

## 重要文化的景観選定後の保存体制における住民活動組織

Landscape Management Community Organizations in the Conservation Systems after Designation of Important Cultural Landscapes

松本 邦彦\* 坂井 亮文\* 澤木 昌典\*

Kunihiko MATSUMOTO Akifumi SAKAI Masanori SAWAKI

**Abstract:** The lives and livelihoods of local people strongly influence cultural landscapes; hence, the local governments, together with the local people, must organize and establish conservation systems for these landscapes. However, if existing maintenance activities are not actively followed before the designation of important cultural landscapes, promoting the conservation and utilization of these landscapes after the designation may be difficult. This study aims to clarify the role of local governments in establishing effective conservation systems that involve community organizations after the designation. We analyzed the characteristics of conservation systems described in the preservation plans of important cultural landscapes. Furthermore, we conducted a questionnaire to help municipalities understand the pertinent activities necessary for maintaining cultural landscapes in the designated areas. Consequently, we determined that the actual conservation systems required after the designation do not necessarily match those described in the preservation plans. New action groups were established to assist in various projects begun after the designation. Furthermore, municipalities with few precedents of landscape conservation and community development find it difficult to promote conservation activities and establish community-based conservation systems.

**Keywords:** Cultural landscape, Conservation system, Preservation plan, community organization

**キーワード:** 文化的景観, 保存体制, 保存計画, 住民組織

### 1. 研究の背景と目的

#### (1) 背景・目的

文化的景観保護<sup>1)</sup>制度の開始から12年が経過し、全国で重要文化的景観に50件が選定され、その数は着実に増加している。文化的景観は住民をはじめとする地域の個人や組織の長年にわたる地域への働きかけによって、その価値が形成されてきたものである。そのため、その保全活用を進めるためには住民の参加を基本とする地域における推進体制が必要となる<sup>2)</sup>。

美しい国づくり政策大綱や景観法<sup>3)</sup>に示されるように景観形成は地域住民の意向把握や意識醸成等にはじまり、地域のまちづくりの熟度やコンセンサスの程度に応じながら、時間をかけた地道な取り組みが求められることが一般的である。しかし重要文化的景観の選定にあたっては、文化的景観の構成要素に関する調査実施、住民の景観認知の把握、そして保全活用の体制確立が必要となるため、滋賀県高島市の2選定地区における取組を比較した松本ら<sup>4)</sup>の研究にも示されるように、選定に向けた取り組み開始以前からのまちづくりの推進や活動組織の支援、景観保全の実績がある地域と比べ、文化的景観保存計画策定開始時点でこれらの活動実績が十分でない場合には、計画書作成のための調査と平行して、選定までの短期間での住民活動組織を中心とした地域のまちづくり推進が課題になると想定される。

さらに文化的景観保護制度は地域の状況に応じた保護方を講じられる自由度の高い制度である一方で、選定されることだけではなく、その後の地域における取り組みの重要性を文化庁担当者も指摘しているように<sup>4)</sup>、選定後の保存活用にあたって実効性のある体制の構築が重要となる。文化庁も重要文化的景観の選定申出にあたり、平成17年3月文部科学省令「重要文化的景観に係る選定及び届出等に関する規則」第1条第2項第5号に基づき「文化的景観を保存するために必要な体制に関する事項」の保存計画への記載を義務づけ、体制構築を重要視している。しかし、自治体が計画書に記載した保存体制に地域の住民組織をどのように位置づ

けたのか、さらに選定後に計画通りの体制が構築され、またそれが十分に機能しているのかは明らかになっていない。

また上述の高島市では選定後の保存活用推進にあたり過去の実績を有する組織の存在が重要であったことが明らかとなっているように<sup>5)</sup>、保存体制構築にあたり計画策定開始前からの景観保全やまちづくりの実績を有する自治体は、既存活動組織をベースとした体制を構築できるが、過去の実績が十分でなく、核となる組織が存在しない場合には、実効性のある体制構築および景観保全ほかの活動推進が困難になることも予想される。さらにその課題は、農林水産業と深く関係する文化的景観の特性から、地方部の自治体での顕在化が予想されるが、こうした過去の実績に乏しい自治体における選定後の保存体制構築の手法は確立されていない。

重要文化的景観選定地区の保存体制や活動組織に関する研究は、坂本ら<sup>6)</sup>が地元組織の主体性や地域活性化との連動の必要性を、上述の松本らの研究<sup>7)</sup>は選定前後の地域での取り組みが住民の価値認識や活動意欲に与える影響を明らかにしているが、地元組織だけではなく地域内外の各種組織とで構成される保存体制の構築およびその有効性は検証されていない。また大堂ら<sup>8)</sup>が自治体と連携活動を実施する組織を対象に、自治体の支援内容や保存のための課題を明らかにしているが、その他選定地区の状況や、計画書記載の保存体制とそれらを構成する活動組織の実態は明らかにされていない。

そこで本研究では重要文化的景観の選定申出にあたって保存計画への記載が義務づけられる「文化的景観を保存するために必要な体制」を分析対象とする。計画書の該当箇所には、景観保全や産業継承などを推進する地縁組織や地域内外のその他組織からなる体制(以下、保存体制という)を記載する必要がある。この保存体制構築に対する自治体担当部署の考え方や、選定後の実際の保存体制および住民活動組織の現状と課題を、保存計画策定開始前までの保全活用に関する取り組みの進展度との関係から分析することで、選定後の住民活動組織を巻き込んだ保存体制構築のための自

\*大阪大学大学院工学研究科

自治体の支援の在り方や課題を明らかにすることを目的とする。

## （２）研究の方法

本研究は2015年12月時点で、文部科学大臣により選定されている重要文化的景観のうち、選定から日が浅い2015年10月以降の選定地区を除いた地区を有する43自治体を対象とした(表-1)。各自治体から文化的景観保存計画書を入手し、「文化的景観を保存するために必要な体制」に関する記載事項を分析した。

さらに自治体の保存体制に関する考え方や、保存体制の項目に記載された組織の特徴と活動状況を把握するため、自治体担当部署に対するアンケート調査を実施した。調査票は郵送またはEメールにより配布・回収し、適宜電話調査により回答を補足した。回収数は39自治体(回収率89.4%)であった。調査項目は、計画策定動機、策定開始前の地域づくり、選定効果、保存体制構築の考え方、現状の保存体制等である。なお複数の選定地区が存在する自治体では、初回選定時の計画策定他の取り組みが2件目以降の選定に影響すると考え、各自治体の初回選定地区のみを対象に分析した。

表-1 アンケート調査の概要

| 項目    | アンケート調査の概要                                                                                                                                                              |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 調査対象  | 2015年10月1日時点での重要文化的景観選定地区を有する43自治体の文化的景観担当部署(体制により一部別部署が回答した場合もある)。行政区域内に複数の選定地区を有する場合は初回選定地区のみを対象。                                                                     |
| 配布期間  | 2015年11月10日～11月18日                                                                                                                                                      |
| 配布方法  | 郵送またはEメールでの送付                                                                                                                                                           |
| 回収期間  | 2015年11月19日～2016年1月18日                                                                                                                                                  |
| 回収方法  | 郵送またはEメールによる返信                                                                                                                                                          |
| 回収数   | 39自治体、回収率89.4%                                                                                                                                                          |
| 調査項目  | 計画策定動機、策定開始前の地域づくりの実績、重要文化的景観選定効果、保存体制構築の考え方、現状の保存体制 ほか                                                                                                                 |
| 回答自治体 | 一関市、平取町、宇和島市、高島市、遠野市、日田市、唐津市、山都町、宇治市、四万十市、橋原町、四万十町、津野町、金沢市、千曲市、平戸市、上勝町、豊後高田市、小値賀町、天草市、板倉町、佐渡市、佐世保市、五島市、新上五島町、長崎市、別府市、泉佐野市、有田川町、日南市、大江町、長浜市、岐阜市、米原市、宮津市、朝来市、奥出雲町、飯山市、宇城市 |

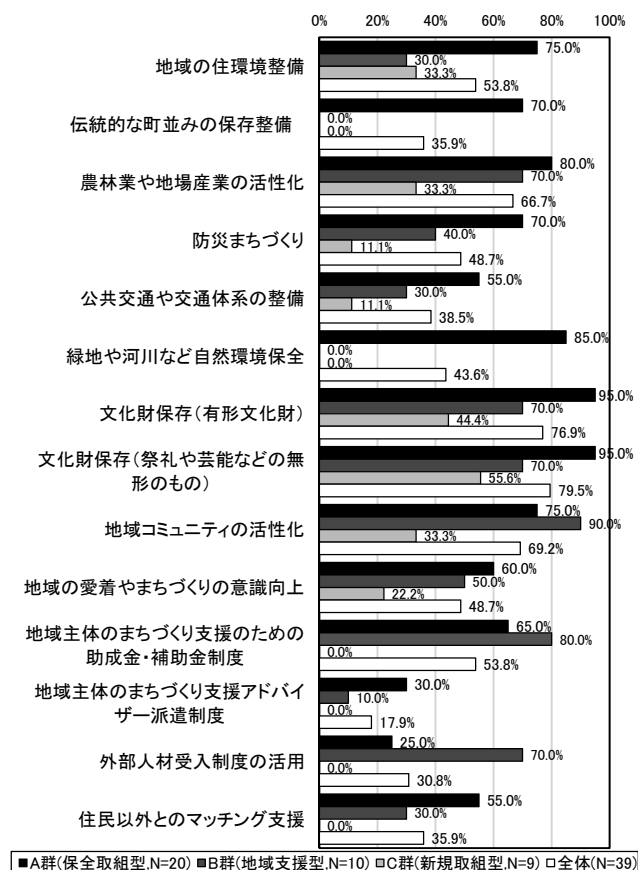


図-1 保存計画策定開始前の取組(行政区域全体、複数回答)

## 2. 選定自治体の基本情報

### (1) 文化的景観保存計画策定開始前の取り組み

計画策定開始前に、選定区域外を含めた行政区域内で自治体が実施または支援を行った地域づくりの取り組みを尋ねた(図-1)。有形の文化財保存が76.9%、祭礼や芸能などの無形の文化財保存が79.5%と多く、文化的景観以外の文化財保存の取り組みが各自治体で多く行われていた。次いで地域コミュニティの活性化に取り組んでいた自治体が69.2%と多く、また文化的景観との関連が大きい農林業や地場産業活性化の取り組みが66.7%と多い。

これらの保存計画策定開始前の自治体の取り組み内容の違いから選定地区を有する自治体を類型化した。景観・自然環境保全のための具体的な取り組みを進めてきた「伝統的まちなみの保存整備」または「緑地や河川など自然環境保全」を回答した自治体をA群(保全取組型、N=20)、その他の自治体のうち、地域のまちづくり支援を行っている「地域主体のまちづくり支援のための助成金・補助金制度」、「地域主体のまちづくり支援のためのアドバイザー派遣制度(職員、コンサル派遣など)」、「地域おこし協力隊(総務省)」や「田舎で働き隊(農林水産省)」などの外部人材受入制度の活用」を回答した自治体をB群(地域支援型、N=10)、そしてA,B群ともに該当せず、過去に目立った地域づくりの取り組みを実施してこなかった自治体をC群(新規取組型、N=9)とした(図-2)。

A群は約半数を占め、自然環境保全や町並み保存のほか、計画策定開始前から文化財保存(95.0%)、農林漁業の活性化(80.0%)、地域コミュニティの活性化(75.0%)など文化的景観保存に繋がる取り組みを多く実施しており、保全活用のある程度の実績があった上に文化的景観保護制度を導入・活用しているといえる。

B群は景観・自然環境保全のための具体的な取り組みはあまり実施していないが、地域のまちづくり支援を実施しているほか、それを通じた地域コミュニティの活性化(90.0%)、農林業等の活性化(70.0%)を行っており、文化的景観保存の担い手支援は選定前から実施されてきたといえる。

一方C群に関しては、文化財保存はある程度実施されているが、その他項目への取り組みは少なく、文化的景観保存計画策定を機に、景観保全や担い手支援等を開始することになったといえる。

### (2) 選定地区を有する自治体の人口規模

全体の53.8%にあたる21自治体は人口規模5万人以下であり、そのうち18地区が重要文化的景観選定基準(1)～(4)に該当する農林漁業と密接に関係する特性を評価され選定を受けており、全体の76.9%にあたる30自治体の人口密度は平成22年国勢調査全国平均値より下回っていることから、地方部の中小規模の自治体を取り組んでいることがうかがえる。一方、A群に属する自

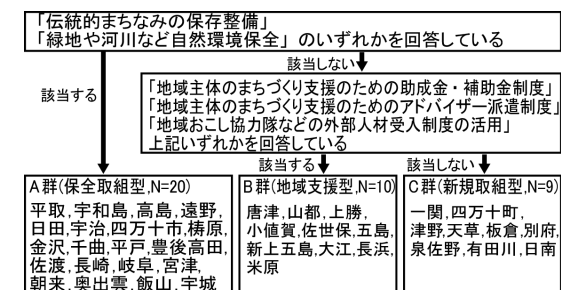


図-2 保存計画策定前の取り組み内容による類型化フロー

表-2 選定までに要した期間(単位:月)

|           |      | 内部での検討開始から国への選定申出まで |                 |                |                  |
|-----------|------|---------------------|-----------------|----------------|------------------|
|           |      | 内部検討開始<br>協議会開始     | 法定協議会<br>初回-最終回 | 説明会・協議<br>合意形成 | 国(文化庁)との<br>協議期間 |
| 全 体       | 434  | 142                 | 29.5            | 26.4           | 38.4             |
| A群(保全取組型) | 460  | 169                 | 28.5            | 25.8           | 39.3             |
| B群(地域支援型) | 34.1 | 12.6                | 24.0            | 25.3           | 32.5             |
| C群(新規取組型) | 52.9 | 10.2                | 41.0            | 33.0           | 49.3             |

体の平均人口は10万人を越え、B,C群よりも人口規模が大きい。また選定期間と人口規模との関係はみられない。

### (3) 計画策定に要した期間

選定に向けた検討の開始から国への選定申出までの期間を表2に示す。平均43.4ヶ月を要しているが、過去の地域づくりの実績が少ないC群は52.9ヶ月と長く、特に計画策定のための法定協議会や文化庁との協議に時間を要している。

### (4) 重要文化的景観選定に向けた取り組み開始の目的

選定に向けた取り組みの開始目的を図-3に示す。文化的景観としての地域環境の価値の明確化、次いで世界遺産登録に向けて必要な資産の保護措置の確立、国選定文化財としての評価獲得が多くなっている。A群は上記の他に住民主体のまちづくりの推進(44.4%)、市民の意識醸成(27.8%)を目的とする自治体もやや多く、計画策定や文化財選定によるまちづくりの推進を指向している。B,C群に関してはその他にあまり目立った傾向はみられない。

## 3. 保存計画策定および重要文化的景観選定の効果・課題

### (1) 住民参加に関する課題

保存計画策定時に自治体担当者を感じた住民参加に関する課題を図-4に示す。類型にかかわらず多くの自治体(79.4%)が文化的景観保存の必要性を伝えることに苦慮しており、従来の文化財や景観の概念と異なり、文化財相互の有機的な関係性という目に見えない要素も評価の対象となる概念の複雑さが、高島市の事例<sup>9)</sup>のように選定前の段階での概念および制度理解を難しくしていると考えられる。次いで選定に伴う新たな規制やルールに対する抵抗感が挙げられた(52.9%)。C群の50.0%は自治体担当部署が想定した事業実施の担い手が見つからないことを感じていた。一方でA群の自治体の44.4%は参加層の限定といった参加形態に対する課題意識を持っており、まちづくりの段階はより進んだ状態にあったことが裏付けられた。

### (2) 重要文化的景観選定による効果

保存計画策定など選定に向けた取り組みを通じた効果については、類型間の差はみられない。94.9%の自治体が歴史的・文化的資源の総合的把握および新たな価値付けができたことと認識している

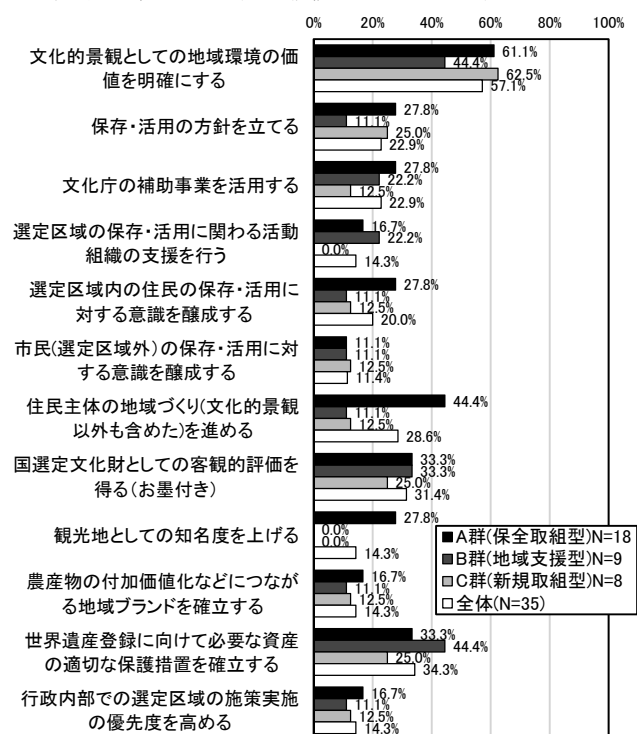


図-3 選定を目指した目的(複数回答、有意差なし<sup>10)</sup>)

(図-5)。計画策定時には景観をはじめとする自然的・社会的環境に関する多岐にわたる調査が必須であり、これらが地域資源の総合的把握と価値明確化につながっている。そして82.1%の自治体は、住民がそれらの価値を再発見できたと感じており、保全活用の主な担い手となる地域住民が、選定に向けた取り組みの中で地域の価値を再認識できている。一方、住民の保全意識醸成を効果として挙げる自治体は半数程度に留まり、選定後も引き続き保全活用の取り組みへの参加を通じた保全意識醸成が求められている。

### (3) 文化的景観保護制度に対する課題認識

文化的景観保護制度に対する課題認識を図-6に示す。類型にかかわらず多くの自治体が保存体制構築の難しさを挙げている(68.4%)ほか、住民との合意形成が困難(63.2%)と感じている。さらに住民主体のまちづくりの実績が乏しい場合には選定へのハードルが高いと26自治体(68.4%)が感じており、そのうち20自治体は保存体制構築が困難と回答していることから、選定に向けた取り組み開始前の地域のまちづくりの取り組み実績が十分でないことが、保存体制構築をより困難にしていると考えられる。

## 4. 重要文化的景観選定後の文化的景観の保存体制

### (1) 文化的景観保存計画の保存体制の項目に記載された組織

アンケート調査への回答があった39地区の保存計画に記載さ

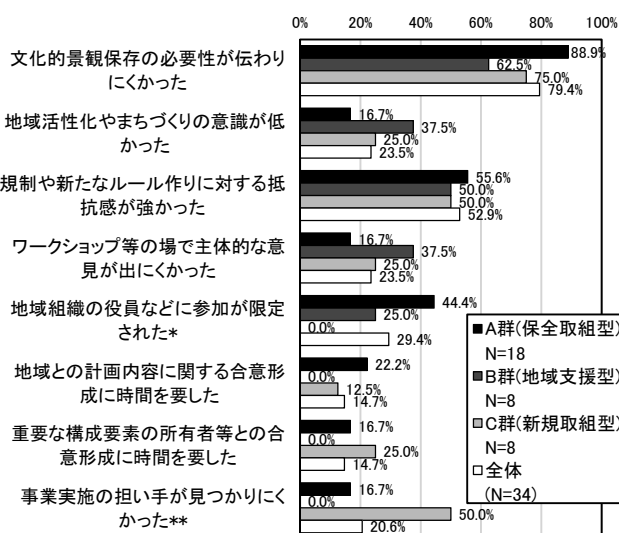


図-4 計画策定時に感じた住民参加に関する課題

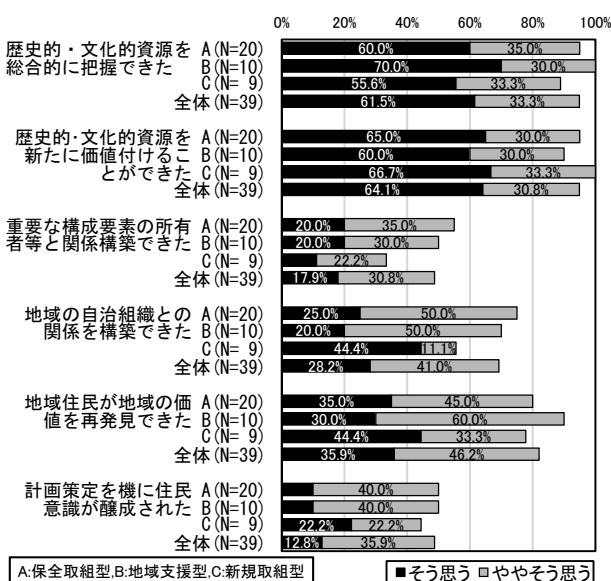


図-5 重要文化的景観選定による効果(有意差無し)

れている保存体制の項目から、組織名称が具体的に記載されている組織を、選定後に設立予定の組織も含めて抽出した。29 地区で具体的な組織名称が確認でき、記載のある地区では平均 6.1 組織、計 164 組織を特定できた。最大は別府市の 27 組織であり、組織数は地区により差がみられる。一方 10 地区に関しては、具体的な名称は全く記載されておらず、地域内外の組織の役割のみが記載されたものなどが多くなっている。

保存体制に記載された組織の選定にあたり重視した組織の要素を尋ねた(図-7)。回答自治体の 61.8%が活動の積極性を、35.3%が活動実績を挙げ、選定後の保全活用のための活動が確実に実行されることを期待している。A 群の自治体の多くは他類型では重視していない活動の公益性を重視している(44.4%)。既に保全活用のための活動に取り組む組織が存在し、また第 2 章(4)に示したように、選定を機に住民主体のまちづくり推進を目指す自治体が多いことから、国選定文化財として価値付けられる景観の保全活用の担い手として公的な計画に位置づけるにあたり、組織の活動が特定の個人や組織のみではなく、広く地域のまちづくりに寄与するものであるかを考慮していると考えられる。

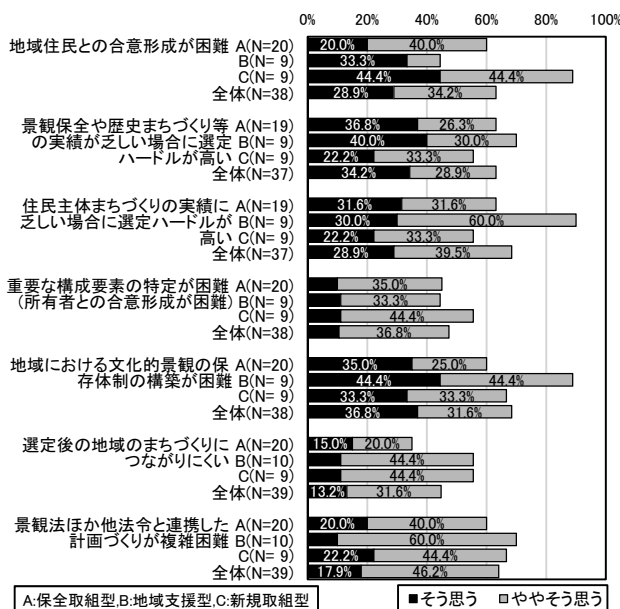


図-6 文化的景観保護制度に対する課題認識 (有意差無し)

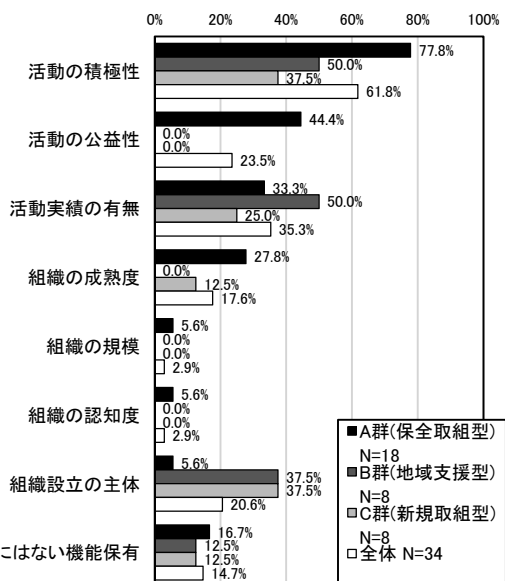


図-7 計画書の保存体制に組織を位置づける際の重視要素

## (2) 選定後の文化的景観の保存体制と活動組織

保存計画に記載された保存体制には具体的な組織名称の記載が無い場合や、選定後の設立予定組織が記載されている場合など様々である。そのため自治体担当部署に対して選定後実際に保全活用のための活動実施を確認している組織を尋ねたところ、164 組織の 34.7%にあたる 57 組織にとどまり、8 地区に関しては 0 件であった(図-8)。選定後間もなく、設立予定の組織が調査時点では設立されていない場合もあるが、保存体制の項目に記載された組織の多くは、選定後の景観保全ほかの取り組みの担い手として十分に役割を果たしていないといえる。

一方、自治体担当部署が実質的に保全活用のための活動実施を認識しながら、保存体制に具体的な名称を記載しなかった組織を 37 組織特定できた。そのうち計画策定開始後に新たに設立された組織は 12 組織であり、残り 25 組織に関しては活動主体が漠然としていたことなどを名称非記載の理由としている。奥出雲町のように地域住民の気負いによる活動萎縮を懸念して記載しない事例など、一部自治体では保全活用の担い手として期待しながらも、敢えて保存計画に組織名称を記載しなかった自治体も確認できた。

## (3) 文化的景観の保全活用に係わる組織の活動内容

本節では実質的に文化的景観の保全活用に関わる組織の特徴を分析するため、アンケート調査から保全活用のための活動実施を確認できた 94 組織を分析の対象とした<sup>1)</sup>。

### 1) 組織の基本情報

94 組織のうち自治会ほか地縁組織を母体とする組織が 36 組織、任意団体が 35 組織を占めている。任意団体では地域住民以外の構成員も多く、計画策定開始後に活動を開始した組織も 24.3%と地縁組織を母体とする組織(8.3%)より多い。

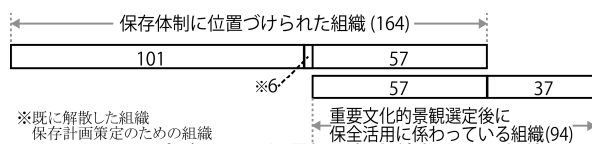


表-3 保全活用に係わる組織の基本情報

|                                | A:保全取組型<br>(18 自治体) | B:地域支援型<br>(3 自治体) | C:新規取組型<br>(8 自治体) |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| 活動組織数                          | 52 組織               | 22 組織              | 20 組織              |
| 構成人数(中央値)                      | 26.5 人              | 32.0 人             | 28.0 人             |
| 活動開始時期の特徴**<br>(計画策定開始後の割合)    | 7.7%                | 22.7%              | 35.0%              |
| 地域住民の割合**<br>(住民が半数以上を占める組織割合) | 42.0%               | 81.8%              | 60.0%              |
| 組織形態                           |                     |                    |                    |
| 地縁組織母体                         | 46.2%               | 22.7%              | 35.0%              |
| 任意団体                           | 36.5%               | 45.5%              | 40.0%              |
| NPO 法人                         | 5.8%                | 9.1%               | 0.0%               |
| その他                            | 11.5%               | 22.7%              | 25.0%              |

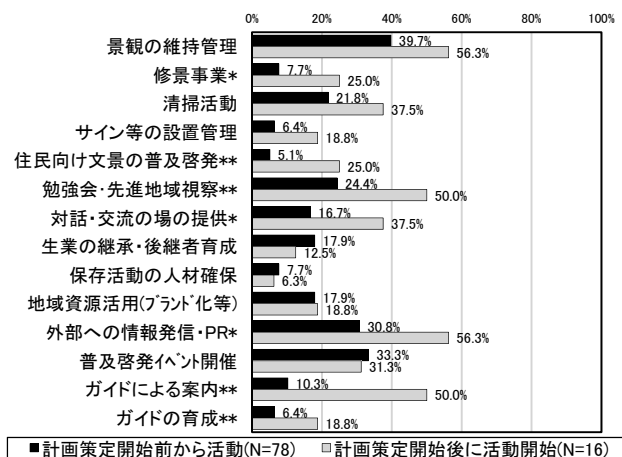


図-9 保全活用に係わる組織の活動内容 (活動開始時期別、複数回答)

各類型と組織形態の関係をみる(表-3)。組織形態の比率に類型間の差はみられない。A 群の自治体では、計画策定開始後に活動を開始した組織は 7.7%と少なく、選定に向けた取り組みを開始する前から地域で活動していた組織が、選定後も保全活用のための活動を担っていることがわかる。一方で、C 群の自治体では 35.0%、B 群の自治体では 22.7%と計画策定開始後に新たに活動を開始した組織が比較的多い。また B,C 群は組織構成員に占める地域住民の割合が A 群より高く、地域外居住者の参加が少ない状況にある。実際、C 群では、地区内で 5 組織が活動するものの、そのうち 4 組織の構成員は共通の地元住民が兼務する状況にあり、活動の担い手に偏りが生じている事例も確認できるなど、地域を中心とした保存体制が上手く機能しない場合には積極的な外部組織の導入を検討する必要があると考えられる。

## 2) 保全活用の活動に係わる組織の活動内容

組織の活動内容を活動開始時期別に示す(図-9)。計画策定開始前から活動している 78 組織は景観保存のための維持管理(39.7%)や、普及啓発イベント(33.3%)、情報発信(31.8%)に取り組んでいる組織が多い。一方、計画策定開始後に活動を開始した 16 組織は、住民向けの普及啓発、勉強会や視察、ガイドによる案内、修景事業などの実施割合が、策定開始前から活動する組織より高くなっている。選定に伴い地域に新たに導入される各種事業の担い手となることで組織の活動内容が多方面に渡っている。

## (4) 保存体制に記載した組織に期待した活動と選定後の成果

計画書の保存体制の項目に記載した組織に期待した内容を複数回答で尋ね、またそのうち現状で成果が現れている活動、現れていない活動を単一回答で尋ねた(図-10)。景観保全のための維持管理への期待が 71.8%と最多であり、自治体だけではなく地域内外の組織を保存の担い手として期待している。そして地域住民自身による生活や産業の継承が求められる文化的景観の特性を反映し、生業の継承や後継者育成(59.0%)、文化的景観の価値を活かしたブランド開発(53.8%)への期待も高い。さらに、こうした住民の主体的活動の促進に繋がる地域住民の普及啓発への期待も高い。

選定後に実際に成果が現れていると自治体担当部署が感じている活動は、景観保全のための維持管理、ブランド化などの地域資源活用、普及啓発が多い。これらは計画策定時に期待された活動であり、選定後に地域で活動の成果が現れている項目といえる。しかし計画策定時に期待が高かった生業の継承や後継者育成に関しては、多くの自治体が最も成果が現れていないと認識しており、地域における将来の保全活用の担い手確保に関する課題は選定後も引き続き継続している。

## (5) 保存計画策定の取り組み開始後の活動体制の構築状況

本節では選定後の実効性のある保存体制構築のために設立された新組織の特徴を分析する。

## 1) 保存計画策定の取り組み開始後に活動を開始した組織

保存計画策定開始後に活動を開始した新組織が存在する地区は、

|               | 計画策定時に期待した内容<br>(複数回答、N=39) | 最も成果あり<br>(単一回答、N=31) | 最も成果なし<br>(単一回答、N=30) |
|---------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 景観の維持管理       | 71.8%                       | 19.4%                 | 0.0%                  |
| 修景事業          | 20.5%                       | 6.5%                  | 3.3%                  |
| 生業の継承・後継者育成   | 59.0%                       | 0.0%                  | 30.0%                 |
| 地域資源活用(ランド化等) | 53.8%                       | 19.4%                 | 10.0%                 |
| 勉強会・先進地域視察    | 10.3%                       | 0.0%                  | 6.7%                  |
| ガイドによる案内      | 38.5%                       | 6.5%                  | 10.0%                 |
| 住民向け文景の普及啓発   | 46.2%                       | 16.1%                 | 10.0%                 |
| 対話・交流の場の提供    | 28.2%                       | 9.7%                  | 3.3%                  |
| サイン等の設置管理     | 15.4%                       | 0.0%                  | 3.3%                  |
| 普及啓発イベント開催    | 33.3%                       | 9.7%                  | 0.0%                  |
| 清掃活動          | 23.1%                       | 3.2%                  | 3.3%                  |
| 保存活動の人材確保     | 30.8%                       | 0.0%                  | 10.0%                 |
| 外部への情報発信・PR   | 23.1%                       | 6.5%                  | 3.3%                  |
| 文景に係わる多分野での活動 | 23.1%                       | 0.0%                  | 6.7%                  |
| その他           | 0.0%                        | 3.2%                  | 0.0%                  |

図-10 計画策定時に活動組織に期待した活動と選定後の成果

全体の 33.3%にあたる 13 地区と多くはなく、また類型間の差もない。13 地区の計 16 組織のうち、重要文化的景観選定までに活動を開始した組織は 3 組織のみであり、その他多くは選定後に活動を開始している(表-4)。また組織形態は任意団体が 9 組織、NPO 法人が 1 組織であり、必ずしも自治会等の地縁組織を中心とするものだけではない。このことから前節(3)に示した活動の拡がりに伴い、新たな活動の担い手として、旧来の地縁組織だけでは十分に対応できない活動を地域内外の任意団体等が担っていると考えられる。そして、16 組織のうち 9 組織に関しては、自治体担当部署が活動方針や体制作りの支援を行い、保存体制に位置づけた組織の設立やその活動の進展を支援している。

## 2) 保存計画の保存体制の項目に記載しながらも未設立の組織

一方、計画策定時に組織が存在しなかったものの、選定後の設立予定組織として保存体制の項目に記載された組織は 11 組織存在する。そのうち現時点で未設立の組織が 6 自治体で 8 組織確認できた(表-5)。理由不明の 2 組織を除いた 6 組織のうち 4 組織は自治会などの既存組織の活動が順調であり、文化的景観保存に特化した組織の必要性を感じていないことが理由である。しかし、これら既存組織の活動は限定的であり、各自治体が当初期待した後継者育成などの課題への対応は十分とは言えず、保存体制の再構築が今後必要となると想定される。

## (6) 保全活用に係わる活動組織への支援内容

保全活用に係わる組織に対しての自治体の支援内容を図-11 に示す。重要文化的景観選定後、自治体は重要な構成要素の修理・修景や説明板設置ほかに活用できる文化庁の文化的景観保護推進国庫補助を利用できる。この補助を活用した事業費支援が 54.4%の組織に対して実施され最多であるが、文化的景観を対象とする数

表-4 保存計画策定の取り組み開始後に活動を開始した組織

| 類型                     | 市町  | 名称*                     | 組織形態    | 重文景<br>選定年 | 組織活<br>動開始 | 策定取<br>組開始 | 方針体制<br>作り支援 |
|------------------------|-----|-------------------------|---------|------------|------------|------------|--------------|
| A<br>保全<br>取組<br>型     | 高島  | 海津・西浜・知内地域文化的景観まちづくり協議会 | 協議会・連絡会 | 2008       | 2008       | 2006       | ○            |
|                        | 津野  | 船戸活性化委員会「四万十川源流点」       | 地縁組織    | 2009       | 2014       | 2007       |              |
|                        |     | 「維新の魁」虎太郎社中             | 任意団体    | 2009       | 2015       | 2007       |              |
|                        | 佐渡  | 笹川の景観を守る会               | 任意団体    | 2011       | 2010       | 2008       | ○            |
|                        | 宮津  | -                       | 地縁組織    | 2014       | 2015       | 2008       | ○            |
| B<br>地域<br>支<br>援<br>型 | 朝来  | かながせの人・まち・未来の会          | 任意団体    | 2014       | 2015       | 2008       |              |
|                        | 五島  | 久賀島まちづくり協議会             | 協議会・連絡会 | 2011       | 2014       | 2008       | ○            |
|                        |     | 久賀島ファーム                 | 任意団体    | 2011       | 2014       | 2008       | ○            |
|                        |     | 久賀島体験交流協議会              | 任意団体    | 2011       | 2014       | 2008       | ○            |
|                        | 佐世保 | 黒島観光協会                  | NPO 法人  | 2011       | 2015       | 2008       | ○            |
| C<br>新規<br>取組<br>型     | 長浜  | 「管瀬」惣村の会                | 任意団体    | 2014       | 2014       | 2011       |              |
|                        | 一関  | 骨寺村「イダ」運営協議会            | 任意団体    | 2006       | 2011       | 2005       | ○            |
|                        | 天草  | 竹花会                     | 任意団体    | 2011       | 2010       | 2007       |              |
|                        | 板倉  | 水場の風景を守る会               | 任意団体    | 2011       | 2010       | 2005       | ○            |
|                        | 泉佐野 | 大木まちづくり協議会              | 協議会・連絡会 | 2013       | 2014       | 2005       |              |
|                        | 有田川 | -                       | 地縁組織    | 2013       | 2014       | 2010       |              |

\*保存計画、自治体または組織のHP、各種メディア等で組織名が公開されている組織のみ記載

表-5 保存計画策定時に設立予定だったが未設立の活動組織

| 類型                     | 市町  | 保存計画に記載された<br>設立予定組織       | 役割を代替する組織               | 主な未設立理由                           |
|------------------------|-----|----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| A<br>保全<br>取組<br>型     | 奥出雲 | 文化的景観愛護団体(仮)               | 各自治会                    | 自治会が担い手となった。計画記載により住民に義務感を与えたくない。 |
|                        | 高島  | まちづくり連絡協議会                 | 海津・西浜・知内地域文化的景観まちづくり協議会 | 同等の機能を有する組織が設立された。                |
|                        | 長崎  | 外海の石積み集落景観地域保存・整備・活用協議会(仮) | 外海地区まちづくり協議会、各自治会       | 各自治会や既存組織が機能を担っている。               |
| B<br>地域<br>支<br>援<br>型 | 山都  | 通潤台地を守る会(仮)                | 白糸第一自治振興会               | 文景保存のための統合組織を予定したが、既存組織がその役割を担った。 |
|                        |     | 住民組織(板倉町民俗文化伝承士等の住民による)    | -                       | (不明)                              |
| C<br>新規<br>取組<br>型     | 板倉  | 「水塚」所有者の会(仮)               | 水塚の風景を守る会               | 選定後に当初想定と異なる新組織が役割を担った。           |
|                        | 日南  | 「酒谷の坂元棚田」文化的景観保存会(仮)       | 坂元棚田保存会                 | 文景保存のための統合組織を予定したが、既存組織がその役割を担った。 |

少ない補助メニューであることを考えると、必ずしも高い割合とは言いきれない。また各自治体の独自補助ほか関連他省庁の補助を活用した支援も一部で行われているが、A、B群の自治体のみの実施であり、これには選定以前からの各種取り組みが継続実施されていることが影響していると考えられる。

事業費支援以外では、A、B群の自治体の組織は活動方針・体制作りに関する支援がC群に比べて多い。C群は自治体として過去の地域づくり支援の実績に乏しいことや、(3)に示したように選定に向けた取り組み開始後に設立された組織の割合が高いこともあり、選定に伴い新設された組織への運営支援が十分にできていないと考えられる。さらにB群の自治体は、主に地域外の組織と地縁組織との関係構築支援に他類型より多く取り組んでいる。景観保全以外の活動に取り組む既存まちづくり組織と地域との連携を模索する事例が調査で確認できるなど、自治体としての過去の景観保全等の実績が乏しいなかで、保存体制の充実を図るために、地域の既存組織に無い特徴を有する組織との連携を図っていることが推測される。一方、C群の自治体は情報発信支援と活動場所・道具の貸与が多く、その割合は他類型と比較しても高い。初動期の活動支援が中心となっており、活動方針の明確化や、組織間連携などを検討する段階に至っていないことが想定される。これは地域での保全活用に係わる組織が未成熟であることや、自治体としても支援実績が乏しいことも要因として考えられる。

そして全体の21.1%にあたる19組織には支援が実施されておらず、類型差もない。現在のところ特段の支援が必要でないことも想定されるが、19組織のうち14組織は選定後間もないため(選定後2ヶ年度以内)、まだ具体的な支援が実施されていないことが要因として考えられる。しかし組織の特性に応じながら選定後速やかに事業費支援ほかの活動支援が行えるよう、選定に向けた取り組み段階からの活動支援の方策が必要と考えられる。

## 5. まとめ

重要文化的景観選定地区を有する自治体の約半数は、保存計画策定前からの景観保全や自然環境保全などの自治体としての取組実績があった。一方で、その他自治体は地域活性化やまちづくり支援実績はあるが景観保全等の実績は無い自治体と、これらの地域づくりの実績がほとんど無い自治体が同程度存在し、選定に至っている。そして多くの自治体は生活や生業と深く関わる文化的景観の特性から必要となる住民組織を中心とした地域における保

存体制構築に難しさを感じている。さらに過去の地域づくりの実績が乏しい自治体の一部は、選定後に予定する事業実施の担い手確保に苦慮している実態も明らかになった。

文化的景観保存計画への記載が必須となる保存体制の内容分析からは、39地区の保存体制の項目に記載された164組織を特定できた。しかし、そのうち選定後に活動実施が確認されている組織は半数以下であり、保存体制の多くは、計画段階のままの形では機能していないことが明らかになった。一方で、地縁組織以外の新組織が選定後に設立され、保存活動に従事する事例も複数地区で確認でき、選定後に地域での文化的景観保存に係わる活動が多方面に拡がる中で、既存の地域住民組織だけでは対応が不十分であった部分の役割を担っている。特に自治体としての過去の保全活動の実績に乏しい場合には、選定地区での既存組織の活動も十分ではないことが多く、計画策定開始後に新組織が保存体制の一部を担う傾向にある。これら新組織の体制づくりへの支援や、選定後の活動進展の状況に応じた既存の住民活動組織との連携促進も重要となる。

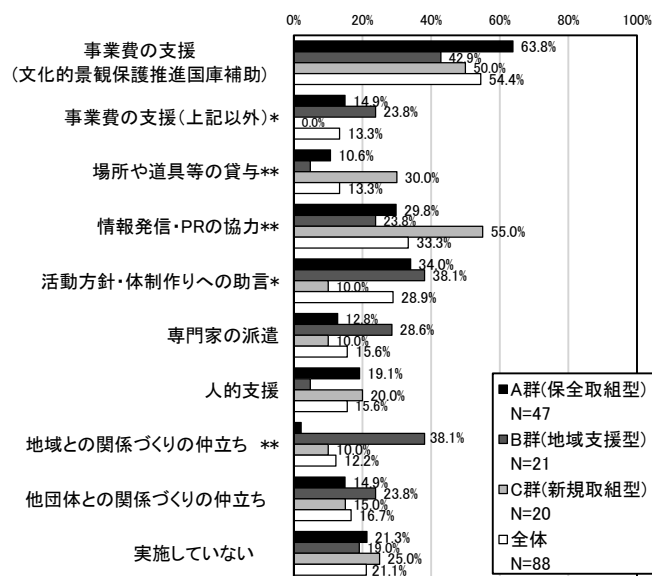
組織の活動内容に関しては、自治体は景観保全のための維持管理、地域資源の活用などを保存体制検討時に活動組織に期待し、選定後実際にその活動成果を認識している。一方、同様に期待した生業の継承や後継者育成は、文化的景観保存の重要課題ではあるものの、まだ十分な成果が現れていない。文化財選定による直接的な効果はあまりみられないものの、文化的景観の価値を活かしながら6次産業化やツーリズムなどの方策を連動させ、地域産業の振興に繋げていくことが今後の課題になると考えられる。

そして活動組織への支援に関しては、過去の地域づくりの実績に乏しい自治体では、体制構築や組織間連携への支援ができておらず、情報発信等への支援が中心であり、活動組織の成熟度はあまり高くない状況にある。文化庁補助を活用した事業費支援の実施が決して多くない状況も、活動方針や体制が整っていないことで、事業実施が具体化しないことが原因とも想定される。そのため、保存計画書においては、保存体制の記載に加えて、選定後の具体的な事業計画とその実施体制も記載するように定め、重要文化的景観選定にあたって国がその実効性を確認すること、また選定前からの組織の活動支援の方策を講じることも必要と考えられる。

謝辞:本研究は公益財団法人日本生命財団の助成を受けたものである。

## 補注及び参考文献

- 1) 本論では文化財保護法に基づく制度説明の際に「保護」を、その他の文化的景観に関する一般的な内容に関しては「保存」を用いる。
- 2) 文化庁文化財部記念物課(2003):農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究報告(第4章:「文化的景観」の保護の在り方)
- 3) 松本邦彦・松並宏直・澤木昌典(2015):重要文化的景観の保存・活用の取り組みが地域住民の価値認識に与える影響に関する研究:日本造園学会ランドスケープ研究 Vol. 78 No. 5, 603-608
- 4) 鈴木地平(2009):文化的景観保護制度の現状と課題:日本造園学会ランドスケープ研究 Vol. 73 No. 1, 22-25
- 5) 前掲書3)
- 6) 坂本真理子・澤田俊明・真田純子・山中英生(2010):重要文化的景観『檜原の棚田』における景観施策推進課題:景観・デザイン研究講演集 No. 6, 330-337
- 7) 前掲書3)
- 8) 大堂麻里香・姫野由香・牛苗・野本昂・小林祐司(2014):観光まちづくりにおける地域団体と行政の連携活動の実態-重要文化的景観保護対象地区を対象として-:日本建築学会大会学術講演梗概集, 459-462
- 9) 前掲書3)
- 10) 類型区分間の差の検定結果は、\*\*: $p<0.01$ , \*: $p<0.05$ , 記載無し:有意差なし。以降の自治体類型別の図表も同様。
- 11) 計画書に名称記載の63組織、名称非記載の37組織、計100組織から既に解散した組織と、計画策定のために設立された組織を除外した。



図一11 保全活用に係わる組織への支援内容(複数回答、組織別)