

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

—高島市を事例に—

Effects of Cultural Landscape Conservation and Utilization Activities on Residential Value Cognition
-Shiga Prefecture Takashima City as a case-

松本 邦彦* 松並 宏直** 澤木 昌典*

Kunihiko MATSUMOTO Hironao MATSUNAMI Masanori SAWAKI

Abstract: In Japan, the law for the conservation of cultural landscapes was established in 2005. 43 areas are selected as “Important Cultural Landscapes” by the Minister of Education. Cultural Landscapes are strongly influenced by the local people's lives and livelihoods. Therefore, residents' participation is essential to promote the conservation of cultural landscapes. However, the residents' perception of cultural landscape value is not so high, and that cause the problems to proceed the activity of landscape conservation and local revitalization. Therefore, this study aim to clarify the effects and the problems of conservation activity from the view point of residents' participation and recognition toward Cultural Landscapes. We did Hearing survey with the municipal office and community organizations in Takashima City. As results, it is needed for many residential people to share the image of landscape creation and its need at the stage of before making the conservation plan of important cultural landscape. Moreover, through the half-forcibly participation of conservation activity organized by traditional council, residential people can foster awareness toward the conservation activity.

Keywords: *important cultural landscape, landscape community planning, public participation, Takashima-city*

キーワード：重要文化的景観，景観まちづくり，住民参加，高島市

1. はじめに

(1) 背景・目的

2004年の文化財保護法改正により、文化的景観が文化財の一種別に加わった。それに伴い文化的景観保護制度も整備され、2014年9月現在、文化的景観のうち特に重要なものとして重要文化的景観に43件が選定され、その数は年々増加している。選定地区の中には、保護制度創設以前より景観保全等の地域づくりの取り組みを進めてきた地区も存在しているが、文化的景観保護制度の創設や、他自治体における選定事例の増加を受けて、新たに本格的な地域の景観づくり、まちづくりを進めたところも多いと考えられる。このような選定前からの活動の蓄積に乏しい地区では、選定に伴い関係者の合意形成、様々な事業の導入や来訪者対応などのまちづくり活動に、はじめて本格的に向き合うことになる。

選定を目指す段階では、地域の役員や関係団体などの限定されたメンバーを中心に議論が進められ、一定の価値認識の共有化が図られる。その他の住民に対しても説明会の実施等により、文化的景観の価値や保存計画の概要などの説明がなされるが、その機会は限定的であるといえる。実質的には、保存活用のための事業実施や取り組みに対する補助などの事例を通じ、活動後にはじめて文化的景観に向き合うことになる。そのため選定前とともに選定後の地域住民の文化的景観に対する意識醸成や価値の共有を図っていくことが必要になると考えられる。

重要文化的景観に関する研究としては、保護制度や景観計画との連携等に関する研究がある。安本¹⁾は現行の保存制度における現状変更行為の規制についてその実効性に関する課題を、小浦²⁾は保存制度の計画上の課題を整理し、重要文化的景観選定による文化的景観の価値づけ機能はあまり十分ではなく、保存対象となる要素とその意味を景観計画に位置づける必要性を指摘している。また今村³⁾は既選定地区の文化的景観保存計画の整理から、重要な構成要素の保存が十分に担保されていないことを指摘している。このように、制度とその適用についての研究が進められてきている。

一方で、保存活用推進にあたっての地元組織及び住民が抱える課題などを整理した研究としては、坂本⁴⁾が選定に向けた取り組みの中で、地域住民等における景観価値や計画情報、選定後のメリット等についての共有が十分でないことを指摘しているが、選定後の地域の動きは対象としていない。

そこで本研究では、既往研究における保存活用に係わる制度や事業適用における課題を踏まえながら、選定前後の地域における取り組みを整理した上で、保存計画策定、普及啓発活動、文化庁の補助事業活用などの選定前後の一連の取り組みの中で、地域住民や活動を担う組織メンバーの文化的景観に対する認識や、保存活用への意欲などがどのように醸成されてきたのかを明らかにすることを目的とする。さらに選定後の取り組みに着目し、活動の推進の中でどのような課題が生じているのかを明らかにすることも目的とする。

(2) 調査対象地

重要文化的景観の保存計画は基礎自治体を中心となり作成されるため、文化的景観の保存活用における取り組みは、これまでの地域づくりの取り組みの有無、また基礎自治体の景観および文化財保全の方針や推進体制に影響されると考えることができる。そこで、本研究では複数の重要文化的景観選定地域を有する自治体を対象に、選定地区別に取り組みを比較することで上記目的を明らかにする。

調査実施時点では、滋賀県高島市、高知県高岡郡中土佐町、長崎県南松浦郡新上五島町が複数の選定地域を有しており、その中から選定後の状況把握を目的に、選定後最も時間が経過している滋賀県高島市を対象とした。

(3) 研究の方法

保存活動の体制、重要文化的景観選定前後の調査・合意形成・選定後のイベント実施などの各段階における地域住民の関わり方、またそれらの活動が地域住民の文化的景観保存活用に対する考え方に与えた影響などについて明らかにした。

2013年11月5日、12月6日及び2014年1月30日に高島市教

*大阪大学大学院 ** (株)JT B 中部

育委員会文化財課, 2013年11月15日に地元の海津・西浜・知内地域文化的景観まちづくり協議会, 2014年1月10日に針江・霜降の水辺景観まちづくり協議会, 2013年11月15日に針江生水の郷委員会へのヒアリング調査を実施した。本節以降の記述では, 記述が依拠する発言の主体を, 市役所が「市」, まちづくり協議会が「地」, 針江生水の郷委員会が「生」という略語で示す。

その他に, 選定に向けて実施された文化的景観保存活用調査に関する資料, 行政による協議記録, 文化的景観保存計画等を活用した文献調査を実施した。

2. 調査対象地の文化的景観の概要

(1) 高島市における文化的景観保存の取り組み

高島市は2005年1月に高島郡6町村の合併により誕生した。滋賀県北西部に位置し, 総面積約693平方キロメートルであり, そのうち181.6平方キロメートルは琵琶湖の区域となっている。

高島市における文化的景観に関する取り組みは2005年の新市発足とともにスタートした。2005年5月の「高島市誕生記念フォーラム」において, 文化的景観の保存と活用の重要性についての確認が行われた「市」。また同年11月には景観行政団体となり, 12月から景観計画策定に向けた検討が開始している。

市は同年より文化庁の文化的景観保護推進事業に取り組み, 同年11月に市内10カ所の候補地を決定している。これらの中から2008年3月に「高島市海津・西浜・知内の水辺景観」, 2010年8月に「高島市針江・霜降の水辺景観」が, 重要文化的景観として選定されている。両地域とも琵琶湖と密接に関係した水利用が特徴的である。残り7地区のうち, 市南東部湖岸の勝野地域では保存活用に向けた調査を実施しており, 重要文化的景観選定を目指しているが, その他6地域においては選定申出の予定は無い状況にある。また高島市では, 地方公共団体が事業者となる文化庁の文化的景観保護推進事業の対象となる重要な構成要素の修理・修景に関して, 平成25年3月に「高島市重要文化的景観整備事業受益者分担徴収条例」を制定し, 所有者等の要望に答えつつ, 市が個人所有の物件に対して修理等の事業を実施する公平性を担保する仕組みを整えている「市」。

(2) 「高島市海津・西浜・知内の水辺景観」の概要

海津・西浜・知内地域(以下「海津3地域」という)は高島市北部の旧マキノ町域にある。選定地域は海津1～3区, 西浜区, 知内区の5つの自治会から構成されている(表-1)。日本海から琵琶湖を経て京都・大阪に向かう流通往來の拠点として栄えた地域である。

琵琶湖をはじめとする河川や内湖のほか, 湖岸の石積み, 伝統的なヤナ漁などの水に関連する資産が存在している。江戸時代中期頃までに形成された季節風による風や波を防ぐために湖岸に築かれた石積みの連なりが独特の景観を生み出している。

地域の文化的景観のシンボルである湖岸の石積み, 倉庫, 町家等の建造物が現状変更等の際に文化庁長官に届出が必要となる重要景観構成要素³⁾として位置付けられている。湖岸の石積みは海津1区の東北端から西浜地区まで1,163mに渡って連なっている⁶⁾。石積みは河川区域外にあり分割所有されている「地」。

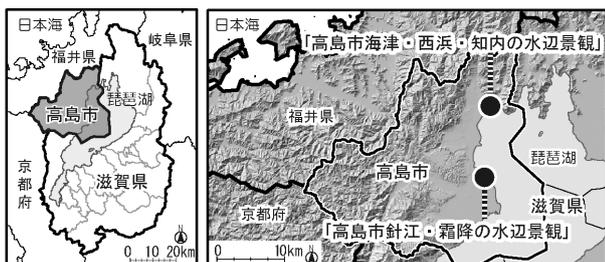


図-1 高島市および対象地域の位置

表-1 対象地域の人口・世帯数

地域・自治会	人口(人)	世帯数(戸)	高齢化率(%)	
海津・西浜・知内地域	海津1区	194	72	38.1
	海津2区	146	55	38.4
	海津3区	252	77	32.1
	西浜	494	175	29.4
	知内	411	130	33.8
針江・霜降地域	霜降	197	68	23.6
	針江	705	234	31.1

(平成22年国勢調査, 霜降区の高齢化率は区を含む新旭町旭の値。)

(3) 「高島市針江・霜降の水辺景観」の概要

針江・霜降地域は高島市中部の旧新旭町域に存在する。針江区および霜降区の2自治会で構成されている(表-1)。

安曇川下流域に広がる扇状地の扇中部に位置しており, 集落内では湧水に端を発する大小の水路が縦横に流れ, 針江大川を経て琵琶湖に注いでいる。針江大川流域・水路・水田及び湿地・河口域の内湖及びヨシ帯・琵琶湖が一つの水系として連続し, 豊かな生態系とこれらの資源を活用したヨシ刈りや, 伝統的なエリ漁などの独特の水利用の文化が存在している^{7) 8)}。

特に湧水を取り込んだ石造りの洗い場であるカバタは, 地域の文化的景観の特徴を最も現す要素であり, 調理や洗い物の場として利用されるほか, 湧水は飲料水としても活用される。主屋の一面に台所の一部として作られる内カバタと, 主屋とは別に敷地内に作られる外カバタとがある⁹⁾。

地域の伝統的な水利用が2004年にテレビで紹介され, 来訪者が増加したことを機に, 景観保全と住民の生活環境の維持を目的とした組織が結成され, ガイドツアーなどを実施している。

3. 重要文化的景観選定前の取り組み

(1) 地域住民の関与

海津3地域における重要文化的景観選定に向けた取り組みの中での地域住民の関与としては, 文化的景観に関する保存調査への協力, 文化的景観保存計画の策定に向けた委員会への参加, 住民説明会, 現状変更等の届出対象となる建造物の所有者等との協議, 住民の合意形成のための普及・啓発事業がヒアリングにより明らかになった。針江・霜降地域は, それらに加えて, 住民意向把握のためのアンケート調査が実施された(表-2, 表-3)。

(2) 保存計画策定に向けた委員会組織

1) 海津・西浜・知内地区文化的景観保存活用委員会
市は2006年9月に海津3地域の文化的景観に関する調査及び保存計画策定を目的として, 地域代表, 産業部門関係者, 専門家・学識経験者等で構成される「海津・西浜・知内地区文化的景観保存活用委員会」を設置した。その際, 市は住民向け説明会を実施する前の段階で, 自治会との間で情報および意識の共有を図りたいという意向をもって, 自治会長に委員就任を依頼した「市」。選定地域内の漁業協同組合, 観光協会, 商工会などの産業部門代表者の選出も同様の理由による。委員会設置当初は, 地域代表者の文化的景観に対する認識は低く, 委員会の掌握事項に関する理解も乏しい状況であった「市」。

2) 高島市新旭地域のヨシ群落および針江大川地域の文化的景観保存活用委員会

針江・霜降地域においても, 市は2008年6月に海津3地域と同様の目的で「高島市新旭地域のヨシ群落および針江大川地域の文化的景観保存活用委員会」を設置した。地域からの委員として, 海津3地域と同様に自治会代表者や漁協組合の代表が選出されているが, その他に針江区におけるまちづくり活動の実績を有する「針江生水の郷委員会(以下「生水の郷」という)」の委員が選出されている。

生水の郷は, 2004年のテレビ番組「映像詩 里山〜命めぐる水

辺」の放送を機とした針江区への来訪者が増加を受け、景観保全と住民の生活環境の維持を目的に結成された組織であり、結成当初は26人、現在は約75人の針江区住民で構成されている〔生〕。各家庭に設置されているカバタの見学は、住民による有料ツアー参加者のみに限定し、来訪者をコントロールしている。収益は地域の景観保全のために使われている。その他に、美化活動、竹藪再生、ヨシ刈りボランティアのサポートを実施している〔生〕。

保存活用委員会は、生水の郷に代表される環境保全や景観保全に関する既存の取り組みを踏まえた計画づくりを意図していた。協議の場においても、海津3地域の委員会と比べて、参加した地域住民からの積極的な意見がみられた〔市〕。

(3) 保存活用に向けた調査・保存計画策定

委員会メンバーの専門家を中心に自然環境、歴史、民俗、集落と伝統的建造物、地域住民の景観認知に関する調査が実施された。地域住民が調査に関与する機会としては景観認知調査があり、地域住民や漁業関係者に対する聞き取り調査などが実施された。

1) 海津・西浜・知内地域

海津3地域では地域の古老や漁業関係者に対する聞き取り調査が行われた。主目的である景観資源の存在および価値のほか、若手世代を含む地域住民が聞き手として調査に参加することで、文化的景観の価値を認識・共有する機会になった〔地〕。さらに小学生による高齢者への聞き取りも実施され、子ども世代への普及啓につなげた〔地〕。一方で、調査に関与した住民はわずかであったため、その他の住民の巻き込みも課題として残った。

その他に、学識経験者等が地域で調査を実施する際の、関係者との調整や資料提供などのサポートを行った〔地〕。

2) 針江・霜降地域

針江・霜降地域では、生水の郷委員に対し、組織の概要、今後のまちづくりに対する組織の考え方などに関するインタビュー調査が行われた。観光客の増加が住民生活に与える影響から針江区を守るために生水の郷が結成されたことや、観光地ではなく水について学ぶ場所にするという考え方が示された〔市〕。その他住民に対しては、将来意向アンケート「孫と子世代に伝えたい文化的景観」が実施され、針江区全戸数の71.2%が回答し、河川やカバタの保存意向の高さが示された¹⁰⁾。これらの結果を受け、「外部の応援団を増やすとともに現在の地域住民の生活習慣を守る」という考え方が計画書に位置付けられた。

また計画書の保存体制に関する記述においても、これまでの生水の郷の取り組みを踏まえ「ガイド活動や景観を守る活動を行っている『生水の郷』の活動を継続させる」と明記されている。このように、地域において景観保全等に関する実績を有する組織の活動や理念が、保存活用計画の策定に大きく影響している。

表-2 海津・西浜地域における選定前の取り組み

時期	取り組みの内容
2006年5~7月	海津・西浜地区文化的景観懇談会(全4回)
9月	第1回「海津・西浜・知内地区文化的景観保存活用委員会」(委員会設置)
	「海津・語り部会」開催(地域の古老、関係者へのヒアリング)
10月	知内川・ヤナ漁者関係者、西浜地区漁業関係者へのヒアリング
	「西浜・語り部会」開催(地域の古老、関係者へのヒアリング)
11月	第2回保存活用委員会開催、知内地区漁業関係者へのヒアリング
12月	「湖国景観ワークショップ」滋賀県による開催
2007年1月	第3回「保存活用委員会」開催
	今昔カルタ(古写真)による地域交流会(マキノ東小学校5年生の総合学習「海津の昔さがし」)
2月	重要文化的景観申出に係る地元調整会議
3月	現状変更等の届出対象となる石積み所有者との調整会議
5月	第4回「保存活用委員会」(保存計画の検討)
7月	「高島市海津・西浜・知内地区文化的景観保存活用計画書」策定
10月	文化庁への重要文化的景観選定申出
	高島市景観「画」および景観条例施行
11月	文化庁文化審議会による重要文化的景観選定の答申
2008年3月	「高島市海津・西浜・知内の水辺景観」重要文化的景観として官報告示(保存計画図書および市へのヒアリングによる)

(4) 普及啓発事業・住民説明会

1) 海津・西浜・知内地域

市は2006年5月から7月の間に「海津・西浜地区文化的景観懇談会」を複数回実施した。主に自治会役員が参加し、保護制度の概要や文化的景観を活用したまちづくりについて説明が行われた。

その後、同年9月から、市は構成5自治会それぞれにおいて、各3回程度ずつ住民向け説明会を実施した。景観計画策定に関する説明も併せて行われた。自治会構成員60名に対して説明会出席者は平均10数名程度であり、大半が男性であった。説明会だけでは文化的景観の概念および保護制度を住民に十分に理解してもらうことは困難であったが、建造物や生業に係る行為規制等への関心が高い住民は比較的多く参加した〔市〕。

2) 針江・霜降地域

2009年6月以降に自治会役員向け説明会と全住民を対象とした説明会を両地域で実施した。役員向け説明会は対象となる役員はほぼ全員出席したが、全住民向け説明会は20~30名程度の参加であった。文化的景観保護制度の他、景観条例に伴う行為規制に関する議論が中心となった〔市〕。

針江区と比べ、これまでに景観保全等の活動実績があまり無い海津3地域では、文化的景観の概念や保護制度が短期間では上手く住民に浸透せず、このことが説明会の参加率の低さに影響したと考えられる。選定に向けた取り組みを本格開始する前の段階で、景観保全等の意識醸成を図ることが、選定に向けた取り組みへの住民参加に影響すると考えられる。

(5) 現状変更等の届出が必要となる資産特定に関する合意形成

文化的景観の価値を構成する要素のうち、特に重要なものである「重要な構成要素」の特定にあたっては、現状変更等の際に届出が必要となり、また文化庁の文化的景観保護推進事業の対象として修理修景等に関する費用の補助を受けることができるため、住民にとって関心が高い事項となる。また重要な構成要素の特定にあたっては所有者等による同意が必要となる。複数人により所有されながらも群として価値を形成している場合も、原則的には全ての所有者等による合意が必要となる。しかし、平成20年7月31日20庁財第148号文化庁文化財部長通知により、個別の所有者の同意を原則としながらも、文化的景観の実情に合わせ、所有者等で構成される組合等の団体が存する場合には、定款等に定められた手続きに基づき同意を得ることも可能となっている。

①海津・西浜・知内地域

海津3地域はこの通知以前に選定に向けた手続きが進められたため、市は現状変更等の届出対象となる重要景観構成要素の所有者から個別に同意を取得した。特に石積みは所有者が多く、文化的景観保護制度を所有者に理解してもらうことに多大な労力を要した。説明にあたって、建造物に関しては、既に滋賀県「ふるさ

表-3 針江・霜降地域における選定前の取り組み

時期	取り組みの内容
2008年4~6月	文化的景観保存活用委員会設置に向けた準備・調整
6月	第1回「高島市新旭地域のヨシ群落および針江大川流域の文化的景観保存活用委員会」開催(委員会設置)
	「針江生水の郷委員会」へのヒアリング
9月	第2回「保存活用委員会」開催(調査中間報告会)
2009年5月	第3回「保存活用委員会」開催(公開開催、調査結果報告会)
6月	針江区役員説明、針江区組長説明、針江区住民説明会、霜降区役員説明
	霜降区住民説明会、針江区景観調査座談会
9月	重要文化的景観選定申出に係る住民意向アンケート実施
11月	第4回「保存活用委員会」開催(公開開催、保存計画の検討)
	高島市景観審議会開催、高島市景観計画の見直し・修正
12月	申出範囲の検討、個別同意の取得
2010年1月	文化庁への重要文化的景観選定申出
5月	文化庁文化審議会による重要文化的景観選定の答申
8月	「高島市針江・霜降の水辺景観」重要文化的景観として官報告示(保存計画図書および市へのヒアリングによる)

と滋賀の風景を守り育てる条例」で指定されており、一定の行為規制が存在する建造物・工作物を対象とするため、重要景観構成要素の特定に伴って新たに発生する行為規制はほとんど無いという説明を行うことで理解を得ることができた〔市〕。

行為規制の強化等に関わる内容であるため、所有者の制度理解を高めるための一定レベルの丁寧な説明をおこなった上で合意形成を図ることが効果的であると考えられる。

2) 針江・霜降地域

針江・霜降地域では、住民説明会で実施した保存意向調査の結果を踏まえ、重要な構成要素の特定が進められた。地域の文化的景観の価値を強く現す要素としてカバタが挙げられるが、全てのカバタが重要な構成要素に特定されているわけではなく、針江区40件、霜降区5件と一部が特定されている。針江区では調査により内カバタが31件、外カバタが34件確認されているが、市担当部局と自治会それぞれが、各所有者に対して2段階の意向調査を実施し、所有者が希望しなかったカバタは、重要な構成要素に特定されていない〔市、地〕。一方、霜降区では、針江区と異なり日常的にカバタをあまり利用しておらず、家屋改修に伴い除却を検討している所有者もみられた。そのため文化的景観保護制度への関心や保存意向が高まらず、重要な構成要素として位置づけるカバタが少なくなったと考えられる〔市〕。

重要な構成要素として位置づけることで文化庁補助事業の対象となるなど一定のメリットが生じるが、所有者にとっては現状変更等の制限が発生することを懸念している。その他既存法令に基づき保全を担保することも考えられるが、石積みやカバタのような日常生活に密接に関係する資産は、生活様式の変化に伴い容易に改変・消滅することも予想されるため、文化的景観の概念に基づいて特別な位置づけを行うことは重要であると考えられる。

4. 重要文化的景観選定後の取り組み

(1) 選定後の保存活用の取り組みの体制

1) 海津・西浜・知内地域

海津・西浜・知内地域は、重要文化的景観を活かしたまちづくりの推進を目的に、2008年7月「海津・西浜・知内地域文化的景観まちづくり協議会（以下、「海津まち協」又は「まち協」という）」を組織した〔市〕（図-2）。各自治会代表者、漁協関係者、現状変更等の届出対象となる建造物所有者などの選定準備時の保存活用委員会のメンバー、その他に建造物の修理・修景に対する助言・指導を想定し建築関係者等が加わり、50～80歳の約20人の男性で構成されている〔地〕。当初は市文化財課が事務局を務めていたが2012年7月から「マキノまちづくりネットワークセンター」が務めている。その他、地域ガイドの体制充実のために、以前より活動していた旧マキノ町のボランティアガイドグループと協力している。

地域住民の文化的景観に対する関心が低い中で、美化活動などの保存活用の取り組みへの参加を促すため、当初は各自治会代表者を委員に選出していた〔地〕。協議会は広報紙配布等により協議

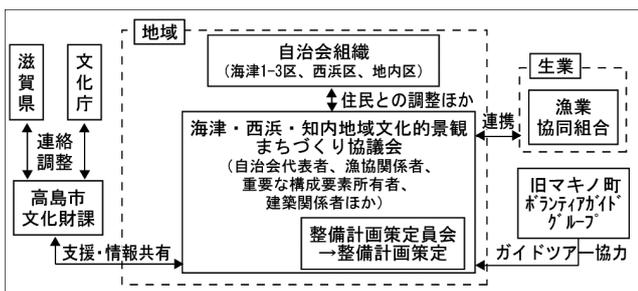


図-2 海津・西浜・知内地域の選定後の保存活用の体制

会設立や文化的景観の周知を図ったが、あまり効果はなかった〔市〕。自治組織の代表者により意思決定と計画やその実施が行われるという、選定前から確立されている従来の地域運営体制のもとで進められていることで、代表者以外の住民が取り組み内容や意図を十分に共有できていない状況にある。

2) 針江・霜降地域

針江・霜降地域は、保全活用の取り組みを推進するために2011年11月に「針江・霜降の水辺景観まちづくり協議会（以下「針江霜降まち協」又は「まち協」という）」を組織した。両地区の自治会代表者と、その選出者である男性10人で構成されている（図-3）。事務局は市文化財課が務めている。

まち協は文化的景観の保存活用に関係する取り組みの実績を有する生水の郷とも連携している。まち協会長（調査時）は、過去に生水の郷会長を務めた経験もあり、活動をよく理解している。

まち協の活動は、重要な構成要素であるカバタの修理指針などを盛り込んだまちづくり事業計画の策定、広報紙「針江・霜降の水辺景観まちづくり協議会広報」の発行、地域住民向けセミナー開催、文化的景観の案内板の設置などの普及啓発活動である。委員会メンバー以外の住民の多くは、協議会の存在やその活動を、また生水の郷との関係をあまり理解できていない〔地〕。

(2) 選定後の文化的景観の保存活用の取り組み

1) 海津・西浜・知内地域

2007年11月の文化庁文化審議会答申を受け、2008年2月に市文化財課が重要文化的景観選定記念「たかしま環の郷フォーラム」を開催し、約150人の地域住民が参加した。専門家による講演のほか、重要文化的景観の概念・制度等の説明、保存調査の成果報告が行われた。

選定後に滋賀県風景条例にもとづく補助を活用した案内板整備は行われたが、長く文化庁補助事業は実施されていないままの状態であった。しかし、2010年6月にまち協内に、まち協役員ほか、商工会、専門家、市文化財課で構成される「海津・西浜・知内の水辺景観整備計画策定委員会（以下、「整備計画策定委員会」という）」を設置し、2011年10月に今後5年間の保存活用の取り組みの方針をまとめた「まちづくり事業計画」を策定した。以下に、計画書に基づき実施された取り組みを示す（表-4）。

i) 広報誌「いしづみ便り」の発行

まち協は広報誌「いしづみ便り」を2010年1月から計11号発行し、地域住民に対して、まち協の活動報告や文化的景観の価値の周知などを行っている。2013年3月の第11号ではまち協メンバーを募集したが、地域住民からの応募がなく〔地〕、広く住民全体に文化的景観保存活用の取り組みが広がっているとは言い難い状況にある。

ii) 案内板整備

2012年2月にマキノ駅前への案内板設置にあわせて、案内板デザインコンペを実施した。地域外から数件の応募があり、コンペ自体が地域外への魅力発信の機会になった〔地〕。

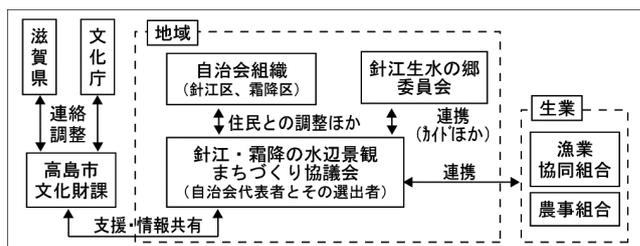


図-3 針江・霜降地域の選定後の保存活用の体制

iii) 重要文化的景観区域の清掃活動

2012年7月、2013年3月に選定区域を対象とした清掃活動を実施した。自治会の行事として実施し、各戸一人ずつ参加した。

iv) 文化庁補助事業を活用した修理・修景等の実施

石積みほかの地域の文化的景観を構成している要素に関して、文化庁補助事業を活用した復旧、修理及び修景等は実施されていない。特に石積みに関しては、一体として景観を形成しているものの所有は細分化されているため、まちづくり事業計画には全体を調整する「石積み保存・整備委員会」の立ち上げが位置づけられていた。しかし修理・修景に対する所有者間の認識の違いもあり、立ち上げに至っていない現状にある。また所有者の一部は、補助事業の自己負担分を用意する余裕がない事情もあり、文化庁補助事業が活用されていない原因となっている【地】。

v) 地域ガイドの養成

来訪者に文化的景観の価値を伝えるガイドの養成のために、旧マキノ町域でのガイド実績を有するマキノまちづくりネットワークセンターのガイドグループと合同で研修を行っている。地域住民単独でのツアー実施まで至らないが、イベント開催時のスポットガイド等は行うことができるようになってきている。

しかし、まち協事務局は、協議会構成員以外の住民の協力者が少ないこと、また協議会構成員であっても地域の文化的景観の学習やガイドにあまり積極的でないことを課題に感じている【地】。

vi) 普及啓発イベント「きゃんせ海津」

まち協は市の補助を活用し、文化的景観の普及啓発や地域活性化のためのイベントである「きゃんせ海津」をこれまで3回実施している。地域の景観資源である石積みを眺める遊覧船運行、古写真展示、特産品販売などを実施している。県外からの参加者、また年齢は60代以上が多く、これまでに計400人以上が来場した。まち協は運営に協力する住民の固定化を課題に感じている【地】。

2) 針江・霜降地域

針江・霜降両地域においても針江霜降まち協が2012年8月から、今後の保存活用の取り組み方針を定める「針江・霜降の水辺景観整備計画」策定に向けた検討を行っている。計画策定と平行して実施されている取り組みを以下に示す(表-5)【地】。

i) 講演会・住民研修会

選定後の2010年11月に、市は「重要文化的景観選定記念保存調査報告・講演会」を開催し約50人が参加した。自治会役員だけではなく、その他地域住民も多く参加した【地】。

しかし、選定記念報告会の内容があまり地域に浸透しておらず、まち協は2012年6月に住民向け研修会を実施した。保存計画策定時の調査に参加した専門家を講師として招き、前回同様に文化的景観の価値を学ぶ内容とした。約50人が参加したが、新たに参加する人はあまり多くなかった【地】。

表-4 海津・西浜・知内地域の選定後の取り組み

時期	取り組みの内容
2008年2月	重要文化的景観選定記念「たかしま環の郷フォーラム」開催
6月	「(仮称)海津・西浜・知内まちづくり連絡協議会」発足準備会
7月	「海津・西浜・知内地域文化的景観まちづくり協議会」の設立
2009年2月	地域内5自治会が滋賀県条例にもとづく近隣景観形成協定を締結
2010年1月	普及啓発のための広報誌「いしづみ便り」発行
6月	「海津・西浜・知内の水辺景観整備計画策定委員会」設立、検討開始
7月	「文化的景観まちづくり協議会」会議(整備計画の検討)
9月~	整備計画策定委員会によるまちづくり事業計画案の作成・検討
2011年10月	海津・西浜・地内の水辺景観まちづくり事業計画策定
11月	地域ガイド養成講座、地域見学会・湖岸石積み遊覧船の試行運行
2012年2月	案内板のデザインコンペ実施
7月	重要文化的景観区域清掃活動の実施
11月	「きゃんせ海津」開催(遊覧船、古写真ギャラリー、特産品販売)
2013年3月	「きゃんせ海津」開催(遊覧船、まちあるき、酒蔵見学)
	重要文化的景観区域清掃活動の実施
2013年11月	「きゃんせ海津」開催(遊覧船、古写真ギャラリー、特産品販売)

(関係者ヒアリング・市提供資料による)

ii) 針江・霜降区合同大川清掃

針江霜降両区は選定以前から、それぞれ針江大川の清掃活動を実施していたが、選定を機に重要な構成要素である大川の清掃を合同で実施している。各戸1名以上が参加し、年2回実施している。従来の市補助事業を活用した実施も可能であったが、針江区負担分に関しては文化庁補助事業を活用した。これは参加者に文化的景観の保存の重要性や、選定により新たに文化庁補助事業が活用できることを暗に示す狙いもあった【生】。

合同清掃実施により、地域住民が自己本位ではなく地域のために行動する意識が醸成され、重要な構成要素である河川の維持管理の重要性の認識が高まった【地】。

iii) 案内板設置

観光客増加に伴う地域内の通過交通が問題となり、来訪者への注意を促す標識等の設置が検討された。そこで2013年1月に文化庁補助の対象となる案内板としての整備が実施され、案内板の一部に来訪者への注意喚起の内容を盛り込む工夫がなされた。地域の課題解決に向けた取り組みが達成できただけでなく、まち協メンバーは補助活用のノウハウを取得できたこと、また選定による効果が目に見える形で実現したことから達成感を得た【地】。

iv) 文化庁補助事業を活用した修理・修景等の実施

まち協による所有者意向調査の結果を踏まえ、2013年度に文化的景観保護推進事業を活用し、重要な構成要素の修理が2件実施された。その他にも修理等の希望があったが、整備の自己負担金を用意できずに断念した。生水の郷以外の住民にも、水路やカバタの保存の意義や補助事業の仕組みが理解されつつあり【地】、今後の文化庁補助を活用した修理・修景等の事例増加が予想される。

一方で、地域住民の独自判断によるカバタの軽微な修理・改修の事例が確認されており、現状変更行為として届出が必要となる程度には至らないものの、構成要素所有者の制度理解はまだ十分とはいえない状況にある【市】。

v) 広報紙の発行

まち協は協議会活動の周知を目的とする広報紙「針江霜降の水辺景観まちづくり協議会広報」を作成し、2013年1月と9月に全戸配布した。広報誌により保護制度に対する理解、特に重要な構成要素の修理・修景等への補助の存在が住民に認知され、重要な構成要素への追加特定の相談や要望が増加した【地】。

vi) ガイド活動(「針江生水の郷委員会」による活動)

生水の郷メンバーは来訪者に対する地域ガイドをほぼ毎日実施している。ツアー参加者による文化的景観に対する高い評価が、ガイドを担当する地域住民に対して、自らの地域の文化的景観の価値を再認識させ、また取り組みのモチベーション向上に貢献している【生】。

vii) 生業に関する取り組み

農業用に利用する水路が重要な構成要素に特定されており、農事改良組合が水路整備を実施する際に、文化庁以外の補助を活用した事業であったが、地域の要望に応える形で文化的景観に配慮

表-5 針江・霜降地域の選定後の取り組み

時期	取り組みの内容
2010年11月	重要文化的景観選定記念「保存調査報告会・記念講演」開催
2011年11月	「針江・霜降の水辺景観まちづくり協議会」設立
2012年2月	重要な構成要素所有者に対する修理意向調査
6月	住民向け研修会「針江・霜降の水辺景観を知る」開催
7月	針江・霜降合同大川清掃
8月	整備計画の検討開始
2013年1月	案内板設置(文化庁補助活用)、住民向け広報紙「針江霜降の水辺景観まちづくり協議会広報」発行
4月~	重要な構成要素であるカバタの修理(文化庁補助活用、年度内2件)
7月	針江・霜降合同大川清掃
9月	協議会活動報告「針江霜降の水辺景観まちづくり協議会広報」発行
11月	海津・西浜・知内地域への視察

(関係者ヒアリング・市提供資料による)

した整備が実施された〔市〕。

漁業に関しては、漁業協同組合が琵琶湖を代表する漁業景観でありエリ漁を実施しているが、生業を継続するという事以外に、保存活用に関する特別な取り組みは実施していない。

5. まとめと考察

(1) 重要文化的景観選定前の取り組み

選定に向けた段階では、選定に伴い行為規制等が発生する資産所有者の制度および保存・活用に対する関心の高さが明らかになった。長期的には広く地域住民の意識醸成を図る必要があるが、取り組みの当初段階においては、これらの層が保存活用の核となるよう、意識醸成を図ることが有効と考えられる。

海津3地域の保存計画策定のために設置された委員会には地元代表者や関係団体代表者が参加したが、地域における景観保全や住民主体のまちづくり活動などの、文化的景観の保全活用につながる過去の取り組みの実績が十分ではなく、委員会協議の中で積極的に地域を代表する意見を出すことができなかった。生水の郷が景観保全やまちづくりの目標と、それに対応した活動方針を定めていたことが、保存計画の内容に影響を与えていた事例からわかるように、選定に向けた取り組みをスタートする以前の段階で、地域として景観保全等に対する目標像を共有しておくことが、地域の意思を反映した計画策定のために重要であると考えられる。

住民向けの説明会に関しても、自治会代表者や行為規制の対象となる資産所有者以外の出席は低調であった。行為規制や補助内容などの各自の利害に直結する内容以外の、そもそもの文化的景観保全の意義が浸透しておらず、当事者意識の低さが問題となっている。針江霜降両地域で実施された保存調査への住民参加が、文化的景観に対する理解向上に一定の効果を上げていたが、参加者数が限られるという課題も確認された。

選定準備開始から文化庁選定申出までは、調査・合意形成・計画策定というプロセスが、海津3地域は約14ヶ月、針江霜降両地域は約19ヶ月という短期間で実施された。そのため、限られた住民説明の機会では制度説明や行為規制などの実務的な議論が中心になったと考えられる。文化的景観という新しい概念から地域づくりを考えるメリットや、代表者だけではなく生活や生業を担う地域住民自身の役割が重要であることなどを、時間をかけて地域住民が理解・共有する機会を設けることが求められる。

重要な構成要素の特定に関しても、針江霜降両地域のカバタの一部が特定されなかった原因としては、所有者に保存活用の意義が浸透していないことが挙げられていた。文化的景観の価値を強く現す資産が重要な構成要素として特定されないことは、文化的景観の価値の継承にも大きく影響を与えるため、選定に向けた具体的な取り組みを開始する前の段階で、地域住民の景観保全に対する意識の理解や、所有者の当事者意識を高める機会を十分に設けることが必要である。

(2) 重要文化的景観選定後の取り組み

選定後の取り組みの体制は、選定に向けた取り組みの段階から引き続き、自治会代表者の男性が主体となっている。従来の地域運営組織の枠組みの中で保存活用の取り組みが進められており、代表者以外の地域住民が主体性を持ちにくく、活動の内容やその意義を共有しにくい構造となっている。

針江区に関しては、生水の郷が選定以前から地域ガイドの活動実績を有していることで、文化庁補助事業の活用の有無を問わず、保存活用のための取り組みが比較的スムーズに進行している。一方で霜降区と海津3地域では、試行錯誤しながら取り組みを進めているが、地域住民の参加促進などの課題を抱えており、行政等によるサポートが必要な状態にある。

文化庁補助の活用にあたっては、まず基本的な方針を事業計画

として定めた上で進められている。重要な構成要素の修理・修景などのハード事業は、選定間もないということもあるが、あまり積極的に進められていない。海津3地域の石積みのように、一体として価値を形成しながら多くの所有者が存在している場合には、所有者間の公平性を保ちながらも、一体としての価値を守るため、整備の考え方や補助対象などを所有者間の合意の元で定めることが求められる。しかし、海津3地域では所有者間の認識のずれにより整備方針が定まらず、その結果として修理・修景等が実施されていない状態にある。選定後の段階においては、針江区での文化庁補助を活用したカバタ修理実施が、その他の所有者に対する補助活用の見本となり、修理修景に対する意識向上に寄与している事例のように、具体例となる事業実施が、所有者間での合意形成に寄与すると考えられる。針江区での案内板整備の事例からも、選定後早い段階で補助事業活用事例をつくることで、保存活用の意欲向上に繋がる達成感を生み出しており、後に続く事業の促進につながると考えられる。

ソフト事業に関しては、ガイド養成や広報誌の作成など、地域内外に向けた普及啓発の取り組みが行われており、広く地域住民に対して、文化的景観保護制度の概要等を理解してもらうための手段として一定機能している。

地域外の住民に向けては、文化的景観特有の目に見えない価値を説明するためにも、ガイドツアーの実施は効果的であると考えられるが、針江区のような選定前からの活動実績が無い場合には、ガイド役等の協力者不足が問題となっている。海津3地域でも普及啓発イベント実施により一定の来訪実績が生まれているが、ガイド養成により受入体制の強化が必要となる。これにより、生水の郷ガイドが来訪者による評価を活動の励みにしていたように、地域住民の取り組みに対する認識や意欲向上にも効果が期待できる。

このように、ハード・ソフトの取り組みともに文化的景観の価値や保存活用の意義が地域住民に十分に浸透していないことが問題となっている。短期的な解決は困難であるが、住民にとって関心の高い費用補助などの話題をきっかけに、文化的景観総体の価値への関心につなげる工夫が必要となってくる。また、針江霜降合同清掃の事例のように、これまでの地域運営の枠組みの中で、一部義務的になりながらも広く地域住民の参加を促し、その機会です選定効果や保存活用の意義を伝えることは保存・活用への意欲醸成に効果的であると考えられる。

補注及び引用文献

- 1) 安本典夫 (2007) : 水郷景観の保全と文化的景観法制 : 水資源・環境研究 vol. 20, p101-114,
- 2) 小浦久子 (2008) : 文化的景観の計画課題-景観計画における位置づけと重要文化的景観- : 日本建築学会学術講演梗概集 E-2, p459-462
- 3) 今村洋一, 大島夕起, 岡崎篤行 (2011) : 重要文化的景観制度の運用実態と展望 : 全国の事例を俯瞰して : 土地総合研究 19(4), p1-10
- 4) 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, p330-337
- 5) 海津3地域は平成20年20庁財第148号文化庁文化財部長通知以前の選定のため、現状変更等の届出が必要な物件を独自に「重要景観構成要素」と位置付けている。
- 6) 高島市 (2008) : 『高島市海津・西浜・知内の水辺景観』保存活用事業報告書 : p10
- 7) 高島市 (2010) : 『高島市針江・霜降の水辺景観』保存活用事業報告書
- 8) 文化庁 : 「重要文化的景観について」文化庁ホームページ 2014.9.23 参照 <<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shoukai/keikan/index.html>>
- 9) 個人宅の敷地内ではなく、共有地の湧水や水路の一面を利用して作られる共同の洗い場なども、総称してカバタと呼ばれていることが多い。
- 10) 前掲書 7) p208-210