

## 文化的景観管理における保全と活用の意味について

The Meanings of Conservation and Utilization in the Management of Cultural Landscape

中庭光彦\*  
Mitsuhiko NAKANIWA

**Keywords** : Cultural Landscape, Conservation, Utilization, Management of Common pool resources

### 1. はじめに

2018年6月に文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部が改正され、保全文化財の活用に対する法的根拠が与えられた。これにより文化財保護は従来の教育委員会ではなく地方公共団体の長が所管できるようになった。保全文化財の活用化は2007年(平成19)の観光立国推進基本法成立以降並行して進められており、活用目的は観光と地域振興に置かれている。

集客力をもつ観光地に価値ある文化財が集客マグネットとして存在することを考えれば、国・自治体レベルで文化財保全・活用を重視することには、一定の合理性がある。文化財保護法で言う文化的景観とは「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」と定義されている。土地が魅力的と認識され、結果として「足による投票」により観光客を集めている土地は、ほぼ例外無く持続的な文化景観を保持しており、文化的景観等の文化財に指定されている場所も多い<sup>1</sup>。伝統的建築物や歴史的風致はもとより、手つかずの自然と思われている場所も、実は土地の人々の利用の結果、秩序づけられた自然である。したがって、文化景観の形成と保全・活用の両立は観光政策と文化・景観政策に跨がる非常に重要な課題と言えるだろう。

本稿では、文化景観の管理比較研究を行うにあたり、保全と活用という一見対立的に見える概念を事例比較を行い、共有資源管理論の観点から課題を整理する。

\* 多摩大学経営情報学部 School of Management and Information Sciences, Tama University

<sup>1</sup> 本稿では文化景観の一部として、文化財保護法の保護対象としての文化的景観を位置づけている。

## 2. 文化景観に関係する政策史と問題の所在

文化景観研究には地理学、景観工学、建築、都市計画、文化政策分野において既に多数の業績があるが、文化景観を共有資源管理の対象と捉え、社会的意思決定ならびに制度の産物と見なす観点は管見の限りまだ少ないように思われる。制度は不確実性を減少させるためのゲームのルールというノースの定義に準拠しているが、歴史的・社会的にはその機能を果たすために多様な制度が存在しており、規範にとどまらず、技術、組織、文化も含まれる。制度デザインも初期的に形成される事例もあれば、累積的に生成される事例もあり、実際には後者が殆どであろう。したがって、制度デザインを実際に行う際には、地域と時代に応じた制度運用の実態を定性的に解釈することが重要である。

表 1. 文化的景観の保全・活用関連の政策史年表<sup>2</sup>

政 権	世界遺産	国土計画	商業政策	観光政策	文化財保護	景観整備				都市整備	都市緑地保全
						自然保護		農村整備	都市整備		
						環境	公園		河川・森林		市街地整備
1992	文化遺産の登録基準を改正、文化的景観の概念導入 世界遺産条約を受諾し125番目の締約国になる。									都市計画法改正(市町村マスタープラン導入)	
1993	細川										
1994	羽田、村山	世界文化遺産奈良会議									
1995											
1996	橋本 1.2										
1997				外客誘致法成立				河川法改正			
1998	小淵 1	21世紀の国土のランドデザイン	中心市街地活性化法成立 大規模小売店舗立地法成立					森林法改正			
1999	小淵 2	地方分権一括法			文化財保護法改正(地方分権推進)				食料・農業・農村基本法(自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等生産以外の農業の役割を高めることを目的)		
2000	森 1.2		大規模小売店舗法廃止							都市計画法改正(準都市計画区域、指定容積の移転、立体都市計画制度)	
2001	小泉 1					環境省発足					
2002							自然公園法改正(生物多様性の確保、風致景観の維持のための規制、風景地保護協定制)				
2003	小泉 2	美しい国づくり政策大綱		観光立国行動計画							
2004					文化財保護法改正(文化的景観制度の導入)					景観法成立	都市緑地法(都市緑地保全法が改正、都市計画の地域地(景観重要建造物、景観重要樹木を追加等) 都市公園法改正(立体都市公園制度導入)
2005	小泉 3										
2006	安倍 1		中心市街地活性化法改正 大規模小売店舗立地法指針改正							都市計画法改正	建築基準法改正
2007	福田			観光立国推進基本法制定 地域が輝く「美しい国日本」の観光立国戦略	文化審議会文化財分科会調査報告で歴史文化基盤構想が提唱される。						
2008	麻生	国土形成計画(全国計画)		観光庁成立	地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(歴史まちづくり法)成立						
2009	鳩山		地域商店街活性化法								
2010	菅										
2011	野田										
2012	安倍 2										
2013											
2014	安倍 3	まち・ひと・しごと創生法成立									
2015		新たな国土形成計画(全国計画)									
2016											
2017	安倍 4			住宅宿泊事業法制定							都市緑地法改正 都市公園法改正 都市緑地法改正
2018					文化財保護法改正(活用の導入)						建築基準法一部改正

<sup>2</sup> 岡田哲也・篠原修『『文化的景観』の成立過程と成果・課題に関する考察』『景観・デザイン研究講演集』No.4、2008.12、pp.11-18を参考に、政策項目と最近の出来事を追加した。

文化景観が景観価値を生み、社会・経済に何らかの外部効果を生み出すという資源性の認識が発生し始めたのは、日本の政策レベルでは1990年代以降のことである。

表1でも明らかな通り、文化景観の外部効果認識の大きな契機は1992年（平成4）の世界文化遺産条約締結と言ってよいだろう。そして2004年（平成16）の景観法成立、同年の文化財保護法改正による文化的景観の導入に至る。文化的景観とは「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの（文化財保護法第二条第1項第五号より）」を指している。文化財保護法の文化財には有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、伝統的建造物群があったが、新たに文化的景観が加えられた。

これと並行して、地域活性化、商業、観光政策といった活用目的となる政策がその実効性とはもかく着実に進められており、活用を重視する歴史文化基本構想の概念が2007年（平成19）に登場し、2018年（平成30）の文化財保護法改正に結びつく。2000年代における商業政策・観光政策・地域活性化政策に文化財、中でも文化的景観あるいは選定されていない一般的な文化景観を結びつけ、何らかの効果を誘導しようとする環境整備が進んだことがわかる。しかし、文化財活用の考え方については「文化財は、それが置かれた環境の中で、人々の営為とかわりながら伝統的な意義と価値を形成してきたという側面を持っている。このため、関連する文化財を総体としてとらえることで新たな価値を認め、その環境も併せて保護する必要がある（中略）社会全体で文化財の保存と活用を支援していくためには、魅力的な形で、分かりやすく人々にその価値を提示していくことが欠かせない。そのためには、文化財を単体として保存・活用するのみではなく、地域の歴史、風土や文化を背景として、一定のテーマのもとに文化財をその環境も含めて総合的にとらえ、まちづくりや地域の活性化などに活かしていく視点が重要である」と述べられているに過ぎない<sup>3</sup>。保全を前提としつつ総合的な活用によるまちづくりや地域活性化へ活かすべきであることが謳われているにすぎず、保全と活用の関係は曖昧である。

そのような中であって、小浦（2013）は、文化的景観は重要な構成要素が保存されれば本質的な価値が保存されるわけではないという。そして「景観保全の目標と社会的経済的開発を統合する考え方が変化への対応の背景にあり、歴史的都市景観の保全においては、その真実性（Authenticity）の維持から、完全性（Integrity）に対する変化のインパクトを評価しマネジメントする方向へと論点が移ってきている」とし、「日本の文化的景観の保全においても、地域の『変化』をどのように評価するのかは、制度に内在する計画課題である」と指摘している。この指摘は、現在ますます重要になってきている<sup>4</sup>。

### 3. 文化景観の管理枠組み

文化財保護法により現在61カ所が選定されている文化的景観の殆どは、私有地における空間利用が集合した結果、共有資源となり累積的に変化したまとまりある空間と言える<sup>5</sup>。それは、自然資源の回復力内での利用の結果形成された、利用者による自然資源利用秩序の形態と言える。

まとまりある空間としての文化景観は、建築利用、区域利用、市域・地域利用、広域利用

<sup>3</sup> 文化審議会文化財分科会企画調査会『文化審議会文化財分科会企画調査会報告書』2007、P.2

<sup>4</sup> 小浦久子「景観価値の保全と計画」『平成25年度遺跡整備・景観合同研究集会報告書』2013、P.18

<sup>5</sup> 縣幸雄（2010）は軒の浦判決から景観利益が住民による共有資産であると説明している。

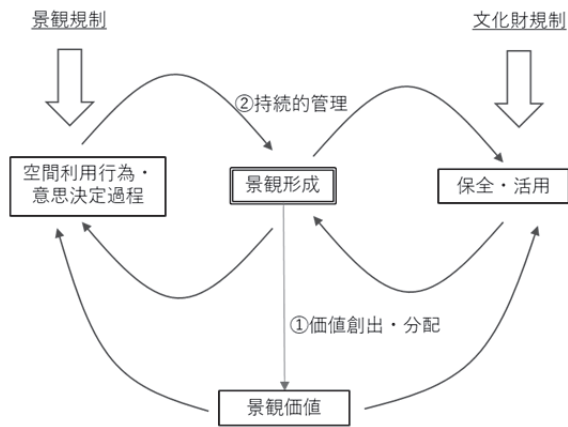


図1. 文化景観形成、保全・活用の構造

化的などいくつかの価値が考えられる。景観とは、過去の空間利用についての意思決定の結果と将来の保全・活用の目的と景観利益の質の交差と作業的に解釈することが、まずは可能であろう。

景観形成主体も重要な比較変数だ。国家が強力なコントロールにより空間利用を行う時、統一的で同質的な景観が生じやすいが、これは比較的単純な意思決定となる。むしろ自由な選択が許容される中で、どのような制度（規制、慣習、文化等）により空間利用行為を誘導し、まとまりとしての景観をストックとして生み、どの程度持続させるかが文化的景観の意思決定の内容となる。ダイナミックな適応的かつ政治的意思決定過程と言える。ある範囲を景観コントロールの対象とする時点で、民有地の排他的財産権が緩和され、集合的な利用行為が介入する余地を開くこととなる。また、規制緩和により市場ルールに則り自由な土地利用による景観形成というシナリオを採用すると、集積効果を見込んだ中心部の空間高度利用（ジェントリフィケーション）が進み、結果として開発利益回収の余地がある空間利用にしかインセンティブが生まれにくい可能性が高い。この様な過度な集積現象を起こさないために、建設・工作物よりも周辺環境価値向上の優先順位を高くし、持続的な共有資源利用対象としての景観について検討してみたい。理念としては景観法でも謳われている点であるが、複数のアクターによる共有利用というコモンズ管理の論理を導入した方が実践的であろう。

現在、空間利用行為には景観法が、保全・活用行為には景観法をベースとした文化財保護法による規制が存在するが、アクターにより景観利益が異なることから、変化を許容しつつ適応的な意思決定を重ねていくことが必要となる。具体的な景観利益、即ち活用の目的となりうるものは良好な住環境整備や観光集客力の向上、イノベーターの誘引、シティブランディングの効果、住宅・オフィスの質向上、住民のQOLの向上など、経済的な外部効果に寄与することは考えられる。

#### 4. 景観価値についての事例解釈

文化的景観の形成、保全・活用の意思決定の項目を構築するに当たり、いくつかの重要文化的景観指定地域をレビューする。

##### 4.1 滋賀県高島市針江の事例

高島市針江地区は、湧水景観として著名である。2010年に「高島市針江・霜降の水辺景観」

に階層化された空間利用行為の結果形成される。何らかの方法で共有資源化した景観は、さらに保全と活用をバランスさせるために持続的な利用が行われることとなる。このような二段階の意思決定により景観が形成され保全・活用されると仮定してみよう。

文化景観には、経路依存性が生じる。その景観の保全・活用の方法により、景観に調和が生まれたり無秩序が現れたりする。さらに、形成された景観は、何らかの景観利益を生む。それは経済的価値だけではなく、社会的、文





写真 1. 川端外観

として重要文化的景観に選定された。この地が広く知られるようになったのは2005年にNHKで紹介されてからのことで、それ以前は知る人ぞ知る、湧水を生活用水として利用する景観が残っている場であった。それを象徴するのが「川端（カバタ）」で、湧水が流れる側溝から水を引き込み、川端内部でも地下水を湧出させ、洗い場から、側溝に排出されるしくみとなっている（写真1、2）。集落165軒の内、107軒にカバタが存在していることを全員が知っているため、側溝に汚水を

を排出させないインセンティブを供給している文化的装置でもある（2018年8月現在）。

指定から8年しか経っていないが、観光客は増え、年間400万人が訪れるまでになっている。但し、この文化的景観の価値は、生活の中で自然湧水が適正サイズの範囲で利用されているがために生まれる水質と、真正性にあった。したがって保全主体は地元の居住者であり、水辺景観の活用はあくまでも適正規模の観光客数であった。具体的には、事前申込により地元居住の案内人が一緒でないと集落内を見て回ることはできない。おおよそ一人十人程度の観光客を受け持つこととなる。案内人の数は現在約20名となるので、それが上限となる形で、観光客のコントロールを行っている。



写真 2. カバタ内部

重要文化的景観に選定されるためには、事前に景観法に則った文化的景観整備計画を策定しなければならないが、計画では文化的景観の構成要素を各戸のカバタと河川、寺社、酒造会社に留め、私有地の指定を最低限に抑える工夫をしている。2017-2018年度、本格的に重要文化的景観整備計画を策定途中であるが、これはそれまで当然と思っていたカバタの価値を住民が認め、住民から一定の計画策定の求めがあり、それに応じたものである。とはいえ、案内人が高齢化し、継承者が現在の所いない所から、文化的景観の活用が続かない可能性も否定できない。

また高島市は京阪への通勤圏にあるとはいえ、高齢化率は34.5%となっている。医療・福祉施設や商業施設といった生活サービス拠点が欠かせないがその立地密度は低い。

景観価値を生み出すための景観形成、保全・活用の意思決定ルールは、人間中心の開発と自然中心の開発の中間に位置する生活環境をそのまま維持することに意味があるという考え方によっているが、生活環境の維持可能性をどのように担保するかは大きな課題だろう。高島市針江地区のケースは、文化的景観選定により小規模観光活用と現在の生活環境保全を実現した成功例と言えるが、その持続についてどのような意思決定を行うか示している例と言えるだろう。

#### 4.2 岡山県倉敷市美観地区の事例

岡山県倉敷市美観地区は、文化的景観に選定はされていないものの、自治体と地元事業者が協力して条例を策定し、守ってきた地区として全国的にも有名である。

倉敷市では景観法ができる前より条例により美観地区を保全し、活用してきた。倉敷市美観地区景観条例は2005年（平成17）に策定されている。計画地区内の建築計画は市長の認定を

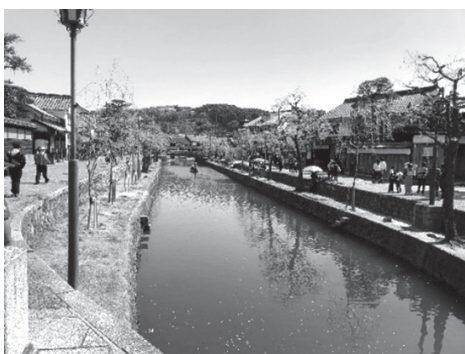


写真 3. 倉敷市美観地区

受けねばならず、高さ規定がある。さらに「位置、規模、形態、意匠及び色彩が、伝統的な建築様式による建築物の特性を維持し、かつ、周辺の町並みの景観に調和しているものであること。(第6条)」とされている。事前認定証の交付が無ければ建設着工できず、全国の事例の中でも強い拘束力をもっている。

また、この周辺は有力地主や倉敷紡績(株)といった事業者の協力、その背景にある強力な政治力により景観が保全されてきた歴史もある。これらアクターが景観を共有財と見なし自治体条例の頃から守り始め、景観法により追認した。観光客も 3,648 千人(2017)が訪れている。この美観地区はまちの中心部にコンパクトにまとまっており、周囲には居住者の住宅が広がっている。この観光客の購買力を頼りに、多数のサービス業が営業しており、新規事業者も増えている。

#### 4.3 島根県大田市大森町石見銀山の事例



写真 4. 大森町まちなみ

石見銀山は 2007 年(平成 19)に世界文化遺産に登録され、1987 年(昭和 62)に重要伝統的建造物群保存地区に指定されている。この地は 50 年程前までは大森銀山と呼ばれていた。元は江戸時代の町並みが古い形で残っていたが、それを現代生活に合う形に修景した適応型再利用(adaptive reuse)例として知られている。実質的な修景主体は町内に本社を置く大手企業二社の内一社、中村ブレイス(株)である。またもう一つの大手企業である(株)石見銀山生活文化研究所も修景

に取り組み他、情報発信に大きな役割を果たしている。世界文化遺産にはその町並み、鉱山跡(間歩)、積み出し港が揃って選定された。

2005 年(平成 17)には大田市により石見銀山景観保全条例がつくられた。市長の許可事項は、建築物の新築、増築、改築、移転、建築物等における修繕、模様替え又は色彩の変更でその外観を変更すること、広告物等の設置又は形態若しくは外観の色彩の変更、土地の形状の変更、鉱物の掘採又は土石の採取、水面の埋立て又は干拓、木竹の伐採である。罰則規定は無く、勧告規定にとどまっている。しかし、大森町人口が四百人余りでルールは守られている。また、町内の大手企業二社による大森町の価値発信は重要である。

現在年間観光客は大田市には 138 万人である。大森町住民は生活そのものを呈示し、必要以上の観光客増加を望んでいない。町内の主要道路の車両走行方向の規制や、駐車場と観光スポットの坑道(間歩)間の通行規制を実施し、地元生活者を優先した観光客コントロールを行っている。この結果が、持続的な価値を生んでいるともいえる。

#### 4.4 ヘルシンキの事例

制度による景観の相違を表すために、あえて海外の事例も一つ紹介する。美しい都市景観で知られるフィンランド・ヘルシンキである。ここの景観づくりは日本とは対称的である。建築





写真5. テンペリアウキオ教会と周囲の集合住宅

行為に及ぶ場合、「新築・改修を行う際にどのようなデザインにしたほうがいいのか、するべきなのか、役所からの視点として行ってほしいのか、に関するガイドラインブックを作成。建築の形、窓のガラス割りの構成、外装の色、インテリアデザイン、ドアの取っ手にまでいたるデザイン詳細について分析し、推薦するデザイン例について、細かく記述した報告書を作成」という。これは個々の建築空間価値と同時に、集合的なまちなみの景観価値を高めるための措置という<sup>6</sup>。これが可能な背景には、市の約8割が公有地であり、合意

形成が比較的容易であることと参加の前提に計画があるという政策文化があると考えられる<sup>7</sup>。

この結果の景観価値としてヘルシンキがデザイン都市としてブランド化され、年間約1300万人の観光客を集めている。

## 5. 保全と活用の文化的解釈比較

図1に基づきさらに細分化した項目を追加し、それに基づき各事例の記述を比較した結果が表2である。保全目的と活用目的の意味が明確になるように歴史的価値保全、住民日常生活維持、観光客誘致、地域ブランド化の四点を比較項目とした。さらに持続条件と価値創造条件の差が明確になることを意図し、オストロムのコモンズの持続条件（共有資源範囲特定、段階的制裁の存在、資源管理組織の存在、他）を参考に景観規制・ガイドラインの有無、罰則の有無、管理団体の有無、生活サービス拠点の存在、外部からの評価、新たな事業者の流入、マルチレベルでの情報発信の全11項目で比較を行った。

表2. 各事例における保全と活用等に関する比較表

	保全目的		活用目的		持続条件				価値創造条件		
	歴史的価値の保全	住民日常生活の維持	観光客誘客	地域のブランド化	景観規制・ガイドラインの有無	罰則の有無	管理団体の有無	生活サービス拠点の存在	外部からの評価	新たな事業者の流入	マルチレベルでの情報発信
高島市針江	○	○			○		○		○		
倉敷市美観地区	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
大田市石見銀山	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ヘルシンキ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

保全目的と活用目的の意味の相違が事例毎に認められる上、歴史的価値保全の目的、規制と管理団体の存在、外部からの評価認識が共通していることがわかる。さらに事例解釈からは持続条件と活用条件についての意味の相違が認められる。

## 6. 文化景観の比較解釈論に向けた課題

事例比較により、いくつかの課題が示唆された。

<sup>6</sup> 京都精華大学 School Architects Blog 「ヘルシンキの街づくり」2013.1.29 (<http://school-a.com/?p=2865>)

<sup>7</sup> 日本フィンランド都市セミナー実行委員会『ヘルシンキ／森と生きる都市』市ヶ谷出版社、1997、p.4

- (1) オストロムのコモンズ持続条件は価値創出を前提としていないため、持続条件と価値創造条件が循環的に結びつくような制度条件の構築が必要となる。
- (2) 文化的景観の保存が活用に結びついている例も多いが、そこには居住者がいる。このため文化的景観保全のためには、生活サービス拠点を配置する必要がある。したがって、単独自治体ではなく広域圏で保全ゾーンを設定する方法も検討する必要がある。
- (3) 土地・建築物に対する排他的財産権の強弱、乃至は共有資源管理の正統性の強弱が景観価値形成、保全・活用に影響を与えるため、文化的景観と空間利用の間の制度構造について検討する必要がある。
- (4) 景観管理主体の誘導力の強さ、アクター毎に、空間利用ガイドラインを検討する必要がある。

以上の示唆を踏まえ、文化景観構築を目的とした制度比較項目、制度解釈・構築のデザインコードを増やすことが今後の研究課題となる。

#### 参考文献

- 文化審議会文化財分科会企画調査会『文化審議会文化財分科会企画調査会報告書』2007  
縣幸雄「文化的景観の財産としての法的性質」『コミュニケーション文化論集』2010、pp.29-40  
小浦久子「景観価値の保全と計画」『平成25年度遺跡整備・景観合同研究集会報告書』2013、pp.12-19  
日本フィンランド都市セミナー実行委員会『ヘルシンキ／森と生きる都市』市ヶ谷出版社、1997  
岡田哲也・篠原修「『文化的景観』の成立過程と成果・課題に関する考察」『景観・デザイン研究講演集』No.4、2008.12、pp.11-18  
Ostrom,Elinor, "Governing the Commons", Cambridge University Press, 1990  
Taylor,Ken, "Landscape and meaning - Context for a global discourse on cultural landscapes values", "Managing Cultural Landscapes", Routledge, 2012, pp.21-44