文化財（文化遺産）にかかわる法制度の一動向

―「まち・ひと・こころが織り成す京都遺産」制度創設記念シンポジウム報告―

龍谷大学里山学研究センター リサーチ・アシスタント・
龍谷大学大学院法学研究科博士後期課程
西脇秀一郎

1．文化財にかかわる法制度の展開

わが国の文化財にかかわる法制度の展開は、現在大きな転換を迎えている。1897年の古社寺保存法や1919年の史蹟名勝天然記念物保存法、1929年の国宝保存法などを踏まえ、統一的な文化財保護の法律として立法された文化財保護法は、主として特定の文化財の物そのものの価値を保護する法制度であった。これに対して、近時、わが国で初めて景観にかかわる法政策の基本法となる景観法が成立し、さらに、2004年の文化財保護法の改正（2005年施行）では、「（重要）文化的景観」制度が創設され、「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」（法2条1項5号）について保全と活用を行うための制度枠組みが示された。これにより、文化財単体の保護だけでなく、文化財と人々の営みとを一体として保全及び活用する取り組みが展開されることとなった。

また、2008年には「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（平成20年法律第40号）、いわゆる「歴史まちづくり法」が成立し、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とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境（歴史的風致）の維持及び向上が図られることとなった。加えて、2015年からは文化庁により「日本遺産」[1]制度が創設され、ユネスコによる「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」に基づく世界（自然及び文化）遺産に登録されていない文化財や地域の資産を含めて、わが国の地域の文化財や遺産を新たに価値付ける試みが展開されている。

これらの展開は、文化財単体の物そのものの価値だけでなく、文化財にかかわる人々の営為を含めた共同的なかかわり合いの価値を捉えようとするものであり、このような人々の営みそのものの価値を保障する法制度によって、将来の持続可能な社会に結びつく文化的及び歴史的な環境が面的に保障され、多主体の「共同性」や「関係性」そのものが価値付けられている。

2016年3月20日に京都市のみやこめっせにて「まち・ひと・こころが織り成す京都遺産」制度創設記念シンポジウムが開催された。このシンポジウムは、2016年から京都市独自で展開する地域遺産認定制度の創設を記念して制度の紹介や京都の「遺産」について考え体験するものであり、上記の近時の文化財にかかわる法制度の展開とも関連を有する。また、龍谷大学里山学研究センターが2015年度から2019年度において文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業を受けて進める「琵琶湖を中心とする循環型自然・社会・文化環境の総合研究―Satoyamaモデルによる地域・環境政策の新展開―」と密接にかかわるテーマを対象としたも

のであるために、研究活動の一環として上記シンポジウムの報告を行う。

2.「京都遺産」の創設

本シンポジウムでは、「京都遺産」制度の概要とともに、京都の文化財を将来に向けてどのように継承させていくべきかが議論され、文化財ないし文化遺産にかかわる人々の営為の価値付けについて示唆的な視座が示されていた。

本シンポジウムは以下のような構成により進行された。

基調講演：

「まち・ひと・こころが文化遺産の未来を拓く」

宗田好史（京都府立大学生命環境学部環境デザイン学科教授、和食文化研究センター長）

伝統芸能の舞台：

「三味線最古の流派・柳川三味線の演奏」

林　美音子（平成28年度京都市芸術文化特別奨励者）

トークセッション：

「私の考える京都遺産」

門川大作（京都市長）

夏木マリ（俳優）

丘　眞奈美（歴史作家、放送作家・プロデューサー、京都観光おもてなし大使）

以上のほかに、「文化財について知る」として文化財にかかわるパネル展示が行われた。

「まち・ひと・こころが文化遺産の未来を拓く」とする宗田好史氏（京都府立大学生命環境学部環境デザイン学科教授、和食文化研究センター長）の報告では、「京都遺産」制度創設に際して、文化財単体だけでなく人々の歴史的及び文化的、そして都市的な営為とともに価値付けがなされる文化遺産の意義や、人口減少社会における文化遺産の将来への継承に関する視座が呈示された。

2016年1月に創設された「まち・ひと・こころが織り成す京都遺産」制度とは、文化遺産を個々に認定するのではなく、京都の地域社会や文化遺産を支える人や匠の技、精神性などに基づく特定のテーマを定め、そのテーマに関連する文化遺産を調査し、集合体として認定するものである。

このような取り組みは、2015年に創設された文化庁の「日本遺産」の制度枠組みのように、生活文化などを含む様々な有形及び無形の文化財（文化遺産）について、一定のストーリーのもとで集合体として面的に物語付けることにより、それらを個々に捉えるだけでは分からなかった新たな魅力を発見し、それらを支える地域や人々が文化遺産を維持及び継承しているという自覚を育むことによって、京都の文化遺産のさらなる保全及び活用を目指すものである。

トークセッションでは、減少傾向にある町家について、演劇空間として活用するなどの具体的な活用方法が議論され、さらには、都市と水とのかかわりについて、山紫水明の都としての京都の歴史的及び地理的な特性が文化遺産とかかわりを有していることが呈示された。また、

文化遺産の承継については、有形遺産だけでなく、無形の遺産についても地域住民による意識付けが重要であり、具体的な活用を如何に実現していくのかを思案することが重要であることが示された。

これらからは、保全の制度とともに、具体的な活用の方途についての検討が常に必要であるが示唆される[2]。

3．おわりに―基礎自治体における地域資源の保全と活用

以上からは、近時の文化財ないし文化遺産の法制度を踏まえると、文化財という物そのものの価値を把捉する際には、その文化財に対して歴史的及び文化的に関わりを持つ人々の（生活における）営為の把捉が欠かせないという視座を読み取ることが出来る。

京都市において先駆的に取り組まれる地方自治体レベルでの地域遺産認定制度は、以上のような視座を踏まえて面的に歴史的及び文化的な環境そのものを保障するものであり、そこでは、人の精神的な社会的ないし社交的な活動に基づく一定のストーリーそのものが価値付けられている[3]。この取り組みは、地域の歴史的魅力や特色を通じて文化・伝統を語るストーリーを遺産として認定する制度として、文化庁が2015年から創設した「日本遺産」制度を踏まえた地方自治体レベルでの独自の制度展開であり、他の地方自治体での取り組みを含めて、このような新たな枠組みの展開が今後どのように発展されるのかが注目される。

また、以上の遺産制度創設以前に京都市では、市長から認定を受けた協議会を有する地域で事業者等が建築行為等を行う場合に地域の協議会と事前協議を行うことを義務づける「地域景観づくり協議会」制度が独自施策として展開されており、地域の独自のルール（法）の把捉が公的な法制度によって保障されている[4]。このような地域ごとの独自の価値を一定の拘束力のあるルールによって保障する制度展開は、文化財や景観が地域に居住する人々の営為によって維持保全され活用されていることを裏付けるものである[5]。

他方で、龍谷大学里山学研究センターが2015年度から琵琶湖の総合研究に取り組む滋賀県においては、すでに日本遺産として「琵琶湖とその水辺景観―祈りと暮らしの水遺産」が認定されており、祈りを軸としたストーリーにより琵琶湖の水域にかかわる多くの遺産群の価値付けが行われている。さらに、2015年9月28日には、「琵琶湖の保全及び再生に関する法律」（平成27年法律第75号）が公布・施行され[6]、国民的資産としての琵琶湖の保全及び再生を図ることにより、自然と共生する社会を実現することが目指されている（法1条）。そして、同法では、湖や森林の公益的機能の発揮及び景観の整備・保全、多様な主体の協働といった主に16の具体的施策に取り組むことが定められており（特に法9条から21条）、既存の制度を踏まえた各地域での主体的な取り組みを推進することが期待されている。

しかしながら、日本遺産制度や琵琶湖保全再生法の施策については主に広域自治体としての滋賀県が主導的な役割を担っており、これらの法制度を踏まえた市町における取り組みは未だ思索段階にあるといえる。今後は、既存の法制度を踏まえた各地方自治体、特に市町（村）における新たな制度展開が注視される。

---

1 「日本遺産（Japan Heritage）」とは、地域の歴史的魅力や特色を通じて文化・伝統を語るストーリーを日本遺産として認定する制度である。2015年に創設され、18の日本遺産が認定されている（2016年3

月時点)。滋賀県では「琵琶湖とその水辺景観―祈りと暮らしの水遺産」が認定されている。詳細については文化庁HP「日本遺産」http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/nihon_isan/（2016年3月21日最終閲覧）を参照。また、京都新聞2016年4月13日朝刊22面「日本農業遺産を公募」によれば、農林水産省は2016年4月12日に伝統的な農法や農村文化を日本農業遺産として認定する制度を創設し、全国の自治体から候補の公募を始めたと報道されている。これは、国連食糧農業機関（FAO）が認定する世界農業遺産の国内版として、農産物のブランド化や観光客誘致を通じて、地域振興を後押しする政策であるとされる。世界農業遺産と比べて、認定基準に多様な人材の参加や6次産業化といった独自の基準を追加した点が特徴的であるとされる。

2　京都新聞2016年3月21日朝刊1面「訪日客目20年に4千万人　政府の新観光戦略」では、2015年11月に設けられた「観光ビジョン構想会議」での検討をもとに作成されている政府の新観光戦略素案において、訪日外国人観光客の増加を目指して保存優先であった文化財を観光に活用し、全国200カ所を拠点として鉄道などの公共交通機関の利便性を向上させ、地域間を円滑に移動できるルートとして「地方創生回廊」をつくるとの報道がなされている。そこでは、文化財が観光拠点として捉えられており、具体的な活用のための指針が示されるようであるが、従来の保存や保全との関係を含めて慎重な議論もなお必要であると思われる。なお、国土交通省は、観光客のホテル不足の解消のために、容積率の緩和を促す方針を示した。朝日新聞デジタルの2016年4月5日「ホテル不足解消へ、容積率の規制緩和促す方針　国交省」http://www.asahi.com/articles/ASJ444D06J44ULFA00Z.html（2016年4月6日最終閲覧）参照。関連して、時事通信の時事ドットコム2016年3月21日の記事「20年までに1000万人＝国立公園の外国人客2倍超に―環境省」http://www.jiji.com/jc/zc?k=201603/2016032100253&g=eco（2016年3月21日最終閲覧）によれば、環境省では現在、国立公園のうち5カ所でモデル事業を実施して地域文化などを体験できる外国人客向けのツアーを検討するほか、案内板の多言語化など外国人が利用しやすい環境整備を進めることによって、2020年までに国立公園を訪問する外国人客数を現在の約2倍強となる1000万人に拡大する施策の実施が検討されているという。また、時事通信ドットコムの2016年4月７日の記事「文化財の魅力向上を後押し＝入場料に値上げ余地も―財務省」http://www.jiji.com/jc/article?k=2016040700667&g=eco（2016年4月8日最終閲覧）では、訪日外国人向けの観光案内を整備した文化財所有者を優先的に支援する仕組みの展開の中で、入場料の値上げの余地があるといった議論が財政制度等審議会（財務相の諮問機関）の財政制度分科会で議論されているとの報道がなされている。

3　京都市では他にも、「京都をつなぐ無形文化遺産」という制度を創設している。これは、場合によってその定義や概念、保存団体が不明確であることから、現行の法令上では文化財としての指定・登録が困難な無形文化遺産について、それらの価値を再発見ないし再認識し、内外に魅力を発信するとともに、継承のための市民的気運を盛り上げるための京都市独自の制度である。その選定第一号は、「京の食文化―大切にしたい心，受け継ぎたい知恵と味」である。京都市「京都をつなぐ無形文化遺産」HP http://kyo-tsunagu.net/about/（2016年3月21日最終閲覧）参照。また、京都新聞2016年4月6日朝刊「都市と里山　多世代交流」によれば、京都市では、「さと・まちコラボ」として、京都市伏見区の砂川学区と右京区の京北学区の住民が（龍谷大学の仲介のもとで）都市部と里山の交流を行うといった試みも展開されている。

4　同制度については、京都市HP「地域景観づくり協議会制度について」http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000167984.html（2016年3月21日最終閲覧）。また、具体的地域におけるその活用の可能性につき、高村学人『コモンズからの都市再生―地域共同管理と法の新たな役割』（ミネルヴァ書房、2012年）236頁以下なども参照。同協議会制度は今後もその広がりが期待されている。例えば、2015年に京都市右京区の世界文化遺産である仁和寺周辺に生じたガソリンスタンド等の建設計画の問題を受けて周辺地域住民により発足された「仁和寺門前まちづくり協議会」では、世界（文化）遺産のバッファゾーン（緩衝地帯）保全のための取り組みの一つとして、地域景観づくり協議会の認定が目指され、「地域景観づくり計画書」の作成などを踏まえた計画づくりが行われている。京都新聞2016年4月9日朝刊20面「世界遺産仁和寺・緩衝地帯の住民ら　保全へまちづくり協発足　市の「地域景観づくり

協」認定目指す」参照。このように京都市では、独自の景観政策が幅広く展開されているが、近時の寺社周辺のマンション建設といった現況を受けて、寺社周辺の景観規制を強化するために、京都市において2018年度に向けて特定場所からの眺望を保全する「視点場」を追加指定していく方針が2016年4月14日までに決定されたと報道されている。なお、「視点場」制度は、2007年の眺望景観創生条例で導入された制度である。京都新聞2016年4月14日夕刊1面「寺社周辺の景観「視点場」で守れ　京都市、18年度にも追加指定」参照。

5　地域での取り組みが国レベルにおける法制度に影響を与えることも多くある。例えば、景観や防災の観点から全国の自治体で取り組まれている電柱の地中化については、現在国会において、議員立法として「無電柱化推進法案」の提案が与党を中心に進められている。法律案では、電力会社など事業者に「電柱・戦線の設置の抑制や撤去」を義務づける内容が含まれている。京都新聞2016年4月4日2面社説など。

6　琵琶湖保全再生法の概要については、巽健司「琵琶湖保全再生法の制定」時の法令1994号（2016年）37–46頁及び滋賀県作成の琵琶湖保全再生法のパンフレットを参照（http://www.pref.shiga.lg.jp/d/biwako/files/biwako.pdf）。同法に基づく施策の今後の展開としては、主務官庁による2016年2月18日から3月2日の間に実施されたパブリックコメントの集約を踏まえて、「琵琶湖の保全及び再生に関する基本方針」が策定され、それを受けて滋賀県が「琵琶湖保全再生計画」を策定することとなっている（http://www.env.go.jp/press/102093.html）。基本方針案については、主務官庁のHPを参照（環境省HP「「琵琶湖の保全及び再生に関する基本方針」（案）に関する意見の募集について」http://www.env.go.jp/press/files/jp/29226.pdf（2016年3月21日最終閲覧））。なお、同法の主務官庁は、総務省、文部科学省、農林水産省、国土交通省及び環境省である。