

<平成 25 年度修士論文（静岡文化芸術大学大学院文化政策研究科）>

歴史的な町並みの保全・整備における住民参加の役割
—日本と中国のケース・スタディー—

Roles of public participation in conservation and reconstruction
of the Historic Quarters
—Comparing Study of Japanese and Chinese Cases—

林 双 Shuang LIN
(論文指導：静岡文化芸術大学教授 根本敏行)

目 次

要 旨	1
序 章	3
第 1 章 研究の目的と課題	4
第 2 章 中国における都市政策の変遷と歴史的な町並みの保全・整備	5
第 3 章 日本における歴史的な町並みの保全・整備の動向	14
第 4 章 ケース・スタディー（中国）	16
第 5 章 ケース・スタディー（日本）	22
第 6 章 考察	34
図 表	39
参考文献	43
資 料	46

要旨

中国では、1978年の改革開放政策が実施されて以来、大規模な開発が急激に進められ、歴史都市も含め、伝統的な町並みや景観が次々と破壊されていった。このような状況に対して、1982年には、国務院により国家歴史文化名城制度が発足し、文化遺産や歴史的景観の保存への取り組みが始まった。当時、歴史的町並みの保全・整備を行う際に、行政主導の方式で事業を行うため、多くの課題が出てきている。しかし近年、中国各地で町並み保存に市民団体やまちづくりのNPOが参加する例も少しずつ増えてきており、町並みの持つ価値が以前より広く認識されるようになった。

一方、日本では1970年代頃から、歴史的な町並みの保全には住民参加が進んでおり、1980年代後半になると、行政と一体になって協働し、住民主体となる町並み保存運動が全国各地で盛んに行われるようになった。その結果、歴史的な町並みの保護や活用が積極的に推進され、従来のまちづくりの課題もうまく解決するようになってきている。

そこで、本論文では、まず日本と中国の歴史的な町並みの保全・整備の政策の流れを比較研究し、その共通点と相違点を明らかにした。また、日本と中国の具体的な事例を取り上げ、住民が町並みの保全・整備に参加することによって、いくつかまちづくりの課題の解決に役立っているかを事例の比較によって、検証を試みた。

今後、中国の町並み活動を推進するためには、日本の経験を参考にして、まずは制度面での改善が必要とし、そして行政・住民・事業者などの関係者の意識を変えることも重要である。さらに、住民参加について、元の住民が町並みに住み続け、行政と協働してまちづくり活動に取り組むことによって、現在中国の主流である行政主導型のまちづくりの課題を解決できることが期待できる。

キーワード：歴史的な町並み 歴史文化名城 行政主導 住民参加

Abstract

As the implementation of the 1978 Chinese “reform and open up”, there has been a huge change in the views and features of entire Chinese cities including many historic ancient capitals. Traditional historic quarters and sight views has been damaged continuously. In 1982 The Scheme of Famous Cultural Historic City was established by Chinese government in order to cope with this serious situation. However, during the process of conservation and reconstruction of the historic quarters, Government-oriented methods brought about many problems. In the past few years, gradually, attempts to participate in conservation activities of historic quarters by citizens have been increasing in all over China. People also improve their understanding of the value of historic quarters.

On the other hand, in Japan, citizens’ involvement in conservation of the historic quarters has been improved since 1970s. In the late 1980s, the conservative activities bloomed in the whole nation based on the partnerships between the citizens and government or citizen-centric. Consequently, conservation or refurbishment of historic quarters were expanded rapidly, and in addition, ordinary general problems of the cities were also improved.

In this paper, I compare the changing policy about conservation and reconstruction of historic quarters between Japan and China, analyse and identify the similarities and differences between these two countries. I figured out and confirmed what kinds of problems can be solved if the citizens participate in the activities by comparing model cases of Japan and China.

Finally, I emphasize that citizen’s participation in the conservation activities in China should solve many of those problems that occur under government controlled activities.

Key words: historic quarters, historical-cultural cities, government-oriented, citizen’s participation,

序章 研究背景

中国では、1978年に改革開放政策が実施され、それに伴い開発の波が全国に押し寄せた。歴史都市においても例外ではなく、都市の個性が大きく損なわれ、景観の画一化が進んだ。その中で、中国諸都市の個性を支えてきた伝統的な町並みや特色ある建造物群は次々に破壊されていった。これは、中国に限ったことではなく、日本も含めてアジア地域全体に当てはまる状況である。日本は、近代化の過程で、経済成長を急ぐあまり、多くのものを失った。そして、中国やアジアの諸国も同じ道を追いつつある。程度の差こそあれ、アジアの諸都市は近代化と引き換えに、それぞれの都市の文化を象徴する歴史的な遺産や景観を大きく損ない、都市の個性を失いつつある(大西 2001、pp. 9)。

中国では、1980年代に入ると、中央政府は都市建設において経済だけではなく、社会、文化、環境などの各方面をより重視しなければならないという方針を発表した。1982年に開発重視の姿勢への反省として、歴史的都市の景観を保全する「歴史文化名城¹」の制度が作られ、1996年まで全国103の都市にこの制度が適用されている。2013年現在では、122の都市が歴史文化名城に指定されている。90年代後半になると、都市の発展目標においても、中央政府は良好な生態環境と自然景観の保護や、優れた歴史文化遺産の保護が強調されるようになり、旧市街地の再開発も日増しに重要視されるようになった(朱自煊 2001、pp. 16-17)。しかし、当時の中国では、歴史的町並みの保全・整備を行う際に、町並みは残すが、そこに住んでいる住民を外に移転させるという例が多く見られる。中国では、土地と建物は基本的に国有であるため、これまで市街地の再開発や歴史的保存地区の整備などでは、殆ど行政が主導権を握り、行政主体の事業方式で行われ、様々な課題が残っている。

一方、日本では明治維新以降、急速な近代化が進み、戦後は1950年代半ばから、経済・産業構造は農業や繊維などの軽工業から、鉄鋼・造船などの重工業へ転換し、高速道路などの建設を伴って、高度経済成長を実現し

た。この間、都市開発の面においては、記念碑的なシンボルを残し、一般的な街並みを壊し、再開発を行った。また、この時期に、東京都市圏・大阪都市圏の郊外を中心にニュータウンの建設が盛んに計画、実施に移されている。しかし、1960年代に入ると、交通渋滞、公害問題、コミュニティの解体といった問題が起き、高度経済成長期後半になると深刻化した。近代化のもたらした負の側面への反省をきっかけとして、また同時期の欧米で先行した取り組みを参考として、1970年代頃、歴史的町並みは環境保全、景観保全、市民生活の文化的側面の充実などに加え、観光振興策としても重視されるようになった。歴史的町並み保存を進めようとする全国町並み保存連盟もこの時期(1974年)に発足し、1975年に伝統的建造物群保存地区の制度が設立され、1978年から全国町並みゼミを毎年開催してきた。しかし、1980年代まで、町並み保存の動きに対する反対の声もあり、デメリットも多かったが、1980年代後半になると、歴史的な町並みの保存活動に市民参加の重要性や行政と市民の合意形成などが認識され、町並みの保護や活用に工夫し、保全・整備など積極的に推進している。

日本では、土地は国民や企業が所有しており、中国とは大きく異なる。中国の全ての土地が国家所有、又は農民の集団所有に属するため、これまで町並みの保全・整備事業は殆ど行政主導で行ってきた。しかし近年、町並み保存に市民やNPO団体が参加する例も少しずつ増えており、歴史的町並みのもつ価値が以前より広く認識されるようになった。

伝統的な住居や建物の保存は、歴史的な町並みの保存の重要な要素であるが、それだけではなく、そこに人が住み続け、文化や習慣を受け継ぎ、活気のある生活が展開することも重要なことである。これからの中国も欧米、日本の経験を活かし、歴史的な町並みの保全・整備において、住民・行政・学者・専門家は互いの領域、専門、立場を理解しあいながら、総合的で継続的な活動を支えあうことが大切である。特に、元の住民が町並みの保全・整備に参加し、歴史的な町並み保存を進めることが期待されている。

¹ 歴史文化名城：中国の文化遺産保護制度の一つ。中国国務院が1982年に制定した制度である。歴史的価値や記念的价值が高く、現在も継続して使われている都市を保護する制度である。

第1章 研究の目的と課題

1-1 研究の目的

本研究の目的は、急速な近代化が進んでいる都市や地域の開発、発展について、その変化の中で、日本と中国の歴史的な町並みの保全・整備の政策の変遷を概観するとともに、政策の流れを比較し、どのような政策展開の流れの中で、日中の共通点と違いが生じてきたかを明らかにする。

また、歴史的な町並みの保全・整備を行う時、元から住んでいた住民が新たなまちづくりに参加することによって、どのようなまちづくりの課題の解決に役立っているかについて、日本と中国の事例を比較し、検証を試みる。

日本では既に相当程度住民の参加が進んでおり、その成果が上がっているとみることができる。一方、中国では、行政主導のまちづくりの傾向が強いが、現在では少しずつ住民参加の動きも出てきている。次の1-2であげる課題の中で、いくつかの課題は住民参加によって解決・改善の可能性があるに違いない。このことについて、日中の歴史的町並みの保全・整備の政策の変遷を比較し、典型的な日中の事例調査を行うことによって、中国における取り組みの課題を明らかにし、さらに住民参加の状況を新しい事例によって調査し、日本の事例と比較することにより、一層の住民参加を進めることの効果や可能性について考察する。

1-2 歴史的町並みの保全・整備における課題

近年では、中国全土で町並みの保全・整備事業が各地で行われている。しかし、1980年代に改革開放政策が実施されて以来、都市の現代化と建設とともに、人口の増加、中心市街地に高層ビルの立地、モータリゼーションなどの問題が歴史的町並みの保存事業にかなり影響を与えた。歴史都市の保存を考える場合、一番大きな課題は「保存と開発の調和」ということである。具体的には、道路建設等の様々な都市計画事業や住宅・事務所・店舗等の建設事業が、歴史的価値のある建造物や町並み等の周辺環境を圧迫する、もしくは破壊さえするといった形で現れる。そこで、歴史都市全体を見据え、保存と開発を高次元レベルで調整し、総

合的な計画が必要とされる。

また、歴史的町並みは現代に生きる生活環境そのものであることから、現代的な生活水準の確保や都市機能の充実が求められる。地域によって過疎化に苦しむところがあり、商業や観光への圧力が増大しているところもある。日本でもそのような現代的な諸要求と保存事業との調整に努力しているが、決して容易ではない。さらに、日本には厳しい保存条例があり、またある程度の補助金などがあり、他にも保存事業に民間の参加の度合いも比較的大きく、これらの点について、中国はまだ隔たりがある。

最後に、中国の都市化の過程において極めて大切なこととして、小規模な町の発展を進めること、そして大量の余剰農業人口を収容し、大きな人口の大都市への流入を防ぐことがある。そのため、多くの町で会合を開き、いかにして「千鎮一面(どこの町も同じ風景)」という弊害を防ぐかということに真剣に取り組んでいる。歴史的な町並みにおいて、どのようにして伝統と結びつけて、特色を保っていくかということが重要となっている。

現在の中国では、開発のスピードがあまりにも速すぎて、いまだに保護の方が追いついていない状況にある。都市の文化遺産保護と生態保護が都市の発展とともに協調して歩んでいくべきであると考えられる。既往文献などから、現在の中国の歴史的町並みの保全・整備事業における課題を表1にまとめた。(表1)

なお、これらの課題は後述するように、ほとんどそのまま日本や欧米における課題とも同じであるが、その重要性や優先順位、取り組みの程度には大きな違いがあると言える。例えば、同じ資金不足の課題をとってみると、行政主導の中国では事業主体としての政府の収支が重要な問題となっており、この改善のために開発を急いだり、観光や商業を優先したりといったことが行われる。一方、不動産の所有や開発のイニシアチブが民の側にある日本では、資金不足の課題はもっぱら市民や企業などの問題で、むしろ開発の遅延につながっている。

これらの課題は、個別に存在するのではなく、相互に関連している。全体として、ハードウェアとソフトウェア上の課題と不可分である。H①、H②、H③、H④は、基本的に旧来の社会、生活の姿と今日のそれとの齟齬の問題である。これらは現在残されている歴史的

町並みに対して、どこまで今日のルールを適用するかということで、現在の制度の適用範囲を限定することと、歴史的遺産に一定の改善対策を施して現在のルールに適合させるかの2つの方向性で対応することとなる。前者は主に行政側の対応となるが、後者については住民側の対応も必要となる。

H⑤、H⑥はハードウェア対策の背景にある経済的な状況S④と結びついている。H⑤については、H①～H④と同様に行政側の制度面での対応と、住民や企業など民の側の対応の方向性がある。前者は、歴史的町並み地区だけで対応するのは困難で、都市全体としての開発パフォーマンスのバランスを取ることが重要である。一方、住民や企業などの参加を得られるならば、歴史地区の開発ポテンシャルを近隣の他地区に移転する容積率の立体換地といった手法により、歴史地区を保全しつつ地域全体の有効活用を図ることもできる。中国には事例はまだないが、例えば赤レンガの東京駅の再生では、駅舎をオリジナルの3階までに抑えることによって、容積率の余剰を隣接する街区に移転、売却することでコスト改善と地域全体の都市開発の向上を実現している。H⑥については、歴史的町並みの景観の一体性を担保するために、取り壊された建物の再建や改造された建物の旧デザインの復元など、歴史的町並みの保全・整備にとっては好ましい面もある。しかし、これをやり過ぎると、何もない所に何の文脈もなく建設される映画のセットやテーマパークのようになってしまい、元来の町並みの価値が損なわれかねないということがある。これを「景観のディズニーランド化」と呼ぶ。この背景にも観光振興や資金の回収といった経済的な問題がある。

S①、S②はまさにこのH⑤、H⑥の背景となるソフト面の課題であり、中国の場合はS③があるために、より一層開発の主体である行政側にコスト負担の問題が重くのしかかることとなる。S⑤、S⑥、S⑦は、町並みの保全・整備において、住民等がどれだけ政策策定のプロセスに参画し、また事業実施の主体として協働・連携できるかということに関連している。中国においては、住民参加がまだ不十分であるために、これらの課題への対応が日本よりも困難となっているのではないだろうか。

第2章 中国における都市政策の変遷と歴史的な町並みの保全・整備

2-1 都市政策の歴史の流れ

第1章で取り上げた中国の歴史的町並み保全・整備の課題の背景となる新中国成立以来の全国の都市建設と景観政策の動向についてまとめた。中国においては、歴史的町並みの保全・整備については、まず景観の視点からの取り組みから始まっているからである。都市建設については、概ね、1950年代の第一次五ヵ年計画²の発展期、1960～1970年代の停滞期(文化財破壊)、1980～1990年代の改革開放の建設ブーム期(政府主導型)、1990年代の質的变化期と2000年以降の新展開期に分けることができる。21世紀に入ってから、東部沿海地域を加速的に発展させると同時に西部大開発戦略をスタートさせ、都市建設が加速される一方で、歴史的・文化的な景観の破壊と住民の居住環境の悪化が急速に進行した。(表2)

(1) 発展期 —— 1950年代

1953年に第一次五ヵ年計画が始まり、この時期に新中国が内陸部への重点的な国家的事業配分と工業建設の近代化を推進し始めた。計画の中心となったソ連の援助による156項目の大型工業建設プロジェクトであり、都市建設も新たな段階を迎えた。1953年から国务院の指導者が関連部門の委員エンジニアを自ら率い、ソ連の専門家と共に中ソ合同用地選定チームを編成した。彼らは鄭州、洛陽、西安、蘭州などの都市に赴いて、現地調査を行い、工場用地を選定した。当時のソ連の専門家は工業建設が必ず都市計画に基づいて行わなければならないと強調し、工業建設は必ず居住地区の建設とセットで行い、工業地区と居住地区の両者がバランスよく発展していかなければならないとされた。そこで、1954年から西安、洛陽、蘭州、などの重点都市において都市のマスタープランの策定が開始された。

² 第一次五ヵ年計画:1953年から1957年までの五年間に設定された国家的目標を達成し、「工業化の基礎を築き国防を強化し、人民の物質的文化的な生活レベルを引き上げ、中国が社会主義経済の道を進んでいくことを示す」ことを目指した。この時期はソ連の経験や、技術、経済援助に頼り、極端な重工業化に偏重して工業と農業のバランスを欠き、中央への権力集中と官僚主義が強まる結果となった。

それと同時に、建設予定地区に対する詳細計画を策定する仕事が進められ、その計画を上部機関へ報告し、上部機関によって認可するようにした。これは新しい中国における最初の都市計画の成果であり、当時の工業及び都市建設を強力に指導したものであった。第一次五ヵ年計画の機関においては、都市計画思想及び計画手法はすべてソ連の影響を受け、ソ連モデルに基づいて行われた。

1956年には国務院に直属する城市建设部³が設立された。他にも、城市規劃院⁴、建築設計院⁵、市政設計院⁶が設立され始め、設計・施工の能力も向上していった。大学の中にも都市計画の専攻学科が設立され始めた。

(2) 停滞期 —— 1960～1970年代

1958年の「大躍進⁷」から1966年に始まる文化大革命の期間は、中国の社会主義革命と建設が深刻な挫折を経験し、都市建設にも大きな影響があった。1957年から1960年の三年間で全国の都市人口が急激に増加し、非常に多くの住宅、交通、公共施設の造成が行われた。また、都市計画の規模が拡大し、多くの耕地が宅地に転換し、住民の生活の質が低下した。さらに、1960年に始まる自然災害及びその対策の失敗により、中国は3年にわたる経済困難に陥った。これ以降、文化大革命が始まり、再び都市建設は急速に第二の段階に突入した。1966年から1976の10年間において、中国の人々にとっては大災難であった。全国の各都市で都市計画の実施が停止され、無計画な破壊と建設が一般的な風潮になり、各都市に深刻で多大な損失をもたらした。また、都市計画とそれを管理する機関が撤廃され、職員たちも解任されたため、計画能力の面においても大きな損失を被った。都市の公園緑地は不法に占拠、破壊され、文化財や史跡なども勝手に占拠された。文化大革命の後期には、1971年から周恩来総理、そして1975年から鄧小平副総理が中心となり、政府の日常的な業

³ 城市建设部：都市部の建設行政を管轄する。現在は建設部となっている。

⁴ 城市規劃院：都市計画院。都市計画を実際に調査・計画する組織。

⁵ 建築設計院：実際の建築設計をする単位。各行政レベルや大学などにおかれた。

⁶ 市政設計院：都市基盤施設を計画・設計する組織。

⁷ 大躍進：1958年、毛沢東が呼びかけ、中国で施行した農業・工業の増産政策であり、結果は大失敗となった。

務が徐々に遂行されるようになった。この時期において、各方面の事業に対して、建て直しが図られ、都市建設も少しずつ好転するようになった。

(3) 建設ブーム期——1980～1990年代

1978年12月の中共中央11期三中全会において、社会主義現代化建設への政策の重点を移すという方針が決定され、中国の社会経済は「改革・開放」という新しい段階に入った。1980年中共中央書記処は北京の都市建設事業に対する新たな方針を発表した。この方針は首都北京の発展に対してだけではなく、全国の他の都市にとっても重要な意義を持ったものである。方針の内容とは、都市建設は経済だけではなく、社会、文化、環境などの各方面をより重視しなければならないというものであった。

1982年と1986年に、国務院は相次いで全国歴史文化名城62都市を指定した。これによって、中国の歴史文化名城の保護を大きく推進することとなった。1980年代は全国で住宅や公共施設の建設が大幅に増加した。都市の上下水道、道路、交通機関、ガスなどの公共施設も一段と整備された。さらに、以下のような新しい状況も出現した。①小都市の成長、②沿海開放都市の急速な発展、③都市住宅の制度改革と住宅建設の飛躍的増大、④都市の総合的開発と不動産の発展、⑤都市建設資金に関する制度改革、⑥都市計画の管理強化と法整備(朱自煊2001、pp.18-19)。要するに、1980年代は改革開放政策に基づき、都市建設事業の近代化の基礎を固めたといえる一方、いくつかの問題も出てきた。例えば環境汚染、水不足、交通渋滞などがある。その他、地域間の発展に不均衡が生じたことも問題となった。

(4) 質的变化期——1990年代

1990年代から中国における社会・経済の改革は新しい時代に入った。中国共産党第14回党大会で社会主義市場経済体制の建設が提案されてからは、全国の改革開放事業は一段と発展し、都市建設もそれと伴い一段と飛躍をした。これらの内容をまとめると以下の五つになる。①21世紀の都市マスタープラン、②旧市街地の再開発と歴史文化名城保護が困難になったこと、③都市の土地開発と不動産の発展、④都市の形態的デザイン、⑤都市計画と管理手法の更新(朱自煊2001、

pp. 19-24)。その中の②について、90年代頃から、旧市街地の再開発が日増しに重要視されるようになった。北京市の例を挙げると、その頃、二つの方針転換が行われた。一つ目は都市建設の重点を市街地から郊外へ移すことである。もう一つは市街地の拡大から旧市街地の全面的な整備、再開発という戦略への転換である。後者について、市街地建設の重点を郊外へのスプロール型から全体的な調整にシフトするということで、旧市街地に目を向け、産業構造や土地の用途を調整し、都市のインフラ整備を推進し、危険老朽家屋地区の再開発を行うといったようなものであった。つまり、90年代に中国の都市計画は質的な飛躍を遂げ、国民経済の急激な発展に適應することとなった。これまでの成果は非常に大きい、抱える課題も多く出てきている。

(5) 新展開期——2000年以降

21世紀に入って経済の高成長および構造転換に伴い、中国は都市化の歩みを加速化させる歴史的に重要な時期を迎えている。西部大開発、東北振興といった地域の発展政策もこの時期に始動した。特に近年、沿海地域は大量に外資を導入し、東部における各省経済の高度成長をもたらした。一方、東部と中西部内陸各省の間の経済格差が絶えず拡大するという問題も現われた。都市計画においては、1998年に、北京はオリンピック開催資格を獲得したことによって、5年以内「旧城危改」事業を完成すると発表した。第2回目大規模再開発ピークの到来に対応して北京は規制と計画の制度強化を始め、名城保護区に対しての整備事業は実質の段階に至った。それに伴い、歴史的環境保全は最大の危機を迎えている。これらを改善するため、近年、北京を初め、各歴史文化名城において、歴史的環境の特徴に応じて一連の保全制度が作成されている。しかし、整備活動による伝統的建築の取り壊しや強制的な住民移転による住民の不満など多くの課題が残っている。

2-2 歴史的な町並みの保全・整備の政策

日本における中国の近年のまちづくりの制度に関する既往文献を整理すると、中国における歴史的町並みの保全・整備について、90年代までの状況は大西(2001)などによってある程度分かる一方、2000年以降の状況

について、ほとんどの文献では触れられていない。本論文では、中国語文献と実地調査を通して、2000年以降中国の歴史的町並みに関する制度や保全・整備活動について、特に住民参加に焦点を置き、より詳しい整理・分析を試みる。

2-2-1 歴史的環境保全制度の変遷

中国の歴史的環境保全制度について、1940年代から1950年代までは文化財保護法制度及び文物の単体保護の形成期、1960年代から1970年代までは文化財保護法制度整備の停滞期、1980年代から1990年代は歴史文化名城保全制度による都市全体保全の転換期と、2000年以降の新たな展開期に分けることができる。以下、中国の動向と北京市の動向について整理して記述するが、北京市の動向は、全国を代表・先導するものとして重要な動向である。

(1) 文化財保護法制度及び文物の単体保護の形成期——1940年代～1950年代

多くの欧米諸国や日本と同じように、中国の文化遺産保全事業は単体の文物保護から始まり、その後文物を含む周辺環境にまで広げ、さらに歴史都市全体に拡大された。初期の対策として、1930年代に初めて「文物保護法⁸」を公布した。当時、伝統的建築保護を研究する民間学術団体「中国营造学社⁹」も設立された。これによって、中国の文化財建築保存の基礎が確立された。新中国成立後の1950年代頃、社会の様々な面において復興が始まろうとしている時期に、中央政府は文物保存のための専門機関を設置し、「地方文物名勝古跡保護管理弁法」などの関連法令を發布した。1958年、「中華人民共和国憲法」の中に、国家は名勝古跡、珍貴なる文物、その他の重要な歴史文化遺産を保護すると規定されていた。さらに、1961年に国務院は、最初の「全国重点文物保護単位」(日本の国の重要文化財に相当)を180カ所指定した。その後続けて三回の指定を行い、全部で750カ所となった。他には、省レベルの指定が約6000カ所、市レベルのものが9万以上ある。

⁸ 文物保護法：現行のものは1982年に制定された「中華人民共和国文物保護法」である。

⁹ 中国营造学社：1929年、北平(現在の北京)において設立された古建築の調査・研究する学術組織である。

(2) 文化財保護法制度整備の停滞期——1960年代～1970年代

1960年代後半から1970年代にかけて、文化大革命による社会混乱によって、歴史的町並みを含む文化財の破壊が行われ、法制度整備の停滞期となった。

この時期では、広範囲にわたって多くの文化財が破壊されたということについては重大な課題を残しているものの、その社会的制度などについては、今日の実況との連続性に乏しく、本論文としては積極的に取り上げるべきものはほとんどない。ただ、この停滞期があったために、多様な専門分野を担う人材に空白が生じたことと、この間に進まなかったことを取り戻すかのように、その後の都市開発の速度は急激なものとなり、結果的にその後の歴史的町並みの取り壊しの遠因となったことは否めないであろう。

(3) 歴史文化名城保全制度による都市全体保全の転換期——1980年代～1990年代

① 歴史的建造物保護

1980年代になってから、文物保護の事業は大きく進展した。1982年に国は歴史文化名城制度を設立し、価値の高い歴史都市を「歴史文化名城」として指定した。第一回目は全国各地で24都市の指定が行われた。これを契機に、「歴史文化名城」の概念が初めて正式に提起され、歴史的建造物という単体の文物保護に限らず周辺環境も含めて保全すべきであるという概念の形成へと転換した。これに基づき、各都市で「文物保護管理条例」等法規を公布し、国家・市級文物保護単位の保全範囲や建設制限の指定を行ったため、歴史的建築周辺環境の保全措置が各地に広がった。一方、民間側の取り組みとしては、1984年に中国城市規劃学会が「歴史文化名城保護規劃學術委員會」を設立し、1987年に中国城市科学研究会も「歴史文化名城研究会」を創立した。前者は純粋な學術機関であるが、後者は半分行政の機関であり、全国の名城都市と行政機関から人を派遣し、専門家と交えて構成するものである。また、1985年11月に、中国は「世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する条約」の締約国となり、続いて「世界遺産保護委員会」の委員国に選ばれている。1987年から中国は国連のユネスコに世界遺産候補地のリスト

を推薦し始めた。しかし、1980年代後半、旧市街地内に増加した高層ビルに対して、建築高度制限法案などの高さ制限に関する法規が制定にも関わらず、法律効果が弱いため、90年代には各地で多くの違反が発生した。

② 都市開発との関係

1990年以降、旧市街地の住環境の整備のため、老朽家屋を更新する「危旧房改造¹⁰」計画が策定された。それによって、土地有償使用制度や、外国私有資金の導入で不動産市場が発展し、都市再開発のブームが起こった。これに対して、都市レベルでは、例えば、1990年北京が旧城内25地区を歴史文化保護区(以下保護区とする)に指定し、都市全体、保全地区と単体の三層の保全体系が形成された。保護区の整備事業として、一部の地区に対して実施し、道路の拡張を止め、違法建築と工業建築を撤去、移転した。また、伝統建築の修繕を行い、住民の住環境と伝統景観を改善した。しかし、保護区では規制と計画がほとんど作成されず、具体的な実施案や各地区の範囲が確定されなかった。そのため、多くの対策は当局によって恣意的に行われ、保護区制度の実質な規制が存在しない状態となり、制限を無視した再開発事業が行われた。90年代後半頃から、中央政府が次第に問題の深刻さを認識し始め、まず首都北京において北京名城保護計画と環境保護計画を策定し、一連の整備事業に乗り出した。1998年には建設部を通じて同済大学内に国家歴史文化名城センターを設立することが提案され、名城保護研修ワークショップが何度も開催され、全国の名城専門家にトレーニングが行われた。その後、1999年9月に建設部と国家文物局が「歴史文化名城保護計画策定の要請」を發布し、保護計画の内容、到達度及び成果をより一層明確にした。計画策定と管理を規範化して推し進めるようになった。世界文化遺産の指定について、1997年までに19の所が世界遺産リストに登録され、そのうち雲南省の麗江古城という歴史的町並みが1997年の段階で歴史名城として世界遺産に登録されている。

¹⁰ 危旧房改造：旧市街地の居住環境を改善するため、老朽化家屋が集中した地区を指定し、政府は税金免除などの優遇政策によって、不動産業者の資金を介入させ、地区の再開発を行うことである。

(4) 新たな展開期——2000 年以降

21 世紀に入ると、歴史文化名城と保護区について面的保全制度がより詳細なものとなり、保全事業も良い方向に展開していった。2002 年 10 月には「文物保護法」の改訂により、文物保護における問題や、文物保護管理に対して全面的に規定されているようになり、保護区の法的根拠が明確化された。2003 年、国務院が「文物保護法实施条例¹¹」を公布し、2004 年建設部は「都市紫線管理弁法¹²」を公布し、実施原則と管理細則を制定した。都市総体計画を制定する際には、保護区の範囲線を必ず設けることにした。これによって、各計画と規制の作成で保全対象の補充及び保全地域の拡大を行い、実際の事業に詳細な現状分析と保全基準を提供することとなった。北京では、2003 年に「北京歴史文化名城・北京皇城保全計画」が制定され、マスタープランとして地区の整備事業や修建性詳細計画の基となった。保護区の計画では地区のゾーニング、土地用途、歴史的建築の保護や利用、建築高度制限や更新方式、インフラおよび環境整備の実施等が明記されている。また、国では、2008 年に「歴史文化名城名鎮名村保護条例」を公布した。これは中国における歴史文化名城に対する初めての専門的な法規であり、名城・名鎮・名村の申請と許可、保護規劃、保護施策および法律の責任等について明確に規定され、歴史文化名城の保護事業が法律の軌道に乗ったことを示している。(錢威、2008)

(5) まとめ

以上のように、中国における歴史文化遺産の保護が約一世紀の発展を経て、文物保護単位が中心の単体保全から始まり、20 世紀の 80 年代頃、歴史文化名城という都市全体の保全へと変わり、現在に至っている。その後、保護区の選定という地区レベルの保全までに発展し、具体的な計画や規制の制定により保全制度も強化された。保全制度の作成と実施は行政主導であり、文物局と都市計画局が協力して実行している。そして、

¹¹ 「条例」は国務院及び省級人民代表大会が憲法及び法律に基づき、議決を経て制定される法規の一種である。

¹² 都市紫線管理弁法：都市計画における各種用地の境界線は図面で色分けされている。都市紫線とは国、省、市等各級保護区の境界線である。他には、都市藍線（地表水系）、都市緑線（緑地範囲）等がある。

近年は、名城条例により保全事業の審査過程に専門家の関与が義務付けられるようになり、市民参加の手法も導入されている。

2-2-2 歴史文化名城の指定

(1) 歴史文化名城制度

1982 年に開発重視の姿勢への反省として、歴史的都市の景観を保全する「歴史文化名城」制度が設立され、現在までに 122 の都市が指定されている。中国で古城（歴史的都市空間）の一般的な概念は清代前(1911 年前)に存在した市街地、特に城壁に囲まれた内側の市街地のことをいう。この制度は文化財の保全、歴史的町並みの保全、歴史文化名城全体の保全の三つの部分から構成されている。中国の文化遺産の保全事業は単体の文物保護から始まり、その後文物を含む周辺環境にまで広げ、更に歴史都市全体に拡張された。

歴史文化名城指定の条件には 5 つの評価基準がある。

- ① 都市が十分に豊富でかつ高い価値を有している文物があること
- ② 多数の歴史建築が集中していること
- ③ 古城の現状が今もなお伝統的空間構成、景観を保ち、完全に保存された伝統的な町並みを有していること
- ④ これらの文物や歴史的町並みの保存がその都市の性格、都市の空間構造および建設方針にとって重要な影響を与えるもの
- ⑤ 歴史文化名城保護範囲内において、2 つ以上の歴史的町並みを有していること

歴史文化名城指定において、「名城」は次のように位置付けられている。まずは名城の保護範囲・内容・規制は都市計画において決定する。保存内容は、古城の都市空間の構造・形態・景観、道路や街路配置、歴史的町並み、文物保護単位とその周辺環境及び埋蔵文化財などの有形的なものだけではなく、地方性・民族性に基づく伝統文化といった無形的なものも包括し、一般的に保護すべきだとされる。そして、ある都市に対して「名城」の称号を与えることは、その都市に栄誉を与えることを意味し、さらに重要なことはその地方政府の保護責任がはっきりと規定されるという点である。

(2) 歴史文化名城タイプ

中国は国土が広大であり、多民族からなる国である。歴史文化名城のタイプも沢山あって、主に 6 種類に分けられる。

① 古都

中国の歴史上の六大首都¹³は、都市計画が当時の最高レベルを反映している。例えば、北京は元の建都に始まり、明代に拡張され、明・清時代の宮殿が良好な形で現存し、現在世界文化遺産となっている。

② 歴史上の地方政権のあった都城

例えば、山東省曲阜は紀元前六世紀の魯の国の都城であり、また孔子の故郷でもあり、現在は世界文化遺産となっている。

③ 伝統産業で栄えた都市

例えば江西省の景德鎮は「瓷都」と呼ばれ、窯業という伝統産業が古来から国内外で有名であり、現在も衰退することはなく続いている。

④ 近代の記念的意味を持つ都市

これらの都市は近代の多くの革命事件が発生した場所であり、多くの革命記念文物だけではなく、西洋の建築様式を持つ歴史的町並みもある。例えば、上海、天津、青島などである。

⑤ 民族的・地方的特色をもつ小都市

これらの都市は地理的に辺鄙で経済的には比較的遅れていたため、伝統的な空間構成や景観が完全に保存されている。例えば、平遙と麗江などである。

⑥ 自然景観都市

これは優美な自然景観を持っていることから、古来より観光地とされており、多くの所が感動的な逸話を持ち、自然景観と文学的景観が美しく形成されている。例えば杭州、桂林などである(朱自煊 2001, pp. 27-28)。

以上のように、名城に指定された都市には、面積的にも人口的にも、大規模な都市から非常に小規模な都

市まで様々な都市がある。

(3) 歴史文化名城保護施策の段階

歴史文化名城保護施策には三つの段階があり、各段階において保護のための責任範囲と対象は異なり、措置の内容も異なってくる。

① 第一段階

第一段階は文物の保護である。その歴史的・科学的・芸術的価値に基づき、行政レベルの「文物保護単位」を指定する。保護の原則としては文物の原状を変更しないということである。

② 第二段階

第二段階は歴史的町並みの保護である。典型的な伝統的景観を持った建築群・街区・村落などに対し、それらの価値に基づいて「歴史文化保護区」を定める。インフラ整備の改善、居住環境の改善、生活レベルを向上させ、生活機能とコミュニティの伝統を維持するように、開発事業を進める。

③ 第三段階

第三段階は歴史文化名城の保護である。しかし、都市の全部を保護するのではなく、歴史都市の保護範囲・内容・要求は都市計画を通して決定する。

④ 保存内容と保護方法

保存内容においては、文物建築と歴史的町並みを保存するだけではなく、古都の都市計画と景観の特色を保護し続けなければならない。保護方法について、保護範囲などの具体的な措置を策定する以外にさらに重要なのは総合的・全体的な施策を採らなければならないということである。その施策の中で、適切な都市開発施策の決定、都市の経済と古都保存との協調的な発展、高さ制限地区の指定、新しい建築と旧来の建築の形態をうまく協調させることなどを含めている(朱自煊 2001, pp. 28-29)。

⑤ 制度その後

1982 年に第一期の歴史文化名城が指定されて以来約 30 年を経ている。歴史文化名城の保護が強調されるとともに、その優れた歴史文化が都市の社会経済に巨大

¹³ 六大首都：洛陽、西安、開封、南京、北京、杭州

な発展をもたらした。この期間には、歴史的文化名城の保護事業も長足の進歩を遂げた。保護措置は次の四つの方面でさらに展開した。

- a). 各都市が国務院の要請に基づいて特別に歴史文化名城保護計画を作成し、全体の都市計画に繰り入れて審査許可を受けることとなった。
- b). 歴史文化名城保護の法制が整えられ、大部分の都市が保護条例を策定した。
- c). 国は文物の保護と歴史地区保護との特別補助金をそれぞれ分けて設立した。歴史文化名城内におけるインフラの整備・環境改善などはその都市の政府による出資で行うこととされた。
- d). 多くの専門研究機関や学術交流が創設され、また、他国と共同研究活動を展開した。世界遺産センターは特別に中国のために専門家を養成し、中国の保護活動の水準を高めた。専門家たちの呼びかけと政府による推進活動によって、都市の文化的特徴と歴史的な特色は住民の関心を引くこととなった。

一方、中国歴史文化名城の保護制度にはまだまだ改善される余地がある。全体として、以下三つのことがあげられる。①保護地域と内容が充実している一方、保護範囲と要請の手続きが明らかになっていないこと。②保護手法が比較的単一であること。歴史文化名城の保護が単体の文物保護と異なり、「合理的に分類し、多元な保護手法を取るべきである」と規定されるが、実際の保護事業の中でまだ実行されていない。③保護実施を支える体系が弱いことである。(表 3)

2-2-3 土地の所有権とまちづくり上の課題

現在、中国では「房地產」(日本の不動産にあたる)という言葉があり、房地產には土地及び土地上の建物、それに付随する物及びその他の権利が含まれる。1982年の修正憲法において、土地については「国有」と「農民集団所有」に二つに分類することで改めて土地の私有は認めないこととし、つまり、中国の全ての土地は全人民所有、すなわち国家所有、又は農民の集団所有に属するとされている。また、1986年に「中国土地管理法」が施行され、公有制を前提とした土地管理の法体系が整えられた。具体的には、土地管理法第8条では、「都市の中心区域の土地は、国の所有に属する。

農村の土地及び都市の郊外地区の土地は、法律の規定により国の所有に属する場合を除き、農民集団所有に属する。宅地3、自留地4及び自留山5は農民集団所有に属する」と規定している。

中国の土地は、国有土地及び集団所有地に分けられる。1990年の「暫定条例」により、「国有土地所有権」の譲渡制度を創設し、1995年の「都市不動産管理法」により、現在の土地所有権を軸とした土地の所有と利用を分離する土地制度が完成した。これによって、所有権者はその土地を自ら使用することが認められ、また法律に従って、自分以外の単位又は個人に使用させることも認められている(土地管理法第9条)。このように、土地の所有権とは別に、その土地の利用権限を法律上の権利として認めたものが中国における土地所有権といえる。土地所有権は、国有土地を対象とした国有土地所有権と、集団所有地を対象とした集団土地所有権に分かれる。

中国では、2000年以降、土地所有権の無秩序な取引、土地の乱開発などによって、中国国内の土地管理に大きな混乱が見られた。そのため、中国政府は近年、土地管理を強化するため、各種の規定を公布している。2004年、土地の乱開発に対して、新規批准申請受理の一時停止、新規土地所有権譲渡契約締結の一時停止といった強い姿勢を打ち出した。それと同時に、「国務院の改革を深め厳格に土地を管理することに関する決定」と「国務院の土地市場管理を厳格に土地管理を実施する問題に関する緊急通知」を公布した。これらの規定は、国土資源部その他の関係部門が、全国の土地問題についての調査を開始するきっかけとなり、この時期から中国政府による土地問題に対する管理強化が始まった。また、2006年に、中央政府は「国務院の土地調整コントロールの強化の関係問題に関する通知」を公布し、その中では、主に土地管理及び耕地保護の責任の明確化、土地払下げの収支管理の規範化、建設用地の関連税目の調整、建設工業用地の払下最低基準の統一化、農業用地から建設用地への無断転化の禁止という五つの原則を打ち出した。さらに、2008年に「中国物権法」が施行され、政府が公共の利益を理由に、当該土地を期間満了前に回収することを認めている。この場合、土地上の建物等も含めて補償されるが、十分な補償がなされるか疑問もある。中国では土地の私有制度がないため、実際は土地の使用権を購入

することになるが、その所有権の種類によっては中央政府や地方政府の制度改革によって強制収用されてしまうというリスクがある。

近年、不動産価格が急速に高騰し、住宅を買えない住民が増えるとともに、都市の環境汚染も大きな問題となっている。また、環境や経済条件を無視した大規模のプロジェクト、政治家の人気取り目的のプロジェクトが行われ、家屋立退紛争や土地収用紛争が激しくなりつつある。特に、2009年から強制的土地収用や家屋による死亡事件が多発し、大きな社会問題となっている。このような状況に対して、法制度の改正の必要性が強調されるようになった。2011年、国務院が「城市房屋拆遷管理条例」を廃止し、「国有土地上房屋徵収与補償条例」を公布した。本条例では、家屋収用の適用対象を公共利益に限定すること、先に補償しなければ家屋を取り壊せないことが規定され、家屋所有者の権利利益を保護しようとしている。しかし、この段階では、家屋所有者は補償金額等を争うことができたとしても、建設事業自体の取り消しを求めることは困難である。今後、中国は都市再開を推進することとされ、都市住宅の取り壊しが急増することから、いかにして住民の権利利益を保護するかが緊急な問題となっている。

このことは、歴史的町並みの保全・整備の上でも大きな課題となっている。すなわち、たとえ住民側にまちづくりに主体的に参加しようという意図があっても、行政当局の意向によっては当該町並みから強制的に排除されてしまうリスクが依然として大きいということである。

2-2-4 歴史的な町並みの保全・整備における住民参加の動き

(1) 行政主導による町並みの整備活動

今日の中国では、歴史的町並みの整備・保存事業において、元の住民が建物に住み続ける場合と元の住民を外に移転させる場合の二種類の状況がある。先に述べたように90年代まで、行政法規や各関連条例、それに加えて行政管理システムが発達していないことと、保存認識を誤ったことによって、歴史的町並みの多くが壊され、中国全土の歴史的町並みの保全事業にかなりの影響を与えた。さらに、資金不足によって、市街

地の再開事業がしばしば民間の開発業者に委託され、資金の回収率を重視するため、多くの歴史的文化的景観が次々と破壊されるという問題が多く生じていた。北京市の例をあげると、90年代後半の保護区の再開事業において、政府はディペロッパーの資金を導入し、商業利益を優先しがちで、そこに住んでいた住民を強制的に移転させ、地区の一部を高級住宅区及び商業建築に転用することがあった。移転住民は低価格の補償、郊外に移転後の就職困難、生活不便などの問題による不満を漏らし、紛争が多く、私有住宅の住民と合意がないまま伝統的の四合院を撤去したなどの問題も見られた(銭威、2008)。2006年になり、ようやく住民の苦情に対応し、政府は一部の低価格「経済适用房¹⁴」を移転住民に提供するようになったが、いずれにしても、開発資金の回収や、開発後の商業開発といった経済的な理由を重視する中で、もとの住民の意向は全く無視されてきたと言ってもよい。

(2) 住民参加とNPOの動き

近年、急速な経済成長を背景に都市開発が進む中国で、姿を消しつつある歴史的町並みの保存運動が社会的に注目されるようになった。さらに、保全・整備活動において、行政が中心となって、事業に取り組んできたが、その中で住民参加の動きも見られるようになった。

2004年の「都市紫線管理弁法」では初めて保全計画の制定及び修正は市民の意見を求めるべきであると規定され、歴史文化名城条例は再びそれを強調し、保護建築の破壊行為を市民が訴える権利も明確にした。同年に、国務院が公布した「法による行政の全面的推進実施要綱」16条では「政府の立法活動における『公衆参与』の程度を拡大する」と明記され、開発を進める立場の政府側からも盛んに公衆参与の重要性が強調されている。

北京において、「危改」事業では事前に住民意向調査を行い、インターネット・事業実施地等で作成中の詳細計画案を公示し、住民の意見を求めることになっている。また、事業の中でも個人、市民団体の自発的保全活動が見られる。例えば、北京の伝統的な街区であ

¹⁴ 経済适用房：中国の低利潤で低収入階級に住宅を提供する福利政策のことである。

る四合院の購入・再生、ホームページの作成及び再開発中の監督活動等が、個人や市民団体等の自発的な活動として行われている。そのほか、NPO 法人の動きも始まっている。代表的な例として「北京文化遺産保護中心(センター)¹⁵」は、歴史文化遺産の保全・宣伝・教育及び行政、学者、市民の連携を目標に活動している。また、専門家に呼び掛け、行政、市民に保全知識や法律の講義などを行っている。しかし、活動の経費のほとんどが外国組織から寄贈されたもので、組織も小規模である。このように、市民参加の動きは首都北京など著名な事例で政治意識の高い市民が集まるような場合に限られ、かつその場合でも市民参加及び NPO 活動は単独で活動しているものが多く、行政との連携はまだ不十分という課題も残っている。

(3) 住民参加を取り巻く環境と課題

住民参加の増加及び行政がそれを重視する傾向がある一方で、事業前の情報公開と個人単位の意見収集という象徴的な参加は行われるが、計画案の修正について公聴会のような実質的参加はまだ見られず、住民の意見への対応が不透明等の問題点がいまだに残っている。2007 年、広州市で実施された「規則制定住民参加方法」では、従来の参加規程の問題の解決が強く意識されており、行政側の意識変化と住民参加理論の実現が見て取れる。これまでの歴史的町並みの保全・整備活動の中で、政府・企業と住民とのトラブルの頻発という現状があり、住民参加が持つ利益調整、合意形成、民主的正当化及び統治安定化といった機能の重要性は一層高まっており、住民参加の実質化が問われている。さらに、保全事業の審査における透明性と公正性、住民の実質的参加、行政との連携などについては課題がある。

浙江省嘉善県西塘を例にとって、歴史的な町並み保存地区における観光イベントの開催のケースを取り上げる。イベントの名称は「国際低炭生態灯光芸術展」で、保存地区の中で国際ワークショップが行われた。西塘に向かう高速道路では、このイベントを紹介する立て看板がたくさんあったにもかかわらず、歴史地区内、特に住居エリアでは全くポスター等のイベント予

告を見ることができなかった。開催当日近くなって、町中の街灯が新しいタイプのものに交換されて初めて知った住民もいた。外部には広報が行われているものの、内部にはほとんど周知されていなかった状況であった。このようなイベントの開催は本来住民の生活に関わることであり、住民参加が求められるのは当然であるが、周知さえ少なかった。プレゼンテーションの場でも、関係する行政の部署は参加しているものの、実際に整備された空間を利用し、維持管理していく住民はそこにいなかった。このようなイベントは住民たちが自分の町の「らしさ」を再確認する機会でもあって、そこでうまく住民参加が加わることができれば、イベントの主旨にも合った持続可能な西塘を作っていくことが可能となったはずである。西塘のような歴史的町並みを保全していくためには、行政の力だけではなく、住民によるマネジメントも必要であると考えられる(角舘、2011)。

中国は、世界的に影響力のある大国に成長し、環境対策などでは海外から厳しい批判の目にさらされている。これを受けて、政府は対外的に環境対策を行っていることを宣伝することには熱心であるが、こうした課題を巡って住民の参加や協働による効果をあげるまでには至っていないと見ることができる。

2-2-5 都市計画における住民参加の手続き

(1) 住民参加手続きの導入

中国は今後、都市再開発を推進する方向にあり、これに伴って都市住宅の取り壊しも急増することが予想される。その中で、いかにして都市住民の権利利益を保護するかが緊急な問題となっている。

計画経済時代においては、政府は、都市建設推進の手段として都市計画を策定するにあたって、住民の意見を聴取することが必要であるとは考えていなかった。しかし、改革開放後、市場経済体制の形成に伴い、都市の土地所有権の払下げが制度化された。これにより、土地所有権者は土地の価値に関心を払うようになり、都市計画が単に政府主導の都市建設の手段であることにとどまらず、市民への資源の配分であることも意識されるようになった。その結果、都市計画の公平性が重要視されるようになり、住民が都市計画に参加する要請が強調されることになった。1980 年代から中国の

¹⁵ 北京文化遺産保護中心：1999 年に現在の国家文物局の法規処(処は日本の課に相当)処長により創立し、2003 年に NPO 法人として登録した。

都市計画学界は諸外国の住民参加の理論を紹介し、中国の都市計画における住民参加手続の形成に大きな影響を与えた。そして、1990年代から地方政府条例には住民参加手続の規定が見られるようになり、「城郷規制法」では都市計画策定における住民参加手続が法律のレベルで認められた(張榮紅、2012)。

(2) 公衆の意見聴取について

2007年に公布された「城郷規制法」では、26条で「都市農村計画が審査許可に送付される前に、計画の策定を組織する機関は、法により都市農村計画草案を公告し、論証会¹⁶、公聴会その他の方法によって専門家と公衆の意見を聴取しなければならない。公告期間は、30日以上でなければならない。計画の策定を組織する機関は、十分に専門家と公衆の意見を考慮しなければならない。審査許可のための送付資料に意見処理状況と理由を添付しなければならない」と規定している。また、46条は、都市総合計画の変更にあたって、論証会、公聴会及び他の方法により公衆の意見を聴取することとし、48条、50条は、規制型詳細計画・事業型詳細計画の変更にあたって、計画地域内の利害関係者の意見を聴取するとしている。以上のように、都市計画草案が策定された後に草案を公告し、住民の意見を聴取することが基本的な手続と定められている。一方、計画の変更については利害関係者の意見を聴取としているが、利害関係者の範囲が明記されていないという点が問題である。また、提出された意見は、審査許可機関に提出するとされているが、住民に対する説明について明記されていないので、住民側が意見の反映状況をチェックすることができない。

(3) 公聴会の開催

最近、住民参加の重要性が認識されつつある中、都市計画を含む重要な行政政策に関する公聴会をルール化する動きが見られるようになった。2003年の「青島市人民政府重大社会公共事項決策聴証試行方法」を始め、住民参加手続に関する地方政府の規章が多く定められている。これらの地方規章は、法律や条例により、公聴会の開催手続がより詳細に規定されている。

¹⁶ 論証会：専門家が、草案内容の必要性・実行可能性・科学性を検討することを指す。

しかし、実際の都市計画の策定過程において、公聴会を開催することは多くない。また、行政機関が積極的に公聴会を開催するのではなく、住民からの苦情に対応するために開催することとなる。

第3章 日本における歴史的な町並みの保全・整備の動向

3-1 欧米など世界的な動向

世界的に見ると、歴史的な町並みの保全・整備については、欧米の取り組みが先行し、日本はこれを参考にしながら、後を追ったということができる。

欧米では、1960年代頃、近代化と戦後の復興が進むとともに、歴史的町並みの破壊が進んだ。1970年代になると、政策の転換により、歴史的町並みの保全に対する動きが始まり、保全・整備活動が本格的に始まった。しかし、欧米でも国によって差異がある。

アメリカでは住民主導、住民運動が先行している。イギリスでは町並み保存のNPO団体が600万以上あり、NPOの活躍に特徴がある。また、行政・市民・NPOという三者のパートナーシップが特徴である。大陸ヨーロッパでは、制度先行いわゆる行政主導が多いが、その中に住民参加の手続が詳細に定められていることが多い。

1990年代以降では相互に取り組みの内容を学んだりする中で、いずれの国においても、行政の政策、住民参加のプロセス、NPOや他の事業団体との連携といった状況は共通のものとなっていると言ってよいだろう。

3-2 日本における動向

3-2-1 都市政策の歴史の流れ

ここでは、1960年代以降の日本の歴史的町並みの保全・整備事業について概説する。日本では、全体的な傾向として、文化財単体ではない歴史的環境の保存政策は、まず地元の住民が問題を提起し、自治体に対策を働きかけることから動き出すことは多い。自治体はこれに応じて条例を策定するなど、そうした地域ごとの施策が各地で実施されたあとで、国が最終的に法制

度の整備に取り掛かるという流れがある。

日本では 1950 年代後半から始まる高度経済成長は、歴史都市に大きな影響を及ぼした。三大古都である京都・奈良・鎌倉においても、深刻な景観問題が次々に起こった。こうした問題に対して、1966 年に「古都保存法」が制定され、歴史的遺産と景観を総合的に保護することとなった。また 1968 年には、倉敷市・金沢市の地方都市よる町並み保存条例が制定されるようになった。この頃から、全国各地で歴史的集落や町並みの保存を目指す住民や市民団体の運動が展開され、市町村も独自の保存措置を展開するようになった。

その後、代表的な動向としては、1974 年に全国町並み保存連盟が発足し、これを受けて 1975 年に文化財保護法の改正による「伝統的建造物群保存地区」制度が設立された。日本における行政レベルでの歴史的町並みの保全・整備は、文化財保護法に基づく伝建地区制度を中心に、文化財保護の枠組みの中に取り込み、良好な制度的保障と安定した資金補助を与えている。伝建地区制度の実施においては、行政・企業・住民三者が連携し、歴史的町並みの保全事業の順調な発展を支えた。

また、2004 年の景観法が制定され、文化財保護もこれに合わせて改正され、「文化的景観」の概念が新たに文化財の種別として加えられた。法律では文化的景観は「地域における人々の生活又は生業及び当該風土により形成された景観地」と定義されている。

更に、日本では町並み保全事業の中で、外観の修理・修景を通じて、歴史的な町並みの姿を残すことだけではなく、住民が共同社会のルールを確認しあう契機も生まれているが、こうした動向の背景には、日本の取り組みの多くが地元住民側の運動によって、リードされたことがあるものと見られる。(表 3)

3-2-2 官民協働のまちづくり

従来、いわゆる広義の日本のまちづくりは行政が中心となっていた。しかし近年、市民・企業・NPO など、民間主体によるまちづくりの取り組みが活発になってきており、まちづくりの新たな担い手としての民間主体の役割が拡大しつつあると見られている。

その背景には、1990 年代以降、人口減少に伴う税収の減少や高齢化に伴う社会保障費の増大などによって、

行政の財政が厳しい状況となりつつあり、財政的な面からも民間による自主的取り組みを促進することが重要となっている。そのため、市民主体のまちづくりを資金的に支えるまちづくりファンドが各地に設立され、一定の役割を果たしてきた。ファンドの多くは官民のパートナーシップによって運用され、資金獲得から配分のプロセスの中で、まちづくりに関わる行政、企業、市民等の多様な主体の連携を促している。

2011 年 4 月に「都市再生特別措置法」が改正され、市町村と連携し、まちづくりに取り組む団体を支援する制度や、道路空間を活用してにぎわいのあるまちづくりを実現する制度などが新しくできた。これにより、民間主体のまちづくりにとって、取り組みを展開しやすくなり、行政にとっては民間主体の取り組みによるにぎわいの創出や公共施設等の整備・管理の負担軽減が期待できることとなった。

このように、住民側からの主体的な取り組みへの志向性と、行政側のニーズとが相互に影響し、様々なまちづくりの場面での官民協働が進んでいる。

3-2-3 住民参加について

まちづくりの各種の課題の解決にとって、住民参加の役割や必要性が高まっているが、ここでは、特に歴史的町並みの保全・整備の領域における住民参加について取り上げる。

先行研究では、歴史的町並みの保全・整備における住民参加のメリット、デメリットについて以下のことが指摘されている。

(1) 住民参加のメリット

a. 住民にとって

- ① 住み慣れた生活圏に住み続けられる(知らない土地に移住しないで済む)
- ② 財産の保全
- ③ 自分たちの地域の歴史や個性を理解し、愛着と誇りを持つことができる(生涯学習)
- ④ まちづくり活動に参加し、主体的に取り組み(ボランティア、ガイドなど)、達成感が得られる(自己実現)
- ⑤ 住民間で信頼感が生まれる
- ⑥ 行政プロセスの透明化が高まり、行政への不信感

が解消される

⑦より住民のニーズに合致した施策の形成が可能となり、同じコストでより良いものが得られる

⑧観光などの新しい産業を育成して、地域が活性化し、その果実を得ることができる

b. 行政にとって

①持続可能な取り組みができる（維持管理など、合理化できる）

②行政への信頼感が高まり、コミュニティ意識が向上する

③新たな地域活性化を住民主体で進めることができる

*根拠とした文献・論文：

(3), (9), (18), (19), (22), (33), (35), (36), (38), (39), (40), (41), (42), (44), (45), (46), (51), (53), (57), (58)

(2) 住民参加のデメリットと対策

a. 住民にとって

①古い住宅に住み続けなければならない

②維持管理のコストがかかる（自己責任）

③合意形成の難しさ（行政、住民同士）

b. 行政にとって

①合意形成の難しさ

②整備・保全に時間がかかる

*根拠とした文献・論文：

(3), (9), (18), (19), (38), (44), (45), (51), (58)

住民がその町に住み続けながらまちづくりに参加する場合のデメリットについては、そのメリットを活かすためにも別途の対応方策が取られることが進んでいる。

住民にとってのデメリットとして、①古い住宅に住み続けなければならないことについては、不便であっても、使いたい人にこれを貸すことが多く行われている。京都の町家を始めとして、こうした歴史的な物件を仲介するNPOや中間支援組織が各地で活躍しており、行政や金融機関、デベロッパーなどもこれを側面から支援するケースがある。②維持管理のコストがかかるについては、行政側から補助金が用意されたり、NPOや市民ボランティアが維持管理に参加したり（例えば茅葺き屋根の補修など）、さらには地元企業がこうした活動を支えるファンドを作ったりする例がある。③合意

形成の難しさについては、外部の専門家を交えた勉強会やワークショップの開催によって、文化財としての価値の理解を深め、他の事例の取り組みの工夫や知恵を学ぶことによって合意形成の一助とする。また、住民、行政、NPO、企業などの関係者が、こうした機会に交流することによって、良好な人間関係の形成につながることも多い。さらに、こうしたまちづくりの活動自体をコンテンツとしたシンポジウムなどを誘致、開催することにより、活動を推進し、対外的な情報発信につなげ、活動を支える外部の応援団を引き付けることにも繋がっていく。

行政側のデメリットの①、②も、上記の住民にとってのデメリットへの対策の中で合わせて対応できるものと考えられる。

これらの活動においては、関係者が水平的な関係の中で参加できるためのプラットフォームづくりが重要であり、今日の日本ではほとんどの場合、まちづくりNPOや市民活動団体、そして時には行政自身が中間支援組織となって、これらをコーディネートしたり、プロモーションしたりすることが広く行われている。

第4章 ケース・スタディ(中国)

4-1 タイプの分類

これまで中国の歴史的町並み保存の事例を見ると、近年では住民参加の例も増えてきているが、殆どが政府主導となり、住民が町並み保存の主体となるケースは未だ少ない。この状況を踏まえた上で、住民を外に移転させるタイプ(A)と元の住民が住み続けるタイプ(B)の二つに分類できる。(表4)

4-2 事例

4-2-1 A-住民を外に移転させるタイプ

(1) 浙江省杭州市——清河坊

①町並みの紹介

杭州は中国の七大古都の1つであり、2000年余りの歴史を持っている。清河坊は、杭州の歴史上、最も有

名な商店街である。現在の面積は 13.66 ヘクタールがあり、エリアには元の時代の清河坊や鼓楼、呉山のほかに、胡慶余堂、胡雪岩旧居、南宋御街など名所旧跡がある。杭州の長い歴史の縮図とも言えるところである。

町の両側には昔からの商店街が建ち並び、道路中央部分には露店がずらりと並んでいる。その 1 つ 1 つの店が、昔の杭州の雰囲気そのまま受け継ぎ、残しているという風景である。

②町並み保存運動の動き

1990 年代後半、中国の諸都市において、歴史的町並みの再開発が盛んに行われる中で、市政府による杭州の都市計画の方針転換が行われ、歴史的町並みである清河坊が再開発の対象から保護の対象へと変わった。当時の市長は「旧城改造の中で、保存価値のある歴史文化遺産に対して、保護すべきだ」と述べている。このように、2000 年から、行政による公布された「杭州市清河坊歴史街区保護弁法」に基づき、清河坊の保護事業が重視されるようになり、規制、施工など各方面での計画を調整し、専門家の意見を取り入れながら、昔の様子を再現することを目指している。

③課題について

一方、行政による整備事業を早く進行するため、町並みに住んでいる住民を強制的に転居させるということが行われ、これが今日の清河坊における最も大きな課題である。転居の際の補助金が少ないため、住民と行政の間に様々なトラブルが起きた。その中で、このまま完全に行政に任せておくと、結局商業化の町となり、歴史的な価値が損なわれてしまうという指摘が多く出された。また、そこで生計を立てる家族にとっても強制的な転居は大きな災難であり、生活の基盤そのものが否定されることとなった。しかし、行政側はこのような状況を一切無視して、町並みの保全・整備事業を一方的行ったのである。

2004 年になると、清河坊は観光地としては経済効果が上がったものの、地元住民が全く住んでいない町並みとなり、そこで商売を行っている人も全部外部から流入した人たちである。その後、2006 年に、行政が「ファッション・買い物の歩行街」を目指し、町並みの整備事業に力を入れている。これまでのところ、いわゆ

る「町並みのディズニーランド化」が進み、歴史的価値が現代の市民生活の向上や主体的なまちづくりの活動にはつなげていない。

④まとめ

清河坊における町並みの保全・整備事業が 90 年代の中国では典型的な例の 1 つである。行政側が歴史的な町並みを残そうと言いながら、経済効果を上げるため、観光地としての保全・整備活動に重点を置いて取り組んだ。また、住民側の意見や文句も一切聞かずに、強制的に転居させるということが行われた。結果として、町並みの文化遺産は保護されているものの、商業中心の町並みとなった。このような政策には現在では様々な疑問が出され、特に専門家や大学の研究者などがこのような町並みに将来性はないという視点から研究したり、学術論文を発表したりしている。

(2)福建省福州市——三坊七巷

①町並みの紹介

福州市は福建省東部の沿海に位置し、福建省の省都である。三坊七巷は福州市の中心市街地にあり、東西 630 メートル×南北 634 メートルの広さ、約 40 ヘクタールである。西方の 3 つの路地は「三坊」であり、東方の 7 つの路地は「七巷」である。真ん中にある街は「南後街」と呼ばれている。歴代有名な政治家、軍事家、文学者の住居が残され、「明清建築博物館」とも呼ばれている。その中で、全国重点文物保護単位 9 軒、省レベルの文物 8 軒となっている。

「三坊七巷」は福州古城の中心となる伝統的な町並みであり、中庭を挟んで複数の建物が建つ明清時代の住宅が 200 余り残っている。各家の門前には門楼があり、門を入るとそこは石畳の吹き抜けの中庭になっており、正庁の外は花庁があり、花庁と後院には築山のある庭がある。それぞれの建物は黒い瓦に白壁で、精緻な彫刻が施され、実に地方色豊かである。福州古城に見られる独特の構造をした唐宋時代の町並みは、中国に現存する伝統的町並みの中でも最も完全に近いものの一つであった。

②町並み保存運動の動き

1986 年に、福州市が國務院による第二回目の歴史文

化名城として指定された。しかし、80年代以降の旧城における大規模な再開発の増加が、福州古城の歴史的景観に大きな打撃を与えた。都市の地価が上がったため、大量な高層建築が出現し、伝統的な固有な景観を破壊した。

90年代になると、歴史的町並みの保護が日増しに重要視されるようになり、福州市の中心市街地にある三坊七巷も注目を集めた。1997年に、省政府が「福州市歴史文化名城保護条例」を公布し、その中で、「三坊七巷という伝統的な町並みを保護する」と明記された。2004年に、福州の文物保護に関して、62名の専門家、大学教授が連名で国家建設部と国家文物局に書簡を出した。2005年に、長い交渉を渡って、市政府が福建閩長置業有権会社(不動産)と「三坊七巷の保護改造项目合同」を中止し、三坊七巷の土地使用権を回収した。

2006年12月に、「福州市三坊七巷文化遺産保護規劃」を公布し、保護事業に関する会議が開催され、省政府、市政府以外に、国家文物局局長も参加した。その後2007年6月に、三坊七巷における保全・整備事業が本格的に始まった。約2年間の整備事業を経て、2009年に国務院による中国十大歴史文化名街の1つとして選ばれた。2012年、年間780万人の観光客がこの町並みを訪ねた。

③課題について

三坊七巷における保全・整備事業の中で、3つの課題が残っている。1つ目は資金不足という課題である。三坊七巷における大規模の文物修復・保護には膨大な資金、人力物資が必要とし、建設、保護及び住民に対する補助金など合わせて、およそ30億円の予算となる。利益を優先する一般的なデベロッパーは、このような歴史的町並みの保全・整備事業には投資しようとはしない。市政府が都市開発を進めるため、インフラ整備や大型のプロジェクトの建設に大部分の資金を投入してしまい、伝統的な町並みの保護においては資金不足が大きな課題となっている。

2つ目は文物保護に対する施策の不当性という問題である。歴史文化遺産の保護に関して、行政が主体となるはずであるが、行政が短期の利益を追求するため、合理的な保護施策を採ることができなかった。1993年に、市政府が三坊七巷の土地使用権を福建閩長置業有権会社という不動産に譲り、保護修復の名の下に、不

動産によるこの市街地の開発を行い、保護建築がビルの谷間に散見される状態にしてしまい、伝統的な町並みの風情は全く失われるということになってしまった。

3つ目は現在町並みに住んでいる住民の課題である。町並みに住んでいる大半の住民が外来の人たちであり、町に対する愛着がなく、伝統的な建築への保護意識が弱いため、勝手に建物を取り払ったり、組み立てたりして、伝統的固有の景観を破壊している。この過程において、土地の個別の高度利用が進み、人口過密という新たな都市環境問題も生じている。

④まとめ

以上のように、三坊七巷の保全・整備では、行政が中心となり事業を進んできた。再建後の町並みでは、観光客が急激に増加し、地域の経済効果をもたらした一方、様々な課題も残っている。

4-2-2 B一元の住民が住み続けるタイプ

(1) 雲南省麗江市——麗江古城

①町並みの紹介

麗江古城は、中国雲南省の西北部に位置し、麗江市の旧市街地である。雲南省の西北高原の周囲を山に囲まれた海拔約2400mの麗江盆地中部に位置し、およそ7648km²のエリアは現在、少数民族である「ナシ族」を中心に居住している。ナシ族によって建設され、800年の歴史をもつ古い都市である。旧市街地にある建築物はほとんどが木造で、仏教や道教の仏像もあり、少数民族によって書かれた麗江壁画が残っている。麗江の古い町並みは国家の玉龍雪山風景名勝区の一部であるのみならず、国家の歴史文化名城でもあり、1997年に世界文化遺産に登録された。

麗江市の旧市街地は、西安や南京といった中国の歴史都市に見られるような城壁を持っておらず、およそ800年前の宋代末に建設が始まったと言われ、その後、交易の要衝として商業を中心に成長した。交易の対象は主に雲南省の中南部で生産された茶葉であり、こうした茶葉を現在のチベットにあたる吐蕃へ運ぶための重要な交易拠点であった。茶葉は馬によって運ばれたため、この交易によって形成された街道を「茶馬古道」と呼ばれている。旧市街地の町並みを構成する伝統的

民家は、概ね一棟が木造切妻屋根の形式で、2階建て、平屋によるものが多くを占める。また、こうした伝統的民家が街路に対して主に平入りに建ち並ぶことで、この地域に特有の町並みが形成されている。

②町並み保存運動の動き

中国における歴史的町並みの保全は、基本的に「歴史文化名城保護制度」に基づき行われている。麗江市は1986年に第二回批准国家歴史文化名城38都市の1つに指定された。都市計画法では歴史文化名城における保護地区と建設規制地区の設定、保護計画及び保護措置の制定を「総体計画(マスタープラン)」の主要内容とし、詳細計画を策定することを規定している。こうした経緯から、1994年には「雲南省麗江歴史文化画以上保護管理条例」が省級レベルの法規として成立することで、地方行政における法的根拠が明確にされた。また、1995年には「麗江城市総体規劃修編(麗江市のマスタープラン)」が策定され、同年に、専門計画の1つとして「麗江歴史文化名城保護計画」が省政府に批准されている。こうした計画・条例によって、保護地区の指定や歴史文化資源の位置付け、旧市街地保護の原則的な方針が示した。

1996年に、麗江旧市街地を世界遺産に申請するため、地元政府が保護管理計画の策定に向け動き出していた時期に、麗江市においてマグニチュード7.0の地震が発生した。旧市街地も被災、一部の家屋が倒壊した。震災の直後、省政府は復旧計画の策定に着手し、「麗江古城中心地重建計画」を実施した。震災復旧作業において、省政府は旧市街地の伝統的な住宅建築を建て替える際の具体的な規制・基準を明示し、世界遺産にふさわしい都市空間として整備を行った。このように、震災という不幸な出来事が一方で、歴史的町並み景観の保護・整備を加速させ、麗江の知名度を高める結果となった。世界文化遺産登録の成功と急激な観光開発が進んだ結果、地域経済は大きく発展し、観光客も急増した。1995年には年間約70万人であった観光客は、2000年にはおよそ四倍の約260万人となり、観光収入の総額が1.6億元から15億元へと9倍以上に増加し、その経済波及効果は非常に大きいと見られた。

③課題と行政による対策について

一方で、世界遺産登録と観光客の急増などによって、古城内の生活環境が悪化し、以下のような問題も出てきた。その1つは、以前から町並みに住んでいた住民が隣接の新市街地など他の地域に流出し、その代わりに外部から商売を目的とした人々が多数流入し、商売のために、民居を飲食店や宿泊施設に改築するという問題の発生である。こうした、旧住民の減少、新住民の増加、大量の観光客の流入は町的生活リズムにも大きな変化をもたらした。その中で、最も顕著なことは1990年代後半からの水環境の著しい汚染である。レストランからの生ゴミが水路に投げ込まれ、観光客はタバコを投げ捨てることなどによって、従来、旧市街地の上水道の水は飲料水として使用されていたが、現在は飲料水として利用する住民はいない。歴史遺産としての麗江を特色づける環境の要素のうち、最も重要なものが美しくきれいな水系であり、それがナシ族の独特な生活様式を形づくった背景であるにもかかわらず、水質が悪化したということは極めて重大な課題である。さらに、長い歴史を持つナシ族の生活様式そのものが残っていることも世界遺産登録の大きな要件であったにもかかわらず、元の住民の流出と新住民の流入によってこの伝統的な生活様式が失われ、観光目的の表面的な演出になりつつあることも大きな問題である。

また、重点保護民居や一般保護民居なども大きく変容した。1997年に指定された140軒の保護民居は、現在、大部分がゲストハウス、レストラン、喫茶店、博物館などの観光施設となっている。市政府は旧市街地保護の原則として、「歴史文化と現代化の調和、旧市街地保護と観光開発の調和」という項目を掲げているが、実際の整備事業ではこうした保護民居も、その用途に応じて、内装やレイアウトが大幅に変更され、現代風のトイレが設けられ、タイルなど現代の建築材料も使われ、中庭も改造するようになった。このように、世界遺産であるものの、現状では伝統的な様式の建物があまり見られなくなってしまった。また、こうした保護民居を利用している人は旧住民ではなく、観光施設として利用する経営者が多く、その大半が外部から流入してきた人々である。

さらに、住民の入れ替えが起きているためにこれまで麗江古城で生活してきた住民によるコミュニティが機能しにくくなってきているという問題も起きている。例えば、麗江古城内の井戸や川の水の利用方法やこれ

まで住民同士による生活のルールが新しく古城にきた人々に伝わらないこと、またはその大切さを理解されないなどの理由で商売人は商業目的優先にして民居の文化の保護を意識することはないなどのことがあげられる。

こういった問題に対して、市政府もいくつかの対策を取っている。例えば、2004年1月から旧住民を麗江古城に呼び戻して住み続けてもらう政策としての「惠民政策」を開始し、2005年12月より旅館、カフェ・バー、レストランの三業種について、新規の営業許可証を発行しないという政策をとっている。「惠民政策」というのは、世界遺産登録以前から旧市街地に住んでいた人で現在も住み続けている人あるいは、すでに旧市街地外に転居したが、再度旧市街地に戻って住み始めた場合に、毎月一人あたり10円を給付するというものである。しかし、戻ってくるとしよう住民にとって、毎月10円が給付されるだけに対し、商売人に建物を賃貸した場合は毎月数百円～数千円の家賃収入となるため、この政策の実効性は非常に弱いことが現状である。

また、町並み保全の法整備から見ると、1997年に実施された「麗江古城保護詳細規制」では、「概観は原状復元を目指す、建築の内部は現代生活の要求を満たすよう改造を進めることができる」、「建築の保護と住民による合理的かつ現代的な建築の利用を結合してこそ、旧市街地のより良い保全につながり、持続可能な発展を実現できる」などが明記されている。このように、住民は室内を現代様式にして生活の便宜性を向上させるようになり、麗江古城の町並み景観を守りながらも住民の生活環境の保護・向上を目指すようになっていく。

近年、省政府は住民の主体的活動の重要性にもっと目を向けた法整備が必要であるということが認識されるようになった。2006年に出版された「麗江古城民居保護維修手冊」は、旧市街地保護に関する住民意識を高めるために編集されたものであり、現在麗江市内の主要書店において販売されている。このように、建築ガイドラインを一般市民向けに分かりやすく編集し、市販本として販売することは中国において異例であり、先駆けの事例として注目されている。

④まとめ

以上のように、麗江古城の町並みの保全・整備において、動きが始まってから世界文化遺産に登録することまでは、法整備の制定や事業実施などでは、すべて行政が中心となり、地域住民の参加は極めて少ないということが明らかである。現在、麗江古城で起きている問題として、旧住民が生活環境への不満から新市街地へと流失して空き家ができて、そこを外部から来た商売人が商売優先でやっていることと、これまで住民の間では守られてきた生活のルールが新しく来た人々にはその大切さが伝わらなくいため、守られなくなっていることが起きている。

つまり、昔から住み続けている住民によるコミュニティの存在や、住民による主体的な活動ができることによって、世界遺産登録物件の保護に良い影響を与え、住民の生活に対する不満も少なくなると考えられる。この観点から考えると、麗江古城で住民によるコミュニティを回復させて、住民が主体的に活動を行うことができれば、世界遺産の保護にとって良い方向に進むと考えることができる。

(2) 山西省平遙県——平遙南大街

①町並みの紹介

平遙古城は、山西省の省都太原から南西に90kmほどの平遙県にある。平遙古城は明代に造られ、清代に修復された中国で最も保存状態のよい城壁を持つ町であり、完成された伝統的景観を保持している。全長6kmの城壁内部にはレンガ造りの立派な商家や民家が残り、今でも人々が暮らし、生きた歴史博物館と言えるような場所である。南大街は「左に孔子廟、右に関帝廟、左に鎮守、右に県庁」の慣例に従って配置され、通りの両側に並ぶ商家は石段が高く築かれ、老舗などの旧跡は多くが観光スポットとなっている。

1986年に、国務院によって平遙県は「国家歴史文化名城」に指定された。また、1997年12月には世界遺産委員会によって世界文化遺産に登録された。平遙県には地上にも地下にも豊富な文物資源があり、文物や史跡が287カ所、県レベル以上の文物保護単位が99カ所ある。その中で、国家レベルのものが3カ所、省レベルのものが6カ所、県レベルのものが90カ所である。古城内に現存する伝統的な民家は3797カ所あり、そのうち保存状態が良いものは400カ所ぐらいある。平遙は

中国に現存する四つの古城のなかでも最も保存状態が良く、古城の町並みは今でも明清時代の風情を残している。城内の街路は4本の大通りと8本の街路、そして72本の曲がりくねった路地からなり、街路、商店、四合院形式の民家がそれぞれ濃厚な地方的特色を持っている。

②町並み保存運動の動き

平遙古城の保護事業は1980年代頃から本格的に始まり、実質的な計画規制段階に入った。1982年に上海市同済大学都市企劃学院が主となって計画した「平遙県古城総体規畫」が発表され、古城の歴史的景観を全面的保護するという建設方針が確立された。具体的には、「古城を保護し、新しい市街区を開く」という基本計画が策定された。1989年には省政府による新たに「平遙県歴史文化名城保護規畫」が制定され、古城の保護に関わる内容が調整され、住民参加の必要性も強調された。1994年に、さらに「平遙古城保護条例」等の管理法を制定し、古城の保護事業は法に基づくことになったという新しい段階に入った。

古城保護計画の具体的な内容は以下のようなものである。都市計画においては厳格な地域区分がなされ、新しい市街区は古城保護区域外の西部と南部に計画されることになった。古城内外の各レベルの保護区は新しく建てる建築の高さ、容積、材料、色調及び環境汚染などに関する規制が設けられた。古城区の保護については、特に最優先の措置が取られ、建物外観の保護をしつつ環境やインフラを整えることとなった。

1995年に、省政府が南大街の店舗について明・清代の様式を復活させることが決定した。店先の修理では青いレンガとタイル、木構造の戸口という特色を際立たせ、装飾画を新たに施し、老舗屋号の看板、宮廷式ランタンを掲げた。大街は現在、商家の多くは前面に店を出し、後面を居住用とする「四合院」（中庭を囲んで四方に建物を配した閉鎖的な住宅形式）、または「多進院」（複数の中庭を持つ住宅形式）の造りである。商売人の大半は地元の住民である。

③課題について

近年、平遙古城が直面する課題として、保全・整備事業における資金不足、高レベルな世界文化遺産と貧弱な都市基盤施設との間の矛盾、観光業の発展と歴史

環境の保護の難しい局面の3つである。例えば、古城内の道路建設や主な街路上のコンクリート電柱は、歴史的な街路の景観を大きく破壊している。将来、長期間において、古城内のインフラ整備の建設を強く進め、住民の住環境を改善することが重要な課題である。このように、観光業の発展、歴史環境の保護、住民生活の改善という3つの課題の関係を正しく扱うことが極めて重要である。

④まとめ

平遙古城の町並み保存運動では、省政府が率先して条例を策定し、保全・整備活動に動きを出した。その中で、住民参加の重要性が認識されるようになり、元住民が商売で生計を立てることができるようになった。

また、観光業の発展、歴史環境の保護、住民生活の改善の三者のバランスを取りながら、常に住民の生活環境の向上を先頭に据えていなければならない。観光産業の発展は必ず平遙の人々に恩恵と実利をもたらすことができるし、観光産業の発展を通して、観光土産や特産品を開発し、全面的発展を促し、都市全体に活力をもたらした。

(3)江蘇省蘇州市——平江路

①町並みの紹介

都市近代化の影響を受け、中国の古城は20世紀以降、大きく姿を変えたが、蘇州は今も比較的完全な形で歴史文化区域が保存され、その代表としては平江路である。1229年に建てられた蘇州文廟（碑刻博物館）に現存する「平江図」碑は、中国に現存する最も古く詳細な石刻都市地図である。そこには蘇州古城の特徴である「水路と陸路が平行する二重の基盤」の配置がはっきりと見てとれる。

平江路は古城内の東北端に位置し、面積約42ヘクタールを有する典型的な水郷景観保護区である。平江図碑にある街巷（通りと横町）と川筋は、現在の平江歴史文化街区にも基本的に当時の姿が残り、縦方向に内城河と平江河、横方向に胡廂使河、柳枝河、新橋河、懸橋河の「二縦四横」の河川網を作っている。川岸には古橋が残り、古い家屋が建ち並んでいる。民家建築は黒・白・灰色を基調とし、空間の配列は変化に富む。一般民家にまじって広大な邸宅もあり、これらの住宅

庭園は中国の古い民家建築の逸品と言える。

②町並み保存運動の動き

蘇州は国務院が1982年に指定された第一回目の歴史文化名城の24都市の1つである。1986年に国務院は蘇州市の策定した都市開発のマスタープランに対して「古城の景観とすばらしい歴史文化遺産を保護すると同時に、旧城のインフラの改善、積極的なニュータウンの建設、小都市の発展に力を入れ、一步一步蘇州を良好な環境で江南水郷としての特徴をもった現代的都市にするよう努力せよ」と要求し、「古城の景観を全面的に保護し、古城の保護と現代都市建設とのバランスをうまく保っていかねばならない」と注文をつけた。

町並み保全・整備事業において、2002年に、蘇州市政府は景観の全面保護という前提の下で、違法建築の撤去、電線・水道の地下化、石畳の敷設、河川・家屋の改修などのことを行い、活力ある街区に再生した。また、計画段階から住民に理解を求め、大部分の住民を町並みに残すため、行政による強制的な移転はなかった。そのため、住みたい住民はある程度の改造費用を支払い、自分の町で生活することができることとなった。一方、別のところに転居したい少数の住民に対しては、市政府による補助金を出し、居住条件の良いところに移転することも可能とした。住民側にとって、このような対策が、自分の意見を重視することで、行政に対する不信感が解消し、行政との合意形成も容易なものとなった。さらに、歴史的町並みを保護し、商業化に片寄らないために、民居を飲食店や宿泊施設に改築する時に厳しい制限があり、伝統文化継承と振興を目的として、相当程度バランスの取れた整備事業が進んだ。

③まとめ

以上のように、蘇州平江路の町並み保存運動では、行政が先に動き出し、計画の段階から地域の住民の意見を求め、参加意識を引き出し、民間資本の導入によって、民居の改造の際の資金問題がうまく解決することができた。また、歴史文化遺産の保護を重視し、町並みの元の風景を残すように、保全・整備活動に取り組んだ。古城に真の歴史文化遺産と現代的な環境設備を持たせ、歴史と自然が共生する活力のある町並みに

変えることに成功した。

4-3 まとめ

全体として、中国における取り組みでは、元の住民が現地に住み続けないケースが多く、住み続けるケースでも旧住民の流出が起きている。このことは、歴史的町並み保存・整備の課題に住民が参加する可能性を排除しているだけではなく、歴史的町並み保全・整備の資金不足となって顕在化している。

事業全体を行政だけで行おうとすると、景気の変動や政治的な変化によって十分な予算が確保されないということと、資金の回収のために、一部のデベロッパーなど限られた関係者にのみ予算が回るという政治的な課題が背景にある。社会基盤の整備は行政が行うとしても、町並みの整備には住民や直接の利害関係者が参加・協働する方がむしろ資金面での利点にもつながるものと考えられる。一方、住民の土地・建物の権利を野放図に緩和すると、個別の建物の更新が勝手に進んでしまい、地区全体としての環境の悪化を招くこととなる。

個々の住民の権利や意向を尊重しつつも、地区全体としての歴史的価値を理解し、共有して尊重することも大切であり、両者のバランスをとることが重要である。そのためには、旧住民と新住民をごっそり入れ換えてしまうような政策はかえってマイナスであると言わざるを得ない。新住民はあくまでも商売による経済活動を重視しており、歴史的な環境の保全にはほとんど無関心となっているからである。このことは、ひいてはその地区の最も重要な価値を失うことにもなりかねない。一方、元の住民はその町並みに愛着と誇りを持っており、適切な政策的誘導や経済的支援が得られれば、町並みの価値の維持・増進には有利であると考えられる。

これらの点について、次に日本の事例を取り上げて比較する。

第5章 ケース・スタディ(日本)

日本における取り組みは、土地・建物の所有権が基本的に民間側にあることから、中国と異なり、基本的に

は全て「元の住民が住み続ける」タイプとなる。従って、「住民を外に移転させる」タイプの持つ課題はほとんどないと言える。一方、住民が住み続けることによる課題は中国と共通するものも多い。これらの課題への取り組みとして、現在ではどの事例でも、行政・住民・その他の組織の間での参画や協働があたり前のように行われているが、その経緯についてはどのセクターがイニシアチブを取ったかによって少しずつ違いがある。

5-1 タイプの分類

近年、日本の歴史的町並み保存の事例を見ると、ほとんどの事例で行政・住民・企業・その他(NPO 団体など)と協働で保存・整備活動の取り組みが見られる。その中でも、主体ごとに活動に参画する程度や順番に違いが見られ、以下のように分類することができる。

(表 5)

①A-行政主導タイプ

行政や自治体が率先して動き出し、あるいは中心となって町並みの整備事業に取り組むものである。但し、今日の日本においては、たとえそのきっかけが行政主導であっても、後に住民や関係団体等が参加・協働することがほとんどであり、イニシアチブを取る順番が行政主導であるということになる。

②B-内発型タイプ

B1-大学の研究者や市民団体、まちづくりの NPO 団体がリードする

B2-住民運動を始め、住民が自主的にまちづくりを行う

③タイプの共存

具体的な事例において、A、B(B1、B2)は、どれか1つのタイプに完全に分類できるわけではない。例えば、金沢市の事例が A(行政主導)に分類していても、B1(まちづくり市民団体)がかなり強く影響している。このような例は他にも多い。従って、以下の事例において、最も主要な動向に着目し、A、B(B1、B2)のタイプに分けている。

5-2 事例

ここでは、各タイプ別に既存の研究対象として多く取り上げられている典型的な事例を中心に、質的調査の具体例として遠州横須賀街道の事例を追加し、各々の取り組みについて住民参加の視点から整理した。

5-2-1 A-行政主導タイプ

(1)石川県金沢市——城下町

①町並み保存活動

金沢市の町並みの特徴は、藩政期において全国でも最も大藩の城下町であったことと、第二次世界大戦において、全国の主要 120 都市の中心市街地が空襲による破壊を受けた中で、戦災を受けなかったことである。現在も当時の都市構造と歴史遺産が残っている。また、近世以来の伝統を伝える多様な文化や工芸技術が、現在も市民生活に息づいている。

金沢市における町並みの保存運動は 1960 年代頃から続いていたが、本格的に始まったのは 1989 年である。同年に、行政による「金沢市景観条例」を制定した。1995 年に「金沢世界都市構想」を策定し、これを最上位計画として位置付けた。また、2006 年に金沢独自の景観まちづくりをさらに発展させるため、景観法に基づく景観計画について検討し始めた。世界遺産登録の暫定リスト入りを目指すため、2006 年 12 月に提案書「城下町金沢の文化遺産群と文化的景観」を文化庁に提出し、文化的景観を構成資産と位置付けた。このような経過を踏まえ、城下町とその周辺地域に対して、2007 年から文化庁からの補助金を受け、文化的景観保存調査事業を実施している。

市の文化的景観の保護に関しては、行政が中心となって条例の策定や整備事業に取り組んだが、文化的景観を活かしたまちづくりをうまく展開していくためには、地元の住民の意見も聞くこととしている。2007 年 4 月に、市では歴史遺産保存検討委員会を設置し、各分野の歴史遺産を専門的に検討するための検討部会も組織した。2008 年の 11 月から 12 月にかけて、景観条例の見直しについての説明とともに、金沢の文化的景観の取り組みについて、文化的景観区域内の住民への説明会を計 19 回開催した。さらに、2009 年 4 月に重要文化的景観選定申出区域内の住民に対し、重要文化的景観の制度や規制についての説明会を開催した。説明会

において、重要文化的景観の選定申出に対し、地域住民の支援と協力を頂くことに理解を得た。

②町並み保存における課題

金沢市の城下町の伝統と文化の保護に向けては、以下のような課題も見えてきた。生活様式の変化、伝統技術継承者の減少、また町中居住者の減少・高齢化、地域コミュニティの希薄化の進行といった問題があり、町並みの保全が厳しい状況にある。そのため、市では、文化財保護・都市計画・景観の各分野が連携し、歴史・文化に配慮したまちづくり方針の基、多様な整備事業や伝統文化振興事業が行われ、確実な効果をあげつつある。今後も多様な施策を組み合わせながら、市民との協働による具体的な取り組みが必要である。

③まとめ

金沢市の町並みは今でも良く保存され、町並みの保全・整備活動において、行政は率先して計画や条例を策定し、各種の活動の基盤を作り、活動をリードしてきた。また、行政、市民団体、NPOなどが様々な連携を行う中で、保存活動が進み、文化的景観の保護に積極的に参加していることがまちづくりの大きな成功要因であると考えられる。特に、2000年以降は世界遺産登録を目指し、市が政策の大きな方向性を示している。

「保存と開発の調和」を基本方針として、景観や町並み保全を支えるため、市による詳細な各種条例を策定し、文化財保護行政とまちづくり行政の連携、行政・地域住民・民間企業の三者協働によって、保全・整備事業を推進してきた。

(2)長野県長野市——松代地区

①町並み保存活動

長野市松代地区はかつて真田十万石の城下町として栄え、市内には、真田ゆかりの町並みや文化財が数多く残っている。また、古墳や太平洋戦争時の大本営跡などの歴史文化遺産が豊富に残されている。

松代の歴史的町並みの保存・整備について、具体的な取り組みのスタートと言えるのは1980年代初頭の調査研究からである。長野市と長野市教育委員会(松代は1966年に周辺市町村とともに長野市に合併される)は、松代地区の伝統ある建物の老朽化、都市化の進展など

による旧景観や建物の消失の状況に鑑み、1980年から国(文化庁)や県(長野県教育委員会)の協力のもとで町並み保全・整備事業に向けて動き出した。

1981年7月には、学識経験者・住民代表者・関係機関から成る「長野市伝統的建造物群保存対策協議会」が設置され、同時に東京大学工学部都市工学科大谷研究室、同建築学科稲垣研究室が主体となって調査・研究がスタートした。

②町並み保存における課題

1990年代、条例の策定や保存事業など長野市が中心に取り組みが進んだ。結果として、中心的な博物館である真田宝物館(当主の屋敷全体を含む)では、年間15万人を集客するが、観光客が施設のみの見学に集中し街中を回遊しない。また、地元市民の利用がないなどの課題を抱えていた。さらに人口の減少、来街者用駐車場等の都市基盤整備の遅れ、経営者の高齢化・後継者不足等により、街の空洞化が課題となる。こういった課題が起きた背景として、1966年に周辺市町村とともに長野市に合併し、中心市街地から離れた住民の声が行政に届きにくくなり、住民の自治エネルギーが発揮される場がなくなったことが指摘されている。すなわち、町並み保存が行政主導であり、例えば、住民ボランティアガイドや武家屋敷の開放、町屋の今日的な用途への転換には至らなかったということである。

③その後の展開

このままでは貴重な歴史的文化遺産がありながら埋もれてしまうおそれがあるため、2000年には行政が住民の参画を得て、松代地区活性化のための基本計画の策定を受け、その計画を行政任せにせず住民参加で進めようと一般住民有志に参加を呼び掛けた。結果的に100名余りが賛同し、2001年6月に「夢空間松代のまちと心を育てる会」が発足した。現在では、主体的に参加した住民約150名が、世代を超え、松代では初の本格的なネットワーク型まちづくり組織として様々な協働を展開している。

その後、商人町家の探索会「町屋街並みウォッチング」、「町屋街並み写真展」の開催などを通じて、長野市行政も町屋町並み保存に働きかけた。それを受けて長野市も2001年から国土交通省の町並み環境整備事業を松代地区に導入し、再び町屋町並み整備への取り組み

を本格化させた。活動を通して、今まで住民自身も気付いていなかった松代の魅力を再発見していく中で、歴史と伝統のある松代の素晴らしさを再認識し、地元を誇りを持つ人が増えていった。

このように、松代の例では、最初のきっかけは行政主導であったものの、地域資源の発掘や、行政と住民の協働によって、城下町らしい町並みが整ってきた。2004年に観光都市を目指し、生涯学習交流をベースにした交流人口の増加によって、松代を全国ブランドに押し上げるためのキャンペーンが行政と住民との協働活動として行われ、観光客も30万人から80万人に増加した。

5-2-2 B-内発型タイプ(B1)

B1-大学の研究者や市民団体、まちづくりのNPO団体がリードする

(1) 山口県萩市——まちじゅう博物館

① 町並み保存活動

萩市の中心部には、まちじゅうに豊かな自然や古い町並みなどの都市遺産が数多く残り、「江戸時代の地図がそのまま使える町」とも呼ばれている。戦後の高度成長期、都市の再開発の波に流されることがなく、まちじゅうに土塀や武家屋敷などの古い町並みが残され、萩市では1960年代に町並み保存運動が展開された。これを受けて1972年に全国に先駆けて市独自の「歴史的景観保存条例」を制定し、1976年に萩市の2地区が全国では最初となる「重要伝統的建造物群保存地区」に指定され、日本を代表する町並み保存の先進地となっている。

「萩まちじゅう博物館」を進めるきっかけとして、国土交通省の補助事業「まちづくり総合支援事業(現：まちづくり交付金事業)」である。計画当初の2002年、市の都市計画課ではそれを使って、歩道の整備、電柱の地中化、広場の整備などのハード事業を行う予定であった。しかし、この行政主導の事業の進め方は市長により方針転換された。それは「歩道の整備、電柱の地中化など、まち全体のことを考えるのは、都市計画課という1つの課で考えることではない。また、行政だけでやることでもない。市のまちづくりとしてやるな

ら、市民に参加してもらわなくてはならない」という市長の考えが背景となっていることである。

2003年6月、地元の代表者と、商工会議所や観光協会、学識経験者など30名による「まちじゅう博物館整備検討委員会」が設置された。2003年11月に萩でまちづくりシンポジウムを開催するとともに、「まちじゅう博物館」の理念を中心にまちづくりを進めていくことになった。2003年当時の萩市にはNPO法人はまだわずかなしく、そのため、市では、中心的な役割を果たしてくれそうな数人に声をかけ、その人たちが全面的に協力する形でNPO法人の設立を支援することとなった。約半年の議論や現地視察を経て、2004年4月には「萩まちじゅう博物館条例」が施行され、同条例に基づいて基本計画・行動計画がまとめられた。同年の9月に「NPO法人萩まちじゅう博物館」として県から設立認証を得て、活動が本格的に始まった。

2005年からNPO法人・萩市・文化財保護協会の三者協働で文化財に未指定である市民の「宝もの」のために、「ワンコイントラスト運動」を展開している。市内3カ所の公共施設には「ワンコイントラストボックス」を設置し、観光客や市民からワンコイン(100円)の信託金を募集している。NPO法人が集金し、市が管理を、文化財保護団体が広報を担当している。この信託金によって、鉄道の父と呼ばれた井上勝の旧宅門がトラスト物件の第1号として修復された。その後現在までに合わせて7件が対象となり、7年間で2800万円以上の信託金がそれらの修復などに活用された。このように、市民の町並み保存の意識が徐々に変わり、自分たちのまちを自分の力で守り、活性化させようという動きが増えてきて、具体的に目的を掲げて活動を展開する団体もたくさん出てくるようになった。

② 課題について

NPO萩まちじゅう博物館もNPO萩観光ガイド協会も、定年退職者など高齢者がメンバーの中心となっていた。生きがいに満ちた元気なお年寄りが多い一方、若者をどう取り込むかが大きな課題となっている。そこで2011年5月から、「萩・維新塾」が始まり、40歳未満の市民が毎月集まり、まちづくりのアイデアを出し合うこととなっている。現在、すでに商店街でのハロウィンパーティーなど、具体的な実践も始まっている。

また、萩市は日本を代表する観光地として、現在も

年間 160 万人前後の観光客が訪れている。しかし、その中では、1つの課題が残っている。それは萩には、維新の志士などの生家、旧宅、別邸などのゆかりの建物といった魅力的な観光スポットが沢山残っているが、以前は人が住んでいたため、観光客が中に入って見ることができず、外観を眺めるだけで終わっていた。城下町といっても城は残っておらず、旧宅があっても外から見るだけのこともあり、観光客の滞在時間が短いことが長年の課題であった。この課題を解決するため、市民参加による市内の様々な地区でまちおこし運動が起こったことや、市による文化財施設などの復元・修復、周辺部の整備などが進んだことがあげられる。また、市民ガイドの体制が整い、検定などによってガイドの裾野が広がってきたことなどもある。そうした様々な取り組みの結果、観光客の滞在時間が少しずつ長くなっている。萩市では、市民の大きな動きに対して、行政が前に出るのではなく、後ろから支えるという体制を目指している。

③まとめ

以上のように、萩市の町並みはNPO法人主導で、市民・行政が一体となって、歴史的文化遺産を大切に保存・活用している。歴史的景観保存条例の制定と重要伝統的建造物群保存地区の指定が大きなきっかけである一方、NPO萩まちじゅう博物館の設立によって、NPO、行政、その他様々な人や組織が連携しながら、萩のまちの歴史・文化を継承していく取り組みに成功した。

(2)奈良県奈良市——奈良町

①町並みの紹介

奈良町は、奈良市の中心部に位置し、奈良町という町名はなく、奈良市の旧市街地一帯を指している。一般的には、近鉄奈良駅の南側、猿沢池の南側に広がる元興寺を中心とする地域と、そこから東の清水町から高畑周辺一帯を指し、「奈良町都市景観形成地区」に指定された 48 ヘクタールのエリアを指している。

しかし近年、高齢化の進行と若者の流出などにより、町全体の活気が失われつつあった。さらに、1977 年に、奈良町にあった市役所が新大宮に移転することによって、奈良町の衰退が深刻なこととなった。一方、近鉄、交通が便利であるため、奈良町で商業を営む住民も町

外に居宅を構えて毎日店舗に通うという形態が増えてきた。結果として、奈良町の住民の意識変化が生じて、地縁意識がだんだん薄れつつある。

②町並み保存活動

1975 年に、奈良市は奈良町を東西に貫く復員 16m の都市計画道路「杉ヶ町高畑線」の事業決定を行い、用地買収、建物移転などが実施された。道路建設によって伝統的な町家や土塀などが次々と取り壊され、伝統的な町家が建ち並ぶ奈良町の景観が大きく変容していく危惧がある。そこで奈良町に思いをはせる木原勝彬氏¹⁷を中心に、若手の会社員や公務員、建築家などが集まり、奈良町の歴史・文化・建築・環境などを学びながら、地域住民に奈良町の重要性や町並み保存の必要性を強調していた。そして、1979 年にこのメンバー達を中心となった「奈良地域社会研究会」が発足した。「社団法人 奈良まちづくりセンター」の前身である。中心となった活動は次の 3 つである。(i)自然や歴史的景観、歴史的町並みの保存と再生、(ii)住民参加のまちづくりの推進、(iii)個性ある地域文化の創造。しかし残念ながら、当時、積極的な関心をもった住民は非常に少なく、住民の奈良町に対する思いは決して高くなかった。

このような状況をふまえて、1984 年に「社団法人 奈良まちづくりセンター」が発足し、住民と行政の理解を得ていくため、活動を継続していった。市民によるまちづくり団体の法人化としては、全国でも先駆けとなる事例である。1991 年頃から奈良まちづくりセンターではペナンやジョグジャカルタ、台北、アデレードなどアジア各地の歴史的町並みを持つ都市において、町並み保存活動を行っている NPO・市民グループとの交流を行ってきた。この集大成として「まちづくり草の根国際シンポジウム in NARA」を奈良町物語館のオープン記念事業の 1 つとして開催した。この会議は「アジア・西太平洋都市保全ネットワーク第 4 回シンポジウム」を兼ねている。このシンポジウムの開催により、センターの活動範囲は一気にアジア全域に広がった。

¹⁷木原勝彬氏：1945 年、奈良市生まれ。関西学院大学法学部卒業後、民間会社を経て、奈良町の歴史的町並み保存運動を興し、NPO の世界に入って 30 年。(社)奈良まちづくりセンター理事長、(特活)NPO 政策研究所理事長を経て、2005 年 4 月から現職。

以降、ほぼ毎年、アジア各地の歴史都市で活動している市民団体・NPOとの交流が続いている。

このように、1995年には、奈良まちづくりセンターの活動拠点として、築後100年の町家を改装した「奈良町物語館」が開館した。建設省、奈良県、奈良市などの補助金と、民間企業、市民からの寄付金で総額4000万円近くの改築事業費を調達することができた。旧来からの住民の関心の薄さと対照的に、若い住民たちが奈良町に関心を寄せ、各地の幅広い市民によって支えられたまちづくり活動が広く展開されるようになってきた。

②まとめ

以上のように、奈良まちづくりセンターの発足を契機に、町並み保存活動が広がり、市民活動も多様な展開をしている。奈良町は多種多様な市民グループ、ボランティアグループやNPOの活動のフィールドとなっており、まさに市民によるまちづくり活動の実践の場であるとも言える。

5-2-3 B-内発型タイプ(B2)

B2-住民運動を始め、住民が自主的にまちづくりを行う

(1) 岐阜県飛騨市——古川町

①町並み保存活動

飛騨市は岐阜県の最北端に位置し、平成16年2月、旧古川町、旧河合村、旧宮川村、旧神岡町の2町2村が合併することにより生まれた。古川町は岐阜県飛騨市の中心部に位置し、16世紀末に増島城の城下町として整えられた。平成14年には166万人の観光客がこの山間の町を訪れているが、近年は若干少なくなっている。飛騨古川は、1904年の大火で全町の約9割が焼失したものの旦那衆や大工、住民の力でいち早く復興された。

古川町の町並み運動は、地域や商店街の将来を心配した人々によって設立された青年会議所の運動から始まった。1972年、当時の20～30代の青年60名が奮起して飛騨古川青年会議所を設立し、映画作りの取り組み等を通じて、まちづくりの共通行動理念が確立され

た。古川町観光協会は1958年に設立されたが、当初は活動が活発でなかった。その後、当時の会長が「商業主義に走らない町づくり、民間レベルで行う町づくり」を標榜し、1983年に観光協会の方針が「観光」から「まちづくり」に転換され、活動も活発化するようになった。1988年には策定された「古川町将来構想」では、観光協会と青年会議所のメンバー達による勉強会を開催し、行政職員は裏方として参加し、議論を積み重ねながら策定されました。まちづくりが進んでいく中で、住民の間から、組織の枠にとらわれずに、自由にまちづくりに関わりたいという動きが起こった。1992年には45歳以下の若者120名の参加を得て、住民主体の町づくりの団体「木の国ふるさと作りの会」が発足し、提言書の策定や様々な活動を展開するようになった。

その後、観光客の増加や、それに伴う高層ホテルの計画に危機感を感じた住民は、景観条例の策定に取り組むようになった。具体的な内容の検討において、まちづくりの慣習を手がかりに、これを数値化したり、モデルケースを提示したりしながら検討を進め、1996年には、行政がこれを受けて「飛騨古川ふるさと景観条例」が策定された。この策定に、(財)日本ナショナルトラストによる飛騨古川の町並みまちづくり調査の際に、実際の調査にあたって東京大学の西村研究室の協力を得ながら、ワークショップ形式で検討が進んだ。

このように、古川町のまちづくりにおいて、観光協会、青年会議所、木の国ふるさと作りの会の人材が中心となり、事業を展開している。また、イベントなどを通して、地域住民も積極的にまちづくりに関わっている。行政も住民の町並み景観を守る運動に呼応し、瀬戸川の改修や飛騨古川祭り会館、飛騨の匠文化館等の公的空間を整備した。

②まとめ

飛騨市の古川町が商業化に片寄ることはなく、町並み本来の様子がその地域の最大の観光資源となっている。飛騨古川には地域コミュニティが確立し、景観整備に関する条例の制定以前から、生活者としての町並み住民の自発的な町並み整備を進めてきた。また、観光協会や行政、住民組織の連携によって、歴史的町並みの整備が進める一方、景観条例の策定において、地域住民は専門家の助けを得ながら、条例の策定にも参加できた。その成功体験が住民の自信に繋がり、観

光協会と住民グループで、住民の自己責任と自主的な参加、自発的行動によって、子孫に誇りを持ち、安心して生活できる環境が生まれた。

(2) 埼玉県川越市——蔵づくりの町並み

① 町並み保存活動

川越市は埼玉県の中央部、武蔵野台地の東北端に位置する。伝建地区に指定されている一番街商店街の町並みは南北約 430m、東西約 200m、面積約 7.8 ヘクタールである。明治中期から末期にかけて建設されていた蔵造りの町家が中心であるが洋風建築もある。伝統的建造物の約 8 割が町家で、その大部分が蔵造りである。

川越での町並み保存運動は 1970 年代頃に始まっている。その後、1989 年に都市景観条例が実施され、伝建地区指定へ地元住民の合意形成を図ろうとしたが、条例の説明会が紛糾し、意見対立により地区指定には至らなかった。合意形成の阻害要因として、合意形成推進母体の不在、規制や町並み活用の目的に関する対立などがあげられる。その後、一番街町づくり研究会が開催され、地元商店主と市との意見調整や町づくりの勉強会が行われた。1992 に地元住民による設立された「十カ町会」は独自に勉強会を行い、1993 年に伝建地区指定を目標とすることを決めた。1995 年に、十カ町会は市へ伝建再調査の要望書を提出した。市はこれを受け、住民の意向を含めた調査をコンサルタントに発注した。発注を受けたコンサルタントは地元住民の意向把握のために、十カ町会と一緒に町づくりの方向性や、伝建地区の範囲などの検討を行い、全住民に対してアンケート調査を実施した。回答者の約 8 割が歴史的町並みを残したいという回答を得た。このように、1997 年に十カ町会は市に伝建地区導入の要望書を提出した。

川越市は 1996 年に起きた伝建地区内と周辺部の 2 つのマンション問題や地元住民からの要望書を受け、企画財政部に伝建担当職員を置き、意向調査などを行い、1998 年 6 月に伝建条例を施行した。意向調査では約 9 割の賛成を得た。1999 年に伝建地区の都市計画決定手続きを行い、同年 12 月重伝建地区に選定されるようになった。

② 合意形成の促進要因

地元住民の合意形成を促進した要因は 2 つある。1 つには、「十カ町会」の設立である。十カ町会が地元の住民による設立されたことで、合意形成を促進する大きな要因となった。また、勉強会やワークショップの開催によって、話し合われたことやアンケート結果が町づくり通信として全住民に配布されたことで伝建に対する関心、理解が促進された。住民自らが町づくりを考えていくことで不安や、意見対立などの問題も解消された。

2 つには、マンション建設に対する危機感を感じたことである。町並みの周辺に高層建造物が建つことは日照や通風など住環境に悪影響を与える。また、景観にも好ましくないからマンション計画に対して反対運動が起こった。行政はマンション建設による景観の破壊に危機感を持ち、同じ時期に住民からの要望書が提出されたこともあり、伝建地区指定に動き出すきっかけとなった。

③ まとめ

川越市の町並み保全・整備活動がうまく行われた要因として 3 つのことがあげられる。(i) 蔵づくりをはじめとする伝統的建造物の価値を認め、景観の魅力を最大限生かしたハード整備を行い、地区全体の魅力向上につながった。(ii) 町並み委員会のようなまちづくり運動母体だけではなく、十カ町会のような住民全体を代表する合意形成機関が重要な役割を果たした。地元住民による自主的な勉強会などで伝建範囲や規制の検討を行うことによって、プロジェクトが円滑に実施された。(iii) 行政、地元住民、専門家などの関係者が定期に集まり、密接な意思疎通ができることが取り組みに大きく貢献した。

(3) 静岡県掛川市——遠州横須賀街道

① 事例について

静岡県掛川市の横須賀街道地区は、近世の歴史的町並みを残した地区で、決して全国的に著名なものではなく、また町並み自体の文化財としての価値がとりわけ高いわけではないが、およそ 20 年前から住民が主体的にその保全・整備に取り組んできた典型的な住民参加・主導タイプの事例である。全国に類似の多くの事例がある中で、1) 当初から一貫して住民参加・住民主

導の活動であること、2)地域資源の調査研究、外部専門家の支援、地元関係者・団体と行政等によるまちづくり活動での協働、ワークショップやイベントなどの手法の活用、空き家対策、伝統ある行事との連携、そして文化イベントの開催など、およそ町並み保存・整備にかかる方策のほとんど全ての内容が網羅されていること、3)静岡大学西野研究室(経済情報学部)、静岡文化芸術大学根本研究室(文化政策学部)がその活動に参画しており、特に根本研究室では掛川市の都市計画審議会、景観審議会等を通じて現地の情報を得やすい環境にあること、4)学会等へのまとまった研究成果の報告は日本都市計画学会(海野、2010)など非常に限られていることなどから、特にこの事例については関係者へのヒアリングを通じて詳しい取り組みの状況の調査を行った。

ヒアリングと現地訪問は2013年11月に実施、もとの行政担当者、まちづくり組織メンバーに面談を行った。

②町並みの紹介

大須賀地域は静岡県掛川市の南西部に位置し、2005年3月までは、小笠郡大須賀町であったが、旧掛川市、大東町とともに合併し、現在の掛川市となった。この地域の特徴としては、豊かな自然に挟まれ、東西に伸びる発達した幹線道路沿道に市街地が形成されていることである。大須賀地域の中心部には横須賀街道が通る横須賀地区があり、主に住宅が集積している地区である。この地区には、かつて横須賀城の城下町として栄え、横須賀街道の歴史的町並みが残されている。また、地域住民の神様に対する絶対な崇敬心があり、「三熊野神社大祭」や「ちいねり」などの祭礼が現在まで継承されている。「三熊野神社大祭」は、江戸天下祭の流れを汲む13台の禰里が街道を練り歩くのが特徴的な伝統の祭りである。「ちいねり」は、明治時代から続いており、子供たちが祭りの伝統を継承する重要な役目を負っているとともに、地区の歴史を体感する貴重な機会でもあり、地区住民の強い郷土愛や誇りの源泉となっている。この地域は地区らしさを越えた日本の文化・歴史・伝統が継承されている貴重な地区である。

横須賀城の城下町は、初代横須賀城主大須賀康高以来、次第に整えられ、その後城下町の拡張と武家屋敷や町人町の整備が行われた。城を中心に武家屋敷が置

かれ、その周囲に町家が建ち並んだ。江戸中期まで横須賀港は、近世の海上輸送の中継地として繁栄し、これが質の高い歴史的町並みの成立を可能とした。その後大地震による基盤の隆起で港としての機能がなくなっている。町並みは東西に走る横須賀街道に沿って発展し、切妻造り平入り、中2階建てで格子付きの典型的な町屋建築が並ぶ。敷地は「うなぎの寝床」と呼ばれる、間口が狭くて奥行きが深い形状で、典型的な町屋の敷地割りを今日まで残している。町屋のほかに、廻船問屋にルーツを持つ立派な屋敷や庭園もあり、造り酒屋や醤油醸造などの地場産業も多数立地する。横須賀街道はほぼ一直線であるが、それに交わる脇道は街道とT字型に交わり、十字路がないところは城下町の特徴である。

③町並み保全・整備の経緯

当該地区におけるこれまでの町並み保全・整備にかかる取り組みの経緯は以下のようになる。

- 1) 1987(昭和62)年 横須賀街道の商店の木看板づくり、凧揚げまつり復元、遠州横須賀ルネッサンス運動
- 2) 1988(昭和63)年 「三社市」復元 (毎月第4日曜日に朝市)
- 3) 1988(昭和63)年 遠州横須賀観歩記(みてあるき)
- 4) 1989(平成元年)年 牛〜っと食わざあ〜会 (イベント:1995年まで実施)
- 5) 1989(平成元年)年 年越三社会 開始 (三熊神社での年越しイベント)
- 6) 1991(平成3)年 大須賀建築士住まいの研究会 発足 (毎月相談会を実施)
- 7) 1992(平成4)年 大須賀町地域住宅計画(HOPE計画) 策定
- 8) 1993(平成5)年 横須賀まちなみを考える会 発足
- 9) 1994(平成6)年 禰里(ねり)の似合うまちなみづくり 策定
- 10) 1996(平成8)年 歴史のかおるまちなみ整備計画 策定
- 11) 1998(平成10)年 大須賀町歴史と恵みの回廊整備事業基本計画 策定
- 12) 1999(平成11)年 ちっちゃな文化展の開催 開始
- 13) 2006(平成18)年 静岡まちなみゼミ 開催

- 14) 2009 (平成 21) 年 「横須賀の家／うなぎの寝床にどう棲むか」 発行
- 15) 2011 (平成 23) 年 地区の景観に関する調査
- 16) 2013 (平成 24) 年 掛川市横須賀地区景観形成重点地区計画検討調査

1987 年という、日本の歴史的町並み保存活動が本格化して間もない時期から、近世の街道沿いの町屋の看板復元といった地道な活動が始まっている。

こうした一連のまちづくり活動における大きな特徴は、禰里に代表される地元の祭礼の空間としての町並みが強く意識されていることである。地元住民にとって、禰里を曳き回す三熊野神社の祭りは非常に大きな意味を持っており、地元で暮らす市民の誇りとアイデンティティーの源となっている。

今日に続く町並みの保全・整備の背景には、常にこの祭礼の空間としての街道の景観という眼差しがあり、看板の復元はその初期のきっかけとなる活動であったと考えられる。

④町並み保存活動

1) 遠州横須賀倶楽部と遠州横須賀ルネッサンス運動組織的な町並み保存・整備の動きは、1987 年にスタートした「遠州横須賀ルネッサンス運動」としてよいだろう。これは、街道沿いの商店の若手後継者を中心としてスタートし、現在も街づくり活動の中心的な存在である「遠州横須賀倶楽部」の発足のきっかけとなった取り組みである。

同組織の活動は、当初は商業振興的な意味合いが強く、その母体は 1985 年に官民合同で結成された調査組織「商業環境整備計画策定委員会」である。その背景には、当時近隣自治体への大型店舗の出店が相次ぐなど、商業環境の大きな変動への危機感があった。

その後 2 年間は先進事例の視察や町の将来に向けての討論を重ね、商業者だけの取り組みではまちの復活はあり得ない、との認識や、調査研究だけではなく実際に事業を行う実行部隊が必要であることから、広く地元住民が参加する組織へと発展する。この課程で商業者だけではなく趣旨に賛同する農家や一般市民が活動に参画してくる。

先進事例ではどこでも、「自分の土地らしさ」を大切に、本物を提供しているものが成功していること

から、基本方針として「大須賀らしさ」と「本物へのこだわり」を置いて、地区のアイデンティティの再確認と地元の資源の発掘作業である「遠州横須賀観歩記」や、応仁時代からあったとされる「三社市」の復活などの活動を展開していった。

遠州横須賀倶楽部が地域のまちづくりの中核を担って関連団体や市民の協働の場を仲介、コーディネートし、ハード・ソフトの施策を展開することによって、マスコミへのパブリシティ効果、市民と産官学の関連団体の連携の強化、地元企業や学校の活動への協調、近隣市町や各地の文化団体との交流、多方面の専門家や文化人との人的ネットワークの構築といった様々な効果を生んだ。

その後、まじめ一辺倒のまちづくりでは息切れしたり視野が狭くなる、との問題意識もあり、各種のイベントが実施された。

2) 建築分野の参画

1991 年からの数年間は地元の建築分野の専門家の参画や、国の HOPE 計画の導入など、建築分野での町並み保全・整備活動への連携が続いた。同年には地元の建築士が中心となって住まいの研究会を発足、地元住民を対象に毎月相談会を実施する。これは、もちろん地元の工務店への受注という営業活動の側面もあるが、歴史的な町並みを残し、各種の法規をクリアしていかにか築・新築を行うか、という町並み保存の取り組みでもある。

そして 1991 年から 1992 年にかけて、建設省が 1983 年からスタートさせた「地域に根ざした住まいとまちづくり」を支援する政策である HOPE 計画が策定された。当時、全国の多くの歴史的町並み保存・整備活動において、この当時としては数少ない国（建設省）の施策が活用されている。それまでの歴史的町並みに関する国の施策は、文化財としての町並みを対象とする文部省のものが主体であり、具体的な事業や現代の建設行為とも接続する国の支援策は、HOPE 計画までほとんど無く、意識の高い歴史的町並み保存・整備事例ではこの時期に HOPE 計画を導入している。こうした国の政策を導入することについては、当時の県や市がイニシアチブをとっていることが多いが、横須賀街道では行政、地元住民・組織（町づくり実行委員会、遠州横須賀倶楽部、大須賀物産展会など）に商工会などの関連団体

も入ったまちづくり委員会を設け、その下に分野別の10の小委員会を置いて具体的な計画内容をつめていった。従前から続くまちづくりの活動に、行政側から支援を行う形となった。外部の専門家としては静岡大学の外山、東京大学の伊藤毅らが参画し、計画全体の基本方針を「境界ゆとりずむ」とし、歴史的な街道沿いの町並みの特性である道路空間と町屋の軒下との間の中間的な空間の整備に重点を置いて、1991年から2年間の事業を展開した。ここでも禰里を意識した祭礼にふさわしい空間の整備ということが強く意識されている。

計画の策定にあたっては、遠州横須賀倶楽部が実施している「横須賀観歩記」に町外の参加も加え、住民がガイドして町並みを視察・学習することを通じ、住民自らが史跡・名所を再認識することとなった。1991年3月には住民の暮らし方調査を実施、11月には地元住民アンケート(300人)を実施するとともに東海4県のHOPE計画サミットを開催、1992年には川越、西枇杷島(愛知)、小布施(長野)などの視察研修、大須賀物産展の開催といった活動を展開した。

3) 歴史のかおるまちなみ整備

こうした活動の経験の上に、1993年には全く地元主導で「横須賀のまちなみを考える会」が発足した。これは、横須賀地区7町の町並みづくりを担う組織で、その後2年間の調査、研究、討論を経て1999年には「歴史のかおるまちなみ整備計画」が策定されるが、その中では「禰里の似合うまちなみづくり」と「住民主体のまちなみづくり」が2つの基本方針として定められた。禰里という地元の祭礼を主眼とした町並み整備というのは、決して全国で一般的なものではないが、地区住民の最も大切にしている行事や「思い」がまちづくり活動のバックボーンになっている、ということと、禰里という具体的な表象が特定されていることが極めて重要である。すなわち、世代を超えて歴史的な文化全体を継承するという事業の継続性、特定のデザインが常に参照される原点として共有されていることである。全国のまちづくり活動を見たとき、ある特定の時期にある特定の人々が集まって意識が盛り上がり、「熱い」活動が展開されるものの、リーダーの退出や世代交代などによって長続きしない、地区の生活スタイルと表面的な町並みのデザインが乖離する(景観のディ

ズニーランド化)といった課題がある。この事例では地元の伝統的な祭礼の継承とまちづくりが連動することにより、これらの課題に対処することが可能となっている。また、日本における歴史的町並みの保全・整備においては、近代以前と近代以降の違い、自然災害や戦災などによる都市や住宅のデザインの変遷が著しく、歴史的町並みの維持についてどの時代のどのデザインを共有するかについての合意を形成することが難しいことが多い。しかし、このケースでは長い伝統を誇る禰里という象徴的デザインが共有されていることから、今日における建築の保全、修復、新築に共通するデザインの参照点が維持されていることとなる。

この計画は、歴史のかおるまちなみ整備計画策定委員会のもとで策定されるが、その構成員は横須賀のまちなみを考える会のメンバーで、遠州横須賀倶楽部をはじめ、すまいの研究会、商工会、行政(県、市)が科川あっている。このうちすまいの研究会は、地元の建築士による組織で、家づくり・まちなみづくりを誘導する詳細な景観カタログを作成し、きめ細かな都市デザインの工夫を行っており、後の「うなぎの寝床にどう棲むか」の活動につながっている。

4) 関連する動向

この間、合併した掛川市では行政がイニシアチブをとって市民の参画を得て、1994年の旧掛川城の復元(木造)や、掛川城周辺の商店街の概観を城下町風にするなどの歴史的景観を活かしたまちづくりに力を入れる。これらは、住民運動というよりも行政政策としての都市計画の一環として行われたため、財政面でも人材の面でも行政施策が大きく影響することとなった。

その流れの中で、横須賀街道の西地区では都市計画事業として道路の拡幅が行われる一方、歴史的な景観も保全したいという、一見相反する政策が進んだ。その結果、各種の都市計画事業や都市デザイン上の行政指導が行われる一方、それらに対応する住民側の都合等とのすりあわせが十分に行われず、結局旧住民が地区外に転居してしまうといった状況も生じていた。

5) 大須賀町歴史と恵みの回廊整備事業基本計画

1996年から数年、歴史のかおるまちなみ整備を中心にまちづくり活動が続き、1998年にはその総仕上げという位置づけで周辺と連携も見据えた大須賀町歴史と恵

みの回廊整備事業基本計画が策定された。

1997年には住民アンケートを実施するとともに、「専門」「夢づくり」「女性」の3部会を設け、町並み整備だけでなく特産品の開発や観光業との連携など複合的な計画づくりを目指した。

計画では、街道沿いの町屋に加え、廻船問屋をルーツとする清水邸と同庭園の活用、横須賀城址の活用(公園として)、禰里文化の継承と活用を織り込んだ「禰里の似合うまちなみづくり」の継承、商店街の空き地・空き店舗の活用などが盛り込まれている。このうち、空き店舗の活用については、全国の先進事例から「ミニ博物館、ミニギャラリー」の事例研究を行っており、これが後の「ちっちゃな文化展」の萌芽となっていると考えられる。具体的には吉井町(福岡)の小さな美術館めぐり・おひなさまめぐり、高山市(岐阜)のギャラリーのまち飛騨高山、荒川村(埼玉)の贅川宿秋の縁側展などを参考としている。また、空き店舗の貸し借りについては、長浜(滋賀)の株式会社黒壁などを参考に、貸し借りの仲介のシステムを提案し、可能性のある物件の調査まで行っている。その他、旧図書館跡地の活用や西大谷ダム、中新井池、太平洋岸などの周辺地域と連携した回遊型観光の提案、遊び心のあるイベント戦略として「オープンミュージアム禰里のまち」を目指すとした。

計画の推進体制としては、官民の関連組織で作る大須賀まち歴史と恵みの回廊整備事業推進協議会が似ない、1998~2000年の初期、2001~2006年の中期、2007年~の長期の段階的事業計画が策定された。事業分野は観光ルートづくり事業、イベントづくり事業、ふるさと再発見事業、美しいまちづくり事業(景観)、まちの特産品事業の領域に分かれるが、このうちイベント作り事業は後述するように今日の文化イベントに継承され、ふるさと再発見事業はまちの資源の再発掘、人的資源の発掘と人的ネットワーク形成、観光ボランティア・ガイドの育成などを目指しており、ハード・ソフト両面からのまちづくりの集大成と自称するのにふさわしい内容となっている。

これらの提案はほとんど実現されており、中でも、歴史的町並みの課題である空き物件対策の提案、歴史的町並みを活かした「ちっちゃな文化展」というアートの要素を取り入れた文化イベントなどの特徴的な取り組みのきっかけとなったことは高く評価できる。

6) ちっちゃな文化展

文化展の開催のきっかけとして、1995年には、横須賀街道のほぼ真ん中にある2階建ての民芸品店「風紋館」がオープンし、有限会社として運営し始めたことである。この建物は、空き家となった古い民家を地元住民が自らの手で修復して活用しているものである。横須賀街道に来る観光客が訪ねるのはもちろん、普段は地域住民が気軽に訪ねる交流の場となっている。また、1998年から地区住民が主導となった「ちっちゃな文化展」を開催するようになった。これは、町並みの古い建物や空家の玄関先、部屋を活用して美術品を展示して、訪ねる人に作品や作家を通して、町並みの良さを理解してもらおうという文化的なイベントである。現在では、この文化展の規模が大きくなっており、公園や空地等の外部空間も活用して展示が行われている。

このように、地区住民の手づくりによる古い町並みの活用、空家・廃屋等の活用は町並み保存には非常に有効な手段として考えられ、歴史的景観を大切に生活文化の創造も象徴している。

全国のまちづくりで、ビエンナーレ、トリエンナーレなどのアート・イベントとの連携が多く出てきているが、開催地の歴史や文化とイベントとのコンセプトが合っていないと思われるものも多い。あるいはアート・イベントが先行して地元住民との意識が乖離してまちづくりにもあまり貢献しないという例もある。歴史的町並みでのイベントの事例では「山陰 KAMI あかり」(鳥取県倉吉市)や「美濃和紙あかりアート」(美濃市)、「中山道灯り路」(滋賀県東近江市五個荘金堂町)「憧憬の路」(広島県竹原市)など、灯りを使ったイベントも多く、地元産の和紙を使うなど地元との連携を強めた、あまり規模の大きくない取り組みに魅力的なものが多い。この事例では、地元の資源を活かし、住民参加のもとであまり大規模ではない取り組みとすることで効果が上がっているものと見ることができる。

7) うなぎの寝床にどう棲むか

2000年代に入ると、掛川観光協会大須賀支部、遠州横須賀倶楽部、大須賀建築士すまいの研究会、横須賀のまちなみを考える会が中心となり、地元の設計事務所や工務店が参加して地元住民の相談に乗っている。具体的には定期的な相談会を開催し、「横須賀の家/う

なぎの寝床にどう棲むか」というパンフレットを発行するなどを行い、伝統的な景観を維持しながら、いかに住みやすく質の高い建築を実現するか、という活動が始まった。

まちづくり運動の初期の段階から地元の建築業界が主体的に参画していることに大きな特徴があり、2章でまとめた住民が住み続ける場合の課題である、歴史的な建物と現代の生活スタイルとの調和、空き家・空き地になってしまった物件への手当てなどが促進されている。

これらの取り組みを象徴する成果として、2013年には街道沿いのうなぎの寝床の空き地に新築したM氏邸が「城下町の家」として「第23回 静岡県 住まいの文化賞」の最優秀賞（県知事賞）を受賞している。これは、地元の工務店が施主の要望を満たしながら、横須賀街道にふさわしい伝統的な概観や意匠を駆使して建設したものである。

なお、住まいの文化賞は、1988年から、静岡県内において自然、風土、伝統文化など地域の特性を活かした住宅と住生活及び住文化の育成に貢献した個人又は団体を顕彰するもので、静岡県住宅振興協議会が主催している。

8) 景観形成重点地区

このようなまちづくり活動の最新の動向は、2013年に行政で機関決定に至る景観形成重点地区への指定である。

掛川市では2010年に掛川市景観計画を策定した。これは「生涯学習を通じて育む郷土の景観」を基本理念として市域全域の計画を定めたものであるが、2013年に新たに具体的に横須賀街道地区を「景観形成重点地区」として位置づけた。

そのために2011～2013年にかけて調査研究を続けてきたが、何よりも重要なのは20年以上にわたる地区の住民主導によるまちづくりの活動が続いていることであり、行政施策はこれを促進するために条例上の手続き等の支援策を講じる、ということとなる。

⑤まとめ

全体として、横須賀街道における町並み保存活動は住民主導となり、行政が側面から支援した。そのことは国（建設省）のHOPE計画や景観計画などに現れてい

る。また、早い段階から地元の建築士など、建築関連の専門家が活動に関与し、古い建築と新しい生活との整合性をとる様々な工夫が普及することと、地元の建築業界が活性化するという一石二鳥の施策になっている。さらに、禰里を中心とする地元の祭礼の場としての町並みが強く意識されていることに特徴があることは、まちづくりの継続性、ソフトとハードの融合、都市デザインの一貫性の担保の面において、意義がある。アートの要素の入った文化イベントとの連携による効果も出てきている。地域住民が自分の町に対する愛着や誇りを持っているため、町並みの保全継承やまちづくり活動の展開に大きく影響していることが明らかである。

5-3 まとめ

以上の6つの事例によって、いずれの地域においても、それぞれの歴史、地域住民の意識、行政の姿勢、そして先駆的なキーマンの存在など、まちづくりの条件は様々である。行政主導のまちづくりであっても、住民運動を始めとするまちづくりであっても、共通点としては、行政・NPO団体（市民団体）・住民の三者連携が極めて重要であり、特に町並みの保全・整備において、住民参加が不可欠であると考えられる。近年の歴史的町並み保全・整備事業においては、住民や行政の取り組みが複合化され、多様なプレイヤーが参加することによって、多彩な活動が展開されるようになってきている。

以上のことから、歴史的町並みのまちづくりに住民が参加することは中国に典型的に見られる課題の解決・改善に役にも立っていると考えられる。第1章の1-2であげられた課題の中で、S②観光業の発展と歴史環境の保護の軋轢、S④全体として、維持・保全にコストがかかる（資金不足）、S③維持・保全のコストを住民側では負担しない、S⑤元の住民などが政策策定のプロセスに参画していない、S⑥住民・行政・事業者などの関係者の間での合意形成が不十分、S⑦市民のまちづくりへの参加意識が育たない、といった課題の解決あるいは状況の改善に役に立っていることが確認できた。

それぞれの事例から見ると、金沢では、行政がリードしつつも住民や関連団体が参加・協働して、事業内容を充実させている。そして、今も全国的・国際的な

視野に立った新しい政策のきっかけづくりにおいては行政が率先するという役割を続けている。

松代では、当初は行政がリードしたが、多くの課題が残り、その後、1-2 の S⑤、S⑥、S⑦の対応が効果を発揮した。

萩では、早い段階で行政主導の問題点に気づき、NPO を立ち上げて活動を引きついた。

奈良町では、住民の一部が、まず研究会を立ち上げるが、当初は広く関心、共感を得られず、(社)奈良町まちづくりセンターが発足し、国際シンポジウムの開催などにより、活動をリードする。

飛騨古川町では、一貫して住民参加型のまちづくりを行い、観光開発による景観破壊にストップをかけ、住民参加のもとで活性化している。

川越では、行政主導で一旦挫折した合意形成のプラットフォームが不在であることが強く意識され、住民主体の十ヶ町会がリードするようになった。

横須賀街道では、一貫して地域住民等で構成される組織がまちづくり活動の主体となり、町並み保存活動を推進してきた。特に、祭礼の空間としての景観が地元で共通のまちづくりの理念として共有されていること、地元の建築業の専門家との連携、文化イベントとの連携などに特徴がある。

第6章 考察

ここでは、都市政策や歴史的町並みに関する両国の政策の変遷と現状を比較し、歴史的町並みの保全・整備における住民参加の重要性、必要性について考察する。

6-1 制度面の比較・考察

6-1-1 都市整備の制度

日中の都市整備や歴史的町並みの保全・整備の制度を時代順に整理して比較した結果、全体として、中国では行政主導で住民参加は未だ不十分であるのに対して、日本では住民参加が幅広く行われていることが明らかとなった。このこと背景に、こうした制度が社会に定着してくるプロセスにおける違いがある。

日本においては、町並み保全・整備の活動は、住民側が率先して取り組んできたという歴史があり、これを受けて行政が後からこれを追認するような形で法令や条例を策定する、といった傾向が読み取れる。日本では、1960年代後半から、代表的な歴史都市、京都において市街地文化財周辺に高層ビルが建つ恐れが出てきた。また、タワー問題が起こり、類似する巨大な展望塔や長大な高架の道路や鉄道の建設によるチェックする制度が必要となり、また、老朽化や所有者の世代交代などによって、伝統的な町家や町並みの衰退の懸念が高くなり、専門家や市民の間で大きな論争が巻き起こった。これらの課題を解決するため、京都では1972年、全国に先駆けて「京都市市街地景観条例」を制定した。また、伝統的な町並みの保存では、都市計画決定に見るような形式的なものではなく、行政と住民相互の意思疎通が十分に図られ、町並み保存事業が進められた。その後、1980年代後半に入ると、歴史的町並みの保存に市民参加の重要性あるいは、行政と市民の合意形成が認識されるようになった。住民参加よりも住民自決に近いといったことが大きな特徴である。

一方、中国は1980年代に、歴史文化名城の指定を契機に、本格的に歴史的環境の保全が開始された。北京市は全国を先導する例として、1990年代の初めに制定された北京市のマスタープランの中で、別途「北京歴史文化名城保護計画」が制定された。それと同時に、小規模な町や村落及び民家の保護も重要視されるようになった。しかし、保存事業において、行政が主導権を握る形で、保全・整備事業を行い、住民参加が極めて少ないということが現実にあった。21世紀に入ると、初めて保全計画の制定及び修正に市民の意見を求めるべきであるという規定が導入された。このことによって、近年、町並み保存に住民やNPO団体の参加が見られるようになってきた。このように、中国は歴史的町並みの保全に対して、法整備や住民参加の動きが日本と比べ、20年ほど遅れていることが明確である。社会の変遷に伴い、景観保全に関しては、日本の経験が中国の諸歴史都市にとって非常に参考になると考えられる。歴史的な町並みの保全・整備において、住民・行政・専門家三者の連携が今後の中国にとって重要なことである。

そのため、具体的には、日本の場合、地元の住民やその都市に関心を持つ研究者などが問題を提起し、自

治体は当初、従来の法令に拘って新しいやり方に対して批判的であることが多いが、住民等とコミュニケーションを深める中で、それに応じて条例の策定に至っている。このように、都市や地域ごとの施策が各地で実施され、それらが相互にネットワークしたりする運動が広がりを見せると、その結果として、国が最終的に法制度の整備に取り掛かるという流れがある。

一方、中国では歴史的環境を保存する際に、まず、国全体としての法制度を確立する。そして、各都市が国の要請に基づいて特別な条例を作成・実施するという流れとなる。歴史的町並みの保全について、最初は専門家、研究者たちや計画部門によって注目され、調査が行われ、保護計画が継続して進められるようになった。

以上のように、日本と中国は各自の保存制度があり、それぞれメリットとデメリットがある。日本の場合、メリットとして、条例の策定が追認することによって、行政と住民の合意形成が容易なものとなり、民間のノウハウや資金の導入が進むということである。デメリットとして、法や条例の策定までに時間がかかり、地域の合意が得られないあるいは、それが難しい場合に、制度の適用範囲が広がらないということである。一方、中国の場合、メリットとして、意志決定が迅速であり、短期間に多くの都市や地域を対象に制度を普及させることが可能となる。デメリットとして、住民との合意形成が不十分ことによって、トラブルが起きることが多いということである。

本文で触れたように、近年、中国では、歴史的な町並みの保全・整備の実施案に対する住民参加の導入が見られるようになってきている。1-2 であげた課題 S⑤、S⑥に対応するものであるが、これをより有効性のある手段とするためには、以下の 3 つの対応が重要である。

①住民が得られる情報が少ない

行政側が特に住民に対して、情報を十分に公開しないということが最大の問題である。例えば、保全・整備事業の全体の計画案を公開するものの、具体的な詳細や重要な情報は公開されていない。このことが、住民の町並みの価値や歴史意義に対する認識の不足、行政への不信感、町並みの再開発への反対などが起きる背景にある。情報発信の手段としては、インターネッ

トと一般の布告に限られている。しかし、多くの住民は十分にインターネットを使用できる環境に無く、また、布告される内容は専門的で、専門家による説明がなく、住民にとって計画案の内容が分かりにくいところも多い。

②形式的な「住民参加」が多い

上記のように、そもそも政府が事前に十分に情報を公開していないため、たとえ求められたとしても住民側から意見を出すことは困難である。また、調査票を配布・回収するといった手法が採られることもあるが、対象は少数の住民に限られ、かつその内容も抽象的・形式的なものであり、調査の結果についても十分な公開は行われていない。「住民参加」の手法が導入されつつあると言っても、政府側の対応としては、現状ではほとんど形式なものに過ぎず、住民がまちづくりに参加する意識が高まるようなレベルとは言えない。

また、住民側では受動的な参加が多く見られ、積極的に参加する住民はまだ少ない。さらに、自分自身の利益と関わる住民参加が多いことに対して、それに関係ない住民の参加が少ないことが現状である。

③住民参加の程度が低い

企画立案の段階では、専門家や学者が中心に取り組み、住民自ら参加することができないということがある。事業実施に入る前に、行政による住民向けの座談会を行い、事業活動を宣伝することはあっても、一連のプロセスの中で重要な決定内容などについて住民の意向を直接反映させることはほとんどない。

6-1-2 都市整備の制度とコスト負担

中国では土地の所有制度の違いなどから、歴史的町並みの保全・整備事業において多くの場合従来の住民は地区外に転居させられ、新旧の住民の入れ替えが行われることが顕著である。当初は麗江のように、少数民族の生活の様子そのものも含めて世界遺産の要件となるような場合、元の住民が住み続けるといったケースがあったが、その後制度面で住民参加の手法が取り入れられるようになり、徐々に元の住民が住み続けてまちづくりに参加するように変化してきている。それでも、住民参加の手続きには不透明な部分が多く、

基本的な地元の情報の調査から始まって、情報の公開・共有といった基本的な内容について住民参加に対応し切れていない状況にあり、土地所有制度の制約もあって、住民参加は表面的にとどまっていると言えよう。

町並みの保全・整備にかかるコスト負担について、日本における歴史的町並みの保存・整備は、文化財保護法に基づく「伝統的建造物群保存地区」制度を中心として、文化財保護の枠組みの中に取り込み、良好な制度的保障と安定した資金補助を与えている。これに対して、中国は「文物保護法」と2008年の「歴史文化名城名鎮名村保護条例」に基づき、各地で地域ごとの条例によって、保護事業が進められる。国は文物の保護と歴史地区保護との特別補助金をそれぞれ分けて設立し、歴史文化名城内におけるインフラの整備・環境改善などは日本と同様にその都市の政府による出資で行う。インフラについては日中で大きな違いはないが、日本では基本的に建物の所有者がコスト負担しつつ、行政による支援策がこれを補助するという形になるが、中国では行政が主たる事業者となってコスト全体を負担することが多く、また新住民の場合は地元への愛着も薄いいため、政府のコスト負担の増加は必然的な課題となる。

この30年の間に、中国社会が歴史文化遺産の保護意識が高まっているが、全体的に見ると、まだ欧米や日本と比べて大きな差がある。特に、歴史文化遺産保護の国民の責任、権利、義務との関連性が明確されていなく、また、歴史文化名城の保護における国の補助金が僅かで、大部分の歴史文化名城の保護資金が地方政府に頼ることとなっている。資金不足や保護意識の弱い地方政府では、歴史文化名城の保護が危機な状況となり、さらに、一部の地方では、「土地出讓金」(土地を売ることによる収入の増加)を獲得するため、歴史文化資源を犠牲するということもある。

以上より、中国においては、住民参加によって改善されるべき歴史的町並みの保全・整備の課題の多くが解決に向かわずに困難な状況に置かれていると言える。

6-1-3 住民参加の手続きの違い

(1) 都市建設事業における住民参加の違い

都市建設事業における住民参加手続について、日本は主に事業に関する都市計画決定段階と事業認可段階の二つに分かれている。都市計画決定段階に都市計画法による情報の縦覧、公聴会の開催などの住民参加の措置が講じられる。また、事業認可段階においては、主として権利侵害を受けうる土地所有権、地上権、賃借権等を有する者の権利を保護するための手続が置かれている。これに対して、中国の都市建設は、地方政府実施であれ民間実施であれ、事業決定段階と事業計画決定段階における住民参加手続が制度として存在しているが、実際には運用されていないことが多い。また土地収用又は建物取り壊しがなされる可能性が高い住民に対して、事業決定段階において特段の参加手続が設けられていない。特に民間実施のようにそもそも私益のために行われる場合、住民の建物を取り壊すには、厳しい参加手続が要請されるべきにも関わらず、そのような手続が未だに用意されていない(張榮紅、2012)。

(2) 都市計画の策定における専門家の役割の違い

都市計画策定過程における専門家の役割について、日本では住民や開発会社による計画提案手続において専門家が実質的に関与するものの、都市計画に対する技術的助言にとどまるものである。これに対して、中国は「城郷規画法」では、都市計画策定会社が計画の具体的策定作業を担当することを規定している。都市計画委員会においても委員の多くは都市計画関係の専門家であり、都市計画の専門性を強調されている。

日本において、1960年代ぐらいまで、専門知識を持つ人材の多くが行政内におり、民間における調査、研究やコンサルティングは少数に止まっていた。しかし、1970年代以降、急激な経済発展や技術の進歩、さらには行財政改革などを背景に多くの技術者や研究者が民間の側で活躍するようになった。このことが、日本における歴史的町並みの保全・整備においても民間サイドがこれをリードするようになったこと背景となっていると考えられる(根本、2001)。

一方、中国では、改革開放政策の実施の以前、まちづくりの専門知識を持つ人材が少数に止まり、歴史的町並みに対する関心も決して高くなかった。1990年代以降、歴史文化遺産や伝統的町並みを保護する声が高

まり、特に大学で活躍している研究者が積極的に動き出し、計画草案の策定に参加するようになった。しかし、最終の計画と資金の投入は行政による行うため、地域の住民がどのような形で参加することができるかということが大きな課題として残っている。このことが中国の住民参加の背景となっていると考えられる。

(3) 調査票の設計に関する違い

歴史的町並みの保全事業をうまく推進するため、一つの手段として、調査票の配布・回収を行うことがある。これは日本も中国も同様であるが、調査票の設計について違いが見られる。日本では、町並み委員会を設立し、外部のコンサルタントや専門家による調査票の作成が多いことに対して、中国は専門家や研究者の意見を聞くこともあるが、主に行政によって調査票が作成される。

6-2 日中の事例の比較・考察

中国の歴史的町並みの保全・整備における課題については、主に行政主導であることに起因するものが多い。そのことについては1-2であげられたハードウェア面のH①~⑥とソフトウェア面のS①~⑥として整理した。第4章と第5章の事例を比較検討すると、それらはほとんど住民参加によって解決しうることが分かった。

6-2-1 ハード課題解決への対応

1-2であげられたハードウェア面の課題の中で、H①建物の老朽化、H②現代の基準に合わない、H③生活スタイルの変化に合わない、H④現代都市のデザインとの不整合、それ自体は、日中で共通の課題であり、行政主導か住民参加かによる違いも少ない。

しかし、中国においてそれに対応するためには、制度面での対応やコスト負担が行政側に重く課せられることが多く、これが観光や商業の導入による収益事業の振興、観光のためのみの表面的な景観の保持につながっていることが分かり、日本では、建物の所有者や住民を始め、建築士や研究者などがこうしたハード面の課題の解決に協力し、行政側が制度や資金面の側面

援助を行うという方法が広く行われていることが分かった。

そういった課題の背景には、不動産の所有が基本的に民間であることが大きな要因となっている。また、日本では元の住民が自ら参加したり、空き家を貸したりすることによって、地域に根ざした新たな商業・サービス業を展開している例も多く、即効性はないものの、地元で根ざしたビジネスの振興によって間接的に経済的なコスト負担の改善にも寄与することが見られる。

H⑤都市空間の有効活用については、日本ではより広域の都市計画の策定・変更プロセスにも住民が参画することにより、将来の都市開発が過大とならないように一定の抑制がかかっている。また、少子高齢化の進む日本の地方都市では、中国ほど地域の経済活性化や都市開発を急いで行う必要が少ないという背景がある。一方、中国では、麗江のように最大の特徴である美しい水辺環境が損なわれるというようなケースでも、都市全体として整合の取れた政策の策定や合意形成、意思決定に住民の参画が不十分であるという制度面の課題がその背景にある。

H⑥古い建物と同じデザインの新しい建物に変えてしまう、いわゆる景観のディズニールランド化については、ともすると日本でも同じ課題を抱えることになる。中国ではH⑤の場合と同様に、都市開発による経済効果を重視し、特に観光に重点を置き、地元住民よりも外来者に焦点をあてるため、H⑥が進み易いこととなる。日本では、住民が全国の先進事例などを調査研究するプロセスによって、地域の独自性や歴史・文化の裏づけのある「本物」を志向するようになる場合がほとんどであり、極端にH⑥に偏ることはない。

このことは、調査研究、そして学習のプロセスで、より深く地元について理解し、地元の歴史や地域資源に対する理解と誇りを持つことにつながり、ひいては数々の課題や困難に住民が率先して立ち向かうための土壌をつくることとなる。ただ、日本でも特定の企業がイニシアチブをとる場合、映画のセットのような町並みが出来上がることがある。例えば、伊勢の「おかげ横丁」、日光「江戸村」などである。

H①からH⑥を通じて、遠州横須賀街道の事例に見るように、地元の建築士や大学の研究者などの専門家がカタログやパンフレットを用意して相談会を開催する

ことなど、一緒にまちづくりに協力することを通じて、より歴史や文化の背景に適合した形で、町並みの一体性を保全しつつ、今日的なデザインと整合させることが可能となる。

6-2-2 ソフト課題解決への対応

1-2 であげられたソフトウェア面の課題の中で、S①人口増、産業発展の受け皿整備の必要性が高いと S②観光業の発展と歴史環境の保護の軋轢については、上記でも触れたように、中国の行政主導の手法と不可分の課題である。日本においても、高度経済成長の時代には多くのケースでこの2つ課題を抱えた。しかし、日本では長年の試行錯誤や経験の蓄積により、ほとんどのケースで地元固有の資源を活かし、「身の丈にあった」経済発展を目指すという方向に収斂している。そのプロセスにおいて、住民自らがまちづくりに主体的に参加して経験を積んで学習するということが重要なポイントとなっている。中国のように元の住民を移転させてしまうと、こうした主体的な取り組みは不可能になる。

中国における大きな課題の S③維持・保全のコストを住民側では負担しない、S④全体として、維持・保全にコストがかかるという2点は表裏の関係にあると言える。これらは前項の H⑤、H⑥とも深く関わっており、上記の記述でその内容は既に触れた。

S⑤元の住民などが政策策定のプロセスに参画していない、S⑥住民・行政・事業者などの関係者間での合意形成が不十分、S⑦市民のまちづくりへの参加意識が育たないについては、相互に深く関連している課題である。

基本的には、S⑤と S⑥が解決に向かえば、S⑦も自ずと解決すると考えられる。日本では、まちづくりのきっかけをつくる段階では、行政主導や団体主導、住民主導の違いはあるものの、その後の展開ではほとんど全ての事例で住民参加のプロセスや、複数の関係者による合意形成の仕組みづくりが行われており、結果として市民のまちづくりへの参加意識が高まってきている。中国ではこれを進めるためには、制度面での改善がなにより必要であるが、関係者の意識を変えていくことも重要である。日本の経験から学ぶとすれば、一度に全体の制度を変えることを優先するのではなく、

試行錯誤を重ねて、小さな成功体験を積みながら普及させていくという方法がよいのではないだろうか。

最後に、住民が主体的にかつ継続的にまちづくりに参加する上で、遠州横須賀街道の事例に典型的に見られるような、住民自らが主役として参加する祭りや文化イベントの開催が大きなヒントになるのではないかと考えられる。麗江でもナシ族による祭礼が行われていたりしているが、観光目的の見世物になっている傾向があり、居住者のまちづくり活動への参加の意識とは乖離しているようである。お金儲けやPR 効果を狙うのではなく、地域の住民が自らの誇りとしてこうしたイベントを行うことが、結果として歴史的な町並みの保全・整備にも役に立つと考えられる。

図表

表1 歴史的な町並みの保全・整備における課題

分類	課題
ハードウェア	H①建物の老朽化(寿命、安全性など) H②現代の基準に合わない(防火・防災や各種の建築規制など) H③生活スタイルの変化に合わない(伝統的な形と現代化の矛盾) H④現代都市のデザインとの不整合(モータリゼーションへの対応等) H⑤都市空間の有効活用(建物の高層化や経済効果などのニーズへの対応ができない) H⑥古い建物と同じデザインの新しい建物に変えてしまう
ソフトウェア	S①人口増、産業発展の受け皿整備の必要性が高い(古い建物の保全よりも経済発展を優先する) S②観光業の発展と歴史環境の保護の軋轢 S③維持・保全のコストを住民側では負担しない S④全体として、維持・保全にコストがかかる(資金不足) S⑤元の住民などが政策策定のプロセスに参画していない S⑥住民・行政・事業者などの関係者の間での合意形成が不十分 S⑦市民のまちづくりへの参加意識が育たない

(筆者作成)

*根拠とした文献・論文：(2), (6), (12), (13), (14), (18), (22), (23), (25), (27), (31), (32), (47), (48), (49), (52), (59), (60), (61)

表 2 中国における都市政策の歴史の流れ

年代	項目
1950年代 「発展期」	1953年 第一次五ヵ年計画の実施 1956年 建設部の設立
1960年代～ 1970年代 「停滞期」	1961年 「全国重点文物保护单位」の指定(日本の重要文化財に相当) 1958年 大躍進運動 1966年～1976年 文化大革命 1978年 改革開放政策
1980年代 「建設ブーム期」	1982年 「歴史文化名城」制度の設立 ⇒ 1982年～現在 122都市の指定 (文化財の保全、歴史的町並みの保全、歴史文化名城全体の保全) 1984年 「歴史文化名城保護規画学術委員会」の成立 1986年 「中国土地管理法」の実施 1987年 「歴史文化名城研究会」の成立 1989年 「城市規画法」(日本の都市計画法にあたる)
1990年代 「質的变化期」	1990年 「危旧房改造」計画の実施 1995年 「城市房地產管理法」(日本の都市不動産管理法に相当) 1999年 「歴史文化名城保護計画策定の要請」の公布
2000年以降 「新展開期」	2003年 「文物保護法実施条例」の公布 2004年 「都市紫線管理弁法」の公布 2008年 「中国物権法」の実施 「歴史文化名城・名鎮・名村(都市・町・村)保護条例」の公布 2009年 「中国歴史文化名街」の選定活動の開始 2012年 「中国歴史文化名街保護同盟」の成立

(筆者作成)

表 3 日本における都市政策の歴史の流れ

年代	項目
1950 年代	1950 年 文化財保存法
1960 年代	1966 年 「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」(古都保存法) 1968 年 都市計画法
1970 年代	1973 年 「歴史的景観都市連絡協議会」(地方自治体間連絡組織) 1974 年 全国町並み保存連盟 1975 年 「伝統的建造物群保存地区制度」の設立 1976 年 「重要伝統的建造物群保存地区」選定
1980 年代	1988 年 「町並み保存推進協議会」の成立
1990 年代	1992 年 容積率の規制 地方都市の中心市街地の空洞化
2000 年以降	2004 年 景観法

(筆者作成)

表 4 中国の事例によるタイプの分類

タイプの分類	事例
A-住民を外に移転させるタイプ	浙江省杭州市、福建省福州市など
B-元の住民が住み続けるタイプ	雲南省麗江市、山西省平遥県、 江蘇省蘇州市など

(筆者作成)

表 5 日本の事例によるタイプの分類

タイプの分類		事例
A-行政主導		石川県金沢市、長野県長野市など
B-内発型	B1 市民団体や NPO 団体がリードする	山口県萩市、奈良県奈良市など
	B2 住民主体となるまちづくり	岐阜県飛騨市、埼玉県川越市 静岡県掛川市など

(筆者作成)

参考文献

書籍(日本語)

- (1) 井口貢編著 (2008) 『入門文化政策—地域の文化を創るということ』 ミネルヴァ書房
- (2) 王軍著 (2008) 多田麻美訳 『北京再造—古都の命運と建築家梁思成—』 集広舎
- (3) 大河直躬 (1997) 『歴史的遺産の保存・活用とまちづくり』 学芸出版社
- (4) 大阪市立大学大学院創造都市研究科編 (2010) 『創造の場と都市再生』 晃洋書房
- (5) 大阪市立大学都市文化研究センター編 (2009) 『文化遺産と都市文化政策』 清文堂出版株式会社
- (6) 大西国太郎、朱自煊編、井上直美監訳 (2001) 『中国の歴史都市—これからの景観保存と町並みの再生へ』 鹿島出版会
- (7) 岡田知弘 (2009) 『一人ひとりが輝く地域再生』 新日本出版社
- (8) 川合正兼 (1995) 『北米のまちづくり 新しい潮流』 学芸出版社
- (9) 川向正人 (2010) 『小布施—まちづくりの奇跡』 新潮社
- (10) 清成忠男 (2010) 『地域創生への挑戦』 有斐閣
- (11) 古池嘉和 (2011) 『地域の産業・文化と観光まちづくり—創造性を育むツーリズム』 学芸出版社
- (12) 小泉秀樹、矢作弘 (2005) 『持続可能性を求めて 海外都市に学ぶ』 日本経済評論社
- (13) 黒田由彦、南裕子 (2009) 『中国における住民組織の再編と自治への模索 地域自治の存立基盤』 明石書店
- (14) ジョン・フリードマン著、谷村光浩訳 (2008) 『中国都市への変貌—悠久の歴史から読み解く持続可能な未来』 鹿島出版会
- (15) 中島恵理 (2005) 『英国の持続可能な地域づくり パートナーシップとローカリゼーション』 学芸出版社
- (16) 西村幸夫 (1993) 『歴史を生かしたまちづくり—英国シビック・デザイン運動から—』 古今書院
- (17) 西村幸夫 (2000) 『都市論ノート 景観・まちづくり・都市デザイン』 鹿島出版会
- (18) 藤木庸介編著 (2010) 『生きている文化遺産と観光—住民によるリビングヘリテージの継承』 学芸出版社
- (19) 船井幸雄 (2006) 『まちはよみがえる』 ビジネス社
- (20) 松本茂章 (2011) 『官民協働の文化政策 人材・資金・場』 水曜社
- (21) 矢作弘 (1989) 『町並み保存運動 in U. S. A.』 学芸出版社
- (22) 山村高淑、張天新、藤木庸介 (2007) 『世界遺産と地域振興—中国雲南省・麗江にくらす』 世界思想社
- (23) 李妍焱 (2012) 『中国の市民社会—動き出す草の根 NGO』 岩波書店

書籍(中国語)

- (24) 国务院法制办農業資源環保法制司、住房与城郷建設部法規司、城郷規劃司編 (2009) 『歴史文化名城名鎮名村保護条例 釈義』 知識産権出版社
- (25) 周嵐 (2011) 『歴史文化名城的積極保護和整体創造』 科学出版社
- (26) 福州市地方志編纂委員会編、黄啓權主編 (2009) 『三坊七巷志』 海潮摄影芸術出版社
- (27) 福州市閩都文化研究会、福州市三坊七巷管理委員会編 (2013) 『開風氣之先 謀天下永福』 海峡文艺出版社
- (28) 楊齊福 (2011) 『近代福建社会史論』 社会科学文献出版社
- (29) 林那北 (2011) 『三坊七巷』 海峡書局

論文・論稿(日本語)

- (30) 伊部泰弘 (2011. 03) 「地域活性化における地域ブランドの役割」『新潟経営大学紀要(17)』, pp. 63-75
- (31) 陰劫、鳴海邦碩、澤木昌典 (2003. 03) 「中国における歴史文化名城の類型化と保存課題に関する基礎的考察—中小規模の歴史文化名城を対象として—」『日本建築学会計画系論文集』 第 565 号, pp. 255-261
- (32) ウィチエンブラディトボンサン、角館政英 (2011. 08) 「中国の歴史的な町並みにおける観光イベントを通じた考察—西塘の国際低炭生態灯光芸術展を事例に—」『日本建築学会大会学術講演梗概集』, pp. 1021-1022

- (33)海野芳幸 (2010.05)「歴史的特性のある町並み景観の保全継承に関する一考察—掛川市横須賀街道の町並み保存の事例—」
『(社)日本都市計画学会 都市計画報告集 No.9』, pp.23-26
- (34)尾家建生 (2008.03)「町並み保全型まちづくりから見たツーリズム発展論」『政策科学15』, pp.27-37
- (35)大須賀町一町並み整備計画策定委員会 (1995)「歴史のかおる町並み整備計画策定事業 城下町 横須賀」
- (36)大須賀町歴史と恵みの回廊整備計画策定委員会 (1998.03)「大須賀町歴史と恵みの回廊整備事業 基本計画」
- (37)大山琢央 (2009.03)「歴史的町並み保存に関する研究動向」『史学論叢』, 別府大学史学研究会, pp.50-64
- (38)岡田岳人、岡崎篤行 (2002.08)「伝統的建造物群保存地区指定の最終段階における合意形成過程の事例研究—川越市川越を
対象として—」『日本建築学会大会学術講演梗概集(北陸)』, pp.487-488
- (39)掛川市 (2010.10)「生涯学習を通じて育む 郷土の景観～緑と水と歴史と文化とまち並みが繋がる 美しい掛川～」『掛川
市景観計画』
- (40)掛川市 (2010.10)「生涯学習を通じて育む 郷土の景観」『掛川市景観計画 概要版』
- (41)掛川市 都市建設部 都市政策課 (2012.04)「平成23年度 地区景観形成に関する調査」
- (42)掛川市都市政策課 (2013.03)『平成24年度 都市景観形成事業 掛川市横須賀地区景観形成重点地区計画案検討業務委託』
- (43)金澤成保、倉根明德 (2002)「歴史的町並みにおける景観形成活動の波及プロセス—佐賀市柳町を事例として」『大阪産業大
学人間環境論集』, pp.83-94
- (44)川上光彦 (1999.03)「金沢市における歴史的町並み保存の特徴と課題」『市史かなざわ』第5号, pp.73-81
- (45)菊地達夫 (2004.12)「伝統的建造物群を活用した観光空間の基盤とその特色:山口県萩市と島根県津和野町の場合」『生涯学
習研究と実践』第7号, pp.187-201
- (46)静岡県大須賀町 (1992.03)「境界ゆとりずむ」『大須賀町地域住宅計画(HOPE計画)報告書』
- (47)銭威、岡崎篤行 (2008.05)「北京における歴史的環境保全制度の変遷並びに現在の構成」『日本建築学会計画系論文集』
第73巻 第627号, pp.1007-1013
- (48)但見亮 (2008.11)「中国における住民参加の現状と機能」『中国研究月報』第62巻第11号
- (49)張栄紅 (2012.02)「中国の都市計画策定における住民参加手続きに関する一考察:日本との比較を手がかりとして」『九大
法学104号』, pp.1-60
- (50)張兵 (2005.09)「中国における1949年—1970年代末の地域開発政策に関する考察」『社会システム研究』第11号, pp.37-56
- (51)二十軒起夫 (2009.07)「歴史的町並みを活かしたまちづくりにおける市民活動の多様な取り組みと地方自治体の役割につい
ての事例比較研究—奈良町と今井町に学ぶ—」『龍谷大学大学院法学研究NO.11』, pp.157-177
- (52)日本貿易振興機構(ジェトロ) (2008.04)「知っておこう中国の土地所有権」
- (53)根本敏行 (2001.09)「参画と協働のまちづくりについて」『兵庫大学紀要第6号』
- (54)根本敏行 (2005.03)「台南市の歴史街区保存における大学と住民の参画」『都市・地域研究001』, pp.120-132
- (55)深見聡 (2009.02)「歴史観光の地域政策的特性—観光の定義からの再考—」『地域総合研究』鹿児島国際大学附置地域総
合研究所, pp.39-48
- (56)山口太郎 (2010.03)「富山県高岡市における歴史的町並み保全への取り組み—伝統的建造物群保存地区制度に着目して—」
『地域学研究/駒澤大学応用地理研究所 編』, pp.29-47
- (57)横須賀のまちなみを考える会 (1995)「住民主体のまちづくり活動報告書PARTⅡ まちなみ・安全・福祉のまちづくり」
- (58)和田章仁、池田岳史 (2005)「地域住民からみた歴史的町並みの保全に関する研究—金沢市東山ひがしを事例として その
3—」『日本建築学会近畿支部 研究報告集』, pp.461-464

論文・論稿(中国語)

- (59)呉雲 (2009)「歴史文化街区保護調査研究工作体系的中日比較研究」浙江大学博士論文
- (60)銭翔 (2011)「城市歴史街区改造中公眾参与的有効性研究」重慶大学修士論文
- (61)潘敏文 (2007)「福州歴史文化街区“三坊七巷”保護改造研究」天津大学修士論文

参照ウェブサイト(2013年12月25日 閲覧)

遠州横須賀倶楽部ホームページ(ふじのくにささえるチカラ)

http://sasaeruchikara.jp/?post_type=parsons&p=1681

財団法人あしたの日本を創る協会ホームページ(遠州横須賀ルネッサンス運動)

<http://www.ashita.or.jp/publish/furu/f90/14.htm>

資料

(1) 国有土地使用権

国有土地については、以前は、国家行政機関から使用者に土地が割り当てられ、無償、無期限で土地を使用することが認められていた。しかし、当時の国有土地使用権はあくまで土地所有権の一部の権能に過ぎないと考えられ、土地所有権から独立させて土地使用権を譲渡、賃貸し、あるいはこれに対して抵当権設定等の処分をすることは認められていなかった。そして、このような土地使用権の割当制度は、中国での土地利用、建物建設等にもなる資金の調達妨げとなり、特に都市部における経済発展の阻害要因となっていた。そこで、経済活動を円滑にするために国有土地使用制度の改革が行われ、その結果、有償の期限付き土地使用権（払下土地使用権）の制度ができた。そして、現在、国有土地使用権は、その国有土地の取得方式により、払下土地使用権と割当土地使用権に分けられている。この両者の国有土地使用権は、その取得方式だけではなく、取得後の使用方法、転売の可否等について異なっている。

払下土地使用権とは、国家により一定期間を定めて土地使用者に払い下げられ、土地使用者が国家に対して払下金を支払うことにより取得する国有土地使用権をいう（都市不動産管理法第8条）。また、払下土地使用権を取得した場合、払下契約で定めた使用期間内において、対象土地の使用権を譲渡、相続、賃貸し、あるいは抵当権の設定などの処分を行うことができる。居住用地の使用年限は70年となり、期間が満了しても自動的に更新される。

割当土地使用権とは、割当方式によって取得した国有土地使用権を言う。割当土地使用権にはその公益的な性質に基づく様々な制限があることから、仮に使用形態が割当の要件をみたしていても、実質的には、外商投資企業が自らの製品工場等を建設する目的で割当土地使用権を利用することは原則としてできない。割当土地使用権は、人民政府の許可を経た上で、特定の土地利用目的のために使用を許される権利であって、公益的な性質を有していることから、法律、行政法規で別途定めている場合を除き、割当土地使用権の使用年限には制限はない。

(2) 集団土地使用権

集団土地使用権とは、各農村にある経済組織に属する農民が、法律に基づいて共同で所有する集団所有地を占有し、使用し、その土地からの収益をあげる権利をいう。

集団土地使用権は、法律により認められた土地使用権である点では、国有土地使用権と共通している。しかし、集団所有地は、そもそも各農村の経済組織に属する農民が共同して農業を営み、農民の経済生活を豊かにすることを目的としてその集団所有を認められた土地です。このような目的から、払下げ等により土地の円滑な流動が認められている国有土地使用権とは大きく異なり、具体的に二つの制限がある。1つには、集団所有地は、農業用地だけではなく、農民の住宅地、郷鎮企業の建物建設等の建設用地として使用することも認められていることである。2つには、集団土地使用権は払下、譲渡、又は非農業建設用への賃貸が禁止されていることである（土地管理法第63条）。そのため、集団土地使用権の払下、譲渡等の必要がある場合には、国家による収用手続きを経て国有土地に転換し、国有土地の土地使用権について払下げを受けることになる。（日本貿易振興機構、2008）。

(3) 三坊七巷について

年代	総面積	世帯	人口	古民居	企業・工場
1990年	40.2ha	3600世帯	14,000人	268軒	
1992～2000年	44.1ha	9887世帯	34,500人		企業36社 工場45
2004年	38.35ha	4197世帯	15,674人		
2005～2007年	38.35ha	5577世帯	15,093人	借家175軒(302人) 古民居270軒	