

重要文化的景観「檜原の棚田」における 景観施策推進課題

坂本 真理子¹・澤田 俊明²・真田 純子³・山中 英生⁴

¹正会員 (有)環境とまちづくり (〒771-4502徳島県勝浦郡上勝町福原川北30番地)
mariko-s@beetle.ocn.ne.jp

²正会員 博士(工学) (有)環境とまちづくり (〒771-4502徳島県勝浦郡上勝町福原川北30番地)・
徳島大学客員教授

tksswduwhu@quolia.ne.jp

³正会員 博士(工学) 徳島大学大学院 ソシオテクノサイエンス研究部助教 (〒770-8506 徳島
市南常三島2丁目1番地)

sanajun@ce.tokushima-u.ac.jp

⁴正会員 工博 徳島大学大学院 ソシオテクノサイエンス研究部教授 (〒770-8506 徳島市南常三
島2丁目1番地)

yamanaka@ce.tokushima-u.ac.jp

本研究では、重要文化的景観に選定された徳島県上勝町「檜原の棚田」において、重要文化的景観選定過程、及び選定後の景観施策推進課題を抽出整理し、重要文化的景観における実務的な視点からの景観施策推進課題の知見の蓄積を行った。景観施策推進課題は、「Ⅰ計画課題」「Ⅱ地域との価値共有課題」「Ⅲ手続き課題」「Ⅳ保全活動課題」について抽出整理した。「Ⅲ手続き課題」は、「同意手続き」「保全整備手続き」等について示した。「Ⅳ保全活動課題」は、「地元組織の主体性に関する課題」「継続的活動資金の課題」等について示した。「檜原の棚田」の景観施策推進課題には、地域課題が大きく影響していることから、これら課題の考察を、景観施策における保全と活用、景観保全活動における協働形成の観点から行った。

Key Words : *cultural landscape, landscape planning, Issues on landscape reservation program, agreement, social cooperation formation*

1. はじめに

平成16年の文化財保護法の改正により、文化財保護体系に新たに文化的景観・重要文化的景観の制度ができ、平成22年9月1日現在で、全国で21カ所の重要文化的景観が選定¹されている。

徳島県上勝町「檜原の棚田」は「水田・畑地などの農耕に関する景観地」「垣根・屋敷林などの居住に関する景観地」の複合景観地として、平成22年2月に重要文化的景観に選定された。

本研究では、「景観施策推進課題」を抽出整理する。ここでの「景観施策推進課題」は、空間の景観そのものの景観課題ではなく、「景観施策の策定や保全活動等の推進課題」として扱う。筆者らは、上勝町檜原の棚田における、文化的景観・景観計画にかかる委員会、調査、計画策定等に関与した実務者の観点から、本研究を行い、景観施策推進課題の知見の蓄積を行う。

2. 重要文化的景観「檜原の棚田」の概要^{2,3}

(1) 檜原地区の概要

徳島県上勝町檜原地区は、落合地区に所在する上勝町役場から約2km西方に位置し、旭川支流の檜原谷川沿いの地滑り傾斜地に家屋が散在する山間集落である。四方を標高700~900m級の山々に囲繞され、隣接する瀬津・久保・野尻などの集落とは峠道で結ばれる小宇宙的な空間を形成している。



写真1 景観保全の範囲(檜原地区)

今回の調査研究対象である「檜原の棚田」の概要を、「檜原地区の基本情報」「檜原地区棚田の概況」「棚田保全の取り組み」について、表1に示す。

(2) 重要文化的景観選定までの経過

「檜原の棚田」重要文化的景観選定（第1次選定）、までの取り組みの経過を表2に示す。檜原地区では、重要文化的景観のための保存調査が先行しその後景観計画検討がスタートした。また、平成17年度から平成22年度（6月まで）の各種会議等の一覧を表3に示す。

(3) 景観保全の範囲

檜原地区の景観は、「範囲Ⅰ：棚田景観、集落景観」「範囲Ⅱ：里山景観」に区分して検討されている。檜原地区における重要文化的景観・景観計画の対象範囲を表4、図1に示す。上勝町においては、景観計画は、檜原地区以外では、まだ策定されていない。

表1 檜原地区の概要

檜原地区の基本情報	
住所：上勝町大字生実地先，標高：約500～700m，世帯数：17世帯（うち15世帯居住），人口：33人（上勝町台帳），高齢化率：61%	
檜原地区・棚田の概況（H18年現在）	
面積	12.7ha（水田4.6ha，畑1.4ha，果樹2.3ha，いもどり1.4ha，管理0.3ha，休耕地2.7ha）
枚数	786枚田：253枚，畑：71枚，果樹：85枚，その他：377枚
勾配	1/3.67（農林水産省の棚田の認定基準は1/20）
水源	勝浦川水系檜原谷川
法面	石積み，土坡
棚田保全の取り組み	
H7	第1回棚田サミット参加（檜原地区農家）
H8	「上勝町棚田を考える会」の発足（上勝町農家）
H10	「檜原の水車小屋」の復元（檜原地区農家）
H11	「日本の棚田百選」に選定（農水省）
H15	「檜原の棚田村」発足（檜原地区農家）
H16	「檜原地区棚田オーナー制」スタート（檜原の棚田村主催・任意団体NPOの支援）
H18	棚田オーナー制の対象範囲・上勝町全域に拡大（事務局NPO法人郷の元気）
H21	5月「檜原地区景観計画」策定（上勝町）／5月「檜原の棚田文化的景観保存計画」策定（上勝町教育委員会）／7月「檜原地区景観条例」施行（上勝町）
H22	2月「重要文化的景観」に選定（文化庁）
H23	10月全国棚田サミット開催（予定）

表2 景観計画等の対象範囲

	重要文化的景観選定の範囲	景観計画・景観条例の範囲
範囲Ⅰ 棚田景観・集落景観	1次選定範囲（選定済み）	範囲Ⅰ全体を対象範囲（策定・施行済み）
	2次選定予定範囲（選定未）	
範囲Ⅱ 里山景観	今後、選定を予定する範囲	今後、計画を予定する範囲

表3 檜原地区景観施策の経過

時期	内容
H16年6月	*景観法制定（H16.12施行）
H17年1月	重要文化的景観の取り組み要望書（地元農家）
H17年4月	*H17.04.01文化財保護法（一部改正）施行
H17年6月	檜原地区文化的景観保存調査スタート
H17年12月	景観行政団体となる（上勝町）
H18年4月	文化的景観保存計画スタート
H20年6月	景観計画検討スタート
H20年10月	文化的景観同意スタート
H21年1月	文化的景観・1次選定予定範囲案確定（選定申出資料作成スタート）
H21年3月	上勝町議会への予備説明（3月議会）
H21年5月	檜原地区文化的景観保存計画策定 檜原地区景観計画策定
H21年6月	檜原地区景観条例検討（上勝町6月議会）
H21年7月	檜原地区景観条例施行（7月2日，上勝町） 重要文化的景観申出（7月末）
H21年11月	文化審議会
H22年2月	檜原の棚田，重要文化的景観に選定
H22年4月	重要文化的景観「第2次申請」取組スタート

表4 検討会議等の一覧

取り組み項目	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度 4-6月
委員会等	3回	4回	—	3回	1回
上勝町議会	—	—	—	1回	1回
住民参加型調査	1回	—	—	—	—
檜原地区住民検討会	3回	8回	7回	7回	3回
檜原地区住民個別訪問	約30回	約50回	約50回	約50回	—
周辺地域説明会	1回	2回	1回	2回	1回
上勝町町内検討会	—	—	3回	—	—
景観便り（町内全戸配布）	4回	6回	5回	6回	2回
棚田シンポジウム（農家等自主企画）	—	1回	1回	—	—

※H21年度は、4月～6月までの期間

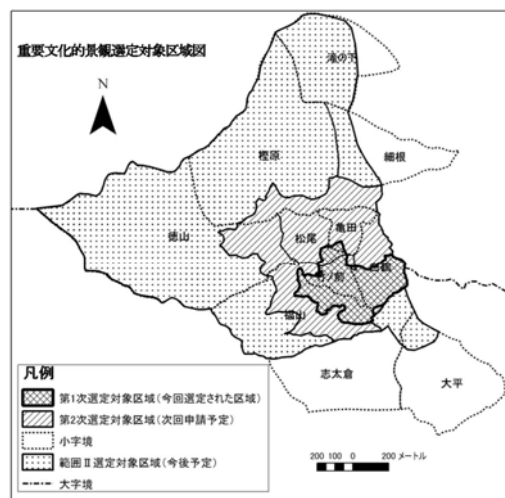


図1 景観保全の範囲（檜原地区）

3. 「榎原の棚田」の景観施策推進課題

(1) 景観施策推進課題の概要

景観施策推進課題には、「Ⅰ計画課題」「Ⅱ地域との価値共有課題」「Ⅲ手続き課題」「Ⅳ保全活動課題」があり、これらが初期・計画策定期・保全活動期にわたり継続的に存在する。榎原地区では、表5に示す景観施策推進課題が存在している。

ここでは、「Ⅰ計画課題」「Ⅱ地域との価値共有課題」は、その概要を示すことと、 「Ⅲ手続き課題」については同意手続き課題等、「Ⅳ保全活動課題」については、協働形成課題等に着目して示す。

表5 景観施策推進課題（榎原地区）

景観課題の区分	課題の項目
Ⅰ 景観の計画課題	計画論的課題（含む価値認識） 制度的課題、維持管理課題
Ⅱ 地域との価値共有課題	価値共有課題、価値認識課題
Ⅲ 手続き課題	策定・申請手続き課題、同意手続き課題、保全整備手続き課題、行政所管課題
Ⅳ 保全活動課題	協働形成課題：主体形成、主体間合意形成、協働ルール形成、協働ガイドライン形成、情報共有形成（内部・外部）、他

(2) 景観の計画課題

文化的景観は、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの（文化財保護法第二条第1項第五号より）であり、保存調査においては、「自然」・「歴史」・「生活又は生業」の3つの観点の重要性が示されている。つまり、「人々の関わり」が認められる景観が文化的景観の対象といえる。

榎原地区の文化的景観保存調査では、先の3つの観点に基づき、表6に示す景観構成要素の調査を行った。

結果的に、保存対象となった景観構成要素は、表5のうち「有形」の要素であり、良好な視点場（アフォーダンス価値）、水の音（五感価値）からなる「人の関わり」に着目した「無形」の要素は、保存対象の景観構成要素から見送られた。景観構成要素として、「有形の景観構成要素」と同時に、人々に関わる空間の持つ「無形の景観構成要素」をどのように扱うかが、今後の課題と言える。

文化的景観調査は、文化行政としての範疇に入るが、景観工学・景観デザイン分野、あるいは、五感等の人間生態学、心理学等の知見が、もう少し価値認識や、景観構成要素決定の過程で導入される必要があるのではないか、と思われる

表6 景観構成要素と保存の対象（榎原地区）

区分	調査の対象	保存の対象
農地	畦の曲線、畦の段／石積み、土坡／田畑の小さな面積	○
水系	水路系統・水路／久保用水／分水及び灌水施設（竹樋、田越し、ヨセ、ヨケ）	○
樹木・山林	景観保全樹木、山林	○
道	文化10年絵地区の現存する古街道・里道、現状の道	○
民家・建造物	民家の外観／建造物（平成の水車小屋）	○
	シシ壁／風穴	○
生活文化	神社小祠、石像物、山犬嶽	○
空間	良好な視点場、アフォーダンス 水の音（無形）	×

(3) 地域との価値共有課題

地域住民等が対象地の景観価値や計画情報を共有し認識することは、景観施策の同意や、景観保全活動の実施において、重要不可欠な課題である。文化庁運用方針⁴においても、「景観単位・構成要素を地域住民がどのように認知しているかの把握」の実施の必要性が明記されている。

榎原地区においても、表3に示す取り組みを行っているが、「価値共有・価値認識」という点では十分とは言えない。「榎原の棚田」における景観の価値共有・価値認識や、重要文化的景観の選定、景観計画の策定等の理解は、一連の景観施策の「同意」への基礎条件となる。

高齢化の進展、隣接する周辺地区との調整を踏まえた上で、地域との価値共有課題・価値認識課題の解決策の展開が望まれる。この一環として、平成20年度に、高齢化する地域住民を対象として景観価値をわかりやすく解説した「榎原の棚田ガイドブック」⁵、景観計画をわかりやすく解説した「棚田景観を守る暮らしの手引き」⁶の発行活動が目玉である。



図3 棚田ガイドブック（表紙）



図2 棚田景観を守る手引き（表紙）

(ア) 手続き課題

景観手続きに関する課題は、「策定手続き・申請手続きの課題」「同意手続きの課題」「保全整備手続きの課題」「行政所管の課題」に大別できる。

ここでは、檜原地区で顕在化している「同意手続きの課題」「保全整備手続きの課題」「行政所管の課題」について示す。

a) 同意手続きの課題

「重要文化的景観に係る選定及び届出等に関する規則」の第2条には、選定の申出に関し、あらかじめ当該文化的景観における重要な構成要素であり不動産所有者等の同意を得る必要があることが示されている。

「檜原の棚田」の重要文化的景観選定においては、不動産の所有者等の「個人同意方式」での同意が必要となっている。このとき、同意手続きの課題として、「同意への理解に関する課題」「具体同意活動課題」「その他の同意課題」が顕在化している。

「同意への理解課題」には、同意対象者の「同意の必要性理解」「文化的景観選定の賛同」の課題がある。檜原の棚田では、表3にあるように、住民を対象とした「檜原地区住民検討会」や「檜原地区住民個別訪問」を平成17年度より実施しているが、高齢化の進展、地域外にいる親類への配慮等により、未同意者の同意への理解促進が困難な状態に直面している。同意対象者の地域外にいる親類への配慮の例としては、自分の次の世代になったときになんらかの問題が生じないか、といった内容などがあげられる。

「具体同意活動課題」として、「個別同意方式」に起因する「対象者特定の課題」「同意獲得順序課題」「国土調査の課題」がある。これらは、過疎地域固有の同意課題といえる。

「個別同意方式」による同意活動は、まず、同意対象者の特定をする「対象者特定の課題」に直面する。対象者の特定には、①土地所有者等の名簿、②法定相続人の特定（対象者が物故者の場合）、③法定相続人特定の同意、④地積図等の確認（国土調査資料等）、の取り組みが必要となる。

この「対象者特定の課題」については、檜原の棚田の土地所有者はすでに亡くなっている場合が多く、その場合、法定相続人すべての同意を得る手続きが必要となる。そして、法定相続人を特定するにも関係者の同意が必要となる（二重の同意）。法定相続人は、すでに地元を離れ生活をする人や、地元の事情を知らない人も多い。また、「檜原の棚田」では、10名を超える共同所有となっている土地の存在、登記上の土地所有者が、明治・大正・昭和初期の所有者であり多くの法定相続人が存在す

ることなど、現存する同意対象者への同意作業が困難となっている。

「同意獲得順序の課題」については、地域の人間関係が関与しており、誰かが同意すれば自分もする、あるいは誰かが同意をすれば自分もせざるを得ないといった地縁により同意獲得が左右される課題である。つまり、地元の人間関係を熟知した上で同意の順番を考える必要がある、それらの作業には地元協力者の存在が不可欠である。

「国土調査の課題」としては、「檜原の棚田」では、国土調査がH22年現在で進行中のため、国土調査前後で土地の地番や面積等に変更があり、選定の範囲を示す上で、あるいは同意の書類作成上で不都合が発生している。現在、「檜原の棚田」では、国土調査前後の土地情報が混在したまま、文化的景観の範囲確定作業や、同意作業が進められており、手直し・修正等の非常に複雑・煩雑な事務作業となっている。個人同意方式での同意を得る場合、国土調査作業の先行実施が不可欠と思われる。

また、国土調査実施時に上勝町建設課が既に把握している土地所有者情報は、文化的景観の同意作業には、まったく同じ情報を必要とする。しかしながら、個人情報保護の観点から「国土調査情報以外には土地所有者情報は使用できない」、との判断があり、新たに上勝町教育委員会で、土地所有者情報の調査を実施した。地域に必要な情報開示のルールづくりが早急に必要と判断する。

「その他の同意課題」として、「地区同意・周辺同意」「行政同意・議会同意」に関する課題があるが、ここでは割愛する。

一方、景観計画の策定手続きにおいては、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置や、公共施設管理者等へ同意確保等が景観法で定められている。

b) 保全整備手続きの課題

重要文化的景観選定箇所は、文化的景観保存活用調査等により景観価値・景観の保存活用計画が示され、景観計画において景観保存が法的に担保されている。

「檜原の棚田」の重要な景観要素として、農地においては棚田景観を形づくる畦の曲石積みなどがある。石積みを例に挙げれば、檜原の棚田の石積みの多くは、手に入る石ならば野石・樵石を問わずに使用し、積み方も決まりがない「乱層乱石積」により作られている。これらは、「自然」と戦いながら、長い「歴史」の中で、檜原地区の農家が「生業」として築造した石積みであり、「自然」「歴史」「生活・生業」の観点から、文化的景観価値が高いと評価されたものである。

しかしながら、いったん重要文化的景観に選定され、行政支援施策により石積みを修復しようとする、①設

計基準を満足する石積み断面形状が必要なこと、②工事施工者が行政に指名願いを提出している工業者に限定されること、の制約がある。このため、地域住民が築造して評価された棚田景観の修復に、地元農家がかかわれない場面が生じてきている。歴史的に地元農家が保全整備することにより維持されてきた棚田景観を、従来どおり、地元農家が整備保全に関わる「保全整備手続き」の整備が急務といえる。

c) 行政所管の課題

景観行政は、景観計画に関しては国交省所管のもと、市町村等の建設関連部署、文化的景観に関しては文化庁所管のもと、市町村の教育委員会が所管部署となっている。上勝町では、檜原における景観計画及び文化的景観を教育委員会が担当し、檜原地区以外の景観計画を検討する場合は産業課が担当部署予定となっている。上勝町では、檜原地区の景観行政を教育委員会が担当しており、今後の上勝町の景観計画の検討等において産業課の位置づけが課題となっている。

景観行政は、景観計画と文化的景観では所管が異なるため、市町村においても異なる担当部署が連携して取り組む必要があるが、上勝町のような小さな行政では人手不足が要因で、担当が1部署の一人に偏り、情報の共有が十分でないことが考えられる。景観行政としては、各部署が協同でチームを作り、兼任で複数が担当することが必要ではないかと思われる。

(イ) 景観保全活動に関する課題

景観保全活動に関する課題には、「地元組織の主体性に関する課題」「継続的資金の課題」「景観保全活動と集落再生との連動の課題」がある。

「地元組織の主体性の課題」としては、檜原の棚田で平成15年より継続的に開催されている地元懇談会の在り方に表れている。懇談会は「檜原を語る会」として、平成22年3月時点で計48回開催している。当初は上勝町の住宅マスタープランの一環としてはじまり、その場を通して棚田オーナー制やワーキングホリデーなどが取り入れられるようになった。平成19年からは文化的景観の選定への取り組みが、上勝町の協力のもと始まっている。「檜原の棚田」での活動が活発になるほど、上勝町内でも棚田保全モデル的な活動として位置づけられ、ボランティアの受け入れや新たなプロジェクトが提案されるようになった。結果的に、「檜原を語る会」はプロジェクトを推進するための場となってしまい、地元にあった主体性が行政や支援者に移管された形になってしまった。

「継続的資金の課題」は「地元組織の主体性の課題」と連動している。継続的な「檜原を語る会」の開催の要因の一つに、檜原地区での継続的な事業実施、かつ、事業実施に伴うコーディネータ派遣があげられる。檜原地区では、平成15～16年度と「住宅マスタープラン事業」、平成17年度～現在と「文化的景観・景観景観に関する事業」が途切れることなく、事業展開が続いてきた。これら事業は、いずれも檜原地区地元農家の発意に基づく事業であったが、この間、事業実施に重きが置かれ、このことが結果的に高齢化が進展する地元組織の主体性を損なう結果を導いた可能性がある。

つまり、景観保全活動における事業実施に伴う「継続的資金」が、「地元組織」の自主的・主体的な活動意識の低下要因となっている課題が発生している、と思われる。

また、景観保全活動が集落再生と密接に関わっている「景観保全活動と集落再生の連動の課題」が存在する。檜原の住民の中には、自分の次世代が住み続ける予定がないのに景観を保全してもしょうがない、といった過疎化が進展する集落再生課題と直結した意見が散見する。つまり、現在住んでいる集落の現状や将来に関して諦めが意識の深くにあり、積極的に保全活動に参加する気力が生まれにくくなっていることが指摘できる。

地元の高い意識で始まった「檜原を語る会」にも、出席するメンバーはほぼ固定しており、檜原の住民の半数程度である。出席率が半数の要因として、高齢化に伴う会議出席が困難なこと、檜原地区における複数の異なる地域自治組織の存在等があげられる。このことが、「檜原を語る会」が檜原地区全体の情報共有や、意識の共有の場とはなりづらいことが課題となっている。このように、景観保全活動が集落再生と密接に関わっていることがわかる。

4. 課題解決にむけての考察

(1) 「檜原の棚田」の景観施策推進課題のまとめ

a) 「檜原の棚田」の景観施策推進課題の概要

3. 「檜原の棚田」の景観施策推進課題の概要を以下の表に整理する。

表7 「檜原の棚田」景観施策推進課題の一覧

(注：網掛け部分は、地域課題に起因する課題)

課題の区分	課題の項目	課題の概要
I 景観の計画課題	景観要素の抽出時の課題	・良好な視点場や水の音など、人と関わる景観の要素が保存対象とならない。 ・「無形の景観要素」が保存の対象とならない。

II 地域との 価値共有課 題	価値共有課 題 価値認識課 題	・地域住民等における景観価値 や計画情報の共有が十分でない。 ・隣接する周辺地区との調整が 不十分 ・進展する高齢化
III 手続き課 題①	策定・申請 手続き課題	今回割愛
III 手続き課 題②	共通課題	・個別同意方式であること
同意手続き 課題	同意への理 解に関する 課題	○同意の必要性理解の課題 ・高齢化の進展 ・地域外にいる親類への配慮 ○文化的景観選定の賛同の課題 ・選定後のメリットが不明確
	具体同意活 動課題	○対象者特定の課題 ・所有者がすでに亡くなっている 場合、法定相続人すべての同意 が必要 ・法定相続人の特定にも関係者 の同意が必要 ・法定相続人が地元を離れている ・土地所有者が、明治・大正・ 昭和初期の所有者であり、多く の法定相続人が存在する。 ・10名以上の共同所有の土地が ある ○同意獲得順序の課題 ・地縁により同意獲得が左右さ れる ○国土調査の課題 ・国土調査が H22 年現在で進行 中である ・個人情報保護の観点から、上 勝町建設課が把握している土地 所有者情報が提供されない
	その他の同意 課題	○地区同意・周辺同意の課題 ○行政同意・議会同意の課題
III 手続き課 題③	保全整備手 続きの課題	・石積み等の修復に、地元農家 がかかわれない。 ・行政支援施策による修復には、 従来の制約がある。
III 手続き課 題④	行政所管の 課題	・檜原地区の景観行政を教育委 員会が担当 ・檜原地区以外の景観計画の検 討等は産業課が担当 ・小さな市町村における行政対 応が困難
IV 保全活動 課題①	地元組織の 主体制の課 題	・地元が活性化するとともに、 外からの新たな事業が持ち込ま れた ・地元懇談会が、事業推進のた めの場になってしまった ・地元住民の主体性が行政や支 援者に移管された
IV 保全活動 課題②	継続的資金 の課題	・事業推進のための地元懇談会 の運営、外部からのコーディネー ターが派遣された ・地元懇談会を継続するには事 業にともなうコーディネーターの 存在が必要 ・継続的資金が地元組織の自主 的・主体的な活動意識の低下要 因となった ・進展する高齢化
IV 保全活動 課題③	景観保全活 動の集落再 生との連動 の課題	・自分の次世代が住み続ける予 定がない ・積極的に景観保全活動に参加 する気力がうまれない

		・地元懇談会に参加するのは檜 原住民の半数程度 ・過疎化・高齢化 ・複数の地域自治組織の存在
--	--	---

b) 「檜原の棚田」の景観施策推進課題における地域課題

「檜原の棚田」の景観施策推進課題には文化的景観を推進するための課題と、その背景にある地域課題の存在が大きく関与している。

檜原地区における景観施策推進課題の要因となる地域課題は、集落の課題、協働形成に関する課題がある。これらを表 8 に示す。先の表 7 では、地域課題に起因する課題を網掛けで表示した。このように、地域課題が景観施策推進課題の主要因になっている。

集落の課題としては、進展する過疎化・高齢化が大きな課題として存在している。土地所有者がすでに亡くなっていることや、法定相続人が地元を離れていることも少なくない。地域に存在する複数の自治組織や、隣接する周辺地域との調整が不十分であることも課題である。また、国土調査が未だ終了していないことも挙げられる。地域住民の中には、自分の次世代が住み続ける予定がないために、保全活動に積極的になれないことも考えられる。

協働形成に関わる課題については、地域懇談会が、事業推進のための場になってしまい、地元住民の主体性が行政や支援者に移管してしまったことや、一方では、地域懇談会の継続には事業にともなうコーディネーターの存在が重要であることなどがある。

表 8 檜原地区の景観施策推進課題における地域課題

区分	課題の概要
集落課題	<ul style="list-style-type: none"> ・進展する高齢化 ・隣接する周辺地区との調整が不十分 ・地域外への親類への配慮等 ・土地所有者がすでに亡くなっている ・法定相続人が地元を離れている ・地縁により同意獲得が左右される ・国土調査が終了していない ・自分の次世代が住み続ける予定がない ・地元懇談会に参加するのは檜原住民の半数程度 ・複数の自治組織の存在
協働形成に 関わる課題	<ul style="list-style-type: none"> ・地元懇談会が、事業推進のための場になってしまった ・地元住民の主体性が行政や支援者に移管された ・地元懇談会を継続するには事業にともなうコーディネーターの存在が重要

(2) 景観施策における保全と活用

地域（地域住民や地域組織）が、景観施策の価値を認識し、その課題を共有するには、景観施策が地域課題解決に直結した施策に位置づけられる必要がある。具体的には、文化的景観や景観計画の計画策定において、景観

保全だけでなく、「景観を活用した地域づくり」を重視することが必要となる。

つまり、地域（地域住民や地域組織）の課題解決と、景観施策との連動が重要であり、景観施策を実行すれば地域課題が解決するという「わかりやすいストーリーづくり」が重要となる。この地域との価値共有の視点からも、文化的景観において「保全」と「活用」が検討の両輪となる必要がある。これらは、景観保全の「同意」を促進する大きな要因となる。「景観保全」のみでは、地域住民の同意は得られにくい、と考える。

(3)協働形成の視点から見た榎原地区の景観保全活動

景観保全活動に関する課題は、協働の形成に関する課題を多く含む。ここでは、協働の形成の視点から、景観保全活動に関する課題について考察を行う。

a) 協働・協働形成のフレーム

坂本・澤田らによる予備考察段階の協働形成のフレームを以下に示す。

表 9 協働形成のフレーム（予備考察）⁷

用語	内容	内容・構成要素
協働	<ul style="list-style-type: none"> 目的を共有し、かつ、自己意思決定できるもの 異なる属性の組織や個人がひとつの目的を共有し、協力して活動すること 	
	<ul style="list-style-type: none"> ●協働成立要因 *協働の状態を成立させるもの 	目的共有・活動協力・自己意志決定
協働形成 *「協働」を形成すること	<ul style="list-style-type: none"> ●協働形成対象 	主体形成、事業形成、役割分担、主体間合意形成、協働ルール形成、協働ガイドライン形成、情報共有形成（内部・外部）、他
	<ul style="list-style-type: none"> ●協働形成要因 *「協働形成」を維持・促進・実現するもの 	(直接要因) 協働コーディネート、パッション、信頼（社会関係資本）、知恵（技術）、継続的資金 (支援要因) 連携ネットワーク
協働事業	「協働」で実施する事業	
協働プロセス ※「協働」が進展する経過	●事業実施プロセス	協働事業の実施プロセス
	●協働維持プロセス	協働成立要因＋協働形成要因

b) 協働形成フレームから見た榎原の景観保全活動

榎原の景観保全活動には、地元住民と、上勝町、棚田オーナー制を支援する NPO 法人郷の元気が協働で取り組んでいる。それが平成 15 年より現在も継続しており、徳島県で初めての文化的景観に選定され、外部からの訪問者も増えている。

これらの活動が可能になったのは、協働形成要因である、協働コーディネート、パッション、社会関係資本、知恵が存在したものと見える。特に社会関係資本については、地元住民間の連携に加え、協働コーディネーターが一時的な支援でなく、継続的に地域密着的な関係にあったことも重要な要因であったと言える。

一方「榎原を語る会」の課題でも挙げたように、榎原での活動が活発になるほど、地元の主体性が薄れてしまい、結果的に協働形成対象である主体形成がうまくいかなかった局面も発生した。また、地元の高い意思で始まった棚田オーナー制も、他の推進事業と同様に与えられた事業のような感覚になってしまう恐れも否めない。これらは、協働形成対象の役割分担が明確でなく、支援する側の地元の負担を軽減しようとする意識から、地元の役割を奪っていた可能性が示唆される。

榎原の棚田では、協働プロセスにおいて、事業実施プロセスがほとんどを占め、協働維持プロセスが見過ごされてきたことが課題といえる。

5. おわりに

本研究では、重要文化的景観に選定された徳島県上勝町「榎原の棚田」において、重要文化的景観選定過程、及び選定後の景観施策推進課題を抽出整理し、重要文化的景観における実務的な視点からの景観施策推進課題の知見の蓄積を行った。

景観施策推進課題は、「Ⅰ計画課題」「Ⅱ地域との価値共有課題」「Ⅲ手続き課題」「Ⅳ保全活動課題」について抽出整理した。「Ⅲ手続き課題」は、「同意手続き」「保全整備手続き」等について示した。「Ⅳ保全活動課題」は、「地元組織の主体性に関する課題」「継続的活動資金の課題」等について示した。「榎原の棚田」の景観施策推進課題には、地域課題が大きく影響していることから、これら課題の考察を、景観施策における保全と活用、景観保全活動における協働形成の観点から行った。

参考文献

¹ 文化庁ホームページ

<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shurui/keikan.html>

² 上勝町教育委員会：重要文化的景観「檜原の棚田」保存調査報告書，平成 22 年 5 月

³ 上勝町：檜原地区景観計画，平成 22 年 5 月

⁴ 文化庁文化財部：文化財保護法の一部改正等に伴う制度の運用方針等について（通知）・17 庁財第 33 号、平成 17 年 4 月 26 日

⁵ 上勝町：『重要文化的景観、檜原の棚田ガイドブック』，平成 22 年 3 月／国交省：住民協働による上勝町檜原の棚田景観保全活動

<http://www.mlit.go.jp/common/000112037.pdf>

⁶ 上勝町：『上勝町檜原地区-景観形成ガイドライン-、棚田景観を守る K らしの手引き』，平成 22 年 3 月／国交省ホームページ：住民協働による上勝町檜原の棚田景観保全活動 <http://www.mlit.go.jp/common/000112037.pdf>

⁷ 坂本・澤田・大西・渡辺：「地域環境保全活動における協働形成の予備考察」，地球環境学ネットワーク設立記念シンポジウム，ポスター発表（2010，9 月）