

## 重要文化的景観の選定による広域的な観光まちづくりへの波及 -四万十川流域を対象として-

正会員 ○山本 大地<sup>1\*</sup>  
正会員 川原 晋<sup>2\*</sup> 岡村 祐<sup>3\*</sup>

重要文化的景観 観光まちづくり 広域連携  
選定プロセス 一元的意思決定 多主体参加

### 1. 研究の背景と目的

2004年の文化財保護法の一部改正により、重要文化的景観の選定制度が設立された。このような文化的景観を保全するためには、景観を成立させている生活・生業を維持、継続する動的な保全・活用が必須であり、文化的景観を観光まちづくり等の地域づくりに活用していくことが期待されている。(神吉 2010)。しかし、文化財保護法の制度の中では、物理的な景観要素の保全にとどまっており、活用面での支援策が未開発であることが我が国の文化財行政の課題となっている。(井上 2013)

一方、我が国の観光分野では、2008年に観光圏整備法が制定されるなど、地域への滞在日数を増やすことや、地域ブランドの創出等を主たる目的として、自治体区域をまたいだ広域的な観光を推進する施策が進められている。このように広域で観光を推進していく際の要件として、佐々木(2011)は、地域独自の自然資源(海、山、川、森等)や、文化財、歴史的町並み等の広域にひろがる文化・環境資源を活用することが観光地のブランド形成や、リピーターの獲得につながると述べている。

以上から、筆者は、広域での重要文化的景観の選定は、複数自治体で広域的な観光まちづくりを進めるよいきっかけになっているのではないかと考えた。

そこで、本研究では、自治体区域をまたいだ広域で重要文化的景観に選定された、日本で初めてかつ現時点で唯一の事例として、高知県西部の四万十川流域を研究事例として取り上げ、文化的景観を活かした広域的な観光まちづくりを行うための体制や、選定プロセスについて論じるものである。

具体的には、次の3点を明らかにする。

- 1) 選定後の観光等の活用面につながる重要文化的景観の選定プロセス
- 2) 広域的な観光まちづくりに波及するための連携体制
- 3) 観光まちづくりにおける重要文化的景観の選定制度の可能性

### 2. 重要文化的景観の選定以前の広域連携体制の実態

四万十川流域が広域で重要文化的景観に選定された理由として、「都市の文化と景観(文化庁 2010)」の中で選定以前の広域連携体制について言及されている。(図. 1-1)

そこで、第2章では、重要文化的景観への選定の動き

が本格的に始まった2006年より前から存在していた四万十川流域の5つの自治体(四万十市、四万十町、梶原町、津野町、中土佐町)における広域連携体制に着目し、選定前の中心的動きであった、流域の環境保全の行政施策について記載された文献の調査及び、高知県・流域市町村が策定した計画書の内容の整理、広域連携体制の要の組織である四万十川財団へのヒアリング調査から、重要文化的景観の選定の下地となっている広域連携体制の変遷を「流域資源の価値認識」「広域連携の転換期」「設立された広域連携組織」「広域連携の主な取組」の4つの項目を設定し整理した。

#### 2.1 選定以前の広域連携体制の成立背景

四万十川の清流としての価値は、1983年に全国で放送されたNHK特集「最後の清流四万十川」によって認知された。放送後、1989年に高知県が「清流保全条例」を施行し、水質汚染防止の観点から広域連携による環境保全政策がスタートした。また1994年に、流域の複数自治体で行う自然環境保全に関する施策の意思決定を一元的に行うために首長や、四万十川担当課長等が参加する「四万十川総合保全機構」が発足された。

水質保全だけでなく、自然環境全体に対する価値が認識される大きなきっかけとして1993年に「四万十川サミット」が開催され、自然環境保全のための基金である「四万十基金」を管理する「四万十川財団」を流域の各自治体が出資することで設立された。さらに、2001年に四万十川流域の総合指針として、河川の水質や生態系の保全に加え、農山村景観の保全活用や観光・交流地域づくりまでを視野に入れて策定された「清流四万十総合プラン21」に基づき、自然環境を総合的に保全するための規制を盛り込んだ「四万十川条例」の施行や、環境保全事業の実施組織として、流域住民や事業者を巻き込んだ公民連携による広域連携の取組が活発に行われるようになった。

#### 2.2 選定以前の広域連携体制の特徴

重要文化的景観の選定の下地となった四万十川流域の自然環境や文化的景観を保全するための広域連携体制(図. 1-2)の特徴として次の2点が明らかとなった。

第一に、流域の複数自治体で一元的に意思決定できる機関である「四万十川総合保全機構」と、自然環境保全

の取組を持続的に行うための財源として「四万十基金」が整備された点である。

第二に基金の管理や、地域住民や事業者が参加する民間団体の支援や行政との橋渡し役を担う等、広域地域の一元的な事務局機能を一貫して担う「四万十川財団」が設立されたことで複数自治体をフラットにマネジメントできる広域連携体制が整えられた点である。

一方で、当時の広域連携体制では、流域の自然環境の保全や地域内に向けた取組が中心であり、地域資源を活用や、地域外に向けた取組を積極的に行う組織がなかったことがわかった。

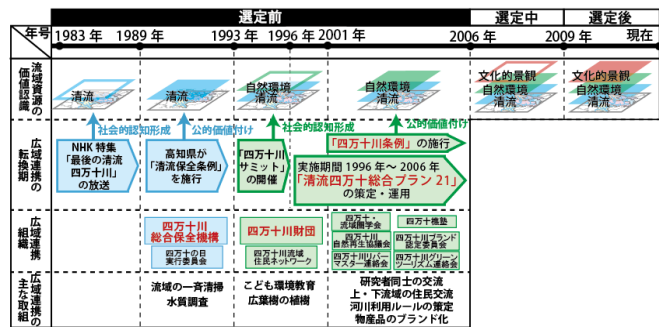


図. 1-1 選定以前の広域連携体制の成立背景

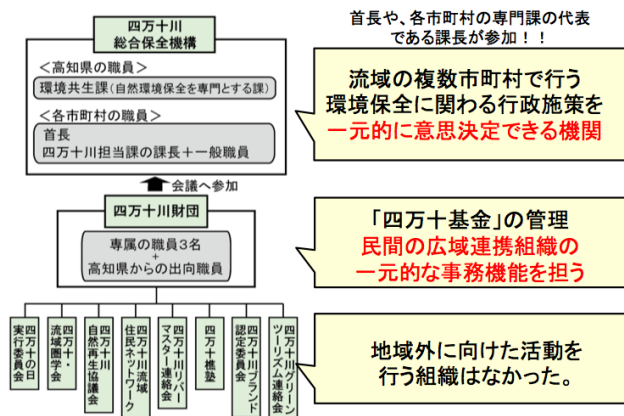


図. 1-2 重要文化的景観の選定以前の広域連携体制図

### 3. 広域での重要文化的景観の選定プロセス

第3章では、四万十川流域の重要文化的景観の選定プロセスに着目し、選定に文化庁の調査官として関わった I 氏と、市町村担当者として中心的に関わった K 氏、地元住民として関わった H 氏に対してヒアリング調査を行い、その結果を重要文化的景観の一般的な選定の流れである4つのステップに沿って整理することで、我が国で複数自治体にまたがる「広域で」重要文化的景観の制度を運用する「日本初のモデルケース」として試行錯誤された選定プロセスの方法や、その体制における工夫点や特徴を明らかにした。

#### 3.1 各ステップにおける工夫点や特徴

##### (1) 「選定に向けた準備」

四万十川流域では、自然環境保全をベースに文化的景

観の動きが始まっていたため、既に広域連携で環境保全に取り組んでいた「四万十川総合保全機構」が中心となり、選定活動が始まった。この組織に教育委員会や都市計画課、文化財課等が加わり、「四万十川流域文化的景観連絡協議会（以降、景観協議会と訳すこともある）」が設立された。このように各自自治体で実行力のある課長クラスの職員や、幅広い分野の職員が参加したことで、重要文化的景観の選定を地域の活性化のチャンスと捉え、保全のための価値付けとしてのみならず、いかにこれを施策に反映させるかといった議論まで行える体制が整えられた。

##### (2) 「保存調査の実施」

調査範囲が広大であったため、元々各市町村でテーマを持って活動していた3つの住民組織も専門家と共に文化的景観の調査に参加した。これらの組織を核として複数自治体の住民組織が参加する新たな組織として「四万十川流域文化景観ネットワーク（以降、文化景観ネットワークと訳すこともある）」が設立された。このように、地域住民も調査に参加したことで流域に住む住民自身が共通コンセプトとして文化的景観の価値を見直すきっかけが生まれていた。

##### (3) 「保存計画の策定」

基本的なコントロール範囲は、既に施行されていた「四万十川条例」をベースに計画された。それにより、各市町村で共通の対象に共通の規制がかかるようになっており、選定後も自治体同士が連携して運用できるように工夫された。

##### (4) 「関係者との合意形成」

流域全体に選定を周知するために各市町村で選定を記念したシンポジウムが開催された。この運営に保存調査に参加した「四万十川ネットワーク」が主体的に関わり、各エリアに参加の呼びかけや、文化的景観の周知活動に努力したことで、景観への関心が少ない一般住民が文化的景観を知る機会がつけられた。また、各自自治体で同時期に一斉開催されたことで共通理念を基にした地域間の交流が促進された。

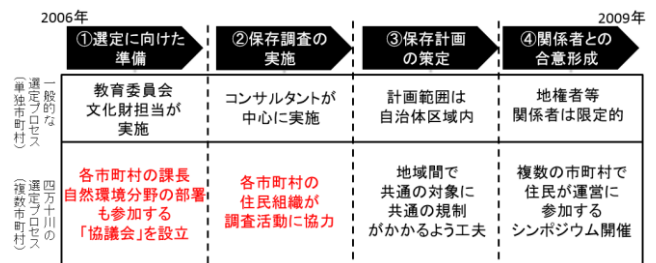


図. 1-3 四万十川流域の選定プロセスの工夫点や特徴

#### 3.2 選定組織から活用組織への転換

重要文化的景観の選定プロセスの中で設立された「景観協議会」や「遺産ネット」は、選定後も文化的景観を活用した取組を行う組織として存続していることがわかった。これら2つの組織と選定以前の広域連携体制との関係は、図. 1-4 のように整理できる。四万十川流域では、重要文化的景観の選定されたことで、選定以前からの共

通認識であった自然環境の豊かさに加え、歴史や生活文化等の観点においてもその価値が認識されたことで、より多くの分野や立場の組織が連携する機運が高まり、新たな2つの組織の継続に至ったことがわかった。

そこで、4、5章では、行政主体の組織である「景観協議会」と、住民主体の組織である「遺産ネット」がそれぞれ行う観光まちづくりの活動実態について把握する。

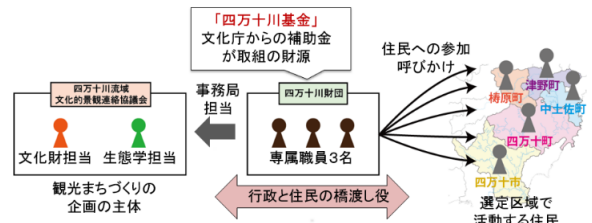


図. 1-5 行政主体で行う観光まちづくりの企画体制

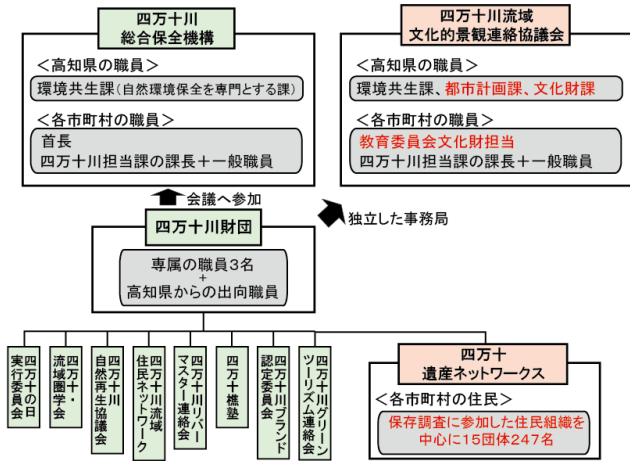


図. 1-4 重要文化的景観選定後の広域連携体制

### (3) 文化的景観の活用方法

保存計画の中で、文化的景観の本質的価値を表象するものとして価値付けされたテナガエビ等の動植物の調査をもとに、その地域特有の日常的な暮らしの一部を体験するツアーが 2011 年から現在まで4年間継続的に企画されていた。(図. 1-6) また、全国から大学生を受け入れ、選定区域のフィールドワークを行い、新たな観光プログラムを考えるスタディキャンプが企画されていた。

### (4) 広域地域への展開方法

四万十川流域の自治体には文化財の専属職員は、1名のみであるが、「景観連絡会」が互助組織として職員の知識を補充し、「四万十川財団」が独立した事務局を務めることで情報の一元的管理を行っている。

## 4. 行政主体の文化的景観を活用した観光まちづくり

第4章では、「景観協議会」に所属し、選定活動から制度の運用に至るまで一貫して関わる四万十市教育委員会の文化財担当者 K 氏へのヒアリング調査と、実施された観光まちづくりの取組の成果報告書のレビューを行うことで、「景観協議会」を中心に、行政主体で行う文化的景観を活用した観光まちづくりの実態を明らかにした。

### 4.1 行政主体で行う観光まちづくりの実態

#### (1) 観光まちづくりを行う動機や目的

地域の暮らしに根ざした文化的景観は、あまりにも身近で日常的に見慣れた景観であるため、その価値に気づきにくい。そのため、地域外の人を呼び込み住民や行政自身が自らの暮らす景観について語り始めることが文化的景観の保全活用を進める第一歩であると考えられた。

また、文化的景観を保全していくためには、幅広い専門分野からの多角的な専門知識が必要であるため、大学との継続的な関係性をつくり、研究者や学生などが四万十川をフィールドに文化的景観に関わる研究を進めていきやすい、環境をつくりたいと考えられていた。

#### (2) 運営メンバーや財源等の企画体制

生態系保全や文化財の等の複数分野の専門家が企画主体となっており、住民を巻き込み企画を展開する際は、選定前後から一貫して市民活動の事務局機能を果たしている「四万十川財団」が行政と複数市町村の住民との橋渡し役となっていた。また、企画の財源、「四万十川基金」や文化庁の補助金が資金源となっていた。(図. 1-5)

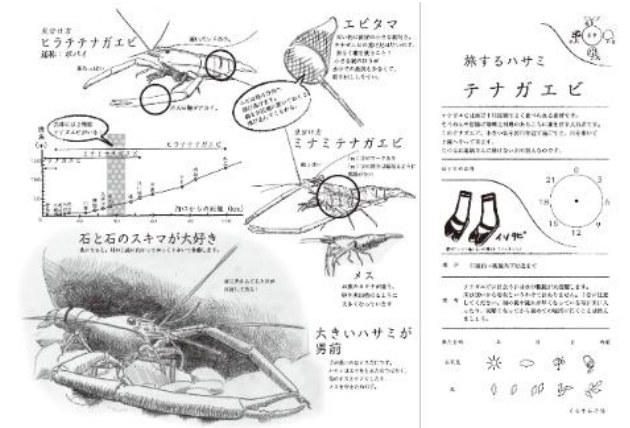


図. 1-6 生態調査をもとにした観光コンテンツの例

## 5. 住民主体の文化的景観を活用した観光まちづくり

第5章では、重要文化的景観の保存調査に参加した3つの住民組織の代表者 (H 氏、S 氏、I 氏) に対するヒアリング調査や、イベントのパンフレットのレビューを行うことで、「遺産ネット」を中心に住民主体で行う文化的景観を活用した観光まちづくりの実態を明らかにした。

### 5.1 住民主体で行う観光まちづくりの実態

#### (1) 観光まちづくりを行う動機や目的

動機となった具体的出来事として、選定に向けた調査活動の際に専門家と行った現地調査や、今まで訪れたことのなかった地域に住む住民との交流等が明らかとなった。このことから、重要文化的景観の選定は、住民が地域の魅力の再発見する機会や、他地域住民との交流機会の創出等の効果があったと考えられる。

## (2) 運営メンバーや財源等の企画体制

保存調査に参加した団体や、選定活動に市町村担当者として参加した職員が退職後に新たに設立した団体等を含め計 15 団体 247 名 (2012 年の時点) で構成されており、参加している住民組織の特徴として、各団体のほとんどが同じ集落の住民で構成されている。

また、退職した県の文化財担当者が開催する勉強会による知識の補完や、各自治体の観光協会による出資によって、住民同士での継続的な運営が可能となっている。

## (3) 文化的景観の活用方法

景観を引き立てるために、重要文化的景観の構成要素にひな人形を展示するひなまつりイベントや、トロッコ列車の乗客に対して、文化的景観を楽しんでもらうための説明を行なう車窓ガイド活動等を行っている。(図.1-7)

## (4) 広域地域への展開方法

ひなまつりイベントは、選定活動の際に H 氏が所属する団体が声かけにより四万十町で活動が始まり、その後選定記念シンポジウムでの住民同士の交流や、賛同した団体による声かけ、活動への参加希望団体からの依頼等により、広域的な観光まちづくりへと波及した。(図.1-8)



図.1-7 文化的景観を活かした企画の例



図.1-8 広域的な観光まちづくりへの波及プロセス

## 6. 研究のまとめ

### (1) 観光等の活用の取組につながる選定プロセスの方法

活用の取組につなげるためには、これを推進する主体の

形成が不可欠である。そのためには、実行力のある課長クラスの職員や、選定後に推進主体となり得る企画系の担当課、事務機能を担える組織が選定プロセスの早い段階から参加することで、共通コンセプトを持った主体の形成につながるということがわかった。また、地域住民にとっては専門家との調査活動や、シンポジウム等での共通理念を持った住民同士の交流が地域の価値を理解し、伝えることの楽しさの目覚めにつながり、その後の活動の大きなモチベーションを生んでいることがわかった。

そこで今後は、我が国の文化財行政の方策として、企画力のあるプレイヤーの選定プロセスへの参加や、専門家と地域住民の交流機会の創出が有用であるといえる。

### (2) 広域的な観光まちづくりに波及するための連携体制

文化的景観に関わる施策の一元的な意思決定や、具体的な作業を担うことができる、首長や企画系の課長の集まりとしての広域連携組織の存在が重要である。また、選定前後から今日に至るまで、一貫して、一元化された事務局機能を果たしている組織の存在が、文化的景観として表現された価値を広域地域に根付かせ、活動を下支えていることが大きいと考えられる。

### (3) 観光まちづくりにおける重要文化的景観の選定制度の可能性

四万十川流域では、専門家の調査に基づき、広域にひろがる地域資源をコンテキスト化する選定プロセスに地域の多主体が参加することで、各地域の固有性や地域資源の価値が再認識され、地域間で共有理念を持った観光まちづくりにつながったといえる。このように共通理念に基づき、地域資源のコントロールと地域外に向けた観光施策を両輪で展開する取組は、地域のブランディングの一つの方法であり、持続的な観光振興につながるものであると考えられる。

#### 参考文献

- ・河田幸視 (2004) 「地域づくりにおける文化的景観概念とその意義」
- ・井上典子、染井順一郎 (2013) 「食と景観の地域づくり」
- ・神吉紀世子 (2010) 「地域づくりの視点からみた文化的景観保全」
- ・吉田禎雄 (2008) 「地域根ざした文化的景観の整備保全活用手法の検討」
- ・徳山美津恵 (2013) 「地域ブランド構築に向けた地域間連携の可能性と課題：観光圏の検討を通して」
- ・横張真、渡部陽介 (2009) 「農山村における文化的景観の動態保全」
- ・横山秀司、山下三平、日高圭一郎、内田泰三、栗田融「福岡県東峰村における文化的景観と観光」
- ・国土交通省 (1997) 「広域連携整備に関する調査報告書」
- ・恵谷浩子 (2014) 「文化的景観という取組の有効性と課題」
- ・鈴木地平 (2014) 「文化的景観の保護における二面性—カテゴリー性及びアプローチ性—」
- ・「四万十街道ひなまつり」のパンフレット (2008~2015)
- ・文化庁文化財記念物課 (2015) 「文化的景観保護ハンドブック」
- ・奈良文化財研究所 (2011) 「四万十川流域文化的景観研究 (奈良文化財研究所学報第 89 冊)」
- ・奈良文化財研究所 (2011) 「奈良文化財研究所学報、第 89 冊」

\*1 シグマ開発計画研究所 \*2 首都大学東京大学院 都市環境科学研究科 観光科学域 教授 \*3 同学域 准教授

\*1 SIGMA PLANNING INSTITUTE \*2 Prof., Graduate Schools of Urban Environmental Science, Department of Tourism Science, Tokyo Metropolitan Univ. \*3 Assistant Prof.,