



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	美しい景観の保全と観光利用：白川郷，丘のまち美瑛，竹富島から学ぶべきこと
Author(s)	麻生，美希
Citation	CATS 叢書，11，185-190
Issue Date	2017-03-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66687
Type	departmental bulletin paper
File Information	CATS11_25.pdf



美しい景観の保全と観光利用

～白川郷，丘のまち美瑛，竹富島から学ぶべきこと～

麻生 美希

九州大学人間環境学研究院 講師

1. 景観の美しさを成立させている地域の存在

岐阜県白川村，北海道美瑛町，沖縄県竹富島。これらの地域の景観は多くの人を魅了しており，観光地としての知名度も高く，観光による地域振興の成功事例として語られることが多いだろう。しかし，私が，これらの地域で景観保全を遂行するための調査研究や計画策定に携わる中で見てきたものは，文化財としての価値や美しい景観を維持するための想像を超える苦労や，観光振興を進めつつも観光によって発生する問題に頭を抱える姿である。白川村では「白川郷荻町集落の自然環境を守る会」の会合が月 1 回必ず開催され，住民自らが景観に影響を及ぼす建築行為等の申請を 1 件ずつ協議することを 40 年以上行っている（協議された申請は 2,300 件を超える）。申請者の理解が得られない場合は，説得に何度も足を運ぶ。そういった地道で生々しい活動で集落景観が維持されていることはほとんど知られてない。美瑛町の景観は，一面森林だった場所を 126 年前に開拓民が伐り開きはじめ，決して農地に適しているとは言えない波状丘陵という地形で，農家が傾斜と戦いながら営農していることにより成り立っている。しかし多くの観光客はそれを「自然」と捉え，漠然と美しさを享受するにとどまる。そして写真を撮るため農地に侵入する人が後を絶たない。

日常から解放され，楽しい思い出を作りたいと思っている観光客を責めても仕方がないが，我々が楽しむことができる景観の美しさは，あたりまえに存在するものでは決してなく，そこに暮らしている人々の営みや地域コミュニティが悩みながらも活動していることによって成立しているものであることは忘れてはならない。

2. 世界遺産制度では美しい景観はまもれない

その中でも，白川郷の合掌造り集落は世界文化遺産に登録されている。「一国にとどまらず人類全体にとって，貴重なかけがえのない財産」として「その一部でも損壊や滅失によって失われることになれば，世界のすべての人々にとって遺産が損なわれる」ものとして保護されるのである（UNESCO 2005：2）。だが，世界遺産の制度では，登録後は遺産の状況をモニタリングし，適切な保護施策がとられていない場合は危機遺産リストに登録するなどの対応がとられるが，実質的に遺産をまもってくれる制度ではない。それぞれの遺

産が有する「顕著な普遍的価値」を人類みんなで享受はするが、その価値の保護にはそれぞれの国や地域の努力が求められる。

実際に白川村の場合、財源としては、国の重要伝統的建造物群保存地区に選定されていることにより、防災施設の整備事業や合掌造り家屋の屋根葺きなどの修理事業に補助金が出されている。制度としては白川村伝統的建造物群保存地区保存条例や白川村景観条例¹⁾で担保されている。しかし、どちらも世界遺産を保存管理するには不十分である。例えば、数棟の茅屋根の葺き替えや軸部修理でその年の補助金はなくなってしまう。通常は一般家屋（文化財としての価値を有さない家屋）の修景事業にも助成可能だが、資金が足りないのである。また、保存地区内への車の進入や、世界遺産登録による観光客の増加で発生した交通渋滞についても、遺産の価値を損ねる問題として白川村に解決が突きつけられた。何年にもわたり、交通マネジメントの仕組みについて話し合われ、十分な容量の公共駐車場整備や、パークアンドライドを実現するためのシャトルバスの運行、観光車両の保存地区内への流入を防ぎ、円滑に駐車場へ誘導するためのガードマンの配置などが行われているが、これらに必要な膨大なコストは、世界遺産だからといって支援されない。

制度についても、バッファゾーンである緩衝地帯（第Ⅰ種地域）内は世界遺産登録時に「良好な自然環境または歴史的環境を維持するために現場の変更が厳しく制限されている地域」として位置付けられた（合掌造り集落世界遺産記念事業実行委員会 1996：42）が、それを担保する白川村景観条例は開発行為を厳しく制限できるものではない。これは条例に不備があるということではなく、届出制では開発を強く規制することができず、農地関係の法律や森林法などの規制もバッファゾーン全体を網羅するものではないことが要因だ。つまり、開発を適切に規制し得る法制度上の武器を白川村は持たないのである。そのため、バッファゾーン内に土地を持つ村外企業から、ホテル開発をしたいという要望が上がった際には、条例では景観への配慮を促すことしかできないため、最終的に村が土地を買い取るという対策を講じることになった。

技術的・金銭的な支援が足りない場面は、挙げればきりがなく、それらをすべて人口2,000人に満たない²⁾白川村でなんとか対応してきたのである。2010年に策定した「世界遺産マスタープラン」³⁾には、村行政や地域コミュニティの力では解決が難しい問題が整理され、将来世代においても遺産の継承と豊かな暮らしとを両立するために必要な事項が計画としてまとめられている。本来ならば「人類全体にとって、貴重なかけがえのない財産」として護るための責任は白川村だけが負うのではなく、国と共有し、既存の文化財保存の枠組みを超えた協力体制を構築すべきであるが、未だ世界遺産の保護は白川村行政や住民の肩に重くのしかかっており、登録20周年を迎えている。

そして白川村の人口は右肩下がりで減り続けている。後継者が不在である合掌造り家屋も存在し、空き家化が深刻な問題となりはじめている。これまで以上に、文化遺産の保護を地域だけに頼っていれば、限界を迎えてしまう。

3. 観光資源として「使う」ことだけを考えることの危険性

白川村も竹富島も、長野県妻籠の町並み保存の理念に倣い、地域住民による環境や文化の保存を目指してきた地域である。その理念は強い意志として今も受け継がれているが、その遂行が困難な状況に陥っている部分があるのも事実である。前述の白川村の人口減少や合掌造り家屋の空き家化は、その一事例である。

竹富島では、島内に企業や不在地主が所有する土地が多く見られ、転売が今も進んでいる。赤瓦の町並みや白い砂浜と透き通った海を目当てに多くの観光客が訪れる島は、地域コミュニティ（竹富公民館）の島の環境を護りたいという意向⁴⁾とは異なり、常にリゾートホテルなどの開発圧力にさらされている。もちろん、リゾートホテルの開発の是非を一般論として語るのは難しい。同じ八重山諸島でも、観光振興のために開発を望む島もあるという。だが、1971年に出された「竹富島の声」⁵⁾には、我々が真剣に考えなければならぬことが記されている。

外部資本の進出による観光開発は、島の諸施設を独占し、島のたたずまいを破壊し、島の人情を荒れさせてしまうでしょう。みやげ物が売れたり、住民が従業員として雇用されたりするとはいっても、それでは「自分の自主的な生活はできない」ことになります。どんな契約を結んだとしても、結局は土地所有権の喪失と経済的な圧力のために「自分の島が自分の島ではなくなり」ます。

住民の発言権が弱くなり、すべて「使う側」の意のままに、島が変えられてゆくのです。

ここで注目したいのは、外部資本による観光開発を悪いものとして捉える論調ではなく、「『使う側』の意のままに、島が変えられていく」危険性を指摘した部分である。この「使う」という言葉は、島民を雇用するという意味で使われているが、それだけではなく、島の財産である魅力的な環境や文化を利用するということを含むのではないだろうか。島の自然環境や伝統的な町並みを単なる観光資源としてしか見なさなければ、観光収益を拡大するために島の環境が作り変えられてしまうことは容易に起こりうる。それは雇用や島内の消費額の拡大などの観点から、地域振興策としてポジティブに評価されるかもしれない。また、それは島外資本よってのみ引き起こされるものではなく、地域内部においても同様のことは起こりうる。だが、それで本当に良いのだろうか。

4. 景観保全と観光利用とのアンバランスさ

白川村と竹富島の事例から感じるのは、美しい景観の保全と観光利用とのアンバランスさだ。世界遺産の登録にしても、リゾート開発を巡る議論にしても、価値の享受や観光振

興は非常に熱心だが、その価値をまもることに必要な労力を含むコストが支払われない場合が多い。地域住民の思いが共有されないまま、美しいイメージだけが消費され、景観の価値の保全は、すべて所有者や地域コミュニティ、行政に任せきりであるのが現状ではないだろうか。竹富島のリゾート開発に対する反対の意思表示は、単に島外資本に開発させたくないということだけではなく、一方的に島の環境や文化を利用した観光が進むことに対する危機感であるように思う。

かつては名所を巡ることが観光であったが、現在、ありとあらゆるものが観光資源化される。観光資源を利用し、全国各地の自治体で交流人口の拡大や、国を挙げての訪日外国人観光客の増加が目指されている。しかしそれらの多くが利用のことしか考えていないのではないだろうか。観光産業はそれを可能にしてしまう。資源とは生産活動のもととなる物資のことを指すが、通常、資源の使用には対価が支払われる（鉱物資源など）、または利用権を制限して枯渇を防ぐ工夫（水資源、水産資源など）がなされる。だが、観光産業を成り立たせる源と言える観光資源、特に景観は、基本無料でその価値を利用し放題である。本稿で取り上げている3つの地域ともに、景観の美しさから、ガイドブック、旅行会社のツアーのチラシ、観光パンフレット等の表紙などの目立つ箇所にイメージが使われることが多い。しかし、これらの地域のイメージが使われているツアーを見ても、当該地域に宿泊滞在する商品はほとんどなく、のんびり散策や食事、買い物ができる滞在時間は設けられてはいない。また掲載されている情報も表面的なものが多く、地域が望む観光とは程遠い。もちろん、旅行会社などが宣伝してくれるからこそ人が訪れる、それにより地元観光業が潤うということもあるだろう。その点において、旅行会社と地域とは決して対等な関係ではない場合が多い。だが、観光客が増えれば地域は幸せになるという発想はあまりに短絡的であり、そもそも観光をするのは、その地域に魅力的な景観や文化があるからであるという基本を忘れてはならない。このままでは、日本の観光業への貢献は莫大である一方で、観光資源となっている景観を成り立たせている地域は疲弊していく。既に美瑛では、観光客やカメラマンの農地侵入に対して我慢の限界に達し、被写体として人気のある樹木を、その樹木を長年大切にしてきた農家自らが伐らざるをえなくなってしまったということが起こっている。

5. 美しい景観を皆で護る

もちろん観光そのものが悪いのではない。私が訴えたいのは、観光資源としての地域の景観や文化を利用することがもたらす影響にもっと自覚的になり、美しい景観を皆で護ることに同等の力を注ぐ具体的な方策を展開する必要性だ。

一つは、美しい景観をまもるためのコストを、観光客にも負担してもらう仕組みの整備である。白川村では、公共駐車場を利用する際、駐車料金とともに集落保存協力寄附金を徴収している。その協力寄付金は、一般家屋の修景事業、茅屋根のメンテナンス（棟茅葺

き・差し茅), 水田の復旧, 白川郷荻町集落の自然環境を守る会の活動などの, 伝統的建造物群保存地区の制度では対応しきれない世界遺産のマネジメントに必要な事業に使われている(財団法人世界遺産白川郷合掌造り保存財団 2007)。また, 基金にも積み立てられ, 臨時駐車場の整備, バッファゾーン内の村外企業が所有している土地の買い上げ, 合掌造り家屋の空き家対策など, いざという時に対応するための資金としても活用されている。つまり, 行政, 地域住民だけが世界遺産の保存に取り組むのではなく, 受益者である観光客にも負担してもらう仕組みを構築している。現在, 竹富島や美瑛町でも同様の仕組みの検討が始まっている。景観保全のための事業以外にも, 住民の暮らしや, 美瑛町のように農業の営みがむやみに観光に晒されないように, 観光客の適切な誘導や地域への理解を促す情報発信などの観光をコントロールする事業に活用されても良いだろう。

もう一つは, 景観の美しさの根拠となる地域固有の歴史や文化を尊重し, 護るべき地域像を明確にすることである。現在竹富島では, 竹富公民館がリーダーシップをとり, 地域住民が参画する委員会を立ち上げ, 赤瓦の町並みが広がる伝統的建造物群保存地区にとどまらない島全体の土地利用及び景観保全の方針を再検討する取り組みを始めている⁶⁾。そして, 島が目指す方針を実現できる法制度も整えられるべきである。しかし, この点においても課題がある。今回取り上げた 3 地域にはすべて, 景観法の委任条例による規制が適用され, 白川村と竹富島においては伝統的建造物群保存地区制度と組み合わせるかたちで周辺環境を含む景観保全が行なわれている。しかし西村は景観法に関して, 「もっとも規制が厳しい景観地区においてさえ, たんに許容される建築物の形態・意匠が明記されているのみであり, 実現すべき町並み景観の具体像を示すための仕掛けが組み込まれているわけではない」ことを指摘している(西村 2011)。実際にこれらの地域においては, 建築物とともに, 農地や樹林地などの緑地も含む土地利用が重要な景観構成要素であるが, 土地利用も含む適切な規制・誘導は今の景観法の枠組みでは難しい。今後, より地域の景観特性や実情に合わせた景観マネジメントの仕組みを構築することが都市・地域政策に求められている。

今後益々, 観光振興は全国各地で進むだろう。これまでは自治体や地域住民の努力で保たれてきた美しい景観だが, 我々がそれを利用することだけしか考えなければ, その美しさは失われてしまうことをこれらの観光先進地域は示している。

注

- 1) 世界遺産登録時(1995 年), 緩衝地帯(第 I 種地域)は「白川村自然環境の確保に関する条例」における「歴史的文化的景観保護地区」として保全を行っていたが, 2003 年に「白川村景観条例」に移行し, 同条例を 2008 年に景観法の委任条例として改正している。
- 2) 世界遺産登録された 1995 年時の人口は 1,892 人, 現在(2016 年 10 月 1 日付)の人口

は1,668人。

- 3) 2007年7月～2008年12月までは、策定に必要な調査分析とマスタープランの検討を行う各種会議の事務局を筆者が担当し、2010年4月～12月にかけて、計画の草稿作成・編集、会議運営などを引き続き行った。
- 4) 2015年3月31日付竹富公民館定期総会において、「竹富島内においてすべてのリゾートホテル等の外部からの観光資本を受け入れない」と決議されている。
- 5) 竹富島ビジターセンター竹富島ゆがふ館のホームページ内の竹富島ウェブログ (<http://www.taketomijima.jp/blog/archives/000704.html>)を参照。(参照 2017-1-20)
- 6) 筆者は竹富町からの受託研究事業として、必要な調査分析および委員会の事務局を担当している。

文 献

合掌造り集落世界遺産記念事業実行委員会

1996 『世界遺産 白川郷・五箇山の合掌造り集落 白川村荻町・平村相倉・上平村菅沼』。
西村幸夫

2011 「近代日本都市計画の中間決算」『都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ』学
芸出版社, pp.34-56。

UNESCO

2005 「世界遺産条約履行のための作業指針」(文化庁による仮訳)。

財団法人世界遺産白川郷合掌造り保存財団

2007 『白川郷の合掌造り 第10号—合掌造り集落とともに10年—』。