

地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律と独自の助成制度により

助成事業を行う自治体の助成制度に関する研究

一大分県竹田市城下町地区における景観ガイドライン改定に関する研究 その1ー

正会員 ○清川智裕^{*1} 同 姫野由香^{*2} 準会員 永友拓実^{*3} 正会員 後藤大輝^{*1} 準会員 畑早和^{*3}

7. 都市計画ー6. 景観と都市デザイン 都市計画

地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律 1 はじめに

1-1 研究の背景

文化財保護法では、国や市町村が定める文化財のみが、保全対象となっているが、まちなみや景観などは、歴史的関連性や地域的関連性に基づき、文化財だけでなくそれらの周辺も含めた一体として捉え保全することが重要であるとされる¹⁾。このような考えに基づき「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」(以下、歴まち法)が2008年に施行された。この法により、歴史的風致^{注1)}と定義されれば、重要伝統的建造物群保存地区(以下、重伝建)として選定されなくとも、当該地域に対し、歴史的建造物が集中する地区の修景補助等の面的な支援が可能となった。

一方で、歴まち法は、文化財保護法と異なり、開発行為に制限を加えることを目的としていない。そのため、歴まち法に基づく歴史的風致維持向上計画(以下、歴まち計画)を策定する一部の自治体は、修景補助等の面的な支援を行うために独自の助成制度を設けるなどして、開発行為に対する制限を図っている。

しかし、松本ら²⁾によると、景観保全と歴史的建造物保全に要する助成制度の費用拡充のために歴まち計画は策定される傾向にあるとされており、助成制度には、財政難や助成の可否判断の客観的公平性の確保³⁾などの課題も指摘されている。

また、重伝建制度による助成は、重要伝統的建造物群保存地区保存等事業費国庫補助要項⁴⁾に基づき行われる。このため、重伝建に選定された地区では、助成対象範囲や助成金交付までの課程、助成金額の算出方法は確立されている。しかし、歴まち計画を策定していても独自の助成制度に取り組む自治体は、それぞれ伝統に要綱等を制定しているため、助成対象範囲や助成金交付までの課程、助成金額の算出方法は自治体により異なる。そこで、重伝建には選定されていないが、歴まち計画と独自の助

助成制度 助成額 助成対象範囲 審査体制

成制度を設けて助成事業を行う自治体が、どのような助成制度を設けて歴史的まちなみを保全しようとしているのかを明らかにする必要がある。

助成制度に関する研究として、林ら⁵⁾は、東海4県の景観行政団体を対象に助成制度の課題を抽出している。また、豊島ら⁶⁾は、金沢市を対象に助成制度の課題を抽出している。しかし、どちらも一部地域に限定されており、全国的な助成制度の傾向は言及されていない。

1-2 研究の目的

本研究では、1-1で述べた背景に基づき、全国の重伝建には選定されていないが、歴まち計画と独自の助成制度を設け助成事業を行う自治体を研究対象とする。また、それら自治体の修景や改修などに関する助成制度の助成額や、審査体制などの傾向を分析する。

さらに、大分県竹田市をケーススタディとし、運用中の助成制度の課題を明らかにすることを目的とする。

全国的な助成制度の制定内容に関する知見は、今後助成制度の制定・改定を試みる自治体にとって有益であると考えられる。

2 研究の方法

本研究では、重伝建には選定されていないが、歴まち計画と独自の助成制度により助成事業を設けている全国の17自治体を対象とする。また、これらの自治体における助成制度の「助成上限額」「助成対象範囲」「審査体制」の傾向を明らかにする(3章)。さらに、17自治体の1つである大分県竹田市城下町地区をケーススタディし、同地区の景観整備、景観の審査に携わる者を対象に、ワークショップを行うことで、助成制度の運用上の課題を明らかにする(4章)。加えて、3章と4章の結果を比較することで、現状の竹田市城下町地区の助成制度の課題を明らかにする(5章)。

3 全国的な助成制度の傾向

本章では調査対象となる17自治体の「審査体制」と

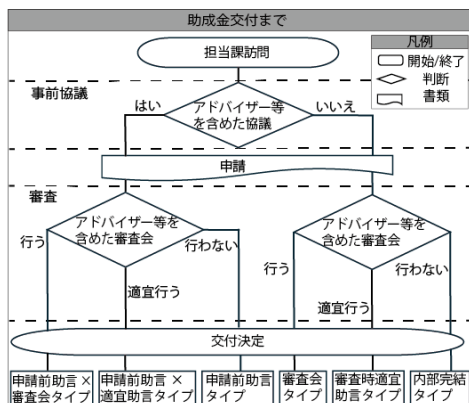


図1 助成金交付決定までの審査体制

「助成対象範囲」を類型化する。そして、審査体制タイプごとに助成対象範囲設定と助成上限額の傾向を明らかにする。

助成金交付に至るまでのフローチャート(図1)から、審査体制を6タイプに類型化した。次に、助成対象範囲と建築物指定制度^{注2)}の有無に基づき、助成対象範囲内の区域設定を5つの種類に分類した。具体的には、助成対象範囲内に、助成上限額が異なる範囲が3つ設定されているものを最重点助成区域設定、助成上限額が異なる範囲が2つ設定されているものを重点助成区域設定、助成上限額が一律なものを一般助成区域設定とした。

6つの審査体制タイプごとに、助成対象範囲・建築物指定制度の有無の組み合わせと「建築物」「工作物」^{注3)}の助成上限額を表1に示す。

【審査体制タイプと助成対象範囲】いずれの審査体制タイプも複数の種類の助成対象範囲がみられることから、審査体制と助成対象範囲に傾向は確認できなかった。

【審査体制タイプと助成上限額】申請前助言×適宜助言タイプに分類される5自治体の助成上限額に着目すると、伊賀市以外の4自治体が助成対象とする全項目で助成上限額が平均以下であった。特に白河市、村上市では、助成上限額が全国平均の50%を下回る項目が3項目以上存在することがわかった。

一方で、内部完結タイプに分類される5自治体の助成

表1 対象自治体の審査体制タイプごとの助成対象範囲と助成上限額

審査体制 タイプ	自治体	助成対象範囲と 建築物指定の 組み合わせ	助成上限額	建築物						工作物					
				最重点助成区域		重点助成区域		一般助成区域		最重点助成区域		重点助成区域		一般助成区域	
				指定有	指定無	指定有	指定無	指定有	指定無	指定有	指定無	指定有	指定無	指定有	指定無
適宜申請前助言タイプ	白河市	重点 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	100	-	80	-	-	-	30	-	30
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	38%	-	55%	-	-	28%	-	28%	
	村上市	重点 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	80	-	50	-	-	-	10	-	50
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	30%	-	35%	-	-	9%	-	47%	
	伊賀市	一般 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	100	200	-	-	-	-	100	100
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	28%	138%	-	-	-	-	63%	94%
	宇治市	一般 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	300	100	-	-	-	-	-	100
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	84%	69%	-	-	-	-	-	94%
	三島市	一般 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	100
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	69%	-	-	-	-	-	94%
審査前助言タイプ	高野町	重点 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	300	-	200	-	-	-	50	-	50
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	113%	-	138%	-	-	-	47%	-	47%
	水戸市	一般 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	200	-	-	-	-	-	200
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	133%	-	-	-	-	-	188%
	前橋市	一般 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	80
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	69%	-	-	-	-	-	75%
審査委会タイプ	竹田市	最重点 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	1000	250	800	150	400	100	250	-	200	-	100	-
			上限助成額 /全国平均(%)	100%	100%	150%	56%	112%	69%	100%	-	100%	-	63%	-
	盛岡市	一般 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	300	100	-	-	-	-	300	100
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	84%	69%	-	-	-	-	188%	94%
	大洲市	一般 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	150	-	-	-	-	-	40
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	104%	-	-	-	-	-	38%
審査時助言タイプ	長浜市	一般 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	90	-	-	-	-	-	90
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	62%	-	-	-	-	-	85%
内部完結タイプ	堺市	重点 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	500	300	250	-	-	-	100	100	60
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	94%	113%	70%	-	-	-	50%	94%	38%
	熊本市	重点 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	300	150	150	-	-	-	300	150	150
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	56%	56%	42%	-	-	-	150%	142%	94%
	松江市	重点 助成区域設定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	600	-	300	-	-	-	200	-
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	225%	-	207%	-	-	-	189%	-
	斑鳩町	一般 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	1000	300	-	-	-	-	300
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	280%	207%	-	-	-	-	188%
	山鹿市	一般 助成区域設定 × 建築物指定	上限助成額 (万円)	-	-	-	-	-	300	100	-	-	-	-	50
			上限助成額 /全国平均(%)	-	-	-	-	-	84%	69%	-	-	-	-	31%
平均(万円)				100.0	250	53.3	26.7	35.7	14.5	250	-	200	106	160	
				上限助成額 /全国平均(%)											
				~50% 75% 100% 125% 150%~											

上限額に着目すると、山鹿市以外の4自治体が助成対象とする項目で少なくとも1つは平均以上であった。特に松江市、斑鳩町では、助成上限額が全国平均の180%以上の項目が各4項目存在することがわかった。

つまり、申請前助言×適宜助言タイプの自治体は、助成上限額を低く設定する傾向にあるといえる。これは、

助成金交付決定までに設計者、行政、専門家などを交えた意見交換を行う機会が複数あるため助成金額ではなく、指導や助言によって景観形成を図っているためであると推察される。

一方、内部完結タイプに分類される自治体は、助成上限額を高く設定する傾向にあるといえる。これは、助成金交付までの処理がすべて担当課内で完結するため、助成の可否が判断しやすいガイドラインや、助成金額を高額に設定することにより、景観形成を図っているためであると推察される。

最後に、審査前助言タイプ、審査会タイプ、審査時助言タイプはどのタイプも助成上限額は全国平均と比べ、高額・低額な設定がともにみられた。そのため、これらの審査体制と助成上限額には、傾向がみられなかったといえる。しかしこの結果は、各自治体が意図をもって制度を制定しているためであると推察される。

【顕著な助成制度の制定内容がみられる自治体】表1より、調査対象である17自治体の中で、助成対象範囲内で、助成上限額別に定められた範囲が2つ設定されている最重点助成区域設定かつ、建築物指定を有する自治体は、大分県竹田市のみであった。さらに、助成上限額に着目しても、竹田市が助成対象とする9つの建築物・工作物に対する助成上限額のうち7つで助成上限額が全国平均の100%以上である。よって、竹田市の助成制度は、全国の助成制度と比較して、きめ細やかな範囲設定かつ手厚いものであるといえる。

本章より、審査体制に「申請前助言×適宜助言タイプ」と「内部完結タイプ」を採用する自治体は、建築物・工作物に対する助成上限額にそれぞれ傾向が見られた。一方で、その傾向を除くと、全国的な傾向は特に見られなかった。

4 竹田市の助成制度の課題

4-1 ガイドライン運用に関するワークショップの概要

竹田市の景観の審査に携わる修景事業審査委員と景観審議会委員、助言や設計・施工を担う竹田まちなみ

表2 ガイドライン運用に関するワークショップの概要

竹田市ガイドライン運用に関するワークショップ		
日時	2024年10月22日 14:30~16:30	2024年10月30日 13:30~15:30
場所	竹田市中心交流プラザ 多目的ホール	竹田市公民館竹田分館（旧一味楼）2階大広間
参加者	修景事業審査委員2名/竹田まちなみ会3名 /竹田市建設課1名	修景事業審査委員・景観審議会委員・ 竹田まちなみ会7名/竹田市建設課1名
	計6名/2班	計8名/2班
内容	「竹田地区街並み形成景観・修景ガイドライン」を助成審査で運用する際の課題とそれに対する提案について意見を出す	

会、行政として景観の整備・保全に携わる大分県豊後大野土木事務所、竹田市建設課の職員計14名を対象にワークショップを実施し、ガイドラインの運用上の課題とそれに対する改善案を集計した。ワークショップの概要は表2に示す。

4-2 ワークショップでみられた運用上の課題

ガイドラインの運用上の課題についての関係者別意見を図4に示す。また、課題に対する改善案を表3に示す。

図4より、全体的な意見分布は、「基準」に関する課題が最も多く(27件)、当項目が重要視されていることがわかる。具体的には、「新素材や新築に対応した基準が無い」「建造物の建築年代に合わせた基準がない」といった課題が確認された。これより、現行の助成制度は、新しい材料や建物の建築年代に応じた基準を設けるなど未規定事項についての新たな基準を設ける必要がある。

次に、施工者が指摘した課題(図4:黄)のうち、各項目の過半数以上を占めたのは「費用」(67%)、ガイドラインの「体裁」(60%)、「範囲」(75%)についてであった。具体的には、修景材料や工法に対する助成額の変更や、城下町内でさらに重点的な助成対象区域を設定するな

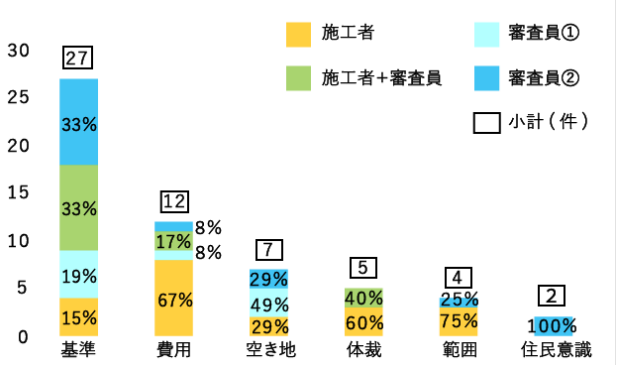


図4 現状の助成制度の運用上課題が指摘された項目

表3 指摘された課題に対する改善案

項目	改善案
基準	建築物 構造物 に関する案
	新素材への対応/非木造など新構法への対応 /新築に対する基準作成/建築年代に合わせた基準作成 /城下町のエリアごとの基準作成/伝統的建造物群保存地区指定 を目指した基準設定/規範となる近代の建築物の選定
	運用 に関する案
費用	環境 に関する案
	定性的ではなく具体的な基準作成/色彩・素材の指定（色彩は 系統を指定）/基準の中での優先度設定/強制力のある基準
	補助額 に関する案
空き地	地域特性 に関する案
	水路等土木構造物に対する基準作成/緑化に対する基準作成 /緑化を促す基準作成
	補助率 に関する案
体裁	地域特性を反映した構法の補助増額 /特定の構法以外の補助減額
	素材による補助額の変更/全体的な助成額の増額 /建物の歴史的な価値を考慮した助成率の決定
	範囲
住民意識	空き地/駐車場の通路側には、門/塀の設置/建物側面の修景 /ベンチの設置
	体裁
	修景事例/写真の掲載/地域特性を反映した構法の説明(歴史等 の明記)/助成審査フローの記載

どの課題が確認された。つまり、施工者は施工水準の向上や助成額といった制度設計上の観点からの意見を提示する傾向にあるといえる。

一方、審査員が指摘した課題(図4:青,水色)のうち、各項目の過半数以上を占めたものは「基準」(審査員①19% 審査員②33%)に関する課題であった。具体的には、新築に対する基準がないことや、定性的な基準が多いことに対する指摘が確認された。つまり、審査員はガイドラインについての意見を提示する傾向にあるといえる。

これらより、現状の助成制度の課題に関して施工者と審査員の間で重要視する項目に相違が存在することを確認した。

また、表3よりガイドラインの「体裁」に関する意見も少数(5件)ではあるが確認された。助成制度を運用する上で、ガイドラインの基準の理解度を向上させるために、修景事例、基準が設けられた経緯を記載するなどの体裁を工夫することも重要であるといえる。

最後に、表3に示す改善案の中には、「重点的に助成を行う通りを定める(範囲)」などの助成制度内に既に規定されている事項に関する課題も散見された。これは、助成制度の制定内容について、周知不足が原因であるといえる。そのため助成制度の見直しの際には、提言の精査が必要であり、定期的な景観整備に関する勉強会の開催等の景観の整備・保全に携わる方々を含む市民が制度について学ぶ機会も必要であると考ええる。

5 全国的な傾向からみる竹田市の助成制度の課題

【制度上の課題】3章より大分県竹田市は、最重点助成区域設定×建築物指定を採用している唯一の自治体である。また、助成上限額に関しても、竹田市の9つの助成対象項目のうち7つの項目で全国平均を上回っていることから、助成額が高額に設定される傾向があるといえる。

よって「助成上限額」「助成対象範囲」「審査体制」は、全国水準以上であるといえる。

【運用上の課題】4章より、「基準」「費用」「空き地」ガイドラインの「体裁」「範囲」「住民意識」に関する課題が確認された。特に、「基準」に関する課題が最も多く、新しい材料や建物の建築年代に応じた基準を設けるといった未規定事項についての新たな基準作成などの課題があるといえる。

【助成制度改定の方向性】竹田市の助成制度は、「助成上限額」「助成対象範囲」「審査体制」ではなく、ガイドラインにおける基準の不足など、運用上に課題があり、これらを解決するための改定が必要であるといえる。

6 総括

本研究は、全国の重伝建には選定されていないが、歴まち計画と独自の助成制度により助成事業を設けている全国の17自治体を対象とし、全国の助成制度の「助成上限額」「助成対象範囲」「審査体制」の傾向を明らかにした。さらに、大分県竹田市をケーススタディとし、運用中の助成制度の課題を明らかにした。

【全国の助成制度の傾向】申請前助言×審査時適宜助言タイプの自治体は、助成上限額を低く設定する傾向がみられた。また、内部完結タイプの自治体は、建築物・工作物に対する助成上限額を高く設定する傾向が見られた。一方でそれ以外の全国的な傾向は見られなかった。

【大分県竹田市の運用中の助成制度の課題】竹田市の助成制度は、「助成上限額」「助成対象範囲」「審査体制」は全国水準以上である。また、新しい材料や建物の建築年代に応じた新たな基準が不足しているため、それらの基準を設けるといった改定が必要であるといえる。

補注

- 注1) 「歴史的風致の維持及び向上に関する法律」は、地域における人々の活動やそれに関わる習慣などの無形の要素と、その活動の舞台となる建造物や周辺環境などの有形の要素が一体となった状態を「歴史的風致」と定義している。
- 注2) 自治体が伝統的な様式を持つと定めた建築物の外観を維持・修理するための費用の重点的に助成する助成する制度
- 注3) 建築物・工作物にのみ着目して調査を行った理由は、調査対象とした17自治体全てがこの2項目を助成対象としていたからである。

注4)

【参考文献】

- 1) 文化庁(2007)『文化審議会文化財分科会企画調査会』
- 2) 松本邦彦, 朴弘烈, 澤木昌典(2016)『歴史的風致維持向上計画における歴史的資源の位置づけに関する研究』, ランドスケープ研究, vol. 79, No. 5, pp. 635-640
- 3) 佐野雄二, 岡崎篤行, 高見沢邦郎, 西村幸夫(2002.1)『景観条例に基づくデザイン誘導制度の運用実態と課題: 岐阜県古川町の歴史的景観地区を対象として』, 日本建築学会計画系論文集, vol. 67, No. 551
- 4) 文化庁(1979)『重要伝統的建造物群保存地区保存等事業費国庫補助要項』
- 5) 林直孝, 浅野聡, 森河奨(2015.9)『歴史的市街地における建築物の修景事業に対する助成制度に関する研究』, 日本建築学会計画系論文集, vol. 80, No. 715
- 6) 豊島祐樹, 川上光彦(2015.9)『金沢市における歴史的建築物の改修補助事業の実態と課題』, 日本建築学会計画系論文集, vol. 84, No. 766 文集, vol. 84, No. 766

*1 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生

*2 大分大学理工学部理工学科建築学プログラム・准教授 博士(工学)

*3 大分大学理工学部創生理工学科建築学コース 学部生

*1Graduate Student, Oita Univ.

*2Associate Professor, Faculty of Science and Technology, Oita Univ., Ph.D

*3Graduate Student, Oita Univ. Undergraduate Student, Oita Univ.