

基礎自治体による土木遺産運用に向けた提言と 運用状況評価の試行

永村 景子¹・小林 一郎²

¹正会員 九州大学大学院 工学研究院 テクニカルスタッフ (〒819-0395 福岡市西区元岡744)
E-mail:nagamura@doc.kyushu-u.ac.jp

²正会員 熊本大学大学院 自然科学研究科 教授 (〒860-8555 熊本市黒髪2-39-1)

基礎自治体が所管する土木遺産については、土木遺産の存在する空間を保全の対象ととらえ、土木遺産をまちづくりに活かす「土木遺産の運用」が課題である。地域住民が見出す多様な価値や、ケース・バイ・ケースの課題への対応は、基礎自治体が行政の一環として取り組むことが重要といえる。そのため基礎自治体は巨視的な視点で、“地域にとっての価値”を判断し、土木遺産をまちづくりに活かす必要がある。基礎自治体はこのまちづくりを一般的な政策プロセス(I.課題設定、II.立案、III.決定、IV.執行)に沿って進める中で、2つの行動(行動I；歴史・文化的文脈の理解、行動II；積極的な利活用)をとる必要がある。本研究は基礎自治体が土木遺産保全を図るため、土木遺産運用について提言を行う。土木遺産運用には、行政計画における“核となる施策”、①わかりやすい価値の提示、②ソフト施策、③ハード施策がすべて揃っている、さらにそれらが連携している必要がある。また提言に基づき、土木遺産保全事例を対象として、運用状況評価を試みる。

Key Words : Civil Engineering Heritage, local governments, conservation, management, evaluation

1. はじめに

我が国の近代化に寄与した土木遺産を取り巻く危機的な状況は、一時期に比べると収束した。土木遺産保全の取り組みは、建築分野に比べるとやや出遅れたものの、先達の功績は大きく、多くが取り壊しを免れている。現在では、土木遺産保全に向けた学術的・実務的な調査研究や方法論の構築が進んでいる。文化財保護法の改正、景観法の浸透、歴史まちづくり法の施行、など土木遺産保全に有効に作用する制度も整ってきた。

こうした状況にあっても、保全の一步を踏み出せず放置された土木遺産は多い。土木遺産に限れば、1990年頃から近代化遺産の保存を呼びかけ、20年以上が経過した。この間、利活用されず、適切な維持管理もなされない遺産は、老朽化が進む一方である。先達が懸命に「保存した遺産」は、市民にとっては「撤去されなかった遺産」、所有者・管理者にとっては「撤去できない構造物」として朽果てていく恐れがある。こうした状況に警鐘を鳴らすことが、本研究の端緒である。多くの土木遺産保全の成果を楽観視せず、現状を達観して次の一手を講じることが、我々世代の責務である。利活用が進まない土木遺産の多くは、基礎自治体が所管している。基礎自治体は、利活用に係る予算がない、有効な利活用の

アイデアが無い、市民の気運が醸成していない、といったことを理由に、実質的には土木遺産を放置している場合が多い。利活用に対して基礎自治体が消極的なのは、上述の理由を建前として、①保存・活用の理想が高すぎる(下手に触ると価値を損ねる)、②利活用を市民に委ねている(行政と「新たな公」の役割が混同されている)、との本音が見え隠れする、と筆者は考える。前者に対しては、土木遺産保全の「べき論」や理想論の追求のみではなく、利活用の試みやプロセス自体をまず評価することで、保存・活用の敷居を下げる必要がある。後者は、地方分権改革(1999)と市民主体のまちづくり制度(1998)がほぼ同時期に起こったことが要因と考えられる。市民の取り組みは尊重しつつ、いま一度、基礎自治体の実態や利点、責務を紐解く必要がある。

本研究は土木遺産保全に向け、基礎自治体による土木遺産運用にかんする提言を行う。さらに提言に基づき、土木遺産保全事例を対象として、運用状況評価を試みる。

2. 土木遺産保全に向けたアプローチ

基礎自治体による土木遺産保全に向けたアプローチは、2つ考えられる。1点目はまちづくりとの関連で土木遺産の価値付けや利活用方策を探る“巨視的な視点”、もう

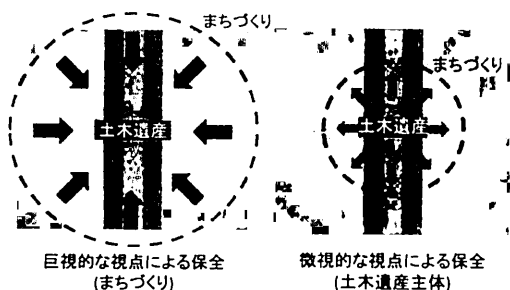


図-1 土木遺産保全に向けたアプローチ(筆者作成)

1 点目は構造物自体の遺産的価値に重点を置き利活用を試みる“微視的な視点”である(図-1)。

巨視的な視点による保全は、近年のまちづくり気運の高まりにもこたえ得る手法であるといえる。西村は、『都市保全計画』において遺産の保全を、都市の中で配慮すべき情報のひとつと位置付けている¹⁾。土木学会による『歴史的土木構造物の保全』に示された保全計画の立案手法は、主にこれを参照して示されている²⁾。景観法や文化財保護制度にみる文化的景観も、巨視的な視点により土木遺産保全が試みられる。

基礎自治体はまちづくりを、行政運営の一環として進める。まちづくりは総合計画や個別計画等に示されることが多い。土木遺産保全をゼロから立ち上げる場合、まちづくりの観点と土木遺産を関連付ける必要がある。しかし都市計画の専門知識を有する人材が担当する場合や、総合的にまちづくりを展開する立場(首長や企画を分掌する部局など)にある場合を除き、構造物の管理を担当する部局が巨視的な視点で保全を図ることは、技術・時間・経験の面から難しいと思われる。

微視的な視点による保全は、文化財保護制度として長年取り組まれてきた³⁾。特に、本研究で対象とする土木遺産保全に参考となるものは、史跡や建造物の計画策定である。こうした計画は、文化財の歴史的変遷や価値、土地利用や社会状況、文化財自体の現況や今後の維持・補修方針、整備・公開活用などを定める。文化財指定の有無に限らず、土木遺産保全計画を作成するにあたって、その計画内容・確認事項は参照に値する。

3. 基礎自治体による土木遺産の運用

土木遺産保全は、主体により意味合いが異なる(図-2)。学識者にとっては、土木遺産を対象として、その保存・活用が課題である。微視的な視点で土木遺産の学術的価値を評価し、技術(情報)の提供を行うことで、土木遺産の保全を図る。それに対して個人差や地域性もあることから、地域住民が土木遺産にどのような価値を見出すかは多様である。それゆえ、どのような保存を求め、活用を望むか、といった課題や土木遺産保全の視点もケース・バイ・ケースである。土木遺産を所管する基礎自治体は、こうした学識者と地域住民の仲立ち的な

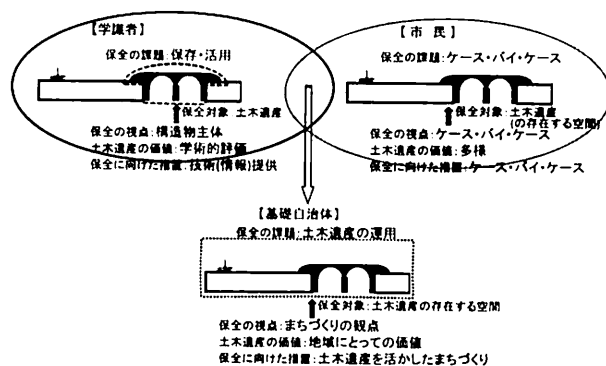


図-2 主体別にみた土木遺産保全の考え方(筆者作成)

立場にあると考えられる。とりわけ、地域住民が見出す多様な価値や、ケース・バイ・ケースの課題への対応は、行政の一環として重要である。土木遺産の存在する空間を保全の対象ととらえ、土木遺産をまちづくりに活かす「土木遺産の運用」が課題である。巨視的な視点で“地域にとっての価値”を判断する必要がある。

4. 土木遺産運用に向けた提言

(1) 土木遺産保全に向けた情報整理

基礎自治体による土木遺産運用は図-3のように整理できる。図-3は基礎自治体による土木遺産運用の過程(灰色・薄灰色の部分)、土木遺産の保全状況(白色の部分)、市民・学識者など基礎自治体以外の主体の行動(右端の部分)からなる。土木遺産運用とは、行政計画→行政施策という土木遺産運用の過程を経て土木遺産保全に至る範囲(巨視的な視点から微視的な視点までを含む)を指す。運用の過程は、地方自治の一般的な政策プロセス⁴⁾(Ⅰ.課題設定、Ⅱ.立案、Ⅲ.決定、Ⅳ.執行)に対応する。土木遺産保存をまちづくりに移行する政策プロセスでは、土木遺産の“地域にとっての価値”を見出す必要があり、基礎自治体は2つの行動をとる必要がある。1つめは、Ⅰ.課題設定において歴史や文化といった土木遺産とその周辺を一体とした価値を、地域住民・行政(基礎自治体)において咀嚼・解釈・理解する、という視点(行動Ⅰ; 歴史・文化的文脈の理解)である。それにより土木遺産の存在する空間の何をどのように保全していくか、判断基準も自ずと定まるはずである。2つめはⅡ.立案・Ⅲ.決定における、土木遺産(あるいはその周辺を含めた空間)を、まずは積極的に利活用する、という行動(行動Ⅱ; 積極的な利活用)である。周辺地域との関係性や、地域住民の暮らしの中における土木遺産や、土木遺産の存在する空

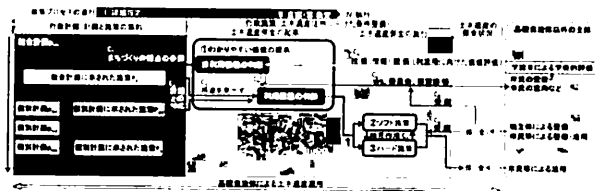


図-3 基礎自治体が所管する土木遺産保全に向けた情報整理(筆者作成)

間の価値(地域にとっての価値)を見出す過程が、土木遺産の保全(微視的な視点)、あるいはまちづくり(巨視的な視点)双方の観点において重要であるといえる。

行政計画では、総合計画 p_m 及び総合計画に示された施策 P_0 、または個別計画 $p_{mn}(n=1, 2, \dots)$ 及び個別計画に示された施策 P_{mn} を列挙する。行政施策は、①わかりやすい価値の提示、②ソフト施策、③ハード施策に分けて整理する。さらにこれらの施策はそれぞれ、行動 $C_i(i=1, 2, \dots)$ で連係している。

I.課題設定における行動；歴史・文化的文脈の理解は非利用価値⁵⁾を見出すことである。非利用価値は学術的評価により示される場合が多い。その評価を“地域にとっての価値”として判断する作業が必要である。この“地域にとっての価値”を判断するための視点は、まちづくりの観点を参照すること(C₁)で得られる。まちづくりの観点と照らし合わせることで、利用価値を立脚しうるレベルの非利用価値を見出すことができるため、この照合作業は重要である。このような再評価は学識者が技術(情報)提供として行う必要もあると考えられる(C₂)。

II.立案・III.決定におけるII；積極的な利活用は、土木遺産の利用価値を判断するものである。利活用施策に直結する重要な段階である。複数の行政計画($p_m \sim p_{mn}$)や計画に示された施策(P_m, P_{mn})を集約した核となる施策(P_0, P_m)と、土木遺産活用を対応させる。この段階で土木遺産の価値を市民にとってわかりやすい価値表現に洗練させていく中で、用途を見出す(C₃)。この過程においては、核となる施策(P)があることで、中心となって利活用施策を推進する担当部署が明示されることとなる。また非利用価値(存在価値)の価値表現を洗練させることで、自ずと間接的利用価値を見出すことができ(C₄)、土木遺産の用途を見出す手掛かりとなるといえる。この過程では、WSや委員会などにより、基礎自治体だけでなく市民等の価値観の取り込み、用途とは別の価値(間接的利用価値やオプション価値など)を付加する場合が多い(C₅)。

以上の非利用価値・利用価値の両方から“地域にとっての価値”を判断する作業が、①わかりやすい価値の提示である。行政運営の特性である計画行政に鑑みると、この①わかりやすい価値を、行政計画に位置付ける、あるいは逆算的に書き込むことにより、行政計画との対応をとることが重要である(C₆)。

ここまでの一連の流れは、「土木遺産保全の起案」と位置付けられる。「土木遺産保全の起案」でII.立案・III.決定した政策を、IV.執行する段階が、基礎自治体における「土木遺産保全の施行」である。①わかりやすい価値の提示を裏付けとして、市民による利活用を促すような②ソフト施策・③ハード施策を行う。利活用の継続性や持続性、実効性を高めるため、②ソフト施策・③ハード施策とも充実を図るだけでなく、相互作用を考慮す

る(C₇)ことが肝要である。

②ソフト施策は、利活用の推進体制構築・仕組みづくりといった市民の取り組みの後援が挙げられる。さらにパンフレット等の作成は、土木遺産の基礎的な情報の提示ツールであるが、所管主体がこれを発行することで責任区分の明確化という重要な施策となり得る。

③ハード施策は土木遺産やその周辺の整備やサイン整備、維持管理である。②ソフト施策との連携が確立でき、市民による継続的な利活用が見込める場合には、必要最小限の③ハード施策を講じるべきであろう。

②ソフト施策・③ハード施策ともに、他主体による整備や、市民等による整備・活用が先行していることも多い。また基礎自治体の財政が切迫する中、大規模な財政出動は難しいと思われる。その場合には、その取り組みを行政のまちづくりに受用し(C₈)、持続性を保つような、補完的な施策を講じることも重要といえる。

以上が、基礎自治体が所管する土木遺産をまちづくりに活かすための土木遺産運用である。特に運用過程では、行政計画から土木遺産保全の起案に至るまでのI.課題設定において、巨視的な視点を要する。一方、土木遺産保全に向けたII.立案、III.決定、IV.執行は、微視的な視点を要する。①わかりやすい価値の提示は、巨視的な視点と微視的な視点の中間に位置している。すなわち図の横軸は、政策プロセスの進行を示すのみでなく、左側が巨視的な視点、右側が微視的な視点となっている。①わかりやすい価値の提示は、両視点の間の曖昧な部分を、非利用・利用価値の判断で明確に結び付ける重要な行動であるといえる。基礎自治体が土木遺産に注視し、突発的な②ソフト施策や③ハード施策を講じるのは、微視的な視点に偏った保全であるといえる。これに対し巨視的な視点から微視的な視点にまで至る保全は、①わかりやすい価値の提示を基点に、行政計画に裏打ちされた②ソフト施策・③ハード施策を講じることである。①～③のような土木遺産利活用に向けた条件整備をもれなく行い、土木遺産を運用することにより適切な保全へと導くことが、基礎自治体の役割であるといえる。

(2) 土木遺産運用の要点

図-4は、上述の基礎自治体による土木遺産運用において揃えるべき項目を模式的に示したものである。行政運営の特性を考慮し、行政計画、行政施策、土木遺産の保全状況の3つに区分している。横軸は①わかりやすい価値の提示を基点(O)として、左側が巨視的な視点(まちづくり)、右側が微視的な視点(土木遺産)である。右端は土木遺産の保全状況を示している。保全の取り組みにおける基礎自治体の役割を明確にするため、学識者、市民、その他の主体の取り組みは、この土木遺産保全状況を介して反映される(図-4中の基礎自治体以外の主体の部分

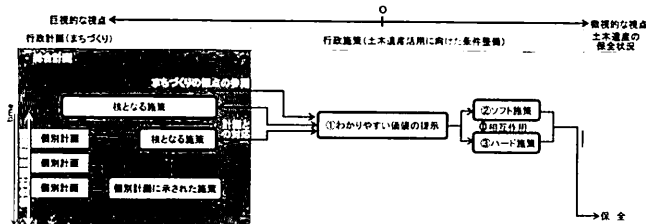


図4 基礎自治体による土木遺産運用の要点(筆者作成)

を参照)。縦軸は時間軸である。

行政計画、行政施策の各区分に示す項目は、基礎自治体が取べき方策である。まず各区分の要点を述べる。

行政計画に抽出する項目は、総合計画、個別計画、総合計画・個別計画に示された施策、およびそれらの関係である。総合計画の計画目標期間も考慮する。この区分において重要なのは、土木遺産を活かしたまちづくりに対応する“核となる施策”である。計画行政を考慮し、“核となる施策”は総合計画・個別計画に示された施策である必要がある。この“核となる施策”を定めることで、土木遺産運用を中心となって進める担当部署が実質的に示されることとなる。

行政施策に抽出する項目は、①わかりやすい価値の提示、②ソフト施策、③ハード施策、およびそれらの結びつきである。①わかりやすい価値の提示は、土木遺産の“地域にとっての価値”判断作業である。非利用価値・利用価値のそれぞれの価値判断作業が必要である。②ソフト施策と③ハード施策は、相互作用により、保全効果を高めるといえる。この区分において最も重要なのは、巨視的な視点と微視的な視点をつなぐ①わかりやすい価値の提示である。

基礎自治体が土木遺産保全を図るには、各区分に太枠で示した“核となる施策”、①わかりやすい価値の提示、②ソフト施策、③ハード施策がすべてそろっている、さらにそれらが連係している(矢印がつながっている)必要がある。計画行政を考慮すると、行政計画と行政施策の横断は重要といえる。行政計画と行政施策を媒介する①わかりやすい価値の提示は、土木遺産運用において、最も重要な作業といえる。この作業においては、まちづくりの視点の参照、計画との対応を考慮する過程がある。計画との対応が取れない場合は、何らかの計画に位置付ける、あるいは書き込む必要があるといえる。

以上をまとめ、図4に示す土木遺産運用を本研究の提言とする。図のように基礎自治体を持っている情報を整理することで、土木遺産をまちづくりに活かすという漠然とした方針を、具体施策を伴った運用方策として導き出すことができると考えられる。

5. 土木遺産運用状況の試行

前章に示した提言について、本章では具体的な土木遺産保全事例を対象として取り上げ、土木遺産運用の要点に沿って、土木遺産運用状況の把握や保全にかんする評

価を試みる。土木遺産の保全事例について、所管主体である基礎自治体の役割に焦点を当てて遠視することで、利活用に関与する他の主体との分掌や、必要な条件整備を確認することができると考えられる。さらに、ケース・バイ・ケースで語られることの多い利活用事例を客観的に評価することができると考えられる。

対象とする土木遺産は、旧曾木発電所関連施設(鹿児島県伊佐市)である。当該施設は明治期に建設された水力発電所施設の遺構である。1907(明治 40)年に竣工した曾木第一発電所、1909(明治 42)年に竣工した曾木第二発電所の本館、ヘッドタンク、導水路、取水口などの遺構が残っている。現在、遺構の多くが様々な形態で活用されている反面、放置されているものもある。詳細は紙面の都合上割愛し、講演にて述べることとする。

6. おわりに

本章の成果を、以下に示す。

- ・ 第2章では、基礎自治体による土木遺産保全に向けたアプローチとして、“巨視的な視点”と“微視的な視点”の2つを示した。
- ・ 第3章では、地方自治における一般的な政策プロセスと、土木遺産を活かしたまちづくりに向けた行動の対応について示した。
- ・ 第4章では、土木遺産保全が主体(学識者・基礎自治体・地域住民)により意味合いが異なることを述べた。それをふまえ、基礎自治体にとって土木遺産の保全は、「土木遺産の運用」が課題であることを示した。
- ・ 第5章では、基礎自治体による土木遺産運用に向けた情報整理について述べた。それをふまえ、基礎自治体による土木遺産運用において揃えるべき項目を模式的に示し、本研究の提言を述べた。
- ・ 第6章では、提言を用いた土木遺産運用状況の試行について、対象事例の概略を述べた。

謝辞：本研究の一部は、文部科学省科学研究費・基盤研究(B)(課題番号22360211)の補助を受けたものです。記して謝意を表します。

参考文献・注釈：

- 1)西村幸夫：都市保全計画，東京大学出版会，pp.31-33，2004
- 2)土木学会歴史的構造物保全技術連合小委員会：歴史的土木構造物の保全，鹿島出版会，pp.31-39，2010
- 3)たとえば，文化庁長官裁定：史跡等保存管理計画等策定費国庫補助要項，<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/hojo/pdf/shisekitou-hozonkanri.pdf>(最終閲覧 2012.12.02)
- 4)一般に地方自治における政策プロセスは，Ⅰ．課題設定，Ⅱ．立案，Ⅲ．決定，Ⅳ．執行，Ⅴ．評価の5段階とされる。
- 5)栗山浩一：環境の価値と評価手法，pp.13-15，北海道大学図書刊行会，1998