

実行力のある計画

The Plan which is Applicable to Execute

植野 健治（平戸市文化観光部文化交流課） UENO, Kenji

(Cultural Heritage Section, Culture and Exchange Division, Department of Culture and Tourism, Hirado City Municipal Office)

1. はじめに

民間はもちろんだと思うが、行政であっても、ある目標に向かって活動を実施しているはずである。しかし、実際には、十分に計画を練らないまま事業を実施している案件もあるのではないかと感じることも多い。前例踏襲主義もこれに含まれる。「とにかくやってみる」、「やりながら考える」、「案ずるより産むが易し」という意識が自分や周囲にないといえるだろうか。

経済が成長し人口が増え、都市が拡大し雇用の場が創出され続けている時代であれば、横断的な計画がなくても各個人が現場で頑張りながらハード・ソフトの公共事業を実施することで、それなりの成果を挙げてくることができたかもしれない。しかし、人口減少時代を迎え、地方においては、ある意味で縮小していくまちづくりを本気で検討せねばならなくなったこれからはそれでは通用しない。行政の仕組みは複雑であり、各部局ごとに多様な業務が細分化され縦割りの中で事業が実施されている。さらに、各業務においては高い専門性も求められることから、異動してきた職員は自らのスキルアップに手一杯であり、なかなか担当外の施策にまで頭が回らないという現状も理解できる。しかし、このような時代において、各個人が自分の考えのみで行動していたのでは、個々の部分で成果を挙げることはできたとしても、本来目指すべき組織目標を達成することは難しい。全体をまとめ、関係者に認知される実行力のある計画が必要不可欠なのだ。

本稿では、文化財保護行政に携わる職員が総合的で実行力のある計画を策定するにあたって踏まえておくべき要件について、近年、研修会など様々な場において「行政が総合施策として取り組むべき」と指摘されている重要文化的景観（以下「重文景」）保護制度を事例に、平戸市の選定集落におけるこれまでの出来事を踏まえて考えてみたい。

また、本稿の意見については私見であるとともに、平戸市において重文景保護制度は、過疎化が進む農山漁村集落（以下「集落」）の再生を図る有効な施策として、

十分な予算と体制の下、その保存・保全、活用に関する取組を地域と協働のもとに継続していることを申し添えておく。

2. 文化的景観の保護と総合施策

（1）重文景保護制度の近年の動向

平成17年（2005）4月に施行された文化財保護法の一部を改正する法律により、文化的景観が文化財保護法に位置づけられてから10年が経過しようとしている。その間、文化的景観研究集会（奈良文化財研究所）において繰り返し議論されてきたテーマのひとつとして、「総合施策として文化的景観保護に取り組むことの重要性」¹⁾が挙げられる。重文景は顕著な価値を持つ建造物や棚田景観などの外観を保存することのみが目的ではなく、その景観を支えてきた地域における生活生業の仕組みが継続できることが重要であり、行政は総合施策をもって過疎化が進む集落において地域活性化を目指すべきであるというものであり、これに異存はない。しかし、日本における文化的景観の保存と活用については、文化財保護行政という狭い範囲に集約して行われるため、日常的な景観を地域固有の文化として捉え、保存・活用しつつ継承するという発想が非常に限定的なものにとどまってしまう傾向があることや、縦割りの中で諸計画を検討する過程において総合的な施策を立案・実施する行政手法が成立しにくいとする指摘²⁾もあり、実際には、これが多くの文化財保護行政における重文景保護制度運用の実情でもあると想定されることから、その保護に携わる文化財担当者は真に総合施策として実行力のある計画を策定するための方策を模索し続けなければならないのである。

（2）重文景保護制度と総合施策

研修会などにおいて、「重文景で地域活性化」、「重文景で総合施策」というキーワードはよく聞かれるが、果たしてそれは可能であろうか？ 少なくとも平戸市の重文景選定地域において、重文景保護制度の計画を頂点にそれらを成し遂げることは現時点では難しい部分が多いと考えている。後述するが過疎化が進む集落において実施すべき施策は多様であり、既に多くの関係部局が“それぞれ

の正当性のもとに策定された計画に基づいて”関連事業を実施しているからである。総合施策として重文景保護に取り組むためには、庁内において重文景保護制度の認知度を高め、文化財部局と観光部局のほか、物産、地域協働、農林水産、建設、都市計画などが所管する各施策とより緊密で実行力のある連携を図らねばならないが、文化財のひとつの種類の計画であり、基本的に計画対象が選定範囲内に限られる重文景の計画をもって、各課が所管する計画を統合していくことには限界があると感じている。

そもそも、集落において何が達成されたら地域活性化しているといえるのか。それは、道路拡幅事業を何メートル実施したとか、集落拠点施設や休憩所などの便益施設が何棟できた、学習・誘導サインを何基設置したなどという物が増えたという話でないことは誰しも承知している。また、地域コミュニティの観点から運動論を展開していくのであれば、単純に地域経済の活性化と同義だともいえない。何をやるにしても、わが町に対して無関心であり、誇りを持っていない人が多ければ集落での活動は冷めていくばかりである。町に興味を持ち、ポジティブな状態の人々が互いに関係しあう状態が継続されることこそ町が活性化している状態であるといえるのかもしれない。

過疎化が進む集落を活性化させ、未だ集落内に眠る多くの宝（地域資源）とそこで暮らす人々の組み合わせを生かして活用に関する施策を推進していくことは重要である。しかし、本来そのような集落において実施すべき施策は多様であり、町の活力が低下している場合、大抵はそれらの施策を同時進行させなければより大きな効果を得ることはできない。集落において、景観や環境の改善、文化的景観の保全を図ることは文化財担当者として重要であるが、活動団体の育成とともに一次産業の活性化（販路拡大やブランド化による高付加価値化、加工品の創出、コスト削減など）や文化観光の推進などによる収入の多様化を図るなど、新たな産業の育成を図ることも必要である（交流人口の増加は、新たな産業を作り発展させていく可能性を持つ）。また、教育や医療、公共サービス、地域内公共交通の再編、生活必需品の購入機会の確保など、生活の質を維持し高めることや地域コミュニティの強化、子育て支援などもその地で生活を続けていくためには必須だといえることから、文化財部局における単一施策のみでそれらを成し遂げることが難しいことは明らかである。つまり、「農村施策」を実施するために地域を俯瞰する視点が必要なのである。

人口減少時代において、地方自治体が限られた予算と人員の中で、優先すべき施策を選択し、戦略的に事業を集中させていくことがより顕著に迫られる時期が到来す

ると考えられることから、文化財担当者は重文景保護制度などの個々の計画を仕組みとして組み込んだ文化遺産マスタープランのようなものを策定し、全体を俯瞰した上で歴史まちづくりを戦略的に推進していくべきであると考えている。

3. 重文景選定集落での7年間を振り返って

島嶼という制約された条件の中で生活を継続してきた居住地や棚田、里山などによって構成される景観地として、平成22年（2010）2月に重文景に選定された「平戸島の文化的景観」を構成する集落群（8地区）は、小さなところでは17世帯で集落が運営されている。背後を安満（やすまん）岳の尾根に囲われ、海に面した集落は、棚田や居住地の石積み、木造家屋の家並みや機能的に張り巡らされた防風林が美しい。選定後は、交流人口の増加を町の活性化に結び付けたいと、まちづくりグループが結成され、イベント開催や物販のほか、加工品の創出に向けた挑戦など、細々とではあるがその取組を継続させており、行政はロードマップを作成した上でそれらのサポートに努めている。

これら選定範囲の集落の住民と、平成20年度の重文景調査事業から現在まで向き合ってきて感じる点が3点ある。

1点目は、商売人でない住民は「なぜ自分がまちづくり活動をしなければならないのか」と自問し続けるということである。特にまちづくり活動が自らの利益に直結する商売人がいない集落や、重文景選定以前にカリスマ的なリーダーが育っていない、いわゆる一般的な集落では顕著に見られる傾向である。年に1～2回、行政が大学の先生や学生、コンサルタントを引き連れてまちづくりワークショップを開催し、あなたの町はこんないいところですねと言ったところで、瞬間的にはやる気に火がつくものの、持続性に課題が残る場合が多い。“まちづくり”は、そこにコミュニティが存在する限り継続されるエンドレスプロジェクトなのであるが、その活動が自らの利益として還元されない（される仕組みがまだできていない）住民からすると、「まちづくりが重要なのは分かるし、あなたたちが言っていることは多分正しいのだけど、自分は日々の生活に忙しいので参加は無理。やりたくない。」となる。これは正論だけでは計画は動かないことを示している。合意形成を図るために現地に入る文化財担当者は再考すべきことで、公務員と住民の立場の違いを認識しておく必要がある。地域に入り、いわゆる“まちづくり”の話をして給料をもらえる公務員と、自分の時間と場合によってはお金を出してまで活動

しなければならない住民とでは考え方の根幹の部分が異なるということである。なぜ商人でもない住民が来訪者をもてなさないといけないのか？なぜ自分がまちづくり活動に伴うリスクを取らないといけないのか？その部分を明確に説明し、納得してもらえない限り、解決しない課題だといえ、住民が自分も活動に関わらなければならない、より積極的に関わりたいと思えるような理由や目標が必要なのである。

2点目は、これまで行政などが地域に入って行ってきた様々なまちづくり関連の話と同じ類のものであると認識されることである。住民からすると、「ああ、また同じような話か。どうせ先につながる話でもないし、面倒なだけ。やりたくない。」となる。行政の仕事は広義にとらえると、結果として“まちづくり”に集約されることが多い。今、文化財担当者が集落に提案している営農の継続や景観保全を目的とした「文化遺産を生かしたまちづくり（重文景で地域活性化）」の内容は、過去に農政や観光、企画などの担当者が話をしてきた「観光資源を生かしたまちづくり」や「協働によるまちづくり」、「6次産業化によるまちづくり」の内容と大差がないのかもしれない。近年、歴史文化基本構想や歴史的風致維持向上計画の策定などにみられるように、集落に内包される有形無形の文化遺産や人々の諸活動は、重点保護を図るべき指定文化財と一体のものとして評価され、多くの計画の中で重要な要素として位置づけられるようになってきた。発掘された地域の文化遺産群をどのように認識し生かしていくのかという方針は、集落で各施策を実施していく関係者間で共有しておくべき事項であり、あらかじめ各施策間で整合性を図っておく必要がある。住民は過疎化が深刻だといわれてきたその地で集落組織を維持するとともに、生活生業を営んできた知恵と力を持つ。行政がいううわべの“まちづくり”などに興味も示さないのは当然だといえる。私たち文化財担当者は、全体を見通し、他とは違う新しい提案を持って地域に向き合わねばならない。考えることが行政の仕事といえるが、日常的には何らかの課題を解決するために考える時間を割くことが多い。しかし、その課題を解決するために果たして新しい観点で、創造的に考えたであろうかということは常に気に留めておく必要がある。

3点目は、住民が私たち文化財担当者を信頼できると思ってもらえるコミュニケーション力の重要性であり、結局はこれに尽きるのかもしれない。3～4年で異動になる行政職員の何を信頼したらよいのかと疑念を抱く住民がいるのは当たり前である。誰が異動してきても同じように対応できるのが行政組織であり、そのための計画

ではないのかという指摘もあると思うが、高いコミュニケーション力（人間性といってもよい）を基礎とした信頼関係を伴わない“まちづくり”計画が地域で動くはずがない。対象者をぼかした“まちづくり”という聞こえの良い言葉は住民の総論賛成を得やすく、また、短期間による異動により知識や経験のストックができない行政職員が口にしやすい都合の良い言葉であるといえる。具体的な中長期計画の企画・立案と予算化、そして活動団体の育成を伴わない“まちづくり”の取組は、地域を救うどころかそれまで集落でかろうじて維持されてきた仕組みをも壊してしまう可能性があるということを認識しなければならない。

4. 計画の意義

自分ひとりで考え、準備を行い、事業を実施し、それで完結するものであるならば計画書がなくてもやっていけるかもしれない。計画を頭の中で思い描きながら、不確定要素にも何とか対応しながら実行することも可能だと思われる。しかし、実際に行政内で仕事をしていく上ではそうはいかない。事業の実施には複数の部局の施策に関連する事項が多く、これらの施策担当者に伝わる形にしていかなければならないからだ。また、「とりあえずやってみる」というような、なりゆきに任せ、いつまでもやり続けられるプロジェクトも存在しない。目標とする時期を定め、いくらの予算を投じて、何を成果として出せるのかを整理し、一定のスケジュールの中でより良い結果を出せるよう努めなければならない。

計画は、誰を対象にしており、誰に読んでもらいたいのかを明確に理解した上で策定されるものである。文化財保護行政において庁内における総合施策としての計画を作るのであれば、まずは全体を俯瞰し、共通目標を達成するための骨格を形成することが必要になる。つまりこの計画を運用することが、各部局が掲げる施策の目標達成のためにも重要なのだと認知するに足る正当な理由を示すことに重点を置くべきであり、計画の詳細化などは後の個別事業計画を検討する段階で考えればよいのである。

また、計画は理念も章立ても構造的であるべきである。理念が低く、構造的でない計画は問題が起きても計画のどこに課題があるのか不明瞭で、何を修正したらよいのか分からないためである。PDCAサイクルでいうところの、Actの部分で破綻しており、評価で明らかになった課題を修正できない計画は運用できずそのまま放置されるのは明らかである。

平戸市では、異動に伴う引継ぎのため業務マニュアルを作成している。業務マニュアルは仕事の効率化を図る

上で有効であるが、それで新たな何かを創造することはない。しかし、過疎化が進む集落において地域活性化を検討するというような大きな目標を達成するための業務や付加価値を付けていくというような新しい分野にチャレンジする業務には予測が難しい部分が多く存在する。だからこそ計画が必要で、リスクを予測し、それを回避するだけでもそれを作る意味があるといえる。

何度も計画対象範囲に足を運び、将来的に町が良くなりそうだと期待され、この人は信頼できる、この人となら一緒にやってみようと思ってもらえてからが協働による地域計画の策定、そして地域運営のスタートである。近年、国や県の補助制度などを活用するために、あらかじめ関連する計画を策定しなければならないことが多くなった。いわゆる「歴史まちづくり法」に基づく、歴史的風致維持向上計画や、「農山漁村活性化法」に基づく活性化計画などもそれにあたる。これらの計画は、その内容や位置づけが計画策定側の意図に大きく左右されるものの、行政の縦割りを突破するツールとなる可能性を持っていると考えている。「農業施策」と「農村施策」は異なる。そして農業施策の観点からは多くの課題があると思われる農村の重文景選定地域の集落に対しては、後者の「農村施策」の観点から総合的な施策を企画・立案し、事業を実施すべきであると考えている。

計画は実行されなければ策定する意味はない。これまでと同じように行政の縦割りで諸計画を運用しても何らかの成果は出るのかもしれないが、人口減少時代を迎えた現在において、地域住民や関係組織に認知されない計画は、文化財保護の持続性にとっては根幹の部分に関わる³⁾重要な問題だといえる。文化財担当者は既に発想を転換し行動に移さねばならない時期に来ているのである。

5. まとめ

文化財保護行政において計画対象地域における総合的で実行力のある計画を策定するために踏まえておくべき要件は3点であり、非常にシンプルであると考えている。

1点目は、その計画が正当性を持っていることである。住民が納得し、行政においては複数の部局が所管している業務の一部を、その計画のために運用すべきであると認識するに足る正当な理由が必要である。

2点目は、その計画がこれまで数多く策定されてきたであろう既存の計画群とは違う創造性を持っていると感じてもらうことである。重要物件の保存から今の生活そのものへ、外観の保存から地域が集落構造を継承していく仕組みの構築へ。地域文化の創造的発展の可能性を持つような、独自の魅力があるからこそ、人を引きつけるのである。

3点目は、計画を策定し、運用しようとする文化財担当者の人間性である。ある目的を達成するために、これらの施策を総合的に運用したいのだという熱意と論理を持っていることであり、さらに、行政内部や計画対象地域の住民に対して、その想いを伝える能力を持つことが必要だといえる。

幸いなことに地方自治体の職員は、計画を策定後、企画・立案された事業の予算を確保し、実行することができる立場にある。更に計画対象地域に距離的にも人間関係的にも近いということも大きなメリットである。今後、様々な計画作りに関わっていくであろう文化財担当者の手によって、計画対象地域の住民や行政の関係部局に惚れられ、受け入れられる、総合的で「実行力のある計画」が策定されていくことを期待したい。

【註】

- 1) 奈良文化財研究所 (2012): 「総合討議」『文化的景観研究集会 (第4回) 報告書』, 135pp.
- 2) 井上典子 (2012): 「文化的景観と風景 生活・生業の風景の持続と継承」『風景の思想』, 学芸出版社, p.p.144-145
- 3) 矢野和彦 (2012): 「文化財行政の現代的な課題」『文化庁月報』6月号

【参考文献】

- 1) 植野健治 (2012): 「平戸島の文化的景観地域がめざす景観保全の手法」『月刊文化財』11月号, p.p.19-20
- 2) 植野健治 (2012): 「自治体の諸施策における文化的景観保護制度の位置づけと制度の活用 - 文化的景観保護制度をどうとらえるか - 」『文化的景観研究集会 (第4回) 報告書』奈良文化財研究所, p.61

Abstract: In recent years, the importance of comprehensive measures for cultural landscape protection has been pointed out. The cultural property protection administration should consider keeping the following three points in mind in order to develop a plan that is comprehensive and executable in the protection target areas' planning. Point 1 is that the plan is justifiable. For residents to be satisfied, and for multiple departments within the government to allocate part of the resources under their jurisdiction, and for them to recognize that these should be used for the plan, there need to be legitimate reasons. Point 2 is that the plan feels original and different from the numerous existing plans that have already been developed. From preserving important buildings to making them useful for today's world, from restoring the façade of a building to creating a local community that will inherit it. Locations with the potential for the creative development of local culture, and precisely because they have their own charm, will attract people. Point 3 is the personality of the person(s) in charge of carrying out the plan that has been developed. They must possess the enthusiasm and logic needed to achieve their goal of comprehensively executing the plan. Furthermore, they need to have the ability to communicate that sentiment to the local residents and to the various departments within the government as well.