

〈研究ノート〉

高崎市歴史的景観建造物登録制度における 「景観的」価値の検討

～ EU “Renovation Wave” を契機として～

澤田悠紀*・武田智行**

Takasaki City Historic Building Preservation Project:
Historic and Cultural Landscape in view of EU “Renovation Wave”

SAWADA Yuki & TAKEDA Toshiyuki

(Received 31 August, 2021 ; Accepted 22 October, 2021)

問題提起

近時、ESG（E: 環境 Environment, S: 社会 Social, G: ガバナンス Governance）の視点は、我々のあらゆる活動に際して無視できないものとなっている。とりわけ、温室効果ガス排出削減に代表される環境（Environment）への取組みは、地球規模での喫緊の課題となっている。

こうした環境への取組みとして注目すべきものとして、欧州委員会（European Commission）から2019年に公表されたEUの成長戦略である欧州グリーンディール（A European Green Deal）がある。

この欧州グリーンディールでは、主要な取組みの一つとして、「エネルギーと資源に効率的な建築および改修（Building and renovating in an energy and resource efficient way）」¹⁾が挙げられている。この取

組みは、建築物の建設、使用及び改修には膨大なエネルギーと資源の消費を要すること、また空調等により建築物が消費するエネルギーがEU域内でのエネルギー消費全体の約40%を占めることを踏まえ、EU及びその加盟国は、官民を問わず建築物の“renovation wave”（リノベーションの波）に参加する必要があるとするものである。

本稿において、この欧州グリーンディールに注目する理由は、第一に、これが気候中立の実現という目的を軸として、建築を含むあらゆる産業領域での抜本的構造的転換を行い、それを前提とした新たな産業構造の構築を試みるものであると考えられるためであり、第二に、EUがこうした試みをグローバルに拡大することを意図していると考えられるためである。

欧州グリーンディールにおける“renovation wave”の視点からは、例えば、

* 高崎経済大学経済学部経営学科・准教授

** 弁護士法人御園総合法律事務所・弁護士

ある歴史的建造物が美しい街並みの形成に寄与するものであったとしても、そのエネルギー効率が極めて悪いものであれば、環境負荷の観点からその存続に疑問が呈されることもありうることとなる。すなわち、その歴史的建造物が、美しい街並みの形成に寄与していたとしても、それにより環境負荷が正当化されるものではない。

本稿は、歴史的建造物における景観的価値について、これを市民生活の連続性の視点から把握する立場をとる。かかる立場からは、時代の要請に応じた環境負荷の低減もまた、それが市民生活における価値や要請に資するものである以上、その景観的価値の要素となると考えられる。

歴史的建造物の景観的価値は、市民生活における価値や要請の変化に伴って変化するのである。しかし、我々が、こうした景観的価値の変化を適時適切に把握し、良好な景観の形成に向けての取組みに反映させることができるかは別の問題である。本稿で指摘する「高崎市歴史的景観建造物登録制度」においても、こうした「景観的」価値の客観的変化と我々の主観的認識のギャップの問題を孕むと指摘することも可能と考えられる。

そして、こうしたギャップは、極めて深刻な結果を惹起することが懸念される。価値の対立の誤認により、環境負荷を理由とした歴史的建造物が取り壊されてしまう虞すらあるためである。すなわち、本来は景観的価値に組込まれるべき環境に関する価値が、これに組込まれず、別個の対立する価値であると誤って認識された場合、これを統合するための取組みがなされることなく、価値の選択の問題として処理されることが考えられる。そして、“景観”と環境の二者択一の問題として、環境が選択されることにより、歴史的・文化的価値を有するもののエネルギー効率の

悪い建築物が取り壊されるという結果となることとも十分に考えられることである。

こうした視点から、今後の歴史的建造物における景観的価値の検討に際して、環境への取組みとの整合は極めて重要であると考えられるところであり、様々なレベルでの環境への取組みの動向を注意深く観察しなければならないと考えられる。

本稿は、かかる問題意識に基づき、欧州委員会が今後グローバルに拡大することを意図する“renovation wave”と「高崎市歴史的景観建造物登録制度」を題材として、作業仮説を検討したものである。

今後の研究においては、検討枠組みの検証を行うとともに、高崎市以外の地方公共団体の制度の調査を行い、都市の景観のあり方とそれを支える制度の検討を行うことを予定している。

1. EUによる国際的ルール形成戦略

1.1 欧州グリーンディール

2019年に発足した、初の女性委員長であるウルズラ・フォン・デア・ライエン (Ursula von der Leyen) を長とする欧州委員会 (European Commission) は、2019年から2024年までの5年間にわたり取り組むべき6つの優先課題 (6 Commission priorities for 2019-24) として、次のものを挙げている。²⁾

- ・ 「欧州グリーンディール (A European Green Deal)」
- ・ 「人々のための経済 (An economy that works for people)」
- ・ 「デジタル時代にふさわしい欧州 (A Europe fit for the digital age)」
- ・ 「欧州の生き方の推進 (Promoting our European way of life)」
- ・ 「世界における、より強い欧州 (A

stronger Europe in the world)」

・ 「欧州民主主義の新たな推進 (A new push for European democracy)」

欧州グリーンディールは、こうした6つの優先課題の最初に挙げられているものである。欧州委員会は、環境政策を、雇用創出と温室効果ガス排出量削減を両立させるものとして、EUの成長戦略に統合したものと位置付ける。2019年12月11日に採択・公表された欧州グリーンディールに関する欧州委員会の「指針 (Communication)」においては、次のように宣言されている。

本指針は、EUとその市民のための欧州グリーンディールを定めたものです。これは、今世代の決定的なタスクであるところの気候と環境関連の課題に取り組むという欧州委員会のコミットメントを再設定するものです。年を追うごとに、大気は温暖化し、気候は変化しています。地球上に生息する800万種のうち100万種が絶滅の危機に瀕しています。森林や海洋は汚染され、破壊されています。

欧州グリーンディールは、このような課題への対応策です。これは、EUを、2050年には温室効果ガス排出量正味ゼロ、かつ、経済成長と資源利用とが切り離された (decoupled) 近代的で資源効率の高い競争力ある経済を備えた、公平で豊かな社会へと転換することを目的とした、新しい成長戦略 (new growth strategy) ³⁾ です。

欧州グリーンディールは、大きな変革をもたらす一連の政策をデザインする必要性に言及する。これは、経済、産業、生産と消費、大規模インフラストラクチャー、運輸、食料と農業、建設、税制及び社会福祉のあらゆるところでのクリーン・エネルギー供給政策の見直しを要するとしている。

これらの取組みの中核となる欧州気候法 (European Climate Law) ⁴⁾ の法案は、2020年3月に欧州委員会から提出され、同年9月17日に2030年までの温室効果ガス排出削減目標の引上げ (1990年水準の40%から、すくなくとも55%への引上げ) を含む修正提案がなされた⁵⁾。その後、2021年4月に欧州議会 (European Parliament) とEU理事会 (Council) での暫定合意を経て、同年6月24日に欧州議会による決議、同月28日にEU理事会による承認がなされており、公布手続等を経て発効する。これにより、温室効果ガス排出量正味ゼロとする2050年の目標及び1990年水準よりすくなくとも55%削減するという2030年の中間目標は、EU加盟国の法的義務となっている⁶⁾。

また、欧州グリーンディールは、「EUのすべての政策においてサステナビリティを主要な観点に含めること (Mainstreaming sustainability in all EU policies)」を掲げたいえで、ファイナンスにも重点を置き、2030年の中間目標達成等のためには、2,600億ユーロの追加投資が必要であるとしている⁷⁾。こうした投資への需要に対応するために、サステイナブル投資支援のための特定財源とグリーン投資のためのフレームワークの提案を含む、サステイナブルな投資計画を用意するものとしている。

その一環として、欧州委員会は、EU内のすべての施策においてその25%を気候に関する取組みに割くことを提案しており、その

取組みに対する EU 予算からの支援を検討している。これらの財源として、ノン・リサイクル・プラスチック包装物に対する課徴金 (Levy) と欧州炭素排出量取引制度 (EU-ETS: EU Emission Trading System) でのオークションが挙げられている。

本稿において特に重要と考えられるのは、欧州委員会が、かかる欧州グリーンディールの目的の実現は、EU 単独での取組みでは困難としている点である。EU は、気候中立実現に向けた国際的取組みを主導し、志を同じくする諸外国との連携を構築する一方で、EU 域内企業のサプライチェーンの維持や競争力確保の観点から、非協力的な国への対抗措置の必要性を認識している⁸⁾のである。

1.2 CBAMにみる非協力国への対抗措置

EU の施策に非協力的な国への対抗措置として検討されているものの代表的な例として、炭素国境調整措置 (CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism) が挙げられる。これはカーボン・リーケージ (Carbon Leakage) 問題への対応を目的としたものである。つまり、EU 域内で炭素排出量を低減したとしても、炭素排出量低減への取組みが十分ではない EU 以外の地域からの製品が EU 域内へ流入するとなると、地球全体で考えた場合には炭素排出量の大きな低減にはつながらない。また、炭素排出量低減の取組みが十分ではない地域の企業は、EU 域内の企業よりも環境対応コストを少なくすることができるので、安価に製品を作ることが可能となる。このことは、EU 企業の炭素排出量低減に向けた取組みへの意思を挫く虞があり、また、EU 企業が製造拠点を EU 域外へ移転することにもつながりかねない。

CBAM は、こうしたカーボン・リーケージ問題に対応し、EU 企業の競争力を確保しつ

つ、地球全体での炭素排出量低減を実現するために、EU 域外からの輸入製品に対して炭素排出負担の国境調整を行うものである。

EU は、2023年の CBAM 導入を目指しており、その適用対象は、欧州炭素排出量取引制度 (EU-ETS) のもとで取引される全ての輸入製品とすることが検討されている。

これに関連して EU-ETS 自体の対象拡大も検討されている。例えば、航空便について、これまで EU 域内を運行するもののみが EU-ETS の対象とされていたが、EU 域内と域外とを往来する国際航空便への対象とすることが検討されている。その他、海運、自動車等による運輸、ビルなどで使用される暖房部門への適用対象の拡張が検討されている。

CBAM の導入は段階的に行われ、当初は、鉄鋼やセメント等の相対的に生産工程が複雑ではない製品が対象になるものと予想されている⁹⁾。

1.3 “The EU as a Global Leader”

このように、欧州グリーンディールとは、EU 域内において気候中立の実現という目的を軸として、投資、製造、物流等のあらゆる領域での構造的転換を行い、それを前提として新たな産業構造の構築を試みるものであり、それに加えて、EU 市場の影響力を背景として、EU 以外の国・地域へもこの流れを拡張しようとするものである。

この点において、欧州グリーンディールは、EU の有効な「成長戦略」であると考えられる。すなわち、欧州グリーンディールは、気候中立というそれ自体に対しては異論を唱え難い価値を基礎とした、産業構造レベルでのルール形成戦略である。

近時、このようなルール形成を通じた市場形成戦略は我が国においても注目されており、経済産業省等で研究・検討が進められて

¹⁰⁾ いる。こうした文脈からは、“The EU as a global leader”として、EUが国際的な気候変動や環境破壊への取り組みを主導していくことを掲げた欧州グリーンディールは、我が国の産業構造にも少なからぬ影響力をもたらさしめるものとして、特に重要な意義を有するものと考えられる。

2. Renovation Wave

2.1 低炭素建築物

我が国において「高気密高断熱住宅」や「省エネルギー住宅」が意識されるようになって久しい。現在では、「都市の低炭素化の促進に関する法律」（平成二十四年法律第八十四号、通称：エコまち法）により、国土交通省の定める「低炭素建築物」には、税制優遇、住宅ローン借入金利の引き下げ、容積率の不算入、日本政策金融公庫による特別利率での融資等が認められる。2017年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略 2017」においては「民生部門の省エネを推進するため、2020年までに、規制の必要性や程度、バランス等を十分に勘案しながら、新築住宅・建築物について段階的に省エネルギー基準への適合を義務化」をすることとされるなど、近年、行政からの働きかけが多く見られるところである。

気候中立的な建築物としては、物理学者ヴォルフガング・ファイトが導き出したドイツにおける住宅の省エネルギー基準に則った「パッシブハウス」が世界的に注目を集めていることに代表されるように、我が国においても、冬の厳しい寒さに耐える欧州北部の環境先進的な建築技術が、北海道を起点として幅広く参照されてきた。¹¹⁾ 地球温暖化による影響が広がる昨今は、冷房の効きが良いという点から、熱損失の少ない省エネルギー建築

物が沖縄など列島南部に至るまで注目されている。

2.2 New European Bauhaus

このように、欧州北部において発達した省エネルギー建築の技術が我が国において参照されてきたことは周知のとおりであるが、その技術力を背景に、欧州委員会は、新たに“New European Bauhaus”¹²⁾と名付けられた建築イニシアチブを開始している。このイニシアチブは「芸術、文化、社会的包摂、科学、技術の交錯するところに位置し、未来の生活様式をデザインするための出会いの場を提供する、創造的で学際的なイニシアチブです。グリーンディールを私たちの生活の場にもたらし、私たちの心と魂にとって持続可能かつ包括的で美しい未来を想像し構築するために、皆で努力しようと呼びかけるものです¹³⁾」と説明される通り、欧州グリーンディールを強く意識したものであり、1920年代のバウハウスがそうであったように、2020年代における世界の建築に変革をもたらそうとするものである。

具体的には、フォン・デア・ライエン委員長が「私は、NextGenerationEUがEuropean renovation waveを起こし、私達のEUを循環型経済のリーダーとすることを望んでいます。もっとも、これは単なる環境や経済のためのプロジェクトではありません。ヨーロッパの新しい文化的なプロジェクトである必要があります¹⁴⁾」と述べるように、既存建築物の改修 (renovation) が、EUの刷新 (renovation) 的なグリーンディールにおいて重要な位置を占めることが明示されている。

1920年代のバウハウスが我が国の建築界に大きな影響を与えたように、この2020年代の新たなバウハウス運動もまた、大きな影響を与える可能性がある。少なくとも、その

ような影響力があるべきことをEUが企図していることは、今後、建築業界、さらには行政において無視できないものとなることが予想される。

このように、既存建築物、とりわけ歴史的建造物の改修の重要性が国際的に増大するなか、我が国における行政による取り組みの一例として、ここで「高崎市景観建造物登録制度」を取り上げ、検討する。

3. 高崎市歴史的景観建造物登録制度

3.1 概要

高崎市は、江戸時代には高崎藩の城下町であるとともに中山道における主要な宿場町として、地域の政治・経済の中心として栄えてきた街である。また、近隣の前橋市や伊勢崎市と比較して、太平洋戦争の戦災による街並みの消失も少なかった。そのため、現在も商家や養蚕農家等の古民家が残っている。また、郊外も豊かな自然が残されている。

高崎市は、こうした歴史的建造物や自然によって構成される景観を重要な資産として捉え、景観法を踏まえて2009年（平成21年）に高崎市景観計画の策定（2011年第一次改訂）及び高崎市景観条例を改正し、2010年には「自然と人工物との調和、新しいものと古いものの調和、あるいは、街並みと個々の建物との調和を大切にしながら、高崎らしい風景をつくっていくため」に「高崎市景観色彩ガイドライン」を定める等により、その維持・整備・発展の取り組みを行っている。

こうした取り組みの一環として、高崎市は「景観的に価値があると認められる歴史的な建造物を将来の高崎市民に引き継ぐため」に「高崎市歴史的景観建造物登録制度」（以下、本登録制度とする）を設け、制度が定める条件を満たす建築物を「歴史的景観建造物」又は

「特定歴史的景観建造物」として認定し、その保全・活用に関する支援を行っている。

本登録制度の対象となる建築物については、「個人所有の養蚕農家や町家などの住宅とそれらに付属する塀、門、蔵などの建造物で、次の①から⑤のすべてを満たす建造物を対象とします（寺社は除く）」とされており、次の条件が挙げられている。

① 築50年以上を経過している（昭和46年以前に建築されたもの）

② 所有者に保全・活用する意思がある

③ 老朽化が著しくなく、修復・活用が見込める

④ 地域の良好な景観形成に寄与している

⑤ 国・県・市の指定重要文化財や登録有形文化財、景観重要建造物になっていない

こうした条件を満たし、本登録制度の対象となった建築物に対してなされる支援は、次のとおりである。

- ・ 歴史的景観建造物

- ⇒ 建造物の保全のための無料相談

- ・ 特定歴史的景観建造物

- ⇒ 建造物の保全のための無料相談

- ⇒ 外観修繕工事にかかる費用（税抜き）の3分の2以内を助成（限度額300万円）

※但し予算の範囲内で

そして、「歴史的景観建造物」に登録及び「特定歴史的景観建造物」に認定された建築物の所有者は、当該建築物の保全・活用に努めること及び破損・滅失があった場合には速やかにその旨を高崎市都市整備部都市計画課景観室（以下、景観室とする）に対して届け出ることが求められる。また、「特定歴史的景観建造物」に認定された建築物の所有者については、現状変更の際し景観室への届出が求められる。

3.2 「景観」建造物の意義

制度の検討にあたっては、まず、その目的を明確にする必要があると考えられる。そのため、本登録制度の検討を行うにあたって、その目的を確認したい。

前述のように、本登録制度の目的は「景観的に価値があると認められる歴史的な建造物を将来の高崎市民に引き継ぐ」ことである。そこで「景観的」価値の意義が問題となる。

しかし、執筆者が確認する限りにおいて、公表されている本登録制度に関する資料には「景観」の定義は認められない。また、本登録制度の関連法令である、景観法や高崎市景観条例においても、「景観」の定義はなされていない。もっとも、例えば金融商品取引法における「勧誘」もその一つであるように、法令における基礎的概念の定義が開かれたものであることは、必ずしも特異なことではない。¹⁶⁾

景観法は、2003年（平成15年）に取りまとめられた「美しい国づくり政策大綱」における「15の具体的施策」の一つである「④景観に関する基本法制の制定」として、2004年（平成16年）に制定されたものである。同法は、「良好な景観の形成」の促進を目的としたものであり、第七条に定義規定を置くが、ここには「景観」の定義は含まれていない。また、「美しい国づくり政策大綱」においても、「景観」の定義はなされていない。

また、「良好な景観の形成」について必要事項等を定めるとする高崎市景観条例においても、「景観」の定義は行われていない。同条例は、第二条第二項において、第一項で定義する「工作物」を除き、「この条例で使用用語の意義は法〔景観法一筆者注〕において使用する用語の例による」としているが、景観法に「景観」の定義はないことは前述の

とおりである。

このように、関連法令を含めて本登録制度の内部では「景観」の定義はなされていない。そのため、法文から「景観的」価値そのものを直接的に特定することはできない。

しかし、他方で、「景観的」価値が認められる建築物とは、「良好な景観」の形成に寄与するものであると考えられるところであり、景観法では基本理念を定める第二条において「良好な景観」について次のように詳細な言及がなされている（下線は筆者）。そのため、「景観的」価値は、「良好な景観」の検討を通じて、限定的ながらも機能的に定義することは可能であると考えられる。

（基本理念）

第二条 良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない。

2. 良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものであることにかんがみ、適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備及び保全が図られなければならない。
3. 良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない。
4. 良好な景観は、観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割を担うものであることにかんがみ、地域の活性化に資する

よう、地方公共団体、事業者及び住民により、その形成に向けて一体的な取組がなされなければならない。

5. 良好な景観の形成は、現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであることを旨として、行われなければならない。

ここで、「良好な景観」の意義を検討すると、景観法第二条各項のうち、特に「良好な景観」の要素又は性質について言及しているのは、第二項及び第三項であると考えられる。すなわち、「良好な環境」は、「地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるもの」であり、「地域の固有の特性と密接に関連するもの」であるとしている。そして、この両者は、実質的にはほぼ重複する内容を指しているものと考えられる。それは、後者で挙げる「地域の固有の特性」の主な要素は、前者で挙げる「地域の自然、歴史、文化等」や「人々の生活、経済活動等」であると考えられるためである。

そして、第二項の法文は、「地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和」として「地域の自然、歴史、文化等」と「人々の生活、経済活動等」とを対置する。しかし、「自然」と「人々の生活、経済活動等」との対置についても検討の余地もあると考えられることを留保しつつ、また、本稿が主な対象としている都市の景観との関係においては「自然」を検討範囲から除くものとして、すくなくとも「歴史、文化」は、「人々の生活、経済活動等」の蓄積であり、現在において営まれている「人々の生活、経済活動等」も「歴史、文化等」を形成し続けているものである。こうした「歴史、文化」と「人々の生活、経済活動等」との関係を検討するのであれば、「歴史、文化等と人々の生活、経済活動等の

調和」における「調和」とは、法文のテキストのとおり「歴史、文化等」と「人々の生活、経済活動等」とを対置の上で、その整合を図るものと解するのではなく、「人々の生活、経済活動等」の蓄積による「歴史、文化等」の形成過程に着目したものであり、過去から未来への一連の時間の流れの中に現在が不整合なく位置づけられることを指すものと解される。すなわち、現在の「人々の生活、経済活動等」が、過去からの継続性及び将来に向かっての持続可能性を有していることを指すものとする。

もちろん、法文のテキストのとおり「歴史、文化」と「人々の生活、経済活動等」とが対置されるものとも考える。しかし、こうした考え方は、雑学的な知識に対する欲求を刺激し、これを満たすものであるかもしれないが、それを越えるものを伴うものとは考え難い。こうした考え方は、それぞれ切り離され、固定された過去の「歴史、文化等」と現在の「人々の生活、経済活動等」との観念を前提とするものと思われる。しかし、こうした切り離され、固定された過去なのであれば、現在の「人々の生活、経済活動等」と整合させる実際上の要請があるとは考え難い。また、極論すれば、切り離され、固定された過去と現在との対置と整合の検討なのであれば、別々の地域での過去と現在との間ででも不可能ではないのであり、必ずしも第三項で挙げられている「地域の固有の特性」に結び付くものではない。こうしたことから、「良好な景観」との関係では、「歴史、文化等」と「人々の生活、経済活動等」とは、対置して把握されるべきではない¹⁷⁾。

こうしたことから、「良好な景観」には、過去からの継続性と将来に向かっての持続可能性を有する市民生活が営まれていることが要素として含まれると考えられる。これは、

過去から未来への時間の連続の中で把握される現在の問題であり、現在において保存される固定された過去の問題ではない。

そして、建築物は、世代を超えて市民生活の主要な物的基盤として存続し、その継続性及び持続可能性の強固な基礎となりうる点に、「良好な景観」との関係における大きな意義が認められるものであると考える。

こうしたことから、本稿では、「景観的」価値そのものの定義は留保しつつも、建築物に「景観的」価値が認められるための必要条件には、その建築物が市民生活の連続性（本稿では、過去からの継続性と将来に向かっての持続可能性をあわせて連続性と呼ぶものとする）の基礎を提供しうるものであることが求められるという考え方を前提に、この限りにおいて本登録制度の目的を把握し、その検討を行うものとする。

3.3 登録条件

このように、「景観的」価値とは、市民生活の連続性の基礎の提供を必要条件とするものとする立場からは、市民生活において建築物が継続的に利用されることが、建築物の外観の維持と同等又はそれ以上に、重視されることとなる。

こうした視点から、あらためて本登録制度における「歴史的景観建造物」の条件を検討すると、本登録制度における「歴史的景観建造物」の登録条件は、「良好な景観」の整備という制度目的に沿って適切に設定されていると考えられる。

前述の5つの条件のうち、まず、「①築50年以上を経過している（昭和46年以前に建築されたもの）」という条件は、市民生活の物的基盤として、世代を超えて存続してきたことを求めるものであり、主に過去からの継続性にかかるものと解される。

次に、「②所有者に保全・活用する意思がある」及び「③老朽化が著しくなく、修復・活用が見込める」という条件は、主に将来への持続可能性にかかるものと解される。すなわち、建築物に対して将来に向けて市民生活の物的基盤足りうることを求め、市民生活上の最も密接な関係を有しているその所有者に対して建築物を市民生活における使用を行う意思があるか否かを確認するものであると解される。これらの条件において「活用」という表現が用いられていることは、注目すべき点であると考えられる。ここには、何らかの用途で使われている、すなわち使用されていないことを否定するという消極的なものではなく、効果的に使用するという、より積極的な意義が含まれているものと解される。そして、効果的な使用については、何との関係における効果を検討すべきか、すなわちその目的が問われるが、これはやはり市民生活であると考えられる。

これらの登録条件により、「歴史的景観建造物」の市民生活の連続性の基礎を提供するものであるという「景観的」価値が確認されるものと解される。

そして、「④地域の良好な景観形成に寄与している」という条件は、実質的には、建築物に求められる条件ではなくむしろ結論としての評価であるとも解されるものではあるが、制度目的から直接に導かれるものであり、建造物が「歴史的景観建造物」に該当するかどうかについて、制度目的を踏まえた諸事情の総合考慮を踏まえた判断の妥当性を確保するために必要な条件であると考えられる。

また、「⑤国・県・市の指定重要文化財や登録有形文化財、景観重要建造物になっていない」という条件は、限られた資源の適正配分の観点から必要な条件であると解される。

このように、本登録制度における「歴史的

景観建造物」の登録条件は、制度目的に沿って、適切に設定されているものと考えられる。

3.4 費用助成における課題

他方で、こうした条件を満たして登録された建築物に対する本登録制度における主な支援である費用の助成の対象が、外観修繕工事に限られていることは、形式的にも、実質的にも、目的に対する手段として不足の虞があると考えられる。

まず、「歴史的景観建造物」の登録条件に、「②所有者に保全・活用する意思がある」及び「③老朽化が著しくなく、修復・活用が見込める」という条件を含め、建築物の「活用」を求めていることと照らすと、費用の助成の対象を外観修繕工事に限ることは、制度内部での不整合とも指摘されうる。それは、外観修繕工事は「保全」や「修繕」に寄与するところは大きいものの、「活用」への寄与は限られると考えられるためである。本登録制度が、建築物の「修復・活用」と、その所有者による「保全・活用」を通じて、「歴史的景観建造物」を将来に引き継ぐことを目的とするものであるならば、「修復」及び「保全」と並列にある「活用」をも視野に入れた内容の支援を備えるべきであろう。

この点、実効性の観点からの懸念がより大きく、深刻であると考えられる。市民生活の連続性の基礎の提供を必要条件とする「景観的」価値の視点からは、建築物の外観と同等又はそれ以上に、市民生活における建築物の継続的利用と、その前提となる建築物の性能が重視されることとなる。

ここで、建築物が、市民生活の基盤として利用されるためには、時代の要請に応じた用途にかなう性能を有していることが求められる。かかる性能を有さない建築物は、早晚人々の利用から遠ざかることとなる。このことは、

その建築物における市民生活の持続可能性の低下を意味する。そして、その建築物が利用されなくなった場合には、その建築物における市民生活の継続性は断絶し、持続可能性も事実上喪失することとなる。このような状態になった建築物は、「良好な景観」の構成要素たりえない。つまり、建築物に「景観的」価値が認められるためには、市民生活の中での継続的利用が求められ、継続的利用のためには時代の要請に応じた用途にかなう性能が求められる。当然のことではあるが、この点はあらためて確認する必要があると考えられる。なお、「歴史、文化等」と「人々の生活、経済活動等」とを対置して「良好な景観」を考える場合、こうした観点は薄れていくものと考えられる。建築物を固定された過去として保存するというのであれば、現在における利用のあり方は付随的論点に留まるためである。

そして、建築物に求められる性能の水準は、技術の進歩等による人々の生活水準の向上に伴い、時間の経過とともにこれまで高まってきたものであり、今後も高まっていくものと考えられる。そのため、建築物の継続的利用のためには、適宜の改修を通じた性能向上が求められることとなる。欧州グリーンディールにおける“renovation wave”は、まさしくここに力点を置いているのである。

ここで、本登録制度の対象となるべき建築物の多くは、性能向上の必要性が高い一方で、その工事にかかる制約も大きいものと考えられる。例えば、古民家等の伝統的木造建築は、近時の建築に比べると断熱性能に劣ることは否めない。これは建築物に求められる基本的な要請である住空間の快適さ及び気候中立性に大きくかかわる問題である。そのため、断熱性能向上のための改修が必要となるが、とりわけ外観を維持しようとした場合には、工

事に対する制約は大きい。この制約は、費用対効果の観点からは必ずしも最善とは言えない工法を取って選択することによる金銭的負担の増大につながりがちである。例えば、北海道においては建物の断熱性能が重要であるところ、函館市の歴史的建造物の外壁は主に板張り（下見板）であるため一旦板を外して断熱改修後に復旧することが可能であるものの、芽室町の歴史的建造物の外壁は（今日ほぼ施工されることのない）真壁造りの土塗り壁であることから外壁の断熱改修工事に困難を伴うことが国土交通省にも報告されている¹⁸⁾。外壁工事が制限される際には、主に、屋根、床、サッシの工事を検討することになる。とりわけ、屋根は、熱負荷が大きい一方で、外観への影響という観点からの工事の許容性も比較的高いと考えられている。もっとも、伝統的木造建築の外観を完全に維持しつつ断熱性能を向上させることにはいずれにせよ制約があるため、例えば、床暖房の設置等、内部からのアプローチによる目的実現もあわせて考えることも必要となり、金銭的負担が増大する。そして、かかる金銭的負担の増大に耐えられない場合には、性能向上そのものの断念をもたらすこととなる。

前述のとおり、建築物に「景観的」価値が認められるためには、その継続的利用が重要な考慮要素であり、継続的利用がなされるためには、時代ごとの人々の生活水準を踏まえた性能を有していることが重要である。そして、「歴史的景観建造物」の対象となる建築物には、典型的に性能向上のための必要性が高いと考えられる一方で、制約が大きい。

そうであるならば、「景観的」価値の観点からの支援は、建築物の性能向上にも置かれるべきであり、特に建築物の外観維持の基礎となる建築物の「活用」に向けた性能向上のための工事にかかる費用を助成することもま

た、本登録制度の趣旨・目的に沿ったものであると考えられる。仮に、「歴史的景観建造物」の外観という観点からの議論に限るとしても、建築物の性能向上のための工事における制約や負担の多くは、その外観維持の要請そのものに起因するものである点を無視できないからである。

しかしながら、こうした性能向上のための工事にかかる費用は、本登録制度の助成の対象にはならないと考えられる。建築物の断熱性を高めるためには、断熱材の追加又は高性能な断熱材への交換が求められるが、こうした断熱材の追加・交換にかかる工事は「外観修繕工事」には含まれないと考えられる。また、断熱性能向上のための工事を行うとしても、外観維持のための制約から標準的な工法以外の特異な工法を採用すること等により、費用の増加も想定されうるが、こうした場合の増加費用が「外観修繕工事」にかかる費用に含まれるとも考え難い。また、断熱性能向上のための工事を行う際には、現状変更として届出が求められるものと考えられるところ、これが所有者の負担となりうることにも留意が必要である。

本登録制度での工事費用の助成が「外観修繕工事」に限られる理由として、建築物の性能向上の便益を受けるのは当該建築物の所有者に限られるということが挙げられるかもしれない。しかし、建築物の性能向上は、建築物の継続的利用を介して「景観的」価値に関わるものである。短期での直接的な便益が建築物所有者に限られることを理由として、性能向上のための工事にかかる費用を助成の対象たりえないものであるとするのであれば、他の多くの助成制度に対してもその対象の見直しが求められることになるものと思われる。

また、助成対象となりうる範囲を拡大する

ことに伴う財源の問題も指摘されるかもしれないが、助成対象となりうる範囲を拡大したからといって、実際にこれに当てはまる全てに対する助成を行わなければならないというものではないことは当然である。専ら財源の分配をどの様に行うかの問題であり、直ちに「外観修繕工事」にかかる費用を助成対象から除外することになるとは考えられない。

加えて、前述のように、建築物の外観維持と性能向上の両立には限界がある場合が少なくないことを考慮すると、「歴史的景観建造物」の用途変更のための費用についても、助成の対象とすることも検討すべきであると考えられる。建築物の継続的利用が、時代の要請により変化する用途と性能のバランスに基礎づけられるものであるとき、仮にその性能を変更することができない場合には、継続的利用のためには用途を変更するより以外にないためである。こうした用途変更のための費用の助成についても、何をどこまで対象とするかは問題となるものの、「景観的」価値の視点からは、直ちに助成対象から除外される性質のものではないと考えられる。

このように、本稿は、市民生活の継続性及び持続可能性を要素とする「景観的」価値の視点から、歴史的景観建造物に対しても、時代の要請に応じた性能が求められると考えるものであり、そのため、「歴史的景観建造物」の保存のための経済的支援を行うのであれば、建築物の性能向上のための工事にかかる費用や用途変更のための費用の助成も検討の俎上に載せるべきであると考えられるものである。

例えば、ある「歴史的景観建造物」が住宅であるとき、その住宅の歴史的・文化的価値とともに、住宅としての価値が重要であり、両者が一体となってその「歴史的景観建造物」の「景観的」価値を構成すると考えられる。

すなわち、「歴史的景観建造物」は、こうした「景観的」価値を有しているからこそ、過去から現在までの歴史的・文化的価値の蓄積を維持しつつ、将来に向けての歴史的・文化的価値の新たな蓄積の基盤となることを通じた「良好な景観」の形成に対する寄与をなしうるものである。そして、多くの歴史的建造物で大きな問題となるのは、上述の例での住宅としての価値の維持である。残念ながら、現状の本登録制度ではこれに対する手当がなされていない。本稿は、この点の本登録制度の改善に向けて検討すべき最大の課題であると考えられる。これに関連して、「美しい国づくり政策大綱」は、「II 美しい国づくりのための取り組みの基本的考え方」において「(1) 取り組みの基本姿勢」の一つに「市場機能の積極的な活用」を挙げ、「良好な景観形成が自律的に進むためには、住宅や建築物等の市場において、良好な景観の形成・保全に向けて各主体にとって経済的インセンティブが働くよう景観的な価値が適正に評価される等の環境整備を図り、市場機能を活用した景観の形成を促進することが重要である」と指摘するが、ここでの内容は、「良好な景観」形成に向けての取り組みではなく、「良好な景観」が実現された状態であると考えべきである。市民生活を含む「良好な景観」は、その定義上、市場も関与しながら自律的に形成されるものであり、同様に景観的価値を有する建築物は、その定義上、市場機能に適合すると考えるものであるためである。

また、「歴史的景観建造物」の改修へのより広範囲での助成は、地域経済の活性化の観点からも検討に値するものと考えられる。地域性・個別性の高い「歴史的景観建造物」の維持・改修は、工業化・規格化に適さず、各地域の伝統や個々の建物の状態に応じた職人的対応が求められるところであり、その担い

手としては大手ハウスメーカーよりも地域の小規模工務店等が有力であると考えられるためである。欧州グリーンディールにおいても、“renovation wave”は、建築セクターの活性化となるとともに、地方の中小企業を支援する機会となるとの指摘がなされている。

おわりに

本稿は、このように、「景観的」価値を市民生活の連続性の視点から把握する立場から、「高崎市歴史的建造物登録制度」を題材として作業仮説を検討したものである。建築物の「景観的」価値は、今後、欧州グリーンディールにおける“renovation wave”のような新たな価値観や要請を取り込み、変化していくものと捉えられる。

市民生活における利用を基礎とした「景観的」価値の観点からは、建築物の性能の向上は、建築物に対する内在的要請に基づくものとも言う。建築物の「景観的」価値という問いを立てたとすると、これは時代や場所を問わず常に生じうる要請であり、近年の急速な技術の発展とそれに伴う生活水準の向上により、現代的問題として顕在化したものであると整理することも可能であると考えられる。他方で、“renovation wave”は、建築物に対する新たな外部的要請と整理することができるものと考えられる。

そして、景観法の制定等の「良好な景観」の形成に向けた取組みそのものが、異なる価値観に基づいた過去に対する反省である。こうした経緯に照らしても、「景観的」価値は、我々の社会における根本的な価値に立ち返った検討を求めるものであると考えられる。「高崎市歴史的景観建造物登録制度」をはじめとする行政による取組みは、こうした「景観的」価値の変化に対応していくことにより、その

実効性をより良く維持することが可能となると考えられる。

こうした作業仮説を踏まえて、今後の研究においては、検討枠組みの検証を行うとともに、他の国内外の地方公共団体の制度の調査を行い、都市の景観のあり方とそれを支える制度の検討を行うことを予定している。

本稿では、専ら都市の景観についての歴史的・文化的側面に着目して「景観的」価値の部分的な定義を行ったものの、「景観」そのものの定義は棚上げしたままである。本稿での検討が及ぶ範囲は、専ら、都市の景観についての歴史的・文化的側面に限られたものであり、例えば、自然の景観には及ばない。しかし、景観の問題は、都市の景観に限ったものではない。そのため、都市以外の自然などを含む包括的な「景観」概念を明らかにすることが必要であると考えられる。これにより、景観に関する様々な取組みの対象をより明確にすることができ、その実効性・効率性を向上させることができると考えられるためである。この点についても、引き続き今後の研究の対象としていきたい。

*** 本研究は JSPS 科研費 16K21423 「建築・都市景観と知的財産法制度に関する研究」の助成を受けたものです。This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 16K21423.

〔注〕

- 1) 群馬県統計情報提供システム (<https://toukei.pref.gunma.jp/nrc/>) による。
 - 2) キャッサバには大きく甘味種と苦味種がある。苦味種は青酸を含んでいるため、水さらしなどの処
- 1) 欧州委員会による ‘Horizon 2020 Work Programme 2018-2020, Decision C(2020)6320’ E (2020年9月17日)は “Call - Building a low-carbon, climate resilient future: Research and innovation in support of the European Green Deal” の Area 4として “Energy and resource efficient buildings” を掲げ “LC-GD-4-1-2020: Building and renovating in an energy and resource efficient way” についてのプロポーザルを募ったものである (p.103)。締め切りは2021年1月27日、予算983.000.000 €のところ、同年5月27日のアップデートによれば、116件の応募があり、うち38件が採択され、採択されたプロポーザルにおいて申請される予算の合計額は 688.172.241.73 €となっている [<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/lc-gd-4-1-2020>] (最終アクセス: 2021年8月20日)。2021年9月に合意書が取り交わされた後に、具体的なプロジェクトの概要がCORDIS [<https://cordis.europa.eu/projects/en>] において公表される予定である。
 - 2) Ursula von der Leyen, ‘Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024: A Union that strives for more: My agenda for Europe’ European Commission (2019年7月16日)
 - 3) European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions’ COM(2019) 640 final (2019年12月11日)
 - 4) ‘Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999’ (‘European Climate Law’)
 - 5) ‘Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)’ COM(2020) 563 final (2020年9月17日)
 - 6) 欧州気候法は、規則 (Regulation) であり、EU加盟国の国内立法なく、加盟国の個人及び法人に対して法的拘束力を有する。
 - 7) 前掲注3) p.15
 - 8) 前掲注3) p.2
 - 9) ただし、CBAMには、内外無差別等のWTOルールとの抵触の虞がある等の論点もあり、導入にあたってはこれらの解決が必要となる。
 - 10) 経済産業省産業技術環境局基準認証政策課「令和3年度産業標準化推進事業委託費(戦略的国際標準化加速事業:我が国の国際標準化戦略を強化するための体制構築)に係る公募(入札可能性調査)について」(2021年1月14日)等参照。
 - 11) 北海道防寒住宅建築促進法(昭和二十八年法律第六十四号)等参照。
 - 12) 各言語において呼称は異なる。例として、

仏語では Le nouveau Bauhaus européen,
独語では Das neue Europäische Bauhaus
とされている。英語のウェブサイトとして
{[https://europa.eu/new-european-bauhaus/
index_en](https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_en)}（最終アクセス：2021年8月20
日）。

- 13) 前掲注12)
- 14) 前掲注12)
- 15) 高崎市都市整備部都市計画課景観室「高崎市景観色彩ガイドライン：高崎市景観計画における色彩の景観形成基準」（2020年6月）
- 16) なお、岩波書店『広辞苑（第七版）』では、「景観」は「①風景外観。けしき。ながめ。また、その美しさ。『雄大な一』②自然と人間界のことが入りまじっている現実のさま。」とされている。
- 17) 「良好な景観」との関係を離れて、例えば、博物館の展示であったとしても、現在とは切り離された固定的な過去のみを取り扱っているのであれば、単なる物品の陳列であり、博物館の企画というべきものではないように思われる。
- 18) 国土交通省都市局「平成26年度 歴史的風致維持向上推進等調査『景観維持・保全のための木造建築物の温熱環境の改善及び耐震性の向上等による利活用促進の検討』（めむろ建築・まちづくり研究会）報告書」（2015年2月）参照。