

研究助成実施報告書

助成実施年度	2016 年度（平成 28 年度）
研究課題（タイトル）	重要文化的景観に選定された集落における景観保全と活性化の取り組みの関係に関する研究
研究者名※	松本 邦彦
所属組織※	大阪大学大学院 工学研究科 環境・エネルギー工学専攻 助教
研究種別	研究助成
研究分野	都市計画、都市景観
助成金額	90 万円
概要	<p>本研究は国文化財「重要文化的景観」選定がいかに景観形成・地域活性等に寄与するかを明らかにした。また過度の観光化と保全の両立の課題把握のため、韓国の伝統的環境を活用した観光推進事業に着目し、事業や保全実態を明らかにした。重要文化的景観を有する 19 自治体に対する調査ほか、韓国では事業が導入された集落代表者への調査を実施した。</p> <p>景観配慮型の修景整備が対象となる国庫補助事業が積極的に活用されていないことが明らかになった。棚田の事例では、従来の農水省系事業が耕作者の経済的負担も少なく活用が多いなどが理由であることが明らかになった。また韓国の調査からは、観光振興プログラム導入より施設の新設など景観への影響も確認でき、またガイドライン等の不在により個々の修景整備が集落景観に調和していない事例も確認できた。</p>
発表論文等	

※研究者名、所属組織は申請当時の名称となります。

() は、報告書提出時所属先。

1. 研究の目的

(注) 必要なページ数をご使用ください。

文化的景観保護制度開始から 11 年が経過し 50 地区が「重要文化的景観」として国に選定されている。文化的景観は農地、森林、集落等で構成される農村環境を対象に、景観だけでなくそれを支えてきた地域住民の生活や生業のシステムも保全対象としている。そのため文化財保護法や景観法等による保護措置導入だけでは不十分であり、地域が自律的に保全活動を進めなければ、持続的な保全につながらない。文化的景観の制度活用実態や計画課題に関する研究は蓄積されつつあるが、文化財選定がいかに関域活性化に寄与し、また地域の保全意識向上に貢献しているのかは明らかではなく、その評価を本研究の目的とした。

一方で過度の観光化や産業推進は本来の伝統的農村環境を壊す存在ともなりうる。そこで自然的・社会的環境が類似しつつも、伝統的農村環境を活用した観光事業を推進してきた韓国の農村開発事業に着目し、事業評価や保全実態を調査し、日本で今後生じうる課題に対する知見を得ることも目的とした。

2. 研究の経過

(注) 必要なページ数をご使用ください。

①重要文化的景観選定地における活性化の取り組み

重要文化的景観選定地における活性化の取り組みとして、文化的景観の構成要素を活用した地域ブランドの確立、農業活性化やツーリズム導入などの収益につながる取組の状況把握を予定したが、活用に先立ち景観保全および農業活性化につながる農地等の整備の課題把握に時間・労力を要し、文化的景観の価値を活用した地域ブランドの確立に関する課題把握は今後の課題となった。一方で、韓国の事例調査から景観保全と活性化の両立に関する課題を把握することができた（以下②）。

文化財保護法第 134 条に基づき国（文部科学大臣）が選定した重要文化的景観を有する 61 自治体（2017 年 12 月時点）のうち、重要文化的景観選定地の類型として最も一般的な棚田を有する地域（20 地区：20 自治体）を対象にアンケート調査を実施するとともに（回答 19 自治体）、特徴的な取り組みを行っている自治体に対してヒアリング調査を実施し詳細を把握した。

②韓国における農村開発事業が伝統的な農村環境の保全に与えた影響

伝統的な農村環境を活用した観光事業の導入が集落を構成する空間（建造物、周辺農地・自然環境など）に与えた正負の影響を現地調査により把握するとともに、活性化の取り組みが地域住民の保全意識醸成に与えた影響などを文献調査や、マウル（集落）代表者や住民へのヒアリング調査から把握した。これらのマウルの一部では、韓国政府により地域固有の価値を生かした住民主導型の農村開発プログラムが導入されており、文化的資源を活用した観光振興のための活動をしているタクシルマウルを対象地とした。

タクシルマウルで行われた、農村の自然・文化的資源を観光資源として活用した農村開発事業による整備内容や観光プログラムの詳細を把握し、歴史的環境源の保全に与える影響を分析した。農村開発事業が実施された当時の自治体担当者および地元住民により運営されるマウル保存会会長を対象にヒアリング調査を実施した。

①重要文化的景観選定地における修景事業の実施

文化的景観の保全および活性化にあたっては、地域固有の生業の仕組みや文化を踏まえながら、生業が将来にわたって持続的に活性化することがまず求められる。そこで重要文化的景観選定地として最も一般的といえる棚田景観を事例に、景観保全と持続的な農業継続の両立に向けた景観整備の実施状況の把握、修景効果と整備実施にあたっての課題を明らかにした。

文化的景観は文化財の一類型でありながらも、上記理由により農業をはじめとする生業の継続にあたって必要となってくる、営農環境の向上や維持管理の範囲にある修理等の軽微な改変は一定程度認められている。例えば棚田の農作業効率化のためのせまち直し(区画の拡大)の実施や、維持管理の容易なコンクリート製の水路敷設などが、重要文化的景観選定地でこれまでも実施されており、棚田を有する景観を阻害している事例も報告されている。

これに対し、重要文化的景観選定地域で活用できる文化庁所管の国庫補助事業である文化的景観保護推進事業国庫補助を活用した事業(以下、推進事業とする)では、一般的にはコンクリート製で改修される土水路を近自然工法で修繕するなど、文化的景観に配慮した整備が可能である。しかし、選定区域の棚田および関連する水路等の構造物の修景・補修等の整備への推進事業活用にあたって、自治体の計画意図や整備の実態、修景効果は明らかになっていない。

そこで、本研究では、棚田を有する重要文化的景観選定区域の農地景観の保全のために、修景・補修等の整備導入の状況を明らかにし、ひいては文化的景観保護制度および推進事業の効果と課題を明らかにすることを目的とした。

表-1 アンケート調査概要

調査対象	保存計画書に耕作が行われている棚田の記載がある重要文化的景観選定自治体
配布/回収期間	2017年11月24-27日/2017年11月27日-2018年1月9日
配布数/回収数	19自治体/20自治体
対象自治体	日田市, 唐津市, 橿原町, 中土佐町, 四万十町, 津野町, 千曲市, 平戸市, 上勝町, 豊後高田市, 明日香村, 佐世保市, 豊前市, 泉佐野市, 有田川町, 日南市, 奥出雲町, 輪島市, 松野町, 山都町(未回答)
調査項目	重要な構成要素の保全状況及び現状変更, 推進事業の実施, 地元耕作者の期待

表-2 ヒアリング調査概要

調査対象	豊前市教育委員会生涯学習課文化芸術係	豊後高田市教育委員会文化財室
実施日時	2018年1月9日	2018年1月10日
調査項目	推進事業の実施内容、推進事業の選択背景について、選定区域内のその他の事業について、推進事業の実施時の地元耕作者の負担について	

【国庫補助を活用した整備の実施状況】

調査により農地や農地関連要素の修景整備等に対して5自治体で推進事業の活用を確認できた。これは対象自治体の26.3%にとどまっており、重要文化的景観選定に伴い活用できる数少ない制度であるものの、積極的には活用されていない状況にある。ただし、活用実績の無い14自治体のうち6自治体は活用の意思は有している(表-3)。

表-3 推進事業の活用実績および活用意思

農地の整備等への推進事業活用	活用意思	自治体
		活用実績あり
活用実績なし	有り	唐津市, 明日香村, 佐世保市, 泉佐野市, 有田川町, 松野町
	無し	橿原町, 中土佐町, 四万十町, 津野町, 平戸市, 日南市, 奥出雲町, 輪島市

【国庫補助を活用した整備の特徴】

推進事業を活用した整備は、維持・管理のために行われる整備、災害等で崩壊した部分の補修(復旧)という大きく2種に分けられることが明らかになった。

1) 維持・管理のために行われる整備

維持・管理のために行われた整備として、豊前市では漏水予防のための水路補修の実施を確認できた。コンクリートで施工されたが、上部に自然石を配し、通常望見される地点からは、石積みで施工された水路に見えるような景観配慮がなされている。さらに推進事業活用への理解と協力を得るために、事業着手前年に地域住民が参加する連絡協議会を設置し、議論を行う中で、最も要望が高かった水路補修の実施が決定していた。

上記の水路補修は市所有物を対象としてため地元耕作者の負担は無いが、所有者等の費用負担に関しても配慮がなされている。推進事業の国庫補助の割合は1/2であるが、修理・修景に対して独自の支援制度を設けている自治体も多くあり、ヒアリング調査を実施した2自治体でも、所有者等の負担が生じないように制度設計がなされていた。豊前市では豊前市分担金徴収条例を改正し、推進事業活用時の所有者等の負担を、農林水産省の災害復旧事業活用と同程度(当該事業に要する経費の1割)に設定し、自己負担金額の差により生じる所有者等の推進制度活用のモチベーションが低減しないように工夫するとともに、耕作者に重要文化的景観選定より活用できるようになった新たなメリットを実感してもらうことを意図している。

2) 災害復旧

推進事業の活用にあたっては事業計画を前年度までに立案・申請する必要がある。維持・管理のために行われる整備に関しては、過去の整備実績を踏まえて次年度実施する整備の内容や金額をある程度想定でき、推進事業を計画的に活用できる。一方で、災害発生に伴う復旧整備等の場合は、予め被害内容や金額を想定できないことはもちろんのこと、速やかに復旧しなければ当該年度の耕作継続に影響を及ぼすため、推進事業の活用が難しいことが自治体ヒアリングにより課題として確認できた。

しかし、条件次第では災害による崩壊箇所での推進事業の活用も可能である。ヒアリング調査により確認できた豊後高田市の水田の事例では、被災時期が収穫後であり、復旧の緊急性が高くなかったため、計画的に次年度の事業予算を確保し推進事業を活用したことが明らかになった。なおこの事例では整備箇所の一部は強度確保のため従前の土羽から石積みに変更されており、景観を構成する諸要素の変化を許容する動態保存を目的とする文化的景保護制度の特性が現れている。

また上勝町でも被災農地の復旧に推進事業の活用が確認できた。上勝町では石積みの修復の際に、まず所有者等に景観形成の観点から採用が望ましい空石積での復旧を推奨するものの、災害復事業(補助率9割)の補助要件に該当する練石積が費用面、また強度の面でも有利であり、最終的には練石積が地元耕作者に選択されることが多いことが明らかになった。農地の復旧にあたって、最終的にどの事業を選択するのは基本的に地元耕作者に委ねられるため、推進事業は緊急性がないかつ農林水産省の災害復旧事業より耕作者の経済的な負担が少なくなる場合に選択されることが多くなっている。事例によっては、激甚災害の指定などによる耕作者の負担率低減、その他活用できる県予算の存在、被害規模が大きく農林水産省の災害復旧事業による補助費用上限を越えるなど、対象となる事例の特徴に応じて所有者等がどの事業を活用す

るのかを判断する状況にあり、重要文化的景観に選定されたとしても景観に配慮した整備が可能な推進事業は十分に活用されていない。

【推進事業が未実施である背景】

推進事業の実施意思はあるが実施できていない自治体は6自治体であり、実施できていない要因は主に2種類である(表-4)。1点目は、上述のように災害復旧制度に代表される他制度と比較して自己負担が重く、景観に配慮した整備が可能な推進事業を活用してもらうためには、国庫補助に加えて自治体独自の補助が必要となるものの、予算確保や補助率の考え方について苦慮していることである。2点目として、地域の景観形成の目標像および具体的な整備内容を定めた整備計画等の策定ができておらず、所有者間の公平性の考え方などが十分に説明できておらず、事業活用の段階に至っていないことが明らかになった。

また推進事業の実施意思のない自治体も8自治体ある。実施しない理由として主なものは、地元からの実施要求がないことであった(表-5)。ただし、地元耕作者の実施要望がない理由として条件やコストが合わないため声を上げていないことその他、補助制度そのものを知らないことなどが推察されるが、その詳細は本研究では明らかにできていない。

表-4 推進事業の活用意思はあるが活用できない理由

自治体	推進事業活用に向けた状況
唐津市 松野町	文化庁補助に加えて、所有者等に対して自治体が補助する制度制定にあたり、補助率の設定等を議論している。
明日香村 佐世保市 有田川町	文化的景観保全のための整備計画等の策定ができておらず、整備等の実施にあたっての方針が定まっていない。
泉佐野市	重要な構成要素の特定段階であり事業活用はその後検討。

表-5 推進事業を活用できていない理由

自治体	推進事業を実施しない理由
構原町,四万十町 奥出雲町,中土佐町	・地域からの要望がないため ・地域住民で維持・管理が出来ているため
津野町,平戸市 輪島市	・事業の活用を検討していない ・農地整備の優先度が低いため
日南市	・独自補助制度が必要だが予算を確保できないため

②韓国における農村開発事業が伝統的な農村環境の保全に与えた影響

【有形の伝統的資源の保全】

調査の結果、タクシルマウルにおいて過去に実施された事業として主に6つの事業を確認することができた(表-6)。

2005年から実施された慶北北部儒教文化圏観光開発事業は、朝鮮時代の伝統的儒教文化資源が最も多い地域である慶尚北道北部を対象に地域の経済発展と住民の所得を増加させるための手段として観光産業を発展させるための事業であり、観光のための地域のインフラ整備や地域の拠点整備、観光ルート整備などのハード整備事業などを目的としたものである。

タクシルマウルでは、マウル内の街路や、農業用水路の整備、住宅および塀の修景整備などの既存の景観構成要素の整備が行われた。一方で、公民館や公衆トイレなどの公共施設、そしてマウルの動産文化財を保存・管理するための博物館、伝統菓子のブランド化拠点としての韓菓体験場(工房)などのハードの新設整備も複数行われていることが明らかになった。これらは観光振興の推進には寄与

しているものの、集落の景観構成要素としては本来存在していないものであり、居住エリア外に、かつスケールアウトした建造物が景観阻害要因ともなっている。さらに既存要素の修景にあたっては、政府主導の整備でありながらも、マウルの街路が赤系の色彩で舗装される、配電箱が設置されるといった周辺景観との調和が考慮されていない整備も確認でき、その要因の1つとしては、そもそも景観整備にあたっての目標像や参考となるガイドライン等が存在しないことがヒアリング調査により明らかになった。

【無形の伝統的資源の保全】

無形の伝統的資源の保全にあたっては、2008年の緑色農村体験マウル造成事業(農林系省庁主管)から、その後複数の省庁が主管する複数の事業を継続的に活用している。伝統文化を活用した体験プログラムの作成・実施が主となり、近年歴史的・自然的環境保全との親和性が高いと言われているグリーンツーリズムに該当するものといえる。さらに外部事業者に委託するのではなく、マウル単位で運営することが特徴であり、プログラムの活性化により、運営に携わる住民の保全意識向上、さらなる地域運営への発展等が期待できるものであるといえる。

一方で、地域主体のプログラム運営は内容の陳腐化、運営組織のマンネリ化などが一般的に懸念されるが、プログラム内容に関しては専門家に相談し、主要ターゲットである都市民のニーズを踏まえたものになるように工夫するとともに、運営形態に関しても省力化の工夫をしている。当番制による負担の分散、参加住民への給与支払いなどを実施し、ヒアリングでも住民がこれらの活動に積極的に参加していることが確認できた。また都市住民受け入れにあたっては、個人での参加は受け付けず、20人程度を限度に、年間の実施回数を制限(40回)することで過度の負担とならず、事業の持続可能性を高める工夫をしていることが明らかになった。

しかしながら、観光に傾倒することで、無形資源の価値の真実性が今後保全されるのか、都市住民のニーズに合わない無形資源の保全を以下に講じるのかが課題と言える。さらに上記のプログラム関連施設の新設整備などに代表されるように、有形資源(景観)の保全に与える影響も確認でき、本来密接に関係しあう有形資源と無形資源の有機的なつながりをいかに保全し、マウルの歴史的環境を持続的に保全するかが課題であると言える。

表-6 タクシルマウルで行われた事業とその内容

事業名	期間	主体機関	事業内容
セマウル運動	1970年代	中央政府	・マウル道拡張及び整備 ・住宅、塀整備
慶北北部儒教文化圏 観光開発事業	2005-2006	文化体育観光部	・マウル全体整備 ・博物館、韓集体験場建立 ・公民館整備 ・道、塀、下水道、農水路整備
緑色農村体験マウル 造成事業	2008-2009	農林水産食品部	・体験教育場整備 ・体験プログラム作成
慶北古宅・宗宅 名品化事業	2012	文化体育観光部	・韓屋体験場補修 ・シャワー室、トイレ整備
郷校・書院活用事業	2015-2016	文化財庁	・伝統文化体験プログラム作成、修正
生々文化財事業	2017-	文化財庁	・文化財活用プログラム作成、修正

4. 今後の課題

(注) 必要なページ数をご使用ください。

①経済活動への影響

重要文化的景観選定による経済活動の活性（ツーリズム、地域ブランドの確立など）について、一部共通する知見は韓国の事例から得られたものの、より重要文化的景観選定地における事例探索と効果・課題の把握が必要と考えられる。

②多様な景観タイプ・社会環境での結果の普遍性確認

重要文化的景観選定地の景観タイプは、棚田を中心に構成される景観のみならず漁猟や林業に関わる景観など多様であり、一般化できる知見のほか、各景観タイプに特有の知見も明らかにすることが必要と考えられる

③活動を通じた地域運営組織の醸成

文化的景観保護制度は制度そのものの歴史が浅く、選定による地域への影響が十分に顕在化していない事例も今回の研究から確認できた。そのため、今後の継続的な調査により、例えば選定そのものの影響ではなく、選定後の活動による影響を把握するなど、地域運営の視点からの長期的な研究が必要と考えられる。