

# 日本遺産認定にみる文化財保護行政の問題点について ～島根県津和野町の事例から～

米本 潔（元津和野町役場商工観光課課長補佐、  
（兼）津和野町教育委員会次長補佐）

## 1. はじめに

文化庁記念物課が担当する「日本遺産」の認定が始まって4年目が経過、すでに67のストーリーが認定されている。文化庁では、「地域の歴史的魅力や特色を通じて我が国の文化・伝統を語るストーリーを「日本遺産（Japan Heritage）」として認定し、ストーリーを語る上で不可欠な魅力ある有形・無形の様々な文化財群を総合的に活用する取組を支援する」として、平成27年度に初めてとなる18のストーリーを認定した。その18のストーリーで実施された日本遺産魅力発信事業では、1ストーリーあたり3年間で平均81,654千万円という額が補助（全額）補助され、情報発信事業や公開活用整備事業など様々な事業に活用されている<sup>1)</sup>。

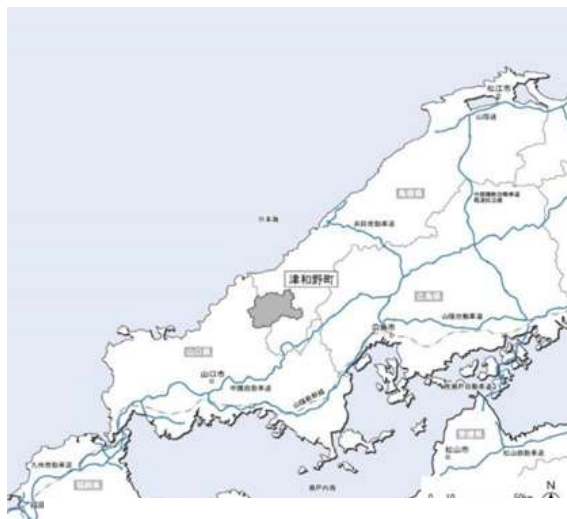


図1 津和野町の位置

津和野町（図1）は、ストーリー「津和野今昔～百景図を歩く～」が平成27年度の第1回の日本遺産に認定され、3年間で75,724千円の補助金を得て日本遺産魅力発信推進事業（以下「魅力発信推進事業」という。）を実施した。本稿では、日本遺産のベースとなった「歴史文化基本構想」にも触れながら、日本遺産にいたる経緯やそれを利用しての文化財の活用の取り組みを紹介するとともに、改正文化財保護法（平成30年6月に公布）を踏まえた今後の文化財保護行政の在り方について考えてみたい。

## 2. 歴史文化基本構想策定から日本遺産へ

### （1）日本遺産における地域活性化計画

日本遺産の単独認定の条件のひとつに、「歴史文化基本構想」を策定していることがある。平成29年度末において88の市町村（区を含む）、85の計画が策定されているが、このうち単独で日本遺産の認定を受けているのが12市町で、シリアル型で参加しているのが26市町村である。構想を策定して日本遺産を目指すことはまだまだ少ないといえよう。津和野町は22年度に歴史文化基本構想を策定、保存活用計画に基づいて様々な事業を展開し、平成27年度に単独で日本遺産の認定を受けている。



図2 旧城下町エリアの保存活用区域  
（「津和野町歴史文化基本構想」より）

歴史文化基本構想の策定の前提として、文化財の六類型にそって市内全域を対象とした総合的の把握が必要となる。把握された文化財は地域の歴史的特性によって分類するとともに、「関連文化財群」や「保存活用区域」（図2）といった指定文化財や登録有形文化財などを中心としてある一定のまとまりとして整理することが求められる<sup>2)</sup>。

日本遺産でいうストーリーは、地域の歴史的特性のみをとりあげて組み立てるだけでは十分とは言えず、ストーリーを通じて、どんな“日本”を知り・感じることができるかが求められる。さらにそれを事業化していくためには、連携・体制の構築、様々なPRアイテムの製作、施設の整備等まちづくりの観点からの取り組みが必要となる。そういう意味では歴史文化基本構想を策定していたことは、事業申請に必要な「地域活性化計画」を描きやすかったと言えよう。

## (2) 日本遺産の「地域活性化計画」における前提

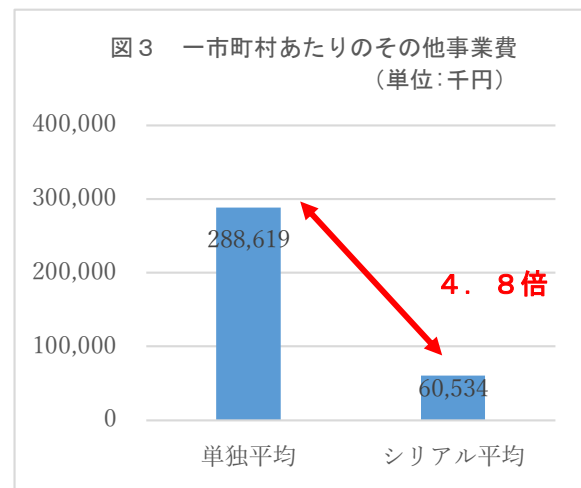
日本遺産の申請にあたっては、「地域活性化計画」、すなわちまちの「将来像(ビジョン)」や「地域活性化のための取り組み」の概要の提出が求められる。歴史文化基本構想を策定していれば総合振興計画やその他の各種計画を考慮して計画がまとめられているはずなので比較的まとめやすいが、そうでない場合はあらためて関係部局がもっている各種計画との調整が必要となる。魅力発信事業はこれらの総合的なプランの中から補助メニューに該当する事業(情報発信や人材育成、普及啓発、調査研究、公開活用のための整備、その他の事業)を実施することとなる。

また、魅力発信推進事業を推進する協議会は、地域活性化計画を踏まえて構成されることが必要である。つまり、教育委員会や観光部局など行政内部の連携はもちろん、文化財の保存団体やまちづくり団体、観光協会や商工会などの民間組織などとも十分連携を図っていかなければならないということである。協議会においては、あらかじめプロジェクトリーダーとなるべきもの選任、民間主体のワーキンググループの設置、関係する部局・地域における定例の連絡会議の設置などが求められている。なお、事業費は協議会に支出されるため、18の協議会において数例を除いて事務局は行政が担当している。

## (3) その他事業

地域活性化のための取り組みにおいて、魅力発信推進事業以外の事業なども記載する。日本遺産事業はあくまで文化財の総合的な活用を目的とした事業であるから、他の事業とも絡めながら文化財の魅力をさらに高めていくための取り組みが求められる。歴史文化基本構想や各種整備計画などで実施予定の文化財関連のハード・ソフト事業のほか、歴史的風致維持向上計画の認定事業、日本遺産をPRすることが期待される観光事業やその他文化財の活用に資する関連事業など評価期間内に実施される事業について具体的に挙げておく必要がある。日本遺産事業は、魅力発信事業とその他の事業の組み合わせで成り立っている。

平成27年度の第1回認定ストーリーにおいて、市町の一年あたりのその他の事業費は平均単独型では288,619千円、シリアル型で60,534千円となっており、認定のタイプによって4.8倍もの差があることは興味深い<sup>3)</sup>。



## 3. 魅力発信推進事業とその評価について

津和野町の認定ストーリー、「津和野今昔～百景図を歩く～」では、地域活性化のための取り組み事業のうち、魅力発信推進事業において実施する事業について「津和野町日本遺産センター」(以下、「日本遺産センター」という。)を設置して取り組むこととした。ここでは、フォローアップ委員会が示している日本遺産魅力発信推進事業において取り組むべき「3年間の取り組みモデル」と比較しながら、実際の取り組み事例とその評価について紹介してみたい。

### (1) 組織整備

津和野町では、観光協会長、商工会長、民俗芸能保存協会長、町長、教育長、文化財保護審議会長で協議会を構成した。そのうち町長部局（商工観光課）からプロジェクトリーダーを選出、民間を主導する観光協会、主として申請事務や調査研究を担う教育委員会から担当者を集めてワーキンググループを設けた。プロジェクトリーダーはワーキンググループでの意見や各種調査結果をふまえて計画の素案を作成、協議会に諮りながら事業を進めていった。

すでに3年間の補助事業期間が終了したが、ワーキンググループは観光戦略会議へと形を変えて動き出し、協議会も日本遺産センターの運営協議会への移行が検討されている。

### (2) 戦略立案

魅力発信事業の内容をどのように構成するかは、構成文化財の現状を把握するとともに、パンフレットやサインなどの有無、素材の内容、また情報発信手段など現状を十分把握することから始まる。具体的にはストーリーの核となる2、3の構成文化財について重点的に調査を行い、どのように組み合わせて紹介できるかを考えてみるとよい。さらに事業を進めながら来客者の反応、各種アンケート調査などを整理して、次年度へ向けた戦略を立てていくことになる。

津和野町では、年間100万人程度の観光客が訪れているが、H25年の豪雨水害による風評被害などにより観光客が減るとともに、町内に空き家が増えるなどまち自体が停滞している雰囲気であった。そこで、まずは車で1～2時間程度の近いエリアを対象に日本遺産とは何か、ストーリーとは何かについての情報を重点的に発信してこれまでの観光のイメージを一新、ストーリーをさらに細かく8つのテーマに分けてまち歩きプランを仕立て、実験を繰り返した。

戦略立案のもととなる実態調査については、コンサルタントと相談して内容を決め、年間2万人程度訪れている日本遺産センターにおいてアンケート調査を常時実施するとともに、各種まち歩きイベントや講演会、シンポジウムなどでも毎回実施した。さらに伝統的建造物群保存地区内の住民に対するアンケート調査、観光振興策定に関するヒアリング結果などあわせて専門業者とそれらを総合的に分析、年度ごとに結果をまとめて次年度以降の取り組みに生かしていった。3年間の取り組みについての自己評価については、「日本遺産総合活用活性化事業支援業務報告書」としてまとめられている（図4）。

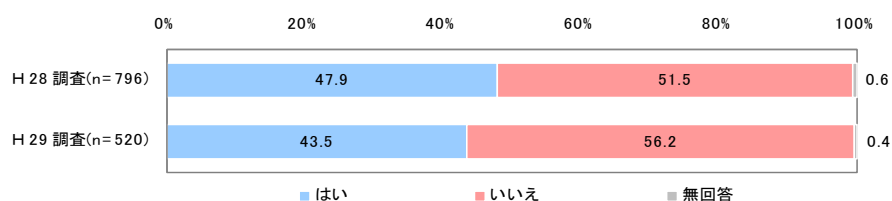


図4 日本遺産の認知度（日本遺産センター実施）

### (3) 人材育成

日本遺産事業をはじめ文化財の活用を図るための人材育成は、育成の指導にあたる人材（地域プロデューサー）が重要である。リーダーシップを発揮できる人材の有無がこの事業の成功・失敗を大きく左右するといつてよい。認定当時、地域プロデューサーとしてふさわしい人材が不在であったことから、外部アドバイザー制度（総務省事業）を活用して専門家に協力を依頼した。専門家からは、地域素材の洗い出しと、魅力発信推進事業の各事業についてのアドバイスを受けるとともに、プロジェクトリーダーや地域の素材を活用する“地域プレーヤー”に対する指導もあわせて依頼した（写真1）。

町が直営する日本遺産センターでは、施設長、次長のもとにマネージャー（民間委託）が施設の企画・運営にあたり、そのもとでコンシェルジュ2名（うち1名はハンガリー人）が情報発信



やまち歩きイベントの企画などを行う。施設はコンシェルジュとほか2名のガイド（元教師、元埋蔵文化財経験者）による案内が原則で、必ず英語ができるスタッフが1名以上常駐している。彼らは単に施設内の案内だけにとどまらず、日ごろから地域の歴史や文化を学び、地域住民の協力のもとであらたな観光素材の発見、各種イベントのプランナーとしての活動も行っている。このような取り組みによって、誤った情報・いい加減な情報が提供されることのないよう、常にプロジェクトリーダーの指導・監修のもとに実施されてきたことは言うまでもない。



写真1 外部アドバイザーによる指導

#### （4）整備

日本遺産のストーリーを紹介し、情報を発信する場所はどこのような場所がいいのか。それは自分のまちの特性、それぞれの施設の有する機能をよく考慮して決める必要がある。津和野はJRの駅から殿町通りという最も観光客が集まる場所の中間地点にあった空き家を改修して日本遺産センターを単独で設置した（写真2）。また、ストーリーを紹介するためにどんな機能がその施設にあったらいいのか。まだまだ認知度の低い“日本遺産”や、自ら設定した“ストーリー”をどう伝えていったらいいのか、関係者の知恵と工夫が必要となる。



写真2 空き家を活用しての施設整備

日本遺産センターは単に資料を展示し、映像・ガイダンス機能を有する施設ではない。一階の展示フロアでは来館者がストーリー、またはサブストーリーに沿ってまち歩きをしてみたいと思わせる工夫が施設のあちらこちらに仕掛けてあるし、二階フロアでは一年を通じて各種ワークショップや会議、講習会、インターンシップの受け入れなど実に多彩な活動が行われている。

日本遺産センターの設置と運営、（3）の人材育成、そして日本遺産センターを中心に行われる様々な取り組みがフォローアップ委員会において優良な取り組み事例として認められた。

#### （5）観光事業化

日本遺産を体験してもらうためのストーリーの観光事業化も評価の対象となる。取り組みモデルでは、モデルルートの作成とその磨き上げ、ワーキンググループでの観光化施策のとりまとめと提言・実行、駐車場・宿泊インフラの課題抽出などが必須となっている。さらに旅行業者等による視察ツアーの実施や関連商品の開発、近隣の観光地・日本遺産認定地との周遊ルートの形成なども重要な取り組みとなる。

現在の観光業界では、一般に観光事業化といえは旅行商品づくりのことをいう場合が多い。旅行エージェントと呼ばれる旅行会社に広域的にツアープランをつくってもらい、旅行雑誌やパンフレットなどで旅行者を募り団体バスで移動するツアーのことである。ストーリーによってはこうした旅行ツアーが適さない場合もあるので注意が必要である。一方で個人向けのプランの造成も重要で、魅力発信推進事業では「着地型旅行商品」と呼ばれる、すなわち自らが募集してガイドが案内するツアー造成に力を入れた取り組みを展開した。四季ごとにテーマを変え、様々な手法によって実施したガイド・体験付きのまち歩きプランは、来客者の志向を把握するための有益

な実験となり、そのうちのいくつかは定着し商品化されるに至った。津和野町は、日本遺産の認定直後に「津和野今昔」「百景図を歩く」「津和野百景図」の3つを商標登録し広く民間で活用できるよう配慮を行っている。

日本遺産センターは、開館以後会議や研修施設として利用されることが増え、町内外の人が施設を利用するようになってきた。小規模ではあるが、MICE的な使われ方をすることで、新たな観光客を誘致することも期待されている。こうした観光事業化に向けた取り組みもフォローアップ委員会において優良な取り組み事例として認められた。



写真3 会議や研修会などで観光客誘致を

### (6) 普及啓発

日ごろから発掘調査や保存修理途中の現場説明会を実施、教育委員会管轄の小・中学生の総合学習への協力、住民向けの講演会などは日ごろから実施されていることであろう。津和野町ではそれに加えて、文化財にあまり興味がなかった地域住民、保育園の園児、遠足などで訪れる他市町の小・中・高校生、さらには授業の一環で訪れる大学生などを対象として、いつでも対応できる体制づくりとプログラム作りにつとめた(写真4)。さらに“日本遺産ガイド育成プラン”を観光協会とともに作成し、基礎講座を受けて実地試験をパスしたガイドを日本遺産ガイドとして認定している。



写真4 幅広い層にも親しんでもらえる工夫を

日本遺産に認定のきっかけとなった「津和野百景図」は、幕末の藩の御数寄屋番、栗本里治によるものであるが、四季折々の藩内の風景や藩主の日常、庶民の暮らしぶりなどが描かれている。本人も記しているように、失われていく良き思い出や日本の伝統や文化を絵に残したいという気持ちは、現在の文化財保護の精神と決して違わない。四季に応じて自然、文化、食というテーマを組み合わせることで様々な使い方が可能となる。

### (7) 情報編集・発信

情報発信は、何を目的として、誰に、どんな内容を、どのくらいに規模で、どういう手段で発信するかなど「6W2H」のプロセスが明確になっていなければならない<sup>4)</sup>。取り組みのモデルでは情報の集約と効果的発信の仕組みづくりとして、モバイルを利用した更新可能なウェブサイトの作成、SNSなどの継続的・双方向の発信手段の整備、定期的な情報発信の組織内プロセスの整備を必須の課題としている。国も最近ではVRやAR



写真5 VR・ARによるPRの製作も  
(津和野城跡：H30完成予定)

(写真5)の製作・活用も奨励しており、その方法はガイドライン<sup>5)</sup>などにも示されている。日本遺産センターでもモバイルと連動したWebやアプリの製作、SNSを利用した情報発信につとめ、必要に応じて映像の製作なども行っている。また、現在は施設内のみであるが、音声での

ガイドンス機能も用意されている。これらの前提となるのが画像・動画など素材のストックであり、全国を対象とした写真コンテストの実施やケーブルテレビ局などとの連携が重要になる。さらにコンテンツの多言語化なども重要な取り組みである。日本遺産魅力発信事業では日本語、英語での販促アイテムを製作したが、津和野の場合、欧米の、特にフランスやその周辺国からの外国人観光客が多いことから、フランス語やドイツ語などへの対応が課題となっている。

#### (8) 事業実施後の評価について

事業の評価は、地域活性化計画における目標と期待される効果の各項目(図5)について行われるほか、毎年日本遺産プロデューサー(以下「プロデューサー」という。)が実際に現地を訪れ、イベントに参加したり、関係者からヒアリングなどを行うなどして「地域評価シート」を作成、文化庁に報告されて行われる。

文化庁では平成29年度に「日本遺産フォローアップ委員会」をたちあげ、地域活性化計画の記載事項を計画通りに行うために必要な7つの評価観点の領域(評価項目)と、各評価項目において具体的にどのような取り組みを行うべきかについて整理している。あわせて「3年間の取り組みモデル」が年度ごとに具体的に示されており、それらと各ストーリーの取り組みが照合されて評価が行われているようである。その中から「優良な取り組み」「改善すべき事項」が抽出され、その結果が今年度はじめて公表された<sup>6)</sup>。改善点が指摘された場合、改善に向けた取り組みの方針を示すよう求められており、改善が行われない場合には、今後認定が取り消される場合もあるという。

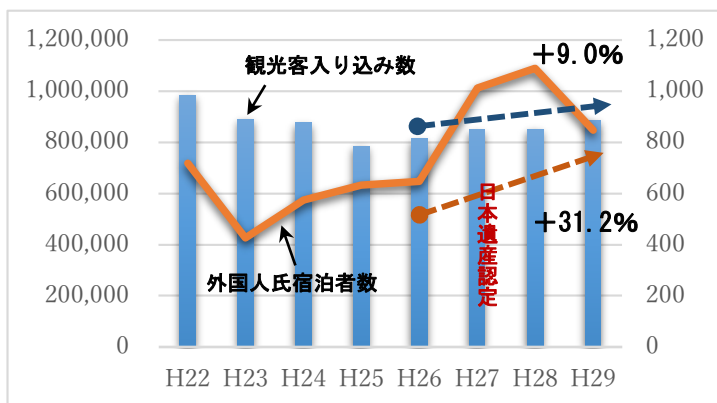


図5 津和野町の観光客入り込み数と外国人宿泊者数  
(島根県観光動態調査)

## 4. 日本遺産からみる文化財保護行政の問題点について

津和野町は、平成22年度の歴史文化基本構想の策定後、各種調査事業を通じての指定や登録、保存修理事業など文化財を保護するための各種事業に取り組んできた。その過程において職員が2名(建築、古文書)増え、そして日本遺産に認定され、さらに平成29年度からは「歴史文化基本構想を活用した観光拠点づくり事業」にも取り組んでいる。このような経験から言えることは、文化財保護行政の適切な執行は、マスタープランとなる計画にどれだけ将来ビジョンが描け、そのひとつひとつのタスクをいかに確実に実行できるか、すなわち文化財保護行政のマネジメント<sup>7)</sup>の適切な実行ということに尽きる。このことを踏まえて現状における文化財保護行政の問題点について考えてみたい。

### (1) 文化財の保存・管理と日本遺産

文化庁記念物課が史跡等および重要文化的景観について全国の市町村に対して実施した調査結果<sup>7)</sup>によると、良好に保存されている文化財はおよそ80%となっている一方、保存(管理)計画については策定済が24.8%、整備・活用計画になると17.8%にとどまっている。また、入場料や取り組みを通じて得た収入が史跡等の保存・管理に反映されていると答えたのは26.7%であった。今後、日本遺産をはじめとして文化財の保護を前提とした活用を図るためには、文化財の本質を損なわないためにもこれらの各種計画の策定は必須であるし、文化財を適切に維持・管理していくための予算の確保はそれにも増して重要な課題となる。国の登録や地方の指定文化財において



はこのような計画の策定義務はないが、日本遺産の構成文化財となった指定・未指定の文化財は広く一般の目にふれることとなるから、適正な維持管理のため今後は総合的な保存（管理）計画の策定の必要性も指摘されてしかるべきであろう（写真6）。



写真6 早期の保存（活用）計画の策定が求められる国史跡「津和野藩主亀井家墓所」

### （2）観光資源としての活用に向けた第一歩

文化財の担当者が専門性を生かして行われている業務は、のちに報告書とまとめられ資料館などで成果として公開されている。それは学術研究の一端を担としてのひとつの成果といえるが、せっかく調査研究や保存修理事業が行われてもその趣旨が地域住民に十分に周知されていない、一般の人が目にする観光情報などにおいて適切に反映されていないとしたらどうであろうか。観光情報に限って言えば残念ながらこの20年ほとんど変わっていないのが実態である。その原因は、もちろん文化財担当者側にもあるし、国内向けの安価な旅行プランをつくるエージェントにしか情報を出していない行政を含む観光関係者にも問題がある。「自分のやった仕事がどのように伝えられているか興味はない」というのは行政マンとしていかなるものか。まずは自分たちが取り組んでいる文化財保護行政の成果がまちの観光パンフレットや情報誌などにどのように掲載されているのかを確認することから始めたい。

「日本遺産」や「歴史文化基本構想を活用した観光拠点づくり事業」、名勝「旧堀氏庭園」での文化財の活用を図る取り組み<sup>8)</sup>は、自分たちのやった仕事に最後まで責任を持ちたい、地域住民や一般の人にもその価値をわかって欲しいという思いに他ならない。

### （3）これからの文化財担当者“像”と適切な文化財保護行政に向けて

文化財保護行政を推進するにあたりまず必要なのは、その基本となる各種計画の策定と、その計画に基づいて事業を実施していくための体制づくり、そして職員の意識改革である。それはすなわち文化財保護業務を総合的にマネジメントすることである（図6）。とはいえ、埋蔵文化財担当が中心の各市町村において、現状においてさらに別の分野の職員を増やすことは非現実的であるし、職員も多くのお仕事を抱えておりこれ以上何もできないというのが実態であろう。そこで少なくともこれから着手し、取り組んでいきたい重要な点について触れてみる。



図6 史跡等・重要文化的景観のマネジメントの循環過程（サイクル）<sup>7</sup>

#### ①業務の見直し

専門職員として自分に与えられた業務に専念すればよかった人が、係長や課長補佐ともなれば全体の計画づくりや個別の事業計画、予算管理、審議会や委員会などの運営、関係部署との連絡・調整、地域住民との連携などといった業務（タスク）に次第にシフトさせていかななくてはならない。いつまでも現場優先主義を貫いては文化財のマネジメントを適切に実行していくことはできない。いつ何時文化財保存地域計画（以下「地域計画」という。）の策定や日本遺産などの担当になるかもしれないのである。それまで行っていた現場など業務は後任の者や囑託、民間に委

託することなどを検討しなければならない。またこれまで携わってきた業務を前向きに減らすための努力も必要になる。

## ②文化財保存地域計画策定の取り組みと財源に関する知識

平成30年6月、改正文化財保護法が交付された。これからは歴史文化基本構想にかわって文化財の保存・活用に関する地域計画を法律に基づいて策定していくこととなる。地域計画の策定にかかる指針は、歴史文化基本構想の策定手法を継承するといわれており、早期に着手することが大切であることはいうまでもない。

また、文化財保護行政の強力な支援策として、地方財政措置として文化財の保存・活用にかかる国庫補助事業（ハード事）については元利償還金に対する交付税措置が拡充された。また、地域計画の認定を受け、当該計画に基づいて実際する活用事業（国庫補助事業・地方単独事業）に関する経費（ソフト事業）について、国庫補助、地方単独事業についてあらたに特別交付税措置が設けられた。国交省をはじめとした他省庁の制度についても常にアンテナを張っておく必要がある。

### （４）研修制度の充実と文化財活用指導マネージャー（仮称）の配置

今後、文化財の保存を図りながら活用に重点をシフトしていくためには、文化財担当者のみならず観光分野の職員も対象として文化財を有効に活用していくための研修制度の創設が急がれる（写真7）。また、一定程度現場で経験した職員を対象に、大学院などで活用に関する研究ができる仕組みづくりを行って、真の専門家の育成を図っていくことも必要だ。

このような人材を市町村単位で配置することは不可能であろうから、県は「文化財保存活用大綱」において、文化財の活用を専門的に指導するマネージャー（仮称）を設置していく必要があるのではないか。場合によっては一部事務組合など広域を単位にして配置してもよいし、適切な研修を受けた民間のコンサルタントの支援を受けてもよい。いずれも国による財源措置が必要であろう。いくら補助制度を充実させたとしても人材の育成を疎かにすれば、活用に舵をきった国の取り組みは早晚灰燼に帰すことになる。



写真7 官民が一緒になった研修会  
（日本遺産ブロック共有会議）

### （参考資料）

- 1) 「日本遺産魅力発信推進事業実績・予定」平成29年度日本遺産フォローアップ委員会審議結果（参考資料4）文化庁 平成30年3月
- 2) 「歴史文化基本構想」策定ハンドブック」文化庁文化財部伝統文化課 発行年月不明
- 3) 「日本遺産魅力発信推進事業以外の事業実績・予定」平成29年度日本遺産フォローアップ委員会審議結果（参考資料5）文化庁 平成30年3月
- 4) 「文化財の効果的な発信・活用ガイドブック」文化庁文化財部伝統文化課 平成27年3月
- 5) 「文化財の観光活用に向けたVR等の製作・運用ガイドライン（平成29年度版）」文化庁文化財部伝統文化課 平成30年2月
- 6) 「平成29年度日本遺産フォローアップ委員会審議結果」文化庁 平成30年3月
- 7) 「史跡等・重要文化的景観マネジメント支援事業報告書」文化庁文化財部記念物課 平成27年3月
- 8) 「名勝旧堀氏庭園整備からみる文化財の活用」（「月刊文化財」（平成29年11月号）文化庁文化財部監修）