

(修士論文)

歴史まちづくり法を活かした市町村のまちづくりの検証
～第1回計画認定都市である三重県亀山市を事例にして～

人文社会科学研究科 110M252

玉置 大也

目次

はじめに.....	1
第1章 歴史まちづくり法制定の経緯.....	3
(1)これまでの歴史まちづくりのあゆみ（法律の観点から）.....	3
(2)歴史まちづくり法の背景.....	3
(3)歴史まちづくり法の関連法の限界.....	4
(4)国による審議会での議論.....	8
第2章 歴史まちづくり法の概要.....	12
(1)法律の特徴.....	12
(2)「歴史的風致」とはなにか.....	12
(3)法律による計画認定と支援措置.....	14
(4)歴史まちづくり法による既存の法律の克服.....	17
(5)現時点での認定市町村.....	18
第3章 歴史まちづくり法のもとでの取組みの実際.....	20
1. 亀山市での歴史まちづくり.....	20
(1)調査地域概要.....	20
(2)合併以前の旧市町による取組み.....	21
(3)新市におけるまちづくり.....	22
(4)亀山市の歴史的風致維持向上計画策定の背景.....	24
(5)亀山市の歴史的風致維持向上計画.....	26
(6)歴史まちづくり法を利用した亀山市のまちづくり ～「東海道歴史文化回廊」～	28
(7)歴史的風致維持向上計画を通じた亀山市の歴史・文化「活用」像.....	32
(8)亀山市の歴史まちづくりにおける考察.....	33
2. 亀山市の問題点・今後の課題.....	35
おわりに.....	37

歴史まちづくり法を活かした市町村のまちづくりの検証
～第1回計画認定都市である三重県亀山市を事例にして～

人文社会科学研究科 玉置 大也

はじめに

近年では、「まちづくり」という言葉が一般の人々の間にも浸透し、広く用いられるようになり、その分野も景観や防災・各地域の特産品を活かしたものなど多岐にわたっている。それに伴い、各地域で資源を活かしながら魅力を引き出し、個性を見出そうとするとする取組みが、ある時は市民自ら、また、市民に近い行政である市町村単位で行われている。このような取組みの中で、この論文で取り上げる「景観」の分野では、市町村は自主条例である景観条例を制定し、積極的に景観の保護を進めてきた。しかし、この景観条例には法的拘束力がなく、時に開発業者等との間でトラブルを生んできたこともあった。この後の2004年の景観法成立により、この景観条例に法的裏付けができ、景観に関する取組みは進展し、今日に至るまで一定の成果を生んできたと言える。

しかし、この一方で日本においては、その近代化の過程で発展を重視するあまり、歴史ある建物や文化等が軽視され、破壊されてきたことも事実である。さらにはこれら景観の乱れに対応すべく制定されたわが国初の景観に関する総合的な法律である景観法も含め、古都保存法や文化財保護法等、既存の法律の限界も指摘され始めてきている。特に、地域に残る「歴史・文化」の面から見ると、近年顕著になってきている過疎化・高齢化等により、地域の祭りや行事等が急速に失われつつあるという現状がある。また、戦後の急速な都市化の過程において、伝統的な建造物が並ぶ町並みにふさわしくない電線類の設置や高層建築物が創出されてきた。こうした現状は、地域を一層没個性化させ、歴史ある町並みの魅力を失わせた。

こうした現状を受けて2008（平成20）年に、国によって歴史まちづくり法（正式名称は「地域に残る歴史的風致の維持及び向上に関する法律」であり、以下、「歴史まちづくり法」という）が国会で審議され、全会一致で成立した。この法律は、市町村が主体となって計画を策定し、その計画を国に認定してもらうという制度であり、この制度により、各地域にある歴史をこの法律を機にもう一度見直し、歴史的資源を活かしたまちづくりが各地域で取り組まれていくことが期待される。

そこで本論文では、「歴史まちづくり法」を素材とし、歴史まちづくり法に基づく計画の第1回認定都市である三重県亀山市を取り上げる。亀山市が歴史まちづくり法を使って、うまくまちづくりに活かすことができているのか、地域活性化に資することができるのか、その現状と課題について考察を行うことを目的としている。

こうした特徴を持つ歴史まちづくり法は、文化財や都市計画等に関する多くの制度のも

とに成立しており、また、その成立の過程では審議会等も幾回も開催されるなど、既存の法制度との関わりも無視できない存在である。

そこでまず本論文の構成として、第 1 章では、歴史まちづくり法に至るまでの法制度を振り返り、その変遷を見た上で歴史まちづくり法の経緯について整理した¹。さらに、なぜこの法律が必要となってきたのかということを既存の法律の限界という観点から考察してみた。その後、審議会での議論を整理し、国会での論点を整理した上で、歴史まちづくり法制定における背景を論じた。

続く第 2 章では、第 1 章で述べたような背景を基に成立した歴史まちづくり法の特徴や支援の内容等を詳述し、同法律がどのような法律であるのかを示した。

第 3 章では、歴史まちづくり法のこれまでの議論を基にして、計画が認定された市町村で、実際にどのように使われているのか、うまく使われているのかということを検討した。そこで、事例として亀山市を取り上げ、フィールドワークを行い、計画の中身を検討した。

おわりに、亀山市でのフィールドワークでの調査を基にして、これからの課題について考察を行った。

第1章 歴史まちづくり法制定の経緯

この論文で取り上げる歴史まちづくり法以前にも歴史まちづくりは行われてきた。以下、これまでの主な法律を中心に振り返り、その後、既存の法律の限界を考察することで、歴史まちづくり法制定の経緯について整理してみたい。

(1)これまでの歴史まちづくりのあゆみ（法律の観点から）

日本における歴史的環境に関する保全の制度は、戦前の1897年（明治30年）に「古社寺保存法」が制定されたことに始まる²。その後、史跡名勝天然記念物保存法³、国宝保存法⁴や1966年（昭和41年）に「古都における歴史的風土に関する特別措置法」（以下、「古都保存法」という）、また、文化財保護法などが制定され、特に文化財保護法はその後幾度か改正を加えられてきた⁵。その結果、文化財の指定制度や登録制度、伝統的建造物群保存地区の制度等が整備されてきた。歴史的景観に関する法律の整備の観点から言えば、特に文化財の保護の面からは関連法の整備が進んできていたといえるであろう。このほか、近年では都市計画法や景観法も整備され⁶、これらの制度のもとにおいて一定の成果を上げ、充実してきたと言える。近年の状況としては、地方分権の流れとも重なって、市町村自身が、また、そこに住む市民が、自らのまちに残る歴史的建物等を積極的に保存していこうと取り組んでいるところである。

(2)歴史まちづくり法の背景

我が国では、国民共有の文化的な資産である歴史的建造物、すなわち城や神社仏閣等が人々の生活の中心となり、これらの建造物を核として、多くの市街地が形成されてきた。たとえば、重要文化財である城址を中心に城下町を形成している都市、重要文化財である寺を中心に門前町を形成している都市、さらには本論文で取り上げる亀山市の関宿のように、重要伝統的建造物群を核とした町並み等が存在している⁷。また、その歴史的建造物で営まれる工芸品の製造販売や祭礼行事など、地域の歴史・文化を反映しながら形成される風情やたたずまいといった良好な環境も存在している。

これまで、このような歴史的建造物においては、上記(1)に示した法律の制度や、文化財保護法に基づく重要文化財の指定や重要伝統的建造物群保存地区⁸の指定等により、その保存が図られてきた。

しかしながら、近年では、以下に掲げるような問題が起きている。

まず第一に挙げられるのが、維持管理に多くの費用や手間がかかり、所有者の高齢化や人口の減少による担い手の不足が顕著になっているという問題⁹である。

近年では、歴史的建造物や良好な環境を保有する地域の多くで、このような問題を抱えている。こうした地域では、地域で守っていくべきであるもの、すなわち歴史的なものを守っていけなくなるということにより、地域の共同体の崩壊や、地域のきずなが失われてきているという問題が起きている¹⁰。

第二に挙げられるのが、既存の法律の限界という問題¹¹である。

既に述べてきたように、従来は主に歴史的環境の保全に関して、代表的なものとして「古都保存法」や「文化財保護法」、「都市計画法」や「景観法」が存在した。

しかしながら、こうした現行の法律は、これまで一定の成果を挙げてきたものの、現在ではいくつかの問題が指摘されている。この問題については、次項で指摘したい。

このほか、近年では市町村合併の流れから、合併した市町村内において、新しい市としての一体感醸成の必要性から歴史まちづくりを利用し、その活用のための新法の必要性が高まってきたということもひとつの制定の背景としてあげられる¹²。

こうした担い手が不足しているという背景や、これまでの既存の法律による施策のもとでは限界があるということから、歴史的環境が急速に滅失している。特に現在では、歴史的な町並みが残る地域においては、歴史的建造物や地域の祭り等の行事等の人々の活動を存続させていくことが難しくなっている。そこでこのような地域に残る歴史的景観や人々の活動等が失われるという現状に対応するため、既存の法律に代わる新たな法律の必要性が指摘されるようになった。

以上述べてきたような、既存の法律の限界や、担い手不足や所有者の高齢化による地域のきずなの崩壊という問題、新市の一体感醸成のための新法の必要性といったことが背景となり、「歴史まちづくり法」が社会資本整備審議会¹³や文化審議会¹⁴等の審議会の議論を経て、制定されることとなった。

次項では、制定の背景である既存の法律の限界について、考察してみたい。

(3)歴史まちづくり法の関連法の限界

これまでの歴史的景観に関する施策は、古都保存法や景観法、都市計画法等が、地域の歴史的景観を活かしたまちづくりにおいて、一定の成果を挙げてきたものの、現在ではさまざまな課題を抱えている。以下、①古都保存法¹⁵、②文化財保護法¹⁶、③都市計画法・景観法¹⁷について順に検討していくこととする。

①古都保存法

1960年代以降の高度経済成長とそれに伴う急激な都市化によって、全国的規模での都市の自然環境、歴史的環境が破壊された。特に京都、奈良、鎌倉といった日本を代表する古都における環境破壊が進行し、開発に伴う様々な問題が生じているという現状は、市民・文化人の景観保存に対する機運を高まらせることとなった。こうした高まりのもと、「古都保存連絡協議会」が結成され、古都を守るための新しい法律の要請がなされた。そして、古都保存法は、史跡・文化財と一体となった山並み、緑地、田園景観を開発から守るために1966年（昭和41年）に「古都保存法」は制定された。

同法においては、「わが国の歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況」と定義される「歴史的風土」という用語を日本で初めて用い、これを後世に引き継ぐべき国民共有の文化的資産として適切に保存するため国等において講ずべき措置を定めている。古都における歴史的風土を保存するために必要な土地の区域を「歴史的風土保存区域」として設定でき、特に重要な部分については「歴史的風土特別保存地区」が都市計画で定められるようになった。

同法律に基づき、現在、京都市、奈良市、鎌倉市、天理市、橿原市、桜井市、奈良県生駒郡斑鳩町、同県高市郡明日香村¹⁸、逗子市及び大津市の10市町村が「古都」に指定されており、これらの市町村においては既述の制度や都市計画決定等の措置を講じることによって、区域内での開発行為を規制すること等により、古都における歴史的風土の保存を図っている。

古都保存行政の結果、奈良、京都、鎌倉の山並み、緑地等、同法律のもとで古都の歴史的風土を保存するという目的は、一定の成果を果たしてきたと思われる。しかしながら、現在においては、そこに対応しきれない限界も顕在化してきている。

古都保存法は、その対象都市として、かつて古代から室町までの政権所在地である4都市10地域に限定して適用されており、市街地における歴史的建造物の保全や、古都以外の都市への適用が不可能であった。古都以外の文化的遺産はその対象外となり、典型的な重点保護主義、選択保護主義のあらわれであるとされた。このため、他の港町や宿場町、城下町等、古都以外の歴史上重要な都市においても、歴史的建造物や工作物の周囲やその背後における景観の乱れが顕著になった。古都以外においても、また、主要対象として市街地にも政策を構築すること、そのために適用できるような財政支援・税制支援を行うことができるような仕組みが必要となってきた。すなわち、古都保存法では、古都以外の地域は対応しきれず、歴史的文化的遺産を保存・継承していくことが必要となっていたというところに限界があったのである。

②文化財保護法

第二次世界大戦後、敗戦後の経済的な疲弊と混乱、農地改革や華族制度の廃止等の社会的変革と敗戦による価値観の変化等があいまって、文化財の散逸や海外流出の危機的状況が続いていた。このような機運が高まる中で、1949（昭和24年）に世界最古の木造建築物である法隆寺金堂の焼損、焼失という事件が起きた。これが契機となって、人々の文化財への意識が高まり、文化財保護の動きが活発化していった。その結果、1950年（昭和25年）に議員立法により、「文化財保護法」が成立した。文化財保護法は我が国最初の文化財保護に関する全般的立法であり、従来の法律を統合するとともに、大幅に制度の拡充を図ったものである。この立法は、わが国の文化を考えるうえで欠くことのできない歴史・自然を文化財として総括して保護対象とする法整備であり、これまで種別によって分かれていた国宝保存法と史蹟名勝天然記念物法を一元化すると共に、その保護対象も無形文化財、民俗資料、埋蔵文化財も保護対象に含めたものであった。

同法はその後幾度も改正され、文化財の概念やその保護範囲は拡大した。その間、重要無形文化財の指定と保持者の認定制度や埋蔵文化財包蔵地の概念の導入、無形民俗文化財の指定制度の導入と伝統的建造物群保存地区制度の新設、民俗技術の保護対象への追加、文化財登録制度の拡充等がなされている。

文化財保護法を通じた歴史的景観の保存には、伝統的建造物群保存地区制度の活用が挙げられる。この制度では、市町村等地元自治体が地区を決定し、保存する等、住民と折り合いをつけながら、文化財としての価値を保存するという仕組みであり、文化財を単体で保存することから建物群として面的に保護できるように拡大したものである。

しかし、文化財保護法はこうした伝統的建造物群保存地区制度のような仕組みもあるものの、同法自身は全体として捉えると、歴史的建造物の保存に際しては限界があるように思われる。すなわち第1条に規定されている内容がそれを表している。

「この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする。」（文化財保護法第1条）

以上に規定されていることから明らかなように、この法律が目的としているのは、国の法律制度としての文化財の保存と活用である。すなわち、同法自身は文化財そのものの保存及び活用を図るための法律であり、国等により指定もしくは選定された文化財については保存されるものの、文化財の周辺環境の保存・整備は直接の目的としておらず、その保存・整備は困難であるということである。このため、地域において広域的な取組みを行おうと思っても困難な状況にあった。

また、文化財保護法で指定されていないものは整備の対象とはならず、切り捨てられていたという面があり、地域のきずなが失われ始めてきているという状況が見られるようになってきた。ここに限界が見られるようになってきたのである。そこで、地域の文化等、

その活性化を図り、地域のアイデンティティを確保するためにも従来の文化財保護法にとられない、文化財を活かした歴史的なまちづくりの推進ということが必要となってきた。

③景観法・都市計画法

21世紀になり、「美しいまちづくり」という言葉が行政施策として捉えられるようになった。2003年（平成15年）には「美しい国づくり政策大綱」として総括的な政策の指針が打ち出され、地域の個性が重視されるようになった。この間、地方自治体の側においても、開発の進行によって都市の景観が損なわれ、村落の景観が衰退する中で、地方自治体が条例による景観の保護、形成を図るという事例が増加していき、2003年（平成15年）9月末の時点では、27の都道府県と450の市町村で500以上の景観に関する条例が定められていた。これらの条例で、景観形成地区や重点地区の指定が行われており、こうした地方自治体の自主条例に対して法的な根拠を与えるものとして、2004年（平成16年）に国土交通省主導の下で、「景観法」が成立した。

一方、1919年（大正8年）には旧都市計画法が成立し、旧美観地区（後の景観地区）や風致地区制度が導入された。現在の都市計画法に至るのは、1968年（昭和43年）、1980年（昭和55年）の都市計画法全部改正を経てのことであり、それまで国にあった都市計画の決定権限が地方公共団体に移譲され、住民に身近な都市計画制度として、地区計画制度が導入される等の改正が行われた。

しかし、景観法には、歴史的景観に関する制度として景観重要建造物の制度があり、一方で都市計画法は、上記の旧美観地区や風致地区等の仕組みがある。ただ、これらの制度は、それを通じて、主要建造物の周囲との調和や、市街地をコントロールするための規制をすることを目的としたものである。

この二法の問題点として挙げられるのが、規制措置中心であって、建築行為や開発行為の規制は可能であるが、歴史的な建物の復元等の歴史的な資産を活用したまちづくりへの積極的な支援がないということである。

まず景観法は、「我が国の都市の形成・良好な景観の形成を図るため、景観計画を策定し、景観計画区域を定め、この地域における良好な景観の形成に関する方針及びそのための規制」について定めている。

一方、都市計画法は、まちを健全に維持し、豊かに育てていくためのまちづくりの計画であり、これも景観法と同じように、必然的に整備・開発・規制措置中心の法律になっている。ゆえに、歴史的な建物の維持管理にかかる費用や、建物を買うための費用の補助というものは期待できない。ここに、現在限界が見られるようになってきている。そのため、こうした「規制」のみではなく、「支援」の面からも利用できる法律の必要性が挙げられるようになった。

こうした既存の法律の限界が認められる中で、歴史まちづくり法では、従来の縦割り行政にとらわれず、文化財行政とまちづくり行政とが連携するという仕組みになっている。総合的・一体的な計画の下、地域の伝統や歴史をトータルに捉えたまちづくりの必要性が現在のまちづくりには求められている。後述する国の審議会の議論の中でもその方向性が示されるようになってきている。

また、近年では各地域において、所有者の高齢化や人口減少等により、歴史的な建造物や町並みが急速に失われており、同時に地域の伝統芸能等、歴史的風情や情緒、たたずまいといった良好な市街地の環境が失われつつある。

こうした既存の法律の問題や、所有者の高齢化や人口減少による歴史的建造物、伝統芸能等の担い手の問題等の現状を受けて、歴史的な環境を守るために、歴史まちづくり法が制定された。この歴史まちづくり法立法にあたって、国でも審議会を開催し、今後の歴史的環境の保全に関して議論を行ってきた。歴史まちづくり法の背景として、これら審議会での議論が歴史まちづくり法の趣旨と重なるところがあると思われる¹⁹ので、次項ではこの審議会の議論に関して述べることとする。

(4)国による審議会での議論

既に述べてきたように、今日では、少子・高齢化や人口減少などの担い手不足や、既存の法律の限界から、歴史的な環境が失われつつあるという現状にある。こうした現状を受け、国においても既存の法律の限界を克服すべく、審議会が開かれた²⁰。

①社会資本整備審議会による審議の経緯

古都保存法において指定された古都においては、歴史的風土を保存するために必要な建築や宅地造成の規制を行うとともに、特に重要な地区は都市計画に定めて現状凍結的な厳しい規制を行った。この古都保存法の措置により、指定された古都においては文化財等の歴史的建造物や遺跡等が一体となった環境が守られることとなった。

一方で、古都保存法の限界も見え始めてきた。既に述べてきたように、古都以外の地域においても歴史的文化的遺産を保存・継承していくことが必要となった。古都保存法施行40年目の節目にあたる平成18年6月に開かれた社会資本整備審議会「古都保存行政の理念の全国展開小委員会」において、「古都以外にも優れた歴史的文化的遺産を今に伝える都市は多数存在する。よって、京都、奈良、鎌倉などの古都以外の都市であっても国民共有の財産として保存・継承すべき歴史的風土について、国として保存・継承する方策の検討が必要である。」という報告がなされた。

こうした議論の中で、全国的にも歴史的、文化的に価値の高い資産をテーマとしたまちづくりに積極的に取り組む事例が各地で行われるようになってきた。その一方で、既存の法律の限界から、文化財行政とまちづくり行政が連携し、総合的・一体的な計画に基づき、

自然や地形と結びついた地域の伝統や文化を表している市街地の形成をトータルにとらえたまちづくりの必要性が指摘されるようになってきた。

このため 2008（平成 20 年）の「歴史的風土の保存・継承小委員会報告」において、既存の法制度を最大限に活用しつつ、「歴史的風致」という新たな概念を導入し、文化財行政とまちづくり行政の連携の下、歴史的文化的遺産を復原・再生していこうという方向性が示されている。

②文化審議会による審議の経緯

①で述べた社会資本整備審議会での審議と同じくして、歴史まちづくり法の立法化にあたっては、文化財保護行政の側においても議論がなされている。1994 年（平成 6 年）の文化財保護審議会文化財保護企画特別委員会及び 2001 年（平成 13 年）の文化審議会文化財分科会企画調査会の議論から、その保護の充実が図られてきたところである。しかしながら、近年の社会の変化、つまり、過疎化や少子高齢化等により歴史的建造物や文化的景観、地域の祭り等、伝統的に培われてきた文化等が失われつつある。この状況を受け、地域の文化等、その活性化を図り、地域のアイデンティティを確保し、そのきずなを維持することが重要課題となってきた。そこで、2006 年（平成 18 年）から 2007 年（平成 19 年）にかけて行われた文化審議会文化財分科会企画調査会において、「文化財を総合的に把握するための方策」についての検討がなされ、同年 10 月の同会の報告において、地域の文化財を周辺環境も含めて総合的に把握し、保存・活用する地方公共団体の取組みを国が支援する仕組みの必要性が欠かせないものであるということが指摘されている。

この報告の中で、文化財を総合的に把握するための方策として、地域の文化財を周辺環境も含めて総合的に把握し、保存・活用することで地域の魅力の増進につなげるため、市町村において、住民等の参加の下で「歴史文化基本構想」²¹が策定されることが重要であると提言している。そのための支援の方策として、文化財の公開・活用に関する情報発信、文化財に親しむ機会の充実、人々の文化財保護に対する支援の枠組みづくりや行政と民間団体、市民等との連携の促進が挙げられている。

これらの社会資本整備審議会や歴史的風土部会などの審議会の議論等を反映する形で「歴史まちづくり法」案が、2008 年（平成 20 年）1 月開会の通常国会で審議され、報告がまとめられた直後の同年 1 月 29 日の国会で閣議決定されて、同 5 月 16 日に通常国会にて全会一致で成立し、同 23 日に公布、同 11 月 4 日に施行された。

そこで次章の第 2 章では、この歴史まちづくり法がどのような法律であるのか、その概要と特徴を考察していくこととする。

○審議会の経緯・歴史まちづくり法の検討経緯資料

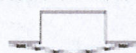
審議会での検討経緯を示すと、以下の資料²²のようになる。

審議会の経緯等

歴史的風土審議会 今後の古都における歴史的風土の保存のあり方について(H10.3)

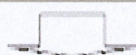
古都以外の都市における歴史的・文化的資産についても、同様に国民共有の遺産として保存、継承が図られるべきである。

古都で培われた歴史的風土の保存の理念と枠組みを、古都の範囲に限られることなく、広く全国に展開する等、その方策を検討する必要がある。



社会資本整備審議会 古都保存行政の理念の全国展開小委員会報告(H18.7)

まちづくりに関る制度等が歴史的・文化的資産の保存・活用を軸として積極的かつ有機的に活用されるよう発想を転換するとともに、歴史的・文化的資産を保存・継承する方法を、法制面、財政面、税制面から検討すべき。



社会資本整備審議会答申 今後の古都保存のあり方はいかにあるべきか(H20.2)

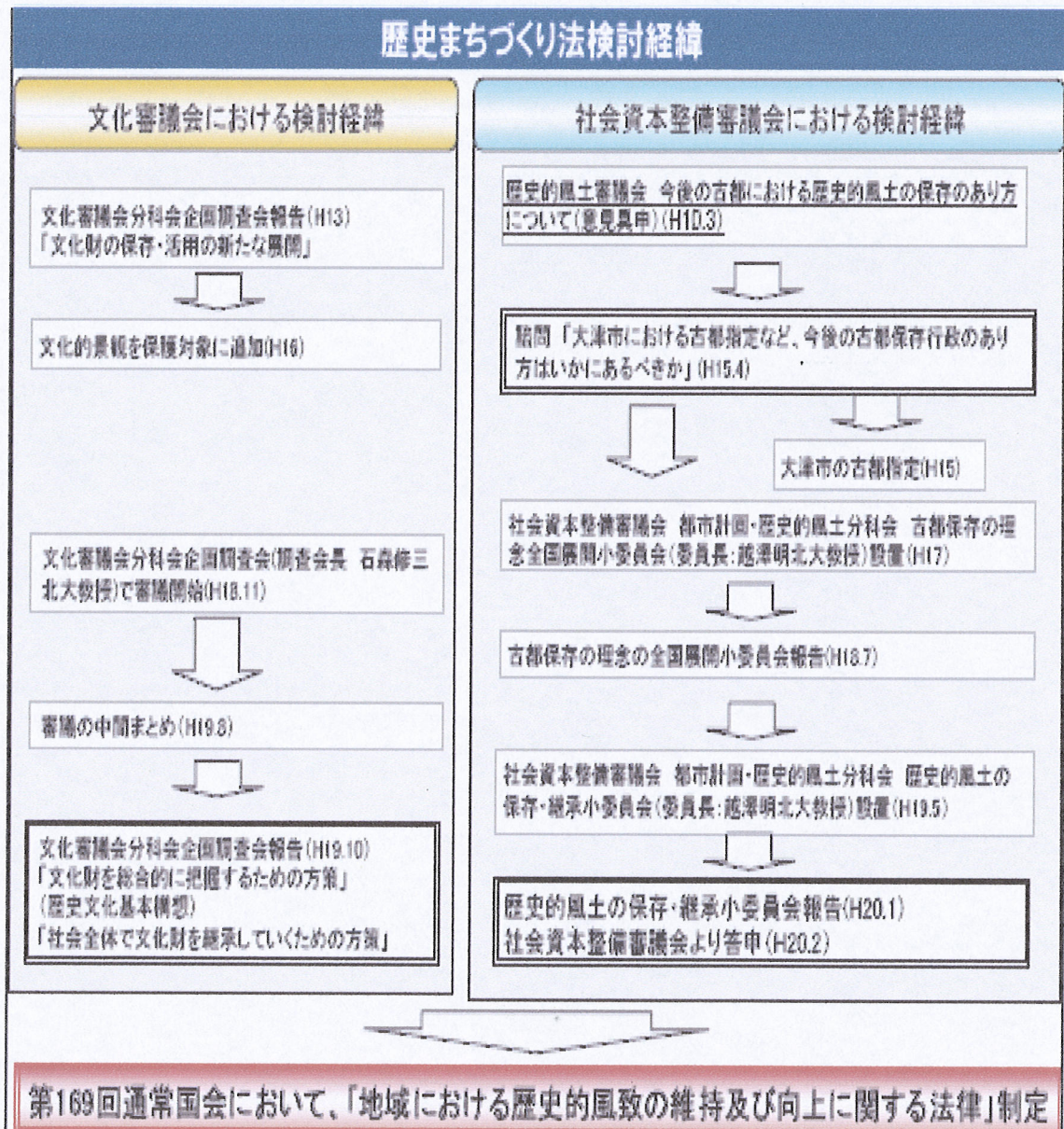
国は、現存する歴史的風致の保存・継承、及び消失するおそれのある歴史的風致の再生を図るまちづくりを積極的に推進するため、新たな支援措置または既存制度の特例措置を講ずる制度の枠組みを構築するべきである。

文化審議会文化財分科会企画調査会報告書(H19.10)

地域の文化財を周辺環境も含めて総合的に把握し、保存・活用する地方公共団体が中心となった取組を、国が支援する具体的な仕組みが必要である。

○歴史まちづくり法の検討経緯資料

歴史まちづくり法の検討経緯を示すと、以下の資料²³のようになる。



第2章 歴史まちづくり法の概要

第1章で見てきた背景から、市町村により、文化財を中心として形成される歴史的な風情や情緒を活かしたまちづくりを推進し、国が地域の取組みを積極的に支援することにより、国及び地域にとって貴重な財産である歴史的風致の次世代への継承を図るため、歴史まちづくり法が成立した。

第2章では、歴史まちづくり法の概要を見ていくことによって、その特徴や新しさといった点を考察していく。

(1) 法律の特徴

歴史まちづくり法は、既に述べてきたように国会での議決を受けて、2008年（平成20年）11月に施行された。この法律は文部科学省（文化庁）と国土交通省、農林水産省の三省庁共管であり、従来、それぞれが行ってきたまちづくり関係や景観保護、町並み環境整備、農山漁村の活性化事業、文化財の保存活用事業の窓口を一本化して、それまで縦割りで行われてきた事業を、この法律を使うことにより、一体的なまちづくりの事業展開を図ることができるという点で、画期的な法律であると言える²⁴。また、市町村自身が住民と連携・協力して、歴史的風致維持向上計画と呼ばれる計画を作成し、認定を受けることで重点的な支援を受けることができる仕組みとなっている。市町村自らが地域ごとのまちづくりを行っていくことにより、歴史まちづくり法を使った地域づくりがこれからますます増えていくことが考えられる。

この法律の内容の特徴としては、「歴史的風致」という新たな概念を導入し、ハードとソフトの両面から支援を受けられること、それに市町村自らが計画を作成し、国の主務大臣からの認定を受けると、計画に基づいたさまざまな支援を受けることができるという点にある。

以下、こうした特徴について概説していきたい。

(2) 「歴史的風致」とはなにか

歴史まちづくり法では、新しい概念として「歴史的風致」という言葉を用い、法の第1条でその意味を明示している。

（第1条）「この法律は、地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境（以下、「歴史的風致」という）の維持及び向上を図るため、文部科学大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣による歴史的風致維持向上基本方針の策定及び市町村が作成する歴史的風致維持向上計画の認定、その認定を受けた歴史的風致維持向上計画に基づく特別の措置、歴史的風致維持向上地区計画に関する都市計画の決定その他の措置を講ずることにより、個性豊かな地域社会の実現を図り、もって都

市の健全な発展及び文化の向上に寄与することを目的とする。」

この第1条に示されているとおり、歴史まちづくり法における「歴史的風致」とは、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動と、その活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」として、ハードとしての建造物と、ソフトとしての人々の活動を合わせた概念である。

このような歴史的風致を、特にこの法律においては「維持」するのみでなく、「向上」することが最大の目的である。歴史を活かしたこうしたまちづくりを行おうとする市町村はそのため、後述する歴史的風致維持向上計画と呼ばれる計画を作成し、国の認定を受けなければならない。国の認定を受けると、市町村が作成した計画に基づいて、様々な支援が受けられる（認定の仕組みについても後述する。）。市町村が、この歴史まちづくり法に基づいた国による支援を景観法による規制措置とのアメとムチの関係²⁵というかたちで法律を使い、景観法を補完することも、この歴史まちづくり法の目的の一つである。

ここで、歴史まちづくり法第1条に言う「建造物」²⁶とは、建築物にとどまらず、遺構、庭園等、人工的なものを総称したものを言うと言われるが、後に見る歴史的風致維持向上計画の中の重点区域の核となる建物については、①重要文化財として指定された建造物、②重要有形民俗文化財として指定された建造物、③史跡名勝天然記念物として指定された建造物²⁷、④重要伝統的建造物群保存地区内の伝統的建造物群に限られている（法第2条第2項）。

また、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動」²⁸とは、祭りや年中行事等の風俗慣習、地域において伝承されてきた民俗芸能だけでなく、伝統的な農業・林業・漁業に関わる生業・生産、伝統的な工芸技術による生産やその販売、鍛冶や大工等の諸職も含んだものと解される。

こうした歴史的風致を通じ、歴史的建造物等の「ハード」の面と、伝統産業や伝統芸能といった「ソフト」の面の両方を守るべきものとして定義している。従来から伝統産業や伝統芸能を守る仕組みは存在していたものの²⁹、それは庶民の生活の営みとは離れたところのものであり、人々の生活の営みに密着した支援というものは今まではなかったと言える。それは文化財保護側とまちづくり側とのいわば境界線上のものであったからであり、そうした伝統産業や伝統芸能にまちづくりの面からこの歴史まちづくり法が支援を行うということは非常に意義のある点であると言える。

また、この歴史まちづくり法に基づく歴史的風致維持向上計画の作成を通じて、自分たちのまちの歴史的風致を定義できるようになった³⁰ことも大きな点である。以下では、このような市町村それぞれの歴史的風致がいかにして歴史まちづくり法を利用してまちづくりを進めていくことになるのか、その制度の仕組みについて概説する。

(3) 法律による計画認定と支援措置

(i) 歴史まちづくり法認定にむけて

(ア) 仕組み

市町村が、歴史まちづくり法に基づく制度を活用してまちづくりを進めていくためには、まず主務大臣である文部科学大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣が法施行時に作成する基本方針³¹に基づいて、「歴史的風致維持向上計画」と呼ばれる計画を策定する必要がある。そしてこの計画の認定を主務大臣と関係行政機関との同意によって受けることにより、法律上の特例措置や支援措置を受けて、歴史まちづくりを進めていくことができるという仕組みになっている。

(イ) 歴史的風致維持向上計画

歴史的風致維持向上計画を市町村で作成するに当たっては、市町村内部局の中で、文化財行政とまちづくり行政が緊密に連携し、計画を作り上げ、あらかじめ計画に記載しようとする施設の管理者に意見を聞いたり、公聴会や住民の意見を反映させる場を設けたりしていく必要がある。その上でこの計画には、次のような事項を記載する必要がある。(法4条2項) その事項とは、

- ①歴史的風致の維持及び向上に関する方針
- ②重点区域の位置及び区域
- ③文化財の保存又は活用に関する事項
- ④歴史的風致維持向上施設の整備又は管理に関する事項
- ⑤歴史的風致形成建造物の指定の方針、計画期間等

である。

また、特にこの計画の作成にあたっては、あらかじめ地域に存在する文化財等を調査により適切に把握し、文化財を周辺環境まで含めて総合的に保存・活用するための基本的な構想である「歴史文化基本構想」を策定し、それを踏まえた歴史的風致維持向上計画となっていることが望ましいとされている。

認定の基準としては、地域の歴史的風致の維持及び向上に意義があることが重要である。伝統的な技術の蓄積等が行われる場として、地域の新たな文化や産業を創造する発想の源として、また当該地域を訪れる人々が地域の歴史や伝統を体感し、参加する場として大きな価値を持つことや、地域の歴史、文化、伝統を伝えるための重要な観光資源でもあり、地場産業の振興や交流人口の増加等、各地域のアイデンティティの確立や我が国の固有の伝統文化を後世に保存・継承するという大きな意味を持つことが国の基本方針の中で挙げられている。

そのほかにも、上記②に示したように国の基本方針においては、重点区域の設定に関する基本的事項等、市町村が計画を策定する際に、基準となる事項が示されている。

このような国の基本方針を基にして、歴史まちづくりを行っていかうとする市町村は、既述したように歴史的風致維持向上計画を国に認定してもらうことが必要になるという仕組みになっている。この計画の認定の重要な基準の一つとなるのが、計画に記載されるべき事項のうちの一つである、重点区域というものである。次項で詳述する。

(ウ)重点区域

「重点区域」とは、「歴史的風致の維持及び向上を図るための施策を重点的かつ一体的に推進するために市町村が計画の中で指定する地域」で、計画を策定しようとする市町村は、必ず定めなければならないものとされている（法5条）。この区域は、市町村の計画の中でも中心となってくるものである。

重点区域内には、核となる建造物が存在している必要があり、既述したように重要文化財建造物や重要伝統的建造物群保存地区が存在するとともに、地域住民による伝統産業、祭りや年中行事が継承されている地域³²となっている。この区域の設定に際しては、テーマ・ストーリー性が必要とされ、総合的かつ一体的に施策を推進していくことが必要となっている³³。

だが、重点区域として設定された地域には、特に歴史的な建造物が残されており、良好な市街地が形成されていることが多いものの、このような市街地においては、都市計画の用途地域制限により、歴史的な建造物が本来の用途で活用されていないことが問題となっている³⁴。そのことと維持管理の難しさから、多くの町屋等が空き地になっているという現状がある³⁵。そこで、このような地域において、「歴史的風致維持向上地区計画」により、歴史的風致にふさわしい土地利用（用途）の設定をすることができる。

この歴史的風致維持向上地区計画制度は、市町村が、歴史的風致の維持及び向上と土地の合理的かつ健全な利用を図ることが必要な土地の区域について、歴史的風致維持向上地区計画に、当該区域の土地利用に関する基本方針として地域の伝統的な技術又は技能により、製造された工芸品等の販売を主たる目的とする店舗や地域の伝統的な特産物を主たる材料とする料理の提供を主たる目的とする飲食店等の地域の歴史的風致にふさわしい建築物等の用途、規模等を定めることにより、用途地域による用途の制限にかかわらず、歴史的風致にふさわしい用途の建築物等の整備を可能とするものであるとされる。

また、重点区域内の歴史的建造物を向上計画に即して「歴史的風致形成建造物」として指定すると、建物の復元修理等には「歴史的環境形成総合支援事業」による支援を受けることができる。「歴史的風致形成建造物」とは、歴史的風致の維持及び向上に寄与する公共施設であり、その保全を図る必要が認められる建造物である。道路、駐車場、公園、河川、水路、運河、海岸、交流施設、体験学習施設、集会所や案内板等に至るまで幅広いものが対象となっている。「歴史的環境形成総合支援事業」等の支援・特例措置については、次項で述べることとする。

(ii) 支援・特例措置

市町村が歴史的風致維持向上計画を策定し、各種計画をその中に位置づけ、国の主務大臣による認定を受けることによって、各市町村は国からハードとソフトの両面からの支援や特例措置を受けることができるようになる。その支援や特例措置³⁶とは、以下のようなものである。

〈支援〉

- ①歴史的環境形成総合支援事業
- ②都市公園事業
- ③まちづくり交付金
- ④街なみ環境整備事業
- ⑤地域用水環境整備事業

〈特例措置〉

- ①歴史的風致形成建造物制度（第12～21条）
- ②農用地区域内の開発行為の特例（第23条）
- ③文化財保護法の規定による事務の特例（第24条）
- ④都市公園法の特例（第25条）
- ⑤路外駐車場についての都市公園の占有の特例等（第26条）
- ⑥市街化調整区域内における開発行為の許可の特例（第28条）
- ⑦屋外広告物法の特例（規則第4条）
- ⑧特別緑地保全地区における行為の制限に関する事務の市町村長による実施（第29条）
- ⑨電線共同溝の特例（第30条）
- ⑩その他

このような支援措置の中でも、特に①の歴史的環境総合支援事業は、歴史まちづくり法に基づいて認定を受けた市町村の計画の重点区域において実施される歴史的風致形成建造物の修理・買取、移設・復原を支援するものである。それとともに、あわせて実施する歴史的風致形成建造物に係る防災設備の整備、歴史的風致を損なっている建造物等の景観上の改善、歴史的風致形成建造物等の活用を促進するための施設の整備、伝統行事の活性化に向けた取組みを総合的に支援するという事業³⁷である。この支援措置は、重点区域に指定されている地域のハードとソフトを支援するための事業で、既存の法律では対応できなかった両面を補助するものであり、その限界を克服する上で大きな意義をもたらすものであると考える。

またこのほか、税制面での支援や既に述べた歴史的風致維持向上地区計画等、さまざまな支援措置が用意されている。さらに、歴史まちづくり法の計画認定そのものと直接的に

ものではないが、関連施策の実施による支援措置もある。

歴史まちづくり法に基づく計画の認定都市は、各種計画をこうした支援措置や特例を受けながら、歴史を活かしたまちづくりを進めていくことが期待される。

(4)歴史まちづくり法による既存の法律の克服

歴史まちづくり法の制定により、これまで述べてきたような古都保存法、文化財保護法や景観法・都市計画法といった既存の法律ではできなかった点を克服できるのではないかが期待される。歴史まちづくり法は、規制を主にする景観法と両輪の関係となつて補完する機能が求められ、景観を規制するだけでなく、支援するという新たな面から担っていくことになる。

また、従来は縦割りで行われてきた事業を、この法律によって、「重点区域」を中心に一体的なまちづくりを進めることができるようになった。その結果、文化財や文化遺産を幅広い領域で活用することにより、未指定の文化財を保存・活用することもできる。歴史まちづくり法の認定には、国指定の文化財があることが条件となっているが、この歴史まちづくり法をきっかけとして、後述する亀山市のように、文化財を積極的にまちづくりに展開していくことも期待される。

そのほか、まちづくりという観点からは、市町村や地域住民の自主性が重視されることが望ましいにもかかわらず、文化財保護法や古都保存法の枠組みが必ずしもその要請に沿うものではなかったと考えられる³⁸。これに対して、歴史まちづくり法では、市町村自らが計画を策定することができることとなっている。そして、市町村の計画が国に認定された場合には、計画に基づいて設立された「歴史的風致維持向上支援法人」³⁹等の地域住民にもまた歴史的風致の維持・向上に関わり得る地位を与えられている。

さらに、歴史まちづくり法に期待されることに、これまでの古都保存法のように昔の政権所在地のみであった適用範囲を広げることによって、日本中の歴史まちづくりに関心のある自治体に広げることができるようになった。しかも、古都保存法よりも対象範囲を広げることによって、古都保存法が対応しきれないところ⁴⁰までをこの歴史まちづくり法によって担うことができるようになった。

こうした「景観法の補完」、「文化財を積極的に活かしたまちづくりの推進」、「古都保存法で対応できない地域への対応」という意味をこの法律は持ち合わせていると考えられる。また、今まで述べてきた既存の法律は、国が主体的な役割を果たす形で、地方公共団体が主体的な役割を果たしていなかった。これに対して、歴史まちづくり法は文化財のある地域にとどまらず、その周辺にある文化財のない地域を含めた広い区域を市町村自身が指定し、計画を立てることができる。このような「市町村主体」という仕組みも大きな意味を持っていると言えるのではないだろうか。

(5)現時点での認定市町村

2012 年（平成 24 年）1 月 18 日現在、歴史まちづくり法の適用を受け、歴史的風致維持向上計画を策定した市町村は、26 市町存在する。その内訳を認定の時期ごとに分けて整理して見てみると、以下のようになる⁴¹。

第 1 回認定都市（2009 年 1 月 19 日）：	弘前市（青森県）
金沢市（石川県）	
高山市（岐阜県）	第 6 回認定都市（2010 年 3 月 30 日）：
彦根市（滋賀県）	甘楽町（群馬県）
萩市（山口県）	
亀山市（三重県）	第 7 回認定都市（2010 年 11 月 22 日）：
	高梁市（岡山県）
第 2 回認定都市（2009 年 3 月 11 日）：	太宰府市（福岡県）
犬山市（愛知県）	三好市（徳島県）
下諏訪町（長野県）	
佐川町（高知県）	第 8 回認定都市（2011 年 2 月 23 日）：
山鹿市（熊本県）	白河市（福島県）
桜川市（茨城県）	松江市（島根県）
第 3 回認定都市（2009 年 7 月 22 日）：	第 9 回認定都市（2011 年 6 月 8 日）：
津山市（岡山県）	高岡市（富山県）
	小田原市（神奈川県）
第 4 回認定都市（2009 年 11 月 19 日）：	松本市（長野県）
京都市（京都府）	川越市（埼玉県）
第 5 回認定都市（2010 年 2 月 4 日）：	第 10 回認定都市（2011 年 12 月 6 日）：
水戸市（茨城県）	多賀城市（宮城県）
長浜市（滋賀県）	

以上のように、これまで10回にわたり、歴史まちづくり法に基づき、国から歴史的風致維持向上計画の認定を受けている市町がある。

こうして認定された市町を見ると、歴史まちづくりを進めていこうとしている市町が、人口がそれほど多くない比較的小規模な自治体であり、また、必ずしも有名であるというところばかりではないということがわかる。特に、金沢市や彦根市、京都市等は、歴史を活かしたまちづくりを行っていることで知られているが、本論文で取り上げる亀山市等、それほど有名でない市町もこの歴史まちづくり法の活用の名乗りを挙げている。このような背景には、1章で述べたように、「平成の大合併」⁴²を経て、全市的な歴史を活かしたまちづくり構想による新たな自治体としての再出発が必要とされていたということ、すなわち合併後の市の一体感の醸成ということ（たとえば高山市、亀山市、山鹿市、桜川市等）や、従来から積極的に歴史まちづくりを進めてきており、この取組みをさらに発展させようとしているということ等（たとえば彦根市、萩市等⁴³）が挙げられる。計画内容も市町村によってさまざまであるが、いずれの自治体にしても守るべき歴史的風致は多岐にわたっており、地域に根付く伝統的な活動及び歴史的建造物を反映した、それぞれが特徴を持った歴史的風致維持向上計画を策定し、創意工夫ある事業を展開している⁴⁴。

そこで、本論文では、このような歴史まちづくり法に認定された市町村のうち、第1回認定都市である三重県亀山市を事例にとり、歴史まちづくり法をどのように利用してまちづくりを行っているのか、目指しているまちづくりに法律を活用できているのかということについて次章で考察する。

第3章 歴史まちづくり法のもとでの取組みの実際

今回、本論文を執筆するに当たって、歴史まちづくり法の国による第1回歴史的風致維持向上計画の認定都市である三重県亀山市で実態調査を行った⁴⁵。本論文で述べていくものは、その調査に基づくものである。三重県亀山市を事例として、歴史的風致維持向上計画がどのような背景で策定されたのかを考察する。そして、歴史まちづくり法が、どのように亀山市で使われているのか⁴⁶、亀山市の歴史まちづくりにとって有用な、使える法律となり得ているのか⁴⁷という面を、第1回認定都市であるという利点⁴⁸も考慮に入れながら考察することを目的としたい。

1. 亀山市での歴史まちづくり

(1) 調査地域概要

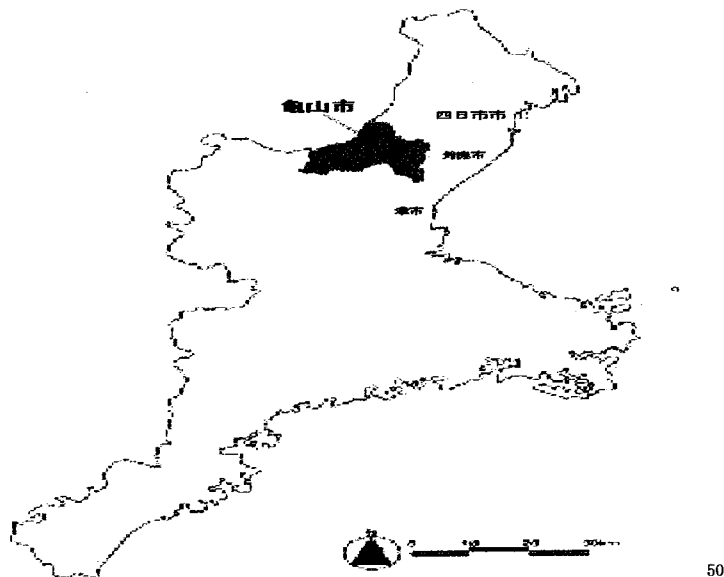
三重県亀山市⁴⁹は、三重県の西北部に位置し、東西約21km、南北約17kmであり、面積は約190.91km²である。市域の西部は鈴鹿山地に含まれ、標高500mから900m前後の山々が南北に連なる。一方で、東部は伊勢平野の西北端を構成し、標高50mから100m程の丘陵地となっている。

鈴鹿山地は、三重県と滋賀県、また三重県伊賀地方との境を成し、古来は伊勢・伊賀・近江の国境となっていた。こうした地勢上の条件により、古代から都が置かれた大和・近江と東国をつなぐ「東海道」がこの地を通り、東西交通の結節点となっている。

亀山市は、古来より東西交通の要衝として栄えてきた。古代、鈴鹿の関は、越前の愛発、美濃の不破とともに日本三関と呼ばれていた。その後江戸時代には、市内に「亀山宿」「関宿」「坂下宿」の三宿が整えられ、「東海道」は、亀山市の歴史・文化の核となっているだけでなく、道路網、都市構造等を規定する物理的な軸ともなっている。中でも関宿は、参勤交代や伊勢参り等、多くの人やものが行き交い、発展していた。また、亀山宿では、亀山城を中心としたまちが形成されたことから、城下町特有のまちとなり、現在の中心市街地の基礎となっている。これらは、慶長6(1601)年、東海道53次の宿駅制により整備されたもので、現在見られる亀山市の都市構造の基礎はこの時形作られたものとなっており、現在まで引き継がれている。

こうした背景のある現在の三重県亀山市は、旧亀山市と旧関町が、古代から旧両市町の東西を結んでいた幹線道路であるこの東海道を軸として、平成17年1月11日に合併して誕生した。

亀山市では、総面積190.91km²、人口は平成17年国勢調査によると49,253人である。この亀山市においても、年少人口が減少し、老年人口が増加する等、少子高齢化が進んでおり、歴史まちづくりに取り組む複数の自治体に共通する問題を抱えている。



50

(2)合併以前の旧市町による取組み

合併前の旧両市町⁵¹においては、それぞれの地域の特色ある歴史・文化を保存し、活用するという活動を積極的に行っていた。

① 旧亀山市

旧亀山市においては、その中心市街地が、東海道亀山宿であるとともに伊勢亀山藩の城下町を兼ねていたこともあり、「亀山城」がシンボリック存在であった。その代表的な文化財に、「旧亀山城多門櫓」（県指定史跡）や「亀山藩石川家家老加藤家屋敷跡」（市指定史跡）がある。平成 16～17 年度には、埋蔵文化財調査に基づいて、城郭の一部として亀山城二の丸帯曲輪」の復元を行って亀山城に関連する整備が進められてきていた。また、東海道上の亀山宿においても、行政の事業としてではなく、「宿場の賑わい復活一座」と称する市民有志のボランティアグループにより、屋号看板の設置等が行われる等、歴史・文化遺産の整備を進めていこうとする機運が高まっていた。こうした時期に、合併して新しい市で歴史まちづくりを引き継ぐこととなった。

② 旧関町

旧関町においては、その中心市街地が東海道関宿であり、宿場町の面影を色濃く残す町並みが残されていたことから、昭和 55 年に町並み保存条例が制定され、以来東海道上で唯一、伝統的建造物群の保存に取り組んできた。昭和 59 年には国により、重要伝統的建造物群保存地区に選定されており、その後 20 年にわたる保存整備事業により、個々の伝統的建造物の保存修景に加え、街路整備、電線、電話柱の移設等により、歴史的景観の整備が進められてきていた。関宿の町並み保存は「生活しながらの保存」がテーマとさ

れてきた。この関宿の町並み保存の大きな特徴は、そこが居住者の生活の場となっている点である。関宿において、町並みや伝統文化は、そこに暮らす人々の生活とともに受け継がれていくものであるとの考え方が基本となっているため、関宿は取り立てて観光地化を目指していない。生活の場としての空間整備が第一であり、生活環境整備と町並み保存を両立させる「生活の香りのする町並み保存 ～生きた町並み保存」をまちづくりの方向性としている。その保存には、住民もその活動に大きく関わってきている。近年では、「関宿町並み保存会」、「関宿案内ボランティアの会」といった住民組織がソフト面からの活動を支えるまでになり、関宿の町並みを訪れる訪問者の数は急速に増加している。

一方、両市町の文化財保護に関しては、旧関町が旧亀山市よりも早く文化財保護規定から文化財保護条例に移行したが、ほぼ同一条項の条例を制定しながらも旧亀山市と旧関町とでは、その方向性に違いが生じていた。この違いは、文化財が地域にどれだけ残っているか、あるいは有無という問題ではなく、地域にとって何が大切であるかという視点の違いの問題になる。亀山市が多種多様な文化財を保護対象として指定と顕彰を進めていくのに対し、旧関町ではまちなみ保存や地域景観の保全に力を注いでいた⁵²。ゆえにこれらの経緯から、旧亀山市においては文化財等の悉皆調査が進んでおり、その蓄積は大きいものがあつた。一方旧関町では、まちなみの保全に関して蓄積があつた。

以上述べてきたように、亀山市では旧亀山・関両市町の合併以前から特徴ある取組みを進めており、その蓄積も大きいものがあつた。こうした旧両市町の取組みを、新市において共有・平均化し、新市における歴史まちづくりに活用していくことが求められるようになっていた。

(3)新市におけるまちづくり

(2)で述べてきた両市町の歴史・文化財に関する蓄積は、市内に存在する歴史・文化資産を活用したまちづくりへの期待を高めるものであつたと言える。

しかしながら、近年の亀山市では、大型液晶テレビ工場の誘致に成功した影響で、大規模な工場立地がなされ、マンションやアパートの建設を招き、急激な景観の変化が見られるようになってきた。この点に危惧を感じる市民も現れた。そのため、市民の関心は、東海道を核とした歴史的景観の保全や自然景観及び眺望景観の保全等に対して高まってきていた。

だが、重要伝統的建造物群保存地区に指定されている関宿を除き、その周辺部においては、必ずしも歴史的なまちづくりが行われているというわけではなかった。このため、関宿で行われてきた歴史的なまちづくりをその周辺地域にも広めていくことが必要となっていた。

以上述べてきたように、関宿のまちなみを核として地域全体の景観と生活の中での歴史文化の継承を中心とした旧関町と、地域それぞれが持つ多様性に目を向け広範な分野で保護を目指した旧亀山市と地域の実情に応じた取組みが行われていた。このような取組みをもとにして、旧両市町の取組みを活かせるような形での取組が新しい市には求められていた。

この両市町の合併後に、「新市まちづくり計画」(2005年)、新亀山市の「第1次亀山市総合計画」(2007年)が策定されてきていた。これを受けて都市計画・まちづくり推進部局や文化財保護部局で「都市マスタープラン」や「東海道歴史文化回廊」の策定が行われてきた。この中では、合併に伴い、改めて両市町をつなぐ東海道の存在が強く意識されることとなった。特に、「第1次亀山市総合計画」においては、「亀山らしい景観づくりとネットワーク型の地域資源の活用」として、「東海道歴史文化回廊」の考え方を、歴史的風致維持向上計画の中に取り込み、歴史まちづくりの中で重要な考え方の中に位置付け、「東海道歴史文化回廊」の創出をひとつの目標として掲げていた。

この発想は、旧亀山市・関町の取組みの中から自然と生まれてきたものであったが、ちょうどこの時、この動きと時期を同じくして、国では1章で述べてきたように歴史まちづくり法が成立した。亀山市では、歴史まちづくり法の公布に合わせて、「亀山市歴史的風致維持向上協議会」を発足させて、「亀山市歴史的風致維持向上計画」を策定している。

亀山市で「東海道歴史文化回廊」の策定が終盤にさしかかっていたところに、「文化審議会文化財分科会企画調査会報告書」により、「歴史文化基本構想」の策定が提言された。この構想は、1章でも述べたが、「文化財を周辺環境も併せて保護するため、地域の文化財を総合的に把握することが必要である」という提言である。後述する「東海道歴史文化回廊」とこの「歴史文化基本構想」の考え方は、亀山市としてはそれまで進めてきたこの計画と共通する部分があり、意を強くするところがあったようだ。しかし、当時の「東海道歴史文化回廊」には実施に当たって課題があった。その時、歴史まちづくり法が制定された。この歴史まちづくり法が、この課題を解決してくれることとなった。歴史まちづくり法に基づき、この計画を具体化するため、「亀山市歴史的風致維持向上計画」が制定された。亀山市のまちなみ文化財室の嶋村明彦氏によると、この歴史的風致維持向上計画の策定により、歴史的風致維持向上計画の事業に基づいて、合併以前から行われていたこの「東海道歴史文化回廊」の取組みを、国の財政的な支援を受けることによって一層進めることができるようになったということである⁵³。つまり、歴史まちづくり法を使う一つのツールとして、「東海道歴史文化回廊」が位置付けられるようになった。この「東海道歴史文化回廊」については時系列を追いながら後述する。

(4) 亀山市の歴史的風致維持向上計画策定の背景

(i) 実施に至る前提

両市町の合併後、合併前の両市町における歴史・文化資産を活かしたまちづくりは、個々の資産を個別に保存・活用するにとどまらず、これらをつなげ、面的に捉えなおすという新たな必要性に迫られていた。これに加え、これまで旧市町が行ってきたそれぞれの歴史まちづくりを、それぞれ別個のものとして進めていくのではなく、一体のものとして結びつけていくことが求められるようになっていった。つまり、市町村合併に伴い、新しい市としての一体感の醸成ということが急務になっていったのである。既存の法律の限界のところで述べたような限界が、亀山市にも当てはまっているのである。つまり、歴史まちづくり法の一般的な背景に言えることが、亀山市においても共通する背景として言えるのである。以下、既存の法律の限界と対応する形で論じていきたい。

① 文化財保護法の限界から

従来の文化財保護法の考え方からすると、指定されるものは保護され、整備されるが、そうでないものは切り捨てられていた。そのため、個々の文化財にしか対応できなかった。その中で、従来の人々の地域に対する信仰対象を失わせてしまう原因となった。その結果として地域のきずなの崩壊が起きたり、後継者不足等で歴史的風情が失われてしまったりする原因となった。この状況を受けて、「東海道歴史文化回廊」等の取組みを通じて、地域共同体や地域のきずなを再構築するためにも、この歴史まちづくり法を使うことが有効であると考えたのである⁵⁴。

② 新しい市の一体感の醸成

これまで述べてきたように、新亀山市は、2007年（平成19年）1月19日に旧亀山市と旧関町が合併して誕生した。ちょうどこの時、旧関町で取り組んでいた重要伝統的建造物群保存地区の取組みを市全体で進めようとする機運が高まっていた。こうした時、単体としての文化財のみではなく、周辺部も含めた総合的なまちづくりを行っていくとする亀山市の考えがあったため、この歴史まちづくり法を使うことは有効であると考えた⁵⁵。

③ “きずな”の問題

①で述べた部分とも重なるが、所有者の高齢化や人口の減少といった一般的な歴史まちづくり法制定の背景とも共通して言えることが、この亀山市においても言える。つまり、地域の歴史・文化が守れなくなっているということである。「終の棲家」としてその地域で暮らしたいと思えるような環境をもう一度作り出す必要がある。その修復の

ための一手段として、歴史まちづくり法を利用した。しかし、あくまで地域の歴史・文化を守ることが本義であって、地域のきずなの再構築といった効果はその付帯的なものとして現れるものである⁵⁶。

なお、亀山市では、歴史や文化を、あえてここに住みたいという人々の思いを、地域のまちづくりの重要なツールとして考えている。そうであるので、本論文で歴史まちづくり法を考える時、人々の活動のみでなく、人々の地域への思いもソフトの概念として含めることが適当ではないかと思われるので、両方の概念を合わせて考えたい⁵⁷。

(ii) 亀山市内部での推進体制

(i)で述べたような考え方の背景に加え、個々の歴史・文化遺産や宿場間の街道を含めた整備を進めるためには、財政的な課題も含めて、これまで文化財保護部局だけで取り組んでいた対応の仕方では無理が生じてきており、全市的に取り組むことが必要となっていた。そのため今回のこの歴史まちづくり法を使おうと考えた⁵⁸。そして既存の法律での個々の整備に加え、財政的な援助が国から期待でき、ソフト事業やハードとその周辺地域も守ることができる歴史的風致維持向上計画を策定することとなった。

また、(2)で述べてきたように、時系列的には「東海道歴史文化回廊」に関する取り組みの方が先である。今回のこの歴史まちづくり法の認定を受けようとしたそのほかの目的として、これまで合併に際して制定された、「新市まちづくり計画」やそのほかの基本方針によって、新亀山市においては歴史まちづくりが進められてきており、この「東海道歴史文化回廊」という一連の取り組みを、市で単独で実施しようとしていた。その時にこの歴史まちづくり法の情報が入ってきていた。こうした折に、平成19年から20年にかけて、文化庁や国土交通省から「文化財総合的把握モデル事業」や、歴史まちづくり法に基づく関連調査等が行われた。新亀山市においては、「東海道歴史文化回廊」やその他の諸事業の牽引役となる事業の強力な推進が必要であった。そのような理由から、国土交通省や文化庁が進めてきた歴史まちづくり法制定に向けての事業は、市にとっても是非とも活用したいものだったのである。財政的にも国から援助が受けられるということがあり、この取り組みを進めるに当たり、歴史まちづくり法の認定を受けたいと亀山市では考えた。その結果、亀山市が歴史まちづくり法の第1次認定ということになったのである。つまり、亀山市が歴史まちづくり法を利用しようとした時、計画はこの法律を基に一から始めたわけではなく、市で予定していた事業の実施手段を探していたという状況であった。もともと意思決定があったわけである⁵⁹。もともとは市で別個に行おうとしていた事業が、この歴史まちづくり法によって一つにまとめられる状態になったわけである。

(5) 亀山市の歴史的風致維持向上計画

(i) 概要

亀山市では、2008年の歴史まちづくり法制定に伴い、多くの文化財の保存整備を進めたい文化財保護部局と、市の景観形成を進めたい都市計画部局とが連携する形で歴史的風致維持向上計画の作成が行われた。市域には、旧東海道をもとにして多数の維持向上すべき歴史的風致が残っており、それを基に、亀山市の歴史的風致維持向上計画が策定されている。

(ア) 亀山市の計画の策定の背景

嶋村氏によると、亀山市の中では、以上で述べてきたように、歴史的風致維持向上計画策定以前から、歴史まちづくりに関して取組みが進んでいた。そのため、市独自として事業が決まっていた。ただ、全市的に広げていくには困難であった。ここに歴史まちづくり法の情報が入ってきており、市としてはその事業に充当させるための補助金が欲しかった。歴史まちづくり法を利用しなければ、事業を遅らせることにもなりかねない状態であったということであった。つまり亀山市の歴史的風致維持向上計画は、歴史まちづくり法を利用してこれまで合併前から各地域で点々で行われていた事業⁶⁰を、市全体に一つにつなぎ合わせようとすることを目的としていた。

また、歴史まちづくり法の情報が入ってきてから第1回認定までの期間が短かった⁶¹。しかし同氏によると、歴史まちづくり法の第1回認定を市が受けられることは、亀山市が歴史まちづくりに取り組んでいることを内外に示す大きなチャンスであった。だから亀山市としては、認定された時の知名度の違いから、第2回目ではなく第1回目で認定を受けたかった。実際のところ、計画の第1回認定とそれ以降の認定では、やはり法律施行直後の第1回認定の方が注目を浴びていることもあって、知名度という点では大きいものであったそうだ。

以上のような理由から、亀山市の歴史的風致維持向上計画は、その策定につき、スピードを重視した。よって協議会には関宿、亀山宿、坂下宿等、核となる団体から1名ずつ入ってもらい、計画策定に関しては市民の意見は取り入れられずに策定された⁶²。

(イ) 亀山市の維持・向上すべき歴史的風致

亀山市は、東海道・大和海道・伊勢別街道等により、「東西文化の接点」として多くの旅人たちの交流があった。それによってもたらされた様々な文化の中で、亀山市の中で長い年月を経ながら、独自の歴史的風致を形作っている。つまり、そこに生活する人々と往来する人々の相互の交流によって生まれ、育まれ、今に受け継がれてきた「街道文化」そのものとなっている。⁶³

このような亀山市の歴史的風致の中には、東海道53次の関宿を背景として行われる「関の山車」の祭りや、「旧亀山城多門櫓」等がある旧亀山城内において伝承される「亀山藩御

流儀心刀流武芸形」、坂下宿から鈴鹿峠に至る峠道で伝承される「正調鈴鹿馬子唄」や「坂下獅子舞」等がある。亀山市歴史的風致維持向上計画では、これらが一体となって形づくっている、市内東海道沿道の特色ある風情を市の維持・向上すべき「街道文化」として、歴史的風致と定めている。

(ウ) 亀山市の重点区域

前章で述べてきたように、歴史的風致維持向上計画には重点区域を設定する必要があり、重点区域内には国の重要文化財・重要伝統的建造物群保存地区が存在している必要がある。亀山市域内には、国の重要伝統的建造物群保存地区である関宿と、野村一里塚と呼ばれる国史跡のみが存在していた。このため、市域の歴史・文化遺産の核となる東海道の一体的な保存整備を進めるため、特に守るべき都市構造として歴史軸及び歴史拠点として位置づけた亀山市内の関宿・坂下宿・亀山宿の三宿を核とし、これらをつなぐ東海道沿道を含めた、総延長約 19.5km、面積約 500ha の線的な重点区域の設定を行った。こうした亀山市の歴史的風致を維持及び向上させるため、計画期間を平成 20 年から 29 年度までの 10 カ年としている。この期間の中で、重点整備区域内に所在する文化財指定をうけた建造物等の復原整備、東海道沿道や亀山城跡周辺の歴史的環境の整備等を通じて歴史的景観の保護を図り、重点的かつ一体的に施策を推進することとしている⁶⁴。

(エ) 市の取組み

歴史的風致維持向上計画では、歴史的風致の核となる文化財等の保存整備と、文化財周辺の市街地環境の整備、そして重点区域における歴史的な景観の形成を、一体的に実施していけるところに特徴がある。

亀山市では、まちなみ・文化財の保護について、文化財等の保存整備として、特に後述する東海道歴史文化回廊という取組みの策定を行い、文化財等の整備とともに、その活用を進めている。今まで述べてきたように、2008 年（平成 20 年）に歴史まちづくり法が制定されたことから、この計画を具体化するため、歴史的風致維持向上計画を策定し、この法を使うためのツールとして利用している。歴史まちづくり法の国認定の計画に位置付けられたことにより、財政的な問題も含めて、その進行・管理を進めていくことが可能となった。

また、亀山市歴史的風致維持向上計画における重点区域における歴史的な景観の形成として、具体的には述べてきたように、東海道沿道を重点区域とし、特に亀山・関・坂下の 3 宿を、「亀山宿・亀山城周辺」「関宿周辺」「鈴鹿峠・坂下宿周辺」に区分し、それぞれに事業を配置している。例えば、「亀山宿・亀山城周辺」では、「亀山城跡を含む亀山公園及び周辺の歴史的環境整備事業」（平成 20～22 年度）、「関宿周辺」では、「関宿周辺環境整備事業」（平成 20 年度）、「鈴鹿峠・坂下宿周辺」では、「鈴鹿峠自然の家階層事業」（平成 21 年度）といった事業を行ってきている。今後行う事業としては、各宿場間の街路整備が中心

とされている。維持向上計画で、「東海道街道環境整備事業」（平成 25～29 年度）として一括されているが、地区区分としてさらに詳細に分けられている⁶⁵。

嶋村氏によると、市ではこの歴史的風致維持向上計画の期間が、平成 20 年から 29 年度までと短いため、前半の期間の現在の段階では、亀山城の復元事業や市指定文化財建造物等の保存整備事業等を、歴史まちづくり法を使って行っているそうである。

つまり、期間が短いため、市では歴史まちづくり法を用いる対象の事業として、現在では市がやるべきハード面の整備に集中させている。計画期間前半に、ハード事業を中心にを行い、これを通じて市民に対する意識づくりを行っている。今の段階では、歴史まちづくり法をハードの方の意味でしか使っていない。ソフト面に関しては、ハード面を市民の人々にみてもらうことによって、市民の意識を向上させることを目指している。市がやるべきことをやってから、市民の役割を見出し、動き出していってもらうことを目標にしている。ソフト面は、市として歴史まちづくりを進めていくという方向性を見せることによって出てくるものであるとし、いわばハード事業を通じたムードづくりという役割を亀山市の中では担っている。

（ii）特徴

（i）の（イ）で述べてきたような亀山市の重点区域の設定の仕方は、結果的には亀山市を、他の都市と比べた場合の大きな特徴あるものとする事となった。それは、歴史的風致維持向上計画を作成した他の都市が「面」的な重点区域の設定になっているのに対し、市域を東西に貫通する「線」的な重点区域の設定となっているということである。これは「東海道ならびに 3 つの宿場町」を大きく意識したものとなっている。

このような歴史的風致維持向上計画の策定によって、亀山市では歴史を活かしたまちづくりをより積極的に進めることができるようになった。この取組みや、亀山市の歴史まちづくり法を通じた他の事業を通じて、亀山市の歴史的資源を活かしたまちづくりが進むことが一層期待されている。そこで、次節ではこの取組みを取り上げ、考察したい。

（6）歴史まちづくり法を利用した亀山市のまちづくり ～「東海道歴史文化回廊」～

これまで述べてきたように、亀山市において歴史まちづくり法は、それまで個々で行われていた事業を一つの大きな枠組みにまとめるという役割を果たした。市で予定されていた事業を、国の認定を受けることによって、その財政的支援が受けられるようになった。特に「三重県亀山市歴史的風致維持向上計画」では、東海道歴史文化回廊の目指す方向性と歴史まちづくり法の趣旨とが強く結びつけられたものとして位置づけられている。すなわち歴史まちづくり法は、亀山市では東海道歴史文化回廊の実施手段としての意味合いを大きく持っている。その亀山市の歴史まちづくり法を使うためのツールである東海道歴史文化回廊について以降で考察する。

(i) 背景

亀山市ではこれまで、関宿の町並み保存や亀山城の二の丸周辺の整備、亀山市歴史博物館事業等、歴史文化遺産の保全・活用が進められてきた。

しかしながら、これまでの文化財は主に歴史文化遺産を守り伝えてきた地域の人々とは切り離された「単体のもの」として扱われてきた面がある。また、このような文化財を、地域で積極的に「活用していく視点」というものも十分ではなく、市民との関わりも興味がある人々に限定され、意識が薄かったと言える。

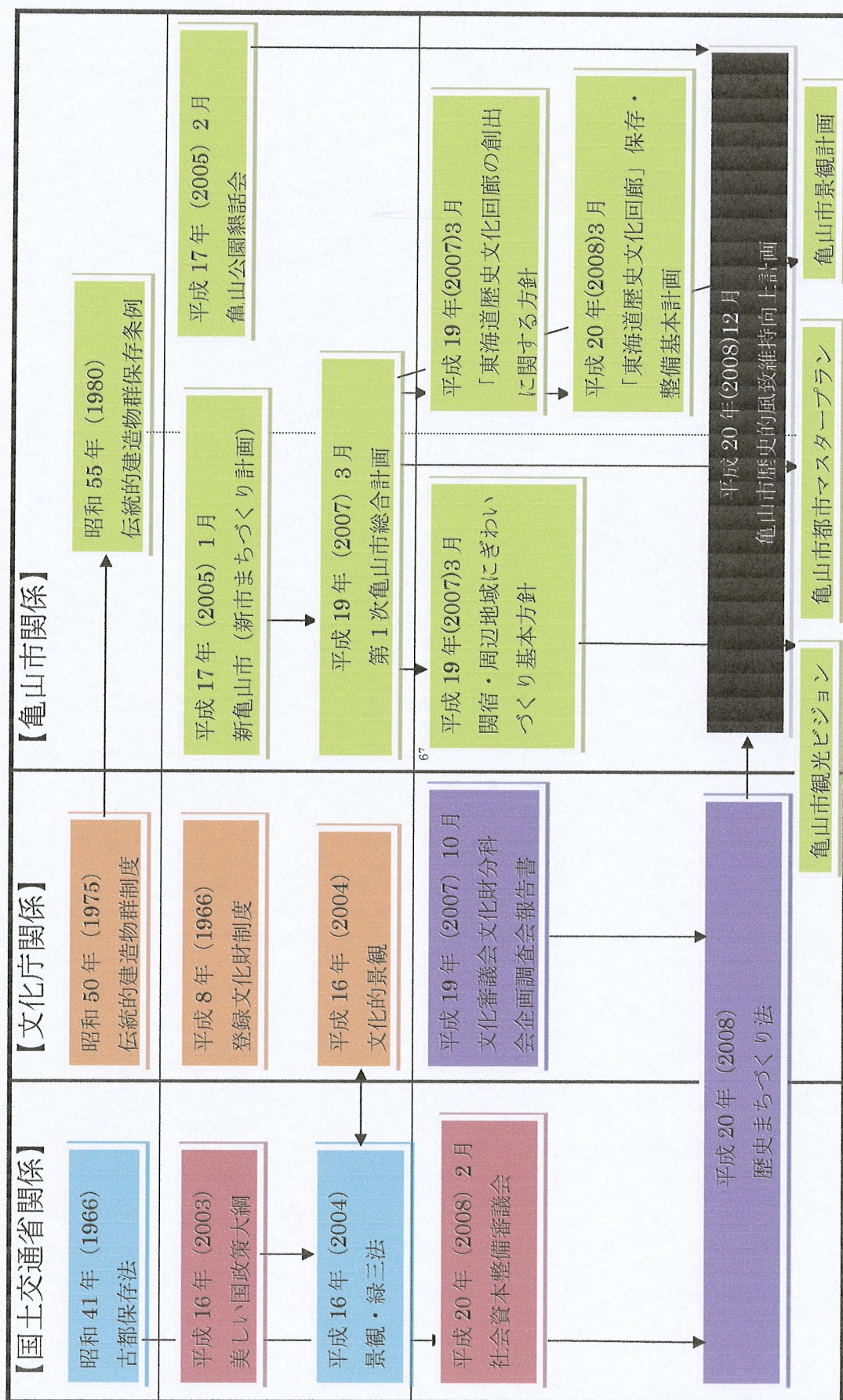
さらにこうした傾向に加え、核家族化や転出入の増加、人間関係の希薄化等によるコミュニティの変質・崩壊が進み、歴史文化遺産を「地域の文化」として共通に認識し、「地域で守り伝えていく」ことが困難になっている。

(ii) 経緯

亀山市において、「東海道歴史文化回廊」の考え方が示されたのは、歴史まちづくり法の情報が入ってくる以前の平成 15 年 3 月であり、いずれも旧市町時代の亀山・関両市町で取りまとめられた「新市将来構想」によってそれが公にされた。その後、この構想は平成 16 年の「亀山市新市まちづくり計画」に引き継がれていった。この計画においては、「東海道歴史回廊保存整備基本計画策定事業」として、全市域の歴史・文化・自然遺産を東海道を基軸としてつなげ、新市としての一体感の醸成が目的とされていた。

これらの発想は、旧関町等の取組みが引き継がれた生活者主体の歴史文化を活用したまちづくりとして計画したものを、さらに発展させたものとなっている。しかし、「亀山市新市まちづくり計画」の段階では、施策として明確な方向性までは示されていなかった。その後の平成 17 年の「亀山市新市まちづくり計画実施計画」において、住民の連携と悠久の歴史文化のまちとしての都市空間を創出するという歴史文化回廊の整備の方向性が示され、関宿の伝統的建造物群保存地区、城跡や城下、坂下宿と鈴鹿峠、棚田と集落、里山や中世城郭群、鈴鹿関と古代東海道等、歴史自然遺産ごとに保存活用基本計画を策定し整備を進めていき、これらを「歴史文化回廊」とする方向性が示された。さらに、以上の状況を踏まえて、平成 18 年に『東海道歴史文化回廊』の創出に関する基本方針が策定された。それらを踏まえる形で、平成 19 年には、『東海道歴史文化回廊』保存・整備基本計画が策定されている。このような経緯⁶⁶で、「東海道歴史文化回廊」は策定されるに至っている。

歴史的風致維持向上計画策定の背景 (年表)



(iii) 東海道歴史文化回廊

亀山市は、今まで述べてきたように、国によって歴史まちづくり法に基づく計画に認定されたことによって、これから行おうとしていた歴史を活かしたまちづくりに明確な方向性を持たせることができるようになった。すなわち、歴史的なまちづくりを長期的に法的な支援を受けながら取り組めるようになった。筆者が調査させていただいたまちなみ文化財室の方によると、この東海道歴史文化回廊という考え方は歴史まちづくり法を使う上で、重要なツールとなってくるものである。

この東海道歴史文化回廊とは、市域全体に点在する地域の‘歴史’、‘文化’、‘自然’等の資産を、「東海道」を基軸に多様なストーリーでテーマづけしたネットワークでつなぎ、市民や来訪者、各種組織、団体、市等多くの人々が関わり交流しながら歴史文化資産を保全・活用していく仕組みである。その根底として文化財保護の考え方があり、貴重な歴史文化資産である文化財の保護を積極的かつ確実に推進していくことが求められている。

東海道歴史文化回廊の創出に関する方針の中では、「遺産」から「資産」へ～「遺す」から「活かす」への展開」をキャッチフレーズとし、文化財の活用や、活用を促進するための人材の育成を促進するための方策として、

①物語の創造（ホップ）

②歴史文化資産の景観としての体感（ステップ）

③遺産から資産としての展開（ジャンプ）

という3つの展開過程が設定されている。

この取組みの中では、文化財が「遺産」ではなく、「資産」として考えられ、文化財を市民が触れる機会が増えるように積極的に保存し、修理するということになっている。既存の法律の限界のところで述べてきたが、これまで文化財は「単体」のもので、後世に残すものとして保存されてきた。しかしながら、その考え方が、地域のきずなの崩壊等を生んできた。こうした文化財を地域に残る「遺産」、すなわち遺すものとして捉えるのではなく、「資産」、活用できるものとして捉え直し、自分たちの地域に対して目を向けることで、その地域に対する愛着が深まり、その地でずっと住み続けることに対して意味付けがなされるようになる。つまり、地域のきずなも深まるのではないかという期待が持てる取組みなのである。

(iv) 独自性

東海道歴史文化回廊は、亀山市の独自性を持った計画となっている。これは、歴史ある文化財等を、ルート化して一つにすることによって、個別ではなくまとまりで捉えようとするとところに新しさ・独自性がある。すなわち「点」から「線」への展開ができるようになった。

また、この事業に歴史まちづくり法を利用することによって、文化財だけでなく周辺環境も一体的に整備できるようになり、「面」での展開も可能となった。

(v)歴史まちづくり法を用いる意義

今までの法律の下では、文化財を個別に保存の対象として捉え、主に「保存」中心であって「活用」という視点が希薄であった。また、「単体」として個々に保存せざるを得なかったということも事実である。しかし、東海道歴史文化回廊は、その点で言えば亀山市の新しい取組みでもある。各地に点在する文化財を、核となる文化財を周辺環境まで含めてルート化し、まとまりで捉えようとしているところである。さらに、この考え方は以上で述べてきたように「資産」として積極的に活用していこうとする取組みで、従来の「保存」中心だけではなく、「活用」もしていけるという取組みである。この取組みに歴史まちづくり法を使うことは、周辺環境も一体的に保存できるという点で、亀山市が構想していた考え方と合致するようになる。よって、亀山市が実施手段として歴史まちづくり法を使うことは意義があり、適当であると考えられる。

(7)歴史的風致維持向上計画を通じた亀山市の歴史・文化「活用」像

亀山市の場合、今まで述べてきたように早い段階から方向性を持っており、今回の歴史的風致維持向上計画を通じてその裏付けができるようになった。この東海道歴史文化回廊の取組みと歴史まちづくり法による取組みは、地域のアイデンティティを引き出すという本質の部分でつながっている。亀山市は特に、これまで取り組んできた関宿での重要伝統的建造物群保存地区の取組みに特徴があり、今回のこの認定によって、歴史まちづくり法を利用して、旧東海道とその周辺に広めていくことを大きな目標としている。

嶋村氏によると⁶⁸、この計画の中で、東海道歴史文化回廊の取組みを通じた文化財等の活用等により、亀山市における歴史・文化等の活用については、まず、地域市民の間で触れる機会を増やし、積極的に認知してもらおうとしている。そのため、地域の歴史・文化を、そのものの「価値」をそのまま保存し、活用（活か）していけるような状態を目指しているということであった。

こうした亀山市の歴史的風致を市民に感じてもらい、本来ならば新しい市としての一体感の醸成やきずなの再生といった、歴史まちづくり法を利用して克服すべき問題に対して、長い年月で取り組んでいけるような状態になっていることが望ましい。

しかし、亀山市は歴史まちづくり法の事業にソフト事業を入れず、ハード事業で展開している。これは、今まで継続してきたものであるので、あえて今入れなくてもよいという考え方に基づくものである。ハード事業を市として行っていく中で、後は市民に考えていってもらえるような「活用」の仕方が望ましいと嶋村氏はおっしゃっていた⁶⁹。このような考えであり、このことを踏まえた限りでは、筆者はこの歴史まちづくり法の活用はうまくいっていないのではないかと思われる。

つまり、このような亀山市の歴史まちづくり法の使い方には問題が残る。亀山市は、財源確保をとにかくの目的として、この法律を利用した。しかしながら、亀山市は合併して新しい市になり、その一体感の醸成を目標としている。また、地域のきずなの再生にしても、市民参加が特に行われておらず、長期ビジョンがない現在の段階のここに大きな問題があるのではないかとと思われる。

(8) 亀山市の歴史まちづくりにおける考察

亀山市は、今回の歴史まちづくり法に基づく歴史的風致維持向上計画が第1回の国の認定を受けた。しかし、この認定により、市民への「歴史を活かしたまちづくり」に対する意識は浸透したのであろうか。実際のところ、そうは言えないのではないかと思うのである。なぜなら、この認定計画自体が、もともと計画段階において重点地区の核となる団体である関宿・坂下宿・亀山宿等の組織の代表1名ずつにより法定協議会が構成されていたからである。そこでは、一市民の意見は取り入れられなかったのではないかと、といった疑問が残るからである。亀山市への実地調査では、亀山市が歴史的風致維持向上計画策定について、スピードを重視した点について、第一回認定を受けたかったこと、東海道歴史文化回廊等の事業がすでに決まっており、財政援助を受けるためには遅らせてはいけないという事情があったということであった。また、市民の意見が十分取り入れられなかった点については、十分に聞く時間がなかったということであった。この点において、行政と住民との間に意見の違いがあるのではないかとと思われる。すなわち、計画策定段階において、市民とのコンセンサスはなかったということになる。そして、その後の歴史的風致維持向上計画についての市民に対するパブリックコメント⁷⁰でも、市民の意見は皆無であった。こうした点を考えると、それまでからも歴史的まちづくりに取り組んできた市民の意識は高まったと言えるかもしれないが、一市民としての意識から言えばそれほど高まったと言えないのではないかとと思われる。

さらに事業の面から言えば、亀山市はハードとしてのまちづくりを優先し、ソフトとしての政策は手薄になっていると言える。歴史まちづくり法の趣旨が、ハードとソフト両面を併せて支援し、適切に「保存・活用」していくことにあるならば、この亀山市の歴史まちづくり法の使い方は、ハード面中心であり、市民とのコンセンサスにかけているという点で、全体としては歴史まちづくり法をうまく使えているとは言い難い面がある。

しかしながら、亀山市の行政内部では、歴史まちづくり法ができる以前の早い段階から、文化財部局と都市計画部局が連携し、歴史まちづくりについて共通認識を高めてきた。このことが、歴史まちづくり法の第一回認定を受けた理由でもあると考えられる。早くから、横での連携があったことが功を奏したのであろう。

このように、亀山市は、全体としては歴史まちづくり法をうまく使っている⁷¹とは言い難い面があるが、早い段階からこうした地域の歴史的資源に目を向け、取り組んできたことは評価できる。

ただ、ここまでの亀山市の現状を見ると、歴史まちづくり法を利用したまちづくりが、今後も続けていけるとは思い難い。このことを、指摘しておきたい。

最後に、この論文のまとめとして、亀山市の今後の課題について考えてみたい。

2. 亀山市の問題点・今後の課題

今まで述べてきたように、亀山市では旧東海道沿道の亀山宿・関宿・坂下宿の三つの宿場町を含む重点区域を核として、歴史まちづくり法を使いながら歴史的な景観を活かしたまちづくりを行っている。亀山市の中では、「歴史・文化」という面が一つの柱となっている。嶋村氏は、地域の歴史・文化が地域内部で大切に保存されていて、その中で地域の人々の活動が行われ、イメージを高めていく中で歴史的景観等が認知され、活かされている状態を一つの目指す理想像として挙げている⁷²。そうであるので、亀山市では比較的まとめやすい重点区域である東海道を基に発展、広がりを持たせ、周囲に波及させていこうとしている。

では、現在の亀山市はどうなっているのか。歴史まちづくり法をうまく使っているとは言い難い面がある。第3章で述べてきたように、まず計画策定の段階では、第1回認定に何とか間に合わせるためとはいえ、スピードを重視して市民の意見は取り入れられずに「亀山市歴史的風致維持向上計画」は策定された。市の担当者によると、それは法律自体が新しいもので、期間が短く、市民に対して「歴史的風致」という概念や法律の趣旨を理解してもらった上でそれができるような意見をもらうことが難しかったということであった。では、市民の意見はどうなっているか。この計画以前に、市民の意見を反映させている行政計画はあるので、改めて聞く必要はないということであった。既に組み込まれた計画であり、全く新しいことを始めるわけではなかった⁷³ということが理由のようであった。また、市民の意見を聞いていると、実際には何年かかっても実現できない事業というものの中には存在する。以上のような理由から、この「亀山市歴史的風致維持向上計画」の策定に際しては、市民の意見はここでは改めては取り入れられなかったようである。

また、その後取りまとめられ、公表された亀山市歴史的風致維持向上計画のパブリックコメントに際しても、市民の意見は1件も寄せられなかった。このことから察するに、対外的には金沢市、高山市等と共に第1回認定を受けることによって確かに知名度は上がったように思われる。このことは、亀山市が歴史まちづくりに取り組んでいることを示すことができるとともに、これまでの歴史まちづくりのように、著名な歴史都市ばかりが取りざたされてきた現状を切り開いていく可能性を持ち合わせている。しかしながら、市民のパブリックコメントの状況等を見ると、亀山市の中での意識の変化や盛り上がりというのは、まだ一部にとどまっているのではないかという印象を受ける。

また、亀山市の現在の事業の実施上の問題点として、歴史まちづくり法はハード面とソフト面の両方を支援する法律であるということであるが、亀山市の場合、これまで述べてきたように、ハード面の事業を中心に行っている。亀山市の計画には、民間建築物への修理助成事業として、歴史的風致形成建造物修理事業等を設けている等、ハード面の事業については現在でも積極的に進めている。しかしながら、市の担当者によると、これまでも述べてきたが、計画期間の10年のうち、前半の期間の現在では、ハード中心で意識づくりを行っており、歴史まちづくり法を大きくは使っていないようだ。すなわち、ハードあり

きの整備の仕方になってしまっている。

以上述べてきたことから考えれば、亀山市のこうした整備のあり方は、現在の段階では歴史まちづくり法が歴史的建造物等のハード面と人々の活動等のソフト面を一体的に支援するという趣旨から考えれば、うまく使えているとは言えない部分がある。

ここまで述べてきたことから、亀山市にとって大きな問題点があると考ええる。それは亀山市は、知名度の上昇等のためにもこの法律の第1回認定を目指すべく、スピード重視で計画が策定されてきた。この法律が目指す歴史的風致の保存・活用を行おうとするならば、事業化や計画をつくるに当たって、市民の参画は不可欠の要件であると考えられる。

こうしたことを考えると、亀山市は、歴史まちづくり法を活用するに当たり、市民参加としてあるべき姿になっていないと言える。

さらに、後にも述べるように、歴史まちづくりは長年の年月の中で築き上げられ、継承されていくものである。そのためには、歴史まちづくりを行うに当たっては、これから先も50年、100年先とつながっていくような、見通していくような政策が求められているのではないだろうか。しかるに亀山市では、とにかく財源確保のため、今回の歴史まちづくり法の計画認定に急いでこぎつけ、結果としてこれから先の長い期間として見たところの展望というものがはっきりしていないと思われる。

亀山市がこれから先、歴史まちづくり法に基づく支援の期間が終了した後も自立した歴史まちづくりを行っていくようにするためには、短期間ではなく長期間を見据えたまちづくりの方向性を探っていかなければならない。その際には、市民の意見をもっと積極的に取り入れ、手遅れになっていると思われるソフト政策にも目を向けていかなければならない。短期間ではなく、長期間受け継がれていく歴史まちづくりこそが、地域のきずなの再生につながり、ひいては地域活性化の近道になると考えられる。

おわりに

この論文で述べてきたように、2008 年の歴史まちづくり法の制定によって、市町村はこれまでと比べ、飛躍的に歴史まちづくりに取り組みやすくなったと言えるのではないだろうか。市町村は、国に計画を認定してもらうことによって、支援を受けられるようになった。また、この認定計画により、一定期間歴史を活かしたまちづくりのための施策を講じられるようになった。この法律を活用することで、歴史まちづくり法制定の背景のところで述べてきたような歴史的環境が失われているという状況に対し、再び目を向けるきっかけづくりともなった。これまでの法律の限界等を克服し、また、コミュニティの再生に寄与する取組みが注目されている。

しかし一方で、本来、そのまちの「歴史」あるいは「文化」というものは長い年月をかけて作られてきたものであり、市民により継承され、これからも継承されてつながっていくものである。そのため、歴史まちづくりを行うに当たっても、短期間の政策だけではなく、将来長期間を見据えた取組みが必要となってくる。今回のこの歴史まちづくり法に基づく取組みにしても、この法律は事業補助制度としての性格が濃厚であり、5～10 年の計画期間が過ぎれば計画そのものが終了し、取組みが将来的に継続しない危険性を孕んでいる⁷⁴。

今回の本論文でのフィールドワークでの聞き取り調査の結果、第 3 章で述べてきたように、亀山市では財源確保を重視して計画を策定し、スピードを重視して計画をしたため、歴史まちづくりという長期の視点に立ったときには、その視点が欠落しているように思われた。

地域のきずなが崩壊し、社会の伝統や伝統的景観等が失われつつある現在、歴史まちづくり法制定によって、全国各地の歴史的なまちなみが再評価されていることは望ましいことである。この法律を使った歴史まちづくりが現在、認定された各地域で行われているが、この法律の意義は、歴史的風致を「維持及び向上」させるものである。歴史まちづくり法に基づく歴史まちづくり計画では、このような地域が築いてきた「歴史的風致」の持続性を向上させていくことが重要となる。

また、歴史的なまちなみを活かしたまちづくりを行うに当たっては、それぞれの地域が持つ「歴史性」を活かし、そこに住む市民が暮らし続けることの意義を見出すことが、地域コミュニティの再生にもつながると考える。「アイデンティティ」を大切にする市民の心が、地域の再生にもつながる。そのために、今回の歴史まちづくり法による「ソフト」面からの支援というものは意義があるであろう。

こうした歴史まちづくり法を用いた地域活性化を行うに当たり、一番重要となってくるのは、そこに住む地域の人々の「思い」であると考え⁷⁵。そのために、この計画の中で、市民の意見をどれだけ取り入れたものとするができるか、市民と協働して歴史まちづくりを行っていくことができるかにかかってくるだろう。この論文での調査対象であった亀山市では、残念ながら計画策定段階において、意見は取り入れられなかったということであった。しかしながら、地域活性化を考える時、そこに市民参加は不可欠の要素である

と考える。今回の歴史まちづくり法でも、このように市民が参加し、長期的な視点に立った計画が行われてこそはじめて、この法律を活かすことができたと言えるのではないだろうか。

・註・

- 1 歴史まちづくりの経緯について参考になるものとして、日本建築学会編『町並み保全型まちづくり』丸善（2004）や歴史まちづくり法研究会編『歴史まちづくり法ハンドブック』ぎょうせい（2009）が詳しい。
- 2 日本建築学会・前掲註(1)8頁以下参照。同書は、歴史まちづくりに関するこれまでの法律について、その特徴と問題点を紹介しており、これまでの歴史まちづくり法までの法制度のあゆみを考えるための示唆を与えてくれる。
- 3 1919（大正8）年成立。
- 4 1929（昭和4）年成立。この法律の成立により、保存の対象が古社寺保存法の時よりも拡充されている。
- 5 1954（昭和29）年には、重要無形文化財の指定と保持者の認定制度や埋蔵文化財包蔵地の概念の導入、1975（昭和50）年には無形民俗文化財の指定制度の導入と伝統的建造物群保存地区制度、さらに、1996（平成8）年には文化財登録制度の導入、2004（平成16）年には、文化的景観の保護制度の新設、民俗技術の保護対象への追加、文化財登録制度の拡充等の改正がなされている。
- 6 都市計画法は、それまであった旧都市計画法（1919（大正8）年成立）が1968（昭和43）年及び1980（昭和55）年に全部改正されている。
また、本文にも記載されている通り、景観法はそれまで自主条例であった各市町村の景観条例に法的根拠を与えるものとなった。これは、各市町村の取組みが国に先行して行われてきたことを示すものであり、景観という身近なまちづくりは市町村主体で行われてきたことを示している。特に有名な景観条例に、「金沢市伝統環境保存条例」や「倉敷市伝統美観保存条例」等がある。
- 7 法律情報サイト e-hoki (<http://www.e-hoki.com/law/diet/146.html>)より。また、このホームページには、法案提出の背景や国会審議における論点等が解説されているので併せて参照されたい。
- 8 重要伝統的建造物群保存地区制度とは、市町村が都市計画または条例により伝統的建造物群保存地区を定め、国がその中から価値の高いものを重要伝統的建造物群保存地区として選定し、市町村の保存事業への財政的援助や技術的指導を行う制度である。（文化庁）
- 9 高齢化や人口減少による問題点に関しては、歴史まちづくり法研究会・前掲註(1)20頁をはじめ、関連する多くの論文・書籍において指摘されている。
- 10 本論文でも取り上げた亀山市についても、聞き取り調査において、このような現状があることを伺っている。
- 11 既存の法律の問題に関して、日本建築学会・前掲註(1)で挙げた書籍等で指摘されている。
- 12 歴史まちづくり法を利用した背景を探る参考となるものとして、阿部大輔・窪田亜矢・中島直人「歴史まちづくり計画の多様な戦略と可能性」季刊まちづくり 24号(2009) 18頁以下がある。本論文では、このような文献と亀山市での聞き取り調査をもとに執筆している。
- 13 国によるこの審議会でも、既存の法律の限界について、話し合われている。
- 14 この審議会の中でも、背景として地域活性化のために、地域のアイデンティティやきずなが重要であることが示されている。
- 15 ①における古都保存法の記述を執筆するに当たっては、越沢明「歴史まちづくり法制

定の意義、背景および今後の政策展開」都市計画 58 号 5 頁以下、及び日本建築学会・前掲註 (1) 14 頁以下に拠った。同論文では、歴史まちづくり法制定の経緯となった古都保存法の限界について、また、その経緯について詳述している。そのほか、同書においては、古都保存法の問題点も指摘されている。

- 16 ②における文化財保護法について執筆するに当たっては、中村賢二郎著『わかりやすい文化財保護制度の解説』 ぎょうせい (2007)1 頁以下や垣内恵美子編著『文化財の価値を評価する景観・観光・まちづくり』 水曜社 (2011)14 頁以下、歴史まちづくり法研究会・前掲註(1)7 頁に拠った。

- 17 ③の景観法・都市計画法の執筆に当たっては、歴史まちづくり法研究会・前掲註 (9) 10 頁以下等に拠った。

- 18 なお、明日香村については、その後、1980 年 (昭和 55 年) に関連法規制度として「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」が制定されている。

- 19 詳細は本論文に執筆しているが、歴史まちづくり法制定に当たっては、古都保存行政の全国展開について、及び文化財の総合的把握について検討がなされている。これは、既存の法律の限界や地域のきずなの再構築等の背景と重なり合うところがあると思われる。

- 20 歴史まちづくり法研究会・前掲註 (1) 14 頁以下参照。

- 21 各市町村が策定する「地域の文化財をその周辺環境も含め総合的に保存・活用していくための基本構想」(3 章 (3) でも一部触れている。)

- 22 脇坂隆一 「歴史まちづくり法について」(2009)
(<http://www.machien.net/download/machi-law.pdf>)11 頁より抜粋。

- 23 脇坂・前掲註(22)12 頁より抜粋

- 24 福岡アジア都市研究所「都市の歴史的景観と地域再生の取り組み 平成 21 年度短期研究報告」(2010) 21 頁 (<http://www.urc.or.jp/jigyuu/tanken/documents/tankik211.pdf>)
なお、このホームページでは、18 頁以下で、歴史文化基本構想や歴史まちづくり法について考察が加えられている。

- 25 景観法や都市計画法等の既存の法律は、規制権限を市町村に与えるものとなっているのに対し、歴史まちづくり法は、規制に見合った支援、すなわち補助金を中心となっている法律である。この点で、これらの法律はこの点でアメとムチの関係であるとされている。

- 26 歴史まちづくり法第 1 条に記載されている。具体的には、歴史的風致のハード面のことである。

- 27 これら①②③は文化財保護法の規定により、指定される建造物である。

- 28 歴史まちづくり法第 1 条に記載されている。具体的には、歴史的風致のソフト面のことである。

- 29 たとえば、人間国宝等がある。

この問題の検討に当たっては、西村幸夫氏のインタビューのホームページを参照した。同記事は、以下の URL から参照可能である。(UR 都市機構ホームページ「西村幸夫氏インタビュー」(<http://www.ur-net.go.jp/urbandesign/interview/interview9.html>))

- 30 詳細は、本論文に書かれているが、計画を策定しようとする市町村は、自分たちの地域の守りたい歴史的風致を計画の中に位置付けることが必要となっている。このため、各市町村によって、特色ある計画の策定が期待されている。

- 31 この基本方針は、法第 4 条に定められており、市町村が計画を策定するための基準となる事項が 7 つ規定されている。

- 32 本論文 12 頁で執筆したような場であることが必要となっている。逆に、そのような歴

史的環境がない場合には、計画の認定は受けられないということになる。

33 福岡アジア都市研究所・前掲註(24)のホームページの20頁で指摘されている。すなわち、文化財等を相互に連携して捉える仕組みが必要とされる。

34 このような市街地では、第1種低層住居専用地域等の指定により、比較的厳しい用途の制限が行われている。

35 このことについて、歴史まちづくり法研究会・前掲註(1)97頁以下に詳しくは記述されているので参考にされたい。

36 各支援・特例措置の詳細は、歴史まちづくり法研究会・前掲(1)28頁以下参照。

37 国土交通省ホームページ「歴史的環境総合支援事業」

(<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/shien/rekikan.pdf>)参照。

38 たとえば、古都保存法においては、観光地化優先の保存が目指され、住民の視点が欠落していたという批判がある。

39 歴史まちづくり法34条～37条に規定がある。詳細は、歴史まちづくり法研究会・前掲註(1)42頁以下参照。

40 既存の法律の克服という点で言えば、この論文でも述べてきたところであるが、古都保存法の問題点として、都が置かれていた4都市10地域に限られていたという点がある。

41 国土交通省ホームページ「歴史的風致維持向上計画・歴史的風致維持向上計画認定状況について」(<http://www.mlit.go.jp/crd/rekimachi/nintei/nintei.html>) [2012年1月18日最終確認]参照。

42 平成11年(1999)から政府主導で行われた市町村合併。自治体を広域化することによって行財政基盤を強化し、地方分権の推進に対応することなどを目的とする。平成17年(2005)前後に最も多く合併が行われ、市町村合併特例新法が期限切れとなる平成22年(2010)3月末に終了した。

43 萩市では、1994年に萩まちじゅう博物館構想を発表後に、NPOを中心とした市民まちづくりで発展してきている。他に代表例として、金沢市がある。

44 各市町村の歴史まちづくり法に基づく計画の策定の背景や歴史的風致の記述について、阿部・窪田・中島・前掲註(12)で詳しくまとめられている。(ただし、2009年1月時点)

45 本論文を執筆するに当たって、亀山市役所にて、亀山市まちなみ文化財室の嶋村明彦氏、景観まちづくり室の橋場徹広氏、および亀山市歴史博物館館長の亀山隆氏、三重大学工学部教授の菅原洋一先生に聞き取り調査を依頼した。本論文は、この聞き取り調査をもとに執筆・構成している。以下の註についても、ヒアリング調査に基づくものが多くなっている。

46 亀山市において、法律に基づいた取組みとしてどのようなことが行われているかという意味で筆者はこの言葉を使用している。

47 この歴史まちづくり法での取組みが、亀山市でこれからも続く歴史まちづくりにつながっていくのかどうかと註46でのべたことを検証することを本論文での目的としている。

48 たとえば、第1回認定の利点として、知名度の上昇がある。

49 亀山市ホームページ「市の概況」

(<http://www.city.kameyama.mie.jp/shisei/gaikyou/index.html>) および「亀山市歴史的風致維持向上計画」(2008年)4頁以下等参照。

50 亀山市・前掲註(49)ホームページの図より引用。

51 亀山市は合併して誕生した市町村であるから、合併以前にそれぞれの地域でどのような取組みが行われていたのかを考察することは、新市のまちづくりの方向性を見る上で重要な示唆となる。このことを調べる上で、特に、嶋村明彦「亀山市における歴史まちづくり」地域政策研究53号(2010)22頁以下がある。本文は、これに拠っている。

52 「亀山市史」(<http://kameyamarekihaku.jp/sisi/index.html>)より。この亀山市史には、

亀山市の文化財等の経緯について記述されている。

- 53 ヒアリング調査によると、財源確保が第1の目的であった。以下、亀山市における既存の法律の限界について、何度かヒアリング調査を行っている。
[ヒアリング調査:亀山市まちなみ文化財室室長 嶋村明彦氏(亀山市役所 2011年8月4日)]
- 54 ヒアリング調査:亀山市歴史博物館館長 亀山隆氏(亀山市歴史博物館 2011年10月4日)によるものである。
- 55 ヒアリング調査:亀山隆氏・前掲註(54)に同じ。
- 56 ヒアリング調査:亀山隆氏・前掲註(54)およびメールにて(2011年10月14日)
- 57 歴史まちづくり法に言う「歴史的風致」における「ソフト」とは、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動」とされている。しかし、筆者は本研究をするに当たり、この概念に「地域の人々の思い」も入れることが適切であると考えた。
- 58 ヒアリング調査:嶋村明彦氏・前掲註(52)に同じ。亀山市内部での推進体制について、その背景を伺った。
- 59 東海道歴史文化回廊を実施していくために、文化財等の衆皆的な調査やその周辺の整備等、実施に当たっては、市単独では大きな課題があった。
- 60 たとえば本文にも書かれているところであるが、関宿では重要伝統的建造物群保存地区による取組み、亀山宿では屋号看板の設置や亀山宿江戸の道整備事業等がある。
- 61 ヒアリング調査:註52に同じ(ただし、2011年9月29日)
ヒアリング調査によると、歴史まちづくり法自体が11月施行で、12月には計画を提出しなければならなかったそうである。
- 62 調査によると、市民の意見を取り入れる時間と余裕がなかったということであった。
- 63 亀山市・前掲註(49) 16ページ参照。この計画には、亀山市の中でも盛るべき歴史的風致が詳細に記されている。
- 64 嶋村明彦「亀山市における歴史的風致維持向上計画に基づく事業実施の現状と課題」土木史研究 講演集 30号(2010) 223頁以下参照。
- 65 嶋村・前掲註(64)に同じ。同論文では、これまで実施してきた事業と今後実施予定の事業について例示されている。
- 66 亀山市の歴史まちづくりの核となる、東海道歴史文化回廊の経緯については、亀山市教育委員会 まちなみ・文化財室「明日へつなぐ・平成18年度亀山市文化財保護年報」(2008) 16頁以下に特色等とともに記されている。
- 67 歴史的風致維持向上計画策定の背景資料(亀山市役所にてまちなみ文化財室室長 嶋村明彦氏よりいただいた資料より作成)
- 68 亀山市の「東海道歴史文化回廊」等を通じた歴史・文化の活用の方向性を、嶋村明彦氏に亀山市役所にて、2011年9月8日に話を伺った。
- 69 嶋村氏・ヒアリング調査:前掲註(53)に同じ(ただし、2011年9月29日)
- 70 歴史的風致維持向上計画を作成するに当たっては、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることが必要となっている。このことに関連して、パブリックコメントが、亀山市でも行われたが、1件も意見が寄せられなかった。
- 71 本論文で、筆者がこのように歴史まちづくり法をうまく使っているという時、それは第3章のはじめに指摘したような状態を指す。
- 72 嶋村氏・ヒアリング調査:前掲註(53)に同じ(ただし、2011年9月8日)
- 73 この計画以前に、市の総合計画策定時に、市民の意見は取り込み済みであるということであった。
- 74 阿部・窪田・中島・前掲註(12)に同じ。筆者も、ここで指摘されている点と同様に、歴史まちづくりが10年程度の計画期間で終わるのではなく、長期ビジョンで取り組んで

いくことが必要であると考えている。

75 ゆえに、今回の論文でも、「ソフト」という言葉に人々の思いを入れることが適当であると考えた。

※ほかに参考にした文献・ホームページについては以下に示したとおりである。

-参考文献-

- (1)田村明『まちづくりの実践』 岩波新書 (1999)
- (2)田村明『まちづくりと景観』 岩波新書 (2005)
- (3)松尾匡・西川芳昭・伊佐淳『市民参加のまちづくり戦略編』 創成社 (2005)
- (4)浅野聡・林直孝『『歴史まちづくり法』と郊外住宅地』 家とまちなみ 61号 (2010) 58頁以下

-参考ホームページ-

- ・財団法人地域活性化センターホームページ 「月刊地域づくり」 月刊地域づくり 233号 (2008) (<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0811/index.htm>)
この中に収録されている論文のうち、以下の2論文を参考にした。
- ①嶋村明彦『『旧東海道』の風情を核にまちづくり』
(<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0811/html/f05.htm>)
- ②後藤治「歴史的風致の保存から活用へ・新法運用に不可欠な住民の理解と協力」
(<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0811/html/f01.htm>)