pp.553-558.
- 6)前掲3).
- 7)前掲3)、pp.2-3.
- 8)前掲7).