

世界文化遺産「北海道・北東北の縄文遺跡群」都市における広域景観計画の計画手法 The Cross-jurisdictional Landscape Planning for World Heritage "Jomon Prehistoric Sites in Northern Japan"

建築都市空間デザイン専攻 空間計画講座 都市地域デザイン学研究室 高橋奈菜

Abstract

This study reveals the extent and system for conserving the landscapes to preserve "Jomon Prehistoric Sites in Northern Japan" with defining them as "JOMON Landscape" by analyzing related documents and interviews to administrative staffs. As a result, recognizing conserving area as "local cultural region", constructing the conservation system regardless of administrative organizations, and the whole places where people can experience JOMON by conserved circumstances are confirmed "JOMON Landscape". And it can provide chance to reconsider the ideas of "Cultural Landscape" and "Regional Landscape" as they are comprehended with practical value in urban planning methods. Finally, Jomon hunter-fisher-gatherer circumstances leads to create another landscape planning which is deviated from "cultural" point of view.

Keywords: JOMON Landscape, Landscape Planning, Regional Planning, World Heritage

1. 研究の背景と目的

景観法では保全対象を街並みだけでなく、山稜や河川により形成される広域景観についても位置づけることが可能である。しかし、景観計画の策定主体である各々の市町村では広域の景観保全に必要な規制対象や範囲を指定しにくい。また、計画策定段階の協議会等は「法定外の任意の設置」¹⁾とされ、具体的な方策が示されておらず都道府県を含めた複数の自治体で共通の価値を認識し役割を明確にする計画プロセスを取ることが難しい²⁾。

一方で、地域固有の資産を守る国際的な枠組であるユネスコによる世界遺産登録制度では、構成資産が複数の自治体に所在する遺産は全ての自治体が価値の継承のため規制内容を統一し、資産の保護を行う必要がある³⁾。日本国内では、2021年7月に「北海道・北東北の縄文遺跡群」(以下遺跡群)が世界文化遺産に登録された。遺跡群は今まで登録された世界遺産⁴⁾と異なり、「顕著な普遍的価値 Outstanding Universal Value」(以下 OUV)を有する区域をまとめた遺産のため、4道県に点在する区域に対して同質の保護を担保する必要がある。

遺跡群の OUV は「1 万年以上に渡り狩猟漁労採集により定住した縄文時代の生活と精神文化を示す」点であり、遺跡群の世界遺産登録は農耕社会と異なる「行為主体」文化の価値が認められた点に大きな意味を持つ⁵⁾。資産の大半が地下遺構である遺跡群の価値を伝える為には、精神文化の拠所となった当時の生活環境も保護する必要がある。結果的に遺跡群の保護は近代都市計画の枠組の中で行われる既存計画の範疇を超えた景観保全のプログラムが構築・実践され、そのことが今後の計画手法に大きな指針を与えられられる。

そこで本稿では、まず縄文時代を捉えうる景観の概念を「JOMON Landscape」(以下 JL)と仮説的に定義する。この概念を遺跡群所在の自治体が景観保全プロセスでどのように実現していたかに着目し、コントロールすべき項目・範囲と共通の価値観を得るための計画手法を明らかにする。

そして、JL を用いて景観保全を考える事が広域で景観保全を行う際の課題解決と既存の枠組を超

えた景観計画の方向性の提示に繋がる事を示す。

これまで広域景観に関する研究は地理的な繋がりを有する対象地^{6,7)}で行われてきたが、本稿では土地の連続性を持たない自治体を対象に広域景観の計画手法を明らかにする。また、広域景観の体制構築や計画の運用についても、今までは景観法の枠組の中でのみ^{8,9)}論じられており、世界遺産登録推進の取組から景観保全の体制構築の手法を明らかにする本稿とは立ち位置を異にする。

2. 縄文の空間構成

近代の都市計画は、経済的・環境的・制度的・政治的範囲を基盤とした階層的な空間構成によって位置づけられている。一方で、縄文時代の人々は非合理的な独自の世界観に基づき、

視認・体験できるコンテクストの中に意味を見出して生活のテリトリーを構築し、モニュメントが自然の中に密接に組み込まれた景観を生活の中心に据えていたと考えられる¹⁰⁾。本稿では、その様態を図1のように整理しそれを手掛かりに JL を仮説的に示し、その定義を試みる。

3. 研究の方法

まず4章で遺跡所在の4道県及び13市町の有する景観計画について、項目の整理と収集した関連文献¹¹⁾を基にした比較により、章立てと規制内容の分析を行った。その上で全市町へのアンケート調査で景観計画策定時と運用時の体制を確認した。5章と6章で景観計画策定年月と規制対象範囲を整理した上で、国際機関提出文書¹²⁾の内容と比較・検証した。7章では登録推進の体制と景観計画の方針共有方法や、景観計画の規制内容決定の背景と道県との連携内容を関係者¹³⁾へのヒアリングによって明らかにした。上記の分析と調査結果を踏まえ、現代の都市空間の中で縄文の空間構成の価値をどのように認識しながら景観保全を実現しているのかを整理した。最後に JL を定義付け、広域景観計画における意義を考察する。

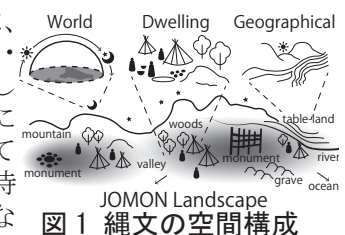


図1 縄文の空間構成

4. 遺跡所在市町における景観計画の特徴

本章では各自治体の景観計画分析と調査を元に縄文遺跡周辺の景観保全の特徴を明らかにする。

4-1：章構成による地域の特徴の提示

各自治体における景観計画章立て、及び法定外制度設置状況を表1に示す。章構成では見出し行に代表される事項を任意に定め、「景観の特徴・課題」の設定に加えて地域の特徴を詳細に設定している（表1網掛部）。更に、アンケート調査では6市町が地域の特徴の設定を特に力を入れたと回答しており、地域の有する景観の特色を見出して規制内容を策定している事が分かる（表1●部）。

4-2: 各景観計画の策定・運用体制の特徴

景観計画の策定段階での他部局との協議体制構築に関して国土交通省の指針は存在しない。しかし12市町が文化財部局との連携を行っている（表1■部）。また、計画運用段階での事前協議制度の設置は任意事項であるが12市町が少なくとも特定範囲に対して設置している（表1右部）。更に、6市町が完了届の提出を義務付け、通常の景観計画と比較して厳格な計画運用を行っている。

4-3: 景観形成基準の特徴

表2の必須届出対象行為では全市町が小規模の建築・開発行為から届出を義務付け、形成基準で眺望への配慮を行うよう求めている。選択可能な届出対象行為は、全市町が表2網掛部の範囲を設定した上で形成基準に「土地の形質変更」や、様々な行為に対して特に「遮蔽」への配慮が求められている。縄文遺跡周辺は一般的な景観保全に求め

られる事項以外にも重視されている事が分かる。

5. 景観計画策定の背景と世界遺産の登録要件

まず、全自治体の景観施策策定・改定年月を整理すると全市町が2015年以降に景観計画の策定・改定を行い、青森県は2020年に県の景観施策を一部見直している（表3左部）。更に世界遺産登録遺跡半径5km内の都市計画・景観計画区域の指定状況を整理すると14遺跡が都市計画区域外や市街化調整区域内に所在しているが、全遺跡が景観重点区域等に設定されている（表3右部）。

本章では、これら景観計画策定の背景について世界遺産登録要件との関連を明らかにする。

5-1: 全市町による景観計画策定の背景

4道県による世界遺産登録登録推進は2008年から行われ、登録に至る経緯を見ると世界遺産登録に全市町の景観計画策定が必要であったことが分かる。遺跡群は、全市町の法や条例に基づく保護状況を全て示した上で、統一された施策での保護が求められた。各遺跡周辺は既存の道路法・土砂災害防止法・急斜地法・地すべり防止法・森林法・農振法・河川法・海岸法・漁港法により規制されているが、各法律は特定の開発行為や場所に対する規制のため立地条件が異なる全遺跡周辺に必ずしも適用できない。よって世界遺産登録推進を経緯とした景観施策の見直しが全市町で行われた。

5-2: 景観計画による規制範囲と世界遺産保全範囲

全ての世界遺産は原則、緩衝地帯の設置が必要である。適切な保護の為に統一された法体系又は慣習の中で保護する事と、範囲の設定は資産の直接的な環境、重要な景観を不足なく含む事がユネスコで規定されている。

重点景観区域等の設定範囲と緩衝地帯の指定範囲は、全遺跡に設定されている（図2）。日本では緩衝地帯の保護を根拠づける法律が存在しないため、緩衝地帯

表1 各景観計画章立て・法定外制度設置状況の整理

道県	市町	景観計画の構成												文化財課の参画			事前協議制度				
		始めに		景観の特徴・課題					景観形成事項			推進方策									
		背景	位置付け	市町	特徴	地区別	景観資源	市民	課題	公共施設	屋外広告	その他	各主体	推進方法	検討委員会	景観審議会	協議	設置	照会	完了届	
北海道	函館市		○								○				-	■	■	△	-	○	
	伊達市		○		○				○	○	○	農振 景観資源	○	○	-	-	■	△	※	-	
	洞爺湖町	○	○		○	●			○	○	○				■	-	-	△	-	-	
	千歳市	○	○	○	○	●							○		■/市民	■/市民	■	△	-	-	
青森県	外ヶ浜町		○		○	○		●	○	○	○			○	○	-	-	■	○	○	-
	つがる市		○		○									○	○	■	-	-	○	-	-
	七戸町	○	○	○	○	○	●		○	○	○			○	○	■/市民	■/市民	-	○	○	○
	青森市	○	○			●	●			○	○	農振 案内表示			■	-	-	△	※	△	
	弘前市	○		●	○	●	○	○	○	○	○					-	■	■	○	-	○
秋田県	八戸市	○	○	○	○	●	○	○	○	○	○					-	-	-	○	-	-
	北秋田市	○	○	○	○	○				○	○	農振 自然公園	○	○	○	-	-	■	○	-	○
	鹿角市	○	○	●	○	●	○	○	○						○	■	-	-	○	-	○
岩手県	一戸町	○							○	○	○	農振 景観資源			■	■	-	-	※	※	

■ 国土交通省による景観計画策定指針にない項目 ● アンケート調査で特に力を入れて策定したと回答した項目 △ 特定の範囲のみ該当 ※ 規定は無いが実施

表2 各景観計画形成基準の整理

市町	資産名	必須届出対象行為（左部：届出対象基準数値 右部：景観形成基準）										選択可能な届出対象行為（左部：届出対象基準数値 右部：景観形成基準）											
		建築物建設	工作物建設	工作物（柱）建設	開発行為	太陽光発電	風力発電	木竹の伐採	土石類の採取	土地の形質変更	水面の埋立て	物件の増築	その他										
函館市	垣ノ島遺跡	Height 10m Area 10㎡	意高色 国	H1.5m	意高色 国	H13m	意高色 国	H1.5m 10㎡	国	全て	国	全て	国	樹高 10m: 国	H1.5m 10㎡	国		10㎡	土	H1.5m 50㎡ 90日	国		
	大船遺跡																						
伊達市	北黄金遺跡	H13m A10㎡※	意高色 眺土	H5m	意高色 眺土	H5m	意高色 眺土	H1.5m 300㎡	土	H5m	H5m	樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国	他				H1.5m 50㎡ 90日	国	眺	
	入江貝塚																				高		
洞爺湖町	高砂貝塚	H10m A10㎡	意高色 眺土	H5m A10㎡	意高色 眺土	H5m	意高色 眺土	300㎡	眺土 遮	A300㎡	他	H5m	A50㎡	他						H1.5m 50㎡ 90日	国	国	
千歳市	キウス周堤墓群	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	国	土	A300㎡	国	H5m	樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国	土	H1.5m 300㎡	他	H1.5m 50㎡ 90日	国	国
外ヶ浜町	大平山元遺跡	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	国	土	A300㎡	高		樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国	土	H1.5m 300㎡	他	H1.5m 50㎡ 90日	高	国
	田小屋野遺跡																						
つがる市	亀ヶ岡石器時代遺跡	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	国	土	A300㎡	高	H5m	樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国	土	H1.5m 300㎡	他	H1.5m 50㎡ 90日	高	国
七戸町	ニッ森遺跡	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	国	土	全て	国	H5m	樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国	土	H1.5m 300㎡	他	H1.5m 50㎡ 90日	高	国
青森市	三内丸山遺跡	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	国	土	A300㎡	高	遮	樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国				H1.5m 50㎡	高	国
	小牧野遺跡																						
弘前市	大森勝山遺跡	H10m A10㎡	意高色 国	H1.5m※ A10㎡	意高色 国	H1.5m※ A10㎡	意高色 国	H5m 1000㎡	遮	土	H1.5m※ A10㎡	H1.5m※ A10㎡	国			H5m 1000㎡	遮	土	H5m 1000㎡	他	H5m 1000㎡	高	遮
八戸市	是川石器時代遺跡	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	遮	土	H5m	遮	H5m	樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	遮	土	H1.5m 300㎡	遮	H1.5m 50㎡ 90日	高	国
北秋田市	伊勢堂岱遺跡	H13m A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	遮	土	設置不可			樹高 5m A50㎡	遮	H1.5m 300㎡	遮	土	H1.5m 300㎡	遮	H1.5m 50㎡ 90日	遮	土
鹿角市	大湯環状列石	A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	国	土	設置不可			樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	国	土	H1.5m 300㎡	遮	H1.5m 50㎡ 90日	高	国
一戸町	御所野遺跡	H13m A10㎡	意高色 国	H5m A10㎡	意高色 国	H5m	意高色 国	H1.5m 300㎡	遮	土				樹高 5m A50㎡	他	H1.5m 300㎡	遮	土	H1.5m 300㎡	遮	H1.5m 50㎡ 90日	高	遮

景観形成基準（右部）上段→一般に設定可能とされている項目 意：意匠・形態 高：高さ 色：色彩 下段→指針に記載のない項目 遮：遮蔽 眺：眺望 土：土地の形質変更 他：その他 縄文遺跡への配慮に言及した項目

保護の為には景観条例で告示する範囲と緩衝地帯を一致させなければならない。景観施策を見直すプロセスの中で、世界遺産登録を根拠として規制対象範囲が決定された事が分かる。

6. 遺跡群の価値担保を目的とした景観保全

本章では遺跡群のOUVを担保する保存管理の方針と各景観計画の規制との関連を明らかにする。

6-1: OUV を担保する要素と保存管理の方針

OUV の証明は、OUV を示す属性とそれらを構成する要素を提示した上で、資産がいかにか本物たりうるかを測る真正性と、要素の保存状態の良好さを測る完全性がどのように担保されているかを示さなければならない。遺跡群の OUV と方針設定の関係は図 3 の通りで、OUV を示す要素を脅かす恐れのある影響要因が推薦時に明示されており、表 2 網掛部で示した景観計画の選択事項によって規制される開発行為と一致する（図 3 網掛部）。

遺跡群は縄文時代に営まれた生活・文化の特殊性を主眼に OUV が認められた。しかしその保護対象は、縄文時代の生活を直接示す遺構や出土品に限らず、生業の基盤である自然環境との関係を示す地形や眺望が含まれていることが分かる。

6-2: 縄文文化「地域文化圏」としての OUV

遺跡群は「北海道・北東北」に所在する「縄文遺跡群」であり、一般に日本列島全土で「縄文文化」として認識される時間と空間を限定して世界遺産に登録された。一方、両地域は完新世（縄文時代）においても津軽海峡で隔てられており、この地理的条件で 1 万年以上に渡り文化・生活の交流が維持された事が遺跡群の OUV に繋がった。特徴的な土地の利用形態と生活形態が遺跡群の価値であると理解した上で、今日の都道府県・市町村の線

表 3 各遺跡周辺の区域設定

市町	策定年月	遺跡名	都市計画区域	景観区域
北海道				
函館市	2021/3	堀ノ島遺跡	-	縄文遺跡群都市景観形成地域
		大船遺跡	-	縄文遺跡群都市景観形成地域
伊達市	2021/3	北黄金貝塚	-	特定景観区域
洞爺湖町	2021/6	高砂貝塚	第二種中高層住居専用地域	入江・高砂貝塚景観形成重点区域【1】
		入江貝塚	第二種中高層住居専用地域/準住居地域	入江・高砂貝塚景観形成重点区域【1】
千歳市	2021/7	キウス岡堤墓群	市街化調整区域	景観重点地区
青森県				
2020 年 2 月ふるさと眺望点に「大森勝山遺跡、亀ヶ岡石器時代遺跡、田小畑野遺跡、大平山元遺跡、ニツ森貝塚」を追加				
外ヶ浜町	2020/7	大平山元遺跡	大平山元遺跡周辺地区（景観計画重点地区）	
つがる市	2020/6	田小畑野遺跡	-	特定景観地域
		亀ヶ岡石器時代遺跡	-	特定景観地域
七戸町	2020/9	ニツ森貝塚	-	景観形成重点区域
青森市	2021/4	三内丸山遺跡	第二種居住地域	景観形成重点地区
		小牧野遺跡	市街化調整区域	景観形成重点地区
弘前市	2020/3	大森勝山遺跡	-	景観形成重点地区
八戸市	2020/7	是川石器時代遺跡	市街化調整区域	景観重点地区
秋田県				
2015 年 12 月秋田県景観データベースを「大湯環状列石」を含めて作成				
北秋田市	2020/10	伊勢堂岱遺跡	市街化調整区域/-	景観形成重点地区
鹿角市	2021/6	大湯環状列石	市街化調整区域	大湯環状列石重点地域
岩手県				
地域の景観資産が設定されているものの詳細指定無し				
一戸町	2015/4	郡所野遺跡	-	特定景観地域

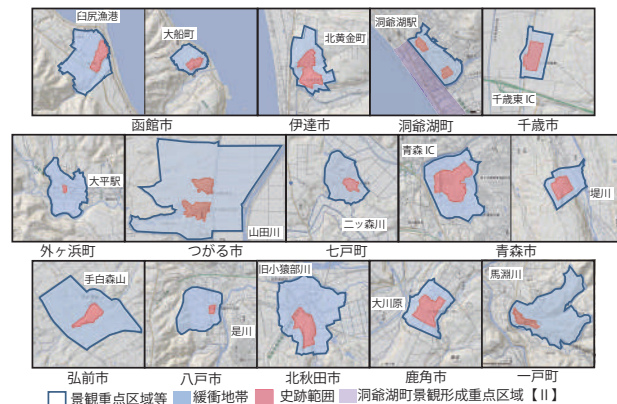


図 2 景観重点地区・緩衝地帯設定範囲

引とは異なる「文化を共有する範囲」として景観を保全する対象範囲を認識する必要がある。

7. 行政界を超えた広域の景観保全体制

本章ではヒアリング調査結果を踏まえ、「文化を共有する範囲」に対して景観保全を行う際の連携体制の構築と計画運用方法を明らかにする。

7-1: 共同推進機構を中心とした組織連携

各景観計画が有する統一された規制対象と範囲は、青森県文化財担当・景観計画担当が中心となり設定された。青森県の企画政策部が共同推進機構事務局を運営しており、事務局に所属した両者が景観計画による世界遺産保護の重要性を理解し、方針作成が進められた（図 3）。

各道県で市町との連携方法や庁内連携の方法は異なるものの、世界遺産登録の取組を契機とした景観計画策定の方針作成及び伝達は、中心組織を据えて庁内の枠を超えた連携によるものである。その上で、会議の設置や非公式の調整を所属職員の裁量によって行う「属人的」な方法で行われた。

7-2: 青森市と弘前市における計画策定・運用方法

市所管の小牧野遺跡と県所管の三内丸山遺跡を擁する青森市では、景観計画改定の段階で県が市に裁量を与えて、市の主導で計画の調整を行った（図 4 左部）。世界遺産登録後は文化財担当が市役所内関連部局に情報提供を依頼し、遺跡周辺の影響要因を全て確認し必要に応じて県に照会を行う体制を構築した。弘前市では、世界遺産登録後は観光客の周遊誘客拡大を目指し、関係各課・民間団体が協力体制構築を進めている（図 4 右下部）。

市町単位でも庁内部局を超えた連携が行われて



図 3 OUV を根拠とした影響要因の設定

本章では、今までの内容から JL の定義付けを 3 つの観点から行い、JL として保全する対象範囲とその方法について整理を行う。

縄文時代の人々は即物的な利害や物理的条件による生活圏の線引きを行わず、生業の一貫として延長された文化を共有する「地域文化圏」を構築した。共同推進機構事務局は、この価値を次世代に継承するために現代の市町・道県の線引きを超えた「広域景観圏」を定めた。

現代の行政運営は分野別の縦割体制で行われているが、遺跡群の保全には建築物・工作物・地形の保全を市町・道県の線引きを超えた総合的な観点が必要であり、この体制が「行政界を超えた連携」と言える。しかし、各個人のたゆまぬ努力によって達成されているのが現状でもある。

OUV 担保のため通常の景観計画規制を超えた方法で保全された結果、現代の風景を視界から隔離し、縄文時代の生活環境と文化圏を構成する要素が視覚化された（図 5）。更に、当時の環境が再現された場に身を置く事で視認を超えた、生活環境を体感する風景となる。広域の景観計画によって JL という共通の価値概念が明らかにされた。

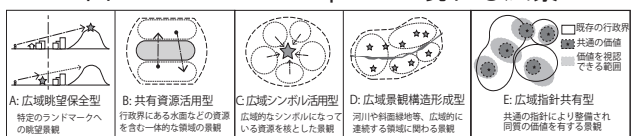
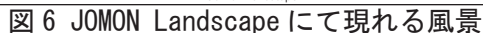
対象自治体の景観施策を調査し、縄文遺跡に対して保全すべき範囲と方法をJLとして定義した。
①現行の景観法の規定外となる、景観形成基準で一般的に設定しにくい範囲の「地形・眺望の保全」に重点を置いた規制内容

- [illegible]

[illegible]

⑥現代の地理的線引きによらない文化圏として「広域景観圏」を理解し、行政界を超えた連携を行い景観保全を行った結果、現れる JOMON を体感できる風景

以上、「JOMON Landscape」は今後の景観保全や行政運営に示唆を与えるものである。地域活性化などの施策目標として景観を一面的に捉えるのではなく、JL では農耕社会を起点とした現代社会と異なる文脈で形成された価値を捉え、我々に伝える事が可能であると明らかにした。JL の概念を用い、土地の様態を捉え、風景を文化として捉える事は、風土の価値と密接に結びついた新たな広域景観手法の確立に繋がると考える。



注1) 参考文献12) 参考文献23)「包括的保存管理計画」に保全体制を有する。地理的な繋がりを有する遺産は「紀伊山地の霊場と参詣道」、OUVを有する生物群系の遺産は「古都京都の文化財」など5) 参考文献36) 参考文献47) 参考文献58) 参考文献69) 参考文献710) 参考文献81) 参考文献12・9・12・912)「推薦書」「遺産総覧評価委員会」「包括的保存管理計画」3) 世界遺産登録推進時の北海道庁文化財担当、景観計画担当職員、青森県文化担当・景観計画担当担当職員、函館市景観計画担当職員、青森市文化財担当職員14) 参考文献1015) 参考文献10

参考文献1) 国土交通省H31年「景観計画策定の手続き」2) 国土交通省H27年「魅力的な都市空間創出に向けた景観施策のあり方等検討調査報告書」3) NPO法人文化遺産の世界「文化遺産の世界」vol.40・4) 小栗 真実、小林 英樹、小峰 隆生、菅原 生久「北海道の広域景観形成に向けた市民協働関係構築のプロセス(羊蹄山麓7町村を事例として) 地方分権化時代における地域景観再生プログラム 第3」日本建築学会学術講演梗概集, 第2007巻, pp.511-512, 2007-07. 5) 清水 李太郎, 出口 敦「広域景観計画の策定プロセスに関する研究. 矢部川流域景観計画を事例として」日本建築学会学術講演梗概集, 第2009巻, pp.197-200, 2009-07. 6) 渋谷和司, 中井俊裕, 中西正彦「行政界を越える眺望景観保全に関する研究. 景観法に基づく景観計画および景観条例に着目して」日本都市計画学会都市計画論文誌, 47, 第1号, pp.44-49, 2012-04. 7) 峠修良「行政域を跨ぐ広域景観形成における景観法運用手法の研究. 景観計画団体間の関係と運用の実際に着目して」日本建築学会学術論文誌, 第669巻, pp.2153, 2011-11. 8) 小林達夫編「縄文ランドスケープ」9) 国土交通省H17年「景観法の概要」10) 文化庁HP「文化の景観とは」11) オグユス・ベルク「国土学序論」