

## 文化遺産とまちづくり

國學院大學觀光まちづくり学部 教授  
下間 久美子



### 1 はじめに

SDGsの17ゴールのうち、ゴール11は「包摂的で安全かつ強靭（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する」と定められています。ゴール11には10のターゲットがあり、その一つであるターゲット11.4は「世界の文化遺産及び自然遺産の保護・保全の努力を強化する」とされます。

日本の文化財施策では、SDGsという言葉を前面に掲げる状況はあまり多く見られません。しかし、昭和50年に創設された伝統的建造物群保存地区制度の活用をはじめ、全般的には平成期に入る頃から、文化財とその所在地域の双方の持続性が意識されてきました。

文化財の保護を、ゴール11により近づけるには、ターゲット11.4における「世界の」を「身近な」とも読み替えられるような状況をつくり上げていくことが大切です。本稿では、戦後日本の文化財保護を振り返りつつ、そのためにどのような変革が必要かを考察します。

### 2 変革点1：文化芸術の源泉としての文化財

日本の文化財保護の中核を成す法律は文化財保護法です。昭和24年1月の法隆寺金堂壁画焼損を契機に、昭和25年に制定されました。しかし、今日では、平成13年に文化芸術振興基本法として制定され、平成29年に改正・改称された文化芸術基本法との二本柱として捉えることが適切です。むしろ、文化財を文化芸術の発展にインスピレーションを与える源泉と捉え、文化芸術基本法の枠組みに文化財保護法を位置付け直す発想が求められます。

文化芸術基本法では、前文で文化芸術の役割や意義を謳い、第1条で「文化芸術に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図り、もって心豊かな国民生活及び活力ある社会の実現に寄与する」ことを、法律の目的としています。

文化財保護法の第1条では、従来、保護の解釈として、「この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り」という前半部が注目されてきました。活用の定着が図られる中では、これに加え、「国民の文化的向上」や「世界文化の進歩」への貢献という後半部が、より重視されるべきでしょう。

文化財がこれらの法律の目的にどの程度到達しているかを、時点的評価と経年的観察によって検証し、改善していく視点と仕組みを組み込むことが変革点の一つです。これは、文化財の価値を理解する多数の人材を育てる上で重要です。

### 3 変革点2：市民社会全体が関わる予防的保護

【法改正による種別拡充の流れ】

文化財保護法（以下、「法」という）では、第2条で文化財を種別ごとに定義しています。法制定当初、文化財は有形文化財、記念物、無形文化財の3種別で体系化されていました。有形文化財は国宝保存法（昭和4年）の流れを、記念物は史蹟名勝天然紀念物保存法（大正8年）の流れを引き継ぎます。これに、演劇や音楽、工芸技術等を含む無形文化財が加えられました。有形文化財には埋蔵文化財も含まれていました。

昭和29年の法改正では、この埋蔵文化財が

有形文化財とは独立した仕組みとされます。また、民俗資料が有形文化財から分離し、文化財の新たな種別となりました。

昭和50年の法改正では、民俗資料が「民俗文化財」に改められ、その中に民俗芸能も明確に位置付けられました。併せて、それまで記録作成が主たる保護の措置であった無形民俗文化財に、指定制度が整備されました。また、この年の法改正では、歴史的な集落・町並みを守るために「伝統的建造物群」が文化財の種別に加えられ、伝統的建造物群保存地区の制度が創設されました。

さらに、有形文化財の範囲が、一体的に価値を形成する土地（境内地や屋敷地等）や物件（仏像の基壇や厨子等）、学術上価値の高い歴史資料にまで拡大されました。有形文化財に関する保存に欠かせない伝統的な技術や技能を「選定保存技術」として保護する仕組みも創設されました。

平成16年の法改正では、棚田の荒廃等を背景に、人と自然の関わりによって形成された暮らしや生業の景観を継承するため、「文化的景観」という種別が設けられました。

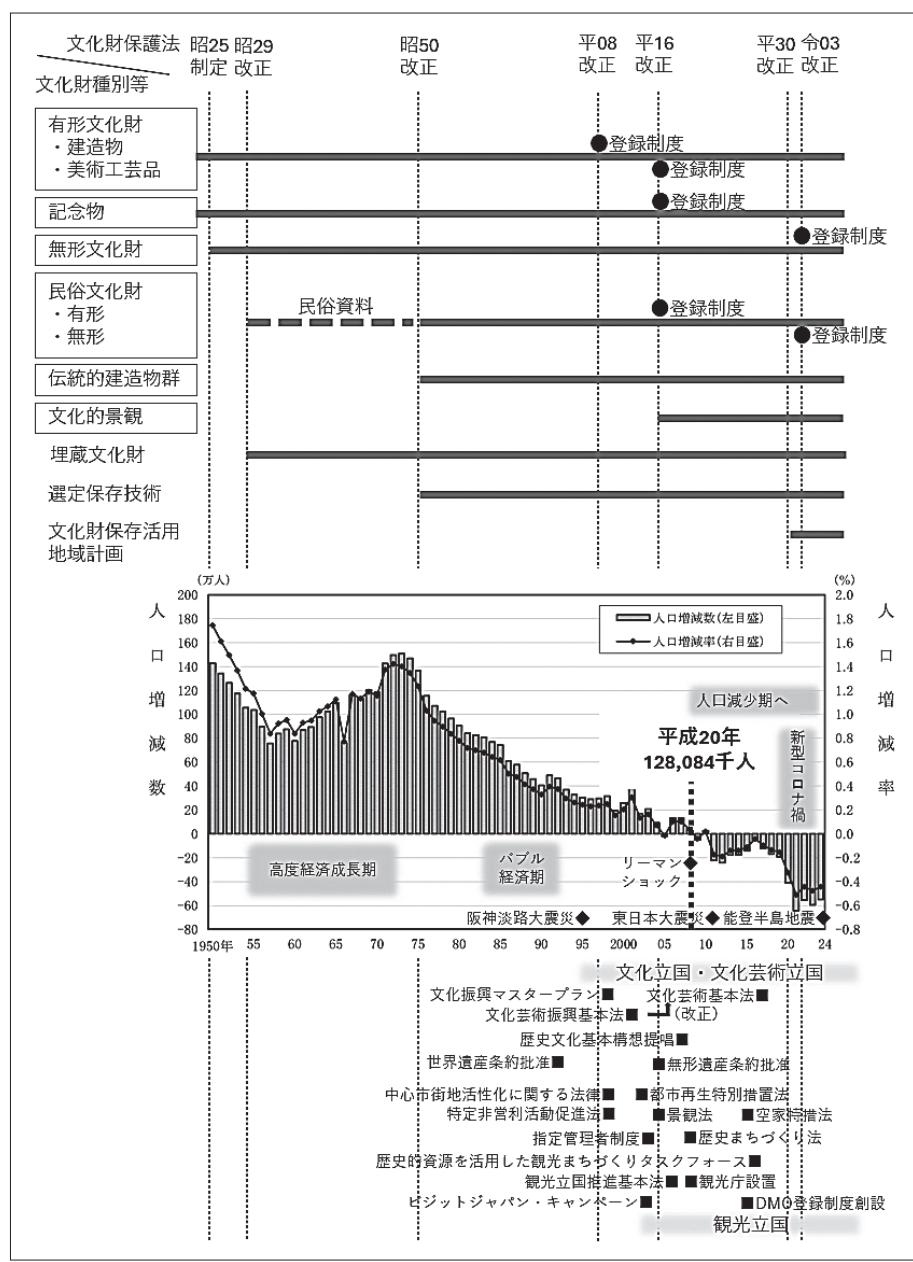
平成30年の法改正では、文化財保護の担い手不足に対応するため、地域社会総がかりによる文化財保護を支援する「文化財保存活用地域計画」の認定制度が導入されました。

こうして現在は、文化財が6種別で体系化されると共に、埋蔵文化財、選定保存技術、文化財保存活用地域計画に関する三つの仕組みを持つに至っています。

### 【人口動態と文化財保護の対応】

文化財種別の拡充の背景を、人口動態の推移と重ねながら概観してみたいと思います（図1）。法制定当初は、戦後の財政難や行政機構の未整備の下で、国が保護しなければ失われてしまうものを厳選し、重点的に守る考え方

図1 日本の人口増減数・人口増減率（1950-2024）と文化財保護の動向



グラフ出典：統計局ホームページ（<https://www.stat.go.jp/>）、「人口推計2024年（令和6年）10月1日現在（結果の概要）」、人口増減率は、前年10月から当年9月までの人口増減数を前年人口（期首人口）で除したもの

# 研修紹介 研修1 文化資源を生かしたまちづくり

が基本とされました。

戦災復興期から高度経済成長期にかけては、鉄道・道路の整備、水源開発、宅地造成等の大規模な開発が進み、都市でも地方でも、身の回りに当たり前のようにあった集落・町並み景観が急速に姿を消しました。急激な人口増加と都市への人口集中により産業構造が変化し、生活様式や価値観の多様化に伴って伝統的な風俗慣習の変容や消滅が懸念される状況となりました。昭和50年の法改正は、このような背景をもち、人々の暮らしに深く関わるものを保護の対象に取り込みました。伝統的建造物群保存地区の制度は、市町村主体、都市計画法との連携、外観保存という三つの要素を取り入れ、面的保護を実現させた点で画期的といわれています。

昭和50年頃は、急速な経済成長から安定成長への転換期にあたります。人口減少への警鐘も聞かれるようになりました。平成期に入る頃には、少子高齢化と人口減少の影響が中山間地域や地方小都市のみならず、多くの市町村の中心市街地にまで現れるようになりました。戦後、日本の総人口が初めて自然減となるのは平成17年、減少に転じるのは平成20年ですが、平成16年以降の文化財保護法改正は、開発圧力からの保護というよりも、担い手の減少と地域社会の弱体化への対応という性格が強くなっています。

## 【拡充が示す保護の方向性】

大切なことは、文化財の種別の拡充を、社会変化に応じて保護の考え方を転換してきた歩みとして捉えることです。その一つは、開発圧力への規制、生活様式や価値観の多様化における理解と協力の醸成、人口減少下における担い手の確保と育成という課題が重なりを見せていることです。もう一つは、これに絡んで、保護の対象が過去の時代を記念するものから、生活文化に関わるものへと広がりを見せていることです。

平成8年、平成16年、令和3年の法改正では、登録文化財の制度が先ず有形文化財（建造物）

に創設され、次いで有形文化財（美術工芸品）、記念物、有形民俗文化財に拡充され、さらに無形民俗文化財と無形文化財に拡充されました。

登録文化財の制度は、従来の厳選的・重点的に守るという考え方では対応できないけれども、「文化財としての価値にかんがみ保存及び活用のための措置が特に必要とされるもの」の顕彰を、文化財登録原簿に登録することで図ろうとするもので、多種多様で多数の文化財を人々の理解に委ねて緩やかに守ろうという考えを持つものです。

現在は、市民社会全体が関わる開かれた保護の仕組みへと移行する途上にあり、文化財の滅失や価値の損失が顕在化する前にリスクを抑える予防的な環境を整えることが求められています。文化財の活用や計画策定は、その有効な手段として推進されることが重要です。

## 4 変革点3：「未指定」を理解する

文化財保護の施策は、リスクへの対応だけではなく、「心の豊かさ」への志向や、地方創生の必要性とも呼応しながら発展してきました。こうした中で特に重要な変革点は、未指定の文化財を正面から捉える姿勢です。

### 【横断的政策と文化財】

昭和末期から平成初期の円高やバブル経済の中では、国際貢献の要請に応える政策の一つとして、文化財の国際協力や国際交流の体制が整えられました。代表的な出来事が、平成4年9月の世界遺産条約の受諾です。この年に文化財保護審議会の下に設置された文化財保護企画特別委員会は、平成6年に「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について」をまとめます。この報告は、近代の文化財の指定促進、登録文化財制度の導入と拡充、保存活用計画策定の普及、国際交流体制の確立等の指針としての役割を果たしました。

また、文化庁長官の私的諮問機関である文化政策推進会議は、平成7年に「新しい文化立国をめざして」を取りまとめ、文化庁では

これを受けて、平成10年に「文化振興マスター プラン—文化立国の実現に向けてー」を策定しました。当時は文化庁に文化部と文化財保護部が並立していましたが、このプランでは質の高い生活の実現・教育・経済・情報化・国際化・地域の各視点から文化立国の必要性が示され、両部を横断する施策像が描かれました。その3年後には、文化芸術振興基本法が制定され、現在の文化芸術基本法へとつながります。

一方、21世紀初頭には地方創生と結びついた観光立国政策が打ち出され、平成18年には観光立国推進基本法の制定、平成20年には観光庁の設置に至ります。都市政策では、平成15年に「美しい国づくり政策大綱」が、翌年には景観法が、平成20年には歴史まちづくり法が制定されました。現在は、文化財をまちづくりに活かす多様な手段が整えられています（図2）。

心豊かな生活、交流人口の拡大、安全で快適な空間は、住民と来訪者双方にとっての地域の価値を高めます。文化の厚み、良好な受け入れ環境、美しい景観の一体化は、地域ブランドを高める力となります。しかし、実際には、このための政策間・制度間調整は、自治体や地域住民に大きく委ねられています。この時、共通資源となる文化財をどのように理解するかは大変重要です。

#### 【未指定文化財の意義】

近年は、共通資源となる文化財を「未指定」まで含めて広く捉える傾向が強まり、むしろ未指定文化財に注目が集まっている印象さえ受けます。その中には食文化や、自然の持続的利用のための慣習、集住の建築ルール、風雪や水害に対する知恵といった無形の要素等も含まれます。こうした文化財は、気候風土や歴史の中で形成されながら、身近であるためにその重要性に気付かない、伝承が途絶える、記録されない等の理由で、歴史的な資料や物証に不足し、技術や意匠に見るべきものがなく、文化財として過小評価されがちでした。

しかし、それらは柳田國男が『民間伝承論』（1934、共立社）で述べた「文字以外の力によって保留せられて居る従来の生き方、又は働き方考え方」を伝えるものであり、戦後の都市開発やグローバリズムの進行で日本のみならず世界各地で失われてきた存在です。そして、地域のアイデンティティを支え、担い手を育て、文化の多様性を豊かにし、人、地域、国の相互理解を促す基盤ともなります。

#### 【地域スケールの再考】

さらに、「未指定」を理解するには、近世の町や村の規模のような小さな「地域」単位に目を向ける必要があります。参考までに、明治21年の町村制施行時の自治体数は71,314、明治22年の市制町村制施行時は15,859ですが、現在の市町村（特別区を除く）は1,724です。その面積にはばらつきがあるものの、多くは広すぎてしまい、地域固有の文化を諸計画に反映しきれない場合が少なくありません。参考までに重要伝統的建造物群保存地区129地区的平均面積は30haです。

従来の指定制度の枠には収まらなかった文化財をどのように発見し、評価し、継承するかが、文化財行政と地域づくりにおける新たな課題であり、同時に新たな可能性を切り開く変革点でもあるのです。

## 5 変革点4：文化財の多角的意義

文化財を活かしたまちづくりの推進は、「総合的な保護」という課題と表裏一体です。この課題には、主に以下の要素が含まれています。

- ・種別が重複する文化財の一体的保護
- ・文化財とその周辺環境との一体的保護
- ・複数の関連する文化財の一体的保護

これらは従来から個別に認識されていましたが、その関連性に本格的に目を向けたのが、平成19年の文化審議会文化財分科会企画調査会報告書です。この報告では、地域に存在する文化財を指定の有無や種別にとらわれず、総合的に把握し、相互の関連性を踏まえて長期的な視点で保存・活用を計画することが提

# 研修紹介 研修1 文化資源を生かしたまちづくり

図2 文化財をまちづくりに活かす多様な手段

法律 (所管)	種別、計画等	保存や活用のための主な手立て			
		単体	面的	動産	無形
古都法 (国交省)	古都における歴史的風土	***	歴史的風土保存区域 特別歴史的風土保存地区	***	***
文化財保護法 (文科省・文化庁)	有形文化財	国宝・重要文化財 登録有形文化財	***	国宝・重要文化財 登録美術品	***
		無形文化財	***	***	重要無形文化財 登録無形文化財
	記念物	特別史跡・史跡、特別名勝・名勝、 特別天然記念物・天然記念物 登録記念物		***	***
	民俗文化財	重要有形民俗文化財 登録有形民俗文化財	***	重要有形民俗文化財 登録有形民俗文化財	重要無形民俗文化財 登録無形民俗文化財
	文化的景観	(重要な構成要素)	重要文化的景観	***	***
	伝統的建造物群	(伝統的建造物) (環境物件)	伝統的建造物群保存地区 重要伝統的建造物群保存地区	***	***
	選定保存技術	文化財の保存に欠くことのできない伝統的な技術または技能である文化財の保存技術のうち、保存の措置を講ずる必要があるものを「選定保存技術」として選定			
	埋蔵文化財	開発事業を事前に所定の地方公共団体に届出ると共に、必要に応じて発掘調査による記録保存等を行う必要がある「周知の埋蔵文化財包蔵地」の特定			***
	文化財保護条例	都道府県及び市区町村が条例を定めて指定、登録等を行う文化財 (法第182条第2項及び第3項関連)			
	文化財保存活用大綱	都道府県が作成する文化財の保存及び活用に関する総合的な施策の大綱 (法第183条の2関連)			
	文化財保存活用地域計画	市町村が単独で又は共同して作成する文化財の保存及び活用に関する総合的な計画 (法第183条の3関係)			
景観法 (国交省)	景観計画	景観重要建造物 景観重要樹木	景観計画区域（景観計画重点地区等を定める場合もある） 景観協定区域	***	***
	景観地区	***	景観地区 準景観地区	***	***
歴まち法 (国交省) (文科省) (農水省)	歴史的風致維持向上計画	重点区域（核となる文化財（重要文化財・史跡・名勝・天然記念物・重要伝統的建造物群保存地区文化財とされる建造物の用に供される土地）と一体となって歴史的風致を形成する周辺市街地で重点的に維持向上を図る区域）			
		歴史的風致形成建造物	***	***	***

※ 古都法の正式名称は、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法である。古都保存法と呼ばれることがある。

※ 歴まち法の正式名称は、歴史的風致の維持及び向上に関する法律である。歴史まちづくり法と呼ばれることもある。

※ 上記の他、国内においては地方公共団体独自の市民遺産認定の取り組みや、各種団体による遺産認定（例：土木学会選奨土木遺産、日本で最も美しい村、日本ジオパークなど）や百選（例：日本の棚田百選、農山漁村の郷土料理百選、日本の名城百選、快水浴場百選など）等がある。

※ 国際機関の取り組みとしてUNESCO（国連教育科学文化機関）による世界遺産、世界無形遺産、世界の記憶（記憶遺産）、生物圏保存地域（ユネスコエコパーク）、ユネスコジオパーク、FAO（国連食糧農業機関）による世界農業遺産等がある。

唱されました。そして、市民等の参画を得て、市町村が「歴史文化基本構想」を策定する意義が示されました。文化庁は公式に位置付けていませんが、実質的にはこの理念的枠組みに制度的な裏付けを付与したものが、平成30年の法改正で導入された「文化財保存活用地

域計画」と考えられます。

一方、平成18・19年度には、日本の世界文化遺産暫定一覧表の更新にあたり地方提案公募が行われ、従来の発想を超えるシリアルノミネーション（関連する一連の資産）型の提案がありました。

さらに、平成27年に創設された「日本遺産」の認定事業は、こうした関連性を「ストーリー性」として定着させる大きな契機となりました。

この流れから分かるのは、指定・選定・登録のための基準に基づく評価は、重要ではあるものの、文化財の一側面を示すに過ぎず、現代的意義を含めた多様な価値を十全に表してはいないということです。近年、自治体独自の「市民遺産」制度の制定や、地域遺産・地域資源という言葉の普及が見られるのも、従来の類型では捉えきれない複合的な特徴や特性、意義を顕在化しようとする動きといえるでしょう。

多種多様で多数の文化財を認識すると同時に、一つ一つの文化財の意義を多角的に理解する視点を育むことが、今後に求められる重要な変革点です（写真）。当該文化財に付随する意義のみならず、海外では、「世界遺産」という制度のブランド力を貧困撲滅（例：ラオス・ルアンパバーンの町）や廃棄物ゼロ（例：中国・故宮博物院）等の推進に活かす事例も生じています。ユネスコは平成27年に、世界遺産制度もSDGsに貢献できるという方向性を打ち出しました。この政策が世界遺産のブランディング、ひいては新たな理解者や協力者の獲得につながっています。

文化財保護は「残す」だけではなく、豊かな社会を「創る」取り組みでもあります。近年、「文化財の高付加価値化」という言葉が聞かれるようになりました。付加価値は本質的価値への信頼性に拠って立つものであることは、言うまでもありません。文化財保護の取り組みの成果を、歴史文化、環境、社会、経済等の視点から評価するのは、現在の人々であると共に、後世の人々です。地域住民を中心とする関係者が主体的に参画し、その考え方方が記録され、次世代の共感を得られた時、そこにこそ文化財がを目指す本物としての豊かさが現れるのではないでしょうか。



宇和海狩浜の段畑と農漁村景観

愛媛県西予市狩浜地区の指定文化財は、市天然記念物1件のみである。しかし、里海、集落、山腹の段畑、里山が成す景観は、リアス海岸の入り江で漁業と農業を営んできた人々の暮らしを伝える国の「重要文化的景観」である。段畑は農作物の供給、歴史文化の継承、斜面の保護、生物多様性の確保等の多面的な役割を果たし、その美しい景観は地元の人々の誇りであると共に、みかんの有機栽培のイメージとも合い、観光資源にもなっている。

## 6 おわりに

本稿は、筆者が文化庁文化財調査官として平成6年度から令和3年度までに経験したことを、大学教員として改めて客観的に捉え直し、整理したものです。多様な意見があることを承知の上で記しました。文化財保護の今後を考える際の一助となれば幸いです。

SDGsのターゲット11.4が、文化財の地域的意義を十分に尊重しながら達成され、ゴール11のみならず、様々なゴールの到達に寄与することを期待したいと思います。

### 【主要参考文献】

- 文化庁監修『文化財保護法五十年史』平成13年3月、(株)ぎょうせい
- 下間久美子「文化的景観の挑戦と課題」、『造景2022』令和2年8月、(株)建築資料研究所
- 下間久美子「地域資源と観光まちづくり」、『観光まちづくりの展望 地域をみつめ、地域を動かす』西村幸夫+國學院大學地域マネジメント研究センター編、令和6年2月、(株)学芸出版社

### 著者略歴

下間 久美子（しもつま・くみこ）

1994年文化庁入庁。ユネスコ等に出向するほか、重要文化財、伝建地区、文化的景観等を担当。2022年より現職。博士（工学）。専門は文化遺産論。著書に共著『観光まちづくりの展望』（学芸出版社、2024）など。