



特集

富岡市と津山市の新条例を読む







## はじめに

あけましておめでとうございます。歴史的建築物活用ネットワーク事務局です。

新年、2017年を時系列で振り返ると、2月末に国土交通省に連絡会議（「歴史的建築物の活用促進に向けた建築基準に関する連絡会議」（座長：後藤治））が発足し、4月に群馬県富岡市、10月に岡山県津山市で「3条その他条例」が施行され、大きく動いた1年となりました。予想より多くの自治体から関心を寄せていただき、中でも特定行政庁ではない自治体の抱える制度、体制における課題と状況をお伺いできたことは今後の活動の展開にあたって多くの参考となりました。

また、「活用重視への政策転換」を受けて力を持ち始めつつある世論の傾斜に対して、「一早くどのように対応するか」の前に「それをなぜ行うのか、それを行うことは何を意味するのか」という問いに立ち返り、独自の制度設計に尽力する自治体職員の方々との協議、対話は緊張感ある貴重な経験となりました。

毎年年度末に開催しております「3条その他条例」に関するシンポジウムは今年度は3月17日（土）に横浜にて開催いたします。今年度、特に動きのあった自治体及び国土交通省の最新の報告をいただき、当団体の共同代表の安藤邦廣、西村幸夫、後藤治を交えてディスカッションを行う予定しております。本紙の最後にプログラムをご案内しております。今年も多くのみなさまにご参加いただければ幸甚に存じます。

本年も引き続き宜しく願い申し上げます。

事務局 一同

表紙写真 津山市

## 特集

### 富岡市の新条例を読む。特定行政庁でない自治体の挑戦

#### ●富岡製糸場周辺に残る歴史的建築物

富岡市は群馬県西部、「西毛（せいもう）地域」と呼ばれるエリアの中心都市の一つである。近年では「富岡製糸場のまち」として脚光を浴びており、「富岡製糸場と絹産業遺産群」が、二〇一四年六月に正式に世界遺産登録され、見学者で賑わっている。

富岡製糸場は、日本初の官営工場として、一八七二（明治五）年に操業を開始した当時日本の重要な生糸製糸場であった。富岡を含む上州は伝統的な機業地域であり生糸の原料である繭を安定的に確保することができたこと、工場の運営に必要な用地と水、そして燃料である石炭を用意することができたために、富岡が適地と判断されたといわれる資源豊かな土地であった。富岡製糸場は、一九八七（昭和六二）年に操業を終了、現在は富岡市に寄贈され、同市による管理がされている。

富岡製糸場周辺には、製糸場関連の歴史的建築物をはじめ、建築基準法施行前に建築された町家・蔵・養蚕農家も一〇〇件以上が残っているという。空き家が多くなりつつあったが、それをレストランや旅館に利用したいという相談も増えてきている状況であった。一方、空き地が増えてきたことは、今後の大きな課題として認識されている。

#### ●条例の目的・背景

富岡市は「富岡市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」（以下「本条例」）を制定し、二〇一七年四月一日より本条例を施行した。条例目的は「歴史的な価値を有する建築物が、景観の保全及び文化の向上に資することに鑑み、安全性の向上及び維持を図るための措置に関し必要な事項を定めることにより、当該建築物を良好な状態で将来の世代に継承すること」とされている。前述した空き家の活用が期待がされている。それらの取組みに向けて、まずは富岡市が積極的に条例を活用する動き（準備）が進んでいる。

●特定行政庁でないための手続きの工夫  
本条例自体の構成及び内容については、先行都市を参考にされていることから、他自治体と大きな違いは見当たらない。現在、同条例の対象としては登録有形文化財（五件）、景観重要建造物（三件）を想定しているが、それに加えて、養蚕農家などを含めて「その他市長が認めるもの」も対象に加えていく要項を整備しているところである。

一方で、特定行政庁でない富岡市として、群馬県（特定行政庁）との関係上（建築審査会の同意は県条例に依ることから）、手続き上、記載しなければならない条文があった。それが、保存及び活用条例六条第三項にあたる「保存建築物の所有者は、法三条第一項第三号の規定に基づく指定がされない場合は、その登録を抹消することを市長に申請することができる」とである。つまり、富岡市が一旦、本条例にのっとり物件を指定した上で、群馬県（建築審査会）の判断を謀ることになるが、その結果、適用除外すること

歴史的建築物  
活  
用  
ネット  
ワーク

が難しいという判断が下された（指定されない）場合、富岡市としては改めて物件の登録を抹消できる（無指定に戻す）仕組みとして担保したのである。これは、特定行政庁である自治体が条例をつくり運用することができれば必要ない（同時に進められる）手続きであり、特定行政庁でない自治体では、どうしても生じてしまうタイムラグ及び不確定要素等を解消する手段である。

また、非特定行政庁である市の部署においては、「文化財（歴史的建築物）活用」と「建築指導」という通常は別々の部署が担当する分野を束ねた部署が存在し、一括でまとめて推進していることも大きな特徴である。一定規模以上の自治体であると分れてしまう部署同士が膠着状態となり進まない事例も多く聞くことから、自らが矛盾を抱えながら解決に向けて動くというスタンスによって、本条例を最大限に活用する体制がつくれたのだという。

●行政の先鋭的な仕掛けから民間へ

今後、本条例の第一号として、「富岡倉庫（景観重要建造物）」を博物館として活用するため、申請の準備をしているところである。具体的には、避難規定、構造規定などが項目として挙げられており、今後関係部署との調整が進められるという。

さらに、富岡製糸場正門前に位置する大型木造建築「葦塚製糸場（景観重要建造物）」の保存活用を目指して調査が進むという。土地・建物は市が所有している案件で、建物は増改築がされているが、オリジナルの開口部が一部残っているとところもあり、その価値を大切にし、活用

へ向けて動くという。その法的課題として、避難規定と構造規定が懸念されている。建物内は製糸場で利用されていたため、大空間のため壁が少なく、屋根が和小屋であることから、鉄骨で補強する選択肢しか残されないのではないかと懸念もあり、また、鉄骨で補強するための基礎をつくるとなると、土を掘ることにも制約がある（世界遺産のバッファゾーンとして史跡価値も高い）ことから、複合的に考え、本条例の制度を用いる候補として現在検討が進められている。

他にも、民間側からの提案により、腐朽している大正時代建築の市所有の物件を、民間に賃貸（DIY型賃貸型契約）し、改修してゲストハウスをして活用する動きも進んでおり、積極的に市が関与する動きが進む。

これらのように、まずは市が積極的に市所有の歴史的建築物を活用する動きが進められており、その運用上の課題を明確に抽出することを踏まえて、民間が進めやすい環境づくりに努めるという。

前述もしたが、これまでの他都市でつくられてきた条例との大きな違いは、富岡市が「特定行政庁でない」ことである。であるが、自らが責任を持ち、リスクを回避する術を考え、且つ自ら（市）が所有する案件から事例づくりを重ねていくことによって、県（特定行政庁）の信頼を積み上げ、運用上の課題を明らかにし、制度更新されていくことによって、「富岡ルール」の全貌が現れてくるだろう。現社会に求められている地方行政の課題・役割を、如実に具現化（挑戦）する取組みでもあろう。

民間に（使いやすいかたちで）広げていきたいという姿勢は、全国モデルとなる。

文責 中島

津山市の新条例を読む。  
運用の円滑化を担う「津山方式」

●条例制定の背景

昨年六月、岡山県津山市が「津山市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」を制定した（施行は一〇月）。同市はおよそ一〇万人口からなる岡山県北の最大の都市（特定行政庁）で、同条例は中国地方で初めて、全国では一〇個目の建築基準法適用除外条例（通称「三条その他条例」）の制定となる。同市には旧津山城下の東に商家町として発展した城東重要伝統的建造物群保存地区（以下、「城東重伝建地区」と略）が存在するほか、城西界隈にも旧出雲街道沿いを中心に歴史的建築物や神社仏閣が今につづく文化・歴史都市である。

同市が同条例制定に至った背景には、長年、官民間わず空き家を活用して新たな店舗や宿泊施設にしたいという声があったものの、登録有形文化財や重伝建地区ゆえに建造物の外観規制、ファサードが変えられない、開口部の採光が取れないなど、建築基準法に合わないことから活用できず、空き家のままであったり、中には取り壊される物件も出てきていたという状況があった。そうした中、前述の「城東重伝建地区」にある市所有の町家（重要文化財の旧荊田家住宅の隣にある三棟の空き家）を宿泊施設として活用しようという計画が持ち上がり、同じく建築基準法への適合における課題が明確化し、条例制定に至った。今般、具体的な物件があったことが今回の条例制定の直接の要因になったものの、特殊建築物に用途変更するときの法的問題に関して長らく課題として認識されていたこと、すなわち、歴史まちづくりの活動、施策の積み上げが後押しした成果といえる。

歴史的建築物  
活用ネットワーク

尚、「城東重伝建地区」の町並みはたとえオナーが違ったとしても下屋庇が切れずにまっすぐつづくという景観上の特徴がある。同市はこれまで、いわゆる伝建緩和条例である「津山市城東伝統的建造物群保存地区における建築基準法の制限の緩和に関する条例」の積極的な活用を図ることで町並み景観を維持してきたが、同条例だけでは対応が困難な部分において今般の新条例で対応していくことになる。

●津山市の「三条その他条例」の特徴

さて、本論である津山市の「三条その他条例」の特徴としてはどのような点が挙げられるだろうか。ここでは三つの特徴を挙げる。尚、これらはいずれも全て条例の運用の円滑化に関するものである。条例を制定したものの運用件数の伸び悩み等運用に関して課題を抱えている基礎自治体及び今後、新規に条例制定を図ろうとする自治体、さらには市区町村を応援しようという都道府県にとっても大いに参考となるケースとなろう。では具体的にみていくことにする。

- 一、同条例の制定・運用の主管課が伝建地区、景観条例、歴史的風致維持向上計画の所管課でもある「歴史まちづくり推進室」であること
- 二、対象物件として県・市文化財を位置づけていること
- 三、運用の工夫として、岡山県建築士会の「岡山県歴史的建造物委員会」の協力を得る仕組みを採用していること

まず、第一に同条例の所管についてみていくことにする。同条例を既に制定している自治体は建築指導課が多いが、同市は協議の末「歴史まちづくり推進室」の主管となった。同室は室長、主任一人ずつ（事務職）、建築士二名、土木技師一名、学芸員一名の計六名の分厚い体制を敷く。同室は都市建設部の中にあり、伝建地区、景観条例、歴史的風致維持向上計画の所管課でもある。通常、建築指導は建設部局、文化財保護は教育委員会と分かれているのに対して、建築、文化財保護に関して単体ではなく、群として町並み景観を含め、歴史的なまちづくりを一体的に企画・運用を図れる体制であることにその特徴を持つ。同条例が同室の所管であることは歴史的建築物の現状を踏まえて「三条その他条例」の弾力的運用を図るという視点からいえば非常に理にかなった運用の仕組みである。

次に対象物件として県・市文化財を含めて位置づけている点であるが、県・市指定文化財であれば、「文化財保護法第百八十二条第二項」として建築基準法の適用除外が既になされるが、なぜ敢えて同条例の対象物件として位置づけているのか。それは同市によれば、将来的に文化財も含めた「包括同意基準」の策定を視角に入れた運用の円滑化を図るための施策的判断であるとされる。文化財保護と歴史まちづくりが一体となった施策を前述のような体制整備を踏まえて実施していこうとする同市ならではの試みである。

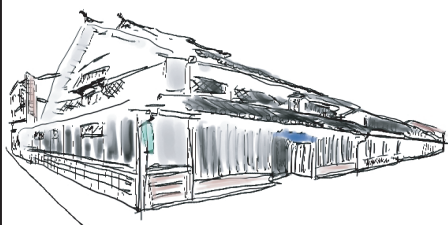
最後に岡山県建築士会の「岡山県歴史的建造物委員会」との連携について述べたい。まず、岡山県建築士会の「岡山県歴史的建造物委員会」についてであるが、岡山県建築士会は「岡山県歴史的建造物委員会」を設けており、岡山県の建築審査会が同委員会に審査を委任するという

仕組みを採用している。津山市は冒頭述べたように特定行政庁であり独自の建築審査会を持ち、同審査会内に歴史的建築物に関わる専門家を有しているが、特に構造（耐震性能の確保や台風に対する安全性確保等）に関しては「岡山県歴史的建造物委員会」の協力を得るといった体制を採っている。

●今後の展開に

前述の同条例の所管について、活用促進と価値、安全性の担保に関してすべてが同一所管下にあることは問題ではないかといった指摘が想像されるが、それに対してはまず、第三者的な立場としての「岡山県歴史的建造物委員会」の今後の関わりが説得力ある生きた解答となっていくだろう。ただし、今まで多くの地域で歴史的な個性の現れである歴史的建築物が、活用促進もなされず、価値も安全性も保存されずに多くの技術とともに滅失してきた経緯を振り返ると、津山市の積極的な立法政策を一地域のチャレンジとして閉じ込めずに、さまざまに開かれて評価され、同フィールドがそうした問題を解決するような、より多くの技術や知見を集める場として育ちゆくことが期待される。

文責 西本





「歴史的建築物活用ネットワーク」第五回シンポジウム「歴史的建築物活用のための地域ルール最前線」のご案内

今年のシンポジウムのプログラムは次のとおりです。お申し込みは件名を「第五回申し込み」本文に「お名前、ご所属、連絡先、懇親会参加有無」を記載の上 [info@h-ar.net](mailto:info@h-ar.net) までお送り下さい。今年もたくさんのご参加をお待ちしております。

◆日時・場所◆

日時：二〇一八年三月一七日（土）一六時三〇分～一八時三〇分（終了後一九時より懇親会）  
場所：横浜（現在調整中）  
参加費：千円\*当日、受付にてお支払いください

◆内容◆現在調整中

【開会】安藤邦廣・筑波大学名誉教授

◇歴史的建築物活用に関する制度説明と最新動向 国土交通省住宅局建築指導課

◇事例報告（各十五分）

最新動向富岡市、津山市、箱根町、内子町  
◇ディスプレイ

上記報告者、安藤邦廣・筑波大学名誉教授、工学院大学後藤治、東京大学西村幸夫（コーディネーター）

【閉会】西村幸夫・東京大学

◆懇親会◆一九時よりBankART1929にて

「三条その他条例」とヘリテージマネージャー(HM)

昨年十二月七日（木）に全国ヘリテージマネージャーネットワーク協議会総会が京都で開催され、全国から延べ百二十名の建築士、建築関係団体、NPOなどの参加者が集いました。ヘリテージマネージャー養成講習会も二〇一七年度には新たに東京、山口に広がり、四三都道府県での実施がなされ、のべ受講者は四千名を超えました。

「三条その他条例」の普及にあたっては、制度制定、審査・運用体制整備、建築基準法の適用除外の対象物件としての指定を受ける際に必要な「保存活用計画」の作成、歴史的建築物（登録有形文化財候補等）の調査等、知識と実務経験豊富な建築士の存在が欠かせません。現在、愛媛県内子町における「三条その他条例」の検討過程においても専門家、愛媛県下の建築士、講習会を受講した職員との協働が図られ、運用の円滑化のための具体的な仕組みづくりと合わせて、次年度の条例制定に向けて具体的な検討が進んでいます。今後、同紙面及び冊子においても「三条その他条例」とヘリテージマネージャー(HM)の関連事例についてお伝えしてまいります。

HARNETの主な活動実績(二〇一七)

三月 第四回シンポジウム（横浜・関内メディアセンター）開催参加者二二〇名

四月 湘南邸宅文化ネットワーク協議会主催「その他条例」を中心とした歴史的建造物利活用に係る研究会第二期プログラム開始

喜多方市「登録文化財の現況調査と所有者の意向調査」開始

一〇月 内子町「内子町歴史的建築物保存活用検討委員会」開始

編集後記

●歴史的建築物の活用・振興政策は「誰が安全性に責任を持つのか」の議論とその具体的な制度設計なくしては前に進めない（はずである）。しかしながら、この問いにどう答え、現実的にどう解くかは一筋縄ではいかない。当然、行政だけでなく、大前提として所有者、技術者が持つとされるが、我が国ではそれらの意識が希薄である。また、活用となれば所有者だけでなく、管理者の責任も出てくるだろう。行政においては真面目な担当者であればあるほど「これまではどうしていたのか」という問いに実質的な安全性の担保の有無ではなく、行政手続き上の正当性の存在を主張するかもしれない。歴史的建築物を正の遺産として将来世代に継承できるか。鍵が各々の主体の掌中にある今、講じられる公共政策は文化財保護、町並み保存運動、歴史まちづくり、地方自治の真価を試すものでもある。(Z)



写真：富岡市 蓼塚製糸場

編集

歴史的建築物活用ネットワーク事務局  
山本玲子、中島宏典、西本千尋  
発行所・問い合わせ先

歴史的建築物活用ネットワーク  
Historic Architecture Network (HARNET)  
mail: [info@h-ar.net](mailto:info@h-ar.net)