

歴史的町並みを守る先進地として

市民と歩む函館市の景観づくり

明治・大正・昭和の歴史をしるのばせる建造物がいくつも残る函館。歴史的町並みを保存する先進地として、道内だけでなく、全国的にも有名なまちです。

歴史的町並みを守るために、多くの市民たちが声を上げ、自ら行動し、また、その声をできる限り吸い上げていこうとする行政の取り組みがあります。町並み保存の先進地・函館を訪れました。

※1 伝統的建造物群保存地区

全国に残る歴史的な集落や町並みの保存を図るために発足した制度。市町村が伝統的建造物群保存地区を定めて、国はそのなかから価値の高いものを重要伝統的建造物群保存地区として選定し、市町村の保存事業に対して財政的支援や必要な指導や助言を行うことができる制度。市町村は保存地区に対する規制などについて条例を制定し、運用することになっている。

市民投稿が町並み保存のきっかけに

1975年に文化財保護法が改正され、^{※1}伝統的建造物群保存地区の制度が始まりました。函館市でも'82、'83年にかけて、文化庁の補助事業で西部地区伝統的建造物群の調査が行われています。その5年ほど前にも、市民が町並み保存を考えるきっかけになったある出来事がありました。

今も元町公園に残る旧北海道庁函館支庁舎。この建物を札幌の北海道開拓の村へ移転する話が持ち上がり、これを知った市内の主婦から「函館の歴史的建造物は現在の場所に存在してこそ、歴史を語り、価値があるのではないだろうか」という投書が新聞に掲載されたのです。この投書をきっかけに、函館の歴史的建造物はどうあるべきかという議論が活発化し、今も活動を続ける「函館の歴史的風土を守る会（通称「歴風会」）」など、市民団体が相次いで結成されます。

こうした市民側の盛り上がりの後に伝統的建造物群の調査が行われたことで、函館市では'86年にいち早く都市景観保存対策事務局を設置し、函館市歴史



レンガ倉庫が立ち並ぶ金森倉庫群も伝統的建造物群保存地区の一部



函館市
Hakodate

的景観条例検討委員会を立ち上げます。翌年には説明会の開催など、地元の理解や市民への啓発活動を行い、'88年に「函館市西部地区歴史的景観条例」を施行します。

これは、歴史的建造物群が多く残る函館山の麓約120haの地区に関する条例で、周囲の景観と調和した町並みを守っていくことを狙いとしています。このころはマンション建設ブームの時期でもあり、一定の制限をかけようと、条例のなかでは、新たな建築物に対して明確な高さ制限を設けています。ウォーターフロントの港湾地景観ゾーンは高さを20mに、住商複合地景観ゾーンは高さを25m（後に一部を13mに変更）に、そして住宅地景観ゾーンは13mとしています。これはまちのシンボルである函館山の稜線を隠さないという考え方に基づいています。

函館市では、その後、条例で指定した約120haのうち約14.5haを伝統的建造物群保存地区として指定し、この地区は道内で唯一の国の重要伝統的建造物群保存地区になっています。この地域は都市計画決定され、都市計画法上の法的根拠を持たせて、伝統的建造物の保存と景観保全を図っていくことにしたわけです。

元町倶楽部の色彩発見活動とまちづくり

歴風会に代表されるように、旧北海道庁函館支庁舎の移転問題をきっかけに、函館にはいくつかの市民団体が結成されるようになりました。村岡武司氏が代表を務める「元町倶楽部」もその一つです。旧函館郵便局（現在の「はこだて明治館」）の取り壊し問題をきっかけに、「昔の情報産業の中心だった所をもう一度人の集まる場にしよう」（村岡氏）と、仲間とともにその再生活用にかかわったことが始まりでした。その後、「函館元町に冬のまつりを創る会」を結成し、「はこだて冬フェスティバル」を企画、開催。フェスティバル終了後も仲間と集まっているなかで、

これからもみんなで何かをやっていこうと結成されたのが元町倶楽部でした。元町に住む人だけでなく、西部地区が大好きな人たちが西部地区の魅力を探り出そうとする仲間の集まりで、会則や会費もないという非常に緩やかな組織です。

元町倶楽部では、函館市が西部地区の景観条例を施行した'88年から、洋館の色に着目した自主的な研究を始めます。この背景には、旧函館区公会堂の修復工事がありました。それまではピンクと白の色合いだった公会堂が修復後にブルーとイエローの色になって市民の目に飛び込んできたのです。「勝手に色を変えてけしからんと思ったのですが、よく聞くと最初の色を復元しただけだということです。時代とともにいろいろな色彩があること、その途中経過はどうなのかと、興味を持ったのです」（村岡氏）。そして、この研究活動は「函館の色彩文化を考える会」の活動へ発展し、'91年にトヨタ財団が主催した「身近な環境を見つめよう」研究コンクールで最優秀賞を受賞します。

元町倶楽部では、この時授与された研究奨励金を原資に'93年に「公益信託函館色彩まちづくり基金」



村岡氏が町並み保存活動にかかわるきっかけになったはこだて明治館。当時はユニオン・スクエアと呼ばれていた



村岡氏は'90年から元町で地元作家にこだわった作品を中心に扱う「ギャラリー村岡」を経営



元町倶楽部が色彩に興味を持つきっかけになった旧函館区公会堂

(愛称「函館からトラスト」)を設立しています。民間によるまちづくりを応援する公益信託制度が確立され、さまざまなまちづくり活動や調査などに助成が行われるようになりました。函館には元町倶楽部だけでなく、多くの市民団体が存在しますが「一つの団体がまちの主角として延々と続くのではなく、新しいものが生まれてきて、時代に合った活動をそれぞれがやっていくべきだ」と村岡氏はいいます。こうした人たちが行政に意見をいい、自ら行動することで、函館の景観が守られてきているのです。

新たな都市景観条例制定と次代に向けた取り組み

函館市は条例制定後、約120haの景観形成地域のなかで「^{※2}景観形成指定建築物等」と「伝統的建造物」を指定し、こうした建築物の外観補修などに対して補助制度を制定、これら指定建造物の固定資産税や都市計画税の非課税や減免措置を講ずるなど、町並み保存を側面から支える施策を打ち出していきます。

そのころ函館聖ヨハネ教会に隣接してマンション建設計画が持ち上がります。そのマンションは景観条例の高さ制限を越えるものではありませんでしたが、傾斜地を利用した設計で、景観を損なう恐れが

※2 景観形成指定建築物等

函館市が施行した条例で指定された約120haの地域のなかで、景観形成を進める上で重要な建築物などを指定したもの。旧金森船具店（現在の金森美術館）など、48軒が指定されている。また、伝統的建造物群保存地区の約14.5ha内にある歴史的建造物は文化財保護法に基づき「伝統的建造物」とされ、旧函館区公会堂やBAYはこたてなど、76軒が指定されている。

あり、市民の反発を買います。周辺の宗教団体や市民団体が一丸となって反対運動を行うようになり、議会でも大きな問題となりました。その結果、市も議会も建設反対の姿勢を打ち出し、当時の市長、市議会議長らが事業者であるマンション会社に出向き、建設中止をお願いし、マンション建設は凍結されました。

こうした経緯もあって、函館市は中高層建築物の建築に関する指導要綱の改正や、函館山山麓一体の地区を高さ13m以下とする都市計画法による高度地区指定を行うなど、対策を打ち出します。

また、ちょうどこのころを境に、西部地区だけでなく、函館全市を対象とした景観条例に向けた取り組みが始まります。函館市都市景観委員会を設置し、行政内部でも関係課長による函館市都市景観形成推進会議が設置されます。この会議では、民間の建築物だけでなく公共空間を整備する市が率先して景観に配慮するという「公共空間のあり方についての指針」づくりにも着手します。

そして'95年には、全市を対象とした新たな「函館市都市景観条例」が制定されます。新たな条例では、周囲の景観に影響を及ぼす大規模の建築物については届け出制となり、行政として指導や助言ができることになりました。

'97年からは、小学生が地域の町並みを撮影して発表する「こども町並み観察隊」活動、'99年からはパブリックアートの設置などが行われ、函館の町並みを守るだけでなく、次代の人材育成や新たな函館の魅力創出にも取り組んでいます。

ガイドラインに対する誤解

新たな都市景観条例を施行した後、函館では、市民と行政の間で大きな問題に発展した出来事がありました。旧景観条例を施行した翌年に、市では西部

地区歴史的景観デザイン委員会によって検討されたデザインガイドラインを作成していました。行政はこれをよりよい景観を創出するための手法を例示した「ガイドライン」と考えていました。しかし、市民は条例の基準を具体化したものであるととらえていたために、両者の間に大きな誤解が生じてしまったのです。

その誤解が表面化したのは'99年でした。ガイドラインによれば、景観形成上は6階以上、あるいは20m前後の建物は、周囲との調和という点で周辺環境に十分配慮して高さを決めるべきだとされていました。ところが、当時市が人口定住の起爆剤として検討していた借上市営住宅が8階建て、高さ20mを超える設計で進められていたのです。条例の制限は25mですが、民間事業であっても市が借り上げる以上は、市が作ったガイドラインを守らせないことはおかしいと思われても仕方ありません。

この問題は大きな騒動となって、行政と市民団体が対立する図式になってしまいました。建設計画地が伝統的建造物群保存地区に接するエリアであったため、「主張が認められなければ、伝統的建造物の指定を返上する」という市民も出てきてしまいました。

結局、この計画は一部を6階建てに変更させましたが、旧景観条例施行から10年以上を経過したことを踏まえて、函館市では景観条例の運用について検証作業を行うことにしました。ガイドラインの内容と景観形成基準の関係、指定建造物等の保全のあり方について、都市景観審議会に対して諮問を行い、今年2月に答申がなされています。その答申を受け、ガイドラインの位置付けを明確にし、誤解を生じさせる内容についてはガイドラインを改訂すること、景観アドバイザー制度の導入など、今後の対策が打ち出されました。

「アドバイザー制度の導入によって、今まで後手

になっていたことも事前に対処できるようになると思います。新規建築物は、新しいデザインガイドラインを活用して、まず地域の特性を知ってもらう。強制はしませんが、施主とアドバイザーと市が対等に意見を交換して、地域特性に合ったデザイン要素を検討してもらうことが狙いです」と函館市都市建設部都市デザイン課の山口裕司課長。多くの経験をもとに、行政の施策もよりより方向に前進しているように見えます。

指定建造物の保全をめぐる

一方、今後の課題となるのが、指定建造物等の保全の問題です。

当初、これらの建造物に対する補助金は、外観を補修する際など、あくまでも市民共有財産とする外観にかかわるものが対象でした。しかし、住居として使っているものは古い建物のため、防寒対策など、住環境の改善が必要になってきます。以前から内部改修に対する資金支援の声は多く聞かれましたが、税金を投入するわけですから、行政としてもこの点は悩みどころでした。

そこで'93年に「西部地区歴史的町並み基金」が設置されます。この基金では、指定建造物等の防寒改修への助成や指定建造物等の維持管理への助成が行われています。基金への寄付は市民のみならず、市内のホテルや観光施設に募金箱を置くなど、広く資金を募っています。しかし、金利運用を前提とした基金であったため、現在は金利のみの運用ができず、市の財政から繰り入れしている状況です。地方財政の厳しさもあって、「財政当局では、市が管理している基金を見直すことを検討している」（山口課長）といいますが、町並み基金は歴史的建造物を市民とともに守っていくという特殊性がありますから、その目的をしっかりと見据えて、今後の対応を検討してほ

しいものです。

前述の借上市営住宅問題を発端に指定返上の声が上がったことや、建造物等の老朽化、所有者の高齢化などにより、建造物を手放す事態が見られるなど、指定建造物の保全をめぐる問題が徐々に表面化するようになっていきます。

例えば、所有者のやむを得ぬ事情で、景観形成指定建築物等として指定されている「和島家住宅」と「大幸機動興業所社屋」が手放されることになり、市はホームページ上で新たな所有者の募集を呼びかけましたが、なかなか買い手が見つかりませんでした。しかし、新聞でこれまで外観の現状維持や復元修理が原則だった指定建造物等への助成・融資制度を建て替えの際にも適用できるように保全基準を改める予定であるという記事が掲載されたところ、6月になってようやくこれらの建造物を地元の人が引き継ぐことが決定しました。

条例運用の見直しの際に、市は指定建造物等のカルテの作成を行うことを決定しています。指定の返上や建物を手放したいという声が見られるようになったため、こうした事態に対処できるよう指定建造物等について、所有者のヒアリングを行い、所有者の事情を把握し、平面図・立面図の整備など、建造物の情報も含めてしっかり管理しようというものです。

所有者の立場で考えれば、規制をかけられた上、補助金の制度があるといっても、古い建物を維持するためには、それなりの資金出費や労力がかかっているはずですが、それがどのような利益につながっているのか、はっきりと自覚できる人は少ないでしょう。その一方で、歴史的町並みを保存してきた先進地である函館の動向は、全国的に注目度も高く、その影響は非常に大きいのです。

ただ、先進地であることにあぐらをかいてはいけません。「バブル期に行政と市民が

一緒になって高層マンションを阻止するなど、行政も市民も先進都市と思ってしまったところがあるように思います。でも、それは本当の意味で景観を大切にしているわけではありません。景観条例はありますが、もっと大きな視野で考えたバイブルのようなものがが必要です」(村岡氏)。景観が、単なる町並み保存だけでなく、まちづくりにつながることを示唆してくれる言葉のように思います。

市民自らの行動と、市民の声を受け止めながら行政が取り組んできた函館市の景観形成。観光客には分からない市民の悩み、行政と市民の対立、そして行政の施策など、町並み保存が一筋縄ではいかないことを実感させるのが函館の歴史といえます。しかし、和島家住宅や大幸機動興業所社屋が、地元の人によって引き継がれると聞き、それこそが函館の財産と感じました。函館の町並みを愛し、自ら行動し、行政に意見する市民、そしてそれを受け止めていこうという行政の互いの存在がある限り、函館の町並みはこれからも守られていくように思います。



指定建造物等にはプレートが付けられている



大幸機動興業所社屋などの新しい所有者が見つかり、「肩の荷が下りました」と山口課長