伝統的建造物群保存地区における許可基準の運用実態に関する研究
―川越重伝建地区の「裏」の変容を事例として―

建築史・建築論研究室　滝沢　皓史

■　序章

研究背景

伝統的建造物群保存地区制度（以下伝建地区制度）は1975年の文化財保護法の改正により創設された。伝建地区制度は創設以来多くの地区で運用され、伝建地区制度による町並み保存は、まちづくりの具体的な手法として成果を上げ、衰退する歴史的な町並みや開発が進む歴史的町並みへの有効的な施策として広く認識されている。今日、伝建地区として選定された地区は106地区（平成25年12月27日現在）となっており今後も選定が増えると予想されている。

伝建地区には文化財としての「伝統的建造物」と文化財以外の「非伝統的建造物」が混在している。それら建造物は現状変更基準を満たすことで、現状変更が可能である。文化庁の規定によれば、伝統的建造物は「修理基準」を満たさなければならず、非伝統的建造物は「修景基準」もしくは「許可基準」を満たさなければならない。「修理基準及び修景基準」は伝建地区制度創設当初から文化庁が規定していた現状変更基準である。一方、「許可基準」とは地区の歴史的風致を維持するため「最低限守らなければならない基準」である。伝建地区は歴史的町並みという遺産（的価値）であるとともに、住民の生活空間でもある。そのため生業の変化、相続による土地分割、土地建物の売買などの要求が生まれ、それによって建物の更新が進んでいる。つまり伝建地区は「保存」と「変容」の二重構造となっているのだ。このような背景のもと「許可基準」が地域的文脈に沿った変化を担う役割として生まれたことは興味深い。このことは、伝建地区制度における保存とは、変化を許容した「柔軟な保存」であることを意味する。「柔軟な保存」の手法を理解することは、今後の町並み保存の実践的な問題へと繋がる。

研究の位置づけ

歴史的町並みの現状変更を対象とした研究には、保存修理事業の手法を記録検証した公文暁らによる「伝統的建造物群の保存修理事業の実態※1」、基準の運用を都市計画的な視点で扱った牛谷直子らの「重要伝統的建造物群保存地区における修景実態に関する研究※2」、棚橋知子の「川越一番街商店街における建築意匠の目標像の形成過程※3」などがあげられる。しかし、これらの先行研究は伝統的建造物の修理や修景が景観に与える影響を分析したものである。伝建地区には伝統的建造物と非伝統的建造物が混在するにも関わらず、伝統的建造物の景観として視認できる面路部の修理修景手法が重視され、景観から視認出来ない非伝統的建造物への規制についてはあまり重視されていない。伝建地区にも人々の生活があり建物の建替えなど一般の土地で起こることが、伝建地区内でも起こる。伝統的建造物の保存手法のみに焦点を当てるだけでは伝建地区制度がもっている「柔軟な保存」を理解することは出来ないだろう。

研究目的

本研究では伝建地区における現状変更基準が保存計画に与えた影響に着目して、以下の点を明らかにする。

① 1976年～1980年代の現状変更許可基準の運用がその後の伝建地区制度に与えた影響を明らかにする。②許可基準がどのような議論を経て生まれたかを明らかにする。③許可基準の運用による保存手法を明らかにする。④今後の町並み保存における許可基準の意義を明らかにする。

（②③は川越重伝建地区をケーススタディとする）

研究対象・方法

本研究において川越重伝建地区を対象とする理由は次の通りである。①町並み保存運動のおこりから、28年の歳月を経て伝建地区として選定されたため、許可基準に関する議論が活発に行われたため。②首都圏の衛星都市として宅地の需要が高く、伝統的建造物以外の建物の更新が多く見られ、更新のプロセスを観察する上で重要な対象であるため。建物の更新の観察期間は、自治組織による保存整備の開始から2012年までとする（自治組織1988年～1998年、伝建地区制度1999～）。研究方法は次のとおりである。①を先行研究※4と伝建地区保存計画※5、②を各事業に関する資料※6、③を文化財保護年報※7、登記簿謄本、建築計画概要書※8、住宅地図によるアイソメ図の作成により保存手法の分析、④を基準が見直されている地区の見直し案※9、伝建地区以外の歴史的町並み状況の分析を行う。

■第1章　保存整備事業と現状変更許可基準

第1章では、町並み保存と伝建地区制度についての概要について整理する。伝建地区制度は当初凍結保存的性格を持っていたが、運用過程の中でその手法に齟齬が生じた。制度の意味合いが変化していく経緯を記述する。

1-1. 町並み保存と伝建地区制度の誕生

1950年代末の妻籠での集落再生を目指した町並み保存運動を契機として全国に保存運動が波及していく。町並み保存運動は単に遺産的価値の保存と継承だけが目的ではなく、過疎の危機に瀕した集落を再生させるための開発手段であっ

た。地域発信の町並み保存運動は「伝統的建造物群保存対策調査」として国庫補助を受けた。

1967 年から伝建地区制度選定までの 1975 年までの間に 13 地区が調査対象地区となり伝建地区制度策定へと繋がる。

表１　妻籠宿現状変更基準

正面柱間装置		
	一階	入口は大戸又は格子戸、その他は格子戸又はしとみ戸とする。
	二階	格子を原則とし、場合により雨戸を入れる。
庇		瓦又は板葺とし、幕板のあるものは復原する。
屋	根	板葺（石置）、瓦又は鉄板葺（形態は板葺と同様に整える。）とする。
軒	先	鼻隠板、木製雨樋をつける。
外	壁	下見板張、一部土壁とする。
卯	建	卯建を備えている家では、卯建と側壁を整備する。
土	蔵	街道に面している土蔵の外壁を修理する。

1-2. 伝建地区制度創設期の現状変更許可基準の特性

三觜康平らの研究※4 によると伝建地区制度創設当初（1976 年から 1980 年代）選定された伝建地区では、修理基準と修景基準による現状変更許可がなされていた。「妻籠宿保存地区保存条例第６条第３項」によれば、「伝統的建造物以外の建造物についても、上記のような方式に準じて修景をおこなう」と記載されている。これは、非伝統的建造物も伝統的建造物同様、復原的手法を用いて整備することを目標としていたことを意味する。妻籠以外の地区でも伝建地区制度創設期に選定された角館町角館など計 27 地区が修理・修景基準による現状変更許可手続きを行っていた。伝建地区制度創設期に選定された地区は伝統的建造物の残存率が高いために、規制が厳しい修理及び修景基準のみの運用が可能であった。

1-3.3 基準（修理・修景・許可）の成立

1970 年代に伝建地区保存対策調査を実施し、伝建地区の候補地となったが選定を断念した地区が、1980 年代後半になると「人口流出･高齢化」などの問題を抱えるようになり、再び選定を目指すようになる。また、都市部ではマンション開発が歴史的町並み周辺でおこり、これらの開発に対抗するために伝建地区に選定された。選定数が増加するにつれ、伝統的建造物の残存率が低い地区が選定されるようになる。このことは、伝建地区制度創設期に見られた「修理基準のみ」または「修理及び修景基準」による現状変更基準の運用では伝建地区制度の運用が困難になり、伝統的建造物以外の建造物に対応した「最低限守らなければならない基準」としての「許可基準」が追加された。これにより、伝統的建造物の残存率が低い地区でも選定が可能となった。伝建地区創設期に選定された萩市堀内などの地区ではその地区に起きる変化に対応する事ができず、基準を改正する動きも見られる。このように伝建地区制度が運用されていく中で制度の意味合い自体も変化した。各地区で制度が運用される過程で、許可基準が生まれたのである。

■第２章　川越重伝建地区における町並み保存

第２章では、川越において「許可基準」が生まれた経緯について明らかにする。

2-1. 川越重伝建地区における町並み保存運動のおこり

以下町並み保存運動から伝建地区選定までの主な活動を整理する。川越における町並み保存運動は､1971 年に万文（蔵造りの町家）が、廃屋として取り壊されそうになった際に、川越市商工会議所が中心となり保存運動に乗り出したことに始まる。そうになった際に、川越市商工会議所が中心となり保存運動に乗り出したことに始まる。1974 年には、建築学会関東支部特別事業として、「歴史的街区保存計画 – 川越 –」設計競技が開催された。1976 年には伝建地区保存対策調査が行われ、一部の地元住民や学識者のなかで芽生えつつあった町並み保存が広く共有されることとなる。また国（文化庁)、自治体（川越市)、住民（商工会議所)、学識者といた様々な主体が関わった本調査はその後の川越における町並み保存の基盤をつくった。1978 年にはマンション建設計画に対する反対運動が起こった。計画は 11 階建及び８階立ての２棟であり、その規模から日照や景観が阻害されるという住民側からの意見が強かった。この地区の用途地域は建ぺい率 80％、容積率 400％であるため、法的には低層の町並みに高層マンションを建設する事が可能である。このことが､「最低限守らなければならない基準」が議論されるきっかけとなり､地域住民に建物への形態規制の必要性を強く認識させた。またその後の景観に対する具体的な指針を示した「デザインコード調査」のきっかけとなった。「デザインコード調査」では、マンションなどの開発が川越の歴史的な町並みに与える影響をパースや、日照シュミレーションなどにより、具体的に示し景観破壊への警鐘を鳴らしたと言える。1980 年代に入るとこのような調査や川越一番街活性化モデル事業調査が行われ、具合的な施策が模索された。

2-2. 町づくり規範・伝建地区制度による保存整備事業

1970 年代から 1980 年代の保存運動や各種事業によって地区が抱える保存と変容に関する問題が充分に整理されたと言える。川越は 1988 年から住民組織による現状変更に関する議論が行われ、それを基礎として 1999 年には法的拘束力のある伝建地区に選定された。現状変更基準には、伝統的建造物を対象にした「修理基準」、面路部の建物を対象とした「修景・景観基準」（一般には修景基準のこと)、それ以外の非伝統的建造物には最低限守らなければならない「町並み基準」(一般には許可基準のこと)による許可手続きが行われる。川越は首都圏の衛星都市として栄え、宅地としての需要も高い。これらの現状変更基準を組み合わせる事で、地区におこる変化に対応できる現状変更が可能となっている。

■第３章　川越重伝建地区における裏の変容

第３章では保存整備の対象となった建物と対象にならなかった建物を明らかにすることで、地区内で「保存」と「変容」の規制がいかにして行われているかを分析する。

3-1. 川越蔵造りの町並みの特性

川越蔵造りの町並みの特徴はうなぎの寝床状の敷地に面路

部から店蔵、主屋、蔵などが配置されている。伝建地区を貫くメインスストリート（一番街）は、観光客が行交う観光地として栄えている。

3-2. 保存される表・緩和される裏

文化財保護事業をまとめた､川越市作成の『文化財保護年報』(1996 ～ 2012) をもとに、修理修景基準による現状変更がなされた建物、『町並み委員会 10 年のあゆみ』『町並み委員会 25 周年』をもとに町づくり規範による現状変更許可がなされた建物を地図上にプロットすることで、「保存」された建物を明らかにする。伝建地区保存対策調査で作成された屋根伏せ図[※10]と現在の航空写真、住宅地図を用いて、更新した建物を地図上にプロットすることで、「町並み基準」による現状変更の対象になった建物を明らかにする｡これにより、「保存」と「変容」の状況を平面的に把握する[図1]。作図から、1988 年から 2012 年までに保存整備事業の対象となった建物は伝建地区内を貫くメインストリート（一番街）の面路部の「表」の建物に集中していることが分かる。一方、面路部に建つ建物の「裏」側の建物は保存整備事業の対象となっていないことが分かる。川越伝建地区では、「表」を保存整備することで歴史的風致を高め、「裏」の規制を緩和していることが分かる。

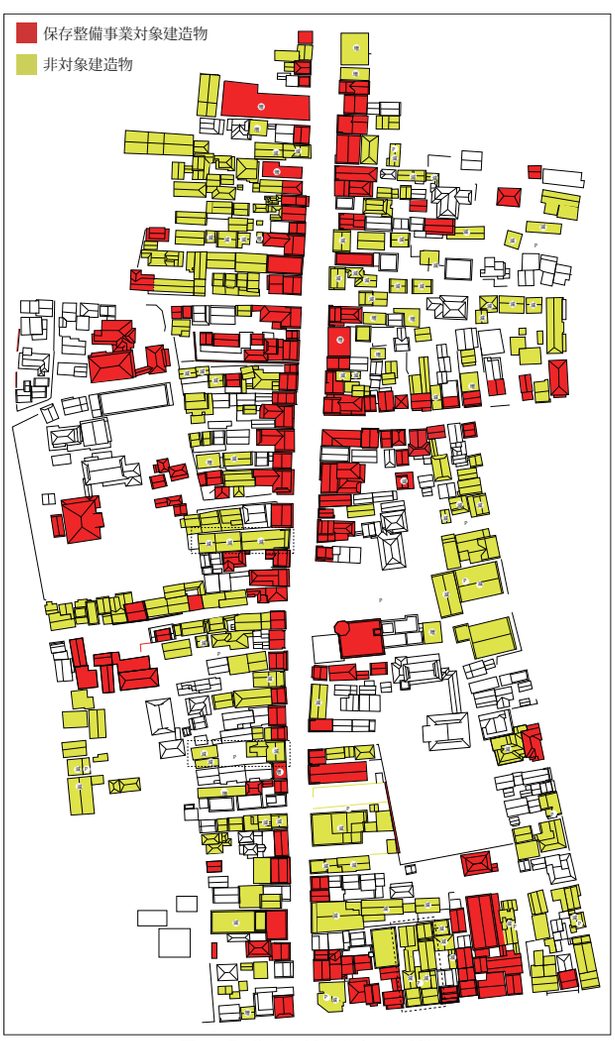

図 1　保存整備対象建造物と非対象建造物

3-3. ケーススタディー

ここでは、ケーススタディとして一つの敷地内での更新の様子を明らかにする。対象とする事例は case1 （周辺の土地を取得し公共施設を建設したもの)、case2（裏の接道を利用し裏側を正面としたもの)、case3（空き地となって利用されない土地が生まれたもの)、case4（内部空間を分割し複数の店舗が入居したもの)、case5（高さ規制 11m の範囲内で 3 階建てにしたもの)、case6（土地分割を行い「裏」への接道を設けたもの)、case7（取り壊し、駐車場経営をしているもの)、case8（裏側の建物を取り壊し、駐車場としたもの）とした。

紙幅の都合上、ここでは case2 に関して記述する。はじめに、屋根伏せ図を作成することで、平面的変容を明らかにする。図 2 ①一番街の面路部の建物が伝統的建造物として指定される。図 2 ②建替えの際に伝統的建造物以外は取り壊しできない為、面路部に建つ裏の建物が建替えられる。図 2 ③に示すような住宅を 1988 年に新築した。住民（市ノ川氏）の話によれば、「 2 世帯住宅で、内部の廊下により、 2 棟の建物が繋がっている」そうだ。「表」が保存され､貸店舗（ラーメン屋）として利用することで、裏の一方向のみにしか法規上の接道ができず、2 棟を繋げることで 2 世帯住宅を可能にしていることが分かる。次にアイソメ図を作成することにより、実態を立体的に把握する。表の建物が修景され保存される一方、裏側の建物は、保存条例に規定される伝統的意匠でない建物が建てられている。「建築計画概要書[※1]」によれば、設計者は旭化成ホームズとなっており、鉄骨造の住宅が建てられている。このようにして、文化財保護の観点から言えば「表を保存」し「裏を緩和」することで､「歴史的風致の向上」と変化する「生活に即した建て替え」が可能となっている。

3-3. 土地建物の変容とその効果

現在の川越伝建地区やその周辺はかつて川越の中心市街地として栄えた。しかし商店街として伝統的建造物は開発の障壁となり 1960 年頃から一番街は衰退していく。『川越青年

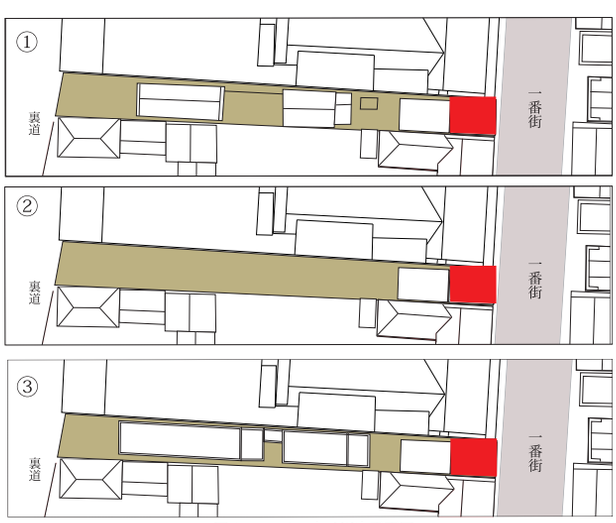

図 2　case2　市ノ川宅平面図

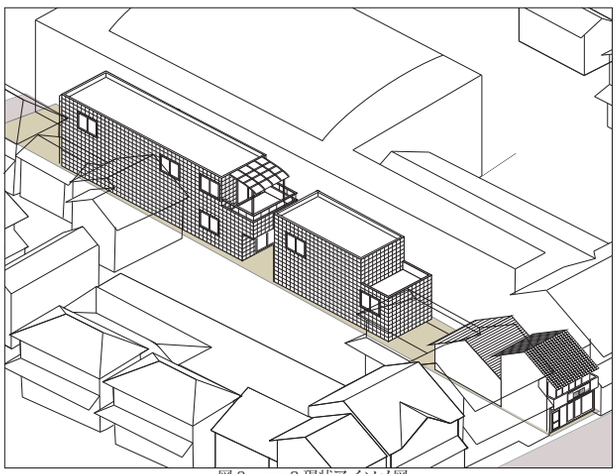

図３　case2 現状アイソメ図

図４　case2 住宅正面

図５　case2 住宅

会議所創立 25 周年記念誌』に記載されている一番一番街と周辺の商店街の 1985 年における店舗数と現在の店舗数を比較すると、一番街の店舗数は増加しているのに対し、周辺の店舗数は減少している。また、川越市の商業地域の土地の公示価格の平均が、1024,625 円／ m^2 から 300,583 円／ m^2 へと約 3 分の 1 程度下落する一方、伝建地区内（幸町 3-1）公示価格は 378,000 円／ m^2 から 234,000 円／ m^2 の下落幅にとどめている（1995 年から 2013 年の変動）。これは保存整備の効果といえる。地区の状況の変化に対応し高度利用を出来たことが、不動産価値に影響を与えたと推察される。「資産的価値」が保たれているからこそ、「遺産的価値」である伝統的建造物を保することが可能となっている。

■第 4 章　今後の町並み保存と許可基準

第 4 章では、今後の町並み保存における許可基準の意義について記述する。

苅谷勇雅氏（元文化庁文化財鑑査官）によると「現在 100 地区を超えた伝建地区は今後 200 地区を超えることが期待できる」そうだ。それらの地区の特徴として「以前から観光客数が多かったところであるが指定文化財以外の町家や農家等については保存へのきちんとした規制や支援がなされてこなかった（中略）現状変更規制等について住民も自治体担当者もとまどいが出る恐れがある」と指摘している。非伝統的建造物の形態規制を如何にして伝建地区制度の中に組み込むかが重要な課題と言える。

4-2. 今後の町並み保存における許可基準の意義

神戸市北野山本通地区では変化する地区の状況に対応するため許可基準を設けた。しかし基準が曖昧であったため非伝統的建造物の変容が、地区の歴史的風致を乱してしまい基準の見直しが検討されている地区も現れ始めた。これは許可基準の内容が地区に起こりうる変化に対応したものでなかったことが原因であったと言える。今後の町並み保存において、「許可基準」の運用手法は重要な課題であるといえる。

■結章

本論を通して得られた知見は以下の通りである。

・ケーススタディでは、川越伝建地区では「許可基準」により「裏」の変容を許容することで高度利用を可能にしている。また「裏」では伝統様式以外の建造物の建設が多く見られた。ケーススタディでは「裏」を高度利用するために接道の確保の仕方に試行錯誤が見られた。「表の保存」と「裏の変容」は互いに影響を及ぼし合っており、「裏」と「表」は不可分である。

・今後選定が予想される地方や山村集落の歴史的町並みでは、川越重伝建地区のような開発圧力がないため、川越のような変化が起こる可能性は低い。しかし、有松、伊勢、島原、鎌倉などの都市部に位置する地区は歴史的風致を残しながらも、周辺には住宅地がひろがるため、川越のような保存手法が転用可能である。

・神戸市北野山本通りなどでは許可基準が曖昧だったため基準の内容の見直しが行われている。今後地区で起こる変化に対応するため、基準の見直しが他地区でも行われる可能性がある。川越伝建地区が地域の文脈に沿った基準をつくったように起こりうる変化を予測し、許可基準を地区ごとにあらかじめ議論する場をつくることが重要である。

・現代における「保存」とは文化財保護という枠組みから見れば、「規制」と「緩和」が同時存在している。「保存」と「緩和」を制度の中にシステムとして組み込まなければ、保存は政策として成立しない。

・許可基準の運用手法によっては、非伝統的建造物が歴史的風致を乱し、全く異なった風景をつくってしまう。しかし、基準の定め方によっては地区に新しい価値を生むことができる。地域が主体的に地区の特性を理解し、将来への見通しをもって許可基準の内容を定めることが今後の町並み保存にとって重要である。

主要参考文献

※1 牛谷直子、明智圭子、増井正哉、上野邦一「伝統的建造物群保存地区における修景実態に関する研究」(2002.8) 日本建築学会計画系論文集 pp.211 ～ 216 ※2 公文暁「伝統的建造物群保存地区の保存修理事業の実態」(2002) 日本建築学会計画系論文集 pp.215 ～ 222、※3 棚橋知子の「川越一番街商店街における建築意匠の目標像の形成過程、※4 三觜康平、「重要伝統的建造物群保存地区における建築物等の現状変更に関する研究その 1 現状変更に関する基準の改正の全国的動向」(2011.8) 日本建築学会大会学術講演梗概集 pp315-316、※5 妻籠宿保存地区保存条例（昭和 51 年南木曽町条例第 13 号、※6 川越市（財）環境文化研究所『川越の町並みとデザインコード - デザインコード策定調査概要書 -』(1981)、※7 川越市文化財保護協会『文化財保護年報』(1996 ～ 2012)、※8 建築計画概要書とは市町村発行建築確認申請書類を概略的に記載したもの、文化庁『集落町並みガイドー重要伝統的建造物群保存地区ー』（1990）第一法、※9 浅野聡、藤掛正隆、高橋正樹、戸沼幸市「伝統的建造物群保存対策調査実施地区に関する研究その 1．伝建調査の実施状況と調査地区の現状」(1992) 日本建築学会大会学術講演梗概集 pp.526 ～ 527、※10 川越市文化財保護協会『蔵造りの町並みー川越市伝統的建造物群に関する調査報告書ー』（1976）