

## 世界遺産「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」 エリア 1 萩の緩衝地帯における保全手法である萩市景観計画の一部改訂

### 概要

本文書は、世界遺産「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の構成資産であるエリア 1 萩の緩衝地帯における萩市景観計画の一部改訂を対象として、萩市が作成した遺産影響評価書である。

萩市では、本エリアの緩衝地帯の保全手法として適用している萩市景観計画の一部改訂を検討している。その目的は、歴史的景観の保全と商工業の推進・賑わい創出を両立させるため、緩衝地帯内での小地域ごとの性格や用途をきめ細かく仕分けしようとするものである。具体的な改訂内容は、緩衝地帯の一部分に特化した商業地区の明確化並びに当該商業地区内及びバイパス道路沿いに限った高さ規制の一部改訂である。

関係する構成資産は、「萩城下町」（1-4）及び「松下村塾」（1-5）である。これら2つの構成資産の顕著な普遍的価値を表す要素（アトリビュート）は、萩城下町が城跡を含む町割り、松下村塾が小さな木造の建造物であり、今回の改訂によるこれら構成資産への直接的な影響が出ることは想定されない。

また現在のところ、具体的な開発予定があるわけではない。今回の計画の一部改訂は、萩市における今後の地域経済発展の持続可能性の確保と、世界に誇る文化的遺産の未来への確実な継承を図るためのものである。

今後も萩市及び構成資産管理者は、高さ規制の一部改訂による眺望景観への影響について景観モニタリングにより定期的に観測を続けるとともに、具体的な要請があれば、毎年度の景観モニタリングの結果を取りまとめ、報告する用意がある。また、萩市は萩市景観計画の適切な運用により、引き続き緩衝地帯における景観をコントロールしていく決意である。

### 1. 導入

- (1) 本遺産影響評価の対象は、2015年7月に世界遺産一覧表に記載された「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の構成資産「萩城下町」（1-4）及び「松下村塾」（1-5）である（図1）。
- (2) 本遺産影響評価にあたっては、世界遺産の管理保全計画（CMP）に定める事項及び国内外の有識者の意見を参照している。
- (3) 本遺産影響評価書の作成主体は萩市である。

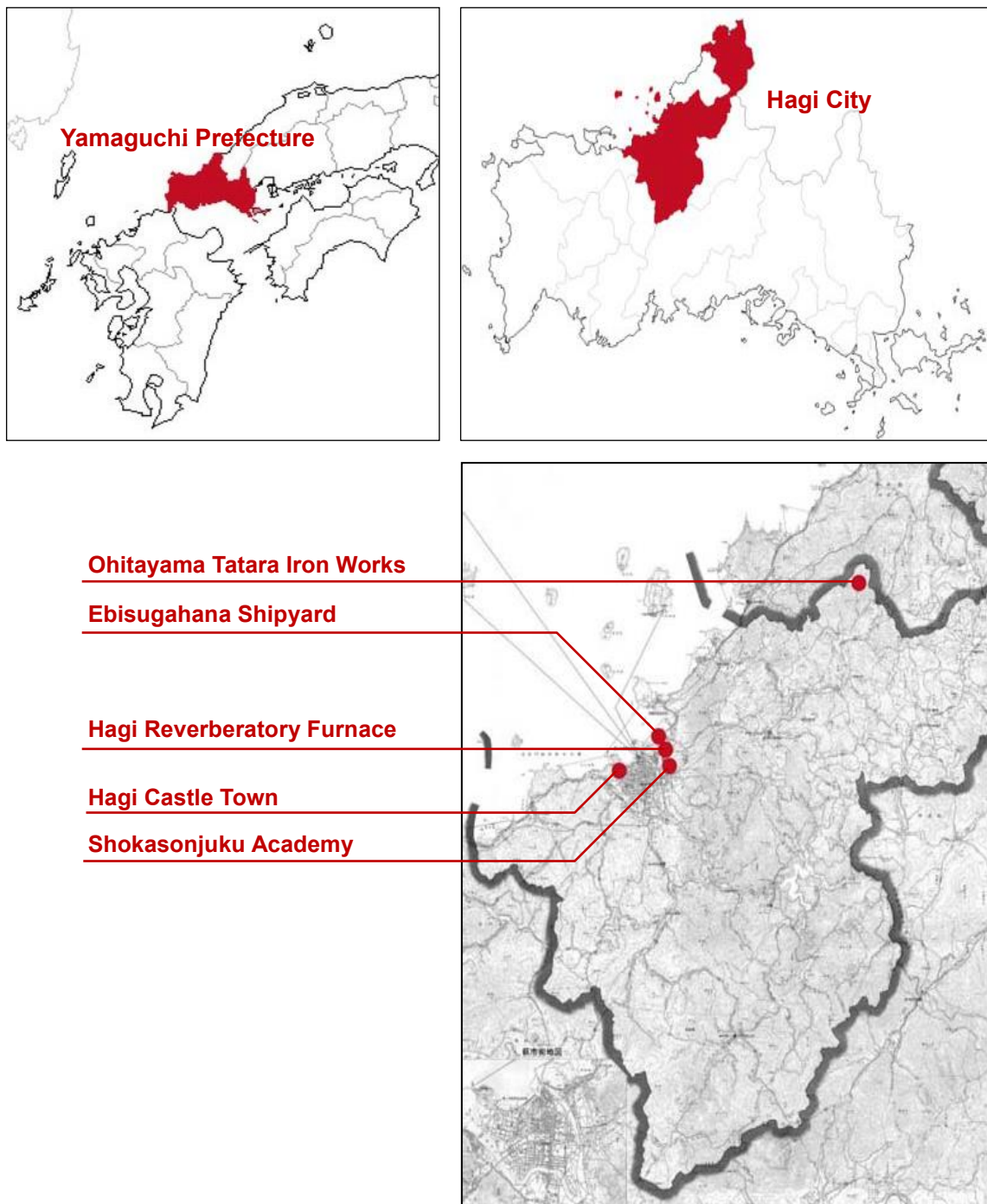


図1 エリア1 萩の位置図

## 2. 事案の概要

- (1) 萩市では、景観法に基づく萩市景観計画を2007年に策定し、市内の良好な景観形成に努めている。また、同時期に萩市景観条例を制定し、景観計画の策定の指針及び景観法の施行について必要な事項を規定している。
- (2) 萩市は人口5万人弱の一地方都市であり、豊かな自然と歴史には恵まれているものの地形のほとんどは山間部であることから産業基盤が脆弱で、近年は人口減少と少子高齢化が急速に進んでいる。このような現状を打開するために萩市では、地域経済活性化を施策の中心に据えて、様々な事業展開を図っていくこととしている。また、萩市では地域経済活性化を図りつつ、構成資産及び緩衝地帯の保護に対する世界的・歴史的見地からの責任を果たすよう検討を重ねてきた。今回の萩市景観計画の一部改訂は、このような萩市としての基本的な姿勢に基づく事業展開の一環として実施するものである。
- (3) 事案の内容

### ① 建築物の高さ規制

現行（管理保全計画に記載）は付属資料1、一部改訂案は付属資料2である。具体的には、萩城下町の緩衝地帯に設けられた商業地区の高さ規制を16mから20mに、またバイパス道路（土原新川線及び大屋土原線）の両側10mの範囲の高さ規制を13mから16mに変更することである。

### ② 商業地区

都市計画上の商業地域及び近隣商業地域 ※付属資料3（萩都市計画総括図）参照

（萩市景観計画における高さ規制の数値の根拠）

#### ○10m規制

建築基準法第55条に基づき、萩市都市計画決定による用途地域の第一種低層住居専用地域において、建築物の高さを10mと規定しているため。

#### ○13m規制

市内の特色ある景観の構成要素であるクロマツ及び市街地の一般的な工作物である電柱の高さを基準として、市街地の低層建築物との調和を考慮したもの。

#### ○16m規制

市内の既存中高層建築物の高さを調査した結果、市街地に存在する中層建築物の高さが概ね16m以内である状況を確認した上で、市街地から周囲の山並みに対する眺望及びランドマークである指月山に対する眺望を各々阻害しない高さとして設定したもの。

#### ○20m・30m規制

市内に高さ約20m（5階建て県営住宅）、約30m（9階建てマンション）の高層建築物がそれぞれ存在している状況に配慮したもの。

## 3. 遺産価値

- (1) 「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の顕著な普遍的価値は以下のとおりである。（世界遺産委員会決議の顕著な普遍的価値の言明の抜粋）

本産業遺産群は、主に九州・山口地域に分布し、産業化が初めて西洋から非西洋に波及し成就したことを顕している。19世紀半ばから20世紀初頭にかけて、日本は製鉄・

製鋼、造船、石炭産業を基盤に急速な産業化を成し遂げた。シリアル構成資産は1850年代から1910年にかけてのわずか50年余りという短期間に達成された急速な産業化の3つの段階を反映している。

第一段階は、1850年代から1860年代前半にかけての幕末期で、製鉄及び造船の試行錯誤の挑戦に始まる。国の防衛力、特に、諸外国の脅威に対抗する海防力を高めるために、藩士たちの産業化への挑戦は、伝統的な手工業の技で、主に西洋の技術本からの二次的知識と洋式船の模倣より始まった。

1860年代からの第二段階においては、西洋の科学技術が導入され、技術の運用のために専門家が招かれ、専門知識の習得を行った。その動きは明治新政府の誕生により加速された。

明治後期（1890～1910年）にあたる第三段階においては、国内に専門知識を有した人材が育ち、積極的に導入した西洋の科学技術を、国内需要や社会的伝統に適合するように現場で改善・改良を加え、日本の流儀で産業化を成就した。

- (2) 本エリアには、世界遺産「明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の顕著な普遍的価値を反映する3つの段階のうち、第一段階に属する5つの構成資産がある。そのうちの2つが、萩城下町及び松下村塾である。萩城下町は、17世紀に計画的に建設された城下町であり、城跡、旧上級武家地及び旧町人地という3つの地域から成る。旧上級武家地及び旧町人地の町割りは封建社会の伝統的な身分制を表わす構造となっている。松下村塾は、明治維新や明治時代に活躍した重要人物の多くを輩出した私塾である。
- (3) 構成資産「萩城下町」(1-4)の顕著な普遍的価値を表す要素(アトリビュート)は、封建時代に計画的に建設された城下町のオリジナルな町並みであり、城跡、堀、道、階級別居住地から成る階層空間を含んでいる。「松下村塾」(1-5)の顕著な普遍的価値を表す要素(アトリビュート)は、小さな木造建築の私塾である。これらの管理保全については、管理保全計画において、以下のとおり定めている。

#### ○文化財保護法による資産の保護

萩城下町及び松下村塾の全ての要素は、文化財保護法に基づく史跡指定又は重要伝統的建造物群保存地区選定により保護される。史跡指定地においては、現状の変更や保存に影響を及ぼす行為が制限される。また、史跡の現状変更等により、滅失やき損等を行った者は、同法に基づき、強制力を伴った是正措置や罰則等により厳正に対処することができる制度となっている。なお、現状変更については、同法の規定により文化庁長官の許可を受ける必要があり、許可を受けずに保存に影響を及ぼす行為をした者に対しては、文化庁長官は原状回復を命ずることができる。重要伝統的建造物群保存地区においては、同法に基づく萩市伝統的建造物群保存地区保存条例によって現状の変更や保存に影響を及ぼす行為が制限される。旧上級武家地の伝統的建造物群の特性を維持していると認められる伝統的建造物だけでなく、これらと一体をなす保存地区内の一般の建造物についても、条例により外観を変更する全ての現状変更について、萩市長及び萩市教育委員会の許可を受ける必要があり、無許可で現状変更を行った場合は、同条例に基づき罰則を科すことができる。これにより、顕著な普遍的価値に貢献する資産である萩城下町及び松下村塾の要素が世界遺産登録時の状態で保存される。

#### ○道路法による資産の保護

萩城下町を構成する城跡、旧上級武家地及び旧町人地は、当時、参勤交代等に萩（長州）藩主が家臣を従えて通っていた御成道によって繋がれている。御成道は、現在は県道及び市道となっている。今後も山口県及び萩市によって現状を維持するよう道路法により資産の保護を図っていくこととなっており、これにより顕著な普遍的価値に貢献する資産である萩城下町の要素が世界遺産登録時の状態で保存される。

(4) また、緩衝地帯における規制については、管理保全計画において、以下のとおり定めている。

#### ○萩城下町

萩城下町の緩衝地帯は、おおむね市街地、河川、山林及び海面から成っている。緩衝地帯については、景観法に基づく萩市景観計画及び自然公園法の組み合わせにより保全することとしている。各法令に基づく保全手法の概要とそれによって保全する対象等については、下記のとおりである。

##### ①景観法による良好な景観の保全

緩衝地帯のうち、水面を除く部分は萩市景観計画による一般景観計画区域及び重点景観計画区域として保全される（図2）。一般景観計画区域では一定の規模を超える建築物等の新築等や開発行為等について、重点景観計画区域では維持管理に係る行為等の例外を除き、全ての建築物等の新築等や開発行為等について、景観形成基準に従って制限される。また、建築物の高さについては制限を設けている。三角州の両側にある松本川と橋本川は景観重要河川、三角州内の主要な河川は準景観重要河川に位置づけられており（図3）、工作物の新築等については占用許可が必要で、形態・意匠・色彩の制限を設けている。緩衝地帯の全ての国道、ほとんどの県道及び主要な市道は景観重要道路に位置づけられており、工作物の新築等については占用許可が必要で、形態・意匠・色彩の制限を設けている。これにより、緩衝地帯における大規模建築物の建築や開発行為等により、資産としての価値が損なわれることなく、良好な景観が保全される。

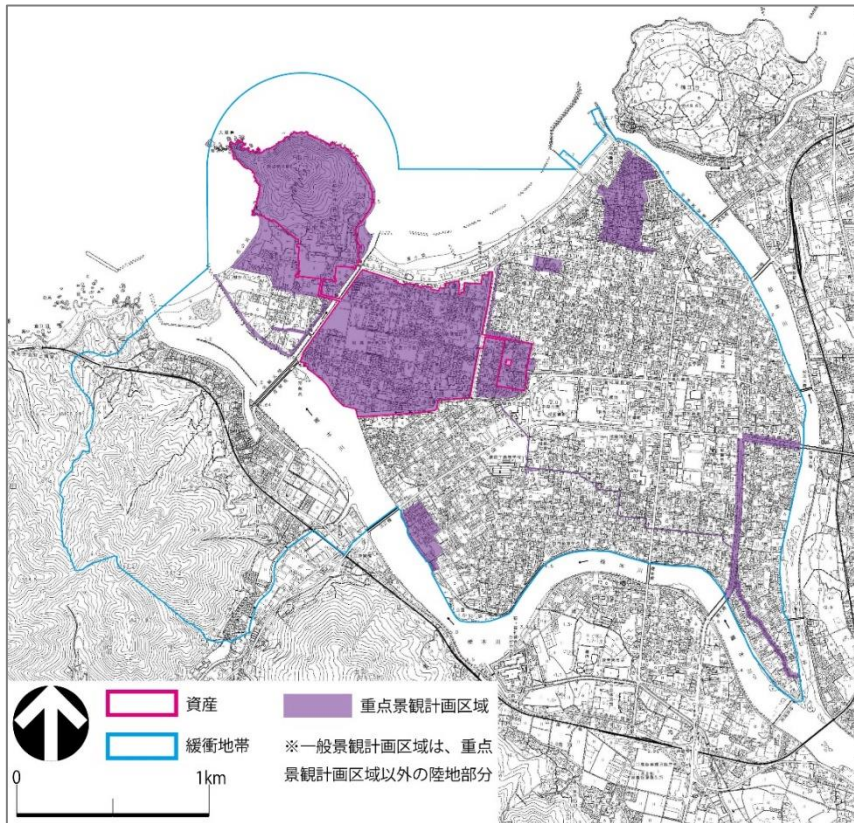


図2  
萩市景観計画における重点・一般景観計画区域

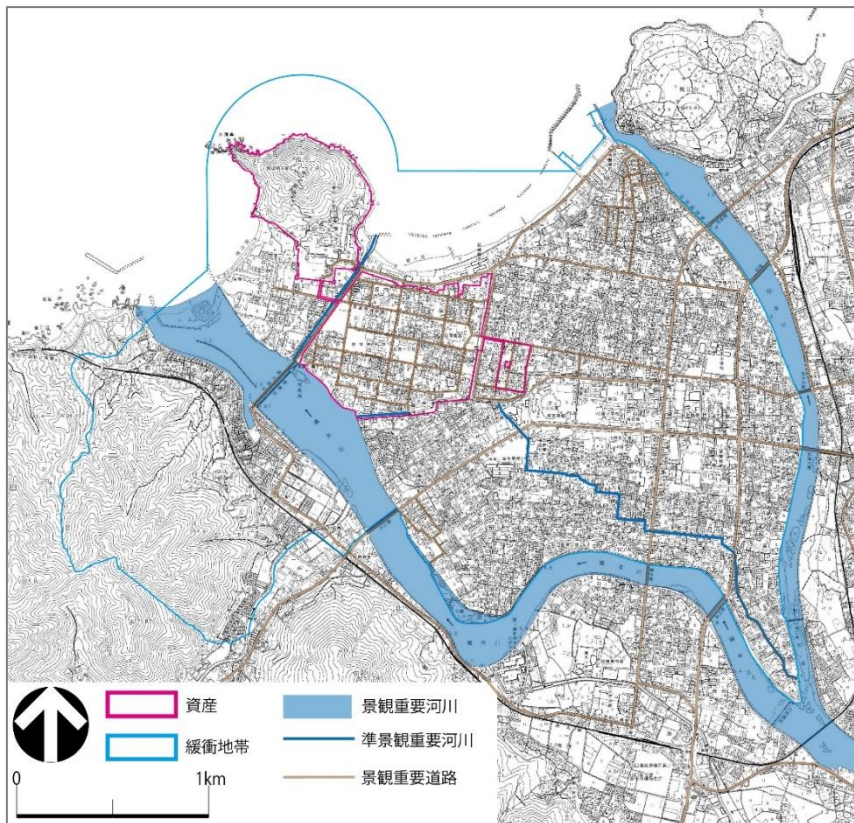


図3  
景観重要河川・準景観重要河川・景観重要道路

②自然公園法による自然環境の保護

緩衝地帯のうち海面及び西側の山林の一部については、自然公園法による北長門海岸国立公園の普通地域及び第2種特別地域として保全される。普通地域では一定基準を超える工作物の新築等や土地の形状変更等について、第2種特別地域では工作物の新築等や土地の開墾、屋根等の色彩変更等について、制限される。これにより、緩衝地帯における海面や山林部分については資産の築造当時の景観を損なうことなく、良好な自然環境が保護される。

○松下村塾

松下村塾の緩衝地帯は、松陰神社の範囲となっている。緩衝地帯については、景観法に基づく萩市景観計画により保全することとしている。景観法に基づく保全手法の概要とそれによって保全する対象等については、下記のとおりである。

①景観法による良好な景観の保全

緩衝地帯は全て、萩市景観計画による重点景観計画区域として保全される。重点景観計画区域では全ての建築物等の新築等や一定の規模を超える土地の形質変更等について、景観形成基準に従って制限される。また、建築物の高さについても、制限を設けている。これにより、緩衝地帯における大規模建築物の建築等により、資産としての価値が損なわれることなく、良好な景観が保全される。

4. 事案による影響全体の評価

- (1) 萩反射炉、恵美須ヶ鼻造船所跡については、構成資産及び緩衝地帯の範囲ともに高さ規制の改訂がないため、顕著な普遍的価値に貢献する諸要素に対する影響及び展望景観への影響はないと考えられる。  
特に、萩反射炉の緩衝地帯の一部においては高さ規制が16mから20mに変更されるが、変更される範囲はバイパス道路（土原新川線）及びその両側10mの範囲に限定されており、既に当該範囲周辺は以前から高さ規制が20mとなっているため、今回の高さ規制の一部改訂による展望景観への実質的な影響はないと考えられる。
- (2) 萩城下町の緩衝地帯については、高さ規制が改訂される範囲は構成資産から相当程度離れている。構成資産から高さ規制が改訂される範囲に最も近い地点の眺望については、付属資料4-7に示すとおりであり、顕著な普遍的価値に貢献する諸要素に対する影響はないと考えられる。また、萩城下町の景観モニタリングにおいて定めた観測地点等からの展望景観及び周囲の山のスカイラインへの眺望については付属資料4-5及び4-6に示すとおりであり、高さ規制が20mに変更されたことによる実質的な影響はないと考えられる。
- (3) 松下村塾の緩衝地帯については、高さ規制の改訂はないが、緩衝地帯の外、西側エリアの高さ規制が改訂される。そのため、付属資料4-8において、西側方向の眺望について追加的に調査したが、松下村塾西側は樹木が繁茂しており、景観に影響はないことが、明らかとなった。
- (4) 今回の高さ規制の一部改訂は、主に商業地区の設定・明確化及びバイパス道路沿いの活性化に伴うものである。これは、急速に進む人口減少や少子高齢化に歯止めをかけるためには、地域経済活性化が必要との判断で実施されるものである。商業地区の範囲は、都市計画における商業地域及び近隣商業地域に限定することにした。地域経済活性化による賑

わいの創出と歴史的景観の保全を両立させるため、小地域ごとの性格や用途をきめ細かく仕分けすることによって、萩市における喫緊の課題に対応しながら景観への影響を最小限に抑えることとした。今後も引き続き、緩衝地帯を重点景観計画区域又は一般景観計画区域に指定し、重点景観計画区域では維持管理に係る行為等の例外を除き全ての建築物等の新築等や開発行為等について、一般景観計画区域では一定の規模を超える建築物等の新築や開発行為等について、萩市景観計画に定める景観形成基準に従って制限することとしている。また、景観形成基準による制限の他に、都市計画用途地域の建ぺい率・容積率の規制を引き続き行う。現状の商業地区の土地は細かく区画分けされ一所有者当たりの土地面積が大型の建築物を建設するには十分な面積でない土地がほとんどであり、高さ16m以上の建築物が次々と建てられるといった回復不能な現状変更が具体的に想定される状況にはない。

## 5. 管理過程

- (1) 上記のとおり、今回の高さ規制の一部改訂が構成資産に与える影響や景観への影響について、萩市・構成資産管理者・関係機関等の中で詳細かつ綿密な協議・検討を行ってきた。
- (2) 世界遺産「明治日本の産業革命遺産」の管理体制においては、戦略的枠組みの一環として、複数の構成資産からなるエリアごとに管理保全協議会を設置している。エリア1 萩においても「萩地区管理保全協議会」を設置して政府の関係省庁や地方自治体、構成資産の所有者が参加し、構成資産の管理保全等について情報・意見の交換及び意思決定を行っている。  
なお、本遺産影響評価書は、2018年5月14日に開催した萩地区管理保全協議会において協議され、その後も委員への意見聴取などを経てとりまとめられたものである。「萩地区管理保全協議会」では、本事案について、以下のように評価した。

今回の景観計画の一部改訂については、萩市が直面している課題に対応していく過程で生じたものであり、緩衝地帯の規制緩和を直接の目的としたものではない。従って、課題への対応を図りつつ、緩衝地帯における景観への負の影響を最小限に抑える方向で取りまとめられた事案である。構成資産が存在する地域の持続可能性を確保することは、構成資産の良好な保全を継続していくために必要不可欠である。萩市及び構成資産管理者には、萩城下町及び松下村塾における緩衝地帯の景観及び眺望について、継続的なモニタリングを求める。また、萩市に対しては引き続き、萩市景観計画の適切な運用により景観のコントロールを図るよう求める。

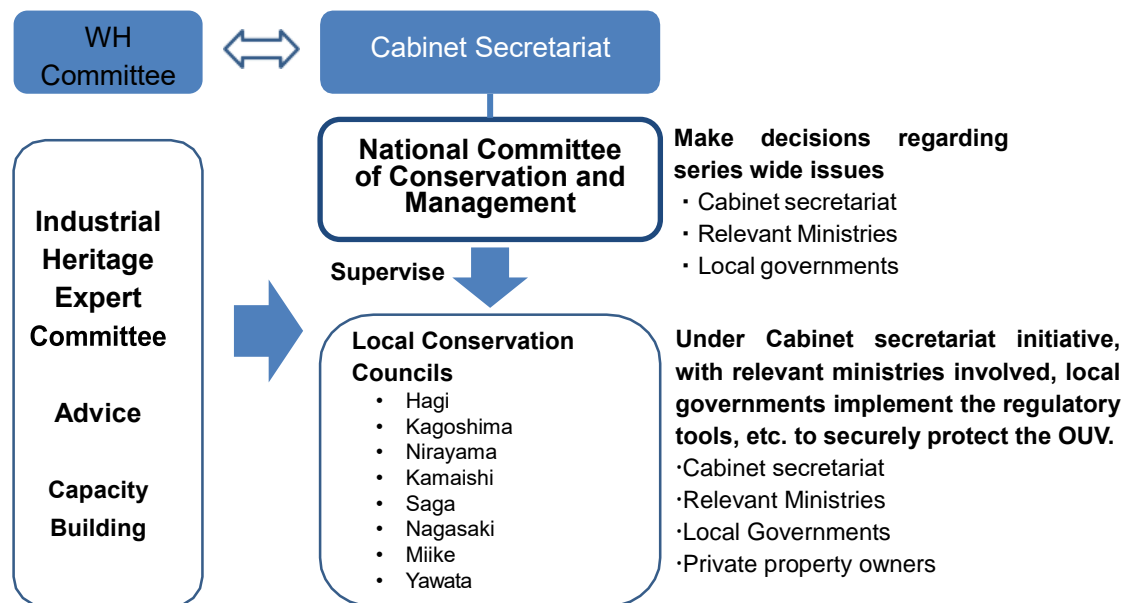
- (3) また、萩市では、上記の手続きと並行して景観審議会、市議会関係者による協議会、住民公聴会等のオープンな手続きが進められた。  
その結果、高さ規制の改訂範囲について、当初案では、緩衝地帯内における三角州及びその周辺全体が広く含まれていたものを、商業地区及びバイパス道路沿いに限定するなど、対象範囲を狭める努力が検討段階で進められた。  
このことは、多くの関係者がオープンに且つ率直に議論を重ねる戦略的枠組みに基づく管理保全の手法が十分に効果を上げていることを示している。
- (4) 緩衝地帯の保全については今後も萩市は構成資産管理者と情報の共有や協議を十分に行うこととしている。また、必要に応じて国（内閣官房）に設置された「稼働資産を含む産業遺産に関する有識者会議」の助言を求めることになっている（図4）。
- (5) 本事案については、政府の関係部署より海外有識者等に助言を求めた。その助言に基づいて、多角的な景観モニターを実施することとし、影響の評価を行った。追加的に実施したものを含めて、その影響評価の結果については付属資料4-1から4-8のとおり。
- (6) 萩市は、「修復・公開活用計画」に基づき、関連情報を網羅的・体系的に集約したモニタリング・カルテを作成し、構成資産及び緩衝地帯の状況を定期的に把握する。毎年度、



萩市はモニタリングの結果を年次報告書として取りまとめ、萩地区管理保全協議会において確認・合意した後に、「明治日本の産業革命遺産」保全委員会に報告する。

## Governance

### - Governance system and Expertise



### Governance system of the Strategic Framework

図4 戦略的枠組みにおけるガバナンス体制

#### 6. 結論

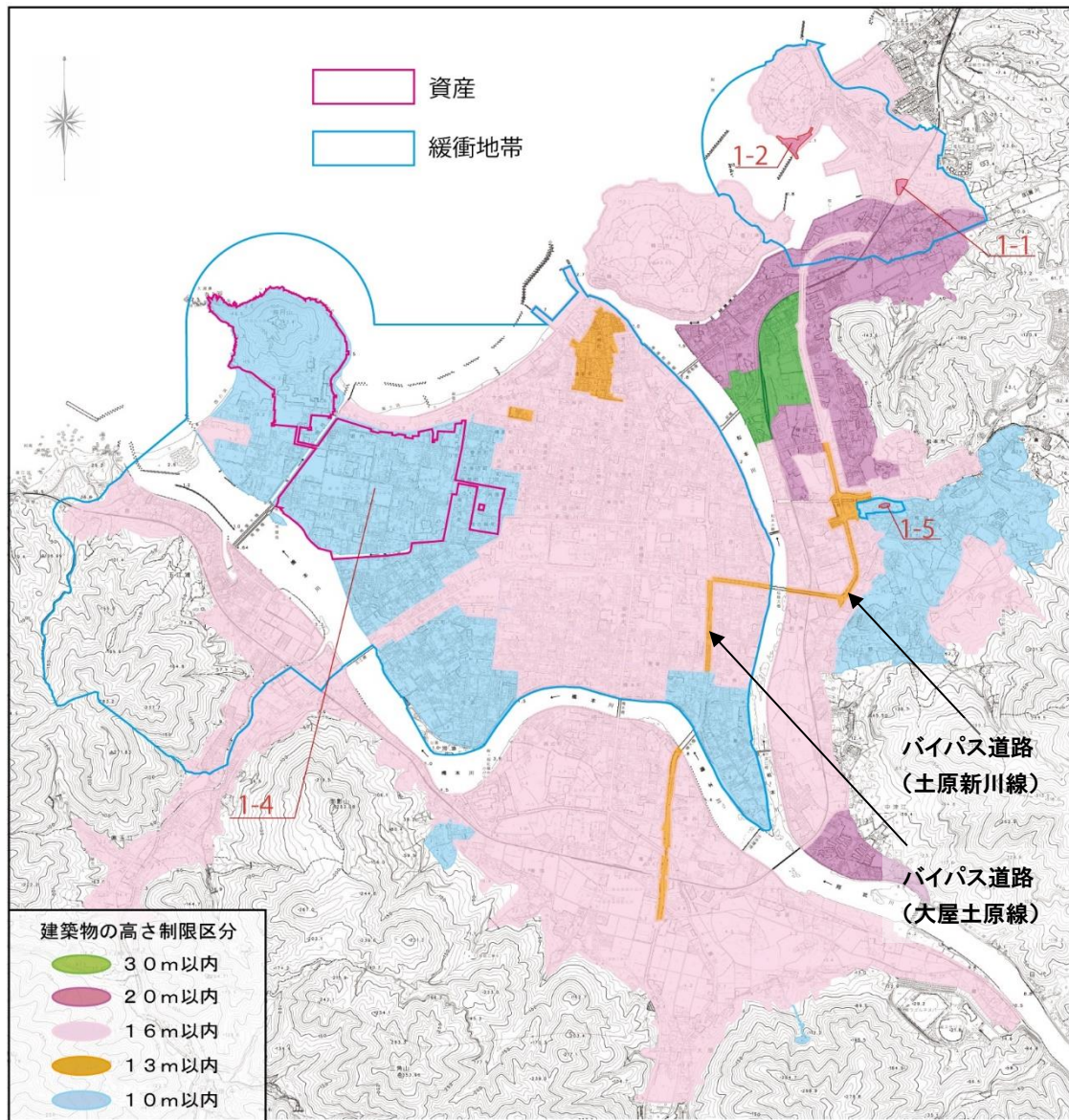
- (1) 今回の景観計画の一部改訂は、直ちに世界文化遺産「明治日本の産業革命遺産」の顕著な普遍的価値、完全性・真実性に負の影響を与えるものではない。
- (2) 構成資産からの眺望についても、萩市及び構成資産管理者による定期的・継続的なモニタリングにより影響の有無を調査する仕組みが整えられており、また無秩序な開発を防ぐとともに景観のコントロールを行う体制も確立している。
- (3) 本レポートを提出した後に、萩市は高さ規制の一部改訂について告示を行うこととしている。現時点で、高さ16m以上の建築物の新築計画はない。また今後16m以上の建築物の新築計画があった場合は、景観等への影響を事前に確認し、僅かでも影響が想定される場合は、届出書提出前の事前協議の段階で、可能な限り影響の軽減を図るよう事業者に対し協力を求めることとしている。
- (4) 今後も、高さ規制の一部改訂による眺望景観への影響について景観モニタリングにより定期的に観測を続ける。具体的な要請があれば、毎年度、その結果をまとめ報告する用意がある。また、萩市は萩市景観計画の適切な運用により、引き続き緩衝地帯における景観をコントロールしていく決意である。
- (5) 以上のとおり、本事案が世界遺産にもたらすリスクは最小限に抑えられている。

(参考)

1. 経緯

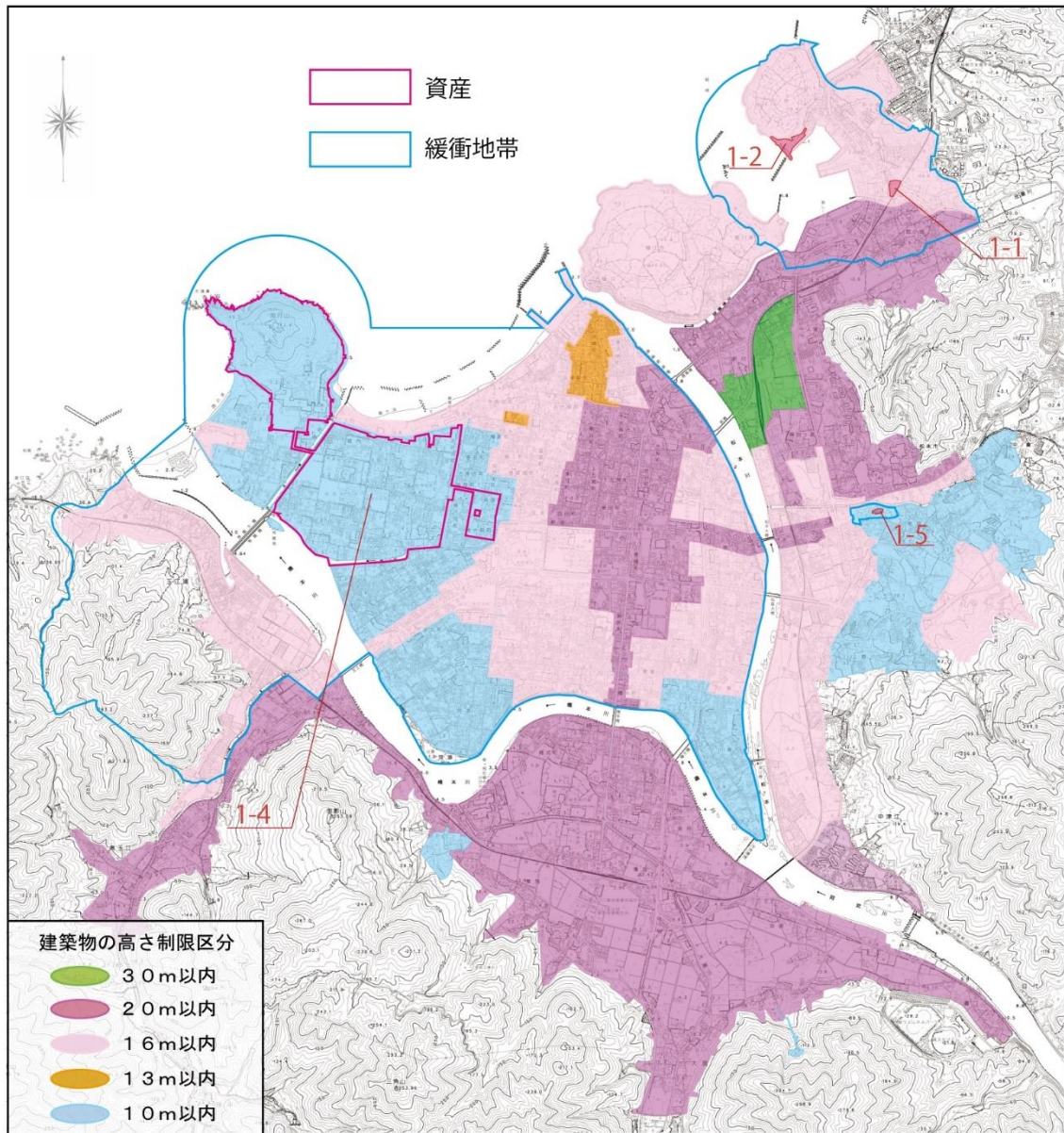
- 平成29年6月 施政方針として地域経済活性化を図ることが打ち出されたことに伴い、萩市景観計画に商業地区を新設する等の一部改訂を行うこととなった。
- 以後、萩市の景観担当部局が景観計画の改訂内容について検討
- 平成30年2月 萩市景観審議会（景観計画一部改訂の概略説明）
- 平成30年3月 萩城跡等整備委員会委員に意見聴取（緩衝地帯の規制の一部改訂）
- 平成30年3月 景観計画一部改訂案の萩市議会への説明（1回目）
- 平成30年5月 萩地区管理保全協議会（議案：緩衝地帯の規制の一部改訂）
- 平成30年7月 萩市景観審議会（景観計画一部改訂案の説明）
- 平成30年7～9月 景観計画一部改訂に係る住民説明会・意見聴取、関係団体への説明・意見聴取
- 平成30年9月 景観計画一部改訂案の萩市議会への説明（2回目）
- 平成30年10～11月 景観計画一部改訂に係る縦覧・公聴会、萩市都市計画審議会への意見聴取
- 平成30年11月 景観計画一部改訂最終案取りまとめ⇒萩市景観審議会（景観計画一部改訂最終案の説明）
- 平成30年12月 景観計画一部改訂案の萩市議会への説明（3回目）
- 平成31年1月31日 市長決裁⇒景観計画一部改訂の告示

萩市景観計画における建築物の高さ規制図（現行）



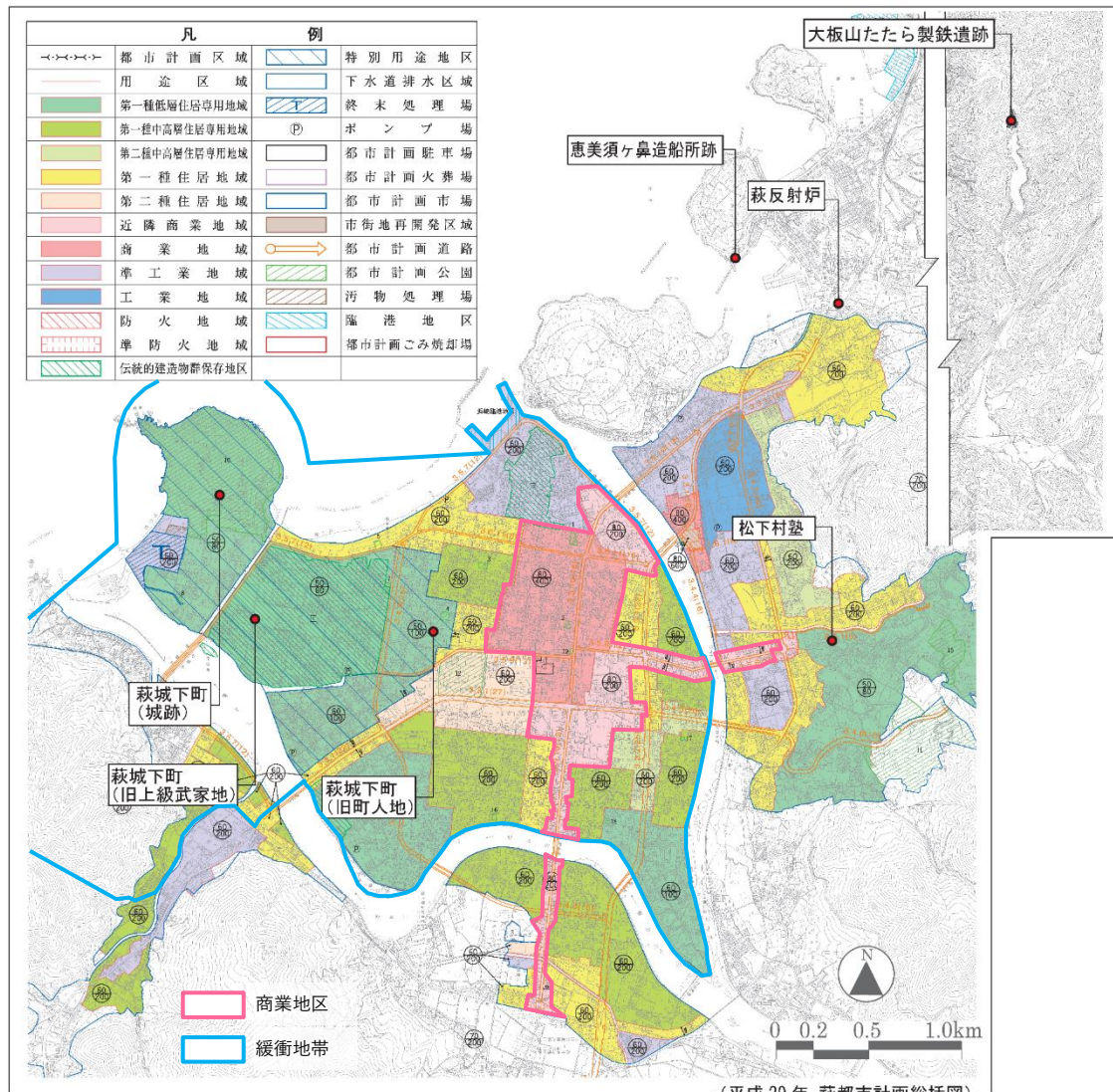
- 1-1 萩反射炉
- 1-2 恵美須ヶ鼻造船所跡
- 1-4 萩城下町
- 1-5 松下村塾

萩市景観計画における建築物の高さ規制図（一部改訂案）



- 1-1 萩反射炉
- 1-2 恵美須ヶ鼻造船所跡
- 1-4 萩城下町
- 1-5 松下村塾

萩都市計画総括図（用途地域図）

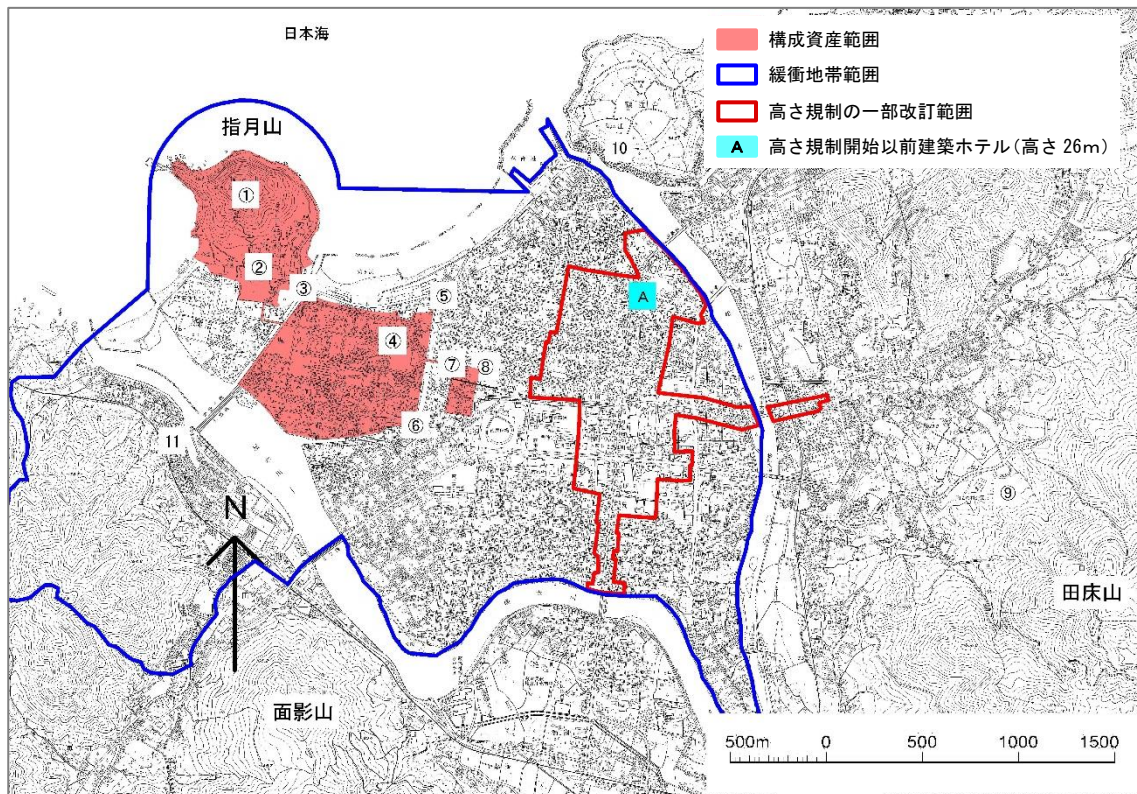


緩衝地帯に与える影響

① 構成資産とその緩衝地帯のモニタリングの実施（観測定点の設定）

萩城下町では、構成資産内に8箇所（No.1～8）、構成資産外に3箇所（No.9～11）、計11箇所の観測定点を設けている。またランドマークとして、構成資産内に指月山（No.1、標高143m）、構成資産外東側に田床山（標高372.8m）、構成資産外南側に面影山（標高253.1m）が存在する。

※ 図中のAは高さ規制を開始する以前に建築されたホテル（高さ26m）



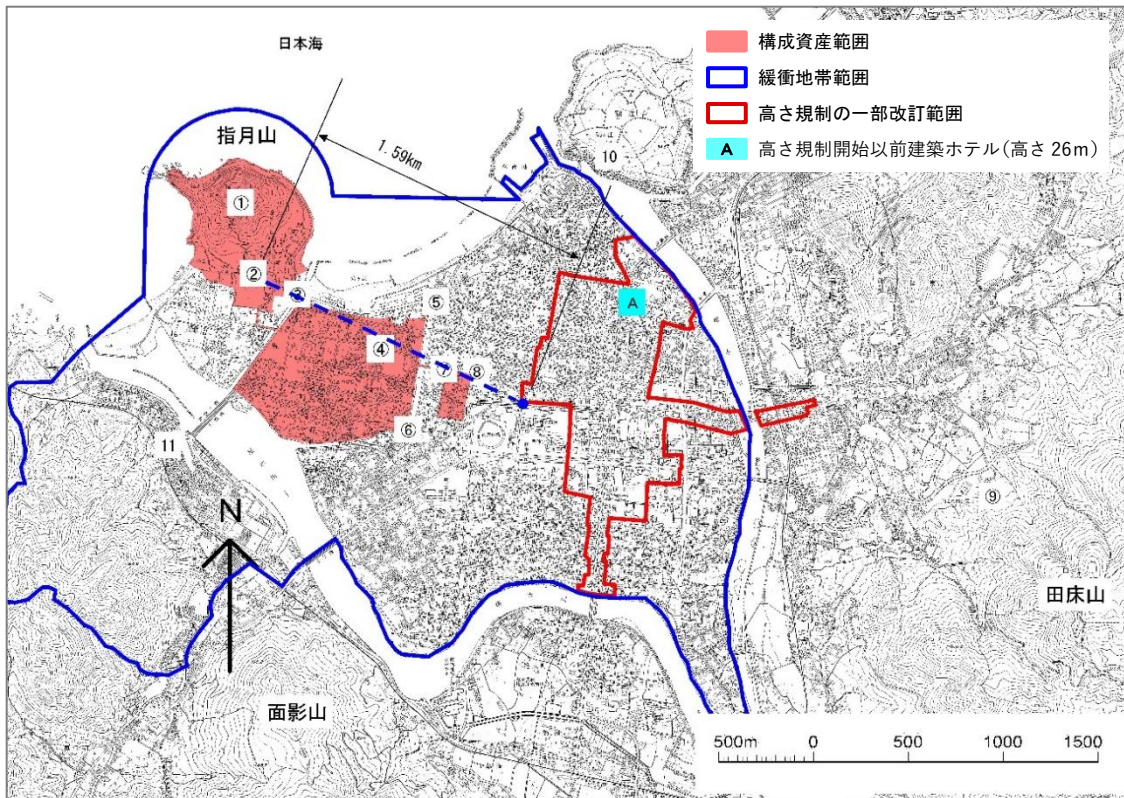
② 高さ規制の一部改訂による構成資産内外の観測定点からの眺望の変化

構成資産内外の観測定点から、今回高さ規制の一部改訂が行われる方向を望んだ結果、展望景観には、高さ規制の改訂による影響がないことを確認した。

以下、関係する観測定点から今回高さ規制の一部改訂が行われる方向を望む。写真中に従来の規制高（16m）を黄色、改訂による規制高（20m）を赤色の線でそれぞれ表した。

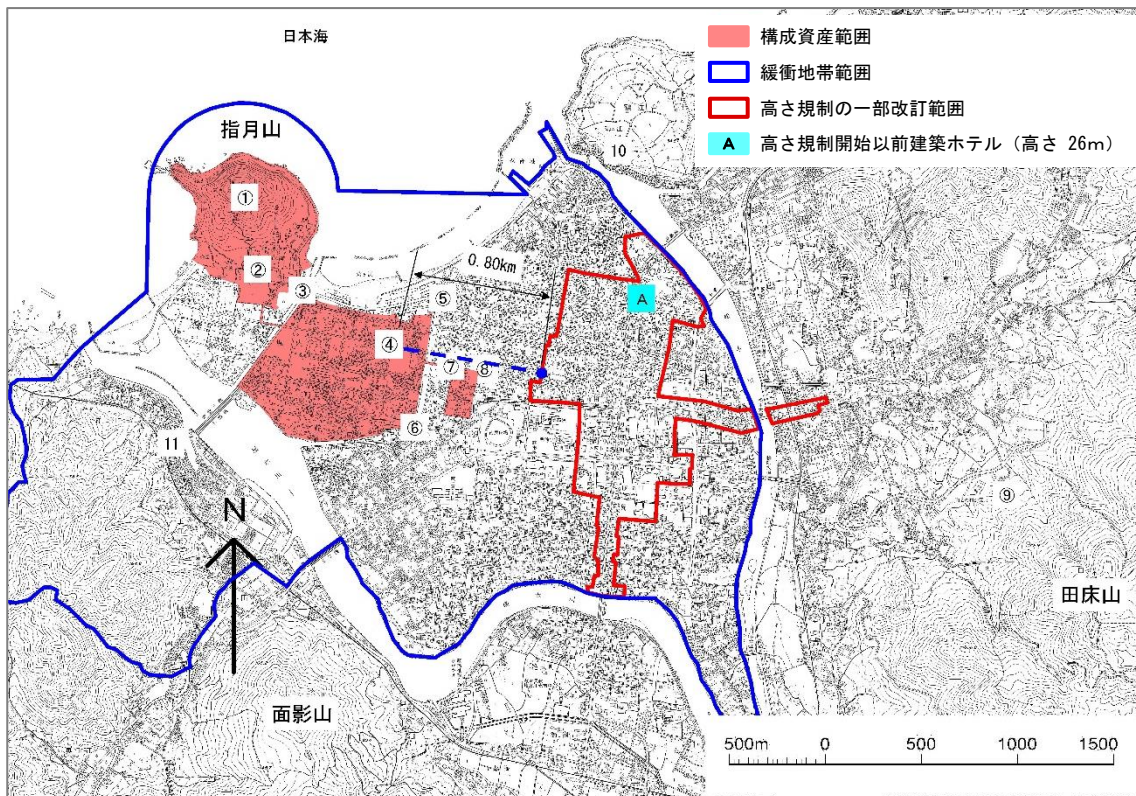


観測地点 2（萩城天守台）から南東方向を望む。観測地点から約 1.59 km 先に建物が所在する場合の想定高さを図示した。高さ 16 m（黄色ライン）、20 m（赤色ライン）は、ともにほとんど前景樹木の背後となるため、展望景観に影響を与えない。





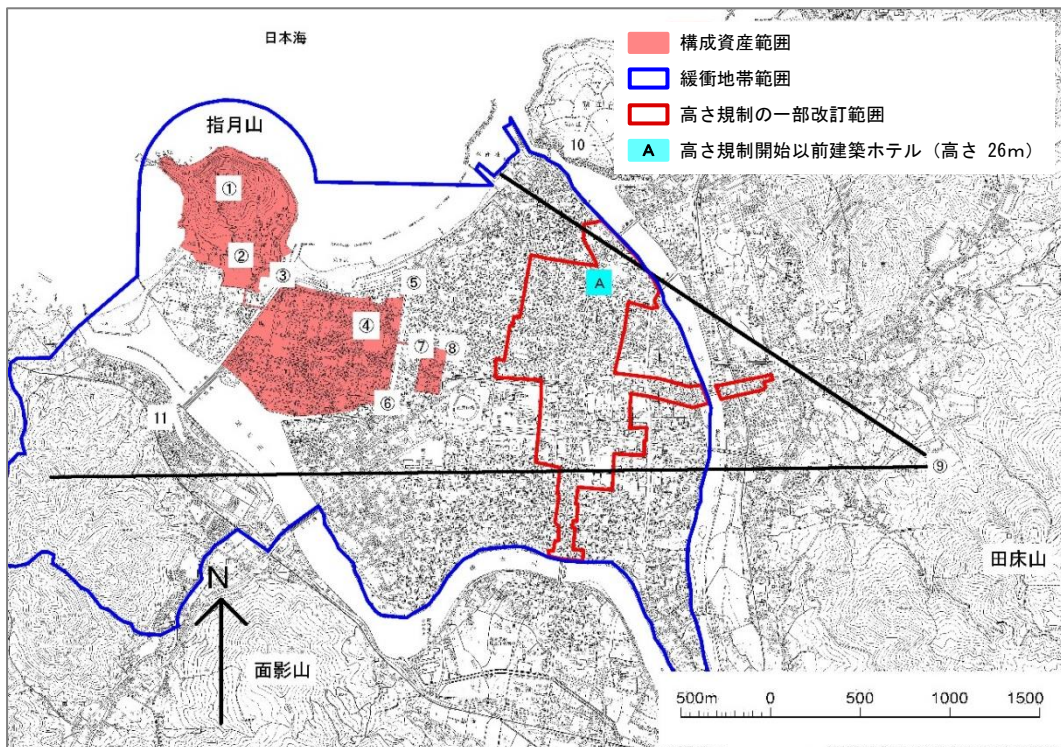
観測地点4（後町筋・横町筋交差点）から東方向を望む。観測地点から約800m先に建物が所在する場合の想定高さ。高さ16m（黄色ライン）、20m（赤ライン）は、ともに展望景観に影響を与えない。



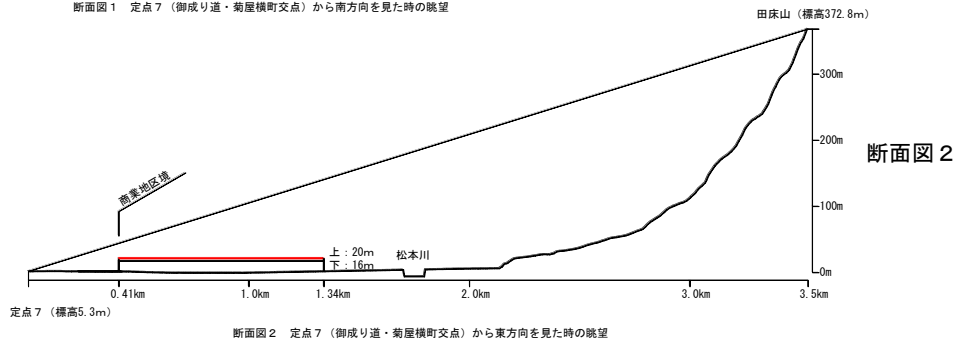
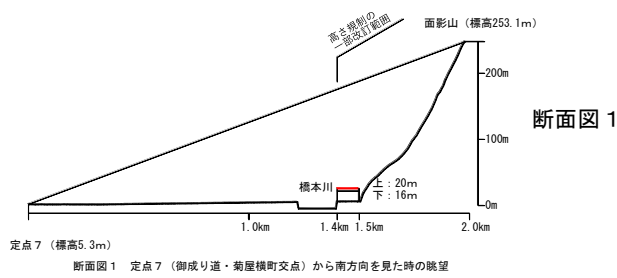
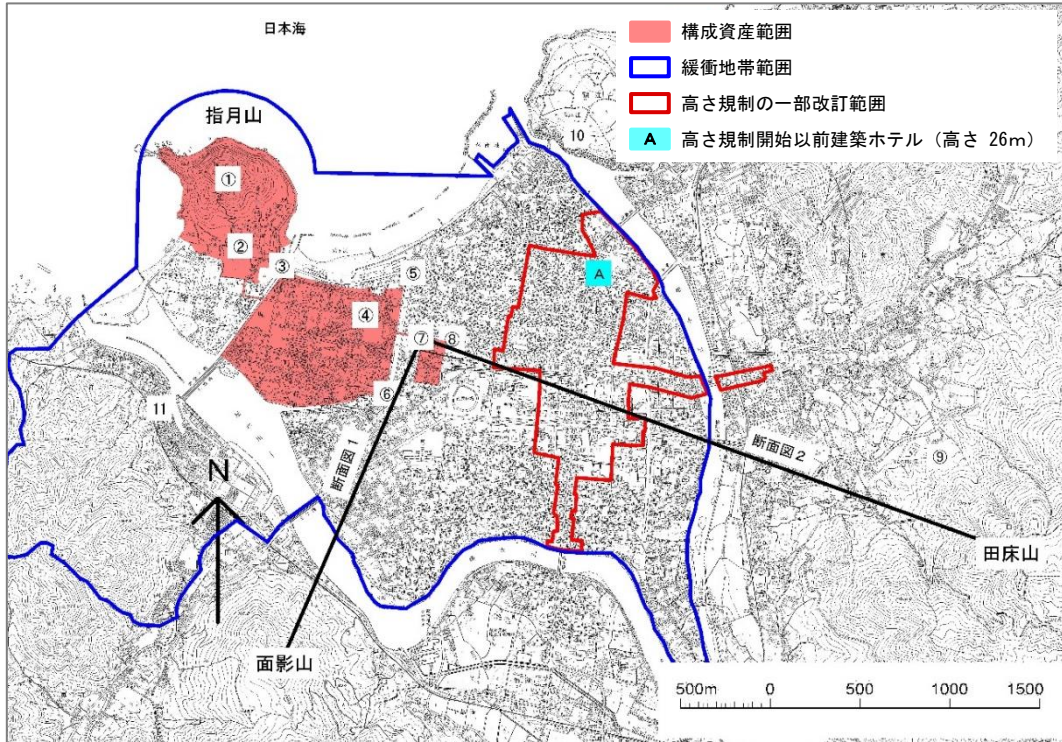




観測定点9（陶芸の村公園展望台）から萩城下町方向を望む。Aは高さ規制開始以前に建築されたホテルで高さ26m。観測定点9から商業地区内に建物が所在する場合の想定高さを図示した。高さ16m（黄色ライン）、20m（赤色ライン）は、ともに展望景観にほとんど影響を与えない。

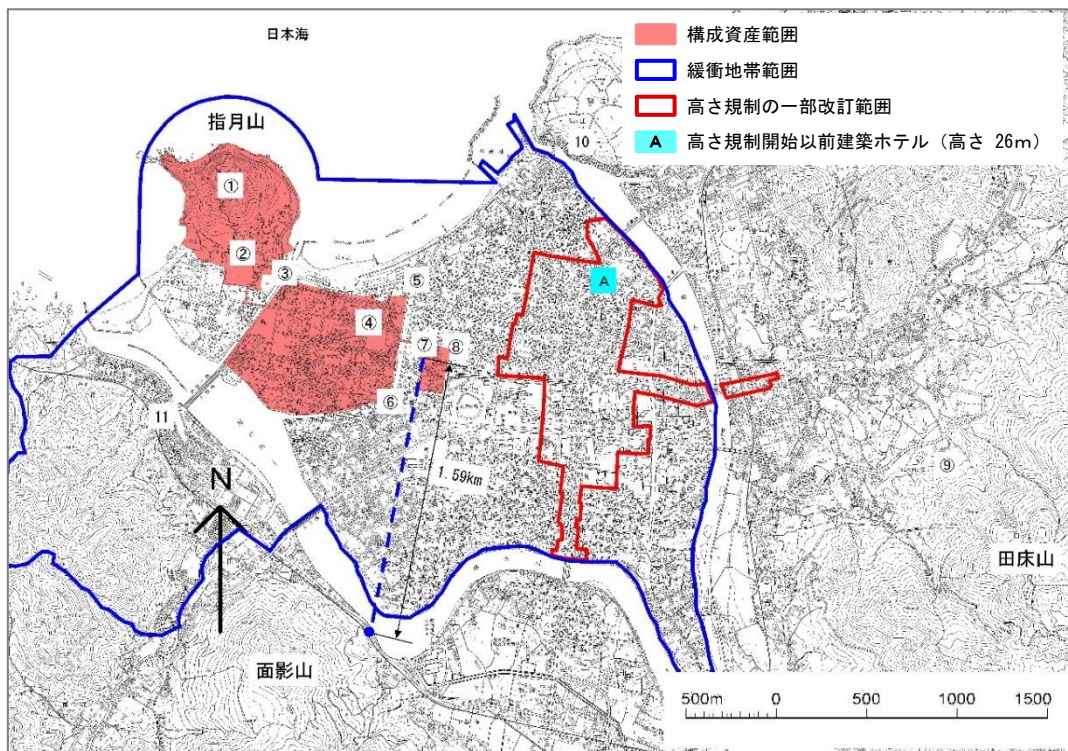


- ③ 高さ規制の一部改訂による構成資産内の定点から周囲の山のスカイラインへの眺望の変化  
 構成資産内のビューポイントとして、観測定点7（御成り道・菊屋横町交点）を設定した。  
 観測定点7からランドマークである面影山・田床山方向を望んだ場合の断面図は下記のとおり。今回、規制が改訂されるのは断面図内赤色の範囲である。この範囲は観測定点と各山頂を結ぶラインよりも低く、実際には観測定点に近接して建造物が所在し、現状でも直接山頂は視認できない。したがって、今回の高さ規制の改訂による眺望の変化はほとんどない。





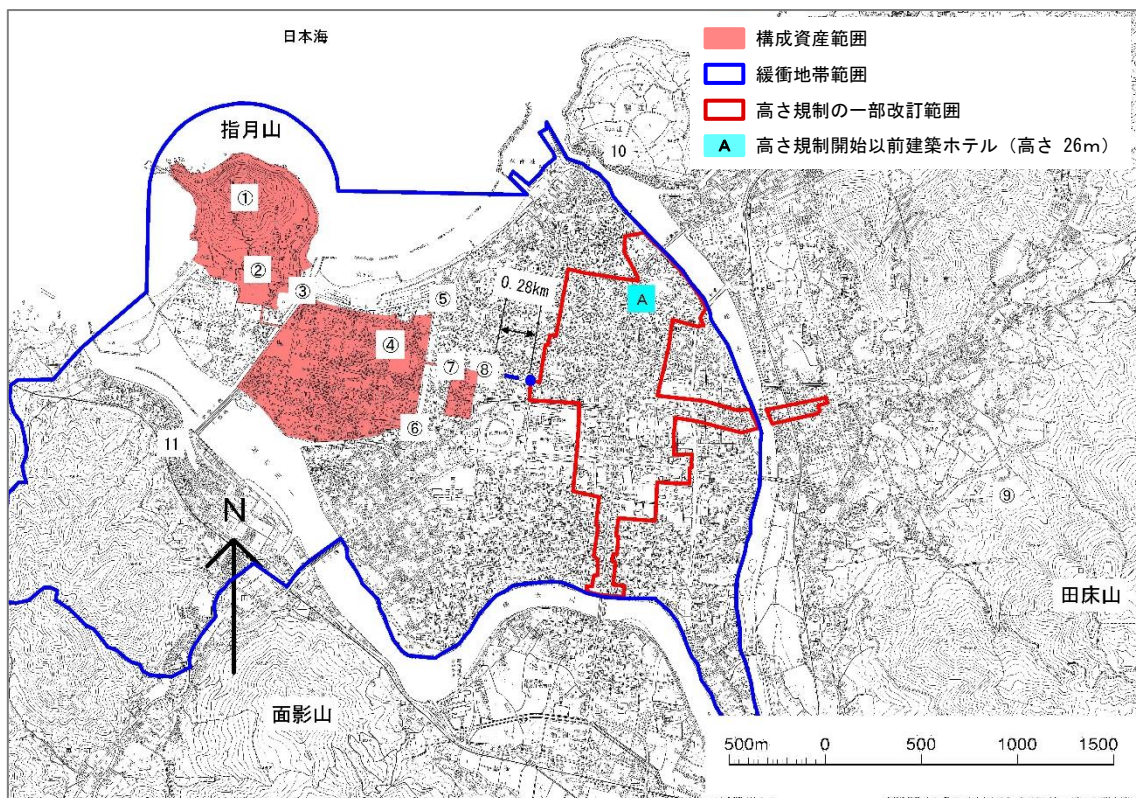
観測定点7（御成り道・菊屋横町交点）から南側（面影山方向）を望む  
 規制高が16mから20mに改訂される境界（観測定点から約1.59km）に建物が所在する場合の想定高さを図示した。高さ16m（黄色ライン）、20m（赤色ライン）は、ともに周囲の山のスカイラインへの眺望にほとんど影響を与えない。





観測定点 8（御成り道・江戸屋横町交点）から東側（田床山方向）を望む。

商業地区の境界線上（観測定点から 280m）に建物が所在する場合の想定高さを図示した。16m（黄色ライン）、20m（赤色ライン）は、ともに周囲の山のスカイラインへの眺望にほとんど影響を与えない。



なお、松下村塾の緩衝地帯外、西側の高さ規制一部改訂の影響についても下記のとおり追加的に調査した。



観測定点 12（松下村塾の西側横）から西側を望む。

商業地区の境界線上（観測定点から 230m）に建物が所在する場合の想定高さを図示した。16m（黄色ライン）、20m（赤色ライン）は、ともに前景樹木の背後になるため、松下村塾からの景観に影響を与えない。

