

## 文化遺産「熊野参詣道伊勢路」の管理運営計画策定における地域住民の関わり方

The Way of Participation of Local people on the Developing Heritage Management Plan in Kumano Pilgrimage Route Iseji

伊藤 文彦\* 伊藤 弘\*\* 武 正憲\*\*

Fumihiko ITO Hiromu ITO Masanori TAKE

**Abstract:** This study aims to clarify the way of participation of the local people on the developing heritage management plan through the case study on the Kumano pilgrimage route Iseji. It became more important to emphasise the role of community in the heritage conservation context, but it needs further analysis of the change of the contents written on the management plan through the years. The “Kumano-Kodo Action Program” is a good example because it has four editions in 10 years. As a result of this study, local people was the main organiser at the first edition, but regional government gradually became the main organiser at the later versions. The first version required local people and visitors the responsibility for the conservation of heritage and natural environment, but the later editions prize the residents for their voluntary activities and promote the hospitality for the visitors. It can be said that management plan needs the way of checking the situation of implementation and that continued participation of the local people for the developing the management plan is essential for the continued participation of the local people in the management activities.

**Keywords:** *Heritage Conservation, Management Plan, Local People*

**キーワード:** 遺産保護, 管理計画, 地域住民

### 1. 背景と目的

近年,行政の政策課題として,行政と地域住民の協働が推奨されている<sup>1)</sup>。文化遺産や自然遺産の管理運営においても,地域住民が参加することが推奨されている。例えば,遺産保護の世界的枠組みである世界遺産条約においては,2007年の第31回世界遺産委員会において「先住的,伝統的,地域的コミュニティの参画が条約の履行には極めて重要である」との認識に基づき,世界遺産委員会の戦略的目標の1つに「コミュニティ」が追加されている<sup>2)</sup>。また,世界遺産条約の事務局であるユネスコとその諮問機関であるICCROM,ICOMOS,IUCNは「遺産が複雑化するにつれて管理の実践の進化が求められており,(中略)管理運営のアプローチは遺産の管理運営のより広範でより包括的なアプローチへ,そしてコミュニティの参画がより強調されるものへという変化に対応しなければならない(これらのごく最近になって世界の各地で見られるようになったものである。)」と指摘する<sup>3)</sup>。日本国内では稲葉信子が世界遺産委員会の求める遺産のマネジメントシステムの議論の中で遺産マネジメントを「遺産の価値に変化を与える要素の管理にかかわる利害関係者の合意形成のプロセス」と定義している<sup>4)</sup>。こうした考え方にに基づき,日本国内でも「地域住民」が策定に参加した文化遺産の管理運営計画として「石見銀山行動計画」<sup>5)</sup>や「富士山世界文化遺産富士宮市行動計画」<sup>6)</sup>等が登場している。

2004年に「紀伊山地の霊場と参詣道」の構成資産の一つとして,一部が世界遺産に登録された熊野参詣道伊勢路(以下,伊勢路)は,伊勢から熊野までの巡礼路としての価値が見出され,継続して管理が必要な遺産である<sup>7)</sup>。ここでは,世界遺産登録を控えた2003年に,その管理運営計画を示す『「熊野古道」アクションプログラム(以下,熊野古道AP)』が策定された。策定の事務局を務めた平野昌は,熊野古道APの策定経過を地域住民主体の策定であるとし<sup>8)</sup>,西川亮は,策定参加者や内容から官民協働による世界遺産の保全・活用の証拠として評価する<sup>9)</sup>など,地域住民と行政の協働による遺産保護の好例として評価されている<sup>10)</sup>。しかし,熊野古道APは当

初の計画策定後10年以上が経過しており,この間8編の関連文書が発行されている。その内容は,管理運営の対象である伊勢路を取り巻く状況(利用および保護の仕方)が管理運営の結果変化し,それとともに地域住民の関わり方も変化していることが考えられ,これらも合わせて評価する必要がある。また,このような長期間にわたって修正された遺産の管理運営計画について,特に対象となる遺産を取り巻く状況の変化と,策定における地域住民の関わり方との関係からその変化をみたものはなく,改めてその関係を見ることは,今後の管理運営計画策定に当たって意義あることと言える。

本研究は,『熊野古道AP』を対象に,管理運営計画の変化を明らかにし,管理運営の対象となる遺産を取り巻く状況の変化と計画策定における地域住民の関わり方の関係から考察し,管理運営計画策定のあり方について検討することを目的とする。



図-1 熊野参詣道伊勢路位置図

\*筑波大学人間総合科学研究科/三重県教育委員会 \*\*筑波大学芸術系

## 2. 研究方法

### (1) 『熊野古道AP』の概要

熊野古道APとそれに関連する計画書は全部で8種類ある(表一)。世界遺産登録前の2003年(平成15)3月に最初の熊野古道APが策定された。この計画には、行動計画のみを記述した『平成15年度編』、『16年度編』が別冊として附属する。その後、熊野古道APの各編が示す計画対象期間の末年に、本編の改定・追記が行われている。改定・追記は世界遺産登録後の2005年(平成17)、世界遺産に登録されて5年後の2008年(平成20)、世界遺産に登録後10年以上経過した2015年(平成27)にそれぞれ行われた。このほか、時点修正や編集上の錯誤の修正などの極めて軽微な改定が2004年(平成16)と2006年(平成18)に2度行われている。以上より本稿においては、2003年、2005年、2008年、2015年に策定・改定・追記された熊野古道AP(以下、年代順に熊野古道AP1、熊野古道AP2、熊野古道AP3、熊野古道AP4)を対象とする。

### (2) 方法

熊野古道APの内容は、2017年現在策定済みである8種類の計画書から把握した。まず、熊野古道AP1について、地域住民が関係する、a) 策定経過(策定参加者と策定方法)、b) 遺産の保護、c) 利用(ツーリズム)、d) 計画の実施方法の4項目について確認した。その後、改訂された熊野古道APについても同様の作業を行い、上記4項目について、内容の変化を把握した。遺産を取り巻く状況は、熊野古道AP1策定の前年度である平成13年度から熊野古道AP4策定の次年度である平成28年度までの、熊野古道APおよび地域住民に関係すると思われる、あ) 世界遺産登録、い) 人口および入込客数、う) 住民組織、え) 県の施策の4項目について把握した。あ) は世界遺産登録記念誌<sup>11)</sup>から、い) は三重県等の公表資料<sup>12)13)</sup>から、う) は新聞記事<sup>14)</sup>から、え) は行政文書(予算一覧表)<sup>15)</sup>から把握した。

## 3. 結果

### (1) 熊野古道AP1の内容

#### 1) 策定経過(策定参加者と策定方法)

策定には、市民プランナー(一般公募で集まった地域住民)、サポーター(県内で活躍する市民活動・出版・観光などの専門家)・行政職員(国・県・市町村)が参加し、ワークショップにより内容を検討している。これに危機管理・歴史・建築・ユニバーサルデザイン・防災・林業といった各分野の専門家がアドバイザーとして参画していた。事務局は三重県が担うが、行政職員だけでなくライターやボランティア団体の代表が参加している。地域住民と行政だ

けでなく、多様な主体が、策定者、助言者、事務局員として参加し、それらの意見がワークショップにより計画に反映され、文書にまとめられた。また、ワークショップを補完する目的で関係者へのヒアリングも行われた。

#### 2) 遺産の保護

世界遺産登録されることを見越して、登録後の「保全と活用の前提となること」として、世界遺産条約や文化財保護法、保存管理計画、整備活用計画を考え、具体的に行動していく必要があると述べている。また、文化的景観の説明と、その保全および活用の必要性を示したうえで、保全する責任と次世代への継承を目的に、保全に関する責任を果たすことを提案している。このように、遺産に関係するすべての人々に遺産保護の責任を果たすことを求めていると言える。

#### 3) ツーリズム

伊勢路の特徴は「聖地を目指す巡礼路であったということ」、「伊勢からの道であるということ」にあり、「歩く」ということと「道」ということを基本において実施していくことを明示している。具体的には、平成の熊野参詣道として実際に伊勢から熊野三山まで歩くことができるようにする企画の実施や受入態勢の整備のほか、宿泊施設も近世において巡礼者に提供された善根宿や宿坊を意識して設置していくことを検討している。このように、本来の巡礼路としての性格を基盤として展開しようとしていることが確認できた。また、「環境を損なわず、地域のありのままを一緒に楽しもうというのがエコツーリズム」として、環境を守り伝え、その姿から来訪者に感じ学んでもらうエコツーリズムを実践している。具体的には、「熊野古道ルール」の普及やゴミの持ち帰りなど、来訪者に社会的責任を求める内容を示している。さらに、トイレなどの施設整備は必要最小限におさえ、公共交通機関の利用促進とパーク&ライドによる交通拠点周辺での駐車場整備による環境負荷低減を図るなど、保護を優先させた内容となっている。

#### 4) 計画の実施方法

個々のアクションは住民や民間事業者等実施主体が自主的に行い、地域住民、市民団体、事業者、行政機関等を含む「熊野古道にかかわる全ての人」を構成員とする会議体「熊野古道協議会議」において全体の進行管理を行うとしている。実行状況は、1年ごとに上記熊野古道協議会議による「計画」「実行」「チェック」「見直し」というPDCAサイクルを回すマネジメントシステムの実施によって管理している。さらに、管理運営計画の対象期間は3年であり、「原則として3年ごとに大きな見直しを行うことで新しい環境の変化に対応」するとしている。本計画は、前述の遺産の保護およびツーリズムの方針に従って、熊野古道協議会議の管理のもとで

表一 『熊野古道』アクションプログラム一覧

表題	「熊野古道」アクションプログラム	「熊野古道」アクションプログラム	「熊野古道」アクションプログラム	「熊野古道」アクションプログラム	熊野古道アクションプログラム2	熊野古道アクションプログラム2	熊野古道アクションプログラム2 追記編	熊野古道アクションプログラム3
副題	～世界遺産登録をめざす熊野古道の保全と活用のために～	～世界遺産登録をめざす熊野古道の保全と活用のために～	～世界遺産登録をめざす熊野古道の保全と活用のために～	～世界遺産登録をめざす熊野古道の保全と活用のために～	世界遺産・熊野古道の保全と活用のために	世界遺産・熊野古道の保全と活用のために	～世界遺産登録5周年を迎えるにあたって～	保全と活用のための活動指針
発行者(表紙)	三重県	三重県	三重県	三重県	熊野古道協議会議 三重県	熊野古道協議会議 三重県	熊野古道協議会議	熊野古道協議会議
発行者(奥付)	三重県(地域振興部 東紀州活性化プロジェクトグループ)	三重県(地域振興部 東紀州活性化プロジェクトグループ)	三重県(地域振興部 東紀州活性化・地域特定プロジェクト)	三重県(地域振興部 東紀州活性化・地域特定プロジェクト)	三重県(地域振興部 東紀州活性化・地域特定プロジェクト)	三重県(地域振興部 東紀州活性化・地域特定プロジェクト)	三重県	熊野古道協議会議
発行年月日(表紙)	平成15年3月	平成15年3月	平成15年3月	平成16年6月	平成17年7月	平成17年7月	平成20年12月	平成27年3月
発行年月日(奥付)	平成15年3月	平成15年3月	平成16年3月改定	平成16年6月	平成17年7月	平成18年3月改定	平成20年12月	平成27年3月
備考	熊野古道AP1	年度編別冊 アクションのみ記載	内容の一部(ロゴマーク、関係団体リスト、熊野古道に係わる法律等)についてを修正	年度編別冊 アクションのみ記載	熊野古道AP2	内容の一部(三重県立熊野古道センターの名称、関係団体名簿、節番号のミス)を修正	熊野古道AP3	熊野古道AP4

多様な主体が自主的に事業に取り組み、状況に応じた展開を図ろうとするものであったといえる。

## (2) 『熊野古道 AP』の記載内容の変化

### 1) 策定経過 (表-2)

AP2 以降も事務局は三重県が担うが、ライターやボランティア団体の代表は熊野古道 AP3 以降見られなくなる。また、熊野古道 AP2 以降ワークショップは行われなくなり、熊野古道 AP2 では、学識経験者、NPO、事業者、一般参加者(地域住民)、行政(国、県、市町)が参加するシンポジウム、「熊野古道伊勢路シンポジウム～これからの世界遺産熊野古道を考える～」が行われた。熊野古道 AP2 以降、熊野古道関係者が事前申込により自由に参加できる熊野古道協働会議が行われており、以降熊野古道 AP4 まで継続している。これらのシンポジウム・会議では、事務局が作成したアクションプログラム案を協議・承認している。また、熊野古道 AP4 では事務局案を作成するため、「熊野古道関係者、行政担当者等」で構成する検討会議を3回にわたり開催している。このように、地域住民が意見を述べる機会はあるながらも、アクションプログラムの策定主体は一般公募の地域住民から行政へと変化していることが確認できた。

ヒアリングは熊野古道 AP1 から熊野古道 AP4 まで行われているが、その対象者は変化する。熊野古道 AP1 では「関係者へのヒアリングも積極的にを行い、検討成果に盛り込んだ」とし、ワークショップの補完に利用していた。ワークショップが行われなくなった熊野古道 AP2 では「学識経験者や地域関係者、さらには行政の担当者等から、意見や現状」を聞き取ったとし、熊野古道 AP3 では、「研究者、メディア関係者、プロモーション専門家、首都圏から何度もこの地域を来訪されているファンの方、世界遺産登録前後から深くかかわっておられる地元関係者」を対象に、『熊野古道及び周辺の魅力』『プロモーションのあり方、手法』をヒアリングしたとしており、外部への情報発信を強く意識していることが理解できる。なお、熊野古道 AP4 では「これまでの熊野古道の保全と活用に係る取組について、その成果と課題等を把握」するため、保存会・語り部等の市民活動団体、有識者を対象に行っており、意向を聞くというよりも現状把握を目的としている。

熊野古道 AP2 からはアンケート調査が採用されている。熊野古道 AP2 では熊野古道関係者を対象に現状評価を調査している。熊野古道 AP3 では地域住民、行政職員に「これまでの活動をどう評価するか。また、それらについて将来に向けてどう取り組むべきか」および「世界遺産登録5周年を迎えるにあたって、どのようなことに取り組めば地域がより良い方向にむかうか。また、県が想定している5周年記念事業についてどう考えるか」を問うている。熊野古道 AP4 では「熊野古道関係者」を対象に「取組を検証し、課題や今後の取組の方向性を見出すことを目的」として実施している。加えて、来訪者を対象に、来訪者の属性や動機、伊勢路の魅力と課題、再来訪意向等の把握を実施しており、来訪者の意向の把握を強く意識していることが理解できる。

策定経過は、管理運営計画がより広範な地域住民の意見を汲み取るとうとする当初の在り方から、熊野古道関係者と行政の限定的な意見、来訪者の意向を汲み取るものへと変化していた。

### 2) 遺産の保護 (表-3)

遺産の保護については、取り扱いの優先順位を示す章に大きな変化がみられた(表-3)。熊野古道 AP1 においては第2章で取り扱われていた「関連する法と条例」の解説は熊野古道 AP2 に第3章第5節へと縮小し、熊野古道 AP4 においては、本編ではなく、資料編第5節で記載される。文化財保護については、熊野古道 AP3 においては、「行政の役割」として「文化財保護の視点から、法や制度を活用して、有形無形の熊野の価値を積極的に保全していく取組が求められ」とあり、特定の部署に限定されていなかった。熊野古道 AP4 においては、文化財保護は、市町教育委員会、県教育委員会が

中心的役割を、ボランティア団体である保存会と国が一部役割を担うとされ、そのほかの関係者には全く役割が期待されていない。

一方、遺産の保全を実施する保存会に対しては、熊野古道 AP2 において「語り部・保存会等の住民組織との連携による結合的な保存体制の確立」「保存会活動に対する支援」が明記される。熊野古道 AP3 では「地域の活動を支援することが必要と考え」、「さまざまな地域の活動に目を向け、顕彰することにより、その活動に対する評価を高め、次世代への継承を考え」としている。熊野古道 AP4 では「熊野古道を守り伝える活動をサポートする支援体制の強化を図り」「保存会や語り部の会をはじめ(中略)それらの活動に対する顕彰等を通じて、地域に周知を図るとともに次世代への継承の促進をめざす」としており、当初は官民連携による保存体制が企図されていたのが、行政と保存会(住民団体)に分かれてしまっていることがうかがえる。

このように、熊野古道 AP1 で遺産に関係するすべての人々に求めている遺産保護の責任は、行政の文化財保護担当部局が果たすべき責任として限定されるように変化したといえる。

### 3) ツーリズム (表-3)

熊野古道 AP2 では、熊野古道 AP1 のコンセプトに基づいてルートを選定、整備、情報発信、踏破の催しなどが企画され、沿道集落の魅力創生、環境整備などが計画されるなど、その具現化が図られている。宿泊施設も宿坊の整備を進めることを目指すなど、引き続き巡礼路のコンセプトを継承していることが理解できる。熊野古道 AP3 では引き続き「文化観光のさらなる推進」を図るとするに留まっており、具体的な内容は示されていない。熊野古道 AP4 では、通し歩きのイベントなどが計画されながらも、宿泊施設は、活動事例として「空き家の活用等による交流促進 宿泊・休息施設、チャレンジショップ等への活用」や「宿泊施設、休息施設の充実 民泊、

表-2 策定経過の変遷

策定方法	熊野古道 AP1	熊野古道 AP2	熊野古道 AP3	熊野古道 AP4
市民事務局員	○	○		
行政向け説明会	○			
ワークショップ	○			
シンポジウム		○		
熊野古道協働会議		○	○	○
関係者検討会議				○
関係者ヒアリング	○	○	○	○
関係者アンケート		○	○	○
来訪者ヒアリング			○	○
来訪者アンケート				○

○: 該当する項目

表-3 策定内容の変遷

項目	熊野古道 AP1	熊野古道 AP2	熊野古道 AP3	熊野古道 AP4	
保護	「法と条例」	第2章	第3章第5節	行政の役割 資料編第5節	
	住民組織	自主的な取組	連携支援	支援顕彰 支援顕彰	
	対来訪者	社会的責任求める	社会的責任求める	ニーズへの対応	おもてなし
ツーリズム	ツーリズム	エコツーリズム	カルチュラルツーリズム	文化観光 交流人口拡大	
	宿泊施設	善根宿・宿坊	善根宿・宿坊	—	民泊・B&B
	トイレ	必要最小限	必要最小限	—	設置検討
実施	交通	パーク&ライド	交通アクセス整備	—	駐車場充実
	対象期間	3年	3年	7年	5年~10年
	進行管理	PDCA	PDCA	—	—
運営体制	熊野古道協働会議	熊野古道協働会議	—	—	

—: 該当する記述なし

B&B等,民家を活用した宿泊施設の検討」が示され,巡礼路とは無関係なコンセプトが示される。

ツーリズムの種類としては,熊野古道AP2では「地域の本来の魅力を感じて旅のスタイル」とするカルチュラル・ツーリズムへ変化し,熊野古道AP3では熊野古道AP2を継承しつつも,「プロモーションの重要性」を訴え,地域外といかに繋がるかが示される。熊野古道AP4では地域の「資源を活かして交流人口の拡大,地域活性化をめざす「文化的観光」をはじめ,地域資源を生かした体験型・参加型ツーリズムを提供」するとしている。

来訪者に求めている社会的責任については熊野古道AP2まで記述が見られたが,熊野古道AP4ではこれまでの「主な成果」欄に「参詣道ルールの制定と普及・啓発」が記され,「今後の計画」欄には記されない。一方,来訪者との関係としては,誘客促進,周遊性・滞在性の向上,おもてなしの醸成が項目として列記されている。加えて,熊野古道AP4では,トイレの整備検討と,駐車場の充実化がそれぞれ記されている。

このように,環境を保全し,来訪者に相応の社会的責任と負担を求めるツーリズムから,交流人口を増加させ,来訪者の利便性を優先するツーリズムへと変化していることがうかがえる。また,観光の対象も,地域全体から特定の資源へと変化している。

#### 4) 計画の実施(表-3)

進行管理の記述は熊野古道AP2を最後に見られなくなる。また,個々のアクションを書く事業主体が1年ごとに見直すPDCAサイクルの記述も熊野古道AP3以降見られなくなる。管理運営計画の対象期間は,熊野古道AP3以降大幅に延長される。また,運営体制として熊野古道AP2までは熊野古道協働会議が示されていたが,熊野古道AP3以降は運営体制に関する記述はなくなる。このように,当初その時点での課題を抽出・解決し,改訂を繰り返していくことで,状況に応じた展開を図ろうとしていた管理運営計画は,実施内容の確認方法を持たず,目標を示すのみとなった。

### (3) 遺産を取り巻く状況の変化

#### 1) 伊勢路と世界遺産

伊勢路は「紀伊山地の霊場と参詣道」の構成資産として,平成13年(2001)に世界遺産の暫定リストに登録された。平成14年12月には国史跡に指定され,文化庁は平成15年1月,世界遺産登録推薦書をユネスコに提出した。ICOMOS(国際記念物遺跡会議)は平成15年10月の現地調査の結果を受けて,世界遺産委員会に対し世界遺産リストに登録すべきという勧告を行うことを決定,その後,平成16年6月に中国蘇州で開催された第28回世界遺産委員会において世界遺産に正式登録された。登録に際して付された勧告に基づき,平成17年度には包括的保存管理計画が作成され,ユネスコへ送付された。その後は6年に1度の定期報告が義務付けられており,平成22年度に紀伊山地の霊場と参詣道としては初めての定期報告を提出している。なお,平成28年度に紀伊山地の霊場と参詣道は追加登録を実施しているが,伊勢路では行われなかった。

#### 2) 人口の減少と入込客数の増加

伊勢路の世界遺産登録資産が所在する三重県内の市町は,現在の大紀町,紀北町,尾鷲市,熊野市,御浜町,紀宝町の6市町である<sup>16)</sup>。これら6市町の総人口は,平成13年に100,936人であったのに対し,平成28年には78,971人へと減少している。

一方,入込客数は平成13年に約6万8000人だったのが,AP2発行前年の平成16年には約15万にまで増加した。その後平成20年まではほぼ横ばいで,AP3発行後の平成21年以降再び増加に転じ,平成26年には428,698人を記録した。

#### 3) 住民組織の状況

住民組織の状況変化については,平成11年(1999)に結成され,伊勢路の資産の掘り起しと峠道の案内の役割を担ってきた「熊野古道語り部友の会」について把握する。これに関しては記録・公開

されている情報がないため,新聞記事から状況を整理し把握した。

熊野古道AP1が発行された平成13年から15年までは,住民組織間のネットワークの構築や,語り部会員の組織化,熊野古道保全への決意表明,世界遺産登録を機に地域の保護意識が高まることへの期待感を表明する記事があった。平成16年には語り部養成講座があり,ガイドすることへの語り部の満足も表明されている。熊野古道AP2が発行された後の平成19年には,救急対応マニュアルの整備や実際に古道客を救助した記事がみられ,平成21年には熊野古道語り部友の会への功労賞の贈与や,エコツアーが広がっていると評価する記事も見られた。平成25年5月に皇太子行啓があり,これを回顧する内容が,熊野古道AP4が発行される平成26年,27年にみられ,熊野古道語り部友の会の活動が着実に充実してきた状況がうかがえる。一方,熊野古道AP3が発行された平成20年には,若手の語り部会員募集と語り部養成講座の開始を告知する記事があり,語り部の高齢化と人材不足が課題となってきていることが窺える。平成21年,23年,26年に,語り部の高齢化と人材不足に関する記事が登場しており,この課題が解消していないといえる。語り部の会員数は,記事において186人(平成14年),200人(平成19年),220人(平成21年)と増加していたが,その後,170人(平成26年),160人(平成27年)と減少に転じている。実際に活動している人数は,200人中60人(平成19年),170人中4割(平成26年)と記事中で紹介されており,実働人数は60人~70人程度と考えられる。

#### 4) 三重県施策の変化(表-4)

熊野古道APの発行者には,熊野古道AP1において「地域振興部東紀州活性化プロジェクトグループ」の名称が付されており,三重県の東紀州地域活性化担当部署と考えられる。組織改編によって,東紀州地域活性化担当部署は平成18年度から政策部,平成24年度には地域連携部へと所属は変化し,平成29年度には地域連携部南部地域活性化局東紀州振興課が相当している。

熊野古道AP1発行前の平成13年度には,県及び市町村で組織する東紀州地域活性化事業推進協議会により実施されるソフト事業と,紀北,紀南でそれぞれ検討されている交流拠点整備事業,その他の事業1件で構成されていた。このうち,東紀州地域活性化事業推進協議会により実施されるソフト事業においては,宿泊施設,体験交流イベント,食,旅行キャンペーン,情報発信等観光振興に関する事業と,住民による地域の歴史・文化研究事業である熊野学の取組,地域活性化の人材を育成する東紀州活性化大学など,観光振興事業と地域住民の取組支援とがセットで行われていた。一方,交流拠点整備事業については,「平成10・11年度に実施した民生活可能調査の結果を受け,平成12年度紀南交流拠点については事業主体の公募を行い,13年度「事業主体との契約を」行うとし,紀北交流拠点については「熊野古道等の新たな機能についても検討し,平成12年度中に整備の方向性を決め」,平成13年度は「事業構造を明確にし,事業推進を図」としている。このうち,紀北交流拠点は熊野古道センターへ,紀南交流拠点は「紀南中核的交流施設(里創り熊野倶楽部)」へと展開するが,平成13年度予算案立案段階ですでにそれら整備については一定の方向が打ち出されていたことが確認できる。

平成14年度には,世界遺産総合対策プロジェクト推進事業が新規に成立する。また,交流拠点整備事業が紀北と紀南に分離し,以降,ア)世界遺産対策に係る事業,イ)紀北交流拠点整備にかかる事業,ウ)紀南交流拠点整備にかかる事業,エ)東紀州地域活性化事業推進協議会等にかかる事業が東紀州活性化担当部署の主たる事業となる。そこで,以下ではまず,平成14年度以降の上記4事業について事業内容の変遷を検討する。

ア)世界遺産対策に係る事業:平成14・15年度「世界遺産総合対策プロジェクト推進事業」平成16~18年度「世界遺産(熊野古道)

対策推進事業」平成 19～22 年度「世界遺産熊野古道対策推進事業」平成 23・24 年度「古道対策推進事業」と、平成 23 年度に事業名から「吉野・高野・熊野の国」事業」が分離する。

平成 15～18 年度までは、熊野古道 AP の実施を事業の中心に据え、15・16 年度は世界遺産登録記念事業を掲げている。平成 19・20 年度は資料がなく詳細不明だが、平成 21 年度にはアクションプログラムの文言は消滅し、「登録 5 周年記念」の事業の実施を図っている。平成 22 年度には和歌山県・奈良県との広域観光ルート開発、観光プログラム開発、冊子作成へ変化する。平成 23 年度には、広域観光の推進が「吉野・高野・熊野の国」事業として分離、冊子作成とウォークイベントの実施が「古道対策推進事業」として残り、平成 24 年度で廃止となった。

イ) 紀北交流拠点整備：平成 14 年度において「熊野古道センター（仮称）の事業化に向けた取り組み」を実施している。平成 15 年度～18 年度にかけて建設工事を行い、平成 18 年度末に開館。その後は運営費が毎年計上される。運営目的は平成 19～23 年度は「交流促進」が挙げられていたが、平成 24・25 年度は「集客」へと変化し、平成 26 年度からは「集客交流」となっている。

ウ) 紀南交流拠点整備：平成 14 年度には基本計画が策定され、平成 15～18 年度は紀南集客に関するソフト事業が行われている。平成 16 年度以降、三重県の前書には中核的交流施設整備が平成 28 年度まで継続する。事業は、平成 17 年度に策定された『紀南中核的交流施設整備基本構想』<sup>17)</sup>によれば、民間事業者が整備を実施し、これに三重県と関係市町が整備費等を 10 年間で上限 30 億円補助するとされる。平成 18 年度に補助事業者が決定し、平成 21 年度に「里創人熊野倶楽部」として開業した。

紀北・紀南交流拠点整備は、後述する「三重県中南部地域広域活性化計画」において、拠点施設として位置づけられている。

エ) 東紀州地域活性化事業推進協議会：観光振興事業と地域住民の取組支援とがセットで行われていた事業は平成 16 年度まで継続する。しかし、人材育成事業は平成 16 年度で終了、調査研究事業である熊野学に関する事業も平成 18 年度を最後に前書から文言が消滅する。替わって平成 19～25 年度には「東紀州観光まちづくり公社」が登場し、「観光振興、産業振興およびまちづくりを総合的に推進」するとなる。さらに平成 26 年度からは「東紀州地域振興公社」へと変化し、「観光商品づくりやエージェンツセールス」などによる「集客交流」と「物産展等を通じた販路開拓」を行うと変化している。

オ) その他の事業：上述の 4 事業のほかの事業について概観する。

平成 15～17 年度においては、世界遺産登録プレ事業が実施（平成 15 年度）されているほか、エコツーリズム推進事業モデル地区に選定され（平成 16～18 年度）、体験型観光とその人材育成を実施する「紀北で体験しよらい事業」と「体験の達人育成支援事業」が、体験型観光の広域化を図る「熊野古道ゲートウェイ集客交流構築事業」が実施されている。一方、PR 事業として「紀北紀南連携・

熊野古道パワーアップ事業」が、観光客の意向調査である「熊野古道 C S 調査事業」が実施され、尾鷲ヒノキの商品開発に関する「「尾鷲ヒノキ」で熊野古道関連製品をつくらう！事業」も実施される。このほかダイビング関係事業が 2 件実施されている。

平成 18～20 年度においては、「伊勢と熊野の二つの文化圏を結ぶ「熊野古道伊勢路」を多くの人々が通して歩ける環境やしくみづくり」を行う「熊野古道伊勢路を結ぶしくみづくり事業」が開始（平成 19 年度）し、以降平成 21 年度開始の「熊野古道伊勢路踏破支援緊急雇用創出事業」とともに平成 24 年度まで継続する。

平成 21～23 年度においては、広域的な交流による地域活性化を支援する地域自立・活性化総合支援制度に基づく社会資本整備総合交付金が交付され、この要件に基づいた「三重県中南部地域広域活性化計画（計画期間：平成 19～23 年度）」に基づいた世界遺産登録 5 周年記念事業（平成 21 年）や、首都圏での熊野古道に関する情報発信事業が実施される。また、平成 21～23 年度には、「熊野古道等観光ツアーガイド養成ふるさと雇用再生事業」として、「熊野古道の語り部をはじめとする東紀州地域の観光ツアーガイドの養成」を行う事業が行われ、平成 21 年度には熊野古道センターにおいて熊野古道等の「地域資源の調査研究」を実施する事業が開始し、平成 25 年度まで継続。一方、高速道路延伸を契機とした熊野古道との関係を明示しない広域観光プランの開発を行う「南三重地域広域観光推進緊急雇用創出事業」が平成 21 年度から 25 年度にまで継続して実施されるほか、「観光産業プロデュース」を東紀州観光まちづくり公社が実施する「東紀州観光まちづくりパワーアップ事業」が平成 22・23 年度に実施されている。また、商品開発、販売促進をめざす「東紀州地域ブランド商品開発・販売促進ふるさと雇用再生事業」と「東紀州地域力再生支援事業」が平成 21～23 年度にかけて実施される。このほか、平成 22・23 年度には「インターンシップチャレンジプロデューサー養成ふるさと雇用事業」として長期インターンシップにかかる事業が、平成 23 年度には「紀州地域資源活用支援事業」として「学生等の派遣」による新たな事業展開をめざす事業が実施されている。

平成 24～26 年度にかけては、商品開発・販売促進をめざす「東紀州産品販路拡大支援事業」が実施される。また、平成 26 年度の世界遺産登録 10 周年に向けた観光キャンペーン事業として、平成 24・25 年度「東紀州観光プロジェクト事業」、平成 25 年度「東紀州地域誘客促進緊急雇用創出事業」、「熊野古道情報提供強化緊急雇用創出事業」、平成 25・26 年度「熊野古道世界遺産登録 10 周年事業」が実施される。このほか、平成 25 年度には、「世界遺産を活用した魅力ある観光商品の企画造成」を行う「紀南地域観光商品企画造成緊急雇用創出事業」が実施される。

平成 27・28 年度には、その他事業は実施されていない。

### 5) まとめ

平成 15 年度の ICOMOS 現地調査は、遺産の価値や保全状況を調査して世界遺産登録の審査をするもので、「保全」が注目された

表-4 三重県施策の変化

期間	平成 14 年度以前	平成 15～17 年度	平成 18～20 年度	平成 21～23 年度	平成 24～26 年度	平成 27 年度以降
熊野古道 AP との関係	熊野古道 AP1 以前	熊野古道 AP1～AP2	熊野古道 AP2～AP3	熊野古道 AP3～AP4		熊野古道 AP4 以降
ア) 世界遺産	熊野古道 AP 策定	熊野古道 AP の実施・登録記念事業	熊野古道 AP の実施	登録 5 周年 広域観光	広域観光	広域観光
イ) 熊野古道センター	事業化取組	建設工事	開館・運営	交流促進	集客	集客交流
ウ) 紀南中核的交流施設	基本計画	施設整備	施設整備補助金	開業 施設整備補助金	施設整備補助金	施設整備補助金
エ) 東紀州活性化事業推進協議会	観光振興 地域住民取組支援	観光振興 地域住民取組支援	観光振興・産業振興・まちづくり	観光振興・産業振興・まちづくり	集客交流 販路拡大	集客交流 販路拡大
オ) その他事業	観光コンテンツ整備	世界遺産登録プレ事業 体験型観光と人材育成	伊勢路を結ぶしくみづくり	伊勢路を結ぶしくみづくり・人材育成・地域資源研究・登録 5 周年・観光振興・商品開発・販売促進・インターンシップ・学生	登録 10 周年事業 観光キャンペーン商品開発・販売促進	

と考えられる。一方、世界遺産登録後は、地域住民が関わる世界遺産条約上の必要な取組はなく、世界遺産登録資産として「保全」することについては、関心が薄れていくものと考えられる。

来訪者は平成16年と平成21年を契機に2度大きく増加している。一方で、地域の人口減少は着実に進んでいる。住民組織の活動は、熊野古道語り部友の会の場合、平成19年頃から若手参加者の不足が表明されており、それは以降継続する。新規参加者の確保は実現していないことが看取できる。

三重県の施策は、平成13年度頃、地域住民の人材育成や活動の支援に中心があった一方で、この頃既に後の熊野古道センターや紀南中核的交流施設といった大型施設の建設・誘致を行う方向が打ち出されていた。また、熊野古道AP1策定後は、登録記念事業、体験型観光にかかる事業、それにかかる人材の育成、伊勢路を結ぶ仕組みづくりにかかる事業など熊野古道APの実施とその方向性にそった施策が展開し、登録5周年をはさんで次第に縮小しながらも平成24年度頃までは継続する。しかし平成26年度の登録10周年を控えた時期に、観光振興と商品開発・販路拡大に施策は変化し、熊野古道APとの関係性はほとんど見られなくなる。

#### 4. まとめ

熊野古道AP1が策定されたのは、世界遺産登録前のICOMOS調査員が調査を行う前であり、伊勢路の保護を中心とした気運が高まっていた時期と考えられる。そのため策定に幅広い人々が参画して、遺産の保護と、遺産の価値である巡礼に即したツーリズムを両立させようとした。三重県はAP1に即した事業を展開するとともに、環境省のエコツーリズムモデル事業を実施し、住民組織は活動内容を充実させていった。この時期、熊野古道APは遺産の管理運営計画として有効に機能していたと考えられる。しかし、AP1、AP2によっては大幅な入込客数の増加はもたらされなかった。世界遺産登録による大幅な来訪者数の増加を期待していた三重県は、熊野古道AP1に記載されていなかった大規模宿泊施設や国土交通省の広域的活性化交付金事業による登録5周年事業などを活用し、広域観光による集客を図った。AP3は策定参加者が限定的で、域外の意見を聞くことになったため、内容は三重県の方針に近いものへ変化した。一方、人手不足を表明していた住民組織に対しては、支援と顕彰による人手確保を示すこととなり、行政と住民の連携は示されなくなった。この後、入込客数は急増し、登録10周年を過ぎた時期、AP4では住民も民泊やB&Bなど遺産の価値とは無関係なツーリズムへの参加を促されることになった。一方三重県はAP4に即した事業は実施しなくなった。

このように『熊野古道AP』の策定参加者は幅広い人々から限定的な関係者に変化した。このことは、多数の地域住民から「熊野古道関係者」を切り離し、結果、住民組織の参加者減少を招いたと考えられる。また、行政は住民を保護ではなくツーリズムに参加させようとして変化した。これは、エコツーリズム推進モデル事業の期間が終了し、広域的な地域交流による活性化を目的として、行政主体で行われた5周年記念事業を機に域外への意識が強くなり、来訪者数の増加に意識が移ったためと考えられる。

さらに、熊野古道APは次第に行政の管理運営計画としては機能しなくなっていった。これは世界遺産登録という明確な目標が、登録によって曖昧になったことと、前述の国による広域的な交流支援事業に基づく地域活性化計画が策定され、熊野古道AP以前から計画された施設の建設・維持管理に予算が配分され、管理運営に必要な地域住民による古道の保全や体験型観光の活動支援が手薄になったためと考えられる。

このように遺産の管理運営計画の策定に地域住民が関わらなくなると、計画に基づく取組に住民は参加しなくなると考えられる。また、このことは、管理運営計画の実効性を弱め、管理運営の趣旨

や実施内容の変質を招くと考えられる。世界遺産においては登録による大幅な来訪者数の増加が期待されるとともに、地域活性化や観光においては広域連携がうたわれ外との繋がりが意識されがちであるが、実効性のある遺産の管理運営計画を策定し、実施するためには、まず策定作業に地域住民が参加し、改訂作業にも地域住民が参加し続ける仕掛けが必要であると考えられる。そのためには、管理運営に参加し続ける人々への連携と支援の施策が必要であると考えられる。

謝辞：本研究はJSPS 科研費16K08125の助成を受けたものです。

#### 補注及び引用文献

- 1) 例えば国土交通省では2008年頃から地域振興の文脈において、「多様な主体による協働」を進めるとしている。国土交通省ホームページ<[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/kokudoseisaku\\_chisei\\_tk\\_000061.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/kokudoseisaku_chisei_tk_000061.html)>, 2017.8.24 参照
- 2) World Heritage Committee Decision 31COM13B: The "fifth C" for "Communities": World Heritage Center ホームページ<<http://whc.unesco.org/en/decisions/5197>>, 2017.8.24 参照
- 3) UNESCO, ICCROM, ICOMOS, IUCN (2013): MANAGING CULTURAL WORLD HERITAGE, pp14
- 4) 稲葉信子 (2011): 変化をマネジメントする一対処療法からの脱却、そして遺産ガバナンスへ: 地域における遺跡の総合マネジメントー平成22年度遺跡整備・活用研究集会 (第5回) 報告書ー: 独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所, pp42
- 5) 石見銀山協働会議 (2006): 石見銀山行動計画-石見銀山を未来に引き継ぐために
- 6) 富士宮市教育委員会 (2013): 富士山世界文化遺産富士宮市行動計画
- 7) 伊勢路は、世界遺産登録推薦文においては「伊勢神宮」と熊野三山を結ぶ参詣道とされていたが、近年、伊勢から熊野まで礼拝施設や見所等装置性を伴う巡礼路であったことが指摘されており、総合的な管理が必要である。伊藤文彦、伊藤弘、武正憲 (2017): 熊野参詣道伊勢路における巡礼空間の装置性: ランドスケープ研究 80(5), pp589-592
- 8) 平野昌 (2011): 熊野古道アクションプログラムから考える遺産のマネジメント: 地域における遺跡の総合的マネジメントー平成22年度遺跡整備・活用研究集会 (第5回) 報告書ー: 独立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所, pp46-pp49
- 9) 西川亮 (2014): 三重県における熊野古道の保全と活用に関する研究: 観光文化 = Tourism culture 38(2): 日本交通公社, pp38-pp41
- 10) 伊勢路に関しては別に『世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」保存管理計画』がある。これは文化財保護法に基づき史跡に指定され世界遺産に登録された範囲について、史跡の現状変更や整備の方針について定めたもので、行政と専門家によって策定されたもので、本稿で扱う管理運営計画とは性格が異なる。
- 11) 中本真 (2005): 「紀伊山地の霊場と参詣道」の世界遺産登録の意義と課題: 世界遺産 紀伊山地の霊場と参詣道
- 12) 三重県 (2017): 22 推計人口 (総数): 三重県ホームページ <<http://www.pref.mie.lg.jp/DATABOX/26025004161.htm>>, 2017.12.1 参照
- 13) 入込客数は東紀州地域振興公社公表数値による。東紀州地域振興公社 <[http://www.kumanokodo-iseji.jp/higashikishu/number\\_visitors.html](http://www.kumanokodo-iseji.jp/higashikishu/number_visitors.html)>, 2017.9.1 参照
- 14) 朝日新聞及び読売新聞のデータベースで、平成13年度から平成28年度まで「熊野古道語り部友の会」で検索し抽出されたそれぞれ25件38件の記事を対象とする。
- 15) 三重県のホームページに掲載されている担当部局別予算一覧表(部局名称、事業名称、細事業名称、事業費、事業概要(目的)、政策体系名称等の項目を表示)から、「事業名称」に「東紀州」「世界遺産」「熊野古道」を含む事業を抽出した。また、平成19年度と平成20年度の予算一覧表は公表されていないことから、三重県議会の会議録から「予算に関する説明書」を閲覧した。その結果、156件の事業が抽出された。三重県 (2009): 予算に関する説明書 三重県議会定例会臨時会会議録平成19年(別冊)上、三重県 (2010): 予算に関する説明書 三重県議会定例会臨時会会議録平成20年(別冊)四分冊の一、三重県議会図書室蔵
- 16) 平成17年2月から平成18年1月にかけてこれらの地域では市町村合併が行われており、合併以前の人口は以下の市町村の人口を合計している。尾鷲市、熊野市、紀和町、大宮町、紀勢町、大内山村、紀伊長島町、海山町、御浜町、紀宝町、鶴殿村。
- 17) 三重県 (2005): 紀南中核的交流施設整備基本構想