

# 歴史まちづくりを実現するための「計画」 ‘Planning’ to Realize Historical Town Development

杉本 宏 (宇治市歴史まちづくり推進課) SUGIMOTO, Hiroshi  
(Historic Town Development Promotion Division, Uji City Municipal Office)

## 1. はじめに

「歴史・文化を活かしたまちづくり」などの標語は、全国の自治体が採用しているオーソドックスな方針の一つである。私が勤める宇治市では、市民憲章に「文化財の保護」がうたわれ、都市像として「文化遺産を守り、それをかてとして新しい市民文化を創造」することが昭和26年（1951）の市制施行時に宣言されている。

しかしながら、地域の個性を守り持続的発展を促すこのいわば基礎的で当たり前の方針が、いったい、どの程度の実行性と具体性を持ってこの国の中で実現されているかは心もとない、と想像するのは、さほど難しいことではない。

例えば、国指定史跡は現在全国で1,700余か所が指定されている。数の上からは「1基礎自治体1国史跡」といってよいほどだ。国史跡を整備し地域づくりに積極活用している自治体が、全国に多く存在することは十分認識する。しかし一方で、史跡の整備が地域づくりや町の持続的な発展に、必ずしも寄与しているとは思えない事例も少なくない、と自戒をこめて理解するのは私一人ではあるまい。いったい、この違いは何に起因するのか。

そもそも、史跡等の文化財自体と地域発展とは次元が違う、という認識に立つのであれば、このような議論にそれほどの意味はないかもしれない。しかし、文化財に内在する「公益性」は、その文化財を一義的に支え関与する地域住民と不可分にあり、それはすなわち地域への寄与と同義と捉えるならば、文化財の整備は地域づくりの重要な一角に確固として位置しなければならない。

現在、宇治市では、史跡公園の整備、重要文化的景観地区の整備、歴史まちづくり法による諸整備を一体的に進めており、この推進力として歴史まちづくり推進課を都市整備部に設置している。

本研究報告では、今回の合同研究集会のキーワードである行政での「計画」のありように視点を置きながら、この宇治市の近年の取組について、一基礎自治体文化財担当者の経験をもとに報告することとした。

## 2. 宇治市の文化財と体制

宇治市は京都市の南東に接し、京都駅からJR奈良線の快速で15分程度の距離である。面積67.55km<sup>2</sup>、人口19万の都市であり、京都府内で京都市に次ぐ規模にある。市域の東部は琵琶湖に続く山丘域、西部は昭和16年（1931）に干拓が完了した旧巨椋池の広大な水田地帯と山丘へと続く住宅地が展開する低丘陵地となり、市域中央を宇治川が貫流している。この宇治川が山丘部から流れ出す谷口部が狭義の「宇治」であり、古くからの市街地が形成されている場所である。

### (1) 文化財

宇治は、奈良と京都を結ぶ水陸交通路の結節点として

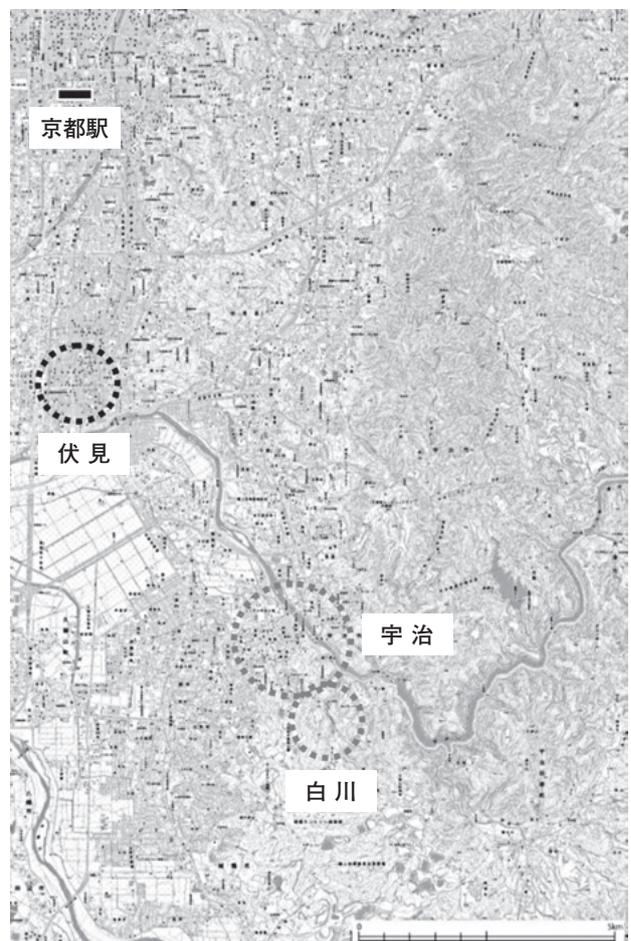


図1. 宇治の位置図

古くより集落が形成されており、特に平安時代後期には藤原氏による寺院や邸宅の造営を契機として都市的發展を遂げ、現在の街区の基盤が造られている。このため文化財は豊富で、国宝・重要文化財54件、史跡3件、重要文化的景観1件をはじめ多数の指定文化財が所在し、国宝平等院・宇治上神社は世界遺産「古都京都の文化財」の構成資産となっている。当地は古くからの観光地で、現在、年間500万人の観光客が訪れている。

## (2) 文化財の体制

宇治市の文化財行政の本格的開始はさほど古いことではなく、昭和58年(1983)に最初の文化財専門職員(筆者)を採用し文化財保護の係ができたことに始まる。それまでは、何か事案があるたびに、大学や学識者に頼ることが常であった。この採用は、当時、どの自治体でもそうであったように、日本経済の右肩上がりに呼応した開発に対応する緊急発掘のためのものであった。その後職員を増員しつつ、平等院庭園の整備に伴う発掘や重要遺跡の確認発掘などをまじえながらも、平成15年頃までは開発対応発掘が文化財行政のベースであった。全体として、文化財保護係は文化財の管理が任務で、まちづくりに関与できる展望は開けない状況であった。世界遺産を持ち文化財を最大の観光資源とする本市にあって、なんとも理解しがたい状態が続いていた。

所属も当初は教育委員会社会教育課、その後、歴史資料館へ異動となり、この間に専門職員数も3名から2名へと減じた。

現在、文化財保護係は都市整備部歴史まちづくり推進課にある。平成21年(2009)に新設された課であり、所属する係は文化財保護係ほか、史跡宇治川太閤堤跡歴史公園の整備と歴史まちづくり法所管の拠点整備係、景観法所管の景観係の3係である。文化財保護係は嘱託含め8名が在籍し、課員数は20名と、都市整備部最大の課となっている。

この転換点は、平成14年(2002)頃から、文化財保護の取組が地域發展との関係なくしては立ち行かない状況が顕われ始め、取組の仕方の模索をしつつ、平成19年(2007)に文化的景観を始めたことが一つ。もう一つは同年に図らずも緊急調査で見つかった太閤堤跡の保存と活用を、都市計画部局の志のある職員と共同して対処したこと、である。そしてこれらが進展し派生してゆく中で生まれる価値と、整備などの予定する行政行為を国の制度と絡めつつ幾つかの「計画」にとりまとめてフロー化することによって、宇治市の重要な実現すべき政策として提案できたことである、と考えている。

## 3. 三つの取組

まず、本市が進める「歴史を活かしたまちづくり」の経過を知る上でポイントとなる取組を報告する。これらの取組は、平行に進みながら段階的に関係を深め、最終的には一つの構想とまちづくり計画へと包み込んでゆくことになる。

### (1) 白川金色院跡を史跡へ

竹下内閣「ふるさと創生事業」を受けて、宇治市では平成3年(1991)に『源氏物語』の「宇治十帖」にちなんで、作家瀬戸内寂聴氏を選考委員長に女性文学賞「紫式部文学賞」が創設され、平安時代の文化イメージを活用した「源氏物語のまちづくり事業」が進められることとなった。このまちづくり事業は、文学賞の創設、源氏物語ミュージアムの建設、観光地の散策道整備が主要事業であった。

ちょうどこの頃、文化財保護係は史跡及び名勝平等院庭園の整備に伴う発掘を進めていたこともあり、このまちづくり事業に合わせて、関係する平安期遺跡の発掘と史跡化を計画した。その最初の対象遺跡が白川金色院跡である。

#### ア. 発掘の開始

白川金色院跡は、宇治地区の南側の山里白川地区にある遺跡で、康和4年(1102)に平等院を創建した関白藤原頼通の娘四条宮寛子が建立したと記録に残り、明治の廃仏毀釈までかろうじて存在した。現在、室町時代の総門や重文の鎮守社、また仏像・経典類が地元へ伝えられ、遺跡が山里の棚田や里山に展開している。

地元の協力の中で、平成5年(1993)から14年の10年間、国庫補助による発掘調査を行い、創建期の仏堂跡や経塚跡はじめ多くの遺構・遺物を発見した。特に、平等院と同型の12世紀の瓦類がまとまって出土したことは、四条宮寛子創建説を確認する重要な成果となった。

この発掘調査は常に新聞報道を賑わし、成果の現地説明会も大盛況であった。このため、数少ない遺存状態が良好な平安後期の撰関家建立寺院として、文化庁と協議のうえで、白川金色院跡を国指定の史跡へと申請したい旨、地元白川区民と地権者への説明会を開催した。

私たちは、当然賛同いただけるものと考えていた。が、史跡指定を危惧する住民意見が相次ぐ結果となった。曰く「土地が自由に使えない」。曰く「家が建てられなくなる」。そして最も重く響いたのが「遺跡が残っても地域が衰退したら何もならない」という、発掘からこの方、我々に理解を示し励ましてくれた住民からの吐露であった。

文化財サイドとして「遺跡の価値」に気を取られすぎ、

史跡と歩む事になる「地域の現実」に寄り添う配慮が足らなかった結果である。この後、住民と一緒に史跡の勉強会や先進地視察を行い意思の共有を進めるが、具体的解決へは結びつかない状況が続いた。

#### イ. 史跡と地域の未来

事態が動き始めたのが平成19年（2007）である。文化的景観の開始や太閤堤の発掘など、多忙かつ変革の年であり、白川地区も文化的景観対象地区として生業・風土の調査を始めていた。またこの年は「宇治市良好な居住環境の整備及び景観の形成を図るためのまちづくり条例」が年度末に施行されることとなった。この条例は、地域住民による協議会が提案するまちづくり計画を行政が応援するもので、地域の課題解決を具体的な施策へと取り込むことが意図されたものである。

行き詰まっていた私たちと地元地区には絶好の制度であった。この条例に合わせ、白川地区の住民生活の未来像を描きながら史跡をどのように地域に活かしてゆくかを考えてゆくため、同年に「白川区まちづくり協議会」が結成され、平成21年度に条例認定団体となり、現在「白川区まちづくり計画」が住民の手で作成されている。この予定される計画を行政として担保してゆくために、白川地区を後述する「宇治市歴史的風致維持向上計画」の重点地区に設定している。

#### (2) 重要文化的景観を目指す

##### ア. 世界遺産と景観保全

宇治市が「景観」と正面から向かい合うこととなったのは、平成6年（1994）のことである。この年の12月に「古都京都の文化財」が世界文化遺産に登録され、宇治市では平等院と宇治上神社が構成資産となった。じつはこの時、平等院鳳凰堂背後の市街地では、町家や銭湯を取り壊して外部資本による45mの高層マンション計画が着々と進行しており、1年後には鳳凰堂借景の空を阻害する事態となった。

もともと鳳凰堂の背後は町家を中心とする旧市街地が展開しており、用途も商業地区・近隣商業地区・居住地区が混在する状況であり、高度制限を設けていない。バッファゾーンは、宇治川畔の自然景観を保全する特別風致地区であり、市街地では一部にしか及んでおらず景観保全の弱さをかねてより指摘されていた矢先であった。

世界遺産の景観保全は都市計画サイドが中心となり、平成14年に自主条例の「宇治市景観条例」を制定、景観法の施行に基づき平成17年（2005）に景観行政団体認定、平成21年に景観計画を定め市域全体を景観計画区域とし、特に世界遺産周辺地区は景観計画重点区域とした。また都市計画法による高度制限を設定し、15m

と20mの段階的な制限高度を決め、鳳凰堂借景に新たな景観阻害がないように定めている。

#### イ. 重要文化的景観選定と地域力強化

宇治市街地でのマンション建設は、高層マンション建設後も時折計画されてきた。特に平成16年（2004）に行われた宇治橋通り商店街での大型マンション建設は、歴史的市街地の根本的な保全のあり方を考えさせるものとなった。

この場所には、もともと宇治を代表する老舗茶商の明治以来の屋敷と茶工場があった。間口は狭いものの奥行は100m近くある敷地で、近年の茶業の退潮により転出し空き地となっていた。

宇治市街地は、平安期の藤原氏邸宅群の造営に起点があるため、重要な遺跡が埋蔵されている場所でもある。マンション建設の事前発掘では、平安後期の貴族邸宅跡・庭園跡はじめ当時の街路跡そして現代に至る各時代の遺跡が良好に見つかった。記録保存の発掘終了後、通例のごとく、地域の反対を押し切ってマンション建設は行われた。建物の高さや外壁色彩等は、まだ制定前の予定する規制に準拠するものとはなかったが、巨大なコンクリート壁の異様が昔からの町並みを覆うように再び出現した。

伝統産業の衰退が、老舗を失しなわせ、その跡地にマンションを呼び寄せ、重要遺跡を壊し、積み上げてきた景観の破壊を招き、地域の良さが失われてゆく、というネガティブ連鎖の構図を作りだしている。このようなケースは、じつのところ市街地では少なくはない。

諸現象の関連性や変化に意識を向けず、従来の手法で目の前の事案に臨み続ける時、ことの本質を見失いかねない場合がある。例えば市街地に埋蔵される重要遺跡の保全を考えた場合、現行の文化財保護法の規定による対処療法的な事前発掘では、記録は残るものの遺跡自体を失い続け、根本的な保護には程遠い。これは、伝統的家屋や景観の保全でも同じであり、特に関係し合う要素が複雑な市街地においては、地域全体を価値化し、地域力を再生し、伝えられてきた歴史・文化・景観の総体を保全し継承してゆくに必要な、システムツールが求められている。

私たちが「景観」に注目し始めたのは、文化庁が「文化的景観」の導入調査を始めた平成14年（2002）ころであった。この新しい文化財類型は、生活・生業から生み出される風景に着目し、従来の凍結保存型ではなく動体保存型の文化財であることに魅力を感じた。しかし、平成17年（2005）の施行当初は農林水産業の景観が主で、歴史的な市街地の保全を模索する私たちにとっては、い

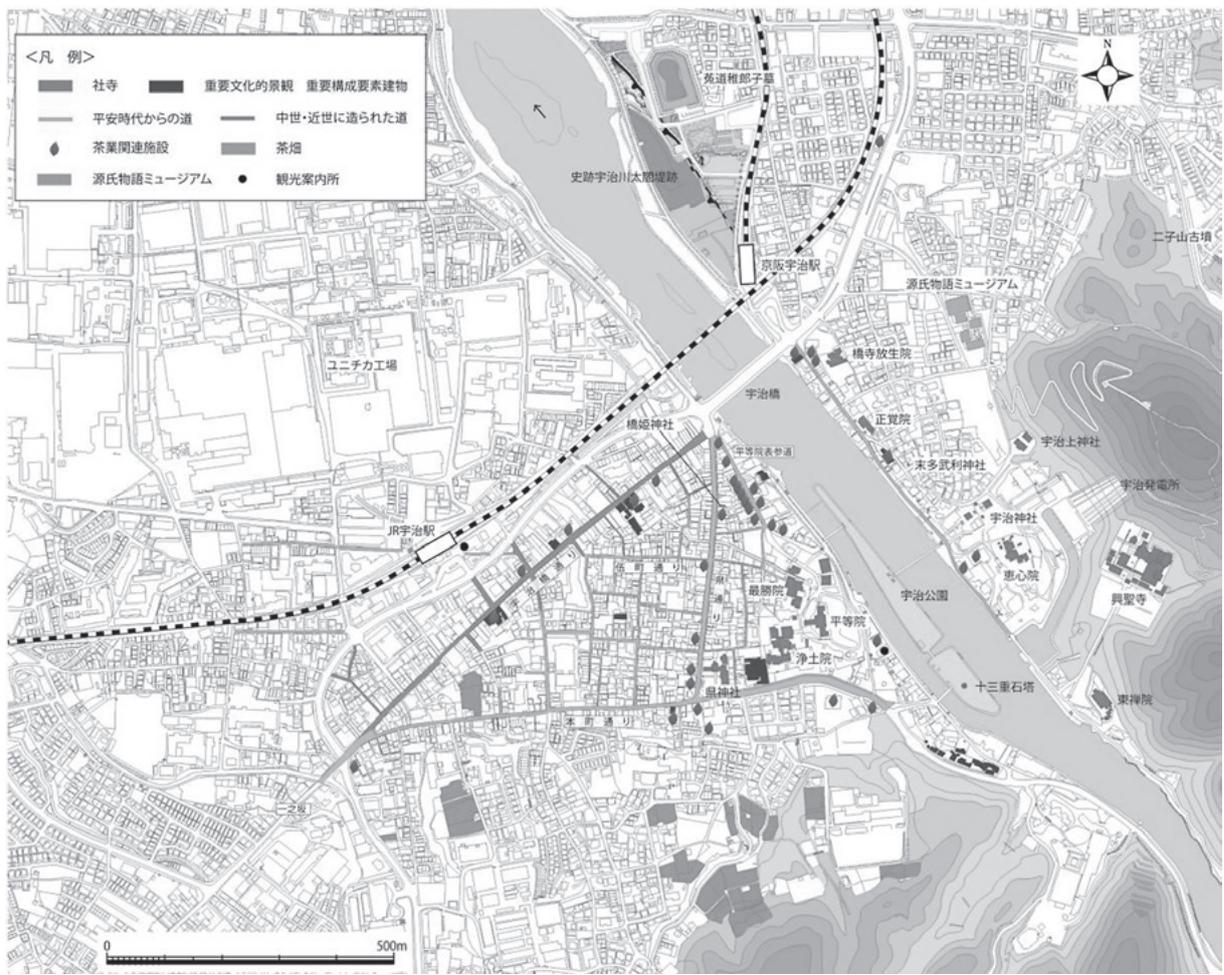


図2. 宇治の主要文化財と施設の位置図

まだ距離のある制度でもあった。

文化的景観制度の都市鉱工業領域への拡大が示された平成18年、ただちに文化庁と協議を進め、平成19年度から「平安時代以来の街区に宇治茶生産の景観が息づく景観地」として、宇治地区を重要文化的景観に選定申出する取組を本格開始した。選定告示は平成21年（2009）2月であり、都市景観第1号として「宇治の文化的景観」が重要文化的景観に選定された。選定範囲は宇治橋上流の両岸域及び市街地部と周囲に展開する茶園部で選定面積228.5ha、景観計画重点区域と基本的に同範囲である。

取組開始から選定まで2年余りの短期決戦であった。文化的景観の制度は景観法と連動しており、申出にあたっては景観行政団体であることが前提となり、景観保全のための条例制定が求められる。このため、重要文化的景観を目指す場合、他の自治体では景観法所管部局との調整に労力を要す場合が多いと聞く。しかしながら前述のように、本市の都市計画部局は世界遺産の景観保全に景観法前から取り組んでおり、文化財サイドの宇治の街の個性保全と継承を求めた文化的景観の取組に関しては、大きく理解を示してくれることとなった。この「景

観」をキーワードにした、今まで縁の薄かった、あるいは敵だったかもしれない都市計画部局と文化財部局との連携は、この町における文化財保護行政と都市計画行政のあり様を大きく広げ、新しい未来へと推進させてゆく原動力となってゆく。

### （3）太閤堤の発掘と史跡公園整備

平成19年（2007）の夏、宇治橋下流東岸側の京阪宇治駅との間に広がる耕作地2.4ha余りが土地区画整理され、共同住宅を含む住宅地に計画されることとなった。これに伴い発掘調査をしていた調査員が想定外の大発見をする。

太閤堤が当時の姿をほぼ留め長さ100mにわたって発見されたのである。

#### ア. 太閤堤の発掘と史跡指定

太閤堤とは、太閤すなわち豊臣秀吉が文禄3年(1594)に伏見城築城に伴い水陸交通路整備のために築造した、延長十数kmに及ぶ複数の堤防等の通称で、この大土木工事により宇治川流路などが整備され、現在の土地のあり様を決定した。これらの遺跡は、現在の国交省管理の宇治川堤防の中に埋め込まれたり、不要となって削平さ

れたりして、その実像はようとしてわからなかった。そして、その実物かかなりの迫力で突如発掘されたのである。

治水遺跡は、洪水等で当初の形が破壊され原形を留めることは少ない。当初形がほぼ残された今回の発見は、極めて重要であった。発見された場所は、現在の宇治川右岸堤防から陸地へ数十m入った場所で、茶園等となっていたところである。このように原形を留めていた理由は、築堤後、偶然にも洪水等による土砂で急速に埋め込まれたことによる。この埋没範囲は、宇治橋下流から、ちょうど発掘地点までの延長400mほどで、土地区画整理事業範囲そのものでもあった。

発掘された遺跡は、宇治川右岸を保護するための護岸であり、膨大な大小の礫を用いて高さ3m、幅7mほどの規模で延長数百mも整然と造成されていた。所々には石出と呼ばれる堅固な突出を設け水流に対抗していた。これらの施設は、従来、近代化によってヨーロッパから招来された治水技術と考えられてきた。しかし、安土桃山時代にすでに完成されたものとして我が国に存在したことは、治水史上の重要な発見となった。

太閤堤の発掘は新聞紙面に大きく報道され、遺跡の現地説明会は1,700名を超える見学者であふれた。関係学会や学識者から保存要望が多数寄せられ、市民の保存要望署名も一カ月で5,000名を超えた。文化庁との協議においても、国指定史跡への取組を強く求められることとなった。市民の保存要望の中には、遺跡価値のみならず、観光地区に隣接する場所に再びマンションが計画され、郷土の景観が悪化することへの危惧も多かったと聞く。

開発に伴い、重要な遺跡が発見された場合、小面積であれば、開発の計画変更等で保存が可能な場合もあるが、今回のように半分近い面積に及ぶ場合、採算性から遺跡の保存は開発事業の中止を意味する。市として重い選択である。行政内の調整、文化庁との調整、理事者決断を踏まえ、開発事業者と協議を行い、国指定史跡への申請と開発予定地の全域公有化を行うこととした。国指定史跡の指定は平成21年（2009）7月であり、指定面積は民間茶園の範囲1haほどを含め約2.3haである。

#### イ. 仮称宇治川太閤堤跡歴史公園

いくら重要な遺跡とはいえ、その価値だけで国史跡へ申請し多額の経費を投入し公有化を図る行政決断は、なかなか難しい。目的、効果、活用方法、整備方法、管理方法、既存諸計画との適合性、なにより財政計画等、調整すべきことは多い。すぐに調整できなくとも、決断時にはそれらの目算がいる。

本件の場合、保存の方向性の打ち出しは発見から4か月余りである。この間、この開発の担当をしていた都市

整備サイドと文化財サイドと共同して、保存整備の実現性と整備効果及び資金計画について、開発事業者及び関係機関と調整を進めつつ、史跡公園としての保存方針の公表へとつなげてゆくこととなった。

じつのところ太閤堤の発見は、宇治市の未来にとっては千載一遇の好機でもあった。この開発は世界遺産への直接的な景観阻害にならなくとも、観光中心部の一角にマンションが建ち、宇治川景観にダメージが及ぶことは必至で、この回避が高率の補助金を伴う国指定史跡で可能になること。さらに、駅に隣接した絶好の土地を公共用地として獲得できることにより、課題であった平等院以外の豊かな文化遺産・宇治茶等の情報発信不足の解決のために施設整備が可能となることなど、遺跡の価値のみにとどまらず、広く地域発展に資する潜在的価値は高いと考えられた。

豊臣秀吉は茶の湯を愛し大茶会を催すなど、茶の庇護者として宇治茶と相性が良く、また太閤堤築堤により川筋に洲が形成され、そこに茶園が発達した歴史過程を踏まえ、歴史公園整備のイメージは、従来の「源氏物語のまちづくり」に「秀吉と茶の湯」を加えた新たなまちづくりの拠点とした。

## 4. 歴史まちづくりの計画

平成19年（2007）は、図らずもこのような事案が集中する年となった。またいずれの事案とも、宇治の観光中心地及びその隣接地であり、かつそれぞれの文化財の保全と地域の継承・発展とが関係しあうものでもあった。

通例の文化財保護行政では、文化財を保全できるルールを敷けば概ね役割を終えるが、これらの取組を進めてゆくには、文化財サイドの姿勢自体に、その先の文化財の具体的な地域への寄与案まで関係部局と調節しつつ戦略化してゆく、意識の転換と役割の見直しが必要であった。すなわち、それぞれの経過で進んできた事案をパッケージ化し、広く賛同をえることが可能な計画立案である。

このため、文化財の整備に留まらない、国の政策を見据えた新しいまちづくり計画として全体を取りまとめてゆく流れを都市計画サイドと共有し、歴史的価値の地域還元を包み込んだ大きなまちづくり構想を提案し、理解を得つつ整備のアクションプランへと進めてゆくこととなった。歴史まちづくり推進課の新設は、このような経過の必然であった。

最初に立ち上げたのが「歴史と文化の風格が漂うお茶のまち宇治」を目指すべき都市像として掲げた「宇治茶と歴史・文化のかおるまちづくり構想」[平成21年（2009）]である。この構想の策定には、市民意見聴取や

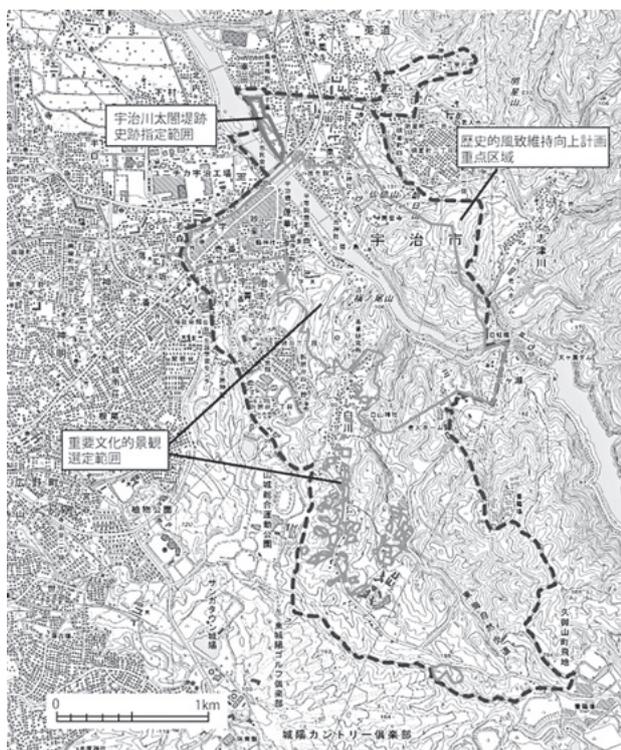


図3. 史跡・文化的景観指定範囲と重点地区範囲

ワークショップを開催しながら、史跡宇治川太閤堤跡歴史公園の整備の方向性やその機能、また重要文化的景観に選定された市街地の整備や宇治茶のPRや継承など、観光の底上げを踏まえた宇治市が未来に向かって取り組むべき方向性と必要のある諸事業を示した。

アクションプランは、制定間もない「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（通称：歴史まちづくり法）の認定を受け、法的な特例措置と諸事業による重点的支援の導入のもとに実現を目指すこととした。この策定に関しては、学識委員にとどまらず市民団体の代表及び庁内6部15課の推進調整会議を設け総合行政体制で臨むこととなった。

「宇治市歴史的風致維持向上計画」の認定は平成24年（2012）3月である。1.参詣と遊覧 宇治川河畔の歴史的風致、2.茶どころ宇治の歴史的風致、3.宇治に伝わる祭礼の歴史的風致を特定し、重点区域として「宇治・白川歴史的風致重点地区」710haを定め、歴史的風致の維持及び向上に資する事業として、史跡宇治川太閤堤跡整備事業、情報発信・観光施設整備事業をはじめとする25事業を認定した。

現在、この歴史的風致維持向上計画に基づいて各種整備事業を進めている。

## 5. まとめにかえて

以上、宇治市が進める「歴史を活かしたまちづくり」への経過を述べてきた。多くの自治体がそうであるよう

に、恵まれた文化遺産と観光状況にある本市においても、文化財部局が最初から「まちづくり」の枢要な部分に関与できてきたわけではない。どちらかといえば、まちづくりからは遠い場所で、日々文化財の保護にあたっていたのが実際である。教育委員会に所属するため、文化財が存在する地域社会の具体的未来とは制度的に縁が薄い、と言えそれまでである。しかしながら、実際上運営される文化財保護行政は、常に地域社会の現実と直面しており、制度的に縁が薄いでは済まされないことが多い。この厳然とした事実「学問」・「教育」を楯として現実問題の解決を他者の責務に求めるか、正面から自分たちの課題として捉えようとするかは、そこに立ち会う職員個々の意識と覚悟の問題である。

「計画」とは、たとえばこのような意識から作り出されてきた「想い」を、多くの人たちと共有する役割がもともとである、と考えている。また、それを実現させるための方法を共有化してゆく手段でもある。このようないくつかの計画を、いかに巧みに構成し創りあげるかが「計画」の良し悪しとなり、実現の可否を決める。

宇治市における前述した計画のあり方は、少数の想いから発した構想を、段階的に賛同者を増やし実現への道筋をつけてきた結果が、かたちとして顕われたものである。その点においては、いくら「計画」ができ着実に実現へと向かっていたとしても、なお、薄氷の上にいる思いは消えない。

## 【参考文献】

- 1) 宇治市 2009『宇治茶と歴史・文化香るまちづくり構想』
- 2) 宇治市 2011『宇治市歴史的風致維持向上計画』

**Abstract:** In Uji City, now, we have been under the town development that utilizes historical elements. Such a plan has become a major policy of Uji City. There are some reasons. Cultural properties protection section, originally a Board of Education belongs. Town planning department has been in charge of urban development. Under these situations, the protection of cultural properties and the urban development are separate as institutions. But, actually, the protection of cultural properties is not independent of the regional development. For the sustainable development of the region, taking advantage of cultural assets is essential matter. As for the excavation of Taiko-Tutumi archaeological site and the challenges for the cultural landscape, these idea have been shared between urban planning department and cultural properties protection section, that was a chance to promote the city planning that utilizes historical elements. And the 'Planning', it means to be achieved by sharing these concepts. Therefore, the 'Planning' should be required to be easy to understand for many citizens. In Uji City, the history and the cultural assets will make the plan as a major idea that they are essential legacies for the sustainable development of the region.