

はじめに

史跡等を活かした地域づくり・観光振興

本報告書は「史跡等を活かした地域づくり・観光振興」をテーマに平成29年に開催した遺跡整備・活用研究集会での報告に、関連する事例報告や論考を加えて収めたものである。以下、各報告内容に触れながらテーマに関わる課題を概観してみたい。

1) 文化財保護行政を支える組織体制について

文化財を支える地域社会の人口減少・衰退などを要因とする文化財継承の担い手の不在によって、文化財が散逸・消滅の危機に瀕しており、文化財をまちづくりに活かしつつ、確実な継承を図って行くことが求められている（村上）¹⁾。その円滑な遂行のためには教育委員会部局の史跡等の文化財の保存に関わる業務と、首長部局の文化財を活用する観光等に関わる業務を双方の担当者が理解し、問題意識等を共有して一体的に進めることが必要である。そこで組織体制上は大きく次の三つの方法が採られているといえる。

①委任・補助執行

平成30年6月には「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を改正する法律」が成立・公布された。施行前の現在、地方公共団体における文化財保護に関する事務については、教育委員会が管理・執行することになっている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第21条）。ただし、教育委員会と首長の協議により、教育委員会が所管する事務の一部を首長部局に委任もしくは補助執行させることができる（地方自治法第180条の7）のである²⁾。この制度を利用し、文化財部門が首長部局に移動した事例が平成の後半期に多く見られるようになり、平成29年度では事務委任が都道府県1、政令指定都市1、その他市町村14で、補助

執行が都道府県3、政令指定都市11、その他市町村81の地方公共団体で見られる（建石・持田）。特に世界遺産や日本遺産、重要伝統的建造物群保存地区等まちづくりに密接な文化財部門を持つ地方公共団体の移動は少なくない。その長所はまちづくりや観光等に関わる部局との連携が取りやすくなったこと、意思決定の迅速化などがあげられる。短所としては事務的にはかえって煩雑になったこと、首長の意向の影響を受けやすいこと、学知や教育に主眼が置かれなくなり得ること、業務量の増加により文化財保護業務が手薄になることなどがあげられている（総合討議の記録、資料〔研究会の事前アンケート調査結果〕）。

新潟市では平成11年の組織改革で文化財保護事務を教育委員会にかわって首長部局の歴史文化課が補助執行するようになった。これまでのところ首長部局でのデメリットや活用面での保存に関する危惧等は生じていないという（相田）。

長崎市では平成20年に組織改革が行われ、教育委員会で文化財行政全般を所管する文化財課と史跡出島の整備を担当する出島復元整備室が首長部局の文化観光部へ移動となった。出島の整備事業は昭和26年から継続的に行われており、積極的な活用が図られる利点がある（山口）。なお、企画財政部には世界遺産推進室があり、二つの世界遺産関連業務を行っている。

鳥取県米子市では平成30年の組織改革で文化財保護事務は首長部局の経済部文化観光局文化振興課文化財室があたるようになったが、今のところ支障はないという（下高）。

奈良県では文化財の保存に関わる事務を教育委員会の文化財保存課が、文化財を含む文化資源の活用

に係る事務を首長部局の地域振興部の文化資源活用課がそれぞれ担当しており、後者の所管には県立橿原考古学研究所とその附属博物館が含まれる。現在、平成31年4月を目途に文化財保存課の知事部局移管の準備をしているという（建石・持田）。

②併任

文化財の保存と活用の一体的推進という意味では双方に係る職員が双方の職務を併任する方法もある。

佐賀県では博物館施設の知事部局への所管替えによって特別史跡名護屋城跡並びに陣跡の発掘調査や整備事業を行ってきた佐賀県立名護屋城博物館の業務が知事部局の業務となったが、これらに従事してきた文化財担当職員（学芸員）が教育委員会文化財課から併任を受けて事業を行っている（松尾）。

佐賀市では教育委員会の文化振興課に文化財係と文化振興係を置き、首長部局の企画調整部に世界遺産「明治日本の産業革命遺産」の構成資産である史跡三重津海軍所跡に関わる三重津世界遺産課を置いている。発掘担当職員2名は双方を併任する（木島）。

島根県津和野町（人口約8千人）では文化財保護事務は教育委員会にあり、文化振興係と埋蔵文化財担当職員のいる文化財係がある。文化振興を担当する一般行政職員の教育委員会次長補佐が商工観光課課長補佐を併任し、歴史文化基本構想や歴史的風致維持向上計画、町の日本遺産センターの運営など様々な業務を行っている（米本）。小さな地方公共団体で担当職員も少なければ、一人当たりの守備範囲は広いことが求められる。

文化財の保存活用に関わる職員は埋蔵文化財担当職員や学芸員だけとは限らない。全国の市町村の1/3程の地方自治体には文化財専門職員がまだ配置されていないからである。和歌山県湯浅町（人口約12千人）では醤油の醸造町の保存活用を図るために教育委員会の中に伝建推進室を置いていたが、平成18年に重要伝統的建造物群保存地区となると、3年後の組織改革で首長部局のまちづくり企画課へ業務が引き継がれ、伝建業務を含む文化財業務全般を担

当することとなり、文化財専門職員のいない中、歴史的風致維持向上計画（歴まち計画）や日本遺産の認定を受けている。平成30年の組織改革では文化財の保護に関することを教育委員会の社会教育係に戻し、観光や企画部門が統合された地方創生ブランド戦略推進課の歴史文化係が伝建地区の保存に関わる業務を引き継ぎ、一般行政職員が両係を兼務する形にしている（山本）。

③異動に伴う人的交流

各地方公共団体では組織改革を伴わなくとも文化財部門は教育委員会に留まったまま、首長部局との調整と緊密な連携、異動に伴う人的交流などがこれまでも行われ、相互の理解は深められてきた。

奈良市では教育委員会の文化財担当職員が観光経済部の観光戦略課や観光振興課を経て、太宰府市でも教育委員会の文化財担当職員が首長部局の都市整備課を経て、ともに文化財課課長となってその経験が文化財の活用の取り組みに活かされているという（立石、城戸）。

奈良県橿原市では教育委員会が文化財行政を所管し、文化財保存課と重要伝統的建造物群保存地区の今井街並み保存整備事務所を置く。一方、首長部局の魅力創造部には世界遺産・文化資産活用課を置き、文化財担当だった職員が課長を務める（濱口）。

2）史跡等を活かした地域づくり・観光振興

ここで言う地域づくりの対象は「文化財が置かれている自然環境や周囲の景観、文化財を支える人々の活動に加え、文化財を維持・継承するための技術、文化財に関する歴史資料や伝承等」の文化財の周辺環境であり、歴史文化基本構想ではこれを歴史文化と呼んでいる³⁾。

本報告では地域づくり・観光振興の事例として遺跡発掘体験・遺跡探訪ツアー（立石）、建造物の利用（米本・山本・久村ら）、VRの活用（松尾・木島）、植栽の活用（長谷川・濱口・中岡）、復元建物の活用（相田・山口・内田）などがある。

研究会の事前アンケート調査によると、近年、地域づくりや観光振興を目的とする文化財の活用関係

で発生している業務は、企画の立案や実施、公開対応、観光イベントでの講師、学校・NPO・自治会・他市町村との連携に関わる業務、観光パンフ等の作成などである。こうした業務の中での課題は、部局間での連携、所有者・住民との連携や意識の共有、文化財専門職員の人材不足、保存と活用のバランス、観光インフラの不足、PR不足、活用に関する全体計画の欠如、文化財の価値の表現・伝達方法の工夫、事業の継続性、人材の高齢化などがあげられている。保存に関わる問題に関しては「特になし」としている回答が最も多かったが、文化財の毀損が10件あり、他には人員不足、予算不足、保存と活用のバランス、安易な現状変更の要望などがある。外国人旅行者の増加に対しては看板やパンフレット、HPやアプリなどの多言語化が課題となっている。

文化財を地域づくりや観光振興に活かすメリットは、住民の理解促進・地域への愛着・保護意識の向上、文化財の認知度の向上、地域の特色の創生・発信、地域コミュニティ活性化、集客・交流人口の拡大、文化財継承への貢献・後継者の育成、学校教育での活用、地域史理解増進等があり、デメリットは毀損・汚損のリスクが高まり保全対策が必要となること、活用重視による保護意識の薄れ、過剰活用による劣化などがあげられている。

3) 文化財担当職員の役割

史跡等を活かした地域づくり・観光振興が求められる中で、文化財担当職員の業務内容は文化財調査だけに留まらない。業務内容全体としては現状変更の事務的手続きや他部局との調整を含む事務マネジメント、整備計画策定や修理工事などの技術マネジメント、普及啓発・公開などの活用マネジメントに分類できる(米本)。文化財担当職員の役割としては、文化財の調査研究によりその価値を広くわかりやすく発信すること、文化財は地域のものであることを伝え続けること(城戸)、文化財の保存を確実にすること、文化財を活かした施策に根拠などを与え、その提案ができること(城戸・濱口)、文化財特に不動産文化財の活用にはまちづくりや観光等との連

携が行政マンとして必要であることから双方の意見を調整すること、協働の視点をもって関連する人々を巻き込むこと(木島・相田)などが求められる。

アンケートでは文化財に関する専門知識を活かしたコンテンツや情報の提供、保存・活用を両立させる運用の判断・助言、地域の潜在的な資源・価値の発見・顕在化、他部局との調整、テーマ性・ストーリー性のある価値づけや活用事業の提案と実施などがあげられている。

国土開発の盛んな時期は「文化財の保存と開発との調整」が文化財担当職員の重要な仕事であった(もちろん今もそうである)が、最近は「文化財の保存と活用との調整」も重要になってきている(総合討議)。附帯決議でも「保存と活用の均衡」を求められている通りである。文化財担当職員は時代ごとに求められる様々なニーズに応えなければならないであろう。そして、そのニーズは教育・まちづくり・観光だけでなく、国際交流や福祉、その他の分野へと拡大し、新たな仕事の分野を創出する可能性を秘めている(村上)。

4) 事業手法・予算

史跡等をまちづくりや観光振興等で活用を進める上では文化庁の史跡等に係る国庫補助事業だけではなく、様々な事業手法が試みられている。

特別史跡大坂城跡は都市公園にもなっており、民間事業者が指定管理者となって管理運営する事業を実施している。史跡内の公園施設の管理運営だけでなく、魅力向上事業の提案と実施を行っている。経費は有料施設の使用料収入や事業収入で賄うという自立した経営で、民間の投資とノウハウを活用した官民連携の事業となっている(久村・阪本・森)。観光客の多い史跡等での、今後の文化財の活用・管理運営等を考える上で興味深い事例である。

扇の形で知られる長崎市の史跡出島では文化庁の補助で復元整備事業を進めているが、扇の内側が水路となって拡幅されているため、通路に当たる表門橋は復元事業にはならず架橋には募金が充てられた(山口)。

奈良県桜井市の纏向遺跡ではガバメントクラウドファンディングの事業手法も導入して、発掘調査後の仮整備として遺構表示を行った。財源不足を補うだけでなく、寄付を寄せた方々の思いを形にした意味もあるようである（橋本）。

大阪府泉佐野市では、ふるさと応援給付金を史跡の保存管理計画策定、重要文化的景観選定地区内の林道整備等にも充てている（中岡）。

鳥取県米子市の史跡上淀廃寺跡では史跡整備事業完了後に近接するガイダンス施設と合わせて、米子市と地元企業が出資する第三セクターの株式会社が指定管理者となっている。この史跡では有志と行政機関と指定管理者が彼岸花の里づくり事業を行っている。球根の寄付を得て、それをボランティアが植え、花の時期にまつりを開催するものである。開花の時期は一週間程、数10万円の予算規模ではあるが、多くの人が訪れて確実に地域の人々の交流が生まれているという（長谷川）。

まとめ

文化財保護事務の所管を教育委員会に置くか首長部局に置くかについては、各地方公共団体の判断に委ねられ、条例により首長が担当できることになる。今回の文化財保護法改正が地方文化財行政の推進力強化を目指しており、文化財保護事務の教育委員会から首長部局への移管に拍車をかける契機となることは考えられる。どちらの部局にあるとしても、地域社会が文化財を活かした地域づくり・観光振興等を一体的・総合的に行い、持続的な経済効果も期待するなら文化財の確実な保存・継承が必要なことは言うまでもない。そのためには、改正案に対する附帯決議（平成30年5月18日衆議院文部科学委員会、31日参議院文部科学委員会）に述べられているように「保存と活用の均衡」、「文化財に係る専門的知識を有する人材の育成及び配置」等が十分に配慮されなければならない。その意味で移管にあたり地方公共団体に必ず置かなければならない地方文化財保護審議会の監視機能には期待したい。

我が国は観光立国を目指しており、文化財がその価値を認識され、地域づくりや観光振興等で活用されることは良いことである。しかしながら、すべての史跡等がインバウンド等の観光に資するとは限らない。資質がない訳ではなく努力も必要だが過度な期待は避けた方が良い。

片や我が国は世界に誇るべき文化芸術立国の実現も目指している。文化庁予算は充分とは言えない状況であるが、膨大な予算さえつければ良いという訳でもなく、限られた予算の中で、一過性のものでなく、地域の中で文化財を保護していく自立した仕組みができるような取り組みをすることが肝要である。

地域づくりにおいてはすべての史跡等の保存と活用はそれ自体の歴史的な性格や立地的特徴等を見極め、地域の財政状況も含め社会的環境等に合わせた持続可能な事業の在り方を探ることが必要であろう。文化財担当職員らが地域の脈絡にあった文化財の保存活用を企画し、知恵を出して投資以上の成果を実現するなら、文化財は地域の誇りとなり、観光客はその「光」を観に来るであろう。その地域の脈絡は今後示されるであろう都道府県が策定する「大綱」と市町村が作成する「文化財保存活用地域計画」、史跡等個別の文化財に関わる「保存活用計画」を踏まえて導き出されるものである。文化財担当職員が地域づくりや観光振興等に果たす役割は少なくない。

内田和伸

参考文献

- 1) 文化庁文化資源活用課「文化財保護法の改革～文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について～」
https://www.isan-no-sekai.jp/feature/33_01
- 2) 文化庁「「地方公共団体の文化財保護事務の所管」について」
www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/bunkazai/kikaku/h29/10/.../1396837_05.pdf
- 3) 文化庁文化財部伝統文化課文化財保護調整室「歴史文化基本構想」策定ハンドブック