

## 「歴史と文化を活かしたまちづくり」の概観

小 松 秀 雄

### A Survey of “Regional Development based on History and Culture”

KOMATSU Hideo

#### Abstract

Since the 1960s in Japan the movements to preserve the historic townscape (traditional rows of Japanese houses along the street) have spread to various parts of the country. In 1975 the Cultural Properties Protection Law was made a partial amendment and the system of preservation districts for groups of historic buildings started. On the other hand the basic national policies of exogenous development in the period of high economic growth have been criticized by various experts and people in many regions. Recently a number of local inhabitants have sought for the endogenous development based on regional resources to pursue the own living style. In 2007 the Agency for Cultural Affairs Government of Japan proposed the way of thinking to devise “history culture basics design” in each cities, towns and villages. And following that propositions “Rekishu Machidukuri Law” (official name “law about maintenance of historic natural beauty in area and improvement”) was established in 2008 and intended to preserve and improve historic landscapes. This article explores the possibility of endogenous development of the region based on “history culture basics design” and “Rekishu Machidukuri Law”. I take “the history culture basics design of Obama City and Wakasa Town in Fukui prefecture” and “Rekishu Machidukuri plan of Hikone City in Shiga Prefecture” as the objects of study. Furthermore I would like to reexamine the theories of endogenous development that are applied to “regional development based on History and Culture”.

**キーワード：**まちづくり、歴史文化基本構想、伝統的建造物群保存地区、歴史まちづくり法、内発的發展

**Key words:** regional development, history culture basics design, preservation districts for groups of historic buildings, Rekishu Machidukuri Law, endogenous development

## はじめに

戦後の高度経済成長と近代化の過程で日本の地域社会はいろいろな方向と姿に変化した。全国総合開発計画を中心とする戦後の地域開発は当初から社会科学の研究者たちによって外来型開発（exogenous development）と批判され、地方から太平洋岸ベルト地帯の大都市への人口移動を促進したため多様な地域間格差や公害などの環境汚染を生み出した。また、近代化という形で地域開発が進められた結果、地域の伝統的制度や文化や歴史的町並みが失われていき、画一的な姿の都市的地域が作り出された。そのような外来型の地域開発と近代化に対して危機感を抱いた地域では、昭和40年代（1960年代後半）から住民たちを主な担い手とする町並み保存運動が展開されるようになった。飛騨の高山、信州の木曽路の妻籠、大分県の湯布院、奈良の寺内町の今井、名古屋郊外の有松地区などで地域の実情に応じた町並み保存に向けた取り組みが始まり、次第に全国へと拡大していった。

20世紀後半から21世紀にかけてグローバル化が進むなかで高度経済成長から安定成長へ、その後のバブルとバブル崩壊、そして経済の低迷へとめまぐるしく経済が変動した。日本の経済が足踏みすると同時に少子高齢化が進むなかで、平成17（2005）年を転機に日本全体の人口の減少が始まり長期的には半減する予測も提示されている。その直後から日本の地域社会学会では、「縮小社会」（shrinking society）というテーマで地域社会の諸問題が議論されはじめた。朝日が昇るような右肩上がりの社会から、夕陽が沈むような下り坂にさしかかった社会へ変貌しつつある情勢を前にして国の省庁が打ち出す地域政策や地域開発の考え方も変化した。

地方分権の推進が国の政策として掲げられ市町村合併が奨励され、各種の地域社会関連の計画が市町村主導へ切り替えられるようになった。外来型開発から地域の個性と主体性に基づく内発的発展（endogenous development）へとシフトし、町並み保存運動をグレードアップしながら継承する方向で「歴史と文化を活（生）かしたまちづくり」が関連省庁から打ち出されるようになってきた。本稿では、平成19（2007）年に提言された文化庁の「歴史文化基本構想」と同20（2008）年に制定された「歴史まちづくり法」を取り上げ、歴史社会学と地域社会学の立場から目的や背景や重要な概念などについて概観してみたい。

### 1. 「歴史文化基本構想」の提言とモデル市町村の取り組み

文化庁（文部科学省の外局）文化審議会に設置された文化財分科会企画調査会が平成19年10月30日付で発表した『文化審議会文化財分科会企画調査会報告書』において、「歴史文化基本構想」（history culture basics design）が提言された。その構想を推し進めるため、文化庁は平成20年5月から全国の市町村に呼びかけて「文化財総合的把握モデル事業」（cultural assets general grasp model business）の募集を行った。この募集に対して58件の応募があり、審査の結果、20件が選ばれて平成20年度から「歴史文化基本構想」に向けての取り組みが始まった。

## (1)「歴史文化基本構想」の提言

昭和25(1950)年に制定された文化財保護法は、「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする」という条文で始まるが、戦後の文化財保護行政全体の軸となっていた。このたびの『文化審議会文化財分科会企画調査会報告書』は23ページほどの分量にすぎないとはいえ、戦後の文化財保護行政の長い取り組みや現代の日本の社会情勢や国民意識の動向を踏まえた内容となっており、今後の地域の文化と社会を方向づける重要な方策について提言している。冒頭で指摘したように、戦後の近代的な地域開発によって失われてきた地域の伝統的文化を貴重な国民的財産として見直しながら継承すると同時に、地域づくりのために文化を総体として把握し保存・活用していこうと呼びかけている。

文化財保護法で指定されている文化財が日本各地に多数あるが、個々の文化財を保護する既存の方式ではなく、一定のテーマやストーリーに基づく「関連文化財群」(cultural assets group concerned)というまとまりでとらえる。さらに地域の歴史と風土などの周辺環境と文化財が一体となって価値や意義を持っているものと考えて「歴史文化保存活用区域」(history culture preservation utilization area)を設定すべきであるとしている。「関連文化財群」と「歴史文化保存活用区域」は基本構想の最も重要な戦略的概念であるが、報告書では次のように説明している。

歴史文化基本構想においては、有形・無形の文化財を、歴史的関連性や地域的関連性などに基づいて、「相互に関連性のある一定のまとまり」(「関連文化財群」)としてとらえ、地域の歴史や文化を語る重要な地域の資産として、総合的に保存・活用を行っていくことが望ましい。……上記のように文化財を一定のまとまりとしてとらえた場合、無形や動産の文化財も含め、文化財が特定地域に集中している場合には、文化財と一体となって価値をなす周辺の環境を、当該文化財群を核として、文化的な空間を創出するための計画区域(「歴史文化保存活用区域」)として基本構想に位置付けることが適当である。

(文化審議会 2007:10)

この引用文で強調している点は、「関連文化財群」という文化財の集合体と、その文化財群が地域の環境と一体となっている「歴史文化保存活用区域」という文化的空間であり、これまで個々別々に行われてきた文化財保護行政と地域のまちづくりの行政が連携しなければならないということである。文化財保護法の下で文化庁が中心になって進めてきた文化財保護行政では、単体として指定された文化財を保護することが主眼となっていたが、昭和50(1975)年の保護法の改正によって伝統的建造物群保存地区制度(the system of preservation districts for groups of historic buildingsいわゆる伝建制度)が創設された。伝建制度(文化財保護法第九章)は単一の文化財の保護を超えて、歴史的な集落や町並みの保存と整備を推し進める画期的な制度として注目された。昭和40年代から始まった町並み保存運動の全国的な広がりのなかで創設された伝建制度は、伝統的建造物群保存地区という形で文化財の集合体としての町並みな

どを保護の対象に据えた点で、「歴史文化基本構想」につながる歴史的な潮流の一つといえよう。

文化庁の企画調査会の報告書では、伝建制度の趣旨やしくみを地域づくりに結びつけており、地域の文化と社会という地域社会全体が構想の対象となっている。国や都道府県や市町村が指定する文化財だけでなく、地域の生活や活動、あるいは建造物や環境の全体を見直して何らかの価値や意義があると認められるならば、「関連文化財群」と「歴史文化保存活用区域」に組み込んで地域づくりのために保存し活用しようと提言している。無形の文化財である高度な職人の技術をはじめ祭りの芸能活動を支える生活と活動全般も、広い意味での文化的価値や意義をもつ存在として再認識され保存と活用の大切な要素となる。まさしく地域の文化は地域のアイデンティティの中核であり、地域社会の連帯が崩壊しつつあるといわれる時代においてコミュニティのきずなを再編するために欠かせない存在であるとみなされる。

それでは、このように地域の文化と社会をトータルに把握する「歴史文化基本構想」はどのように策定されるのだろうか。鍵を握る重要なポイントは、地域の文化財の調査と基本構想策定委員会の活動であり、その主要な役割を担うべき存在は住民である。策定委員会が中心となって文化財の調査を実施しながら、地域づくりを基本的視点とした保存と活用の方針、および具体的な方策を作成していく。これらの調査や策定の活動の必要性和重要性について、報告書では次のように提言されている。

各地域にある様々な文化財を指定の有無や種類の違いにかかわらず適切に把握し、それらを、当該地域の歴史や風土を踏まえて、一定の方針のもと、長期的な視野で計画的に保存・活用していくことが必要である。……そのためには、各市町村において、住民などの参加を得て、地域の文化財をその周辺環境も含め総合的に保存・活用していくための基本構想（「歴史文化基本構想」）が策定されることが重要である。その際は、広く地域に潜在している文化財を見つけ出すための調査を行い、各地域に受け継がれた歴史を検証することが望ましい。

（文化審議会 2007：9）

平成19年10月の報告書には文化財の調査と策定委員会に関する詳しい記述は見当たらない。報告書の後半では、主に「文化財の保存・活用を適正化するための方策」（preservation utilization (management) plan）と「社会全体で文化財を継承していくための方策」について提言されているが、調査の方法と委員会の具体的なしくみは、平成20年の文化庁「文化財総合的把握モデル事業」の募集案内と翌21年の同文化財部作成のパンフレット『文化財の保護とまちづくり』などにおいて事例や図を使って丁寧に説明されている。モデル事業については次の（2）で小浜市・若狭町の事例を中心に論述することにして、パンフレットの「歴史文化基本構想」の策定のページにおける事例を見ると、市町村の教育委員会や都市計画担当部局や農林振興担当部局、市町村に加えて都道府県の関係機関、地域住民、有識者などが策定委員会の構成メンバーとして列挙されている。もちろん主役は地域住民である。

## （２）モデル市町村～小浜市・若狭町の事例を中心に～

文化庁の「歴史文化基本構想」の提言は、前述のパンフレットの名称のとおり「文化財の保護とまちづくり」という壮大な方針と方策を作成し実践することを声高に謳っているため、その提言を受けた市町村も何とか試みようとしても暗中模索になりかねない。そこで、提言を出した翌年の平成20年度前半に「文化財総合的把握モデル事業（平成20年7月1日～23年3月31日）」を募集した。全国の市町村の先進的モデルとなるような「歴史文化基本構想」を作成してくださいというわけで、実施委託要項と事業計画書の用紙を添付した詳しい募集の案内を全国の自治体に送った。「歴史文化基本構想」を推進するため、複数の地方公共団体において、モデルケースとして基本構想の策定を行い、その方向性と課題を明らかにする（実施委託要項）という趣旨で策定委員会を設置し、域内の全ての文化財類型の調査、「歴史文化基本構想」の策定、「保存活用計画」の策定、地域住民等に対する説明会等の開催などの事業を委託することになった。

モデル事業の実施と委託の呼びかけに応じて58件ほどの応募があり、平成20年8月終わりに選定の審査基準とともに結果（合計20件）が公表された。募集案内に則して、適切な事業計画書を作成していることが審査基準であり、とりわけ文化財保護と地域づくりの連携、ならびに住民参加の方法の多様性と期待度が重要な決め手となったようである。北は盛岡市（岩手県）から南は南城市（沖縄県）まで全国各地の大小様々な規模の自治体を選ばれているが、今回は応募しなかった市町村のなかにも「歴史文化基本構想」を作成し実践することを予定している市町村は多数あるものと思われる。本稿では、平成22年度の前半の時点で最も先進的に取り組みを行っている福井県小浜市・若狭町の事例を取り上げてみよう。

小浜市と若狭町は福井県西部の若狭湾に面した隣接する市と町であり、人口と面積はそれぞれ31,979人（平成22年8月1日現在）と232.87平方キロメートル、16,647人（平成21年4月1日現在）と178.65平方キロメートルのこぢんまりとした地域社会である。小浜市と若狭町は若狭湾沿いの東西の丹後街道、京都との南北の連絡道の若狭鯖街道、背後の丹波高地などの歴史と風土を共有してきたこともあり、以前から「歴史と文化を活（生）かしたまちづくり」には関心が高く、足並みをそろえて相応の取り組みを進めてきた。今回のモデル事業（平成20年7月1日～同23年3月31日の事業）にもきちんとした事業計画書を送付できたため20件のなかから選ばれ、その後も着々と作業が行われ、平成22年3月に『小浜市・若狭町歴史文化基本構想（案）』（約150ページ）、同年8月に『御食国（みけつくに）若狭の成立と発展』（同構想概要版、8ページ）が作成された。

3つの基本理念を基にして、目標とする将来像を示しながら5つの「関連文化財群」と13の「歴史文化保存活用区域」を設定している。すべてを説明すると煩雑になるので簡略化して取り上げてみよう。

### 【3つの基本理念】

- 文化財の保存と活用によるまちづくりを骨格に据える（地域の誇りの継承と活性化）
- 食文化を基軸としたストーリーの展開を図る（文化財をわかりやすく暮らしに密着）

- 文化財の保存と活用を協働で進める（住民を主人公とする広範な交流と展開の仕組み）

#### 【目標とする将来像】

- 御食国若狭の成立と発展—若狭の文化食にあり—

#### 【関連文化財群】

- 人と自然のたゆまぬ共生
- 御食国若狭の成立
- 神仏習合の社寺と暮らし
- 京につながる鯖街道
- 海に開かれたまちと里

#### 【歴史文化保存活用区域】

- 三方五湖の文化的景観
- 常神半島の漁村風景
- はす川流域遺跡群
- 御食国若狭の首長墓群
- 御食国若狭の製塩遺跡群
- 祈りのサト若狭おばま
- 鯖街道の里・峠・町並み・港町
- 小浜まちなみ・城下町の偉人・伝統文化

「目標とする将来像」、「関連文化財群」、「歴史文化保存活用区域」の3つの項目については、チャート式に図示されていると同時に、小浜・若狭の歴史と風土に関連づけられ具体的に詳しく記述されている。平成20年度後半からの文化財の調査によって5つの「関連文化財群」と13の「歴史文化保存活用区域」を設定したというよりも、この地域の文化財行政とまちづくりの長年の取り組みを総括する形で文化財群と保存活用区域がまとめられたものと考えてよい。歴史と文化のまちづくりを代表する事例が若狭町の熊川宿（若狭鯖街道の宿場）と小浜市の西組（旧城下町の茶屋と商家）の町並み保存運動であり、熊川宿が平成8（1996）年、小浜西組が同20（2008）年に国の重要伝統的建造物群保存地区に選定されている。

また、「歴史文化基本構想」の将来像を指し示す「御食国若狭」という言葉についても、小浜市の総合計画において「心やすらぐ美食の郷御食国若狭おばま」の将来像のなかで使われており、「御食国」は地域活動の最も重要なテーマとして受け継がれてきた。古くから日本海を挟んで日本は中国や朝鮮半島と多面的な交流を続けてきたが、若狭湾の小浜地区は京都や奈良の都に最も近い港として大陸からのモノや技術の窓口であったとともに、食文化の宝庫として「御食国」（朝廷の食材の供給地）になっていた。そのような風土と歴史の遺産を「歴史文化基本構想」の基本理念に掲げている。

今回のモデル事業では、文化財の調査と基本構想の策定の他に「保存活用計画」の策定も委託事業の一つとして求められている。小浜市・若狭町の歴史文化基本構想（案）には「Ⅲ．文化財を保存・活用するための体制整備の方策」の見出しで記述されているが、文化財群と保存活用区域のような形で明確に整理されているとはいいいがたい。策定委員会の構成メンバーを送り出す住民、行政機関、NPO法人などの民間団体、企業、その他の各種団体が協働して「歴史と文化のまちづくり」に取り組むことを要望している。すでに小浜市・若狭町でも歴史や文化の専門家を加えた住民説明会が開催されつつあり、既存の文化財行政と他の関連する行政活動を見直しながら総合する方向で保存・活用の方針と具体的な方法を策定することになるだろう。その場合、モデル事業の期間は平成23年3月までと短いため、保存・活用の方針と方法を実行に移すのは平成23年以降になる。

文化庁の「歴史文化基本構想」は、名称が示すように各地域の歴史と文化に係わる基本的な

構想であり、短期間で白黒を付けることができる提言ではなく、じっくりと腰を据えて構想案を練り上げてから長期的な視野で実践していかなければならない。法律や条例などによって指定された文化財を取り巻く、地域の社会と生活の無限の世界が構想の対象となり、その手始めとなる文化財に係わる資源や技術の悉皆調査だけでも大変な作業である。地域の長い独自の歴史の積み重ねを見直しつつ継承し、地域のアイデンティティときずなを再構成していこうという、まさしく歴史的な実践になるだろう。

## 2. 「歴史まちづくり法」の制定と認定事例をめぐって

21世紀になってから日本の経済成長主義、量的拡大、国家＝中央主導の国土開発計画が改められ、成熟社会の立場から生活と文化の質的向上ないしは充実の国土形成計画へと方針転換した。すなわち、昭和25（1950）年制定の国土総合開発法に基づく全国総合開発計画は平成10（1998）年からの「五全総」（第5次の計画）の途中で打ち切れ、同17（2005）年制定の国土形成計画法に依拠する新しい国土計画がスタートした。文化庁の「歴史文化基本構想」はその国土形成計画の「美しい国土の管理と継承」という戦略的目標などに則したプログラムの一つであるが、1年遅れでほぼ同様の趣旨の「歴史まちづくり法」が制定された。これらの同時期の構想と法律は類似しているとはいえ、「歴史まちづくり法」は国土交通省、文部科学省、農林水産省の共管法である。相互の類似や違いや関連などに着目しながら、法律の趣旨や仕組み、および認定事例について検討してみよう。

### （1）「歴史まちづくり法」の制定

通称「歴史まちづくり法」（Rekishi Machidukuri Law）の正式名称は「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（official name “law about maintenance of historic natural beauty in area and improvement”）であり、平成20（2008）年5月23日に公布され、同年11月4日に施行された。共管の国土交通省などによってパンフレット『歴史まちづくり法の概要』が作成され、歴史まちづくり法研究会編『歴史まちづくり法ハンドブック』という280ページ余りの分厚い本が刊行されている。

それらのパンフレットやハンドブックなどを参考にとすると、法律が制定された背景としては、すでに述べたように戦後の近代的な地域開発などの過程で全国の多種多様な歴史的な建造物が姿を消しつつあり、また少子高齢化の進行に伴い歴史的建造物を維持管理する担い手が不足してきたことが挙げられよう。法律の側面では、既存の関連法の意義や限界が指摘され、また関連する審議会のいくつかの報告についても言及されている。文化財保護法（昭和25年制定）、古都保存法（同41年）、都市計画法（同43年）、景観法（平成16年）などが「歴史まちづくり法」の関連法として列挙され、景観と文化全体を関係づける視点、あるいはまちづくりの視点の不備などが検討課題となっている。法律の限界や不備については、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会歴史的風土部会の報告『古都保存行政の理念の全国展開小委員会報告』（平成18年6月23日）、それを発展させた答申『今後の古都保存のあり方はいかにあるべきか』（平成20年2月19日）などにおいて再検討され解決策が提案された。1で論述した文化

審議会の「歴史文化基本構想」の提言と社会資本整備審議会の答申を受ける形で「歴史まちづくり法」が制定された。

このまちづくり法の趣旨と仕組みは、法律自体の条文に加えて関連する政令や省令、およびパンフレットなどで詳しく述べられている。「歴史的風致」(historic natural beauty in area)という新しい概念、市町村が作成する「歴史的風致維持向上計画」、国による市町村の当該計画の認定、それに基づく特例措置と各種の支援事業が重要な要素である。「歴史的風致」の概念をはじめ重要な要素については、法律の総則の第一条で次のように規定されている。

この法律は、地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地が一体となって形成してきた良好な市街地の環境（以下「歴史的風致」という。）の維持及び向上を図るため、文部科学大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣による歴史的風致維持向上基本方針の策定及び市町村が作成する歴史的風致維持向上計画の認定、その認定を受けた歴史的風致維持向上計画に基づく特別の措置、歴史的風致維持向上地区計画に関する都市計画の決定その他の措置を講ずることにより、個性豊かな地域社会の実現を図り、もって都市の健全な発展及び文化の向上に寄与することを目的とする。（「歴史まちづくり法」第一章 総則（目的）第一条）

一読しただけでは理解しにくい、何とも煩雑な条文であるが、歴史的風致（以下特定の場合を除き「」をはずす）の概念には両輪ともいえるべき軸が組み込まれている。一つ目の軸は地域の風土や歴史や伝統を反映した人々の活動であり、二つ目の軸は歴史上価値の高い建造物や市街地であり、これらの二つの軸が一体となって形成してきた良好な市街地の環境が歴史的風致と名づけられる。風致という言葉は最初の都市計画法（大正8（1919）年）などの既存の法律にも出てきているから、特別に目新しいとはいえないが、歴史と風致が組み合わせられた結果、「歴史文化基本構想」の考え方と同じく、行政面では文化財行政とまちづくり行政の連携の願いや意味が歴史的風致の概念に込められることになった。歴史的風致は、文化財でいえば無形と有形の、人の活動とモノの両面が一体となっている姿を指し示すという意味では斬新的な概念である。

歴史的風致を維持向上させることが法律の目的であり、そのために市町村が歴史的風致維持向上計画を作成し、国の認定を受けなければならない。自治体で作成すべき計画であるが、現代の地域主権とパートナーシップの理念に則り行政主導ではなく幅広く地域の住民や民間団体などが協働して作成すべき計画である。この計画の対象となる歴史的風致については、そこに盛り込むべき、最も大切な要素は「重点区域」(important point area)であり、法律の第二条の2で次のように規定されている。

この法律において「重点区域」とは、次に掲げる要件に該当する土地の区域をいう。

一 次のイ又はロのいずれかに該当する土地の区域及びその周辺の土地の区域であること。  
イ 文化財保護法……の規定により重要文化財、重要有形民俗文化財又は史跡名勝

天然記念物として指定された建造物（以下「重要文化財建造物等」という。）の用に供される土地 ロ 文化財保護法……の規定により選定された重要伝統的建造物群保存地区（以下「単に重要伝統的建造物群保存地区」という。）内の土地

- 二 当該区域において歴史的風致の維持及び向上を図るための施策を重点的かつ一体的に推進することが特に必要であると認められる土地の区域であること。

（「歴史まちづくり法」第一章 総則 （定義）第二条 2）

「歴史文化基本構想」では、文化財保護法によって指定された文化財に限らず、地域の生活や活動や建造物を調査して価値や意義を認めることができれば保存と活用の対象となったが、「歴史まちづくり法」では、上記の引用文にある「重点区域」を設定して歴史的風致の維持向上計画を作成しなければならない。すなわち、法律の条文に照らしてみると、指定された重要文化財あるいは重要伝統的建造物群保存地区を含む区域であることが必要であり、その区域を中心とする維持向上計画を作成しなければならない。

法律の趣旨に則して市町村が作成した維持向上計画を国が認定すると、歴史的風致の維持向上のための事業に対して多種多様な支援が提供される。共管の国土交通省、文部科学省、農林水産省の管轄に見合うような地域の歴史的環境と街なみ（町並み）の整備事業や都市計画関連の事業や農村振興総合整備事業などに対して、各種の金銭的支援と制度上の特例措置が与えられる。「歴史文化基本構想」が歴史と文化を生かした長期的なまちづくりを想定しているのに比べると、「歴史まちづくり法」は、まずは10年前後の計画期間に基づく「期間限定型のまちづくり」の具体的な事業を対象としているといえよう。

## （2）認定事例～彦根市の歴史まちづくりを中心に～

「歴史文化基本構想」における「文化財総合的把握モデル事業」のような試行期間は「歴史まちづくり法」にはなく、平成20年11月に法律が施行された後、そのつど申請された市町村の計画が認定されている。平成22年3月末までに認定された計画は16件ほどであり、城下町だった地域が大半を占めており、「歴史的風致」と「重点区域」の規定が重く受けとめられているためか、普通の市町村は申請しにくいようである。ここでは筆者が1995年から彦根市史編さんの事業に係わった研究の経緯から、平成21年1月に認定された6件のなかから滋賀県彦根市の事例を取り上げてみたい。

彦根市は琵琶湖の東北部に位置する人口11万人余りの地方都市であり、徳川四天王の一人だった井伊直政を藩祖とする彦根藩の旧城下町を中心とする地域である。幕末の大老の井伊直弼は必ず日本史に登場する有名な政治家であるが、茶道や能楽などにも造詣の深かった文化人でもあった。代々の藩主が徳川幕府の要職に就き、伝統芸能を保護してきた歴史の積み重ねによって、また武家文化に対する住民の自負心なども加わって江戸時代の大名文化が受け継がれてきた。全国でも数少ない国宝の彦根城天守をはじめ、国と地方自治体によって指定された文化財も多彩である。

このような歴史的背景もあっていち早く「歴史的風致維持向上計画」を申請し認定され、平

成21年6月に約150ページの『彦根市歴史的風致維持向上計画～「再発見と新創造」世代をつなぎ未来に誇れる彦根城下町～』、さらに8ページほどの概要版『彦根市歴史まちづくり計画（歴史的風致維持向上計画）』が作成された。それらの計画書によると、今回の彦根の歴史まちづくり計画は、彦根市総合発展計画の将来都市像「市民がつくる安心と躍動のまち彦根」を実現するための計画の一つであり、策定予定の「歴史文化基本構想」や彦根の景観計画や都市計画マスタープランとも整合すべき取り組みであるとしている。旧城下町彦根に対する地元の誇りと保存・活用への熱い想いが計画書に満ちあふれているように感じられる。計画の要点をなす彦根の「歴史的風致」と「重点区域」については次のように記述されている。

彦根市では、伝統的な工芸品の製造・販売や祭礼行事など地域の歴史や伝統を反映した人々の活動が、城や社寺をはじめ歴史上価値の高い建造物とその周辺の歴史的建造物等と相俟って、情緒や風情を有する極めて良好な歴史的風致を形成している。……今後さらに彦根の個性を磨き魅力を高めていくには、これらの歴史文化遺産を保存・活用しながら彦根の歴史的風致を維持向上し、後世に伝えていくことが重要である。

（彦根市 2009a：1）

重点区域の名称、面積：彦根城下町区域、約400ha。具体的には、国宝彦根城天守や重要文化財が集積する特別史跡彦根城跡を核に、周辺部の彦根城下町およびそこに息づく大名文化や城下町の伝統行事、伝統工芸の活動が行われている区域とする。

（彦根市 2009b：1）

引用文で彦根の「歴史的風致」と「重点区域」が規定されているが、大部の計画書と概要版には事例を示す写真や地図が掲載されているため、部外者でも視覚的にイメージでき理解しやすくなっている。例えば、大名文化の継承の項目には、現代に生きる「能と狂言」の継承として彦根城博物館の能舞台と能の公演の写真があり、城下町の伝統の項目には、足軽組の結束「足軽屋敷」の写真が載っている。また、重点区域図として彦根城と周辺のカラー刷りの地図があり、赤い線で枠づけられている。

彦根の「重点区域」における「歴史的風致」を維持向上させるための取り組みについても、分かりやすい具体的な事業計画が列挙されている。彦根城がある金亀公園の駐車場・駐輪場や道路の整備事業、足軽屋敷の保存修理事業、井伊直弼に関連する行事の開催などのソフト事業等々、数多くの事業が計画されている。また、以前から風致という言葉が条文のなかで使われてきた都市計画や景観計画の分野とも連携しながら、旧城下町の良好な市街地環境を維持向上させるための施策も準備されている。さらに、文化財の保存・活用の分野に関しては、いずれ策定される予定の「歴史文化基本構想」を想定する形で計画を具体化することになるだろう。

歴史的風致維持向上計画が認定された地域は、彦根や京都の他に金沢、高山、萩、水戸、長浜、弘前といった、旧城下町を「重点区域」とする有名な観光地が多い。これらの地域は長年にわたり歴史と文化を活用した観光まちづくりを推し進めてきたから、「歴史まちづくり法」を

転機に、これまでのまちづくりの取り組みを総括しながらグレードアップした歴史的風致維持向上計画を作成できたのではなかろうか。全国の市町村が「歴史文化基本構想」に取り組み作成することはできるけれども、その基本構想を土台にして、「歴史的風致」と「重点区域」を必須の要件とする歴史的風致維持向上計画に到達することは難しいかもしれない。文化庁文化財部のパンフレットは「歴史文化基本構想」と「歴史まちづくり法」との連携をキャッチフレーズにしているが、国レベルの重要文化財と重要伝統的建造物群保存地区を持たない小さな町村は、「貴重な文化財を持つ自治体」と合同で歴史的風致維持向上計画を作成しなければならないだろう。

### 3. 内発的發展論とまちづくりをめぐる

地域が構想や計画を作成するとはいえ、文部科学省（文科省）外局の文化庁が募集したり、国土交通省や農林水産省や文科省などが書類の宛先となって認定する制度では、国の主導の下で「歴史文化基本構想」と「歴史まちづくり」に向けての自治体の取り組みが進むような印象を受けてしまう。そこで、戦後の地域開発と内発的發展に関する議論をふり返りながら、今回の「歴史と文化を活（生）かしたまちづくり」について手短かに再考してみよう。なお、紙幅の都合で本格的な再検討は別の機会にしたい。

戦後の全国総合開発計画に象徴されるような外来型地域開発がいろいろな方面から厳しく批判され続け、21世紀になって新しい国土形成計画がスタートし、地方分権や地域主権が声高に叫ばれている。このような状況を考えると、地域の内発的發展論の議論について再評価しなければならないだろう。まず内発的發展論の流れを概観してみよう。

戦後の東西冷戦と米ソの二極構造が崩壊する1989年という現代世界への転換期に、比較社会学の鶴見和子と経済学史の西川潤が『内発的發展論』において内発的發展論の起源や系譜などについて詳しく検討している。それによると、1975年の国連経済特別総会におけるハマーショルド財団の報告『なにをなすべきか』で「もう一つの発展」という概念を提起した際に、「自力更生」とともに「内発的（endogenous）」という言葉初めて使用した。19世紀以降のイギリスを先頭とする西ヨーロッパの近代的発展がモデルとなるという考え方に対して、20世紀の後半から目立ってきたアジアや中南米やアフリカなどの非西洋地域の発展に関して「もう一つの発展」という概念でとらえながら、各地域ごとの独自の発展の仕方、すなわち「内発的發展」を再評価しようとした。鶴見は社会学の立場からタルコット・パーソンズたちの西洋的近代化論を批判的に検討したうえで、改めて内発的發展の定義を提示した。そして、定義に関連する3つの重要な項目として「地域—内発的發展の単位—」、「第三システム」としての内発的發展、「伝統の再創造」を改めて取り上げ論述している。それらのなかで注目すべき項目は「伝統の再創造」であり、哲学者の市井三郎が提示した「伝統の革新」の言説におけるキー・パーソン（key person）論を再構成した項目である。鶴見の論文「内発的發展論の系譜」がその後の多様な内発的發展論の最も重要な出発点となったので、少し長くなるが定義と「伝統の再創造」におけるキー・パーソン論の一部を引用しておきたい。

内発的發展とは、目標において人類共通であり、目標達成への経路と、その目標を実現するであろう社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは地球上のすべての人々および集団が、衣・食・住・医療の基本的必要を充足し、それぞれの個人としての可能性を十分に発言できる条件を創り出すことである。それは、現在の国内および国際間の格差を生み出す構造を、人々が協力して変化することを意味する。そこへ至る経路と、目標を実現する社会の姿と、人々の暮らしの流儀とは、それぞれの地域の人々および集団が、固有の自然生態系に適合しつつ、文化遺産（伝統）に基づいて、外来の知識・技術・制度などを照合しつつ、自律的に創出する。地球の規模で内発的發展が展開されれば、それは多系的發展となる。そして、先発後発を問わず対等に、相互に手本交換することができる。（鶴見・川田 1989：49-50）

「不条理な苦痛を軽減するためには、みずから創造的苦痛をえらびとり、その苦痛をわが身にひき受ける人間」がいなければ、不条理な苦痛を減少することはできない。そのような人々のことを、市井は、「キー・パーソン」とよんだ。…（中略）…地域の小伝統の中に、現在人類が直面している困難な問題を解くかぎを発見し、旧いものを新しい環境に照らし合せてつくりかえ、そうすることによって、多様な發展の経路をきり拓くのは、キー・パーソンとしての地域の小さき民である。その意味で、内発的發展の事例研究は、小さき民の創造性の探究である。（鶴見・川田 1989：59）

鶴見の定義は、グローバル化が進行する現代の国際情勢に適合する言葉と内容をそろえた、ほぼパーフェクトに近いものであり、アメリカの大学で研鑽を積み、国際舞台で研究教育活動を展開した鶴見ならではのスケールの大きな視点からの定義であるといえよう。グローバルなレベルでの定義ではあるが、日本の地域社会の發展の諸問題にも十分に应用できる言葉と内容が組み込まれている。例えば、キー・パーソンを先頭とする日本の地域の人々および集団が自分たちの暮らしの流儀や文化遺産（伝統）に基づき、自然生態系に合わせて外来の知識・技術・制度などを参考にして自律的に發展するという具合に应用できる。鶴見が内発的發展論を構築する際には、マックス・ウェーバーやパーソンズの社会学等の欧米の社会科学的研究以外に日本の民俗学的研究も重要な土台として使われているから、日本の旧城下町にかぎらず農山漁村を調査研究できる基本的な枠組みとして十分に活用できるだろう。晩年の大著『鶴見和子曼荼羅 IX 環の巻』では、柳田國男と南方熊楠の日本文化の民俗学的研究が内発的發展やキー・パーソンのイメージを作る際の礎石となったことも書き記されている。

1970年代を転機として内発的發展論は、社会学だけでなく経済学、政治学、歴史学、哲学、自然科学の分野でも研究の枠組みとして多様な形で展開していった。日本ではとりわけ地域経済学の分野で、戦後の外来型地域開発をめぐる重要な批判的な研究枠組みとして应用される過程で数多くの優れた研究成果が次々と生まれた。一度動き出した全国総合開発のような外来型地域開発はそう簡単には方向転換しなかったものの、高度経済成長から安定成長へと移り変わるオイルショックの時期（昭和49（1974）年）に全国町並み保存連盟が設立され、住民による

地域からの自発的町並み保存と活用の運動が全国に拡大していった。それは、外来型開発とその弊害に対する異議申し立てであり、内発的地域発展に向かう対抗運動であった。

1960年代から地域経済学者の宮本憲一は、外来型地域開発から産み落とされた公害に対して研究者の立場から批判し続けると同時に、地域経済学の視点から外来型開発政策に対抗するための内発的发展論を提示した。国際的な比較社会学と民俗学の視点に依拠した鶴見の内発的发展論とはひと味違うが、宮本の内発的发展論は日本型の地域開発に関する批判的研究を続ける過程で洗練されていった。彼は1960年代から優れた研究成果を発表し、現代の研究動向を吸収しながら21世紀まで息の長い地域経済学的研究を続けてきた。まさに「日本の内発的地域研究」から自律的に創出された、この分野には必須の貴重な言説であるから、宮本の最近の著書から引用しておきたい。

(a)内発的发展というのは、開発の目的を GDP の増大を中心にするのではなく、地域の環境・福祉・教育・文化などの総合的な向上をもとめて、地域の資源や技術を最大限に生かそうとするものである。…… (b)開発の方法は、外来型開発のように大都市・外国の資本や中央政府の公共事業を誘致するのではなく、地元の産業の連関を密にして、できるだけ地域内で付加価値をつけようというのである。……内発的发展では、社会的剰余（利潤＋租税＋余裕貯金）は地元で分配さらに再投資され、雇用を維持し、福祉・教育・文化に寄与する。(c)開発の主体は、外来型開発では、大企業・中央政府とそれに寄生する地方資本・地方自治体である。内発的发展では、地元企業・自治体・NPO や NGO が開発の主体である。開発がすすむと前者は中央依存がすすむのにたいして、後者は地方自治体の発展となる。

（宮本 2006：206-7）

宮本の内発的发展のとらえ方は日本の近代・現代史の経済と政治をイメージさせる言葉と内容が軸となっているが、「地域の環境・福祉・教育・文化などの総合的な向上」、「地域の資源や技術を最大限に生かそう」、「地元企業・自治体・NPO や NGO が開発の主体である」の部分は、本稿のテーマ（歴史と文化を活（生）かしたまちづくり）にも適用できるだけの奥行きを備えている。経済の分野にとどまらず環境、教育、文化を含む地域の総合的な向上が内発的发展の必須の要素となっている。その目的のために保存・活用する地域資源なども幅広く設定されている。市町村の資源や技術のなかには、古代から受け継がれてきた歴史的文化遺産があるだろうし、長い年月にわたり住民たちによって保存され活用されてきた建造物だけでなくモノづくりの技術や芸能の技能などの無形の文化財もあるだろう。あるいは、今は文化財に指定されていなくとも悉皆調査によって発掘して再評価されれば、地域社会と生活の総合的な向上に役立つかもしれない。

前述の鶴見の内発的发展論には、キー・パーソンという発展を先導する創造的住民が欠かせない要件として含まれていたが、宮本の言説には特別な概念は見当たらない。引用した宮本の著作よりも16年余り前の平成2（1990）年に、鹿児島経済大学の雑誌に掲載された講演「地域の内発的发展をめぐる」において、内発的发展の4つの原則を挙げている。そのうちの「地

元を主体として」と「住民参加」の原則では、地域資源を活用するための住民の学習・計画・経営、ならびに、住民の意思と自治権による資本や土地の規制の重要性を力説した論述が展開されている。鶴見とは異なる視点と言葉によって住民の主体性と学習の大切さが熱い口調で語られているといえよう。

平成19年10月の文化庁文化審議会の報告で提言された「歴史文化基本構想」、同20年2月の社会資本整備審議会の答申『今後の古都保存のあり方』、および、同年5月に公布された「歴史まちづくり法」には、内発的発展論を意識的に取り上げている箇所はほとんど見当たらない。とはいえ、それらの提言や答申や法律の基本理念と趣旨等は内発的発展論の立場と符合する。前述の鶴見和子と宮本憲一の内発的発展の規定に含まれている言葉と内容は、グローバルな場や政治経済の分野に力点が置かれているが、日本の地域社会における「歴史と文化を保存し活用するまちづくり」の研究に応用する、言い換えれば「まちづくり」と同様に研究面で活用することができるだろう。

その際に参考になる取り組みと研究は、21世紀になって目立ってきた全国各地の地域ブランド化の実践と地域ブランド研究である。現代の地域ブランド（place brand）には、地域固有の産物に地域名を付けてブランド化することに加えて、地域そのもののにブランドの考え方を適用して価値を高めることの両面があり、それぞれ相互に関連し合って地域ブランドを構成している。また、地域ブランドを測定する項目として、「①他の地域と比べて特徴や違いを感じるか（独自性）、②その地域に愛着を感じるか（愛着度）、③その地域ブランドを購入したいか（購入意向）、④その地域を訪れてみたいか（訪問意向）、⑤その地域に住んでみたいか（居住意向）」（中嶋 2005：41）が設定され使われている。それらの①から⑤は、「地域社会そのものの持つ力（地域誘因力）」（村山 2005：14）を測定する項目でもある。地域誘因力、すなわち地域の環境や景観の特性と独自の歴史的・文化的資源を発掘することから「地域ブランドづくり」が始まり、それらの多種多様な地域資源の活用方法には産業的活用だけでなく文化的活用や観光的活用があり、「住んでよく、訪れたいくなるような地域づくり」を進めることが地域ブランド化の目標になる。「歴史文化基本構想」、歴史まちづくり、地域ブランド化といった近年の地域における取り組みについて、今後は内発的発展論の視点から詳しく検討していきたい。

もちろん、本稿で取り上げた鶴見と宮本の内発的発展論の細部に関しても再考しながら、現代の「歴史と文化を活（生）かしたまちづくり」の個々の事例に応用しなければならない。第一に、鶴見が試みているように社会学理論の諸学説から内発的発展論を理論的に再検討し精密な枠組みにする作業をさらに推し進めなければならない。例えば、内発的発展を担う人々と集団の主体性のあり方について、ウェーバーのエートス論やカリスマ論、ならびに、ピエール・ブルデューのハビトゥス論や文化的再生産論の枠組みに基づき基本的な仕組みと要素などを探ってみなければならない。ウェーバーのエートス論やカリスマ論では教育や学習のテーマが不十分にしか論述されていないが、住民たちの主体性を覚醒したり自覚させるための社会教育の重要性を再評価したうえで、ブルデューのハビトゥス論と文化的再生産論に依拠しつつ地域における社会教育のあり方を理論的に考察する必要がある。

第二に、日本の各地における「歴史と文化を活（生）かしたまちづくり」の実践を取り上げ、

内発的發展におけるキー・パースンや一般住民の主体性と学習の実情をつぶさに分析しなければならない。本稿で事例として取り扱った小浜市・若狭町の「歴史文化基本構想」と彦根市の「歴史的風致維持向上計画」は、当該地域における自治体や住民や諸団体の先進的な取り組みの成果であり、内発的發展を推進するキー・パースンや一般住民の主体性と学習の要素がそれなりに備わっていたことを示すものと考えてもよい。地域や住民の年齢によっては頑固な伝統主義的態度が定着しているために、主体性を陶冶する学習が上手く進まないこともありうる。主体性や学習の阻害要因を明らかにするためには、日本国内における地域間の比較だけでなく、アジアや中南米やアフリカの地域間の国際比較の研究をしなければならないだろう。

## おわりに

1970年前後から日本の中央省庁が主導する、経済を重点とする開発計画と地域計画に対する異議申し立てを背景として、昭和50年代初めに地方自治体や住民が計画する「まちづくり」を集めた『全国まちづくり集覧』（山本編 1977）が刊行された。それ以来、町並み、景観、福祉、観光、文化、歴史などをテーマとする多種多様な「まちづくり」が試みられてきた。21世紀になって国が観光立国を宣言してから関連省庁などが作成した観光振興のためのマニュアルが全国の自治体に行き渡ったためか、「観光まちづくり」という言葉が市町村の総合計画にはキーワードの一つとして必ず盛り込まれるようになった。このたびの「歴史文化基本構想」と「歴史まちづくり法」は市町村が地域の固有の歴史文化遺産や資源を発掘しながら保存と活用の計画を立てて実践していくことになっているとはいえ、国の省庁が提言したり呼びかけている取り組みであり、お決まりのような国主導の形にならないとも限らない。中央の省庁の支援や助言は欠かせないが、まずは住民や自治体の奮闘を期待したい。その際に忘れてはならない点は現代の日本の社会情勢である。高度成長期の日本や発展途上国のような持続的な右肩上がりの時代は過ぎ去りつつあり、今や少子高齢化と人口減少が進行しているから量的拡大をめざす地域の活性化は至難の業である。本稿の冒頭で取り上げた言葉を使えば、今や「縮小社会」に変わってきており、拡大ではなく「縮小する」ことを前提にして地域社会の将来構想やまちづくりを考える時である。「歴史文化基本構想」と「歴史まちづくり法」は経済主導の量的拡大と活性化ではなく、文字通り歴史と文化のまちづくりであり、既存の資源を保存・活用しながら地域社会の質的充実をめざすべき提案ないしはプログラムとして受けとめなければならない。

## 主な参考文献

- Parsons, Talcott and Edward A. Shils, 1951, *Towards a General Theory of Action*, (=1960, 永井道雄・作田啓一・橋本真訳『行為の総合理論をめざして』日本評論社.)
- 大塚久雄, 1977, 『社会科学における人間』岩波書店.
- 山本阿母里編, 1977, 『ジュリスト増刊 総合特集 全国まちづくり集覧』有斐閣.
- 清成忠男, 1978, 『地域主義の時代』東洋経済新報社.
- 玉野井芳郎, 1979, 『地域主義の思想』農山漁村文化協会.
- 鶴見和子・川田侃編, 1989, 『内発的發展論』東京大学出版会.
- 宮本憲一, 1990, 「地域の内発的發展をめぐる」『鹿児島経大論集』30(4): 55-83.
- 守友裕一, 1991, 『内発的發展の道—まちづくり、むらづくりの論理と展望—』農山漁村文化協会.

- 宮島喬, 1994, 『文化的再生産の社会学—ブルデュー理論からの展開』藤原書店.
- 富永健一, 1996, 『近代化の理論—近代化における西洋と東洋』講談社.
- 全国町並み保存連盟編, 1999, 『新・町並み時代まちづくりへの提案』学芸出版社.
- 鶴見和子, 1999, 『鶴見和子曼荼羅 IX 環の巻—内発的發展論によるパラダイム転換』藤原書店.
- 西川潤編, 2001, 『アジアの内発的發展』藤原書店.
- 宮島喬・石井洋二郎編, 2003, 『文化の権力—反射するブルデュー』藤原書店.
- 中村剛治郎, 2003, 「内発的發展論の發展を求めて」『政策科学』立命館大学政策科学会, 7(3): 139-161.
- 日本建築学会編, 2003, 『町並み保全型まちづくり』丸善株式会社.
- 中嶋閑多, 2005, 「地域ブランド学序説」『地域ブランド研究』地域ブランド研究会, 創刊号: 33-49.
- 村山研一, 2005, 「『地域ブランド』と地域の發展」『地域ブランド研究』地域ブランド研究会, 創刊号: 5-32.
- 宮本憲一, 2006, 『維持可能な社会に向かって』岩波書店.
- 生田真人, 2006, 「地域主義の展開と関西地域」『立命館文学』立命館大学人文学会, 593: 29-41.
- 大河直躬・三舩康道編, 2006, 『歴史的遺産の保存・活用とまちづくり改訂版』学芸出版社.
- 社会資本整備審議会, 2006, 『古都保存行政の理念の全国展開小委員会報告』国土交通省.
- 林真希, 2007, 「ディスカバー・ジャパンキャンペーンにおける観光の視点と対象に関する研究」『日本観光研究学会全国大会学術論文』22: 237-240.
- 文化審議会, 2007, 『文化審議会文化財分科会企画調査会報告書』文化庁.
- 社会資本整備審議会答申, 2008, 『今後の古都保存行政のあり方はいかにあるべきか』国土交通省.
- 文化庁, 2008, 「歴史を活かしたまちづくり 伝統的建造物群保存地区制度のご案内」.
- 地域社会学会編, 2008, 「特集: 縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を、どう問うのか—」『地域社会学年報』ハーベスト社, 20.
- 尾家建生, 2008, 「町並み保全型まちづくりから見たツーリズムの変遷」『政策科学』立命館大学政策科学会15(3): 27-37.
- 国土交通省監修, 2009, 『国土形成計画(全国計画)の解説』時事通信社.
- 地域社会学会編, 2009, 「特集: 縮小社会における地域再生」『地域社会学年報』ハーベスト社, 21.
- 歴史まちづくり法研究会編, 2009, 『歴史まちづくり法ハンドブック』ぎょうせい.
- 彦根市, 2009a, 『彦根市歴史的風致維持向上計画—「再発見と新創造」世代をつなぎ未来に誇れる彦根城下町—』.
- , 2009b, 「彦根市歴史まちづくり計画(歴史的風致維持向上計画)の概要版」.
- 八甫谷邦明編, 2009a, 「特集 食の地域づくり」『季刊まちづくり』学芸出版社, 23.
- , 2009b, 「特集 地域の文化財を総合的に把握する」『季刊まちづくり』学芸出版社, 25.
- 小浜市・若狭町, 2010a, 『小浜市・若狭町歴史文化基本構想(案)』.
- , 2010b, 「御食国若狭の成立と發展(小浜市・若狭町歴史文化基本構想概要版)」.

(原稿受理 2010年9月15日)