

# 歴史的景観の保全策の効果に関する研究

～奈良を事例として

石野 紘平

A Study on the Effects of Protection Law for Preserving Historical Landscape.

- A Case of Nara City -

ISHINO Kouhei

## Abstract

In this paper, the effects of “Koto-hou”, which was enacted to control urban development for avoiding destruction of cityscape, are verified in Nara City as a case study area.

First, the urbanized process of Nara City is confirmed by examining the growth of the population, households, and the change of land use. While “the values” of a historical landscape that have to be defended from the urbanization is defined, and “the undesirable conditions” that will reduce the above values are considered.

Second, “the actions” that are needed to avoid the undesirable conditions are described, and the corresponding effect of “Koto-hou” to each action is considered. As a result, this law is confirmed to act effectively on “Restriction and inducement to the land use conversion” and “Purchase and maintenance of land and the building around historical inheritances”. Then the actual effect level are verified quantitatively, and it can be calculated that decreasing level of non-city land use in restriction area by “Koto-hou” is fewer than that in the whole area including the urbanization control area.

In conclusion, by employing quantitative analyses, it is clarified that, according to aspects mentioned before, “Koto-hou” is functioning as an influential measure in preserving historical areas.

**Keywords:** Koto-hou, Historic landscape, Cityscape  
古都法 歴史的景観 都市景観

## 第1章 研究の目的と方法

日本にとって重要な歴史都市である奈良市の魅力は、歴史的建造物や文化財だけでなく、それらに伝統的市街地や奈良公園や自然などが合わさり、奈良市特有の優れた都市景観を作り出しているところにある。

このような都市景観を破壊する大きな要因である都市開発をコントロールする目的で「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（以下「古都法」）が制定（昭和41年4月15日に施行）された。古都法は代表的な景観保全策の一つであり、具体的な効果について検証することは今後の景観保全策を考える上で重要であると考えられる。本論では古都法の効果について奈良市を事例として検証する。

既述の研究では古都法と歴史的景観の保全との直接的な関連を述べた物は少なく、また、定量的な古都法の効果に関する研究はアンケート調査によるもの<sup>1)</sup> 以外はほとんど見あたらなかった。

2章では、奈良市の現況の概要と歴史的景観の要素を抽出し、奈良市の歴史的景観とはどういうものであるかを定義する。3章ではその定義に沿って奈良市の歴史的景観の価値を保全するために、どのような措置が必要であるかをまとめ、それらを景観保全策がどれくらいカバーしているのかをまとめ、今後必要な措置を明らかにする。4章では奈良市の歴史的景観保全に大きな役割を果たしてきたと考えられる古都法の効果を、定量的に検証し、2章で明らかにした、現在の奈良市の景観保全策の効果と課題をより具体的に検証する。4章の定量的検証では1974年と1996年の細密数値情報（10mメッシュ土地利用<sup>2)</sup>）を用いて規制による土地利用の経年変化の違いを比較検討した。

また、本論では歴史的風土と歴史的景観は同じものであるという立場をとっている。

## 第2章 奈良市の概要

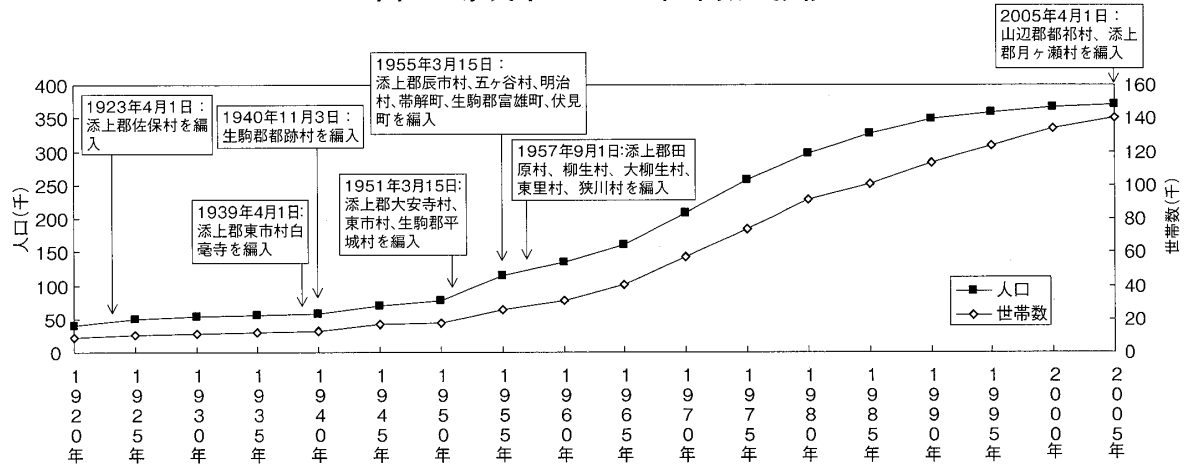
### 2-1 人口と世帯数の推移

奈良市における人口及び、世帯数の変化を図1に示す。1920年から1960年までの40年間で40,301人から134,577人に増加している。これは約3.3倍の増加であり、世帯数も、この間8,737世帯から31,026世帯への増加で、約3.6倍に増加した（表1）。

次の1960年から2000年の増加は、人口は134,577人から366,185人で約2.7倍、世帯数は31,026世帯から133,774世帯と4.3倍と、1920年から1960年までの40年間で1960年から2000

年までの40年間で比べても増加率の面では大きな違いはないが、1920年から1960年までの40年間は近隣自治体との合併が人口増加の要因の一つであったが、1960年から2000年までの40年間は周りの市町村と合併を行わず増加している。

図1 奈良市の人口と世帯数の推移



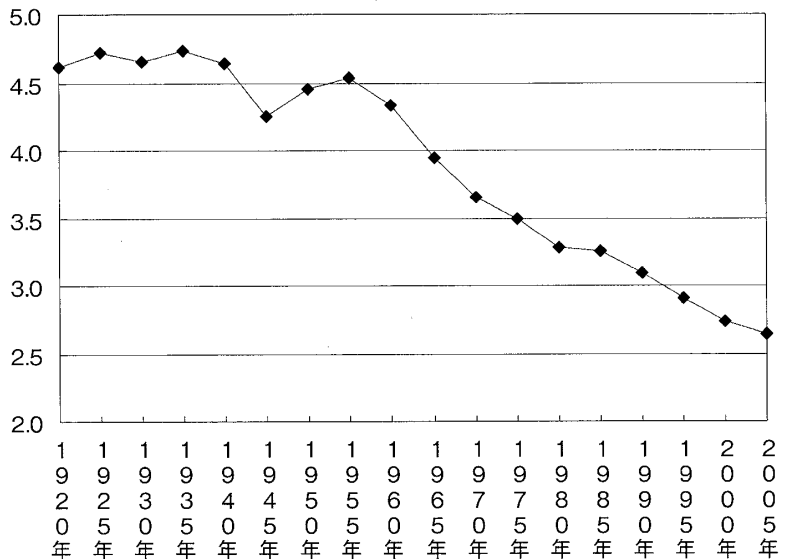
出典：国勢調査

表1 奈良市の変化一覧

年	世帯数	人口	面積(km <sup>2</sup> )
1920年	8,737	40,301	23.38
1925年	10,369	48,879	26.80
1930年	11,336	52,784	26.80
1935年	11,840	55,968	26.80
1940年	12,332	57,273	26.80
1945年	16,430	69,815	39.52
1950年	17,487	77,866	39.52
1955年	25,552	115,674	121.22
1960年	31,026	134,577	210.33
1965年	40,738	160,641	211.91
1970年	57,111	208,266	211.91
1975年	73,651	257,538	211.91
1980年	90,821	297,953	211.91
1985年	100,798	327,702	211.91
1990年	112,990	349,349	211.61
1995年	123,718	359,218	211.60
2000年	133,774	366,185	211.60
2005年	140,544	370,102	276.84

出典：国勢調査

図2 奈良市の1世帯数あたりの人数



1世帯数あたりの人口は、1920年では約4.6人であるが、1960年では約4.3人。2000年では約2.7人と、1世帯あたりの人口の減少、特に最近の40年間の減少が激しいことがわかる(図2)。そして、1世帯あたりの人口の減少は、宅地増加の要因となり、市街地拡大につながっていく可能性があると考える。

## 2-2 市街化の動向

人口及び世帯数の増加に伴う奈良市の市街化の動向を探るべく、細密数値情報(10mメッシュ土地利用)を使い、1974年と1996年における奈良市全体の土地利用のデータを比較した(図3, 図4)。

図5と表2で1974年の土地利用図と1996年の土地利用図を比べてみると、全体的には山林・荒地等や田、畑などの非都市的用途が減り、主に一般低層住宅を中心とした住宅地が増えた。次に、主要幹線道路と駅前に商業用地が増えたのが目立つ。

奈良市北部、特に平城宮跡から北側にあった比較的規模の大きい山林と、奈良市の西部で住宅地などの都市的用途へ変化が著しい。また、平城宮跡のすぐ南東に市街地が迫ってきている。奈良市域全体としては、市域端の山林が失われ、それ以外は主に田が市街地へと変化している。

量的に見ると、74年から96年までに山林は735ha減少しており、変化率は-17.4%になっているのに対し、田は512ha減少と山林よりも面積は少ないが、田の変化率は-28.7%である。これを見ると奈良市の市街化が確実に進んでいるのがわかる。

図3 1974年の土地利用図

図4 1996年の土地利用図

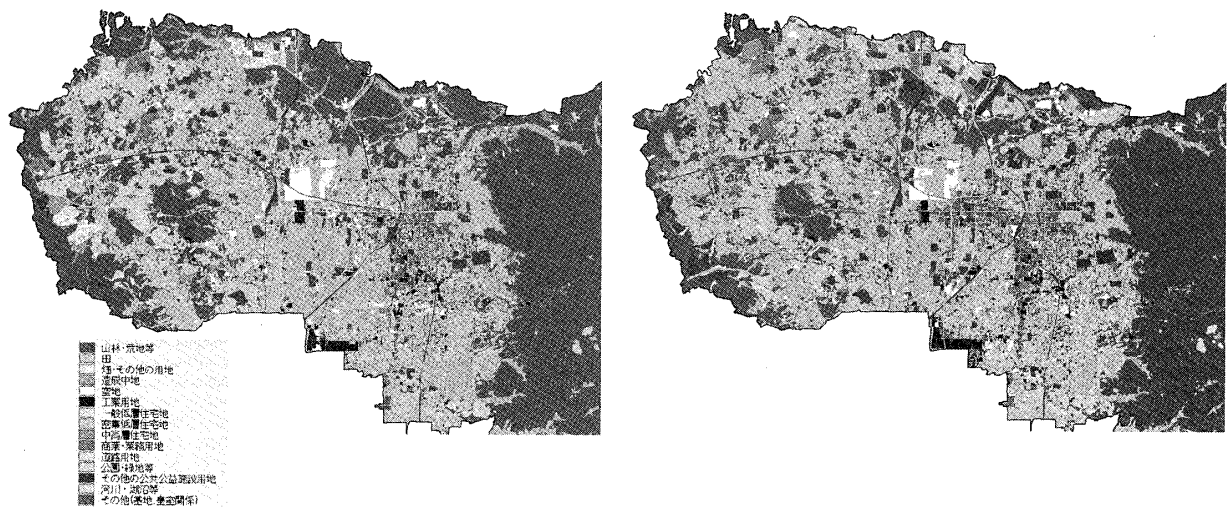
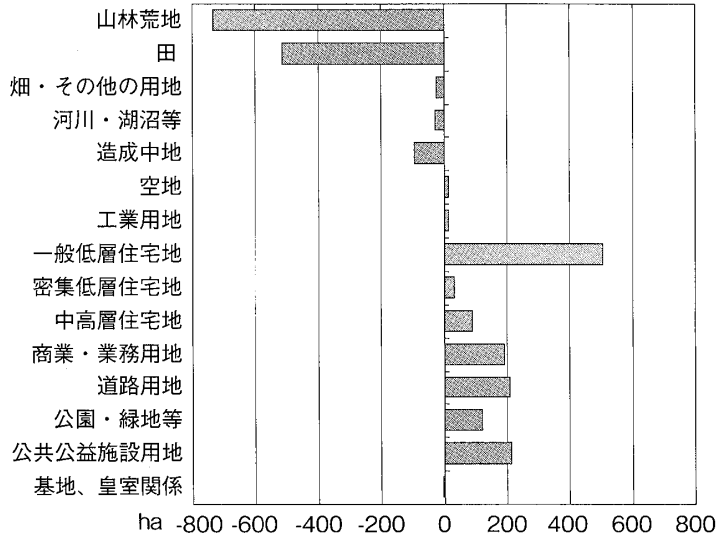


表2 全体の用途別土地利用面積の変化

	74年	96年	変化量	変化率
山林荒地	423,300	349,722	-73,578	-17.4%
田	178,456	127,242	-51,214	-28.7%
畑・その他の用地	47,637	45,205	-2,432	-5.1%
河川・湖沼等	32,142	29,159	-2,983	-9.3%
造成中地	16,945	7,337	-9,608	-56.7%
空地	56,020	57,680	1,660	3.0%
工業用地	13,908	15,668	1,760	12.7%
一般低層住宅地	126,916	177,265	50,349	39.7%
密集低層住宅地	2,657	5,831	3,174	119.5%
中高層住宅地	12,072	21,221	9,149	75.8%
商業・業務用地	27,144	46,522	19,378	71.4%
道路用地	70,545	91,666	21,121	29.9%
公園・緑地等	37,608	49,586	11,978	31.8%
公共公益施設用地	35,681	57,013	21,332	59.8%
基地、皇室関係	6,568	6,482	-86	-1.3%
合計	1,087,599	1,087,599		

単位：100㎡

図5 全体の用途別土地利用面積の変化量



### 2-3 奈良市における歴史的景観の価値と避けるべき現象

歴史的景観とはその地域の文化の特徴を現している景観である<sup>3)</sup>。ここではまず、奈良市にとっての歴史的景観の価値を定義し、歴史的景観を保全する上で避けるべき現象について考察する。

まず、奈良県都市景観形成ガイドプランを参考にして<sup>5)</sup>、奈良市の歴史的景観を次のように定義する。

- ・歴史的遺産（文化財・自然遺産・文化遺産）
- ・歴史的遺産と周辺景観との調和
- ・自然景観
- ・農村景観（田園景観）
- ・歴史的土地利用（条里制、グリッドパターン）
- ・山や丘からの眺望（俯瞰景）
- ・山や丘への眺望（仰角景）
- ・見晴らし景観（遠望）

これらが奈良市における歴史的景観の重要要素といえる。以下ではこれらの要素ごとに、現状を評価し、そして、これからの保全に関する課題を述べていく。

### (1) 歴史的遺産 (文化財・自然遺産・文化遺産)

奈良市において歴史的景観を形成している核は五重塔などの文化財や春日山のような自然遺産である。これらが損なわれることは最も避けるべきである。具体的には文化財が毀損したり、伝統的な土地利用が別の土地利用に変わってしまうことを避ける必要がある。

### (2) 歴史的遺産と周辺景観との調和

歴史的遺産が奈良市の歴史的景観を形成する核であることはすでに述べたが、その周辺景観との調和も重要である。歴史的遺産が現代的なビルなどの建築物や、どこにでもあるような景観に埋もれている姿は、奈良市の特徴的な文化が現れた姿とはいえ、歴史的風土が保たれているとはいえない。このように考えると、歴史的風土保全のためには、歴史的遺産周辺にその価値を損なう可能性がある意匠や規模の建築物・工作物が建つことを避けなくてはならない。

### (3) 自然景観, 農村景観 (田園景観), その他, 歴史的土地利用 (条里制, グリッドパタン)

自然景観と農村景観は奈良市にとって文化財を除けば最も重要な歴史的景観を構成する要素であろう。自然景観と田園景観は奈良市に季節ごとの色を与えるパーツであるが、それだけでなく、春日山などの自然景観は奈良における象徴の一つとして存在している。

伝統的営農による田園景観は奈良時代より続く、社会システムや規範の一端を表しており、奈良の特徴的な文化を具現化したものであると考えられる。そのほか、奈良市における条里制や南北・東西に走る街路は本論では触れないが、奈良の歴史を考察する上で重要な要素である。これらを保全する上で避けなければいけない現象は、奈良市を囲う山林の開発、林地や農地などの無秩序・虫食いの宅地化や、グリッドパタンを無視した土地利用、経済的理由などによる営農放棄などである。

### (4) 山や丘からの眺望 (俯瞰景), 山や丘への眺望 (仰角景), 見晴らし景観 (遠望)

多くの人は高いところから風景を見下ろすということを好んでいると言えるだろう<sup>4)</sup>。観光パンフレットには必ずといっていいほど高所から見下ろした風景の写真があり、何々タワーとつくような観光名所には展望台が必ずあり、そこでは人々がそこからの眺望を楽しんでいる。奈良市における代表的な俯瞰景は若草山からの眺望である。

人間にとって長時間見上げるということは見下ろすことに比べ負担である。人がある対象に対して好んで見上げるという行為をすること自体、何らかの動機があるのではないのだろうか。奈良市には見上げるような規模の大きい歴史的建築物や対象は多々ある。その中で特に見上げることに一番意味があったであろう対象は、神として崇められていた御蓋山であると思われる。

見上げるほどには首や視線を動かす必要が無いほど遠くからの視点でも、それとわかる

象徴的な建築物などの対象がある。それらが、歴史的な五重塔や東大寺などの建築物や奈良を囲む山々や丘であったら、それが見える景観は、奈良らしい景観、歴史的景観といえるのではないか。これらの眺望や見晴らし景観が合わさることによって、奈良の盆地景、大和青垣が構成されている。これらが遮られることが避けるべき現象である。また、これらの眺望や遠望は丘陵や、山などが市街地と近い上、比高が極めて低いため（市街地：およそ100m、若草山：342m、御笠山：294m、春日山：498m、歌姫丘陵：およそ100m強、西ノ京丘陵およそ100m強）容易に眺望や見晴らし景観が阻害される。

(1)～(4)に述べたような奈良における歴史的景観の定義と、それらの価値が損なわれる恐れのある現象を表3にまとめた。

表3 歴史的景観の価値と避けるべき現象

歴史的景観の価値	避けるべき現象
歴史的遺産	毀損, 損失
歴史的遺産と周辺景観との調和	歴史的景観と不調和な規模・意匠の建築物や工作物の新設
自然景観	山林の開発
その他歴史的土地利用	グリッドパターンを無視した土地利用
農村景観	無秩序な宅地化, 営農放棄
山や丘からの眺望（俯瞰景）	建築物等による視距の阻害
山や丘への眺望（仰角景）	
見晴らし景観（遠謀）	

### 第3章 避けるべき現象に対する現行法の対応状況の検証

#### 3-1 歴史的景観保全に対応した現行法の状況

前章で述べた避けるべき現象に対して古都法がどれに対応しているのかを述べる。また、参考として、古都法以外の景観保全策が、避けるべき価値にどのように対応しているかを述べる。古都法以外の景観保全策とは、文化財保護法、奈良県風致地区条例、奈良市都市景観条例である。2006年景観法が制定されたが、奈良市の景観計画は現在（2008年3月）策定中であり、実際に奈良市における効果に関しては未だ不確定であるため、ここでは省く。以上のことを行うことによって、奈良市における古都法の位置づけや役割と現在の奈良市の景観保全策の課題を明確にする。

### (1) 毀損, 損失

歴史的遺産を保全するために必要なことは、歴史的遺産の変更に対する規制と維持させるための援助や補助である。歴史的遺産の保全・維持は歴史的景観保全の原点であるため、対応する保全策はここでは単純に歴史的遺産の保全・維持とした。

歴史的遺産を守る法律として文化財保護法が重要な役割を果たしている。歴史上、鑑賞上、学術上価値の高いものを記念物と指定することができ、奈良市における歴史的景観保全に対して、歴史的遺産、開発行為、色彩・形状などの現状変更について規制している。

奈良市の史跡は26件、名勝は5件、天然記念物は4件であり、その中で特別史跡は2件、特別名勝は1件、特別天然記念物は1件である。

### (2) 歴史的景観と不調和な規模・意匠の建築物や工作物の新設

近距離、中距離くらいから歴史的遺産を見たときに、景観の混乱を避けるために必要な措置は、明らかに五重塔などの歴史的遺産よりも規模の大きい建築物が周辺に建築されないように、規制、誘導、助成が行われる必要がある。また、二次輪郭をなくすためにも必要な看板規制。その他、電柱・電線を目立たなくさせる措置が必要である。

前述した文化財保護法は文化庁に文化財という指定を受ける必要があるため、それに当てはまらない場所や景観に関して無力である。周辺景観に関して効果があるのは、歴史的遺産に調和した建築のための規制に関して古都法の歴史的風土特別保存地区内の規制が有効であろう。

歴史的風土保存区域では、建築物その他の工作物の新築、改築又は増築、宅地の造成、土地の開墾、その他の土地の形質変更、木竹の伐採、土石の類の採取のほか、歴史的風土の保存に影響を及ぼすおそれのある行為で、政令で定めるものなど、以上の行為については事前に行政の許可を得なければならない。

さらに特別保存地区では建築物その他の工作物の色彩変更、屋外広告物の表示又は掲出なども規制の対象となる。これにより、求められるべき措置である、「歴史的遺産に調和した周辺建築のための規制」と「電柱・電線等を目立たなくさせる」および「看板等の規制（二次輪郭の規制）」に関して期待出来る。

都市計画法による風致地区は新築または増築、色彩の変更をする場合、周りの景観と合わないものは建ててはいけない。緑地を確保し、行政の指示があった場合、勝手に木などを伐採してはならず、また、土石等の採取にも許可が必要である。そのほか池などの埋め立て、土砂や廃棄物の投棄についても許可が必要である。そのほかにも建造物の高さや敷地内の緑地率など細かく厳しい規制がかけられている。



「歴史的遺産に調和した周辺建築のための誘導・助成」に関しての効果は奈良町の一部にて運用されている奈良市都市景観条例が期待される。これは大規模な外観の変更，土地の形質の変更などを行う際に行政の許可が必要である。そして，歴史的風致が損なわれるおそれがある場合，許可が下りない。また，行政からの命令違反，許可条件との相違，届出をしない，立ち入り検査を拒むなどの行為をした場合，2万円以下から10万円以下の罰金に処せられる。

そのほか，景観形成に必要と認められた場合，資金の援助や，景観形成に大きく貢献したと認められた場合には表彰されるなど，歴史的景観を修復する内容も盛り込まれている。しかし，根拠法を持たないため，歴史的景観の破壊に対しては強い効果を持たない。

そのほか，奈良県屋外広告条例により，古都法の範囲，風致地区，第一種および第二種低層住居専用地域や近郊緑地特別保全地区に対して，広告物等の表示を規制している。農業振興地域の整備に関する法律により，農用地区内において開発行為の制限がある。農地法において，農地の転用に対する規制がかけられている。

### （3）山林の開発，グリッドパターンを無視した土地利用

これらを防ぐためには土地利用が変更されないことが必要である。古都法には，歴史的風土に調和しない土地利用にならないよう規制をかけるというほかに，開発行為を行う際に，特別保存地区内で開発行為の申請が不許可になった場合には，土地の所有者から土地を買い上げており，買い上げた土地は行政が風土保全の規制に即して管理するという制度があるため，「土地利用転換に対する規制・誘導」，「歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）」が期待できる。

### （4）無秩序な宅地化，営農放棄

経済的理由，又は人手が足らず営農を続けることが難しくなり，農地を放棄した際，その農地が荒れることを避けるため，その農地を第三者が管理・維持することが必要である。古都法は農地などを買い上げた際行政などが維持するのだが，維持する団体などを明記していないため，効果に関しては疑問が残る。しかし，明日香村ではボランティアによる営農や，棚田オーナー制度などがあり，管理・維持するシステムがある

また，ビニールハウスなど，その地域の文化の特徴を表していない営農形態が，目立つという事態を避けるために営農者に対して規制・誘導，助成などが必要である。営農者に対してはできることは現行法ではなく，規制・誘導や，維持のための助成に関しては今後，議論が必要である。

耕作地などにあるビニールハウスは古都法の規制対象ではないが、現代的景観であるため、歴史的景観を阻害する恐れがある。ビニールハウスだけでなく、現代的な営農は歴史的景観を阻害する恐れのあるものがある。(写真1)

しかし、経済的理由から現代的営農を行っているのであるため、改善するためには、単純に規制・勧告を行うのではなく、誘導及び営農者に援助を行い、持続可能な施策を行うことが望ましい。

写真1 ビニールガレージ



#### (6) 建築物等による視距の阻害

これを防ぐためには、建築物の高さ規制や、建築規模をコントロールすることが必要である。現在、奈良市では風致地区制度および高度地区の指定で高さ規制が行われている。この法律では、新築または増築、色彩の変更をする場合、周りの景観と合わないものは建ててはいけない。緑地を確保し、行政の指示があった場合、勝手に木などを伐採してはならず、また、土石等の採取にも許可が必要である。そのほか池などの埋め立て、土砂や廃棄物の投棄についても許可が必要である。そのほかにも建造物の高さや敷地内の緑地率など細かく厳しい規制がかけられているため、「高さ規制」および「建築物の規模のコントロール」に対して期待できる。

### 3-2 求められる措置に対応した古都法の現況

それぞれの景観保全策が、奈良市の歴史的景観の価値を保全するために、どのようなことが必要であるかを価値ごとに説明し、具体的にどのような措置を今までとってきたのかを表にまとめた(表4)。

この表では○はその事柄について法文に明記されており、且つ法的強制力がある場合である。△はそれに関係することが法文に記載されているが、法的強制力がない、あるいは

都道府県，市町村以外の行政の認定が必要など，条件がある場合である。×は法文に明記されていない場合か，その制度では間接的にしかその景観がコントロールできない場合である。

求められる措置に対して古都法は「歴史的遺産に調和した周辺建築の為の規制」，「電柱・電線を目立たなくさせる」，「看板等の規制」，「土地利用転換に対する規制・誘導」，「歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）」が期待できることがわかったが，実際の運用状況について考察する。

表4 求められる措置に対応する制度

- ：法的拘束力がある  
 △：法文に關係事項が明記されているが，法的拘束力がない  
 ×：法文に明記されていない，または，条件が必要

歴史的景観の価値	避けるべき現象	求められる措置	古	文	風	奈
歴史的遺産	毀損，損失	歴史的遺産の保全・維持	△	○	×	×
歴史的遺産と周辺景観との調和	歴史的景観と不調和な規模・意匠	歴史的遺産に調和した周辺建築のための規制	○	×	△	△
		歴史的遺産に調和した周辺建築のための誘導・助成	×	×	×	○
		電柱・電線等を目立たなくさせる	○	×	×	×
		看板等の規制（二次輪郭の規制）	○	×	△	×
自然景観 農村景観（田園景観） その他，歴史的土地利用	山林の開発 グリッドパターンを無視した土地利用	土地利用転換に対する規制・誘導	○	×	×	×
		歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）	○	×	×	×
	無秩序な宅地化， 営農放棄	第三者による農地の維持	△	×	×	×
		歴史的営農形態に関する報告	×	×	×	×
山や丘からの眺望（俯瞰景） 山や丘への眺望（仰角景） 見晴らし景観（遠望）	建築物等による視距の障害	高さ規制	×	×	○	△
		建築物の規模のコントロール	×	×	○	△

古：古都法による歴史的風土保存区域と歴史的風土特別保存地区

文：文化財保護法

風：奈良県風致地区条例による風致地区

奈：奈良市都市景観条例による都市景観形成地区

(1) 歴史的遺産に調和した周辺建築の為の規制

写真2からもわかるようにこの民家の場合、本瓦葺の屋根を有するなど、厳しい指導を受けていることがわかる。特に特別保存地区内においては、厳しい規制がかけられ、建築の意匠はコントロールされているといえる。

しかし、写真3は西ノ京地区の唐招提寺のすぐ西からの視点であるが、すぐ近くに写真の条件とそぐわない建築物が見られる。これは、特別保存地区の外であるためだが、周辺景観と調和させるという事から考えると、特別保存地区の指定範囲が狭いように感じられ、この措置の効果に若干疑問が感じられる箇所がある。

写真2 許可された新築中の家  
(春日山地区・特別保存地区内)

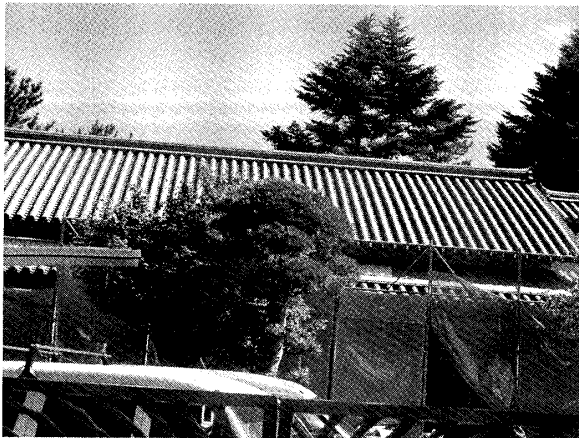
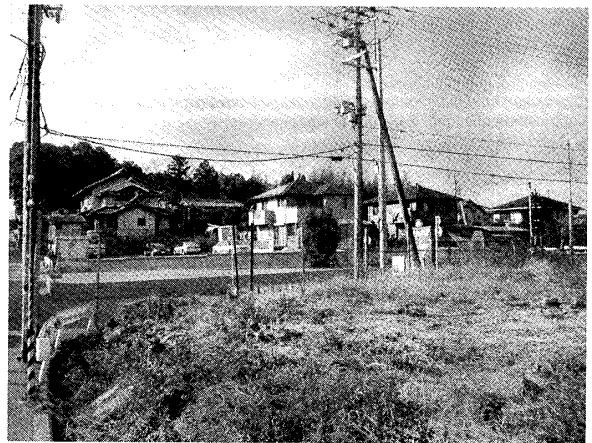


写真3 規制区域直近の宅地開発  
(唐招提寺の西から西への視点)



(2) 電柱・電線を目立たなくさせる

電柱を目立たなくさせるための措置に関しては文化財保護法により地中化が難しく、実現が困難である場合があるため、この措置の実現性に課題がある。(写真4)

写真4 歴史的景観を阻害する架空線  
(史跡東大寺旧境内(水門町)の通り)



### （3）看板等の規制

看板等については奈良県屋外広告物条例がある。しかし実効性に乏しく、例えば薬師寺の真近に写真5のような歴史的景観を損なう看板が見られる。ここだけではなく、古都法の指定範囲であるにもかかわらず規模や意匠に問題がある屋外広告・看板が多いが、これは、広告のサイズが5㎡以内で点滅しないネオンならかまわないといった緩やかな規制であるため、効果に疑問がある。

写真5 歴史的景観と不調和な自光看板  
（薬師寺南側）



### （4）土地利用転換に対する規制・誘導

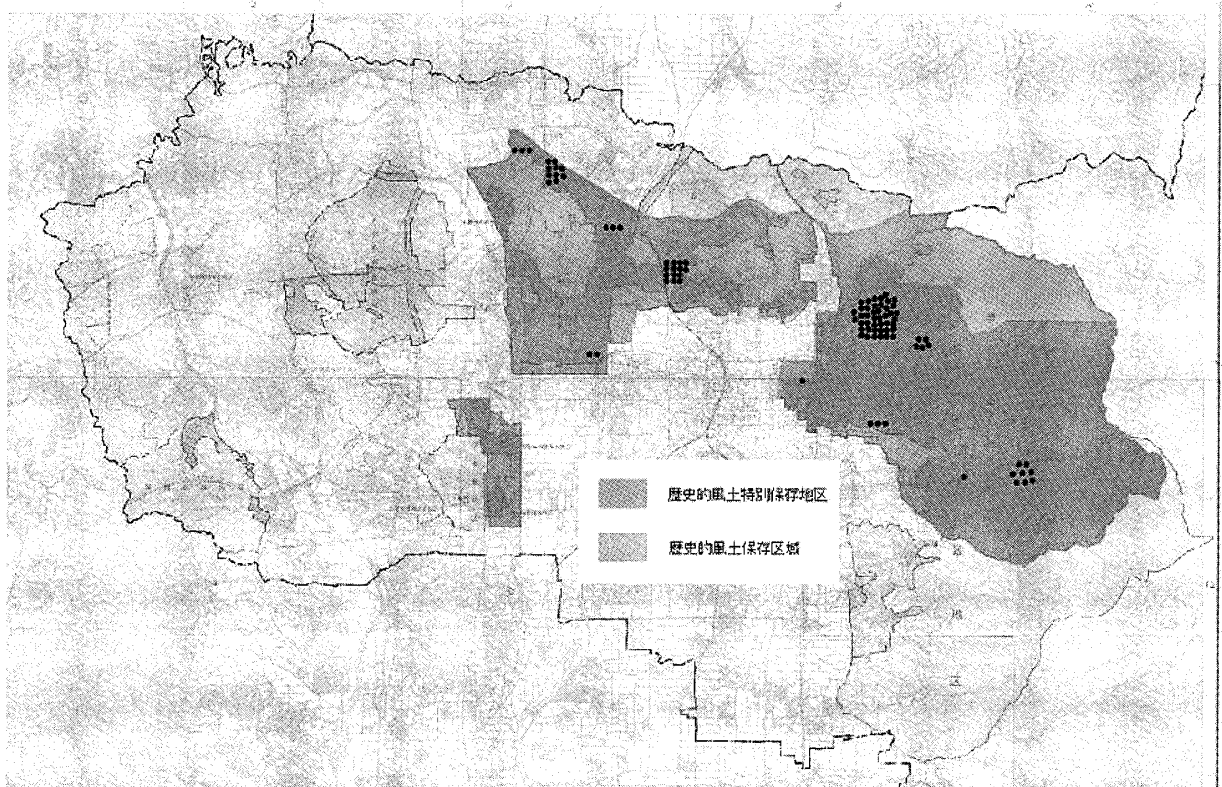
古都法では「歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地」を保全するためには、開発を抑制することが重要であるというスタンスをとっており、もっとも大きな効果を発揮する部分である。

### （5）歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）

特別保存地区では建築物その他の工作物の色彩変更、屋外広告物の表示又は掲出なども規制の対象となる。また、特別保存地区内で開発行為の申請が不許可になった場合には、奈良市が土地所有者から土地を買い上げており、買い上げた土地は行政が風土保全の規制に即して管理することとされている。

図6は2004年度の奈良市内における奈良県による買い上げ状況を示したものだが（黒点が1筆）、50件（93筆）で合計約16ha、約20億円の買い入れである。国庫補助率は80%であり、実質4億円。奈良県の2004年度一般会計予算額7320億円の2000分の1である。このことから、凍結保存の効果が期待される。

図6 古都法による奈良県の土地買収状況（奈良市内・2004年度）



出典：奈良県風致保全課（情報公開制度で入手）

## 第4章 古都法の定量的評価

### 4-1 検証の目的と対象

避けるべき現象に対応する、求められる措置のうち、古都法の効果が期待できるものが「歴史的遺産に調和した周辺建築の為の規制」、「電柱・電線を目立たなくさせる」、「看板等の規制」、「土地利用転換に対する規制・誘導」、「歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）」であったが、考察によりこのうち「歴史的遺産に調和した周辺建築の為の規制」、「電柱・電線を目立たなくさせる」、「看板等の規制」の効果に若干疑問が持たれた。

ここでは、前章を踏まえ、「土地利用転換に対する規制・誘導」、「歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）」の実質的な効果を検証するため、土地利用の固定化の効果を定量的に検証する。細密数値情報地図を用いて1974年から1996年までの変化を調べ、古都法の範囲がその他の範囲と比べて、どれだけ土地利用が固定的であったかを検証した。本論では自然環境の変化を分析するため、山林、田、畑、河川を非

都市的土地利用とし、それ以外の土地利用を都市的土地利用とし、主に非都市的土地利用の変化に注目した。

まず、1974年と1996年の変化を土地利用別に比べて、市街化調整区域、古都法の指定範囲の歴史的風土保存区域と歴史的風土特別保存地区を比べ、古都法の効果を検証する。また、古都法が指定されている三つの地域である春日山地区、平城宮跡地区、西ノ京地区の効果比べ、地区による効果の違いとその要因を考察する。

#### 4-2 市街化調整区域と比べた古都法区域の土地利用の変化

奈良市の全体的な傾向を見ると非都市的利用が増えているが、検証区域全体と市街化調整区域、古都法の範囲内それぞれの土地利用変化を比べ、古都法の効果を検証する。図7に奈良市における市街化調整区域と古都法の規制範囲を示した。

図8に見られるように検証区域全体の非都市的土地利用は約12.0%減少している。これに対して古都法の範囲を除く市街化調整区域は約8.7%減少、古都法の規制範囲では約2.8%の減少である。

また、図9と図10および図11は74年から96年にかけて、変化した土地利用と、変化しなかった土地利用の割合であるが、非都市的土地利用から都市的土地利用に変化した割合は古都法の範囲を除く市街化調整区域が9.2%であるのに対し古都法の範囲は3.3%である。

古都法の規制範囲の非都市的土地利用の減少および、非都市的用途から都市的用途に変化した土地利用は一般的な開発規制である市街化調整区域の約3分の1であり、古都法が土地利用の固定化に対して一定の効果があったということが見て取れる。

しかし、実質上、都市的土地利用への転換を禁止している古都法の規制範囲内でわずかながら減少が見られる原因としては、表5にあるとおり、田だけが185.90haから145.61haへと大きく減少していることにある。その要因としては、公園の開設、公共施設の設置などの他、農家住宅の新築に伴う宅地化などがある。

図 7 奈良市規制範囲図

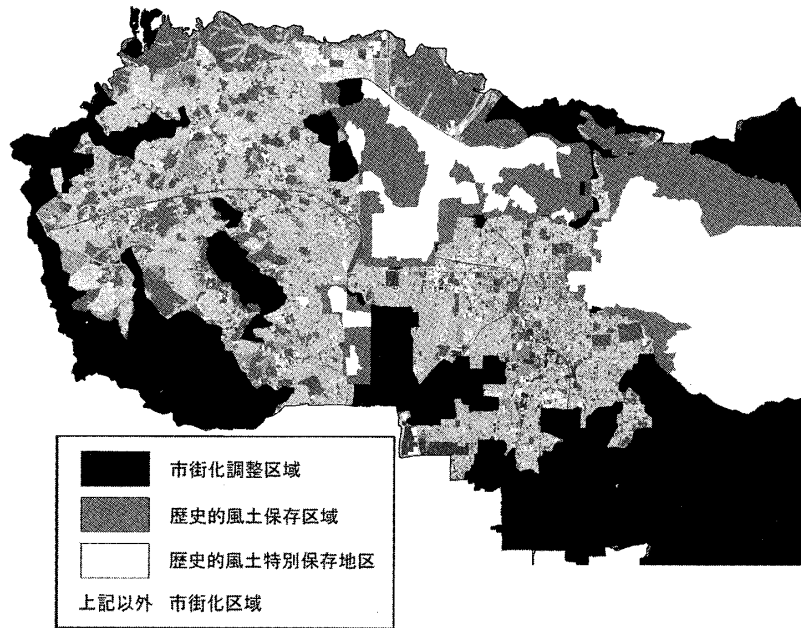


表 5 規制区域別の土地利用の変化

単位：100m<sup>2</sup>

		検証区域全体		歴史的風土保存区域		保存区域をのぞく市街化調整区域	
		74年	96年	74年	96年	74年	96年
非都市的 土地利用	山林荒地	423,300	349,722	153,898	151,305	169,968	155,695
	田	178,456	127,242	18,590	14,561	87,367	71,683
	畑・その他	47,637	45,205	10,147	9,516	20,749	21,979
	河川・湖沼等	32,142	29,159	5,239	5,109	11,810	10,948
都市的 土地利用 (参考)	造成中地	16,945	7,337	1,811	932	2,949	418
	空地	56,020	57,680	11,874	10,663	5,179	11,427
	工業用地	13,908	15,668	1,173	1,441	1,714	2,691
	一般低層住宅地	126,916	177,265	16,554	18,186	17,721	23,210
	密集低層住宅地	2,657	5,831	386	376	266	411
	中高層住宅地	12,072	21,221	224	255	248	612
	商業・業務用地	27,144	46,522	4,389	5,958	3,105	5,779
	道路用地	70,545	91,666	7,574	7,680	8,489	14,062
	公園・緑地等	37,608	49,586	23,666	27,600	4,243	6,482
	公共公益施設用地	35,681	57,013	5,358	7,316	5,326	13,799
	基地, 皇室関係	6,568	6,482	5,699	5,684	694	632
合計	1,087,599	1,087,599	266,582	266,582	339,828	339,828	



図8 規制区域別の非都市的土地利用の減少

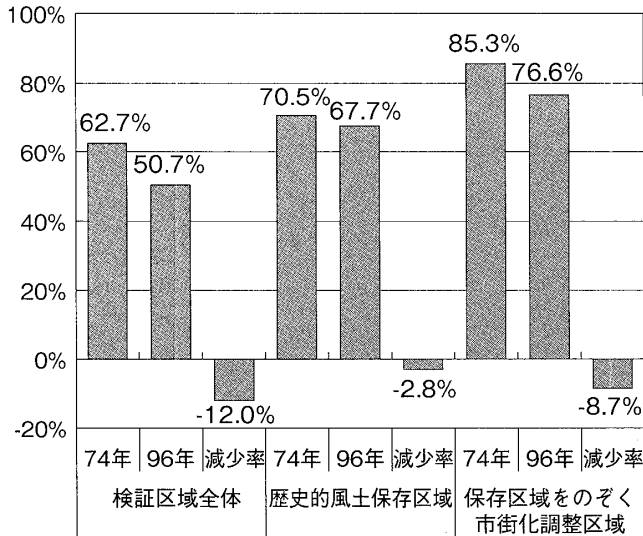


図9 検証区域全体の変化の種類

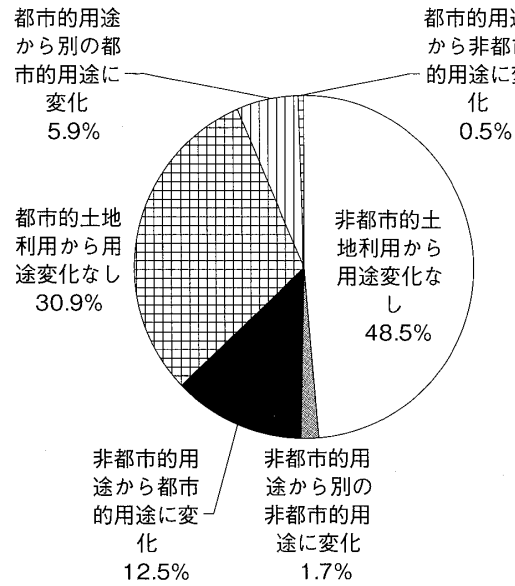


図10 歴史的風土保存区域の変化の種類

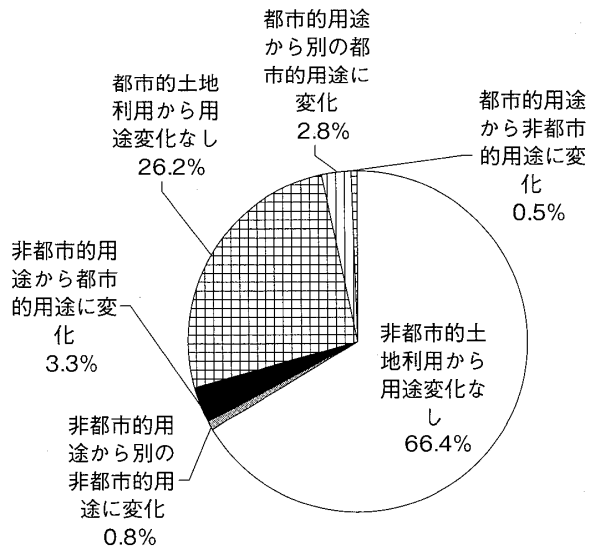


図11 保存区域を除く市街化調整区域の変化の種類

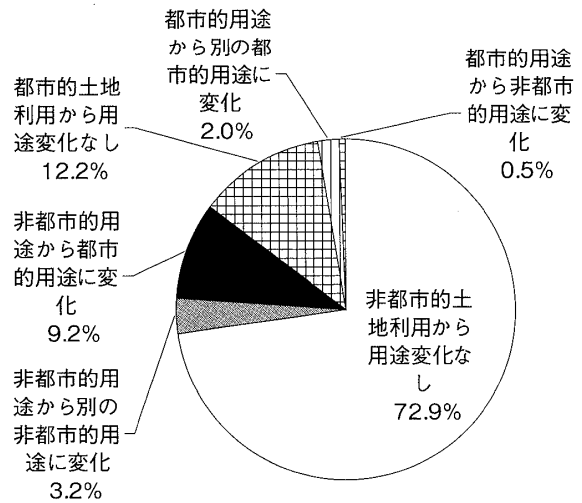


表6 規制区域別の変化の種類

単位：100m<sup>2</sup>

	検証区域全体	歴史的風土保存区域	保存区域をのぞく市街化調整区域(参考)
非都市的土地利用から用途変化なし	527,511	177,073	247,682
非都市的用途から別の非都市的用途に変化	18,261	2,026	11,004
非都市的用途から都市的用途に変化	135,763	8,775	31,208
都市的土地利用から用途変化なし	336,568	69,779	41,626
都市的用途から別の都市的用途に変化	63,940	7,537	6,689
都市的用途から非都市的用途に変化	5,556	1,392	1,619
合計	1,087,599	266,582	339,828

4-3 古都法の規制種類別の効果の違い

次に、古都法の規制種類別で歴史的風土保存区域のみと歴史的風土特別保存地区だけと比べると、歴史的風土保存区域だけの範囲は約5.9%非都市的土地利用が減少に比べ、歴史的風土特別保存地区では約6分の1の約1.0%の減少であり(図12)、変化の種類でも、非都市的土地利用が都市的土地利用に変化した割合は歴史的風土保存区域のみは6.4%であるのに対して歴史的風土特別保存地区は1.4%だけであり(図13, 図14)、歴史的風土特別保存地区のほうが土地利用の固定化に効果が大きいといえる。

表7 古都法の規制種類別土地利用変化

単位:100㎡

		歴史的風土特別保存地区		特別保存地区を除く保存区域	
		74年	96年	74年	96年
		非都市的土地利用	山林荒地	115,885	115,652
	田	4,453	3,245	14,137	11,316
	畑・その他	2,667	2,450	7,480	7,066
	河川・湖沼等	2,796	2,915	2,443	2,194
都市的土地利用(参考)	造成中地	907	504	904	428
	空地	8,857	7,178	3,017	3,485
	工業用地	181	282	992	1,159
	一般低層住宅地	1,952	2,224	14,602	15,962
	密集低層住宅地	36	37	350	339
	中高層住宅地	25	25	199	230
	商業・業務用地	1,814	2,047	2,575	3,911
	道路用地	2,859	2,915	4,715	4,765
	公園・緑地等	18,939	21,339	4,727	6,261
	公共公益施設用地	2,005	2,573	3,353	4,743
	基地, 皇室関係	4,441	4,431	1,258	1,253

図12 古都法の規制種類別の非都市的土地利用の減少

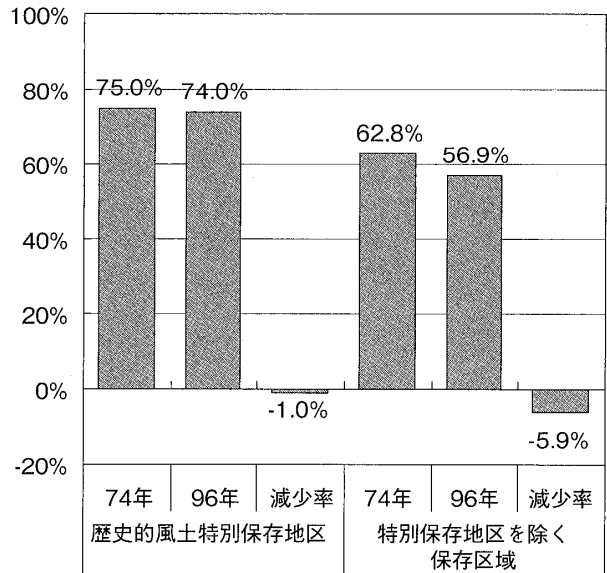


図13 歴史的風土特別保存地区の規制種類別の变化の種類

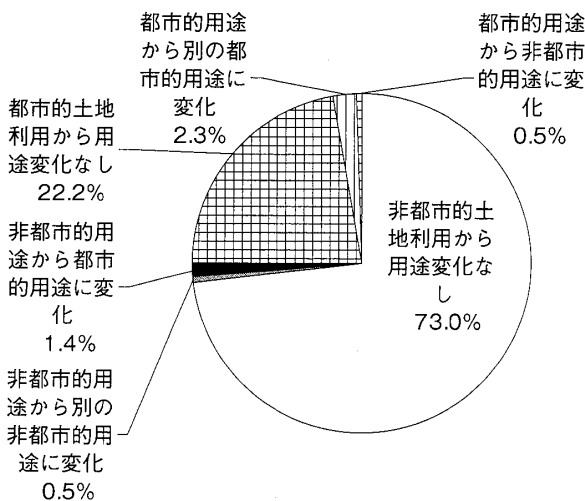


図14 歴史的風土保存区域の規制種類別の变化の種類

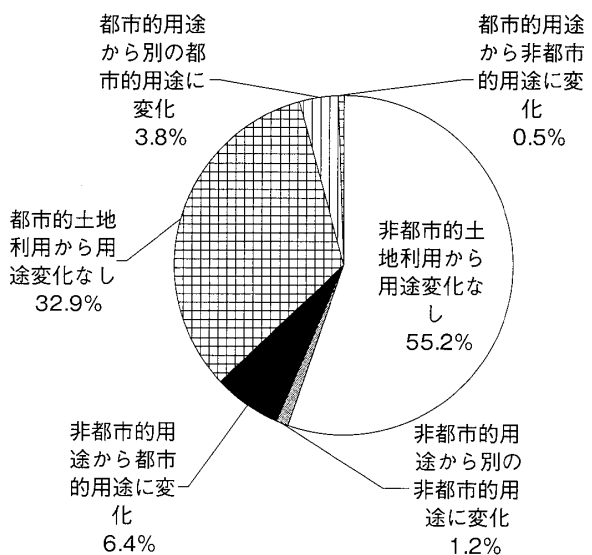


表 8 古都法の規制種類別の変化の種類

単位：100㎡

	歴史的風土 特別保存地区	特別保存地区を除く 保存区域
非都市的土地利用から用途変化なし	122,553	54,520
非都市的用途から別の非都市的用途に変化	831	1,195
非都市的用途から都市的用途に変化	2,417	6,358
都市的土地利用から用途変化なし	37,311	32,468
都市的用途から別の都市的用途に変化	3,827	3,710
都市的用途から非都市的用途に変化	878	514
合計	167,817	98,765

#### 4-4 地区別の検証

古都法の指定範囲は春日山地区、平城宮跡地区、西ノ京地区の三つに分けられているが、ここでは3地区それぞれの土地利用変化を検証する。春日山地区の全体的な土地利用の状況は、1974年の時点で、山林が約1254haと全体の約1637haに対し約77%を占めている。図15でわかるように、この地区の非都市的土地利用は83%程度であり、しかもその中で、春日山地区の景観を特徴付けている公園は、1974年の時点で、約131haで春日山地区の都市的土地利用全体の約277haの約48%を占めていることから、この地区の実質上の市街地は地区全体から見ると少ないことがわかる。

春日山地区の非都市的利用で一番減少した土地利用は田である。春日山地区の全体の約1637haからすれば減少した約15haはわずかであるといえるが、もともとの74haから59haへと減少としており、74年の80%に減少している。しかし、山林に関しては特別保存地区では約2haの増加、保存区域の場合でも3ha程度しか減少していない。（表9）

1974年当時の平城宮跡地区全体の状況としては、空き地の105haが目立つ、これはほとんど平城宮跡の土地利用である。また、一般低層住宅が春日山地区の約47haの約2倍である約100haある。また、平城宮跡地区全体の非都市的土地利用の割合は約51%であり、西ノ京地区ほど少なくはないが（西ノ京地区の約45%が都市的土地利用）、春日山地区ほど少なくない。

この地区は全体的に非都市的土地利用が減少しているのが目立つ。山林と田がそれぞれ、約25haと約20ha減少しているが、表11を見ると、そのうち公園にそれぞれ10haと6ha変化しており、それらはほとんど鴻ノ池運動公園の整備に回っている。田も商業用地と空き地にそれぞれ、4ha（74年の約5%）と5ha（74年の約6%）変化しているのも目立つ。また、74年の平城宮跡の空き地が公園に変化している。

西ノ京地区はほかの地区と比べると狭いが、確実に変化している。もともと1974年の時

点で、一般低層住宅が18ha占めている。図15を見ると、非都市的利用が5.1%程度の減少である。この地区に山林はほとんどなく、22年間で全くといっていいほど変化していない(表9)。しかし、この地区で最も多い土地利用である田の減少が約6haであり、全体が約108haであると考えればこの値は大きい。反対に「畑」が作目転換により約0.5ha増加している。

表9 古都法の地区別の非都市的土地利用の変化

単位:100m<sup>2</sup>

		春日山地区		平城宮跡地区		西ノ京地区	
		74年	96年	74年	96年	74年	96年
非都市的 土地利用	山林荒地	125,444	125,368	28,327	25,806	127	131
	田	7,416	5,926	7,917	5,964	3,257	2,671
	畑・その他	2,285	2,098	7,305	6,812	557	606
	河川・湖沼等	910	812	3,479	3,465	850	832
都市的 土地利用 (参考)	造成中地	166	300	1,513	596	132	36
	空地	1,271	10,473	8,782	484	610	
	工業用地	195	433	925	807	53	201
	一般低層住宅地	4,734	4,984	9,998	11,243	1,822	1,959
	密集低層住宅地	12	11	306	302	68	63
	中高層住宅地	51	93	128	118	45	44
	商業・業務用地	2,664	3,074	1,516	2,496	209	388
	道路用地	3,121	3,129	4,060	4,159	393	392
	公園・緑地等	13,151	12,712	8,697	13,016	1,818	1,872
	公共公益施設用地	2,650	3,505	2,519	3,611	189	200
基地, 皇室関係	0	0	4,934	4,920	765	764	
合計		163,716	163,716	92,097	92,097	10,769	10,769

表10 古都法の規制区域別の変化の種類

単位:100m<sup>2</sup>

	春日山地区	平城宮跡地区	西ノ京地区
非都市的土地利用から用途変化なし	132,781	40,228	4,064
非都市的用途から別の非都市的用途に変化	1,223	671	132
非都市的用途から都市的用途に変化	2,051	6,129	595
都市的土地利用から用途変化なし	25,639	38,675	5,465
都市的用途から別の都市的用途に変化	1,822	5,246	469
都市的用途から非都市的用途に変化	200	1,148	44
合計	163,716	92,097	10,769

図15 古都法の地区別の非都市的土地利用の割合の変化

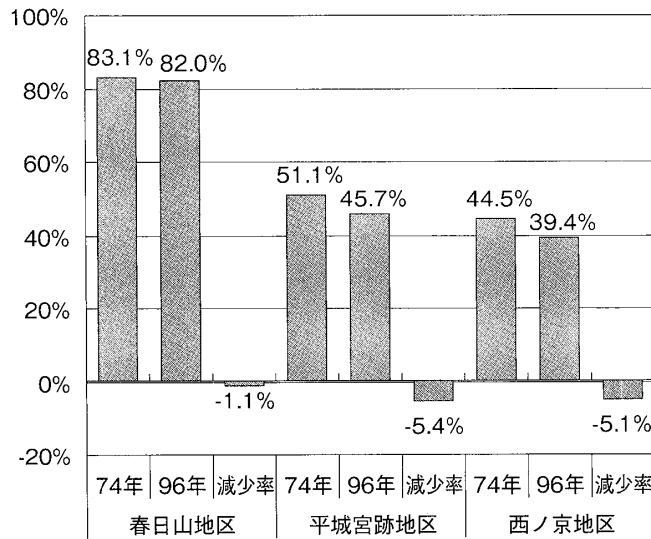


図16 春日山地区の規制種類別の変化の種類

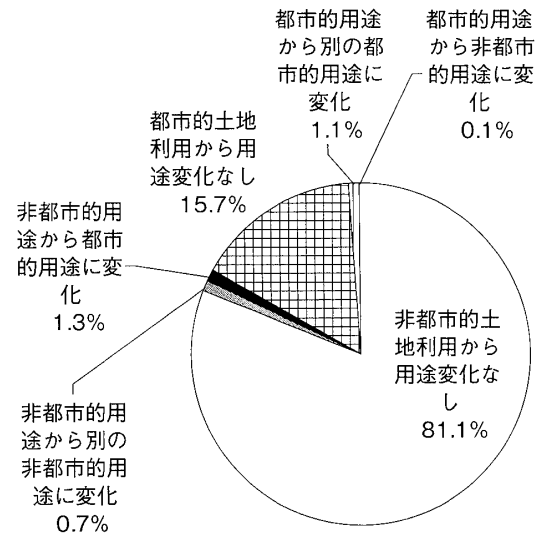


図17 平城宮跡地区の規制種類別の変化の種類

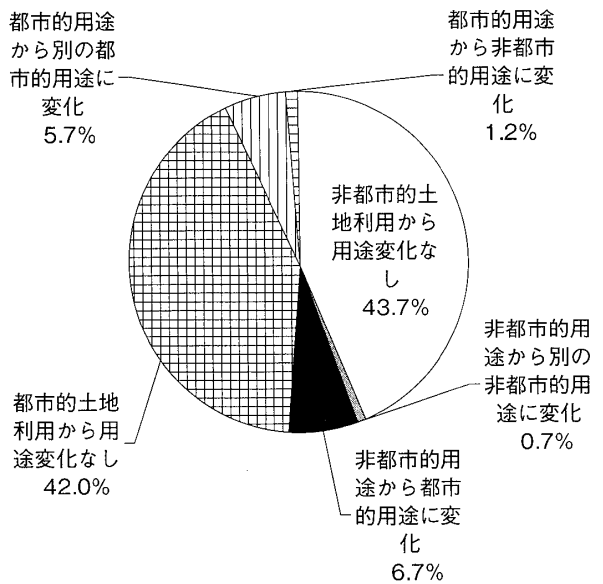
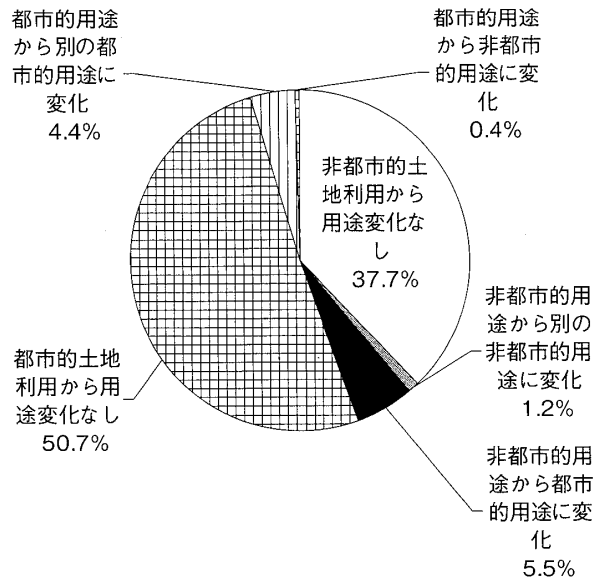


図18 西ノ京地区の規制種類別の変化の種類



これら3地区を比較した際、地区によって古都法の効果にばらつきがあることがわかった。一番非都市的土地利用の減少が小さかったのは春日山地区であった。平城宮跡地区および、西ノ京地区の古都法の範囲における非都市的土地利用の減少はそれぞれ、5.4%と5.1%であり、両方とも春日山地区の減少1.1%の約5倍の減少である。

3地区の変化の種類を見ると（図16、図17、図18）、春日山地区はほかの地区に比べ非

都市的土地利用が都市的土地利用に変化した割合が少ないとわかるが、そのほかの2地区を比べると、平城宮跡地区の方が6.7%であり、西ノ京地区の5.5%にくらべ割合が大きいことがわかる。

しかし、表12を見ると平城宮跡地区は公園整備を抜いた非都市的土地利用から都市的土地利用への変化が9%であるのに対し、西ノ京地区は11%であり、行政以外の開発に対しては西ノ京地区の方が、影響を受けたことがうかがえる。この原因として、近鉄橿原線の駅の徒歩圏であることと、他の2地区に比べ狭く、規制地区外からの影響を受けやすいということが考えられる。

表11 古都法の地区別の74年から96年の変化の内訳

春日山地区

単位：100㎡

	山林荒地	田	畑・その他	河川・湖沼等	造成中地	空地	工業用地	一般低層住宅地	密集低層住宅地	中高層住宅地	商業・業務用地	道路用地	公園・緑地等	公共公益施設用地	基地、皇室関係	74年
山林荒地	124,360	16	12	0	265	223	52	226	1	13	68	43	49	116	0	125,444
田	673	5,853	307	1	1	171	55	60	0	2	117	26	2	148	0	7,416
畑・その他	185	19	1,758	0	2	118	6	61	0	17	23	8	4	84	0	2,285
河川・湖沼等	4	1	5	810	0	1	5	1	0	0	11	2	2	68	0	910
造成中地	76	0	0	0	23	37	6	23	0	0	0	0	1	0	0	166
空地	37	23	1	1	9	496	53	108	0	1	99	6	36	47	0	917
工業用地	0	0	0	0	0	7	146	34	0	0	6	0	2	0	0	195
一般低層住宅地	24	10	15	0	0	73	12	4,338	0	13	132	20	24	73	0	4,734
密集低層住宅地	0	0	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	1	0	12
中高層住宅地	0	0	0	0	0	0	1	0	0	47	3	0	0	0	0	51
商業・業務用地	4	0	0	0	0	67	8	66	0	0	2,450	1	18	50	0	2,664
道路用地	4	4	0	0	0	32	7	18	0	0	18	3,023	10	5	0	3,121
公園・緑地等	1	0	0	0	0	35	51	39	0	0	90	0	12,564	371	0	13,151
公共公益施設用地	0	0	0	0	0	10	31	10	0	0	57	0	0	2,542	0	2,650
基地、皇室関係	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
96年	125,368	5,926	2,098	812	300	1,271	433	4,984	11	93	3,074	3,129	12,712	3,505	0	163,716

歴史的景観の保全策の効果に関する研究～奈良を事例として（石野紘平）

平城宮跡地区

単位：100㎡

	山林荒地	田	畑・その他	河川・湖沼等	造成中地	空地	工業用地	一般低層住宅地	密集低層住宅地	中高層住宅地	商業・業務用地	道路用地	公園・緑地等	公共公益施設用地	基地、皇室関係	74年
山林荒地	24,962	6	196	1	16	761	17	334	2	0	157	95	1,018	762	0	28,327
田	98	5,869	125	13	7	501	2	184	3	0	410	34	589	82	0	7,917
畑・その他	141	59	6,240	4	23	203	6	277	0	0	114	37	180	21	0	7,305
河川・湖沼等	6	17	5	3,157	0	61	0	23	0	0	50	12	124	24	0	3,479
造成中地	168	0	2	3	377	35	0	41	0	0	0	58	823	6	0	1,513
空地	208	6	200	212	154	6,936	41	538	13	0	163	68	1,918	15	1	10,473
工業用地	1	0	0	0	0	13	709	68	0	0	49	6	79	0	0	925
一般低層住宅地	15	4	31	0	1	129	18	9,655	0	1	65	17	30	32	0	9,998
密集低層住宅地	0	0	1	0	0	2	0	8	283	0	8	2	2	0	0	306
中高層住宅地	0	0	0	0	0	7	0	1	0	117	1	2	0	0	0	128
商業・業務用地	3	0	1	0	0	43	10	41	0	0	1,400	15	3	0	0	1,516
道路用地	21	0	2	0	0	49	0	46	0	0	64	3,792	79	7	0	4,060
公園・緑地等	183	3	5	75	18	27	0	19	1	0	14	21	8,078	253	0	8,697
公共公益施設用地	0	0	4	0	0	5	0	7	0	0	1	0	93	2,409	0	2,519
基地、皇室関係	0	0	0	0	0	10	4	1	0	0	0	0	0	0	4,919	4,934
96年	25,806	5,964	6,812	3,465	596	8,782	807	11,243	302	118	2,496	4,159	13,016	3,611	4,920	92,097

西ノ京地区

単位：100㎡

	山林荒地	田	畑・その他	河川・湖沼等	造成中地	空地	工業用地	一般低層住宅地	密集低層住宅地	中高層住宅地	商業・業務用地	道路用地	公園・緑地等	公共公益施設用地	基地、皇室関係	74年
山林荒地	116	0	4	0	0	4	0	1	0	0	0	0	2	0	0	127
田	1	2,645	114	2	0	289	7	47	0	3	78	16	50	5	0	3,257
畑・その他	0	9	473	0	0	19	0	25	0	0	14	1	14	2	0	557
河川・湖沼等	0	1	1	830	0	5	0	3	0	0	5	3	1	1	0	850
造成中地	0	0	0	0	36	13	22	37	0	0	4	0	18	2	0	132
空地	14	10	11	0	0	232	83	81	1	1	40	8	0	3	0	484
工業用地	0	0	0	0	0	0	53	0	0	0	0	0	0	0	0	53
一般低層住宅地	0	2	1	0	0	23	20	1,750	0	0	23	0	2	1	0	1,822
密集低層住宅地	0	1	0	0	0	1	1	2	62	0	1	0	0	0	0	68
中高層住宅地	0	0	0	0	0	0	2	3	0	40	0	0	0	0	0	45
商業・業務用地	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	198	0	0	1	0	209
道路用地	0	0	1	0	0	7	11	5	0	0	6	363	0	0	0	393
公園・緑地等	0	3	0	0	0	4	1	3	0	0	18	1	1,785	3	0	1,818
公共公益施設用地	0	0	1	0	0	2	1	2	0	0	1	0	0	182	0	189
基地、皇室関係	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	764	765
96年	131	2,671	606	832	36	610	201	1,959	63	44	388	392	1,872	200	764	10,769

検証区域全体 (参考)

単位 : 100m<sup>2</sup>

	山林荒地	田	畑・その他	河川・湖沼等	造成中地	空地	工業用地	一般低層住宅地	密集低層住宅地	中高層住宅地	商業・業務用地	道路用地	公園・緑地等	公共公益施設用地	基地、皇室関係	74年
山林荒地	343,257	472	908	174	3,779	13,723	397	20,916	434	3,924	2,946	13,966	5,929	12,475	0	423,300
田	2,605	122,404	9,294	200	1,134	11,292	1,714	9,801	1,429	1,273	7,533	3,879	1,625	4,271	2	178,456
畑・その他	1,188	2,950	33,546	47	131	2,501	293	3,453	252	232	1,033	1,016	541	454	0	47,637
河川・湖沼等	87	188	148	28,304	78	717	31	498	44	128	375	576	427	541	0	32,142
造成中地	1,125	250	100	26	1,402	1,745	116	4,593	77	823	406	2,638	1,642	2,001	1	16,945
空地	779	768	871	269	420	22,964	1,340	14,242	944	1,539	4,877	2,503	2,664	1,839	1	56,020
工業用地	2	10	10	2	1	451	11,134	344	37	425	1,208	91	121	72	0	13,908
一般低層住宅地	91	56	178	20	141	1,877	186	120,934	75	638	1,513	451	207	549	0	126,916
密集低層住宅地	0	6	12	1	3	31	6	88	2,404	23	55	22	4	2	0	2,657
中高層住宅地	0	0	1	1	3	59	8	77	5	11,660	98	68	65	27	0	12,072
商業・業務用地	28	25	12	5	100	668	159	477	46	263	24,676	176	114	390	5	27,144
道路用地	21	0	2	0	0	49	0	46	0	0	64	3,792	79	7	0	4,060
公園・緑地等	183	3	5	75	18	27	0	19	1	0	14	21	8,078	253	0	8,697
公共公益施設用地	0	0	4	0	0	5	0	7	0	0	1	0	93	2,409	0	2,519
基地、皇室関係	0	0	0	0	0	10	4	1	0	0	0	0	0	0	4,919	4,934
96年	25,806	5,964	6,812	3,465	596	8,782	807	11,243	302	118	2,496	4,159	13,016	3,611	4,920	92,097

表12 地区別非都市的土地利用の用途変化割合

	非都市的土地利用	造成中地	空地	工業用地	一般低層住宅地	密集低層住宅地	中高層住宅地	商業・業務用地	道路用地	公園・緑地等	公共公益施設用地	基地、皇室関係
春日山地区	98.5%	0.2%	0.4%	0.1%	0.3%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.3%	0.0%
平城宮跡地区	87.0%	0.1%	3.2%	0.1%	1.7%	0.0%	0.0%	1.6%	0.4%	4.1%	1.9%	0.0%
西ノ京地区	87.6%	0.0%	6.6%	0.1%	1.6%	0.0%	0.1%	2.0%	0.4%	1.4%	0.2%	0.0%

## 第5章 おわりに

### 5-1 まとめと考察

2章では人口と世帯数および全体の土地利用の変化を調べることにより、奈良市では今後、さらに市街化する可能性があることを確認した。そこで、市街化から守るべき奈良における歴史的景観の価値を定義し、そこから避けるべき現象を考察した。

3章では、避けるべき現象に対応する求められる措置を述べ、古都法がそれらに対し、どのように対応しているかを考察した。その結果、古都法は、「土地利用転換に対する規制・誘導」、「歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）」の効果が期待される。4章では、効果が期待されたそれらが、実際どれほど効果があったのか定量的に検証した。その結果、古都法の規制範囲は検証区域全体および、市街化調整区



域のみの範囲に比べ、非都市的土地利用の減少が少なかった。

このことから、古都法は効果が期待される歴史的景観保全のために求められる措置である、「土地利用転換に対する規制・誘導」、「歴史的遺産周辺の土地・建物の買い上げ及び維持（凍結保存のための措置）」に対して、一定の効果があるという結論が得られた。

## 5-2 今後の課題

本研究では、奈良市における歴史的景観の保全に大きな役割を果たしてきたと考えられた古都法に着目して、その実態を土地利用の固定化という法の趣旨に照らして定量的に明らかにした。しかしながら、土地利用に対応する都市景観の定性的評価から、「中核都市奈良」の都市景観を、歴史性を活かしたより質の高いものとするためには、古都法が目指した土地利用の固定化だけでは不十分であることも示された。

古都法の特別保存地区は景観のコントロールがなされているが、運用が難しく、明確な基準がないため、十分ではない。今後は、京都市、鎌倉市など、類似する条件を持った諸都市における都市景観とその規制・誘導状況も調査・研究しながら、奈良市の都市景観および都市計画の現状をさらに詳細に分析・評価し、歴史性を活かしたまちづくりに有用な情報を抽出していきたい。

## 参考文献

- 1) 細密数値情報（10mメッシュ土地利用）1974～1996, 国土地理院
- 2) 浦山益郎・佐藤圭二, [1989], 「現状凍結的な土地利用規制が農業景観保全に及ぼす影響に関する調査研究」, 『日本建築学会計画系論文報告集』, 日本建築学会, 第403号, pp.73-86。
- 3) 藤岡謙二郎, [1977], 『地理学と歴史的景観』, 大明堂
- 4) 樋口忠彦, [1975], 『景観の構造』, 技報堂出版
- 5) 奈良県, [1990], 『奈良県 都市景観形成ガイドプラン』, 奈良県。
- 6) 景観まちづくり研究会 [2004], 『景観法を活かす どこでもできる景観まちづくり』, 学芸出版社。