

岡山県における歴史的風致維持向上計画の 運用実態と課題

関谷 直己¹・樋口 輝久²

¹ 非会員 株式会社修成建設コンサルタント（〒530-0055 大阪府大阪市北区野崎町 7-8）

E-mail: sekiya.naoki@shusei.co.jp

² 正会員 岡山大学学術研究院環境生命科学学域 准教授（〒700-8530 岡山県岡山市北区津島中 3-1-1）

E-mail: higuchi@okayama-u.ac.jp

2008年に施行された「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」に基づき、各市町村が歴史的風致維持向上計画を策定できるようになった。本研究では、岡山県内において異なる手法で歴史まちづくりを進めてきた4市町の街路整備状況、運用実態から制度の課題を明らかにした。

歴まち計画を策定している自治体は、補助金交付により大規模工事の着手など多くのメリットを享受していた。しかし事務量の増加、重点区域範囲や策定要件での制限といった課題から他の制度を優先する自治体も存在した。近年重点区域の拡充が認められるケースは増えたが、他の課題は依然解消されていない。

Key Words: Plans for the Maintenance and Improvement of Historic Landscape, Okayama Prefecture

1. 序論

(1) 研究背景および目的

近年、歴史的資源を活かしたまちづくりが各地で進められてきた。こうした歴史まちづくりをより推進すべく、「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（以後、歴まち法）」が2008年11月に施行された。歴まち法に基づき市町村が「歴史的風致維持向上計画（以後、歴まち計画）」を策定し、国の認定を受けることで社会資本整備総合交付金等における各種事業による支援や、法律上の特例措置といった重点的な支援を受けることができる。策定要件として、重要文化財・重要有形民俗文化財・史跡名勝天然記念物（以後、国指定文化財）、重要伝統的建造物群保存地区（以後、重伝建地区）のいずれかが必要となる。計画期間としては概ね5～10年程度が望ましいとされており、これまでに策定された計画では10年で設定している市町村が最も多い。第一期計画期間が終了した市町村は第二期計画に移行することができ、長野県東御市を除き第二期計画に移行している。

2016年8月に行われた社会資本整備審議会答申¹では歴まち計画の今後のあり方を示し、重点区域における無電柱化等歴史まちづくりを通じた地域の魅力向上を図っているが、歴まち法施行から10年以上が経過し自治体

の運用実態や課題の現状を把握すると共に、制度の見直しが必要な時期に差し掛かっている。

本研究では、(i)歴まち計画の運用実態や課題を明らかにすること、(ii)歴まち計画を策定することによるメリット・デメリットを明確にし、国の方針と市町村の運用実態との相違点から問題提起を行うことを目的とする。

(2) 既往研究および本研究の位置づけ

歴まち計画に関する研究として連携体制や土木史研究に期待される役割を考察した阿部らの研究²、第一期から第二期への展開に伴う変化に着目した宮下らの研究³がある。街路整備や重伝建地区の取り組みに着目した研究として、無電柱化事業の実施状況や実施の際の意識や判断基準に着目した大石らの研究⁴、全国の伝建地区の街路舗装の現状と問題点に着目した中村らの研究⁵がある。これらの既往研究では、制度開始初期に行った研究や歴まち計画認定市町村のみ対象とした研究、無電柱化に対する意識や重伝建地区の街路舗装に関する研究は見られたが、歴まち計画と街路整備との関連、歴史的資源を有するが歴まち計画を策定していない市町村に着目した研究は見られなかった。そこで本研究では岡山県内の事例から歴まち計画の運用実態を探り、制度の課題を明らかにする。

2. 歴まち計画策定の有無による岡山県内における重伝建地区内の街路整備状況

岡山県内には表-1 に示す通り、異なる状況で重伝建地区の選定を受けた4つの市町が存在する。それぞれ異なるアプローチで歴史まちづくりや街路整備を進めていることが想定されるため4市町の事例に着目する。

表-1 岡山県内における調査対象市町の分類

	歴まち法施行前に 重伝建地区選定	歴まち法施行後に 重伝建地区選定
歴まち計画策定済	高梁市	津山市
歴まち計画未策定	倉敷市	矢掛町

(1) 高梁市の街路整備

1977年に重伝建地区に選定された吹屋地区では、1984年に吹屋保存会が中国電力、NTTに移転を要請し、中国電力が関心を示したことで無電柱化が実現した。中国電力が一部費用を負担し、電柱を建造物の裏側に後退させるセットバック方式が採用された。歴まち事業としては、2012～2013年度に道路美装化と側溝改修が行われた。しかし10年が経過し、舗装の痛みが激しくなってきたため、第二期歴まち計画として2023年度中に630mの道路舗装工事が予定されている。

重伝建地区ではないが、高梁地区では、武家屋敷通り等の観光回遊ルートはすでに別事業で街路整備が実施されていた。歴まち計画としては、本町通り、紺屋川通りで無電柱化および道路美装化が2020年度完了予定で計画されていた。しかし、予算規模が約3～4億円で財源が追いつかないこと、道幅が狭く施工難易度が高いこと、無電柱化に対する住民の理解があまり得られていないため、2030年度まで延長されている。

(2) 津山市の街路整備

城東地区では、以前から地元の要望もあり、2009年度から歴まち事業の一環として無電柱化と道路美装化が行われた。計画では約1180mの区間を実施予定であるが、住民全員の同意を得られなければ実施できないこと、地下の埋設スペースが乏しいこと、石造の側溝が建造物の基礎も兼ねており住民か市のどちらの所有物であるのか判断が難しい点などから、無電柱化が完了したのは約130mに留まっている。同区間は地中化方式に実施し、事業費は1億7620万円であった。無電柱化の目途が立たない区間では、無電柱化を待たずに道路美装化を実施した。約540mの区間で総額2600万円であった。しかし、実施から10年以上経過したことから、今後無電柱化を実施する際にカラー舗装をやり直す計画である。

城西地区では2009年度より一部区間で道路美装化が

実施されたが、無電柱化は実施されていない。地元のまちづくり協議会から無電柱化の要望があり検討はしているものの、2020年に城西地区が重伝建地区に選定されたことから観光駐車場の整備を最優先として進めている。

(3) 倉敷市の街路整備

1979年に重伝建地区に選定された美観地区では、1986年度から無電柱化、道路美装化が行われた。第一期から第三期まで、計2.64kmの街路で地中化方式による無電柱化が行われ2021年度に事業が完了した。第一期は1986～1990年にかけて1.00kmで実施され、事業費は約13億円であった。中国電力からまちづくりに役立てて欲しいと約1億円の寄付を受けたことが着手するきっかけとなった。第二期は2005～2013年にかけて1.32kmで実施され、事業費は約18億円であった。2006年に都市再生整備計画事業の適用を受けたことによって第二期の実現に至った。工事は21時から翌朝5時に実施し、できる限り住民や観光への影響が小さくなるよう配慮された。第三期は2016～2021年にかけて0.32kmで実施され、事業費は約5億円であった。景観向上に加え防災対策につながることを無電柱化のメリットとして説明することで住民の合意を得て実現した。また無電柱化に合わせて、第一期は玉石や砂利石を使用し、第二期以降はショットブラスト工法によって石畳風の道路美装化が行われた。

(4) 矢掛町の街路整備

矢掛宿では、2018～2020年度にかけて浅層埋設による地中化方式により510mの区間で無電柱化が実施された。2018年、国交省の官民連携無電柱化支援事業に中国地方では矢掛町が唯一選ばれたことで無電柱化を行うことができ、総額3億9963万円のうち町の実質負担額は約710万円であった。当事業は、道路事業者が実施する従来方式とは異なり、各電線管理者が単独で地中化工事と裏配線工事を実施するもので、当該区間には6社の電線管理者が存在したが、町が各社と地元関係者との調整を全て行うこと、道路管理者として無電柱化工法に関わる各種申請を許可することで実施できた。当初の計画では970mを目標にしていたが、事業期間の3年間では不可能であることが見込まれたため、本陣から脇本陣と道の駅までの510mを重点区間として計画を変更した。残りの区間の無電柱化も検討しているが、完了した重点区間ほどの投資効果は期待できないため、今後地元の気運が高まるのを待っている状況である。無電柱化の実施に合わせて、街路灯の統一、交通規制標識の削減、道路舗装も実施し、景観向上に大きな効果が得られた。なお、2020年に当該地区が重伝建地区に選定されたため、無電柱化と道路美装化によって整備された町並みが広く知られるようになり、住民や観光客からも好評を得ている。

3. 岡山県における歴まち計画の運用実態と課題

(1) 岡山県における歴まち計画の運用実態

a) 高梁市の運用実態

高梁市では少子高齢化による伝統的建造物等の空き家対策、保存や活用を支える地域コミュニティの維持が困難であるといった課題を抱えていた。こうした課題の解決や、高梁地区と吹屋地区の歴史的資源を活かした観光振興や地域活性化に繋げたい思いから 2010 年に歴まち計画の認定を受けた。メリットとして伝統文化の継承や街並み保存など住民意識の醸成、国交省からの支援を受けられること、市内部での予算化や議会への説明が付きやすいことが挙げられた。また旧吹屋小学校校舎保存修理事業、古民家再生事業といった大規模事業は歴まち計画がなければ実施できていなかった。特に旧吹屋小学校は県指定文化財であるため文化庁からの補助金は交付されなかったが、街なみ環境整備事業の交付対象となった。高梁市は過疎債の対象でもあり、歴まち計画と合わせて総事業費約 9 億 5000 万円のうち、市の実質負担額は 1～2 割程度で実施できた。こうしたメリットを享受していることから今後も歴まち計画を継続する予定である。

b) 津山市の運用実態

津山市では県の町並保存対策事業が終了し、財源の確保手段として国交省の街なみ環境整備事業が見込めることから、2009年に歴まち計画の策定に至った。そして、歴まち計画策定後の 2013 年に城東地区が、2020 年に城西地区が重伝建地区に選定されたため、伝統的建造物の修理や新しい建造物の修景も対象事業として実施している。このようにメリットとして、街なみ環境整備事業で 50%の補助を受けられる、指定文化財以外の建造物を歴史的風致形成建造物候補とすることで補助対象となる、文化庁の事業に該当しない部分を街なみ環境整備事業に含まれる点が挙げられる。また登録有形文化財の修理、津山だんじり用の保管庫建設、道路整備に関しては歴まち計画がなければ実施できなかった。財源確保を目的に計画を実施している面が大きく、補助金を得る選択肢が増え、その恩恵が大きいことから今後も歴まち計画を継続する予定である。

(2) 岡山県における歴まち計画への考えや課題

高梁市では、課題として事業が各課にまたがっていることで進行管理・総合計画との整合を取ること、職員間の意識の差、官民と連携し歴史的建造物を活用しながら面として活かしていくことが挙げられた。津山市では、課題として事務量が多く負担であること、所管課が文化課や都市計画課等多岐に及び連携が必要になること、重点区域の拡充が困難であること、歴史的風致形成建造物への指定が大変であることが挙げられた。

一方、倉敷市は長年にわたって実施してきた街並み保存の理念、財源で十分整備できることから歴まち計画を策定する予定はない。矢掛町は官民連携無電柱化支援事業等これまで国による各種事業を積極的に活用し財源を確保してきたため、歴まち計画は策定してこなかった。また矢掛宿が重伝建地区に選定されたため、今後当該地区では各種の国庫補助も活用できる。一方、それ以外の地区でも補助が受けられるように、2024年度を目途に文化財保存活用地域計画の策定を予定している。

4. 歴まち計画の課題

(1) 人員不足問題

2021年における歴まち計画を策定または重伝建地区を有する市町村の人口、一般行政部門職員数を調査し、歴まち計画を策定している一般行政部門職員数が 100 人未満の 10 町に担当部署の人数、歴まち計画に携わる人数、兼務状況、人員不足を感じているかを尋ねた(表-2)。

全ての町で歴まち計画に携わる人数は担当部署全体の半分未満の人数であり、少人数で各種業務を兼務しながら歴まち事業を実施していることが明らかになった。また、半数の町で人員不足を感じていた。重伝建地区を有する沖縄県渡名喜村のような職員数が 19 人の自治体では歴まち事業を実施しようにも、人手が足りず策定や進行管理が難しいことが考えられる。

表-2 人員不足が想定される町の人員状況

町名	都道府県	一般行政部門 職員数	部署の人数	歴まち計画に 携わる人数	歴まち計画専属	他の業務と兼務	人員不足
湯前町	熊本県	51	8	2	0	2	○
磐梯町	福島県	52	3	1	0	1	
高野町	和歌山県	69	10	1	0	1	
甘楽町	群馬県	73	5	2	0	2	○
棚倉町	福島県	77	8	1	0	1	
広川町	広川町	80	6	2	0	2	○
国見町	福島県	86	9	4	0	4	
桑折町	福島県	90	7	2	1	1	○
佐川町	高知県	94	14	4	0	4	○
津和野町	島根県	95	12	2	0	2	

(2) 重点区域の範囲設定問題

2023年1月時点で第二期歴まち計画の認定を受けた 30 市町村 47 区域を対象に、第一期から第二期にかけての重点区域の変化をまとめた(表-3)。拡充した区域は↗、変化が見られなかった区域は→、縮小した区域は↘と表記している。第二期で重点区域が拡充したのは 15 市町 19 区域、変化が見られなかったのは 16 市町 20 区域、縮小したのは 7 市 8 区域であった。なお、初期(2019年)に第二期に移行した津山市が重点区域の拡充を試みたが実現できなかったように、2020年以前に拡充に至ったのは 23 区域中わずか 7 区域であった。一方、2021年以降は 24 区域中 12 区域で拡充されており、近年は自治体の要望が認められつつある。

表-3 第二期計画移行における重点区域の変化

市町村名	都道府県	第二期計画認定年/月	重点区域名	第一期での重点区域面積(ha)	第二期での重点区域面積(ha)	変化
金沢市	石川県	2018/3	金沢城下町区域	2140	2140	→
彦根市	滋賀県	2018/3	彦根城下町区域	400	400	→
高山市	岐阜県	2018/3	城下町高山	238	207	↘
弘前市	青森県	2019/2	岩木お山参詣地区	34	34	→
			弘前城下町地区	395	414	↗
水戸市	茨城県	2019/3	水戸市歴史的風致保存・形成区域	1160	1160	→
犬山市	愛知県	2019/3	犬山城下町周辺地区	180	180	→
津山市	岡山県	2019/3	津山城跡及び伝統的建造物群保存地区等を中心とした周辺地区	412	412	→
萩市	山口県	2019/3	萩市歴史的風致保存区域	1240	1240	→
佐川町	高知県	2019/3	さかわ文敷・歴史のまちなみ区域	20.3	43	↗
三好市	徳島県	2019/3	祖谷地区	6400	1620	↘
			池田町及び井川町地区	1700	300	↘
甘楽町	群馬県	2020/3	佐田町佐野地区	0	120	↗
			小幡城下町地区	207	207	→
松江市	島根県	2020/3	国府跡エリア	658.1	658.1	→
			美保園エリア	107.5	107.5	→
			鹿島エリア	36.8	36.8	→
			六道エリア	17.8	17.8	→
			旧城下町エリア	400.1	402	↗
恵那市	岐阜県	2020/3	宿場町大井地区	99	106	↗
			城下町岩村地区	3436	1782	↘
長浜市	滋賀県	2020/8	長浜城下町区域	61	110	↗
川越市	埼玉県	2021/3	北国街道木之本宿区域	0	51	↗
			川越市歴史的風致維持向上地区	225	225	→
美濃市	岐阜県	2021/3	城下町上知地区	159	159	→
			和紙の里牧谷地区	908	908	→
桜川市	茨城県	2021/3	在郷町真壁地区	195	94.5	↘
			桜川のサクラ地区	0	8.5	↗
小田原市	神奈川県	2021/3	小田原旧城下町・板橋区域	420	425	↗
			旧高岡町往來地区	308	308	→
高岡市	富山県	2021/3	伏木・吉久地区	139	213	↗
			太田地区	0	43	↗
			斎宮跡周辺区域	215	588	↗
明和町	三重県	2021/3	斎宮跡周辺区域	215	588	↗
京都市	京都府	2021/3	歴史的市街地地区	2724	13575	↗
高梁市	岡山県	2021/3	高梁地区重点区域	78	160	↗
			吹屋地区重点区域	210	600	↗
多賀城市	宮城県	2021/3	多賀城市歴史的風致維持向上地区	334	282	↘
白河市	福島県	2021/3	小峰城下町地区	761	331	↘
山鹿市	熊本県	2021/3	菊鹿古代の里重点区域	1125	1125	→
			山鹿湯まち重点区域	530	315	↘
松本市	長野県	2021/5	松本城下町区域	200	200	→
三重市	三重県	2021/5	亀山市東海道沿道区域	500	700	↗
尾道市	広島県	2022/3	尾道・向島歴史的風致地区	200	207	↗
			瀬戸田歴史的風致地区	137	137	→
大洲市	愛媛県	2022/3	大洲城下町	277	277	→
佐賀市	佐賀県	2022/3	佐賀城下町地区	400	411	↗
			三重津海軍所跡周辺地区	0	46	↗

(3) 文化財に関する歴まち計画の策定要件問題

2023年1月時点で歴まち計画を策定済みの88市町村133区域を対象に、策定要件である国指定文化財、重伝建地区のうち重点区域内に存在する最初に指定された国指定文化財、重伝建地区の指定年を調査したところ、2008年の歴まち法施行後に重伝建地区が国指定文化財に指定されたことで要件を満たし、歴まち計画策定や重点区域追加に至ったのは14市町15区域であった(表-4)。大半の市町村は歴まち法施行時にはすでに策定要件を満たしており、新たに要件を満たし策定に至った市町村は少ないことが明らかとなった。現時点で国指定文化財や重伝建地区を有しない市町村が歴まち計画を始めるのは困難

表-4 歴まち法施工後策定要件を満たした市町村の重点区域

市町村名	都道府県	歴まち計画認定年	重点区域名	重点区域内にある最初の重伝建地区認定年	重点区域内にある最初の国指定文化財認定年
横手市	秋田県	2018	北部重点区域	×	2010
			南部重点区域	2013	2017
榑倉町	福島県	2020	榑倉町歴史的風致維持向上地区	×	2014
栃木市	栃木県	2019	旧日光例幣使街道及び巴波川周辺区域	2012	×
桐生市	群馬県	2018	桐生歴史的風致地区	2012	×
前橋市	群馬県	2022	鷹橋地区	×	2018
甲州市	山梨県	2017	神金地区	2015	×
千曲市	長野県	2016	稲荷山・桑原・八幡地区	2014	×
岐阜市	岐阜県	2013	金華・輪廊屋区域	×	2011
郡上市	岐阜県	2014	城下町郡上八幡地区	2012	×
浜松市	静岡県	2022	天竜仁保地区	×	2018
三好市	徳島県	2010	池田町佐野地区	×	2010
佐賀市	佐賀県	2012	三重津海軍所跡周辺地区	×	2013
熊本市	熊本県	2020	川尻地区	×	2010
杵築市	大分県	2021	城下重点区域	2017	2020

であり、たとえ有する自治体であっても、歴史まちづくりを推進したいと考える地域にそれらが存在しなければその地域を重点区域に設定することができない。

5. 結論

- 1) 高梁市と津山市では歴まち計画を利用し、街路整備等各種整備が進められている。一方で長期間にわたり多大な事業費が必要となる無電柱化事業には継続的な財源確保が不可欠であり、財政規模が小さい自治体では事業規模を縮小せざるを得ない場合もあった。
- 2) 歴まち計画を運用している自治体では多額で使い勝手の良い補助金を得られ、文化庁の制度だけでは手の届かない事業も支援対象となり大いに役立っている。一方、事務量の増加、重点区域の範囲や策定要件等の制約があることから、他の制度を優先する自治体もある。
- 3) 重点区域の拡充は近年認められつつあるものの、人員不足等、他の課題は依然として解消されていない。

歴まち計画は未指定文化財では運用できないなど市町村の実態と国の方針が合致していない現状がある。都道府県指定文化財等でも運用できるようにすることや、計画策定や更新段階での事務手続きを簡略化し、小規模な自治体でも利用しやすい制度への改善が求められる。

謝辞：高梁市教育委員会の田村啓介氏、同市産業経済部日本遺産・歴まち推進室の小林由和氏、津山市観光文化部文化課の平岡正宏氏、同市産業文化部歴史まちづくり推進室の西村悟氏、倉敷市副市長の原孝史氏、矢掛町建設課の渡邊孝一氏、同町教育委員会教育課の藤原徳忠氏、西野望氏、藤田彩乃氏には質問回答や資料提供等多くのご協力を頂きました。厚く御礼申し上げます。

REFERENCES

- 1) 国土交通省：歴史まちづくり法について、<https://www.mlit.go.jp/toshi/rekimachi/content/001347749.pdf>, 2023年3月17日閲覧。
- 2) 阿部貴弘, 北河大次郎, 脇坂隆一：歴史的風致維持向上計画にみる歴史まちづくりの現状と土木史研究に期待される役割, 土木学会論文集D2, 67巻1号, pp.49-63, 2011.
- 3) 宮下拓也, 松井大輔：歴史的風致維持向上計画の第一期から第二期への展開にみられる変化と課題, 都市計画論文集, 56巻3号, pp.1092-1098, 2021.
- 4) 大石洋之, 西名大作, 田中貴宏：全国の自治体における無電柱化事業の実態に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 77巻674号, pp.839-846, 2012.
- 5) 中村遥子, 黒田乃生：伝統的建造物群保存地区における街路舗装の現状と課題, 日本建築学会計画系論文集, 75巻657号, pp.2729-2736, 2010.

(Received April 10, 2023)