

萩市伝統的建造物群保存地区保存条例 ～伝統的建造物の活用に向けた条例の一部改正～

萩市は、昭和50年の文化財保護法改正に伴い、伝統的建造物群保存地区制度が創設されたことから、「萩市伝統的建造物群保存地区保存条例」を制定。伝建地区内の「旧山村家住宅」を「町並み交流館」として用途変更して活用するに当たり、歴史的価値を維持したまま活用するため、平成19年に本条例の一部改正を行った。

1 はじめに

萩市は、山口県北部の日本海に面し、東端で島根県と接する東西に長い市域を形成しています。人口は5万人弱で、多くの地方都市と同様に急速な高齢化が進んでいますが、農業に加え、日本海の豊かな漁場をベースにした水産業が盛んです。また、市の中心部の三角州は、かつての長州藩36万石の城下町であり、現在でも随所に歴史的町並みや文化財、萩焼などの伝統工芸が息づいており、これらの文化遺産を市民が自ら再発見し、まちづくりにつなげていく「萩まちじゅう博物館構想」が本市の主要施策の一つとなっています。

萩市のこうした取組の源泉は戦前期に遡り、大正期に吉田松陰先生ら明治維新に貢献した志士の関連遺構を国の史跡に指定したことに始まります。昭和10年には、市の中心部で「萩史蹟産業大博覧会」を開催し、史跡観光を萩市の産業の大きな柱に育て上げました。戦後も、萩城下町関連の史跡や重要文化財の指定を積極的に進め、昭和35年には萩市文化財保護条例を制定し、昭和40年には市民有志により「史都萩を愛する会」が結成されるなど、市民レベルでもその活動が広がりを見せていました。

2 伝建制度成立の経緯

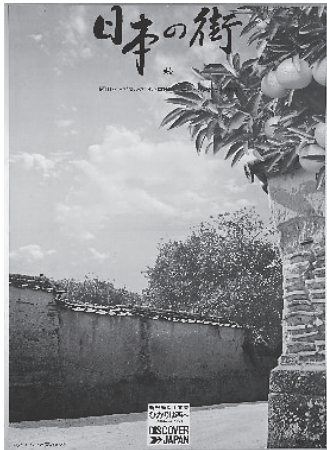
一方で、日本の社会が高度経済成長を迎え、多くの市町村が経済開発に邁進する中で、本市は地理的にも産業構造的にもこうした流れに乗ることはできない状況にありました。しかしながら、全国で急激に失われていく日本の風景に価値を見出す機運が生まれ、創刊して間もない『anan』や『non-no』など女性誌の特集や、当時の国鉄の「ディスプレイ・ジャパン」キャンペーンに萩の風景が取り上げられ、多くの人が萩を訪れるようになりました。彼らが注目したのは、これまでの史跡というよりは、萩の旧武家屋敷跡に広がっていた崩れかけた土堀と、その後ろに本市の特産である夏みかんの実がたわわに実るといった不思議な風景でした。

幕末の動乱の中、長州藩の藩庁が萩から山陽側の山口に移鎮したことにより、萩の武家



萩市観光政策部
部次長

大槻 洋二



当時の国鉄ディスカバー・ジャパン・キャンペーンのポスターに掲載された萩の土塀と夏みかんの風景

屋敷は広大な空き地となりました。その場所で、ある先覚者が、当時は貴重であった柑橘類である夏みかんの商品栽培を始めました。一方で、屋敷跡周辺に残された土塀や長屋門は、風に弱い樹木を日本海の風から守るのに適しており、農夫が大切に維持補修することで営々と受け継がれました。こうして、藩政期の土塀の後ろに近代の夏みかんが顔を出す独特の風景が創出されたわけです。

こうして、当時の庶民の思いや女性の感性によって、萩市の風景に「町並み」という新しい文化的な価値が発見されたのですが、これは、これまでの文化財のように、歴史的価値や芸術的価値などを専門家により分析・評価されたものではありませんでした。そのため、「町並み」という新しい価値は、文化財としての価値付けができず、刻々と失われていく状況にありました。

そこで本市では、この土塀と夏みかんの町

並み等を保全するために、昭和47年に「萩市歴史的景観保存条例」を制定し、独自にこの歴史的景観の保全に取り組み始めました。これと前後して、倉敷市、高山市、金沢市などでも同様の趣旨の条例が制定されました。こうした全国の地方自治体の施策を束ねる形で、昭和50年の文化財保護法の改正により、伝統的建造物群保存地区制度（以下「伝建制度」という。）が創設されました。

3 伝建条例と建築基準法

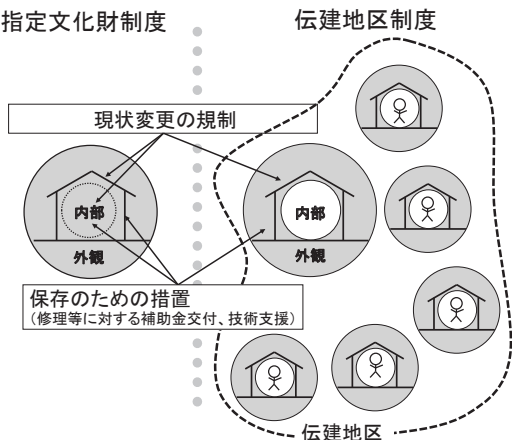
伝建制度は、以下の点で重要文化財や史跡などの指定文化財制度と異なります。

- ①単体を指定して保護するのではなく、相当数の群を一括して把握し、それらと一体をなす周辺環境と合わせたエリア（「町並み」）の保存を図る。
- ②群を構成する伝統的建造物は、住宅の用に供することを前提としているため、保護の対象（現状変更の規制・保存修理など）は、通常、望みできる外観に限られる。
- ③文化財保護法に基づき国が直接に保護施策を講じるのではなく、市町村が、同法に基づく市町村条例を制定することで保護施策を講じ、国はこれを「重要」伝建地区として選定し、支援する。

このように伝建制度は、法に基づく文化財保護の仕組みの一つであるものの、地域の住民が居住する町並みを対象に、その生活の場全体を包含し、市町村が条例に基づいて保護施策を講じるといって、当時としては秀逸な地方自治の仕組みともいえます。

本市では、伝建制度制定直後に「萩市伝統的建造物群保存地区保存条例」（以下「伝建条例」という。）を制定しました。そして昭和51年度に萩市堀内地区と平安古地区が、国の他の5地区（当時の呼称で角館町角館、白川村萩町、南木曾町妻籠宿、京都市祇園新橋・産寧坂）とともに国の重要伝統的建造物群保存地区として最初の選定を受けました。「住民が居住する町並みを保存する」とい

指定文化財と伝建地区の制度イメージ（内外に現状変更等の規制が及ぶ指定文化財と外観を規制して群としての町並みを保存する伝建地区）



う伝建制度は、文化財である一方で一般市街地であることを担保する必要があり、伝建地区の区域の設定は、都市計画法第8条に基づく地域地区として都市計画決定により設定されるよう制度設計されています。

また、建築基準法との折り合いをどうつけるかという点についても、建築基準法第85条の3（伝統的建造物群保存地区内の制限の緩和）に、市町村が条例に定めればその一部を緩和することができる規定が、定められています。

ただし後述のように、この規定は、国指定の重要文化財建造物のように建築基準法そのものの適用を除外するものではありません。外観の保存のため、現状を変更することが制限されている伝統的建造物の、主に「規模や

「萩市伝統的建造物群保存地区内における建築基準法の制限の緩和に関する条例」により緩和される建築基準法の条項（下記の各一部を緩和）

第44条（道路内の建築制限）

第53条（建蔽率）

第56条（建築物の各部分の高さ）

第64条（外壁の開口部の防火戸）

配置に関する事項」（いわゆる集団規定）に限られています。

本市の例でいえば、伝統的な町並みを保存する上で、軒先や壁面の位置などは、建物の外観を構成する上で欠かせない重要な要素です。しかし、現行の建築基準法第44条（道路内の建築制限）に抵触してしまうことがあります。そこで、「萩市伝統的建造物群保存地区内における建築基準法の制限の緩和に関する条例」を制定することで、通りに面して建つ土塀や町家の軒先についての制限を緩和しています。

このように、条例の制定により、伝統的建造物の外観に関わる規模や配置については、建築基準法の適用を受けることなく、保存を図ることが可能となっています。

4 町並み交流館の活用と建築基準法

一方で、本市では平成13年に新たに国の重要伝建地区として選定された浜崎地区において公有化した旧山村家住宅について、地区の町並み交流館として、外観の保存だけではなく、内部の伝統的な形式・意匠を残し、一般に公開しながら活用することを決めました。この場合、外観については、先の伝建地区内の建築基準法緩和条例を適用することで、伝統的な規模・配置を保存することはできます

が、内部については、そのまま建築基準法が適用されることから、伝統的な座敷の天井や内壁などの木部を露出した仕様が同法の防火関連の規定（内装制限）などに抵触することが判明しました。

通常、住民の居住する伝統的建造物においても、同じように伝統的な座敷などを保存することができないわけではありません。伝統的建造物であっても、そのまま住宅として利用するのであれば、「用途変更」に該当せず、この場合は、大規模な模様替えなどをしない限り、同法第3条第2項に基づいて、適用の除外（いわゆる既存不適格）となります。

ところが、本市のように、以前は住宅として利用されていた伝統的建造物を、地区の町並み交流館として一般に公開しようとする場合、建物の用途が、不特定多数が出入りする「展示場」と見なされ、同法では「用途変更」に該当し、全ての部分に現行の建築基準法の適用が求められることとなります。

つまり、「外観が文化財として保存の対象」となっている伝統的建造物においては、その価値を守るための建築物の規模や配置に関することについては同法の緩和が可能ですが、「内部の伝統的な価値を公開活用」しようとした瞬間にそれは建築基準法の適用の対象となってしまうということです。

5 伝建条例の一部改正の過程

本市では、この問題を解決するために、山口県の建築主事と協議を重ねました。

最初に考えたことは、建築基準法第3条第1項の規定による文化財保護法に基づく「指定文化財」として扱うことにより、建築基準法の適用除外が受けられないかということでした。しかしこれは、国指定の重要文化財建造物などの「エリート文化財」に限られているため、適用できませんでした。

次に、建築基準法第3条第1項第3号の地方公共団体が条例に定めた「現状変更の規制及び保存のための措置が講じられている建築物（保存建築物）であつて、特定行政庁が建築審査会の同意を得て指定したもの」に該当しないかということです。これについては、近年まで、事実上は条例に基づいて「指定」した文化財建造物に限られており、伝統的建造物群の一つを構成するだけで「指定」を受けていない伝統的建造物はこの対象とはならないとの解釈になりました。

そこで、さらに次の検討として、同じ条項に並列して記載されている「その他の条例」という規定に注目し、伝建条例がこの「その他の条例」に該当するのではないかという点に注目しました。しかしながら、当時は、管

※下線は筆者

○建築基準法 (適用の除外)

第3条 この法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定は、次の各号のいずれかに該当する建築物については、適用しない。

- 一 文化財保護法（昭和25年法律第214号）の規定によつて国宝、重要文化財、重要有形民俗文化財、特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物として指定され、又は仮指定された建築物
- 二 旧重要美術品等の保存に関する法律（昭和8年法律第43号）の規定によつて重要美術品等として認定された建築物
- 三 文化財保護法第182条第2項の条例その他の条例の定めるところにより現状変更の規制及び保存のための措置が講じられている建築物（次号において「保存建築物」という。）であつて、特定行政庁が建築審査会の同意を得て指定したもの

見の限り、全国でこの「その他の条例」について、伝建条例を含め適用した事例はなかったことから、本市の伝建条例の適用の可否について、何度も議論することになりました。

議論の主眼は、この条項にある「現状変更の規制及び保存のための措置が講じられている建築物」とはどういうものかということでした。建築主事に言わせれば、建築基準法の適用を全て除外するということは、「建築物の内外全てにおいて『現状変更の規制及び保存のための措置』を講じることができないこと」が証明された場合に限るとのことでした。つまり、伝建条例は、「現状変更の規制及び保

存のための措置」が望見できる外観に限られており、内部については規制や措置が規定されていないことから、同法の適用除外の対象となる「その他の条例」の要件を満たしていないとの判断になりました。

一つの対策としては、対象となる町並み交流館を萩市指定文化財に指定して、この要件を満たすことも考えました。しかし、これまでの維新関連の旧宅などの公開とは異なり、保存地区住民が自ら伝統的建造物である民家を舞台に主客の交流を行うことを目的としていたことから、あくまで伝統的建造物として活用することを目指すこととし、そのために必要な伝建条例の改正の検討に入りました。

しかしながら、萩市伝建条例の第6条に規定されている「現状変更の規制」を、単純に指定文化財並みに内外全てにわたる現状変更の規制を講ずるよう変更すると、内部の生活空間にまで文化財としての保護措置が及ぶことになり、住民が住みながら町並みを保存するという伝建制度の本来の趣旨から外れてしまいます。

そこで、これまでどおり、通常の現状変更の規制は外観を対象とする規定には手を加えず、町並み交流館などの展示場やマーケット、カフェーなどの商業施設などのうち、「文化的価値を有するものとして内部を公開する

○萩市伝統的建造物群保存地区保存条例

※下線部を条例の一部改正により追加

(現状変更行為の規制)

第6条 保存地区内における次に掲げる行為については、あらかじめ市長及び教育委員会の許可を受けなければならない。

- (1) 建築物その他の工作物（以下「建築物等」という。）の新築、増築、改築、移転又は除却
- (2) 建築物等の修繕、模様替え又は色彩の変更でその外観を変更することとなるもの
- (3) 宅地の造成その他の土地の形質の変更
- (4) 木竹の伐採
- (5) 土石類の採取
- (6) 水面の埋立て
- (7) 伝統的建造物であって建築基準法（昭和25年法律第201号）第2条第2号に規定する特殊建築物に該当するもののうち、文化財的価値を有するものとして内部を公開する用途に供するものの修繕、模様替え又は色彩の変更でその内部を変更することとなるもの

2・3 略

(許可の基準)

第7条 市長及び教育委員会は、前条第1項各号に掲げる行為で次に定める基準に適合しないものについては、同項の規定による許可をしてはならない。

- (1) 伝統的建造物の増築若しくは改築又は修繕、模様替え若しくは色彩の変更でその外観を変更することとなるものについては、それらの行為後の伝統的建造物の位置、規模、形態、意匠又は色彩が当該伝統的建造物群の特性を維持していると認められるものであること。
- (2) ～ (8) 略

躯体を残したままの修理工事を行うことから、同法第3条第1項第3号の「保存建築物」、破損が著しかった北棟は躯体をいったん解体して再建したことから、同法第3条第1項第4号の「保存建築物であったものの原形を再現する建築物」として取り扱われました。

用途に供するもの」に限定して、この場合には内部も現状変更の規制の対象となる条項を加えました。
この結果、住民が住む民家である伝統的建造物への規制が強化されることはないことから、議会や住民からも異論はなく、平成19年3月議会において、萩市伝建条例の一部改正が議決されました。

この改正を受けて、この町並み交流館の外全てに同条例第6条に基づく現状変更の規制をかけることで、建築主事と協議を進めることとなり、防火や構造に係る代替措置の計画を付して建築基準法第3条第1項の規定に基づく指定申請を行いました。
ちなみに、町並み交流館は、南北二つの主屋から成り、比較的破損が少なかった南棟は



浜崎町並み交流館 旧山村家住宅の外観（左が改修前、右が改修後）

6 おわりに

本市がこの伝建条例の改正を行った3年前の平成16年には景観法が制定されました。また、条例改正の翌年である平成20年には、歴史まちづくり法（地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律）が制定されるなど地域の歴史的町並みや建造物をまちづくりに積極的に活用していこうという機運が急速に高まってきた時期でした。

その活用に当たっては、あくまでも建築基準法の規定の範囲内で行う以外に先例はなく、現在から見ると不十分なところもあります。しかし、指定文化財以外の歴史的建造物を対象に、同法第3条第1項第3号の規定にある「その他の条例」を用いる先鞭をつけることができた、この思いはあります。

その後、京都市を筆頭に各地で地域の歴史的建造物の保存及び活用に関する条例が策定され、「その他の条例」に基づく同法の適用除外の道が開かれたことは周知のとおりです。こうした動きも、かつて地方公共団体の独自条例による町並み保存の取組が文化財保護法の改正により伝建制度を生んだように、地域の歴史的町並みや建造物を歴史まちづくりに活かそうとする地方公共団体の実践的な条例の運用が、国の制度を変えていくことに



つながるのだと思います。

伝統的な町並みと各家を巡り歩くイベント「浜崎伝建おたから博物館」の様子

●第52号（2018年2月発売） 定価（本体1,150円＋税）

・特集 民泊と自治体の役割

民泊を取り巻く現状と課題
住宅宿泊事業法の解説
「民泊条例」をめぐる自治体の動きと民泊活用策
民泊導入において想定されるトラブルと自治体における対応策
大阪府 国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業（特区民泊）の運用
新潟県新潟市 特区民泊×田園都市型グリーン・ツーリズムの推進
大田区住宅宿泊事業法施行条例
新宿区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

富士市ユニバーサル就労の推進に関する条例

・トピックス

外国人労働者の受入れと地方分権
「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」（全国市長会政策推進委員会）の解説
第7次地方分権一括法による地方自治法の一部改正の解説

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール（通話料無料） TEL：0120-953-431 Web URL：https://gyosei.jp
受付時間：月～金 9時から17時 FAX：0120-953-495 9/24

特集

自治体における歴史的建築物の活用